

一党独裁体制ラオスとベトナムにおける 議会と高速鉄道計画の進展

伊貝 優希

(粕谷研究会 4年)

はじめに

- I 一党独裁体制における政策決定
 - 1 一党独裁体制と意思決定グループの定義
 - 2 一党独裁体制における政治指導者の課題と解決手法
- II 高速鉄道敷設計画の進展と要因
- III 仮説および事例検証
 - 1 ラオス
 - 2 ベトナム

おわりに

はじめに

本論文は、一党独裁体制という同一の体制をとる国において、政策決定過程に違いが生じる理由を明らかにするものである。従来、一党独裁体制においては党の強力なリーダーシップが保障され、そのもとで政策が決定されると考えられてきた。しかし政策決定に携わるすべてのアクターが、党によってコントロールされているとは限らない。近年では、一党独裁体制においても市民の意見を取り入れる動きが指摘され、議会や選挙が果たす役割に対する注目が高まりつつある[久保2013、2]。

このような状況に対し、本論文ではラオスとベトナムという一党独裁体制における鉄道計画を例に、上記の問題を検討する。ラオスでは計画が国会に速やかに

承認された一方で、ベトナムでは否決された。この違いは、党の意思決定グループにおける多様性の高低がもたらす国会の政策決定能力の差から生じるというのが、本論文の主張である。

鉄道といったインフラ整備は国民の生活に直結する分野の政策であり、先進国では老朽化したインフラ設備の改修、発展途上国では将来の成長を見据えたインフラ投資が重要課題となる。本論文では、こうした重要政策の意思決定過程から、一党独裁体制において議会が果たす役割を見出すことで、従来の研究にはない新たな視座を提供する。また、経済発展のさなかにある両国への着目は今後の成長を見通すうえで意義深い。国土面積では、ラオスが23.6万 km²、ベトナムが33.1万 km²と同程度だが、人口では、ラオスでは約727万人¹⁾、ベトナムでは約9734万人²⁾と大きな開きがある。その一方で、一人当たり名目 GDP に関しては、同年においてラオスでは約2630米ドル³⁾、ベトナムでは約2785米ドル⁴⁾と同程度だ。ラオスは依然として後発開発途上国に位置づけられるものの、緩やかながら堅実に経済成長を遂げており、ベトナムは経済発展の転換期を迎えている。さらに、ラオスは研究蓄積が依然として少なく、ベトナムは近年、党と議会の関係に大きな変化がみられるという点からも、この2カ国における政策決定過程への着目は重要といえる。

両国において高速鉄道敷設計画の進展度の差異が生じるのはなぜかという問いに答えるため、一党独裁体制の定義を確認したうえで、同体制下における政策決定について検討を加える(第I章)。次に、高速鉄道敷設計画の進展とそれにかかわる要因を定義する(第II章)。さらに、上記の問いに対する答えとして、「党の意思決定グループの多様性の高低が党の推進する高速鉄道敷設計画の進展度を左右する」という仮説を提案し、検証を行う(第III章)。

I 一党独裁体制における政策決定

1 一党独裁体制と意思決定グループの定義

本論文では、ラオスとベトナムの政治体制について、一党独裁体制に分類されるものと理解し、党内の意思決定グループの多様性に着目することで国会の政策決定能力の差を導く。その目的を達成するため、一党独裁体制と意思決定グループの定義を明確にする。

一党独裁体制とは閉鎖的権威主義体制の1つである。このうち、複数政党によ

る選挙競争を伴わないが政党を持つ政治体制、もしくは政権政党の圧倒的優位が体制において保証されているが、実際には小規模ながら野党が存在する政治体制を指す [金丸 2019、28-29]。

意思決定グループとは、党の推進する政策について決定する権利を有する集団と定義する。国家としての基本方針や方向性、人事に関する決議を発出できることを前提に、政策実施において、構成員による批准が必須条件となっている集団を指す。

2 一党独裁体制における政治指導者の課題と解決手法

一党独裁体制における政治指導者にとって、政権維持のために必要な要素は何か。山田 [2016] は、権威主義体制における政治指導者には、政権の持続と安定のために、既存の体制への脅威緩和、政権の正当性維持、そして幅広い大衆の支持獲得が求められると述べる。しかし、一党独裁体制を含む閉鎖的独裁体制では競争的選挙が発生しないため、体制の安定的維持を果たすには、体制内外の脅威を緩和し特定の支持を得ること以上に、より幅広い大衆の支持を獲得することが重要といえる。

異なる先行研究においても同様の考えが示されている。独裁者は権威主義体制の維持と安定を求めるうえで、2つの課題を抱えている [久保 2013、3-5]。第一に独裁者とその他の体制エリートの間で安定的な関係を構築し、紛争を防止すること、第二に権威主義体制に歯向かう反体制勢力を統制し、その力を封じ込めることだ。この2つの課題を解決するために有効な手立てが議会や選挙である。前述のように、一党独裁体制の維持においては、選挙よりも議会が重要である。第一の課題では、両者の間でコミットメント問題が生じる。しかし、あらかじめ議会や政党といった制度で体制内での権力の分配を定めておくことで、対立を防ぐことができる。第二の課題に対しても、議会が効果を発揮する。反体制勢力の一部に議席を与えることで、体制側への取り込みを行う場として利用することが可能だ。

これら先行研究での定義と同様に、議会には権力分有・反体制派の取り込み・社会の不満を吸い上げる機能を期待する。つまり、一党独裁体制において、政策決定プロセスには党だけでなく、独裁者が自らの体制を維持・安定させるためにつくった議会が影響力を発揮すると考えられる。

II 高速鉄道敷設計画の進展と要因

本論文では、インフラ投資のうち高速鉄道敷設計画を対象とする。高速鉄道は都市鉄道に比べ、より高い技術と莫大な資金を必要とする。また発展途上国においては、先進国への仲間入りを目指すうえで、その象徴として追求される。日本における1964年の東海道新幹線開通がその代表例だ。こうした国家主導のプロジェクトとなる高速鉄道敷設計画の進展を例に、政策決定プロセスに検討を加える。

なお、「高速鉄道」という言葉の定義については確立されたものがない。国際鉄道連合は「最高時速250km以上で走行する列車」と定めている。一方で、日本の全国新幹線鉄道整備法は「その主たる区間を列車が200km毎時以上の高速で走行できる幹線鉄道」と定めており、「高速鉄道」という言葉は国によって異なる基準のもと、使用されている。したがって、本論文では「高速鉄道」という文言が用いられた計画を対象とする。

高速鉄道敷設計画といったインフラ建設において「成功」とは何か。公共交通プロジェクトの「成功」を定義した先行研究の多くは、公共交通プロジェクトが市民にとって優れた産物であったかという観点ではなく、当初計画がなされた際に想定された目的を達成しているかという観点から「成功」を捉える[Rogerほか2008、19]。第一に、計画が立案された時点で、そのプロジェクトに対し期待されたことを、財政面・政治面・耐久性という3点から分析している。そのうえで、実現された公共交通プロジェクトに対し、その3点をどの程度達成しているのか、評価を加えることで「成功」を定義する。第二に、「成功」の要因を以下のように定めている。プロジェクトが実施された環境、プロジェクトに対する強い支持を表明する利益団体の存在、中央政府の強い指導、優れたインフラ計画と交通計画、適切な時期における適切な分野への投資、事業運営管理を可能にする契約、の6点だ。

一方で、本論文においては、高速鉄道敷設計画の進展に着目するため、「成功」ではなく「進展」とする。加えて、「進展」については、計画そのものの進展度と工事の進展度の両面から考える。計画そのものの進展度は、着工前の国内での声明発表や複数国の政府間での合意形成を意味する。工事の進展度とは、鉄道の敷設距離といった計画の実行度を指す。本論文では、こうした政策が進展するこ

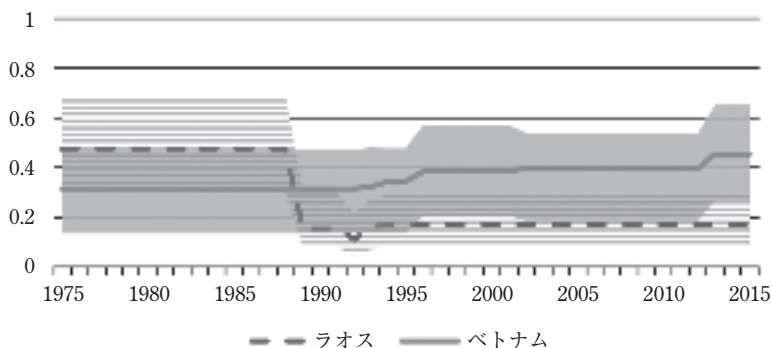
とが必ずしも良いこと、市民にとって歓迎されることとはしていない。国際社会から杜撰だと判断された計画であっても、国内では進展するケースも存在する。

また、進展にかかわる要因には国会の政策決定能力を想定する。高速鉄道建設は都市鉄道に比べて相対的に費用が大きく、そして基本的に国家が主体となって実行されるという特徴を有する。そのため、計画進展には国内の政策決定プロセスが関係する。先行研究では6つの要因が列挙されているように、プロジェクトの規模や環境は計画の進展度に影響するだろう。しかしそれらの計画を容認し推進する主体は党であり、計画に対して決定機能を有しうる存在として、議会在が挙げられる。議会在がプロジェクトの規模や環境に問題があると判断し、反対することができるのであれば、その計画は進展しない。したがって、計画の進展を決定する最後の関門として国会が機能するかどうか、という視点で分析を加える。

Ⅲ 仮説および事例検証

本論文では、党の意思決定権者の多様性により、国会の政策決定機能に差が生じ、高速鉄道計画の進展度が左右されるという仮説のもと、事例検証を行う。党の意思決定グループの規模・選出・役割に着目し、ラオスでは党内に権力集中傾向が生じ、ベトナムでは権力分散傾向が生じていることを指摘する。さらに、国会の位置づけの変遷、現在の国会が有している機能、国会議員の選出方法の3点から、国会の政策決定機能の差を分析する。V-dem 指標の、行政に対する立法府

図1 行政に対する立法府の制約



(出所) V-Dem より著者作成

の制約 (Legislative constraints on the executive index) に関するスコアは、立法府や政府機関である会計検査院、検察庁、オンブズマンが行政機関に対してどの程度質問や調査、監査を行う能力があるのかを0から1の尺度で示している (図1)。ラオスにおいては継続的に0.2を記録している一方、ベトナムにおいては高速鉄道敷設計画が国会で否決された2010年時点でもラオスを上回っている。この違いを、国会の位置づけ・機能・議員選出方法に着目することで、定性的に示してゆく。

1 ラオス

1974年4月5日、ラオス民族連合政府が成立すると、翌年12月、王国政府の要人や、ラオス人民革命党 (Phak Pasason Pativat Lao、以下「人民革命党」とする) 党員が集合した全国人民代表者会議において、王政の廃止と人民民主共和制の成立が決定した [南波 2013、243]。1975年から現在まで、人民革命党を中心に社会主義型の一党支配体制を維持している [瀬戸 2008、63-64]。

(1) 意思決定グループ (党中央執行委員会と政治局)

ここでは、人民革命党の組織体制に着目することで、ラオスにおける政策決定は、党中央執行委員会と政治局により行われていることを明らかにする。人民革命党は、党全国代表大会 (以下「党大会」とする) を最高意思決定機関として位置づけており、この党大会で党中央政治局員、党中央執行委員会委員、党中央執行委員会委員長など、各種委員会の委員長と委員を選出する [総務省大臣官房企画課2006、15]。国家の基本方針は党中央執行委員会で協議され、重要事項は実質的な最高権力機関である政治局で定められる [山田 2013a、52]。したがって、本論文におけるラオスの意思決定グループとは、党中央執行委員会と政治局を指す。

上記の意思決定グループの規模は小さく、構成員の属性も限られている。第一に党中央執行委員会においては、2011年の党大会で選出された第9期党中央執行委員は61名で、多くの党幹部が国家幹部を兼任している。政府官僚29名中19名、県知事17都県のうち16名が党幹部に該当する [山田 2013a、53]。また、2016年の党大会における第10期党中央執行委員会では、77名の候補者のうち69名の委員が選出されるなど、候補者と議席数の比率はほとんど変わらない [山田 2017b、43]。さらに、山田 [2017b] は、構成員には党指導者だけでなく、有力家庭の子息・子女が目立つことを指摘し、指導者の意向を反映させるための制度であると述べ

る。第二に、政治局でも党中央執行委員会と同様の現象がみられる。第9回・第10回党大会では11名が選出されているが、選出時の役職をみると、政府・国会関係者が多くを占めている〔山田 2017b, 54〕。総務省大臣官房企画課〔2006〕は、人民党の指導部と国家機関の要職が同一人物によって担われる兼任体制であることを指摘している。このように、党中央執行委員会と政治局という2つの意思決定グループの多様性はどちらも低いといえる。

また、ラオスにおいて、党中央執行委員会と政治局が果たす役割はほとんど同一だ。党中央執行委員会は11人の政治局の指導のもとで、すべての重要な決定を下しており、この2つの意思決定グループはいわば一体となって機能している。

以上のように、党中央執行委員会と政治局という人数・属性が限定された意思決定グループをもつラオスでは、党内の権力集中志向が高まる。それは、第9回党大会以降、党組織の強化が唱え続けられていることから明らかである。また、第10回党大会においては、開発村や山岳地域の村々、部隊から民間企業や外国との合弁会社、外国投資企業に至るまで、党基層組織を建設する方針が示されており、党組織の拡大が進行している〔山田 2017a, 37〕。党内の意思決定権者の人数や属性が限られているため、党全体として、政策実現によって生じる利益の独占を志向する流れが生じているといえる。

(2) 国会

(a) 位置づけの変遷

ここでは、ラオス国会が建国以降どのように位置づけられ、評価されてきたのかを概観することで、現在の国会が有しうる機能について検討する。人民革命党は、国内の暴力装置を独占する唯一の権力機関として、体制維持を目的に暴力や抑圧手段を行使してきた。一方で、体制維持にはそれだけでは不十分であり、国民の積極的・消極的支持獲得を求めつつある。

1975年12月建国と同時に党大会が開催されると、人民革命党体制が始まり、45名の任命議員からなる最高人民議会在が設立された。最高人民議会の役割は憲法草案の研究と法律の制定、そして民族間の団結の形成であった〔山田 2014, 1-3〕。しかし、実際には、憲法は1991年8月まで制定されず、法律も1980年代後半までほとんど制定されなかった。その間は、党や政府にあたる閣僚議会在が文書を発行する形で、法の不足が補われた。つまり、1970年代から80年代においては、国会はあくまで国民統合の象徴と位置づけられてきたといえる。

1990年代から、人民革命党は市場経済原理を導入した経済開発を本格化させ、同時に政治制度改革を行った。その一環として国会改革が実施され、議会は徐々に立法機関としての性質を帯びるようになる。1991年8月の憲法により、最高人民議会は国会に改称され、その位置づけが正式に定められた。憲法第4条において「国会は人民の代表機関」と定義され、第39条において「国会は国家の基本的問題を決定する権限を有する機関であり、行政と司法の活動を監督する機関である」と記された。一方、第3期国会において、5年間で21本の法律が制定されたが、党の意向に反するような法律制定や政策決定は生じていない。党の管理下において非民主的選挙が実行され自由な立候補が不可能であったこと、党が国会に民意を反映させる機能を付与していなかったことが理由である [山田 2014、4-5]。

2000年代、国内の経済格差や土地の取用問題、汚職などが顕在化し国民の不満が高まると、人民革命党は国会改革によって国民の政治参加を拡大し、地方の声を国会に反映させるよう努めた。2003年憲法改正においては、国会に対し立法機関としての役割に加え、第52条にて「諸民族人民の権利と利益の代表機関」という役割を付与した [山田 2014、5]。ただし、ラオスでは党が政治の中心であり、議会はあくまで党支配を補完する二次的存在でしかない [山田 2013a、48]。そのため、人民革命党は国会を国民の支持獲得機関として活用している。国会と選挙を通じて国民の声を国会に反映させるという民意反映メカニズムの導入を図ったのである。

現在、国家の基本方針は党中央執行委員会で協議され、重要事項は実質的な最高権力機関である政治局で決定されるため、政府と国会は党の方針を具体的な政策や法律に転換しかつ実施する機関とされている。したがって、党の視点に立てば、政府と国会は同等かつ協力関係にあり、いずれも党より下位に位置する。党と国家の関係は地方も同様だ [山田 2013a、52]。また、国会を構成する議員についても党の影響力が強い。ほとんどの国会議員は国や国家機関に本務を持つ非専従議員であり、議員になることで特別な利益や権力にアクセスできるわけではないという特徴を有している [山田 2013a、78]。

(b) 国会の機能

人民革命党がどのような制度を用いて、国会を国民の支持獲得機関として活用しているのかを明らかにすることで、国会が実質的な機能を有しているか否かを確認する。ここでは、2つの制度の存在を指摘する。第一に第5期第7回国会から設置された「ホットライン」である。国会の会期中に電話やファックス、メー

ル、私書箱が設置され、国民は、国会に対して自由に意見を表明できる。実質的には2006年から制度として機能し、国民の意見が国会事務局でまとめられ、政府官房を通じて、関係各所に共有されている。また、会期中に意見リストが配布され、審議の場で議員によって重要問題が取り上げられる様子がメディアを通じて報道されている〔山田 2013a, 56〕。第二に、2005年11月に国会で可決された請願解決法により可能となった不服申し立て制度だ。18歳以上の市民や組織は、国家行政機関または検察院や裁判所の決定が公平でないと判断した場合には、国会に対して不服を申し立てることができる〔山田 2016, 10-13〕。しかし、これら2つの制度はいずれも国民の政治に対する不満を緩和するための道具に過ぎず、あくまで「ガス抜き」の意味合いが強いなど、実質的な政策決定機能を有しているとはいえない。

(c) 国会議員の選出方法

ここでは、党が国会議員選出に際してどれほど関与しているかを明らかにするため、2010年12月の第6期第10回国会において改正された選挙法に着目する。

第一に、選挙規定の文言に党の影響力が明記されているのかどうかを確認する。第5条より、選挙は「普通」「平等」「直接」「秘密投票」を基本原則とし、選挙権は18歳以上、被選挙権は21歳以上のラオス国民に与えられる。立候補資格には、ラオス国籍のラオス人であること、党の刷新路線に忠実、愛国心を有していること、国会や人民の利益に正直であること、党路線や国家の法律を理解していること、国会議員としての権利や任務を果たすに値する知識や能力を有することなど、6項目が設けられている〔山田 2012, 90〕。こうした項目の一部には、党に対する理解を求める文言が認められる一方、立候補にあたって党員であることを強制するような規定は設けられていない。2011年2月3日に発行された第7期国会の人員構成準備に関する国家選挙委員会指導書第10号においても同様だ。

第二に、選挙までの流れから、選挙実施の担い手を確認する。投票日の決定や国家選挙委員会の任命、立候補者数と各選挙区の定数決定、立候補者名簿の公示、有権者登録の結果発表など、選挙日から逆算されて段階的に行われる。いずれの段階においても、国会常務委員会が選出した国家選挙委員会が主体となっている。なお、この国家選挙委員会の構成については、2010年4月31日にサイソンポン国家副議長兼国家選挙委員によって公表されている。17名の選挙委員のうち、10名は党政治局員もしくは中央執行委員、残り7名は党幹部にあたる〔山田 2012, 91〕。つまり、国会議員選出過程においては、党の意向が反映されやすい人物で

構成された国家選挙委員会が大きな役割を果たしているといえる。

第三に立候補者選出過程だが、第13条より、個人には立候補者提案権がなく、必ず組織の推薦が必要であると定められている。予備候補者選出過程には、3つの方法がある。1つ目は国家選挙委員会の指導のもとで県選挙委員会が当該県の指導層と協力のもと、立候補者を選出する方法、2つ目は選挙委員会が各組織に割り当てた人数分、組織内で候補者を選出する方法⁵⁾、3つ目に個人が立候補に向け、名乗り出たうえで、組織に推薦を求める方法だ。しかし、これらの方法で各機関から選ばれた予備候補者を国家選挙委員会が審議したうえで最終決定を行うため、党に反する人物が立候補することは不可能である。

選挙規定、選挙の担い手、立候補者選出という3つの観点から、ラオスの国会議員選出においては、党のコントロールが非常に強く効いているといえる。

(3) 高速鉄道敷設計画

ラオス・中国高速鉄道建設プロジェクトにおいて、ラオス国会は党のコントロールのもと、計画を追認していた。このプロジェクトは、中国雲南省昆明からルアンナムター県ポーテン国境沿いを走り、ラオス首都ビエンチャンまでの427kmを結ぶ単線建設計画だ。32の駅数のうち、11が旅客駅となる。旅客車は時速160km、貨物輸送車は時速120kmで走行予定だ。ラオスにおいて鉄道建設は長きにわたる政治指導者の夢であった。実際、本プロジェクトの起工式前の記事には、「ラオスの人々が長年夢みてきたラオス・中国鉄道が実現する」と記されている [山田 2018、2]。

ここでは、プロジェクトが実施される流れを概観する。2010年、中国政府はラオスの鉄道建設を支援することで合意し、同年4月7日にラオス公共事業運輸省と中国鉄道部の間で覚書が締結された。2012年10月18日にはラオス国会が特別会議を開催し、ラオス政府が中国輸出入銀行から約70億ドルを借り入れた上で実施することを承認した [山田 2018、3]。この特別会議が開催されるのは1992年以来20年ぶりであり、本プロジェクトの正当性を高めるために、「人民の代表機関」たる国会を利用しようという、党指導部による政治判断が働いたといえる。そして2015年11月13日、北京において両政府がラオス・中国高速鉄道建設プロジェクトに関する合意文書に調印した。建設や資材の提供に関しては、主に中国企業と中国とラオスの合弁企業が担う形で合意され、建設は2015年12月2日の起工式以降始まり、順調に進んだ。2021年12月2日に完成式典が実施され、翌日に開業し

た。

このプロジェクトは、計画当初はラオス側の強い要請で進められたが、2014年に「一対一路」構想を発表した中国側の利害が加わって推進されたともいわれる。ただし、本論文においては公共交通プロジェクトの進展要因として、国会の政策決定過程における影響力に着目している。もちろん計画推進に諸要素が介入することは否定しない。しかし、それらの要素を含んだうえで、国会に計画を否定する力があれば党の思惑通りに推進されることはないはずだ。

2 ベトナム

1945年9月2日、ホー・チ・ミンがベトナム民主共和国の独立を宣言し、民主憲法制定と総選挙実施の必要性を訴えると、翌年1月第一回国会議員選挙が実施された。1976年7月に現在のベトナム社会主義共和国として成立するが、度重なる戦争と侵略を理由に国内は荒れ果てていた。1986年以降、政府によってドイモイ政策を開始されたことで、社会主義が緩和され、産業の見直しや市場経済の導入が図られ、ベトナムは経済成長を遂げることになる [石塚 2015, 109]。

(1) 意思決定グループ (政治局)

ここでは、ラオス同様に、党の組織体制から意思決定グループを明らかにする。ベトナムでは、ベトナム共産党の最高指導機関として全国代表大会が位置づけられ、この党大会で選出された中央執行委員から構成される中央執行委員会が実質的な最高指導機関として機能している [自治体国際化協会 2002, 1]。したがって、本論文における意思決定グループとは、ベトナムでは党中央執行委員会を指す。

次いで、意思決定グループの規模と多様性を検討するにあたり、共産党国家であるベトナムの特殊性について中国と比較しながら論じている先行研究を参考にする。中国では中央委員会から選出された24名の政治局が決定権を握るのに対し、ベトナムでは160名にも及ぶ中央執行委員会が決定機関として機能する。ベトナムの中央執行委員会の構成員は、党や政府関係者だけではなく、国有企業や州の指導者、軍隊、女性連合や農民連合といった大衆組織にも及ぶなど、多様性に満ちている [Malesky et al. 2011, 102]。大勢かつ属性が多様な構成員を中央執行委員会に迎えることで、党のリーダーシップに対する制約を課していることが明らかである。また、ベトナム中央執行委員の選出も特徴的だ。Malesky et al. [2011] は、より開かれた選挙手続きや直接選挙、候補者と議席数の比率の高さなどから、反

競争的選挙が行われていると主張している。このように、意思決定グループである中央執行委員会が多様性を有し、選出方法の観点からも党権力の影響を制限していることがわかる。

続いて、ベトナムの中央執行委員会の役割が他共産党国家と比べて強大であることを指摘する。Malesky et al.[2011] は、1991年の第7回党大会以降、ベトナムの中央執行委員会は制度化され、政治局をも超越するほど、国家政策の議論において決定的な役割を果たしていると述べる。中国においてはトップの指導者間で一般的な合意があった場合、もしくは反対派が思いをあらわにしない場合には、中央執行委員会は役割を果たさない。一方で、ベトナムでは、政治局によってなされた決定が効力を持つためには、中央執行委員会の構成員による批准を必要とする。こうした違いは、ベトナムの中央執行委員会が他の共産党国家に比べても大きな役割を担っていることを表している。

以上のように、人数・属性において多様な意思決定グループを有するベトナムでは、党内で権力分散傾向が高まっている。例えば、石塚 [2017] によれば、従来、内部からの体制改革を模索していた一部の党員が、党員資格を有した状態でインターネットなどを利用し、体制改革の議論を外部へむけ、発信を始めているという。さらに、2013年における憲法改正草案に対する国民からの意見聴取についても、権力分散傾向を指摘することができる。当時、党内の改革志向の知識人を主とする70名ほどのグループが、憲法第4条撤廃の提案を含む建議書を憲法起草委員会に提出した。この条項は共産党の一党独裁の根拠となっているものであったが、建議書はインターネット上にも掲載され、1万4000人を超える賛同署名を集めた [石塚 2017, 48-49]。以上の事例が示すように、共産党内部から権力を分散させようとする改革の動きが生まれている。

ただし、党指導部にとって、上記のような改革を行うメリットはどこにあるのだろうか。一見すると、党内部からの権力分散への動きは、党指導部による体制維持を揺るがしかねない。Malesky [2014] は、2013年6月に国会で初めて政府首脳や閣僚への信任投票が実施されたことを例に、この問いに答えている。党指導者が従来の権威主義体制の維持と同時に、市民の好みや政権に対する見方に関する情報収集を求めていることを指摘し、国会改革は彼ら自身が望んだものだと述べ、4つのメリットを提示している。第一に情報収集がしやすい点⁶⁾、第二に複雑で高い専門性を有する法律設計が可能である点⁷⁾、第三に党支配に対する不満を排出させやすい点⁸⁾、第四に政治エリートの権力を相互確認できる点⁹⁾。

党指導部はこのようなメリットがあることを承知で、意図的に、国会に批判的機能を付与している。

(2) 国会

(a) 位置づけの変遷

ラオスの事例検証と同様に、ここでは国会の位置づけの変遷を概観することで、現在のベトナム国会がどれほど民主的な立ち位置を獲得しているのかを明らかにする。

ベトナム民主共和国の成立以後、1986年のドイモイまでの40年間で戦争が相次ぎ、国会は地域・民族・階層・職能団体・社会経済組織などの代表が集まる、共産党の方針を追認する儀式となり、立法機能を全く有していなかった〔石井 2015、109〕。国会で成立した法律や法典の数は、40年間で29本と極端に少ない〔石塚 2016、14〕。

しかし、1986年第6回党大会において、ベトナム共産党が「刷新政策」を意味するドイモイ政策を打ち出したことで、国会の位置づけも大きく変化した。ドイモイ政策は、経済不況に陥り、そのような状況を招いたベトナム共産党に対する国民の不満が高まるなかで、それを挙国一致の体制で乗り切ろうとしたものである〔五島 2014、1〕。国会を立法機関と定める以上に、以前のような民衆を無視した支配体制を反省し、国会や人民評議会といった民選機関の役割を重視し「民主化」を進めた。党の意向を最優先し行政機関が大きな裁量権を持っていたドイモイ政策以前に比べ、政策後は党と国家機関の機能分化が進んだといえる。

ベトナムの支配体制における「民主化」は、憲法や法律にも明記され、議員選出において具現化されつつある。2001年12月国会会議においては憲法第1章第2条に「国家権力は統一されたものであり、立法、行政および司法の各権を執行する国家機能の間で、分業および配合される」という条文が追記された〔遠藤 2007、110-111〕。「三権分立」ではなく、「三権分業」の考え方である。国家権力は一度統一されたうえで分業されるということだ。なお、ベトナムの国家機関においては「民主集中」原則が重視されている。下部における徹底的な民主的討論を保障したうえで、その結論は上部の決定に反映され、そして下部の民主的討論を踏まえて上部が下した決定に下部が従うという意味をもつ。また、国会組織法は、国会が人民を代表する最高機関かつベトナム社会主義共和国の国権の最高機関であり、憲法定権および立法権を有する唯一の機関であると明記しているほか、国

会には国家のすべての活動に対する最高監督権が付与されている。国会を構成する国会議員には、専従・非専従の区別がつけられ、2011年に選出された第13期国会においては全国国会議員に占める専従議員の割合が3割を超えるなど、国会の自立性を担保する動きがみられる。

(b) 国会の機能

上記のような位置づけの変化は、現在の国会にどのような機能を付与するに至ったのだろうか。1980年代半ばにドイモイ路線を正式採用した共産党は、国家機関、特に国会の機能・責任の強化に努める方針を掲げ、国会の重要性および独立性を強調した。1988年と1989年には、国会における自由な議論を保障するため、年末の中央委員会総会の日程を変更し12月の国会会期を先に行うなど工夫をこらした〔石塚 2015、122〕。続いて、2001年の憲法改正においては国会の権限に国家幹部に対する信任投票の実施が加えられた〔石塚 2015、127〕。この出来事は、国会に監察機能が強化されたきっかけと理解することができる。また、信任投票の結果は党の主要人事に影響する可能性を有しており、そのような投票を国会で実施することは、ベトナムにおける党と議会の関係において転換をもたらしたといえる。実際、この改正に対しては、党指導部の専権事項であった重要プロジェクトや主要幹部の人事に影響する票決を国会議員が自らの判断で行う機会が与えられたという点で画期的だという評価がなされている〔石塚 2015、131〕。ドイモイ政策以降、支配体制を「民主化」したベトナム党指導部は党の影響力をあえて排する形で国会に権限を付与している。

(c) 国会議員の選出方法

ここでは、国会が議員選出に際し、党指導部のコントロールから離れつつある傾向を指摘するため、2001年に改正された国会議員選挙法および国会組織法に着目する。

第一に、選挙規定から、党の影響力を示す文言の有無を確認する。第1条より、選挙は「普通」「平等」「直接および秘密投票」を原則としている。選挙権は18歳以上、被選挙権は21歳以上のベトナム社会主義共和国の公民に与えられる。立候補資格には、国会組織法に規定する国会議員の基準5つ¹⁰⁾に合致することとされているが、党との関係については言及されていない。

第二に、選挙までの流れから、選挙における主体者を確認する。投票日の決定や国家選挙評議会の設立、立候補者数と各選挙区の定数決定、立候補者名簿の公示などは、投票日から逆算され、段階的に実施される。各段階における主体者は、

主に国家選挙評議会、ベトナム祖国戦線中央委員会常務会である。まず国家選挙評議会は、国会議員選挙法第12条より、議長、各副議長、各委員としての国会常務委員会・政府・ベトナム祖国戦線中央委員会・複数の関係機関および組織の代表で組織され、定員は15から21名となっている。また、議長は国会常務委員会の提議に基づき、国会により選任され、各副議長および各委員は議長の提議に基づき、国会により承認される。なお、国会常務委員は政府の構成員との兼務が不可能であり、さらに全員が専従議員となっているため、党指導部による関与はみられない。次にベトナム祖国戦線中央委員会に着目する。坂田 [2007, 1] はこの組織が党活動への大衆動員機関であるとしたうえで、ベトナムの国会代表選挙において大きな役割を果たすとしている。伊藤 [2006, 8] は、ベトナム祖国戦線は共産党や労働総同盟、婦人会連合、法律家協会、仏教会、赤十字協会、ジャーナリスト協会などを構成団体とする政治・社会・経済団体を広く包摂するもので、憲法上で認められた公的な政治連合組織であると言及している。また1992年以前は祖国戦線の推薦が立候補の条件であったことにも触れ、国会選挙において大きな力を有していると述べる。したがって、党の影響力が小さいとみられる国家選挙評議会以上に、ベトナム祖国戦線中央委員会が実権を握っていることがうかがえる。

第三に立候補者選出過程から、国会の自律性を確認する。前提として、国会議員選挙法第8条により、国会常務委員会が、選出される国会議員の予定数に基づき、ベトナム祖国戦線中央委員会常任委員会および各政治・社会組織代表の同意を得て、選挙日の105日前までに、国会議員の構成を決定すると定められている。なお、少数民族や女性の推薦候補者数についても最低ラインが設けられており、議員候補者における一定程度の多様性が保障されているといえる。予備候補者選出には、中央推薦、地方推薦、自薦の3つの方法が設けられている。最終的な立候補名簿に掲載されるためには、祖国戦線が主導する候補者適格の審査を通過する必要がある、完全に自律的な選出過程であるとはいいがたいが、自薦候補の経歴や主張が多様化していることは指摘に値するだろう。

上記の3つの観点から、ベトナムの国会議員選出においては、党のコントロールを軽減した民主的要素が増えつつあるといえる。

(3) 高速鉄道敷設計画

ここでは、南北高速鉄道建設プロジェクトを対象とし、国会がこの政策決定に

際して、独立的な判断を下したことを示す。北部の首都ハノイから南部の商都ホーチミンまでの1640kmを最速5時間半で結ぶ複線建設計画だ。将来的に生じうる交通需要を量と質の両面から満たすために高速鉄道サービスが必要と考えられた結果である。路線や高速鉄道技術の観点から、ベトナムの状況に適した最高時速320kmのシステムが作成された [JICA 2013、16]。

2006年、グエン・タン・ズン首相は日本の安倍晋三首相に対し、鉄道建設に関して支援を求めた。2012年の着工を目指し、南北高速鉄道を日本の高い安全性や優れた性能を誇る新幹線方式で建設することを計画していたとみられる。続く2009年、ズン首相と日本の鳩山由紀夫首相の会談にて、当プロジェクトへの言及があり、関係者間ではすでに既定路線だという判断が下されていた [石塚 2016、17]。しかし GDP の 5 割を占める560億ドルという高コストを理由に、国内外から批判を受け、翌年6月、第12期第7回国会において計画案が否決された。投資総額の高さや、それを主としてODAなどの借り入れで賄おうとする政府の方針に対し、国会議員の間で懸念が示され、議員の過半数の賛成が得られなかったのである。

国会に対して民主的な機能が付与されたドイモイ期のベトナムにおいて、このような政府による大規模プロジェクトを国会が否決したことは注目に値する。一党独裁体制でありながら、国会が政策決定過程において、独立した決断を下すことができたために、計画が進展しなかったとみることができる。

(4) 高速鉄道敷設計画以降の党大会分析

党指導部は、自らが主導した高速鉄道敷設計画が国会によって否決されてしまったことをどう捉えたのか。指導部が望む国会の役割という観点から考えれば、計画頓挫という出来事は、権威主義体制の維持・安定という大前提が存在するにもかかわらず、第2節(1)で示した改革メリットの4要素がその前提を上回ってしまった状態と説明できる。そうであるならば、計画頓挫以降、党は国会に対する締め付けを強化するという仮説のもと、検証を進める。

2006年4月の第10回党大会と、計画否決以降に実施された2011年1月の第11回党大会における中央執行委員人事を比較すると、党指導部が影響力を拡大させていることがわかる。中央執行委員会の属性を確認すると、体制維持の中心的存在といえる軍や公安関係者の絶対数に変化はない。一方で、国会役職従事者や、地方政府にあたる人民委員会関係者の選出数が伸びていることがわかる。党が国会

や地方政府よりも上位に位置づけられていることは自明であり、党が両者との一体性を高めているといえる。

続いて、政治局・書記局人事から、党の影響力を推察する。政治局の顔ぶれはほとんど変化していない。第11期党政治局員に名を連ねるグエン・フー・チョン書記長、チュオン・タン・サン国家主席、グエン・タン・ズン首相らは、第10期においても上位5ポスト¹¹⁾に君臨している。寺本〔2011、5〕は、5名の新任政治局員のうち2名は党書記局からの昇任となっていることから、政治局人事においては前指導部からの継続性が強いことを指摘している。ただし、書記局人事では、サン国家主席が党書記局員を兼任していることが注目すべき点の1つだ。国家主席との兼任は第7期のレ・ドゥック・アイン国家主席以来の登用だ。国家主席と党書記局員を兼任することで、さらなる権力集中が図られている。さらに、チョン書記長とレ・ホン・アイン書記局常任という党の2トップの存在についても検討の必要がある。まず、チョン書記長は1967年に入党、1991年から96年にかけて党理論誌「タップ・チ・コンサル」の編集長を務めた。また、翌年から思想・文化・科学教区担当政治局員を務めるなど、その経歴から、政治思想やイデオロギーに造詣が深い人物であることが読み取れる。チョン書記長の登用は、保守派の納得が得られる人事と評価されている〔寺本 2012、28〕。次に、アイン書記局常任は1969年に入党後、2001年から中央観察委員会委員長、2002年から2012年にかけてベトナム公安大臣を務めた。このように、体制と治安の維持を長く職責としていた人物を党トップに据えている。また、この人物は首相と同郷かつ同世代でもあり、親密な関係であることも指摘されている〔寺本 2012、29〕。こうした人物を中心に据えることは、党指導部の意向を反映した、円滑な政治運営を可能にする。

党人事に加え、2011年5月に実施された第13期国会議員選挙を対象として国会人事に注目することで、党が国会に対して影響力を強化していることを明らかにする。第12期国会から政治局員を1名増加させていることに加え、国会副議長2名には書記局や中央委員から昇格した人物が就いている。

このように、党中央委員や政治局人事では、前指導部からの継続性が一部みられるものの、党書記局や国会人事においては、保守的な色彩をより強く反映させ、党中心の体制維持を図っていることがわかる。高速鉄道敷設計画の頓挫が、党と国会の関係に影響を与える一要素になっている。

おわりに

本論文では、ラオスとベトナムという一党独裁体制の国において、党の意思決定グループにおける多様性の高低が、政策決定過程に違いを生じさせるという考えを示した。

ここでの主張は、第一に、党内の意思決定グループの人数と多様性が国会の政策決定機能の差に影響するというものだ。つまり、党中央執行委員会および政治局の人数と多様性を限定しているラオスでは、政策実現により生じる利益を独占することを望む。その結果、党は国会に対して影響力を強め、国会の政策決定機能は小さくなる。一方、政治局の人数が多く、多様性にも優れているベトナムでは、政策実現によって生じる利益を分配することを希求する。そのため、党は国会に対してより大きな政策決定機能を付与する。党の意思決定グループに関し、規模・選出・役割に着目し、ラオスの党内では権力集中、ベトナムの党内では権力分散の傾向が生じていることを示した。

第二に、そうした国会の政策決定機能の差が党の推進する高速鉄道計画の進展度を左右することを主張する。党が国会をコントロールするラオスでは、国会において党の推進する計画が承認されるため、計画が進展するのに対し、国会に批判的機能をもたせたベトナムでは、党の計画に対し客観的な分析と批判が寄せられるために頓挫するというものだ。V-demの指標を用いて、両国会の機能を定量的に比較した。そのうえで、国会の位置づけの変遷と、国会に付与されている機能、国会議員の選出方法という3つの観点から、定性的に説明を試みた。ラオスの国会は、党視点では、政府と同等かつ協力関係に位置づけられており、実質的な政策決定機能は有していないが、ベトナムの国会は、党の機能不全を補完する民主的機能を有していることを示した。その上で、両国の高速鉄道計画の過程を説明した。さらに、ベトナムにおける計画頓挫以降の党および国会人事に着目することで、計画頓挫という出来事が党と国会の関係に影響を与えていることを示した。

従来、一党独裁体制においては党の圧倒的コントロールのもと政策が実施されるとして、議会に対する検討は疎かにされがちであった。しかし本論文によって、党の正当性を保つための手段として議会を採用する潮流を指摘することができる。また、その政策決定機能によって党が進める計画の進展度に差が生じることを示

すことで、一党独裁体制に対する理解を改めることとする。

最後に、こうした一党独裁体制の国における政策実施に関する研究の今後について述べたい。本論文ではインフラ政策、そのなかでも高速鉄道敷設計画に焦点を当てたが、人々の生活を左右する基本的なインフラ整備事業にも応用可能な理論である。その計画の正当性を判断する機能が国会に備わっている場合には、こうした重要政策においても、進展させるべきか否かについて、生産的な判断を下すことができるだろう。また、ベトナム党指導部において多様性が生まれた原因の追及など、本論文の主張の強化には十分な余地がある。

- 1) World Bank, “Population total-Lao PDR”. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LA>, (2021年11月27日閲覧) より2020年における情報を取得。
- 2) World Bank, “Population total-Vietnam”. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=VN>, (2021年11月27日閲覧) より2020年における情報を取得。
- 3) World Bank, “GDP (current US\$) -Lao PDR”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=LA>, (2021年11月27日閲覧) より著者計算。
- 4) World Bank, “GDP (current US\$)- Vietnam”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=VN>, (2021年11月27日閲覧) より著者計算。
- 5) 当該組織は、職員に対し諮問を行うことで適切な人物を選出するか、組織内での投票を行うことで候補者を決定する [山田 2012, 94]。
- 6) 選挙や質疑応答、立法討論により、政権への国民の支持や潜在的な反対勢力の強さ、政策に対する国民の認識、政策選好の地理分布に関する情報を収集できる [Malesky 2014, 88]。
- 7) 高い水準の教育を施された常勤代議員を登用することで、より複雑で専門性の高い法律を設計できる [Malesky 2014, 88]。
- 8) 党支配に対する批判者は潜在している場合、質問や討論の機会を提供することで、彼らの不満を排出することが可能である [Malesky 2014, 88]。
- 9) 制度や評価体制を設けることで、互いに政治エリートの権力を確認、抑制できる [Malesky 2014, 88]。
- 10) 国会組織法第22条 国会議員の基準
 1. 祖国、国民及び憲法に忠実し、刷新事業及び豊かな国民・強い国・文明化された民主的で平等な 国造りの目標に向かって努力する。
 2. 良い道徳心を持ち、勤勉・節約・清廉潔白・正直・不偏、法律遵守、本領を発揮し、汚職・無駄・威厳をつくる行為・他の法律違反行為の防止に努力する。
 3. 国会議員の任務を遂行するための社会・専門的知識、能力、健康、仕事上の経験及び信頼を十分持つ。
 4. 国民と密接な関係を持ち、国民意見を聴き、国民に信頼される。
 5. 国会の

活動に参加することができる。

- 11) 党書記長・国家主席・首相・国会議長・党書記局常任が、ベトナムの最高権力上位5ポストといわれる。

参考文献

- 石塚二葉 2015、「第3章 ドイモイ期ベトナムにおける国会の刷新と政治的機能」山田紀彦編『独裁体制における議会と正当性:中国、ラオス、ベトナム、カンボジア』日本貿易振興機構アジア経済研究所、109-110、122、127、131。
- 2016、「ベトナムにおける一党独裁体制の安定・維持と国会の機能 (特集1 独裁体制における議会と正当性:中国、ラオス、ベトナム、カンボジア)」『アジアワールド・トレンド』(245) 14-17。
- 2017、「第1章 第12回ベトナム共産党大会政治報告と党・国家主要人事」『ベトナムの「第2のドイモイ」:第12回共産党大会の結果と展望』日本貿易振興機構アジア経済研究所情勢分析レポート (29) 48-49。
- 伊藤文親 2006、「ベトナムの統治機構、司法制度の概観」『法務省法務総合研究所国際協力部報』(28) 8。
- 遠藤聡 2007、「ベトナムの国会と立法過程」『外国の立法:立法情報・翻訳・解説』国立国会図書館 (231) 110-127。
- 金丸裕志 2019、「権威主義体制論の興隆と政治体制の分類枠組み」『和洋女子大学紀要』(60) 28-29。
- 久保慶一 2013、「特集にあたって 権威主義体制における議会と選挙の役割」『アジア経済』54(4) 2-5。
- 五島文雄 2014、「第2章 ドイモイ下における国会と人民評議会の変容」山田紀彦編『一党支配体制下の議会—中国、ベトナム、ラオス、カンボジアの事例から—』日本貿易振興機構アジア経済研究所、1-15。
- 坂田正三 2007、「ベトナム:国会代表選挙準備始まる」『アジアの出来事』1-2。
- 自治体国際化協会 2002、「ベトナムの行政改革」『クレアレポート』(233) 1-2、参照日:2021年6月24日、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/233-1.pdf。
- 瀬戸裕之 2008、「ラオスの中央地方関係における県知事および県党委員会の権限に関する一考察—ヴィエンチャン県工業局の事業形成過程を中心に—」『東南アジア研究』46(1) 63-64。
- 総務省 2006、「ラオスの行政」『諸外国の行政制度等に関する調査研究 No.14』総務省大臣官房企画課 (14) 15。
- 寺本実 2011、「第11回ベトナム共産党大会 継続性を堅持しつつ、潮流への適応を模索」、『アジアの出来事』5。
- 2012、「第1章 第11回党大会以降の人事と定められた方向性」『転換期のベトナム:第11回党大会、工業国への新たな選択』日本貿易振興機構アジア経済研究所情勢分析レポート (17) 28-29。
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) 2013、「ベトナム国 南北高速鉄道建設計画策定

- プロジェクト』『ファイナルレポート』16、参照日：2021年11月28日、<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12154647.pdf>。
- 2015a、「国会議員及び人民評議会議員選挙法」『JICA 国会事務局能力向上プロジェクト和訳』1-10、参照日：2022年11月18日、https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal_people_council_election_law.pdf。
- 2015b、「国会組織法」『JICA 国会事務局能力向上プロジェクト和訳』1-10、参照日：2022年11月18日、https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal_46.pdf。
- 南波聖太郎 2013、「ラオスにおける冷戦末期の社会主義国家建設：建国からチンタナカーン・マイ、ピアンペーン・マイまで（1975-1986年）」『言語・地域文化研究』(19) 241-243。
- 山田紀彦 2012、「第5章 第7期国会議員選挙にみる国会改革」『ラオス人民革命党第9回国会と今後の発展戦略』日本貿易振興機構アジア経済研究所情勢分析レポート (16) 90、91、94。
- 2013a、「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括過程」『アジア経済』54(4) 47-49、52、53、56、78。
- 2014、「第3章 ラオス国会の変遷」山田紀彦編『一党支配体制下の議会—中国、ベトナム、ラオス、カンボジアの事例から—』日本貿易振興機構アジア経済研究所調査研究報告書、1-5。
- 2016、「独裁体制をとらえる視座—正当性維持の視点から」『アジア研ワールド・トレンド』(245) 10-13、22-25。
- 2017a、「第2章 人民革命党の現状認識と今後の国家建設方針—政治報告分析」『ラオス人民革命党第10回大会と「ビジョン2030」』日本貿易振興機構アジア経済研究所情勢分析レポート (28) 37。
- 2017b、「第3章 党と国家の新指導部—世代交代への過渡期」『ラオス人民革命党第10回大会と「ビジョン2030」』日本貿易振興機構アジア経済研究所情勢分析レポート (28) 43、54。
- 2018、「ラオス・中国高速鉄道プロジェクト：これまでの経緯、進捗状況、問題点」『IDE スクエア—海外研究員レポート』1-19、参照日：2021年11月28日、<http://hdl.handle.net/2344/00050461>。
- Freedom House, “FREEDOM IN THE WORLD 2020”. 参照日：2022年6月23日 <https://freedomhouse.org/country/laos/freedom-world/2020>
- Malesky, Edmund, Regina Abrami, and Yu Zheng. 2011. “Institutions and Inequality in Single-Party Regimes—A Comparative Analysis of Vietnam and China”. 43(4). 402-405.
- Malesky, Edmund. 2014. “Understanding the Confidence Vote in Vietnamese National Assembly: An Update on “Adverse Effects of Sunshine” in Politics in Contemporary Vietnam: Party, State, and Authority Relations. ed. Jonathan D. London New York: Palgrave Macmillan. 87-89.

- Roger, Allport, Richard Brown, Stephen Glaister and Tony Travers. 2008. "Success and failure in urban transport infrastructure projects" 19-22. 参照日：2021年11月27日 <https://www.gtkp.com/assets/uploads/20100725-150712-5078-Success%20and%20Failure%20in%20Urban%20Transport%20Infrastructure%20Projects.pdf>.
- V-dem, "Legislative constraints on the executive index". 参照日：2022年1月4日 https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/.
- World Bank, World Bank Indicators, "Population total-Lao PDR". 参照日：2021年11月27日 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POPTOTL?locations=LA>.
- "Population total-Vietnam". 参照日：2021年11月27日 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POPTOTL?locations=VN>.
- "GDP (current US\$)-Lao PDR". 参照日：2021年11月27日 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=LA>.
- "GDP (current US\$)- Vietnam". 参照日：2021年11月27日 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=VN>.