

ラオスにおける国民の支持獲得過程

—国会を通じた不満吸収と国民への応答メカニズム—

山田 紀彦

ラオス人民革命党は一九七五年の政権樹立以降、約四〇年間独裁体制を維持している。その特徴は強固な党Ⅱ国家体制を維持しながらも、経済・社会状況の変化に柔軟に適応し国民の不满を緩和してきたことにある。もちろん人民革命党は暴力装置を独占する唯一の権力機関であり、体制維持のためには暴力や抑圧的手段の行使をいとわない。しかし多くの独裁（権威主義）体制研究が指摘するように、暴力や抑圧だけでは独裁体制を維持することは難しい。体制を安定的に維持するには国民の積極的／消極的支持獲得が必要不可欠なのである（参考文献③④）。

このような課題に対応するため人民革命党は近年、国会を国民の支持獲得機関のひとつとして活用し始めた。筆者は以前拙稿で、党が国会と選挙を通じて国民の政治

参加を拡大し、国民の声を国会に反映させることで支持を獲得している」と論じた（参考文献②）。確かに民意反映メカニズムの多様化は大きな変化であり、少なくとも国民の消極的支持は獲得できると考えられる。しかしそれは国会機能の一部にすぎない。また、意見を国会の議論に反映させただけでは何らかの応答がなければ、逆に体制への信頼を低下させる恐れがある。つまり「ガス抜き」は短期的に有効であっても、国民の支持を獲得しかつ長期に維持することはできない。

蒲島は、「政府が政治参加を通して伝達される市民の選好に順応的に反応するとき、また市民が参加を通して国家と一体感をもったとき政治システムは安定する」と述べている（参考文献①）。これは政治体制の種類にかかわらず当

てはまる議論であろう。つまり独裁者が国民からのインプットに対してどのようなアウトプットを提示するかが、支持獲得にとって重要なのである（参考文献③⑥）。

では、ラオスの国会はどのようなアウトプット機能をもち国民のインプットに応答しているのだろうか。本稿では人民革命党が国会を通じてどのように国民の支持獲得に努めているかを明らかにする。

●国会活用の背景

ラオスは一九九〇年代に入り市場経済化を本格化し、特に一九九六年以降は二〇二〇年に最貧国を脱却するという国家目標を掲げ経済発展に邁進してきた。そして二〇〇六年からは年率八%前後の成長を遂げている。

一方で、経済発展にともない汚職や経済格差、また土地紛争など

が拡大し国民の不满も高まりつつある。それを受けて人民革命党は、二〇〇一年三月の第七回党大会において国会議員と国民の密接な関係を構築するとの方針を掲げ（参考文献⑦）、二〇〇三年五月に憲法を改正し国会の位置づけを変更した。

一九九一年憲法は国会を人民の代表機関であり（第四条）、国家の基本的問題を決定する立法機関（第三九条）と定めていた（参考文献⑧）。一方二〇〇三年改正憲法では、国会は立法機関に加えて「諸民族人民の権利と利益の代表機関」（第五二条）となり（参考文献⑨）、国会が誰を代表しまた何を代表するのか位置づけと役割がより明確になったのである。

以降、党は徐々に国会改革を行い、二〇〇五年に国民の権利と利益を守るための具体的な制度としてホットラインと不服申立て制度を構築する。以下、これらの二つの制度についてみよう。

●ホットライン

ホットラインとは国会会期中に設置される電話、ファクス、メール、私書箱を通じて、国民が国会に対して自由に意見を表明する

ことができる制度である。当初は、国会審議中の法案や問題に対する意見聴取を想定して導入されたが、実際には土地問題、汚職問題、環境問題、裁判の不正についての訴え、学校や病院建設要請などさまざまな意見が国民から寄せられている。

そして議員も国民のこのような声を背景に、国会で政府に対して厳しい質問を投げかけ始めた。議員は中央か地方どちらのノミネートか、また地元出身かどうかに関係なく、国政や選挙区の問題を国会でとりあげるようになったのである。議員は中央国家机关に所属し国家選挙委員会からノミネートされ選挙区を割り当てられる中央候補者と、地方機関に所属し地方選挙委員会からノミネートされる地方候補者にわかれている。つまり、選挙区とは関係が薄い議員が選挙区の問題をとりあげ、反対に中央と関係が薄い議員が国政問題をとりあげるということである。そうすることで、議員は国民と選挙区の代表という二重の代表性を帯び、国民の代弁者となった。

ホットラインへの対応方法は大きく二つある。第一は、会期中に配布される意見リストを基に、議

員が重要と思われる問題を審議の場でとりあげ、政府関係機関に問題解決を促すことである。その様子はメディアを通じて報道されるため、国民は問題への政府対応を知ることができる。

たとえば、二〇〇六年一二月の第六期第二回国会でトーンバン公安大臣(当時)が、警察が不適切な車両検問により罰金を徴収しているという国民の意見に対して答弁を行った。大臣は警察であっても違法行為は取り締まりの対象になり、適切な対応をとるよう指示したと述べた(*Vientiane Times*, December 15, 2006)。これは全国的にも関心が高い問題であるため大臣がすぐに回答したと考えられる。第二は、国会事務局が集約した意見を政府官房経由で関係各機関に送り、問題解決を要請することである。そして国会議員は配布された意見リストを基に、選挙区の問題が対応されているかどうかをフォローアップする。しかし一回の会議で数百件の意見や不満が寄せられるため、そのすべてに対して行政機関が対応し、議員がフォローアップするのは事実上不可能である。実際は以上のように重要な問題や国民の関心が高い問題だ

けがとりあげられ対応されてきた。したがって国民の間には、自身が提起した問題がなかなか対応されないことに対する不満が徐々に募っていった。これを受けて国会は国民からのインプットに対するアウトプットメカニズムを構築し始める。ヴィセート国会事務局長は、対応の遅さとともに結果が国民に通知されないという問題もあり、人々が質問の回答を確実に得られるチャンネルの構築が必要になったとの見解を示している(*Vientiane Times*, July 5, 2012)。

具体的には『*Phouthen Pasxon*』(『人民代表』)という国会発行の新聞)やラジオなどのメディアを通じて、国民から寄せられた質問に對するほほすべての回答を普及し始めた。たとえば『人民代表』第四四号(二〇一二年一月二一〜一八日付)には、第七期第三回国会(二〇一二年六月〜七月)中にホットラインを通じて寄せられた労働・社会福祉省への意見・質問に対する同省の回答が掲載された。断片的な形ではなく、質問と回答の詳細が新聞に掲載されたのは初めてのことである。

回答をみると、たとえば傷病兵への給付金や手当て、社会保険、中

国IIラオス高速鉄道計画など、これまであまり国民に知られていなかった政策や問題への質問に対して、詳細な説明がなされている。このように各質問に丁寧な回答しメディアを通じて国民に通知されれば、質問者だけでなく同様の関心をもつ多くの人にも政府の政策や対応を周知できる。

一方で回答は第三回国会終了から約四カ月後の掲載であり対応としては遅かった。そこで国会事務局は改善策として、第七期第七回国会(二〇一四年七月五〜二五日)からホットラインで質問を受けた政府機関を召喚し、会期中に記者会見を実施し回答を行うようにしたのである。国会事務局が記者会見を設定しわざわざ国会の場で開催していることは、国会が国民の代表として、国家机关と国民の間に立ち問題解決の媒介機能を果たしていることを明確に表している。たとえば第七回国会では会期中にホットラインを通じて五二四件の電話があった(*Vientiane Times*, August 1, 2014)。記者会見は『人民代表』で確認できるだけで六回行われ、各省庁からの代表が国民の質問に詳細に回答している。これまで回答に数カ月要していたこ

とを考えると大きな変化である。会見の内容はテレビ、ラジオ、新聞でも報道されるため国民はすぐに質問への回答を知ることができる。

以上から、国民が意見や不満を伝達するインプット機能として始まったホットラインが、徐々にアウトプット機能を備えるようになってきたことがわかる。国会が国民と政府の間の媒介となり、新聞、テレビ、ラジオなどメディアを通じて質問の当事者だけでなく、幅広く国民に問題とそれに対する政府の回答を周知するようになったのである。

● 請願解決法の制定と不服申立て過程

二〇〇五年一月、国会で請願解決法が可決された。同法によると、一八歳以上の市民や組織は法律や規則に違反し、国家や集団の利害または自身の権利と利益に抵触すると考えられる個人や組織の行動・決定について、問題解決を要請する請願書を関係機関に提出することができる。請願書には、(1) 国家行政機関に提出する要望書、(2) 捜査機関、検察院または裁判所に提出する提訴状、(3) 国会に提出する不服申立て書の三種類ある。

(1)は行政機関に対して行政にかかわる事案を解決しよう要請すること、(2)は民事／刑事訴訟法に沿って法的審理による問題解決を要請すること、そして(3)は、国家行政機関または検察院や裁判所の決定が公正でないかと判断した場合に国会に対して不服を申立てることである。つまり国会は国民の不満を解決する最終機関と位置づけられている。

不服申立過程は以下のようになっている。不服申立人は各県に設置されている国会事務所へ書面や口頭で不服を申立てる。また不服申立ては、議員が村々を訪問した際にも行われる。そして国会事務所や各県の議員団(各選挙区選出の議員により構成される。ラオスは各県＝選挙区となっている)が審議し、行政や司法の決定を支持するか、または審議やり直しを決定する。ただし内容により地方国会事務所職員や選挙区常任議員がその場で対応することもある。また、解決が容易でない問題は県に設置されている法律遵守委員会に送られる。法律遵守委員会とは行政や司法機関、国会議員などから構成され、県内の各機関が憲法や法律を遵守しているか監督すると

ともに、住民の不服申立てや訴えを審議する組織である。また不服申立てが妥当であり、教育問題や保健・衛生問題など対応すべき行政機関が明らか場合は、該当する機関に問題解決を要請する。そして審議結果や回答は国会議員団を通じて不服申立人に通達する。不服申立人は決定に不満であれば国会常務委員会に再度不服申立てを行うことができる。

たとえば第一五選挙区チャンパーサク県国会議員団では、二〇一二／一三年度(ラオスの財政年度は一〇月～翌年九月)に八五件の不服申立書を受理した。そのうち司法部門への不服申立てが四二件、行政部門に対するものが四三件あり、解決に至った三七件のうち国会への問題送付が八件、裁判所の判決支持が一〇件、行政機関の決定支持が九件、裁判所に審議やり直しを命じたのが一〇件あった(参考文献⑩)。

国会で中心的に対応するのは国会請願・国籍局と法務委員会である。国会が地方からの不服申立てを受けた後、同局は必要に応じて関係各機関と連携し追加の情報を加え、申立てや証拠などを審議する。そして裁判所の判決支持／不

支持の決定については、法務委員会が最終承認を行う。支持の場合は国会常務委員会名義で同意書を司法省と裁判所に公布し、判決の執行を求める。不支持による審議見直しの場合も同様に、国会常務委員会名義で検察院に対して同意書を公布し捜査のやり直しを求める。

一方行政問題については、経済問題は国会の経済・計画・財政委員会に、文化・社会問題は文化・社会委員会が審議、最終決定が行われ、結果については同様に国会常務委員会名義の同意書が公布される。

以上の不服申立て過程からは、国会や国会議員が具体的な解決策を示すわけではないが、中央と地方の二つのレベルで国民の不満に直接応答するとともに、行政と司法機関の権力の逸脱や不正を監督し、国民と両機関の間に入り問題解決の媒介機能を果たしていることがわかる。つまり国会は国民に直接応答する「垂直的アカウンタビリティ」、行政と司法機関に対する「水平的アカウンタビリティ」、そして国民と両機関の間の媒介として「代理アカウンタビリティ」を果たしているのである。

●おわりに

ホットラインと不服申立制度は二〇〇六年から徐々に機能し始め、今では国会が国民の意見や不満への対応機関となっている。そしてこのような国会の変化を「民主化の鼓動」と肯定的にとらえる研究者もいる(参考文献⑤)。

しかし近年の比較政治学では、政党、議会、選挙などの民主的制度が独裁(権威主義)体制の持続に寄与することが明らかにされつつあり、必ずしも政治制度改革と民主化を結びつけていない。またラオスにおける政治制度改革も当初から体制維持を目的として始まった。ラオスの政治改革の始まりとされる一九九一年の第五回党大会でカイソン党書記長(当時)は、政治改革は政治体制の転換ではなく、国家机关の作業様式の改善と権威の向上だと明確に述べている(参考文献⑧)。そしてこのような党の姿勢は現在でも変わっていない。そうであれば、近年の国会の変化は「民主化」ではなく体制維持の観点からとらえるべきだろう。

ラオスの国会をみると、国民の意見や不満が国会に集中するような制度が構築され、国会が多様な

アカウンタビリティ機能をを通じて、国民に何らかのアウトプットを提供していることがわかった。

もちろん国民が納得する結果とならない場合も多い。しかし国民の意見や要望に順応的に反応しかつ応答するかぎり、少なくとも国民の不満が反体制活動のように制度外に表出する可能性は低くなる。二つの制度が今後も長期的に国民の不満を緩和するとは考えられないが、現時点ではホットラインと不服申立制度により、国民の不満は人民革命党のコントロールの範囲内に抑えられ、党の正当性は保たれているのである。

(やまだ のりひこ) / アジア経済研究所 在ヴィエンチャン海外調査員)

《参考文献》

- ① 蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、一九八八年。
- ② 山田紀彦「ラオス人民革命党の体制持続メカニズム——国会と選挙を通じた国民の包摂過程——」(『アジア経済』第五四巻第四号、二〇一三年十二月) 四七—八四ページ。
- ③ Chang, Alex, Yun-han Chu, and Bridget Welsh. "Southeast Asia: Sources of Regime Sup-

port." *Journal of Democracy* 24 (2) Apr. 2013, 150-164.

④ Dimitrov, Martin K. *Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Resilience in Asia and Europe*. New York: Cambridge University Press, 2013.

⑤ High, Holly. "Laos in 2012: In the Name of Democracy." In *Southeast Asian Affairs 2013*. Singapore: ISEAS, 2013, 137-152.

⑥ Rose, Richard, William Mishler and Neil Munro. *Popular Support for an Undemocratic Regime: The Changing Views of Russians*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

⑦ Eekasaan koongpasum nyai khang thii VII khoong phak pasaxon pativat lao [ラオス人民革命党第七回党大会報告書] 2001.

⑧ Kayson Phomvihane "Laaygaan kaan mueang khoong khana boolihaangaan suunkaang phak too koongpasum nyai khang thii V khoong phak pasaxon pativat lao sanu dooy sahaay kaysoon phomvihane leekhaa thikaan nyai khana boolihaangaan su-

unkaang phak" [ラオス人民革命党書記長カイソン・ポムヴィーン同志による第五回党大会の党中総執行委員会政治報告] *Alumani, sabap phiseet* 1991 [「ブルンマイ」一九九一年第五回党大会特別号] 11-54.

⑨ Saphaa haeng saat [国民議会]. *Laththamamun haneg saathalanat pasathipai pasaxon lao* [ラオス人民民主共和国憲法] 2003.

⑩ Saphaa haeng saat khana sa-maasik saphaa haeng saat kheet thii 15 [国会第一五選挙区議員団]. "Bot salup kaan khouan wai wiakkaan khoong khana samasiki saphaa haeng saat pacham kheet lueak tang thii 15 khwaeng champaasak sok pii 2012-2013 lae thit thaang 2013-2014" [第一五選挙区常駐国会議員団二〇一二年—二〇一三年度活動二〇一三—二〇一四年度方針総括] 2013.

⑪ Saphaa pasaxon suunsut [最高人民議会]. *Laththamamun haneg saathalanat pasathipai pasaxon lao* [ラオス人民民主共和国憲法] 1991.