

# 国際選挙支援におけるNGOの活動 —2003年カンボジア国民議会議員 選挙における選挙監視の経験から—

野 本 啓 介

## 目 次

- ・はじめに
- ・国際選挙支援
- ・2003年カンボジア総選挙の概要と位置づけ
- ・2003年カンボジア総選挙におけるインターバンドによる選挙監視活動
- ・おわりに

## I. はじめに

2003年7月27日、カンボジアの国民議会議員選挙の投票が行われた。これは、カンボジア和平成立後3回目の総選挙であり、カンボジア政府が自力で選挙運営・実施を行う事実上最初の選挙であった。

この選挙に際し、各国政府や国際機関、NGOが国際選挙監視団をカンボジアに派遣し、自由かつ公正な選挙が行われているか否か、カンボジア全土に於いて選挙監視活動を行った。筆者は、選挙監視をその主要活動の1つとするNGOが派遣した監視団の一員として、同選挙の監視活動に従事した。

選挙監視は、国際選挙支援の一部をなすものであるが、冷戦終結後その性格を変化させるとともにその数を増し、新たな国際協力の形と捉えられるようになってきている。

本稿では、今回筆者が実際に経験した選挙監視活動をもとに、国際選挙支援および選挙

監視の意義、NGOの視点による選挙監視活動の実態と課題を考察する。

まず、<sup>1)</sup>、<sup>2)</sup>においては国際選挙支援の増加の背景、主体、形態、意義について整理し、国際選挙支援全体の中での選挙監視の位置づけをみる。<sup>3)</sup>、<sup>4)</sup>においては2003年カンボジア総選挙の概要とカンボジアの復興・開発プロセスにおけるその位置づけをみる。<sup>5)</sup>においては今回筆者が行った選挙監視活動を時系列的に整理し、活動の概要と課題、政府による選挙監視とNGOによるものとの違いについて検討する。

## II. 国際選挙支援

冷戦終結後、世界各地で様々な紛争が起こり多くの被害をもたらしている。こうした中で、新しい国際協力の形としての国際選挙支援が注目されるようになってきている。紛争の予防や再発を防止するためには、社会的・政治的な対立を暴力的な紛争へと転換させることなく、平和的な変革をもたらすようなメカニズムの確保が必要であり、民主的な政治体制を平和裡に確立する手段としての公正な選挙の実施が重要とある。こうした観点から、民主化支援の一環として選挙に対する様々な支援が行われている。具体的には、選挙制度の確立および法整備支援、選挙の運営管理支援、選挙(有権者)教育、選挙監視、選挙後のフォローなどの取り組みが行われている。

---

キーワード：カンボジア、国際選挙支援、選挙監視、平和構築、NGO

国際選挙支援は、様々な主体が関与し、長期にわたる選挙プロセスの各段階において様々な形態で行われる支援活動を総称する幅広い概念である。選挙監視という用語がこうした意味を示すものとして用いられることもあるが、選挙監視は次に述べるようにあくまでも選挙支援の一部（一形態）に過ぎない。

### 1. 国際選挙支援増加の背景

国連では、1950年代から80年代にかけて信託統治国における選挙や国民投票を支援してきたが、1989年以降は主権国家に対しての国際選挙支援が増加している。こうした、国際選挙支援の活発化、積極化の背景について、饗場(1997)は次の5点にまとめている。

第1に、冷戦終結の直接的帰結として、旧東側諸国および第三世界諸国において国家を再出発させるために選挙が必要であった。第2に、民族自決意識の高揚にともなう平和的「自決」の方法として選挙が行われた。第3に、民主主義思想の普及、定着によって民主化における必要条件の一つとして選挙が行われた。第4に、地球規模問題の表面化、深刻化に伴う「内政不干涉原則」の緩和によって他国の選挙への支援が従来よりは行いやすくなった。第5に、国連や地域機構などの支援を行う側にとっては、武力行使を伴う紛争への直接的対応よりは容易かつ安全に支援を行うことができる。

### 2. 国際選挙支援の主体

国際選挙支援の主体は、大きく3つに分類することができる。

第1は、国際連合や国際的な地域機構である。国連は、1992年に政治局(DPA: Department of Political Affairs)の中に選挙支援部(EAD: Electoral Assistance Division)を設置して国連開発計画(UNDP)などとともに選挙支援を行っている。大規模な支援を行う場合には国連平和維持活動(PKO)の形式をとる。

地域機構としては、欧州安全保障協力機構(OSCE)、欧州連合(EU)、米州機構(OAS)、アフリカ連合(AU)などが選挙支援に関わっている。

第2は、各国政府である。政府開発援助(ODA)の一環として選挙支援を行う。

第3は、NGO、市民組織である。政府(公的組織)とは異なる視点で選挙支援を行う。選挙支援を中心に行っている国際NGOとしては、IFES(The International Foundation for Election Systems)、IDEA(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)、ANFREL(Asian Network for Free Elections)などがある。

### 3. 国際選挙支援の形態

国際選挙支援の形態は、大きく2つに分類され、さらにそれぞれ3つ、合計6つに分類される。饗場(2002)は国連文書をもとに次のようにまとめている。

まず、選挙の実施に関わる支援と選挙の検証に関わる支援の2つに大分類される。選挙の実施に関わる支援は、組織化・実施(選挙運営)、選挙監視、および技術的支援の3つに、選挙の検証に関わる支援は、選挙監視、国際選挙監視員の調整、および国内選挙監視員への支援の3つにそれぞれ分類される。

大分類の1つである選挙の実施に関わる支援は、選挙が行われる当該国において自由かつ公正な選挙が実施されるために行われる支援であり、選挙実施そのものを直接的に支援する。

組織化・実施(Organization and conduct, 選挙運営)とは、選挙が行われる国の政府等に取り替って代わり、選挙準備、投・開票、結果の発表までのすべての過程を支援する側が行うものである。主権国家においては通常あり得ない形であり、国家の分裂や新国家誕生などの主権が確立されていない状況において行われる。<sup>(1)</sup>

選挙監理 (Supervision) とは、選挙実施主体としての当該国政府等の主権を尊重しつつ、支援する側が密接に関与し共同して選挙を実施するものである。支援する側の影響力は相当大きく、脱植民地化の場合がこれにあたる。<sup>(2)</sup>

技術的支援 (Technical assistance) とは、物品や技術の供与という形式で行われる支援である。技術の供与においては、IFES や IDEA などの選挙コンサルタントから当該国の選挙当局に民主化や選挙制度の専門家が派遣されることもある。この形態では、選挙実施国の最良や意思決定を支援する側が左右することはまずない。

大分類のもう1つである選挙の検証に関わる支援は、実施される選挙について評価することを目的とする支援であり、選挙の実施を客観的に見守るといった間接的な支援である。選挙実施国の要請と同意に基づいて行われる。

選挙監視 (Election observation, monitoring, verification) とは、当該国の政府等が行う選挙について、監視員を現地に送って観察し、その結果に基づいてその選挙が自由かつ公正に行われたかどうか評価を下すものである。<sup>(3)</sup>

国際選挙監視員の調整 (Coordination and support of international observers) とは、監視員の募集、受け入れ、配置、調整などの選挙監視に係るロジスティックス面を裏方として支える形での支援である。主として国連などの国際機関が担当する。

国内選挙監視員への支援 (Support for national election monitors) とは、選挙を行う当該国の市民団体、NGOや国内監視員に対する物品、金銭および技術面での支援である。主としてNGOによって行われる支援の形態であり、将来的に選挙監視を担う国内団体、個人を育成するという意味で意義は大きい。

#### 4. 国際選挙支援の意義

冷戦終結後、世界各地で様々な紛争が発生し、国際社会はそれへの対応を迫られている。

紛争それ自体を終結させることはもちろん重要だが、紛争中および紛争直後の支援から開発援助が行われるまでの「ギャップ」<sup>(4)</sup>を克服し、紛争終結後の復興および開発へのプロセスを軌道に乗せていくことによって紛争の再発を予防することも重要である。

国際選挙支援の意義は、こうした平和構築<sup>(5)</sup>の観点において非常に大きいといえる。様々な社会的、政治的対立を抱えながらも、それを暴力で解決することなく選挙プロセスにおいて解決していくことが求められる。自由かつ公正な選挙が行われることによって、基本的人権の尊重や民主主義の定着が図られ、経済発展の基礎となることが期待される。

初期段階における選挙の実施に関わる支援という段階を経て、当該国が自力で選挙を行うことができるようになった場合には、選挙の検証に関わる支援として選挙監視が行われる。この選挙監視には、民主主義の定着の度合いを測り、そのプロセスを「後押し」し「応援」するという側面、国際社会に対して自由かつ公正な選挙が行われているという「お墨付き」を与えるという側面がある。<sup>(6)</sup>こうした観点から、紛争の終結から一定に時間が経過し安定した状態にある国においても比較的長期にわたって選挙監視を行っていく意義が認められる。

### III. 2003年カンボジア総選挙の概要と位置づけ

カンボジアにおける2003年国民議会議員選挙は、7月27日に投票が行われ、翌日開票された。1998年9月24日に招集された国会の任期(5年間)満了を受けて実施された。州および都市における比例代表制によって、合計123名の国会議員を選出するものである。

政党・立候補者登録は4月28日から5月17日まで行われ、25の政党が申請を行った。選挙運動は6月26日から7月25日まで行われ、

一日おいた27日が投票日であった。有権者はおよそ630万人、投票所は約13000カ所に設置された。

選挙の運営は、5名の委員によって構成される国家選挙管理委員会 (NEC: National Election Committee)<sup>(7)</sup> が全般の管理を行い、その下に設置された州・特別市選挙管理委員会 (PEC: Provincial Election Committee)、コミュニティ選挙管理委員会 (CEC: Commune Election Committee)、および投票所ごとの委員会 (PSC: Polling Station Committee) が運営にあたる。

今回の選挙は、1991年のパリ和平協定によってカンボジア和平が実現して以降、3回目の選挙である。第1回目の選挙は、1993年に国連による暫定行政下に於いて、国連カンボジア暫定行政機構 (UNTAC; United Nations Transitional Authority in Cambodia) によって行われた。第2回目の選挙は、1997年の武力衝突 (クーデター) のあとを受けて、1998年に行われた。この選挙は、形式上はカンボジア政府による運営・実施であり、日本を初めとする各国は選挙監視を行ったとされている。しかし、実際には各国は選挙法の草案をチェックしたり武力衝突の收拾に向けて様々な提案を行うなど、カンボジア当局による選挙の運営に深く関わっていた。

こうした経緯を受けての今回の総選挙は、実質的にカンボジア政府が運営を行う最初の選挙、かつポル・ポト派の消滅後に行われる最初の選挙と位置づけることができる。

上述のような、平和構築という視点、民主主義の点着の度合いを測るという観点から見ると、今回の選挙が自由かつ公正に行われるか否かが非常に重要であり、それを検証するための選挙監視活動の意義は大きいものである。

#### IV. 2003年カンボジア総選挙における インターバンドによる選挙監視 活動

ここでは、今回の2003年カンボジア総選挙に際して NGO 「インターバンド」が行った国際選挙監視活動を採りあげる。筆者は監視団の一員としてこの活動に参加した。

時系列的に整理し、必要に応じて日本政府による監視団について触れながら、それぞれの段階やタイミングでどのような活動が行われているのか、活動の際にどのような点に注意が払われるのか、NGOによる活動の特徴や問題点は何か (政府派遣の選挙監視団・活動とどこが異なるのか) について検討する。

##### 1. 概観

特定非営利活動法人インターバンド (以下、「インターバンド」) は、紛争後平和再建と民主化支援を目的とし、紛争中または紛争の可能性のある国・地域を対象に、紛争の解決と将来の紛争の要因の除去を目指した活動を行う NGO である<sup>(8)</sup>。こうした観点から、選挙監視のほか除隊兵士支援、小型武器問題対策などの活動を行っている。選挙監視活動においては、1998年以降、アジアの民主化を推進する NGO である ANFREL (Asian Network for Free Elections) と提携、共同して世界各地で行っている<sup>(9)</sup>。

ANFREL<sup>(10)</sup> は、1997年のカンボジアにおける武力衝突 (クーデター) を契機に、東南アジアにおける有力な人権問題 NGO 「フォーラム・アジア (Forum Asia)<sup>(11)</sup>」を中心母体として設立された選挙監視 NGO である<sup>(12)</sup>。

今回、2003年カンボジア総選挙に際し、インターバンドは34名の監視団を派遣した。34名という規模はこれまでで最大のものであった。このうち26名がインターバンド独自チームに、8名が ANFREL チームに配属された。独自チームの任地および人数は、コンボンス

プー州 (13名)、バタンバン州およびパイリン特別行政区 (8名、筆者はこのチームに参加) およびコンボンチュナン州 (5名) である。ANFREL チームはアジア各国からの国際監視員とともに、ストウントレン州、バンテアイミエンチェイ州、タケオ州、プルサット州、コンポントム州、およびプノンペンにおいて監視活動を行った。

独自チームのうち、コンボンスプー州およびバタンバン州においては、インターバンドが行っている除隊兵士支援プログラムのサイトがあることから、同プログラムとの連携という視点を取り入れた選挙監視活動が行われた。

日本政府は、今次選挙に際し、26名からなる選挙監視団を派遣した。このうち10名が外務省によって公募された<sup>(13)</sup>。公募以外の要員は、政府職員、国際協力事業団 (JICA)<sup>(14)</sup> 職員、有識者などで構成された。

## 2. 監視要員の募集

インターバンド派遣の監視員34名は、運営委員等のインターバンド関係者、過去の選挙監視活動参加者、および公募 (インターバンドのホームページ、国際協力関係のメールマガジン等) による参加者から構成された。

公募は、投票日である7月27日の7週間前である6月8日締め切りで行われた。募集人数は7、8名とされていたが、その2倍近くの人数が活動に加わることになった<sup>(15)</sup>。

公募における参加条件としては、次の3点が示されていた。英語によるコミュニケーションが可能であること、選挙監視活動およびカンボジアの文化、社会について理解する意志を持ち、外国人を含むパートナーと協力して活動が可能であること、原則として事前研修参加が可能であること<sup>(16)</sup>。

NGOによる活動であるため、各参加者は自らにかかる費用に加えて監視活動運営費の一部を負担することとなる。今回は、一人あ

たり800米ドル (学生は600米ドル) を負担した。これには選挙監視活動中 (現地事前研修を含む) の宿泊費、移動費、通訳料などが含まれる。ただし、現地集合・現地解散のため、これに加えて日本 (または居住国) からプノンペンまでの旅費も自己負担となる。

日本政府は、前述の通り10名の要員を公募した。公募要項は投票日のちょうど1ヶ月前である6月27日に公開され、応募は7月1日必着 (郵送) であった。書類審査の上、外務省で面接が行われた。

募集要件としては、次の7点が挙げられている<sup>(17)</sup>。選挙監視業務を遂行するのに十分な英語能力を有すること。なお、カンボジア語乃至は仏語の能力があることが望ましい。選挙監視業務の遂行にあたり、外務大臣より選挙関連業務の委嘱を受けることが可能であること。国際機関、政府、非政府機関において、選挙実施手続き、選挙関連要員の訓練、選挙関連行政事務、選挙監視業務等に従事した経験を有すること。又はカンボジアに関する専門的な知見を有すること。政府選挙監視員として、協調性のある行動がとれること。

困難な環境の下でも健全・正確な判断を下し、円滑な業務の遂行が可能であること。心身共に健康であり、長時間労働、厳しい生活環境にも耐えること。公正で民主的な選挙について、十分な知識を有していること。

ここで採用された選挙監視要員は、外務大臣より選挙監視業務を委嘱され、日本政府から派遣される選挙監視団の一員として、自由かつ公正な選挙が行われているかどうかにつき監視・評価を行う。

政府監視員には所定の派遣旅費、日当、宿泊費等が支給され、フライトや宿泊などの各種手配は外務省が行う。

選挙監視要員の要件としては、基本的に両者に相違はないが、政府監視員は同様の業務の経験またはカンボジアについての特別な知識という即戦力を求めているといえるである

<sup>(19)</sup>  
う。

他方、NGOにおいては基本的に共通する能力、要件に加えて、資金を自己負担必要があることから資金力が求められる。<sup>(20)</sup>さらに、社会人にとっては投票日にあわせてその前後に10日間程度の休暇を取る必要があり、監視要員の確保が難しい場合もある。

さらに、特に今回の外務省による公募に言えることだが、要項を発表してから締め切りまでの日数が短すぎる。幅広い層から良質の監視員をリクルートするという観点からは、告知の方法と併せて検討が必要であろう。

### 3. 国内事前研修

国内における事前研修は、第1回が6月21日と25日(同内容を2回)、第2回が7月12日に行われた。

公募による初めての参加者も多かったことから、基礎的な事項から実務的な事項まで幅広い内容であった。具体的には、インターバンドの紹介、国際選挙監視の意義、選挙監視員の役割、カンボジアの概況、カンボジア語の基礎、任地候補地の事情、安全対策、カンボジアの政治状況、これまでの選挙の結果、等が採りあげられた。

### 4. 現地事前研修

7月20日、各監視員はプノンペンに集合し、21-22日の2日間にわたる現地事前研修によって選挙監視活動が開始された。

現地事前研修は、プノンペンのホテルにおいてインターバンド・チームとANFRELEチームの合同で行われた。また、一部のプログラムは他の監視団(各国政府・国際組織による監視団、カンボジア国内のNGOによる監視団)と合同で行われた。

研修の内容は次の通りである。現時点での選挙状況の概観、短期選挙監視の概要と役割、カンボジアの選挙における国家選挙委員会(NEC)の役割、カンボジアの政治状況、カ

ンボジア選挙法、国際選挙監視委員の役割と義務、模擬投票、ロジスティクス面の説明・打ち合わせ。

### 5. 任地展開

現地事前研修を終えて、7月23日には各チームがそれぞれの任地に移動、展開し、本格的な監視活動の準備に入った。

筆者の配属されたチームは、タイに国境を接するバタンバン州とパイリン特別行政区(バタンバンから車で1時間程度)が任地であった。8名の監視員、通訳2名、およびドライバー2名の合計12名が2台の車に分乗して、朝7時半にプノンペンのホテルを出発、約7時間をかけてバタンバンに到着した。

ここで課題となるのは、移動手段である。参加者自らが運営費用を負担するというNGOの監視団にとって、できるだけ費用(金額)を抑えようとすることは理解できる。しかし、移動中の事故・事件の防止、監視員の肉体的・精神的疲労の軽減、時間の効率的な利用などの観点から、こうした場合は原則として航空機を利用することが望ましい。<sup>(21)</sup>

日本政府の監視団は、バタンバン州に2名の監視員を配置していたが、プノンペンとの往復には航空機を利用していた。

### 6. 任地における活動(1): 投票日前日まで

実質的な任地における活動の初日である7月24日は、バタンバン州知事への表敬訪問、主要3政党(人民党、フンシンベック党、サムランシー党)の事務所におけるインタビュー、国内NGO事務所におけるインタビュー、および市内視察と市場などでの一般市民へのインタビューを行った。

政党へのインタビューにおいては、与党である人民党は紋切り型の説明を繰り返すのみであったのに対して、野党のサムランシー党は熱心に説明を行い国際選挙監視員に対する期待も大きいものを感じた。<sup>(22)</sup>

翌25日は選挙キャンペーン最終日である。主要3政党それぞれが大規模な最後の集会・キャンペーンを展開するので、各会場を見て回りインタビューおよび調査を行う。また、州の選挙管理委員会(PEC)を訪問し投票箱をはじめとする必要品の準備状況や投票所への配布計画を確認するとともに、選挙違反やクレームの処理状況についてインタビューを行う。

26日は、「クワイエット・デー」である。カンボジア選挙法では、投票日前日の選挙運動が禁止されているのでこう呼ばれる。市内を回って違法な選挙運動が行われていないかをチェックするとともに、いくつかの投票所を抜き打ちで訪問し準備状況を確認する。また、除隊兵士支援プログラムの対象になっているいくつかの家族を訪問し、選挙についての知識や意識についてインタビューを行う。

この段階で注意すべきことは、とにかく関連法令やマニュアルなどを手がかりに選挙の仕組み、運営方法をしっかりと理解しておくことである。また、各政党事務所などの関係者へのインタビューを通じて、現地の事情や問題点を的確に把握することが必要となる。この段階では、不正に関するものなど様々な情報や噂が飛び交うので、こうしたものに惑わされないことも重要である。

なお、各政党など関係者へのインタビューを行うに際しては、NGOによる監視員だからといって軽んじられるような経験はなく、どこでも丁寧な対応を受けた。

## 7. 任地における活動(2)：投票日

7月27日は投票日である。投票時間は午前7時から午後3時までである。朝6時過ぎにホテルを出発し、任意の1投票所で準備から開場、投票開始までを監視したあと、できるだけ多くの投票所を回って投票状況を監視する。

1カ所にとどまらずに複数(多数)の投票

所を回るこうした監視方式を移動監視といい、国際選挙監視員はほとんどがこの方式をとる。監視を行う投票所や回る順番は事前にカンボジア側には知らせず、抜き打ちで行う。また、重複を避けつつできるだけ多くの投票所をカバーできるように、国際選挙監視団の間で調整・分担が行われる。

他方、ある特定の投票所に開場前から投票終了まで常駐して行う監視を定点監視という。カンボジアのNGOによる国内選挙監視員はほとんどがこの形式で全国すべての投票所にそれぞれ1名以上の監視員を置いていた。

## 8. 任地における活動(3)：開票日

投票日の翌日、7月28日は開票日である。投票日の監視とは異なり、任意の1投票所に開場前から開票終了まで常駐して開票作業を監視する。投票箱の保管が問題なく行われていたかを確認し、書類や数のチェック、実際の開票作業、得票数の確定への一連の流れをチェックする。開票に於いては、スタッフ<sup>(24)</sup>が1票1票読み上げながら選挙監視員や政党立会人に投票用紙を示す。この際、チェックされた政党(候補者)と読み上げられたものが一致しているかを確認する。疑義のあるものについては、説明を求めることになる。

## 9. デブリーフィング

開票日の翌日29日には、カンボジア各地に展開していた各チームがプノンペンに集合し、デブリーフィング(報告会)が行われた。

各任地での状況を共有し、翌日に行われるANFRELとしての記者会見で発表する声明の骨組みを構成する。

選挙監視活動においては、監視員に許されているのは基本的に「見る」ことのみであり、仮に目の前で不正や不適切な対応があったとしても、自ら強制的に正すことはできない。そのため、それぞれが見たことを克明に記録して報告し、記者会見などの場でその結果を

発表することが非常に重要になってくる。

## V. 終わりに

本稿では、国際選挙支援の一部である選挙支援について、その意義・位置づけを検討したうえで、2003年カンボジア総選挙におけるインターバンドによる選挙監視活動を事例に、選挙監視の実態と課題を検討した。

国際選挙支援は、冷戦終結後の国際情勢の変化を受けて増加している。選挙の実施に関わる支援と選挙の検証に関わる支援の2つに大きく分類される。選挙監視は検証に関わる支援の一形態であるが、当該国が自力で選挙の運営・実施を行えるようになった段階に於いて、それを「後押し」し「お墨付き」を与えるという役割を果たし、平和構築という観点から大きな意義が認められる。

NGOによる選挙監視は、活動内容については基本的に政府による選挙監視と大きな相違はない。しかし、運営費を自己負担するなど金銭面での負担が大きく、また装備面でも比較的劣る場合があり、場合によってはこうした状況が安全面においてマイナスに働く可能性はある。それでも、当該国に対して政府レベルだけではない市民社会によるプレゼンス、コミットメントを示すこと、政府からは離れた自由な立場で選挙を検証し評価する、という点に於いて大きな意義が認められる。

なお、今回の選挙結果やカンボジアにおける選挙制度の分析や評価は、本稿の目的ではないので触れていない。これらの点については、別の機会に検討することとしたい。

(2003年度北星学園大学特別研究費による研究)

### [参考文献]

響場和彦(1997)「活性化する国際的選挙支援活動

における課題：その背景、形態、用語、正当性、実効性」『国際公共政策研究』第1巻第1号、pp.63-86

響場和彦(2002)「国際的選挙支援活動を机上と現場で考える：新しい国際協力の分野」津守滋編著『地球が舞台』(勁草書房)

小川秀樹(1993)『カンボジア、遠い夜明け』(WAVE出版)

阪口直人(1994)『心にかける橋』(学陽書房)

首藤信彦・松浦香恵(2000)『国際選挙監視とNGO』(岩波書店)

花井喜六(2002)『定年後生きがい求めて地雷の国へ』(出版文化社)

依田博(2000)『紛争社会と民主主義』(有斐閣)

インターバンド

<http://www.interband.org/>

ANFREL

<http://www.forumasia.org/v1/anfrel/>

カンボジア国家選挙管理委員会

<http://www.neclect.org.kh/INDEXEN.HTM>

国際連合政治局

<http://www.un.org/Depts/dpa/index.htm>

- (1) カンボジアにおける内戦後の国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) による総選挙、東チモールにおける国連東チモールミッション (UNAMET) および国連東チモール暫定行政機構 (UNTAET) による住民投票、制憲議会選挙、大統領選挙などがこれにあたる。
- (2) 1989年のナミビアの植民地からの独立における国連ナミビア独立支援グループ (UNTAG) の活動がこれにあたる。
- (3) 国連では、限定的監視 (Limited observation) と検証 (Verification) の2種類に分類している。限定的監視は、国連職員を監視員として送り内部報告書を作成するという小規模なものである。検証は、国連平和維持活動 (PKO) として大規模かつ長期的に選挙プロセスを監視してその評価を公表するものである。

- (4) 緊急人道援助と開発援助の間の時間的切れ目、隙間を指す用語。紛争直後の緊急人道援助から、紛争が終結して難民帰還が終了した後の復興、再建、開発に対する援助への移行が円滑に行われないことによって、その後の持続的開発に大きな支障を来すことが多い。

問題点としては、緊急援助によって受益者の援助への依存が深まり、自立・自助努力の意識が生まれにくくなる、紛争直後は国際社会の注目を集めるが、長期化する緊急援助や復興支援の段階では関心が薄れてしまい資金不足に陥りがちになる、援助の調整を行う機関の引き継ぎが円滑になされない場合がある、という3点が指摘できる。

ギャップ問題が重視される背景としては、冷戦後の紛争の多くが国内、地域内の対立であるために紛争の終結後も不安定な社会状況が続き、復興・開発による国づくりへの移行が円滑に進まないことがある。

ギャップ問題への国際社会の取り組みとしては、緒方貞子・前国連難民高等弁務官などのイニシアティブによって開始された「ブルッキングス・プロセス」が挙げられる。

なお、時間的ギャップの他に、難民と地域(地元)住民との間の問題を指すこともある。

- (5) 平和構築という概念が広く認識、議論されるようになったきっかけは、ガリ国連事務総長(当時)による「平和への課題」の発表であった。ガリ事務総長は、予防外交、平和創造、平和維持の3つに加えて平和構築という概念を提示し、紛争の再発を避けるために平和を強化、強固する構造を見つけてそれを支えるための行動であるとした。

その後、平和構築を「非政治的分野」に関して「紛争後」の段階において「社会的・経済的諸機関」が行うものと捉える認識が広まったものの、現実に照らし合わせるとそれぞれの活動が複雑に絡み合っており、この認識では活動分野、活動段階(時間軸)、担当機関のいずれの点においても不十分であった。

2000年に発表された「ブラヒミ・レポート」では平和関連の諸活動を「平和活動」と総称し、紛争予防・平和創造、平和維持、平和構築の3つの領域に分類している。ここで平和構築とは、平和の基礎を再生・再確立し、単なる戦争がない状態以上のものを作り上げるための道具を提供する活動をいう。また、終結していない紛争を軍事的な領域から政治的、法的な領域へと移行させ、それを永続化させるものとされる。このように、同レポートにおける平和構築の概念は、上記の3つの枠を取り払ったきわめて包括的な概念として捉えられている。

平和構築には、戦闘員の市民社会への再統合、警察・司法制度の訓練などを通じた法の支配の強化、人権の尊重の監視、過去または現存する人権侵害の捜査、選挙協力や自由なメディアの支援を含む民主化支援、紛争解決・和解の促進などが含まれる。また、効果的な平和構築を補完する要素としては、腐敗との戦い、地雷除去活動、エイズなどの疾病対策が挙げられている。

しかし、平和構築の概念はまだはっきり定まっているとは言えず、国や諸機関、論者によって認識に違いがある。

- (6) 非支援国にとってこの側面での意義は大きいものがあるだろう。今回の2003年カンボジア総選挙において、日本政府による選挙監視団は、開票翌日に基本的に自由かつ公正な選挙が行われたと認める旨の声明を発表した。筆者が移動中の車内でたまたま聞いていたラジオ放送では、カンボジア語の放送であり生中継ではないにもかかわらず、団長の読み上げる日本語の声明をわざわざ全文放送したうえで逐次翻訳を入れていた。カンボジア側としては、日本政府からお墨付きをもらったことを示す意図があったものと思われる。
- (7) 詳細については同委員会ホームページを参照。  
<http://www.neclect.org.kh/INDEXEN.HTM>
- (8) 詳細については、インターバンドのホームページ

- ジを参照。<http://www.interband.org/>
- (9) 次の通り8カ国において12回。1998年カンボジア。1999年インドネシアおよび東チモール。2001年ルワンダ、東チモール、バングラデシュ、コンボおよびスリランカ。2002年カンボジア、東チモールおよびパキスタン。2003年カンボジア。
- (10) 詳細については ANFREL ホームページを参照。  
<http://www.forumasia.org/v1/anfrel/>
- (11) 詳細についてはフォーラム・アジアのホームページを参照。  
<http://www.forumasia.org/v1/index.php>
- (12) 1997年クーデターの際、広くアジア全域の有識者に呼びかけて、当時第二首相であったフンセン氏に直接面談しアジアの有識者の意思を伝達することによって、カンボジアにおける人権を守ろうと行動を起こした。代表団は、カンボジアに入ってフンセン氏にクーデター鎮圧に名を借りた人権侵害を許さないと伝えるとともに、野党指導者に民主化支援に助力し来たるべき選挙には民間監視団を派遣して自由かつ公正に行われることを求めると約束した。首藤・松浦(2000)。
- (13) 日本国内における公募5名、およびカンボジア国内(在留邦人)における公募5名。
- (14) 当時。現、独立行政法人国際協力機構(JICA)。
- (15) インターバンド関係者によれば、予想を遙かに上回る多数の応募があったため、監視団が大規模になることによる運営上の困難も予想されたものの、結局多くの応募者を受け入れ、それに伴って監視団全体の規模も当初予定の25名程度から34名へと拡大した。
- (16) インターバンド資料「カンボジア総選挙監視ボランティア募集案内」
- (17) 「カンボジア総選挙のための日本政府選挙監視要員の募集・選考について」外務省ホームページ
- (18) 国家公務員の身分を有するものではないが、外務省職員と同様の守秘義務、服務規程が準用される。
- (19) ただし、NGO(インターバンド)による選挙監視団が力不足や素人集団だったということではない。筆者を含めて選挙監視活動は初めての参加者が多かったものの、事前研修や現地でのフォロー、経験者と組み合わせてのチーム分けなどきめ細かな工夫が凝らされており、経験者も初心者もそれぞれの立場で十分能力を発揮していたと言える。
- (20) 地方に在住しているとさらにハンディがある。今回の選挙監視活動に参加するにあたり、上述の現地までの旅費および参加費800米ドルに加えて、札幌市に在住する筆者は事前研修に参加するために2回東京へ行く必要があった。これにかかる旅費もちろん自己負担である。
- (21) プノンペンからバタンバンまでの飛行時間は1時間程度、航空運賃は往復で100米ドル程度である。
- (22) 外務省職員および民間人。
- (23) 我々のインタビューに対し、野党関係者は様々な不正行為の噂や可能性について述べた。また、何かあった場合に連絡を取りたいとのことで、監視チーム代表者の携帯電話番号を求められた。真偽のほどは確かではないが、実際、投票日前日の深夜に代表者あて不正行為を報告する電話があったとのことである。
- (24) 筆者が監視を行った開票所では、スタッフの手続きへの理解が十分ではなくマニュアルと首っ引きで書類のチェックを行っていたため、実際に開票作業が始まるまで4時間近くを要した。スタッフのトレーニングも今後の重要な課題である。

[Abstract]

## The Role of NGOs in International Electoral Assistance: From the Viewpoint of an Election Observer for the Cambodian General Election in 2003

Keisuke NOMOTO

This article examines the role of NGOs (Non-governmental organizations) in international electoral assistance activities, especially focusing on election observation. It is based on the author's personal experience as an election observer dispatched by the Japanese NGO, "Interband," for the Cambodian general election held in July, 2003. After considering the recent activation and significance of international electoral assistance, and the activities performed by the international short-term election observers of "Interband," the role of NGOs in these activities is discussed from a perspective of comparing them with official assistance activities, such as missions dispatched by foreign governments and international organizations.

---

Key words: Cambodia, International electoral assistance, Election observation, Peace building, NGO

