The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	活性化する国際的選挙支援活動における課題 : その背景、形態、用語、正当性、実効性 -ボスニア選挙スーパーバイザーの視点から
Author(s)	饗場, 和彦
Citation	国際公共政策研究. 1997, 1(1), p. 63-86
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3886
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

活性化する国際的選挙支援活動における課題：その背景、形態、用語、正当性、実効性
——ボスニア選挙スーパーバイザーの視点から

International Electoral Assistance : Background, Typology, Terminology, Legitimacy, and Effectiveness
——From the Viewpoint of an Elections Supervisor in Bosnia and Herzegovina

饗場　和彦*

AIBA, Kazuhiko*

This paper deals with questions concerning electoral assistance activities mainly by the UN and OSCE, especially focusing on the elections held in Bosnia and Herzegovina. It is based on my personal experiences there as an Elections Supervisor.

After considering the recent activation of international electoral assistance, an analysis and classification by modality and attribute are made, and relating terminological problems are discussed. From the perspectives of legitimacy and effectiveness, problems such as the dilemma between fairness and stability, and the idea of long term democracy observation are also discussed.

キーワード：選挙支援，選挙監視，選挙監理，OSCE，ボスニア

＊大阪大学大学院国際公共政策研究科　博士後期課程

はじめに

「Mission Impossible」――。ボスニア・ヘルツェゴビナ（以下ボスニア）で選挙をsuperviseした欧州安全保障協力機構（The Organization for Security and Co-operation in Europe. 以下OSCE）の使節団は、当時、人気だった映画のタイトルにかけて、こう呼ばれることもあった[1]。3年半にわたり20万人近い死者と270万人の難民・避難民を出したとされる[2]、ボスニア紛争を受けての選挙は、それほど大きな困難をともなっていた。日本政府派遣の選挙支援要員として、この選挙に直接携わった筆者も、ボスニアに山積する様々な問題を目の当たりにすることになった[3]。本稿では、それらの課題の中でもとくに「選挙支援」という分野のものを考察する。

冷戦の終結後、国連や地域機構、NGOなどが国際的な選挙支援に乗り出すケースが増えている。冷戦後の国際関係の大きなパラダイムの一つとして、民主主義があげられるが、国際的な選挙支援活動[4]はこのパラダイムの一側面として、重要な意義をもっている。国際的な選挙支援は、総論としては肯定的に受け入れられ、実際に実行に移されているのだが、各論においては未確定な点、疑問点が少なくなく、また実施の過程で明るみになった問題点もある。冷戦終結という事態を受け、ある意味では「見切り発車」的に進めざるを得なかった活動であるため、必然的に、多くの問題を不明確にしたまま走っているわけである。したがって、国際的な選挙支援活動においては、試行錯誤に基づき、フィードバックを繰り返して問題解決に当たるという姿勢が、不可欠になる。ここでの小論も、議論されるべき問題点の明確化、その改善、解決の方向性を示唆することを、その目的としている。本稿では、すべての問題点を網羅することはできないため、1996年9月14日に実施された、ボスニア統一選挙での選挙支援活動を例にとり、そこから抽出されるいくつかの問題点を扱うことにする。ボスニアの例が、国際的な選挙支援活動を考える上で、最も一般的な事例というわけではないが、その中には、国際的な選挙支援に共通する、普遍的な論点も多く含んでいる。現場レベル、実務的な側面での筆者の体験も議論の材料に使用する。また、国際的選挙支援活動の主要な主体である国連の活動も参照する。

具体的な論点は、1)国際的な選挙支援活動が増加している背景、2)国際的選挙支援活動の形態、内容、3)その用語、用法、4)ボスニア選挙支援における形態、内容の分析、5)選挙支援の「正当性」、6)選挙支援の「実効性」――などである。それぞれ、適宜、ボスニア以外のケースも引用して論考する。

1) *OSCE Newsletter*, vol.3, no.9, 1996, p.1.

2) 柴　宜弘　「ボスニア内戦と国際社会の対応」　『国際問題』　第434号　1996年　8頁

3) 今回の日本によるボスニアに対する選挙支援は、1996年6月の主要国首脳会議（リヨン・サミット）で橋本首相が表明したもので、実務は外務省欧亜局東欧課が所管。日本政府はElections Supervisorを29名、International Observerを5名、OSCEボスニア使節団に専門員を2名、それぞれ派遣し、選挙関連の経済支援としては300万ドルを拠出した。筆者はElections Supervisorとして、他の28名と共に、8月29日にサラエボ入り、9月20日まで当地に滞在し、OSCE職員の身分で業務にあたった。日本政府派遣のElections Supervisorは、選挙支援活動の経験者を中心に構成され、経歴は、NGO関係者、自営業者、ジャーナリスト、会社員、公務員、研究者、大学院生など多岐に渡る。

4) 用語の問題は「Ⅲ　選挙支援活動をめぐる用語」の項で扱うが、本稿では、一国・地域内で行われる選挙が自由で公正に実施されるために、国連、地域機構、政府など、公的な機関が行う国際的な支援行動全般を総称して、「国際的選挙支援活動」(International Electoral Assistance)と呼ぶことにする。NGO、研究機関など、私的、個人的なレベルでの支援活動も存在するが、ここでは除いて考察する。なお、用語の表記については、日本語に訳した場合、誤解なく理解される用語は和訳して表記するが、一定の和訳がなかったり、原語の意味が不明確になる場合は原語のまま表記する。

I　国際的選挙支援活動が増加する背景

公的な機関が行う国際的な選挙支援活動は日本ではあまりなじみがないが、国連やOSCEなどでは近年活発に行われている。今回のボスニアでの選挙支援は、OSCEが中心になり実施したが、これはOSCEのこれまでの選挙支援活動の中でも特筆すべきもので、旧ユーゴ紛争の惨劇と相まって、大きな注目を集めた。

国連では1950－80年代に信託統治国の選挙、国民投票を支援したが、1989年からは主権国家に対する選挙支援が増加している。1989年から1991年の間に国連に対して8件の選挙支援要請があり、1992年は33件、1993年は23件、1994年は18件、1995年は22件、1996年は8月7日までの段階で19件、それぞれ要請がきており、総計は123件にのぼっている[5]。この内99件に対して、国連による選挙支援が行われた[6]。地域機構による選挙支援も同様で、たとえば英連邦(The Commonwealth)は、1964年からの25年間で5件の支援を行ったが、1989年以降の約4年間だけで9件を数えている[7]。

なぜ、このように、国際機関が選挙支援活動に積極的になってきているのか。まずこの点から考察する。

1－1　5つの背景

1989年以降の選挙支援急増の理由は、主に次の点から説明される[8]。1点目は冷戦構造終結の直接的な理由によるものである。旧東側陣営では、ソ連の崩壊、東欧諸国の体制変革などにより新生国家が急増し、また、第3世界諸国では米ソ代理戦争となっていた地域紛争が収束した。その結果、旧東側諸国、第3世界諸国それぞれで、国家の再出発のため選挙が必要とされたが、これらの多くの国は自由選挙のノウハウ、資金が不十分なため外部に支援を要請しなければならなかった。

次に、1点目と関連するが、民族自決意識の発露という側面がある。1960年代の脱植民地化闘争の中で行使された民族自決権は、冷戦中、東西対立により凍結されていたが、冷戦が終わると民族意識が活性化。平和的な発露の場合は選挙になり、暴力的に発露した場合は内戦・紛争になった。

3点目は、民主主義思想の普及、定着である。19世紀前半から民主化の波が始まり、1970年代半ばからは、その第3の波が発生(ポルトガル、スペイン、ギリシャの独裁的右派政権の崩壊)、1980年代以降、その勢いを増しているとされる[9]。1990年のヒューストン・サミットでは、民主主義は市場経済主義と共に普遍的な原則である、と宣言されるに至る。また、民主主義は「Democratic Peace」や[10]、「Post-conflict peace building」[11]

5) A／51／512, ANNEX II, A. Number of requests from Member States for electoral assistance per year.
6) *Ibid.* ただし、99件中には対応考慮中のものも含まれる。
7) Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda, and National Elections*, The Netherlands, Martinus Nijhoff, 1994, p.248.
8) 大芝　亮『国際組織の政治経済学』　有斐閣　1994年　43－45頁、同「冷戦後の国際関係と民主主義」『国際政治』第106号　1994年　136－142頁
9) S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1991, pp.3－30.
10) 民主制国家の間では平和が保たれるという議論（B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993. 鴨武彦（訳）『パクス・デモクラティア：冷戦後世界への原理』東京大学出版会　1996年）
11) B. Boutros－Ghali, *An Agenda for Peace*, UN Publications, 1992, para.55－59.

の考え方のように、平和の概念とも連携して促進されるようになった。その結果、選挙の実施が必ずしも即民主主義につながるわけではないが、民主化の潮流の中で、必要条件の一つとして選挙が増えることになった。冷戦後はとくに、途上国への経済援助などの際、政治的コンディショナリティーとして、民主化を前提にするケースが増え、途上国としては受け身的にでも、自由で公正な選挙を実施する必要が出てきた。

さらに、「内政不干渉原則」の緩和という側面も重要な意味を持つ。冷戦終結に関係なくこの原則は依然、国際関係の基本ではあるが、近年表面化した人権、環境、大量破壊兵器拡散などの地球的問題群(Global Issues)が、この原則の後退を促しつつある。従来のように国家主権の敷居が高いままでは、これらの人類共通の諸問題は解決しにくいからだ。また、現代のように、国際的な相互依存関係が深まると、どこまでが「内政」かは峻別しにくくなる。こうした状況の中で、「内政不干渉原則」は緩和されるようになり、他国の選挙を支援するような活動も、従来よりは柔軟な、寛容な立場から考慮されるようになってきた。

5点目は、国連、地域機構など支援に乗り出す側も、選挙支援によりその存在意義を示せるというメリットである。冷戦後、頻発する民族紛争に対し、国連や地域機構は有効に対処できていないが、選挙支援の分野なら貢献できる余地が大きいため、積極的にこれに対応しようとする意気込みがある。選挙支援は、平時の、民生面での活動なので、武力行使を伴う活動と違って、容易に、安全に支援を提供できる点も、選挙支援の活発化につながっている。

1−2 ボスニア選挙での背景

OSCEも、冷戦終結後、民主化を支援する活動が活発になり、1991年、ワルシャワに「自由選挙事務所（OFE＝The Office of Free Elections)」を設立、翌年、「民主制度・人権事務所（ODIHR＝The Office of Democratic Institutions and Human Rights)」に拡大して、OSCE参加国の選挙支援に取り組んできた。その背景にはやはり、上述のいずれの点も指摘されるが、OSCEが支援したボスニア選挙には、中でも、5点目の背景がより明確に推察できる。冷戦終結後、OSCEは、欧州における紛争処理の「第一義的な」組織として、紛争解決に積極的な意欲を示したが[12]、組織として実力機関を持たないこともあり、旧ユーゴスラビア紛争の解決に失敗[13]。これを挽回したいOSCEは、今回のボスニア選挙は「欧州安保におけるOSCEの存在価値がかかっている」[14]という意気込みで、選挙支援に取り組んだ。

また、日本はOSCEの正式メンバーでないのにかかわらず、Elections Supervisorなどの選挙支援要員をボスニアに派遣したが[15]、

12) CSCEブダペスト首脳会議宣言および決議（1994）では「CSCEは域内の早期警戒、紛争予防および危機管理のための第一義的な機関であり…」としている。

13) 紛争解決できなかったというより、しなかったという側面もあったと言えるだろう。欧州では「ソ連の脅威が消えた直後だ。ここ（バルカン半島）での争いは、（欧州の）死活にかかわる重大事とは考えられていなかった」（朝日新聞1995年12月15日13版）ので、国家承認をめぐる問題など、初期の段階で適切な、十分な対応がなされなかった。その後、紛争が激化してからは米、NATOに頼らざるを得なくなった。

14) 朝日新聞　1995年12月8日　14版

15) OSCEの正式参加国でない日本が30人を越す要員を派遣したことは、他のOSCE国からは意外に映ったようで、筆者も現地でその理由をよく尋ねられた。理由としては、1)冷戦後の紛争解決の試金石として、国際社会全体の意思と能力が問われているという認識、2)今後アジアで紛争が起きた際、欧州からも支援を欲しいという期待、3)国連安全保障理事会の常任理事国入りのために人的貢献をアピールする必要性、などがあげられる。

これは選挙支援は民生面での人的貢献として、国際的な協力が得やすく、その結果として選挙支援活動が活発化することを示す一例だろう。

II　国際的選挙支援活動の形態、内容

ボスニアの選挙支援活動では、OSCEの役割は「ボスニア・ヘルツェゴビナ和平協定(以下デイトン合意)」により「supervise」[16]とされるが、その選挙支援の内容、形態は必ずしも明快ではない。新聞報道ではこのOSCEの支援の役割について、「選挙を統括した」[17]、「選挙を総括する」[18]、「選挙はOSCEが運営」[19]、「選挙を管理・監督する」[20]、「選挙監視を務める」[21]、「選挙を監理する」[22]などと伝えているが、表現が一致せず、その意味するところも曖昧なままである。ボスニア選挙での筆者の役割は「Elections Supervisor」であったが、他方、「International Observer」という資格の人もいて、職域、用語をめぐり、混同が生じやすかった。関係者の間でも、たとえば「選挙管（監）理」と「選挙監視」はどう違うのかという質問に明確に答える人は少なかった。一方、同じ注目を集めた選挙ではあるが、カンボジアや南アフリカの場合と比べると、国際機関の支援の仕方は、それぞれ相違点がある。これらの支援形態の違いは何か、どういうパターンがあるのか、また、用語はどう違うのか。ここでは具体的に、国連による選挙支援の分類を取り上げ、その分析を通して、形態、内容の本質について考察する。

2−1　国連による選挙支援活動の形態

国連では、1992年に政治局の中に、「選挙支援ユニット(Electoral Assistance Unit)」が設けられ、選挙支援活動に対応してきたが、1994年に「選挙支援部(Electoral Assistance Division)」と改名され、PKO局に移管された[23]。ブトロス＝ガリ事務総長が同年に、総会に提出したレポートでは、選挙支援の内容について、以下の7種類の分類を示している[24]。

「**Organization and conduct of an electoral process**（組織化・実施)、以下Organization and conduct」は、最も関与の程度が強いもので、国連が選挙の計画を立て、これを実施する。国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)による総選挙や、国連西サハラ住民投票ミッション(MINURSO)による住民投票(未実施)がこれにあたる。また、東スラボニア地域（クロアチア）の選挙もここに入る[25]。この「Organization and conduct」と、

16) The Dayton Agreements (The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), Annex 3, Article II.
17) 朝日新聞　1996年9月18日　14版
18) 読売新聞　1996年9月15日　14版
19) 東京新聞　1996年9月15日　14版
20) 日本経済新聞　1996年7月16日　14版
21) 同上　1996年9月14日　14版
22) 産経新聞　1996年9月15日　14版
23) A／49／675, para.5.
24) A／49／675, Annex III, para.6−18.　このAnnex IIIには、選挙支援要請に関するガイドラインが事務総長報告の形で提示されているが、過去2年間の経験を元に数点改定されている。「Support for national observers（国内監視要員支援)」は初めて示された形態。「Observation（監視）」は、以前は「Follow and report（フォロー・報告)」と呼ばれていたが、内容的にはほぼ同じ。本文中の統計の数字は、A／51／512, ANNEX II, D. Types of assistance providedから引用。
25) 東スラボニア地域は旧ユーゴ紛争中、セルビア人が支配した地域で、選挙は1997年4月13. 14日に実施された。7月にはクロアチアに統合される予定。S／RES／1037(1996)が国連による選挙支援を定めている。注55参照。

次の「Supervision of an electoral process（管［監］理・監督）」、「Verification of an electoral process（検証）」の3形態は、関与の程度が強く、大規模、長期的で費用もかかるため、安保理か総会のマンデートが必要とされ、PKO[26]の形を取ることが多い。

「**Supervision of an electoral process**（管［監］理・監督）、以下Supervision」は、主権侵害の恐れがあるため、通常は加盟国に対しこの形態は採られず、植民地国の独立の際などに行われる形態。当該国・地域の当局が選挙を実施するが、国連が長期的、大規模な使節団を送り、選挙のすべての段階を検証し、その有効性を証明しなければならない。ナミビアの制憲議会選挙がこの例。

「**Verification of an electoral process**（検証）、以下Verification」は、その支援内容は「Supervision」の場合とほとんど同じだが、「Supervision」は非独立・非主権国家に対してであり、「Verification」は独立した主権国家に対して行われる。アンゴラ、エルサルバドル、エリトリア、ハイチ、モザンビーク、ニカラグア、南アフリカ、リベリアなど8件を数える。

「**Coordination of international observers**（国際監視要員調整）」は、国連が小規模の調整事務局を作り、選挙実施国が招いた各国の国際選挙監視員のために、各種の支援・便宜を図る形態。通常はUNDPが実務を行う。国連は監視を指揮するのでなく、監視要員の調整だけなので、選挙の評価も行わない。評価は各国の国際選挙監視員が行う。コストも時間もあまりかからないため、この形態が増える傾向にある。アルメニア、エチオピア、マラウィーなど25件。

「**Support for national observers**（国内監視要員支援）」は、選挙実施国の国内のNGO、政党などが、自力で選挙監視・評価活動を行う能力を身につけるよう、国連が各種の訓練、支援を提供することをさす。単発の選挙支援とは対称的に、将来的に国内の選挙監視能力が強化されることを図る。この形態は1994年のメキシコ選挙で初めて採用された。この形態がとられる対象国は、自由で公正な選挙を行う基礎的な能力・環境が備わっていなければならない。

「**Observation**（監視）」は、少数の国連監視員が派遣され、選挙過程を注視、内容を事務総長だけに報告する、という形態。しかし、この形態では、報告が公表されず、監視員の存在はシンボル的意味しかなさないなど、経験上、選挙支援として意義の薄いことがわかり、最近は採用されていない。27件ある。

「**Technical assistance**（技術援助）」は、選挙実施のために、選挙制度、人権保証、選挙事務、有権者教育、実務者訓練、用具確保などの技術面のアドバイス提供をさす。最も要請の多い形態で、この種の支援は上記の6

26）停戦監視、兵力引き離しを中心とする伝統的なPKO（第1世代型）でなく、選挙監視、人権監視、行政監理、復旧援助、安全地域の住民保護、人道的支援など包括的な任務を帯びるPKO（第2世代型）を指す。

27）M. Hodgsonはこの国連の選挙支援活動について、4つの大別を示している（"When to Accept, When to Abstain: A Framework for U.N. Election Monitoring", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.25, no.1, 1992, pp.154－155.）。まず、国連が選挙の運営主体となって、始めから終りまで選挙を統括するという形態を、「Administering elections」として、区別している。上記の事務総長レポートの「Organization and conduct」と、同じである。次に「Supervising elections」として、国連が地元の選挙実施主体と密着して共同で作業するが、かなり統制力も働くというパターンを区分している。事務総長レポートの「Supervision」「Verification」の形態が近い。3番目は「Observing and verifying elections」で、これは、選挙の過程を監視し査察するだけという、外部からの統制力が最も弱い形態である。事務総長レポートの「Observation」がこれに近い。4番目が、影響力のない「Providing technical assistance」で、これは事務総長レポートの「Technical assistance」と同じ内容である。ここでの分類は、外部からの影響力の強さが基準になっており、一つの分析の視点として有効である。しかし、事務総長レポートの「Coordination of international observers」「Support for national observers」などがどれに入るべきかは、はっきりしない。

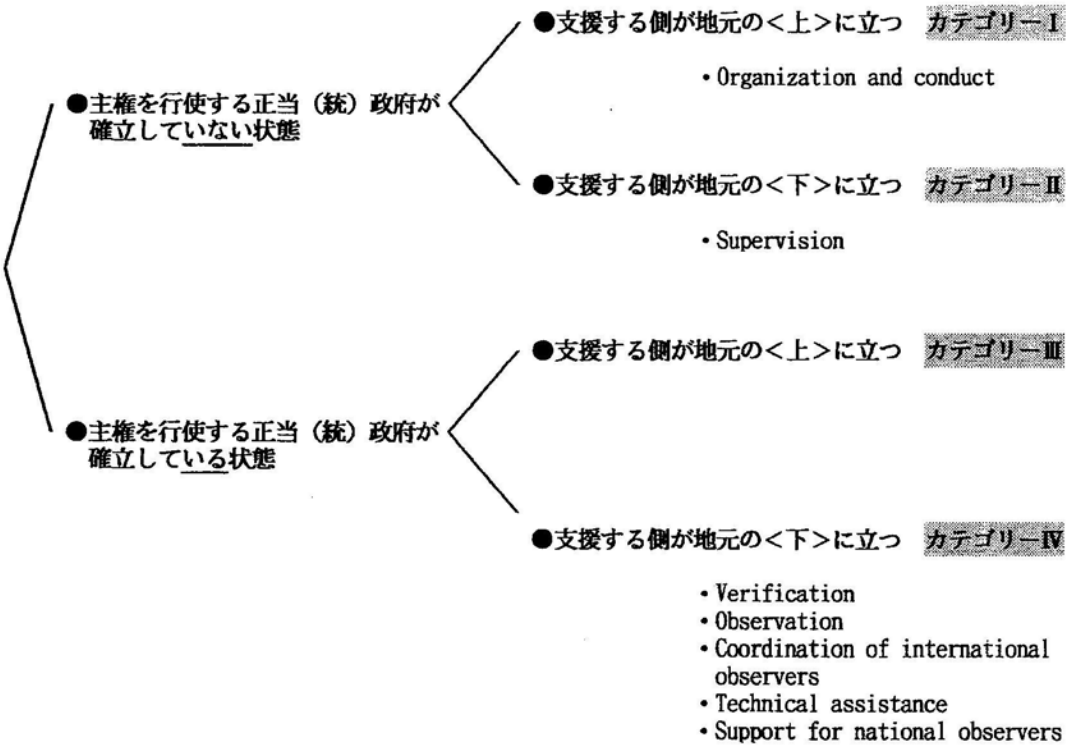
形態と同時にも行われる。48件。

2−2　支援対象国との関係による分類

今後新しい形態が生まれるかもしれないが、現状では、国際機関が行う選挙支援活動の形態は事務総長レポートで示された7種類であるという前提に立ち、その7パターンの本質的な相違点に着目、それに基づき分類をしてみる[27]。

まず、注目される本質的な差異は、支援対象国・地域の政府の状態である。「Organization and conduct」と「Supervision」は、カンボジア、西サハラ、ナミビアなど、国家主権を行使する正当（統）政府の存否、認定が不明確な国・地域に対して行われている。他のパターンは、正当（統）政府の存在が明確な国家に対して行われている。また、選挙を実施する第一義的な主体は、支援する側か、地元の当局かという点でも違いがある。「Organization and conduct」の場合は、支援する国連側が選挙を実施することになるが、後の6形態は地元の当局が選挙実施の主体となっている。

このような点に鑑み、「支援する側と対象国との関係」という観点から、整理が可能になる。まず、第一の分類基準として、支援対象国の政府の状態があげられる。これにより、(1)国家主権を行使する正当（統）政府が確定していない場合と、(2)同政府が確定している場合，とに区別できる。(1)の場合とは、具体的には内戦、分離独立紛争、植民地独立紛争などをうけた選挙の場合が考えられる。この場合は、外部からの関与が強くても、主権行使の主体があいまいなため、ただちに主権侵害との批判は生じにくく、選挙支援活動もかなり積極的で影響力の強いものとなりう



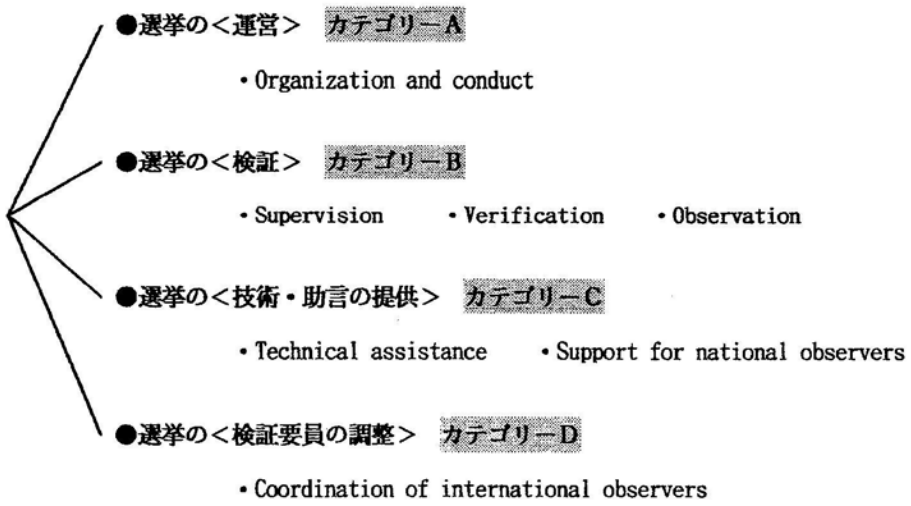
図I：選挙支援対象国との関係による分類

る。一方、(2)の場合は、ただちに内政干渉の問題と直面する。第2の分類基準は、支援する側と地元の当局との関係である。これも2パターンあり、(1)支援する側が地元の当局の<上>に立つ立場で関与するのか、(2)支援する側が<下>に立つ立場で関与するのか、の区別である。支援する側が<上>の立場なら、選挙のすべてを支配的に統制できるが、<下>の立場なら、支援する側は第2義的な存在ということになる。

これらの基準により、図Iにあるように、合計4つのカテゴリーができる。カテゴリーIは、国家主権を行使する正当（統）政府が確定していない国・地域において、支援する側が地元当局の<上>になって関与する形態であり、国連の分類にある「Organization and conduct」はここに入る。カンボジアや西サハラの場合である。カテゴリーIIは、国家主権を行使する正当（統）政府が確定していない国・地域においてではあるが、支援する側は、立場的には地元当局の<下>に入り関与する形態。ナミビアでの「Supervision」がこれにあたる。カテゴリーIIIは国家主権を行使する正当（統）政府が確定している国家において、支援する側が地元の当局の<上>に立つという形だが、これは現実には想定しにくいと思われる。国連の分類にも存在していない。カテゴリーIVは、国家主権を行使する正当（統）政府が確定している国家に対し、その当局の<下>にたつ立場から支援する形態で、「Verification」以下、ほとんどの選挙支援活動はここに分類される。

2−3 支援内容の性質による分類

分類の基準となるもう一つの本質的な差異は、選挙支援の中身についてである。デクエヤル事務総長は国連の選挙関与のしかたについて、<検証>機能のあるなしにより、大きく2種類に分けている。「electoral verification」と「electoral assistance, encompassing the provision of a variety of technical or advisory services, but not involving any verification fun-



図II：選挙支援内容の性質による分類

ctions」であるが[28]、上記の7種類の形態を見てみると、支援内容については、その性質から4種類に分けることが可能だろう（図II）。(1)選挙の＜運営＞、(2)選挙の＜検証＞、(3)選挙の＜技術・助言の提供＞、(4)選挙の＜検証要員の調整＞である（それぞれカテゴリーA、B、C、D）。実際の選挙支援には、複数が同時に行われることもある。

まず(1)の＜運営＞という形は、支援する側が選挙実施の主体となって、すべてを統制する活動をさしている。これは、地元の当局に選挙を実施するだけの能力がないので、それに代わって選挙を行うという場合に採用されうる。地元の当局は支援者に従属する形となる。国連の分類では「Organization and conduct」がそうである。ただし、この場合、支援する側が選挙を行うのだから、その選挙の有効性を判断するなら、厳密には別の第三者機関による客観的な＜検証＞が必要となるだろう。

(2)の＜検証＞[29]は、選挙過程をフォローして、それが自由で公正な選挙であったかを判断するという活動である。したがって、選挙のすべてのプロセスに立ち会うが、記録をするだけで、選挙の運営には手出しも口出しもしない。その客観的な観察に基づき、第3者として、その選挙の評価を下す。国連の分類にある「Supervision」「Verification」「Observation」はこの機能を有している。

(3)の＜技術・助言の提供＞は、支援する側が、選挙を実施する地元の当局に対して、選挙を行う上での有形、無形の便宜を提供することである。地元の当局と密接に連携して選挙の実施を助けるというフルサポートの形から、必要な技術、助言、ロジスティックスのみ提供するという補助的な形まで、選挙実施国の状況に応じて、多様な形があり得る。「Technical assistance」「Support for national observers」などが、ここに入る。しかし、(1)のように、地元の当局に代わって選挙を運営するのではないから、イニシアチブは地元当局にあり、支援内容に強制力はない。

(4)の＜検証要員の調整＞は、支援する側自らは＜検証＞をしないが、＜検証＞するために別の組織、ルートから来ている国際選挙オブザーバーら＝検証要員の利便を図る目的で、各方面との調整業務にあたることを指している。国連の分類では「Coordination of international observers」とされている機能である。(4)の形態は、支援する側が直接＜検証＞をするのではないし、また、選挙を実施する地元当局に直接便宜を提供するのでもないので、(2)(3)いずれにも入らない別の形態と考えられる。

このように、国連による選挙支援7タイプの分析をすることにより、いくつかの本質的な相違点が確認できる。ここでは、国際的な選挙支援活動の形態、内容について、2つの基本的要素、「選挙支援対象国との関係」と「選挙支援内容の性質」から、分類することにより、概念の明確化、整理を試みた。ボスニアの選挙支援のケースも図I、図IIの分類に沿って検討することになる（後述）。しかし、概念が整理されても、それに対応する適切な用語が統一的に使用されてないと、議論には依然混乱がつきまとうことになる。次項ではこの用語の問題を扱う。

28) A／46／609, para.5.

29) 国連の7分類にある「Verification（検証）」は特定の形態を指す固有名詞だが、支援内容の性質による分類でいう＜検証＞という語は、検査、証明、チェックなどを意味する通常の一般名詞の意味で使用している。

Ⅲ 選挙支援活動をめぐる用語

国際機関が行う選挙支援活動について、頻繁に使われている用語があるが、統一的な定義、使用基準はないので、用語をめぐる混乱が生じている。選挙支援活動を考察する際には、用語の意味、用法の違いなどに注意する必要がある[30]。

3－1 国際的選挙支援活動を総称する語

まず、国際機関が行う選挙支援活動全般を総称する語を検討する。これまでの選挙支援関連の文書、論文、資料などを概観すると、総称的な用法で使われている語は2つあると思われる。一つは、「Electoral Assistance」の語である。国連では担当部署の名称として、「Electoral Assistance Unit／Division」とされており、文書中でも「The United Nations provides seven basic types of electoral assistance」のように、総称する言葉として使用されている[31]。もう一つは「Monitor／Monitoring」の語である。OSCEの資料では、「Election Monitoring」という見出しのもと、ODIHRの選挙に関する活動の全般を説明している[32]。また、Beigbederは、国際的な選挙支援活動全般を詳論した自著に、「International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections」のタイトルをつけている[33]。どちらの語が総称としてより適切だろうか。

2－3で、選挙支援活動の内容について4つのカテゴリーに分けたが（図Ⅱ）、総称であるからには、これらのカテゴリーいずれをも均等に包含する語感を備えてなければならないだろう。「Electoral Assistance」の語の問題点は、そのassistanceという語感から、<技術・助言の提供>や<検証要員の調整>といったカテゴリーの活動が、より連想されやすいことである。一般的に、assistanceの言葉に、<選挙運営>や<検証>といった意味まで負わせるのは、やや無理があるように思われる。デクエヤル事務総長も、「Electoral Assistance」の語はある場合には「an all-encompassing term」であるものの、別の場合には「a synonym for technical support」として用いられていると指摘している[34]。他方、「Monitor／Monitoring」の語の問題点は、逆に、<検証>を行う選挙支援活動のほうに、重心が移りがちなことである。「Monitor／Monitoring」の本来の語義は、対象を注視、観察することなので、援助の提供や、関係者間の調整といった意味は付与しにくい。

こう検討すると、両語とも一長一短ではあるが、1)「Electoral Assistance」は、最も普遍的で影響力も大きい国際機関、国連が部署名に採用し、近年はその文書などにも総称として用いている、2)「Monitor／Monitoring」は、語感的に<検証>を行う選挙支援のほうに偏る――という点を重視して、「Electoral Assistance」を総称として用いたほうが、相対的に適切かと思われる[35]。

30) どのように和訳するかも問題になる。たとえば、「monitor」と「observe」はともに普通は「監視」と訳され、同一の意味で取られがちであるし、逆に「supervise」は注17－22にあるように多様な訳がある。本稿では和訳の問題には立ち入らず、原語（英字）の意味、用法などの点から考察している。

31) A／49／675, Annex III, para.6.

32) OSCE, *OSCE Handbook 2nd ed.*, Vienna, Secretariat of OSCE, 1996, pp.56－57.

33) Y. Beigbeder, *op. cit.* この他、国際法関係でも、たとえばG. Fox, "The Role of International Law in the Twenty-first Century: Multinational Election Monitoring: Advancing International Law on the High Wire", *Fordham International Law Journal*, 18. 1995. のように、Monitoringの語が総称的に使われている用例がある。

34) A／46／609, para.5.

35) 本稿でも、選挙を助ける活動全般を総称して「選挙支援＝Electoral Assistance」と呼んでいる。

3－2　<検証>を行う選挙支援活動を意味する4語

選挙支援関連の言葉の中で、とくに注意を要する語が、「Supervise／Supervision」「Verify／Verification」「Observe／Observation」「Monitor／Monitoring」の4語である。いずれも一貫した定義はなされていないが、<検証>を行う選挙支援活動の文脈で使用されることが多い。この4語の問題点は、「often employed almost interchangeably」と指摘される、語義の類似性、重複であるが[36]、場合によってはそれぞれ、微妙に使い分けられている側面もあり、その差異も認識しておく必要がある。

The Oxford English Dictionary では、Monitor の語義の一つを「to observe, supervise, or keep under review」と説明しており[37]、Monitor が observe, supervise などを含みうることが示されている。この包括性から、前述したように「Monitor／Monitoring」の語は、総称的に使用される傾向があるのだろうと思われる。国連の7分類にこの名称の形態は存在しないが、文書中には選挙監視活動一般を指して使われることもある[38]。ただ、Monitor は「学級委員」とも訳されるように、場合によっては監督的な要素が連想される。同じ視点から、「モニターは…事態の改善のために物理的に介入する権利を有する」とする解釈もあり[39]、語感としては、相対的に関与の度合いの強い言葉と、とられうる。このため、しばしば、政府サイドからは警戒される用語である。1994年の南アフリカの選挙の際、デクラーク大統領（当時）も「observers を歓迎するが、彼等は選挙を observe するためであって、monitor するためではない」と注文をつけ、Monitor されることには警戒していた[40]。

「Supervise／Supervision」は、この4語の中では最も関与の度合いが強い語感で、管（監）理・監督などとも訳されるが、管（監）理・監督する選挙支援活動とは、具体的にどういうものか、明確ではない。国連の7形態の中の「Supervision」という選挙支援は、前述したように、正当（統）政府が不明確な国・地域において、地元の当局の<下>の立場で、選挙の全プロセスを<検証>する活動である。したがって、実際の内容としては国連による「Verification」とほとんど同じである。一方、後述するように、ボスニア選挙で行われた「Supervise／Supervision」の選挙支援はこれらと違い、<検証>というより、実質的には選挙の<運営>に近い内容であった。

「Verify／Verification」は一般的には<検証>の意味であるが、国連の7分類での用いられかたでは、内容的には「Supervise／Supervision」とほぼ同じであり、両者は支援対象国が独立主権国家であるか否かの違いで、使い分けられていると見られる。「Supervise／Supervision」という“高姿勢”な言葉は独立主権国家には使えないからであろう。しかし「To observe and verify the election process」[41]のような使われ方の場合には、「Observe

36）A／46／609, para.5.

37）J. Simpson and E. Weiner, *The Oxford English Dictionary 2nd ed.*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

38）たとえばモザンビークの選挙支援では「ONUMOZ…monitored the conduct of the entire electoral process」とある（A／50／1, para.965）。

39）堀江浩一郎　「南アフリカと全人種・全国選挙――国連オブザーバーの視点」『アフリカ研究』　第45号　1994年　67頁

40）D. Anglin, "International Monitoring of the Transition to Democracy in South Africa", *African Affairs*, vol.94, no.377, 1995, p.526.

41）S／RES／1020(1995), para.2.（the United Nations Observer Mission in Liberia＝UNOMIL のマンデート変更に関する決議）

／Observation」と「Verify／Verification」の用語は、それぞれ別個に、「フォロー」、「評価」だけをさす狭義の意味で用いられており、両者が一体になって、<検証>という選挙支援形態になるという理解である。このように「Verify／Verification」の言葉も、国連の7分類での用いられ方をはじめ、複数の用法があり混同しやすい。

「Observe／Observation」の用法も幅広い。「立ち会い人」「傍聴人」という意味から単に立ち会って選挙過程を見るだけ、という受け止め方もあるが、選挙支援関係の文脈では、フォローした結果の評価・報告まで含む広い意味合いで使用されることが多い。したがって、<検証>の一形態を意味することになる。一般に、International observers などという場合がそうである。語感としては低姿勢なニュアンスがあり、支援対象国の反発を受けにくいため、総称として、Monitoring より Observation の語が使用される例も少なくない[42]。一方、国連の7分類の中の「Observation」は、関与の程度は低く、<検証>の一形態ではあるが、評価は一般には公表されず、この点で、意味合いが異なっている。

このようにみると、(1)4語はいずれも<検証>を行う支援活動を指すことはできるが、文脈によっては<検証>の意味を除いているケースもある、(2)国連の7分類の名称として使用される場合と、一般の文脈で使用される場合では意味の違うことがある、(3)4語はおもに関与の強弱の度合い、意味範囲の広さの点で、語感に違いがある、——などの点を確認できる。それぞれ、意味合いのずれ、語感の違いがあるので、これらの言葉に接する際には、その指す内容を常に吟味する姿勢が欠かせない。とくに現場レベルでは、厳密な意味の確認が行われないと支援活動に支障をきたしかねない。

Ⅳ OSCEの選挙支援形態、内容

Ⅱで、選挙支援の形態、内容について、国連のパターンを元に分類を試みたが、OSCEの行う選挙支援活動は、どのように位置付けられるだろうか。ODIHRの行う通常の選挙支援とボスニアでの選挙支援を分けて検討してみる。

4−1 ODIHRが行う通常の選挙支援活動

OSCEのODIHRが、通常に行っている選挙支援の内容は、選挙の実施国、国際監視団、他の国際機関、NGOなどとの間の仲介、調整といった業務や、他方、情報、ノウハウの提供、選挙や人権に関するセミナー開催など、教育・啓蒙活動などである[43]。選挙支援の結果は報告書にまとめられ、公表されている[44]。したがって、基本的には「to provide coordination among and support for participating States interested in election observation」の機能と、「clearing−house」(情報センター)としての機能と、2つだとされる[45]。こういった役割は、図Ⅱの選挙支援内容の性質による分類では、カテゴリーC、Dの<技術・助言の提供><検証要員の調整>にあたるだろう。

<検証>の機能については、ODIHRはやや複雑な仕組みだと思われる。通常の場合、選挙過程をフォローして成否の判断を下すという<検証>活動を行うのは、各国政府(主

42) たとえば国連と、スェーデンの研究機関「International IDEA」が開いた円卓会議(1995.10)では「International Election Observation」のタイトルで、選挙監視全般の問題を議論した。
43) 吉川 元 『ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)』 三嶺書房 1994年 402−405頁
44) 同上
45) J. Roussellier, "The Right to Free Elections: Norms and Enforcement Procedures", *Helsinki Monitor*, vol.4, no.2, 1993, p.28.

にOSCE参加国)、議会、NGOなどから派遣された選挙オブザーバーら(国際監視団)であり、ODIHR自体ではないからだ。ODIHRの代表者が国際監視団に加わることもあるが、大体は現地での調整、情報提供にあたることが多い。しかし、<検証>の結果はODIHRに報告され、ODIHRがそれをもとに最終報告の中で選挙の評価を行っているので、この意味で、間接的ににせよ、ODIHRは<検証>を行う選挙支援(=カテゴリーB)も実施していると考えてよいだろう。

支援対象国との関係については、従来のODIHRの選挙支援活動は、図Iではカテゴリー<u>IV</u>に入る形態、つまり、正当(統)政府の存在が明確な国家において、地元の当局の<下>になる立場の選挙支援とみてよいだろう。

4−2　ボスニア選挙における支援形態、内容

しかし今回のボスニア選挙は、性質、規模とも、これまでのようなOSCEの選挙支援形態とは異なっている。OSCE側は、ブダペスト外相理事会で(1995.12)、「ボスニア使節団(The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina、団長=フローウィック米大使、約240名)」の設立を決め、この使節団が今回の選挙支援活動を実施することになった。従来、選挙支援で中心となるODIHRは、ミッションの中の一部という位置付けである。今回の選挙支援活動は、デイトン合意に基づいており、「The Parties request the OSCE to <u>supervise</u>, in a manner to be determined by the OSCE…, the preparation and conduct of elections…(下線筆者)」と定められている[46]。「supervise」とあるので、その言葉だけみれば、国連の選挙支援分類の中の「Supervision」と同じであるが、実際には多くの相違点がある。

まず、ボスニアという国家の主権、政府をめぐる状態を見ると、確かに主権国家としてのボスニアとムスリム人勢力による政府は一貫して存在するが、セルビア人、クロアチア人らはそれぞれの正当(統)政府の設立を求めて闘争したのであるから、全体としてはやはり、不確定な状態と見られるだろう。図Iのカテゴリー<u>I</u>か<u>II</u>に入ると思われる。微妙なのは、支援する側が<上>の立場なのか、<下>なのか、という点である。

デイトン合意の内容を検討してみると、まず、選挙計画の採用はOSCEに委ねられており[47]、「supervise」のしかた自体もOSCEの裁量になっている[48]。また、選挙法・選挙規則を採用する「暫定選挙委員会(Provisional Election Commission)」の議長にはOSCE使節団の団長が就くことになっており、そこで決まった法規は国内法にかかわらず守られねばならないとされている[49]。意見が割れた際の最終決定権も議長にある[50]。他方、各選挙区ごとには、地元の有権者で構成される「地方選挙委員会(Local Election Commission)」が設けられたが、その委員の任命は「暫定選挙委員会」の承認が必要とされていた[51]。こういった点から考えると、立場は<u>実質的には</u>OSCEが<上>になっていると見ることができるだろう。しかし逆に、実際には

46) The Dayton Agreements, Annex 3, Article II, para.2.
47) *Ibid.*, para.1.
48) *Ibid.*, para.2.
49) *Ibid.*, Article III, para.3.
50) *Ibid.*, para.1.
51) Rules and Regulations for Elections in Bosnia and Herzegovina, Article 19−22.

「organize」とも言うべき明らかに支配的、統制的な形態であるにもかかわらず、あえて「supervise」という一段階低い姿勢の言葉が使われている点から考えると、少なくとも形式的にはボスニアの主権に配慮する意図があったと、推測してよいかもしれない。したがって、その意味では、形式的に、あるいは表記上は地元当局が<上>の立場にあるとも言えるだろう。

支援内容の性質という点から検討してみると、前述したように、「暫定選挙委員会」が選挙の全過程を取り仕切れる体制になっているので、この点では図IIのカテゴリーとしては、Aの選挙の<運営>に該当するとみてよいだろう。ただし、注目されるのは、「地方選挙委員会」の役割である。選挙法規の中で、「地方選挙委員会」は「the conduct of elections」(選挙の実施)について責任があると明記され[52]、とくに、投票の各プロセスにおいては第一義的な責任を有するとされている。投・開票所の設置や投票箱の管理、輸送手段などは「地方選挙委員会」がやりくりしなければならず、結局、投票に関する実務的な側面は、地元の当局に任されているわけである[53]。

したがって、単純化すれば、実質的には、選挙を計画、準備したのはOSCEで、それを実施したのが地元の当局、とみることができる。選挙の<運営>のカテゴリーに入る例として、国連の「Organization and conduct」の形態があったが、ボスニア選挙の場合は、用語の上でも、内容的にも、この形には当てはまらない。支援する側=OSCEは選挙を「organize」したとは言えるが、選挙を実際に「conduct」したのは地元の当局という側面が強いからだ。一方、単に選挙の過程を<検証>したのではないから、国連の「Supervision」の形態とも違う。実体としては、言わば「Organization of elections and assistance in their conduct」(選挙の組織化とその実施支援)とでも呼ぶような形態だったと言ってよいだろう。

さらに、支援内容の性質の点で注目されるのは、ボスニアの選挙では一応、選挙の<検証>という機能も果たされたことである。通常、選挙の過程に主体的に関与すればするほど、その支援する側の客観性は薄くなり、同一の支援者が<検証>の機能を果たすことは困難になる。このため、ボスニア選挙では、<検証>をする機構として「国際選挙監視調整官事務所(Office of the Co-ordinator for International Monitoring)」が設けられた。この長である「国際選挙監視調整官(The Co-ordinator for International Monitoring、以下CIM)」は、OSCEの行政部門のトップである議長(Chairman-in-Office)から任命されており、選挙の最終評価を議長に報告することになっている[54]。CIMは、選挙をsuperviseするボスニア使節団の団長と同格であり、組織上、使節団からは独立して業務を行うようになっている。このようにボスニア選挙の<検証>の業務は、選挙支援業務の本体からは分離され、客観性を持たすようにされているが、全体としてはCIMもOSCE傘下の機構であるので、客観性は、厳密な意味では疑問が残る。

以上、要点を整理すると、ボスニア選挙に対するOSCEの支援は、「選挙支援対象国と

52) *Ibid.*, Article 18. ただ、「地方選挙委員会」は「the conduct of elections」に責任を負うが、それは「under the supervision of the OSCE and the Provisional Election Commission」となっている。

53) *Ibid.*, Article 28−35.

54) Office of the Co-ordinator for International Monitoring, "CIM Mission and Mandate", *Final Report of the Co-ordinator for International Monitoring of the Elections in Bosnia-Herzegovina on September 14th 1996*, 1996.

の関係」（図Ⅰ）では、1)主権を行使する正当（統）政府が未確定な国家に対して、2)実質的には地元当局の<上>に立って行うものであった（形式的には<下>とも言えるが)。「選挙支援内容の性質」（図Ⅱ）では、基本的には選挙の<運営>であるが、実施の側面は地元当局に任されており、また<検証>の機能も含んでいたことから、「Organization of elections, assistance in their conduct, and certification of the results」（選挙の組織化・実施の支援・検証）とでも言うべき複合的な支援形態であった[55]。

4－3　ボスニア選挙における Elections Supervisor と International Observer

選挙支援に携わる要員の資格は多様であるが、ボスニア選挙では、Elections Supervisor（以下 Supervisor）と International Observer（以下 Observer）が存在し、共同して支援活動にあたった。Supervisor は主に OSCE 参加国から募られた約 1200 名で、身分的には OSCE の職員として、投票日前後の約4週間、投票準備、投票、開票の過程において supervise 業務を行った[56]。一方、Observer も OSCE 参加国などから約 1000 名が派遣され、大多数は投票日直前に現地入り、OSCE の職員としてではなく（派遣元の身分のまま)、投票所、開票所の業務を observe、その後、その評価を CIM に報告した[57]。

3－2 で「Supervise」「Observe」などの言葉は用法に混乱があると述べたが、ボスニアで Supervisor と Observer が担った業務は区別されていた。Supervisor の役割は、デイトン合意にある「supervise」の言葉と対応するが、4－2 で分析したように支援活動の実質は「Organization of elections, assistance in their conduct, and certification of the results」であるので、Supervisor の役割もこの実質的内容に即してみたほうがわかりやすい。Supervisor は選挙の組織化、計画には関わっておらず、また検証も行なわない。投、開票の準備、実施について「supervise」する業務であるので、実質的には「assistance in their conduct」（選挙実施の支援）の役割とみてよい。Supervisor は、地方選挙委員会が行う投・開票の作業について、問題があるかをチェックし、問題があればそれを地方選挙委員会に指摘する。しかし、前述したように、投・開票の業務に関しては、地元の地方選挙委員会に第一義的な責任があるので、問題が明らかになった際、実際にその解決にあたるのは、地方選挙委員会になる。その際、Supervisor は助言はしても、基本的にはその様子を見守るだけである。言わば「口出しはするが、手出しはしない」という立場である。

他方、Observer も現場で投、開票作業をチェックするのだが、問題のあるなしを記録し、その評価を CIM に報告するだけであり、したがって問題解決に向けては「口出しも、手出しもしない」という立場になる。実質的支援内容の中の「certification of the results」の部分を担っているといえる。

両者の役割はそれぞれ意義があるが、Supervisor の業務は、地元の当局に問題を解決する十分な能力がない場合、かなり無責任な立場になる。仮に Supervisor の側に問題解決

55) 東スラボニア地域（クロアチア）に展開する PKO「国連東スラボニア暫定統治機構(United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium＝UNTAES)」のマンデートがまさに同じ表現になっている。S／RES／1037(1996), para.11(e)で、「to organize elections, assist in their conduct, and to certify the results」と定められている。

56) OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, *Guidance on the Role and Responsibilities of Election Supervisors*, 1996.

57) Rules and Regulations for Elections in Bosnia and Herzegovina, Article 151－159.

の能力はあっても、その権限はないので、結局、問題は長く放置されることになってしまうからだ。これが、カンボジアでのような「Organize and conduct」のパターンなら、支援する側は直接、問題解決に乗り出せることになる。実際の現場では、問題に際してSupervisorもできる範囲の事はするのだが、究極的には、Supervisorにはこういった限界があることを認識する必要がある[58]。

V 選挙支援における「正当性」の問題

これまでは、選挙支援の形態、内容、用語について考察したが、ここでは選挙支援における「正当性」の問題を考える。選挙支援は実際に効果のあるものでなければならないが、同時に正当なものでなければならない。公正でも自由でもない選挙を支援するわけにはいかないし、特定の勢力にくみする支援であってもならない。しかし、実際には「正当」な選挙支援を行うのは容易ではない。具体的にどういう問題があるのか、ボスニアの例を中心に考察してみる。

5−1 内政不干渉原則

まず、そもそも、よその国の選挙に外部から関与することに正当性があるのか、という問題がある。国際法上、「内政不干渉」の原則により、国内管轄事項について一般に他の国や国際社会が関与することはできない。国連総会においても、国連による選挙支援活動を認めながらも[59]、同時に国家主権の不可侵を確認する決議が採択されており[60]、とくに途上国側はこの原則を重視する[61]。従って、関与を正当化するには通常、当事国からの選挙支援の要請が必要になる。国連では、選挙支援の前提条件の一つとして、「政府からの公式の、書面での要請」をあげている[62]。

主権を行使する合法政府が明確でない国・地域の場合は、この条件にあるような要請書を受けるのは困難かもしれないが、実際には地元の行政組織などが存在しているため、それらの当局から要請、同意を得なければならないだろう。

カンボジアの場合は、内戦で、主権を行使する正当（統）政府が不明確になったため、国連安保理は1990年、紛争4派で構成する最高国民評議会（SNC）に主権を付与し、選挙は国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）が実施するという包括和平案を提示。これを受けた1991年のパリ和平協定を、紛争4派は受け入れているので、選挙支援（運営）に対する地元の同意は存在すると考えられる。

58）現場でSupervisorとして活動する上で困惑したのは、その責任の範囲であった。実際、戦災の影響が残るボスニアでは実務的な準備さえ滞りがちで、たとえば、筆者の担当の選挙区では投票前日になっても投票箱などを運ぶ車の手配がつかなかった。Supervisorらでつくる OSCEの各チームには車両とドライバーが割り当てられていて、物理的にはその車を提供することはできるのだが、Supervisorの職分から原則的にそれはできないことになっていた。地元の側からすれば「口出しするなら手も貸してくれ」と当然、感じるはずで、このあたりのSupervisorの責任にはジレンマを覚えた。

59）A／RES／45／150. この「Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections」の決議の中で初めて国連による選挙支援が明確に支持された(para.8.)。

60）A／RES／44／147.「Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes」と題されたこの決議は、同時に採択された民主的選挙を促進する決議（A／RES／44／146）に反対して、アフガニスタン、キューバ、ベトナムなどにより提案された。

61）国際的な選挙監視と内政干渉の問題は、1945年2月のヤルタ会談でも議論された。解放後のポーランドの政治体制に関しては、速やかに総選挙を実施するとされ、ルーズベルト、チャーチルはその選挙を監視する国際委員会の設置を提案。しかし、スターリンは「コペルニクスを出したほどの知的水準の高い国であるから…見くだすような監視機関の存在はポーランド人を憤慨させる」などと、内政干渉反対を主張してこの提案を反古にした（藤村　信　『ヤルタ――戦後史の起点』　岩波書店　1985年　121−137頁)。

62）A／49／675, ANNEX Ⅲ, para.3−7.

ボスニアの場合も、デイトン合意の中で統一選挙の実施について明示され、各紛争当事者がそれを受け入れているので、内政不干渉原則との関係では問題はないと思われる。

5−2 「公正」で「自由」な選挙の意味

正当な選挙支援の一つの重要な側面は、「公正」で「自由」な選挙を支援することだろう。では、支援すべき「公正」で「自由」な選挙とは、どういうものだろうか。これを考える際、まず認識されるべきは、通常の民主主義国家の選挙と、紛争解決の一ステップとして行われる選挙とは、自ずと基準が違うという点である。ボスニアのような紛争の後に実施される選挙では、選挙を通して紛争の再発抑止、秩序の回復を図るのが主眼であるので、選挙自体の完璧さは二の次ぎにならざるを得ない面がある。したがって、こういった選挙を支援する側は、「公正」「自由」の基準は通常の民主主義国のそれより相当緩くなることを、覚悟しておく必要がある[63]。

そもそも、公正で自由な選挙をできる国は支援を求めることはない。他方、まったく公正でも自由でもない選挙であることが初めから明白な場合、支援を断わることができる。こう考えると、選挙支援における「公正」と「自由」とは、高度に「公正」でも「自由」でもないが、甚だしく「不公正」「不自由」でもない、その中間にあるものと理解できる。つまり、「すべてを考慮して『acceptable』」といえるもので、したがって、「測定可能な統一したものではない」といえるだろう[64]。

しかし、完全な「公正」「自由」の実現は無理としても、支援する側は当然できる限り、「公正」と「自由」の向上を図らなければならない。そこで、次の問題の「公正・自由と安定のジレンマ」が生じてくる。

5−3 公正・自由と安定のジレンマ

公正・自由と安定のジレンマは、選挙に際し、しばしば直面する深刻な問題点である。選挙の計画、準備過程で「公正かつ自由」を追求し過ぎると、選挙を「安定」して実施できにくくなるという、ジレンマである。

ボスニア選挙でも、OSCEはこの問題の対応に苦慮した。ムスリム人、セルビア人、クロアチア人それぞれの民族政党は、自己の影響力拡大に躍起であるため、デイトン合意の趣旨や選挙法規を逸脱する行為があとを絶たなかった。中でも国際社会とOSCEが問題視したのは、セルビア人勢力指導者、カラジッチ氏の存在であった。同氏は「国連旧ユーゴスラビア戦争犯罪国際法廷」から戦犯として起訴されていたため[65]、デイトン合意により公職には就けないことになっていた[66]。にもかかわらず、同氏はセルビア人勢力の最大の民族政党、SDS（セルビア民主党）の党首、またセルビア人共和国の大統領の地位にあり続けたため、選挙の公正さにおいて大きな障害になっていた。同氏の公職放棄は、公正さを確保する上でOSCEとしては譲れない線であり、結局、投票日の約2か月前になり、米の説得を通して辞任を受け入れさせた。

しかし一方で、選挙キャンペーン中、同氏

63）ボスニア選挙の同僚のSupervisorは、カンボジア、南アフリカ、ナミビアなど多数の選挙に携わり、実際にさまざまな選挙違反を目撃したというが、こういった紛争の後の選挙支援で大事な視点は、「どんな選挙違反があっても、鉄砲撃ち合うよりはマシ」という、割り切り方だと指摘していた。

64）J. Elklit *et al.* "The Future of Election Observation", *Democracy Forum 1996*, Stockholm, International IDEA, 1996, p.19.

65）1995年7月のスレブレニッツァ大量殺害を指示した容疑など。

66）The Dayton Agreements, Annex 4, Article IX, para.1.

67）たとえば、カラジッチ氏のポスターは禁止されているにかかわらず、選挙戦中、セルビア人共和国内でたくさん張られており、有権者も公然と同氏を支持していた。

の影響力を完全になくすところまではいかず[67]、OSCEと協力するIFOR（平和実施部隊）も同氏逮捕のための積極的な対応は取らなかった。これは、同氏が依然、セルビア人の間で人気があり、逮捕などを試みれば、セルビア人の反発で選挙の実施自体が危ぶまれるからであった。

また、セルビア人共和国の将来の分離独立は、デイトン合意の趣旨に反するため、選挙公約として表明することは許されないのだが、SDSの立候補者らは公然とこれを標榜。しかし、制裁を課す権限のあるOSCE側は、SDSの一般の候補者は失格にしても、SDSの実力者は失格にはしなかった[68]。これも、公正と安定のバランスを配慮しての対応だった。選挙違反はムスリム人、クロアチア人側にもあり、OSCEは同様のジレンマの中で妥協点を見つけなければならなかった。

こういったジレンマを生じさせる状況は、他の選挙支援の場合でも多々あるが、実際にジレンマとして支援する側にのしかかってくるのは、支援する側にそれに対応する権限がある場合である。つまり、図IIの選挙を<運営>するカテゴリーの選挙支援の場合である。カンボジアでも、選挙を「organize and conduct」するUNTACは、とくに選挙をボイコットしたポル・ポト派との対応でジレンマに苦慮した[69]。他方、<運営>以外の<検証>、<技術・助言の提供>、<検証要員の調整>の形態では、支援する側に公正・自由を確保、促進する強制的、直接的権限は与えられてないので、公正・自由と安定のジレンマに苦慮するというより、望ましくない状況を傍観するしかない苦悩が生まれてくる[70]。

ボスニア選挙でOSCEは以上のようなジレンマに苦慮したが、結果としては、「公正・自由」を犠牲にして、選挙の「安定」実施を優先した形になった。7種類の選挙のうち、選挙違反が最も酷いとされた地方自治体レベル選挙が延期されたものの、中央レベルの選挙などは公正・自由度が不十分なまま予定通り実施されたからである。CIM（国際選挙監視調整官）は最終報告書で「政治的中立環境、恐怖・脅迫のない秘密投票、表現・報道の自由、結社の自由、移動の自由などデイトン合意に盛られた条件は、部分的にしか満たされなかった」と指摘し[71]、コッティOSCE議長も選挙の有効性は肯定したが、「自由で公正、民主的な選挙のための環境は作れなかった」と述べている[72]。

OSCEが選挙実施を優先した理由は、形式的には、デイトン合意に実施期限が明記されていること[73]、実質的には、民族和解、紛争解決のために早く各派共通の体制を作る必要性があること、いったん延期を認めればなしくずし的になりかねないこと、さらには、大統領選を控えクリントン大統領としては選挙の成功をアピールしたいこと、などが考えら

68）朝日新聞　1996年9月12日　14版

69）大芝前掲書　65－66頁。また、1994年の南アフリカの選挙でも、インカタ自由党の不正行為と選挙の有効性の間で同様のジレンマがあった。この場合は、決定権は支援する国連側でなく、南アの当局「独立選挙委員会」にあり、結局、不正行為は黙認された（堀江前掲論文、58頁）。

70）もっとも、<検証>業務と<技術・助言の提供>業務が同時に行われ、「この点を改善しないなら公正・自由の評価は与えられない」という趣旨で助言すれば、間接的に公正・自由度の確保、促進に寄与することはできる。

71）Office of the Co-ordinator for International Monitoring, "Preliminary Statement of the Coordinator for International Monitoring (CIM)", *Final Report of the Co-ordinator for International Monitoring of the Elections in Bosnia-Herzegovina on September 14th 1996*, 1996.

72）*OSCE Newsletter, op.sit.*

73）デイトン合意において、選挙は和平協定発効後、9か月以内に実施すると定められている。また、地方自治体レベル選挙に関しては「if feasible」となっており、延期は認められている（Annex 3, Article II.）。

れる。 Supervisorとして現場から見た立場でも、公正・自由度が低い中での選挙実施にはわだかまりを覚えたが、前述したように、選挙支援を紛争解決の一ステップと見る視点を重視するなら、今回のOSCEのやり方は肯定的に受け止めなければならないだろう。

5－4 選挙支援の中立性

支援する側の中立性も、選挙支援の正当性に関する側面として重要であろう。特定の勢力、政党にくみするような支援は、正当な選挙支援とはいえないし、実際にはそうでなくても、その疑いを持たれるだけでも、支障をきたす。

ボスニアの場合は、紛争中、セルビア人勢力側は、北大西洋条約機構（NATO）に後押しされた国連保護軍（UNPROFOR）を敵視していたため、仮に国連が中心になって選挙支援を行っても、中立性といういう点では、少なくともセルビア人勢力からは疑いを持たれただろうと思われる。OSCEはむしろ、この点、紛争解決には良くも悪くもあまり関与できなかったために、選挙支援ではかえって中立性が高まることになった。

ナミビアの制憲議会選挙では国連による「Supervision」形態の支援が行われたが、選挙以前に国連総会が、現地組織の「南西アフリカ人民機構（SWAPO）」を唯一の正当な代表と認定していたので、選挙支援の際、他の政党、組織からは国連の中立性に疑問の声が上がった[74]。

しかし、OSCEは3民族の間では比較的、中立的な立場をとったと見られても、「OSCEはどこを向いているのか」という観点では、地元からさめた目で見られていた。大統領選挙を前に点数を稼ぎたいクリントン大統領にとっては、予定通り選挙を実施する必要があり、条件未整備の批判をおして選挙を進めようとするOSCEの姿勢は、地元の目には、アメリカの都合を優先していると映っていた[75]。選挙支援の中に、ある程度支援する側の利己的動機が潜むのはやむをえないが、それがあまりに露骨に表面化すると、やはり、正当性は損なわれるだろう。

この中立性の問題は、選挙支援に関わる個人のレベルでも重要である。Supervisor、Observerとはいえ、それぞれの国籍を背負っているため、現地の人の受け止め方に影響が出るからである。たとえば、セルビア人勢力は特に米に対して反感が強いが、同勢力の拠点となっているパレにアメリカ人の選挙支援要員だけ配置した場合、支援要員自身は善意の個人だとしても、パレの人々はどう見るか。実際にボスニアでは、このような極端な例はなかったが、一部の地元の人はわだかまりを持っているように推察された[76]。選挙支援に乗り出す組織としてのレベルと、支援要員個人としてのレベルの、両方で中立性を確保しないと、選挙支援の正当性は維持しにくいといえるだろう。

Ⅵ 選挙支援における「実効性」の問題

いくら「正当」な選挙支援であっても、実

74）福田　菊　「ナミビア独立と国連の監視活動」『桃山学院大学社会学論集』 24巻2号　1990年　32－33頁

75）地元では、このOSCEの姿勢を揶揄して「OSCEはOrganization for Securing Clinton's Electionのこと」などと言っていた。

76）日本人のSupervisorとしてでも、その中立性は疑問なしとは言えない。武力紛争中、明石康・国連事務総長特別代表の取った対応は、必ずしもムスリム人側には好ましくなかったため、紛争後でもムスリム人の中には、日本人に対し否定的な感情を抱く人がいるようだ。筆者も、砲撃により68人が死亡したサラエボの青空市場で写真を撮っていると、見知らぬ人に「日本人ですね。注意したほうがいいですよ」と忠告されたり、ムスリム人の地方選挙委員会委員長に、冗談ではあるが、「あなたはヤスシ・アカシの親戚ではないでしょうね」などと言われた。

際にその効果や結果が伴わなければ、徒労に終りかねない。ここでは、選挙支援が望ましい結果をもたらすための条件、原則など、「実効性」に関する問題を考えてみる。

6－1 実効ある選挙支援の意味

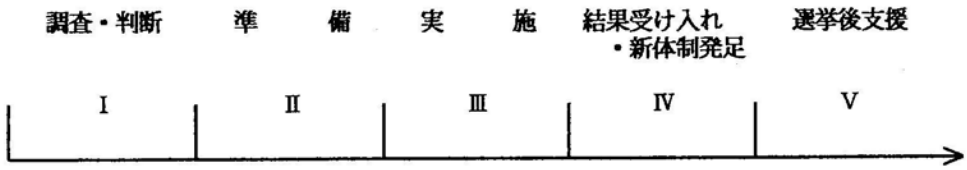
まず、実効ある選挙支援とは何を指すか。これは選挙支援の目的と関係してくるが、短期的には、当該国・地域で「公正」かつ「自由」な選挙が実施され、その結果をうけた民主的な制度が発足すれば、実効があったといえるだろう。しかし、5－1でみたように、紛争解決の側面がある選挙では、紛争の再発抑止、秩序回復の結果を出すことも含まれてくる。

他方、長期的な視点で実効性をとらえる必要もある。ハイチの1990年の大統領・議会選挙のように、その後、クーデターが起こってしまったのでは、その選挙支援活動の意義が水泡に帰してしまう。現在のボスニアにも、この危険性がつきまとう。3民族間の反感が継続する限り、常に内戦に後戻りする可能性があるので、選挙後も新体制を長期的に支えていく支援が不可欠になる。こう考えると、本質的な意味での実効ある選挙支援活動とは、選挙を受け、民主制度が機能・定着していくこと、と言えるだろう。換言すれば、選挙の実施は民主主義体制の一要素にすぎないので、民主主義体制を導入、維持するには選挙支援以外の多角的な要素が必要になるということでもある。こういった視点から、「election observation」というより「democracy observation」の重要性が認識されてくる[77]。

国連による選挙支援でも、この視点が指摘され、ガリ事務総長は「Post-election assistance（選挙後支援）」として、この分野の活動も行う意向を示している[78]。しかし、同時に「Post - election assistance」の問題点として、通常の選挙支援と比べ、マンデートが曖昧になる、過去の経験が応用しにくい、支援が大規模、長時間になる――などの点も指摘。選挙支援部（Electoral Assistance Division）だけでは対応しきれないので、他の国連機関と連携する必要性を述べている[79]。

この「Post-election assistance」も含めて選挙支援の一連の流れを時系列で整理すると、5段階に分けることができる（図Ⅲ）。長期的な視点での実効ある選挙支援はⅤの「選挙後支援」の段階まで含めて結果を出すことだが、通常の短期的な選挙支援の場合は、Ⅳの段階の「選挙結果受け入れ・新制度発足」まで至れば、実効があったと見られるだろう。

OSCEのボスニア選挙支援の場合、デイトン合意の予定通りに選挙を実施し、その結果



図Ⅲ：選挙支援活動の時系列的段階

77) J. Elklit *et al.*, *op.sit.*, p.21.
78) A／49／675, para.32－36.
79) *Ibid.*
80) ボスニア下院議会（中央レベル）は9月の選挙を受けて発足したが、その後10月の就任式にセルビア人議員団が出席拒否するなどして長く滞り、結局選挙から3か月半たってようやく首相が選出された（朝日新聞1997年1月4日14版）。

を受けた新政権が発足してはいるので、短期的な意味では実効があったといってよいだろう。しかし、最も懸念されるのは発足した制度が機能、定着していくかという点であり、現状ではこの長期的な意味での実効があるかどうかは、かなり微妙な線である[80]。

6−2　事前調査の必要性

短期的にせよ、長期的にせよ、効果を生むためには事前の調査が重要になる。図Ⅲの Ⅰ の段階で、対象国・地域の選挙は支援されるべきものか、能力的に支援できるか、支援するならどういう内容が適切か——などを検討しておくことは、Ⅱ以降の段階に進む上で不可欠であろう。

国連の事務総長報告でも、選挙支援のための二つの基本的前提条件として、前述した書面での公式要請の他に、「needs assessment mission」などによる、事前の状況調査を上げている[81]。その結果、効果があげられないと判断された場合、選挙支援を断るケースもある。たとえば、1993、4年にあったラトビアからの要請には時間不足により、1995年にあったケープ・ベルデからの要請には資金不足を理由に、支援要請を断った[82]。

ボスニアの場合、OSCE はすでに 1994 年から、サラエボ使節団を送っていたので情況は把握していた。しかし、デイトン合意で OSCE による選挙支援があらかじめ定められ、実施期限も限定されていたため、その意味では OSCE として Ⅰ の段階で十分な裁量の余地があるとはいえなかった。結局、その後、時間不足からくる準備不足が深刻化し、実効性の面でも障害をきたす一要因となった。

6−3　適切な選挙制度の策定

選挙支援の「実効性」に関して、特にボスニア選挙が提示した視点は選挙制度についてであった。不適切な選挙制度で選挙を実施しても、望ましい結果は生まれにくい。選挙の＜運営＞という形の選挙支援の場合、選挙制度の策定も支援する側に委ねられるので、その責任は大きい。今回 OSCE が計画した選挙制度は、「今世紀でもっとも複雑な選挙のひとつ」（フローウィック・OSCE ボスニア使節団団長）[83] である点から、様々な問題を派生させた。

まず、概念の複雑性である。デイトン合意を受けて実施される選挙なので、その選挙制度にはデイトン合意の思想が反映されることになる。デイトン合意の基本的考え方は、3民族間の不信、反感が深い現状からして、現実的には民族分割的なやり方を了解しながらも、他方、形式的には「民族浄化」を否認して統一国家の体裁を保とうとする、二律背反的な思考、と言ってよい[84]。選挙制度もこの相反するベクトルの妥協点に基づいているので、当然、複雑で曖昧なものにならざるをえなかった。

具体的な好例は、有権者登録であった[85]。有権者がどこの選挙区で投票するかは、原則として「元居住地主義」がとられ、紛争勃発

81）A／49／675, ANNEX III, para.3−7.

82）A／51／512, ANNEX I, Requests from Member States to the United Nations System for electoral assistance in 1989−1996, as at August 1996.

83）読売新聞　1996年9月13日　14版

84）国家の構成も当然、二律背反的になる。まず、民族統合を建て前にした統一国家としての「ボスニア・ヘルツェゴビナ」があり、その下に民族別住み分けに基づく、「ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦」（主にムスリム人、クロアチア人）と、「セルビア人共和国」（＝スルプスカ共和国、主にセルビア人）という二つのエンティティーが存在する。なお、デイトン合意（ANNEX 4, Article I）により、統一国家の新しい正式名称は「Bosnia and Herzegovina」となり、以前付いていた「共和国」は外されている。

85）Rules and Regulations for Elections in Bosnia and Herzegovina, Article 5−17.

前に住んでいた選挙区で投票するとされた。これは、紛争前の状態であった、多民族混在の統一国家にもどることを意味している。ムスリム人側の意向には添うが、民族浄化が進んだ現状ではいわば理想論である。そこで、折衷案として「現住所主義」も同時に採用し、紛争後の今住んでいるところ、あるいは今後住みたいところでの投票を認めることにした。これは、紛争後の民族別住み分けの現状を考慮した現実論で、セルビア人、クロアチア人に支持された。しかし結果として有権者登録の仕方が複雑になり、さらに、不在者投票の可否もそれぞれ基準が違ったため、OSCEの担当者でも間違えるほどの錯綜したものとなった[86]。

また、そもそも物理的にも、複雑であった。実施する選挙の種類が合計7種あり[87]、国外からの難民投票も加わることから、実務上の混乱は避け得なかった。

複雑になればなるほど、制度としての穴もふさぎきれなくなる。ボスニア選挙では、理論的に2重投票が可能になる余地があった。国外難民が事前に郵便で難民投票をし、その後、投票日に本人がボスニアに帰還して投票することができた[88]。

複雑性ゆえに各勢力から制度を乱用される傾向が強く、また有権者も制度を理解しにくいため、各勢力が無理解な市民の投票を誘導する結果も招いた。

6−4 選挙を運営する能力

選挙の<運営>というカテゴリーの選挙支援に乗り出す場合、支援する側自体に高度な選挙運営能力が備わってなければならない。ボスニアの選挙は、4−2で見たように、表現は「supervise」だが、実質的には「organize」であるため、OSCEには高度の運営能力が求められた。

OSCEは従来、基本的には“会議屋”であり、選挙支援もこれまでは選挙の<検証>、<技術・助言の提供>、<検証要員の調整>ばかりで、<運営>する形の支援はこれが初めてであった。また、デイトン合意の内容ゆえに、選挙は必然的に複雑、困難になる側面や、準備期間が短いという側面もあった。しかしそれらを考慮しても、Supervisorとして現場レベルから見た場合、OSCEの選挙運営能力について疑問符をつけざるを得ない面があった[89]。

OSCEの不手際の中でも深刻なのは、直接投票数に関係してくるものである。まず、目立ったのは、最終有権者名簿に大量の名前漏れがあり、それが投票日当日に判明するというミスであった。OSCEが名簿を改定していく作業中に漏れがあったせいだが、当日、投票所はその対応で混乱し、実際に投票できない人も出た。一方、開票作業では、数字の書き写しミス、計算ミスなどにより、集計の誤りが多発。開票の作業自体は地方選挙委員会が行ったが、全体を集計して発表するのは

86) 現地でSupervisor向けに選挙システムに関する講習会が数回開かれたが、Supervisorも100%理解できていたか疑問であった。

87) 選挙の種類は、中央政府レベルが、a)大統領評議会（＝幹部会、3民族から各一名ずつ、最多得票者が議長＝大統領）、b)下院（2院制、ボスニア連邦から28名、セルビア人共和国から14名の計42名）。エンティティーレベルが、c)ボスニア連邦下院（2院制、140名）、d)セルビア人共和国大統領、e)セルビア人共和国議会（1院制、83名）。地方レベルが、f)県議会（ボスニア連邦内、各県ごとに30−40名）、g)市町村議会（両エンティティー内）。ただし、g)市町村議会は延期になった（1997年9月14日の予定）。

88) OSCEの選挙制度の担当者は「理論的には二重投票は可能だが、そんなに数は多くないと思う」と答えていた。

89) あるベテランの外交官は、「国際機関が行うイベントでこんなに不手際が多いのは初めて」と言っていた。また、OSCEボスニア使節団のある専門員は「異なる国籍をもつ人材が一堂に会して業務をしても、自ずと文化の違いが出て効率的な仕事はできにくい」という、国際機関一般に共通する欠点を指摘していた。

OSCEの責任であった。また、投票箱の質も問題があった。通常は頑丈な金属製で、施錠の上、厳重に管理されるはずだが、OSCEが用意したのは組み立て式の段ボール箱であった。継ぎ目と投票用紙投入口に封緘用の粘着シールを貼るだけであったので、運搬、保管時に押されて隙間があき、翌日にはシールも自然にはがれてしまっていた。

この他にも運営する側の不手際はあったが、選挙制度や選挙の環境など外的な理由によるものはやむをえない面もある。しかし、ケアレスミス的な、OSCEの内的な理由による不手際は、実効ある選挙を図るという点でマイナス要因であった[90), 91)]。

おわりに

本稿では、国際的な選挙支援活動について、主にボスニア選挙での支援活動の例を中心に、考察した。Ⅰでは、近年、選挙支援活動が活発になっている背景を検討し、Ⅱでは、その形態、内容について、国連の7種類のパターンをもとに本質的な相違点を分析、それにより分類を試みた。図Ⅰは選挙支援対象国との関係から、図Ⅱは選挙支援の内容の性質から、それぞれ4種類のカテゴリーに分けられることを示している。Ⅲでは、言葉の用法、定義が不明確である問題を取り上げ、選挙支援活動の総称を指す語、「monitor」「supervise」「verify」「observe」の4語の共通点、相違点などを考えた。

以上に基づきⅣでは、OSCEが行う通常の選挙支援と今回のボスニアでの選挙支援について分析をした。ボスニア選挙は表現上はOSCEが「supervise」したのだが、実質的には選挙の<運営>というカテゴリーに入るもので、「Organization of elections, assistance in their conduct, and certification of the results（選挙の組織化・実施の支援・検証）」とでも言うべき内容であった。Ⅴでは選挙支援における「正当性」の問題を考察、内政不干渉原則の重要性、「公正かつ自由」な選挙を行う困難、「公正・自由」と「安定」のジレンマ、さらに、支援する側の組織、個人レベル両方での中立性の維持などを検討した。最後に選挙支援の「実効性」の問題をⅥで考えた。民主制度の定着という長期的な視点から見る必要性、ニーズアセスメントの必要性、さらに選挙<運営>型の支援の場合、適切な選挙制度の策定と高度な選挙運営能力が求められることを指摘した。

ボスニア選挙の結果は、当初の予想通り、大統領評議会議長にムスリム人のイゼトベゴビッチ氏が就任し、議会は3勢力それぞれの民族政党（民主行動党＝SDA・ムスリム人、セルビア民主党＝SDS・セルビア人、クロアチア民主同盟＝HDZ・クロアチア人）で色分けされた。結局「3勢力とも戦争を始めた党が勝って、戦争を始めた人間が指導者になろうとしている」と評され[92)]、民族分割の追認という結果である。デイトン合意で明記された選挙における「公正と自由」の確保も、達成できなかった。新体制は発足したものの、順調に機能はしてないし、そもそも、機能しても制度として拒否権の仕組みがあるため、3勢力3すくみで何も決められない可能性がある。

こう見ると、ほとんど負の側面ばかり目立

90）ナミビアの選挙で、国連が初めて「Supervision」の支援をした際も、国連側の不慣れからくる運営上の不備が多数指摘されていた（福田前掲論文、33頁）。

91）以上、「選挙支援における実効性の問題」を考察したが、「平和維持」の側面も実効性との関連で重要と思われる。ボスニアでもIFORによる治安維持活動は不可欠の要素であったが、この小論では割愛した。

92）産経新聞　1996年9月11日　14版

93）この意味で、1997年9月14日に予定されている地方自治体レベルの選挙に、日本も含め国際社会、OSCEが、引き続き同様の支援を送るか、注目される。

つが、「それでも、人の殺し合いは止まった」という根本的な正の側面は見逃してはならないだろう。紛争解決の重要の要素の一つは「時が経つこと」である。不完全、不適切な政治体制であっても、とりあえず紛争の記憶を遠ざける「時」は提供できる。その上で、さらに民族間の和解と民主主義の定着まで至るには、6－1で指摘した長期的な視点による支援が必要になる。OSCE、国際社会としては、選挙が終われば「後は野となれ」という態度ではなく、引き続き息の長い支援と関心を寄せるべきである[93]。