

タイの農村開発行政と地方分権化

よし だ みき まさ
吉 田 幹 正

はじめに

- I 農村開発行政上の問題
- II 地方開発計画の変遷
- III 県経済社会開発計画
- IV 開発行政機構の改革と農村開発計画
おわりに

はじめに

タイ政府の農村開発に対する関心は、古くは1940年代のピブーン政権下における農村改修計画などにもみられる。しかし、農村開発が政治的に無視しえない課題となってきたのは1970年代においてである。1973年10月以降3年間の民主化の時代における政治参加への関心増大、75年のインドシナ戦争の終結などの政治的変化の下で、経済的な地域格差、所得格差拡大への対策として、農村開発が重視されるに至った。同時に、地方分権化(decentralization)の問題が開発行政のあり方と関連して、さまざまな議論を呼んでいる。本稿では、農村開発行政と地方分権化促進の一つの接点となっている「県経済社会開発計画」(以下、県開発計画と略称)を取り上げ、その変遷過程を通じて地方分権の内容を検討していく。

I 農村開発行政上の問題

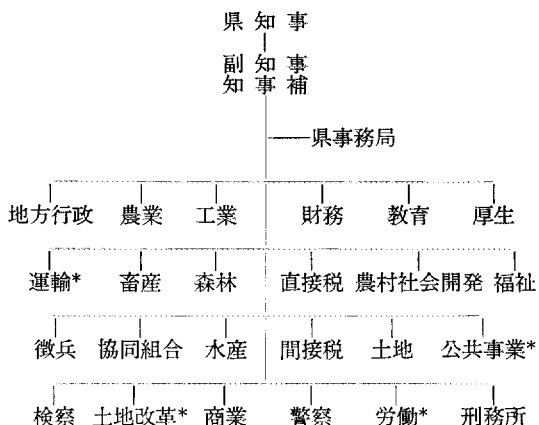
地方開発に関わる行政組織を県レベルでみると、(A)県知事の管轄下にある中央官庁の出先機

関、(B)2県以上にまたがる中央官庁の支局や事業所などの広域行政機関、(C)地方自治体の3種がある。ここでは(A)を県庁として(C)と区別しておく。県庁の機構は第1図のとおりである。各部の予算および実施事業は、中央官庁の省および局ごとの縦割りであり、その調整は内務省の高級官僚である県知事または知事が任命した調整委員会が行なうこととなっている。実態としては、各部の独立性が強いために十分な調整が行なわれず、寄合い世帯の性格が濃い。(B)の機関は、農業試験場、灌漑建設事務所、地方農業事務所、農村開発促進実施センター、圃場整備事務所、農業・協同組合銀行等があり、中央の政策実施機関として県とは無関係に事業を進めている。

次に(C)の地方自治体であるが、現在タイには、大バンコク、パッタヤー特別市、118の都市自治体、710の衛生区、72の県行政機構(数字は1981年末現在の)の5種類の自治体が個別の法律によって存在している。県開発計画を持つのは大バンコクを除く72の県である。農村開発に関係する機関としては、県行政機構、および自治体ではないが村評議会がある。

県行政機構の行政区域は、県内の都市自治体と衛生区(都市自治体へ昇格前の不完全自治体)を除くすべての地域であり、ほとんどが農村部である。その機構は第2図のようにになっているが、首長は(A)の県知事が兼ね、また各部の部長も(A)の県庁で

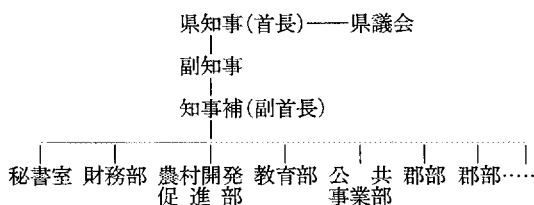
第1図 県庁の行政組織



(出所) Chakrit Noranitpadungkarn, "Development and Institutional Capability in Thailand: Focus on Coordination," UNCRD Senior-level Seminar 報告書, 1980年, 28ページ。

(注) * の部はすべての県に設置されているものではない。

第2図 県行政機構の組織



(出所) 第1図と同じ (30ページ)。

(注) 農村開発促進部は56県におかれている。公共事業部は一部の県のみ。郡部は県内の各郡の数に対応して設置される。

該当する部の部長が兼ねていた。県行政機構の権限と任務については、県行政法の第31条で16項目にわたって記されており、住民生活に密着した事業を行なうことになっている。

行政村(タムボン)段階での自治体としては村行政機構があったが、有名無実化していたため、1972年の革命団布告 326号によって廃止され、代わりに法人格を持たない村評議会が設置された。村評議会には、村長、各部落(ムーバーン、区と訳す場

合もあるが、ここでは衛生区との区別のため部落と訳しておく)長、村医の職権委員と、各部落1名の選出委員とからなる村委員会があり、これに郡長が任命する村評議会顧問、同事務長が参加して村評議会を構成している。

農村開発行政の問題点をみる前にタイの行政上の一般的な問題点を検討しておこう。タイ人事委員会の公務員資質改善計画のために、国連開発計画 (United Nations Development Programme) が行なった調査では、政治・行政・経営上の問題点として7点が指摘されているが、このなかで制度・機構上の問題となるのは次の3点である。(1)権力と政策決定権の中央政府機関への集中、および中央の局内における権限委譲の欠如、(2)異なる局・機関の間における機能と責任の重複、およびその調整と協力の欠如または不適切、(3)政治体制の不安定性、および官僚制に対する政治的統制の欠如または不適切(注1)。

官僚を高級と中級の二つのグループに分け、七つの問題点のランク付けを行なった結果では、両グループともに(2)をもっとも重要な問題としており、また(1)の前半部分が高級官僚グループのなかでは第2位にあげられている(注2)。筆者が中央官庁で数人にインタビューしたときも、(2)の調整の問題が最重要課題であるとの答であった。

このように、調整と中央への権限集中が行政上の大きな問題として意識されているが、地方の開発行政の現場ではどうであろうか。農業開発についてチャクリットは、25の中央省庁関係部局と、17県での実態調査を行なっている。その内容は、機構、政策立案と計画作成、予算と備品・消耗品、実行担当官、開発の方法の五つに分類されている。指摘されている個々の問題点は以下のとおりだが、これを整理すると、やはり調整と、権限の

中央集中の問題に帰着する。

開発の現場で、命令系統を異にする多数の機関が中央省庁の局単位で乱立し、類似の計画が調整されずに個々に進められる。各機関とも自己の管轄外のことには無関心で、相互に関連する機関同士でも相手の事業内容を知らないことがある。県知事も県内にある中央官庁の支局・事業所の存在や、開発資金の流れを把握し得ない。当然、地域の総合的な開発計画は組めない。また中央に権限が集中しているために県段階での調整が困難となり、相反する政策が同時に実施されたり、地域の実態に沿わない計画が出てくる。人員規模と業務範囲の不均衡も大きくなり、また出先機関への官僚の頻繁な異動によって、計画の変更や事業の遅れが生ずる。特に1970年代のように政権の交替とそれに伴う政策変更が頻繁にあると、計画の作成や事業遂行は粗雑なものとなりがちである(註3)。

このような問題は、国家経済社会開発庁とタイ中央銀行とがまとめた報告書でも指摘されている。1970年代の予算消化率が低下した原因を調査したもので、消化率の低い土地・建設資材費と機器備品費の2項目を対象としている(註4)。建設についてみると、業者との工事契約調印に至るまで平均332日かかっており、工事の年度内完成は不可能となる。備品購入も現物支給までに平均359日かかっている。遅延の主な理由は、現業部局の実行態勢の不備(特に事業の分析評価と実行計画の不備または欠如)、各局間の協力・調整の欠如、度重なる政策変更、中央と地方間の連絡調整の遅滞等があげられている。建設事業を例にみると、事業の分析や実行計画が不備なまま予算査定に持ち込まれるため、予算確定後の各局における実行予算の調整に手間取る。中小規模の事業は予備調査どまりとなっているので、調査・設計段階で多くの

時間を費やす(予算、人員上の措置不十分)。入札段階では予算単価の低さがネックとなる。事業実施段階では、調査・設計が粗雑であるために計画変更を余儀なくされることも多いが、決定権は中央にあるから、決定が下されるまで工事は中止となる。故障部品の交換までもが中央への申請とその承認待ちとなる。県庁については、知事の支出権限は50万パーツまでで、これを上回る場合はやはり中央の承認事項となる。また工事開始の遅れは、収穫期に入って労働力確保を難しくし、南部では雨季と重なって工事不可能となる。

以上の例からみると、各報告が中央省庁間の政策の調整、および中央に集中している権限の地方への委譲=地方分権化を提言しているのは当然の結論と言える。ところで、この地方分権化(kracai amnaat)という言葉の内容をみると、地方自治体への権限委譲=自治権の拡大と、中央政府の出先機関や支局・事業所への権限委譲(baeng amnaat)の二つの意味をもって使用されている。自治権の拡大と出先機関等における現地裁量権の拡大は対立する問題ではないが、内務省官僚である県知事が首長を兼ねる県行政機構の場合には、この問題は微妙である。県レベルで実現可能な権限の委譲は、自治体としての県行政機構の権限拡大とならず、県知事の権限拡大としてあらわれてきた。県行政機構自体の財政基盤や行政能力の弱さもあって、地方行政改革審議の際には県行政機構の存廃が議論されるようになる。その代わりとして、村評議会を農村部における自治体として育成しようとする案が出てきている。県行政機構と村評議会の関連でみた地方分権化の問題は、県開発計画の政策的位置づけにも反映してきている。この点を政府の地方開発、農村開発政策の推移のなかでみていくこととする。

(注1) De Guzman, R. P., "Proposals for Curricula and Training Materials Development of Management Training for Civil Service Commission of the Royal Thai Government," バンコク, UNDP, 1978年, 7ページ。

(注2) De Guzman, R. P., "Surveys of Management Training Needs in the Thai Bureaucracy," バンコク, Civil Service Commission, 5~6ページ。

(注3) Chakrit Noranitpadungkarn, *Raaingaan Wicai Kaan Borihaan Ngaan Phattana Kaan Kasaetr nai Radab Phumiphaak* [地方段階の農業開発行政調査報告], バンコク, National Institute on Development Administration, 1980年。

(注4) Bank of Thailand; National Economic & Social Development Board, "Raaingaan Sueksaa Rabob Kaan Caai Ngoen-Ngobpramaan" [予算支出制度研究報告], バンコク, 1977年。National Economic & Social Development Boardについては以下NESDBと略す。

II 地方開発計画の変遷

1976年10月に「第4次経済社会開発5カ年計画」(以下第4次5カ年計画と略, 他の5カ年計画についても同じ)が開始された。この計画は「社会的公正の実現」をうたい、経済成長至上主義から、経済的社会的不平等是正への方向転換をはかるとして、所得分配と地方開発を初めて独立した章で扱っていた。この章のなかで所得再分配を目指す開発戦略の一つとして、雇用促進をあげ、短長期の政策を列挙しているが、長期政策の最後に、政策決定過程の地方分権化と地方自治体財政の改革に触れている。これは検討課題として取り上げられたものであるが、1981年10月からの第5次5カ年計画書では、中央および地方の開発行政機構改革案が具体化され、一部はすでに第4次計画期に実施済みであると記されている。農村開発行政機構の改革のなかでは、県開発計画が地方分権化を促

進する主要な手段であったこと、しかしそこには多くの障害があったとして、その問題点が列挙されている。

第4次計画期間中に、国家経済社会開発庁事務局内に、「開発行政権限の地方自治体への委譲計画作成小委員会」が設置されている。その小委員会に提出されたチャクリットらの報告は、地方分権化に関する政府の方針には、長期的には自治体育成と県開発計画、短期的には新農村開発計画と農村雇用創出計画という4本の柱があるが、政策的な調整が行なわれていないと指摘している(注1)。ここで言及されている四つの政策のうち、新農村開発計画は1979年より日本の援助を受けて実施しているもので、各部落を単位とし、内容的には62年から進められている農村社会開発(Community Development)計画と同じ系譜に属するものである。

農村開発については1960年代から、農民の教育訓練に重点をおく農村社会開発計画、道路等の基盤整備を中心とする農村開発促進(Accelerated Rural Development)計画などが、内務省の各局単位で実施されてきた。1975年にククリット内閣は「乾季における地方開発と農村住民の雇用援助計画」(通称タムボン計画、または資金還流計画)を実施した。タムボン計画と類似のものは、すでに1960年代初頭のバキスタンで実施されており(注2)、独自性には乏しいが、インドシナ情勢の急変に伴い、タイで農村開発の重要性が再認識された時期であっただけに注目された政策であった。特徴は次の2点であった。第1は各行政村内の公共事業に農民を雇用するという所得分配的側面、第2は従来中央の現業官庁が行なってきた公共事業の立案および施工管理を村評議会に一任したことである。

その後この政策は、1978～79年のクリアンサク政権下における「被災地域農村経済復興計画」、80年以降のブレイム政権下での「農村雇用創出計画」へと継承されてきた。ただしタムボン計画がすべての行政村を対象としていたのに対し、その後の二つの計画は早ばつ等被災地域を重点とする災害復旧事業的性格が強くなっている。したがってこれらの計画は後に述べる県開発計画事業を、農民の雇用、被災地救済、および開発行政能力向上などの側面から補完する性格のものといえる(金額的にはこの二つの計画の方が大きい)。

タムボン計画が実施された背景には、1973年の10月政変と政治参加への関心の高まりもあった。1973～76年の民政期は農村開発を促進するうえでも重要な時期である。1974年から76年にかけて全ての県に県事務局 (office of the province) が設置され、各県ごとの開発計画作成にあたることとなった。県事務局は1952年の国家行政組織法にその名称が出てくるが、74年時点までほとんど設置されておらず、その業務は地方行政局等内務省から派遣された官僚が行っていた。また国家経済社会開発庁も地方計画局を新設し、その下に地域ごとの地方開発センターを設置して、各県の開発計画作成の技術的指導を行なう体制を整えた。

地方開発計画はタイが経済社会開発計画を実施したのと並行して作成されている。1961年に出された「東北部開発計画 1962～66」、68年にアメリカの援助で作られた「東北部経済開発計画1972～76」、70年に国連開発計画 (UNDP) の援助で作られた「北部開発計画1972～76」(註3)である。「東北部開発計画1962～66」は1961年1月に設置された東北部開発委員会(委員長は副首相)が作成したが、最初に東北部を取り上げたのは、当時のサリット首相の出身地であること、ラオス情勢の険悪

化などからの政治的理由が大きいと言われる。地方開発委員会は東北部等6地域に設置されたが、一般的な開発政策にしたがうだけで、各地域の需要に応じた特殊地域政策の策定にはほとんど努力がなされなかった。この欠陥を埋めるべく作成されたのが、アメリカの技術援助による「東北部経済開発計画1972～76」であった(註4)。

「東北部経済開発計画1972～76」についてはその立案過程の組織的整備と、各県単位の開発計画導入が注目される。1969年から東北部15県についての「県経済社会開発計画1972～76」の作成作業が開始された。東北部開発委員会内に作業委員会(委員長は内務省地方行政局長)設置、県段階では県開発計画委員会と暫定事務局設置、また計画作成指導のための国家経済社会開発庁東北部開発センター(コンケン市在)の暫定的設置である。この東北部での作業をテスト・ケースとして、1974～76年には先に見たような県事務局、地方開発センターの全国的設置が行なわれたのである。県開発計画委員会の構成は、県知事を委員長として、県庁の部長、都市自治体首長、県議会議長、県内有識者となっており、地方自治体の参加が注目される。

「県経済社会開発計画1972～76」が東北タイ15県について作成されたのち、1977～81年の計画はバンコクを除く全県に拡大された。他方広域的な地方開発計画については、1973年に南部開発計画のための調査が行なわれているが、計画自体は作成されていない。プラシットらはタイの地方開発についての問題点を指摘しているが、開発計画に関わるのは次の2点である。(1)問題の解決、開発のためのプロジェクト立案よりも、調査分析や一般的計画作成に重点があったこと、(2)開発予算は省-局の縦割り配分であり、地方開発計画は予算上の裏付けを欠くこと。この問題点を解決する方

向として国家経済社会開発庁は、県レベルの開発計画作成に重点を移したという(注5)。(1)のプロジェクト発掘の問題、(2)の行政機構や予算制度との整合性からすると、県をチャンネルとすることが合理的ということになる。東北部経済開発計画が県単位の開発計画に重点をおいたのもそのためであった。

1970年代の半ば以降、地方開発の方向は以下の三つに分かれることとなった。第1はこれまで述べてきた広域的計画であり、第5次5カ年計画では東部臨海3県、西部8県、東北部の南半部、北部の国境3県、南部の国境4県を対象としている。第2は都市開発で、首都バンコクと地方中核都市(第5次5カ年計画では5都市を対象とし、次の段階で6都市を加える)を対象とする。そして第3が県単位の開発計画である。地方分権化の問題と関連するのは第2、第3の方向である。以下農村開発と関連する第3の県単位の開発計画についてみていく。

(注1) Chakrit Noranitpadungkarn; Saeng Sanguanrueng; Kracaang Phanthumnaawin, "Raangaan Sueksaa ruang Kaan Phattanaa Khiid Khwaam Samaan nai Kaan Borihan Ngaan Phattana khong Ongkaan Borihan suan Changwad lae Sapha Tambon" [県行政機構と村評議会の開発行政における能力開発に関する研究報告], バンコク, NESDB, 1981年。

(注2) アジア経済研究所調査研究部佐藤宏氏の指摘による。

(注3) 「東北部開発計画1962~66」は、喜多村浩編『タイの経済開発』アジア経済研究所 1963年に、「東北部経済開発計画1972~76」と「北部開発計画1972~76」は第3次経済社会開発計画書に要約がある。

(注4) Paichitr Uathavikul, "Regional Planning and Development: The Case of Thailand," Uichitvong Na Pombhejara 編, *Readings in Thailand's Political Economy*, バンコク, Bangkok Print Enterprise, 1978年, 52~53ページ。パイチャットの論

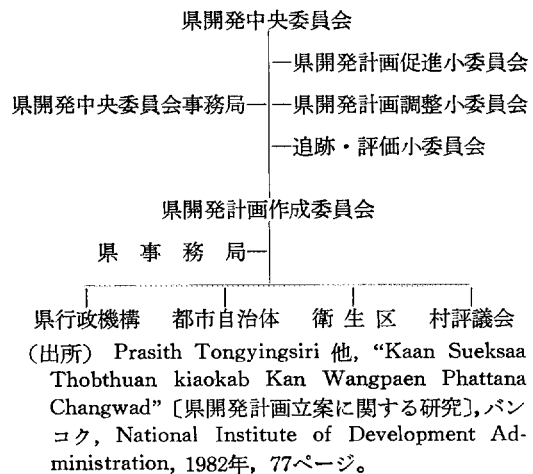
文自体は1970年に書かれたものである。

(注5) Prasith Tongyingsiri 他, "Kaan Sueksaa Thobthuan kiaokab Kan Wangpaen Phattana Changwad" [県開発計画立案に関する研究], バンコク, National Institute of Development Administration, 1982年, 53ページ。

III 県経済社会開発計画

1977年6月に「県経済社会開発計画立案規定」が定められ、第3図でみるような組織的整備が行なわれた。1978年には「県経済社会開発計画1977~81」を3カ年計画(1979~81年)に縮小し、79年度の実行計画の調整が行なわれた。1979年には「県開発計画にもとづく支出に関する総理府規定」が制定されている。県開発計画自体は県庁、広域行政機関、地方自治体を含む包括的なものであるが、前2者の計画については各省庁予算に含まれ、地方自治体についてのみ特別補助金(国家予算の1割前後を基準とする)が組まれている。この補助金額は1979年度9億5900万バーツ(追加支出分を含む)、1980年度9億バーツ(以上予算額)であっ

第3図 県開発計画立案の機構



た。ただし1980年度予算のうち3億パーツは国会(下院)議員用である。これは各議員がその選挙区に必要と思われるプロジェクトを、1人250万パーツの範囲内で自由に立案、実施させるための資金である。この資金は道路や橋等、議員の業績を誇示できる土木事業に支出された。この国会議員裁量分を除いた補助金支出額は、1979、80年の両年度計約14億パーツで、プロジェクト数は8778件、その内訳は農村部7350件、市部・準市部1428件、部門別では基礎的インフラストラクチャー4525件、職業訓練・生活関連4253件となっている(註1)。

地方自治体はこの県開発計画の補助金部分のプロジェクト発掘と、認可された事業の施工・管理を行なう。事業の認可は県開発計画作成委員会と、県開発中央委員会の2段階で行なわれる。県開発計画作成委員会は県知事を委員長とし、県会議長、各都市自治体首長、各衛生区長、県庁の部長(7名以内)、中央の広域行政機関代表または有識者(7名以内)で構成される。1980年度には村評議会議長も委員に加えられた。県委員会の任務と権限は各自自治体の提出したプロジェクトの選定、調整、優先順位を決定して県開発計画を作成し、県開発中央委員会に申請すること、県開発中央委員会の認可した金額にもとづいて補助金の配分・調整を行なうこと、事業実施の監督と評価、計画変更許可等である。補助金の配分は各県ごとの基準によるが、県開発中央委員会の規定によって、県行政機構と村評議会に80%、都市自治体と衛生区に20%という配分割合が定められている。県開発中央委員会は内務大臣を委員長とし、関係官庁の次官級以上の高官16人で構成され、政策の決定と調整、特別補助金の配分と事業の監督を行なう。特別補助金配分は各県への配分枠を事前に決定し、その後提出されたプロジェクト審査を経

て最終的に決定する。各県ごとの配分基準は人口、開発水準(1人当り所得、灌漑面積、農道延長、農村電化率、農村水道普及率)、自然災害被災状況、治安状況等の各項目にウエイトをかける方式である(註2)。

プラシットらが12県の地方自治体の関係者とのインタビューで得た数字でみると、プロジェクト発掘のための問題点・住民要求の調査方法は次のようになっている。住民からの直接聴き取り44.8%、地方自治体役職者からの聴き取り37.2%、地方自治体の決定から36.1%、公式の調査11.5%等。以上の調査から出てきた要求を多い順に並べると、道路、上水道、学校、発電所、堰・用水路、農業用水源、排水管、保健所、橋、農産物販売先確保、資金、優良種子、洪水防止……となる。次にプロジェクトの決定者をみると、地方自治体の委員会64.8%、他の政府機関の役人(決定への助言)11.9%、地方自治体の役人11.4%、地方自治体の議員8.2%、住民1.7%、県1.7%となる。プロジェクト決定の方法は、地域の問題・要求に沿って83.2%、財政収入に則して38.1%、全体的利益にもとづき28.6%となっているが、県や郡のアドバイス4.1%、あるグループの私的利益のため3.6%というものもある(註3)。

地方への権限委譲という点からみると、(1)地方自治体への特別補助金支出と、地方自治体による住民の要求に応じたプロジェクトの立案、決定、(2)県レベルでの企画、調整機能の強化が、県開発計画の特徴となる。その実態面について同じくプラシットらの調査からみると第1表のようになる。プロジェクトの実施については、金額100万パーツ未満の案件は各自自治体が直接行ない、その際には資材・労力を当該地域内から調達すること、100万パーツ以上は入札による民間業者への

第1表 プロジェクトの立案および推進に重要な役割を果たした者

(単位: 件数)

	村評議会 (14プロジェクト)	衛生区 (12プロジェクト)	県行政機構 (9プロジェクト)	都市自治体 (12プロジェクト)
提案者	住部落民長 7 村役人 6 1	衛生区民委 3 執行長 4 郡 6	住村民 3 村役人 2 4	住市長または市執行委員 2 市議会議員 8 1 1 1 1 1 1
推進者	村評議会 9 村役人 3 2	部落長 1 郡 4 衛生区執行委 7	村県郡 2 議会 1 知事 5 1	市市長 5 市執行委員会 7
技術的作成者	村の有識者 5 郡役人 8 1	民間有識者 2 職員 10	郡 役 人 9	市職員 12
認可後の計画実行者	村民相互協力 5 民間請負人 8 1	民間請負人 7 5	村評議会 2 郡民 4 3	民間請負 10 2
計画完成までの技術的変更	なし 8 あり 6	なし 8 あり 3	なし 9	なし 12

(出所) 第3図と同じ(177ページ)。

発注という方式が定められている。この表で村評議会と県行政機構のプロジェクトを比較すると、村レベルでは村民の意志がプロジェクト決定に大きな役割を果たしているが、県レベルでは郡長をはじめとする役人の影響力が大きい。技術面では郡役人(副郡長であることが多い)への依存度が高いが、これは村評議会の技術的能力の水準を反映するものである。

村評議会と県行政機構の開発行政能力を調査したチャクリットの報告は、問題点を次のように指摘している。村評議会については、要求の取りまとめ方はさまざまであるが、少なからざる村で住民の意見を聞くことがなく、ときには部落長や村長、さらには郡長や県会議員までもが自己の利益のためにプロジェクトを作り出す。役人がプロジェクトを強制することもある。村評議会の委員にはよりよい解決方法をさぐろうとする努力がみられない。村評議会の決定は村長や事務局の意向に左右される。また行政機構上の問題として村評議会は内務省地方行政局の下部機関としてみなされるため、他の省や局は構成員や目的が同じでも別

の機関を作り(例として農村開発委員会)、統一性を欠く。計画作成面では副郡長等役人に依存する。プロジェクト実施面では、行政事務や監督のための費用支出が認められていない(農村雇用創出計画の場合は認められる)ので、委員の個人負担が大きく工事遅延の一因となる。また能力不足等から失敗、遅延があり、副郡長が直接介入せざるをえない(注4)。

県行政機構については、同機構がプロジェクト発掘の当事者となっているが、大部分は各郡から提出される。県開発計画作成委員会も県行政機構を通さずに直接各郡と連絡をとる傾向が強い(注5)。また第1表の結果と異なるが、シンプリー県およびスラターニー県の調査では、年次ごとの県開発計画を作る際に、多くの郡長が村評議会や住民との協議なしに、県開発5カ年計画のなかからプロジェクトをピックアップしているとの指摘がある(注6)。

自治体である県行政機構が県開発計画の作成過程において事実上無視された存在であるのは、その機構上の問題に大きな理由がある。県知事が首

第2表 全地方自治体の収入構成（1980年度）

（単位：100万パーツ）

	全地方自治体	バンコク	都市自治体	衛生区	県行政機構
1. 地方税	983	414	168	90	312
家屋・地代税	525	321	120	51	33
土地開発税	368	52	19	25	273
看板税	53	33	13	4	4
屠殺税	37	8	15	11	2
2. 付加税	2,003	1,197	334	107	367
事業税	1,519	1,079	296	63	82
娯楽税	40	22	14	2	3
賭博税	64	64	0	0	0
酒・飲料税	356	32	23	39	262
石油製品税	24	0	1	2	21
3. 分与税	1,343	554	375	208	207
自動車輸出税	1,314	545	370	193	207
米輸税	28	9	5	14	0
4. その他税収	0	0	0	0	0
(I) 税収小計	4,330	2,164	876	404	885
5. 手数料・科料	211	83	73	32	23
6. 資産収入	431	177	144	42	68
7. 社会サービス	119	4	12	1	103
8. その他	391	222	69	2	97
(II) 非税収小計	1,152	486	297	77	292
(III) (I)+(II)	5,482	2,651	1,173	481	1,177
(IV) 補助金	7,236	731	834	156	5,515
(V) 経常収入	12,718	3,382	2,007	637	6,692
(VI) 借入れその他	296	158	82	21	35
(VII) 総収入	13,014	3,540	2,088	658	6,727

（出所） タイ大蔵省資料。

長を兼ね、出先機関の長が部長を兼ねる制度の下では、自治体としての業務も中央行政の業務の一環として埋没してしまう。県行政機構の郡担当部長は内務官僚である郡長が兼任している。県開発計画のプロジェクト提出は郡担当部長の肩書によらねばならないが、実際には郡長の肩書で行なわれているのはそうした意識の反映である。

また県行政機構の財政基盤もきわめて弱い。第2表は全国の地方自治体の財政収入の構成である。政府補助金については1980年度まで県行政機構に教育補助金が交付されていたが、81年度以降同補助金の内務省から文部省への所管替えがあったこと、および他自治体との比較の便宜から、この表では教育補助金は除外してある。経常収入に

第3表 県行政機構の収入（1980年度）

（単位：1,000パーツ）

	ナーン県	ピチット県	ノンラーチャンマ県	カーラシン県
1. 収税	4,965	13,842	36,828	10,872
家屋・地代税	60	108	400	50
土地開発税	568	6,552	13,077	3,560
事業税	260	550	300	120
看板税	2	11	1,000	15
屠殺税	70	20	50	23
娯楽税	5	0	1	3
自動車税	750	2,100	8,000	1,600
酒・飲料税	3,250	4,500	14,000	5,500
2. 手数料、科料	291	97	1,074	324
3. 資産・サービス・事業収入	111	720	620	485
4. 雑収入	711	155	455	651
5. 補助金	37,489	7,070	27,221	22,933
農村開発促進計画(A.R.D.)	36,160	943	26,461	21,763
地方道	—	5,577	—	—
特別事業	550	550	550	550
開発自衛村計画	780	—	210	620
6. 特別収入	—	462	2,000	460
7. 合計	43,567	22,346	68,198	35,725

（出所） Chakrit Noranitipadungkarn; Saeng Saganrueng; Kracaang Phanthumnaawin, "Raaingaan Sueksaa ruang Kaan Phattanaa Khiid Khwaam Samaat nai Kaan Borihan Ngaan Phattana khong Ongkaan Borihaan suan Changwad lae Sapha Tambon" [県行政機構と村評議会の開発行政における能力開発に関する研究報告], バンコク, NESDB, 1981年, 58~61ページ。

占める政府補助金の比率をみると、県行政機構82.4%、都市自治体41.6%、衛生区24.5%、バンコク21.6%であり、県行政機構の補助金依存度はきわめて高い。ただし、県行政機構への補助金が増えたのは1977年度以降である。1976年度の収入構成をみると、税収・非税収の自主財源は6億2000万パーツ、補助金3億2000万パーツであったが、77年度は自主財源7億3000万パーツ、補助金61億7000万パーツで(注7)、補助金額(内訳不明)は前年度の19.3倍に急増している。

補助金の急増は政府の農村開発重視策を反映したものであるが、第3表の4県の例にみる補助金もその使途・配分は中央の省・局によって指定さ

れており、県行政機構(県議会)にはその決定権がない。また乏しい自主財源についても、その予算作成については県知事が大きな影響力を持っており、結果的に県行政機構の予算は中央省庁出先機関の不足経費の穴埋めに利用されていると言われる^(注8)。以上にみてきたような制約の下では、県開発5カ年計画の実施も県行政機構の権限拡大に結びつかない。

国家経済社会開発庁は第5次5カ年計画書のなかで、地方への権限委譲の装置であった県開発計画の実施上の障害を次の7点にまとめている。(1)中央政府の政治的支援欠如、(2)県開発計画を内務省の事業とみる他省庁の非協力、(3)予算制度(省別縦割予算)上の障害、(4)県事務局の能力不足、(5)必要なデータの不足と分散、(6)組織的・継続的な評価の欠如、(7)自治体における住民参加が限られていること^(注9)。このなかで(2)(3)(5)は第I節でみた調整の問題と関わってくる問題であり、「総合的」な開発計画の組めない大きな原因である。地方自治体と関わるのは(5)(7)であるが、特に(7)の限定された住民参加という問題点は県行政機構に典型的にあらわれている。

県開発計画の実行は1979、80年度の2年間で終わった。すでに「県経済社会開発計画1982~86」も各県で作成中であったが、開発の方向は1980年を境に大きく変わった。すなわち従来の県開発計画を都市・特定地域開発と農村開発との二つに分離したこと、および地方分権化との関連で農村開発についてみると、県知事の権限強化と村評議会の重視である。県知事の権限については1980年に出された「1981年度県段階予算管理に関する総理府規定」によって、支出認可金額の範囲が400万バーツまで引き上げられた。各省局長の権限の一部を県知事に移管したものであり、「官僚制近代

化のための最初の試験的ステップ」^(注10)と評価されたものである。

(注1) NESDB, “Khaokhrong Nayobaai Kaan Patirup Khiid Khwaam Samaath khong Rath nai daan Kaan Borihaan Ngaan Phattanaa Radab Thongthin” [地方段階の開発行政における国の能力改革策のアウトライン], バンコク, 1981年。

(注2) Prasith, 前掲報告, 69, 75~83, 98ページ。

(注3) 同上報告 204~207ページ。

(注4) Chakrit; Saeng; Kracaang, 前掲報告, 8~9, 11, 20ページ。

(注5) 同上報告 10, 29ページ。

(注6) Mogkhasak Prakorbboon; M. Hosaka, “Institutional Capability for Regional Development in Two Changwats in Thailand: Focus on Coordination,” UNCRD Senior-level Seminar 報告書 (preliminary draft), 1980年, 28ページ。

(注7) タイ大蔵省資料。

(注8) Chakrit; Saeng; Kracaang, 前掲報告, 17ページ。

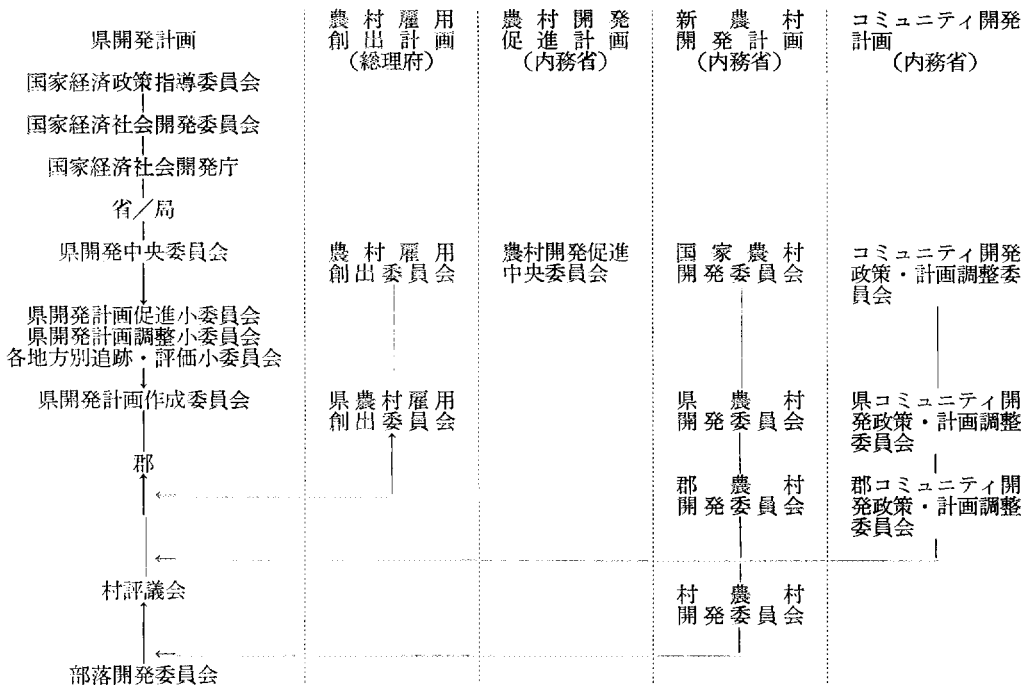
(注9) NESDB, *Paen Phattanaa Setakit lae Sangkhom haeng Chart chabab thi 5 (P. S. 2525-2529)*, [第5次国家経済社会開発計画, 1982~86] バンコク, 1981年, 464~465ページ。

(注10) *Bangkok Post*, 1980年10月22日。

IV 開発行政機構の改革と農村開発計画

1980年のプレーム内閣の発足後、農村開発政策についての見直しを開始された。農村開発政策検討作業委員会が任命され、その報告にもとづいて首相顧問団は12月に「農村開発政策」報告書を提出した。1981年1月には国家経済社会開発庁が農村開発実行計画草案を作成し、また貧困農村開発目標地域の37県246郡(216郡と30支郡)が指定された(「第5次経済社会開発計画の農村開発目標地域決定に関する総理府規定」1981年1月27日)。この地域指定は郡単位で行なわれている。1981年7月には「農村開発行政に関する総理府規定」により農村開発

第4図 1981年度以前の農村開発行政機構



(出所) NESDB, "Paen Phattanaa Setakit lae Sangkhom haeng Chaat chabab thi 5 (P. S. 2525-2529) [第5次国家経済社会開発計画, 1982~86], バンコク, 1981年, 463ページ, 一部加筆。

(注) 矢印の意味について出典には説明がないが, 計画作成過程を示すものであろう。

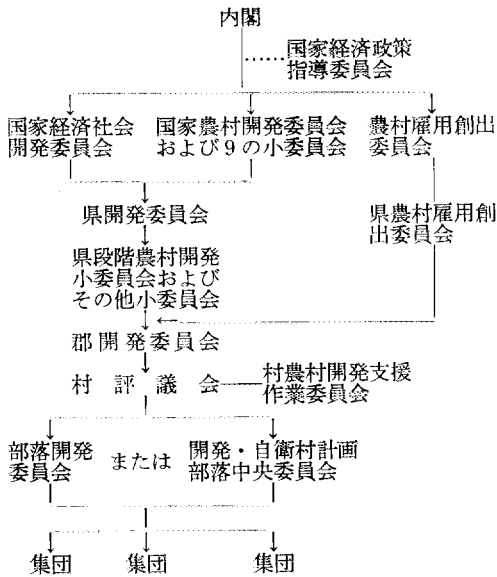
行政の大幅な改革が行なわれた。

農村開発行政機構の改革は第4図と第5図の対照にみられるとおりである。農村雇用創出委員会がなお存続しているが, これも将来的には農村開発委員会のなかに吸収し, 農村開発行政の一元化がはかられることとなっている。国家農村開発委員会の構成は首相を委員長とし, 副委員長には内務, 農業, 文部, 保健の4省(以下中核4省と略)大臣, 委員として上記4省と工業, 商業各省次官, 軍参謀総長, 予算局長等が参加する。新設の郡開発委員会は郡長を委員長とし, 中核4省の郡担当官, 副郡長, 農村開発促進事務局役人, 郡開発官等で構成する(注1)。県開発委員会は1981年7月の農村開発行政に関する規定では, 新たに副知事を副委

員長として加えた以外は, 旧来の県開発計画作成委員会と同じ構成であったが, その後の改定で衛生区長を除外し, 代わりに郡長, 支郡長を構成員としている(注2)。県開発委員会には当然中核4省の出先機関の長も含まれている。各段階での委員の構成でわかるように, 農村開発に関係する中核4省間の政策決定および実施過程における「調整」の問題が意識されている。また予算制度についても従来の項目羅列予算(line-item budget)をやめ, 1982年度から計画別予算(programme budget)を採用して, 予算実行上の調整を円滑にする措置がとられている。

「農村開発行政に関する総理府規定」の制定によって, 県開発計画に関する1977年と79年の規定

第5図 1982年度以降の農村開発行政機構



(出所) 第4図と同じ(467ページ)。

(注) 矢印の説明は出典にはない。計画の実施・命令系統を示すものであろう。

は廃止されたが、県開発計画そのものが消滅したのではない。1981年の上記規定でも県開発委員会の任務の第1に掲げられているのは、国家経済社会開発計画と、国家農村開発委員会が定める農村開発政策とに沿った、県経済社会開発計画の立案検討である。農村開発計画はこの県経済社会開発計画の一部であることに変わりはない。変化したのは次の5点である。(1)県行政機構がプロジェクトの発掘・実施過程から排除され、県開発委員会の審議参加だけとなったこと、(2)住民要求をまとめた村評議会の計画が、郡と県段階の計画の基礎となり、村評議会の重要性が増大していること、(3)県開発のための特別補助金(Changwad Development Fund)の廃止、(4)県開発計画予算の出所を、治安維持、貧困農村開発、農村雇用創出、水資源開発の4政策と中核4省予算との8カ所に

限定したこと、(5)農村開発政策は目標設定地域と一般農村との二つに分けて決定すること。

こうした政策変更をもたらした理由は次のように説明されている。過去の経済成長の結果による地域間の不均等発展是正のためには、各地域ごとの異なった開発手段が必要となる。しかし各地域についての十分な知識の欠如から、第4次計画期間中には県開発計画や各種の資金還流計画のように、住民のニーズに応じた開発を正しい方法と考えて採用してきた。しかしこの方法による開発は多くの問題をひき起こした。最も重要な問題は、住民のニーズが道路、電力、水道等に片寄って、先進地域の後追いとなるだけで貧困問題を解決することにならなかったことである(注3)。以上の理由から第5次計画期間中の農村開発計画は、貧困地域を指定して住民の生活を安定させることと基礎的サービスを普及させること、その場合に住民の自助努力を高めていくことを基本的な柱としている。

1983年度予算からみると、貧困農村開発プロジェクト予算は11億7800万バーツで、その内訳は中央基金から補助金として4億バーツ(13プロジェクト)、中核4省の予算から7億7800万バーツ、また農村雇用創出プロジェクト予算は20億バーツである。この他に農村開発資金として、各県の農村開発計画にもとづいて国会議員が提案するプロジェクト用に4億5000万バーツの予算がある(注4)。貧困農村開発計画は政府の決定した16プロジェクトの枠内で(第2次新農村開発計画はこの中に含まれる)、住民要求をもとに実施するものである。また農村雇用創出計画も指定された貧困地域内で実施される。したがって第5次5カ年計画期間中の農村開発事業は貧困農村地域に集中する。

第4次5カ年計画期間中の県開発計画が、現業

官庁の諸計画との調整不十分なままに実施されたのに対し、新しい農村開発計画は閣僚レベルの政策調整機関の設置、プログラム予算の採用と農村開発プロジェクトの予算の出所明記等、調整の問題についてはかなりの配慮が払われている。他方地方への権限委譲という側面からみると、県段階ではすでにみた県知事の予算支出権限の拡大がある。また県開発委員会では衛生区が除かれて郡長、支部長が委員となったことの他に、新たに設立された県段階農村開発小委員会が実質的に県段階の開発計画を決定することになった。この小委員会には知事、副知事、中核4省出先機関の長等が参加するが、自治体は委員から外されている。

農村開発において政府の決定した政策の枠内という限定はあるにせよ、村評議会は住民要求の唯一の窓口として重要性を増してきている。現段階では貧困農村として指定された地域内の村に限られているが、第6次5カ年計画期には一般農村にまで拡大される。現時点では貧困農村開発計画がスタートしたばかりであるから、村評議会がどこまでその機能を発揮しうるかはまだ評価できない。計画初年度(1982年度)については、住民がその意義を理解できず、部落開発委員会や村評議会がプロジェクトを選定するという機能を果たしていないと報告されている(注5)。県開発計画や、タムボン計画、農村雇用創出計画等における経験の蓄積はあるとしても、農村開発の「新しい方向」については、村評議会レベルでもまだ十分に浸透していないようである。

(注1) Rabiab Samnak Naayokrathamontri waa-duai Kaan Borihaan Kaan Phattanaa Chonnaboth P. S. 2524 [1981年農村開発行政に関する総理府規定]。本節(注3)の貧困農村開発計画書に収録されている。

(注2) Prasith, 前掲報告, 285ページ。

(注3) NESDB, Development Studies & Information Division, Paen Phattanaa Chonnaboth Yaakon 2525-2529 [貧困農村開発計画1982~1986], バンコク, 1981年, 6~7ページ。

(注4) Raaingaan Setakit Raaiduan [経済月報], Bank of Thailand, 1982年10月号, 55ページ。

(注5) Waarasaan Setakit lae Sangkhom [経済・社会誌], NESDB, 1982年7~8月号, 23ページ。

おわりに

県経済社会開発計画実施過程を通じた地方分権化の試みは、農村開発の分野についてみると、県知事を代表とする県庁、自治体である県行政機構、そして村評議会の3機関について行なわれてきた。しかし第5次5カ年計画期間の農村開発計画では県行政機構は除外されている。これは都市開発の分野で、郡市自治体について法改正による権限拡大が明記されていることと比べると対照的である。県レベルにおける地方分権化は、県行政機構の自治権拡大ではなく、県知事の権限強化として実現されてきた。他方村評議会の役割は高まることになるが、財政支出権限がなく、行政面では郡長、副郡長への依存度が高い等の問題がある。村評議会を将来自治体とするかどうかの明確な方針が定まらないままに、部分的な権限の委譲が行なわれてきたが、農村開発における「自立」「自助」は自治権とも深く関わる問題であり、今後も県行政機構の存在形態とも関連して議論が続くと思われる。

(アジア経済研究所調査研究部)