

＜特集＞「カンボジアの環境と経済に関するセミナー」  
カンボジアの開発金融

Cambodia's Development Financing

ピンム・ルンシナリット\*、藤川清史†

PHIM Runsinarith, FUJIKAWA Kiyoshi

要旨

カンボジアはアジアの後発開発途上国の1つである。数十年にわたる内戦の悪影響に苦しみながらも、カンボジアはこの30年間で飛躍的進歩を遂げてきた。カンボジアの最大の成果は、政治的安定性の回復と法秩序の改善であり、これにより現在のカンボジアは平和の配当を獲得できるようになった。現在のカンボジアは紛争後の復興段階を脱し、民間部門主導の経済と開放経済政策を特徴とする経済発展の新段階に入っている。本報告は、カンボジア政府の長期開発目標の達成のためにカンボジア経済が必要とする公的・民間別の投資とそのための国内外の資金について説明する。ただし、現在のカンボジアは新型コロナウイルスによる深刻な影響を受けている。この報告では新型コロナウイルスによりカンボジアが被る推定損失額を紹介し、それへの対応策も提示する。

Abstract

Cambodia is one of the least developed countries in Asia. Despite suffering from the negative effects of decades of civil war, Cambodia has made great strides in the last three decades. Cambodia's greatest achievements have been the restoration of political stability and the improvement of legal order, which has enabled current Cambodia to obtain peace dividends. Today, Cambodia is out of the post-conflict reconstruction stage and is entering a new phase of economic development characterized by a private sector-led economy and an open economy policy. This report describes the public / private investment and domestic / foreign funding required for the Cambodian economy to achieve the Cambodian government's long-term development goals. However, Cambodia is currently seriously affected by the COVID-19 pandemic. This report also introduces an estimate of the amount of loss that Cambodia may suffer from COVID-19 pandemic and short-term policy measures.

---

\* Associate Professor, National University of Management. runsinarith.phim@gmail.com

† 愛知学院大学経済学部教授 fujikawa@dpc.agu.ac.jp

キーワード

開発金融、直接投資（FDI）、政府開発援助（ODA）、気候変動対策資金、海外送金

Keywords

Development finance, Foreign Direct Investment, Official development assistance, Climate finance, Remittance.

## 1. はじめに

カンボジア国はアジアにおける後発開発途上国の1つであり、数十年の内戦がもたらした悪影響に苦しみ、社会・都市インフラ、保健・教育制度、ガバナンス・制度、知識・テクノロジーなどの多くの面で脆弱であった。しかし、こうした問題を抱えながらも、カンボジアは過去30年間で飛躍的進歩を遂げてきた。最大の成果は、政治的安定性の回復と法秩序の改善であり、これによりカンボジアは、平和の配当を獲得できた。さらに同国は、いまや紛争後の復興段階を脱し、民間セクター主導の経済とマクロ経済改革と開放経済政策を特徴とする経済発展の新たな段階に入っている。

過去30年間にわたって持続してきた平和と繁栄により、2021年の国連開発政策委員会のレビューにおいて、カンボジアは初めて後発開発途上国から卒業するための3条件をクリアした。カンボジア政府は、2030年までに高中所得国になり、2050年までに高所得国となることを目指している。長期開発目標である「カンボジア・ビジョン2050」と「カンボジア持続可能な開発目標（CSDGs）」を策定し、その長期目標を達成するための政策手段として「長方形戦略（RS）」<sup>1</sup>や「国家戦略開発計画（NSDP）」<sup>2</sup>などの中期計画を策定した。しかしその一方で、これらの計画展開を実施する上で多くの課題もあり、その1つが開発資金の財源である。

本報告ではカンボジアでの開発資金（公的・民間、国内・国外）の現状と課題を紹介する。ただ、現在の世界経済は新型コロナウイルスにより大きな打撃を受けており、開発資金の移動への影響も大きい。そこで本報告では新型コロナウイルスによりカンボジアが被る推定損失額を紹介し、それへの政策対応を提示する。これは2020・2021年に増大する財政赤字に対処する財政的解決策でもある。

## 2. カンボジアの長期計画システム

カンボジア政府は、2008年以降、社会経済開発の優先事業計画である「国家戦略開発計画」（NSDP）を公表している。これまでNSDP 2008-2013、NSDP 2014-2018、NSDP 2019-2023の3次

<sup>1</sup> 2013年にカンボジア政府が公表した行政改革戦略。重要項目が成長・雇用・公平性・効率性の4点なので長方形戦略とよばれる。公務員に対して、公務員としての自覚や忠誠心・プロ意識を持ってもらい、効率的で信頼性の高い行政システムの構築することを目標としている。RSとは、Rectangular Strategyの頭文字。

<sup>2</sup> NSDPとはNational Strategic Development Planの頭文字。

の計画が公表されているが、NSDP 2014-2018 以降は、民間資金と公的資金の協働について盛り込まれるようになった。最新の NSDP 2019-2023 は、カンボジアの現状と「カンボジア持続可能な開発目標」(CSDGs) とにはギャップがあることを認識している。2014 年以降、カンボジア政府は長期目標達成のために必要な資金の獲得に努めてきたが、この目標を実現するためには、大規模な投資とそれに見合った開発資金の獲得が必要である (UNDP (2021))。

表 1 は 2019 ～ 2023 年の成長目標の達成に必要な資金源別 (国内・海外) の民間・公的別の投資金額に関するカンボジア政府の推計を示している。これによれば、NSDP 2019-2023 に盛り込まれた計画を実施するためには 600 億米ドル近くの設備投資が必要であり、そのうちの約 3 割が公的投資で約 7 割が民間投資である。

表 1 NSDP2019-2023 目標達成に必要な投資資金 (100 万米ドル)

	2019	2020	2021	2022	2023	合計
公的投資	2,257	3,382	3,376	3,527	3,912	16,454
国内資金	738	1,636	1,519	1,539	1,566	7,000
海外資金	1,298	1,476	1,561	1,634	1,974	8,154
民間投資	6,519	7,447	8,524	9,774	11,174	43,438
国内資金	2,853	3,118	3,405	3,719	4,012	17,107
海外資金	3,666	4,328	5,119	6,055	7,162	26,331
総投資	8,776	10,830	11,901	13,301	15,086	59,890

出所：国家戦略開発計画 (NSDP 2019-2023) に基づいて筆者作成

### 3. カンボジアの開発金融の展望

2015 年 9 月に国連サミットが開催され、「持続可能な開発目標」(SDG s) が採択された。この目標達成の課題は財源である。図 1 は、2001 年から 2019 年にかけての開発金融のさまざまな資金源を対 GDP 比で図示している。本報告の以下では、これらの資金源について詳しく検討する。

#### 3.1 国内資金

##### (1) カンボジア政府の歳入 (税収)

政府の歳入は 2001 年の対 GDP 比 10.0% から 2019 年には 22.0% に増加した。これは、20 年間にわたり行財政改革が進められたためである。今後は、特に税以外の歳入に関して、各省庁や政府機関のより一層の協調と行動が求められる。政府の歳入増大には政府の能力向上が必要である。所得税や財産税の課税ベース拡大、税務行政の強化などが必要である。酒税、たばこ税、奢侈品への物品税の税率引き上げも必要であろう。歳入増加のための中期的な資金調達を選択肢として、資本市場での債券発行も検討されるべきである。

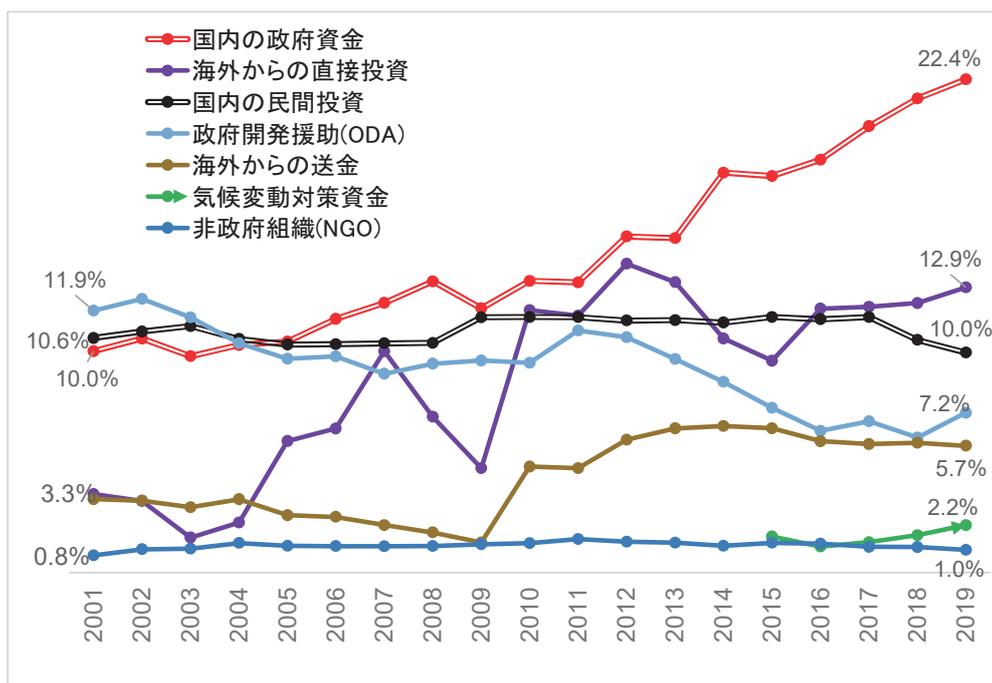


図1 2001-2019年のカンボジアへの資金フロー（対GDP比）

出所：UNDP（2021）に基づいて筆者作成

## (2) カンボジア国内の民間投資

国内民間投資の対GDP比は他の国内資金源に比べて安定しているが、2001年の10.2%から2019年には微減し10.0%となった。民間セクターは過去10年間、カンボジアの輸出とGDPの成長、および財政収入の主要な原動力となってきた。しかし、カンボジアの民間投資の水準は、他のASEAN諸国に比べて相対的に低い。カンボジアの産業政策における最重要課題の1つは、競争力のある製造業への投資のための円滑な資金調達である。高品質の製品を国際競争力のある価格で効率的に生産できる企業活動には高度な組織力と技術力が必要である。こうした能力は実践を通じて獲得するものであるが、不確実性が多い能力開発プロジェクトに資金を投じることは容易ではない。

## 3.2 海外からの資金調達と日本の貢献

### (1) 政府開発援助（ODA）

有償資金協力および無償資金協力を含む政府開発援助（ODA）は、カンボジアなどの開発途上国の所得と福祉の向上を目的としたものである。カンボジア向けODAは、絶対額では増加しているもののGDP比は2011年の11.9%から2019年には7.2%へと減少している。表2は、1990年から2019年における対カンボジアのODA実績に占める日本からのODAのシェアを示している。その割合は1990年代の22.8%から2000年代には16.5%に減少し、2019年にはさらに10.1%に縮小している。これはカンボジアの経済規模が拡大していることと、ODA供与国がカンボジアよりもまだ脆弱な国に資源を向ける必要があるからである。

表 2 カンボジアの ODA 受入れ総額に占める日本のシェア

	1990	2000	2011	2013	2015	2017	2019
日本のシェア	22.8%	16.5%	8.0%	8.9%	8.2%	9.6%	10.1%

出所：カンボジア開発評議会（Council for the Development of Cambodia）のデータに基づいて著者作成

より多くの ODA を受入れ、効果的・効率的に活用するためには、いくつかのアプローチがある。第 1 に ODA は資本支出の重要な要素であるが、財政管理改革を通じて、産業開発や気候変動などの重要戦略にどのように振り向けるかの調整が必要である。第 2 に、非援助機関からの資金など ODA 以外の資金のフローの把握が十分ではなく、こうした資金流入の記録を含めて、包括的なデータ管理が必要である。第 3 に、NSDP を「開発協力・パートナーシップ戦略」と戦略的にリンクさせることには利点がある。これにより、外部資金を優先度の高い開発計画に適切に用いることができる。

## (2) 海外直接投資 (FDI)

カンボジアへの FDI は金額と対 GDP 比ともに増加しつつあり、2019 年実績の暫定値は総額 34 億米ドルで GDP の 12.7% に相当する。カンボジアへの FDI は、不動産、観光、衣料品という限られた産業に集中している。2019 年に承認された FDI 総額の 51% を占めたのは建設および不動産であり、それに続くのが観光の 24% であった。

図 3 は 2015 年から 2020 年にかけてのカンボジアへの FDI とそれに占める日本のシェアを示している。日本のシェアは年によって大きく上下しており、この数年は金額的には低調であるが、対象は電子部品、電力、自動車部品、工作機械、農業、食品加工、ホテル、観光、病院、ショッピングモールなど広範に及んでいる。日本の直接投資はその質の高さで定評がある。日系企業は、カンボジア経済に付加価値と雇用を創出し、カンボジア人労働者の生活水準の向上に貢献しているが、これはカンボジア政府の計画に沿ったものとなっている。

表 3 カンボジアへの FDI 総額と日本からの FDI (2015-2020 年)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
直接投資 (100 万米ドル)	1735	2397	2673	2979	3407	2988
日本からのシェア (%)	4.2%	31.4%	2.0%	19.9%	6.3%	6.0%

出所：カンボジア開発評議会（Council for the Development of Cambodia）のデータに基づいて著者作成

FDI の流入を促すためには、労働者の技能向上、インフラ整備、安定的なエネルギー供給などのカンボジアの競争力強化のための主要課題に対処せねばならない。まず第 1 には、労働者の技能不足が FDI の規模と質を制限していることに特別な注意を払うべきである。第 2 に、FDI の短期的な拡大のために、インフラとエネルギー供給が整備された経済特区を大いに活用すべきである。第 3 に、経済特区は高付加価値・高技術の FDI 誘致のために利用すべきである。最後に、免税制度のメリットを最大化すべく、税制の見直しが必要である。

### (3) 海外からの送金

より高い賃金を求めて海外に移住するカンボジア人が若者を中心に増加している。カンボジア労働者の移住先の半数以上はタイで、それにアメリカ、フランスが続いている（表4）。海外からの送金は近年大幅に増加し、カンボジア経済で重要な役割を果たしている。報道によれば、2019年には約128万人のカンボジア人が海外で働き、彼らは28億ドルをカンボジア本国に送金している（Khmer Times (2020)）。

表4 2019年のカンボジアからの移民労働者

移住先	人数(1000人)	シェア (%)	移住先	人数(1000人)	シェア (%)
タイ	750.1	52.5%	韓国	14.6	1.0%
アメリカ	152.4	10.7%	ニュージーランド	7.0	0.5%
フランス	64.3	4.5%	ラオス	3.6	0.2%
オーストラリア	36.9	2.6%	日本	3.5	0.2%
カナダ	27.6	1.9%	ドイツ	2.7	0.2%
バングラデシュ	20.1	1.4%	ベトナム	2.5	0.2%
マレーシア	17.2	1.2%	その他・不明	326.3	22.8%
			合計	1428.9	100.0%

出所：世界銀行のデータ（Migration and Remittances）に基づいて著者作成

送金による潜在的利益を最適化するためには、移民労働力政策を実施するための政府全体の能力向上が必要である。労働職業訓練省が移民労働力のためのワーキンググループを組織しモニタリング能力を高めることで、移民労働力政策を効果的に進められるようになる。「移民労働者リソースセンター」<sup>3</sup>の拡大は、海外からの送金による地方の開発効果を高め、移民労働者の権利を保護するためにも重要である。また、南南協力を通じて、カンボジアがASEAN諸国の経験から学ぶことは多いと思われる。

### (4) 気候変動対策資金

気候変動対策資金は、緑の気候基金、地球環境ファシリティ、気候投資基金などの多国間基金、国際金融機関による対象を限定した融資、および2国間チャネルを通じて提供されている。また、公的な組織からの気候変動対策基金だけでなく、民間や慈善団体の資金も存在する。様々な気候変動対策基金は、気候変動への適応、気候変動の緩和、開発途上国での森林減少・劣化を防止することによる温室効果ガス排出量の削減（REDD）などの多様な活動を対象としており、これらはさまざまな経済部門や地域に及んでいる。カンボジアにおける気候変動対策資金は、2015年の2億9,500万ドルから、2019年には5億6,700万ドルへと倍増した（表5）。

気候変動対策資金を有効に使うためには、国家の優先事項と資金の流れを調整することが必要で

<sup>3</sup> 世界労働機構（ILO）が、メコン地域の移民労働者を搾取から保護する政府・企業の活動を支援するために東南アジア6カ国に設立した組織である。労働者が、非正規の手段ではなく、合法的な経路を通じて出稼ぎにでることを支援する。

ある。カンボジアの銀行は、低炭素で気候変動にレジリエントな社会をどう作るかの情報収集と理解に努めなければならない。一方で中小企業や非公式セクターとの関係強化が気候変動対策に資金を動員する上で極めて重要である。マイクロファイナンス機関は、家庭用太陽光発電システム普及の支援など、気候関連の融資情報を提供し、金融機関の関与を促す上で貴重な資源となる。気候変動対策と産業開発政策を組み合わせることは、気候変動対策投資の優先順位付けおよび政策と民間投資との調整に役立つ。

表 5 カンボジアの気候変動対策資金 (100 万米ドル)

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
資金額	295	236	306	414	567

出所：環境省からの聞き取りに基づいて著者作成

#### 4. 新型コロナウイルスの影響と 2025 年までの資金調達の可能性

##### 4.1 新型コロナウイルスが開発金融フローに与える影響

カンボジアにおける 2020 年の新型コロナウイルスによる資金の損失総額は 36 億ドル (GDP の 19.8%) と推定される。その内訳は、政府税収 15 億ドル、FDI 13 億ドル、国内の民間投資 4 億 1,000 万ドル、海外からの送金 3 億 3,000 万ドルである (UNDP (2021))。経済活動、とりわけ輸出入の急激な落ち込みのため、政府税収は急激に減少した。また民間部門の資金は、国内民間投資、FDI ともに大幅な減少が見られた。移住労働力を受け入れていた国が労働移動を制限したことで、海外からの送金も大幅に減少した。

##### 4.2 2025 年までの開発金融可用性の見通し

UNDP カンボジア事務所の予測では、開発に利用可能な資金総額は、2020 年から 2025 年に約 1.6 倍になり 234 億ドルに達し、対 GDP 比は 69.8% に上昇する (表 6)。この表には掲げられていないが、2005 年時点で、開発協力資金 (ODA, NGO, 南南協力) の総額は政府歳入とほぼ同等であったが、2025 年には、政府歳入は大幅に増加し受取援助金の約 2 倍になると見られている。この予測は政府歳入の重要性を示しているが、同時に資金を最大限に活用するためには適切な管理が必要であることを示している。

#### 5. 政策オプション

本研究から得られた知見に基づき、一連の政策オプションを提示する。短期的には、2021 年以降の財政赤字の課題に対処するために、公的セクターが緊急財政措置をとることが重要である。

表6 開発金融の予測（単位：100万米ドル）

	2015		2019		2020		2025	
	金額	% GDP						
国内政府歳入	3,250	18.0%	5,893	22.4%	4,967	18.9%	8,488	25.3%
直接投資（FDI）	1,735	9.6%	3,407	13.0%	2,988	11.4%	4,573	13.7%
国内民間投資	2,094	11.6%	2,628	10.0%	2,102	8.0%	3,439	10.3%
海外からの送金	1,182	6.5%	1,515	5.8%	1,306	5.0%	2,007	6.0%
ODA 借款	555	3.1%	994	3.8%	1,333	5.1%	2,123	6.3%
ODA 贈与	795	4.4%	916	3.5%	736	2.8%	634	1.9%
非政府組織（NGO）	226	1.3%	246	0.9%	218	0.8%	230	0.7%
南南協力	349	1.9%	394	1.5%	349	1.3%	349	1.0%
気候変動対策資金	295	1.6%	567	2.2%	607	2.3%	1,543	4.6%
合計	10,482	58.0%	16,559	63.1%	14,666	55.6%	23,386	69.8%

出所：UNDP（2021）に基づいて筆者作成

- 1) 多国籍企業やその他の大企業に確実に納税を実施させる。そのために「国境なき税務調査官」<sup>4</sup>などを活用して、カンボジア税務担当者の税務調査能力を強化する。
- 2) 国内融資手段の拡大を加速させる。カンボジアの通貨であるリエル（KHR）建ての債券発行は、経済の脱ドル化、銀行セクターにおけるクラウドファンディングアウト効果の軽減、金融政策の選択肢の拡大につながる。
- 3) 中小企業を中心とする企業への信用保証や、FDI および国内投資を促進するための優遇税制の活用を検討するなど、直接投資および国内民間投資の水準を回復させる。
- 4) 貧困層を重視する経済成長に向けて歳出を再調整する。これには人々が再び貧困状態に陥ることを防ぎ、経済を刺激する効果的な手段である社会保障への投資などが含まれる。

一方、中長期的には、財政を管理する国家の能力を向上させ、持続している高水準の民間資本の流れを確実にするための政策改革に重点を置く。それは統合された国家資金調達フレームワークの概念的枠組みに沿った対策を示唆している。これには以下の点が含まれる。

- 1) ギャンブル、タバコ、アルコールなどに対する害悪税、あるいは社会的および環境的に外部性を持つものに対する税の導入を検討する。こうした税は、政府の歳入を増加させるだけでなく、将来の医療費などの削減にも資する。
- 2) 多様化する資本資源フロー、とりわけ「カンボジア持続可能な開発目標」達成に向けた民間投資を促進する更なるブレンド・ファイナンス<sup>5</sup>を実現する。
- 3) 開発の資金源を拡大するために、グリーンボンドやSDGボンドなどの革新的な環境・気候変動関連の融資メカニズム、インパクト投資、生物多様性金融への取り組みを行う。

<sup>4</sup> OECD と UNDP が共同で 2015 年に立ちあげた新たな計画。英語名は Tax Inspectors Without Borders で、略称は TIWB。途上国の税務調査能力を強化させることで国内歳入が強化できるよう支援することが目的である。

<sup>5</sup> 公的資金、民間資金、NGO 基金などを組み合わせて、社会的課題に取り組もうとする投資資金のこと。

- 民間セクターによる投資の継続的な拡大を促進、および監督できるように、政府内のキャパシティ・ビルディングと制度改革を行う。

#### 謝辞

この研究は 2020 年度公益財団法人高橋産業経済研究財団の研究助成を受けたものです。この場を借りて深くお礼を申し上げます。

#### 参考文献

Ministry of Planning (2019) “National Strategic Development Plan 2019-2023”

UNDP (2021) “Cambodia’s Development Finance Assessment 2021”

<[https://www.kh.undp.org/content/dam/cambodia/docs/2021/Publications/DFA%20Report\\_July\\_2021.pd](https://www.kh.undp.org/content/dam/cambodia/docs/2021/Publications/DFA%20Report_July_2021.pd)>

#### Web 情報

Cambodia for the development Cambodia: Cambodia ODA Database

<<http://odacambodia.com/index.asp>> (2021 年 10 月 16 日閲覧)

Council for the development Cambodia: Investment in Cambodia

<<http://www.cambodiainvestment.gov.kh/why-invest-in-cambodia/investment-environment/investment-trend.html>> (2021 年 10 月 16 日閲覧)

Khmer Times (2020 年 2 月 28 日付) “\$2.8 Billion sent home by Cambodian migrant workers in 2019”

<<https://www.khmertimeskh.com/696319/2-8-billion-sent-home-by-cambodian-migrant-workers-in-2019/>>  
(2021 年 10 月 16 日閲覧)

World Bank “Migration and Remittances”

<<https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets/brief/migration-and-remittances>> (2021 年 10 月 16 日閲覧)