

党政関係の実態

— 経済・社会開発計画作成過程の事例から

山田紀彦

一党支配体制国家にとって、どのような党政関係を構築するかは統治にとって非常に重要な問題である。裏を返せば、党政関係の解明は一党支配体制国家の統治メカニズムを理解するうえで重要な鍵といえる。では、ラオス人民革命党はどのような党政関係を構築しているのだろうか。

これまでは、マーティン・スチュアート・フォックス (Martin Stuart-Fox) に代表されるように、党幹部が国家幹部を兼任していることを理由に、党による国家への「絶対的」指導が保障されるとの見方が一般的であった (参考文献①)。確かに、党幹部が国家幹部を兼任することで、党による国家への指導は一応確保される。しかしそれは、党による国家管理の一面に過ぎない。党政関係をより包括的に理解するには、党が組織としてどのように国家を指導しているのか、組織的関与のあり方を明

らかにする必要がある。

そこで本稿は、各行政レベルと国家機関に設置された党組織が、どのように経済・社会開発計画(以下、経済計画)作成過程に関与するかを考察し、国家に対する党の組織的関与のあり方を明らかにする。経済計画を事例として取り上げるのは、中央から末端まですべての行政級と国家機関が計画作成に参加するためである。ラオスの行政レベルは四つ(中央、県、郡、村)からなっており、それを縦に貫くように中央省庁が優先機関を郡まで置き、また、行政レベルと国家機関のすべてに党組織が設置されている。つまり、経済計画を取り上げること、同じ事象に関する党組織の関与を縦と横それぞれから考察し比較検討することができる。これにより党政関係をより包括的に理解することが可能となる。

経済計画作成過程は、二〇〇四

年から二〇〇九年にかけて全一七都・県の内二県(ポンサリ、ルアンナムター、ルアンパバーン、ウドムサイ、ヴィエンチャン、ボリカムサイ、カムアン、サワンナケート、チャンパーサク、セコーン、サラワン、アッタプー)で行った聞き取り調査に基づいている。聞き取りは主に、中央の計画・投資委員会(Committee for Planning and Investment: CPI、現計画・投資省)とその県・郡出先機関、農林省とその県・郡出先機関、そして村で行った。CPIとその出先機関は全体計画作成する計画担当機関である。つまり、計画全体を担当する機関と個別省庁のそれぞれの計画作成過程を跡づけ、党政関係を明らかにしようと考えた。

● 党・政府文書からみた計画作成過程

図1は、党や政府の文書で規定された計画作成過程である。政府

から公布された通達が県、郡を通じて村までトップダウンで公布され、計画は通達過程とは反対に、村から郡、県、そして中央へとボトムアップで作成される。また図からは、通達過程における党の関与がない一方、計画作成過程では、計画がひとつ上の行政レベルに送られる際には、党執行委員会と行政の長の同意を得、最後に党中央執行委員会で審議されることがわかる。しかし規定からは、党組織の関与に関する詳細はわからない。

● 中央における通達過程

中央からの通達には首相命令とCPI通達の二種類ある。この二つの文書を作成するのはCPI総計画作成局マクロ経済総合分析課である。マクロ経済総合分析課は、関係各機関と協力しながら草案を作成しCPI委員長に送る。委員長が承認後、草案は首相府官房(現政府官房)に送られる。この過程でCPI内の党組織が関与することはない。

首相府官房は閣議提出前に草案の最終チェックを行う。その後、最終案は閣議に提出され、承認を

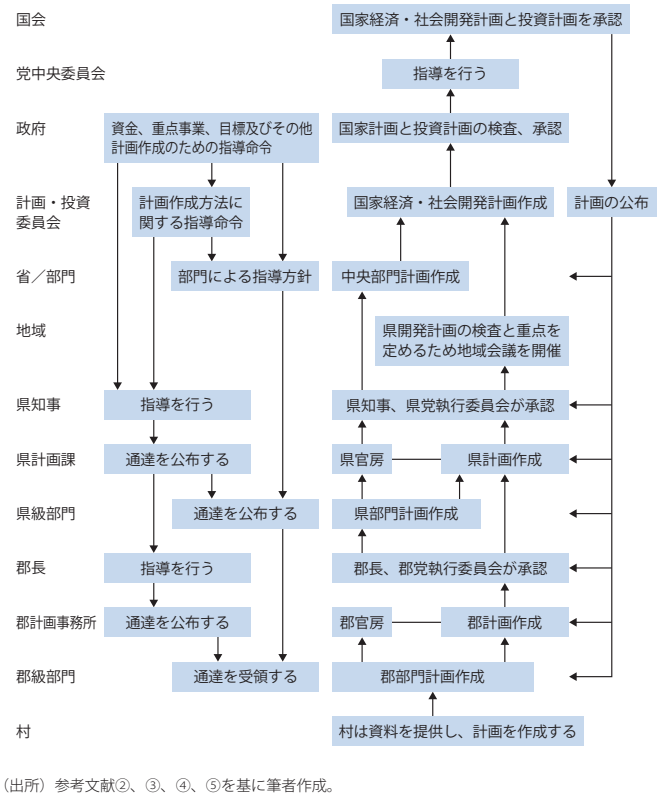
得た後に署名し公布される。この過程で官房内の党組織が関与することはなく、また、草案が党中央執行委員会に提出されることもない。つまり、中央の通達作成過程において党組織は一切関与しないのである。

一方、地方では党の関与がみられた。例えば、ルアンパバーン県は中央通達受領後、県の党最高意思決定機関である党常務委員会や各課が参加する会議を開催し、公共投資額や重点開発地域等について話し合っている(参考文献⑥)。ただ実際の通達内容を見ると、計画作成期日を定めているに過ぎない

ず、党常務委員会の関与は形式的に過ぎないといえる。同じことがヴィエンチャン県やチャンパーサク県でもみられた。

一方ボリカムサイ県では、CPI設定数値よりも高い県独自のGDP成長率目標や公共投資増加率が定められ、党常務委員会が具体的な指導を行っていた(参考文献⑦)。また、アッタプー県サマツキーサイ郡では、郡党書記(兼郡長)、党常務委員、党執行委員の他、国家や大衆組織の代表が参加する党常務委員会拡大会議が開催され、県通達の内容を伝えていた。会議はあくまで形式的に過ぎない

図1 経済・社会開発年次計画作成過程



(出所) 参考文献②、③、④、⑤を基に筆者作成。

が、通達過程で党や国家機関の代表が一堂に集まる会議が開催されるのである。

党組織の関与を基準に地方の通達過程を分類すると表1のようになる。表からは、通達過程において党常務委員会が関与する県や郡があることがわかる。しかし、通達内容からは、党常務委員会の関与は形式的に過ぎないと判断でき、調査のなかで具体的に関与していたと考えられるのはボリカムサイ県だけであった。また通達過程で、県計画課や郡計画事務所内の党組織が関与するところは一方所もなかった。つまり通達過程では、党組織の実質的な関与はほとんどないのである。では、農林部門における通達過程はどうだろうか。

●農林部門における通達過程

首相命令とCPI通達を受領後、農林省計画局は農林省通達を作成する。この際、省内の党組織が関与することはない。県レベルでも、ウドムサイ県を除いて党組織が関与する

表1 地方計画部門の通達作成過程における党組織の関与

県レベル	県名
党常務委員会が参加する県レベルの会議が開催される。	ルアンパバーン県、チャンパーサク県、ルアンナムター県
県計画課が通達を作成する際、党常務委員会や指導層の指導を受ける。	ヴィエンチャン県、ボリカムサイ県、ウドムサイ県、アッタプー県
場合によって党常務委員会が関与する。	サワンナケート県
党組織が関与しない。	セコーン県、ポンサリー県、カムアン県、サラワン県
郡レベル	郡名
郡党常務委員会が単独で戦略を協議する。	ルアンナムター郡(ルアンナムター)、カイソン・ポムヴィハーン郡(サワンナケート)
計画事務所が通達を作成する際、党常務委員会と協議する。	ラマーム郡(サラワン)、バクサン郡(ボリカムサイ)、ルアンパバーン郡(ルアンパバーン)
郡党常務委員会拡大会議が開催される	サマツキーサイ郡(アッタプー)
党組織が関与しない。	タケーク郡(カムアン)、サイ郡(ウドムサイ)、サラワン郡(サラワン)、バクサー郡(チャンパーサク)、ポンホーン郡(ヴィエンチャン)

(出所) 聞き取り調査を基に筆者作成。
(注) 括弧内は県名。

とところはなかった。

ウドムサイ県農林課は、県計画課通達を受領後、課内の党単位が計画作成に関する協議を行い、各班(灌漑や畜産等)を招集し業務を振りわけた。党単位とは、正党員が三人以上いる場所で設置できる末端の党組織である。一方郡では、党組織の関与は全くみられなかった。

つまり、地方の通達過程では、全体の過程でもセクターの過程でも、党組織が実質的に関与することはほとんどないのである。次に、計画作成過程をみてみよう。

●農林部門における計画作成過程

図1では村での計画作成が規定されているが、実際に計画を作成するのは開発重点地区等に指定された村に限られている。事実、筆者が調査を行った一六村の内、一五村は計画を作成していなかった。村の役割は主にデータを収集し、郡に提供することである。

例えば、サラワン県サラワン郡農林事務所は、村のデータを基に郡農林計画を作成している。その後、作成した計画は党単位に送られる。ただ、農林事務所に独自の党単位はなく、商業、農業、計画、財務の経済四部門が合同で党単位を形成している。党単位は、公共投資プロジェクト案の優先順位等を決定する。複数の公共投資プロジェクトが提案されるため、それに対し優先順位を付けるのである。つまりサラワン郡では、農林部門の計画は他部門の幹部を交えて党単位で協議され、最終承認を得ることになる。サラワン県農林課も郡とほぼ同様の過程を辿る。ただし、県農林課は独自の党委員会（党員九人以上で設置できる党組織）を持っている。サラワン県農林部門では、郡・県共に党組織が行政組織とは別に会議を開催し、計画作成過程に直接関与しているのである。

一方、アッタプー県サマッキーサイ郡農林事務所では、計画は所内委員会（行政側の組織であり所長と副所長二人により構成）で協議され、所内の党単位が直接関与することはない。理由は、所内委員会と党単位の構成員が同じであり、所内委員会の承認を党単位の承認と「みなす」ためである。県でも同様の「みなし」が行われている。「みなし」は、セコーン県、ポリカムサイ県、チャンパーサクク県、パクセー郡等でもみられた。

党組織の関与を基準に、地方農林部門の計画作成過程をまとめると表2のようになる。表からは、通達過程よりも党組織の関与が多いことがわかる。ただ、必ずしもすべての県や郡で党組織が関与しているわけではない。つまり、党組織の役割は統一されておらず、承認方法は各党組織や行政の判断に任ざれていると考えられる。

一方中央の農林省では、計画局が国家農林計画をまとめた後、各局との個別協議にて計画を修正し、大臣、副大臣、官房局長に送る。計画局は三人のコメントを受けて計画を修正した後、省内党委員会に送り承認を受ける。つまり国家農林計画は、最終的に省内の党最高意思決定機関の承認を得ることになる。

●地方全体計画作成過程

農林部門計画と異なり、全体計画作成過程では必ず党常務委員会が関与している。例えば、サワンナケート県カイソーン・ポムヴィハーン郡計画事務所では、所内の党組織は関与せずに計画が作成される。しかし作成された計画は、郡党常務委員会会議で検討され、各部門の公共投資プロジェクト案の採用／不採用、また、優先順位が決定される。この後、国家や大衆組織の代表も参加する郡党常務委員会拡大会議が開催され、計画が審議される。会議後、計画事務所は修正した計画を再び党常務委員会に提出し、最終的な承認を受けることになる。

一方、県内の各郡や部門から計画を受け取ったサワンナケート県計画課は、県計画をまとめ県知事に提出する。その際、課内の党単位が関与することはないが、作成された計画は県党常務委員会拡大会議で検討される。その後、計画課は会議結果を基に計画を修正し、再度党常務委員会に提出し承認を受けることになる。計画作成過程の詳細は各県や郡で若干異なるが、調査地のほぼすべてにおいてこのような過程を辿っていた。

表2 地方農林部門内計画作成過程への党組織の関与

県レベル	県名
党委員会/党単位が直接的に関与する。	サラワン県、サワンナケート県、ウドムサイ県
党委員会/党単位が間接的に関与する。	アッタプー県、チャンパーサクク県、セコーン県、ポリカムサイ県
党組織が関与しない。	ヴィエンチャン県、ルアンパバーン県、カムアン県、ボンサリー県
郡レベル	郡名
党単位が直接的に関与する。	サラワン郡（サラワン）、カイソーン・ポムヴィハーン郡（サワンナケート）、パクサン郡（ポリカムサイ）
党単位が間接的に関与する。	サマッキーサイ郡（アッタプー） パクセー郡（チャンパーサクク県）
党組織が関与しない。	ラマーム郡（セコーン）、タケーク郡（タケーク）、ボンホーン郡（ヴィエンチャン）、ボンサリー郡（ボンサリー）

（出所）聞き取り調査を基に筆者作成。
（注）括弧内は県名。

地方計画作成過程を党組織の関与を基準に分類すると、表3のようになる。表からは、関与の仕方は異なるものの、すべての県と郡において計画承認の際に党常務委員会が関与することがわかる。郡から県、県から中央と、下級から上級に計画が送られる際には必ず、当該級の党常務委員会の承認を得ているのである。

一方、県計画課や郡計画事務所を設置されている党組織の関与は、ポリカムサイ県、ウドムサイ県、ヴィエンチャン県、ルアンパバーン県、ボンサリー県の五県、タケーク郡とルアンパバーン郡の

表3 地方計画作成過程への党組織の関与

県レベル	県名
党常務委員会拡大会議を開催し、かつ、党常務委員会単独でも会議を開催し承認する。	サワンナケート県、アッタプー県、セコン県、チャンパーサク県、ルアンパバーン県、ルアンナムター県、ヴィエンチャン県、ボンサリー県、ポリカムサイ県
党常務委員会拡大会議を開催せず、党常務委員会の単独会議で承認する。	サラワン県、カムアン県
党常務委員会拡大会議のみで承認する。	ウドムサイ県
計画部門内党単位が指導を行う。	ポリカムサイ県、ウドムサイ県、ヴィエンチャン県、ルアンパバーン県、ボンサリー県
郡レベル	郡名
党常務委員会拡大会議を開催し、かつ、党常務委員会単独でも会議を開催し承認する。	サマッキーサイ郡(アッタプー) ウトゥムポン郡(サワンナケート)、ラマーム郡(セコン)、サイ郡(ウドムサイ)、カイソーン・ポムヴィハーン郡(サワンナケート)、サラワン郡(サラワン)、パクセー郡(チャンパーサク)
党常務委員会を開催せず、党常務委員会の単独会議で承認する。	ポンホーン郡(ヴィエンチャン県)、パクサン郡(ポリカムサイ)
党常務委員会拡大会議のみで承認する。	ルアンナムター郡(ルアンナムター)、シン郡(ルアンナムター)、ルアンパバーン郡(ルアンパバーン)、ターケーク郡(カムアン)、
計画部門内党単位が指導を行う。	ルアンパバーン郡(ルアンパバーン)、ターケーク郡(カムアン)

(出所) 聞き取り調査を基に筆者作成。
(注) 括弧内は県名。

二郡でしかみられなかった。通達過程よりも党組織の関与は多いものの、計画作成という重要な場合でも末端党組織の関与は絶対的なものではなく、通達過程と同様に任意と考えられる。

●中央の計画作成過程

最後に、中央における国家計画作成過程をみよう。各県と省庁から計画を受け取ったCPIでは、マクロ経済総合分析課が全体計画をまとめ、CPI委員長に提出する。その後、計画は委員会内の会議で承認される。この過程でCPI内の党委員会は関与しない。計画は、中央や地方の会議で再度審議され修正が加えられた後、

閣議を経て党中央執行委員会に送られる。例えば、二〇〇五/〇六年度計画作成の際には、党中央執行委員会は政府が提案した目標数値を承認すると共に、商品生産プロジェクトや焼畑削減に関する詳細な業務プロジェクトを作成するよう政府に指示を出している(参考文献⑧)。そして計画は、党中央執行委員会を通過後に国会に提出され最終承認を受けることになっているのである。

●おわりに

本稿では、経済・社会開発計画作成過程に、各レベルの党組織が

どのように関与するのかをみてきた。そこからは、計画作成過程における党組織の関与は、行政レベルや計画作成の段階によって多様であることがわかった。また、すべての段階で党組織がかかわるのではなく、特に通達過程では、下級やセクター組織内に設置されている党組織の関与がほとんどないことも明らかになった。

一方、計画作成過程では、下級やセクター内党組織が関与する場合同が多い。ただ、末端レベルにおける党組織の関与は統一されておらず、また、行政会議への党幹部への参加を党組織の承認とする「みなし」を行う等曖昧なものもあった。

しかし、県と郡では、公共投資プロジェクトの優先順位を決め、計画の最終承認を行う段階では必ず当該級の党常務委員会が関与し、党と国家の役割は区別されていた。それは中央レベルでも同様であった。最も重要な段階では、党と国家の機能を曖昧にすることなく、党が組織として国家を指導しているのである。つまり、これまでいわれてきたような党の国家に対する絶対的な優位は、必ずしもすべての問題や過程に適用できるわけではなく、党と国家は問題の重要度やレベルによって多様な関係を築いているといえる。

(やまだ のりひこ/アジア経済研究所 東南アジアIIグループ)

《参考文献》

- ① Stuart-Fox, Martin [1986] Laos: Politics, Economics and Society, London: Frances Pinter.
- ② Sannakhaan Naanyok Lathamontii Kom Kaan Pokkhoong Lae Khumkhoong Lathakoon [1996] Eekasaan kiawkap lakkhan khumkhoong taan khanaengkaan lae kaan pappung kongchak kaan chatang.
- ③ Khana Kanakaan Phaengkaan Haeng Lat [1997] Khuu mue sang eekasaan phaenkaan lae bot laaygaan sanlap phaenkaan khwane.
- ④ Naanyok Lathamontii [2002] Damlat vaa duay kaan sang lae khumkhoong phaen phathanaa seehakii-sangkham leek thii 135.
- ⑤ 瀬戸裕之「二〇〇四」『ラオスの中央・地方関係における県党・行政権力の役割—ビエンチャン県における計画管理及び人事管理を事例に—』(天川直子編『ラオスの市場経済化—現状と課題—』アジア経済研究所 五五—一九七—ページ)。
- ⑥ Kiwaeng Luangphabang Phanaek Phaengkaan Lae Kaan Longhuen [2006] Chuengsaan leek thii 413.
- ⑦ Khwaeng Boikhamsai Phanaek Phaenkaan-Longhuen [2006] Chae-ngkan leek thii 200.
- ⑧ Maiti koongpasum suunkang khop khana khang thii2 (samai thii VII1) [2006].