

第4章 対カンボジア国別援助計画の結果に関する評価

本章では、国別援助計画策定後のわが国の援助実績について、有効性の観点から分析する。但、本評価は中間評価の位置づけであるため、対象期間は、国別援助計画策定後の2002年2月から2005年8月までの2年半と非常に短く、現時点では援助効果の発現は限定的である。また、期間中の実施案件数が限られており、これらの実績を以ってのみ、カンボジア全体のマクロ指標動向との直接的な関連性を検証することは困難であった。

また、既述のとおり、カンボジアは、ポストコンフリクト国から開発段階へ移行した国であること、長年の内乱により人材の喪失・国家機能の破壊が進み、国家機能の構築・開発の基礎固め（制度やインフラ・基本的サービス）が最重要課題であり、国家開発計画等で掲げられている目標の多く一特に、グッドガバナンスに関する政策一は、構造改革のコンディショナリティに相当する政策課題であり¹、通常のアウトカム指標で測ることが難しいこと^{2 3}、移行経済国であること、というカンボジアの特殊事情がある。加えて、2003年の総選挙から2004年の第三次連立政権発足まで、政権空白の一年があることも、考慮しなければならない。

これらの制約を考慮しつつ、本章では、以下のステップで、本評価対象期間中のカンボジアの開発目標の達成度合いの中での位置づけ・貢献を検証する。

- 1) カンボジアのマクロ開発指標の確認とわが国および各ドナーのインプット（援助実施額）の確認
- 2) カンボジアの長中期目標の観点から、マクロ目標レベルと援助プロジェクト・レベルの間に位置する各重点分野レベルに設定されたマクロ指標の動向、及び各種調査結果を分析し、分野ごとの状況の改善状況を把握する。
- 3) 各分野における他ドナーおよびわが国の支援状況を検証し、開発の効果におけるわが国の貢献を確認する。

¹ 天川(2004)。また同書によれば、コンディショナリティに相当する課題ではあるが、他の援助供与国・機関もまた、IMFがカンボジア政府に求める政策努力の項目と程度については、おおよそ妥当だとみなしてきた。

² JICA 国別援助研究会においても、「支援がその事業の目的を達成したか、効率的であったかの評価は大きな課題。法制度や司法制度の効果は短期で測ることができず、従前の評価方法では対処しきれない。どのような指標で評価することがふさわしいのかの検討が必要となってくる」としている。

³ 現在、各開発課題毎（セクター毎）のTWGが各々の共同モニタリング指標（Joint Monitoring Indicators : JMI）を策定し、政府・ドナー調整委員会（Government-Donor Coordinating Committee : GDCC）でハイレベルで確認しているが、これらの指標は、アウトカム指標ではなく、アウトプット指標であり、アウトカム指標の計測の難しさが伺える。

4.1 カンボジアのマクロ開発指標とわが国の貢献

4.1.1 マクロ開発指標

次項以降にて、国別援助計画の各重点課題におけるわが国の援助の貢献度を検討するが、その前に、わが国が支援する分野に関連するカンボジアのマクロ開発指標動向と、わが国の援助の各重点課題のインプットの実績を確認する。

第2章 2.3.2.3 および第3章図 3.8 にて、カンボジアの新しい国家戦略開発計画（NSDP）を概説した。NSDP は、最大の目的を貧困削減と捉え、カンボジア MDGs である CMDGs の達成を目標としており、NSDP のマクロ指標の多くは CMDGs の指標と共通している。表 4.1 に、わが国の支援の目標・重点分野ごとにカンボジアの開発指標の推移を示す。NSDP の予測値は、カンボジア計画省の最も直近のデータからの予測値である。

まず、開発の長中期目標である、GDP 成長率、貧困削減率を見る。GDP 成長率は、2004 年 6.0%（ADB 速報値）であり、第2章で見たとおり、近年順調に推移しているが、これは工業部門の貢献が大きい。農業部門は、プラス成長を見せてはいるが、天水農業が主であり、天候による影響が大きく安定していないと思われる。

貧困指標に関しては、第2章でも記したとおり、カンボジアの所得貧困層は 35－40%とされているが、直近の予測値でもほとんど改善していない。これは、出生率は低下しつつあるものの、人口増加率は 1.9%と未だ増加しており、人口の増加に農村開発のペースが追いつかず、雇用創出・貧困層に利する経済成長が出来ないことによる。

社会指標においては、教育分野では、純初等教育就学率は 2000 年の 85%から 2005 年には 92%へと改善の傾向を示しているが、同修了率は低い。更に男女別に見ると、改善してはいるものの、その達成度には大きな男女差が見られる。一方、保健衛生指標に関しては、乳幼児死亡率は 2000 年の 95 人（出生 1000 人あたり）から 2005 年予測値で変化が見られないなど、保健衛生指標は表 4.1 を見ても近年ほぼ横ばいの傾向を示している。

これら指標に関し、ミレニアム開発目標（MDGs）への達成度は極めて低いままであり、ドナーの間では、CMDGs の 2015 年での達成はほぼ困難というのが一致した見方である（カンボジア CMDGs の指標については、別添 1 に示す）。

また、わが国の国別援助計画に則った、目標体系図および実施プロジェクトを図 4.1 に示す。

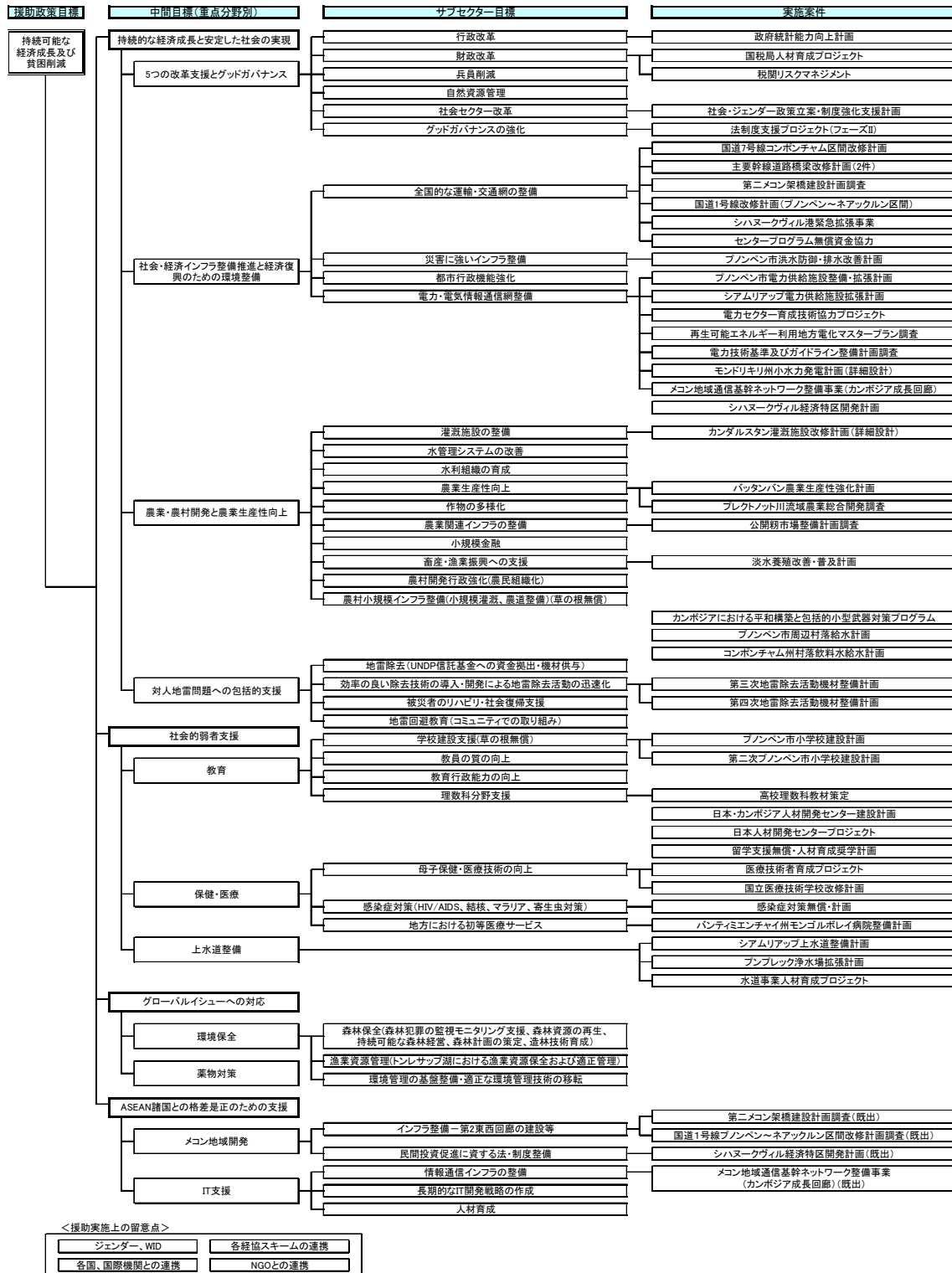
表 4.1 マクロ開発指標

項 目	策定時の指標	SEDPII (2005年目標値)	NRSP (2005年目標値)	NSDP* (2005年予測値)	NSDP (2010年目標値)
経済成長					
実質GDP成長率(年率)	5.4% (2000)	6-7%	6-7%	6.50%	7%
第1次産業	-2.7% (2000)	3.5%	3.5%		
第2次産業	29.0% (2000)	7.0%	7.0%		
第3次産業	3.1% (2000)	8.0%	8.0%		
税収/GDP比	8.5% (2001)		10.1%	7.4%	8.7%
貧困削減					
貧困者比率	36%	31%	31%	34.7%	25%
土地なし農家率	12-15% (2002)		7-10%		
社会開発					
保健・栄養					
乳幼児死亡率(出生1000人あたり)	89 (1998)	65	90	95	66
妊産婦死亡率(出生10万件あたり)	473 (1998)	200	372	NA	243
発育障害発生率	44%	毎年1.5%減	36.5%		
予防接種率(1歳以下)	40% (2000)		70%	43%	83%
教育					
初等教育修了率および機能的識字率	33%	90%	90%	51%	53.1%
成人識字率(15-24歳)	76% (1998)		90%	82%	83.4%
水・衛生設備へのアクセス					
安全な水へのアクセス(農村)	29% (1999)	40%	40%	41.6%	40%
安全な水へのアクセス(都市)	69.5% (1999)	87%	87%	75.8%	74.0%
衛生設備へのアクセス(農村)	8.6% (1999)	20%	20%	16%	20%
衛生設備へのアクセス(都市)	49% (1999)	90%	90%	55%	67%
農業					
灌漑施設普及率	18% (1998)	20%		20.7%	18.5%
稲作収穫高(トン/ha)	2.11%(2000)			1.97%	2.40%
インフラ					
道路リハビリテーション (総延長28,000km)				22,700	25,000
総発電量(Gwh)	434.54 (2000)			759.7	1,346

*最も直近の達成予測値

出所: SEDP II、NPRS、NSDP(ドラフト)より調査団作成

図 4.1 目標体系図および実施プロジェクト



出所： 国別援助計画をもとに調査団作成

わが国の国別援助計画は、最終目標として「持続可能な経済成長および貧困削減」を掲げ、中間目標として「持続的な経済成長と安定した社会の実現」「社会的弱者支援」「グローバルイシューへの対応」「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」の4種類が挙げられている。これら目標の達成度を測るための指標を考慮すると、最終目標の指標はGDP成長率と貧困削減率および教育・保健などの社会貧困指標で測ることになり、その動向は上述のとおりである。

中間目標のうち、「持続的な経済成長と安定した社会の実現」を指標で測るのであれば、前者に関してはGDP成長率、後者に関しては、貧困削減率や教育・保健などの社会開発指標が掲げられ、最終目標と重複が見られる。二番目の中間目標である「社会的弱者支援」の指標も、最終目標および一番目の中間目標の指標と重複している。また三番目の中間目標である「グローバルイシューへの対応」は、指標化することは難しい。「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」に関しては、2.1.3、表2.7で示したが、一人当たりGDPの近隣諸国との比較で見ることが出来るであろうが、これは経済成長の更に上位の目標とも言える。

以上のとおり、現行の目標体系図における中間目標の指標の多くが重複するため、次項以降、中間目標の指標は、開発目標（最終目標）の指標を以って、また、中間目標の指標は、重点分野別の目標である「5つの改革とグッドガバナンス」「社会・経済インフラ整備推進と経済復興のための環境整備」「農業・農村開発と農業生産性向上」「対人地雷問題への包括的支援」「教育」「保健・医療」「上水道整備」「環境保全」「薬物対策」「メコン地域開発」「IT支援」のレベルの指標を以って成果を見ることとする。

4.1.2 わが国の重点課題へのインプット

（１） わが国および他ドナーの分野別対カンボジア援助

2002年、2003年のわが国および他ドナー・国際機関の対カンボジア援助の分野別援助実績額を表4.2に示す。上位10分野は順に、保健、運輸、教育・人的資源、社会開発、地方開発、経済運営、農林水産、開発行政、防災、天然資源となっている。以下、上位5分野の詳細とともに、これらの分野におけるわが国の位置づけを考察する⁴。

⁴ 尚、わが国の対カンボジア援助においては、カンボジア政府の開発ニーズ及び経済社会開発を巡る状況を総合的に勘案し、援助実施の対象セクターを勘案しており、必ずしも、援助金額の多寡のみが重点分野を決定するファクターではない。

表 4.2 セクター別援助実施額 (2002-2003 年)

2002-2003年援助実施額(供与国・機関および分野別)																			(単位:1000ドル)
主要供与国・機関	供与条件	経済運営	開発行政	天然資源	教育・人的資源	農林水産	地方開発	工業	エネルギー	海外貿易	国内通商	運輸	通信	社会開発	保健	防災	救援・食糧援助	未報告	合計
国際機関																			
国連機関	贈与	614	4,633	2,054	8,887	749	3,169	0	75	58	70	0	496	12,029	15,998	25,927	1,915	0	76,677
	融資	0	0	0	0	4,574	2,779	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,422
世界銀行	融資	18,288	0	5,130	9,160	12,900	25,559	0	0	0	0	28,843	0	1,973	8,901	0	0	0	111,024
国際通貨基金	贈与	1,483	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,483
	融資	34,289	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34,289
アジア開発銀行	融資	10,880	1,767	0	22,640	5,468	6,148	2,060	1,000	0	0	67,381	0	9,919	6,818	0	0	17,660	151,740
国際機関小計	贈与	2,097	4,633	2,054	8,887	749	3,169	0	75	58	70	0	496	12,029	15,998	25,927	1,915	0	78,160
	融資	63,457	1,767	5,130	31,800	22,942	34,486	2,060	1,000	0	0	96,224	0	11,892	15,719	0	0	17,660	304,475
	合計	65,554	6,400	7,184	40,687	23,691	37,655	2,060	1,075	58	70	96,224	496	23,921	31,717	25,927	1,915	17,660	382,635
二国間																			
ヨーロッパ連合	贈与	0	3,377	1,443	6,195	11,025	9,409	0	0	0	0	0	0	5,491	5,793	0	14,997	0	57,728
ベルギー	贈与	610	234	1,012	746	90	736	0	0	0	0	455	0	1,329	1,399	427	0	247	7,286
デンマーク	贈与	0	0	7,933	446	2,730	620	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,729
フィンランド	贈与	0	0	0	0	288	347	0	0	0	0	0	0	232	0	0	0	0	868
フランス	贈与	2,139	3,737	782	3,742	5,758	0	0	735	0	0	11,600	0	1,376	467	0	47	23,966	54,348
ドイツ	贈与	1,121	8,454	254	1,036	1,424	8,369	0	0	354	0	2,526	44	1,454	2,139	0	0	6,293	33,465
オランダ	贈与	0	1,237	0	166	0	0	0	0	0	0	0	0	5,082	0	0	0	0	6,485
ノルウェー	贈与	0	187	0	1,000	0	2,145	0	0	0	0	0	0	1,558	490	0	0	742	6,122
スウェーデン	贈与	2,083	3,616	0	7,628	0	11,327	0	0	0	0	1,000	0	2,346	102	0	3,118	0	31,217
英国	贈与	1,166	1,559	11,882	522	316	441	0	0	0	0	0	0	1,487	9,730	0	1,235	338	28,676
オーストラリア	贈与	0	821	736	3,762	8,937	3,510	0	0	0	0	429	0	6,267	2,823	382	11,059	1,756	40,484
カナダ	贈与	38	2,178	508	124	127	254	0	0	19	0	0	0	505	1,951	0	54	0	5,757
中国	贈与	0	290	0	0	200	0	0	0	0	0	1,572	0	2,424	3,810	0	0	0	8,296
	融資	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,000	0	0	0	0	0	0	3,000
日本	贈与	16,044	442	1,790	37,668	15,043	7,117	324	19,167	0	1,506	13,443	1,905	46,105	13,783	11,646	0	7,770	193,752
	融資	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13,012	0	0	0	0	0	0	13,012
ニュージーランド	贈与	0	367	0	706	50	52	0	0	64	0	0	0	261	32	0	0	1,660	3,192
韓国	贈与	35	17	0	1,225	1,081	613	34	0	0	0	50	284	0	459	0	0	0	3,799
	融資	0	18,879	0	10,142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29,020
ロシア連邦	贈与	0	0	0	740	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	740
スイス	贈与	0	63	56	321	123	139	535	0	0	0	0	8	408	3,752	0	0	0	5,404
米国	贈与	0	18,846	0	96	0	384	0	0	0	0	0	0	2,515	34,506	0	0	0	56,358
その他二国間	贈与	0	0	0	662	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	653
二国間小計	贈与	23,236	45,425	26,396	66,785	47,192	45,463	893	19,902	437	1,506	31,075	2,241	78,840	81,236	12,455	30,510	42,772	556,359
	融資	0	18,879	0	10,142	0	0	0	0	0	0	16,012	0	0	0	0	0	0	45,032
	合計	23,236	64,304	26,396	76,927	47,192	45,463	893	19,902	437	1,506	47,087	2,241	78,840	81,236	12,455	30,510	42,772	601,391
NGO(自己資金のみ)	贈与	0	438	795	19,844	2,191	11,322	5	0	0	0	33	134	17,456	39,087	0	0	1,502	92,806
実施総額	贈与	25,333	50,496	29,245	95,516	50,132	59,954	898	19,977	495	1,576	31,108	2,871	108,325	136,321	38,382	32,425	44,274	727,325
	融資	63,457	20,646	5,130	41,942	22,942	34,486	2,060	1,000	0	0	112,236	0	11,892	15,719	0	0	17,660	349,507
	合計	88,790	71,142	34,375	137,458	73,074	94,440	2,958	20,977	495	1,576	143,344	2,871	120,217	152,040	38,382	32,425	61,934	1,076,832
		8.2	6.6	3.2	12.8	6.8	8.8	0.3	1.9	0.0	0.1	13.3	0.3	11.2	14.1	3.6	3.0	5.8	100.0

(出所) Council for the Development of Cambodia, Cambodia Rehabilitation and Development Board, *Development Cooperation Report 2002 and 2003 Main Report*, October 2004より作成

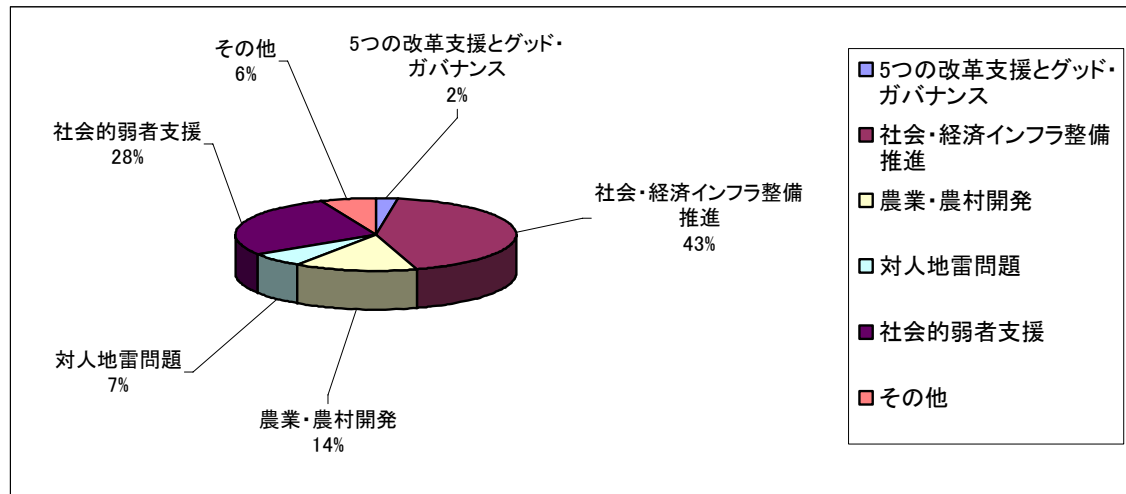
- ① 保健分野には、年間 ODA 実施総額の 14.1%が投入されている。この分野における供与主体として目立つのは NGO で、全体の 25.7%を占め、国・機関のトップは米国で、22.7%を占めている。同分野における日本のシェアは 9.1%であり、二国間援助では米国について第 2 位の援助供与国である。
- ② 運輸分野には年間 ODA 実施総額の 13.3%が向けられている。これは主に幹線道路の修復に当てられているとみられる。供与国・機関を見ると、世界銀行とアジア開発銀行で全体の 67.1%を占める。二国間でみるとトップが日本で第 2 位のフランスとあわせて、総額の 26.5%を占め、この 2 国 2 機関で全体の 93.6%を供与している。
- ③ 次に教育・人的資源分野に年間総額の 12.8%が支出されている。この分野では 27.4%のシェアを占める日本がトップである。アジア開発銀行、NGO が以下に続いている。
- ④ 社会開発分野は年間実施総額の 11.4%を占めている。当該分野は、コミュニティ開発、水、衛生、法整備、都市開発に係わる案件など多岐に亘る。供与国・機関の内訳をみると日本が圧倒的に多く、38.4%を占めるに至っている。水、衛生、法整備などの案件は日本の重点分野と重なる。
- ⑤ 地方開発（農村開発）は、世界銀行の占める割合が 27.1%と高い。二国間ではスウェーデンが第 1 位であり、日本は、ドイツについて第 3 位である。

それ以外の分野の目立った特徴としては経済運営部門が挙げられる。国際機関による支援が 73.8%、特に IMF が 40.3%を占める。二国間援助では同分野に対する支援はほとんど行われていないが、日本は唯一 18.1%にのぼる支援を行っている。この内容はノンプロジェクト無償であり、国際機関とあわせて同分野における支援額のほとんどを占めている。

（２）わが国の援助の重点課題別インプットの分類

図 4.2 に、評価対象期間（2002 年～2005 年）の、一般無償資金協力・技術協力プロジェクト・有償資金協力の供与金額実績に占める重点分野別のシェアを示す。インフラ関連の支援が約 43%を占め、社会的弱者支援（教育・保健・上水整備）が 28% と続く。

**図 4.2 重点分野別無償資金協力・技術協力プロジェクト・有償資金協力
(2002-2005 年度累計)**



出所：外務省：政府開発援助国別データブック 2005、JICA 年報・事前評価表、JBIC 事前評価表

4.2. 重点課題別の開発指標動向とわが国の貢献

本項では、重点課題別の課題とマクロ指標動向、わが国および他ドナーの支援状況から、各開発課題におけるわが国の貢献を検証する。

4.2.1 5つの改革支援とグッドガバナンス⁵

4.2.1.1 重点課題におけるカンボジアの開発課題・マクロ指標動向と他ドナーの取り組み

(1) 開発課題とマクロ指標動向

前述のとおり、現在のカンボジア政府の開発政策である四辺形戦略において反汚職を含むグッドガバナンスは、持続的な経済成長と貧困削減のための最も重要な前提条件であると同時に、中心課題として位置づけられている。特に司法・立法改革の遅れは、非効率な輸出入手続きや登記手続きが続くことで、民間投資誘致の大きなボトルネックとなっており、改善が急務である。

⁵ JICA 国別援助研究会の定義：統治機能に対する制度的コントロールを援助の文脈で現代的に捉えたもの。より積極的な社会・経済の発展に向けた国家の統治活動をいかに実現するかという観点で議論されており、形式的な法治主義に留まらず、公共部門の効率的な運営のための行政部門の政策決定能力・行政能力の強化や、公共部門の運営を公正なものに保つために、執行の責任の追及、法の支配など、がある。

カンボジア政府は、ガバナンスに関し、行政改革、財政改革、司法改革、汚職追放、地方政治等の諸改革のため、2001年1月に「ガバナンス行動計画（GAP）」（以下参照）、2001年12月には「ガバナンス行動計画プログレスレポート」を発表し、それぞれのテーマごとに今後1年間および2-3年間の短期、中期の改革目標を定めて新捗状況のモニタリングを行っている。しかしながら、カンボジアは更に法の整備、法執行能力の向上、司法改革、行政改革、公務員の能力向上、財政改革を通じた財政収入の増大、軍・警察機構の改革、汚職防止などガバナンス分野で今後具体的な実行に移さなければならない多くの問題を抱えている⁶。特に汚職は経済成長、貧困削減といった諸分野に深刻な影響を与えており、とりわけ民間部門の発展、投資環境の悪化が懸念されている⁷。

世界銀行、ADB、DFID は、各々の国別援助戦略においてカンボジアの開発課題を共同で分析しているが、その中でガバナンス分野において、特に緊急な対策が必要な主要三分野は、①財政改革（PFM）、②行政改革、③地方分権、であることに合意した。汚職を含めて将来のガバナンス改革の礎となる重要分野としている。

ガバナンス行動計画

カテゴリー1：5つの改革分野

- ① 司法改革： 公平性と予見性の基本的ルール確立
- ② 行政改革と地方分権化： 公的サービスと地方民主主義の効率性、有効性、適切性の改善
- ③ 財政改革： 政策・予算立案、税制、歳出管理、会計監査、援助協調
- ④ 汚職追放： 経済・政治・社会分野における政府活動の基準・ルールの確立
- ⑤ ジェンダー平等： ジェンダー間格差の是正、女性の政治・経済・社会分野への進出を促進

カテゴリー2：優先的政策

- ① 軍の動員解除—国防のための軍の役割及び、規模の再定義
- ② 自然資源管理—水資源、森林、漁業管理、貧困者の資源へのアクセス

(SEDPII より作成)

以下に、グッドガバナンスの主要分野の課題および改革の進捗状況を示す。

⁶ 2004年9月、CG 準備会合の場での日本大使の発言。

⁷ 世界銀行の投資環境評価において、多くの企業が公務員に対する賄賂を頻繁に要求されていることを報告している。

① 司法改革

カンボジア政府は、法・司法改革戦略と短・中期行動計画を策定。基本的人権と自由の保護、法体系の整備、法・司法に関する情報へのアクセス改善、法サービスの質改善、司法の強化、裁判所によらない紛争メカニズムの強化、法・司法機関の強化を優先課題と位置づけている。2004年12月のCG会合では、法体系整備に不可欠な基本法（民事・民事訴訟法、刑事・刑事訴訟法、裁判所構成法、司法官職高等評議会法、司法官に関する法律、反汚職法）の国会による採択を2005年中に行うことがモニタリング指標の一つとして採択された。反汚職法案は閣僚評議会承認され、基本的な法的枠組み（上記八法）の適用については、わが国の支援する民法・民事訴訟法に関しては、民事訴訟法が7月に国民議会に提出され、民法に係る省庁間会議が9月に始まった。法案成立までには煩雑な手続きが必要であり、進捗のスピードは遅い。また、立法化の手続きははされていても、実際に法の支配に基づく慣習が作られていないなど、実施面における課題が多い。2005年9月のCG準備会合においては、その他の基本法立法化の迅速化の必要性が言及された（特に裁判官法の立法化）。

② 行政改革

給与補填の段階的廃止（phasing out）および新給与・雇用体系（計画およびパイロットプロジェクト）、給与支払いの銀行電子送金、パフォーマンスに基づく人事などの導入を試みているが、公務員削減も含め、改革の進展は遅い。

③ 財政改革

限られた資金を国の重要な政策・分野に対して、効率的に配分・運用するため、政府は、2003年12月以降、「公共財政管理改革プログラム」（以下PFM）を策定し、政府財源の確保、経常経費・資本支出の効率化、中期歳出枠組みの改善に取り組んでいる。歳入が改善し、2005年7月末までに予算目標の64%を達成しており、2004年の同時期に比べ、直接税・間接税の回収は53%増加している⁸。

（2） 他ドナーの取り組み

表4.3のとおり、ガバナンスに関しては、ほぼ全てのドナーが、最重要課題と認識し、支援を行っている。

⁸ 2005年9月のGDCC ミーティングのプログレス・レポートより。

表 4.3 各ドナーの主な支援内容（ガバナンス分野）

分野	ドナー	支援内容
1. 行政改革	世界銀行 豪州 EC UNDP ADB 英国	行政改革支援 行政評議会の能力向上 行政評議会の能力向上 行政評議会の能力向上、SEILAプロジェクト（地方分権化） SEILAプロジェクト支援 SEILAプロジェクト支援
2. 財政改革	豪州、英国、EC、	フランス、IMF、SIDA、UNDP
3. 司法改革	フランス 豪州 ADB 世界銀行 IMF UNDP 米国	刑法・刑事訴訟法の起草、裁判官検察官養成 刑法支援 土地担保取引法（但、今後は司法・立法改革からは撤退予定） 土地法施行支援 破産法 地方分権化のための法整備支援 反汚職法
4. ジェンダー：	ADB ILO FAO UNFPA	女性の起業家支援 女性の起業家支援 能力改善 ジェンダー情報整備
5. 治安維持	世銀 UNDP 豪州 GTZ	兵員削減 兵員削減、地雷除去 地雷除去 兵員削減
6. その他	米国 UNDP 豪州	民主化支援、人権保護 選挙支援、民主化支援 人身売買予防、人権保護

出所：CDC/DRCB (2004b)

4.2.1.2 わが国の支援と貢献

わが国のグッドガバナンス分野における主な支援は以下のとおりである。

（１）行政改革支援

技術協力プロジェクト「政府統計能力向上計画」を実施し、カンボジア政府の国勢調査のみならず、貧困改善指標の達成をモニタリングするための統計整備に向け、統計の基礎能力を向上させる支援を行っている。

（２）財政改革

技術協力プロジェクトとして、「国税局人材育成プロジェクト」（2003年度案件）および、「税関リスクマネジメントプロジェクト」を実施中である。国税局人材育成プロジェクトは税務調査能力を向上させ、効率的な税務調査が行われることを目標とする研修を中心としたプロジェクトである。

（３）司法改革

わが国は過去に重要政策中枢支援（法整備支援）として、民法・民事訴訟法の起草を行い、現在は、その立法化支援を行っている（技術協力プロジェクト：カンボジア法制度支援プロジェクトフェーズ 2）。民法・民事訴訟法は基本法八法の一つとして、法体系整備の要と位置づけられている。民事訴訟法は、2005 年 7 月 29 日に国民議会に提出されている。また、民法は政府事務局に提出され、2005 年 9 月には、省庁間会議が始まる見込みとされている（2005 年 9 月現在）。民法と土地法および担保取引法との間で抵触があり、現在、省庁における調整や国会における調整が行われている。また、2005 年 4 月に、クメール・ルージュ裁判に関する国連とカンボジア政府間の合意文書が発効した。このうち、わが国はクメール・ルージュ裁判に必要な費用の国連負担部分（全 3 年分、43 百万ドル）の半額に相当する 21.6 百万ドルを拠出している。

（４）社会セクター改革（ジェンダー）⁹

わが国は、技術協力プロジェクトとして「社会・ジェンダー政策立案・制度強化支援計画」（2003.4～2008.3）を実施し、女性省を対象としたジェンダー主流化のための情報整備・分析、調査、政策立案能力強化を行っている。その結果、女性の経済的エンパワメントを図るために、女性省が中心になって農村開発、商業、農林水産、計画、鉱工業エネルギーなど 5 省と JCC（Joint Coordination Committee）を設置し連携を図り、5 省の国家計画をジェンダー視点で分析した。そのほか、21 の省庁の長官レベルで構成する GMAG（Gender Mainstreaming Action Group）を結成した。女性省の立場が政府内で相対的に強くないため、わが国の支援の効果的な推進のためには、女性省の強化も必要である。

（５）自然資源管理

政府は、森林資源の減少に対し、持続可能な森林管理能力体制を整備するため、国家森林政策・森林関連法の策定、森林犯罪モニタリング体制の整備、森林コンセプション管理、コミュニティフォレストリーなどの推進を行っている。わが国は、評価期間中には、森林資源アドバイザーを始め、長期・短期の専門家派遣を行ったほか、2002 から 2004 年度に 51 名の研修員受入を行った。他ドナーは、森林資源管理に対して世界銀行・ADB・GTZ が土地関連法令の制定、世界銀行がコンセプション管理、FAO, GTZ, NGO などがコミュニティフォレストリーを支援している。

⁹ 国別援助計画における「社会セクター改革」とは、保健・教育・ジェンダー等に関するものと思われるが、保健・教育については、4.2.5、4.2.6 で見るため、ここではジェンダー関連に限ることとする。

表 4.4 森林セクター指標

	1993年	2000年	2005年予測値
森林面積(国土に占める割合)(%)	60	58	60
森林再生面積(1985年以降の累積)(ha)	NA	2,277	14,064
薪燃料への依存(全世帯数に占める割合)(%)	92	NA	85.5

出所: NSDP

以上、わが国の支援の、カンボジア全体でのグッドガバナンス向上への貢献を見ると、わが国は、特に、財政改革・司法改革で重要な貢献を行っていると言える。2章、表2.3で見たとおり、カンボジアでは、GDP比約10%前後と低い歳入が続いており、公的(資本)支出の伸びが見込めず、従って、成長の源泉として重要な農業への投資や、保健や教育など優先的な社会セクターへの投資が出来ていない。更に、同じく表2.3で示したとおり歳入に占める直接税の割合が極端に低く(税収の約15%)、徴税能力の強化は急務となっており、その中でわが国の税務調査官に対する能力向上支援(簿記会計、税務調査能力向上)は、財政改革において重要な位置を占めている¹⁰。また、税関リスクマネジメントも、現時点でカンボジアの税収に占める関税の占める割合を鑑みると、その能力向上の重要性は高い。

司法改革においても、わが国の支援は重要八法案のうちの2つの法案、民法・民事訴訟法を支援しており、また、わが国は、カンボジア史上最大の人権侵害であり国際的にも注目度の高いクメール・ルージュ裁判の最大の支援国であり、同裁判はカンボジアにおける法の支配と民主主義の推進に資するものであり、わが国は、当該セクターにおける重要な位置を占めていると言える。

4.2.2 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

4.2.2.1 全国的な運輸交通網の整備

(1) 道路ネットワーク

① 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

運輸セクターにおいては、1994年以来、カンボジア政府は、①道路ネットワークのリハビリ、②民営化、③規制緩和、④国道4号線、プノンペン・シアムリアップ空港の民間への運営・開発の委譲などをセクター運営の柱にしてきた。その中でも特に道路ネットワークの整備は、各開発計画において重要課題と掲げられている。特に隣国への物流輸送の増加の必要性から、国際ルートの整備はカンボジア政府にとって重要な課題である。表4.5に示

¹⁰ わが国は、公共財政管理計画の重要性は認めつつも、歳入増加を第一の課題と位置づけている(平成17年政策協議より)。

すとおり、カンボジアの道路は、主要国道である一桁道路は、ある程度リハビリの目処が経っており、今後は、二桁道路や県道などのリハビリが必要とされている。

運輸セクターへの他ドナーの取り組みとしては、わが国と並ぶ運輸セクターのリードドナーである ADB の支援が目立つ。ベトナム・タイへのハイウェイプロジェクト、および、主要国道とローカル・コミュニティを結ぶ道路の改修などを行ってきた。評価対象期間中においては、国道 1 号線、2 号線、5 号線、6 号線の部分補修（橋梁を含む）や州レベルの道路である二桁道路の修復を行っている。今後も、二桁国道および県道の改修や道路修理維持基金の強化、政策策定および監督官庁である公共事業者の能力向上なども支援していく予定である。世界銀行は、ハイウェイ、州レベルの道路、公共事業・運輸省への技術支援などを行っている。

表 4.5 カンボジアの道路（2004 年 7 月現在）¹¹

道路の分類	距離 (Km)		アスファルト又は DBST		ラテライト又は土の舗装		交通可能		交通不可能	
	km	%	km	%	km	%	km	%	km	%
国道(一桁道路)N1-7	1,988	5.59	1,669	83	319	17	1,800	91	0	0
国道(二桁道路)	2,165	6.1	312	11.7	1,850	88.3	2,165	100	0	0
県道 (Secondary Roads)	3,555	9.91			1,224	3.4	1,224	34.4	2,331	65.6
農村部道路 (Tertiary Roads)	28,000	78.4	11,580	41.5			11,580	41.5	16,240	58.5
計	35,708	100	1,981		15,319		16,957		18,751	

出所: 公共事業・運輸省

② わが国の支援と貢献

わが国はこれまで、主にプノンペン近郊の主要国道 6 号・7 号線を中心に整備を行ってきた。また、橋梁のリハビリ・建設などに関してもわが国の支援は大きい。評価対象期間の間、わが国は無償資金協力として、2004 年「主要幹線道橋梁改修計画（国道 6A 線（首都から北部）の起点チュルイ・チョンバー橋の補修工事）」、2002 年「国道 7 号コンポンチャム区間改修計画」（コンポンチャムのきずな橋取り付け部から国道 11 号線の交差点部までの約 11.5km の道路改修・拡幅、モアットクムン橋の架け替え、ミレアムテック橋の付け替え）を実施した。2002 年度の開発調査「国道 1 号線プノンペンーネアックルン区間改修計画調査」に基づき、2005 年度には無償資金協力「国道第 1 号線改修計画」を実施。その他、開発調査として、2003 年度「第二メコン架橋建設計画調査」（タイーカンボジアーベトナムを結ぶ地域の交通網を改善し、経済発展・貧困削減に資する架橋建設の事業化支援）を行っている。カンボジアの道路セクターの課題である維持管理については、公共事業・運輸省では、Maintenance Management Office を設立し、2003 年に維持作業をノン・プロジェクトタイプ無償資金協力の見返り資金により実施したが（Routine Maintenance Program

¹¹ N は National Road（国道）をさす。

2003)、将来的な維持管理予算は確保されていない。

わが国の運輸セクターへの支援状況から運輸セクターの成長への貢献を主に主要国道（一桁国道）のリハビリ状況から見る。下表に示すとおり、わが国は ADB、世界銀行と共に道路ネットワーク整備支援におけるトップドナーであり、主要国道のリハビリもわが国・ADB・世界銀行などの支援でほぼ整備が整っており、物流の促進に貢献を果たしていると思われる。また、わが国は、バンコク－プノンペン－ホーチミンを結ぶアジアハイウェイ 1 号線として位置づけられる国道 1 号線の修復を開始しており、域内経済活動の活性化にも貢献が期待される。

表 4.6 主要国道（一桁国道）のリハビリ状況（2006 年 1 月現在）

	N1	N2	N3	N4	N5	N 6	N7	計
総延長(km)	166.18	120.02	201.59	214.2	405.40	415.48	460.31	1,983.18
改修済み道路(km)	105.04	120.02	53.697	214	343.95	314	279.26	1,429.97
%	63.21%	100.00%	26.64%	99.91%	84.84%	75.58%	60.67%	72.10%

出所：公共事業・運輸省

表 4.7 路線別支援状況

路線	区間	距離・内容	ドナー	期間	事業費(万\$)
NR. 1	ネアックルン-ベトナム国境		ADB	1998-	5,270
	プノンペン-ネアックルン間の2橋梁架け替え	-	日本	2005-	664
NR. 2	第二タクマウ橋・プレックホウ橋架け替え	-	日本	2005-	747
NR. 3	シハヌークヴィル近郊	21.5km	WB	2000-2004	4,530
	スラコウ橋の架け替え		日本	2005-	-*
NR. 4	-	-	-	-	-
NR. 5	プノンペン-シソホン	260km	ADB	1999-2003	8,810
NR. 6	トナルケイン-スクー	26km	日本	1996-1999	3,164
	コンポントウマ-シナムリアップ州境	112km	ADB	1999-2003	8,810
	シナムリアップ州境-ロリュオス	79km	WB	2000-2004	4,530
	ロリュオス-シナムリアップ	17.5km	日本	2000-2002	1,033
	シナムリアップ-シソホン	103km	ADB	2002-	8,810
NR. 7	スクーン-コンボンチャム	49.2km	日本	1996-1999	3,164
	メコン架橋(コンボンチャム)	永久橋	日本	1996-2000	5,728
		取付道路			
	コンボンチャム-RN11交差部	12km	日本	2000-2003	1,606
	RN11交差部-クラチェ	205km	ADB	1999-2003	8,810
	クラチェ-ラオス国境		中国	未定	-
NR. 78	ストウントレン-ベトナム国境		ベトナム	2003/2/18調印	810
他	オーストラリア：橋梁復旧(1995-2000、1,650万US\$)				

出所：外務省委託「カンボジアに対する運輸分野協力評価」報告書、外務省プレスリリース、

*金額はNR2への支援\$747万ドルに含まれる。

(2) 港湾

① 開発課題とマクロ指標動向

カンボジアの大型港は、河川港であるプノンペン港と、外洋港であるシハヌークヴィル港の二大港がある。シハヌークヴィル港は、カンボジア唯一の外洋に面した国際貿易港であり、カンボジアの大型コンテナ船による貨物のほぼ全量を取り扱っている。表 4.8 のとおり、シハヌークヴィル港のコンテナ取扱貨物量は順調に増加している。

表 4.8 シハヌークヴィル港の運営状況

	2000	2001	2002	2003	2004
貨物取扱量(トン)	1,641,765	1,763,593	1,674,707	1,772,361	1,503,050
内、コンテナ貨物量(トン)	656,165	691,247	801,746	804,527	933,858
寄港船数	814	825	817	878	730
内、コンテナ船数	493	471	487	481	460

*2004年の貨物の減少は、一般貨物の8割を占めるセメントの取り扱いが、民間が運営する小規模港での取り扱いに変更したことによるもの。

出所:シハヌークヴィル港公社

② わが国の支援と貢献

カンボジア国別援助計画には港湾開発への支援は具体的に計画されていないが、有償資金協力として、2004年度「シハヌークヴィル港緊急拡張事業（埠頭の整備・拡張、大型荷役機器の整備）」を実施した。シハヌークヴィル港は、1999年の「シハヌークヴィル緊急リハビリ事業」（有償資金協力）により3隻が寄港出来る埠頭がリハビリされ、続く2004年「シハヌークヴィル港緊急拡張事業」（有償資金協力）により、2隻が寄港出来る埠頭が整備されつつある。同港は日本の支援が行われるまでは、1960年代に建設されたまま老朽化が激しかったことを鑑みると、近年の貨物取扱量の増加に対しわが国の貢献は相応のものと言える。また、現在、実施機関であるシハヌークヴィル港湾公社には、公社運営指導の専門家が派遣されている他、無償資金協力による港湾保安強化施設機材供与計画の基礎設計調査が実施中であり、有償資金協力案件の持続性・自立発展性のために無償資金協力・技術協力との有機的連携が図られている。

4.2.2.2 災害に強いインフラ整備

当該分野では、わが国は2002年、無償資金協力により「プノンペン市洪水防御・排水改善計画」（プノンペン南部における外郭堤防の補強、排水路、排水機場の改修・整備）を実施している。

4.2.2.3 都市行政機能整備

評価期間において、本分野の支援は行っていない。

4.2.2.4 電力・電気情報通信整備

(1) 電力

① 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

カンボジアにおける高い発電コストは、民間投資誘致の大きな阻害要因となっている。カンボジアの電化率はアジアでも最も低く、電気料金は世界でも最も高い。ADBによれば、電化の恩恵に与っているのは、人口の15%に過ぎない。現在、カンボジア政府は、電気料金を下げるべく、電源をベトナムからの買電、さらに自国の資源を利用した小規模水力発電へと多様化している。表4.9に示すとおり、電力量（総送電端電力量）に関しては、367gWh(2000年)から642gWh(2004年)と大幅な伸びを示しており、近隣諸国・IPPからの買電により、近年、電力供給能力が増大している。特に表4.11に示すとおり、カンボジア政府はベトナムから安価な電力を購入しており、他ドナーの支援は、世界銀行・ADBを中心にベトナムからの送電線建設事業を決定している。

表 4.9 カンボジア発電電力量

項目	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
単位:gWh									
送電端発電量	211	159	156	138	145	97	121	144	220
IPPからの購入	5	119	180	212	222	336	357	404	414
総送電端発電量	216	278	336	350	367	433	478	548	642
電力ロス	46	60	70	-	-	63	-	-	-
売電量	170	218	266	-	-	364	-	-	-
政府売電量	43	78	-	-	-	363	-	-	-
民間売電量	127	141	-	-	-	-	-	-	-

出所: Kingdom of Cambodia Statistical Yearbook 2005, NIS, MOP (2005)

表 4.10 発電所別発電電力量

年度	総発電電量										単位: gWh Puisseance Dispatching					
	ディーゼル							TG	総発電電量	所内使用量	発電電量	IPP				合計
	C3		C5		C6		合計									
	GM	CAT	MIT 1	CUM	WAR DO	WAR FO/ HFO¹										
								CUPL				JPC	CITEC	Taig Heang		
C2	C1	KRRI														
2000	7	13	13	－	31	29	93	62	155	9	145	208	13	－	－	367
2001	1	15	13	－	2	47	78	26	103	6	97	244	91	－	－	433
2002	1	21	14	－	3	50	88	40	129	8	121	248	79	29	－	478
2003	2	28	21	－	3	66	120	32	152	8	144	247	116	41	－	548
2004	8	39	31	3	11	65	159	73	232	12	220	244	143	27	8	642

注¹: C6発電所のWAR FOは2002年度よりWAR HFOとなる

出所: Kingdom of Cambodia Statistical Yearbook 2005, NIS, MOP (2005)

表 4.11 エネルギーの生産と輸入

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1 エネルギー生産 (gWh)	387	422	463	515	564	643	663
MIMEによる発電	20	27	30	25	20	21	22
EDCによる発電	367	395	433	490	544	622	642
年間成長率 (%)	0	0	0	0	0	0	0
2 エネルギー輸入 (gWh)	2	3	4	41	55	51	57
タイからの輸入	2	3	4	41	52	43	44
ベトナムからの輸入	-	-	-	-	3	8	13
年間成長率 (%)	-	90.3	90.3	90.3	0	-7.4	12.5
3 合計 (1+2)	389	425	467	556	619	693	720
年間成長率 (%)	-	9.3	9.8	19.1	11.3	12.0	3.9

出所: Kingdom of Cambodia Statistical Yearbook 2005, NIS, MOP (2005)

② わが国の支援と貢献

わが国は、無償資金協力として 2004 年度「プノンペン市電力供給施設拡張計画」(C5 ディーゼル発電所の燃料転換)、2002 年度「シアムリアップ電力供給施設拡張計画」(10.5KW 発電所の建設、22KW 連系線の建設)、技術協力プロジェクトとして、2004 年度に「電力セクター育成技術協力プロジェクト」(電力技術基準遵守ルールの明確化、電気事業の許認可業務の迅速化、電気事業者への指導能力の向上、配電システムの維持管理能力の向上)、開発調査として、2004 年度「再生可能エネルギー利用地方電化マスタープラン調査」(地方農村部における電化事業推進のためのマスタープラン/プレフィージビリティスタディ)、を実施している。また、2005 年度には「モンドルキリ州小水力電化計画 (詳細設計)」を実施した。

表 4.10 に見られるとおり、わが国の援助は、シアムリアップ電力供給施設拡張計画 (C5 発電所の燃料転換を含む) による発電能力の向上を始め、カンボジアの発電能力の増強に貢献している。同時に、電力料金の低下に直結する形で行われて、電力へのアクセスの増加など、貧困削減に直結する形となっている。鉱工業エネルギー省によれば、電力料金は、

プノンペン、シアムリアップとともに従来の 1,000 リエル/kWh から 10%程度低下した。同省によれば、カンボジア電力セクター全体への日本のシェアは 2002 年から 2005 年まで全ドナーの支援の 30～40%を占めるトップドナーであり、また、日本の支援の内容からも、わが国が果たした役割は相応のものと言える。また、ADB が FS を行った送電線プロジェクトに関し、わが国は、ベトナムからの送電線に連結されるシハヌークヴィルまでの送電線プロジェクトを ADB との協調融資での支援の検討を行っており、発電量の増加・電力料金の低下に今後も貢献が期待される。

（２） 電気情報通信整備

① 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

表 4.12 に見られるように、カンボジアにおける電話普及は、携帯電話が圧倒的である。電気通信ネットワークは、無線・衛星によるものが中心であり、インターネット通信や民間企業にとって重要な、安定的で大容量な通信設備は、タイ国境、ベトナム国境間やプノンペン市内に限定されている。タイ国境－プノンペン－ベトナム国境を結ぶ大容量回線は、ドイツ（KfW）の支援により整備されている。

表 4.12 電話加入者数・普及率

		2001	2002	2003	2004	2005
カバレッジ(人)		13,000,000	13,433,000	13,770,000	14,111,000	14,145,000
加入者数	固定電話	33,494	35,419	37,194	39,865	41,104
	携帯電話	223,458	321,621	489,504	659,324	840,916
	計	256,952	357,040	526,698	699,189	882,020
電話普及率	固定電話	0.25	0.26	0.27	0.28	0.30
	携帯電話	1.72	2.39	3.55	4.67	5.94
	計	1.97	2.65	3.82	4.95	6.24

出所: 郵電省

② わが国の支援と貢献

わが国は、有償資金協力として、2005 年度より「メコン地域通信基幹ネットワーク整備計画（カンボジア成長回廊）」（シハヌークヴィル－プノンペン－コ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）を実施している。上記のとおり、カンボジアにおける通信需要は増大しており、特に、当該事業の対象地域はカンボジアの人口の 45%が住む経済活動の中心地である。また、当該地区は製造業を中心に年間約 15%の経済成長を遂げていること、今後も経済特区開発が進むことから、特に急激な通信需要が見込まれる。

本案件では、プロジェクト計画時点から「ハードのみならず、ソフト分野と両方の支援で効果の相乗効果を図る」ことを目指し、プロジェクトの実施機関である郵電省の電話事業部門を通信公社（テレコム・カンボジア）に分轄する等のセクター改革をセットとした。これは通信行政の不透明性・非効率性を解消し、効率的な通信インフラの整備・運営を目指すものである。テレコム・カンボジア設立の準法令が 2005 年 1 月に成立し、2006 年 1 月に設立されたが、その間には、JBIC・ADB との協議も行われており、わが国の支援はカンボジアの通信政策へ大きな影響を与えている。

4.2.2.5 その他―民間セクター開発・雇用促進・貿易促進

（１） 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

現在、経済成長の源泉が縫製業と観光業に限られているため、新しい成長源の育成が急務であることは、政府・ドナー間で共通に認識されている。しかし、政府の歳入源が限られているため公共投資の可能性が低く、また、ガバナンスを始めビジネス環境が悪いため、民間投資も限られている。2004 年 7 月の新政権発足後、貿易促進、SME 開発、PFI などが主眼とした、民間投資呼び込みのためのプログラムが打ち上げられた。現在まで、①貿易手続き・商業登記の簡素化、②インフラ関連の民間参加促進へのコミット、③投資法（許認可日数の短縮化）修正へのコミット、④SME 開発（公的機関が共有する SME 開発枠組みの策定）の進捗が見られるが、その進捗は未だ不十分である。司法・立法、行政分野での不明確なルールや、インフラ未整備（運輸・エネルギーへのアクセス不備および高コスト）、土地へのアクセスの未整備が制約となっている。

本分野に関しては、ADB が、投資と政策・制度・規制フレームワークの改革との組み合わせによる投資環境改善支援、SME 開発などを支援している他、GTZ、IFC、MPDF (Mekong Sector Private Development Facility)、USAID、UNIDO などが SME 開発支援を行っている。世界銀行が、貿易促進・輸出開発支援を行っている。

（２） わが国の支援と貢献

日本政府は、2005 年 12 月に、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の一環として、民間による投資・貿易促進を支援すべく、カンボジアにおける経済特区開発計画に対する円借款（約 3 億円）をプレッジした。この経済特区は、シハヌークヴィルに位置するものである。カンボジア政府は、四辺形戦略においても民間セクター開発、直接外国投資、貿易促進を重視しており、わが国の国別援助計画では、当該課題に対する方針は明示的ではないが、カンボジア政府のニーズに併せ、直接外国投資・貿易促進に直接的に資する援助を行っている。当該案件は、世界銀行の貧困削減戦略オペレーション

(PRSO) の協調融資の政策・制度改善対象の一分野である投資環境整備に資するものであり、世界銀行等と緊密な連絡を取り準備されている。また、投資環境、特にわが国からの投資を喚起するための提言等を取りまとめる開発調査案件「経済政策支援」を実施中である。

また、前掲のとおり、経済財政省関税消費税局に対し、技術協力プロジェクト「税関リスクマネジメント」および専門家派遣により、関税消費局の人材育成を行っている。厳密にはこれら事業は「公共財政管理」のプログラムの中に位置づけられているが、現状では、投資環境改善、貿易促進にも資する支援となっている。

わが国は当該分野では実質支援を開始したばかりであり評価は出来ないが、シハヌークヴィル経済特区の開発は直接民間投資・貿易促進と関連するものであり、将来の当該分野の重要な柱となる支援と期待される。また、経済特区案件は PRSO の一分野である民間投資環境の向上の対象であり、日本は、民間投資環境に関する政策に関し、政策助言をすることが可能となる¹²。

4.2.3 農業・農村開発と農業生産性向上、地域格差是正

4.2.3.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

(1) 開発課題とマクロ指標動向

所得・雇用の両面から、農業はカンボジアにとって最も重要な経済セクターである。2002年、農業は GDP の 33%、雇用の 70% を占める。また貧困層の 90% が農村に居住していることから、貧困削減の観点からも重要なセクターである。四辺形戦略にも掲げられているとおり、政府にとって農業は成長戦略の重要な柱であり、農業生産性の向上・多角化・商業化が急務である。長期的には、土地へのアクセスや土地管理フレームワーク作りも重要な課題である。

マクロ指標動向としては、1997 年から 2002 年の成長率は平均年 2.3%、農作物・漁業が農業 GDP の各々 45%、33% を占める (2002 年)。農作物の中でも米作は作付面積の 95% を占める。多くは自然環境に左右されやすいメコン河の増水を利用した稲作や天水農地における雨季作が中心で、灌漑面積は 16% に過ぎない。農業セクターは天候の影響を強く受けるために、データが直接的に農業の傾向を表すとは限らない。しかしながら、灌漑面積が

¹² 政策・制度改善分野は三分野であり、その他の分野は土地資源管理、公共財政管理である。わが国はこれら政策に関しても今後助言を行うことが可能。

428,486ha(2000 年)から 588,687ha(2004 年)へ大幅に拡大しているにもかかわらず、米の収穫高も 2 トン前後で推移しておりほぼ横ばいであり、灌漑の効果は明示的には現れていない。

IMF (2003) は農業部門の成長の制約要因として、①小規模経営 (0.7～1 ha)、土地所有の不確実さ (農民の 10%しか法的な土地登記をしていない) により、投資インセンティブが減じられること、②肥料・種子の入手困難性、灌漑設備の不備による降雨依存型穀物の生産、地方道の整備不良による高い運送コスト等により、隣国に比べ農業生産性が低いこと、③地方での金融サービスの欠如により生産・流通コストが上がるとともに、輸出承認を得るために賄賂を払わねばならないこと (コメの場合、輸出価格の 50%は不法な運送・通関コストといわれる)、④多くの地域が地雷や不発弾に覆われており、土地の有効利用を妨げていること等を挙げている¹³。

表 4.13 農業セクター開発指標

農業	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
米の生産量(Mt)	4,026,092	4,099,016	3,822,509	4,711,000	4,170,000
米の収穫高 (Hg/ha)	21,155	20,699	19,164	21,011	19,918
稲作面積(ha)	1,903,159	1,980,295	1,994,645	2,242,200	2,093,600
灌漑面積(ha)*	428,486	484,870	509,030	560,149	588,687
耕地の面積(1000ha)	5,307	5,307	5,307	-	-
漁業生産 (MT)	298,798	442,200	420,782	382,857	-

出所: FAOSTAT、水資源気象省(*)

(2) 他ドナーの取り組み

農業分野においては、ADB、豪州が主要ドナーであり、ADB は、今後も引き続き現在の①農業生産性の向上および多様化、② アグリビジネスの成長のためのマーケット環境整備、③競争力のある農業商業化のための能力向上を中心に支援を行う。具体的には、農家への普及サービス、アグリビジネスへのアドバイザリー業務および輸出促進、品質安全基準、価格情報提供などがある。また灌漑に関しては総合的な支援を行い、特に、中小規模の灌漑スキーム管理を推進する予定。AusAID は、農業水産省普及局・Agricultural Research and Development Institute の能力開発、種苗品質改良・収穫後処理などの農業品質改良プロジェクトに関っている。

¹³ 木原 (2004)。

表 4.14 わが国および各ドナーの主な支援内容 (農業・農村開発)

ドナー	支援内容
日本	・カンダルスタン灌漑施設改修計画、バットンバン農業生産性強化計画、プレクトノット川流域農業総合開発調査、公開初市場整備計画調査、カンボジアにおける平和構築と包括的小型武器対策プログラム、淡水養殖改善・普及計画、プノンペン市周辺村落給水計画、コンボンチャム州村落飲料水給水計画
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
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
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、農村金融、農村開発
ドイツ	・農村開発、農村インフラ整備
フランス	・農業開発、養蚕・ゴムプランテーション開発、灌漑
フランス	・水資源セクター支援、マイクロファイナンス・農村クレジット支援
豪州	・井戸、水資源ネットワーク改良
ドイツ	・農村インフラ整備

出所：CDC/CRDB (2004b)

4.2.3.2 わが国の支援と貢献

無償資金協力として、2004 年度「カンダルスタン灌漑施設改修計画（詳細設計）」（灌漑施設の改修により、1,950 ヘクタールの農地への灌漑用水の安定供給を果たすことを目的とする）、技術協力プロジェクトとして、2004 年度「バットンバン農業生産性強化計画」（優良種子の増殖体制を確立し、23 村での農家生産性が向上することを目的とする）、2004 年度「淡水養殖改善・普及計画」（南部 4 州の小規模零細農民に対し、地域種苗精算農家の育成を通じ、小規模養殖の普及を図る）、更に、開発調査として、2005 年度「プレクノット川流域農業総合開発調査」（対象地域の灌漑施設整備、営農／栽培）、2003 年度「カンボジア国公開初市場整備調査」（3 州において、公開初市場整備の方向性を調査）、を行っている。また、農村開発に関しては、無償資金協力として、2002 年度「プノンペン市周辺村落給水計画」を実施している。わが国は、「灌漑施設の整備」「水管理システムの改善」「農業関連インフラの整備」「畜産・漁業振興への支援」には対応しているものの、「小規模金融」「農村開発行政強化（農民組織化）」には対応していない。「農村小規模インフラ整備（小規模灌漑、農道整備）（草の根無償）」に関しては、2003 年に 5 件、実施されている。

カンボジアの農業成長率、米の収穫高は横這いであり、農業セクター全体の成長は限定的であるが、わが国の支援は、成長戦略としての農業生産性の向上・多角化・商業化などに合致した形で、灌漑整備支援、優良種子の増産、市場整備など、広くカンボジアのニーズに込えている。

4.2.4 対人地雷問題への包括的支援

4.2.4.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

地雷の残存は、開発の足かせとなっており、特に農村地での残存は農業・農村開発の阻害要因である。下表のとおり、年々地雷が除去された土地面積は拡大してはいるものの、依然として除去を必要としている土地面積は広大である。

表 4.15 累積地雷除去面積

	1993	2000	2005(予測)
累積地雷除去面積(ha)	1,225	15,326	32,974

出所: NSDP

他ドナーの動向は、米国、ドイツ、フランスなど多くのドナーが、二国間援助、または、わが国と同様 UNDP Trust Fund を通じての支援を行っている。

4.2.4.2 わが国の支援と貢献

わが国は、対人地雷問題への支援は、無償資金協力として、2002 年度「第三次地雷除去活動機材整備計画」（老朽化した除去機材の更新、機材調達—カンボジア地雷対策センター（CMAC）への支援）、2004 年度「第四次地雷除去活動整備計画」、および UNDP Trust Fund（CMAC 信託基金）への出資を実施した。また、情報システム上級技術アドバイザー、維持・輸送技術アドバイザーなどの専門家派遣を行っている。尚、草の根・人間の安全保障無償資金協力においては、地雷除去活動に加え、被災者のリハビリ・社会復帰支援を行っている（2003 年 8 件）。

CMAC は、1993 年から 2003 年までに合計で 11,203 ヘクタールの地雷除去（2000 年までの累積では 8,110 ヘクタール）¹⁴を行っており、表 4.15 で示した総面積に対して CMAC の果たした役割の大きさが伺える。わが国の CMAC 信託基金への拠出額は、1998 年から 2004 年 10 月まで、全ドナーの 15%を占め、それに加え、CMAC への機材供与を行っており、また、草の根・人間の安全保障無償資金協力も CMAC の地雷除去活動への個別支援が多く、地雷除去面積増大へのわが国の貢献が伺える。

¹⁴ 外務省 2004 対人地雷対策支援政策評価

4.2.5 教育

4.2.5.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

(1) 開発課題とマクロ指標動向

長期の内戦により人的資源の多く失ったカンボジアにとって、教育の質とアクセスの向上は重要な課題である。2004年9月に教育セクターの戦略として Education Strategic Plan、同12月教育セクター支援プログラム(ESSP)2004～2007が、改定され、その中で、①教育の質と内部効率の改善、②公平な教育機会の確保、③地方分権推進のためのキャパシティ・ビルディング、④教育予算の増加、を中期的な目標として掲げている。また、2003年に策定された Education for All (EFA)行動計画に沿って2015年までに基礎教育、ノンフォーマル教育分野などを中心に改革を進める。5年間で基礎教育就学者を3倍にすることを目標にしており、全体予算の7割以上を基礎教育分野に集中する予定である。

下表のとおり近年、初等教育へのアクセスは改善され、教育への支出も増加はしているが、中等教育の就学率は低い。また、公平なアクセスも改善されてはきているものの、都市・地方間の格差は大きい。また女子初等教育修了率は47%(2000年)から76%(2003年)へと大幅に改善されたものの、男子の81%(2003年)との間には未だ格差は存在する。

表 4.16 教育関連主要指標

教育	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	05年(予測)
成人識字率(15歳以上に占める%)	67.8	68.7	69.4	73.6	69.6	-
女性成人識字率(15歳以上に占める%)	57.1	58.2	59.3	64.1	60.1	-
若年層識字率(15-24歳に占める%)	78.9	79.7	80.3	83.4	84.3	-
女子初等教育修了率(% of relevant age group)	47	57	64	76		-
初等教育修了率(% of relevant age group)	53	62	69	81		-
純初等教育就学率(%)	85	86	93			91
純中等教育就学率(%)	16	21	24		75.1	-
初等教育就学者数(百万人)	2.4				2.7	-
全国小学校数	5,468	-			-	6,180
公的教育支出(Bn Riels)	183.2	209.2	289.7	300.5	325.9	-
公的教育支出割合(%)	16.2	14.8	18.5	17.1	18.7	-

出所: UNDP, Human Development Report, World Bank, World Development Indicator 2005, Asian Development Bank Key Indicator 2005, National Strategic Development Plan (Draft)、教育省 Education Sector Performance Report 2004

(2) 他ドナーの取り組み

各ドナーの取り組みとしては、ADBが、SWApおよび2001年に策定された ESP2001-2005、および Education Sector Development Program (ESDP) のリードドナーを勤めており、教育セクターではセクター・ワイド・アプローチに基づいたセクター改革が進展している。ESDP では、現在、基礎教育・技術職業訓練に関し、貧困者を中心に据えた政策立案に行っており、カンボジアの最貧300コミュニティで小学校入学率が40%上昇し、50万人が新た

に小学校に入学した。全国的な教科書プログラムは 6,000 校をカバーし、300 万人の生徒が恩恵を受けた。2004 年の第二次 ESDP でも同様のセクター・ワイド改革を進めている。ADB は、2001 年以降、ステークホルダーと教育セクターのパフォーマンス・レビューを毎年行っており、ESP、ESSP のフレームワークは、全てのドナーがスクリーニングのベースとして使っている。過去 5 年、海外からの支援は大幅に増加し、改革の自信も高まっている。2002-2007 年の教育セクターへの海外からの資金は、\$ 282.5 百万と見込まれている（2002 年には \$ 44.5 百万の実績。2003 年は \$ 44.7 百万が見込まれている）。その他、EC がセクター予算支援、組織開発、世界銀行が Basic Education Support Program を行っているほか、補完的な支援として SIDA、UNICEF、USAID、WFP、フランス政府、ベルギー政府が、施設建設、品質向上、セクターワイド・プログラムマネジメントの能力向上などに資金提供している。

表 4.17 わが国および各ドナーの主な支援内容（教育）

ドナー	支援内容
日本	・ プノンペン市小学校建設計画、留学支援無償・人材育成奨学計画
米国	・ 初等教育
ADB	・ 教育セクター開発
UNICEF	・ 基礎教育、幼児保護
EC	・ 職業訓練、基礎教育
豪州	・ 基礎教育
WB	・ 教育の質の向上
英国	・ 教育の質の向上
フランス	・ 職業訓練（Artisans d'Angkor 支援）

出所：CDC/CRDB(2004b)

4.2.5.2 わが国の支援と貢献

（１） わが国の支援

無償資金協力として、2004 年度に「プノンペン市小学校建設計画」（5 校の小学校校舎建設・備品整備）を行っている。また、2004 年 10 月に ADB の「貧困削減」日本基金を通じて、Improving Primary School Access in Disadvantaged Communes を実施している。また、草の根・人間の安全保障無償資金協力で占める小学校建設の割合は多く、2003 年には 9 件が実施されている（草の根支援無償による支援は校舎・寮の建設、識字教育などに対し 2005 年までに累積で 176 件実施されている）。

教員の質の向上、理数科分野については、評価期間対象外ではあるが、2000 年から 2005 年、技術協力プロジェクトとして「理数科教育改善計画」（理数科教員の能力向上）を行い、引き続き、2005 年 11 月より技術協力プロジェクト「高校理数科教科書策定」を開始、後期中等レベル（10-12 年生）の理数科カリキュラム・教科書改定および教員養成に係わる

協力を行う。

更に、国別援助計画に明記はされていないが、無償資金協力による留学支援無償・人材育成奨学計画を毎年実施し、日本での高等教育（修士過程）機会を与え行政官の能力向上を図っている。また、無償資金協力・技術協力プロジェクトによる「日本カンボジア人材開発センター」（ビジネスにかかわる実務・人材開発を通じたカンボジアの市場経済化促進と日本・カンボジアの日本・カンボジア間の交流・協力関係の促進を図るプロジェクト）が実施され、2006年2月に開校した。

行政能力の向上に関しては、教育プログラムコーディネーターが専門家派遣されているが、政策アドバイザー業務では無い。

以上のとおり、わが国の援助は、主に、一般無償資金協力および草の根・人間の安全保障無償資金協力による小学校建設を通じて、カンボジア全体の初等教育入学率の改善・教育環境への貢献を行っており、カンボジアの ESDP、EFA の目標に合致する支援を行っている。また、過去の支援である理数科教育改善計画において、同プロジェクトで定めたガイドライン（後期中等理数科教育において年間 6 時間の実験導入をすることを定めたもの）が全高校に向けて発令されたり、「高校理数科教科書策定」において全国共通の理数科カリキュラム策定を行うなど、カンボジア全体に亘る教員の質の向上、後期中等レベルの理数科教育の質の向上への貢献を行っていると言える。

4.2.6 保健医療

4.2.6.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

（１）開発課題とマクロ指標動向

カンボジアの乳幼児死亡率（出生千人当たり）は 95 人（2000 年）から 97 人（2003 年）、5 才未満児死亡率（出生千人当たり）は 135 人（2000 年）から 140 人（2003 年）へと横ばいである。妊産婦死亡率も依然高い。しかし、政府は母子保健を重点対策課題と位置づけ、公的保健支出を 1210 億リエル(2000 年)から 1921 億リエル(2004 年)に増加し、対策を進めている。また、Health Sector Strategic Plan において、人材育成、基盤整備の改善を通じての保健サービスの提供を掲げている。結核や HIV/AIDS など感染症も重要な課題である。

表 4.18 保健主要指標

保健関係指標	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年予測
出生時平均余命(歳)	56.4	57.4	57.4	56.2		
乳児死亡率(出生1000人あたり)	95	-	-	97	-	66
5歳未満死亡率(出生1000人あたり)	135	-	-	140	-	82
1歳未満児三種混合ワクチン接種率(%)	43					83
1歳未満児麻疹予防接種率(%)	41					80
結核陽性者数(100,000人あたり)	428(1997)					-
結核死亡者数(100,000人あたり)	90(1997)					-
医療従事者の介護による出産(%)	32					
栄養不良の人口(%)	38*	33*				
年齢に比べ低体重の子供(5歳未満の割合:%)		45*				
年齢に比べ低身長の子供(5歳未満の割合:%)		45*				
公的保健支出(Bn Riels)	121.0	129.7	164.4	173.0	192.1	
公的保健支出割合(%)	10.7	9.2	10.5	9.8	11.0	
予防接種率(%)	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年予測
ポリオ	-	70.1	66.6	73.7	85.8	
3種混合ワクチン	-	-	64	65	80	
麻疹	-	-	62	65	80	

出所: UNDP, Human Development Report, World Bank, World Development Indicator 2005, Asian Development Bank Key Indicator 2005, National Strategic Development Plan (Draft), Ministry of Health Cambodia, National Institute of Statistics Cambodia, Statistical Year Book

(2) 他ドナーの取り組み

多くのドナーが予防接種拡大計画に参加している他、感染症、特に HIV/AIDS 分野で米国の支援が大きい。保健分野は、グローバルファンド、世界銀行、WHO、USAID、WFP など、支援は多い。WHO、UNICEF、UNFPA、WB、USAID、DFID、GTZ、ADB などが保健分野での主要ドナーであるが、前述のとおり、当該セクターにおいては、比較優位性及び世界銀行との住み分けの観点から、ADB は徐々に撤退していく方向にある。

表 4.19 わが国および各ドナーの主な支援内容 (保健医療)

ドナー	支援内容
日本	・医療技術者育成プロジェクト、国立医療技術学校改修計画、感染症対策無償
ADB	・基礎保健サービス、保健セクター支援
米国	・リプロダクティブ・ヘルス、HIV/AIDS 予防
ADB	・基礎保健サービス、保健セクター支援
UNICEF	・HIV/AIDS 予防・治療
UNDP	・HIV/AIDS 対策
EC	・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
WB	・保健セクター支援
英国	・保健セクター支援、HIV/AIDS 対策、障害者支援

出所: CDC/CRDB (2004b)

4.2.6.2 わが国の支援と貢献

保健分野へのわが国の援助の中心は、感染症対策、プライマリー・ヘルスケアが中心である。評価対象期間においては、無償資金協力として、2003、2004、2005 年度に「感染症対策無償」を実施した。また、技術プロジェクトとして、2003 年度「医療技術者育成プロジ

エクト」(学校運営の改善、カリキュラム・教材改善、教育機関・教育内容に関する国家ガイドラインの策定など)を実施している。このうち、感染症対策無償は、保健省の結核対策プログラム、予防接種拡大計画(EPI)を支援するものである。その他、特別機材供与として、WHO、UNICEFと連携してEPIワクチンの供与を行っている。

わが国のセクター全体への貢献を見ると、政府の予防接種拡大計画においては、わが国はワクチンやコールドチェーンを供与している。伝統的なワクチン(ポリオ、はしか、三種混合ワクチン、破傷風)に関しては、毎年US\$40万ドルを供与、これは全体のワクチン量の約50%を占める。カンボジア政府の予算による調達に10%程度、残りが国際機関・他ドナー・NGOなどからの支援である。また、コールドチェーン供与に関しては、カンボジア全ヘルスセンター924のうち、700のセンターに設置されたコールドチェーンは日本からの支援によるものであり、70%程度が日本の支援となる。カンボジアの予防接種率(1歳以下)は、2000年の40%から2005年には83%と予測されており、予防接種率の改善への貢献は高い。

感染症対策に関しては、過去3年間で約10~12万人の結核の疑いのある患者の検査が可能となり、3万7千人の結核患者が発見された。わが国は、歴史的に結核対策に比較優位を持っており、結核患者発見への貢献が見られる。

4.2.7 上水整備

4.2.7.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

水、衛生設備へのアクセスは大幅に改善される傾向にある。安全な水へのアクセスに関して、都市では69.5%(1999年)から75.8%(2005年予測値)、農村では29%(1999年)から41.6%(2005年予測値)へ改善が予測されている。衛生設備へのアクセスに関して、都市では49%(1999年)から55%(2005年予測値)、農村では8.6%(1999年)から16%(2005年予測)へ改善が予測されている。実際、プノンペン市を始め、都市部では衛生的な水へのアクセスは1998年の61.2%から2004年62.4%に、更に水源も水道管の割合が25%から37.4%に上昇するなど、上水整備は改善されている¹⁵。今後の課題は、農村部での衛生的な水への更なるアクセス改善である。

¹⁵ National Institute of Statistics (2005 b)

表 4.20 上水道指標

上下水道	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
改善された水源を継続して利用できない人口(%)	70	-	66	-	-
改善された衛生設備を継続して利用できない人口(%)	82	-	83	-	-

出所: UNDP, Human Development Report, World Bank, World Development Indicator 2005, Asian Development Bank Key Indicator 2005

ドナー全体では、本分野への支援は鈍い。上水整備を担当するエネルギー・鉱工業省はインフラ TWG のメンバーであるが、TWG で上水が議題に上ることは殆どなく、ドナーの関心は薄い。同省によれば、ADB やフランスは上水セクターから撤退をしている。

4.2.7.2 わが国の支援と貢献

無償資金協力として、2004 年度「シアマリアップ上水道整備計画」（取水井戸・浄水場の建設、導水管、配水管の敷設および既存配水管の改修。直接裨益人口は 26,000 人）、2002 年度「プンプレック浄水場拡張計画」、技術協力プロジェクトとして、2003 年度「水道事業人材育成プロジェクト」（過去に実施した上水道事業を中心に水道事業に携わる人材育成）を行っている。わが国のセクター全体への貢献は以下のとおりである。

（１） 都市部の上水整備への貢献：

わが国は、シアマリアップやプノンペンといった都市部の上水道の普及に貢献している。例えば、シアマリアップ上水道整備計画は、老朽化したシアマリアップ市の既設浄水設備に代わる浄水整備事業であり、同市唯一の浄水整備である。現地調査時点では、既に試運転として稼動が始まっていた。稼動後、既に 1 日当たり給水量が 2,000m³ から 3,000m³ に増加しており、2006 年度末には 4,000m³ まで増加が見込まれている（供給設備能力は 8,000 m³）。本事業は直接一般消費者に給水する事業であり、わが国の援助はシアマリアップ市における衛生的な水へのアクセスの改善に貢献している事業と言える。しかし、シアマリアップ市は観光都市であり、多くのホテルが乱立しているが、それら商業施設の多くは自前の給水設備を有しており、無秩序な地下水の汲み上げが地盤沈下を引き起こす恐れがあることから、商業施設への給水も計画されている。

（２） 人材育成への貢献：

上水セクターでは、評価対象期間外ではあるが、わが国を始め多くのドナーの支援により非効率的な運営であったプノンペン水道公社（PPWSA）の技術水準・経営効率が上がり、5 年で黒字化を達成し現在は独立採算で運営している。PPWSA の日本の人材育成への評価は高く、黒字化は日本の支援に拠るところが大きいとしている。PPWSA は、日本の支援により向上した技術を持って、地方水道局への指導（無収水率の改善）を行っており、上述のシアマリアップ上水道計画を担当するシアマリアップ水道局も、PPWSA と運営・管理契約を結んでおり、わが国の支援の相乗効果が見られる。

4.2.8 環境保全

森林資源管理に関しては、4.2.1.2 ガバナンスにおける、自然資源管理の項にて既述のとおりである。漁業資源管理（トンレサップ湖における漁業資源保全および適性管理）に関しては、専門家派遣が行われている。中長期的視点からの環境管理の基盤整備・適性な環境管理技術の移転に関しては、現時点では具体的な取り組みは行われていない。

4.2.9 薬物対策

4.2.9.1 開発課題とマクロ指標動向、他ドナーの取り組み

カンボジア政府は、深刻化する薬物問題の取り締まりのため、国家薬物対策委員会を設立し、薬物対策国家計画(2005-2010)を作成し、薬物対策に取り組んでいる。他ドナーは、国連薬物犯罪事務所、米国が薬物対策を行っている。

4.2.9.2 わが国の支援と貢献

わが国は、広域プロジェクトとして、タイ司法省薬物統制委員会事務局を実施機関とし「薬物対策地域協力プロジェクト」（2002 年度）を実施した。本プロジェクトは、タイおよび周辺諸国（CLMV 諸国）の薬物鑑定官に対する研修実施などを行うものであった。また、国連薬物犯罪事務所が実施する「薬物乱用に対するカウンセリング・治療・リハビリ対策」に対し、人間の安全保障基金を通じ、支援を行っている。

4.2.10 ASEAN 諸国との格差是正のための支援—メコン地域開発、IT 支援

（１）メコン地域開発

国別援助計画では、インドシナ半島全域に裨益するメコン地域開発として、具体的に第二東西回廊を中心としたインフラ整備や、民間投資を促進する法・制度整備等の支援が掲げられている。いずれも、4.2.2「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」で述べたとおり、本分野では、「国道 1 号線改修計画」などの無償資金協力、「第二メコン架橋建設計画調査」の開発調査、「シハヌークヴィル港緊急拡張事業」「シハヌークヴィル経済特区」への有償資金協力などの支援を行っている。

(2) IT 支援

同じく、4.2.2「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」で記したとおり、有償資金協力「メコン地域通信基幹ネットワーク（カンボジア成長回廊）」を実施している。

4.3 カンボジア援助実施体制評価（1999 年実施）での指摘事項への対応

援助実施体制評価で提言があった①人材育成の支援強化（研修の拡充、専門家の派遣・教育分野への支援の拡充など）、②知的支援の拡大（法制度、税制度の整備など）、③メコン流域など広域的な開発を念頭にした援助対象分野及び地域の拡大、④現地機能の強化、に関して検証を行った。

4.3.1 人材育成の支援強化

下表に 2002 年から 2004 年の研修員受入、専門家派遣の推移を示す。

各種人材育成を目指した研修の拡充が行われている。特に、カンボジアの開発課題に即し、行政、法整備（表 4.21 では計画・行政）などグッドガバナンスの分野が充実している。

専門家派遣については、現在、技術協力については、個別での専門家派遣よりも、技術プロジェクト化・プログラム化の傾向にある。また、2 章で述べたとおり、新しい国家戦略開発計画（NSDP）において、カンボジア政府が各ドナーに将来的に技術支援からセクター・ワイド・アプローチや財政支援の移行を要請していること、他ドナーからは技術支援を行うのであればカンボジア政府の投資プログラムに直結するような形であるべきという指摘があること、各省庁からも技術支援に関しては、短期的なコンサルタントの派遣や、具体的な投資プロジェクトに繋がらない報告書の作成などへは懐疑的な意見もあること、など専門家・コンサルタントを含む技術協力の役割の縮小化も議論されているところ、個別専門家の増加についての議論は慎重にすべきと思われる。しかし既述のとおり、カンボジアはポストコンフリクト国から開発段階へと移行し、さまざまな制度の構築段階にあることから、専門家の重要性は高く、実際、カンボジア側からも専門家、特に、政策アドバイザーの評価は高い。専門家の内訳については、研修と同様、カンボジアの開発課題に即し、グッドガバナンスの分野の専門家が多い。

表 4.21 研修員受入数・専門家派遣数

単位：人

	計画・行政		公益・公共事業				農林・水産				鉱工業		エネルギー	商業・観光		人的資源		保健医療	社会福祉	その他	総計
	開発計画	行政	公益事業	運輸交通	社会基盤	通信放送	農業	畜産	林業	水産	鉱業	工業		商業貿易	観光	人的資源	科学文化				
2002年																					
研修員受入	5	80	4	12	9	12	15	2	6	5	1	5	7	17	6	1,683		47	12	2	1,930
専門家派遣	9	46	1	8	1	3	20	1	8	3		2	2	3		16		40	2	3	168
長期	1	1		1			5	1		1			1			2		5	2	1	21
短期		39	1	5		1	6		4	1		1		1		5		26			90
2003年																					
研修員受入	10	75	8	9	10	4	14	8	27	7		6	9	37		62		45	15	6	352
専門家派遣	11	32	9	5	2	3	40	1	9	2		2	3	2		16		43	2	4	186
長期	6	4	1	1		2	7	1	1				1			2		4			30
短期		22	8	1			21		3			1		1		5		28		3	93
2004年																					
研修員受入	16	91	412	22	9	5	27	3	18	4		11	4	13	5	66		58	14	32	810
専門家派遣	9	29	7	4	3	3	22		6	8		4	4	2		29		56	2	6	194
長期	1	2		1			3		2	1		1	2	2		5		3			23
短期		19	6	1	2	1	6		1	6		3				17		39		3	104

注1：研修員受入・専門家共に新規

注2：2003年は国内現地研修員数がカウントされているため高くなっている。

出所：国際協力機構年報2005

また、無償資金協力・技術協力による日本・カンボジア人材開発センターにより、民間セクターの人材も含めて市場経済運営の強化、司法改革での法整備支援や法曹界の人材育成支援などにより、知的支援を行っている。

4.3.2 援助対象の分野及び地域の拡大

薬物対策や家畜疾病防除など、近隣諸国を含む「広域協力案件」が実施されている。また、「メコン地域開発」が援助計画にも重点課題として選定されており、案件としても「国道1号線改修計画」、「第二メコン架橋建設計画調査」、「シハヌークヴィル港緊急拡張事業」「シハヌークヴィル経済特区」など広域的な視野での協力が実施されている。

4.3.3 現地機能の強化

前回の評価で、今後の援助業務量の増加に適切に対応するために、大使館および JICA 事務所の人員の拡充、他ドナーとの連携強化、NGO 等の活用などが指摘されていた。

今回の調査で、JICA 事務所では現地事務所への権限委譲および機能強化の方向が強まっており、2002 年時点で JICA 職員が 5 名から現時点で 46 名と大幅に増強した。その内訳は、JICA 職員が 10 名（2006 年 2 月より JBIC から出向という形で 1 名追加）、健康管理員 1 名、協力隊調整員 3 名、無償調査員 1 名、企画調査員 5 名、在外専門調整員 4 名、総務（アルバイト）3 名と日本人スタッフだけで 27 名の体制となっている。またナショナルスタッ

フは、修士 4 名、大卒 4 名を含み、ナショナルスタッフの能力も強化されている。一方、大使館では人力的な強化は行われておらず、経済協力班は参事官を筆頭に専門調査員を入れて 6 名体制のままとなっている。

他ドナーとの連携強化については、次項の援助協調で詳述するが日本は援助協調の基本的枠組みである 18 の TWG にもすべて出席しており、2 つの TWG でリード・ドナーとなるなど他ドナーや国際機関との連携強化のために積極的な対応をしていることがわかった。しかし、後述するが、援助協調も多セクターに亘り、また援助協調に関する最新の手法、手続きなど様々な情報が必要なため、人員強化とともに能力強化、そして東京サイドからのバックアップ体制が必要となっている。

4.4 カンボジアにおけるわが国の援助の認知度

わが国の援助がどのように認識されているのか、カンボジア政府、他ドナー、カンボジアで活動する現地、国際、日系 NGO および「留学生無償資金協力」を通じて日本に留学した元留学生に聴き取りを行ったところ、わが国の援助の効果や認知度としては以下のような回答があった。

- ▶ 日本はカンボジアに対して復興当初より支援しており、貧困削減、経済成長に大きな貢献をしている（政府関係者、現地 NGO、元留学生）
- ▶ インフラ整備、特に橋や道路に関しては、ドナー、カンボジア政府、NGO などあらゆる関係者からの認知度が高い。そしてカンボジアの開発に一番インパクトがあった分野である旨評価も高かった。
- ▶ 教育分野では小学校建設に対する認知度が高い。（現地/国際 NGO、元留学生）
- ▶ JICA 長期専門家は、日常の問題解決と一緒にを行うなど OJT を基本としているため、大変有用。それに比べ、他のドナーからのコンサルは短期的な支援が多い。
- ▶ 他のドナーに比べ、日本がどのようなプロジェクトを実施しているのか情報が少なく、また草の根無償など NGO への助成金申請に関する情報や申請書類の複雑さの点で資金へのアクセスの難しさが指摘された。（現地/国際 NGO）
- ▶ 日本は援助協調の場で積極的な役割を担っている（国際 NGO）

以上のように、政府、ドナー、NGO 関係の面談者すべてに共通していたのは、日本の援助の中でも道路、橋、電力施設などのインフラ案件の認知度が非常に高いことである。中でもプノンペン市内にある別名「日本橋」のチュルイ・チョンバー橋や、メコン川を横断する「きずな橋」は認知度が高かった。きずな橋は、カンボジアの紙幣（500 リエル札）や切手にもなっており、カンボジア一般市民にとっても認知度が高い案件であることが確認できた。他に、道路では国道 1 号線、6A 号線の認知度が高かった。インフラ整備における日本

のプレゼンスの高さが指摘されており、同時にカンボジアのニーズが高い分野であるため、インフラ整備支援に対する評価が高かった。

キャパシティ・ビルディングに関しても各種訓練、奨学金制度（留学生無償）の評価が高かった。特に人材育成の面からは、元留学生が所属省庁に戻ってからも日本担当や JICA プロジェクト機関の職員（日本センター）になっており、一様に日本での留学が有用であったと評価が高いことから、有効なインパクトがあったといえる。さらに、各省庁から日本の専門家派遣は他ドナーと比べ長期的であり、随時指導が受けられるので日常の問題解決能力が高まるなど、能力開発に大きく貢献していると言える。但し、技術協力はコストが高く、調査案件などが多すぎるとの批判もあり、NSDP においても技術協力の縮小化が掲げられているなど、日本のみならず、技術協力全般に批判がある側面もある。

現地/国際 NGO からの日本の ODA 案件に対する認知度も非常に高い。しかし、日本の ODA の詳しい内容や資金へのアクセスをより容易にしてほしい旨の発言も多かった。大使館の草の根無償協力や JICA の草の根技術協力支援など、それぞれの機関のホームページには情報が掲載されているが、主要都市以外で活動する NGO には情報が行き渡っていないことが指摘された。一方、世界銀行や ADB は英語およびクメール語のニュースレターを毎月発行し、現地/国際 NGO に広く配布しているなど、情報が行きわたる努力が見られた。例えば世界銀行は、英語・クメール語のニュースレターを毎月 2・3000 部発行し、州レベルまで配布している。世界銀行では、ニュースレターの記者として現地スタッフを雇用し、クメール語から英語への翻訳は安価で外注している。地方レベルの行政府や NGO との連携をとるためにも、このような方法は、比較的安価なコストで大きなインパクトを得られることが指摘された。また、日本の NGO に対する助成金については、申請書類や必要書類の多さと資金を得てからも他ドナーに比べ煩雑な事務処理の多さを指摘する NGO が多かった。

現地、国際、日系 NGO がわが国に対して共通して期待している分野は、カンボジアにとってなお需要が高いインフラ整備に関して引き続き支援を行うことと、わが国がトップドナーであり、政府の政策への影響力が大きいことから、ガバナンスの向上に対して政府により強く働きかけを行うことであった。

さらに、評価対象期間の地元新聞「ラスメイカンブチア」（クメール語）の中から日本の ODA に関する記事を検索した結果、毎週約 1 件の割合で草の根無償案件、一般無償・技術協力案件のプレッジ、機材供与、日本からの要人往来など ODA 関連の記事がでており、現地メディアへの広報努力および日本のプレゼンスの高さが確認された。

4.5 援助協調によるインパクト

援助協調の枠組みとして 18 の TWG ができ、それぞれの TWG の中で共同モニタリング指標（JMI）およびアクションプランが設定されたことにより、主要セクターあるいは主要課題の目指す方向性が明らかになった。各 TWG はカンボジア政府が主導することとなっており、政府側のオーナーシップ・能力を高めている。その一つの例が、NSDP の策定である。これまでドナー主導で行っていたためリードするドナーが違うことにより二つの国家開発計画（SEDPII と NPRS）が存在していたが、援助協調が進んだことによりドナーが協調し、そして政府主導により NSDP が策定された。NSDP の策定は援助協調による一つの成果であり、そしてまた、カンボジア政府のオーナーシップを高めるプロセスをとったことが評価されるだろう。

また、農業やインフラセクターなど複数の省庁が関連する TWG では、縦割りであったセクター間の省庁内の状況の把握ができたり、同じセクター内でドナーが他に何をやっているのか情報の共有が図れるようになったと指摘（政府関係者）するなど、政府側に対しても援助協調による正のインパクトがあったことが確認された。

4.6 結果と考察

以下に、特にわが国の貢献が見られる重点課題を中心に、成果を概観する。

（１） ５つの改革支援とグッドガバナンス

当該分野では、わが国は、カンボジアの制度整備の基礎となる司法改革において基本法の整備支援という大きな貢献を行っている。財政改革については、現在の財政改革の主眼は歳出管理におかれ、ややプレゼンスが小さいものの、歳入・特に直接税の割合が低いカンボジアにとって歳入の増加は重要な課題であり、日本の徴税能力強化はカンボジアの開発にとって重要な支援である。「５つの改革支援とグッドガバナンス分野」の支援は、他ドナーも重視しており様々な角度から実施しているが、歳入強化などわが国の比較優位がある分野や関税職員の能力強化など、わが国が現在支援しているガバナンスの分野への支援強化が重要であると思われる。

（２） 社会・経済インフラ整備推進と経済復興のための環境整備

経済インフラ整備においては、日本の貢献は特に顕著である。運輸・交通網整備では、主要ドナーとして主要国道・橋梁の改修を中心に日本は援助を行っており、物流の促進に貢献している。港湾は、唯一の外洋港であるシハヌークヴィル港のリハビリ・拡張の唯一の

ドナーであり、コンテナ貨物取扱量の増加への貢献は大きい。電力分野では、プノンペン市の発電能力・電力料金の低下への向上への貢献が見られる。また、情報通信分野では、大容量通信設備はドイツ（KfW）の支援に限られており、わが国の援助は、シハヌークヴィル・プノンペン間の成長地域の増大する通信需要に応えるものである。カンボジアのおしなべて貧困という貧困状況を鑑みると経済成長に資する支援は喫緊であり、その基礎となるインフラ整備は欠かせない。特に、わが国の民間セクター支援は実質始まったばかりであるが、カンボジア政府も他ドナーも本分野の開発を急速に進めており、今後益々加速するものと思われる。わが国支援のシハヌークヴィル経済特区は、直接民間投資・貿易促進と関連しており、今後の発展が期待される。これら、産業の多様化・民間セクター開発に直結した支援を今後はより視野に入れる必要がある。

（３） 農業・農村開発と農業生産性向上

カンボジアの農業成長率は横這いの状態である。わが国は、カンボジア政府のニーズの高い灌漑施設の整備への支援が多いが、表 4.13 で示したとおり、カンボジア全体で灌漑面積の拡大傾向にあるにも係わらず、収穫高の変化は見られていない。カンボジアの農業は、稲作の依存度の高さ・その生産性の低さ、そして成長の源泉としての期待度から、多様化・生産性の向上が急務である。わが国は、方向性として、灌漑施設の改修、生産性強化・多様化、マーケット整備調査など多岐に亘りニーズに応じている。

（４） 対人地雷問題への包括的支援

地雷除去への支援の必要性は依然高いものの、地雷除去面積は年々拡大している。わが国は、地雷除去の主たるプレーヤーであるカンボジア地雷対策センターへの主要ドナーであり、相応の貢献が見られる。

（５） 教育

わが国は、プノンペン市内の小学校建設を通じ、初等教育就学率・修了率の改善に貢献している。しかし、都市部での支援が多く、農村地域での公平な教育へのアクセスが限られているところ、今後は農村地域の支援の強化も視野に入れても良い。理数科分野支援に関しては、全国的なガイドラインの策定や、全国共通のカリキュラム策定など、カンボジア全体の後期中等レベルの理数科教育の質の向上への貢献が見られる。

（６） 保健

わが国は、カンボジアの予防接種拡大計画において、伝統的なワクチン（ポリオ、麻疹、

三種混合ワクチン、破傷風）の調達の約 50%を占めている。1 歳未満児三種混合ワクチン接種率・麻疹予防接種率は、2000 年から 2005 年にかけて 40%程度から 80%程度まで拡大することが見込まれており、わが国の当該分野での貢献の大きさが見られる。

（７） 上水整備

水へのアクセス、衛生的な水源の拡大は大幅に改善されつつある。わが国は、カンボジアの主要都市であるシアムリアップの一般消費者向け唯一の浄水設備の唯一のドナーであり、同浄水場は順調に給水量を増やしており、上水へのアクセス改善への貢献度は高い。また、首都プノンペンにおける 3 次の上水道施設整備でも他ドナーとの連携で、プノンペン市の 100%給水に貢献している。上水整備への他ドナーへの支援が撤退傾向にあるところ、わが国の BHN への支援は重要である。但、わが国は村落給水も支援しているが、都市部への給水に比べると支援は小さく、今後は村落給水の拡大も検討が必要であろう。

（８） 環境保全

環境保全・資源自然管理は、経済の農業・漁業・天然資源への依存が大きいカンボジア政府にとっても重要な課題である。特に、当該分野に関しては、法整備、コミュニティ・フォレスト、コンセッション管理、コミュニティ・フィッシングの整備など課題が多岐に亘っており、わが国の政策支援を以ってしても、対応しきれていない。

（９） 薬物対策

わが国は、薬物対策の主要なドナーとして、薬物対策広域地域協力プロジェクト、国連薬物犯罪事務所への支援、を実施している。

（１０） ASEAN 諸国との格差是正のための支援（メコン地域開発、IT 支援）

本分野は、いずれも、インフラ整備支援と重なるものであるが、プノンペン・シハヌークヴィルの成長回廊中心に、メコン地域開発を考慮した投資促進・貿易促進・民間セクター支援と直結する支援が行われている。

以上を総合すると、わが国の支援は、経済成長および貧困削減（生活・社会面の格差是正）の双方で、バランスのとれた支援を行っていると言える。特に、インフラ整備では、成長の足かせの一つと言われているインフラへのアクセスの欠如・高コストという阻害要因を取り除くことに貢献していると思われ、各関係者からもカンボジアの開発にインパクトを

与えていると評価されている。また、シハヌークヴィルには、互いに連関するわが国の民間セクター開発・貿易促進と物流インフラ整備の支援が集中しており、今後援助の集中の効果の発現が期待される。

一方、生活・社会面の格差是正では、保健・教育・上水整備共に、アクセスの改善に寄与しているものの、格差是正という観点からは、わが国の援助はプノンペンやシアムリアップなどの都市部に集中しており、都市部と農村部の格差是正の貢献は小さい。過去、治安上の問題からわが国の援助は都市部に限られているようである。草の根無償資金協力を通じての NGO や州政府のプロジェクトへの支援は行われているが、治安が改善されつつある中、格差是正を果たすためには農村部への展開を検討したい。

尚、現在の国別援助計画は課題別に整理されているため、明確な目的—手段の関係になっていない。わが国の援助計画の目標がどの程度、どのように達成されたかを検証するためには、政策が意図する目的と実際の活動が目的と手段という因果関係になっているかを整理する必要がある。更に、カンボジアの国家戦略開発計画と整合性を合わせた形である方が、カンボジア全体の開発課題の進展状況におけるわが国の貢献をより明確に見ることができるであろう。そのような形で作成した目標体系図を一例として参考に別添 2 に示す。

わが国の援助は、トップドナーとして、カンボジア政府をはじめ他ドナー、NGO に強く認識されている。特にカンボジア政府からの需要も高く、他ドナーの支援が少ないインフラ整備に関しては、道路、橋、電力施設建設など一般市民にとっても日本の支援の代表として認識されており、そしてその質や有用性で高い評価を受けている。インフラ整備は、さらに今後も引き続き支援を期待されている分野であることが確認された。

また、援助協調に対するわが国の対応は積極的な姿勢であると受け取られており、他ドナー、NGO にも歓迎されている。わが国の援助は、通信セクターへの支援における郵電省改革をセットとした有償案件、PRSO 支援を通じた民間投資環境に関する政策助言なども行っており、こうした援助を通じ援助の効果向上だけではなく、カンボジアの政策にも影響を及ぼしていることが確認された。