

カンボジアの地方行政システム

——その変遷と現況——

岡 島 克 樹

は じ め に

1954年、フランス領インドシナ連邦カンボジア保護王国と直轄植民地が完全に独立し、領土的に形を整えたカンボジアは、シハヌーク殿下（当時）が指導するサンクム運動の下で一つの国民国家「カンボジア王国」としてその建設に乗り出し、一定の社会経済的發展を遂げた⁽¹⁾。しかし、1960年代後半以降のカンボジアは、タイとベトナムとはさまれるという地理的条件もあり、東西対立の「冷戦」ならぬ「熱戦 (hot war)」にまともに飲み込まれ、1970年代にはアメリカの援助を受けたロンノル政権「クメール共和国」（1970-1975年）、中国による軍事的支援と思想的影響を受けた波尔ポト政権「民主カンブチア」（1975-1979年）、1980年代以降はベトナムの後押しを受けた人民革命党政権「カンブチア人民共和国」と、めまぐるしい変化を経験してきた。

現在のカンボジアは、1991年のパリ和平協定以降、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）による「復旧 (rehabilitation)」、1993年の総選挙の実施以降は新生「カンボジア王国」として国際社会からの支援を受けつつ「復興 (reconstruction)」⁽²⁾に取り組み、2000年頃以降、引き続き日本を含む国際社会の援助を受けながら、経済成長をうながし、貧困を削減するための「開発 (development)」を進める途上にある。

本稿の目的と構成

以上、簡単にカンボジアの近現代史を概観したが、カンボジアは、このような歴史の中でこれまでいかなる地方行政システムを持ち、そして、現在、どのような特徴を有するシステムを持つに至ったのであろうか。

カンボジアの地方行政システムの変遷という課題については、特に日本語では、植民地化以前からヘンサムリン政権の「カンプチア人民共和国」時代まで、すなわち 19 世紀半ばから 1980 年代に至る長期間における地方行政制度の変遷を考察した高橋宏明の先駆的な研究が存在する⁽³⁾。

一方、世界中で地方分権が進む今日、日本では、特にアセアン地域の地方行政システムの研究が大学研究者や援助実施機関、自治体関係者によって進められている。しかし、現在のカンボジアの地方行政に関しては、まだ包括的な研究が行われていない状況にある⁽⁴⁾。

筆者は、日本国際協力事業団（現独立行政法人日本国際協力機構、略称 JICA）に勤務していた 2002 年と 2003 年、進展するカンボジアの地方分権化政策に関する同時代的な報告書⁽⁵⁾を書いたことがある。しかし、これらの報告書はいずれも、2002 年 2 月 3 日、初の地方選挙が行われてから間もない時期に執筆されたため、コミューン（もしくは地区）と呼ばれる地方行政の下部組織の整備状況については詳細に記述するものの、州（もしくは特別市）や郡（もしくは区）という地方行政の上部組織に関する分析に薄いという欠点を有している。また、報告書が JICA という援助実施機関向けであるという性質上、読者にはカンボジアの状況に相当程度精通した者を想定していたため、中央政府機構に関する考察を省略し、当時最新のカンボジア政府の政策動向や、国連や支援国援助機関の支援動向の詳細を記述することに重きを置くものであった。さらに、特に途上国における行政は制度と実際の機能との乖離が大きいは広く指摘されているが、報告書の記述は制度的枠組みに力点が置かれ、実際の機能についての考察は僅かであった。

本稿は、カンボジアの地方行政システムについての全般的な研究の不足を埋めることを目的とし、上述のような筆者自身のこれまでの報告書の欠点を可能な限り克服しつつ、カンボジアの現在の地方行政システム全体の制度および実際の機能、その特徴を明らかにすることを意図したものである。

なお、本稿の執筆にあたっては、これまで収集した資料を基にした文献調査や JICA 勤務当時に実施した中央省庁およびコンボンスプー州、タケオ州、プノンペン特別市のコミューン・地区への聞き取り調査に加え、2004年7月に行った現地調査の際に収集した最新の文献の分析、プレイヴェン州で行った聞き取り調査の結果を踏まえた⁽⁶⁾。

本稿の構成は、カンボジアの地方行政システムを考えるにあたり、基本的な情報として、まず、第1節で新生カンボジア王国の概要について、地方行政を考えるにあたり必要であると思われる情報を盛り込みながら、地理、(宗教や言語を含む)文化・社会、経済という3つの観点から俯瞰した上で、第2節で統治システム全般、特に中央政府の行政システムを記述する。第3節では、本稿のテーマである地方行政システムに視点を移し、まず、その歴史的変遷を俯瞰する中で現在の地方行政システム改革の位置づけについて議論する。次に、現在の地方行政システムの構造と特徴として、州(もしくは特別市)一郡(もしくは区)一コミューン(もしくは地区)それぞれの組織概要とその実際の機能、地方財政について考察する。

1. 新生カンボジア王国の概要

1-1. 地理

カンボジア王国はインドシナ半島に位置し、東はベトナム社会主義共和国、西はタイ王国、北はラオス人民民主共和国と隣接し、西南はタイ湾に面する。国土面積は18万1035平方キロメートルで北海道の2倍強、人口は1309万人(2004年推定)⁽⁷⁾で日本の約10分の1と比較的小規模である。このような狭い国土と少ない人口というカンボジアの特徴は、他の近隣諸国と比べて、分

権化を強く進める契機に欠ける。

国土の構成としては、カンボジアは中国雲南省に水源を持ち、ビルマ、ラオスを通過し、最終的にはベトナムを経て南シナ海に注ぐ国際河川メコン川の下流域に位置することが特徴で、国のほぼ中央部には琵琶湖の約 4.5 倍から 15 倍⁽⁸⁾の規模を持つトンレサップ湖がある。湖の周囲とメコン川の両岸には平野部が広がっている。

気候的には、カンボジアは熱帯モンスーン気候に属し、年間平均気温が 27 度程度と年中を通じて暑く、乾季（12 月から 4 月）から雨季（5 月から 11 月）に入る 4 月には日中 40 度近くまで気温が上昇することがある。

地方行政単位については後に詳述するが、カンボジアは 20 州と 4 つの特別市に分けられている。

1-2. 文化・社会⁽⁹⁾

カンボジアは、上座仏教を信仰するクメール族（人口の 9 割以上を占める）の他、イスラム教を信仰するチャム族、山岳地帯に居住するチョン族やクイ族などの少数民族、また、都市部には中国系やベトナム系の住民が存在し、比較的多様な民族構成を持っている。しかし、今のところ、カンボジアには他国のように独立を求める少数民族の存在は報告されておらず、カンボジアの多様な民族構成は一つの国民国家統合を阻害する要因とはなっていない。

他方、カンボジアにおける伝統的な地域コミュニティは、目まぐるしく変化する政治状況、とりわけ当時 800 万人という全人口のうち 100 万から 200 万人の生命を奪ったと言われるポルポト政権下における強制的な人口移動・労働政策の実施、徹底した粛清の実行の影響を受け、それまでの地域コミュニティにあった住民間のネットワークやそのネットワークが生み出すソーシャル・キャピタルは著しく減退した。そして、地域住民の組織化は、その後も続いた内戦の中で回復するきっかけをもたなかったが、和平後は UNTAC の支援の下で実施された政策の中でタイ国境などに免れていた難民を帰還させ、地域コミュニティを再生する取り組みが進められている。

1-3. 経済⁽¹⁰⁾

カンボジアは、その地理・気候条件から、国民の約8割以上が米作を中心とする農業に従事する農業国である。しかし、和平以降、特に1997年に米国から最恵国待遇を付与されたことから、米国向け輸出をねらった華人資本による繊維縫製工場の進出が相次ぎ、わずか10年ほどの間で1600百万ドル(2003年)の輸出を生み出す産業になるなど、第二次・第三次産業も成長してきている。現在では、1997年当時、国内総生産(GDP)の45.1パーセントとカンボジア経済で圧倒的に中心的な役割を占めていた第一次産業は2002年には33.4パーセントまで低下し、代わりに、16.4パーセントであった第二次産業が26.3パーセントまで増加している。

このような産業構造転換を経験するカンボジア経済は、ここ数年も5パーセント代の経済成長を達成するなど、比較的順調に推移している。しかし、GDPの4割、労働人口の大半を占める農業セクターの成長は今も低いレベルに留まっている。また、カンボジアはASEAN・アセアン自由貿易地域(AFTA)加盟に加えて、2004年、後発開発途上国の中でも最も早い時期に世界貿易機関(WTO)に正式加盟・批准を果たすなど、経済のグローバル化に追いつく努力を行っているが、まさにそのグローバル化の中で近隣の中国やベトナムなどとの過酷な競争に晒されている。このような状況の中で今後のカンボジアの経済成長は鈍化する傾向が予測されている⁽¹¹⁾。

地方行政との関連で言えば、カンボジア経済の特徴の中で最も重要なのは、一部の限られた都市部と大多数の地方の農村地域という二重構造という問題である。首都プノンペン市近郊には繊維縫製産業が進出、アンコールワットのあるシエム・リアップ市には観光産業が成長し、カンボジア南部に位置するシアヌークヴィル市では港を中心として貿易・流通産業があり、成長する第二次・第三次産業の恩恵を受けているが、他方、地方の農村部では相変わらず低い生産性のままの農業と小規模の製造業に依存しているのである。このため、貧困インシデンスの高い地方農村の開発が重要となっており、これと密接に関係する地方行政の重要性も強く認識されている。

天然資源としては、1990年代半ばにタイ・カンボジア共同開発海域において石油の試掘が行われているが埋蔵量などは未知であり、そのため、カンボジアには近隣アセアン諸国に見られるような大規模天然資源をめぐる国内異民族間の競争は存在しない。ただし、農林水産業に関連する林業・漁業資源や土地といった小規模な資源をめぐる住民間の争いは多数存在している。

2. 統治システム全般

2-1. 統治制度

1993年に施行された憲法に基づき、立憲君主制の民主主義国家として再出発した現在のカンボジア王国は、国家元首の下で、立法府、行政府、司法府の三権が分立する統治制度を構築している。

国家元首には国王が就くが、国王は、多くの近代君主制国家と同様、「君臨すれども統治しない」（カンボジア王国憲法第7条）ことになっている。なお、その国王には、1941年の即位以来、幾多の紆余曲折を経て1993年に再即位するなど、長い期間にわたって強い影響力を保ってきたシハヌーク前国王の退位表明を受けて、2004年10月末、シハモニ新国王が正式に即位した。

立法府は二院制で、上院（定数61、任期6年、解散なし）と下院（定数123、任期5年、12ヶ月以内に二度の政府に対する不信任決議が出た場合、首相は下院の解散を求めることができる）から成る。上院はASEAN加盟の条件を満たすために1999年に設けられたが、上院の基本的な機能は、下院の承認を受けた法案を、国王による公布前に、再度審議することにある。上院における政党勢力の内訳はフンセン首相が率いるカンボジア人民党（1989年に人民革命党から改称、以下、「人民党」と表記する）が31、人民党と連立政権を組む、前国王の息子であるラナリット下院議長が率いるフンシンベック党が21、元経済財務大臣が率いる野党サムランシー党が7、国王任命議員が2である。2003年7月に下院選挙があり、現在の下院における政党勢力の内訳は、人民党が73議席を獲得し第一党の座を維持し、フンシンベック党は26議

席、主に都市部で大量票を獲得したサムランシー党が24議席となった。

司法府⁽¹²⁾は、司法の組織や職務に関する法律案について立法府に助言を行い、裁判官や検察官の懲戒を含む人事管理を行う権限を持つ司法官職高等評議会を頂点に、最高裁判所、控訴裁判所、州裁判所、検察庁、違憲審査を行う憲法評議会から構成されている。また、現在は、実質的に広く司法・法務全般の業務を行う司法省という行政機関が存在する。司法府は憲法上立法府や行政府からその独立性を保障されているが、司法府の政治勢力からの実質的な独立度合いは高くなく、また、汚職も横行し、カンボジアにおけるグッドガバナンスを阻害する要因の一つとなっている。目下、国連機関や支援国援助機関など、国際社会の支援を得て、司法改革評議会が組織され、司法省内の組織改編を含む制度整備や裁判所の建物といったインフラ整備、人的資源開発を含む改革が行われている。また、カンボジアにおける司法制度のもう一つの特徴としては、司法制度に関する市民の知識の不足と不信感が挙げられる。人々は紛争の解決を司法に委ねるのではなく、殺害依頼やリンチ（私刑）などを含む自分たちの物理的な力や地元の有力者の仲裁に頼る傾向がある。

2-2. 中央政府システム

議院内閣制に基づき、下院議長と下院両副議長の同意を得て、国王が指名する首相候補が提出する閣僚名簿と共に、下院の信任を得て成立する行政府は、閣僚評議会⁽¹³⁾（Council of Ministers）と呼ばれる首相府を頂点に、2004年11月現在、27省庁から成り立つ。省庁構成の特徴は、80年代のヘンサムリン議長率いる人民革命党政権が整備した内務省や外務省、経済財務省、計画省といった主要省庁を継承しつつも、時代の変化に伴い女性・退役軍人省（2004年にはさらに女性問題省に改編）といった新しい省庁を付加した点、また、和平後は現政権の人民党とフンシンバック党とが連立して政権を組織するという性質を反映して、ポスト増設を目的とした、マンデイトが重複する省庁の創設が行われたという点⁽¹⁴⁾に見出される。

各省には大臣⁽¹⁵⁾（庁の場合は大臣はおらず、長官が長をつとめる）を頂点

に、政治的任命職である複数の長官 (Secretary of State) と次官 (Deputy Secretary of State) がいる。省庁によって多少の差があるが⁽¹⁶⁾、この次官の下に局、部、課と続く官僚組織がある。

カンボジアの現在の官僚組織は、四本 [2004] が 80 年代の行政システムについて書くように、虐殺・餓死から生き残った僅かな者を寄せ集めることを通じて、ポルポト政権で一旦破壊した行政システムを再建することから始めた 1980 年代、和平以降は自派の影響力確保と「平和の配当金 (peace dividend)」⁽¹⁷⁾と呼ばれる少額の公務員給与を自派構成員に分配することを求めて、対立していた各派が自派の構成員を行政機関に送り込んだ 1990 年代の負の遺産を引き継いでいる。そのため、カンボジアの行政システムは、あたかも氷山のように、能力の高い、一部の人材が傑出するものの、その下には、総じて、高等教育機関で専門知識を得る機会にも職場での研修機会にもあまり恵まれることがなく、また、長い間、制度整備に追われてきた行政機関の中で実際に社会・経済政策を立案し、実施する行政経験に欠けた、大きな集団が存在することを特徴としている。

また、公務員給与も平均月給 28 ドル (2002 年) と低く、また、ネポチズムに基づく配置転換・昇進などが横行するなど、効果・効率の高い政策実施に向けてのインセンティブが不足していることもカンボジアの官僚組織の特徴となっている。なお、警察・軍隊を除いた文民公務員の総数は約 16 万人、全人口に占める公務員比率は 1.5 パーセントと、他の途上国と比較して特に多くない。また、日本の地方公務員法に該当する法律は存在しないため、すべての公務員は中央政府が雇用する国家公務員である。

最近の動向として、国際機関や支援国援助機関の支援を得て、1999 年には行政改革評議会 (Council for Administrative Reform 略称 CAR) が設立され、公務員の能力向上や制度の改善を目指した行政改革「国家行政改革プログラム」⁽¹⁸⁾が実施されている。2001 年には公務員センサスが行われ、既に死亡しているなどの理由で勤務実態がないにもかかわらず公務員としてカウントされていた約 9000 名の「幽霊公務員」を公務員給与システムの中から取り除

き、また、勤務評定やキャリアパスも整備され始めてきている。公務員給与(基本給と諸手当)の改善についても、その改善の性質や規模、また、新システムの導入の背景、支援国による公務員給与の補填の実態など、さまざまな問題点が存在するものの、これまでに実際に2回実施され⁽¹⁹⁾、さらに今後引き上げが計画されている⁽²⁰⁾。この他、支援国の援助機関や国連機関が実施するさまざまな公務員研修に加えて、世界銀行のローンを用いた王立行政院の建物や研修プログラムを整備するプロジェクト「経済・公共セクター能力向上プログラム」も開始されている。

こうした最近の改革動向の背景にはさまざまな要因が関係しているが、UNTACによる暫定統治終了直後のフンシンバック党と人民党とがほぼ等しく拮抗する連立政権第一期(1993年から1998年)が終わり、総選挙で人民党がフンシンバック党に勝利した1998年以降の連立政権第二期以降、フンセン首相を中心とする人民党の政権基盤がより堅固なものになったことも行政改革が一定の進捗を見せるようになった一因である。なお、連立政権第二期にも、特に世界銀行・国際通貨基金(IMF)やアジア開発銀行(ADB)といった国際金融機関からの強い圧力があり、「ガバナンス行動計画(Governance Action Plan 略称GAP)」などが政府から発表されているが、2004年7月に正式に発足した第三期連立政権(連立政権ではあるが、人民党の勢力は前回の1998年選挙よりもさらに強まっている)でも、第二期目の「三角政策(Triangle Policy)」を継承した「四角政策(Rectangular Policy)」⁽²¹⁾が発表され、ガバナンスの改善に向けた行財政改革が同政権の最優先事項であることが国の内外に示された。

カンボジアの政府予算については、2003年度予算で総額約7億2500万ドル(1ドル=3900リエルで計算)と規模が小さく、資金が極めて限られている。内訳は約6割が経常支出、約4割が資本支出となっているが、資本支出の7割、政府予算全体の3割以上が国際機関や支援国からの支援で、国際社会からの開発援助への依存度が高いことが特徴となっている。なお、カンボジアの場合、国際金融機関からの借款の支払はまだ始まっていないため、今まで

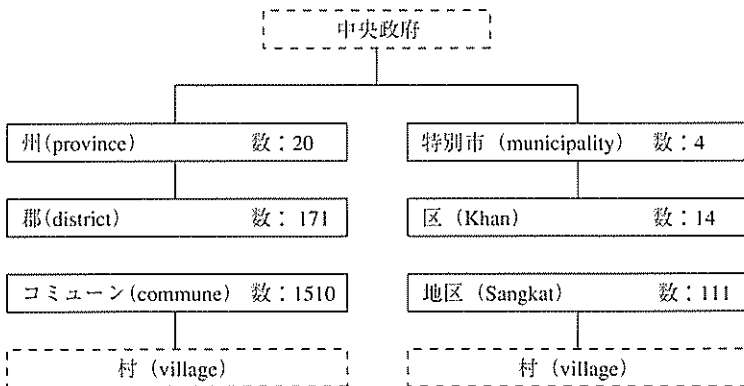
のところ、他の途上国のように債務返済分が予算を圧迫することはない。また、中央政府から州や特別市への交付金は全体の約2割が当てられている。カンボジア政府予算の配分に強い影響を及ぼす重要政策文書としては2003年に策定された「国家貧困削減戦略(National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 略称 NPRS)」⁽²²⁾があるが、ここでは農村の生活水準の改善、雇用機会の拡大、教育・保健サービスを通じた国民の能力(capabilities)の改善等が主要な政策目標として設定されていることを反映して、2003年度では教育セクター(予算全体の14パーセント)と保健セクター(予算全体の8パーセント)に重点的な予算配分がなされている⁽²³⁾。

3. 地方行政システム

3-1. 地方行政システムの変遷

既にかいたように、現在のカンボジアは20州と4つの特別市(首都プノンペン、南部港湾都市シハヌークヴィル、保養地であったケップ、ボルポト派の最後の拠点であったパイリン)に区分されているが、カンボジアは、さらに、

図1 「2002年地方選挙後のカンボジア地方行政の三層構造」(筆者作成)



(注) コミューン (もしくは地区) と村との関係については3-2-2を参照のこと。

それぞれの州もしくは特別市が郡もしくは区（カンと呼ばれる）に、郡もしくは区がそれぞれコミューンと地区（サンカットと呼ばれる）とに分割されるという三層から構成されている。

この現在の州（もしくは特別市）-郡（もしくは区）-コミューン（もしくは地区）という地方行政制度における三層構造の起源は、1860年代から宗主国フランスによる植民地化の過程で整備されはじめ、1920年代頃に完成し、1953年、カンボジアの完全独立達成後のシハヌーク殿下（当時）によるサンクム体制の中でも継承された、近代国民国家建設を目的とした中央集権的地方行政制度、高橋 [2001] の用語に従えば、「近代的垂直体系」にある。この三層構造は、1970年代、ポルポト政権によって一旦解体されたが、1980年代、人民革命党政権の手によって地方の行政区分として再建されはじめ、現在に引き継がれたものである。なお、既述のように1980年代までの地方行政に関する制度的変遷やその背景・目的については研究が進んでいるが、それぞれの時代の地方行政が中央政府からどのような財政的・人的資源提供を受け、また、住民とどのような関係を形成しつつ、実際にどのような具体的業務を実施していたかについてはまだ十分に研究されたとは言えない。

和平以後、1990年代のカンボジアはその戦後復興に努め、なお、数多くの課題を残しつつも、近代的な国民国家としての制度を整備してきた。現在のカンボジアは、90年代に整備した近代的な制度枠組みを機能させるという残された課題の解決に努めるとともに、現代の国際社会で求められるさまざまな基準によりよく対応していくよう、行政システムを進化させていく過渡期にある。こうした背景の中で、今日、進められている地方行政システムの改革も、近代的な国家の統治システムとして中央政府を強化していきつつ、決定過程への住民参加を促進し、公共サービス提供者と受益者を近づけることによってより効果的・効率的に貧困削減を達成するという現代的な開発アプローチ上の観点から進められているものである⁽²⁴⁾。

こうした地方分権化の動きは、1998年頃、直接にはADBやドイツ開発公社（GTZ）といった支援機関のコンサルタントが三層構造の下部に位置する

コミュニオン（もしくは地区）の公選制復活を勧告し、これにタイ国境に逃れていた難民をカンボジアに帰還させ、その定住を支援した国連開発計画（UNDP）の CARERE プロジェクト（1996 年からは Seila と呼ばれる地方開発プロジェクトとして政府に移管された）が相乗りをする形で始まったものである⁽²⁵⁾。このように、地方分権化への最初の動きがカンボジア国内の政治勢力からではなく、援助機関に由来し、また、その後の地方分権化政策が進展する過程においても、国連機関や支援国援助機関の介入が大きいことがカンボジアの地方分権政策の特徴の一つとなっている⁽²⁶⁾。

なお、この三層構造については、特にコミュニオン（もしくは地区）の規模が小さいとの指摘があり、既に 2007 年までにいくつかのコミュニオンを合併させるというのが政府の正式な方針となっている。一方で、コミュニオン（もしくは地区）が大きくなると郡（もしくは区）の存在意義がなくなるとの声も根強く存在し、郡（もしくは区）の存続も含め、現在、議論が行われている。

3-2. 現在の地方行政システムの構造

2002 年 2 月 3 日、新生カンボジア王国でははじめて地方選挙が行われ、1943 年以来途絶えていた公選制によるコミュニオン評議会（もしくは区評議会）が全国 1621 コミュニオン（もしくは地区）で再び登場することになった⁽²⁷⁾。これに前後して、中央省庁でもさまざまな機構改革が行われ、関連法の整備も行われてきた。そして、コミュニオン評議会誕生以来、既に 2 年が経過し、コミュニオン評議会ではさまざまな取り組みが行われている。また、州（もしくは特別市）や郡（もしくは区）レベルでも、業務分散（deconcentration）の一環で中央省庁の業務の一部を委任する動きが見られる。

コミュニオン評議会の仕組みについては既に岡島 [2002] で詳細に書いたので、以下では、その概要を記述するに留め、州・郡レベルの行政機構とその機能、コミュニオンレベルについては実際の機能にも注目して考察していきたい。

3-2-1. 州（もしくは特別市）および郡（もしくは区）レベルの行政システム⁽²⁸⁾

州（もしくは特別市）は、州知事（もしくは市長）および数人の副知事（もしくは副市長）を頂点に、その下に中央政府の全省庁の出先機関（例えば、州計画局や州財務局、州教育局、州保健局、州公共事業局など）が並列し、さらにその下に、州（もしくは特別市）の下部組織である郡（もしくは区）があり、ここにも、郡知事（もしくは区長）の下、州（もしくは特別市）と同様に、中央政府の主要省庁ごとに出先事務所⁽²⁹⁾が置かれているという構成を取っている。

カンボジアの州知事や特別市市長および郡知事・区長は、公選ではなく、特に州知事や特別市の市長職は連立政権内の政党間の交渉を通じて政治的に決定され、内務省の任命に基づきその職に就く。そのため、州（もしくは特別市）およびその下部組織である郡（もしくは区）は地域住民を民主的に代表し、その利益を代弁しない。カンボジアの地方行政システムは、その三層構造のうち、州（もしくは特別市）と郡（もしくは区）という上部が中央政府の機関であるという特徴を持っているのである。

州（もしくは特別市）や郡（もしくは区）レベルで勤務する職員に関する人事権については若干の例外を除き⁽³⁰⁾、州知事（もしくは特別市市長）が持っている。なお、給与は州（もしくは郡）の財務局から支払われる。

州（もしくは特別市）やその下部組織である郡（もしくは区）の実際の機能については、一定規模・種類の建築や営業に関する許認可事業や警察行政の他、既に記したように中央省庁の出先機関によって、教育・保健施設の運営や電気、ゴミ収集を含む衛生、下級道路の建設など多岐にわたる事業が実施されている。ただし、事業費の不足に加えて、中央政府の公務員同様、教育・研修機会も少なく、給与などのインセンティブも限られているため、事業は質量とも非常に限られている。

最近では、地方分権化の流れの中で、UNDP やイギリス、スウェーデンが資金的・技術的援助をするカンボジア政府の地方開発プロジェクト Seila がカ

バーする範囲が全州に拡大され、関連法制度も整備されたこと、また、後に財政のところで述べる州投資基金 (Provincial Investment Fund 略称 PIF) と呼ばれる資金ができたことによって、全州・全特別市をはじめで一定規模の州 (もしくは特別市) 開発計画を策定・実施するという新しい機能が加わった。

この州 (もしくは特別市) 開発計画の策定・実施の仕組みは、上述の Seila モデルを継承し、州知事 (もしくは特別市市長) を長とし、州 (もしくは特別市レベル) の農村開発局や計画局、水資源局、農業局、経済財政局などがメンバーとして参加する開発委員会 (州の場合は州農村開発委員会 Provincial Rural Development Committee 略称 PRDC) とその執行委員会 (Executive Committee 略称 ExCom)、4 つの技術的ユニットから成り立っている。

地方分権が進捗する中で、州 (もしくは特別市) は、さらに、中央政府による自治体統制・支援を実施するという機能も担うことになった。中央政府レベルには、内務省や閣僚評議会、経済財務省など政府内でも特に影響力の強い省庁が参加し、政府内での利益調整を行い、地方分権化に関して合意形成するコミューン支援国家委員会 (National Committee to Support Communes 略称 NCSC)、その事務局として内務省内に地方行政局 (Department of Local Administration 略称 DoLA) が置かれている。具体的には PRDC の下にあるユニットに所属する職員を用いてコミューンがその開発計画を十分な住民参加の下で策定し、実施するために必要な技術的支援を行う⁽³¹⁾。

さらに、カンボジアでは、地方行政組織の上部組織に中央省庁の権限を委任する業務分散についても議論がなされ、いくつかのパイロットプロジェクトが進行中である。その規模から特に重要なのは、2000 年から教育セクターと保健セクターで始まったプライオリティアクション計画 (Priority Action Plan 略称 PAP) である。この PAP は、大学や大規模な国立病院に加えて、郡の教育局や保健局に予算管理センターを置き、そこで年間計画を策定させ、その計画に基づいて資金を四半期ごとに一括して前渡するシステムで、現場での教育・保健ニーズにより迅速に対応するとともに、郡に事業の立案と実施の経験を持たせることを意図したものである。

3-2-2. コミューンレベルの行政システム

コミュニティ（もしくは地区）は、人口ではおよそ1万5000人から2万人の規模を持ち、そこには選挙で選ばれる5名から11名（定数はコミュニティもしくは地区の人口によってかわる）の評議員と内務省が募集・派遣するコミュニティークラークからなるコミュニティ（もしくは地区）評議会がある⁽³²⁾。

コミュニティ（もしくは地区）評議会の機能については、民主的な選挙を経て選ばれた評議会には立法権と行政権が付与されている。

行政権について、「コミュニティ・地区行政運営法」は「コミュニティ・地区行政組織には次の2種類の役割がある。即ち、コミュニティ・地区とその住民の利益のために『地方の問題（local affairs）』に従事する役割と国家の権限の委任又は移転に関し、国家を代表する出先機関としての役割である」（第5章42条）と定めている。前者はコミュニティ（もしくは地区）の固有業務として、コミュニティ（もしくは地区）の歴史の中ではじめてコミュニティ（もしくは地区）が住民を代表し、その地域の社会経済開発の一端を担うようになったということの意味している。法律上は、秩序維持、必要な公共サービスの提供、住民の福祉、社会経済開発の促進と住民の生活水準の向上、環境と文化・文化遺跡の保護、相互理解・寛容のための住民仲裁、住民のニーズを満たすための一般事務と記載されている⁽³³⁾が、聞き取りの結果では、現在のところ、土地・森林などの資源をめぐる住民間の係争にかかる仲裁と、コミュニティ開発計画（5年間）とコミュニティ投資計画（3年間）の策定・実施に関する業務を中心に行っているところが多いようである。このコミュニティ投資計画で実現した案件の多くは道路と灌漑・井戸施設の補修・改善である。なお、コミュニティによっては、支援国援助機関やNGOの支援を受けて、自然資源の共同管理などについて、効率的かつ住民の意思を反映した事業を実施している例、所謂「ベスト・プラクティス」を実現しているところもある。後者の「国家を代表する出先機関としての役割」とは、これまで中央政府もしくはその出先機関である州（または特別市）・郡（または区）が行っていた業務をコミュニティ（もしくは地区）に委任することを意味している。具体的には、2003年の総選挙にあつた

り、コミューン（もしくは地区）が行った住民登録と選挙人登録という二つの業務がこれに該当する。現在、このようなコミューン（もしくは地区）に対する委任業務を拡大する方向で検討されているが、まだどのような種類の業務をコミューン（もしくは地区）に委任するのか、対価についてはどのような形で補償していくのか、基本方針も固まっておらず、今後の動向は不明である。

立法権については、コミューン（もしくは地区）はデカ（decca）と呼ばれる条例を制定する権限を有している。これまでに制定された条例としては、内務省の指針に基づき策定されたコミューン（もしくは地区）開発計画・投資計画策定・実施にかかる条例の他、支援国援助機関の支援を受けて制定した地域の森林などの共同資源の管理に関する条例がほとんどで、自らのイニシアチブに基づくものは限られている⁽³⁴⁾。

なお、コミューンの下には平均 8 から 15 の村落と呼ばれる組織がある。全国で 1 万 3694 あるこの村落という組織は、州（もしくは特別市）・郡（もしくは区）・コミューン（もしくは地区）と異なり、憲法上も記載がなく、法的には自然に形成された任意団体としての位置づけである⁽³⁵⁾。地方行政システムにおける実質的な位置づけとしては、現在も混乱が見られ、いかなる形で収拾されるのかは流動的である⁽³⁶⁾。

3-2-3. 地方財政

州（もしくは特別市）および郡（もしくは区）レベルの歳入は、中央政府からの交付金、州自身が徴収し自主財源として使用できる税金や利用料、3-2-1 で既に触れた PIF や他の支援国援助機関や国連機関の資金の 3 つがある。

中央政府からの交付金は、既述のとおり、全州・全特別市を合わせて中央政府予算の約 2 割である。州や特別市が内務省に提出する予算書上は事業費も含んでいるが、中央政府からの支出は当初認められた予算から大幅に減額してなされるため、中央政府からの交付金は、実際には、地方に勤務する公務員の給与・手当に当てられるだけで、実質的には住民に提供する公共サービスのための事業費をカバーしていないことが特徴である。

州や特別市およびその下部組織である郡や区にあるさまざまな局は、車両税、屠殺税、未使用土地税、市場利用料（販売目的で市場を利用する際の場所代）、営業許可料などの税目や料金を徴収している。このうち、関税や一部の州でのみ徴収されている付加価値税や法人税については中央政府に上納されるが、これ以外は、州（もしくは特別市）財務局の勘定に入るだけでほぼ中央政府からの交付金に匹敵する額の自主財源があるとも言われている⁽³⁷⁾。自主財源の一部は州（もしくは特別市）内の社会経済開発事業の費用となるが、一般に、厳しい統制下には置かれず、州知事（もしくは特別市市長）の裁量に委ねられることが多い。

中央政府省庁の計画に基づき地方で事業が行われることがある。この事業費は基本的に中央省庁レベルで管理されており、州（もしくは特別市）の事業官庁の出先局の機能は事業実施の進捗状況の報告程度に留められている中で、州（もしくは特別市）の事業官庁の出先機関自身が計画し、実施する、例えば、保健センターの運営資金や教育機関で行われるさまざまな事業は、専ら支援国援助機関や国際金融機関が出資する PAP や PIF⁽³⁸⁾に依存している。なお、これらの支援機関から出資される資金の支出は、現在では、政府予算執行ルートの一部に組み込まれたため、中央政府経済財務省国庫局から州（もしくは特別市）財務局に支出された現金は、州知事（もしくは特別市市長）の許可に基づいて、実際に執行される。

コミューン（もしくは地区）の歳入としては、中央政府予算と国際機関からの援助資金を原資とし、中央政府からの交付金として支給されるコミューン・地区基金（Commune Sangkat Fund 略称 CSF）と直接住民から徴収する自主財源の二つがある。

前者の中央政府からのコミューン（もしくは地区）に対する交付金は、2003年度は総額で約 12.5 百万ドル、2003 年は政府予算の 2% に該当する規模で行われている⁽³⁹⁾。この交付金の使途は、約 3 分の 1 がコミューン（もしくは地区）の事務経費および評議員の給与となり、残りの約 3 分の 2 がコミューン（もしくは地区）評議会が一定の住民参加要件を満たして策定した開発計画を

実施する資金となっている⁽⁴⁰⁾。

後者の自主財源には、現在のところ、中央政府からの委任を受けてコミューン（もしくは地区）が行っている住民登録の際に住民から徴収し、コミューン（もしくは地区）予算に入るようになった手数料しかないが、既述のとおり CSF を使って実施する道路整備や井戸・灌漑施設整備、教室補修などの社会経済開発事業の実施には最低 10 パーセントの地域住民からの現金の寄付もしくは労働による「貢献」が要件となっているため、現金による寄付の場合はコミューン（もしくは地区）の自主財源としてコミューンの勘定にカウントされる。「コミューン・地区行政運営法」にはコミューン（もしくは地区）に徴税権を付与しているので（73 条）、将来的にはコミューン（もしくは地区）が住民から何らかの税金を自主財源として徴収することが考えられる⁽⁴¹⁾。現在は、特に土地などの不動産への課税が重要な選択肢として考慮されている。

なお、コミューンは、地方債の起債はできない。

お わ り に

以上、近代的な国民国家体制を回復するという努力を引き続き継続しながらも、多くの途上国同様、住民参加を確保しながら厳しく限られた人的・財政的資源の中で効果的で効率の高い行政サービスを行うという現代の要請に応えるという二重の課題を背負った、現在のカンボジアの地方行政システムについて、制度面のみならず機能面についても注目して俯瞰し、その特徴を考察してきた。

カンボジアの地方行政システムについては、既述したように、人的資源の拡充や中央政府省庁から州（もしくは特別市）への業務分散、コミューン（もしくは地区）の統合、さらなる財政的資源の動員による開発事業費の拡充など、さまざまな課題を抱え、今後も流動性を保ちながら、改革されていくことが予想される。今後も引き続き動向を注視していくことが求められている。

引用・参考文献

本稿執筆にあたっては、筆者が日本国際協力事業団に勤務した当時、収集したカンボジアの地方分権政策に関する英文文献に加えて、2004年7月に行った現地調査の際に収集した文献を引用・参照した。以下は、その文献リストであるが、筆者が日本国際協力事業団に勤務していた時に職務上収集した文献については数が多いので、特に重要なもの以外は、ここでは割愛した。なお、岡島 [2003] には、当時収集した、関連法規の英訳や、国際金融機関や二国間援助機関などが研究者やコンサルタントに委託して作成した数多くの英語による未出版報告書、所謂「グレイマテリアル」が全部で53件をリストアップされている。

日本語文献

- 綾部恒雄・上田広美 [1996] 『民族と言語』（『もっと知りたいカンボジア』弘文堂）
- 岡島克樹・鈴木 博 [2002] 『カンボディアにおける地方分権の進捗とその内容』（JICA 資料）
- 岡島克樹 [2002] 『カンボディア公務員給与改革』（JICA 資料）
- [2003] 『カンボジアにおける地方分権・業務分散の進捗状況』（JICA 資料）
- 国際協力総合研修所 [2001 a] 『カンボディア国別援助研究会報告書—復興から開発へ—』国際協力事業団
- [2001 b] 『地方行政と地方分権』国際協力事業団
- 財団法人自治体国際化協会 [2004] 『ASEAN 諸国の地方行政』財団法人国際化協会
- 高橋宏明 [1997] 「フランス植民地時代前半期のカンボジアにおける政治社会変化—伝統的政治社会体制の変革過程を中心に—」（『アジア史研究』第二1号、中央大学）
- [2001] 「近現代カンボジアにおける中央・地方行政制度の形成過程と政治主体」（天川直子編『カンボジアの復興・開発』アジア経済研究所）
- 廣畑伸雄 [2004] 『カンボジア経済入門—市場経済化と貧困削減』日本評論社
- 森田 朗編 [1998] 『アジアの地方制度』東京大学出版
- 四本健二 [2001] 「カンボジアにおける司法改革」（『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所）
- [2004] 「カンボジアにおける近代的行政機構の発展と行政改革」（『アジア法文化と国民国家Ⅱ』（関西大学法学研究所 研究叢書（29））

英語文献

- AYRES, David [2001] *Decentralization : A Review of Literature, Commune Council Support Project : Phnom Penh*

- DFID/SIDA Permanent Advisory Team on the Seila Programme [2004] *Third Mission Report (Field Mission 10–26 March 2004)*, Phnom Penh
- FLAM, Shelley et al., [2002] *Cambodian Legal Textbook Series : The Law on the Administration and Management of the Communes*, Cambodia Law and Democracy Project, Community Legal Education Center, University of San Francisco School of Law. : Phnom Penh
- IMF [2004 a] *Cambodia : Statistical Appendix (IMF Country Report No. 04/330)*, Washington
- [2004 b] *Cambodia : 2004 Article IV Consultation—Staff Report ; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion ; and Statement by the Executive Director for Cambodia (IMF Country Report No. 04/328)*, Washington
- MANSFIELD, Cristina and MACLEOD, Kurt [2004] *Commune Councils and Civil Society*, Phnom Penh : Working Group for Partnerships in Decentralization
- Royal Government of Cambodia [1998] *National Programme for Administrative Reform*, Phnom Penh
- [2002] *Cambodia : National Poverty Reduction Strategy 2003–2005*, Phnom Penh
- (National Institute of Statistics, Ministry of Planning) [2004 a] *Cambodia Inter-Censal Population Survey (CIPS) 2004*, Phnom Penh
- (Ministry of Economy and Finance) [2004 b]) *Medium-Term Expenditure Framework for Cambodia 2005–2007 (First Draft)*, Phnom Penh
- (Supreme National Economic Council, Ministry of Economy and Finance, Council for Social Development) [2004 c] *National Poverty Reduction Strategy Progress Report (Updated 19 August 2004)*, Phnom Penh
- RUSTEN, Caroline et al., [2004] *The Challenges of the Decentralisation Design in Cambodia*, Phnom Penh : Cambodia Development Resource Institute
- World Bank [2003] *Cambodia : Integrated Fiduciary Assessment and Public Expenditure Review (IFAPER) Enhancing Service Delivery through Improved Resource Allocation and Institutional Reform : Decentralization and Deconcentration First Draft*, Washington

- (1) このサンクム運動が実際にどの程度の社会経済開発を当時のカンボジアにもたらしたかについては、(1) 当時の統計システムの不備もあって定量的に調査分析したものが残っていないようであり、また、(2) 定性的にも、当時に関して 1990

年代以降に執筆された文献の記述の多くが首都プノンペンを「東洋のバリ」の一つになぞらえるというように概ね逸話的であり、正確な評価は難しい。

- (2) この「復旧」「復興」の区分は今川幸雄「政治」（国際協力総合研修所 [2001 a]）に倣った。
- (3) 高橋 [2001]。
- (4) 例えば、森田 [1998] や国際協力総合研修所 [2001 b] には、研究者の不足や情報入手の困難さを反映して、カンボジアに関するセクションはない。また、財団法人自治体国際化協会 [2004] は、カンボジアも含め、すべての東南アジア諸国連合 (ASEAN) 諸国の地方行政を概観しようとする意欲的な取り組みであるが、動きが速いというカンボジアの地方分権政策の性質から記述の中にはすでに古くなってしまった箇所も存在している。また、執筆当時、カンボジアではまだ州（もしくは特別市）や郡（もしくは区）レベルの議論が盛んになっておらず、資料が少なかったために、地方行政の三層構造の中でコミューン（もしくは地区）レベルの記述に詳しく、州（もしくは特別市）・郡（もしくは区）レベルの記述に薄くなってしまっている。
- (5) 岡島・鈴木 [2002] と岡島 [2003]。
- (6) 最新の文献の入手に関しては、JICA カンボジア事務所、特に功能聡子企画調査員から助言を得た。また、プレイヴェン州で行ったコミューン評議会議員やカンボジアでの地方分権の進捗に深い関係を持つ Seila プログラム職員への聞き取りは国際 NGO の CARE International に勤務する遠藤恵プロジェクトマネージャー（女子教育）の好意で実現した。
- (7) Royal Government of Cambodia [2004 a] から引用。
- (8) トンレサップ湖は季節によってその大きさを変える。雨季にはメコン川の水がトンレサップ川を伝って同湖に流れ込むため、湖の大きさが乾季のそれよりも3倍くらいに拡大するからである。
- (9) カンボジアの民族構成に関しては、主に綾部・上田 [1996] を参照した。
- (10) カンボジアの経済状況に関しては、主に廣畑 [2004] を、最新の数値については IMF [2004 a] を参照した。
- (11) 今後の短期的なカンボジアの経済状況については IMF [2004 b] を参照した。
- (12) この司法府に関する記述は四本 [2001] を参照した。
- (13) 「大臣会議」という訳語もあるが、「閣僚評議会」と同一のものである。概ね、日本の大学研究者は「大臣会議」という訳語を用い、外務省関係者や国際協力の実務に携わる者は「閣僚評議会」という訳語を用いる傾向がある。
- (14) 例えば、農村開発省と農林水産省はこれに該当する例である。
- (15) 大臣には、副首相と上級大臣 (senior minister)、普通の大臣の区別がある。2003年の総選挙後の混乱後、ようやく2004年7月になって組閣・下院の承認を受け

た内閣には、27 省庁に加え、関係評議会大臣を含めて 28 名の大臣がいるが、このうち、6 名が副首相、9 名が上級大臣に就任している。上級大臣と普通の大臣との相違については、必ずしも重要省庁の大臣だけが上級大臣に就任するわけではないという傾向を踏まえて考えると、実質的には長期間勤めた大臣に対する報償的な性質が強いと言えることができる。

- (16) マンデイトの大きい重要省庁の場合、長官と各局長の間に、官房長 (Secretary General) や総局長 (Director General) などと呼称されるポストを置くことがある。
- (17) これはキアット・チョン経済財務大臣が現在のカンボジアの公務員制度の特徴を表現する際によく用いる喩えであり、筆者も同大臣が出席する会合の中でしばしば耳にした。但し、広く流通するものであるのかどうかは不明である。
- (18) Royal Government of Cambodia [1998]。
- (19) カンボジアにおける公務員制度改革の動向に関しては、岡島 [2002] で、分類、キャリアパス、給与といった論点に関して分析を行った。
- (20) Royal Government of Cambodia [2004 b] によると、カンボジア政府は、支援国援助機関や国連機関がその個別プロジェクトにかかわるカンボジア政府公務員に支払っている給与補填を一つの銀行口座にプールして、国際社会に働きかけてその口座への援助を動員することによって平均給与を最大 90 ドル (2007 年) まで引き上げることを検討している。
- (21) 「三角政策」とは「平和・安定・安全の醸成」と「地域・国際関係へのカンボジアの完全統合」、「経済・社会開発の促進」を柱とするものであったのに対し、「四角政策」は (1) 農業生産性の向上や土地改革、地雷除去、森林セクター改革、漁業セクター改革などを内容とする「農業セクターの向上」、(2) 道路交通ネットワークの改善・建設や水資源・灌漑システム管理の改善、電気網の整備、IT 化を内容とする「インフラストラクチャーの更なる整備・建設」、(3) 外国からの投資促進や中小企業振興、雇用創出、労働環境改善、社会セーフティネットの整備を内容とする「民間セクター開発と雇用創出」、(4) 教育・保健サービスの改善やジェンダー・人口政策の実施を内容とする「キャパシティビルディングと人的資源開発」を四つの主要政策目標として設定する政策である。グッドガバナンスについては、上四つの政策目標達成の「背骨」(Royal Government of Cambodia [2004 c]) となるクロスカッティングイシューとして位置づけている。
- (22) 世界銀行と IMF が重債務貧困国 (HIPC) と世界銀行の IDA ローン融資対象国に対して策定を要請した「貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper 略称 PRSP)」はカンボジアでは NPRS と呼ばれている。
- (23) 国連機関や支援国の間では、なお、女性省や農村開発省、農林水産省、水資源省などへの配分が少ないとの批判が強く、2005 年から 2007 年の期間をカバーする

中期支出フレームワークでは、これらの省への予算は増額されている (Royal Government of Cambodia [2004 b])。

- (24) カンボジアの地方分権が何を目的とし、最終的にどのくらいの権限委譲を行うのかを記述した政策文書 (overall policy document) が存在しないことはさまざまなところで問題視されている。岡島・鈴木 [2002]、岡島 [2003] や World Bank [2003]、RUSTEN, Caroline et al., [2004] を参照のこと。
- (25) カンボジアにおける地方分権の進捗を支えてきたカンボジアの政権政党、政府の各省庁およびこれらを支援してきた国連機関や支援国援助機関それぞれの利益、また、それらアクターの歩み寄りと確執の経緯など、詳細については岡島 [2003] を参照のこと。
- (26) 本稿執筆現在、内務省地方行政局には、GTZ と国連開発計画の長期アドバイザーが常駐し、他の数多くのコンサルタントと共に、多くの政策文書や法令をドラフトしている。
- (27) 植民地時代のコミューンには、1908 年の国王令によって住民が選挙で選んだ 4 名 (任期 1 年) から成るコミューン評議会が 1943 年まで存在していた。ただし、当時の選挙は郡知事が承認する候補者から評議員を選ぶもので、厳密な意味で自由選挙とは言えるものではなかった。当時のコミューンの機能については、基本的に今後の更なる歴史研究が期待されるところであるが、1919 年にはコミューンに予算配分を行う規則が策定されたり、1925 年には税率を示した規則が公布されたりしている (AYES [2001] や FLAM [2002]) ことから治安活動の他に一定の住民に対する公共サービスを行っていた可能性がある。
- (28) 本稿では「州 (もしくは特別市)」「郡 (もしくは区)」と地方と都市を並列する表記を用いている。しかし、実際には、1-3 で記したように、地方の農村と都市化する主要都市との間の格差は拡大する傾向にあり、この格差は地方行政上さまざまな意味を持つ。例えば、土地取引や所有にかかる課税は土地価格が高騰する都市部の地方行政システムにとってはさまざまな機会を提供する。にもかかわらず、ここで都市と地方を並列する表記方法を取ったのは、これまでは都市部においても、基本的に地方の農村と同様に、Seila のデザインを用いて地方行政システムが構築されてきているからである。なお、実際にこの Seila のデザインが都市部でどのように機能するかについては、都市部における取り組みが地方部のそれよりも遅れて開始されたために、関連する文献はあまり存在していない。
- (29) 商業省と観光省は郡 (もしくは地区) レベルの事務所を持っていない。
- (30) 州 (特別市) レベルにある中央省庁の出先機関の幹部、すなわち、局長および局長次長 (例えば州計画局長など) の人事は知事 (もしくは市長) の勧告に従い、最終的には中央省庁が決める。
- (31) PRDC には、UNDP が中心になって支援し、カンボジア開発評議会という省庁

間に設けられた政府の機関に本部を持つ Seila のデザインに従って、契約事務ユニット (Contract Administration Unit 略称 CAU)、財政ユニット (Finance Unit 略称 FU)、地方行政ユニット (Local Administration Unit 略称 LAU)、技術支援ユニット (Technical Support Unit 略称 TSU) の4つのユニットがあるが、このうち、特にコミュニティ (もしくは地区) 開発計画策定を参加型で行うことを支援する LAU の州ファシリテーターと郡ファシリテーター、コミュニティ (もしくは地区) が実施する事業の質を確保する TSU の技術支援スタッフがこのコミュニティ (もしくは地区) を支援する州 (もしくは特別市) 職員に該当する。なお、この他に、州地方行政事務所 (Provincial Office for Local Administration 略称 POLA) と呼ばれる事務所には、伝統的に GTZ や ADB が支援する内務省のイニシアチブで各州2名の職員が当てられている。この POLA は当初州知事 (もしくは特別市市長) に直結する形で配置されていたが、現在は、POLA の主任が LAU の主任をつとめることになっている。これは国際機関・支援国援助機関間、カンボジア政府内の省庁間の競合関係とその収拾、急速に進められる地方分権のスピードの中で起こる混乱を象徴している。

- (32) コミュニティ評議会には1名の評議会議長 (第1党になった政党の候補者リスト1位の者)、2名の評議会副議長 (第1副議長には第2党になった政党の候補者リスト1位の者が、第2副議長には第3党の候補者リスト1位の者が就任する) がおり、常に政党の差を超え、連立して行政業務にあたることが求められている。2002年の選挙は人民党が圧勝する結果となり、全コミュニティ (もしくは地区) の98.6パーセント、すなわち、1621のコミュニティ (もしくは地区) のうち1599で、人民党の候補者がコミュニティ (もしくは地区) 評議会議長に就任した。残り10コミュニティでフンシンベック党、13コミュニティ (もしくは地区) でサムランシー党の評議会議長が誕生した。
- (33) 「コミュニティ・地区行政運営法」43条及びコミュニティ・地区評議会への権限・機能委譲に関する大臣会議令」61条。
- (34) MANSFIELD and MACLEOD [2004]。
- (35) このような経緯から村を「自然村」と表記する場合もある。なお、この「自然村」との区別を重視して、コミュニティに「行政村」という訳語を当てている研究者もいる。
- (36) 政府の地方開発プログラム Seila では地域住民に村落開発委員会 (Village Development Committee 略称 VDC) を形成させ、これをコミュニティの開発計画・投資計画の策定・実施段階に関与させることによって、決定過程を参加型にするとともに、実施段階では、資源の限られた中で寄付や労働という裨益住民からの「貢献」を募るといったデザインが採用されてきたが、公選制のコミュニティ (もしくは地区) 評議会が作られた2002年以降はこの Seila のデザインが政府の正式

な地方分権政策の一部として扱われてきた。現在、村落長はコミュニン評議会と毎月会合を持ち、コミュニン評議会に村落内で起こっていることを報告するとともに、2名の村落長がコミュニン評議会内に置かれた計画予算委員会の委員に就任することになっているなど、地方開発についても一定の役割を果たしている。他方、カンボジアの戦後復興・開発の中で一定の役割を果たしてきた国際 NGO の中には内務省が任命する村落長の外側での VDC の形成を支援し、市民社会組織としての成長を促してきたものもある。

- ③7) RUSTEN, Caroline et al., [2004]。
- ③8) PAP は主に教育・保健・農業・農村開発にかかる事業に用いられ、PIF は教育・保健セクターなどの貧困削減に直接資するセクターの他、環境保全やジェンダー分野における事業の事業費をまかなう。
- ③9) このうち、16 パーセントに該当する額が国連機関からの支援でまかなわれた。政府は中央政府の地方分権に関するオーナーシップを示成するため、2004 年は 2.5% に該当する金額を政府予算から調達して自治体に交付する方針である。
- ④0) 1 コミュン（もしくは地区）が 2003 年度受け取った CSF の額は、平均で、事務経費・評議会議員給与が 1037 ドル、開発事業費が 6846 ドルであった (RUSTEN, Caroline et al., [2004])。
- ④1) RUSTEN, Caroline et al., [2004] では、コミュニン（もしくは地区）の自主財源となりうる税目について細かく検討している。

