

第 2 章 2018 年までの選挙改革の概要 原田至郎

2013 年 7 月に投票された国民議会選挙は、選挙のたびに議席数を伸ばしてきた人民党が初めて議席数を減らした一方、同党以外で議席を得たのが救国党のみで、68 議席対 55 議席と初めて二大政党に収斂した選挙ともなった。救国党は様々な不正があったとして結果を受け入れず国民議会をボイコットしたが、過半数を得た人民党は単独で議会運営、政府承認を行った。1 年近くの紆余曲折を経て両党は合意に達し、救国党も国民議会に参加したが、その合意の重要な項目が国家選挙管理委員会 (NEC) 改革を含む選挙改革の実現であった。日本、EU をはじめとする国際社会も関係機材や技術などについて支援を行うこととなり、2018 年の国民議会選挙は様々な改革を経て実施された選挙となった。

NEC 改革

改革の具体的内容として、まず NEC については、名称およびその独立性・中立性などが憲法 (150 条新(2)) に明記された。さらに、従来内務大臣から候補者原案が提出されていた委員 (9 名、任期 5 年) についても、4 名は国民議会の与党の、4 名は国民議会に議席を有するその他の政党の、残る 1 名はそれら全党の同意による推薦に基づき、国民議会が全議員の絶対多数により信任する方式に改められた (憲法 151 条新(2))。

有権者名簿の刷新

従来の有権者名簿については、同一有権者が複数回登録されている例や、死者の登録が削除されていない例、有権者が不当に抹消された例、さらにカンボジア国籍を有しない者が登録されているとの指摘などが生じており、特に 2013 年の国民議会選挙の前には NGO による実地調査で 1 割を超える乖離も指摘された。このため、有権者名簿の刷新は選挙改革の重要事項として合意され、その実施に関しても制度とツールの両面で様々な改善が図られた。制度面では、本人確認書類として従来十数種類が認められてきたところ、(臨時証明書発行の余地は残したものの) 基本的には内務省発行の **Khmer Identity Card** に統一した。さらに従来は役人であるコミュン (地方行政単位のうちクムとサンカットの総称) 書記が中心となって登録更新実務を行っていた体制を改め、NEC の短期契約職員がリーダーやオペレータなどを務め、コミュン書記が次長となる「登録チーム」が結成されて実務に当たることとなった。ツール面では、従来は紙ベースで作業を行っていた登録現場に、ウェブカメラや指紋スキャナを備えたラップトップ PC を配備し、専用ソフトウェアを用いて顔および根拠書類の写真データや指紋データを含むデジタルデータを直接取得し、インターネットなどを用いてデータを NEC に集約し点検修正を行うシステムが導入された。

これらに基づく 2016 年 9 月からの有権者登録¹の結果、2017 年のコミューン評議会選挙（地方選挙のうち唯一の直接選挙）に用いられる有権者名簿の登録総数は 2013 年国民議会選挙前の 9,675,453 名（NEC 2013）から 7,865,033 名（NEC 2017）に 180 万名以上減少することとなった。さらに 2018 年の国民議会選挙では 2017 年 9 月からの更新・登録を経た有権者名簿が用いられたが、登録総数は 8,380,217 名にとどまった（NEC 2018a）。

投開票および集計における従来課題

カンボジアの選挙では、政党立会人や選挙監視員も立ち会う中で投票が実施された後、引き続き各投票所がそのまま開票所となり、開票結果（書式 1102）を作成してコミューン選管に報告し投開票所前にも掲示する（写真 1）。これを単純集計したものが速報として NEC からまず発表される。さらに各コミューン選管、ついで各州選管、最終的には NEC において点検・修正・集計されたものが暫定結果として公表され、異議申し立てプロセスを経て公式結果が確定されることになる。

2013 年の国民議会選挙の投票に関しては、二重投票防止のため投票終了者の指に付ける黒インクを消せるという主張が投票日直前の実演映像のオンライン投稿も含めてなされたほか、投票所に行った有権者が投票済みと言われて投票できなかった例や、なりすまし投票や多重投票の疑惑の指摘もあった。開票に関しては、各投開票所の開票結果報告となる書式 1102 記載の数値の同一書類内／書類間における矛盾や、政党立会人に渡された書式 1104 記載の数値との不一致など、明らかに正確性を欠いた例が数多く指摘され、さらには開票所での実態と異なる数値が結果として書式 1102 に記入されたとの主張もあった。ただ、公開の場での再開票などは認められず、書式記載数値の個別の訂正の詳細や理由も少数の関係者以外には判らず、他方で開票作業不正の主張も裏付けとなる明確な証拠を示すことが難しく、事実に関する合意が形成され得ず曖昧な疑念が残ることになった。

各開票結果に基づく集計については、2013 年の国民議会選挙において NGO が実施した独自サンプリング集計に基づく議席配分がほぼ NEC 発表と一致していたことにも表れたように、意図的な操作はなかったと考えるが、速報／暫定／公式結果発表の際に根拠となる各投開票所毎の詳細な数値が発表されず集計された数値のみが公開されていたため、（政党立会人や選挙監視員の記録との照合が可能な）各投開票所の正しい開票結果が計算間違いなく正しく集計されていることを NEC 外の関係者が確かめて納得できる手掛かりがなく、接戦を背景とした不正の主張への反証も示せない状態であった。（公式結果確定後しばらくしてから各投開票所における各政党の得票数は公表されたが、投票総数や無効票の数などの

¹ 有権者登録の様子は、RFA "Cambodia Voter Registration Ends with 7.8 Million of 9.6 Million Eligible Voters Signed Up" (2016 年 11 月 30 日付)、

<https://www.rfa.org/english/news/cambodia/cambodia-voter-registration-ends-11302016124340.html> などどうか見える。

詳細は含まれていなかった。)

2017 年コミューン評議会選挙における改善

このような 2013 年までの問題に対処するため、まずは 2017 年のコミューン評議会選挙に向け、選挙運営・投開票・集計に関しても様々な改善が図られた。

投票者確認の証拠書類は、有権者登録と同様に、Khmer Identity Card と臨時書類に統一化が進められた。各投票所に備え付けられる有権者名簿には顔写真が追加されてなりすましを困難とし、名簿の本人行について投票所書記のみならず有権者自身にも確認とチェックをさせることで投票者記録ミスの防止も図られた。

また、開票所における問題を防止するため、開票作業の（政党立会人や選挙監視員などによる）撮影が許可されることとなった。書式 1104 は廃止されて 1102 に統一され、投票所職員や政党立会人は記入内容をよく確認してから署名するよう強調された。集計についても、各開票所で作成された書式 1102 のスキャン画像とデータを NEC がウェブサイトで公開する速報システムが構築され、透明性の向上が図られた。

これら NEC 側の改善に加え、（従来からそうしていた与党人民党のみならず）野党救国党も全投開票所に政党立会人を送り込む手配をしたことで、各投開票所内における相互確認・牽制の強化による運営や作業の適切性・正確性・信頼性向上が期待された。さらに、多数の NGO が協力する枠組みとして 2013 年にも活動した Situation Room が、NEC とは独立に全投開票所の書式 1102 を収集し集計するシステムと要員を準備したことで、集計の正確さを確認する体制も整備された。

こうして迎えた 2017 年のコミューン評議会選挙では、これらの改善策は必ずしも期待通りに実施されたわけではなかった。投開票所では、新たな手順や撮影許可を正しく理解・運用しない例や、書式 1102 が投開票所前に正しく掲示されない例も多く、Situation Room の独自集計のカバー率が伸びない事態につながった。NEC の速報ウェブサイトでも、書式 1102 の掲載が遅れる投開票所が多数見られ、最後まで掲載されないものもあり、矛盾や誤りを含むものも多数あった。さらに、各投開票所の結果を点検・修正したうえで集計される暫定結果の公表直前に速報ウェブサイトが閉鎖され、暫定結果の根拠となった各投開票所の（確認修正後の）結果もこの時点ではまだ公表されなかった。

公式結果において、事前に過半数の票を取れると発言していた救国党の得票は、同党の前身であるサム・ランシー党および人権党の 2012 年のコミューン評議会選挙における結果と比べれば大幅に増えたものの、結局は人民党を下回り、コミューン長の獲得も全体の 3 分の 1 未満にとどまったが、2013 年の国民議会選挙時とは異なり、負けた側も結果受け入れを拒否することはなかった。先述の通り数々の問題は残ったものの、多くの投開票所で相互確認・牽制を可能とする環境が整い、公式結果確定の後ではあったが速やかに各投開票所における（受取票数、残票数、無効票数なども含む）詳細な数値データが NEC ウェブサイトで公開されるなど、有権者登録、投票、開票、集計の正確性、透明性の向上は認められ、選挙

全体の信頼性向上につながったものとする。

2018年国民議会選挙における後退と改善

ただ、その後の政治状況の変化により、2018年の国民議会選挙までに、上記の改善点のいくつかが失われることとなった。Situation Roomは活動できなくなり、そこで重要な役割を果たしてきた選挙監視NGOであるCOMFRELも国民議会選挙監視員の派遣を見合わせた。救国党は党首の逮捕を経て11月に解散を命じられ、主要党員も公民権を停止され、全投開票所に政党立会人を送り込めるような有力野党は存在しなくなった。人民党は従来通り全投開票所に政党立会人を登録し、選挙監視員も投開票所総数を大きく上回る数が登録されたが、与野党相互牽制の観点からはフンシンペック党と民主主義連盟党がそれぞれ半数程度の投開票所に立会人を用意できたのが目立つ程度であった。

写真1. 2018年国民議会選挙における書式1102²

The image shows a detailed ballot form for the 2018 Cambodian National Assembly election. The form is titled 'ព័ត៌មានអ្នកបោះឆ្នោត (Form 1102)' and includes sections for:

- Personal information of the voter.
- Details of the polling station.
- A list of candidates for the National Assembly, organized by province (e.g., ក្រុងភ្នំពេញ, ខេត្តបាត់ដំបង).
- Instructions for marking the ballot.
- A section for the voter's signature and stamp.

 The form is filled out with handwritten text and marks, indicating it is a used ballot.

(出所) NEC (2018b, 59)

² 2013年当時は2ページにわたっていたがその後1ページにまとめられた。

しかし、集計システムについては、さらなる改善が実現された。国民議会選挙投票日翌日には基本的にすべての投開票所の書式 1102 の画像およびデータが速報ウェブサイトに掲載され、暫定結果、さらには公式結果発表後も維持された。また、投票者の利便性を高める有権者情報確認用スマホアプリや広報用スマホアプリ、投開票所などの位置を地図上に示すウェブサイトなども新たに公開された。ただ、前年と異なり、速報ウェブサイトの国外からの閲覧はできなくなった。また、暫定結果、公式結果の根拠となる（確認修正後の）各投開票所の詳細結果は、暫定結果公表時には相変わらず公開されなかったばかりか、公式結果が確定した後も（2018 年 12 月末時点でもなお）公表されておらず、前年よりも後退している点もあると言わざるを得ない。

投開票については、書式 1102 における矛盾など依然多くの誤りが見られた。一部の投票所職員が正しく対応せず政党立会人の集計作業撮影妨害などの問題が生じたことは NEC も認めている。

有力野党不在という政治状況や、与党の全議席独占という結果を考慮から外し、さらに異議申立の解決など裁量の余地のある判断も除いて、純粋に選挙運営の技術的観点だけから見た場合、2018 年の国民議会選挙では、集計に関しては 2013 年と比較すれば格段の改善を達成しており 2017 年と比べても前進したと言える余地はあると考える。しかし、集計される対象である各投開票所の結果については（その後の確認によって修正されることにはなっているものの）誤りの根絶にはほど遠く、正確性・信頼性の根拠となる相互確認・牽制という点については、2017 年より後退しており 2013 年に比べても明確に改善したとは言えないと考える。NEC には引き続きさらなる改善に向けた努力が期待されるのはもちろんのこと、（法律による制約や、政党立会人・選挙監視員の役割、外部検証による信頼性向上などを考慮すると）NEC だけでは改善に限界があることを踏まえた対応も必要であると考えられる。

<付記>

本稿での議論をもとに、2018 年度機動研究「カンボジア：最大野党不在の 2018 年総選挙」研究会の研究成果として、より詳細なものが後日公開される予定である。

<参考文献（クメール語）>

- 国家選挙管理委員会（NEC）2013. 「2013 年第 5 期国民議会議員選挙における投票者数・有効票数・無効票数」2013 年 9 月 11 日. <https://www.ncelect.org.kh/khmer/node/794>
- 2017. 「2016 年新有権者名簿準備のための有権者登録公式結果表」2017 年 2 月 12 日. <https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/1700>
- 2018a. 「2017 年有権者名簿更新・有権者登録公式結果表」2018 年 1 月 24 日. <https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/2865>
- 2018b. 「2018 年第 6 期国民議会議員選挙投開票所委員会マニュアル」.

<https://www.necelect.org.kh/khmer/content/3314>

<著者>

原田至郎（はらだしろう）。東京大学大学院情報学環准教授。テーマはコンピュータと国際政治。近年はカンボジアにおける選挙に関心を持ち JICA 調査団等にも参加。カンボジアに関わる公開著作に「クメール文字による情報交換基盤の整備 技術的側面と国際標準化制度に関わる問題」（猪口孝編『アジア学術共同体 構想と構築』NTT 出版, 2005 年）など。