

第3章 紛争分析

3 - 1 紛争分析の概要

紛争分析は、現状分析、紛争分析、復興支援ニーズ分析、他の側面からの優先度づけ、復興開発計画の作成 / 計画の妥当性評価の5段階から成っている。

現状分析の目的は、カンボディアにおける紛争の概要及び基礎的な事実を把握することにある。そのため、カンボディアにおける調査の前に、既存の文献等を利用してカンボディアの現代史、紛争の歴史、和平までの道のり、和平後の状況等につき調査した。

紛争分析では、カンボディアが1970年から1991年までに経験した内戦につき、内戦の構造的要因、引き金要因、内戦を永続化させた要因に分類したうえで、各紛争要因と紛争の関係、及びこれらの要因が紛争終結後も残っているかどうかについて分析することを目的としている。

復興支援ニーズ分析の特徴は、過去に起こった紛争の要因のみならず、その紛争によって生じた新たな復興開発ニーズについても分析を行うことである。これは過去の紛争要因の分析のみに主眼を置くカナダ側と異なる。復興支援ニーズにおいては、紛争要因であり紛争後も解決されていない事項(A)、紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)、紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項(C)の3つに分類して分析を行う。

他の側面からの優先度づけでは、途上国の国家開発計画、他ドナーの動向、本分析手法を用いる機関・組織の戦略・政策等を参照ないしは考慮して、様々な復興支援ニーズのうち優先分野を選定し、対応すべきニーズを特定する。

以上の諸分析を基に、復興開発計画を策定する。ここでは復興支援ニーズ分析、他の側面からの優先度付けの結果特定されたニーズに対応するプロジェクトを立案し、プロジェクトの目標を明記する。既に復興開発計画等が作成されている場合には、既存の復興開発計画の妥当性につき検討を行う。

今回のカンボディアの調査では、現地調査前に国内作業として、上記手順ののっとり机上分析を行ったうえで、今回視察の対象となるプロジェクト関係者で日本国内に在住する関係者よりインタビュー調査を行った。

現地調査では、調査期間に限りがあるなかで、カンボディア政府関係者、日本人専門家、NGO、他ドナー、プロジェクト関係者、そして現地住民等から聞き取りを行った。この聞き取りの結果を基に、日本並びにカナダ双方の調査団員が参加して、国レベルの紛争分析及び復興支援ニーズ分析の改訂をワークショップ形式で行った。その後、改訂結果を今回聞き取り調査を行った関係者に対して発表し、同関係者からのフィードバックを得て最終的な分析結果をまとめた。さらに、

その結果を基に、改めて JICA の国別事業計画をレビューした。

3 - 2 状況分析

国レベルの紛争分析を行ううえで必要となる、カンボディア独立後、1991 年の和平協定締結を経て復興開発プロセスまでの状況を分析する。本調査では、1991 年の和平協定締結までのカンボディアの現代史を、カンボディアの独立とシアヌーク殿下の台頭(1953 - 1970 年)、カンブチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970 - 1975 年)、ポル・ポト政権と虐殺(1975 - 1979 年)、ヴェトナムによる侵攻(1979 - 1991 年)の4区分に分け、カンボディア包括和平協定(パリ和平協定)後の状況を、カンボディア包括和平協定と国連カンボディア暫定機構(UNTAC)、包括和平協定締結後の復興開発に分けて分析する。

3 - 2 - 1 カンボディア包括和平協定(パリ和平協定)締結前の動向

(1) カンボディアの独立とシアヌーク殿下の台頭(1953 - 1970 年)

1953 年にカンボディアは仏から独立した。独立以前は、1941 - 1945 年の間、日本軍が占領していた時期を除いては、仏が 1860 年代から一貫してカンボディアの植民地支配を行い強い影響力を有していた。仏がカンボディアの独立を認めた理由は、植民地支配にかかるコストが増大したことと、第 2 次世界大戦後ナショナリズムが高まり、独立運動が活発になったことが大きいと考えられる。

1954 年のジュネーブ会議において仏を含む主要関係国は総選挙の実施を決定した。ノロドム・シアヌーク殿下は選挙で優勢と思われた民主党に対抗するため、“サンクム”という政治組織を組織し¹⁾、選挙の結果 83% の得票率を獲得して議会の全議席を独占した。この結果、カンボディアにおける複数政党政治に事実上終止符が打たれ、以後シアヌーク殿下が強い影響力をもつようになった。他方で、非シアヌーク派に対する選挙妨害や汚職も多数報告されている。

1960 年代後半になると、カンブチア共産党(クメール・ルージュの前身)は、地方部の農民層を中心にカンボディア国民の間で支持を拡大した²⁾。シアヌーク外交の主要な柱は、南北ヴェトナム、米ソのいずれにも与することなく中立政策を維持することであったが、米国との外交関係は 1963 年に断絶し、北ヴェトナムと同盟に関する秘密合意が 1964 年に結ばれた。この結果、カンボディアの中立政策の放棄により、ヴェトナム戦争に巻き込まれる可能性が高くなったと同時に、北ヴェトナムとの秘密合意は、カンブチア共産党の北ヴェトナムとの関係を促進する結果となった。さらに、外交政策の転換により、カ

¹⁾ デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝(めこん、1994 年 10 月)

²⁾ シアヌーク殿下の外交政策の変化に対する不満が高まったことも背景にあったとする意見もある。

ンボディア国内エリートや学生の多くが、ヴェトナム戦争へ巻き込まれることへの懸念を強め将来への不安を感じて当時の政権に対し不信が大きくなったといわれている³⁾。

(2) カンプチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970 - 1975年)

1969年にシアヌーク殿下は、北ヴェトナムからの共産主義勢力の流入を防ぐために米国との外交関係を再開したが、期待どおりには進まず、度重なる外交政策の転換に対して国民の多くは失望した⁴⁾。

1970年、シアヌーク殿下の国外出張中に、カンボディア議会は殿下を追放する決議を採択し、ロン・ノル首相はクメール共和国の設立を宣言した。ロン・ノル軍事政権は米国と緊密な関係をもっていたため、反米感情をもつカンボディア国民はクメール・ルージュを支持するようになり、親米政権の樹立を恐れた北ヴェトナムが共産党に対する軍事訓練や武力供与を積極的に行った結果、カンブチア共産党は増強された⁵⁾。

1973年の米国と北ヴェトナムの停戦合意により、北ヴェトナムがカンボディアから撤退することに同意し、カンボディア自身も自らの内戦の停戦に応じなければいけなくなった。しかし、クメール・ルージュが停戦の要請に応じなかったため、米国はカンボディアに対し53万tに及ぶ爆弾を投下し多くの死者が出た。北ヴェトナムの撤退と米国による空爆はクメール・ルージュの最終的な勝利を遅らせたが、政治・軍事的にロン・ノルに勝るクメール・ルージュは1975年4月17日に首都プノンペンを占領した。

(3) ポル・ポト政権と虐殺(1975 - 1979年)

クメール・ルージュは、都市に住むほぼすべての住民に対し、農村に移住し土地を開墾するよう命じ、住民は炎天下を徒歩で農村部に移住した。女性、子供、老人を含む何千人もの住民が、強制連行による極度の疲労と栄養失調のため死亡した。

1976年にクメール・ルージュは民主カンブチアの建国を宣言し、ポル・ポトは首相となった。ポル・ポトは多くの過激な改革策を実行し、カンボディアの伝統社会をユートピア的な共産社会に変革しようとした。農業は集団化され、貨幣制度、市場システム、私有財産制は廃止された。また、飢餓や病気による死亡に加えて、何十万人もの人間がクメール・ルージュによって処刑されたといわれており、ポル・ポト時代に170万人が死亡したと推測されている⁶⁾。

クメール・ルージュは、経済支援及び軍事援助を受けてヴェトナムに対抗するために中国との緊密な関係を構築しようとし、ヴェトナムとは歴史的な敵対感情や国境紛争の

³⁾ デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝(めこん、1994年10月)

⁴⁾ 同上

⁵⁾ 同上

⁶⁾ 「カンボディア国別援助研究会報告書」

ために軍事紛争が絶えなかった。

(4) ヴィエトナムによる侵攻(1979 - 1991年)

クメール・ルージュの度重なる軍事的な挑発に業を煮やし、1978年にヴィエトナムはカンボディアに対して大規模な攻撃を開始し、1979年にプノンペンを占領した。ソ連の支援を受けて、ヴィエトナムはカンボディアのほぼ全域を支配し、クメール・ルージュはタイ国境付近に逃げ延びた。中国とタイは、ヴィエトナムがカンボディアとインドシナ全域における覇権を握ることを恐れて、クメール・ルージュに対して軍事支援を行った。米国を含む西側諸国は、クメール・ルージュの影響力を減少させ、非共産主義の政治的/軍事的勢力を形成するために、クメール・ルージュ、シアヌークのフンシンベック、及びソン・サン派の3派に働きかけ、反ヴィエトナムの連合政権の樹立を促した。1982年にこの政府は設立されたが、引き続きクメール・ルージュは大きな力をもっていた。

また、この時期から少しずつではあるが、ヘン・サムリン政権による復興開発の努力が始まった。そして、わずかではあるが東側の国々による支援や国際緊急援助等、国際社会による同政権に対する支援も始まった⁷⁾。

1983年以降もヴィエトナムと連合政権との間の軍事バランスに変わりはなかったが、ゴルバチョフのペレストロイカにより、ソ連のヴィエトナムへの支援が減少し、鄧小平も、反ヴィエトナム連合政権を支援することよりも自らが実施する改革・開放政策を推進することを望んだため、米中ソのパワー・バランスが変化したことにより、1988年にヴィエトナムはカンボディアから撤退し、和平の道が開かれた。

| | |
|-------|--|
| 1953年 | カンボディア、仏から独立 |
| 1955年 | シアヌーク率いる政治組織サンクム、総選挙で民主党を圧倒、得票率83%で全議席を独占 |
| 1963年 | カンボディア、米国との外交関係を断絶 |
| 1967年 | 地主による富の独占と貧富の格差で有名であったバットアンバン、サムロットで暴動発生。 |
| 1969年 | シアヌーク殿下、米国との外交関係再開 |
| 1970年 | 米国の支援を受けたロン・ノル首相、クーデターを起こし、ロン・ノル政権を樹立 |
| 1973年 | ヴィエトナム戦争停戦合意成立、米国はカンボディアに対する前例のない大規模空爆を実施 |
| 1975年 | 中国の支援を受けたクメール・ルージュ政権を奪取(ポル・ポト時代に100~300万人が死亡したといわれる) |

⁷⁾JICA アジア一部インドシナ課からの聞き取り

| | |
|-------|---|
| 1976年 | ポル・ポト、首相に就任 |
| 1979年 | ヴィエトナム、カンボディア全域を占領、ヴィエトナムとソ連の支援を受けた、ヘン・サムリンが政権を樹立 |
| 1982年 | クメール・ルーージュ、シアヌーク派そしてソン・サン派が反ヴィエトナム政権を樹立 |
| 1988年 | ヴィエトナム軍、カンボディアから撤退 |

3 - 2 - 2 カンボディア包括和平協定(パリ和平協定)締結後の動向

(1) カンボディア包括和平協定と国連カンボディア暫定機構(United Nations Transitional Authority in Cambodia : UNTAC)

2年間の交渉を経て、1991年にカンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定(パリ和平協定)が締結され、カンボディアにおける紛争後の復興開発が始まった。同協定は、停戦監視、タイ国境付近のクメール人避難民の帰還、各派の武装・動員解除、自由で公正な選挙の実施、のために必要なすべての権限を国連に与えていた。UNTACの明石康国連事務総長特別代表が、国連の和平協定を実現するため1992年3月に到着した。国連難民高等弁務官事務所(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR)は、できうる限り最大規模での難民の帰還・定住を実施した。

クメール・ルーージュは支配地域において選挙の実施を妨害しようとしたが、UNTACの尽力により、400万人を超えるカンボディア人(有権者90%)が、1993年に行われた総選挙に参加した。ラナリット殿下のフンシンベック党が最多得票を獲得し、フン・センのカンボディア人民党、仏教自由民主党がこれに続いた。フンシンベックは総選挙に参加した他の党と連立政権を樹立した。国会への代表として選ばれた各党の議員は、新憲法を起草、承認した後、9月24日に公布した。フンシンベック党のラナリット殿下が第1首相、人民党のフン・センが第2首相となり、カンボディア王国政府が成立した。

(2) 包括和平協定締結後の復興開発

日本を含む国際社会は、カンボディアにおける平和維持活動を積極的に支持し、ドナーの多くは復興開発のために大規模な支援を行ってきた。

1997年にフンシンベック党とカンボディア人民党間の政治的対立が武力衝突という形で表面化した。これはカンボディアの将来に暗い影を投げかけ、国際社会の懸念となったが、カンボディア政府は、国際社会の資金的・技術的支援の下、UNTAC撤退後の初めて総選挙を1998年に成功裏に実施した。

現在は、兵士の武装・動員解除、地雷除去、地雷や紛争の犠牲者に対する支援のほか、1998年の総選挙以降は経済復興、グッド・ガヴァナンス等、ニーズが多様化している。また、1997

年から 1998 年にかけて発生した東アジア経済危機の影響もあり、カンボディアの経済成長率は、1997 年、1998 年と 2 年続けて 1.0% に減速した。

| | |
|-----------|--|
| 1991 年10月 | カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定(パリ和平協定)合意 |
| 1992 年3月 | UNTAC 設立 |
| 1993 年9月 | UNTAC の任務終了 |
| 1997 年6月 | フンシンペックとカンボディア人民党の間で武力衝突勃発 |
| 1998 年4月 | ポル・ポトの死去とカンボディア政府軍の攻撃によりクメール・ルージュ事実上消滅 |
| 1998 年7月 | UNTAC 撤退後初の総選挙実施 |
| 1999 年4月 | ASEAN に加盟 |
| 2002 年 | 地方選挙実施予定 |
| 2003 年 | 総選挙実施予定 |

3 - 3 国レベルの紛争分析

3 - 3 - 1 現地調査前の分析結果

カンボディアにおける現地調査前に、日本側団員が東京にて、国レベルの紛争分析として過去の紛争の要因を抽出し、構造的要因、引き金要因、紛争を永続化させる要因の3つのカテゴリーに分類する作業を机上で行った(表3 - 1 p.47を参照)。そのうえで、各紛争要因のうち現在においても対処する必要がある要因(表3 - 1の網掛け部分)と、紛争終結と同時に解消されてその後は考慮する必要のない紛争要因とに分類した。分析プロセスは、JICAが本分析の素案を提示し、右案に対し日本側調査団員、他のJICA関係者、NGO職員、大学院生がコメントをして改訂作業を行った。

本分析の結果、構造的要因としては、米中ソ三極構造の複雑化、国際社会に影響を受けた国内のイデオロギー対立、民主的手続きの未発達、人権擁護の意識の未発達、貧富の格差、法の支配の未整備、の6つの要因があげられた。引き金要因としては、インドシナ戦争の拡大、冷戦構造における国際社会の不当な介入、近隣国との対立関係(民衆レベル)の3要因、永続要因としては、武器の流入、国際的孤立/援助の不均衡(1980年代)クメール・ルージュ対策の誤り(武装解除の失敗)、政権に対する民衆の不満の4つがあげられた。

本分析の結果得られたカンボディアにおける紛争の1つの特徴は、冷戦の影響を多大に受けてきた点である。紛争要因のうち、米中ソ三極構造の複雑化や国際社会に影響を受けた国内のイデオロギー対立、インドシナ戦争の拡大、冷戦構造における国際社会の不当な介入、武

器の流入、国際的孤立・援助の不均衡(1980年代)は、いずれも冷戦の影響を受けたものと考えられる。したがって、これら6つの要因のうち国際社会に影響を受けた国内のイデオロギー対立を除く5つの要因については冷戦の終焉に伴い、現在対処すべき紛争要因としての重要性が大きく減じたということでおおむね意見が一致した。

表3 - 1 国レベルの紛争分析(調査前の机上分析)

| 紛争要因の種類 | 構造的要因 | 引き金要因 | 永続要因 |
|---------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| | ●米中ソの三極構造の複雑化 | ●インドシナ戦争の拡大 | ●武器の流入 |
| | ●国際社会に影響を受けた国内のイデオロギーの対立 | ●冷戦構造における国際社会の不当な介入 | ●国際的孤立/援助の不均衡(80年代) |
| | ●民主的手続きの未発達 | | |
| | ●人権擁護の意識の未発達 | | |
| | ●貧富の格差 | | ●クメール・ルージュ対策の誤り(武装解除の失敗) |
| | ●法の支配の未整備 | ●近隣国との対立関係(民衆レベル) | ●政権に対する民衆の不満 |

出所：調査団作成。

3 - 3 - 2 現地調査後の分析結果(総論)

以上の机上分析の結果を基に、日本国内の関係者からの調査を行い、そのうえでカンボディアにおける現地調査を行った。国内における聞き取り調査は、現地調査の対象となるプロジェクトにかかわってきた日本人関係者を対象とし、現地調査においては、プロジェクトに関するカンボディア政府関係者、日本政府関係者、カナダ政府関係者、JICA関係者、CIDA関係者、日本人専門家、NGO、他ドナー、プロジェクトの最終受益者等から幅広く聞き取り調査を実施した。

現地調査での聞き取り調査、及び日加双方の調査団員による議論を経て改訂した国レベルの紛争分析が表3 - 2である。構造的要因としては新たに、カンボディアにおける植民地独立闘争の原因となった「悲惨な植民地の歴史」、紛争の平和的解決を促すと考えられる民主主義及び経済発展の担い手となる「中産階級の未発達」が加えられ、「国際社会に影響を受けた国内のイデオロギー対立」という要因は表現が抽象的過ぎるとの指摘に基づき、より具体的に、「野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること」に改訂した。引き金要因では、「カンボディア国内における共産主義、特にクメール・ルージュの活動」が新たに加えられた。永続要因として、「農村部の地理的な孤立」が国内の速やかな統一を妨げたことが新たにあげられ、「民衆の政権に対する不満」という要因はより具体的に「エリート政治に対する国民の

参加が困難であること」に改訂された。

表3 - 2 国レベルの紛争分析(調査後)

| 紛争要因 | 構造的要因 | 引き金要因 | 永続要因 |
|------|---------------------------------|-------------------------------|--|
| | ●悲惨な植民地化の歴史 | ●インドシナ戦争の拡大 | ●武器の流入 |
| | ●米中ソの三極構造の複雑化 | ●冷戦構造における国際社会の不当な介入 | ●国際的孤立/援助の不均衡(1980年代) |
| | ●国際社会に影響を受けた国内のイデオロギーの対立 | ●カンボディアにおける共産主義(クメール・ルージュ)の伸長 | |
| | A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること | | |
| | A2) 民主的手続きの未発達 | | |
| | A3) 人権擁護の意識の未発達 | | |
| | A4) 貧富の格差 | | A8) クメール・ルージュ対策の誤り(武装解除の失敗) |
| | A5) 法の支配の未整備 | | A9) 農村部の地理的な孤立 |
| | A6) 中産階級の未発達 | A7) 近隣国との対立関係(民衆レベル) | ●政権に対する民衆の不満 A10) エリート政治への国民の参加が困難であること |

3 - 3 - 3 現地調査後の分析結果(各論)

国レベルの紛争分析であげられた紛争要因のうち、紛争終結と同時に解消されてその後は考慮する必要のない紛争要因を除き、現在でも対処する必要がある紛争要因(表3 - 2の網掛け部分)に関する、国内調査及び現地調査における分析は以下のとおりである。

A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること

カンボディア人民党とフンシンペック党の間の政治的争いが、予算配分や人事など様々な側面で現れており、カンボディア政府の業務に悪影響をしているという指摘が現地調査のヒアリングにおいても多々聞かれた⁸⁾。例えば、農村開発省は野党であるフンシンペック党の大臣であったこともあって、予算及び権限の面で弱小省庁であったり、内務省や鉱工業・エネルギー省においては、省内における党派の争いが顕著であるとの指摘があった⁹⁾。

A2) 民主的手続きの未発達

カンボディアは既に、1998年にUNTAC撤退後初の総選挙を自らのオーナーシップで実現しているが、2002年のコミュン(地方)選挙、2003年に予定されている総選挙は、カ

⁸⁾ 2001年10月30日、梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

⁹⁾ 2001年11月5日前カンボディア駐在専門家とのインタビュー調査、2001年11月14日内務省鈴木専門家とのインタビュー調査、及び2001年10月19日、日本工営プノンペン市電力供給施設改善計画関係者とのインタビュー調査

ンボディアにおいて民主的プロセスが社会に定着していくうえで、極めて重要なものと位置づけられている。

現地調査において、コミューン選挙実施に向けて、民主的プロセスが社会にどの程度定着しているかをみたところ、全般として進捗はみられたもののいまだ不安定要素も見受けられた。2002年のコミューン選挙は農村レベルで実施される初めての選挙であるという意味で大きな一歩となることや、女性の選挙に対する関心も高く、投票や選挙人登録への参加は高いとの肯定的な評価もある一方¹⁰⁾、選挙管理委員会(NEC)の政治的中立性についての不信、女性候補者の全体に占める割合の低さ(16%)、選挙がらみの脅迫や殺人事件も報告されている¹¹⁾。

また、プロジェクトの実施に際しても少しずつではあるが、民主的プロセスが導入されている。具体的には、送電網の建設に際して、カンボディアでは初めての公聴会を近々開催し、中央・地方政府の役人、NGO関係者、現地住民が参加する予定であるとの言及があった¹²⁾。

汚職の問題もカンボディアにおいては、緊急に対処する必要があると考えられている¹³⁾。汚職は広範にわたって行われており、簡易通関の際の賄賂や奨学金の割り振りにおける恣意的な取り扱いのレベルから、漁業権や森林の不法伐採のようなハイレベルの問題まで様々な局面で見受けられている¹⁴⁾。

A3) 人権擁護の意識の未発達

1970年代のポル・ポト政権下において、大量虐殺や人権侵害が行われたこともあって、1991年の和平協定締結以後も各主要ドナーやNGOは、カンボディアにおける人権状況を注視してきている。具体的にUNTACは成立後すぐに人権部門を設立し、人権状況をモニターしていたほか、カンボディア政府も1992年中に自由権や社会権に関する国際人権規約等、人権に関する条約に積極的に批准している¹⁵⁾。

他方で、人権擁護及び保障のためのカンボディア政府の能力は、司法制度の不備をはじめ著しく欠けており、実質的な人権の保障についてはNGOが中心に行っている状況にある。例えば、ローカルNGOであるADHOCはカンボディア全国において人権状況のモニタリングを行っており、一般市民からの申し立てに基づき調査を行い、また必要に応じて被害者の救済も支援している¹⁶⁾。さらに、ADHOCは市民に対する人権教育のみならず、中央・地

¹⁰⁾ 2001年11月14日農村開発省とのインタビュー調査、及び2001年11月19日、COMFRELとのインタビュー調査

¹¹⁾ 2001年11月19日COMFRELとのインタビュー調査、及び2001年11月19日、ADHOCとのインタビュー調査

¹²⁾ 2001年11月14日、鉱工業・エネルギー省とのインタビュー調査

¹³⁾ 例えば2001年10月30日梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査、2001年11月13日世界銀行とのインタビュー調査

¹⁴⁾ 2001年10月30日梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

¹⁵⁾ 山田洋一、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第2章第1節 グッド・ガバナンス、155

¹⁶⁾ 2001年11月19日ADHOCとのインタビュー調査

方政府の公務員・治安関係者に対しても人権教育を行っている¹⁷⁾。

A4) 貧富の格差

カンボディアの紛争に関しては、農村部における貧困層の後ろ盾を得てポル・ポトのような急進共産主義者が台頭したのではないかとの指摘¹⁸⁾にみられるとおり、貧困や貧富の格差が紛争の要因の1つであったことはおおむね意見が一致している。カンボディアの貧困はある程度緩和されているものの、現状としてはいまだ厳しい状況にある。カンボディアの1人当たりの国内総生産(Gross Domestic Product : GDP)は253米ドル(2000年)にすぎず¹⁹⁾、国別の貧困ライン以下にある人口は36.1%(1984 - 1999年)となっている²⁰⁾。社会指標をみると、成人識字率は31.8%(1999年)、乳幼児死亡率は1,000人中86人(1999年)となっている²¹⁾。カンボディアの貧困ラインに満たない人口はヴェトナムよりは少ないがタイよりはるかに多く、成人文盲率及び乳幼児死亡率はタイ及びヴェトナムよりも圧倒的に高い²²⁾。

また、貧富の格差を是正しようとする努力も、必ずしも十分ではないようである。第1次社会経済開発計画(SEDP)においては、貧困層の大部分が農村部に集中していることもあって、地方と都市への投資配分をほぼ6.5 : 3.5と農村に重点を置くこととしたものの、先般行われた第1次SEDPのレビューにおいては、投入はほぼ3.5 : 6.5で都市に重点が置かれていることが明らかになっている²³⁾。

A5) 法の支配の未整備

歴史的に、「法の支配」はカンボディアにおいてはあまり定着しなかったようである。フランスによる植民地時代に使用されていた法律は、クメール・ルージュの支配の時に廃止され、また1993年から施行されたUNTACが起草した法律はあくまで暫定的のものであって²⁴⁾、法の一貫性・連続性というものがなかった²⁵⁾。さらに、カンボディアにおいてはここ2、3年は新たな弁護士登録がない状況である²⁶⁾。したがって、基本的な法律も制定されていないばかりか、国民の法律に対する意識もいまだ非常に低い状況にあるといえる。

¹⁷⁾ 2001年11月19日ADHOCとのインタビュー調査

¹⁸⁾ 2001年11月5日、原JICAカンボディア事務所次長とのインタビュー調査

¹⁹⁾ カンボディア経済財政省資料(2000年)

²⁰⁾ カンボディア経済・財務省、国連開発計画、人間開発報告(2001)

²¹⁾ 国連開発計画、人間開発報告(2001)

²²⁾ 同上、なお、参考までに、タイの国別の貧困ライン以下にある人口は13.1%(1984 - 1999年)、成人文盲率は4.7%(1999年)、乳幼児死亡率は1,000人中26人(1999年)となっており、ヴェトナムの国別の貧困ライン以下にある人口は50.9%(1984 - 1999年)、成人文盲率も6.9%、乳幼児死亡率も1,000人中31人(1999年)となっている。

²³⁾ 2001年10月30日、梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査、及び寺本匡俊、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第5節 開発計画、116

²⁴⁾ 刑法関連75条のみ、2001年11月19日司法省(MOJ)とのインタビュー調査

²⁵⁾ 2001年11月15日、カンボディア弁護士会とのインタビュー調査

²⁶⁾ 同上

現在、カンボディアは主要ドナーの支援を受けて、基礎的な法律の整備に取り組んでいる。民法と民事訴訟法は日本、刑法と刑事訴訟法はフランス、土地法はアジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）、商法は世界銀行の支援の下、現在策定中である。

A6) 中産階級の未発達

中産階級の発達度合いを測ることは容易ではないが、1つの指標としては、民間セクター、特に中・小企業の発展度合いがあげられる。世界銀行は、カンボディアにおいては、プライベート・セクターの発展は未熟であり、今後どれだけの資源をプライベート・セクターに割り当てられるかが重要である旨述べている²⁷⁾。

A7) 近隣国との対立関係(民衆レベル)

近隣諸国との関係では、1970 - 1980年代のヴェトナムの介入等、歴史的なわだかまりのためにヴェトナムとの関係が一番困難であると指摘されている²⁸⁾。外交レベルにおいては、天然ガスの利権をめぐるタイ及びヴェトナムと国境問題を抱えているものの、パリ協定以降の政府の外交方針としては近隣諸国との友好と相互依存を重視しているため、紛争終結時に近隣諸国との対立という要因は消滅したといえる。ただし、民衆レベルでは、ヴェトナムに対するカンボディア国民の国民感情は複雑であり、感情的にはしこりがあるものの商業セクターを中心に経済的に依存せざるを得ない実態がある²⁹⁾。ちなみに、カンボディアにおいてはヴェトナム村が存在しているが、カンボディア周囲とはあまり溶け込んでいないようである³⁰⁾。

タイとの関係においてもカンボディアの外交方針は友好策である。タイとの国境問題は対象領域が広いこともあってヴェトナムとの間の領土問題よりも深刻であるが、カンボディア政府は、問題解決の見通しについてあまり悲観していないようであり、共同開発の方向で両国と解決策を現在探っている³¹⁾。

タイに対するカンボディアの国民感情は、ヴェトナム同様両面あるようである。タイがこれまでタイ国境を本拠としていたクメール・ルージュに対して支援していたこともあって、タイに対してネガティブな感情がある一方、タイ国境を中心に、タイとの経済的な関係は密接であり、経済的にはやはり依存している³²⁾。

また、カンボディア政府はエネルギーを他国に依存することは、エネルギー・コストの節

²⁶⁾ 2001年11月15日、カンボディア弁護士会とのインタビュー調査

²⁷⁾ 2001年11月13日、世界銀行とのインタビュー調査

²⁸⁾ 2001年11月5日、JICA アジア第一部インドシナ課とのインタビュー調査

²⁹⁾ 同上

³⁰⁾ 同上

³¹⁾ 2001年11月14日、鉱工業・エネルギー省とのインタビュー調査

³²⁾ 2001年11月14日、鉱工業・エネルギー省とのインタビュー調査

約及び地域の安定に資すると考えている。具体的には、カンボディアは現在マレーシア、タイ、ヴィエトナムとともに天然ガスのパイプラインを建設すること、短期的にはタイ及びヴィエトナムから電力を輸入することを考えており、こうした経済的相互依存はコスト節約及び地域統合の観点からも望ましいとの意見がカンボディア政府関係者より出された³³⁾。

A8) 武装解除の未達成

1991年の和平合意において、UNTACは当時対立していた4派の統合された軍隊(約14万人)の動員解除を遂行することとなっていたが、クメール・ルージュの拒否により同計画は途中で頓挫した。その後も、何度か動員解除計画は準備されたもののうまくいかず、2000年5月になってパイロット事業がようやくスタートし1,500人の兵士が除隊された³⁴⁾。今後、全体計画として2001年及び2002年にそれぞれ15,000人ずつ合計30,000人の兵士の除隊を実施する予定である³⁵⁾。

A9) 農村部の地理的な孤立

現地調査で、カンボディアの農村が、残存する地雷や社会経済インフラの破壊によって、経済的にも社会的にも分断されてしまっている点が紛争要因として強調された。カンボディアでは国民の80%が農村部で暮らしているため、国道を延ばして農村部と都市部をつなぐ必要があるとのコメントもあった³⁶⁾。また、UNHCRは、残存する地雷と基礎インフラの破壊が、カンボディア農村地域コミュニティの多く、特に地方都市から離れた地域を、他の社会から孤立させる要因となってきたと指摘している³⁷⁾。

A10) エリート政治への国民の参加が困難であること

政治への国民の参加の程度は容易に測ることができないが、現地調査での専門家等との聞き取りを総合すると、エリート政治への国民の参加はまだまだ十分ではないようである。選挙によって、政治家や議員選出の正統性はかなり向上したと考えられるが、いまだ政府幹部の登用に際しては縁故主義や派閥力学が働くなど必ずしも透明性が確保されたものとはなっておらず、一般国民のエリート政治への参加は困難なようである。

また、司法省が、各種法律の策定に関して、国民に対しても情報を公開し一般国民からの意見を求めたい意向だが、資金的制約があり市民との対話をもつ機会はつくれそうもない

³³⁾ 2001年11月14日、鉱工業・エネルギー省とのインタビュー調査

³⁴⁾ 2001年10月、JICAカンボディア事務所 企画調査員報告

³⁵⁾ 同上

³⁶⁾ 2001年11月15日、公共事業工通省とのインタビュー調査

³⁷⁾ 2001年11月20日、UNHCRとのインタビュー調査

旨述べている³⁸⁾ことから明らかであるように、国民の政策決定への参加も困難なようである。他方で、前述した、送電網の建設に際して、カンボディアで初めての公聴会が開かれることは、若干ではあるが進捗といえるだろう。

カンボディアにおいては、パリ和平協定成立以降、政府のキャパシティが著しく低かったこともあり、NGO が提供する様々な社会サービスを歓迎し、また、国際 NGO が政府に対して行う政策提言についても、これを政策策定の参考にしてきたという経緯があることから³⁹⁾、カンボディア政府と市民社会の関係については、政府は自らの役割を補完するものとして従来より NGO を歓迎しており、両者の関係は極めて良好である。他方で、最近では、カンボディア政府はこれまで NGO に対し供与していた特権免除につき再検討を始めたたり、ローカル NGO についても登録が義務づけられていることもあって、これを政府の市民社会に対する態度の変化と見る向きもある⁴⁰⁾。

3 - 4 復興支援ニーズ分析

3 - 4 - 1 現地調査前の分析結果

JPCIA の復興支援ニーズ分析は、過去における紛争の要因のみならず、過去の紛争によって生じた新たな復興開発ニーズについても分析を行う点が特徴であり、紛争要因の分析に主眼を置くカナダ側と異なる。復興支援ニーズでは、「紛争要因であり紛争後も解決されていない事項(A)」「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項(C)」の3つのカテゴリーに分けたニーズを、JICA が定める復興・開発支援の重点分野別(緊急援助、再融和、治安維持、社会基盤整備、ガバナンス、経済復興、社会的弱者支援)に分類する作業を行う(表3-3を参照)。紛争分析同様、カンボディアにおける現地調査前に、まず日本側調査団員が東京において既存の文献資料等を基に机上分析を行った。

復興支援ニーズ中、「紛争要因であり紛争後も解決されていない事項(A)」は、国レベルの紛争分析において得られた紛争要因のうち現在でも関係のあるもの(表3-1の網掛け部分)がそのまま当てはめられる。

「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」には調査前の机上分析において12の復興支援ニーズが、また、「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項(C)」については6つの復興支援ニーズがあげられた。

以上の(A)8項目、(B)12項目、(C)6項目計26の復興支援ニーズは、復興・開発支援重点分野の分類では、緊急援助 - 0、再融和 - 1、治安維持 - 6、社会基盤整備 - 4、ガバナンス

³⁸⁾ 2001年11月19日、MOJとのインタビュー調査

³⁹⁾ 2001年10月30日、梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

⁴⁰⁾ 2001年11月13日、NGOフォーラムとのインタビュー調査

経済復興－3、社会的弱者支援－4となっており、調査前の分析においては、ガバナンス及び治安維持に関する復興支援ニーズが高かった。

表3－3 復興支援ニーズ分析（調査前）

| | 紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項 (A) | 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となる事項 (B) | 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項 (C) |
|---------|--|---|---|
| 再融和 | | ●難民帰還の遅延 | |
| 治安維持 | ●近隣国との対立関係（民衆レベル） ●武装解除の未達成 | ●過剰な軍事費/兵員 ●小型武器の蔓延 ●戦犯取締体制整備の遅延 ●非合法社会の構造化（薬物・軍等） | |
| 社会基盤整備 | | ●食糧の欠乏 | ●破壊されたインフラ ●悪化した医療・衛生状況（感染症の増加） ●対人地雷・不発弾(Unexploded Ordnance:UXO) 問題 |
| ガバナンス | ●国際社会に影響を受けた国内のイデオロギーの対立 ●民主的手続きの未発達 ●法の支配の未整備 ●政権に対する民衆の不満 ●人権擁護の意識の未発達 | ●土地所有システム確立の遅延 ●国家歳入・歳出の不適切な管理 | ●有能な人材の欠乏 |
| 経済復興 | ●貧富の格差 | ●経済発展の阻害・停滞の促進 ●失業者の増加 | |
| 社会的弱者支援 | | ●トラウマなど精神障害の蔓延 ●元ポル・ポト派居住地域と他地域の格差拡大 | ●地雷被災者・紛争による障害者の増大 ●寡婦・戦争孤児問題 |

出所：調査団作成。

3－4－2 現地調査後の分析結果（総論）

机上分析の結果を基に、国レベルの紛争分析同様、日本国内における関係者に対する聞き取り調査を行い、そのうえでカンボディアにおける現地調査を行った。国内での聞き取り調査では現地調査の視察対象となるプロジェクトの関係者を対象とし、現地調査においては、プロジェクトに関係するカンボディア政府関係者、日本政府関係者、カナダ政府関係者、JICA関係者、CIDA関係者、日本人専門家、NGO、他ドナー、プロジェクトの最終受益者等から幅広くインタビュー調査を行った。

国内及び現地調査におけるインタビュー調査結果を反映したものを、日加双方の調査団員で議論して改訂したものが以下の表3－4（p.55）である。

表3-4 復興支援ニーズ分析（調査後）

| | 紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項 (A) | 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B) | 紛争要因・再発要因とは関係が薄い が、復興支援ニーズとして認められる 事項 (C) |
|---------|--|--|---|
| 再融和 | | B1) 難民帰還の遅延 B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと B3) ト라우マなど精神障害の蔓延 | |
| 治安維持 | A7) 近隣国との対立関係(民衆レベル) A8) 武装解除の未達成 | B4) 過剰な軍事費/兵員 B5) 小型武器の蔓延 ●戦犯取締体制整備の遅延 B6) クメール・ルージュ裁判 B7) 非合法社会の構造化(薬物・軍等) | |
| 社会基盤整備 | A9) 農村部の地理的な孤立 | ●食糧の欠乏 B8) 対人地雷・UXO問題 | C1) 破壊されたインフラ C2) 悪化した医療・衛生状況(感染症の増加) ●対人地雷・UXO問題 |
| ガバナンス | ●国際社会に影響を受けた国内のイデオロギーの対立 A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること A2) 民主的手続きの未発達 A5) 法の支配の未整備 ●政権に対する民衆の不满 A10) エリート政治への国民の参加が困難であること A3) 人権擁護の意識の未発達 | B9) 土地所有システム確立の遅延 B10) 国家歳入・歳出の不適切な管理 B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと | C3) 有能な人材の欠乏 |
| 経済復興 | A4) 貧富の格差 A6) 中産階級の未発達 | B11) 経済発展の阻害・停滞の促進 B12) 失業者の増加 B13) 外国直接投資の減少 B14) 対外債務の悪化 B15) 経済統合(特に貨幣制度)の欠如 B16) 不十分な森林資源管理 | |
| 社会的弱者支援 | | B3) ト라우マなど精神障害の蔓延 ●元ボル・ポト派居住地域と他地域の格差拡大 B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること | C4) 地雷被災者・紛争による障害者の増大 C5) 寡婦・戦争孤児問題 |

出所：調査団作成

「紛争要因であり紛争後も解決されていない事項 (A)」は、国レベルの紛争分析において得られた紛争要因のうち現在でも関係のあるもの(表3-2の網掛け部分)をそのまま用いており、既に「3-3 国レベルの紛争分析」において検討したのでここでは割愛する。

「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」は、現地調査の結果を踏まえて最終的に17のニーズが確認された。新たな再発要因としてあげられたものは、B2)過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われない問題、B13)外国直接投資の減少、B14)対外債務の悪化、B15)経済統合(特に貨幣制度)の欠如、B16)不十分な森林資源の管理、の5つである。また、「食糧の欠乏」については、カンボディアにおける紛争の関連では大きな問題ではないことが現地調査にて明らかになった。「戦犯取締体制整備の遅延」及び「元ポル・ポト派居住地域と他地域の格差拡大」については、より具体的にそれぞれB6)クメール・ルージュ裁判及びB17)旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることに改訂した。なお、一部のニーズについては2つの分野にまたがっており、その場合は両分野に記載している。

「紛争要因・再発要因とは関係が薄いだが、復興支援ニーズとして認められる事項(C)」は、調査前の分析結果から新たに加えられたものはなかったが、B8)対人地雷・UXO問題については、将来の紛争再発に十分な関係が認められるとして、「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」とすることとしたので、最終的に5つの復興支援ニーズとなった。

3 - 4 - 3 現地調査後の分析結果(各論)

復興支援ニーズ分析であげられたニーズのうち、紛争の結果生み出され、「対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」及び「紛争要因・再発要因とは関係が薄いだが、復興支援ニーズとして認められる事項(C)」に関する国内における調査と現地調査による分析は以下のとおりである。

(1) 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)

B1) 難民帰還の遅延

大半の難民(約363,000人)は、1991年のパリ協定締結後、1993年の総選挙が行われるまでに帰還したが、そのとき帰還できなかった旧クメール・ルージュ派の約46,000人の難民・国内避難民は、1998年からポル・ポトが死去しクメール・ルージュが実質的に崩壊して以降1999年にかけてカンボディア北西部地域から帰還した⁴¹⁾。現在は、UNHCRの帰還民に対する支援は縮小している。

帰還民と地元住民の間に全く対立がなかったわけではないが、帰還民の多くは地元に戻ったこともあり、順調に融和が図られてきたようである。

三角協力を実施している村の住民である4人の帰還民から聞き取りを行ったところによ

⁴¹⁾ 2001年11月20日、UNHCRからのヒアリング

ると、そのうち1人は1979年に避難し1999年まで帰還しなかったが、帰還が遅くなったのは帰還しても地元住民にとけこめるかといった不安や帰還民に対する差別の危惧をあげていた⁴²⁾。

難民に関する最近の新しい動きとして、ヴィエトナムに居住する少数民族がカンボディアに難民として流入していることがあげられた。これは、近年ヴィエトナム政府が自国の少数民族に対して抑圧的・差別的政策を打ち出していることが背景にあるようで⁴³⁾、今後の紛争要因となる可能性もあるため、引き続き注視する必要がある。

B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと

カンボディアにおいては、過去の戦争犯罪・人権違反のみならず、全般的に犯罪に対する責任の追及が必ずしも十分ではない。裁判においては罰金だけで処理されるケースが多く、現在のところ懲役が最高でも5年までであり、また執行猶予がないという刑法上の欠陥がある⁴⁴⁾。また、麻薬犯罪については、死刑はなく禁固ないし罰金刑のみであり、そのうえ取締体制も脆弱で、取締当局の腐敗も進んでいるということである⁴⁵⁾。さらには、カンボディアには免罪の慣習があり、この慣習を変えることは必ずしも容易ではないとの指摘もあった⁴⁶⁾。

B3) ト라우マなど精神障害の蔓延

トラウマなど精神障害の蔓延状況については、統計等の不備もあって全体像は明らかではないが、長い内戦や内戦に伴う強制的な移住体験、家族の喪失によってトラウマやうつ病などの精神保健課題を抱える人が多く、実際の戦闘は散発にしかなくなったにしても、そのたびごとに過去の恐怖体験をフラッシュバックさせたり、極端な不安・絶望状態になってしまったりすることもあるとの報告もある⁴⁷⁾。

本来であれば、精神障害の実態については、主管官庁である社会問題・労働・職業訓練・青少年更正省が、統計データ等を有しているはずであるが、同省の権限及び予算が他のカンボディア政府省庁よりも弱いこと、キャパシティの面でも劣ることもあって、右実態については十分な情報がない状況である。

また、社会的な問題として、ポル・ポト時代に行われた相互監視、隣人等に関する密告、人権侵害や虐殺が相互不信を深く植えつけ、カンボディア人同士の対人関係に深い傷を残

⁴²⁾ 2001年11月19日、三角協力関係者からのヒアリング

⁴³⁾ 2001年11月20日、UNHCRからのヒアリング

⁴⁴⁾ 2001年11月19日、MOJからのヒアリング

⁴⁵⁾ 2001年11月5日、原JICAカンボディア事務所次長からのヒアリング

⁴⁶⁾ 2001年11月15日、カンボディア弁護士会からのヒアリング

⁴⁷⁾ 手林佳正、開発福祉支援、社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービスに関する最終報告書(2000年1月)

しており、これが現在のカンボディアにおいて組織形成がうまく進まない⁴⁸⁾、組織として動こうとしない⁴⁹⁾ことの要因の1つとなっているとの指摘が多々なされた。

B4) 過剰な軍事費 / 兵員

過剰な軍事費と兵員が、現在のカンボディアにおける経済社会開発の妨げになっていることは、広く知られており、これは将来の紛争の再発要因にもなりうる。推測値では、1998年における予算では、経常支出の約24%、GDPに占める軍事・治安関係費は2.8%と依然として高い数値となっている⁵⁰⁾。

高い軍事費を削減し、兵員を削減するために、1991年以降何度か動員解除を計画したが、クメール・ルージュの拒否等により計画は実施されず、2000年5月になって1,500人の兵士が除隊するパイロット事業がようやくスタートした⁵¹⁾。2001年10月には全体計画が開始され、12月までに15,000人が除隊する予定である。

B5) 小型武器の蔓延

小型武器をめぐる状況は改善されているといわれている。2、3年前にはプノンペンにおいても一般市民が小型武器を保持・発砲する姿がよく普通に見られていたが、現在では少なくなっているとのことであり⁵²⁾、農村部においても小型武器に係る問題は大きな問題ではなく、農民側も武器を廃棄して治安を維持する方に関心があるとのコメントも聞かれた⁵³⁾。

しかしながら、小型武器の問題についてはいまだ解決すべき課題は多い。具体的には、カンボディア国民の間に、治安がまだ全般的に不安定なため自衛目的に武器を保持しようとする意識があること、国境から武器の流入が十分にコントロールできていないといった指摘があった⁵⁴⁾。プノンペンの闇市場では、いまだに40米ドルくらいで武器を手に入れることができるようである⁵⁵⁾。さらに、政府における汚職の問題と関連して、いったん武器を回収しても回収後の管理を行う政府役人が武器を闇市場に横流しして資金源としてしまうといった問題も指摘された⁵⁶⁾。

B6) クメール・ルージュ裁判

旧ポル・ポト派に対する裁判について、カンボディア政府は、ポル・ポト派に対する行き

⁴⁸⁾ 2001年11月19日、三角協力日本人関係者からのヒアリング

⁴⁹⁾ 2001年10月30日梅崎前援助調整専門家、及び2001年11月5日原JICAカンボディア事務所次長からのヒアリング

⁵⁰⁾ カンボディア経済財務省予算法を基にJICAカンボディア事務所が計算。

⁵¹⁾ 同上

⁵²⁾ 2001年11月12日、藤本JICA専門家との個別インタビュー調査

⁵³⁾ 2001年11月14日、農村開発省とのインタビュー調査

⁵⁴⁾ 2001年11月14日、内務省とのインタビュー調査

⁵⁵⁾ 2001年11月15日、EUとのインタビュー調査

⁵⁶⁾ 2001年11月13日、NGOフォーラムとのインタビュー調査

過ぎた措置は、かえってカンボディア国内における融和を妨げる可能性があり、明確な形でクメール・ルージュ派の虐殺・人権侵害の責任を糾弾するべきではないとの考え方をもっており、本件は国内問題であるので、「国際犯罪法廷を設置するべきである」という国際社会からの要請は内政干渉であるとの立場であるが⁵⁷⁾、他方、ローカル NGO やカンボディア弁護士会などは、和平と正義は共に実現されるべきであり、国民和解をもって正義を犠牲にし過去のクメール・ルージュによる虐殺・人権違反が見逃されてはならないとの考え方で、国際犯罪法廷を設置する必要があるとの立場である⁵⁸⁾。

B7) 非合法社会の構造化(薬物・軍等)

麻薬や軍といった非合法社会にかかわる問題については、問題の性質上、実態を把握することは困難であるが、関係者との聞き取り調査から本問題の深刻さがうかがえる。薬物の問題については、1990年以降カンボディアでは、大規模な生産は行われていないものの国外から流入していることが指摘されており⁵⁹⁾、特に、タイにおける薬物取締が厳しくなったこともあって、カンボディアが薬物等の流通の迂回地として利用されるケースが増えているようである⁶⁰⁾。また、最近では薬物の取引だけではなく、カンボディア国民による薬物の使用がプノンペン市、シェムリップなどの都市部を中心により大きな問題となっている⁶¹⁾。1999年12月からの1年間において、49件119人が薬物の不法所持で検挙されており、検挙される薬物も覚せい剤、大麻、モルヒネ、アヘン、そしてヘロインと多岐にわたっている⁶²⁾。

軍部の政治、経済、社会への介入についての問題は、カンボディアにおける紛争解決の方法が“金”と“武力”と言われてしまうほどであり、政府要職のポスト配分、森林伐採権や土地配分の問題をめぐる、いまだ軍部や警察の影響力が強いといわれている⁶³⁾。

B8) 対人地雷・UXO 問題

紛争終結後10年以上たった今も非常に多くの地雷や不発弾が未処理のまま残存している⁶⁴⁾。地雷やUXOが埋設しているため、活用できる土地が限定されており、土地をめぐる紛争に寄与する可能性があることから、ここでは、対人地雷・UXO問題を「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項(B)」としている。地雷はカンボディア

⁵⁷⁾ 2001年10月30日、梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

⁵⁸⁾ 2001年11月15日カンボディア弁護士会とのインタビュー調査、及び2001年11月19日ADHOCとのインタビュー調査

⁵⁹⁾ 2001年11月14日、内務省とのインタビュー調査

⁶⁰⁾ 2001年11月13日、JICAカンボディア事務所職員とのインタビュー調査

⁶¹⁾ 2001年11月14日、内務省鈴木専門家とのインタビュー調査

⁶²⁾ 国家警察薬物取締局、2000年カンボディア警察薬物事犯検挙状況

⁶³⁾ 2001年11月5日、JICAアジア第一部インドシナ課とのインタビュー調査

⁶⁴⁾ CMACの推計では、地雷だけで全国に400～600万個残存するとされている。(小向絵理、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書第2章第8節地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援、309)

北西部、特にクメール・ルージュの支配地域であったタイ・カンボディア国境に多く残されており、不発弾は米国がベトナム戦争の関連で、歴史上これまでにない規模の空爆を行ったカンボディア・ベトナム国境(カンボディア東部)に、非常に多く残っている⁶⁵⁾。地雷・UXOの年間被災者数についても、1732人(1997年)、1742人(1998年)及び1019人(1999年)となっている⁶⁶⁾。

地雷・UXO問題は、一般の国民生活及び経済社会開発におけるいまだ大きな障害ではあるものの、地雷・UXO問題に関する国民の認知が深まったこともあってか、近年地雷・UXO被災者は減少傾向にある。

B9) 土地所有システム確立の遅延

土地所有制度に関しては、ADB策定の土地法案が国会を通過したものの、いまだに脆弱である。また、土地所有証書は発行されているものの、手続きにお金がかかり、貧困層や文盲層といった社会的弱者には不利な状況が続いているとの説明もあった⁶⁷⁾。

難民帰還に際しての土地配分にかかわったUNHCRによれば、土地をめぐる紛争は、非常にセンシティブな問題ではあり、カンボディア難民の帰還に際して問題となったケースも多少見られたが、おおむねスムーズであったとのことである⁶⁸⁾。これは、もともと居住していた地域に戻った帰還民が多く、おおむね帰還民の親族・親戚が帰還民の土地を管理していたこと⁶⁹⁾、土地を他の農民に所有されていた帰還民に対してはUNHCRがお金を与えたため⁷⁰⁾と考えられる。地雷除去との関連では、1998年ごろまでは地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたが、1999年5月にカンボディア政府が、地雷除去地の選定など地雷除去の計画策定、除去地の活用方法の決定過程における透明性とアカウンタビリティを向上させるため、バタンバン州とバンテアイメンチャイ州に土地活用開発計画(Land Use Planning Unit: LUPU)を設置する等改善策を講じている⁷¹⁾ほか、近年はNGOや地域住民の参加を得たうえで土地利用計画を作成する等地域住民や社会的弱者に対する配慮が行われるようになったこともあり、地雷除去と土地の問題についてはあまり問題となっていないとのことであった⁷²⁾。

⁶⁵⁾ 2001年11月15日CMACとのインタビュー調査

⁶⁶⁾ 小向絵理、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第2章第8節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援、310

⁶⁷⁾ 2001年11月5日、原JICAカンボディア事務所次長とのインタビュー調査

⁶⁸⁾ 2001年11月20日、UNHCRとのインタビュー調査

⁶⁹⁾ 同上

⁷⁰⁾ 2001年11月19日、Srei Krong Reach Villageにおける村民とのインタビュー調査では、4人の帰還民のうち、戻ったときには既に土地は他の農民に所有されていたという帰還民が2人いたが、2人ともUNHCRから資金を配給された。

⁷¹⁾ 小向絵理、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第2章第8節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援

⁷²⁾ 2001年11月15日CMACとのインタビュー調査

他方、土地紛争は何万件も起きており、有力者(軍関係者、高級官僚)が土地を接収するケースもいまだ多々見られるとの指摘もある⁷³⁾。

B10) 国家歳入・歳出の不適切な管理

カンボディアの国家財政は、歳入の不足と大きな歳出需要により、恒常的な財政赤字を抱えている(1998年度はGDPの約3.9%)⁷⁴⁾。右に対しては、徴税能力の向上、付加価値税の導入等による歳入の増加、及び兵員・公務員の削減を通じた歳出の削減による財政改革の遂行が急務の課題としてあげられているものの⁷⁵⁾、必ずしも進捗ははかばかしくなく、今後の展望も明らかではないようである。カンボディアにおいて関税は、歳入の約4割、税収入の約6割を占めているが、今後はアセアン自由貿易圏(ASEAN Free Trade Area : AFTA)への加盟により関税率の引き下げが予定されていることと、歳出についても、いまだ防衛費特に職業軍人の給与が歳出の大きな割合(防衛費は歳出の約4割)を占めているという問題がある。

現地調査においても、税財源拡大による歳入枠の拡大⁷⁶⁾、及び支出管理徹底の必要性が指摘された⁷⁷⁾。さらに、予算不足の具体的な影響として社会セクターに対するしわよせが表出しており、例えば職業訓練学校の経営が困難になっていたり、ストリート・チルドレンの保護については今年(2001年)の予算はないとの声が聞かれた⁷⁸⁾。

また、カンボディアの国家財政の4割は外国からのODAによって支えられている⁷⁹⁾。外国の援助への過剰な依存は、カンボディアの持続的な発展には大きな障害となりうる。

B11) 経済発展の阻害・停滞の促進

カンボディア経済の発展を阻害する要因として、人材の不足、法制度の不備、外国直接投資の減少、対外債務の増加、政府のキャパシティの低さ、貿易など様々な要因が関係している。

法制度の不備は、ガヴァナンスの問題として重要であるのみならず、経済的観点から見た場合にも極めて重要である。例えば、現地調査でも指摘があったように、投資家である外国人が訪れた際に彼らの安全や権利を守り、カンボディア国民にとっても財産権の保障をするために、経済関係法は経済活動の基礎となるものであり、経済関係法の不備は測定しがたい様々なマイナスの影響を与えていると考えられ⁸⁰⁾、民法の起草は経済発展には欠

⁷³⁾ 2001年11月5日、原JICAカンボディア事務所次長とのインタビュー調査

⁷⁴⁾ 廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、46

⁷⁵⁾ 同上

⁷⁶⁾ 2001年11月14日、CDCとのインタビュー調査

⁷⁷⁾ 2001年11月13日、世界銀行とのインタビュー調査

⁷⁸⁾ 2001年11月14日、社会問題・労働・職業訓練・青少年・更正省(MoSALVY)とのインタビュー調査

⁷⁹⁾ 廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済

⁸⁰⁾ 2001年11月19日、MOJとのインタビュー調査

かせないといえる。

また、カンボディアが他のアジア諸国のように、輸出指向型の経済発展の道を進むのであれば、貿易は極めて重要である。しかしながら、カンボディアの主要な輸出品は織物かつ主に米国向けであるため、今後の中国の世界貿易機関（World Trade Organization：WTO）加盟と、米国・ヴェトナムの経済関係強化という2つの要因により、カンボディアの貿易は今後数年以内に大きな影響を受けると予測されている⁸¹⁾。

B12) 失業者の増加

カンボディアの全国平均の失業率は5.3%と高い数値である⁸²⁾。カンボディアでは、18歳以下の少年人口の比率が総人口の51.7%と約半数以上を占めており、これはこの国の過半数の人口が十数年の間には労働力人口となること、つまり雇用の需要が急増することを意味している⁸³⁾。

また、都市部と農村部を比較した場合、都市部における失業率は9.2%と農村部の4.7%より高くなっているうえ、地方から都市部への人口流入が近年増えている⁸⁴⁾ことから、この先、失業問題に関しては、特に都市部における雇用確保が重要な課題となることが予測される。

B13) 外国直接投資（FDI）の減少

カンボディアにおいては、1994年に新しい投資法が施行されて以降、投資が増加してきたが、1997年の政情不安、アジアの通貨危機等の影響により、1998年以降は伸び悩み傾向にある⁸⁵⁾（表3 - 5参照）。

| 年 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|--------|---------|--------|--------|--------|----------|
| 認可数（件） | 37 | 164 | 182 | 206 | 143 | (100) |
| 認可額（万ドル） | 59,400 | 237,900 | 80,300 | 75,900 | 85,500 | (50,000) |

出典：廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、52-53

表3 - 5 投資認可件数・額の変移

以上のような状況に対して、今後は民間部門とも連携していくことで、外国直接投資（FDI）を促す環境づくりに励む必要があるとの見解が示されているが⁸⁶⁾、具体的な施策・戦

⁸¹⁾ 2001年11月13日、世界銀行とのインタビュー調査

⁸²⁾ 田野倉悟（職業訓練アドバイザー）、カンボディア職業訓練分野に係る基礎調査報告書（本編）

⁸³⁾ 同上

⁸⁴⁾ 同上

⁸⁵⁾ 廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、52 - 53

⁸⁶⁾ 2001年11月14日、CDCとのインタビュー調査

略については必ずしも明らかではない。

B14) 対外債務の悪化

援助機関からの融資が増加していることもあって、債務残高は継続的に増加している。1994年には、約19億ドルの対外債務残高であったのが、1995年には20億ドル、1996年には21億ドルとなっている⁸⁷⁾。また、1985年以前の二国間対外債務については、1995年1月のパリクラブの合意により、リスケジュールされることとなった。一方、金額の大きい対ロシア・ルーブル建ての債務の処理交渉は進んでおらず、今後の課題として残されている⁸⁸⁾。

B15) 経済統合(特に貨幣制度)の欠如

現地調査において、カンボディア農村部の経済はいまだに自給自足体制であり、農民の85%は自家消費用にしか米を生産しておらず、今後はいかに付加価値の高い野菜の生産や畜産を推進していくかがポイントであるとの指摘や⁸⁹⁾、農村部を経済的に統合し相互依存を深めていくことで国家としての統合・再融和が図られるのではないかと指摘もあり⁹⁰⁾、市場経済化に備え、農村部に貨幣経済を浸透させていくことが課題として明らかにされた。

B16) 不十分な森林資源管理

本問題は環境問題としても重要であるが、森林伐採権の販売に際して、販売による支払いが国庫に収められないことが大きな問題であるとすれば⁹¹⁾、より本質的にはガバナンスの問題であることが調査によって明らかになった。世界銀行や国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)もカンボディア政府による財政管理の透明性の向上に焦点を当てている⁹²⁾。

B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること

カンボディアには免罪の慣習があること⁹³⁾等の理由もあり、旧クメール・ルージュ派とそうでない国民との間の対立や差別は、カンボディアの文化的な寛容さもあってか、当初予想していたほど大きなものではないようである。クメール・ルージュとクメール・ルージュ以外の人たちとの間の和解より、むしろクメール・ルージュ内部の対立や衝突の方が

⁸⁷⁾ 廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、48

⁸⁸⁾ 同上、48

⁸⁹⁾ 2001年11月5日、JICA アジア第一部インドシナ課とのインタビュー調査

⁹⁰⁾ 2001年11月21日、日加ミッション参加者による最終打ち合わせにおけるカナダ側よりのコメント

⁹¹⁾ 2001年10月30日、梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

⁹²⁾ 2001年11月13日、世界銀行とのインタビュー調査

⁹³⁾ 2001年11月15日、カンボディア弁護士会とのインタビュー調査

問題であるとの指摘もあった⁹⁴⁾。難民や国内避難民の帰還に際しても帰還民のほとんどは女性や子供であったため、そもそも政治性が問題にならなかったとの認識が示された⁹⁵⁾。

しかしながら、旧クメール・ルージュが居住していた地域は、タイ国境付近でありアクセスの容易な地域ではないこともあって、同地域の復興・開発の遅れが指摘されている⁹⁶⁾。例えば、保健・医療サービスの面において、旧クメール・ルージュ派が居住していた地域への支援は、危険度との関係で制約があるため支援が大幅に遅れており、当該地域における結核はかなり深刻であるとの報告⁹⁷⁾がある。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項(C)

C1) 破壊されたインフラ

交通、国土保全、電気通信、電力等の社会資本整備は、カンボディアは内戦以前の1960年代までは近隣諸国と比肩する水準を維持していたが、それ以降の内戦によりインフラは大きな損害を受けたと言われている⁹⁸⁾。内戦終了後、カンボディア政府による社会資本関係への投資は、対歳出及び対GDPで見ても高い水準を維持してきており、洪水等国土保全を除けば、交通、電気通信、及び電力においては、当面最低限の需要を満たす水準に達しつつある。

特に紛争が激しかった北西部のポル・ポト地域は相当のインフラが破壊されており、貧困が激しい東部地域と併せて、インフラの修復は特に重要と思われる。

C2) 悪化した医療・衛生状況(感染症の増加)

1970年代のポル・ポト時代に医師は虐殺の対象となり、全国で40人近くまで医師が減少したと言われる。また、人材のみならず、医療施設、医療にかかる教育・研修制度等すべての面における知識・経験が内戦によって失われてしまった。内戦終了後は、保健・医療にかかる復興が始まっているものの、主要な保健・衛生指標である妊産婦死亡率は100,000人中470人(1980 - 1999年) 5歳未満児死亡率は、1,000人中122人(1999年) 乳児死亡率は、1,000人中86人(1999年) 出生時平均余命は、56.5歳(1995 - 2000年)と、タイやヴィエトナム等近隣国と比べても悪い状況にある⁹⁹⁾。さらに、いまだ結核を含む感染症の問題が大きい¹⁰⁰⁾。

⁹⁴⁾ 11月13日、CDRIとのインタビュー調査

⁹⁵⁾ 2001年11月20日、UNHCRとのインタビュー調査

⁹⁶⁾ 同上

⁹⁷⁾ 2001年11月20日、CENATとのインタビュー調査

⁹⁸⁾ 金子彰・足立隼夫、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第2章第3節 社会資本の整備、205

⁹⁹⁾ UNDP、人間開発報告(2001年) なお、タイの妊産婦死亡率は100,000人中44人(1980 - 1999年) 5歳未満児死亡率は、1,000人中30人(1999年) 乳児死亡率は、1,000人中26人(1999年) 出生時平均余命は、69.6歳(1995 - 2000年) ヴィエトナムの妊産婦死亡率は100,000人中160人(1980 - 1999年) 5歳未満児死亡率は、1,000人中40人(1999年) 乳児死亡率は、1,000人中31人(1999年) 出生時平均余命は、67.2歳(1995 - 2000年)となっている。

現地調査においては結核の問題を中心にインタビュー調査を行った。カンボディアは、アジアではアフガニスタンと並んで結核罹患率（人口当たり患者発生数）の最も高い国（500人以上 / 100,000人）で、アフガニスタン（325人 / 10万人）がこれに次いでおり紛争と疾患との関連が示唆される。これはカンボディアの場合、長期内戦で全く治療が施されず感染率が急騰したことに関連があるとの説明もあった¹⁰¹⁾。特に結核患者に占める女性の割合が異常に高いことが明らかにされた¹⁰²⁾。

C3) 有能な人材の欠乏

長期間にわたる内戦による死亡や国外流出に加えて、1970年代のポル・ポト政権下においていわゆる知識人や中産階級が大量に虐殺され、教育制度そのものが否定されたこと等の要因が重なって、現在の国づくりの中核となるべき40～50代の人材がほとんどすべての分野において大きく不足している¹⁰³⁾。統計データは不備ではあるが、ポル・ポト時代に、弁護士の90%が殺害され、医師が40人まで虐殺され減少したとの推計がある。

また、現在カンボディアで働いている人々についても問題は大きい。ポル・ポト時代の影響もあってか、対人関係における相互不信が大きいため組織として行動しない¹⁰⁴⁾という指摘があった。フランス、ヴェトナムによる植民地支配の負の遺産、あるいはポル・ポト時代における恐怖政治の影響によるものである等様々な見解がある¹⁰⁵⁾が、カンボディア人は一般的に受身的に対応してしまい積極的にイニシアティブをとって物事を進めることをしない、自分で何かを考え出す能力が抑制されている¹⁰⁶⁾との指摘もある。

さらに、人材育成との関連ではインセンティブの問題も大きく、これは財政難にあえぐカンボディア政府にとって深刻である。カンボディア人にとっては収入面で見た場合、国際機関で働くことが最も待遇がよく、次いで国際NGO、民間セクター、最後にカンボディア政府関係機関となっており、公務員の月給は大体15～20米ドルで、繊維工場の女性工場労働者の最低賃金である月給45米ドルと比較しても著しく低くなっており¹⁰⁷⁾、カンボディア政府が有能な人材をつなぎとめておくことが著しく困難になっている¹⁰⁸⁾。例えば、感染症の医師は、結核やマラリア等の感染症では患者から診察料を徴収できない場合が多く（公衆衛生施策として、無償治療が原則である）、十分な収入が得られないため（月給は15

¹⁰¹⁾ 2001年11月20日、CENATとのインタビュー調査

¹⁰²⁾ 同上

¹⁰³⁾ 2001年11月5日、JICAアジア第一部インドシナ課とのインタビュー調査

¹⁰⁴⁾ 2001年11月5日原JICAカンボディア事務所次長、及び元三角協力アシスタント・プロジェクト・マネージャーとのインタビュー調査

¹⁰⁵⁾ 同上

¹⁰⁶⁾ 2001年10月30日梅崎前援助調整専門家とのインタビュー調査

¹⁰⁷⁾ 2001年11月13日、JICAカンボディア事務所職員との個別インタビュー調査

¹⁰⁸⁾ 例えば、2001年11月14日農村開発省とのインタビュー調査、2001年11月14日内務省鈴木専門家とのインタビュー調査、2001年11月19日MOJとのインタビュー調査

～ 25 米ドル) 有能な医師は他分野に流れてしまったり¹⁰⁹⁾、裁判官は給料が月 20 米ドルと低いために汚職に走らざるを得ないという状況¹¹⁰⁾も報告された。

C4)地雷被災者・紛争による障害者の増大

紛争が終結し、地雷に対する国民の意識が向上したことで、紛争や地雷による障害者の発生数は減少傾向にはあるものの、いまだ多くの国民が犠牲となっている。地雷・UXO の被災者数は、1,732 人(1997 年) 1,742 人(1998 年) 1,019 人(1999 年)と推移している¹¹¹⁾。被災の状況は、けがが 55%と最も多く、四肢のいずれかを失う(26%) 死亡(19%)と続く¹¹²⁾。被災者は一般市民が 91%、軍人が 9%となっており、一般市民が被災する割合が圧倒的に高い¹¹³⁾。また 18 歳以上男子、18 歳以上女子、18 歳未満の子供という分類でみた場合、それぞれ 63%、7%、そして 30%となっており、子供が被災する割合が高い事実が明らかにされている¹¹⁴⁾。

現地調査においても、貧困家庭の子供たちが国境を越えようとして地雷の被害にあっている¹¹⁵⁾、主要道路、学校、病院は地雷除去が行われたものの、農民にとって重要な農地の地雷除去が進んでおらず、ピーナッツやトウモロコシ等の作物の栽培で、焼畑農業で農地を開墾する際に地雷の被害に遭うことが今でもあるとの声が聞かれた¹¹⁶⁾。

C5)寡婦・戦争孤児問題

寡婦や戦争孤児といった問題については、主管官庁である社会問題・労働・職業訓練・青少年・更正省が、統計データ等を有しているはずであるが、同省の権限及び予算が他のカンボディア政府省庁よりも弱いこと、キャパシティも不十分であるため、実態については十分な情報がない状況であるが、各種報告によりその問題の深刻さはある程度浮き彫りにされている。

社会問題・労働・職業訓練・青少年・MoSALVY によれば、1979 年のポル・ポト時代以降、両親を失った子供が増え、現在 20 の政府の孤児センターがあり、約 2,000 人の孤児が保護されており(今年 10 月の時点で 1,973 人) NGO が経営する孤児センターは 21 か所あり、都市部で約 1,233 人の子供が保護を受けている¹¹⁷⁾。また、現地調査では、最近では多

¹⁰⁹⁾ 2001 年 11 月 20 日、CENAT とのインタビュー調査

¹¹⁰⁾ 2001 年 11 月 15 日、カンボディア弁護士会とのインタビュー調査

¹¹¹⁾ 小向絵理、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第 2 部第 2 章第 8 節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援、310

¹¹²⁾ 同上

¹¹³⁾ 同上

¹¹⁴⁾ 同上

¹¹⁵⁾ 2001 年 11 月 14 日、社会問題・労働・職業訓練・青少年・MoSALVY とのインタビュー調査

¹¹⁶⁾ 2001 年 11 月 16 日カンボディア地雷対策センター地雷除去プロジェクト視察の際における Phunn Pann サムロット地区長に対する個別とのインタビュー調査(地域住民から)

¹¹⁷⁾ 2001 年 11 月 14 日、MoSALVY とのインタビュー調査

くの子供が母親から引き離され、安い労働力として使われる強制児童労働や、児童売春や児童の薬物使用の問題も深刻になりつつあるとの報告があった¹¹⁸⁾。

3 - 5 他の側面からの優先度づけ

他の側面からの優先度づけの目的は、これまで導き出された様々な復興支援ニーズから優先ニーズを特定することであり、具体的には、本分析手法を用いる機関・組織は、途上国の国家開発計画、他ドナーの動向、本分析手法を用いる機関・組織の戦略・政策等を考慮して、優先ニーズを特定する。

本項においては、JICA がカンボディアにおいて支援計画の妥当性の評価を行うことを想定して、他の側面からの優先度づけを行う。

3 - 5 - 1 カンボディア政府の国家開発計画と重点分野

カンボディア政府の国家開発計画と重点分野は、政治、経済、社会といったあらゆる分野にわたっており、これら重点分野の変遷を単純化して示すことは困難であるが、(第Ⅰ期)パリ和平協定(1991年)から国連カンボディア暫定機構(UNTAC)の撤退(1993年)まで、(第Ⅱ期)UNTAC撤退からカンボディア自身による総選挙(1998年)まで、(第Ⅲ期)総選挙以降現在までの3期に分けてカンボディア政府の国家開発計画と重点分野を考えることとする。

(1) 第Ⅰ期：パリ和平協定から UNTAC の撤退まで(1991 - 1993年)

パリ和平協定は、正式名称が「カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定」であることから明らかであるように、軍事、政治、国際保障¹¹⁹⁾、選挙、難民の帰還、新憲法の原則等の政治やガバナンスを中心的に規定している。なかでも、難民の帰還、総選挙の実施、武装解除・動員解除は優先事項とされていた。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は36万あまりの難民の帰還を選挙施行前に達成し、UNTACは、クメール・ルージュの反対によって、武装解除・動員解除はできなかったが、1993年5月に総選挙を実施した。その後の憲法採択と連立政権の成立によって、国家の統治の基本的な枠組みが定まったことにより、パリ和平協定で提示された政治面のニーズはある程度達成されたといえる。

(2) 第Ⅱ期：UNTAC の撤退からカンボディア自身による総選挙まで(1994 - 1998年)

基本的な国家の枠組みができあがると、経済及び社会に関する様々な復興開発ニーズが

¹¹⁸⁾ 2001年11月14日、社会問題・労働・職業訓練・青少年・MoSALVYとのインタビュー調査

¹¹⁹⁾ 国際保障とは、パリ和平協定のなかの1項目であり、大国や近隣諸国が不当にカンボディアに介入しないことを約束したものである。

現れはじめた。新国家成立後初めて本格的・総合的な国家開発計画として策定された「国家復興開発計画(National Programmed to Rehabilitate and Develop Cambodia : NPRD)」においては、カンボディアの法治国家としての確立、2004年までにGDPを倍増するための経済の安定化及び構造調整、人材育成及び国民の生活向上のための教育、医療の充実、インフラストラクチャー及び公共施設の復興・整備、国内経済の地域経済及び国際経済への再統合、及び農村開発重視及び自然資源と環境持続的な維持管理、の6つの開発目標が定められているが、復興開発ニーズを総花的にあげた形になっている。

多様なカンボディアの復興ニーズに優先順位づけを行ったものとして、1994年の第2回カンボディア復興国際委員会(ICORC)と1996年に策定されたSEDPがある。ICORCにおいては、カンボディア政府と主要ドナーの間で、当面の支援重点分野を、農業、インフラストラクチャー整備、基本的な生活ニーズ(Basic Human Needs : BHN)、援助吸収能力向上とすることで合意され、同重点分野は1999年のCGまで関係国の援助指針となった。SEDPにおいては、地方開発を中心とする社会政策の重視を明確にしており、具体的には、保健・給水・公衆衛生・初等教育・社会的弱者救済など貧困対策に資する分野を重点としている。さらに、貧困層の90%が地方に在住することもあって、公共投資の比率を農村部65%、都市部35%とするべきであるとしている。ただし、同ペーパーの作成は、ADB主導で進められたこともあり、オーナーシップの点で問題点を指摘する意見¹²⁰⁾もある。

(3) 第III期：総選挙以降現在まで(1999 - 2001年)

1997年の武力衝突後の1998年、カンボディアが国連の主導ではなく、自ら選挙を実施し成功させたことは重要な転機となった。右成功を踏まえ、1999年に東京で開催された第3回CGは、カンボディアの発展と繁栄に向けたプロセスを開始するうえで重要な節目と位置づけられた。同CGでは、グッド・ガバナンス、経済復興、インフラストラクチャー、教育・人的資源開発、農産物・食糧増産、保健サービスの充実、森林資源管理が重点分野とされ、翌年のCGにおいては、この7分野に変化はなかったが、行政機構や汚職等、ガバナンスの問題が最重点事項とされた。

貧困削減も重点課題とされている。カンボディアは、世銀のイニシアティブの下、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)を作成中であり、2001年に暫定PRSPを策定している。同ペーパーは、貧困対策として、経済成長の促進、所得と財の分配の改善、社会政策の推進をあげている。しかしながら、カンボディアは、同時に第2次社会経済開発計画(SEDP II)の策定にも取りかかっており、PRSPとSEDP IIとの関係そのように位置づけるかが問題視されている。

¹²⁰⁾ カンボディア事務所聞き取り

(2) 第 II 期：UNTAC の撤退からカンボディア自身による総選挙まで(1994 - 1998 年)

基本的な国家の枠組みができあがると、経済及び社会に関する様々な復興開発ニーズが現れはじめた。新国家成立後初めて本格的・総合的な国家開発計画として策定された NPRD においては、カンボディアの法治国家としての確立、2004 年までに GDP を倍増するための経済の安定化及び構造調整、人材育成及び国民の生活向上のための教育、医療の充実、インフラストラクチャー及び公共施設の復興・整備、国内経済の地域経済及び国際経済への再統合、及び農村開発重視及び自然資源と環境持続的な維持管理、の 6 つの開発目標が定められているが、復興開発ニーズを総花的にあげた形になっている。

多様なカンボディアの復興ニーズに優先順位付けを行ったものとして、1994 年の第 2 回 ICORC と 1996 年に策定された SEDP がある。ICORC においては、カンボディア政府と主要ドナーの間で、当面の支援重点分野を、農業、インフラストラクチャー整備、BHN、援助吸収能力向上とすることで合意され、同重点分野は 1999 年の CG まで関係国の援助指針となった。SEDP においては、地方開発を中心とする社会政策の重視を明確にしており、具体的には、保健・給水・公衆衛生・初等教育・社会的弱者救済など貧困対策に資する分野を重点としている。さらに、貧困層の 90% が地方に在住することもある。ただし、同ペーパーの作成は、ADB 主導で進められたこともあり、オーナーシップの点で問題点を指摘する意見¹²¹⁾もある。

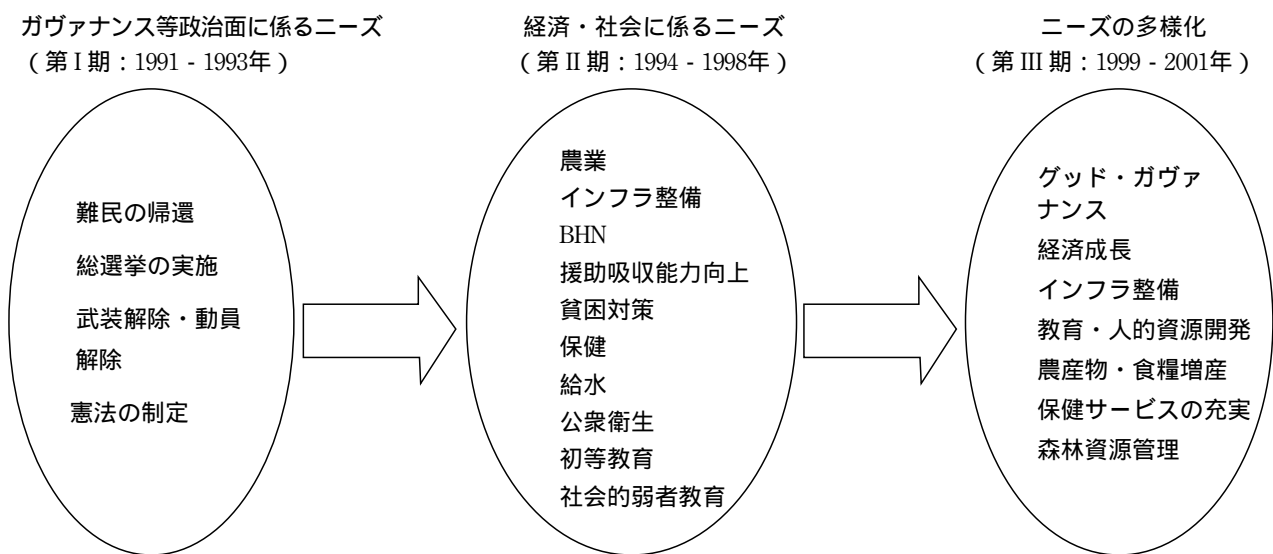
(3) 第 III 期：総選挙以降現在まで(1999 - 2001 年)

1997 年の武力衝突後の 1998 年、カンボディアが国連の主導ではなく自ら選挙を実施し成功させたことは重要な転機となった。右成功を踏まえ、1999 年に東京で開催された第 3 回 CG は、カンボディアの発展と繁栄に向けたプロセスを開始するうえで重要な節目と位置づけられた。同 CG では、グッド・ガヴァナンス、経済振興、インフラストラクチャー、教育・人的資源開発、農産物・食糧増産、保健サービスの充実、森林資源管理が重点分野とされ、翌年の CG においては、この 7 分野に変化はなかったが、行政機構や汚職等、ガヴァナンスの問題が最重点事項とされた。

貧困削減も重点課題とされている。カンボディアは、世銀のイニシアティブの下、PRSP を作成中であり、2001 年に暫定 PRSP を策定している。同ペーパーは、貧困対策として、経済成長の促進、所得と財の分配の改善、社会政策の推進をあげている。しかしながら、カンボディアは、同時に SEDPII の策定にも取りかかっており、PRSP と SEDPII との関係そどのように位置づけるかが問題視されている。

(4) 結論(図3 - 1 参照)

カンボディア政府の国家開発計画と重点分野を見ると、和平協定以後現在まで一貫して、ガヴァナンス、経済、社会にわたる包括的ニーズがあることは変わらないものの、時期によって重点とされているニーズには違いがみられる。第Ⅰ期においては、難民の期間、武装解除・動員解除、総選挙の実施、憲法の制定等、基本的統治機構に関するガヴァナンス面のニーズが中心であったのに対し、第Ⅱ期において、社会面でのニーズが重点で、続いて経済的なニーズに焦点が当てられていたようである。第Ⅲ期である1999年以降は、ニーズは多様化し、行政機構のキャパシティ・ビルディングや汚染等のグッド・ガヴァナンス、貧困削減、経済成長、インフラ整備、教育・人的資源開発等のBHNのほか、森林資源管理などがあげられる。



出典：調査団作成

図3 - 1 カンボディアのニーズの変遷

3 - 5 - 2 日本政府の対カンボディア ODA 政策と重点分野

カンボディア政府の国家開発計画と重点分野同様、(第Ⅰ期)パリ和平協定(1991年)から UNTAC の撤退(1993年)まで、(第Ⅱ期)UNTAC の撤退からカンボディア自身による総選挙(1998年)まで、(第Ⅲ期)総選挙以降現在までの3期に分けて、日本政府の対カンボディア ODA 政策と重点分野の変遷の分析を行った結果、以下のとおりとなった。

(1) 第Ⅰ期：パリ和平協定から UNTAC の撤退まで(1991 - 1993年)

日本政府は1967年度から1973年度の間に、有償資金協力15.7億円、無償資金協力26億3,800万円、技術協力16億6,300万円の実績がある。カンボディア情勢の悪化に伴い1974

年以降二国間援助は停止されていたが、1989年度の難民を対象とする人道援助を皮切りに援助が再開された。援助再開後は、プロジェクトを緊急に対応すべき協力と中長期的な観点に立って実施すべき協力に分類し、緊急性の高い案件及び日本が過去に実施したプロジェクトのフォローアップ案件についてのみ、選挙実施前であっても協力を実施した。協力形態は、無償資金協力及び技術協力を中心として、行政部門及び運営管理部門の人材が極めて不足していた当時の現状にかんがみ、制度構築を念頭に置いた協力が重視された。協力重点分野は、経済制度の改革と実施能力の向上、農業生産性の向上、持続的経済成長のための基盤整備、社会サービス向上のための基盤整備、と定められている。

(2) 第II期：UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙まで(1994 - 1998年)

日本政府は、和平合意後の荒廃した国土の復旧・復興及び民主化に向けたカンボディアの自助努力に対して、積極的に支援を行う方針を打ち出した。また、インドシナ諸国の安定はアジア太平洋地域の平和と安定に重要という観点から、1995年2月にはインドシナ総合開発フォーラム閣僚会議も開催した。

対カンボディア援助方針の重点分野は1993年以前と同様に、人道援助を中心に緊急に必要なとされる援助を実施しつつ、カンボディアの援助受入体制を整備するとともに、中期的にはカンボディア側が重視している農業、保健医療、エネルギー等の基礎的生活分野と、経済インフラ及び人材育成分野に対して、無償資金協力及び技術協力を中心に援助を実施した。また、援助の実施に際しては、治安・安全確保に十分配慮すること、セクター・形態を超えた総合的かつ有機的な連係を図り、援助効果を高めるために案件選定の段階での調整を行うことが留意された。

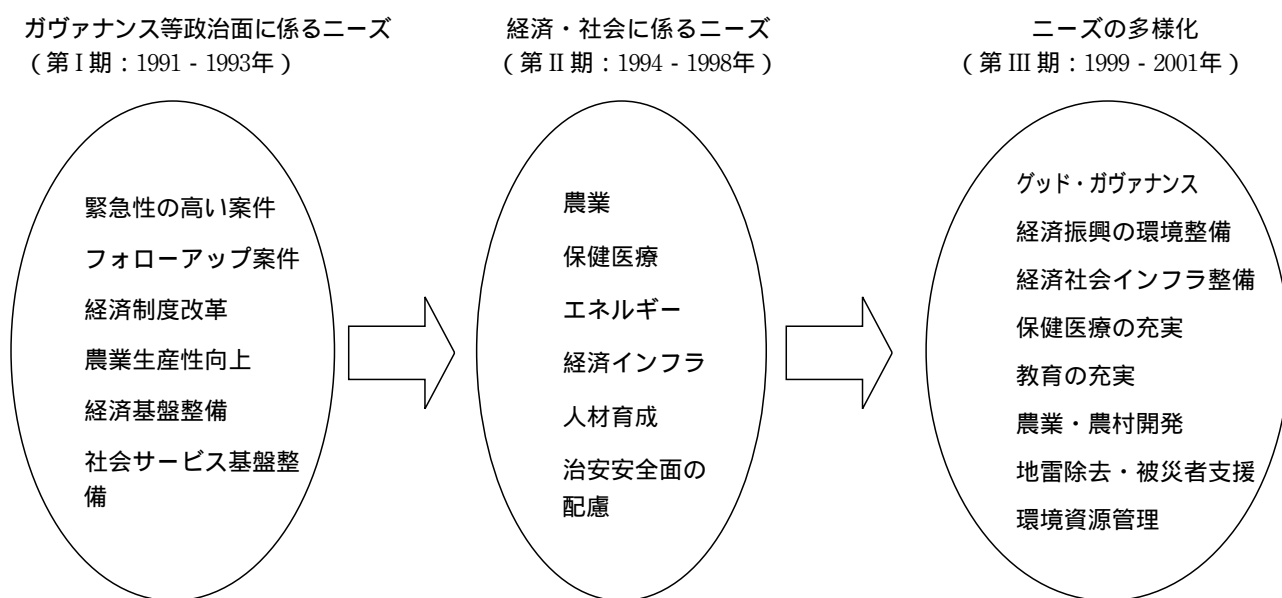
(3) 第III期：総選挙以降現在まで(1999 - 2001年)

日本政府はDAC新開発戦略の具体的実施、ハード面及び法制度等ソフト面の協力、官民の有機的な連携、インドシナの広域的視点からの開発、治安への配慮を重視するようになった。2000年から2003年を対象期間とする対カンボディアJICA国別事業実施計画では、カンボディアの協力受入れ能力が低いことにかんがみ、個別特定技術の移転はもとより、組織・制度づくりを支える人材育成を中心とするキャパシティ・ビルディングが重要、20年以上の長きにわたった内戦で破壊されたインフラの整備が不可欠である、との認識の下に、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、教育の充実、農業・農村開発、地雷除去・被災者支援、環境資源管理の8項目を優先協力分野としている。また、カンボディアが後発開発途上国(Least among Less Developed Countries : LLDC)であると同時に政治的に不安定であった理由

で、1968年度以降供与されていなかった有償資金協力も、新政権による政治的安定と経済再建への着実な進展にかんがみ、1999年より再開されている。

(4) 結論(図3 - 2 参照)

1993年以前においては、緊急性の高い案件、フォローアップ案件、経済制度改革、農業生産性向上、経済基盤整備、及び社会サービス基盤整備が日本の対ODA重点分野として掲げられており、1994年から1998年にかけては、農業、保健・医療、エネルギー、経済インフラ、人材育成、及び治安安全面の配慮が重点分野となっている。そして、1999年以降現在まで、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、教育、及び農業・農村開発の6分野が重点分野となっていることが見て取れる。



出典：調査団作成

図3 - 2 対カンボディアODA政策の変遷

3 - 6 支援計画作成 / 妥当性評価

3 - 6 - 1 支援計画作成 / 妥当性評価の概要

本項では、JICA が既に策定している対カンボディア国別事業実施計画を、平和構築の視点からレビューする。しかしながら、本項目のタイトルは妥当性評価となっているものの、本報告書においては以下の理由から同計画の評価を目的とはしていない。

平和構築は新しい概念であり、対カンボディア事業実施計画が策定され、同計画にあげら

れているプロジェクトが計画・実施された際には、平和構築という概念は共有されていなかった。当時の関係者は、和平が成立したばかりのカンボディアにおいて様々な援助ニーズがあるとの認識はもっていたものの、平和への配慮や、開発プロジェクトの平和に対するインパクトというようなことは意識していなかったと考えられる。したがって、本調査における妥当性評価の目的は、仮に国別事業実施計画が策定された際に平和構築という考え方が考慮されていたのであれば、計画にどのような違いがみられたかを明らかにすることで、今後の紛争予防や平和構築という概念を意識して紛争後の復興開発支援を検討していくための提言・教訓を提供することを主眼としている。

3 - 6 - 2 対カンボディア国別事業実施計画のレビュー結果

表3 - 6 (p.74 ~ 77)は、復興支援ニーズ分析においてあげられた、復興支援ニーズに、JICAのプロジェクトがどのように対応しているかを示したものである。