

# カンボジアにおける地方行政制度の変遷 —2000年代後半以降の動きとその特徴

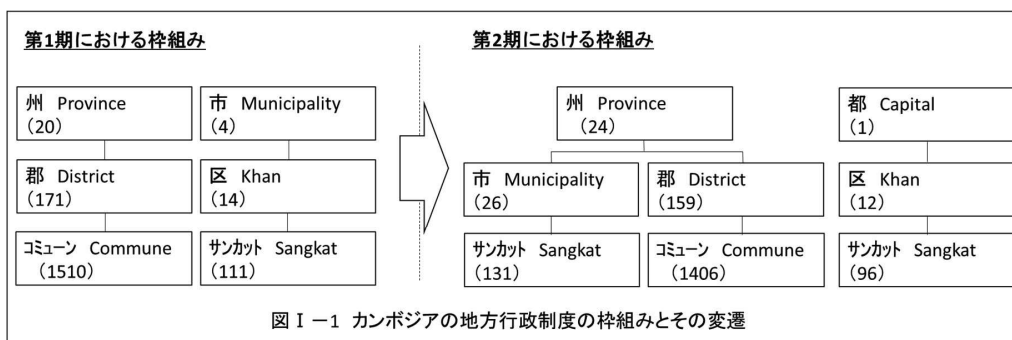
大阪大谷大学 人間社会学部 人間社会学科  
准教授 岡島 克樹  
カンボジア王立プノンペン大学 客員研究員

## I はじめに

一般に、地方行政制度のあり方、すなわち、中央政府とその出先機関、地方行政体<sup>①</sup>が地方でどのような制度を構築し、住民とどうかかわっているのかを理解することは重要である。それは、中央・地方、国家・社会間の関係如何がその国について理解する際の基本となるからである。また、地方行政は、通常、住民にとってもっとも近いところにある行政であるが、その制度の態様は住民の諸権利の保障に影響し、ひいてはナショナルやグローバルなレベルで策定されている開発目標の達成とも関係する。しかし、その地方行政制度、とくにアジア諸国のそれらは、伝統的に研究対象として十分に認識されてきたわけではなく [森田 1998 : 2]、そのような傾向は今日でも継続している [井川 2015 : 2-3]。

一方、カンボジアにおいては、和平協定後の 1994 年以降、国連を軸にして、難民キャンプにいた難民の帰還および帰還先である農村の開発を支援する、一般に CARERE と呼ばれる事業が開始された。その後、1996 年にカンボジア政府に移管され、SEILA という名称に変更されたこの事業では、州毎に農村開発委員会および執行委員会、4 つの技術的ユニットからなる組織を整備するとともに、そこを軸にして州とコミューンに開発計画を策定・実施させるという形で貧困削減と住民参加の促進、地方行政体の強化をはかる取組が行われてきた。そして、戦後の復旧・復興から本格的な開発に移行しようとする 1990 年後半、国連等による上述事業の経験も踏まえつつ [Heng, Kim and So 2011 : 5] [Royal Government of Cambodia 2000] (以下、Royal Government of Cambodia は RGC と表記する)、中央から地方への分権化 (decentralization) が議論されるようになった。その結果、憲法に記載される州・郡・コミューンあるいは市・区・サンカットという 3 層からなる当時の地方行政体のうち、まずはもっとも住民の近くにあるコミューンとサンカットにおいて評議会 (council) を設置することとなった<sup>②</sup>。2002 年 2 月、カンボジアでは和平後はじめての地方選挙をつうじて 1621 のコミューンとサンカットにおいてそれぞれ 5～11 名の評議員が選出され、以来、コミューンやサンカットにおける評議会は、コミューン・サンカットの開発計画・予算の策定・実施、住民登録や有権者登録等の業務を行ってきた。そして、このような 2000 年前半からの動きは、全体的な参加の質の低さ [Plummer and Tritt 2012]、特定人口集団による参加の過少 [Heng, Kim and So 2011]、提供される公共サービスの量的・質的不足 [Plummer, Tritt and Öjendal 2013] といった制約があるも

の、地方のコミュニティにおいて政治的空間を住民に開放し、一部で地方行政に対する住民の認識を肯定的に変化させてきた。また、中央政府から地方へと移転された財政資源は、インフラ整備への偏向があるとは言え、5000 か所の井戸、7000 キロのコミュニン道路、730 の教室建設等 [RGC 2010 : 5-6] に用いられ、地方における具体的な生活の向上に貢献してきた。



(出典) 第1期における枠組みは筆者拙稿[岡島 2005: 90]をもとに、第2期における枠組みはカンボジア政府NCDDのウェブサイト (<http://db.ncdd.gov.kh/gazetteer/view/index.castle>) を参照し、筆者が作成した。

(注) ( ) 内は行政区分それぞれの数である。

## II 本稿の目的・アプローチおよび制約

1990 年代が現在の地方行政制度整備の前史、2000 年代前半がコミュニン・サンカトにおける評議会設置を軸とした分権化のための制度整備に努めた第 1 期であるとする、2000 年代後半から現在までの期間は第 2 期に位置づけられる<sup>(3)</sup>。この第 2 期には、後に詳述するように、急速に都市化する首都の機能強化とともに、州・都、市・郡・区という 2 つの層において評議会を新設し、これに対して権限や業務、資金、人員の移転をつうじてこれらの評議会の運営支援を行うといった取組が行われている。

このような第 2 期における地方行政制度の再編は「1993 年憲法以来、カンボジアのガバナンスにおけるもっとも野心的で重要な変化である」[RGC 2010 : 7] と形容され、英語文献では一定の研究蓄積があるにもかかわらず、日本語では、いくつかの例外を除き、ほとんど研究・紹介されることがなかった。その例外、すなわち、自治体国際化協会の報告 [生沼 2009] と JICA の事業報告書 [国際協力機構 2008 ; 2009] にしても、非常にタイムリーな報告であるものの、紙面の制約や報告書の性質ゆえに、詳細さ、あるいは、全体を俯瞰する包括的な視点に欠くものとなっていた。

本稿では、上述のような研究上のギャップを埋めることを意図しつつ、具体的には、第 2 期になされたカンボジアの地方行政制度の再編とはどのようなものか、その全体像と特徴をとらえることを目的とする。

なお、上述の目的を追究するうえで留意した点としては、高田 [2014 : 3 - 4] が指摘するように、制度の概要やその特徴のみならず、それらがどのような背景にもとづくものな

のかをあわせて考察し、より分析的な記述になるように努めた。

また、本稿の制約としては、森田〔1998〕や井川〔2015〕が指摘するように、途上国における地方行政制度は制度と実態の乖離に特徴づけられるものである。本稿執筆にあたっては、地方行政制度の実際の運用に関する文献を探したが、実際にはそのような文献はほとんど存在せず、また、時間的制約ゆえに独自に現地調査することもできなかった。そのため、この制度と実態の乖離に関する本稿の記述はきわめて限定的なものになった。

さらに、地方行政制度の構築は、その理念から、井川〔2015〕やJICA〔2007〕のように、地方行政制度の再編が民主主義の発展や公共サービスの提供にどのような影響を及ぼしているのかという観点から評価することが重要である。しかし、後に触れるように、カンボジアではなお社会サービス機能の地方移転がほとんど起きていないため、本稿ではそうした評価的な観点からする検討ができなかった。

### III 新しい地方行政制度の概要と政策的経緯

#### 1 政策的経緯

既述のように、第1期には、コミュン・サンカットにおける選挙実施と評議会設置、評議会が開発計画の策定・実施（固有業務）、住民登録や選挙人登録（委任業務）を行うにあたって必要な法律・指針の整備や資金の流れの構築、コミュン・クラークと呼ばれる支援人員の派遣等、コミュン・サンカットを軸にした分権化の取組が行われてきた〔岡島 2005〕。また同時に、第2期に移行するための準備、内務省を軸とした関係者を対象とした人材育成や次期政策形成にかかわる政策対話が行われた。たとえば、2000年2月に開催されたフォーラムでは、当時、カンボジアの政策決定者の大半にとっては馴染のない分散化（deconcentration）<sup>(4)</sup>に関する講義が行われるとともに、副首相が、その分散化を進めることや、選挙をつうじた評議会設置を伴う分権化はコミュン・サンカットのみにとどめるという趣旨の政府方針を表明している〔RGC 2000〕<sup>(5)</sup>。そして、その政府方針はこの時期における多くの重要政策文書に基本的に継承されていった<sup>(6)</sup>。

このような、範囲を限定した分権化を進めるという政府方針が、今日見られるような詳細さをもつようになるのは、2000年代半ば、第2期になってからである。とくに以下2つの政策文書が軸としつつ、次節で詳説する『首都・州・市・郡・区行政運営基本法』（以下、「基本法」と表記する）〔RGC 2008a〕をはじめとするさまざまな法令や指針が出されるようになった。

その政策文書2つのうちの1つは、『分権化・分散化改革のための戦略枠組み〕〔RGC 2005a〕（以下、「戦略枠組み」と表記する）である。この「戦略枠組み」は、地方行政制度再編の目的を民主的参加の促進と貧困削減に設定しつつ、具体的取組を以下の3つに分けて説明している。すなわち、①（それまでの政府方針を変更し）州・都、郡・市・区において間接選挙をつうじた評議員からなる評議会を設置するとともに、これを補佐する官

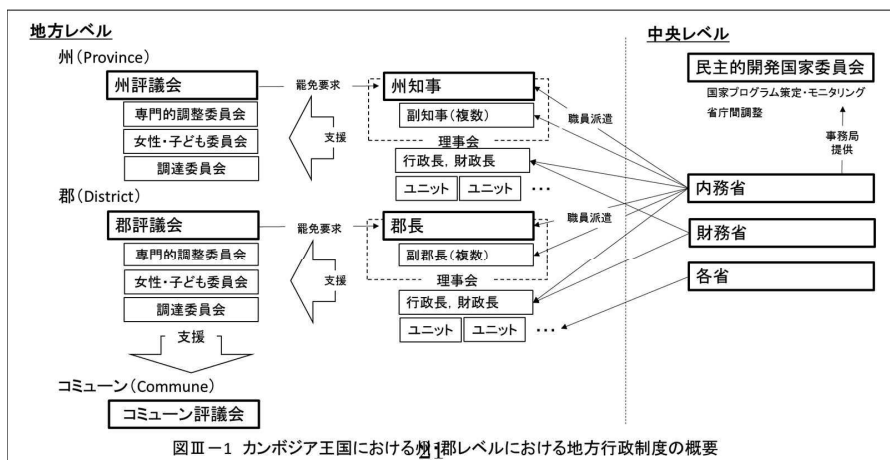
僚組織を整備する、②中央省庁やコミュニン・サンカットがこれまで担ってきた機能やそれに対する資金の流れを見直すとともに、州・都、郡・市・区においても開発計画を策定する等、新たな機能・資金を導入する、③これらの変化に伴い、州・都、郡・市・区に関する基本法・選挙法の制定や「国家プログラム」の策定、国家委員会の設置等、中央政府の法的枠組みや組織・人員体制の再編を行うことである。

もう 1 つの政策文書は『地方政府における民主的開発のための国家プログラム 2010-2019』[RGC 2010]（以下、「国家プログラム」と表記する）である。この「国家プログラム」は、首相自身が前文を寄稿する形で政府として分権化に向けた政治的意思を示し、また、地方行政制度再編の目標とその達成手段を詳細に記載したものである。それら目標やその達成手段に関する記述は基本的に「戦略枠組み」を踏襲したものであるが、「国家プログラム」は実施段階を視野に入れ、タイムフレームのほか、目的やアウトプット、指標、必要な予算に関する記述を行っているのが特徴的である。タイムフレームとしては、プログラム実施期間 10 年間を 2010 年～2012 年(新地方行政制度の設立・制度化期)、2013 年～2015 年（新地方行政制度の強化・広範化期）、2016 年～2019 年（新地方行政制度の見直し・調整・深化期）の 3 期に分けて設定している。また、取組分野としては、(1) 地方行政の組織開発、(2) 人的資源管理・開発システム、(3) 機能移転、(4) 予算・財政・資産管理システム、(5) 中央政府内の地方行政支援制度という 5 つを設定している。予算としては、2010 年度に必要な額を 216 百万ドルと見積もり、カンボジア政府がそのうちの 123 百万ドルを、援助機関が残りの 93 百万ドルを負担する旨、記載されている<sup>(7)</sup>。

なお、これら 2 つの政策文書の内容は、その前後に策定された政府の重要政策文書にも反映されている<sup>(8)</sup>。

## 2 州・首都、郡・市・区における地方行政制度の構造

上述のような政策的経緯を経て、再編された地方行政制度については、2008 年、基本法が制定され、そこで基本事項が説明されている。そのため、以下では、基本的にこの基本法にもとづき、地方行政制度の構造や人員、業務、財政の概要を記すこととする。



（出典） Law on the Administrative Management of Capital, Provinces, Districts, Municipalities and Khans の記述にもとづいて筆者が作成。なお、この概要図は新しく整備された州・郡における制度の説明を意図するものであり、コミュニン（およびサンカット）内の仕組みについては、岡島[2005:90]にある図1を参照。

カンボジアの地方行政制度は、既述のとおり、3層構造からなるが、第2期には、州・都や郡・市・区において間接選挙（比例代表制）された評議員から構成される評議会がおかれるようになった（基本法14条）。具体的には、政党が用意する評議員候補者リストにもとづき、その州・都、郡・市・区に属するコミューンやサンカットの評議員が投票を行う（首都・州、市・郡・区評議会選挙法第27条等 [RGC 2008b]）。評議会には、州の場合9～21名、都で21名、郡や区で7～19名、市で7～15名の評議員がいる（基本法第18条）。議長には、選挙で最多票を獲得した政党の候補者リスト最上位者が就く（17条）。任期は5年（15条）で、被選挙権は誕生時からカンボジア国民である等の条件を満たした25歳以上の者に与えられている（21条）。党籍喪失や有罪判決、死亡等のほか、事前の承認なしに2回以上連続して定例会を欠席した者に対しては内務省が評議員資格を剥奪することができる（22条）。なお、評議員は有給で（28条）、その報酬は1ヶ月約125～250米ドル<sup>(9)</sup> [RGC 2009b] である。

評議会内には、少なくとも、技術的調整委員会（technical facilitation committee）、女性・子ども委員会（women's and children's affairs committee）、調達委員会（procurement committee）という3つの委員会設置が義務づけられている（114条）。とくに、技術的調整委員会は、首長が議長となり、中央政府の地方出先機関代表者等が出席して、各省庁の動きや近隣地域の動きについて情報共有・調整を行い、その地域の5ヶ年開発計画等の編成につなげる役割等を担っている [RGC 2009c]。

なお、中央政府には、上述のような地方行政制度のための基本方針や年次計画、予算を立てるとともに、そのために必要な省庁間調整を行い、これをレビューしていく民主的中央開発国家委員会（National Committee for Sub-National Democratic Development。以下、NCDD と表記する）という組織が設けられている。NCDD は、とくに地方行政にかかわる大臣・長官クラスがメンバーとして就任しており<sup>(10)</sup>、事務局は内務省内におかれている [RGC 2008c]。

また、カンボジアでは、かつて、コミューンやサンカットの評議会間の連携を促し、また、これら評議会のニーズを中央政府における政策形成過程に反映させることを目的とするコミューン・サンカット全国連盟（National League of Communes/Sangkats）と呼ばれる全国組織やその州支部が存在した。州・都、郡・市・区にも評議会が設置されたことから、現在は、地方評議会協会（SNA Council Association）と名称を変え、国連開発計画等からの支援を受け、活動を行っている。

### 3 州・首都、郡・市・区の人員

地方の公務員組織は、第2期以前、それぞれが所属する中央省庁の指示を受けその業務を遂行してきた。しかし、第2期以降は、少なくとも制度上は、州や首都、郡・市・区の評議会による統制を受け、一元的に業務を行うことになった。

そのような地方における公務員組織の頂点には、州・都の場合、首相からの要請・内務省からの要請と勅令によって任命される首長（知事）、郡・市・区の場合は内務省の要請と閣僚評議会令によって任命される首長（郡長・市長・区長）がいる。そして、これら首長は、州・都の場合、副長（州の場合は 3～7 名、首都の場合は 7 名の副知事が内務省の要請と閣僚評議会令によって任命される）、郡・市・区の場合は副長（内務省令によって任命される 3～5 名の副郡長・副市長・副区長）によって補佐されながら、理事会<sup>(11)</sup>（board of governors）を形成し職務を遂行する（140 条）。これら官選の首長・副長には内務省職員があてられるが、州知事・都知事は 35 歳以上で一定の職階を有する、大卒あるいは 7 年以上の公務員職務経験をもつ者（142 条）というふうに、それぞれの職務によって細かく条件が定められている。任期は 4 年であるが、1 期のみ更新することが可能となっている（147 条）。

なお、首長・副長のパフォーマンスに問題がある場合、評議会は内務省に対して解任を請求することができ、首長（州・首都の場合は副州知事・副都知事を含む）については首相が、他の副長については内務省が解職の是非を検討・決定する（152 条）。

これら首長・副長が形成する理事会の下に公務員が勤務し、評議会、最終的には住民のためにさまざまな業務を行う。これら公務員には基本的に 3 つのタイプがある。1 つ目は評議会が募集・選定・雇用する地方公務員または契約職員、2 つ目は評議会で勤務するために国家公務員から身分移管される地方公務員、3 つ目は地方行政体に出向する国家公務員である（173 条）。

なお、基本法は、このような公務員組織のなかでもとくに重要ポストとして、以下の 3 つに言及している。第一は財政長（finance chief）である。これは内務大臣の要請と経済財務大臣の承認にしたがって評議会が任命するものである（179 条）。第二は、コミュニケーション支援ユニット長（commune support unit chief）である（181 条）。第三に、内務大臣の任命にもとづき就任する事務長（administration director）である。事務長は、理事会の直下に位置し、財務長を含む公務員組織全体の日常業務を指揮・監督し、評議会と理事会に対して説明責任を負うポストである（183～188 条）。

また、地方行政における顕著な人材不足を補い、説明責任のあり方を変更するという意味で重要な、国家公務員の地方公務員への身分移管〔高田 2014, 井川 2015〕に関しては、カンボジアでは、「戦略枠組み」〔RGC 2005a : 14〕において身分移管を含む人事管理・開発システムの構築を優先事項として設定している一方、この人員の地方配置問題は「複雑であるため、注意深く実施されなければならない」〔RGC 2010 : x〕と述べる文献もあり、他の途上国同様〔森田 1998 : 19〕、方針には曖昧なところがあった。しかし、最近では、地方勤務の省庁所属国家公務員の任命・解職権限を州・都の知事に移転させる閣僚評議会令〔RGC 2013〕を出し、さらに地方公務員法（Statute for Sub-National Administration Personnel）案の策定および NCDD による承認がなされる〔NCDD 2016 : i〕等、変化が

見受けられるようになっている。

こうした公務員組織の能力については<sup>(12)</sup>、州・都、郡・市・区での評議会設置以前に行われた調査 [Ministry of Interior 2008a; 2008b] によると、法令が未整備で部署それぞれの役割が曖昧であること、(特定のセクターではなく) 地方行政一般に携わる人数<sup>(13)</sup>も研修機会も限定的であること、とくに郡や区においては、これまで人件費以外の予算をほとんど与えられることもなく、歴史的にも 80 年代を除き、重要業務を担うこともなかった [Chheat et al. 2011 : 24] ため、書類棚や電話等、基本的な備品・機材にも事欠き、実務経験も乏しいことに特徴づけられる。また、地方に勤務する内務省職員の年齢構成も、3 分の 1 が 40 歳代、同じく 3 分の 1 が 50 歳代であり、管理職の地位にある者が多い。そのため、次節で述べるように、第 2 期以降に担うことになった業務を実際に遂行する際には大きな困難を伴うことが想像される。

#### 4 州・都、郡・市・区における評議会の業務

上述のような構造と人員を有する州・都、郡・市・区の評議会は、公開の定例会を年 12 回、必要な場合は臨時会を開催しながら (74 条・77 条) 管轄地域における民主的開発を促進し、委任・委譲された業務を遂行するが、これら評議会は、基本的に、立法権と行政権の行使という 2 つの業務を行う (30 条)。

まず、立法権の行使については、評議会は *Deika* と呼ばれる条例を制定することができる (32 条)。ただし、この条例が憲法や法律、勅令、閣僚評議会令に反したり、差別的な内容を含んでいたりする場合は無効になるとされている (57 条・58 条)。また、条例は、違反または不遵守に対しては、国が示す指針にしたがって罰金を課したり (59 条)、警察権力と連携して遵守を求めたりすることができる (61 条)。過去に制定された条例としては、毎年予算を定める条例、中央政府の公務員を地方行政体の特定職務に任命する条例等、事務手続き上求められるものが主なものであるが、聞き取りの結果では、地方行政体によっては冠婚葬祭時の儀式開催を目的とした公道の使用を禁ずる条例等、評議会が自主的に制定した条例事例も出てきている。

行政権の行使については、基本法は 10 項目を列挙している (36 条) が、基本的には、義務的機能 (*obligatory function*) と任意的機能 (*permissive function*) と呼ばれる 2 つのタイプに分けられる。前者は中央政府の要請にもとづき法令によって規定されたもので、いずれの評議会も取り組まなければならないものである (222 条)。具体的には、中央政府から評議会に対して委譲されたもの (223 条) と委任されたもの (224 条) の 2 種類がある。任意的機能とは、文字どおり、中央政府からの資源移転を前提としながら、個々の評議会自身が任意で取り組むことを決めるものである (230 条)。任意的機能は、中央政府が一定の基準や手順を示すが、実施方法は評議会自身が決定する (231 条)。

義務的機能・任意的機能という区分は地方行政体の自主性にもとづくかどうかによる区

別であるが、内容上、評議会の業務は評議会制度の整備・運営にかかわるもの（人事管理や予算編成・執行、モニタリング・評価、中央政府や住民に対する報告等）、地域の開発・投資計画の策定にかかわるもの、今後、新しく委譲・委任される業務の3つに分類することもできる。このうち、5ヶ年開発計画や3ヶ年投資プログラム、年間予算、中期支出計画の策定については、これまでもコミューンとサンカットにおいても策定されてきたもので、とくに5ヶ年開発計画とは、それぞれの地域の状況分析にくわえ、今後5年間の展望や具体的な目標・指標、戦略を記したものである（39条）。また、3ヶ年投資プログラムとは、5ヶ年開発計画にある目標を達成するために今後3年間のうちに実施される事業（国際協力団体が実施するものも含む）とそれにかかる費用をリスト化したものである。年間予算と中期支出計画は、3ヶ年投資プログラムにある事業のうち、基本的にカンボジアの中央政府・地方行政体が負担する分の事業コストをリスト化したものである。5ヶ年開発計画は住民その他の関係者の参加を得て策定され（38条）、評議会で承認後は、他の業務と同じように（51条・52条）、ただちにこれを公示することになっている（41条）。なお、この5ヶ年開発計画や3ヶ年投資プログラムはそれぞれ、以下の表にあるように、基本的にはそれぞれ3つのステップから成り立つプロセスを経て策定される〔NCDD 2014a；2014b〕。

表Ⅲ-1 カンボジアにおける地方の開発計画・投資プログラム策定プロセス

州・郡レベル	
開発計画の策定プロセス	
①状況分析・問題分析の実施と政策指針の策定	州の計画策定作業班は、関連データを整理し、関係者（各省庁やNGO、企業、郡や市・区の代表など）に説明するとともに、関係者に状況分析表の提出を依頼する。また、提出のあった表に参考しつつ「政策指針」を作成する
②開発枠組み・中期支出枠組み・M&E枠組みの策定	関係者を集めて会合を開催し、経済や社会等の4分野分科会に分かれた参加者に分野別の優先課題を決めてもらう。その結果にもとづき「開発枠組み」や中期支出計画・評価枠組み（指標設定を含む）を策定する。評議会は、専門調整委員会とも相談しながら、これらを議論する
③州開発計画の完成	内務省・計画省・経済財務省でのチェックの後、評議会の審議にかけ、正式な州・郡の開発計画に仕上げる
投資プログラムの策定プロセス	
①投資事業提案表の作成	計画策定作業班は、「開発枠組み」を参考に、各省やNGO等にも確認しながら、事業提案書を作成し、評議会・理事会、関連する地方行政体の代表らと協議しながら、優先付けを行い、事業提案表を作成する
②投資プログラム案の作成	計画策定作業班は、事業提案表を踏まえ、投資プログラム原案を作成し、郡が開催する統合ワークショップで調整・資金動員をはかる。資金のついていないプロジェクトに資金がつくようマッチングを行う。なお、郡の場合は、郡の投資計画プログラムのなかに区とサンカットの事業も入っている。
③投資プログラムの完成	州知事が原案を評議会で説明し、評議会の承認を得る。結果は、内務省や経済財務省に送付するとともに、市民にも公開する。
コミューンレベル	
開発計画の策定プロセス	
①問題分析の実施 開発枠組みの策定	村での会合を開催し住民参加を得つつ、コミューンの主要な問題とその原因、解決策を考え、これを「開発枠組み」にまとめる
②公開会合の開催	関係者を集め、コメントを得る
③開発計画の完成	開発計画のドラフト版を作成し、州のコメントを踏まえて書きなおし、コミューン評議会での承認を得る
投資プログラムの策定プロセス	
①問題・原因分析等のふりかえり	村での会合を開催し住民参加を得つつ、コミューンの主要な問題とその原因、解決策をふりかえる
②投資事業リストの作成	コミューンで事業リストを作成し、州計画局に提出する
③郡統合ワークショップ	州計画局が作成した郡内の全コミューンの事業リストをあわせ、郡が調整・資金動員を目的とした会合を開催する
④投資プログラムの完成	村の会合を開催し、住民への周知・住民からの貢献を促すとともに、コミューン評議会での承認を得る

（出典） NCDD, 2014a, Manual for the Five-Year Capital and Provincial Development Plan, NCDD, 2014b, Manual for the Capital and Provincial Three-Year Rolling Investment Plan, NCDD, 2007, Guideline on C/S Development Plan and C/S Investment Programを参照し、筆者作成。

（注） 郡や市は区やサンカットに対して監督権を持ち、独立した州・郡・コミューン間関係とは異なるため、開発計画・投資プログラムも州・郡・コミューンとは異なるプロセスをつづいて策定される。



新しい業務については、基本法は、機能の移転がかならず資金・人員の移転を伴うこと（200 条）、優先的に取り組む分野を指定して機能移転に取り組むこと（215 条）、優先的に移転を行う機能は住民の貧困削減・生計向上に直接かかわる、基本的で不可欠なものにすること（216 条）、機能の移転は移行期における混乱を最小限にとどめること（218 条）といった原則を記載するにとどまっている。一方、「国家プログラム」は、機能移転を 5 つの「プログラム分野」のうちの 1 つに指定し、とくに国家プログラム第 1 期（2010 年～2012 年）目で地方移管する一群の機能「第 1 パッケージ」を検討・決定するとしている。また、機能移転のプロセスを定めた閣僚評議会令〔RGC 2012a〕でも、機能移転の優先分野を再確認している。そのため、予定からは遅れたものの、2013 年には優先省庁（教育・保健・農村開発・農林水産・社会福祉）で機能分析が完了し〔Asian Development Bank（以下、ADB と表記する）2014〕、現在ではようやく、これらの優先省庁のなかで実際に機能移転を行っている事例や、公園の維持管理・駐車場や市場、コミュニティセンターの運営等、優先省庁の範囲を超えた機能移転を具体的に検討する事例も出てくるようになってきている〔NCDD 2016〕。

なお、今回の基本法制定に先立ち、地方行政改革の第 1 期に行ったコミューンとサンカットにおける選挙実施と評議会設置をふりかえったところ、コミューンとサンカットの一部は住民の代表としての正当性を獲得し、地方行政が住民の方を見て業務を遂行するという説明責任の流れにおける変更〔RGC 2010 : 5〕や地方において住民が参加する政治的空間の創造〔Chheat et al. 2011〕〔Heng, Vong and Chheat 2014〕といった成果をもたらしていること、しかし同時に、広く認識されているように、まだコミューンやサンカットの能力は十分なものではないことが再確認されている。それゆえ、従来は州レベルにおかれた州農村開発委員会という組織が軸となってコミューンを支援してきたが、この機能をさらに住民に近いところに降ろし、郡がコミューンの動きをモニタリングし、コミューンの能力を強化するという役割を担うことになった。具体的には、郡・コミューン評議会への支援を州評議会の機能に含めるとともに、郡評議会のなかにコミューン支援ユニットを設置し、コミューン評議会とともに住民参加を促進したり、コミューン評議会からあがってくる要請に対応したり（97 条）、さらにはコミューン評議会の能力開発に取り組んだりすることになっている<sup>(14)</sup>。

また、評議会には、離婚や DV、刑事事件に該当するもの等を除き、管轄地域で行った私人間の係争を仲裁するという機能を果たすことも求められており（89 条～95 条）<sup>(15)</sup>、実際の業務のなかで比較的大きな割合を占めているようである。

## 5 州・都、郡・市・区における評議会の財政

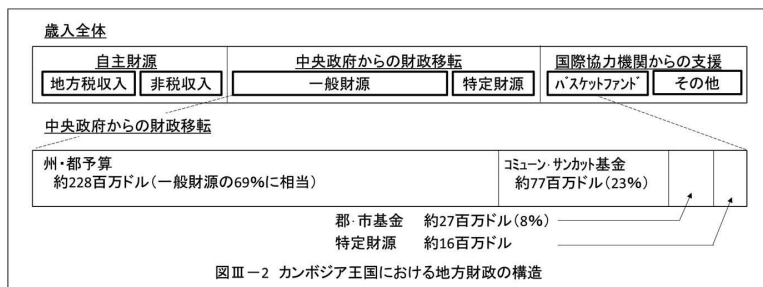
州・都、郡・市はそれぞれの予算をもつことになっており（44 条および 241 条）、その運営に関しては、2011 年に制定された『地方行政財政制度・資産運営法』以下、「地方財

政法」と表記する) [RGC 2011] を軸とする法令にもとづいて行われている。そのため、以下では、この地方財政法にもとづき、歳入と歳出の 2 つに分け、地方財政制度の概略を整理する。なお、地方財政の規模は小さく、2016 年度は政府予算全体に占める地方予算の割合は 7.2% である。カンボジア政府は 2017 年度までにこの割合を 10% に増加させるとの目標を立てており [ADB 2014a ; 2014b]、その目標達成は困難であるとしても、2013 年度は 5.7% であったことから、カンボジアの地方行政体は、現在、急速な資金増額を経験していると言える。

まず歳入についてであるが、自主財源、中央政府からの交付金、その他という 3 つの種類がある (地方財政法 24 条)。自主財源には、①地方税収入、②資産の運用や提供するサービスから得られる利用料・手数料等の非税収入、③寄付がある (地方財政法 25 条)。また、中央政府からの交付金については、他国と同様、カンボジアの場合も、法定受託事務への対価や事務管理費、評議会が自主的に実施を決めた任意的機能のための資金として無条件に支出される一般財源と、中央政府から地方に移転された義務的機能の実施経費・管理費等、特定の用途のために特定財源がある (地方財政法 26 条～29 条)。地方債の発行はできない (基本法 252 条)。

なお、地方税収入については、本稿執筆時点においては、関連規程が確認できず、課税対象や徴収方法、徴収された資金の流れは分からなかった。また、地方行政体が所有する資産の運用や地方行政体が提供するサービスについては、たとえば住民登録から市場での営業許可に伴う料金等さまざまあるが、これらの対価についても、それがどのレベルの行政体の歳入にどのように流れるのか、詳細は不明である。ただし、地方行政体が徴収する税収・非税収は、2012 年度には GDP の 1%、すなわち約 140 百万ドルの規模がある [ADB 2014a : 12]。また、政府としては、地方行政体が十分な資金をもってその役割を果たすことができるよう、2017 年度には地方行政体の税収・非税収を対 GDP 比 1.5% するとの目標をもっており、内務大臣の同意と経済財務大臣の承認にもとづく国有資産の地方行政体への所有権・使用権の移転を進める (地方財政法 47 条・49 条) 動きもある。そのため、経済財務省内に地方の自主財源拡充策を検討する作業班が設置されている [NCDD 2016]。

以下の図は、地方財政の全体をよりイメージしやすいように作成したものである。



(注1) 上の横棒における「自主財源」「中央政府からの財政移転」「国際協力機関からの支援」の大きさは実際の金額を反映していない。

(注2) 上にある数値は経済財務省から得た実際の政府予算書にあるものを利用した。そのため、NCDDが発行する文庫[2016]にある数値とはわずかながら相違がある。

中央政府からの交付金としては、州・都予算や第1期に創設されたコミュニケーション・サンカット基金<sup>(16)</sup>にくわえ、第2期においては、州・都、郡・市・区のために郡・市開発基金（District/Municipality Development Fund）（地方財政法31条）が創設されている。これは一般財源に該当し、当面、中央政府の経常歳入の0.8% [RGC 2012b]、2016年度は約27百万ドル、1郡・市・区あたり平均約13万ドルが割り当てられている。また、2016年度は社会セクターの分散化パイロット事業のために約16百万ドルが特定財源として予算計上される等、中央省庁機能の地方移転を後押しするための資金移転が行われるようになっている。しかし、国際援助機関・国際金融機関からは地方への資金移転が少額にすぎると評価されており [ADB 2014a ; 2014b]、現在、地方におけるインフラ整備を目的とし、申請ベースでアクセスするSNIF（Sub-National Investment Facility）と呼ばれる新しい特定財源創設の準備が経済財務省で進められている。また、当面の地方開発資金不足を補う目的から、国際援助機関や国際金融機関からの資金支援がバスケットファンドや通常のプロジェクト経費支出の形で行われている。

歳出については、情報公開や透明性、説明責任の諸原則のもと、以下の表にあるようなプロセスをもって予算編成される。しかし、タイムリーな支出はなお困難であり、分権化・分散化改革は地方財政改革とともに進めることの重要性が広く指摘されている。

表Ⅲ-2 カンボジア王国における中央・地方行政による予算編成プロセス

時期	中央	地方
3月	経済財務省は「中期マクロ経済枠組みと公共財政政策」を作成し、政府の承認をうける。	経済財務省は各省に対してそれぞれの計画を地方の評議会に伝える通達を出す。
4月	経済財務省は予算編成方針（理念や目標、優先的なアクション等）策定に関する指示回章を出す。	地方の首長は開発計画・投資計画・MTEFおよび評議会の承認にもとづき予算編成方針を作成する。
5月	5月15日までに、各省は予算編成方針を経済財務省に提出する。	5月15日までに、州・郡・市の首長は予算編成方針を経済財務省に提出する。
6月	経済財務省は各省に対し、詳細な指示を含む予算準備に関する政府回章を出す。  各省は詳細な予算案を作成する。	経済財務省は州・郡・市に対し、予算編成に関する詳細な指示を含む予算準備に関する政府回章を出す。  州・都知事は、財政長の支援を受けつつ、予算案を作成する。そして、知事はその予算案を市民に公表し、意見を募る。  経済財務省からの委任を受けた州知事の指示にもとづき、州の経済財政局スタッフは郡や市の予算編成に対して専門的支援を行う。
7月	7月15日までに、各省庁は、経済財務省に提出する。	7月15日までに、州知事は、州および郡・市の予算案を経済財務省に提出する。
8月	経済財務大臣と他大臣・州知事・市長間で折衝を行う。	経済財務省は各州から上がってきた予算を合算するとともに、確認を行う。（必要な場合は修正要請を行う）
9月	経済財務省はすべての歳入・歳出をまとめ、翌年度予算法案を準備する。	
10月	経済財務省は翌年度予算法案を閣僚評議会に送付する。	
11月	閣僚評議会は翌年度予算法案を国民議会に送付する。	
12月	国民議会は翌年度予算法案を上院に送付する。	

（出典）地方財政法第35条[Royal Government of Cambodia 2011]を参照して筆者が作成。

#### IV 特徴

以上、カンボジアにおける第2期地方行政制度再編の概要を見てきたが、ここでは、改めてその特徴とはなにか、また、そこにはどのような背景があるのかを検討する。

第一に、第2期における分権化・分散化改革は、全体としては比較的順調に分権化が進行しているということに特徴づけられる。

そもそも、分権化・分散化のあり方は国によって異なり、アジアの地方制度を概観した森田〔1998：9－11〕は、中央政府の「直轄行政」と地方行政体の「完全自治」という両極の間に以下の4類型が存在すると主張する。すなわち、(1) 地方行政体としては地域の利益を代表する委員会程度しか存在せず、地方行政の業務のほとんどが中央政府の地方出先機関によって行われている、その意味で「直轄行政」にもっとも近い「部分自治型」、(2) 地方行政体の首長が中央政府の行政官であると同時にその地域の政治的代表者を兼務するというように、中央政府と地方行政体の区別が曖昧な形で存在している「一体型」、(3) 首長・議会ともに地域住民の選挙によって選ばれるが、中央政府が幹部職員を派遣したり補助金等に細かく条件を設定したりして中央政府が地方行政体に対して強い統制を行う「間接統制型」、(4) 中央政府と地方行政体が別系統の機構として存在しているだけではなく、一定の権限委譲がなされている「並立型」である。

こうした類型を踏まえながら、カンボジアの地方行政制度再編を眺めなおしてみると、1990年代は、いずれの層における地方行政体も中央政府の一部に過ぎず、国連等の支援を受けて地方に開発委員会を設け自治的な要素を取り入れて行政を行うという「部分自治型」の時期に該当した。一方、2000年代の前半、第1期には、州・都、郡・市・区の官選首長等、中央政府の地方行政体に対する統制メカニズムの多くをそのまま残存させながら、コミュン・サンカットで公選の首長・議会を設置するという、「一体型」と「間接統制型」が混成する状況へと移行した。そして、2000年代後半以降、第2期は、州・都、郡・市・区において間接選挙をつうじた公選評議員から構成される評議会設置を行うことによって、「一体型」から脱却しながら、その州・都、郡・市・区において新たに創設された評議会に対する統制メカニズムを整備することをつうじて、より「間接統制型」の方向に移行し、より分権化色を強めた時期であると言うことができよう。

ただし、この「間接統制型」への舵きりは、生沼が「これまで中央政府の地方出先機関の集合体に過ぎなかった州・市等の各地方行政体によりややく評議会が設置されることになり、これらの地方行政体の地方自治体化が一定程度進展しつつある」ものの「中央政府の関与の仕組みが数多く措置されており（中略）中央集権的なシステムであると言って良い」〔2009：84〕と観察するように、分権化への直線的な移行とは異なる。とくに内務省は、新しくできた政治的空間に自身が介入する制度を構築してきたからである。具体的には、内務省は、問題ある評議会の解散権（基本法24条）や評議員の資格剥奪に関する決定権（22条）等、重要な権限を自省に付与しつつ、州・都、郡・市・区等の評議会に対して、

首長以外にも事務長等、新たに幹部職員を改めて派遣する等、地方行政体に対する統制を強めている。また、他省庁についても、第 2 期でも、コミュンやサンカットへの分権化や省庁の地方出先機関への分散化は、教育セクターを除いてはほとんど起こっておらず、決定は今なお住民から遠いところで行われているままである。そのため、住民に対する説明責任のあり方はこれまでどおり、上向きのアカウンタビリティが重要視される状況が続いている [Plummer, Tritt and Öjendal 2013]。

このように、カンボジアにおける地方行政制度の整備は、第 1 期と第 2 期との間に質的な相違があるわけだが、第 1 期と第 2 期双方をつうじて共通するところもある。それはカンボジアの地方行政制度が長期的にどのようなものになるのか、不透明性を孕んでいるということであり、それが第二の特徴となっている。「国家プログラム」はカンボジアの分権化・分散化改革の上位目標を「民主的で包摂的・衡平な開発、サービス提供のアクセスや質、利用の改善、貧困削減への貢献を達成すること」[RGC 2010 : 13] と表現し、10 年間に達成することとして、「それぞれの地域において市民のニーズを満たし、貧困削減に資する地域開発と公共サービスの提供を促進するために、透明性とアカウンタビリティをもって機能する民主的参加という原則にもとづき、州・市、郡・区、コミュン・サンカットレベルの運営システムを開発すること」[RGC 2010 : 13] と述べている。しかし、「国家プログラム」は、これが実際にどのくらい規模で機能移転を行うのか、その機能移転を支えるために、近隣諸国に見られるように何万人という単位の大規模な人材配置を伴うのか否か、また、中央政府からの財政移転をどの程度進めるのか否か、明かにしていない。カンボジアの地方行政度は、世界銀行が発行した報告書 [Plummer and Tritt 2012 : 4] にあるとおり、まだ初期段階にあるのであり、上述の森田による分権化・分散化類型になぞらえて言い換えれば、今後、「間接統制型」にとどまるのか、それとも「並立型」を目指していくのか、不明なままなのである。

長期的には流動性を残しつつ、当面、手さぐりの分権化・分散化を進めていくという特徴はどのような背景から生まれてきたのであろうか。カンボジアの地方行政度再編は、他国と同様、政治化された環境のなかで進められており、それが第三の特徴となっている。

そもそも、カンボジア国内における政策決定過程は、他の多くの国と同様、「自由民主主義的システムの諸形態が地域的あるいは歴史的な政治文化・制度と混成する」異種混濁性に特徴づけられる [Heng, Kim and So 2011 : 3]。具体的には、和平とその後の国連暫定統治以降、国連、世界銀行や ADB といった多国間援助機関、日本をはじめとする二国間援助機関、さらには国際 NGO 等による開発支援が行われ、それらがカンボジア国内社会の諸層におけるさまざまな勢力と相互作用し、政策決定過程が形成されてきた。本稿が扱う分権化・分散化政策も、もちろん例外などではなく、とくに援助機関と人民党との間でそれらの利益がせめぎ合うなか形成されてきた。それでは、そのような利益の相互作用は、分権化・分散化分野においてはどのような場で行われてきたのであろうか。

基本的には、それは、援助機関とカンボジア政府が組織する公式な会合、それにいたる、援助機関内担当者や省庁に派遣されるアドバイザーたちとカンボジア政府幹部職員との非公式なコミュニケーションをつうじて行われるが、とくに第 2 期に関して重要な意味をもっていたのは、援助機関・政府間で開催される、いわゆる CG 会合、とくに 2004 年末に開催されたものである。そこでは、分権化・分散化改革に関する共同モニタリング指標 (Joint Monitoring Indicators) が援助機関・政府間で合意され、そのモニタリング指標にもとづき、2005 年 6 月には実際に「戦略枠組み」が閣議決定されたからである。また、同年 11 月に設置された分権化・分散化技術的ワーキンググループ (D&D Technical Working Group。以下、D&D TWG と表記する) も重要である。この D&D TWG という場を軸にして展開される援助機関・政府間の議論が「国家プログラム」の策定につながっていったからである。このような場をつうじた相互作用のなかでは、関係者のどのような利益が調整され、本稿で見てきたような地方行政制度の再構築につながってきたのであろうか。

援助機関の観点から言えば、カンボジアのガバナンス改革は、2001 年の GAP 策定以来、横断的エリアとしての司法改革、財政改革、(分権化・業務分散を含む) 行政改革、汚職対策、ジェンダーの 5 エリア、特定政策エリアとしての軍・警察改革、自然資源管理の 2 エリア、計 7 分野を軸にし、それを援助機関が支援する形で進められてきた。この枠組みは、今日も、現政権の施政方針である『第 3 期四辺形戦略』やその実施計画である『国家戦略的開発計画 2014-2018』まで引き継がれてきている。しかし、そのガバナンス改革は、広く知られているように、司法改革や汚職対策等、分野によっては進捗が著しく遅滞している [たとえば、ADB 2011 ; 2014a]。あるいは、行政改革という枠組みのなかで考えてみれば、たとえば各省の機能マッピング・見直しは、すでに 2000 年代初め以来、援助機関によって強く主張されてきた [RGC 2001] にもかかわらず、なかなか進捗が見られることのない改革アジェンダとなっていた。しかし、分権化・分散化議論のなかで新たな重要性をもって語られるようになり、既述のように、ようやく最近になって優先 5 省庁において実行された。こうした状況にあって、地方行政制度の再編は、今や、援助機関にとって、ガバナンス改革全体を牽引する、活発な動きを見せる数少ない改革分野の 1 つとなっている<sup>(17)</sup>。

このように、援助機関にとって重要な位置を占める地方行政制度再編の動きは、人民党にとっても、とくに第 2 期以降、地方における政党基盤の強化手段として重要なものと認識されるようになった可能性がある<sup>(18)</sup>。たとえば、2001 年に制定されたコミュニケーション・サンカット行政運営法には村長選出については簡易選挙をつうじて行うとの条文 (30 条) があるにもかかわらず、実際には棚上げされ、人民党の政権基盤が強固なものになった 2004 年、当時の政権施政方針『四辺形戦略』で「カンボジア王国政府は、コミュニケーションレベルにおける分権化の原則にのっとり、可及的速やかに村長・副村長、村の (開発) 委員会委員

の任命を進めていく」[RGC 2004 : 9] との記述を行い、実際に村長を選出するにいった。結果、地方の行政制度としては正式に位置づけられていないが、コミュン開発計画策定プロセスにおいて村会合開催が義務づけられている等、地域住民の利益の調整・決定において重要な役割を果たす村長は人民党系の人物で占められることになった<sup>(19)</sup>。また、既述のとおり、政府は 2000 年以来、州・都、郡・市・区において選挙をつうじた評議会設置は行わないというスタンスをとってきており、2000 年代はじめ、第 1 期におけるいかなる政策文書も州や郡等における評議会設置に言及することはなかったが、2004 年、第 2 期になると、突如、「戦略枠組み」の中で、州や郡等での評議会に触れ、しかもその方法を間接選挙とする旨の記載を行った [RGC 2005 : 8]。その結果、設置された州や郡等での評議会は、村長ポストと同様、人民党系の評議員によって占められているようである。

## V 今後

これまで、カンボジアにおける 2000 年代後半以降における地方行政制度の概要とその特徴・背景を検討してきた。しかし、これはあくまでも総論であって、本稿では、紙面や時期上の理由から、第 1 期に比して深さと広がりを獲得した第 2 期の地方行政制度の詳細について十分に書ききることはできなかった。具体的に議論されるべき各論としては、今後の進展が期待される機能や人員、資金の地方移転の規模や態様、それが教育や保健といった社会セクターサービスに与える影響、コミュン・サンカットのみならず州や郡といった層にまで拡大した参加型開発計画策定によるアカウンタビリティの変化等、様々に考えられる。そのため、今後もカンボジアの地方行政制度の変化については注視していく必要がある。

## 注

- (1) 本稿においては、基本的に「地方行政体」という用語を使用している。なぜなら、本稿本文で解説しているように、自治度の薄いカンボジアの地方行政組織に対して「地方自治体」という用語を用いることは誤解を与えかねないからである。
- (2) その後、2008 年には憲法改正がなされ、首都機能の強化を目的として、市の 1 つに過ぎなかったプノンペン市は別格扱いされるようになった。結果、現在、地方行政制度の 3 層は図 1-1 にもあるようなものとなった。
- (3) 現在が地方行政制度再構築の第 2 期にあるという考えは筆者のみのものではなく、たとえば Chheat et al. も同様である [2011 : i]。ただし、Chheat et al. はいつから第 2 期に入ったのかということについては言及していない。
- (4) 一般に、分権化には、分散化、委任 (delegation)、委譲 (devolution) という 3 つの類型がある。分散化とは、中央政府の省庁がその地方出先機関に対して業務実施にかかる裁量を移転することである。これに対して、委任とは、その業務実施の責任を中央政府省庁に残しつつ、地方行政体を実施を委ねるものである。分散化や委任においてはその業務に関する最終的な責任はあくまでも中央政府内に残っているが、委譲の場合は、その最終的な責任も地方行政体に移転するものである。
- (5) このフォーラムではフランス大使もスピーチを行っており、それはフランスにおける分権化の流れ（フランスは、まず 19 世紀にコミュンに対して自治権を認めたものの、その後、長期間にわたって州や県の行政は官選知事によって執行されてきた。これが選挙をつうじて組織された議会の長に移管されるようになったのは最近のこと

(1982 年)である)を説明するものであった。このようなフランス大使のスピーチは、事実上、州・都、郡・市・区における首長公選制や議会設置を行わないという当時のカンボジア政府の方針に対して支持表明したことに等しい。

- (6) その重要政策文書とは、カンボジアにおけるガバナンス改革の指針である『ガバナンスアクションプラン』[RGC 2001] (以下、GAP と表記する)、世界銀行・IMF が主導して策定されたカンボジアの貧困削減戦略文書『国家貧困削減戦略 2003-2005

(NPRS)』[RGC 2002a], ADB が主導して策定されたカンボジアの国家開発 5 ヶ年計画『第 2 次社会経済開発計画 2001-2005 (SEDPII)』[RGC 2002b], 政権与党の施政方針『四辺形戦略』[RGC 2004] である。なお、ここで継承が「基本的」であるとしたのは、それぞれの文書は、いずれも「分散化」に関する記述が具体性に欠けるという共通点を有するものの、文書間で「分散化」という用語の使い方にずれがあるからである。2000 年のフォーラムや GAP では「分散化」は新たにできるコミュニケーション・サンカットの評議会に対する支援機能を内務省から州・郡に移転するという意味で使用されているのに対し、NPRS ではコミュニケーション・サンカットに対してどのような中央政府省庁の事務を委任するのかという意味で用いられている。そして、『四辺形戦略』ではその両方の意味で「分散化」が使用されている。(SEDPII では、本文では「分散化」という用語は一度も使用されておらず、添付された GAP のなかにもみ使われている。)このような同一用語の不統一使用からは、第 1 期ではなお将来の分権化・分散化に関する議論の広さ・深さがきわめて限定的であったことが窺える。

- (7) より詳細な支出項目としては、地方行政の活動に必要な建物や車両、PC 等の費用 (ハード支出)、燃料費・文房具等の経費 (ソフト支出) の他、援助機関が派遣するアドバイザーの給与、援助機関からの資金を運営・監督するためのコスト、新しく移転された行政機能を実施するための費用等がある。また、「国家プログラム」は、直接財政支援やバスケットファンド等、援助機関からの資金提供方法についても記載している。
- (8) その政策文書とは、5 ヶ年の国家開発計画『国家戦略開発計画 2006-2010』[RGC 2005b] や『国家戦略開発計画更新版 2009-2013』[RGC 2009a], 『国家戦略開発計画 2014-2018』[RGC 2014], 政権与党の施政方針『第 3 次四辺形戦略』[RGC 2013a] である。
- (9) 詳しくいえば、州評議会・都評議会の議長は毎月約 250 ドル、一般の評議員は 200 ドル、郡・市・区の評議会議長は 175 ドル、一般の評議員は 125 ドルの給与を受けとる。なお、公務員が評議員になった場合、公務員としての仕事から離れるが、公務員給与の基本給はそのまま受給し続ける。カンボジアの主要産業である縫製産業の最低賃金が 140 ドルである [Ministry of Labor and Vocational Training 2016] ことを考えれば、評議員であるということは 1 つのフルタイムの仕事として認識されていると言えよう。
- (10) 正確には、とくに地方行政にかかわる大臣 11 名と、そのなかでもさらに密接に地方行政とかかわる省庁 (内務省・経済財務省・人事院 (State Secretariat for Civil Service)) の長官 3 名、援助調整機関 CDC の代表者 1 名、この国家委員会の事務局長 1 名の計 16 名から構成されている。議長は内務大臣、副議長は経済財務大臣と閣僚評議会担当大臣である。
- (11) JICA が作成した報告書 [2008, 2009] は board of governors に対して「知事会」と訳語をあてているが、これに対し、本稿は、生沼 [2009] 同様、「理事会」という用語を使用している。その理由としては、第一に、「知事会」と訳すと、複数州の知事らが集まる会合を想定させるからである。第二に、カンボジアの地方行政制度の構成は、和平以前・以後も、植民地支配を反映して、フランスのそれに類似しているが、そのフランスのデパルتمانとレジオンにおいて議会を支援する官僚組織のトップには首長・副長からなる組織があり、それには「(執行) 理事会」という日本語をあてるのが一般的だからである。
- (12) 参考までに、Chheat et al. [2011 : 11] によれば、コミュニケーション評議員の平均学歴は



- 6.7 年、郡評議員・郡理事会のメンバーの平均学歴は 10 年、つまり、平均的なコミュニケーション評議員の学歴は小卒レベル、郡評議員の場合は中卒レベルである。
- (13) カンボジアにおける地方勤務の公務員は約 14 万人であり、そのうち、教育省が 9 万 3000 人、保健省が 1 万 3000 人、内務省が 8600 人、この 3 省で全体の約 8 割を占めている [Ministry of Interior 2008b : 8]。地方行政体において一般行政を担当する内務省所属の公務員数は人口 1 万人あたり 5.2 名であり、それは 1 万人あたり 15.0 人という日本の数値と比較すると、かなり少ないものとなっている [Ministry of Interior 2008b : 12]。なお、カンボジアにおける全公務員数は約 18 万人である [RGC 2014 : 13]。
- (14) より詳細に言えば、郡評議会は、毎年、管轄内のすべてのコミュニケーションの能力評価を行い、その結果にもとづいて研修を行ったり、必要な資源を提供したりすることになっている（郡だけで対応が不可能なコミュニケーションのニーズに対しては内務省にその旨伝達し、内務省が対応する）[RGC 2009d : 38-39]。なお、都市化に伴う諸課題により効果的に取り組むとともに、都の場合はさらに首都としての機能を強化するため、都における区・サンカット、市におけるサンカットは、一般の州・郡・コミュニケーション関係に比べて、地方行政の上層が下層に対してより強い統制をもつように制度化されている。そのため、都における区・サンカットは都評議会の、市におけるサンカットは市評議会の直接監督下におかれている（106 条～第 113 条）。
- (15) コミュニオンやサンカットの評議会も、地域での私人間係争の仲裁機能を有し、多くの場合、そのコミュニケーション・サンカット内の村長がその任にあたるが、土地問題等に関してはコミュニケーション・サンカット評議会では解決しきれないこともあり、その場合は郡等がその任にあたる [Plummer and Tritt 2012 : 30]。
- (16) 第 1 期において整備されたコミュニケーション・サンカットに対する中央政府からの資金移転としてのコミュニケーション・サンカット基金は、当初、1 コミュニオン・サンカットあたり平均約 5000 ドルという少額であったが、第 2 期においては相当の増額がなされるようになった。2010 年では年間約 2 万 5000 ドル [Plummer and Tritt 2012 : 22]、2016 年では全体で 77 百万ドル、1 コミュニオン・サンカットあたり平均約 4 万 7000 ドルの資金が流れるようになっていく。
- (17) こうした地方行政制度の再編にあたり、研究者コミュニティはどのように対応し、いかなる影響を与えてきたのか。地方行政制度のあり方は、少なくとも日本以外のカンボジア研究者にとっては重要なテーマであり、一定活発な議論が展開されてきたが、当初、政府の分権化・分散化改革に関する研究者の見解は否定派と肯定派に二分されてきた。前者の例としては、Blunt and Turner [2005] や Smoke and Morrison [2008] が挙げられるが、彼らは、①カンボジアは伝統的に家産制的傾向の強い文化が有しており、分権化を進めることは地域におけるパトロン・クライアント関係を強化する可能性がある、②インドネシアやフィリピン等と異なり、カンボジアは地政学上、分権化を進める理由が存在しない、③政権与党の権力基盤強化に利用されるおそれがあるといった理由から、分散化・分権化に対して否定的であった。他方、後者は McAndrew [2004] や Öjendal and Kim [2006] に代表されるもので、分権化・分散化の取組は地域リーダーに民主教育を行う等の新たなオプションを提供し、人々をエンパワメントし、下からのデマンドを作り出し、政治家・住民間における契約関係構築に貢献するものであると主張した。これらの議論はおおむね第 1 期に展開されたものであるが、第 2 期も半ばになると、第 1 期におけるコミュニケーション・サンカットにおける評議会設置のインパクトを検討する調査研究が行われるようになった。こうした調査研究の代表例としては、国際 NGO の Pact によるもの [Center for Advanced Studies 2008] [Economic Institute of Cambodia 2010] がある。これら調査研究の結果はコミュニケーション・サンカット評議会の設置が住民の地方行政体に対する認識を肯定的な形で変化させたことを示しており、在プノンペン民間シンクタンク CDRI による一連のワーキングペーパーや世界銀行による報告書等でも広く参照されている。本稿執筆現在、研究者による分権化・分散化の評価は、James Manor が 2008 年の論文で述べた「注

意深く楽観的 cautiously optimistic」[Plummer and Tritt 2012 : 18] ということばに象徴されるように、課題はあるものの、基本的には肯定的にとらえる方向に収斂している。ただし、こうした研究者が援助機関からの資金を得て報告書を作成する場合も増えており、これら報告書が援助機関の意向に影響されることもありうるという点には留意が必要である。

- (18) 「可能性がある」との表現を用いたのは、第 1 期からすでにそのような気づきが政権与党内に一定の広さをもって存在したかもしれないからである。カンボジア政府の分権化・分散化改革に関する複数文献 [Heng, Kim and So 2011] [Plummer and Tritt 2011] が party financing という用語を用いて言及しているように、人民党は伝統的に、幹部が個人的ではなく、党がその組織を用いて地方の開発ニーズを検討し、政権与党の資金で開発事業を行うことがあり、その規模は相当のものにのぼるようである。第 1 期に創設されたコミュン・サンカット基金によって地方で実施される開発事業はこの党による事業（の一部）を代替するものであったと言うこともできよう。
- (19) コミュンでの決定過程を構成する諸アクター（評議員やコミュン内委員会、コミュン・クラーク等）について分析した世界銀行の報告書 [Plummer and Tritt 2012] によると、2006 年に行われた村長選出は、ほとんどのコミュンにおいて、政権与党系の前村長が再選出される形で行われた。それは、野党側評議員が多数派を占めるコミュンにおいても同じで、野党側が自己規制したり、与党側がうまく浮動票を取り込んだりしたようである [Plummer and Tritt 2012 : 27]。

#### 参考文献（日本語）

- 井川博. 2015. 「アジア各国における地方分権改革—その成果と特徴を中心に」『公営企業』46(12) : 2-13.
- 生沼裕. 2009. 「海外レポート カンボジア王国の新たな地方行政制度について」『公営企業』41(8) : 83-89.
- 岡島克樹. 2005. 「カンボジアの地方行政システム—その変遷と現況」『大谷女子大学紀要』39 : 81-105.
- 自治体国際化協会. 2004. 「カンボジア王国」『ASEAN 諸国の地方行政』27-49. 自治体国際化協会.
- JICA. 2007. 『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー—地域住民に届く行政サービスのために—』国際協力機構（国際協力総合研修所）.
- . 2008. 『カンボジア王国 地方行政能力向上プロジェクト 中間レビュー報告書』国際協力機構（カンボジア事務所）.
- . 2009. 『カンボジア王国 地方行政能力向上プロジェクト 終了時評価調査団報告書』国際協力機構（カンボジア事務所）.
- 高田寛文. 2014. 「アジア諸国の地方自治と地方分権企画—何が地方分権・地方自治の姿を作るのか—」『公営企業』46(1) : 2-14.
- 森田朗編. 1998. 『アジアの地方制度』東京大学出版会.

## 参考文献（英文）

- ADB. 2011. *Country Partnership Strategy 2011-2013*. Manila: ADB.
- . 2014a. *Country Partnership Strategy 2014-2018*. Manila: ADB.
- . 2014b. *Sector Assessment (Summary) Public Sector Management*. Manila: ADB.
- Blunt, Peter and Mark Turner. 2005. “Decentralization, Democracy and Development in a Post-Conflict Society: Commune Councils in Cambodia.” *Public Administration and Development*, 25: 75-87.
- Center for Advanced Studies. 2008. *Survey of Citizen and Councilor Perceptions of Commune Councils*. Phnom Penh: Pact.
- Chheat Sreang et al. 2011. *A Baseline Survey of Sub-national Government: Towards a Better Understanding of Decentralization and Deconcentration in Cambodia*, Special Report 12. Phnom Penh: CDRI.
- Economic Institute of Cambodia. 2010. *Report of the Second Citizen Satisfaction Survey in Target Communes of the LAAR Project*. Phnom Penh: Pact.
- Heng Seiha, Kim Sedara and So Sokbunthoeun. 2011. *Decentralized Governance in Hybrid Polity: Localisation of D&D Reform in Cambodia*, Working Paper 63. Phnom Penh: CDRI.
- Heng Seiha, Vong Mun and Chheat Sreang. 2014. *The Enduring Gap: Decentralization Reform and Youth Participation in Local Rural Governance*. Working Paper 94. Phnom Penh: CDRI.
- McAndrew, John. 2004. *Experience of Commune Councils in Promoting Participatory Local Governance: Case Studies from Five Communes*. Phnom Penh: CCC.
- Ministry of Interior. 2008a. *Situational Analysis of Provincial/Municipal and District/Khan Administration in Cambodia*. Phnom Penh: MoI
- . 2008b. *Situational Analysis 2: Human Resources Development System of Civil Servants for Local Administration in the Ministry of Interior*. Phnom Penh: MoI.
- Ministry of Labor and Vocational Training. 2015. *Prakas on Determination of Minimum Wage for Workers/Employees in Textile, Garment and Footwear Industries in 2016*.
- National Committee for Sub-National Democratic Development. 2007. *Guideline on C/S Development Plan and C/S Investment Program*.
- . 2014a. *Manual for the Five-Year Capital and Provincial Development Plan*.
- . 2014b. *Manual for the Capital and Provincial Three-Year Rolling Investment Plan*.

- . 2016. *2016 NCDD Annual Workplan and Budget of the Second Phase of IP3*.
- Öjendal, Joakim and Kim Sedara. 2006. “Korob, Kaud, Klach: In Serach of Agency in Rural Cambodia.” *Journal of Southeast Asia Studies*, 37 (3): 507-526.
- Plummer, Janelle and Gavin Tritt. 2012. *Voice, Choice and Decision: A Study of Local Governance Processes in Cambodia*. Phnom Penh: World Bank.
- Plummer, Janelle, Gavin Tritt and Joakim Öjendal. 2013. *Voice, Choice and Decision 2: A Study of Local Basic Service Delivery in Cambodia*. Phnom Penh: World Bank and the Asia Foundation.
- Royal Government of Cambodia. 2000. *Seminar on Decentralization and Deconcentration: Seminar Proceedings (28-29 February 2000)*. Phnom Penh: RGC.
- . 2001. *Governance Action Plan*. Phnom Penh: RGC.
- . 2002a. *National Poverty Reduction Strategy (NPRS) 2003-2005*. Phnom Penh: RGC.
- . 2002b. *Second Five Year Socioeconomic Development Plan (SEDP II) 2001-2005*. Phnom Penh: RGC.
- . 2004. *The Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency in Cambodia*. Phnom Penh: RGC.
- . 2005a. *Strategic Framework for Decentralization and De-concentration Reforms*. Phnom Penh: RGC.
- . 2005b. *National Strategic Development Plan 2006-2010*. Phnom Penh: RGC.
- . 2008a. *Law on Administrative Management of the Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans*. Phnom Penh: RGC.
- . 2008b. *Law on the Election of Capital / Provincial, Municipality / District / Khan Councils*. Phnom Penh: RGC.
- . 2008c. *Royal Decree on National Committee for Democratic Development at Subnational Level*. Phnom Penh: RGC.
- . 2009a. *National Strategic Development Plan Update 2009-2013*. Phnom Penh: RGC.
- . 2009b. *Sub-Decree on Determination of the Remuneration for the Capital, Provincial, Municipal, District and Khan Councilors*. Phnom Penh: RGC.
- . 2009c. *Sub-Decree on Establishment, Organization and Functioning of Technical Facilitation Committee of the Provincial Council, the Technical Facilitation of Municipal Council and the Technical Facilitation Committee of the District Council*. Phnom Penh: RGC.
- . 2009d. *Sub-Decree on Roles, Duties and Working Relationship of the Provincial*

- Council and Board of Governors, Municipal Council and Board of Governors and District Council and Board of Governors.* Phnom Penh: RGC.
- . 2010. *National Program for Sub-National Democratic Development (NP-SNDD) 2010-2019.* Phnom Penh: RGC.
- . 2011. *Law on Financial Regime and the Management of Assets of the Sub-national Administrations.* Phnom Penh: RGC.
- . 2012a. *Subdecree on the General Process of Transfer of Functions and Resources to Sub-national Administrations.* Phnom Penh: RGC.
- . 2012b. *Subdecree on the Establishment and Functioning of the District/Municipal Fund.* Phnom Penh: RGC.
- . 2013a. *Rectangular Strategy Phase III.* Phnom Penh: RGC.
- . 2013b. *Sub-Decree on Delegation of Legal Power to Sub-National Administration to Appoint, Change and Terminate Duty of Civil Servant at Sub-National Administration.* Phnom Penh: RGC.
- . 2014. *National Strategic Development Plan 2014-2018.* Phnom Penh: RGC.
- Smoke, Paul and Joanne Morrison. 2008. *Decentralization in Cambodia: Consolidating Central Power or Building Accountability from Below?*, International Studies Program Working Paper 08-36. Atlanta: Georgia State University.