

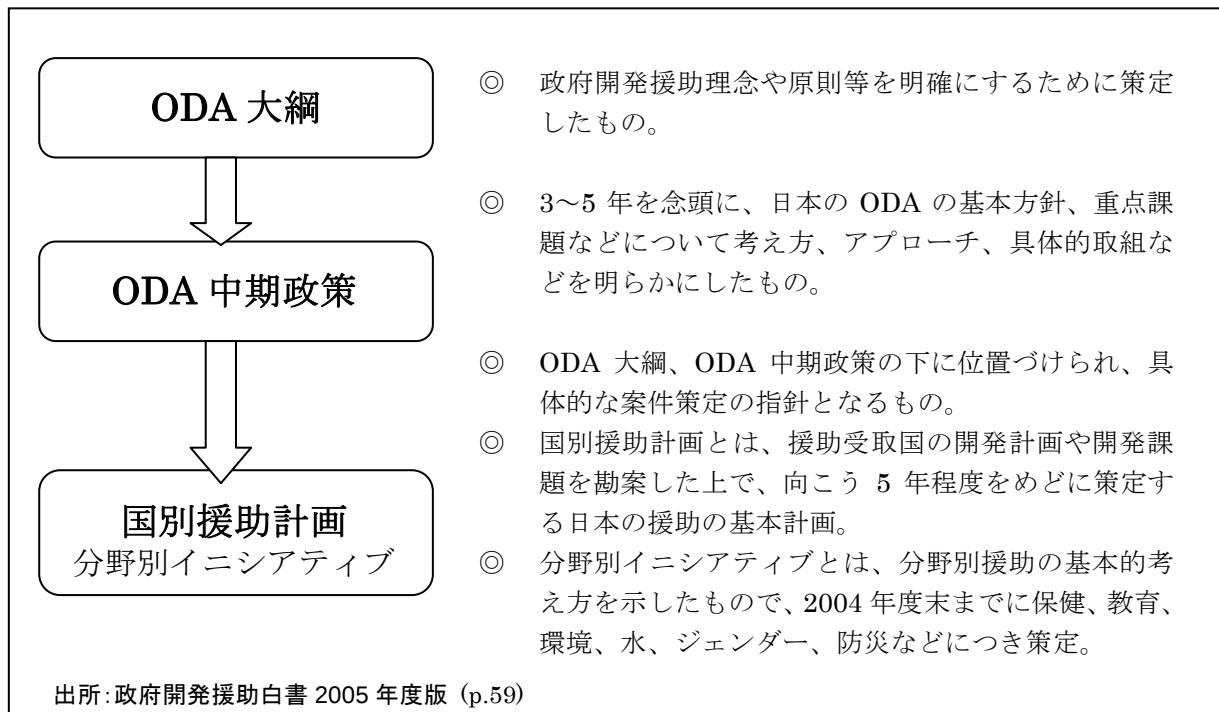
第3章 対カンボジア国別援助計画の目的の妥当性に関する評価

本章では、対カンボジア国別援助計画（以下、「援助計画」）の内容が、わが国の ODA 上位政策である旧 ODA 大綱、旧 ODA 中期政策、新 ODA 大綱、カンボジアの開発ニーズと整合性を有していたかという観点から「目的」の妥当性の検証を行う。また、他ドナーが捉えていた開発ニーズや援助政策との比較を行う。さらに、カンボジアはメコン河流域国であり、当該地域は地域としての開発が地域内および域外からも重視されていることから、メコン河流域開発への援助政策との整合性についても分析する。

3.1 日本の ODA の政策的枠組み

日本の ODA の政策的枠組みは、図 3.1 に示したとおり、政府の開発援助の理念や原則等を明確にするために策定した基本文書である ODA 大綱を最上位政策に位置づけ、その下に、より短い期間を念頭においた援助のあり方、重点課題、地域的援助のあり方等に関する指針である政府開発援助に関する中期政策（以下「ODA 中期政策」）を配している。従って、国別援助計画は、これら上位 2 つの政策に基づき、各国ごとの具体的な案件選定の指針となる文書である¹。

図 3.1 日本の ODA の政策的枠組み



¹ 2005 年 11 月末現在、国別援助計画は 19 カ国（バングラデシュ、タイ、ベトナム、エジプト、ガーナ、タンザニア、フィリピン、ケニア、ペルー、中国、マレーシア、カンボジア、ザンビア、チュニジア、ニカラグア、スリランカ、インドネシア、モンゴル、パキスタン）で策定されている。

3.1.1 対カンボジア国別援助計画における目標

対カンボジア国別援助計画(2002年策定)は、(1)最近の政治・経済・社会情勢、(2)開発上の課題、(3)わが国の対カンボジア援助政策、の3つの項目から構成されている。

「わが国の対カンボジア援助政策」は、さらに①対カンボジア援助の意義、②ODA大綱の原則との関係、③わが国援助の目指すべき方向性、④重点分野・課題別援助方針、⑤援助実施上の留意点、の5項目が明示されている(第2章図2.12、対カンボジア国別援助計画の目標体系図を参照)。援助計画の目的は、「持続的な経済成長および貧困削減」と設定しており、「わが国の援助の目指すべき方向性」及び「重点分野・課題別援助方針」にも強調されている。また、4重点課題が以下のとおり設定されており、それぞれの課題の下位に重点課題が設定されている。

本評価では、これら4重点課題を中心に対カンボジア援助計画の目的の妥当性の検証を行う。

表 3.1 カンボジア国別援助計画(概要)

【援助の目的】	持続的な経済成長および貧困削減		
(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	
【留意事項】	・ ジェンダー、WID		
	・ 各国、国際機関との連携		
	・ 各経協スキームの連携		
	・ NGO との連携		
(国別援助計画より抜粋)			

3.1.2 わが国 ODA 上位政策との整合性

本評価では、国別援助計画の上位政策として、1992 年に策定された ODA 大綱（以下「旧 ODA 大綱」と、1999 年に策定された中期政策との整合性を主に検証する。

現在の ODA 大綱は本評価対象期間（2002 年～2005 年 8 月）中である 2003 年に改定されたものである。評価の対象となっている「カンボジア国別援助計画」が策定された 2002 年 2 月当時は 1992 年に策定された旧 ODA 大綱を基本としているため、旧 ODA 大綱との整合性を主に検証することとする。しかし、現在の ODA 大綱との関係も概観する。また、現在の ODA 中期政策は 2005 年 2 月に改定されたものであるが、本評価では計画策定当時の 1999 年に策定された ODA 中期政策（以下「旧 ODA 中期政策」）を対象として検証を行う。

3.1.2.1 旧 ODA 大綱との整合性

旧 ODA 大綱は、「基本理念」、「原則」、「重点事項」、「政府開発援助の効果的実施のための方策」、「内外の理解と指示を得る方法」、「実施体制等」の 6 項目から構成されている。カンボジア国別援助計画と旧 ODA 大綱との整合性を検証するため、旧 ODA 大綱の「基本理念」、「原則」、「重点事項」の 3 つの項目に対して援助計画がどのように対応しているのか表 3.2 のとおり比較した。

まず、援助計画には対カンボジアに対する援助の意義として明記してある「カンボジアの支援が政治的に不安定な状況へ逆戻りすることを阻止するものであり、アジアの平和と安定に大きく貢献する」という指摘は、旧 ODA 大綱が「開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠である」とする基本理念を明確に反映しているものである。また、上位目標である「持続的な経済成長及び貧困削減」は、基本理念に沿っているものである。カンボジアへの今後 5 年間の援助の方向性として明示されている「人造りと制度の再構築」および「基礎的経済インフラの整備」の 2 点、そして重点分野には「5 つの改革とグッドガバナンス」が挙げられており、これは、旧 ODA 大綱の「人造り、インフラストラクチャー(経済社会基盤)および基礎生活分野の整備を通じ、『良い統治』（グッドガバナンス）の確保を図り健全な経済発展を実現することを目的とする」と明記した基本理念を十分に配慮している。

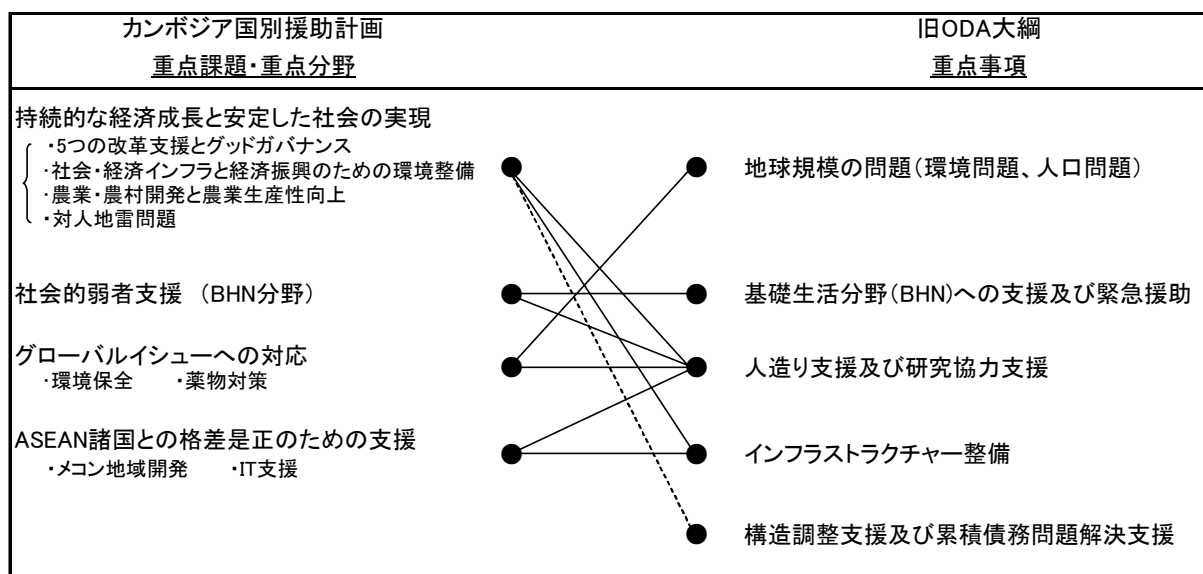
また、援助計画には、「ODA 大綱原則との関係」という項目を設け、「現在の政策が民主化を重視」しており、「市場経済化」や「軍事支出の削減」を推進し、「ODA 大綱原則との関連で望ましい方向に向かっている」と評価しており、ODA 四原則を踏まえて策定されていることがわかった。

表 3.2 旧 ODA 大綱とカンボジア国別援助計画の整合性

	旧ODA大綱（1992年）	カンボジア国別援助計画（2002年）
基本理念	「国際社会の相互依存関係の認識から、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄に寄与する。」 「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、人造り、インフラストラクチャー(経済社会基盤)及び基礎生活分野の整備を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的する。」	(i) 援助の意義で「カンボジアの支援が政治的に不安定な状況へ逆戻りすることを阻止するものであり、アジアの平和と安定に大きく貢献する」旨指摘。 (ii) 援助政策目標である「持続的な経済成長及び貧困削減」は、基本理念を反映している。 (ii) 今後5年間の援助の方向性として、喫緊の課題に「人造りと制度の再構築」、「基礎的経済インフラの整備」を挙げている。 (iii) 健全な経済開発に不可欠な要素とし、「5つの改革支援(行政、財政、兵員削減、自然資源管理、社会セクター)とグッドガバナンス」をあげ、重点分野の一つとして位置づけている。
原則	(i) <u>環境と開発の両立</u> (ii) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避 (iii) 国際平和と安定を維持・強化、 <u>開発途上国の軍事支出</u> 、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向注意 (iv) <u>民主化の促進、市場指向型経済導入の努力</u> 並びに <u>基本的人権及び自由の保障状況に注意</u>	(i) 重点分野の一つに「環境保全」が位置づけられ、「 <u>持続可能な開発</u> 」の視点を言及している。 (ii) 武力衝突後の98年の選挙が「概ね自由・公正」と認めるものであり、 <u>現在の政策が民主化を重視している</u> と評価。また、 <u>市場経済化や軍事支出の削減</u> を推進している点を指摘。そして、 <u>基本的人権の保障状況について、内戦終結後間もないことから今後引き続き注意深く見守る必要性</u> を指摘している。
重点事項	(i) 地域的にはアジア地域重視。とりわけ東アジア地域、ASEAN諸国を重視。同時に後発開発途上諸国(LLDC)への配慮を行う。 (ii) 環境問題、人口問題等の地球的規模の問題への取り組み (iii) 飢餓・貧困状態の人々及び難民を対象とする基礎生活分野(BHN)への支援及び緊急援助 (iv) 国造りの基本となる人造り分野への支援及び研究協力等技術の向上・普及をもたらし協力 (v) 経済社会開発の基礎条件としてのインフラストラクチャー整備 (vi) 市場メカニズムによる構造調整への調整及び累積債務問題の解決支援	(i) 経済動向を踏まえた支援として、 <u>LLDCである配慮</u> が言及されている。 (ii) 「 <u>グローバルイシューへの対応</u> 」が重点課題の一つとして挙げられており、具体的には森林資源に係る「環境保全」、「薬物対策」など地域に跨る問題への支援を打ち出している。 (iii) 重点分野に「 <u>社会的弱者支援</u> 」を挙げ、人道的観点、貧困削減の観点から <u>BHN(教育・保健医療等)の充実</u> を図り持続的な経済成長を支えることが重要であると指摘。 (iv) セクターをまたぐ基本的な課題として「人材の不足」が挙げられており、 <u>深刻な人材不足を回復するための人造り</u> が強調されている。特に法曹界の人材育成、インフラ整備に伴う政策立案、技術・技能者育成、教員の質の向上、医療従事者の育成に言及している。 (v) 「 <u>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</u> 」が重点分野に位置づけられており、全国的視点に立った運輸・交通への支援が言及されている。また、「農業・農村開発」の分野においても灌漑・農道整備など小規模インフラ整備を草の根無償等の活用で支援することが言及されている。 (vi) 構造調整や累積債務問題についての言及はない。

出所：外務省 ODA 白書(2004)から調査団作成

図 3.2 旧 ODA 大綱とカンボジア援助計画の重点事項・課題の相関図



出所：調査団作成（点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す）

次に、重点課題・分野についてさらに詳しく比較するため、図 3.2 に相関図を示した。図 3.2 に示したとおり、カンボジアの重点 4 課題は、旧 ODA 大綱の「重点事項」である「地球規模問題」、「基礎生活分野（BHN）支援」、「人造り支援」、「インフラストラクチャー整備」を網羅し、旧 ODA 大綱を明確に反映したものであるといえる。しかし、「構造調整支援及び累積債務問題解決支援」への反映は明確には記されておらず、重点分野である「5つの改革支援」における行・財政改革で部分的に関係しているのみである。

この他、重点課題として挙げられている「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」は、旧 ODA 大綱の「政府開発援助の効果的实施のための方策」にある「開発途上国における地域の格差の是正に配慮する」点を、一カ国内だけではなく ASEAN という地域的な枠組みで広域的に反映したものと考えられる。「メコン地域開発」における国境を越える道路整備（第二東西回廊）支援についても言及しており、広域的な開発を視野に入れており、高い整合性がみられた。

以上の考察から、カンボジア国別援助計画は旧 ODA 大綱の基本理念、原則および重点項目と十分に整合している。

3.1.2.2 旧 ODA 中期政策との整合性

1999 年 8 月に策定された旧 ODA 中期政策は、今後 5 年程度を念頭においたわが国 ODA の基本的考え方、重点課題、地域別援助のあり方等を明らかにしたものである。旧 ODA 中期政策とカンボジア国別援助計画の整合性を検証するため、旧中期政策の「基本的考え方」、「重点課題」、「地域別援助のあり方」に対してどのような関係にあるか表 3.3 のとおり比較表を作成した。

全体的に概観すると、表 3.3 に示したとおり、カンボジア援助計画は、旧 ODA 中期政策の基本的な考え方を十分反映させたものであるとわかった。さらに詳しく検証するため、カンボジアの援助計画の 4 つの重点課題についての相関関係を図 3.3 に示したが、援助計画の「持続的な経済成長と安定した社会の実現」は中期政策の経済社会インフラ支援に、「社会的弱者支援」は貧困対策や社会開発分野への支援に合致し、「グローバルイシューへの対応」は地球規模問題への取り組みに合致していることがわかった。4 番目の「ASEAN 諸国との格差是正」については、メコン地域の運輸・道路整備、IT 整備などを言及しており、経済・社会インフラ支援に関係していると言える。

中期政策の特徴である地域別の援助のあり方における方針との比較では、前述の旧 ODA 大綱で指摘したのと同様に、アジア危機など経済危機克服と経済再生のための支援について直接の言及はない。また、カンボジアなど後発開発途上国（LDC）にとって必要な裾野産業育成など民間活動促進に関する支援に対する直接的な関係を明示している分野がないなど、多少妥当性に欠くところもある。しかし、これは策定当時(1999 年)カンボジアが民間活動促進よりもまずその環境整備から整えなければならないという事情が反映されたと考えられる。また、人材育成に関してはすべての分野で強調されており、「メコン地域開発」は、旧 ODA 中期政策の「地域別援助のあり方（東アジア地域）」における「地域における広域的な開発への取り組み」を反映しているなど、概ね妥当であると判断できる。

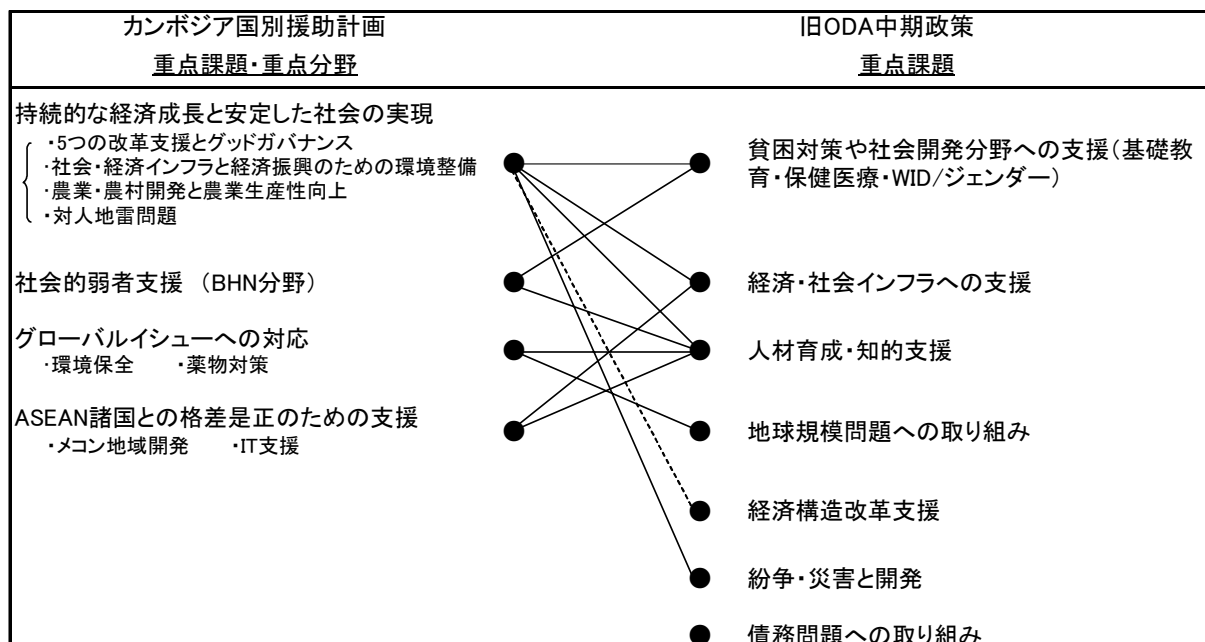
カンボジアも大きな影響を受けたアジア通貨危機への取り組み、債務問題への取り組みおよび裾野産業の育成など援助政策として直接の言及がない分野もあるが、以上のように、旧 ODA 中期政策の内容及び方向性とカンボジア援助計画は整合性を有していると判断できる。

表 3.3 旧 ODA 中期政策との整合性の比較

	旧ODA中期政策 (1999年)	カンボジア国別援助計画 (2002年)
基本的考え方	1996年にOECD/DACで策定された「新開発戦略」の目標を念頭に、「開発途上国の政策運営能力向上等を通じた『良い統治』の促進を重視し、他援助国、国際機関との協調・連携の強化、パートナーシップ構築に努める。	今後5年間の援助の方向性として「 人材不足を補うべき人造りと制度の再構築 」、「 基礎的経済インフラの整備 」を強調。 グッドガバナンス も重点分野として位置づけ。 「援助実施上の留意点」において、「 各国、国際機関との連携 」を挙げ、相互補完性など援助効果の観点から積極的に取り組むと言及。
	国ごとの事情に適合した効果的・効率的な支援の実施。援助制度・形態なども国ごとの状況の変化に応じ適時適切に見直しを実施。	援助の方向性の「経済動向を踏まえた支援」の項目で、円借款案件に対する留意点が明記されている。
	民間活動促進と民間資金の流入促進のための環境整備	基本的な「 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 」は重点課題となっている。また、援助の方向性において、「ASEAN内の地域格差は正へ向けた支援」として、 市場経済化関連の法制度、金融システム、民間投資誘致のための諸環境の整備や人材育成に取り組む 必要があると明示してある。
	「人間中心の開発」は持続可能な開発を実現するために不可欠。また、「人間の安全保障」の視点に留意する。	「 社会的弱者支援 」が重点課題となっており、教育、保健・医療、上水道整備等のBHN支援が重点課題となっている。
	「顔の見える援助」を積極的に展開し、大学、シンクタンク、地方自治体、NGO等による国民参加型の協力の推進に努める。また、国際機関を通じた援助も十分活用していく。	援助実施上の留意点において「当該地域で豊富な経験を有する NGOとの連携 が有効である」と明示。また、重点分野である「対人地雷問題への包括的支援」では、地雷除去活動支援についてUNDP信託基金への資金拠出、「環境保全」においてはSEAFDECとの連携など、 国際機関を通じた協力 に言及している。
重点課題	貧困対策や社会開発分野への支援(基礎教育・保健医療・WID/ジェンダー)	重点課題の「 社会的弱者支援 」(BHN支援)に反映されている。ジェンダーに関しては、援助実施上の留意点として明示。
	経済・社会インフラへの支援	重点分野の「 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 」に反映されている。
	人材育成・知的支援	セクターをまたぐ基本的な課題として「人材の不足」が挙げられており、 重点分野すべてに人材育成の必要性 が強調されている。
	地球規模問題への取り組み(環境保全、人口・エイズ、食料、エネルギー、薬物)	重点課題の「 グローバルイシューへの対応 」において特に「環境保全」と「薬物対策」が重点分野となっている。
	アジア通貨・経済危機の克服等経済構造改革支援	アジア通貨危機に関する直接の言及はない。
	紛争・災害と開発	「復興」へ向けた施策が重要であるとした上、「 対人地雷問題への包括的支援 」、「5つの制度改革とガバナンス」などの重点分野に反映されている。また、災害対策としては、メコン河の洪水対策として 災害に強いインフラ整備 への配慮を明記。
	債務問題への取り組み	債務問題への直接の言及はない。
地域別援助のあり方 (東アジア地域)	(1) 経済構造調整をはじめとした経済危機克服と経済再生のための支援	経済危機克服と経済再生への直接の言及はない。
	(2) 国民生活及び国内の安定に資するための社会的弱者への積極的支援	重点課題「 社会的弱者支援 」に反映されている。
	(3) 裾野産業育成や適切な経済・社会運営のための人材育成と制度造り等の支援	重点分野すべてに人材育成の必要性が強調されている。
	(4) 貧困対策、経済・社会インフラ整備、環境保全対策、農業・農村開発における各国の実情に応じた援助の実施	重点分野の「 農業・農村開発と農業生産性向上 」、「 環境保全 」、「 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 」に反映されている。
	(5) 地域における広域的な開発(ASEAN域内協力、APEC地域協力、メコン河流域開発等)の取り組み及び「南南協力」への支援	重点課題「ASEAN諸国との格差是正のための支援」下の、重点課題「 メコン地域開発 」に反映されている。

出所：外務省 ODA 白書(2004)から調査団作成

図 3.3 カンボジア国別援助計画と旧 ODA 中期政策の重点課題・分野の相関図



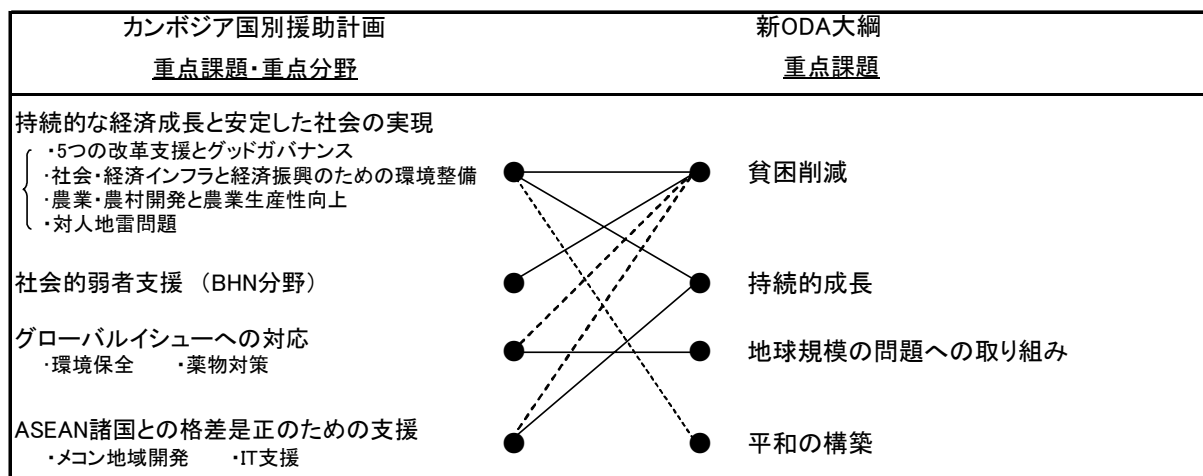
出所：調査団作成（点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す）

3.1.2.3 新 ODA 大綱との整合性

2003 年 8 月に改定された新 ODA 大綱は、「理念（目的、方針、重点）」、「援助実施の原則」、「援助政策の立案及び実施」、「ODA 大綱実施状況に関する報告」の 4 項目から構成されている。このうち、新 ODA 大綱の重点課題と援助計画を図 3.4 に示したとおり比較すると、援助計画の 4 重点分野が ODA 大綱の重点課題を反映しているものであり、援助計画の内容が新 ODA 大綱の目的と方向性を共にしていることがわかった。

旧 ODA 大綱との違いとして新 ODA 大綱は、基本方針の中に「人間の安全保障」の視点を打ち立てている。また、2005 年 2 月に改定された新 ODA 中期政策においても「人間の安全保障」の視点が大きく打ち出されている。新 ODA 中期政策においては、この「人間の安全保障」の視点の参考事例としてカンボジアにおける有償案件であるシハヌークヴィル港緊急リハビリ事業および同港緊急拡張計画において HIV/エイズに配慮した例が掲載されており、カンボジアの案件が新 ODA 大綱及び新中期政策の方向性に合致したものを実施していることを示している。

図 3.4 カンボジア国別援助計画と新 ODA 大綱の重点課題・分野の相関図



出所：調査団作成（点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す）

3.1.2.4 小括

以上のように、カンボジア国別援助計画は、その上位政策である ODA 大綱（新・旧）および中期政策（新・旧）の基本理念、重点事項が総じて反映されており、その目的が妥当であると言える。しかし、ODA 大綱や中期政策にみられる「民間投資支援」、「経済構造改革支援」などについては、援助計画では制度面のみの支援に留まり、援助政策として直接言及していない点が見られた。前述したとおり、民間投資支援に関しては、援助計画策定時において、カンボジアがまだ民間投資環境を整えるところから始めなければならない段階にあったからとも考察できる。

カンボジアの国別援助計画では、重点課題が上位目標に対し 4 つの分野横断的な課題として設定されているが、援助の効果をより明確にするためには、次期計画策定の際に、より体系的かつ論理的な構成を重視するのも一案であろう。

3.2 カンボジアの開発ニーズとの整合性

本項では、カンボジア国別援助計画とカンボジア政府の開発政策を比較し、カンボジアの開発ニーズとの整合性を検証する。

第 2 章で概観したとおり、カンボジアには国別援助計画と同時期に二つの国家開発計画があり、一つは 2001～2005 年の国家開発計画として策定された「第二次社会経済開発 5 カ

年計画（SEDPII）²、もう一方は、2000年10月の暫定貧困削減戦略文書（I-PRSP）を経て2003年1月に世界銀行理事会にて承認されたカンボジアのPRSPである「国家貧困削減戦略(NPRS)」（2003～2005年の貧困削減計画）である。この二つの政策の位置づけについては、省庁間、ドナー間でも明確な合意がないが³、世銀とIMFはNPRSをSEDPIIの具体的アクション・プランと位置づけている。NPRSには、貧困削減のための優先アクション対象7分野についての行動計画マトリクスがあり⁴、SEDPIIの貧困削減課題をより具体化したものとして捉えられる。しかし、実際は内容的に総花的で、優先セクターやセクター別の具体的なアクションと成果目標は明確に記されていないものが多い。

一方、2004年7月に現政権が発足した際、フン・セン首相は今後4年間の政策指針として「四辺形戦略」(Rectangular Strategy)を発表し、そして、2006年から2010年まで新たな国家開発計画である「国家戦略開発計画（NSDP）」が2006年1月に閣議で承認された⁵。NSDPは、「貧困削減」を上位目標に置き、四辺形戦略を具体化しながらCMDGsの達成を目指してゐる。

ここでは、SEDPII、NPRSの二つの国家開発計画とわが国の援助計画との整合性を確認し、さらに新たなカンボジアの開発計画である「四辺形戦略」を用いたNSDPについても検証することとする。

3.2.1 第二次社会経済開発5ヵ年計画(SEDPII)(2001-2005)

SEDPIIは、1998年7月に成立したフン・セン首相率いる新政府が発表した長期的な開発ビジョンである「三角戦略」(Triangle Strategy)の三大目標（①平和と安定の確立、②国際社会への統合、③広範囲にわたる改革を伴う経済・社会開発の促進）を具体化したものである。SEDPIIでは、第2章で概観したように、「貧困削減」を開発目標に、「持続的な経済成長と公正な所得配分」、「社会開発の促進と文化の振興」、「持続的な自然資源管理と環境問題への対応」の3本柱を主要戦略に置いている。また、「グッドガバナンス」を安定的な経済成長と貧困削減に欠かせない中心的な課題として位置づけている。ガバナンスに関しては、「貧困削減には高い経済成長と迅速な民間セクター開発が前提条件になる」と明記しており、「経済成長を通じての貧困削減」が強調されている。図3.5にSEDPIIの目標体系図を示した。SEDPIIの開発戦略とわが国の対カンボジア国別援助計画の重点分野を比較したものが図3.6である。なお、国別援助計画における「5つの改革支援とグ

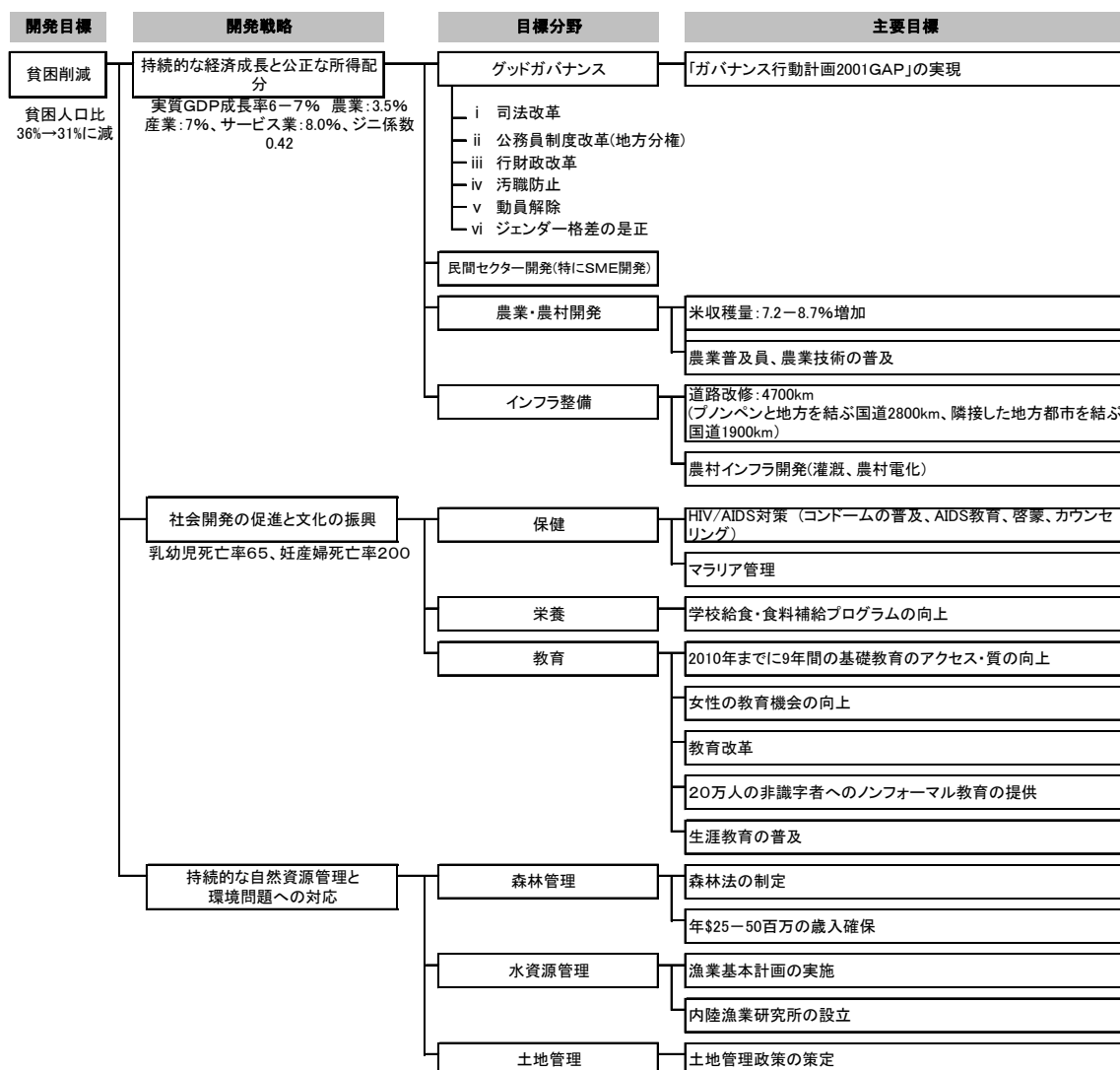
² SEDPIIは、実際の完成は2002年7月であり、対カンボジア国別援助計画(2002年2月)以降であるが、2001年10月にはほぼ最終版ができていたことから、評価の対象とする。

³ 国際協力機構(2004) 『PRSP プロセス事例研究』

⁴ NPRS (2003) Annex 3: Action Plan Matrix (p.169)

⁵ 2006年1月27日、閣議承認前の閣僚評議会を通過した最終ドラフトを基に分析。

図 3.5 第二次社会経済開発計画 (SEDPII) の目標体系図



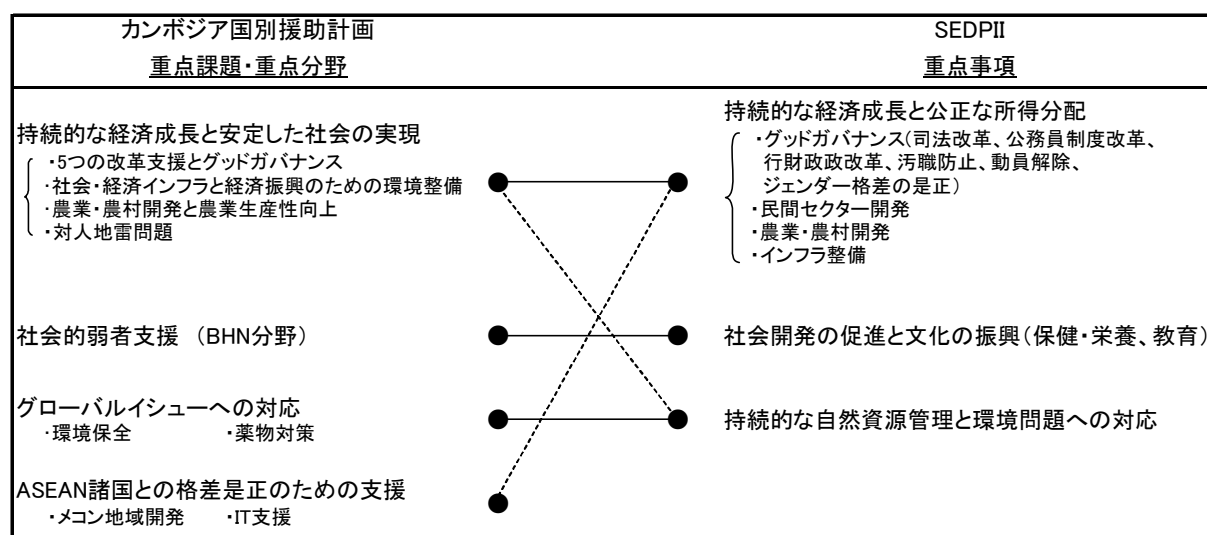
出所: SEDPII より調査団作成

ッドガバナンス」の中にある「社会セクター改革」とは、具体的に何を意味しているのか不明である。SEDPII との関連から、ジェンダー関連および教育・保健セクターの改革を指すものと推測して検証する。

図 3.6 から、対カンボジア国別援助計画が SEDPII の 3 つの主要戦略ともすべて対応しており、整合性を有していることがわかった。しかし、第 2 章で概観した SEDPII の内容や目標体系図と援助計画を比較すると、援助計画の重点課題の一つである「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」に関しては、実際の内容は道路建設や IT 設備支援などインフラ開発が中心であり、その観点では、SEDPII の「持続的な経済成長と公正な所得分配」

の重点分野である「インフラ開発」に部分的に関係している。また、SEDPII では「民間セクター強化による経済成長」を強調しており、民間セクターの中でも特に中小企業（SME）の育成に重点を置いている。援助計画では「経済振興の環境整備」といった投資環境や制度の育成に留まっている。「グッドガバナンス」では、SEDPII で行財政管理、公務員制度改革、動員解除などと並んでカンボジアで重要課題となっている「汚職問題」を挙げているのに対し、援助計画では「グッドガバナンスの強化」は取り上げているが、「汚職問題」として明示していないという違いがみられた。一方、「ジェンダー格差の是正」が SEDPII のグッドガバナンスに取り上げられており、ジェンダーに関しては援助計画の留意点および「社会セクター改革」で対応していると言える。

図 3.6 カンボジア国別援助計画と SEDPII の重点分野の相関図

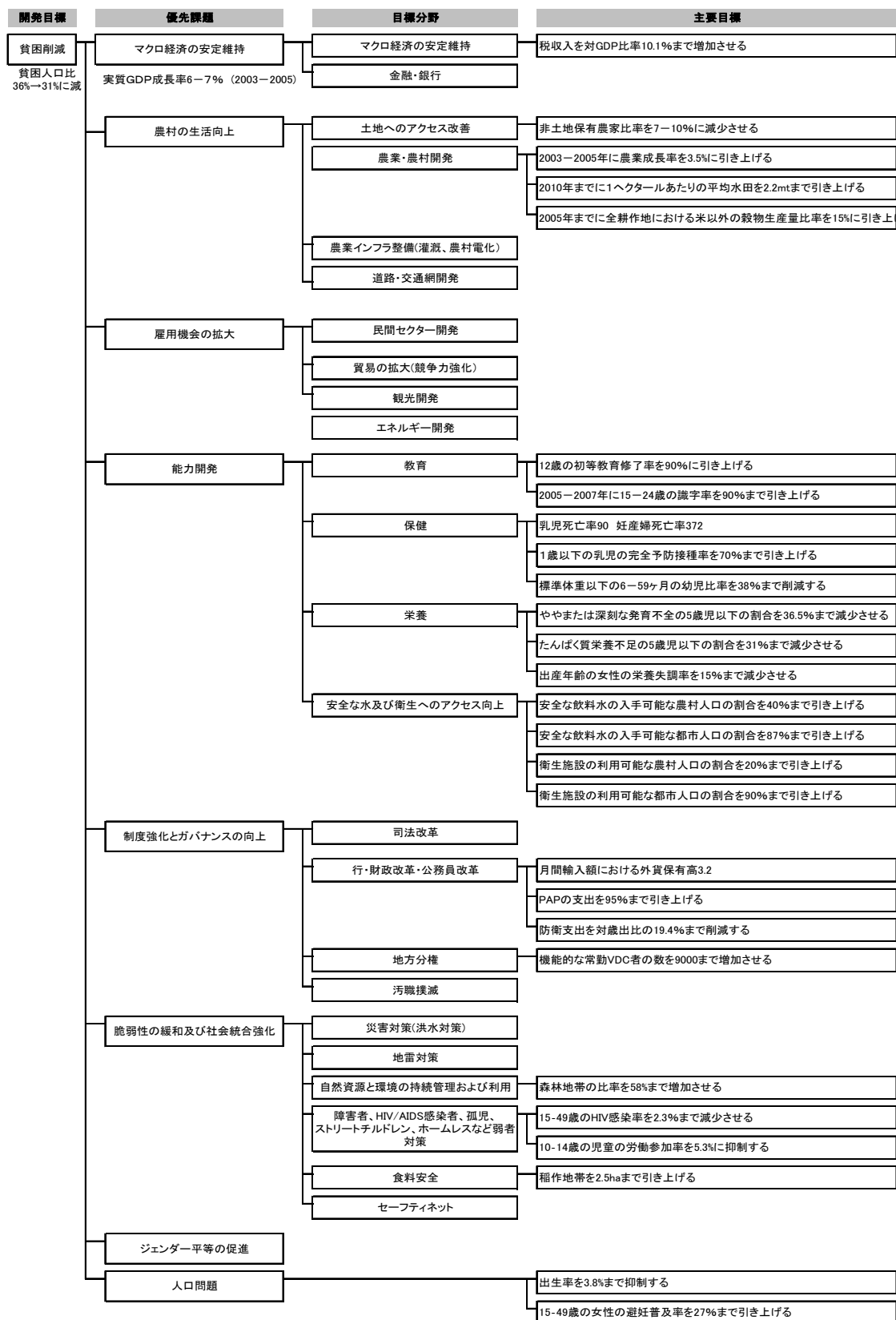


出所：調査団作成(点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す)

3.2.2 国家貧困削減戦略(NPRS)との整合性

NPRS は、2003 年から 2005 年の 3 年間の貧困削減計画を示した文書である。第 2 章で概観したように、「貧困削減」を開発目標にし、貧困削減の優先課題として①マクロ経済の安定維持、②農村の生活向上、③雇用機会の拡大、④能力向上、⑤制度強化とガバナンスの向上、⑥脆弱性の緩和および社会統合強化、⑦ジェンダー平等促進、⑧人口問題、の 8 つの課題を挙げている。それぞれの課題に対して重点セクター、アプローチが明記してあるが、目標指標に関しては、明記していないものが多い。図 3.7 は、NPRS の目標体系図を示したものである。なお、優先課題の「ジェンダー平等促進」は、教育、保健、農業資源などにおける格差を是正、また女性の法的な権利の確保など、社会・経済・政治的なエ

図 3.7 国家貧困削減戦略(NPRS)の目標体系図



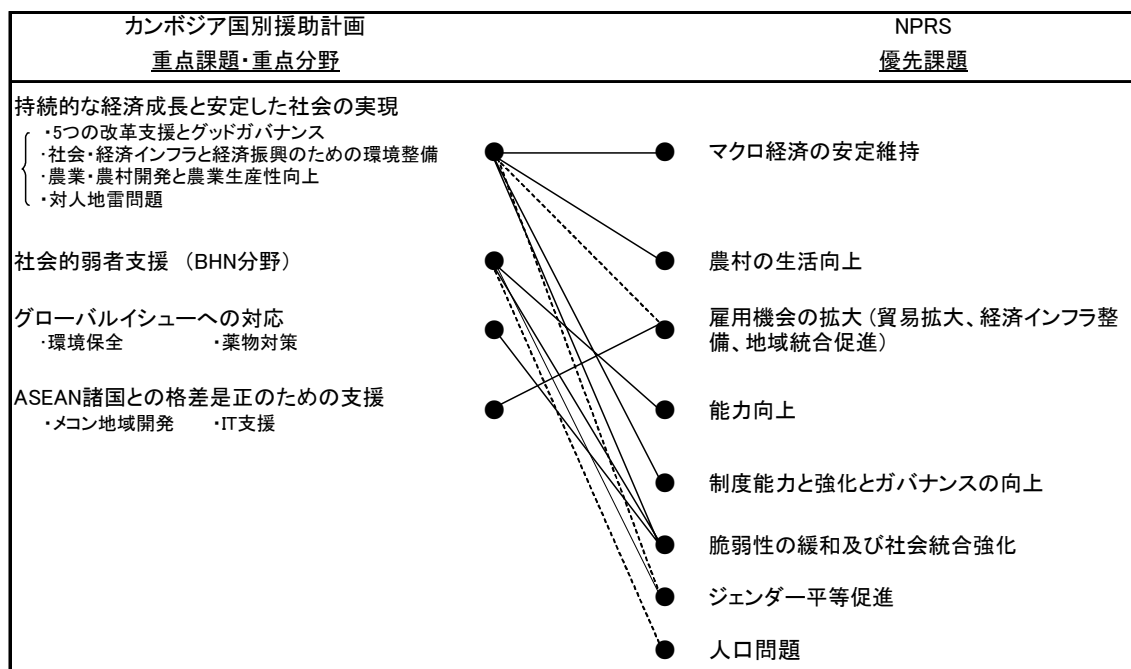
出所：NPRS より調査団作成

ンパワーメントを促進するもので、各優先課題に共通するものとして組み込まれている。

図 3.8 にカンボジア国別援助計画と NPRS の優先課題とを比較したが、NPRS の優先課題のすべてに援助計画の重点課題・重点分野が対応しており、整合性がとれており目的が妥当であると判断できる。しかし、図 3.7 でも示された優先課題の下の目標分野まで細かく比較すると、援助計画の重点分野と対応していない分野も見られる。例えば、NPRS においても経済成長の重要な牽引役となると明記されている「民間セクター開発」が、援助計画には、「民間投資に資する法・制度整備」など制度的な側面の指摘に留まり、民間セクター開発や中小企業促進などと直接関連する分野がない。また、人口問題に対してもわが国の重点項目である「母子保健支援」は BHN を目的としており、人口政策を目的とした支援ではないため、部分的な対応に留まっている。

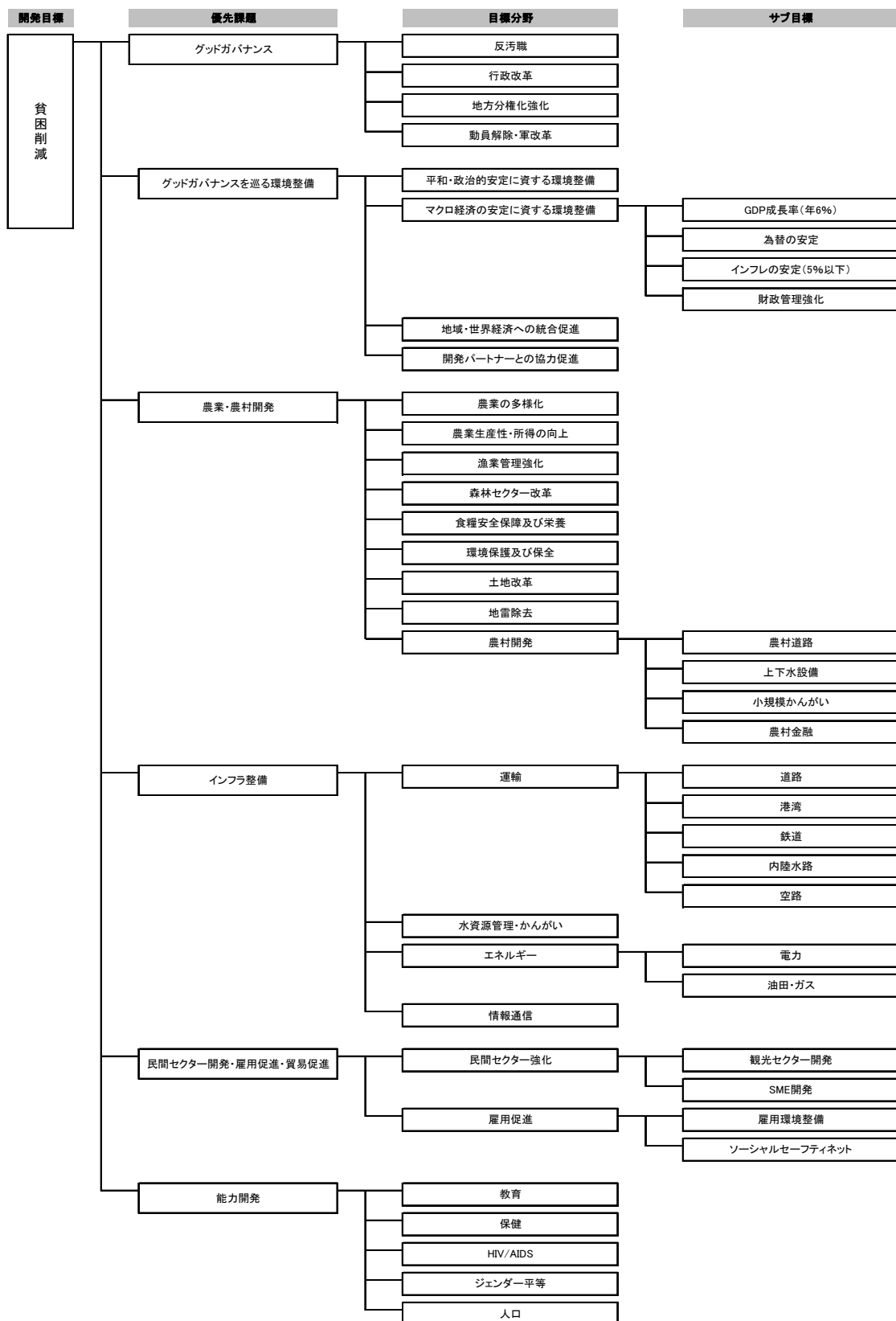
なお、NPRS の優先課題である「ジェンダー平等促進」に関しては、女性の教育、保健、農業資本や法的な権利の促進など、共通課題であり、援助計画には援助実施上の留意点として「ジェンダー、WID」として同様に「教育、保健、経済・社会活動への参加において男女格差があるので、女性の参加には配慮」するように明記されており、整合性を有していることがわかった。

図 3.8 カンボジア国別援助計画と NPRS の優先課題との比較



出所：調査団作成（点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す）

図 3.9 NSDP 目標体系図



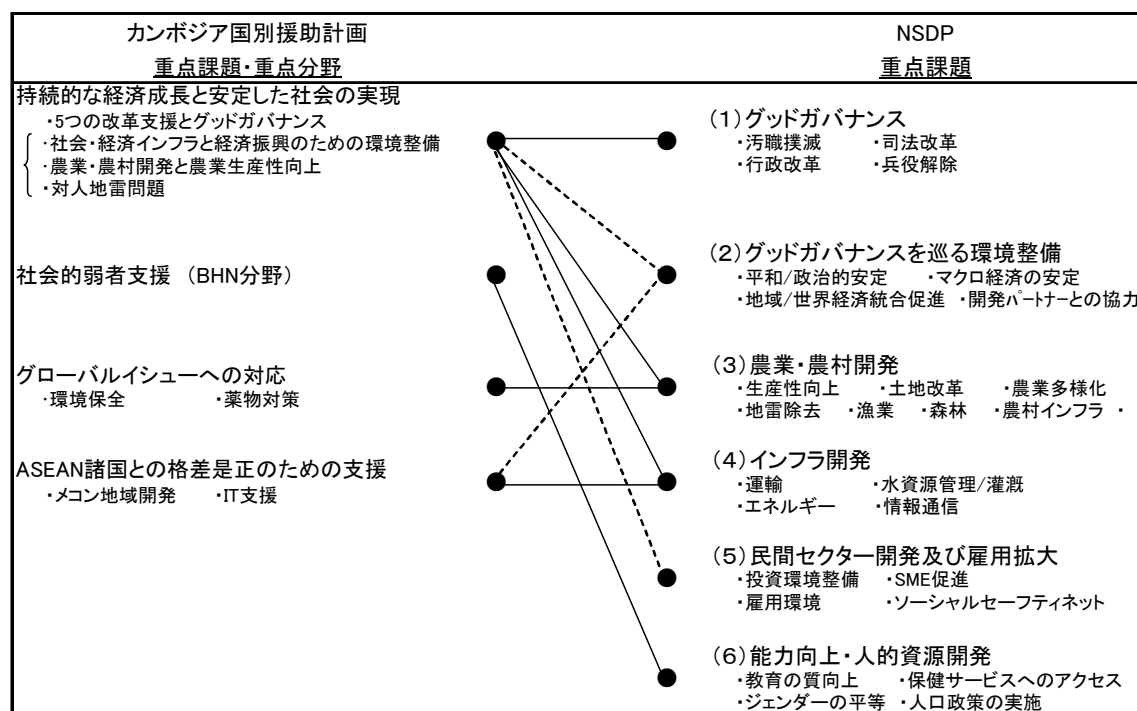
出所: NSDP をもとに調査団作成

3.2.3 NSDP との整合性

2006 年からの 5 ヶ年の計画として新たに「国家戦略開発計画」（NSDP：2006-2010）が策定された。NSDP は、今後 2010 年まで唯一のカンボジア政府の開発計画となる。NSDP の目標体系図は図 3.9 に示したとおりである。「貧困削減」を上位目標にし、成長、雇用、公正、効率性のための「四辺形戦略」を基に、6 つの重点課題を設置している。

図 3.10 に対カンボジア援助計画と NSDP の重点課題を比較したものを示したが、概ね目的が合致していることがわかる。重点課題の内容を詳細に検討すると、民間セクター開発・雇用拡大に重点が置かれている NSDP に関し、援助計画では民間投資の環境整備のみに留まっていたり、人口政策に対応する目的がないなど 2006 年からの新しい 5 ヶ年計画（NSDP）とは整合性が弱い部分もある。

図 3.10 カンボジア国別援助計画と四辺形戦略との比較



出所：「NSDP」をもとに調査団作成（点線は間接的なあるいは部分的な関係を示す）

3.3 他ドナーの援助政策との比較

わが国以外でカンボジアの主要ドナーとなっているのは、アジア開発銀行（ADB）、世界銀行（世銀）、国連グループ、欧州委員会（EC）、そして、二国間ドナーではフランス、

米国、オーストラリアが挙げられる。第2章の図2.6に示されているとおり、援助額では、わが国の約21%をトップにADB、世銀と続き、その他のドナーの割合は一桁代に留まっている。ここでは、第2章2.5で詳述した他ドナーの援助対策を基に、上記主要ドナーの援助政策とわが国の援助計画との共通点、相違点について分析する。表3.4は、わが国のカンボジア国別援助計画に対比させ他ドナーがどのような援助を行っているか、カンボジア開発評議会／カンボジア復興開発局（CDC/CRDB）が発行している「開発協力報告（2002/2003）」をもとに作成した。

第2章2.5で他主要ドナーの援助戦略を概観したが、まず、開発上位目標からみると、わが国の国別援助が策定された当時の2001年、2002年においては、多くのドナーが上位目標に「貧困削減」をあげている。これは、ミレニアム開発目標の最初の目標に貧困削減を挙げているように、1990年代から開発動向が「貧困削減」を基調とする傾向を受けたことによるものであり⁶、当時は、「経済成長」を前面に打ち出すことが憚れる時期であったという背景によると考えられる。一方、わが国の国別援助計画の開発目標は、「経済成長」と「貧困削減」を両輪として打ち出している。「経済成長」という成長重視な姿勢と貧困削減を望むカンボジア政府にとって、最初から「経済成長」を目標の一つとして打ち出したわが国の援助計画に対する評価は高かったと考えられる。

重点課題別に比較した表3.4からは、わが国の援助計画にあるガバナンス、インフラ整備、農業・農村開発、人材育成、自然資源管理などの重点課題が、他のドナーの援助政策と共通した点が多く見られた。また、「ASEAN諸国内の格差是正」や「メコン地域開発」は地域協力の促進や地域の安定といった地域的な視野に立った協力を行っているADBやタイ政府との援助戦略とも共通している。

他に、わが国と他ドナーとの違いは、前項で検証したとおりわが国の援助計画は、カンボジアの開発ニーズのほとんどに対応しており、全ての開発ニーズを網羅しているのに対し、他のドナーの多くは支援分野を絞っている点が特徴として挙げられる。例えば、英国（DFID）は、2000年より教育セクターへの援助をやめ、保健セクター、農村部の生計改善、地方分権に焦点を絞っている。同様にオーストラリア（AusAID）は、2003年度より保健・教育分野は他のドナーに対する比較優位を発揮しないとの理由で重点項目よりはずしている。米国（USAID）は、ガバナンス、保健セクター、教育セクターの3分野を重点項目としている。このように、比較優位性を発揮できる分野に絞り込んでいる傾向が見られ

⁶ 世銀は Wolfensohn 総裁の下で発行した「世界開発報告 2000/2001」において、それまで経済的概念で捉えていた貧困を、人間開発という視点で貧困削減を提唱し、1999年には「貧困削減戦略ペーパー」を導入するなど、貧困削減を前面に打ち出した戦略にシフトしている。また、ADBも1999年に「貧困削減」を最重要目標として位置づけている。UNDPは人間開発を基本理念にしながら、中でも貧困削減を最も重視している。

た。これは、ドナーへのインタビューによると、カンボジアにおいて援助額的にもわが国に比べて小さく、中規模または小規模なドナーであるため、より効率的及び効果的な援助の実施を考慮し、分野を選択しそこに集中させる必要があることがわかった。近年ますます援助の潮流として「選択と集中」の傾向は強くなっており、比較優位がある分野への絞込みを実施しているドナーが増えている。ADB、世銀、DFID、国連グループは、2005年から2009年の国別援助計画を策定する際に、共同でカンボジアの概況分析を実施し、支援分野については、それぞれの比較優位性がある分野に特化することにより、相互補完的に協働で援助戦略を実施している例もある。

しかしながら、わが国の場合、第4章および第5章で検証するが、最大ドナーとしてのプレゼンスの高さや、開発ニーズが多岐に亘るカンボジア政府からのわが国への期待を鑑みると、わが国は広く支援分野をカバーすることは妥当である。ただし、支援分野を広くカバーしながらも、支援分野の中での優先順位付けや、どのサブセクターを重視するかなどの援助のメリハリは必要であろう。

また、他のドナーの援助計画にはモニタリング指標や目標指標があり、援助計画や政策が何を目指しているのか明確であるのに対し、わが国の援助計画には開発目標指標やモニタリング指標の明記はなく、重点分野の目標および内容やアプローチが不明確である点が確認された。例えば、ADBでは基本的にCMDGsやNPRSの指標をマクロ指標に設定し、ADBの支援分野でのモニタリング指標としている。その際、ADBの貢献だけを計ることは出来ないで、他のドナーと一緒に貢献した成果をもって評価している。

援助協調に関しては、支援国会合（CG）やテーマごとのテクニカル・ワーキング・グループ（TWG）、政府・ドナー間調整委員会などを通じてドナー間及び政府・ドナー間における開発ニーズの共有などができており、共通の理解が得やすい状況となっている。

3.4 地域的な枠組みとの整合性（メコン地域開発）

カンボジアはASEANの一員として⁷、メコン河流域（Greater Mekong Subregion: GMS）の一カ国⁸として、様々な地域的な枠組みに深く関わっている。2015年のアセアン自由貿易協定（AFTA）実現へと向かう中、ASEANとしての結束力を高め、そして他の地域との比較優位性を高めるためにも、ASEAN内の格差是正が急務となっており、地域内部や日本など地域外部の支援を受け、様々な地域協力活動が行われている。

⁷ ラオス、ミャンマー、ベトナム(1997年に加盟)に次いで、カンボジアは1999年4月に正式にASEANに加盟し、現在のASEAN10が実現した。

⁸ GMSは、メコン河流域国としてカンボジア、タイ、ラオス、ベトナム、ミャンマー、中国（雲南省）の6カ国を指す。

表 3.4 カンボジア国別援助計画に対する他ドナーの援助支援分野（2003 年時点）

重点分野	カンボジア国別援助計画	他ドナー・国際機関の援助実績・方針	
		ドナー名	支援分野、援助政策・方針
持続的な経済成長と安定した社会の実現	・5つの改革（行政改革、財政改革、兵員削減、自然資源管理、社会セクター）支援とグッド・ガバナンス	UNDP	・選挙支援、公共行政改革、ガバナンス、民主化、地方分権化のための法整備支援、司法改革、ジェンダー平等、HDR作成、援助
		IMF	・PRGF作成支援、経済・財政運営支援
		WB	・経済・公共セクターのキャパシティビルディング
		米国	・民主化支援、人権保護
		韓国	・行政改革支援
		ADB	・地方自治体支援
		スウェーデン	・人権保護、議会選挙支援
		英国	・貧困削減、選挙支援、自然資源管理支援
		豪州	・刑事司法制度整備支援、女性の地位向上
		オランダ	・地方議会開発、選挙支援
		ドイツ	・行政改革と地方分権化、土地管理
		カナダ	・ガバナンス支援、経済統合のための法整備
	・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	ADB	・農村クレジット・貯蓄、電力供給、幹線道路復興、空港
		WB	・道路補修、構造調整クレジット、洪水緊急復旧支援、都市水供給
		IMF	・貧困削減・成長促進、経済金融管理強化
		ドイツ	・中小企業育成支援、農村インフラ整備、貿易
		フランス	・マイクロ・ファイナンス支援、農村クレジット支援、道路復興支援、観光開発
		スウェーデン	・財政支援
		中国	・国道整備
		UNDP	・経済金融管理、PFI策定、信用評価及び公共支出レビュー、貿易
		WB	・農業生産性向上支援、洪水緊急復興、農村水供給、農村投資、ローカル・ガバナンス
		EC	・農村開発、漁業支援、家畜、地域再統合
		スウェーデン	・地方分権化支援
		豪州	・農業質向上、プライマリ・ヘルスケア
	・農業・農村開発と農業生産性向上	UNDP	・貧困削減、食糧保障、
		IFAD	・農業開発、農村開発
		ADB	・環境管理、観光開発、農村インフラ改良、灌漑
		ドイツ	・栄養政策支援、土地管理、森林管理、農村開発
		フランス	・農業開発、養蚕・ゴムプランテーション開発、灌漑
		豪州	・地雷除去、CMAC支援
		UNDP	・CMAC支援地雷除去
		スウェーデン	・CMAC支援
		ノルウェー	・地雷除去
	・対人地雷問題への包括的支援	米国	・戦争・地雷被害者支援、リプロダクティブ・ヘルス、HIV/AIDS予防、初等教育
		ADB	・教育セクター開発、農村開発、上下水道整備、基礎保健サービス、保健セクター支援
		UNICEF	・基礎教育、HIV/AIDS予防・治療、幼児保護
		UNDP	・ジェンダー、都市貧困削減、HIV/AIDS対策
		EC	・職業訓練、基礎教育、マラリア撲滅、NGOキャパシティ・ビルディング、障害者支援、マラリア予防、リプロダクティブ・ヘルス、基礎保健サービス
		豪州	・基礎教育、人身売買予防、人権、ローカルガバナンスのパートナーシップ
		WB	・教育の質の向上、保健セクター支援
		英国	・教育の質の向上、保健セクター支援、HIV/AIDS対策、障害者支援、都市貧困削減
		フランス	・職業訓練（Artisans d'Angkor支援）
		英国	・SEILA農村開発プログラム
	グローバルイシューへの対応	ADB	・トンレサップ環境管理
		デンマーク	・環境管理、森林管理
		WB	・土地管理、森林管理、生物多様性保全支援
		UNDP	・山並保全、生物多様性維持、森林・野生動物保護
		EC	・生物多様性保全、自然木材エネルギー政策
		フランス	・水資源セクター支援
		豪州	・井戸、水資源ネットワーク改良
		ADB	・GMS・カンボジア道路改良、メコン観光開発
ASEAN諸国との格差是正のための支	・メコン地域開発、IT支援等	NZ	・Mekong Institute支援
		WFP	・食糧支援
		EC	・人道支援及び救済

出所：Development Cooperation Report 2002/2003, CDC/CRDB (2004)をもとに調査団作成

3.4.1 日本のメコン地域開発

わが国はカンボジアのみならずメコン流域各国に対して最大のドナーとなっており（表 3.5 参照）、圧倒的に高いプレゼンスを示している。

日本のメコン地域への地域的な協力は、1993 年に「インドシナ開発フォーラム」の立ち上げから始まっている。インドシナ開発フォーラムは、地域開発の促進、そして乱立気味の様々な地域協力枠組みを調整する「場」の提供としてはじまり⁹、国際的なイニシアティブを取っている。具体的な協力案件としてもカンボジアを含む「第二東西回廊」および「東西回廊の経済化」（投資促進、人材育成）などハードおよびソフトの両面で積極的な支援を行っている¹⁰。なお、GMS 地域では、国際的には ADB が実施している「メコン地域経済協力（GMS プログラム）」や ASEAN としての地域協力があるが、わが国は、効率的・効果的に取り組むとの観点から、ADB の GMS プログラムや ASEAN が主導しているアセアン統合イニシアティブ（IAI）、その他地域の国際機関であるメコン河委員会への支援など様々な地域協力枠組みにも積極的に支援している。

日本のメコン地域開発の基本方針は、以下 2 つを挙げている。

- ① 国境を跨ぐ開発を通じて流域諸国間の関係強化を図ること。
- ② ASEAN の新規加盟国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム: CLMV)に対する支援を通じて、ASEAN の内部格差是正を行い、ASEAN の統合強化を促進すること。

最近では、2003 年 12 月の日・ASEAN 特別首脳会議に際して、「メコン地域開発の新たなコンセプト」と題して、「地域的一体性の強化」（ASEAN 域内での格差是正、地域内の関係緊密化）、「持続的成長の実現」（経済協力促進、貿易・投資、人材交流の活性化）、「環境との調和」（秩序ある開発の促進、地域の環境保全に配慮）の 3 つのビジョンを示した。具体策としては、以下の 3 本柱を中心に実施していくことを念頭に、3 年で 15 億ドルの協力を発表した。

- ① 経済協力の充実： 東西経済回廊、第 2 東西経済回廊などのインフラ整備など
- ② 貿易・投資の活性化： 貿易・投融資支援、民間部門の発展促進、中小起業育成・新興、債券市場の育成など

⁹ インドシナ開発フォーラムは、現在国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)が実施している貿易・投資促進を目標とした HiFi プログラムという形で域内の中小企業・経済団体の育成、域外からの民間投資の促進を目的としたプロジェクトの実施が中心となっている。

¹⁰ 現在カンボジアが関係するわが国のメコン開発イニシアティブとしては、①メコン地域通信機関ネットワーク整備事業(円借款)、②カンボジア国道 1 号線改修計画（無償資金協力）、③シハヌークヴィル港経済特別区開発事業（円借款）、④タイとの広域技術協力プロジェクト（家畜疾病防除、HIV/AIDS 地域協力センターなど）がある。

- ③ 連携の強化： ADB/GMS プログラム等国際機関との連携強化、ASEAN 諸国との連携強化など

表 3.5 GMS 各国に対する ODA 実績(上段:二国間、下段:国際機関、2002 年)

	1位				2	3	4	5	その他	合計
	合計	無償	技協	借款						
タイ	日本	222.4	2.29	90.25	129.89	米国	デンマーク	豪州	スウェーデン	その他
		79.3%	0.8%	32.2%	46.3%					
	CEC	13.4				UNTA	UNHCR	GEF	Montreal P	その他
カンボジア	日本	98.6	48.46	42.65	7.47	米国	フランス	豪州	ドイツ	その他
		36.1%	17.8%	15.6%	2.7%					
	ADB	79.1				IDA	CEC	IMF	UNFPA	その他
ラオス	日本	90.1	52.79	39.32	-2.02	スウェーデン	フランス	ドイツ	豪州	その他
		50.7%	29.7%	22.1%	-1.1%					
	ADB	43.7				IDA	CEC	IFAD	WFP	その他
ミャンマー	日本	49.4	30.03	35.21	-15.84	英国	米国	オランダ	ノルウェー	その他
		62.5%	38.0%	44.5%	-20.0%					
	CEC	8.7				UNICEF	UNDP	UNHCR	UNTA	その他
ベトナム	日本	374.7	53.51	79.81	241.42	フランス	デンマーク	ドイツ	豪州	その他
		50.2%	7.2%	10.7%	32.4%					
	IDA	258.9				ADB	CEC	IFAD	UNDP	その他
中国	日本	828.7	54.92	265.25	508.53	ドイツ	フランス	英国	カナダ	その他
		68.3%	4.5%	21.9%	41.9%					
	IDA	94.0				Montreal P	CEC	WFP	UNICEF	その他

出所:政府開発援助(ODA)国別データブック 2004年度版、外務省経済協力局をもとに調査団作成

また、2005 年 12 月に開催された第 2 回日 CLV 首脳会議では、「日本の CLV (カンボジア・ラオス・ベトナム) 支援の新たなイニシアティブとして、「開発の三角地帯」(CLV3 国の国境近接地域) への協力を含む貧困削減策が打ち出されている。

カンボジア国別援助計画の 4 つの重点課題の 1 つである「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」は、このような日本のメコン地域政策と目的を共にしており、援助計画の目的が妥当であると判明した。

3.4.2 その他主要なメコン地域開発戦略

メコン河流域の地域協力として中心的な存在となっているのが ADB 主導による GMS プログラムである。その他、メコン河下流 4 カ国（タイ、ベトナム、カンボジア、ラオス）がメンバー国となっている「メコン河委員会」、ASEAN 自体のイニシアティブなどがある。主要な地域協力について表 3.6 にまとめた。これらの地域協力で焦点となっているのは、他 ASEAN 諸国と経済社会的に格差のある CLMV4 カ国の開発であり、インフラ整備、各種人材育成、HIV/AIDS、麻薬問題など地域共通の問題に対する対策が中心となっている。

従って、わが国の援助計画の重点課題である「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」や「グローバルイシューへの対応」は、このような国際的なメコン地域開発戦略との目的とも整合性を有している。

表 3.6 主要なメコン地域協力枠組み

地域協力枠組み	主目的	構成主体	対象国	対象課題											事務局
				運輸	エネルギー	通信	環境	HRD	貿易	投資	観光	水資源	水産・漁業	治水・灌漑	
GMSプログラム	1992年、メコン河流域の経済成長支援および域内の経済協力強化を目的にADBが主導して設立。8つの優先分野を設定し、関係会合(年1回)で実施案件について合意している。特に道路、橋、電力などのインフラ整備が多い。カンボジアにおいては、道路、橋、送電線、情報通信網、鉄道などの支援に貢献。GSMプログラム設立後10年の節目の2002年には、プノンペンにてGMS6カ国の首脳が集まった最初のGMSサミットが開催され、11の旗艦プロジェクトが合意された。機関プロジェクトは特に6カ国の相互関係を緊密化し、国境貿易や投資を促進することを目的としている。(①南北経済回廊、②東西経済回廊、③南部経済回廊、④通信バックボーン(ICT)、⑤地域電力エネルギー、⑥国境貿易・投資、⑦民間セクター強化、⑧人的資源開発、⑨戦略的環境枠組み、⑩洪水管理、⑪観光開発)	ADB+GMS6カ国	GMS6カ国	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	ADB
メコン河委員会(MRC)	1950年代から始まったメコン地域内で最初の地域協力枠組み。メコン河流域の水資源を中心とした持続可能な開発を目的としている。参加国は、カンボジア、タイ、ラオス、ベトナムとメコン河下流4カ国。メコン河上流のミャンマーと中国はオブザーバーとして参加している。事務局は、現在ビエンチャン(ラオス)に設置されているが、5年毎にプノンペンと交代となる。加盟各国には国内メコン河委員会が設置され、事務局との連絡調整を行っている。現在の重要課題としては、マスタープランである「メコン河流域開発計画」の策定、「水利管理プロジェクト」、生物多様性維持、環境保護のための評価、環境モニタリングを行う「環境計画」の3つ。	カンボジア ラオス ベトナム タイ	カンボジア ラオス ベトナム タイ	○							○	○	○	○	MRC
ASEAN統合イニシアティブ(IAI)	2000年シンガポールのASEAN非公式会合の場でASEAN首脳が合意した枠組み。ASEAN加盟国の格差是正をしながら地域経済統合へ向けた支援であるため、CLMV4カ国が対象となった地域協力。支援重点分野は、①インフラ開発(運輸・エネルギー)、②人材開発(公務員養成)、③ICT、④地域経済統合促進(貿易、関税、投資)。支援プロジェクトは、初期段階として「ハード」なものではなく「ソフト」分野での技術協力(研修、調査)が中心。2005年1月時点で84の承認プロジェクトのうち、66案件についてASEAN各国、日本を含め支援ドナー、国際機関から資金が確保されている。	ASEAN10カ国	カンボジア ラオス ベトナム ミャンマー	○	○	○		○							ASEAN事務局
メコン河流域開発協力関係会議(AMBCD)	1995年東南アジア10カ国主要会合にてメコン河流域総合開発のための枠組みとして、マレーシアが調整役として新たに設置することで合意された枠組み。特徴的なところは、中国が正式メンバーとして入っているところ。日本、韓国はオブザーバーとなっている。ASEAN事務局が現在事務局として機能しているが、あまり目立った動きはない。案件としては、シンガポールを基点としマレーシア、タイ、カンボジアを経由し、中国(昆明)まで結ぶ大陸を縦断する南北鉄道路線の建設がある。これが現在、ADBのGMSプログラムでも取り上げられている。	ASEAN10カ国+中国	GMS6カ国	○	○	○		○							ASEAN事務局
東アジア開発イニシアティブ(IDEA)	今までのODAによるアジアへの支援のレビュー及びASEAN地域経済統合へ向けた支援	ASEAN+3	CLMV	○	○	○		○							日本(外務省)
東アジア共同体	ASEAN+3(日・中・韓)を軸に、貿易・投資・安全保障などの各分野での統合を推進。第1回サミットは、上記13カ国に加えて、インド、豪州、NZが参加し、2005年12月にマレーシアで開催された。	ASEAN+3 +インド、豪州、NZ													ASEAN事務局
インドシナ総合開発フォーラム／HiFiプロジェクト	1993年に設立したインドシナ総合開発フォーラムの中で実際活動しているのは、ESCAPを通じた東西回廊を基点とした貿易投資促進活動のみ。メコン河流域開発でも、特に東西回廊の経済化として、4カ国の商工会議所の強化および連携協力強化や、国境貿易・投資促進に関する人材育成事業、セミナーなどを開催している。	GMS6カ国	GMS6カ国						○	○	○			○	日本(外務省)
JICA広域協力	タイの地域協力支援、特に地域共通問題への対処として、家畜疾病、寄生虫予防、HIV/AIDS対策、薬物対策、障害者センター、ASEAN工学系高等教育ネットワークなどのプログラムを実施	タイ	プロジェクトによって対象が違いますが、基本はCLMV支援					○							JICAタイ事務所
UN間調整地域プロジェクト(UNIAP)	GMSにおける地域共通問題への対処。人身売買、HIV/AIDSに関する2つのプロジェクトをそれぞれ独自に実施。	GMS6カ国	GMS6カ国					○							UNDPタイ事務所

出所: 調査団作成

3.5 目的の妥当性に関する結論と考察

3.5.1 目的の妥当性に関する結果

本章では、「カンボジア国別援助計画」の目的として位置づけられた重点課題を中心に、日本の ODA 上位政策、カンボジアの開発ニーズ、そしてカンボジアを取り巻く地域的な援助政策との整合性を検証し、目的の妥当性について評価した。また、他ドナーの援助政策との比較を行った。その結果、対カンボジア援助計画の重点課題・分野、援助の方向性、実施上の留意点の内容は、概ねこれらの政策との整合性が確認でき、援助計画の目的は妥当であったと判断できる。

(1) わが国の ODA 上位政策との整合性

わが国の ODA の上位政策である新・旧 ODA 大綱の基本理念、原則、重点事項とカンボジア国別援助計画の重点分野は合致しており、整合性を有している。また、援助計画は、旧 ODA 中期政策の基本的考え方を十分反映させたものであり、中期政策の重点課題、地域別援助のあり方（東アジア地域）とも、その内容および方向性の整合性が確認できた。

カンボジア国別援助計画では、4 つの重点課題をそれぞれ分野横断的課題として設定している。しかし、次期計画策定の際には、より援助の効果や効率を明確にするためには、より体系的および論理的な構成を重視することも一案であろう。

(2) カンボジアの開発ニーズとの整合性

わが国援助計画が策定された当時のカンボジアの 2 つの政策（SEDPII と NPRS）と現在のカンボジア政府の包括的な開発戦略「四辺形戦略」を取り入れた新開発 5 ヶ年計画（NSDP）との整合性を検証したところ、これらの重点課題と国別援助計画の重点課題とが概ね整合性を有していた。

ただし、カンボジアの開発ニーズには当初より中小企業育成に重点を置いた民間セクター開発を重点課題に置いていたのに対し、わが国の援助計画では投資環境整備など制度やインフラ整備に留まっていた。同様に、人口政策に関してもカンボジア政府が重点課題にあげていたが、援助計画では人口問題というよりは「母子保健」を通じた保健分野の向上（BHN 支援）を目指していた。最新の NSDP にも上記分野は重要課題として挙げられており、整合性が弱い部分もある。

(3) 他ドナーの援助政策との比較

他主要ドナー、国際機関の援助方針および実績を確認し、わが国の援助計画との共通点および相違点を検証した。その結果、援助計画策定当時、他ドナーのほとんどが「貧困削減」を上位目標に設定していたのに対し、わが国の援助計画では、「経済成長」と「貧困削減」の両方を上位目標に設定していたことがわかった。当時は、「経済成長」を第一義的な目標に据えることが控えられていた開発動向の中、わが国は「経済成長」も上位目標に掲げたことで、カンボジア政府側にとっては成長重視の戦略と捉えられ歓迎されたと考えられる。また、他ドナーとの比較で大きな違いは、わが国の援助計画では、カンボジアの開発ニーズをほとんど全て網羅しているのに対し、他のドナーは支援分野を絞っているところが多い点である。他ドナーは中規模であり、資金の有効活用という面で「選択と集中」を余儀なくされている点がある一方、わが国の場合、最大ドナーとしてのプレゼンスの高さや、開発ニーズが多岐に亘るカンボジア政府からのわが国への期待を鑑みると、わが国は広く支援分野をカバーすることは妥当である。ただし、支援分野を広くカバーしながらも、支援分野の中での優先順位付けや、どのサブセクターを重視するかなどの援助のメリハリは必要であろう。

また、現行の国別援助計画では整合性が弱かった人口政策などに関しては、UNFPA や USAID などが援助を重点的に実施してきており、同セクターでの知見を蓄積していると考えられる。今後、最大のドナーとして全分野を網羅的にカバーことも期待されている日本の立場としては、これらドナーとの協働作業により、特定分野の援助を実施することも、我が国の援助効果向上の観点からも重要であると考えられる。

(4) 地域的な枠組みとの整合性(メコン地域開発、ASEAN としての取り組み)

わが国は、ADB 主導による「メコン地域経済協力プログラム」(GMS プログラム)への支援を中心に置きながら、メコン地域開発への支援を積極的に進めている。また、ASEAN への支援は、新 ODA 大綱にもアジア地域の平和及び繁栄に資すると明記されている。国別援助計画の重点課題である「メコン地域開発」や「ASEAN 諸国の格差是正」は、わが国の「メコン地域開発」の基本方針や国際的な地域協力枠組みともその目的の整合性が確認された。従って、メコン地域開発政策とカンボジア国別援助計画は整合性が図られ、妥当性が高いと言える。

3.5.2 目的の妥当性に関する考察

国別援助計画の重点課題・分野はカンボジアの開発ニーズに合致しており、目的の妥当性が確認されたが、これらの比較対象である政策を目標体系図化し、細かく重点分野やアプ

ローチを比較することで、わが国の援助計画ではカバーしていない部分もあり、またその理由が明記されていない。例えば、カンボジアの開発政策で強調していた「中小企業育成を主体とする民間セクター支援」に関しては、わが国の援助計画では民間投資などの環境整備など制度面のみの言及に留まり、最新の NSDP との整合性が弱い。しかし、第 4 章で検証するが、実態としてはすでに民間セクター支援を行っている。従って、本分野を次期国別援助計画に盛り込むことが検討されるべきだろう。「民間セクター強化」は、四辺形戦略の重要な一辺を成しており、現在の政策である NSDP においても重点課題として挙げられている。民間セクター強化に直接対応するためには、わが国の援助計画における「民間セクター支援」の部分に、民間セクター開発や雇用促進、貿易促進、投資促進に直結する支援を実施するなど明示すべきである。援助計画が策定された当時の状況から、民間セクター強化というよりもまずは法整備や投資環境などの制度面が重要であったと考察されるが、このようなカンボジアのニーズの変化に現在の援助計画では対応しきれていない部分があることがわかった。実際は、実施段階において現地 ODA タスクフォースを中心に援助国政府との政策協議等によりこのようなカンボジアの開発ニーズの変化に対応しているが、上記のように現在の国別援助計画では対応しきれていない分野もでてきており、カンボジアの現在のニーズをより反映した援助計画の改訂が求められる。

一方、世銀、ADB、国連など主要ドナーはそれぞれの援助計画に CMDGs を開発目標の指標と設定していたり、具体的な数値指標だけではないが具体的なアプローチやモニタリング指標をそれぞれの戦略に明記している。このように、援助計画は重点分野の中での優先付けや、目標達成のためのアプローチ、そして具体的な指標を明確にすることが望まれるであろう。指標については、カンボジア唯一の開発計画である NSDP の指標でもあるカンボジアミレニアム開発目標（CMDGs）をマクロ指標とし、その達成への貢献という位置づけの援助計画を作成すべきであろう。