

# 二〇一三年カンボジア総選挙に おける市民社会の戦術転換

上村 未来

## はじめに

民主主義が世界的な潮流となつた冷戦終焉以降、公平な競争のもとで選挙を実施し、政府を樹立することが、特に体制移行を経験した国にとって統治の正当性を示す重要な指標のひとつとなった。そして、その選挙自体の正当性を裏付けるには、国内外の選挙監視団体による「自由かつ公正な選挙であった」という評価がほぼ不可欠だといつてよい。

国連カンボジア暫定統治機構による制憲議会選挙を経て民主体制に移行したカンボジアでは、本年の総選挙も含め、過去二〇年間に実施された全ての国民議会選挙および行政区／地区選挙を、国内外の選挙監視団体が監視してきた。国際選挙監視団の活動や評価が着目される一方、カンボジア人による選挙監視団体 (Election Mon-

itoring Organizations : EMOS)

は、草の根レベルまでネットワークを拡げ、選挙のない時期も活動を継続させ、活動範囲、資金規模ともに拡大し、団体として成長を遂げてきた。

これまでEMOSは、個々に活動を展開した一方で、共同声明など団体の枠を超えた協力関係が単発的にはあつても、体系的には協働してこなかった。しかし、本年の選挙では従来と異なる市民社会の動きがみられた。選挙前後の期間、主要なEMOSを中心に四〇以上のNGOが参加するプラットフォームが設置され、組織的な連携が実現したのである。

本稿は、本年の選挙における市民社会の傾向を特徴づけるため、EMOSの発足経緯と活動傾向を確認し、彼らが結束した背景と今回の活動内容を以下で検討する。

## 1. EMOSの誕生と分裂

まずEMOSの全体像を概観したい。結論を先取りすると、EMOSはカンボジアの主要な人権NGOが母体となつて発足し、各団体の出自によって三つのグループが形成されたことになる。なお、ここでグループとよぶのは、各EMOSは複数の団体が加盟するネットワーク組織のためである。

第一のグループは、一九九一年に設立されたカンボジア人による初の人権NGO、カンボジア人権開発協会 (ADHOC・アドホック) が母体となつて発足したカンボジア自由公正選挙委員会 (COMFREL・コムフレル) である。制憲議会選挙で選挙人教育や監視活動を経験したアドホックが中心となり、その後実施される選挙の監視のため、一二団体が加盟するコムフレルを、一九九五年に

立ち上げたのであった。

第二のグループは、アドホックの三カ月後に誕生した人権NGO、カンボジア人権促進擁護連盟 (LICADHO・リカド) が設立した、カンボジア自由公正選挙のための中立公平委員会 (NICFEC・ニクフェック) である。

リカドはアドホック同様、制憲議会選挙で監視活動を経験し、コムフレルの発足当初メンバーの一員であつたが、一九九八年の総選挙の約一カ月前、戦略に関する意見の違いからコムフレルを離脱し、芸術関連の協会、大学などをメンバーとする別の選挙監視ネットワークを形成したのである。

第三のグループは、カンボジア人権研究所 (CIHR) や社会開発センターを中心に、一二五団体が参加して一九九五年に発足したカンボジア自由公正選挙連盟 (OFFEL・コッフエル) である。当初コッフエルは、コムフレル、ニクフェック同様、活発に活動していた。しかし二〇〇二年以降、汚職事件や職員へのセクハラ容疑でコッフエル事務局長が更迭されただけでなく、ネットワークの中心であつたCIHRの不正会計事件などが原因で、二〇〇三年

にはコッフェル、CIHRともに活動を停止した（参考文献①）。

先述のとおり、EMOsが三つに分かれた背景には、その中核メンバーの出自による考え方や方針の違いがある。すなわち、第一のグループは、内戦期をカンボジア国内で過ごした人々が形成したことに對して、第二のグループはフランスで、第三のグループはアメリカで内戦期を主に過ごし、和平協定の締結をきっかけに帰国した人々が中心になったのである。

## 二. EMOsの活動

先に触れた、EMOsの協力関係が単発的であったとは、具体的にどのようなことなのだろうか。団体間の協力という点から活動を見ていく。

EMOsは、選挙の各過程（①選挙人の登録、②選挙運動期間、③投票日）の監視のみならず、選挙後の政党間の交渉や議会運営の監視などにも活動の射程を拡げている。①の時期は、登録状況の監視や選挙人教育活動、②、③の時期は、政党や選挙運営側が規定どおりに活動しているか監視し、一連の活動から得た情報は、メディアを通して情報発信や、政策

提言活動などに活かす。①②③の過程においてEMOsは各自で活動するが、情報発信と政策提言活動は、団体間の協力関係がみられる。

例えば、情報発信のツールとしてコムフレルが二〇〇一年に開始したラジオプログラム、「市民社会の声」では、他団体からコメントーターを招いて政治や人権問題などについて議論を交わしており、団体の枠を超えて協働している。また、政策提言では、一九九九年二〇〇〇年にEMOsが共同で取り組んだ例がある。EMOsは二〇〇二年の行政区／地区選挙を見越し、①個人候補者への投票、②女性の政治参加、③国家選挙委員会（NEC）の改革の三点に絞って提言することを決め、当時の主要三政党（人民党、フンシンベック党、サム・ランシー党）指導部との面会など、ロビー活動を行ったのである。ただし、共同で取り組むことで提言内容が受容されるとは一概にいえず、先述の三点はいずれも実現しなかった。二〇〇七年の選挙以降は、選挙人名簿のミスや名簿から名前を削除され、投票所に行っても投票できなかつた選挙人が続出し、選挙

人名簿の質が大きく問題視された。これに関してEMOsは合同調査を開始し、二〇〇八年の調査で名簿上の名前のうち約二二％に誤りがあると発表し、NECに対して改善を要求し続けてきた。本年の選挙では二重登録が多く発生し、プノンペンには登録率が二〇〇％以上の地区もあると英字新聞で伝えられると、名簿の作成と更新を担う行政区／地区評議会議長職の九七％を人民党が占めるため、恣意的あるいは組織的な改ざんが以前に増して疑問視されるようになった。このようにEMOsは、実態を調査して問題を可視化できても、問題の改善にまで影響力を行使できないのが実情である。では、なぜ本年の選挙においてEMOsの連携が実現したのか、次節で検討する。

## 三. 状況分析室 (Situation Room) の設置背景

本年の選挙では、EMOsや人権NGOなど四一団体がSituation Roomというプラットフォームに参加し、市民社会の分析や声明を一つにする形をとった。一般的に戦時下では、最前線の戦況の情報を統括する司令部がSitua-

tion Roomとよばれる。選挙監視NGOは、その比喩として選挙におけるSituation Roomという名称を用いた（参考文献③）。Situation Roomは情報統括や迅速な対応を目的に設置されたことから、本稿は状況分析室と訳す。

状況分析室が設置された背景は、次の三点に集約できる。すなわち、第一にNGO内部の課題に對する認識、第二に政府系の団体からの間接的な圧力、第三にNGOの国際的なネットワークからの影響である。

一点目については、筆者のニクフェック事務局長へのインタビューから読み取ることができている。彼は状況分析室のもとにNGOが集結した理由を、「これまで、市民社会組織がまとまっていなかったため、声明の影響力が薄れてしまった。今回、市民社会の声を一つにすることで、より力を持つことになる」と語った。ここから、前節で述べた政策提言や選挙人名簿など、選挙制度の根幹に関わる問題へのEMOsの影響力の限界もあり、彼自身がEMOsのリーダーの一人として、従来の取り組みでは不十分であったと認識していたと考えられる。

二点目は、二〇〇二年以降にみられた、EMOsを統制しようとする動きや人民党政府がつくる活動実態のない官制「NGO」(Governmental NGO: GONGO)による、EMOsへの間接的な圧力である。二〇〇一年一月、翌年の行政区/地区選挙に先立ち、監視員許可認定の権限を有し、NECとNGO間の協力の強化などを任務とする、NGO調整委員会の設置を義務付けた選挙法が採択された。同委員会は、コムフレルなどのEMOsが反対するなか設置されたが、資金難も影響し、本来期待された調整役を果たせないまま規定どおり選挙の一〇日後に解散した。つまり、EMOsを統制する最初の試みは失敗したのである。

二〇〇三年以降は、GONGOの存在感が増している。二〇〇三年の国民議会選挙において、人民党は相次いでGONGOを設立し、正義の目 (eye of justice) と称する選挙監視「NGO」ネットワークを構成し、選挙に肯定的な評価を発表させた(参考文献②)。NECに登録した国内監視団体の数は九四におよび、監視員の資格を得た全体数のうち、コム

フレルとニクフェックの二団体だけで国内監視員の約七割を占めた。しかし、団体数は明らかにGONGOが上回っており、大多数の「NGO」が選挙に対して肯定的な評価をすれば、それが全体的な評価とみなされ、選挙の正当性が認められる可能性が高いのである。また、本年の選挙では、学生を動員した団体のカンボジア民主学生有識者連盟が、正義の目のもと、各地で監視活動を行っていた。人民党のホームページには、同連盟が投票票日の翌々日にいち早く発表した、「選挙は自由かつ公正であった」と評した声明のほか、約二〇団体から同様の声明や選挙過程を支持する内容の文書が掲載されている。

三点目は、他国のNGOからの影響である。ジョージ・ソロスが創設したオープン・ソサエティ財団の傘下であるオープン・ソサエティ・イニシアティブ(OSI)のプログラムの一環として、アメリカ地域で選挙監視活動を行うNGOが、本年五月にコムフレルを訪問し、同地域での経験を共有した。ナイジェリア、リベリア、セネガルにおいて、二〇一〇〜二〇一二年に実施された選挙では、O

SIの支援もあり、NGOなどの市民社会組織が集結し、選挙関連情報の収集と統括、即時の分析などを目的とした状況分析室を二週間限定で設置した。NGO間の調整が成功した事例に触発されたコムフレルは、二カ月後に迫ったカンボジアの総選挙でも同じように取り組みたいと考え、賛同団体を募って各自で資金を出し合い、四一団体が参加する状況分析室の設置にこぎ着けたのである。

では、本年の選挙における状況分析室の活動と成果は、いかなるものであったのだろうか。

#### 四. 状況分析室の目的と活動

まず、状況分析室の設置目的を、彼ら自身がどう表現しているか確認したい。コムフレルが配信した企画概要によれば目的は、「真に独立したカンボジア市民社会組織、その他のステークホルダー、専門家などが集まり、それぞれの情報を最大限に集約し、選挙期間に合同で評価し、提言するためのプラットフォームを設置すること」である。この「真に独立したカンボジア市民社会組織」という表現から、「真に独立していない」組織と、状況分析室に参加

する団体との差別化を図ろうとしていることが分かる。これは、先述した正義の目などGONGOの存在が念頭にあるのだろう。

次に、状況分析室の活動について概観する。七月二六〜二九日、コムフレル本部には、状況分析室の拠点となるテントが設置された。この四日間、コムフレル、ニクフェックをはじめとする主要なNGOメンバーが拠点に集まり、一〇時、一五時に状況分析(メディア関係者も出席可)、一七時に分析結果を発表した。彼らは、各団体のメンバーから得た各地での活動状況の情報を、随時この拠点で共有していったのである。独立系の英字紙が、定期的に彼らのコメントや分析をとりあげる一

方、与党寄りの現地語新聞には状況分析室のメンバーではなく、選挙の過程を賞賛する内容を述べる監視員のコメントが掲載された。

状況分析室は当初、八月九日に選挙の総合評価を発表して終了する予定であったが、投票票日の速報で野党・救国党の大躍進が伝えられ、同党が結果の受け入れを拒否して大規模な抗議行動を始めたことから、情勢の監視、分析、提言活動を続けた。八月一二日には、選挙後の情勢に対する戦略会議が開かれ、コア・グループおよび部門別グループの編成を決めた。コア・グループには選挙監視団体であるコムフレル、ニクフェック、そして人権NGOのアドホックやりカドなどがメンバーとなった。部門別では、①救急対応、②人権、③状況監視、④コミュニケーション、⑤ロジステイクスの五つに分け、重複して所属する団体も含め、五〇〇の団体が各部門の担当となった。救急対応のグループは、野党が大規模なデモを行った際、医師やボランティアを待機させて緊急時に備えるなど、市民社会組織の特性に応じてうまく役割を分担できたようである。

また、救国党の大規模な抗議活動を受け、八月上旬に全国に治安部隊が配備された状態に対して懸念を表明するため、状況分析室に参加するNGO代表者一〇名は、八月八日に救国党、翌日に人民党の指導者と会談した。過去に人民党がNGO主催の会議に出席することはほとんどなかったが、この会合には治安部門の最高責任者であるソー・ケーン副首相兼内務相が応じた点で画期的であった。対談後には、メディアからの囲み取材を受ける形で、ソー・ケーンと一〇名のNGO代表者が並んで質問に答え、その様子が国営テレビで繰り返し放送された。

このなかでソー・ケーンはNGOを「開発パートナー」と表現し、NGO側が訴えた政党間の緊張緩和について、救国党との話し合いは進行中だと伝え、NGOは主にアドホック兼コムフレルの代表が、市民社会は事態の暴力化を最も懸念していると話した。

この会合が実現した背景として、人民党の視点では、主要な団体が集うNGOの窓口が一つになりコンタクトしやすかったことに加え、大幅に議席を減らした状況のなかで国内外に好印象を与える

ために、市民社会との良好関係をアピールしたと考えることができ。一方NGOの視点では、これまでになく人民党が追い込まれた環境を好機と捉え、NGO間の結束を維持することで、NGOの主張を広く訴えることができた。従来、国政を左右する選挙直後の状況下で人民党の指導部が、NGOの面会に応じることもなければ、NGOと並んで話す場面が国営放送で流れることもなかった。今回の会合は、市民社会をめぐる環境の変化の兆しを窺わせた。

### ●おわりに

選挙における市民社会の従来の形と比較すると、状況分析室という今回の取り組みは、確実に一歩進んだものであり、先述した人民党指導者との会合にもつながった。しかし、同会合は選挙結果による政党の姿勢の変化も影響しており、NGOが集結した成果であるとは一概にはいえない。また、二〇一三年一〇月時点で救国党が選挙の正当性を認めておらず、政党間の交渉が妥結していないため、状況分析室は解散せずに監視活動を続けている。本年の選挙における、市民社会の戦術の変化と

その効果をより適切に分析するには、NGOが状況分析室という内部の統制を保つことができるか否かも含め、今後のNGOの動きと政治情勢を多角的かつ長期的にみていく必要がある。

(かみむら みく/上智大学大学院博士後期課程・日本学術振興会特別研究員)

### 《参考文献》

①熊岡路矢・山田裕史「二〇〇三」「平成一五年度草の根・人間の安全保障無償資金協力外部調査委嘱報告書」カンボジア市民フォーラム。

②山田裕史「二〇〇七」「民主化支援の逆説：カンボジアにおける国際選挙監視を事例に」金敬黙・福武慎太郎・多田透・山田裕史編著『国際協力NGOのフロントティア：次世代の研究と実践のために』明石書店、一四四―一七四ページ。

③Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) 2012. "Making Elections Count: A Guide to Setting Up a Civil Society Election Situation Room", OSIWA.