

ラオス人民革命党支配の確立

— 地方管理体制の構築過程から

山田紀彦

ラオスはもともと地方の自律性が高く、歴史的にも中央集権を達成してこなかったといわれている。ラオス研究の第一人者であるマーティン・スチュアート・フォックス(Martin Stuart-Fox)は、一九七五年のラオス人民革命党(以下、党)による権力争奪後も、驚くべき度合いで県の自律性が高かったと指摘している(参考文献①)。

したがって、建国後の課題のひとつは近代国家として、また、一党支配体制国家として、地方を統合し中央集権体制を確立することであった。そこで鍵となったのが党支配体制の整備である。一党支配体制を敷く党にとって、党組織を全国に整備し地方を党の管理下に置くことは、統治そのものに影響をおよぼす重要な問題といえる。

本稿は、建国からこれまで党が

どのように支配体制を確立してきたかを、地方管理体制の構築過程を跡づけることで明らかにする試みである。具体的には二つの課題を設定する。ひとつは、党中央が地方を管理下に置く過程を明らかにすること、もうひとつは、これまで何が地方管理体制を規定してきたのかその要因を探ることである。

● 建国後の地方管理体制

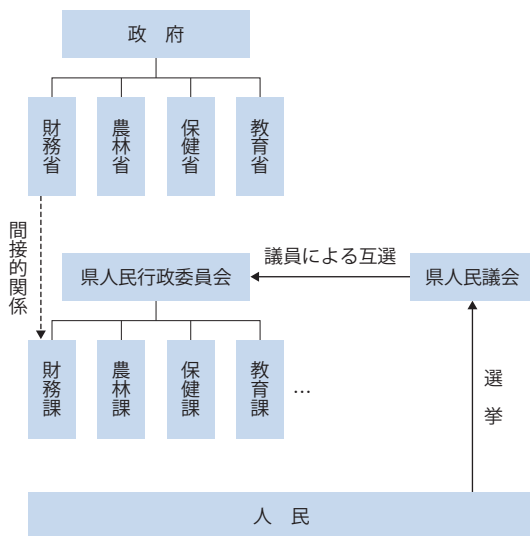
まず、建国後の地方管理体制を確認しよう。図1は、建国後の行政制度を示している。建国前の一九七五年一月に地方議会選挙が行われ、その後、行政機関として人民行政委員会が議員の互選により選出された(参考文献②)。委員会の下には部門(セクター)組織(財務課や保健課等)が置かれ、中央の省はこれらの地方部門組織

に対し専門技術分野についてのみ指導を行い、その他の権限は人民行政委員会に帰属することになった(参考文献③)。つまり、地方部門組織は中央と地方に「二重に従属」するが、中央集権とは反対に、地域の管理をより強く受ける「地域別管理体制」が構築されたのである。これには大きく二つの理由が考えられる。

第一は党への信頼醸成である。党が権力を掌握する過程で多くの人々が国外に脱出し、特に都市住民や一部少数民族の間に新体制への不安が拡がっていた。そこで党は地方議会選挙を行い民主性

をアピールすることで、国民の信頼を獲得しようとしたのである。第二は革命の正統化である。王制の廃止と人民民主共和国の建国を決定した一九七五年一月の全国人民代表者大会の参加者は、左派組織と共に県議会議員から選出されている(参考文献②、④)。つまり、地方議会選挙は革命そのものに正統性を付与したことになる。したがって党支配成立後、安易に議会や人民行政委員会を廃止することはできなかった。

図1 建国直後の行政制度：県の事例



(出所) 筆者作成。

地方を管理することになっていった。しかし当時は、現在のように党中央執行委員（以下、党中央委員）が県党書記を兼任することは稀であり、県党書記の多くは地元出身者、地元出身の少数民族、または、出身地は異なるが勤務地での活動経験が長い人物であった。言い換えれば、地元は権力基盤を置く人達である。筆者の手元の資料で明らかにしている、一九七六年時点の全一三県中八県の県党書記の内、党中央委員が兼任していたのはわずか二県であった。つまり、建国後は党中央と県党書記の結び付きは非常に弱く、党中央が県党書記を通じて地方を管理することは難しかったといえる。同じことは県人民行政委員長についてもあてはまる。一九七六年当時、県人民行政委員長を兼任していた党中央委員は一人もいなかった。

党が地域の権力者や少数民族を登用したのには、大きく二つの理由がある。第一は、党支配の安定と国家統合である。建国後、反体制活動が続く支配が安定しない状況が続いた。そのため党支配を安定させるには、地域指導者や少数民族幹部を党体制に取り込む必要があったといえる。第二は、地域

や少数民族指導者への「報酬」である。内戦時、左派革命勢力の活動は少数民族により支えられ、彼らは見返りとして国政での役割を約束されていた（参考文献⑤）。したがって建国後、中央の人間を恣意的に地方に派遣すれば、新体制への反発を招く恐れがあった。

●党支配体制の整備と経済管理体制の関係

党が地方管理体制の整備に着手するのは、経済管理体制の構築が課題になった一九七七年からである。党は戦後復興を目指すため、一九七七年二月の第二期党中央執行委員会第四回総会（以下、第二期四中総）において、地方の経済開発を優先する方針を決定した。ただしこれは、地方が自由に行動できるということではない。もともと自律性の高い地方に自由裁量権を与えては、国家として統一的な開発は行えず戦後復興もままならない。これは、地方は党中央や政府の統一的指導下で「主体性」を発揮するという意味である（参考文献⑥）。したがって問題は、いかに「地域別管理体制」の中で中央の管理を強化するかであった。そして、革命の正統性を維持

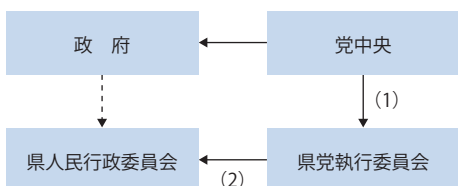
するため、「地域別管理体制」をすぐに変更できない以上、中央による地方への統一的指導を確保するには、曲がりなりにも全国に設置されていた党組織を活用する以外なかった。特に、地方の要である県への管理強化が重要な意味を持ち始めたのである。

●党中央管理体制の構築

党中央による県への管理といった場合、図2のように二つの管理体制を整える必要がある。(1)党中央による県党執行委員会への管理と、(2)県党執行委員会による人民行政委員会への管理である。

(1)については、党中央委員を県党書記に派遣することで徐々に整備された。一九八一年、党政治局は決議第一〇号を公布し、能力のある党中央委員を下級の党書記に任命する方針を示した（参考文献⑦）。これ以降、党書記の異動が順次行われ、一九八四年時点で、一七特別市・県の内、判明しているだけで八特別市・県において党中央委員が県党書記を兼任していた。八人中四人は人民行政委員長も兼任していた。この時期に多くの異動が実施されたのは、一九七九年の第二期党中央執行委員会第

図2 党による地方管理体制



(出所) 筆者作成。

七回総会で「新経済管理メカニズム」が導入され、全国統一的な経済管理が一層必要になり、また、地方幹部の多くが党政治理論学校での学習を終え（参考文献⑧）、地方に党中央の政策が浸透し始めていたためと考えられる。

一九八七年には、党中央委員と県党書記の兼任は一人に増えた。その全員が人民行政委員長を兼任したわけではないが、人民行政委員長を兼任する党中央委員の数も一人となった。このように一九八〇年代中頃には、党中央委員を県党書記や人民行政委員長に派遣することで、地方を管理する体制が整っていったのである。

一方、(2)については、主要セクターや郡の長に県党執行委員を充

ること整備された。一九七九年当時、県党執行委員一五六人中、五五人が小学校一、二年生レベル（読み書きができる程度）であり（参考文献⑨）、国家運営を担える人材が不足していた。そのため、党執行委員会による直接管理は重要部門に限定し、その他部門は党員に関係なく能力のある人材を起用したのである。重要分野とは具体的に、政治、公安、軍事分野の他、計画、財務、農林生産等の経済部門、また下級の郡の党書記等幅広い。事実、一九八三年のボケオ県やルアンパバーン県の党執行委員会や人民行政委員会名簿をみると、県党執行委員が主要セクターの長や郡党書記を兼任していることが確認できる。

つまり一九八〇年代前半から中頃にかけて、党中央による県への管理体制が曲がりなりに整い始めたのである。

●**基層レベルにおける党管理体制の強化：開発村グループ（クムバーン・パッターナー）**

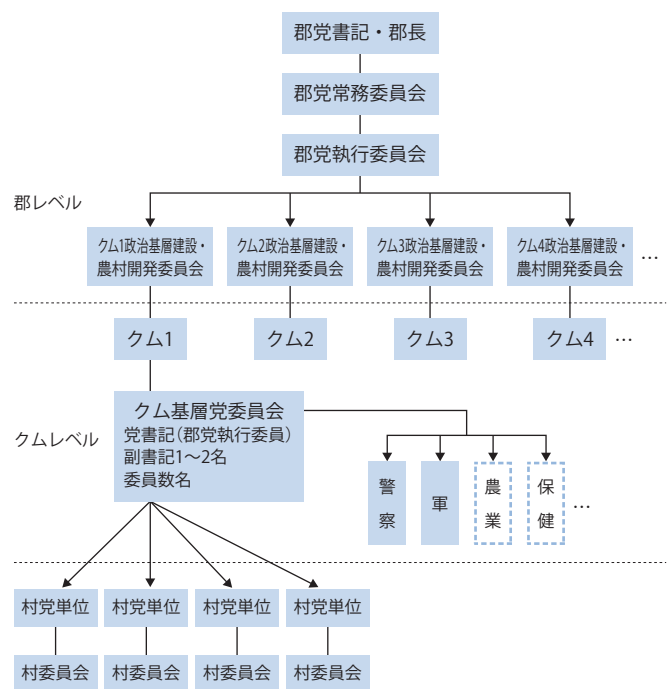
これまでは、党中央による県への管理体制が構築される過程を跡づけた。次に、基層レベルの管理体制についてみよう。末端の管理

をなおざりにしていたわけではないが、党が基層レベルの管理体制を本格的に強化するのは、貧困削減に取り組む二〇〇〇年代以降である。

二〇〇四年六月八日、包括的な基層開発政策として、「村建設および開発村グループ建設に関する政治局命令第九号」が公布された。これは、小規模な村々を合併し、かつグループ化することで、国防と治安維持、また経済・社会開発において末端の総合力を強化することを目的としている。具体的には近隣同士の二〜三の村を合併し大規模村を建設したうえで、五〜七村を統合しひとつの開発村グループ（以下クムバーンと記す）を形成することである（参考文献⑩）。現在、このクムバーンが党の末端管理にとつて重要な役割を果たしている。では、クムバーンは具体的にどのような末端を管理しているのだろうか。サワンナケート県カイソーン・ポムヴィハーン郡（以下、カイソーン郡）の例をみよう（図3）。

中部サワンナケート県の県庁所在地であるカイソーン郡では、二〇一〇年八月現在、六七の村が一二のクムバーンにわけられてい

図3 カイソーン・ポムヴィハーン郡におけるクムバーン管理体制



(出所) 筆者作成。
(注) 破線で囲われた組織は必ず設置されているものではない。

る。そして、郡党常務委員七名がそれぞれ一〜二のクムバーンの責任者となり、総合指導にあたっている。郡党常務委員会とは郡レベルの党最高意思決定機関である。ただし、実際に各クムバーンの開発政策や方針の詳細を決定するのは、郡に設けられた政治基層建設・農村開発委員会（以下、基層建設委員会）である。この委員会はクムバーンごとに設けられているため、カイソーン郡には一三の基層建設委員会がある（参考文献⑪）。委員会には、クムバーンが

重点開発区に指定されている場合は、郡のセクター職員が多く入り、そうでない場合は、クムバーンを構成する村の代表が委員となっている。ただ、委員長だけは郡党執行委員が務めている。これは一三の委員会に共通していることである。

実際にクムバーンを管理するのは、クムバーンに設置された基層党委員会であり、党書記は郡党執行委員が務めている。党委員会以外には、軍と警察組織がクムバーンに常駐し、他のセクターは必要

重点開発区に指定されている場合は、郡のセクター職員が多く入り、そうでない場合は、クムバーンを構成する村の代表が委員となっている。ただ、委員長だけは郡党執行委員が務めている。これは一三の委員会に共通していることである。

に応じて職員を派遣している。当然、軍や警察はクムバーンの治安維持や人の管理を担っている。

図3からは、クムバーンが郡党常務委員、郡党執行委員、クムバーン基層党委員会の三重の管理を受けていることがわかる。加えて、郡や警察も常駐し構成村を管理する体制が整っている。筆者が郡官房に行った聞き取りでは、クムバーンが形成され、かつ党委員会が設置されたことで、末端の村を効率的に管理できるようになったことを利点としてあげていた。

●おわりに

党は当初、党支配安定のために「地方分権的」な制度を構築せざるを得なかった。党が本格的に地方管理体制の構築に着手するのは、中央による経済管理が必要になる一九七七年以降である。中央管理下での地方の経済開発、また「新経済管理メカニズム」の導入により、地方への中央管理体制を整える必要性が生じた。そこで党は、党中央委員を県党書記に任命することで、県党執行委員会への管理体制を整備した。また、県党執行委員を重要セクターや下級の郡の長に任命することで、行政や

下級への管理も確立した。一九八〇年代中頃までには、党中央による県への管理体制が基本的に整ったのである。そして二〇〇〇年代に入り、貧困削減が課題になると、党は基層レベルの管理体制強化に乗り出す。その中心となったのがクムバーン建設であった。つまり、党の地方管理体制は、経済政策の変遷や経済管理体制の構築と密接にかかわっており、かつ、長い時間をかけて整備されてきたといえる。したがって、今後も経済政策や経済管理体制が変化すれば、それにともなう、党の地方管理体制も何らかの修正を求められることになる。そして、クムバーンの例にみられるように、党による地方管理はむしろ強化される方向にあるのかもしれない。

(やまだ のりひこ／アジア経済研究所 東南アジアⅡ研究グループ)

《参考文献》

① Stuart-Fox, Martin [1996] *Buddhist Kingdom Marxist State: The Making of Modern Laos*, Bangkok: White Lotus.
 ② Chaleun Yipaocheu [1996] “Khwaam mankhong khoong

ammaat lat maen patchai hap-

pakan khwaam pen eekalaat, athipatai khoong saat.” in Khana Siinam Khonkhwa Thitsadi-Phutikam Khoong Suunkang Phak, *Soo poo poo lao 20 pii*, pp. 130-143.

③ Saphaa Pasaason Suungsut [1978] *Kotmay yaa duay kaan chattang saphaa pasason lae khana kamakaan pokkhoong pasason khan taangtaang*.

④ Sathaban Vithanyasaat Sangkhom Haeng Saat [2010] *Pavatsat phak pasason pativat lao (dooy sang kheep)*, Sathaban Vithanyasaat Sangkhom Haeng Saat.

⑤ Stuart-Fox, Martin [1986] *Laos: Politics, Economics and Society*, London: Frances Printer.

⑥ Kaysone Phomvihane [1977] *Bot laaygan laiat thii sanou too koongpasum khana boolihaangaan suunkang khang thii 4 duean kumpaa 1977*.

⑦ Phak Pasaason Pativat Lao Kom Kaan Mueang Suunkang Phak [1981] *Mati khoong kom kaan mueang suunkang phak kiew kap kaan pappung datpaeng*

kaan chattang lae datpaeng la-biap baep phaen vihii het viak phuea happakkan kaan patibat naathii khoong phak nai lainya mai hai pakot pen ching.

⑧ Mati koongpasum chattang khang thii 6 [1984].

⑨ Kaysone Phomvihane [1979] *Bot laaygan laiat too koongpasum khopkhana khang thii 7 khoong khana boolihaangaan suunkang phak pasason pativat lao sangy thii 2*.

⑩ Phak Pasaason Pativat Lao Kom Kaan Mueang Suunkang Phak [2004] *Khamsang naenam yaa duay kaan saang baan lae kumbaan phathanaa leek thii 09*.

⑪ Mueang Kaysone Phomvihane Khana Pacham Phak Mueang [2010] *Mati toklong khoong khana pacham phak mueang yaa duay kaan taengtang khana happhisooop viakgaan koosang haakthaan kaan mueang lae phathanaa sonnabot hoopdaan nai thua mueang leek thii 69*.