

第4章

タイの地方自治 —「ガバメント」強化の限界と 「ガバナンス」導入—

永井史男

はじめに

2006年6月から7月にかけて、バンコク都を除く地方自治体すべてを対象に、地方分権と地方自治の実態調査が郵送法形式によって行われた。対象自治体数は7857カ所に上り、有効回答数は35%に及んだ。その結果はきわめて興味深いものであった。それによると、「新しいプロジェクトを考案するとき、その考えはどこから得ましたか」という質問に対して、65.9%の首長が住民や住民グループからと回答している。「首長直接公選導入以来、人々の権利・義務意識は変わったと思いますか」という質問に対しては、82.7%の首長が以前より意識が高まったと答えている。さらに、「どのような要件で住民たちが自治体を訪れるのか」について助役に質問したところ、インフラ整備が98.4%、環境問題が86.5%、共同体の法と秩序が79.3%、社会福祉問題が98.6%、保健衛生が91.2%、そして私的な紛争でも67.2%に上っている⁽¹⁾。

1990年代以降の民主化の進展とともに、タイにおいても地方分権が着実に進展した。1990年代半ばには、農村部に地方自治体(タムボン自治体)

が多数新設され、さらに 1997 年タイ王国憲法（以下、1997 年憲法と略）制定以降は自治体の自律性が高まり、地方分権も進められた。インドネシアやフィリピンの地方自治体と比べると、タイの地方自治体は数が多く、個々の自治体規模は小さい。10 数年前には地元住民にタムボン自治体の場所を聞いても、ほとんどの住民が「知らない」と答えていた。しかし、前で引用した調査結果からも明らかなように、地方分権の結果として、自治体は多くの住民によって認知され、さまざまな要望が持ち込まれている。住民から直接選ばれる首長も、新しいアイデアを住民に依存し、その要望はますます高まっているといえる。すなわち、タイにおいて地方自治が着実に根づいているのである。

では、こうした変化はいかにして可能となったのか。また、そうした変化の結果、タイの地方自治体は現在どのような課題に直面し、問題をどのように解決しようとしているのか。本章の目的は、こうした課題を「ガバメント」と「ガバナンス」の観点から整理・分析することにある。

本章は、以下のような構成で議論を進める。まず第 1 節では、タイの地方制度の全体的特徴を確認する。続く第 2 節では、タイの地方自治制度に絞ってやや詳しく説明する。自治体の種類、設置数、規模、行政サービスについても考察する。さらに第 3 節では、2000 年代に入ってタイの地方分権がどのように進展し、その結果、地方自治体の「ガバメント」能力がどのように変容したのか、考察する。そして第 4 節では、自治体という公式の「ガバメント」によるサービス供給が限界にきていることを示し、そうしたサービスが「ガバナンス」によって補完されている様子を、南部タイのナコーンシータンマラート県での興味深い事例を通して検討する。そしておわりにでは、タイの地方自治の質を高めるには自治体レベルでの「ガバメント」能力強化だけでは限界であり、不可避免的に「ガバナンス」の要素を導入せざるを得ないことを指摘する。

第1節 タイの地方制度の特徴

1990年代以降に地方分権が進んだとはいえ、現在でもタイは集権的「ガバメント」の特徴をもち、自治体との関係を考えるうえでも地方制度の全体像を理解しておくことが重要である。しかも、その地方制度は歴史的な経緯のなかで徐々に形成されてきたものである。

そこで本節では、地方分権の前提となるタイの地方制度全般についてみておこう。

1. タイの中央集権化と地方分権

東南アジアのなかで唯一、欧米列強による植民地化を免れたタイでは、19世紀末以来、国王による上からの近代化改革によって近代国家形成が進められてきた。19世紀半ばまで明確な国境線をもたず、中央とは緩やかに結ばれつつも事実上地方が自治を享受し、中央では有力貴族の連合政権という色彩の濃かった前近代のタイは、20世紀初頭には明確な国境線と機能分業的で形式的依法主義に立脚する近代国家に変貌した(Thongchai [1994])。すなわち、近代的な中央集権国家が誕生したのである。地方全般を統括する内務省が設置され、中央政府が派遣した官僚が地方王族・貴族に代わって統治の主体となった(Siffin [1966], Tej [1977])。タイ全国の行政区画が州―県―郡―タムボン(行政区)―村、と階統的に区分されるようになったのも、19世紀末から20世紀初頭にかけてのことである。

こうしたタイ国家の中央集権的特徴は、絶対王政を打倒し民主主義を導入した1932年の立憲革命によっても、さほど影響を受けなかった。地方に派遣される県知事や郡長といった統治官僚は、国王が個人的に信頼する王族・貴族から、競争試験を勝ち残った平民出身の内務官僚によって徐々に代わられたものの、中央政府が地方を統治する骨格は温存された(ただし、州のみ廃止された)。1914年に制定された地方行政法が現在でも根拠法として使用されていることが、タイにおける地方行政制度の持続

性を雄弁に物語る。頻繁な軍事クーデタの勃発と軍事政権が長く続いたことが、政治の民主化のみならず地方分権の順調な発展を妨げた。加えて冷戦期には、とりわけ農村部において共産主義運動に対応する必要上、軍市政権や中央集権的な統治が正当化された。とくに軍市政権下で国家開発が進められた 1960 年代には、憲法や政党が存在しない時期が長く続いた（タック [1989]）。

もつとも、冷戦終結期までタイで地方分権がまったく進展しなかったわけではない。実際には、中央の政治で民主化が起こるたびに、地方分権や自治体設置が断続的に行われてきた（永井 [2011]）。

1932 年以来今日に至るまで、タイでは地方分権の波が 4 度にわたって及んだと整理できる。第 1 の波は立憲革命後の 1930 年代で、都市部に基礎自治体（テーサバーンと呼ばれる）が設置された。続いて第 2 の波は、1950 年代に当時のピブーン・ソンクラーム政権（1948～1957 年）が上からの民主化を進めたとき、テーサバーン周辺の準都市部と農村部に自治体が設置された（衛生区と県自治体とそれぞれ呼ばれる）。さらに第 3 の波は 1970 年代の民主化の時代（1973～1976 年）に訪れ、バンコク都が一時自治体化された（その後都知事は任命制に戻されたが、1986 年以降公選制に再度戻された）。そして第 4 の波が 1992 年以降今日まで続く本格的な地方分権である。1992 年 5 月、陸軍司令官の首相就任に反対したデモ隊を実力で排除しようとして生じた流血事件をきっかけに、民主化機運が高まった。同年 9 月に実施された総選挙では地方分権も大きな争点となり、チュワン・リークパイ政権（1992～1995 年）は地方分権に取り組んだ。当初は農村部に基礎自治体（タムボン自治体と呼ばれる）を新設する部分的な試みにとどまったが、1997 年に制定された憲法は地方分権を国家の基本政策のひとつと規定（第 78 条）し、1999 年には地方分権計画および手順規定法（以下、地方分権推進法と略記）が初めて制定された。常設の地方分権委員会が地方分権計画を策定し、地方分権推進は制度的に政策のなかに埋め込まれたのである（永井 [2008a: 133-135]）。

2. 自治体に対する地方統治ラインの強い関与

ところで、タイにおける地方自治や地方分権の特徴を理解するためには、既存の地方行政制度と、後に設置された地方自治体との関係を理解する必要がある（永井 [2008a: 123-125]）。

前述したように、タイでは19世紀末以来現在に至るまで、内務省の高級官僚が県知事や郡長として地方に派遣されている。しかし、中央の内務官僚が派遣されるのは郡レベルまでで、それ以下のタムボンや村の長は選挙によって住民たちによって選ばれている。村長は村人の選挙によって直接選ばれ、タムボンの長（タイ語の呼称に従い、本章では以下カムナンと呼ぶ）は当初村長の互選で選ばれ、現在は村長のなかから立候補したものが住民によって選ばれる（カムナンになった村長は両方を兼務する）。タイ地方行政の独特の性格を考えるうえで、カムナン・村長の役割を理解することは不可欠である。

カムナン・村長はいったん長に選ばれると、自ら辞任しない限り60歳定年まで務めることができた⁽²⁾。彼らは内務省から小額だが月極めの手当を支給され、病気になれば公務員並みの福利厚生も享受する。カムナン・村長はまた、郡役所で月例のカムナン・村長会議に出席し、内務省はじめ中央政府の政策を郡長から伝えられる。つまり、カムナン・村長は地方行政の手足であり、準公務員と呼ぶことができる。彼らは村人を村会議に招集する権限をもち、そこで国家の政策を伝達する。カムナン・村長は住民によって選ばれるものの、彼らは住民代表として国家と立ち向かうというよりも、国家の代理人として住民と立ち向かう。内務省から県知事・郡長を経てカムナン・村長に至る指揮命令系統を、ここでは「地方統治ライン」と呼んでおこう。

「地方統治ライン」の存在は、タイの地方分権と地方自治のあり方に大きな影響を与えた。1932年立憲革命後に都市部にテーサバーンを設置したとき、そこにいたカムナン・村長は廃止された。タイ国内で教育水準が向上し都市化が進めば、引き続き既存のタムボンをテーサバーンに代替する予定だった。だが、このプロセスは容易には進まなかった。自治体が増えれ

ばそれだけ中央から派遣される内務官僚の業務が減少するうえ、そもそもテーサバーンが設置されるとカムナン・村長は職を迫られるからである。

そこで、1950年代に進んだ地方分権では、内務官僚やカムナン・村長が地方自治体の運営に参加できるような後見的形態が考案された。衛生区では、その領域を管轄する郡長およびカムナン・村長も、住民によって選出された委員と並んで衛生区委員会を構成した。さらに、テーサバーンと衛生区以外の県内の領域を管轄する自治体として設置された県自治体では、議員は住民によって選ばれたものの、県自治体の執行委員長は県知事が兼任し、県自治体の助役や郡支部長も内務官僚が兼任した。1990年代半ばに設置されたタムボン自治体でも、住民から選出された議員と並んで、カムナン・村長が役職議員として自治体運営に加わり、当初はカムナンが執行委員長を務めた。このように、「地方統治ライン」が直接的に自治体運営に関与する形態は、1997年憲法発布まで続いた。

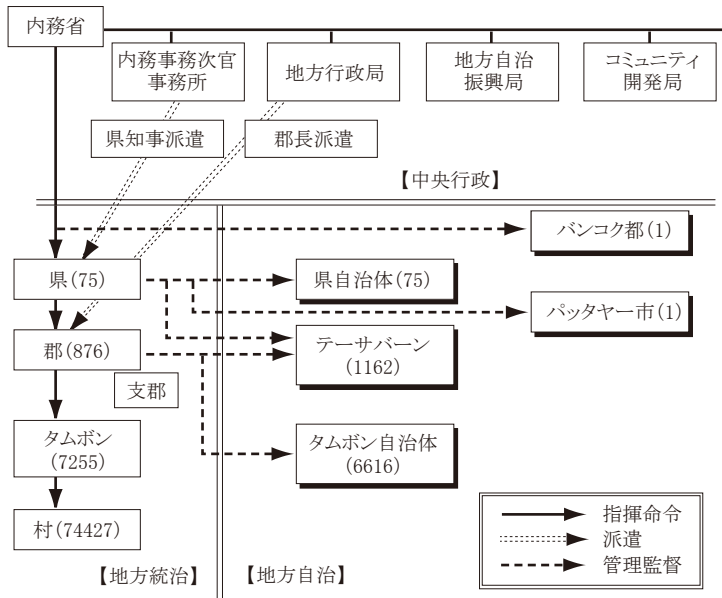
3. 「ガバメント」規律の強いタイ地方自治

タイの地方分権のもうひとつの特徴は、地方統治ラインが強固に存在するなかで自治体設置と分権が行われている点である。

既述のように、1997年憲法の制定によって、地方統治ラインの自治体への直接関与は禁止された。とはいえ、自治体に対する外部からの関与が消滅したわけではない。内務大臣や県知事、郡長は、自治体に対する「管理監督権」を依然として享受している。自治体の条例や年次予算、年次開発計画などは、自治体の種類に応じて内務大臣、県知事、郡長の承認を必要とする（図1を参照）。地方議会が混乱したときや、首長・議員が政治家として相応しくないふるまいをしたときには、内務大臣、県知事、郡長は議会解散や首長・議員の免職なども命令できる。明らかに問題のあるケースでは実際に行使されている。

加えて、地方分権の進め方も、インドネシアやフィリピンのそれと違い、中央政府による規律色の強いものである。インドネシアやフィリピンで1990年代以降に行われた権限移譲では、いったん法律が決まると一斉

図1 タイ内務省による地方支配模式図（2002年10月以降）



(出所) 筆者作成。

- (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軽減防止局が設置された。ただし自治体に対する県知事・郡長の管理監督権は変更されていない。
- 2) 自治体の数は2007年1月19日時点のものである。また、地方行政単位の数も2007年時点のものである。現在、県数は1つ増加しており、地方自治体もタムボン自治体からテーサバーンに格上げする事例が増え続けており、テーサバーンの数は2000カ所を超えている。

に実施された。しかしタイのそれはきわめて漸進的であるうえ、実施段階でも紆余曲折を経た。1999年地方分権推進法が決めたことは、権限移譲の一般原則、財政分権の目標値、そして常設の地方分権委員会の設置に過ぎない。実際の移譲計画の策定は、地方分権委員会に委ねられた。そして、地方分権委員会が実施計画の策定や実施に着手した段階で、現場の中央官僚や地方の出先官僚が権限移譲に抵抗したのである。

タイの地方自治体の業務は、もともと法律によって規定されている業

務しか実施できず（いわゆる制限列举方式）、自治体の権限・業務も自治体の種類ごとに詳細に定められているので、権限移譲もきわめて細かい話にならざるを得ない。個々の自治体規模も大きくないため、移譲された業務を自治体をはたして実施できるのかについて、中央省庁の地方不信は小さくない。1999 年地方分権推進法は国家歳出全般に占める地方歳出割合を、2001 年までに少なくとも 20％、2006 年までに少なくとも 35％クリアすることを目標としていた。現実には、2001 年の目標値は達成できなかったものの、2006 年には地方歳出割合が 25％にも達しなかった（表 1 を参照）。第 1 次地方分権計画で移譲が予定されていた業務数は 245 あったが、そのうち 64 業務は移譲の対象とならなかった。

表 1 1993～2010 年度までの自治体の歳入別内訳

(単位：100 万バーツ)

予算年度	自治体 自主徴収分 (%)	中央政府に よって集めら れた地方歳入 (%)	中央政府から の補助金など (%)	地方自治体 歳入合計	中央政府 歳入合計	中央・地方 歳入比率 (%)
1993	18.7	52.7	28.6	49,750.9	607,769	8.2
1994	17.6	49.2	33.2	58,583.7	707,175	8.3
1995	18.1	49.9	33.2	62,452.9	816,607	7.7
1996	27.7	41.6	32.0	82,167.9	895,775	9.2
1997	22.4	41.0	36.6	101,743.1	908,948	11.2
1998	17.5	50.7	31.9	96,056.0	733,137	13.1
1999	17.9	43.7	38.4	97,748.0	708,826	13.8
2000	20.0	45.3	34.6	100,453.0	749,948	13.4
2001	13.5	42.7	43.9	168,157.0	805,000	20.9
2002	12.0	44.1	43.9	175,850.3	803,651	21.9
2003	12.1	52.0	35.9	184,066.0	829,496	22.2
2004	10.2	52.0	37.8	241,947.6	1,063,600	22.8
2005	9.6	51.2	39.2	282,000.0	1,200,000	23.5
2006	8.9	52.6	38.5	327,113.0	1,360,000	24.1
2007	9.0	52.1	39.0	357,424.2	1,420,000	25.2
2008	9.3	51.4	39.2	376,740.0	1,495,000	25.2
2009	9.4	51.3	39.4	414,382.2	1,604,640	25.8
2010	8.5	50.4	41.0	340,995.2	1,350,000	25.3

(出所) 1993～2006 年度：永井・船津 [2009: 74-75]，2007～2010 年度：2010 年 9 月 14 日，タイ国地方分権委員会事務所で取得した資料をもとに筆者作成。

こうした経緯と条件のもとで形成されてきたタイの地方自治制度は、全体的にどのような構造をもっているのだろうか。自治体の規模や組織構造は、自治体の業務内容や行政能力を規定する重要な要因である。節を改めて検討してみよう。

第2節 タイの地方自治制度

1997年以降のタイの地方分権は、中央政府から個々の地方自治体に業務とそれに見合った財源と人員を移譲することで、能力強化を図ってきた。その一方で、自治体合併をはじめとする業務効率を改善するための措置はなかなかとられなかった。その結果、タイの地方自治制度は全体としてきわめていびつな形をとるようになった。個々の自治体としては財源や人、サービスの中身も増えて底上げされたといえるが、地方自治制度全体としては「合理性」(効率や効果)を欠いている状態である(永井 [2008a: 147-150])。

そこで本節では、地方自治体に絞ってその数や規模、権限業務や財政規模を確認し、続く次節では、2000年代に入って本格化した地方分権の結果、タイの地方自治体がどう変化したのか(あるいは変化しなかったのか)、考察を加えたい。

1. 自治体の数と規模

タイには現在、普通地方自治体が3種類、特別地方自治体が2種類存在する(1999年以降)。普通自治体は広域自治体として県自治体が、基礎自治体としてテーサバーンとタムボン自治体が設置されている。また、特別自治体としてバンコク都とパッタヤー特別市が設置されている(2007年時点の自治体設置数については、図1を参照)。自治体の設置数と管轄領域を簡単に概観しておこう(橋本 [1999a, 1999b], Chuwong [1996], Kowit [2009], Thanet [1997])。

県自治体は県にひとつずつ設置されている。1997 年まで県自治体の管轄領域はテーサバーンや衛生区（当時）の区域が除かれていたが、1997 年以降は全県に及んだ。テーサバーンは、1999 年 5 月までわずか 149 カ所しか設置されていなかった。テーサバーンの設置が困難だったのは、カムナン・村長などの反対で政治的に困難だったことに加え、そもそも人口密度と人口規模で厳しい設置要件が課せられていたからである。しかし、1999 年 5 月には廃止された 1 カ所を除くすべての衛生区（当時）が格上げされ（980 カ所）、テーサバーンの設置数は飛躍的に増えた。また、この制度変更にあわせて、一部のテーサバーンではカムナン・村長の併置が法的に許されるようになり、人口密度や人口規模の設置要件も一部撤廃された⁽³⁾。

自治体の種類としては最も新しいタムボン自治体は、1995 年から 1997 年にかけて設置要件の整ったところ（財政規模）から、617 カ所（1995 年 3 月）、2143 カ所（1996 年 2 月）、そして 3637 カ所（1997 年 2 月）と順次設置された（永井 [2006: 123]）。既存のタムボンに自治体が設置されたのは、カムナン・村長を活用するためである⁽⁴⁾。

バンコク都とパッタヤー特別市は 1 カ所ずつしか設置されていないので、全体に占める特別自治体の割合は微々たるものに過ぎない。つまり、タイの地方自治体の圧倒的多数を、タムボン自治体（約 82%）とテーサバーン（約 15%）が占めている（2006 年時点）。このことから、タイの地方自治の特徴として、小規模な基礎自治体が多数を占めている構図が浮かび上がる。

自治体の規模や能力を考えるうえで、自治体職員数や政治職公務員の数もあわせて確認しておこう。自治体の職員数は、自治体の種類によって大きな違いがある。表 2 は 2006 年当時の数字だが、特別自治体のバンコク都はタイ地方自治体のおよそ 3 分の 1 の職員と雇員数を占め、テーサバーンとタムボン自治体との間でも、自治体 1 カ所当たりの平均職員数は 5 倍以上の開きがある。テーサバーンの平均職員数は 100 人未満であり、タムボン自治体のそれは約 15 人である。そもそも自治体に勤務する常勤職員と非常勤雇員を合計しても、30 万人強にしかない。これらの事

表2 自治体の種類別職員・雇員数

(単位:人)

自治体の種類	自治体数 (カ所)	常勤職員数	雇員その他	合計職員総数 (常勤・雇員 などを含む)	自治体1カ所 当たりの平均 職員数
県自治体	75	6,362	7,525	13,887	185.2
タムボン自治体	6,616	42,991	56,338	99,329	15.0
テーサバーン	1,162	29,795	66,959	96,754	83.3
バンコク都	1	38,038	66,239	104,277	104,277.0
パッタヤー特別市	1	361	1,403	1,764	1,764.0
合計	7,855	117,547	198,464	316,011	40.2

(出所) 以下の資料をもとに筆者作成。各自治体数：内務省地方自治振興局内部資料（2006年3月1日時点）。県自治体，タムボン自治体，テーサバーンの職員数：内務省地方自治振興局内部資料（2006年7月30日時点）。バンコク都の職員数：バンコク都，2004年度公表数。パッタヤー特別市の職員：2006年度の公表数。

実は、行政サービスの供給において地方自治体の果たす役割が、バンコク都を除くとあまり大きくなく、しかも都市部と農村部で基礎自治体の果たす役割にも大きな違いがあることを示唆している。

地方自治体の議員定数や首長補佐，顧問，秘書の定員は自治体設置法によって定められており，自治体の種類によって考え方が異なる⁽⁵⁾。県自治体議会の議員定数は県内の人口規模によって段階的に定められているが，テーサバーンは人口規模によって3種類に下位分類され，それに応じて議員定数，首長補佐（副市長，副町長），顧問，秘書の定数も異なる。タムボン自治体の場合には，議員定数が村ごとに2人，副首長が2人，秘書や顧問はなしと定められている（巻末資料の表7を参照）。

自治体の常勤職員数と政治職公務員数を比較してわかることは，とくにタムボン自治体の政治職公務員数が多い点である。タイには村の数が合計約7万5000カ所存在するので，タムボン自治体議員だけで約15万人存在する。この数字に，タムボン自治体首長，副首長，秘書の人数を合わせると，17万5000人近い政治職公務員が存在することになる。常勤職員数をはるかに上回る数字である。テーサバーンについては，議員とテーサバーン長，補佐，秘書などを合わせると約2万1000人に上る。テーサバーンの職員・雇員数は合計10万人弱なので，政治職公務員数ははるか

に少ない。1994 年タムボン評議会およびタムボン自治体法（以下、1994 年タムボン自治体法と略記）によれば、自治体の人件費は全体の 4 割を超えてはならない。しかし、法律的にひとつの村から議員を 2 人選出しないといけないため、業務の実施を担う職員数を増やすには限界がある。

2. 限定的な自治体の基本業務

バンコク都を除き、個々の存在としては規模の小さいタイの地方自治体は、そもそものような行政サービスを住民に対して行っているのか。

タイの地方自治体の権限業務を規定しているのは、個々の種類の自治体設置法（1953 年テーサバーン法、1994 年タムボン自治体法、1997 年県自治体法など）と、1999 年地方分権推進法である。これらの法律のなかに、自治体が行わねばならない業務（義務的業務）と、行ってもよい業務（選択的業務）が書かれている。言い換えれば、これらの法律に書かれていない業務を自治体が行った場合、法律違反となる。実際、自治体が法律から逸脱した業務を行った場合、県知事や郡長から事前に是正を求められたり、あるいは事後的に会計検査院の指摘を受けたりする。最悪の場合には、行政裁判所に訴えられて法的責任を問われることもある。

2007 年タイ王国憲法は、住民への基本的サービスは住民に最も近い自治体によって供給されるべきである、とする原則（いわゆる「補完性の原理」）を明記している（永井 [2008c: 71-72]）。2001 年に策定された地方分権計画大綱もこの点にふれている。しかし実際には、この原則は地方自治体の行政サービスに反映されていない。全体としてみれば、テーサバーンは住民への基本的サービスを網羅しているのに対して、タムボン自治体のそれは不十分である。県自治体の業務は複数の基礎自治体領域にまたがる行政に特化することが求められているが、現実にはインフラ整備に偏っているといわざるを得ない（永井 [2007a]）。そこで、以下では自治体の種類毎に基本業務を確認してみよう（ただし、バンコク都は除く。パツタヤー特別市は通常のテーサバーンと同じ扱い）。

基礎自治体であるテーサバーンとタムボン自治体の基本業務のなかに

は、共通している部分が少なくない。陸水路の設置と維持、道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理、伝染病の予防と鎮静、住民への教育、社会的弱者（女性、子ども、青少年、高齢者、身体障害者）の発展・促進、地方芸術・伝統、叡智、よき文化の維持などは、両自治体の義務的業務として挙げられている。しかし、食肉処理場の設営、墓地・火葬場の設置、質屋や地方信用施設の設置・維持、公営企業、病院の設置・維持、スラム改善などはテーサバーンの選択的業務になっているが、タムボン自治体の業務には含まれていない。都市部と農村部の社会経済状況の違いと、それにもとづく行政需要の違いがこのことに反映していると考えられる。街灯の設置・維持、排水路の設置・維持、市場・船着き場・渡船場の設置、住民の生業の保護・推進、公園・レクリエーション施設の設置・維持は、両自治体の選択的業務である。

テーサバーンとタムボン自治体の業務の明確な違いは、住民登録業務と学校運営である。テーサバーンはすべて住民登録業務（出生・死亡届け、婚姻・離婚届け、転入・転出届け、国民IDカード作成など）を行い、とくに1999年以前に設置された古いテーサバーンは、小中学校や保健所を運営している。しかしタムボン自治体は住民登録業務を行わず、小中学校や保健所をもたないところがほとんどである。それゆえたいていの農村部住民は郡役所まで足を運んで住民登録を行い、教育省の国立小・中学校や公衆衛生省の保健所を利用する。つまり、社会政策の基本的な部分で、テーサバーンとタムボン自治体に大きな違いがある。2000年代に入って地方分権が進み、財政基盤が強化されたタムボン自治体や1999年以降に設置されたテーサバーンでは、小中学校の移譲を受けたり独自に小中学校や保健所を設置したりするところも出始めているが、少数にとどまっている。

県自治体の基本的業務は、基礎自治体の補完的機能や複数の自治体の区域にまたがる業務である。1997年県自治体法には、テーサバーン法やタムボン自治体法にみられるような、具体的業務に関する記述がほとんどない。県自治体は基礎自治体のように固有の区域、住民、業務をもつわけでもなかったため、県自治体不要論が根強かった。2003年11月、地方分権委員会が県自治体の必要性について確認して一応の決着をみたもの

の、県自治体が対人サービスを行わず、インフラ整備やゴミ廃棄場設置など巨大プロジェクトばかりやっているという批判は依然として根強い。とはいえ、先進的な県自治体のなかには、高校や病院の設置に取り組んでいるところや、教育省から中学校や高校の移譲を受けているところもある。

以上のように自治体に課された制約が多いなかで、地方分権によって自治体はどのような行政サービスをどこまで実施できるようになったのだろうか。

第3節 地方分権プロセスと「ガバメント」能力強化の試み

「ビッグバン」と称されたインドネシアの地方分権や地方政府法制定で地方分権を一気に進めたフィリピンとは異なり、タイにおける業務移譲は「地方分権計画」を策定することを通して段階的に行われた。また、財政分権も、インドネシアやフィリピンのように財政フォーミュラを法的に規定するのではなく、地方分権委員会が毎年地方財政比率目標を決定しながら漸進的に進めた。このようにタイの地方分権は、漸進的な地方分権プロセスを踏みながら、個々の自治体の行政能力向上をめざしてきた。

1. 業務移譲に偏ったタイの地方分権

タイの地方分権の進め方を大きく規定しているのは、1999年に制定された地方分権推進法である。地方分権推進法は、国家歳出のうちの地方自治体による歳出総額が占める割合を2001年までに最低20%、2006年までに最低35%実現するという数値目標を定めていた。チュワン政権（第二期政権。1997～2001年）は自治体への分与税の配分率を引き上げたり、一般補助金を増額したりすることで1999年の約13%から2000年の20%まで地方歳出率を引き上げた（Sakon [2009], 永井・船津 [2009: 65]）。チュワン政権はさらに、2000年初めに設置した地方分権委員会に

地方分権計画を策定させ、同年10月に地方分権計画大綱を閣議で承認した。地方分権計画の「実施計画」は次のタックシン政権(2001～2006年)の閣議で承認された(2001年11月)が、その案を実質的に策定したのはチュワン政権下の地方分権委員会である。

地方分権計画大綱は、中央政府や中央政府の出先機関と自治体との間で重複している業務を、基本的には4年以内に、業務移譲の難しいものに限って最長10年間かけて、地方自治体に移譲すると規定している(Anek [2000a, 2000b])。地方分権実施計画に挙げられた業務数は、当初245業務に上った。実施計画は、地方分権委員会委員が中央政府の局長クラスの官僚と折衝を繰り返して練り上げられた案である。だが、245業務のうち自治体に移譲された業務は、2006年時点で180業務にとどまった。そこで第2次地方分権計画(2008～2010年)は、第1次計画で移譲できなかった業務を含む114業務を3年間で自治体に移譲することにした。

第1次地方分権実施計画は、移譲される業務の性質に応じ、①インフラ関連、②生活の質向上促進関連、③共同体・社会の秩序と安全関連、④計画策定、投資奨励、商業・観光関連、⑤天然資源・環境保護関連、および⑥芸術文化、伝統習慣、地方の叡智関連の6種類の上位項目に分類していた(表3)。業務移譲の実施結果をみると、二つの特徴が指摘できる。

第1に地方自治体に移譲された業務の多くはインフラ整備(通信運輸や公共事業)と生活の質向上(生業振興、社会保障関連業務と教育)、および生命・財産の秩序・安全維持などに集中している。とくにインフラ整備関係の業務数だけで、自治体に移譲された権限の約4割近くを占め、その多くが県自治体とタムボン自治体に移譲されていることがわかる。同様の傾向は、生業振興や社会保障関連業務についても妥当する。教育分野でも多くの権限が自治体に移譲されていることがわかるが、学校の移譲はこのなかには含まれていない。

第2に、地方分権計画で移譲が予定されながら、実際には移譲されなかった権限として、規制をともなった権限(たとえば都市計画や建物管理)、公衆衛生、環境・公害管理業務が挙げられる。とりわけ公衆衛生分野では移譲に対する抵抗が強く、33業務のうち自治体に移譲されたのはバンコ

表3 第1次地方分権実施計画に記載された移譲業務分類と移譲状況（2006年時点）

	部門	内訳	関係省・局数 ¹⁾	移譲着手済み	未着手
1	インフラ関連	交通・運輸、公共事業、公共施設、都市計画、建物管理など	87業務 7省17局	71	16
2	生活の質向上促進関連	生業振興、社会保障関連業務、スポーツ振興、教育、公衆衛生、スラム改善・居住地整備など	103業務 7省26局	69	34
3	共同体・社会の秩序と安全関連	民主主義・平等・自由権促進、地域開発への住民参加促進、災害予防軽減、生命・財産の秩序・安全維持など	17業務 6省9局	9	8
4	計画策定、投資奨励、商業・観光関連	計画策定、技術開発、投資奨励、商業、工業開発、観光など	19業務 4省9局	14	5
5	天然資源・環境保護関連	天然資源保護・森林育成保護、環境・公害管理、公共の場所の管理保護など	17業務 4省9局	15	1 ²⁾
6	芸術文化、伝統習慣、地方の叡智関連	考古学的遺跡、遺物、国立博物館の保護・管理・維持など	2業務 1省1局	2	—

（出所）筆者作成。

（注） 1）省と局は、2002年10月の省庁再編以前の単位である。

2）残り1業務は移譲する権限がなくなったので計上されていない。

ク都に対する6業務が最高である。

地方分権計画大綱によれば、業務移譲にともない、それにかかわる財源や人員も中央省庁から自治体に移譲されるはずであった。しかし、実際には計画どおりには進まなかった。チュワン政権下で2001年までの地方財政支出割合20％は達成されたものの、2006年までの35％達成は実現しなかった（25％に過ぎなかった）。学校と保健所が自治体にほとんど移譲されなかったことが、支出割合が増えなかった大きな理由である。その5％の増加分にしても、自治体独自歳入の拡大や税源移譲によってではなく、中央政府が徴収する地方税と分与税、中央政府から自治体への補助金を増額することで達成された。2007年以降、国家歳出に占める地方自治体の歳出総計は25％のままほぼ据え置かれており、財政分権は現在も頭打ちである（35％という目標数値は残されたが達成年度は削除された）。

自治体への人員移譲もほとんど進まなかった。2003年に国家公務員1310人、雇員2801人の合計4111人が自治体に移り、2004年に国家公務員68人、雇員280人の合計348人が自治体に移ったが、2005年以降は一切実現していない。この2年間で計4459人が自治体に動いたのに過ぎず、しかもそのうちの約4分の3は官僚ではない雇員である。

「仕事だけ増えてヒトもカネも来ない」と主張する自治体の不満には、一定の根拠がある。人員の移譲が進まない一方で、生活の質向上促進関連業務など対人業務が増えたからである。その典型例は社会的弱者（母子家庭、高齢者、身体障害者、HIV患者）への手当給付である。これは自治体の義務的業務で、口座振り込みによる受給者を除くと、基礎自治体を通して給付業務が行われている。

2. 規律強化とインセンティブづけによる「ガバメント」能力強化

「ガバメント」能力が中央政府や自治体に本来期待されている（公共サービスを提供するための）統治能力を指すとすれば、タイの地方分権は自治体における「ガバメント」能力の強化に務めてきたのだろうか。また、「ガバメント」能力の強化に成功してきたといえるのだろうか。

タイにおいて地方自治体に対する「ガバメント」能力強化策は、もっぱら間接的手法に依存してきたように思われる。その手法は、大きく分けて三つある。

第1は、インセンティブづけである。中央政府や地方行政（県や郡）は、地方自治体による行政サービスの質向上を、「自治体賞」の授与によって達成しようとするのが少なくない。自治体賞には副賞として賞金が出ることもあるほか、首長にとっては格好の「箔づけ」になる。自治体賞はきわめて多様である。よく知られた賞だけでも、Good Governance賞や徴税能力向上努力賞（地方分権委員会）、住民参加や行政の透明性確保にかかわるGood Governance賞（プラボッククラオ学院：国会に所属する研究・研修機関）、教育や生鮮食料品市場の衛生に関する賞（内務省地方自治振興局）、生鮮市場の衛生に関する賞、健康的な身体づくり推進に関す

る賞（以上、公衆衛生省）、自治体学校運営に関する賞（教育省）、伝統文化振興や麻薬撲滅運動などに対する賞（県庁、郡役所）などがある。冒頭で紹介したタイ地方自治体サーベイ調査結果によると、2003年10月～2006年6月にかけて Good Governance に関する賞を受けた自治体数はサンプル数 2723 自治体のうち 852 自治体（31.3%）、これに公衆衛生、教育、麻薬対策、治安維持、環境保護などを入れた場合には、1068 自治体（39.2%）に上る⁽⁶⁾。地方分権委員会の Good Governance 賞は、名称は「ガバナンス」を使っているものの、内容的には自治体内部の組織運営を数多く評価対象としており、「ガバメント」能力強化に中央政府が関心をもっていることは明らかである。

第2は、中央政府による地方自治体に対する法的締め付け（「ガバメント」規律強化）である。タックシン政権は2003年、「よい国家統治の原則および手順に関する勅令」を發布し、地方自治体が行政手続きを簡素化し、住民ニーズに応えるように定めていた（第52条）。この規程にもとづき内務省は「地方自治体のよい統治業務運営原則」（2007年）を發布した。そのおもな内容は、自治体の情報公開、内部監査の推進、住民ヒアリングの実施、成果主義の導入、行政効率の向上、業務手続きの軽減、状況に応じた業務修正（たとえば、3年以内の業務レビュー、条例の改正・修正・廃止）、住民ニーズに応じた応答、外部評価などである。さらに、2007年憲法第282条の2項は、「中央が定める基準を使用しながら、必要最小限度の管理のもとで、地方自治体が中央政府の定める基準を選びながら標準化させる」と規定している。そこで内務省地方自治振興局は、自治体が行う行政サービスを48種類ピックアップし、それぞれの業務について実施マニュアルを作成し、自治体がこのマニュアルを常に参照するように勧めている⁽⁷⁾。

第3は、自治体内部や外部からのモニタリング導入である。「2005年地方自治体開発計画策定に関する内務省規則」は自治体首長に対し、地方開発計画追跡評価委員会設置を義務づけている（第28条）ほか、外部審査も義務づけている。内務省地方自治振興局も2007年から E-Plan という website を通じて自治体のモニタリングを開始した。地方自治振興局の

モニタリングシステムはまだ外部に公開されていないが、項目としては、開発プロジェクトの数と予算額、自治体が策定する開発計画と住民が策定するコミュニティ計画との適合度、蓄積金の残額などがある⁽⁸⁾。

以上の方法はたしかに自治体組織、つまり「ガバメント」の能力強化という側面をもっている。自治体内部での手続き迅速化や行政効率の向上をめざしたものといえる。ただし、限られた人員で権限移譲やニーズの多様化によって増大する行政需要に対応するには、自ら限界がある。自治体規模の拡大や専門化の推進が不可欠な段階に来ているように思われる。

3. 自治体合併・協力・格上げと「ガバメント」規律の抜け穴

前記で述べた意味での「規模の経済」実現の試みが、タイにおいてなかったわけではない。その方法が、自治体合併である。2003 年末に 1994 年タムボン自治体法が改正され、人口 2000 人未満のタムボン自治体は原則として、同一郡内の隣接基礎自治体（テーサバーンとタムボン自治体）と強制的に合併することになった。極小自治体を廃止し、規模の経済を実現しようという試みと考えることができる。しかし、これによって実際に合併した事例はタムボン自治体とタムボン評議会を含めて 300 事例にしかすぎず、タイの自治体の数を大幅に減らすまでには至っていない（巻末資料の表 8 を参照）。2002 年には、自治体数を 7873 カ所から 2362 カ所に減少させようというタイ愛国党の試案が提出されたこともあったが、タムボン自治体関係者の猛反対にあい、撤回を余儀なくされた。公的な自治体間協力（日本でいう広域自治体や一部事務組合、事務委託など）もタイでは未だに存在しない。廃棄物収集・処理や消防などに絞って非公式に複数の自治体が協力する例はタイ各地で見られるが、それらを制度的に固定化する動きは中央政府・地方自治体ともに緩慢である（永井 [2010]）。

したがって、タイにおける自治体ガバメント能力向上は、近年きわめて独特の形で行われている。それは、カムナン・村長の廃止を必要としないテーサバーンにタムボン自治体を格上げする事例である。そうした事例は、2004 年が 12 カ所、2005 年が 13 カ所、2006 年が 4 カ所にしか

過ぎなかったが、2007 年が 114 カ所、2008 年が 347 カ所、2009 年が 59 カ所、そして 2010 年が 319 カ所と増加傾向にある。テーサバーンは人口規模によって議員定数が 12 人、18 人、24 人と定められているので、自治体格上げによって議員数が少なくなることもある（タムボン自治体議会の平均議員数は約 22 人）。しかし、1 人当たりの補助金が増額されることや、自治体の種類ごとに配分される補助金がテーサバーンとタムボン自治体で大きな違いがあるため、一般補助金の大幅増大を見越して格上げする自治体が少なくない（永井 [2007b]）。

この現象は増大する行政需要に対する個別自治体による「ガバメント」能力強化とみられなくもない。しかし、格上げ自治体が増えても自治体全体に対する一般補助金額が総額として増えるわけではないため、ほかの自治体がその分、割を食うことになる。そのため、地方分権委員会は、格上げ自治体への一般補助金増額に対して歯止めをかけているのが現状である。タムボン自治体とテーサバーンとの間に存在する制度的なギャップをこれまで放置してきたことのツケが、こうした現象となって現れていると考えるべきであり、「ガバメント」能力強化とは単純に言い切れないであろう。本来都市部に設置されるべきテーサバーンが、農村部に忽然と姿を現しているのが、現在のタイ地方自治の姿である。インドネシアやフィリピンと比べると、タイにおける地方自治体に対する中央政府の「ガバメント規律」は強いといえるが、自治体格上げはいわば制度の抜け穴を利用したもので、地方自治制度全般に対する中央による管理にも限界があるように思われる。

以上の議論を要約すれば、タイの地方分権は個々の自治体「ガバメント」能力強化に務めてきたし、予算や人員上のさまざまな問題を抱えつつも一定の成果も上げてきたといえる。しかし、地方自治制度全体にわたっての「ガバメント」能力強化は、なおざりにされたまま今日に至ったといわざるを得ない。とはいえ、これらの現象をまったく否定的にとらえるのも、一面的であろう。というのも、前述したように、タイの地方自治体のなかには、議員定数削減という犠牲を払ってでも、予算増大によって行政サー

ビス向上をめざすところが出始めているからである（永井 [2008d: 101-102]）。見方を変えれば、住民に対して責任を持ち始めている自治体が、タイで着実に増えているということであろう。

増大する行政需要に対して自治体がとりうる選択肢は、「ガバメント」強化だけではない。次節では、住民参加、NGO/NPO (Nonprofit organization: 非営利組織) との協働をめざす「ガバナンス」に着目して、タイの地方自治の別の側面をとらえてみよう。

第4節 官製住民組織、NGO/NPO と地方自治 「ガバナンス」

1. 基礎自治体と NGO/NPO, 住民団体との関係

タイの基礎自治体は住民団体や NGO, NPO とどのような関係をもっているのだろうか。

タムボン自治体では現在でも、開発計画を策定するうえで村やタムボンレベルで「公聴会（プラチャーコム）」を開催することが義務づけられており、カムナン・村長を通して村人に「公聴会」に出席するよう促し、意見聴取を行うことが通例となっている。カムナン・村長がいないテーサバーンでも、非公式なコミュニティ組織を通して住民からの意見の吸い上げを行うことが少なくない。フィリピンやインドネシアにおいては、地方分権の拡大とともに NGO/NPO の活動も活性化され、フィリピンでは NGO を地方自治体に登録したうえで地方開発委員会に NGO 代表が入ることが義務づけられるなど位置づけがきわめて高いが、タイではようやく 2008 年に入って NGO/NPO の登録を義務づける「コミュニティ組織法」が発布施行され、自治体への登録が進んでいる。

住民団体の活動は自治体のパフォーマンス向上にとって重要な一要因と考えられる。前述の「タイ地方自治体サーベイ」調査の質問票には、「公務に関する協議のため、1 月に複数回自治体を訪問する個人や団体に何が

あるか」について尋ねた自由記述項目がある（基礎自治体の首長および助役からの回答による）。その自由記述項目を分類し変数化したところ、NGO や NPO と回答したところよりも、主婦グループや協同組合グループなど、半官製の住民団体による訪問数が多いことが判明した⁽⁹⁾。しかも、そうした住民団体が訪問する自治体ほど、前節でふれた Good Governance に関する賞を獲得する相関が高いことが有意に示された（Nagai and Kagoya [2011]）。

これらの数字が示唆するのは、タイでは NGO や NPO よりも住民団体が自治体「ガバナンス」で果たす役割が決して小さくないということであろう。そして、タイの基礎自治体が小規模ながらも、住民の利益表出や需要を集約する受け皿として、地元社会に根を張っている姿である。

2. ナコーンシータンマラート県の事例

農村部における基礎自治体と住民団体、NGO や NPO の協働の具体的事例として興味深いのが、南部タイのナコーンシータンマラート県内における試みである。ここでは二つの興味深い事例を紹介したい。

ひとつ目は、同県ムアン郡パークプーン区で活動する障害者介護ボランティア活動の展開である。同区には現在障害者が 545 人いるが、彼らの面倒をみているのは身障者介護ボランティア・クラブのメンバーである（現メンバーは 18 人）。障害者には国から毎月 500 バーツの手当が与えられることになっているが、重要なことは彼ら自身がさまざまな権利をもっているということを知らせて、障害者カードの交付を得ることである。パークプーン区で障害者介護ボランティアの活動が始まるにあたっては、同区のタムボン自治体が密接に関係していた。障害者介護ボランティアの育成研修事業参加者募集が同区内であったとき、タムボン自治体が 3 泊 4 日の研修コース費用を提供したという。そして、当該育成研修事業に参加したボランティアがタムボン自治体長と直談判して区内の障害者数を調査した。その結果、同区内には 286 人の障害者がいることが判明し、彼らは障害者カードを得て月額 500 バーツの手当をタムボン自治体から給付さ

れるだけでなく、年 2000 バーツ相当の教育クーポン券も得られるようになった。タムボン自治体と住民グループが連携した結果だといえる。

障害者介護ボランティアはすべてのタムボン自治体にあるわけではない。身障者介護ボランティア・クラブの活動資金は、タムボン自治体をはじめ、国民健康保障事務局、社会開発・人間安全保障省などさまざまである。具体的な活動としては毎週金曜日に障害者を抱える家庭訪問をしているという。現在は保護者の教育を強調している⁽¹⁰⁾。

もうひとつ興味深い事例が、同県「コミュニティ組織ネットワーク調整事務所」の活動である⁽¹¹⁾。このネットワークの目的は、県内 152 カ所のタムボン自治体すべてにおいて、「コミュニティ計画大綱策定プロセス」を手助けすることにある。コミュニティ計画はタムボン自治体の開発計画を策定する際の重要な資料になるもので、タムボン自治体の予算だけでなく、県庁にある中央政府出先機関から補助金を得るうえでも重要な根拠となる資料である。ネットワークは 13 の重点分野を定めて各専門分野のボランティアを派遣し、個々のコミュニティの課題を洗い出し、「コミュニティ計画」に書きこんだうえで、さまざまな事業を展開させている。上記の 13 分野とは、①コミュニティ計画、②土地、③資源、④ニュース、テレビ、⑤コミュニティ組織会議 (Sapha Ongkon Chumchon)、⑥子どもと青年、⑦労働、⑧学習センター、⑨女性、⑩安全な家、⑪代替エネルギー、⑫福祉、および⑬金融機構であるが、ネットワークは県レベルで設置されているこれら 13 分野にかかわる横断的な委員会にも NGO 代表として委員を送りこんでおり、補助金付与の個所づけで助言を与えている。

このネットワークにはのべ 500 人ほどのボランティアが参加しており、交通費などを支給される以外はすべて無給だという。ネットワーク形成の源流は、アジア通貨危機でタイが経済不況に襲われたとき、国際機関や外国援助機関の緊急借款で 1999 年に設置された「社会投資計画 (Social Investment Plan: SIP)」という草の根経済覚醒資金である。その後紆余曲折を経て、共同体における社会資本を充実させるため、こうしたネットワークが出来上がった。

南部タイでは同県以外にも、パッタ룬県、スラートターニー県、ソ

ンクラ県などでも NGO が核となって自治体や中央政府出先機関を巻き込んで活動をしている。興味深いのは、こうしたボランティアのなかから、タムボン自治体の首長に立候補する人物が出始めていることであろう。自治体だけでなく中央政府の出先機関への橋渡しを公的セクターではない住民サイドが行っている点で、興味深い事例である。

おわりに

本章の目的は、タイにおける地方自治制度を「ガバメント」と「ガバナンス」という観点から改めて整理し直し、タイの地方自治が現在どういう課題を抱えているのか検討することにあった。

2000 年代に入って本格化した地方分権によって、タイの地方自治体個々の業務や財政、人員が増大し、中央政府によるさまざまなインセンティブづけや「ガバメント規律」強化によって、「ガバメント」能力強化に務めてきたことがわかった。また、自治体サーベイ調査結果が示唆しているように、地方自治が地域住民によって認知・受容され、住民団体の活動が活発なところでは自治体のパフォーマンスにもプラスの影響を及ぼしている可能性があることも確認できた。さらに、地方自治体のなかには、議席数を減らしてでも予算増大を目指して自治体を格上げするところも出始めている。その動きは必ずしも自治体「ガバメント」の強化と単純に割り切れるものではないにしても、タイにおける地方自治の深まりを示すものと考えることができる。

とはいえ、タイの地方自治の課題は少なくない。基礎自治体レベルでは、近年タムボン自治体がテーサバーンに格上げされることで、その両者を制度的に区別することの意義が問われるのは時間の問題であるように思われる。タイが「中進国化」（末廣 [2009]）するなか、教育、少子高齢化、社会的弱者に対するセイフティ・ネット強化で地方自治体に期待される役割は今後さらに高まるであろう。たしかに第 4 節でみたナコーンシータンマラート県での事例のように、自治体が住民団体や NGO/NPO と協働

することで課題に立ち向かう例もみられないわけではない。地方自治における「ガバナンス」の重要性はいつそう増大するであろう。個々の自治体規模が小さく、政治職公務員の数がフィリピンやインドネシアと比べても全体に多いタイの地方自治体は、住民との距離が比較的近く、目配せが効きやすいのが長所といえなくもない。とはいえ、第3節で指摘したように、自治体合併や自治体間協力なしに個々の自治体が行政サービスを供給する状態が長く続くようであれば、行政需要の高度化や専門化に対応していくことは難しい。自治体における「ガバナンス」導入はもとより重要ではあるが、それ以前に地方自治制度全体のあり方が問われているわけであり、それは「ガバメント」の問題であるといえよう。

タックシン政権を追い出した2006年9月の軍事クーデタ勃発から2011年7月の総選挙実施、8月のインラック政権成立までの5年間、タイの中央政治は混迷をきわめた。その一方で、地方が比較的安定を保っていたのは、十数年に及ぶ地方分権の結果、地方自治がそれぞれの地域社会に根づき、地域の課題に応える制度が構築されてきたからだともいえよう。住民団体やNGO/NPOが自治体と協働しつつ、課題に対応している例も確認することができた。もとより地方自治体も万能ではない。地方自治全体の制度設計を考え直す時期に来ていることはすでに述べたとおりだが、タイが今後中進国化を深めていくなかで、この問題は早晩避けてとおれない問題になるように思われる。

【注】

- (1) 本調査は、日本貿易振興機構アジア経済研究所がタイ国立タマサート大学政治学部へ委託して実施した結果である。詳細な経緯については、船津編〔2008: 1-2〕を参照。
- (2) 1992年以降にカムナン・村長選挙で当選したものは、5年ごとに選挙を経なければならなくなった。地方分権の要求に対して内務省がとったこの措置は、地位が安定しないとしてカムナン・村長からきわめて不評であったばかりか、内務省にとっても選挙費用がかさむだけでなく新任のカムナン・村長の育成費用がかかるとして不評であった。そのため、2007年5月以降、カムナン・村長は再び60歳定年制度に戻された。ただし、彼らは10年ごとに県知事と郡長によって業績評価が行われるようになり、不適格と判断された場合は職を免じられることとなっ

た（2010年9月15日、内務省地方行政局カムナン・村長管理課における筆者の聞きとりによる）。

- (3) 1953年テーサバーン法によれば、テーサバーンは人口規模と人口密度に従って3種類に分けられていた。すなわち、テーサバーン・ナコーン（特別市）、テーサバーン・ムアン（市）、テーサバーン・タムボン（町）である。1999年までテーサバーン域内ではカムナン・村長は廃止されることになっていたが、衛生区の格上げにともない、テーサバーン・タムボンについてはカムナン・村長を置いてもよいことになった。また、それにともない、人口密度に関する要件も撤廃されることになった。
- (4) 設置要件に満たず自治体化されなかった数百カ所のタムボン評議会にも法人格が与えられ、タムボン開発計画を策定・執行し、契約を結んで予算を実施できるようになった。なお、これらのタムボン評議会は、2003年の法律改正の結果、同一郡内の隣接するタムボン自治体かテーサバーンとすべて統合され、現在は存在しない。
- (5) 2003年末に1997年県自治体法、1953年テーサバーン法、1994年タムボン自治体法がほぼ同じ頃に前後して改正され、首長の住民直接選挙制が導入された。それまで、一部のテーサバーンと特別自治体を除いて、首長はすべて議員の互選で選ばれていた（永井〔2008b〕）。
- (6) 本数字は、2009年11月6日、原票のデータクリーニング、および自治体賞に関する自由記述の変数処理をふまえたうえで、SPSSの分析から得られた結果である。Good Governanceに関する賞は4種類ある。二つが内務省地方自治振興局、ひとつがプラブッククラオ学院、もうひとつがその他である。地方自治振興局が出している賞は2003年から始まった「すぐれた行政」を行った自治体に対して与えられる賞と、2002年から始まった徴税努力を行った自治体に対して与えられる賞である。いずれもすべての自治体が対象となり、書類選考と現場選考の2段階からなる。また、プラブッククラオ学院のGood Governance賞は評価を自主的に申し込んだ自治体に対してのみ行われるが、行政の透明性や住民参加面などをより重視している。書類選考と実地検証の両方を実施しており、内務省の賞よりも自治体関係者の間では評価が高い。四つ目の賞は、それ以外の行政に関する賞で、住民登録業務、モデル・タムボン自治体、優秀な基礎的データ収集自治体などに対して与えられた賞をひとまとめにした。なお、この分析は、籠谷和弘氏（関東学院大学法学部教授）との共同作業にもとづくものである。
- (7) 2010年2月3日、内務省地方自治振興局での筆者の聞きとり。
- (8) 2010年2月3日、内務省地方自治振興局での筆者の聞きとり。
- (9) タイ地方自治体サーベイ調査で回答のあった自治体を、Good Governance賞を受賞している自治体と受賞していない自治体に分けて比較してみると、都市部自治体（テーサバーンおよび大規模タムボン自治体）については「首長が住民グループの訪問があると認知している自治体の方が、有意に受賞経験率が高い」という結果が得られた。他方、農村自治体（中規模および小規模タムボン自治体）については「助役が住民グループの訪問があると認知している自治体の方が、有意に

受賞経験率が高い」という結果が得られた。自治体条例制定の点でも、「助役が住民グループの訪問を認知している自治体において、有意に条例制定率が高い」という結果が得られている。このことから、地方自治体の行政能力においては、住民との関係が重要であることが推察できる。詳細は Nagai and Kagoya [2011] を参照。

(10) 2010年9月18日、同区障害者介護ボランティア・リーダーのポンティップ・テントーン女史への筆者の聞きとり。

(11) 2010年9月18日、ブンスック氏への筆者の聞きとり。

〔参考文献〕

<日本語文献>

末廣昭 [2009] 『タイー中進国への模索』 岩波書店。

タック・チャルムティアロン著 (玉田芳史訳) [1989] 『タイー独裁的温情主義の政治』 勁草書房。

永井史男 [2006] 「タイの民主化と地方分権化—タムボン自治体創設の制度論的説明—」 (玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』 ミネルヴァ書房) 103-124 ページ。

—— [2007a] 「タイにおける地方分権化の動向と変遷」 (永井史男・尾崎和代・木全洋一郎『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タイ地方行政能力向上プログラム』 国際協力機構国際協力総合研修所) 1-17 ページ。

—— [2007b] 「分権化後のタイ地方自治 自治体の地位変更: タムボン自治体からテーサバーンへ (連載第2回)」 (『盤谷日本人商工会議所 所報』 第547号, 2007年12月) 34-41 ページ。

—— [2008a] 「地方分権改革—『合理化なき近代化』の帰結」 (玉田芳史・船津鶴代編『タイの政治・行政改革—1991-2006年』 (研究双書 No.568) 日本貿易振興機構アジア経済研究所) 117-158 ページ。

—— [2008b] 「分権化後のタイ地方自治 自治体首長直接公選 (連載第4回)」 (『盤谷日本人商工会議所 所報』 第549号, 2008年2月) 74-83 ページ。

—— [2008c] 「分権化後のタイ地方自治 2007年タイ王国憲法と地方自治 (連載第5回)」 (『盤谷日本人商工会議所 所報』 第550号, 2008年3月) 70-77 ページ。

—— [2008d] 「政党, 選挙, 地方政治—タイ国の地方分権化との関連において」 (アジア政経学会監修, 竹中千春・高橋伸夫・山本信人編『現代アジア研究2 市民社会』 慶応義塾大学出版会) 85-108 ページ。

—— [2010] 「自治体設置, 自治体合併, 自治体間連携」 (加茂利男・稲継裕昭・永井史男編『自治体間連携の国際比較—市町村合併を超えて』 ミネルヴァ書房) 85-106 ページ。

- [2011] 「タイ『国王を元首とする民主主義』国家」(田村慶子・清水一史・横山豪志編『東南アジア現代政治入門』ミネルヴァ書房) 101-123 ページ。
- 永井史男・船津鶴代 [2009] 「タイの政府間財政関係」(内村弘子編『分権化と開発』日本貿易振興機構アジア経済研究所調査研究報告書) 59-87 ページ。
- 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 ページ。
- [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 ページ。
- 船津鶴代編 [2008] 『タイ地方自治体調査の集計表』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

<外国語文献>

- Anek Laothamatat [2000a] *Het yuthi Thongthin: Panha Kanmuang Kanpokkhong thiradapchat ansuepuengcak Kanpokkhongthongthin thi mai phiangpho* (地方がなぜ問題か: 地方自治の不十分さに由来する国家レベルの政治行政問題), Bangkok: Sunsuksa lae Phatana Kanpokkhongthongthin, Mahawithayalai Thammasat.
- [2000b] *Wisaitath Kanpokkhongthongthin lae Phen Kankracaiamnat* (地方自治ヴィジョンと地方分権計画), Bangkok: Samnakphim Mitimai.
- Chuwong Chayabut [1996] *Kanpokkhong Thongthin Thai* (タイ地方自治), Bangkok: Samakhom Nisitkao Ratthasat Chulalongkon Mahawithayalai.
- Kowit Phuwanggam [2009] *Kanpokkhong Thongthin Thai* (タイ地方自治), seventh edition, Bangkok: Winyachon.
- Nagai, Fumio, and Kazuhiro Kagoya [2011] "Local Innovation in Thailand," Antitiroiko, A.-V., Bailey, S. J. & Valkama, P. eds., *Innovative Trends in Public Governance in Asia*, Amsterdam: IOS Press, pp.137-150.
- Sakon Varanyuwatana [2009] "Fiscal Decentralization in Thailand: Concepts, Issues, and Challenges," Nakamura, Akira eds., *Local Governance under Stress: Fiscal Retrenchment and Expanding Public Demands on Government*, Tokyo: EROPA, pp.135-161.
- Siffin, William J. [1966] *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*, Honolulu: East-West Center Press.
- Tej Bunnag [1977] *The Provincial Administration of Siam 1892-1915, The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Thanet Jaroenmuang [1997] *100 pi Kanpokkhong Thongthin Thai Pho. So. 2440-2540* (タイ地方自治 100 年 1897-1997 年), Chiang Mai: Khrongkan Jatphim

Khopfai.

Thongchai Winichakul [1994] *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation*, Honolulu: University of Hawaii Press.