

第6章 評価の結論と次期国別援助計画に対する提言

6.1 評価の結論

カンボジア国別援助計画を対象として目的の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性についての評価を行った。評価結果は以下のとおりである。

6.1.1 目的の妥当性

「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、わが国のODA 上位政策、カンボジアの開発ニーズおよび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、また、他ドナーの援助政策を比較し、目的の妥当性を検証した。その結果、援助計画はわが国 ODA 上位政策に即しており、重点分野レベルにおいても総じて上位政策が反映され、目的が妥当であることが確認された。また、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も合致しており、援助計画の目的は概ね妥当であることが確認された。しかし、「民間セクター強化」のように、既に活動として実施されているが、わが国の援助計画にはカバーされていない部分もあり、またその理由が明記されていない。次期援助計画では、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。さらに、より効果的・効率的な援助を実施するためには、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記した、明確な援助計画を作成すべきである。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の作成も検討すべきであろう。

6.1.2 結果の有効性

結果の有効性に関して、国別援助計画に基づいたわが国の援助は様々な分野で実施されており、以下分野ごとに述べる。

グッドガバナンス分野では、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、歳入の増加という非常に重要な支援を行っているが、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が、歳入の向上は重要な課題であり、わが国の支援の意義は大きい。カンボジアの汚職の問題に関しては、ガバナンス全体の向上を支援していくことが肝要と思われる。

カンボジアの貧困の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、物

流の促進、港湾整備に貢献している。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貢献が見られる。ただし、わが国の支援の多くはインフラ整備に留まっている。現在、経済政策支援や民間セクターの輸出振興に裨益する貿易手続きの簡素化関連の支援として「税関リスクマネジメント」や、税関 X 線検査装置などの基礎設計調査を実施している「シハヌークヴィル港港湾保安強化施設機材供与計画」を行っているが、今後は、「シハヌークヴィル経済特区開発計画」を含め、このように投資促進・貿易促進・民間セクター開発に直結する援助の強化を図ることが必要であろう。その他、既に実施されている「日本カンボジア人材開発センター」を利用した民間セクターの人材育成や、カンボジア政府が成長戦略として掲げている成長促進のための農業開発など、産業振興・産業の多様化への支援を視野に入れる必要がある。

農業セクター全体の成長が横ばいであるが、農業・農村開発と農業生産性向上に関して、わが国の援助は、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えている。

教育に関して、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への支援も今後展開を検討したい。後期中等レベルの理数科教育においては、ガイドラインやカリキュラム教科書策定など全国的に拡がりのある支援を行っており、教員・教育の質の向上に貢献している。

保健に関して、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）の調達の約半分を占めており、状況の改善も顕著であるため、わが国の当該分野での貢献はかなり大きい。

上水整備に関して、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、シナムリアップの一般消費者向け浄水設備、首都プノンペン市の給水への貢献等、都市部に限れば貢献は大きい。今後は村落給水の拡大も検討が必要であろう。

6.1.3 プロセスの適切性

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は持たれており、プロセスの透明性は確保されている。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、記録を見ると大使館や JICA カンボジア事務所など現場の方針が反映されていない部分もあり、第 3 章で述べたとおり、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。

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は、現場重視により、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素早いニーズの変化への方針を打ち出す必要があるだろう。

他方、案件形成・実施プロセスにおいては、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。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。しかし、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ており、特に不採用案件に対してはより迅速に通知する必要があるだろう。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。

6.2 次期国別援助計画に対する提言

6.2.1 NSDP とのアラインメント

次期国別援助計画は新たな国家開発計画である NSDP（国家戦略開発計画）にアラインしたものを策定する必要がある。NSDP は、第 2 章および第 3 章で詳述したとおり、これまでの SEDPII と NPRS を統合したものであり、そして国際機関、援助国政府の支援を受けつつもカンボジア政府自らが作成した 2006 年から 2010 年までの国家開発計画である。NSDP では、最大の課題を「貧困削減」に据え、カンボジアの MDGs である CMDGs の達成を目標とし、現政府が発表した「四辺形戦略」をその戦略にしたものである。日本は、NSDP への策定過程にも参加しており、次期国別援助計画では、NSDP の目標、具体的には「CMDGs 達成への貢献」を上位目標とする体系図の策定の可能性も検討すべきであろう。

6.2.2 国別援助計画の明確化と迅速な援助計画の見直し

国別援助計画は目的と手段の論理関係の整理を明確にし、重点分野の優先付けや、目標達成のためのアプローチを明確にすることにより、より有効な援助が可能となる。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。また、開発目標や中間目標には曖昧さを可能な限り排除するため、指標を明記することも検討すべきであろう。同時に、カンボジアは復興から開発へ移行したばかりの国であり、開発の状況は急速に変化し、それに従って

開発ニーズも変化しうる。さらに、NSDPは「Living Document」として提示されており、状況の変化により変更される可能性がある。カンボジアの経済社会状況の変化に応じて、また、わが国現地 ODA タスクフォースによるレビューの結果を踏まえて、必要な場合にはタイムリーかつ迅速な計画の見直しや修正が望まれる。

6.2.3 支援分野の優先順位づけ

現在、日本はほぼすべての分野をカバーして支援を行っているが、第4章の「わが国援助の認知度」で述べたとおり、日本の援助の認知度では、道路、橋、学校建設などのインフラ関係の認知度や評価が高いのに対し、あまり認知度が低い分野もある。カンボジアの開発ニーズは多岐に亘っており、他のドナーと違いカンボジアでのプレゼンスが高い日本は、広く分野をカバーすることができ、カンボジア政府側からの幅広い分野への支援の期待が高い。しかし、結果的に各分野の貢献のインパクトが弱くなる場合もあり、今後よりメリハリのある援助を実施するためには、支援分野間、または支援分野においてもそのサブセクター（保健分野であれば感染症対策など）における優先順位づけの検討も念頭に入れる必要があるだろう。優先順位づけの基準は、例えば、経験や知識面での日本の比較優位、他ドナーとの連携により相乗効果を生み得る活動、現状ではMDGsの達成が難しいと予想されるサブセクター等の情報を基に分析を行い、優先分野を確定することが有効である。また、日本が比較優位を持ち、かつ、カンボジア政府から期待されている分野である経済成長や産業振興（非農業）への寄与も、その基準の一つとなろう。

6.2.4 ガバナンスの向上および行財政改革への日本の貢献分野

ガバナンスの向上については、カンボジア政府側も四辺形戦略の中心に置いており、そして新たな国家戦略開発計画（NSDP）でも中心的な位置を占めている。他主要ドナーもガバナンスの向上に力を入れており、日本も今後さらに焦点を当てていくべき分野である。第4章の結果と考察で述べたとおり、取り組み方としてはわが国のこれまでの支援セクターを通じてのガバナンス支援が有効であろう。従って、ガバナンス分野でも、日本としてはこれまでも支援を行ってきた司法改革、そして国税、関税、ジェンダー主流化の分野で貢献が出来ると思われる。特に今後財政支援も見据えた上、重要となってくる歳入面でのわが国の貢献が考えられるだろう。公共財政管理プログラムや他ドナーの支援は歳出管理に力点が置かれているが、援助依存度が継続しないためにもカンボジア政府側の財政負担能力が重要であり、今後歳入増加への強化がより必要となっている。日本は歳出管理に比較優位があるとはいえない反面、歳入増加に関しては、他ドナーは支援していない分野であり、日本は税制度や税の徴収能力に関して比較優位がある分野であると考えられる。今後の支援において、現在も行っている会計や税務調査などの歳入面での人材育成を更に強

化することが考えられる。

6.2.5 プノンペンーシハヌークヴィル間の援助の集中の効果

第4章で述べたとおり、プノンペンーシハヌークヴィル間は、観光地として成長するシアムリアップや、産業拠点としての開発が期待されるポイペト等の国境地域と並び、現在カンボジア経済成長の原動力となる成長回廊と見込まれており、わが国の支援は民間セクター開発に繋がる「集中」効果が期待できる。シハヌークヴィル港拡張、プノンペンーシハヌークヴィル間光ファイバー敷設、経済特区整備に続き、送電線、鉄道などの有償案件が続く予定であり、カンボジア政府にとっても重要課題である貿易促進・外国投資誘致などを通じた民間セクター開発への大きな貢献が見込まれ、今後の援助の在り方への参考となる。

また、プノンペンーシアヌークヴィル間で行われているこれらのプロジェクトはほとんどすべてメコン地域開発に繋がるものである。通信情報網、送電線、鉄道整備も ADB の拡大メコン地域経済協力プログラム（GMS プログラム）との連携案件である。わが国は、前述したとおり ASEAN 諸国内の格差是正を促すため、「メコン地域開発」およびカンボジア、ラオス、ベトナム隣接国境地域である「開発の三角地帯への協力」という2つの重要な地域協力に関するイニシアティブを打ち立てている。このようなわが国の地域協力のイニシアティブは、カンボジアが ASEAN およびメコン河流域諸国の一員として近隣諸国と関係を強化し、そして格差を是正することに貢献している。これらの地域的な視野に立ったイニシアティブは、カンボジアを支援する際の横断的視点または留意点として念頭に置かなければならない課題であろう。

6.2.6 「オールジャパン」としてのスキーム間の連携・協力による援助の効果・効率の向上

第5章、5.2.3「スキーム間の連携」でみたとおり、無償案件及び有償案件に技術協力との連携が見られ、これらのスキーム間の連携は政府側からの評価も高く、持続性、維持管理などの面で効果的な成果が発現されていた。特に、無償や有償で建設された施設を政府側にハンドオーバーする際、スムーズな移行および持続可能性を保つためにも、その運営・管理・維持に関する技術協力（専門家派遣）が有効である事例が多く見られた。このような援助の効果や効率を高めるためには、現地レベルでの臨機応変な対応および計画当初における検討など、現地での連携が欠かせなく、現地 ODA タスクフォースの更なる強化が必要である。カンボジアにおいてはこれまで JBIC はタイ事務所からの対応であったが、JBIC 職員が JICA 事務所へ職員として出向することとなり、有償案件が今後増加していく傾向の中、現地機能の強化が期待される。

現在、わが国のカンボジアにおける援助計画として、政策レベルでの「国別援助計画」を筆頭に、援助実施レベルでは、JICAの「援助実施計画」、JBICの「海外経済協力業務実施方針」と2つの実施計画・方針が存在する。スキーム間の連携を促進し、「オールジャパン」として更に一体感を強化するために、外務省・JICA・JBICがより連携した形での「国別援助計画」を策定することも検討されるべきではないだろうか。また、国別援助計画はカンボジアの開発ニーズに応えるためにも、現地 ODA タスクフォースが実質的に中心的な役割を担い策定するべきである。さらに、第5章、5.2.2「案件形成の実施プロセス」で指摘された案件策定プロセスの短縮化などに関しては、特に不採用案件に対するより迅速な通知など木目の細かい対応も必要であろう。

6.2.7 援助協調における現地 ODA タスクフォースの役割の整理

上記のように、援助計画の策定、実施、モニタリングに対し、ますます現地 ODA タスクフォースの役割が重視されている。また、第5章でみたとおり、援助協調の動きが多いカンボジアでは、18セクターすべての TWG へ対応するなど、現在の人員体制ではかなり負担がかかっている。特に大使館に対する要員強化が望まれるが、援助協調に対しては、要員の増加とともに、今後議論が活発化される一般財政支援や調和化など援助協調に関して議論ができる人材の能力強化が必要とされる。また、18の TWG の全てにどのように日本として対応するのか、現地 ODA タスクフォース内での日本としてのスタンスを整理する必要があるだろう。18の TWG の中には、政策レベルの討議をするもの、実施レベルの討議が中心なものなど様々であり、今後情報収集を目的とする TWG、積極的な参加が必要な TWG など、18の TWG 間の濃淡や大使館が対応するもの、JICA・JBICの実施機関で対応するものなどの整理が必要であろう。

6.2.8 東京サイドからの支援体制構築

援助協調などの議論は常に動いており、世界的な動きに関する情報や他国でのグッドプラクティスの共用、各種ノウハウの提供などが大いに有用である。上記現地機能の強化の検討とともに、まずは東京サイドから現地を支援するような体制を構築する必要があるだろう。具体的には、外務省に援助協調のモダリティ、調和化、一般財政支援の動きなど、重要 이슈に関するヘルプデスクの設置、有識者への照会システムなどのバックアップ体制が必要であろう。