

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：カンボジア王国	案件名：中小企業支援体制の戦略的強化プロジェクト
分野：民間セクター開発-中小企業育成・裾野産業育成	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部 民間セクターグループ 第一チーム	協力金額（評価時点）：2.80(億円)
協力期間 (R/D)：2013/06/15～2015/06/14	先方関係機関：工業・手工芸省 日本側協力機関：有限会社エクシディア、株式会社ワールド・ビジネス・アソシエイツ、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社、ライジングコンサルティング株式会社
1-1 協力の背景と概要	
<p>カンボジア王国（以下、「カンボジア」）において中小企業は、登録企業数約50万社のうちの圧倒的多数を占め、カンボジア産業の基盤となっている。そのため、中小企業の育成は、海外直接投資の誘致と並んでカンボジアの経済発展並びに雇用機会創出のために中心的な役割が期待されており、「国家戦略開発計画」（2004年）及び「四辺形戦略Ⅲ（2013-2018）」（2013年）においても重要な戦略課題として認識されている。しかし、カンボジアの中小企業は、直接投資により同国に進出している外資系企業から、裾野産業としての製造業の技術力・経営能力の不足や産業人材の不足等が根本的な課題であると指摘されており、これらの課題は、グローバルサプライチェーン、製造技術・生産管理技術へのアクセスの困難性の要因となっている。</p> <p>かかる状況から、カンボジア政府は中小企業振興の重要性を認識し、2005年にアジア開発銀行の支援により「中小企業開発フレームワーク」を策定した。しかし、同フレームワークにおいて重点課題として挙げられた規制・法的枠組みの整備や金融アクセスの向上、中小企業への支援活動に関する政府の施策の多くが未着手の状況である。</p> <p>その状況に対応すべくカンボジア政府の要請を受けたJICAは、鉱工業エネルギー省（Ministry of Industry, Mines and Energy：MIME）を実施機関（カウンターパート、以下、「C/P」）とし、2010～11年に「生産性向上に重点を置いたパイロット中小企業支援プロジェクト」（以下、前事業）を実施し、カイゼン（注1）及び5S（注2）を中心とした中小企業指導やビジネス開発サービス（Business Development Service：BDS）の改善に向けた戦略オプション文書の策定を行い、パイロット的に中小企業支援活動に取り組んだ。本事業は、前事業の成果を更に発展させ、カンボジアにおける中小企業支援体制を政策・施策の両面から戦略的に強化することを目的として、我が国に要請され、実施に至った。</p> <p>注1：日本の産業界で進化を遂げた品質管理、生産性向上にかかる多くの手法の総称。 注2：「整理、整頓、清掃、清潔、しつけ」の頭文字をとって名付けられたカイゼン手法を表す。5Sは、短期間で成果を可視化でき、カイゼン実施の一手法として広く導入されている手法。</p>	
1-2 協力内容	
<p>本事業は、カンボジア国の中小企業政策の草案策定を支援するとともに、プノンペン市を中心にバットアンバン州、プルサット州を含めた3地域において、企業診断能力の強化にかか</p>	

る取り組みを行うことにより、中小企業のニーズに基づく政策策定・実施能力の強化、及び関連する行政人材育成を行う枠組みの構築を図り、もって対象地域の中小企業の経営の向上に寄与するものである。

(1) 上位目標

工業・手工芸省 (Ministry of Industry and Handicraft: MIH) (注) の“中小企業支援制度”を通じて、中小企業の経営が向上する。

注：事業期間中の省庁再編により MIME の名称が変更となったもの。詳細については 3-1 (1) 参照。

(2) プロジェクト目標

中小企業政策の策定及び中小企業のニーズに基づく中小企業支援の実施のため、MIH の“中小企業支援制度”が強化される。

(3) 成果

成果 1：中小企業・手工芸総局 (General Department of Small and Medium Enterprise and Handicraft: GD-SMEH) が、中小企業政策の草案を策定するとともに、官民の関係者との連携により政策策定プロセスを改善する。

成果 2：カンボジア国家生産性センター (National Productivity Center of Cambodia: NPCC) の企業診断コンサルティング能力が強化されるとともに、中小企業の経営評価の指標が作成される。

成果 3：NPCC の企業診断コンサルティングのトレーニングプログラムが組織化される。

(4) 投入 (評価時点)

日本側：総投入額 3 億円

専門家派遣 7 名

ローカルコスト負担 20,447 千円

研修員受入 9 名

相手国側：

カウンターパート配置 28 名

機材購入 \$4,208

執務室提供

2. 評価調査団の概要

調査者	調査団の派遣を行わず、事業完了報告書等に基づき、産業開発・公共政策部民間セクターグループにより終了時評価を実施した。	
作成日	2015 年 11 月	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 事業開始後の外部条件の変化

事業開始直後の 2013 年 7 月に総選挙が実施され、その結果、2013 年 11 月には C/P 機関の大臣交代、続いて 2013 年 12 月には省庁再編がなされ、MIME は MIH と鉱業・エネルギー省に分割された。また、省庁再編前の工業総局は GD-SMEH と工業総局 (General Department of Industry: GDI) に分割された。この省庁再編により、本事業は GD-SMEH 及び GDI 傘下の NPCC の 2 つの部局を C/P として活動を行うこととなった。

この省庁再編及び組織改編の過渡期において、MIH の行政機能は実質的に停止状態にあったことにより、事業活動は停滞を余儀なくされた。更には、前事業からの多数の C/P

職員を含む、事業の主要関係者（プロジェクト・ダイレクター、GD-SMEH 職員等）がほぼ総入れ替えとなり、行政官としての経験の浅い職員が新規に配置された。かかる外部条件の変化により、活動計画の大幅な見直しが必要となる中で、本事業は進められた。

## （２）成果の達成状況

### ＜成果１：部分的に達成＞

成果１：GD-SMEH が、中小企業政策の草案を策定するとともに、官民の関係者との連携により政策策定プロセスを改善する。

指標１：中小企業政策の草案が策定される。

指標２：10 回の調整会議が関係機関との間で開催される。学識者や官民関係者を招いた中小企業政策に関する議論のための意見交換会が 10 回開催される。

指標３：中小企業政策策定過程についての活動実績報告のためのセミナーが開催される。

### （達成状況）

- ・指標１については未達成、指標２、３については達成。概要次のとおり。
- ・指標１：本事業では、成果１に掲げる中小企業政策の策定プロセスとして三段階（①中小企業政策コンセプト・ノート作成→②政策枠組み策定→③政策草案策定）を予定していた。しかし、省庁再編により事業活動の停滞を余儀なくされたことに加え、組織改編後に新たに配置された C/P は行政官としての経験は浅く、政策策定の経験がほぼない状態であったため、事業期間内に C/P 職員の能力強化を図りながら中小企業政策の草案の策定まで進めることは難しいと判断し、②の政策枠組みのドラフトの策定までを支援した。
- ・指標２：上記①・②の取り組みに際しては、カンボジア国内の学識者及び関連政府機関との連携強化を図り、それぞれの文書作成段階におけるカンボジア国内でセミナー（2 回）を含め 10 回以上の意見交換会を実施した。また、コンセプト・ノートについては関係機関とのフォローアップ会合を 6 回、中小企業政策枠組み発表に先立ち、関係機関との個別会議を 9 回開催し、合計 15 回の調整会議を開催した。
- ・指標３：2015 年 4 月に中小企業政策枠組みについてのセミナーを開催し、検討プロセスの報告を行った。
- ・今後は MIH が事務局となる政府の中小企業小委員会を開催し、中小企業政策枠組みの採択を行ったうえで、同委員会において中小企業政策の立案、採択を行う流れとなる。

### ＜成果２：達成＞

成果２：カンボジア国家生産性センター（NPCC）の企業診断コンサルティング能力が強化されるとともに、中小企業の経営評価の指標が作成される。

指標１：中小企業の経営評価のための指標が作成される。

指標２：パイロット中小企業において、指標１で作成された経営評価のための指標の少なくとも 2 分野が改善される。

### （達成状況）

- ・指標１、２ともに達成。
- ・指標１：NPCC はこれまで生産管理、衛生管理といった特定分野に注目した管理手法についてのコンサルティングを実施していたが、事業活動を通じ、企業診断およびコンサルティングにおけるポイントとなる「管理」「財務」「製品・サービス」「販売」「組織・人材」「生産」の 6 つの分野について 65 項目の経営評価指標を作成し、より包括的な視点から企業経営の課題分析・コンサルティングを行う手法を導入した。
- ・指標２：12 社のパイロット企業の全てにおいて、2 分野以上で経営評価指標の改善がなされた。
- ・NPCC の C/P 職員を対象として支援活動開始時と終了時に行ったコンサルティング能力の自己評価の結果によれば、対象 C/P 職員全員の能力の強化が認められた。コンサル

ティング能力については民間企業が求めるレベルまでには達成しなかったものの一定の能力強化がなされた。

<成果3：部分的に達成>

成果3：カンボジア国家生産性センター（NPCC）の企業診断コンサルティングのトレーニングプログラムが組織化される。

指標1：中小企業支援のための持続可能で質の高い企業診断コンサルティングのためのトレーニングプログラムが開発される。

指標2：中小企業支援コンサルタントの資質基準が設定される。

指標3：企業診断コンサルティングの重要性に係るセミナーが1回、また中小企業及び関係機関に対して、事業の活動による成功事例共有のためのワークショップが1回開催される。

(達成状況)

- ・指標1については未達成、指標2、3については達成。
- ・指標1：事業計画時点では、NPCCは5S及びカイゼン指導を含む独自のコンサルティングプログラム（通称：アドバンス5S）を準備しており、本事業では、このプログラムの実施・改善・標準化の推進を通じて、コンサルティング業務に必要な能力についてのOJTトレーニングを実施することを想定していた。しかし、組織改編に伴い予算措置がなされなくなったことにより、アドバンス5Sは実質的に停止状態となり、指標1のトレーニングプログラムそのものの開発は困難となった。かかる状況下、本事業においては、今後のBDSニーズの拡大を念頭に置いて、BDSサービスの品質管理主体としてのNPCCのあるべき姿（NPCCが実施すべき業務とそれを効果的に実施していくため組織体制・運営方針）についてオプションの検討・提言を行い、成果3を通じて目指したBDS提供体制の強化に貢献した。
- ・指標2：NPCC及び民間BDSプロバイダーにおける利用を想定したコンサルタントの資質基準を策定した。
- ・指標3：企業診断コンサルティングを含むBDSの重要性に関する理解促進を目的とした「Awareness Raising Seminar」を2013年8月に開催。2015年4月には、パイロット企業12社における企業診断コンサルティングの成果発表のためのワークショップを実施した。

(3) プロジェクト目標の達成状況（未達成）

プロジェクト目標：中小企業政策の策定及び中小企業のニーズに基づく中小企業支援の実施のため、MIHの“中小企業支援制度”が強化される。

指標1：中小企業政策の草案がMIHによって承認される。

(達成状況)

- ・指標1は未達成であるが、プロジェクト目標達成に向けた一定の寄与がある。
- ・3-1(1)に記載のとおり、総選挙、省庁再編、C/Pの異動等により当初想定されていたスケジュールどおりに事業活動を進めることが困難になった。これに伴い、MIH大臣と協議のうえ、本事業においては、政策策定の経験がほとんどないC/P職員の能力強化を重視しつつ、中小企業政策策定の前段階となる（ア）コンセプト・ノート及び（イ）中小企業政策枠組みの策定と、それらに関する関係省庁・機関との調整までに取り組むことに変更した。このため、当初PDMにおいて指標1に定められた中小企業政策の草案のMIHによる承認は達成されなかった。
- ・中小企業のニーズに基づく中小企業支援の実施にむけては、一定の中小企業支援制度の強化がなされた。具体的には、本事業によりNPCCの企業診断能力の向上がなされ、NPCCによる中小企業支援の質的改善が見込まれること、また、本事業を通じて、中小企業支援コンサルタントの資質基準の設定及び中小企業の経営評価の指標作成がなされ、今後、民間BDSプロバイダーの活用への基盤が整備されたことがあげられる。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

本事業は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

##### 1) カンボジア国家政策との整合性、開発ニーズへの対応

- ・カンボジアの「国家戦略開発計画」(2004年)及び「四辺形戦略Ⅲ(2013-2018)」(2013年)は、「民間セクター開発と雇用創出」を開発の重要な柱の一つとして位置づけており、カンボジアの経済発展及び雇用機会創出のために中心的な役割を果たす中小企業の振興に取り組む方針を打ち出している。また、「産業開発政策(2015-2025)」(2015年3月)においても、五本の柱の一つとして「中小企業の近代化と高度化」が掲げられており、本事業の目的と合致している。
- ・また、カンボジアの中小企業は同国に進出している外資企業との取引にあたって技術力・経営力不足が課題となり、支援が必要とされていた一方で、カンボジア政府は具体的な中小企業振興策の立案に至っておらずMIHが取り組みを開始するタイミングであったことから、技術協力プロジェクトを実施したことは開発ニーズに沿っており、プロジェクトデザインも適切であった。

##### 2) わが国の国別援助方針との整合性

- ・わが国の「対カンボジア王国 国別援助方針」(2014年4月)における援助重点分野は、「経済基盤の強化」「社会開発の促進」「ガバナンスの強化」である。「民間セクター開発」は、「経済基盤の強化」の枠組みの中で主要課題として位置づけられており、同方針においては、カンボジアで大半を占める中小零細企業の育成及び経営強化に資する支援を行うことが明記されている。

#### (2) 有効性

本事業の有効性は、以下の理由からやや低いと判断される。

- ・本事業を通じて中小企業政策立案・企業診断についてMIHのキャパシティ・デベロップメントがなされたとともに、中小企業支援コンサルタントの資質基準、中小企業の経営評価の指標がなされ、一定の中小企業支援制度の強化がなされた。
- ・他方、省庁再編及び組織改編に伴う外部条件の変化により、成果1、3が一部未達成となった。プロジェクト目標の指標とした中小企業政策草案の承認に至らず、プロジェクト目標は達成されなかった。

#### (3) 効率性

本事業の効率性は、以下の理由から中程度と判断される。

- ・計画時においては、前事業に関わり、既に一定程度の能力を有する行政官がC/P職員として配置されることを前提に、日本側の投入及び活動計画を設定していた。しかし、省庁再編及び組織改編に伴い、プロジェクト開始後約10か月で前事業のC/Pの幹部・スタッフがほぼ総入れ替えとなり、GD-SMEHについては新たなC/Pとして経験の浅い行政官が配置され、NPCCについてはプロジェクト・ダイレクターが率いるGD-SMEHとは別の総局の下に再編された。
- ・この結果、GD-SMEHについては、各活動の遅延が発生したとともに、新たなC/P職員に対して、その時点までに実施したキャパシティ・デベロップメントを再度実施する必要が生じた。NPCCについては新体制下で事業の実施方針が定まらず、また、NPCCの独自のトレーニングプログラムとして準備されていたアドバンス5Sの予算措置がなされなかったことにより、事業期間後半まで成果3に未着手の状態が続き、当初想定した形でのトレーニングプログラムの開発には至らなかった。
- ・他方、本事業により組織改編の前後も専門家を継続配置したことで、中小企業支援制

度強化に向けた方針の継続及び新体制下における活動の再開に貢献した。投入の質・量・タイミングについては概ね妥当と考えられる。

- ・C/P がほぼ総入れ替えとなりキャパシティ・デベロップメントを再度実施する必要がある一方で、一部未達の成果があることから、総合的に判断し、効率性は中程度と判断した。

#### (4) インパクト

本事業のインパクトを判断するのは時期尚早である。理由は以下のとおり。

上位目標は部分的に達成され、本事業により達成された中小企業支援コンサルタントの資質基準の設定、中小企業の経営評価の指標作成、NPCC の企業診断能力の向上等を通じて、中小企業の経営向上に貢献する一定の見込みはあるが、上位目標達成に向けては下記の阻害要因があるため。

##### 1) 上位目標の達成状況（部分的に達成）

上位目標：MIH の“中小企業支援制度”を通じて中小企業の経営が向上する。

指標 1：MIH はパイロット事業対象の中小企業 12 社に対して企業診断コンサルティングを実施する。

指標 2：パイロット中小企業 12 社の経営が改善する。

(達成状況)

- ・指標 1, 2 ともに達成。
- ・記述のとおり、中小企業支援制度については中小企業政策草案の MIH による承認という形では達成されなかった。他方、中小企業政策の 3 本柱の一つとして定めた BDS 振興に関しては、成果 2 に係る活動の一環として実施されたパイロット事業により 12 社の企業診断コンサルティングを実施し、生産性向上、モチベーション向上、売り上げ増等の成果が達成され、全社で経営指標 6 項目のいずれかが改善し、これにより、指標 1, 2 は達成された。

##### 2) 上位目標達成への阻害要因

(ア) 中小企業政策の作成・承認

- ・本事業では、GD-SMEH の政策策定能力の向上を図り、これらの取り組みを通じて、各 C/P 職員の個々の能力向上は図られたものの、MIH の組織体制は十分に強化されておらず、本来果たすべき中小企業振興の中心的な組織としての役割を十分に果たしているとは言えない。そのため、本事業のプロジェクト目標の指標に掲げる「中小企業政策の草案策定」を、MIH の自助努力で実現できるかは不明である。中小企業政策は中小企業支援制度の中核となるところ、同政策の作成・承認の遅れは上位目標達成の阻害要因となると考えられる。

(イ) BDS 振興体制

- ・本事業においては成果 2 において NPCC 職員の企業診断コンサルティング能力の向上を支援し、これら職員個人によるコンサルティングを通じた中小企業の経営向上は見込まれる。他方、NPCC によるコンサルティングの質を維持するためのトレーニングプログラムの組織化(成果 3)には至っておらず、中長期的にコンサルティングの維持が達成されない恐れがある。
- ・また、直接的な NPCC による支援が規模的に限定的であることに鑑み、中小企業政策枠組みにおいては、BDS 振興を政策の三本柱の一つに位置付けた上で、将来的には民間 BDS プロバイダー中心の体制の中で NPCC は直接的なサービスプロバイダーではなくファシリテーションを担うことを BDS 市場拡大の道筋とした。このような市場拡大のプロセスを実現するためには、成果 3 で支援した「NPCC のあるべき姿」を踏まえて NPCC が運営

方針を確立し、民間 BDS の育成・品質確保のための制度整備を行うことが重要であるが、その実現性については現段階においては判断ができない。

#### (5) 持続性

本事業の持続性は、以下の理由からやや低いと判断される。

##### 1) 政策面・組織体制面・財政面

- ・本事業はカンボジア政府の開発政策や産業開発の主要政策に合致しており、現時点では近い将来にその方向性が大きく変わる見込みはない。
- ・しかし、MIH の組織体制は脆弱であり、持続性に懸念がある。なお、本事業では中小企業政策作成プロセスが継続されるよう中小企業振興に関連する省庁・民間団体との連携強化等に取組んだ。また、成果 2 で作成された中小企業経営指標、成果 3 で設定された中小企業コンサルタントの資質基準については持続すると見込まれる。
- ・財政面からは、NPCC の独自プログラムであるアドバンス 5S に予算措置がなされなかったことに象徴されるように、施策実施における予算確保も課題となっている。

##### 2) 技術面

- ・成果 1 の政策面、成果 2・3 の施策面ともに、C/P 職員の知識・スキルは事業開始時点（及び組織改編後に新規に配属された職員の能力）よりも向上したものの、中小企業振興を牽引していく上で必要となる GD-SMEH における政策立案能力や NPCC における企業診断能力が十分に備わったとは言えず、今後 MIH が中心となってカンボジアにおいて有効な中小企業支援制度を構築していくためには、更なる取り組みが必要と考えられる。

#### 3-3 効果発現に貢献した要因

##### (1) 計画内容に関すること

- ・同一事業の中で、施策実施（成果 2・3）により中小企業が置かれている状況の理解し、パイロット的事業による事業効果の理解を行いつつ、政策策定（成果 1）に取り組んだことで、プロジェクト目標に掲げた中小企業のニーズに基づく支援制度強化の必要性・重要性が C/P 及び関係省庁に理解された。

##### (2) 実施プロセスに関すること

- ・本事業では、専門家チームが C/P 側が置かれている状況を随時確認しつつ、柔軟に対応することで、C/P 職員のオーナーシップの醸成に取り組んだ。また、毎週事業内での定期会合を行い、事業関係者間の情報共有の徹底、チームワークの強化、信頼関係の構築に尽力した。

#### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

##### (1) 計画内容に関すること

- ・本事業では、計画時の C/P 職員の能力及びコミットメントから判断して、活動期間を 2 年間で設定したが、コンセプト・ノートの作成から中小企業政策の策定までのプロセスを NPCC によるパイロット施策の実施からのフィードバックも含めて 2 年間で完了するというスケジュールは、きわめてタイトであり、総選挙を受けた大臣の交代、それに続く省庁再編や C/P の異動といった大きな環境変化に対応することが困難であり、計画期間の時間的制約から成果 1 等の未達成につながった。

##### (2) 実施プロセスに関すること

- ・上述のとおり、省庁再編及び組織改編に伴う C/P 職員の異動及び事業実施体制の変更は、質・スピードの両面で事業活動に大きな影響を及ぼした。専門家により新体制下の C/P 職員へのキャパシティ・デベロップメントを追加的に実施し、また、中小企業支援制度強化についての方針の継続性を側面したが、事業活動の遅れにより成果 1 等の未達成につながった。

### 3-5 結論

- ・本事業はカンボジアの開発政策、同国の中小企業支援ニーズ等に合致し、妥当性は高い。カンボジアにおける政府組織改編の影響もあり中小企業政策の策定に至らなかったこと、また、組織改編後に追加的なキャパシティ・デベロップメントの必要性が生じたことから有効性はやや低く、効率性は中程度。MIHの実施体制が引き続き脆弱であること等から持続性はやや低い。上位目標は部分的に達成されているが、中小企業政策の作成・承認やBDS振興体制構築の遅れが上位目標達成に向けた阻害要因となる恐れがあり、現段階においてインパクトを評価することはできない。
- ・本事業を通じて構築したキャパシティを活用し、カンボジア側により中小企業支援制度の構築を継続することが適当と判断し、当初の事業期間を持って本事業を終了した。

### 3-6 提言

- ・GD-SMEHには、今後、カンボジア政府の中小企業委員会を開催し、中小企業政策枠組みの承認を得た上で、中小企業政策の策定を行うことが求められる。
- ・NPCCには成果3で支援した「NPCCのあるべき姿」を踏まえて組織運営方針を確立し、民間BDSの育成・品質確保のための制度整備を行うことが求められる。

### 3-7 教訓

#### 1) 計画内容に関して

- ・カンボジアを含め多くの途上国では、総選挙によって行政機能が停止する、プロジェクトディレクターを含めC/P職員が一斉に異動する等、事業の実施環境が大幅に変化する可能性があるため、計画時にはそのような事業実施環境の変化に対応すべく一定の余裕を持った活動計画が必要である。それが結果的に効率性を高めることに繋がると考えられる。

#### 2) 中小企業振興に関して

- ・中小企業振興は、中小企業が置かれている状況を理解した上で、政策を検討し、政策を踏まえた施策を実施し、その効果を踏まえて政策を改善することが有効と考えられ、本事業では同時に双方への支援を試みることで、限定的ながらもその効果が確認できた。中小企業の現実を踏まえた政策を立案し、また、立案した政策を施策として円滑に実施する観点からは、事業に政策立案と施策のパイロット的実施の両面を含めることが有効と考えられる。