

平成 29 年度外務省 ODA 評価

カンボジア国別評価  
(第三者評価)

報告書

平成 30 年 2 月  
学校法人 早稲田大学

## はしがき

本報告書は、学校法人 早稲田大学が、平成 29 年度に外務省から実施を委託された「カンボジア国別評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、対カンボジア国別開発協力方針(2012 年、2017 年策定)を始めとする、日本の対カンボジア援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対カンボジア援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに、評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施に当たっては、専修大学経済学部稲田十一教授に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、茨城大学人文社会科学部の野田真里准教授にアドバイザーとして、カンボジアについての専門的な立場から助言をいただくなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地 ODA 関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー関係者など、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

平成 30 年 2 月

学校法人 早稲田大学

## 「カンボジア国別評価」報告書の概要

### 評価者(評価チーム)

- ・評価主任 稲田 十一 専修大学経済学部教授
- ・アドバイザー 野田 真里 茨城大学人文社会科学部准教授
- ・コンサルタント 学校法人 早稲田大学

評価対象期間 : 2012年6月～2017年12月

調査実施期間 : 2017年8月～2018年2月

調査対象国 : カンボジア

### 評価の背景・目的・対象

日本のメコン地域との貿易・投資関係強化の重要性からも、今後も引き続きカンボジアの開発を支援する意義は大きい。対カンボジア ODA 政策を全般的に評価し、今後の ODA 政策の立案や実施のための提言や教訓を得るため、本評価を実施した。

### 評価結果のまとめ

#### 1. 開発の視点からの評価

##### (1)政策の妥当性(評価結果:B 高い)

日本の対カンボジア ODA 政策は、カンボジアの開発ニーズ、日本の開発協力大綱及び、国際的な優先課題に整合している。また、日本は他ドナーと協力して支援の相乗効果を高めていることが確認された。ただし、日本の援助の質は高いと評価される一方、量は中国より少ない状況にある。最近では、中国を始め他ドナーも日本と同様、投資・貿易と一体となった援助を実施しており、日本の優位性は相対的に低下している。

##### (2)結果の有効性(評価結果:C 一部課題がある)

道路・電力・水道・保健分野の支援において大きな成果が確認された。例えば、水道分野では安全な水へのアクセス率が格段に向上した。一方、農業・教育分野においては、効果が現れるのに時間がかかるため、具体的な確認はできなかった。また、ガバナンス分野においては、汚職対策、法整備、財政管理、行政改革のための人材育成支援を行っているが、カンボジア政府の財政透明性の低さや人材不足、裁判官の汚職問題などの課題も残っている。

##### (3)プロセスの適切性(評価結果:B 高い)

対カンボジア ODA 政策は、カンボジアの開発ニーズに対応し、適切な手続きを経て策定されている。国民の意見(パブリック・コメント)や過去に第三者評価として出された提言が政策策定にどのように活かされているか分かりにくいという点を除き、政策のモニタリング・フォローアップもおおむね適切に行われている。

#### 2. 外交の視点からの評価

これまでの日本の援助実績に対するカンボジア政府・国民の評価は高い。アンコールワット遺跡群の修復やカンボジア紙幣にも刻印されている「つばさ橋」「きずな橋」の構築などを通じて、カンボジア国民への対日イメージは良好であり、日本の ODA が二国間関係の緊密化への一助となっていることは明らかであり、高い波及効果が見られる。また、近年、両国関係は戦略的パートナーシップの関係に発展してきている。メコン地域の要衝に位置し、地政学的にも重要性を有するカンボジアに対し継続的な支援を行っていくことは、引き続き日本外交にとって資産となる。

## 提言

### 1. 「質の高いインフラ」支援の継続と支援手続きの簡素化及び迅速化

援助の量(規模・金額)における日本の地位の相対的低下も踏まえ、日本特有の「質の高いインフラ」がカンボジア政府からより一層深く認識され、評価されるように努めるべきである。また、インフラ案件は時間がかかるため、外務省・JICA は意思決定、支援手続きの簡素化・迅速化に向けて、今まで以上に取り組むべきである。

### 2. 質と量を確保するための幅広い援助機関間連携と民間資金の活用

援助の質と量を確保するためには、政府機関と民間企業が連携して、出資・融資・保証を行い、質の高いインフラ整備を行うことが必要。また、多額な金額の拠出が可能な国際協力銀行(JBIC)やアジア開発銀行(ADB)と効率的・効果的に協力・連携して支援を行うことが適当である。

### 3. 人材育成分野における ODA の充実・拡大

日本への留学経験があるカンボジア人は、本国で開発協力や貿易・投資の分野で活躍しており、より強固な二国間関係を構築するためにも、日本への留学機会を拡充すべきである。また、人材育成は、内戦で多くの人材が失われた同国の重要な課題であり、教員の質の向上を始めとした教育改革を、日本として積極的に支援していくことが期待される。また、北九州市が支援をしている水道分野の技術支援は、同市の若手職員が水道業務の基礎を学ぶ機会にもなっている。両国双方に恩恵がある協力関係を一層深めていくことが望まれる。

### 4. ガバナンス改善に対する関与と幅広い層の国民参加を得た形での協力の拡充

カンボジアの法秩序、開かれた社会作りを支援することにより、日本の支援と中国の支援の差別化を図ることができる。こうした点も踏まえ、ガバナンス改善に対する支援を積極的に行うべきである。また、カンボジアと真のパートナーとなるため、ガバナンス面で耳の痛い助言も行うべきである。更に、政府間協力のみでは手の届かない領域で助言を行えるよう、NGO を始めとする市民社会、法曹人材間における交流など幅広い国民各層の参加を得て協力を拡充していくことが有効である。

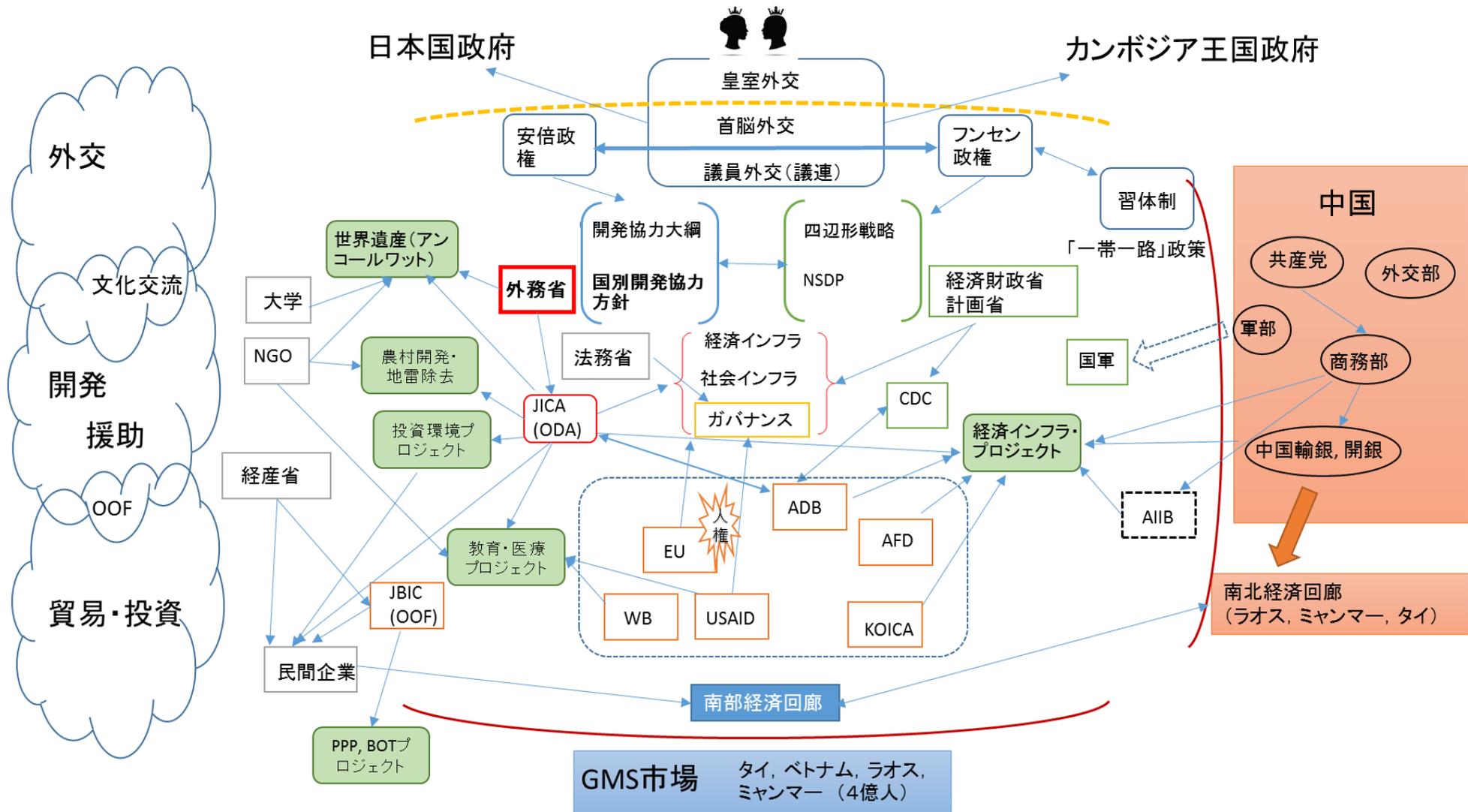


図 0-1 カンボジア援助を巡る関係図

出所: 評価チーム作成

地図



出所：国際連合ホームページ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/cambodia.pdf> (2017年12月15日)

略語表

略語	正式名称	和訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
APSARA	Authority for the Protection of the Site and the Management of Angkor Region	アンコール地域遺跡保護管理機構
ASEAN	Association of South - East Asian Nations	東南アジア諸国連合
BOT	Build, Operate and Transfer	ビー・オー・ティ
CBTA	Cross Border Transport Agreement	越境交通協定
CDC	Council for the Development of Cambodia	カンボジア開発評議会
CDCF	Cambodia Development Cooperation Forum	カンボジア開発協力フォーラム
CDF	Cambodia Development Forum	カンボジア開発フォーラム
CES	Cambodia Engagement Strategy	対カンボジア援助戦略
CJCC	Cambodia-Japan Cooperation Center	カンボジア日本人材開発センター
CMAA	Cambodian Mine Action and Victim Assistance Authority	カンボジア地雷対策・被災者支援機構
CMAC	Cambodian Mine Action Center	カンボジア地雷対策センター
CMDGs	Cambodia's Millennium Development Goals	カンボジア版 MDGs
COBP	Country Operations Business Plans	国別実施ビジネスプラン
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	国別達成状況・制度的アセスメント
CPS	Country Partnership Strategy	国別パートナー戦略
DCPS	Development Coordination Partnership Strategy	開発協力パートナーシップ戦略
DFID	Department for International Development	国際開発省(英国)
DP	Development Partner	開発パートナー
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	経済開発協力基金(韓国)
ENJJ	Embassy, NGO, JICA, JETRO	(カンボジアにおける日本の開発協カステークホルダーの対話枠組み)
EU	European Union	欧州連合
FDI	Foreign Direct Investment	対外直接投資

GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GMS	Greater Mekong Subregion	大メコン河流域地域
HDI	Human Development Index	人間開発指数
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群
IDP	Industrial Development Policy	産業開発政策
JAC	Japan Alumni of Cambodia	(日本の大学に留学したカンボジア人の同窓会)
JASA	Japan APSARA Safeguarding Angkor	日本・アプサラアンコール遺跡保全チーム
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JBAC	Japanese Business Association of Cambodia	カンボジア日本人商工会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JOIN	Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport & Urban Development	海外交通・都市開発事業支援機構
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
KR	Khmer Rouge	クメール・ルージュ
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	農林水産省
MCA	Millennium Challenge Account	ミレニアム挑戦会計
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MCJ2015	New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation	日・メコン協力のための新東京戦略 2015
MEF	Ministry of Economy and Finance	経済財政省
MOEYS	Ministry of Education, Youth and Sport	教育青年スポーツ省
MoP	Ministry of Planning	計画省
MOWRAM	Ministry of Water Resources and Meteorology	水資源気象省
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NiDA	National Information Communications Technology Development Authority	情報通信技術開発庁
NSDP	National Strategic Development Plan	国家戦略開発計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OECD-DAC	OECD The Development Assistance Committee	経済協力開発機構援助委員会

OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	国連人権高等弁務官事務所
OOF	Other Official Flows	その他公的資金
PBA	Program Based Approach	プログラム・ベースド・アプローチ
PDCA	Plan, Do, Check, Action	プロジェクト評価サイクル
PDWRAM	Provincial Department of Water Resources and Meteorology	地方水資源気象局
PIP	Public Investment Program	公共投資プログラム
PKO / UNPKO	United Nations Peacekeeping Operations	国連平和維持活動
PROPARCO	Promotion et Participation pour la Coopération Économique	海外経済協力新興会社
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PPP	Public Private Partnership	官民連携
PPWSA	Phnom Penh Water Supply Authority	プノンペン水道公社
RAJP	Royal Academy for Judicial Profession	王立司法学院
REDD+	Reducing Emissions for Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries	レッド・プラス(途上国の炭素排出量を緑化により減らす取組み)
RS	Rectangular Strategy	四辺形戦略
RUPP	Royal University of Phnom Penh	王立プノンペン大学
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SEZ	Special Economic Zone	経済特別区
SNEC	Supreme National Economic Council	最高国家経済評議会
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SRWSA	Siem Reap Water Supply Authority	シェムリアップ水道公社
TWG	Technical Working Group	テクニカル・ワーキング・グループ(作業部会)
UHC	Universal Health Coverage	ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(国民皆保険)
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	国連カンボジア暫定統治機構
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WDI	World Development Indicators	世界開発指標
WHO	World Health Organization	世界保健機関

## 目次

はしがき	i
本報告書の概要	ii
地図	v
略語表	vi
目次	ix
図表目次	x
<b>第1章 評価の実施方針</b>	<b>1</b>
1-1 評価の背景と目的	1
1-2 評価の対象	2
1-3 評価方法	3
1-3-1 評価の分析方法	3
1-3-2 評価の枠組み	4
1-3-3 評価の実施手順	8
1-3-4 評価の実施体制	9
1-3-5 評価の制約	9
<b>第2章 カンボジアの概況と開発動向</b>	<b>10</b>
2-1 カンボジアの概況	10
2-1-1 政治動向	10
2-1-2 経済概況	12
2-1-3 社会概況	15
2-2 カンボジアの開発動向	19
2-2-1 カンボジア・ビジョン 2030	19
2-2-2 四辺形戦略 フェーズ 3	19
2-2-3 国家戦略開発計画 2014-2018	21
2-2-4 産業開発政策 2015-2025	22
2-3 援助協調・ドナーの援助動向	23
2-3-1 援助協調の枠組み	23
2-3-2 援助総額の動向	24
2-3-3 二国間援助の動向	26
2-3-4 国際機関を通じた援助の動向	33
2-3-5 非政府組織(NGO)を通じた援助の動向	35
2-4 日本の対カンボジア援助動向	36
2-4-1 対カンボジア援助政策の概要	36
2-4-2 対カンボジア援助の実績	37
<b>第3章 開発の視点からの評価</b>	<b>44</b>
3-1 政策の妥当性	44
3-1-1 カンボジアの開発ニーズとの整合性	44
3-1-2 日本の上位政策との整合性	51
3-1-3 国際的な優先課題との整合性	54
3-1-4 他ドナーとの関連性・日本の比較優位性	59
3-1-5 政策の妥当性のまとめ	64
3-2 結果の有効性	65
3-2-1 日本の対カンボジア援助実績	65

3-2-2	援助成果(アウトプット・アウトカムの視点)	72
3-2-3	「経済基盤の強化」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況	74
3-2-4	「社会開発の促進」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況	87
3-2-5	「ガバナンスの強化」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況	99
3-2-6	結果の有効性のまとめ	103
3-3	プロセスの適切性	105
3-3-1	国別開発協力・援助政策の策定プロセス	105
3-3-2	国別援助方針の実施体制	112
3-3-3	モニタリング, フォローアップ体制	113
3-3-4	他機関との連携	114
3-3-5	プロセスの適切性のまとめ	116
<b>第4章</b>	<b>外交の視点からの評価</b>	<b>117</b>
4-1	外交的な重要性	117
4-1-1	カンボジアの外交的重要性	117
4-1-2	カンボジアの地政学的な重要性	122
4-1-3	日本・カンボジア要人往来実績	123
4-1-4	外交的な重要性のまとめ	128
4-2	外交的な波及効果	128
4-2-1	日本・カンボジア間の経済関係の拡大・深化	128
4-2-2	日本・カンボジア間の人的交流の拡大・深化	132
4-2-3	国際社会における日カンボジア両国の立場の相互理解	132
4-2-4	外交的な波及効果のまとめ	135
<b>第5章</b>	<b>提言と教訓</b>	<b>140</b>
5-1	提言	140
5-1-1	「質の高いインフラ」支援の継続と手続きの簡素化及び迅速化	140
5-1-2	JBIC との連携を含めたスキーム横断的・拡大的な協力と民間資金の活用	140
5-1-3	幅広い人材育成への ODA の充実・拡大と互恵的協力関係の強化	141
5-1-4	ガバナンス改善への関与と多層的ステークホルダーの動員	142
5-2	教訓	143
添付資料1	現地調査行程	144
添付資料2	主要面談者リスト	145
参考文献		147
補論	中国の援助拡大の中の日本の ODA の役割	149

## 図表目次

図 0-1	カンボジア援助を巡る関係図	iv
図 1-1	目標体系図	2
図 2-1	一人当たり GDP の変遷(米ドル)と経済成長率(%)	12
図 2-2	産業別の GDP 構成比の推移	14
図 2-3	州別貧困率(2011年)	16
図 2-4	RS-3 ダイアグラム	20
図 2-5	中国の対外経済協力実施体制	27
図 2-6	USAID による対カンボジア・ディスバース額推移	28

図 2-7	セクター別支援状況（単位：件数）	38
図 2-8	セクター別支援状況と無償・有償による支援割合（単位：％）	39
図 3-1	日本の対カンボジア援助政策とカンボジアの開発計画	44
図 3-2	カンボジア国別援助計画（2002）と NSDP（2006～2010）の対応	46
図 3-3	カンボジア国別援助方針（2012）と NSDP（2009～2013）の対応	48
図 3-4	カンボジア国別援助方針（2012）と NSDP（2014～2020）の対応	49
図 3-5	カンボジア国別開発協力方針（2017）と NSDP（2014～2020）の対応	50
図 3-6	日本の上位政策との整合性	53
図 3-7	MJC2015 との整合性	54
図 3-8	南北・東西・南部経済回廊	55
図 3-9	「質の高いインフラパートナーシップ」構想	62
図 3-10	対カンボジア ODA の内訳と FDI との比較（単位：百万米ドル）	66
図 3-11	対カンボジア ODA のスキーム別シェア（2006～2016 年累計）	66
図 3-12	日本と他ドナーの ODA 借款の推移（単位：百万米ドル）	67
図 3-13	ODA 借款における主要ドナーのシェア（2006～2016 年累計）	67
図 3-14	日本と主要ドナーの無償資金協力の推移（単位：百万米ドル）	68
図 3-15	無償資金協力における主要ドナーのシェア（2006～2016 年累計）	69
図 3-16	日本と主要ドナーの技術協力の推移（単位：百万米ドル）	69
図 3-17	技術協力における主要ドナーのシェア（2006～2016 年累計）	70
図 3-18	カンボジア政府支出と対外 ODA 依存度	71
図 3-19	JICA 事後評価・終了時評価におけるセクター別有効性・インパクト （単位：件数）	74
図 3-20	ロジスティクス・パフォーマンス スコア・ランキング	78
図 3-21	地方道路整備計画と実施状況（単位：km）	79
図 3-22	日系企業投資認可額推移（単位：百万米ドル）	81
図 3-23	FDI 各国別推移（単位：百万米ドル）	82
図 3-24	国別投資認可シェア（2010-2016 累計）（単位：％）	82
図 3-25	地方給水率の推移（単位：％）	89
図 3-26	シェムリアップ州上水道計画	92
図 3-27	予算の透明化指標 国際比較（単位：百点満点スコア）	101
図 3-28	開発協力方針の策定プロセス	106
図 3-29	援助重点分野の変遷	111
図 4-1	対日世論調査（「現在重要なパートナー」（複数回答可））	134
図 4-2	対日世論調査（「最も信頼できる国」（複数回答不可））	135
表 1-1	評価の枠組み	5
表 1-2	開発の視点からの評価 レーティング基準表	7
表 2-1	マクロ経済指標	13
表 2-2	失業率	14
表 2-3	輸出額と主要輸出国（単位：百万米ドル）	15
表 2-4	輸入額と主要輸入国（単位：百万米ドル）	15
表 2-5	所得貧困率推移	16
表 2-6	MDGs 達成状況	16
表 2-7	整備された給水（水道・改善された井戸）普及率	17
表 2-8	主な保健指標の周辺国との比較	17

表 2-9	電力普及率の推移(%).....	18
表 2-10	CPIA 指標.....	18
表 2-11	ガバナンス分野 ASEAN 周辺国との比較.....	19
表 2-12	TWG 一覧.....	23
表 2-13	各国別援助ディスバース実績(単位:百万米ドル).....	25
表 2-14	セクター別支援状況(単位:百万米ドル)(支出総額).....	26
表 2-15	USAID を通じた対カンボジア主要プロジェクト.....	29
表 2-16	KOICA による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束額ベース) .....	30
表 2-17	EDCF の対外援助累計額(約束額ベース).....	31
表 2-18	EDCF による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束額ベース).....	31
表 2-19	AFD による対カンボジア ODA プロジェクト(約束額ベース).....	32
表 2-20	ADB による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束額ベース).....	33
表 2-21	凍結解除後の世銀による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束 額ベース).....	34
表 2-22	NGO による対カンボジア支援実績推移(支出総額ベース).....	35
表 2-23	日本の対カンボジア援助の実績(単位:億円).....	37
表 2-24	円借款リスト(2006~2017 年に供与された案件).....	39
表 2-25	無償資金協力案件リスト(2006~2017 年に供与された案件).....	40
表 2-26	技術協力案件リスト(2006~2017 年に供与された案件).....	41
表 3-1	MDGs 概要.....	56
表 3-2	カンボジア版 MDGs (CMDGs).....	57
表 3-3	SDGs 概要.....	58
表 3-4	MDGs, CMDGs, SDGs との整合性.....	58
表 3-5	日本と主要ドナーの重点支援分野の比較.....	60
表 3-6	政策の妥当性の評価結果.....	64
表 3-7	JICA 事後評価報告書にみる有効性・インパクト.....	72
表 3-8	JICA 終了時評価報告書にみる有効性・インパクト.....	73
表 3-9	カンボジア CMDGs 達成状況.....	90
表 3-10	PPWSA と SRWSA の成果指標の改善.....	92
表 3-11	水セクターにおける ODA 額と日本の支援の比重.....	93
表 3-12	カンボジアの主要セクターにおける日本の ODA 支出額割合.....	94
表 3-13	結果の有効性の評価結果.....	103
表 3-14	カンボジア国別開発協力方針に対するパブリック・コメントと外務省の 回答.....	107
表 3-15	プロセスの適切性の評価結果.....	116
表 4-1	日・カンボジア関係の推移(2005-2016).....	121
表 4-2	日本とカンボジア両国の要人往来実績.....	123
表 4-3	カンボジアから訪日した要人の主要目的.....	124
表 4-4	カンボジアに訪問した日本の要人の主要目的.....	125
表 4-5	対カンボジア貿易取引金額推移(単位:百万円).....	129
表 4-6	主要日系企業リスト.....	131

## 第1章 評価の実施方針

### 1-1 評価の背景と目的

#### (1) 背景

日本の国際貢献の主要な柱である政府開発援助(ODA)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められており、ODA 評価の実施はそのための重要な取組の一つである。

カンボジアでは、江戸時代初期には日本人町が形成され、アンコールワットに日本人による墨書がある。また、1990年6月に日本政府はカンボジア和平に関する東京会議を開催し、1992～93年には国連カンボジア暫定機構(UNTAC)(代表:明石康氏)の枠内で日本初の国連平和維持活動(UNPKO)派遣(文民警察, 選挙監視団)を実施するなど、日本との関係は緊密である。

カンボジアは文化・自然遺産に恵まれ、国内総生産(GDP)の約4割を観光・サービス業が占め、貧困削減と経済成長が進んでいるものの、依然として東南アジア諸国連合(ASEAN)地域でも貧しい国の一つである。また、過去の内戦の影響により多くの分野で人材不足が深刻である一方、若年層の割合が高く、更なる成長のポテンシャルを有している。日本は ASEAN 地域の統合と域内格差是正を図る観点から、カンボジア及び地域全体に対する ODA を拡充する方針を表明し、経済協力や投資協定により日系企業の投資も増えている。そこで、「着実かつ持続可能な経済成長と均衡のとれた発展」を目標に、カンボジア政府が掲げる「四辺形戦略」(グッド・ガバナンスを中心的課題とし、農業分野の強化、インフラの復興と建設、民間セクター開発と雇用創出、能力構築と人材開発の4点を重点課題とした国家戦略)を基盤とする同国の開発目標達成を支援し、ASEAN 統合、連結性の強化、域内の格差是正を図るとともに、人間の安全保障及び環境の持続可能性を確保することを援助の基本方針とし、①経済基盤の強化、②社会開発の促進、③ガバナンスの強化を重点分野として支援<sup>2</sup>を行っている。

#### (2) 目的

本評価では、対カンボジア ODA の意義を踏まえ、ODA 政策へのフィードバック及び国民への説明責任の確保<sup>3</sup>を目的としている。すなわち、①ODA 活動を検証し、その結果得られた提言を ODA 政策策定及び実施過程にフィードバックすることで、ODA の管理を支援するとともに ODA の質の向上を図ることを目的とする一方、②評価結果を公表することで、国民への説明責任を果たすと同時に、ODA の透明性を高めて ODA に対する国民の理解と参加を促進することを目的としている。

---

<sup>2</sup> 外務省「政府開発援助(ODA)国別データ集 2016」(p.12)

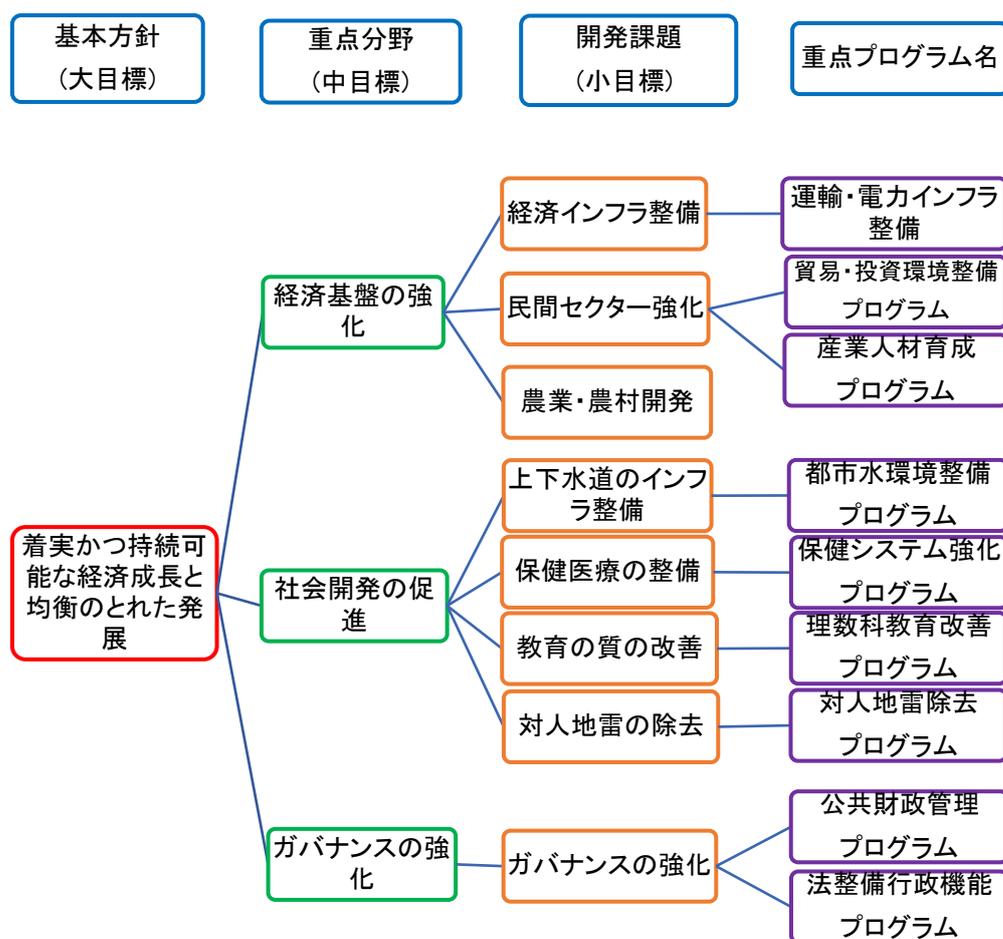
<sup>3</sup> 「ODA評価ガイドライン第10版」(2016年)

## 1-2 評価の対象

本評価は日本のカンボジアに対する支援に関する政策全般を対象としている。本評価に当たっては、外務省「ODA 評価ガイドライン第 10 版」(2016 年 6 月)にのっとり評価を実施した。

評価の対象範囲画定のため、「対カンボジア国別開発協力方針」<sup>4</sup>(2012 年策定, 2017 年改訂)<sup>5</sup>「事業展開計画」などを参考にし、カンボジアに対する ODA 政策目標を体系的に整理して簡潔に示したのが目標体系図(下図)である。

図 1-1 目標体系図



出所: 外務省「対カンボジア王国国別援助方針」(2012 年)から評価チーム作成

今回の評価では、これら重点分野の政策の実施が、基本方針(大目標)である「着

<sup>4</sup> 本報告書では原則として「国別開発協力方針」の呼称で統一するが、「国別援助方針」(2012)ないし「国別援助計画」(2005)として明示する必要がある場合には、策定年度を付して当時の呼称を用いることとする。

<sup>5</sup> なお、「国別援助方針」は 2017 年 8 月に「国別開発協力方針」として改訂され、対カンボジア国別開発協力方針も同年 7 月付で改訂された。

実かつ持続可能な経済成長と均衡のとれた発展」や「ASEAN 統合，連結性の強化，域内の格差是正」(「対カンボジア王国国別援助方針」(2012 年))の達成にどう寄与しているかを評価し，今後のカンボジア支援のための有意義な提言や教訓を得ることを目標としている。さらに，大目標の貢献度を評価する過程で，重点分野(中目標)である，①経済基盤の強化(さらには，開発課題(小目標)である「経済インフラの整備」「民間セクターの強化」「農業・農村開発」)，②社会開発の促進(「上下水道インフラの整備」「保健医療の充実」「教育の質の改善」「対人地雷除去」)，③ガバナンスの強化の達成状況及び日本の貢献度を検討する。

評価の対象期間は，原則として国別開発協力方針が策定された2012年6月以降，2017年12月までとする。ただし，必要に応じ，前回の国別評価報告書(2006年3月)以降の社会・経済状況や支援実績を評価期間に含めることとする。

なお，「一般文化無償」案件については，評価の対象ではあるものの，すべてを網羅することは困難であることから，重要なもののみを拾いあげていくこととした。

### 1-3 評価方法

#### 1-3-1 評価の分析方法

本評価に当たり，「ODA 評価ガイドライン第10版」(2016年6月)に準拠し，評価基準として，開発の観点から，「政策の妥当性」(Relevance of Policies)，「結果の有効性」(Effectiveness of Results)，及び「プロセスの適切性」(Appropriateness of Processes)の3項目を設定した。さらに日本の国益上の観点を踏まえ，外交の観点から，「外交的な重要性」(Diplomatic Importance)及び「外交的な波及効果」(Diplomatic Impacts)からの評価を加えた。

#### (1) 開発の視点

「政策の妥当性」とは，評価対象となる政策やプログラムが日本の上位政策や被援助国のニーズに合致しているかを検証するものである。本評価では，日本の対カンボジア開発協力について，政策レベルで，(i)カンボジアの開発ニーズとの整合性，(ii)日本の上位政策との整合性，(iii)国際的な優先課題との整合性，(iv)他ドナーとの関連性，(v)日本の比較優位性のある分野への実効性を検証項目とする。

「結果の有効性」とは，当初予定された目標が達成された程度を検証するものである。結果の有効性では，インプットからアウトプット，アウトカムに至るロジックの流れを踏まえ，実際にどこまで効果が発現しているかを検証する。本評価では，(i)日本の対カンボジア援助実績，(ii)経済基盤の強化，(iii)社会開発の促進，(iv)ガバナンスの強化を検証項目とする。結果の有効性の判断に当たっては，日本政府による対カンボジア支援の結果，設定した基本方針(大目標)の達成にどの程度貢献したかという視点から，日本政府による援助実績(インプット)を把握したうえで，対カンボジア国別開発協力方針で設定された開発課題(小目標)に対し，どの程度の成果(アウトプット)

があり、重点分野(中目標)にどの程度貢献したか(アウトカム)について検証を行った。なお、日本からの援助の有効性を把握する際、他ドナー、被援助国、非政府組織(NGO)といった利害関係者によるインプットや、開発成果は様々な要因による帰結であることに留意する必要がある。

「プロセスの適切性」とは、政策の妥当性や結果の有効性が確保されるようなプロセスがとられていたかを検証するものである。本評価では、(i)国別援助方針の実施体制、(ii)カンボジアのニーズ把握方法、(iii)援助実施方法、(iv)モニタリング、(v)他機関との連携について検証する。

## (2) 外交の視点

2015年に策定された「開発協力大綱」に「外交的視点からの評価の実施に努める」と記載された他、厳しい財政事情の下で、税金を原資とする他国へのODAの供与が日本の国益にとっていかなる意義があるのかについて国民の関心は高まっているため、なぜ当該国・分野にODAを供与する必要があるのか、国民に対して従来以上に分かりやすい形で丁寧に意義を説明し、ODAに対する国民の理解と支持を得ることが不可欠となっている。

「外交的な重要性」とは、評価対象となる政策やプログラムが二国間関係の強化に貢献したかという政治的側面と、基本的価値観の共有に貢献したかという社会的側面を含むものである。具体的には、(i)日本における対カンボジア外交の重要性、(ii)地政学的な重要性、(iii)日本・カンボジア要人往来実績にみる対カンボジア援助の重要性を検証項目とする。

「外交的な波及効果」とは、評価対象となる政策やプログラムが国際社会における日本の立場に対する理解に貢献したかという政治的側面、二国間の経済関係の強化に貢献したかという経済的側面、さらには二国間の友好関係の促進に貢献したかという社会的側面に注目した波及効果を検証するものである。具体的には(i)日本・カンボジア間の経済関係、(ii)日本・カンボジア間の人的交流、(iii)国際社会における日・カンボジア両国の立場の相互理解に焦点を当てた評価を行う。

日本のODA政策が国益に寄与したか否か、またその程度を定量化することは必ずしも妥当ではないため、外交の観点からの評価は、原則として定量的評価ではなく、国内における関係機関・有識者へのヒアリング結果及び現地調査におけるカンボジア政府関係者・日経関係機関・他ドナーへのヒアリングを通じた定性的評価を実施することとした。

## 1-3-2 評価の枠組み

### (1) 評価の枠組み

開発の視点の評価に当たっては、表 1-2 のレーティングの基準に基づいて実施する。なお、過度に簡素化された評価を避けるため、評価結果は段階評価・総合評定で

はなく、記述的な評価とする。本評価ではレーティングをさらに裏付ける試みとして、補足的に「サブ・レーティング」(後述)を用いて評価を行うこととした。

なお、具体的な評価項目、評価の内容及び情報源は以下のとおりである。

表 1-1 評価の枠組み

評価項目	評価内容, 指標	情報源	情報収集先	
開発の視点からの評価				
政策の妥当性	①カンボジアの開発ニーズとの整合性	カンボジア国家開発計画の中で、「四辺形戦略」を中心とするグッド・ガバナンスを中心的課題とし、農業分野の強化、インフラの復興と建設、民間セクター開発と雇用創出、能力構築と人材開発の4点を重点課題とした国家戦略との整合性	文献調査 ヒアリング	カンボジア政府HP 外務省HP カンボジア政府 (計画省, 経済財政省)
	②日本の上位政策との整合性	「対カンボジア王国 国別援助方針」(2012年)策定後及び評価時点における妥当性; ODA大綱・中期政策との整合性	文献調査 ヒアリング	外務省
	③国際的な優先課題との整合性	「ASEAN統合, 連結性の強化, 域内の格差是正」との整合性 MDGs, SDGsとの整合性	文献調査	ASEAN HP MDGs, SDGs HP
			ヒアリング	カンボジア政府(外務省)
	④他ドナーとの関連性	他ドナー(世銀, ADBなど)の対カンボジア援助方針との整合性, 相互補完性	文献調査	世銀・ADB HP OECD統計
ヒアリング			現地ドナー事務所	
⑤日本の比較優位性	日本に比較優位がある分野や手法・スキームとの整合性	文献調査	JICA HP	
		ヒアリング	受注業者・コンサルタント	
結果の有効性	①インプット	文献調査	外務省・JICA HP カンボジア政府HP IMF HP	
		ヒアリング	カンボジア政府(経済財政省)	
	②アウトプット	文献調査	外務省・JICA HP	
		ヒアリング	カンボジア政府・実施機関・プロジェクトマネ	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済インフラの整備, 民間セクターの強化, 農業・農村開発</li> <li>・上下水道インフラの整備, 保健医療の充実, 教育の質改善, 対人地雷除去</li> <li>・ガバナンスの強化</li> </ul>		ージャー(コンサルタント)
	③アウトカム	<p>当初設定された重点課題など(中目標・大目標)に向けてどのような援助が行われ, どのような成果があったか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済基盤の強化・社会開発の促進・ガバナンスの強化(中目標)</li> <li>・「着実かつ持続可能な経済成長と均衡のとれた発展」(大目標)</li> </ul>	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	カンボジア政府・実施機関・プロジェクトマネージャー
プロセスの適切性	①国別援助方針の実施体制	国別援助方針などに示された重点課題などへの取組やアプローチが適切に実施されていたか	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	現地大使館, JICA 事務所, プロジェクトマネージャー
	②カンボジアのニーズ把握方法	カンボジアのニーズを継続的に把握(政策協議, セクター別会合など)していたか	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	現地大使館, JICA 事務所, プロジェクトマネージャー
	③援助実施方法	現地ODAタスクフォースや日本国内(外務省, JICA)の実施体制が整備されていたか	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	現地大使館, JICA 事務所, プロジェクトマネージャー
	④モニタリング	政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	現地大使館, JICA 事務所, プロジェクトマネージャー
	⑤他機関との連携	他ドナー・国際機関との連携が取られていたか	文献調査	外務省・JICA HP
			ヒアリング	現地大使館, JICA 事務所
外交の視点からの評価				
外交的	①政治的側面	二国間関係の強化に貢献したか	文献調査	外務省HP
			ヒアリング	国会議員, 現地大使館, 現地メディア

な 重 要 性	②社会的側面	基本的価値観の共有に貢献したか	文献調査	外務省HP
			ヒアリング	現地大使館 現地メディア
外 交 的 な 波 及 効 果	①政治的側面	国際社会における日本の立場に対する理解に貢献したか	文献調査	外務省HP
			ヒアリング	国会議員, 現地大使館, 現地メディア
	②経済的側面	二国間の経済関係の強化に貢献したか	文献調査	外務省HP
			ヒアリング	経済産業省, 現地大使館, JETRO事務所
	③社会的側面	二国間の友好関係の促進に貢献したか	文献調査	外務省HP
			ヒアリング	国会議員 現地大使館 現地メディア 現地NGO事務所

出所: 評価チーム作成

## (2) 評価に際する留意事項

調査の結果を踏まえ、それぞれの評価基準に照らして開発または外交の視点から効果的に寄与した点、しなかった点を整理し、具体的な教訓・提言として提示する。なお、より質の高い有意義なODA評価のため、①評価の内容の質の向上、②評価の独立性・中立性の確保、③政策ニーズに合致した評価などの点に十分留意する。

表 1-2 開発の視点からの評価 レーティング基準表

評価項目	レーティング	評価基準
政策の妥当性	A 極めて高い (highly satisfactory)	全ての調査項目で極めて高い評価結果であった。(サブ・レーティングが全て③)
	B 高い (satisfactory)	ほぼ全ての調査項目で高い評価結果であった。(サブ・レーティングがおおむね③)
	C 一部課題がある (partially unsatisfactory)	複数の調査項目で高い評価結果であった一方、一部改善すべき課題を確認。(サブ・レーティングがおおむね②)
	D 低い (unsatisfactory)	複数の調査項目で低い評価結果であった。(サブ・レーティングがおおむね①)
結果の有効性	A 極めて高い (highly satisfactory)	全ての調査項目で極めて大きな効果を確認。(サブ・レーティングが全て③)
	B 高い (satisfactory)	ほぼ全ての調査項目で大きな効果を確認。(サブ・レーティングがおおむね③)

	C 一部課題がある (partially unsatisfactory)	複数の調査項目で効果を確認する一方、一部改善すべき課題を確認。(サブ・レーティングがおおむね②)
	D 低い (unsatisfactory)	複数の調査項目で効果が確認されなかった。(サブ・レーティングがおおむね①)
プロセス の適切性	A 極めて高い (highly satisfactory)	全ての評価項目で極めて適切に実施。(サブ・レーティングが全て③)
	B 高い (satisfactory)	ほぼ全ての評価項目で適切に実施。(サブ・レーティングがおおむね③)
	C 一部課題がある (partially unsatisfactory)	複数の調査項目で効果を確認する一方、一部改善すべき課題を確認。(サブ・レーティングがおおむね②)
	D 低い (unsatisfactory)	複数の調査項目で適切に実施されなかった。(サブ・レーティングがおおむね①)

出所：外務省「ODA 第三者評価・レーティング基準改訂案」(2018年1月)から評価チーム作成

### (3) 「サブ・レーティング」について

各調査項目において、評価基準に照らして効果が高い、あるいは適切に実施されたと判断される場合には評価対象政策・プログラムごとに(+)、反対に、効果が低い、あるいは不適切であったと判断される場合には(-)と評価し、どちらでもない場合には符号を付さず、総計でプラスが多い場合には「高い(③)」、プラスとマイナスがほぼ拮抗する場合には「中程度(②)」、マイナスが多い場合には「低い(①)」とサブ・レーティングを付すことにした。

#### 1-3-3 評価の実施手順

本評価は、文献調査、国内ヒアリング、現地ヒアリング・視察を通じて行った。また、調査期間中、評価チームは外務省関係者及び JICA 関係者とともに 4 回の検討会(評価デザイン作成後、現地調査の前・後、最終検討会議)を行い、調査状況の確認や意見交換を行った。本評価の主な作業手順は以下のとおりである。

##### (1) 評価デザインの策定

評価チームは、評価の目的、対象、枠組み、実施方法、作業スケジュールなどを、外務省と協議の上、策定した。

##### (2) 国内調査

評価チームは、上記評価デザインに従って、カンボジアの開発状況及び援助動向に関する文献調査を実施した。さらに、外務省、JICA、日本カンボジア友好議員連盟などの関係機関及び有識者などへのヒアリング調査を実施した。

### (3) 現地調査

評価チームは、国内調査の結果を踏まえ、2017年11月12日から11月18日までの7日間の日程で、カンボジアにおける現地調査を実施した。シエムリアップ・プノンペンを訪問し、日本大使館、JICA事務所、JETRO事務所、カンボジア政府関係省庁、非政府組織・民間企業、他ドナーなどへのヒアリング調査とプロジェクト・サイトの視察を実施した。

### (4) 国内分析・報告書の作成

評価チームは、国内調査及び現地調査から得た情報を整理し、評価分析を行った。評価結果とともに提言を導出し、外務省と協議をしたうえで、報告書として取りまとめた。

#### 1-3-4 評価の実施体制

以下に構成されるチームによって実施した。

評価主任 稲田 十一 教授(専修大学 経済学部)  
アドバイザー 野田 真里 准教授(茨城大学 人文社会科学部)  
コンサルタント 大門 毅 教授(早稲田大学 国際学術院)  
片岡 貞治 教授(早稲田大学 国際学術院)  
武井 慎人 助手(早稲田大学 国際戦略研究所)  
鈴木 淳平 助手(早稲田大学 政治学研究科)

現地調査には、コンサルタントの武井、鈴木を除く上記4名、及びオブザーバーとして外務省 ODA 評価室から増田順子 経済協力専門員が参加した。

#### 1-3-5 評価の制約

日本の ODA が各重点支援分野などに与えたインパクトを測定する際、特に「結果の有効性」については、客観性確保のため定量評価を行うことが望ましいが、本評価においては、定量的に測定可能な指標とベースライン・データが存在しない場合、定性的評価を採用した。また、カンボジアにおいては、日本のみならず複数のドナーが開発支援を行っており、それぞれがカンボジアの開発重点分野の目標達成に寄与しているため、日本の援助がカンボジアの開発に与えた直接の因果関係について特定することは困難である。評価分析を行い、評価結果を解釈する際には、これらの限界に十分留意する必要がある。

さらに、現地調査期間は移動時間を含めて7日間と限られているため、対象期間における全てのプロジェクト関係者へのインタビューや、遠隔地のサイト視察は困難である。現地調査ができないプロジェクトについては、既存資料からの情報収集及びその分析を行った。

## 第2章 カンボジアの概況と開発動向

### 2-1 カンボジアの概況

#### 2-1-1 政治動向

##### (1)政治概況

カンボジアは 1953 年にカンボジア王国としてフランスから独立した。1970 年ロン・ノルら反中親米派のクーデターによりシハヌーク政権が打倒されると、王制を廃してクメール共和制に移行し、以降親中共産勢カクメール・ルージュ(KR)との間で内戦となった。1975 年にクメール・ルージュが内戦に勝利し、民主カンボジア(ポル・ポト)政権を樹立し、同政権下で大量の自国民を虐殺するという悲劇が起こった。1979 年ベトナム軍進攻で KR は敗走し、親ベトナムの「カンプチア人民共和国」(プノンペン(ヘン・サムリン)政権)が擁立した。以降、プノンペン政権とタイ国境地帯拠点の民主カンボジア三派連合(KR の民主カンボジアに王党(シハヌーク)派・共和(ソン・サン)派が合体)による内戦が続いた。

このように内戦が長く続いたカンボジアであったが、1991 年にパリ平和協定が成立し、1970 年以來続いていた内戦が終結した。すると、1992 年国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)活動開始し、日本も初めて国連平和維持活動(UNPKO)に参加することとなった。1993 年には UNTAC 監視下で制憲議会選挙が行われ王党派フンシンペック党勝利が勝利し新憲法で王制復活した。ラナリット第一首相(フンシンペック党)、フン・セン第二首相(人民党:旧プノンペン政権)の 2 人首相制連立政権が成立することとなった。1999 年には東南アジア諸国連合(ASEAN)にも加盟した。

2013 年 7 月に第五回国民議会選挙が行われ、フン・セン首相首班政権が発足した。2017 年 6 月の地方選挙では全体として与党優勢だったものの、都市部では野党に勢いがあった。しかし、2018 年に予定されている普通選挙では、野党第一党であったカンボジア救国党が 2017 年 11 月に最高裁により解党を命じられており、事実上の一党制は継続すると予測されている。

##### (2)外交方針

中立・非同盟、および近隣国を始めとする各国との平和共存を基本的な外交方針とし、国際社会からの援助と投資を取り付けている。

まず大国との関係であるが、近年は中国の経済的な興隆に伴い、中国との関係が緊密化している。2009 年習近平国家副主席(当時)、2010 年呉邦国全人代委員長(当時)、2011 年周永康政治局常務委員(当時)など、2012 年胡錦濤国家主席(当時)、同年梁光烈国防部長(当時)、同年賀国強政治局常務委員(当時)、同年シハヌーク前国王の遺体搬送に付き添い、戴秉国国務委員(当時)が訪問、2013 年王毅外務大臣、2014 年楊潔チ国務委員、2015 年常万全国防部長など、中国からの要人往来が非常に活発である。一方、フン・セン首相は毎年 1 回中国を訪問している。また、投資、援助などでも中国は急速にプレゼンスを増大させている。米国からは、2010 年

10月にクリントン国務長官(当時)がカンボジアを訪問し、2012年11月にはASEAN関連首脳会議出席のためオバマ大統領(当時)が訪問した。2016年2月、米ASEAN特別首脳会議出席のため、フン・セン首相が米国を公式訪問した。米国は今後人権・民主主義の問題、軍事交流などにおいて関与を深める方向である。貿易面では縫製品を中心として米国が最大の輸出相手国である。そのほか、ロシアからは2015年にメドベージェフ首相がカンボジアを公式訪問している。

また、近隣諸国との関係については、2008年のプレアビヒア寺院の世界遺産登録を機に、タイとの国境問題が顕在化した。2011年2月上旬に大規模な武力衝突が発生したため、ASEANは停戦を要求し、両国へのインドネシア監視員の派遣などを決定したが、現時点で実施はされていない。一方で、カンボジアはプレアビヒア寺院とその「周辺地域」の帰属を巡り、国際司法裁判所(ICJ)による1962年判決の解釈を求め、2013年11月11日、判決が下された。判決では、係争地全体についての判断は示されなかったが、寺院が建っている峰がカンボジア領であることが確認された。その後、両国間の協議は進んでいないものの、情勢は安定している。またベトナムについては、フン・セン政権母体の人民党がベトナムと伝統的に友好関係にある。近年、航空(カンボジア・アンコール航空)、電気通信(Metfone)、銀行、ゴム栽培、農業などでベトナムからの投資が増加している。2015年に入り、救国党员による二国間の国境問題をめぐる政府批判や抗議活動が活発化したものの、政府間関係は比較的安定している。ASEANでは2012年に2回目のASEAN議長国を務め、2015年ASEAN共同体構築・加盟国間の開発格差是正などの推進・加速を提唱した。だが、議長国であるカンボジアは、南シナ海問題などで中国寄りの立場を取り、7月の関連外相会議および11月の関連首脳会議では南シナ海問題を巡り、フィリピン・ベトナム始め各国と対立した。カンボジアは2015年8月の関連外相会議までASEAN対日調整国を務めた。

そのほか、現在南スーダン、レバノン、マリ、中央アフリカといった地域に対して、国連PKOに地雷処理部隊や工兵部隊を派遣中である。

### (3)日本との関係

1992年3月に駐カンボジア特命全権大使を任命し、1975年に閉鎖した在カンボジア日本大使館を17年ぶりに再開した。一方、在日カンボジア大使館は1994年に再開している。外交関係の再開以降、日本－カンボジア間での要人往来が活発である。2013年11月に安倍総理大臣がカンボジアを訪問し、カンボジアからは2015年3月・7月、2017年8月にはフン・セン首相が訪日している。2013年12月、フン・セン首相訪日の際に、両国関係を戦略的パートナーシップに格上げした。

### (4)行政・ガバナンス

カンボジアはノロドム・シハモニ国王を元首とする立憲君主制である。二院制を採用

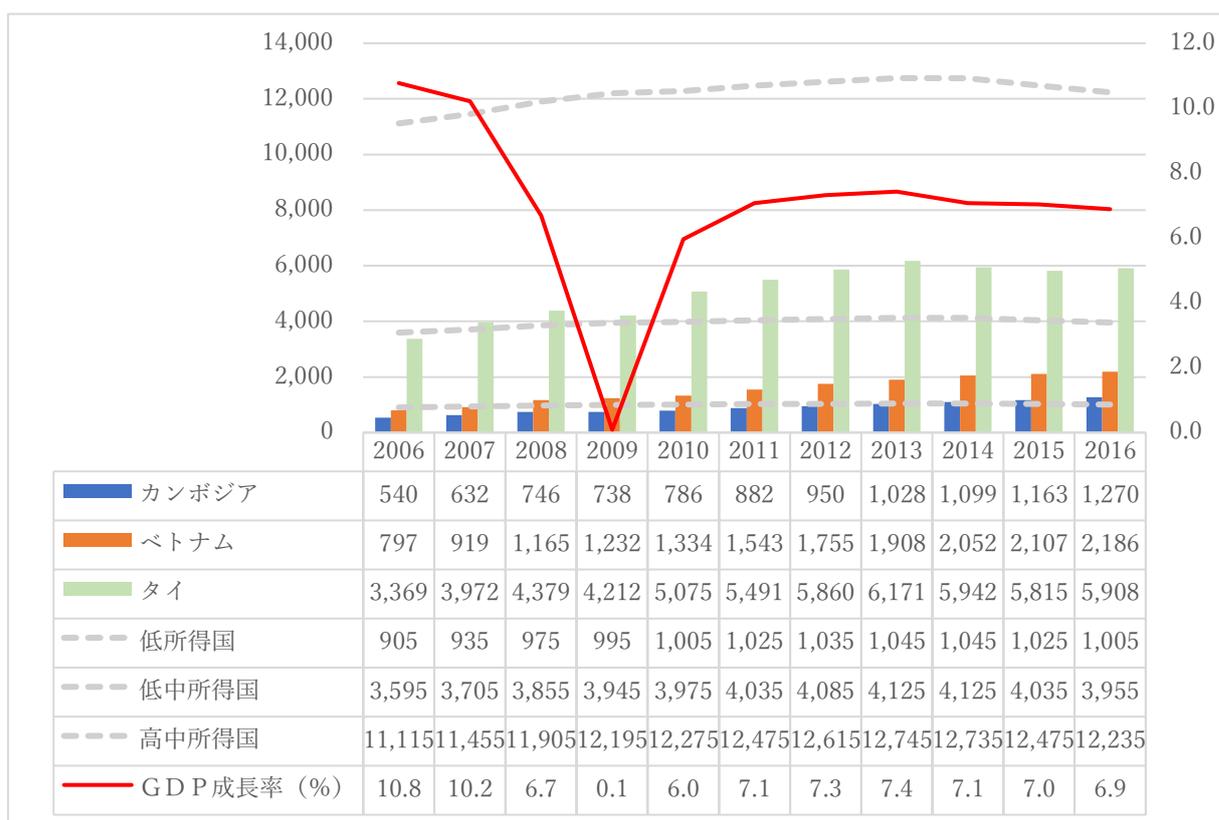
としており、上院は全 61 議席で任期 6 年、下院(国民議会)は全 123 議席で任期 5 年である。上院はサイ・チュム議長、下院はヘン・サムリン人民党名誉党首が議長を務めている。首相はフン・セン人民党党首である。内閣は下院に責任を負う。

## 2-1-2 経済概況

### (1)マクロ経済

カンボジア経済は 2004 年から 2007 年まで 10%を超える経済成長を記録した。しかし、リーマンショックの影響を受け、2009 年の経済成長率は 0.1%まで落ち込んだものの、翌 2010 年には 6.0%にまで回復し、2011 年以降は 7%前後の成長を続けている。一人当たり GDP も持続的に上昇しており、2016 年には世界銀行の分類による、「低所得国」(Low Income Country)から「低中所得国」(Lower Middle Income Country)に格上げ<sup>6</sup>され、1,270 米ドル(2016 年)である。タイ、ベトナムを含む大メコン河流域諸国(GMS)の中では、「高中所得国」(Upper Middle Income Country)のタイには及ばない一方、ベトナムの一人当たり GDP の水準に接近する勢い<sup>7</sup>である。

図 2-1 一人当たり GDP の変遷(米ドル)と経済成長率(%)



出所: World Bank, WDI (2017)

<sup>6</sup> 2016 年に格上げされたが、2014 年データに基づくもの。

<sup>7</sup> 東南アジア諸国連合(ASEAN)の比較では、シンガポール(52,951ドル)、ブルネイ(26,939ドル)、マレーシア(9,503ドル)、タイ(5,908ドル)、インドネシア(3,570ドル)、フィリピン(2,951ドル)、ラオス(2,353ドル)、ベトナム(2,186ドル)、ミャンマー(1,275ドル)、カンボジア(1,270ドル)(いずれも 2016 年世銀統計による)。

貯蓄率も国内総生産(GDP)比で15%以上を示し、投資を下支えする原動力となっている。海外直接投資(FDI)についても、GDP比で10%前後を占めており、国内投資を促進する原動力として、GDP成長に寄与している。2005年には経済特別区(SEZ)設置のための政令が制定され、2016年3月時点で38ヶ所が認可を受けている。日系企業の進出が2010年半ばより活発になっており、カンボジア政府から雇用創出、技術移転をもたらす良質な投資として期待されている。

一方、消費者物価上昇率はリーマンショック直後の2008年を除き、おおむね3%以下で安定している。また、経常収支及び財政収支は慢性的に赤字であり、2016年には前者は▲8.8%(GDP比)、後者は▲2.8%(GDP比)となっている。中国からの輸入が拡大し、歳入の約4分の1を海外からの援助に依存し、公共投資が拡大していることを反映し、構造的に輸入超、歳出超となっている。対外債務比率<sup>8)</sup>は、経済成長に伴う対外債務の増加を受け、2012年以降GDP比6%前後となっている。

表 2-1 マクロ経済指標

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
貯蓄率(GDP比%)	15.1	13.6	16.4	14.7	11.9	11.7	13.7	14.5	17.6	18.0	18.3
資本形成比率(GDP比%)	19.3	19.8	17.3	20.1	16.2	16.0	17.4	18.7	20.9	21.4	21.7
海外直接投資(GDP比%)	6.6	10.0	7.9	4.9	6.5	6.2	10.3	8.7	10.3	9.4	11.4
消費者物価上昇率(%)	6.1	7.7	25.0	▲0.7	4.0	5.5	2.9	2.9	3.9	1.2	3.0
経常収支(GDP比%)	▲3.2	▲4.9	▲7.9	▲7.1	▲7.1	▲6.1	▲8.3	▲12.6	▲9.9	▲9.3	▲8.8
対外債務比率(輸出比%)	0.4	0.3	0.8	1.0	1.1	4.1	6.2	6.1	5.8	6.1	6.0
財政収支(GDP比)	▲0.2	0.7	0.5	▲4.1	▲2.8	▲4.1	▲3.8	▲2.1	▲1.1	▲1.6	▲2.8

出所: World Bank WDI, IMF Economic Outlook

## (2) 産業経済構造

カンボジアの産業別GDP構成比を下記に記す。カンボジアは自然と歴史的な観光資源に恵まれており、アンコールワットを始めとする観光関連セクターへの経済依存度が高い。ホテル、レストランなどの観光・サービス業がGDPに占める割合は42.4%(2016年)を占め、他の主要産業(製造業(31.3%)、農業(26.3%)(同年))を上回っている。カンボジアへの訪問者の約9割は観光客であり、訪問者数は2000年の46.6万人から2012年は358万人に至っている<sup>9)</sup>ことから、観光業はサービス業の成長に寄与してきている。

製造業については、縫製業が国内最大の業種となっており、カンボジアの輸出総額の約8割を担っており、主として欧米市場に輸出している。

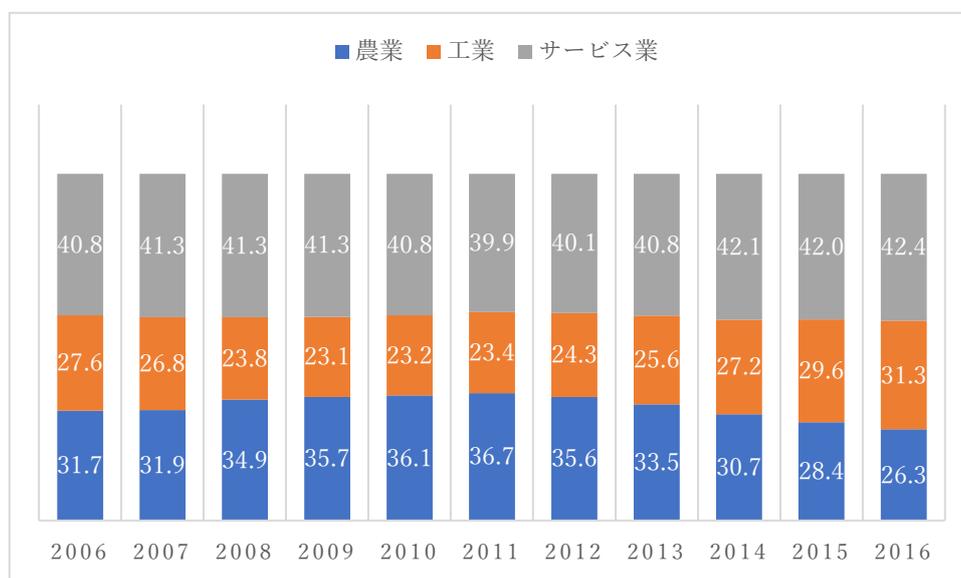
農業については、就労人口のうち64%(2016年)が農業分野であり、農業分野の余剰労働力の非農業分野への移転・吸収が課題となっている。主要作物は米であり、約54万トン(2015年)が輸出されている。カンボジア政府は米の増産と輸出促進を

<sup>8)</sup> 対外債務返済比率 (Debt Service Ratio)

<sup>9)</sup> 在カンボジア日本大使館(2016)「カンボジア王国概況」

通じて、経済成長・貧困削減及び国民生活向上に向けた取組を進めている。

図 2-2 産業別の GDP 構成比の推移



出所: ADB, Key Indicators

失業率は、0.3%前後で推移しており、公式統計上は極めて低い。しかし、公式統計にあらわれていない「隠れた失業者」として、生産性の低い農村の余剰就労者が多く存在するためと考えられる。なお、2015年に発表された産業開発政策(IDP)では、農業生産性の向上に加え、農業の多角化や食品加工を通じた付加価値の促進を重視している。

表 2-2 失業率

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
女性%	0.33	0.14	0.27	0.16	0.16	0.23	0.08	0.14	0.21	0.27
男性%	0.54	0.23	0.43	0.25	0.24	0.37	0.12	0.22	0.32	0.42
国全体%	0.44	0.19	0.35	0.20	0.20	0.30	0.10	0.18	0.26	0.35

出所: ILO 統計

### (3)国際収支

2016年の輸出額は9,997百万米ドル、輸入額は11,477百万米ドルとなっており、貿易収支は恒常的な赤字を抱える。主要輸出相手国は、米国を筆頭に、英国、ドイツ、日本などとなっている。なかでも米国向けの輸出が、2016年統計では総額の約20%を占めている。もっとも、米国向け輸出額の割合は、2007年までは全体の約5割を占めていたが、徐々に輸出先の多様化が進み、輸出の対米依存度は減少している。

一方、主要輸入相手国は、中国を筆頭に、タイ、ベトナムの近隣大メコン河流域地域(GMS)諸国となっており、これら3か国からの輸入が、2016年統計では総額の約

57%を占めている。時系列的には、2010年以降中国からの輸入が拡大し、タイ、ベトナムからの輸入も伸びている。

表 2-3 輸出額と主要輸出国(単位:百万米ドル)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
総額	3,569.3	3,533.3	4,358.5	4,985.8	5,583.6	6,701.7	7,837.6	9,242.9	6,880.2	8,576.0	9,997.7
米国	1,901.4	1,881.1	1,970.4	1,553.1	1,903.4	2,106.4	1,051.5	2,078.7	2,000.2	2,136.8	2,020.4
香港	543.3	463.9	840.9	1,647.3	1,384.8	1,198.6	1,682.6	1,586.9	167.4	181.9	198.1
イギリス	153.2	147.6	155.9	179.8	235.2	391.0	528.0	718.4	751.6	869.0	833.4
ドイツ	233.8	184.8	138.2	108.8	112.3	323.9	469.7	614.9	578.8	748.4	772.1
カナダ	115.3	138.1	291.5	195.9	274.1	382.4	417.0	480.3	509.0	551.0	618.8
日本	34.1	33.6	32.1	79.8	89.5	153.3	199.2	334.2	344.9	571.6	717.8
シンガポール	139.0	132.2	113.6	481.8	429.5	441.7	684.6	793.1	71.2	58.6	516.0
中国	15.5	10.1	12.9	16.4	64.9	154.5	182.9	280.4	356.6	405.5	520.8
タイ	15.2	18.3	13.5	21.7	149.9	190.4	102.3	235.6	50.0	346.2	512.0
ベルギー	23.0	29.4	51.0	39.7	63.8	134.8	163.3	181.7	190.2	282.5	406.1

出所:ADB key indicators 2017

表 2-4 輸入額と主要輸入国(単位:百万米ドル)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
総額	2,979.4	3,550.0	4,417.0	3,900.9	4,896.8	6,141.1	7,062.2	9,216.5	10,261.6	11,215.2	11,477.1
中国	523.9	628.0	933.4	881.4	1,184.9	1,738.3	2,161.7	3,002.5	3,710.1	3,926.2	4,046.9
タイ	415.0	512.5	696.7	464.7	689.9	726.2	902.4	1,094.3	1,047.4	1,561.5	1,452.0
ベトナム	269.9	347.7	471.6	493.2	486.7	882.6	937.4	986.8	870.1	927.0	1,036.1
香港	539.2	683.4	588.4	484.1	552.7	479.2	495.4	668.1	832.2	714.3	618.9
台湾	381.8	382.5	365.8	341.4	476.5	512.7	534.0	541.6	559.2	546.2	529.2
韓国	146.1	191.7	229.2	209.1	247.8	300.9	404.5	371.2	390.3	459.6	404.3
シンガポール	156.8	179.6	303.7	208.8	155.5	238.0	258.5	348.4	485.5	503.3	374.2
米国	25.5	36.3	220.2	90.6	129.8	144.8	117.9	1,111.2	260.9	229.5	211.5
インドネシア	85.3	89.5	96.4	145.5	175.1	169.2	215.7	246.9	281.1	335.5	495.7
日本	129.6	141.2	114.1	118.8	156.5	248.3	223.0	175.5	264.0	423.0	409.4

出所:ADB key indicators 2017

### 2-1-3 社会概況

2013年、カンボジア政府計画省は1997年以来初めて改定した政府採用貧困ライン(national poverty line)を発表しその貧困ラインとカンボジア社会経済調査に基づく貧困率<sup>10</sup>が、国家戦略開発計画(NSDP)などでも採用されている。それによると、貧困率は年々着実に下がり、カンボジア全体では最新統計(2012年更新)で17.7%とされる。もっとも、都市部では2008年から2012年までに約60%削減したのに対して、農村部では同期間に約46%の改善にとどまるなど、都市・農村の改善率には差がみられる。その結果、2008年には都市・農村間の貧困率は約2.5倍の差があったものが、2012年には約3.5倍に拡大した。また、2011年統計では、プノンペンにおける貧困率が3.1%であるのに対して、北部州、例えばシェムリアップ州では、21.3%に達するなど、地域格差は歴然としている。

一方で、ジニ係数などによる不平等指数はカンボジア全国で2008年の32.3%から2011年には28.2%に減少しているの、実際には不平等は改善されている。

<sup>10</sup> カンボジア全体では3,332 リエル/日から3,871 リエル/日に改訂されたが、2017年現在では未改定。



一方、カンボジア政府は、乳幼児の栄養不足、子供の退学率、農村部の水・衛生、ジェンダーなどは依然として課題でありつつも改善は可能であるとしている。

農村部の水・衛生については、都市部に比較すると安全な水への普及率の改善が伸び悩んでいる。都市部、特にプノンペンでは和平後に日本を含むドナーが集中的に支援を行ったため、接続数や無収水率<sup>11</sup>などが大幅に改善され「プノンペンの奇跡」と称賛された。一方、農村部では伝統的に、表層水、井戸水、雨水を生活用水として使用しており、安全面・衛生面に問題があった。

農村給水については、多くの非政府組織(NGO)が活動しており、これらの団体との連携を通じて支援を行うことにより改善していく余地がある。

表 2-7 整備された給水(水道・改善された井戸)普及率

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
国全体%	20.6	21.1	21.6	22.1	22.6	23.1	23.6	24.1
農村部%	13.6	13.9	14.2	14.6	14.9	15.3	15.6	15.9
都市部%	49.7	50.5	51.3	52.1	52.9	53.7	54.5	55.3

出所: World Bank, WDI(2017)

カンボジアの主な保健指標は全体的に改善しつつあるが、周辺国と比較した場合、依然乳児死亡率、5歳未満死亡率、産婦死亡率などは依然高い水準にある。

表 2-8 主な保健指標の周辺国との比較

指標	単位	年	カンボジア	ベトナム	ラオス	ミャンマー
出生時平均余命	歳	2015	68.7	76.0	65.7	66.6
粗出生率	人口千対(‰)	2015	23.7	16.9	24.3	18.0
粗死亡率	人口千対(‰)	2015	6.1	5.8	6.8	8.1
合計特殊出生率	人	2015	2.59	1.96	2.76	2.23
乳児死亡率	人口千対(‰)	2015	14.8	11.4	30.1	26.4
5歳未満死亡率	人口千対(‰)	2015	28.7	21.7	66.7	50.0
妊産婦死亡率	出生10万対	2015	161	54	197	178

出所: WHO World Health Statistics (2017), World Bank WDI (2017)

一方、経済開発の基盤インフラである電力については、カンボジアは高額な発電コストという問題を抱えており、それが農村における普及率の低迷の一因となっている。都市部では2008年には既に87%の普及率であり、2014年には97%にまで上昇している一方、農村においては2014年でも49%にとどまっている。

このように、給水・保健・電力など基礎インフラにおいても、所得水準・貧困状況に

<sup>11</sup> 水道料金収入に至らなかった水量の比率。

においても、都市と農村の格差は依然として顕著である。

表 2-9 電力普及率の推移(%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
全国	26.4	34.5	31.1	38.8	40.9	43.0	56.1
農村部	13.1	25.1	18.8	29.0	31.0	32.9	49.2
都市部	87.0	72.8	91.3	77.8	80.3	82.7	96.9

出所: World Bank, WDI(2017)

発電コストが高い理由は、送電系統については全国をカバーする電力系統は存在せず、プノンペン都を中心にバットタン、カンポット、コンポンチャムへ電力供給を行う系統以外には大規模な送電系統は存在せず、配電網が不足しているからである。

高額な電気料金は近隣諸国との海外直接投資(FDI)誘致競争の面で不利な状況にある。地域・供給先によって料金は異なるものの、プノンペンの商工業用の料金は、1Kwh 当たり約 18.18 セント(2014 年, 中央値。以下同じ)。この料金は、近隣諸国と比較した場合、極めて高額である(ベトナム 6.62 セント, ラオス 7.75 セント, タイ 11.87 セント)。

一方、電力需要は、2002 年から 2012 年までで年平均 17.2%増と急速に拡大しているため、近隣諸国からの電力の輸入(ベトナム(南部地域), タイ(北部地域))により電力供給の不足を賄っている(国内需要の 56%。2013 年)。

さらに、世銀による CPIA(国別政策・制度アセスメント)<sup>12</sup>によれば、「人材育成」「債務管理」「経済管理」「ジェンダー平等」「マクロ経済」において比較的高い水準を示しているのに対し、「汚職」「行政の質」「社会保障」「法の支配」といったガバナンス分野において低迷している。

表 2-10 CPIA 指標

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
人材育成	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
ビジネス環境	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0
債務管理	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.5	4.5
経済管理	3.5	3.7	3.8	3.8	4.0	3.8	3.8	3.8	3.8	4.0	4.0
財源確保	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
支出の衡平	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
金融部門	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
財政部門	3.0	3.0	3.5	3.5	4.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
ジェンダー平等	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
マクロ経済	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
社会衡平	3.3	3.3	3.3	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4
環境	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
法の支配	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
公的部門管理	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7
財政管理	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0
行政の質	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
社会保障	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.5
構造改革	3.2	3.2	3.3	3.3	3.3	3.5	3.7	3.7	3.7	3.5	3.5
貿易政策	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
汚職	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

出所: World Bank, WDI(2017)

<sup>12</sup> 1(低い)~6(高い)による査定。

ガバナンス分野に関連して、周辺国、主要 ASEAN 諸国及び日本と比較を行ったものが下表である。「政治参加」(多党制を認めるかなど)において、日本やインドネシア、フィリピン、ミャンマーと比較して低いが、タイ、ベトナム、ラオスよりは高い。「行政の質」(汚職の有無など)について、周辺国と同程度に低い。「表現の自由」は、ベトナム、タイよりは認められているが、日本、インドネシア、フィリピンの半分程度である。「法の支配」(独立した司法など)については、日本の5分の1にすぎず、ベトナム、タイと比較しても低く、ラオス、ミャンマーより若干高い。「個人の自由」(私有財産の保護など)についても、ベトナム、タイと比較しても低く、ラオス、ミャンマーより若干高い。

表 2-11 ガバナンス分野 ASEAN 周辺国との比較

	政治参加	行政の質	表現の自由	法の支配	個人の自由
カンボジア	4	3	8	3	6
ベトナム	1	2	4	4	8
タイ	3	3	6	5	10
ラオス	0	1	4	2	5
ミャンマー	8	4	7	1	5
インドネシア	14	6	12	5	9
マレーシア	7	5	7	5	9
フィリピン	11	7	14	4	10
シンガポール	8	7	9	7	12
日本	16	12	15	15	14

出所: Freedom House (2017)

注: スコアは 16 点満点で評価される

## 2-2 カンボジアの開発動向

### 2-2-1 カンボジア・ビジョン 2030

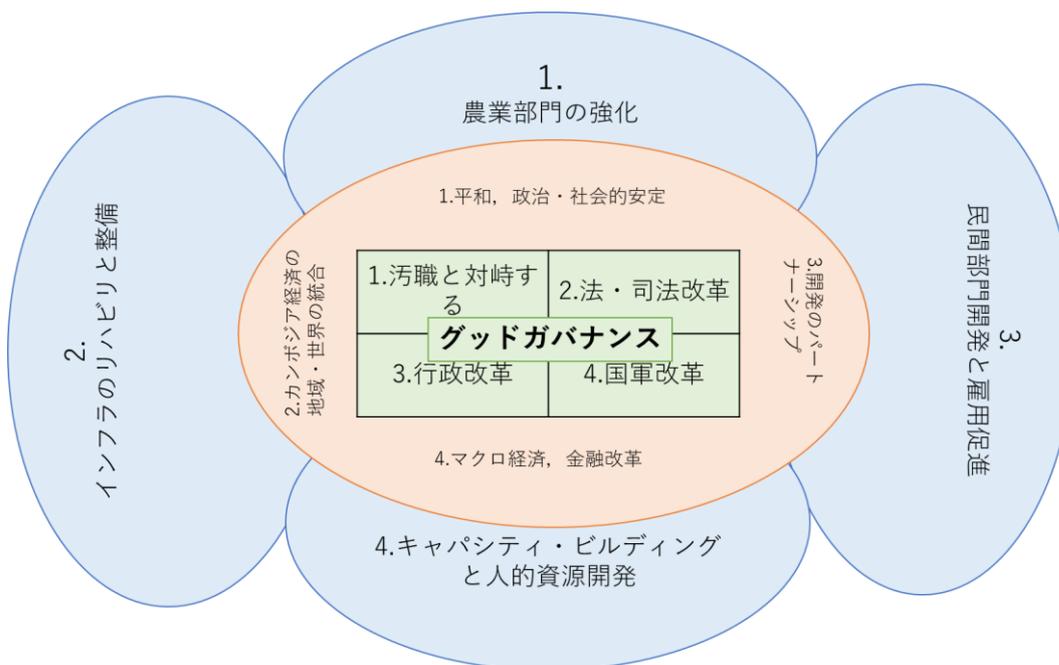
カンボジア政府は、2012 年末より、国家の長期開発ビジョンである「カンボジア・ビジョン 2030」を、最高国家経済評議会 (SNEC) の主導で策定した。「ダイナミックな政治制度、経済開発と公正な社会に基づく国家繁栄」を大枠のビジョンとし、その達成のための道筋として「持続的包括的グリーン成長」「組織体制及びガバナンスの強化」「公平・公正かつ調和のとれた社会」「国家アイデンティティの伸長」を掲げる。経済成長目標として 7% 台の経済成長率を維持しつつ、2030 年までに上中所得国、2050 年までに高所得国入りすることを目指すものである。1992 年のパリ和平協定以降 5 年ごとの開発計画を策定してきたカンボジア政府が、独自に長期の成長・開発ビジョンを掲げるのは、これが初めてであった。

### 2-2-2 四辺形戦略 フェーズ 3

2013 年 7 月の総選挙後、9 月末に発足した政府が、国家の 5 か年戦略である「四辺形戦略」(RS) を発表した。RS フェーズ 2 で掲げられた「成長、雇用、公正、効率」に

関する戦略的目標は維持しつつも、2030年までに高中所得国に、2050年までに高所得国になるという長期ビジョンをここでも明記した。フェーズ2を踏襲して、「グッド・ガバナンス」(汚職対策, 法・司法改革, 行政改革, 国軍改革)をコアに, ①農業部門の強化, ②インフラのリハビリと整備, ③民間部門と雇用促進, ④キャパシティ・ビルディングと人的資源開発を「四辺形」を成す優先分野とし, それぞれの分野での優先課題・目標を掲げる。

図 2-4 RS-3 ダイアグラム



出所:カンボジア政府 HP から評価チーム作成

RS-3では、以下の4つの戦略的目標が掲げられている。

1. 年平均 7%の経済成長率の維持。そのため、インフレ率の安定、為替変動の抑制、国際収支の改善、競争力の高い経済構造の構築を通じた経済基盤の多様化により、持続的、包括的、公平かつ外的ショックに強い経済構造を目指す。
2. カンボジア経済の競争性を高めて国内外の投資を促進することにより、若年層を中心に雇用の機会を促進する。
3. 貧困率を年 1%以上削減し、人材育成と環境・自然資源の持続的管理により重きを置きつつ、そのほかのミレニアム開発目標(MDGs)の達成を目指す。
4. 中央・地方政府の組織能力及びガバナンスを強化し、市民へのよりよい裨益を目指し、公共サービスの質と効率向上を目指す。

また、課題として、①不安定なグローバル金融・経済、農村部貧困、格差、②金融政策—米ドル化と銀行監督、③公共及び司法サービス、④高い物流コスト、効率と競争力への影響、⑤高い電力料金、競争力と人々の生活水準への影響、⑥灌漑システム開発と安全な水の確保、⑦高い能力を持つ人材育成、⑧環境と天然資源; 鉱物、森

林, 漁業, 気候変動, ⑨地域的及びグローバルな統合を掲げている。

これらを踏まえ, RS-3 は以下の 4 つのパラダイム・シフトを通じて, カンボジアの変容を促すとしている。

1. カンボジア経済の競争力を高めるため, 構造改革, 生産性の向上, 経済基盤の多様化を通じた社会経済における量的開発から質的開発への重点化。特に, ①財政管理の本格的改革, 地方分権・権限移譲, 法制度・司法改革の継続, ②フィジカル・インフラストラクチャー(物的社会基盤)への投資, 貿易手続きの簡素化・投資環境の改善の継続
2. 産業開発政策(IDP)の導入・実施と農業の商業化(低収益・低付加価値の農業から高収益・高付加価値の農業への転換)による産業開発の促進
3. 従来のフィジカル・キャピタル(物的資本)からヒューマン・キャピタル(人的資本)への重点のシフト。特に, 若年層, 女性の福祉向上
4. ASEAN の地域統合への参加, 地域の生産ネットワーク, グローバルなバリュー・チェーンへの統合

#### 2-2-3 国家戦略開発計画 2014-2018

国家戦略開発計画(NSDP)は, 政府機関による RS-3 の具体的実施活動計画, ないしは 5 か年計画として位置づけられる。

NSDP(2014-2018)は NSDP(2009-2013)の後継プログラムとして, 過去 5 年間の成果を総括し, マクロ経済運営及びセクター・テーマ別の達成すべき数値目標を掲げ, 各省庁が実施すべきアクション・プランを示している。成果主義に基づく予算のベースとなる文書となっている。

NSDP(2009-2013)における, 主な成果として以下の点を概括している。

1. MDGs の目標 1 に相当する, 貧困削減の目標(1990 年水準に照らして 2015 年までに貧困率を半減する)は達成している。
2. ガバナンス改革を実行した。特に, 汚職対策については, 汚職禁止法の制定を始めとして行政の透明化を図ってきた。法制度・司法改革を継続し, 民法・民事訴訟法(日本の援助), 刑法・刑事訴訟法(フランスの援助)を制定した。人事管理システムの導入など, 行政の効率化を行った。また, 地方分権を促進した。国軍の強化を図った。
3. RS を実施する環境を整備した。具体的には, ①麻薬撲滅対策など, 社会秩序の形成, ②カンボジア開発評議会(CDC)を中心とする, 開発におけるパートナーシップ, ③マクロ経済, 財政・金融改革, ④ASEAN 諸国を中心とする地域経済・世界経済との統合。
4. 農業・農村セクターについては, 米を中心に生産性を向上させ, また農作物を多様化させたこと, 地雷除去を通じ耕作可能な土地を拡大したことなどの成果を上げた。また, 農村インフラ(道路, 給水, 衛生)を改善させ, 農村の生計を向上させ

た。

5. 経済基盤となるインフラの整備, 特に交通・運輸インフラ, 水資源・灌漑インフラ, エネルギー・インフラ, 情報テクノロジー・インフラの整備がさらに加速化させた。
6. 民間部門の開発も, 投資環境の整備, 労働環境の改善, 中小企業の促進, ソーシャル・セーフティ・ネットの確立など顕著な進展があった。その結果, FDI の誘致が促進されるなど具体的な成果があった。また, 同国の基幹産業である観光業もさらに拡大した。
7. 人的資源の開発, キャパシティ・ビルディングにおいても, ①教育の質の改善, ②保健サービスの強化, ③ジェンダー政策の実施などにおいて顕著な成果がみられた。特に, 母子保健における指標は目標値に達している。
8. マクロ経済においても, 高い経済成長率の達成, インフレの抑制など具体的な成果がみられた。

NSDP(2014-2018)においては, 経常収支や財政収支の赤字縮小を含め, 経済成長率(7%)の維持, インフレの抑制(3.5%)につとめる。一方で, セクター戦略についても, RS-3 を具体的に実行していくための政策と数値目標を掲げている。例えば, 貧困率は2013年の17.9%から2018年12.9%に改善, 小学校就学率(実質)の100%の達成, などである。

NSDP の実施には5年間で官民合わせて288億米ドル(民間セクター191億米ドル, 公共セクター76億米ドル)の投資が必要とされ, うち50.1%を国内財源, 49.9%は海外からの資金によってまかなわれると試算している。

NSDP の策定については, 開発パートナーがテクニカル・ワーキング・グループを通じてインプットをする。そのため, 多くのドナーはNSDP を対カンボジア援助政策の主軸と位置付けている。

#### 2-2-4 産業開発政策 2015-2025

産業開発政策(IDP)はカンボジア政府が2016年に発表したものであり, 2030年に上中所得国入りするために産業開発政策に焦点を絞って各セクターの政策改善重点項目とアクション・プランを提示したものである。

具体的には数値目標として, ①GDP 比生産業(第二次産業)を2013年の24.1%から2025年に30%に拡大させる。②繊維・靴製品以外の工業製品の輸出をGDP比1%(2013年)から15%(2025年)に拡大させ, 農業関連製品の輸出をGDP比7.9%(2013年)から12%(2025年)に拡大させる。③中小企業の企業登録率を2010年時点の水準(小企業は37%, 中企業は72%)から2025年にはそれぞれ80%, 95%に拡大させ, 企業における財務諸表の整備率を2010年の水準(小企業で4%, 中企業で24%)から2025年にはそれぞれ50%, 70%に拡大させる。

これらの数値目標を達成するため, 4つの政策の柱を掲げている。第1に, 海外直接投資(FDI)を誘致し, 国内の民間投資を促進すること。それにより, 輸出拡大や技

術移転を図ること。第2に、中小企業を近代化し、開発すること。特に農業関連産業において、国内外の企業の連携を強化し、技術移転を図ること、また、企業登録を促進すること。第3に、投資環境を改善するため、競争市場を確保するための法整備を行うこと。また、市場に関する情報の開示や、取引費用の削減を図ること。第4に、人的資源の開発との調整を行うこと。技能訓練、土地管理、都市化、開発計画をインフラの整備とともに促進すること。具体的には、運輸・交通、情報技術、電気、安全な水供給、またそれを支える公共サービス、社会サービス、金融サービスを拡充すること。

## 2-3 援助協調・ドナーの援助動向

### 2-3-1 援助協調の枠組み

カンボジアでは 2004 年よりカンボジア開発評議会(CDC)を中心とした援助協調が行われている。CDC は二国間・国際機関を通じた援助協調の最高意思決定機関であり、議長はフン・セン首相自らが務める。その下部組織として、テクニカル・ワーキング・グループ(TWG)が 20 の分野に分かれて、組織化されている。TWC の議長は各省庁の大臣または大臣級閣僚が務め、リード国・機関がドナーの援助協調を調整する役割を担う。日本は、インフラ・地域統合、ジェンダーでリード国となっている。

CDC は主として、無償資金協力・技術協力の窓口の役割を果たす一方、計画省がセクター別 ODA 配分の指針となる NSDP 及び 3 年間の公共投資プログラム (PIP) のとりまとめ主管、経済財政省が借款の窓口及び計画省からのインプット及びマクロ経済政策に基づき、公共投資プログラムを実施するための資金需要を見極めるといふ役割分担である。

援助協調については、2005 年位までは世銀を中心として活発に行われていた。しかし、2011～2013 年の世銀による援助の凍結(「2-3-4(2)」参照)、援助協調に熱心であった英国の援助が 2014 年以降実質的に停止したこと、その穴を埋めるような中国の支援拡大により、援助協調の実態は徐々に非活発化ないし形骸化していった。実質上の議論が行われず、現に、有名無実化している TWG も少なくない。

表 2-12 TWG 一覧

	リード国・機関
1. 農業・水	FAO, IFAD
2. 地方分権・権限移譲	EU, ADB
3. 教育	UNESCO
4. 水産業	EU
5. 社会保護・食料保障・栄養	USAID, UNICEF
6. 森林改革	(空席)
7. ジェンダー	UNDP, JICA
8. 健康	WHO
9. HIV/AIDS	USAID
10. インフラ・地域統合	JICA

11. 土地	(空席)
12. 法整備・司法改革	OHCHR
13. 地雷	UNDP
14. 援助協調	UNDP, Sweden
15. 計画・貧困削減	UN, World Bank
16. 民間開発	ADB
17. 行政改革	World Bank
18. 公共財政管理	World Bank
19. 農村給水・衛生	UNICEF
20. 気候変動	(空席)

出所: CDC ホームページ<sup>13</sup>

注:「20.」TWG は新設されたが空席のままのもの

### 2-3-2 援助総額の動向

CDC の ODA データベースにもとづく分析によると、2007 年以降の援助量総額は 2012 年まで継続的に増加し、2013 年以降は微減しているが、2015 年時点で 1,343 百万米ドルに達する。国家予算の約半分に相当する額が ODA として提供されていることになる。2006 年には 80%を占めていたグラントの割合が 2016 年には 60%に減少し、代わって中国、日本、韓国、アジア開発銀行 (ADB) からの借款が増加する傾向にある。(援助スキーム別 ODA 額の推移については、図 3-10 参照)

<sup>13</sup> [http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/joint\\_TWG/joint\\_TWG.htm](http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/joint_TWG/joint_TWG.htm) (2017 年 12 月 19 日)

表 2-13 各国別援助支出実績(単位:百万米ドル)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
									推定値	%
<b>国連機関</b>										
全プログラムの分配額	98.6	118.8	148.9	114	89.5	88.1	93.2	98.3	83.7	6.2
全自己資金支出額	58.3	73.2	101.8	73.9	56.5	53.7	48.6	52.5	46.1	3.4
世界銀行	47.5	41.7	60.4	56.9	73.8	66	35.5	50.6	17.6	1.3
国際通貨基金	0.9	.	.	.	.	.	.	.	.	0
アジア開発銀行	69.4	145.7	89.4	75.4	126.9	82	171.4	129.8	133	9.9
GAVIアライアンス	.	.	1.7	3.6	6.7	4.9	10.7	2.5	18.9	1.4
グローバル・ファンド	21.1	38.6	46.5	61.2	60.2	20.1	45.4	54.6	33.3	2.5
<b>小計: 国連および多国間組織</b>	<b>197.1</b>	<b>299.2</b>	<b>299.7</b>	<b>270.9</b>	<b>324.1</b>	<b>226.8</b>	<b>311.6</b>	<b>290</b>	<b>249</b>	<b>18.5</b>
<b>欧州連合</b>										
欧州委員会	44	48.4	49.4	32.9	61	41.6	36.6	70.6	57	4.2
ベルギー	7.2	2.8	4.8	2.2	2.1	0.1	0.4	.	.	0
チェコ	.	.	.	.	.	.	1	1.1	1.2	0.1
デンマーク	9.8	10.6	13.8	15.7	5.7	4.9	.	.	.	0
フィンランド	5.2	9	6	6.7	6.9	4.4	5.4	4.4	.	0
フランス	21.7	29.8	25.4	22.4	19.5	24.8	17.8	62.6	46.1	3.4
ドイツ	20.7	36.6	27.9	35.3	43.7	44.6	34.3	28.9	25.8	1.9
アイルランド	.	.	0.7	0.7	0.7	0.3	1.2	0.7	0.6	0
オランダ	0.1	2.2	0.7	1.1	0.1	0	.	.	.	0
スペイン	3.5	6.1	16.6	26.3	33.6	8.8	4.1	1.6	.	0
スウェーデン	17.3	15.9	22.8	24.7	28.6	30.2	33.8	41.1	25.3	1.9
イギリス	23.7	29.6	32.6	24.7	34.2	28.2	13.7	0.1	0.2	0
<b>小計: EUパートナー</b>	<b>153.2</b>	<b>190.9</b>	<b>200.7</b>	<b>192.7</b>	<b>236.1</b>	<b>187.9</b>	<b>148.3</b>	<b>210.9</b>	<b>156.3</b>	<b>12</b>
<b>その他の二国間贈与</b>										
オーストラリア	29.6	49.1	47.8	63.4	78.2	79.5	59.3	66.2	45.1	3.4
カナダ	12.6	11.5	16.7	12.8	18.5	20.5	11.8	4.5	3.8	0.3
中国	92.4	95.4	114.7	154.1	332	460.7	436.6	343	348.8	26
日本	117.2	126.4	134	140	114.4	172.3	130.8	111.4	135	10.1
ニュージーランド	4.5	2.8	2.3	5.2	4.4	3.8	3.2	6	3.5	0.3
韓国	31.3	33	15.8	35.2	45.3	46.2	50.1	77.9	55.9	4.2
スイス	3.6	3.9	3	3.1	4.5	4.3	7.8	11.8	13.1	1
アメリカ	58.1	55.7	56.9	63.3	64.4	85	93.5	90.9	105.1	7.8
<b>小計: その他</b>	<b>349.4</b>	<b>377.6</b>	<b>391.3</b>	<b>477.1</b>	<b>661.8</b>	<b>872.3</b>	<b>793.1</b>	<b>711.8</b>	<b>710.2</b>	<b>53</b>
NGO (コア・ファンド)	77.7	110.8	108.5	165	200.7	212.3	225.9	231.3	227.5	16.9
<b>総合計</b>	<b>777.5</b>	<b>978.5</b>	<b>1000.2</b>	<b>1105.8</b>	<b>1422.6</b>	<b>1499.2</b>	<b>1478.9</b>	<b>1444.1</b>	<b>1343</b>	<b>100</b>

出所: CDC (2016), "Development Cooperation and Partnership Report"

セクター別の支援状況としては、交通インフラ部門が全体の支出額の 21.4%(2015年)を占め、最大のシェアを占める一方、保健(14.3%, 同年)、教育(12.6%, 同年)、農業(12.4%, 同年)などの社会開発・農村開発に関係の深い分野への支援も大きい。

表 2-14 セクター別支援状況(単位:百万米ドル) (支出総額)

セクター	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2016	2017
									推計	%	(予測)	(予測)
<b>社会セクター</b>												
健康	107.7	136.7	161.8	211.4	206.3	203	203.9	195.7	192	14.3	146.9	61.1
教育	89.9	100.5	95.5	115.6	154.6	135.3	143.3	166.1	169.4	12.6	183	84
HIV/AIDS	42	57.9	56.3	46.4	69.4	33.5	34.7	44.1	29.1	2.2	19.5	15.7
共同体・社会福祉	56.9	51.7	54.5	58.9	138.2	136.4	81.8	86.2	100.8	7.5	46.9	13.8
<b>小計</b>	<b>295.9</b>	<b>346.8</b>	<b>368.1</b>	<b>432.3</b>	<b>567.5</b>	<b>508.2</b>	<b>463.7</b>	<b>492.1</b>	<b>491.3</b>	<b>36.6</b>	<b>396.2</b>	<b>174.6</b>
<b>経済セクター</b>												
農業	46.4	46.1	80.9	90.4	144.9	185.4	184.6	216.5	166.5	12.4	175	97.6
地方発展	68	56.8	64.4	67.8	48.6	81.3	77	93.2	54.8	4.1	51.8	34.9
製造業・鉱工業防衛	16.4	24.5	11.1	9	13.4	11.4	11.1	3	4	0.3	1.8	2.8
銀行・ビジネスサービス	15.9	44.9	12.8	30.9	73.1	4	43.8	14.3	34.3	2.6	59.7	76.8
都市計画・管理	2	4.5	16.1	10.9	2.7	11.9	0.3	11.6	12.2	0.9	18.5	23.6
<b>小計</b>	<b>148.7</b>	<b>176.8</b>	<b>185.3</b>	<b>209</b>	<b>282.7</b>	<b>294</b>	<b>316.8</b>	<b>338.6</b>	<b>271.8</b>	<b>20.3</b>	<b>306.7</b>	<b>235.7</b>
<b>インフラセクター</b>												
交通	97.4	161.9	180.3	184.7	271.2	383.6	379	309.4	287.6	21.4	219.2	196.1
水・衛生	17.2	25.5	17.3	24.4	36.1	52.3	59.3	59.2	49.7	3.7	34.8	33.3
エネルギー・電力	12.7	32.8	21.7	41.5	57.3	66.7	60.1	66.5	55.7	4.1	64.2	111.3
情報・コミュニケーション	26.3	7.1	7.5	1.8	0.2	1.3	3	10.8	12.3	0.9	1.7	0.3
<b>小計</b>	<b>153.6</b>	<b>227.3</b>	<b>226.8</b>	<b>252.4</b>	<b>364.8</b>	<b>503.9</b>	<b>501.4</b>	<b>445.9</b>	<b>405.3</b>	<b>30.1</b>	<b>319.9</b>	<b>341</b>
<b>分野横断セクター</b>												
ジェンダー	5.7	5.5	5.2	6	6.4	8.7	10	7.6	5.7	0.4	3.6	0.2
観光	2.9	5	6	4	2.2	0.8	0.7	0.5	5	0.4	8.5	7.6
環境保全	8.3	16.7	11.5	36.8	18.1	14.2	24.2	21.5	29.9	2.2	14.8	12.9
気候変動			9.1	5.3	5.9	7.3	8.8	6.8	7.1	0.5	10.1	9.3
文化・芸術	7.3	6.3	5.9	6.2	4.3	4.6	4.6	6.1	6.1	0.5	3.1	1.8
ガバナンス・行政	108	118.5	126	113.5	111.9	100.7	117.7	89.5	77.8	5.8	46.6	25.6
予算・BoP支援	36	21.9	20.5	0.3	0.3	14.8						
緊急・食料支援	1.9	16	11.1	14.8	25.5	25	19.3	24.7	14.6	1.1	0.1	0.2
<b>小計</b>	<b>179.3</b>	<b>227.4</b>	<b>219.9</b>	<b>212</b>	<b>207.5</b>	<b>193.1</b>	<b>196.9</b>	<b>167.3</b>	<b>174.7</b>	<b>13</b>	<b>167</b>	<b>163.2</b>
その他	9.2	37.5	24.6	25.1	32.9	17.9	11.6	10.6	28.5	2.1	80.2	105.7
<b>総計</b>	<b>777.5</b>	<b>978.3</b>	<b>1000.1</b>	<b>1105.7</b>	<b>1422.5</b>	<b>1499.2</b>	<b>1478.8</b>	<b>1443.9</b>	<b>1343.1</b>	<b>100</b>	<b>1189.9</b>	<b>914.5</b>

出所: CDC (2016), "Development Cooperation and Partnership Report"

### 2-3-3 二国間援助の動向

#### (1) 中国

中国とカンボジアは、近年政治・経済関係を密接にし、中国のカンボジアにおける影響力はあらゆる分野で台頭している。CDC のデータベースによると、2002 年には年 5 百万米ドルであった中国からの ODA は、2010 年には 154 百万米ドルを超え、以降日本を超えるトップ・ドナーになっている。中国からの ODA の 9 割以上がインフラ分野を中心とした低金利借款(金利 2~3%のタイド・ローン<sup>14</sup>(返済期間(猶予)15~20(5~7)年))である。重点支援分野は、道路など経済インフラである。

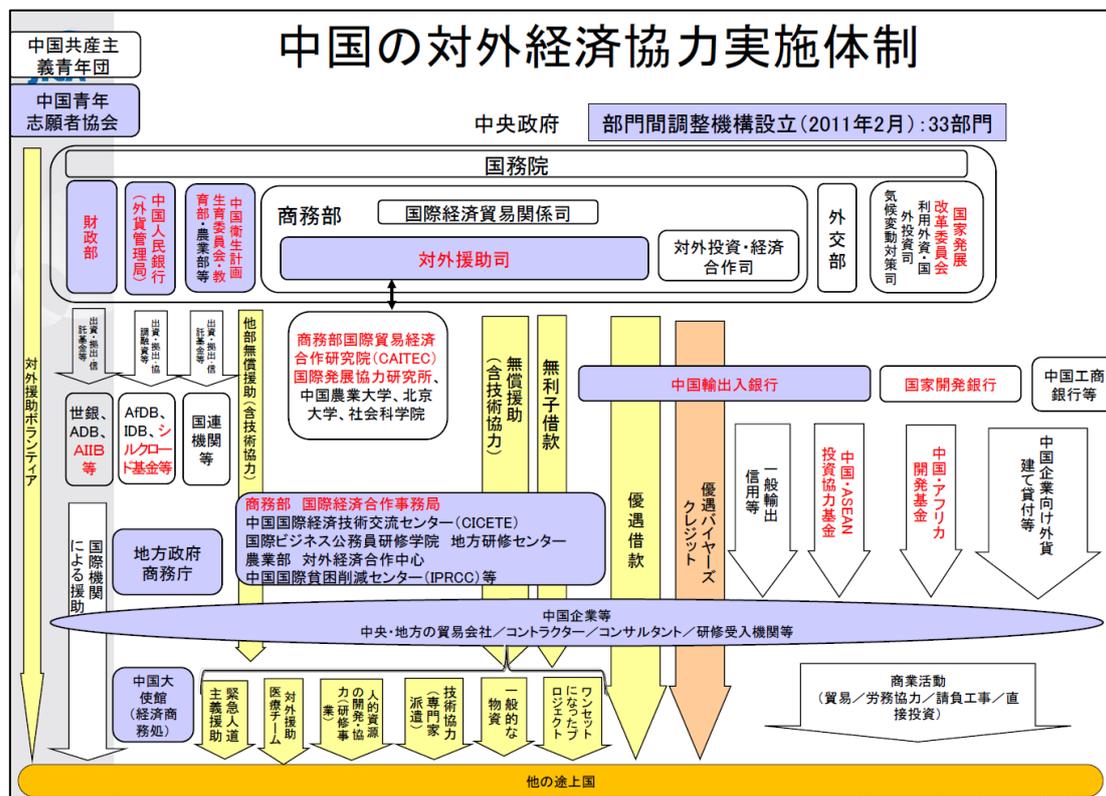
中国の対外経済協力は、商務部の対外援助司を通じて実施される無償援助・技術協力及び無利子借款と、中国輸出入銀行を通じて実施される優遇借款などにより実施されている。中国の ODA 政策は商務部及び共産党の影響力が強いとされ、中国の国益、特に経済的利益を反映したものとなっている。中国輸銀<sup>15</sup>は、1994 年に設立、国務院の指導下におかれている。主な役割は中国の工業製品の輸出、中国企

<sup>14</sup> 調達先を資金供与国に限定した借款。アンタイド・ローンと対比される。

<sup>15</sup> 中国輸銀ホームページ、[http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index\\_617.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html) (2017 年 12 月 19 日)

業の海外進出の促進及び国際経済協力の分野に及ぶ。ADB を始めとする国際金融機関や、各国の輸出入銀行とも連携し、協調融資を行うことも多い。2012 年には、世界 159 か国のうち 1,280 の銀行と提携した。なお、融資実行に関する社会環境ガイドラインなどのガイドラインは公表されていない。

図 2-5 中国の対外経済協力実施体制



出所: 北野(2015)「中国の対外援助の現状」

中国開銀<sup>16</sup>は、国内外の開発事業に融資する国有銀行であり、輸銀同様、国务院の指導下におかれている。主な融資分野はインフラ、基幹産業、新興部門、及び海外進出する中国ビジネスへの融資、開発金融である。公表されているガイドラインとして、リスク・アセスメントの方法、融資手続きなどであり、国有銀行でありながら「健全な銀行」を目指すとしている。

2012 年、中国開銀は、カンボジアに対して、農業・運輸・採鉱・観光・社会開発に関する「提言」<sup>17</sup>を行っている。それによると、鉱業及び関連産業促進の可能性のある「北部経済ベルト」と、沿岸産業、港湾開発、貿易、加工業、観光による開発可能性のある「南部経済ベルト」の開発を優先すべきであり、それら地域同士及び国外を結ぶ運輸ネットワークの構築を推奨している。近年の中国政府による「一帯一路」政策も、

<sup>16</sup> 中国開銀ホームページ、<http://www.cdb.com.cn/English/> (2017 年 12 月 19 日)

<sup>17</sup> JICA (2014)「国別分析ペーパー カンボジア」(45 ページ)。

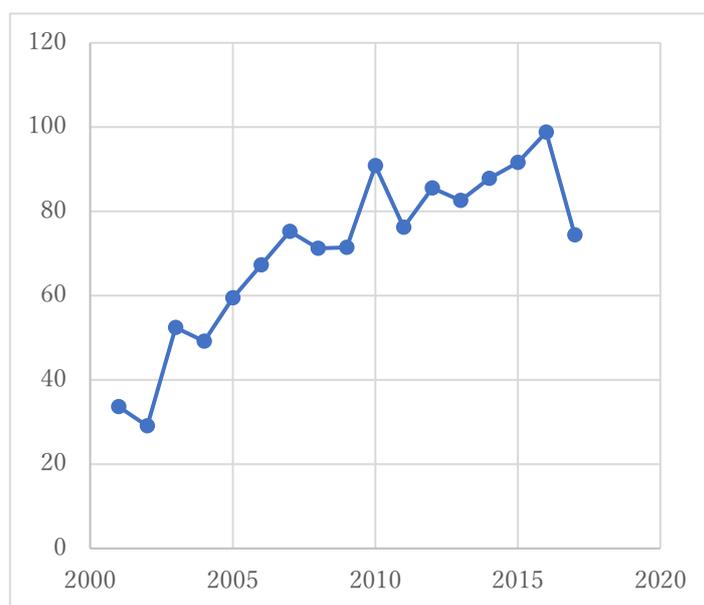
この提言と符号しており、中国のカンボジア援助の戦略的側面といえる。

最大の援助国となった中国は、支援事業や手続きについては原則として公表しておらず、また既存の援助協調の枠組みからは距離を置いているため、従来のドナーにとっては対話が困難な相手となっている。もっとも、一部のドナーは中国との案件協力を進めようとしている例もあり、日本としてはそれらの動きを注視しながら、戦略的に中国との対話あるいは連携への努力を続けていくことになると思われる。

## (2) 米国

米国による対カンボジア援助は、米国国際開発庁(USAID)によるものが中心である。財源は USAID によるもの、国務省によるものなどがあるが、実施機関としては USAID を通じて NGO が実施する 5 百万米ドル以下の小規模案件が大半である。オバマ政権時代には、カンボジア国内の土地・人権問題、表現の自由、選挙の公正性にしばしば懸念を表明し、また、中国がトップ・ドナーとしてカンボジアに影響力を行使していることを背景に、米国との政治的関係は対立的にとらえられ、また、米国の影響下にある世銀も米国との関係に影響を受け、カンボジアにおいては相対的にプレゼンスが低い。

図 2-6 USAID による対カンボジア・ディスバース額推移



出所: USAID ホームページ<sup>18</sup>

<sup>18</sup> <https://explorer.usaid.gov/data.html#tab-data-download> (2017 年 12 月 19 日)

表 2-15 USAID を通じた対カンボジア主要プロジェクト

供与年	プロジェクト名	供与額
2015	Helping Address Rural Vulnerabilities and Ecosystem Stability (HARVEST)	5.82
2015	Administrative costs	4.56
2015	Helping Address Rural Vulnerabilities and Ecosystem Stability (HARVEST)	4.28
2015	HIV/AIDS Flagship	4.14
2015	Control and Prevention of Malaria (CAP-Malaria)	2.58
2015	Challenge Tuberculosis (TB)	2.29
2015	Supporting Forests and Biodiversity (SFB) Project	2.00
2015	Supporting Forests and Biodiversity (SFB) Project	2.00
2015	Quality Health Services	1.89
2015	HIV/AIDS	1.23
2015	Administrative costs	1.23
2015	Social Health Protection (SHP)	1.15
2015	Development Innovation Ventures (DIV) Annual Program Statement	1.11
2015	Empowering Marginalized Communities	1.10
2015	Quality Health Services	1.07
2015	Social Health Protection (SHP)	1.05
2016	HIV/AIDS Flagship	4.63
2016	Administrative costs	4.08
2016	Supporting Forests and Biodiversity (SFB) Project	3.80
2016	Supporting Forests and Biodiversity (SFB) Project	2.82
2016	Quality Health Services	2.64
2016	Quality Health Services	2.58
2016	Counter Trafficking in Persons Program	1.94
2016	Challenge Tuberculosis (TB)	1.90
2016	NOURISH	1.85
2016	Development Innovation Ventures (DIV) Annual Program Statement	1.80
2016	NOURISH	1.63
2016	Control and Prevention of Malaria (CAP-Malaria)	1.63
2016	Clean Productive Environment	1.50
2016	HIV/AIDS	1.38
2016	Helping Address Rural Vulnerabilities and Ecosystem Stability (HARVEST)	1.31
2016	Helping Address Rural Vulnerabilities and Ecosystem Stability (HARVEST)	1.21
2016	Cambodian Civil Society Strengthening Project	1.14
2016	Cambodian Civil Society Strengthening Project	1.12

出所: USAID ホームページ

注: 約束額ベース。2014 年以前ないしは 2017 年のプロジェクト情報も入手しているが、案件数が多いため、掲載の年度に限定した

開発分野の援助のうち、約 5 割は保健分野である。オバマ政権下で策定された USAID の国別援助 5 か年計画(2014~2019)では、カンボジア支援の主軸となるセクターは民主化支援、保健、食糧安全・栄養(農業、気候変動対応や森林保全を含

む)。現トランプ政権下で 2017 年 8 月に任命されたグリーン USAID 長官は下院議員時代に、ブッシュ政権下でミレニアム挑戦会計(MCA)の策定にも制定したこともあり、対カンボジア支援についても MCA を通じた支援を開始していく可能性はある。

### (3) 韓国

韓国の ODA は技術協力を担当する韓国国際協力団(KOICA)と借款を担当する経済開発協力基金(EDCF)により実施されている。韓国のカンボジアに対する開発支援は、1997 年に両国が外交関係を修復させてから急速に増加し、2015 年には二国間援助で中国、日本、米国に次いで第 4 位のドナーとなっている。

カンボジアに対しては、KOICA は 1991 年以降、ODA を供与している。1991～2017 年までに、KOICA のカンボジアに対する累積支援額は 37 技術協力プロジェクト、225 百万米ドルに及ぶ。517 名の協力隊員を送り出し、また 2,716 名の研修員を受け入れている。2003 年にプノンペン事務所を開設し、カンボジアの NSDP による重点分野に沿った技術支援を中心に行っている。

表 2-16 KOICA による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束額ベース)

供与年	スキーム	プロジェクト名	金額
2012	技術協力	Establishment of Cambodia's Information and Communication Technology(ICT) Master Plan	2.0
2014	技術協力	Cambodia Health Sector Support Program	5.0
2014	技術協力	The Project for Securities Market Development in Cambodia	2.5
2014	技術協力	Feasibility Study on Waterway Improvement for Port Logistics Development in Cambodia	5.5
2014	技術協力	Self-Supporting Rural Development Project with Saemaul Undong's Participatory Approach	8.0
2015	技術協力	The Enhancement of National Retail Payment System of Cambodia	8.0
2015	技術協力	Conservation and Restoration Project of Preah Pithu Temple Group in Angkor Complex	4.0
2016	技術協力	Project for Quality Improvement and Innovation of Kampong Cham National School of Agriculture (KCNSA) Based on Saemaul-Undong	2.0
2017	技術協力	Global Health Security Agenda (GHSA) project in Cambodia	3.0

出所: KOICA ホームページ<sup>19</sup>

EDCF のカンボジアに対する累積供与額は 22 件 765 百万米ドル(2017 年末現在)で、韓国にとっては 4 番目の援助供与実績があり、日本の円借款の累積コミット額 22 計 1,401 億円(2017 年末現在)に届く勢いである。カンボジアを重点国の一つとしてとらえていることがわかる。

プロジェクトとしては、ダム建設、国道整備、下水処理施設などインフラものが目立つ一方、ジェンダーなどのソフト分野への融資も行われている。EDCF の借款条件は

<sup>19</sup> <http://www.koicacambodia.org/about-koica/koica-cambodia-office/> (2017 年 12 月 19 日)

円借款と近く、利率 0.01%、返済期間 40 年、うち据え置き 15 年となっている。韓国は 2010 年に OECD の開発援助委員会 (DAC) に加盟し、以降国際標準化の流れで借款のアンタイド化やガイドラインの順守を求められていくことになる。

なお、JICA と KOICA は定期的に事務所間協議を開催し、情報交換・連携可能性の検討を行っている。

表 2-17 EDCF の対外援助累計額(約束額ベース)

国	コミット額 (A+B)	借款(A)				海外投融資(B)		
	百万ウォン	供与数	百万ウォン	百万ドル	割合 (%)	供与数	百万ウォン	百万ドル
ベトナム	2,984,519	66	2,984,519	2,618.50	19.1%	-	-	-
バングラデシュ	1,372,304	24	1,372,304	1,215.11	8.8%	-	-	-
フィリピン	1,039,893	19	1,039,275	950.16	6.6%	1	618	0.86
カンボジア	863,265	22	863,265	765.68	5.5%	-	-	-
スリランカ	844,738	27	844,738	771.07	5.4%	-	-	-
インドネシア	643,845	19	642,867	599.90	4.1%	1	978	1.28
ミャンマー	642,649	12	642,649	584.71	4.1%	-	-	-
タンザニア	608,045	12	608,045	545.10	3.9%	-	-	-
ウズベキスタン	573,538	11	573,538	509.20	3.7%	-	-	-
ラオス	536,562	14	536,562	463.18	3.4%	-	-	-

出所: EDCF ホームページ

表 2-18 EDCF による対カンボジア援助(単位:百万米ドル)(約束額ベース)

供与年	スキーム	プロジェクト名	金額
2012	借款	Sala Ta Orn Dam Development Project	36.65
2013	借款	Dauntri Dam Development Project	46.70
2014	借款	National Road No.2 and No.22 Improvement Project	56.10
2014	借款	Rural Roads Improvement Project II	41.00
2014	借款	Upgrading of National Road No.48 Project	67.43
2016	借款	Irrigation Development and Flood Mitigation Project in Banteay Meanchey Province	85.10
2016	借款	Financial Accessibility Enhancement Project for Gender Equality in Cambodia	2.50
2016	借款	Sewerage System Development in Ta Khmau Town Project	63.89
2017	借款	Improvement of NR No.21 Project - Supplementary Loan	11.58

出所: EDCF ホームページ

#### (4)ヨーロッパ諸国

欧州共同体 (EU) 加盟国全体の合計支出額は、200 百万米ドル前後で推移(うち EU 代表部は 40~60 百万米ドル)し、主要なドナー・グループである。個々の EU 加盟国のうち、一定の支援額を供与して続けているのが金額の多い順に、フランス(2015 年統計で 46.1 百万米ドル)、ドイツ(同 25.8 百万米ドル)、スウェーデン(25.3 百万米ドル)である。

フランス開発庁 (AFD) は 1993 年にカンボジアに事務所を開設してから無償支援を実施してきたが、2010 年以降は借款を増額してきた。2013 年からはさらに新たなス

キームとして、商業銀行の融資保証を開始した。

表 2-19 AFD による対カンボジア ODA プロジェクト(約束額ベース)

供与年	セクター	スキーム	金額(ユーロ)
2012	水力発電	無償	1,100,851
2012	マイクロファイナンス	無償	800,000
2013	農業	無償	1,000,000
2013	農業(米)	無償	1,000,000
2013	刑務所	無償	192,467
2013	農業(米)	無償	2,500,000
2014	農業	借款	1,000,000
2014	農業	無償	4,000,000
2014	農業	借款	20,000,000
2014	映画	無償	1,500,000
2015	教育	無償	289,663
2015	水力発電	無償	1,300,000
2015	給水	借款	30,000,000
2015	水力発電	無償	229,877
2015	出力	無償	598,560
2015	水力発電	無償	1,000,000
2015	水力発電	無償	170,712
2015	水力発電	無償	800,000
2015	水力発電	無償	800,000
2016	環境	無償	375,000
2016	農業	無償	550,000
2016	給水	無償	900,000
2016	刑務所	無償	276,340
2016	教育	無償	330,000
2017	環境	無償	22,750,000
2017	教育	無償	1,500,000
2017	人材育成(観光業)	借款	11,000,000

出所: AFD ホームページ<sup>20</sup>

注: PROPARGO を通じた融資は除く

<sup>20</sup> [https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd/export/?disjunctive.pays\\_de\\_realisation&q=cambodge](https://opendata.afd.fr/explore/dataset/donnees-aide-au-developpement-afd/export/?disjunctive.pays_de_realisation&q=cambodge) (2017年12月19日)

また、AFD は政府以外の組織としてプノンペン水道公社に対して直接融資を行うほか、子会社の海外経済協力新興会社(PROPARCO)を通じた融資として、カンボジア縫製製造協会、農業関連産業組合、プノンペン空港建設などに使用されている。JICA とは定期的に事務所会合を行っており、「ニロート浄水場建設案件」(2009 年 3 月調印, 2013 年 6 月竣工)で協調融資が行われた。

## 2-3-4 国際機関を通じた援助の動向

### (1) アジア開発銀行(ADB)

ADB は、2015 年の支出額(133 百万米ドル)に基づく、中国・日本に次ぐ第3位のドナーと位置付けられ、国際機関の中ではトップ・ドナーである。2010 年以降、世銀がカンボジア政府との関係を悪化させたこともあり、ADB は援助協調における調整役としての役割を果たすことが期待されている。

ADB による対カンボジア援助は国別パートナーシップ戦略(CPS)(2014~2018)及びそれに基づく国別実施ビジネスプラン(COBP)(2016~2018)に基づき実施され、カンボジア政府による NSDP と歩調を合わせ整合性を取ることを目指している。開発の目標として、成長、雇用、衡平、効率を掲げ、具体的なセクター別重点課題としては、①農業と自然資源(生産性向上、多様化、商業化)、②教育(質の向上、教員訓練)、③公共部門管理(地方行政官のキャパシティ・ビルディング、財政管理)、④交通・運輸(貿易の促進、地域・世界経済との統合)、⑤水・都市インフラ・サービス(2025 年までの安全な水・衛生の達成)、⑥金融(民間企業を活用した効率的金融)と挙げている。また、官民連携(PPP)を強化し、資金源の多角化を図る方針である。

JICA はカンボジアにおいて ADB と定期的にセクターレベル、案件レベルでの対話を密に行っている。協調融資案件として、「メコン地域電力ネットワーク整備事業(カンボジア成長回廊)」(円借款, 2007 年)がある。

表 2-20 ADB による対カンボジア援助 (単位:百万米ドル)(約束額ベース)

供与年	案件名	供与額
2014	Urban Water Supply Project	34
2014	Greater Mekong Subregion Tourism Infrastructure for Inclusive Growth Project	18
2014	Third Financial Sector Program	15
2014	Technical and Vocational Education and Training Sector Development Program	45
2014	Rural Roads Improvement Project II	54
2015	Second Greater Mekong Subregion Corridor Towns Development Project	33
2015	Integrated Urban Environmental Management in the Tonle Sap Basin Project	47
2015	Uplands Irrigation and Water Resources Management Sector Project	60
2016	Inclusive Financial Sector Development Program	40
2016	Strengthening Public Financial Management Program	30
2016	Upper Secondary Education Sector Development Program	45
2016	Decentralized Public Service and Financial Management Sector	35

	Development Program	
2017	Provincial Water Supply and Sanitation Project	109
2017	Road Network Improvement Project	70

出所: ADB ホームページ<sup>21</sup>

## (2) 世界銀行(世銀)

世銀はプノンペンのボンカック湖周辺開発に伴う住民の強制退去問題に対する制裁として、2011年1月の借款締結をもって以降新規借款を凍結<sup>22</sup>した。しかし、2012年の世銀副総裁の来訪をきっかけに、2013年4月に新規借款が再開した。

2015年にはカンボジア側のステークホルダーを含めた政策協議を重ね、対カンボジア援助戦略(CES)を策定した。内容としては、カンボジア政府のNSDP(2014~2018)に即した支援戦略を世銀として実施することの合意である。実際の支援事業の重点は下表に掲載したように、道路インフラ、公共財政改革、教育、保健セクター、水資源などである。

表 2-21 凍結解除後の世銀による対カンボジア援助 (単位:百万米ドル)(約束額ベース)

供与年	プロジェクト名	供与額
2013	AFSF - Asia - Cambodia - AMRET	0.73
2013	Additional Financing for the Second Health Sector Support Project	13.45
2013	Cambodia PFM Modernization Project	12.00
2014	Cambodia Trade Development Support Program - Additional Financing	3.10
2014	Cambodia Global Partnership for Education Second Education Support Project	38.50
2014	Cambodia Second Health Sector Support Program-Additional Financing 2	12.70
2014	Cambodia Cash Transfer Pilot Focused on Maternal and Child Health and Nutrition Project	0.80
2015	Cambodia PFMMP-Additional Financing P151984	7.50
2015	Voice and Action: Social Accountability for Improved Service Delivery	4.90
2015	Third Additional Financing for Second Health Sector Support Program	12.14
2015	Enhancement of Poverty Analysis Capacity	0.35
2016	Mekong Integrated Water Resources Management Project- Phase III	15.00
2016	KH - Road Asset Management Project II	60.00
2016	KH-Land Allocation for Social and Economic Development Project II	25.06
2016	Cambodia Health Equity and Quality Improvement Project (H-EQIP)	30.00
2016	Early Childhood Care and Development for Floating Villages Project	3.00
2017	KH - Livelihood Enhancement and Association of the Poor Project (LEAP)	20.17
2017	Secondary Education Improvement Project	40.00
2017	Cambodia Southeast Asia Disaster Risk Management Project	60.00

出所: 世銀ホームページ<sup>23</sup>

<sup>21</sup> <https://www.adb.org/projects/country/cam/type/sovereign-public-1069?page=1> (2017年12月20日)

<sup>22</sup> ただし、既往案件については続行したため、支出額ベースでの支援額は新規借款停止以降も続いた。

<sup>23</sup> [http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode\\_exact=KH](http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=KH) (2017年12月19日)

### (3) 欧州共同体 (EU)

EU 代表部については、近年は年 40～60 百万米ドルで援助を行っている。欧州開発協力戦略 (EDCS) (2014～2018) によれば、EU の対カンボジア支援の重点分野は、①農業及び天然資源管理、②基礎教育・スキル開発、③ガバナンス・行政改革(特に公共財政管理・地方分権、選挙、司法改革)である。

さらに、民主主義・人権の問題についても、2015 年には「人権と民主主義に関するアクション・プラン」を策定し、EU による支援の中心軸としている。カンボジアにとっては機微な問題も含むものである。

2017 年 11 月に決定された野党の解散命令については、EU としては「カンボジアの憲法でうたわれた多元主義と民主主義からのあきらかな後退」<sup>24</sup>であると非難しつつも、直ちに援助凍結などの手段を講じず、しばらく様子を見守るとしている。

表 2-22 NGO による対カンボジア支援実績推移(支出総額ベース)

セクター	2013			2014			2015		
	DPs	NGOのみ	合計	DPs	NGOのみ	合計	DPs	NGOのみ	合計
保健	28.4	72.1	100.6	22.1	75.1	97.1	31.3	74.3	105.6
教育	8.4	52.8	61.2	5.3	58.3	63.6	5.4	55.1	60.5
地域福祉	0.3	55.2	55.6	3.9	51.3	55.2	2.8	52.5	55.3
地方発展	4.4	20.6	25	6.3	20.4	26.7	2	25.9	27.9
農業	9.4	6.8	16.2	15.9	5.9	21.8	12.5	4.2	16.7
HIV/AIDS	5.9	6.2	12.1	10.3	7	17.3	9.1	4.9	14
環境	13.5	6.2	19.7	8.8	7.2	16	17.5	5.8	23.3
ガバナンス	17.6	2.9	20.5	20.6	2.4	23	16.6	1.6	18.2
その他	5.2	2.9	8.1	3.5	3.7	7.4	3.7	3.6	7.3
<b>合計</b>	<b>93.1</b>	<b>225.7</b>	<b>319</b>	<b>96.7</b>	<b>231.3</b>	<b>328.1</b>	<b>100.9</b>	<b>227.9</b>	<b>328.8</b>

出所: CDC (2016), "Development Cooperation and Partnership Report"

#### 2-3-5 非政府組織 (NGO) を通じた援助の動向

カンボジアは、NGO を通じた援助が 2015 年統計で 328.8 百万米ドルに上り ODA 全体の2割超である。それは、World Vision, Plan International, CARE などの世界規模の NGO や日系の有力な Japan Relief for Cambodia などが大規模なファンド・レイジングを行って事業展開していることもあるが、USAID を始めとする二国間開発機関が、こうした有力 NGO を通じた援助を実施していることにも起因している。

NGO による支援分野としては、保健、教育、コミュニティ、農村支援が大きな比重を占めている。一方、二国間開発機関(なかでも大きな比重を占める USAID からの NGO 経由支援)は保健、農業、ガバナンス分野における支援により大きな比重を占めている。

<sup>24</sup> [https://eeas.europa.eu/delegations/cambodia/37658/speech-commissioner-karmenu-vella-european-parliament-urgency-debate-banning-opposition\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/cambodia/37658/speech-commissioner-karmenu-vella-european-parliament-urgency-debate-banning-opposition_en) (2017 年 12 月 20 日)

## 2-4 日本の対カンボジア援助動向

### 2-4-1 対カンボジア援助政策の概要

日本の対カンボジア援助は 1959 年にまでさかのぼる。しかし、1975 年以降の内戦の激化により二国間の経済協力が停止された。経済協力が再開されたのは、1991 年のパリ和平合意以降、日本初の PKO 派遣、国連カンボジア暫定機構を(UNTAC)を通じた総選挙への支援、クメール・ルージュ裁判への支援、地雷除去など、平和構築を始めとする分野を皮切りにすそ野を拡大させてきた。さらに、カンボジアは日・メコン地域パートナーシップを重視する日本政府の方針としても重要な国と位置づけられる。この点と関連し、日本とカンボジアは 2007 年に「投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とカンボジア王国との間の協定」を締結し、日系企業のカンボジア及び GMS 諸国への投資を後押しするきっかけになった。

こうした観点から、カンボジアに対する日本の援助の基本方針は、「着実かつ持続可能な経済成長と均衡のとれた開発」を目標に、カンボジア政府が掲げる「四辺形戦略」を基盤とする同国の開発目標達成を支援し、ASEAN 統合、連結性の強化、域内の格差是正を図るとともに、人間の安全保障及び環境の持続可能性を確保することである。これは、これまでのカンボジア国別開発協力方針(2002 年、2012 年、2017 年)でも一貫した援助の基本方針である。

2017 年 7 月に対カンボジア王国「国別開発協力方針」<sup>25</sup>が発表された。同協力方針によれば、従来のカンボジアの開発方針である「開発目標(「四辺形戦略」,「国家戦略開発計画」(NSDP),「産業開発政策」(IDP)など)」を引き続き支援することを掲げている。また、2012 年に策定されたカンボジア国別援助方針以降の支援をレビューし、これまで「経済基盤の強化」、「社会開発の促進」及び「ガバナンスの強化」を重点分野とした援助を行ってきており、一定の成果が現れている、と総括している。

また、今後の同国に対する支援では、これまでの成果を踏まえ、経済社会基盤の更なる強化を促す。具体的には、同国が目指す 2030 年までの高中所得国入りの実現に向け、より高いレベルでのインフラ整備、次世代の人材育成などに着手することを「大目標」としている。また、人間の安全保障の実現を念頭におき、都市部と地方部の格差やプノンペンにおける都市問題の深刻化などの解決を図る。カンボジアの社会全般に求められる課題として、引き続き、法の支配の確立を始めとするガバナンスの強化に取り組む、としている。

これらの大目標の実現のための重点分野(中目標)として、以下の点を掲げている。ここでは、2012 年の(旧)開発援助方針と対比させながら、その概要を述べる。

#### (1) 産業振興支援(旧方針「経済基盤の強化」におおむね対応)

地域の連結性強化と産業振興の観点から、ハード及びソフト両面における物流網

<sup>25</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072231.pdf> (2017 年 8 月 8 日)

(道路, 港湾, 税関など)の強化, 投資環境の整備, 産業振興に不可欠なエネルギーの安定供給, 産業人材の育成に取り組む。同時に, フード・バリューチェーン構築の重要性を認識しつつ, 地方部における主要産業である農業振興に取り組む。

(2)生活の質向上(旧方針「社会開発の促進」におおむね対応)

国民生活の質向上の観点から, 上下水道, 排水, 電力(無電化地域の縮小), 都市交通(都市鉄道, バス, 車両登録)など都市生活環境整備に資する分野での支援を行う。また, ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)達成にむけた保健医療・社会保障分野における取組を推進する。

(3)ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現(旧方針「ガバナンスの強化」におおむね対応)

中・長期的な視点に立ち, ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現を目指すべく, 行政機構の組織強化, 公務員の能力強化を通じた行政サービスの質の向上, 民法・民事訴訟法等に関する法制度整備・法曹人材の育成, 選挙改革などの民主主義の更なる定着に向けた取組や, 環境管理への取組, 地雷・不発弾対策<sup>26</sup>などの支援を行う。

さらに, 留意事項として(1)地域の連結性強化(「南部経済回廊」, 「日メコン連結性イニシアティブ」など), 「質の高いインフラ」(ハード+ソフト), 産業人材育成など日本が重視するメコン地域に対する取組を促進する。(2)市民社会との連携, 官民連携, 自治体連携による開発協力の推進及び日系企業の投資促進を図る, としている。

2-4-2 対カンボジア援助の実績

日本の対カンボジア援助実績は累計で, 無償資金協力(1,885.12 億円), 円借款(1,056.8 億円), 技術協力(786.65 億円)。円借款供与国であるにもかかわらず, 無償資金協力の案件当たりの供与規模が大きいため, 無償資金協力のシェアは引き続き高い。カンボジア側としても, カンボジア側にとって供与条件のよい ODA を望んでいる。カンボジア経済は恒常的な経常収支の赤字を抱えており, できるだけ対外債務を増やしたくない意向である。

表 2-23 日本の対カンボジア援助の実績 (単位:億円)

	技術協力	無償資金協力	円借款
2005	49.57	69.09	3.18
2006	43.65	65.07	29.32

<sup>26</sup> 地雷対策は旧方針では「社会開発の促進」に分類されていた。

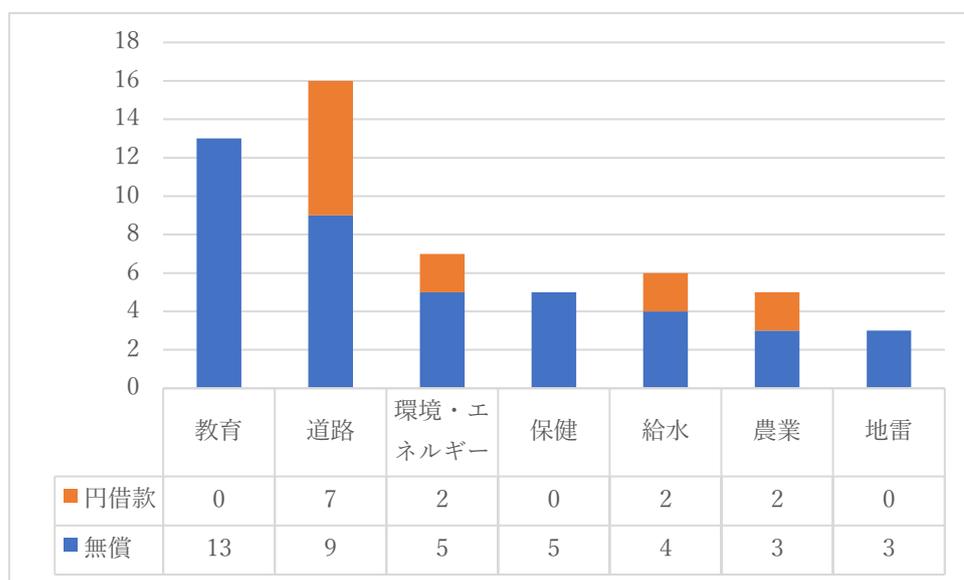
2007	41.75	68.92	46.51
2008	46.10	53.11	35.13
2009	47.42	106.67	71.76
2010	43.68	107.52	0.00
2011	42.67	73.36	114.30
2012	37.09	78.11	0.00
2013	39.40	74.78	88.52
2014	39.45	88.27	368.09
2015	34.12	79.99	172.98
2016	n/a	94.84	111.36
2015年度までの累積	786.65	1,885.12	1,056.8

出所: 外務省, JICA

注: 2016年度実績は暫定値。約束額ベース。

円借款と無償資金協力をあわせたセクター別支援状況では、道路セクターが最も支援実績件数が多く、ついで教育、資源エネルギー、給水などつつづいている。

図 2-7 セクター別支援状況 (単位: 件数)

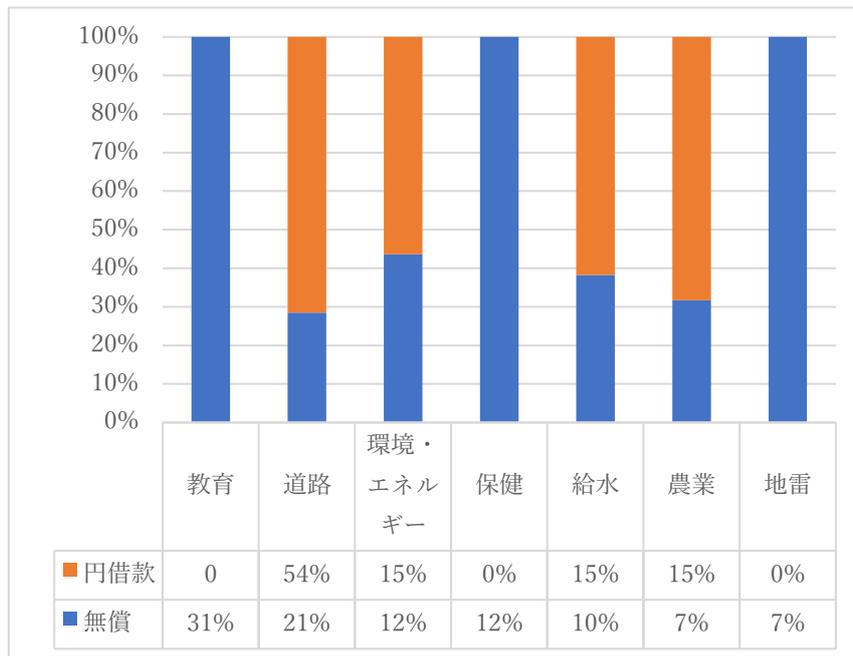


出所: 評価チーム作成

注: 技術協力案件は除く

一方、スキーム別にみた場合には、円借款は収益性の高い経済基盤への援助、すなわち道路、農業、給水、資源・エネルギーに絞った援助をおこなっており、無償資金協力が社会開発部門への援助を行うなど、一定の棲み分けがなされていることがわかる。

図 2-8 セクター別支援状況と無償・有償による支援割合(単位: %)



出所: 評価チーム作成

次に、援助スキームごとに評価対象案件期間における具体的な案件をリストアップしたのが次の3つの表である。今回の評価調査ではこれら全ての案件を詳細に検討することはできないが、開発の視点からの評価(結果の有効性)を検証する際に、可能な限り直近に終了した案件をサンプル的に抽出しつつ評価の材料とする。

表 2-24 円借款リスト(2006~2017年に供与された案件)

供与年	案件名	セクター
2009	ニロート上水道整備事業	都市給水
2009	シハヌークヴィル港多目的ターミナル整備事業	全国交通
2011	トンレサップ西部流域灌漑施設改修事業	農業開発
2012	シェムリアップ上水道拡張事業	都市給水
2013	国道5号線改修事業(バットンバン-シソポン間)	地方交通
2014	国道5号線改修事業(プレッククダム-スレアマアム間)(I)	国際交通
2014	プノンペン首都圏送配電網拡張整備事業	エネルギー供給
2014	プノンペン南西部灌漑・排水施設改修・改良事業	農業開発
2015	国道5号線改修事業(スレアマアム-バットンバン間及びシソポン-ポイペト間)(第一期)	国際交通
2015	プノンペン首都圏送配電網拡張整備事業(フェーズ2)(第一期)	エネルギー供給
2016	国道5号線改修事業(プレッククダム-スレアマアム間)(第二期)	全国交通

2017	シハヌークヴィル港新コンテナターミナル整備事業	国際交通
2017	国道5号線整備事業(ハットンバン-シソポン間)(第二期)	国際交通

出所: JICAナレッジサイト

表 2-25 無償資金協力案件リスト(2006~2017年に供与された案件)

供与年	案件名	セクター
2006	モンドルキリ州小水力地方電化計画	地方電化
2006	国道一号線改修計画(2期)	全国交通
2009	国道一号線改修計画(3期)	全国交通
2009	コンポンチャム州メモット郡村落飲料水供給計画	地方給水
2009	ローレンチェリー頭首工改修計画	農業開発
2009	ローレンチェリー頭首工改修計画(詳細設計)	農業開発
2009	国道一号線改修計画(3期)	全国交通
2009	海洋養殖開発センター建設計画	水産増養殖
2009	第5次地雷除去活動機材整備計画	地雷
2009	第3次プノンペン市小学校建設計画	初等教育
2009	感染症対策強化計画	予防接種
2010	ネアックルン橋梁建設計画/同計画(詳細設計)	全国交通
2010	人材育成奨学計画	高等教育
2010	メコン森林保護地域の越境生物多様性保全計画(ITTO連携)	生物多様性保全
2010	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	再生可能エネルギー
2011	第三次プノンペン市洪水防御・排水改善計画	治水
2011	人材育成奨学計画	高等教育
2011	カンボジア工科大学地圏資源・地質工学部教育機材整備計画	高等教育
2011	地方州都における配水管改修及び拡張計画	都市給水
2011	貧困農民支援	貧困削減
2011	第六次地雷除去活動機材整備計画	地雷
2012	洪水対策支援計画	治水
2012	人材育成奨学計画	高等教育
2012	国立、市及び州病院医療機材整備計画	保健医療
2013	シハヌーク州病院整備計画	保健医療
2013	ラタナキリ州小水力発電所建設・改修計画	エネルギー供給
2013	人材育成奨学計画	高等教育

2013	カンボジア工科大学施設機材整備計画	高等教育
2013	アンコールワット西参道修復機材整備計画	文化
2013	コンポンチャム及びバットバン上水道拡張計画	都市給水
2014	国道一号線都心区間改修計画	全国交通
2014	国道一号線改修計画	全国交通
2014	人材育成奨学計画	高等教育
2014	プノンペン前期中等教育施設拡張計画	前期中等教育
2014	国立母子保健センター拡張計画	保健医療
2015	スバイリエン州病院改善計画	保健医療
2015	プノンペン交通管制システム整備計画	全国交通
2015	カンポット上水道拡張計画	都市給水
2015	人材育成奨学計画	高等教育
2016	南部経済回廊配電網整備計画	エネルギー供給
2016	プノンペン公共バス交通改善計画	都市交通
2016	第七次地雷除去活動機材整備計画	地雷
2016	人材育成奨学計画(H28)	高等教育
2016	チュルイ・チョンパー橋改修計画	都市交通
2017	第四次プノンペン洪水防御・排水改善計画	治水
2017	第4次プノンペン洪水防御・排水改善計画(詳細設計)	エネルギー供給
2017	洪水多発地域における緊急橋梁架け替え計画	治水
2017	人材育成奨学計画(3年型)(H29)	高等教育
2017	人材育成奨学計画(H29)	高等教育
2017	バットバン州病院改善計画	保健医療

出所: JICAナレッジサイト

表 2-26 技術協力案件リスト(2006~2017年に供与された案件)

供与年	案件名	セクター
2006	航空気象の緊急リハビリと改善プロジェクト	気象
2006	バットバン農村地域振興開発計画プロジェクト	農村開発
2006	プノンペン市都市環境改善プロジェクト	一般廃棄物
2006	灌漑技術センタープロジェクトフェーズ2	農業開発
2007	弁護士会司法支援プロジェクト	法・司法
2007	国税局人材育成プロジェクトフェーズ2	金融
2007	地方行政能力向上プロジェクト	地方行政

2007	情報通信技術者育成プロジェクト(インストラクタ養成コース)	その他
2007	プノンペン市都市交通改善プロジェクト	都市交通
2007	北東州地域開発能力向上計画プロジェクト	地方行政
2007	水道事業人材育成プロジェクトフェーズ2	都市給水
2007	薬物対策プロジェクト	公共安全
2007	地域における母子保健サービス向上プロジェクト	母子保健
2007	政府統計能力向上計画フェーズ2	統計
2008	モンドルキリ州小水力地方電化計画の運営・維持管理プロジェクト	再生可能エネルギー
2008	理科教育改善計画プロジェクト	後期中等教育
2008	裁判官・検察官養成校民事教育改善プロジェクトフェーズ2	法・司法
2008	人間の安全保障実現化のための CMAC 機能強化プロジェクト	情報通信技術
2008	法制度整備プロジェクトフェーズ3	法・司法
2008	国家 ICT 開発庁における ICT 管理能力向上プロジェクト	情報通信技術
2009	建設の品質管理強化プロジェクト	全国交通
2009	流域灌漑管理及び開発能力改善プロジェクト(TSC3)	灌漑・排水
2009	カンボジア日本人材開発センタープロジェクトフェーズ2	その他民間セクター
2009	農業資材(化学肥料および農薬)品質管理能力向上プロジェクト	農業政策・制度
2009	レファラル病院における医療機材管理強化プロジェクト	保健医療システム
2010	ジェンダー主流化プロジェクトフェーズ2	ジェンダーと開発
2010	医療技術者育成システム強化プロジェクト	保健医療システム
2010	助産能力強化を通じた母子保健改善プロジェクト	母子保健
2010	住民移転のための環境社会配慮能力強化プロジェクト	その他運輸交通
2010	生産性向上に重点を置いたパイロット中小企業支援プロジェクト	中小企業育成・裾野産業育成
2010	トンレサップ西部地域農業生産性向上プロジェクト	稲作・その他穀物, 根茎作物
2010	政府統計能力向上プロジェクトフェーズ3	統計
2010	地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト	地方行政
2010	全国結核有病率調査を中心とした結核対策能力強化プロジェクト	結核
2011	租税総局能力強化プロジェクト	財政(歳入)
2011	REDD+戦略政策実施支援プロジェクト	持続的森林管理
2011	カンボジア工科大学教育能力向上プロジェクト	高等教育
2011	淡水養殖改善・普及プロジェクトフェーズ2	水産増養殖
2012	水道事業人材育成プロジェクト・フェーズ3	都市給水

2012	民法・民事訴訟法普及プロジェクト	法・司法
2013	前期中等理科教育のための教師用指導書開発プロジェクト	前期中等教育
2013	中小企業支援体制の戦略的強化プロジェクト	中小企業育成・裾野産業育成
2013	電子海図策定支援プロジェクト	港湾インフラ
2013	送変電システム運営能力強化プロジェクト	貿易投資環境
2014	カンボジア日本人材開発センタービジネス人材育成・交流拠点機能強化プロジェクト	その他民間セクター開発
2014	鉱物資源にかかる行政能力向上プロジェクト	鉱業
2014	ビジネスを志向したモデル農協構築プロジェクト	(旧)農業開発
2015	租税総局能力強化プロジェクトフェーズ2	財政(歳入)
2015	産業界のニーズに応えるための職業訓練の質向上プロジェクト	職業訓練・産業技術教育
2015	道路・橋梁の維持管理能力強化プロジェクト	全国交通
2016	海水魚種苗生産技術向上プロジェクト	(旧)水産増養殖
2016	分娩時及び新生児期を中心とした母子継続ケア改善プロジェクト	母子保健
2016	車両登録・車検制度の行政制度改革プロジェクト	運輸交通行政
2017	種子生産・普及プロジェクト	(旧)農業開発
2017	地方行政強化のための研修運営能力向上プロジェクト	地方行政
2017	女性の経済的エンパワーメントのためのジェンダー主流化プロジェクト	ジェンダーと開発
2017	プノンペン公共バス運営改善プロジェクト	都市交通
2017	環境影響評価(EIA)を含む環境公害管理能力向上プロジェクト	環境行政一般
2017	民法・民事訴訟法運用改善プロジェクト	法・司法
2017	教員養成大学設立のための基盤構築プロジェクト	初等教育

出所: JICAナレッジサイト

### 第3章 開発の視点からの評価

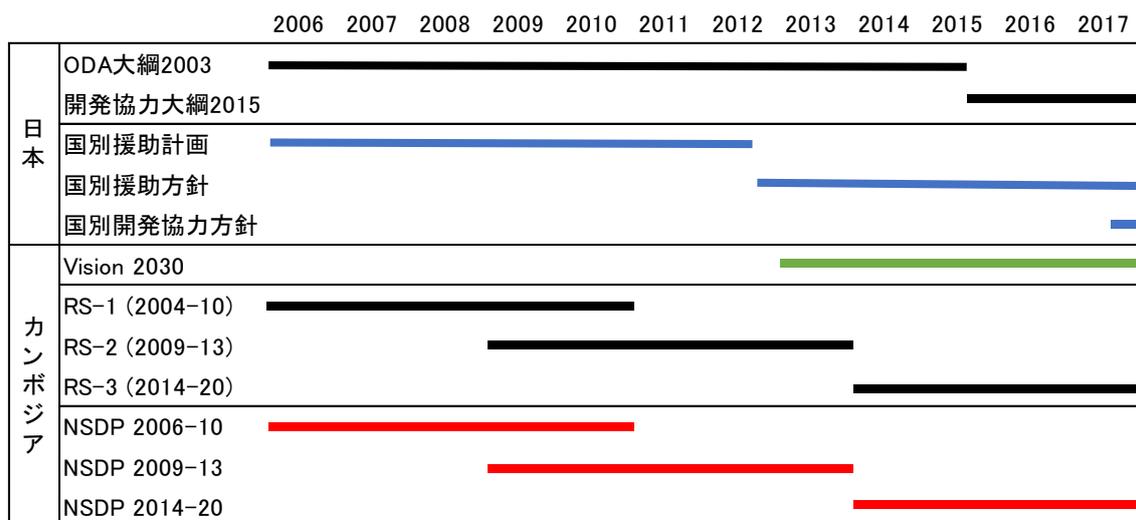
#### 3-1 政策の妥当性

本節では、日本の対カンボジア援助政策の妥当性の評価を目的として、「対カンボジア王国 国別開発協力方針」に基づく目標体系図(図 1-1)に示した日本の対カンボジア援助政策を対象とし、(1)カンボジアの開発ニーズ(開発計画)、(2)日本の開発上位政策、及び(3)国際的な優先課題との整合性を検証する。また、日本の対カンボジア援助政策が、(4)他ドナーによる支援動向と整合・補完し、(5)日本の比較優位性を発揮しているかについて検証を行う。なお、客観性を担保するため、整合性は文言上の一致・不一致によってのみ評価する形式審査を重視する。

##### 3-1-1 カンボジアの開発ニーズとの整合性

カンボジアの主要な開発計画として、(1)四辺形戦略(RS)、(2)国家戦略開発計画(NSDP)を取りあげ、日本の対カンボジア援助政策との整合性を検証する。日本の対カンボジア王国開発協力方針及び RS、NSDP の対象期間は下図のとおりである。

図 3-1 日本の対カンボジア援助政策とカンボジアの開発計画



出所: 評価チーム作成

既述のとおり、カンボジア政府は、2012年に、国家の長期開発ビジョンである「カンボジア・ビジョン 2030」を策定した。その中で、当面の経済成長目標として年平均7%台の経済成長率を維持しつつ、2030年までに高中所得国、2050年までに高所得国入りすることを目指すものである。この政策文書の位置づけとしては、カンボジアの長期ビジョンとして、5か年計画であるRSないしNSDPの上位政策として位置づけられるものの、うたわれている内容は「ダイナミックな政治制度、経済開発と公正な社会に基づく国家繁栄」という大枠のビジョンを示し、その達成のための道筋として「持続的包括的グリーン成長」「組織体制及びガバナンスの強化」「公平・公正かつ調和のと

れた社会」「国家アイデンティティの伸長」を掲げるものであり、開発ニーズというより目指すべき将来像ないし国家指導原理の色彩が強い。

したがって、開発ニーズを反映する政策文書としては、従来の5か年計画、すなわちRS ないし NSDP が現実の開発ニーズを反映したもといえ、本節でもこれらについて扱うこととする。

#### (1) RS との整合性

カンボジア政府は、2004 年に最初の RS を策定して以来、2009 年と 2014 年に RS-2, RS-3 と更新している。もともと、核となる戦略的目標である「グッド・ガバナンス」(汚職対策, 司法改革, 行政改革, 国軍改革)は一貫しており, ①農業セクターの強化, ②ハード・インフラストラクチャー開発, ③民間セクターと雇用, ④能力育成と人材開発を「四辺形」をなす優先分野としている点もこれまでの RS を踏襲している。

一方、日本の対カンボジア国別援助計画(2002 年)においては、「持続的な経済成長及び貧困削減」を大目標とし、重点分野として、(1)持続的な経済成長と安定した社会の実現((i) 5つの改革支援(行政改革, 財政改革, 兵員削減, 自然資源管理, 社会セクター改革)とグッド・ガバナンス, (ii) 社会・経済インフラ整備推進と経済振興のための環境整備, (iii) 農業・農村開発と農業生産性向上, (iv) 対人地雷問題への包括的支援), (2)社会的弱者支援((i) 教育, (ii) 医療分野, (iii) 上水道整備), (3)グローバルイシューへの対応((i) 環境保全, (ii) 薬物対策), (4)ASEAN 諸国との格差是正のための支援((i) メコン地域開発, (ii) IT 支援)としている。

2002 年当時は、カンボジアの「貧困削減戦略文書」(PRSP)に相当する、「国家貧困削減戦略」(NPRS)を、上位計画である「社会開発5か年計画 II」(SEDPII) (2001~2005 年)の具体的なアクション・プランとして位置づけられていた。このことから、当時の国別援助計画も、「貧困削減」の色彩が濃いものとなっていた。しかしながら、RS で核となる「グッド・ガバナンス」については、2002 年の国別援助計画でも重点分野となっており、かつ農業、インフラ、教育(人材開発)についても重視していた。ただし、当時は官民連携(PPP)、ビー・オー・ティ(BOT)方式などの民間セクターと連動した開発という考え方はカンボジア内外でも有力ではなかったことから、2002 年当時の国別援助計画ではふれられていなかった。

2012 年に改訂された対カンボジア国別援助方針では、「着実かつ持続可能な経済成長と均衡の取れた開発」を大目標とし、2002 年の方針では色濃く打ち出された「貧困削減」の色彩が薄れ、経済成長を中心軸としつつ、それが着実で持続可能であること(環境などに配慮していること)、また、均衡がとれていること(貧困層も経済成長に裨益できること、都市・農村の地域格差が是正されること)をという表現に進化している。さらに、重点分野として、(1)経済基盤の強化(経済インフラの整備, 民間セクターの強化, 農業・農村開発), (2)社会開発の促進(上下水道インフラの整備, 保健医療の充実, 教育の質の改善, 対人地雷除去), (3)ガバナンスの強化を掲げており、

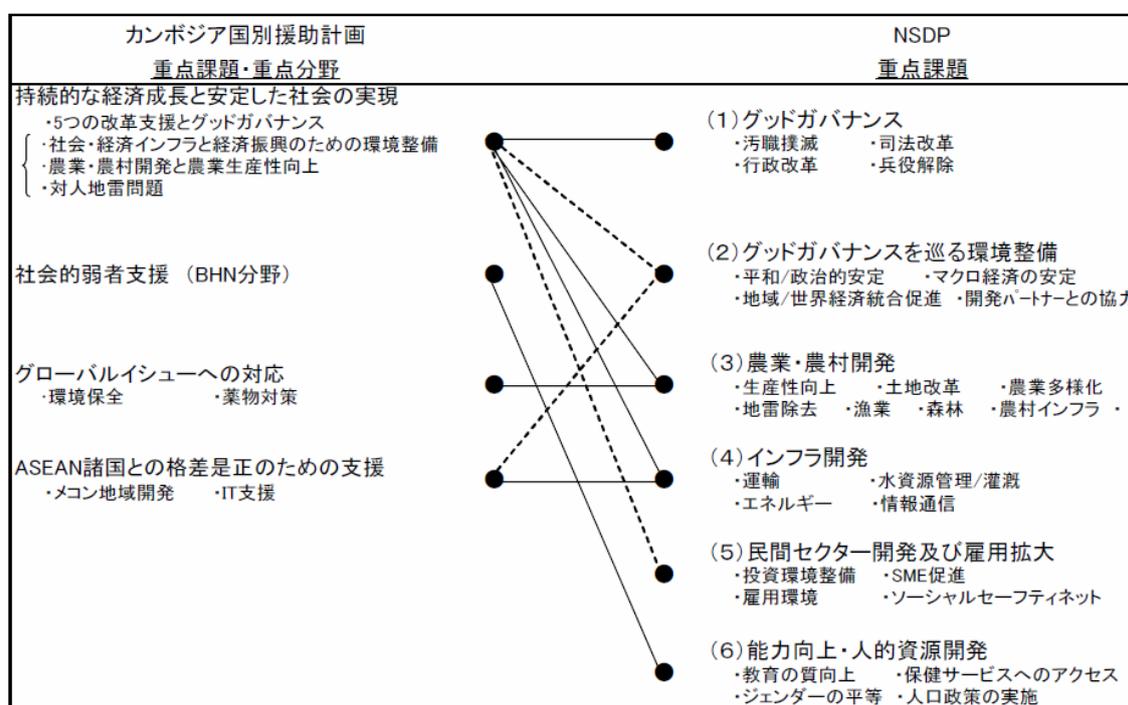
よりカンボジアの RS ないし NSDP に寄り添った内容となっている。現に、留意事項として、NSDP が改訂された場合に、「必要に応じ援助方針の見直しをおこなう」としていることから、そのことが裏付けられているといえる。

一方、2017 年の国別開発協力方針では、「2030 年までの高中所得国入りの実現に向けた経済社会基盤のさらなる強化を支援」するとして、「カンボジア・ビジョン 2030」ないし RS-3 の上位目標により整合性を持っている。

## (2) NSDP との整合性

NSDP(2006～2010)においては、上位目標は当時の開発論の中心命題と考えられていた、「貧困削減」を設定し、成長、雇用、公正、効率性のための「四辺形戦略」を基に、6 つの重点課題(「グッド・ガバナンス」「グッド・ガバナンスを巡る環境整備」「農業・農村開発」「インフラ開発」「民間セクター開発及び雇用拡大」「能力向上・人的資源拡大」)を設置している。当時の援助計画と NSDP については、おおむね対応しているが、NSDP で重点課題とされた「グッド・ガバナンスを巡る環境整備」や「民間セクター開発及び雇用拡大」において、少なくとも文言上は対応していない分野が見られた。

図 3-2 カンボジア国別援助計画(2002)と NSDP(2006～2010)の対応



出所：外務省「カンボジア国別援助評価報告書」(2006)

注：点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す

2009年に更新された NSDP(2009~2013)はリーマンショックを受けた世界的不況を打開する方策として RS-2 が策定されたことを受けて行われたものである。重点課題の項目は、NSDP(2006~2010)と同一である。したがって、国別援助計画(2002)との整合性は変わらない。

一方、国別援助方針(2012)については、「ガバナンスの強化」が重点項目として追加されたことから、NSDP の「グッド・ガバナンス」への支援との整合性が高まった。もっとも、NSDP が掲げる「国軍改革」については、ODA の対象外であるため国別援助方針は対応していないが日本の政策としては妥当である。また、国別援助計画(2002)と比較して、ASEAN 諸国への支援という色彩、ないしは、貧困削減・弱者支援の文言が明記されなくなったため、「RS 実行上の環境整備」のうち、「地域・世界経済統合促進」「開発パートナーとの協力」は対応していない。ただし、留意事項で配慮しているので、全体として整合性が中程度と判断した。また、「民間部門開発と雇用」では、民間部門強化については、国別援助方針(2012)の「経済基盤の強化」と対応する一方、「雇用促進と労働条件」「ソーシャル・セーフティ・ネット」についての対応はないため、この項目も全体として整合性が低いと判断した。

対応がもっとも顕著になされている分野は「フィジカルインフラのリハビリと建設」である。カンボジア側が重視するインフラ分野に対して日本の開発協力方針が対応しているということである。「IT 開発」の対応はされていないが、それ以外の小項目である「交通インフラのリハビリと建設」「水資源管理と灌漑」「エネルギー部門開発」について対応がなされている。IT については採算部門であり、ODA 以外での対応が適切な場合もあるため、日本の対応としては妥当であったといえる。

また、「農業開発」、「能力向上と人的資源開発」、「土地改革」、「森林改革」など政治的に機微な部門については、カンボジア側としては NSDP の重要項目として掲げる一方で、国別援助方針(2012)では踏み込んだ記載をしていないため、これらの分野については十分な対応がなされていないと判断した。また、教育・保健の分野については、おおむね整合性が高いが、「ジェンダー」「人口政策」を対象とした政策は日本の方針としては必ずしも明示がないため、政策的な対応がないと判断した。以上の理由により、「農業開発」と「能力向上と人的資源開発」についてのカンボジア側の開発ニーズとの整合性は中程度であるといえる。

また、ガバナンス分野については、日本としては「司法改革」「行政改革」分野において援助方針として明確に示している一方、機微な「汚職撲滅」については、あえてカンボジア側の政策に対応させていない分野であるとも考えられる。しかし、欧米を中心とするドナーがこうした機微なガバナンス分野にも踏み込んだ支援をしている中で、日本のみが避けることはドナー社会に対して説明が難しいと考えられるので、整合性は中程度であると判断した。

図 3-3 カンボジア国別援助方針(2012)と NSDP(2009~2013)の対応

国別援助方針(2012)	NSDP (2009-2013)
<b>1.経済基盤の強化</b> ・経済インフラの整備 ・民間セクターの強化 ・農業・農村開発	<b>1.グッド・ガバナンス(±)</b> ・汚職撲滅 ・司法改革 ・行政改革 <del>・国軍改革</del>
<b>2.社会開発の促進</b> ・上下水道インフラの整備 ・保健医療の充実 ・教育の質の改善 ・対人地雷除去	<b>2.RS 実行上の環境整備(±)</b> ・平和/政治的安定 ・マクロ経済の安定と金融 <del>・地域・世界経済統合促進</del> ・開発パートナーとの協力
<b>3.ガバナンスの強化</b>	<b>3.農業開発(±)</b> ・生産性向上と多様化 ・主地改革と地雷除去 ・漁業改革 <del>・森林改革</del>
留意事項 ・NSDP に沿った見直しが必要● ・開発パートナーとの調整・分担● ・グリーン・メコンに向けた 10 年● (環境と経済成長の両立)	<b>4.フィジカルインフラのリハビリと建設(+)</b> ・交通インフラのリハビリと建設 ・水資源管理と灌漑 ・エネルギー部門開発 ・IT 開発
	<b>5.民間部門開発と雇用(-)</b> ・民間部門強化と投資促進 <del>・雇用促進と労働条件</del> ・中小企業の促進 ・ソーシャル・セーフティ・ネット
	<b>6.能力向上と人的資源開発(±)</b> ・教育の質強化 ・健康セクターの強化 ・ジェンダー政策 ・人口政策の実施

出所：評価チーム作成

注：点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す。取消線は対応がない部門，プラスは項目全体として対応している分野，マイナスはしていない分野，プラス・マイナスはどちらとも言えない分野

NSDP(2014~2020)については、重点項目の表題には変更がなかったものの、小項目の表現が一部変更された。例えば、「地域・世界経済統合促進」が「地域・世界経済統合促進深化」になり、「漁業改革」「森林改革」が「天然管理資源」に吸収され、「地雷除去」が切り離され「不発弾除去」と合併したり、「雇用促進・労働条件」の項目が「労働市場の開発」に言い換えられたり、「教育の質」に「科学技術訓練」が追加されたり、「ソーシャル・セーフティ・ネット」が「社会保障制度」に言い換えられたりした点である。これらの変化は、カンボジア政府としては上位計画であるビジョン 2030 や RS において 2030 年までに、高中所得国になることを目指して新たな角度からの政策を打ち出したことと関連していると思われる。

これらの変更により、国別援助方針のうち、従来は「農業開発」と「能力向上と人的資源開発」が中程度の整合性であったところ、より整合性が高まったといえる。特に、留意事項で述べられていた「環境と経済成長の両立」については、「天然管理資源」との整合性が高まったといえる。よって、NSDP(2014~2020)は国別援助方針(2012)により整合的である。

図 3-4 カンボジア国別援助方針(2012)と NSDP(2014~2020)の対応

国別援助方針(2012)	NSDP (2014-2020)
<b>1.経済基盤の強化</b> ・経済インフラの整備 ・民間セクターの強化 ・農業・農村開発	<b>1.グッド・ガバナンス(±)</b> ・汚職撲滅 ・司法改革 ・行政改革 <del>・国軍改革</del>
<b>2.社会開発の促進</b> ・上下水道インフラの整備 ・保健医療の充実 ・教育の質の改善 ・対人地雷除去	<b>2.RS 実行上の環境整備(±)</b> ・平和/政治的安定 ・マクロ経済の安定と金融と環境 ・開発パートナーとの協力 地域 <del>・世界経済統合</del> <u>深化</u>
<b>3.ガバナンスの強化</b>	<b>3.農業開発(+)</b> ・生産性向上・多様化・ <u>商業化</u> <del>・牧畜と園芸作物促進</del> ・土地改革と地雷・不発弾除去 <u>・天然資源管理</u>
留意事項 ・NSDP に沿った見直しが必要● ・開発パートナーとの調整・分担● ・グリーン・メコンに向けた 10 年 (環境と経済成長の両立)	<b>4.フィジカルインフラのリハビリと建設(+)</b> ・交通インフラのリハビリと建設 ・水資源管理と灌漑 ・エネルギー部門開発 <del>・IT 開発</del>
	<b>5.民間部門開発と雇用(-)</b> ・民間部門強化と投資促進 ・中小企業の促進 <del>・労働市場の発展</del> <del>・金融部門の発展</del>
	<b>6.能力向上と人的資源開発(+)</b> ・教育の質強化と <u>科学技術訓練</u> ・健康 <u>栄養</u> の強化 <del>・社会保護制度</del> ・ジェンダーと人口政策の実施

出所：評価チーム作成

注：点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す。取消線は対応がない部門，プラスは項目全体として対応している分野，マイナスはしていない分野。小項目の太字下線は NSDP(2009-2013)から新たに追加，表現変更されたもの。

一方、国別開発協力方針(2017)は、基本方針としてカンボジア RS-3 ないし NSDP(2014~2020)の大目標とより整合的な「2030 年までの高中所得国入りの実現に向けた経済社会基盤の更なる強化を支援」することとしている。また、重点分野(中目標)として、「産業振興支援」「生活の質向上」「ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現」を設定している。

このうち、「ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現」は国別援助方針踏み込んで、センシティブな分野を含む「選挙改革・民主主義支援」「環境管理」を取り入れ、NSDP の「土地改革」「天然資源管理」への整合性、すなわち農業開発への整合性が高まったといえる。また、「行政組織強化」が明示されたことにより、「グッド・ガバナンス」のうち、「汚職撲滅」に対する整合性が高まったといえるので、全体として整合性を高く評価した。

以上のように、国別開発協力方針(2017)は NSDP(2014~2020)との整合性が高いといえる。

図 3-5 カンボジア国別開発協力方針(2017)と NSDP(2014~2020)の対応

国別開発協力方針(2017)	NSDP (2014-2020)
<b>1.産業振興支援</b> ・地域連結性の強化 ・ハード・ソフトの物流網 ・投資環境, エネルギー ・農業振興 <b>2.生活の質向上</b> ・上下水道, 排水・電力 ・都市交通など生活環境整備 ・UHCに向けた保健医療 ・社会保障分野への取組 <b>3.ガバナンスの強化を 通じた持続可能な社会の実現</b> ・公務員能力強化・行政組織強化 ・法制度整備・法曹人材の育成 ・ <u>選挙改革</u> ・ <u>民主主義支援</u> ・ <u>環境管理</u> ・地雷・不発弾支援 留意事項 ・地域の連結性強化 ・市民社会, 官民連携, 自治体 連携, 日系企業の投資促進	<b>1.グッド・ガバナンス(+)</b> ・汚職撲滅 ・司法改革 ・行政改革 ・ <u>国軍改革</u> <b>2.RS 実行上の環境整備(+)</b> ・平和/政治的安定 ・マクロ経済の安定と金融と環境 ・ <u>開発パートナーとの協力</u> ・ <u>地域</u> ・ <u>世界経済統合</u> <u>深化</u> <b>3.農業開発(+)</b> ・生産性向上・多様化・ <u>商業化</u> ・ <u>牧畜と園芸作物促進</u> ・土地改革と地雷・不発弾除去 ・ <u>天然資源管理</u> <b>4.フィジカルインフラのリハビリと建設(+)</b> ・交通インフラのリハビリと建設 ・水資源管理と灌漑 ・エネルギー部門開発 ・ <u>IT開発</u> <b>5.民間部門開発と雇用(+)</b> ・民間部門強化と投資促進 ・中小企業の促進 ・ <u>労働市場の発展</u> ・ <u>金融部門の発展</u> <b>6.能力向上と人的資源開発(+)</b> ・教育の質強化と <u>科学技術訓練</u> ・健康 <u>栄養</u> の強化 ・ <u>社会保護制度</u> ・ジェンダーと人口政策の実施

出所: 評価チーム作成

注: 点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す取消線は対応がない部門, プラスは項目全体として対応している分野, マイナスはしていない分野。小項目の太字下線は NSDP(2009-2013)から新たに追加, 表現変更されたもの。

### (3) IDP との整合性

IDP は 2015 年から 2025 年までの産業政策についての政策目標・数値目標を提示したものであり, 2016 年に発表されたものである。したがって, 2012 年に策定された国別援助方針との整合性を評価することはできない。そこで, 2017 年に策定された国別開発協力方針との整合性を評価する。同方針では, 「地域の連結性強化と産業振興の観点から, ハード及びソフト両面における物流網(道路・港湾・税関など)の強化, 投資環境の整備, 産業振興に不可欠なエネルギーの安定供給, 産業人材の育成に取り組む。同時に, フード・バリューチェーン構築の重要性を認識しつつ, 地方部における主要産業である農業振興に取り組む」と明記されており, IDP で掲げられた政策目標を全て網羅してあることから整合性が高い。

以上みてきたように, RS-1, RS-2, RS-3 においては, 「グッド・ガバナンス」を中心的課題とし, 「農業分野の強化」, 「インフラの復興と建設」, 「民間セクター開発と雇用創出」, 「能力構築と人材開発」の4点(四辺形)を重点課題として, その具体的な実行手段として NSDP が位置づけられてきた。国別開発協力方針(2002, 2012, 2017)

においては、改訂を重ねるごとに整合性を高めてきたといえる。また、IDPとの整合性については、2017年度の国別開発協力の改定により整合性が高まった。

よって、日本の対カンボジア援助政策とカンボジアの開発ニーズとの整合性は高く、サブ・レーティングは③である。

### 3-1-2 日本の上位政策との整合性

日本政府は、2015年2月までは「ODA大綱(2003年8月閣議決定)」及び「ODA中期政策(2005年2月閣議決定)」をODAに係る上位政策としており、現在は、「開発協力大綱(2015年2月閣議決定)」をODA上位政策としている。

対カンボジア国別援助方針(2012)は、ODA大綱・ODA中期政策を上位政策として策定され、対カンボジア国別開発協力方針(2017)は開発協力大綱を上位政策として策定されていることから、本評価ではこれらを総合して整合性を検証する。

日本の対カンボジアの援助政策の重点である、「経済基盤の強化」ないし「産業振興支援」は、ODA大綱(2003)の「持続的成長」、開発協力大綱(2015)の「質の高い成長とそれを通じた貧困削減」との整合性が高い。また、「社会開発の促進」ないし「生活の質向上」は、ODA大綱(2003)の「貧困削減」、開発協力大綱(2015)の「質の高い成長とそれを通じた貧困削減」との整合性が高い。さらに、「ガバナンスの強化」ないし「ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現」は、開発協力大綱(2015)の「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」との整合性が高い。

ODA大綱(2003)では「ガバナンス」は「政府の行政能力の向上」というレベルでの課題にとどまっていたが、開発協力大綱(2015)では、「普遍的価値の共有」という意味合いを持たせたことから、開発協力方針の「ガバナンス」関連の課題として踏み込んだ「民主主義支援」との整合性が高まったといえる。

このように、開発協力大綱は、人間の安全保障の推進や自助努力支援など、ODA大綱(2003年)の軸と変わらない部分が多くある一方、包摂的で持続可能かつ強靱な成長の実現や民間セクター・市民社会を含む多様な主体との連携促進など、世界が直面する課題の多様化・複雑化への対応が求められている。よって、2017年に改訂された国別開発協力方針は、開発協力大綱における新たな視座の反映がなされているといえる。

なお、「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」(2010)<sup>27</sup>では、国別援助方針の簡素化・合理化と事業展開計画と一体化することが提案されていたが、2012年に国別援助方針が改訂されて以降、提案された方向で進められており、開発協力方針と重点プログラム、さらに個別プロジェクトに至る「政策ピラミッド」が整合的に構築されてきている。すなわち、案件の予算化の段階で関係する「政策ピラミッド」と整合的でないプログラム・プロジェクトは排除される仕組みが構築されている。

---

<sup>27</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu\\_honbun.pdf#page=10&view=fitH](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf#page=10&view=fitH), 570 (2017年10月1日)

以上の理由により、カンボジア国別援助方針(2012)・開発協力方針(2017)は日本政府による ODA 上位政策である ODA 大綱(2003)・開発協力大綱(2015)と整合的が高く、サブ・レーティングは③である。

図 3-6 日本の上位政策との整合性

ODA 大綱(2003)	国別援助方針(2012)	国別開発協力方針(2017)	開発協力大綱(2015)
<b>1. 貧困削減</b> 教育や保健医療、水と衛生、農業、生活の質の改善	<b>1. 経済基盤の強化</b> ・経済インフラの整備 ・民間セクターの強化 ・農業・農村開発	<b>1. 産業振興支援</b> ・地域連結性の強化 ・ハード・ソフトの物流網 ・投資環境、エネルギー ・農業振興	<b>1. 質の高い成長とそれを通じた貧困削減</b> インフラ、金融、産業基盤整備、産業育成、経済政策、雇用創出、フードバリューチェーンを含む農水産業の育成、保健医療、水・衛生、格差是正、女性の能力強化等
<b>2. 持続的成長</b> インフラ整備、政策立案、制度整備、ICT、研究協力、民間経済協力の推進	<b>2. 社会開発の促進</b> ・上下水道インフラの整備 ・保健医療の充実 ・教育の質の改善 ・対人地雷除去	<b>2. 生活の質向上</b> ・上下水道、排水、電力 ・都市交通など生活環境整備 ・UHCに向けた保健医療 ・社会保障分野への取組	<b>2. 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現</b> 法制度整備、経済社会制度整備行政能力向上支援等のガバナンス支援、テロ対策等
<b>3. 地球規模の問題への取組</b> 地球規模の問題への取組 環境問題、感染症、人口、食糧、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪	<b>3. ガバナンスの強化</b> 留意事項 ・NSDPに沿った見直し ・開発パートナーとの調整 ・環境と経済成長の両立	<b>3. ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現</b> ・公務員能力強化・行政組織強化 ・法制度整備・法曹人材の育成 ・選挙改革・民主主義支援 ・環境管理・地雷・不発弾支援 留意事項 ・地域の連結性強化(メコン地域) ・市民社会、官民連携、 自治体連携、日系企業の投資促進	<b>3. 地球規模課題への取り組みを通じた持続可能で強じんな国際社会の構築</b> 気候変動対策、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ、農地および海洋における資源の持続的な利用等
<b>4. 平和の構築</b> 緊急人道支援、平和の定着や国づくり、政府の行政能力向上			

出所：評価チーム

注：点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す。矢印は上位政策との対応関係、矢印のない実線は国別援助方針(2012)・同開発方針(2017)での対応関係を示す。

### 3-1-3 国際的な優先課題との整合性

#### (1)「ASEAN 統合, 連結性の強化, 域内の格差是正」との整合性

2015年7月、「日・メコン協力のための新東京戦略 2015」(MJC2015)<sup>28</sup>が採択され, 日本とメコン地域諸国(カンボジア, ラオス, ミャンマー, タイ, ベトナム)が2015年～2018年にわたって協力するための新たな枠組みが制定された。

MJC2015の骨子は, 「1.ハード面での取組:メコン地域における産業基盤インフラの整備とハード面での連結性の強化」, 「2.ソフト面での取組:産業人材育成とソフト連結性の強化」, 「3.グリーン・メコンの実現に向けた持続可能な開発」, 「4.多様なプレーヤーとの連携」となっており, 「1.」「2.」については, 開発協力方針(2017)との対応では, 「産業振興支援」, 「生活の質向上」に重点課題レベルで整合性がある。一方, 「3.」「4.」については, 「ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現」のうち小課題である「環境管理」, また, 「留意事項」の「市民社会, 官民連携, 自治体連携, 日系企業の投資促進」と整合性がある。

MJC2015では, ガバナンス分野での協議・合意はなかったため, 国別開発協力方針の同分野の整合性は上記「環境管理」を除いて確認できないため, 整合性は低いと評価した。

図 3-7 MJC2015 との整合性

MJC2015	国別開発協力方針(2017)
<b>1.ハード面での取組:メコン地域における産業基盤インフラの整備とハード面での連結性の強化</b> 産業基盤インフラの整備 ハード連結性の強化(陸・海・空の連結性)	<b>1.産業振興支援(+)</b> ・地域連結性の強化 ・ハード・ソフトの物流網 ・投資環境, エネルギー ・農業振興
<b>2.ソフト面での取組:産業人材育成とソフト連結性の強化</b> 産業構造の高度化及び人材育成 ソフト連結性の強化(制度的連結性, 経済連結性, 人と人との連結性)	<b>2.生活の質向上(+)</b> ・上下水道, 排水・電力 ・都市交通など生活環境整備 ・UHCに向けた保健医療 ・社会保障分野への取組
<b>3.グリーン・メコンの実現に向けた持続可能な開発</b> 防災, 気候変動, 水資源管理, 鯨類を含む水産資源の保全と持続可能な利用	<b>3.ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現(-)</b> ・公務員能力強化・行政組織強化 ・法制度整備・法曹人材の育成 ・選挙改革・民主主義支援 ・環境管理 ・地雷・不発弾支援
<b>4.多様なプレーヤーとの連携</b> メコン地域諸国自身の取組との連携 国際機関・関連 NGO・民間部門との連携 関係国との連携(日米, 日中, 韓メコン協力)	<b>留意事項(+)</b> ・地域の連結性強化(メコン地域) ・市民社会, 官民連携, 自治体連携, 日系企業の投資促進

出所: 評価チーム

注: 実線は直接的な整合性あり, 点線は間接的な整合性または, 留意事項レベルでの整合性が認められるもの。プラスは対応関係が強いもの, マイナスは対応関係が弱いものをあらわす。

<sup>28</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea1/page1\\_000117.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/page1_000117.html) (2017年12月23日)

図 3-8 南北・東西・南部経済回廊



出所: 日本経済研究所(2014)

なお、大メコン河流域地域(GMS)諸国を一つの経済圏としてとらえる見方は、1992年にADBのイニシアティブにより、タイ、カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー、中国雲南省を対象として実施された協力プログラムに端を発する。GMS諸国を一つの投資・生産市場として、有機的な繋がりを形成することで、人口約4億人を擁する該当地域の成長ポテンシャルを高めるために、インフラの整備・改良を優先的に整備し、域内貿易・投資の促進、経済開発に資することを目的としている。具体的には、経済開発の基盤となる、国境を越えたハードインフラ整備(道路・通信・電力)、また、域内物流や国際貿易の円滑化・簡素化、越境交通協定(CBTA)などを含むソフト整備・実施を目指すためのプロジェクトが中心に展開されている。上記のMJC2015はこうした動きをさらに継続的に後押しするものである。

中でも重要なセクターと位置付けられる道路整備については、主要都市の国際的な連結推進のために、4つの地域経済回廊(上図)が特定されている。南北・東西・南部経済回廊の整備が優先的に行われ、ADBや二国間ドナーの協力の下、回廊を構成する既存の主要幹線道路の改修・拡張事業、また、国境を繋ぐ国際橋架橋建設などが進められてきた。

カンボジアに関係する、南部経済回廊については、ODAの支援によりカンボジア国内メコン河渡河橋(ネアックルン橋、正式名称「つばさ橋」)が2015年に完成し、これによりベトナム(ホーチミン)・カンボジア・タイ(バンコク)3か国間が開通した。カンボジア国内の日系企業の多くはタイから原材料を輸入していることから、南部経済回廊の完成は大きな飛躍のためのきっかけになったといえる。つばさ橋開通前には、フェリーでの車待ちを含め、8時間以上かかっていた、プノンペン・ホーチミン間(約210km)がつばさ橋の開通により、半分以下の時間で行けるようになった。

## (2)MDGs(CMDGs), SDGs との整合性

カンボジア政府は、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択されたMDGsを受けて、カンボジア版MDGs(CMDGs)を策定している。CMDGsはMDGsと同じ項目立てになっているが、カンボジアの実情を反映した建付けになっており、目標9については、MDGsにはない項目として「地雷、不発弾の除去と犠牲者支援」を目標として掲げている。CMDGsは、カンボジア政府の中でもNSDPの達成度を測る指標として用いられており、重視されている。また、CMDGsに掲げられた目標は、総じてMDGsに掲げられた数値目標よりも、高い目標となっており、またその大半が2015年までに達成されていると推定される。SDGsは2016年にはじまり、MDGsを受け、今後15年にわたる「持続可能な開発目標」である。

ここでは、対カンボジア国別開発協力政策とCMDGsおよびSDGsとの整合性を検討する。

表 3-1 MDGs 概要

目標 1	<b>極度の貧困と飢餓の撲滅</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2015年までに1日1.25米ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少。</li> <li>2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の水準の半数に減少。</li> </ul>
目標 2	<b>初等教育の完全普及の達成</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。</li> </ul>
目標 3	<b>ジェンダー平等推進と女性の地位向上</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。</li> </ul>
目標 4	<b>乳幼児死亡率の削減</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2015年までに5歳未満児の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する。</li> </ul>
目標 5	<b>妊産婦の健康の改善</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の水準の4分の1に削減する。</li> <li>2015年までにリプロダクティブ・ヘルスへの普遍的アクセスを実現する。</li> </ul>
目標 6	<b>HIV・エイズ、マラリア、その他の疾病のまん延の防止</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>HIV／エイズの蔓延を2015年までに食い止め、その後減少させる。</li> <li>2010年までにHIV／エイズの治療への普遍的アクセスを実現する。</li> </ul>
目標 7	<b>環境の持続可能性確保</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少</li> <li>生物多様性の損失を2010年までに確実に減少させ、その後も継続的に減少</li> <li>2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。</li> <li>2020年までに、少なくとも1億人のスラム居住者の生活を改善する。</li> </ul>
目標 8	<b>開発のためのグローバルなパートナーシップの促進</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能でかつ差別的でない貿易及び金融システムを構築後開発途上国の特別なニーズに取り組む。</li> <li>内陸開発途上国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。</li> <li>債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置を通じて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む。</li> <li>製薬会社と協力して、開発途上国において人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする。</li> <li>民間部門と協力して、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする。</li> </ul>

出所：外務省ホームページ<sup>29</sup>

<sup>29</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#mdgs\\_list](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#mdgs_list) (2017年12月24日)

表 3-2 カンボジア版 MDGs (CMDGs)

<b>目標1: 極度の貧困と飢餓の撲滅</b>	
1.1	1993年から2015年の間に国内貧困線を下回る人口の割合を19%以下にする
1.2	国内消費全体のうち、最も貧しい5分の1の人口が占める割合を11%に上げる
1.3	1993年から2015年の間に、飢餓にあえぐ人々の割合を10%以下に減らす
1.4	5歳以下の子供で低体重である割合を19%まで下げる
1.5	5歳以下の子供で低身長である割合を25%まで下げる
1.6	5歳以下の子供で痩せている割合を6%まで下げる
1.7	17歳以下の子供が働く割合を8%まで下げる
<b>目標2: 初等教育の完全普及の達成</b>	
2.1	2015年までに15-24歳人口の識字率を100%にする
2.2	2015年までに初等教育の純就学率を100%にする
2.3	2015年までに6-14歳の非就学児童をほぼ0%にする
2.4	2015年までに初等教育修了率をほぼ100%にする
2.5	2015年までに初等教育就学率のジェンダー均衡指数を0.97から1.03にする
2.6	初等教育における留年率を10%以下にする
2.7	初等教育における中退率を5%以下にする
<b>目標3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上</b>	
3.1	高等教育および第三次教育におけるジェンダー不均衡を大幅に減らす
3.2	すべての経済セクターの賃金雇用におけるジェンダー不均衡を根絶する
3.3	公的機関におけるジェンダー不均衡を根絶する
3.4	女性および子供に対するすべての形態の暴力を大幅に減らす
<b>目標4: 乳幼児死亡率の削減</b>	
4.1	1998年から2015年の間に幼児死亡率を半分にする
4.2	1998年から2015年の間に5歳以下の幼児死亡率を半分にする
4.3	2015年までに90%以上の幼児にワクチン接種をする
4.4	母乳を与えられる6カ月以下の幼児を70%まで上げる
<b>目標5: 妊産婦の健康の改善</b>	
5.1	2015年までに10万人あたりの妊産婦死亡人数を150人にする
5.2	2015年までに合計特殊出生率を3にする
5.3	2015年までに熟練助産者の立ち会う出生の比率を87%まで上げる
5.4	2015年までに産間調節メソッドを使用する既婚女性の比率を60%にする
5.5	2015年までに二人以上の熟練助産者による産前ケアを受けられる妊婦の比率を90%にする
5.6	2015年までに帝王切開を行う妊婦の比率を4%にする
<b>目標6: HIV/エイズ, マラリア, その他の疾病の蔓延の防止</b>	
6.1	HIV/AIDSの成人人口における蔓延率を0.4%に減少させる
6.2	マラリアおよびデング熱の蔓延率を人口の0.8%に減少させる
6.3	人口10万人に対する結核の感染人数を626人まで減少させる
<b>目標7: 環境の持続可能性確保</b>	
7.1	環境資源が失われている状況を逆転させる
7.2	2015年までに飲用に適した水の供給にアクセスできない人口を半分にする
7.3	土地保有権が保障されている人口を増やす
7.4	料理に木材燃料を用いている人口を52%まで減らす
<b>目標8: 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進</b>	
8.1	援助の受け取り・調整・協調の程度
8.2	経済の開放性
8.3	パートナーシップ
8.4	新しいテクノロジー(とりわけ情報テクノロジー)の便益を生み出すための私的セクターとの協力
<b>目標9: 地雷, 不発弾の除去と犠牲者支援</b>	

出所:カンボジア王国計画省

表 3-3 SDGs 概要

1	貧困をなくそう	10	人や国の不平等をなくそう
2	飢餓をゼロに	11	住み続けられるまちづくりを
3	全ての人に健康と福祉を	12	つくる責任, つかう責任
4	質の高い教育をみんなに	13	気候変動に具体的な対策を
5	ジェンダー平等を実現しよう	14	海の豊かさを守ろう
6	安全なトイレと水を世界中に	15	陸の豊かさを守ろう
7	エネルギーをみんなにそしてクリーンに	16	平和と公正を全ての人に
8	働きがいも, 経済成長も	17	パートナーシップで目標を達成しよう
9	産業と技術革新の基盤をつくろう		

出所: UNDP ホームページ<sup>30</sup>

注: 和訳も UNDP ホームページに依拠した

表 3-4 MDGs, CMDGs, SDGs との整合性

国別開発協力方針	MDGs	CMDGs	SDGs
1.産業振興支援(+) <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域連結性の強化</li> <li>・ハード・ソフトの物流網</li> <li>・投資環境, エネルギー</li> <li>・農業振興</li> </ul>	なし なし なし なし	なし なし なし なし	目標 8, 17 目標 9, 12 目標 7, 9 目標 14, 15
2.生活の質向上(+) <ul style="list-style-type: none"> <li>・上下水道, 排水・電力</li> <li>・都市交通など生活環境整備</li> <li>・UHC に向けた保健医療</li> <li>・社会保障分野への取組</li> </ul>	目標 7 なし 目標 4.5.6 なし	目標 7 なし 目標 4, 5, 6 なし	目標 6 目標 11 目標 3 目標 16
3.ガバナンスの強化を通じた持続可能な社会の実現(一) <ul style="list-style-type: none"> <li>・公務員能力強化・行政組織強化</li> <li>・法制度整備・法曹人材の育成</li> <li>・選挙改革・民主主義支援</li> <li>・環境管理</li> <li>・地雷・不発弾支援</li> </ul>	なし なし なし 目標 7 なし	なし なし なし 目標 7 目標 9	目標 16 目標 16 目標 10, 16 目標 11, 13 目標 16
留意事項(+) <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の連結性強化(メコン地域)</li> <li>・市民社会, 官民連携, 自治体連携, 日系企業の投資促進</li> </ul>	なし 目標 8	目標 8 目標 8	目標 17 目標 17

出所: 評価チーム作成

MDGs, CMDGs いずれも, 経済成長・インフラないしガバナンスについては必ずしも網羅されていないため, 国別開発協力方針との整合性は中程度である。一方で, SDGs については, これらの分野が網羅されているため, 日本の対カンボジア援助政策の重点分野がいずれかの SDGs に対応しているため, 大半の項目で整合性が高い。しかしながら, 一部の目標(1, 2, 4, 5)(貧困, 飢餓, 教育, ジェンダー)について

<sup>30</sup> <http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/sdg/post-2015-development-agenda.html> (2017年12月24日)

は、国別開発協力方針(2017)には明記されなくなった。特に、「教育」については、2012年の国別援助方針では明記されていたこと、貧困・飢餓ないしジェンダーの問題は特に農村部で解決した問題ではないことから、次回の開発協力方針においてはこれらの目標についての復活ないし明記がされることが望ましい。

以上のように、国際的な優先課題自体が2000年代初頭の「貧困削減」から2010年代以降の「経済成長と公正な分配」にシフトする中で、日本の対カンボジア開発協力・援助政策も「経済・社会インフラの整備」と「ガバナンス」にシフトしてきた。一方で、従来の貧困削減の課題はカンボジア政府の開発ニーズとして維持されてきている。このように、全体としてみれば国際的な優先課題との整合性には概ね対応しているといえるので、サブ・レーティングは③とした。

### 3-1-4 他ドナーとの関連性・日本の比較優位性

#### (1) ドナー協調の中での日本の立ち位置

2-3で援助動向を示した、主要二国間ドナー・国際機関・NGOのカンボジアに対する援助政策を取りあげ、日本の対カンボジア開発協力・援助政策が、他ドナーの支援内容と調和がとれたものが選択されているか、さらに、日本の対カンボジア開発協力・援助政策が日本の援助の比較優位性を考慮して選択されているかを検討する。

一般に、ドナー協調は、世銀が主導するケースが多いが、既述のように、世銀はプノンペンのボンカック湖周辺開発に伴う住民の強制退去問題に対する制裁として、2011年以降2013年まで、新規借款を凍結したこともあり、プレゼンスは低い。こうした経緯もあり、カンボジアでは、国際機関の中では、継続的に支援を実施してきたADBがドナー間の調整役という意味での世銀の役割を果たしているといえる。

日本はADBあるいはフランスと協調あるいは棲み分けながら、日本のODA重点分野に対して支援を実施してきた。これら3機関の中では、日本は特に経済インフラ・教育・上下水道分野への支援実績が顕著である。これに対して、フランスは民間セクターを通じたインフラ支援をここ数年重視してきている。日本との関係も良好で、プノンペン、シェムリアップ地域における浄水場における日仏による協力関係がその一例である。また、法制度整備事業でも仏の刑法・刑訴法、日本の民法・民訴法という棲み分けが行われ、役割分担が功を奏している事例である。一方、ADBは日本との協調融資実績もあり、ほぼ全分野において日本の支援分野と重なっており、相乗効果を期待して協力を実施してきた。ADBはメコン河流域(カンボジア、ベトナム、ラオス、タイ)一体を対象とした支援を実施しており、MJC2015の取組など、日本の支援と相互補完性が高い。日本は、TWGにおけるインフラ及びジェンダーのリード国になっている。

また、米国やEUはカンボジアのガバナンス(民主主義・人権問題)に高い関心を持っており、ガバナンス分野への支援を重視している一方、米国のODAの大半は保健医療系のNGOを通じて実施していることから、NGOによる支援分野は保健医療分野が多くなっている。世銀も経済インフラよりは社会開発分野(医療・教育)を中心的に支援の軸を置いている。これらのドナーとは日本は相互補完的な関係にある。

こうした中、2010年代以降にトップ・ドナーとして君臨している中国は経済インフラを重視していることから、日本の重点分野と競争・競合の関係に立たざるを得ない。中国の援助は、安価で大量の支援が可能である点、またトップレベルでの裁量で決められるため迅速な対応が可能である点が柔軟性のある援助として評価されていることも関係省庁より指摘<sup>31</sup>されている。2006年度に実施した「カンボジア国別評価報告書」によれば、中国がカンボジアへの影響力を高める中、欧米諸国や国際機関、NGOなどがカンボジアの人権問題やガバナンスに対してコンディショナリティをつける援助を行うなど強硬な姿勢を取ると、かえって中国への傾倒が強くなるという懸念も念頭に入れる必要がある、と指摘<sup>32</sup>している。

MJC2015は、「メコン地域諸国は、メコン地域における主要なプレーヤーである日本と中国が、2014年12月に北京において3年ぶりに開催された第5回日中メコン政策対話を通じ意思疎通を維持していることを歓迎するとともに、同政策対話がメコン地域の平和と繁栄に貢献することへの期待を表明した」と宣言している。日本と中国がドナーとしていかなる協力関係・戦略的互惠関係を構築していくのか、国際的に注目されている。

表 3-5 日本と主要ドナーの重点支援分野の比較

基本方針	着実かつ持続可能な経済成長と均衡のとれた発展							
重点分野	経済基盤の強化			社会開発の促進				ガバナンス
開発課題	経済インフラ	民間セクター	農村・農業	上下水道	保健医療	教育の質	地雷除去	ガバナンス
日本	◎	○	○	○	○	◎	○	○
米国					○			○
中国	◎	○						
韓国	○			○				
フランス	○	◎	○	○		○		○
ADB	○	○	○	○		○		○
世銀				○	○	○		
EU			○			○		◎
NGO			○		◎	○		○

出所：各機関作成の援助方針、ヒアリングなどから評価チーム作成

注：○は支援の実績がある分野、◎は特に支援実績額が高い分野ないし直近5年における伸びが高い分野。なお、「地雷除去」は「社会開発」(2012年国別援助方針)から「ガバナンス」(2017年国別開発協力方針)に分類が変更された。

<sup>31</sup> CDC, MEF などからの聞き取りによる。

<sup>32</sup> 外務省(2006)「カンボジア国別評価報告書」(2-52ページ)。

## (2) 日本の比較優位性

1980年代後半～2000年代初頭にかけて、日本は世界の中でもトップ・ドナーの地位を占めてきた。その中で、日本の東アジア、東南アジアを中心とする援助の特徴の一つとして、援助・直接投資・貿易が一体となった「三位一体型」総合的協力<sup>33</sup>を行ってきたことである。なかでも、インフラ整備を始めとする ODA 事業が被援助国の経済成長を後押ししてきたとする見方<sup>34</sup>が根強い。

日本の ODA の最大の特徴は、借款の割合が高く、収益性(返済可能性)の高い経済インフラの比率が高いことである。これは、一般予算の縛りを受けることなく、財政投融资を通じた ODA 予算の財政構造の反映でもある。借款・インフラ主導という日本の ODA の特徴から、日本の ODA は貧困削減などの社会開発分野にはなじまないという批判がなされてきた。かつて被援助国として「日本式」援助を経験・学習した、新興ドナーである中国や韓国によるカンボジア支援がこうした「日本式」援助と同一の特徴を共有しているのも偶然ではない<sup>35</sup>。

一方で、対カンボジア援助については、日本は従来から大規模な無償資金援助を実施してきており、円借款の金額が増加しているものの当面は両スキームが技術協力とならんで対カンボジア援助を支えている。そのため、日本の対カンボジア援助については、経済インフラ(道路)について支援が大きい一方、無償資金による教育・保健ないし上下水道セクターへの支援も等しく大きいという特徴がある。すなわち、日本の対カンボジア援助は、スキーム横断的な支援を実施している点に特徴があるといえる。例えば、水セクターの事例において、北九州市と連携してプノンペンの浄水事業を推進し、「プノンペンの奇跡」の一旦を担っている例はこうした、スキーム横断的な援助が功を奏した成功例であるといえる。

しかしながら、スキーム横断的な援助を実施しているのは日本に限らず、フランスも中国も韓国も、ADB も世銀もそのような援助ツールを有している。したがって、多様な援助スキームによって援助を実施している点に日本が比較優位をもつとは必ずしも言えない。さらに、インフラ整備を中心に、直接投資・貿易の「三位一体型」(あるいは中国企業・労働者を加えた「四位一体型」<sup>36</sup>)で援助を行う方式は、カンボジアにおいては、まさに、中国により踏襲されているところであり、日本の独壇場ではあり得ない。日本は、前述の TWC において、インフラとジェンダーにおけるリード国になっているが、これまでの援助実績からいえば、プレゼンスが低いとも思える。しかし、少なくともインフラにおいてカンボジア側からの評価・認識が高いからこそこれらの分野のリード国として任命されたとはいえる。

<sup>33</sup> 通産省(1988, 1989)「経済協力の現状と問題点」

<sup>34</sup> 例えば、澤田康幸、戸堂康之(2010)「途上国の貧困削減における政府開発援助の役割」REITI Policy Discussion Paper 10-p-021.

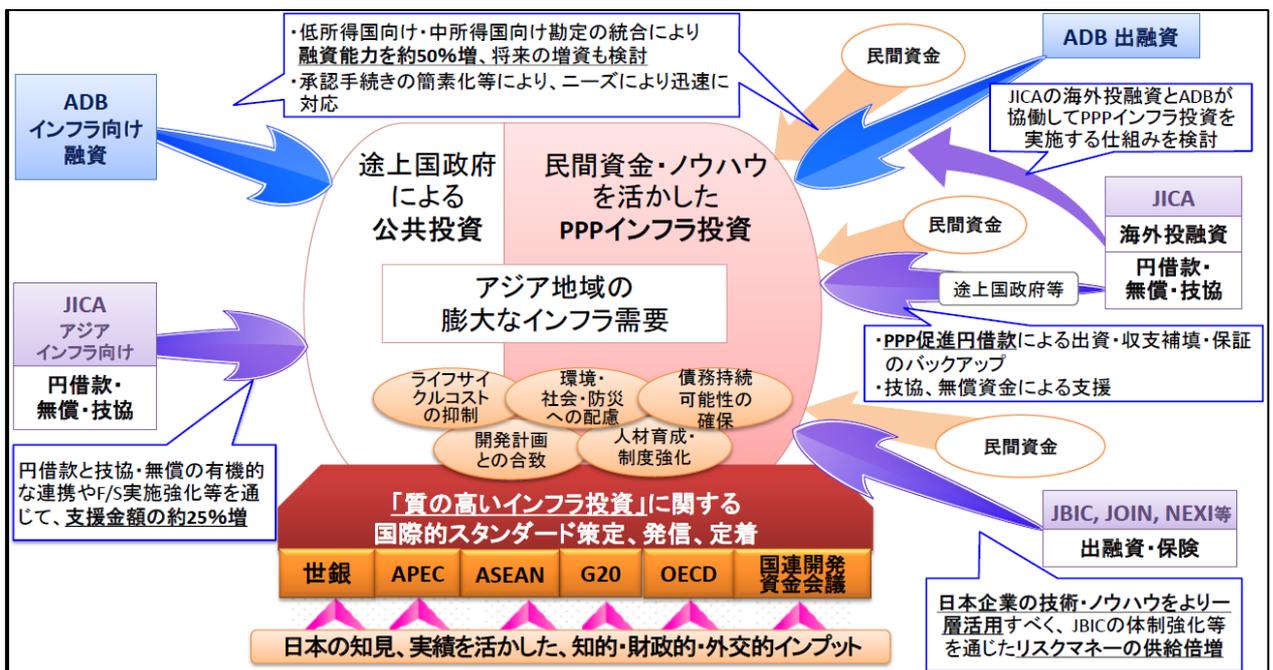
<sup>35</sup> たとえば、王平(2013)「中国の「三位一体」型援助と日本の経験」、下村・大橋編(2013)『中国の対外援助』、日本経済評論社 参照

<sup>36</sup> たとえば、稲田十一(2013)「中国の「四位一体」型の援助」、下村・大橋編 前掲書

一般に、日本のインフラ援助は「質が高い」といわれる。しかし、こうした声の多くは、日本国内から聞かれる「内向きの声」である。カンボジア側の「本音」<sup>37</sup>を聞いてみると、日本の援助は(中国の援助と比較して)「手続きに時間がかかりすぎる」「形式主義に陥っている」「従来に比べて専門家の質が落ちた」との感想を漏らす政府高官<sup>38</sup>も少なくない。カンボジア側からすれば、中国と日本を天秤にかけてより有利な条件で援助資金を引き出そうとする、一種の「援助ゲーム」が繰り広げられており、日本としてはインフラを中心として、これまで以上に迅速で、質の高い、スキーム横断的な「三位一体型」援助を実施していくことが望ましい。これは、日本が提唱している「質の高いインフラパートナーシップ構想」(2015年5月)にも対応する。

2015年5月に開催された「第21回国際交流会議 アジアの未来」において、安倍総理大臣は、2015~2020年までに総額1,100億米ドル(当時の為替レートで13兆円規模)の「質の高いインフラ投資」<sup>39</sup>を、ADBと連携しカンボジアを含むアジア地域に提供することを公約した。ここでいう、「質の高いインフラ」とは、「一見値段が高くみえるものの、使いやすく、長持ちし、そして、環境にやさしく災害の備えにもなるため、長期的に見れば安上がり」なインフラと定義される。そのためには、インフラの「質も量も」確保する必要があるが、公的資金だけでは限界があるため、民間資金が下図のようにインフラ投資に流れる仕組みをつくり上げる必要があるとしている。

図 3-9 「質の高いインフラパートナーシップ」構想



出所: 外務省ホームページ<sup>40</sup>

<sup>37</sup> 匿名を条件に意見表明したものを集計。

<sup>38</sup> 現地調査でのヒアリング調査より。

<sup>39</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000081296.pdf> (2017年12月28日)

<sup>40</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000081297.pdf> (2017年12月28日)

「質の高いインフラパートナーシップ」を支える4本柱として、

①日本の経済協カツールを総動員した支援量の拡大・迅速化

- (i) 円借款と技術協力・無償資金協力の有機的な連携や、海外投融資の強化により、アジアのインフラ分野向け支援を約25%増加、
- (ii) 途上国政府が、PPPインフラ・プロジェクトに対して出資金や保証などを提供する際のバックアップとなる新設円借款の活用を通じ、民間資金のインフラ・プロジェクトへの動員を促進、
- (iii) 円借款の更なる迅速化に向けた取組みを継続、

②日本とADBのコラボレーション

- (i) 日本はADBにおける融資能力1.5倍増、貸付に占める民間部門向け融資割合の拡大、プロジェクト準備期間の短縮を支持、
- (ii) 日本はADBによる将来の増資検討を歓迎、
- (iii) JICAは海外投融資を用いてADBとともにPPPインフラ投資を実施する仕組みの創設を検討、

③JBICの機能強化などによるリスク・マネーの供給倍増

- (i) これまで途上国政府による支払い保証がなければ成立が困難であったPPPインフラ・プロジェクトなどに対してもリスク・マネーをより積極的に提供、
- (ii) 新設の海外交通・都市開発事業支援機構(JOIN)の活用、

④「質の高いインフラ投資」の国際スタンダードとしての定着

- (i) 日本の支援による「質の高いインフラ投資」のグッド・プラクティス集を作成し、世界中の国々と共有、
- (ii) 日本の優れた技術を視察する機会を提供、
- (iii) 世銀、ADBなどの国際機関や多くのパートナー諸国と協働し、「質の高いインフラ投資」に関するセミナーを開催、
- (iv) G20や国連などの場で「質の高いインフラ投資」の重要性を発信、
- (v) 「質の高いインフラ投資」に必要な技術支援を強化

が提唱されている。

加えて、中国との「援助競争」で劣位に立つことを避けるため、「ガバナンス分野」において、カンボジア側に遠慮することなく、従来以上に民主主義分野、人権分野においても欧米と歩調を合わせて「耳の痛い」アドバイスを行なうことにより、日本が真にカンボジアの人民に寄り添う援助を実施することが、長い目でみれば中国との差別化が図られ、新たな「日本方式」の援助政策を実現することが望まれる。開発協力方針(2017)で選挙協力・民主主義支援を含めた「ガバナンスの強化」を重視していく姿勢を示したのはこの点において、正しい方向性といえよう。

以上のように、対カンボジア援助は日本の比較優位を有する分野(経済インフラ)・手法(スキーム横断的・三位一体型)で行われているものの、その優位性がもはや唯一無二のものではなく、中国を始めとする他ドナーも「日本方式」の援助論を学び、そ

れを実施してきたことにより、日本の比較優位性は相対的に低下しているといえる。よって、サブ・レーティングは②である。

### 3-1-5 政策の妥当性のまとめ

上述のとおり、日本の対カンボジア開発協力・援助政策について、カンボジアの開発ニーズとの整合性、日本の ODA 上位政策との整合性、国際的な優先課題との整合性、および他ドナーとの関連性における日本の比較優位性について検討した。

日本の対カンボジア開発協力・援助政策は、カンボジアの開発ニーズ、日本の ODA 上位政策との整合性は高いと評価できる一方、国際的な優先課題ではおおむね高く、日本の比較優位性についても中程度であるといえる。

レーティング項目に照らして評価を整理すると下表のとおりである。

表 3-6 政策の妥当性の評価結果

評価項目(サブ・レーティング)	理由
カンボジアの開発ニーズとの整合性 (③)	RS-1, RS-2, RS-3 においては、「グッド・ガバナンス」を中心的課題とし、「農業分野の強化」、「インフラの復興と建設」、「民間セクター開発と雇用創出」、「能力構築と人材開発」の4点(四辺形)を重点課題として、その具体的な実行手段として NSDP が位置づけられてきた。国別開発協力方針(2002, 2012, 2017)においては、改訂を重ねるごとに整合性を高めてきたといえる。
日本の ODA 上位政策との整合性 (③)	カンボジア国別援助方針(2012)・開発協力方針(2017)は日本政府による ODA 上位政策である ODA 大綱(2003)・開発協力大綱(2015)と整合的が高い。
国際的な優先課題との整合性 (③)	国際的な優先課題自体が2000年代初頭の「貧困削減」から2010年代以降の「経済成長と公正な分配」にシフトする中で、日本の対カンボジア開発協力・援助政策も「経済・社会インフラの整備」と「ガバナンス」にシフトしてきた。国際的な優先課題との整合性はおおむね高い。
日本の比較優位性 (②)	対カンボジア援助は日本の比較優位を有する分野(経済インフラ)・手法(スキーム横断的・三位一体型)で行われているものの、その優位性が唯一無二のものではなく、中国を始めとする他ドナーも「日本方式」の援助を学び、実施してきたことにより、日本の比較優位性は相対的に低下しているといえる。

サブ・レーティングが③の項目数が、②の項目数を上回っていることから、政策の妥当性については、「高い(B)」といえる

### 3-2 結果の有効性

本節では、日本の対カンボジア支援政策のうち評価対象期間となっている 2006 年から 2016 年を対象に結果の有効性について評価を行う。評価に当たっては開発協力方針で明示された重点分野を整理して、「経済基盤の強化」、「社会開発の促進」、「ガバナンスの強化」に対する達成度合いを主に検証する。

達成度合いの検証については、国別援助データブック及び国別開発協力方針において重点分野や協力プログラムレベルにおいて定量的な目標数値や指標が設定されていないため、日本の援助の具体的な貢献度合いを測定することは困難である。したがって、本評価では、国内調査及び現地調査における関係者へのヒアリングや文献調査を通じて効果を確認できる定性的な情報を取得したほか、定量データについても、資金的な貢献及び個別案件の実績を検証することで総合的な判断を行った。評価に際しては、「ODA 評価ガイドライン(第 10 版)」(外務省大臣官房 ODA 評価室 2016 年 6 月)に「日本の援助政策や協力プログラムには定量的に測定可能な援助目標が設定されていない場合が多いため、評価のデザインを作る段階で関連情報を基に指標を設定する必要がある。その際、目標体系図に基づいて、検証すべき分野の絞り込みを行い、情報を整理し、分析を行うことが重要であり、重点分野の支援の効果及び政策目標への貢献をできるだけ定量的に示せる分野に着目して、分析対象とすべき分野を選定することが望ましい。」とされていることから、可能な限り定量的評価を心掛けて分析を行う<sup>41</sup>。

なお、日本からの援助の有効性を把握する際、他ドナー、被援助国、NGO といった利害関係者によるインプットもあり、開発成果は様々な要因による帰結であることに留意する。

#### 3-2-1 日本の対カンボジア援助実績

いわゆる「インプットの視点」を検討する。すなわち、評価対象期間における日本の対カンボジア援助に対する投入実績を俯瞰する。3-1-5「政策の妥当性についてのまとめ」で述べたとおり、日本の対カンボジア援助の特徴の一つとして、借款、無償資金協力、技術協力を駆使している点がある。本節においては、評価対象期間における日本の対カンボジア開発協力・援助実績を、ODA 借款、無償資金協力、技術協力といったスキーム別に分析し、定量的に評価する。

なお、以下の分析は OECD-DAC のデータベースに基づく分析であり、OECD 非加盟国の中国は含まれていないことに留意する必要がある。

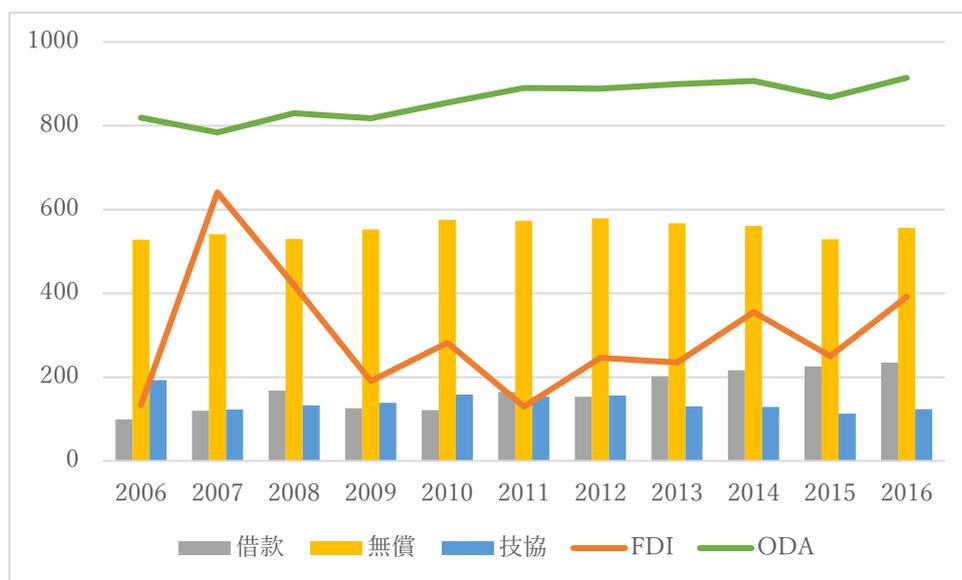
##### (1) スキーム別 ODA と FDI の比較

OECD-DAC 加盟国二国間開発機関(バイラテラル)と国際機関(マルチラテラル)を合計した、ODA 総額とスキーム別内訳の推移を示したものが下図である。また、比較のために海外直接投資(FDI)受入れ総額も掲載した。

<sup>41</sup> 日本の ODA の平和構築に対する定量分析を行った先行研究として、Daimon, Takeshi (2015), "Measuring the Intangible Risk of Conflict: Policy Implications for Development Assistance." Waseda Global Forum No.11, p.3-25.参照

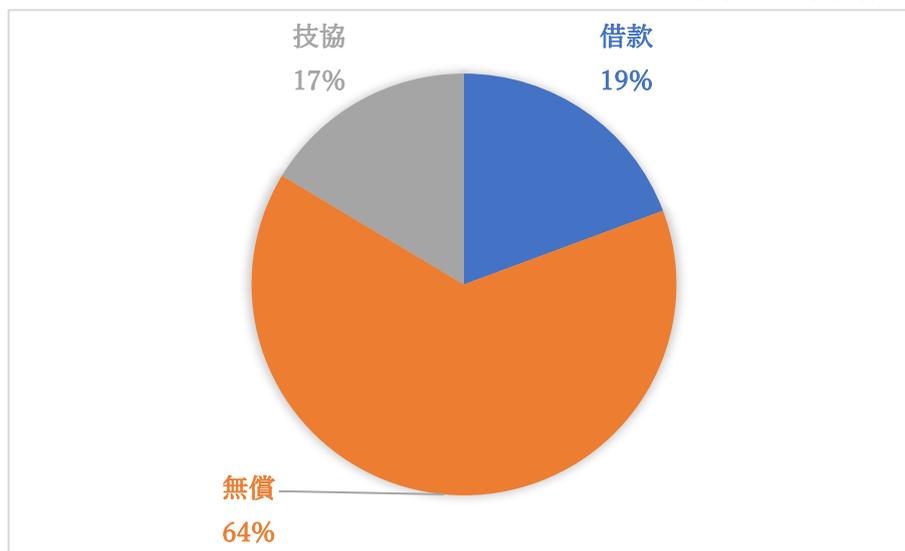
2011 年以降、借款の金額は伸びているが、ODA の総額において、無償資金が約 6 割を占め、借款と技術協力がそれぞれ 2 割弱を占める。FDI 総額と比較しても、借款より金額が上回るものの、ODA 総額を下回り、インドネシアなど他の ASEAN 諸国の中心国の多くでは FDI が ODA を上回る傾向があるのに対して、カンボジア経済が依然 ODA 資金、特に無償資金協力を依存している状況が分かる。

図 3-10 対カンボジア ODA の内訳と FDI との比較 (単位:百万米ドル)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

図 3-11 対カンボジア ODA のスキーム別シェア(2006~2016 年累計)(約束額ベース)



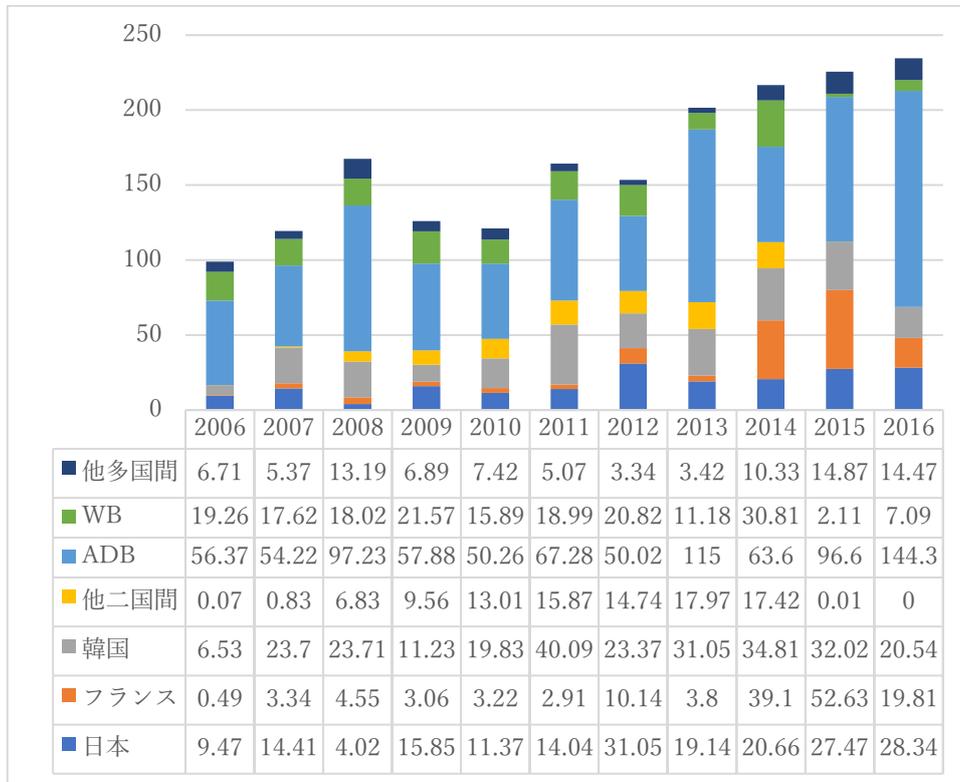
出所:OECD データベース

(2) ODA 借款(有償資金協力)

評価対象期間の累計額において、ODA 借款は、ADB がトップ・ドナーであり、シェアの 47%を占め、ついで韓国(同 14%)、日本(同 11%)、世銀(同 10%)となってい

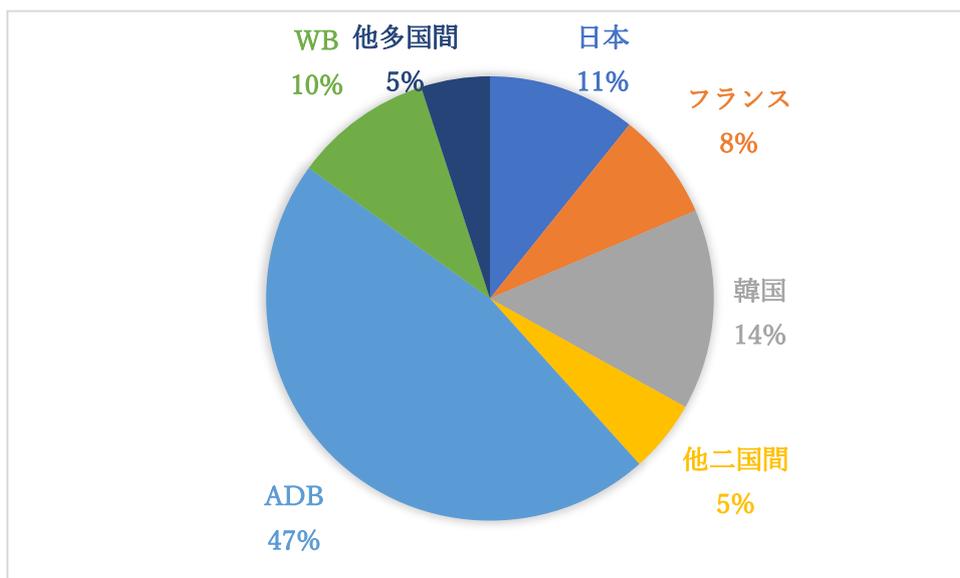
た。日本は 2009 年以降、借款の金額を伸ばしていったが、ODA 総額からみれば無償資金協力が中心であるため、ADB や韓国よりも金額的にやや下回る結果となった。

図 3-12 日本と他ドナーの ODA 借款の推移 (単位:百万米ドル)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

図 3-13 ODA 借款における主要ドナーのシェア(2006~2016 年累計)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

カンボジアにとっては ADB が言わば「メインバンク」の役割を果たし、国内の主要な

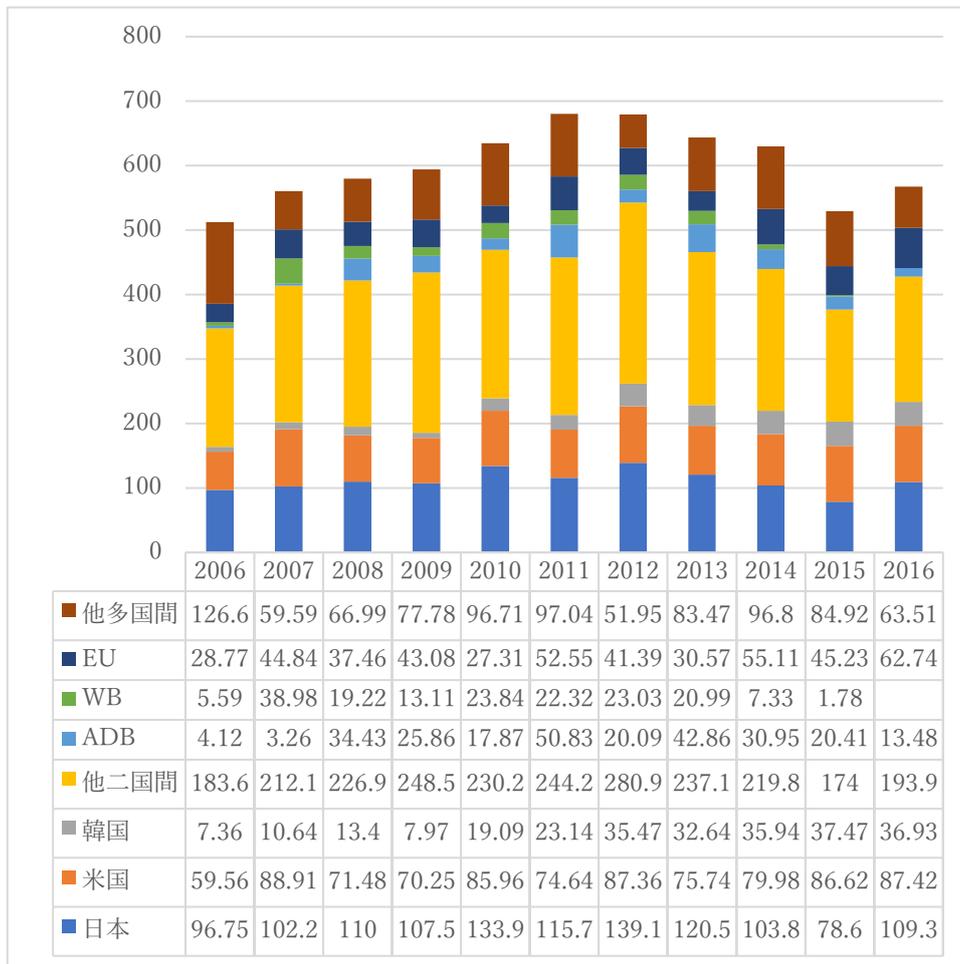
インフラ事業を融資するという役割を担っているといえる。日本の円借款は ADB の事業に対して、どちらかと言えば補完的な役割を果たしているといえる。

### (3) 無償資金協力

対象期間における、日本の無償資金協力累計実績は、1位(シェア 21%)であり、2位の米国(同 15%)と類似の傾向で推移している。両国を合わせて4割弱のシェアに相当する。日本の無償が教育と道路に対して重点的に供与されているのに対し、米国は保健分野を担当している。両国の相互補完的な援助の棲み分け、ないし協力関係があるといえる。

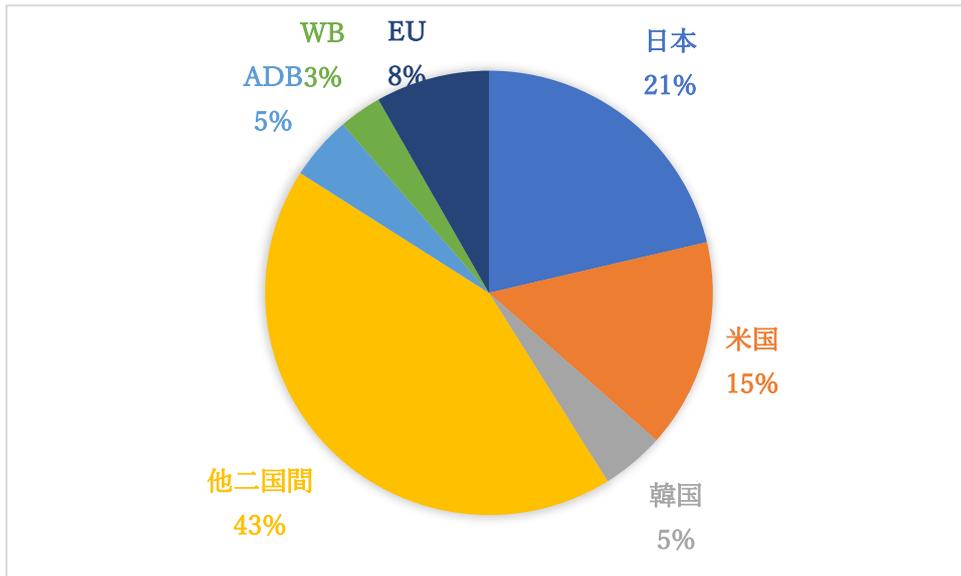
一方で、国際機関の中では EU が無償資金協力を担っている。EU は人権や民主主義の分野で、カンボジアにとっては「耳の痛い」ことを言うドナーであり、カンボジアのガバナンス分野における「お目付け役」的な役割を果たしているといえる。

図 3-14 日本と主要ドナーの無償資金協力の推移(単位:百万米ドル)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

図 3-15 無償資金協力における主要ドナーのシェア(2006~2016年累計)(約束額ベース)

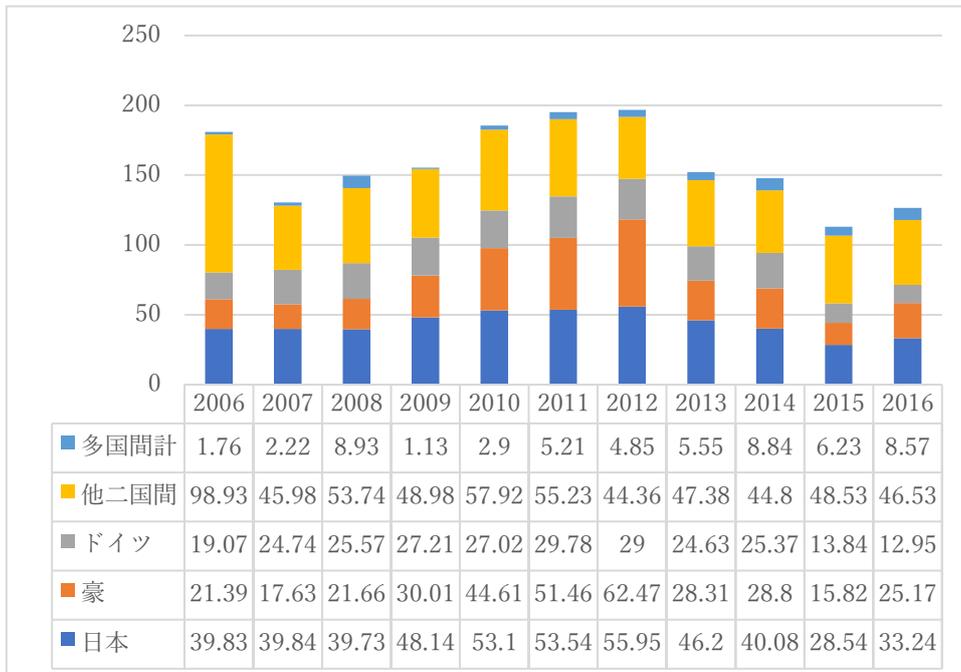


出所:OECD データベース

### (3) 技術協力

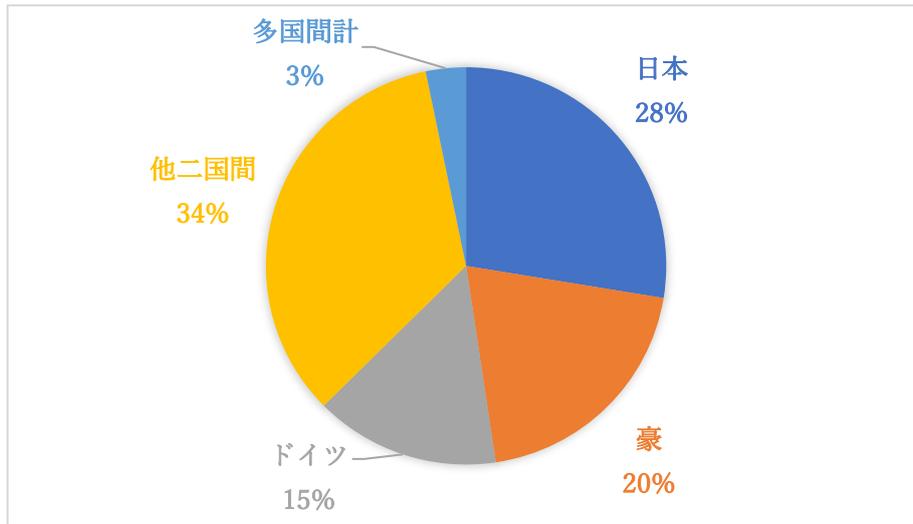
評価対象期間においては、技術協力累計金額は、日本がトップ・ドナーの地位を確立していた(シェア 28%)。2位のオーストラリア(同 20%)、3位のドイツ(同 15%)と合わせれば約6割の技術協力がこの3か国の援助によって占められていることになる。

図 3-16 日本と主要ドナーの技術協力の推移(単位:百万米ドル)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

図 3-17 技術協力における主要ドナーのシェア(2006～2016 年累計)(約束額ベース)



出所:OECD データベース

以上のように、日本の援助実績は無償資金協力と技術協力が主力であり、それぞれにおいて、トップ・ドナーの地位にある。一方で、カンボジアが 2030 年までに高中所得国への仲間入りをするためには、ODA 資金に依存しない経済基盤づくり、とりわけ FDI を中心とする民間資金の導入が不可欠となってくる。そのため、民間資金の「呼び水」「触媒」の効果があるといわれる返済義務のある ODA 借款ないし JBIC(国際協力銀行)が担う「その他公的資金」(OOF)借款が増えていくことが期待される。これら借款は、いわゆる PPP, BOT 投資に親和的と考えられるからである。

一方、現実問題として、日本は 2009 年まではトップ・ドナーだったが、2010 年以降は中国がトップ・ドナーとして君臨している。ただし、中国は OECD 非加盟国であるために、OECD-DAC への報告義務はなく、詳細データは明らかになっていない。CDC などカンボジア政府への聞き取りによれば、中国の ODA は中国輸銀、開銀を通じた借款が中心であり、無償が中心の日本より資金調達コスト<sup>42</sup>が高い。また、これら中国輸銀・開銀を通じたローンが OECD-DAC 基準の ODA に相当する条件(例えば環境社会配慮ガイドライン)を満たしているか疑問であり、カンボジア側にとって長い目でみればコストの高い援助となっている可能性もある。

その意味で、援助の「量」は中国と比較すればプレゼンスが低くなっているが、「質」についての評価は高いといえる。日本の質の高い援助を担保するのが、OECD-DAC 基準・ガイドラインの標準化、環境に対する配慮、人権に対する配慮、調達手続きの透明化、アンタイド化、事前・事後評価を含む、成果主義に基づく監理の徹底といった手続きの順守である。もっとも、カンボジア側にとっては、こうした援助の「質」は、果たして短期的な資金ニーズという「量」をどこまで犠牲にしてまで確保したいかについては、議論が分かれる。

<sup>42</sup> 例えば、2015 年度支出額実績で贈与(無償資金協力+技術協力)が約 78 百万ドルで円借款が約 23 百万ドルであった。

#### (4)カンボジアの開発予算における援助依存比率

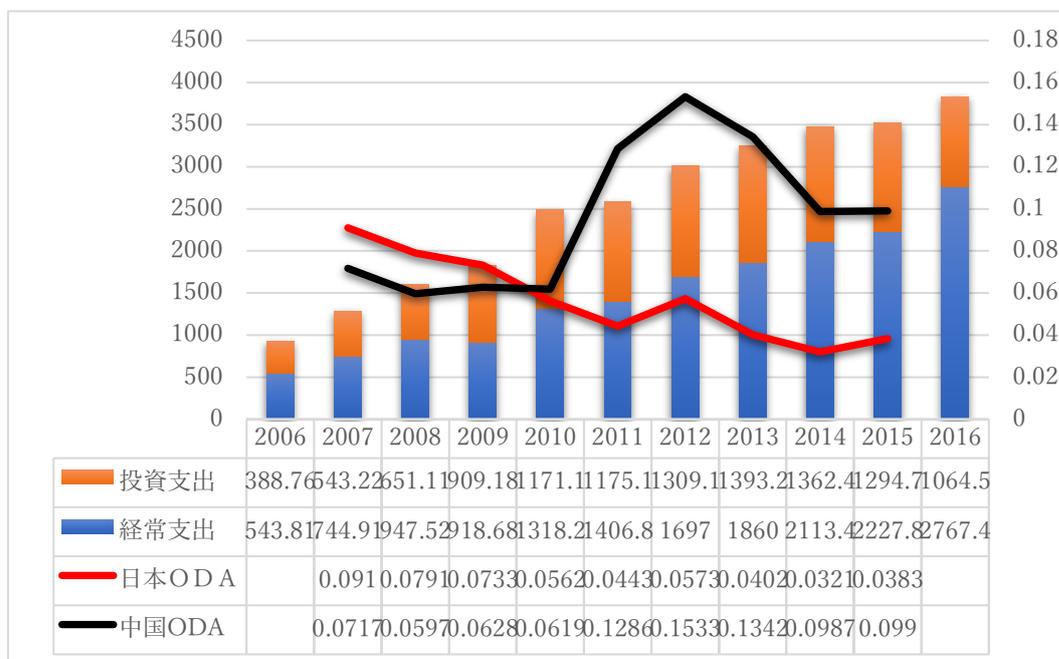
カンボジアの国家予算(支出)は米ドルベースで 2006 年の 10 億米ドル程度から 2016 年には約 40 億米ドルに達する。日本の ODA ディスバース額がカンボジア政府支出に占める割合は、2007 年には 9%を占めていたが、徐々に減り続け、2015 年には 4%未満にまで減っている。一方、中国からの援助規模が拡大しつつある中で、2012 年には、政府支出に占める割合が 15%に達した。しかし、その後遞減し、2015 年には 10%程度に落ち着いている。2015 年時点で、カンボジアの政府支出にしめる、日本と中国からの ODA への依存度は合計約 15%に達している。途上国政府が対外援助に支出の多くを依存する構造は財政規律の観点から望ましいことではないが、援助のインプットの観点からはより被援助国にとっての援助のプレゼンスを示す指標となっている。この観点から、日本のカンボジアに対する ODA のプレゼンスは、中国と並んで高いといえる。

以上のように、日本の援助実績は無償資金協力と技術協力が主力であり、それぞれにおいて、トップ・ドナーの地位にある。しかし、経済構造の高度化とともに、FDI の呼び水として円借款の増加が期待される。借款の分野では、日本は ADB や中国の後塵を拝している。援助の「質」の側面からは日本が優位にたっているともいえるが、カンボジア側が望む「質」といえるかについては、必ずしも検証できない。また、開発予算の中で日本のプレゼンスは高いが、中国に追い抜かれており、安定的な立場にはない。よって、サブ・レーティングは②である。

図 3-18 カンボジア政府支出と対外 ODA 依存度

(単位:百万米ドル)

(単位:比率)



出所: CDC, ADB

注: ODA は支出額ベース

### 3-2-2 援助成果(アウトプット・アウトカムの視点)

本節から 3-2-6 節においては、日本の対カンボジア開発協力・援助政策が重点項目として想定された「経済基盤の強化」、「社会開発の促進」、「ガバナンスの強化」にどの程度貢献してきたかを成果(アウトプット・アウトカム)の視点から検討する。なお、「ODA 評価ガイドライン(第 10 版)」の定義に従い、ここでいう「アウトプット」とは、DAC5項目評価でいう「有効性」であり、「重点方針・重点課題に対する支援の効果」をいい、「アウトカム」とは、DAC5 項目評価の「インパクト」に相当し、「開発ニーズ(上位目標)に対する支援の効果」をいう。

この点を検討するに際し、まず、JICA 事後評価報告書(第三者評価)および終了時評価報告書(内部評価)における、プロジェクトレベルにおける有効性・インパクトのレーティングを概観し、そこから類推されるアウトプット・アウトカムの達成度を検討する。

表 3-7 JICA 事後評価報告書にみる有効性・インパクト

評価(供与)年度	スキーム(セクター)	有効性・インパクト	総合レーティング
2015(2009)	技協(CJCC)	③	B
2013(2007)	技協(行政能力)	②	C
2011(2004)	円借(港湾)	③	A
2015(2010)	無償(地雷)	③	A
2014(2008)	技協(港湾)	②	C
2013(2008)	技協(情報・広報)	②	C
2012(2006)	技協(運輸交通)	②	D
2012(2006)	技協(行政能力)	②	C
2013(2009)	無償(飲料水)	③	A
2014(2009)	無償(水産)	②	C
2014(2009)	無償(基礎教育)	③	A
2013(2008)	無償(保健医療)	③	B
2013(2008)	無償(保健医療)	②	B
2012(2008)	無償(地雷)	③	A
2012(2007)	無償(都市衛生)	③	A
2011(2006)	無償(電力)	③	A

出所: JICA ホームページ

注: ③高い, ②中程度, ③低い。A:「非常に高い」, B:「高い」, C:「一部課題がある」, D:「低い」

まず、評価対象期間に供与された案件に関する、第三者評価である JICA 事後評価報告書のうち 16 案件が公表されている。そのうち、「有効性・インパクト」が 3 段階のうち、③評価が 9 件で②評価が 7 件、①評価が 0 件であった。

また、技術協力案件に係る内部評価である JICA 終了時評価報告書では、24 案件のうち、有効性については「中程度」とされた 3 案件を除く 21 案件が「高い」とされ、イ

ンパクトについては、「限定的」とされた1件、「中程度」とされた2件、「判定不能」とされた4件を除く17案件が「高い」ないし「発現見込みあり」とされた。

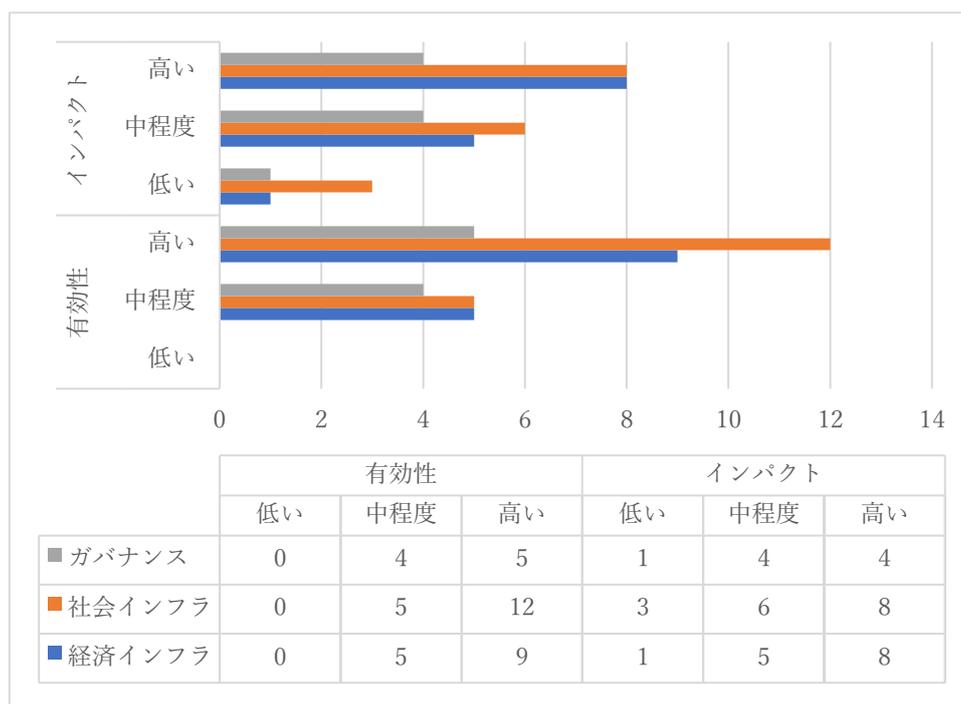
表 3-8 JICA 終了時評価報告書にみる有効性・インパクト

評価(供与)年度	スキーム(セクター)	有効性	インパクト
2015(2015)	技協(林業・森林)	比較的高い	比較的高い
2015(2012)	技協(電力)	高い	大きい
2015(2011)	技協(高等教育)	高い	発現見込みあり
2014(2011)	技協(水産)	達成見込み高い	判定不能
2014(2011)	技協(財政・金融)	やや高い	高い
2014(2010)	技協(農業)	高い	やや高い
2014(2010)	技協(開発計画)	高い	高い
2014(2010)	技協(統計)	比較的高い	比較的高い
2014(2009)	技協(保健・医療)	おおむね高い	おおむね高い
2012(2009)	技協(保健・医療)	高い	非常に高い
2014(2009)	技協(保健・医療)	高い	中程度
2014(2009)	技協(保健・医療)	中程度	判定不能
2012(2009)	技協(道路)	高い	比較的高い
2013(2009)	技協(農業土木)	高い	発現見込みあり
2010(2008)	技協(行政一般)	非常に高い	高い(条件付)
2011(2008)	技協(行政一般)	おおむね高い	発現見込みあり
2011(2008)	技協(基礎教育)	高い	非常に高い
2010(2007)	技協(地域開発)	高い	判定不能
2009(2007)	技協(統計)	非常に高い	限定的
2010(2007)	技協(上水道)	中程度	判定不能
2009(2006)	技協(農業)	高い	発現見込みあり
2009(2006)	技協(運輸交通)	中程度	中程度
2009(2006)	技協(人口)	高い	高い
2009(2006)	技協(行政能力)	高い	高い

出所: JICA ホームページ

これらの結果をセクター別に取りまとめたのが下図である。有効性(アウトプット)については、「経済インフラ」、「社会インフラ」分野では「高い」とするものが「中程度」を上回る一方、「ガバナンス」分野では、「高い」と「中程度」がほぼ拮抗した。また、インパクト(アウトカム)については、「高い」と「中程度」がほぼ拮抗し、「社会インフラ」では「低い」(ないし判定不能)とする案件も複数件みられた。

図 3-19 JICA事後評価・終了時評価におけるセクター別有効性・インパクト（単位:件数）



出所: 評価チーム

注: 便宜上、「判定不能」は「低い」に分類した

このように、全体的にみてプロジェクトレベルでのアウトプット・アウトカムが高いといえることから、サブ・レーティングは③である。

### 3-2-3 「経済基盤の強化」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況

#### (1) 経済インフラの整備・民間セクターの強化を通じた産業競争力の強化

##### (ア) 運輸・電カインフラプログラム(物流円滑化促進プログラム)

##### (a) 日本の援助実績

##### ①円借款

評価対象期間においては、運輸・電化インフラ関連の円借款は、6 件が実施されており、その援助資金は 105, 149 百万円<sup>43</sup>となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
シハヌークヴィル港 多目的ターミナル整備事業*	2009-2014	7,176	カンボジア唯一の大水深港であるシハヌークヴィル港に多目的ターミナルを建設することにより、同港の貨物取扱能力の向上を図り、もってカンボジアにおける産業基盤、及びカンボジアの経済成長に寄与するもの。

<sup>43</sup> 約束額ベース。本章につき、以下同様。

国道5号線改修事業 (バタンバン-シソポン間)	2013-2020	8,852	首都プノンペンとタイ国境を結ぶ国道5号線のバタンバン-シソポン間において、既存の本線道路を改修するとともにバタンバン市街及びシソポン市街を迂回するバイパス道路を整備することにより、対象地域における輸送能力の増強及び輸送効率の改善を図り、もってカンボジアの経済開発の促進に寄与するもの。
国道5号線改修事業 (バタンバン-シソポン間)(第二期)	2013-2021	19,988	首都プノンペンとタイ国境を結ぶ国道5号線のバタンバン-シソポン間において、既存の本線道路を改修及び拡幅し、バタンバン市街及びシソポン市街を迂回するバイパス道路を整備することにより、対象地域における輸送能力の増強及び輸送効率の改善を図り、もってカンボジアの経済開発の促進に寄与する。
国道5号線改修事業 (プレックダム-スレアマム間)(第二期)	2014-2020	28,238	南部経済回廊の一部であり首都プノンペンとタイ国境を結ぶ国道5号線のプレックダム-スレアマム間において、既存の本線道路を改修及び拡張するとともにコンポンチュナン市街及びオドン市街を迂回するバイパス道路を整備することにより、対象地域における輸送能力の増強及び輸送効率の改善を図り、もってカンボジアの経済開発の促進に寄与する。
国道5号線改修事業 (プレックダム-スレアマム間)(1)	2014-2020	1,699	首都プノンペンとタイ国境を結ぶ国道5号線のプレックダム-スレアマム間において、既存の本線道路を改修及び拡張するとともにコンポンチュナン市街及びオドン市街を迂回するバイパス道路を整備することにより、対象地域における輸送能力の増強及び輸送効率の改善を図り、もってカンボジアの経済開発の促進に寄与するもの。
国道5号線改修事業 (スレアマム-バタンバン間及びシソポン-ポイペト間)(第一期)	2015-2022	19,208	首都プノンペンとタイ国境を結ぶ国道5号線のスレアマム-バタンバン間及びシソポン-ポイペト間において、既存道路改修及び拡幅、並びに、バイパスの建設などを行うことにより、同国道の輸送能力の増強及びタイとカンボジア間の物流の円滑化を図り、もってカンボジアの経済開発の促進に寄与するもの。

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

## ②無償資金協力

評価対象期間においては、運輸・電化インフラ関連の無償資金協力は、12件が実施されており、その援助資金は32,039百万円となっている。なかでも、ネアックルン橋梁建設(「つばさ橋」建設)は国家的プロジェクトであり、カンボジアの紙幣にもなっているモニュメンタルな構造物である。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
モンドルキリ州小水力地方電化計画*	2006-2008	1,066	モンドルキリ州において小水力発電設備及び付帯施設を建設することにより、電力を安定的に供給することを図る。
国道1号線改修:1期*	2005-2006	786	国道1号線の道路改修・橋梁の改修/建設を実施することにより、プノンペン～ネアックルン区間の輸送能力の増強、輸送効率の改善及び洪水対応力の強化を図り、もって国際物流の強化及び当該地域の社会・経済の活性化に寄与する。
:2期*	2006-2007	4,746	
:3期*	2009-2010	2,005	
:4期	2014-2017	1,585	
:都心区間改修	2014-2017	251	
ネアックルン橋梁建設(「つばさ橋」建設)*	2010-2016	11,940	国道1号線のメコン河渡河地点(ネアックルン)において、新橋を建設することにより、より安全で円滑な交通の確保を図る。
洪水対策支援*	2012-2014	1,510	2011年の洪水によって影響を受けたコンポンチュナン市内の道路・排水施設および国道11号線の橋梁を復旧・改善することにより、洪水による被害軽減を図る。
ラタナキリ州小水力発電所建設・改修計画	2013-2015	1,487	カンボジア王国北東部のラタナキリ州において、小水力発電所の建設と既設小水力発電所2の設備を更新することにより、地方部における電力の安定供給、エネルギー源の多様化を図り、もって当該国の経済/社会開発の向上及び温室効果ガス排出量の削減に寄与する。
プノンペン交通管制システム整備計画	2015-2017	1,727	交通渋滞が深刻化しているプノンペンにおいて、100箇所の交差点信号機と交通管制センターなどを整備し、交通状況の改善を図り、プノンペンの経済活動の活性化に寄与する
チュルイ・チョンバー橋改修	2016-2018	3,540	首都プノンペン北部において、首都プノンペンとチュルイ・チョンバー地区を結ぶ国道6A号線の本橋を改修・補修することにより、同区間における安全で円滑な交通・物流の確保を図り、もって公共施設へのアクセス向上と地域経

			済の活性化に寄与するもの。
プノンペン公共バス交通改善計画	2016-2018	1,396	交通渋滞が深刻化しているプノンペン都において、バス網を整備することにより、公共路線バスの輸送力の強化を図り、もってプノンペン都の交通状況の改善に寄与する。

注:対象案件中 \* 印は完了案件

### ③技術協力

評価対象期間においては、運輸・電化インフラ関連の技術協力(技プロ)は、8件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
道路・橋梁の維持管理能力強化*	2005-2008	道路インフラ局(RID)が実施機関の道路・橋梁維持管理に係る業務の監理能力の強化を図り、もって MPWT の統括的な道路・橋梁維持管理に寄与する。
プノンペン市都市交通改善プロジェクト*	2007-2009	プノンペン市の交通状況の改善を目指して、交通管理対策を担当する組織の人材を育成し、組織の事業実施能力を強化する。
港湾政策・行政システム構築プロジェクト*	2009-2011	港湾政策立案・行政管理能力の向上を図ることを目的に、国家港湾政策の立案に必要な手順・方策および人材の育成、港湾政策立案に必要な港湾統計データの収集の枠組の構築、および港湾関連法令の制定までに必要な諸手続事項・法令骨子を明確化する。
建設の品質管理強化プロジェクト*	2009-2012	ソフト面の強化(技術制度の策定支援、人材育成制度の構築支援)とハード面の強化(試験機能の強化、竣工図書管理体制整備支援、道路構造物標準図集策定支援)により、建設に係る品質管理体制を強化する。
シハヌークヴィル港コンテナターミナル経営・技術向上プロジェクト*	2013-2016	シハヌークヴィル港湾公社(PAS)の経営改善・港湾オペレーション効率化を目的とした技術協力。PAS の抱える課題の中でも(1)戦略的運営能力向上(2)コンテナ荷役効率改善(3)大型荷役機械保守点検能力向上を重点的に支援すべき対象として選定し、専門家派遣などにより PAS の能力強化。
電子海図策定支援プロジェクト*	2013-2015	シハヌークヴィル港周辺海域において、航海用電子海図を作成し、航行安全とシハヌーク

		ヴィル港の国際的信用力向上に寄与する。
道路・橋梁の維持管理能力強化プロジェクト	2015-2018	カンボジア政府の第3次四辺形戦略(2014-2018)における戦略の柱の一つ「インフラ整備」を通じた経済成長及び貧困削減に位置付けられる交通インフラ整備に該当する
車両登録・車検制度の行政制度改革プロジェクト	2016-2019	車両管理行政の改善を図り、カンボジアの車両登録・車検の円滑な促進に寄与する

注:対象案件中 \* 印は完了案件

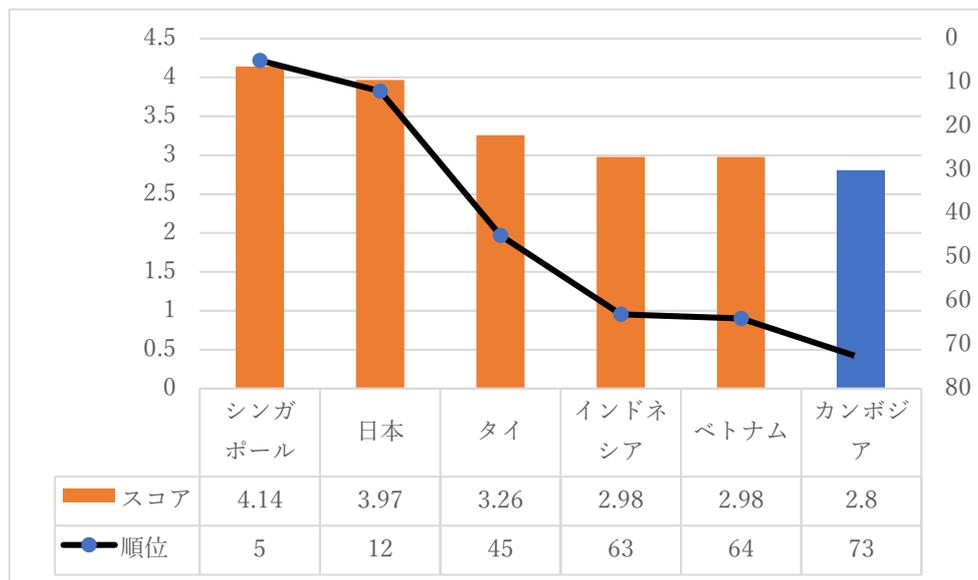
上記以外にも、技術協力として個別専門家(運輸政策、港湾運営、関税政策・行政アドバイザー)を派遣している。

### (b) 主な援助成果

2016年統計データによれば、カンボジアは輸出額では約2割を米国に依存し、輸入額では中国が約3.5割を占めタイとベトナムを合わせて約2割を占める。経済開発のための交通網を強化するためには、米国への輸出のためのコネクティビティ強化、さらには、生産加工のための原料輸入のためのタイ・ベトナムとの輸送力強化のためのインフラ整備が必要となっている。

一方、カンボジアの物流能力はGMS諸国の中でも高くない。周辺国では、世界有数の物流能力を誇るシンガポール方面へと物流をつないでいくことが重要である。

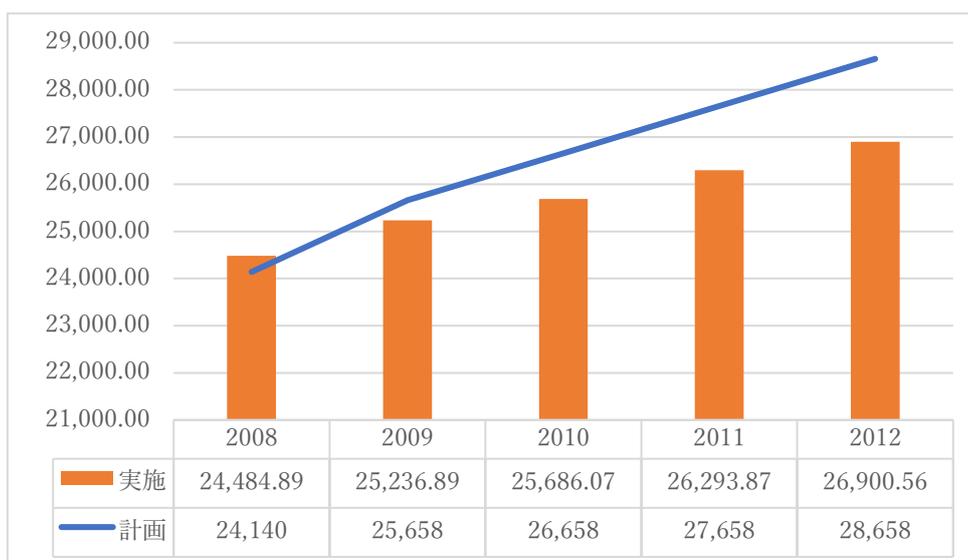
図 3-20 ロジスティクス・パフォーマンス スコア・ランキング



出所: Logistics Performance Index (2017)<sup>44</sup>

<sup>44</sup><https://pi.worldbank.org/international/global> (2017年12月25日)

図 3-21 地方道路整備計画と実施状況（単位：km）



出所: NSDP (2014-2020)

道路整備は NSDP においても重視されており、NSDP(2009-2013)において 1,973 km 余りが整備された結果、2013 年には舗装道路が 45.72%に改善された。また、地方道路においても、全国 40,000 km の地方道路を整備する計画が進行しているが、2012 年の統計では、計画値にやや満たないものの、順調に整備が進んでいる。

2015 年4月に無償資金協力によるネアックルン橋梁(正式名「つばさ橋」)の建設が完成したことにより、カンボジア国内の主要幹線道路である国道1号線が、メコン河を跨ぐ橋として、カンボジアとタイ、ベトナムを結ぶ南部経済回廊が開通した<sup>45</sup>。従来はフェリーでしか渡河できなかった道路が本橋により繋がり、大幅な時間短縮が図られ、カンボジア国内の物流の活性化に大きく役立つものと期待される。

このように、日本の援助はカンボジアの道路インフラの改善に対して、顕著な貢献を行っているといえる。

さらに、電力インフラへの貢献も行っている。モンドルキリ州小水力地方電化計画(2006-2008)に係る第三者による JICA 事後評価報告書によると、建設された水力発電施設は良好な稼働状況を維持し、有効性の指標である供給電力と電化率は計画どおりに目標達成している。この結果、対象地域の電力事情は大幅に改善し、飲食店舗や宿泊施設の増加、及び移住者や観光客の増加が認められ、観光開発を軸とした地域経済の開発に貢献している。さらに、一般世帯への家電製品の普及や公共サービスの改善も進んでおり、住民の生活改善に正のインパクトを与えている。

よって、サブ・レーティングは③である。

<sup>45</sup> <http://www.smcon.co.jp/2015/040913397/> (2017 年 12 月 15 日)

(イ)貿易・投資環境整備プログラム

(a) 日本の援助実績

①円借款

評価対象期間においては、貿易・投資環境関連の円借款は、3件が実施されており、その援助資金は13,160百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
メコン地域通信基幹ネットワーク整備計画*	2005-2009	3,029	シハヌークヴィル、プノンペン、カンポンチャムを結ぶ「成長回廊地域」において、光ケーブル敷設及び関連施設・設備の整備を行うことにより、同地域の通信能力の向上及び増大する通信需要への対応を図り、もって投資環境の改善などを通じた同地域の経済開発に寄与する
シハヌークヴィル港経済特別区開発事業*	2008-2011	3,651	シハヌークヴィル市において経済特別区を整備することにより、同地区への直接投資の流入拡大と雇用創出を図り、もってカンボジアの経済成長に寄与する
プノンペン首都圏送配電網拡張整備計画	2014-2018	6,480	変電所の新增設、送電線・配電線の敷設及び系統安定化装置などを導入することにより、首都圏の電力供給の安定性を高め、もってカンボジアの経済開発に寄与するものである。

注:「プノンペン首都送配電網拡張整備計画」は事業展開計画に沿ってこちらの分類とした。対象案件中\*印は完了案件

②無償資金協力

評価対象期間においては、貿易・投資環境関連の無償資金協力は、1件が実施されており、その援助資金は893百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
南部経済回廊拠点配電網整備計画	2016-2018	893	国内の基幹系統に接続する新規の配電網の整備を行うことにより、地域への電力供給の安定化を図り、もって本事業対象地域の着実かつ持続可能な経済成長に寄与する

③技術協力

評価対象期間においては、貿易・投資環境関連の技術協力(技プロ)は、3件が実施されている。なお、個別専門家(電力経済・計画アドバイザー)が派遣されている。

案件名	年度	案件概要
ICT 管理能力向上プロジェクト*	2008-2010	国家ICT開発庁に対するICT分野の技術者育成及び情報セキュリティ実施体制の構築・強化を図るもの
送変電システム運営能力強化プロジェクト*	2013-2015	送変電設備の維持管理能力の向上と、系統運用の業務基盤を確立することによって、プノンペン連系系統内での電力の安定供給を図り、よってプノンペン連系系統全体における電力の安定供給に寄与するもの
鉱物資源にかかる行政能力向上プロジェクト	2014-2020	鉱山保安法の制定作業、保安業務実施のためのデータベース構築作業を通じ、鉱山保安業務実施能力を高め、カンボジア鉱業分野の安全かつ持続的な開発に寄与する

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

### (b) 主な援助成果

カンボジアの投資環境、特に通信環境は過去 10 年間で飛躍的に整備されてきている。インターネット普及率も 2008 年から 5 年間の伸びが 4% から 22% に飛躍的に伸びてきている。その背景としては、円借款による光ファイバー通信網の整備などの影響もあると考えられる。

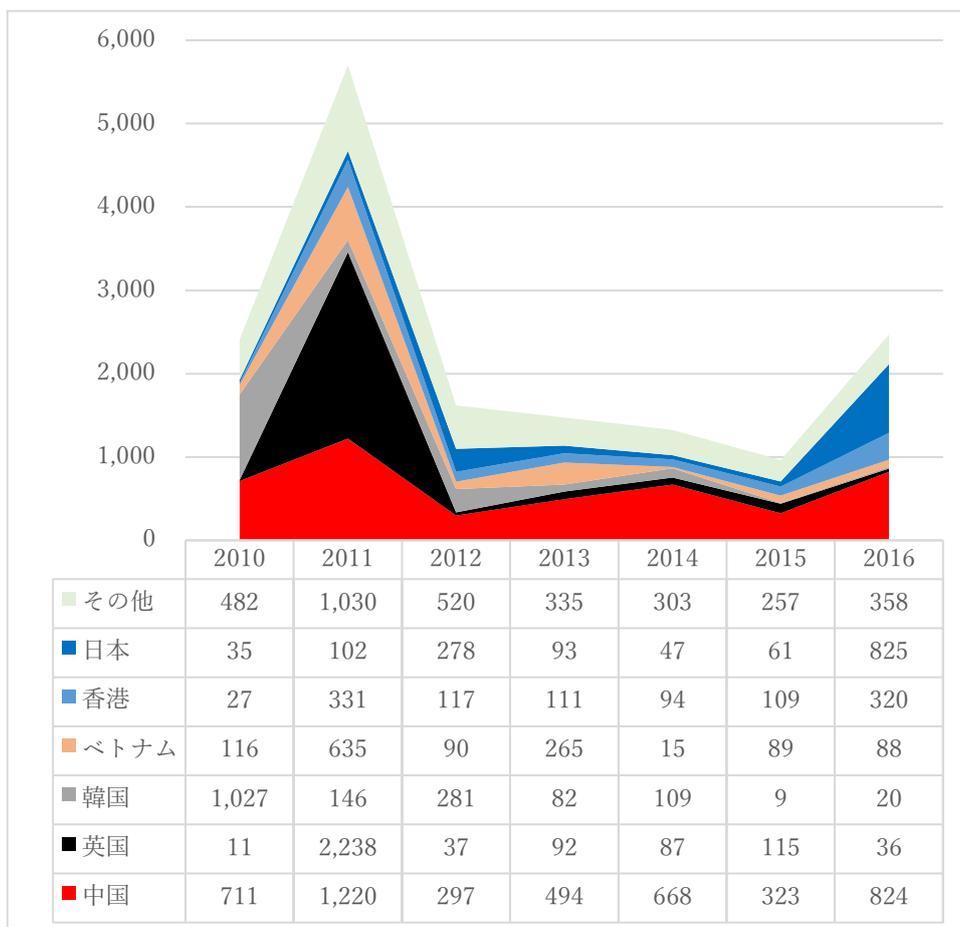
また、FDI を誘致するため、円借款でシハヌークヴィルに経済特別区(SEZ)を建設し 2012 年に運営を開始した。日本の技術を駆使した高水準のインフラが大きなセールスポイントとなっており、日本からの企業(王子製紙、タイキ、IS-TEC)を誘致することに成功しており、日本企業のカンボジア進出の受け皿となっているといえる。もっとも、カンボジア全国には 39 カ所の認可された SEZ があり、中国資本による運営がなされているものも含めて存在することから、本事業による SEZ も常に競争にさらされている。

図 3-22 日系企業投資認可額推移 (単位: 百万米ドル)



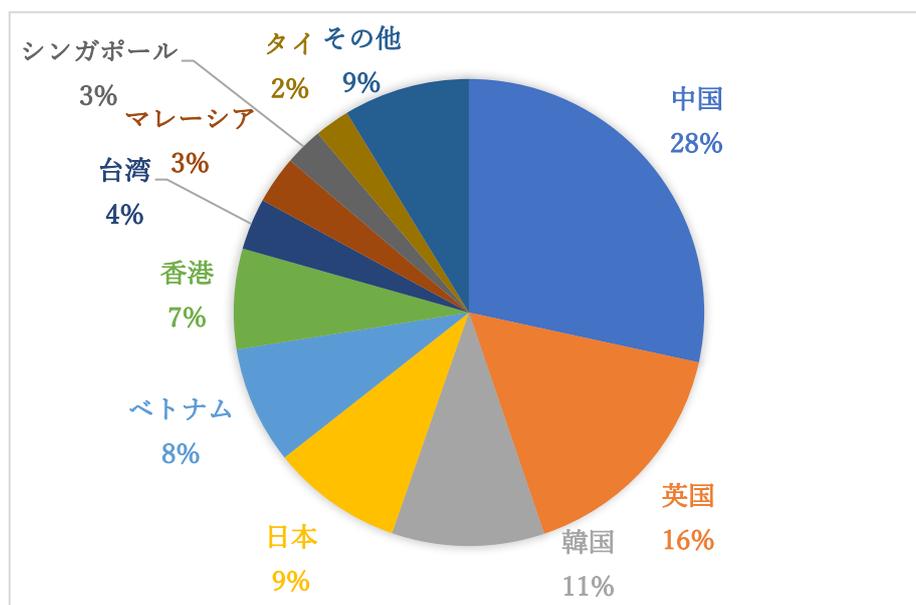
出所: JETRO「世界貿易投資報告」(2010~2017)

図 3-23 FDI 各国別推移 (単位:百万米ドル)



出所:JETRO「世界貿易投資報告」(2010~2017)

図 3-24 国別投資認可シェア(2010-2016 累計) (単位:%)



出所:JETRO「世界貿易投資報告」(2010~2017)

以上のように、日本の援助は貿易・投資環境を整備することに一定程度貢献しているといえるものの、中国資本との競争にさらされている中での比較優位が発揮しにくい状況にあるといえる。国別投資累計額(2010-2016年累計)では日本は国際比較では4位である<sup>46</sup>。もっとも、2012年にはイオンモールの進出により中国・韓国に続き3位となり、2016年には、イオンモール、A2ATown(リゾート開発)が大型投資をしたため、一時的ではあるが日本の投資額が825百万米ドルに達し、中国(824百万米ドル)(香港からのFDI額を除く)を僅差で抜いたことが注目される。

よって、アウトプットは実現したが、アウトカムの実現は限定的であるため、サブ・レーティングは②である。

### (ウ)産業人材育成プログラム

#### (a) 日本の援助実績

##### ①円借款

評価対象期間においては、産業人材育成プログラム関連の円借款供与の実績はなかった。

##### ②無償資金協力

評価対象期間においては、産業人材育成関連の無償資金協力は、1件が実施されており、その援助資金は851百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
プノンペン前期中等教育施設拡張計画	2014-2017	851	人口が急増する首都プノンペンにおいて不足する前期中等教育施設を拡充することにより、前期中等教育へのアクセス及び教室の過密状態の緩和による学習環境の改善を図り、もって将来の産業人材育成にも寄与する。

注: 人材育成奨学金プログラム(JDS)は、主として若手行政官を育成するという観点から「ガバナンスの強化」に分類されている。

##### ③技術協力

評価対象期間においては、産業人材育成関連の技術協力(技プロ)は、5件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
カンボジア日本人材開発センター	2009-2014	カンボジアにおける民間セクター振興のた

<sup>46</sup> なお、1994～2015年累計では、日本は中国(1位)、韓国(2位)、マレーシア(3位)、英国(4位)、ベトナム(5位)に続いて6位である。2006～2009年については個別の公表データがないため、本文中の数値・順位とした。

プロジェクトフェーズ 2*		め、産業を担う人材育成の拠点として CJCC の機能強化を行うものである。また、カンボジアと日本両国間における官民連携や大学間協力などに資する活動や情報提供を行うことにより、カンボジアと日本との情報拠点となることをめざす。
カンボジア工科大学教育能力向上プロジェクト*	2011-2015	カンボジア工科大学を対象に、シラバス・実験指導書の改訂、教授法の改善、実験用機材の適切な活用を行うことにより、より実験・実習に重点を置いた学部教育への改善を行うことをめざし、もってカンボジア工科大学からより高い実践的なスキルを身につけた高度人材が輩出されることに寄与するもの
前期中等理数科教育のための教師用指導書開発プロジェクト*	2013-2016	前期中等教員養成校(RTTC)のある 6 州において、理数科分野の教師用指導書の開発および RTTC 教官の能力強化によって、前期中等理数科授業改善の基盤が強化され、もってプロジェクトで開発されたリソースが教育・青年・スポーツ省の実施する研修を通じ他地域で普及することに寄与するもの
カンボジア日本人材開発センタービジネス人材育成・交流拠点機能強化プロジェクト	2014-2019	CJCC において産業人材を育成する研修を実施し、持続可能な組織体制を構築することにより、カンボジアの中小企業振興を担う人材育成とビジネス人材の交流の拠点としての CJCC の機能強化を図り、もって日本・カンボジア間の経済関係の強化に資する
産業界のニーズに応えるための職業訓練の質向上プロジェクト	2015-2020	プノンペン市において、パイロット校と協力して電気分野のディプロマ・コースの標準訓練パッケージの開発や指導員の標準訓練パッケージ実践能力の強化などを行うことにより、電気分野のディプロマ・コースの質の強化を図り、もって、全国の労働職業訓練省傘下の職業訓練校の電気分野のディプロマ・コースの質の強化に寄与するもの

注:対象案件中 \* 印は完了案件

## (b) 主な援助成果

この分野における最大の貢献は、技プロによる「カンボジア日本人材育成センター」

(CJCC)の設立と運営である。同事業の JICA 事業評価報告書<sup>47</sup>によれば、2015 年度までにビジネスコース約 6,000 人、日本語コース約 5,000 人が受講、相互理解促進事業に 215,000 人が参加した。また、事業実施に伴いカンボジア・日本経営者同友会の発足などビジネスネットワーキングの促進、ビジネスコース修了生による起業、日本語関連セミナーなどによる日本語教育の普及促進など、様々な正のインパクトが発現しており、有効性・インパクトは高いとされた。CJCC では自己収入の強化に取り組んでおり、多角化に向けた努力も行っている。一方で、日本の CJCC に対する将来戦略に対する両国間での将来像の明確化・意識の共有と、体制強化が必要とであることから、本事業によって発現した効果の持続性は中程度であるとされた。

また、他の技プロを通じて、「日本式」経営・生産管理手法を生かしたビジネス・スキルを導入した人材育成が行われており、カンボジア工科大学を通じて高等教育レベルにも有効性・インパクトを発揮しているといえる。さらに、中等理科教育における技プロを通じて理数科教育を中心とする「教育の質」向上にも貢献している。

以上より、「経済インフラの整備・民間セクターの強化を通じた産業競争力の強化」については、インプットがアウトプット・アウトカムにおおむね有効に発現しているといえるので、サブ・レーティングは③である。

## (2) 農業・農村開発

### (ア) 農業振興プログラム

#### (a) 日本の援助実績

##### ①円借款

評価対象期間においては、農業振興関連の円借款は、2 件が実施されており、その援助資金は 9,875 百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
トンレサップ西部流域灌漑施設改修事業	2011-2017	4,269	灌漑排水施設の改修・整備、農民水利組合の設立・強化及び営農指導を行うことにより、対象地区の農業生産増加を図り、もって農民の生計向上に寄与するもの。
プノンベン南西部灌漑・排水施設改修・改良事業	2014-2022	5,606	灌漑排水施設の改修・整備を行うことにより、対象地区の農業生産性の増加を図り、もって同地域の農民の生計向上に寄与するもの。

##### ②無償資金協力

評価対象期間においては、農業振興関連の無償資金協力は、1 件が実施されており、その援助資金は 931 百万円となっている。

<sup>47</sup> [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015\\_0601347\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015_0601347_4_f.pdf) (2017 年 12 月 25 日)

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
海洋養殖開発センター建設計画*	2009-2011	931	シハヌークヴィル市において海洋養殖の技術開発のための施設・機材を整備することにより、海洋養殖に関係する種苗の安定供給と適正養殖技術の開発・普及を図る。

注:対象案件中\*印は完了案件

### ③技術協力

評価対象期間においては、農業振興関連の技術協力(技プロ)は、5件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
バタンバン農村地域振興開発計画*	2006-2010	バタンバン州の4郡にて、農家の営農体系が改善されるような農業普及サービスが充実することを目的とする。
流域灌漑管理及び開発能力改善プロジェクト(TSC3)*	2009-2014	灌漑事業に対するTSCの技術支援体制の構築を通じ、プロジェクト対象地域において、灌漑事業の適切な計画、実施、管理を達成し、もって、効率的な水資源管理及び農業生産の安定に貢献することを目指す。
トンレサップ西部地域農業生産性向上プロジェクト*	2010-2015	1. 普及員の能力向上, 2. 営農改善に関するコミュニンの活動促進, 3. 農家の生産技術改善, 4. 優良種子の生産・配布促進, 5. 農家に裨益する農産物の流通改善促進を行うことにより、対象農家の生産性及び所得が向上することを目的とする。
流域水資源利用プロジェクト	2014-2019	流域単位での水利用の調整のための仕組みをつくり、もって利水者間での公平で効率的な水配分を実現するものである。
ビジネスを志向したモデル農協構築プロジェクト	2014-2019	有効なビジネスを展開する農協モデルの提示を図り、もってカンボジアの農協におけるビジネスを志向したモデルの普及に寄与する

注:対象案件中\*印は完了案件

#### (b) 主な援助成果

カンボジア政府は農業セクターをRS(四辺形戦略)の一つの柱としており、生産性の向上、多様化、商業化の促進を目指している。しかし、現状の課題として、灌漑施設や農村インフラの不足、機械化の遅れ、肥料・農薬の品質の不均一、検査・販売体

制の遅れなどもあり、周辺国との比較では単位面積当たりの収穫量は依然低いのが実情である。「カンボジア米」は精米技術が低いために、価格が維持できず、あえて「タイ米」として輸出している<sup>48</sup>。

日本からの援助は農業普及などの分野で一定の成果があるとはいえ、灌漑設備の整備などの資金協力は比較的歴史が浅いこともあり、インパクトとして目に見える成果としては示すことが困難であり、なお効果発現まで時間を要する。

よって、「農業・農村開発」における結果の有効性は判定不能である。

### 3-2-4 「社会開発の促進」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況

#### (1) 上下水道インフラなど都市生活環境の整備

##### (ア) 都市水環境プログラム

##### (a) 日本の援助実績

##### ① 円借款

評価対象期間においては、都市水環境関連の円借款は、2件が実施されており、その援助資金は10,674百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
ニロート上水道整備事業* (AFDとの協調融資)	2009-2013	3,513	プノンペン都市圏(プノンペン市、カンダール州)において上水道施設を整備することにより、安全かつ安定的な上水道サービスの提供を図り、もって、プノンペン市及び周辺地域の貧困層を含む住民の生活環境の向上及び投資環境の改善に寄与する。
シェムリアップ上水道拡張整備計画	2012-2019	7,161	急速な都市化及び観光客の増加により水不足が深刻となっているシェムリアップ市において上水道設備を拡張することにより、安全かつ安定的な上水道サービスの普及を図り、もってシェムリアップ市の生活環境の改善及び当該地域の観光産業の振興に寄与するもの。

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

##### ② 無償資金協力

評価対象期間においては、都市水環境関連の無償資金協力は、5件が実施されており、その援助資金は13,053百万円となっている。

<sup>48</sup> 在カンボジア日本大使館経協班からのヒアリング。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
第二次プノンペン市 洪水防御及び排水 改善計画*	2007-2012	2,644	プノンペン市において洪水防御施設および排水施設を整備することによって、洪水に対する治水安全度を向上させ、浸水災害による被害の軽減を図る。
コンポンチャム州メモ ット郡村落飲料水供 給計画*	2009-2011	369	コンポンチャム州の中でも安全な水へのアクセス率が極めて低い村落において、ハンドポンプ井戸を整備するとともに、井戸の維持管理体制の整備などのための技術指導を行う
プノンペン市洪水防 御・排水改善計画*	2011-2015	3,700	プノンペン市内において、排水施設を整備することにより、雨水の排水機能の改善及び浸水被害の軽減を図る。
コンポンチャム及び バットバン上水道 拡張計画*	2013-2016	3,355	上水道施設を拡張することにより、安全な水へのアクセス率向上を図り、もって両市住民の都市生活環境の向上に寄与する
カンポット上水道拡 張計画	2015-2018	2,985	カンポット市の上水道施設システムを拡張・改良することにより、安全な水へのアクセス率の向上と安定した給水サービスの提供を図る

注:対象案件中\*印は完了案件

### ③技術協力

評価対象期間においては、都市水環境関連の技術協力(技プロ)は、2件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
水道事業人材育成プロジェクトフェーズ2*	2007-2011	鉱工業・エネルギー省水道部による各州都の公営水道局に対する支援機能を強化し、また、技術研修・OJTを通じて公営水道局職員の技術能力向上を行うことを目的とする。
水道事業人材育成プロジェクトフェーズ3	2012-2017	対象公営水道事業体(TPW)による水道事業経営の安定化を図り、もってTPWの水道サービスの向上に寄与するものである。

注:対象案件中\*印は完了案件

「水道人材育成プロジェクト」(フェーズ1)(2003～2007年)以降、北九州市上下水道局が実際の技術指導を担当している。

### (b) 主な援助成果

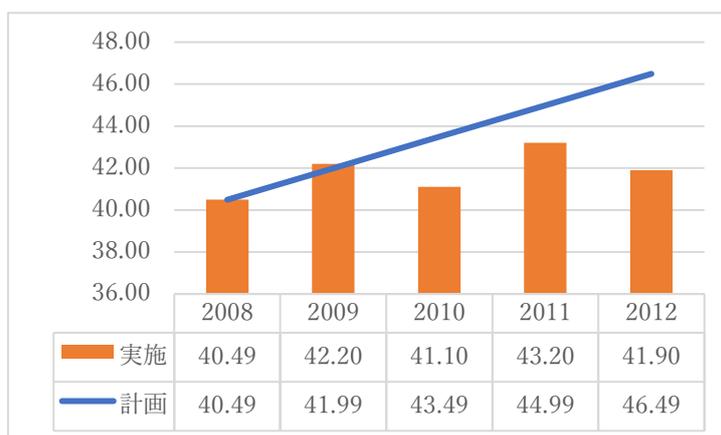
日本はプノンペン水道公社に対して、フランス(AFD)との協調融資案件である「ニロ

一ト上水道」への円借款を始め、無償資金協力、技術協力の全スキームを総動員して支援を実施している。2003 年以降、継続実施している「水道人材育成プロジェクト」(技プロ)を通じて、安定的な給水を達成し「ポンペンの奇跡」<sup>49</sup>をもたらしたとされる、北九州市による水道公社職員の人材育成支援もその一例である。また、バタンバン州やシェムリアップ州の上水道についても、これらのスキームを駆使した支援をおこない、日本は水供給分野におけるリード・ドナーの地位を確立している。

CMDGs における安全な水へのアクセス率(表 3-9)は、都市部において 75.5% (2015 年)、農村部においても 69.1%(2015 年)と、2006 年においてそれぞれ、55.1%、50.5%であったのと比較すると格段に向上している。もっとも、CMDGs の当初の目標は 2015 年までに都市部の改善された水へのアクセスを 80%としていたので、やや下回っている。一方、水道の各家庭への普及率は地方において特に低く、人材・技術も不足している。地方は、伝統的な給水方法(井戸、河川水、雨水)を供給源としており、大規模な投資を必要とする水道の開通を待つより、NGO を活用した井戸の整備や BOP ビジネスによる供給方法を検討することが現実的である。

また、ポンペンの洪水対策について日本は無償資金協力を通じて、多大な資金協力を行ってきた。「第 1 次ポンペン市洪水防御・排水改善計画」(2002 年供与)、「第 2 次ポンペン市洪水防御・排水改善計画」(2007 年供与)、「第 3 次ポンペン市洪水防御・排水改善計画」(2010 年供与)、「第 4 次ポンペン市洪水防御・排水改善計画」(2017 年供与)を行い、また、ADB、AFD も洪水対策を実施している。これらの投入により、洪水時の水の滞留時間は 10 時間程度から 1 時間未満になってきている。ゆえに、アウトプット、アウトカムの発現が確認できる。

図 3-25 地方給水率の推移(単位: %)



出所: NSDP (2014-2020)

以上により、「上下水道インフラなど都市生活環境の整備」に対する日本の援助は、

<sup>49</sup> 外務省「ODA 白書 2013 年度: 国際協力の現場から 04 設備と人材をつなぎ安全な水を届ける—北九州市上下水道局によるカンボジアへの支援」  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/13\\_hakusho/index\\_column.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/13_hakusho/index_column.html) (2018 年 1 月 6 日)

アウトプット・アウトカムレベルの成果に対して有効性が高いといえ、サブ・レーティングは③である。

表 3-9 カンボジア CMDGs 達成状況

	単位	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>目標1：極度の貧困と飢餓の撲滅</b>												
貧困率	%	..	..	34	23.9	22.1	20.5	17.7	..	..	..	..
栄養不良の蔓延率	%	..	..	17.5	17.1	17	16.8	16.4	15.7	15	14.2	..
年齢に対するの重度低体重の蔓延率(5歳以下)	%	..	..	1.8	..	2.8	..	..	..	2.4	..	..
年齢に対するの重度低体重の蔓延率(5歳以下女児)	%	..	..	1.6	..	3.1	..	..	..	2.1	..	..
年齢に対するの重度低体重の蔓延率(5歳以下男児)	%	..	..	2.1	..	2.5	..	..	..	2.6	..	..
年齢に対するの低身長蔓延率(5歳以下)	%	..	..	39.5	..	40.9	..	..	..	33.5	..	..
年齢に対するの低身長蔓延率(5歳以下女児)	%	..	..	38.1	..	39.4	..	..	..	32.6	..	..
年齢に対するの低身長蔓延率(5歳以下男児)	%	19.2	18.8	40.9	..	42.3	..	..	..	34.3	..	..
年齢に対するの痩せの蔓延率(5歳以下)	%	..	..	28.8	..	29	..	..	..	24.2	..	..
年齢に対するの痩せの蔓延率(5歳以下女児)	%	..	..	29.2	..	29.1	..	..	..	25	..	..
年齢に対するの痩せの蔓延率(5歳以下男児)	%	..	..	28.4	..	28.8	..	..	..	23.4	..	..
年齢に対するの低体重の蔓延率(5歳以下)	%	..	..	8.9	..	10.8	..	..	..	9.2	..	..
年齢に対するの低体重の蔓延率(5歳以下女児)	%	..	..	8	..	10.5	..	..	..	9.1	..	..
年齢に対するの低体重の蔓延率(5歳以下男児)	%	27.4	28.7	9.7	..	11.2	..	..	..	9.4	..	..
<b>目標2：初等教育の完全普及の達成</b>												
25歳以上で少なくとも初等教育を修了している女性人口の比率(累積)	%	..	23.9	26.8	25.3	..	..	..	..	..	..	..
25歳以上で少なくとも初等教育を修了している男性人口の比率(累積)	%	..	46.5	48.7	47.9	..	..	..	..	..	..	..
25歳以上で少なくとも初等教育を修了している人口の比率(累積)	%	..	34.2	36.9	35.6	..	..	..	..	..	..	..
中等教育の非就学率	%	36.8	17.2	21.9	..	16.5	28.9	27.1	..	17.5	13.6	..
初等教育の純就学率	%	93.4	93.3	94.2	..	93.3	97.5	97.4	..	94.7	94.9	..
<b>目標3：ジェンダー平等推進と女性の地位向上</b>												
CPIAジェンダー平等指標(1=低い, 6=高い)		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
<b>目標4：乳幼児死亡率の削減</b>												
妊産婦10万人中の死亡数(モデル化された推計)	人	..	..	237	217	202	188	178	173	167	161	..
妊産婦10万人中の死亡数(国家推計)	人	..	..	460	..	206	..	..	..	170	..	..
排他的母乳育児率(6カ月以下)	%	..	..	65.9	..	73.5	..	..	..	65.2	..	..
<b>目標5：妊産婦の健康の改善</b>												
合計特殊出生率	人	3.155	3.086	3.018	2.947	2.875	2.805	2.739	2.682	2.634	2.594	..
助産専門技能者の立会による出産の割合	%	..	..	..	..	71	71.7	74	..	89	..	..
<b>目標6：HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止</b>												
15歳から49歳までの成人のうちのHIV発症率	%	0.04	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
1000人あたりのマラリア発症危険人口	人	..	..	..	..	20.5	..	..	..	..	13	..
10万人あたりの結核発症人口	人	496	480	465	450	436	423	411	400	390	380	..
<b>目標7：環境の持続可能性確保</b>												
改善された水資源にアクセスできる人口の割合	%	55.1	57.4	59.7	61.9	64.2	66.5	68.8	71.1	73.4	75.5	..
改善された水資源にアクセスできる人口の割合(地方)	%	50.5	52.6	54.6	56.7	58.8	60.9	62.9	65	67.1	69.1	..
改善された水資源にアクセスできる人口の割合(都市)	%	74.5	77.4	80.3	83.2	86.1	89	91.9	94.8	97.8	100	..
基本的な飲料水サービスを使える人口の比率	%	56.2	57.7	64.4	65.9	67.4	68.9	70.4	71.9	73.5	75.0	..
基本的な飲料水サービスを使える人口の比率(地方)	%	83.2	84.6	59.1	60.6	62.1	63.6	65.1	66.6	68.1	69.5	..
基本的な飲料水サービスを使える人口の比率(都市)	%	26.8	29.2	86.0	87.4	88.8	90.2	91.6	92.9	94.3	95.7	..
料理のための清潔な燃料と技術にアクセスできる人口の比率	%	8.6	9.2	9.8	10.4	11.0	11.6	12.2	12.8	13.4	..	..

出所: World Bank, WDI (2017)

## 1. カンボジアでのプログラムレベル評価の適用可能性について

本件評価に際して、「外務省が行う政策・プログラムレベルの評価と JICA が行う事業レベルの評価との間でいかに効果的な連携を行い、ODA の管理改善につながる有意義な評価結果・提言につなげていけるか」「JICA では個別のプロジェクトレベルの指標設定を充実させてきたところ、こうした個別のプロジェクトとプログラム・政策の橋渡しをいかに行うことができるかが課題」との問題提起<sup>51</sup>が外務省よりなされた。

実際、JICA の事業をとりまとめた支援やプログラムなどは、カンボジアについては、おおむね外務省の「国別開発協力量針」の「事業展開計画」の「小目標(協力プログラム)」に相当する。カンボジアでは、分野によっては日本の ODA のシェアが大きいセクターがあるため、そうした分野で日本の幾つかの支援事業をプログラムとしてとらえ、セクター全体に与えた開発効果を検討することができなくもない。ただし、ある分野(セクター)における開発の進展は、当然ながら他ドナーや政府・民間の投入もあり、また援助以外の様々な要因がある。そのため、日本の ODA 以外の主要な要因を確認して、客観的に日本の ODA の成果とインパクトを評価する必要がある。

カンボジアにおいて日本の支援の貢献が大きい分野の一つとして、上水分野、とりわけ都市給水があげられる。日本は、ハード・ソフトの両面において多くの事業を実施しているので、上水道の普及率の改善、水質や料金徴収率の改善などの指標を確認して、それらの改善への日本の ODA のインパクトを推論するといったことが可能であると考えられる。

## 2. 給水分野の日本の支援

水へのアクセスの改善に関連する事業として、日本はこれまで、無償資金協力、技術協力、そして円借款事業と様々なスキームを活用し、この分野でリード・ドナーとして熱心に支援してきた。

無償資金協力は1996年の「プノンペン市上水道整備計画」からはじまり、地域的には、2003年にはシェムリアップ、2005年にはコンポンチャム州など、地方へも徐々に展開してきた。一方で、給水関連の人材育成にも注力し、具体的には、首都プノンペンの水道公社であるPPWSA(プンプレック水道公社)に対する「水道人材育成プロジェクト」を2003年から第1フェーズを開始し、2007年から第2フェーズに移行して、地方8か所の水道局への広域展開に着手し、2012年からの第3フェーズでは、プノンペンとシェムリアップの公社化など経営・ガバナンスの改善にも関与するようになった(2017年までの予定、2018年まで1年間延長)。また、2009年からは、円借款のスキームを使ってプノンペン市周辺地域、2012年からはシェムリアップ市の給水サービスの拡大を支援している。

<sup>50</sup> 2017年11月13日現地視察を行った。本事業の工事は未着工だが、既存施設等を視察した。

<sup>51</sup> 外務省『平成27年度ODA評価—ODAにおけるPDCAサイクル』での提言(4-2-4)。



するとかなり向上している(World Bank, World Development Indicator, 2017 より)。CMDGs の当初の目標は 2015 年までに都市部の改善された水へのアクセスを 80% としていたので、かなりよい成果を上げている。都市部、特にプノンペン市においては、日本を含む各ドナーが集中的に支援を行ったため、接続数や無収水率などが大幅に改善された。特に無収水率の低さは、世界の大都市でも有数のものとなり、「プノンペンの奇跡」として知られている<sup>52</sup>。

議論となるのは、この水セクターの成果に対して、日本の支援がどの程度の貢献をしたかを具体的な数値として確認できるかどうかである。下表は、カンボジアの水セクター(Water & Sanitation)における ODA 額と日本の支援額を対比させたものである。水セクターでは日本が最大援助国であり、それに次ぐドナーは、フランス(AFD)・中国などであり、国際機関では ADB などが支援を行っている。下表をみると、水セクターにおける日本の支援の比重は、おおよそ全体の三分の一あるいはそれ以上であると推測され、この開発成果に対する日本の貢献はかなり大きいということができよう。

また、都市給水を協議するテクニカル・ワーキング・グループ(Urban Water and Sanitation Sub-TWG)では、JICAはファシリテーターとしてドナーをリードしてきた。他ドナーとの相乗効果も期待されることから、こうした多国間交渉の場や各ドナーとの協議を頻繁におこなってきた。また、世銀のWSP(Water and Sanitation Program)は民間水道事業者への支援を中心に行なうとともに水道分野の政策策定の支援を行っており、日本のハード・ソフト両面の支援は、こうした政策面での支援と活発に情報共有を行うなど連携が進んでいる。

表 3-11 水セクターにおける ODA 額と日本の支援の比重

年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
受取りODA額 (百万米ドル)	17.2	25.5	17.3	24.4	36.1	52.3	59.3	59.2	49.7
日本の支援額 (百万米ドル)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19.9 (33.6%)	10.1 (17.1%)	15.1 (30.4%)
日本の約束額 (億円)*	(26.44)	n.a.	35.13 3.69	n.a.	7.20 (37.00)	71.61	33.55	n.a.	29.85

注: CDC資料をもとに筆者算出、日本の約束額は、無償資金協力及び円借款のみであり、協定締結時の約束額(年度)。なお( )は洪水防御・排水改善計画。

#### 4. プログラム評価に向けた教訓

いずれにせよ、プログラム評価に当たっては、各セクターの関連する開発指標をプログラムベースの成果指標として取り上げ、それに対する日本の事業の成果・インパクトを確認することが必要になる。外務省及び JICA がプログラム評価を実施するしたら、各セクター(あるいはサブ・セクター)のこうしたプログラム成果指標をリストアップしておいて、プログラム評価の際の作業指針として提示しておくのがよいのではないか。

ただし、そうしたプログラム評価を行うには、その分野での日本の支援の比重が比

<sup>52</sup> 鈴木康次郎・桑島京子『プノンペンの奇跡ー世界を驚かせたカンボジアの水道改革』佐伯印刷, 2015 年, 等参照。

較的大きい分野に限定される。その分野の選択には、一とおり全案件をリストアップして確認する作業が必要である。交通運輸(道路・港・橋)、上下水道、保健(病院)、教育(学校)、といった分野で、日本のインプットがセクター全体の中で占める割合(下表)を確認し、一方で全体のアウトカム(成果)を確認し、全体の開発効果の進展に影響を与えた様々な要因を見極めつつ、日本の当該セクターでの ODA(幾つかの事業をプログラムとしてとらえる)の開発効果へのインパクトを評価する、といった作業になろう。特定の分野について、事例分析的な評価の取り組みができれば、それにこしたことはない。ただし、インフラなどハードの分野にくらべ、政策支援やガバナンス分野は数量的に効果が図りにくく、質的なインパクトの評価をしなくてはならない。考え方の手順としては、上記のインフラ分野と同様ではあるが、プログラム評価の作業は容易ではない。

表 3-12 カンボジアの主要セクターにおける日本の ODA 支出額割合

		交通運輸	保健	農業	教育	政府・行政	地方開発	エネルギー・電力	上下水道	環境保全・気候変動	合計
総額(百万ドル)	2013	379	203.9	184.6	143.3	117.7	77	60.1	59.3	33	1,478.90
	2014	309.4	195.7	216.5	166.1	89.5	93.2	66.5	59.2	28.3	1,444.10
	2015	287.6	192	166.5	169.4	77.8	54.9	55.7	49.7	37	1,343.00
日本の ODA 額(百万ドル)	2013	49.7	10	8.1	10.2	9.1	4.1	10.9	19.9	1.3	130.8
	2014	30.1	9.3	7.5	14.6	3.2	4	12.5	10.1	0.9	111.4
	2015	40	11	8.2	15.3	3.5	3.6	4.7	15.1	0.6	135
日本の ODA のシェア(%)	2013	13.1	4.9	4.4	7.1	7.7	5.3	18.1	33.6	3.9	8.8
	2014	9.7	4.8	3.5	8.8	3.6	4.3	18.8	17.1	3.2	7.7
	2015	13.9	5.7	4.9	9	4.5	6.6	8.4	30.4	1.6	10.1

出所: CDC 資料をもとに筆者算出。総支出額ベース。

一方、あるセクターの中での事業の進め方としては、無償資金協力や円借款の供与と技術面の能力向上支援との組み合わせをうまくやることが必要である。これら全体をプログラムとして考えて実施していくことが望ましく、こうしたプログラム評価指標の設定は、そのためにも有益であろう。

## (2) 保健医療・社会保障の充実

### (ア) 保健システム強化プログラム

#### (a) 日本の援助実績

##### ①円借款

評価対象期間においては、保健システム強化関連の円借款はなかった。

##### ②無償資金協力

評価対象期間においては、保健システム強化関連の無償資金協力は、5 件が実施されており、その援助資金は 5,093 百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
コンポンチャム州病院改善計画*	2008-2011	1,039	州病院の外科・産婦人科病棟, 手術棟, 救急・X線検査棟を中心とする施設・必要な医療機材を整備することにより, コンポンチャム州および周辺地域における保健医療サービスの改善
感染症対策強化計画*	2009-2010	230	ワクチン保存用のコールドチェーン機材及び医療廃棄物処理用の焼却炉の整備, 及び 2011年の第2次予防接種キャンペーン用のワクチンの調達により, 予防接種活動を強化する。
シハヌーク州病院整備計画*	2013-2015	1,554	シハヌーク州病院にトップ・リファラル病院として医療サービスを提供できる施設及び機材を整備することにより, リファラル体制とシハヌーク州の医療サービスの向上を図り, もってシハヌーク州住民の健康に寄与する。
国立母子保健センター一拡張計画*	2014-2016	1,193	国立母子保健センターにおいて, 研修棟の新設, 既存施設の改修及び医療機材の整備を行うことにより, 研修機能の強化・拡充及び産科ケア体制の整備を図り, もって, 同センターの産婦人科・新生児科のトップレファラル病院としての機能強化に寄与する
スバイリエン州病院改善計画	2015-2017	1,077	スバイリエン州のトップレファラル病院において施設整備及び医療機材供与を実施することにより, 産婦人科及び救急外来を始めとする同病院の機能向上を図り, もって当該州の保健医療サービスの質の改善に寄与する。

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

### ③技術協力

評価対象期間においては, 保健システム強化関連の技術協力(技プロ)は, 5件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
地域における母子保健サービス向上プロジェクト*	2007-2009	コンポンチャム州内の4つの保健行政区(OD)をモデル地域として, 同地域の妊産婦・新生児ケアサービス向上のための地域モデルを確立し, 国家プログラムにも反映されることを目標とする
全国結核有病率調査を中心とした	2009-2012	結核対策能力が強化されることを目的とする

結核対策能力強化プロジェクト*		
助産能力強化を通じた母子保健改善プロジェクト*	2010-2015	根拠に基づいた質の高い助産ケアの提供が可能となるよう助産トレーニングシステムを強化することを目的とする
医療技術者育成システム強化プロジェクト*	2010-2015	医療技術者のうち地域保健の主力を担う看護・助産分野を中心として、教員の教育・養成システムの確立、及び医療技術者に関する基本的な規程の整備に向けた取り組みを実施することを通じ、HRDD のマネジメント能力の強化を図ることを目的とする
分娩時及び新生児期を中心とした母子継続ケア改善プロジェクト	2016-2021	対象州の母子保健人材の能力強化及び保健システム強化を通じ、分娩時および新生児期のケアを中心とした母子継続ケアの改善を図り、もって対象州の新生児死亡率の減少に寄与する。

注:対象案件中 \* 印は完了案件

#### (b) 主な援助成果

表 2-8 に記載したように、カンボジアの保健指標は全体的に改善しつつあるが、周辺国と比較した場合、依然乳児死亡率、5 歳未満死亡率、産婦死亡率などはやや高い水準にある。例えば、乳幼児死亡率(2015 年 WHO 統計)では、ベトナムが 11.4% であるのに対して、カンボジアでは 14.8% である。なお、ラオスは 30.1%(同)、ミャンマーは 26.4%(同)となっている。

また、CMDGs の指標のうち、目標 4(乳幼児死亡率)については、妊産婦 10 万人当たり 237 人(2008 年統計)から 161 人(2015 年統計)に減少している。また、目標 5(妊産婦の健康)についても、合計特殊出生率が 3.155 人(2007 年統計)から、2.594 人(2015 年統計)に減少したほか、助産専門技能者の立ち合いによる出産の割合も、71%(2010 年統計)から 89%(2013 年統計)に顕著に改善している。さらに、目標 6(HIV/エイズ、マラリア、そのほかの疾病)については、HIV 発症率が人口比 0.04%(2007 年統計)から 0.01%(2016 年統計)に減少し、10 万人当たりの結核発症人口も 496 人(2007 年統計)から 380 人(2015 年統計)に減少している。

日本は上記無償資金協力と技プロを通じて、母子保健と感染症対策に積極的に支援を行っており、こうした成果の改善の一旦を担っている可能性がある。例えば、「感染症対策強化計画」JICA 事後評価報告書によれば、本事業は、事業目的として掲げられた、「カンボジアにおける予防接種活動の強化」をほぼ達成し、コールドチェーン機材や車両の活用により、予防接種活動は改善・拡大しており、予防可能な感染症発症や 1 歳未満の乳児死亡率の削減に貢献したと結論づけている。

以上から、「保健システム強化」の成果にとって有効性が高いと評価される。よって、サブ・レーティングは③である。

### (3)教育の質の改善

#### ①円借款

評価対象期間においては、教育の質の改善関連の円借款はなかった。

#### ②無償資金協力

評価対象期間においては、教育の質の改善関連の無償資金協力は、1件が実施されており、その援助資金は524百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
第三次プノンペン市 小学校建設計画*	2009-2011	524	プノンペン都内の小学校における学校施設の建設、教育用家具の整備を行うことにより、小学校の学習環境の改善を図り、もってプノンペン都における教育の質の向上に寄与する。

注:対象案件中\*印は完了案件

#### (b) 主な援助成果

過去、内戦において多くの貴重な人材が失われたカンボジアにおいては人材の育成は国家的課題である。カンボジアにおいては日本の大学院を終了して活躍する官民の人材が増えており、留学経験者による同窓会(JAC)による卒業生のネットワーク化も進んでいる。こうした人材は、開発協力や貿易・投資の分野で活躍している。

カンボジアの教育青年スポーツ省(MOEYS)管轄下の17の国立大学の中で、日本の大学出身者(博士学位取得等)が7つの大学で学長を務めている。これは国別では、他国の追随を許さない圧倒的な第一位となっている。また、その7人のうち、3名が名古屋大学出身である。それ故、名古屋大学はカンボジアの教育機関との関係を強化しているのである。日本の大学出身の大学教授が学長を務めている大学は、カンボジア工科大学(北見工業大学)、王立プノンペン大学(名古屋大学)、国立マネジメント大学(名古屋大学)、王立農業大学(東京大学)、国立プレック・リープ農業大学(東京大学/名古屋大学)、クラティエ大学(長崎大学)、国立教育研究所(愛知教育大学/岡山大学)である。

CMDGsの目標2(初等教育の完全普及の達成)については、初等教育の純就学率が93.4%(2007年統計)で既にほぼ達成しており、2015年時点でも94.9%と余り変わっていない。100%に満たないのは、修了率が低位にとどまっているためである。その理由が「教育の質」(教員の教育レベル)にあるとの指摘<sup>53</sup>がされている。

日本の支援は、従来の技プロや無償資金(草の根無償を含む)による小学校への支援から、前期中等教育ならびに高等教育にシフトしてきている。そして、それはカンボジア側がIDPを重視する政策を打ち出したことにより、「産業人材育成」の枠組みで

<sup>53</sup> 教育青年スポーツ省教育局次長へのヒアリング(2017年11月3日)

支援されることになった。その枠組みによれば、無償資金協力(プノンペン前期中等教育施設拡張計画、人材育成奨学計画)や技プロ(前期中等理数科教育のための教師用指導書開発プロジェクト)についても、2017年に策定された国別開発協力・援助計画(事業展開計画)では、いずれも「産業人材の育成」と分類され、「教育の質」の分類ではなくなった。カンボジア側がIDP重視政策の中で、人材育成を再定義する中で、日本の援助政策もこれにアラインさせ人材育成もいわゆる伝統的な教育論というよりはビジネス志向になっている側面があるといえる。

しかし、本来人材育成は産業育成やビジネスでのみ語ることはできない。農村における、初等教育・中等教育の都市部との格差問題はビジネスでは対応できない。むしろ、貧困削減の問題といえる。日本の援助は、こうした点を重視しこれまで草の根無償を通じて支援してきたのであり、だとすると初等教育における人材育成政策は新たなIDP政策の枠組みの中では結果の有効性は成果として十分に確認ができないことになる。したがって、この新たな政策的文脈で、初等教育の成果を判定することはできない。なぜなら日本の支援による教育が実を結び産業育成人材として巣立つためには、十年単位のアウトカムへの昇華が必要だからである

よって、教育の質における結果の有効性は判定不能である。

#### (4) 対地雷除去プログラム

対地雷除去分野の支援は、「対カンボジア援助方針」(2012年)では、開発案件や農地・公共施設の土地整備が主目的であったため、社会開発と位置づけられていた。ところが、「対カンボジア開発協力方針」(2017年)ではカンボジア地雷対策センター(CMAC)の能力強化に重点が置かれるということで、「ガバナンス」分野と再分類された。両分野にまたがるプログラムであるが、ここでは便宜上、旧来の分類に従うこととした。

#### (a) 日本の援助実績

##### ① 円借款

評価対象期間においては、対地雷除去関連の円借款はなかった。

##### ② 無償資金協力

評価対象期間においては、対地雷除去関連の無償資金協力は、4件が実施されており、その援助資金は5,028百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
第五次地雷除去活動機材整備計画*	2009-2010	548	地雷探知機・不発弾探知機など地雷除去活動に必要な機材を整備する
第六次地雷除去活動機材整備計画*	2011-2012	1,298	CMACの地雷・不発弾除去活動に必要な資機材を更新・増強する

地雷除去活動強化計画	2016-2017	1, 810	CMAC による地雷除去機を活用した迅速かつ安全性の高い除去活動を推進するとともに、除去後の土地において農業インフラ整備及び農業トレーニングから成る住民支援を行う
地雷除去活動機材整備計画	2016-2017	1, 372	CMAC に対し、地雷除去活動に必要な資機材の整備を行う

注:対象案件中 \* 印は完了案件

### ③技術協力

評価対象期間においては、対人地雷除去関連の技術協力(技プロ)は、1 件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
人間の安全保障実現化のための CMAC 機能強化プロジェクト*	2008-2010	専門家派遣を通じて CMAC のスタッフ・人材の能力向上を行う。

注:対象案件中 \* 印は完了案件

### (b) 主な援助成果

無償資金協力「第六次地雷除去活動機材整備計画」の JICA 事後評価報告書(2015)<sup>54</sup>によれば、供与機材の適切な運用を通じて、CMAC の地雷・不発弾除去能力の維持・向上が確認されたほか、安全な生活の確保や、農業用地の拡大、道路や公共施設の整備といった生活の利便性向上など、本事業の正のインパクトが確認されたとしている。技プロによる CMAC の人材育成が図られたこともあり、具体的に、地雷・不発弾による被災者数は、計画時(2010 年)の 286 名から年々減少傾向にあり、2015 年には 111 名まで減少した。

このように、アウトプット・アウトカムのレベルで功を奏した事例といえる。よって、対人地雷除去の結果の有効性は高い。サブ・レーティングは③である。

## 3-2-5 「ガバナンスの強化」に関するアウトプット・アウトカムの達成状況

### (ア) 公共財政管理プログラム

#### (a) 日本の援助実績

##### ①円借款

評価対象期間においては、公共財政管理関連の円借款はなかった。

##### ②無償資金協力

評価対象期間においては、公共財政管理関連の無償資金協力はなかった。

##### ③技術協力

<sup>54</sup> [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015\\_1060920\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015_1060920_4_f.pdf) (2017 年 12 月 27 日)

評価対象期間においては、公共財政管理関連の技術協力は、4 件が実施されている。

案件名	年度	案件概要
政府統計能力向上プロジェクトフェーズ 2*	2007-2010	2008 年人口センサスの実施支援
北東州地域開発能力向上計画プロジェクト*	2007-2011	現状分析・調査, 計画策定, 事業実施及びモニタリング・評価のプロジェクトサイクル全般に関する州行政官の能力向上を図る。
政府統計能力向上プロジェクトフェーズ 3*	2010-2015	政府統計能力向上を目的に, 計画省統計局 (NIS) による経済センサスや中間年人口調査の実施に係る技術支援, 研修の実施
租税総局能力強化プロジェクトフェーズ 2	2015-2018	租税総局職員に対し納税者サービス向上のための戦略策定, 納税者への租税情報提供及び業務改善に係る能力強化を行う

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

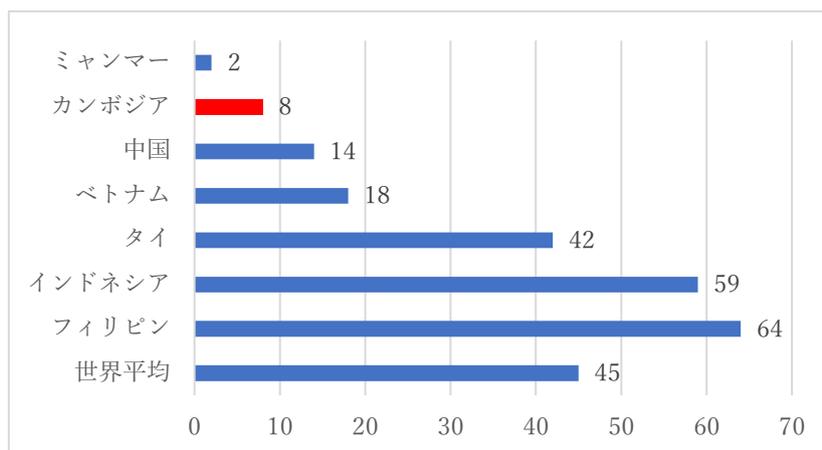
#### (b) 主な援助成果

公共財政管理が脆弱であり、予算の策定から執行に至る公共財政管理プログラム (PFM) が 2004～2015 に実施されたが、日本は参加せず、世銀を中心に、オーストラリア、英国国際開発省 (DFID)、EU、スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) が参加した。PFM の導入により、予算管理は恣意性が排除されるようになり、透明度が向上することが予想される。日本は、PFM 本体には参加しなかったが、統計能力向上、2015 年からは、租税能力向上を通じた側面支援を行ってきた。

しかし、近隣諸国との国際比較では「予算の透明化」の指標が 100 点満点中 8 点にとどまり、タイ、ベトナム、中国より低い値である。インプットがアウトプット・レベルの成果にはつながったものの、まだ、具体的なアウトカム・レベルの成果にはつながっていないといえる。司法行政の項でも論ずるが、汚職の問題が解決しないため、アカウンタビリティ・トランスパレンシーの低い予算策定・執行にとどまっているからと考えられる。表 2-11 でも示したとおり、「行政の質」を含むガバナンスはタイ、ベトナムと並んで、ASEAN 諸国の中でも低い地位にとどまる。

よって、結果の有効性は中程度であり、サブ・レーティングは②である。

図 3-27 予算の透明化指標 国際比較(単位:百点満点スコア)



出所: Open Budget Survey (2015)<sup>55</sup>

(イ) 法整備・行政機能プログラム

(a) 日本の援助実績

① 円借款

評価対象期間においては、法整備・行政機能関連の円借款はなかった。

② 無償資金協力

評価対象期間においては、法整備・行政機能関連の無償資金協力は、1件が実施されており、その援助資金は363百万円となっている。

案件名	年度	金額 (百万円)	案件概要
人材育成奨学計画	2017-2021	363	政府の中核において活躍し得る若手行政官などが本邦大学院において学位を取得することを支援することにより、開発課題解決のための人材の育成及び日本との人的ネットワークの構築を図り、もって開発課題の解決及び人材面からの二国間関係の強化に寄与する

注: 対象案件中 \* 印は完了案件

③ 技術協力

評価対象期間においては、法整備・行政機能関連の技術協力(技プロ)は、5件が実施されている。

<sup>55</sup> <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Cambodia-English.pdf> (2017年12月27日)

案件名	年度	案件概要
弁護士会司法支援プロジェクト*	2007-2009	弁護士会及び弁護士養成校において弁護士の養成及び継続教育による弁護士の能力向上を行う
地方行政能力向上プロジェクト*	2007-2010	地方分権化・業務分散化政策を支援し、地方行政に携わる人材の育成に対する協力
法制度整備プロジェクト(フェーズ3)*	2008-2012	民法・民事訴訟法運用に必要な事項を検討する組織体制を強化、両法の運用に必要な制度の検討、関連法令の起草・立法化、そして司法関係者に対する関連知識の普及活動
地方行政法運用のための首都と州レベルの能力開発プロジェクト*	2010-2014	地方分権化・業務分散化政策を支援する
民法・民事訴訟法普及プロジェクト	2012-2017	各関係機関の中核となる司法省職員、法曹、大学教員の民事法に関する体系的理解を深めるとともに、運用のための能力向上

注:対象案件中\*印は完了案件

上記に加え、個別専門家(選挙改革支援アドバイザー)を派遣している。

#### (b) 主な援助成果

まず、カンボジアにおいては民法典を一から起草することからはじまった。法律という客観的なルールが成立し、これに対する共通理解が構築されることで「人の支配による」恣意的なガバナンスからの脱却が前進するという考え方だった。また、「法制度支援(フェーズ3)」では、司法省の機能が強化されたことにより、司法実務の能力支援が目指された。法律行政の改善や、紛争解決機能の強化につながることが目指されたが、カンボジアでは地方の裁判所に対する人々の信頼獲得にいたっていない為、紛争解決機能の強化に貢献したとはいえない。2015年に実施された外務省 ODA 評価「法制度整備支援の評価」においても、同じ記載がある。信頼獲得が成功していない理由の一つが、裁判官の汚職問題である。

さらに、無償資金協力で実施した法曹人材の育成(「弁護士会司法支援プロジェクト」)においては、法曹人材育成、法曹実務向上への貢献がなされた。有効な支援はなされたが、インパクトの発現には至っていない。

以上のように、「法整備・行政機能プログラム」においては、適切なインプットがなされた結果、アウトプットたる人材育成・組織強化のプログラムが実施され、有効性が高いが、アウトカムたる実際のインパクトの発現には外部要因(汚職問題、農村における法意識の欠如)によりなお時間がかかる。

よって、結果の有効性は中程度であり、サブ・レーティングは②である。

#### (ウ) 環境管理プログラム

(a) 日本の援助実績

①円借款

評価対象期間においては、環境管理関連の円借款はなかった。

②無償資金協力

評価対象期間においては、環境管理関連の無償資金協力はなかった。

③技術協力

評価対象期間においては、環境管理関連の技術協力(技プロ)は、1件が実施されている。加えて、個別専門家(REDD+戦略支援アドバイザー)が派遣された。

案件名	年度	案件概要
REDD+戦略政策実施支援プロジェクト*	2011-2016	REDD+戦略と政策の円滑な実施に向けた関係者の能力強化を図り、もって持続可能な森林経営による気候変動の緩和策の推進

注:対象案件中\*印は完了案件

(b) 主な援助成果

森林減少・劣化の抑制などによる温室効果ガスの排出削減(REDD+)の効果が高いとされる。しかし、援助がはじまったばかりであり、上記技プロにより関係者の能力強化が図られたとしても、インパクトの発現にはなお時間を要する。よって、サブ・レーティングは②である。

3-2-6 結果の有効性のまとめ

目的体系図に示した3つの重点分野のうち、「経済基盤の強化」、「社会開発の促進」、「ガバナンスの強化」についての結果(アウトプット・アウトカム)からみたサブ・レーティングの採点表は以下のとおりである。経済基盤、とくに都市インフラの評価が高い。それは、都市生活環境(水環境)、保健医療についても同様である。「社会開発」「ガバナンス」両分野にまたがる対人地雷除去も有効に実施した。一方で、貿易・投資環境整備、公共財政管理、法整備・行政機能、環境管理などについては、アウトプットは得られたものの、インパクトの発現までになお時間がかかり、外生要因にも左右されるため、有効性は中程度である。農業振興と教育の質については、その成果がアウトカム・レベルで確認できないので判定不能と判断した。

表 3-13 結果の有効性の評価結果

重点分野	課題開発	重点プログラム	評価
経済基盤の強化	経済インフラの整備・民間セクターの強化を通じた産業競争力の強化	運輸・電力インフラ	③
		貿易・投資環境整備	②
		産業人材育成	③

	農業・農村開発	農業振興	判定不能
社会開発 の促進	都市生活環境の整備	都市水環境	③
	保健医療・社会保障の充実	保健システム強化	③
	教育の質の改善	教育の質の改善	判定不能
	対人地雷除去	対人地雷除去	③
ガバナンス の強化	ガバナンスの強化	公共財政管理	②
		法整備・行政機能	②
		環境管理	②

注:プログラムとして有効性(アウトプット)・インパクト(アウトカム)とも発現している場合には, ③, その一つが欠けた場合には, ②, いずれも欠けている場合には, ①とした。

サブ・レーティング③が5プログラム, ②が4プログラム, 判定不能が2プログラムであり, ③と②が拮抗しているので, 結果の有効性については, 「一部課題がある(C)」という評価になる。

### 3-3 プロセスの適切性

本節では、日本の対カンボジアの援助政策の策定プロセス、援助実施プロセス、援助実施体制の適切性について評価する。評価に当たっては、対カンボジア国別開発協力・援助方針や国別データブックにおける援助基本方針に基づく重点分野に対する具体的な取組やアプローチが適切であったのかについて分析を行う。分析の過程においては、カンボジアの開発ニーズを受けてそのような体制及び手続を経て援助政策が策定されたのかについて明らかにしていく。評価手法としては国内準備調査において外務省や JICA などへのヒアリング及び外務省のホームページ情報を基に援助政策策定プロセスを把握し、現地調査において在カンボジア日本国大使館や JICA カンボジア事務所、現地政府機関、他ドナーや国際機関へのヒアリングによりそのプロセスを確認し、評価を行った。

援助政策の実施状況及びモニタリング体制については、外務省、JICA への国内ヒアリングを行い、その体制を把握したほか、現地調査において在カンボジア日本国大使館や JICA カンボジア事務所、カンボジア政府機関へのヒアリングによりその実態を確認し、評価を行った。

#### 3-3-1 国別開発協力・援助政策の策定プロセス

##### (1) 対カンボジア援助政策

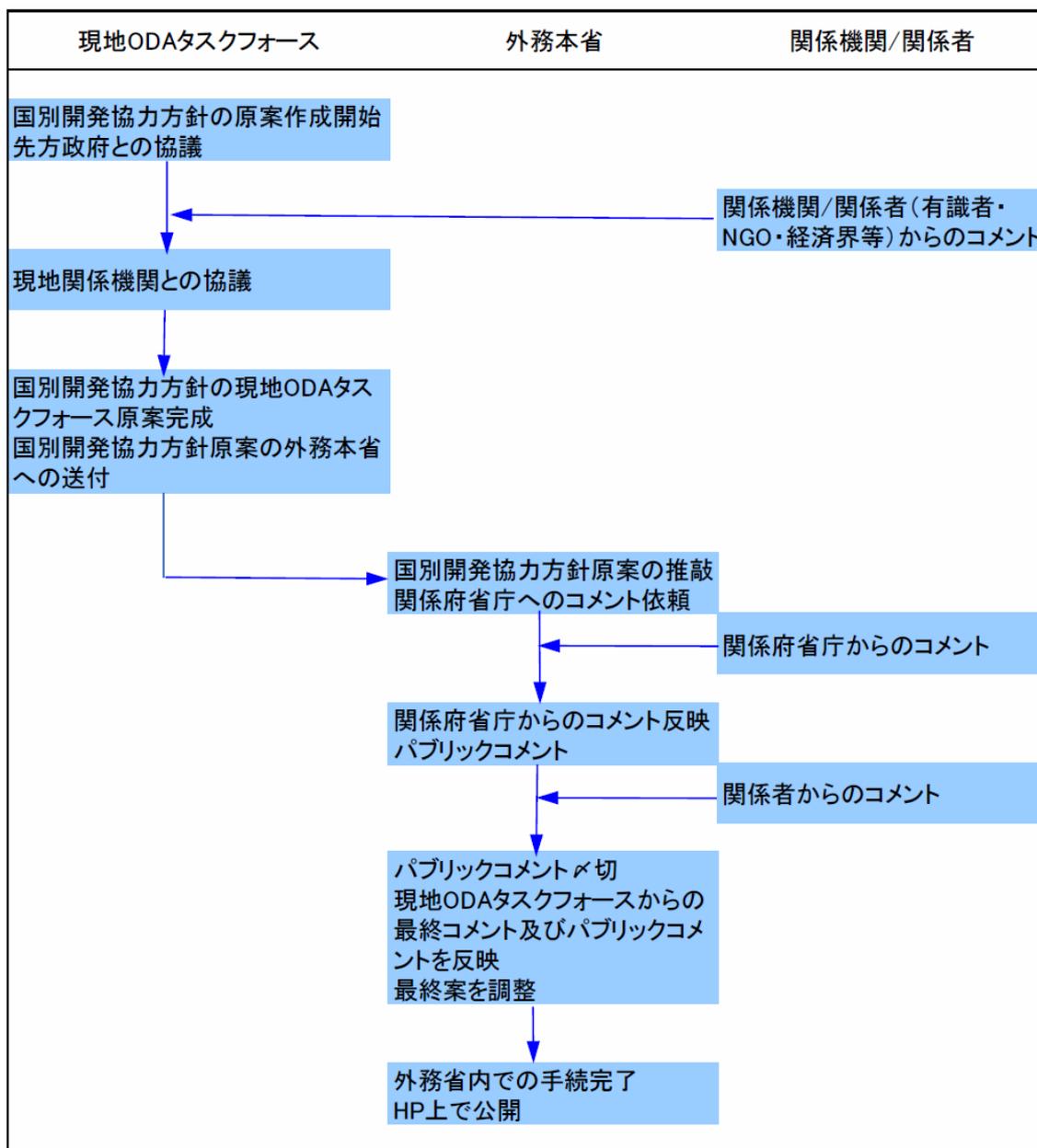
本評価対象期間中には、2008 年 10 月の新 JICA の誕生(国際協力銀行(JBIC)の有償資金協力業務を JICA と統合し、外務省の無償資金協力業務を部分的に移管)を経て、総合的な政策立案、スキーム間の有機的な連携の強化などを目指した ODA 改革のプロセスが進められてきた。

「国別開発協力(旧援助)方針」は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題などを総合的に勘案して作成する日本の ODA の基本方針である。方針の策定に当たっては、被援助国において在外公館、JICA 現地事務所などで構成される現地 ODA タスクフォース、相手国政府、他国援助機関、NGO、企業などの意見を踏まえることとしている。なお、2015 年 2 月に開発協力大綱が閣議決定されたことを踏まえ、「国別援助方針」から「国別開発協力方針」に名称変更した。単に、名称のみならず、「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」(2010 年 6 月)における提言を受けて、原則全ての ODA 対象国について策定し、内容を簡素化、策定プロセスを迅速化することになった。また、毎年更新される「事業展開計画」は同方針の付属文書として位置づけられることになった。

カンボジアにおいては、2012 年に国別援助方針が策定される前は、2002 年に国別援助計画が策定されただけであり、その間は国別データブックに開発援助の基本方針・重点分野が記載されていたにすぎなかった。

なお、「カンボジア国別評価報告書」(2005 年度実施)では、次期国別援助計画に対して 6 つの提言がなされた。実質的に、「NSDP とのアラインメント」(提言 1)など国別開発協力・援助方針(2012, 2017)に反映されているといえなくもないが、プロセスとしてこれらの提言が具体的にどの段階でどの程度考慮されたのかは不明である。

図 3-28 開発協力方針の策定プロセス



出所: 外務省ホームページ

なお、上記のプロセスの中で約1カ月にわたるパブリック・コメント<sup>56</sup>の中で寄せられた主な意見と回答は以下のとおりである。8つのコメントのうち、コメント「1」「6」については、おおむね反映している。しかし、コメント「7」「8」については、具体的な回答なし却下の理由提示がない。また、コメント「2」「3」「4」については、「事業展開計画」レベルでの反映がなされているものの、事業展開計画の詳細にまで目を通さないと理解できない表記は、国民の大半にとって理解しやすいとは言えない。

<sup>56</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000276643.pdf> (2017年12月27日)

表 3-14 カンボジア国別開発協力方針に対するパブリック・コメントと外務省の回答

パブリック・コメントの内容	外務省の回答(全文)	評価(協力方針に盛り込まれたか否か)
<p>1. 経済支援中心という印象を強く受けるが、格差の是正のため社会開発・社会保障分野の取組に力点を置くべき。人間の安全保障を重視することを明確に言及すべき。</p>	<p>新たな課題も認識しつつ、これまで取り組んできた経済・社会基盤整備をさらに強化することとし、社会開発・社会保障分野として、産業人材育成(基礎教育分野を含む)やユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成にむけた保健医療・社会保障分野における支援等に取り組んで参ります。また、事業展開計画にも記載の通り、「医療保険制度の拡充」と共に、その前提となる「基本的な医療サービスの拡充」にも引き続き取り組んで参る予定です。このように、経済支援中心という意図はないところ、御指摘を踏まえ、「我が国のODAの 基本方針(大目標)」に反映いたしました。</p>	<p>指摘を踏まえ、「我が国のODAの基本方針(大目標)」に反映した。パブリック・コメントを踏まえて、「人間の安全保障の実現を念頭におき」との文言が追加された。</p>
<p>2. 教育分野については、重点分野(中目標)の「産業振興支援」に位置づけられているが、<u>教育は学生の産業への進出のみを支援しているものではないはず</u>であり、産業人材育成の枠内におさめず、説明文に教育に関する文言を入れるなど教育を受ける権利を保障するための支援を重視することを明確にすべき。</p>	<p>政府が掲げる「産業人材育成協イニシアティブ」においては、人材育成の基盤として基礎教育の拡充を重要な柱と位置づけております。カンボジアにおいても、カンボジアの将来を担う次世代の人材育成に貢献するため、「別紙：事業展開計画」の開発課題の開発課題 1-1(小目標)「産業競争力の強化」の「産業人材育成プログラム」において基礎教育の環境整備に向けた具体的支援を進めていくこととしており、基礎教育の強化の重要性についてはしっかりと認識しております。本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。</p>	<p>協力方針(2017)には盛り込まなかったが、実質的には主旨にそった協力を行う旨の回答であった。「基礎教育の強化の重要性についてはしっかりと認識」しているのであれば、国民への説明としてより丁寧な、重点分野の項目立てとしても記載すべきであった。</p>
<p>3. 重点分野の「フード・バリューチェーン構築の重要性を認識しつつ、地方部における主要産業である農業振興に取り組む」において、小規模農家も対象となるよう明記すべき。</p>	<p>「別紙：事業展開計画」の開発課題 1-2(小目標)「農業振興・農村部の生計向上」に示すとおり、カンボジアでは、農業分野はGDPの約3割、労働人口の約5割を占める主要産業であり、「都市部と地方部の格差是正」に向けては、小規模農家を含む、農村部における農家の生計向上が重要な課題であることを踏まえ、農業分野での協力に取り組んで参ります。</p>	<p>指摘の文言は協力方針(2017)には盛り込まなかったが、指摘の趣旨は「事業展開計画」に含まれる旨の回答であった。別紙：事業展開計画の小項目まで目を通さないと理解できない表記は国民の大半にとっては理解しづらい。従来のように、国別開発協力方針の中で読み込める表記にすべきであった。</p>

<p>4. プノンペンの貧困地区居住者は 25 万人以上とされており、農村からの人口流入により今後その数はますます増加すると考えられており、都市問題に言及する上では、こうした貧困地区居住者が抱える問題を認識し、支援すべき。</p>	<p>ご指摘の部分については、「別紙：事業展開計画」の開発課題 2-1(小目標)「都市生活環境の整備」の開発課題への対応方針に含まれており、プノンペンにおける貧困層が抱える課題にも配慮し、事業を進めていきます。本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。</p>	<p>指摘の文言は協力方針(2017)には盛り込まなかったが、指摘の主旨は「事業展開計画」に含まれる旨の回答であった。事業展開計画の小項目まで目を通さないと、理解できない表記は国民の大半にとっては理解しづらい。従来のように、国別開発協力方針の中で読み込める表記にすべきであった。</p>
<p>5. カンボジア政府及び国際機関など保健分野の取組の多くは母子保健に重点を置いているが、学校保健、学齢期年齢の栄養に関してのニーズを認識し、今後の課題に含めるべき。</p>	<p>保健セクターにおいては、選択と集中の観点から母子保健に重点を置いています。さらに、今後は、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)に焦点を当て、医療保険制度の拡充に取り組むとともにその前提となる保健システム(施設機材整備及び人材育成)の強化に引き続き取り組んで参ります。本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。</p>	<p>選択と集中の観点から、という一般的説明ではパブリック・コメントで指摘された「学校保健」「学齢期年齢の栄養」に関するニーズがないことの説明になっていない。「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、ご指摘の点を参考にさせていただきます」との一般的な回答にとどまっている。パブリック・コメントで指摘された点が不可能であれば、このような紋切り型の官僚答弁でお茶を濁すのではなく、国民に理解できるように理由を説明すべきであった。</p>
<p>6. 「別紙：事業展開計画」の開発課題2-2(小目標)「保健医療・社会保障の充実」において、「医療人材の不足と質の低さや、特に地方部における医療サービスへのアクセスの低さ」が現状・課題として認識されているが、このために人材育成支援を重視すべき。</p>	<p>カンボジアの保健・医療セクターにおいて、プノンペンと地方との格差が大きく、地方における医療サービスの向上はいまだ課題との認識の下、我が国は、これまで州病院の整備を継続的に支援し、中央から地方への横展開を継続して図ってきております。病院整備とともに病院内の研修部の強化など技術協力によって人材育成も併せて支援する取組を既に開始しております。本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。</p>	<p>パブリック・コメントの主旨である「人材育成」の点について、おおむね整合的な回答となっている。</p>
<p>7. 国民の環境に関する意識向上を目指した教育とともに、廃プラスチックのリサイクルシステムを確立するための支援をすべき。</p>	<p>「別紙：事業展開計画」の開発課題 2-1(小目標)「都市生活環境の整備」において、廃棄物関連については主に日本の民間企業の技術や知見を通じて支援を進めております。なお、プノンペン内の雨水の適切な排水及び内水氾濫被害の低減のため、洪水防御・排水改善施設システムの整備とともにシステムの維持のために廃棄物投棄の減少に向けた啓蒙活動を行いつつ、プノンペン側の自主的な活動の後押しにも取り組んでいます。本方針に基づく具体的</p>	<p>パブリック・コメントの主旨におおむね沿った回答となっている。ただし、「国民の環境に関する意識向上を目指した教育」については、明確な回答はなく、「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、ご指摘の点を参考にさせていただきます」との一般的な回答にとどまっている。意識向上を目指した教育が不可能であればこのような紋切り型の官僚答弁</p>

	な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。	でお茶を濁すのではなく、その理由を明記すべきであった。
8. 法の支配の確立、人権尊重などの重要課題を強調すべき。また、昨今のカンボジアの政治情勢も踏まえ、今後のガバナンスの強化の取組について検証すべき。	法の支配を通じた平和で安全な社会の実現のための支援の重要性は開発協力大綱で示されており、カンボジアにおいても、同国の社会全般に求められる課題として、引き続きガバナンスの強化に向けた支援に取り組んで参ります。本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。	パブリック・コメントで重要課題として強調すべきと指摘された文言は協力方針(2017)には盛り込まれず、開発協力大綱を指摘するにとどまった。パブリック・コメントの「検証すべき」に対する回答はなく、「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、ご指摘の点を参考にさせていただきます」との一般的な回答にとどまっている。ガバナンスについては、日本として民主化支援を含め、踏み込んだ支援を実施していく旨を明記すべきであり、「検証」することが不可能であればこのような紋切り型の官僚答弁でお茶を濁すのではなく、その理由を明記すべきであった。

出所：外務省ホームページをもとに評価チーム作成

## (2) 対カンボジア援助基本方針，援助重点分野の変遷

対カンボジア国別開発協力(旧援助)方針(2002年，2012年，2017年)と国別データブック(2007年)から，カンボジアに対する開発援助の重点分野の変遷については下図のようにまとめられる。

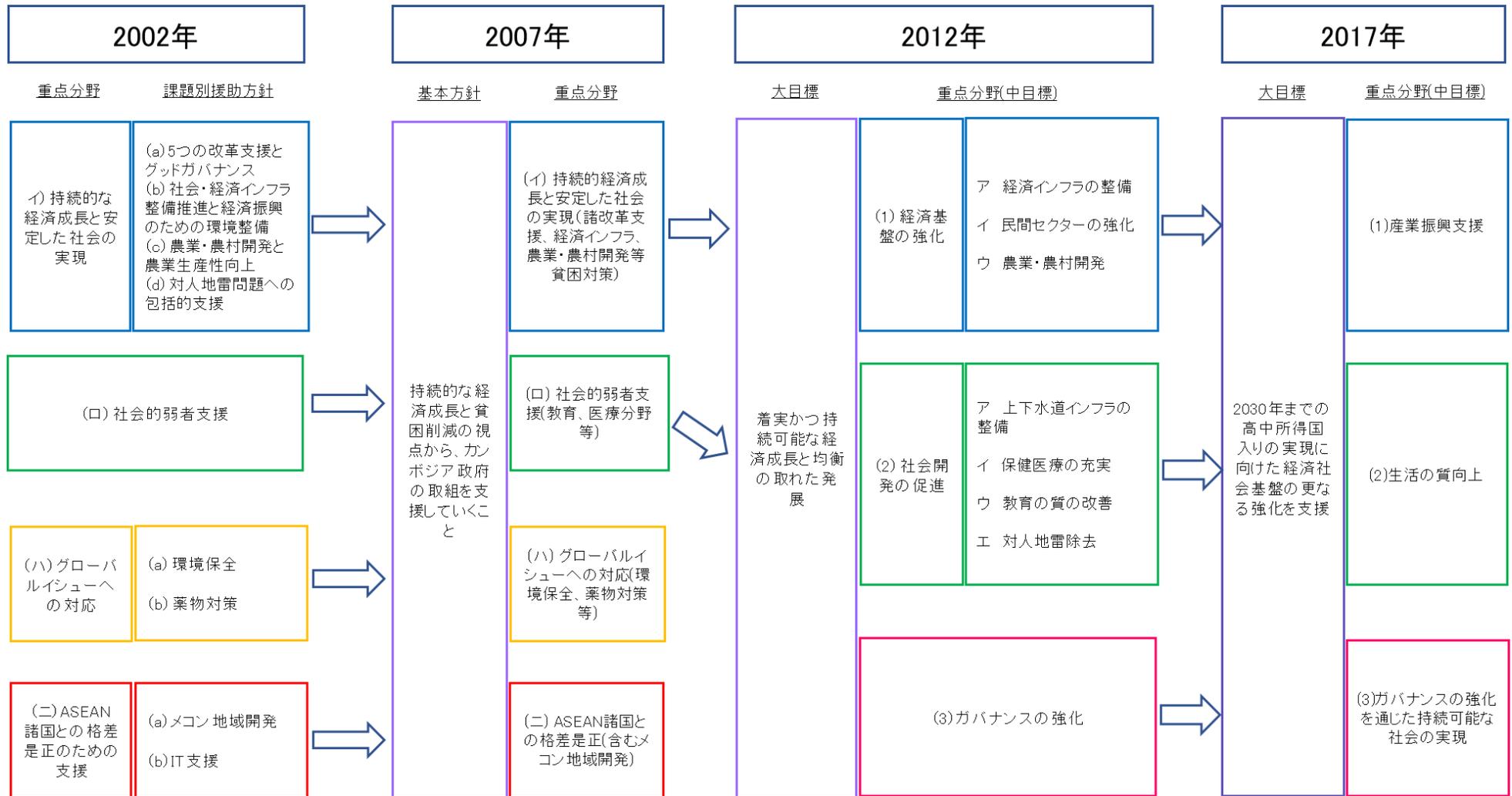
以上のように，国別開発協力方針の策定プロセスにおいては，国内外の様々なステークホルダーのパブリック・コメントを求める参加型を促す方法で行われており，おおむね適切であるが，パブリック・コメントのうち2点の指摘については，根拠を提示することなく，少なくとも協力方針の文言上は反映されていないため，さらに国民に対する丁寧な説明が求められる。また，前回の国別評価の8提言<sup>57</sup>がどのような考慮されたか否かについては，公表資料によって明らかではない。もっとも，国別評価の提言は直ちに考慮されるべき性質のものではなく，現実性の高低により実施時期はおのずと異なる。そのため，仮に提言が次の国別開発協力方針に反映されなかったとしても，そのことをもって直ちにプロセスの適切性が低いと結論づけることはできない。とはいえ，国別評価と国別開発協力方針との連続性を持たせるためにも，前回の国別評価における提言がどのように考慮されたのか否かについては，ホームページなどを通じて国民に周知する工夫があつてしかるべきであつたといえる。

よつて，サブ・レーティングは②である。

---

<sup>57</sup> 「NSDP とのアライメント」(提言1)，「国別援助計画の明確化と迅速な援助計画の見直し」(提言2)，「支援分野の優先順位付け」(提言3)，「日本のガバナンスおよび行財政改革向上への日本の貢献分野」(提言4)，「ノンペンーシハヌークヴィル間の援助の集中の効果」(提言5)，「オールジャパン」としてのスキーム間の連携・協力による援助の効果・効率の向上」(提言6)，「援助協調における現地 ODA タスクフォースの役割の整理」(提言7)，「東京サイドからの支援体制構築」(提言8)。

図 3-29 援助重点分野の変遷



出所：ODA データブック(2007), 国別援助計画(2002), 国別援助方針(2012), 国別開発協力方針(2017)より評価チーム作成

### 3-3-2 国別援助方針の実施体制

#### (1) 日本国内の実施体制

日本側の対カンボジア援助は、外務省の国際協力局(国際開発協力第一課)及び南部アジア部(南東アジア第一課)が中心となって援助政策の策定を担っている。国際協力局が在カンボジア日本国大使館及び JICA 本部との間で具体的な協力案件の形成を行い、南部アジア部が外交的な観点から助言を行っている。また、現地では在カンボジア日本大使館及び JICA カンボジア事務所が中心となって実施している。在カンボジア日本大使館では、大使の指揮のもとで、経済協力班が ODA 業務に関与する他、政務班が政治・外交面の情報収集などを行っている。JICA では、東南アジア・大洋州部(東南アジア第二課)が外務省との協議を通じて全体の戦略や重点分野のとりまとめを行っている。円借款は地域課が中心となって案件形成を行い、無償資金協力及び技術協力は課題部が中心となって案件形成を行っている。

案件実施段階では、案件・重点分野と連動する事業展開計画に基づき、JICA カンボジア事務所が本部とともに案件監理に関与している。現地では、在カンボジア日本国大使館と JICA カンボジア事務所が定期的に連携をとって案件形成、監理を行っている。2008 年 10 月の新 JICA 設立以降、円借款、無償資金協力、技術協力案件について、JICA と外務省・現地大使館が一对一で案件形成・監理を行うことができることになり、統合以前より組織間の調整コストが軽減された点は評価できる。

もっとも、事業展開計画自体の達成度が指標化されておらず、ある案件・重点分野が、目標を達成しているのか否か、必ずしも明確化されていない。もともと事業展開計画は、「JICA 国別分析ペーパー」(定期的に更新、最新版は 2014 年 3 月作成)などを参考にして作成されるが、他国のものも含め、同分析ペーパーは原則として非公開文書の扱いとなっている。特に秘匿されるべき機微な情報を除き、原則公開とし、次年度以降の事業展開計画の指標化に役立てることが望まれる。

#### (2) カンボジア側の実施体制

カンボジア側の受入れ態勢としては、現地調査時のヒアリングによれば、無償資金協力・技術協力や NGO との対応については CDC、有償資金協力(ODA, OOF)については経済財政省(MEF)が窓口となっている。上位計画である NSDP, RS 戦略を策定・モニターする調整役が計画省(MOP)という役回りである。従来、カンボジアへの ODA は無償資金協力が大勢を占めていたこともあり、CDC がドナーと各ライン省庁の調整役・パイプ役を果たしてきたが、今後、有償資金協力の増大とともに MEF がその役割を果たすことが考えられるので、ドナー調整の観点からは一種の「二頭体制」(ないしは MEF の権力肥大)にならないよう注意が必要である。

既述のように、カンボジアでは副首相を議長として CDC を取りまとめ役とする TWC が開催され、政策協議・セクター協議の場の機能を果たしてきた。また、毎年 CDC を通じて各ドナーに案件要望書を配布し、ドナー側の意向とのすり合わせを行っ

ている。2003年には17のTWGが設立され(その後19に拡大)、当時は援助協調のモデルとしてもとりあげられたが、2010年に世銀がカンボジア政府と対立し新規融資を停止した頃から、いくつかのセクターのTWGの活動は停滞するようになった。また、2010年に最大ドナーとなった中国は、こうしたTWGでの援助協調を重視しておらずカンボジア政府の関連省庁との二国間の協議に基づき案件形成をおこなっている。そのため、TWGの重要性は以前と比較して低下しているが、TWGを通じた関連ドナーの情報・意見交換などTWGの制度そのものは引続き存在している。

以上のように、日本・カンボジア側とも国別援助方針の実施についてはおおむね適切に行われており、サブ・レーティングは③である。

### 3-3-3 モニタリング、フォローアップ体制

外務省は、『ODA 評価ガイドライン第10版』(2016)にあるように、ODAの管理改善及び国民への説明責任の2つの目的を果たすため、開発協力の評価におけるフィードバック機能(PDCA サイクル)を極めて重視している。

ODAの管理改善という点では、政策策定者や政策実施者が現場でのODAの実施状況を把握し、将来の政策策定や実施にいかすために有益な情報を提供するフィードバック機能が求められる。

また、国民に対する説明責任という視点では、国民に対して正確な情報を分かり易い形で提供することが求められる。外務省では、こうした要請に応えるべく、評価を実施し、その結果を当省関係者や援助実施機関、日本の在外公館にフィードバックするとともにホームページなどを通じて公表している。

#### (1) 大使館によるモニタリング

対カンボジア開発協力政策において、政策・援助重点分野レベルでのモニタリングは、過年度においては実施がなされておらず、今回の「カンボジア国別評価」が初めての評価であると考えられる。

事実、2005年度の「カンボジア国別評価」における「プロセスの適切性に関する評価」では、政策の実施状況に関するモニタリングに対する調査及び評価は言及されていない。カンボジアに関しては、セクター別、スキーム別、課題別の第三者評価はアドホックに行われてきた。しかし、各案件の政策の実施状況のモニタリングに関する詳細な報告はなされてこなかったと考える。

現在、カンボジアでは、在カンボジア日本国大使館とJICAカンボジア事務所との間で、おおむね月に一度の頻度で、会合が大使館で開催されている。同会合には、大使館からは、原則、大使及び公使、経済協力班全員、JICAからは所長以下全員が出席している。必要に応じて、カンボジアに派遣されている各JICA専門家も招かれ、全体での意見交換を行い、情報共有が実施されている。同会合で、様々な開発協力案件やその課題などに関する意見交換が行われている。

したがって、この会合が、大使館と JICA 事務所による ODA 案件の政策レベルの実施状況のモニタリングの実質的な場となっていると考えられる。

また、カンボジア政府との協議では CDC とドナー諸国が共催する各種 TWG にも大使館経済協力班と JICA 事務所が参加しており、この TWG における協議も、モニタリングの場として機能していると思われる。

一方で、カンボジアでは、ENJJ(在カンボジア日本国大使館、NGO、JICA、JBAC(カンボジア日本人商工会)(JETRO は JBAC の事務局長を務める))という集合体が 2004 年に組織されている。ENJJ は、各機関が一堂に会し、テーマ別の分科会(教育、農業、人権・グッド・ガバナンス)及び全体会合を通じて、各議題や課題に関して、オールジャパンとして意見交換を行うプラットフォームとして機能している。ENJJ では、必ずしも、各 ODA 案件の政策面でのモニタリングまでは行われていないが、様々な情報は各機関に共有されている。

## (2) JICA によるモニタリング

プロジェクトレベルにおいては JICA によって各々のガイドラインに基づいてモニタリング・評価が実施されている。JICA の事業評価は、有償資金協力、無償資金協力、技術協力などの援助スキームの差異にかかわらず、プロジェクトの PDCA サイクルにのっとり、支援の期間や効果発現のタイミングなどといった援助スキームの特性を考慮しつつ、プロジェクトの事前段階から実施、事後の段階、フィードバックに至るまで伝統的かつ一貫した枠組みによるモニタリング・評価が適切に実施されている。カンボジアに関しても、膨大な数の評価案件があるが、JICA 案件の評価やレビューを生業とするコンサルタント会社が多く、また JICA 評価部の管理体制も精緻化されており、案件のモニタリングやレビューに問題が生じることはない。こうした案件評価は、事前・実施時評価及び事後評価について結果が原則公表されることとなっている。JICA では、前述の評価結果については、新たな案件形成の際には必ずこれらのレビュー結果を踏まえることが定型化されており、評価結果の内容がフィードバックされることになっている。

以上のように、国別開発協力方針の実施状況を定期的に把握するプロセスが適切にとられていたといえるので、サブ・レーティングは③である。

### 3-3-4 他機関との連携

ADB を中心とした国際機関、CDC を通じた AFD など二国間のドナーとの連携(公式協議、非公式協議)はおおむね取れており、インフラを中心にプレゼンス高い。

カンボジア政府及びドナー諸国共催による主要 19 セクターにおけるテクニカル・ワーキンググループ(TWG)が存在する。その各 TWG 間を調整・モニタリングするのが CDC である。議長は大臣か長官レベルである。各 TWG の活発度は議長を務めるカンボジア各省庁やファシリテーターのドナーの積極度によりかなりの差がある。

現在、TWGは19(農業・水、地方分権化、教育、水産、食糧安全保障、森林、ジェンダー、保健、HIV/AIDS、インフラ・地域統合、土地、法・司法改革、地雷除去、パートナーシップ・調整、開発計画・貧困削減、民間セクター開発、行政改革、公共財政管理、地方上下水道)のセクターの部会がある(表 2-12)。この TWG では、日本はインフラ・地域統合 TWG でリード開発パートナー(DP)・ファシリテーター、ジェンダー TWG で国連開発計画(UNDP)と共同 DP ファシリテーターを務めている。

前述のように、無償資金協力の援助協調は CDC が、有償資金協力の協調は、MEF が行うという明確な「役割分担」がある。有償資金協力の場合、MEF がそれぞれのドナーとカンボジア側のニーズに関する意見交換を行う。

ドナー協調は、AFD、ADB、日本など伝統的なドナー諸国とのそれぞれの意見交換の場である。ADB が、ドナー協調では主体的な役割を演じている。ADB は、毎年、カンボジア政府との ADB との協議の際に、別途日本を含むドナー諸国を招待し、ADB の年間のパイプライン計画をともに議論し、意見交換を行い主要な課題を共有している。

さらに、ドナー諸国・ADB 間の非公式な会議もある。この会議は、毎月一度の頻度で開催されるが、大使館と JICA は非常にアクティブであり、ドナーが直面する政策課題や実施段階に関わる課題を共有し、議論している<sup>58</sup>。以上の様に二種類のドナー協議のメカニズムが存在しているが、何れの協議の場においても大使館及び JICA のプレゼンスは高いと考えられる。

ADB と JICA との関係は深く、極めて良好である。カンボジアの開発協力案件の発掘、計画、実施、監理など、多岐にわたる課題を共有している。ADB と JICA とは毎年、世銀、MEF とともに有償資金協力案件の協議も行っている。また、インフラ整備に関わる協調融資もあり、適宜意見交換を行っている。技術協力に関する意見交換の場もある。ADB は、JICA に対しては、極めてポジティブな印象を有していると考えられる<sup>59</sup>。ADB は、JICA が様々なプログラムを行っているだけでなく、プノンペンでの公共共通手段への関与など目に見える援助もあり、重要な貢献を行っていると評価している。

また、多国間の政府とドナー諸国間の最高レベルの開発協議の場であるカンボジア開発協力フォーラム(CDCF)が、近年開催されておらず、TWC も一部しか動いていないなど、現在のドナー協調に疑問視する向きもあるが、2017 年現行のドナー協調では、日本は一定のプレゼンス機能を有する。したがって、ドナー協調において、CDC 及び ADB の日本に対する評価も高く、日本は一定のプレゼンス機能を発揮していると評価できる。よって、サブ・レーティングは③である。

---

<sup>58</sup> 現地ヒアリング調査より。ADB カンボジア所長等との意見交換(2017 年 11 月 16 日)。

<sup>59</sup> 同上。

### 3-3-5 プロセスの適切性のまとめ

以上のように対カンボジア国別開発協力・援助方針の策定、実施、モニタリング・フォローアップ、及び政策レベルでの他機関との連携がおおむね適切に行われている。しかし、援助政策策定プロセスのうち「パブリック・コメント」の反映方法や前回の国別評価報告書における提言がどのように活かされているのか国民にとってわかりにくいという点において一部疑問が残る。

表 3-15 プロセスの適切性の評価結果

評価項目	評価結果
援助政策策定プロセスの適切性 (②)	日本・カンボジア側とも国別開発協力・援助方針の実施についてはおおむね適切に行われている。一方で、パブリック・コメントの反映の方法や前回の国別評価報告の提言がどのように活かされているのか国民にとってわかりにくい。
援助政策実施プロセスの適切性 (③)	国別開発協力・援助方針の実施状況を定期的に把握するプロセスが適切にとられていたといえる。
モニタリング、フォローアップ体制の適切性(③)	在カンボジア日本国大使館及び在カンボジア JICA 事務所を中心に手続きにそって適切に行われている。
他機関との連携の適切性(③)	ADB との連携を中心に政策レベル・プロジェクトレベルでの連携が極めて適切に行われている。

以上のように、1つの評価項目を除き全ての項目においてサブ・レーティングは③であるため、プロセスの適切性は「高い(B)」といえる。

## 第4章 外交の視点からの評価

外交の視点からの評価とは、日本国内が厳しい経済・財政状態にある中、国民の貴重な税金を使用して実施する政府開発援助(ODA)については、相手国の開発に役立っているかという「開発の視点」だけではなく、日本の国益にとってどのような好ましい影響があるかという「外交の視点」が重要と捉えられているために実施するものである。

日本がコロンボ・プランに参加してから、2018年ではや64年である。人間で言えば、還暦を過ぎた熟年世代である。戦後賠償という形で始めた日本の経済協力は正しく、日本の極めて重要な外交のツールであり、日本の開発協力の史的展開は、戦後の日本外交の歴史と軌を一にする。

事実、戦争の傷跡も十分に癒えていない、極めて貧しい時代、すなわち1954年より日本は、ビルマ(現ミャンマー)との賠償協定より経済協力をスタートさせている。第二次世界大戦の敗戦国、日本の国際社会への復帰のための新たな手段であり、アジアとの関係回復の一環でもあった。無論、日本の輸出市場拡大という国益増進につながる側面もあった。戦後日本がアジアへ復帰していく過程は、戦前に対する賠償の形を取りながら、同時に経済開発への協力という意味を付与されて、現象としては日本の経済進出(資源と市場の確保)であったのである。

こうした開発協力の歴史からも見られるように、ODAは日本外交の最も重要な道具の一つであり、日本の国益増進にも寄与してきたのである。ODAは、日本が国際的な役割を果たし、世界と共存共栄を図るうえで重要な役割を果たしてきた。

それゆえ、第三者による国別評価において、日本の国別のODAが日本の外交にいかに関与しているかを評価することは極めて有意義である。2015年2月に閣議決定された『開発協力大綱』においても、「国益の確保に貢献」と明記されている。

そこで、「外交の視点」からの評価は、「外交的な重要性」及び「外交的な波及効果」の評価2項目から日本の実施する対カンボジアODAと外交との関係を分析した。分析に当たっては、原則として、国内外の関係者(政府関係機関、国際機関関係者、有識者など)へのヒアリング調査や日本の外務省が公表している対カンボジア外交に係る文書、日本・カンボジア両国の要人の発言、報道などを通じ定性的に外交の視点から分析をし、評価を実施した。

### 4-1 外交的な重要性

#### 4-1-1 カンボジアの外交的重要性

カンボジアは、日本にとって単なる東南アジアの伝統的な友好国であるのみならず、政治的にも経済的にも極めて重要な国の一つであり、2013年より戦略的なパートナーとなっている。

日本とカンボジアの二国間関係は古く、最初の歴史的なコンタクトは徳川家康の時代にまで遡ると言われている<sup>60</sup>。旧日本軍による仏印進駐という時代はあったが、第二次大戦後、日本は、カンボジアとの関係を取りわけ重視してきた。アジアの国家元首の中で、戦後最初に昭和天皇主催の宮中お茶会に招かれたのは、他ならぬシハヌーク国王であった。

日本は、カンボジアを苦しめた長きにわたる内戦時代から、カンボジア和平に関与し、和平の為の国際会議の開催など様々な外交イニシアティブを発揮してきた。内戦終結後は一貫してカンボジアの復興支援、平和構築に積極的に関わってきた。国際平和協力法に基づき、1992年に日本が国連PKOに初めて日本の部隊を派遣したのもカンボジアである。先般まで南スーダンにPKO部隊に派遣されていた隊員の中には、カンボジアでの自衛隊の活動を見て、自衛官を志したものも多にいる。

### (1)戦後の日・カンボジア外交関係史

1951年9月4日より8日まで、対日講和会議がサンフランシスコで開催される。カンボジアはフランス連合内の協同国として、他のインドシナ二国(ラオスとベトナム)とともに参加した。日本国との平和条約に署名後、カンボジア側より日本に対し、外交関係の開設の申し入れがなされる。日本とカンボジアは相互に承認する<sup>61</sup>。

1953年1月、フランスの仲介もあり、日本とカンボジアは正式な外交関係を結んだ。1953年5月、シハヌーク国王は独立十字軍運動のため日本などを非公式に訪問した。1954年には、両国の公使館が開設される。1954年11月に、カンボジアは在カンボジア日本公使館に対し、第二次世界大戦中の日本軍のカンボジア進駐により被った被害に関係する対日賠償請求権を放棄する旨通報する。日本はカンボジアの厚意に少しでも報いるため、経済・技術面での協力を提供する用意があることを通報した。1955年12月、シハヌーク殿下は国賓として日本を訪問した。同年、シハヌーク殿下と重光葵外務大臣(当時)は、「日本・カンボジア間友好条約」に署名した。この条約はカンボジアにとっては、独立後初めて外国と締結した友好条約であり、また日本にとっても、サンフランシスコ講和条約発効後、外国と締結した最初の友好条約であった。

翌1959年、カンボジア政府は、プノンペンからトンレサップ河を渡った対岸への橋梁の建設(後の「日本橋」)を計画した。国際入札の結果、トーメンと富士車輛の合弁会社花落し、完成した橋は「日本橋」と呼ばれるようになった。

---

<sup>60</sup> 1603年、徳川家康が当時の国王に通商(朱印船制度創設)に関する書簡を発出した。カンボジアからも国書が送られ、以来、江戸時代の日本商船の渡航が頻繁となるとともに、カンボジアに居留する日本人が増えたとされる。プノンペンとポニャールー村付近(カンダール州)の二ヶ所に日本人町が形成された。また、江戸時代に渡来した「かぼちゃ」の語源はカンボジアにある。

<sup>61</sup> 在カンボジア日本国大使館(2004)「日カンボジア関係略史」<http://www.kh.emb-japan.go.jp/political/nikokukan/history.htm> (2017年12月25日)

しかし、内戦が悪化した 1975 年 4 月に、在カンボジア日本国大使館は閉鎖し、ポル・ポトが政権を握った 1975 年 4 月半ば以降、在日カンボジア大使館も閉鎖された。ポル・ポト政権崩壊後 1992 年より在カンボジア日本国大使館が再開設された。1994 年 12 月には在日カンボジア大使館も運営を再開し、現在に至っている。

## (2)カンボジア和平への関与

日本にとってカンボジアは特別な存在である。初めて第三国の紛争解決に関わったのがこの国である。日本は、1980 年代後半以降、カンボジア和平に積極的に関わってきた。1989 年にはパリ会議第 1 会期に参画し、第三委員会の共同議長をオーストラリアと務めた。日本の戦後の外交史において、1989 年パリで開催された第一回カンボジア国際会議に日本が参加し、積極的な役割を演じたことは、正に歴史的な快挙であった<sup>62</sup>。

もとより日本が、第三国の紛争解決及び仲介に関与し、その関連の会議の方向性に対して外交的にコミットしたのは、第二次世界大戦後初めてのことであった。カンボジアという伝統的に友好関係のあった国の紛争処理に、国連常任理事国 5 か国及びタイ、インドネシア及びオーストラリアなどの関係国とともに積極的に参画し、和平を実現させ、カンボジアを含む旧インドシナ 3 国を ASEAN の中に統合させる結果をもたらしたことは、東南アジア地域の政治的安定と経済的繁栄にとり好ましい結果を生むことになった<sup>63</sup>。

1990 年 6 月には、日本はカンボジア各派<sup>64</sup>が参加する「カンボジアに関する東京会議」を開催する。同会議の開催も、日本にとって戦後初の仲介外交の結果として高く評価された。日本は、パリ和平協定締結に向けて外交イニシアティブを発揮していくのであった。カンボジア和平はその後紆余曲折を経て、1991 年 10 月 23 日パリにおいて、カンボジア紛争の包括的政治解決に関する協定が全会一致で採択された。日本からは中山太郎外務大臣(当時)が出席し、歴史的な和平文書に署名した。同行した谷野作太郎外務省アジア局長(当時)は「大臣。今日の和平協定署名式に参加することは、戦後初めてどころか日本にとって 70 年ぶりの歴史的な出来事です」と中山大臣(当時)に説明している<sup>65</sup>。

## (3)「積極的平和主義」の原点

カンボジア和平協定締結後の 1992 年には、同年に採択された国際平和協力法に基づき UNTAC(国際連合カンボジア暫定統治機構)へ自衛隊施設部隊及び文民警察要員などを派遣した。自衛隊にとっては史上初の国連平和維持活動(PKO)参加と

<sup>62</sup> 河野雅治『和平工作 対カンボジア外交の証言』、岩波書店(37 ページ)。

<sup>63</sup> 福島清介「新生カンボジアの展望—クメール・ルージュの虐殺から大メコン圏共存協力の時代へ—」、日本国際問題研究所(89 ページ)。

<sup>64</sup> ヘン・サムリン政権、シハヌーク派、ソン・サン派。

<sup>65</sup> 河野雅治『和平工作 対カンボジア外交の証言』(229 ページ)。

なった。当時は若葉マークと揶揄されたが、その後これまで多くの実績を積み重ねてきた。カンボジアは、自衛隊が最初に PKO に参加した国であり、いわば 2013 年以来安倍総理大臣が掲げる「積極的平和主義」の原点ともいうべき国である。

事実、安倍総理大臣自身も 2017 年 8 月に訪日したフン・セン首相との日・カンボジア首脳会談において、「カンボジアは『積極的平和主義の原点』である」旨発言している<sup>66</sup>。カンボジアへの和平に外交的なイニシアティブを発揮する事を通じて、日本の外交政策の方向性もより積極的なものになっていったのである。

#### (4) 二国間関係の進展と「戦略的パートナーシップ」への格上げ

2006 年以降の日・カンボジア二国間関係の進展を下記表 4-1 にまとめた。

2007 年に公賓としてフン・セン首相が訪日する機会を捉え、単なる援助国と被援助国との関係から、「新たなパートナーシップ」を作っていくことに関する共同声明が安倍総理大臣とフン・セン首相の間でなされた。同時に投資協定も締結された。投資協定は、2008 年に発効する。

2009 年の民主党政権誕生後でも、日カンボジア関係は発展的に推移して行く。2010 年には、ノロドム・シハモニ国王陛下が国賓として初めて訪日した。カンボジアからの国賓訪問は 55 年前に当時首相であったシハヌーク前国王陛下以来であり、宮中行事や鳩山総理大臣夫妻(当時)主催午餐会などを通じ、各界関係者と交流が行われた。同年 6 月には、「新たなパートナーシップ」に基づき、初めての日・カンボジア外務防衛当局間協議をプノンペンで実施し、地域情勢などについての意見交換が行われた。

2011 年 3 月の東日本大震災の際には、カンボジア王室、カンボジア政府及びカンボジア国民から多くの義援金や励ましのメッセージなどの支援が寄せられた。

2012 年 6 月には皇太子殿下が初めてカンボジアを御訪問になり、日本の皇室とカンボジア王室間においても活発な交流が行われた。2012 年 12 月行われた総選挙により、自民党が政権に復帰し、第二次安倍政権が誕生すると、日・カンボジア関係は一層強化される。

2013 年には、1 月に、日本とカンボジアの外交関係樹立 60 周年を祝うための「日・カンボジア友好 60 周年」開会式典が執り行われた。11 月には、13 年ぶりの二国間公式訪問(フン・セン首相が安倍総理大臣を公式訪問として招待し、安倍総理大臣がフン・セン首相を公式訪問として招待)として、安倍総理大臣がカンボジアを訪れた。首脳会談において、両首脳は、地域・国際社会の平和と繁栄に向けた協力や、政治・安全保障、民主主義と法の支配などの分野における関係の強化で一致し、共同声明を発出した<sup>67</sup>。共同声明では、特に安倍総理大臣は、カンボジア和平プロセスにおける主導的役割を含めた地域の平和と安定に対する日本のこれまでの貢献を踏まえつ

<sup>66</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sea1/kh/page4\\_003186.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/kh/page4_003186.html) (2017 年 12 月 6 日)

<sup>67</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000019643.pdf> (2017 年 12 月 23 日)

つ、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から、地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献していくとの日本の安全保障政策について説明した。それに対し、フン・セン首相は日本の平和国家としての歩みを高く評価し、日本の一層の貢献を支持した。

12月には、フン・セン首相が東京での日・ASEAN 特別首脳会議への参加するために引き続き日本を公式訪問した際には、両国関係を「戦略的パートナーシップ」に格上げすることで一致し、二国間航空協定の締結に向けた交渉入りも表明した。かくして、日・カンボジア関係は、「戦略的パートナーシップ」に格上げされ、日本とカンボジアは、「戦略的なパートナー」となったのである。

2016年5月には航空協定が発効し、直行便(成田ープノンペン間)が2016年9月1日より就航した。この直行便の就航は、極めて影響力が大きかった。日・カンボジア間の人の移動も、20万人を超えるようになった。

以降、両国は、政治、安全保障、経済、文化、人的交流など広範な範囲の様々な分野での二国間関係のレベルアップを実現している。2018年は両国外交関係樹立65周年であり、1月にはシェムリアップに領事事務所が開設される予定である。両国間の戦略的パートナーシップは一層深化することになる。2006年以降の日本とカンボジア間の要人往来の実績、二国間の会談の実績、二国間関係の進展の推移を鳥瞰すれば、日・カンボジア間の外交関係が明らかに強化されていることが分かる。経済協力をベースとした二国間関係から、「戦略的パートナーシップ」にまで発展したのである<sup>68</sup>。

表 4-1 日・カンボジア関係の推移(2005-2016)

年	二国間関係の進展
2005	日本は、国連負担分のクメール・ルージュ裁判費用のうち約半分(2,160万米ドル)を拠出しており、今後、人的貢献も積極的に行っていく方針。
	日本との関係では、5月にフン・セン首相が「愛・地球博」のナショナルデーに合わせて訪日し、6月には町村外務大臣(当時)がカンボジアを訪問。
2006	5月にソー・ケーン副首相兼内務大臣が訪日。
	7月、クメール・ルージュ裁判が開始。野口元郎検事が上級審判官に選ばれる。
2007	6月にフン・セン首相が公賓として訪日し、安倍総理大臣との間で新たなパートナーシップに関する共同声明及び日・カンボジア投資協定に署名。
2008	7月に行われた総選挙に、日本は木村仁外務副大臣(当時)を団長とする政府選挙監視団を派遣。
	2008年は日・カンボジア外交関係開設55周年に当たり、要人往来や幅広い分野での交流が活発化。7月には日・カンボジア投資協定が発効。
2009	7月に中曽根外務大臣(当時)がカンボジアを訪問し、フン・セン首相との会談でクメール・ルージュ裁判や経済協力(南部経済回廊、地雷除去)などに関し意見交換。
2010	日本カンボジア友好条約調印55周年に当たり、5月にノロドム・シハモニ国王陛下が国賓として訪日。同国からの国賓訪問は55年前に当時首相であったシハヌーク前国王陛下以来であり、宮中行事や鳩山総理大臣夫妻主催午餐会などを通じ、各界関係者と交流が行われた。
	6月には初めての日・カンボジア外務防衛当局間協議をプノンペンで実施し、地域情勢などにつき意見交換。
	9月には、藤村外務副大臣(当時)がカンボジアを訪問し、フン・セン首相らと、クメール・ルージュ裁判や経済協力などに関し、意見交換。

<sup>68</sup> 実際に、「戦略的パートナーシップ」に格上げされて以来、2014年以降の『外交青書』の表現にも変化が見られる。カンボジアを外交上極めて重要視している姿勢や文言が記載されているからである。

2011	2月に伴野豊外務副大臣(当時)がカンボジアを訪問した際の、フン・セン首相ほかとの会談や、12月の日・カンボジア外相電話会談において、経済協力や地域協力などに関して意見交換。
	伴野外務副大臣(当時)のカンボジア訪問に際しては、日本が支援している、ASEANの南部経済回廊の一部をなすネアックルン橋梁建設計画の起工式が執り行われた。
	東日本大震災に際しては、カンボジア王室や同国政府及び国民から義援金やメッセージなどの支援が寄せられた。
	カンボジアの洪水被害に際し、日本は緊急物資や専門家の派遣などを実施。
2012	10月、日本は両国間の友好関係強化のため、俳優の向井理氏に対し、「日本・カンボジア親善大使」を委嘱。
	4月に第4回日本・メコン地域諸国首脳会議のために訪日したフン・セン首相との首脳会談や7月のASEAN関連外相会議の機会に実施した外相会談において、経済協力や地域協力などに関して意見交換。
	6月には皇太子殿下が初めてカンボジアを御訪問になり、皇室・王室間においても活発な交流が行われた。経済分野では日本企業のカンボジア経済特別区への進出など、投資額も増大。
2013	1月には、両国の外交関係樹立60周年を祝うべく「日・カンボジア友好60周年」開会式典が執り行われた。
	11月には13年ぶりの二国間公式訪問として安倍総理大臣がカンボジアを訪れた。その際、首脳会談において両首脳は、地域・国際社会の平和と繁栄に向けた協力や、政治・安全保障、民主主義と法の支配などの分野における関係の強化で一致し、共同声明が発出。
	12月にフン・セン首相が東京での日・ASEAN特別首脳会議への参加に引き続き日本を公式訪問した際には、両国関係を「戦略的パートナーシップ」に格上げすることで一致し、二国間航空協定の締結に向けた交渉入り表明。
2014	6月に岸田外務大臣(当時)がカンボジアを訪問し、同国政府からは日本の「積極的平和主義」への支持が改めて表明。
	両外相はカンボジアの選挙改革支援などの民主主義の定着に向けた協力、経済外交の強化、直行便就航に向けた環境整備(航空協定の実質合意)や、地域・国際社会の課題に関する連携について一致。
	9月には、外務・防衛当局間協議が行われた。
2015	1月には、カンボジア訪問中の中根外務大臣政務官(当時)臨席の下、航空協定の署名が行われた。
	日・カンボジア友好条約署名60周年の2015年には、2013年に両首脳により格上げされた両国間の「戦略的パートナーシップ」の一層の強化のための取組が行われた。
	3月の国連防災世界会議及び7月の日・メコン首脳会議出席のためのフン・セン首相訪日、さらに11月のASEAN関連首脳会議(マレーシア)の機会を捉え、3度の首脳会談が開催。
	フン・セン首相からは、日本の「積極的平和主義」への高い評価と支持が改めて表明されるとともに、日本の選挙改革支援に対する感謝が述べられた。
	4月には、日本のODAによるネアックルン橋梁が開通し、フン・セン首相によって「つばさ橋」と命名された。
	6月の故チア・シム前上院議長の葬儀には、塩谷立衆議院議員(日本・メコン地域諸国友好議員連盟会長)が総理大臣特使として参列。
	10月には中根一幸外務大臣政務官(当時)が訪問。
2016	12月には、青年海外協力隊50周年の機会に日カンボジア友好議連国会議員が訪問。
	2016年には、アジア欧州会合(ASEM)首脳会議(モンゴル)の機会を捉え、日・カンボジア首脳会談が行われた。
	安倍総理大臣から、質の高いインフラ輸出やメコン連結性の強化や産業人材育成などを通じてカンボジアへの支援を継続することを表明したのに対し、フン・セン首相からは、「積極的平和主義」や平和安全法制など平和のための日本の政策に改めて支持が表明された。
	2月にサイ・チュム上院議長が山崎正昭参議院議長(当時)の招待により訪日。
	3月に瀆地雅一外務大臣政務官(当時)、9月に小田原潔外務大臣政務官(当時)がカンボジアを訪問。
5月には、日・カンボジア航空協定が発効し、9月に成田ープノンペン間の直行便が就航。	

出所:『外交青書』(2006年—2017年)(外務省)より評価チーム作成

#### 4-1-2 カンボジアの地政学的な重要性

##### (1)カンボジアの地理的位置

カンボジア王国は、東南アジアのインドシナ半島の南部に位置し、国土面積は約18万平方キロで東の隣国ベトナムの半分、西の隣国タイの3分の1、日本の約半分の国土を有している。南はタイランド湾に面し、西はタイ、北はラオス、東はベトナムと国境を隣接する。国民の90%以上が、クメール語(カンボジア語)を話し、仏教(上座部

仏教)を奉ずるクメール人(カンボジア人)である。1970年にカンボジア王国が倒れてから勃発したカンボジア内戦を経て、新生カンボジア王国は、1993年に誕生した。

## (2)メコン地域の要衝

カンボジアは、人口約7,000万人を擁するタイ、約9,000万人を擁するベトナムに囲まれた相対的に人口の少ない国(人口約1,600万人)であるが、地政学上、インドシナ地域及びメコン地域の要衝に位置している。

それゆえ、日本は、カンボジアの発展と地政学的重要性を極めて重視している。特に南部経済回廊を走るカンボジアは、地域の繁栄の鍵、メコン地域の連結性と格差是正の力を握る国であると日本政府は考えている。それゆえ、新たな開発協力方針の下、物流改善や人材育成、都市機能の強化などへの支援を拡充する意向である。また、カンボジア政府は、2030年の高中所得国入りを目指し、ガバナンス(統治)の強化を中心とする開発政策を推進している。

こうした地政学的重要性に関しては、日本とカンボジア間の二国間の会談が行われるたびに、安倍総理大臣や岸田外務大臣(当時)などを始めとした日本の要人から、必ず異口同音に「カンボジアは、メコン地域の連結性と域内の格差是正の鍵を握る国」と言及されることから見られるように、カンボジアの地政学的なアドバンテージでもある。この地政学的重要性を踏まえて、継続的な援助を行っていくことは日本の外交的な資産を作り、日カンボジア関係をさらに強化することに加え、カンボジア経済の発展、向上及び安定化にもつながるのである。

### 4-1-3 日本・カンボジア要人往来実績

2006年以来の両国の要人往来やその二国間の会談の頻度から見ても両国間の外交にとって基礎となる援助の重要性が高いと分析できる。日本の対カンボジアへの開発協力が、日・カンボジア間の外交関係の強化に資していることがうかがえる。

表 4-2 日本とカンボジア両国の要人往来実績

年	カンボジアへの訪問	カンボジアからの訪日
2005	小野寺外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(6月)	ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相の来日(3月)
	町村外務大臣(当時)のカンボジア訪問(6月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(5月)
	遠山外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(12月)	フン・セン首相の来日(5月)
2006	浅野外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(12月)	ソー・ケーン副首相兼内務相の来日(5月)
2007		ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の来日(2月)
		フン・セン首相の来日(6月)
		ヘン・サムリン国民議会議長及び同令夫人の来日(10月)
2008	木村外務副大臣(日本政府選挙監視団団長)(当時)のカンボジア訪問(7月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の訪日(1月)

	豊田内閣官房参与(総理大臣特使)(当時)のカンボジア訪問(12月)	ティア・バニユ副首相兼国防相の訪日
	鹿取 ASEAN 担当大使(総理大臣特使)(当時)のカンボジア訪問(12月)	
2009	中曽根外務大臣(当時)のカンボジア訪問(2月)	フン・セン首相の来日(11月)
	鳩山総務大臣(当時)のカンボジア訪問(5月)	ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相の来日(12月)
	岡田外務大臣(当時)のカンボジア訪問(10月)	
2010	藤村外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(9月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(1月) ノロドム・シハモニ国王陛下の訪日(5月)(国賓)
	2011	伴野外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(2月)
2012	中野外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(1月)	ヘン・サムリン国民議会議長の来日(1月)
	皇太子殿下のカンボジア御訪問(6月)	フン・セン首相の来日(4月)
	山口外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(7月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の来日(4月)
	玄葉外務大臣(当時)のカンボジア訪問(7月)	ソック・チェンダ首相補佐特命相関発評議会事務局長の来日(7月)
	齊藤内閣官房副長官(当時)のカンボジア訪問(10月)	
	野田総理大臣(当時)のカンボジア訪問(11月)	
2013	秋篠宮殿下のカンボジア御訪問(2月)	キアット・チョン副首相兼経済財政相の来日(5月)
	松村外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(9月)	フン・セン首相及び同令夫人の来日(12月)
	安倍総理大臣のカンボジア訪問(11月)	
2014	茂木経済産業大臣(当時)のカンボジア訪問(4月)	ボンセイ・ビソット首相特使の来日(5月)
	岸田外務大臣(当時)のカンボジア訪問(6月)	
	太田国土交通大臣(当時)のカンボジア訪問(8月)	
2015	中根外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(1月)	ソー・ケーン副首相兼内務相の来日(2月)
	塩谷衆議院議員(総理大臣特使)のカンボジア訪問(6月)	フン・セン首相の来日(3月)
	中根外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(10月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(7月)
	日カンボジア友好議連国会議員のカンボジア訪問(12月)	フン・セン首相の来日(7月)
2016	濱地外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(3月)	サイ・チュム上院議長の来日(2月)
	小田原外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(9月)	

出所:『外交青書』(2006年～2017年)(外務省)より評価チーム作成

表 4-3 カンボジアから訪日した要人の主要目的

年	カンボジアからの訪日	主要目的
2005	ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相の来日(3月)	外務省賓客 町村外務大臣(当時)と会談
	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(5月)	博覧会賓客(公式随員) 町村外務大臣(当時)と会談 小泉総理大臣(当時)と会談 ASEM 第7回外相会合出席 皇太子殿下と接見
	フン・セン首相の来日(5月)	博覧会賓客 皇太子殿下と接見 町村外務大臣(当時)と会談 小泉総理大臣(当時)と会談
2006	ソー・ケーン副首相兼内務相の来日(5月)	外務省賓客 麻生外務大臣(当時)と会談
2007	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の来日(2月)	麻生外務大臣(当時)と会談
	フン・セン首相の来日(6月)	公賓 日・カンボジア共同声明及び日・カンボジア投資協定署名 天皇陛下に謁見 安倍総理大臣と会談
	ヘン・サムリン国民議会議長及び同令夫人の来日(10月)	衆議院議長招待 福田総理大臣(当時)と会談 天皇皇后両陛下に謁見 河野衆議院議長(当時)と会談 江田参議院議長(当時)と会談

2008	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の訪日(1月)	日・メコン外相会議出席 福田総理大臣(当時)に表敬 高村外務大臣(当時)と会談
	ティア・バニユ副首相兼国防相の訪日	外務省賓客 高村外務大臣(当時)と会談
2009	フン・セン首相の来日(11月)	第1回日本・メコン地域諸国首脳会議出席 皇太子殿下と御接見 横路衆議院議長(当時)と会談 鳩山総理大臣(当時)と会談 江田参議院議長(当時)と会談
	ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相の来日(12月)	岡田文化財団主催「アンコールワット展」オープニング式典出席 岡田外務大臣(当時)と会談
2010	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(1月)	第4回 FEALAC 外相会合出席
	ノロドム・シハモニ国王陛下の訪日(5月)(国賓)	国賓 天皇后両陛下と御会見・宮中晩餐 横路衆議院議長(当時)が謁見 江田参議院議長(当時)が謁見 鳩山総理大臣(当時)が謁見 天皇后両陛下が御訪問
2012	ヘン・サムリン国民議会議長の来日(1月)	第20回アジア・太平洋議員フォーラム東京総会出席
	フン・セン首相の来日(4月)	第4回日本・メコン地域諸国首脳会議出席 天皇陛下とお茶 野田総理大臣(当時)と会談
	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)の来日(4月)	フン・セン首相に同行 玄葉外務大臣(当時)と会談
	ソック・チェンダ首相補佐特命相開発評議会事務局長の来日(7月)	中野外務大臣政務官(当時)と会談
2013	キアット・チョン副首相兼経済財政相の来日(5月)	第19回国際交流会議「アジアの未来」出席 岸田外務大臣(当時)と会談
	フン・セン首相及び同令夫人の来日(12月)	実務訪問賓客 第5回日本・メコン地域諸国首脳会議出席 日・ASEAN 特別首脳会議出席 宮中茶会に出席 安倍総理大臣と会談
2014	ボンセイ・ビソット首相特使(カンボジア最高国家経済評議会副委員長)の来日(5月)	岸田外務大臣(当時)に表敬
2015	ソー・ケーン副首相兼内務相の来日(2月)	外務省賓客 菅内閣官房長官と懇談 中根外務大臣政務官(当時)と懇談 メコン地域における官民協力・連携促進フォーラム第5回会合出席 城内外務副大臣(当時)と会談
	フン・セン首相の来日(3月)	第3回国連防災世界会議出席(仙台) 安倍総理大臣と会談
	ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の来日(7月)	岸田外務大臣(当時)と会談 第7回日・メコン首脳会議同席 下関・北九州訪問
	フン・セン首相の来日(7月)	衆参両院議長表敬 第7回日・メコン首脳会議出席 安倍総理大臣と会談 下関・北九州訪問
2016	サイ・チュム上院議長の来日(2月)	大島衆議院議長と会談 山崎参議院議長(当時)と会談 安倍総理大臣と会談

出所:『外交青書』(2006年～2017年)(外務省)より評価チーム作成

表 4-4 カンボジアに訪問した日本の要人の主要目的

年	カンボジアへの訪問	主要目的
2005	小野寺外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(6月)	アンコール遺跡保存修復事業記念式典出席 ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相との会談
	町村外務大臣(当時)のカンボジア訪問(6月)	ノロドム・シハモニ国王に表敬 フン・セン首相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相との会談
	遠山外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(12月)	ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相との会談 ノロドム・ラナリット国民議会議長との会談 ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相との会談
2006	浅野外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(12月)	フン・セン首相他と会談
2008	木村外務副大臣(当時)(日本政府選挙監視団団長)のカンボジア訪問(7月)	ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)に表敬 フン・セン首相に表敬

	豊田内閣官房参与(総理大臣特使)(当時)のカンボジア訪問(12月)	キアット・チョン副首相兼経済財政相と会談
	鹿取 ASEAN 担当大使(総理大臣特使)(当時)のカンボジア訪問(12月)	キアット・チョン副首相兼経済財政相と会談
2009	中曽根外務大臣(当時)のカンボジア訪問(2月)	日・メコン交流年オープニング式典出席 フン・セン首相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
	鳩山総務大臣(当時)のカンボジア訪問(5月)	フン・セン首相に表敬 ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相と会談 ソー・クン郵便電気通信相と会談
	岡田外務大臣(当時)のカンボジア訪問(10月)	第2回日・メコン外相会議出席 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
2010	藤村外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(9月)	フン・セン首相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)と会談 ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相と会談
2011	伴野外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(2月)	ネアックルン架橋建設計画起工式出席 フン・セン首相に表敬 ソック・アン副首相兼閣僚評議会担当相との会談 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
2012	中野外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(5月)	フン・セン首相と会談 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
	皇太子殿下のカンボジア御訪問(6月)	フン・セン首相と御接見 シハモニ国王と御接見
	山口外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(7月)	東南アジア諸国連合(ASEAN)関連外相会議出席 第5回日本・メコン地域諸国外相会議出席 第13回 ASEAN+3 外相会議出席
	玄葉外務大臣(当時)のカンボジア訪問(7月)	ASEAN 関連外相会議出席 日・ASEAN 外相会議出席 東アジア首脳会議(EAS)参加国外相会議出席 第19回 ARF(ASEAN 地域フォーラム)閣僚会合出席 日米韓外相会合出席 第2回メコン河下流地域開発(LMI)閣僚級フレンズ会合出席 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
	齊藤内閣官房副長官(当時)のカンボジア訪問(10月)	フン・セン首相と会談 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談
	野田総理大臣(当時)のカンボジア訪問(11月)	ASEAN 関連首脳会議出席 第15回日・ASEAN 首脳会議出席 第15回 ASEAN+3 記念首脳会議出席 第7回東アジア首脳会議(EAS)出席 ASEAN グローバル・ダイアログ出席
2013	秋篠宮殿下のカンボジア御訪問(2月)	シハヌーク前国王陛下茶毘式典御参列 シハモニ国王陛下及びモニニャット皇太后陛下を御弔問 フン・セン首相を御弔問
	松村外務副大臣(当時)のカンボジア訪問(9月)	シエムリアップ訪問
	安倍総理大臣(当時)のカンボジア訪問(11月)	シハモニ国王陛下に拝謁 フン・セン首相と会談
2014	茂木経済産業大臣(当時)のカンボジア訪問(4月)	中小企業海外展開現地支援プラットフォーム発足式出席 フン・セン首相と会談 スン・チャントル商業相と会談 ソック・チェンダ首相補佐特命相と会談 チャム・プラシット工業・手工芸相と会談
	岸田外務大臣(当時)のカンボジア訪問(6月)	シハモニ国王陛下に拝謁 シハモニ国王に拝謁 フン・セン首相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)と会談 日本による投資案件イオンモール・プノンペン開所式出席
	太田国土交通大臣(当時)のカンボジア訪問(8月)	フン・セン首相と会談 ترام・イウ・テック公共事業運輸相と会談 タオン・コウ観光相と会談 マオ・ハーバル民間航空庁長官と会談
2015	中根外務大臣(当時)政務官(当時)のカンボジア訪問(1月)	つばさ橋(ネアックルン橋梁)桁閉合式出席 日・カンボジア航空協定署名式出席 ソー・ケーン副首相兼内相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)に表敬 フン・セン首相に表敬

	塩谷衆議院議員(総理大臣特使)のカンボジア訪問(6月)	チア・シム前上院議長葬儀に出席 フン・セン首相に表敬 ソー・ケーン副首相兼内相に表敬
	中根外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(10月)	フン・セン首相に表敬 ソー・ケーン副首相兼内相に表敬 ロン・ビサロ外務国際協力省長官と会談 日本人学校・補習授業校視察
	日カンボジア友好議連国会議員のカンボジア訪問(12月)	フン・セン首相に表敬
2016	濱地外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(3月)	フン・セン首相に表敬 ソー・ケーン副首相兼内相に表敬 ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣(当時)に表敬 ロン・ビサロ外務国際協力省長官と会談 円借款 1 件及び無償資金協力 2 件の署名式出席 カンボジア地雷除去センター(CMAC)視察
	小田原外務大臣政務官(当時)のカンボジア訪問(9月)	フン・セン首相に表敬 ロン・ビサロ外務国際協力省長官と会談 サンライズ・ジャパン病院開所式出席

出所:『外交青書』(2006年～2017年)(外務省)より評価チーム作成

上記の表にあるように、2005年から2016年まで、日本の歴代総理大臣のカンボジア訪問は、2回(野田総理大臣(当時)と安倍総理大臣)、外務大臣の訪問は5回(町村外務大臣(当時)、中曽根外務大臣(当時)、岡田外務大臣(当時)、玄葉外務大臣(当時)、岸田外務大臣(当時))であり、副大臣や政務官クラスを入れると多岐にわたる。副大臣や政務官もカンボジアに赴けば、フン・セン首相への表敬訪問を果している。カンボジアからは、フン・セン首相の訪日は、実に7回を数え、2015年には一年に2度訪日している。ハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相(当時)の訪日回数も、6回である。こうしたことから見られるようにフン・セン首相やハオ・ナムホン副首相兼外務国際協力相は、日本のハイレベルの要人と極めて個人的に深い関係を有するということである。

また、安倍総理大臣は、カンボジアを訪問するたびに、2030年に高中所得入りを目指しているカンボジアへの更なる協力を行う意思を表明している。

日本・カンボジア友好議員連盟など、立法府を構成する議員による相互訪問も活発化している。日本・カンボジア友好議員連盟事務局長の小淵優子衆議院議員の父である小淵総理大臣(当時)は、亡くなる直前の2000年1月に、カンボジアを訪問している。

当時、日本の総理大臣がカンボジアを訪問したのは、1957年の岸総理大臣(当時)以来、43年ぶりの出来事であった。直行便の開設の要請は、その際にフン・セン首相自らが小淵総理大臣(当時)に直接、要請したとされる<sup>69</sup>。日本・カンボジア友好議員連盟は、2015年12月にカンボジアを訪問し、フン・セン首相及びカンボジア側の友好議員連盟と意見交換を行っている。

2015年6月には、故チア・シム前上院議長の葬儀に、塩谷立衆議院議員(日本・メコン地域諸国友好議員連盟会長)が総理大臣特使として参列している。また、渡邊美樹参議院議員(日メコン議連事務局長)は個人的にカンボジアをしばしば訪問してい

<sup>69</sup> 小淵優子衆議院議員・日本・カンボジア友好議員連盟事務局長との意見交換(2017年11月1日 議員会館)。

る。2016年2月には、参議院招待により、サイ・チュム上院議長が訪日し、衆参両院議長及び安倍総理大臣と会談し、両国間の友好協力関係を一層発展させることで一致した。

#### 4-1-4 外交的な重要性のまとめ

開発協力が開始した1954年以降、日本はカンボジア発展のために水道インフラ、教育、文化、医療、職業訓練、農業技術開発、道路整備、法整備、地雷除去などの多岐にわたる分野において、無償資金協力、技術協力、円借款で開発協力を実施してきた。カンボジア政府・国民・社会からも高い評価を得ている。

その結果、両国関係は緊密化し、カンボジアは、東南アジアにおいて有数の親日的な国家となっている。カンボジアは依然として農業を基幹産業としており、日本がカンボジアに対して継続的に支援を行うことはカンボジアと日本との友好関係を一層強化することに加え、カンボジアの発展につながる。

2017年8月、フン・セン首相が訪日したが、実に21度目の訪問であり、これまで安倍総理大臣とも、既に8度首脳会談を行っている<sup>70</sup>。また、フン・セン首相は、宮澤総理大臣(当時)以降の歴代総理大臣と意見交換を行っている。こうした友好的かつ緊密な首脳同士の個人的な人間関係を反映し、日本は1992年以降2009年まで、カンボジアに対するトップ・ドナーの地位を維持してきた。大虐殺後、内戦後の復興支援を皮切りに法制度支援などを経て、現在でもインフラ、農業、保険、ガバナンスなど多岐にわたる支援を行っている。

今日、多くのアジアの新興国で景気が悪化する中、カンボジアは、平均して約7%という極めて高い経済成長率を2011年来維持している。しかし、いまだに低所得国から脱したものの、低中所得国に位置づけられており、貧困層も堆積している。野党勢力による示威行動などはなく、政治的には安定しているものの、インフラや教育など様々な経済社会的な課題を依然として抱えている。カンボジア経済の最大の目標が貧困の撲滅、2030年までの高中所得国入りと持続的な経済開発にある。日本としては、戦略的パートナーであるカンボジアの開発に経済協力を通じて寄与して行くことは外交的にも極めて意義深い。

以上のとおり、日本の対カンボジア援助は、二国間の外交関係強化に寄与していることから、カンボジアは日本にとって、極めて高い外交的重要性があるといえる。

## 4-2 外交的な波及効果

### 4-2-1 日本・カンボジア間の経済関係の拡大・深化

#### (1) 日本企業の進出

---

<sup>70</sup> [https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/actions/201708/07cambodia.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201708/07cambodia.html) (2017年12月24日)

日・カンボジア間の外交関係の発展とともに、日本・カンボジア間の二国間の経済関係も発展していった。2007 年の日・カンボジア投資協定の調印、日本・カンボジア官民合同会議の開催など、投資環境は、着実に整備されていった。

カンボジアの首都プノンペンのシンボル「独立記念塔」から南東に 1 キロのメコン河近くに赴くと、一般的な日本人にはなじみ深いあの赤紫色の大きな看板が見える。2014 年 6 月に開業した大型商業施設「イオンモール」の看板である。

2014 年のイオンモールの開店と 2016 年 9 月の ANA の直行便の就航は、日・カンボジア関係の強化発展にとって画期的であった。2016 年にカンボジアは低中所得国入りを果たした。日系企業の進出は相次いでいる。2010 年の時点では進出した日系企業は、50 社に過ぎなかったが、2017 年 12 月現在、のべ 270 社に上る。2016 年の日系企業の投資額は、8.2 億米ドルとなっている(図 3-22)。貿易額は、2006 年の総額約 235 億円から、2016 年は約 1,643 億円と約 7 倍に拡大した。

カンボジアからの主要輸入品目は、衣類、履物、カバン類であり、日本からの輸出品目は輸送機器(車両、バイクなど)、一般機械(建設機器)、電気機器などである。

表 4-5 対カンボジア貿易取引金額推移 (単位:百万円)

年	日本からカンボジア	カンボジアから日本	貿易収支
2006	9,520	13,983	4,463
2007	13,046	16,336	3,290
2008	19,082	12,530	▲6,552
2009	10,500	13,307	2,807
2010	13,957	18,191	4,234
2011	16,364	24,523	8,159
2012	18,709	32,253	13,544
2013	20,480	56,886	36,406
2014	27,082	81,659	54,577
2015	36,570	117,200	80,630
2016	33,308	130,979	97,671
2017	32,288	119,100	86,812

出所:財務省貿易統計

注:2017 年は暫定値

## (2)カンボジア経済の今後の展望

カンボジア経済の主要産業は、農業、縫製業、建設業、観光業であったが、近年は縫製品の堅調な輸出、建設・不動産活動が好況である上に、縫製業以外の工業・製造業がカンボジア経済を牽引し始めている。カンボジアは、アジアの工場として注目を浴びている。中国やそのほかのアジア地域が賃金上昇に悩まされる中、安く良質な

労働力を市場へ供給し続けるカンボジアは、多くの投資家や企業を魅了し続けている。製造業の生産コストの削減のためには、カンボジアは極めて魅力的な市場となっている。豊富な労働力と競争力のある労働者賃金、相対的に近隣諸国より低い賃金、ベトナムとタイに挟まれた地政学的なアドバンテージ、南部経済回廊を活用した物流の今後の発展、外国投資への優遇措置、低い参入規制、外資優遇制度などの市場として多くの優位性やアドバンテージをカンボジアは有する。それゆえ、さらに日本からの投資が拡大していく可能性がある。成長するカンボジアの国内市場向けのビジネスも考えられる。

2014年、米国格付け大手のスタンダード・アンド・プアーズ(S&P)によれば、カンボジアは、与野党の対立を背景とした政情不安はあるものの、カンボジア経済は強力で安定した成長が見込めるとして、カンボジアの信用格付を長期・短期ともに「B」で据え置いた<sup>71</sup>。この理由についてスタンダード・アンド・プアーズは、①国際援助団体の関与、②政府総債務残高(対GDP比)の低さ(25.4%)、③観光分野の発展、④縫製品輸出の強化などを挙げている<sup>72</sup>。一方、カンボジアの年間所得が1人当たり1,040米ドルまだ低い水準であること、政府の不透明な政策などが今後の懸念材料として考えられる。2016年のTrading Economics社の信用格付けでもカンボジアは「安定的」とされている<sup>73</sup>。

2016年のADBが発表したアジア経済見通し(Asian Development Outlook)によれば、カンボジアは好調な経済成長を2017年まで続ける見込みであり、ADBはカンボジアを「虎」と表現した<sup>74</sup>。

### (3) 日系企業の進出

近年は、ODA関係の商社、建設会社などに加え日系製造業の進出が増加している。特に2010年以降、中国などの投資環境の変化により、労働集約型輸出加工企業の進出が加速している<sup>75</sup>。なお、カンボジア日本商工会(JBAC)に登録している日系企業の正会員数は184社<sup>76</sup>である(2017年12月5日現在)(過去5年間で約4倍に増加している)。因みに、準会員は60社である。

カンボジアは、2017年も7%という高水準の経済成長率を維持し続けており、投資環境に関する優位性もあり、東南アジアにおける日系企業の新たな投資先として今後も注目されていくであろう。また、カンボジアのアドバンテージの一つは、リエルというカンボジアの通貨が、一応市場に流通されているにもかかわらず、ほとんど使用さ

<sup>71</sup> [http://www.viet-kabu.com/news\\_ds/market/131203014610.html](http://www.viet-kabu.com/news_ds/market/131203014610.html) (2017年12月23日)

<sup>72</sup> 同上。

<sup>73</sup> <https://jp.tradingeconomics.com/cambodia/rating> (2017年12月23日)

<sup>74</sup> <https://www.adb.org/news/features/here-comes-cambodia-asia-s-new-tiger-economy> (2017年12月24日)

<sup>75</sup> 在カンボジア日本国大使館 (2016) 『カンボジア王国概況』(28ページ)

<sup>76</sup> <http://www.jbac.info/member.html> (2017年12月20日)

れず、金融活動や日常の商業活動においては、一般的に米ドルが使用されているという点である。カンボジア国内経済は、事実上、「ドル化」しているのである<sup>77</sup>。「ドル化」(dollarization)は、カンボジア政府の政策から起こったのではなく、自国通貨リエルや中央銀行や金融システムに対する国民の信用が低いことと、米ドルの保有や支払及び送金などに関する外貨規制が少ないことなどから自発的に生じた。実際に、個人や企業がドルを使いやすい状況にある<sup>78</sup>。また、「ドル化」の利点は、インフレが少ないことと物価が安定することにある。日本の投資家から見ても、通貨のリスクがないため、投資条件としての優位性がカンボジアにはあるのである。

しかし、課題が全くないわけではない。カンボジアの短期的な経済成長見通しは依然として強いものの、人件費や技術不足、電力インフラ、物流コスト、人材不足などが課題となる。2015年～2025年の産業開発政策の実施を迅速化し、規制改革やインフラ・物流の向上、さらに技術への投資を行うことで、コスト削減や、生産性・競争力の向上を可能としていなければならない。それには、日本の開発協力が重要な役割を果たしていくであろう。

表 4-6 主要日系企業リスト

企業名	業種
イースタンスチール	亜鉛鉄板製造、販売
スズキ自動車	二輪車組み立て
豊田通商	総合商社(トヨタ車の販売・修理)
ヤマハ発動機	二輪車組立
三井石油開発	石油開発
タイガーウイング	靴製造
味の素	食品会社
NTTコミュニケーションズ	通信・IT
ミネベア	小型モーター、ベアリング生産
SBI証券	総合証券会社
コンビ	抱っこ紐製造
シマノ	輸送用機器
スワニー	手袋・かばん製造
住友電装	自動車用ワイヤーハーネス製造
矢崎総業	自動車用ワイヤーハーネス製造
中山商事(赤ちゃん本舗)	乳児用肌着製造
ミカサ	スポーツボール製造

<sup>77</sup> <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12906831> (2017年12月20日)

<sup>78</sup> [https://www.nbc.org.kh/download\\_files/publication/others\\_eng/NoteMD117-14\\_article\\_dollarization.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/publication/others_eng/NoteMD117-14_article_dollarization.pdf) (2017年12月20日)

アルペン	スポーツ手袋製造
王子製紙	段ボール箱・シートの製造および販売
イオンモール	大型ショッピングセンター
デンソー	マグネトー(二輪車用発電機)用センサー部品の生産
ロート製薬	目薬や化粧品の販売
日本精密	時計の外装部品の製造
家研販売	建物建材や防犯用品などの製造

出所:『カンボジア王国概況』(2016)在カンボジア日本国大使館より評価チーム作成

#### 4-2-2 日本・カンボジア間の人的交流の拡大・深化

##### (1)在留邦人の増加

2007年当時は1,000人未満であったのが、進出日系企業の増加に伴い、在留邦人は増加している。2016年10月現在では3,000人程度の在留邦人が存在する<sup>79</sup>。最近では、余生をカンボジアで過ごそうという高齢者も増加しているとのこと<sup>80</sup>である。

##### (2)在日カンボジア人の増加

1992年以降、日本に国費留学したカンボジア人学生は、1,000人以上に上る<sup>81</sup>。元留学生は、カンボジアの主要な大学であるカンボジア工科大学や王立プノンペン大学など7つの国立大学の学長を務めていたり、他の主要な大学で教鞭を取っていたりなどしており、カンボジアの教育・研究に極めて大きな役割を果たしている。名古屋大学、筑波大学、神戸大学などが積極的に関係強化を図っている。2017年現在、カンボジアからは、509名の留学生が日本の教育機関に在籍している。また、在日カンボジア人数は9,568人である<sup>82</sup>。

##### (3)地方自治体

2010年11月に、シェムリアップ州と愛知県の幸田町が姉妹都市協定を締結した。また2016年3月に、プノンペンと福岡県北九州市が姉妹都市協定を締結した。

#### 4-2-3 国際社会における日カンボジア両国の立場の相互理解

##### (1)カンボジアの側面支援

カンボジアは、安倍総理大臣が推進する「積極的平和主義」、「地球儀を俯瞰する外交」、「自由で開かれたインド太平洋戦略」といった外交イニシアティブを高く評価しており、フン・セン首相らは、二国間の会談で、日本の外交イニシアティブへの理解と支

<sup>79</sup> 外務省海外在留邦人数調査統計 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260884.pdf> (2017年12月7日)

<sup>80</sup> JETROカンボジア事務所でのヒアリング(2017年11月17日)

<sup>81</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/kankei.html> (2017年12月30日)

<sup>82</sup> 法務省在留外国人統計2017年6月

持を表明している。また、国連改革に関する日本の考え方(「常任理事国入り」という目標も含む)も理解、支援及び支持を行っている。

海洋を巡る問題については、安倍総理大臣とフン・セン首相は、2013年に共同声明を発した際に、アジア太平洋地域における「法の支配」の原則を確立するために、1982年の国連海洋法条約を含む国際法の普遍的な原則に従って平和的に解決することの重要性を強調し、南シナ海における効果的な紛争解決に資する実効的な行動規範(COC)の早期締結に期待する旨の表明を行っている。「法の支配の重要性」を日本もカンボジアも互いに共有している。

北朝鮮情勢については、北朝鮮に国際社会で団結して圧力をかけていくこと、本年のASEAN 関連会議でも連携して取り組んでいくことでも合意している。拉致問題の早期解決に向け、フン・セン首相からの支持も表明されている。また、フン・セン首相は、2025年大阪万博へのカンボジアの支持も伝えている。

カンボジア側からは、「質の高いインフラパートナーシップ」の下での「つばさ橋」建設などに代表される連結性強化への支援について謝意を表明している。カンボジア政府関係者は、異口同音に日本の「質の高いインフラ」を高く支持していると表明している。また、日本のこれまでの対カンボジア開発協力政策への謝辞を述べている。

## (2)カンボジアの立場への日本の理解

米国、国連の代表、市民社会団体などが、国際連合人権理事会において、カンボジアの市民権や政治的権利を批判している中で、日本はカンボジアでの人権問題に懸念を示しつつ、二国間の「日・カンボジア人権対話」などを通じ、カンボジア政府に対して人権状況の改善の取り組みを促している。2017年9月にジュネーブで開催された第36回国連人連理事会においても、日本はカンボジアの人権状況を改善させるために、欧米諸国とカンボジアとの対立を調整し、カンボジアも参加した決議案をコンセンサスで採択させた。

因みに、「日・カンボジア人権対話」は2005年から開催されており、これまでに8回行われている。また、2018年に行われる予定の選挙に関しても、日本政府は、「国民の意思が適切に反映されたものとなる」ようカンボジア政府に働きかけを行っている。

また、河野太郎外務大臣は、この人権問題に関するジュネーブでの日本の対応を「9月29日、ジュネーブで日本外交がまた一つ、小さなしかし、明るい光をともしました。」と書き、「日本外交の小さな勝利」として自身のブログ「ごまめの歯ざりり」(2017年9月30日号)で称賛し、発信している。

## (3)世論調査

一方で、外務省はASEAN 10か国に対して対日世論調査を以前から行っている<sup>83</sup>。日本政府は、「カンボジアは、親日国の一つであり 国民も日本の援助に大変感

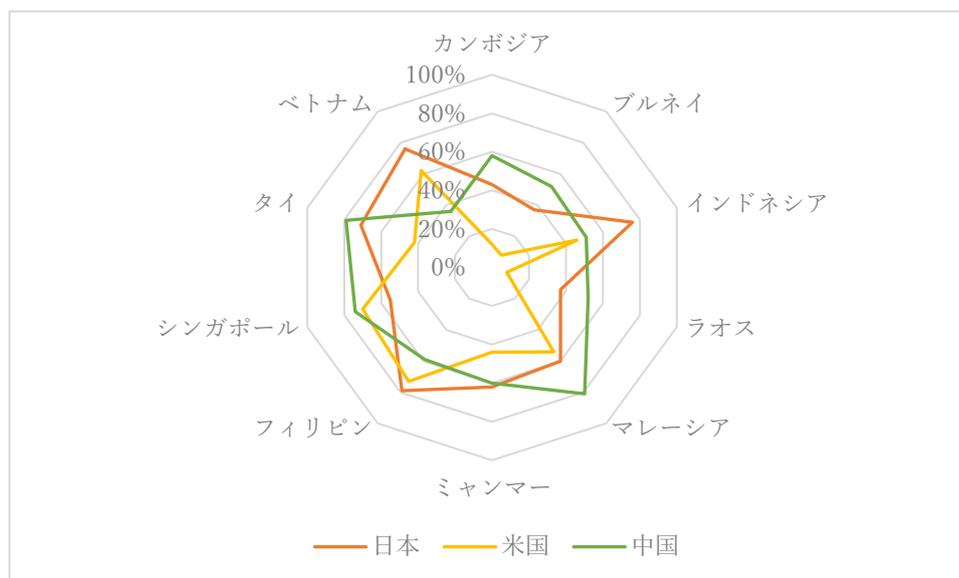
<sup>83</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_005211.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005211.html) (2017年12月20日)

謝している」旨対外的に説明しているものの、対日世論調査の結果をみると、必ずしも親日度の数値はそれ程高くない。

2015 年に行った調査では、「最も信頼できる国」という項目で、カンボジア人は、中国 22%、日本 14%、米国 6%、「最も重要なパートナー」という項目で、中国 45%、日本 29%、米国 27%と回答している。因みに、他の ASEAN 諸国のインドネシアとベトナムは、日本を「最も重要なパートナー」としてそれぞれ、78%と 72%の高い数値で回答しているように、日本がより高く評価されている。しかしながら、これまで多くの支援を実施してきたカンボジアでは、日本の数値が低いというのが現状である。

2017 年の調査では、「現在重要なパートナー」(複数回答可)という項目で、カンボジア人は、中国 58%、日本 43%、米国 12%という数値で回答している。「現在信頼すべき友邦はどの国ですか」(同上)という問いに対しては、日本 33%、中国 33%、米国 17%となっている。

図 4-1 対日世論調査(「現在重要なパートナー」(複数回答可))



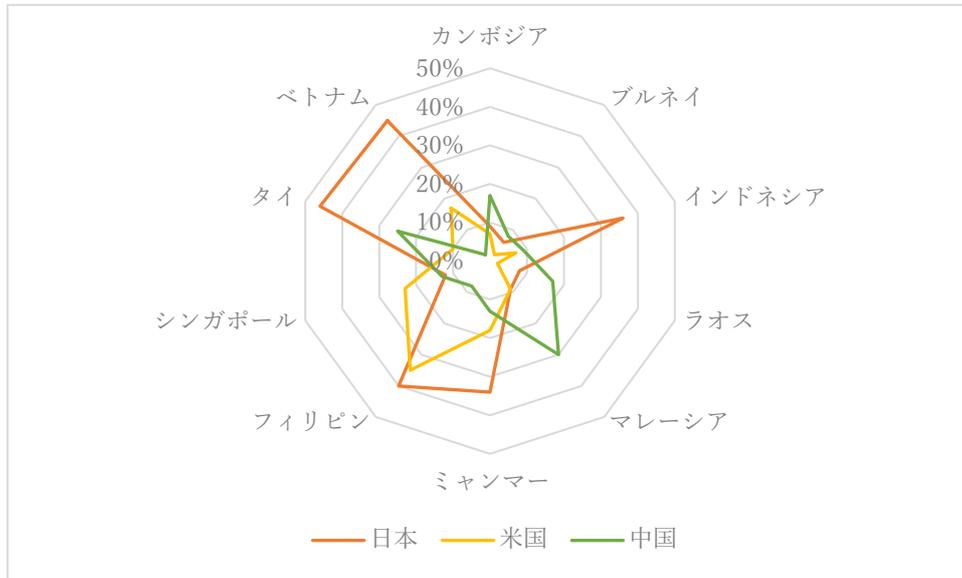
出所:外務省

また、「最も信頼できる国はどの国ですか」(複数回答不可)という項目に対しては、中国 17%、日本 9%、米国 7%であった。インドネシア(36%)、ミャンマー(34%)、フィリピン(40%)、タイ(46%)、ベトナム(45%)の 5 国が日本を圧倒的な第一位に挙げているのに対して対照的な結果となっている<sup>84</sup>。

なお、カンボジア人が中国をもっとも信頼する理由として、「安全保障への貢献」(41%)、「友好関係・価値共有関係」(40%)などを挙げている。カンボジア国内の華僑ネットワークと結びつき、政府高官・軍部から財界人・一般庶民に至るまで中国資本・中国製品に依存していることがその背景にあると考えられる。

<sup>84</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000304014.pdf> (2017 年 12 月 20 日)

図 4-2 対日世論調査(「最も信頼できる国」(複数回答不可))



出所: 外務省

一方、日本との関係では、カンボジア政府は、政府間協議などの公式の席上では感謝の意を述べ、また JICA 事後評価報告書で実施される「受益者調査」の結果も、概ね日本の ODA に好意的である。しかし、援助対象外の住民を含めたカンボジア国民全般に日本の経済支援の貢献がどの程度知られているかは別問題である。日本はカンボジア政府の重点課題に基づき支援を行ってきたが、政府の課題とカンボジア国民の課題との間に一種のギャップが生じてきた可能性は否定できない。

米系民間シンクタンクの世論調査<sup>85</sup>では、カンボジア国民の関心事項は、違法薬物、農産品価格の低迷、物価上昇、汚職、環境問題、都市交通などにあり、その中にはカンボジア政府が日本との政策協議などの場で、日本に対して必ずしも取り上げてこないものも含まれている。そうしたギャップが、与党の人気低迷、2016 年の地方選挙による野党の躍進に繋がっているのかも知れない。こうした点を踏まえ、日本としては、カンボジア国民が真に求める、支援の重点分野や手法に関していっそう感受性を高めて行かなければならない。

#### 4-2-4 外交的な波及効果のまとめ

日本は、2009 年までトップ・ドナーとしてカンボジアの開発において主要な役割を担ってきた。金額ベースでの援助規模は縮小傾向にあるが、それでもなお貧困層の生計向上支援や、法整備支援、農業支援、医療支援、数々のインフラ整備支援などの効果はカンボジアにおいて明らかに浸透している。現地ヒアリング調査において、

<sup>85</sup> <http://www.iri.org/country/cambodia> (2017 年 12 月 20 日)

様々な省庁の幹部から異口同音に日本が積み重ねてきた様々な歴史的なコミットメント、対カンボジア開発協力政策に対する謝辞が述べられたことからもうかがえる。

今まで述べてきたように、カンボジアは日本の重要な友好国家である。安倍総理大臣とフン・セン首相の個人的な関係が示すように、日・カンボジア関係は良好である。両国の相互交流は政治面や文化面のみならず経済面でも顕著となっており、日本の対カンボジア ODA が、このような緊密な二国間関係構築の一助となったことは明らかである。日本とカンボジア間の人的交流の拡大にも寄与している。

日本のカンボジアに対する援助は、現在は円借款、無償資金協力、技術協力と様々な援助形態を組み合わせ、政府レベルから貧困層レベルに至るまでの幅広い支援となっている。今後は、カンボジアが目指すように、2030 年まで高中所得国入り実現のための「質の高い」支援が実施されていくであろう。虐殺と内戦後の和平プロセスから、積極的に関わってきた日本にとって、カンボジアに対する復興支援で主たる役割を果たすことは、そもそも当然の事であった。日本は東京でのカンボジア国際会議を主宰するなどカンボジア和平達成のために外交的に大きく貢献したように、クメール・ルージュ国際裁判の経費の国際社会負担分の約半分を拠出するなど資金面でも重要な貢献を果たしてきた。その後のカンボジアの経済開発のために資金を提供し、汗を流すことも、理に適った政治的な選択であった。こうした日本の長年の努力が、カンボジア国民の心に徐々に刻まれてきていることは間違いないと考えられる。ただし、上記の世論調査の結果が示すように、国民一般が若年層の比率が高まっている中で、日本の功績が近年の中国経済の台頭の影に隠れてしまっている可能性は否定できない。したがって、歴史の教科書でしか虐殺と内戦を知らない若いカンボジア国民に対しても日本のこれまでの功績をより詳細に伝えていく必要がある。

フン・セン首相自らが命名している「つばさ橋」や「きずな橋」が、500 リエル紙幣に刻印され、象徴されているように、ODA を始めとした日本の様々な外交イニシアティブを通じて、日・カンボジア関係は、単なる二国間関係という言葉の概念を超えた深い絆で結ばれるに至ったのであると評価できる。その意味で外交的な波及効果は高いといえる。



写真 1 500 リエル紙幣

注: 左に「つばさ橋」、右に「きずな橋」が刻印されている。

しかしながら、前述の世論調査では、必ずしも一般のカンボジア国民の親日度、日本に対する信頼度は他の ASEAN 諸国と比べて高くはない。日本の対カンボジア支援の功績やその歴史が、カンボジア国民一般に共有されていない可能性もある。一般市民のニーズとカンボジア政府が課題として掲げる一般市民ニーズとの間にギャップがある可能性もある。

日本のカンボジアにおけるパブリック・ディプロマシーの戦略に関しては、一考の余地があると言わざるを得ない。日本の対カンボジア開発協力政策の歴史や実態などを広くカンボジア国民に周知する効果的なパブリック・ディプロマシーが求められる。日本の対カンボジア開発協力政策の歴史や実態はこれまでホームページやパンフレット、メディア等を通じて広報してきたが、アニメや JPOP を通じた若年層に受け入れられる活動を拡大していくことも一案である。また、外務報道官・広報文化組織による外部の有識者を活用した講師派遣を定期的に行ったり、在カンボジア大使館の館員や JICA 事務所の所員による出前講義を大学や高校などで頻繁に行ったりすることもパブリック・ディプロマシーの強化には効果的であろう。

さらに、中国が「孔子学院」をつうじて、文化・広報戦略を展開していることにかんがみ、CJCC での活動を、プノンペンでの RUPP との連携をモデルに、全国の国立大学等と連携して展開する、あるいはより草の根の形で NGO と連携して展開するのも一案である。また、日本は「人づくり、顔の見える支援」が特徴的なことから、カンボジアの平和と発展において歴史的な役割を果たした日本人にスポットライトをあて、その人物伝を、日本大使館のパンフレットやホームページ SNS で公表するのも有効であるといえる(例えば、「アンコールワットを救った学者」、「カンボジアの和平復興に貢献した外交官、警察官、国連ボランティア等」)。

日本のアンコール遺跡支援は、カンボジアの政府や国民はもとより、国際的にも高い評価を受けている。今後、日本が支援を継続、発展させていくことは、文化協力はもとより、経済成長、国づくり・人づくりにとって、マルチセクター開発や外交的視点からも重要である。

第 1 に、カンボジアの経済における観光業の貢献は大きく、アンコール遺跡はその中心的役割を担っている。2016 年における観光業全体の GDP に対する寄与率は 28.3%、雇用における寄与率 25.9%、投資における寄与率は 15.5%とそれぞれ高い。経済成長における観光業の寄与の世界ランキングは 2 位である<sup>86</sup>。

第 2 に、アンコール遺跡は過去の文化遺産にとどまらず、国旗に象徴されるとおり現在のカンボジア人のアイデンティティ、誇りそのものであり、修復を支援することは、カンボジアの国づくりの根幹を支援することになる。カンボジアにおいては仏教の不殺生(非暴力)やバイヨン寺院の四面観音像が示す慈悲喜捨といった徳目が社会規範の源泉であり、寺院は地域社会の開発の中核をなしている<sup>87</sup>。カンボジアの平和と開発における宗教とりわけ仏教の役割はきわめて大きくその象徴たるアンコール遺跡の支援はカンボジア社会の持続可能な開発に大きな意味を持つ。

第 3 に、アンコール遺跡は、シェムリアップをはじめカンボジア全体の産業開発にとって重要であり、観光業の発展のみならず、それをささえるマルチセクターのサポート・インダストリーの発展が不可欠である<sup>88</sup>。こうした観点から日本の今後のアンコール遺跡支援は、遺跡の修復を中心にすえて、シェムリアップの観光を支える道路や水道等のインフラ、伝統織物やハンディクラフト等の関連産業および今後の持続可能な遺跡修復に不可欠な教育・人材育成といった支援の蓄積を、セクター横断的な開発アプローチとしてとらえ、カンボジアの関係省庁などはもとより、他国や国際機関などとも連携して、一種のマルチセクター開発として進めていくことが重要である。

第 4 に、アンコール遺跡の支援は、ユネスコなどの国際機関や各国の協調によって進められており、ここにおいて日本が二国間・国際機関両方の支援の拡充を図り、プレゼンスを示し、イニシアティブを発揮することは、日本の外交上、極めて重要である。特に日本のアンコール支援は、現地文化に根ざした伝統的な技法の尊重とカンボジア人の育成という点で、遺跡修復の持続可能性を高める上で際立っており、グッド・プラクティスとして発信していくことが重要と考えられる。日本・アプサラアンコール遺跡保全チーム(JASA)を通じたバイヨン寺院の修復は、世界で唯一無二の文化遺産へ

<sup>86</sup> World Travel & Tourism Council (2017), *Travel & Tourism Economic Impact 2017 Cambodia*.

<sup>87</sup> Noda, Masato (2007), *Democratizing Community Development and Buddhism in Cambodia*, Asia-Pacific Forum, No.26.

<sup>88</sup> Royal Government of Cambodia (2016), *Cambodia Industrial Development Policy 2015-2025*.

の協力であり、更なる支援の拡充を図るとともにその意義をカンボジア、日本そして世界に向けて十分に発信していくことが重要である。また、上智大学の石澤良昭教授は長年のアンコール遺跡修復への貢献が国際的に評価され、2017年8月にアジアのノーベル賞と称される「ラモン・マグサイサイ賞」を受賞し、カンボジアでも注目を集めた<sup>89</sup>。こうした高い国際的評価を、カンボジアで十分に周知し、日本のプレゼンスを高めていくことが重要である。



写真 2 アンコールワット西参道修復事業



写真 3 アンコールワット西参道修復現場



写真 4 バイヨン寺院修復事業

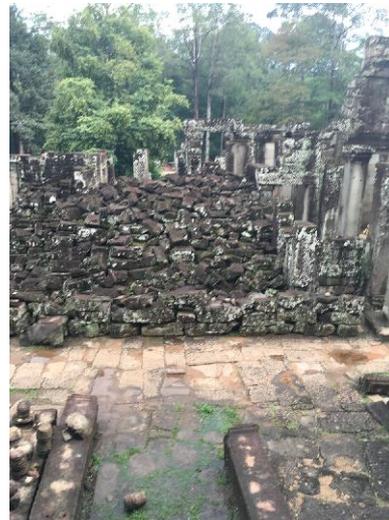


写真 5 バイヨン寺院修復現場

---

<sup>89</sup> The Phnom Penh Post, 28 July 2017. 'Angkor Wat advocate award's 'Asia's' Nobel'.

## 第5章 提言と教訓

### 5-1 提言

これまでの評価、すなわち政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、外交の視点の各「評価のまとめ」を踏まえ、以下の提言を行う。

#### 5-1-1 「質の高いインフラ」支援の継続と手続きの簡素化及び迅速化

2005年以降のカンボジアは、7～10%の経済成長を遂げ、低所得のポスト・コンフリクト国から低所得国にまで発展した。とはいえ、カンボジアは東南アジア諸国連合（ASEAN）の中でも所得水準が低い国である。1人当たり GDP は 1,270 米ドルで（2016年統計）、加盟 10 か国の中で最下位である。援助を依然として必要としている。2005年以降、日本は、無償資金協力、技術協力を中心に、また、2009年以降は円借款を拡大させつつ、カンボジア国民の自立発展的な経済・社会インフラの向上を主眼に、対カンボジア援助を実施してきた。それは、地方への展開、GMS の連結性向上、行政能力・ガバナンス向上支援なども含むものであった。一方、中国が政治的にも経済的にも台頭し始めたのもこの時期である。中国は、首脳外交や貿易・投資、援助を通じてカンボジアに対し積極的に関与し、経済的・政治的影響力を増し始めていった。2010年からは、中国が日本に代わり、トップ・ドナーとなっている。

一方、金額の上では中国に及ばないものの、日本の対カンボジアの貿易・投資も、着実に拡大して行った。2007年の投資協定締結後、日本の投資は活発化し、2016年の投資認可額は約 825 百万米ドルとなり、例年一位であった中国を僅差で超えた（図 3-22）。同時期、貿易額も約 7 倍に拡大した（表 4-5）。もっとも、貿易・投資・援助を三位一体として供与する「日本式」援助も、日本の独壇場ではなく、内政不干渉政策も含め、皮肉にも日本式援助を学んだ中国によって継承されている。

日本としては、対カンボジア支援を継続するに当たって、「トップ・ドナー」ではないが、「ベスト・ドナー」であると認識されるように、新たな「ジャパン・ブランド」を前面に出して行くべきである。そのため、中国との差別化を図る意味でも、「質の高いインフラ」がカンボジア政府からよりいっそう認識・評価されるように努め、現に日本の経済協力の質は高いことを強調していくべきである。一方で、日本の開発協力は、丁寧で質が高いとの評価を受ける一方、意思決定や手続きに時間がかかる、と批判を受ける。特に円借款案件は、フィージビリティ調査（F/S）から審査、借款契約（L/A）調印・発効、各種ガイドラインに沿った調達承認手続きを含め、十分すぎるほどの時間をかけている。中国と対等に競争・協調するためにも、外務省・JICA は、援助の意思決定、特に円借款の承認手続きの簡素化・迅速化及びそのための現地事務所への権限移譲に今まで以上に取り組むべきである。

#### 5-1-2 質と量を確保するための幅広い援助機関との連携と民間資金の活用

カンボジアでは、上水道分野を中心に日本の ODA の 3 つのスキームを活かしたプ

プログラムが見られる。すなわち、無償資金協力で基本的な施設を建設し、技術協力プロジェクト(技プロ)や専門家派遣・本邦研修で人材を育成し、円借款で面的・規模的拡大を行うという全体的な流れを持つものである。カンボジアも低中所得国になり、2030年までの高中所得国入りを目指している以上、面的・規模的拡大を行うために円借款が拡大していくことが期待される。そこで、こうした日本の得意分野を活かした支援を今後、「質的」にも「量的」にも拡大することが望まれる。「質的」には、既存のJICAスキームを駆使して、能力向上支援との組み合わせを巧みに行っていくことが必要である。ただし、カンボジア政府の組織能力やグッド・ガバナンスが前提となる。そのため、カンボジアのより高度な職業倫理をもった人材育成が必要であり、汚職の撲滅を含め、省庁の組織全体の意思決定プロセスの透明化など、「耳の痛い」アドバイスをカンボジア側にしていくことが求められる。

一方で、「量的」な拡大を図るためには、従来のJICAスキームにこだわらず、民間資金を動員してカンボジアのインフラ需要にこたえていかねばならない。既に、JICAは2011年以降、民間企業への融資スキームである「海外投融資」を復活させている。しかし、JBICが本業とする民間企業への出資・融資の金額に比べれば、僅かである。そこで、JBIC-JICAの「役割分担(いわゆるデマケ)」といった内向きの議論ではなく、両機関の連携をふくめた、「オールジャパン」での拡大的な協力を実践していくこと、また必要であれば、そのためのトップレベルでの政治判断を行うことも必要であろう。

さらに、「質の高いインフラパートナーシップ構想」を推進していくため、「PPP促進円借款」による出資・収支補てん・保証のバックアップ、海外投融資とADBの協調融資を含め、幅広いパートナーシップが必要である。ADBは日本が最大の出資国であり、ADBの有効活用・連携強化が、「質量」両面を担保する仕掛けとして機能するであろう。

### 5-1-3 幅広い人材育成へのODAの充実・拡大と協力関係の強化

過去、内戦において多くの貴重な人材が失われたカンボジアにおいては人材の育成は国家的課題である。人材育成分野においては、従来からの日本らしいきめ細かい支援を財産とし、基盤となる基礎教育の一層の充実、そしてさらなる開発協力の質の向上を図ることが重要である。カンボジアにおいては日本の大学・大学院を卒業・修了して活躍する官民の人材が増えており、留学経験者による同窓会による卒業生のネットワーク化も進んでいる。こうした人材は、カンボジア政府要人や国立大学の学長をはじめ、開発協力や貿易・投資、市民社会等の各分野で活躍している。

そのほか、個別案件を通じた人材育成も効果的であり、例えばアンコール遺跡群修復事業における日本の支援はあえて先端技術を用いず、カンボジア人自身による適正技術を用いた遺跡修復を支援している(コラム2参照)点が特徴的である。現在、カンボジアでは、基礎教育の質の向上のために、その鍵となる教員の質の向上を目指した養成・強化をはじめとする教育政策の抜本的改革が進められており、日本として

もこれを積極的に支援していくことが期待される。

教育・人材育成や開発協力を通じた人の交流による学びあいは、カンボジアと日本の双方にとって大きなメリットをもたらす。「プノンペンの奇跡」をもたらした北九州市上下水道局の技術支援は同市の若手職員の研修の機会にもなっている。SDGs が目指す開発課題の解決のためには、旧来の援助する側(ドナー)・される側(レシピエント)という関係を超えて、互恵的な開発パートナーとして課題に取り組んでいく視点が求められる。特に、少子高齢化により地域社会が「限界化」しつつある中で、互恵的な開発協力の確立は、日本の ODA への国民参加を促進することはもとより、直接的に「課題先進国」である日本の開発問題の解決に役に立ち、こうした相互学習経験を質の高い開発協力に還元することが可能である。「情けは人のためならず」、である。

#### 5-1-4 ガバナンス改善への関与と幅広い国民層の参加を通じた協力の拡充

従来、日本は法務省(国際協力部)を通じた、法曹人材の育成や、法整備制度の支援などのガバナンス分野での支援を実施してきた。今後は、政策・制度改善への支援を含めて、カンボジア側と真のパートナーとなるべく、首脳外交を含めあらゆるチャンネルを通じ、耳の痛いアドバイスも含めてもっと積極的に行うべきである。日本は、アジアでも有数の民主・法治国家である。戦後、日本が民主・法治国家として発展してきた経緯に鑑み、秩序を守りつつも自由で開かれた「ジャパン・ブランド」をカンボジア側とも共有し、カンボジアの人民に寄り添う視点、すなわち「民主的ガバナンス」の改善に向けた支援を行うことが、中国との差別化を図ることにもつながると考える。

カンボジア内戦終結後、日本が選挙支援協力など、UNTAC、UNPKO を通じた平和構築の支援から 25 年経過している現在、カンボジアの民主主義が危機を迎えているといわれる。2017 年 11 月、カンボジア最高裁判所が、最大野党である救国党の解党を命じた。救国党が米国と共謀して国家転覆を謀ろうとしたとするフン・セン政権及び与党人民党の訴えを認めたのである。最高裁判決により、対立する最大野党・カンボジア救国党の党首を逮捕、解党にまで追い込んだものである。最大野党が存在しないまま、2018 年に予定されている総選挙を迎えるが、この選挙に民主的な正統性があるのかについて EU 諸国を始め懸念を表明している。

まさに、これまでの日本による法曹人材育成、法整備制度支援による、「法の支配」の定着を疑う事件である。強権化しつつあるカンボジア政府に、日本として苦言を呈すべき時期に来ているのではないか。日本は依然として、OECD 諸国の中ではカンボジアにとって最大のドナーであり、日本のカンボジア援助方針の中で、カンボジアのガバナンスをどう考えるか、国内外に対して説得力のある説明が求められるからである。それは必ずしも援助の削減といった手段ではなく、むしろ草の根の文化交流・学術交流ないし NGO や市民社会、法曹人材の交流を含めた、政府間協力のみでは手の届かない幅広いガバナンス領域へのアドバイスの定着を図るため、多層的なステークホルダーを動員した援助の拡充により実現しうるといえる。

提言		対応機関			対応期間
		外務省	JICA	JBIC	
政策の策定に関する提言	提言 1:「質の高いインフラ」支援の継続と手続きの簡素化及び迅速化	○	◎	×	短期
	提言 2:質と量を確保するための幅広い援助機関との連携と民間資金の活用	○	◎	◎	短期
援助実施プロセスに関する提言	提言 3:幅広い人材育成への ODA の充実・拡大と協力関係の強化	○	◎	×	中期
	提言 4:ガバナンス改善への関与と幅広い国民層の参加を通じた協力の拡充	◎	○	×	中期

注:◎:主たる対応機関, ○:対応機関, ×:対応しない機関, 短期(1~2年), 中期(3~5年)

## 5-2 教訓

本評価から得られた、カンボジアのみならず他国に対する ODA 政策立案や実施過程において将来役に立つと思われる事項を最後に教訓として記すこととする。

「カンボジア援助を巡る関係図」(図 0-1)に示したように、カンボジア援助を巡るアクター及び利権構造は多面化・複雑化している。2010 年代に入り、日本の開発援助や投資が、カンボジアを含む ASEAN, GMS 市場において、もはや「一強」ではなくなり、中国との厳しい競争時代を迎える中、貿易・投資・援助の三位一体型を目指す 1980~90 年代の「日本式」援助は、その時代に日本から援助を受け、その方式を学んだ中国により継承されていると言っても過言ではない。

一方、カンボジアに限らず、中国の影響が強いアジア・アフリカ諸国の被援助国側も、日本と中国を天秤にかけ、「対外援助ゲーム」の重要なアクターとして政権の安定と国益の増大を図っている。日本の援助関係者はこの現実により敏感になるべきである。開発援助を巡る新時代を日本が生き残っていくためには、日本が「ジャパン・ブランド」を掲げ、「法の支配」、「民主主義」といった普遍的価値を共有するパートナー国と提携して「国際ルール」や「国際公共財」への貢献をより目に見える形で提供することが必要ではないだろうか。

カンボジアの例に立ち返れば、フランスとともに文化遺産へ貢献することや、学术交流などを通じた人材育成・知的貢献を行うことも、ソフト・パワーとしての「ジャパン・ブランド」の定着に貢献し得ることである。また、そのような大局的な観点から、今後の開発協力を実施していくことが、「開発協力大綱」(2015 年)で掲げる援助理念を達成していく道筋ではないかと考える。これを最後に教訓として指摘しておきたい。

添付資料1. 現地調査行程

現地調査日程				
日付	曜日		時間	訪問先
11月12日	日		11:00	出発(羽田)
			18:40	到着(シェムリアップ)
11月13日	月		9:00	シェムリアップ水道公社
			10:30	浄水場(視察)
			14:00	アンコールワット西参道修復計画サイト(視察)
			16:00	パイヨン寺院修復サイト(視察)
			20:55	到着(プノンペン)
11月14日	火		8:00	JICA 事務所
		A 班	14:30	水資源気象省
		B 班	14:45	保健省
			16:00	CDC
11月15日	水		9:30	司法省
		A 班	13:00	プンプレック浄水場視察(PPWSA)
		B 班	14:00	経済財政省
			16:00	Kurata Pepper
			18:00	司法省(元)専門家
11月16日	木		10:00	日本大使館(大使表敬)
			10:30	日本大使館(経済協力班・政務班)
			15:00	アジア開発銀行
11月17日	金		9:00	カンボジア日本人材開発センター(CJCC)
			10:30	王立プノンペン大学(RUPP)
			15:00	日本大使館(報告会)
			16:00	JETRO
			18:00	在カンボジア日系商工会議所・元NGO代表
			22:50	出発(プノンペン)
11月18日	土		6:30	到着(成田)

添付資料2. 主要面談者リスト

(1) 国内

日本側関係者	
衆議院	日本カンボジア友好議員連盟 事務局長
外務省	国際協力局 国別開発協力第一課 事務官
	南部アジア部 南東アジア第一課 交渉官
	南部アジア部 南東アジア第一課 課長補佐
JICA	東南アジア・大洋州部 課長補佐

カンボジア側面談者	
在日カンボジア大使館	駐日カンボジア特命全権大使
	一等書記官
教育青年スポーツ省	教育局次長 (Deputy Director-General)

(2) カンボジア

日本側面談者	
在カンボジア日本国大使館	特命全権大使
	公使
	参事官
	一等書記官(経済協力班)
	二等書記官(経済協力班)
	一等書記官(政務班)
JICA	次長
	所員
上智大学アジア人材養成研究センター	遺跡修復工事所長
JASA	技術補佐
北九州市	技術者
CJCC	所長
JETRO	アドバイザー
Kurata Pepper	代表
在カンボジア日系商工会	代表
在カンボジア日本人会	前会長

カンボジア側関係者	
シムリアップ水道公社 (SRWSA)	局長(Director General)
	次長(Deputy Director General)
水資源気象省	次長(Deputy Director General)
保健省	長官(Secretary of State)
CDC	次官補(Deputy Undersecretary )
	アジア局次長(Deputy Director, Asia Office)
王立プノンペン大学	開発学部長代行 Acting Dean, Faculty of Development Studies
司法省	長官(Secretary of State)
経済財政省	次官補(Under Secretary of State)
	二国間協力課長 (Chief of Bilateral Cooperation Division)
	二国間協力第一課次長 (Deputy Chief of Bilateral Cooperation 1)

ドナー関係者	
アジア開発銀行	カンボジア所長
	主任エコノミスト

## 参考文献

### (1) 文献

- 王平(2013)「中国の「三位一体」型援助と日本の経験」, 下村恭民, 大橋英夫, 日本国際問題研究所編(2013)『中国の対外援助』, 日本経済評論社
- 稲田十一(2013)「中国の「四位一体」型の援助」, 下村・大橋編 前掲書
- \_\_\_\_\_ (2014), 「新興ドナーとしての中国の台頭と東南アジアへの影響」, 黒柳米司編『米中対峙下のASEAN』(第3章), 明石書店
- 外務省(2006-2017)『外交青書』『ODA 白書』
- \_\_\_\_\_ (2006)「カンボジア国別援助評価報告書」
- \_\_\_\_\_ (2010)「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」
- \_\_\_\_\_ (2012, 2017)「対カンボジア王国国別援助方針」「対カンボジア王国国別開発協力方針」
- \_\_\_\_\_ (2015)「平成 27 年度 ODA 評価—ODA における PDCA サイクル」
- \_\_\_\_\_ (2016)「政府開発援助(ODA)国別データ集」
- \_\_\_\_\_ (2016)「ODA 評価ガイドライン第 10 版」
- 河野雅治(1989)『和平工作 対カンボジア外交の証言』岩波書店
- 北野尚宏(2015)「中国の対外援助の現状」ERINA 平成 27 年度第 2 回賛助会セミナー
- 国際協力機構(JICA) (2014)「国別分析ペーパー カンボジア」
- 在カンボジア日本国大使館(2004)「日カンボジア関係略史」
- \_\_\_\_\_ (2016)「カンボジア王国概況」
- 澤田康幸, 戸堂康之(2010)「途上国の貧困削減における政府開発援助の役割」REITI Policy Discussion Paper 10-p-021.
- 下村恭民・大橋英雄編(2013)『中国の対外援助』, 日本経済評論社
- 鈴木康次郎・桑島京子(2015), 『プノンペンの奇跡—世界を驚かせたカンボジアの水道改革』, 佐伯印刷
- 通商産業省(1988, 1989)「経済協力の現状と問題点」
- 日本貿易振興会(JETRO)「世界貿易投資報告」(2010~2017)
- 福島清介(2006), 「新生カンボジアの展望—クメール・ルージュの虐殺から大メコン圏共存協力の時代へ—」日本国際問題研究所
- 安永英資, 武谷由紀(2004)「メコン地域の経済回廊について」日経研月報
- Cambodia Development Council (2016), “Development Cooperation and Partnership Report”
- Daimon, Takeshi (2015), “Measuring the Intangible Risk of Conflict: Policy Implications for Development Assistance.” Waseda Global Forum No.11.
- Noda, Masato (2007), “Democratizing Community Development and Buddhism

in Cambodia,” Asia-Pacific Forum, No.26.

Royal Government of Cambodia (2016), “Cambodia Industrial Development Policy 2015-2025.”

Tal Nay Im and Michel Dabadie (2007), *Dollarization in Cambodia*.

World Travel & Tourism Council (2017), *Travel & Tourism Economic Impact 2017 Cambodia*.

## (2) ホームページ

・外務省 <http://www.mofa.go.jp/>

・カンボジア王国計画省 <http://www.mop.gov.kh/>

・世界銀行 <http://projects.worldbank.org/>

・世界銀行「世界開発指標」<https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

・世界保健機関(WHO) WHO World Health Statistics

[http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/en/)

・中国輸出入銀行 <http://www.cdb.com.cn/English/>

・ADB <https://www.adb.org/>

・AFD <https://opendata.afd.fr/>

・CDC <http://www.cdc-crdb.gov.kh/>

・EDCF <https://www.koreaexim.go.kr/>

・Freedom House <https://freedomhouse.org/>

・IMF <https://www.imf.org/>

・JICA <https://www.jica.go.jp/>

・KOICA <http://www.koicacambodia.org/>

・UNDP <http://www.jp.undp.org/>

・USAID <https://explorer.usaid.gov>

## 1. 中国の援助の拡大とその外交的インパクト

2005 年以降のカンボジアは、着実な経済発展を達成した時期にあたる。一方で、中国の経済的・政治的影響力が急速に増してきた時期でもある。中国からの投資は 2005 年頃から急増し、またその援助額は 2010 年に日本を抜いてカンボジアに対する最大ドナーとなり、2011 年以降は圧倒的に大きな援助国として、大きな影響力を持つようになってきている。(図 3-18 参照)

1999 年 4 月に ASEAN 加盟が実現したカンボジアは、2002 年にはじめて ASEAN サミットの主催国となった。10 カ国の持ち回りであるため、10 年後の 2012 年に再びカンボジアが ASEAN 議長国となり、同年 7 月に ASEAN の議長国カンボジア主催による一連の年次会合が開かれた。この 2012 年 7 月にプノンペンで開催された第 45 回 ASEAN 外相会合では、中国は南シナ海での領土紛争をめぐって集中砲火を浴びることとなり、ASEAN 外相会合の共同声明作成をめぐって紛糾した。南シナ海での領土問題に関する中国の姿勢への懸念を共同声明で取り上げるべきとのベトナムやフィリピン等の主張は、会議のホスト国であるカンボジアの抵抗によって実現せず、ASEAN 創設 45 年の歴史上初めて共同声明が見送られた。その背景として、中国のカンボジアへの影響力の拡大が指摘されている。

実際、中国が ASEAN 首脳会談に向けて巧みな外交戦術をとったことも事実である。2012 年 3 月末、胡錦濤国家主席(当時)は国家主席として 12 年ぶりにカンボジアを訪問し、今後 5 年で両国の貿易額を 50 億ドルに倍増させると発表した。胡国家主席(当時)はフン・セン首相に対し中国の核心的利益に対するカンボジアの支持を歓迎するとともに、南シナ海問題をめぐる外部からの干渉には反対すると伝えていた。同年 5 月末には、ダム建設や国道の改良・改修等に使われる約 4 億 2,000 万ドルの融資も発表した。こうしたカンボジアに対する中国の外交努力と援助攻勢は、2012 年 7 月の ASEAN 外相会合での南シナ海問題での ASEAN 諸国間の分断化という点では、短期的には成果をあげたと言えるかもしれない。

また、1990 年代にはカンボジアへの主要援助国は日本と欧米諸国であったが、2000 年代後半に中国の影響力が拡大するにつれ、与党である人民党のフン・セン首相は、人権問題で改善を求める国連機関や、森林不法伐採を糾弾する NGO などを追い出すような行動をとるようになった。また、政府による強引な土地の接收や汚職・腐敗の蔓延などを理由に、世銀のカンボジア政府に対する支援の一部が凍結される事態も生じた。カンボジアの場合、国際機関を含む欧米ドナーは、民主的制度やその手続き、人権尊重や汚職対策を重視し、ガバナンス改革の一環としてそうした要素を援助供与の際の考慮の要素として改善を求めてきた。中国が内政不干渉の原則のもとで多額の支援を供与していることは、国際的な外交的圧力を無力化させるものであ

り、ガバナンスの不透明さや腐敗を温存させるのに役立っているとの批判もある<sup>90</sup>。

## 2. 日本の ODA の外交的役割

たしかに、中国の援助が拡大する中で、欧米ドナーの ODA を通じた外交的影響力は低下しているとの見方もある。実際、欧米や日本が、民主化問題やガバナンスをめぐる課題を理由として援助を削減しても、カンボジア政府を中国の援助に依存する方向に追いやる結果になるだけであるとの見解もある。実際に一例として、2017 年 11 月に米国が不発弾処理の援助を削減したところ、中国がその穴埋めとして援助を約束したという事例があった<sup>91</sup>。

2017 年 11 月 17 日には、カンボジアの最高裁判所で、救国党の解党と 100 名以上の救国党の政治家の政治活動を禁ずる命令が出された<sup>92</sup>。EU、米国など多くの欧米諸国は改善を求め、援助の削減に言及している。こうした状況の中で日本が果たすべき役割は、民主政治上の課題を理由に援助を削減することではなく、むしろ引き続き関与しながら「静かな外交」を推し進めること、すなわち、表立って批判してはますます耳を傾けなくなるため、善意の友好国として支援をしながら相手の面子をつぶさない形で助言をする方が効果的であるとの議論もある。

実際、1997 年 7 月にラナリット第一首相派(当時)とフン・セン第二首相派(当時)の武力衝突の結果、フン・セン派が権力を握った事件(いわゆる「7 月政変」)の際には、欧米ドナーがカンボジアへの援助を凍結する中で、援助凍結はカンボジアの復興開発プロセスを停滞させることになるとして日本は援助を継続した。結果として、1998 年に国民議会選挙が実施されたのち連立政権が継続され、1999 年には ASEAN への加盟が実現したことは、肯定的な結果につながったと評価されている。

一方で、こうしたアプローチは、日本は民主主義を軽視しているとの批判を国際社会から受ける可能性がある。1997 年の時点での援助継続は、内戦終了後まだ間もないカンボジアの復興プロセスを支援する意味で正当化できたが、新しい国家づくりから 25 年が経過した現時点で、何を対カンボジア外交の優先的な価値・国益と考えるべきなのか。カンボジアの民主主義に逆行する動きに批判的な人々は欧米のみならずカンボジア国内にも日本国内にもいる<sup>93</sup>中で、日本の援助方針について、国際・国内向け両面で説得力のある説明が求められよう。

---

<sup>90</sup> 稲田十一(2014)、「新興ドナーとしての中国の台頭と東南アジアへの影響」、黒柳米司編『米中対峙下の ASEAN』(第 3 章)、明石書店(99-128 ページ)

<sup>91</sup> Khmer Times, *China pledges help on mines: Hun Sen meets Chinese premier*, November 15, 2017.

<sup>92</sup> Phnom Penh Post, *'Death of democracy' CNRP dissolved by Supreme Court ruling*, November 17, 2017.

<sup>93</sup> 例えば、高橋智史「日本人が知らないカンボジアの強権化と独裁」東洋経済オンライン(2017 年 11 月 21 日) <http://toyokeizai.net/articles/-/198220> (2017 年 1 月 7 日)