

## 第4章

# 地方分権改革

「合理化なき近代化」の帰結

永井 史男

### はじめに 地方分権で何がどう変わったのか

本章の課題は、過去10年から15年にわたるタイの地方分権によって一体何がどう変わったのか、その変化の実態と原因を説明し、それがタイの政治、行政、社会に対してどのような影響を与えたのかを分析することにある。

1990年代初めまで、タイの地方自治は十分な発展を遂げていなかった。1992年以前の段階では政府全体の歳出に占める地方歳出の割合は10%以下であり、公務員全体に占める自治体職員の割合も5%に満たなかった。だが、現在では、政府歳出に占める地方歳出の割合も24.1%（2006年末時点）に達し、自治体職員の占める割合も10%近くに増大した。また、中央政府の官僚や任命議員が自治体運営に直接携わることはなくなり、首長も地方議員もすべて住民によって直接選ばれるようになった。つまり、この15年間でタイの地方自治体の組織構成は大きく様変わりしたのである。地方自治体の住民自治度（自治体の意思決定が住民選出代表に委ねられる程度）や自治体の人事権、財政規模などは明らかに進展した。この意味で、個々の地方自治体は「近代化」を遂げてきたといえる。

しかし、このことは、タイの地方分権がこれまで順風満帆に進展してきたことを意味しない。タイの地方分権は(1)1992年～1997年までの「部分的な分

権期」, (2)1997年～2001年までの「地方自治体組織改革期」, (3)2001年から現在までの「地方分権実施計画期」の3つに分けることができる。地方分権に対する期待がもっとも膨らんだのは(2)の時期である。1997年タイ王国憲法(以下, 1997年憲法と略)が地方分権を国家の基本政策のひとつと位置づけ(78条), 第9章282条から290条で詳細な地方自治条項を規定したからである。この時期政権を担当したチュワン連立政権(1997年12月～2001年1月)も, 自治体制度改革や地方分権, 財政分権に熱心に取り組んだ。しかし, 地方分権計画の実施期間に相当する(3)の時期になると, 地方分権に対する熱気は急速に冷める。タクシン政権が地方分権よりも中央集権化に強い関心を払ったからである。

そこで, 本章は以下のような構成で議論を進める。第1節では, 1990年代以降のタイの地方自治制度改革の変遷を叙述する。地方分権において何よりも重要なことは, 行政サービスを実施する主体である自治体の能力向上であろう。そこで, 過去15年間に於いて地方自治体の強化がどのようにおこなわれてきたのか, 上で述べた時期区分にしたがって整理する。続く第2節では, チュワン連立政権下で地方分権がどのようにおこなわれたのか, そしてなぜおこなわれたのかを検討する。分析の対象は, 1997年憲法と「1999年地方分権計画および手順規定法」(以下, 「(1999年)地方分権推進法」と略)にもとづいて設置された「地方分権委員会」である。そして第3節では, タクシン政権下で地方分権がどのように進められたのか叙述するとともに, 地方自治体レベルで一体どのような変化が生じているのかを論じる。最後の「結語」では, タイの地方分権がどのような意味をもっていたのか考察し, タイの地方自治や地方分権が現在どのような課題に直面しているのか考えてみたい。

## 第1節 1990年代以降の地方自治制度改革 「融合型」地方自治から「分離型」地方自治への転換

タイの地方自治制度はきわめて複雑である<sup>(1)</sup>。本節ではまず現時点での地方自治制度の概略を確認し、続いてタイの地方行政制度が長期的にどう変わったのか振り返ったうえで、特にそれが過去15年間にどう変化してきたのかを論じる。

### 1. 現行の国家行政組織制度と地方自治

最初に、タイの地方自治の詳細に入る前に、地方自治を含む国家行政組織全体について確認しておこう(図1参照)。

タイの国家行政は、「中央行政」、「地方行政」、「地方自治」の3部分から構成される(「1991年国家行政組織法」4条。以下、特に断りのないかぎり、これらの用語は国家行政組織法の意味合いで使用する)。中央行政は省庁局に代表され、省や庁には大臣が置かれる。大臣の下には事務次官以下局長などの常勤官僚がいる。次に地方行政とは県や郡を指し(同法51条)、内務省はじめ農業・協同組合省、教育省、保健省など中央省庁局の出先機関が県庁や郡役所に置かれ、中央から官僚が派遣されている。省によっては局ごとに県庁や郡役所に出先機関を設置しているところさえある(タイの局には法人格が付与されている)。このように地方行政は中央政府の出先機関の寄せ集めにすぎないが、タイではそれが別個の存在とみなされており、県には法人格さえ付与されている(同法52条)。内務省から派遣される県知事と郡長がこれら各省庁局から派遣される官僚を県と郡の各レベルで指揮監督することになっている(同法54条)が、実際には水平的な連携よりも中央の省庁局との垂直的な関係の方が強く、行政の縦割り構造が県・郡にまで及んでいるのが現実である(Anek[2000a: 16-20])。最後に地方自治とは、中央行政や地方行政とは別個の存在であり、



表1 地方自治体の種類別数（2007年1月19日時点）

地方自治体の種類	設置数	備考
県自治体	75	バンコク都を除く全県に1カ所ずつ設置されている。
テーサバーン（市，町）	1,162	特別市の要件は人口5万人以上，市は人口1万人以上または県庁所在地である。その他の郡役所所在地は，すべて町である。1999年5月に衛生区は廃止された1カ所を除いてすべて町に格上げされた。
テーサバーン・ナコーン（特別市）	22	
テーサバーン・ムアン（市）	120	
テーサバーン・タムボン（町）	1,020	
タムボン自治体	6,616	
バンコク都	1	特別自治体は通常の内務省ラインではなく，内務大臣が直轄する。
パッタヤー特別市	1	
地方自治体の設置合計	7,855	

（出所）内務省地方自治振興局ホームページ（<http://www.thailocaladmin.go.th> 2007年2月13日アクセス）のデータにもとづき筆者作成。

業務に関心をもつ場合には，県知事や郡長を通して管理監督をおこなうことができる。他方，地方自治体は中央政府から特定補助金の交付を受けようとする場合には，県知事が承認権をもつ県開発計画のなかにプロジェクト名を記入しなければならない。このように地方行政ラインにある中央政府の出先機関も地方自治体も，県開発計画の策定プロセスのなかで県知事の影響を直接・間接に受けるのである。

したがって，地方に出先機関をもつ中央の省局のなかには，県知事の直接・間接の介入を敬遠し，県知事の指揮命令下に入らない中央直轄の出先機関をもとうとするインセンティブが働く。現行の国家行政組織制度においては，この県知事の指揮命令下に入らない出先機関は中央行政に分類される。国防省，外務省旅券局，国家警察庁の地方出先機関などがその典型例である。しかし，県知事による管理監督が及ばないため，地方自治体との意思疎通に支障を来すことも少なくない。実際，地震被害や鳥インフルエンザなどの問題が生じたとき，中央行政に属していた内務省災害防止軽減局や農業・協同組合省畜産局は，県知事や郡長を通して自治体に対し早急な対応がとれなかつ

た<sup>(3)</sup>。

県庁や郡役所には中央政府から官僚が直接派遣されるが、郡の下位にはさらに行政区画が設けられている。郡は「タムボン」(農村の行政区)という複数の行政区画に分けられ、タムボンはさらに村落に細分化されている<sup>(4)</sup>。タムボンと村落にはそれぞれカムナン(行政区長)と村長という顔役がいる(「1914年地方行政法」)。村長は住民によって5年に1度直接選ばれ、カムナンは村長のなかから立候補したものを5年に1度、タムボン内の住民が直接選出する<sup>(5)</sup>。その意味でカムナンと村長は一面で住民代表という側面をもつが、他方で彼らは月極めの手当を内務省から支給され、中央政府の指示を住民に連絡することをはじめ、住民登録、治安維持、準司法的役割を果たすなど、中央政府の代理人としての側面ももつ。村長やカムナンの任期や選出方法に変化があるとはいえ、タイの地方行政の末端はこのような仕組みによって、1世紀にわたって維持されてきた。

これに対し、地方自治は過去15年間で大きな制度的変化を遂げた。1997年憲法制定以降、タイの地方自治体はすべて、住民によって直接選出される地方議員と首長のみで構成されるようになった。また、タイの地方自治体は特別自治体であるバンコク都を除き、広域自治体と基礎自治体が2層をなす構図となり、タイ全土を地方自治体が埋め尽くすようになった。さらに2003年末以降、地方自治体の首長はことごとく住民によって直接選ばれるようになった。地方自治体だけをみる限り、タイの制度は日本のそれに類似しているようにみえる。

しかし、タイには日本にはない地方行政という存在がある点で決定的に異なる。タイの地方自治体は、中央省庁局と直接関係をもつ以前に、まずは「地方行政」である県や郡と関係をもつ。地方分権とは「地方行政」の権限、ヒト、カネを地方自治体に移譲することにほかならない。地方分権にあたっては、この「地方行政」と「地方自治」の関係が問題になる。

## 2. 「融合型」地方自治から「分離型」地方自治へ

以上のように、タイの地方には、地方行政ラインと地方自治ラインが並存している。問題はこれら2つのラインが単純に並存しているのではなく、複雑な関係を有していることに求められよう。この点を理解するためには、タイの地方自治制度形成を歴史的に振り返る必要がある。

タイの地方自治体が最初に設置されたのは、絶対王政から立憲君主制に移行した1932年立憲革命にまで遡る。1935年に都市域にテーサバーン（市・町）が設置され、ついで1952年にはテーサバーンに次ぐ準都市域に衛生区が設置された。1955年には残りの農村地域に、県自治体が設置された。1999年までにテーサバーンは全国に149カ所、衛生区は981カ所、県自治体は各県にひとつずつ計75カ所設置された。

ここで問題となったのが、地方自治ラインと地方行政ラインとの関係である。テーサバーンが設置された地域ではカムナンや村長は原則的に廃止されることになった。しかし衛生区では、カムナンや村長が温存されたばかりか衛生区委員会に職務上の委員として意思決定と執行に参加し、県自治体が設置された地区でもカムナン・村長制度は温存された。テーサバーンが導入されるとカムナン・村長制度は廃止されるため、テーサバーンの数は増えなかった。そこで、衛生区という中途半端な自治体を設置することで、地方行政と地方自治の妥協を図ったのである。

こうした地方行政と地方自治との独特な「融合関係」<sup>6)</sup>は、県知事や郡長といった中央から派遣される内務省エリートの自治体に対する関係についてもみられた。郡長は衛生区委員会に委員長または顧問として議事に参加し、衛生区事務所は事実上郡役所に間借りすることが多かった<sup>7)</sup>。県自治体に至っては、執行委員長を務めていたのはほかならぬ県知事自身であり、事務方の主だったものも県庁や郡役所駐在の内務省官僚（県次官、郡長など）が兼任していた。いうまでもなく県知事・郡長からカムナン・村長に至るまで、

地方自治ラインでの兼職に対しては給与や手当が支払われ、自治体歳出についても決定権や影響力を行使できた。地方自治体は彼らにとっては格好の「第2の財布」と呼ばれ、県知事は「2つの帽子を被っていた」(Thanet[1997:148])と言われたのである。

以上のようなタイ地方自治制度の来歴がいみじくも示しているように、タイの地方自治の背後には、経済的繁栄度と教育水準が高いとされる都市域には高い自治度を認め、そうではない地域には低い自治度しか認めないという発想が横たわる(永井[2006:108-113])。この発想は、1995年以降、農村部のタムボンに自治体が設置されたときにも踏襲された。タムボン自治体議会にはタムボンを構成する各村から選出される2名の議員に交じって、カムナン・村長が職務上の議員として加わり、しかも発足当初の4年間に限っては、タムボン自治体執行委員長(首長)はカムナンが兼任することになったのである。農村部のインフラ整備や開発に関する業務はタムボン自治体が県自治体から引き継ぐことになったが、カムナン・村長は引き続き準司法的業務と治安維持業務を担っており、テーサバーンのようには廃止されなかった。

要するに1997年憲法が制定される以前のタイの地方自治体では、地方行政ラインに属する内務省官僚やカムナン・村長が、地方自治ラインに法制度的に関与できる融合型地方自治制度が採用され、都市化の程度によって自治度が異なる地方制度配置となっていたのである(表2参照)。

タイの地方自治制度改革とは、こうした融合型地方自治制度を分離型地方自治制度に転換する試みである。融合型地方自治とは、中央行政ラインや地方行政ラインに属する官僚や準官僚が自治体の運営に法制度的に関与することを許されている地方自治である<sup>(8)</sup>。この融合型地方自治の存在こそが、県知事以下の内務省官僚が地方自治の準備不足状況を叱咤激励しつつ温情的に振舞う一方で、地方自治体を文字通り食い物にする制度的悪弊とみなされたのである。それゆえ、地方自治制度改革については、地方自治体の政策決定や実施に独立性と自律性をもち、中央政府やその出先機関が直接関与できないような分離型地方自治が目指されたのである。

表2 地方自治体種類別の地方行政ライン官僚の制度的直接関与の有無(1995年3月時点)

自治体の種類 (設置年) <sup>1)</sup>	バンコク都 (1985年 <sup>2)</sup> )	テーサバーン (1935年)	衛生区 (1953年 <sup>3)</sup> )	県自治体 (1955年)	タムボン 自治体 (1995年 <sup>4)</sup> )	タムボン 評議会 <sup>5)</sup>
県知事						
郡長						
カムナン						
村長						

(出所)筆者作成。

(注)1)縦軸は内務省の指揮命令系統ラインである。横軸は左から右に移動するに従って、都市化と自治度の度合いが低くなる。本表からはパツヤー特別市は割愛している。また、タムボン評議会は地方自治体ではないが、1995年3月以降タムボン自治体が設置される前段階という位置づけであり、本表のなかに入れることにした。

2)バンコク都は1972年にプラナコーン市、トンブリー市、バンコク県、トンブリー県を合併して設置され、当初は官選都知事として閣議にも出席したが、1970年代半ばに公選都知事となった。1976年に一旦官選都知事に戻されたが、1985年に再度公選となり現在に至っている。バンコク都はその由来からも明らかなように県とテーサバーン両方の機能をもっており、したがって地方行政ラインの県知事や郡長は域内に存在しない。また、カムナン・村長も基本的には存在しないが、バンコク都外延部の一部ではつい最近まで存在した。したがって、バンコク都内のカムナンと村長については、で表した。

3)衛生区は1908年にラーマ五世王によって設置されたが、1935年にテーサバーンが設置されたときに一旦廃止された。しかし、1952年に当時のピブーン政権によって再び設置された。なお、衛生区は1999年5月に廃止された1カ所を除いてすべてテーサバーンに格上げされ、現在は存在しない。

4)タムボン自治体は1956年に一旦導入され、その後も根拠法と形態の違うタムボン自治体ができしたが、1972年にすべて廃止され、法人格をもたないタムボン評議会に取って代わられた。1995年に設置されたタムボン自治体は、補助金を除く過去3年間の年平均歳入が15万バーツを超えたタムボン評議会を法人化したものである。

5)タムボン評議会は1972年にすべてのタムボンに設置されたが、1995年以降のタムボン自治体設置によって大幅に数が減り、最終的に2003年末法改正によって同一郡内の隣接自治体との合併を求められた結果、2004年には一部を除いてほとんど存在しなくなった。タムボン評議会はタムボン開発計画を作成し、それを県自治体に提出することで開発を担っていた。県自治体は歳入の一定部分をタムボン評議会の予算に振り向けることを義務付けられていた。

その地方自治制度改革の根拠となったのが、1997年憲法285条である。同条は、(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、そして(3)「地方自治体執行部または地方自治体

表3 1997年憲法発布から1999年までに改正または新規策定された地方自治関連法

法律名	公布
1953年 テーサバーン法（1999年改正第10号）	1953年2月13日（第10号改正は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号）	1994年11月26日（第3号改正は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
1999年 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〔2001：49〕。

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」ことを定めていた。そこで、この規定に沿って関係する法律が改正または新規に制定され、憲法制定後2年以内に任命議員や職務上の議員・執行委員長はすべて廃止された（表3参照）。具体的には、(1)廃止された1カ所を除くすべての衛生区がテーサバーンに格上げされた（ただし、カムナン・村長制度は温存された）。(2)タムボン自治体でカムナン・村長が兼任していた職務上の議員が廃止された（執行委員長は選出議員の互選で選ばれ代行した）<sup>9)</sup>。(3)パッタヤー特別市議会の任命議員や市執政官（City Manager）制度が廃止され、市長は住民から直接選出されるようになった。(4)県知事が兼任していた県自治体執行委員長職が県自治体議員の互選で選ばれるようになった<sup>(10)</sup>。こうして、1999年末には内務官僚やカムナン・村長、任命議員が地方自治体の決定や執行に直接かかわることはなくなったのである。

以上の制度改革は直接的な法制度に関するものであるが、地方行政ラインによる地方自治ラインへの関与は間接的な面にも及ぶ。その典型例が自治体職員人事である。1997年憲法制定以前、タイの地方自治体人事は内務事務次

官を委員長とする「自治体職員人事委員会」が管理していた。自治体職員の新規採用や自治体間での異動、昇進・昇給や各種手当は、個々の自治体ではなく内務省地方行政局が実質的権限を握っていた。そこで、1997年憲法288条にもとづいて「1999年地方自治体人事行政法」が制定され、内務省の直接的意向が反映しにくい仕掛けを作った。この法改正の結果、自治体間を越えての自治体職員の異動は、割愛と受入れをおこなう自治体首長の承諾がなければできなくなり、異動はきわめて困難となった（永井 [2003a]）。自治体職員が一定の地方自治体に長期間勤務することは、その自治体に対する愛着を深め地域の事情を知るうえで積極的な評価ができる。タムボン自治体の助役のなかには、将来首長に立候補して自治体を直接運営したいという者も出始めている<sup>(11)</sup>。しかし他方で、規模の小さなテーサバーンやほとんどのタムボン自治体では同一自治体に長く勤務しても昇進や昇給の機会がほとんどなく、異動によって他の自治体で得られる経験ができなくなるため、自治体職員の間ではきわめて不評である。また、外部の有識者を委員に任命することによって、できるだけ内務省の影響を排除しようと努めたものの、現実には元内務官僚や内務省に近い学者が委員になることが多く、職員人事における自治体の自律性は十分確保されていない。そのため1999年地方自治体人事行政法はもっとも問題の多い法律だと自治体関係者によって指摘されている。

### 3. 首長直接公選制の導入 カウンシル型から二元代表制へ

地方自治制度改革のなかでのさらに大きな進展は、2003年末に県自治体、テーサバーン、タムボン自治体すべての普通地方自治体に、首長直接公選制が導入されたことである。すなわち、イギリスで典型的にみられる地方議員の互選で選ばれた者が執行委員長（首長）を務めるカウンシル型（議会統治型）から、アメリカや日本で典型的にみられる地方議員と首長が住民によって別々に選出される二元代表制への転換である（永井 [2005a]、Marut [2006]、Kowitz [2005]）。

首長直接公選制はバンコク都とパッタヤーという特別地方自治体ではすでに導入されていた（それぞれ、1986年と1999年に導入）。内務省は当初、普通地方自治体に首長直接公選制を導入することに慎重だったように思われる（*Sayam Rat Weekly*，以下SRWと略，2004年4月2日～8日号）。2000年のテーサバーン法改訂によって、要件を満たした一部のテーサバーンについてのみ、首長直接公選制を選択的に導入することが可能となった<sup>(12)</sup>。同法は、2006年以降特別市と市について強制的に首長直接公選制を導入すると規定していたが、その他の自治体に首長直接公選制を導入するのは時期尚早とみられていたからである。

議員の互選によって選ばれる間接公選首長は、首長職が議会の多数派の支持に依存するため、議会の動向に大きく左右されていた。テーサバーンの場合、テーサバーンの区域が狭いため、多数派を形成しやすく市長・町長の地位が安定的であることが多かった。しかし、県自治体の場合には選挙区が郡ごとに分かれていたため地域的な対立がそのまま県自治体に持ち込まれることが少なくなく、議会の多数派形成は複数の派閥による連携の形をとることになる。それゆえ、選挙前に多数派工作をおこなって選挙後のポストを割り当てるなど政治的取引が少なくなかった。ところが、実際に首長職につくと、選挙前の約束にしたがってポストの割振りがおこなわれなかったり、特定の地域への予算配分を手厚くするなど、議会内での争いが少なくなかった。事前の紳士協定にしたがった首長の交代も、政策の一貫性や継続性という点で問題が多いと以前から批判されてきた。同じ問題はタムボン自治体についても妥当する。タムボン自治体執行委員長(首長)はタムボン自治体議員の互選で選ばれていたが、議員は各村で選出されるため、タムボン全体の利益よりも各村の利益が優先される傾向が強かった。議会内多数派の支持をつなぎとめるために根回しに時間を要し、弾力的な配分もままならないという問題が指摘されていた（Thanet [1999: 10]）。

2003年末の地方自治体関連諸法改正は、二代表制導入を支える細かい工夫も施されている。第1に、自治体首長の権力が強大になりすぎないように、

表4 自治体種類別首長補佐、顧問、秘書の定員数内訳

地方団体の種類	普通地方自治体の下位分類（設置要件）	首長補佐の定員	首長顧問、秘書の定員 <sup>1)</sup>	首長、首長補佐の資格要件
県自治体 <sup>2)</sup>	大規模県自治体(人口200万人以上)	4名以下		
	中規模県自治体(人口100～200万人)	3名以下	合計5名以下	大学卒業またはそれと同等以上の学歴、
	小規模県自治体(人口100万人以下)	2名以下		または自治体議員や
テーサバーン <sup>3)</sup>	特別市(人口5万人以上)	4名以下	合計5名以下	執行部経験者
	市(人口1万人以上または県庁所在地)	3名以下	合計3名以下	
	町	2名以下	合計2名以下	
タムボン自治体	大規模タムボン自治体	タムボン自治体副	秘書1名	高校卒業またはそれと同等以上の学歴、
	中規模タムボン自治体	首長2名		自治体議員、または
	小規模タムボン自治体	以下		執行部経験者

（出所）永井〔2005a：24〕を一部修正。

（注）1）首長顧問、秘書は非議員職である。

2）大規模県自治体、中規模県自治体、小規模県自治体の分類は、「1997年県自治体法」に規定されているのではなく、内務省による県自治体職員定員・組織構造を規定している規則にもとづくものである。

3）特別市と市の設置要件としては、公共サービスを担えるだけの歳入があることという条件が付されている。町については、設置要件は特に示されていない。

首長の任期が最大2期にまで制限された。この措置はテーサバーン法の2000年改訂（第11号改正）ですでに導入されていたが、2003年末に県自治体首長とタムボン自治体首長にも適用された。第2に、二代表制の導入にともない、首長と地方議会それぞれの自立性を高める制度工夫が凝らされた。首長の政策立案能力を高めるため、補佐や顧問、秘書を任命する権限を首長に与えた（表4参照）。また、首長と地方議会の「抑制と均衡」を確保するため、それぞれが果たす役割を強化する措置がとられた。自治体首長に対する地方議員の質問権が明確に規定されたことや、選挙後の議会開催時期が従来の選挙結果公示後45日以内から15日以内に短縮され、選挙後の最初の地方議会において首長は施政方針演説を求められるようになった。さらに、タムボン自治体では従来まで、2年ごとに議長と副議長は交代するよう法律で規定されていたが、改訂の結果、議長と副議長の任期が4年に固定された。

表5 首長直接選挙の影響についてどう思われますか？ ( % )

	変化小さい	以前と同じ	変化大きい
決定が迅速かつ容易になった	1.2	7.6	91.2
人事が円滑かつ自立的になった	0.8	11.0	88.2
予算条例を通しやすくなった	1.3	25.2	73.5
議会からの審査が厳しくなった	2.4	24.9	72.7
議長職をめぐる争いが激しくなった	14.8	51.1	34.1
住民による予算要求が大きくなった	1.5	20.7	77.8
住民の権利・義務意識が大きくなった	1.0	16.5	82.5

(出所)「日タイ共同調査」集計結果。

第3に、二元代表制導入の結果、首長と地方議会の間で起こりうる対立について制度的歯止めがかけられた。首長による議会の解散権や、議会による首長に対する不信任決議権は認められていない。地方自治体首長の免職は依然として、住民リコールにもとづくか、あるいは郡長や県知事による地方議会に対する管理監督にもとづくかのどちらかである。そして、後者の郡長や県知事による管理監督を迅速かつ効果的なものにするため、地方議員・首長の免職や自治体条例(予算を含む)に対する拒否権行使に対して、従来まで十分規定されていなかったタイムリミットを新たに設けた。

首長直接公選導入を首長はどのように評価しているのか。日本貿易振興機構アジア経済研究所とタンマサート大学政治学部が2006年6月に共同で行った質問表の郵送法による地方自治体意識調査(以下、「日タイ共同調査」と略)<sup>13)</sup>の集計結果によれば、首長直接選挙のインパクトは大きいと評価できる(表5参照)。首長自身についてみれば、決定が迅速かつ容易になったと感じるものが9割近くを占めている。議会との関係では、予算が通しやすくなったと回答するものと議会からの審査が厳しくなったと回答するものも7割を占めている。また、首長と住民との関係においても、住民からの予算要求や住民の権利・義務意識が大きくなったと回答するものが8割前後に上っている。

以上で概観したように、過去15年の間にタイの地方自治体は、内務省の影

響下から相対的に自立し、住民の意思をより反映した意思決定の仕組みを強化してきたことが確認できる（自治体の近代化）。こうした自治体組織改革も、広い意味では地方分権の重要な一環であり、分権の受け皿を強化する意味で避けて通れない問題である。しかし、自治体組織改革そのものは地方分権と同義ではない。そこで次節においては、権限、財源、人員の移譲というプロセスを含む地方分権について検討してみよう。

## 第2節 チュワン政権下の地方分権

前節においてわれわれは、融合型地方自治システムから分離型地方自治システムへの移行が、1997年憲法にもとづいていたことをみた。だが、1997年憲法は、自治体組織改革だけをめざしたものではない。1997年憲法は地方分権推進についても明確な規定を置いており、チュワン連立政権のもとで地方分権に向けた改革が進められた（Somkhith [2001]）。

### 1. 1997年憲法と地方分権推進

既述のように、1997年憲法は78条において、国家の基本政策のひとつとして、地方分権推進を謳っていた。そして、第9章「地方自治」の282条から290条において、地方自治や地方分権に関する詳細な規定を置いていた。こうした地方自治に関する条項は、タンマサート大学を中心とした公法学者や政治学者が実質的に練り上げ起草したものであった<sup>(14)</sup>。そして、憲法起草会議の検討においても、草案に対してほかの委員から特に大きな修正意見が出されなかった。そのため、地方自治に大きな利害関係をもつ内務省や政治家の意向が及ばないところで、地方自治制度改革と地方分権改革が憲法に盛り込まれたのである。

1997年憲法第9章は画期的な規定をさまざまに盛り込んでいた。自治体議

員や首長を住民による選挙を経たものに限り、中央政府官僚による兼職を禁じた285条や、地方自治体職員人事はその一例にすぎない。これらの条項以外にも1997年憲法は重要な内容をいくつか盛り込んでいた。

ひとつは、住民自治と参加の推進という観点から、住民の条例制定請求権と自治体議会議員・首長の解職請求権に関する条項を憲法287条と286条で規定し、1999年に個別法として成立させたことである（表3参照）。地方自治体に対するチェックを地方行政ラインの県知事や郡長という「上から」おこなうだけでなく、住民参加によって「下から」おこなおうという意図がここに込められている。ただし、リコールが成立するためには、有権者の4分の3以上の賛成票が必要なため、実現は容易ではない（SRW, 2004年4月2日～8日号, 永井 [2005b]）。上述の日タイ共同調査結果でも、自治体助役から回答のあった2875自治体において住民のリコールで首長が辞任した例は24例にすぎず、内務大臣や県知事の命令で辞任した46例を下回っている。とはいえ、24例が成功した例であることを考えるならば、この数字は決して小さな数字とはいえないであろう。

もうひとつが、地方分権委員会の設置を義務付け、地方分権計画を策定して定期的な地方分権計画のチェックを求めたことである（284条）。この条項にもとづき、1999年末に地方分権推進法が制定された。ここで、首相もしくは首相が任命する副首相を委員長とする地方分権委員会が設置されたのである。地方分権委員会には首相に対する助言権が与えられ、地方分権推進にとって必要と判断された場合には法律や命令を出す権限も与えられていた。地方分権推進法はまた、2006年までに国家歳出に占める地方歳出の割合を少なくとも35%達成するよう求めており、法的に数値目標が明記された。要するに、地方分権を推進するメカニズムが、法的、制度的に埋め込まれたのである（永井 [2003b, 2003c]）。

## 2. 地方分権委員会の設置と地方分権計画策定

地方分権委員会には中央政府関係機関の代表、地方自治体の代表、および法律の規定にもとづく資格をもった有識者の同数が選ばれ、2000年1月に36名の氏名が首相府から発表された<sup>(15)</sup>。中央政府側委員は委員長（首相）以下、内務省事務次官、地方行政局長、予算局長、人事院総裁をはじめ、教育省事務次官や保健省事務次官が名前を連ねており、権限移譲の対象とする業務内容の焦点がどこにあるのか予想させる顔ぶれとなっていた。地方自治体代表については、バンコク都とパッタヤー市を除く10名が県自治体2名、テーサーバン3名、タムボン自治体5名と割り当てられ、委員の選定については自治体の種類ごとの互選に委ねられることになった（永井〔2003b〕）。

焦点となったのが有識者委員である。地方分権推進法は、有識者を公法、政治学、行政学、財政学について専門知識を有する者で官僚を除くと規定していた。重要なのは、官僚の例外措置として、大学教員の委員兼職を認めていたことである<sup>(16)</sup>。その結果、内務省や大蔵省、国家経済社会開発委員会事務局（以下、NESDBと略）の官僚OBに混じって、分権推進派と目される大学教員が地方分権委員に就任した。有識者委員の選定は、首相府布告で定める方法によって投票で決められたが、地方自治や地方分権に関する有識者は限られており、反内務省の急進派を除く研究者が地方分権委員に選ばれたのである。

地方分権推進法は、1年以内に地方分権計画の策定を求めていた。2000年1月に地方分権委員会が発足した時点で、チュワン連立内閣が政権を担当してすでに4年目を迎えようとしていた。つまり、民主党政権がいつ議会を解散してもおかしくない状況のなかで、地方分権計画の策定作業が進められたのである。地方分権委員会第1回会議で地方分権計画の素案策定を誰に委ねるか議論され、中央政府側の委員でもなく、地方自治体側の委員でもない、有識者委員に委ねられることになった。その責任者となったが、地方分権戦略

策定小委員会の委員長となったアネーク・ラオタンマタット (Anek Laothammathat, 当時タンマサート大学政治学部准教授・学部長。のち民主党副党首, 大衆党党首を歴任) である。アネークは, 地方分権計画の検討期間が限られていることから, 地方分権計画を大綱と実施計画の2つに分け, まず大綱の策定とそれが閣議で了承されることに全力を尽くした<sup>(17)</sup>。アネークのもとには作業部会が設けられ, ウッティサーン・タンチャイ (当時タンマサート大学社会福祉学部助教授) を責任者として関係省庁とのヒアリングが精力的に行われた (Anek [2000b: 25])<sup>(18)</sup>。

地方分権推進法30条第1項は, 3種類の業務を原則4年以内に自治体に権限移譲するように求めている (ただし, 業務内容によっては, 最長10年までの延長が可能だとしている)。その3種類の業務とは, (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おこなっている行政業務, (2) 国家がひと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, である。2000年2月から地方分権計画の策定が始まり, 同年8月には全国5カ所で地方分権計画大綱に関する公聴会を開催, 同年10月には地方分権計画大綱案が閣議に提出されて了承された。地方分権計画大綱には, 地方分権実施における原則, 規則, ヴィジョン, 指針, 方法などが盛り込まれている (Anek [2000b: 21])。実施計画の承認はチュワン政権下ではおこなわれず, 翌2001年11月17日にタクシン政権のもとでおこなわれた。

1997年憲法以降の地方分権改革は, 分権派の有識者たちが主導権を握っておこなわれたことが特徴である。地方自治や地方分権に関する法制化は, ごく一部の人々によって担われ, 地方分権計画の取りまとめ作業をおこなったのも有識者たちであった。彼らの影響力の源泉は, 憲法起草委員や地方分権委員として制度的に関与し続けることができた点にある。とはいえ, それだけが理由ではない。なぜなら, この時期に政権を担ったチュワン政権が総じて地方分権を支持しており, 民主党議員自身が率先してリードしたわけではないにしても, 民主党内の一部の有力者が地方分権を積極的に支援したとい

えるからである。とりわけ、地方分権計画策定にあたっては、当時首相府大臣として地方分権委員会の小委員会にも関わったアピシット・ウェーチャチーク（当時民主党副党首、首相府担当相）が、地方分権委員会で熱心に計画策定を支援したという。

### 3. 財政分権問題

1999年地方分権推進法が画期的だったのは、財政分権における数値目標を明記していた点である。それによれば、2001年までに国家歳出の少なくとも20%を、2006年までに少なくとも35%も地方自治体の歳出としなければならないと規定していた<sup>(19)</sup>。1993年度から2000年度までの国家歳出に占める地方自治体の歳出割合は、8.2%（1993年度）、8.3%（1994年度）、7.7%（1995年度）、9.2%（1996年度）、11.2%（1997年度）、13.1%（1998年度）、13.8%（1999年度）、13.4%（2000年度）と漸進的に推移した。しかし、2001年度には一気に20.1%を達成し、今日に至っている<sup>(20)</sup>。後に詳しくみるように、タクシン政権の5年半で地方財政支出の割合が24.1%までしか増えなかったことを考えると、チュワン政権時代に地方財政支出比率が13.1%から20.1%に増加しているのは印象的である。なぜこのことが可能となったのだろうか。

1994年のタムボン自治体法成立以後の分権論議のなかで、自治体の能力を向上させるには、自治体の財源強化をおこなう必要があることが有識者の間では共通認識となっていた。チュワン第1期連立政権（1992年10月～1995年7月）時代にはトライロン・スワンナキーリー内務副大臣を委員長にした財政分権委員会が設置され、自治体歳入を倍増させるための「9つの処方箋」が提案されていた。具体的には、石油採掘や森林産物などの天然資源独占取引手数料や土地移転税（法律行為税）の地方自治体分与、地方自治体の独自歳入である土地維持税と家屋税の統合、車両の値段ではなくエンジン出力に応じた新しい車両税の導入、自治体の代わりに中央政府が徴収する地方税手数料の削減、付加価値税の地方配分率の増加、特定補助金ではないブロック・グラ

ント（一括補助金）の導入などである（TDRI [ 1999 ], Direk [ 2001: 85 ]<sup>21)</sup>。さらに、チャワリット連立政権（1996年7月～1997年12月）のもとでも地方財政分権委員会が設置され、財務副大臣を務めたチャートウロン・チャーイセーンが中心となって財政分権に関する報告書が取りまとめられた。その主な目的は、「9つの処方箋」を踏まえうえで地方財政分権のマスター・プランを策定することにあつた。しかし、チャワリット政権が短命に終わったために、この計画は結局日の目をみなかったのである<sup>22)</sup>。

2001年に地方歳出比率を一気に20%まで引き上げることができたのは、チュワン第1期政権以来の研究蓄積があつたからにほかならない。実際、2001年度予算においては、「9つの処方箋」のいくつかが採用されていた。天然資源独占取引手数料や土地移転税などの分与、地方税手数料の削減、一般補助金の増大などがそれである。タイの地方分権を1992年以降の15年間のスパンでみることの意味がここにも認められる。1995年にタムボン自治体創設をおこなつたチュワン連立政権が、第2期政権（1997年12月～2001年2月）においても地方分権を進めたことは、決して偶然ではなかつたのである。

しかしながら、こうした地方歳出比率の20%引上げ措置は、地方分権計画が本格的に実施される前におこなわれた措置であつた。業務の移譲とともに予算と人員を同時に移譲させるという地方分権の方法的原則からいえば、明らかに逸脱しているといわざるをえない。では、2001年地方分権実施計画にしたがつて本格的な業務移譲が始まると、財政分権や人員の移譲はどのように推移したのだろうか。節を改めて検討してみよう。

### 第3節 タックシン政権下の地方分権

#### 1. 地方分権に対するタックシン政権の態度

2001年2月に登場したタックシン政権は前政権のチュワン連立政権の地方

分権政策を引き継いだ。タックシン政権は地方分権委員会から提出された地方分権実施計画を2001年11月に閣議で承認し、35%の財政分権目標については注意を要するとコメントしたものの、分権そのものに対しては反対しなかった。

タックシン首相は公衆を前にした演説のなかで、地方分権を支持するとししばしば発言している。たとえば、2001年2月26日の施政方針演説では、(1)「地方歳入徴収と財政分権」、(2)「地方分権手続きに沿った明確で適切な中央政府から地方自治体への分権振興」、(3)「住民、市民社会、NGOの地方自治参加振興」について触れており、2004年5月初めにおこなった「今後5年間の地方開発」という講話では、「地方自治体の権限領域を明確にするよう内務省に再検討をお願いしたい。地方自治体は住民にもっとも身近な存在である。そして自治体には継続的に住民の近くにいてもらいたい。というのも、地方の問題の要因はとても複雑で、それをもっともよく知るのは自治体首長である」と述べている。

しかし、地方分権の具体的な施策となると、チュワン政権のもとで進められた分権計画の実施以外に、とくに真新しい政策はタイ愛国党(以下、TRTと略)政権から提起されなかった。地方制度に関係する問題でタックシン政権が関心をもったテーマは、2002年夏から秋にかけて大きな話題となった自治体合併問題、タックシン政権になってから始められた「CEO県知事」の導入、2003年末から2004年初頭にかけて問題となったカムナン・村長の官僚化、2004年3月におこなわれた初めての県自治体首長選挙、そしてスワンナプーム空港周辺地域における特別区設置に関する問題などである(永井[2005b, 2005c])。2005年2月総選挙においても、地方分権はTRT政権の重要な課題とはならなかった(SRW, 2005年1月28日～2月5日号)。

地方自治に直接関係するイシューは自治体合併問題と県自治体首長選挙の2つである。TRTは2002年夏に自治体合併に関する案を公表したが、自治体関係者から強い反対を浴び、上下両院に自治体合併検討委員会が設置されたり、内務省内にも検討委員会が設置されたりしたが、結局その後立消えになっ

た(永井[2003d])。他方、県自治体首長選挙は、TRTが県自治体首長に影響力を行使しようとしたが、TRT内で候補者を調整できない県が続出し、逆に国政選挙と地方選挙の違いを浮き彫りにする結果に終わった<sup>(23)</sup>。このように、タクシン政権は地方自治の特定の問題、それもTRTの党勢拡大や自治体に対する財政支出削減につながるような案には関心をもったが、地方分権そのもの対しては継続的かつ体系的な関心をもたなかったといえる。

そのようなTRTの対応を示すよい例が、教育分権に関する取組みである。国立学校(小学校、中学校、高校)の自治体への移譲の是非をめぐって政府の政策は二転三転した。すなわち、いったん閣議において学校移譲に関する教育省令を承認(2004年9月)したものの、教師からの強い反対に直面すると、「待て」の閣議決定を出した(2004年12月)。しかし、その閣議決定が1999年地方分権推進法に違反するとタムボン自治体が行政裁判所に訴え、閣議決定を「違法」と裁定したため、再び学校の自治体移譲を進めざるをえなくなったのである(本書第5章も参照、永井[2005d]、星井[2006])<sup>(24)</sup>。

タクシン政権は地方分権よりは中央集権、とりわけCEO県知事導入に強い関心を抱いていた。CEO県知事は2002年8月4日～5日にパッタヤーでおこなわれた全国の県知事を前にしてのタクシン首相の演説で明らかにされたもので、中央政府における省庁局再編と並ぶ目玉改革のひとつである(2002年省庁局改組法)。第1節で触れたように、県知事は県において他省庁局から派遣された官僚に対しても指揮命令権をもつことになっているが、独自の財源をもつわけではなく、職階レベルでいえば5級官僚以下に対してしか人事権をもたなかった。タクシンは県知事を内務省に限らずほかの省庁や将来的にも民間からも能力のある人物を募り、県知事に予算と人事権を与えて県レベルでの開発を効果的にさせようとしたのである。2002年から2003年にかけて計5県で実験的に導入し、評価を加えたうえで2003年以降全国75県に拡大・実施した。そして、県知事に対して予算を支出するとともに、県知事のもとに県戦略委員会を組織させ、各県のヴィジョンにもとづいて開発計画が立てられることになったのである<sup>(25)</sup>。CEO県知事の導入は、タクシン

政権が登場する以前から首相府文民公務員委員会で検討されていた問題であり、タックシン個人のアイデアに帰することはできない。また、県知事の派遣母体である内務省がCEO県知事を歓迎したのも、地方行政レベルでの県知事の権限強化につながったからであろう。CEO県知事導入は、地方における中央政府の出先機関、すなわち地方行政に対して県知事の権限や裁量を強化しようというもので、地方分権に直接影響するものではない。県知事は地方自治体に対して管理監督権をもっており、地方自治体に対しても県知事が介入を強めるのではないかと恐れられたが、実際にはCEO県知事導入によって地方自治体に対する管理監督が強まる現象はみられなかった。

以上のようにタックシン政権は、地方自治や地方分権について介入することも、新たな政策を打ち出すこともなかった。前政権のもとで策定された地方分権計画の実施を静観する態度をとったのである。

## 2. 地方分権計画の実施状況

2006年度は地方分権実施計画が閣議決定された2001年11月からみて、ちょうど5年目にあたる（タイの予算年度は10月1日から翌年9月末日までで、翌年度をもって予算年度とする）。1999年地方分権推進法34条によれば、地方分権委員会は5年を越えない期間ごとに地方分権計画を見直すことになっており、2006年度は節目の年にあたる。だが、2006年は2月以降内閣が事実上不在であり、さらに9月19日にクーデタが発生したため、今後の地方分権の行方は不透明<sup>26)</sup>である。とはいえ、少なくとも2002年度から2006年度にかけての5年間の地方分権の実施状況をここで検討することは有益であろう（永井 [2005c]）。

地方分権実施計画にもとづく権限移譲の全体的な状況は表6の通りである。移譲の対象となる245業務のうち、移譲が終了しているものが157業務、移譲中のものが23業務、未着手のものが64業務、移譲から外されたものが1業務となっている<sup>(27)</sup>。つまり、全体の約4分の3の業務が自治体に移譲されたか

表6 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

部門	内訳	関係省・ 局の数 <sup>1)</sup>	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 <sup>2)</sup>
6 芸術文化、伝統習 慣 地方の叢智関連	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) 永井[2005c]。2006年8月21日首相地方分権委員会事務所で入手した資料で確認。

(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。

移譲中であるのに対して、残りの約4分の1は着手されなかったことになる。

権限移譲が着手されなかった分野にはどのようなものがあるのだろうか。主なもののなかには、保健省の27業務、地下水局の12業務、教育省基礎教育事務所の1業務(ただし、補助飲料と昼食の移譲は完了)、陸上運輸局の3業務(長距離バス・ステーションの管理運営業務を含む)、工業省の5業務(主に投資奨励関係)などがある(SRW, 2005年3月4日~10日号)。特に問題となったのが、保健省と教育省の権限移譲である(SRW, 2004年8月6日~12日号)。地方分権委員会の政府委員12名のなかには教育事務次官と保健事務次官が名前を連ねているが、財政分権の数値目標が35%と設定されたのも、小中学校と保健所を自治体に移譲すれば達成できるからであるという証言もある。ただし、両省の対応は分かれた。保健省は保健所の移譲自体については一貫して反対

表7 最近5年間の地方・国家歳入額の変化

(単位：上段：100万パーツ，下段：自治体歳入全体に対する割合(%) )

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
自治体自己徴 税歳入	17,701.88 11.1	21,084.47 12.0	22,258.28 12.1	24,786.27 10.2	27,018.96 9.6	29,110.41 8.9
地方税	55,651.90 34.8	58,143.52 33.1	60,217.71 32.7	82,623.37 34.1	95,370.34 33.8	110,189.59 33.7
分与税	12,669.00 7.9	19,349.00 11.0	35,504.44 19.3	43,100.00 17.8	49,000.00 17.4	61,800.00 18.9
補助金	73,729.80 46.2	77,273.30 43.9	66,085.56 35.9	91,438.00 37.8	110,610.70 39.2	126,013.00 38.5
合計(A)	159,752.58	175,850.29	184,065.99	241,947.64	282,000.00	327,113.00
国家歳入(B)	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600.00	1,200,000.00	1,360,000.00
%( $100 \times A/B$ )	20.68	21.88	22.19	22.75	23.50	24.05

(出所) 2006年8月21日首相府地方分権委員会で入手した資料より筆者作成。

(注) 2005年度と2006年度の国家歳入額は推定額である。

したものの、教育省の対応は揺れたばかりか、足元の学校の対応も分かれたからである(本書第5章参照)。ほかに、環境に影響を与える50馬力以上の出力をもつ工場設置許可(工業省管轄)や公害監視に関する権限(天然資源環境省公害監視局)は地方自治体に移譲されていない<sup>(28)</sup>。

次に、財政分権の全体状況についてみてみよう。表7から明らかなように、財政分権は2001年度には地方分権推進法の目標値である20%を達成した。ただし、20%を達成できたのは、中央政府からの補助金額が前年度の348億パーツから737億パーツに大幅に増額されたこと、ならびに付加価値税の自治体配分額が前年度の150億パーツから303億パーツに増額されたことに大きく依存している(永井[2005e: 35], Direk[2001: 61-62])。地方分権が進むにもかかわらず、税源移譲は一切なされなかったのである。さらに、2006年の目標値である35%は達成できず、24.05%にとどまった。9月クーデタ後に地方分権推進法が改正され、2007年度中に25%を下回ってはならないこととされた。35%という数値目標は努力目標値として辛うじて残されたものの、目標年度が明記されていない<sup>(29)</sup>。地方分権委員会と予算局は35%目標を達成しよう

表 8 公務員の自治体への移譲状況

種類	2003年度	2004年度	合計
国家公務員	1,310	68	1,378
雇員	2,801	280	3,081
合計	4,111	348	4,459

(出所) 2006年 8 月21日首相府地方分権委員会事務所で入手した資料より筆者作成。

と努力したが、結局のところ達成できなかったようである。今後の地方分権推進という観点からは大きな後退といえるだろう。

最後に、ヒトの移譲はほとんど進んでいない。表 8 は2003年度と2004年度の数値のみを記したものであるが、2005年度と2006年度は移譲がまったくなかった。2003年度に移譲されたのは、農業・協同組合省の灌漑局、内務省急速農村開発事務所、内務省土木局、内務省公共福祉局、およびエネルギー開発局の 5 局からであり、2004年度は社会開発・人間安全保障省と農業・協同組合省協同組合振興局からである<sup>(30)</sup>。

ヒトの移譲が進まない理由はいくつかある。最大の理由は、中央省庁の官僚が小規模な自治体に移っても、自治体の規模が小さいため昇進や昇給の見込みがないためである。たとえばタムボン自治体は大規模、中規模、小規模の 3 種類に分けられているが、大規模タムボン自治体の助役で 7 級か 8 級、中規模タムボン自治体の助役で 6 級か 7 級、小規模タムボン自治体の助役で 6 級にすぎない。8 級は中央行政で課長クラス、7 級で係長クラスである。第 1 節で触れたように、自治体職員の異動は現在ではきわめて難しい。いったん小規模タムボン自治体に移動すると、中央行政でいえば係長クラス以上にさえ昇進しないのである。とりわけこの問題は、学校について深刻であった。小中学校の校長は、軒並みタムボン自治体助役よりも職階が上である。加えて小学校の教師には多くの福利厚生手当がつくが、学校が自治体に移譲されたときその手当が引き続き支給される保障がないと学校移譲反対派は主張したのである。

地方分権を進めるには、業務とそれに付随する財源とヒトが同時に自治体

に移譲されなければならない。業務が中央政府から地方自治体に移譲されると、その分の予算は予算局によって削られた。たとえば内務省コミュニティ開発局や公共福祉局の学校給食費用や牛乳費用は、業務が自治体に移譲されたことによってその分が削減された。灌漑局が管理していた小規模灌漑、運河沿いの道路、電力式水くみ上げポンプ所などの施設も自治体に移譲されると、その管理費用分12億1400万バーツが予算局によってカットされた。電力式水くみ上げポンプ所のように、施設とともに機械を扱う雇員が自治体に移譲されるケースもある（これによって移譲人員の約4分の1にあたる1200人が自治体に移譲された<sup>31</sup>）。とはいえ、人員が移譲されたのは例外的であり、ほとんどがインフラ整備や維持・管理にかかわる小さな権限が自治体に移譲されたのである。

分権が計画通り進まなかった理由はさまざまである。第1は、地方分権計画を策定した段階で、実施官庁との調整が十分におこなわれていなかった。教育省や保健省が反対したのは、教育省は1999年国家教育法にもとづく独自の地域教育委員会構想をもち、保健省も国民健康保険法にもとづく新たな構想をもっていたからである。「地方分権」(kan krajai amnat pai su thongthin)の意味が、自治体に対する権限移譲でなく地方出先機関への権限委任 (de-concentration) や広く住民参加の拡大と解釈された問題もあった。教育省や保健省が考えた「地方分権」とは、地方に教育区や地域保健委員会を設置し、そこに地方自治体代表やNGOなどを参加させることにほかならなかった。このように、地方分権はさまざま意味に解釈された (Direk [2001: 64-65])。

第2は、分権推進の旗振り役である地方分権委員会の政治的リーダーシップが全般に欠けていた。タックシン政権の5年間に地方分権委員会委員長(事実上副首相)を務めた副首相は、スウィット・クンキッティ、ポーンボン・アディレークサーン、チャワリット・ヨンチャイユット、チャートウロン・チャーイセーン、スワット・リッパタパンロップ、ウィサヌ・クルアガームと6名に上る (SRW, 2005年2月11日~17日号)。加えて、事務方を務める事務局は首相府事務次官事務所内の部レベルにとどまり、権限や人員は到底十分

とはいえなかった。事務局の権限強化や内務省への移管がしばしば話題に上るものの、いずれも実現していない。

分権はそれ自身が目的ではない。最終的には自治体に移譲された業務が地方自治体によって適切に実施され、住民が利益を享受できるかどうかである。分権の成否もその点にかかっている。地方分権推進法は、権限移譲によって公共サービスの質が移譲される前よりも悪くならないようにすると規定している。およそ10年にわたる地方分権の結果として、自治体の自立性や予算は増し、地方分権によって権限も増えた。はたして、地方分権の目的はどの程度実現できているのだろうか。

### 3. 地方分権が抱える問題

中央省庁の出先機関が地方自治体に対して分権をおこなう場合には、移譲される権限ごとに出先機関と自治体とが書類に署名し、業務を移譲している。また、権限移譲にあたっては中央省庁が自治体に業務指導をおこなうことが求められている。地方分権委員会事務局が取りまとめ役となって業務移譲に関するマニュアルを中央各省局が作成し、印刷物やCD-ROMなどにまとめたうえで県や郡ごとに研修をおこなっている(SRW,2004年10月1日～7日号)<sup>32)</sup>。

しかしながら、地方自治体に業務が移譲されたとしても、移譲された業務を地方自治体がおこなう保障はない。自治体業務は大きく分けて、自治体がやらなければならない業務(必須業務)とやってもよい業務(選択業務)に分かれている。やってもよい業務の場合はやらなくてもよいことになる。その典型的な例が、生業促進や協同組合結成促進に関する権限の移譲である。生業促進は1994年タムボン自治体法と1952年テーサバーン法の両方において、協同組合結成促進業務は1994年タムボン自治体法において、いずれも「自治体はやってもよい業務」に分類されている。農業振興局は9つにわたる業務を地方自治体に移譲したが、そのうちの2つが生業促進と協同組合結成促進に関するものであった。現時点で、約8割の自治体と移譲に関する署名文書

を交換したが、その後の追跡調査では、約3割の自治体しか生業振興に関する予算を計上していない。同じことは、漁業局についてもあてはまる。漁業局は3つの業務を地方自治体に移譲したが、そのうちのひとつが村落漁業に関するものである。1982年から始まったプロジェクトで全国に1000カ所以上の養魚場の管理権と維持費が自治体に移譲された。しかし、地方自治体で養魚池の維持管理費を計上しているところは1割にも満たず、大きな問題になっているという。漁業局長によれば、3億600万バツの予算が削られたものの、農民や政治家から漁業関係の支援を求める声が後を絶たず、予算が許す限りで面倒をみざるをえないと指摘している<sup>(33)</sup>。先に触れた灌漑局も同様で、灌漑関係の業務はタムボン自治体が「やってもよい業務」である。したがって灌漑局から予算が削られても、依然として灌漑局に支援を求める声は後を絶たないという<sup>(34)</sup>。このように、自治体の選択業務とされている分野で、なおかつ維持管理が必要な分野においては、中長期的に大きなマイナスの影響が出ることもなりかねないといえる。

以上の意見は、中央政府の見解を代弁したものである。では、地方自治体の首長は地方分権をどのようにみているのだろうか。地方分権の一体何が問題だと感じているのだろうか。前述の日タイ共同調査で自治体の首長に対して、「地方分権に関して何が問題と思うか」と尋ねたところ、表9のような集計結果が出た。首長がもっとも問題だと思っているのは、権限が移譲されてもそれと一緒に予算が下りてこないと感じている点である。しかし、財政分権についてはすでに触れたように、1997年憲法制定以来2倍以上に増えており、35%を達成できていないとはいえ、予算が来ていないという批判は必ずしもあたらぬ。1997年憲法以来タイの地方分権は、自治体の自立性を高め、予算や権限も高める努力をそれなりにしてきた。しかし、上で触れたように、地方分権は必ずしも円滑に進んでいるようにはみえない。

この問題を説明するためにはさらに詳細な検討が必要だが、さしあたり指摘できるのは、自治体の種類ごとに財政力の違いがある点である。自治体への補助金配分は地方分権委員会によって毎年決定され、その基準も毎年変更

表9 地方分権に関して何が問題と思うか？

(%)

	まったく重要 ではない	あまり重要 ではない	重要	たいへん 重要
中央から通知がない	0.9	5.3	49.1	44.7
移譲が断続的なのでややこしい	1.5	9.2	49.6	39.7
権限が移譲されても、それと一緒に予算が こない	0.7	3.3	28.9	67.1
法律が改正されたのかどうか定かではない	0.9	7.7	52.0	39.4
関連する法律が多すぎややこしい	1.4	10.3	49.3	39.0
移譲された業務の一部が、依然として地方 行政（県や郡）と重複している	1.3	8.1	42.9	47.8

(出所)「日タイ共同調査」集計結果。

表10 2003年度自治体種類別歳入額（上段：総額，下段：自治体1カ所あたりの平均額）

(単位：100万バーツ)

地方自治体	自主徴税	分与税	付加税	補助金	合計	%
テーサバーン (1,133カ所)	7,005.30 6.18	9,441.15 8.33	16,043.31 14.16	41,331.18 36.48	73,820.94 65.16	27.54
タムボン自治体 (6,738カ所)	3,560.76 0.53	24,458.46 3.63	8,666.90 1.29	13,650.71 2.03	50,336.83 7.47	31.09
県自治体 (75カ所)	2,439.36 32.52	8,647.62 115.30	3,572.89 47.64	2,387.28 31.83	17,047.15 227.30	12.43
パッタヤー特別市 (1カ所)	127.29	188.61	453.39	969.74	1,739.03	0.65
バンコク都(1カ所)	9,125.57	17,481.87	6,768.25	7,817.20	41,192.89	28.29
合計	22,258.28	60,217.71	35,504.74	66,156.11	184,136.84	100

(出所)筆者作成。

(注)歳入額および自治体の数は、地方自治体振興局ホームページ(2003年12月20日にアクセス)からの数字。

されるため一般化は難しい(永井[2005e])が、たとえば地方歳出比率が22%を超えた2003年度の自治体種類別の歳入総額を検討してみよう(表10)。基礎自治体であるテーサバーンとタムボン自治体に対する自治体1カ所あたりの分与税、付加税、ならびに補助金の平均額を計算すると、分与税で約2倍、付加税で約12倍、補助金額では約18倍もの開きがある。その結果、テーサバー

ンの平均歳入額は自己歳入も含めると約6500万バーツに達するのに対し、タムボン自治体のそれは約750万バーツにすぎない。テーサバーンとタムボン自治体では業務内容に違いがあるため単純な比較はできないが、筆者の試算に従えば住民1人あたりの歳入額はテーサバーンでは約7000バーツであるのに対して、タムボン自治体ではわずか1000バーツにしかすぎない<sup>(35)</sup>。タムボン自治体が財政分権の利益を受け取っていないと感じる理由のひとつが財政的不公平感にあることは十分推察できる。これに対し、住民に直接的なサービスをおこなっていないと一般に見なされている県自治体1カ所あたりの平均歳入が約2億2730万バーツに達することも、基礎自治体に共通する財政分権の恩恵を受けていないという不満感の原因のひとつとなっているように思われる。

## 結語 「合理化なき近代化」の帰結

これまでのタイの地方分権改革には大きな前提条件があったように思われる。それは、個々の自治体の設置要件や二層制の仕組み、「地方自治」ラインと「地方行政」ラインの並立状況には手をつけずに、既存の制度を維持したなかで個々の自治体の能力向上を目指した地方分権をおこなうこと、すなわち「自治体の近代化」であった<sup>(36)</sup>。

過去10年から15年にわたる地方分権改革を改めて振り返ったとき、どのような変化が生じたといえるのか。ひとつは、自治体議員や首長が地域住民によって直接選ばれるようになり、首長の顔と政策が住民によりはっきりした形でみえるようになったことである。以前に比べると首長は住民に対して説明責任をもつようになった。また、自治体首長や地方議員に対する住民の監視も、以前に比べてより厳しくなった。プラポッククラオ学院地方自治学校が「地方自治体グッド・ガバナンス賞」を設け、少なからぬ自治体がこの賞を受賞している。このことからわかるように、自治体のなかには率先して

新しい政策を取り入れているところもないわけではない（*SRW*，2004年4月23日～29日号）。

しかし，地方分権が進み自治体の行政サービスが質量とも問われるようになると，サービスの効率と効果が必然的に問われるようになる。加えて，行政サービスの内容も，工業化や高齢化が進むにつれて変わらざるをえない。地震や洪水といった自然災害，ゴミ処理問題や水質汚濁，森林保護といった問題に対処するには，個々の自治体の努力だけではおのずから限界がある。タイの人口は日本のその半分に当たる約6300万人にすぎないが，タイの自治体の数は日本の4倍以上にあたる約7800カ所にも及ぶ。タムボン自治体の約9割は常勤職員が助役，土木課長，財政課長のわずか3名しかおらず，テーサバーンの8割近くも常勤職員がわずか10名前後しかいない。このように小規模な自治体がタイでは圧倒的多数を占めるにもかかわらず，タイでは自治体合併がほとんど進んでおらず，自治体間協力も公的な組合（タイ語で「サハカーン」と呼ぶ）は現在も存在しない（Muramatsu and Noranit et al. [2002]）。自治体の規模が小さいために中央政府から人を受け入れることもできず，規模の小さなタムボン自治体が消防車や給水車を数台ずつ購入するという不利益が発生している。言い換えれば，地方自治制度全般の「合理化」がなおざりになっているのである。

組合設置が進まない一因には，法律的な問題も横たわっている。タイには日本の地方自治法に相当するような統一的法律がなく，自治体の種類ごとに設置法が異なる。そのため，法律によっては組合設置に関する規定のないものも存在し，自治体間協力を進める法的根拠がそもそも存在しない。組合設置について1933年テーサバーン法，1953年テーサバーン法は規定をもっているが，1994年タムボン評議会・タムボン自治体法はもたない。テーサバーンは同一郡内に通常1カ所，多くてもせいぜい数カ所で，しかも孤立して設置されているため，この規定にはほとんど意味がない。テーサバーンとタムボン自治体の間の組合設置や，タムボン自治体同士の組合設置について，法律は何も語っていないのである。また，近年までタイ内務省は自治体間協力

推進についてきわめて消極的であった。自治体間協力を進めるのは自治体の意思次第であり、中央政府は関知しないという態度である。しかし、地方自治体にすれば、組合を設置するためのさまざまな規則やマニュアルが欠けており、自治体間協力を進めたくても進められない状況にあった<sup>(37)</sup>。

以上のことからいえるのは、タイの地方分権改革は、地方行政や地方自治システム全般に手をつけずに、個々の地方自治体の能力底上げを図るだけでは、もはや限界に近づいているのではないかと、という問題である。個々の自治体の「近代化」はおこなわれたにもかかわらず、地方行政システム全体の合理化が達成されないために、結果として地方分権の恩恵が地域住民に対して十分に及んでいないという問題である。そのことが、進まない自治体合併と自治体間協力で典型的に現れているとあってよいように思われる<sup>(38)</sup>。

問題は、「地方行政」ラインと「地方自治」ラインの行政、そして自治体の調整の問題に収斂しているように思われる。自治体の選択事務に関して分権上の大きな問題が生じていることは本文で触れたが、他方で逆の現象も生じている。すなわち、自治体が地方行政に補助金を与えるという逆転現象が日タイ共同調査結果でも観察されており、業務内容に応じた財政調整制度が適切に設計されていない。タイの財政調整制度は、日本の地方交付税制度のように基準財政需要から導き出される歳入との差額を中央政府が補填するという制度になっていない。分与税や補助金制度は多くの場合、自治体の（住民登録票上の）人口、級分類、歳入によって規定されるが、住民登録票上の人口と実際の人口は相当開きがあり、毎年変更される地方分権委員会における補助金交付は予算の予測可能性を著しく損なっている。地方財政基盤を強化する根本的な方法がとられないと、責任ある自治をおこなうのはきわめて困難であろう。

2006年9月19日のクーデタによって1997年憲法は廃止された。過去10年間の地方分権は、憲法78条と282条～290条に依拠しておこなわれてきたので、その意味では大きな痛手である。とはいえ、1997年憲法の精神を引き継ぐ個別の自治体関連法がすでに出されており、地方分権はこれらの個別法にもと

づいて進められることが予想される。新しい憲法起草委員に任命され、地方分権や地方自治にかかわる専門家の顔ぶれもあまり変わっていない<sup>(39)</sup>。新憲法の準備期間が短いうえ、1997年憲法から大きく後退したものが草案として出てくるのが考えにくい以上、1997年憲法の精神を引き継いだ新憲法が策定される可能性は決して小さくない。タイの地方自治改革、地方分権改革は、その速度が落ちることはあっても、今後も引き続き大きな課題であり続けることは想像に難くない。

〔注〕

- (1) 詳細については、Chuwong [ 1996 ], 橋本 [ 1999a, 1999b ], 永井 [ 2001 ], Nanthawat [ 2002 ], Kowit [ 2005 ] などを参照。
- (2) 地方自治体に対する管理監督は県知事、郡長、内務大臣だけに留まらない。国家会計検査院による管理監督、憲法286条や「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」もまた、住民による管理監督である ( Nanthawat [ 2002: 185-206 ] )。
- (3) したがって内務省災害防止軽減局は人事院に対し、「中央行政」から「地方行政」に移るように求めているという ( 2006年8月29日、面談調査 )。農業・協同組合省畜産局も同様で、鳥インフルエンザ事件の結果、畜産局は2006年10月以降「中央行政」から「地方行政」に所属が変わった ( 2007年1月5日、畜産局における筆者による面談 )。
- (4) ただし、都市域であるバンコク都やテーサバーン地区にタムボンや村落は原則として設置されていない。バンコク都の周縁部では、最近までカムナンや村長が存在していた。また、テーサバーンのうち、1999年に衛生区からテーサバーンに格上げされた地域では、依然としてカムナンと村長がテーサバーン域内に重複して存在している。
- (5) ただし、1992年以前に選出された村長とカムナンは、60歳定年になるまで選挙の洗礼を受けない。
- (6) 「融合」という概念は、天川晃のいう「分離・融合」にヒントを得ている ( 天川 [ 1986 ] )。そこでは、「分離」とは地方団体の区域内のことで中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担する仕組みであり、「融合」とはその逆に、中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担する仕組みとされる。しかし本章でいう「分離・融合」とは中央政府およびその出先機関が自治体の政策決定と実施に法的、制度的に関与しているかどうかである。西尾 [ 1990 ] や北村 [ 1999 ]

が正当に批判するように、「分離・融合」は相対的概念であり、その程度を決めるのは難しい。天川は機関委任事務と地方分与税を念頭において、日本を「融合型」中央・地方関係と分類したが、そもそも中央政府からの財政移転に依存しない地方自治体はほとんどありえず、「分離型」の代表例といわれるイギリスでさえ中央政府からの補助金に依存しており、どこで線引きするかは難しい。また天川モデルは行政について議論したものであり、本章で議論するような「政治」、「行政」を対象とするものではない。しかし、フランスにおいて地方自治体首長が国会議員や閣僚を兼務する例にみられるように、政治・行政の関係や財政分野だけでなく人事分野も視野に入れることが可能であろう。そこで、ここではあえて「天川モデル」の用語を借用しながら、政治・行政の両方の領域を含む意味で「分離・融合」の概念を使うことにした。

- (7) 歳入が500万バーツ以上であれば公選委員の互選で委員長が選ばれ、郡長は顧問となる。500万バーツに満たなければ郡長が委員長となる。
- (8) ただし、ここでは「通達行政」に代表される、間接的かつ法的な権限にもとづくかどうか必ずしも明らかでない側面は対象外となる。こうした側面での地方自治体に対する内務省の管理監督についてはWasan [ 2002 ] が興味深い分析をおこなっている。
- (9) カムナンと村長は1997年憲法起草以来、タムボン自治体に役職議員として引き続き残留できるよう内務省地方行政局に対して強い圧力活動を続けていた。内務省地方行政局も、タムボン自治体の円滑な運営のため、彼らの意見を代弁していた (*Nation*, 1998年6月9日)。
- (10) ただし、県自治体法の法律改正は1997年憲法制定直後(1997年10月12日)であり、憲法制定過程と並行しておこなわれていた。
- (11) 日本貿易振興機構・アジア経済研究所とタンマサート大学政治学部は2006年6月に郵送法による質問表調査を合同でおこなった。その結果では、バンコク都を除く全国の自治体助役に「将来、自治体首長に立候補することを考えているか」と尋ねたところ、回答を寄せた2875人のうち455人(15.8%)が「考えている」と回答した。本調査については、(注13)も参照。
- (12) 「1953年テーサバーン法」(2000年改正法, 第11号)によれば、「テーサバーン選挙の有権者4分の1以上の署名があれば、首長直接選挙が従来の議会型間接首長選挙のどちらかを選べる」と規定されている。
- (13) 正式名称は、Joint Research Project on “Local Administrative Organization in Thailand: Changing Roles after Direct Election” (契約期間は2006年4月1日～9月30日)。メンバーはタイ側がタンマサート大学政治学部のナカリン・メークトライラット准教授とスッパサワット・チャッチャワーン講師、日本側は日本貿易振興機構・アジア経済研究所の船津鶴代研究員と大阪市立大学大学院法学研究科の永井史男である。質問票は2006年6月にバンコク都を除く全国の

自治体すべてに郵送法によって送られ、約7800カ所の自治体のうち約3500カ所の自治体から回答を得た。質問票は2部に分かれ、1部は首長に対するもの、もう1部は助役に対するものである。首長に対する質問票の中身は県自治体とそれ以外の自治体で若干違いがある。回答数を約3500カ所と書いたのは、現在、有効回答数の確定をおこなっている最中だからである。本調査の詳しい集計とその分析は「タイの中央 地方関係：地方自治体の分析」(平成19年度アジア経済研究所研究会)で検討中である。

- (14) ソムキット・ルートパイトゥーン(タンマサート大学法学部教授。1997年憲法起草委員)によれば、ノーラニット(タンマサート大学元学長。憲法起草委員)、ケーオサーン・アーティポー(タンマサート大学法学部教授。憲法起草委員)、アネーク・ラオタンマタット(タンマサート大学政治学部長。後の地方分権委員会委員)、チャラット・スワンナマラー(チュラーロンコーン大学政治学部。後の地方分権委員会委員)などが集まって議論したという。たとえば、地方分権委員会の3者構成(282条)はケーオサーンが、286条のリコールはパイロート・ボンペットが、人事政策についてはノーラニットが提案したという(2003年2月12日、ソムキットへの筆者による面談)。タイでも世界銀行のコンサルタントが国家経済社会開発委員会事務所(NESDB)に常駐して地方分権を唱えたり、国連開発計画が首相府文民公務員委員会事務所をカウンターパートにしてスムーズな地方分権を実現するためのモデル・プロジェクトを実施したりしたが、地方分権の進め方に対する影響は限られたものであった。
- (15) チュワン政権が地方分権推進法を検討し始めた頃は、3者から12名ずつではなく、10名ずつで構想していた(*Nation*, 1998年6月28日)。
- (16) 2002年3月8日ソムキットへの筆者による面談。
- (17) アネークは次のように述べている。「2000年2月はじめて地方分権委員会が開かれたとき、地方分権戦略計画小委員会の計画策定を待って、ほかの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引用者)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...」(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」シンポジウムにおけるアネークの発言)。
- (18) ウッティサーンによれば、最初アネークはどのように分権計画を書けばよいのかわからなかったという。そこで関係者数名で話し合った結果、業務内容に着目するのがよいということになり、50省の副局長レベルの官僚に集中的にヒアリングをした。チャラット准教授のペップリー県調査に従えば、移譲業務は15種類に分けるのがよかったが、それでは種類が多すぎるので6種類に減らし

た。また、分権計画も当初は10年の予定だったが、チャートウロン・チャーイセーン（新希望党、TRTの政治家）が遅すぎると指摘したため、4年間と6年間に分けたという（2003年1月15日、ウッティサーン・タンチャイ准教授への筆者による面談）。NESDBから地方分権計画策定に参画したクリットサムパンによれば、作業グループでは「移譲の手続き、時期、そして地方自治体の準備がどの程度整っているのかを考えた」という（2003年2月6日、クリットサムパン氏への筆者による面談）。

- (19) なぜ35%だったのかという筆者の質問に対して、1999年地方分権推進法策定に関与したチャラット教授によれば、教育と保健を分権すれば35%をクリアできるのを見越していたという。
- (20) 1993年度から1997年度までの数字は永井 [ 2001: 96 ] を、1998年度から2001年度までの数字はKanokpan [ 2002: 30 ] をそれぞれ参照。さらに、2002年度以降の数字は本文中の表7を参照。
- (21) 2003年2月11日ソムキット准教授への筆者による面談。2003年2月6日、クリットサムパン氏への筆者による面談。
- (22) チャートウロン委員会で実際のとりまとめ作業にあたったのは、ソムチャイ・ルチュバンである（2003年3月12日、ディレーク教授への筆者による面談）。
- (23) 国政と地方政治が同列に論じられないことは、たとえばバンコク都知事選で民主党が押すアピラックがTRTの候補者を破ったことに現れている。2004年3月に行われたナコーンラーチャシーマー県自治体首長選挙に立候補したウイトゥーンは、同時に県自治体議員選挙に立候補した彼のグループに所属する48名の候補者たちが、TRT、国家開発党、民主党、タイ国民党にそれぞれ属しており、各党のロゴ・マークがウイトゥーンのパンフレットに印刷されていると述べている。「私はすべての政党と調整できる」と述べている（*Nation*, 2004年3月11日）。
- (24) この訴訟にあたっては、地方分権委員会委員で分権派有識者のひとりであるウッティサーン・タンチャイが背後で支持していたという。ウッティサーン准教授への筆者による面談（2006年2月28日）。
- (25) 2006年8月27日ラムパーン県事務所での面談、および2006年9月18日首相府行政改革事務所タッサニー女史への筆者による面談。
- (26) 第2次地方分権計画案は2006年12月29日に地方分権委員会の作業グループで承認され、2007年2月の地方分権委員会で検討される予定だという（筆者の書面での質問に対する2007年1月9日内務省地方自治振興局ドゥッサディーポーン氏から回答にもとづく）。
- (27) 2006年8月21日、首相府地方分権委員会事務所での筆者による面談。この数値は2005年の状況とは変わっておらず、2005年以降地方分権が全体的に停滞していることを物語っている。

- ②⑧ 工業省事務次官事務所公共部門開発グループのスピンヤー・リムキッタヌワット女史への筆者による面談（2006年3月28日）。また、天然資源環境省における業務移譲については、東京大学大学院新領域創成科学研究科の佐藤仁准教授からのご教示にもとづく。
- ②⑨ 筆者の書面での質問に対する内務省地方自治振興局ドゥッサディーポーン氏から回答（2007年1月9日）にもとづく。25%の数値は補助金と分与税を増やす模様である。
- ③⑩ 農業・協同組合省事務次官事務所人事課ブラヤット氏への筆者による面談（2006年8月24日）。協同組合振興局からは191名の雇員が県自治体とタムボン自治体に移譲された（2007年1月7日、農業・協同組合省協同組合振興局における筆者による面談）。
- ③⑪ 2007年1月9日、灌漑局での筆者による面談。
- ③⑫ 2007年1月8日、農業振興局での筆者による面談。2007年1月9日、灌漑局における筆者による面談。
- ③⑬ 2007年1月8日、漁業局長への筆者による面談。職員のひとりには、予算局の担当者と交渉するときには、政治家からの手紙を鞆一杯に入れて交渉すると苦笑いしていた。
- ③⑭ 2007年1月9日、灌漑局での筆者による面談。
- ③⑮ 試算の根拠は次の通りである。2002年のバンコク都を除く都市域人口は1034万9712人であり、非都市域人口は4482万5354人であった。前者の数字はテーサバーン（1133カ所）とパッタヤー市を含み、後者の数字はタムボン自治体（6738カ所）と3カ所だけ残っているタムボン評議会の人口数である。これらの数字から、テーサバーンとタムボン自治体の平均人口は、それぞれ9126.7人と6649.7人と算出される。1自治体あたりの平均歳入額はテーサバーンが約6500万バーツ、タムボン自治体が約750万バーツなので、1人あたりの歳入額は前者が約7122バーツ、後者が約1128バーツとなる。都市域・非都市域人口数は国家統計局が発行する *Statistical Yearbook Thailand 2003*, p. 14-16 に拠った。なお、一般にテーサバーンでは住民登録業務や初等教育、基礎的保健衛生業務が加わるが、タムボン自治体でそれらの業務をおこなっているところは少数である。
- ③⑯ タイ人研究者のなかには、二層制ではなく自治体合併をして一層制にすべきだと主張する意見もある（Prayun [ 2001: 47-48 ]）。また、1997年憲法草案策定過程で、小委員会で「地方行政」の存続をめくり廃止案（タンマサート大学政治学部ウィースト・ポータニン教授）と存続案（タンマサート大学法学部ソムキット・ルートパイトゥーン准教授）を投票に付したところ同数だったが、小委員会委員長のクラモン・トーンタンマチャートが存続案に1票を投じたため、「地方行政」存続が決まったという（2003年2月11日、ソムキットへの筆

者による面談)。

- (37) こうした問題については、アビワット [ 2005 ], 永井ほか [ 2007 ] を参照。内務省は、ポーキン・ポーラクンが内務大臣を務めているときに、テーサバーン、県自治体、タムボン自治体という普通地方自治体設置法を一体化した「地方自治法典」( Pramuan Kotmai Thongthin ) の起草作業をおこなった。この起草作業の眼目のひとつが、自治体間協力に関する条項を盛り込んだ点である( 2006年8月29日、ソムキット・ルートパイトゥーン教授への面談)。内務省案はタックシン内閣の承認を経て、法制委員会との間で何度かやり取りがなされたが、2006年2月以降の政治的空白により店晒し状態が続いている( 2007年1月3日、内務省地方自治振興局ランサン課長への筆者による面談)。
- (38) 同様の見解はDirek [ 2001: 58 ] でも述べられている。Kowit [ 2005 ] は、改訂第5版のなかで、初めて「自治体間協力」について1章を設けている。
- (39) ノーラニット・セータブット( タンマサート大学元学長 ), ソムキット・ルートパイトゥーン( タンマサート大学法学部教授・副学長 ), チャラット・スワンナマラー( チュラーロンコーン大学政治学部教授・学部長 ), ナカリン・メークトライラット( タンマサート大学政治学部准教授・学部長 ) などが新憲法起草委員に任命されている。

## 〔参考文献〕

### < 日本語文献 >

- アビワット・アパイウォン [ 2005 ] 「タイの現行地方自治制度における地方公共団体の組合設立 廃棄物処理の組合の事例」京都大学大学院法学研究科修士号請求論文。
- 天川晃 [ 1986 ] 「変革の構想 道州制論の文脈」( 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会 111-137ページ)。
- 北村亘 [ 1997 ] 「新制度論による比較地方分析の理論的可能性」(『甲南法学』第38巻第1・2合併号 75-114ページ)。
- 永井史男 [ 2001 ] 「途上国の地方分権の現状把握 タイに関するケーススタディ」( 国際協力事業団国際協力総合研修所『地方行政と地方分権』報告書) 47-108ページ)。
- [ 2003a ] 「タイ」( 総合研究開発機構『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』74-106ページ)。
- [ 2003b ] 「タイの地方自治制度改革 地方分権委員会を中心に」( 作本直行・今泉慎也編『アジア諸国の民主化過程と法』アジア経済研究所 273-310ページ)。

- [ 2003c ] 「タイの地方分権 地方分権委員会の制度と政治過程」(白石隆・村松岐夫編『日本の政治経済とアジア諸国 上巻 政治秩序編』国際日本文化研究センター 129-155ページ)。
- [ 2003d ] 「タイの地方自治 (最終回) タイの地方分権はどう語られてきたのか」(『バンコク日本人商工会議所所報』495号 52-58ページ)。
- [ 2005a ] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第1回 タイの地方自治はどう変わったか Council型から二元代表制へ」(『盤谷日本人商工会議所所報』517号 18-24ページ)。
- [ 2005b ] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第2回 タイの中央・地方関係」(『盤谷日本人商工会議所所報』518号 62-68ページ)。
- [ 2005c ] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第3回 タイの地方分権は進んでいるのか 第一期タクシン政権下での取り組み」(『盤谷日本人商工会議所所報』519号 39-45ページ)。
- [ 2005d ] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第5回 タイの地方分権は進んでいるのか 教育分野を事例に」(『盤谷日本人商工会議所所報』521号 40-48ページ)。
- [ 2005e ] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第6回 (最終回) タイの地方財政と財政分権」(『盤谷日本人商工会議所所報』522号 30-39ページ)。
- [ 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)。
- 永井史男・小西伸幸・尾崎和代・横田千映子 [ 2007 ] 「地方分権に資する地方行政能力向上への協力から学ぶこと キャパシティ・ディベロップメントから見たタイの活動事例 (下)」(『国際協力研究』国際協力機構国際協力総合研修所 第45号 76-88ページ)。
- 西尾勝 [ 1990 ] 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 橋本卓 [ 1999a ] 「タイにおける地方制度改革の動向と課題 ( 1 )」(『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 ( 2 ・完 )」(『同志社法学』第50巻第5号 74-143ページ)。
- 星井直子 [ 2006 ] 「タイの教育分権化の展開にみる中央の新たな機能 権限の分散と移譲をめぐる地方学校のニーズ分析から」筑波大学修士課程地域研究研究科修士号請求論文。

< 外国語文献 >

- Anek Laothammatat [ 2000a ] *Het yuthi Thongthin: Panha Kanmuang Kanpokkhrong thiradapchat ansupnuangjak Kanpokkhrongthongthin thi mai phiangpho* [ 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 ], Bangkok: Sunsuksa lae Phatthana Kanpokkhongthongthin, Mahawithhayalai Thammasat.
- [ 2000b ] *Wisaithat Kanpokkhongthongthin lae Phaen Kankrajaiamnat* [ 地方自治ヴィジョンと地方分権計画 ], Bangkok: Samnakphim Mitimai.
- Arghiros, Daniel [ 2002 ] “Political Reform and Civil Society at the Local Level: Thailand’s Local Government Reforms,” in Duncan McCargo ed., *Reforming Thai Politics*, Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, pp. 223-246.
- Chuwong Chayabut[ 1996 ]*Kanpokkhong Thongthin Thai*[ タイ地方自治 ], Bangkok: Samakhom nisitkao Ratthasat Julalongkon Mahawithhayalai.
- Direk Patmasiriwat[ 2001 ] “Decentralization in Thailand: Need for Operational Rules and Informations Base to Strengthen Local Capability,” in Faculty of Humanities and Social Sciences ed., *Capacity Building for Local Resource Decentralization*, Proceedings of Asia-Pacific international conference, Phisanulok: Faculty of Humanities and Social Sciences, Naresuan University, 13-16 November, 2001.
- Kanokpan Lao-Araya [ 2002 ] *Effect of Decentralization Strategy on Macroeconomic Stability in Thailand*, Manila: Asian Development Bank.
- Kowit Phuangngam [ 2005 ] *Kanpokkhong Thongthin Thai* [ タイ地方自治 原則と将来の新地平 ], 増補改訂版, Bangkok: Winyachon.
- Marut Wanthanakon [ 2006 ] *Kanlueaktang Phuborihanthongthin doitrong kap Thetsabanthai: botsarup su Ongkonpokkhong suan thongthinthai nai phapruam* [ 地方自治体首長直接公選とタイのテーサバーン タイ地方自治体の全体的総括に向けて ], Bangkok: Samnakphim Mistercopy.
- Muramatsu, Michio, and Noranit Sethabut et al. [ 2002 ] *Capacity Building of Local Authorities in Thailand*, Bangkok: Japan International Cooperation Agency (JICA) and Department of Local Administration (DOLA).
- Nanthawat Boromanan [ 2002 ] *Kanpokkhong suanthonghthin tamrathathammanun haeng Ratchaanajakthai pho.so.2540* [ 地方自治 1997年タイ王国憲法にもとづく ], Bangkok: Chulalongkon University.
- Prayun Kanjanadun [ 2001 ] *Pathakatha ruang Kanpokkhong suan Thongthin nai Prathethai* [ タイ国の地方自治に関する講話 ], Royal Institute主催の講演会 ( 2001年 8月24日, 於バンコクのラタナコーシンホテル )
- Somkhit Loetphaitun [ 2001 ] “Kanpatirup Kanpokkhong Thongthin phaitai Ratthathammanun 2540” [ 1997年憲法のもとでの地方自治改革 ], in Nakharin Mektrairat, Somkhit Loetphaitun, Jirawan Dechaniphon lae Supphasawat Chatchawan eds., *Noranit Sethabut: 60 pi Kiratayajan* [ ノーラニット・セータ

- ブット 60歳の名誉教授 ], pp. 82-104.
- Supasawad Chadchawan [ 2004 ] “The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Provinces,” Unpublished Ph. D. Thesis, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
- Thailand Development Research Institute (TDRI) [ 1999 ] *Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators (Final Report)*, supported by UNDP, submitted to Ministry of Interior, Government of Thailand, Bangkok: TDRI.
- Thanet Jaroenmuang [ 1997 ] *100 pi Kanpokkhrong Thongthin Thai pho.so. 2440-2540* [ タイ地方行政100年 1897-1997年 ], Bangkok: Khopfai.
- [ 1999 ] *Kan Luaktang Nayok Thetsamontri Doitrong* [ 直接公選によるテーサーバン首長選 ], Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Wasan Luangpraphat [ 2002 ] “Khwamsamphan rawang Ratchakan Suanklang kap Ratchkanthongthin nai Prathet Thai: Karani Suksa Ongkanborihan suan Tambon” [ タイ国における中央地方関係 タムボン自治体の事例研究 ], 修士論文, Thammasat University.