

# スーダン国家選挙委員会への日本選挙監視団報告書

2010年4月21日

## I. 背景と文脈

1. スーダン国家選挙委員会（NEC）が規定した選挙監視規則・監視員行動規範第27条（e）に基づき、スーダン総選挙への日本選挙監視団は、2010年4月5日から19日までの間に行ったその活動について、ここに報告書を提出する。監視団は、この簡潔な報告書が、スーダンにおける将来の選挙委員会の活動に、そして究極的にはスーダンの民主化に寄与することを期待する。

2. 日本選挙監視団は、石井祐一前駐スーダン大使が団長を務め、政府職員、大学教授、研究機関・NGO関係者を含む16名で構成された。団員の氏名及び肩書は報告書添付Iに記載する。監視団は、本件選挙が2005年の包括和平合意の履行において重要なベンチマークとなるとの認識の下で、日本外務省により派遣された。

## II. 監視団の活動

3. 監視団は、NEC、南部スーダン高等委員会（SSHC）、州高等委員会（SHC）、国民議会党（NCP）、スーダン人民解放運動（SPLM）、ウンマ党、民主統一党（DUP）、共産党等と会談を行った。また、欧州連合、カーター・センター、各国等の監視団（アラブ連盟、アフリカ連合、ロシア、中国等）、国連スーダン・ミッション（UNMIS）、ダルフル国連AU合同ミッション（UNAMID）、国連開発計画（UNDP）等とも意見交換や情報交換を行った。



NECアリエール委員長及び  
アブダッラー副委員長との会談

4. 4月11日から15日までの間、監視団は、首都ハルツーム、南部ジュバ、ダルフル地方のエル・ファーシルにおいて監視活動を行い、合計で156の選挙センターを訪問した。監視団が訪問した投票所においては、投票者は忍耐強くかつ熱心に自らの投票順を待っており、投票は一般に平和的で秩序立って行われていたことが観察された。また、監視団は、NEC職員、特に若い職員が、選挙を成功裏に実施させるために賞賛すべき努力を行っているのを目のあたりにしたところ、すべての監視団員が深い感銘を受けた。監視団は、開票作業も監視したが、これも一般に良く組織されて行われていたように見受けられた。

## III. 監視団員が確認した問題

5. 24年ぶりに総選挙を準備し実施するためのNEC及びその職員の取組は、高く賞賛されるものである。また、選挙初日の前までに準備がなされたことや、多くの投票所では時間どおりには始まらなかったものの、ほとんどの投票所で投票が予定どおり開始されたことは、評価すべきことである。同時に、NEC自身も確認しているように、ほとんどが技術上や行政上のものではあるものの多くの問題があったことは疑いがない。以下、監視団が見たいくつかの具体的な問題、及びスーダンにおける将来の選挙においてこれらの問題を解決するための提案を述べる。

### 投票者リスト及び投票者確認

6. 監視団が確認した問題のうち最も深刻なものは、投票者リストの管理であった。この問題は、多数の投票所で発生した多くの困難（そのうち最も深刻なものは投票者の氏名の確認の困難）の原因であった。リストが予定通りに十分な部数をもって配布されていなかったことが観察された。有権者登録の際に付与された確認票にあるシリアル番号と投票者リストにあるそれとが対応していないことも円滑な確認作業の妨げとなっていた。南部においては、投票者リストにおいて名前の表記にアラビア語と英語が混在していたことが大きな混乱をもたらしていた。名前がなかったり、リストに名前があったとしても、うまく分類されていないため見付けるのが非常に困難であったりした。投票者の中には、自分の名前と投票場所を見付けるために複数の投票所を訪ねて歩き歩く者もいて、残念なことに、中にはやる気をなくして投票しない者もいた。また、監視団は、北部において投票センターのすぐ外で身分証明書がその場で発給されているのを目にした。これは、有権者登録プロセスの信頼性に必然的に疑問を生じさせた。監視団は、将来の選挙委員会、この問題について得られた多くの教訓を踏まえ、今後投票者リストを一層効率的かつ透明に管理するために調整や改善を行うことを勧告する。



南部における青空投票所にて

### より早期に準備を行う必要性

7. 投票用紙や政党マークの混同に由来する問題は、準備がより慎重でより早期に行われていれば防ぐことができたものであった。一方で、特に投票初日には多くの混乱があったものの、NECが問題を可能な限り早期に解決するために取組を行っていたことも見られた。監視団は、将来の選挙委員会は、投票前及び投票中に起こり得る予期しない困難を念頭に、準備をもっと早急に行い、準備状況の確認をより頻繁にかつより注意深く行うことを勧告する。

### 投票所の管理

8. 監視団は、投票所ごとに運営方法に目立った違いがあることを観察した。例としては、投票者の身分確認をどれくらい徹底しているかや、投票者の列の管理をどれくらい系統的に行っているかといった点である。これらの違いの主な要因は、投票所長が行う指示が統一していないことにあるように思われた。投票方法の不一致は投票の信頼性を損ない得るところ、監視団は、将来の選挙においては、投票所長に対してより徹底した訓練と指針が

供与されることを勧告する。

### 投票所職員の福利厚生

9. 監視団が訪問した投票所において、NEC職員が、厳しい労働条件にもかかわらず、選挙を成功裏に実施させるために献身的な努力を行っているのが観察され、中には個人的な犠牲を払っている者すらいた。一例として、いくつかの投票所のNEC職員は、配布された資材の量が不十分であったために、投票プロセスの信頼性を確保できるよう、机、イス、テント等を自己負担にて購入していた。他の例としては、多くの投票所において職員数は非常に限られていたため、職員は適当な量の休憩も取ることなく一日中働かなければならなかった。すべての監視団員は、スーダンにおける民主主義の進展と実現のためにNEC職員が献身している姿に感銘を受けた。それゆえ監視団は、将来の選挙委員会が、今後の選挙においては、仕事のシフトやローテーション、食事や飲料の供与、十分な給与の適時の支払といった点において、投票所職員の労働環境を改善するために適切な対策を取ることを勧告する。そうでなければ、スーダンにおける民主主義を促進するために取り組んでいる人々の士気が下がり、これが徐々にスーダンにおける民主化に深刻な影響を与えることにもなりかねないだろう。



ハルツームにおける  
投票初日の開所前の投票所にて

### 国内監視員及び政党代理人

10. 監視団は、投票所ごとに多くの国内監視員が存在していたことは、スーダンにおける民主主義の促進と、投票所における不正の抑止の双方に貢献したと考える。同時に、監視団は、政党代理人の中には身分証明書をぎりぎりまで発行されなかったために投票プロセスに間に合わなかった者もいたとの不満も聞いた。また、監視団は、身分確認プロセスを含む投票所の運営に政党代理人が介入していたり、中には特定の候補に投票するよう仕向けている疑いがある者もいたりしたことを、いくつかの投票所において目にした。監視団は、将来の選挙委員会は、これらの問題を回避するために、より適時な行動を取ったり、より強固な指針を与えたりすべきであると考ええる。

### 警察

11. 警察は、投票所において、全般的に良く規律を守り忍耐と専門性を持って業務を行っていたことが観察された。一方で、いくつかの場所では警察要員が投票所の中に立ち入っていたが、これは選挙規則に反するものであった。ある例では、監視団員は、警官が投票所の管理について投票所職員に指示を与えているのを見かけた。監視団は、多くの警察要員の献身的な業務を評価する一方、将来の選挙において警察に対してよりしっかりと訓練がなされることを期待する。

### 有権者教育

12. 有権者教育のためにNECが供与した教材は、効果的かつ十分であるように思われ



た。また、有権者教育は都市部では広く行われていた一方、地方の町や村では必ずしもそうではなかったように見受けられた。その一方、監視団は、投票所においてNEC職員が支援を必要としている投票者に対して丁寧に介助を行っているのも観察した。監視団は、将来の選挙委員会が、本件について今回の選挙プロセスで得られた教訓を最大限活用し、国際社会の支援とともに有権者教育を一層推進することを希望する。

### 社会的弱者の参加

13. 特に北部において女性が積極的に投票に参加していることが観察された。議会選挙における革新的な女性リストも、女性有権者の選挙への関心を促進するのに寄与した。監視団は、将来の選挙においても、スーダン女性が選挙に更に実質的に参加することを期待する。高齢者や障害者に対しても、投票所において適切な支援が行われていることが観察された。監視団は、将来の選挙においても、高齢者や障害者に対してそのような対応がなされることを希望するとともに、そうであると信じる。



エル・ファーシルの避難民キャンプの投票所にて

### メディア

14. 監視団は、選挙キャンペーンの前やその期間において言論や表現の自由が十分に保障されていないといった申立てや、メディアの報道内容が与党の見解に偏っているといった申立てがあったことを承知している。監視団は、NECがこれらの申立てを確認し対処するための処置を取ることを期待する。

### NECの中立性

15. 監視団は、NECが中立であるか否かについて確認する立場にない。その上で、選挙プロセスにおいてなされた多くの申立てを踏まえ、監視団は、NECが実際に中立であるかどうかという問題のみならず、NECが国民や関係者から中立であると認識されるかどうかという問題も、非常に重要であるとの見解である。投票用紙の印刷工場が最後になって変更されたこと、サンプル投票用紙に限られた数の候補者しか含まれていなかったこと、そして投票用紙の中にはアラビア語でしか印刷されていないものがあったことは、そのように手配したことの背後に何らかの意図があったかどうかにかかわらず、NECの中立性と信頼性に疑問を抱かせる可能性があったことを、NECはもっとしっかりと認識すべきであったかもしれない。監視団はそれゆえ、NECが、今後行われる予定の申立てに対処するプロセスにおいて一層の説明責任を果たすとともに、その中立性と信頼性の促進と保護に一層の注意を払うことを望む。

## IV. 所見及び結論

16. スーダンの総選挙は、現代世界史上最も複雑な選挙の一つであった。そのプロセスにおいて、監視団員は、技術的、行政的及び実質的な多くの問題を直接目の当たりにした。

投票に至るまでのプロセスにおいて様々な不正が行われたとの主張や、NECが申立てを適切に処置していないとの主張もあった。監視団は、これらの問題が選挙全般の信頼性にどの程度影響を与えたか検証する必要があると考える。

17. 一方で、監視団は、投開票プロセスが大きな暴力事件もなく全土で平和的に実施されたことを評価する。本件選挙は、スーダンにおける民主主義の回復と定着に向けた着実な一歩となるものととらえられていたところ、監視団は、スーダン国民が全国規模での選挙において民主的権利を行使したことを祝福する。スーダン国民の関心と熱意は、高い投票率に明確に表れていた。多くの問題が発生し深刻な困難に直面したものの、監視団は、2010年の総選挙から多くの貴重な教訓が学ばれたと信じており、この選挙はスーダンが民主的変遷を成し遂げるための重要な転機となるべきものである。監視団は、スーダンの歴史的な分岐点において同国に滞在することができたことを非常に喜ばしく思うとともに、スーダンが引き続き、包括和平合意の完全な実施と同国の民主化に向けた道を追求していくことを希望する。

## 添付 I

### 日本選挙監視団員のリスト（五十音順）

#### 団長

石井 祐一                      前駐スーダン大使

#### 総括

中島 洋一                      在スーダン大使館 参事官

#### 団長補佐

西村 正二郎                  外務省 事務官

#### ハルツーム・チーム

安藤 俊明                      外務省 事務官  
加古 卓大                      在エジプト大使館 三等書記官  
栗田 禎子                      千葉大学 教授  
大豆本 由紀                  難民を助ける会 北スーダン事業駐在代表  
藤澤 有希子                  在スーダン大使館 専門調査員  
渡邊 恵子                      国際開発高等教育機構 次長代理

#### ジュバ・チーム

安藤 由香里                  内閣府 研究員  
岡崎 彰                        一橋大学 教授  
栗本 英世                      大阪大学 教授  
杉野 知恵                      在スーダン大使館 二等書記官  
濱崎 勝志                      在スーダン大使館 一等書記官兼防衛駐在官

#### エル・ファーシル・チーム

岡部 繭子                      在スーダン大使館 二等書記官  
村上 裕公                      在スーダン大使館 一等書記官



## 添付Ⅱ

### 2010年4月5日から19日の監視団の活動

- 4月 5日 東京から監視団員8名がスーダン到着
- 6日 在スーダン日本大使館によるブリーフィング, EUワークショップ, カーター・センター関係者との会談, 駐スーダン日本大使主催ディナー・レセプション
- 7日 UNDP, NEC, NCP, 共産党, SPLM関係者との会談
- 8日 ウンマ党, メディア関係者との会談
- 9日 投票前の投票センター視察 (団長はジュバ視察)
- 10日 DUP関係者との会談, 投票前視察
- 11日 投票1日目の監視
- 12日 投票2日目の監視 (団長はジュバ視察)
- 13日 投票3日目の監視 (団長はエル・ファーシル視察)
- 14日 投票4日目の監視, 中国関係者との会談
- 15日 投票5日目 (最終日) の監視
- 16日 開票の監視, AUパネル・ムベキ議長との会談, ロシア主催レセプション
- 17日 開票の監視, EU主催レセプション
- 18日 開票の監視, NECアリエール委員長及びアブダッラー副委員長との会談
- 19日 アラブ連盟関係者との会談, 団長のスーダン出発