

## 第 9 章

# タイの地方自治制度改革 ——地方分権委員会を中心に——

### はじめに

東南アジアにおいて唯一植民地化を免れたタイでは、19世紀末から20世紀初頭にかけて行なわれた「チャクリー改革」以来、中央政府による地方支配の骨格は、過去100年近くの間、ほとんど変化してこなかったといっていだらう。そのタイ国において、1990年代とりわけ「1997年タイ王国憲法」（以下、「1997年憲法」）の発布以来、従来の地方制度の骨格と中央・地方関係に大きな変更を迫る「地方分権化」（kaan kracaai amnaat pai suu ongkoon pokkhroong suan thoongthin）が進展しつつある。論者のなかには、現在の地方分権化を19世紀末から20世紀初頭にかけての地方行政改革に次ぐ「第2の地方行政改革」と呼ぶものもいるほどであり、実際のところ中央政府の権限、カネ、ヒトが中央政府から地方自治体に移譲されつつある<sup>(1)</sup>。

本章の課題は、この現在進行しつつあるタイの地方自治制度改革の全体像とその特徴を分析することにある。タイにおける地方分権、および地方自治制度に関する研究はけっして少なくない。それらに共通する関心は、地方分権化によってタイにおける地方支配の法的・制度的枠組みがどのように変化したのか、そして形式的制度と実態の間にはいかなる問題が横たわっているのか、という点にある。こうした研究は、自治体ごとに設置基準、権限・義務、

議会の構成、事務組織、自治体の収入・支出などを記述し、実態との剥離を指摘するという形式をとることが多い。

たしかにタイの地方自治体を分析する上での法的枠組みを把握することは不可欠である。しかし、なにゆえ地方分権という大きな政治的変動が可能になったのか、改革のダイナミズムは何によって規定されており、どのような可能性や限界があるのかを知るには、自治体の法的枠組みと実態だけを分析対象とするだけでは、不十分であろう。

そこで、本章では、地方分権化によってタイの地方制度がどのように変化したかについて簡単に触れた(第I節)あと、なぜそのような地方分権化が1997年以降可能となったのかについて検討する(第II節)。ここで注目したのは、「1997年憲法」の条文(政府の基本政策のなかの第78条と第9章地方自治のなかの9条、計10条)、「1999年地方分権計画及び手順規定法」(以下、「1999年地方分権推進法」)によって設置された「地方分権委員会」、そしてそのなかで地方分権を推進した政策ネットワーク、およびそこで繰り広げられた「コミッション政治」である。そしておわりに、民主党を首班としたチュワン政権(1997年12月～2001年2月)下で進められたタイにおける地方分権化が、タクシン政権(2001年2月～)に変わってからどのような事態をむかえているのかを見てみたい。

本稿の主張は、タイの地方分権化は1997年憲法の下で法律的措置をとおして推進されたけれども、それが単に画餅に終わらず実際に機能した理由は、政治家からの(潜在的な)「支持」があったからではないか、ということにある。

## I タイの地方制度：何がどう変わったのか

第I節ではタイにおける地方分権化を理解する前提として、地方自治を中心にタイの地方制度がここ数年でいかに変化したかを確認することにしたい。

## 1. 現行の地方制度

タイの国家行政制度は、1991年国家行政組織法によれば、「中央行政」(kaan pokkhrong suung klaang)、「地方行政」(kaan pokkhrong suan phuumi-phaak)、および「地方自治」(kaan pokkhrong suan thoongthin)の3層からなるとされる<sup>(2)</sup>。(第4条)

「中央行政」は、内閣を中心に省・庁・局からなるものであり、「地方行政」は、そのような中央の省・庁・局の出先機関を指す。タイの地方行政区画は、特別自治体であるバンコク都(県と自治体の両方の機能をもち、首長は直接公選)を除くと、75の県(province: cangwat)と795の郡(district: amphoe)・81の支郡(king amphoe)に分けられるが、県庁と郡役所には中央の省・庁・局から直接派遣された中央官僚が常駐している<sup>(3)</sup>。県庁と郡役所には内務省から派遣された県知事と郡長がおり、彼らが各省・庁・局から派遣された官僚を管轄するものとされている<sup>(4)</sup>。郡はさらに「タムボン」(sub-district: tambon)と呼ばれる区画に分けられ、各「タムボン」内には複数の「村」(village: muubaan)が存在している。村には村民によって直接選ばれた村長(village headman: phuu yai baan)がおり、タムボンにはそれら村長のなかから立候補しタムボン内の住民によって選出された「カムナン」(kamnan)と呼ばれる顔役がいる。村長やカムナンは、内務省地方行政局(Krom Kaanpokkhrong; Department of Local Administration: DOLA)から月極めの手当を支給されている。

「県—郡—タムボン—村」という中央政府による地方支配の枠組みは、20世紀初頭以来ほとんど変わっていない(ただし1932年立憲革命後に、県の上に設置されていた「州」が廃止されている)。このことは、絶対王政期の1914年に制定された「地方行政法」が現在でも依然として根拠法として利用されていることに象徴的に示されている。県には法人格が付与され、県知事にはC7以下の県庁・郡役所付き官僚に対する人事権が与えられているものの、

表1 地方行政ライン

	箇所	注
県	75	県知事は内務省から派遣される。
郡・支郡	795 + 81	郡長は内務省地方行政局から派遣される。支郡には副郡長が常駐する。
タムボン	7,255	タムボンには、村長のなかから立候補し5年ごとに住民による直接選挙で選ばれた「カムナン」がいる。
村	69,366	村には、5年ごとに住民による直接選挙で選ばれた「村長」がいる。「村長」は、村民のなかから、行政担当と治安担当の「副村長」を指名できる。

(注) 1999年7月16日付の内務省資料に基づく。

(出所) 永井 (2001a: 56)

県庁や郡役所自体には独自予算は存在しない。予算や人事権つまり、3層のうち1層をなす「地方行政」は、事実上「中央行政」の一部をになっているのである。[Anek 2000a: 11-26] (表1)

ところで「地方自治」は、「地方行政」とは別の存在である。タイの地方自治制度は、1997年末以降、広域自治体と基礎自治体からなる2層構造となった。それについて簡単に触れておくと、広域自治体としては、県自治体 (onkaan borihaan suan cangwat; Provincial administration organization: PAO)、基礎自治体としては都市部に設置されている「テーサバーン (市・町)」 (thesaban; municipality)、農村部に設置されている「タムボン自治体」 (onkaan borihaan suan tambon; tambon administration organization: TAO) の2種類が存在している。県自治体は1県につき1カ所に設置されているが、テーサバーンやタムボン自治体は法律によって設置要件が詳細に定められている。例えば、テーサバーンの場合、経済的繁栄度 (歳入)、人口、人口密度などによって、テーサバーン・タムボン (thesaban tambon; 町)、テーサバーン・ムアン (thesaban Muang; 市)、テーサバーン・ナコーン (thesaban nakoon; 特別市) に分類されており、タムボン自治体の場合には、歳入基準に基づいて5級に分類されている。こうした分類によって、各自治体は常勤職員の定数、

表2 タイの地方自治体

地方自治体の種類	数
県自治体 (PAO)	75
テーサバーン (市・町)	1,129
タムボン自治体	6,746
パッタヤー市	1
バンコク都	1
合 計	7,952

(注) 2000年現在の数字である。

(出所) 永井 (2001a: 58)

必置規制に基づく組織構成などを中央政府によって詳細に定められているのである。2000年の時点でテーサバーンは1129カ所、タムボン自治体は6746カ所設置されているが、これら3種類の自治体以外に、特別自治体としてバンコク都とパッタヤー市が存在しており（「1991年国家行政組織法」第70条）、タイ国には合計約8000カ所もの地方自治体が存在する。そして、以上いずれの地方自治体についても、99年以降は住民の選挙によって選出された地方議員のみからなる議会が設置されて、首長も議員の互選もしくは住民の直接選挙によって選ばれるようになっている<sup>(5)</sup>。（表2）

## 2. 1999年以前のタイの地方自治制度

ところで、上で述べた地方自治制度の枠組みは、1999年以降になってようやく実現したもので、それ以前は統一のとれていない複雑な様相を呈していた。タイには日本のように統一的な地方自治法が存在せず、それぞれ起源と根拠の異なる地方自治体が混在しており、そのことがタイの地方制度を複雑にしていたのである。例えば、1932年立憲革命以前に導入された擬似的な自治体である「衛生区」<sup>(6)</sup>はイギリスをモデルとし、立憲革命の立役者の一人プリーディー・パノムヨンが導入した「テーサバーン」はフランスをモ

デルにしていた。第二次世界大戦後には一転してアメリカ合衆国がモデルとなり、ベトナム戦争の頃には共産主義対策もかねて擬似的な農村自治制度が導入され、1978年には支配人制度がバッタヤー市に導入されたのである。

このようにバラバラに存在していた地方自治体に統一の網を被せたのが、「1997年憲法」第9章「地方自治」第282～290条の各条文であり、自治体の能力向上と自治体間の違いと役割を明確化しようとしたのが「1999年地方分権計画及び手順規定法」（以下、「1999年地方分権法」）である。1999年以降にタイの地方自治制度がどのように変わったのかを理解するため、99年以前におけるタイ地方自治体の起源と展開について次に見てみよう<sup>(7)</sup>。

まず地方自治の全体像について確認すると、1999年以前のタイの地方自治制度は現在のような二層制ではなく、一層制をとっていた。その制度配置は、公教育を受けて識字率が高く、経済的にも繁栄している都市部から自治体を設置していき、必要に応じて農村部にも自治体を拡大（および部分的に縮小）していくという経過をたどった。もっともその展開は周到的な準備と手順を経て行なわれたものとは言いがたく、度重なる軍事クーデタと民主化の影響を受けてジグザグ的展開をたどった<sup>(8)</sup>。以下、自治体の種類にしたがって、自治体の組織構造と実態を順次見ていくことにしよう。

#### (1) テーサバーン（市・町）

タイ最初の本格的な自治体は、テーサバーンである。テーサバーンは、条例や予算を審議するテーサバーン議会と、予算や政策を実施する行政機関に分かれている<sup>(9)</sup>。テーサバーンがタイに初めて設置されたのは1935年であり、その根拠となったのは「1933年テーサバーン法」である。この法律は、絶対王政を打倒し立憲君主制を樹立した「1932年立憲革命」の理論的指導者プリーディー・パノムヨンが中心となって成立させたものである。この法律によって、1935年当時35カ所を数えた「衛生区」が一斉にテーサバーンに格上げされた。その後テーサバーンの数は増加せず、98年時点でも全国に149カ所しか設置されていなかった。その理由は、表3に示されているよ

表3 テーサバーンの設置基準

	町(テーサバーン・タムボン)	市(テーサバーン・ムアン)	特別市(テーサバーン・ナコーン)
経済的繁栄度	補助金を除く年次歳入が1200万バート以上	規定された義務を遂行できるだけの十分な歳入	規定された義務を遂行できるだけの十分な歳入
人口	7,000人以上	1万人以上	5万人以上
人口密度(1km <sup>2</sup> 当たり)	1,500人以上	3,000人以上	3,000人以上
その他必要要件	地域住民による承認、および布告によって名称と区域を明示した上で設立される必要がある	布告によって名称と区域を明示した上で設立される必要がある	布告によって名称と区域を明示した上で「市」から格上げされる必要がある
注		県庁所在地は上記要件にかかわらず「市」に格上げする	

(出所) 永井(2001a: 62)

うに、テーサバーン設置基準が厳格だったからである。また、軍事政権時代には地方議会選挙も禁止され(1958年, 61年, 71年, 76年), 地方議員は県知事によって任命されていた<sup>(10)</sup>。

## (2) スカーピバーン(衛生区)

1997年以降の地方自治制度改革で大きな変革の対象となった自治体の一つが、この「衛生区」(Sukhaaphibaan; Sanitary District)である。「衛生区」は、1952年にピブーン・ソクラーム首相(1938~44年, 1948~57年)の提唱によって、テーサバーン以外の都市部に設置された自治体である<sup>(11)</sup>。この「衛生区」は立法および実施機関を兼ねる委員会のみから構成された、法人格をもつ自治体であった。

「1952年スカーピバーン法」第3版(1985年改訂)が出るまで、委員会の

構成は、(1)委員長（衛生区が設置されている郡の郡長または支郡の長である副郡長）、(2)県知事が任命する衛生区の設置されている当該郡の副郡長1人、(3)衛生区の一部または全域が域内にあるタムボンのカムナン、(4)衛生区域内の住民が選挙で選んだ公選委員4名、以上からなるとされていた（副委員長は公選委員から互選で選出）。衛生区は1991年国家行政組織法で自治体の一つとして分類されているが、このように委員には地方行政の関係者が含まれていたのである。

その後衛生区は、1985年の法改正により、衛生区が自立して運営できるだけの十分な財政状況があれば、郡長または（支郡の長としての）副郡長は衛生区委員会委員長および衛生区委員を辞任して顧問となり、9名に増員された公選委員のなかから1人委員長を選べるようになった。さらに内務省は92年3月、「衛生区の財政状況検討原則に関わる内務省規則」を制定し、補助金を除く実質歳入が前年度予算で500万バーツ以上の場合であれば、条件つきで衛生区の運営を公選の委員長に任せる方向を打ち出していたのである。

こうして、1999年に衛生区がおしなべてテーサバーンに格上げされる前には、衛生区は郡長または副郡長を委員長とする衛生区と、公選委員の互選による委員長をもつ衛生区の二つのタイプがあったことになる。97年9月末時点で、前者の古いタイプの衛生区は668カ所、後者の新しいタイプの衛生区は313カ所存在した。しかし、公選委員の占める比率が増えたとはいえ、カムナンや副郡長など任命委員は残存しており、郡長の影響力も依然として強力であった。郡役所に対する衛生区の依存度も大きく、例えば衛生区役所は郡役所のなかに同居していることがほとんどであり、衛生区の業務も郡役所駐在官の支援なしには遂行できない状況にあった。

### (3) 県自治体

1935年にテーサバーンが、52年に衛生区が自治体として設置されたが、これらはいずれも都市部の自治体であった。農村部に自治体が設置されたのは、ようやく55年になってからである。この農村部に設置された自治体は、



「県自治体」と呼ばれている。

しかし、この1955年に設置された「県自治体」の管轄範囲は、テーサバーン、衛生区、その他自治体の区域「外」となっていた。したがって、その名称から想起されるような、県全域をカバーし、テーサバーンや衛生区など基礎的な自治体との調整を担う役割を期待されたものではなかった。豊かな都市部が管轄地域に含まれなかったため税収源も十分でなく、財政力は発足当初から脆弱であった。現在もこの問題は根本的に解決されていない。

県自治体は条例や予算を審議する「県議会」と、政策や予算を執行する執行部の二つに分かれ、「県議会」議員は住民が直接選んでいた<sup>(12)</sup>。だが、執行部の委員長は内務省から派遣された県知事が兼任しており、副委員長、助役以下の主要ポストも、県庁や郡役所付きの内務省官僚が務めていた。県自治体には独自の県自治体職員がいたが、助役、部長など責任者は押しなべて内務省官僚が兼任していた。要するに県自治体においては、「地方行政」と「地方自治」の境界が曖昧だったため、自治体としての能力や当事者意識に欠けていたのである。

しかし、こうした体制も、「1997年県自治体法」が発布されたことによって、ある程度改められるようになった。

#### (4) バンコク都

バンコク都はタイの地方自治体のなかでも特殊な地位を占めている。行政区域、行政機能、財政規模、自治の度合い、いずれにおいても、突出しているからである。1972年革命団布告335号によりバンコク市とトンブリー市、および周辺の地方自治体が合併して成立した。当初バンコク都知事は政治的に任命され、閣議に出席する権利を有していたが、75年に公選制が実現し地方自治体となった。しかし、76年10月の軍事クーデタにより任命制に逆戻りし、プルーム政権時代(1980~88年)の85年に再び公選知事制が復活、自治体としての地位を回復した。

現行のバンコク都の根拠法は、「1985年バンコク都行政組織法」である。

バンコク都は法人格をもつ自治体である。都内は区 (kheet) と小区 (khwaeng) に区分されている。バンコク都は、バンコク都議会とバンコク都知事からなり、都議会は都民が選ぶ都議会議員から構成され、都知事は住民が直接選出する。都議・都知事とも任期は4年である。

経済ブームと1997年アジア経済危機のバブル崩壊により、バンコク都はさまざまな問題を抱えているが、それでもバンコク都がタイの自治体のなかで最も能力があることに変わりはないであろう。このような理由から、1997年憲法制定以降の地方分権化のなかでもバンコク都はあまり注目されていない。むしろ、バンコク都の巨大化が問題とされており、72年以前のバンコク地区(チャオプラヤー川左岸)とトンブリー地区(チャオプラヤー川右岸)への分割や、5~6カ所の自治体への分割が内務省や地方分権委員会で検討されている。

#### (5) パッタヤー特別市

パッタヤー特別市は「1978年パッタヤー特別市行政組織法」によって設立された。設立後二十数年の間、パッタヤー特別市は他のテーサバーン(市・町自治体)とは異なり、アメリカ合衆国の「市支配人(City Manager)制度」を採用して、パッタヤー特別市経営を行っていた。通常のテーサバーンとの最大の違いは、議会と行政を完全に分離した点にある<sup>(13)</sup>。それゆえパッタヤー特別市ではつい最近まで、市支配人はパッタヤー特別市議会の同意を得てパッタヤー特別市長と契約を結んで採用された、専門的行政官であった(任期は2年。再任を妨げない)。また、パッタヤー特別市議会議員17名のうち、9名は公選議員であったが、残り8名は内務省によって選ばれた任命議員であった。パッタヤー特別市長は選出議員から選ばれていたが象徴的な地位にとどまり、行政権限をもちあわせていなかった(任期は2年)。

しかし、パッタヤー特別市は発足以来、市支配人と議会との関係が対立しがちで、21年間に15名の市支配人が名を連ねていた。行政を実際に担当する市支配人は住民から選出されるわけではないため基盤や正統性に欠け、そ

のため市の政治・行政が慢性的に不安定だったのである。

#### (6) タムボン自治体

タムボン自治体は、タイで最近になって設置された、主として農村部に多い基礎自治体である<sup>(14)</sup>。根拠法は「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」であり、直近の過去3年間連続で中央政府からの補助金を含まない歳入が年平均15万バーツを下回らない場合は、地方行政の末端であるタムボンに自治体を設置できるとした。1995年から97年にかけて、617カ所、2143カ所、3637カ所と順次新設されていった。2000年末時点で6746カ所のタムボン自治体が存在し、タムボン自治体に昇格していないタムボン評議会が約200カ所残存している。

タムボン自治体は「タムボン自治体議会」と「タムボン自治体執行委員会」の二つからなる。前者については、タムボン自治体を構成する各村からそれぞれ2人ずつ議員を選出する以外に、タムボン自治体発足当初4年間に限り、「役職議員」としてカムナンと村長が自治体議会を構成することとなった。しかもカムナンは、タムボン自治体執行委員長も自動的に兼務した。すなわちカムナンは、県自治体における県知事や衛生区の郡長と同様、「地方行政」と「地方自治」の両方にまたがることになったのである。

表4 歳入基準に基づくタムボン自治体の級と職員数

タムボン自治体の級	歳入基準	職員定数 (人)	タムボン自治体の数*	タムボン自治体全体に占める比率(%)
1	2,000万バーツ以上	21	78	1.2
2	1,200～2,000万バーツ	12	65	1.0
3	600～1,200万バーツ	6	168	2.6
4	300～600万バーツ	4	298	4.7
5	300万バーツ以下	3	5,788	90.5
合計		21,982*	6,397	100.0

(注) \* 1997年9月30日時点でのデータである。

(出所) 永井(2001a: 66)など。

タムボン自治体執行委員会には、常勤職員が張りつくことになった。しかし、その実態は表4が示すとおり、タムボン自治体の約9割を占める5級タムボン自治体の場合、職員は助役、出納係長、土木係長のわずか3名しか置かれていなかった。すなわちタムボン自治体の圧倒的多数は、徴税と開発事業を行なうだけで手一杯であり、初等教育、保健衛生、住民登録などの業務を担える能力をもちあわせていなかったのである。

### 3. 1997年憲法と地方自治制度の改編

では、以上述べてきたような1999年頃までのタイの地方自治制度は、「1997年憲法」第9章「地方自治」によってどう変わったのだろうか。ここでは、(1)自治体の行政組織構造と、(2)住民自治と参加、という二つの点に絞って見てみよう。

#### (1) 自治体の行政組織構造の改編

「1997年憲法」第285条は、1.「地方議会議員は選挙によって選出されなければならない」こと、2.「地方自治体執行部あるいは首長は、住民の直接選挙あるいは地方議会の同意によって選出される」こと、3.「地方自治体執行部または地方自治体首長は、常勤あるいは月給のある官吏、政府機関、国営企業または地方自治体の職員、あるいは雇員であってはならない」ことを規定している。この条項により、憲法に違反する組織構造をもつ自治体があることが明らかとなった。すなわち、衛生区の役職委員、県自治体の首長以下幹部職員、パッターヤー特別市の任命議員、タムボン自治体の役職議員の存在である。そこで、表5に示されているように、1997年憲法施行から2年以内に関連法案を新規策定および改正されることとなった。

その主な内容は次のとおりである。まず1997年10月に「1997年県自治体法」が公布され、県自治体の首長は「県自治体議会」（それまでの「県議会」を改称した）議員のなかから互選で選ぶようになった。県知事が県自治

表5 1997年憲法発布後の地方自治体関連法案の策定および改正一覧表

法律名	公布
「1953年テーサバーン法(1999年改正第10版)」	1953年2月13日(第10版改正は1999年)
「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法(1999年改正第3版)」	1994年11月26日(第3版改正は1999年)
「1997年県自治体法」	1997年10月12日
「1999年衛生区をテーサバーンに格上げする法律」	1999年2月13日
「1999年地方自治体条例提案署名に関する法律」	1999年10月10日
「1999年地方議員または自治体執行委員を免職させるための投票に関する法律」	1999年10月15日
「1999年地方分権計画及び手順規定法」	1999年11月11日
「地方自治体人事行政法」	1999年11月18日
「1999年パッタヤー特別市行政組織法」	1999年11月19日

(出所) 永井(2001a: 49)

体首長を兼任しなくなったことに伴い、地方行政ラインの中央官僚は県自治体業務から手を引き、郡役所に駐在して県自治体業務に従事していた県自治体職員も郡役所を退去することになった。タムボン自治体の役職議員も、そもそも議席が保障されるのは自治体成立後最初の4年間1期のみとされていたので、憲法違反の問題も時間が解決する問題であった。衛生区については、99年2月に「衛生区をテーサバーンに格上げする法律」が制定され、99年5月に洪水の被害を受けた衛生区1カ所を除き、すべてテーサバーン・タムボン(町)に格上げされ、役職委員の問題は解消された。最後に、99年11月に新しい「パッタヤー特別市法」が公布され、任命議員制度はすべて廃止されたほか、パッタヤー特別市長は住民からの直接選挙によって選ばれるようになり、従来と比べて正統性が著しく高まった。

また、地方自治体人事行政に関しても、自治体が独自に職員人事を進めら

れるように改正を加えた<sup>(15)</sup>。

## (2) 住民自治と参加

「1997年憲法」の第9章「地方自治」は、住民自治と参加について踏み込んだ規定を置いていた。すなわち、条例制定請求権と自治体議員・執行委員の解職請求権である。

第287条は、「いかなる地方自治体の有権者であれ、当該自治体有権者の半数以上の連署により、地方議会議長に対し地方議会が条例制定について審議することを請求することができる」と規定していた。この規定を受け、1999年10月10日、条例制定請求に関する法律が公布された。

一方、第286条は、解職請求権について規定していた。まず同条第1段は、「いかなる地方自治体の有権者であれ、投票した有権者の4分の3を下回らない数の有権者が、当該自治体の地方議会議員または地方首長がその地位にとどまるのは適切ではないと判断した場合、その地方議会議員あるいは地方首長は法律の規定に従い免職するものとする」と規定している。さらに同上第2段は、「第1段落に基づく投票は、全選挙権者の半数を下回らない投票が必要である」と規定している。この規定を受け、1999年10月15日には解職請求に関する法律が公布された。

以上のようにタイの憲法が地方自治体の住民に対し、条例制定請求権や解職請求権を授権したのは、歴史上初めてのことである。こうした措置は、地方自治体における住民参加を促進することによる民主主義的価値の増進という狙いがあることは言うまでもない。しかし同時に、地方自治体の運営能力や自治体議員による汚職を懸念する内務省は、従来のような「上からの」直接的な管理が困難になるなかで、住民による「下からの」モニタリングが重要であると主張する。民主主義的価値を推進する学者・インテリグループや、住民参加による開発策定を推進する国家経済社会開発庁(NESDB)と内務省の観点では、住民自治や参加といっても、意味合いは異なっているのである。

#### 4. 地方分権計画と実施計画の策定

1997～99年にかけて自治体関連法整備が一段落したあと、次の課題は地方分権をいかに進めるかという点にあった。具体的には、地方分権計画の策定が焦点となった。「1999年地方分権計画及び手順規定法」は、地方分権委員会発足後1年以内に地方分権計画を策定するよう求めていた。2000年に入って大きな問題となったのは、どのような原則に基づいて分権計画をデザインするかということであった。なぜなら、地方分権は中央政府の権限・義務、予算、人員を地方自治体に移譲することを意味する以上、中央官庁は既存利益の保護に躍起となるからである。

地方分権化においていったい、いつ何をどのように中央政府から地方自治体に移譲させるのか。「1999年地方分権推進法」は用意周到な規定を置いている。すなわち、第30条第1項は、(1)国家と地方自治体の間で実施が重複している業務、あるいは自治体区域内で国家が行なっている行政業務、(2)国家が一つの地方自治体の区域内で実施している業務で他の自治体に対して影響を与える業務、(3)政府の政策に従って移譲しなければならない業務、の3種類をあげ、いずれも原則として4年のうちに移譲するよう求めている。同条第2項はまた、中央と地方自治体、および地方自治体間の行政サービスの責任範囲は、この法律に従った機能に沿って明確に区分すべきことを求めている。ただし、同条第2項は同時に、地方自治体の「受け皿能力」(歳入規模、自治体職員数、人口数、歳出、行政サービスの質)に応じて、移譲期間の延長を最長10年まで認めている。

分権計画は二つの部分に分けて出されることになった。まず2000年12月2日に「2000年地方自治体への分権計画」(以下、「2000年地方分権計画大綱」)がチュワン政権下で布告された。「2000年地方分権計画大綱」には地方分権の実施における原則、規則、ヴィジョン、指針、方法などが盛り込まれている〔アネーク2000b: 21〕。そして、続くタクシン政権(2001年2月～)下で

表6 地方分権実施計画に記載された六つのカテゴリー

1	インフラストラクチャー関連	1.1 交通・運輸（陸上交通・水上交通）	87 業務 7 省 17 局
		1.2 公共事業（水源、灌漑システム）	
		1.3 公共施設（市場設置・管理）	
		1.4 都市計画	
		1.5 建物管理	
2	生活の質向上促進関連	2.1 生業振興	103 業務 7 省 26 局
		2.2 社会保障業務（生活の質、子ども、女性、高齢者、社会的弱者への社会福祉開発）	
		2.3 スポーツ振興、休憩余暇施設の整備	
		2.4 教育（制度教育整備、制度外教育）	
		2.5 公衆衛生（公衆衛生、病院の維持、伝染病の防止管理）	
		2.6 スラムの改善および居住地に関する整備	
3	共同体・社会の秩序と安全関連	3.1 民主主義、平等、住民の自由権の促進、地域開発における住民参加促進	17 業務 6 省 9 局
		3.2 災害の防止と軽減	
		3.3 生命および財産における秩序と安全の維持	
4	計画策定面、投資奨励面、商業面、および観光面	4.1 計画策定	19 業務 4 省 9 局
		4.2 技術開発	
		4.3 投資奨励	
		4.4 商業	
		4.5 工業開発	
		4.6 観光	
5	天然資源および環境の保護行政面	5.1 天然資源の保護および森林育成保護	17 業務 4 省 9 局
		5.2 環境および公害管理	
		5.3 公共の場所の管理保護	
6	芸術文化、伝統習慣、地方の叡智に関する部門	6.1 考古学的遺跡、遺物、国立博物館の保護、管理、維持	2 業務 1 省 1 局

（出所）首相府地方分権委員会事務局編「地方自治体への権限委譲手順を規定した実施計画」（2002年1月）（タイ語）に基づき筆者作成。



「2001年地方分権計画実施計画」が閣議決定された(2001年11月17日)。地方自治体に移譲されるべき業務内容は、表6に示されるような六つのカテゴリーに分けられ、自治体の種類ごとにどの省局からどのような業務がいつまでに移譲されるかが詳細に記載されている。現在、この実施計画にしたがって、中央政府から地方自治体へ権限移譲が行なわれている<sup>(16)</sup>。また、後述するように2001年10月からタクシン政権は中央省庁の改編作業に着手しており、その一環として地方分権化によって業務内容を大きく削減される内務省急速農村開発事務所や土木局などは、廃止されることになっている。

次に予算の移譲であるが、「1999年地方分権推進法」が定める国家財政に占める自治体歳出が2001年度(2000年10月~2001年9月)については少なくとも20%を占めるという目標はすでに達成している。引きつづき2002年度については22%、2003年度については24%という数値が予定されている<sup>(17)</sup>。数年前まではその比率が7~8%にすぎなかったことを考えてみれば、かなりの程度成功を収めているということができよう。しかし、2006年度までに国家予算に占める自治体歳出の割合を少なくとも35%まで引き上げることは、現在の増加率からみればかなり難しい。そのため、地方分権委員会では、次のような二つのシナリオを検討している。一つは「1999年地方分権推進法」を改正し、数値目標を35%から30%にまで落とす方法、そしてもう一つは2006年という期限を延長させる方法である<sup>(18)</sup>。

中央政府の省・局から地方自治体への権限・予算の移譲は、直接的に中央政府の権限と予算の削減を意味する。加えて、中央政府の各省局は、地方自治体の執行能力に大きな不信感を抱いている。地方自治体は、権限、カネ、ヒトがないから政策を実施できないと主張し、中央政府の各省局は、地方自治体に受け皿能力がないから権限、カネ、ヒトを移譲できないと主張する。地方分権委員会でも最後まで問題となったのは、教育と公衆衛生分野での分権であった。教育省と公衆衛生省は地方自治体に対してではなく、独自に地方レベルの実施単位を設けることによって、現場サイドの権限強化をはかる計画を以前からもっていたが、このことが地方分権の方針と衝突したのであ

る<sup>(19)</sup>。そのため、地方分権委員会でも、地方分権の方針と教育省・保健省の独自計画の折り合いをはかるため特別の調整委員会を設置するなどして、最後までもつれたのである<sup>(20)</sup>。

以上のことから考えてみると、タイの地方自治制度改革を考察するためには、単に改革の結果自治体はどう変わったかを見るだけでは不十分であることがわかるであろう。地方分権は中央行政と地方行政も巻き込む、すぐれて政治的な現象だからである。地方分権改革がどのような枠組みの下で、どのような方針と力学が働いて進められたのかを理解することも重要であろう。そこで次節では、タイにおける急速な地方分権を実現する上で重要な役割を果たした「地方分権委員会」に焦点を合わせ、なぜこのような分権化が可能となったのか検討してみよう。

## II タイの地方分権：なぜ地方分権が可能となったのか？

### 1. 地方分権委員会の役割

前節で触れたように、タイの地方分権計画は、地方分権委員会によって作成されたものである。では、この地方分権委員会とはどのような役割を果たし、どのような経過を経て野心的な分権計画策定にいたったのだろうか。

#### (1) 委員会設立の法的根拠

地方分権委員会の設置根拠法は、「1999年地方分権推進法」第6条である。また、同法第15条は、地方分権委員会を首相府事務次官事務所内に設置すると規定<sup>(21)</sup>している。同法第12条は、地方分権委員会の権限を詳細に規定している。表7からわかるように、この委員会には広範な権限が付与されている。その最初に規定されているのが、「地方分権計画」および「実施計画」の策定である。「1999年地方分権推進法」案を実質的に1人で書き上げたソ

表7 「1999年地方分権化計画及び手順規定法」第12条に記載された、地方分権委員会の権限および義務

	権限および義務内容
1	内閣の承認を得て国会に報告するための、地方分権化計画と実施計画の策定
2	国と地方自治体の間、および地方自治体間で、権限義務に沿った公共サービスシステム編成を規定する。
3	国と地方自治体の間、および地方自治体間で、税率および歳入を改定する。この場合、国と地方自治体、および地方自治体間の負担について特に留意する。
4	中央行政および地方行政から地方自治体への業務の委譲原則と手順を規定する。
5	中央行政が地方自治体に委譲する権限・義務規定、税配分、補助金、予算、ならびに第2項、第3項、および第5項に基づく業務の委譲と一致させるために、政府、国営企業、地方自治体と地方職員委員会の間で、官僚、地方自治体官僚、および国営企業職員の委譲を調整する。
6	法律の規定に基づき必要とされている同意または承認を地方自治体に対し分権化するよう内閣に対して助言する。この場合、住民サービスにおける利便、および監督管理を法律に基づいて行なわれるよう特に留意するものとする。
7	地方自治体の金融、財政、税、予算、および地方自治体の金融・財政規律維持の方策について提言する。
8	地方分権計画に基づいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、および命令の制定を内閣に対して提言する。
9	地方分権計画に基づいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、および命令の制定を催促する。
10	中央行政の責務を委譲することにより、地方自治体に配分予算を増額する際に内閣に提言する。
11	地方自治体への補助金配分の原則を必要に応じて審議する。
12	地方における住民による審査および参加の提言および整備。
13	政府または国営企業が地方分権計画に従って実施しないことが明らかになった場合、指示を下すことを検討するよう首相に対して意見を提案する。
14	地方分権に関して1年に少なくとも1度、内閣に対して報告する。
15	本法律の規定に基づき布告の発布。
16	本法律および他の法律の規程に基づくその他の活動。

(出所) 永井 (2001: 82)

ムキットによれば、計画を法律のなかに落とし込む方法は、1982年フランス・ミッテラン政権下で成立した地方分権法をモデルにしたものであるという<sup>(22)</sup>。

さらにこの委員会は、「1997年憲法」第284条の文言で言うところの、「関係政府機関の代表、地方自治体の代表、及び法律の規定に基づく資格をもった有識者の各々同数からなる委員会」に相当するものである。すなわち、地方分権委員会の設置は、「1997年憲法」を起草する段階ですでに予定されていた<sup>(23)</sup>。地方分権委員会が他の委員会に比べて強力なのは、まさにここに理由があると言えよう。第1に、この委員会は「1999年地方分権計画及び手順規定法」に直接的に基づき、「1997年憲法」で設置が予定されていた常設委員会であり、第2に、この委員会専従の事務局が首相府に設置されて委員会事務をサポートする体制が整った点である。この点で、「1991年国家行政組織法」が規定している内閣の意思により設置や廃止ができる委員会とは位置づけが異なるのである。

## (2) 地方分権委員会の組織構造と政策ネットワーク

地方分権委員会の組織構造を特徴づけているのは、その委員構成である。表8に掲げるように地方分権委員会は、委員長1名（首相または副首相）、中央政府関係者11名、地方自治体代表者12名、そして有識者12名、合計36名からなる（表9は地方自治体代表者の名簿であり、表10は有識者の名簿である）。

ここで注目すべきは、有識者委員に含まれている学者たちの果たした役割である。タマサート大学やチュラーロンコーン大学は国立大学であり、彼らは大学庁所属の現役国家官僚と呼ぶことができるが、例外規定により現役国立大学教授も有識者委員に加わることができた。地方分権委員会委員であるソムキットは、現役国立大学教授も有識者委員になれるよう、この例外規定を設けたと筆者に説明した<sup>(24)</sup>。

地方分権委員会には四つの小委員会が設けられた（表11参照）。第1小委

表8 地方分権委員会の構成

3者		構成	注
政府委員	委員長	首相または首相が委任した副首相	
	政府関係機関	11名：内務大臣，大蔵大臣，内務事務次官，大蔵事務次官，教育事務次官，公衆衛生事務次官，法制委員会秘書，文民公務員人事委員会事務所秘書，NESDB 秘書，予算事務所長，内務省地方行政局長	
地方自治体委員		12名：県自治体執行委員2名，テーサバーン執行委員3名，タムボン自治体執行委員5名，バンコク都執行者・パッタヤー市執行者またはその他法律の規定に基づいて設置された地方自治体執行者合計2名	首相が定める原則と方法に従って地方自治体執行者が互選で選ぶ <sup>1)</sup>
有識者委員		12名：国家行政，地方開発，経済学，法律学，政治学または行政学における地方自治，専門的知識を備えた者を，各方面について少なくとも2人ずつ	首相が定める原則と方法に基づき，首相の承認を経て任命 <sup>2)</sup>

(注) 1) 上記布告によれば，テーサバーン執行委員3名は特別市，市，町からそれぞれ1人ずつ代表が選出される。なお，特別市と県自治体を除き，市，町，タムボン自治体の代表は，予め県知事が主催する県レベル会議で県代表を決めておき，地方行政局長の主催する全国選抜会議に送り出す。

2) 同上の布告によれば，有識者委員の選抜は「有識者選抜委員会」が行ない(第17条)，首相の承認を経て(第18条)任命するとされている。「有識者選抜委員会」の構成は，首相府事務次官(委員長)，大蔵事務次官，内務事務次官，大学庁事務次官，法制委員会事務局長，文民人事委員会事務局長，国家経済社会開発庁長官，内務省地方行政局であり，他に首相府事務次官が委任する次官補が委員および幹事を務め，地方分権委員会事務所長が幹事補佐を務めるとなっている(第16条)。

(出所) 「1999年地方分権計画及び手順規定法」および「地方分権委員会自治体代表委員及び有識者委員選出原則及び規則を定める布告」(1999年12月22日)に基づき，筆者作成。

員会は、「地方分権計画」の策定にあたり，委員長にはアピシット首相府付き大臣が就任した。第2小委員会は財政，金融，予算，ヒトに関する項目を討議し，第3小委員会は法律改正，そして第4小委員会は分権化の査定およ

表9 地方分権委員会地方自治体代表委員リスト

	氏名	役職
1	ウドンパン・チャンタウイロート	チエンマイ県自治体執行委員長
2	ピンヨー・タンウイセート	チョンブリー県自治体執行委員長
3	スラボン・プータナピブーン	ラヨーン特別市長(ラヨーン県)
4	ウィーラワット・パクトラニコーン	ヤソートン市長(ヤソートン県)
5	ソムチャーイ・クンプルーム	セーンスック町長(チョンブリー県)
6	ノッポドン・ケーオスパット	オームクレット・タムボン自治体執行委員長(ノンタブリー県)
7	ニヨム・クロンディー	ムクダハーン・タムボン自治体執行委員長(ムクダハーン県)
8	ソーラサック・チラタムブラダップ	チュムボーン・タムボン自治体執行委員長(ナコンナーヨック県)
9	アピチャート・サンカーチャート	クロンヘー・タムボン自治体執行委員長(ソンクラエ県)
10	キッティサック・メークガチョーン	キーレック・タムボン自治体執行委員長(チエンマイ県)
11	ピチット・ラッタクン	バンコク都知事
12	スントーン・ブラサート	パッタヤー市長

(出所) 地方分権委員会地方自治体代表委員に関する首相府布告(2000年1月13日付)、および文民公務委員会事務所「地方分権化によるよい統治の推進ニュースレター 第3号」(2000年)より筆者作成。永井(2001b: 24)

び評価を行なうよう業務を振り分けられた。1999年11月に制定・施行された「1999年地方分権推進法」に基づき、翌2000年1月13日に有識者委員と地方自治体代表委員がそれぞれ12名ずつ選ばれた。そして2月2日に地方分権委員会最初の会議が開かれた。ここで、3名の顧問の任命、上記4小委員会の設置、および地方分権計画を1年以内に策定することが承認されたのである<sup>(25)</sup>。当時、タマサート大学政治学部長で地方分権委員会委員の1人であったアネーク・ラオタンマタット(現民主党議員)は、次のように述べている。「2000年2月初めて地方分権委員会が開かれたとき、地方分権戦

表10 地方分権委員会有識者委員リスト

	氏名	役職
1	コーウィット・ポーサヤーン	大蔵省国内物品消費税局元局長
2	チャラット・スワンマーラー	チュラーロンコーン大学政治学部準教授
3	チャーン・カーンチャナーカパン	元内務事務次官補
4	トントーン・チャントランス	チュラーロンコーン大学法学部準教授
5	ナリット・チャイースト	タマサート大学学長
6	パイロート・スチンダー	国家経済社会開発委員会事務所元副秘書
7	モームラーチャウオン・ウティロート・テーワクン	
8	ソムキット・ラートパイトゥーン	タマサート大学法学部準教授
9	ソムチャイ・リーチュパン	大蔵省財政政策事務所元所長
10	ソムチャーイ・カルスワンソムバート	国家経済社会開発委員会事務所元副秘書
11	アネーク・シッティプラサート	元内務事務次官補
12	アネーク・ラオタンマタット	タマサート大学政治学部準教授

(注) 2002年3月15日に首相府地方分権委員会事務所で行なった筆者の調査によれば、トントーン委員は半年前に辞任し、カモンチャイ・ラタナサパーウォン氏に交代した。また、アネーク・ラオタンマタット委員も2001年1月の選挙で下院議員に当選したため、ウッティサーン・タンチャイ(タマサート大学助教授)に交代している。

(出所) 地方分権委員会地方自治体代表委員に関する首相府布告(2000年1月13日付)、および文民公務委員会事務所「地方分権化によるよい統治の推進ニュースレター 第3号」(2000年)より筆者作成。

略計画小委員会の計画策定を待って、他の3小委員会は動こうということになった。そこで、[地方分権戦略計画小委員会において] 地方分権計画案を誰が起草すべきか議論になったとき、政府委員からも地方自治体代表者からも、中立的な学者に任せるべきだということになり、その仕事が私のところに回ってきた。(中略) このことは、まったく事前に予想していなかったことである……」(26)。

表 11 地方分権委員会小委員会の名称と役割(ただし, 2000 年度民主党政権期)

	名 称	役 割
1	地方分権戦略計画小委員会 (Decentralization Strategic Planning Sub-Committee)	委員長はアビシット・ウェーチャーチャー ワ首相府付き大臣。機能面を検討する。 機能委譲の草案作成, 分権計画の調整。 作業グループ委員会委員長はアネーク・ ラオタンマタット。
2	財政・人員分権小委員会 (Fiscal and Personnel Decentralization)	委員長は大蔵事務次官。リソースの面か ら地方分権化を検討する。四つの作業グ ループが設置されており, 財政, 予算, 人事, モニタリングに関するイシューを それぞれ取り上げている。
3	法的・改革分権小委員会 (Legal and Reform Decentralization)	委員長は法制委員会事務局長。
4	査定・評価小委員会 (Monitoring and Evaluation Sub-Committee)	委員長は首相府事務次官。二つの作業グ ループが設置されている。

(出所) 首相府地方分権委員会事務所, 地方分権委員会委員, その他関係者に対す  
る聞き取り調査により筆者作成。

### (3) 地方分権計画案の策定

こうして, 具体的な分権計画策定の仕事がアネークに委ねられることとな  
った。しかし, 2000 年 4 月以降, 地方分権計画策定に関わりはじめたアネ  
ークは, その仕事が「国家の再構築」(restructuring state) であり, 中央・地  
方関係の再編を伴うきわめて難しい仕事であることを悟ったという。しかし,  
地方分権計画は第 1 回地方分権委員会開催から 1 年以内に閣議に提出して承  
認を得る必要があった。

そこでアネークは, 具体的な分権計画執筆業務, タマサート大学社会福祉  
学部のウッティサーン・タンチャイ助教授 (現, 地方分権委員会委員) に委ね,  
自らは他の省庁関係者との交渉にあたった<sup>(27)</sup>。アネークによれば, ウッテ  
ィサーンは 3 カ月近く必死の思いで分権計画案を書き上げたという。さらに  
彼は, 内務省地方行政局のアヌチャー・フンサワッディクン氏と NESDB の  
クリットサムバン氏の働きも重要であったと述べている。「もしウッティサ



ーン先生の上に依存していたら、計画は法律面と経験面、および実面を欠いたものになっていただろう。もしクリットサムパン・メーナースト氏を欠いていたら、法律面と政府の計画執筆概要を欠いていただろう。言うなれば、3人による調整であり、私は方向を見失わないように確認を行なった。しかし私は3人に対して特別に敬意を払わなくてはならない。というのも、3ヶ月以上も続けて夜更け夜半まで働いたおかげで、最終的に分権計画が出来上がったからである<sup>(28)</sup>。第1小委員会が四つの委員会のなかで最も活動的だったことは、複数の関係者が証言していることから判断して、ほぼ間違いないものとみてよいだろう<sup>(29)</sup>。

関係者の話から判断すると、地方分権計画案が出来上がったのは7月末～8月初めにかけてのようである。2000年7月末アネークはセミナーの席上、「地方分権計画」は大きく分けて二つの部分からなり、前半は原則に関する部分、後半は詳細な行動計画であると述べている。しかし彼は、年末から年始にかけて任期満了に伴う総選挙が予定されているので、8月に全国で実施する地方分権計画に関するヒアリングでは、計画のうち前半の原則に関するものだけを草案として提出するだろうと発言していた<sup>(30)</sup>。具体的な実施計画案まで閣議に持ち込めば、教育省と公衆衛生省の反対が予想されたからである<sup>(31)</sup>。次の内閣が実施計画案をはたして承認するかどうか不確定な部分も残ったが、次の内閣や大臣に誰がなろうとも、地方分権化の雰囲気は高いので承認されるであろうとアネークは読んでいたようである。こうして、8月末にアピシット委員会で計画案の承認を得たあと、続く3週間に全国4～5カ所でヒアリングを開催した<sup>(32)</sup>。8月31日には首相官邸で中央政府代表の意見を聴取、9月22日に地方分権委員会全体会議を開催して委員会として案を承認したのである。2000年10月2日に「地方分権計画」は閣議の承認を受け、10月18日と20日にそれぞれ下院および上院に報告されたのである。

以上のように、地方分権委員会という制度的な枠組みの下に張られた学者グループによる政策ネットワークが、地方分権計画策定にあたって、きわめ

て重要な役割を果たしたことが看取できるであろう。それは、主としてタマサート大学の学者たちを中心とするグループであった<sup>(33)</sup>。

## 2. 官僚機構の対応

たしかに、地方分権化に熱心な学者グループが存在したことは、地方分権を進める上で重要な足がかりになったことは認めざるをえない。分権計画案策定の仕事が思いがけず有識者委員会を中心とする小規模な作業グループに委ねられたことや、アネークがあらかじめ教育省と公衆衛生省の抵抗を予想して一般的な原則を記述するだけにとどめるという工夫を行なったことも見逃せない。しかし、こうした学者グループが存在したとはいえ、官僚機構の(暗黙の)抵抗に対抗することは容易ではない。しかし、ここでまず確認しておきたいことは、官僚グループもけっして一枚岩を誇っていたわけではなかった点である。

最初に、内務省の対応を検討してみよう。第1節でも触れたように、これまで地方分権の批判の矢面に立たされていたのは、主として内務省であった。地方に対する内務省の権限は絶大である。中央政府から派遣されるすべての県知事ポストは内務省が独占している。とりわけ内務省のなかでも地方行政局が要であり、郡長はすべて内務省地方行政局が独占的に任命し、地方自治体への補助金もつい数年前までは内務省地方行政局が独占的に管轄していた。自治体職員人事も実質的に内務省地方行政局が決定し、自治体の予算承認権や地方議会の解散権、地方議員の罷免権も内務省が管轄している。それゆえ、他の省庁からの批判ややかみも内務省に集中していた。

ところが他方で、このように一見絶大な権限を享受する県知事や郡長が、実際には調整能力をほとんどもたず、法律や制度、縦割り行政のなかで身動きがとれなくなっていると指摘する声も根強い。例えば、現タクシン政権が「CEO型」(Chief Executive Officer) 県知事のコネクトを2001年8月初めパッタヤーの会議で提唱し、その考え方に対して賛成する研究者が多いことも、

県知事や郡長に実際的な調整権限が与えられておらず問題が大きくなっていることを認めているからであろう。例えば、地方財政の専門家サコーン・ワランユワッタナー準教授（タマサート大学経済学部）も、県知事が県開発委員会の委員長を務め、その下に予算局の県レベル支部と NESDB の各支部を設置することができれば、県レベルでの開発計画の策定と予算の効率的配分が実現可能になると述べ、県知事の権限強化に賛成している<sup>(34)</sup>。サコーンは地方分権第2小委員会の作業グループに所属し財政分権に熱心なことで知られる学者だが、彼以外にも地方分権化を主張する研究者で県知事の権限強化に賛意を占めるものは、けっして少なくない。

内務省は遅くとも 1997 年憲法以来、県知事が郡長の権限が将来にわたって維持できないことを前提にして、組織の生き残り戦略をはかってきたように思われる。実際、遠くない将来に県知事公選制が導入されるかもしれないと指摘する声は、内務省地方行政局の官僚自身からさえしばしば耳にする。将来は、県知事や郡長は儀式だけを行なう地方自治体の「兄貴分」になるだろうという声は、現役の郡長や副郡長からさえしばしば耳にする。

ある地方行政局官僚はかつて次のように筆者に語ったことがある。「他の官庁は地方分権化が何を意味するのかまるでわかっていない。彼らは内務省が権限を失うことをみて内心笑っているが、実は本当に権限を失うのは彼らなのである。ようやく彼らはそれに気づきはじめたようだが、もう遅い」。この発言は、地方分権というタイにおける初の政治現象が実際に何を意味するのか、内務省以外の省庁にはまだ十分理解されていなかったことを示唆するもののように思われる。というのは、誰が権限を失い利益を得るのか、ゲームが始まる前に十分予想をつけることは難しい。なぜなら、このゲームはまだ行なわれたことはなく、明示的な被害者は内務省ただ1人だと思われたからである。しかし、地方分権が進むにつれ、他の省庁局も潜在的な被害者であることにしだいに気づきはじめたのである。そして内務省は地方分権化に反対するどころか応答し、内務省は潜在的利得者として立ち現れるようになった。その理由は、内務省が地方自治体に対して「管理監督」(Kamkap

Duulee) という法律的根拠をもつからにはほかならない。

次に、地方分権委員会でも発言力をもつ調整官庁の対応を見てみよう。官僚機構のなかでは、首相府に所属する NESDB や文民公務員人事委員会事務所 (OCSC) が地方分権化に前向きな姿勢である。両者はいずれも、世界銀行 (以下、世銀) や国連開発計画からの技術協力を受けながら、内務省などとも協力しつつ実験プロジェクトを実施している。NESDB は開発計画の効率的実施や透明性の確保、「良い統治」実施のためには地方分権化が不可欠であるとしており、民営化や中央官僚削減を担当する人事委員会事務所は「小さな政府」を目指しているからである。OCSC は、世銀から 150 万ドルの借款を受けて、効率性を増加させるため政府の官僚制を再構築する計画をもっている。そのなかには、中央政府の公務員を地方分権化によって地方自治体に異動させることも含まれていた<sup>(35)</sup>。OCSC はまた、1998 年から 2000 年にかけて、国連開発計画から資金援助を受け、内務省、農業協同組合省、教育省、公衆衛生省とともに地方分権化に関する実験プロジェクトを行なった。しかし、総理府に所属するこれら調整機関は、政治的に有力であるとはかならずしも言えず、彼らが地方分権化の主たる推進勢力であるとは言い難い。また、学者グループが民主主義的な価値を重視するのに比べて、政府や開発計画策定および実施の効率性を重視する点でも異なる。

問題は教育省と公衆衛生省というライン官庁の対応である。アネークが分権計画策定にあたって危惧したように、分権計画の内容に最も反対したのはこの二つの省であった。教育省は複数の郡を束ねた「教育区」(295 カ所) を設置し、他方公衆衛生省は県レベルで「地域保健委員会」を設置して中央政府から権限を分散させることによって、それぞれ地方における教育と公衆衛生のサービス向上に努める構想を抱いていた。いうまでもなくこれらの計画は地方自治体に直接権限を移譲するものではなく、中央から地方行政への権限の分散と呼ぶべきものだったのである。教育省はすでに「1999 年国家教育法」を成立させており、他方公衆衛生省も「国民健康保険法」の成立を考えているようである<sup>(36)</sup>。彼らはこれらの法律が成立すれば、地方分権推進

法に対抗できるものと考えていたのかもしれない。

### 3. 「コミッション政治」の力学

以上を要するに、「地方分権」がいったい何を意味するのか理解し、その対応に準備を整えつつあった内務省と、いったいそれが何を意味するのか必ずしも明確に理解してこなかった他省庁は、地方分権を進めようとする学者グループに地方分権計画策定という下駄を預けることで、地方分権へのコミットを余儀なくされた。この委員会は、憲法や法律の規定に基づく強力な委員会であり、地方分権計画と実施計画策定を法律によって義務づけられていた。分権計画の原案策定は、地方分権戦略計画小委員会において、地方自治体代表議員と政府委員から「中立的」と目された有識者委員と彼らが組織した作業グループに委ねられた。原案策定が学者グループの一員に委ねられたことは、地方分権を急進的に進める上で重要であった。

以上のような政治は、「委員会」という場で働く独特の政治力学の所産とみることができよう。自治体への権限やカネ、ヒトの委譲を求める地方自治体代表者と地方分権化に積極的な有識者がいるところでは、官僚機構とはいえ表立って地方分権化に反対することは難しい。すでにみたように、官僚機構間でさえ地方分権に対する態度には微妙な温度差が存在した。ましてや地方分権は「1997年憲法」の基本政策事項（第78条）であり、1年以内の地方分権計画策定や2006年度予算までの自治体歳出比率を35%まで増額させることは「1999年地方分権推進法」に記載されている事項である。根拠が憲法や法律である以上、官僚機構も表だった反対をするのは難しい。しかも、地方分権計画原案策定が「中立的」と目された分権推進派の学者の手に委ねられたことは、通常の政策過程では考えられないことであろう。こうしたことが起こりえたのも、この政策過程が通常の官僚機構をとおしたのではなく、強力な権限と独特の構造をもった委員会をとおして行なわれたからであると考えることができる。すなわち、「コミッション政治」のなせる業だっ

たということができよう。

以上のように、タイの地方分権化がなぜこの「1997年憲法」の下において急速に進めることができたのかの理由を、本章では「1997年憲法」の下で法的に制度化された「地方分権委員会」のなかで繰り広げられた「コミッション政治」によって説明しようとした。しかしながら、最終的に出来上がった計画案を採用するのは政治家である。そこで、最後に、政治家の役割に着目してみよう。

### おわりに：政治家の支持の重要性

すでに触れたように、地方分権委員会委員長は首相または首相が委任する副首相が就任するものと「1999年地方分権推進法」で規定されている。チュワン政権時代に地方分権委員会委員長を務めたのは、ピチャイ・ラッタクン副首相（元民主党党首）であった。しかし、実際に地方分権委員会での議論を引っ張ったのは、ピチャイではなく、アピシット・ウェーチャーチャーワ首相府付き大臣（地方分権委員会顧問）であったようである。

アピシットが第1小委員会できわめて積極的な役割を果たしたことは、アネーク、チャラット、ソムキットの3人いずれもが一致した証言を行なっている。チャラットは、学者グループが作成した案を丸飲みにして驚いたと筆者に語ったことがある。アネークも筆者のインタビューに対して、政治家のなかで地方分権化に関して重要な役割を果たしたのは、サナン・カチョーンブラサート（内務大臣）でも、チャムニ・サクディセート（内務副大臣）でもなく、アピシットであると筆者に語っている。アピシットは連立政権の中核を担いチュワン・リークパイ首相の出身母体でもある民主党の副党首を務め、「チュアン2世」とも称される若手政治家の実力者である。民主主義的価値と形式的法的手続きを重視する傾向の強い民主党と、タマサート大学を核に

した学者グループとの地方分権化推進戦略は、いわば法律をメカニズムにする点で一致していたと見ることもできるかもしれない。すなわち、学者による政策ネットワークと政治家が（暗黙の）同盟を組み、学者グループは政治家の（暗黙の）支持の下で地方分権計画を策定したように思われる。

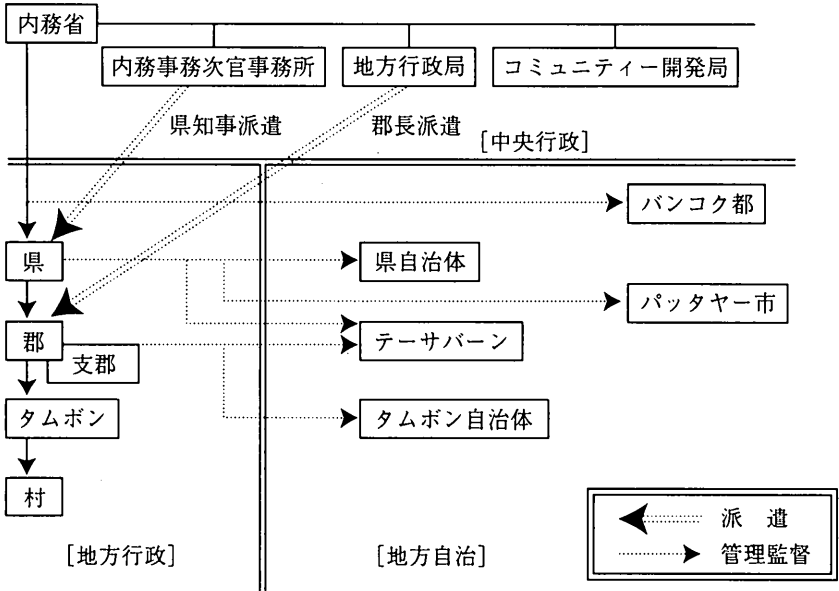
したがって、このことは逆に、政治家の（暗黙の）支持が低下した場合、学者グループの政策ネットワークだけでは、地方分権の推進力にはなりえないということを示唆するものといえよう。われわれは最後のこの点について、2001年2月以降政権の座についたタクシン政権下での地方分権に対する取組みを検討することで、この仮説を検証したいと思う<sup>(37)</sup>。

2001年1月の総選挙で最大議席を獲得したのは、タクシンを党首とするタイ愛国党であった。1997年末以来政権を担当し、経済危機後のタイ経済建て直しや1997年憲法体制の下で政治改革を進めてきた民主党は下野し、政権交代が実現した。

しかし、タクシン政権は発足当初から、地方分権化に対してそれほど強い関心を示してこなかった。タクシン政権は前政権のチュアン政権が「農村切り捨て、弱者切り捨て」であると批判して登場し、その目玉プロジェクトとして「一村一品運動」や「村落基金プログラム」などを掲げている。しかしこれらのプロジェクトは、地方自治体の関与をまったく認めないわけではないものの、地方自治体の直接的関与はきわめて限定されており、独自の回路をとおして実施されている。この点でタクシン政権は、チュワン政権が行なったタムボン自治体をとおしての農村経済刺激策の方法とは異なるアプローチを採用しているのである。

タクシン首相が地方分権にあまり関心を示していないことは、次の点からもうかがい知れよう。タクシンは2001年8月4・5日、パッタヤーで開かれたセミナーの席上、省庁再編計画とCEO型県知事構想を打ち出した。これは、1997年経済危機以降、タイの行政組織が問題に十分対処していないので、政府の再編を行なおうという計画である。CEO型県知事というもの、従来の県知事には予算面や人事面での実質的権限がなく、出先機関の調整に

図 1 内務省による地方支配模式図



- (注) (1) 地方行政局は2002年10月の省庁再編により3分割され、新たに地方自治振興局と災害防止軽減局が設置された。上記の模式図は、2002年9月までの図である。  
 (2) テーサバーンのうち、テーサバーン・ナコーン(特別市)は県知事が管理監督し、テーサバーン・ムアン(市)とテーサバーン・タムボン(町)は郡長が管理監督する。  
 (出所) 筆者作成。

追われている状況を打破するために唱えられた新しいコンセプトである。実験的に2002年9月まで5県(チャイナート県、ラムバーン県、シーサケート県、プーケット県、ナラーティワート県)で県知事に予算や人事権などを広範に与え、2002年10月から全国に拡大しようという野心的な案である。この「CEO型県知事」は内外で大きな関心を集めたが、タクシンの関心は自らの決定事項を地方でも迅速に実施できるような手足をもつことであると言えよう。すなわち、彼の関心は地方分権にあるよりは、中央集権に主としてあると言えよう。

これまで民主党政権下で地方分権を進めてきた有識者グループは、こうし



た変化を敏感に嗅ぎとっているようである。地方分権委員会の論調も、分権化に対してあまり積極的ではないと言う。タクシン政権は昨年11月、「地方分権実施計画」を閣議決定した際、2006年までに自治体歳出比率を35%まで引き上げるという「1999年地方分権推進法」の規定について、慎重に見極める必要があるとコメントしていた。今年2月末に関係者を集めて開かれた会議においては、地方分権計画の見直しについても言及したと一部で伝えられた。そして、翌3月には、財政分権化に熱心で地方分権委員会顧問を務めていたチャートゥロン・チャーイセーン首相府付き大臣が法務大臣に転出した。彼の異動が地方分権化と関係したのかどうか定かではない。しかし、分権化推進グループはチャートゥロンの働きに期待していただけに、大きな痛手であった。内務省でも地方分権化に対する当初の熱気が冷め、数年前には猫も杓子も大騒ぎしていた住民参加型開発なども言及されることがすっかりなくなった。7月下旬にバンコクで開かれた自治体国際化協会（CLAIR）とDOLA共催のセミナーでも、DOLAの関心は自治体に対する中央政府の監督が中心であったという。

現在、タクシン政権の関心はCEO型県知事や省庁再編にあり、2002年10月以降には新しい体制が整うことになる。地方分権に対するタクシン政権の対応は、これまでのところ特に表立ったところはなく未知数の部分に属する。地方分権化が民主化の一環として始まったものであることから、再び中央集権に逆戻りすることは容易ではないだろう。しかし、地方自治体の能力は依然として限られ、中央官庁から地方自治体へのヒトの移譲もまったくといってよほど進んでいない現状を考えれば、中央政府と地方自治体間の予算と人的資源のアンバランスがいずれ行政サービス面で支障を来すことも容易に想像される。そのような事態にいたったとき、地方分権や地方自治の理念を強く主張する政治家が地方分権委員会のなかに見い出すことができなければ、地方分権のメカニズムが働かなくなる恐れは十分にあるように思われる。国家経済社会開発5カ年計画と同様、「地方分権実施計画」も5年に1度見直されることになっているが、それがはたして適切な実効性のある計画にな

るかどうかは、地方分権に対する支持が学者グループのみならず、広く中央官僚や政治家からも同意が得られるかどうかにかかっているように筆者には思われる。

- 注(1) 本稿の記述にあたっては、永井 (2001a; 2001b) の関連部分に依拠したほか、その後の筆者による調査も反映されている。とりわけ2002年2月に筆者が行なった現地調査、ならびに2002年3月8日に大阪市立大学法学部で開催された「タイの民主化と地方分権化」公開シンポジウムでの議論に依拠している。なお、前者については「知的ヘゲモニーの構造(仕掛け): テクノクラシー」(2001年度日タイ拠点事業。研究代表者: 白石隆京都大学東南アジア研究センター教授) から、また後者については平成14年度「大阪市立大学アジア・日本研究フェローシップ」(研究代表者: 永井史男) から、それぞれ研究助成を受けた。記して謝したい。
- (2) 一般に「地方行政」とは、地方自治体による行政を指すことが多い。しかし本稿での「地方行政」(kaan pokkhroon phuumpihaak; Local Administration) とは、タイ国の国家行政組織法の定義に従い、地方自治体による行政を除く中央の出先機関である県・郡による地方統治を特に指して用いることとする。
- (3) 1999年7月16日付のタイ国内務省資料に基づく数字である。
- (4) ただし、地方に派遣されている中央官僚がすべて県知事と郡長の指揮監督下に入るわけではない。地方には他に、中央の省局の直接監督下におかれる出先機関も多数存在している。例えば、国家経済社会開発庁(NESDB)は、東北タイのコーンケー市、北タイのラムパーン市、南部タイのソクラー市に事務所をもつが、これらは県知事の管轄下ではなく、中央のNESDBの直轄下にある。これらの地方組織は「地方行政」のなかには含まれておらず(つまり、県知事の所轄下でない)、「中央行政」のなかには概念上含まれるものである。
- (5) 地方自治体のうち、首長の直接選挙が行なわれているのは特別自治体のバンコク都とパッタヤー市、および一部のテーサバーン・ナコーン(特別市)とテーサバーン・ムアン(市)のみである。今後、特別市と市では市長の直接選挙が行なわれ、その後住民による直接選挙か議員による互選かを選択できる。テーサバーン議会と住民の同意があれば、地方首長の公選が可能である。テーサバーン・タムボン(町)では2006年以降、首長の直接公選が可能となる。タイの地方自治体は首長直接選挙の動きが高まっており、例えば

第II節で触れる「地方分権委員会」には、県自治体首長公選を検討する委員会が設置された。

- (6) 「衛生区」(sukhaaphibaan; sanitary district) は、第1回訪欧旅行から帰国したラーマ五世王(在位:1868~1910年)によって1897年実験的に設置され、1907年に法制化された「準自治体」である。「衛生区」は中国系住民の多い都市部に設置されたもので、域内のカムナン、村長、商人を委員として、郡長が委員長を兼ねた。住民から徴集した家屋税を税源に、清掃事業などに従事した。ただし、「準自治体」とは言っても、委員会には住民の直接選挙で選ばれた委員が含まれておらず、1952年に改めて設置された「衛生区」とは質的に異なるものである。
- (7) より詳細な地方自治体の制度的背景、およびそれが抱える課題については、[橋本1999a] および [橋本1999b] を参照。
- (8) 例えば軍事政権時代の1972年には、タムボン自治体が廃止されている。
- (9) ただし、「1933年テーサバーン法」では、テーサバーンには選挙権をもつ住民によって直接選ばれる第1種議員と、内務大臣によって任命される第2種議員がそれぞれ半数ずついた。この規定は、「1956年テーサバーン法」(第3版。1957年1月17日公布)によって廃止され、これ以後全議員が住民によって直接選出されるようになった。
- (10) Grit (1986: 5, 26)
- (11) 注(6)参照。
- (12) ただし、1958年から67年まで、県議会議員は任命議員であった。「県議会」とは、元来、県総督が委員長を務めた県政委員会(1933年設置。後、廃止)への諮問機関として設置されたもので、その役割は県や県知事への助言であった。「県自治体」は、この「県議会」に住民参加機能と行政の効率性付与を与えることを意図して発展させたものである [永井2001a: 65]。
- (13) 内務省はこの制度をパッタヤー市で実験的に採用することによって首長の権限をさらに弱め、タイ全土に適用する構想をもっていたという指摘がある [Grit 1986: 6-7]。
- (14) タムボン自治体設置の経緯とその意味については、永井(2002)を参照。
- (15) 「1999年地方自治体人事行政法」については、永井(2001b)を参照。
- (16) 2000年10月18日下院に報告、2000年10月20日上院に報告、2001年1月17日官報に掲載。(2002年2月18日、首相府地方分権委員会事務所での筆者による聞き取り調査)
- (17) 2002年2月11日、首相府地方分権委員会事務所評価課長への筆者による面接調査に基づく。
- (18) 2002年3月7日、京都大学法学部で行なわれた「タイの地方分権と民主化」研究会における、チャラット・スワンマーラー地方分権委員会委員(チ

ユラーロンコーン大学政治学部準教授)の発言。

- (19) 永井 (2001a: 104-5)
- (20) アネークは、地方分権委員会の政府委員のなかに、内務大臣と内務事務次官、大蔵大臣と大蔵事務次官とともに、教育事務次官と公衆衛生事務次官が含まれていることから、「分権の目的が教育と公衆衛生にあった」と解釈している [アネーク 2000b: 19-20]。
- (21) 1998年4月24日付の新聞報道によれば、地方分権を促進し地方自治体を監督強化する組織を首相府の下か、内務省の下か、それとも独立機関にするかについての議論が紹介されている。内務事務次官チャナサク・ユワブーンは次のように述べたと伝えられる。「首相府ではなく内務省こそが新しい監督機関を見るべきである。なぜなら、われわれの仕事のほうがより関係しているからである」。 *The Nation*, April 24, 1998.
- (22) 2002年3月14日ソムキットへの筆者によるインタビュー。
- (23) 「1997年憲法」第9章「地方自治」起草に深く関わった元憲法起草委員会委員のソムキット (タマサート大学法学部準教授、地方分権委員会委員)も、筆者の質問に対して同趣旨の回答を行なっている。ソムキットは当初284条に委員数を10名ずつ明記するよう提案したが、最終的に数字は記載されなかったという (2002年3月8日)。
- (24) 2002年3月8日、ソムキットへの筆者によるインタビューに基づく。
- (25) 実際には小委員会は五つ設置されており、五つ目の小委員会は「国家警察事務所消防司令部の業務をバンコク都の責任下に移譲させることを検討する特別委員会」である。
- (26) 2002年3月8日、大阪市立大学法学部で開かれた「タイの地方分権化と民主化」公開シンポジウムにおけるアネークの発言。
- (27) ウッティサーンに地方分権計画大綱執筆を推薦したのはソムキットである。ソムキットとウッティサーンは、タマサート大学民主主義センター (所長、ノーラニット・セータブット政治学部準教授)の下で一緒に仕事をしていた。2002年3月14日ソムキットへの筆者によるインタビュー。
- (28) アネーク (2000b: 25)
- (29) 2000年9月18日にカオヤイで開かれた文民公務員人事委員会事務所主催セミナーにおけるソムキットの発言。
- (30) 2000年7月30日・31日、Royal Princess Hotel (バンコク)で開催した大阪市立大学日本・アジア研究フェローシップによる日タイ共同セミナー「タイ国の民主化と地方分権化」(研究代表者:永井史男)におけるアネークの発言。および、[アネーク 2000b: 23-24] 参照。
- (31) アネーク (2000b: 27)
- (32) アネーク (2000b: 25-27)

- (33) タマサート大学地方自治研究開発センター委員会委員名簿には、5名の顧問、1名の委員長、2名の副委員長、15名の委員、1名の委員兼幹事、1名の幹事補が名前を連ねている。アネーク、ソムキット、チャラット、ウツティサーンはいずれも本委員会の委員を務めている。なお、かつて筆者は1995年3月末～4月初めにかけて、留学中のタマサート大学政治学部から日本に一時帰国するにあたって、政治学部のナカリン・メークトライラット準教授に依頼され、アネークとチャラット（当時、助教授）の日本における自治体調査の案内役兼助手を務めたことがある。筆者はアネークとチャラットに同行して、関西地区在住の行政学者や京都市役所を訪問した。なお、ナカリンは当時、政治学部で「タイ地方政治論」を担当しており、上記委員会の委員でもある。
- (34) 2002年2月18日、筆者による面談調査。
- (35) *The Nation*, January 13 and April 24, 1998.
- (36) アネーク (2000b: 30-33)
- (37) 以下の記述は永井 (2002) に基づく。

〈参考文献〉

- アネーク・ラオタンマタット 2000a. 『地方にいる理由：地方自治が十分ではないことに由来する国家レベルの政治行政問題』タマサート大学地方自治研究センター。(タイ語) (Anek Laothammatas, *Heet yuuthiithoongthin: Panhaa Kaanmuang Kaanpokkhrong thiiradapchaat ansuepnuangcaak Kaanpokkhrong-thoongthin maiphiangphoo*, Suunsuksaa lae Phatanaa Kaanpokkhrongthoongthin, Mahaawitayaalai Thammasat)
- 2000b. 『地方自治ヴィジョンと地方分権計画』ミティマイ出版社。(タイ語) (Anek Laothammatas, *Wisaithat Kaanpokkhrongthoongthin lae Pheen Kaanracaaiaannaat*, Samnakphim Mithimai)
- 永井史男 2001a. 「途上国の地方分権化の現状把握—タイに関するケーススタディー」『地方行政と地方分権』(村松岐夫・京都大学大学院法学研究科教授座長) 国際協力事業団。
- 2001b. 「タイ国における地方分権と開発—「地方分権委員会」と「地方自治体人事委員会」を中心に—」村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』(平成11～12年度科学研究費補助金基盤研究(B)(2)研究成果報告書・研究代表者 村松岐夫京都大学大学院法学研究科教授)。
- 2002. 「分析レポート/タイ 曲がり角にきたタイの地方分権化」『アジア研ワールド・トレンド』第85号。
- 橋本 卓 1999a. 「タイにおける地方制度改革の動向と課題(一)」『同志社法

学』第50巻第4号：1-38.

—— 1999b. 「タイにおける地方制度改革の動向と課題（二・完）」『同志社法学』第50巻第5号：74-143.

Grit Permtanjit 1986. *In Search of Appropriate Forms of Municipal Government: A Dilemma of Local Choices in Thailand* (Revised Research Proposal), Mimeo.

〈追記〉 2002年10月の省庁局再編により、内務省地方行政局は3分割され、新たに地方自治振興局と災害防止軽減局が設置された。地方行政局は英語名をDOLAからDOPA (Department of Provincial Administration) に変更した。また、土木局は都市計画局と統合され、急速農村開発事務所は廃止された。(2003年2月25日記)