第３セッション：紛争経験国支援への取り組みと人材育成
～選挙支援、ジェンダーを例に～

○司会　それでは、引き続きまして第３セッションに移りたいと思います。

第３セッションでは、再び国際平和協力研究員の方々に御報告をいただくことにいたしております。

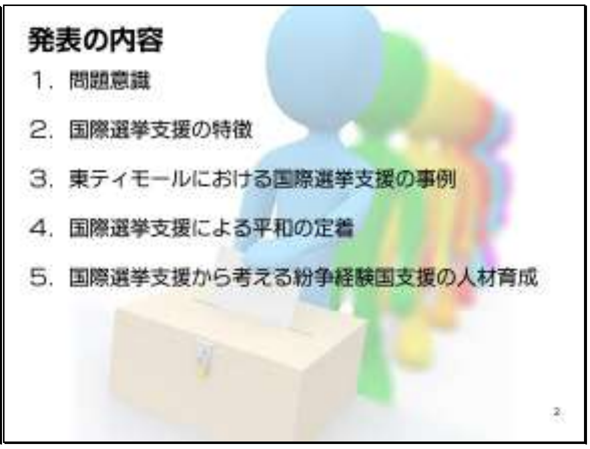
第３セッションでは、紛争経験国支援への取組みと人材育成というセッションテーマで、選挙監視にとどまらない選挙支援、ジェンダーを取り上げてみたいと思います。御発表はお二人の国際平和協力研究員の方にお願いし、横田洋三先生にコメントをお願いしております。

それでは、まず選挙支援につきまして、栃林昇昌研究員から御報告をお願いいたします。

栃林さんは、国連スーダンミッション選挙支援、東ティモールにおける選挙支援、国連アチェ・ニアス復興調整官事務所などに勤務された御経験がおありでして、文民として実際の国連 PKO に参加された経験をお持ちです。

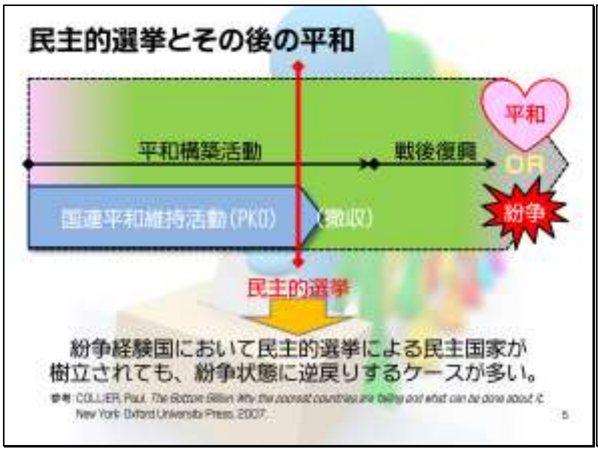
それでは、栃林さん、選挙支援について御報告をお願いいたします。

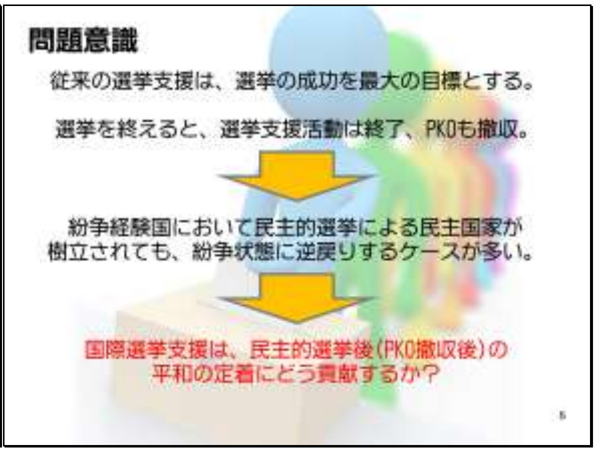
○栃林国際平和協力研究員　ただいま御紹介にあずかりました内閣府国際平和協力本部事務局、国際平和協力研究員の栃林と申します。



本日は、国際選挙支援による平和の定着という論点について、まずその問題意識、一般的な国際選挙支援の特徴、東ティモールにおける国際選挙支援の事例を紹介します。続いて、国際選挙支援がいかにして平和の定着に貢献し得るのか、その仮説を明らかにした後に、最後に、セッション３のテーマである紛争経験国支援への取組みと人材育成について、国際選挙支援の側面から意見を述べてまいりたいと思います。

まず、なぜ国際選挙支援による平和の定着に着目するのか、その問題意識についてお話しします。私は、東ティモールと現在の南スーダンで国連平和維持活動、PKO の一部として現地で選挙支援に従事しておりました。従来の選挙支援は、選挙そのものの成功が最大の目標ですので、選挙が終われば選挙支援要員は風のように去ってしまいます。また、PKO についても、選挙の成功が重要なマイルストーンですので、選挙の終了とともにその規模を縮小、最終的に撤収するというのが一般的です。



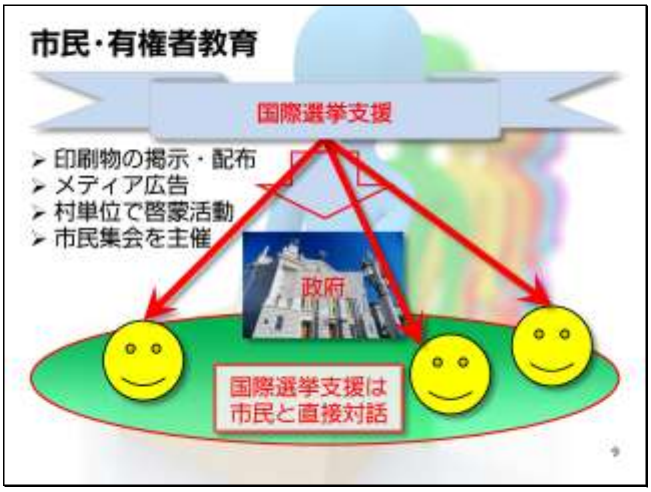


ここで疑問なのは、民主的な選挙が成功裏に終わり、民主的な政府が実現すればその国はその後も平和であり続けるのか、という点です。例えばポール・コリアーが「過去の紛争の 4 割が紛争終結後 10 年以内に逆戻りする」と指摘していることは皆さんもよく御存じと思います。

したがって、私たちが平和維持活動や平和構築活動をする際に注意を払うべきは、紛争終結後の民主化の成否もさることながら、むしろ持続可能な平和をどう実現するのかという点だと考えます。

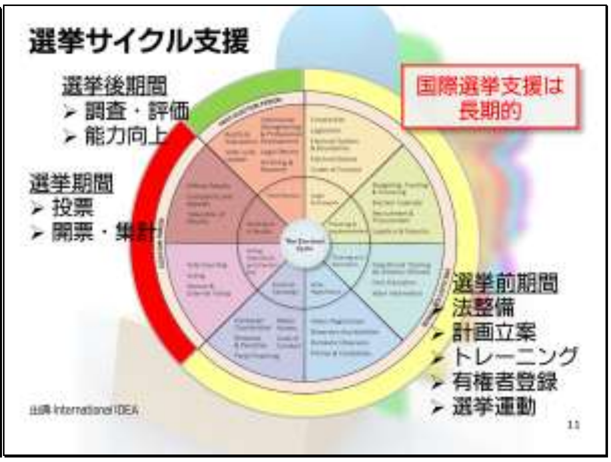
そこで、私は自らの経験も踏まえ、国際選挙支援は民主的選挙後の、あるいは PKO

撤収後の平和の定着にどう貢献するかという問題意識にたどり着きました。

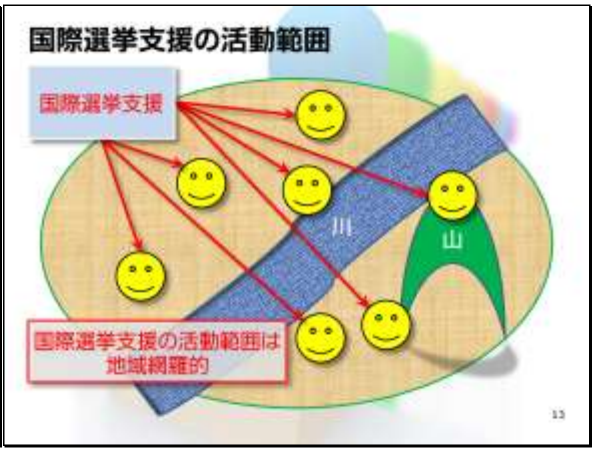


では、現実に国際選挙支援が平和の定着にどう貢献し得るのか、その可能性を示唆する国際選挙支援の３つの特徴を指摘したいと思います。

第１の特徴は、国際選挙支援が行う市民・有権者教育という活動です。平和構築活動や復興支援というと、とかく政府や行政機構、国家の制度といった大枠に対する支援が中心になると思います。国際選挙支援も選挙に関わる法制度の整備や政党に対するキャパシティビルディングなどを行いますが、他方で、市民教育や有権者教育と呼ばれる、一般市民を直接相手にする活動も行います。ですから、国際選挙支援は紛争経験国の一般市民に直接的に民主主義や平和の重要性を広め、暴力をやめ、政治的な紛争解決を促すことができると言えます。



第２の特徴は、最近の国際選挙支援が採用する「選挙サイクル支援」という新たなアプローチです。選挙サイクル支援は選挙期間中のみならず、選挙前期間及び選挙後期間も支援の対象とするため、長期的、継続的に紛争経験国の復興や国づくりに関わっていけると期待できます。また、選挙サイクル支援では、それぞれの期間にどういう活動をするべきかを明確にしています。



第３は、紛争経験国で行う国際選挙支援の活動範囲についてです。紛争経験国では、インフラが破壊され、あるいは未整備であるがゆえに、川を渡ったり山間部を移動したりするのは大変な困難を伴います。しかし、国連が中心となる国際選挙支援の場合には、先ほど山下さんからもお話があったとおり、軍などの協力も得られますので、ヘリコプターなどのリソースで困難な条件を克服し、紛争経験国のほぼ全域にわたって活動を展開、先ほどの市民・有権者教育なども全国のより多くの人々を対象に行います。

以上、３つの特徴を踏まえ、具体的な国際選挙支援の例を御紹介します。本日は、東ティモールにおける国際選挙支援の例を取り上げます。東ティモール民主共和国は、日本とも縁浅からぬ国ですので、どこにあるか既に御存じの方も多いのではないでしょうか。東ティモールはかつてはポルトガルの植民地でしたが、1974 年、カーネーション革命によりポルトガルが海外植民地を放棄すると、翌年、東ティモールも独立を宣言。しかし、直後にインドネシアが侵攻、1999 年まで占領しておりました。1999 年の住民投票で独立を決定してからは、国連による暫定統治期間を経て、2002 年にようやく事実上の独立を果たしました。

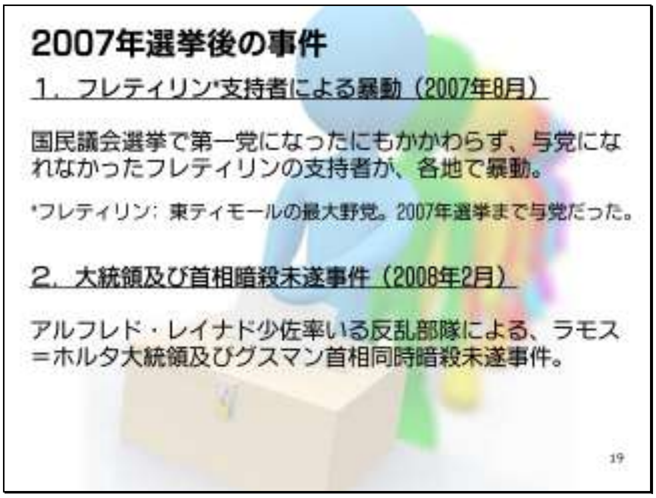
1999 年以降の東ティモールの選挙の歴史を振り返ります。選挙の歴史は大きく２つの時期に分かれております。まず、こちら、国連によって選挙が行われていた時期です。東ティモールでは、独立まで国連によって選挙が実施されていました。選挙支援というよりも国連による選挙そのものだったわけです。独立後は東ティモールに選挙管理委員会（CNE）と選挙管理技術局（STAE）が設置され、選挙の実施主体は国連から東ティモール政府へと移りました。東ティモール主体で行った国政レベルの最初の選挙は 2007 年の大統領選挙、同じく決選投票、そして国民議会選挙でした。私はこの３つの選挙に UNMIT の選挙支援要員として従事しました。ちなみに、今年予定されている大統領選挙の投票日が先週金曜日、13 日に大統領府より発表されました。今年の大統領選挙は、３月 17 日の土曜日投票と決まりました。

当時の市民・有権者教育は、いわゆる選挙を啓発する内容が主体でした。投票日は選挙へ行きましょうといった宣伝や、大統領候補者や政党の周知、どのように投票を行うのかといった内容です。

例えばご覧の写真は投票用紙の使い方について周知を図るために掲示されたものです。実際の投票用紙のイメージを使用し、支持する政党の横の空欄をペンでチェックするか、釘で穴を開けるようにと教えているのがおわかりでしょうか。

こうしたポスターを貼るだけではなく、現地住民と直接対話をする形の市民・有権者教育も行っておりました。残念ながら、当時の写真が手元に残っていないのですが、2007 年の選挙支援で実際に行った市民・有権者教育の様子をお話ししたいと思います。

毎日日が暮れてから、小型発電機、プロジェクター、スクリーン、ポータブル DVD プレイヤーを持って村々を回り、最初にハリウッド映画を上映します。これは住民の皆さんに集まってもらうためです。しかし、途中でこの映画を止めて、本題である選挙や民主主義に関するビデオを上映し、更に口頭で市民・有権者教育を行うという活動を行っていました。ちなみに、本来ならここで我々の活動は終了のはずでしたが、いかんせん娯楽の少ない東ティモールですので、いつも住民の方々にせがまれて映画を最後まで上映することになり、宿舎に戻るのは毎晩深夜という日々を繰り返しておりました。



このように、2007 年の選挙支援でも市民・有権者教育に力を注いだものの、選挙後の国内の治安に関して２つの重大な事件が発生しました。第１に、2007 年６月末の議会選挙後、議会第１党でありながら与党になれなかったフレティリンの支持者が８月に各地で暴動を起こしたことです。若者たちが安易に暴力へ向かったことは、市民・有権者教育の観点から大変重要な反省点と言わざるを得ません。

第２に、2008 年２月の大統領及び首相暗殺未遂事件です。この件に関しては、2007 年の選挙及び国際選挙支援との間で関連性を見出すことは困難ですが、東ティモールの平和が脅かされたことは紛れもない事実です。

話を再び国際選挙支援に戻しましょう。従来の国際選挙支援であれば、2007 年に選挙を支援した後、支援要員を東ティモールから撤収、次の選挙の直前までは選挙支援は行わなかったことでしょう。しかし、現地では 2007 年の選挙後、現在に至るまで、継続的な選挙支援が行われております。現在、東ティモールで実施されている国際選挙支援の主体となっているのが、国連による「東ティモール選挙サイクル支援」というプログラムです。国連開発計画（UNDP）は、2007 年の選挙終了後、アセスメントミッションを現地に派遣、選挙及び選挙支援についての評価を行った結果、継続的な選挙支援が必要との結論に至りました。これを受けて、それまでの選挙支援を見直し、選挙サイクル支援アプローチを採用したプログラムを 2007 年末から始めました。

このプログラムは、その後、UNMIT の選挙諮問チームと統合し、2008 年９月以降、現在に至るまで「国連東ティモール選挙支援チーム」（UNEST）として現地で選挙支援に当たっています。

UNEST による選挙支援はご覧の４つの柱で構成されています。１つ目は、こちらの選挙プロセス支援です。選挙を行うためにはさまざまな手続きというものがございます。

こと途上国の場合には、有権者登録から始まり、選挙法の整備、選挙手続の見直し等、多くの手順を踏むことになります。選挙プロセス支援はこうした一連の手順のそれぞれに関して支援を行います。市民・有権者教育もこの第１の柱に含まれます。

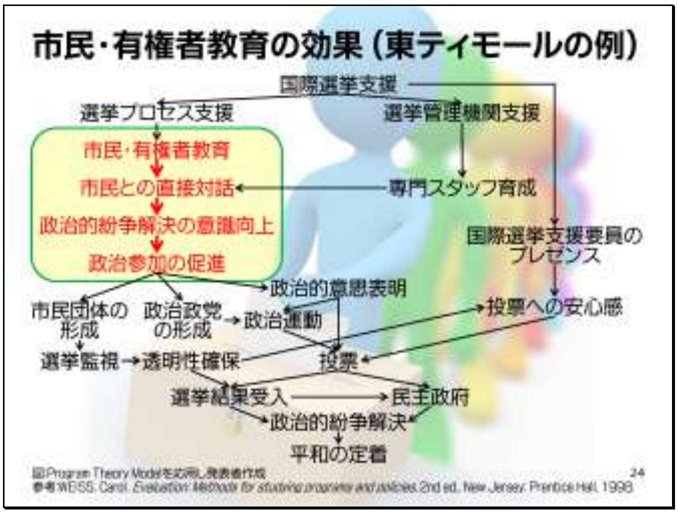
２つ目の柱がこちらの選挙管理機関支援になります。これは現地の CNE と STAE に対するキャパシティビルディングが中心となります。

第３の政党支援、第４の調整支援に関しましては、読んで字のごとくですので、説明は割愛させていただきます。

UNEST による市民・有権者教育は、2009 年に行った村長選挙、また今年予定している大統領選挙及び国民議会選挙を念頭にご覧のような取組みを行ってきました。このうち、モバイルチームによる啓蒙活動は東ティモール国民に直接メッセージを伝える上で有益だと思われます。

また、東ティモールの全国 13 県、65 準県において市民集会を開催したというのは、先に申し上げた地域網羅的な活動という特徴と合致します。また、こちらの学生や生徒を対象とした市民教育というのも平和の定着を意識した施策として注目に値します。

以上、国際選挙支援の一般的な特徴及び東ティモールにおける具体的な事例を申し上げてきましたが、これらを念頭に、国際選挙支援による平和の定着というものを考えてみたいと思います。



こちらの図は、市民・有権者教育が平和の定着をもたらすまでの主な要因をその流れに沿って図で示したものです。実際の国際選挙支援はもっと多岐にわたります。また、この図に出ていない要因もたくさんありますが、本日は特に市民・有権者教育を中心に主要な要因のみ明示させていただきました。

注目していただきたいのは左上の「市民・有権者教育」、「市民との直接対話」、そして「政治参加の促進」という要因です。これらの一連の要員を国際選挙支援が強力に後押しすることで、一般市民を平和の定着に資する人材として育成する可能性が考えられます。

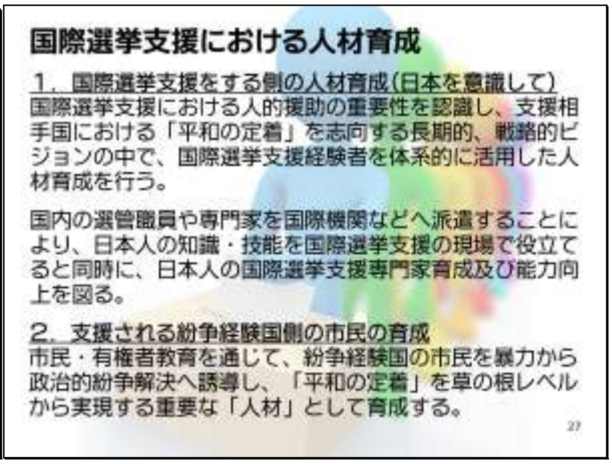
以上の図とこれまでの内容を基に、国際選挙支援による平和の定着について２つの仮説を立ててみました。

まず仮説１、「国際選挙支援がその活動の一部として行う、市民・有権者教育は、

紛争経験国の一般市民に暴力ではなくて政治参加による平和的な紛争解決を促すことにより、選挙後の平和の定着に対し重要な結果をもたらす。」なぜ市民・有権者教育なのかは先ほど申し上げたとおりです。

仮説２、「仮説１を踏まえ、国際選挙支援は市民・有権者教育を長期的かつ地域網羅的に支援することにより、紛争経験国の平和と安定に貢献することができる。」これは国際選挙支援の特徴２と３を反映させたものです。

これらの仮説は、今年実施される大統領選挙並びに国民議会選挙後の東ティモールの平和と安定の状況をつぶさに観察することにより検証できるのではないかと期待しています。



最後にセッション３のテーマであります紛争経験国支援への取組みと人材育成という論点に立ち返りまして、国際選挙支援の側面から、紛争経験国支援の人材育成とどう向き合っていくべきなのか、お話ししたいと思います。

まず、国際選挙支援をする側、すなわち、専門知識や経験を持つ人材の育成という側面から、２点申し上げます。ここでは、特に我が国を意識しつつ、あくまで個人的見解として披露させていただきます。

第１に、「国際選挙支援における人的援助の重要性を認識し、支援相手国における平和の定着を志向する、長期的、戦略的ビジョンの中で、国際選挙支援経験者を体系的に活用した人材育成を行う。」わかりやすく説明しますと、まず人的援助の重要性を認識するというのは、資金援助主体の日本の選挙支援を、資金のみならず人も派遣するような支援にした方がいいという意味を込めています。そして、人を派遣するに当たり、平和の定着を長期的かつ戦略的に志向するとなると、派遣される人材は支援相手国の政治的、社会的背景に精通していなければなりません。この点に関しては先ほどの長谷川先生と山下さんの発表でも触れられていたこととオーバーラップすると思います。

そこで、過去に国際選挙支援の経験がある人たちの知識や技能などを体系的に結集して、日本の貢献に寄与していくことが求められると思います。

第２に「国内の選管職員や専門家を国際機関などへ派遣することにより、日本人の知識、技能を国際選挙支援の現場に役立てると同時に、日本人の国際選挙支援、専門家の育成及び能力向上を図る。」各国の選管職員が国際選挙支援要員として PKO の現場などで活躍する事例は既に多数ございます。現場におりますと、選挙支援の同僚の中には、ついこの間まで PKO が展開していた国で現地の選管職員として紛争終結後の選挙を切り盛りしていたという人を多く見かけます。また、先進国の選管からも、経験、知識、技能を持った人材が国際選挙支援に従事しています。日本からも選管職員や選挙の専門家を国際選挙支援に派遣することにより、彼らの能力を生かすだけではなく、彼らの能力のさらなる向上にも結び付くのではないかと期待しています。

ただし、実際には地方自治体の選管職員というのは、ほかの業務と兼務している場合が多いと伺っております。したがって、まずは国内の各選管で選挙に長く関わる専門家を育成する必要があろうかと思います。

さて、国際選挙支援による平和の定着から人材育成を考える際、支援する側のみならずされる側の人材育成も忘れてはなりません。すなわち、「市民・有権者教育を通じて紛争の経験国の市民を暴力から政治的紛争解決へ誘導し、平和の定着を草の根レベルから実現する重要な人材として育成する。」これは専門的人材の育成とは毛色が異なりますが、武器を捨て、暴力をやめ、政治的、平和的に問題を解決する市民の育成は、平和の定着実現に不可欠ではないでしょうか。

東ティモールで持続可能な平和が実現するかどうか、実現したとしてそこに国際選挙支援がどれだけ寄与したか、これらの疑問に対する答えは東ティモールのみならず世界各地で行われている国際選挙支援の効果を考える上で大変重要な発見になると思います。私も引き続き研究をしてまいりますが、皆さんにも今後是非注目をしていただきたいと思います。

御清聴ありがとうございました。