特集 カンボジア国家建設の20年

二〇一三年カンボジア総選挙と外部アクターの役割

チアン　バナリット

●序論

カンボジアの民主主義は、カンボジアの人々の意思と国際社会からの支援の産物である。第一回総選挙は一九九三年に国連の監視と援助のもとで行われ、多くのカンボジア人が積極的に参加した。しかし、これまでの五回の選挙で常に中心的な課題となっていたのは、自由で公正な選挙を巡る解釈と、いかにこれを実施するかという問題であった。また、野党や独立地方組織、国際機関、市民社会グループは、二〇一三年の総選挙で深刻な不正行為や選挙違反が行われたと主張している。

本稿では、民主的選挙を推進し、確固としたものとするために、外部アクターがどのような役割を果たすかについて一般的に論じたうえで、特に、自由で公正な選挙を確保するうえでのその役割について論じる。また、二〇一三年のカンボジア総選挙で、外部アクターが技術的支援と財政的援助を行い、さらに外交上の圧力や国際的圧力を行使し、選挙監視団を派遣して、選挙過程に重要な役割を果たしたことに論及する。本稿においては、国連、EU、アメリカ、日本、中国を、カンボジアの自由で公正な選挙の確保における主要な外部アクターとして位置付ける。

●背景

二〇一三年七月二八日にカンボジアで行われた第五回総選挙は、同国のまだ日の浅い民主主義史上において重要な転機であった。九〇〇万人を超える有権者のうち、投票を行ったのは六六〇万人で、投票率はこれまでの選挙に比べると低いものとなった。多くの有権者が選挙人名簿から漏れたといわれている。投票のために帰国することができなかった海外出稼ぎ労働者も数多く存在した。

五月に選挙戦が開始されて以来、政治的議論や論争が続いてきた。国家選挙管理委員会の改革、グッドガバナンスの原則、特に不正への対抗が争点になっていた。さらに、土地紛争、人権侵害、移民、国家主権と領土保全、平和、社会の安定と秩序、貧困削減等の問題に関心が集まった。外交政策に関しては、野党・カンボジア救国党はそのマニフェストに取り上げていないが、与党・カンボジア人民党は、特にASEANの枠組みのなかでの中立原則、非同盟、平和的共存、国際協力の原則を引き続き、外交方針として堅持している。

二大政党は関心と政策議題を異にしている。人民党は、平和、安定、経済発展に重点をおき、一月七日のクメール・ルージュ政権（虐殺政権）からの勝利を尊重し、重要視している。一方の救国党は、工場労働者、農民、公務員の所得や暮らしの向上を重要課題としている。また、救国党は、ベトナムからの移住者問題やベトナムとの国境紛争を、隣大国ベトナムの脅威に対抗するナショナリズムを喚起する材料としている。

二〇一三年九月八日に国家選挙管理委員会が発表した公式選挙結果では、人民党が六八議席、救国党が五五議席を獲得している。救国党は、選挙期間中に行われた重大で組織的な選挙違反を理由にこの結果の受け入れを拒否した。救国党は、両政党、国連、および市民社会組織の代表で構成する独立調査委員会を設置して、選挙違反の調査を行い、有権者に対する公正性を確保するよう要求した。しかし、人民党はこの独立調査委員会の設置に関して救国党とは意見を異にし、所轄機関である国家選挙管理委員会と憲法評議会の決定にすべての政党は従わなければならないという立場を堅持している。

●自由で公正な選挙の課題

自由で公正な選挙が、一般的に意味するところは、個人が政党に所属する権利、政治的意見を妨害されることなく表明する権利、情報を求め、受け取り、発信し、情報に基づいた選択を行う権利、国内を自由に移動する権利、メディアに政治的見解を述べるためのアクセスを有する権利、生命と財産の安全を確保する権利、そして、政治的な権利あるいは選挙における権利を阻害されたときに法による救済を受けられる権利である。また、公正な選挙とは、一般的に、選挙過程の透明性、警察、軍、司法による候補者に対する公平な対応、政党ならびに個々の候補者に対する平等な機会の保証、秩序ある選挙戦、メディアへの平等なアクセス、各政党への公的資金の平等な配分、政府設備等を選挙戦のために不正に使用しないこと等を意味する（参考文献①）。

二〇一三年の総選挙は、自由で公正な選挙であったかという点でいくつかの問題があった。この選挙は、平和的に行われ、政治的暴力や脅迫は少なかったが、深刻な選挙違反の問題があった。カンボジアの独立民間社会組織が行った調査によると、約一〇〇万人分の有権者名が選挙人名簿から漏れていたという。さらに公共資産が与党人民党の用に供されたという報告もあり、票の売買やメディアへのアクセスの公平性に関する問題も報告されている。また票の集計の透明性にも問題があった。憲法評議会の決定で国家選挙管理委員会に保管庫を開ける命令が出されたが、その段階で、適切な方法で封印されていない保管庫がみつかり、投票そのものに関する組織的な違反があったことが明らかになった。

●外部アクター

外部アクターは、過去二〇年間にわたりカンボジア政府や地方の市民社会組織が自由で公正な選挙の実施を確保できるよう、財政的支援、技術的支援を提供し、選挙監視を行ってきた。

①国際連合

一九九三年に行われた第一回の民主的な選挙は、国際連合カンボジア暫定統治機構（ＵＮＴＡＣ）の監視と援助のもとで行われた。軍人、警察官、文民公務員等からなる一二の大部隊と、五〇〇〇名のカンボジア人選挙管理人が自由で公正な選挙の確保のための活動を担った。しかし、人民党が選挙結果を認めず、このため国王が仲介を行い、二大政党である人民党とフンシンペック党は二人首相体制での連立政権を作ることで合意が成立した。

二〇一三年の総選挙において、国連は、カンボジア政府と国家選挙管理委員会に対して、自由で公正な選挙を確保するよう政策提言を行うことで一定の役割を果たした。スーリヤ・Ｐ・スベディ国連特別報告者は、二〇一三年五月二五日に「すべての関係者と国家選挙管理委員会に、自由で公正かつ平和な選挙を確実に行うよう、再度強く求める。すべての関係者は、規則に従って行動し、議論は冷静に行い、相手を侮辱する行為を慎むべきである。また、すべての関係者は同じ土俵で戦うことができなければならない。この観点から、国家メディアへのアクセスが平等で公平であることが必要であり、国家のリソースを特定の政党が利用することを厳正に禁止することが必要である」と述べた。

選挙後、国連特別報告者はカンボジアに平静と和解を求め、次のような声明を発表した。声明は「日曜日の総選挙は、この国の民主主義が成熟したことを示すものであった」「カンボジアの人々がおおむね平和裡に投票権を行使できたことを歓迎する」「そして今、国民の権利をよりいっそう尊重し、真の法による統治とさらに強固な民主主義をカンボジアに実現するために、この国に平静な政治和解を実現し、国益を拡大するために、国家選挙管理委員会をはじめとする国家機関の改革を促進することを求める」というものであった。また、二〇一三年八月三日、国連の潘基文事務総長は声明を発表し、「カンボジアの選挙が平和的に行われたことを歓迎する」とともに、所轄機関に対し、違反への不服についてはすべて公平に、透明性をもって対応するよう求めた。声明ではさらに、「選挙違反についての報告を受け、国連としては、カンボジアの人々の意思を正確に特定し、これを尊重するという最終目標を達成するために、所轄機関が公正に、透明性を保って、不服に対する裁定を行うことを求める」と述べている。

②欧州連合（ＥＵ）

ＥＵは、キャパシティ・ビルディングや選挙監視等の様々なプ

ログラムを通じて、カンボジアにおける民主主義の促進ならびに強化に積極的に関わってきた。一九九八年の選挙では、EUの指揮のもと、およそ五〇〇名の国際監視団が選挙の監視にあたった。またEUはこの選挙に一一五〇万米ドルを供出した。カンボジアの民主化過程には問題が存在すると評価し「現在の政権では、国家と政党の分離、行政府と司法の分離が達成できていない。また、法による統治および人権の尊重の未確立、政治的敵対勢力の拒絶等の問題がある（参考文献①）」と指摘した。

二〇〇八年の選挙評価報告書のなかで、EUは、カンボジア政府に対して、選挙をより民主的なものとするための主要政策提言を行っている。以下がその提言である。

カンボジア政府は、国家選挙管理委員会が政党ならびに選挙民から信頼を受け、承認される組織となるよう、これを完全に独立した機関にするための方策をとらなければならない。法律や規制の枠組み、特に国家選挙管理委員会の規則や手続きを簡素化し整理するべきである。今後の選挙に先立ってフォーム一〇一八の使用を廃止するべきである。内務省はIDカードの普及率の向上に努めるとともにその過程の監視を改善するべきである。投票所入場券（VIN）の配布に関して村長が重要な役割をもつべきではない。カンボジア政府と国家選挙管理委員会は、投票者登録手続きを簡素化し改善するためのオプションに関する協議を始めるべきである。メディア環境を自由で公平なものにするため、独立した放送規制機関が設立されなければならない。国家選挙管理委員会をはじめとする政府機関ならびに市民社会組織は、市民に対する総合的な、また個別特化した啓蒙方策を優先的に実施すべきである。

しかし、カンボジアにおいて自由民主主義原則を改善し、政治機構を改革するためのEUの方策は、強硬な手段や圧力をともなわないため、結局、個人による独裁政権につながってしまったと批判されている。EUが民主主義の促進のためにより強硬な手段を用いない限り、また、短期的な政権の安定を優先している限り、カンボジアでは民主主義が促進されたようにみえても、それはこの国にとって何のプラスの効果ももたない「煙幕」にすぎないとする研究も発表されている（参考文献②）。

EUは、二〇一三年の選挙では、比較的強硬な手段をとった。自由で公正な選挙を構成する要素のひとつである。すべての政党、特に野党政党の完全で公正な参加を求め、二〇一二年一〇月二四日、野党党首、サム・ランシー氏の帰国を求める決議を採択した。EUは、「サム・ランシー氏は政治的な意図に基づくと伝えられる嫌疑で有罪判決を受けている」、「カンボジア政府は、国政に野党が全面的に参加できるようにするべきだ」と主張した。

前回までの総選挙に比べて、EUが今回カンボジアに派遣した選挙監視員は少なかったが、選挙が民主的に行われるかどうか、引きつづき強く注目していた。選挙後、EUは、選挙が平和に平静に行われたことを評価した。特に、「選挙への参加が高レベルであったこと、選挙運動期間に若者をたくさん動員できたことは、カンボジアの民主主義にとって明るい兆しである」と指摘した。一方、国家選挙管理委員会に対しては、厳しい評価をしており、「国家選挙管理委員会は多くの方策をとってはいるものの、カンボジア当局は、選挙人名簿の信頼性を改善する、メディアへの公平なアクセスを確保する、選挙運動に公務員や軍などの国家リソースを使用することを防止する、といった主要な問題の解決のためにあらゆる必要な手段をとったとはいえない」と、更なる改革を要求するとともに「国家選挙管理委員会や既存の司法メカニズムに向けられたあらゆる議論が、公正に迅速に対応されること」を求めた。

しかし、カンボジア政府はこの声明を拒絶し、EUに対して、主権国家への内政干渉であるとして非難した。

③アメリカ

アメリカはカンボジアにおける民主主義とグッドガバナンスの促進のために何十年にもわたり積極的に取り組んできた。アジア太平洋地域への戦略的な関心の高まりを背景に、二〇一三年の総選挙には重大な関心を寄せていた。オバマ政権の掲げるアジア・リバランス戦略のもと、アジア地域における中国の勢力と影響力の拡大に対抗するため、アメリカは、この地

域の国々や機関とともに包括的な取り組みを行ってきた。民主主義的価値はアメリカのリバランス戦略の一部であり、したがって、アメリカは、この地域において、特定の国の民主主義の発達と、自由で公正な選挙の確保に強い関心を持っている。

カンボジア総選挙を前に、アメリカの下院議員がカンボジア政府に対し、野党党首サム・ランシー氏の帰国を許可し、選挙に全面的に参加可能となるよう圧力をかけた。さらに、アメリカ政府は、自由で公平な選挙を要求した。アメリカ国務省は、選挙の一カ月前の二〇一三年六月八日に新聞声明を発表し、カンボジアの全政党の選挙への完全参加を求めた。声明は、「アメリカは、与党議員のみで構成されるカンボジア国民議会の常任委員会が、野党議員を国民議会から追放したという報告を深く憂慮している。このような決定は健全な民主主義の過程の精神と明らかに相反するものである。アメリカは、すべての政党が同じ立場で平等に参加する政治過程を強く支持するものであり、野党議員の給与や議員資格をはく奪することはカンボジアの人々の発言権を奪い、カンボジアの民主主義の過程を損なうものである。選挙で選ばれた代表すべてが、完全参加することは、民主主義過程にとって必須条件である。選挙で選出された代表すべてがカンボジアの人々に対する義務を果たすことができるよう、カンボジア国民議会は、リーダーシップを発揮してもらいたい」という内容であった。

カンボジア政府はこの声明に関してアメリカを非難した。国民議会外交委員会議長で与党人民党の古参議員であるチアン・ヴォン氏は、「カンボジアは主権国家であり、アメリカは我が国にその方向性について命令することはできない」「カンボジアには独自の法律がある。私たちは法の行使によって民主主義を強化しており、すべてを法に従って行っている」と声明を拒絶した。また、ハオ・ナムホン副首相兼外務大臣は、カンボジアの国内問題へのアメリカの介入への失望を表明した。

カンボジア政府の否定的な反応にもかかわらず、アメリカはカンボジア政府に自由で公正な選挙を確保するよう圧力をかけ続け、野党党首のサム・ランシー氏を選挙人名簿に載せ、立候補者にも含めるよう要求し続けた。同氏は、二〇〇九年に懲役一一年の実刑を言い渡されていたが、二〇一三年七月の総選挙直前に国王の恩赦を受けていた。

重大な選挙違反を理由に選挙結果の受け入れを拒否し、選挙違反を調査する独立委員会の設置を要請した救国党に対し、アメリカも完全な調査を求めて同調した。七月三〇日に、アメリカは「選挙戦の終了後、各政党およびその支持者が秩序ある平和的な行動をとり続けるよう求めた」そして、「選挙過程で、たくさんの選挙違反が報告されていることをアメリカは懸念している」「有権者登録の問題やメディアへのアクセスの不平等というような組織的欠陥に対処するため、選挙違反に関するすべての信頼できる報告について、透明性を保った方法で十分に調査することを要請する」と述べている。

三日後の八月二日に、カンボジアの首相はアメリカに対して怒りを込めた反論を行った。首相は、「(アメリカが)援助を削減するというのであれば、削減すればよい。アメリカの援助が削減されて困るのはアメリカの支援を受けた開発プロジェクトだけであり、カンボジア政府には影響はない」「前回、アメリカが援助を削減した時は、中古のトラック一〇〇台を私たちに贈ろうとしていた際であり、その時は中国が代わりに二五七台のトラックを贈ってくれた」と述べた。しかし、アメリカは、重大な選挙違反に関する報告に懸念を示し、対話による選挙問題の平和的解決を求めており、透明で十分な調査を支持するという主張を崩していない。

④日本

日本は一九九〇年代初めからカンボジアにとって最大のODA供与国であり、ハード、ソフトの両面でカンボジアのインフラ整備を支えてきた。法制度の整備や民主主義の発達にも日本からの開発援助が貢献している。日本は、自由で公正な選挙を確保するために、カンボジアに選挙のたびに選挙監視員を送ってきた。二〇一三年のカンボジアの選挙に関して、日本の外務省は、二〇一三年七月三一日の声明のなかで、「日本政府は七月二八日(現地時間)に行われたカンボジア王国の国民議会の選挙が、おおむね平穏に平和的に実施されたことを歓迎する」とした一方で、選挙過程や結果に不満や

疑いを持つ人たちが多くいることを踏まえ、「日本政府は、選挙後の状況を注意深く見守っていき、人々の不服への対応等の選挙後の過程が、公平に、迅速に、平和的に、関連する法や規則のもとで関係者との対話や協力によって進められ、安全と秩序が保たれることを希望する」と述べた。

⑤中国

中国は、カンボジアとは歴史的な繋がりがあり、また両国が戦略的見解や開発方針を同じくすることから、特に一九九七年以降カンボジアに対して特別な関心をもっている。近年、カンボジアにとって中国は政治、経済面で主要な役割を占めるようになってきた。中国は、外交政策において不干渉主義を堅持してきたにもかかわらず、二〇一三年のカンボジアの総選挙には例外的に介入を行い、強い関心を示した。中国は、人民党と、特にフン・セン首相に対して、正式な選挙結果の公表以前に勝利を祝福した数少ない国のひとつであり、「選挙を取り巻く環境は全体として平穏で平和的で、非暴力的であった。不満も表明されてはいるが、選挙の過程や結果に悪影響を及ぼすような事例を代表団は見出してはいない。二〇一三年七月二八日の選挙は野党第一党の救国党をはじめとする八政党が自由、公平に透明性を保って競い合うというかたちで行われた」という声明を発表している。

さらに、八月二日に中国の李克強首相はフン・セン首相に書簡を送り、「このたびの第五回のカンボジア国政選挙で人民党がふたたび勝利を収めたことを歓迎する」「カンボジアが国情に適した道を歩み、また国の安定と発展のためにゆるぎない努力を続けるうえで、我が国は引き続き支援を行っていく」「私達の協力によって、中国とカンボジアの関係が新たな局面に入ることを確信している」と述べあらためて友好関係を確認した。

●結論

カンボジアは民主主義を推し進める過程で国際社会の積極的な支援を受けてきた。自由で公正な選挙の実施は、国家の民主化において主要な要素のひとつである。しかし、これまでの五回の総選挙を振り返ると、カンボジア単独では、完全に自由で公正な選挙を行うだけの政治的な意思と技術的な能力が十分ではないことがわかる。カンボジアは、現在も国際社会、とりわけ、国連やEU、他の発展途上国からの支援を大いに必要としており、すべての政党と市民社会グループの完全な参加も必要である。二〇一三年七月の総選挙における政治危機は、国家選挙管理委員会ならびに特定の政党が、自由で公正な選挙を確保する政治的な意思と技術的な能力を欠いていたことを示す適切な事例である。したがって、選挙管理委員会を改革し、自由で公平な選挙によって、民主主義の過程に国民がこれまで以上に参加できるようにすることが必要なのである。真に独立した、効率的で信頼できる国家選挙管理委員会の設置なくしては、カンボジアは今後の選挙においても政治危機に直面することになるであろう。

(Chheang Vannarith／カンボジア平和協力研究所（CICP）上級研究員)

《参考文献》

①Sue Downie 2000. Cambodia's 1998 election: Understanding "Why it was not a miracle on the Mekong", Australian Journal of International Affairs, 54, 1.

②Karbaum, Markus 2011. Cambodia's Faç ade Democracy and European Assistance, in: Journal of Current Southeast Asian Affairs, 30, 4.