

# カンボジア選挙; 変容する「矢を投げる」意味

——1993年UNTAC総選挙から2008年総選挙まで——

東 佳史

## Abstract

As Azuma (2008, 2010) pointed out, in his case studies on Afghanistan and East Timor, electoral assistance by the United Nations (UN) is becoming both more crucial and high profile. This paper builds on the analysis set out in these two case studies, and focuses on electoral assistance by the UN in Cambodia. The paper aims to address the crucial role of the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), which won general plaudits for its role in the 1993 election as well as other challenges faced by the Cambodian people. So far UN run elections have, to some extent, installed comprehensive democratic institutions. But, in the process there have been many casualties since the early 1990s, although the number of casualties has declined slowly but surely. In addition, substantial numbers of threats, intimidation and unfair voter registration procedures have been reported at the stage of election preparation. However, Cambodia gained sufficient sustainability to run elections using their own institutions (i.e. NEC=National Election Committees) from the second general election in 1998. This study also reviews the four general elections since 1993 and examines both UN commitments and problems. The results of this paper reveal that efforts by the international community may offset the pre-mature environment of democratization, including the lack of economic development, effective governance and civil society, in spite of the long history of Cambodian civilization. Furthermore, only electoral assistance, without other comprehensive types of development assistance, would bring about more complexity and disappointing outcomes in recipient countries. Finally, this study raises the point that further investigation is needed regarding new challenges, such as hidden fraud caused by the emerging practice of ghost (phantom) voting.

**Keywords:** Cambodia, Democratization assistance, Electoral assistance in transition, Ghost (Phantom) voting, Post conflict society.

キーワード: カンボジア、民主化支援、選挙支援の変容、幽霊投票、紛争後の社会

## 1. はじめに

意見の相違を暴力ではなく話し合いで解決する。代議制の意味を理解した有権者による直接投票によって問題解決する事が民主主義の根幹である。それは一見、長い時間と経費がかかる非効率的なシステムに見えるが、現在の世界では最も優れたシステムである事は論をまたない。しかし、紛争後諸国ではその制度自体が崩壊し、意見の相違を暴力で解決することが一般的であった (Heder and Ledgewood, 1996; Peou, 1997)。一方、冷戦の終結は、国際社

会に根本的な変化をもたらした。米ソ冷戦下で機能不全だった国連安保理が機能を始めたことが、第三世界における選挙実施を出来レースではなく、民意の反映という本来意義に回帰させたといえる（篠田、2003）。

又、最近の援助潮流として、「民主的」な制度を持った政府である事は「援助」を受け取るための必要条件となっている。その民主的体制を建設するための自由・公正な民主的 direct 選挙の実施は、冷戦後必須条件となったが、政治学のコンテキストで政党・候補者別の得票数やその自由・公正さが議論される事が一般的であり<sup>1</sup>、開発援助としての民主的選挙支援のテクニカルな側面を論じることはなかった（東、2010: 2）。本稿は、学問的隙間を埋めるべく、カンボジアにおける選挙実施を開発援助の側面から論じてみたい。その為に、民主化支援で多くの蓄積がある Department of Peacekeeping Operation (国連平和維持局) = (以下DPKOとする) が実施した開発援助の一例としてカンボジアを取り上げる。カンボジアで United Nations Transitional Authority for Cambodia (国連カンボジア暫定行政機構) = (以下 UNTAC とする) が行った 1993 年カンボジア総選挙 (国際社会の介入と紛争当事国の意思)、及び、その人材と制度を活用した 1998 年・2003 年・2008 年総選挙を実例として、それらに参与して得た内部資料等を用い民主的な選挙支援をすることの意味を、受益者は誰か・民主主義の定着に貢献したのかに焦点を当てて分析を進めたい。

本稿の構成は以下の通りである。2 章は国連による選挙支援の沿革を述べ、その問題点と仮説の設定とする。3 章ではその後の数回にわたる民主的選挙によって誰が何を得たのか? UN による民主的選挙実施が民主的な政治体制をもたらしたのかを、その後の自前での選挙実施を俯瞰しつつ、海外亡命グループ対土着グループ、持つ者対持たざる者の比較検証を行う。又、カンボジアでは表面的には選挙監視団等からの表立った指摘はないが、投票以前の段階での不正は国際社会の監視によって見抜かれぬ事は 1993 年の UNTAC 主導の選挙で周知された。その後の選挙では、投票以前の脅迫、暴力そして買収が一般的となり、それが通用しない相手には選挙人登録から抹消する、あるいは与党支持者を 2 重に登録するといった選挙監視団が発見できない不正が一般的となってきた (Sokchia, 2011)。その実態と発展を 4 章ではカンボジア選挙の歴史的発展に沿って検証する。カンボジアでは 1946 年に最初の総選挙が行われた (Hughes, 2009:34)。しかしその後の短い王政と、長い内戦を経て国連主導の 1993 年総選挙が行われたが、国民は選挙の意味すらも理解できない状況であった。その状況下で、曲がりなりにも総選挙は実施され、それ以降の選挙は「自前」で行えるような段階に達している。しかし、国際社会の監視の目を潜って新たな不正が末端から報告されており民主的選挙の存在意義を揺るがす可能性も検証したい。5 章ではそれまでの議論を踏まえ、その選挙実施によって誰が何を得たのか? 民主的選挙実施が民主的な政治体制をもたらしたのかを、亡命グ

---

1 カンボジアの例では Frieson, 1996 Hughes, 2009、山田, 2009: 29 を参照。本稿でも具体的にどの政党・候補者に投票したかという投票態度 (Voters Behavior) には立ち入らず、投票率と棄権・無効投票率に絞って議論する。東 (2010: 脚注2) を参照。

ループ対土着グループ、持つ者対持たざる者の比較検証を行う。

## 2. 問題の所在

本稿は、開発援助のなかで新しい意味を持つ選挙支援が、本来の開発プロジェクトの基本的評価基準: 1) 誰が何を得たのか? Who gets what? 2) 持続可能性 = Sustainabilityはあるか? 及び 3) 基本的な民主制度をもった政府への達成度をミニマムゴールとして検証しようとする試論である<sup>2</sup>。

開発援助という枠内で民主的選挙支援が重要な位置を占めるようになったのは冷戦終結後、武力行使という強制力をもった第二世代PKOであるUNTACが関った1993年カンボジア総選挙以来である (UNTAC, 1993)。開発援助機関である国連開発計画 (UNDP) が選挙物資 (投票箱、投票用紙そして二重投票防止用インク) の入札と調達 (Logistics) や有権者教育 (Voters/Civic Education) を期限付き任期で大量に雇用された国連ボランティア (以下 UNV とする) が実施する。これはとりもなおさず民主的選挙によって樹立された政府こそが援助を行う対象であり、開発戦略の一里塚となったこと、「誰に対しても援助を行うのではない」「民主的な体制確立こそが援助の前提条件」という冷戦後における援助の基本姿勢が確立した事を意味する (UN, 2005)。それは冷戦下の東西両陣営の陣営取り込みの為の政策的援助や、その中でのアフリカへの援助疲れの反省と援助の受けとり手 (Recipient) である相手政府の正統性 (Legitimacy) や統治能力 (Good Governance) への信頼性こそが援助への前提条件であるという経験からであった。

当時、国連事務総長であったBoutros-Ghali (1995) によれば紛争後の社会で民主的な方法で、一定水準の自由で公正な選挙を行うことは、政権の正統性 (Legitimacy) を得ることになり、国際社会の支援を得る必須条件となる。又、紛争国が紛争後へ移行する過程では法による支配を徹底する必要がある。そのためには、直接選挙で選ばれた代議員による法治が欠かせない。その後、この選挙支援プロジェクトは開発援助ビジネス (Development Business) の一つとして定着し、世界の紛争地で援助関係者に多くの雇用を提供することになる。「選挙ビジネス」 (Election Business) という造語が定着するほどにこの分野は大きな雇用創出力を持つものとなった。

しかし、そのプロジェクト評価は選挙自体が政治的であるが故に、形式的 (Formative) でバイアスがかかったものになり、いかなる結果となろうとも、その評価は常に「許容範囲内」「概ね成功」というものであった<sup>3</sup>。例えば、一般的に選挙監視は国際社会が行う最も効果的な抑止力を持つとされてきた。しかし、投票日に出来るだけ多くの投票所を監視して回り不

---

2 選挙管理委員会からの資料も、ほとんどが政党別・候補者別の数字しかなく、男女別の投票率・棄権率・無効票率など必要な統計数字は無視される傾向が否めない。本稿ではそれらを内部資料に依拠しつつ議論を進めるが、元々データ自体が存在しない場合も多い事が本稿の限界の一つである。

正への抑止力となるのはいいが、有権者登録の段階で、反政府政党支持者は有権者リストに入れられないなどの末端レベルでの不正は防止できない。その最新の不正方法とは幽霊投票 (Ghost Voting) である。Ghost Votingとは最近とみに増加し、低開発国での民主的選挙支援の実施プロセスで新手の不正として注目され始めている。Wikipedia<sup>4</sup>によると幽霊投票とは

Ghost voting is a political term which can have several meanings. It can refer to the practice of voters in a legislative body taking part in a vote while not physically there in person to cast their vote, because they were dead, or because they never existed. It can also refer to a type of election fraud whereby voters who do not exist or who are not eligible to vote (i.e. too young) are added to the electoral register. The term has also been used to refer to those that are on the electoral register to vote in an election but are ineligible to vote.

写真 1 と 2 が示すように、カンボジアでは投票時の国内外の監視員による投票所の巡回が一般的となり、不正ができない状況が生まれたので、主に最大野党であるサム・リャンシー党 (以下SRPとする) 支持者を有権者リストから排除するために、他の与党支持者を 2 重登録させる事が多い。実際に投票時には指にインクを付けられる為、二重投票は不可能である。だが、SRP政党支持者と反政府有権者を投票から締め出す効果はある (Sokheng, 2011)。

### 3. 民主的選挙支援の概要とその問題点

国際社会の選挙関与は1989年の国連のナミビア支援から始まった。紛争中 (後) の社会に民主国家からの選挙専門家や国連職員として派遣し、途上国からの多くの UNV を用いた人海戦術によって民主的選挙を実施する。国連が実施することにより正統性が付与され、2005年3月のジンバブエ総選挙で報告されたような、政権与党による買収や開票操作段階での不正を防止することが出来る。国連の定めた自由で公正な選挙の実施をもって平和構築の端緒にする方法はカンボジアとモザンビークで一定の成功を取ってから、他国へ波及することになった (McCargo, 2005; 篠田, 2003)。Poeu (1997) は意見の相違を武力で解決するのではなく話し合いで解決する過程として投票箱があるとし、それを銃弾 (Bullet) から投票箱 (Ballot Box) へと表現している。

紛争後の社会で正統性のある政府や行政責任者は、援助を受けるためには必要絶対条件となった。その為に議会選挙が必要となり、国際社会は自由・公正な民主的選挙実施を重要視して関与を強めてきた。議会選挙を行うためには、紛争当事者を全て含めたテーブルにつけ合意を取り付ける必要がある。その次に、選挙準備を行う以下のような準備が始まる。

3 十分な準備やキャンペーンも行われず、有権者登録者率・投票率ともにスンニ派支配地区は低かった2005年1月のイラクの制憲議会選挙は顕著な例である。

4 Wikipedia英語版[http://en.wikipedia.org/wiki/Ghost\\_voter](http://en.wikipedia.org/wiki/Ghost_voter) を参照。

1. 選挙法を制定し、選挙管理委員会を設立する。
  2. それが定めた手続き (Procedure) に従って実施準備を始める。
  3. 政党結成手続き、政党や候補者の権利・義務・資格・議席配分方式の決定などの法制度を整備する。
  4. 選挙を始めるという広報活動と選挙とは何かという有権者教育を始める。
  5. 有権者数を人口センサスを元に各州・県・郡を基準にして推計する。
  6. 州境・県境を地理計測システム (GPS) によって画定し、有権者数を決定して比例配分した議席の割り当て数を確定する。
  7. 決定した有権者台帳をもとに登録準備に入る。全登録所をGPSを用いて全国の各所に設置準備する。
  8. 登録を始め、修了者には有権者カードを交付し、最終的な有権者名簿とカードのコピーを中央選管に送付する。
- (UNTAC, 1993: 72-93)

以上が有権者登録までの基本的プロセスであり、その後の実施と集開票、集計後の結果発表に向けては更に煩雑な多くの手続きと過程がある。法令遵守によって正統性を担保する必要から手続きとプロセスを特に重要視する。職員へのトレーニング準備と実施・結果発表に向けて地方の有権者登録所・訓練センターや投票所に頻繁に出向くことは不可欠であり、その為の車両や通訳雇用・選挙物資の調達等、多くの後方支援（ロジ）も必要となる。又、メディアへのアクセス度は与党・野党ともに平等か、内容は公正で自由か等をチェックし、訴えがあれば調査することも主要な任務となる（東, 2008）。

又、実施機関である国連や選挙管理委員会の能力にも言及せねばなるまい。国連が実施する場合は、知識・経験がある国際職員の多くはA300シリーズという任期付採用である。そして実施要員は UNV という国連開発計画 (UNDP) 傘下の一般職員より大幅に安い給与で雇用されている途上国からの短期雇用契約者である。<sup>5</sup> 両者とも短期契約の不安定な身分で政府機関からの出向者も少ないミッションで、国連職員が行う業務は「出来るだけ長い期間働いて貯蓄したい」「現地人の政治任命者と対立して、任期延長を邪魔されたくない」という受身のものとなる。（東, 2003:218-222; 2008: 8）

一方、現地での選挙管理委員会には多くの現地常勤職員や期限付きの選挙管理員が必要であるが、彼らの採用からトレーニングは、多くは国連が担当した。そのスタッフ達は国連ミッションが終わってからも、外国人専門家の指導なしに自分たちだけで選挙を行える事 (Sustainability) が成功の基準となる。スタッフはまず国連機関の現地職員 (National Staff) として雇用され、経験の少ないUNVの下で選挙実務を「学ぶ」事になる。言葉の壁も大きい。UNVの多くは現地語を話せず、英語も十分とはいえない。そのUNVに訓練された現地スタッ

---

5 当初、UNTACではUNVの比率は6割程度の450名であった (Widoyono, 2008:114)。

フが中心となって選挙支援の実施を担うのである (Gallup, 2002: 36, Widoyono, 2008: 114-5)。

有権者教育も重要である。何故その候補者を自分達の代表として選ぶのかという、「選ぶことの意味を教える事」から始まる。その為、投票率は特に有権者の意識の高さと有権者教育や投票準備を計る基準となる。何のための選挙かという設問は選挙支援の深遠な哲学論争となる。これはその国固有の文化に深く関わっている。それを説得するには民主制とは何かということを理解する文化的な背景と十分な教育レベルが必要となる (Croissant, 2002: 325, 350)。<sup>6</sup>

選挙監視は選挙管理委員会などの実施組織とは別の独立団体や政府・個人が行うのが鉄則である。独立した団体からの監視員によってのみ、その選挙が自由で公正であったか評価できる。この意味で監視は重要であるが、投票所にいるだけで不正を防止する抑止効果もあるといわれている。カンボジアでは米国の民主党の国家民主研究所 (NDI) や共和党系の「国際共和研究所 (IRI)」、欧州機構 (EU) や各国大使館員も参加した。アジア財団などは長期の監視員を州・県レベルで活動させて、有権者登録の不正、買票や脅迫などの訴えを選挙管理委員会が正当に取り上げているか、メディアへのアクセスは各党に公平に割り当てられているかまでもチェックする。しかし、この活動は治安が確保された地域でのみ可能である<sup>7</sup>。

このように冷戦終結後の世界の大きな変化は、正統性のある民主政府こそが援助する対象となるという援助政策の変化であった。これは米ソが競うように自らの陣営に組み込む為に援助していた冷戦時との大きな違いであり文字通り援助がドナーの利益ではなく相手国の利益を優先するようになったという証左でもある。その援助の基本は誰が受益者かということである。

#### 4. BOS CHHNORT (矢を投げる) 意味

シハヌーク国王 (当時) による1954年の独立以前の、最初の選挙が1946年に行われたが、すぐにシハヌークによって1952年に議会は解散され、その後、米ソ冷戦に翻弄されて長い内戦に突入した (Chandler, 1993, Hughes, 2009)。選挙とはクメール語でBOS CHHNORT (矢を投げる) と表現するが、20年以上の内戦で人々は「矢を投げる事」の意味すらも理解して

- 
- 6 次に重要となるのは、無効票率である。有権者登録数と選挙日の投票率、無効票率と白票率は重要である。がその重要性には気付かれてはいない。これは投票所の係員のテクニカルな熟練度や有権者教育の普及度の指標となる。しかし、この無効票率は、それ故に公表されないというケースが一般的である。
- 7 1993年カンボジア総選挙ではポルポト派の攻撃による犠牲者の増加は国連要員だけで68名を数え、カンボジア人の犠牲者は380名以上であった (Comfrel=Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, 2004: 36; UNTAC, 1993: 104)。その後、国連は撤退し、選挙関連の脅迫・暗殺などによる犠牲者は1998年総選挙では40名、2002年の地方議会選挙では犠牲者数は18名となり、2003年の総選挙では31名にまで減少し、2008年総選挙では犠牲者は15名に減少した。

いない状態からUNTACの選挙支援は始まった<sup>8</sup>。その為には、十分なキャンペーン期間や有権者教育・選挙要員へのトレーニングが必要となりUNTACは選挙実施前1年という準備期間をもって始まった。当時、日本はバブル景気の最中であり、日本人国連上級職員がSRSG(特別代表)となったため20億ドルもの資金の多くを負担した。この潤沢な資金が可能にした1年半という実施期間によって、UNTACは第二世代PKO史上、最大の予算で選挙を実施できたといえる(Heininger, 1994, Widoyono, 2008)。

表1 カンボジア選挙結果1993-2008

年度	投票者総数	有権者登録数	投票率	有権者総数	投票者総数/有権者総数	無効票率	人口
1993	4,134,631	4,764,430	86.8%	4,654,000	88.8%	3.0%	9,308,000
1998	5,057,679	5,395,595	93.7%	5,488,029	92.2%	3.1%	10,192,000
2002	5,190,307	不明	不明	不明	不明	不明	不明
2003	5,277,494	6,341,834	83.2%	6,772,724	77.9%	2.1%	12,251,098
2008	6,111,210	8,125,529	75.2%	8,051,099	75.9%	1.7%	14,241,640

出所: IDEA(2002); [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=KH](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=KH) 及びCamfrel, (1999, 2003, 2004:48) から作成

注: 2002年は総選挙ではなく、地方行政機構の末端にあたる全国1,621の行政村/地区(=クム・ソソカット)評議会議員の比例代表制選挙である。方法は各コミュンで第1党になった政党の名簿第1位の候補者がコミュン長に就任する。2回目は2012年の7月に予定されている。

表1が示すのは、1993年総選挙の無効票の低さである。これはUNTACによる有権者教育が十分であったことを示しているがポルポト派支配地区の多くが投票していないので低い投票率となっている。しかし、ポルポト派のパリ和平協定の離脱以降、選挙への妨害が始まり多くの犠牲者が出た。1998年もポルポト派は投票しなかったが、支配地域の減少と治安の向上のため、投票率は上昇している。又、1999年のポルポト派消滅まで、ポルポト派抜きに選挙を実施したことは、その後のカンボジアの平和構築に大きな障害となった。ここに予算と期間を安保理決議に拘束されるPKOによる選挙実施の問題がある。もし、より多くの時間をポルポト派の説得にかけることができればその後7年も続くゲリラ戦による消耗は避けられたといえよう(Peou, 2000)。

技術的なミスがその後の混乱を引き起こす例もある。1993年5月の投票後に投票箱の密封

8 一柳(1997)を参照。

シールがはがれていたことを理由にフンセンは選挙結果の無効を唱え、強引に連立政権に持ちこんだ。当時は選挙結果というものは、それが余程の不正<sup>9</sup>がない限り受け入れるものだという選挙の基本が政党政治家（特にCPP党側に）に理解されていなかった。この選挙結果を尊重する事への希薄さが、その後の2度のカンボジアの選挙において、野党側が選挙結果を受け入れず、長期間にわたり新政府が発足しない原因となったことは否定できない(Widoyono, 2008:128-9)。

1998年9月第二回総選挙は、当初5月に実施される予定であったが、97年7月の軍内部のCPP派とFUNCINPEC派との武力衝突によって延期された。ドナー側は新規援助の停止をもってこれに応えた。そして、当時亡命中であったラナリット第一首相をカンボジアに帰国させてから、2回目の総選挙を実施し国民の信任を得た政府を発足させる事をドナー側（特に日本）は強く働きかけた。そして、当時のフンセン第二首相に自由で公正な第二回総選挙の実施を援助再開の条件とした。新規援助は中断し（つまり援助プロジェクトからの手数料の損失）、観光収入は激減してフンセンは暴力で問題を解決することのコストを知ることになった。又、選挙実施の主体は国連からカンボジア人スタッフが中心となり最小限の外国人アドバイザーが助言する中央選挙管理委員会（National Election Committee=以下NECとする）と地方選挙管理委員会（Provincial Electoral Committee=以下PECとする）とより末端レベルの（Communal Electoral Committee=以下CECとする）に移行した。

選挙実施の物品の調達や配送などは十分、カンボジア人だけで実施可能とみなされるだけの持続性とキャパシティ・ビルディングはなされたといえる。しかし、選挙管理委員会は政治的に中立でなくてはならないという民主主義の原則が周知徹底されていなかった事によるNECの中立性の問題があった。特にPECでは委員の多くがCPPから送られており中立性というものを理解させるには不十分だったといえる(Comfrel, 2004:60)。また、SRP党を中心として野党側の選挙結果の受け入れには時間がかかり、多くの時間が浪費された。海外投資家はそれを嫌気して、タイやベトナムに投資を移動させる企業もあった。SRP党は批判する事が民主主義だと勘違いしていた。又、98年総選挙ではポルポト派支配地区パイリーン・アンロンベン・カエップ地区と、98年7月の武力衝突によって避難したFUNCINPEC派支配地区からの投票はなかった。地方での脅迫も多く、自由・公正とはいえなかった<sup>10</sup>。治安全般の改善とCPPが投票を半ば強制したこともあり、投票率は向上して前を上回った。ラナリットを参加させた総選挙が概ね自由で公正であったことを好感して、ドナーは援助を再開し、投資も戻りカンボジアは再び高度成長期に入ったのである(McCargo, 2005:100)。

2002年2月には初めてのクム・ソンカット（行政区）評議会評議員選挙（クム長選）は1621のクム・ソンカット評議会の11,261評議員を選ぶ選挙であり、17歳人口以上の83%が有

9 2005年1月のジンバブエ総選挙のように、1政党の得票数が全有効投票数を上回るような場合は看過できない不正とみなすべきであろう（読売新聞、2005年4月3日）。



権者登録した。この選挙では暴力や威嚇・それによる犠牲者数は激減した。しかし、開票単位が地方行政機構の末端にあたる行政村／地区（Khum＝村と郡の中間にあたりフランスの行政組織に近い）であり、政党ごとの投票数が数えられ、クムの有権者がどの政党に入れたかが明白となるシステムであった。これにより、自由投票は阻害され、投票率は低く特に地方の有権者は自由に有力野党であるSRP党に投票できないという事実が報告された(Asia Foundation, 2003)。買票や脅迫はキャンペーン期間中、日常茶飯事であったが、経済成長にともない民主主義が成熟してくると徐々にあからさまな暴力や脅迫は減っていった。結果はCPPが全議席の7割を得て圧勝し、クム長は99%CPPが独占した。<sup>11</sup>

しかし、2003年7月に行われた第3回総選挙では、ポルポト派は崩壊し、FUNCINPEC派も統合され、初めてカンボジア全土での選挙が可能となった。この選挙では、少なくとも都市部では反対野党にも自由に投票できる政治的成熟を示すようになった(Hayman & Sam Rith, 2007)。殺人や表立った脅迫は減少し、インドネシアのスハルト開発独裁下のように、日常生活での静かな威嚇や恐怖によりCPPに投票させる。CPPはその代わりに経済成長の恩恵（電気・道路などのインフラ整備）を選挙民に与えて不満を抑えるという開発独裁型スタイルに変わりつつある(McCargo, 2005:100)。

筆者が2003年の選挙監視団でコンポット州・コンボンスピー州を訪れた際に、PECやCECはCPP党員に占められており、選挙違反提訴状のファイリングもなく、事務処理能力は乏しかった<sup>12</sup>。政党政治と選挙運営実務との混同、違反の申し立てを公平に取り扱わない等の未熟な面も多く観察されたが、脅迫や殺人・票の操作や隠匿等あからさまな違反は明らかに減少し始めたといえる。これは経済成長により、平和の配当を享受し公平で自由な選挙が投資や成長をもたらす事を農民レベルでもぼんやりと認識し始めた事が大きい。又、開票結果を好むと好まざるとに関らず受け入れるという態度も見え始めたといえる。Comfrelなどの選挙監視非政府団体は恒常的に活動しており、すでに自前で客観的な評価報告書を出せる水準に達している。これはUNTACの遺産であろう<sup>13</sup>。

4回の総選挙と大きな人的犠牲を払った結果としての現在のカンボジア政府が民主的かどうかという問題に関しては、議論の余地があろう。暗殺や土地の強制接収に代表される国家による暴力(State Sponsored Violence)は依然として深刻であるが、もはやカンボジアは内戦

10 筆者は1998年のプノンペンでの駐在中、「CPPに投票しないと又、戦争になる」との脅迫がまことしやかに流布されているのを聞いている。

11 クム・ソンカット選挙での圧勝はそのまま、2006年1月22日に実施された上院選挙での人民党の圧勝に繋がった。上院選挙は直接選挙ではなく国民議会議員(123名)とクム・ソンカット評議会議員(11,261名)の代議制による選挙なので技術的にも困難なものではなく、本論考では直接選挙とはしない(Sokheng, 2006a)。

12 逆に、SRP党はファイリング能力もあり、選挙違反/妨害を組織的に訴えようとする体制とその人材が育っていた。その成果として、その後の選挙での躍進があげられよう。

13 Asia Foundation (2003) を参照。

時のカンボジアではない。意見の相違を武力で解決するのは、1997年7月のクーデターによって当時のラナリット第一首相がフンセン第二首相によって放逐されたのが最後となっている。意見の相違を、ポストとそれに付随する金銭のやり取りで解決するのが中央・地方政界では一般的となった。ラナリット第一首相を帰国させ、比較的自由に公正な1998年総選挙を行わせた国際社会の圧力は重要であった。武力を行使することは投資の激減や援助の停止を招くとの教訓を得たことは確かである。一方、農村の疲弊は進行し、汚職に伴う貧富の格差も顕著になった (World Bank, 2006)。しかし、物事を平和的に法によって解決しようという建前は語られ始めている。NECの中立性も2008年総選挙には委員は政党を離れる事によって多少は担保された (Sokheng, 2006b)。2007年4月1日の第2回クム・ソソカット長選挙では、2002年選挙よりは、有権者政治参加意識向上や自由・公正という面で大きな前進が見られたとされた (朝日新聞、2007年4月1日)。しかし、政党の宣伝活動を担うメディアへのアクセスは依然、CPPが有利でありキャンペーン関連の殺人も5名となっている。人権NGOのLicadhoは1名でも殺されるということはその時点で、恐怖と威嚇を生んでおり、その選挙は自由で公正とはいえないと主張している。(Sam Rith and McDermid, 2007)。このようなコメントを発することができるまでにカンボジアは変わった。これを内戦時と比較すると進歩といえよう。

2008年7月に行われた第4回総選挙は、唯一の野党として成長したSRP党の勢力拡大を如何に防ぐかに与党CPPの今後が占める重要な選挙であった。農村部を2002年のクム・ソソカット長選挙で抑えたCPPはその農村部での支持を元にキャンペーン以前からの村人への脅迫と数千人の野党支持者の名前を投票者リストから外し、居住しないCPP支持者の名前を入れて有権者登録を済ませておくという幽霊投票の戦術にでたのである (Phnom Penh Post, 2008)。表1が示すのは2008年総選挙において国勢調査から推計された有権者総数よりも有権者登録数が多いという奇妙な現象が見られる。この現象は国勢調査も存在せず、多数の難民が有権者登録した1993年総選挙を除いては見られず、人口数がはっきりと把握されている2008年においては明らかに恣意的なものであろう。筆者が総選挙前の2008年4月にバタンボン州で行った現地調査ではCPPのクム長による村有地転売に反対する村民グループが選挙人登録名簿から外されたとの抗議を聞いている。又、CEPのクム長が選挙人登録名簿とCPPの党员名簿をクロス・チェックしていたのを確認している (写真3参照)。これはCPPの党员が選挙人名簿に記載されているかのチェックとともに「余分」に記載されているかの確認であったと見る事も可能であろう (写真4参照)。このように末端のCECがCPPによって支配されている実態が問題となっている (Hughes, 2009:53-4, Sokchea, M 2011)。次に選挙実施により、誰が最も利益<sup>14</sup>を得たのかを検証してみたい。

---

14 利益とはこの場合、生命・財産・欠乏からの自由という基本的人権が保障されると定義してもよい。

## 5. 誰が何を得たのか? 持続可能性とミニマムゴールは?

表 2 受益者グループと国別の対照表

国名	国内の民衆 貧困層	国外の民衆 帰還難民等	国内エリート層 富裕層	国外エリート層 亡命帰り	周辺国
カンボジア	△	△	○	○	○

民主的選挙とは不完全ではあるが、自分の考えを秘密裡に表明できるチャンスであることに異議を唱える人はいない（東, 2010: 8）。表 2 はこれまでの議論から、受益者のグループ分類をまとめたものである。東 (2008; 2010) が取り上げた 2 つの紛争後社会（アフガニスタン・東チモール）の共通点は、土着派・亡命派・ゲリラ闘争派があり亡命組がもっとも利益を得る傾向である。国外難民も、帰還後の暮らし向きは楽ではないが、自らの意思で帰還したことは事実である。国内の富裕層も政治的な地位や財産も保全され利益を得たといえよう。しかし、土着派も当初は親ベトナム派として、1993年総選挙で敗北しても、フンセン首相を代表とするCPPが着実に復権した。このように、カンボジアでは多くのグループが利益を得たといえるが、これはパリ平和協定などの国際社会の長い努力で多くの紛争当事者を交渉のテーブルにつけ、選挙が成功する政治的環境作りが整っていたといえる。UNTAC撤退後のカンボジアはすでに 3 回の総選挙を自前でを行った。その人材も有権者の政治意識も育ってきた。その意味で不完全ではあるが十分な持続可能性はあり、最低限度の民主制とミニマム・ゴールは担保されたといえる。

## 6. 終わりに

本稿ではまず、第二世代PKOの最大の実験とされている1993年カンボジア総選挙から取り上げ、次に一連のNECによるカンボジア国政選挙を取り上げた。又、投票率や無効票、そして白票などの統計が公表されているか、有権者教育が有効だったか、つまり選挙支援が機能したかの重要な分岐点であることも考察した。更に、従来の政党別による政治学的選挙分析ではなく開発の中で民主的選挙が持続性を持ったかというコンテキストで選挙支援を分析した。又、最新の不正である有権者登録段階での選挙権保持者の選別が村落レベルで恒常的に行われている事を検証した。以上の議論により、カンボジアでは人権抑圧や幽霊投票等の深刻な問題はあがるが民主的制度はゆっくりと根付き始めているといえよう。

民主主義とは他国がいかにお膳立てしても、一般有権者と政府が主体性 (Ownership) を持たないと実現できるものではない。また、あるクム長の感想; 「直接民主選挙とは本当に金がかかるもの」とは至言であろう。その財政負担を自力で賄える経済開発と汚職を生まない行

政システムがある程度完成した国のみが継続して選挙を自力で実施できるSustainabilityを手に入れたといえる。本稿では議会制民主主義実現の過程で不可欠の民主的選挙についてのケースを取り上げたが、それが成功したかの基準は、やはり経済開発や文化度・市民社会の成熟度が重要な要素となっている。又、実施国が情報公開を行い、ドナーからの必要な支援を受け入れる体制が整っている事も必須である。それらの要素が伴わない選挙支援は、やはりドナー側の自己満足となり、結果的には更なる負担をドナー側にもたらすようになる。民主主義の確立には多くの前提条件が必要である（東, 2010: 7-9）。ドナー側は、カンボジアでの1993年総選挙を拙速に実施した為、その後6年間の混乱を直視し、民主的選挙実施が最優先課題であると信じるべきではない。又、選挙でその都度「いるだけで抑止力となる」程度の素人監視団を送ることや支援要員を派遣することで民主性が担保されると短絡すべきではない。むしろ、派遣しないこと、他の行政や経済支援に援助を選択・集中する事も必要である。「選挙それ自体は単独では無意味である」（篠田、2003: 13）。全ての対立グループを含めた紛争解決や地道な開発援助、民主制度作りや人材育成などと並行したより複合的な民主化支援を行わねば、結局は同じ選挙支援を繰り返すという負の連鎖に陥ってしまうであろう（橋本、2006, Hughes, 2009）。

## 引用文献

- 東 佳史 (2003) 東チモールにおける国連の平和維持活動 (*Spoiling the people, destructing the nation*) 広島平和研究所 (編) 広島市立大学 人道危機と国際介入—平和回復の処方箋有信堂同文社、第10章
- 東 佳史 (2008) 2004-5年アフガニスタン選挙 —民主主義が強制された時 茨城大学人文学部人文コミュニケーション学科紀要 第5号: 1-12頁
- 東 佳史 (2010) 民主的選挙は「民主主義」建設に貢献したのか?—東チモールの実例から— 茨城大学人文学部紀要 人文コミュニケーション学科論集第9号: 1-12頁
- 一柳 直子 (1997) 国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) 活動の評価とその教訓 (一) カンボジア紛争を巡る国連の対応 (1991-1993)、立命館法学1997年2号 (252号)
- 篠田 英朗 (2003) 平和構築と選挙支援 財団法人日本国際問題研究所・平成14年度外務省委託研究報告書『紛争予防』、2003年、6-16頁。
- 橋本 敬一 (2006) 国際社会による民主化支援の質的変換 —選挙支援の位置づけに関する考察—、国際協力研究 2006年4月 Vol. 22 No. 1 (通巻43号)
- 山田 裕史 (2009) カンボジア人民党の特質とその変容 (1979~2008年) 上智大学アジア文化研究所 Monograph Series 2009 No 4.
- Asia Foundation (2003) *Democracy in Cambodia - 2003, A Survey of the Cambodian Electorate DRAFT* - Asia Foundation, 16 May 2003.
- Boutros-Ghali, B (1995) *An Agenda for Peace 1995*, second edition (New York: United Nations, 1995), p. 61.
- Chandler, D. (1993) *A History of Cambodia*, Second Edition, Silkworm Books, Chiang Mai.
- Comfrel (The Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) (1999) Final Report: 1998 National

- Assembly Election in Cambodia (25 February, 1999), mimeo, Comfrel Cambodia.
- Comfrel (The Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) (2003) *The National Assembly Elections Assessment Report (July 27, 2003)*, mimeo, Comfrel Cambodia.
- Comfrel (The Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) (2004) *Comparison of Election Results Throughout 1993-1998-2002*, mimeo, Comfrel Cambodia.
- Croissant, A. (2002) *Electoral Politics in Southeast and East Asia: A Comparative Perspective* in Electoral politics in Southeast & East Asia, (Eds.): Aurel Croissant. Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia, Singapore, 2002:322-368.
- Frieson, K. (1996) *The politics of getting the vote in Cambodia*, in “Propaganda, Politics, and Violence in Cambodia, Democratic Transition under United Nations Peace-keeping, (eds.) S. Heder and J. Ledgewood, An East Gate Book, M.E. Shape.
- Gallup, J. (2002) *Cambodia’s Electoral System: A Window of Opportunity for Reform*, Electoral Politics in Southeast & East Asia, 2002 25-73.
- Hayman, A and Sam Rath, (2007) *Politics by an urban lake*, Phnom Penh Post April 6-19, 2007, Volume 16 Number 7.
- Heder, S. and Ledgewood, J. (1996) *Politics of Violence: An Introduction*, in “Propaganda, Politics, and Violence in Cambodia, Democratic Transition under United Nations Peace-keeping, (eds.) S. Heder and J. Ledgewood, An East Gate Book, M.E. Shape.
- Heininger, J. (1994) *A Twentieth Century Fund Report, Peace Keeping in Transition, The United Nations in Cambodia*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Hughes, C. (2009) *Reconstructing Legitimate Political Authority through elections?* in Beyond Democracy in Cambodia, Political Reconstruction in a Post-conflict Society, (eds.) Ojendal, J and Lilja, M, Nias Press, Denmark.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (2002), *Voter Turnout Since 1945 A Global Report* International IDEA.
- McCargo, C. (2005) *CAMBODIA: GETTING AWAY WITH AUTHORITARIANISM?* Journal of Democracy, 2005 Volume 16, Number 4 October 2005.
- Peou, S. (1997) *Conflict Neutralization in the Cambodia War, From Battlefield to Ballot-Box*, Oxford Uni. Press, KL.
- Peou, S. (2000) *Intervention and Change in Cambodia, Towards Democracy?* Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Phnom Penh Post (2008) *Countdown to victory?* in Phnom Penh Post, 28 JULY 2008.
- Sam Rith and McDermid, C. (2007) *Election campaign matures*, Phnom Penh Post, Vol. 16 No 4, Feb. 23-March 8 2007.
- Sokchea, M. (2011) CPP official denies vote-buying claim, *Phnom Penh Post*, Friday, 09 December 2011.
- Sokheng, V. (2006a) *Meaningless senate election near*, Phnom Penh Post V 15(1) January 13-26 2006.
- Sokheng, V. (2006b) *SRP and CPP ever more cosy* Phnom Penh Post Vol 15 No8, April 21- May4. 2006.
- Sokheng, V. (2011) *Voting-list reminder*, Phnom Penh Post, TUESDAY, 13 SEPTEMBER 2011.
- United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General 2005 (A59/2005).
- UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) (1993) *A Vote for Peace*, The United Nations

in Cambodia, United Nations.

World Bank (2006) *Poverty Assessment report 2006*, Cambodia The World Bank.

Widoyono, B. (2008) *Dancing in Shadows, Sihanouk, the Khmer Rouge, and The United Nations in Cambodia*. Rowman & Littlefield, INC.

#### 新聞

朝日新聞 日刊 日本

読売新聞 日刊 日本

#### インターネット

International Institute for Democracy and Electoral Assistance Cambodia

[http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=KH](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=KH) 2007年4月25日接続

Wikipedia Ghost Voter [http://en.wikipedia.org/wiki/Ghost\\_voter](http://en.wikipedia.org/wiki/Ghost_voter) 2010年10月18日接続

写真 1 2003年総選挙当日の投票所風景



出所: 2003年7月筆者撮影

写真 2 2003年総選挙当日の監視団巡回の様子



出所: 2003年7月筆者撮影

写真 3 2008年 4月 軍服を着たクム長(CPP)が選挙人名簿をチェック



出所: 2008年 4月筆者撮影

写真 4 2011年 9月 プノンペン市内の選挙人登録を行うクム役場スタッフ



出所: 2011年 9月筆者撮影