

タイ地方自治制度の揺らぎ

—NCCPO統治下の汚職撲滅運動と地方行政への回帰—

船津 鶴代

●はじめに

タイでは、一九九〇年代半ばにタムボン自治体が創設されて以降、農村部の地方分権化が進んだ。二〇〇〇年代には、中央省庁から自治体への予算・業務の一部移譲、首長の直接公選制も進み、中央主導の地方行政制度に加えて住民自治を基礎とする地方自治の制度が確立された。しかし、二〇一四年五月二二日の軍クーデタ以降、国会議員や政党の金権体質を糾弾する中央の政争が地方自治体にも飛び火し、自治体予算や業務が相次いで見直されるなど、タイの地方自治体運営が揺らぎ始めている。クーデタ後の統治を担う国家平和秩序維持評議会(The National Council for Peace and Order: NCCPO)は、早くも二〇一四年五月三十一日には自治体の新たな首長選挙を順延し、農村への分配政策

の一部を自治体ではなく内務省直轄の地方行政を通じて実施し始めた。二〇一六年八月七日、国民投票で承認された二〇一六年憲法案においては、中央の官僚主導の統治方針が打ち出され、草案に掲げられた九つの目標のひとつに「自治体運営の透明化」が明記された。本レポートでは、まず一九九〇年代末から進んだタイ地方分権化の特徴、二〇〇〇年代の地方政治の変化について先行研究を概括する。さらに、二〇一四年以後の汚職撲滅運動、二〇一五年からブラユット暫定政権が推進する政策において、地方自治体問題がいかなる位置づけにあるか、その現状を把握する。

●地方行政・地方自治が並立するタイの地方統治制度

地方分権化改革から二〇年を経

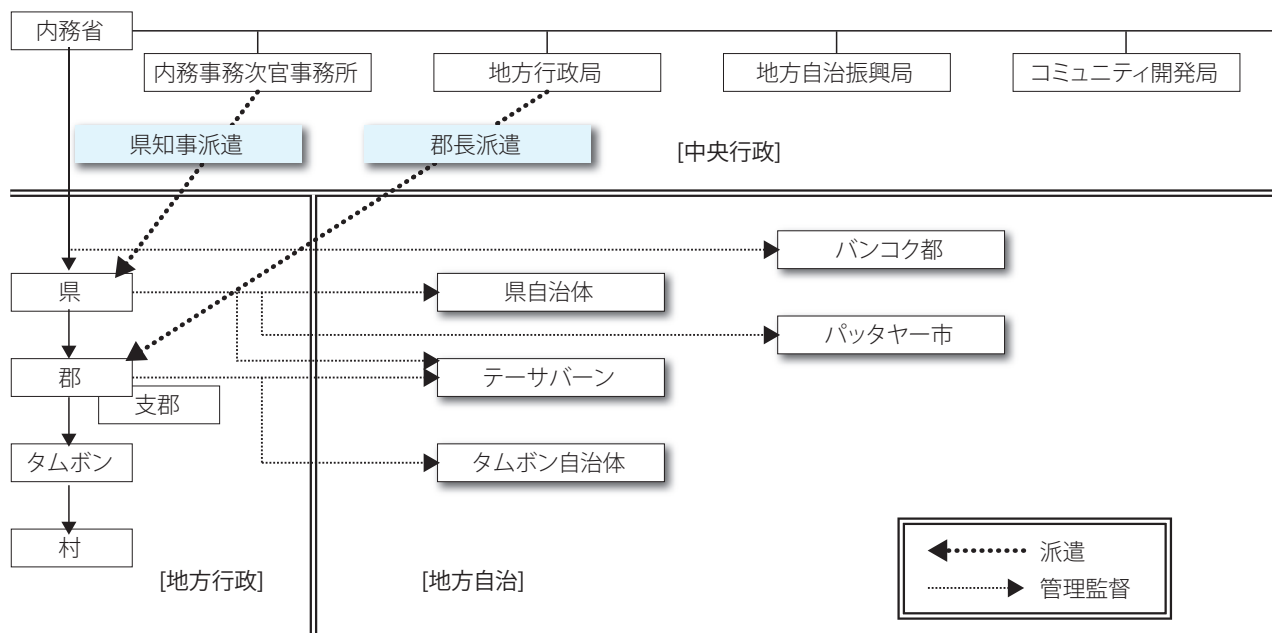
た今、ブラユット政権は分権化の進行にブレーキをかけ、一部の地方開発政策を自治体を経由しない形の実施に切り替えている。なぜタイでは、こうした政策変更が容易に行えるのか。その背景には、中央直轄の地方行政制度を残したまま、同じ区画に自治体を重ねて発足・運営させたタイの地方統治制度⁽¹⁾の二層制があることを確認したい。

図1から二層制の具体像を把握したい。タイでは、一九三五年から一部都市だけに自治体であるテーサバーンを置き、長らく都市住民だけに自治を認めてきた。しかし、一九九〇年代の民主化理念を反映した一九九七年タイ王国憲法(以下、一九九七年憲法と略)の制定以後、農村部にも分権化改革が及び、図1のとおり全国の県・タムボン行政区(地方行政体)と

同レベルに地方自治体が並置された。一九九五〜九七年、農村部に六〇〇〇を超えるタムボン自治体が創設され、郡の都市部にもテーサバーンが新設された。その結果、自治体の数は二〇〇七年にタムボン自治体六六一六、テーサバーン一五六に達し、小規模自治体が多数を占める地方自治制度が成立した⁽²⁾。地方分権化に先行してタイの地方行政(県・郡・タムボン行政区・村)を担ってきたのは、中央から内務省が派遣する県知事と郡長、下位のタムボン行政区のカムナンと村長であった。カムナンと村長は、選挙で選ばれると六〇歳の定年まで地位を追われない準公務員として国の政策(治安維持や人口登録など)を実施している。地方行政体の長は、自治体の管理監督権をもつことから「ガバメント規律の強い地方分権」(参考文献①一一〇ページ)が進められてきた⁽³⁾。

農村部の分権化を推進した一九九七年憲法は、地方自治体への住民参加と一定の自律を認め(住民自治の原則)、その後一九九九年「地方分権計画及び手順規定法」(以下、地方分権推進法と略)の整備により、自治体の国家予算に

図1 タイの地方行政・地方自治制度の模式図（2002年10月以降）



(出所) 参考文献① 111 ページより引用。

占める割合が確定され、予算と権限の移譲が徐々に進められてきた。首相府には中立的立場から自治体と内務省の間を仲介する地方分権委員会が常設され、同委員会のもとで、中央省庁から自治体への業務移譲の手順が整えられ、住民自治の理念を具体化した首長の直接選挙も二〇〇三年から漸次導入された。予算面では、二〇〇一年までに国家予算の二〇%を自治体に配布する規定が実現し、二〇一六年現在、二七〜二八%を超える国家予算が補助金等として自治体に配分されている。

ところが、二〇一四年五月クーデタ後、タイの全権を掌握したNCP Oは、政治改革運動の一環として自治体の汚職撲滅運動を始め、首長の海外・国内視察を無駄遣いとして予算凍結し、国家会計監査委員会による自治体財政の監査を始めた。またクーデタ前には制度廃止論まであった地方行政のカムナン・村長は、NCP O統治下でいっきに権限回復を求める示威行動を強めている。

こうした自治体への逆風に対して、地方分権推進法の制定にも関わったウエイサーン・タンチャイ准教授（国会付属機関プラボッククラオ学院・学院長）は、「自治体は、住民意識に根差して地域住民の要請に答える団体として機能している。草の根民主主義をタイ農村部に広めたその役割は否定できない」「我々は地方自治体への偏見を乗り越えなければならぬ」と主張し、地方分権化の利点と自治体制度の意義について反論した（参考文献②③）。このほか、ウイエンラット・ネティポー（チユラーロンコーン大学政治学部准教授）も、その著書『投票箱とブックン——選挙政治と庇護関係ネットワークの変容——』において、特定家系やビジネスによるボス支配が進んだタイの地方政治が、自治体の直接選挙後に変化の兆しをみせ、自治体首長を集票人に自治体の意向を反映する政治的ネットワークが生まれてきたと分析する（参考文献④一四〇〜一四二ページ）。アジア経済研究所が一〇年前に実施した自治体サーベイも同様に、二〇〇〇年代初めの自治体選挙が農村部にもたらしたインパクトの強さを裏付けている。次節ではその要点を振り返り、現在の地方自治体問題を論じる材料としたい。

表1 都市・農村自治体首長の職業的背景：直接・間接選挙間の比較

(単位：%)

	ビジネス所有者	民間被雇用者	農民	教員・教授	元官僚・軍人	その他	計
直接選挙							
都市自治体	49.2	3.3	13.4	13.8	4.4	15.9	100 (N=246)
農村自治体	<u>22.1</u>	3.8	44.1	<u>14.9</u>	4.6	10.5	100 (N=1759)
直接選挙計	25.4	3.7	40.3	14.8	4.6	11.2	100 (N=2005)
間接選挙							
都市自治体	50.0	0.0	18.3	11.5	5.7	14.5	100 (N=104)
農村自治体	<u>35.0</u>	7.4	36.8	<u>8.0</u>	3.7	9.3	100 (N=163)
間接選挙計	40.8	4.5	29.6	9.4	4.5	11.2	100 (N=267)

(注) 太字の数値はそれぞれの自治体カテゴリーでの最頻値を示し、下線の数値は農村自治体で変化の大きい項目を示す。

(出所) アジ研が2006年に行った自治体サーベイより筆者作成。

●二〇〇〇年代初めの農村部自治体の変化

アジア経済研究所とタマサート大学政治学部は、内務省の協力を得て二〇〇六年六月八月にタイ地方自治体サーベイ(以下、二〇〇六年サーベイ)を実施した。二〇〇六年サーベイでは、バンコク都・パツヤヤー市を除く全自治体に郵送法で調査票を配布し、三〇県自治体(母集団七五)、三七九テ

○三年に始まる直接公選制への移行期にあたる二〇〇六年サーベイでは、自治体間に混在する二つの選挙制度を対比した分析が可能であった。首長公選制を導入する前、タイの識者や官僚は「直接選挙権を自治体住民に与えると、金権政治の傾向が強まりビジネス所有者が自治体の首長職を独占するのは」との危惧を表明していた。しかし予想に反し、直接選挙後は住

サバーン(母集団一五六一)、二三五五タムボン自治体(母集団六六二四)の計二七六四自治体から有効回答を得た(参考文献⑤)。

表1は、都市・農村自治体の首長の職業的背景について直接・間接選挙制を比較し、後に導入された直接選挙の効果을推測している。一九九〇年代半ばの自治体創設後、しばらく自治体議会議員の互選により首長を選ぶ旧方式(間接選挙)が採用された。二〇

民に身近な農民・教員出身の首長が多数を占める現象がみられる。表1から間接選挙での最頻値をみると、都市ではビジネス所有者出身の首長が五〇・〇%、農村ではビジネス所有者・農民出身の首長がそれぞれ三五・〇%と三六・八%を占める。ところが、直接選挙に移行した農村部自治体では、ビジネス所有者の首長の比率が二二・一%に減り、農民(四四・一%)と教員出身者(二四・九%)の比率が統計的に有意に高く、いわば地方の非エリート層から合わせて約六割の首長が登場したことを裏付ける。さらに当時の直接選挙後の自治体では、公約を守らない地元の支配的家族の首長が落選したり、住民のリコール運動が展開されたりする事例が頻繁に報じられ、投票権をえた農村部住民が自治体の選挙を通じて、民意を有効にあらわし始めた様子が確認されている(参考文献⑤・⑦)。

また、二〇〇六年サーベイは、政党の地方展開が進んだタックスン政権終盤に実施されており(二〇〇六年九月クーデタで首相は海外亡命)、当時の国会議員と自治体首長の政治的ネットワークが生じた兆しもデータからうかがえる。

表2は、自治体首長が地元選挙区の国会議員に陳情したか、陳情後に予算支援を得られたか、について回答結果を示している。タイの自治体予算には、国会議員の裁量で配布できる「特定事業補助金」の枠があり、表2から多くの自治体首長が国会議員の支援を取り付け、中央―地方間に垂直的な政治ネットワークが形成され始めた可能性が示唆される。また表2から、農村自治体ではエリート出身(ビジネス所有者と元官僚)首長の方が、国会議員の支援をえやすい傾向も有意に現れている。地方自治体に配布される予算実額は、二〇〇六年九月クーデタ以後も国家歳入の伸びに呼応して拡大した。与党がタックスン系政党であれ反タックスン系政党であれ、民政下では農村へのポピュリズムの分配政策が継続されたため、自治体は地元の開発に必要な予算を確保できていたと考えられる。

二〇〇六年九月クーデタ後、軍政と旧タックスン系政党が一〇年に及ぶ対立劇を繰り返し、中央政治の混迷が続いたにもかかわらず、地方の開発政策や住民サーブスは滞らずに進んだ背景には、地方の自治体が住民生活の安定化装置と

表2 都市・農村における地元選出国議員への予算陳情：自治体首長の出身階層別

(単位：%)

	地元国会議員からの予算支援		合計
	支援を得た	得られなかった	
都市自治体 (N=176)			
ビジネス・官僚出身	76.9	23.1	100.0 (N=117)
農民・教員出身	79.7	20.3	100.0 (N=59)
農村自治体 (N=1,288) **			
ビジネス・官僚出身	85.2	14.8	100.0 (N=445)
農民・教員出身	77.1	22.9	100.0 (N=843)

(注) ** p<0.001。
(出所) 表1と同じ。

して機能してきた役割を指摘できよう。

●NCPOの汚職撲滅運動と地方自治体

こうした役割にも拘わらず、二〇一四年五月二二日クイーデータ直後から、NCPOは「地方自治体の多くに汚職と不規則な予算使用の疑いがあり、軌道修正が必要」(Bangkok post 紙 October 29, 2014) として、地方自治体を汚職撲滅運動と政治改革の対象に掲げた。こうした運動は、バンコク住

民の一部に根強い地方自治体への偏見、金権政治への拒否感と相まって、クイーデータ支持を取り付ける材料となった。ここでは、NCPO統治下の①自治体選挙の停止、②汚職摘発運動、③予算項目の削減、の動きを取り上げ、現政権の指摘する地方自治体問題と改革の現状を報告する。

①自治体選挙の停止

二〇一四年五月三十一日、五人以上の政治集会を禁じた戒厳令の一環として、自治体選挙の停止が命じられた(国家平和秩序維持評議会布告 No.51/2557)。その後しばらく、各地域の内務省関係者により、地元教員や元官僚から選抜された首長・議会議員の選任・派遣の方針が立てられた。しかし、地元の人材不足や自治体運営の混乱から実現は困難であり、同年七月一日にはNCPOも方針を転換し、首長や自治体議会の任期終了後も、選挙で選ばれた首長や議会議員が元の自治体に留まり、首長代理・議員代理の職を継続できるようになった。二〇一六年七月現在、このような形で元首長が職務を継続する自治体は一九二三カ所、首長が継続を希望しない・汚職審査中・死去等で外部からの任命者

(助役など)が首長を務める自治体は一九九カ所となっている(内務省地方自治振興局分権推進ネットワーク課二〇一六年七月一五日付資料より)。次の自治体選挙が行われるまで、地元住民が選出した元首長や元議会議員が運営を代行する形は、自治体によるサービスの混乱を収束し、首長や議会の正統性を確保するうえで、重要な軌道修正として評価されている。

②汚職撲滅運動

前記の現実的な対応の傍ら、国家会計検査委員会などの行政監察を通じて、自治体の不適切な支出や汚職が疑われる自治体首長や助役の摘発が続いている。タイ官報に掲載される国家平和秩序維持評議会布告には、汚職調査の対象とされた公務員の名前と所属が、真偽を確定する前から実名入りで記載され、自治体首長の恐怖心を煽っている⁽⁴⁾。布告のリストには毎回、在職中の自治体首長数十名の名が記載され、その汚職の疑いについて全国に名が知られる仕組みになっている。

NCPO統治下で明らかにされた自治体の不適切な支出例を挙げれば、(1)首長の海外視察、(2)地域の寺の普請に自治体予算から寄進

された二〇〇万バーツ、(3)仏教行事への高額補助など、が挙げられている。さらに大多数のテーサバーン自治体が、タイ国テーサバーン協会に予算の二・五%を拠出してきた慣例も、年七五万バーツを上限とする規定に改められた。また、学校給食用牛乳を自治体に納入してきた協同組合が、学校専用ラベルの余った牛乳パックを別ルートに横流しした事件も、自治体業務の周辺で生じた不正事件として大きく報じられた。こうした自治体事業の適正化が進む一方で、摘発された事案のなかに、自治体議会が承認した政策や首長が選挙公約とした政策であるのに、内務省の予算支出細則がなかっただけの理由で不正とされたものも含まれた(地方分権委員会での二〇一六年七月二六日インタビュー)。自治体首長の間には、「不正疑惑をかけられるくらいなら、自治体で独自事業はしない方がよい」という空気も流れ始めている(前述ウティサーン氏インタビュー二〇一六年七月二五日)。

③特定事業予算と項目の削減

また二〇一六年以降、プラユット政権は中央政府から自治体への補助金支出を削減する方針を打ち

表 3-1 自治体の歳入内訳 (2016 年 8 月暫定版)

(単位: 100 万パーセント)

歳入の種類	歳入額 (2015)	歳入額 (2016)	5月16日閣議決定内示による歳入額見込 (2017)	16年からの増減 (%)
自治体自主徴収分	61,458.00	70,000.00	112,000.00	60.00
中央政府からの地方歳入、移転	218,222.00 +109,000.00	218,940.00 +109,000.00	218,800.00 +111,000.00	-0.06 +1.83
中央政府からの補助金*	257,663.78	258,298.60	237,343.72	-8.11
地方自治体歳入合計	646,343.78	656,238.60	679,143.72	3.49
中央政府歳入合計	2,325,000.00	2,330,000.00	2,343,000.00	0.56
中央・地方歳入比	27.80%	28.16%	28.99%	0.56

(注) 表 3-2 において*の細目を示す。

(出所) 地方分権委員会。

出し、予算面で二つの大きな変動が生じている。二〇一四年の自治体予算策定においては、プラユット政権が景気浮揚を目指す緊急事業として「村落水道、くみ上げ式ポンプ、道路補修等」に限って自治体支出を承認し、「特定事業補助金」が二〇〇億パーセント増やされ

表 3-2 自治体への補助金事業の事業リスト (2016 年 8 月暫定版)

(単位: 100 万パーセント)

一般補助金 2016 年: 203,693.39 2017 年: 204,964.18 (暫定)	1 業務用補助金、2 移譲に伴う人員異動手当て、3 牛乳 (補助給食)、4 給食、5 義務教育教員手当て、6 義務教育 (子女への補助)、7 義務教育 (教員宿舎)、8 義務教育 (退職金)、9 基礎教育、10 幼児教育センター、11 地域教育推進、12 自治体教育補助、13 教育機会を欠く児童補助、14 地方公務員医療手当て、15 衛生サービス、16 衛生ボランティア運営、17 高齢者年金、生活補助、18 障害者生活補助、19 Aids 患者生活補助、20 運動場運営費、21 社会サービスセンター、22 高齢者福祉施設、23 麻薬問題の防止・解決、24 南部派遣者特別手当て、25 南部 5 県治安問題による生活費減少への補助、26 南部国境沿い自治体での教育整備、27 電気式ポンプ・水汲み、28 野火・煙草防止、29 倫理美德透明性の評価
特定事業補助金 2016 年: 33,457.15 2017 年: 8,517.22 (暫定)	1 移譲する道路と維持、2 飲料水不足対策 (村落水道)、3 水道整備費用、4 電気式ポンプ修理、5 社会サービスセンター関連費用、6 高齢者福祉施設関連費用、7 CCTV カメラ 関連費用、8 運動場建設費用、9 衛星サービス所建設費用、10 幼児教育センター建設費用、11 学校教室と関連施設建設、12 公共地での商売規則設置費、13 学校教育教材費

(注) 2017 年に削除候補の項目は○◎と表示。

(出所) 地方分権委員会。

た。ところが、二〇一六年に提案された農村部「村落基金」政策 (一村落五〇万パーセントを上限に全国農村に三五〇億パーセントを支出する) では、郡・タムボン行政区に基金の予算が配布されることになった。タイの地方行政体と地方自治体は、地方開発の役割分担において潜在

体への補助金を八割削減する問題である。表 3 をみると、自治体の歳入見込みの総額は、新たな土地・建物税による自主徴収分が増えること見込んで、一見変わらないように計画されている。しかし、自治体にとって確実な歳入である中央の補助金が年に八割も減額される

的な競争関係に置かれてきたが、分権化改革以降、地域の開発予算は主に自治体と執行主体とする方針が定まっていた。今回の予算措置は、この流れを地方行政体に戻し、地方分権化の流れにブレーキをかける試みと解釈できよう。

と、現実には、土地・建物税を徴収できる都市自治体だけが歳入を確保でき、この税収が十分見込めない農村部では実質的な歳入減に陥ると予想されている。この補助金削減策では、補助金の一部を構成する「特定事業補助金」(国会議員との交渉で確保される自治体予算枠) にリストされた一業務 (権限移譲された道路補修、ポンプ式水道の維持、運動場の整備建設、社会サービスセンター整備、高齢者福祉集会所整備、コミュニティケーブル TV 整備、就学前児童センター建設、学校の教室関連費ほか) の項目が削除されている。住民に身近な自治体サービスの一部が削除の対象となった問題を踏まえ、二〇一六年八月現在、地方分権委員会は前記業務のうち必要性の高い三項目について、政府と復活折衝を行っている。

ところが、首相府のもと中立的立場から分権化推進の役割を果たしてきた地方分権委員会の組織自体を内務省に移動させる案も現政権下では浮上している。現政権が分権化改革の方向性を変え、自治体を介した住民サービスの効率化と中央の地方行政への回帰を目指す方針が垣間みられる。

●まどめにかえて

こうした状況下で、「汚職撲滅と政治改革」を掲げた二〇一六年憲法草案が、二〇一六年八月七日の国民投票で過半数の賛成を得て承認された。タイは二〇一四年五月クーデタから二年目に、NCPO 統治下で起草された憲法草案を承認する重要な政治的節目を迎えた。前述のように政治改革の目標のひとつに「地方自治体の運営透明化」を掲げ、汚職摘発機関を強化する仕組みを備えた憲法が、施行に向けて動き始める。

国政レベルでは、二〇一七年末に同憲法下の総選挙が予定され、地方自治体レベルの選挙再開は、この国政選挙後にずれ込むと予想される。NCPOは、タックシン政権後の政治的対立からの脱却、汚職撲滅の政治改革、混乱の鎮静化などのため、民政移管後も憲法の経過規定（任命制の上院議会）を通じて首相指名ほか政治権力を保持すると宣言している（参考文獻⑥）。こうした中央の管理的統治の間、タイの地方自治制度も統治理念の変化にあわせ、変転することが予想される。特に小規模の農村部自治体をテーサバーンに統合する議論が二〇一六年八月か

ら再燃し、論争を呼んでいる。国民投票で承認された二〇一六年憲法案は、自治体改革の具体的方針を明記せず、前年に破棄された二〇一五年憲法草案には盛り込まれていなかった自治体運営の自律性や住民による監査といった項目はみられない。自治体運営の行方は、二〇一六年憲法関連法の制定まで不確定なままであり、この二〇年間の分権化の流れが現体制下でいかなる改革・再編に直面するか、今後とも注意深く見守る必要がある。

（ふなつ つるよ／アジア経済研究所 環境・資源研究グループ）

《注》

- (1) 本稿では、地方統治制度 (Local Government System) を、タイの地方行政 (Local Administration, タイ語で Suan Phumphak) と地方自治 (Local Self Government, タイ語で Suan Thong Thin) の上位概念として用いている。
- (2) 現在の自治体数は、県自治体七六カ所、テーサバーン二四四一カ所（うちタムボンから格上げされたテーサバーン・タムボン二二三三カ所）、タムボン自治体五三三四カ所である（内務省

二〇一五年一月六日付け文書より）。

- (3) ただし、一九九七年憲法の規定により、カムナンや村長は、首長の直接公選後は、自治体の運営に直接携わることはいできない。
- (4) 「公務担当者で審査を受けている者の追加リストに関する布告」は、二〇一六年八月二五日までに計六号出された。
- (5) 政府が二〇一六年六月七日の閣議で原則了承した「土地・建物税草案」は、一九三三年土地建物税と一九六五年土地維持税を統合し自治体の直接徴収を増やす目的で、草案を作成中である（タイ首相府ニュースより）。

《参考文献》

- ① 永井史男「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」（船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』日本貿易振興機構アジア経済研究所、二〇一二年）。
- ② U-tisan Tanchai Report submitted for the Forum on Local Administrative Organization Reforms (タイ語), The King Prajadhipok's

Institute, 28 October, 2014.

③ ——, "Kankrachai Amnat lae Kanborihan Thonthin" (タイ語), in *Julsan Rathathamannu Chabap Pathirup pen Yangrai*. Pi thi 1, Chabap thi 5 (June 2015).

④ Vientrat Netipho, *Hipbat kap Bunkhun: Kamnuang Kanluak Tang lae Kanpian-plaeng Khrvakhai Upatham* (タイ語), Chiang mai: Chiang mai University Press, 2015.

⑤ 船津鶴代「タイ農村部基礎自治体の創設と環境の『ガバメント』」（船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』日本貿易振興機構アジア経済研究所、二〇一二年）。

⑥ 玉田芳史「憲法草案をめぐる不自由な国民投票」『タイ国情報』(第五〇巻第三号、二〇一六年五月)。

⑦ Tsuruyo Funatsu, "Changing Local Elite Selection in Thailand," I.D.E., Discussion Paper No.411 (March, 2013).