

# CLAIR REPORT No. 426

## カンボジアの地方行政

Clair Report No.426 (July 29, 2015)

(一財)自治体国際化協会 シンガポール事務所



一般財団法人

**自治体国際化協会**

## 「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

## はじめに

カンボジアという国に対しては、過去の長きにわたる内戦の記憶から、紛争や地雷など負のイメージを持つ人も多いかもしれない。1970年から1991年まで続いた動乱は、実際に国内の産業に深刻なダメージを与え、今日の人材の不足という問題を引き起こすこととなった。

しかしカンボジアは、国土の中央を南北に流れるメコン川と北西部の巨大なトンレサップ湖を擁するなど、豊富な水源と豊かな大地に恵まれ、稲作を中心とした農業が盛んな国である。

9世紀以降にこの地で栄えたクメール王朝時代には、アンコール・ワットをはじめとする神秘的な寺院等が数多く建築され、現在にその栄光の面影を伝えている。それらの歴史遺産はカンボジア人の誇りであるとともに、観光資源として世界中の観光客を集めている。

また、近年カンボジアの経済的発展も著しく、外国からの投資を呼び込む経済特区(SEZ)や、それを推進するカンボジア開発評議会などのバックアップ体制も充実してきている。

今年末のASEAN経済共同体(AEC)発足も控え、南部経済回廊、大メコン圏の要衝に位置するカンボジアは国外からの投資も集めつつあり、ASEAN諸国の中でも高い成長率を誇っている。交通や電力などのインフラも整いつつあり、実際に首都プノンペンを訪れた方は想像を超えた街の発展と活気に強く印象づけられるであろう。さらに近年日本食レストランの出店が増加する中、2014年にはイオンモールがオープンし、地元での人気を博すなど内需も成長を続けており、日本からの投資も着実に増加していくことが期待されている。

カンボジアのこれまでの復興には、国際協力機構(JICA)をはじめとする日本の関係機関も深く関与しており、親日的な感情を持つカンボジア人も多いことから、今後は地域間の人的な交流の充実にも期待したい。

本稿は、カンボジアという国が辿った歴史を踏まえ、現在の行政、とりわけ地方における行政機関の状況について調査を行った結果を取りまとめたものである。

今後東南アジアでプレゼンスを増していくカンボジアという国を理解し交流を進めていくための一助となれば幸いである。

(一財) 自治体国際化協会シンガポール事務所長

## 目次

<b>第1章</b>	<b>カンボジアの概要</b>	1
第1節	一般事項	1
第2節	基本情報	1
<b>第2章</b>	<b>歴史</b>	4
第1節	先史時代	4
第2節	アンコール王朝	4
第3節	タイ・ベトナムによる侵攻及びフランス統治時代	5
第4節	独立後	5
第5節	ポル・ポト政権	6
第6節	内戦の終結、新生カンボジア王国の誕生	7
<b>第3章</b>	<b>カンボジアの政治経済</b>	9
第1節	カンボジアの政治	9
第2節	カンボジアの経済概要	9
第3節	経済特区	13
第4節	カンボジアの経済発展と課題	15
<b>第4章</b>	<b>国の統治機構</b>	17
第1節	概観	17
第2節	政府組織	22
<b>第5章</b>	<b>内務省と地方行政</b>	25
第1節	内務省の概要	25
第2節	内務省総合行政局	25
第3節	民主的地方開発国家委員会	28
<b>第6章</b>	<b>地方行政の概要</b>	32
第1節	地方行政の仕組み	32
第2節	首都・州・市・区における地方行政について	32
第3節	コミューン・サンカットにおける地方行政	40
<b>第7章</b>	<b>地方行政の諸機能・制度</b>	44
第1節	地方行政の諸機能	44
第2節	地方財政制度	44
第3節	地方行政主体の人事制度	49
<b>第8章</b>	<b>カンボジアの地方行政の実例</b>	57
第1節	首都プノンペン	57
第2節	シハヌークビル州	66
第3節	シハヌークビル州 第3サンカット	70
<b>第9章</b>	<b>地方分権に向けた今後の展望</b>	74

## 概要

カンボジアはインドシナ半島に位置し、ASEAN の中ではシンガポール、ブルネイに続き 3 番目に小さい国土面積の国であり、人口 1,468 万人の大半が仏教を信仰している。

1970 年代中頃から 1990 年代初めまで続いた内戦の影響で、多くの人々が命を落とし、インフラが破壊され、主要産業が損なわれ、長い苦難の時期が続いていた。

1991 年のパリ和平協定締結後、UNTAC 及びカンボジア最高国民評議会による暫定統治を経た後、1993 年 5 月に初めて選挙が実施された。そこで選出された議員による制憲議会によってカンボジア王国憲法が制定され、現在のカンボジアの礎が作られた。憲法はカンボジア人の手によって起草されたが、その内容はパリ和平協定の精神が引き継がれている。

カンボジアは首都プノンペンと 24 の州で構成される立憲君主制国家である。行政組織の基本的な枠組みはフランスの統治時代にほぼ完成したと言われている。当初は地方において議会等も設置されておらず、地方政府は中央政府の出先機関という性格が強く、国の地方行政機関が影響力を持っていた。

しかし、地域のことは地域で解決することを目的に、評議会（議会）の設置を柱として 2002 年 2 月にコミューン及びサンカットに法的地位を与え、地方行政制度を改革する試みが始まった。さらに 2008 年にそれぞれ首都・州・市・郡及び区の各地方行政体に評議会を設置することが規定され、地方自治の仕組みは徐々にではあるが確立されつつある。

本稿においては、第 1 章及び第 2 章でカンボジア概要と国家の歴史的背景について述べ、また、第 3 章と第 4 章で現在の政治経済状況や国家統治機構の状況を概観する。

第 5 章において地方行政制度について中心的な役割を担う内務省について述べ、6 章と 7 章で地方行政の概要や制度について報告する。

また 8 章においては実際に現地で調査を行った際の実例を紹介し、最終章では今後の展望について述べる。

## 第1章 カンボジアの概要

### 第1節 一般事項

正式名称	Kingdom of Cambodia カンボジア王国
首都	プノンペン
人口	1,468 万人 (2013 年)
面積	181,035 k m <sup>2</sup>
民族	クメール人が大多数、その他チャム族、ベトナム系、中華系など
言語	カンボジア語 (クメール語)
宗教	仏教 (国教)
気候	熱帯モンスーン気候 (乾季、雨期)
通貨	Riel リエル

### 第2節 基本情報

#### 1 国旗

カンボジアの国旗は政変のたびに変更されてきた。現在の国旗は 1993 年の王政復古の際に制定されたもので、上から青・赤・青が用いられた旗の中央にアンコール・ワットを配置した旗である。青色は王室の権威を、赤色は国民の忠誠心を、白色は仏教を象徴している。



#### 2 地理的状況

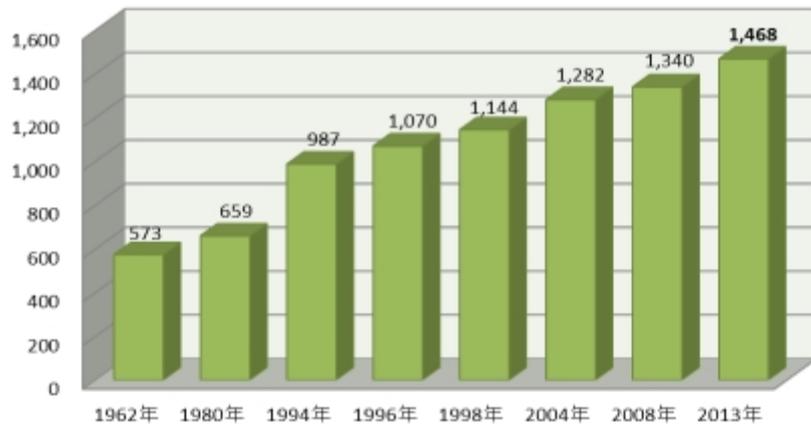
カンボジア王国 (Kingdom of Cambodia) はインドシナ半島に位置し、国土の東側をベトナム、西側から北西にかけてタイ、北側はラオスとそれぞれ国境を接している。

国土は東西約 560 k m、南北約 440 k m、面積は 181,035 k m<sup>2</sup>で日本の約半分であり、ASEAN の中ではシンガポール、ブルネイに続き 3 番目に小さい国土面積となっている。インドシナ半島最大の淡水湖であるトンレサップ湖に源を発するトンレサップ川とチベット高原に源流を発するメコン川の二大河川が流れており、国土の大部分が平野部となっている。豊かな水を利用した稲作はカンボジアの主要産業の一つである。

#### 3 人口

政府の統計によると約 1,468 万人 (2013 年) で、2008 年の 1,339 万人と比較して 9.6% 増となっている。総人口のおよそ 9 割をクメール人が占めており、そのほかチャム族、ベトナム系、中華系などで構成されている。

## カンボジアの人口推移 (単位: 万人)

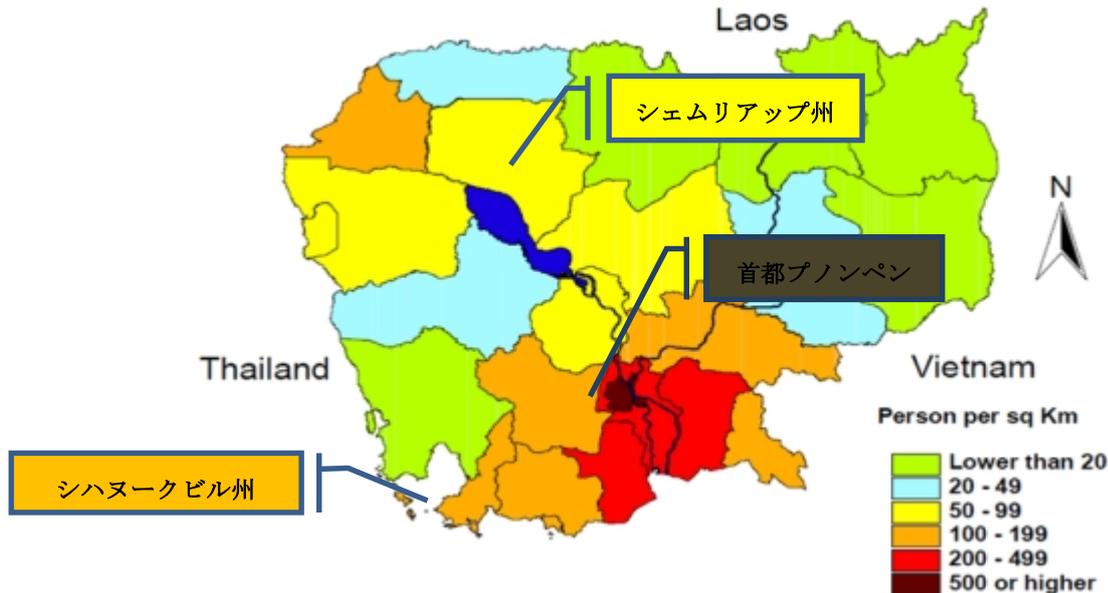


(出典 : Cambodia Inter-Censal Population Survey 2013 Final Report から作成)

年齢層については0歳から14歳までが29.4%、15歳から64歳までが65.6%、65歳以上が5%と生産人口の割合が高く、男女比は男性が48.6%で女性が51.4%となっている。都市部に住んでいる人口の割合は21.4%に対し、郊外は78.6%となっており、中でも首都であるプノンペンの人口は約169万人(全体の11.5%)と集中している。

## カンボジアの地域別人口密度

Map 3.1 Density of Population by Province, Cambodia 2013



(出典 : Cambodia Inter-Censal Population Survey 2013 Final Report)

### 4 公用語と宗教

公用語はクメール語で、識字率は79.7% (都市部では90.3%、郊外では76.5%) となっている。

憲法によって仏教が国教として定められており、人口の約98%が上座部仏教を信仰して

いるが、信仰の自由は憲法で保障されており、イスラム教を信仰するチャム族や、キリスト教を信仰する人も見られる。

### カンボジアにおける宗教人口の割合

**Table 3.8 Per Cent Distribution of Population by Religion, Residence, Natural Region and Sex, Cambodia 2008 and 2013**

仏教徒

Sex/ Residence Natural Regions (1)	Population 2008 (Per cent)				Population 2013(Per cent)			
	Buddhist (2)	Muslim (3)	Christian (4)	Others (5)	Buddhist (6)	Muslim (7)	Christian (8)	Others (9)
<b>Cambodia</b>	<b>96.9</b>	<b>1.9</b>	<b>0.4</b>	<b>0.8</b>	<b>97.9</b>	<b>1.1</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>
Male	96.9	1.9	0.4	0.8	97.9	1.1	0.5	0.6
Female	97.0	1.9	0.4	0.8	97.9	1.1	0.5	0.6
<b>Urban</b>	<b>97.4</b>	<b>1.6</b>	<b>0.8</b>	<b>0.2</b>	<b>98.0</b>	<b>0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>0.0</b>
<b>Rural</b>	<b>96.8</b>	<b>2.0</b>	<b>0.3</b>	<b>0.9</b>	<b>97.9</b>	<b>1.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.7</b>
Plains Region	97.3	2.3	0.4	0.1	98.6	0.8	0.5	0.0
Tonle Sap Region	98.4	1.2	0.3	0.1	98.7	1.0	0.3	0.0
Coastal Region	96.3	3.3	0.3	0.0	96.0	3.1	0.8	0.1
Plateau& Mountain Region	91.4	1.7	0.6	6.2	93.7	1.1	0.6	4.7

(出典 : Cambodia Inter-Censal Population Survey 2013 Final Report)

## 5 気候

カンボジアの気候は、熱帯モンスーン気候である。カンボジアの気候は主に雨期と乾季に分別することができ、4・5月から11月までが雨期、12月から3・4月までが乾季となっている。年間を通して高温多湿であり、年間平均降水量は約1320mmとなっている。

## 第2章 歴史

### 第1節 先史時代（紀元前 4200 年頃～）、扶南王朝・クメール真臘（1世紀～8世紀）

カンボジアに人々が住み始めた時期ははっきりとしていないが、カンボジア北西部にある洞窟からは紀元前 4200 年頃に人間が暮らしていた痕跡が見つかっていることから、この頃からこの土地に住んでいたと考えられている。

カンボジアが歴史に登場するのは、1世紀に興った扶南王朝からとなる。紀元前後からインド商人は、インドシナ半島南部に來航し、交易活動を行っていた。2世紀頃にカンボジア南部のメコンデルタに興った王朝である「扶南」は、海外との交易の中継地の一つとして発展していった。とりわけ中国とインドを結ぶ貿易で栄えたため、ヒンドゥー教や大乘仏教などインドの影響を色濃く受けていた。現在のカンボジアの習慣及び言語はこの扶南王朝時代のものに由来すると言われている。

5～6世紀になるとクメール人が南ラオスのメコン川中流域からインドシナ半島に徐々に南下を開始した。その過程で「真臘」へと発展し、7世紀にはインドシナ半島南部に存在した扶南を併合した。8世紀初頭、真臘は河川を掌握していた「水真臘」と、陸路を掌握していた「陸真臘」の2つの勢力に分裂したが、ジャヤヴァルマン二世によって再統一されたと言われている。

### 第2節 アンコール王朝（9世紀～15世紀）

アンコール王朝は802年にジャヤヴァルマン二世によって創設された。その後889年に即位したヤショヴァルマン一世が王都を造成し、小丘プノンバケンを中心とした4km四方の環濠都城アショダラプラ（アンコール）を建造した。そして1113年にスールヤヴァルマン二世が即位すると、約30年をかけて南北1.3km、東西1.4km、幅190mの巨大な環濠を備えたアンコール・ワットが建設され、ヒンドゥー教のヴィシュヌ神に捧げられた。



アンコール・ワット

王の死後は各地で混乱が起き、一時的にベトナム南部のチャンパー王国によって占領されたが、ジャヤヴァルマン七世によって撃退され、アンコールは再び平定され繁栄を極めた。ジャヤヴァルマン七世は仏教に帰依し観音菩薩を祀ったバイヨン寺院を中心とした宗教都城であるアンコール・トムを造営した。この時期には土木技術が発展し、灌漑水路や運河が建設され、食糧の増産や運搬に大きな貢献を果たした。

しかし、その後のシャムのアユタヤ朝の度重なる進行によって国が疲弊し、1431年頃に王都アンコールが陥落したことによってアンコール王朝は崩壊した。

### 第3節 タイ・ベトナムによる侵攻及びフランス統治時代（15世紀～20世紀中頃）

アンコール王朝が衰退してから 1863 年にフランスの保護国となるまでをポストアンコール時代と呼ぶ。この間カンボジア王権は遷都をしながら周辺国からの脅威を凌いでいた。

17 世紀にはシャムに加え東のベトナムからの侵略と干渉を受けるようになり、領土の拡張を目指す両国の間で長期の混乱が続いた。

19 世紀に入ると中国市場を狙うフランスのインドシナ進出が始まり、1863 年にフランスとカンボジアの間で条約が締結され、カンボジアはフランスの保護領とされた。このことによってシャムとベトナムによるさらなる領土浸食は免れることとなった。そして 1887 年にフランス領インドシナ連邦の成立とともにカンボジアはインドシナ植民地の一部に編入され、1953 年にシハヌーク国王を中心とする独立運動が奏功して完全独立を果たすまで、フランスの支配を受け続けることとなった。

1947 年にはフランス連合の枠内での独立を想定して立憲君主制のカンボジア王国憲法を制定し、1949 年には限定的独立を獲得したが、司法権・警察権・軍事権などがフランスに抑えられたままなど部分的な自治権しか承認されず、完全独立への道のりは平坦ではなかった。国内でシハヌーク国王に対する非難が起き、地方でベトミン（ベトナム独立同盟）系ゲリラや反共勢力による活動が活発化すると、完全独立が急務であると考えた国王は積極的な独立運動を展開した。シハヌーク国王はフランス政府と交渉する一方で、アメリカやタイを回り国際世論に訴えかけた。それらの成果もあって、1953 年に司法権・警察権・軍事権が移譲され、完全独立を達成した。

### 第4節 独立後（1953年～1974年）

独立後シハヌーク国王は王位を父に譲り、政治団体サンクム・レアストル・ニヨム（社会主義人民共同体）を結成し、自らその総裁に就任した（以下シハヌーク殿下とする）。対内的に王政と民主主義・社会主義の両立を唱える王政社会主義、対外的には中立主義を掲げた。当初はそれらの政策は一定の効果を発揮し、農業開発や工業化など経済的社会的な発展を見ることができた。

しかし、王制の脅威となる共産主義に対しては徹底して圧力を強めてきたことが、クメール・ルージュ（ポル・ポト派）を代表とする極左派の活動を活発化させることとなった。さらに経済政策の失敗も重なり、国内経済は疲弊していった。

東西冷戦の中で隣国のベトナム戦争が激化すると、当時親北ベトナムの姿勢を取っていたカンボジアは北ベトナムの補給ルート「ホーチミン・ルート」が国内を通過することを黙認したため、米軍及び南ベトナム軍からカンボジア領内に空爆が行われるなど米国との関係が悪化した。このことが国内の親米右派の反感を招き、1970 年 3 月 17 日に親米右派のロン・ノル将軍がシハヌーク殿下の外遊中にクーデターを決行。同年 10 月 9 日には王政を廃して共和制政権を樹立した（クメール共和国）。

皮肉にもこのことは、クメール・ルージュとシハヌーク殿下を結びつけることとなった。国外にあったシハヌーク殿下は北京でカンプチア民族統一戦線を結成、共産勢力であるクメール・ルージュとも共闘し、ロン・ノル政権への抵抗を呼びかけた。米軍による爆撃に

よって国内の被害は深刻なものとなり、次第に政権に対する国民の不満も募っていき、ロン・ノル政権は 1975 年 4 月 17 日にクメール・ルージュを中心とする民族統一戦線により打倒された。

### 第 5 節 ポル・ポト政権 (1974 年～1990 年)

その後クメール・ルージュは民主カンプチア政府 (ポル・ポト政権) を樹立したが、急進的な共産主義政策は国を混乱に陥れた。従来の社会制度や経済活動を否定し、集団による農業を中心とした国土の開発を推し進めた。都市インフラなどは徹底的に破壊され、都市部の住民は農村部に強制的に移住を強いられ、農作業などを課せられた。政権に対する反革命分子としてロン・ノル政権の関係者をはじめ医師や教師などのインテリ層や僧侶、少数民族に対する虐殺を行い、また計画性に乏しい極端な農業政策の失敗が招いた深刻な飢餓、政権から課せられた強制労働などによってポル・ポト政権下で 200 万人もの人が死亡したと推定されている。これらのことは後のカンボジアにおける産業の発展に大きな影を落とすこととなる。

国が疲弊していく一方で、民族主義を掲げるポル・ポト政権の成立以降、カンボジアとベトナムの共産主義との対立関係は深刻なものとなっていった。1978 年 12 月にベトナムは国境を越えてカンボジアに侵攻、翌 79 年 1 月にはプノンペンを陥落させポル・ポト派をタイ国境の山岳地帯に追いやった。カンボジアに侵攻したベトナム軍は、人民革命評議会 (のち人民革命党) のヘン・サムリンを議長とするカンプチア人民共和国の樹立を支援した。

この頃、旧ソ連と対立する中国や反共産の政策を展開していた ASEAN 諸国は、親ベトナムであるヘン・サムリン政権 (以下、プノンペン政府とする) に対抗するかたちで、1982 年に民主カンプチア連合政府三派 (シハヌーク派 : カンボジア民族統一戦線 (FUNCINPEC)、ポル・ポト派 : クメール・ルージュ、ソン・サン派 : クメール人民解放戦線 (KPNLR)、以下、三派連合政府とする) の結成を支援した。これによりカンボジア全域を実効的に支配しているプノンペン政府と、国連の代表権を持つ三派連合政府との間で内戦が続いた。



民主カンプチア連合政府

一方で、国際社会において旧ソ連とアメリカの関係改善が図られると、次第にベトナムは旧ソ連からの十分な支援を望めなくなった。目まぐるしく変化する国際情勢のなかでベトナムはカンボジアに対する政策の転換を迫られ、ついに1989年にベトナム軍はカンボジアから完全撤退することとなった。その後カンボジア国内の両政府間で和平の道が模索された。



## 第6節 内戦の終結、新生カンボジア王国の誕生（1991年～現在）

国外からの支援を受けながら1991年に国内4派を含む19か国によってパリでカンボジア和平協定が締結された。和平協定締結後、選挙が実施され新政権が樹立されるまでの間は、旧内戦当事者から構成されるカンボジア最高国民評議会（SNC）<sup>1</sup>と国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）<sup>2</sup>の両輪による統治が行われた。こうして1970年のクーデターから始まった内戦は終息に向かうこととなった。

1993年5月に国民議会議員選挙（以下総選挙とする。全120議席）が行われることになったが、和平に非協力的な態度を維持し武装解除にも応じなかったクメール・ルージュは当該選挙をボイコットした。選挙の結果はフンシンペック党が58議席を獲得して第一党となり、51議席を獲得した人民党、10議席を獲得した仏教人民党（KPNLRから分裂）の順となった。選挙の結果を受けて9月には新憲法が公布され、立憲君主制のカンボジア王国が誕生。シハヌーク殿下が国王の座に即位し王政復古を果たした。

新政権発足後しばらくは内政が安定していたかに見えたが、1998年の総選挙が近づくとクメール・ルージュとの連携を巡ってフンシンペック党と人民党との確執が強まり、1997年7月にプノンペンで両者による武力衝突が発生した。その後人民党のフン・セン派が実権を掌握し、フンシンペック党のラナリット第1首相はクメール・ルージュと協力した罪で連立政権から追放され国外に脱出した。この政変は国際的な非難を浴び、外国からの援助や民間からの投資が凍結された。さらにはASEAN加盟の延期を招くなどフン・セン第2首相の政権運営が苦境に陥ったため、ラナリット殿下は1998年3月に恩赦が与えられ帰国した。

1998年7月に行われた総選挙（全122議席）では、自由で公正な選挙を実施するため国際選挙監視団の下で実施された。選挙結果は民意を反映したものとなり、人民党が64

<sup>1</sup> 内戦時ポル・ポト派、ソン・サン派、シハヌーク派の3派がヘン・サムリン政権に対抗すべく結成した民主カンブチア連合3派と、ヘン・サムリン政権は国際社会の仲介のもと、1987年から和平に向けた協議を行ってきた。その結果、1990年インドネシアのジャカルタで開かれた4者の和平協議において、4者が参画するカンボジア最高国民評議会（SNC）の設置案が示された。翌1991年10月のパリ和平協定締結を受けてカンボジア最高国民評議会が正式に発足し、シハヌーク殿下が議長に任命された。その後、当評議会は選挙による新政権樹立（1993年）までカンボジアを代表する組織として機能した。

<sup>2</sup> 明石康国連事務総長特別代表が統括し、本部はプノンペンに置かれた。軍事部門、文民行政部門、文民警察部門、選挙部門、人権部門、帰還部門、復興部門があり、選挙や行政管理、文民警察などの役割を担った。

議席を獲得して第1党、フンシンペック党が43議席を獲得して第2党となった。またフンシンペック党から除名された元財政経済相のサム・ランシー党首が1995年に新たに結党したクメール国民党（1998年3月にサム・ランシー党に党名を変更）が15議席を獲得した。同年の憲法改正で新たに上院が設けられ、前国会議長のチア・シム（現党首）が上院議長に就任しラナリット殿下が国会議長に就任したことによりフン・セン氏が単独の首相となった。またしても人民党は内閣の単独での組閣に必要な総議席の3分の2以上を確保することが出来なかったためフンシンペック党との連立内閣となった。

一方、クメール・ルーージュは西部のタイとの国境付近を拠点としてゲリラ活動を続けたが、選挙をボイコットしたことも影響し次第に孤立を深めていった。1996年にポル・ポト政権のイエン・サリ元副首相が離脱、1998年にポル・ポト元首相死亡、幹部の投降などが相次ぎ、1999年には実権を握っていたタ・モク参謀総長が拘束されたことによってクメール・ルーージュは事実上消滅した。

カンボジア王国は1999年4月にASEANへ正式加盟を果たし、2002年2月に初の民主的  
地方選挙、2003年には下院選（全123議席）が実施された。この選挙においては人民党が73議席、サム・ランシー党が24議席を獲得し前回から議席を増やした一方、フンシンペック党は24議席に議席を減らす結果となり、人民党とフンシンペック党の連立内閣が継続した。また2006年1月には初の上院選（全61議席）が実施され、人民党が圧勝する結果となった。

2004年10月にはシハヌーク国王が退位し、新たにノロドム・シハモニ国王が即位した。

## 第3章 カンボジアの政治経済

### 第1節 カンボジアの政治

2008年に開催された下院選では人民党が90議席を獲得し大躍進となった一方、フンシンペック党は2議席にとどまるなど大きく議席を減らした。ここでも人民党とフンシンペック党の連立内閣が成立したが、閣僚は人民党が占めた。フンシンペック党の元党首であったラナリット殿下は2006年に新たにノロドム・ラナリット党を結成したが、この時の選挙では2議席の確保にとどまった。

直近では、2013年に実施された下院選に先立ち、野党第一党であるサム・ランシー党と第二党である人権党が合併し、サム・ランシーを党首とするカンボジア救国党が結成された。そして同年7月28日に投票が行われたが、人民党が90議席から68議席に大きく議席を減らした一方、救国党は58議席を獲得し大躍進となった。またこれまで議席を確保していたフンシンペック党と愛国党(2012年にノロドム・ラナリット党から改称)は議席を獲得することが出来なかった。選挙の結果を受け救国党は当該選挙において不正が行われたと主張し、選挙管理委員会(NEC)に対策を訴えたが、当委員会は選挙の結果を覆す不正は見つからなかったとの判断を下し、憲法の条項を含む法律の判断・解釈を担う憲法評議会もこの判断を支持した。救国党はこれに対して不満を持ち、同年9月23日に行われた国民議会議員宣誓式をボイコットしたため、内閣は人民党単独で組閣された。

その後政治的な混乱がしばらく続いたが、2014年7月に与野党が安定した政権運営を行うことに合意したことによって改善の兆しを見せている。

カンボジアの独立の象徴とも言えるシハヌーク前国王は2012年10月に死去した。

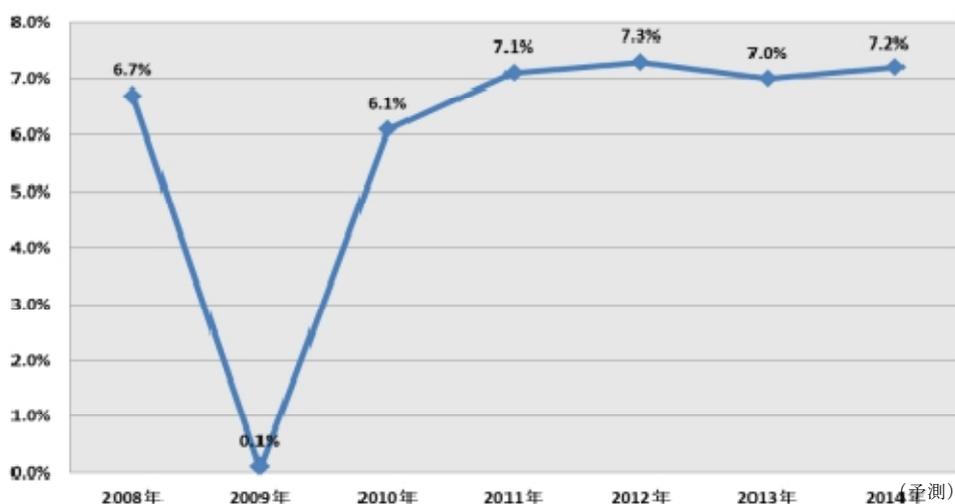
### 第2節 カンボジアの経済概要

#### 1 経済状況

カンボジアの一人当たり国内総生産(GDP)はUS\$1,016とASEANにおいてミャンマーに次いで低いものの、成長率は高水準で推移しており、2011年以降は7%以上を維持している。

内戦の影響で主要産業が衰退したため、基幹産業は稲作を中心とした農業や労働集約型の縫製業となっている。また、近年ではカンボジアを訪れる観光客数も増加しており、2008年の約212万人から2013年には約421万人と約2倍に増えている。そういった影響もあり、近年GDPに占めるホテルや飲食などのサービス産業の割合が伸びてきている。

### カンボジアの国内総生産（GDP）成長率



(出典：『カンボジアの経済、貿易、投資環境と進出日系企業について』（JETRO）から作成）

### カンボジアの産業別国内総生産（GDP）

(単位：10億リエル)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>農林水産業</b>	<b>7,173.8</b>	<b>7,583.8</b>	<b>7,994.7</b>	<b>8,311.0</b>	<b>8,567.0</b>	<b>8,935.9</b>
<b>工業</b>	<b>7,563.9</b>	<b>7,869.8</b>	<b>7,122.7</b>	<b>8,088.3</b>	<b>9,259.3</b>	<b>10,106.9</b>
鉱業	108.7	125.9	151.1	193.4	231.7	293.1
製造業	5,509.3	5,681.1	4,799.9	6,218.8	7,224.1	7,733.8
電気・ガス・水道	151.2	164.1	178.0	190.8	200.5	216.3
建設業	1,794.7	1,898.8	1,994.0	1,485.0	1,603.0	1,863.6
<b>サービス業</b>	<b>10,288.9</b>	<b>14,217.4</b>	<b>11,477.7</b>	<b>11,857.2</b>	<b>12,449.0</b>	<b>13,457.8</b>
貿易	2,244.0	2,454.9	2,558.0	2,749.8	2,870.9	3,048.4
ホテル・飲食	1,194.6	1,311.6	1,335.2	1,484.8	1,582.5	1,781.0
運輸・通信	1,632.7	1,748.6	1,816.8	1,962.2	2,076.0	2,202.4
金融	380.9	454.0	490.4	556.6	640.6	730.1
行政	333.6	348.6	352.1	392.6	405.2	411.3
不動産・小売	2,055.1	5,157.9	2,103.9	1,771.5	1,840.5	2,078.0
その他サービス	2,448.0	2,741.8	2,821.3	2,939.8	3,033.5	3,206.6
<b>間接税・補助金</b>	<b>2,142.8</b>	<b>2,338.3</b>	<b>2,480.1</b>	<b>2,604.1</b>	<b>2,778.6</b>	<b>2,994.2</b>
<b>GDP</b>	<b>26,869.5</b>	<b>28,667.5</b>	<b>28,692.4</b>	<b>30,403.3</b>	<b>32,552.7</b>	<b>34,916.5</b>

(出典：2014年アジア動向年報)

財政収支は赤字が続いており、2013年（IMF 予測値）では GDP 比▲2.3%となっている。これは縫製業などを中心に輸出が増加しているものの、外資企業の進出に伴う資本財の輸入や外国の援助に伴うインフラ投資関連の資材の輸入などが影響している。

主な輸入品目は衣料品・履物などの原材料や石油製品となっており、2013年の主要な輸入相手国は中国で米国、タイ、ベトナムが続いており、日本は10位となっている。輸出については衣類及び衣服付属品が大部分を占めており、同年の主要な輸出相手国は米国、香港、シンガポール、英国の順で、日本は7位となっている。

日本との貿易で見ると2013年には日本からの輸入は機械製品や車両等がメインとなっ

ている。日本への輸出は履物や衣類製品が大半を占めているのに加え、近年では電気機器及びその他部品等の割合も増えている。

### 国際収支の状況

(単位:百万ドル)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
経常収支	-383.9	-277.0	-879.2	-793.8	-448.0	-342.3
貿易	-1,268.9	-1,583.6	-1,494.2	-1,581.7	-1,602.5	-1,949.2
輸入	3,247.8	3,493.1	2,995.7	3,884.3	5,276.5	6,015.7
輸出	-4,516.7	-5,076.7	-4,489.9	-5,466.0	-6,879.0	-7,964.9
サービス及び所得	252.1	152.4	138.2	167.4	529.4	258.1
移転	592.7	611.2	571.5	642.5	584.0	483.7
資本収支	258.3	232.7	311.6	331.0	210.1	276.5
金融収支	632.8	1,154.2	476.7	620.4	625.2	1,348.9
誤差脱漏	-44.5	-45.0	-8.4	-29.4	-37.4	-42.4
総合収支	422.5	522.0	-4.7	150.3	308.7	375.5

(出典:2014年アジア動向年報)

## 2 日本企業の進出状況

2003年に投資法が出来て経済特区(SEZ: Special Economic Zones)が2005年の後半頃から稼働し始めたことで、日系企業がリスクヘッジで進出できるような環境が整ってきており、2009年頃に人件費の高騰や政治的なリスクが中国で顕在化し始めた頃から、日本企業のカンボジアへの進出が始まった。

主な投資案件としては衣類や靴などの縫製業の他、ワイヤーハーネスなどの部品の組み立てなどの労働集約型産業が中心となっている。また2014年6月にはイオンモールが首都プノンペンにオープンしている。

商業省へ会社登録を行った日系企業の数では2010年では19社であったが、2013年においては195社にまで増えている。とりわけカンボジアのSEZはインフラの整備が進んでいることや進出企業に対するサポート等が充実していることもあり、他国に比べて日本企業の進出が目立っている。

## 3 カンボジアにおける投資概要

カンボジアにおいては一定の投資分野(国防、向精神薬・麻薬の製造・精製)などを除き外資規制は基本的になく、外資100%での投資が可能となっている。カンボジアでの投資は投資法、改正投資法及び改正投資法の施行に関する政令第111号を根拠としている。

カンボジアでの投資優遇制度として、カンボジア開発評議会(CDC: Council for Development of Cambodia)から適格投資案件(QIP: Qualified Investment Project)として許可された場合は、プロジェクト毎に次の優遇措置<sup>3</sup>を受けることが出来る。

<sup>3</sup> 参考:JETRO「カンボジアの経済、貿易、投資環境と進出日系企業について」

・ 法人税免税（一般企業 20%）もしくは特別償却

Trigger Period（始動期間）＋3年間＋Priority Period（優先期間）の最大9年間（軽工業は最大8年）

※Trigger Periodは最初に利益を計上した年、もしくはFRC(最終登録証)取得後売上を計上した年から3年間のいずれか短い期間（最長3年）

※Priority Periodは投資金額と業種によって最大3年間（軽工業は最大2年）

・ 輸入関税（税率0%、7%、15%、35%）

輸出加工 QIP：原材料、建築土税、生産資材について輸入税免除

国内市場 QIP：建築資材、生産設備について輸入税免除

QIPの適格・非適格の条件等についてはCDCのホームページで公表されている。

投資行為に関連して、土地の所有と使用については外国人に対する制限が存在しており、QIPを実施する目的での投資家による土地保有は、市民権を有するカンボジア人またはカンボジア法人のみ可能であり、登記が効力発生要件となる。ただし土地の使用についてはコンセッション、無制限の長期賃借、更新可能な有期の短期賃借等が認められている。さらに土地上の不動産や個人資産を所有することや、債務保証として担保に差し入れることも認められている（改正投資法第16条）。なお15年以上の不動産の賃貸借は永借権となり、書面での締結が必要である。SEZへの入居については基本的にディベロッパーとの永借契約となる

また、外国人の雇用について、当該資格や専門性がカンボジア国内で得られない場合には、管理者、技術者、熟練作業員として外国人を雇用するためのビザや労働許可を得ることが認められている（改正投資法第18条）。

#### 4 カンボジア開発評議会（CDC: Council for Development of Cambodia）

CDCは外国投資法に基づき1994年に設立された国家機関で、関係省庁の大臣で構成されており、フン・セン首相が議長を務めている。主に民間投資の促進及び海外からの援助の取りまとめ等の業務を行っている。CDCの中にはカンボジア投資委員会（CIB: Cambodian Investment Board）とカンボジア経済特別区委員会（CSEZB: Cambodian Special Economic Zones Board）の二つの投資に関連する委員会が置かれている。

##### 1) カンボジア投資委員会（CIB）

政令第149号第17条により規定されたCIBの役割と責務は以下のものがある。

- ① QIPを申請した投資案件の評価及び認可に係わる「ワンストップサービス制度」に係わる調整と実施
- ② 民間投資全般に係る戦略計画の策定と調整
- ③ 潜在的投資家に対するマーケティングと投資促進
- ④ 投資促進に関する法制度改善に係る政策提言
- ⑤ 政府内外の関係者に対する調整と報告

## 2) カンボジア経済特別区委員会 (CSEZB)

「経済特別区の設立及び管理に関する政令第 148 (Establishment and Management of the Special Economic Zone)、以下経済特区法とする」によれば、CSEZB の役割は SEZ 運営に係わる開発、管理、監督のワンストップサービスを提供することとなっている。

なお、カンボジア開発評議会にはジャパンデスクが置かれており、日本人担当者が常駐し日本の投資家向けに投資支援サービスを提供している。

### 第3節 経済特区

SEZ については「経済特別区の設置及び管理に関する政令 148 号」に基づいて設置されている。SEZ の要件として以下のとおりである

- 面積が 50ha 以上
- 経済特別区管理事務所 (SEZ Administration Office for One-Stop-Service) を設置している
- すべてのインフラの供給 (電力、給水、下水、排水処理、固形廃棄物、環境保護等) を行う

進出企業に対しては、QIP と同様の優遇措置が設けられている。また経済特区内の事務所においては、進出の際の行政手続きのワンストップサービスを提供している。なお、SEZ 内に設置されている事務局は CDC から認可をもらって経済特区開発業者として各種サービスを提供している民間企業である。

投資認可プロセスについては、必要書類を揃えるのに平均で 2～3 カ月、申請してさらに 2～3 カ月程度を必要とし、全体で約 5 カ月が目安となっている。

これまでに 32 箇所の特区が認定されているが、そのうち実際に稼働しているのはプノンペン、マンハッタン、タイセン、シハヌークビル港、シハヌークビル、コッコン、ポイペト、ドラゴンキングの 8 箇所となっている。どの SEZ を選ぶかということについては、工場で作った製品をどこから輸入・輸出をするかという点が重要であり、例えばポイペト SEZ はタイに近いという強みを持っているが、日本企業の駐在員にとっては住環境という面で課題があり、またインフラも十分とはいえないというのが現状である。またシハヌークビル SEZ やコッコン SEZ は電力が安定しているが、タイ・ベトナムからの距離がネックになっている。

ここでは、2014 年 11 月に訪問したプノンペンとシハヌークビル港の SEZ を紹介したい。

## 【プノンペン SEZ】



プノンペン SEZ は首都プノンペンの中心部から約 18 k m、車で約 45 分の場所に位置しており、総面積は 360ha（東京ドーム 77 個分）、365 日 24 時間体制で運営している。SEZ 管理事務所（ワンストップサービスセンター）には CDC や関税局、商業省、労働省など政府機関からの職員が常駐しており、チア・ブッティ CDC 副事務総長が事務所長を兼務している。また、日本人や日本語を話せるスタッフも常駐している。提供しているサービスは次のものである。

- 投資申請
- 輸出入申請
- 通関
- 原産地証明書発行
- 労働許可申請
- 労務問題支援

インフラについては独自の発電所を備えているほか、浄水・下水施設も整備されている。また入居企業の輸出入業務をサポートするために、特区内にはロジスティックス・センターも設置されている。更に、SEZ に勤務するワーカーに提供するための宿舎など付帯施設についても充実している。

ハード面だけではなく工場スタッフやワーカーの募集、労務管理などのアドバイスや、円滑な労使関係の促進などソフト面でのサポートも手厚く行っており、実際に進出している企業からも高い評価を得ている。2014 年 3 月時点ではプノンペン SEZ への進出企業の数は全体で 66 社、うち日系企業が 37 社と最も多い。

## 【シハヌークビル港 SEZ】



シハヌークビル港

シハヌークビル港 SEZ は首都プノンペンから南西に約 230 km のところに位置している。総面積は 70ha と他の SEZ と比較してやや狭いが、鉄道やカンボジア唯一の深海港であるシハヌークビル港に隣接している。なお、シハヌークビル港は現在カンボジアの港湾貨物の約 8 割を取り扱っており、2013 年の年間の貨物取扱量は 29 万 TEU<sup>4</sup>となっている。

当該 SEZ は日本の ODA を利用してシハヌークビル港公社（PAS : Sihanoukeville Autonomous Port）によって開発が行われた。工業用水の供給施設や、排水施設などのインフラも充実しており、SEZ 管理事務所やコンテナ・フレイト・ステーション、社宅、工員寮、レンタル工場棟も備えている。

現在進出企業は日系企業の 3 社（うち 1 社は予定）にとどまっているが、将来的には港としての強みを生かしてシンガポールまたはマレーシア+1 の役割を担うことが期待されている。

### 第 4 節 カンボジアの経済発展と課題

カンボジアは東南アジアでも経済的な発展が著しいタイ、ベトナムの間に位置しており、首都プノンペンからホーチミンからバンコクを結ぶいわゆる「南部経済回廊」沿いにある。また、プノンペンから港のある商業都市ホーチミンまで約 250 km と距離的にも近い。

経済発展に伴いタイの産業集積地における賃金の上昇や労働力不足が顕著になりつつある中で、それを補完する労働集約型の業務の受け入れ先としてカンボジアは注目を集めている。前述したとおり外資の規制も他国に比べて緩く、労働人口の割合も高いため進出しやすい環境が整っていると言える。

インフラ面では依然として課題が残っている。例えばプノンペンとホーチミンを結ぶ国道 1 号線がメコン河で遮断され、そこを渡る唯一の手段がフェリーとなっているため、アクセスが課題となっている。また、電力の供給体制が不十分であるため、電気料金が周辺国に比べて高いといった問題や、停電などに悩まされるケースも見られる。

現在これらの課題を解決するため、外国からの援助で道路・橋梁の整備や火力発電所等

<sup>4</sup> コンテナ船の積載能力やコンテナターミナルの貨物取扱数などを示すために使われる、貨物の容量のおおよそを表す単位

の建設が進んでおり、インフラ面の課題は徐々に解消の方向に向かいつつある。

## 第4章 国の統治機構

本章では、現在のカンボジアの国家統治機構について概説することとしたい。

### 第1節 概観

#### 1 憲法

1991年のパリ和平協定締結後、UNTAC及びカンボジア最高国民評議会による暫定統治を経た後、1993年5月に初めて選挙が実施された。そこで選出された議員による制憲議会によってカンボジア王国憲法（The Constitution of the Kingdom of Cambodia）が制定され、同年9月24日に公布された。憲法では、カンボジアを「国王が憲法及び自由民主主義、多元的共存主義に基づいて統治する王国である<sup>5</sup>と規定し、国家として独立し、主権を持ち、平和を守り、恒久的に中立であり、非同盟を貫くことが規定されている。また、フランスの影響も受け、憲法評議会を設置することも明記された。憲法はカンボジア人の手によって起草されたが、その内容はパリ和平協定の精神が引き継がれている。

当該憲法についてはこれまでに5回改正されており、現在では全16章・160条で構成されている。過去の改正<sup>6</sup>の内容は以下のとおりである。

【法律の公布手続の改正】（1994年7月14日）

【新たに議会の上院の設立】（1999年3月8日）

【国家勲章の創設と授与に関する改正】（2001年7月28日）

【議員の定足数に関する改正】（2005年6月19日）

【内閣信任投票に関する再改正】（2006年3月9日）

なお、同憲法での地方行政（Sub-National Administration）に関する記載は第13章の第145条及び第146条にあり、行政単位の区割及び、地方行政体が法律によって行政を行うべきことが定められている。

#### 2 元首

元首は国王である。憲法第7条では「国王は君臨すれども統治しない」こと及び「国王は国家元首であり、不可侵のものである」ことが規定されている。

1993年に立憲君主制のカンボジア王国が誕生してから王位についていたシハヌーク国王は2004年10月に退位し、同月に息子のノロドム・シハモニ国王が即位し、現在に至っている。

#### 3 立法

立法機関である国会は二院制をとっている。もともとカンボジアにおける立法府は国民議会（現在の下院）のみの一院制であったが、1999年3月に憲法を改正し、同年11月に

---

<sup>5</sup> “Cambodia is a Kingdom with a King who shall rule according to the Constitution and to the principles of liberal democracy and pluralism.”（カンボジア憲法より抜粋）

<sup>6</sup> History - Constitutional Council of Cambodia(憲法評議会)HP

上院を設立し二院制となった。

選出方法について下院は直接選挙となっており、上院は国王・下院が選ぶ4人を除き下院議員と地方評議会議員が選出することとなっている。

上院は下院を通過した法案を検討し、下院が検討を要請した問題について審議する機関である。

#### ① 国会議員の任期及び議席数<sup>7</sup>

[上院] 定数 61 議席、任期は 6 年、解散なし

議長	—	チア・シム (人民党)	
政党別議席数	—	人民党	46 議席
		サム・ランシー党	11 議席
		国王任命議員 (無所属)	2 議席
		国民議会選出	2 議席

[下院] 定数 123 議席、任期 5 年、1 年間に 2 度内閣の総辞職があった場合に限り、首相の発議及び国民議会議長の承認に基づき解散可能

議長	—	ヘン・サムリン (人民党)	
政党別議席数	—	人民党	68 議席
		救国党	55 議席

#### ② 選挙権等

カンボジア憲法の規定で下院議員については 18 歳以上のカンボジア国民に選挙権、25 歳以上のカンボジア国民に被選挙権が、国会上院については 18 歳以上のカンボジア国民に選挙権、40 歳以上のカンボジア国民に被選挙権が与えられている。

地方議会に関する事項については首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会に関する選挙法<sup>8</sup>、コミューン・サンカット評議会に関する選挙法<sup>9</sup>でそれぞれ規定されており、18 歳以上のカンボジア国民に選挙権、25 歳以上のカンボジア国民に被選挙権が与えられている。

<sup>7</sup> 一般社団法人共同通信社(2013)『世界年鑑 2013』(共同通信社)

<sup>8</sup> Law on The Election of Capital Council, Provincial Councils, Municipal Councils, District Councils and Khan Councils

<sup>9</sup> Law on the Election of Commune/Sangkat Council

### カンボジアにおける選挙権等

区 分	選挙権	被選挙権
下院議員選挙	18 歳以上	25 歳以上
上院議員選挙	18 歳以上	40 歳以上
首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会選挙	18 歳以上	25 歳以上
コミューン・サンカット評議会役員選挙	18 歳以上	25 歳以上

(出典：カンボジア王国憲法 34 条、首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会選挙法 15 条及びコミューン・サンカット評議会に関する選挙法第 97 条より作成)

#### 4 司法

カンボジア憲法 128 条及び 130 条において司法権の独立を規定しており、司法制度は三審制を採用している。また、同 133 条では裁判官は解雇されず、職務の不履行等があった場合は司法官職最高評議会が懲戒処分を行うことが明記されている。

##### 【裁判所区分】

- ① 最高裁判所
- ② 控訴裁判所
- ③ 首都／州裁判所

#### 5 行政

議院内閣制（憲法 119 条）をとっている。国民議会の議長の推薦及び副議長の同意を得て国王が第一党から首相を指名し首相が組閣する。なお、内閣を組閣するには下院の過半数の承認を得なければならない。内閣は議会に対して連帯して責任を負っている。首相は副首相または閣僚に対して首相の持つ権限を委譲することができる。

閣僚は職務の遂行の過程で犯した罪や非行に対して処罰される責任を負っており、その場合は閣僚の非公開の多数決の投票により、罪を犯した閣僚を管轄の裁判所に訴追するかどうかの決定をしなければならない。

1993 年の選挙以降、1998 年、2003 年、2008 年の選挙において 4 期連続で人民党はフンシンペック党と連立内閣を発足させてきたが、2013 年の選挙においてフンシンペック党は議席を確保することができなかった。更に 55 議席を獲得して野党第一党となった救国党が選挙の不正を主張して国民議会議員宣誓式をボイコットしたため、シハモニ国王によってフン・セン人民党副党首が首相に任命され、人民党員のみで構成されたフン・セン内閣が誕生した。

カンボジア閣僚名簿（2014年3月現在）

役	職	氏名	政党
首相		フン・セン	人民党
副首相		ソー・ケン（共同内相）	人民党
		ソック・アン（共同大臣会議官房相）	人民党
		ティア・バニユ（共同国防相）	人民党
		キアット・チョン	人民党
		ハオ・ナムホン（共同外務・国際協力相）	人民党
		マエン・サムアーン（共同議会对策・査察相）	人民党
		ビン・チン	人民党
		イム・チャイリー	人民党
		カエ・キムヤーン	人民党
大臣会議官房大臣		ソック・アン（副首相）	人民党
内務大臣		ソー・ケン（副首相）	人民党
国防大臣		ティア・バニユ（副首相）	人民党
外務・国際協力大臣		ハオ・ナムホン（副首相）	人民党
経済・財務大臣		オーン・ポーンモニラット	人民党
農林水産大臣		ウック・ラーブン	人民党
農村開発大臣		チア・ソパラ	人民党
商業大臣		スン・チャントール（上級相）	人民党
鉱業・エネルギー省		スイ・サエム	人民党
工業・手工業大臣		チャム・プラシット（上級相）	人民党
計画大臣		チャーイ・トーン（上級相）	人民党
教育・青少年・スポーツ大臣		ハン・チュンナロン	人民党
社会問題・退役軍人・青少年更正大臣		ボン・ソート	人民党
国土管理・都市計画・建設大臣		イム・チュンリム（上級相）	人民党
環境大臣		サイ・サムオル	人民党
水資源・気象大臣		リム・キアンハオ	人民党
情報大臣		キュー・カニヤリット	人民党
司法大臣		アン・ボンバタナ	人民党
議会对策・査察大臣		マエン・サムアーン（副首相）	人民党
郵便・電気大臣		ブラック・ソコン	人民党
保健大臣		モム・ブンヘーン	人民党
公共事業・運輸大臣		トラム・イウテック	人民党

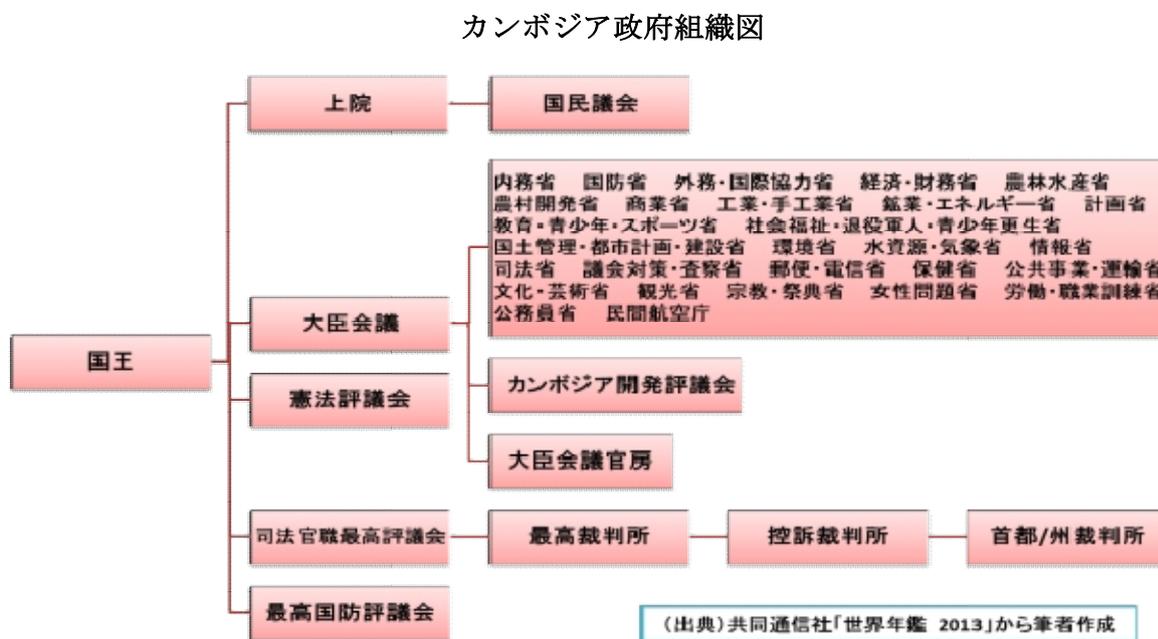
文化・芸術大臣	プーン・ソコナー	人民党
観光大臣	タオン・コン	人民党
宗教・祭典大臣	ミン・クン	人民党
女性問題大臣	イン・カンタパビー	人民党
労働・職業訓練大臣	イット・ソムヘーン	人民党
公務員大臣	ペイツ・ブントウン	人民党
民間航空庁長官	マオ・ハバナール	人民党
上級大臣	イム・チュンリム	人民党
	チャーイ・トーン	人民党
	チャム・プラシット	人民党
	ニユム・バンダー	人民党
	クン・ハン	人民党
	リー・トーイツ	人民党
	チャン・サルン	人民党
	スン・チャントール	人民党
	オム・ジェンティエン	人民党
	イエーン・ムーリー	人民党
	バー・キムホン	人民党
	ジム・ノラー	人民党
	セレイ・コソル	人民党
	ハム・チャエム	人民党
ブン・シアン	人民党	

(出所：「閣僚名簿」(在カンボジア日本大使館資料) を元に作成)

## 第2節 政府組織

### 1 カンボジアの政府組織

カンボジアの行政組織では大臣会議の下に 27 省 1 庁、カンボジア開発評議会、大臣会議官房が置かれている。



(出典：「国家機構図」(2014 アジア動向年報) を元に作成)

### 2 行政のしくみ

カンボジアは首都プノンペンと 24 の州で構成される立憲君主制国家である。もともと地方行政制度<sup>10</sup>は憲法第 145 条及び第 146 条(改正前)に根拠が定められており、下記のとおり 3 層制で構成されていた。

- ① 州 (Province) ・市 (Municipality)
- ② 郡・区 (District)
- ③ コミューン (Commune) ・サンカット (Sangkat)

この体制の基本的な枠組みはフランス統治時代にほぼ完成したと言われている。州・市及び郡・区の首長等はいわゆる官選であり、地方においては評議会等も設置されていなかったことから、地方自治体というより中央政府(中央省庁)の地方出先機関という性格が強く、国の地方行政機関がその役割を担ってきた。

しかし、地域のことは地域で解決することを目的に、評議会(議会)の設置を柱としてそれまで郡・区の下で法的地位を与えられていなかったコミュニティ及びサンカットに法的地位を与え、地方行政制度を改革する試みが始まった。その第一歩としてカンボジア史上

<sup>10</sup> (財)自治体国際化協会シンガポール事務所長 生沼 裕「カンボジア王国の新たな地方行政制度について」

初となる地方選挙が 2002 年 2 月にコミューン及びサンカットで行われ、住民が選挙で選んだ代表者による地方行政が始まった。その後コミューン・サンカット選挙については、第 2 回は 2007 年 4 月に、第 3 回は 2013 年 6 月 3 日にそれぞれ実施された。

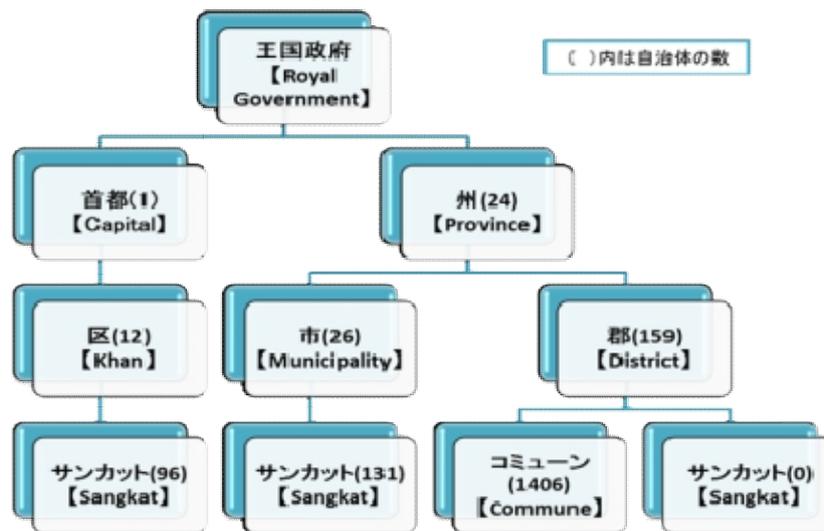
さらに 2008 年には憲法が改正され、カンボジアにおける地方行政体として、首都・州・市・郡・区・コミューン・サンカットが規定された。またこれによりこれまでは市 (Municipality) の一つとして位置づけられていたプノンペン市が首都へと格上げ<sup>11</sup>され、20 州 4 特別市が 1 首都 23 州へと再編された (2014 年 1 月に、トボークモム州が新設され、現在は 1 首都 24 州)。

州の下に位置する地方行政の単位については 12 の区、26 の市、159 の郡がある (2014 年 10 月現在)。

### 現在の地方行政制度

- ① 首都(Capital)・州 (Province)
- ② 区(Khan)・市(Municipality)・郡 (District)
- ③ コミューン (Commune)・サンカット (Sangkat)

### 政府及び地方政府のイメージ



(出典：(財)自治体国際化協会シンガポール事務局長 生沼 裕「カンボジア王国の新たな地方行政制度について」及び現地での聞き取りによる)

(参考：「首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法第 4 条」(Law on Administrative Management of the Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans))

- ・カンボジア王国の首都をプノンペンとする
- ・首都プノンペン内は区で分けられる
- ・首都プノンペンの区は更にサンカットで分けられる

<sup>11</sup> The Constitution of The Kingdom of Cambodia The Article 6

(同法) 第5条

- ・州は市及び郡に分けられる
- ・州内の市はさらにサンカットに分けられる
- ・州内の郡はさらにコミューンまたはサンカットに分けられる

各自治体の数 (※2014年10月時点)

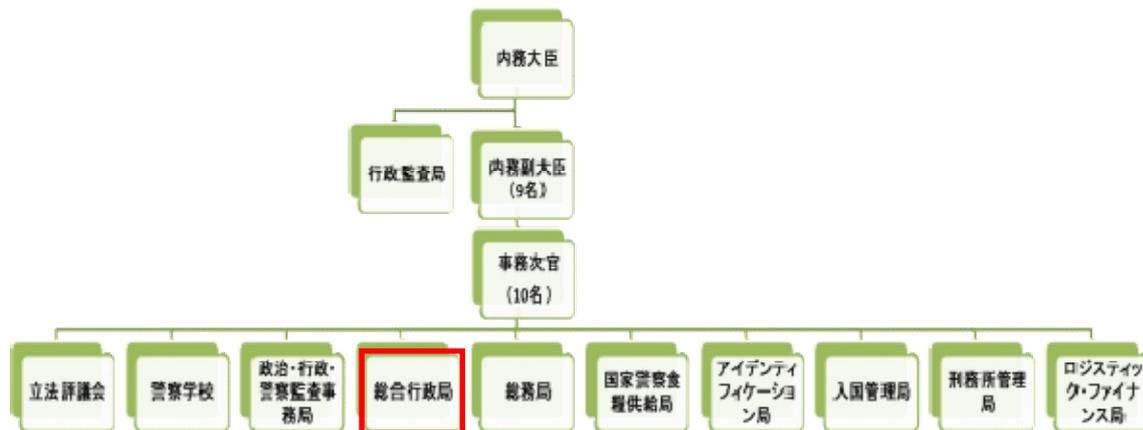
- ① 首都 (Capital) の数 1
- ② 州 (Province) の数 24
- ③ 区 (Khans) の数 12
- ④ 市 (Municipality) の数 26
- ⑤ 郡 (District) の数 159
- ⑥ コミューン (Commune) の数 1,406
- ⑦ サンカット (Sangkat) の数 227

## 第5章 内務省と地方行政

### 第1節 内務省の概要

中央と地方の関係を見るときに、もっとも影響力を持っている中央官庁が内務省（MOI: Ministry of Interior）であり、すべての地方行政（首都・州・区・市・郡）の長は内務省職員が任命されている。またこれらの地方行政機関の職員はすべて国家公務員である。内務省の組織構造については、次のとおりである。

カンボジア内務省組織図



（出典：内務省からの提供資料を基に作図（2014年11月時点））

2002年より郡・区内のコミューン及びサンカットでは直接選挙によって選出された評議員が地方行政を担っており、カンボジアの地方自治の先駆けとなっている。またコミューン及びサンカットは国の出先機関の役割も一部果たしている。

### 第2節 内務省総合行政局<sup>12</sup>

内務省の組織のうち総合行政局（GDA: General Department of Administration）が地方行政全般を管理・監督している。GDAは地方分権化・業務分散化（Decentralization and Deconcentration:以下D&Dという。）に関連する下記のような政策、法律や規制を実施する事務局の役割を担っており、総合行政部、市・郡・コミューン・サンカット行政管理部、首都・州・区行政管理部、NGO・政党管理部、人事部、人材育成部、業務改革部の7部から構成されている。

- 既存の法律、勅令、省令および規制に従って、地方行政（Sub-National Administration）の構造や制度、手順を確立するための研究や助言
- 地方行政の職務を円滑にするための仕組みの調整
- D&Dの取組状況を監視・評価、場合によっては勧告

<sup>12</sup> Sub-Decree On The Establishment and Functioning of the General Department of Administration of the Ministry of Interior

- 地方行政の役割と責務を監視・評価するための制度の開発
- 関係省庁や機関の機能や財源を地方政府に移譲するための調整
- 地方行政サービスの効率化のための協力
- 地域における地方行政に関連した紛争の解決のための制度や手順の確立
- 国境や港の検問所の事務所や施設等の管理
- 地方政府が実施するプロジェクトに対する調整・協力
- 都市開発政策について関係省庁や機関と協力
- 中央政府から地方政府への財源移譲への協力、支援、監視
- 地方政府が出す政令や決定の合法性の調査
- D&D に矛盾する法律や勅令、省令、規則等の改正を提案
- 行政区域の策定や変更・削除、その他地方政府の名称を付ける際に意見を陳述
- 地方政府での印紙の管理や使用に対する指導
- 法律の規定に従い政党の設立や登記の要求に対する調整
- 非政府組織（NGO）等の登録の調整や活動状況の監視
- 既存の法令に従い内務省の管理下にある公務員に関連する職務の実施
- 地方行政レベルでの組織開発や人的資源管理、人材育成の取組に対する協力
- 内務省と地方政府で行う公務員の人材開発システムや能力開発計画の策定、トレーニングの実施への協力
- 法律の規定に従って地方の評議員の承認や交替の要求
- 内務省および地方行政の評議員や公務員の文書やデータを準備・管理
- 地方行政の民主的発展への支援のためのプロジェクトやプログラムを実施するための財源を開発パートナーからの集めるため、関係省庁や機関との協力
- GDA の活動及び予算計画の作成
- GDA の計画に係る進捗状況の報告
- 内務大臣によって課せられるその他の職務を遂行する

### 内務省総合行政局



(出典：内務省からの提供資料を基に作図（2014年11月時点）)

次に GDA の各局の役割について触れていきたい。

## 1 総合行政部

GDA における管理運営や文書・図書室の管理、会議やミーティング、ワークショップ等の開催の手配、広報等など行う事務局としての役割を担っている。

管理運営の具体的な業務としては GDA から発出または GDA が受理する公文書の管理や、広報活動を通じた GDA の情報の周知、活動および予算計画の作成と実施への協力、職員の輸送手段の準備及び管理、契約職員や派遣社員の管理などを行う。

## 2 市・郡・コミューン・サンカット行政管理部

行政管理法に基づき市・郡・コミューン・サンカットの役割や責任に関連する法律や規制や手続きの整備や、投資プログラムや開発計画や財務・資産管理などの監視・サポート、職務内容の監視や評価、適法性の判断などを行う。

## 3 首都・州・区行政管理部

首都、州、区の行政の役割や責任に関連する法律や規制や手続きの整備や、行政区域の境界の設定や変更・削除及び村の新設や廃止も含めた地方行政区域の指定についての調査及び助言、都市管理に関連する法律や政策の枠組みの整備に関する協力や助言、国境等のあらゆる検問所の設立・改修・管理に関する調査及び提案、投資プログラムや開発計画や財務・資産管理などの監視・サポート、職務内容の監視や評価や適法性の判断、首都・州・市と近隣国との交流のサポート、表彰や勲章を授与するに値する人物の審査及び推薦などを行う。

## 4 NGO・政党管理部

各政党や NGO 等の組織に関連する法令や規制の調査や枠組みの整備の他、政党・NGO・少数民族コミュニティの設立や、定款の改定、名称・ロゴの変更、政党の合併や提携に対する審査、地方政府の評議会設立及び運営支援等を行う

## 5 人事部

内務省職員の労務管理に関する法律や規制の調査や枠組みの整備や同省職員の公募の実施、職員及び契約職員の配置計画の策定、現行の法律や規則等に基づく内務省下の職員及びスタッフの職務の管理、地方政府職員の労務管理に関する法律や規制の調査や枠組みの整備に対するアドバイスを行っている。

その他内務省職員及び同省管轄下にある地方政府職員の任命、昇進、懲戒、交替、退職に関連する職務や首都・州・区・市・コミューン・サンカットの評議員の任命や交替に関すること、GDA や内務省各課の役割や義務、権利、構造の改正に関する調査への協力等も行っている。

## 6 人材育成部

内務省や地方政府の組織開発や人材育成トレーニングの研究、開発及びそれらの職員に対する能力開発の必要性の調査・分析並びにトレーニングの実施、地方行政職員のトレーニング機関設立に関する調査、国家・地方行政レベルにおける人材育成に関するデータベースの開発及び管理、地方行政の広報制度の構築、D&D に関する情報の収集などを行っている。

## 7 業務改革部

国から地方政府に機能や財源を移譲するための枠組みや規制の整備や、それらを促進するため関係省庁や機関への働きかけなどを行っているほか、行政サービスが透明性、説明責任、効率性、公平性および市民参加の原則の観点から適切に行われているかの監視や地域における紛争解決のための調停の仕組みの構築などを行っている。

### 第3節 民主的開発国家委員会 (NCDD : The National Committee for Sub-national Democratic Development)

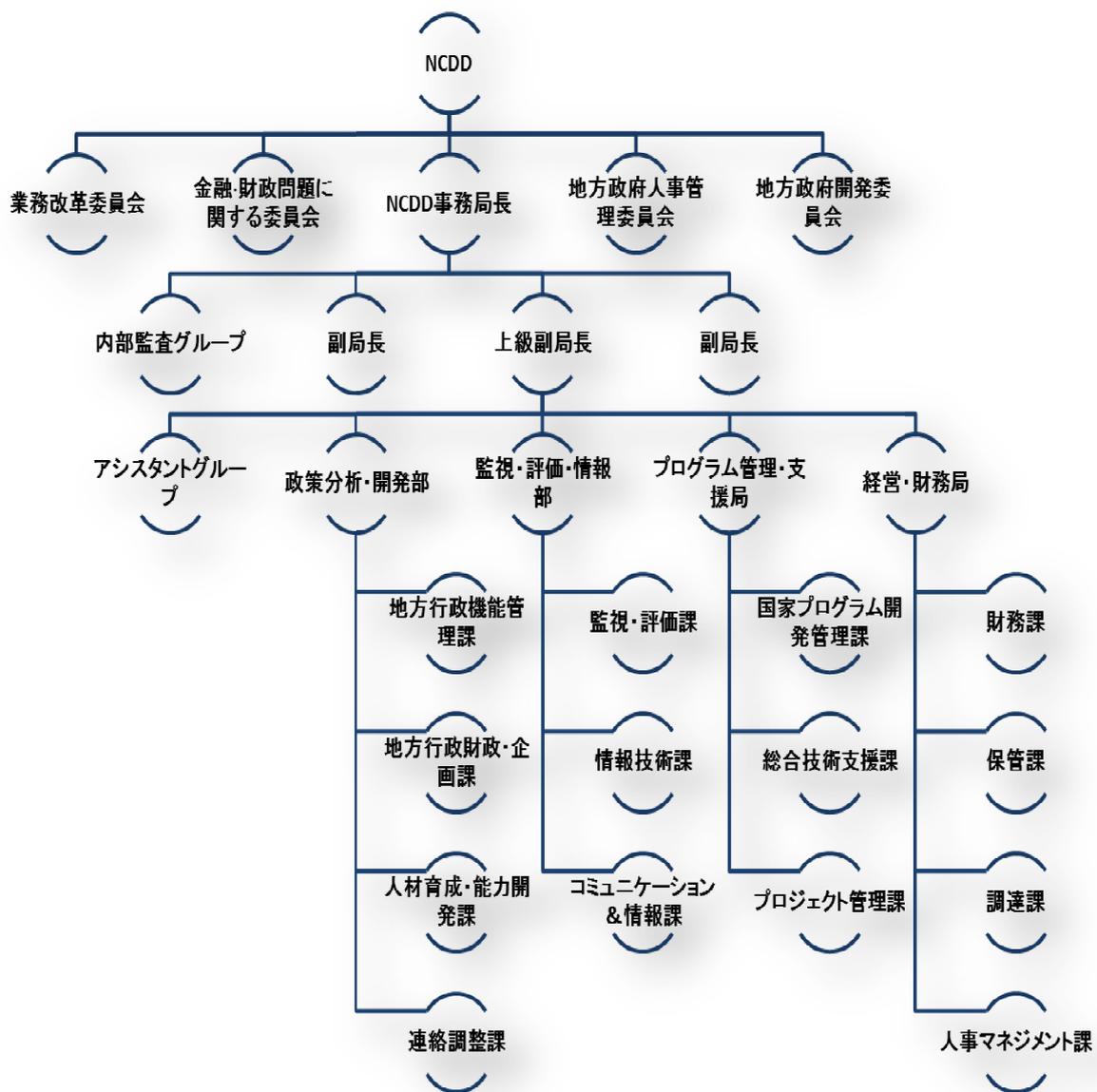
NCDD はカンボジアの地方分権改革を通じた民主的な発展を促進するため 2008 年 12 月 31 日の勅令で設立された省庁横断的な機関である。内務省の 1 機関として独自の予算を持っており、開発パートナー等からの支援も財源として想定している。事務所についても内務省庁舎内に設置されている。また D&D の推進のための中長期的な計画を策定し、毎年見直しが行なわれる。

#### NCDD の委員の構成

委員長	内務大臣
副委員長	経済・財務大臣
委員	国土管理・都市計画・建設大臣 計画大臣 農村開発大臣 女性問題大臣 保健大臣 農林水産大臣 教育・青少年・スポーツ大臣 工業・手工業大臣 公務員大臣 内務省事務次官 経済・財務省事務次官 カンボジア開発評議会代表
常任委員	NCDD事務局長

(出典：内務省の聞き取り調査による)

NCDD 組織図



(出典：内務省の聞き取り調査による)

委員長は内務大臣が務めており、関係省庁が委員を務めている。  
主な取り組みとしては以下のものがある。

- 首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法、コミューン・サンカット行政管理法（Law on Administrative Management of Communes/ Sangkats）、及び公共の財政制度に関する法律（Law on Public Financial System）に基づいた、国の民主的開発プログラムを地方行政レベルに落とし込んで実施する
- 国家プログラムに基づいて、毎年の作業計画と予算を策定する
- 国家プログラムを別の広い視点から考察する
- あらゆるレベルの省庁や出先機関の機能や責任、権限及び責務の見直しを行い、地方評議会への権限移譲の調整を行う
- 地方行政での協議会への機能及び責任の移譲に先立ち、地方レベルの省庁の出先機関の開発計画や予算を、地方の各評議会のそれに統合するための仕組みを策定  
なお、権限移譲の項目には以下のものがある
  1. 機能をマネジメントし実行するための財源や人材、資産
  2. 資源等を活用するための能力の開発
  3. 地方自治を最大限効率化するための権限や職務
- 行政管理法や地方分権の政策と整合性のとれた法体系の仕組みを整えるよう中央政府及び関係省庁に勧告を行う
- 必要に応じて地方財政の運営について関係省庁と議論し調整を行う
- 中央政府や関係省庁と協力して地方政府の機能や責務の見直し、人員の配備状況の確認を行う
- 公務員の数を抑制しながら評議会の職員数の適正な基準を明確化し、人員配置の手順や方法を定義する
- 地方公務員の独自の規則の草案作成のため、必要に応じ関係省庁と協力する
- 関係省庁によって実施される政策や戦略、改革プログラムが国家プログラムだけではなく、地方の行政管理法との整合性を保つよう調整・協議する
- 地方行政の境界について研究し線引きを行う
- 自治体の管理のための政策や構造や戦略を開発するための基礎として、市町村の成長と都市化を研究する
- 政策、戦略および準国家評議会と行政のキャパシティ・ビルディングのための計画を策定する
- 地方自治体をマネジメントする政策や構造、戦略を発展させるための基礎として、都市化の研究を行う
- 地方行政レベルでの人材や能力開発、技術支援など必要なものを開発パートナーから集めるため、地方分権改革の研究や中央政府に基金を創設する提案等の協力を行う
- 地方分権や分権化の改革のための国内外からの支援の収集および利用について研

究・評価し、政府に勧告する

- 政府と開発パートナー間の地方分権改革のための支援についての合意を調査し練り上げ、外部からの全ての支援の調整を行う
- 政府と開発パートナーの間で、地方分権のために必要な協調、協力、支援について討論する場を設ける
- 行政管理法に従い、既存の州、市、区、郡から新しく法律で明記された首都、州、区、市、郡へ権限と義務の移管を行う

このほか、半年に一回業務の進捗報告書を、年に一回行政管理法の実施に係る報告書を政府へ提出している。

## 第6章 地方行政の概要

本章では、地方行政の概要について述べることにしたい。

### 第1節 地方行政の仕組み

カンボジアにおける地方行政制度は、前節で述べたとおり①首都 (Capital)・州 (Province) →②区・市・郡・(Khan・Municipality・District) →③コミューン (Commune)・サンカット (Sangkat) の三層制となっている。

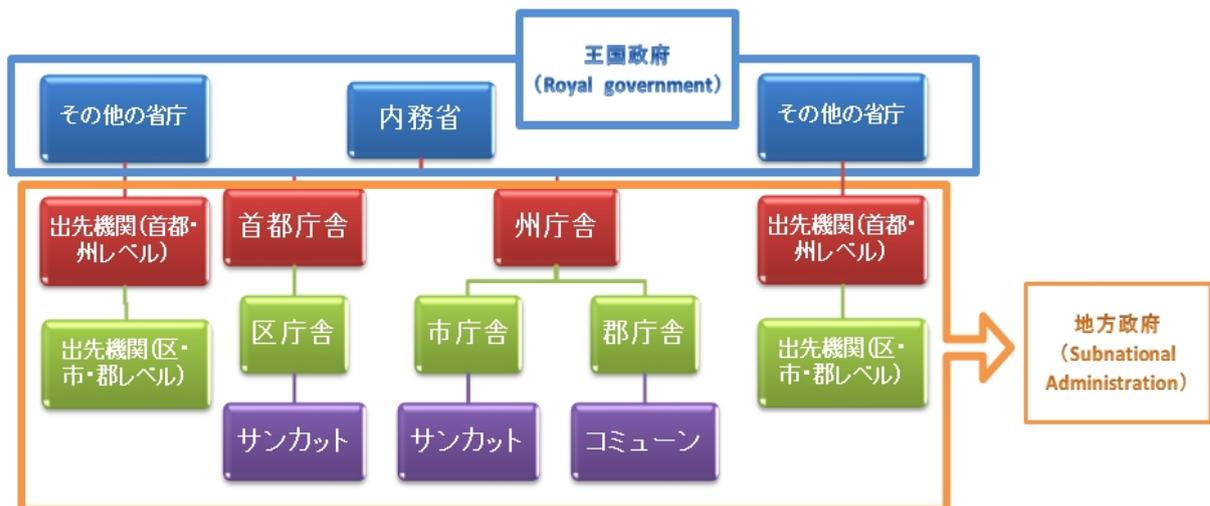
首都・州・区・市・郡における理事会 (Board of Governors) をはじめとする行政の職員には内務省職員を任命する制度をとっており、地方自治体としてよりは国の出先機関としての色合いが濃いと云える。

一方で、コミューン・サンカットについては、国の指定または委任のもとで国の業務を行うこととされているが、業務については後述するとおり選挙で選ばれた評議会の評議員が担っており、地方自治の特色が強い。

首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法第154条では、後述する地方政府の長である理事長は王国政府を代表して管轄内におけるすべての省庁や出先機関の監督・調整・指導を行うこととされており、理事長のその役割と権限を明確にするため必要な場合には、内務省大臣は王国政府に政令を発行するよう要求できるとされている。

しかし現状では、地方行政の現場において区・市・郡内部での省庁出先機関間の連絡調整会議等も行われているものの、指揮命令系統は各省庁で分かれており、出先機関庁舎も独立して建っている場合が多く、省庁毎の縦割り行政の側面が強いようである。

中央省庁と地方行政のイメージ



(出典：内務省の聞き取り調査による)

2008年に首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法及び首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会に関する選挙法の2つの新法が制定され、これまでコミューン・サンカットにしか認められていなかった評議会をそれぞれ首都・州・市・郡及び区の

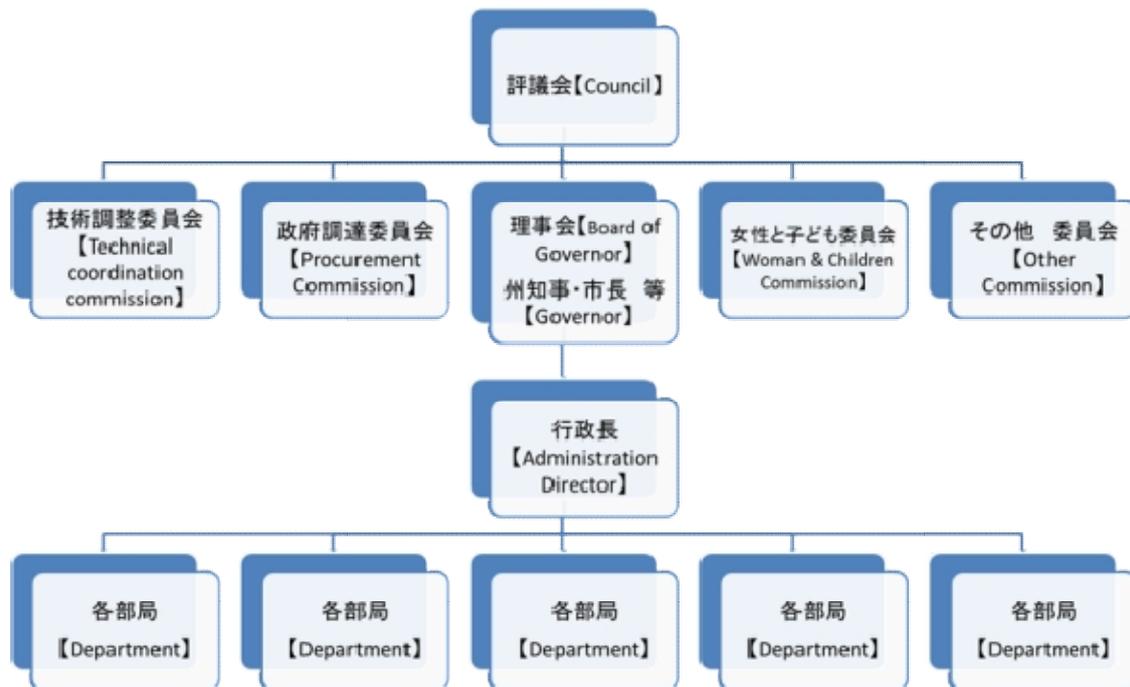
各地方行政体に設置することが規定された。なお、コミューン・サンカットの評議会は既存のコミューン・サンカット評議会に関する選挙法に基づく直接選挙によるが、首都・州・市・郡及び区の評議会は、新法に基づき、コミューン・サンカット評議会議員による間接選挙（比例代表制）となっている。

## 第2節 首都・州・市・郡・区における地方行政について

首都・州・市・郡・区の地方行政を担う機関については、主に以下のものがある

- 1 評議会(Council)の職能
- 2 委員会(Committee)の設置
- 3 理事会(Board of Governors)
- 4 行政長(Administration director)

### 一般的な地方行政組織のイメージ



(出典：内務省の聞き取り調査による)

#### 1 評議会の職能<sup>13</sup>

首都・州・市・郡・区の評議会は、立法権 (Legislative decision) と執行権 (Executive decision) を有する。会議における意思決定に基づいて行政の執行を行い、条例 (Bylaw/Deika) の制定を通じて立法権を行使する。

評議会は、1年に最低12回の会議を開催することとされており、会議が有効に成立するためには評議員の半数以上が出席しなければならない。

評議会は、主に次の事項に関連して必要な決定や条例の制定を行う (36条)

<sup>13</sup>首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法 第2章

- 法律に基づき新たな業務や義務、財源等を受け入れる体制づくり
- 評議会の必須業務（Obligatory Functions）
- 評議会の任意業務（Permissive Functions）
- 3カ年に渡る投資プログラム
- 5カ年開発計画等
- 年間予算と中期の支出計画、その他財政的な取り決め
- 評議会や各種委員会、部署などの構造の確立等
- 財産の管理・運用
- 管轄内の住民との広報・広聴プロセス
- その他法律や政令等で定められた義務 など

上記で策定する計画については下記の内容を記載しなければならない（39条）

- 管轄内の開発におけるゴールや目標を含めた協議会の将来像
- 既存の開発状況の段階評価、また次の点に着目した開発の優先順位
  - ① 新たな業務や義務、財源等の譲渡を受ける必要性
  - ② 基本的かつ必要なサービス、設備、資源、公共インフラ
  - ③ 貧困の削減
  - ④ 女性、男性、若者、子供や弱者、貧しい人や先住民を含む人々のニーズ
- 地域内の土地や天然資源を使用、管理するための基本的な開発の枠組み
- 防災計画
- 資本開発、年間予算案、策定時から3年間の予算計画を含んだ財務計画
- 管轄内のすべての市民に対して透明性と説明責任を確保する評議会の開発計画を実行するための戦略
- 開発計画における対象や優先順位に関連する主要業績評価指標や目標

#### （1）評議員

評議会議員の選挙は、首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会に関する選挙法に基づき、コミュニケーション及びサンカットの評議会議員による間接選挙、比例代表制をとっており、評議会議員ためには政党に属していなければならない。なお、評議会の任期及び定員数については、下記のとおりである。

## 首都・州・区・市・郡の評議員の定数及び必要な資格

	首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会に関する選挙法 (Law on Elections of Capital Council, Provincial Council Municipal Council, District Council and Khan Council)				
	首都 (Capital)	州 (Province)	区 (Khan)	市 (Municipality)	郡 (District)
任期	5年				
評議員の数※	最大21名	9～21名	7～19名	7～15名	7～19名
評議員に立候補するための資格	<b>【第15条】</b> ・男女問わずクメール人としての生まれながら市民権をもっている ・選挙当日までに25歳以上 ・評議会選挙法で定められた資格を持っていること ※いずれかの政党に属していなければならない				
選挙方法	<b>【第27条】</b> コミューン・サンカット評議員による間接選挙				

(出典：首都評議会・州評議会・市評議会・郡評議会及び区評議会に関する選挙法から作成)

なお、以下の者は基本的には評議員になることはできない（選挙法 17 条）。

- 国会議員、上院議員、憲法評議会議員、王国政府職員、裁判官
- 首都・州・区・市・郡の理事長・副理事長
- コミューン・サンカット評議員
- 選挙管理委員会（NEC: National Election Committee）の職員
- 公務員、裁判所職員、警察官、カンボジア国軍兵士
- 評議会の職員
- 選挙権を持たない者
- 僧侶

ただし、公務員、裁判所職員、警察官、カンボジア国軍兵士、評議会の職員については所属する省庁または機関から許可を受けることにより、元の組織に属した状態で評議員になることが出来る。

また、次の条件にあてはまる場合、評議員は議員としての資格を喪失する

- 被選挙人としての資格の喪失
- 辞任
- 死亡
- 許可なしに 3 回以上評議会を欠席
- 規則違反による評議会からの除名
- 犯罪または何らかの違法行為で刑事処罰を受ける
- 所属している党からの除名

## (2) 評議員の選挙

評議会の選挙の有権者リスト作成の手続きおよび手順はNECによって定められている。NECは選挙が実施される35日前までに有権者リストを検証し、30日前までに公共の場において公式の有権者リスト及び投票所の場所を告示しなければならない。

さらにNECは国会議員の選挙に関する法律（The Law on the Election of Members of the National Assembly）に準じて、開票所管理組織の規定及び手順を整えなければならない。なお、選挙後に首都・州選挙委員会は選挙結果をチェックし報告書を作成したうえで公に公開し、かつNECにその複製を送付しなければならない。

投票または開票に関して不服があり、開票所の責任者の決定に納得できない場合は選挙日または開票日から2日以内にNEC、首都選挙管理委員会または州選挙管理委員会へ不服申し立てをすることができる。なお、選挙の不服申し立てについてはNECが最終的に判断を行う。

## (3) 評議会の職員

各評議会には職員が配置されており評議会による任命や法律の規定により任命され、理事会の直接の管理・監督下に置かれる。なお評議員は職員を兼任することはできず、政府の省庁関係者や警備、公共・社会秩序、法律、人権関係の業務に携わる政府職員も評議会の職員になることはできない。職員の採用・任命については公平な手続きを経て行われる。

また各議会はコミュニケーション・サンカット評議会を支援する部署が設置される。当該部署の組織と機能については内務省大臣の省令によって決められる。

## (4) 条例 (Bylaws)

評議会は、必要に応じて条例を制定することにより立法権を行使する。評議会で制定された条例は管轄内のみで効力を持っており、告示日から遡って効力が適用されることはない。

また憲法、法律、王室の布告等の規定に反している条例は無効となる。評議会の条例の作成、改正及び廃止のための手順は、内務大臣の要請に基づき、政令で定める。

条例の執行にあたって、必要であれば評議会は司法警察の協力を仰ぐことが出来る、

## (5) 評議会と中央政府との関係

評議会・委員会・理事会が、憲法・法律・閣僚評議会令に反する行為を行った場合は、内務大臣は書面で規定を守るよう通知しなければならない、評議会・委員会・理事会はそれを受け取ってから1カ月以内に答申しなければならない。

また、それらの行為によって不利益を被った者は、評議会に対して補償の申し立てをすることができ、それらが拒否されるか2カ月以内に何の回答もなかった場合にはさらに内務省に申し立てをすることができる。

なお、内務大臣は郡の評議会に管轄内のコミュニケーション・サンカット評議会の職務の合法性を調べる権限を委譲することができる。

首都・州・区・市・郡には各省庁の出先機関があるが、法律上では理事長は管轄内の他省庁の出先機関についても指導・監督・調整を行う権限があり、公共の秩序や法律、人権に関わる問題について責任を担っているとされている。また内務大臣は省庁の出先機関の代表として知事の役割と権限を明確にするため、必要に応じて王国政府に対して政令を出すよう要求することができる。

なお各省庁の出先機関の庁舎については一般的に省庁毎に独立した建物になっており、省庁間での人事異動は行われない。

現在カンボジアでは地方行政を効率的に行うために地方への権限・業務委譲と業務分散を行っている。地方への権限・業務委譲とは、本来は地方が行うべき固有事務（秩序維持、住民福祉等）で国が代わって行っていたものを本来の権限と業務の担い手である地方行政機関に行わせることを指している。業務分散とは、権限を中央に残したまま地方に仕事を行わせることを指しており中央政府から地方政府への業務委任及び機関委任事務を指している。

## 2 委員会 (Committee)

首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法 114 条の規定により評議会には次の三つの委員会の設置が義務付けられている。

- ▶ 技術促進委員会 (Technical Facilitation Committee)
- ▶ 女性・児童委員会 (Women's and Children's Affairs Committee)
- ▶ 調達委員会 (Procurement Committee)

なお、評議会は必要に応じてこれら三つの委員会に加えその他の委員会を設置ことができ、委員には評議員、理事会長、理事会職員等が任命される。委員長と副委員長の任命や委員の数、役割、職務の内容等については評議会で別途決定される。また各委員会は評議会及び理事会に対し定期的に活動内容を報告しなければならない。

## 3 理事会 (Board of governors)

行政事務の大部分は、王国政府の出先機関として組織内の各局が執行する形になっており、首都・州の知事、区長、市長、郡長（以下、理事長とする）が理事会の長 (Governor) となっている。また理事会下には行政長 (Administration Director) が置かれており、地方行政全般を監督している。

### (1) 理事会の概要

理事長は中央省庁を代表して評議会の管轄区域内において中央省庁の系列の全ての部署に対し指導監督や調整を行うとともに、警備、公共・社会秩序、法律、および人権に関わる問題についても責任を担っており、かつ中央省庁に対する説明責任を負っている。

理事会は、評議会の職務を遂行するサポートを行う組織であり、評議会に対する報告義

務や意見・アドバイスの提供、評議会の決定事項を実行に移すといった役割を担っている。  
理事会が評議会に対して行う提案事項については以下のものがある。

- 評議会の人事管理ガイドラインに従い職員を任命、昇給、解雇
- 職員の募集の資格を定義し、新任職員の任命、給与その他福利厚生を決定
- 行財政手続きを定義
- 部署の立ち上げや廃止
- 職員の責任や委任事項を定義
- 評議会と職員の能力開発戦略を定義

必要に応じて内務大臣は政府や省庁の代表としての理事長の役割と権限を決定するための政令を発行するように政府に要求することができる。

評議会は理事及び理事長の業務遂行を監視し、必要な場合には定例または特別の会議を開いて知事や関係者を招致し、問題の対応等を話し合うこととされている。また理事会は定例会議の間に行われた評議会の業務の遂行や、その他理事会や委員会等によって行われた活動について評議会に報告しなければならない。

首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法 163 条の規定により、理事会は次の事項に関するものを準備し、評議会の承認を受けなければならない。

- 3年間の投資計画と予算案
- 5年間の開発計画と中期の支出計画（毎年改定）
- 年次報告書（発行された条例やその他決定、年間の活動内容、財務報告、理事会及び評議会職員の業績評価、年間開発計画の評価、評議会の機能を向上させるための方法等を記載したもの）
  - ※当該報告書については年末から 45 日以内に内容が確認され、評議会において承認されなければならない。

理事長または理事会の決定または活動が評議会の承認を得ていない場合には、その決定または活動は無効とされる。

## （2）理事会の事務局職員

都知事・州知事・市長・区長・郡長は首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法第 141 条の規定により、男女を問わず下記にある一定の資格を満たした内務省の職員が首相の要請に基づいた内務大臣の提案による勅令によって任命され、管轄内における王国政府の治安や、社会・公共の秩序、法律、および人権に関わる問題を関係省庁・機関を代行して処理する。

また、理事長の下で理事会の職務を遂行する職員についても内務省から派遣される。

理事会の定員については地方政府によって異なり、首都は 7 名、州は 3～7 名、区・市・

郡は3～5名となっており、実際の数は政令によって決定される。

#### 4 理事長（知事・区長・市長・郡長（Governor））

理事長は内務省により下記の資格を有する内務省職員が任命される。

##### 【求められる資格】

###### 都知事・州知事

- ・ 1級の行政資格（Voreak Montrey）を所有していること
- ・ 35歳以上で7年以上行政機関での勤務経験がある、または教育・青少年・スポーツ省によって認定されている学士号を持っていること
- ・ 公式の選挙人名簿に載っていること
- ・ 犯罪、非行の履歴がないこと

###### 区長・市長・郡長

- ・ 3級の行政資格（Anu Montrey）を所有していること
- ・ 30歳以上で5年以上行政機関での勤務経験がある、または教育・青少年・スポーツ省によって認定されている学士号を持っていること
- ・ 公式の選挙人名簿に載っていること
- ・ 犯罪、非行の履歴がないこと

理事長の任期は最長4年であり、実績が認められた場合などには同一管轄区で一度だけ再任されることがある。なお、評議員は理事長になることはできない。行政長は評議会の会議に参加し意見を述べる権限があるが、投票権は有していない。なお、給与その他役職に応じた報酬は経済・財務省との協議したうえ、内務大臣が出す要請に基づく政令に基づき決定される。

もし、上記の資格を失う、適正な能力を有していない、実績が乏しい、健康を損なった、職務を放棄した、職権を乱用したといった場合には職務を解かれることが規定されている。この場合評議会はこれらの事実があった旨を内務大臣に提出し、即座に調査されることとなる。

#### 5 行政長（Administration Director）、財政長（Chief of Finance）、課（Unit）

理事会の下には一人の行政長が置かれており、評議会及び理事会が日々の行政運営を行う上で補佐的な役割を担っている。行政長は内務大臣によって任命される。

具体的な役割については以下のとおりである。

##### 【首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法 185 条】

- 評議会と理事会の日常業務を実施する
- 部署や、職員、および評議会職員が評議会または理事会の決定を実行する仕組みを

確立する

- 評議会の条例を実施
- 評議会、委員会、および理事会のすべての会議に参加し、意見を共有する（ただし、投票する権利はない）
- 評議会と委員会において、持続可能な民主的発展を維持する目標を達成することができるよう意見を述べる
- 理事会の機能効率化のための意見を述べる

また各地方政府には内務大臣の要請に基づいて経済・財務大臣の認可を受けた後、理事会によって任命される財政長（Chief of Finance）が置かれる。財政長は、財務管理・調達・監査に係る責任を有している。

行政長は理事会から行政権を移譲され行使するものであり、また財政長が職務を適正に遂行できるよう保証しなければならない。行政長の任命、役割、職務、作業手順に関する条件等については内務省令によって定められる。

なお、評議会は必要に応じて部署を設置し、理事会の責任・監督下に置かれる。各部署の長は行政長に対して責任を負っている。

### 第3節 コミューン・サンカットにおける地方行政

コミュニティは郡の、サンカットは区の下に位置する地方行政の単位である。2014年現在カンボジア全土に1,502のコミュニティ及び131のサンカットがある。

前述したとおりカンボジアで地方自治体としての地位が明確に与えられたのは、コミュニティ及びサンカットである。これは、2001年3月に成立したコミュニティ・サンカット行政運営法第3条において地方自治体と位置づけられたものであり、立法と行政の役割を担っている。

コミュニティ・サンカットは大きく分けて以下の2つを行う。

- 住民の利益のために事務サービスを提供する機能
- 国家権力の委任または移譲を受けて国の機関の業務を代理で行う

以下では、その選挙制度及び評議会の概要を紹介する。

#### 1 コミューン・サンカット評議会

すべてのコミュニティ・サンカットは評議会を設置するものとされており、評議会の委員の選挙は、コミュニティ・サンカット評議会に関する選挙法に基づき実施される。

##### (1) コミューン・サンカット評議会の概要

評議会選挙はコミュニティ・サンカット評議会に関する選挙法 22 条の規定により住民による直接・比例代表形式で行われる。選挙の得票割合に応じて評議会役員議席が配分され

るため、評議員はいずれかの政党に属していなければならない。なお、コミューン・サンカット行政運営法第11条及び第12条によると評議会議員はコミューンやサンカットの人口や面積に応じて5～11名選出されることになっており、詳細については政令で定められる。任期は5年である。

この比例代表制選挙で最も多くの票を獲得した政党の評議会役員候補者リストのトップが評議会の議長となる。また、評議会には代理議長が2人置かれ、第1代理議長（財政・経済担当）は2番目に得票率が高かった評議員が、第2代理議長（行政・社会問題・公共サービス担当）には3番目に得票率が高かった評議員が就任することとなっている。

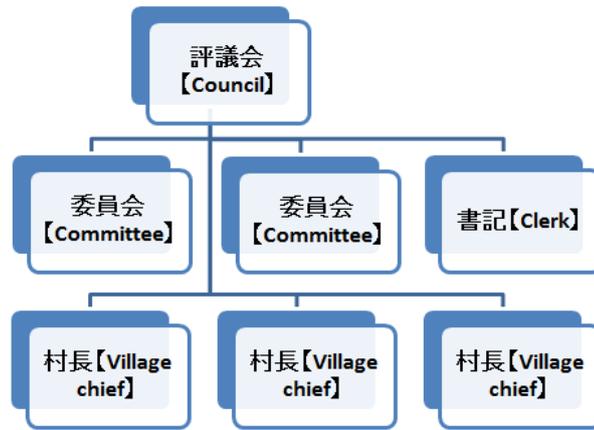
### コミューン・サンカットの評議員の定数及び必要な資格

コミューン・サンカット評議会に関する選挙法 (Law on the Election of Commune/Sangkat Council)	
コミューン (Commune)	サンカット (Sangkat)
5年	5年
5～11名	5～11名
<b>【第97条】</b> ・男女問わずクメール人として国籍をもっている ・25歳以上の成人 ・クメール語での読み書きができること ・立候補するコミューンまたはサンカットにおける選挙人名簿に登録されていること ・評議会選挙法で定められた資格を持っていること ※いずれかの政党に属していなければならない	
<b>【第20条】</b> 住民による直接選挙 ※投票権を持つ者はカンボジア国籍を持つ18歳以上の男女で、当該コミューン・サンカットを拠点としている者。ただし受刑者や精神障害は除かれる。	

(出典：コミューン・サンカット評議会選挙法から作成)

また内務省から派遣されるコミューン・サンカット書記が各評議会に1名ずつ配置されており、評議会の議事録や財産管理、各種文書作成など評議会内での実務を補佐している。コミューン・サンカット書記は政治的には中立な立場をとっている。

コミュニン・サンカット行政組織イメージ



(出典：サンカットにおける聞き取り調査により作成)

(2) 評議会議員選挙

コミュニン・サンカット選挙における投票者リストの管理は 1998 年に国政選挙法の下で設立された中央選挙管理委員会（以下、NEC）が所管しており、NEC は、州・市選挙管理委員会（以下 PEC）、およびコミュニン・サンカット選挙管理委員会（以下、CEC）を設立しなければならない。CEC は有権者登録所と投票所を設置し、NEC から任命された職員が運営を担う。

(3) 評議会役員選挙結果

2012 年 6 月 3 日に行われた評議会役員選挙は、人民党が前回の 2007 年の選挙から議席を伸ばし 11,451 議席中 8,283 議席を獲得した。

全国に評議会が 1,633 あるが、そのうち人民党が第一党になったところが 1,592 となり、実に 97%に達している。

コミュニン・サンカット選挙における政党別得票率

政党名	2002年		2007年		2012年	
	得票率	議席数	得票率	議席数	得票率	議席数
人民党	60.9%	7,703	60.8%	7,993	61.8%	8,283
サムランシー党(現・救国党)	16.9%	1,346	25.2%	2,660	20.8%	2,155
人権党	—	—	—	—	9.9%	800
フシンパック党	22.0%	2,211	5.4%	274	3.8%	160
ノロドム・ラナリット党	—	—	8.1%	425	2.9%	53
その他の党	0.2%	1	0.5%	1	0.7%	0
合計	—	11,261	—	11,353	—	11,451

(出典：Analysis Cambodia Commune/Sangkat Council Election から作成)

#### (4) 評議会の権能

評議会の権能は、地元住民に対する行政サービスの提供、中央政府の機関委任事務の代行という大きく分けて2つに分けられている。業務については次章の第一節で述べるが、具体的な内容については勅令や省令等によって別途定められている。その他、中央省庁等が発出した公文書を公示する役割も果たしている。

なお、以下の内容の業務については権限を与えられていない。

- 林業
- 郵便及び電気通信サービス
- 国防、国家安全保障
- 金融
- 外交
- 税政
- その他関係する法律等で定めのあるもの

コミュン・サンカットの業務の内容は内務省によってモニタリングされており、適切に執行されない場合は内務大臣の名で介入がなされる。その後6か月間改善されなかった場合には、内務省は評議会を解散させ、選挙を実施することが出来る。

#### (5) 開発計画

コミュン・サンカット行政運営法の第6章(第60条～第72条)によると評議会は国の開発計画と整合性のとれた独自のコミュン・サンカット開発計画を策定することになっている。策定にあたっては、住民が参加できる手続きを確立することが義務付けられている。当計画は策定後、内務省に回付されチェックを受けた後、実施に移されることになっている。なお、計画期間は5年である。万一策定された計画が法律と整合性がとれていない場合は、内務大臣は計画を受領してから45日以内に評議会に対して修正を指示しなければならない。

開発計画は、コミュン及びサンカット開発の基礎となるものであり、この計画に沿って予算も決定される。計画に基づく開発が実施された後は、フォローアップ及び評価が行われる。評議会は会計年度終了後45日以内にプロジェクトの業績等を取りまとめた報告書を作成し、内務省や管轄内の主要機関に配布する。また、市民に対しても公表される。

## 第7章 地方行政の諸機能・制度

本章では各地方行政体の担当事務や予算制度などについて述べる。

### 第1節 地方行政の諸機能

前述したように、カンボジアでは、州・市、郡・区は、中央政府の出先機関的な役割を負っており、その業務は多岐にわたる。一方 2002 年から住民による評議会役員選挙が導入された基礎的地方自治体であるコミューン及びサンカットは、最も地区住民に近い存在として以下のような行政サービスを提供することが義務づけられている。

下の図は、州・市、郡・区の業務とコミューン・サンカットが行うべきとされている業務についての概略の一覧である。ただし、各業務の内容については省令や通達等で権限委譲や業務委託が行われており、実際の現場における実務とは多少の開きがある。例えば従来、戸籍業務は首都や区などが担ってきたが、一部の業務をコミューン・サンカットが権限の移譲を受けて行っている。

地方行政体の業務

首都・州が行っている業務	区・市・郡が行っている業務	コミューン・サンカットが行うべき業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戸籍の作成・管理</li> <li>・ 許認可事項（営業、建設許可、バスタクシーの営業許可等）</li> <li>・ 車両登録</li> <li>・ 選挙人名簿管理</li> <li>・ 警察行政</li> <li>・ 土地登記</li> <li>・ 環境行政</li> <li>・ 物価の監視</li> <li>・ 民間の武器統制</li> <li>・ 文化遺産の保護</li> <li>・ 児童福祉など</li> </ul> （出典：1994.2.15 内務省令）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戸籍の作成・管理</li> <li>・ 家畜目録の維持</li> <li>・ 車両目録の維持</li> <li>・ 区・郡の状況を市・州に報告など</li> </ul> （出典：1994.2.15 内務省令）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安全と公共秩序維持</li> <li>・ 必要な公共サービスの提供</li> <li>・ 住民福祉の向上</li> <li>・ 社会経済開発の促進と住民の生活水準向上</li> <li>・ 環境と天然資源の保全</li> <li>・ 住民同士の相互理解を促すための調整</li> <li>・ 住民ニーズを満たすための一般的な業務</li> </ul> （出典：コミューン・サンカット行政運営法第 43 条より）

※州・市・郡・区の業務内容については主に内務省系列の役所の行う事務内容であり、その他中央省庁の各出先機関は上記例とは異なる業務を行っている。

### 第2節 地方財政制度

#### 1 首都・州・区・市・郡の予算制度

首都・州・区・市・郡の財務については「地方行政に係る財政制度及び財産管理に關す

る法律」(Financial Regime and Property Management for Subnational Administrations、以下財政法とする)に規定されている。コミュニケーション・サンカットについては同法の対象外となっている。首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法第 44 条では、地方の評議会は、独自の予算を持つことが規定されている。予算については毎年策定され、評議会の承認を得なければならない。会計年度は 1 月 1 日に始まり、12 月 31 日までとなっている。

地方政府は王国政府に直接または間接的に負債を負わせるような借金や公債その他金融商品の発行をすることはできず、経済・財務大臣からの助成金の資金調達のための事前の同意を得なければならない。

予算にかかる評議会及び理事会の責任については財政法第 8 条及び 9 条において次のように規定している。

#### 【評議会】

- 地方行政の策定した開発計画、3 年間の投資プログラム、中期支出の枠組みを審査し承認する
- 理事長によって提案された年間予算案について法律承認する  
(ただし条例や予算の原則に違反しない範囲で修正する権限を持つ)
- 理事長の要請で、予算への修正案を審査し承認する
- 年度末の財務諸表を審査し承認する
- 規則に基づいて地方政府の資産の処分を承認する
- 理事会の財務および予算管理の業績を監視する
- 会計年度をまたぐ財政支出や収益を伴う契約や協定を審査し承認する

#### 【理事会】

- 開発計画、3 年間の投資プログラム、中期収支の枠組みを策定し、毎年これらを更新する
- 年度予算案を準備する
- 評議会で承認された予算を執行する
- 定期的に評議会に対して、予算の執行状況について報告する
- 評議会の審査を得るために、定められた期限までに年次財務報告書、収支計算書及びその他の報告書を準備し提出する
- 財務に関する報告書について評議会の承認を得た後、財務の業績および地方行政の状況に関して定期的に経済・財務省や他の関係省庁への報告を行う
- 規定に基づき国から評議会に割り当てられた、管轄内の公有財産を管理する

評議会及び理事会が上記の責任を果たすため、地方政府の財政長は行政長および関係課と連携して上記の機能を遂行しなければならない。

各地方政府の予算案は経済・財務大臣令によって定められた手順に従い理事長によって調整され、地方の評議会の承認を得なければならない。その後すべての予算案が取りまと

められたうえで、上院及び下院に提出され審査を受ける。

## 2 財源

地方政府の財源としては大きく以下の三つに分けられる。

### ① 地方財源

地方財源は、地方税収及びその他の収入がある。地方税収は地方政府の排他的な利益として、税法の枠組みの中で課税法に定める税金や関税収入などがある。その他の収入としては行政財産収入や行政サービスによる収入がある。寄付についてもその他の収入として扱われる。

### ② 国の予算を財源とする収入

国の予算を財源とする収入については交付金または国家予算からの送金を財源とする基金、各省庁を代行して評議会が行う職務に対するサービス料などがある。なお、基金については条件付きのものとそれ以外のものがある。

条件付き基金については、地方行政が行う機関委任事務または中央政府から権限移譲された業務の執行に必要な経費に充当され、それ以外のものについては通常の行政経費に充当される。

なお、基金については一定の基準及び計算式に基づいて、毎年の分割払いで支払われる。支払い規則、手続及び様式については、内務大臣の承認を受けた経済・財務大臣の発する省令によって決定される。

### ③ 行政サービス収入

地方行政は中央省庁や出先機関と調整したうえで、それらの機能を代行し、そのサービス提供に対する収入を得ることができる。

支払い規則、手続及び様式については、内務大臣の承認を受けた経済・財務大臣の発する省令によって決定される。

## 3 コミューン及びサンカットの予算制度について

### (1) コミューン・サンカットの財源

コミューン及びサンカットの財政はコミューン・サンカット行政運営法に規定されている。コミューン及びサンカットの財源は主に税収などによる独自財源、政府機関を代行して行う行政サービスの対価、中央政府からの交付金、の3つから成っている。

このうち独自財源にあたるのが税収であるが、その内訳は、土地税、不動産税、賃貸税、公共サービス料、公共財産の運用益等となっており、土地税及び不動産税が収入税目の中の主要財源と位置付けられている。しかし、土地制度については、未だ正確な地籍整備が完了しておらず、現在のところ税の徴収は非常に困難な状況である。そのため、コミューン及びサンカットが独自の施策を行う原資となるものは中央政府からの交付金ということになる。しかし、中央政府の財政状況もかなり厳しく、政府予算の中から十分な額の補

助金をすべてのコミュニン・サンカットに配分することは、かなり厳しい状況である。そこで、財源を国家と先進各国、NGO 等からの支援に頼るコミュニン・サンカットファンド（CSF）が設けられている。

CSFは「一般管理経費」と「地域開発経費」に用途が分かれており、それぞれの経費で充当される支出項目については以下のものがある。

#### 【一般管理経費】

- 評議員への手当
- 評議会職員等の人件費
- 評議会で使用する建物の購入または賃借料
- 評議会事務所の事務用品
- 評議会事務所の修繕や管理費
- 公共料金の支払い
- 車の購入またはレンタル、メンテナンス、燃料費
- その他の消耗品等

#### 【地域開発経費】

- 道路、橋、市場、教育・医療施設、コミュニティセンター、灌漑施設、農業貯蔵施設、水・電力発電施設やその他の経済・社会インフラの調査・設計・建設・修理・メンテナンス等に係る経費
- コミュニン・サンカット開発や投資計画の作成のために必要な社会・経済的なデータの収集に必要な経費
- 地方の女性や若者に対する教育やキャンペーンの実施や、環境保全や天然資源管理等に取り組んでいる NGO など地域住民の福祉に影響を与える組織を支援するための経費

下の表はコミュニン・サンカットの2002年から2007年までの収支を表したものである。コミュニン・サンカットの収入の大部分がCSFで賄われていることが窺える。

## 2002年から2007年までのコミューン・サンカットの収支の内訳

(単位：10億リエル)

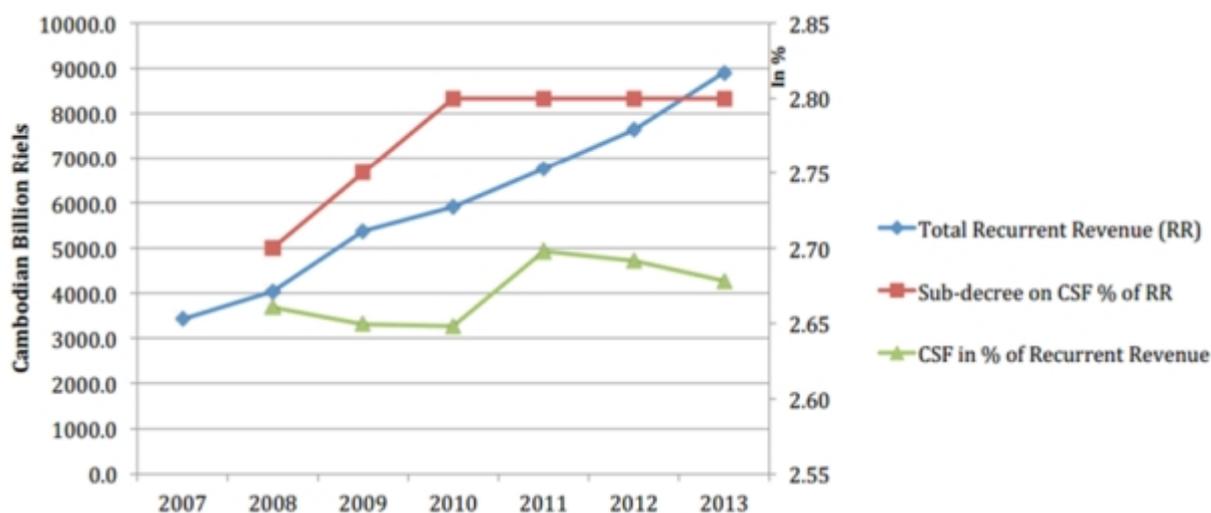
Table 4.1 Commune and Sangkat Aggregated Fiscal Data, 2002–2007 (KR billion)

Code	Account	2002 Actual	2003 Actual	2004 Actual	2005 Actual	2006 Actual	2007 Actual	2002–2007 Actual	2002–2007 %
<b>A - Revenues:</b>									
70	Local Taxes	–	–	–	–	–	–	–	0.0
71	Non-Tax Services and Property Revenues	0.04	0.22	0.24	0.29	0.46	0.52	1.76	0.3
72	C/S Fund Transfer – General Administration	13.85	19.39	19.33	20.71	24.65	32.51	130.44	23.5
73	Agent Functions Revenues	–	0.02	–	–	–	–	0.02	0.0
74	Other Recurrent Revenues	–	0.00	2.63	4.26	10.06	13.17	30.13	5.4
76	Reserve Fund	–	2.31	11.92	24.95	38.08	35.63	112.89	20.3
77	C/S Fund Transfer – Local Development	16.84	32.03	36.18	42.24	49.19	50.88	227.36	40.9
78	Local Contribution to Local Development Investment	0.85	1.72	2.00	1.84	1.49	1.37	9.26	1.7
79	Other Capital Revenues	0.118	0.01	16.52	16.43	5.26	5.37	43.70	7.9
<b>Total Revenues</b>		<b>31.70</b>	<b>55.70</b>	<b>88.82</b>	<b>110.71</b>	<b>129.18</b>	<b>139.45</b>	<b>555.57</b>	<b>100.0</b>
<b>B - Expenditures:</b>									
60	Salaries and Allowances	11.70	14.08	14.17	14.25	14.58	26.22	95.00	24.2
61	Administration Costs	1.95	2.59	4.08	6.77	9.49	8.52	33.41	8.5
62	Local Services Costs	0.00	0.00	0.31	0.89	1.50	1.51	4.21	1.1
63	Agent Function Costs	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.0
64	Social Intervention	0.03	0.01	0.17	0.60	1.69	4.73	7.23	1.8
65	Economic Intervention	0.00	0.00	0.00	0.01	0.28	0.03	0.33	0.1
66	Contingencies	0.00	0.01	0.01	0.05	0.08	0.04	0.19	0.0
67	Administration Investment	0.15	0.14	8.83	13.88	5.64	2.07	30.71	7.8
68	Local Development Investment	15.54	26.93	36.29	36.06	60.20	46.44	221.46	56.4
<b>Total Expenditures</b>		<b>29.37</b>	<b>43.79</b>	<b>63.87</b>	<b>72.51</b>	<b>93.47</b>	<b>89.56</b>	<b>392.57</b>	<b>100.0</b>
<b>Surplus (A – B)</b>		<b>2.32</b>	<b>11.91</b>	<b>24.95</b>	<b>38.21</b>	<b>35.72</b>	<b>49.89</b>	<b>162.99</b>	

(出典：Deconcentration and Decentralization Reforms in Cambodia(Asia Development Bank))

2003年度には政府予算の2.0%以上、2004年度には政府予算比2.5%以上の資金をCSFに充当するとされていたが、2014年現在では省令によって2.8%に設定されている。ちなみに、地元の人々からの寄付も寄せられており、その額は2007年から2010年にかけて、総額で56億5669万リエル(約US\$141万4千)<sup>14</sup>となっている。

### 国の歳出に占めるコミューン・サンカット基金の割合



(出典：COMMUNE/SANGKAT FUND PROJECT IMPLEMENTATION MANUAL)

コミューン・サンカットが政府機関を代行して行う行政サービスに対する料金の徴収に

<sup>14</sup> 参考: ASSESSMENT OF THE SECOND TERM OF DECENTRALIZATION IN CAMBODIA

についても少しずつ確立されつつある。詳細については第8章で述べることとする。

## (2) 国庫からの送金

すべてのコミュニケーション・サンカットは経済・財務省が許可した銀行に預金口座を保有していなければならない。

国庫からコミュニケーション・サンカットへの交付金の送付は次のとおり3回に分割して行われる。

- 3月1日までに交付金の全体の50%
- 6月1日までに交付金の全体の30%
- 9月1日までに残りの20%

なお、国庫の送金を受けるためには予算の執行と開発計画に関する財務報告書を作成しなければならない。

## 2 コミュニケーション・サンカットの職員

コミュニケーション・サンカットにおいては選挙で選ばれた評議会役員が議員兼行政職員の役割を果たしている。この他、コミュニケーション・サンカット書記と呼ばれる書記官が内務省から各コミュニケーション・サンカットに配属されており、特段の事情が無い限り異動することはない。

なお、コミュニケーション・サンカット書記は高卒以上の学歴が求められている。

## 第3節 地方行政主体の人事制度

### 1 中央政府を含む首都・区・州・市、郡の人事制度

#### (1) 採用

公務員の採用については、一般的に競争試験を通じて行われなければならないが、試験日の3か月前には試験の実施を公表しなければならないとされている。なお緊急の場合には3か月を30日に短縮することができる。

**カテゴリーA** : 高等学校 (secondary education diploma) 卒業 (学士) に加えて、4年制の学校 (大学) の卒業の資格が必要。なお、大学において更に2年間長く在籍し資格を得れば昇給が有利になる

**カテゴリーB** : 高等学校卒業以上の資格 (学士) に加えて、2年制の学校 (専門学校等) の卒業の資格が必要

**カテゴリーC** : 高等学校の卒業の資格が必要

**カテゴリーD** : 高等学校の卒業資格は必要ない

## 公務員の階級制度

Category	Grade	Up to 14 Steps/ salary classes													
		14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
A	1														
	2														
	3														
B	1														
	2														
	3														
C	1														
	2														
	3														
D	1														
	2														
	3														

(出典：Handbook for Civil Servant(Council for Administrative Reform (CAR))

公務員の採用試験は公務員省（SSCS：the State Secretariat for Civil Service）と行政改革審議会（CAR：the Council for Administrative Reform）が所管している。

公務員になる条件として、18歳以上で25歳以下のカンボジアの住民でなければならない。ただし、高い教育を受けた者に限り年齢制限が30歳まで引き上げられる。また軍隊等に従事していた場合は、従事した期間が年齢制限から超過した期間から控除される。

公務員のカテゴリーは1級から3級に分類され、更に等級によって6～14ステップ（給与クラス）に分けられている。新規の採用職員やカテゴリーが上の級に上がった職員には、12カ月試用期間が設けられる。なお、試用期間中に公務員としての適性を欠くと判断された新規採用の研修生については雇用されない場合がある。

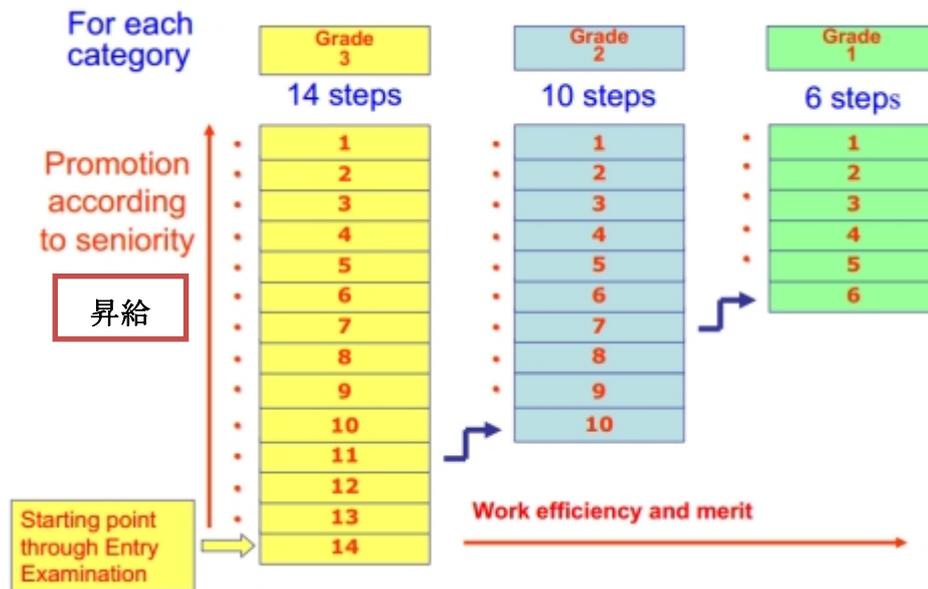
### (2) 昇給

年功序列の体系となっており、一般的に2年周期で1ステップの昇給が実施される。昇給の対象となっている職員は所定の様式を所属長に提出し、それに基づき対象者のリストが作成され、昇給の基準に沿って審査される。

なお、遠隔地への赴任や、危険または健康に害があると認定された業務に従事する公務員については、その職務にいる間は通常の半分の期間で昇給が実施される場合がある。

## 昇給のイメージ

### The Promotion for each of the categories



(出典：Handbook for Civil Servant(Council for Administrative Reform (CAR))

#### (3) 勤務時間

勤務は週休2日で、土曜日と日曜日が休日となる。

一日の勤務時間は8時間となっており、就業時間は午前7時から午後5時半までで、途中午前11時半から午後2時まで休憩をはさむ。なお、コミュニケーション・サンカット評議会の常勤の職員についても同様である。

無断欠勤をした場合は懲戒処分の対象となる。

#### (4) 休暇

公務員には最大15日の年次有給休暇が与えられる。また女性職員には90日間の出産休暇が認められており、さらに出産時には60万リエルが支給される。

その他、国政選挙に立候補する公務員は、開票日まで特別休暇を取ることが出来る。また、NECによって選挙業務に配置されている職員は、選挙の準備のために通常業務から離れることが許可されている。

#### (5) 給与

カンボジアの公務員の給与は他国に比べて低く、とりわけ下級公務員については月額平均給与がUS\$86とタイやミャンマー、ラオスよりも低い。

ちなみにカンボジアの主要産業である縫製業の最低賃金(月額US\$100)よりも低い額である。中央政府と地方政府での格差も生じている。

#### (6) 異動

一般職員の場合、異動は原則として、希望や打診を以て行われる。国、州・市、郡・区は同じ国家公務員であるため、縦の異動もある。ただし、これは省庁毎に行われるものであり省庁を横断する形での異動は基本的には行われていない。

#### (7) 退職

定年は各カテゴリーで異なっており、カテゴリーAは60歳、カテゴリーBは58歳、カテゴリーC及びDは55歳となっている。

公務員は以下のとおり退職に伴い年金の支給を受け取ることができる。

- 30年以上勤務した者は給与の80%にあたる年金を受ける
- 20年以上30年未満勤務した者は給与の60%にあたる年金を受ける。なお20年以上の勤務した年数1年につき2%が加算される。
- 勤務年数が20年未満であれば年金は支給されない。この場合給与から差し引かれていた年金控除分は還付される。

#### (8) 論旨免職

12カ月以上病気により業務を続けることが出来ない職員については、適性を欠いているとして論旨免職の対象となる。この場合所属長、上司、同僚、認定医で構成された委員会を設置し、判断を下すこととなる。

上記で述べた地方行政の一般職員の手続きは、具体的に以下のプロセスに従い実施される。

#### 首都・州の局長級または同等の組織の長

##### ・第1段階

首都・州の総務局長は役員会議を開催し、任命・異動・退職の職員の選定等の協議を行う。必要に応じて、理事長は関係者を呼んで会議にて助言を求めることができる。この会議は、任命・異動・退職の明確な理由を示した議事録を作成しなければならない。

任命を要請する候補者の選抜は、基本的に当該首都・州評議会の管轄内で従事する内務省職員が対象となる。もし適正な資質と肩書きを持った候補者の選抜ができない場合、都知事、州知事は役員会と評議会の合意をもって、関係省庁の大臣に助言を求め、内務省、首都、他の州または他の省庁のからの候補者の選定を要請できる。

##### ・第2段階

上記会議での合意を得たあと、総務部長は役員会での確認と決定事項を準備し、関係資料を添付するものとする。

##### ・第3段階

首都・州役員会からの要請を受け、評議会は要請の確認及び採択のための会議を行う。

##### ・第4段階

評議会からの合意採択を受けたあと、首都・州の理事長は要請された候補者の任命の決定を行う。必要に応じて、大臣または関係機関の長は要請の理由を調査することができる。調査によって要請に相応の理由が見られない場合、大臣または機関の長は都知事、州知事に書簡をもって要請を支持できない旨通達する。この要請に明確な理由がある場合、当該大臣または機関の長は要請に基づき決定を行う。

任命・異動・退職の候補者について首都・州理事長と大臣または関係機関の長との間で合意が得られない場合、公務員省大臣が調整または政府の代表に報告し、確認と決定を求める。

#### 副局長以下または同等の機関の副長以下

##### ・第1段階

当該局・機関の長は、担当部客で会議を開き、任命・異動・退職を要請する候補者の選定等の協議を行う。この会議は、任命・異動・退職の明確な理由を示した議事録を作成しなければならない。

任命を要請する候補者の選抜は、基本的に当該首都・州評議会の管轄内で従事する内務省の職員を対象とし、資質と肩書きに基づき少なくとも2名を選出する。会議で合意を得た後、当該局・機関の長は役員会での確認と決定事項を準備し、関係資料を添付するものとする。

##### ・第2段階

要請を受けた首都、州の理事長は当該局・機関の長も同席する役員会を準備し、候補者の確認および協議を行う。この会議は任命・異動・退職の明確な理由を示した議事録

を作成しなければならない。

会議で合意を得た後、首都・州理事長は総務局長を補佐とし、評議会での確認と採択の要請を行う。もし適切な資質と肩書きを持った候補者を選抜できない場合は、首都・州役員会および評議会の合意をもって大臣または当該機関の長に助言を求め、首都・他の州または他の省庁のからの候補者の選定を要請できる。必要に応じて、首都・州理事長はこの要請の理由を調査することができる。調査によってその要請に相応の理由が見られない場合、首都・州理事長は役員会・評議会の合意をもって、書簡をもってその要請を支持できない旨通達する。

なお職員に重大な違反行為などが見られた場合、首都・州理事長は役員会・評議会の合意をもって、当該局・機関の長を指導し、首都・州理事長に異動・退職の要請を行わせる。当該局・機関の長がこの指導に従わない場合、首都・州理事長は役員会・評議会の合意をもってその職員の異動、免職をすることができる。

・第3段階

首都・州理事長の要請を受けた後、首都・州評議会議長は評議会会議において要請の確認、採択を行う。

・第4段階

評議会の採択の後、首都・州理事長は任命・異動・退職の決定をお粉るなお、当該局・機関の長の要請に対する合意・拒否の決定は30営業日以内に行わなければならない。

・第5段階

上の任命、異動、退職の決定がなされた日から7日以内に、首都・州理事長は任命、異動、退職の決定について関係書類を添付して当該省庁および公務員省に送付しなければならない。

### 首都、州の一般職員の任命・異動・退職

・第1段階

首都・州の総務局長は関係機関の幹部との会議を開き、職員の任命・異動・退職をする候補者の確認・補充・選抜を行う。この会議は、任命・異動・退職の明確な理由を示した議事録を作成しなければならない。

任命を要請する候補者の選抜は、基本的に当該首都・州評議会の管轄内で従事する内務省職員が対象となり、資質と肩書きに基づき少なくとも2名を選出する。

上記会議での合意を得たあと、総務部長は役員会での確認と決定事項を準備し、関係資料を添付するものとする。

・第2段階

職員の任命・異動・退職の要請に基づいて、首都・州の役員は役員会を開き、候補者選定の協議を行う。この会議においても議事録を有するものとする。会議で合意を得た後、役員会は総務局長を補佐とし、評議会での確認と採択の要請を行う。

なお適正な資質と肩書きを持った候補者の選抜ができない場合、首都・州の理事長は評議会の合意をもって内務大臣に助言を求め、現行の手続きに則り内務省、首都、他の

州または他の省庁のからの候補者の選定を要請できる。

・第3段階

首都・州役員会からの要請を受け、評議会は要請の確認及び採択のための会議を行う。

・第4段階

評議会からの合意採択を受けたあと、首都・州の理事長は要請された候補者の任命の決定を行う。

・第5段階

職員の任命、異動、退職の決定が発令された日から少なくとも7日以内に、首都・州の理事長は内務省ならび公務員省に対し関係書類を提出する。

**区・市・郡の職員の任命・異動・退職**

・第1段階

区・市・郡の総務局長は関係機関の幹部との会議を開き、職員の任命・異動・退職をする候補者の確認・補充・選抜を行う。この会議は、任命・異動・退職の明確な理由を示した議事録を作成しなければならない。

任命を要請する候補者の選抜は、当該区・市・郡評議会の管轄内で従事する内務省職員から始まり、資質と肩書きに基づき少なくとも2名を選出する。

上記会議での合意を得たあと、総務局長は役員会での確認と決定事項を準備し、関係資料を添付するものとする。

・第2段階

職員の任命・異動・退職の要請に基づいて、区・市・郡の役員は役員会を準備し、候補者選定の協議を行う。この会議においても議事録を有するものとする。会議で合意を得た後、役員会は総務局長を補佐とし、評議会での確認と採択の要請を行う。

なお適正な資質と肩書きを持った候補者の選抜ができない場合、区・市・郡理事長は役員会および評議会の合意を得て、首都・州理事長に助言を求め、首都・州・区・市・郡または他の省庁の職員からの候補者の選定を要請できる。

・第3段階

区・市・郡の理事長からの要請を受け、評議会は要請の確認及び採択のための会議を行う。

・第4段階

評議会の採択を受けたあと、区・市・郡の理事長は首都・州理事長に要請を行う。

・第5段階

区・市・郡理事長からの要請を受け、首都・州理事長は候補者の資質および肩書き等の適正の確認を行い、必要に応じて要請の理由を調査することができる。調査の結果要請に相応の理由が見られない場合は区・市・郡の理事長に書簡をもってその要請を支持できない旨通達する。

・第6段階

首都・州理事長は市、区・市・郡の理事長からの要請を受けてから10営業日以内に

その要請の決定を行う。なお、任命要請にふさわしい資質と肩書きを持った候補者の選抜ができない場合、区・市・郡の理事長に書簡を送り、ふさわしい資質と肩書きをもった代替りの候補者を選ぶよう通達する。

・第7段階

職員の任命、異動、退職の決定が発令された日から少なくとも7日以内に、首都・州の理事長は内務省ならび公務員省に対し関係書類を提出する。

## 第8章 カンボジアの地方行政の実例

これまで地方行政レベルの仕組みについて述べたが、首都プノンペン及びシハヌークビル州庁舎、シハヌークビル州第3サンカットにおける地方行政の実務について紹介する。

### 第1節 首都プノンペン

首都プノンペンは12の区と96のサンカットで構成されている。

首都プノンペンの行政区マップ



(出典：プノンペン Website)

現在首都プノンペン及び管轄下の区、サンカットの書記まで含めた職員数は842人で、すべて内務省から派遣されている。

首都の行政機関の業務については基本的に州と同じ法律に従って執行しており、都内の治安維持、公共サービスの提供、都の開発、投資計画、国際関係などの業務を担っている。

なお首都と区の業務の区別については明文化されておらず、慣例に従って行っているとのことであった。

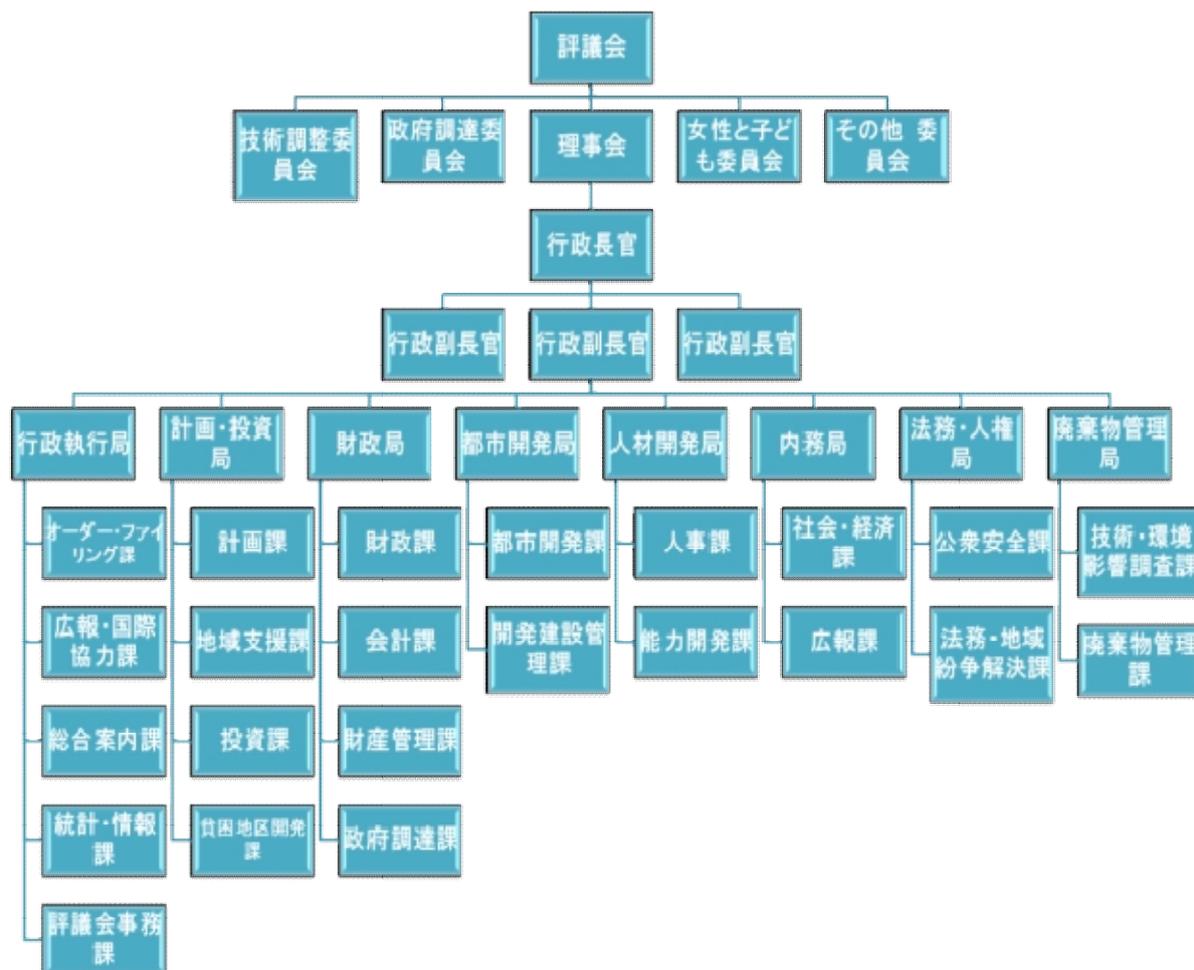
職員の懲罰・解雇については評議会の承認を得たうえで理事長（都知事）が行う。ただし、部長レベル以上については内務大臣の承認が必要となる。

カンボジアには24の省があるが、プノンペンには各省庁の出先機関である局があり、各省庁から職員が派遣されている。現在は別々の建物に分かれているが、将来的には一部

の局が首都庁舎に設置される予定となっている。なお首都内の区レベルでは省庁の出先機関があるが、サンカットレベルではない。

出先機関の局との関係は複雑で、内務省他省庁間の横のつながりもあるが、基本的に各省庁の意向に従わなければならないため、知事からの指揮命令の権限は限られている。

首都プノンペン行政組織図



(出典：首都プノンペン Website から作成)

## 1 組織の概要

各局及び課の業務については以下のとおりである

### 【行政執行局】

- ・ オーダー・ファイリング課

FAX 等で送付される書類の受領・分配、書類や文書の内容の審査・確認、公印の管理・保管、図書室・書類庫の管理、庁舎内の秩序・治安維持等を担当している。

- ・ 広報・国際協力課

首都の業務に関して住民への広報の実施、プノンペンを訪問する代表団、国内外の

来賓の歓迎式典、都で行われる国家行事・集会等の式典の準備手伝い、姉妹都市締結、MOU やその他合意書類の準備等を担当している。

- ・総合案内課

パブリックオピニオンを集約し評議会や委員会へ提出、週・月・四半期・半年・年次の報告書準備の基礎となる情報を首都内の区やサンカットのから収集、広報の準備および情報発信、ラジオ、テレビ、その他のツールで発信するための情報やプログラムの作成協力、行政の広報誌・ホームページの管理、IT システムの管理、評議会の会議準備および議事録作成などの業務を担当している。

- ・統計・情報課

国勢調査や住民の人口流出入状況の分析・評価、戸籍業務に必要な出生届、婚姻届、死亡届等の調査・分析、カンボジア人と外国人の婚姻登録の確認・監視、住民統計や戸籍に関する法的書類の公示などを担当している。

- ・評議会事務局

評議会および各委員会の会議の議題・招集状・議事録の準備や議題に基づく資料の準備協力、議事録等の書類の保管、会議場の準備、他の課と協力し会議結果や評議会や各委員会に関する各種情報の発信などを担当している。

## 【計画・投資局】

- ・計画課

首都の年間予算や5 ヶ年開発計画および3 ヶ年の投資プロジェクトの調整や進捗報告、投資プロジェクトの各種契約管理・監視・履行・報告、首都・区・サンカットの開発計画実施の進捗状況確認や重要な統計・計画に関し関係機関との調整などを担当している。

- ・地域支援課

区・サンカットの5 ヶ年開発計画および3 ヶ年の投資プロジェクトの策定・実施への支援や各種プロジェクトの準備の支援、見積もりや申請準備等の支援、公式文書発行や評議会の業務遂行の監視、区やサンカット・村の設置・消滅・分割・統合・名称変更についての調査、区、サンカット庁舎の移転についての調査、各省・出先機関・国際 NGO・国内団体・民間開発パートナー等との効果的な協力の促進などを担当している。

- ・投資課

首都内の投資の申請に対し関係機関の協力を得ながら助言や監視を行い、投資促進のため方針や政策についての調査、投資プログラムに必要な文書の準備などを担当

している。

- ・ 貧困地区開発課

貧困者地区の調査やデータの管理、各種開発プロジェクト準備及び関係者からの支援の調整、開発プロジェクトのモニタリング、貧困地区開発基金の運用や小規模ビジネスへの融資や監視、住居建設融資確保及び支給、コミュニティ同士の交流プログラムの策定、一村一品業務と市場開拓などを担当している。

## 【財務局】

- ・ 財務課

年次予算及び中期支出枠の策定、財務手続きや資金運用の取り決め、資金運用の管理、歳入の促進のための対策、財政支出の管理や財務報告などを担当している。

- ・ 会計課

現金の保管や収入帳簿の作成・管理、預金口座の管理、現金受領及び引き出しに関する書類の作成、支出の審査及び支払い、物資の倉庫管理、決算報告書作成などを担当している。

- ・ 財産管理課

各種動産・不動産の売却、賃貸、投資など管理や使用の方針の策定、台帳作成または削除などを担当している。

- ・ 政府調達課

行政運営に必要な資金の準備や、それらに関する報告を担当している。

## 【都市開発局】

- ・ 都市開発課

土地の使用に関する図面及び土地利用計画の策定、核となる開発プロジェクトへの助言・監視・評価及び報告、居住地における人口増加・経済社会問題の分析、公園の外灯の管理などを担当している。

- ・ 開発建設管理課

土地占有権に関連する業務、建設物の建設及び修復、古い建設物及び指定文化建設物の管理、物流インフラ開発・維持・修復における方針の策定、裁判外での土地係争解決などを担当している。

## 【人材開発局】

### ・人事課

職員や契約職員・技術顧問・インターンの採用や配置、異動や休職・退職・解雇に関する業務、昇給に係る評価、褒章・メダル・賞状授与に係る業務、部または課の設置・変更・廃止、区庁の事務所設置・変更・廃止にかかる助言などを担当している。

### ・能力開発課

職員の能力開発計画の策定及び実施、組織内外での視察、業務経験、短期、長期の就学を行う職員の選考などを担当している。

## 【内務局】

### ・社会・経済課

各種ビジネス、生産拠点についての統計管理、各省や関係機関からの委譲を受けた専事業の実施への協力、郊外での栽培生産政策の促進、市場・屠殺場管理の方針決定、首都の業務の区、サンカットへの職務・財源の委譲への協力、保健・教育サービス向上のための調整及び広報、貧困層・移民・障害者・孤児・身寄りのない人への支援、火災・自然災害・事故予防および救済、職業訓練、女性と児童の健全な育成の促進、  
宗教・文化・伝統に関する調整、民間投資および開発を促進するためのビジネス環境整備促進の調整などを担当している。

### ・広報課

広告・ネオン・道路の横断幕・看板・車両広告に関する法令の整備や広告場所の申請に対する許認可、短期・長期の広告計画などを担当している。

## 【法務・人権局】

### ・公衆安全課

首都内を移動する車両等のルールの方針の策定、交通・運輸システム管理、各種犯罪を予防するための対策の方針の策定、薬物乱用者の調査ならびに予防、薬物患者治療センターの運営管理などを担当している。

### ・法務・地域紛争解決課

管轄内の各行政機関に対する住民の訴えの受理、委譲された権限の範囲内での法の執行、法律及び法的文書の広報、人権についての啓発活動などの業務を担当している。

## 【廃棄物管理局】

- ・技術・環境影響調査課

廃棄物管理業務の方針策定、環境への影響を阻止するため専門機関と協力、廃棄物を原因とする紛争の解決などを担当している。

- ・廃棄物管理課

ゴミ処理施設の管理や、ゴミの回収・運搬サービス、リサイクル、液体廃棄物のポンプ組み上げ及び処理などを担当している。

## 2 評議会の概要

次に評議会についてであるが、評議員の選挙についてはコミューン及びサンカットは直接選挙、首都及び区については間接選挙となっている。なお、首都と区の評議会の事務局のスタッフについては理事会の事務局が兼任している。

## 3 職員の評価

これまでプノンペン行政府の課長以上は内務省が直接人事権を有していたが、現在副局長以上、また各出先機関の副局長以上に限定する方向に動いている。

区のレベルに関しては、副課長以下は区の評議会の承認を得たうえで区長に任命される。区の出先機関も同様である。ただし教育省のみ独自の点数制の評価基準がある。

評価については人事院からの基準に基づき行われている。

## 4 歳入と歳出

首都の財源としては直接税（相続税・印税・権利の委譲税・宿泊税・絞殺場税、未使用の不動産に対する税、賃貸税、車両税、固定資産税）と間接税（国が一括で徴収して配分するもの）がある。なお、プノンペン行政府に対しては国からの交付金は公布されない。

歳出については年間計画に基づいて支出される。首都の予算で執行している人件費は内務省所管分の経費のみであり、他の省庁の出先機関の給与については各省庁からの支出となる。

## 5 予算

首都内の区の予算については、年次計画（アクションプラン）を策定して首都に提出し、それに基づいて首都から交付される交付金で給与やインフラ開発を行っている。なおサンカットについては国からの基金を財源としている。

## 6 コミューン・サンカット

2002年にコミューン・サンカットが発足して以降、一般的な行政サービスや治安の維持、インフラを中心とした生活の向上のための計画の策定など、地域の独自の活動を担っている。

サンカットは行政の組織として地域住民の代表という位置づけである。省の行う事業の一部の権限を委譲され、行っているものもある。例えば以前は首都の業務とされていた戸籍の登録や選挙人登録などは権限の委任を受けてサンカットが行っている。一般的にコミューン・サンカットは内務省が指導・監督を行うが、プノンペンに関しては、内務省の代

わりにその役割をプノンペン行政府が担っている。

## 7 NCDD の役割

NCDD は首都プノンペンにおける行政能力の向上を最重要業務と位置付けており、これまで中央政府主導で行ってきた能力開発について、首都が直接準備し実施する方針へ変換しつつある。2013 年には業務を点検し改革すべき事項の洗い出しをおこない、今後の開発支援計画に盛り込んだ。なお盛り込まれた項目及び目標等については以下のとおりである

1. 機関の方向性と計画
2. プロジェクトおよびサービスの管理
3. 指導と管理
4. 組織管理、内部規定
5. 人材管理
6. 渉外および資源の調整
7. 財務管理
8. ジェンダー

開発支援計画の目標と指標

目標	指標
1. 機関の方向性と計画	
1.1 関係者との協議を経て、首都行政の5ヵ年開発計画を準備する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年第3四半期に職員の30%（女性10%）に5ヵ年開発計画を明確に理解させ、計画策定への参加を促す</li> <li>・2014年第4四半期に5ヵ年（2015—2019）開発計画を策定</li> <li>・2015年第1四半期内に5ヵ年開発計画を印刷し、関係者に配布</li> </ul>
1.2 公共サービスを更に効果的にするために、プノンペン首都行政のビジョン、目標、責務、評価を設定する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年第3四半期までに職員の30%（女性10%）を首都行政のビジョン、ビジョン、目標、責務、評価の策定への参加を促す</li> <li>・2014年末にビジョン・目標・責務・評価を首都行政5ヵ年開発計画に盛り込み、関係者に配布</li> </ul>
1.3 関係者との協議を経て首都都行政の移行3ヵ年投資プロジェクトを策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年第3四半期までに職員の30%（女性10%）に投資プロジェクト策定のプロセスを理解させ、策定への参加を促す</li> <li>・2014年第4四半期に3ヵ年（2015-2017）投資プロジェクトを策定</li> <li>・2015年第1四半期に投資プロジェクトを印刷</li> </ul>

	し、関係者に配布
2. プロジェクトおよびサービスの管理	
2.1 モニタリング、評価システムの理解を高める	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年第2四半期までに職員の30%（女性10%）にモニタリング、評価システムを理解させる</li> <li>・2015年第1四半期に各事務所でモニタリング、評価のツール（方向性）を準備し、職員の任務遂行の質、効率性、透明性を高める</li> </ul>
2.2 プロジェクト計画構築についての理解を高める	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015年第3四半期までに担当職員と関係者の20%（女性10%）に効果的な任務遂行についての理解を促す</li> <li>・2015年第4四半期末に関係者参加でプロジェクトを構築</li> </ul>
3. 指導と管理	
3.1 首都行政に係る指導及び職員管理を向上させ、業務効率化と質の向上を目指す	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015年第3四半期末まで職員及び幹部の50%（女性20%）に業務の効率化を理解させる</li> <li>・2016年末までに職員の日常業務の効率化を実現させる</li> </ul>
3.2 職場環境を改善するために組織内部のコミュニケーションを高める	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016年第2四半期末までに職員の50%（女性20%）のコミュニケーション能力向上を図る</li> <li>・2016年末までに職場環境を改善させる</li> </ul>
4. 組織管理、内部規定	
4.1 関係者との協議を経て、業務の効果、質の向上のため職員管理政策を準備する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016年第2四半期に職員管理政策を準備</li> <li>・2016年第3四半期末に職員の60%（女性30%）に政策を明確に理解させる</li> <li>・2016年末に政策をすべての職員に周知させる</li> </ul>
5. 人材管理	
5.1 首都行政の組織開発支援計画を準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年2月末に都行政の組織開発支援計画を準備する</li> <li>・2014年3月末に支援計画を採択し正式に実施する</li> </ul>
5.2 業務の効率と質を高めるための人材管理の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014年第4四半期末に職員の40%（女性20%）が人材管理について明確に理解する</li> <li>・2015年末に業務遂行の成果と質を高める</li> </ul>
5.3 奨励システムとプロ意識を職員に理解される	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016年第3四半期末に職員の60%に奨励システムとプロ意識を学ばせる</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016 年末までにプロ意識を理解させ、業務の効率化と質の向上を図る</li> </ul>
6. 渉外および資源の調整	
6. 1 地域開発のための資源の調整について理解を高める	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015 年第 3 四半期までに職員の 40%（女性 10%）に開発業務のための資源の調整について理解させる</li> <li>・2014 年第 4 四半期末までに地域開発業務の協議ネットワークを整える</li> </ul>
7. 財務管理	
7. 1 財務管理能力を向上させ、業務の効率化、透明化を図り説明責任を果たせるようにする	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2014 年第 3 四半期末までに財務担当職員と関係者 60%に中期支出計画と予算について明確に理解させる</li> <li>・2014 年第 4 四半期までに調達担当職員と関係者 60%に公共調達手続きについて理解させる</li> <li>・各年度末に財務報告が作成される</li> </ul>
8. ジェンダー	
8. 1 女性に能力開発を促し、勇敢な精神とリーダーシップを高める	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016 年第 3 四半期末までに女性職員の 60%の開発業務における能力の向上を図る</li> <li>・2016 年第 4 四半期に職員の 60%にジェンダーの考え方について理解させる</li> </ul>

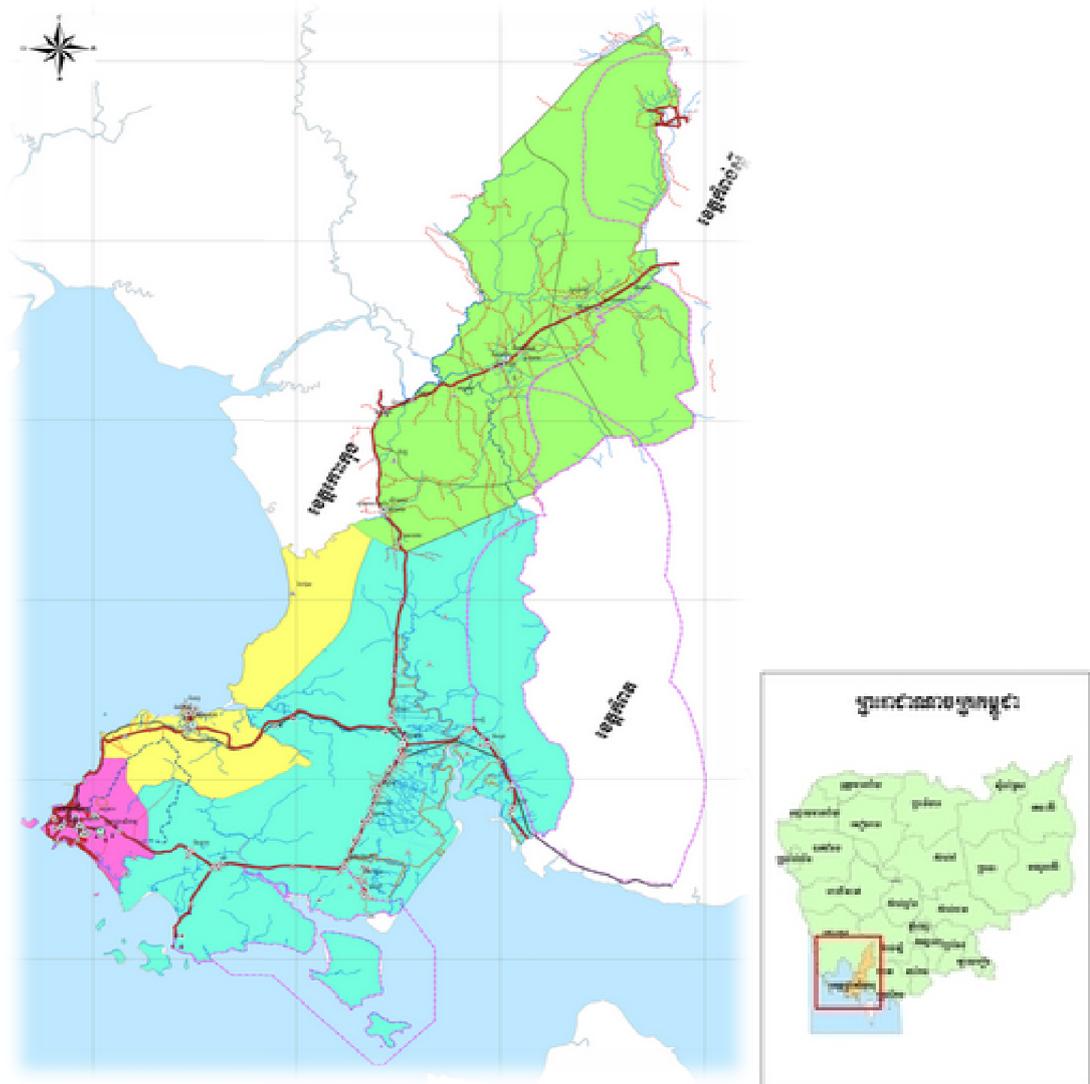
(出典：首都プノンペンでの聞き取りによる)

#### 首都プノンペンにおけるヒアリングの様子



## 第2節 シハヌークビル州

### シハヌークビル州の行政区マップ

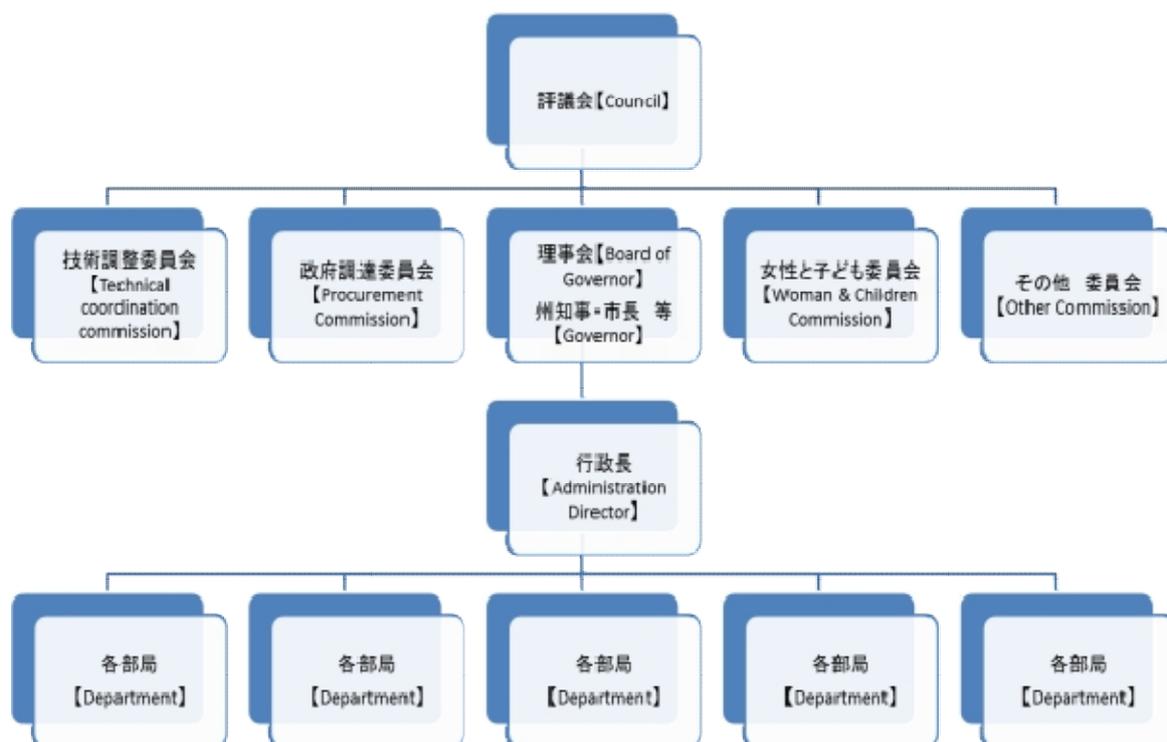


(出典 : Preah Sihanouk Provincial Hal Web Site)

シハヌークビル州は首都プノンペン、シェムリアップ州と並ぶ重要な拠点の一つである。国際港があるため経済、鉱業、そして観光の拠点にもなっており、年間およそ 100 万人の観光客が訪れる。

シハヌークビル州には1市3郡（シハヌークビル市、プレイノップ郡、ストウンハウ郡、コムボンセラー郡）で構成されており、州庁舎はシハヌークビル市にある。さらに市の下には5つのサンカット、郡の下には22のコミューンがある。

## 州または市の行政組織図



(出典 : Situational Analysis of Provincial/Municipal and District/Khan Administration から作成)

## シハヌークビル州内における地方行政職員の統計

2014年9月現在のシハヌークビル州役所勤務職員統計

	上級総務枠			一般公務員枠			総務アシスタント枠			刑務所の看守枠			総務枠	計	うち女性
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	C1	C2	C3	D1～D13		
シハヌークビル州役所	3	3	23	3	16	30			36				24	138	37
シハヌークビル市役所	1		3	1	1	14			12				2	34	8
プレイノップ郡役所			2	3	1	8	1		20				3	38	6
ストウンハウ郡役所			5	2		4			10				2	23	4
コムボンセイラー郡役所			3	1	1	4			8					17	2
州刑務所					1					5	7	39		52	3
計	4	3	36	10	20	60	1	0	86	5	7	39	31	302	60

(出典 : シハヌークビル州提供資料を基に作成)

サム・サマス州副知事をはじめ、州の職員の多くは地方自治について日本で勉強した経験がある。

中央政府から首都・州・区・市・郡までの地方政府の職員は内務省からの派遣であるため、それらの組織間の異動はありうるが、コミューン・サンカットレベルは書記官のみの

派遣である。近年では専門的な知識を持った職員を育成する目的で一般職員、特に技術職員の異動を少なくし、管理職のみ異動させる方針に変わってきているとのことであった。

行政各局の異動については、州知事、副州知事、市長、郡長については政令で任命され、副市長、副郡長、州の総務局長については省令で任命される。なお、その他の職員については州または市・郡の評議会承認を得て、理事長によって任命されている。また他の省庁の出先機関である局長は州の要請に基づいて大臣の名のもとで各省が省令で任命する。

州の財務部や市・郡の財務総務事務所の財務課長に関しては、内務省と経済財務省の同意を得たうえで、各理事長が任命する。

コミュニケーション・サンカットの書記官（内務省職員）の異動は基本的になく、特例（不正や死亡など）があった時のみに限定される。その際新しい書記官が市や郡から派遣される。

行政を担う人材の質という面で、中央政府と地方政府では格差があるのは否めず、その点は政府も重要視しており、人材育成を重点的に取り組んでいる。専門知識を持った人材は中央レベルでは多いが、地方に行くにつれて少なくなっていく、コミュニケーション・サンカットになるとほとんどいなくなる。いかに人材を育成していくかということが現在地方行政の抱える問題の一つとなっている。また給与体系が中央と地方で異なっており、そのことも中央と地方の行政レベルの格差の原因となっている。

人材育成については 2013 年に州の人材育成計画を策定しており、市や郡にも同じようなものがある。州レベルのプログラムでは 9 つのテーマを設け、一番重要なものが企画・立案や 3 年に 1 度の投資計画の作り方などについてであり、それらについては中央政府や JICA 等から講師に来てもらっており、コミュニケーション・サンカットにインセンティブを与えるように工夫しながら行っている。

これとは別に毎年内務省及び地方分権改革事務局から州に対して交付金があり、それを活用して郡やコミュニケーションの人材育成プログラムを作って実施している。その他にも内務省が地方分権に携わる人向けのセミナー等を行っている。

州と市、郡、コミュニケーションとの関係では、理事会同士ではお互いに縦のつながりを持っているが、評議会同士の縦のつながりはない。

シハヌークビル州の財源は国からの交付金（20 億リエル：2014 年 10 月時点のレートで約 5,200 万円）及び国から徴収を認められたもの（行政サービス手数料等）（140 億リエル：2014 年 10 月時点のレートで約 3 億 6 千万円）が主なものである。これで州政府職員の人件費や建物等の維持補修費、開発費などの全ての経費を賄っている。

シハヌークビル州には国境があり国際港があるため、入国管理や通関等で得られる手数料や使用料が多岐に渡っているが、それらは国で集約して徴収しており、州で徴収が認められているものは固定資産税など限られたものである。他方、市についてはワンストップの行政サービスを提供することとなっているため、基金の他、行政サービスでの料金徴収が認められている。市では他の省庁の所管の行政サービス（文化・芸術省、教育省、観光省、建設省、鉱業・エネルギー省、商業省、保健省、公共事業・運輸省、農林水産省の分野の計 9 分野）のサービスも行っており、それらのサービス料も徴収できる（州には省庁の出先機関があるため、それらのサービスは行っていない）。

なお、現在は各省の手続きを市の職員が代行して行っているが、将来的に各省庁から人員が割り当てられる予定である。例えば、衛生分野では日本でいう保健所があり、50 卓以下（それ以上は保健省）のレストランに関しては市レベルで許可を出せるよう現在整理中である。将来的には多くの業務が移譲されることが期待される。

シハヌークビル市の行政サービスによる収入は 2010 年には（2,000 万リエル：2014 年 10 月時点のレートで約 52 万円）、2011 年には（4,000 万リエル：2014 年 10 月時点のレートで約 100 万円）、2014 年度は 9 カ月で（2 億リエル：2014 年 10 月時点のレートで約 520 万円）と増加しており、貴重な収入源となっている。市はパイロット的にそういった役割を担っているが、郡については行政サービスによる収入は認められておらず基金のみとなっている。

なお、州と市の行政サービスの棲み分けは現在調整中であり、明確な線引きはない。

コミューン・サンカットの基金は 2002 年に地方分権が始まってからインフラ投資、公共サービスの提供のため使われている。州にも基金設置を検討しているが、実施については未定である。

NCDD は州や市、郡、コミューン、サンカットにおいて行政のアドバイザーを派遣しており、地方分権の進捗についてモニタリング等を行っている。NCDD のアドバイザーはシハヌークビル州に 4 人おり、それぞれ計画立案、財務、能力開発、インフラ整備などのマネジメントを行っている。また、コミューン・サンカットのコーディネーターもいる。郡レベルにも 1 人配置されており、現地の契約職員も 2 人いる。

NCDD スタッフは内務省の職員ではなく外部からの契約社員であり、地方公務員の能力が向上して独り立ちできるようになれば将来的には段階的に引き揚げる予定である。なお、中央の NCDD には外国人のスタッフもいるが、現地に派遣されているアドバイザーは現在すべてカンボジア人である。

#### シハヌークビル州庁舎



### 第3節 シハヌークビル州 第3サンカット



シハヌークビル州内にある第3サンカットは3つの村で構成されており、4,403世帯で人口は21,028人、うち女性が10,799人、18歳以上（有権者）の人口は13,530人である。

第3サンカットの評議員は計11名で、うち2名が女性。9名が人民党所属、2名がサム・ランシー党（救国党）に所属しており、評議会選挙で一番多い票を獲得した人がサンカット長となる。その他内務省から書記として1名派遣されている。

コミューン・サンカット選挙にはあらゆる政党が立候補者を立てることができるが、獲得議席数の多い上位2党のみが議席を選出できる。

評議員については政党ごとにリストがあり、選挙において一番多くの票を得た政党のリストの1番目に登録されている候補者が評議会の議長、2番目が第一副議長として選出される。なお、第二副議長は救国党から選出されている。なお議長はサンカット長として行政の業務を行う。

第一副議長は経済担当でサンカットの開発事業などを担当しており、国からの交付金が入る基金の管理も行っており、サンカットの一般的な支出全般を担っている。また書記官とともにサンカットで行っている行政サービスも行っている。現在サンカットでは行政サービスに対する料金を徴収することを認められており、そこから得られるサービス収入の管理も同様に行っている。なお、サンカットの行っている行政サービス及び料金は以下のとおりである。

# 行政サービス料

## 1. 戸籍業務サービス (単位:リエル)

	サービスの内容	料金
1	出生証明書	無料
2	出生確認書(申請書に印紙貼付け)	10,000リエル
3	出生証明書・出生確認書の写し	3,000リエル
4	婚姻証明書(申請書に印紙貼付け)	3,000リエル
5	婚姻証明書(カンボジア人同士)	15,000リエル
6	婚姻証明書(外国人とカンボジア人)	30,000リエル
7	結婚証明書の写し	3,000リエル
8	死亡届(15日以内)	無料
9	死亡届(15日経過後年内)	3,000リエル
10	死亡届の写し	2,000リエル

## 2. その他の行政証明書サービス (単位:リエル)

	サービスの内容	料金
1	独身、寡婦、寡夫の証明書	10,000リエル
2	居住証明書	4,000リエル
3	借金契約証明書	4,000リエル
4	土地履歴証明書	20,000リエル
5	相続人証明書	5,000リエル
6	礼式の証明書	5,000リエル
7	略歴証明書	5,000リエル
8	家畜売買証明書(1頭につき)	3,000リエル
9	電力線設置証明書	5,000リエル
10	水道管設置証明書	5,000リエル
11	賃貸土地・家屋・販売店・車両証明書	10,000リエル
12	賃貸家屋書	5,000リエル
13	他の明確証明書(他省庁の所管でないもの)	5,000リエル

(出典：サンカットにおける聞き取り調査により作成)

これらのサービスについては経済・財務省と内務省の省令でサービス料を徴収することが認められている。なおサービスで得た料金の21%は政府に納め、10%はサンカットの行政運営経費に充当、残りは評議会の議員にインセンティブが与えられている。

第二副議長は公共の秩序維持などを担当しており、近くにある交番と一緒に治安維持の協議等を行っている。例えば、第3サンカット内で事件が起きたり、夫婦喧嘩などが起きたりした場合に現場へ赴き解決に向け尽力している。

評議会は新しい議員が就任した際に5カ年計画を作り、1年ごとに実施計画を更新している。実務については実施計画に基づいて行っている。

サンカット事務所に常勤しているのは議長と副議長、書記官のみであり、その他の議員については、月一回開催される定例会議や臨時会議、さらに必要に応じて設置される各種委員会へ出席する役割を担っている。なお議会が有効に成立する場合は議員の過半数が出席しなければならない。他にも地域開発計画を作る委員会であれば、評議員や村長等住民

代表する立場の人にも参加してもらおう。

勤務時間は他の地方政府と同様で 7:00~11:30、14:00~17:30 で土日は休みであるが、治安維持の担当者は、土日も待機している。常勤となっている議長及び副議長以外の評議員は他の仕事と兼業することが認められている。

サンカットには、住民同士の紛争を仲裁する委員会や、開発計画などの計画・立案の委員会、法律の立法委員会、プロジェクトの進行管理委員会、女性を支援する委員会などがあり、サンカット長はすべての委員会に参加している。

サンカットの運営経費については内務省から州の口座に振り込まれる交付金（サンカット基金）で大部分の行政経費および開発経費を賄が賄われている。

シハヌークビル州第3サンカットの2014年の年間の予算については

- ・一般行政経費：58,270,000 リエル（2014年10月時点のレートで約155万円）
- ・開発経費：104,160,000 リエル（2014年10月時点のレートで約276万円）

となっている。サンカットには起債が認められておらず、執行残の予算については翌年度に繰り越される。

サンカットは市の治安維持委員会の命令系統に入っており、評議員は月一回の頻度で軍人や憲兵、警察も交えて行われる会議に出席している。その他必要に応じて同様のセミナー等にも参加している。治安維持については、内務省の指示に基づいて住民参加の試みを進めており、毎月一回村民に呼びかけて約300人を集めるフォーラムを開催している。夜間の見回り等も住民参加の自警団が行っている。

サンカットには村が3つあるが、それぞれの村長も評議会の業務に携わっており、治安維持の補助や経済開発、統計業務などコミュニン・サンカットの補助的な役割を担っている。また村の要望等をコミュニン等に伝えるのも村長の役割の一つである。

村長は11人の評議員による秘密選挙で決まる。任期は定まっておらず、必要に応じて話し合いによって決められる。なお村長が十分に役目を果たさない場合は解任選挙を行うこともある。村長は更に2人の助役を選任することができ、選任した場合は評議会に報告し承認（挙手制で過半数以上の指示）を得ることとなる。村長はサンカットから給与が支給されるが、仕事を兼業しても問題ない。

次に経理事務についてであるが、サンカットの経理担当は毎月財務書類を作成したうえで評議会の承認を受け、市に提出しなければならない。また、開発にかかる国庫の用途については別途中央政府に報告する義務を負っている。開発の事例については、例えば道路の建設をする場合、3社以上の業者の参加で入札を行い、落札した業者が施工するが、工事の進捗に応じて書類を作成し、国庫をおろし50%の支払いを行う。また工事が完成した時点で更に30%の支払いを行い、工事が終わったあとの6か月間をモニタリング期間として観察し、経過後に支払いを行うという流れとなっている。

選挙についてはコミュニン・サンカット選挙の場合はPECが所管している。選挙の際はサンカットの中で28箇所の選挙管理事務所が置かれ、開票はNGOや各政党の監視の元で行われる。

最後にサンカットが現在抱えている課題としては2つあり、1つ目は公務員の月額給与

が低すぎることである。

(参考：第3サンカット評議員の月額給与)

議長...300,000 リエル (2014.10 時点のレートで約 8,000 円)

副議長...240,000 リエル (2014.10 時点のレートで約 6,400 円)

評議員...200,000 リエル (2014.10 時点のレートで約 5,300 円)

2つ目は国からの交付金が少ない一方で住民からの要望は多く、実施できないことが多い点である。住民からはクレームが寄せられ、予算と市民からの要望で板挟みとなっている。今年も道路の開発を計画していたが、幅6mの道路を160mしか作れないのが現状であり、打開のために政府も開発パートナーを探している。

カンボジアは貧困が続いているため、日本やシンガポールには引き続き課題解決のために協力してほしいとの要望があった。

シハヌークビル州第3サンカットの職員と共に



## 第9章 地方分権に向けた今後の展望

1991年にパリでカンボジア和平協定が締結され内戦が終わった当時は、州や市・郡・区・コミューン・サンカットは中央省庁の業務を代行して行う役割を負っていたに過ぎなかったが、コミューン・サンカットレベルで導入された評議会の設置及び2008年に導入された首都・州・区・市・郡における評議会の設置によって、地方行政機関は地域住民に対する責任を負うこととなり、制度面での地方自治は大きく前進したと言える。

しかし現段階ではコミューン・サンカット以外の地方行政を担っている職員がすべて内務省からの派遣となっているため、中央政府の影響は依然として強い。また予算を見ても中央省庁と比較して地方の予算は非常に少ないのが現状である。

中央政府に近い組織の職員からは、地方に行くほど行政を担う職員の企画・立案の能力が不足していると言った声がある一方で、地方からは地方行政で使える交付金の額が非常に少ないため、十分な政策を行うことができないといった声があり、首都・州・区・市・郡とコミューン・サンカットの間で多少距離を感じる部分もあった。

今後さらなる地方分権の推進のためには内務省を中心とした中央省庁の理解と共に、権限の受け皿となる地方行政府、そして一番住民に近い組織であるコミューン・サンカットの業務執行能力の向上が求められているが、公務員の給与の低さは人材確保の面で非常にマイナスとなっている。慢性的な財源不足も地方分権を進めるうえで大きな障害となっているため、地方政府が独自に確保できる財源の拡大も推進していかなければならない。

そういった取り組みを主に担っているのがNCDDである。NCDDは中央政府の関係省庁との間で、権限や業務の移譲に関する調整を行っており、中央政府から出される通達は事前にNCDDに意見を求めることとなる。しかし、5年間で関係省庁から提出された権限移譲の項目が5つだけであるなどなかなか改革が進まないのが現状のようである。地方行政に権限移譲することに対して消極的で非協力的な省庁もあり、従来の考え方に固執する職員のマインドをどう変えていくかが課題となっている。

政府が2013年9月に公表した「成長・雇用・公平性・効率性の長方形戦略(“Rectangular Strategy” for Growth, Employment, Equity and Efficiency Phase III)」においても行政改革を重要な項目として捉えて、公務員に対して自覚や忠誠心・プロ意識を教え込み、質が高く効率的で信頼性の高い行政システムを構築することを目標としている。

これまでの主な取り組みとして(1)ほとんどの公務員の平均月給を倍にしながらか適切な定員を維持する、(2)24の市・郡・区の事務所における公共サービスのデータベースの導入とシングルウィンドウ(行政サービスの集約)システムの範囲拡大など、特別機関(SOA: Special Operating Agency)の設立、(3)首都・州・市・郡及び区に関する行政管理法に基づき、首都・州・区・市・郡レベルでの行政システムの再編、(4)地方行政に係る財政制度及び財産管理に関する法律に準拠した地方行政府の財務管理システムの構築、(5)地方行政システムの改革に必要な規則や規制の制定などが挙げられる。

今後取り組んでいく項目として、政府は性質的に大きく次の三つの点を重視している。

- 情報の質や、サービスの利用のしやすさ、サービスの両者に対する配慮、与えられた行政権限の正しい行使、サービス利用者からのフィードバックや苦情を吸い上げる制度の構築
- 公務員の業務や習得したスキルの評価を通じた昇給など、能力開発や人材育成制度の構築
- 公平性、生産性及び効率性が保証され、公務員と軍隊の間で不均衡とならない、かつ経済成長の度合いと国家の予算の均衡のとれた賃金・手当等の改定

加えて NCDD が 2010 年に策定した「2010 年から 2019 年までの地方政府レベルでの民主主義の発展のための国家プログラム (National Program for Democratic Development at the Sub-national Level 2010-2019)」において、全ての区・市・郡へのシングルウィンドウシステムの浸透や権限移譲の範囲の拡大、地方行政に係る財政制度及び財産管理に関する法律に基づき、優先分野における国家から地方政府への漸進的な権限と財源の移譲の実施、法律の順守や業績の評価など明確な基準を定義し評議会の役割と責任の強化や地方政府における人材・組織開発の促進、地方政府に他の省庁・出先機関の公務員の管理・監督の権限を与えることにより、管轄内の行政機能を調整し効率化を図るといった目標を立てている。

## 【参考文献】

### 1 書籍、報告書等

- ・アジア経済研究所（2014）『アジア動向年報 2014』アジア経済研究所
- ・天川 直子（2004）『カンボジア新時代』アジア経済研究所
- ・綾部 恒雄、石井 米雄（1996）『もっと知りたいカンボジア』弘文堂
- ・一般社団法人共同通信社（2013）『世界年鑑 2013』共同通信社
- ・上田 広美、岡田 知子『カンボジアを知るための 60 章』明石書店
- ・大橋 久利（1998）『カンボジア 社会と文化のダイナミックス』古今書院
- ・カンボジア開発評議会「カンボジア開発評議会投資ガイドブック 2013」
- ・財団法人自治体国際化協会（2004）「ASEAN 諸国の地方行政」
- ・財団法人自治体国際化協会「カンボジア王国の新たな地方行政制度について」
- ・富山 泰（1992）『カンボジア戦記 民族和解への道』中公新書
- ・ミルトン・オズボーン（1996）『シハヌーク 悲劇のカンボジア現代史』小倉貞夫訳、岩波書店
- ・山田 寛（2004）『ポル・ポト＜革命＞史－虐殺と破壊の四年間』講談社
- ・JETRO「カンボジアにおけるサービス産業基礎調査」
- ・Royal Government of Cambodia, “Handbook for Civil Servants”
- ・Asian Develop Bank, “Deconcentration and Decentralization Reforms in Cambodia”
- ・Unicef, “Cambodia Issue Brief”
- ・Royal Government of Cambodia, “National Program for Sub-National Democratic Development”
- ・“Analysis Cambodian Commune/Sangkat Council Election”
- ・Royal Government of Cambodia<sup>1</sup>, ““Rectangular Strategy” for Growth, Employment, Equity and Efficiency Phase III”

### 2 ウェブサイト

- ・カンボジア開発評議会 <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/ja/>
- ・首都プノンペン <http://www.phnompenh.gov.kh/>
- ・カンボジア内務省 <http://www.interior.gov.kh/>
- ・在カンボジア日本大使館 <http://www.kh.emb-japan.go.jp/>

## 【執筆】

一般財団法人自治体国際化協会 シンガポール事務所 所長補佐 宮崎 文崇

## 【監修】

所長 足達 雅英

次長 岩井 昌也

調査員 グエ・ユーエン