

カンボジアの市民社会スペースの実態と課題

重 田 康 博

はじめに

カンボジア王国（以下カンボジア）は、1953年フランスから独立後シアヌーク体制の下で仏教社会主義を歩み、1975年から1979年までクメール・ルージュ（共産党ポルポト政権）の圧政と虐殺が行われた時期があった。1979年ベトナム軍が侵攻しポルポト政権は崩壊し、カンボジアは以後1980年代ポト派を含む3派とベトナム・ヘンサムリン派との内戦になり、1991年パリ和平協定を結び内戦が終了した。1992年国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）が統治し、1993年民主選挙が行われ、以降5年毎に総選挙が行われる。1998年からフン・セン政権率いる人民党のフン・セン首相の長期政権となった。フン・セン政権の権威主義体制の下でカンボジアは開発国家を目指し、2000年以降は高い経済成長を達成した。2008年の世界金融危機で大きく落ち込むが、その後表1の通り、カンボジアの実質GDP成長率は2015年7.2%、2017年の7.0%と安定し¹、2015年の名目GDP（100万米ドル）は18,150百万米ドル、2017年は22,252百万米ドルとなり毎年上昇している²。また、一人当たりの名目GDPは2015年の1,168米ドルから2017年には1,390米ドルに伸びている³。カンボジア政府は、2014年から2018年まで第3次国家開発戦略（四辺形戦略）を表明し、グッドガバナンス、戦略の実施環境、インフラ開発、民間部門開発と雇用、人造りと能力開発等を目指している。

それでは、カンボジアの市民社会はどのようになっているのだろうか。カンボジアのネットワークNGO（Non-Governmental Organization）であるCCC（Cooperation Committee for Cambodia）のSoeung Saroeunによると、現在5,000のNGO・団体が外務国際協力省に登録し、25,000のCBO（Community Based-Organization）が活動している

⁴。CCCが発行するDirectory of Cambodian Non-Government Organization2010-2011では、カンボジアのローカルNGO228団体が掲載されている。CCCのSoeung Saroeunによると、2012年に1,350のNGOと団体がカンボジアの開発に対する資金源に貢献した。それは、国の予算25%（500-700百万米ドル）相当にあたり、4,000以上のプロジェクトを実施し、40,000人のスタッフメンバが雇用されている⁵。また、在カンボジアNGO日本人ネットワーク（Japanese NGO Workers' Network in Cambodia, JNNC）が発行する『在カンボジアNGO日本人ネットワークダイレクトリー2018』（2018年1月）では、日本のNGOが33団体掲載されている。

2018年は1991年のパリ和平協定成立から27年が経過し、7月29日には第6回カンボジア総選挙が行われ、人民党が大勝した。同和平協定の主な精神は、民主主義と人権を尊重し国の再建と行うことであった。しかし、現在のカンボジアでは、長く続くフン・セン人民党政権による権威主義的な独裁政権により、野党救国党やその議員への弾圧だけでなく、2015年8月のNGO法（Law on Associations and NGOs, 通称LANGO）の成立により、カンボジアのローカルNGOへの管理・規制が厳しくなり、市民社会スペースが縮小し悪化している。市民社会スペースを維持することは民主主義の根幹にかかわる問題であるが、市民社会の縮小は民主主義の危機であるともいえる。パリ和平協定の民主主義と人権を守る精神は、市民社会が縮小している現在のカンボジアではすでに失ってしまったのだろうか⁶。

また、2016年9月25日に第70回国連総会で採択された17の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）と169のターゲットからなる「我々の世界を変革する：持続可能な

表1 「カンボジアの主要経済指標」(会計年度1 - 12月)

	名目 GDP (100 万ドル)	1 人当たり名目 GDP (ドル)	実質 GDP 成長率 (%)
2015	18,150	1,168	7.2
2016	20,157	1,278	7.0
2017	22,252	1,390	7.0

(出所) 「2017 年のアジア諸国・地域の主要経済指標」『アジア動向年報 2018』 vi - vii

開発のための 2030 アジェンダ ”Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development”] 宣言 3 では、取り組むべき課題「我々は、2030 年までに以下のことを行うことを決意する。あらゆる貧困と飢餓に終止符を打つこと。国内的・国際的な不平等と戦うこと。平和で、公正かつ包摂的な社会をうち立てること。人権を保護しジェンダー平等と女性・女兒の能力強化を進めること⁷⁾」と述べ、平和で公正なかつ包摂的な社会や基本的人権およびジェンダーの尊重の実現を目指しているが、果たしてカンボジアでは SDGs のような基本的人権やジェンダーがどこまで尊重されているのであろうか。

それでは、カンボジアの市民社会スペースは現在どのようなになっているのか、市民社会スペースの縮小や悪化があるならその原因は何か、今後どのように市民社会スペースを維持していけばいいのであろうか。本論では、カンボジアの市民社会スペースの縮小・悪化の問題を取り上げ、NGO 規制立法とされる LANGO について述べた後、カンボジアの NGO を巡る状況、SDGs を進める開発 NGO と人権・選挙監視 NGO との市民社会スペースの認識に対する温度差、その間に立つネットワーク NGO、日本の NGO などカンボジアにおける CSO の活動スペース縮小諸問題を取り上げ、その市民社会スペースの実態と課題について探ることを目的とする。

なお、市民社会の定義については、メアリー・カルドーなど数多く述べられているがその定義には深く立ち入らない。本論では市民社会を「非政府・非営利セクター」として、「政府や市場に代わる個人や NGO などで構成する自発的自律的な社会⁸⁾」と定義したい。近年国連や国際社会では NGO を含む幅広い市民組織の用語として CSO (Civil Society Organization、市民社会組織) が使われるようになってきているが、その契機は政府や国連等のドナー関係団体が NGO だけでなく、労働

組合、協同組合、宗教組織、学術組織など含めて国際協力に携わる関係組織をもっと幅広く捉えようとしたことにある。本論では、そのような市民社会団体全体を指す時 CSO という用語を使い、カンボジアの都市部などにある民間組織や日本の国際協力民間組織を示す用語として NGO という用語を使い、地域レベルで活動する組織を CBO と呼ぶことにするが、それらの用語を厳密に使い分けしているわけではない⁹⁾。

I 市民社会スペースとは何か

最初に、「市民社会スペース」とは何かについて考える。国連や NGO によって市民社会スペースは定義もされている。国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) によれば、市民社会スペースとは、「市民社会アクターが社会において占める場所であり、市民社会が機能する環境や枠組みである。また市民社会アクター、国家、民間セクターおよび一般市民の間の相互関係でもある¹⁰⁾」として、その市民社会アクターとは、「平和と安全の維持、開発と発展の実現、人権の促進と尊重、という国連の目標と矛盾しない共通の関心事、目的そして価値のために、一般の参加や活動という形で自発的に関わる個人や団体をさす¹¹⁾」と述べ、国連でも市民社会スペースや市民社会アクターの存在をはっきりと認めている。

また、CSO の国際ネットワークである CIVICUS によれば、市民社会スペースとは「あらゆる開放的で民主的な社会の基盤である。市民社会スペースが開放的である時に、CSO は障害なしに組織化や参加ができ、コミュニケーションをとることができる。そうすることで、CSO は権利を主張し、CSO を取り巻く政治的・社会的構造に影響を与えることができる。こうしたことは、国家が自分の市民を保護する義務を果たし、結社の自由、平和的な集会の自由、見解や意見表明の自由の 3 つの基本的な人権を尊重・促進することにおいての

み可能となる¹²⁾と述べている。その CIVICUS は、世界の 195 カ国の市民社会スペースの調査を行っていて、2017 年に CIVICUS モニターを発表した。同モニターでは、195 カ国を「開かれている (Opened)」、「狭まっている (Narrowed)」、「妨げられている (Obstructed)」、「抑圧されている (Repressed)」、「閉ざされている (Closed)」の 5 つのカテゴリーに分けており、「開かれている」国という市民社会スペースが保障されている国はほとんど西ヨーロッパ諸国であり、逆に「抑圧されている国」は CSO や NGO の活動が許されてはいるが市民社会スペースが縮小している国で、特に人権など政策提言活動が規制され、政府による市民社会への圧力が強まっている国で、タイ、カンボジア、ミャンマー、パキスタン、アフガニスタンなどで、「閉ざされた」国は市民社会スペースが CSO や NGO の活動が限定され、特に政策提言や政府批判は不可能で市民社会スペースがほとんどない国で、アジアでは中国、北朝鮮、ベトナム、ラオスなどで、中東、アフリカ諸国に多い¹³⁾。

一方、国際社会では、市民社会のスペースの議論と並行して、CSO や NGO の「政策環境 (Enabling Environment)」についても「援助効果」や「開発効果」の議論も進んでいる。政策環境に初めて言及したのは、2008 年の「第 3 回援助効果に関するハイレベル・フォーラム」でされたアクラ・アジェンダ・アクション (Accra Agenda for Action, AAA) で、CSO の役割や政策環境について国際的に認知された。今日 CSO の政策環境は、市民社会スペースの確保やその縮小を巡る議論と合わせて使われるようになってきている¹⁴⁾。

さて、その市民社会スペースの縮小とは何であろうか。国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) は、市民社会アクターの直面する課題として、「①市民社会の妨げとなる法律または規定に基づいた措置、②恣意的な措置、③法の枠外の嫌がらせ、脅迫および報復行為¹⁵⁾」について取り上げている。具体的には、表現の自由、結社の自由、集会の自由への侵害、NGO を含めた CSO や労働組合の設立・活動に対する管理・規制、無実の CSO 関係者の監禁や拘束、海外のドナーからの資金助成に対する規制などが考えられる。なぜ市民社会が縮

小したのかについて、高柳彰夫は市民社会が縮小する理由について、①ポピュリズムと偏狭かつ国家主義的なナショナリズムの台頭、②「テロ対策」名目、③市民社会が外国の価値を促進する危険、④新興ドナー (特に中国) と伝統ドナーの相対的後退：開発援助の民主主義の後退、⑤西欧ドナーを有力資金源とする南の CSO へのバッシング¹⁶⁾、を挙げている。この①から⑤までの理由はどれも市民社会のスペースを保障する上で問題となるが、時代の変化と共にその問題の意味も変化する。特に、①から⑤で共通しているのはアジアで影響力が増している中国の存在である。中国が欧米や既成の国際機関などの伝統的ドナーに代わり、非伝統的な新興ドナーとして、カンボジアや他のアジアの国の独裁主義国家や権威主義的国家を支援していることが民主主義の後退と市民社会スペースの縮小に影響しているのではないかとされている。

II カンボジアの市民社会スペースの現状

カンボジアの NGO は、国家や市場によるグローバル化の影響で貧富の格差で喘ぐカンボジアの貧しい住民、子どもたち、女性など社会的弱者を守るために、現場レベルでの支援活動を行っている。こうした彼らの現場での動きは、国家や市場によるグローバル化の動きとは別に、カンボジアの市民社会を育成し、将来カンボジアの民主化に向けた活動の一翼を担っていることが期待されていた。その後、このような NGO の法制定の動きが出てくることになる。上村未来によると、カンボジアにおける NGO の最初の規定は、1994 年 7 月の内務省の発布した布告で、団体が州で活動を行う際州政府に内務省に登録することを布告で定めたのである。国際 NGO の登録は、外務国際協力省の管轄で、ガイドラインの中で登録を奨励している。その後、カンボジア政府は NGO に関する法律の必要性を述べ、法案の策定を検討してきたといわれている¹⁷⁾。

2000 年以降フン・セン長期政権による権威主義的な政治が強まる中で、同政府は NGO をより管理するための NGO 法の制定を目指した。2008 年 9 月フン・セン首相が法制定を促進することを述べたのを機に、政府内で NGO 制定の動きが強

まり、2010年12月内務省が法案のドラフトを公開した¹⁸。NGO側はこのNGO法の制定の動きを拒もうとフン・セン政権にアドボカシーを行い、国際NGOやドナー諸国にも働きかけていた¹⁹。

さらに、2011年6月カンボジア・シエムリアップで開催された「CSO開発効果第2回オープンフォーラム世界大会」において、CSOが活動しやすい政策環境づくりの事例として、カンボジアにおけるNGO法改正の問題が発表され、NGOの登録を義務付けるNGO法に反対するCSOの声明は既に650団体以上が賛同に署名し、日本大使館を含む各国政府も一定の懸念を表明した。CSOがNGO法に反対するのはカンボジアにおける表現の自由や結社の自由が脅かされる危険性があるからだ²⁰。

当時JVCカンボジア事務所現地代表の若杉美樹は、カンボジアのNGOの連合体CCC (Cooperation Committee for Cambodia カンボジア協力委員会) などCSOはこのNGOを規制するNGO法が成立する前に、NGOが開発効果向上に向けた指針を示し、NGO活動が保障される民主的な環境づくりを目指していると述べている²¹。CCCは、オープンフォーラム内で特に政策提言に力を入れ、カンボジアのNGOの民主的スペースの改善のための報告を行ったCCCがこのNGO法を巡る政府とNGOの交渉やこのオープンフォーラム世界大会の動きの中で中心的な役割を果たし、NGO法による人権やガバナンスに関するNGOの活動の減少や外部依存が進む可能性があること、「人権の尊重」「結社の自由」「表現の自由」「正当な法的承認」などが政策環境に必要で、政府がこれらを守ることを強く訴えた。林明仁によれば、このようなカンボジア国内、国外からのアドボカシー活動は、カンボジア政府の姿勢の変化を促す結果となり、2011年6月政府はイスタンブール原則を承認した、と述べている²²。

カンボジアのNGO法を巡る背景には、近年の土地紛争を契機に土地問題で困難な立場にある農民を擁護するカンボジアの人権NGOを規制するため、国家によるNGOに対する法規制でNGOを管理しようという動きが強まっていたことがある²³。フン・セン政権は、NGO法第4ドラフトまで公開し、2011年11月末に2014年を限度に

協議継続を明言したが、2012年国際NGOに協議は一切行わないと述べ、2013年7月28日の国政選挙後議論が再開された²⁴。

Ⅲ カンボジアの市民社会スペースの縮小

1 LANGOによるNGO規制

しかし、カンボジアの市民社会スペースは、近年急激に縮小している。CIVICUSのモニタリングレポート2017年では「カンボジアは抑圧的な国家であること²⁵」、Freedom House Report2018は「カンボジアは不自由あるいは自由でない²⁶」と述べている。カンボジアのNGOの反対に関わらず、2015年8月「結社および非政府組織に関する法(以下、NGO法)」(Law on Associations and NGOs, 以下LANGO)が制定・実施され、カンボジア政府による本格的なNGO規制が行われるようになった。

また、アジアにおける人権活動や市民社会スペースの問題に取り組んでいる、Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA)は、2015年から2016年に554件の人権擁護活動への暴力行為があり、そのほとんどが警察、司法そして軍によるものであった²⁷、と述べている。そのFORUM-ASIA作成の「2015年-2016年に制定された抑圧的法規制リスト」によると、表2の通り、アジア11カ国で(中国、ベトナム、バングラデシュ、カンボジア、インドネシア、韓国、マレーシア、モルジブ、パキスタン、スリランカ、タイ)において計22の抑圧的法規制があり、カンボジアもNGO法(LANGO)、労働組合法、通信法、教育省指導(カンボジア学術機関の全政治活動の禁止)の4つの法規制が取り上げられている²⁸。

さらに、2018年2月26日から3月23日まで開催された、第37回国連人権理事会でも、各国政府やCSO/NGOからもカンボジアの人権状況の悪化や市民社会スペースの縮小の問題が取り上げられ、国連の人権高等弁務官ケイト・ギルモアは「政治的緊張の継続的な拡大と市民社会スペースの縮小」について指摘しているカンボジアに関する事務総長の報告書が提出されることを期待している²⁹、と述べた

カンボジアにおけるNGO規制の中心は、2015年のLANGOの制定である。LANGOはカンボジ

表2 「カンボジアの2015年-2016年に制定された抑圧的法規制リスト」 (Forum Asia 作成)

国名	法規制名	制定年
中国	Counter-Terrorism Law	2015
	Cyber Security Law	2016
	Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organizations' Activities within Mainland China	2016
ベトナム	Public Security Minister General Circular No 13/2016/TT-BCA on "Regulations on the duties of the People's Security forces in protecting Court hearings"	2016
バングラデシュ	Foreign Donations (Voluntary Activities) Regulation Act	2016
カンボジア	Law on Associations and Non-Governmental Organizations (LANGO)	2015
	Law on Trade Unions	2016
	Law on Telecommunications	2015
	Education Ministry Directive (bans all political activities at academic institutions in Cambodia)	2015
インドネシア	Broadcasting Commission Circular Letter No. 203/K/KPI/02/16 forbids broadcasting agency to show LGBT-related content.	2016
韓国	Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security	2016
	Amendment to the Act on the Promotion of Newspaper	2015
マレーシア	National Security Council Act	2016
	Prevention of Terrorism Act (POTA)	2015
モルジブ	Protection of Reputation and Freedom of Expression Act	2016
	Prevention of Terrorism Act	2015
パキスタン	Policy for regulation of International Non-governmental Organizations (INGOs) in Pakistan	2015
	Circular No. 02/2015 of the Securities and Exchange Commission of Pakistan (renewal of associations' operating license)	2015
	Prevention of Electronic Crimes Act	2015
スリランカ	Right to Information Act	2015
タイ	Order Number 3/2558 (3/2015) of the Head of the NCPO on Maintaining Public Order and National Security	2015
	Referendum Act	2016

(出所) Forum Asia, *Defending in Numbers: Silencing Voices of Asia: 2015-2016.*, pp,19-20.

アに結社やNGO活動の自由を保障し、NGOと行政のパートナーシップを促進することが目的としている(第1条)。カンボジア国内のNGOは内務省に登録することが義務づけられる(6条)。国際NGOは事前に関連する省庁と合意の上(15条)、外務国際協力省とMOU(Memorandum of Understanding)を署名することで登録する(12条)が、最高3年ごとの更新とする(16条)。また、内務省はカンボジアの安全、安定、公共の秩序を危険にさらすならば登録を拒否できること(8条)、について述べている。

2015年8月のLANGOの成立後、カンボジア政府は表現の自由、集会の自由、結社の自由を規制する措置を行い、政府へのNGOの登録や銀行口座の届け出を義務化し、国内および国外の団体が政治的中立な立場をとることを求め、特に人権NGOや選挙監視NGOに対する取り締まりや圧

力を強めるようになった。例えば、2016年5月人権NGOのADHOC職員、NEC事務局長が逮捕、勾留された(2017年6月釈放)。

さらに2017年6月の地方選挙で野党・カンボジア救国党(CNRP)が躍進したことは、政権維持への危機意識からフン・セン人民党政権による強権支配を強めるきっかけになった。2017年7月NGOによる選挙監視のネットワーク Situation Roomが活動停止になり、同年9月にCNRPのケム・ソカ党首が逮捕され、同年11月にはCNRPへの解党や指導者118名の5年間の政治活動停止が命令され、CNRP関係者は議会から追放されることとなった。野党弾圧と並行するようにCSOやメディアに対する弾圧も進められた。メディアでは法外な税金をいきなり請求された英字紙 Cambodia Daily、ラジオ局の Radio Free Asia と Voice of America が閉鎖させられた。同年8月ア

アメリカの民主化支援CSOのNational Democratic Institute (NDI) が閉鎖命令を受け同年9月CSOではEquitable Cambodiaが閉鎖命令(1ヵ月)、Mother Natureが解散した。またCCHR(Cambodian Centre for Human Rights)は、2017年8月その資金源と資金の使用法が中立的でないのではないかと疑われ、その事務所も一時閉鎖され、活動停止の警告を出されたが、12月に嫌疑が晴れ、その活動を再開した³⁰。人権および選挙監視関係のCSO団体は、活動自体が縮小し、活動の規制を余儀なくされている。このように政府のLANGOによる規制と管理により、カンボジアのCSOやNGOを取り巻く状況は、恐怖による抑制効果(Chilling Effect)の状態だといえる。

LANGO以外にも労働組合法、通信法、教育省指導、さらに徴税法(LANGOにもとづいてNGOへの適用)などがNGOの政策環境の悪化、市民社会スペースの縮小を招くような改正や運用が行われている。この徴税法に関連して、カンボジア政府はメディアに続きNGOに対しても納税を要求している。政府はADHOC、LICADHO、COMFRELの3団体に対して、納税状況の調査を指示し、同年8月9日税務署から呼び出されたが、これらのNGOは税務署の呼び出しは政府によるNGO活動への抑圧であると抗議している。また、2017年9月13日FORUM-ASIA、CIVICUS、Human Right Watch、FIDH(International Federation for Human Rights)、ICJ(International Commission of Jurists)、OMCT(World Organization Against Torture)は、救国党のケム・ソカの逮捕、Cambodian Dailyの閉鎖、NGOスタッフへの攻撃、アメリカ系NGOの閉鎖とスタッフの追放などカンボジアの人権危機を解決するために、独立専門家によるカンボジアの人権および政治状況を調査して、2018年7月29日の国政総選挙前に発表することを国連人権理事会に提言している³¹。

2 人権・選挙監視NGO

カンボジアでは、1991年パリ和平協定による内戦終結以降、人権擁護、民主化の推進、公平な選挙の実現するすために、ADHOC(Cambodian Human Rights and Development Association)、

CCHR(Cambodian Centre for Human Rights)、LICADHO(Cambodian League for the Protection and Defense of Human Rights)など人権NGOが設立されている。しかし、最近政府による強制的・抑圧的な措置の例をあげると、野党の救国党ケム・ソカ副党首の女性問題を契機に、2016年3月ADHOC対象とした捜査が行われ、5名のスタッフが逮捕、拘束されたが、2017年6月に5人は仮釈放され、現在はスタッフとして働いている。現在ADHOCの代表のThun Sarayは、身の安全のために長期間カナダに滞在中である。そのThun Sarayは、現在のカンボジアについて「私たちの国は、明確にPPA(筆者注、1991年パリ和平協定)の精神から逸脱してきたことを示している。もし現在のように、状況の悪化が壊滅的な方向へ進むのなら、カンボジアは、一党支配の国になってしまうでしょう。民主主義と人権の尊重は、カンボジアを決して、不安定や内戦にもっていきものではありません。むしろ逆に、PPAの精神を共有し、民主主義と人権を尊重することこそが、政治家の権力争いに暴力と戦争が利用された過去に逆戻りさせないことのカギとなるメカニズムだと考える³²」と述べている通り、カンボジアでは今パリ和平協定の精神に基づいた民主主義と人権の尊重が求められている。

このようなカンボジア政府による人権NGOへの弾圧の中で、CCHR、ADHOC、ACILS(American Centre for International Labor Solidarity)は、2017年8月『基本的自由モニタリングプロジェクト年次報告書2016年4月—2017年3月』(*The First Annual Report of Fundamental Freedoms Monitoring Project (FFMP) April 2016 – March 2017*、以下FFMP)を発行した。このFFMPは、1年間にわたり、カンボジア王国における結社の自由、表現の自由、集会の自由の事例の概要をまとめたもので、カンボジアの基本的な自由の客観的かつ中立的な外観を伝えることを目的に、カンボジアの法的枠組み、法的枠組みの実施、そして基本的表現の自由事例に関係する一般の意見を分析し、①基本的自由の法的枠組みは国際基準に見合っているか、②基本的自由の法的枠組みは正しく実施され強制されるのにふさわしいのか、③個人が基本的自由を理解しそれらを自由に使えるか、④市民社会組

織（CSO）と労働組合は、カンボジア王国政府によって認識されパートナーシップを組むことができるか、の4つをキーワードに追跡している。

FFMPのデータは、CSO、貿易組合のリーダーへのインタビュー、世論調査、事例レポートメカニズム、メディアモニター調査、法に関係する調査によって集められおり、世論調査は2016年1月1日と2016年7月8日の間に全国23州980人を対象に行われた。この中でFFMPでは、第1に、近年の法律は組織の自由を守るための国際的な標準を満たしていないこと、例えば、LANGOの①登録制度、②報告書の要求、③団体活動の監視、④認可制度のこと³³、第2に、カンボジアの法的な枠組みは表現の自由を不正に制限していること³⁴、について批判している。

FFMPは、結論として、市民社会と市民の自由のためにカンボジアの法的な枠組みに関する議論に対して次の3つの貢献をしたいと述べている。第1に、FMMPは市民社会組織がカンボジアで直面している問題と解決策を明らかにすることである。第2に、FFMPは、将来の発展を客観的に計ることに対する証拠となる指針を与えることである。第3に、FFMPは、データを集め指針を与えるために、法律的環境を改良する、意味のある解決をもっとはっきりと説明するように市民社会と政府を奨励している³⁵。つまり、FFMPは、市民社会とカンボジア王国政府との間の建設的な対話のための基礎づくりを行い、カンボジアの基本的自由の実行を支援するために全てのステークホルダーが従事することを目指すべきである、と述べている³⁶。

一方、選挙監視NGOであるCOMFREL（Committee for Free and Fair Elections in Cambodia）とLICADHOらによって設立された選挙監視NGOのNICFEC（Neutral and Impartial Committee for Free and Fair elections in Cambodia）は、2017年6月24日の地方選挙のためにSituation Roomという非公式であるが、40のカンボジアの組織と市民社会が参加する中立で公平なプラットフォームを立ち上げた。Situation Roomが6月24日に公正な選挙環境、選挙資金の透明性の欠如、有権者の登録義務など改善を指摘する最終評価を発表したことは、極めて重要である。Situation

Roomがなぜ成功したのか、COMFRELのシニア・コーディネーターのKim Chhornによると、第1に、国内やNGOを含めたCSOの資源を動員したことである。地方選挙監視のため、40団体のNGO関係者、オブザーバー、ボランティアなど資源を総動員したことである。第2に、選挙の評価をしたことである。選挙投票日当日および終了後に選挙監視員が各選挙区の投票所において選挙の評価を行った。第3に、選挙にSituation Roomが仲介したことである。Situation Roomの関係者が、選挙監視をしたことであった。

しかし、カンボジア政府は、Situation Roomに対してフン・セン政権を倒すカラー革命のプラットフォームとして強く警戒し、非合法的な活動として禁止した³⁷。カンボジア政府はLANGOに基づく政治的中立性とNGOへの登録義務の観点から、COMFREL、NICFECが参加するSituation Roomが6月24日の地方選挙の際の選挙モニタリング活動において内務省（MOI）に登録していなかった理由で調査を受け、7月4日この2つの団体に対しSituation Roomの活動停止を勧告した。これに対して、Situation Roomに関わるCOMFREL、NICFEC、LICADHO、ADHOC、CCHRは政府に強く抗議し、国際NGOであるHuman Rights Watchも「選挙監視の禁止を取り消すべき」と反対し、COMFRELは新しい選挙監視のあり方等今後の対応を検討している（残念ながら、COMFRELのKim Chhorn氏によると、2017年8月に事務所でインタビューした事務局長のKoul Panhaは国外にいるということであった）。

3 ネットワークNGO/CSOの取り組み—CCC、NGO Forumを中心に

カンボジアにはNGO/CSOの組織強化を中心に取り組むCooperation Committee for Cambodia（CCC）と政策アドボカシーを中心に取り組むNGO Forum on Cambodiaの2つのネットワーク団体があるが、LANGOに関してはCSOの組織にかかわることからCCC中心の取り組みになっている。

CCCのSoeung Saroeunは、「カンボジアのCSOの政策環境（Enabling Environment）が、新しい責任を果たし、そして発生する難題を解決する彼

らのダイナニズム、彼らのキャパシティに十分に
適応していない、最近の数年間、問題のある分野
で活動する団体は、縮小する市民社会スペースと
公共の場での表現の権利、団体と集会に参加する
権利に対する抑圧に遭遇している。多くの要素は、
CSO の役割を妨げる政策環境に関係している³⁸」
と述べている。彼は、カンボジアの市民社会ス
ペースを縮小させているいくつかの要素として、強く
そして責任ある政府機関の欠如、選別された法的
な強制、排他的経済成長、援助のシフトと削減、
を挙げている³⁹。2018年3月16日開催のCCC
の第28回年次総会の声明において、CCCは、「特
に市民社会スペース、法的枠組み、開発のための
包摂的なパートナーシップに関する市民社会のた
めの政策環境に真剣な関心を持っている。本総会
では、特にアドボカシー、反汚職、自然資源管理
そして選挙監視のような問題のある分野で活動す
るCSOのために、彼らの活動を推進することを
妨げる、市民社会スペースの縮小全体に特別な関
心を持っていること⁴⁰」を強調している。

また、CCCは約500のCSOを対象にLANGO
への対応に関する調査を行い、約130団体から回
答を得て、レポートを発表している。それによ
るとLANGOにもとづく報告書の提出を行って
いるCSOは43%に過ぎない。LANGOについて
の法的扶助は12%のCSOしか受けられていない。
また、以下の問題点が指摘されている。多くの
団体はLANGOにもとづいた登録に必要な手続き
について理解していない、LANGOに規定されて
いる「政治的中立」が多様な解釈が可能であり、
CSOの自己規制にもつながっている、CSOが資
金や銀行口座についての詳細な情報提供を求めら
れているが海外の資金提供パートナーが資金的支
援についての詳細な情報を公開することを望まな
い場合もある。

また、CCCは地方レベルでのNGOやCBOに
関する調査を順次行って、公表しているが、農
村部の諸団体のLANGOにもとづく登録率は低
い⁴¹。

一方、NGO Forumも、LANGOに関しては、人
権やアドボカシーに取り組むNGOに対しては政
府の対応は厳しいが、サービス供給を行う団体
についてはそれほどでもないという感触を持って

る。

なお、LANGOなどによる政策環境の悪化があ
る一方で、CCCやNGO Forumは一方で政府から
カンボジアにおけるSDGs（持続可能な開発目標）
の実施策（C-SDGs）への参加を求められていて、
実際に政府との対話も進んでいる。またNGO
Forumは、これまでカンボジアの5ヵ年開発計
画の策定への提言活動も行ってきた。カンボジ
アの社会開発においてNGOが政府にとっても不
可欠な存在であることには変わりなく、政策環
境の悪化、市民社会スペースの縮小という側面
だけではない⁴²。

このようにカンボジアの市民社会スペースが
縮小する中で、カンボジアのネットワークNGO
が果たす役割は重要である。特に、CCCは、年
次総会、日本の外務省NGO研究会のセミナー、
多くの場所で声明を出し、政府への対話プロ
セスの働きかけ、NGOやCBO対象にLANGO
やSDGsに関するセミナー等を開催している。そ
の一方、市民社会スペースやNGO/CSOの政策
環境に関する声明や研修には細心の注意を払っ
て活動する必要があるであろう。

IV 日本のNGO/CSOのカンボジアにおける現状

日本のNGOは、LANGO成立後JNNCに掲載
される6割の団体がカンボジア外務国際協力省
登録している（2017年8月現在）。日本のNGO
の意見では、LANGOは、日本のNGOに直接大
きな影響をもたらしてはいないが、カンボジ
アの現地NGOへの影響が大きい⁴³。日本のNGO
は、SDGsの問題を解決する重要なパートナー
として位置づけられて、特に団体としてカンボ
ジア政府に対して直接提言を行ってはいない。日
本のNGOは、カンボジアの市民社会スペース
に対する関心がないというよりも、自分たちの
活動に精一杯、あるいは関心があってもカンボ
ジアでの活動を継続するために、各現場で黙々
と活動しているといった方がいいであろう。カ
ンボジアで活動する日本のNGOのネットワーク
であるJNNCでは、2015年9月カンボジアの
人権NGOであるLICADHOの事務局長Naly
Pilorgeを月例会に呼んで、LANGOの勉強会
を開催したことがあった。

おわりに

本論では、カンボジアの市民社会スペースが、フン・セン長期政権による権威主義的な政治が強まる中縮小している現状を検証した。カンボジアで2015年に設立されたNGO法LANGOの制定・実施により、本格的なCSO規制が開始され、カンボジア政府による人権NGOや選挙監視NGOや選挙監視NGOのネットワークに対する抑圧が行われていることを実証した。

その一方、人権NGOにより発行された『基本的自由モニタリングプロジェクト年次報告書2016年4月—2017年3月』では、NGOを含むCSO、貿易組合のリーダーへのインタビュー、世論調査などを行い、近年の法律は組織の自由を守るための国際的な標準を満たしていないこと、例えば、LANGOの①登録制度、②報告書の要求、③団体活動の監視、④認可制度のこと、第2に、カンボジアの法的な枠組みは表現の自由を不正に制限していること、について地道な調査が行われ、政府の対応を批判しているNGOの事例を把握した。

また、カンボジアの市民社会スペースが縮小する中で、カンボジアのネットワークNGOが果たす役割が重要であることを指摘し、市民社会スペースやNGO/CSOの政策環境に関する声明、政府との対話のプロセス、SDGsの実現に向けた実施など懸命に努力していることが明らかになった。

近年カンボジア政府は、「四辺形戦略」などの開発目標を目指し、2016年7月世界銀行の分類による「低中所得国」入りし、2030年までの「高所得国」入り実現を目指している。欧米諸国、日本政府、国際機関、EUなどによるカンボジア政府への支援は温度差があり、欧米諸国等のドナーは経済発展し低中所得国入りしたカンボジアへの支援の関心は弱まり、アフリカ重視に傾いており、フン・セン独裁体制による野党、プレス、NGOへの弾圧に対して、2017年EUはカンボジアの民主主義の憂慮し国家選挙管理委員会への支援から撤退を表明し、アメリカ政府はカンボジアの民主主義の後退に関与した人たちを対象としてアメリカ入国へのビザ発給を停止した⁴⁴。

今回の総選挙の法整備支援を打ち切ったりしている国もある。このような欧米諸国の支援の隙間

を縫うように、カンボジアにおいて中国、韓国など新興ドナーが台頭し、開発インフラ競争が激化している。特に中国は、カンボジアに対する支援を強め、政治・経済共に大きな影響力持ちその存在感は増している。

その一方、日本は、中国、韓国等に対抗しようと、ODAを活用して技術売り込み、開発インフラを進めようとしている。しかし、カンボジアにおける日本の存在感は相対的に低下している。2018年4月河野外相がカンボジアを訪問し、フン・セン首相に2018年7月に予定されている選挙で民意が適正に反映されるように要請するが、日本のODAによる法整備支援は継続されている。今年に入り国連人権理事会においてもカンボジアの政策環境に悪化と市民社会の縮小の議論はされているが、カンボジア政府に対する有効な手立てが見つかっていないのが現状である。

市民社会スペースを維持することは民主主義の根幹にかかわる問題であるが、市民社会の縮小は民主主義の危機であるともいえる。今こそ、カンボジアは、1991年のパリ和平協定の民主主義と人権を守る精神の原点に立ち返る必要があるのではないかと。元国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)事務総長特別代表の明石康(2017)は、著書『カンボジアPKO日記—1991年12月-1993年9月』の中で、「カンボジアに民主主義の種を」と題し「またカンボジアの民主主義は、ひっきょうカンボジア人によって作られるものだ⁴⁵」であり、「それに水をかけて育てるのはカンボジア人自身だ⁴⁶」と述べているが、市民社会のスペースの問題も結局カンボジアにおける民主主義と人権の問題と密接に結びついており、それはカンボジア人自身によって作られていくものだ。

このような市民社会のスペースが縮小されていくカンボジアであるが、NGOを含むCSOはカンボジアの法による平和が守られ、公正で民主的な選挙が行われるように監視し、政府との真の政策対話やパートナーシップを実現し、住民のためのセーフティネットとしての機能を果たし、市民社会のスペースを保障するように政府に求めていくことが要求される。SDGsの中でも、法による平和で包摂的な社会や制度を目指すSDGsのゴール16は特に重要である。SDGsは、法的義務ではな

く一つの国際開発目標であるが、NGO、市民社会だけでなく、各国政府、国際機関がカンボジア政府に法やSDGsを遵守し、市民社会のスペースを確保するように、強く働きかけることが求められている。

最後に、本研究調査にご協力いただいた、カンボジアのNGOの皆様、日本のNGOの皆様、日本の政府関係者の皆様に心よりお礼を申し上げたい。カンボジアに平和、公正な選挙、民主化、CSO/NGOの自由な活動、そして市民社会のスペースの拡大が実現することを切に願っている。

- ¹ IDE-JETRO アジア経済研究所 (2018) 「2017年のアジア諸国・地域の主要経済指標」 vi.
- ² 同上 vi.
- ³ 同上 vi.
- ⁴ Soeung Saroeun, CCC, (2018) *Civic Space for Civil Society Organization in Cambodia*.
- ⁵ 同上
- ⁶ 例えば、パリ和平協定の「カンボジア紛争の包括的政治的解決に関する協定」第15条2(a)では、「カンボジアにおける人権及び基本的自由の尊重及び遵守を確保すること」と述べている。
- ⁷ 外務省 (2015) p.2.
- ⁸ 市民社会の起源は、古代ギリシャの哲学者アリストテレスが言ったポリス (Polis = 都市国家) などの政治社会といわれている。ポリスは一定の限られた人たちが参加する政治共同体であり、市民とはその共同体の最終目的であるポリスに住む人を意味した (西川、2011)。メアリー・カルドーは、市民社会の解釈について、①市民社会、②ブルジョア社会、③社会活動家的な見解、④ネオリベラル的な見解、⑤ポストモダン的な見解、の5つに分類して展開して、市民社会を「ひとつもしくは複数の、女性と男性双方の個人間の社会契約や政治的・経済的な権力中枢間の社会契約が交渉され、そして再生産される媒体」として再定義している (Kaldor 2003)。
- ⁹ なお、本論の研究調査は、2017年8月の高柳彰夫教授 (フェリス女学院大学国際交流学部) と筆者による、国際協力NGOセンター (2018) 『外務省2017年度「NGO研究会」業務 (テーマ:「日本のNGOによる、アジア・アフリカ諸国における政府と現地NGOの対話プロセス構築支援の方法に関する研究」) 報告書 (別紙)』のカンボジア調査の一部と2018年3月11日から3月17日の筆者のカンボジア調査に基づいて書かれている。
- ¹⁰ 国連人権高等弁務官事務所 (2014) 『市民社会スペースと国連人権システム』 p.5.
- ¹¹ 国連人権高等弁務官事務所 (2014) 『市民社会スペースと国連人権システム』 p.3
- ¹² CIVICUS, <https://monitor.civicus.org/whatis-civicspace/> 2018年5月26日閲覧、高柳彰夫 (2018) 「総論: アジア・アフリカにおけるCSOの政策環境」外務省『2017年度「NGO研究会」業務 (テーマ: 日本のNGOによる、ア

- ジア・アフリカ諸国における政府と現地NGOの対話プロセス構築支援の方法に関する研究』報告書、国際協力NGOセンター (JANIC) pp.4-9. 参照。
- ¹³ 同上, pp.7-9.
- ¹⁴ 国際協力NGOセンター (2018) pp.4-5.
- ¹⁵ 国連人権高等弁務官事務所 (2014) 『市民社会スペースと国連人権システム』 pp.14-16.
- ¹⁶ 高柳彰夫 (2017) 「SDGs実施における政府と市民社会の関係—強調されるパートナーシップと市民社会スペース縮小の現実」横浜国立大学 + JASID 横浜支部配布資料
- ¹⁷ 熊岡路矢 (2014) p.183-184
- ¹⁸ 林明仁 (2012) pp.117-119
- ¹⁹ 重田康博 (2017) p.266
- ²⁰ 宮下恵 (国際協力NGOセンター) 「CSO開発効果第2回世界大会の報告」2011年7月閲覧。 http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs
- ²¹ 若杉美樹 (2011) p.7
- ²² 林明仁 (2012) pp.117-119.
- ²³ 高橋清貴 (2011) pp.203-204
- ²⁴ 若杉美樹 (2013) 「カンボジアの国家とNGOの動き—NGO法成立の動きとの関連」2013年7月17日宇都宮大学大学院「国際NPO管理論」授業配布資料よりおよび重田 (2017) pp.266-267を参照。
- ²⁵ Soeung Saroeun (2017), *Cambodia CSO Space, Public Forum on Cambodia, Japan*, 21 Feb. 2018 配布資料
- ²⁶ 同上
- ²⁷ Forum-ASIA (2015-2016) p.3
- ²⁸ Forum-ASIA (2015-2016) pp.19-20
- ²⁹ The Phnom Penh Post, 21 March 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national/un-council-discuss-deteriorating-rights-situation-cambodia> 2018年5月20日閲覧および坂野一生「カンボジアの人権状況を考える—ディスカッションの材料として」 「在カンボジアNGO日本人ネットワーク (JNNC)」2018年3月17日月例会配布資料
- ³⁰ 初鹿野直美 (2018) 「カンボジア」IDE-JETRO アジア経済研究所 p.249.
- ³¹ FORUM-ASIA, CIVICUS, FIDH, ICJ, OMCT (2017) *Civil Society Calls on UN Human Rights Council to Resolve Human Rights Crisis in Cambodia*, <http://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/united-nations/geneva/2942-civil-society-calls-on-un-human-rights-council-to-resolve-human-rights-crisis-in-cambodia-2> 2017年9月15日
- ³² トウン・サライ基調講演要点 (仮訳) 2017年10月21日「カンボジアのいま」第2部シンポジウム 於: 上智大学 配布資料より
- ³³ CCHR, ADHOC, ACILS (2017) pp.4-7.
- ³⁴ 同上 pp.7-8.
- ³⁵ 同上 p.36.
- ³⁶ 同上 p.36.
- ³⁷ 2018年3月14日 COMFREL 事務所での Kim Chhorn への筆者インタビュー調査、2017年8月9日 COMFREL の Koul Panha への筆者インタビューおよび国際協力NGOセンター (2018) pp.16-18 参照。
- ³⁸ Soeung Saroeun (2018) *Civic Space for Civil Society Organization in Cambodia*,
- ³⁹ 同上。

- ⁴⁰ CCC(2018) *28th Annual General Assembly*, 16th March, 2018 参照 2018年5月5日参照 <http://www.ccc-cambodia.org/en/resources/event-archives/28th-annual-general-meeting-agm>
- ⁴¹ 2017年8月10日高柳彰夫、甲斐田万智子、岡島克樹、筆者による合同会議による CCC 事務所での Soeung Saroeun へのインタビュー調査より。国際協力 NGO センター (2018) pp.14-16 参照。
- ⁴² 2017年8月10日高柳彰夫、甲斐田万智子、岡島克樹、筆者による合同会議による Cambodia NGO Forum の Tek Vannara へのインタビュー調査より。国際協力 NGO センター (2018) pp.15-16 参照。
- ⁴³ 2017年8月高柳彰夫と筆者による調査によるカンボジアでの日本の NGO へのインタビュー調査より。国際協力 NGO センター (2018) pp.19-20。
- ⁴⁴ 初鹿野直美 (2018) 「カンボジア」 IDE-JETRO アジア経済研究所 p.253.
- ⁴⁵ 明石康 (2017) p.263.
- ⁴⁶ 明石康 (2017) p.264.

参考資料

(和文)

- 明石康 (2017) 『カンボジア PKO 日記 - 1991年12月 - 1993年9月』 岩波書店
- 外務省 (2015) 「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」 (国連文書 A/70/L.1 を基に外務省仮訳)
- 熊岡路矢 (2014) 『戦争の現場で考えた空爆、占領、難民—カンボジア、ベトナムからイラクまで—』 彩流社
- 在カンボジア NGO 日本人ネットワーク (2018) 『在カンボジア NGO 日本人ネットワークダイレクトリー 2018』
- 国際協力 NGO センター (JANIC) (2018) 『外務省 2017 年度「NGO 研究会」業務 (テーマ：「日本の NGO による、アジア・アフリカ諸国における政府と現地 NGO の対話プロセス構築支援の方法に関する研究」) 報告書 (別紙)』 高柳彰夫「総論：アジア・アフリカにおける CSO の政策環境」、重田康博、高柳彰夫「各国事例 (1) カンボジア」
- 重田康博 (2017) 「第 8 章グローバル時代における国家と市民社会間の公共圏を考える—カンボジア政府と NGO を事例に」『激動するグローバル市民社会—「慈善」から「公正」への発展と展開』 明石書店
- 高橋清貴 (2011) 「第 5 章日本の国際協力 NGO

は持続可能な社会を夢見るか？」藤顔美恵子・越田清和・中野憲志『脱「国際協力」一開発と平和構築を超えて』新評論

- 西川潤 (2011) 『グローバル化を超えて 脱成長期日本の選択』 日本経済新聞出版社
- 初鹿野直美 (2018) 「カンボジア」 IDE-JETRO アジア経済研究所 『アジアの動向年鑑 2018』
- 林明仁 (2011) 「CSO 開発効果とナショナルコンサルテーション」国際協力 NGO センター『シナジー vol.149』
- 若杉美樹 (2011) 「カンボジアにおける CSO 開発効果と NGO 法の動き」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.286』。
- IDE-JETRO アジア経済研究所 (2017) 『アジアの動向年鑑 2017』
- IDE-JETRO アジア経済研究所 (2018) 『アジアの動向年鑑 2018』

(英文)

- Forum-ASIA(2015-2016)Defending in Numbers: Silencing the Voices of Asia 2015-2016,
- CCC (2010) Directory of Cambodian Non-Government Organization 2010-2011
- CCHR、ADHOC、ACILS (2017) The First Annual Report of Fundamental Freedoms Monitoring Project (FFMP) April 2016 - March 2017.
- Kaldor, Mary (2003) Global Civil Society: An Answer to War, Cambridge: Polity Press. (メアリー・カルドー著 / 山本武彦、宮脇昇、木村真紀、大西崇介訳 (2007) 『グローバル・市民社会—戦争へのひとつの回答』 法政大学出版局)
- Soeung Saroeun (2018) Civic Space for Civil Society Organization in Cambodia.

Actual Situation and Problems of Civic Space in Cambodia

SHIGETA Yasuhiro

Abstract

This paper studies actual situation and problems of civic space in Cambodia. Growing authoritarianism in Cambodia has led to shrinking of civic space and deterioration of enabling environment for civil society. It shows what some key factors contributed to shrinking civic space in Cambodia and examines the case of repression and regulation to some CSOs(Civil Society Organizations) due to establishment and chilling Effect of LANGO (Law on Associations and NGOs) by Cambodian Government in 2015.

(2018年6月1日受理)