

2007年6月

カンボジア国別援助計画についての提言

～人権の実現による人間の安全保障を求めて～



Human Rights Now

目次

第1部 総論	3
第2部 各論	14
第1章 ガバナンス	14
第1節 汚職の撲滅	14
第2節 独立かつ公正な司法権の確保	19
第3節 自由かつ公正な選挙制度	24
第2章 平和構築と人権（トランジショナル・ジャスティス）	30
第3章 脆弱性への配慮	36
第4章 開発プロジェクトの実施に伴う移転・再定住	42

第1部 総論

1. はじめに

現在、日本政府は、その外交で「民主主義、自由、人権、法の支配、そして市場経済」などの「普遍的価値」を重視するとし¹、「人権・民主主義外交の新たな展開」²を行なうとしている。人権、民主主義、自由、法の支配が、人間の尊厳を守るために重要な制度・価値観であることに間違いはなく、ヒューマンライツ・ナウ（HRN）は、日本政府が、諸外国政府に対し、人権、民主主義、自由、法の支配の尊重を求め、より毅然かつ率直な行動をとることを期待する。そして、こうした視点は、単に外交上のレトリックに終わるべきものではなく、一人ひとりの人間の尊厳が守られる国際社会を作り出す政策として、外交の中で主流化され、戦略的に具体化されていくべきものである。

(1) 人権に基づく外交政策の実現に向けて

HRN は、ODA 政策を含む日本の外交政策は、国際的な人権基準に基づき、一人ひとりの人権が守られる社会を生み出すことに貢献すべきであると考えられる。だが、現状では、外交及びその重要な要素である援助政策において人権の視点がどのように反映されているのかは明確ではない。

過去の日本の援助は、往々にして、遺憾ながら、人権侵害国家に対する財政的スポンサーとなっていた。例えば、重大な人権侵害に関与していたフィリピンのマルコス政権、インドネシアのスハルト政権などへの支援が行われていた。現在も、原則として援助を停止しているはずのビルマについて、日本は、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）加盟国の中で最大の援助供与国でありつづけている。

1992年にODA大綱も定められ、従前のような人権侵害国家に対する無批判かつ大規模な財政支援は減ってきているといえる。しかし、いまだに、日本が、多くの発展途上国、特にアジア諸国に対する主要援助供与国として有するレバレッジ-日本の当該国家に対する外交力-が、人権の保護・促進のために生かされてきていない。それどころか、残念ながら、日本がこれらの国々に対して持つレバレッジを人権の保護・促進のために生かすための戦略を作る動きさえ、しっかりと目に見えるものとなってはい

¹ 例えば、『麻生外務大臣演説「自由と繁栄の弧」をつくる・拓がる日本外交の地平・日本国際問題研究所セミナー講演』（2006年11月30日、ホテルオークラ）

² 例えば、外務省主催シンポジウム「自由と繁栄の弧をめざして—日本の人権・民主主義外交の新たな展開—」（2007年2月24日、於・国連大学）

ない。各国にいかなる人権侵害が存在するのかを認定し、それを解決するために外交上何を各国政府に求めるのか、そのための戦略は何か、まず、これを早急に検討しなくてはならないであろう。そして、日本政府の外交のあらゆる側面において、人権を主流化する必要がある。

(2) 開発援助に人権の視点を

人権を開発援助の実施において考慮することは、途上国の発展にも寄与する。開発援助のあり方について主要援助供与国の政策の調和化を進めている OECD-DAC は、2007年2月に「人権と開発に関わる行動指向の政策文書」³を採択した。ここでは、人権侵害、貧困、排除、脆弱性には深い関連があることだけではなく、人権が社会と国家の関係を変え、貧しい人々がサービスを受ける上で直面する障害を克服する上で大きな役割を果たすことが確認されている。同文書は、開発において人権を促進・統合するための10の原則（「人権保障義務と開発の優先課題との諸関係についての共通認識を対話を通じて生み出すこと」、「パートナー政府に対して人権面で支援すべき領域を明確化すること」、「国家形成過程において人権を保障すること」等）を示し、開発援助を実施する上でもどのように人権を考慮すべきかを示している。

日本政府は、2003年に改訂した ODA 大綱において、「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力の支援」、「平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている」国への重点的な支援、「『人間の安全保障』の視点」、「社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差」の考慮などをするようになってきているが、それらを実現する道筋は明確には示されていない。国別援助計画等にこうした考え方を反映するための具体的な指針を、上述の OECD の文書などを参考にしつつ作成することが求められている。

(3) 人権を外交・援助政策に反映するために

HRN は、日本政府が国際社会の中で名誉ある地位を占めるためには、これまで以上に人権を真摯にとらえ、外交・援助政策にも反映していくべきであると考え。このためには、次の原則を採用することが重要である。

a. 人権状況の的確な把握と公表、政策への反映と実行

現在、各国の人権状況についての日本政府による体系的な調査把握及びその分析は

³ Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development (OECD, 23 February 2007, DCD/DAC(2007)15/Final)

なされていない。相手国において「人権保障のための努力」が本当に積極的になされているのかどうかを把握するためにも、人権状況の体系的な調査・分析・公表を行い、知見を蓄積し、外交・援助政策に反映するべきである。反映の方法としては、人権侵害を止めることを外交上の重要事項と位置づけ多方面から戦略的に働きかけること、日本との関係の深い国について定期的に人権に関わる協議を行い日本の関心を伝えること、多国間フォーラムでも積極的に当該人権侵害を取り上げること、当該政府及び市民社会組織の人権保障のための努力を支援することなどが考えられよう。HRNは援助の削減をただちに求めるものではない。しかし、援助受入国政府に、人権保障のための努力を行う誠実な意思さえ見られないような場合、あるいは、自らが人権を侵害を繰り返しているような場合には、そのような政府を支援すべきではない。そのような政府については、人道支援以外の援助を停止することを含めた検討がされるべきであろう。

b. 人権に基づく援助政策の採用

現在、国連をはじめとする多くの援助機関は、人権の主流化に取り組んでおり、人権の視点を開発援助に反映させる「権利に基づく開発へのアプローチ (rights-based approach to development: RBA)」という考え方を採用している⁴。これは、持続的な発展が可能となる公正な社会を作り出すためには、政府が一人ひとりの尊厳を守る責務を果たすこと、そして、人びとが政府に対しその責務の履行を求めることができることが不可欠であるという認識に基づく。これまでの日本の援助政策においては、「経済開発」というマクロな目標自体に重点が置かれ、その成果を公正に分配し、一人ひとりの尊厳を守るという政府の責務は軽視されがちであった。RBAの実践も参考としつつ、日本の援助政策に人権の視点を真剣に組み込む必要があると考える。開発協力に人権の視点を組み込むことは、国連人権高等弁務官が指摘しているようにミレニアム開発目標を達成する上でも重要な意味を持つ⁵。

c. 日本が関わるプロジェクトにおける人権侵害の回避・予防

日本の援助により人びとの権利侵害を生み出すことは、避けなくてはならない。教

⁴ 国連機関としてはユニセフがもっとも体系的に人権の視点を活動に組み込んでいる。例えば、勝間靖「開発における人権の主流化 -国連開発援助枠組の形成を中心として」平和科学研究センター（編）『IPSHU 研究報告シリーズ No.31 人間の安全保障論の再検討(2004)』（広島平和科学研究センター、2004）85-111 頁参照。

⁵ UN Doc., E/2005/65, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Dimensions of The Millennium Declaration (17 May 2005)

育、医療、居住などの社会権を含めたすべての人権が、日本の関わるプロジェクトにより侵害されることがないように保障する必要がある。相手国の人権を保障する能力・意思・実行の程度が不十分である場合には、日本政府は、相手国の担当部分も含めたプロジェクトの実施過程のモニタリングをとりわけ慎重に行い、誠実な対応を求めていくべきである。また、日本政府としては、住民と援助受入国政府の能力を強化する支援を重点的に行っていくべきである。

d. 説明責任の履行

日本政府が各国の人権状況をどのように認識し、改善のためどのような政策を実施しているのかは公表し、日本の市民及び他国の政府と市民社会への説明責任を果たす必要がある。これは、日本政府の政策が人権状況の客観的な分析に基づくものであることを示すためにも重要である。米国政府が、2003 年度外交関係権限付与法(FY 03 Foreign Relations Authorization Act、Public Law 107-228)665 条に基づき、毎年、議会に対し、米国政府が人権尊重を促進するためにどのような行動をとったかについての年次報告書を提出していることなどが参考になろう⁶⁷。

2. 国別援助計画策定の基本的な考え方について

HRN は、上述の人権に基づく原則を、まず日本政府が特に深い関わりを持つ援助受入国について実現していくべきと考える。このためには、主要援助受入国について定期的に作成されている国別援助計画を、こうした原則に基づき作成すべきであると考える。これは、真に人びとの尊厳の実現につながる援助を実施するためにも、人権外交の展開の基礎としても、また、ODA 政策の一貫性を明らかにするためにも重要である。とりわけ、以下の点を踏まえた記述が必要と考える。

(1) 人権・民主化・人間の安全保障に関わる現状認識

ODA 大綱において、「平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている」国への重点的な支援を行うという方針が示されている。人権保障、民主化の「取組を積極的に行っている」かどうかの判定は、政府の文書上の方針だけではなく、その実施状況と成果に基づき判断を行うべきである。

日本政府は、2005 年の「政府開発援助中期政策」において、「人間の安全保障」は開

⁶ FY 03 Foreign Relations Authorization Act、Public Law 107-228 (<http://pnw.s.pnl.gov/ProgramAreas/DfN/images/DfNbill20020930.pdf>)

⁷ <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/>

発援助全体にわたって踏まえるべき視点」としている。また、「その際、生命、生活及び尊厳が危機にさらされている人びと、あるいはその可能性の高い人びとがどこに分布し、何を必要としているのかを把握した上で重点的に援助を実施する。」ともしている。人間の安全保障を実現するためには、政府の人権保障能力・意思は重要であり、人権の視点から見た現状分析が必要である。すなわち、脆弱な立場におかれた人びとの特定及びその原因を人権の視点から明らかにすること、そのために政府がどのような責務を果たすべきなのかを評価する総合的な「人間の安全保障」アセスメントが求められている。

(2) 人権・民主化・人間の安全保障に関わる政府の期待の明示

「人権等について積極的な取組を行っている」国を重点的に支援する方針がある以上、こうした取組について課題のある国に対しては、どのような期待・想定の下に日本が援助を行うのか明記し、説明責任を果たすべきである。

(3) 人権・民主化・人間の安全保障に基づく発展の課題の整理と重点化

国別援助計画では、人間の安全保障の視点からみた発展の課題を整理し、重点的に支援を行うべきである。この際、危機に陥った人の救済策（セーフティネット）の整備はもとより、そもそも人びとが脅威にさらされないような社会を生み出すという視点での支援課題の分析が重要である。このためには、人権の保障と深く関わるガバナンスの諸側面（司法制度、選挙制度、汚職など）のあり方についての考察が不可欠であると考えられる。また、人権や人間の安全保障の実現の重要な担い手の一つが市民社会であることに鑑み、市民社会支援にも十分配慮すべきである。

(4) 日本政府の支援事業により人権を損なわないという原則の明示

残念ながら、これまでの日本政府の ODA によるプロジェクトにおいては、援助受入国が立ち退きの際に、十分な説明や適切な補償を怠ったり、暴力・脅迫などの手段を用いたりなどし、立ち退きを強いられた人びとが困窮化し、適切な教育、医療、水、居住への権利を奪われる事例が報告されている⁸。HRN は、最低限、日本政府の支援事業に関連して人びとの権利が侵害されることはあってはならないと考える。援助計画の中では、この原則と、それを実現するために必要な手だてを明示すべきである。

(5) 人権・民主化・人間の安全保障に関わる目標設定

⁸ こうした事例としては、日本の円借款により建設されたインドネシアのコトパンジャンダム、ダブル・ダブル・トラックプロジェクト(http://hrw.org/reports/2006/indonesia0906/7.htm#_Toc144456361)、フィリピンのパッシング・マルキナ川整備計画などがある。

一般に、計画は、その実現が測定できるものでなくてはならない。国別援助計画においても、前提と目標を明示することにより、その妥当性の評価・検証ができるようにすべきである。この際、日本の ODA 政策に、司法制度の健全さや汚職の防止など政府の人権保障機能向上を目標に組み込むべきである。

(6) 国別援助計画改定（策定）、履行における市民社会との協議

人権、民主化、人間の安全保障に関わる課題はしばしば政府の能力・意思の欠如と関わるため、こうした側面については現地政府のみならず、現地市民社会（とりわけ人権 NGO）との実質的な協議を行い、多面的な視点を踏まえる必要がある。

(7) 援助を供与する際に、人権を侵害または黙認する政府に対し、これを止めるように働きかけること

現在日本が重点的に支援を行なっている国を含め、政府が人権や人間の安全保障を直接侵害している国や、人権侵害を黙認している国が多数ある。こうした国々に対しては、援助を供与する前に人権侵害を止めるように強く求めるべきである。そして、政府が人権侵害を止めるための十分な努力を行なっていることを確認した後、援助を供与すべきである。

3. カンボジアの国別援助計画

前述の考え方に基づき、カンボジアについては特に以下の点について留意をすべきである。

(1) カンボジアの人権・民主化・人間の安全保障に関わる現状認識

a. カンボジアの人権・民主主義に関わる取り組みの記述と課題の記載

現行の国別援助計画では、ODA 大綱原則に関連し、人権・民主主義等について「望ましい方向に向かっている」が、「基本的人権の保障状況については、内戦終結後間もないことから、今後引き続き注意深く見守って行く必要がある。」としている。これを受け、改訂国別援助計画では、基本的人権の保障状況の推移をどのように評価するのかについての記述が求められる。

本提言の次章以降で述べるように、カンボジアの人権状況の根幹に関わる司法関係者の汚職や公務員の不処罰などの問題、自由かつ公正な選挙を実現する前提としての表現の自由の制約や人権の守り手に対する抑圧などの現状に鑑みれば、基本的人権の保障状況は、必ずしも「望ましい方向」に向かったとは言えない。こうした点につい

ての現状について率直な懸念を記載すべきである。

b. 人権・人間の安全保障の視点からみた脆弱性に関わる状況分析

現行の国別援助計画では、「社会的弱者支援」を重要な課題としているが、こうした人びとの状況や脆弱性をもたらした原因についての分析を示す記述はない。外務省が行った第三者評価においても、日本の対カンボジア援助は必ずしも都市と農村の格差の解消に貢献したと評価されていないが⁹、こうした視点の欠如との関わりが考えられる。加えて、カンボジア国道1号線やシハヌークヴィル港拡張計画などの日本の援助案件にともなう立ち退きが人びとの脆弱性を増大させたとの報告もある¹⁰。

カンボジアの社会的脆弱性についての分析は、世界銀行が2006年に行っており、そこで主たる脆弱層と脆弱さをもたらしている状況を分析しており、戦争により影響を受けた人びと、青少年、高齢者、女性などのカテゴリーごとに脆弱性の分析を行っている。国別援助計画においても、こうした分析を参考にし「社会的弱者」の状況についての分析・記述を行うべきである。この際、政府が彼ら・彼女らの権利を保障する上でどのような責務を有し、その実現についてどのような課題を抱えているのかを考察する必要がある。さらに、重点課題についても、こうした社会的に弱い立場におかれた人びとを支援対象として想定した形で記述すべきである。

(2) 日本政府の人権・民主主義、ガバナンス実現に関わる期待を明示すべき

日本政府は、人権・民主主義・ガバナンス実現に関わるカンボジア政府の努力を成果と政策の実施状況に即して評価し、その進捗状況について関心を表明すべきである。現在、カンボジア支援国会合とカンボジア政府の約束の中で、ガバナンス（法の支配、透明性、説明責任、汚職防止）に関わるモニタリング項目が指標として確認されている¹¹。ところが、これらの内容は必ずしも実現されていない。2006年2月及び10月、アジア及び欧米の有力NGOも、援助供与国諸国に対し、空約束ではなく実質的前進が必要とし、カンボジア政府に約束を履行させるよう求めた¹²。現地のNGOの間でも、

⁹ ODA評価有識者会議『カンボジア国別評価』（外務省、2006年）

¹⁰ Sahmakun Teang Tnaut, *Facts and Figures: Fill first, Ask questions later* (No. 3, February 2007)、及びメコン・ウォッチのウェブサイト (<http://www.mekongwatch.org/index.html>) 参照。

¹¹ 2004 Priority Monitoring Indicators (Consultative Group Meeting on Cambodia Phnom Penh, December 6-7, 2004)

¹² Joint letter dated February 23, 2006 and joint statement dated October 4, 2006 by Human Rights Watch, Global Witness, FORUM-ASIA, the Asian Human Rights Commission, and the International Federation for Human Rights (FIDH).

See <http://hrw.org/english/docs/2006/02/22/cambod12702.htm>,
<http://hrw.org/english/docs/2006/10/04/cambod14311.htm>

日本政府がこうした項目に十分に關心を持っていないという認識や、日本が人権侵害に対し十分に声を上げていないという懸念も見られる。

現行の国別援助計画では、行政機能の課題や汚職などの現状については、貧困、一般犯罪などとならんだ社会問題という枠で記述されているが、「社会情勢」と「ガバナンス」や人権保障に関わる課題を、社会情勢と同列に扱うのは適当ではない。また、支援国会合での重要課題に関わる合意についても言及はされているが、その進捗状況の実態に関わる記述は存在していない。

日本政府は、カンボジア政府による上記指標の達成に向けての關心・期待を示し、カンボジアの政府及び市民社会に明確なメッセージとして伝えるべきである。

(3) 重点を置くべき援助課題

a. 民主的ガバナンス伸長に関わる支援

カンボジアは、法の支配を担保すべき裁判所においてすら汚職がみられるなど、民主的なガバナンスにおいて大きな課題を抱えている。汚職、独立かつ公正な司法、自由かつ公正な選挙制度の実現は緊急の課題であり、支援課題として十分な検討を行い、必要に応じて支援を行うべきである。

b. 特に弱い立場におかれた人びとに資する支援

内戦、社会制度の破壊などを経たカンボジアは、人びとが容易に貧困化する可能性のある脆弱な社会であり、こうした脆弱性を念頭に置きながら、特に弱い立場におかれた人びとに資する支援を行うべきである。

c. 市民社会支援のための工夫を

カンボジアでは、政府高官、軍、警察関係者、司法関係者の間で汚職が蔓延しており、1998年の調査で国民の80パーセントの人びとが汚職をやむを得ないものとする事象となっている。この結果、公正な政府の機能への信頼が失われ、「政治的有力者の庇護を求めることにより自己の利益を守る行動様式（パトロン＝クライアントリズム）」が広がっている。公正な政府が期待できない状況では、権力者に近いエリートが自己利益追求に走り、弱い立場におかれた人びとの状況は悪化する。この悪循環を断ち切るためにも、汚職防止、独立かつ公正な司法及び自由かつ公正な選挙制度の実現、情報公開、政党への寄付の公開などを通じてガバナンスを向上する必要がある。しかし、これらは利益を既に得ている既得権益者には困難であり、第三者として監視・技術支援などを行う市民社会組織の役割が不可欠のものとなる。人権・人間の安全保障の実現のために

も、人権団体、法的扶助団体などガバナンスを向上するために不可欠の団体への支援が求められる。

(4) 人権を損なわないという原則の明示とその方法の提示

後述するように、日本の支援を受けたプロジェクトに関連し、不適切な立ち退きによる被害などが生じている。またカンボジアのような脆弱性の高い社会においては、生活環境の変化は貧困化につながる可能性が高い。日本の支援がこうした人権侵害につながってはならないことを明記するとともに、インフラ整備プロジェクトなどがもたらす貧困化を避けるためのカンボジア政府の誠実な対応を求めるとともに、能力強化なども具体的な援助課題として検討すべきである。

(5) 人権・民主化・人間の安全保障に関わるモニタリング可能な目標指標の設定

カンボジアに対する中心的な援助供与国として、日本の支援が他の援助供与国とともに対象分野においてどのような結果を生み出すことを期待しているのか評価可能な目標を設定すべきである¹³。国別援助計画におけるモニタリング可能な目標指標の欠如は、ODA 評価有識者会議『カンボジア国別評価』において指摘されている点でもあり、次期国別援助計画においては修正すべきである。こうした目標設定の際にはカンボジアのミレニアム開発目標（MDGs）に関わる目標や、前述の支援国とカンボジア政府の合意の中で示された指標との関連性を明記すべきである。

(6) 人権の侵害を止めるように求めること

詳しくは後述するが、カンボジア政府は、基本的なガバナンスを確保する努力を誠実に行なわず、また、表現の自由を含む基本的な人権を侵害しており、民主主義や人権の尊重のための政治的な意思が不足している。しかし、この点について日本政府が十分に関心を払っているとは考えにくい。カンボジアの NGO も、「権力者による利権の私物化（汚職＝「悪い統治」）などについて、援助側ももっと厳しくチェックし、問題行動に対しては批判を公にすべき」とし「そうでないと、単に『Generous Donor』＝『寛大で、批判をしない援助国』と受け止められてしまう。カンボジア政府は、中国、アメリカ、EU 諸国、ベトナムなどを恐れているが、日本に対しては安心感を抱いているように見える」¹⁴と指摘している。もちろん、いつでも「恐れ」られる政府である必要はない。しかし、人権侵害や悪い統治について見逃してくれるという意味

¹³ ODA 評価有識者会議『カンボジア国別評価』（外務省、2006年）、105頁。

¹⁴ 第3回 ODA 政策協議会配付資料⑧「2006年1月カンボジア市民フォーラム人権調査報告書」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/oda_ngo/taiwa/pdfs/oda_seikyo_05_3_08.pdf)

で「安心感」を抱かれるのは、責任ある援助供与国の対応ではなく、また、そうした対応によりカンボジアの一般の人々をより苦しめるという意味でその責任は重い。こうした現地の NGO の声に緊急かつ真摯に耳を傾ける必要がある。

よって、日本政府は、カンボジア政府に対し、人権侵害を止めるように強く求め、カンボジア政府が人権侵害を止めるための誠実な努力を行なったことを確認した上で、援助を供与すべきである。

3. 国別援助計画の策定・実施について留意すべき点

国別援助計画の策定・実施においては次のような点に留意すべきである。

(1) 過去の成果の評価

現行の国別援助計画には、モニタリング可能な達成目標が記述されておらず、厳密な意味での評価は困難であるが、可能な範囲で、現行の計画が想定していた状況・達成目標について評価を行うべきである。この際に、成果と否定的な影響の両者を取りあげ、よりよい援助を生み出すための準備作業とすべきである。

(2) 策定・実施における NGO との協議

策定において、とりわけ人権・民主化・人間の安全保障に関わる分析や援助課題を特定するためには、現地の人権 NGO などとの実質的な協議が不可欠である。また計画を実施する過程においても、現地政府だけではなく定期的に人権などに関わる NGO との協議を行い、幅広い多角的な視野から具体的なプロジェクト形成、実施、評価を進めるべきである。

4. 本提言各論部分の構成

本報告書においては、以下、次のような構成で特に重要な点についての提言を行いたい。

まず、ガバナンスに関わる諸課題について取り上げる。汚職、公正な司法、自由かつ公正な選挙制度などの民主的ガバナンスに関わる諸要素は、人権保障を実現するための要素としてそれ自体価値を持つだけではなく、発展の成果が公正に分配され、政府に対する信頼を生み出すためのもっとも基本的な要素であるという意味においても特に重要である。だが、残念ながらカンボジアにおいてはこうした条件の改善は十分に進んでいない。なお、関連してカンボジアにおける正義の実現の重要な要素である

平和構築のための試みの課題についても言及する。

次に、カンボジアにおいて特に脆弱な立場にある人びとの抱える課題とそれを生み出す原因に関連した課題を取り上げる。女性、帰還者、障がい者、子供、エスニックマイノリティなど様々なジェンダー、社会背景をもつ人びとが脆弱な立場におかれている。こうした脆弱性の問題は、支援対象を特定するためだけではなく、大規模なインフラプロジェクトなどが人びとの貧困化を生み出すことを避けるうえでも十分に理解する必要がある。関連して、日本の援助に関連した人権への悪影響を回避、予防するための提言も行う。

第2部 各論

第1章 ガバナンス

ガバナンスという概念は、誰が何のために使うかにより、様々な要素を含みうる。OECD-DAC は、「ガバナンスと参加型開発」に関わる支援の要素として、大きく①参加型開発、②民主化、③グッドガバナンス（法の支配、汚職、軍事予算）、④人権をあげる¹⁵。世界銀行は、ガバナンスの指標化を進めるため、①意見表明の自由と説明責任、②政治的安定と暴力、③政府の実効性、④規制の質、⑤法の支配、⑥汚職の規制の六つの次元から整理している¹⁶。日本の国際協力機構の「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会の報告書では、グッドガバナンスの概念要素を①民主化を志向する国家に関わるもの、②参加型開発の基盤としての政府機能に関わるものという二つの異なる視点から整理し、前者として正統性、責任性（国家権力の恣意性の排除等）、人権の保障、地方自治と分権、過度な軍事支出への文民統制、後者として、法制度作り、行政運営能力と透明性、分権化、市場環境の整備などに分けている¹⁷。これらにおおむね共通しているのは、政府に透明性と説明責任を期待していること、行政過程に人びとの参加や声の反映の実現が必要と考え、具体的な要素として法の支配、汚職の廃絶、参加型開発、意見表明、地方分権などを取りあげている点である。なお、フン・セン首相は2004年に発表した成長、雇用、公正、効率のための四辺形戦略（Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity, and Efficiency、以下「四辺形戦略」）において、①反汚職、②司法改革、③行政改革、④動員解除（除隊）をガバナンスの課題とする認識を示している。

本章ではカンボジアで大きな課題となっており、人権保障状況にも深く関わる汚職、司法制度、自由かつ公正な選挙制度に絞り提言を行う。

第1節 汚職の撲滅

1. 現状把握

¹⁵ Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Part 1: Lessons from Experience in Selected Areas of Support for Participatory Development and Good Governance (OECD, Paris, 1997), p. 6.

¹⁶ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005 (World Bank, 2006).

¹⁷ 「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会『参加型開発と良い統治-分野別援助研究会報告書』（国際協力事業団、1995年）

カンボジアにおける汚職の問題は深刻である¹⁸。1998年の政府の調査で、国民の80パーセントが、賄賂が教育、医療、交通、法廷などで当たり前となっていると感じていると述べている¹⁹。汚職の全体像はその性格上明らかにすることは困難だが、こうした認識と事例が汚職の問題の深刻さを示している²⁰。

汚職は、政府関係者からの優遇措置を得たり、規制の網をすりぬけたりするための賄賂という形を通常とるが、カンボジアでは、人びとの人権侵害に直接つながる行為が行政・軍・警察・司法関係者への賄賂によりもみ消されている点に特徴がある。具体的には警察による人身売買の黙認や荷担、土地紛争における権力者への有利な判決、大規模な土地利用権付与による立ち退きなどがある。

裁判官、検察官など司法関係者の汚職の問題は深刻で、政治的な背景のある殺害などについて犯人が明らかになることは少ない²¹。2004年には国連事務総長特別代表が、不処罰が問題となっている代表的な事件178件についてとりまとめを行い、報告書を政府に提出したが、これらの事件の背景にも汚職が関わっているとされる²²。これは、市民社会組織に不安を与え、その活動の大きな障害となっている（「自由かつ公正な選挙制度」の項参照）。

汚職は、権力者による土地の争奪とも深く関わる。2003年にカンボジアの人権団体ADHOCが扱った土地問題の事例148件の大半は、軍、政府関係者、地方自治体関係者と貧しい農民との間で生じている。こうした事件が裁判にかけられても、裁判官が賄賂を受け取って判決を下すなどの報告もされている。

政府は、司法を改善するため裁判官・検察官のための研修機関（Royal School of Judges and Prosecutors）を2003年に設置し、裁判官らの研修を開始したが、この入学試験に落第した人に1万5000ドルの賄賂による入学の斡旋がされたとの報告もあ

¹⁸ Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, *Continuing Patterns of Impunity in Cambodia* (United Nations, October 2005)

¹⁹ Council for Social Development, *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005* (Royal Government of Cambodia, 2002), p. 24における Centre for Social Development (1998). *National Survey on Public Attitudes Towards Corruption* の引用による。

²⁰ カンボジアの汚職についての報告としては、例えば *Cambodia: Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys*, World Bank, May 2000 参照。

²¹ 2003年のフンシンペック党関係のジャーナリストの殺害事件（*op. cit.* p. 4）など、具体例は枚挙にいとまはない。Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, *Continuing Patterns of Impunity in Cambodia* (United Nations, October 2005)

²² *Id.*, p. 14.

る²³。

大規模な土地利用権供与と関連した汚職も疑われている。カンボジアでは、プランテーション開発などを目的とした土地利用権供与が行われているが、その供与先、契約内容などは公開されておらず、汚職の温床となっていることが疑われている。

汚職を食い止めるためには、汚職を規制するための法制度、監査体制、情報公開、及びこれらに実効性を与える政治的な意思が必要となる。

カンボジア政府は、国連腐敗防止条約を批准していない。汚職防止法案を作成中だが、政府の約束にもかかわらず、未だ制定されていない。情報公開法はなく、政府関係者の持つ情報へのアクセスは困難である。2000年の監査法（National Law on Audit）により独立性の高い監査機関が設置されるはずだったが、現実には監査機関の予算が毎月経済財政省により承認されるなどの運用の中で独立性は維持されていない。また監査報告も法の例外規定を用いて公開されていない。議員や上級の官僚の資産公開についての手続は存在しておらず、政党への寄付も公開されない。現地のNGOは、反汚職法だけではなく、情報公開法、公益通報者保護法、真に独立した機関による財政監査を求めている²⁴。

2. 汚職と開発援助との関係

(1) カンボジア政府及び援助供与国のこれまでの約束

汚職防止と説明責任の向上、情報公開は、2004年にカンボジア政府と援助供与国が合意した「実施履行モニタリングのための優先課題」の中で、優先課題の一つとして取りあげられている²⁵。具体的には、①国連腐敗防止条約に沿った国際標準の汚職防止法の実施、②汚職が疑われている事例についての捜査、起訴、③政府当局の保持する情報へのアクセスを容易にするための制度改革などが約束されている。

また、「基本的な法整備」も優先課題の一つであり、優先的に採択されるべき法律の一つとして反汚職法、裁判官、検察官の地位に関する法なども取りあげられている。

カンボジア政府が作成した貧困削減戦略文書においても、制定すべき重要法案の一

²³ Transparency International, Global Corruption Report 2005: Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction (Pluto Press, 2005), p. 120.

²⁴ NGO Forum on Cambodia, NGO Statement to the 2006 Consultative Group Meeting on Cambodia (NGO Forum on Cambodia, Phnom Penh, 2-3 March, 2006), esp. p. 18.

²⁵ Consultative Group Meeting on Cambodia Phnom Penh, op.cit.

つに反汚職法は取りあげられている。²⁶

(2) 発展への影響

汚職撲滅や透明性の向上が経済発展にとっても重要であるという点については、カンボジア政府自身が貧困削減戦略計画の中で認めている²⁷。同文書では、非合法の森林伐採、漁業など、通関の職員による関税のごまかし、汚職の問題による援助の停止などの経済的な悪影響をもたらしていることも述べられている。

(3) 人間の安全保障・人権の視点

汚職の影響は、経済発展に対してだけではない。大規模な土地利用権付与や権力者による土地の奪取は低所得層の貧困化をもたらしてきた。自給的な農業を営む農民層や、森から得られる自然資源に依存する山岳少数民族にとって、土地の所有もしくは利用権は、まさに命綱である。しかし、現状では、土地の権利は司法や行政により守られず、政府関係者や企業による土地の奪取が行われても救済を求めることができない。このように政府・司法機関の汚職は人びとの生活に対する脅威となっている。

(4) 政府への信頼

情報公開の欠如、汚職、政治的殺害、言論の自由の抑圧などは政府への信頼を失わせ、今後の対立や紛争の原因ともなり得るものである。

3. 国別援助計画に求められるもの

(1) 現行の国別援助計画

現行の国別援助計画では、「長年の内戦による人材不足や法整備の遅れのため、行政サービスや司法機能が非効率かつ不透明であり、汚職・腐敗が問題視されており、健全な経済開発の上で大きな課題となっている。カンボジア政府は、これらを改善するため、(i) 軍隊、(ii) 公的サービスの効率向上を担う行政部門、(iii) 民主化、法の支配、人権尊重の促進を担う司法部門、(iv) 教育・保健等の社会セクター、(v) 森林の違法伐採問題への取り組みという5つの改革を推進し、グッド・ガバナンス、土地管理の実現にむけ精力的に取り組んでいる」とする。

(2) 国別援助計画における問題点

現行の国別援助計画では、行政サービスや司法機能の問題を、人材不足・法整備の

²⁶ Council for Social Development, National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 (Royal Government of Cambodia, 2002)

²⁷ Id., p. vi.

遅れの問題によるものとしている。だが、法整備の遅れの背景には、法案を作成する人材の欠如だけでなく、それを優先課題とし、誠実に取り組むのかどうかというカンボジア政府の政治的な意思の問題がある。

現行の国別援助計画では、カンボジア政府の改革への態度が「精力的に取り組んでいる」ものであるという評価を行っているが、以上のような状況にそれと反する現状がある以上、なぜ「精力的に取り組んでいる」と評価できるのか不明であるし、援助計画の前提として重要なのはカンボジア政府の約束の言葉以上に、それが「どの程度進んでいるのか」、「推進する上でどのような課題があるのか」などであり、そうした客観的な評価が不十分である。

日本のカンボジア国別援助計画では、同国が汚職や透明性について抱える課題について、実態を踏まえた記述を行うべきである。

(3) 改訂にあたっての提言

a. ガバナンスに関わる現状認識を示す

援助計画の中で、この 5 年間のカンボジア政府の改善の実態を客観的に評価・記述すべきである。また、支援国会合とカンボジア政府の約束及びその実施状況について記述し、これらについての日本政府の関心の高さを明らかにするべきである。

さらに、公務員の不処罰などのガバナンス上の問題が、貧しい人々の脆弱性を増大させていること、とりわけ土地なし農民や不当な立ち退きなどを生み出していることを記述し、日本政府の関心の高さを示すべきである²⁸。

b. 現状に関する意思表示を行う

ODA 大綱に基づき、日本政府が「人権・民主化」などに積極的な取組を行う国へ重点配分を行うという方針をとっていることを踏まえ、上記のような状況の改善を強く働きかけるとともに、状況の改善がなければカンボジアへの援助のあり方について再考するという立場を示すべきである。

c. 新たに取り上げるべき援助課題

汚職が可能となっている背景に、情報公開がされていないこと、政党・政治家への寄付金が公開されないこと、内部通報者などが保護されていないことがある。反汚職法、情報公開法、内部通報者保護法、政治資金規制法などの整備、監査機関の活動支援など

²⁸ この点については、Adhoc 等の年次報告書でしばしば報告されることである。また、以下の文献も参照。Cambodia's Family Trees Illegal Logging and The Stripping of Public Assets By Cambodia's Elite (Global Witness, 2007)

の点についても支援対象として検討し、必要性があれば実施することを記述すべきである。

人びとの脆弱性を克服するためには、その脅威となる政府の行為・不作為のモニタリングや、被害者の法的・社会的支援が重要となるが、こうした活動においては人権団体などの市民社会組織が極めて大きな役割を果たす。草の根・人間の安全保障無償などのスキームを活用し、こうした活動の支援を行う可能性に言及すべきである。

d. 人権への悪影響を避ける方法についての記述

日本の協力するプロジェクト及び、それに付随するカンボジア政府の事業において汚職が発生しないよう見守る必要性があることについて記述すべきである。

第2節 独立かつ公正な司法権の確保

1. 現状把握

(1) 司法への行政権の介入の問題

カンボジア憲法には三権分立の原則や司法権の独立が規定され、同憲法の下、裁判官の指名、監督、懲戒の権限をもつ司法官職高等評議会が国王の下に設けられている。

しかし、現実には、司法権は行政権による影響、干渉を受け、司法権の独立は確保されていない。特に、司法官職高等評議会の構成員は一人を除いてすべて人民党(CPP)の党员であり(2006年3月当時)、政治的な影響を受けやすく、司法権の独立を効果的に保護できていない²⁹。

2005年3月にフン・セン首相は、司法の汚職を解消するための鉄拳政策(Iron Fist Policy)を導入したが、同政策は、司法権の独立を害し、政府の裁判所に対するコントロールを強化する結果となっている³⁰。フン・セン首相は、同政策の下、司法官職高等評議会の事務局を、裁判官、検察官に対する不服申立てを効率的に処理できていないことを理由に廃止し、その機能を司法省に移した³¹。しかし、司法官職高等評議会を通さずに裁判官を裁くことや司法官職高等評議会の事務局の機能を司法省に移す

²⁹ UN Doc., UN/E/CN.4/2006/110, Yash Ghai, Report of the Special Representative of the Secretary-General for human rights in Cambodia, "Situation of human rights in Cambodia", (8 March 2006), p.8, 11.

司法官職高等評議会が政治的な影響を受けたとされる例としては、2004年1月22日に労働組合の長が殺害された事例につき、プノンペン市裁判所の担当裁判官が、2004年3月19日に、政府高官の明示の指示に従わずに、嫌疑不十分として被疑者二人の釈放を命じたところ、同月22日に、同裁判官は、別の事件について司法官職評議会から懲戒を受けたことがあげられる。

³⁰ Id. p.8.

³¹ Id.

ことは憲法の精神に反する。そのため、これらは、行政権の司法権への違法な介入にあたりと批判されている³²。

また、政府や役人が一度釈放された被疑者の再逮捕を命じたり、政治的に優先性の高い事件から裁判をするよう要求したり、弁護士と被疑者、被告人の接見を認めないよう警察官、刑務官に指示したなどの行政権の司法権への介入の事例は後を絶たない。

(2) 裁判官・検察官の政治的中立性・独立性

憲法は、裁判官、検察官の任命を国王に助言する権限を司法官職高等評議会に付与しているが、カンボジアの現行法の下では、裁判官、検察官の地位に関する法律が存在せず、裁判官、検察官の任命手続に関する詳細な規定がない。そのため、従来の手続がそのまま適用され、現在も、実質的な裁判官、検察官の任命権限は行政権である司法省に残っている。また、カンボジア憲法は司法官職高等評議会に裁判官、検察官の懲戒権限も付与しているが、懲戒手続に関する法律の規定が不十分であるため、行政権による裁判官・検察官の懲戒を是認してしまっている。行政権による恣意的な裁判官・検察官の懲戒が可能であるため、個々の裁判官、検察官の政治的中立性・独立性が制度上担保されていない。

(3) 汚職

裁判官、検察官など司法関係者の汚職の問題が深刻であることは、第1節ですでに述べたとおりである。汚職の蔓延の根本的な原因の一つには、裁判官、検察官を含む一般公務員の給与水準が低いことや裁判官が贈与や供応を受けることの規制が不十分であることがある³³。カンボジアにおいては、裁判官、検察官の給与水準が低いことから、汚職が、裁判官、検察官のインフォーマルな収入源として制度に組み込まれてしまっている³⁴。

(4) アクセス権の保障

カンボジアでも、日本と同様に、被告人が弁護人を依頼することができない場合には、国が無料で被告人に弁護人をつけることが法律上要求されている。しかし、その人材や財源を欠いているため、ほとんどの被告人は、NGOに援助を求めるか、弁護

³² Id.

³³ Transparency International, National Integrity System Transparency International Country Study Report, Cambodia 2006, p.23-24. (http://www.transparency.org/content/download/12693/125508/version/1/file/Cambodia_NIS_2006.pdf)

³⁴ 国際協力事業団国際協力総合研究所『カンボジア援助研究会報告書』174-175頁。

人なしで刑事裁判を受けているのが実態である。

カンボジアには、法律扶助などの裁判所や法律家への国民のアクセスを容易にする公的制度が存在しない。その結果、貧困層への法的支援の全体が、適切な財源や人材を欠いた市民組織に依存してしまっている³⁵。

2 援助課題としての重要性

(1) カンボジア政府と支援国のこれまでの約束

2004年にカンボジア政府と支援国が合意した「実施履行モニタリングのための優先課題」は、司法改革と人権の保護を優先課題の一つとして取り上げ、司法制度の独立を確保することを明記している。

この中でカンボジア政府が優先課題の履行の指標として優先的に立法に取り組むことを約束した8つの基本法の中に、司法官職高等評議会の改革に関する法及び裁判官、検察官の地位に関する法が含まれている。特に、司法官職高等評議会の改革として、検察官・裁判官の任命、昇進、異動、報酬、懲戒等の手続きの透明性の確保と裁判官、検察官の独立性の確保に取り組むことを約束している³⁶。

(2) 経済発展への影響

法の支配の尊重は、カンボジアの公平かつ持続可能な開発のために、極めて重要である。2006年から2010年の国家戦略開発計画（NSDP2006-2010）は、グッド・ガバナンスを持続可能な社会的・経済的開発の最も重要な前提条件と位置づけている³⁷。そして、司法改革は、グッド・ガバナンスの一要素とされ、利益衝突や紛争を平和的に解決できるための法制度と独立公正な司法の実現がグッド・ガバナンスの実現のために重要視されている。

(3) 人間の安全保障・人権の視点

人間の安全保障の観点からも独立かつ公正な司法が確保されなければ、人びとは行政権による恣意的な法の運用による人権侵害の危機にさらされ、人間の安全保障が達成されないことは明らかである。

3. 国別援助計画に求められるもの

³⁵ Yash Ghai, *op.cit.*, p.22.

³⁶ Consultative Group Meeting on Cambodia_Phnom Penh, *op.cit.*

³⁷ Council for Social Development, National Poverty Reduction Strategy 2006-2010 (Royal Government of Cambodia, 2002)

(1) 現行の国別援助計画の概要

現行国別援助計画は、上記第1節3(1)に引用した部分に、人材不足や法整備の遅れに起因する汚職・腐敗が問題視されている旨の記載があるのみで、司法権への行政権の介入の問題やアクセス権の問題への言及はない。

現行国別援助計画は、「重点分野・課題別援助方針」において、「持続的な経済成長と安定した社会の実現」の一要素として「5つの改革支援とグッドガバナンス」を取り上げ、その中で、グッドガバナンスの強化が、5つの改革の推進と並び、「カンボジアが健全な経済開発を進め、国家として十全に機能していくために不可欠である」との理解を示し、その観点から、専門家の派遣、研修員の受入等の技術協力を強化し、利用可能なスキームを総動員することにより、柔軟かつ迅速な協力を実施していく旨を表明している。

この方針の下、司法改革については、重要政策中枢支援（法整備支援）として民法、民事訴訟法の起草支援が実施された。

(2) 現行の国別援助計画の問題点

現行国別援助計画は、司法権への行政権の介入の問題やアクセス権を保障する制度の必要性に言及せず、カンボジアの司法の現状に関する的確な現状認識を反映しているとは言えない。

日本が、司法部門への援助として、カンボジア政府の経済開発の前提となる重要な基本法である民法、民事訴訟法の法整備支援に取り組んでいることは評価できる。しかし、これらの法律や規則が適正に適用・執行されるための制度が存在しなければ、法整備は役に立たないものになってしまう。上記のとおり、カンボジアでは、司法権の独立が確保されておらず、汚職も蔓延している。現状では、法律及び規則の適正な執行は期待できない。

現行の NSDP は、「グッド・ガバナンス」を持続可能な社会的・経済的開発の最も重要な前提条件と位置づけ、その重要な一要素として司法改革を取り上げている。他方、日本の現行カンボジア国別援助計画は、上記1に述べたカンボジアの司法の現状を的確に認識しているとは言い難く、「重点分野・課題別援助方針」における位置づけも不十分である。

(3) 改訂にあたっての提言

- a. 独立かつ公正な司法権の確保を援助計画の重点分野に位置付けること

新しい国別援助計画では、上述したようなカンボジアの司法の現状に関する的確な認識を示した上で、日本政府の関心の高さを示すべきである。

具体的には、日本の援助計画も、NSDP にならい、「重点分野・課題別援助方針」の一つを「グッド・ガバナンス」とし、その一要素として、司法改革、特に「独立かつ公正な司法権の確立」を含めるべきである。

b. 現状に関する意思表明を行う

第1節で検討した汚職の問題と同様、ODA 大綱に基づき、日本政府が「人権・民主化」などに積極的な取組を行う国へ重点配分を行うという方針をとっていることを踏まえ、司法の腐敗の問題についても、その改善を強く求め、状況の改善がなければ、カンボジアへの援助のあり方について再考もあり得るという意思を示すべきである。

c. 新たに取り上げるべき援助課題

カンボジア政府が支援国との間で約束している司法官職高等評議会の改革に関する法及び裁判官、検察官の地位に関する法の制定などの点についても支援対象として検討し、必要性があれば援助を実施することを記述すべきである。

行政権の司法への介入、司法の場での汚職を防止するためには、第三者であるマスメディアや NGO による司法の監視活動が極めて有用である。そのため、カンボジアにおいて人権侵害の監視活動を行っている人権 NGO の活動に重点を置くことを援助課題に記述し、草の根・人間の安全保障無償などのスキームを活用し、こうした活動の支援を行う可能性に言及すべきである。

さらに、国民の司法アクセス権が実質的に保障されていないというカンボジアの現状に鑑み、裁判外紛争解決手続（ADR）の充実、パラリーガル養成研修などの法律分野の人材育成支援、人権 NGO の能力強化、市民向けの人権教育など、国民のアクセス権を実質化するための法分野に関連したエンパワーメントに全体的に取り組むことも新たな援助課題として採用すべきである。特に、貧困層の法律扶助の実質的な担い手となっている人権 NGO に対する財政支援、技術支援をより積極的に行っていくことを記述すべきである。

加えて、カンボジアの司法の腐敗の最大の原因の一つは、検察官、裁判官の給与水準が極めて低い点や裁判官が贈与や供応を受けることの規制が不十分な点にある。汚職は、結果として、公的な資源の運営及び政府の意思決定における非効率を招くものであり、公務員と国民との信頼関係の基礎を妨げ、民主主義そのものの基礎の発展を

損なうものである。そこで、日本政府は、司法の場における汚職を撲滅し、公正な司法を実現するため、カンボジア政府に対し、司法への介入をやめて司法の独立を尊重するように強く求め、カンボジア政府がこれを誠実に実行することと抱き合わせて、日本政府がカンボジアに、汚職防止を確保する実質的な手段として、裁判官の資産を公開する制度の整備を支援することや、適切なモニタリングの下、裁判官・検察官の給与水準を引き上げるための支援を行うことも検討に値すると考える³⁸。

第3節 自由かつ公正な選挙制度

1. 現状把握

(1) 選挙の制度及び実施上の問題点

カンボジアの選挙環境は、2003年の国政選挙の時点でも、すべての政党が参加し、透明性があり、暴力と脅迫のない選挙環境ということとはできないと評価される状況であった³⁹。国家選挙委員会（National Election Commission:NEC）の構成員は内務省の推薦によるものとなっており、中立性が担保されているとは言えない。そして、2002年のコミュン選挙の際にも、3政党にまたがる12人の著名な活動家が殺害されたと報告される一方、法執行機関は、捜査が終了する前に、こうした殺害に政治的な動機はないと発表したとされる⁴⁰。2003年国政選挙の選挙人登録期間（2003年1-2月）にも、10名の野党活動家の短期の違法逮捕・拘留が国家選挙委員会に報告された⁴¹。

しかし、国家選挙委員は、買収、選挙妨害などの事案について効果的な対応を取っておらず、何ら聴聞も行なわれていないとされる。2002年のコミュン選挙の際にも、選挙人に対する脅迫・強制を含む選挙法違反に対して何らの処罰も課されず、州選挙委員会（Provincial Election Commission）が「和解会合」を主催しただけであった⁴²。

(2) 表現の自由や集会・結社の自由に対する侵害

残念ながら、この数年、カンボジアにおける自由かつ公正な選挙の不可欠な前提となる表現の自由や集会・結社の自由に対する制約・侵害は著しくなった。こうした近

³⁸ Transparency International, op.cit.

³⁹ Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, United Nations Cambodia Office of the High Commissioner of Human Rights, The 2003 National Assembly Elections, 8 July 2003, p.1.

⁴⁰ Id., p.3.

⁴¹ Id., p.4.

⁴² Id., p.2-3.

年の人権状況の悪化について、国際人権 NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチは、2005年の状況を「1991年パリ協定締結後のカンボジアの人権遵守そして政治的多元性における前進は、著しい逆戻りを見せた」と評価し、2006年の状況についても「カンボジアの薄っぺらな政治的多元性は、2006年、さらに薄くなった。」と評価している⁴³。国連事務総長特別代表であるヤシュ・ガイ（Yash Ghai）氏は「民主的参加と実践のための環境は悪化している。政府が、反対者に対して、しばしば訴訟を提起するので、野党政治家、労働組合、ジャーナリスト、市民社会組織や人権組織にとって、その考え方を自由に表明し、自由に活動することはますます困難になっている」と指摘している⁴⁴。

2004年1月、高名な組合活動家チア・ヴィチア（Chea Vichea）氏を含む5名の政治活動家が殺害された。続いて、その年の5月にも、別の組合活動家ロツ・ソヴァンナレット（Ros Sovannareth）氏が殺害された⁴⁵。2005年2月、政府は、サム・ランシー氏他2名のサム・ランシー党所属国会議員の議員不処罰特権を不透明な手続きで解除し、政治的な理由で訴追したうえで、例えば、サム・ランシー氏に対しては欠席裁判のまま懲役18ヶ月が言い渡された（その後恩赦が与えられ議員免責特権が復活した）⁴⁶。カンボジアの有力 NGO であるカンボジア人権センター（Cambodian Center for Human Rights）の代表ケム・ソッカ（Kem Sokha）氏、代表代理パングオン・テアン（Pa Nguong Teang）氏及びカンボジアコミュニティ法律教育センター（Cambodian Community Legal Education Center）のディレクターイエン・ヴィラク（Yeng Virak）氏など5人の人権活動家・政府批判者が、2005年12月から2006年1月にかけて逮捕・拘留された事件をはじめ、政府に対する批判を述べた多数の人びとが、名誉毀損、虚偽情報、扇動に関する法律により訴追される事件が続いている。こうした法適用は、カンボジア憲法及び自由権規約などの国際条約に違反するものであり⁴⁷、1998年国連総会人権の守り手（人権擁護活動家）宣言（United Nations General Assembly Declaration on Human Rights Defenders）など国際人権基準にも沿っていない。フン・セン首相も2006年2月、名誉毀損罪は非犯罪化されるべきだとする意見を明らかにしたものの、懲役刑を削除しただけで、懲罰的罰金は残った。

⁴³ Human Rights Watch, World Report 2006 p. 255 and 2007 p. 253.

⁴⁴ Yash Ghai, op.cit., p.2.

⁴⁵ 例えば、Human Rights Watch, World Report 2005, p. 255-256.

⁴⁶ Id., para. 43-45.

⁴⁷ Id., para.54.

虚偽情報罪、扇動罪も刑事犯罪とされたままである⁴⁸。集会は日常かつ恣意的に不許可とされており、無許可集会については平和的な集会であっても過度に鎮圧され、主催者たちは逮捕され、それ以降公の秩序を乱さない旨を約束した書面に指印を押させられたり、訴追されたりすることもあるとされる⁴⁹。

2002年のコミュン選挙の際にも、2003年の国政選挙の際にも、地元の役人から野党活動家に対して多数のハラスメント、脅迫があり⁵⁰、野党政治家を積極・消極に支持したことで、居住権の喪失や所有物の没収なども行なわれたとされる。国連事務総長特別代表は「これらの権利の制限は、選挙の公正性のみならず、より広くカンボジアにおける民主主義過程そのものに深刻な脅威となる」⁵¹とした。

(3) メディアへの介入

議会選挙法(The Law on the Election of the National Assembly)は、国家選挙委員に対し、選挙期間中、すべての政党に対し、公営の放送に対する平等なアクセス権を保障するよう規定する。フン・セン首相も、第6回カンボジア支援国会合の開会スピーチで、援助供与国に対し、「カンボジアは・・・民主化を達成した」「現在、多数の紙媒体・電子媒体が何らの制限なく活動している」と説明したが、実際には、独立した政府に反する見解を持つメディアは、テレビからはなくなり、カンボジア人民党にコントロールされるようになり、ラジオについても政府は周波数がないなどの正当とは言いがたい理由により新たなラジオ局の開設を認められていない状況である⁵²。野党による放送に対するアクセスは制限されているとされる。

2. 援助課題としての重要性

民主主義はグッド・ガバナンスの柱のひとつである。民主主義においては、政治上の意思決定は終局的には市民によってなされることとなるが、個々人が適切な意思決定をなすには、その前提として十分な情報とそれに基づく議論が必要となる。そのために、表現の自由は必要不可欠な権利である。自由な表現行為に対する抑圧・脅迫は、民主主義の根幹に対する挑戦である。そうしたことから、表現の自由の保障は、自由

⁴⁸ Human Rights Watch, World Report 2007, p.254.

⁴⁹ Id., para.64.

⁵⁰ Yash Ghai, op.cit., p.5.

⁵¹ Id., p.4.

⁵² Human Rights Watch, Global Witness, FORUM-ASIA, the Asian Human Rights Commission, and the International Federation for Human Rights (FIDH), op.cit.

権規約をはじめとする国際人権諸条約・人権文書にも定められている基本的人権である。さらに、民主主義を実現するためには、自由で公正、中立な選挙制度、政治活動の自由の保障、集会・結社の自由などの保障も必要となる。

(1) カンボジア政府の約束

フン・セン首相は、第 6 回支援国会合の開会スピーチで、援助供与国諸国に対し、「カンボジアは・・・民主化を達成した」、「現在、多数の紙媒体・電子媒体が何らの制限なく活動している」と説明した。しかし、前述のとおり、現実には、表現の自由は実現されていない。

(2) 発展への影響

グッド・ガバナンスは公平かつ持続可能な開発と発展のために重要であり、その中心となるのが民主主義の根幹となる自由で公正な選挙制度と表現の自由である。

(3) 人間の安全保障・人権の視点

表現の自由や集会・結社の自由に対する侵害は、個人の基本的人権に対する重大かつ深刻な侵害であるとともに、個人の自由な意思に基づく政治の実現を阻害し、ひいては民主主義の基盤を破壊することにつながる重大な問題である。権力による政治的自由に対する侵害は、個人の生存、生活に対する直接・間接の脅威となるとともに、民主主義のない社会においては、個人が自らの意思決定に基づいて自己の潜在的な能力（ケイパビリティ）を発揮することも困難になる。このように、表現の自由や集会・結社の自由に対する侵害は、個人に対する脅威となるとともに、個人の能力強化を阻害するという意味において、二重の意味で人間の安全保障を阻害するものである。

3. 国別援助計画に求められるもの

(1) 現行の国別援助計画の概要

現在の国別援助計画においては、「重点分野・課題別援助方針」、「援助実施上の留意点」のいずれにも、国際人権法で保護されている表現の自由、集会・結社の自由などが全く言及されていない。選挙委員会の中立性などの公正・中立な選挙制度も言及されていない。

(2) 現行の国別援助計画の問題点

現行国別援助計画は、選挙制度の実施における介入の問題や、表現の自由や人権の守り手に対する攻撃などの問題点、そして、これらについての改善の必要性に言及せ

ず、カンボジアの選挙制度や表現の自由に関する的確な現状認識・改善の必要性を反映しているとは言えない。

(3) 改訂にあたっての提言

a. 自由かつ公正な選挙制度の確立等を援助計画の重点分野に位置付けること

新しい国別援助計画では、上述したようなカンボジアの選挙制度・表現の自由の現状に関する的確な認識を示したうえで、自由かつ公正な選挙制度の実現、表現の自由、集会・結社の自由の実現に積極的に取り組む意思を表明すべきである。

具体的には、「重点分野・課題別援助方針」の一つとして、「グッド・ガバナンス」という項目を設け、その一要素として「自由かつ公正な選挙制度の実現」を含めるべきである。さらに、その内容としては、自由かつ公正な選挙制度の実現の不可欠の基礎たる表現の自由の尊重にも重点を置くことを示すべきである。

b. 現状に関する意思表明を行う

ODA 大綱に基づき、日本政府が「人権・民主化」などに積極的な取組を行う国へ重点配分を行うという方針をとっていることを踏まえ、日本は、カンボジアに対し、選挙への政治的介入と表現の自由の侵害の問題の解決、そして、自由で公正な選挙制度の確立を強く求めるべきである。そして、今後も、カンボジア政府による市民社会の活動家・野党政治家などに対する脅迫やいやがらせ、表現の自由を侵害する名誉毀損罪等の起訴が続き、名誉毀損、侮辱、虚偽情報、扇動などの処罰規定が表現の自由を尊重するものへ変更または削除され、表現の自由を尊重した法律の運用がなされない場合には、カンボジアに対する援助のあり方を再考するという強い意思を表示しながら、人権・民主主義を主流化した外交を展開すべきである。

c. 新たに取り上げるべき援助課題

国家選挙委員会及び州選挙委員会 の中立・公正かつ効果的な構成・機能を実現するための支援を行なうことや公営の放送に対する平等なアクセス権の保障を定める議会選挙法の実施の支援などの点についても支援対象として検討し、必要性があれば実施することを記述すべきである。

報道の自由を実現するための支援、表現の自由、政治活動の自由、集会・結社の自由を実現するための技術援助・トレーニング等を行なうことなどを、新たな援助課題として採用すべきである。そして、民主主義の担い手である市民社会に対する支援に重点を置く旨援助計画に記述し、草の根・人間の安全保障無償などのスキームを活用

し、こうした活動の支援を行う可能性に言及すべきである。

第2章 平和構築と人権 (トランジショナル・ジャスティス)

トランジショナル・ジャスティス（移行期の正義・司法）とは、人道に対する罪などに該当するような重大な人権侵害を経験し分断された社会がそうした経験・過去と向き合い、そして、根底にある紛争の要因と社会に残された影響に注目しつつ重大人権侵害を再発しない平和な社会を構築するという取り組みであり、近年、国連をはじめとする国際社会においてその重要性が指摘され、様々な地域・国・社会で実践がなされている。トランジショナル・ジャスティスは、より具体的には、たとえば、重大人権侵害者を訴追し裁きを与えること、それによって不処罰の文化を断ち切ること、人権侵害の真実を明らかにし被害者の受けた人権の侵害を公的に認めること、被害者に補償措置をとること、重大人権侵害の原因となった制度システムの改革（再発防止）と公職追放、そして、引き裂かれた社会の和解の促進などからなり、重大な人権侵害を経験した社会が、真に平和な社会に移行するための重要なアプローチとされている。トランジショナル・ジャスティスの取り組みは、過去に起こったことに誠実に直面し清算することで、和解を促進し、将来二度と同じ過ちを犯さないように予防することを目指すという平和構築の要といえる。

そして、そのトランジショナル・ジャスティスの柱の一つが、重大人権侵害者に対する司法の裁きである。それを実現する場である法廷の設置にカンボジア政府と国連が合意したが（「クメール・ルージュ法廷」）、これが、正義（ジャスティス）、公正、適正手続（デュー・プロセス）に関する国際基準に沿って運営されることが、真に被害者に正義をもたらすためにも極めて重要である。また、この手続きに被害者らが参加し、生の声で経験を語って自らの力でジャスティスを実現することで、人と人とのつながりを回復し、未来を再構築できる。重大な人権侵害の被害者による司法プロセスへの参加という国際基準の問題であると同時に、より広い意味で、平和構築プロセスへの市民参加の問題でもあることが認識されるべきである。

1. 現状把握

カンボジアでは、20年以上にわたる戦争と内戦を経て、社会が徹底的に破壊され、それぞれに正統性を主張する四派が武力紛争を繰り返した。その中で、各派により、様々な酷い人権侵害が犯され、多くの人びとが犠牲になった。中でも、1975年から

1979年にかけてカンボジアを支配したクメール・ルージュ（ポル・ポト派）は、150万人以上の人命と、中でも、都市居住者、知識人、富裕層、宗教者などを特に狙った上で、殺害、拷問、または飢死させるという極めて重大な人権侵害を犯した。カンボジア市民で、家族からクメール・ルージュによる人権侵害の犠牲者を出していない人はほとんどいないという。こうした甚大な被害を受けたカンボジア市民は、長年、ジャスティス（正義）の実現を切望してきた。

2003年、四半世紀もの間ジャスティスを求め続けてきた被害者たちに希望の光が見えた。カンボジア政府と国連がクメール・ルージュ法廷設置に合意したからだ。クメール・ルージュ政権時代の「人道に対する罪」をはじめとする重大犯罪について、上級幹部及びこれらの犯罪に最も責任がある者を訴追する法廷で、カンボジア人と国連指名のスタッフからなる「混合法廷」である。日本政府も、従前より特別法廷の設置を後押ししてきたほか、上級審判事に日本人法曹も任命され、国連加盟国負担金の半額以上（約24億円）を負担し、とうとう、昨年（2006年）7月、手続が開始された。トランジショナル・ジャスティスの重要な一部である重大人権侵害責任者の訴追が開始されたことになる。しかし、同法廷が開始される前の1998年、最高指導者だったポル・ポトは、自由の身のまま死亡した。訴追が予想されているナンバー2のヌオン・チャやナンバー3のイエン・サリも高齢だ。人びとが待ち続けるジャスティスを実現するために、残された時間は少ない。

一方、本稿執筆時現在までの間、本法廷を取り巻く状況は幾度となく停滞を見せ、その行方についての悲観論も決して払拭されてはいない。現フン・セン政権が、国際基準を満たす独立した法廷運営に抵抗し、本法廷に影響力を及ぼそうとしてきたためとも伝えられている。カンボジア人裁判官らと政府との不透明な関係を指摘したNGOに対する圧力があつたことも決して看過できない。法廷運営や手続に欠かすことができない内部規則は、昨年（2006年）11月に採択される予定が半年遅れて今年6月にやっと採択されたという状況である。3年間分の予算しかない本法廷にとってこの遅れは重大なつまずきであったと言わざるを得ない。

独立かつ公正な司法を確立できていないカンボジア司法の現状等に鑑み、クメール・ルージュ法廷が、カンボジア政府から独立し、国際基準を満たし、被害者の参加を得た真のジャスティスを実現する法廷となるか。こうした点に対する国際社会における疑念は、従前より存在した。国連でも、2003年3月31日、コフィ・アナン事務

局長は国連総会に対し「私はカンボジアにおける人権状況に関する特別代表の報告が、カンボジアの司法が、公正な裁判に対する権利を少しも尊重していないということを一貫して示していたことを想起せざるをえない。よって、私は、合意文書の草案に規定されたこれらの重要な条項を特別法廷が尊重せず、結果、ジャスティス、公正、そして適正手続に関する確立した国際基準が守られないのではないかとずっと危惧している。」と報告した。国連のカンボジア政府そして同国司法に対する疑念は消えず、上記カンボジア政府と国連のクメール・ルージュ特別法廷設置に関する合意文書においても、国連の撤退条項(28条)を挿入させたという経緯もある。

人びとの欲するジャスティスの実現には、(元・現)権力者たちの複雑な思惑が絡み合うことも多く、決して平坦ではない。こうした国際社会からの正当な疑念が存在することを十分承知しつつも、同法廷に対し、国としては最大の援助供与国となった日本は、将来、単なる「まがいものの裁判所」に金を出したという批判を受けることがないように、同裁判所が国際基準を満たす裁判を行うよう十分に注意を払うとともに、裁判の独立を侵すようなカンボジア政府の動きがある場合には、これを止めるよう働きかける必要がある。

2. 援助課題としての重要性

(1) カンボジア政府の約束

カンボジア政府は、自由権規約の締約国であるから、同規約の2条3項、9条、14条、15条を含む規約のすべてを遵守する法的義務を負っている。それに加えて、クメール・ルージュ特別法廷においては、特に、民主カンボジア期の犯罪を訴追するためのカンボジア裁判所特別法廷設置法が「国際レベルで確立された訴訟手続規則にガイダンスを求めることができる」と規定していることから、国際基準がカンボジア国内法化されているか否かにかかわらず、効果的な救済への権利を含む国際基準に沿った手続きが行われる必要がある。

(2) 発展への影響

ジャスティスの実現は平和の基礎であり、真の平和の構築が発展に不可欠である。戦いをやめるだけという正義なき消極的平和しか実現されず不処罰の文化が続くと、紛争が再発するケースが多いという報告もある。トランジショナル・ジャスティスのアプローチは、紛争の様々な要因に対する直接的対処を含む包括的対処のひとつであり、

平和の創造と定着を含む国内の安定に不可欠な要素である。ODA 大綱においても、平和の構築が重点課題のひとつとされた。

(3) 人間の安全保障との関係

人間の安全保障を実現するためには、人びとを過酷な脅威から守るとともに、自らの生のために行動することができるよう、その能力を強化しなければならないとされる（人間の安全保障委員会「安全保障の今日的課題」）。重大な人権侵害は人びとに対する極めて過酷な脅威であったといえるが、人びとをこれから守り、また被害を回復（克服）し、その能力を発揮するためには、多くの被害者が切に希望している正義を実現して不処罰の文化に変化をもたらし、真実を発見して人びとの尊厳を回復した上で、和解を促進し、真実探究のなかで重大人権侵害の原因を探り出し、二度とおなじ過ちを繰り返さないように予防手段をとることが必要である。また、こうした過程に被害者自身が参加をしてジャスティスを実現することは、自らの生のために行動することにつながり、その能力を強化することにつながる。

3. 国別援助計画に求められるもの

(1) 現行の国別援助計画の概要及び問題点

現行の国別援助計画には、トランジショナル・ジャスティスに対する言及はない。

(2) 改訂にあたっての提言

a. トランジショナル・ジャスティスの実現を援助計画の重点分野と位置付けること

新しい国別援助計画では、上述したようなカンボジアにおける国際基準に則った真に被害者のためになるトランジショナル・ジャスティスの実現が早急に必要であるという認識を示した上で、日本政府の関心の高さを示すべきである。そして、「重点分野・課題別援助方針」の一つとして「トランジショナル・ジャスティス」という項目を設け、クメール・ルージュ法廷が独立し国際基準に沿って運営されるよう監視をしつつ、上記のような被害者の参加を含めたトランジショナル・ジャスティスの各要素実現を支援することを明記すべきである。

b. 現状に関する意思表明を行う

日本政府は「人権・民主主義」などに積極的な取組を行う国へ重点配分を行うという方針をとっている。これを踏まえ、ジャスティスの問題についても、独立かつ公正な司法が達成されていないことに対する懸念を表明し、また、クメール・ルージュ法

廷が被害者たちにとってジャスティスを実現する重要な場であることに鑑み、クメール・ルージュ法廷の独立性・公正性に対する疑問が国際社会から呈されてきた状態である現状を明記すべきである。

c. 新たに取り上げるべき援助課題

すでに手続きを開始したクメール・ルージュ法廷を通じたポル・ポト派重大人権侵害者の責任追及は、多くの被害者が待ち望んでいたジャスティスを実現する機会であり、これが、国際基準に沿い、かつ、カンボジア国内で法的効力をもつ法律を公正に適用した法廷となり、しかも、被害者にとって真の正義の実現となるよう、継続的な状況の把握に努めるとともに協力を行なうべきである。また、こうしたジャスティスの過程への被害者自身の参加を確保し、もって、市民参加による平和構築の支援を行うべきである。すなわち、クメール・ルージュ法廷における被害者の救済に対する権利については、HRNはその意見書「被害者に正義を」で詳細を明らかにしているところであり⁵³、被害者の救済に対する権利の実現のために今後必要になる財政支援も含め、今後も支援の可能性を積極的に検討する旨言及すべきである。一方、カンボジア政府が、独立かつ公正な法廷運営に対する介入を行う場合や、NGOの自由な活動に圧力を加えるような場合には、これに対する懸念を表明するとともに、これを改めるようにカンボジア政府に働きかけるべきであることは言うまでもない。

また、平和を構築し定着させるためには、クメール・ルージュにより行なわれた重大人権侵害について、重大責任者の責任追及のみならず、すでに述べたようなトランジショナル・ジャスティスの視点からより幅広い包括的な取組みが求められる。具体的には、重大人権侵害者を訴追し裁きを与えること、それによって不処罰の文化を断ち切ること、人権侵害の真実を明らかにし、被害者の受けた人権侵害を公的に認めること、被害者に補償措置をとること、被害者の参加が十分に実現されること、重大人権侵害の原因となった制度システムの改革（再発防止）と公職追放、そして、引き裂かれた社会の和解の促進などに対する支援を行う旨明記すべきである。

そして、こうしたジャスティスの実現は、市民社会の参加なくしては実現しえない。とくに、クメール・ルージュ法廷の意義・現状を国民の多くに伝え、そして、被害者の意見の聴取し、被害者の法廷への参加を支援するなどのため、また、クメール・ル

⁵³ ヒューマンライツ・ナウ、意見書「被害者に正義を」
([http://www.ngo-hrn.org/project/JusticeforVictims\(HRN-Japan\)japanese.pdf](http://www.ngo-hrn.org/project/JusticeforVictims(HRN-Japan)japanese.pdf))

ージュ法廷の独立性及び公正さに対する監視などため、市民社会の活動が欠かせないところである。よって、草の根・人間の安全保障無償などのスキームを利用し、こうした市民社会の活動に支援を行う可能性に言及すべきである。

第3章 脆弱性への配慮

1. 現状把握

20年余りにわたって続いた紛争と混乱の影響により、現在、カンボジアは世界の最貧国の一つとして数えられている。特に農村地域においては、貧困化が深刻な状況を呈しており、また、同国の人口の大部分を占める人びとが貧困の危機に晒されている。

貧困化は、脆弱性の高い人びとの間で引き起こされやすいと言われており、世界銀行が2006年に行った分析によれば、カンボジアでは、避難民・身体障がい者・復員軍人といった紛争によって影響を受けた人びと、子ども、高齢者、女性、エスニックマイノリティ、都市貧困層等が特に脆弱な立場に置かれているとされている⁵⁴。

中でも、女性と子どもが置かれている状況は切実で、農村を中心とする国内の貧困地域から集められた女性や子どもたちがプノンペンやタイ国境付近、さらにはタイやマレーシアなどへと連れ出され、それらの都市で売春や路上での物乞いを強要されるという事例が後を絶たない。彼女らは、人身売買・性的搾取によって、精神的・肉体的に多大な影響を受けるのみならず、性交渉によるHIV/AIDSへの感染の危険や、加害者（トラフィッカー、売春宿の関係者、性交渉の相手方等）による暴力・虐待の危険に直面している。また、性的搾取を目的としない児童労働の実態も深刻で、7歳から14歳までの子どものうち52パーセントにあたる約140万人が何らかの経済的利益を伴う労働に携わっており、従事する労働の形態によっては、子どもの健康や教育を受ける機会に対して悪影響を及ぼすことが懸念されている（現実的にも、カンボジアにおいて、労働に従事する子どものうち約半数が業務に起因してなんらかの病気や怪我を患った経験があるとの指摘がある。）⁵⁵。

カンボジアにおいて人びとが脆弱化する背景としては、安定した収入を得るために必要な財産が欠如していること、農村地域において家計の多様性が欠けていること（収入の大部分を米の耕作に依存している。）、国民の大多数がインフォーマルセクターに従事していること、長期の紛争に起因して社会的結束力が弱いこと、司法へのアクセスが不公平かつ非効率的な現状にあること、エスニックマイノリティ、HIV感染

⁵⁴ World Bank, *Managing Risk and Vulnerability in Cambodia: An Assessment and Strategy for Social Protection* (World Bank, 2006) p.20-26.

⁵⁵ Id., p.23.

者及び AIDS 患者、離婚した女性など一部の集団に関する社会的排除が行われていることなどが世界銀行の報告書の中で指摘されている⁵⁶（なお、同様の調査は、スウェーデン国際開発庁（Sida）によっても行っており⁵⁷、同庁が作成した国別分析文書によれば、深刻な貧困、教育と識字能力、法の支配の不備、個人・財産の安全の欠如、女性への暴力、貧困層の発言力の欠如、政府機関等の弱体、基本的な医療へのアクセス、インフォーマルな制度・社会的ネットワーク・社会的凝集性の弱さ、クメール・ルージュの支配がもたらしたトラウマなどが脆弱性の要因として挙げられている。）。

2. 脆弱性と人間の安全保障・人権との関係

(1) 脆弱性と人間の安全保障

人間の安全保障は、一人ひとりの人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である（政府開発援助に関する中期政策）。脆弱な立場にある人びとにとっては、前述の世界銀行あるいはSidaが指摘するような様々な脆弱性の要因こそが脅威なのであって、それらの要因を克服することが正に人間の安全保障の課題であるといえることができる。

(2) 脆弱性と人権

社会的に脆弱な立場にある人びとは、社会権をはじめとする人権が十分に保障されていない状態にあるのであって、その意味で、脆弱性の問題は人権と密接な関連性を有している。

すなわち、人権の視点から考えた場合、人びとは、国家あるいは第三者から人権が侵害されないことを保障されているとともに、一定の権利については、その保障を十全化すべく、責務の担い手としての履行を国家に求めることができることとなっている。ところが、現実には脆弱な立場にある人々の人権は必ずしも守られていない。脆弱性とは、このように人権保障の欠如から生じると考えることができる。

たとえば、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）10

⁵⁶ Id., p.13-18.

⁵⁷ Sida, Cambodia, Country Analysis Paper (Sida, 2001)

条は、家族、母親及び子どもに対する保護と援助について規定し、第三者による侵害からの権利保護のための国家の積極的措置を広範に要求しており、中でも同 3 項は、法律による禁止・処罰を含め、子どもの保護のために特別の措置を取ることが必要である旨が謳われている。

また、同 11 条は、十分な生活水準への権利、生活水準の不断の向上の権利及び十分な衣食住の権利を定めており、締約国に対し、これらの権利の実現を確保するために適当な措置をとることを求める内容となっているほか、同 12 条は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを定め、この権利の完全な実現を達成するために、締約国に対して、死産率及び幼児の死亡率を低下させるための並びに児童の健全な発育のための対策等の措置を取ることが必要であると規定している。

さらに、社会権規約は、教育に対する権利も重視している（同 13 条）。教育に対する権利の保障の中心的課題は、教育への平等なアクセスであるところ、同条の権利に関し、女性、低収入の子ども、農村地域の子ども、障がいを持つ子ども、移民・移住労働者の子ども、言語的・人種的・宗教的少数者の子ども、先住民族の子ども、婚外子、ストリートチルドレンなどに特に留意する必要がある、平等なアクセスを保障しなければならないとされている⁵⁸。

このように、脆弱な立場にある人びとの権利の保障については社会権規約において網羅的に規定されているが、子どもや女性、マイノリティなどの権利に関しては、社会権規約のほか、子どもの権利条約、女子差別撤廃条約、人種差別撤廃条約などの国際人権条約によっても規定されているところである。

ところが、カンボジアにおいては、憲法や国際人権規約によって紙の上では人権が保障されているとしても、それが実現していない。ここに脆弱性の本質的な問題があるということができる。

すなわち、脆弱性の要因自体が人権侵害である場合や、世界人権宣言その他の国際人権文書に由来する人権の諸原則（1. 普遍性と非剥奪性 2. 不可分性 3. 相互依存・関連 4. 非差別の原則と平等 5. 参加と包含 6. 説明責任と法の支配）が充たされないがために、人びとが脆弱な立場にとどまらざるを得ないという問題が存在するのである。

⁵⁸ 荒牧重人「教育への権利」宮崎繁樹編著『解説・国際人権規約』（日本評論社・1996年）88頁

特に、世界銀行が脆弱性の要因として指摘する司法へのアクセスが不公平かつ非効率的な現状にあることは、独立かつ公平な裁判に関する諸原則を定めた市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）14条に抵触する重大な人権侵害にあたるというべきであるが、司法へのアクセスが阻害された人びとが、正当な法的手続きによらずして農地等の財産を奪われる結果、収入を得る手段を失い、脆弱な立場に陥るといったことが少なくないのである。また、エスニックマイノリティや女性、障がい者などに対する社会的排除は、非差別の原則に反するものにほかならず、そのことがゆえに、病気や災害等のいわゆる「ダウンサイドリスク」への対応に困難を強いられる結果、脆弱な立場から脱却することができないのである。

以上のように、脆弱性の問題を人権の視点から見ることによって、いかなる人びとの権利が実現されていないのか、その理由は何かということ进行分析することが可能となる。その過程において、権利実現の義務を持つ主体の果たすべき役割や権利主体の能力の分析を行うことにより、詳細な支援対象が特定され、より多様な開発のための課題を明らかにしうる。なお、近時、主要国際 NGO やユニセフなどの国連機関により採用されているいわゆる人権アプローチ（Rights based approach to development）は、こうした分析を行うことを求めており、日本政府の唱道する人間の安全保障の具体化にとっても極めて有意義であり参考にすべきであろう。

3. 国別援助計画に求められるもの

(1) 現行の国別援助計画

現行の国別援助計画では、重点分野・課題別援助方針として、「社会的弱者支援」を掲げ、「持続的な経済成長を支える重要な基礎は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）（教育、医療分野等）の充実である。本分野は、国民生活に直接裨益する分野であると同時に、経済成長が貧困層にもたらす負の側面に対処する社会のセーフティーネットとしても、極めて重要な協力分野である。我が国は、これまで教育、保健・医療や上水道整備等の BHN 分野を重点分野として協力を行ってきたが、本分野は人道的観点、貧困削減の観点から極めて重要であり援助需要もまだまだ高い。また、カンボジアの成長に伴い、いわゆる社会的弱者の増加も見込まれることから、社会の

セーフティーネットを形成すべく、引き続き積極的に協力していく。教育分野については、絶対数が不足している学校建設支援を引き続き草の根無償等により継続するほか、教員の質の向上や教育行政能力の向上、経済振興を図る上で重要な理数科分野を対象に技術協力を行っていく。保健・医療分野では、日米間で連携を図りながら引き続き母子保健・医療技術の向上、感染症対策、特に HIV/AIDS 政策、結核対策並びに両者の合併症を含む対策及びマラリア・寄生虫対策への協力を積極的に取り組んでいく。また、都市部を含め医療従事者の絶対数が不足しているため、技術協力を重点的に実施すると共に、地方における初等医療サービスの充実の観点から、NGO 等と連携しつつ取り組んでいく。」という記述がなされている。

(2) 国別援助計画における問題点

人道的見地及びミレニアム開発目標などの貧困削減達成の観点から、BHN 分野における支援を今後とも継続する必要があることは言うまでもない。しかしながら、現行の援助計画は、「カンボジアの成長に伴い、いわゆる社会的弱者の増加も見込まれる」というが、なぜ、社会的弱者（脆弱な立場にある人びと）が増加するのかという分析がなされていないばかりか、そもそも不平等・不公正な社会であることを是認するかのような内容になっている点で極めて問題であると言わなければならない。また、社会的弱者の特定やそれらの人びとが置かれている現状についての具体的な分析もなされていないため、いかなる人びとを対象とした、いかなる支援が求められているのかも明らかとなっていない。さらには、人びとの脆弱性を減少させるためには、責務の担い手であるカンボジア政府の能力強化が不可欠であるところ、それについての分析もなされていないため、いかなる支援が重点的に必要であるかが不明確なままとなっている。

(3) 改訂にあたっての提言

a. 脆弱性に関する現状認識を示す

人びとが社会的に脆弱な立場に陥る理由及びそれらの人びとが置かれている状況を人権の視点から分析するとともに、カンボジア政府の義務履行能力・意思の有無を客観的に評価し、それらを援助計画の中で明記すべきである。その上で、支援の対象を特定し、具体的な重点課題を設定・記述すべきである。

b. 新たに取り上げるべき援助課題

脆弱性の問題を解決するためには、カンボジア政府がその問題を的確に把握するこ

とが必要である。そこで、カンボジア政府がこの問題に対して十分に認識をし、十分な政治的意思をもって適切な対策をとるよう日本政府としても十分働きかけるとともに、カンボジア社会においてこの問題が十分に共有されるための支援を行う可能性について、援助計画の中で言及すべきである。

また、弱い立場にある人びとの社会的脆弱性を減少させるためには、その脅威となる政府の行動（あるいは脅威の削減に対する政府の不作為）のモニタリングや、脆弱者層に対する法的・社会的支援が不可欠であり、そのような活動において重要な役割を果たす人権団体や市民社会組織に対して支援を行う可能性について、援助計画の中で言及すべきである。

さらに、これまでの BHN 分野における支援に加えて、女性や子ども、障がい者、先住民族等の脆弱な立場にある人びとに対するエンパワーメントを目的とした支援の可能性についても言及すべきである。

c. 脆弱性に対する配慮についての記述

日本の協力するプロジェクト及びそれに付随するカンボジア政府の事業において、人びとの脆弱性に配慮する必要性に言及すべきである。

第4章 開発プロジェクトの実施に伴う移転・再定住

1. 現状把握

国家の工業開発・経済成長を目的とする道路・港湾・ダム等のインフラ整備プロジェクトを行うにあたっては、近隣住民の移転・再定住の問題が不可避免的に生じる場所である。

開発プロジェクトの実施に伴い、住民に対する移転措置が採られた場合、事業地内に居住する住民は、土地・家屋等の財産や農地をはじめとする収入獲得のための資源を失い、また、教育・保健等のサービスや社会的な人的関係等に多大な犠牲を払うこととなる。

カンボジアにおいては、移転・再定住に関する国内法が十分に整備されていないこともあって⁵⁹、再定住を必要とする開発プロジェクトが法的手続き・透明性・公平な補償の原則に従わずに行われることが少なくなく、その結果、適正な補償を得られないままに意思に反した退去が強制されるという事態が頻発している。

また、このような移転は、貧困層・先住民族等のいわゆる社会的弱者が居住する地域において発生することが多く、不十分な経済的補償とも相まって、移転を余儀なくされた住民の再定住、生活基盤の再建に多大な困難が生じている。

特に、経済の中心がプノンペンをはじめとする都市に集中している同国では、住民は、郊外に移転させられることにより、就労の機会を失い、あるいは転職に伴って収入が大幅に減少する上、移転先においては電気・水道等の基本的サービスが欠如しているため、それらを民間業者に頼らざるを得ず、その結果、多大な経済的負担を被るといった切実な状況に置かれている。

さらには、近時、地方政府や民間デベロッパーが脅迫的手段を用いて立ち退きを要求するといった事例や、強制退去手続において警察官によって反対する住民に対して暴力が行使され、あるいは、立ち退きが行われている場所に立ち入ったジャーナリストや人権活動家が逮捕されるなどといった事例も報告されている⁶⁰。

2. 移転・再定住に配慮することの重要性

⁵⁹ カンボジア憲法には、公共的利益に資する場合を除いては、政府が個人から財産を剥奪することは許されず、その場合においては、事前に、公正かつ適切な補償を行うことを要する旨の規定がある（44条）。

⁶⁰ UN Doc., E.CN.4/2006/41/Add.3, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Miloon Kothari - Mission to Cambodia(21 March 2006)

(1) 適切な住居は、人が尊厳ある生活を営むにあたって欠かすことができないものである。住居に関する権利は、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第 11 条 1 項において保障される基本的人権であって、かかる権利は、「すべての社会的権利の享受にとって中心的重要性を持つ」ものであり、「安全で平和に、かつ尊厳をもって生活する権利」であると解されている（社会権規約委員会一般的意見 4）。

そのため、居住者の意思に反する退去は、高度の正当化事由がある場合であって、全ての可能な代替手段が模索された上で、影響を受ける住民との真正な協議・十分な補償の提供等の手続きを経ない限り許されてはならず（同 4、7）、それらの条件を満たさない強制的な移転は、住居に関する権利を侵害するものであると言わなければならない。また、たとえ移転の手続き自体が適法に行われた場合であっても、再定住先において住民の適切な生活水準が満たされないような場合には、それ自体が社会権規約違反となり得ることは言うまでもない。

(2) 世界銀行やアジア開発銀行などの国際機関は、開発プロジェクトの実施に伴う再定住政策に関するガイドラインを設けており、日本のODAにおいても、環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン（2002年4月）ならびにJICA環境社会配慮ガイドライン（2004年4年）において、国際人権基準に言及した上で、強制・非自発的住民移転に関する詳細な規定を定めている（後記囲み部分参照）。

しかしながら、カンボジアにおいては、開発プロジェクトの第一義的責任を負うカンボジア政府が、住民移転政策の遂行に関して適切な政策の立案・遂行を行わないことが多いこともあって、移転の対象となる住民が適切な補償を受けられないという事態が発生していることも事実である。

たとえば、日本政府が融資する国道 1 号線改修事業において、同事業は、JICA 環境社会配慮ガイドラインを実質的に適用する最初の案件として、詳細な調査が実施され、また、カンボジア省庁間住民移転委員会（IRC）ないし地域住民との間で実質的な協議が行われた点で一定の評価がなされているものの、2000人超の移転を余儀なくされる住民の生活再建に重大な影響を持つ補償単価及びその算出方法について、その内容が不適切であると主張する住民や現地NGOとの十分な協議や説明を行わず、しかも、カンボジア政府の移転政策が不十分なものであるにもかかわらず、無償資金協力に関する正式な合意を結んだことについて、NGOなど

から、日本政府に対し、上記ガイドラインとの不整合が指摘されるに至っている⁶¹。

(3) 開発プロジェクトの実施によって、住民が不十分な補償しか受けられずに移転・再定住を余儀なくされ、生活の基盤を失うとすれば、それは、本来、開発の受益者であるはずの住民を被害者たる立場に転換させ、彼ら・彼女らの脆弱性をより高め、ひいては貧困化を促進することになりかねないのであって、かかる結果が、人権保障あるいは人間の安全保障実現の見地からして避けなければならないものであることには疑いがない。

したがって、巨額のODAを通して大規模なインフラ整備を重点的に支援する日本政府としては、日本のODAと関わりのあるプロジェクトによって、移転・再定住の結果、住民が脆弱な立場に置かれることになるという事実があることを認識した上で、環境配慮政策をより実践的なものにするため、それを援助実施機関（国際協力銀行及びJICA）の自主的な運用だけに任せるのではなく、いかなるプロジェクトであっても、影響を受ける人びとの脆弱性を高めないという意思表示を明確にすることが必要である。

【国際協力銀行ガイドライン（13,14頁）・JICA環境社会配慮ガイドライン（22頁）】

非自発的住民移転

1. 非自発的住民移転及び生計手段の喪失は、あらゆる方法を検討して回避に努めなければならない。このような検討を経ても回避が可能でない場合には、影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。
2. 非自発的住民移転及び生計手段の喪失の影響を受ける者に対しては十分な補償及び支援が、プロジェクト実施主体等により適切な時期に与えられなければならない。プロジェクト実施主体は、移転住民が以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善又は少なくとも回復できるように努めなければならない。これには、土地や金銭による（土地や資産の損失に対する）損失補償、持続可能な代替生計手段等の支援、移転に要する費用等の支援、移転先でのコミュニティ再建のための支援等が含まれる。
3. 非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。

3. 国別援助計画に求められるもの

(1) 現行の国別援助計画

⁶¹ メコン・ウォッチ、メコン河開発メールニュース 2006年7月19日
(http://www.mekongwatch.org/resource/news/20060719_01.html)

現行の国別援助計画では、重点分野・課題別援助方針として、社会・経済インフラ整備推進と経済振興のための環境整備が挙げられており、「わが国がこれまで積極的に支援してきた社会・経済インフラ整備のニーズは依然として高い」として、今後もその支援を継続する旨が記載されているが、インフラ整備にともなう住民の移転・再定住の問題については特に言及がない。

(2) 国別援助計画における問題点

前述のとおり、カンボジアでは、インフラ整備プロジェクトの実施に伴って、住民の意思に反した立ち退きが多数発生しているが、現行の国別援助計画では、それらの現状については一切触れられていない。また、移転・再定住の問題に関してカンボジア政府が抱える課題（法の未整備、人権に配慮した移転政策を履行しなかった問題点等）についても何ら具体的な検討がなされていない。

さらに、日本政府が関与するプロジェクトについて、人権に対する配慮の必要性が全く記されていないことも問題点として挙げなければならない。

(3) 改訂にあたっての提言

a. 現状認識を示す

援助計画の中で、カンボジアにおける移転・再定住の実態を客観的に評価・記述すべきである。その際、過去の開発プロジェクトにおける人権に対する影響（立ち退きの実態、再定住先での生活再建の実情、先住・少数民族への影響等）を詳細に分析し、その結果を記述すべきである。

また、カンボジア政府による恣意的な移転・再定住の実施によって、住民の脆弱性が増大し、その結果、貧困化が進行していることを記述することで、日本政府の関心の高さを示すべきである。

b. 意思表示を行う

日本政府が過去において実施し、あるいは現在、実施中のプロジェクトにおいて、移転を余儀なくされ、かつ、十分な補償を受けていない住民に対する適切な対応について言及すべきである。

そして、日本政府が、ODA大綱に基づき、「人権・民主化」等において積極的な取組を行う国へ重点配分を行うという方針をとっていることを踏まえ、今後は、住民の移転を伴うプロジェクトに関しては、カンボジア政府による移転政策が人権に配慮した完全なものになるまでは、プロジェクトを開始してはならず、かつ、

プロジェクト実施後においても、不十分な点が見受けられた場合には、その遂行を停止するという原則を確認すべきである。

c. 新たに取り上げるべき援助課題

カンボジア政府による移転政策及び法律の整備、個々の移転計画の策定及び評価等の能力強化について支援対象として検討し、必要があれば実施することを記述すべきである。

移転・再定住の当事者である住民及び NGO が、開発プロジェクトの全過程に参加することの重要性を踏まえ、市民社会組織に対する支援について言及すべきである。

また、政府の行動のモニタリング等の活動において、人権団体をはじめとする市民社会組織が果たす役割についても認識し、草の根・人間安全保障無償などのスキームを活用することによって、こうした活動の支援を行う可能性について言及すべきである。