

ラオスにおける開発村グループ（クムバーン・パッタナー）建設 — 貧困削減か？ 管理強化か？ —

山田 紀彦

● はじめに

現在、ラオスでは、「二〇二〇年の最貧国脱却」という国家目標を実現するため、さまざまな貧困削減政策が実施されている。例えば、焼畑を止めさせ、定住地や定職を分配し、商品作物生産を奨励することなどである。これらを含め、貧困削減政策の中心に位置付けられているのが、二〇〇四年から実施されているクムバーン・パッタナー（開発村グループ）建設である。クム（グループ）、バーン（村）、パッタナー（開発）とは、文字通り、村レベルの開発を目的とした政策である。詳細は後述するが、これは、小規模な村をグループ化することで総合力を高め、より大きな規模で開発を進めることを目的としている。

一方、この政策には、もうひとつの側面が見て取れる。それは、ラオス人民革命党や国家による末端の村への管理強化である。本稿は、クムバーン・パッタナーの「管理」

という側面に注目し、貧困削減政策の名のもと、党や国家がどのようにに末端の管理体制を整えているのか、その仕組みを明らかにする。

● クムバーン・パッタナーの歴史的背景と目的

地方行政法第五条は、山岳地帯では人口が二〇〇人以上、平野部では五〇〇人以上、そして、都市部では二〇〇人以上でひとつの村を形成できると定めている（参考文献①）。しかし、特に山岳地域においては、この条件すら満たしていない村がある。また、条件を満たしていても、インフラが未整備なため、郡行政による管理が難しい村が未だに多く存在する。当然、そのような村の住民に行政サービスを提供することは難しく、また、開発にも困難が生じる。そこで、考えられたのが、村のグループ化でありクムバーンであった。

このような考えは、すでに一九七

〇年代には党内で議論されていた。ただ、一九七五年の建国以降、ラオスにとつて最大の課題は、約三〇年続いた独立闘争と内戦からの復興であった。まずは、党や国家機構、基礎的な経済・社会インフラを整備するとともに、自立性の高い地方を中央に統合し、国家としての土台を構築することが先決だったのである。一九七〇年代後半には、農業集団化を通じて末端の村の組織化や農村開発を試みたが、農民の反発を受け、わずか一年で挫折した。以降、グループ化を通じた本格的な農村開発に着手したのは、一九九〇年代に入ってからである。

一九九一年八月、ラオスは建国後初の憲法を公布した。憲法では、「国家の調整を伴った市場経済メカニズム」という文言が明記され、市場経済化による経済開発を国是と定めた。憲法制定は、いわばラオスが戦後からの脱却を果たし、本格的な国家建設を開始したことを意味した。それは、戦後復興ではない、新たな国家目標が必要になったことでもあった。

一九九三年二月一八日、第五期党中央執行委員会第六回総会は、経済発展を進め、国家を徐々に最貧国から脱却させるという目標を掲げた。この目標には、一九九六年の第六回党大会において、「二〇二〇

年までに国家を最貧国から脱却するため奮闘する」と、具体的な期限が定められた。そこで重要となったのが地方の経済開発であり、特に、人口の約八割以上が居住していた農村・山岳地帯の開発であった。そして党は、一九九四年四月の第五期党中央執行委員会第八回総会において、農村開発に関する決議を公布した。決議では、焼畑を廃止し、山岳少数民族に定住地と定職を分配すること、また、開発重点地域を定め、開発を進めること等が定められた（参考文献②）。これらは決して新しい政策ではないが、改めて党中央決議として公布したことに意味があった。

時を同じくして、党は基層レベルの強化に着手する。基層とは、一般的に郡以下の行政級である村、また、学校、病院、工場等、末端レベルを指す。まず、一九九二年、「農村に至る、山岳地域に上る、基層に下る」という党中央宣伝・訓練委員会のマニュアルが公布された。これは、どのようにに基層を建設するべきか、方針や方法を示したものである。例えば、基層建設の方針として、経済技術・文化グループの建設や中央省庁職員・地方党幹部が末端の村に行き直接指導に当たること、が定められている（参考文献③）。この経済技術・文化グ

表1 クムバーン建設の4つの目標

<p>1. 政治分野</p> <ul style="list-style-type: none"> ・力強い政治制度を持つ：構成組織のほとんどが全分野の指導を行える党単位である基層党委員会があり、力強い村行政権力、ネオホーム(統一戦線)、青年、女性組織を持っている。 ・構成村の半数以上が開発村として認定される。 ・常に、(党・国家の) 路線、政策、法規を学習し、人民が政治意識を持つ ・党指導下でグループ内の諸民族が団結する。 	<p>3. 経済分野</p> <ul style="list-style-type: none"> ・実際の状況と持続的開発という方針に即し、居住地と生産地を分配する。 ・グループ内の貧困家族を三分の二以上解決する。 ・国内外で販売するための商品を一種類以上持つ。 ・いずれか一種類の農林山加工工業製品を一カ所以上持つ。 ・生産組合、サービス組合、生産グループのいずれかを持つ。(生産グループは組合よりも規模が小さい互助組織である) ・クムの売買市場を一箇所以上持つ。 ・一年を通じて、村と村、または、郡への行き来が可能な道路・橋梁を持つ。 ・グループの開発基金や融資組織を持つ。
<p>2. 国防・治安維持分野</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平静が常態である：悪玉分子の活動がない、スパイ、泥棒、麻薬の売人・使用者、危険人物、娼婦がおらず、犯罪がなく、不法商売人や賭け事を行う者もない。 ・グループ内の村規則が厳格に執行され、戸籍表を厳密に管理する。 ・三級(県、郡、村)の軍事戦線構築計画に沿ってクムの戦闘団を形成する ・訓練を受けた自警大隊を持つ。 ・訓練を受けた治安維持勢力を持つ。 ・司令組織がある。 ・構成村の半数以上が犯罪ゼロの村である。 	<p>4. 文化・社会分野</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集会所、または、クムの文化会館を持つ。 ・構成村の半数以上が文化村となる。 ・図書館、または、読書室を持つ。 ・小規模病院を持つ ・前期中学校を持つ。 ・構成村の全村が完全小学校を持つ。(ラオスの小学校は五年制だが、なかには三年制の不完全小学校も多い)

(出所) 参考文献④を基に筆者作成。

グループが、現在のクムバーンの原型と考えられる。

二〇〇四年六月八日、「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。これによると、まず、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、五〜七村を統合し開発グループ(クムバーン)を形成するとしている(参考文献④)。そして、各グループには、表1に示した目標の達成が求められた。つまり、クムバーンとは、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

および経済・社会開発において総合力を強化し開発を進めることである。いわば、包括的な農村・山岳開発政策といえる。二〇〇七年五月時点で、全国に二八一のクムバーンが形成されている。

●クムバーンの組織

上述のように、クムバーンは、末端の複数の村をまとめたグループである。クムバーンは、地方行政法で定められた行政首長が置かれているわけではない。また、中央省庁の優先機関も設置されていない。

つまり、位置づけが非常に曖昧なのである。地方行政を担当する首相府行政・公務員管理庁によると、クムバーンとは、郡と村の中間に位置し、党や政府の政策を末端レベルで指導するために形成された単なるグループに過ぎない。

しかし、クムバーンが党や政府の政策を実施するためには、当然何らかの組織、または人員を必要とする。では、クムバーンにはどのような組織が置かれているのだろうか。

政治局命令第九号では、郡党執行委員がクムバーンを直接指導し、必要であればそのままクムバーン基層党委員会書記に就任すると定められている(参考文献④)。基層党委員会とは、三〇人以上の正党員により設立できる末端の党組織である(参考文献⑤)。つまり、クムバーンは、郡党執行委員会の管理下に置かれ、クム基層党委員会が実際の指導にあたっていることがわかる。

クム基層党委員会の具体的な構成は、二〇〇五年二月九日に公布された「新時代における基層建設執行に関する党中央事務局指導書第三八号」で定められている。それによると、クム基層党委員会は五〜七人で構成され、メンバーは郡や基層レベルの幹部、または、中央部門から派遣された職員となっている。しかし、上級(つまり、中

央、県、郡)の職員が執行委員の三分の二を超えてはならないとの定めもある。一方で、書記は郡党執行委員の一人が兼任し、副書記は郡幹部職員が務めるとし、郡党執行委員会によるクムバーンへの管理を確保している(参考文献⑥)。

実際の活動は、中央、県、郡などから派遣される省庁(部門)職員が担っている。村がクム(グループ)化されると、中央省庁や県郡から部門職員が派遣される。場所によって必要とされる分野が異なるため、派遣される職員の分野も、保健や公共事業から鉱物部門などさまざまである。ただ、ほぼすべてのクムバーンに派遣されているのが、農業部門担当職員である。

クムバーン設置の主要目的は、農村開発を通じて貧困を削減することである。したがって、通常は、どのクムバーンにも農業部門の職員が長期、または、短期で常駐し、農民への技術指導などを行っている。多くは郡農林部門から派遣されるが、中央や県からも派遣される。例えば、二〇〇九年、中央農林省は四四人の職員を全国のクムバーンに派遣した。ただし、クムバーンに農業事務所があるわけではなく、構成村の村役場などを事務所として活用しているところが多い。また、上級の職員が適切な農業指

導を行い、農民の生計向上に貢献しているとは限らない。例えば、クムバーン・パッタナー建設により、経済的恩恵を受けているのは、政府や国際機関の手厚い支援が入っている場所などごくわずかである。

一方、ほぼすべてのクムに常駐し、事務所を構えているのが警察と軍である(写真1)。これは当然、グループ内の治安維持を目的としている。ただ、ラオスでは、戸籍表を管理するのは警察の役割であり、厳格な戸籍表管理は、クムバーン・パッタナーの目標のひとつでもある(表1)。現在、クムの警察が構成村の戸籍表を管理しているわけではないが、将来的な住民管理の強化につながる可能性は否定できない。

以上から、クムバーンに設置されている「正式」な組織は、末端



カイソーン・ポムヴィハーン郡クム2に設置されている警察事務所

の住民管理に必要な党と軍・警察組織といつことがわかる。郡と村の間にこのような組織を設置することで、村への管理がこれまで以上に容易になることはいうまでもない。

● サワンナケート県カイソーン・ポムヴィハーン郡の例

以下では、サワンナケート県カイソーン・ポムヴィハーン郡の事例から、クムバーンを通じて、党が実際にどのように末端への管理体制を整備しているのか、その仕組みを見ることにする。

カイソーン・ポムヴィハーン郡は、中部サワンナケート県の県庁所在地であり、二〇一〇年八月現在、人口約二万二〇〇〇人、六七の村によつて構成されている。郡内は、一三のクムバーンにわけられ、郡党常務委員七名が、それぞれひとつから二つのクムの責任者となっている。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、実際に各クムの開発政策や方針の詳細を決定するのは、郡レベルに設けられた政治基層建設・農村開発委員会である。この委員会は、クムごとに設けられている。つまり、カイソーン・ポムヴィハーン郡には二三の委員会が設置されていることになる。

例えば、郡重点開発区に指定さ

れているクム八(五村により構成)担当委員会は、つぎのように構成されている。委員長は郡党執行委員が、また、副委員長は治安維持部門の郡職員が務めている。委員は、財務、裁判所、組織、軍部門の郡職員、また、構成村の党単位数書記、村長、大衆組織の長(女性同盟や青年団など)、クムの軍・警察の長、村の軍・警察の長となつて設置できる末端の党組織である。

一方、重点開発区でないクム三(六村により構成)担当委員会は、郡党執行委員が委員長を、クム三基層党委員会副書記が副委員長を務めている。委員は、構成村の党単位数書記、村長、大衆組織の長、クムの軍・警察の長、村の軍・警察の長である。クム八のように、委員に郡部門職員は入っていない。

残りの二の委員会も、重点開発区に指定されているクムはクム八と、指定されていないクムはクム三と同様の委員構成となっている。共通しているのは、委員長を郡党執行委員が務めていることである。例外は、人事異動で委員長ポストに空白が生じ、現在、構成村の党単位数書記や郡部門職員が委員長を務めているクム四、二である。ただし、今後、郡党執行委員が委員長に任命されることになっている。

実際に現場で指導を行うのは、クムの基層党委員会である。上述したように、党中央事務局指導書第三八号では、基層党委員会書記は郡党執行委員が、そして、副書記は郡部門職員が務めることになっている。しかし、実態は少し異なっている。

例えば、クム三では、郡党執行委員が書記を、副書記二名を構成村の党単位数書記が務めている。三名の委員は、クムを構成する六村のうちの三村の村長である。党委員会その他、クム三には農林部門、軍、警察職員が郡から派遣され常駐している。また、財務、商業、教育、都市開発、土地管理などの郡職員が定期的に訪れている。多くの郡部門職員が訪れるのは、クム三が郡内の中心部に位置しているためである。基層党委員会は、毎週金曜日に会議を招集し、構成村の党単位数書記や村長から各村の経済・社会状況報告を受ける。

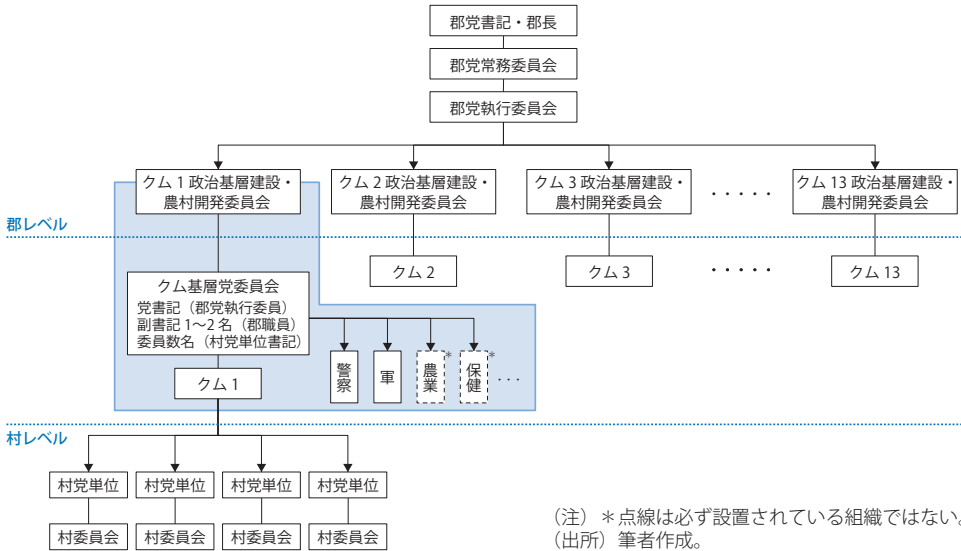
クム八でも、郡党執行委員が基層党委員会書記を務めている。一方で、クム八基層党委員会には委員がおらず、代わりに副書記を三名置いている。三名はいずれも構成村の党単位数書記である。クム八には、党委員会以外、農業、衛生、軍・警察職員が常駐している。クム三と同様に、基層党委員会は毎週金曜日に会議を開催し、各部門や構成

村の党単位書記や村長から各村の経済・社会状況報告を受けている。

一方、郡では、毎週火曜日に会議を開催し、郡党執行委員が郡党書記に各クムの経済・社会状況を報告している。クムが構築される以前は、村長が1〜2カ月に一回の頻度で、直接郡行政に村の報告を行うことが多かった。つまり、以前は、政府行政ラインを通じて報告されていた村の状況が、現在は党のラインを通じて頻繁に報告されるようになってきている。

図1は、カイソン・ポムヴィハーン郡におけるクムバーン管理体制を示している。人員構成や制度からは、郡党執行委員会がクムを通じて村を効率的に管理できる体制が確立していることがわかる。一〇一〇年八月と一〇月に

図1 カイソン・ポムヴィハーン郡におけるクムバーン管理体制



(注) *点線は必ず設置されている組織ではない。(出所) 筆者作成。

行った郡官房やクム三、八での聞き取りでは、郡と村の間に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、経済開発というより、むしろ末端の村を効率的に管理でき、状況を良く把握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

クムバーン・パッターは、貧困削減を目的に立案された包括的な農村・山岳開発政策である。そして現在でも、党や政府によって、貧困削減の中心政策と位置づけられている。その目的に疑いの余地はないが、今のところ、ほぼすべてのクムバーンに必ず設置されているのは、基層党委員会、軍、警察組織である。これらの組織が、住民管理にとって重要な役割を果たすことはいうまでもない。そして、カイソン・ポムヴィハーン郡のクムバーン管理体制からは、郡党執行委員会がクムバーンを通じて、末端の村を効率的に管理できる体制を確立していることがわかる。クムバーン・パッターは貧困削減政策であり、党の目的も貧困削減にあることは間違いない。ただ、貧困削減という名のもとに、党や国家による末端への管理が強化されていることも事実である。クムバーン・パッターには、貧困削減と管理強化という二つの側面があり、これまでのところ、後者の面での効果を発揮していると理解できる。

(やまだ のりひこ/アジア経済研究所 地域研究センター)

(本稿は、科学研究費補助金の交付

を受け実施された研究(課題番号 22402019)の成果の一部である)

《参考文献》

- ① kom kaanpokkhoong lae khumkhoong lathakoon, soo noo nyoo [2003] kotmay vaa duay kaanpokkhoong thoonghin haeng saathalanalat pasathipatay pasason lao, 43-71.
- ② sathaaban vithanyaasaat sangkhom haeng saat [2010] pavatsaat phak pasason pativat lao (dooy sang keep).
- ③ khana khoosanaa ophom suun kaang phak [1992] han pay suu sonnabot khun pay kheet phuudooy long theung haakhaan.
- ④ phak pasason pativat lao kom kaamneang suunkaang phak [2004] khamsang naenam vaa duay kaansang baan lae kumbaan phathanaa.
- ⑤ kot labiap khoong phak pasason pativat lao samy thii VIII 2006.
- ⑥ phak pasason pativat lao hoongvaakaan suun kaan phak [2005] bot naenam kiawkap kaanchattang patibat viakaan koosang haakhaan nay laynya may.