

終章

政治・行政の変革

回顧と展望

玉田 芳史・船津 鶴代

はじめに

タイに存在するふたつの民主主義観について冒頭第1章で触れた。そのひとつは、1991年から15年あまりの政治・行政の変化の基底にある選挙制度を中心に据えた民主主義である。これは世界中で広く受け入れられているシュムペーター流の民主主義であり、タイの憲法にも制度や手続きが具体的に規定されてきた（シュムペーター [1995]）。そして、もうひとつは伝統的エリートが抱く政治観であり、「国王陛下を元首とする民主主義体制」と呼ばれるものである。歴史家のソムサックによれば、この表現は、1958年クーデタ以後の軍事政権下で主張された「タイ式民主主義」と接合しており、1978年以後の憲法に明確に書き込まれるようになった（Somsak [2006]）。憲法の条文中に「国王陛下を元首とする民主主義体制」という表現が用いられていても、それがいかなる特色を備えているのかは憲法には明記されていない。これはどのようなものなのであろうか。ピヤブットはこの「タイ式民主主義」の特色を次の6点に要約している。(1)枢密院が政治に介入しうる、(2)国民は政治的市民ではなく、臣民にすぎない、(3)政府は特権層と妥協しなければならない、(4)選挙は重要ではない、(5)軍隊が政治に干渉しうる、(6)支配者が倫理的に卓越しているので、監査や責任は重要ではない（Piyabut [2007]）。

両者の間に大きな隔たりがあることは明らかであろう。両者の衝突が2006年9月クーデタの引き金になった。

本書は前者の意味での民主主義の進展を軸とし、政治・行政の各分野で生じた変化に着目し、制度の変化やその背景について実証分析を試みた。終章ではこれらの変化を鳥瞰し、タイの政治・行政の今後の方向を展望して結びに代えたい。

第1節 15年の回顧

1991年からの15年あまりを振り返ると、重要な変革の底流にはそれ以前から始まっていた政治の民主化や経済社会の中進国化があり、1997年の経済危機に象徴されるグローバル化の影響などがあった。こうした変化の波にうまく乗って2001年に登場したタックシン政権は、それ以前からの変革を加速したり方向転換したりする一方、新たな改革にも意欲的に取り組んで大きな衝撃を与えることになった。本書で扱った行政改革や予算制度改革、社会福祉制度改革、外交政策が同政権期を中心に問題を設定しているのは、まさにこの政権が政治・行政の変革に与えた衝撃によるものといってよい。

ここでは、各章で示された主要な論点をまとめてみよう。15年間の政治・行政各分野の変化を関連づけるため、表1に改革に関する各章の分析を横断的に並べた。このマトリクスから、民主化が1992年の軍の退場によって加速するとともに、地方分権が始まったことがわかる。同じ1990年代前半には、政治よりもむしろ社会や経済の変化に対応して、中等教育機会の拡大や社会保障法の対象拡大が進められていた。

1990年代前半の民主化をきっかけとして、さまざまな人々の意見を盛り込んで1997年に憲法の全面改正が実施された。新憲法には政治・行政だけではなく、経済・社会の改革も盛り込まれたため、大きな変化が生じた。立法府の弱体化と執政府の強化を狙った選挙制度改革(第2章)、執政府との抑制均

衡を狙った司法制度改革（第3章）、地方分権の一層の推進（第4章）、住民参加原理を導入した教育改革（第5章）、さらに社会権付与を目的に掲げた社会福祉改革（第8章）といった諸改革の推進が一挙に図られたことがみてとれよう。

さらに、1997年憲法の申し子として、とりわけ選挙制度改革の恩恵を十分に享受して安定したタックシン政権が登場すると、首相の強力な指導力のもと、新たな改革が始まった。国際競争に勝ち残りうるよう効率的、能率的な行政への改革に着手し（第6章）、官僚に代わって政治家が主導する予算配分や経済政策決定の整備に乗り出した（第7章）。軍隊や外務省の牙城となっていた近隣諸国外交において、安全保障偏重から経済関係重視へという冷戦後の世界の潮流を反映して、後者を代弁しうる政党政治家の発言力が高まるという傾向がタックシン政権のもとでは格段に顕著になった（第9章）。そこには冷戦終結のみではなく、国内政治における軍隊の失権という事情も反映されていた。また、タックシン政権は、廉価な医療サービスの提供に乗り出したり、奨学金を拡充したり、庶民向けの低利の公的融資を整備したりして、社会的弱者への配慮に努めていた。その背後には人数の多い庶民への福利厚生政策が得票に寄与し、ケインズ流の需要創出にもつながるかもしれないという政治的計算があったことはいうまでもなからう。しかしながら、社会の高齢化とともに国庫負担の大幅な増大が予想される年金制度の拡充には消極的であったことは（第8章）、無軌道な放漫財政政策を採用していたわけではないことを示している。政治家である前に企業家であったタックシンにとっては、経済破綻を招きかねない財政政策はありえないことであつたといえよう。このように強い指導力を背景として、それまでは実施できなかった改革をいくつも断行したタックシンではあるが、他方では地方分権や教育改革は失速させていた。教育改革については教員の間に強い反対があり、強引に押し切ることは、得策ではないと判断したからであると思われる。他方、地方分権はすでにかなり進行しており、権限と人員を置き去りにして予算の自治体移転をさらに一層進めても不均衡が増大するばかりで行政の効率改善に寄与しな

表 1 タイの民主化

	1992年 5月政変	
	1992年 5月政変	政治改革（1997年憲法）
選 挙 制 度 （第 2 章）	首相を民選議員に限定する憲法改正。	選挙制度を大きく変更。上院が官選から民選へ。下院は中選挙区から小選挙区と比例区へ。
裁 判 制 度 （第 3 章）	制度変更はない	憲法裁判所，行政裁判所の設置など抜本的な改革が実現。
地方分権化 （第 4 章）	県知事公選要求が農村の区自治体設置へと形を変えて分権が始まる。	有識者が憲法に地方分権・地方自治を埋め込み，続いて1999年地方分権推進法で自治体への権限や財政の委譲を決める。
教 育 改 革 （第 5 章）	教育省の主導で，中等以降の教育機会を農村部に拡大。	知識人主導で「民衆統制」原理が憲法と教育法に導入され，改革が教育の質改善を目指す方向へと転換する（1999年国家教育法制定）。
行 政 改 革 （第 6 章）	1980年以来，政治家と官僚の主導で行政改革案を策定。実施は一部だけ。	
マクロ経済 運 営 （第 7 章）	80年代まで官僚組織が構成する「四者機関」が協調して担当。	経済閣僚会議 国会での審議 公聴会の三つを重視し 関係者や国民の意見を政策に反映する制度を整備。
予 算 制 度 （第 7 章）	投資支出は「国家経済社会開発5カ年計画」にそって，ライン省庁に配分。	
福 祉 制 度 （第 8 章）	「1990年社会保障法」の対象を徐々に拡大。	「社会的弱者」の権利の保護が憲法に明記され，1999年の老齢年金基金設立につながる。
対 外 政 策 （第 9 章）	軍や外務省中心の意志決定方法が変わる。安全保障問題が中心のところへ経済案件が加わる。	

（出所）各章執筆者と相談のうえ，筆者作成。

いと判断したのであろう。地方分権については，2006年クーデタ直後に中央政府が地方自治体への予算移転に歯止めをかけたことが，中央官庁の姿勢をよく反映しており，タックシン政権の消極姿勢の理由になっていたのであろう。

こうして変革を回顧してみると，多くの分野で選挙制度の定着（大衆を基盤とする「普通の民主主義」への転換）や経済社会の中進国化にともなうアクターの多元化などの明らかな影響を読み取ることができる。すなわち，改革の実権が官僚から政党政治家，もしくは政治家に近い専門職，知識人へと移

と政治・行政の変革

民主化
タックシン政権
1997年憲法の効果発揮。一党優位政党制，安定した政権へ。
憲法裁判所に機能不全の面がみられ，2006年クーデタで廃止。行政裁判所は政府への意義申し立て機能を果たしたと評価された
タックシン政権下で財政分権の勢い衰える。2006年クーデタ後の法改正で現状追認。
「民衆統制」原理の濫用や改革後の制度的不備により，地方の教員や行政官僚の抵抗・反対運動が噴出，改革は混乱。
政治家主導で広範な改革に着手。政治家に任命された研究者や専門家による委員会が，官僚の権限任務の再編や組織削減を行う
首相の権限が強まり，首相主導の意志決定を助ける委員会などを設置。国家戦略の策定を重視。
2001年から首相等による国家戦略に従って予算配分。
福祉制度の構築，社会開発・人間安全保障省を設立。年金制度については，既存の給与所得者用を統一し(国家年金基金)，非給与所得者は切り離して自助を促す。
首相が主導権を握り，経済問題を重視。近隣諸国外交が，発展のための経済問題と取り扱われる。

り，行政機構が政党政治家主導の政策遂行組織に改編される流れが各分野において生じていた。

第2節 よき統治へ

この15年間のタイの政治・行政はどこへ向かってきたのであろうか。第1章において，タイの政治・行政の各分野における改革が，大きくは民主化の

進展と経済社会の中進国化を視野に入れた制度改革というふたつのキーワードから説明できると述べた。これら一連の変化は何らかのグランド・デザインにもとづいて生じたわけではなく、断片が積み重なるようにして大きな変化の流れを作りあげてきた。それにもかかわらず、この15年間の政治・行政の変革を鳥瞰するならば、期せずして、政治・行政はグッド・ガバナンス（良き統治）の方向へと変わってきたといえるのではなからうか。

ガバナンスは1989年頃に登場した新しい概念であるにもかかわらず、10年とたたないうちに政治経済の診断や分析に頻繁に用いられる言葉になっている。目標のひとつとされるグッド・ガバナンスが何を意味するのかは必ずしも明確ではない。しかし、その指し示す内容を最大公約数的に描き出すと、次の通りとなる（下村〔2006: 37-38〕）。

- (1)民主化，立法機関の強化，地方分権，参加
- (2)権力行使に関する説明責任，透明性，公開性
- (3)法の支配，独立し信頼しうる司法制度
- (4)効率的・能率的な行政
- (5)汚職や政治腐敗の抑制
- (6)政軍関係における軍の抑制

とりわけ、軍隊が1992年以後政治の表舞台から退いたことは重要であった。そのおかげで、選挙の重要性が高まり、首相は選挙の結果にもとづいて選ばれるようになった。1997年の新憲法起草では、一方では効率的、能率的な行政を可能にするため、不安定な政権を安定させるために大きな工夫がなされた。それは強いリーダーシップを発揮しうる首相の登場を期待したものであった。2001年総選挙後、この目標は十分に達成された。しかしながら他方において、1997年憲法はそうした強い執政権（行政権）を抑制するために、独立性の高い司法制度などの監査機関によって説明責任や透明性を確保しようとした。この点もかなりの程度実現されていた。2006年までに改善があまりみられなかったのは政治腐敗の抑制だけといえよう。ただし、これは15年間に政治腐敗が増えたことを意味するわけではなく、減らなかったというに

すぎない。それゆえ、決して十分とはいえないものの、政治・行政はグッド・ガバナンスへと向かってきたといえよう。

グッド・ガバナンスという言葉はタイにも入って「道徳的統治」(thammaphiban)と訳されることが多い。この訳語は「ダルマ+支配」という造語であり、道徳や正義にもとづく統治という意味合いで用いられることが多い。まさしくこの意味合いゆえに、タックシンが非道徳を糾弾され、クーデタで打倒されたことを想起すると、本来、民主的な手続きの尊重や法の支配の強化を重要な要素とするはずのグッド・ガバナンスが、道徳や倫理を重視するもうひとつのグッド・ガバナンスによって否定されたのは皮肉なことといえよう。ここにも、シュムペーター流の民主主義と「タイ式民主主義」のずれが現れているといえるのではなかろうか。

第3節 今後の展望

2006年9月19日クーデタを実行したCDR (Council for Democratic Reform, 2006年10月のスラユット政権発足後、国家安全保障評議会Council for National Security: CNSへ改称)、スラユット政権、おおむねクーデタ支持派から選出された官選立法議会は、2007年中に新憲法を制定し、総選挙を実施することを目標としている。これらのクーデタ実行者ないし支持者は、タックシンの追放だけではなく、再来を阻止しようとして、タックシンの不正追及に精を出し、新たなゲームのルールとなる憲法の起草に工夫を凝らそうとした。その狙いは首相の弱体化である。

1997年憲法は司法権、立法権、行政権(執行権)の3権のうち立法権を弱体化し、執行権を強化することを狙った。その結果登場したのは、強力なリーダーシップを発揮する首相であった。それに懲りた今度は、執行権の弱体化に狙いを定めている。その手法は立法権の強化ではない。司法権の強化である。1997年の憲法改正と重ね合わせるならば、1997年の立法権に続いて2007

年には執行権も弱体化させ、司法権を強化するという方向が目指された。しかしながら、選挙を通じた国民による監査・審査の対象になる立法権や執行権と異なり、司法権には法曹同士ではない外部からの監査・審査の仕組みが用意されていない。しかも、学術目的以外に裁判所の判決を批判したり、判決を予想したりすることは、公正な裁判を妨げる行為として禁止されている。そうした司法権の役割を強化することは、民主化の流れに逆行することになる。

CDR, CNSの本音は、単純化すれば、2001年のタックシン政権誕生前の状態への復元であろう。しかしながら、過去5年間の変化は過去15年間の変化と軌を一にしている。過去5年間を否定しようとするれば、その前の10年も否定せざるをえなくなる。上述のように、これまでの15年間の政治・行政の変化は鳥瞰するならば、グッド・ガバナンスの方向に向かってきていた。そこで生じた変化はたいていが異常でも不当でもなく、国内の社会・経済状況やグローバル化への対応として妥当・穏当なものであったといえよう。それゆえ、タックシン政権誕生前への復元の試みは無謀であろう。

タックシンを追放する手法として国際的に広く承認を得られるのは総選挙であり、次は不正行為に対する刑事訴追であったはずである。総選挙はまさに実施されようとする矢先であり、裁判所は政治家に有罪判決を下しうだけの独立性を保っていた。しかし、そうした民主主義あるいは法治主義の原則を守るのではなく、性急に軍事クーデタに訴えた。この逸脱は、その後の司法権強化の試みとともに、「タイ式民主主義」の時代がゆるやかに終わりを迎えつつある証拠といえよう。

〔参考文献〕

<日本語文献>

下村恭民 [2006] 「新しい視点からのガバナンス論 途上国に内在するグッド・ガバナンスの重視」 (下村恭民編『アジアのガバナンス』有斐閣 36-60ページ)。

シュムペーター [1995] (中山伊知郎・東畑精一訳) 『新装版 資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社 (Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, third edition, 1950)。

< 外国語文献 >

Piyabut Saengkanokkakun [2007] “ Prachathipatai baep ‘ thai thai ’ khu arai ” [「タイ式」民主主義とは何か] <http://www.onopen.com/2007/editor-spaces/1545> (2007年2月26日アクセス)

Somsak Jiamthirasakun [2006] “ Khwammai lae khwampenma kiokap rabop prachathipatai an mi phramahakasat song pen pramuk ” [国王を元首とする民主主義体制の意味と来歴] <http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999885.html> (2006年9月23日アクセス) 初出は *Krungthep Thurakit*, August 17, 1996.