

# 破綻国家からの脱却をめざして

——グローバル・ドナー・コミュニティ VS. カンボディア政府——

大 隈 宏

世界銀行『世界開発報告1997：開発における国家の役割』

よい政府が贅沢品ではなく不可欠な必需品であることは、歴史が繰り返し示してきたとおりである。有効な国家なしに、経済・社会開発を行い、それを持続させることは不可能である。……開発は単なる経済的・技術的投入の問題ではない。開発とは、その土台となる制度的環境、つまり投入物がどのように使用されるのかを決める規則や慣習についての問題でもある(序)。

国家能力の低い国々は、まず基礎的な機能に焦点を絞る必要がある。基礎的な機能とは、財産権やマクロ経済安定、伝染病の管理、安全な水、道路、極貧層の保護などの純粋公共財の供給である。多くの国において、国家はこれらでさえも供給していない。最近の改革では、経済の基礎条件が強調されてきたが、社会的、制度的基礎条件（法的基礎条件を含む）も社会の崩壊を防ぎ、持続可能な開発の確保に同じく重要である（41～42ページ）。

## I グローバル・ドナー・コミュニティの復帰——パリ和平協定（1991年10月）

1979年1月7日、ベトナム軍、および救国民族統一戦線（ヘンサムリン軍）は、75年4月17日以来、民族統一戦線（ポルポト派）の支配下に置かれてきたプノンペンを奪回した（プノンペン市内のセブンス・ジャニユアリー Seventh January 地区は、それを記念したものである）。ついで、1月10日、救国民族統一戦線は、カンブチア人民共和国（ヘンサムリン〔人民革命党〕政権）の樹立

を宣言した。こうして3年8カ月に及ぶ過酷なポルポト時代は幕を閉じた。

発足直後のカンボジア人民共和国に対して、国際社会（グローバル・ドナー・コミュニティ）は、きわめて好意的であり、人道的な見地から、大規模な援助を速やかに展開した。すなわち、1979年10月から81年12月にかけての約2年間、総計6億8000万ドルの援助が、カンボディアに対して、またタイ等に逃れた難民を対象として供与された。

とはいえ、こうしたグローバル・ドナー・コミュニティの、新生カンボディアに対する熱意は急速に低下し、好意は警戒心、さらには敵意へと変化していった。それは、ヘンサムリン政権が共産ベトナムの強い軍事的・経済的支援の下にあったからである。外務省『わが外交の近況・1983』（外交青書）は、その間の事情を次のように記述している。——民主カンボディアは、祖国をヴェトナムの支配から解放し、独立、中立、非同盟のカンボディア国家を実現することを目指して、幅広い反ヴェトナム民族統一戦線の結成を呼び掛けていた。……このため、反ヴェトナム三派の代表であるシハヌーク殿下、ソン・サン議長及びキュー・サンパン民主カンボディア首相は、……（1982年）7月、カンボディア領内において正式に民主カンボディア連合政府を樹立した。……ASEAN 諸国の強い期待と支援の下に、シハヌーク大統領に率いられた民主カンボディア連合政府が樹立されたこともあり、82年の国連総会においては、全外国軍隊のカンボディアからの撤退とカンボディア人の民族自決権を柱とするカンボディア問題の包括的政治解決を求めた ASEAN、我が国等の共同決議案「カンボディア情勢」は、81年を上回る圧倒的多数で採択された（賛成105、反対23、棄権20）。また、民主カンボディアの国連での代表権も同様に、81年をはるかに上回る大幅な支持を得て（支持90、反対29、棄権26）引き続き維持された（96ページ）。

国際社会は、ヘンサムリン政権をベトナムの傀儡政権と位置付け、国家としての正統性を否定したのである。その結果、カンボディアに対する国際社会の支援は、事実上、UNHCR、WFP、FAO、UNICEF等の国連諸機関による小規模な緊急・人道援助のみに限定されていった。国際的に孤立し、西側諸国が主導する〈グローバル・ドナー・コミュニティによる本格的な復興・開発援助〉と

いう途を閉ざされたカンボディアにとって、残された選択肢は、(1) ベトナム、ひいてはソ連、コメコン諸国等の東側社会主義国への傾斜を深めること、および(2) 政府や多国間国際機関による公的援助とは一線を画する、西側 NGO への依存強化——以外になかった。とはいえ、そうしたヘンサムリン政権のサバイバル戦略は、グローバル・ドナー・コミュニティの更なる反発を招き、カンボディアに対する締めつけの強化という悪循環をもたらすことになった(ポジティブ・フィードバック)。こうして、1980年代のカンボディアは、政治的にも、経済的にも孤立を深めていったのである。

このようなカンボディアの国際的閉塞状況に大きな転機をもたらしたのが、1991年10月、パリ和平協定(カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する諸協定)の調印である。これにより、カンボディアは、約20年におよぶ内戦の時代に一応のピリオドを打ち、政治的安定への道を歩むことになった。すなわち、パリ和平協定に基づき、93年5月、UNTAC(国連カンボディア暫定機構)が総選挙(制憲議会選挙)を実施した。ついで同年9月、新憲法の公布、カンボディア王国の発足、シハヌーク国王の再即位がやつぎばやに行われた。さらに、一連の<パリ和平協定プロセス>の総決算として、従来から敵対関係にあった二大政党、すなわち FUNCINPEC 党と人民党(91年10月、人民革命党から改称)の連立政権が発足した。こうして、新生カンボディア王国は、国民和解、ひいては政治秩序の回復に向けて大きく踏み出した。

それは同時に、カンボディア経済の復興・再建・開発への道を拓くものとなった。すなわち、1980年代にカンボディアから「撤退」したグローバル・ドナー・コミュニティは、改めてカンボディアに復帰し、本格的なコミットメントを開始したのである。グローバル・ドナー・コミュニティは、<パリ和平協定プロセス>の一環として、全面的なカンボディア支援に着手したのである。それは、以下の一連の動きに示されるとおりである。

—1992年6月：カンボディア復興閣僚会議(東京・日本と UNDP が共同議長)  
カンボディアに対する中・長期的な復興援助の調整メカニズムとして、カンボディア復興国際委員会(ICORC, International Conference on the Rehabilita-

tion and Reconstruction of Cambodia) を設置することに合意。総額 8 億8000万ドルの経済援助がプレッジされた。

—1993年 9 月：第 1 回 ICORC 会合 (パリ・日本が議長)

新たに 1 億2000万ドルの追加援助を表明。合計10億ドルの援助を行う旨が合意された。カンボディアで活動している NGO の連絡協議体である CCC (Cooperation Committee for Cambodia) の代表がオブザーバーとして参加。

—1994年 3 月：第 2 回 ICORC 会合 (東京・日本が議長)

総額 4 億8600万ドルの援助がプレッジされた。CCC の代表がオブザーバーとして参加。

—1995年 3 月：第 3 回 ICORC 会合 (パリ・日本が議長)

総額 4 億7300万ドルの援助を行う旨の意図表明がなされた。CCC の代表がオブザーバーとして参加。

—1996年 7 月：第 1 回 CG 会合 (東京・日本と世界銀行が共同議長)

カンボディアに対する新たな援助調整メカニズムとして CG (Consultative Group) 会合 [カンボディア支援国会合] が発足し、その第 1 回会議が東京で開催された。それはメンバーを絞り込んだ実質的協議を目的とするものであった。総額 5 億ドルの援助がプレッジされた。CCC の代表がオブザーバーとして参加。

—1997年 7 月：第 2 回 CG 会合 (パリ・世界銀行が議長)

総額 4 億5000万ドルの支援がプレッジされた。CCC の代表がオブザーバーとして参加。

—1999年 2 月：第 3 回 CG 会合 (東京・世界銀行が議長)

総額 4 億7000万ドルの支援がプレッジされた。CCC の代表がオブザーバーとして参加。

## II グローバル・ドナー・コミュニティの基本動向——新開発戦略の実践的適用

1992年 6 月、東京で開催されたカンボディア復興閣僚会議は、国際社会の総

意として、カンボディアに対する全面的支援を再開する決意を表明した。以後、グローバル・ドナー・コミュニティは、実質的にカンボディアを共同管理下に置き、破綻したカンボディアの社会的・経済的再建、および政治的再建に向けて強力なリーダーシップを行使した。それはカンボディアという国家全体を、いわば国際的なセーフティ・ネットによって包み込もうとするものであり、東西冷戦構造の崩壊後、新たな開発援助戦略の構築を模索していたグローバル・ドナー・コミュニティにとって、その真価を問う重大な試金石であった。以下、主として、99年2月の第3回CG会合に向けて、カンボディア政府(CDC/CRDB)がUNDPの支援の下に作成した第6次「カンボディアに対する開発協力報告書」(Development Co-operation Report for Cambodia 1998/1999, January 1999)に依拠しながら、グローバル・ドナー・コミュニティのカンボディアに対する援助の基本動向を探ってみよう(データは、基本的に支出純額〔USドル〕ベース)。

#### (1) 概観——国際機関・国家・NGOの連携プレー

1992年～98年の7年間、グローバル・ドナー・コミュニティは、カンボディアに対して総額27億5400万ドルの援助を供与した。それを形態別にみると、各年によって変動はあるものの、ほぼ80%～90%が贈与で占められており、返済義務をともなう貸付の比重は、ごく小さなものとどまっている。それは、ある意味では、国民一人当たりGDPが300ドル弱を低迷している最貧開発途上国カンボディアの現状に合致したものである。

ついでドナー別に援助実績の内訳を概観してみると、(1)二国間援助(Bi-Lateral Assistance)が、17億2000万ドル(62.47%)と大宗を占め、ついで(2)多国間国際開発金融機関(Multi-Lateral Development and Financial Organizations)による援助が、8億5212万ドル(30.94%)となっている。さらに、(3)NGOによる援助も、1億8721万ドル(6.8%)と相対的に大きな比重を占めている(ただしこれは、NGOのコア・リソースのみを計上したものである)<sup>1)</sup>。

---

1) 国家(Bi-Lateral Donor)や多国間国際開発金融機関(Multi-Lateral Donor)からNGOに供与される援助は含まれない。

このようにカンボディアに対するグローバル・ドナー・コミュニティの支援は、国家、国際機関、そして NGO を三本柱（主要プレーヤー）として展開されているが、それをさらに詳しくみると以下の特徴が指摘される。

まず二国間援助の主体である国家に関しては、オーストラリア、カナダ、中国、デンマーク、フランス、ドイツ、日本、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカが主要ドナー国である。なかでも日本は、一貫してトップ・ドナーの地位を確保しており、援助総額においても、圧倒的に大きな比重を占めている。これに続くのが、旧宗主国のフランス、グローバル・パワーとしてのアメリカ、アジア国家としてのアイデンティティを模索しているオーストラリア、そして人道主義を標榜する中級国家として独自の動きを積み重ねているスウェーデンである。

つぎに、国際機関に関しては、UNDP に代表される国連諸機関 (FAO, UNCHR, UNICEF, WFP, WHO 等) の活動が顕著である。また EU (欧州連合) も当初より一貫して積極的な支援を行っている。すなわち、加盟国レベルでの援助に加えて、欧州委員会 (European Commission) による援助を展開している。さらにブレトン・ウッズ機構 (世界銀行と IMF) のコミットメントも特筆に値する。すなわち国際開発機関として世界銀行 (カンボディアは、IDA 融資のみの適格国) は、1994年以降、長期的な国造りを視野に入れた援助を展開している。他方、IMF は、国際収支不均衡の是正を主たる任務とする国際金融機関として、独自のコンディショナル・レンディングを行っている。また ADB (アジア開発銀行) も、66年発足以来の原加盟国カンボディアに対して積極的な援助を積み重ねている。

最後に NGO に関しては、CDC が AusAID (オーストラリア国際開発庁) の支援の下にアンケート方式で作成した報告書 (Non Government Organisations in Cambodia 1998) によれば、1998年6月現在で、カンボディアには総計296団体の NGO が活動しており、その内訳は、国際 NGO : 133団体、カンボディア NGO : 159団体、その他 : 4団体となっている (ただし、この数字はあくまでもアンケートに回答した NGO のみを対象とする概数であり、これ以外に未回答の NGO [国際 NGO : 20団体、カンボディア NGO : 90団体] が存在すると

推定される。

これらの NGO は、「空白の1980年代」に引き続き、90年代においてもグローバル・ドナー・コミュニティの一翼を担う主要プレーヤーとして積極的に活動しており、援助の「実施主体」(Implementation Agents)としての存在意義はきわめて大きい。NGO は、カンボディアの現場に密着した豊かな活動経験を活かして、自己財源に基づきプロジェクト活動を展開している。また NGO は、援助吸収能力の低いカンボディア政府を補完する役割も果している。さらに NGO は、援助国や国際機関からの資金提供により、あるいはそのサブ・コントラクターとして、フィールド・レベルでの援助活動を担っている。

## [2] 援助戦略——人間開発・貧困削減・政治的コンディショナリティ

パリ和平協定の調印から約2年間——。グローバル・ドナー・コミュニティは、空白地帯を埋めるべく、カンボディアに殺到した。ただしそれは、多分に無秩序な乱開発の様相を呈した。各ドナーは、それぞれの思惑を胸に秘めて、独自の判断で、個別（場合によっては、場当たりの）に援助活動を繰り広げた。極端な場合、援助活動の物理的な拠点となる「安全地帯」をとりあえず確保し、そのうえで豊富な資金量にあかせて優秀な人材（NGO や国外から帰国したカンボディア人等）をリクルートし、ひたすら得意な活動分野への特化を図るというケースも稀ではなかった。それは<点から線、さらには面へ>という発展性（持続可能性）とは異質なものであり、カンボディアに対する支援の重点が、短期間のうちに緊急・復旧援助から国造りに向けての開発援助へとシフトするにともない、さまざまな矛盾を露呈させていった。その結果、グローバル・ドナー・コミュニティ内部で、援助政策の調整（一貫性・整合性の確保）、ひいては統一的な援助戦略構築の必要性が叫ばれるようになった。カンボディア復興閣僚会議の開催（1992年6月）、第1回カンボディア復興国際委員会の開催（93年9月）……等々、カンボディアをめぐる一連の国際的動きは、こうした経緯をものがたっている。

それでは、グローバル・ドナー・コミュニティは、カンボディアに対して、どのような援助戦略を策定したのであろうか。いうまでもなくそれは、東西冷

戦構造の崩壊を契機として再編成されていった開発協力に関する新たなグランド・ストラテジーを色濃く反映するものであった。その潮流は、以下に示されるとおりである。

—1989年12月、OECD・DACは、IMF及びUNDPの参加の下に、「1990年代の開発協力」と題する政策ステートメントを採択した。同政策ステートメントでは、〈人口増加、貧困、栄養不良、文盲及び環境劣化〉が結びついた、〈低開発の悪循環〉を断ち切ることこそ、90年代における開発協力の中心課題であると強調された。さらに、「開発途上国自身が、自らの開発について究極的な責任を負う。特に、開発途上国の政策及び制度の有効性が自らの開発の成功及び不成功並びに来るべき自立の達成にとって枢要である。外部からの援助は開発途上国自身の開発努力を補完しうるに過ぎない」と開発途上国の自助努力の重要性が強調された。

—1992年6月、日本政府は「政府開発援助大綱」を閣議決定した。同大綱では、「……開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」との開発援助に関する基本哲学が明らかにされた。そのうえで同大綱では、ODA実施4原則の一つとして、開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うことが謳われた。さらに重点事項として、(1) 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野(BHN)を中心とした支援及び緊急援助を実施する。(2) 国造りの基本となる人造り分野での支援を重視する。(3) 経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備への支援を重視する。(4) 経済構造への調整及び累積債務問題の解決に向けた適切な支援に努める。——旨が強調された。

—1995年3月、国連の主催によりコペンハーゲンで「世界社会開発サミット」



が開催され、「社会開発に関するコペンハーゲン宣言」が採択された<sup>2)</sup>。それは、人間を開発の中心に据え、次の10目標の達成に向けて誠実に努力することを、各国首脳が「誓約」(コミットメント)するものであった。——(1) 各国が設定する目標期限までに絶対的貧困を根絶する。(2) 完全雇用を基本的政策目標として支持する。(3) あらゆる人権の強化と保護に基づき、社会的統合を推進する。(4) 男女の平等と公平を達成する。(5) アフリカ及び後発開発途上国の開発を加速する。(6) 構造調整計画が社会開発目標を含むようにする。(7) 社会開発に割り当てられる資源を増大させる。(8) 人々が社会開発を達成できるような経済的・政治的・社会的・文化的・法律的环境を創出する。(9) 教育及びプライマリーヘルスケアへの普遍的かつ平等なアクセスをもたらす。(10) 国連を通じて社会開発のための協力を強化する。

—1995年5月、OECD・DACは、「新たな世界的状況の中での開発パートナーシップ」と題する政策ステートメントを採択した。同ステートメントでは、  
<貧困の根絶が中心的な課題である>として、「最も貧しい人々の機会の拡大と生活の改善に資するような戦略や計画に重点をおいた支援を行う」との決意を披瀝したうえで、以下の諸目標を重点的に追求する旨が謳われた。

——(1) 経済を安定的に成長させる健全な政策の枠組みの構築。(2) 教育、基礎保健医療および人口に関する活動を中心とする社会開発への投資。(3) すべての人々、特に、女性による政治経済活動への参加の拡大および社会的不平等の縮小。(4) 良い統治と行政、民主主義に基づく統治の信頼性、人権の保護および法の支配の確保。(5) 環境保全。(6) 潜在的な紛争の原因に対する抜本的取り組み、軍事支出の抑制および長期的な和解と開発に照準を合わせた復興と平和構築への努力。

—1996年5月、OECD・DACは、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」(DAC 新開発戦略)を採択した。そこでは、「国際社会は、政府開発援助の量を維持・拡大して、貧困層の貧窮化の進行を阻止し、人間開発に関する現実的な目標に向けて前進する必要がある」としたうえで、次のような目標の

---

2) 参照。国際連合広報センター(1998)『世界社会開発サミット—コペンハーゲン宣言及び行動計画』。

達成を提案した。——(1) 経済的福祉：2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減する。(2) 社会的開発：①2015年までにすべての国において初等教育を普及させる。②2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、男女平等と女性の地位の強化（エンパワメント）に向けて大きな前進を図る。③2015年までに乳児と5歳未満の幼児の死亡率を3分の1に削減し、妊産婦の死亡率を4分の1に削減する。④2015年を最終目標として、適当な年齢に達したすべての人が基礎医療保健システムを通じて性と生殖に関する医療保健サービスを楽しむようにする。(3) 環境の持続可能性と再生：2015年までに、現在の環境資源の減少傾向を地球全体及び国毎で増加傾向に逆転させる。——そのうえで DAC 新開発戦略は、「これらの測定可能な目標を達成するためには、より安定し、安全で、参加型の公正な社会の発展という質的要因が不可欠である。これには、効果的かつ民主的で責任ある統治のための能力育成、人権の保障、および法の支配の尊重が含まれる」旨を強調した。

—1998年10月、第2回アフリカ開発会議 (TICAD II) が東京で開催され、「21世紀に向けたアフリカ開発東京行動計画」が採択された<sup>3)</sup>。同行動計画では、貧困削減が主題のひとつとされ、また開発途上国の主体性 (Ownership) 及びグローバル・パートナーシップが基本原則とされた。ついで同行動計画においては、(1) 社会開発と貧困削減：人間開発の促進、および(2) 経済開発：民間セクターの育成、が開発戦略の二本柱とされ、そのうえで、民主主義及び良い統治が開発の基盤として不可欠である旨が強調された。さらに良い統治の具体的な目標及び目的に関しては、①民主制度と民主的機関の強化、②人権の尊重及び法の支配の促進、③行政における説明責任、透明性及び効率性の向上、④意思決定過程への広範な参加の促進、⑤社会正義の促進、が指摘された。また行動のためのガイドラインとしては、①複数政党制による自由且つ公正な選挙の確保、②独立且つ不偏で、適切な財政基盤にある司法機関の構築、③立法機関の人的及び組織的能力の強化、ひいては政策の策定及

3) 参照。TICAD II 「21世紀に向けたアフリカ開発 東京行動計画」, 外務省 (インターネット・ホームページ)。

び予算の立案に関する監督機能の強化、④汚職防止対策への制度的支援、及び透明性と説明責任を有する、能力主義に基づいた公務員制度の構築、⑤地方分権化の推進、⑥社会・経済開発に関与する市民社会組織と政府機関の間の真のパートナーシップの強化、⑦人権教育に焦点を当てた市民教育の促進、が掲げられた。

グローバル・ドナー・コミュニティは、このような開発協力に関する新たな潮流の胎動と軌を一にしながら、なかば試行錯誤的にカンボディアに対する支援を再開・強化していったのである。それは、人間開発 (Human Development) を軸とする貧困の緩和・軽減を目標関数として設定し、そのための具体的な政策手段として、経済的コンディショナリティ (第一世代コンディショナリティ) から政治的コンディショナリティ (第二世代コンディショナリティ) へと活動の重心をシフトさせるものであった<sup>4)</sup>。その概要は、以下の具体例から窺われるとおりである。

—1995年9月、IMFは、カンボディア政府のマクロ経済・構造調整プログラムに対する経済的支援として、拡大構造調整ファシリティ (ESAF) による第2次融資 (約4100万ドル) を承認した (カンボディアの IMF 加盟は、1969年12月)。その際、IMFは融資の条件として、財政部門、公共サービス部門、軍事、公営企業における構造改革の推進、および公務員の削減による抜本的な行政改革の実現を強く求めた。さらに IMF は、カンボディア政府による貧困評価プログラムの策定、および森林資源の (環境に配慮した) 合理的な管理にも言及した (IMF, Press Release, September 15, 1995)。

—EU は、地雷撤去等、内戦時代の負の遺産の清算に加えて、カンボディアの発展に向けて「カンボディアにおける欧州の復旧プログラム」(The European Rehabilitation Programme in Cambodia, PERC) を展開している。それは、農村開発、初等教育、組織・制度づくり、人権の4本柱から構成されている。農

---

4) グローバル・ドナー・コミュニティにおけるコンディショナリティの世代交代に関しては、大隈宏「ロメ協定と人権コンディショナリティ」を参照。

村開発の分野においては、中小灌漑網の整備・改良、零細貧農を対象とする低利による小規模融資制度（マイクロ・クレジット）の展開、農業技術訓練、効率的な農業技術の導入、飲用水の確保等が主要課題とされている。初等教育の分野においては、既存の初等学校のリハビリテーション、人権教育の促進、教師の訓練（質の向上）、さらには教育・青年・スポーツ省 (Ministry of Education, Youth & Sport) の行政能力の向上・強化に重点が置かれている。組織・制度づくりの分野では、アドバイザーを派遣して公務員の訓練を行っている。人権の分野では、司法制度の改革、国会・人権委員会の強化、人権に関する啓蒙活動（ニュース・レターの作成・配付や公聴会・セミナーの開催等）、教師・ジャーナリストを対象とする人権セミナーの開催……等を行っている。EUの基本的スタンスは、＜外からの革命 (Revolution) ではなく、ステップ・バイ・ステップによる漸進的改良 (Evolution) の促進＞であり、＜忍耐と現実主義＞に基づく、積極的手段 (Positive Measures) の積み重ねがモットーとされている。(European Commission-Technical Coordination Office in Phnom Penh, The Kingdom of Cambodia and the European Commission: Investing in the Future, January 1995.)

—UNDPは、1990年より、いち早くカンボディアに対する支援活動を再開し、こんにちに至るまでカンボディア支援におけるメジャー・プレーヤーとして重要な役割をはたしている。たとえば、UNDPは、United Nations Resident Coordinator Systemに基づき、カンボディアで活動する国連諸機関やブレトン・ウッズ機構（世界銀行とIMF）との間の月例会議を主催している。同会議において、UNDPは、コーディネーターとして、相互間の連絡・調整を図り、「国連システム」としての一元的な政策（共同歩調）の構築にイニシアティブを行使している。UNDPのカンボディア支援に対する基本戦略は、＜カンボディアが持続可能な人間開発を達成するために必要とされる能力の確保・獲得を支援する＞ことに重点が置かれている。具体的には、国民の40パーセント以上が貧困ライン以下の生活をしているとされるカンボディアにおける貧困、とりわけ国民の85パーセントが生活している農村における貧困の緩和・軽減を主要課題としている。すなわちUNDPは、貧困をター

ゲットとし、貧困削減に向けた能力開発 (Capacity Development) を目指して、以下の4分野を重点的な活動領域と位置付けている。——(1) 地方における社会・経済開発の促進：地方分権の促進による貧困の軽減、農民に対する小規模融資、農民による農村インフラストラクチャーの整備 (Food-for-Work Employment)。(2) マクロ経済の管理能力およびガバナンスの強化：社会・経済状況に関する基礎的データの作成、行政改革、金融・財政改革、援助の管理・調整能力の向上、ASEAN への加盟準備、平和・人権教育。(3) 社会セクターの開発：教育分野における能力開発 (教師や公務員の訓練)、貧困緩和のための職業訓練、保健分野の改革。(4) 環境保全および天然資源の管理能力強化：各事業実施官庁の行政能力の向上、トンレサップ湖周辺地域の持続可能な開発促進、持続可能な森林管理。(UNDP, Cambodia 1997, Annual Report)。

—1992年、22年ぶりに「復帰」したカンボディアに対して、世界銀行は、全面的な支援を再開した。その活動は、当初は、カンボディア国内秩序の安定・復旧を目的とするものであった。しかしほどなくして世界銀行は、援助の重点を、長期的な視点からの開発支援へと移行させていった。それは、〈持続可能な開発の促進、および貧困軽減の可及的速やかな達成支援〉を目標とするものであった。世界銀行は、それを実現するための前提条件として、カンボディア政府に対し、政治的安定の確保と秩序の維持、良い統治の実現、政府 (政策過程) における透明性の確保、構造改革の継続的实施 (断行)、軍隊の動員解除、天然資源の合理的管理……等を強く求めたのである。

### Ⅲ カンボディア政府による主体性の模索——グローバル・スタンダードへの強制適応

破綻国家へと転落し、国内的・国際的に、また政治的・経済的・社会的に、当事者能力を喪失したカンボディア政府にとって、好むと好まざるとにかかわらず、グローバル・ドナー・コミュニティが提示する再生シナリオを受け入れる以外に選択の余地はなかった。それは、いわば禁治産者的存在へと転落した

カンボディア政府に対して、＜経済的処方箋と政治的処方箋をパッケージとして＞作成し、その誠実かつ忠実な履行を「強く」求めるものであった。こうして、カンボディア政府（患者）は、グローバル・ドナー・コミュニティ（国際的医師団）が十重二十重に張りめぐらしたクロス・コンディショナリティの下で、延命のための応急措置、さらには再生のための完治療法を受けていったのである。

1980年代に国際社会から「死亡宣告」を受けたカンボディアにとって、国際的共同管理下で改めて国家建設を模索する以外に途はなかった。それは、慢性的な歳入不足に苛まれ、90年代初頭以降、経常収支赤字の対 GDP 比率が極端な場合には3.3パーセントにも達したという事実から窺われるとおりである。カンボディア政府が、国際社会からの援助によってそうした赤字を補填したことはいままでもない。

以下、グローバル・ドナー・コミュニティの処方箋に対するカンボディア政府の対応を概観してみよう。

#### [1] 1993年12月：CDC（カンボディア開発評議会）の設立

新生カンボディア王国発足直後の1993年12月、カンボディア政府は、外国からの援助および民間投資の一元的管理の窓口 (Focal Point) として、CDC (Council for the Development of Cambodia) を設立した。それは、CRDB (Cambodian Rehabilitation and Development Board, カンボディア復興開発委員会) および CIB (Cambodian Investment Board, カンボディア投資委員会) から構成され、政策決定過程における透明性の確保という配慮から、2人の首相（第1・第2首相）の共同管理下に置かれた。

CDC/CRDB は、CDC の中核を構成する機関で、外国からの援助の調整と管理を包括的に行う (One-Stop Service) ことを任務としている。すなわち、外国からの援助資源の動員、カンボディア政府部内における調整・協議、援助機関との調整・協議、国際援助会議の準備・資料作成……等が、CDC/CRDB の主たる役割であり、そのための組織として、国際機関（世界銀行・ADB）援助調整課、国連機関援助調整課、日本・アジア・アメリカ・大洋州2国間援助調

整課，フランス・ヨーロッパ2国間援助調整課が設けられている。さらに，NGOを対象とするNGO援助調整課も設置されている。

他方，CDC/CIBは，外国からの民間投資に対する受け入れ窓口として設置されたもので，情報・広報課，プロジェクト評価課，総務課から構成されている。ただし，外国からの民間投資の導入はあくまでも将来的な課題であり，CDC内部における相対的な比重はそれほど大きくない。

(2) 1994年3月：「カンボディアの復興・開発に関する国家計画」(National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia, NPRD)

カンボディア政府は，1994年3月，東京で開催される第2回ICORC会合に向けて，「カンボディアの復興・開発に関する国家計画」を策定した。それは，UNDPとADBの支援の下に，カンボディア政府が，93年5月の総選挙後，はじめて構築した中・長期的な包括的国家復興・開発計画であった。

同国家計画は，＜平等と社会正義をともなう持続可能な成長＞を基本的国家目標として位置付け，(1) 行政改革の断行，(2) 私企業および市場の重視，(3) 2004年までに実質GDPを倍増，(4) 全国民を対象とする保健医療，教育および社会サービスの拡充，(5) 農村開発の優先的推進，(6) 社会的，政治的，財政的，環境的に持続可能な開発の確保，(7) 自助努力の強化による，財政的・技術的対外依存の軽減——を具体的なビジョンとして提示した。そのうえで，ビジョン実現に向けての戦略として，(1) マクロ経済における安定と成長の促進，(2) 国家の行政・司法制度の改革，(3) 構造調整とセクター改革の断行，(4) 持続可能な開発の直接的支援，(5) 天然資源の持続可能な最適活用——を掲げた。さらに，当面の短期的課題として，(1) 市場経済の基盤強化，(2) 国家の再編成，および能力開発(Capacity Building)による援助吸収能力の向上，(3) セクター・プログラムの開始——を掲げた。

(3) 1994年12月：「行政改革に関する国家計画」(National Programme for Administrative Reform, NPAR)

カンボディア政府は，1994年12月，UNDP・EU・世界銀行の支援の下に，「行

政改革に関する国家計画」を策定し、行政機構の抜本的改革に着手する決意を明らかにした (NPAR は、95年3月の第3回 ICORC 会合に提出された)。同国家計画は、閣僚会議の直接的監督下に置かれ、実際の執行は、「行政改革のための省庁間委員会」(Inter-ministerial Committee for Administrative Reform, CITRA) に委ねられた。それは、行政改革にかけるカンボディア政府の熱意をアピールするものであった。

NPAR は、行政改革の具体的な課題として、次の5つの目標を掲げた。それらは、(1) 政府機構の組織整備と法的整備、(2) 現業省庁の管理能力強化、(3) 公務員数の大幅削減 (IMF の強力な要請による)、(4) 公務員の人材育成 (英語やコンピューターの訓練)、(5) 分権化による地方行政の強化——であった。

#### (4) 1995年3月：「NPRD の実施」(Implementing the NPRD, INPRD)

カンボディア政府は、1995年3月、パリで開催される第3回 ICORC 会合に向けて、前年策定した NPRD 実現のための、具体的な行動計画を策定した。それは、CDC/CRDB が、UNDP の支援の下に、多方面にわたる協議 (国際機関や NGO を含む) の末に作成した原案に基づくものであり、NPRD の実施を懸念するグローバル・ドナー・コミュニティに対する、カンボディア政府からの政治的メッセージでもあった。

INPRD では、NPRD において掲げられた目標の達成に向けて、(1) 持続可能な経済成長、(2) 持続可能な人間開発、(3) 天然資源の持続可能な管理と活用——をカンボディア政府の開発計画における3本柱とすることが謳われた。ついで、(1) 経済再編成、(2) 行政改革、(3) 農村経済開発、(4) 人間への投資、(5) 物理的インフラストラクチャーの再建、(6) 持続可能な成長支援——が改めて目標として確認された。さらに、農村開発、人的資源開発、および農業政策との関連で、NGO のはたす役割が強調された。

#### (5) 1996年2月：「第1次社会経済開発計画」(First Socioeconomic Development Plan, 1996-2000, SEDP)

計画省 (Ministry of Planning) は、1996年2月、ADB の支援の下に、カンボ



ディア政府諸機関を総動員して、「第1次社会経済開発計画」をとりまとめた（政府による正式承認は、同年4月）。それは、UNICEF等の国際機関による、各事業実施官庁（Line Ministries and Agencies）に対するさまざまな支援の賜物であった。

同開発計画は、カンボディア政府にとっては初めての5カ年計画であり、NPRDやINPRDにおいて展開された議論を、さらに掘り下げ、その実現へ向けて、具体的な方策を提示するものであった。またそれは、計画省・国立統計研究所（National Institute of Statistics）が、UNDPおよびADBの支援の下に、初めて本格的に実施した「カンボディアの社会・経済調査 1993/94」（Socio-Economic Survey of Cambodia 1993/94）報告を基礎とするものであった。そもそもカンボディアにおいては、社会・経済状況に関する基礎的データは存在しておらず、その意味では、同開発計画は、机上の空論ではなく、＜客観的な事実＞に基づき、初めての開発計画であった。

同開発計画においては、＜カンボディアの社会経済問題の根幹を形成しているのは貧困問題であり、貧困の軽減、ひいては撲滅こそ、カンボディア政府にとって、最も重要な長期的課題である＞と、貧困を標的とすることが再確認された。そのうえで、貧困の緩和と密接に関連するテーマとして、(1)雇用と貧困、(2)社会的弱者（女性や子供）を対象とする社会復興・開発プログラム、(3)農村開発、(4)環境および天然資源の管理、(5)行政改革——が詳細に検討された。

さらに注目には値するのは、同開発計画において、NGOの問題、およびカンボディアの援助吸収能力の問題が本格的に取り上げられた点である。すなわち、NGOに関しては、農村金融におけるNGOの貢献、さらには、NGOが、(1)民衆のニーズの把握と政策への反映、(2)プロジェクトの実施（管理・運営）、(3)プロジェクトに関わる諸プレーヤー間の相互理解と対話の促進——において大きな貢献をなす点が指摘された。またカンボディアの援助吸収能力（Absorptive Capacity）に関しては、克服すべき課題（弱点）として、以下の4点が指摘された。——(1)脆弱な財政基盤、(2)行政能力の欠如、(3)市場経済の活性化に不適切な環境、(4)膨大な余剰公務員の存在。

このように、SEDPは、新生カンボディア王国の発足以来、短期間のうちに、着実に積み重ねられてきた国家再生への営みを、<理念から実践>へと大きく飛躍させようとするものである。その限りにおいては、SEDPの意義を高く評価することができる。ただしそこにも問題が指摘される。それは、カンボディア政府の、いわゆる主体性の問題である。SEDPは、まず英語で草稿が作成され、その後、クメール語に翻訳されて各事業実施官庁等へと回覧され、コメントが求められたとのことである。その結果、このきわめて意欲的な社会経済開発計画に対する理解、ひいてはコミットメントにおいて、諸プレーヤー間に微妙な食い違いが生じている。こうした齟齬が、計画の実施に対する阻害要因へと転化する危険性は否定できない<sup>5)</sup>。

(6) 1996年4月：「公共投資計画 1996-1998」(Public Investment Programme 1996-1998, PIP)

カンボディア閣僚会議は、1996年4月、「公共投資計画 1996-1998」を承認した。同投資計画は、96年7月、東京で開催される第1回CG会合に向けて、ADBの支援の下に計画省が作成したもので、96年～98年の3年間にわたる、公共投資の基本的ガイドラインを提示するものであった。そこでは、向こう3年間の緊急開発課題として、(1)都市から農村への開発努力のシフト、(2)民間セクターの開発に不可欠なインフラストラクチャーの整備、(3)行政改革——の3点が強調された。

さらにPIPは、各事業実施官庁に対して、プロジェクトの適切な選定、およびプロジェクトの運営・管理（プロジェクトの確認、分析、コスト評価と財務計画、実施計画とモニタリング）に関する基本的指針を提示するものでもあった。すなわち、同投資計画は、<各事業実施官庁が、カンボディア政府の基本的開発戦略に合致するかたちで、個々のプロジェクトを実施できるようにするメカニズム (Management Tool)>としての役割を担うものでもあった。とは

---

5) カンボディア側の主体性や自主性がともなわない限り、さまざまなプランも、アライバイ的な作文(机上の空論)に終始する運命にあった。Cf. CCC, Development Policy Notes, No. 2, Dec. 1996.

いえ、PIP が、経済財務省 (Ministry of Economy and Finance) でも、CDC でもなく、計画省により策定されたことは、その実効性に疑問を投げかけるものであった。

(7) 1996年5月:「開発協力報告書 1995/1996」(Development Cooperation Report 1995/1996, DCR)

CDC/CRDB は、1996年5月、「開発協力報告書 1995/1996」を作成し、ブノンペンでのドナーとの会合、さらには東京で開催された第1回 CG 会合に提出した。それは、過去2回作成された開発協力に関する報告書とは異なり、UNDP による支援を受けたとはいえ、最終的にはカンボディア政府 (CDC/CRDB) が責任をもって作成したものであった。

同報告書では、CDC のデータ・ベースに基づき、カンボディア経済の概況が要約され、ついでカンボディアに対するグローバル・ドナー・コミュニティによる援助が、多角的に検討された。そのうえで、DCR では、特別の章を設けて、カンボディア政府の援助吸収能力の問題、および援助調整の問題が詳細に取り上げられた。

まず、援助吸収能力の問題を取り上げた章では、グローバル・ドナー・コミュニティの強い懸念を反映して、カンボディア政府としても、この問題に正面から取り組む決意であることが強調され、(1) 開発政策を取り巻く政策枠組み(環境)の強化、(2) 開発に対するニーズ、および利用可能な資源を勘案した現実的な政策手段の追求、(3) 能力開発 (Capacity Development) の推進、が謳われた。とりわけ、能力開発に関しては、4大改革(行政機構の改革、軍隊・治安組織の改革、司法組織の改革、国営企業の改革)を断行して、国家としてのカンボディア全体の「組織的エンパワメント」(Organizational Empowerment)を図る決意が披瀝された。なお、援助吸収能力強化との関連で、NGO のはたす役割が強調されたことは特筆に値する。

ついで、援助調整の問題を取り上げた章では、CDC を軸として、(1) NGO を含むグローバル・ドナー・コミュニティ内部における調整、(2) カンボディア政府とグローバル・ドナー・コミュニティとの調整、(3) カンボディア政府

と援助国とのバイラテラル・レベルにおける調整, (4) カンボディア政府部内における調整——を推進すべき旨が強調された。

[8] 1997年3月:「カンボディア:政策枠組み文書 1997-99」(Cambodia: Policy Framework Paper, 1997-99, PFP)

カンボディア政府は、1997年3月、IMF・世界銀行と共同で、97年～99年の3年間にわたる経済政策と構造改革の基本路線を定めた政策枠組み文書を作成した。それは、第1次PFP(94年～96年)を更新し、これまでの成果と今後の課題を明らかにするものであった。すなわち、同枠組み文書においては、財政における透明性の確保や司法改革が大幅に遅れていること、さらには公務員制度の改革や森林資源の管理が深刻な困難に直面していることが率直に認められた。そのうえでPFPは、今後の課題として、カンボディアにおける極度の貧困の軽減や、持続可能かつ平等な成長・発展に向けて更なる努力を加速する必要性を強調した。とりわけ、同枠組み文書においては、歳入の確保、行政改革の継続、行政における透明性の確保が緊急課題として指摘された。

さらに同枠組み文書は、結論において、(1)カンボディア政府が取り組んでいる改革を成功裡に推し進めるためには、グローバル・ドナー・コミュニティによる技術協力が不可欠である。(2)カンボディア政府も、外国からの技術協力に対する過度の依存を軽減させ、いままで以上に能力開発やローカル・スタッフの育成に精力を注ぐべきである——旨が指摘された。

[9] 1997年5月:「開発協力報告書 1996/1997」(Development Cooperation Report, 1996/1997)

CDC/CRDBは、1997年5月、UNDPの支援の下に、「開発協力報告書 1996/1997」を作成し、プノンペンでのドナーとの会合、さらには、パリで開催された第2回CG会合に提出した。それは、CDCの責任において作成された2度目の開発協力報告書(通算では4度目)であり、基本的スタイルは、前年の報告書を踏襲するものであった。とはいえ、報告書の結論部分が、次のようにカンボディア自身の「主体性」の確保を強調したパラグラフで結ばれたのは注

目される。——カンボディア政府が、自国の国家建設計画の主役（中心）となり、自助努力をさらに強化すべきである。最終的な問題解決は、カンボディア政府自身の手には委ねられるべきであり、ドナーがなしうるのは、問題解決に向けて漸進的に積み重ねられるさまざまな決定を支援することだけである。

[10] 1998年6月：「開発協力報告書 1997/1998」(Development Cooperation Report, 1997/1998)

CDC/CRDB は、1998年6月、UNDP の支援の下に、「開発協力報告書 1997/1998」を作成した。同報告書は、次の2点において、従来の開発協力報告書とは大きく異なった。第1に、NGO に関する節が特別に設けられ、CDC が1998年1月～4月に行ったサーベイに基づき、カンボディアで活動する NGO の実態が詳細に議論された。すなわち、<1997年、NGO は、引き続きカンボディアの復旧と開発に非常に大きな貢献をしている>としたうえで、(1) NGO がさまざまなソースから資金を調達（動員）して活動していること。(2) プロジェクト活動において、NGO 自身による自己財源が増大していること——が指摘された。

第2に、「資源動員の推進およびその有効活用のための戦略」(Strategies to Boost Resource Mobilization and Improve their Utilization) と題する章が新たに設けられた。そこでは、<カンボディア政府ならびにグローバル・ドナー・コミュニティにとって、カンボディアの援助吸収能力を発展させることが、依然として最大の関心事（懸念）である>として、約13ページにわたり、援助吸収能力の向上を阻害しているさまざまな制約条件、およびそれを克服するための政策手段が検討された。

このように、1993年9月、カンボディア王国として、新たなスタートをきったカンボディアは、グローバル・ドナー・コミュニティの「助言・指導」の下に、「主体的」に、国家再生戦略を模索していった。それは、グローバル・ドナー・コミュニティの設定する基準、すなわちグローバル・スタンダードに自らを強引に適応させることにより、新たな国内的・国際的アイデンティティを

確立しようとするものであった。

#### IV むすびにかえて——言葉から行動へ

UNDP の財政支援により、カンボディア政府（計画省）が作成した「カンボディア人間開発報告書 1998」(Cambodia Human Development Report 1998) は、カンボディアの貧困状況を次のように総括している。

貧困は、カンボディアに蔓延しており、最新の統計によれば、カンボディア人の36パーセントが貧困ライン以下の生活をしていると推計される。その意味では、カンボディア人の39パーセントが貧困に喘いでいるとされた1993年～94年の状況に比べれば、それなりの改善がみられる。とはいえ、カンボディアの実質経済成長率が、1994年：4パーセント、1995年：7.6パーセント、1996年：6.5パーセントを記録していることを勘案すれば、3パーセント減というのは、貧困の軽減という点において、きわめてささやかなものでしかない (p. ix)。

それではなぜ、カンボディアにおいて貧困の軽減・削減が遅々として進まないのであろうか。グローバル・ドナー・コミュニティは、1993年9月の新生カンボディア王国の発足以来、人間開発・貧困軽減を目標として、精力的な支援を展開している。これに呼応してカンボディア政府も、人間を中心に据えた国造り（開発の促進）、カンボディアからの貧困の撲滅を政策目標として掲げ、着々と、そのための基盤整備を積み重ねている。その意味では、グローバル・ドナー・コミュニティとカンボディア政府との間には、深刻な齟齬は存在しない。両者は、戦略レベルにおいても、戦術レベルにおいても、認識（価値観）を共有し、共通の言語 (Jargon) を駆使して、二人三脚的に国際的ジョイント・プロジェクト推進を図っているはずである。それにもかかわらず、カンボディアの経済・社会状況には、顕著な変化（改善）がみられない。

いうまでもなく、貧困は、さまざまな要因が複雑に錯綜した多次元のかつ複合的な現象であり、速効的な処方箋は存在しない。「貧困の悪循環」を断ち切るためには、長期間にわたる地道、かつドラステイックな活動が必要である。

また、1997年7月の事変に象徴されるように、カンボディア国内の政治状況は必ずしも安定しておらず、依然として無視しえない不確定要因を抱えている。さらに、グローバル・ドナー・コミュニティに広まる援助疲れの気運、および戦略的観点からの中・東欧諸国重視の立場は、カンボディア支援に微妙な影を投じている<sup>6)</sup>。

このようにカンボディアにおける貧困の軽減が、容易に操作することが困難な、いわゆる構造的阻害要因に苛まれていることは否定できない。とはいえそこには、操作可能な政策変数の存在も無視しえない。そこで、1999年2月、東京で開催された第3回CG会合を手掛かりとして、カンボディアにおける貧困の軽減を阻害している要因を浮き彫りにし、いくつか政策提言を行うことでむすびにかえることにする。

#### [1] 第3回CG会合の開催——改革過程モニタリングの制度化

1999年2月25日～26日、東京で第3回CG会合が開催された。同会合の開催は、二大政党（人民党とFUNCINPEC党）の対立が武力衝突へとエスカレートした97年7月、パリで開催された第2回会合以来、実に1年8カ月ぶりのことであった。グローバル・ドナー・コミュニティは、98年7月に行われた総選挙、そして11月のフン・セン新政権の成立を、＜民主化へ向けての正しい動き＞と一応認定し、「7月事変」以来控えてきたカンボディアに対する支援を、再び本格的に開始することを国際社会に宣言したのであった。この第3回CG会合には、18カ国（オーストラリア、ベルギー、カンボディア、カナダ、中国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、日本、韓国、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデン、イギリス、アメリカ）、およびEU、それに4国際機関（ADB、世界銀行、IMF、UNDP）が正式メンバーとして参加した。また、NGO（CCC等）やオーストリア、イタリア、ポルトガル、スペイン、そしてFAOがオブザーバーとして出席した。こうして国際社会は、カンボディアの復興・開発に対する責任をアピールしたのであった。

2日間の会議では、前2回のCG会合同様、世界銀行の議長の下に、マク

---

6) この点は、一連のOECD・DAC文書に如実にあらわれている。

口経済、構造改革および統治に関する課題、森林保全、紛争後の課題、援助調整に関わる課題等につき活発な議論が展開された。議論のたたき台となったのは、会議開催直前の1999年1月15日付けで、カンボディア政府が作成・提出した2つの文書（ポジション・ペーパー）であった。

第1の文書は、CDC/CRDBが、UNDPの支援の下に、CG会合のために急遽作成した「カンボディア開発協力報告書 1998/1999」(Development Cooperation Report for Cambodia 1998/1999)である。それは、グローバル・ドナー・コミュニティに対して、カンボディアの経済・社会状況、および国際社会からの援助の現状に関する最新の基礎的データを提示し、カンボディア政府にとっていかに援助が重要な存在であるかをアピールするものであった。

第2の文書は、「社会経済開発—要件と提案」(Socio-Economic Development: Requirements and Proposals)と題するものである。それは、50ページにも及ぶ大部で、開発協力報告書よりもはるかに政治的性格が強く、グローバル・ドナー・コミュニティを説得するための政治的メッセージとしての色彩を濃厚に保持している（経済財務大臣の序文が、冒頭を飾っている）。

同文書ではまず、過去5年間、カンボディアが多くの分野で前進を遂げたことが強調された。それと同時に、カンボディアにおける人的資源の不足、あるいは煩雑な援助手続き……等の制約条件により、改革プログラムの実施が困難に直面している現状も指摘された。ついで、カンボディア新政権が、政治・司法・経済・社会・文化の多方面にわたり、断固として改革を遂行する決意である旨が強調され、具体的な改革事項が21項目にわたり列挙された。とりわけ、(1)法の支配の定着、(2)商法の制定、(3)歳入の増大と配分、(4)天然資源の管理、(5)行政改革、(6)軍隊の改革——の6項目が最優先課題とされた。それは、<成長—援助—改革>を三位一体として位置付けるものであった。そして最後に、グローバル・ドナー・コミュニティに対する支援要請が行われた。

これら文書を踏まえたうえで、フン・セン首相は、会議冒頭の演説で、以下の諸点を強調した(Opening Speech of Samdech Hun Sen, Prime Minister of the Royal Government of Cambodia)<sup>7)</sup>。

7) 世界銀行のインターネット・ホームページ [Consultative Group for Cambodia: To-



- 速やかな貧困の軽減と経済発展が、政府にとって最も重要な課題である。
- 効果的・効率的な行政の推進に向けて、行政改革を断行し、公務員の給与を上げる。
- 今後5年間にわたり、5万5000人の兵士と、2万4000人の警察官を削減する。それにとまなう余剰資金は、保健医療や教育等の社会セクターに振り向ける。
- 森林の乱伐や不法伐採、木材の密輸出等を禁止し、森林資源の管理を強化する。

他方、議長を務めた世界銀行の Ngozi Okonjo-Iweala (Country Director of the Southeast Asia and Mongolia at the World Bank) は、冒頭演説において、以下の諸点を強調した (Chairman's Opening Remarks)<sup>8)</sup>。

- 今次 CG 会合の目的は、次の3点である。——(1) カンボディア政府から、社会、経済、環境の分野において、また良い統治や公共部門の管理に関して、どのような改革戦略を策定し、実施する決意であるかを確認する。(2) 改革の進捗状況をモニターするためのメカニズムをカンボディア政府とドナーとの間に設置する。(3) カンボディア政府が、誠実に改革プログラムを実施し、かつ改革の進捗状況をモニターするメカニズムの設置に合意することを条件として、ドナーはカンボディアに対して4億5000万ドルの援助供与を約束する (1999年分)。ただしこのコミットメントは、カンボディア政府が「言葉ではなく、行動で示す」(deliver actions, not words) ことを前提とする。
- 今次 CG 会合における最も重要な課題のひとつは、貧困に対する挑戦である。貧困を大幅に軽減し、経済的・社会的福祉を向上させるためには、カンボディア政府が断固として以下の諸措置を実施することが肝要である。——(1) 軍事支出を削減して、余剰資金を人的資源の開発に振り向ける。(2) 説明能力や法の支配を強化する。(3) 厳格な財政・金融政策を遂行して、マクロ経済における安定を確保する。(4) 1999年1月1日から実施された VAT を厳格に適用して、歳入基盤を強化する。(5) 環境的に持続可能であり、経済的に健全で、市場指向型の森林管理プログラムを確立する。(6) 軍隊の動員

---

kyo, Japan, February 25-26, 1999] による。

8) 同上。

解除と再編成を断行する。(7) プロジェクトやプログラムを効率的に推進する。(8) 開発プログラムの管理能力を強化する。

2日間にわたる会議の終了に際して世界銀行(議長)のニュース・リリースは、次のように会議における合意事項、争点を要約した。(World Bank News Release, Cambodia Wins Solid Support from Donors, News Release No. 99/2107/EAP)。

—ドナーは、1999年分として、総額4億7000万ドルの援助を供与する。それにより、カンボディアの資金需要を満たし、基礎的インフラストラクチャーを整備し、貧困を軽減し、諸制度の強化が可能となるはずである。

—フン・セン首相は、改革を実行することを約束し、四半期ごとに改革の進捗状況を報告・討議するための「モニタリング会合」をドナーとカンボディアとの間に設置することに合意した。

—議長は、「ドナーがカンボディア政府に期待しているのは、言葉ではなく行動である」ということをカンボディア政府は十分承知していると指摘した。

—ドナーは、カンボディアの持続可能な開発のためには、責任能力の強化、透明性、ガバナンスの改善、汚職の一扫、人権の尊重と法の支配の強化が不可欠であるという点で一致した。

—ドナーは、ガバナンス改善の進捗状況が、カンボディアに対する援助の規模に影響を与える旨を強調した。

—ドナーは、カンボディアのGDPに占める歳入の割合が8～9パーセントと低く、低くとも懸念を表明し、VATのより効果的な実施を強く促した。

—ドナーは、「カンボディア復員軍人支援プログラム」(Cambodia Veterans Assistance Program, CVAP)が、社会的安定の確保と人的資源の開発にとって最優先の課題であるとして、それに全面的支援を行う旨を明らかにした。

—社会開発に関しては、ドナーは、教育、保健医療、安全な飲料水の供給、衛生の重要性を強調した。

—ドナーは、森林保全に強い懸念を表明し、コンセッション契約の見直し、木材伐採割当制度の廃止、森林伐採に関する法的規制の強化……等の措置の重要性を強調した。

ードナーは、年内にパリで第4回 CG 会合を開催することに合意した。

なお日本は、今次 CG 会合において、総額120億円（約1億ドル）におよぶ新たな支援（無償資金協力、技術協力）をカンボディアに対して行うことを表明した。その内訳は、(1) 退役軍人支援（職業訓練等）、(2) 地雷除去・被災者支援、(3) 森林保全支援、(4) 基礎生活分野（保健医療、教育等）支援、(5) インフラストラクチャー（道路・橋梁等）整備支援から構成されている。ちなみにカンボディアに対する日本の支援は、第1回 CG 会合：100億円（プレッジ額全体の18.5%）、第2回 CG 会合：80億円（同15.5%）、第3回 CG 会合：120億円（同20%）と一貫してトップ・ドナーを記録している。

また有償資金協力に関しては、「今後の同国の経済開発にとっての重要性に鑑み、同国と国際金融機関との協議状況も念頭に置きつつ、同国唯一の深海港であるシハヌーク・ビル港の緊急リハビリを対象とした支援の可能性を検討する」（外務省経済協力局編「ODAの動き」、1999.2.26 第48号）旨が表明された。これにより日本は、1968年以来中断してきた円借款を、31年ぶりに再開する方向へと動き始めた。

## (2) 言行一致による発展と繁栄への道

東京で開催された第3回 CG 会合が終了した1999年2月26日、日本・外務省外務報道官は、カンボディア支援国会合を次のように総括した。

カンボディアでは昨年、新政府が成立し、国内の政治的安定が達成された。国連の議席回復や東南アジア諸国連合 (ASEAN) への加盟決定など国際関係も改善されている。……会合は、これまでの「和平と和解」を通じて国内の安定を図るというプロセスを仕上げ、そこから「発展と繁栄」のプロセスへと進んでいく大きな節目となるものであったと考えている。

この総括が、いわゆる外交的言辭であるか否かはともかくとして、こんにち、ほぼ5年におよぶグローバル・ドナー・コミュニティによるカンボディア支援が大きな曲がり角に直面していることは明らかである。グローバル・ドナー・コミュニティは、カンボディアが破綻国家から脱却するのを総力で支援した。グローバル・ドナー・コミュニティは、カンボディア政府に対して、再生に向

けたく経済的+政治的シナリオ>を提示し、それを「参考」にして、カンボディア政府自身が独自の再建・発展計画を策定・実行するよう促した。グローバル・ドナー・コミュニティは、そのための「技術援助」も厭わなかった。これに対するカンボディア政府の対応は、少なくとも表面的には、積極的かつ建設的であった。カンボディア政府は、政府の名において矢継ぎ早にさまざまな再建・改革プログラムを公表した。それは、1990年代におけるグローバル・ドナー・コミュニティの開発協力戦略を忠実に反映・再現するものであった。

ところがそこには大きな落とし穴が存在した。というのも、言葉に実行がともなわなかったからである。1996年後半から97年にかけて、IMFは、すでに承認していた拡大構造調整ファシリティに基づく対カンボディア融資を延期し、やがてキャンセルした。さらに97年央には、IMFは、カンボディアに対する融資協定を正式に破棄し、プノンペン事務所を閉鎖した。IMFの、こうした一連の行動は、融資に際してIMFが設定した条件（コンディショナリティ）をカンボディア政府が誠実に履行しなかったからである。すなわち、木材輸出収入の国庫への納入、外国直接投資法の公正な適用、軍隊の動員解除、公務員の削減……等、融資を受けるにあたり合意した経済構造の改革を、カンボディア政府が実行しなかったからである。

このエピソードが象徴的に示しているように、カンボディアにおいては、言葉と実行との間に大きな乖離が存在した。しかもそれは、決して例外的な現象ではなかった。極論すれば、グローバル・ドナー・コミュニティに対する政治的リップサービスが横行したのである。第3回CG会合においてグローバル・ドナー・コミュニティが、カンボディア政府に対して、お題目だけの改革は聞き飽きたとして、<言葉ではなく、行動を>という十字砲火を浴びせ、改革の進捗状況をチェックする「モニタリング会合」の設置を受け入れさせたのはこのような経緯による。

それでは、カンボディアにおいて、なぜ言葉と行動が一致しないのであろうか。言行一致を確保するためには、どのような支援措置が必要なのであろうか。グローバル・ドナー・コミュニティとカンボディア政府との関係のネットワークを、マクロなレベルで、(1)カンボディアを拠点とするグローバル・ドナー

・コミュニティ内部、(2) グローバル・ドナー・コミュニティとカンボディア政府との境界領域、(3) カンボディア政府内部の3つの位相に区分し、それぞれを改革への〈意思と能力〉という視点から検討してみよう。

(1) グローバル・ドナー・コミュニティ内部

カンボディアを拠点とするグローバル・ドナー・コミュニティ内部に、改革へ向けての強い意思と能力が存在することは明らかである。ただしそれは必ずしも一枚岩的なものではない。グローバル・ドナー・コミュニティを構成する諸プレーヤーは、それぞれ独自の行動原理（マニフェスト）に基づいて対カンボディア支援を繰り返しており、そこには微妙な思惑（利害関心）の食い違いが存在する。また実際の援助活動においても、プレーヤーによって、保持する人材や蓄積されたノウハウが異なり、いわゆる得手不得手が存在する。さらに1993年以前の特異な状況として、各プレーヤーが、無秩序的に安全地帯を確保し、得意分野での活動を展開したことが指摘される。その意味では、カンボディアという患者に対する「薬害」を防止するために、グローバル・ドナー・コミュニティ内部における相互理解を促進し、援助活動を調整することが重要である。とりわけ、テクニカル・レベルではなく、政策レベルにおける相互理解を深め、活動を調整することが肝要である。というのも、同じ「クラブ」の一員として専門用語を共有しながらも、付与する意味内容が異なることにより、齟齬をきたすことが少なくないからである<sup>9)</sup>。

(2) グローバル・ドナー・コミュニティとカンボディア政府の境界領域

グローバル・ドナー・コミュニティとカンボディア政府とのインターフェイスにおいて、前者を事実上代弁しているのは、UNDPである。他方、後者においてカウンターパートとしての役割を制度的に担っているのは、CDCである。とりわけCDC/CRDBには、グローバル・ドナー・コミュニティからの援助に対するゲートキーパーとしての役割が期待されている。ところが、現実には、CDC/CRDBの存在は希薄であり、グローバル・ドナー・コミュニティからも、またカンボディア政府の諸省庁からもバイパスされる存在となっている。

9) この点は、カンボディアにおいてインタビューした国際機関関係者が強調するところであった。

とりわけ後者に関しては、トップ・レベルはともかくとして、実務レベルにおいては、きわめて影の薄い存在である。

その理由として、第1に、CDC/CRDBの人的構成の問題が指摘される。現在のところ、CDC/CRDBは、約20名のスタッフを擁しているが、全員が他省庁からの出向者で占められており、給料も出身省庁から支給されている。第2に、組織的な問題があげられる。すなわち、CDC/CRDBの場合、各組織(課)の所掌分担が必ずしも明確ではない。また、援助調整・公共投資課、プロジェクト評価課の設置が組織強化のために予定されているが、定員の配置に至っていない。第3に、CDC/CRDBの活動を支える財政基盤の脆弱さが指摘される。CDCは、他省庁からは、ある種の利権組織として認識されており、配分される予算も少なく、ロジスティクス費用にも事欠くありさまである。第4に、CDC/CRDBで働くスタッフの意識の問題があげられる。CDC/CRDBには、組織造り・人材育成の観点からUNDPや日本からアドバイザー(現在は、UNDP3名、日本4名)が派遣されているが、各種文書の作成においてカンボディア人スタッフがアドバイザーに依存するケースも少なくない。その結果、スタッフの意識において、主体性が欠落し、改革への理解が上滑りなものに終始する場合もある。

### (3) カンボディア政府内部

行政改革や公務員の削減が一貫して大きな課題となっていることに示されるように、カンボディア政府内部には深刻な問題が山積している。ある種の社会保障制度とはいえ、カンボディアの行政機構には大量の余剰人員が存在している。しかも人員削減とは名ばかりで、政治的思惑から公務員が新規に採用されることも珍しくない。また公務員の平均月収は15~20ドルときわめて低く、家族が生活するためには、副業(副収入)が不可欠である(一般に平均的家族がプノンペンで生活するためには、最低で350~400ドルの月収が必要とされている)。

このような事情から、公務員のモラルは必ずしも高くなく、国家の再建のために奉仕するといった意識は希薄である。いわんや、グローバル・ドナー・コミュニティが強調する改革の推進、およびその具体的な内実を形成するさま

さまざまな理念（抽象的概念）は、大多数の公務員にとっては理解を超えた無縁の存在である。いわば、一握りの高級公務員が、グローバル・ドナー・コミュニティに「迎合」して、グローバル・ドナー・コミュニティから派遣されたアドバイザーのステートメントを書き写している、極端な場合には、サインだけをしている、というのがそれほどの外れではない現実であろう。その意味では、カンボディアにおける改革が、言葉だけの掛け声倒れに終始し、具体的な行動（実体）をとまなわないというのは、必ずしも不自然ではない。そもそも、短期間のうちに、外部から、そしてまた上から、意識改革（政治的社会化）を行うこと自体、きわめてアンビシャスな試みである。

このような改革への意思の欠如に加えて、カンボディアの行政機構は、能力においても大きな問題を抱えている。それは、いわゆる「ライン」の不在である。カンボディアの行政機構を構成する諸省庁は、相互に並列的な存在として、ある種の独立採算性に基づき活動してきている。たとえば、形式的には国営企業といっても、その実体は省営企業というケースも稀ではない。現実に存在するのは、国益ではなく、省益である。したがって、カンボディア政府が一丸となって改革に邁進するといった事態の到来は望みうべくもないといわざるをえない。

---

世界銀行が1998年11月に刊行した『援助を評価する』(Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Oxford U.P.) は、援助の有効性に関して世界銀行が長年蓄積してきた研究成果を集大成し、<どうすれば、開発援助が、世界の貧困の軽減に最も効果的に貢献しうるか?>という根源的な問いに正面から答えようとするものである。

同報告書では、これまでの世界銀行の援助経験から導き出された知見（教訓）として、以下の6点が指摘された。

- (1) 資金援助は、良い政策環境の下では、有効に機能する。
- (2) 経済制度や経済政策の改善は、貧困の軽減に飛躍的な進展をもたらす。開発途上国の社会が改革を希求している場合には、外国からの援助は、アイデア

ア、訓練、資金の面において、きわめて重要な手助けとなる。他方、社会が改革を望んでいない場合には、援助は失敗する。

- (3) 外国からの公的援助は、民間投資と補完的な関係にある。
- (4) 援助は、開発途上国に対して、知識と資金をパッケージとして提供するものである。開発プロジェクトの真価が発揮されるのは、資金の提供という点においてではなく、制度や政策の強化に対する貢献においてである。
- (5) トップ・ダウン方式による、テクノクラティックなプロジェクト・デザインはうまく機能しない。
- (6) 最悪の政策環境の下でも、援助によって改革を育むことは可能である。ただしその場合には、忍耐が必要であり、援助の重点は資金よりも、アイデアに向けられるべきである。

ついで、同報告書は、貧困の軽減に向けて援助を効果的に活用するためには、以下の5項目にわたる政策改革が必要であると強調した。

- (1) 資金援助は、健全な経済運営を行っている低所得国に対して重点的に行われるべきである。
- (2) 開発途上国の内部に、改革へ向けて、強力なリーダーシップも政治的な動きも存在しない場合には、強力なコンディショナリティの下に資金援助を行ったとしてもうまくいかない。政策も貧弱で、改革へ向けた確固たる動きも存在しない国に対しては、アイデアの普及、他国の経験の伝播、将来の指導者の養成、市民社会の育成……等、控えめ、かつ忍耐強い援助を行うべきである。
- (3) 政策も劣悪、公共サービスも非効率、予算配分もいい加減——といった国に資金援助を行っても無駄である。そのような国に対しては、政策、公共サービス、予算配分における改善を目的とした援助を重点的に行うべきである。
- (4) プロジェクトは、知識の伝達や能力の開発に重点を置くべきである。
- (5) 多くの面で、条件がきわめて悪い開発途上国に対して援助を行う場合には、ドナーは、忍耐強く、柔軟で、かつひとつでも改革へ向けてのプラス材料をみつけ、それを育むという姿勢をとる必要がある。そのような国に対しては、大規模な資金援助を行っても無駄である。それよりも、アイデア面における



支援を行う方が有益である。

世界銀行が、豊富な実践経験から構築した、以上の諸命題をカンボディアにあてはめた場合、われわれはどのような政策提言を導き出すことができるのだろうか。破綻国家として、国民全体が国際社会によるセーフティー・ネットの構築を強く求めているカンボディアに対して、所得面での貧困、さらには人間開発面での貧困の軽減に向けた、直接的アプローチを今後も継続する必要があることは言を待たない。とはいえ、カンボディアが将来、持続可能な発展と繁栄への道を歩み始めるためには、それだけでは不十分である。われわれは、長期的な視点から、辛抱強く、カンボディアに対して〈知的なシード〉を蒔いておく必要がある。それは、制度作りであり、人作りであり、能力開発であり、さらには経済・社会状況に関する基礎的なデータ作りでもある。それらは、貧困に対する構造的アプローチとでも特徴付けることができよう。

教育や保健医療の分野において改善を図ることは、貧困の軽減にとって、依然として重要である。しかしだからといって、これらの分野に対する公共投資を増やせば事足りるという訳ではない。むしろ制度改革や政策改革の方が重要だとする新たな認識もここに萌芽生えているのである (OECD・DAC, Development Co-operation 1998, pp. 39-40)。

## 付記

本稿は、1999年1月、筆者がカンボディアにおいて行った現地調査に基づいている。それは、社団法人世界経営協議会が外務省の委託で行った「カンボディアにおける我が国の経済協力に関する評価調査」(特定テーマ評価：貧困カンボディア)の一環として試みられたものである。評価調査委員会の石田進国際大学教授、天川直子アジア経済研究所研究員、中畝義明世界経営協議会調査研究部長、絵所秀紀法政大学教授には、本稿の作成にあたり刺激的かつ貴重なご助言をいただいた。また、カンボディアにおいては、JICA、日本国際ボランティアセンター、曹洞宗ボランティア会……等々の方々より、体験に根ざした貴重な知見を共有させていただいた。記して感謝する次第である。とはいえ、本稿の文責が筆者個人に帰するものであることはいうまでもない。

主要参考文献

- 天川直子 (1997) 「カンボジアにおける NGO 活動の現状と問題点」, 吉田幹正編『NGOの現在 国際協力活動の現状と課題』, アジ研トピックリポート, 1997.8, アジア経済研究所。
- 天川直子 (1997) 「1980年代のカンボジアにおける家族農業の創設」, 『アジア経済』, 第38巻第11号。
- 天川直子 (1998) 「カンボディア」, 国際協力事業団『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』, 第3巻所収。
- 絵所秀紀 (1998) 「『貧困』問題と日本の ODA」, 『国際開発研究』, 第7巻第2号。
- 大隈宏 (1999) 「ロメ協定と人権コンディショナリティ」, 成城大学法学会編, 『21世紀を展望する法学と政治学』, 信山社, 所収。
- 国際協力事業団 (1996) 『カンボディア国三角協力「グループ派遣」実施現況調査団報告書』。
- 国際協力事業団 (1998) 『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』 (第1～4巻)。
- 国際農林業協力協会 (1997) 『カンボジアの農林業』 (1997年版)。
- 世界銀行 [海外経済協力基金開発問題研究会訳] (1997) 『世界開発報告 1997 開発における国家の役割』, 東洋経済新報社。
- 曹洞宗国際ボランティア会『シャンティ』, 各号。
- 日本国際ボランティアセンター (n.d.) 『市民として関わるカンボジア』 (改訂版)。
- 浜田哲郎 (1997) 「農林業開発協力の現状と動向」, 国際農林業協力協会『カンボジアの農林業』, 所収。
- 「第3回カンボジア支援国会合開催」, 『国際協力プラザ』, 1999/MAY/vol. 59。
- 「カンボディア支援国会合」, (外務) 報道官会見記録 (平成11年2月26日付)。
- 「第3回カンボディア支援国会合概要」, 『ODAの動き』 (外務省 経済協力局編), 1999.2.26 第48号。

Ministry of Planning, 1996, First Socioeconomic Development Plan 1996-2000.

National Institute of Statistics, Ministry of Planning, 1995, Report on the Socio-Economic Survey of Cambodia 1993/94 (All Rounds).

National Institute of Statistics, Ministry of Planning, 1996, Demographic Survey of Cambodia 1996, General Report.

National Institute of Statistics, Ministry of Planning, 1997, Socio Economic Survey of Cambodia 1996, Vol. I & II.

Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development of Cambodia, 1996, Development Cooperation Report (1995/1996), Main Report.

Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development of Cambodia, 1997, Development Cooperation Report (1996/1997), Main Report.

Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development of Cam-

bodia, 1998, Development Cooperation Report (1997/1998), Main Report and Annex.  
Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development of Cambodia, 1999, Development Co-operation Report for Cambodia (1998/1999), Main Report.

Royal Government of Cambodia, 1999, Socio-Economic Development: Requirements and Proposals.

Cambodian Authorities in Collaboration with IMF and World Bank, 1997, Cambodia: Policy Framework Paper, 1997-99.

Council for Development of Cambodia, 1998, Non Government Organisations in Cambodia 1998.

World Bank, 1997, Cambodia: Progress in Recovery and Reform, Report No. 16591-KH.

World Bank, 1997, A Poverty Profile of Cambodia, World Bank Discussion Paper No. 373.

UNDP, 1997, Cambodia Annual Report 1997.

UNDP, 1997, Cambodia Human Development Report 1997.

UNDP, 1998, Cambodia Human Development Report 1998.

UNDP, n.d., Cambodia: building a better future.

Cooperation Committee for Cambodia, 1996, Development Policy Notes, Nos. 1-3.

Cooperation Committee for Cambodia, 1997, Development Policy Notes, Nos. 4 & 5.

Cooperation Committee for Cambodia, 1997, NGO Statement to the 1997 Consultative Group Meeting.

World Bank, Consultative Group for Cambodia: Tokyo, Japan, February 25-26, 1999.

Okonjo-Iweala, N., "Consultative Group presents challenge of high expectations," Japan Times, February 23, 1999.

Naito, Y., "Cambodia aid donors gather," Japan Times, February 25, 1999.

"Loans to Cambodia," Japan Times, February 26, 1999.

"Cambodia, aid donors agree to monitoring," Japan Times, February 26, 1999.

"Consultative Group pledges \$470 million to Cambodia," Japan Times, February 27, 1999.

Grube, D. I., 1998, "Donors in Disarray: Prospects for External Assistance to Cambodia (Special Report)," Cambodia Development Resource Institute.

World Bank, 1998, Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Oxford U.P.

(おおくま・ひろし=本学教授)

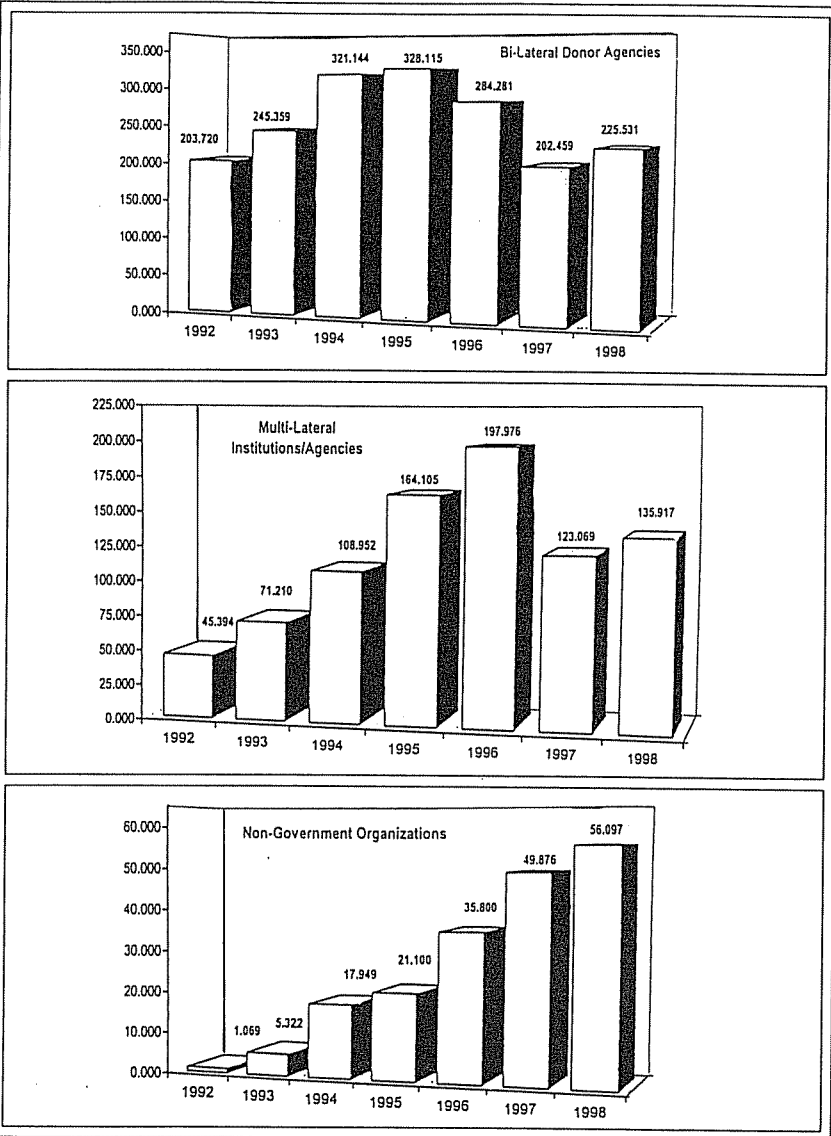
表1 カンボディアに対する援助実績 1992～1998年 (単位: 1000USドル)

| MAJOR DONORS                                          | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998<br>(Provisional) | Totals:<br>1992-1998 |
|-------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|----------------------|
| Multi-Lateral Agencies                                |         |         |         |         |         |         |                       |                      |
| United Nations Agencies                               | 13,276  | 30,977  | 26,154  | 30,968  | 50,315  | 39,771  | 44,788                | 236,249              |
| Bretton-Woods Institutions:                           |         |         |         |         |         |         |                       |                      |
| - IBRD/World Bank                                     | 0       | 68      | 40,009  | 29,601  | 40,401  | 28,115  | 36,876                | 175,070              |
| - International Monetary Fund                         | 0       | 8,800   | 21,238  | 42,290  | 400     | 0       | 0                     | 72,728               |
| Asian Development Bank                                | 0       | 12,297  | 12,388  | 37,860  | 49,238  | 18,390  | 31,001                | 161,174              |
| European Union/EEC                                    | 32,118  | 19,068  | 9,163   | 28,886  | 57,622  | 36,793  | 23,252                | 206,902              |
| Totals for Multi-Lateral Agencies:                    | 45,394  | 71,210  | 108,952 | 169,605 | 197,976 | 123,069 | 135,917               | 852,123              |
| Bi-Lateral Donors:                                    |         |         |         |         |         |         |                       |                      |
| Australia                                             | 10,511  | 15,917  | 13,792  | 27,508  | 20,172  | 27,296  | 21,814                | 137,010              |
| Belgium                                               | 1,941   | 2,184   | 971     | 2,695   | 1,986   | 1,672   | 1,524                 | 12,973               |
| Canada                                                | 5,821   | 6,584   | 4,512   | 4,261   | 3,179   | 4,179   | 4,626                 | 33,162               |
| China                                                 | 912     | 871     | 7,089   | 3,129   | 10,850  | 9,496   | 14,345                | 46,692               |
| Denmark                                               | 3,997   | 5,880   | 5,844   | 5,129   | 20,813  | 5,076   | 3,221                 | 49,960               |
| Finland                                               | 1,696   | 679     | 575     | 0       | n.a.    | 112     | n.a.                  | 3,062                |
| France                                                | 5,797   | 32,260  | 35,807  | 62,237  | 42,887  | 26,492  | 39,432                | 244,912              |
| Germany                                               | 2,637   | 2,483   | 3,349   | 13,896  | 9,607   | 10,082  | 9,838                 | 51,892               |
| Ireland                                               | 108     | 0       | 0       | 1,962   | n.a.    | 37      | 14                    | 2,121                |
| Japan                                                 | 66,897  | 102,025 | 95,606  | 117,902 | 111,000 | 59,843  | 71,372                | 624,645              |
| Netherlands                                           | 17,159  | 11,147  | 9,980   | 3,447   | 11,542  | 3,257   | 3,058                 | 59,590               |
| Norway                                                | 7,876   | 3,105   | 806     | 924     | 1,441   | 2,149   | 2,149                 | 18,450               |
| New Zealand                                           | 0       | 0       | 243     | 254     | 209     | 43      | 106                   | 855                  |
| Republic of Korea                                     | 0       | 30      | 0       | 0       | 252     | 0       | 50                    | 332                  |
| Sweden                                                | 13,368  | 14,994  | 10,098  | 25,314  | 16,079  | 17,143  | 15,896                | 113,162              |
| Switzerland                                           | 2,122   | 2,001   | 291     | 353     | n.a.    | 67      | n.a.                  | 4,834                |
| Thailand                                              | 7,598   | 229     | 4       | 147     | 1,089   | 2,224   | 1,768                 | 13,059               |
| United Kingdom                                        | 7,032   | 5,075   | 7,099   | 10,700  | 4,134   | 2,250   | 4,955                 | 41,245               |
| United States                                         | 35,551  | 33,809  | 31,701  | 45,149  | 28,761  | 30,509  | 31,364                | 236,844              |
| Russian Federation                                    | 5,100   | 3,700   | 2,100   | 1,040   | 280     | 262     | n.a.                  | 12,482               |
| Other Bi-Lateral Donors:                              | 7,597   | 2,386   | 1,277   | 2,068   | 0       | 0       | 0                     | 13,328               |
| Totals for Bi-Lateral Donors:                         | 203,720 | 245,359 | 231,144 | 328,115 | 284,281 | 202,459 | 225,531               | 1,720,609            |
| Non-Government Organizations<br>(Core Resources Only) |         |         |         |         |         |         |                       |                      |
|                                                       | 1,069   | 5,322   | 17,949  | 21,100  | 35,800  | 49,876  | 56,097                | 187,213              |
| Total Disbursements:                                  | 250,183 | 321,891 | 358,045 | 513,320 | 518,057 | 375,404 | 417,545               | 2,754,445            |

\* 1998年の数値は暫定値。

出所: Cambodian Rehabilitation and Development Board, Council for the Development of Cambodia, Development Co-operation Report for Cambodia (1998/1999), Main Report, January 1999, 13 ページ。

図1 カンボディアに対するドナー別援助実績 1992～1998年 (単位: 100万 USドル)



\* 1998年の数値は暫定値。  
出所: 表1に同じ (14ページ)。

