

論説

カンボジア:内戦とその後の国づくりの歩み

初鹿野直美

地域研究センター副主任研究員

日本貿易振興機構アジア経済研究所

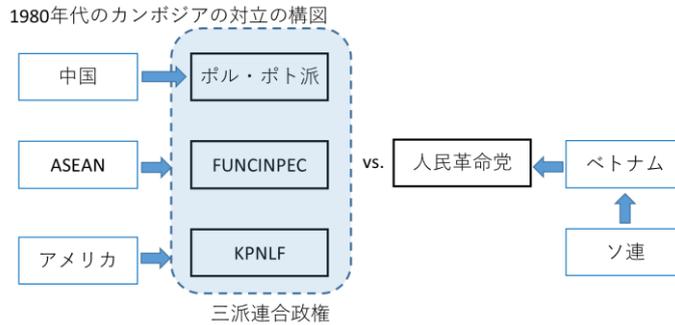
1. カンボジア紛争の経緯とその終わり方

(1) 紛争はなぜ始まったのか？

カンボジアの紛争は、1970年代に始まり、大規模な虐殺が起きた1975年4月17日～1979年1月7日のポル・ポト派政権（クメール・ルージュ）の時代をへて、1991年のパリ和平協定まで続いた。さらに、国内の諸勢力の対立の勝敗が決して、ある程度の安定を達成しえたのは、1990年代末であった。カンボジアは1953年11月の独立後の脆弱な体制のまま、その国家を誰が担っていくのか、国内の諸勢力の対立が先鋭化するなか、冷戦構造の東西対立に巻き込まれていった。その結果、1970年代から四半世紀近い内戦と混乱が継続された。

独立を求めて奮闘したシハヌークの功績により、カンボジアは1953年に完全独立を勝ち得た。周辺国が戦乱に巻き込まれる中、1960年代前半のカンボジアは中立政策をとったことで、プノンペンに東洋のパリとも称されるほどに落ち着いており、映画の撮影が行われたり、産業開発が進められていた。しかし、シハヌークの独裁的な手法、縁故主義や汚職への失望もあり、徐々に手詰まりとなっていく。隣国ベトナムでは、アメリカとベトナムの戦争が続くなか、カンボジアでは1970年3月に親米派のロン・ノル将軍によるクーデターがおき、シハヌークは失脚する。そのロン・ノル政権を倒して、1975年4月、ポル・ポト派がプノンペンに入城し、国名を民主カンプチアとした。ポル・ポト政権は、中国の文化大革命に倣い、文明で腐敗した都市と都市住民を消滅させ、知識人や文化を徹底的に否定した。都市住民は農村へと移住させられ、家族は解体され、集団でのコメ増産計画が推進された。同時に、過酷な粛清が行われ、政治犯収容所では「裏切者」が処刑された。170万人近い人々が、処刑・虐殺や社会の混乱に伴う飢餓など、不自然なカタチで命を落としたという。ポル・ポト政権は、1979年1月、ベトナムの支援を受けた元東部管区幹部らがプノンペンに入城することで終焉を迎えた（上田・岡田 2006）。

1980年代のカンボジアは、このベトナムの支援を受けたグループが、ヘン・サムリンが率いる人民革命党政権として徐々に国の支配を固めていく。一方で、プノンペンから逃れたポル・ポト派、シハヌークを中心とするFUNCINPEC（独立・中立・平和・協力のカンボジアのための統一戦線、フンシンペック）、ソン・サン派のKPNLF（クメール人民民族解放戦線）は三派で民主カンプチア連合政府を樹立し、人民革命党政権と対立を深めていった。この対立の背後に、カンボジア人のみではなく、冷戦の深まるなか、それぞれの思惑をもつ国際的な対立を反映した構図が「カンボジア問題」を国際化させていた（図）。国連の代表権は三派連合にあり、西側諸国は虐殺を行ったポル・ポト派を含む三派連合側を支持することにジレンマを抱えつつ、ベトナムが背後に控える人民革命党政権を支持することができず、ちぐはぐな状態で4派が併存することとなった（天川 2001、上田・岡田 2006）。



(出所) 天川 (2001) を参照して、筆者作成。

(2) 紛争はどうやって終わったのか？

ポル・ポト政権崩壊後の1980年代を通して、国内の4つの勢力が二手に分かれて対立する状況が続いていたカンボジアに関する諸問題は、関連するカンボジア人自身による解決に向けた歩み寄りに始まり、それぞれの勢力を支持・支援していた国々も参加した国際的な話し合いによって、解決に向けた確実な道筋がたてられた。1980年代末、ソ連が崩壊し、中国・ベトナムも経済改革路線を模索し始めるなど、国際社会での冷戦構造の終焉の影響を受けるかたちで、パリで和平協定締結に向けた話し合いが始まった。カンボジアに駐留していたベトナム軍も1989年9月にカンボジアから完全に撤退した。

1991年10月、「カンボジア紛争の包括的政治解決に関する協定（いわゆる「パリ和平協定」）」が締結された。パリ和平協定には、カンボジアを含む19カ国が署名した。この協定は「国際化」したカンボジア問題にかかわってきた諸外国のアクターたちが集まって、「各々の対面を保ちつつ問題から手を引くための装置」としての役割を担ったとも評価される。そして、対立した4派をそれぞれ対等に扱い、和平後に複数政党制による自由民主主義体制をとることを約束した。このことは、各派が武装闘争ではなく政党として共存していく路線を描いたことを意味した（天川 2001）。

ただし、この協定が成立したからといって、すぐに国内が平穏になったわけではない。1993年の制憲議会選挙にポル・ポト派は参加しなかった。そして、人民革命党を引き継いだ政党である人民党ではなく、シハヌークの個人的人気を背景とした王党派のフンシンペック党が選挙で勝利したこと、フンシンペック党のラナリット第一首相、人民党のフン・セン第二首相という異例の2人首相体制を構築することで、選挙結果を尊重しつつ人民党の統治網を活用する仕組みがとられた。

ポル・ポト派については、1994年7月に非合法化され、1996年8月に同派は分裂し、イエン・サリらのグループは政府に投降する道を選んだ。1998年の2回目の総選挙を前にした1997年7月、ポル・ポト派の取り込みをめぐる人民党とフンシンペック党との対立が激化し、同派を自分の勢力に組み込もうとしたラナリットが国外に一時的に脱出するなどの混乱が生じた。これにより、ラナリットが第一首相の座を追われ、以後、人民党優位の体制が築かれた。一連の騒動に前後して、派内で実権を失っていたポル・ポトが1998年4月に死去、同年12月にはキュー・サンパン、ヌオン・チアらが投降、最後に残っていた幹部のター・モックも1999年3月に逮捕され、ポル・ポト派は完全に影響力を失った。この時期をもって、ようやくカンボジアの国家統治の担い手をめぐる武力を伴う対立が繰り返されてきた時代に、いったんの区切りがつけられた（天川 2001）。その後は、選挙を重ねていくなかでフン・セン首相を中心とする人民党の体制が確立されていくこととなる。

2. 国造りへの国際社会による支援：復興期のカンボジア

カンボジアは内戦の時代を通して、あらゆる破壊を経験した。多くの人々の命が失われたのみにとどまらず、インフラの破壊、法制度などの破壊、家族制度の崩壊など、社会・経済的な影響は多岐にわたった。短期的に回復できる部分もあれば、人材、法制度など復興に長時間を要するもの、さらには信頼関係の喪失など、社会を根本的に変えてしまったもの、超長期的な時間を要するものがあった。

ポル・ポト政権が崩壊直後、緊急的に2年ほど国際社会から食糧支援などが実施されたことがあったが、その後、ベトナムに支援された人民革命党が国を治めていた1980年代は、冷戦構造の真ただ中であって、いわゆる西側諸国はカンボジアへの支援をすることはなかった。ソ連、東欧諸国を中心に細々と援助が供与されていたが、内戦で破壊された国土にとっては十分なものとはいえなかった。冷戦構造が緩和した1980年代後半になると、少しずつ支援が入るようになった。

1991年10月のパリ和平協定に続いて、1992年3月に国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC、明石康代表）がカンボジアに入り、国連平和維持活動（PKO）が展開された。1992年6月には、パリ和平協定の合意に基づき、カンボジア復興閣僚会議（ICORC）も開催された。この会議には、主催国日本を含む33カ国、12国際機関、EC委員会らが参加し、総額8億8000万ドルもの支援を公約した。国際社会は、UNTACによるPKO活動による平和維持、ICORCによる復興支援へのコミットにより、紛争後の国家の国造りを支援していくことを明確にした（天川 2006）。

日本は、1989年のパリでの会議への参加の段階から、カンボジアの支援に積極的にかかわってきた。1990年代までの日本のカンボジア支援の特徴としては、PKOに参加した支援、支援国会合（CG 会合）の主催や非常に多額の支援を展開する日本のプレゼンスが非常に大きい支援であったこと、そして、紛争後でさまざまな面で不足していたことから制度などにも踏み込んだ支援が積極的に行われたことが指摘される（天川 2006）。その支援は、稲田（2013）によると、①難民の帰還や人々の生活の復旧、武装解除、地雷除去などが実施された緊急支援期（1991-1993年）、②徐々にカンボジア側の受け入れ態勢が整うなかでインフラや生活基盤の回復、農村への支援が始まった復旧・復興支援期（1993-1997年）の後、③政治混乱を受けての調整期（1997-1999年）を挟み、④2000年代以降は貧困削減戦略文書が策定されるなどドナー間との協調も行われつつ、復興から普通の「開発」が目された時期、すなわち持続的開発の支援期、そして、⑤さらなる経済成長を経験した2007年以降はグローバル化の中での経済発展期と整理される。

JICA（当時は国際協力事業団）は2002年に「復興から開発へ」とのサブタイトルのもと、これまでのカンボジア支援の総まとめと今後の指針を示す報告書をまとめている。2000年代初頭、日本のカンボジア支援も復興から次の段階に入ろうとしていた（JICA 2002）。同報告書では、当時のカンボジア支援の特徴をいくつかまとめているが、そのなかで、治安に問題があるため重要であるはずの農村への支援が行き届いていないこと、除隊兵士・地雷被災者の社会復帰などを含む貧困問題への取組みはNGOなどと連携してクロス・セクターアプローチをとることが必要だが経験が少ないこと、ドナー間の国際的なパートナーシップ形成に向けて課題があることなども指摘している（JICA 2002）。

カンボジア政府自身は、1993年に選挙を経て新政権成立後、1994年に平和後最初の開発計画である「国家復興開発計画」（NPRD）を策定した。NPRDでは、①法治国家として

の整備、② 2004 年までに GDP の倍増を目指す経済の安定化と構造改革、③人材育成と国民生活の向上に向けた教育と医療の充実、④インフラストラクチャー・公共施設の復旧・復興と整備、⑤カンボジア経済の地域経済および国際経済への再統合、⑥農村開発の重視および持続的な環境と自然資源の管理が目標として設定された。1996 年には「第 1 次社会経済開発計画 1996-2000 年」(SEDP I) を策定し、農村部のインフラ整備、貨幣経済の導入、地方における生計の向上、民間投資の振興と誘致、国营企業の民営化、行政サービスの強化などを課題として掲げた。ただし、国内に人材・資金とも著しく不足していたことから、計画の策定段階から多くの海外からの支援を得て、これらの目標の実現を目指すこととなった(JICA 2002)。

1990 年代～2000 年初頭のカンボジアは、国際社会が積極的に支援に乗り始め、大量の資金と人材とが送り込まれるなかで、最初の選挙が行われるなどして国家としての基礎を固め始めた。一方で、まだ治安の問題、国内の諸対立も収束しておらず、ドナー同士の協力、NGO との協力なども、課題を抱えながらの復興に向けた取り組みが進められていった。なお、多額の援助資金が流入し続けたことは、カンボジアの復興をサポートした一方で、援助なしに公共サービスが提供されない援助依存の構造を生み出し、そのなかで汚職などのガバナンスの問題が深刻化していった、その端緒がここにあったことも指摘しなければならない(Ear 2013)。

3. 和平プロセス仕上げに向けて：ポル・ポト政権時代の戦争犯罪を裁く

内戦時代のカンボジアのなかで、とりわけポル・ポト政権時代に起きた虐殺については、国民のあいだに大きな傷を残した。人民党とフンシンペック党は、1997 年 6 月、共同で国連に書簡を出し、国連と国際社会の支援による国際法廷の設置を求めている。国連はこれに応じ、ポル・ポト派の帰順に関する諸問題の殆どが解決した後も、法廷設置に向けた交渉が続き、国連とカンボジアとが半々で人的・資金的負担をするカンボジア特別法廷(クメール・ルージュ裁判)が設置されることとなった。細かな交渉が重ねられ、2003 年 5 月、国連総会は「民主カンブチア時代に犯された罪のカンボジア法の下における訴追手続きに関するカンボジア・国連協定」を採択し、カンボジア政府もこれに署名した。この協定に基づいて、2006 年以降、事務局の設置、当時の指導者らの逮捕など、司法手続きが行われていった(初鹿野 2007)¹。

第 1 事案として裁かれたのは、プノンペンの政治犯収容所の所長であったカン・ケック・イウであり、終身刑が 2012 年 2 月に確定した。次に、第 2 事案として、最高幹部であったヌオン・チア元国民議会議長、キュー・サンパン同国家幹部会議長、イエン・サリ同外交担当副首相、イエン・ティリット元社会事業相の 4 人に対する公判が行われたが、イエン・サリは 2013 年に死亡、イエン・ティリットが認知症により裁判不適格であるとして外され(2015 年に死亡)、残された高齢の 2 人が被告として公判に立ち続けている。第 2 事案は 2 つにわけて審理され、住民の強制移動等を扱う第 2-1 事案では 2016 年 11 月に終身刑が確定、虐殺、強制結婚等を扱う第 2-2 事案では裁判が続いている。中堅幹部の訴追(第 3、4 事案)については、消極的な政府と積極的な国際判事との間での意見の相違があったが、裁判の準備が進められている。

裁判手続きは公正に慎重に進められているが、被告らはいずれも高齢で持病があることから、時間的な制約も考えなければならない。一方で、カンボジア政府としては、1990

¹ 裁判の進捗は、カンボジア特別法廷ウェブサイト <https://www.eccc.gov.kh/> で確認できる。

年代に政治的な判断として内戦中の戦争犯罪行為を問わないこととして安定を達成してきた経緯を考えると、彼らの罪を問い直すことは難しい選択でもある。そのため、政府はときとして裁判に非協力的な立場をとる傾向にある。大規模な虐殺が裁判手続きなしにうやむやにされることは、真実を知り正義を実現する機会を逸することにもつながることから、国際社会は国際法廷を支援し続けている。日本政府は、この裁判が、日本が積極的に協力したカンボジア和平プロセスの総仕上げでありカンボジアに平和を定着させるために極めて重要であること、犠牲者への正義の達成に資すること、裁判がカンボジアにおける法の支配の確立に資するものであるととらえており、2018年7月までに8600万ドルの支援を行っている²。

4. 復旧・復興の次段階：開発そして「その次」の時代へ

2000年代になると、人民党政権は政治的な安定をより確実なものとし、2003年の総選挙では国民議会123議席中73議席を獲得して勝利した。そして2006年、これまで3分の2以上の賛成が必要だった内閣承認に必要な議員数を過半数へと変更する憲法改正を敢行し、連立政権のパートナーであったフンシンペック党の協力なしに内閣を成立させることを可能にした（山田 2007）。2008年には90議席と圧勝し、フンシンペック党との連立は続けたものの、大臣ポストは人民党が独占した（天川 2009）。

圧倒的な政治的安定を背景に、カンボジア経済は高成長を遂げた。とりわけ、2004年から2007年にかけては、10%以上のGDP成長率を達成し続けた。外資企業による縫製業、不動産・建設や観光などのサービスセクター、好調な農業セクターが発展を支えた。2000年当時の1人当たりGDPは300ドルであったのが、2010年には782ドルへと伸びた。ビジネス・エリートに値するような人たち（多くは「オクニャー」という称号を得ている）は、政権とも深いつながりを持ち、国を挙げて開発へと進んでいった。

ただ、このような開発・発展に取り残された人々が多く存在したのも事実である。高成長の背後で、成長の恩恵にあずかれない人たちのあいだでは、不満がたまっていた。汚職や土地の収奪、様々な人権侵害の情報を知った人たちの不満の高まりもあった。そして、過去の政治的暴力の記憶のない若者世代が変化を求める声をあげたことなどが、2013年総選挙で野党・救国党の大きな躍進をもたらした³（山田 2013）。これに危機感を覚えた政府は、その後の5年間、経済開発や諸改革を進め、さらに最低賃金の引き上げなど、人々の不満解消に敏感な政策を推し進めてきた。その一方で、次の選挙のちょうど1年前となった2017年6月以降、政府は野党勢力の封じ込めを進める姿勢をより明確に示すようになっていった。そのなかで、2017年9月に老舗の英字新聞社を閉鎖に追い込んだり、救国党ケム・ソカー党首を国家反逆罪で逮捕したり、11月には救国党を解党に追い込むなど、断固とした手段が取られた。（初鹿野 2018）。

カンボジアが大きく経済発展を遂げてきたなか、それを支援してきた援助国側も大きな変化に直面した。2000年代半ばから中国が急激にカンボジアへの援助額を増やし、2010年代には日本にかわって第1位の援助国になった。カンボジアの政治的安定が確立され経済が高成長を遂げた時期は、中国からの援助が増え始めた時期にも重なる。そして、

² 在カンボジア日本大使館ウェブサイト (http://www.kh.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000102.html) を参照。

³ 救国党は、フンシンペック党から分かれて結成されたサム・ランシー党と人権党が合併して2012年に結成。初代サム・ランシー党首、2017年からケム・ソカー党首。

人権状況などに条件を課さない中国の援助が大きくなったことに伴って、欧米などの援助国・機関からの声が届きにくくなったのではないかとの評価もある。欧米諸国は、2017年のカンボジアでの救国党解党などの出来事に対して、非難決議を出したり、選挙支援の援助を停止したほか、ビザの発給制限を課すなどの動きを見せ、カンボジア政府はこれに反発した。ただし、伝統的な援助国のひとつである日本は、援助と対話を継続しながらの関係を継続する道を選んだ。また、欧米諸国も、批判・非難をしつつも貿易関係では正常な状態を保っている（初鹿野 2018）。カンボジアへの援助が、中国の存在感なしに語れなくなっているのは事実であるが、今後の展開については、より長期的な視点から見ていく必要があるだろう。

5. 結び

カンボジア内戦そのものが一応のゴールを見せた 1991 年のパリ和平協定は、国際問題となっていたカンボジア内戦の国際的なアクター間での紛争を終わらせた。国内問題としては、ポル・ポト派が終焉を迎え、人民党支配の確立が約束された 1990 年代末が、国家の担い手問題をめぐって長年対立と混乱を続けてきたカンボジアにとっては重要な道標となった。しかし、内戦の傷跡は簡単に消えるものではないし、民主主義や経済の発展の経路も単純な一直線に進むものではない。曖昧な状況に残された正義の問題は、クメール・ルージュ裁判で裁かれてはいるが、その手続きは遅々としている。また、政治的には、武力衝突の時代から複数政党による選挙へと衣替えし、選挙も回数を重ねることで、外形としては民主化が進んできたはずであったが、2018 年 7 月末に予定される総選挙を前に、カンボジアの民主主義は迷走している。これらの課題を乗り越えた先に、カンボジアの次の未来像が見えてくるのかもしれない。

参考文献

- 天川直子 (2001) 「カンボジアにおける国民国家形成と国家の担い手をめぐる紛争」、(天川編『カンボジアの復興・開発』研究双書 No. 518 所収)、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- (2006) 「日本橋ときずな橋：復興・開発と援助」(上田広美・岡田知子編 (2006) 『カンボジアを知るための 60 章』所収)、明石書店。
- (2009) 「2008 年のカンボジア：人民党の圧勝」、(アジア経済研究所『アジア動向年報 2009 年版』)、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 稲田十一 (2013) 「カンボジアの復興開発プロセスと日本の援助・投資」、『社会科学年報』 47 号、専修大学社会科学研究所。
- 上田広美・岡田知子編 (2006) 『カンボジアを知るための 60 章』、明石書店。
- 国際協力事業団 (2002) 『カンボディア国別援助研究会報告書：復興から開発へ＜総論編＞』国際協力研究事業団。
- 初鹿野直美 (2007) 「カンボジア特別法廷の始動：30 年前の「犯罪」をどう裁くのか」、『アジア研・ワールドトレンド』2007 年 1 月号、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- (2018) 「2017 年のカンボジア：最大野党のカンボジア救国党解党」(アジア経済研究所『アジア動向年報 2018 年版』)、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 山田裕史 (2007) 「パリ和平協定 15 年目のカンボジア：権力分有体制から人民党一党支配体制へ」、『アジア研・ワールドトレンド』2007 年 1 月号、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- (2013) 「変革を迫られる人民党一党支配体制」、『アジア研・ワールドトレンド』2013 年 12 月／2014 年 1 月号、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- Ear, Sophal (2013) *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermine Democracy*. Columbia University Press.