

パリ和平協定一五年目のカンボジア

―権力分有体制から人民党一党支配体制へ―

山田裕史

●はじめに

カンボジアは二〇〇六年一月三日、同国の民主化への直接の起点となった「カンボジア紛争の包括的な政治解決に関する協定」（いわゆる「パリ和平協定」）の締結から一五周年を迎えた。国連による暫定統治を経て一九九三年に現体制が成立したとき、国際社会の多くはカンボジアでも民主化が定着するであろうと楽観的な見通しを示していた。しかしながら、カンボジア人民党（以下、「人民党」と記す）の軍事的・政治的優位が確立した一九九七～九八年以降、フン・セン政権の権威主義的支配が強化され、一九九〇年代前半に見られた民主化への流れは大きく後退した。

定に基づく憲法秩序の維持を前提に、カンボジアの諸制度・実施体制の改革を求める援助供与国・機関の意向は、カンボジア政府にとって無視し得ないものであった。ところが、二〇〇三年国民議会（Ⅱ下院）選挙での人民党の圧勝後、こうした状況は徐々に変化し始めた。人民党は二〇〇三年選挙で得票率を五割近くにまで伸ばし、国民議会（二二三議席）の約六割（七三議席）を占めるに至った。しかし、単独内閣樹立に必要な総議席数の三分の二（八二議席）には届かず、選挙から約一年後の二〇〇四年七月、人民党は再びフンシンベック党と連立内閣を樹立した。以後、フン・セン政権は国際社会の懸念をよそに、政権基盤のさらなる強化に乗り出した。二〇〇四年八月に野党サム・ランシー党を国民議会の委員会審議から排除し、二〇〇五年二月にはサム・ランシー党首ら野党議員三人の議員特権を剥奪した。さらに、ベトナム国境問題に絡めて言論・集会の自由を制限し、二〇〇五年後半には政府に批判的な人権NGOや教員組合の指導者、ジャーナリストなどを相次いで逮捕した。

そして二〇〇六年三月、フン・セン政権は憲法を改正し、ついに人民党単独内閣樹立への道を開いたのである。国民議会は三月二日、内閣承認に必要な議員数を議員総数の三分の二から過半数に削減する憲法改正案を可決した。以後、一九九三年から続いた人民党とフンシンベック党による権力分有体制は事実上の終焉を迎え、前者への権力集中がこれまでにない規模で進んでいる。

●憲法改正

今回の憲法改正案を提起したのは人民党ではなく、野党サム・ランシー党のサム・ランシー党首であった。フン・セン首相とフンシンベック党のノロドム・ラナリット党首に対する名誉毀損で実刑判決を受けたサム・ランシーは、二〇〇六年二月一日、国王の恩赦を受けて約一年ぶりに亡命先から帰国した。サム・ランシーは憲法改正案の提案理由を、一九九八年と二〇〇三年選挙後のような長期間におよぶ新政府の不在による政治的混乱を避けるためであると説明したが、その真意は明らかではない。

Trend Report

パリ和平協定 15 年目のカンボジア—権力分有体制から人民党一党支配体制へ

人民党は直ちに憲法改正案に歓迎の意を示し、二〇〇八年選挙で同党が勝利した場合、サム・ランシー党との連立内閣樹立の可能性を示唆するなど、両党は急速に接近し始めた。他方、フンシンベック党は人民党の連立内閣のパートナーであるにもかかわらず、憲法改正論議に関しては蚊帳の外に置かれる形となった。フンシンベック党は同党への配慮を欠く人民党の姿勢に不快感を示しながらも、最終的には憲法改正を容認した。

こうして、国民議会は三月二日、内閣承認に必要な議員数を議員総数の三分の二から過半数に削減する憲法第九〇条第八項の改正案を、九七票中九六票の賛成で可決した。現行の一九九三年憲法の改正は、これまで四度目となる。過去三度の憲法改正のうち二度は、選挙後の政党間対立に起因する政治的行き詰まりを打開するために取られた措置だった。すなわち、第二次改正（一九九九年三月）による上院の設置と、第三次改正（二〇〇四年七月）による「一括投票」（国民議会指導部と内閣を一回の投票で同時に承認する）の導入は、選挙で第一党となったが三分の二以上の議席を獲得できなかった人民党と、より有利な条件で連立内閣へ加わろうとするフンシンベック党による政治的妥協の産物であった。政治的安定の実現とその維持には、憲法を改正しても両党間の対立を回避することが不可欠だったのである。

しかし一九九〇年代後半以降、人民党の軍事的・政治的優位が確立する一方で、フンシンベック党の弱体化が進んだ。また、国王の恩赦を受けてサム・ランシーが帰国した後、サム・ランシー党は人民党との全面対決よりも、むしろ人民党との協調や建設的批判によって、一定の権力基盤を確保しようとする現実路線を採りつつある。こうした政治環境の変化によって、人民党はフンシンベック党の意向に左右されず、政治的安定を維持したまま、自らに有利な憲法改正を行うことができたのである。

●クォータ制の廃止

カンボジアでは現体制が成立した一九九三年以来、主要国家機構のポストを一定の割合で人民党とフンシンベック党に割り当てられる権力分有体制が採られ、政治任用による人事が行われてきた。二〇〇四年六月に両党が調印した現行の連立協定によれば、閣僚ポストおよび州知事・市長ポストの配分割合は人民党が六割、フンシンベック党が四割となっている。

今回の憲法改正後、フン・センは引き続きフンシンベック党との連立内閣を維持する意向を表明した。しかし他方で、両党による権力分有措置としてのクォータ制の廃止を宣言したのであった。援助国・機関は、クォータ制の廃止は行政改革の一環であるとするフン・センの主張を容認、あるいは黙認した。

上述の憲法改正案が国民議会で可決されたとき、同じく首都プノンペンでは、カンボジア政府と援助供与国・機関が一堂に会するカンボジア支援国会合（一八カ国・五機関が参加）が開かれていた。カンボジア政府の諸改革推進の意志を強調したフン・センは、同国会合への出席後、諸改革の一環として行政の効率化を図るという名目で、フンシンベック党のノロドム・シリウット副首相兼内務共同相とニユク・ブンチャイ副首相兼国防共同相を、それぞれ内務共同相と国防共同相から解任すると発表した。ここに、一九九三年から続いていた人民党とフンシンベック党による共同大臣制は廃止された。また、これが以後数ヶ月にわたって続く、主要国家機構の要職からのフンシンベック党排除の始まりであった。

これに対して、ラナリットは三月三日、「党の再建に専念するため」として国民議会議長を辞職した。ラナリットは党幹事長に異母弟のノロドム・チャクラポンを任命するなど、直ちに新指導部人事に着手したが、三月中旬にはシリウットを党首代行に任命してフランスへ出国した。フンシンベック党内では以後、党内の主導権争い（チャクラポンの辞任とニユク・ブンチャイの党幹事長就任）や、人民党との協力関係のあり方をめぐって内部対立が表面化した。

●フンシンベック党の排除

フン・センによるクォータ制の廃止宣言

表1 国民議会指導部ポストの配分状況（1993～2006年）

	第1期国民議会 1993～1998年	第2期国民議会 1998～2003年	第3期国民議会 2003～2006年	第3期国民議会 2006年3月～
議長	人民党	フンシンベック党	フンシンベック党	人民党
第1副議長	フンシンベック党	人民党	人民党	人民党
第2副議長	仏教自由民主党	人民党	人民党	フンシンベック党
議会内9委員会 委員長	人民党：4 フンシンベック党：4 仏教自由民主党：1	人民党：4 フンシンベック党：4 サム・ランシー党：1	人民党：5 フンシンベック党：4	人民党：5 フンシンベック党：2 サム・ランシー党：2

（出所）国民議会資料をもとに筆者作成。

表2 州知事・市長ポストの配分状況（1993～2006年）

	1993年12月	1999年3月	2004年9月	2006年6月
人民党	11 (52.4%)	12 (50.0%)	14 (58.3%)	20 (83.3%)
フンシンベック党	10 (47.6%)	12 (50.0%)	10 (41.7%)	4 (16.7%)
合計	21 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)

（出所）内務省資料および『官報』（カンボジア王国大臣会議官房刊行）をもとに筆者作成。

任されたほか、フンシンベック党の労働・職業訓練相が更迭され、後任には人民党幹部が任命された。

人民党とフンシンベック党は一九九三年以来、大臣ポストをほぼ半数ずつ分け合ってきたが、二〇〇三年選挙での人民党の圧勝を経て、同党は大臣ポストの六割近くを

から七月までの四カ月間に、内閣や国民議会、国家選挙委員会、地方行政機構などの主要国家機構において、約七〇件にもおよぶ大規模な人事異動が行われた。カンボジア政府によれば、これは「無能な閣僚や役人を解任して行政の効率化を図るため」であるという。しかし実際には、フンシンベック党員だけが解任されるという、極めて党派性の強い人事であった。以下、①内閣、②国民議会、③国家選挙委員会、④地方行政機構における今回の人事とその特徴を概観する。

まず、内閣では前述の通り、フンシンベック党の内務共同相と国防共同相が解任され、人民党が単独で内務相と国防相のポストを獲得した。さらに、シリウッドは内務共同相のみならず兼任の副首相も解

任された。このように、人民党とフンシンベック党は一九九三年以来、大臣ポストをほぼ半数ずつ分け合ってきたが、二〇〇三年選挙での人民党の圧勝を経て、同党は大臣ポストの六割近くを

獲得した。さらに今回の憲法改正後には、約六五%にまで増加した。より重要なことは、内務省と国防省における共同大臣制が廃止されたため、主要省庁の大臣ポストは名実ともにすべて人民党が独占するに至ったことである。

次に国民議会では、辞職したラナリット議長の後任に、第一副議長のヘン・サムリン人民党名誉党首が昇格した。これにともない、国民議会事務局長職にはフンシンベック党員に代わって人民党員が任命された。また、議会内の九つの委員会の委員長ポストの割当ては、人民党が五つ、フンシンベック党が四つから、人民党が五つ、フンシンベック党とサム・ランシー党が二つずつとなった。ここでも、人民党はフンシンベック党に配慮せず、サム・ランシー党を支持したのである。

表1は、一九九三年以降の国民議会指導部ポストの配分状況の変遷を示している。一九九三年以降、議長ポストと第一副議長ポストは人民党とフンシンベック党が分け合ってきた。しかし今回のクォータ制廃止により、ラナリット議長の後任がフンシンベック党ではなく人民党から選出されたほか、第一副議長ポストも人民党が獲得したのである。

ところで、サム・ランシーは憲法改正案とともに、もうひとつ重要な提案をフン・センに行っていた。それは、国家選挙委員会の拡大改編である。国民議会は五月二六

日、フン・センとサム・ランシーの合意に基づき、国家選挙委員会を現行の五人から九人に拡大改編する「国民議会議員選挙に関する法律」の改正案を可決した。内務省が人選した候補者の中から内閣が推薦し、議会による承認を経て、七月一〇日には人民党のウム・スオスダイ委員長（留任）以下九人からなる国家選挙委員会が発足した。党派別構成は人民党員が五人、フンシンベック党員とサム・ランシー党員が二人ずつとなっている。従来の構成は人民党三人、フンシンベック党二人であり、今回の拡大改編によって国家選挙委員会内におけるフンシンベック党の影響力は相対的に低下した。

こうした主要国家機構からのフンシンベック党の排除は、地方レベルではさらに顕著となった。フン・セン首相は、フンシンベック党が州知事・市長ポストを握っていた六州・一特別市（カンダール州、シアマリア州、ボンテイアイミアンチエイ州、ウッドローミアンチエイ州、モンドルキリー州、ストゥントラエン州、カエップ特別市）の州知事・市長を更迭し、後任にいずれも人民党員を任命したのである。これで、フンシンベック党員が州知事・市長を務めるのは、二〇州・四特別市のうちわずか三州・一特別市のみとなった。

表2は、一九九三年以降の州知事・市長ポストの配分状況の変遷を示している。ここでも大臣ポスト配分の変遷と同様の傾向

表3 主要国家機構の長（2006年8月現在）

役職	氏名	所属政党・役職
首相	フン・セン	人民党・中央委員会常任委員会副委員長（副党首）
上院議長	チャ・シム	人民党・中央委員会常任委員会委員長（党首）
国民議会議長	ヘン・サムリン	人民党・中央委員会常任委員会名誉委員長（名誉党首）
最高裁判所長官	ディット・モンティ	人民党・中央委員会常任委員
王国軍総司令官	カエ・クムヤーン	人民党・中央委員会常任委員
国家警察長官	ホック・ロンディー	人民党・中央委員会常任委員
国立銀行総裁	チャ・チャントー	人民党・中央委員会常任委員
憲法評議会議長	ブン・チュン	人民党・中央委員
国家選挙委員会委員長	ウム・スオスダイ	人民党

（出所）人民党資料をもとに筆者作成。

が看取できる。すなわち、二〇〇三年選挙での人民党の圧勝を経て、人民党が州知事・市長ポストの約六割を獲得するに至ったことである。さらに二〇〇五年八月時点では、人民党は全国二四州・特別市のうち、首都プノンペン、およびアンコール遺跡群を有するシアムリアプ州を含む二〇州・特別市、すなわち八割以上の州知事・市長ポストを押さえている。

さらにフン・センは、約五〇人も
のフンシンベック党の副州知事・副
市長を解任し、これらのポストを廃
止した。プノンペンでは、人民党の
市長と一〇人の副市長（人民党四人
フンシンベック党六人）のうち、第
一副市長を含むフンシンベック党の
副市長四人が解任された。

●人民党一党支配体制へ

以上のように、憲法改正後にクオ
ータ制が廃止されたことで、一九九
三年から続いてきた人民党とフンシ
ンベック党の権力分有体制は事実上
の終焉を迎えた。すなわち、今回の
憲法改正後の人事によって、主要国
家機構へのフンシンベック党のアク
セスは大幅に縮小され、人民党への
権力集中がさらに進んだのである。
表3が示す通り、名実ともに人民党

が主要国家機構の長を独占するに至った。

ここで注目すべきは、これらの要職の大
半が、人民党最高指導部である党中央委員
会常任委員会（現在二八人）を構成する党
幹部によって占められている点である。な
かでも、執行府と立法府の長は、チャ・シ
ム、フン・セン、ヘン・サムリンといった
人民党のトップ3が押さえている。また、
国防省と内務省で共同大臣制が廃止されて
人民党が単独で大臣ポストを獲得したこと
は既に述べたが、王国軍と国家警察のトッ
プも党中央委員会常任委員が占めており、
軍と警察は完全に人民党の統制下にある。
さらに、司法府および国立銀行の長もまた、
党中央委員会常任委員が務めている。

さらに興味深いのは、党中央委員会常任
委員会を構成する指導者同士が近年、それ
ぞれの子どもを結婚させることで姻戚関係
を結び、自らの権力基盤の堅固化を図って
いることである。例えば、フン・センはホ
ック・ロンディー国家警察長官とソック・
アーン大臣会議（内閣）官房担当大臣と
姻戚関係を結んでいる。また、ソー・ケー
ン副首相兼内務相は、チャ・シム上院議長
とカエ・クムヤーン王国軍総司令官と姻戚
関係にある。カンボジアの政治権力は、フ
ン・センら姻戚関係で結ばれた一握りの人
民党指導部に集中しているのである。

●おわりに

一九九一年一〇月に締結されたパリ和平

協定は、人民党による一党独裁体制に終止
符を打ち、カンボジアに一定の政治的多元
化をもたらした。しかしこれまでみてきた
ように、同協定の締結から一五年を迎えた
カンボジアでは、憲法改正とそれに続くク
ォータ制の廃止にともない、再び人民党へ
の権力の集中が進んでいる。

内閣承認に関する憲法の「三分の二条
項」、およびクォータ制による権力分有体
制は、「カンボジアの平和の回復・維持と
国内の和解の促進」というパリ和平協定の
理念を引き継いだものであり、一九九三年
以降のカンボジア政治のあり方を規定して
きた枠組みであった。しかし今回、憲法改
正とクォータ制の廃止によってこの枠組み
が取り払われたことで、カンボジア政治は
新たな局面を迎えつつある。

今後、まずは次期二〇〇八年国民議会議
挙後に、人民党単独内閣が成立するか否か
が注目される。しかしより興味深いのは、
人民党による事実上の一党支配体制下にお
いて、いかなる枠組みが今後、パリ和平協
定に代わってカンボジア政治を規定するこ
とになるのか、そしてその枠組みがいかに
して構築されるか、という点である。

（やまだ ひろし／上智大学大学院外国
語学研究科博士後期課程）