

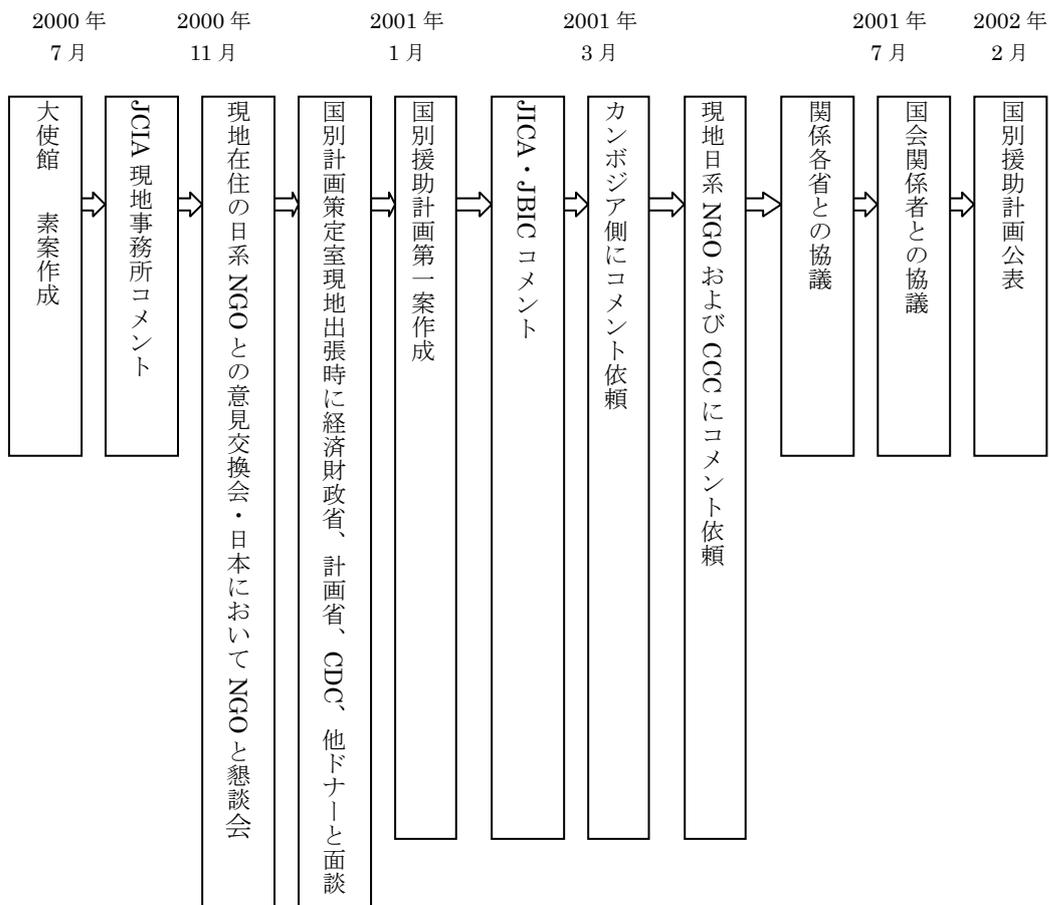
第5章 対カンボジア国別評価の策定・実施プロセスの適切性に関する評価

本章では、わが国の援助政策の策定および実施プロセスの適切性を評価する。まず、援助計画の策定プロセスにおいては、国別援助計画策定過程においてカンボジアの開発ニーズの把握プロセスが適切であったかを検証する。援助実施プロセスの適切性では、援助計画が援助実施機関の援助方針や計画および案件形成に適切に反映されていたかを検証する。また、案件形成・実施のプロセスの適切性・効率性を検証する。

5.1 援助計画策定における開発ニーズの把握プロセスの適切性

本項では、カンボジア国別援助計画策定過程において、日本の援助関係者との協議、カンボジア側との政策協議、他ステークホルダーとの協議など、カンボジアの開発ニーズを適切に把握するプロセスが適切に行われていたかを検証する。図 5.1 にカンボジア国別援助計画策定過程のフローチャートを記す。

図 5.1 カンボジア国別援助計画策定プロセス



出所: 外務省資料より調査団作成

5.1.1 日本の援助関係者内の協議

カンボジア国別援助計画は、外務省経済協力局政策課国別計画策定室を中心に策定された。2000年7月に在カンボジア大使館が素案を策定し外務省本省に提出、現地・日本でのJICA、JBIC、NGO、および関係各省のコメント・意見交換などを経て、2002年2月に最終的に策定された。国別援助計画策定以降、同計画の見直しは行われておらず、今後、改訂作業に着手することを検討中である。以下に、素案策定から最終案までの経緯を外務省資料に基づき示す。

在カンボジア大使館は現地JICA事務所と協議の上で素案を策定した。素案の特徴としては、カンボジアは「復興」から「経済社会の安定と自立かつ持続的発展」への時期に当たる支援であり、市場経済化の支援と民間セクターの育成に焦点を当てること、IT支援とメコン地域開発によるASEAN域内諸国との格差是正に努めること、が挙げられる。重点分野・課題別援助方針としては、①「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」(IT支援を含む)、②「農業・農村開発と農業生産性向上」、③「自然資源(森林資源、漁業資源等)の保全及び適性管理の推進」、④「BHN(教育、保健医療分野等)の充実」、⑤「地雷問題への包括的支援」、⑥「格差解消の手段としてのメコン河流域開発」、⑦「5つの改革支援とグッドガバナンス」、⑧「その他としての薬物対策」の8点が掲げられている。特に、「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」では、インフラ整備とともに、貿易振興、民間セクターの育成を図るための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環境整備等のインフラ整備と人材育成に取り組むことが提案されている。

素案に対して外務本省内からの主なコメントには、①JICA国別援助研究会のアウトプットを出来るだけ反映させることが望ましい、②タイミング的に、新しい5ヵ年計画が公表されることから、国別援助計画が陳腐化されないよう、5ヵ年計画のコンセプトを反映させた方が良く、③PRSPを長期計画の重点においた方が、方向性・位置付けも明確ではないか、というものがあつた。本省にて素案を修正し作成した第一案を2001年1月にJICA、JBICにコメントを求めている。本省における策定過程では、タスクフォースなどの設置や有識者等の関与は特になかった。素案と第一案の大きな違いは、第一案は「復興支援」に主眼が置かれていることと、重要分野課題の分類が異なることである。重要分野・課題の分類は、第一案の時点で、現行のものと同じ分類となっている。第一案に対して、JBIC本部(カンボジア担当部署)からは、開発課題や、わが国の援助の重要分野でグッドガバナンス分野(諸改革)の内容を明瞭に記述すること、第一案から貧困削減がカンボジアの最大課題であることは読み取れるが、IPRSPがほぼ策定されていることを鑑み、今後5年間の援助の方向性においてPRSPを念頭におくことなどを言及すること、などが提案されており、最終案に反映されている。

JICA からは、本部（カンボジア担当部署）、国別援助研究会、カンボジア事務所・CDC 派遣専門家からコメントが提出された。主なコメントは、以下のとおりである。

- ・ 「復興」のみならず、「持続可能な開発に向けた基礎固め」の視点が必要
- ・ 重点分野・課題の基本的な枠組み：重点分野として「継続的な経済成長と安定した社会の実現」「社会的弱者支援（貧困削減と解釈される）」他が挙げられているが、その具体的な内容項目は、それぞれが経済成長と貧困削減の双方に貢献することが期待されるものであり、内容項目自体を重点分野・課題として整理し直した方が良い。「持続的な経済成長と安定した社会の実現」と「貧困削減」は開発目標であり、援助の重点分野としては大きすぎる。また、「持続的経済成長と安定した社会の実現」と「ASEAN 諸国との地域格差是正」は同じことを異なる方向から言っているに過ぎない。また、現在の重点分野・課題の 4 項目は、分野というよりも、開発を考える上での視点ではないか。
- ・ 「社会的弱者」という言葉は、極貧層、障害者、除隊兵士などを連想されるが、国別援助計画における内容はむしろ「貧困削減」の諸策であり、用語が相応しくない。
- ・ 日本のスタンスとして、「カンボジアのオーナーシップ」「経済成長の重視」を明確にすべきである。
- ・ 日本政府の複雑な援助システムの詳細をカンボジア側が熟知することは困難であり、様々な計画等を区別出来ないことを考えると、JICA 国別援助研究会の重要課題と国別援助計画の内容を近いものとし、カンボジア側が様々な機会に表現を引用でき、共感を得ることが肝要。実際、1999 年 2 月に開催された CG 会合において、7 つの課題に積極的に取り組むことがカンボジア政府・ドナーの間で確認され、それを受けて、プログラムアプローチにかかる説明を現地大使館および JICA 事務所からカンボジア政府に行った際には、「我が国にとっては、右 7 分野に基づき、グッドガバナンス、経済振興のための環境整備、経済・社会インフラの整備、保健医療の充実、農業・農村開発、地雷除去・被災者支援、森林等の自然資源管理、の 8 つの分野を重点分野に定める」ことを説明している。

第一次案に対し、大使館からは 2001 年 3 月に、JICA 現地事務所と刷り合わせの上でコメントが出された。経済インフラの整備の項に、「他の ASEAN 諸国との格差是正のためにも、経済成長を加速化させるため、貿易振興、民間セクターの育成を図るための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環境整備等の制度インフラ整備と人材育成に取り組む」ことを記載すべきであること、「ASEAN 諸国との格差是正のための支援」は、重点分野・課題ではなく、政策目標であり、今後 5 年間の方向性の項に記載すべきであること、などがコメントされている。

以上、省内・日本の援助関係者間での協議プロセスを総括すると、素案から第一案に至る

過程で、省内からのカンボジアの新しい開発計画の動向を取り入れることなどが提案され第一案に反映されている。また、第一案において、5つの改革支援とグッドガバナンスを第一番目の課題に持ってきたことは意義が高いと思われる。JICA 国別援助研究会のアウトプットを援助計画に出来るだけ反映させることが望ましいことや、PRSP を長期計画の重点においた方が方向性・位置づけが明確になるのでは、という意見も省内にあったが、特に後者は議論が分かれることもあるため、第一案には反映されていない。第一案に対する JICA の現地事務所を含むコメントと大使館のコメントは、ほぼ同じ内容であり、現地では両者は密な刷り合わせを行ったものと思われる。現在の国別援助計画の重点分野・課題として掲げられている「貿易振興、民間セクターの育成」をわが国の重要分野・課題別方針の中に明記すべきであるという指摘は今後5年間の援助の方向性の中で触れられてはいるものの、現場では国別援助策定時点で提案されていた。また、「継続的な経済成長と安定した社会の実現」や「ASEAN 諸国との地域格差是正」などはより上位の目標として掲げるべきであるという指摘もあったが、現行の国別援助計画は課題別の設定を行って整理を試みていると言える。

5.1.2 カンボジア側との政策協議

本節では、カンボジア側との政策協議の経緯を外務省資料を基に述べる。2000年7月に在カンボジア大使館が国別援助計画の素案を策定した際には、策定期限が2週間と短かったためカンボジア政府と意見交換が出来なかった。後日、要望調査等の機会を利用し、適宜聴取する予定となっていた。

その後、2000年11月に当時の外務省国別計画策定室長がカンボジアを訪問、カンボジア政府関係機関と面談を行った（訪問先は経済財務省、計画省、カンボジア開発評議会（CDC））。面談の目的は、国別援助計画策定にあたり、策定中の貧困削減戦略ペーパーを含むカンボジアの全体的な国家開発計画を把握することで、国別援助計画との整合性を図ることであった。カンボジア側からは、計画省より、開発ニーズとして、グッドガバナンスと貧困削減が最重要であるという発言があった他、CDCからは、援助協調の動向につき、今後はセクター・ワイド・アプローチを試みつつも、従来の各ドナーのスキームを変えない形での援助協調も引き続き有効（政策協議やセクター内でのプロジェクト調整）、という発言があった。

2001年3月に外務本省による第一案を大使館経由でカンボジア政府にコメントを依頼するも、第二回全国大会（Second National Congress）開催中であったため、キーパーソンが全て不在で第一次案を手交するのみであった。

国別援助計画策定後の2003年3月に、日本側カンボジア大使を団長とした政府代表団が、

経済財務大臣を代表とするカンボジア政府代表団と経済協力協議を行った際には、日本側より、国別援助計画に則った我が国の援助方針を説明し、当該援助計画の下、案件選択・採択を行っていくことを説明した。それに対し、カンボジア側は、国別援助計画、特に優先分野につき支持を表明した。

以上のように、援助計画の策定においては、政治プロセスが絡み、また、カンボジアにとっては最初の援助計画であったため調整に時間を要したなど、コントロール不可能な側面もあり、結果として策定期間は長くなったが、可能な限り多くのステークホルダーと調整を行っていたことが確認された。また、国別援助計画策定以降、WTO への加盟、総選挙、四辺形戦略の発表、援助協調の進展など、カンボジアを取り巻く環境の変化は早い。国別援助計画の見直しは行われていない。支援の実態としては第 4 章で見たとおり、民間セクター開発支援が行われており、国別援助計画よりも実態は進んだ形となっている。

5.1.3 他ステークホルダーとの協議

5.1.3.1 NGO との協議

他ステークホルダーについては、NGO とは現地で三回（日系 NGO と二回、現地のアンブレラ NGO (CCC) と一回）、日本国内で二回、懇談会・意見交換会を執り行った。以下に、外務省資料を基に、経緯を記す。

現地 NGO からは、カンボジア政府キャパシティ開発や、農業・農村開発分野での援助、日本の戦後復興の経験の適用などの要望があった。

現地日系 NGO は、IT 支援、メコン開発が国内貧困解消に具体的にどのように繋がるのか明示されていないという意見等が出されたが、最終的には、ODA と NGO とでは、援助に対する哲学が異なるため、NGO 側の希望で簡単な意見交換という形であった。本省においては、在日本のカンボジアを支援する NGO 代表との懇談会・意見交換会を行った。NGO より、グッドガバナンスを最重点課題とすべきであること、土地紛争の解決の重視、大規模灌漑による農業ではなく環境配慮型農業を重視することなどが提示された。

必ずしも NGO の意見が全て国別援助計画に反映されている訳ではないが、NGO と異なる外務省の課題の捉え方を NGO に説明しており、透明な策定過程であったと思われ、また、多様なステークホルダーの意見によりの確なニーズの把握に努めたことは評価できる。

5.1.3.2 他ドナーとの協議

前述のとおり、2000年11月の国別計画策定室長がカンボジア出張時に、世界銀行（以下「世銀」）、ADB、UNDPと意見交換を行っている。UNDPからは、農村開発を重視し、農村部での教育、生産作物の多様化、NGOの重視、計画省の能力開発などの必要性が指摘された。世銀からは援助協調の動向について、セクター・ワイド・アプローチは援助規模の小さいドナーの援助効率を高める一手段としてCASの中で取り入れたものの世銀自身はコモン・バスケットへの資金拠出は難しいこと、日本の「セクター・ワイド・アプローチは適切と判断されるものには積極的に参加を図るも、援助モダリティについては、プロジェクト援助の有効性が引き続き有効であること」という意見を尊重すること、について発言があった。

また、2004年より東京にて、世銀、ADBと日本（外務省・財務省・経済産業省・JBIC・JICA）の三者協議（非公式の意見交換）が開かれており、カンボジアの開発課題、改革の進捗につき共有を図っている。

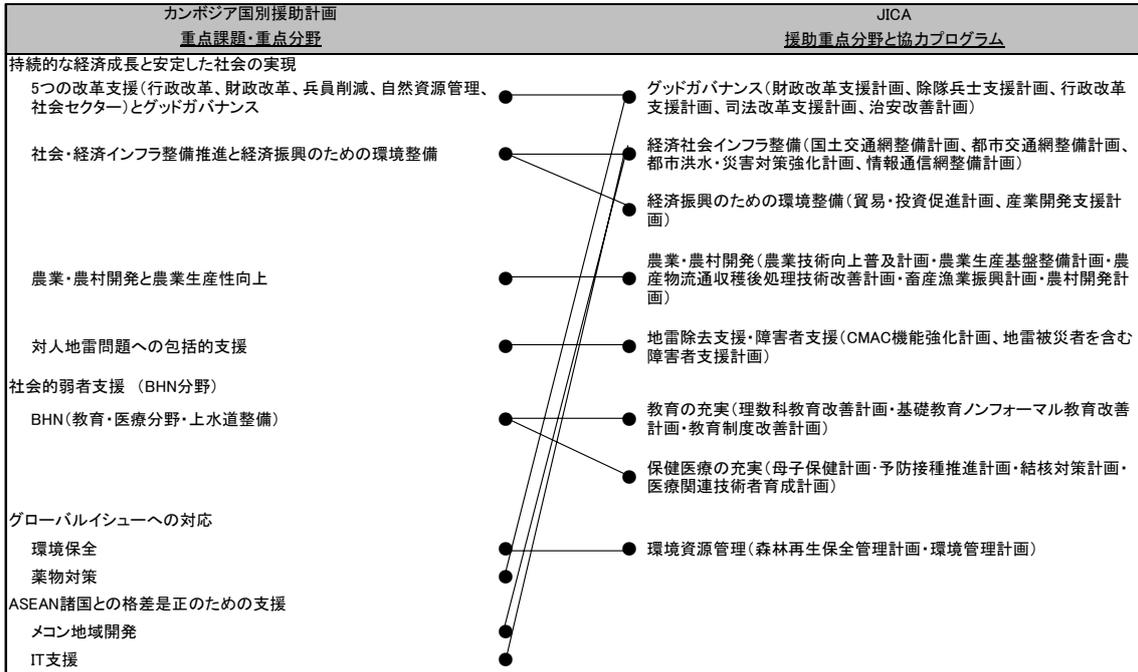
5.2 援助計画実施プロセスの適切性

5.2.1 実施機関の援助方針・援助計画への反映プロセス

5.2.1.1 JICAの国別事業実施計画への反映

JICAは、1999年以降、毎年、カンボジアの国別事業実施計画を作成している。但、大規模な改訂は3年毎の実施であり、その間の変更は限定的なものとなっている。カンボジアの事業実施計画は、1999年に第一版を策定し、2001年に第二版を実施した。国別援助計画策定時は、JICAの国別事業実施計画第二版が既に存在しており、当時のJICA国別事業実施計画においては、重点分野を8つに分類していた。策定期間は前後するが、国別援助計画策定時には、国別援助計画とJICAの国別事業実施計画の整合性を、外務省・JICA間で確認している。両者の整合性は図5.2のとおり。なお、外務省による国別援助計画策定後は、図3.1に示した通り、国別援助計画がODA大綱、ODA中期政策に続く、対カンボジア援助の我が国上位政策となるものであることから、JICAの国別事業実施計画は、国別援助計画を踏まえつつ具体的な実施計画を示すものとの位置づけとなる。

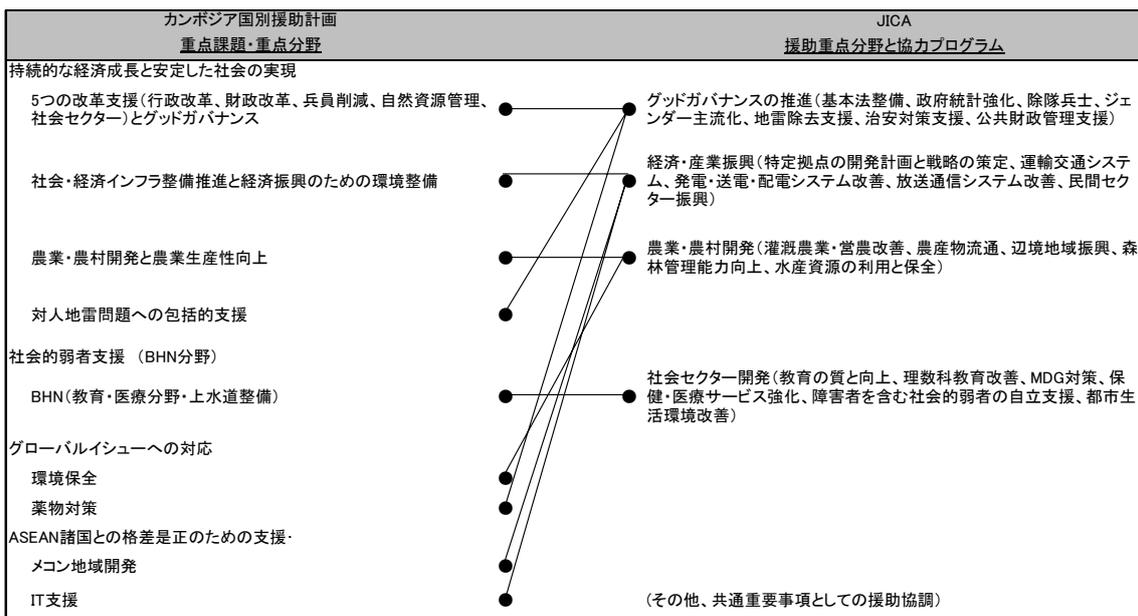
図 5.2 国別援助計画と JICA 事業実施計画との整合性（国別援助計画策定当時）



出所：JICA資料より調査団作成

現時点での国別事業実施計画は、カンボジアの最新開発戦略である 2004 年 7 月の四辺形戦略および CG 会合のモニタリング指標を考慮し改訂され、重点分野が 8 分野から 5 分野に整理されている。図 5.3 に、現時点での国別援助計画と JICA の国別事業実施計画との相関を示す。

図 5.3 2004 年時点での JICA 援助重点分野と協力プログラム



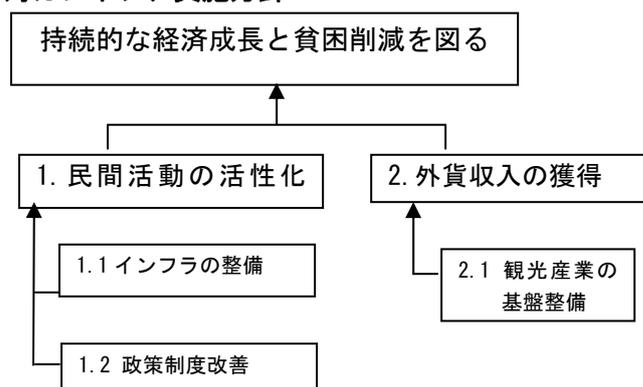
出所：JICAホームページより調査団作成

今回の JICA 国別事業実施計画の大規模な改訂は 2005 年版（第 3 版）の予定である。調査時点では改訂作業中であったが、2004 年時点の改訂に引き続き、重点分野を 5 つの重点分野として整理し、プログラムも現在の 31 から 25 に整理する予定である。JICA の国別事業実施計画の改訂に関しては、現地ベースで大使館にコメント依頼などを行っている。

5.2.1.2 JBIC の実施方針への反映

JBIC は、海外経済協力業務実施方針において、カンボジアへの援助方針を策定している。本評価対象期間中には、2002 年度～2004 年度の海外経済協力業務実施方針が 2002 年 4 月に外務大臣による承認を経て公表されている。また、現在は、2005 年度から 3 年間を対象とする海外経済協力業務実施方針を策定している。JBIC の実施方針の策定プロセスは確認できていないが、現行の海外経済協力業務実施方針において、基本的方向として「わが国政府の ODA 大綱・ODA 中期政策・国別援助計画等及び国内外の状況を踏まえ、わが国経済・社会との関連への配慮及びわが国の重要な政策との連携を図ることにより、政策全般との整合性を確保しつつ、（中略）円借款を戦略的に実施します」とあることから、国別援助計画との整合性を図りつつ策定されたものと考えられる。また、JBIC の海外経済協力業務実施方針最終評価報告書（2002 年度～2004 年度）によれば、開発政策に関わる協議、マクロ経済調査、セクター調査、などの各種協議・調査を利用し、カンボジアの開発ニーズを把握し、方針を決定したものと思われる¹。JBIC のカンボジア実施方針は図 5.4 のとおり。

図 5.4 JBIC 対カンボジア実施方針



出所:JBIC 海外経済協力業務実施方針(2002～2004 年度)より調査団作成

カンボジアに対する有償資金協力は、内戦、政治的混乱により暫く中断されていたが、99

¹ JBIC 海外経済協力業務実施方針最終評価報告書（2002 年度-2004 年度）

年に再開された。円借款の支援の方針としては、貧困問題改善を念頭に持続的な経済成長を目標とし、そのために、民間活動の活性化に資する援助、外貨収入の獲得など、収益性が比較的高い分野を重点に置いている。

なお、これまでカンボジアへは毎年円借款が供与されていた訳ではなかったため、JBICの円借款年次供与国に対する国別業務実施方針はカンボジアに関しては策定されていなかった。しかし、近年の有償資金協力の再開・増加の見込みに伴い、2004年11月には国別実施方針が策定されている。同国別業務実施方針では、貧困削減・経済成長に資する目的で、①プノンペン・シハヌークヴィル成長回廊化への支援、②経済協力と貿易・投資を融合した支援、③政策・制度改革を促進する支援の実施、④債務負担能力を考慮した支援の実施、⑤開発パートナーシップに基づく支援、⑥貧困削減/社会開発の促進、の6つの基本方針の下に、重点支援分野としては、①運輸セクター、②電力セクター、③通信セクター、④観光セクターを掲げている。

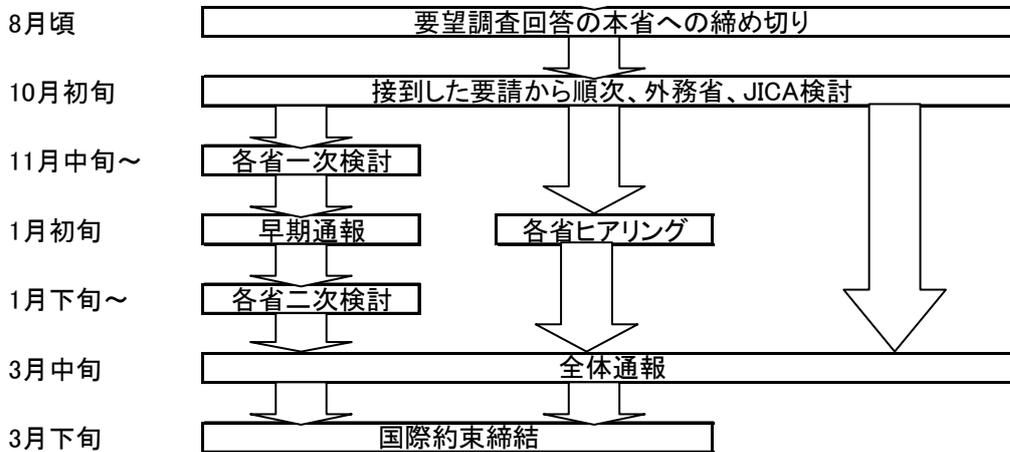
5.2.2 案件形成の実施プロセス

本節では、援助スキーム別に、案件形成プロセスにおいて、カンボジア国別援助計画が反映されていたか、カンボジアの開発ニーズと整合性があったか、について検証を行う。

5.2.2.1 無償資金協力・技術協力

無償資金協力および技術協力に関しては、外務省が統一要望調査を実施、要望調査を基にスクリーニングを行った後、要請書がカンボジア側から提出される。統一要望調査の実施前には、現地ベースでの政策協議を実施する。統一要望調査時には、「新規案件要望調査に係る国別留意事項」がカンボジア側に提示され、「カンボジア国別援助計画」およびJICAの「国別事業実施計画」が説明される。国別留意事項は、外務省の国別援助計画に基づき、JICAの国別事業実施計画も参照しつつ、開発課題を設定するので、開発課題がこれらに類するものとなる。また、国別援助計画が5年間程度の期間を対象としていることから、上記の理由と同様に、開発課題が大きく変わることは少なく、基本的に国別援助計画に沿ったものとなる。他方、毎年の政策課題については、分野横断的に取り上げる必要もあり、別項の「留意点」において案件検討の際に、留意すべき政策課題を取り上げている。カンボジアの場合は、2003年12月の日ASEAN特別首脳会議で打ち出した「メコン地域開発」や「CLV開発の三角地帯」等に言及し、その年毎の政策課題を明示している。以下に、技術協力・無償資金協力要望調査の全体スケジュールを示す。

図 5.5 技術協力・無償資金協力要望調査（全体スケジュール）



出所：外務省資料

統一要望調査のカンボジア側の窓口は援助調整機関であるカンボジア開発評議会（CDC）であり、カンボジア各省庁は、CDC に案件を提出し、CDC が第一次スクリーニングを行う。CDC からは年間で 300 件程度要望が提出され、CDC で 150 件程度に絞り大使館に提出を行う。CDC がスクリーニングを行う主な基準は、日本の国別援助計画・国別事業実施計画との整合性である。各省は、CDC に案件を要請する際には、各省に派遣されている専門家に相談の上 CDC に提出している。専門家のアドバイスの下、各省は国別援助計画および JICA 国別事業実施計画に沿った案件を CDC に提出している。

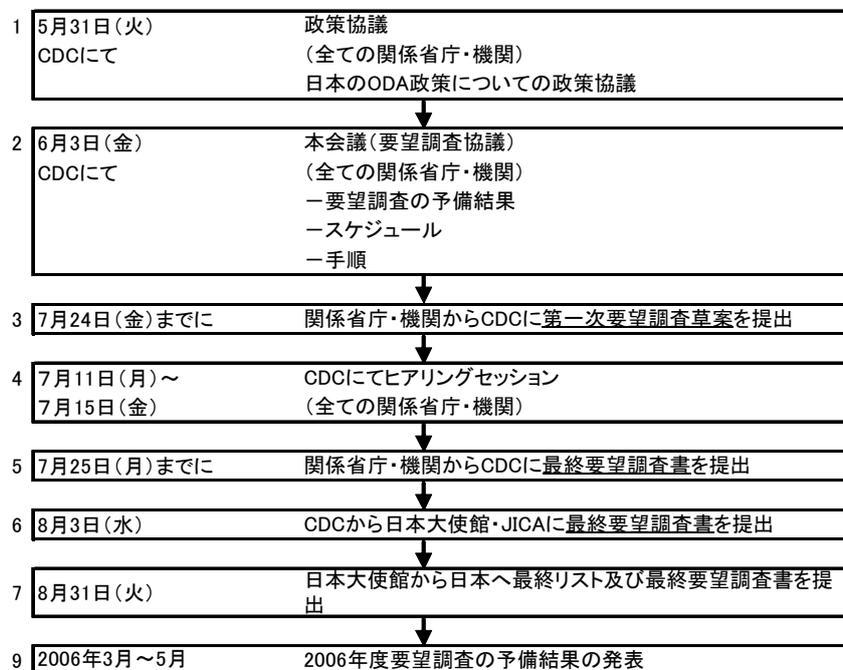
CDC から提出された要望調査を基に大使館/JICA が各省に対してヒアリングを行い、第二次スクリーニングをした後、現地 ODA タスクフォースにて、A から D のレーティングを行い、コンセンサスを得た上で、外務本省に提出する。スクリーニング・レーティングの際には、プログラムの視点で見ることが出来るか否かが重要な基準となる。

その後、外務本省でのスクリーニング後各省会議で採択案件が決定される。採択の基準は、各省のリソースの有無や、メリハリのつけた構成（インフラと BHN に資する案件のバランス）など、である。CDC でのスクリーニング、現地 ODA タスクフォースによるスクリーニングが正確なため、本省に提出される案件は全て国別援助計画・JICA 国別事業実施方針に合致している。また、現地 ODA タスクフォースで C 以下と評価した案件は検討対象外としており、現地 ODA タスクフォースへある程度権限委譲が行われることが伺える。参考までに 2006 年度案件のための要望調査のスケジュールを図 5.6 に提示した。

通常、無償の場合は要請が上がってから交換公文締結まで、約1年程度を要する。完成まで資材・機材など早いもので1-2年、道路・橋などインフラ建設などで4-5年を要している。カンボジアにおいて、特に遅れたというプロジェクトは、2005年度案件（E/N 締結）の「国道1号線改修計画」である。1999年（H.11）8月にカンボジア政府から要請があった案件であるが、その後、JICAで「環境ガイドライン」などができ、ガイドラインに従い住民移転問題など合意形成を保証しながら実施、また国道1号線は洪水で損傷した道路のため、洪水対策を講ずるなど工夫が必要である点などで実施が遅れた例がある。

技術協力の場合も、図5.6の要望調査スケジュールに書かれてあるとおり、第1段階の政策協議から最終的な決定までに約1年を要している。現地調査時の関係省庁への聴き取りによれば、案件によっては採用または不採用かの最終通知までの時期が予測できない場合もあることが指摘された。日本への案件申請を第一に考えていると回答した省庁が多く、日本の支援に対する期待の高さが伺えるが、日本からの通知によっては他ドナーへの申請を考えていることを考慮すると、特に不採用案件に対しては、迅速に通知することが期待されている。

図 5.6 2006 年度案件 要望調査スケジュール



出所:カンボジア農水省より入手

また、草の根・人間の安全無償資金協力のプロセスの長さも現地調査の際 NGO から指摘された点である。2002 年までは 500 万円以下の申請は大使館で決定していたのに対し、2003 年度からそれまでの「草の根無償資金協力」が「草の根・人間の安全保障無償資金協力」になってから、すべての案件が本省での決定に変更になっており(1,000 万円以上は財務省と協議が必要)、以前に比べ現地ですばやい対応が難しくなっている。このような小額案件に対しては、現地での人員拡充や外部委託を含めた現地機能強化をした上で、将来的には権限委譲も検討することが考えられるだろう。

5.2.2.2 有償資金協力

有償資金協力の案件形成は以下のような過程である。

- ① プロジェクト準備
- ② カンボジア政府からの要請（必要に応じ政府調査団／実施機関調査団）
- ③ JBIC による事業事前評価
- ④ 外務省供与案作成・三省協議
- ⑤ カンボジア政府への供与事前通報
- ⑥ 交換公文署名
- ⑦ 借款契約の締結
- ⑧ 案件実施

有償資金協力のカンボジア側窓口は、経済財務省（MEF）であり、プロジェクト準備段階では、MEF やインフラ所轄官庁（公共事業・運輸省、エネルギー・鉱工業省、郵電省など）と、様々な協議の場で、カンボジア側の開発ニーズの把握、案件発掘を行っている。また、インフラ整備という大型案件の性格上、ADB や世銀など他ドナーとの協議も頻繁に設けており、カンボジア側の開発ニーズに合致した適切な案件発掘・形成過程を経ている。

5.2.3 スキーム間の連携

カンボジアの場合、無償資金協力、有償資金協力、技術協力の各支援スキーム間の連携が多く見られる。これは、カンボジア側のキャパシティに限界があるため、有償資金協力、無償資金協力で建設された施設・設備の持続性・自立発展性のためには有効な手段となっている。また、特に技術協力と無償資金協力では案件発掘・形成時に、プログラム化の視点から統一要望調査を実施しており、計画の時点から、プログラム化や両スキームの連携を視野に入れている。評価期間内の対象事業のうち、スキーム間の連携が見られたのは以下の事業である。

表 5.1 スキーム間の連携

連携事業名	連携の内容
【無償資金協力】 シアムリアップ上水道整備計画 【技術協力】 水道事業人材育成プロジェクト	無償資金協力にて建設されたシアムリアップ上水道整備計画に対し、完成から引渡しまでの3ヶ月間、維持管理指導を行うことにより、自立発展性を目指す。
【無償資金協力】 日本・カンボジア人材協力センター建設計画 【技術協力】 カンボジア日本人材開発センタープロジェクト	無償資金協力で建設された「カンボジア日本人材開発センター」の効率的・効果的なセンター経営支援のための協力。
【有償資金協力】 シハヌークヴィル港緊急拡張計画 【技術協力】 個別専門家派遣(公社運営管理指導)	有償資金協力により増加したシハヌークヴィル港の貨物取扱量の効果を持続させるための、公社の効率的な運営管理指導。
【無償資金協力】 国立医療技術学校改修計画 【技術協力】 医療技術者育成プロジェクト	技術協力の支援の下、X線技師の育成コースを含めた医療技術者の育成の技術協力に加え、その体制を整備するため国立医療技術学校の老朽化した校舎を新築・改築するとともに、各コースの運営に必要な機材を整備する。

現地調査では、上記案件の関係省庁側から、このような資金協力と技術協力の連携は案件の管理・運営能力の向上および持続性にとって有用であると評価が非常に高いことが確認された。しかしながら、「シアムリアップ上水道事業」や「シハヌークヴィル港拡張計画」などは、援助効果および持続性の観点から必要に応じて資金協力と技術協力を連携した案件である。上述のように、無償資金協力と技術協力の場合、統一要望調査の際に当初よりスキーム間の連携が計画されやすいが、今後有償案件も増加する傾向であるため、3つのスキーム間のより緊密な連携の方法を検討していく必要があるだろう。

また、主要省庁には専門家が送られており、特に、森林、農業、鉱工業、水資源、CDC、漁業、電力、通信、法整備、保健、各分野には政策アドバイザーとしての専門家が送られている。このようなアドバイザー型専門家の活用は、各セクターのプログラム化やスキーム間の連携を促進するのに有用であろう。

5.2.4 他ドナーとの連携・協調

5.2.4.1 援助協調プロセスへの日本の参加

前述したとおり、現在カンボジアでの援助協調のメカニズムは18の分野別のTWGを通じて行うことが定着している。TWGの役割は、単にドナーどうしの協調だけではなく、ドナーおよび政府間の協調促進の仕組みとなっており、各セクターのTWGにおいてセクターに関する情報および他ドナーの情報が収集されている。日本としては18すべてのTWGに出席しているが、そのほとんどはJICA関係者による出席である。大使館は人員的な問題があるため、カバーできるTWGも限られている。JBICはタイ事務所から必要

に応じインフラ・地域統合 TWG 会合に参加している²。日本は、インフラ・地域統合 TWG とジェンダーTWG の 2 つの TWG でリード・ドナーとなっている³。TWG ではセクター・テーマごとの調整、情報共有、課題、資金動員などに関し協議するとともに、次年度に向けて、ベンチマークまたは共同モニタリング指標(JMI)を伴った行動計画を策定することとなっており、日本の活発な参加は各ドナー、政府から評価されている。例えば、CDC の役割や他の省庁との関係を示した CDC/CRDB 作成のガイドライン「National Operational Guideline for Development Cooperation Grant Assistance」策定プロセスでは、日本と豪州のみが積極的に参加した (AusAID)。また、NSDP の第 1 ドラフトをドナー、NGO および関係者とセクター毎に協議する際に、インフラセクターについては日本が議長となりリードした (UNDP)。援助協調分野での日本としての貢献が以前は見えなかったが、最近 5・6 年は大変積極的な姿勢になっている (現地 NGO) との評価もある。また、毎月非公式のドナーランチ会合が開催されており、情報交換およびその時点でのイシューについて協議を行っているが⁴、日本は頻繁にドナーランチのホストをしており、ドナーのまとめ役となっている (世銀)。さらに、前回の第 7 回 CG 会合では、日本大使がドナーを代表して「反汚職」に関する発表を行うなど、他ドナーとの協調に関して日本が積極的に働きかけを行っており、その姿勢が政府、ドナー、NGO から評価されていることが確認できた。

5.2.4.2 セクター・ワイド・アプローチに対するスタンス

NSDP にも明記してあるように、カンボジアではドナーに対して「セクター・ワイド・アプローチなどのプログラム・アプローチの段階を通じて一般財政支援への移行」を推奨しているなど、ますますセクター・ワイド・アプローチ化が進んでいる。現地調査の結果、フランス、世銀、AusAID が新たに農業 (灌漑) での SWAp を検討中であることがわかった。ADB は道路維持管理の分野でのセクター・ワイド・アプローチを思案中など新しい動きも進んでいる。日本はカンボジアにおいてはセクター・ワイド・アプローチには消極的であり、従来どおりのプロジェクトベースの支援を実施している。公共財政管理 (PFM) のマルチドナー・トラストファンドなどにも参加していない。しかし、セクター・ワイド・アプローチを実施している教育、保健セクターの議論には積極的に参加しており、セクター目標と支援の方向性は同じにしている。表 5.2 は主要ドナーにセクター・ワイド・アプローチや財政支援に対するスタンスおよび日本のスタンスに関する聞き取り調査を実施した結果をまとめたものである。

² 2006 年 2 月より JBIC 職員が JICA 職員として JICA 事務所に出向している。

³ 18 の TWG に編成する以前、日本は UNDP とともにそれまでであった 7 つのワーキンググループの 1 つである「パートナーシップ」ワーキンググループのリード・ドナーであった。

⁴ 例えば現在カンボジアで問題となっている「人権問題」について次回 CG 会合でドナーとしてどのように政府に意見を伝えるかなど、前もって協議する場となっている。

表 5.2 セクター・ワイド・アプローチおよび財政支援に対するスタンス

ドナー名	コメント
ADB	ADB も規則上マルチドナー信託基金などのプールファンドには参加できない。SWAps に入っていないなくても目指す方向が同じであればいいのではないかと。
豪州/AusAID	財政支援への急速な移行にはカンボジア政府のシステムの脆弱性、キャパシティの低さから反対。一般財政支援に対しては時宜尚早とのスタンス。SWAps でも同様の理由から慎重な態度をとっている。豪州は PFM のマルチドナー信託基金に早く参加したが、これは財政支援とは思っておらずパラレルファンドという認識。また、PFM の信託基金では世銀のクリアランスが条件となっているため。
フランス	支援分野である保健のSWiMに入っていないのは、カンボジア政府の運営能力を疑問視していることと、フランスの保健分野支援は医師、看護師などの医療従事者の高等教育レベルであるため、基礎保健の分野を支援の中心としている現在の SWiM とは方向性があわないため。しかし、灌漑の分野での SWAp を WB や AusAID と政府に働きかけている。
UNDP	SWAps、財政支援を奨励。日本は直接プロジェクトに資金を出すやり方なので UNDP との連携が限られている。
世銀	SWApsについては、参加しなくてもセクター目標に支援内容が沿っていれば構わない。資金をプールファンドに入れられないという制約があるドナーがあっても仕方がない。
DFID	日本は保健のセクターで支援しているサブ分野（結核、母子保健）では活発に議論に参加しているが、保健を包括する「セクター戦略」に関してはあまり目立たない。日本は援助の手段（Instrument）が限られている。
USAID	現在カンボジア政府に直接支援していないので財政支援、プールファンドへの支援はない。現状では議会が許さないだろう。保健セクターの SWiM にも参加していないが、日本同様、HIV/AIDS などサブセクターの議論には積極的に参加している。

出所：現地調査における聴き取りより調査団作成

主要ドナーの中で、セクター・ワイド・アプローチ化または財政支援を強く推進しているのは、UNDP および DFID である。一方、他のドナーもセクター・ワイド・アプローチを推奨するものの、カンボジア政府のシステムの脆弱性やキャパシティの問題から財政支援に関してはまだ慎重な態度をとっているドナーが多い。またカンボジアのセクター・ワイド・アプローチは、必ずしも財政支援やプールファンドが伴うわけでもなく、またセクター・ワイド・アプローチに参加しなくても支援目標がセクター目標と同じであれば問題ないという緩やかな枠組みとなっている。

第4章で述べたとおり援助協調がもたらすインパクトは大きい。今回 NSDP が計画省の下、ドナーからの技術的な支援もあったがカンボジア政府主導で作成されたことは、援助協調による効果の一つである。これまでドナーがそれぞれ別々に各省庁を支援していたため、国家開発戦略ペーパーが二つ存在するという事態を招いていたが、各ドナーおよび政府側が協調し唯一の国家開発計画を策定したことは、一つの成果だといえる。さらに、NSDP 策定作業の中で、計画省が主導することによりカンボジア政府のオーナーシップが高まり、また政府側のキャパシティが向上したことも成果の一つであろう。このように、援助協調の重要性は明らかであり、現場では、現地 ODA タスクフォースを中心に対応している。大使館では書記官のほかに専門調査員が援助協調（保健セクター中心）を担当したり、また JICA では援助協調の企画調査員の派遣、CDC への専門家派遣を実施している。その他、事務所員他各セクターに関連する専門家を通じて対応している。しかし、援助協調に係る会合が多く（18 の TWG はそれぞれほぼ毎月開催されている）、援助協調に伴う手法、各国の援助協調に関するスタンスなどの情報も必要となっている。このような動きの早い援助協調の流れに十分対応し、そして日本として発信することが当地における最大ドナーとして更に求められている。

日本の援助協調に対する評価が高い一方、さらなる期待として、情報の公開（UNDP、NGO）、ガバナンス分野では人権分野での影響力の行使（UNDP、NGO）、ジェンダー分野での連携強化（UNDP）、援助実施スキームの柔軟性の確保（UNDP、WB）、すべての分野への支援ではなく優先順位をつけるべき（WB、ADB、AusAID、NGO）、インフラ整備の継続的な支援（WB、ADB、UNDP、NGO、AusAID、仏、DFID、USAID）、農村部でのインフラ整備（WB、NGO、USAID）、農村部における水・衛生施設整備（ADB、AusAID）などが提言された。また、日本との連携が可能である分野として、シハヌークヴィル経済特区開発における社会インパクト調査（UNDP）、司法分野および警察機構改革（AusAID）、鉄道整備（ADB）、医療従事者の高等教育および司法分野（裁判官養成学校）（仏）などがあげられた。

5.2.4.3 他ドナーとの連携

実際の案件ベースの連携事例は以下が挙げられる。

- (1) 有償資金協力「シハヌークヴィル経済特区開発計画」：世銀の PRSO における投資環境整備との連携
- (2) 無償資金協力「感染症対策」：WHO、UNICEF との連携での予防接種拡大計画の一部を成すものである。
- (3) 無償資金協力「プノンペン市小学校建設計画」は、厳密には教育セクターのセクター・ワイド・アプローチに属しているものではないが、各ドナーの第一目標である基礎教育への公平なアクセスと、目標を一にしている。

- (4) ADB との協調：今後の実施予定のプロジェクトとしては、ADB がフィージビリティスタディ (FS) を行ったベトナムからプノンペンへの送電線プロジェクトに関し、日本はプノンペンからシハヌークヴィルへの連結部分を ADB との協調融資で実施することが検討されている。また、カンボジア側が強く実施を希望している鉄道については、ADB が鉄道のマスタープラン調査を行っており、実施時には、ADB が北部への線、日本へは、プノンペンとシハヌークヴィルを結ぶ南部の線への支援をカンボジア側は期待している。
- (5) 保健分野に関しては、USAID と JICA が Memorandum of Understanding を結び、結核と HIV/AIDS でのデータ共有・リファレルシステムの構築で連携を行っている。

5.2.5 NGO との連携

カンボジアでは多くの NGO が、1980 年代初頭から難民支援などとして活躍しており、教育・医療・農村開発などの支援活動を展開している。評価対象期間では、第 2 章でもみたとおり、草の根無償資金協力を毎年約 40-50 件実施し、2002 年から 2004 年では、毎年 4-5 億円を草の根・人間の安全保障無償に拠出している。また、JICA においても草の根技術協力事業およびコミュニティエンパワメントプログラムを通じて NGO と連携して協力を行っている。評価期間中の主な JICA の連携案件は表 5.3 のとおりである。

カンボジアにおいては、日本大使館、JICA、JBIC、日系 NGO が「オールジャパン」としてカンボジアの発展に貢献するため、また、ODA・草の根の経験や課題について意見、情報交換を行うことを目的に、それぞれの頭文字をとった「ENJJ 定期協議会」を定例化させ、年間 2 回大使が主催し開催している。ENJJ 定期協議会では、政策提言などフォーマルな意見交換の場となっているが、この他に、自由な意見交換の場として、年 3 回および必要に応じ、更なる連携の促進のために「ENJJ 連携促進会議」も開催している。さらに、教育・保健・人権・農業/農村開発・平和構築の 5 分野についても各々分科会を設置し、実務者レベルの問題共有と意見交換を目的とした会を設置しており、不定期ながらも継続的議論が進展している。

ENJJ 各種会合に参加している日系 NGO からの聴き取りによれば⁵、10 年程前より大使との非公式な会合があったが、ENJJ のような定期的な情報交換ができる場が作られ、日本の援助政策とのチャンネルができたことに対して評価が高かった。また、NGO がカンボジアで活動する上で必要な MOU 締結に際し、大使館や JICA が協力していることに対する謝意が述べられた。

⁵ 12 団体 (14 名) の日系 NGO と面談。

JICA では、コミュニティエンパワメントプロジェクト（CEP）を通じ、現地/国際 NGO との年間 5-6 件のプロジェクトを実施し、現地/国際/日系 NGO との連携強化のため NGO デスクを 2004 年より設置しているが、現地 NGO は、事業以外の現地/国際 NGO との連携の更なる強化を望んでいる。大使館、JICA とともに現地/国際 NGO との情報交換や連携強化の必要性は認識しているが、現在 NGO デスクは（ローカルスタッフ 1 名、日本人 2 名（うち 1 名企画調査員））事業ベースの NGO の窓口の他、ENJJ 関連の会合の窓口、年 100 件近くある各種スタディ・ツアーの窓口にもなっており、多大な業務を抱えているのが現状である。

表 5.3 NGO との連携案件（JICA）

草の根技術協力事業（2006年1月現在）				
No.	支援タイプ	実施団体名	事業名	補足
1	パートナー型	SVA	住民参加型農村地域基礎教育改善事業	終了
2		SHARE	カンボジア農村における地域保健プロジェクト	終了
3		IVY	女性参加型手法による環境保全型複合農業計画	実施中
4		JCCP	カンボジアにおける武器回収・農村開発事業	実施中
5		SVA	図書館活動を通じた初等教育の質の改善事業	実施中
6		Care Japan	女子教育事業サマクスクールⅡ	実施中
7		SHARE	ヘルスボランティア育成によるヘルスセンターサービス向上プロジェクト	実施中
8		HG	小学校体育科指導要領および指導書作成事業	実施中
9	支援型	FIDR	初等教育支援事業	実施中
10		OISDE	カンボジア村落地域におけるプライマリ・ヘルスケア・プロジェクト	終了
11		SUMH	シェムリアップ州における地域精神保健プロジェクト	実施中
12	地域提案型	JVC	カンボジア技術学校（自動車整備・溶接）運営能力向上	終了
13		CT	カンボジア義肢装具士育成	実施中
14		CITYNET	アジア地域における環境教育	実施中
15		広島県	広島県－カンボジア元気な学校プロジェクト	実施中
Community Empowerment Program(CEP) List 2005年				
No.	実施団体名	事業名	補足	
1	HIB	シェムリアップ・リハビリテーションセンターの整備による障害者支援	終了	
2	KHANA	HIV/AIDS予防とケアのためのローカルNGOキャパシティ向上プロジェクト	終了	
3	TPO	カンボジアにおける心理社会的・精神保健ケア	終了	
4	CHC	結核ヘルスセンター・コミュニティDOTS・プロジェクト	実施中	
5	CEDAC	小規模農民生活向上プロジェクト	実施中	
6	AIDeTouS	児童買春予防・啓蒙プロジェクト	終了	

出所：JICA カンボジア事務所

5.3 プロセスの評価に関する結果・考察

5.3.1 国別援助計画策定プロセス

カンボジア国別援助計画の策定過程では、JICA・JBIC・他ドナー・NGO等様々なステークホルダーとの対話が持たれており、プロセスの透明性が確保されている。全体的には現在の国別援助計画は網羅的であり内容的に過不足があるものではないが、記録を見ると現場の方針が反映されていない部分もあり、民間セクター開発など現時点でカンボジアにとって重要な政策への支援を強調しても良かったであろう。策定期間については、予測不可能な側面もあるが、開発ニーズの変化が大きいカンボジアに対応するためにもできるだけ迅速な策定が望まれる。

国別援助計画が策定されて以降、WTOへの加盟、総選挙、四辺形戦略の発表、援助協定の進展など、カンボジアを取り巻く環境の変化は早い。国別援助計画の見直しは行われていないが、現在の民間セクター開発への支援などは国別援助計画で明確に記載されていないものの、援助の実態は環境の変化に対応している。現在、現地ODAタスクフォースが設立され、より現場重視の方向にあるが、カンボジア側に、より日本の支援のインパクトを明示するためには、今後の国別援助計画策定や重点分野・セクター戦略の策定などに関して、現地ODAタスクフォースの活用を強化し「オールジャパン」としてニーズの変化への素早い対応・方針を打ち出す必要があるだろう。

5.3.2 案件形成・実施プロセス

案件形成・実施プロセスにおいては、要望調査説明会を始め、大使館・実施機関とカンボジア側との協議は密に取られており、カンボジア側の案件形成能力を図りつつ、適切なプロセスが取られている。また、各スキーム間の連携、ドナーとの連携、NGOとの連携も図られ、援助の効率的・効果的な実施に努めている。これらの連携は、スキームを越えたプログラム・アプローチへの推進、カンボジア政府側のニーズの変化への対応などで効果を上げている。

しかし、無償資金協力および技術協力の案件決定までのプロセスにおいて、多くの省庁から、必要なプロセスであることは理解されているが、案件決定までの期間の更なる短縮化と可能な限り明確な通知時期に対する期待が挙げられた。特にカンボジア政府側にとっては、支援先のオプションを探すためにも、不採用になった案件はより迅速に通知するような対応が必要であろう。また、草の根への支援のような小額案件に対しては、現地での人

員拡充や外部委託を含めた現地機能強化をした上で、将来的には権限委譲も検討することが考えられるだろう。

さらに、連携および援助協調などの取組みは現地 ODA タスクフォースを中心に現場レベルでの努力に負うところが非常に大きい。特に援助協調に関しては、18 の TWG 会合に対する優先度や大使館、JICA、JBIC 間の役割分担などの整理が必要であろう。また、援助協調の議論に対応するためには、人員のみならず能力強化が必要である。セクター・ワイド・アプローチがますます要請され、財政支援などの議論も活発化されることが予想されるため、こういった動きのある議論に対応できる人員の能力強化とともに、東京サイドからの情報提供、有識者への照会、他国との経験の共有などが有用となるだろう。