

### 第3章

#### ラオス：人民革命党にとっての地方議会

山田 紀彦

##### 要約：

本章は2年研究会の中間報告として、人民革命党が1975年の建国以降、その時々  
の国内外の情勢に応じて体制と地方議会の関係を捉えなおし、体制維持のために県級  
人民議会の設立、廃止、再設立を行ってきたことを明らかにする。県級人民議会は1975  
年の人民民主主義体制樹立に重要な役割を果たした。その後実質的機能は果たさなく  
なるが、1986年に経済改革が本格化すると、党は地方の経済開発を推進するため地方  
議会の強化する。しかし過度の分権により中央が地方へのコントロールを失い、また  
ソ連・東欧の民主化が国内に波及すると、1991年の憲法制定時に地方議会の廃止した。  
とはいえその後も地方の主体性向上は課題であり続け、特に1990年代後半に貧困削  
減が国家目標となり、また、経済格差などにより国民の不満が高まると、党は再び地  
方分権にシフトする。そして2015年の憲法改正で地方議会が復活し、2016年に県級  
人民議会が再度設立されたのである。

キーワード： 地方議会、県人民議会、権威主義体制、ラオス、体制維持

##### はじめに

2016年3月30日、18年ぶりに県級人民議会選挙が実施された<sup>1</sup>。ラオスの地方議  
会は1975年に設立され、1991年の憲法制定とともに一度廃止されている<sup>2</sup>。権威主義体  
制下では民主主義体制と異なり、独裁者<sup>3</sup>は意図的に制度を構築し、また廃止するこ  
とができる。つまり、ラオス人民革命党は何らかの意図をもって地方議会の廃止し、そし

<sup>1</sup> 以下、法律名称などを除き、基本的には県議会とする。

<sup>2</sup> 1975年から1991年まで地方は4級（県、郡、区、村）に分かれ、1991年以降は3級（県、  
郡、村）となった。1975年から1991年までは県、郡、区レベル、2015年以降は県、郡、村  
レベルに議会が設置できるようになった。しかし2020年3月現在、郡と村に議会は設置さ  
れていない。

<sup>3</sup> 政治指導者個人とともに、政党等の支配者集団を含めて「独裁者」として使用する。

て県議会を復活させたといえる。当然、独裁者自ら体制の安定に悪影響をおよぼす制度を構築するとは考えられない。そうであれば、県議会の復活は人民革命党体制に正の効果をもたらすはずである。権威主義体制下の議会や選挙が体制の持続に寄与することは、多くの先行研究が指摘している<sup>4</sup>。ではなぜ、人民革命党は県議会を一度廃止し、また再度設立したのだろうか。そして復活した県議会や選挙は体制の持続に寄与しているのだろうか。これらの問いを明らかにすることが本研究の狙いである。

2年研究会の中間報告である本章はその前提作業として、県議会の設立、廃止、復活の背景を整理する。党は王国政府からの行政権力奪取と新体制設立に手続き的正当性を付与するため、地方議会を設立した。そして1980年代後半になると、新経済管理メカニズムを実施するために地方議会の強化を試みた。ところが過度の分権により地方の自律性が高まり、また、ソ連・東欧の民主化運動が国内外のラオス人に波及すると、党は方針を転換し1991年の憲法制定時に地方議会を廃止する。しかし1990年代半ばから地方の経済開発を通じた貧困削減が国家目標となり、2000年代に党・国家幹部の汚職、経済格差、土地紛争等の拡大により国民の不満が高まると、地方分権議論が再燃した。これを受けて2015年の憲法改正では一部の権限が中央から地方に委譲され、その一環として県議会が復活したのである。つまり、党はその時々の国内外の情勢によって地方議会と体制の関係を捉えなおし制度構築を行ってきたといえる。

以下、第1節では、1975年の新体制樹立において県議会が果たした役割を検討する。第2節では、地方議会強化という方針を転換し、党が1991年に地方議会を廃止した理由を、憲法制定過程と国内外の情勢を照らし合わせながら考察する。第3節では、2015年憲法で地方議会の設置が定められた背景を示す。そして最後に、県議会が必ずしも体制の安定に寄与するとはいえず、国内外の状況によって体制にとっての意味合いが変化すること、また、2年目の課題を示して結びとしたい。

## 第1節 新体制樹立に果たした県人民議会の役割

人民革命党にとって1975年の地方議会設立は、王制を廃止し人民民主主義体制を構築する上で1つの鍵となった。地方議会選挙を実施し、国民の意思に基づいて地方から徐々に行政権力を奪取する手続きをとったことで、王制の廃止と新体制樹立の正当性を確保できたからである。

1957年に成立した第一次連合政府がわずか8か月で崩壊して以降、王国政府とパテ

---

<sup>4</sup> たとえば Boix and Svobik (2013)、Malesky and Schuler (2010)、Gandhi and Lust-Okar (2009)、Gandhi(2008)、Magaloni(2006)など。

ート・ラオ<sup>5</sup>の間で続いた内戦は、1973年2月に両者の中で停戦協定が締結され一端収束する。同協定では、自由で民主的な選挙により国民議会と連合政府を設立するまで<sup>6</sup>、暫定連合政府や国家政治諮問評議会を設置することが定められた（Kaswang thalaengkaw lae vatthanatham 2000, 1269-1273）。国家政治諮問評議会はパテート・ラオの提案により設立された政府と同等の機関であり、パテート・ラオ指導層の1人であるスパヌオンが議長を務めた（Stuart-Fox 1997, 156-157）。協定締結時点でパテート・ラオは軍事的に優位にあり、協定には革命勢力の主張が大幅に取り入れられたのである（新田・飯島・菊池 1996, 39）。そして9月には同協定実施に関する議定書が調印された（Kaswang thalaengkaw lae vatthanatham 2000, 978）。

地方選挙については、1974年5月に国家政治諮問評議会で承認された「ラオス王国の平和、独立、中立、民主、統一、繁栄プロジェクト」において、国家行政改善のため新しい選挙法成立を待つ郡や県レベルで民主的選挙を実施すると定められた（Kaswang thalaengkaw, khosana lae thongthiaw 1975, 11）。その後、1975年10月の国家政治諮問評議会臨時会議では、「各級人民代表議会および行政委員会の組織に関する暫定規則」や「各級人民代表議会および行政委員会の選挙に関する暫定規則」（以下、選挙暫定規則）が制定され、11月に選挙が実施された（瀬戸 2015, 243-246; *Labiap swakhaw kiawkap kanleuaktang sapha phuthaen pasason lae khanakammakan pokkhong khan tangtang* 1975）。

もともと人民革命党は協定の順守のためもあってか、王国政府から権力を奪う過程で選挙を通じた正当性の確保を重視していた。党の最高意思決定機関である政治局は、人民蜂起により行政権力の奪取が全国で進む中、1975年6月7日に「行政権力奪取と人民革命行政権力設立に関する命令第4号」を公布し、選挙により権力奪取委員会を設立し、権力奪取後の人民革命行政委員会設立も選挙を通じて行う方針を掲げた（Kom kanmeuang sunkang phak 1975a）<sup>7</sup>。7月31日に公布された「人民民主主義行政権力の改善に関する政治局命令第7号」でも、人民民主主義行政権力の原則は人民による直接選挙であり、選挙は挙手で行うことなどが記されている（Kom kanmeuang sunkang phak 1975b）。すべての地域で選挙が実施されたわけではないだろうが、たとえばサワンナケート県では実際に集会参加者の挙手と拍手により県権力奪取委員会が発足した

---

<sup>5</sup> 革命勢力パテート・ラオについては、どのグループを含めるかについて研究者間で見解の相違がある。本章では共産主義勢力以外も含めた1950年以降のラオス革命運動勢力の総称として「パテート・ラオ」を使用する。

<sup>6</sup> パテート・ラオは既存の国民議会を認めていなかった（スチュアート・フォックス 2010, 239 注17）。

<sup>7</sup> 権力奪取委員会とは各地で王国政府から行政権力を奪うために組織された委員会であり、革命行政委員会とは権力奪取後に革命勢力の統治機関として暫定的に設立された委員会である。

(Himmakon 2014, 30-33) <sup>8</sup>。

注目されるのは、1975年10月23日に公布された「人民革命行政権力の実施業務プロジェクト」において、党が人々の自由かつ民主的権利を大幅に認めていることである。そこでは、政党や政治組織設立の自由、立候補の自由の他、言論や集会の自由が認められている。また、行政権力を改善するために、質や責任感が低い代表を退出させ、代わりに能力のある代表を選挙で選出する機会を人民に提供すると記されている (*Khongkan damneungan khong amnat kanpokkhong pativat pasason 1975*)。

しかし新体制樹立以降、党がこれらの自由かつ民主的権利を認めることはなかった。パテート・ラオが権力を奪取する過程で、右派政治家、モン族の一部、華僑や越僑商人などが、社会主義支配を恐れて国外へ脱出した。したがって選挙前に国民の民主的権利や自由権をアピールすることで、パテート・ラオへの国民の不安を取り除く狙いがあったと考えられる (山田 2011, 54)。

そして党は革命の総仕上げとして1975年11月に地方(県、郡、区)議会選挙を実施した<sup>9</sup>。選挙暫定規則によると、選挙実施を担う選挙動員委員会は、人民革命党の戦線組織であるラオス愛国戦線または権力奪取委員会が提案し、人民の同意を得て設立される。また候補者名簿の作成は、愛国戦線が権力奪取委員会の同意を得て作成する (*Labiap swakhaw kiawkap kanleuaktang sapha phuthaen pasason lae khana kammakan pokkhong khan tangtang 1975*)。戦線や委員会は党の指導下にある組織である。したがって党は意図通りに選挙を行えることになる。実際に政治局は選挙暫定規則承認前の9月18日の拡大会議にて、選挙は各級の党執行委員会が中心になり、同委員会委員は全員候補者となるの方針を決定し、その内容を10月18日に党中央書記局指導書第160号として公布している (*Phak pasason pativat lao samnangkan khana lekha thikan sungkang 1975a*)。そして党中央書記局は11月1日に命令第178号を公布し、各級の党執行委員や党員、軍人、愛国戦線学校や工場関係者、大衆組織、労働者の他、権力奪取に協力した旧体制下の官僚や

---

<sup>8</sup> サワンナケート県における革命勢力による行政権力の奪取は1975年5月31日であり、政治局文書発行前だが、すでに党中央が示した手続きに沿って王国政府側から権力を奪っていた。また、サワンナケート県内のサパントーン郡、ウトゥムポーン郡、カンタブリー郡などでも権力奪取委員会委員長は運動参加者により選出されている (Himmakon 2014, 46-47)。

<sup>9</sup> 多くの先行研究では1975年11月に県、郡、区レベルで議会選挙が行われたとされている。しかし2018年4月9日チャンパーサク県ポントーン郡で1975年当時タセーン議会議員であったK氏(聞き取り時77歳)に筆者が行った聞き取りでは、議員は任命制だったとの回答を得た。2018年4月10日にチャンパーサク県パクセー郡で行った郡元財務所長B氏(聞き取り時76歳)、元郡党書記・郡長B女史(聞き取り時63歳)への聞き取りでは、タセーン議会選挙は1976年実施だったと述べていた。革命勢力による行政権力の奪取という当時の混乱した状況を考えれば、選挙がすべての地方行政区で実施されなかった可能性が高い。

知識人を確実に選出し、王国政府の将校や警察官など革命に反対する者は絶対に選出しはならないとする方針を示した (Phak pasaon pativat lao samnakgan khana lekha thikan sungkang 1975b)。

瀬戸 (2015) によると、ヴィエンチャン県では 45 人の候補者から 40 人の議員が選出され、その中には 8 月 23 日の権力奪取後に選出された革命行政委員会 8 人全員が入っていたという。そしてその 8 人は、25 日に召集された第 1 回議会で行政を司る県行政委員会に選出された。また同議会では、人民民主主義体制を構築するため、ラオス愛国戦線中央に対して全国人民代表大会の開催を求める要望書が決議されている (瀬戸 2015, 243, 246-24) <sup>10</sup>。瀬戸はヴィエンチャン県の事例から、地方議会選挙の実施は 1973 年の協定に沿って王制を廃止し、革命権力を樹立したという手続き的正当性をパテート・ラオにもたらしたと指摘する (瀬戸 2015, 243-247)。実際、12 月 1~2 日の全国人民代表大会では、国王の退位と人民民主共和国の設立が承認されている (菊池 2002, 168)。

問題は他の県も同様に選挙を行い、全国人民代表大会の開催を要請したかどうかである。たとえばポンサリー県、ウドムサイ県、カムアン県、フアパン県、サワンナケート県などでも議会選挙の実施が確認できる <sup>11</sup>。したがって各県で地方議会選挙が実施されたのは間違いないだろう。しかし、1975 年の地方議会選挙とその後の会議については資料も限られ不明な点も多く、ヴィエンチャン県と同様に各県議会が全国人民代表大会の開催を要請したかは明らかでない。

とはいえ地方議会選挙が新体制の樹立に大きな役割を果たしたことは間違いないだろう。王制の廃止と新体制の樹立を承認した全国人民代表大会に参加した代表 264 人の属性は明らかでないが、党史では参加者の多くが県議会議員、愛国戦線中央、愛国中立勢力 <sup>12</sup>から選出されたと記されている (Sathaban vithanyasat sangkhom haeng sat 2010,

---

<sup>10</sup> 瀬戸は「全国人民代表大会会議」と記しているが、本稿では「全国人民代表大会」に統一して記述する。これは国会の前身などではなく、王制を廃止し新体制樹立を承認するために、全国の代表を招集する大会である。

<sup>11</sup> ポンサリー県について Khana khosana ophom khwaeng phonsali (2005, 187, 197) ウドムサイ県については Khana khosana ophom khwaeng udomsai (2004, 133)、フアパン県については Khana sang pum pavat sat khwaeng huaphan (1999, 108)、カムアン県については Khana kammakan kankhonkha, hiaphian lae khian pavat khwaeng (2015, 248)、サワンナケート県については Browan and Zasloff (1986, 172-173) を参照。しかし筆者が 2018 年 4 月から 6 月にかけてポンサリー県やチャンパーサク県で行った聞き取り調査では、必ずしも郡や区レベルで議会選挙が実施されたわけではないという回答を得た。

<sup>12</sup> 1960 年 8 月 9 日、ソムサニット右派政権に対して王国軍大尉コン・レーがクーデタを起こす。その後、グループ内でドゥアン大佐がコン・レーの政策に反対し、パテート・ラオ側につくようになり、王国政府軍でポンサリー地域の司令官であったカムウアン・ブッパーも合流し愛国中立派を形成した。中立を掲げながらもパテート・ラオと近いグループである

194; Chaleun 1996, 133)。たとえば、カムアン県からはクワット・ケーオウオンサー議員が、またウドムサイ県からはブンタン・ワンナポン議員が実際に大会に参加している (Khana kammakan khonkhwa, hiaphian lae khian pavat khwaeng khammuan 2015, 248; Khana khosana ophom khwaeng udomsai 2004, 133)。つまり、県議会議員の一部が全国人民代表者大会に実際に参加し、王制の廃止と新体制の樹立に同意を与えたのである。そうであれば、地方議会選挙の重要性は県議会が全国人民代表者大会の開催を要請したことではなく、むしろ住民が選出した代表が実際に大会に参加し、王制の廃止と新体制樹立に承認を与えたことにあるだろう。

さらに、地方議会選挙は手続き的正当性の他に、革命勢力に民主的正当性も付与した。ラオス王国に地方議会はなく、1975年11月に行われた選挙が国民にとって初めての地方議会選挙だった。つまり地方議会選挙は国民の政治参加を拡大させたことになる。実際に1975年7月31日公布の政治局命令第7号では、選挙実施の目的は人民に民主主義の特徴を示すことだと記されている (Kom kanmeuang sunkang phak 1975b)。

以上からは瀬戸 (2015, 247) が指摘するように、「1975年選挙と議会の役割は、国際的な協定に従った正当な手続きでラオス王国政府を廃止し、新たな革命権力を樹立することであった」ことがわかる。ただし瀬戸の議論を補完すると、1975年の地方議会選挙はパテート・ラオによる地方行政権力掌握と、県議会議員が新体制樹立に承認を与えるという2つの正当化において、重要な意味をもっていたことになる。そして人民革命党は新体制樹立のために、手続き的正当性に加えて民主的正当性の獲得も重視した。それは、1975年5月以降に全国で行政権力を奪取し、必ずしも必要性がない中であえて地方議会選挙を実施したことからも裏付けられよう。形式的であっても、1973年の協定に基づき「民主的」な選挙を実施することで、党は新体制の樹立が正当かつ民主的であることを国内外に主張できたのである。つまり地方議会選挙は、新体制樹立にとって必要不可欠な「儀式」だったといえる (山田 2011, 54)。

## 第2節 地方議会廃止の背景と要因

新体制樹立に正当性を付与した地方議会は、1991年に制定されたラオス初の憲法で廃止される。当初、党は1980年代半ばに市場経済化を推進し、また、ソ連・東欧の政治改革に対応するために地方議会の強化に着手した。しかし地方の自律性が想像以上に高まり、そして旧ソ連や東欧の民主化運動が国内外のラオス人に波及すると、地方議会は体制にとって不安材料となったのである。

---

(Stuart-Fox 2008, 153-154)。

## 1. 政治・経済改革のための地方議会強化

1978年に公布された「各級人民議会と人民行政委員会組織に関する最高人民議会議法第101号」(以下、1978年議会・行政委員会法)によると、建国後の地方行政制度は分権的性格を帯びていた。議会には経済開発計画や予算計画を承認し、人民の利益保護や、9～15人の県人民行政委員を議員の互選により選出する権限や任務が付与された。一方、人民行政委員会は議会に責任を負い報告義務が課されているが、議회를招集し会議の準備を行う権限がある。議会会議では議長団が選出されるとはいえ、人民行政委員会は議회를主導できたようである<sup>13</sup>。また、人民行政委員会の下には部門組織(農業や保健などのセクター組織)がおかれた。中央の省は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う(Sapha pasason sung sut 1978)。このような制度は地域別管理体制と呼ばれる。地方人民行政委員会の下におかれた部門組織が中央と地方に「二重に従属」する一方で、地方人民行政委員会の管理を強く受ける制度である(瀬戸 2005b, 73)。

しかし新体制下で地方議会は実質的には機能せず(瀬戸 2005a, 184; Kaysone 1997, 489-492)、政治や経済は中央集権的管理が行われた。特に経済管理は、国家が人民に対してすべての面倒をみる代わりに、人民は国家の命令や計画を遂行する官僚主義的な補填メカニズムが採用された。たとえば、生産活動は中央が地方の実情を無視して作成する計画に沿って行われ、そのために国家は企業に対してすべてを提供し、国家は企業の赤字を補填する(Kaysone 1984, 23-24)。いわゆる中央計画経済体制である。

ラオスの地方は歴史的に自立性が高く中央管理が届かない部分も多いが、以上のような経済管理メカニズムでは人民の主体性は発揮されず、労働意欲の低下や想像力の欠如などの問題が生まれた(Kaysone 1984, 23-24)。1978年から本格化した農業集団化は、さらなる生産の低下を招き、人民の生活状況は悪化の一途を辿った(Kaysone 1979, 79)。政治・経済の実質的中央管理と分権的地方行政制度が齟齬をきたし、地域別管理体制が期待通りに機能しなかったのである。

そこで1979年11月の第2期党中央執行委員会第7回総会において、党は市場経済原理の一部導入に踏み切る。党は国家経済と集団経済が主導的役割を果たすとしながらも、社会主義への過渡期には国家資本主義経済、私営経済、個人経済のさらに3つが存在することを認め、国民生活改善のために非社会主義経済部門を活用する方針を掲げた(Kaysone 1979, 92-94, 100-101)。そして、国有企業の自主性尊重、農民の個人的所有権の確保と個人的利益の承認、補助金の撤廃や市場に即した価格体系の構築、民間の活用などの具体案が提示された(Kaysone 1979, 148-239)。この経済改革は後に「新経済管理

---

<sup>13</sup> 後述するように1988年の改正法では第18条に、人民行政委員会委員長が議회를領導しないことが追記されている。このことから、1978年時点では人民行政委員会が人民議会議法を主導していたと考えられる。

メカニズム」と呼ばれるようになり、党は1986年の第4回党大会で「チンタナカーン・マイ」（刷新）というスローガンを掲げ、実施を本格化させる(*Ekasan khong kongpasum nhai khang thi IV khong phak pasason pativat laso 1986*)。

新経済管理メカニズムで鍵となったのは中央・地方関係であり、その一環として地方議会や人民行政委員会の役割が重視されるようになった。経済改革を議論した1984年9月の閣僚議会拡大会議においてカイソーン党書記長（役職は当時、以下同じ）は、中央と地方の役割を明確にし、部門と地域に即した経済管理体制を構築することで、中央部門による統一的な管理と地方の主体性を確保するとの方針を示した（Kaysone 1984）。具体的には、それまで国家計画委員会がトップダウンで作成していた計画を、各地方や部門が現実を反映させ、均衡（バランス）を重視し、市場（需要）を考慮しながら主体的に作成することである（Kaysone 1984, 2-55）。

地方の主体性向上や地方議会の重要性は、第4回党大会政治報告で以下のように確認された。

「我々は各級の人民議会の改善し、各級における国家最高権力機関としなければならない。各級の党委員会は同級の人民議会の組織と活動を指導することに配慮しなければならない。各級の行政権力は各級人民議会の監督下にあることを認識し、尊重しなければならない。人民議会議員は人民議会の活動が日々実情に即し、これまで以上に効果的になるように任務を果たさなければならない」（*Ekasan khong kongpasum nyai khang thi IV khong phak pasason pativat lao 1986, 194*）。

瀬戸は以上の党の議会強化方針を、「市場経済メカニズムの導入と法整備のため」（瀬戸 2015, 249）と指摘している。第4回党大会では、これまでの経済・社会関係は慣習に従っており統一的でないため、国家管理のための法整備が急務とされた(*Ekasan khong kongpasum nyai khang thi IV khong phak pasason pativat lao 1986, 113-114*)。したがって瀬戸が指摘したように、議会強化には法整備という側面があることは間違いない。しかし議会機能を考慮すれば、国家管理のための法整備は最高人民議会の役割となる。

一方、地方議会に求められたのは、経済計画の審議や承認、また行政への監督という役割といえる。新経済管理メカニズム下で地方の実情に沿った計画策定が重要になったのであれば、当然、そのような役割が地方議会には求められる。そうであれば、第4回党大会で各級の議会を当該級の最高権力機関と位置付け、行政に対する議会の監督権の尊重を求めたことの意味が理解できる<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> もちろん、同じ役割は最高人民議会にも当てはまるが、重要なのは地方議会には全国統一的な法整備を行う権限がないことであり、だからこそ計画の審議や実施の監督という役



だからこそ、1988年に「各級の人民議会と人民行政委員会組織に関する法律」が改正され（以下、1988年議会・行政委員会改正法）、地方議会が強化されたのではないだろうか。法改正により、人民議会の主宰が人民行政委員長ではなく議長団の権限となった。また、地方議会は必要に応じ自前の組織を設立できると規定された第24条には、たとえば人民議会事務局と具体的な組織名が加わった（Sapha pasaspn sung sut 1988）。瀬戸は、議会がより安定的に運営できるとともに行政機関からの機能分離であり、議会の強化であると評価している（瀬戸 2015, 250）。

経済開発推進のための地方議会強化という方針はソ連と同様である。ソ連でも経済発展を加速化させる目的で、地方ソビエトの役割拡充が目指された（高田 1991, 17）。塩川は、旧ソ連や東欧諸国では1960年代から改革のうねりが起き、一旦停滞した後、1970年代末から1980年代末にかけてそれが再興し、ペレストロイカで頂点に達したと指摘する（塩川 2010）。ラオスもその「うねり」の中におり、影響を受けていたと考えられる。

ソ連はその後、民主化の一環として議会と選挙改革へと進んでいき（森下 1989）、ラオスも同様の道を進むかに見えた。たとえば、党中央書記局は第2期地方議会選挙準備のため、1988年3月16日に選挙指導に関する命令第45号を公布し、民主主義の拡大を強調した（Phak pasason pativat lao khana lekhatikan sunkang phak; 瀬戸 2015, 249-250）。党の政治理論・思想誌『アルン・マイ』1988年第2号では、地方で人民の民主的権利の侵害があり、地方指導部への人民の信頼が欠けていたことを理由に、人民の民主的権利や自由権の促進が主張された（Thongphuang 1988, 38, 45）。

つまり人民革命党は1988年初頭時点で、新経済管理メカニズムの推進と政治制度改革の双方において、ソ連と同様に地方議会や選挙を1つの鍵と捉えていた。特に、地方議会選挙を民主的権利や自由権の拡大と位置付けたことには、ソ連・東欧における政治改革の影響をみてとれる。しかしその後党は方針転換し、1991年の憲法制定時に地方議会を廃止することになる。

## 2. 地方議会廃止への方針転換

瀬戸（2015）は地方議会廃止の理由を2つあげている。第1は、1988年の郡や県議会選挙の結果が党の想定外だったことである。たとえば、ヴィエンチャン県では立候補者64名のうち14名が県党執行委員であり、そのなかの9名が落選した（瀬戸 2015, 252-253）<sup>15</sup>。県党執行委員とは党の指導幹部であり、当然、党が当選を望む候補者である。

---

割が求められるという点である。

<sup>15</sup> 瀬戸は本文で候補者は64名と記述しているが、候補者氏名を載せた表4では72名の氏名が掲載されている（瀬戸 2015, 253-254）。

人民行政委員会委員は議員の互選によって選出されるため、党が意図どおりに地方を管理するには、党幹部が議員に当選し行政委員会を構成することがもっとも望ましい。つまり選挙結果は、党の地方管理にとって問題となった（瀬戸 2015, 254）。

そこで党指導部は議会機能の縮小化に転じた（瀬戸 2015, 255）。1989年1月のヴィエンチャン県議会第1回会議は、法で定められた人民行政委員会を選出しなかった。そして最高人民議会常務委員会はその後、「地方人民議会の役割、権限および職責に関する最高人民議会常務委員会規則」（以下、1989年規則）を公布した。同規則では、地方人民議会が第1回会議で地方行政委員会を選出するとの権限が削除されている。また、1988年議会・行政委員会改正法で具体的に明記された議会事務局が、人民行政委員長の直接の指揮下に置かれ、行政委員会官房の一部局として設置されることになった。行政委員会による議会への報告や議会に責任を負う義務なども削除された（瀬戸 2015, 254-255）。これは、議会強化から議会機能弱体化への明らかな方針転換といえる。

第2の理由は、ソ連・東欧の民主化である。瀬戸は、1991年1月の第4期党中央執行委員会第10回総会で、党がソ連・東欧の政治制度改革を批判したことを根拠に、民主主義の拡大から党の指導的役割の強化に方針転換し、地方議会が廃止されたと指摘する（瀬戸 2015, 255-256）。政治参加の拡大によりソ連・東欧で非共産主義政権が誕生したことで、党指導部が危機感を抱き、国民の政治参加を狭めたということだろう。そして先述の選挙結果が問題となった背景には、ソ連・東欧の民主化があったことは容易に想像できる。瀬戸（2015）は明示していないが、2つの出来事は密接に結びついている。

しかし、選挙結果やソ連・東欧の民主化そのものが、人民革命党体制に地方議会の廃止を迫るほどの危機と認識されたわけではないだろう。ラオスに野党は存在せず、選挙自体は党の管理下で行われる。したがって候補者は党の承認を得ており、党執行委員が落選しても反体制派が議員や行政委員になることはない。また、遠く離れたソ連・東欧の民主化もそれ自体が人民革命党体制への脅威とはならない。憲法制定過程と国内外の情勢を照らし合わせてみると、党が選挙結果やソ連・東欧の民主化を直ちに体制への脅威と捉えていなかったことがわかる。

1989年3月に行われた第2期最高人民議会選挙（制憲議会選挙）以降本格化した憲法草案作成過程は、ソ連・東欧の民主化過程とタイミングが重なっていた。ソ連では、1988年6月の第19回党協議会で最高会議（ソビエト）に代わる最高権力機関として人民代議員大会の設置が決定され、政治改革が進んだ（下斗米 1990, 94; 高田 1991, 17）。1990年2月にはゴルバチョフのイニシアティブの下で複数政党制への移行が決定され、翌月行われた地方議会選挙では全代議員の8割を新しい政党の候補者が占めた（高田 1991, 19-20）。ポーランドでは1989年6月に選挙が行われ、連帯（反体制派）が上院でも下院でも大きな勝利をおさめ、9月には連帯主導の非共産党政権が誕生した（川原 1993, 123-128）。6月には中国で天安門事件も起きている。11月になるとベルリンの壁



(Stuart-Fox 1991, 313)。直前の1月に開催された第4期党中央執行委員会第10回総会でカイソーン党書記長は、代表が地元から選出されておらず、また予算や時間も無駄になっているとし、地方人民議会と行政委員会の廃止とともに、中央任命の首長制の導入を提案した(Kaysone 1997, 489-497)。とはいえ建国以降、議会が形骸化していたことは周知の事実であった。もしそれが理由であれば、1988年に県議会選挙を実施せず、憲法第一次草案や第二次草案作成段階で廃止を決めていたはずである。

また、党書記長の提案が第二次草案に反映されなかったことは、党内で意見が割れていたことを暗に示している。1991年3月末の第5回党大会では、地方議会制度について刷新の必要性に見合うよう検討することとなり(Kaysone 1991, 43)、その後、党中央での協議を経て第三次草案が作成された。瀬戸によると同草案は、7月の全国人民討議大会後に修正され、それが最高人民議会に提出されという(瀬戸 2004, 339)。しかし最高人民議会は一部条項の合意を得られなかったため、当初の日程を変更したといわれている(FBIS 1991a, 39)<sup>18</sup>。事実、最高人民議会が開会した8月13日の前日まで、第5期党中央執行委員会第3回総会が行われていた(FBIS 1991b, 39-40)。したがって憲法内容の調整は議会への提出直前まで行われた可能性が高い。地方議会廃止がどの時点で決定されたかは明らかではないが、いずれにしろ、議会に提出された草案では、地方議会と地方執行委員会に代わり中央任命の首長制を導入することになった(Stuart-Fox 1991, 313; Draft constitution of the Lao PDR 1991)。

以上からは、1988年の地方議会選挙後やソ連・東欧の民主化への危機を抱いた後も、党が地方議会の廃止を決定していなかったことがわかる。つまり党指導部は、2つの事象を直ちに体制への危機とは捉えていなかったのである。もちろん瀬戸(2015)が指摘するように、選挙結果やソ連・東欧の民主化が地方議会廃止という党決定に影響を与えたことは間違いない。問題は、2つの事象がいかんにして体制への危機と捉えられるようになったかである。

筆者は、以下に示す3つの理由により、地方選挙結果とソ連・東欧の危機が人民革命党体制にとって直接的な脅威に転換したと考える。

第1は、新経済管理メカニズムの実施により、地方の自律性が想像以上に高まり、中央が地方へのコントロールを失ったことである。1987年以降、党は矢継ぎ早に経済改革に関する法規を制定し<sup>19</sup>、中央管理を緩和した。地方は自らの経済計画を作成し、資

---

<sup>18</sup> 憲法草案は8月13日開会の最高人民議会に提出され14日に承認されたが、当初、会議はその前週に開催予定だった。

<sup>19</sup> 当時は閣僚議会(現政府)の決議や規則として制定されたが、法律としての効力があつた。たとえば、「国家価格政策に関する閣僚議会決議第30号」(1987年6月26日制定)、「商品と貨幣の流通の増加のための方針と方法に関する閣僚議会規則第32号」(1987年6月26日に日)、「国家の輸出入管理独占に関する閣僚議会規則第33号」(1987年6月26日制定)、「中央から地方、基層までの貿易企業組織に関する閣僚議会決議第17号」(1987年10月19日

源管理を行い、税務行政も地方行政機関の管轄となった。1990年までには各県の中央銀行支部も地方管理となり、地方は中央とは異なる独自の金融政策や為替レートを定めた。国有企業の管轄権も地方に委譲された。県への分権が極度に進行し、あたかも各県が「主権を有する政府」のように振る舞ったのである（Funck 1993, 133, Keuleers and Sibounheuang 1999, 203-204; Bourdet 2000, 23-24）。そして党は1990年から91年にかけて、金融、財政、国有企業管理において再び中央集権化を図る（Bourdet 2000, 24; Otani Pham 1996）。

第2は、民主化運動の国内への波及である。1990年初頭から党员や知識人など約40人の「社会民主クラブ」（Social Democrat Club）と呼ばれる人々が会合を繰り返し、政変の可能性を協議していた（Baird 2018, 13）。5月にはパリ、ワルシャワ、プラハなどでラオス人留学生が民主化デモを行った（Stuart-Fox 1996, 215; 1997, 201; International Business Publications 2004, 119）。憲法草案が6月に国民に公開されると「社会民主クラブ」は一党独裁体制を明確に規定した第一条を批判し、複数政党制への移行を訴えた（Stuart-Fox 1996, 214）。そして8月に党中央が開催した「民主拡大会議」にて、クラブメンバーであるトンスック科学・技術副大臣がカイソン党書記長の前で党や政府に対する痛烈な批判を行った。そのトンスックは、党を批判するとともに党と政府役職から辞任する手紙を回覧した。続いてクラブの2人の指導者も同様に辞任の手紙を回覧し、3人は10月に拘束されたのである（Baird 2018, 13-14; Stuart-Fox 1996, 191）。

第3は、ソ連崩壊の可能性が高まったことである。1989年以降の東欧における非共産主義政権の誕生は、当然、党指導部の危機感を高めた。しかし、党指導部にとってもっとも大きなショックはソ連邦とソビエト共産党の崩壊だろう。ゴルバチョフは連邦の維持を目指し、1991年4月に15の連邦構成共和国のうち9の連邦構成共和国と『「九（共和国）プラス一（連邦）」』で合意した。これは多くの権限をモスクワから構成共和国に委譲することで連邦を維持する苦肉の策だったが、残りの構成共和国の連邦離脱を事実上認めることでもあった（西村 1994, 14-15; 木村 1994, 296-297）。そして1991年6月にロシア大統領に就任したエリツィンは、7月に国家機関・企業での党組織活動を禁じる大統領令を公布し、共産党を弱体化させ、8月にはソビエト共産党の中心をなしていたロシア共産党が事実上分裂する（塩川 1994, 203-205）。

以上3つの出来事を媒介に、地方選挙結果やソ連・東欧の民主化が後に人民革命党にとって直接的な脅威に転換した可能性が高い。経済面の分権により党が地方へのコントロールを失ったことで、地方選挙の結果はより深刻な意味をもった。また、民主化運動の国内への波及やソ連とソビエト共産党の崩壊可能性により、ソ連・東欧の民主化は党指導部にとって対岸の火事ではなくなった。このように外生的な出来事を媒介すること

---

制定) などがある (Kaswang kangeun hong kan 1993)。

で事象の意味が変化したとすれば、第一次、第二次草案作成時に地方議会が維持されたことは理解できる。党は地方議会を徐々に脅威とを感じるようになり、地方の主体性向上から中央集権化に方針を転換したのである。

そして、1991年8月13日の最高人民議会に憲法草案を提出したヌーハック議長は、制度変更はこれまで以上に効果的な管理を保証するためであり、首相、県知事、郡長など行政の長の権利と責任を高めるだろうと述べている（FBIS 1991c 48）。地方議会を廃止する制度変更は明らかに地方への管理強化だったのである。

### 第3節 地方議会の復活と体制にとっての機能

1991年に廃止された地方議会は、2015年に改正された憲法で再びすべての地方行政級（県、郡、村）で設置できるようになった。（Sapha haeng sat 2015a）。そして2016年3月20日に第1期県議会選挙が実施され、まずは県議会が復活した。なぜ、体制への脅威と捉えられた地方議会がこのタイミングで復活したのだろうか。本節ではその背景と要因を考察する。

#### 1. 地方人民議会復活の背景

2006年の第8回全国組織業務会議の決議にて、「2010年以降の地方議会の設立可能性を検討する」（Khana chattang sunkang phak 2006）と明記された。これを契機に関係各機関で地方議会設立に関する研究が始まった。とはいえ、1991年に地方議会を廃止して以降も、中央・地方関係や国家機構改革は課題であり続け、1990年代後半には地方への権限委譲が議論され始めた。

1991年以降の地方管理で問題となったのは省、県党書記、県知事3者の役割と機能の明確化である。地方議会の廃止と首長制導入を受けて、行政管理体制が地域別管理体制から部門別管理体制となった。これは地方行政委員会に帰属していた部門組織が省の直轄となり<sup>20</sup>、中央部門の管理を強く受ける体制である（瀬戸 2005b, 72-73）。たとえば県レベルでは、基本的に県党執行委員会書記（以下、県党書記）の指導下で県知事が行政を司るが、地方部門組織に対しては中央の省が指導権を持つため、地方行政を効率的に行うには、当然、3者間の調整が必要不可欠となる。

そこで党は1993年5月8日に「部門別管理における方針と原則に関する政治局決議第21号」を公布し、省、地方首長（県知事・郡長）、県党書記の役割と権限を定めた（Phak pasason pativa lao kom kanmeuang sunkang phak 1993）。県知事と県党書記は例外を除き同一人物が兼任するため、党と行政首長の間の問題はほぼない。一方、省と地方（首長と

---

<sup>20</sup> 県と郡に省の直接の出先機関がおかれた。

党執行委員会)の間では、地方出先機関の人事や情報共有をめぐり問題が生じた。決議第 21 号によると地方出先機関の人事権は大臣にある。しかし、中央も地方も自前の人材を要職に就けようとし、両者の折衝や調整がうまくいかないことがあった。また、省が首長と情報を共有せずに地方でプロジェクトを実施する問題も生じた(瀬戸 2005b,88-106; 山田 2008, 78-80)。

もっとも大きな問題は、貧困削減政策と部門別管理制度の乖離である。1993 年 2 月に開催された第 5 期党中央執行委員会第 6 回総会において、党は国家を徐々に開発途上から脱却させることを目標に掲げた (Sathaban vithanyasat sangkhom haeng sat 2010, 275-276)。その目標は 1996 年の第 6 回党大会で、「2020 年までの後発開発途上国脱却」としてより具体的となった(*Ekasan kongpasum nyai khang thi VI khong phak pasason pativat lao* 1996, 29)。そこで重要となったのが、地方の主体性向上を通じた地方や農村開発である<sup>21</sup>。この背景には 1990 年代の経済成長により、都市と農村の経済格差や国家幹部の汚職等、経済成長の負の側面が拡大したことがあった<sup>22</sup>。

これを受けて党は、1998 年の第 6 期党中央執行委員会第 6 回総会(以下、第 6 期第 6 回総会)で地方制度改革について議論した。会議では中央はマクロ管理を行い、各セクターは必要に応じて業務、組織、予算などを地方に委譲し、責任や主体性を向上させるとの方針が示された。一方、地方議会に言及はなかったが、1991 年の憲法制定時に最高人民議会から改称された国会に関しては、議員が有権者と常に面会し、選挙区の行政や司法を監督できるよう、各選挙区(各県)におかれた国会議員事務所<sup>23</sup>の機能を向上させると提案された (*Mati kongpasum khopkhana khong khana bolihangan sunkang phak khan thi 6 samai thi VI* 1998, 8-9)。つまり地方議会がないため、各選挙区の国会議員や国会議員事務所に地方議会を代替させようとしたのである。

2000 年代に入り経済成長の負の側面はさらに拡大した。たとえば第 6 期国会(2006 年～2011 年)では、国会会期中に設置される専用電話番号(ファクス可)、Email アドレス、私書箱を通じて国民が自由に意見を伝達できるホットライン制度には、土地問題、国家幹部の汚職、経済格差などへの不満や意見が多数寄せられた(山田 2011, 56-63)。実際に第 6 次経済・社会開発 5 カ年計画期(2006 年～2010 年)では、年間平均経済成長率は 7.9%と高成長を遂げたものの、県別の 1 人当たり GDP では 4 倍以上の格差が生

---

<sup>21</sup> たとえば 1993 年の第 6 期党中央執行委員会第 6 回総会では、山岳・農村地域の開発の重要性が指摘されている (Sathaban vithantasat sangkhom haeng sat 2010, 275-276)。第 6 回党大会でも同様の指摘がある (*Ekasan kongpasum nyai khang thi VI khong phak pasason pativat lao* 1996, 32-35)。

<sup>22</sup> 1997 年 4 月に開催された第 6 期党中央執行委員会第 4 回総会では、持つ者と持たざる者の格差や汚職などについて集中的に議論が行われた (*Mati kongpasum khopkhana khong khana bolihangan sunkang phak khan thi 4 samai thi VI*,1997)。

<sup>23</sup> 各選挙区で国会議員の活動を補佐するためにおかれた事務所である。

じ、都市部と農村部間の格差も拡大した（ケオラ 2012, 47, 49-50）。

地方議会の代替組織化は、このような問題の拡大過程と時を同じくして進められていく。党は 2003 年に国会法を改正し、当該選挙区出身国会議員で構成される国会議員団を各選挙区に設置した。国会議員選挙の選挙区は各県単位であるため、各県に国会議員団が設置されたことになる。当初、議員団には人民の請願を関係機関と協力し解決を図り、必要に応じて党や行政の会議に参加することなど、限定的な権限しか付与されていなかった（Sapha haeng sat 2003）。しかし 2006 年の国会改正法では、県の経済開発計画や予算計画を検討し、意見提出を行うという権限が加わった（Sapha haeng sat 2007）。そして 2011 年の国会改正法では、県・都知事や地方部局長への質疑権、県内の予算配分に対する意見提出権、また、県の重要法規の審議・承認権などが付与された（Sapha haeng sat 2011）。このように、選挙区国会議員団は徐々に「地方議会」としての機能を備えていった。

一方、2007 年に地方議会設立に関する会議が開催され、地方議会設立に関しても検討が同時並行で始まった<sup>24</sup>。同会議では人民の主人権や国会議員の地方での活動が制限され、行政の権力乱用や汚職を監督できないなど、地方議会不在の問題点が指摘された（Ounkeo 2008, 8-16）。その上で、「人民の人民による人民のための法治国家」を建設し、人民が直接または間接的に自身の権限を行使するためには、地方議会が必要との認識が示されたのである（Chaleun 2008）。そして一部報告者からは、まず県レベルの議会の設立を先に行うべきとの提案がなされた（Ounkeo 2008, 15）。

この会議で注目されるのは、県党書記、県知事、議会議長の関係性について言及されていることである。報告者の一人からは、議会が行政や司法を効果的に監督するには、県党書記もしくは副書記が議会議長を兼任するべきとの提案がなされた（Ounkeo 2008, 2015）。ラオスは一党独裁体制であり、党が国家を指導するという原則であるため、県党書記が地方における実質的な最高権力者となる。そして例外を除いて、県党書記と県知事は同一人物が務める。一方、複数いる副書記は、副知事を兼任する者もいれば副書記専任もいる。仮に県党書記（＝県知事）や副知事兼副書記が議長に就任した場合、議会が行政を監督することは難しい。一党支配体制下における議会の行政への監督そのものが形式的に過ぎないが、体裁を整えるためにも知事や副知事が議長ポストを兼任することは望ましくない。したがってこの提案に従い形式を整えるのであれば、県党書記と知事の兼任をやめるか、副書記専任を議長に就けるしかない。いずれにしろ、地方議会設立議論の当初から、県党書記（副書記）、県知事（副知事）、議長 3 者の関係性が問題

---

<sup>24</sup> たとえば国会、司法省、党中央組織委員会、国家社会科学院、行政・公務員管理庁（現内務省）、国家建設戦線、国家政治行政学院、ベトナムの代表が参加している（Kong lekha khana pappung onghan chattang lat 2008）。



になっていたのである。

## 2. 地方分権としての地方議会の復活

2011年3月、党が第9回党大会において「県を戦略単位に、郡を全分野における強力な単位に、村を開発単位に建設する」(3建)という方針を示すと、地方議会設立議論は一気に進展する。これは地方への分権かつ業務分掌政策であり、2000年代以降に掲げられた地方の経済開発促進や基層強化方針をまとめたものである<sup>25</sup>。もともと3建は、地域内での役割分担を明確にし、地方や人民の主体性を向上させ、経済開発を進めることを目的に2000年3月に公布された「県を戦略単位に、郡を計画・予算単位に、村を執行単位として建設することに関する首相指導命令第01号」に端を発する(Nanyok latthamonti 2000)。しかし第01号の実施はうまくいかず、党は2011年に改めて「3建」として提示した。このように党が再度分権を進めようとした背景には、先述した地方の主体性向上を通じた貧困削減や国民の不満緩和という問題がある。

3建を具体化するため、党政治局は2012年2月15日に決議第03号を、そして2014年12月22日に決議第25号を公布し、中央・地方関係を変革する方針を掲げた。たとえば、県議会設立を引き続き検討することの他、県や郡が必要に応じて組織構成や人事ポストを決定できるようにし、省庁直轄の地方部門組織の長の任命権を大臣から県知事や郡長に委譲する方針が示された(Phak pasason pativat lao kom kanmeuang sunkang phak 2012; 2014)。

そして2015年12月の第7期第10回国会にて憲法が改正され、中央集権体制を前提としつつも地方への権限委譲が実現した。まず、第52条では国会が「国家権力の最高機関」と位置付けられた。これは1991年の憲法制定以降初めてのことである。党が国民の代表機関である国会の権威を高め、立法機能や行政・司法への監督権向上をねらったことは間違いない。

地方議会は、第4条で「人民は自身の権利と利益の代表機関として国会および地方人民議会を設立する」と定められた。そして第76条では、すべての地方行政級での議会設立が認められたが、郡級と村級については国会の同意により設立できると条件が付された(Sapha haeng sat 2015a)。つまり、今回の憲法改正で自動的に議会設立が可能になったのは県のみである。同国会で県級人民議会法案を提出したウンケーオ国会事務局長は、県議会復活の理由を以下のようにまとめている。

---

<sup>25</sup> たとえば、2002年の「人民への職と定住地の分配に関する首相命令第04号」(Nanyok latthamonti 2002)、2004年の「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09号」(Phak pasason pativat lao kom kanmeuang sunkang phak 2004)、2008年の「村建設および開発村グループ建設に関する首相追加命令第13号」(Samnak gan nanyok latthamonti 2008)等がある。

- ・人民自らが選出した代表による地方での国家管理や経済・社会管理を通じて人民の民主的権利を促進する
- ・地方における国家権力の分割、責任分担を明確化する
- ・県議会を通じた地方国家機関への監督や指導を行う
- ・県議会が身近にできることで利便性が向上し、国家管理、経済・社会管理において人民が主体的に権利を行使する
- ・経済開発や貧困削減に人民が主体的に参加する

(*Pasason Socio-Economic*, December 10, 2015; *Vientiane Times* (On Line), December 11, 2015)

つまり、住民の政治参加の拡大、地方の主体性向上、中央と地方の役割の明確化、地方国家機関への監督が県議会復活の主な理由といえる。

県級人民議会法で定められた主な権限をみると、その目的がよくわかる<sup>26</sup>。

- ・県知事・都知事の提案にしたがって、郡、テーサバーン<sup>27</sup>、市の設立または廃止を審議、承認する。(第 12 条 1.2 項)
- ・県議会が選出または任命を承認した人材に対して、県議会常務委員会の提案、または、議員総数の 4 分の 1 の提案にしたがい不信任を決議する。(第 12 条第 1.3 項)
- ・地方の戦略、経済・社会開発計画、予算計画および執行報告を審議、承認する。  
(第 12 条第 2.1 項)
- ・政府の分配にしたがい、年度予算配分計画を審議、承認する (第 12 条第 2.2 項)
- ・地域会計監査機構から県に関連する会計監査報告および決算報告を受ける。  
(第 12 条第 2.5 項)
- ・県知事・都知事の提案にしたがい、部局や同等機関の設立、廃止、分割、統合を審議、承認する。(第 12 条 3.1.2 項)
- ・県議会常務委員会の提案にしたがい、県知事を選出または罷免する。  
(第 12 条第 3.2.2 項)
- ・県知事・都知事の提案にしたがい、県・都副知事、局長、局と同格機関の長の任命、異動または罷免を審議、承認する。(第 12 条第 3.2.5 項)

<sup>26</sup> 2015 年の憲法改正時に県級人民議会法が制定されたが、2016 年 11 月 14 日の国会で県議会の権限など一部の条項が改正された。県議会の権限は *Sapha haeng sat* (2015b; 2016) に依拠している。

<sup>27</sup> 郡級は人口数や経済発展の度合いにより、市、テーサバーン、郡に分かれている。もっとも人口が多く経済発展しているのが市であり、テーサバーンは人口 4 万人以上、人口密度が 450 人以上/㎞<sup>2</sup>、中心部における農民の割合が 30%を超えないなどの条件を満たす中間レベルの郡級行政単位である。

- ・ 県級および郡級の予算歳入と歳出を検査する。(第 13 条第 4 項)
- ・ 県議会が選出および任命を承認した人材の任務執行を評価し投票を行う。  
(第 13 条第 5 項)
- ・ 県議会議員は、議会常務委員会、県・都知事、局長、県級の局と同等機関の長、地方人民検察院長および裁判所長官、その他関係機関に対して、県議会会議で質問する権利を有する。(第 25 条第 2 項)
- ・ 人民の請願およびホットラインの解決に参加する。(第 25 条第 6 項)

以上から、県議会が地方において大きな権限を有していることがわかる。これまで首相の提案にしたがい国家主席が知事を任命していたが、県議会常務委員会の提案を県議会が承認し(憲法第 77 条)、その後首相が任命・罷免を行うとなった(憲法第 72 条)。また県議会には、首相に付与されていた地方行政機関の組織構成に関する決定権、政府が有していた郡やテーサバーンの設立権、そして大臣が有していた県局長の任命権等も委譲された(憲法第 77 条)(Spha haeng sat 2015a)。このように人事、組織、県内の行政区画に対する権限の委譲は、明らかに地方の主体性向上に寄与する。

しかしこの分権化により、地方が自由裁量権を得たと考えるのは早計である。県・都知事人事は実質的に政治局が決定するため、地方への権限委譲は形式的に過ぎない。また、部門組織の人事権は地方に委譲されたものの、当然、権限行使の際には中央省庁との折衝が必要になる。そして専門分野や政策に関して中央省庁から引き続き管理を受ける。したがって人民革命党による中央集権体制に変わりはない。とはいえ、中央集権体制を基本としつつも一部の実質的な権限が地方に委譲されたことで、中央に対する地方の交渉力は高まっただろう。

興味深いのは、1991 年に党が地方議会を廃止した要因であった地方の主体性向上や分権が、地方議会復活という正反対の帰結をもたらしたことである。先述のように 1980 年代後半は、経済改革推進による過度の地方分権化、地方議会選挙の予期せぬ結果、そして、ソ連・東欧の民主化の国内への波及により、体制への脅威がより直接的かつ現実的に受け止められた。また、建国後 10 年しか経っておらず、党による中央集権体制も整備途上であった。だからこそ、体制を維持するために脅威とされた地方議会を廃止したといえる

一方、2000 年代以降の状況は大きく異なる。党による中央集権体制が整備された一方で、経済成長による都市と農村の経済格差、党・国家幹部の汚職や土地紛争などが拡大し、国民の不満が高まった。地方の経済開発を進め、貧困削減や経済格差是正を達成し、国民の不満を緩和するには、地方の主体性を向上させ政治参加を拡大することが必要になったのである。もちろんそれは一党独裁体制の枠内で実施されるものであり、体制に脅威をもたらさないように注意が払われている。つまり、今度は体制の安定を維持

するために地方分権が実施され、地方議会が復活したのである。

おわりに

1975年以降の地方議会の変遷をみると、人民革命党体制の設立や維持など、必要性に応じて設置と廃止が繰り返されてきたことがわかる。独裁者は意図的に制度を構築し、また廃止することができる。つまり人民革命党はその時々国内外の状況に応じて体制と政治制度の関係を見直し、制度変更を行ってきたのである。言い換えれば、地方議会は時代や文脈に応じて、体制の設立や維持に寄与する一方で、体制への脅威にもなり得るといえる。

党は1975年の体制転換前に、王国政府からの行政権力の奪取と人民民主主義体制設立を手続き的に正当化するため、地方議会を設立し選挙を実施した。とはいえその後、地方議会はほとんど機能せず、第2回選挙も1988年まで実施されなかった。当初、第2回選挙では、新経済管理メカニズムを推進し政治改革をアピールするために、党は地方の主体性向上を目指した。選挙結果は党の意図通りとはならなかったが、それが体制に直接的な脅威を及ぼすわけではなかった。ソ連・東欧の民主化それ自体も1980年代後半はまだ、体制への脅威ではなかった。ところが、過度の分権により中央が地方へのコントロールを失い、ソ連・東欧の民主化が国内に波及すると、選挙結果とソ連・東欧の民主化は体制への直接的な脅威と捉えられるようになり、党は1991年の憲法制定時に地方議会を廃止したのである。

しかし憲法制定以降も、中央・地方関係の整備は課題であり続け、貧困削減や経済開発が国家目標となると、地方議会の復活が議論されるようになった。地方の主体性向上が再び必要となったのである。そして2000年代後半の汚職や経済格差の悪化による国民の不満の高まりが、地方議会復活議論を後押しする。当初、党は各選挙区に設置された国会議員団を地方議会の代替としたが、2015年憲法改正で地方議会を復活させ、2016年にまずは県議会を再び設立した。

以上の考察により、党は体制の維持や安定という観点から、必要性に応じて地方議会の設立と廃止を繰り返してきたことがわかった。それは、地方議会が体制の設立や維持に寄与する一方で、状況や文脈によっては体制への脅威になることを示している。つまり地方議会は必ずしも体制に正の効果をもたらすわけではないのである。現在の党は、地方の主体性向上を通じて貧困削減を達成し、また国民の不満を緩和するために、地方議会を必要としている。とはいえ、県議会が体制維持にどのように寄与しているのか、また、そのためにどのような選挙制度を構築し、実際にどのような選挙が行われているのかは、本章では明らかにしていない。

2年目の最終成果では、2016年の県議会選挙の制度を概観するとともに、18都・県の

全候補者の属性と結果を分析し、党がどのような意図をもって地方議会選挙を実施し、地方議会を体制の維持に活用しているのかを明らかにしたい。そうすることで、権威主義体制下の地方議会と選挙の意味や機能をより深く理解できると考えられる。

#### <参考文献>

##### <日本語文献>

- 川原彰 1993. 『東中欧の民主化の構造：一九八九年革命と比較政治研究の新展開』有信堂.
- 菊池陽子 2002. 「ラオスの国民国家形成——一九四〇年代を中心に——」後藤乾一編 『岩波講座 東南アジア史 8 国民国家形成の時代』岩波書店.
- 木村汎 1994. 「権力闘争」木戸蒨・皆川修吾編 『講座スラブの世界⑤ スラブの政治』弘文堂.
- ケオラ・スックニラン 2011. 「第7次経済・社会開発5か年計画（2011～2015年）——資源・エネルギー部門に大きく依存した経済開発——」山田紀彦編 『ラオス人民革命党第9回大会と今後の発展戦略』アジア経済研究所.
- 塩川伸明 1994. 「旧ソ連における複数政党制の出発」木戸蒨・皆川修吾編 『講座スラブの世界⑤ スラブの政治』弘文堂.
- \_\_\_\_\_ 2010. 「読書ノート：古田元夫『ドイモイの誕生』」  
<http://www.7b.biglobe.ne.jp/~shiokawa/books/furuta-p.pdf> 2019年12月10日アクセス.
- 下斗米伸夫 1990. 『ソ連現代政治』[第2版] 東京大学出版.
- 瀬戸裕之 2005a. 「ラオス1991年憲法体制における県党・行政制度に関する一考察——ヴィエンチャン県を事例に——」『国際開発研究フォーラム』28: 181-199.
- \_\_\_\_\_ 2005b. 「ラオスの政治制度改革における部門別管理体制に関する一考察——ヴィエンチャン県財務部の人事管理を事例に——」天川直子・山田紀彦編 『ラオス 一党支配体制下の市場経済化』アジア経済研究所.
- \_\_\_\_\_ 2015. 「1991年憲法制定前におけるラオス地方議会法制の変遷——1988年地方人民議会選挙とその帰結を中心に——」『アジア法研究』241-260.
- 高田和夫 1991. 「ロシア・ソヴィエト史における議会」高田和夫編 『ペレストロイカ：ソ連・東欧圏の歴史と現在』九州大学出版会.
- 西村文夫 1994. 「ゴルバチョフとエリツィン——体制転換期の政治的リーダーシップ——」木戸蒨・皆川修吾編 『講座スラブの世界⑤ スラブの政治』弘文堂.
- 新田栄治・飯島明子・菊池陽子 1996. 「歴史的背景」綾部恒雄・石井米雄編 『もっと知りたいラオス史』弘文堂.

- 山田紀彦 2008. 「ラオスにおける政治制度改革の変遷—地方行政制度改革を中心に—」  
鈴木基義・山田紀彦編 『内陸国ラオスの現状と課題』 ヴィエンチャン：JICA ラオ  
ス事務所・ラオス日本人材開発センター.
- \_\_\_\_\_ 2011. 「ラオス人民革命党支配の確立—地方管理体制の構築過程—」山田紀彦編  
『ラオスにおける国民国家建設：理想と現実』 アジア経済研究所.
- \_\_\_\_\_ 2013. 「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』 54(4): 47-84.
- ロスチャイルド・ジョゼフ 1999. 羽場久渥子・水谷驍訳『現代東欧史：多様性への回帰』  
共同通信社.

<英語文献>

- Baird, Ian G. 2018. "Party, state and the control of information in the Lao People's Democratic Republic: Secrecy, falsification and denial." *Journal of Contemporary Asia*. DOI: 10.1080/00472336.2018.1451552.
- Bourdet, Yves 2000. *The Economics of Transition in Laos: From Socialism to ASEAN Integration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Boix, Carles and Milan W. Svobik. 2013. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorship," *The Journal of Politics*, Vol.75, No.2, April, 300-316.
- Brown, MacAlister and Joseph J. Zasloff 1986. *Apprentice Revolutionaries: The Communist Movement in Laos, 1930-1985*, Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University.
- Draft Constitution of the Lao PDR* 1991.
- Foreign Broadcast Information Service (FBIS) 1991a. *Daily Report East Asia (FBIS-EAS-91-155)*.
- \_\_\_\_\_ 1991b. *Daily Report East Asia (FBIS-EAS-91-156)*.
- \_\_\_\_\_ 1991c. *Daily Report East Asia (FBIS-EAS-91-162)*.
- Funck, Bernard 1993. "Laos: Decentralization and Economic Control." In *The Challenge of Reform in Indochina*, edited by Börje Ljunggren, Cambridge, Mass: Harvard Institute for International Development.
- Gandhi, Jeniffer. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jeniffer and Ellen Lust-Okar. 2009. "Elections under Authoritarianism." *Annual Review of Political Science*, 12: 403-422.
- International Business Publications 2004. *Laos: Foreign Policy & Business Guide*. Washington D.C: International Business Publications.

- Keuleers, Patrick and Langsy Sibounheuang 1999. “Central-Local Relations in the Lao People’s Democratic Republic: Historic Overview, Current Situation and Trends.” In *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?*, edited by Mart Turner, New York: Palgrave.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Malesky, Edmund and Paul Schuler. 2010. “Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament.” *American Political Science Review* 104(3): 482-502.
- Otani, Ichiro and Chi Do Pham 1996. *The Lao People’s Democratic Republic: Systemic Transformation and Adjustment*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Stuart-Fox, Martin 1991. “The Constitution of the Lao People’s Democratic Republic.” *Review of Socialist Law* 17: 299-317.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Buddhist Kingdom Marxist State: The Making Modern Laos*. Bangkok: White Lotus.
- \_\_\_\_\_. 1997. *A history of Laos*. Cambridge: Cambridge University Press.

<ラオス語文献>

- Chaleun Yiapaoheu 1996. “Khwammankhong khong amnat lat maen patchai happakan khwam pen ekalat, athipatai khong sat [国家権力の安全は国家の独立と主権を保障する要素である], In *So po po lao 20 pi* edited by Khana sinam khonkhwa thitsadi-phuttikam khong sunkang phak (党中央理論・実践指導研究委員会).
- \_\_\_\_\_. 2008. “kanphuaphan lavang kansang lat haeng kotmai lae kansangtang sapha pasason thongthin.” [法治国家建設と地方人民議会設立の関係] In *Pum sangluam banda thitsadi lae nuanai kiawkap kansuksa khonkhwa sangtang sapha pasason khan thongthin yu so po po lao lang pi 2010*, [2010年以降にラオス人民民主共和国に地方級議会を設立する研究についての理論や内容集] edited by Kong lekha khana pappung ongkan chattang lat [国家機構改革委員会事務局].
- Ekasan khong kongpasum nhai khang thi IV khong phak pasason pativat lao* [ラオス人民革命党第4回党大会文書] 1986.
- Ekasan kongpasum nyai khang thi VI khong phak pasason pativat lao* [ラオス人民革命党第6回党大会文書] 1996.
- Ekasan kongpasum nhai khang thi IX phak pasason pativat lao* [ラオス人民革命党第9回党大会文書] 2011.
- Himmakon Manotham 2014. *Leuang nyut amnat khwaeng savannakhet nai pi 1975* [1975年に

おけるサワンナケート県の権力奪取の物語].

Kaswang kangeun hong kan [財務省官房] 1993. *Luam bang ekasan kiawkap mati toklong, damlat, khokamnot, khamsang, chaengkan lae bot naenam tangtang pakat sai te pi 1986-deuan phutsapha 1993* [1986年から1993年5月まで公布された各決議、政令、規則、命令、通達および指導書集].

Kaswang thalaengkaw, khosana lae thongthiaw [情報・宣伝・観光省] 1974. *Khongkan sang santhiphap, ekarat, khwampenkang, pasathipatai, ekaphap lae khwamvatthanathavon khong phrarasa anachak lao* [ラオス王国の平和、独立、中立、民主、統一、繁栄プロジェクト], Vientiane: Kaswang thalaengkaw, khosana lae thongthiaw.

Kaswang thalaengkaw lae vatthanatham [情報・文化省]. 2000. *Pavat sat lao (Duk damuban-pachuban)* [ラオス史 (太古-現在)], Vientiane: Kaswang thalaengkaw lae vatthanatham [情報・文化省].

Kaysone Phomvihane 1979. *Bot laigan laiat to kongpasum khopkhana khang thi 7 khong khana bolihangan sunkang phak pasason pativat lao samai thi 2* [第2期党中央執行員会第7回総会への詳細報告].

\_\_\_\_\_ 1984. *Bot pakop khwamhen khong sahai lekha thikan nhai Kayson Phomvihan va duai viakgan datpaeng konkai khumkhong setthakit (Nai kongpasum peutkwang khong sapha latthamonti nai van thi 11 kannha 1984)* [1984年9月11日閣僚議会拡大会議における書記長カイソン・ポムヴィハーン同志の経済管理メカニズム修正業務に関する意見].

\_\_\_\_\_ 1990. “Sunthonphot khong sahai Kayson Phomvihan lekha thikan nhai khana bolihangan sunkang phak, pathan sapha latthamonti haeng so po po lao kao to kongpasum saman pacham pi 1990 khong sapha pasason sunsut haeng so po po lao (viangchan van thi 9 kumpha 1990).” [1990年2月9日、ラオス人民民主共和国最高人民議会1990年通常会議における党中央執行委員会書記、ラオス人民民主共和国閣僚議会議長、同志カイソン・ポムヴィハーンの演説] In *Alunmai*, 1: 26-51.

\_\_\_\_\_ 1997. “Kanpianpaeng mai labop kanmeuan.” [政治制度の刷新] In *Kaysone Phomvihane Nipon leuakfen 3: Kiaw kap kandamneun pianpaeng mai hopdan thi lakkan yu so po po lao* [カイソン・ポムヴィハーン論文集：ラオス人民民主共和国における全分野の刷新実施について], edited by Sathaban kanmeuang lae kanpokkhong haeng sat [国家政治・行政学院], Vientiane: Sathaban kanmeuang lae kanpokkhong haeng sat.

Khana chattang sungkang phak [党中央組織委員会] 2006. *Mati kongpasum viakgan chattang thua pathet khang thi 8* [第8回全国組織業務会議決議].

Khana kammakan khonkhwa, hiaphian lae khian pavatsat khwaeng khammuan [カムアン県史研究, 編纂, 執筆委員会] 2015. *Pavatsat khwaeng khammuan: dindaeng arinhatham*



- pavatsat anachak sikhodtabong buhan* [カムアン県史：古代シーコータボン王国の歴史と文明の地].
- Khana khosana ophom khwaeng phonsali [ポンサリー県宣伝・訓練委員会]2005. *Pavat-munseua kannampha khong khanaphak khwaeng phongsali* [ポンサリー県党委員会の歴史-指導の伝統].
- Khana khosana ophom khwaeng udomosai [ウドムサイ県宣伝・訓練委員会] 2004. *Pavatsat-munseuan khwaeng udomsai* [ウドムサイ県の歴史-伝統].
- Khana sang pum pavatsat khwaeng huaphan [フアパン県史編纂委員会]1999. *Pavatsat-munseuan khwaeng huaphan lem I* [フアパン県の歴史・伝統第1巻].
- Kom kanmeaung sunkang phak [党中央政治局] 1975a. *Kham sang va duai kanpapping amnat kanpokkhong lae sang amant kanpokkhong pativat khong pasason, lek thi 4* [行政権力の改善および人民革命行政権力の建設に関する命令第4号].
- \_\_\_\_\_ 1975b. *Kham sang va duai kanpapping amnat khong pasathipatai pasason, lek thi 7* [人民民主主義行政権力の改善に関する命令第7号].
- Kong lekha khana papping ongkan chattang lat [国家機構改革委員会事務局] 2008. *Pum sangluam banda thitsadi lae nuanai kiawkap kansuksa khonkhwa sangtang sapha pasason khan thongthin yu so po po lao lang pi 2010* [2010年以降にラオス人民民主共和国に地方級議会を設立する研究についての理論や内容集].
- Lapiap swakhaw kiawkap kanleuaktang sapha phuthaen pasason lae khanakammakan pokkhong khan tangtang 1975* [各級人民代表議会及び行政委員会選挙に関する暫定規則].
- Mati khong kongpasum khopkhana sunkang khang thi 8 samai thi IV* [第4期党中央執行委員会第8回総会決議]1990.
- Mati kongpasum khopkhana khong khana bolihangan sunkang phak khan thi 4 samai thi VI, mina 1997* [第6期党中央執行委員会第4回総会決議, 1997年3月] 1997.
- Mati kongpasum khopkhana khong khana bolihangan sunkang phak khan thi 6 samai thi VI, kumpha 1998* [第6期党中央執行委員会第6回総会決議, 1998年2月] 1998.
- Nanyok lathamonti 2000. *Khamsang naenam va duai kansang khwaeng pen huanuai nyutthasat, meuang pen huanuai phaenkan-goppaman lae sang ban pen huanuai phunthan chattangpativat, lek thi 01* [県を戦略単位に、郡を計画・予算単位に、村を執行単位として建設することに関する首相指導命令第01号].
- \_\_\_\_\_ 2002. *Khamsang khong nanyok latthamonti va duai kanchatsan asip lae phumlamnao khongti hai pasason lek thi 04* [人民への職業と定住地の分配に関する首相令第04号].
- Nouhak Phoumsavanh 1990. “Bot pasai khai kongpasum khopkhana theua thi 3 khong sapha pasason sungsut sut thi II khong than pathan sapha pasason sunsut nai van thi 9/2/1990.” [1990年2月9日、最高人民議会議長による第2期最高人民議会第3回全体会議開

会の辞] In *Alunmai*, 1: 17-25.

Ounkeo Vuthilat 2008. “Kanchattang, khuanvai khong sapha haeng sat lae khwamchampen phavavisai nai kansangtang sapha pasason thongthin.” [地方人民議会設立における国会組織、活動と必要性] In *Pum sangluam banda thitsadi lae nuanai kiawkap kansuksa khonkhwa sangtang sapha pasason khan thongthin yu so po po lao lang pi 2010*, [2010年以降にラオス人民民主共和国に地方級議会を設立する研究についての理論や内容集] edited by Kong lekha khana pappung ongkan chattang lat [国家機構改革委員会事務局].

Phak pasason pativat lao samnakgan khana lekha thikan sungkang [ラオス人民革命党中央書記局]1975a. *Khamsang naenam, lek thi 160* [指導者第160号].

\_\_\_\_\_ 1975b. *Khamsang va duai kanleuakphen ao phu samak khaw nai sapha phuthaen pasason lae khana kammakan pokkhong khan tangtang*, *lek thi 178* [人民代表議会および行政委員会への候補者選抜に関する命令第178号].

Phak pasason pativat lao khana lekhatikan sungkang [ラオス人民革命党中央書記局] 1988. *Khamsang, lek thi 45* (van thi 6 sinha 1988) [命令第45号 (1988年8月6日)].

Phak pasason pativat lao kom kanmeuang sungkang phak [ラオス人民革命党中央政治局] 2004. *Khamsang naenam va duai kansang ban lae kumban phattna lek thi 09* [村建設および開発村グループ建設に関する指導書第09号].

\_\_\_\_\_ 2012. *Mati khong kom kanmeuang va duai kansang khwaeng pen huanuai nyutthasat, sang meuang pen hunuai khemkhaeng hopdan, sang ban pen huanui phatthana, lek thi 03* [県を戦略単位に、郡を全分野における強力な単位に、村の開発単位に建設することに関する政治局決議第03号].

\_\_\_\_\_ 2014. *Mati va duai thitthang, paomai lae mattakan sang khwaeng pen huanuai nyutthasat, sang meuang pen hunuai khemkhaeng hopdan, sang ban pen huanui phatthana, lek thi 25* [県を戦略単位に、郡を全分野における強力な単位に、村の開発単位に建設する方針、目標、手段に関する政治局決議第25号].

Samnak gan nanyok latthamonti [首相府] 2008. *Khamsang phuemteum khong nanyok latthamonti kiaw kap kansang ban lae kumban phatthana, lek thi 13* [村建設および開発村グループ建設に関する首相追加命令第13号].

Sapha haeng sat [国民議会] 2003. *Kotmai va duai sapha haeng sat* [国民議会法].

\_\_\_\_\_ 2007. *Kotmai va duai sapha haeng sat* [国民議会法].

\_\_\_\_\_ 2011. *Kotmai va duai sapha haeng sat* [国民議会法].

\_\_\_\_\_ 2015a. *Latthathammanun* [憲法].

\_\_\_\_\_ 2015b. *Kotmai va duai sapha pasason khan khwaeng* [県級人民議会法].

\_\_\_\_\_ 2016. *Kotmai va duai kanpappung bang matta khong kotmai va duai sapha pasason khan*

- khwaeng sabap pi 2015 [2015 年県級人民議会議法諸条項改正法].
- Sapha pasason sung sut [最高人民議会議] 1978. Kotmai va duai kanchattang sapha pasason lae khana kammakan pokkhong pasason khan tangtang, kotmai lek 101 (long van thi 31/7/78)[各級人民議会議と人民行政委員会組織に関する最高人民議会議法律第 101 号, 1978 年 7 月 31 日].
- 1988. Kotmai va duai kanchattang sapha pasason lae khana kammakan pokkhong pasason khan tangtang (van thi 19 mesa 1988[各級人民議会議と人民行政委員会組織に関する最高人民議会議法律, 1988 年 4 月 19 日].
- Sathaban vithanyasat sangkhom haeng sat [国家社会科学アカデミー] 2010. Pavatsat phak pasason pativat lao (doy sang khep) [ラオス人民革命党氏 (概要) ].
- Thongpheuan Khantivong 1988. “Khwammai samkhan khong kanleuaktang phuthaen pasason.” [人民代表選挙の重要な意味] In *Alunmai* , 2: 37-45, 62.

<新聞>

*Vientiane Mai*.

*Vientiane Time* (On Line)

*Pasason Socio-Economic*.