

## 日本政府監視団による評価と提言

2011年2月5日

日本政府スーダン住民投票監視団

1. 2011年1月9日から15日にかけて行われた南部スーダン住民投票は、南北スーダン包括和平合意（CPA）プロセスの最も重要な局面の一つと位置付けられるものである。日本政府のスーダン住民投票監視団は、これまで同住民投票が開票・集計作業も含め大きな混乱なく概ね予定どおり行われていることを歓迎する。
2. 当監視団は、今次住民投票に向けた準備、投票、開票の各過程の監視を行うため、有識者、NGO関係者及び政府職員からなる15名で、2010年12月24日から本年1月19日にかけて活動を行った。当監視団の活動は、住民投票期間中の監視を中心とするものであり、また当監視団はジュバ及びハルツームにおいて集中的かつ効果的な監視を行ったため、住民投票プロセス全体を網羅するものではない。しかしながら、ジュバでは4チームがジュバ郡内の全15パヤム（郡の下の行政単位）における81か所の投票所で、ハルツームでは1チームが市内及び近郊49か所の投票所で、各々監視活動を行い、全体では、ジュバとハルツームを合計して延べ241か所の監視活動を実施するなど、多くの投票所を回るよう努めた。
3. 当監視団は、住民投票監視団の役割及び認定に関する南部スーダン住民投票委員会（SSRC）規則第5条第1項c.に基づき、本報告書を提出する。本報告書が、現地で真摯な活動を行った監視団の一考察として、今後スーダンにおいて自由・公正かつ透明な選挙や投票が行われる上で参考となれば幸いである。

### 1 総括

4. 当監視団は、今次住民投票は全体として大きな混乱や遅滞もなく、自由、公正かつ平和裏に実施されたと評価し、これを歓迎する。心配されていた投票にかかる諸準備は投票開始前日までに概ね整い、ロジスティック面でも大きな問題はなかった。投票期間中、各投票所においては投票者の誘導や対応が適切に行われ、概ねスムーズな投票が行われていた。特に、女性や社会的弱者に対

しては優先的に投票させるなどの配慮が払われていたことを評価する。また、当監視団は、投票所職員として、将来の担い手である若者が多く起用されていた点や、少数ながらも女性が投票所長として起用されていた点にも勇気づけられた。

5. 今次住民投票が大きな混乱なく行われた理由として、2010年4月の総選挙時に明らかになった諸問題に対する反省が活かされたこと、国連をはじめとする国際機関や各国の支援により、投票の諸準備、投票所職員に対する教育や有権者に対する投票の呼びかけが事前に十分に行われたこと、そしてなによりも、CPA 履行プロセス成否の試金石と位置づけられた今次住民投票を成功させたいという南北両当事者、SSRC、そして南部スーダン人民の強い意志があったことなどが挙げられるであろう。かかる観点から、今次住民投票に携わったすべての関係者に対して、その努力と貢献に敬意を表する。また、今次住民投票の投票率が9割を超えたことは、有権者が投票権を行使する重要性を理解し、地方部では時に徒歩で数時間かけても積極的に投票所に足を運び、一票を投じたことを示していると評価する。高い投票率に裏付けられる今次住民投票の結果は、南部スーダン人民の民意を十分に反映したものであると考える。

6. 他方、当監視団は、以下に記述するとおり、投票の秘密や投票の自由の根幹に関わり得る事例や、複数の技術的又は運営上の問題を視認した。これらの事例や技術的問題は、今次住民投票の公正性や結果に直ちに影響を与えるものではないと当監視団は考えるものの、以下の指摘が、将来行われる選挙や投票に活かされることを期待する。

## 2 投票の自由・秘密に関わる問題

(身分不詳者の投票所内立ち入り)

7. 当監視団が確認した事例のうち最も深刻だと考えられるものは、SSRC が発行する登録証を含め、身分を証明するIDを持たない(持ってもその呈示を拒む)者が投票所内に立ち入り、投票所職員とは別個に投票所をコントロールしていた例が散見されたことである。彼らの中には、威圧的に有権者の投票状況を監視したり、投票者や投票所職員に指示を出したり、何ら規則上の違法行為を行っていない監視員の行動を規制したりしようとする者もいた。こうした行為は、投票所職員や監視員の業務の妨げとなるばかりでなく、彼らの存在自体が投票しようとする者に対する威圧を生み、投票の自由や投票の秘密を

阻害する。投票、開票、集計及び結果発表に関する SSRC 規則第 10 条及び第 12 条に基づき、投票所への立ち入りは有権者、投票所職員、監視員及び許可を得たメディア関係者等に限られるのが原則であり、それ以外の者が立ち入る場合は、身分を明らかにするのはもちろんのこと、いかなる業務の妨げとなってもならない。

（警察官の投票所内立ち入り）

8. また、当監視団は、警察官が投票所内に立ち入り、投票所職員の業務を許可なく行っていた事例を散見した。投票所付近の秩序を守ることは警察官の重要な任務の一つであるが、投票所長の許可なしに投票所内へ立ち入ることは、投票、開票、集計及び結果発表に関する SSRC 規則第 15 条に反するものである。

（投票の秘密）

9. 各投票者の投票内容が明らかになれば、投票者に対する萎縮効果が起こり、自由で公正な投票を阻害するため、投票の秘密は守られなければならない。この点、今次住民投票における投票の秘密の保持は必ずしも十分なものではなかった。当監視団は、①投票プロセスに不案内な投票者に対して投票を手助けする職員が記入台まで付き添って指紋押捺まで見守る事例や、②記入台付近で投票者の後ろに列ができ、後ろの者が投票行為を覗き見ることができた事例、③記入台の目隠しカーテンが風に煽られたり、存在しなかったり、④記入台の配置が適切でなかったりして投票行為が丸見えになっていた事例、⑤記入台を使用せずに投票所職員の目の前の椅子で押捺を実施していた事例などを視認した。投票補助者による有権者の投票行為に対する対応や記入台の配置の仕方など、投票の秘密の保持に対して、最大限の配慮が払われなければならない。

### 3 個々の技術的な問題

（全投票所への規則・指示の明確化と徹底）

10. 規則や指示が事前に明確化されることは、予見可能性や透明性の確保という観点からも不可欠である。投票所の所在地は必ずしも明示的に公表されていたわけではなく、他の投票所と統合された投票所や、有権者登録時から移動した投票所もあった。また、投票所によって警察官による身体検査が行われる場合と行われない場合があり、必ずしも対応が統一されていなかった。

また、SSRC からの各投票所に対する指示は、時間的余裕をもって、すべての投票所において実施が徹底されなければならない。この点、当監視団は、投

票時間が 17 時までから 18 時までに延長された後も、少なくない投票所で、変更を公式に知らされておらず変更できないという声を聞いた。その結果、一部の投票所で 17 時以降 18 時までに来所した有権者が投票を断られる事例や、閉所時点で既に列に並んでおり、その場合法律上はその日中の投票が認められているにもかかわらず、実際には投票を断られた事例を視認した。当監視団はまた、閉所後いつの時点から開票作業が開始されるのか法律上明らかではなく、結果として開票開始時間が、当日深夜や翌日早朝など、投票所によって大きく異なる事例も確認した。このように、SSRC をはじめとする上級組織からの指示が個別の投票所に徹底されない場合、結果として各投票所の裁量権が大きくなり、投票の公正性や統一性を損ないかねない。投票行為そのものに直接影響する規則や指示については、遅滞なくかつ明確に公表することが統一的な対応につながり、透明性を担保することとなる。規則の変更や上級組織からの指示は、立地条件やコミュニケーション手段の有無を考慮し、十分に前もって、かつ明示的に、すべての投票所に示されるべきである。

(平等な投票機会の保障)

11. 各々の有権者は平等に扱われなくてはならない。当監視団は、多くの投票所において女性や高齢者の投票が優先され、障害者に適切な支援が行われたことを評価する。他方において、当監視団は、地元の有力者や投票所職員の縁故者とみられる者が優先的に投票を行った例を散見した。また、いくつかの投票所においては、数時間かけて徒歩で来ざるを得ないなど、遠隔地に住む有権者が投票所に赴くに際して大きな困難を覚える事例があった。各有権者の投票の機会は平等に保障されるべきであり、縁故によって優遇されてはならないことはもちろん、遠隔地の居住者にあっても投票の機会が保障されるよう、最大限の配慮が払われるべきである。

(十分な資機材や職員の確保)

12. 資機材や職員の不足が投票プロセスに差し支える事例もあった。具体的には、上記の交通機関の不足に加え、記入台や投票所職員が不足していたために待ち時間が長くなった事例や、夜間の照明不足を理由に、開票作業が投票終了日の翌朝まで延期された事例などである。資機材や職員の不足に伴うこうした不備は、投票者の意欲や職員の士気の低下のみならず、不正行為の蓋然性を高め、最悪の場合、投票プロセス自体を阻害しかねない。たしかに、資機材や職員の拡充は、予算措置なしに直ちに解決できる問題ではないが、投票プロセスの遅滞につながると懸念される重要な問題については、優先的に人材や資金を割り当てるべきである。

（投票所職員の労働環境）

13. 投票所職員に対する水・食料の支給を含む福利厚生確保は、彼らの士気に直結する重要な問題であるだけでなく、彼らが正確な判断を行い、的確に業務を遂行するために不可欠である。少数の人員で7日間という長期にわたって一日中働かねばならない投票所職員の肉体的疲労と心労は想像を超えるものであり、今次住民投票における投票所職員の献身的な貢献は高く評価されるべきである。しかし、中には、自らコストを払って、投票を待つ有権者のために椅子や飲料水を提供する者もあり、多数の職員から、給与の支払いが遅滞していたり、水や食料が十分に支給されていなかったりという不満が聞かれた。投票所職員は住民投票プロセス全体を支える屋台骨であり、彼らが適切に業務を遂行し得るよう、労働環境を改善するための必要な対策がとられるべきである。

（わかりやすい設営と投票手順）

14. 投票の手順は、投票者にとってわかりやすいだけでなく、投票所職員にとっても容易に理解できるものでなくてはならない。今次住民投票は、分離か統一かの単純な二者択一であり、投票用紙への記入行為そのものに対する混乱は見られなかった。しかしながら、当監視団は、記入台を投票箱と勘違いして投票用紙を無理やり押し込もうとする有権者や、投票所職員用のベスト、身分証明証を着用、携帯していなかったために、にわかになんと判別しがたい投票所職員を散見した。また、当監視団が観察するに限り、投票所職員が写真なくして有権者の同一性を確認するのは極めて困難であったと考えられる。投票プロセスを容易にし、かつその透明性を担保するためには、どのような投票手順を定めれば有権者や投票所職員にとってわかりやすいかという視点を持つように心がけることが大切である。

（その他看取された技術的な諸問題）

15. この他にも、当監視団は、技術的な問題として、①身元照合の際に二重投票を防止するインクの有無を確認しなかった事例、②身元照合の指紋押捺後にインクを拭き取る紙が用意されておらず、意図せざる汚れができて投票用紙が無効となった事例、③投票所が屋外に設置され、高温と強風でインクが乾燥していた事例、④投票済みを示すための有権者登録証の無効化にパンチが使用できず、鋏で代用していたが、切り込みが浅く、ラミネートされたプラスチック部分しか切られていなかった事例、⑤各投票所における毎日の閉所時や、投票終了後の開票・集計時における単純な数えまちがいや記載ミスといった個々の事例を確認した。これらの技術的な諸問題は、いずれも研修を強化したり、少

しの手間をかけたか、注意を払ったかすれば、十分に予防可能なものであった。

#### 4 最後に

16. 冒頭に述べたとおり、当監視団は、以上で指摘した投票の自由・秘密に関わる問題や技術的問題は、いずれも、今次住民投票の公正性や結果に直ちに影響を与えるものではないと考える。しかしながら、当監視団は、同時に、上記諸問題が、2011年に実施された住民投票の貴重な教訓として、今後スーダンにおいて経験されるであろう選挙や投票の機会に活かされることを期待する。

17. 当監視団は、最終結果発表まで、開票や集計のプロセスが引き続き適切かつ透明性をもって行われることを期待する。また、当監視団は、すべての関係者が住民投票の結果を受け入れることの重要性を強調するとともに、今次住民投票の結果がスーダンにおける永続的な和平の実現、ひいてはアフリカ全体の平和と安定に寄与することを強く期待する。

最後に、当監視団が他の国際監視団とともに無事その任務を完了したことに対し、南北両当事者、SSRC、各投票所の職員、国連、我が国以外の国際・国内監視団をはじめとする関係者や、監視団を歓迎した有権者に、謝意を表したい。