

白石昌也編著

## 『ベトナムの国家機構』

明石書店 2000年 230ページ

まか たしやう ちやう  
坂 田 正 三

## I

2001年4月、ベトナムでは第9回共産党大会が開催され、新たに選出された指導部、新たな経済・社会計画の下で21世紀の第一歩を踏み出すこととなった。ベトナム共産党（以下、党）の一元支配体制を堅持しながらも改革・開放路線を志向するベトナムでは、2000年にはアメリカとの通商協定締結が実現し、2006年にはAFTAへの完全参加が予定されるなど、対外関係の重要性が増しつつある。また、近年は日本からの観光客、投資、経済援助も急増している。そしてこのようにベトナムが対外的に開放路線を志向し始めるに伴い、さまざまな分野の情報の入手も、以前に比べ容易になってきている。

しかしながら、日本で得られる情報ソースから、その全体像を体系的に把握することが困難な分野が未だ多く存在することも事実である。そのうちのひとつが、本書で取り上げられている党や国家機関の制度・組織に関するものである。一定期間ベトナム研究を重ねた者にとってさえも、党、政府、国会、およびさまざまな機関が関わる政策決定の過程や組織の管理運営システムの全体像をつかむのは非常に難しいのである。

本書は、編者らの研究グループが財団法人国際問題研究所の研究として、1996年から98年にかけて行った調査の結果をまとめたものである。本書の内容は、1986年のドイモイ（刷新）開始以降改革が進んでいる国家機構の任務と権限を、主に法規文書上の定義から整理し、90年代後半時点における制度的特徴をまとめたものである。

11章から構成される本書の構成は以下の通りである。本書はそのタイトルが「国家機構」となっているが、農業合作社や国営企業も幅広くカバーした構成となっている。

- 第I章 党・国家機構概観（白石昌也）
- 第II章 法規文書の制定と運用（渡辺英緒）
- 第III章 国会の制度・組織・活動（白石昌也）
- 第IV章 司法制度（武藤司郎）
- 第V章 公務員制度（貴志功）
- 第VI章 行政改革（古田元夫）
- 第VII章 予算編成と財政の役割（中臣久）
- 第VIII章 ベトナムの対外政策決定機構（小笠原高雪）
- 第IX章 地方行政組織（野本啓介）
- 第X章 農村行政組織と農業合作社（宮沢千尋）
- 第XI章 国営企業の改革と内部構造の変化（秋葉まり子）

本書は、第I章において党・国家機構の概観を示し、第II章以降で各機関・組織に関する詳細を紹介するという構成になっている。まず、党と主要な国家機関の概要を、本書で強調されているいくつかの特徴にそって紹介することとする。

## II

本書の総括部分である第I章は、ベトナムの国家運営の柱となる組織単位として、「党」、「国家機関」、「大衆組織」の三者を挙げる。「国家機関」とは立法、行政、司法組織、すなわち国会、国家主席、政府、人民評議会および人民委員会、そして人民裁判所および人民検察院を指す。なお、ベトナムで「政府」とは、首相、副首相、各省庁の大臣（あるいは同等の機関の首長）の集合体を指し、日本の内閣に相当するものである。「大衆組織」とは、ベトナム独特の社会組織であり、ベトナム祖国戦線、女性同盟、ホーチミン共産青年団、農民協会などがそれにあたる。

本書は、ベトナムの国家機構の特徴を、ベトナムの国家運営における基本的な組織原理である「民主

集中原則」というキーワードにより説明することで全体を貫いている。この民主集中原則とは、「少数者が多数者の決定に、個人が集団の決定に従う」という前提のもとに、多数者の意見を代表する組織に任務と権限を集中させるというものである。つまり、「党」、「国家機関」、「大衆組織」の関係では党が他二者を指導・監督し、そしてこれらの組織内部では中央レベルの組織に権限を集中させ、地方末端にいたるヒエラルキー構造で統治する、という構造である。

まず党組織を見ると(第I章)、その中央レベルでは、全国代表者会議(党大会)、中央執行委員会、政治局という機関を通して、党は国家や社会に対する領導的役割を果たしている。そして、政治局の監督下に各種の委員会や部局が設置され、中央から町村レベルに至るヒエラルキー構造により、全国の党組織は管理されている。

党組織の管理・運営における「民主集中原則」は、党大会よりも、中央執行委員会、政治局といったより少人数の組織に権力が集中するという構造に現れている。党大会は党の最高領導機関とされているが、そのための準備会合を開き、草案を作成するのは中央執行委員会であり、さらに中央執行委員会の決定は政治局の影響力が強く反映される。また、国家機関と大衆組織の幹部のほとんどは共産黨員によって占められており、事実上、国家機関におけるさまざまな意思決定において、党の意向が反映されるという仕組みになっている。

次に「国家機関」である。ベトナム国家機関の一番の特徴といえるのは、立法、行政、司法の三権分立が明確に存在しないことである。これは、1952年に旧ソ連型の国家機構体制を採用して以来の特徴であり、これもまたベトナムの「民主集中原則」に則ったものであるといえる。つまり、国家権力は党に一元化されており、立法、行政、司法の三権は各国家機関に「分配」されているものの、「分立」は認められていないという考えである。例えば立法機関であるベトナム国会(第III章)において、解散権を持つのは政府や国家主席ではなく、国会自身である。さらに、国会が採択した法規文書を否定する権限は、

国家主席を含め他の国家機関にはない。一方、国会は首相や最高裁判官を自由に指名投票することはできず、内閣や首相の不信任案を決議する権限も持たない。また、毎月1回、国会常務委員による会合が開かれるが、この常務委員会にも立法権限が与えられている。さらに、国会、国会常務委員会以外にも、立法権限を持つ機関は、国家主席、政府、首相、大臣および同格の機関の首長、最高人民裁判所、最高人民検察院と多岐に渡っている。国会で採択される法律の数は少ない一方で、政府や各省庁が制定する法規・法令の数が非常に多いことも特徴的である。

ベトナムの司法(第IV章)を主に担うのは、人民裁判所と人民検察院である。人民裁判所は、最高人民裁判所と地方(省・県)人民裁判所、軍事裁判所、およびその他の特別裁判所により構成されており、最高人民裁判所と省人民裁判所には、民事、経済、軍法、経済、行政および労働の各専門法廷がある。人民検察院は、各省庁その他政府機関、地方政権が制定する法規文書の合法性を検査すること、および人民裁判所の審理の合法性を検査することをその主な目的としている。こちらも最高人民検察院と、省、県級の人民検察院が存在する。

三権が分立されていないベトナムでは、司法権が行政権の行使を監視するという概念も存在しない。最高人民裁判所や最高人民検察院の主要人事を決定するのは政府ではなく、国会と国家主席である。また、人民裁判所の審理の合法性を同じく司法機関である人民検察院が行うという制度も特徴的である。一方、土地に関する紛争の解決は司法機関の管轄に属さない。国家機関の証明書がない土地使用者の土地使用権に関する紛争は、地方レベルの行政機関である人民委員会がその解決にあたることになっている。

党主導の国家管理システムにおいて、公務員制度(第V章)は複雑かつ不明確である。特に党職員や幹部と行政公務員の明確な区別がない点はその特徴であると指摘されている。1998年の公務員法令で公務員の範囲が明示されたが、そこでは党や大衆組織の職員も公務員に含まれている。あえて日本と比較すれば、政治団体やNGO・NPOのような組織の職

員の給与も国庫から支払われるという体制になっている、といえはその特異さが分かるであろう。中央においても地方レベルにおいても、選考採用されきちんと養成された行政官ではない党職員が、政府職員に横滑りすることは一般的に見られるのである。

地方政治・行政制度（第IX章）は、省および中央直轄市（ハノイ、ハイフォン、ホーチミン、ダナン）、県、社（町・村）の3つの「級」を行政単位とする階層構造を持ち、それぞれの級に地方議会にあたる人民評議会と、地方行政機関である人民委員会が設置されている。人民評議会議員は選挙で選ばれ、人民委員会の主席、副主席、委員を任命する権限を有する。人民委員会は、これも民主集中原則に則って、上級レベルの国家機関の決定に基づいて地方を管理する任務と権限を有する。

ベトナムの地方政治・行政の特徴は、これもまた民主集中原則に則り、「地方自治」という概念が存在しないことである。人民評議会、人民委員会の位置付けは、あくまでも中央レベルあるいは上級レベルで決定された政策の遂行機関というものであり、地方における国家権力機関という色合いが強い。このため、上級レベルの機関が下級レベルの機関に対して大きな権限を行使できる。例えば、首相は省レベルの人民委員会主席と副主席の罷免や、地方人民委員会の決定および指示の停止の権限を有している。同様に、上級の人民委員会主席は、下級の人民委員会主席と副主席の罷免、およびその決定の破棄、停止をすることができる。また、人民評議会は国会常務委員会および政府の監督・指導・検査を常に受けることになっており、上級レベルの人民評議会は下級レベルの人民委員会を解散させ、その決定を破棄、停止することもできる。

### III

国家・社会の管理における柱のひとつと位置付けられている「大衆組織」については、補足的な説明が必要であろう。本書の中でも第I章をはじめ、いくつかの章でその憲法上の位置付けについては触れられてはいる。具体的には、大衆組織は法規文書作

成の草案段階で意見を提出できること、国会議員、人民評議会議員の選出、推薦にも関与できることなどである。しかし、大衆組織という制度は、組織構成や他の国家機関との関係などにおいて、ベトナムに大変特徴的なものであり、ひとつの章にまとめて体系的に紹介すべきであったらう。

大衆組織とは、ベトナム祖国戦線をはじめとし、古くは1930年代はじめに結成された、抗仏戦争を支援する人民戦線組織をその前身とするものが多い。現在は、祖国戦線を親組織とし、その傘下に27の全国組織が登録され、それらの子団体、孫団体として300近くが登録されている。祖国戦線や共産青年団、女性同盟などの代表的な大衆組織は村落レベルまで支部を持っている〔稲見 1998〕。

大衆組織の主な役割は、党・国家の活動のための大衆動員工作であり、政策普及活動である。また、憲法には、大衆組織の役割は、国家機関・国会議員および人民評議会議員、国家公務員の活動を監視することであると明記されている。一方、このような政治的活動以外にも、社や村落レベルでの道路建設・水利事業といった公共インフラ整備への住民動員も、大衆組織を通して行われることが多い。また近年では、生活改善などの開発 NGO 的活動も大きなウェイトを占めてきている。女性同盟による小規模金融事業など、高い評価を得ているものもある。ちなみに、1996年に発布された首相決定340/TTg 号の規定により、ベトナムで活動する国際 NGO は、大衆組織のひとつであるベトナム友好協会連合（VUFO）の一部局であるパッコム（People's Aid Coordinating Committee：PACCOM）の監督下におかれている〔VUFO-NGO Resource Centre 2000〕。また、同決定ではプロジェクトサイトにおいても、国際 NGO は大衆組織や人民委員会の管轄下におかれることが規定されており、これらの組織と共同で活動を行うことが通例となっている。

このような大衆組織の存在を前提として見れば、ベトナムの「民主集中制」のちがう側面が見えてくるのではないだろうか。特にその「民主」に関わる部分である。党の集権体制を維持できるのはこの大衆組織による政策普及、大衆動員活動ゆえである。

しかしその一方で、基層レベルから上級レベルへの政治的意思伝達チャンネルとしての役割も担っており、ベトナムの国家管理体制は、単にトップダウンの党中央レベルによる一方的・支配的なものではないのである。また、共産青年団や女性同盟などは、地方における党や人民委員会の幹部候補養成という役割も担っている。党との区別の不明瞭さから来る行政能力の問題も、大衆組織を通じた幹部養成体制がその欠点を補っているといえるだろう。さらに、行政、立法、司法の監視というオンブズマン的な存在としての大衆組織の存在が、三権の分配体制の透明性を高める機能を果たしている。

## IV

しかし本書にはいくつかの不満な点も見られる。細かい点を挙げれば、党中央委員会委員や国会議員の定数さえも明記していないなど、資料として重要な点での情報の欠損が見られる。また、ドイモイ以前の制度との比較も含め、制度の変遷を記述している章も多いが、その変化をベトナム内外の政治・経済的状况の変化との関連で解説しているものが少ないのも残念な点である。唯一の例外は、ベトナム行政に関して紹介している第VI章であろう。この章はドイモイ以降の行政における問題点の指摘と将来の改革の展望という構成になっている。1990年代以降、国民経済の発展の中で、ベトナムの国家機構が「発展の阻害要素」となってきたという評価を明確に下している。行政改革についても、現状の方向性を「効率的な統治のみを優先して、民主化という課題を先

送りに」しており、「社会の活力の発揮を損ねかねない」と断じている。経済・社会状況に照らして現行制度を評価し、問題点を指摘するというスタンスを取っているのは、この章だけである。

ともあれ本書は、豊富なベトナム語の一次資料をもとに、今日におけるベトナムの政治・行政の基本的な情報を網羅し、その特徴をわかりやすくまとめた、ベトナム研究の貴重な入門書のひとつである。今後、国家機構の様相も変化してゆくであろうが、本書の存在は、その新たな変化を、1990年代後半時点での国家機構との対比で特徴付け、評価することを可能にしてくれるだろう。そのような歴史資料としても大変重要な意義を持つものであるといえるだろう。

## 文献リスト

## &lt;日本語文献&gt;

稲見圭 1998. 『ヴェトナムにおける NGO の現状に関する調査報告書』日本国際ボランティアセンター・ヴェトナム代表事務所（在ハノイ日本大使館委託調査）。

## &lt;外国語文献&gt;

VUFO-NGO Resource Centre 2000. *Viet Nam INGO Directory 2000/2001 - International Non-governmental organizations, Foundations and Trusts in Viet Nam*. Hanoi.

（アジア経済研究所地域研究第1部）