

展開するタイの環境政策と地方分権

佐藤 仁

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

● 岐路に立つタイの環境政策

高い経済成長を誇る東南アジア大陸部の中でも著しい速度で経済規模を拡大させてきたタイは、経済開発と環境保全のバランスを追求する上で固有の条件下におかれている。日本では高度成長期に入って経済の体力がつかから環境問題が大きく顕在化した。タイでは貧困や格差という社会問題を克服する以前の段階で資源環境問題に直面しなくてはならない。その意味で、タイのような中進国における環境問題の分析は、他の社会経済的課題との相対的な関係を視野に入れて考察しなくてはならず、「環境セクター」だけを切り離して扱うことはできない。

開発と環境の相克を統一的な座標で考察するうえで「地方分権」は有力な切り口となる。経済成長が著しいとはいえ、都市と農村の格差は大きく、環境に力を入れる体力が整った都市部と比べて、農村ではまだに「開発」に力点を置かなくてはならないからである。県や郡、地方自治体といった空間的な単位での考察は、開発と環境の

両方を同時に考えなくてはならない条件を作り出す。

一九世紀末にタイで中央政府の官僚制が整えられたとき、そこでは明治期に近代化を急いだ日本と同じような、極めて中央集権的な制度が構築された。現在においても、県知事が公選制になっておらず内務省の任命職であるというのは、中央偏重の名残である。こうした中央集権的な官僚体制の中で、地方に応じて状況が多様で、なおかつ「開発」に比べて後回しにされがちな環境管理業務を実施できるのかどうかタイに問われている。

タイで地方分権が本格的に議論されるようになったのは一九九〇年代前半である(参考文献②)。それは、東南アジア全体に波及した民主化の動きに呼応する形で展開した。その一つの成果は、一九九七年憲法第九章「地方自治」で、地方自治の強化が、国家目標として明確に謳われたことである。地方自治への動きをさらに一歩前進させたのは、一九九九年の「地方分権計画及び手順規定法」である。そこでは、これまで中央政府が行ってきた業務の多くを地

方に移譲するプロセスの一環として、二〇〇一年度予算については全政府予算の少なくとも二〇%を、二〇〇六年度予算までには少なくとも三五%を、それぞれ地方自治体から支出すべきことが明記された(参考文献①)。

ところが実際の地方分権は政府の青写真の通りにはいかなかった。予算の移譲は、二〇〇六年の段階でも二四%にとどまっているし、後に見るように地方と中央の移譲業務内容に関する認識ギャップは早晩に埋まるものではない(参考文献④)。いずれにせよ、分権化政策の本格的な評価は二〇〇七年一二月の総選挙を受けて成立した新政権が打ち出す政策を待たなくてはならない。ここでは、この新政権の政策を評価する参照軸を得るために、タクシン時代に進められた環境分野における分権化政策とその課題を整理しておきたい。

● 環境分野における分権化とは？

タイでの分権化を理解するうえで厄介なのは、地方における行政構造の重層性である。大きく分ければ、中央政府、中央の出

表1 環境分野における移譲対象業務

移譲を実施する部局	移譲される責務	分権実施の進捗度		
		済み	途中	未
天然資源環境省				
森林局	1. コミュニティー林開発	✓		
天然資源環境政策計画局	2. 環境意識の促進、住民参加の促進	✓		
	3. 環境の監視と保護	✓		
	4. 環境の再生	✓		
	5. 環境管理のための教育研究	✓		
	6. 県レベルの環境質管理計画の策定支援	✓		
国立公園野生動物植物局	7. 山火事の防除		✓	
汚染防止局	8. 管轄区における環境質のモニタリングと汚染状況報告書の作成	✓		
	9. 環境法に定める汚染分野規定の実施			✓
農業協同組合省				
漁業局	10. 一般市民に対する啓蒙と研修（ボランティア研修も含む）	✓		
農業普及局	11. 環境天然資源の保全と再生			業務がないので 移譲中止
内務省				
土木・公共事業局	12. 汚水処理	✓		
	13. ゴミの管理	✓		
土地局	14. 荒廃地の保全と劣化防止	✓		
統治局	15. 公共地の管理	✓		
工業省				
基盤工業・鉱業局	16. 鉱業法(1967年)に基づく環境や汚染に関する監視と調査、その他の活動	✓		
	17. 法律の遵守と実行	✓		

(出所) 2005年6月に内務省地方自治推進局でインタビューを実施した際の入手資料。

先機関となる地方政府、そして地方自治体の三層構造がある。「地方分権」とは、この三層構造の一層を占める地方自治体に、それまで中央政府やその出先機関が行ってきた業務を移譲していく、ということである。

ところがここで問題になるのは、環境管理という観点から、どのような問題をどの層や組織の所轄事項として帰属させるべきか、という点である。三層構造の下で、どの層がどの業務を担うべきかを技術的に決めることはできない。個々の業務には利権が絡んでいるゆえに、業務の新たな獲得や放棄を伴う地方分権は、しばしば政治的な争いを喚起する。争点の性格は、個々の業務に伴う利権と負担とによって規定されるであろう。費用と便益、権限と負担の分布が読みとりにくい資源環境問題では、このようにアクターや組織の特性ではなく、業務の特性とそのコントロールの所在を見極めるアプローチが有効になる。

一九九九年の「地方分権計画及び手順規定法」は、国が地方自治体の域内で実施してきた業務について、四年以内に地方自治体に移譲することを定めた。これを受けて、それまで中央政府が行っていた各種行政業務の中から二四五の業務が、インフラや生活など分野ごとに六つに分類され、地方自治体への移譲の対象とされた。その中の第五分野が、「天然資源及び環境の管理と保護」(以下、環境分野と略称)である。地

方分権計画及び手順規定法第一六条の中では、ゴミ、廃棄物、下水処理などの環境対策、そして、森林、土地などの天然資源管理が地方自治体の明確な「権利・義務」として規定された。

環境分野では一七業務が地方への移譲が必要な業務として認定され、うち一四業務が二〇〇六年の段階で「移譲済み」ということになっている(表1)。

ただし、「移譲」を額面どおりに受け取るわけにはいかない。たとえば、各々の地方自治体には管理監督義務があるのに「執行権がない」といった義務と権利の乖離問題がある。森林火災の予防や消火の業務は確かに地方自治体に新たに移譲された業務ではあるが、森林地の所有権が森林局にある以上、自治体は踏み込んだ活動をできない。同じように、汚染のモニタリングを行うことが地方分権によって新たに自治体の仕事になるうとしているが、汚染の甚だしい工場に立ち入り調査を実施したり、操業の差し止めを勧告する権限は工業省に残ったままである。

このリストには中央が基本的に「手放してよい」と考える業務しか含まれていない。よって、山火事への対処に見られるように、地方自治体からすると中央に任せておきたい業務が地方に「押し付けられた」形が「分権」の実態に近い。義務と権利の乖離が行政のインセンティブ構造に与える影響は今後さらに注視していく必要がある。

表2 地方自治体の考える最も危機的な資源環境問題 (2005年) (単位: %)

課題	テーサバーン市	タムボン自治体
乾季における水不足	42	53
森林地の荒廃減少	22	24
地球温暖化	19	24
食品への化学物質混入	15	21
ゴミ・廃棄物の増大	33	17
洪水・氾濫による水害	11	10
環境への毒物混入	5	10
河川の水質劣化	7	8
エネルギー浪費	17	6
大気汚染	6	7

(出所) 参考文献④、70ページに引用されている TDRI の調査。

● 地方自治体側の能力と認識

地方分権化政策の強化にともない、かねてから問題になってきたのは地方自治体の業務実施能力であった(参考文献②)。

たとえば、筆者が訪問調査を行った地方自治体の一つ、サラブリ県サンスタ市(テーサバーン・ムアン)では、ゴミ収集車の維持管理費用が自治体の大きな負担になっていた上、機械の老朽化や人材確保の困難も手伝って、環境業務は著しく停滞していた。こうした中規模以下の自治体では、通常、ゴミと下水を扱う担当者と公衆衛生担当者が、「環境」関連の業務をすべて行うことになっている。また、苦情の少ない場所に工場立地が集

中してしまう問題が指摘されている。問題は、地方自治体の能力不足だけではない。そもそも、政策の対象となる資源環境問題の認識が自治体によって異なっている。認識の異なる自治体に業務を画一的に移譲したとしても、期待した成果に結びつかないのは当然といえよう。タイ開発調査研究所(TDRI)が地方自治体を対象に行った二〇〇五年に実施した環境意識調査によれば、「最も深刻」と認識されている

資源環境問題には、表2にあるように、地方自治体の規模に応じて一定のズレがあることが分かった。乾季における水不足の深刻さはほぼ共通の認識になっているが、ゴミ・廃棄物やエネルギー消費については認識の違いが確認できる。また、温暖化が地方自治体のレベルで重視されていることは特筆に価する。

天然資源環境省天然資源環境政策計画局(ONEP)による委託調査は、さまざまなスケールに応じて選ばれた二六の自治体を対象に、環境分野における地方分権の現状と問題点を整理した(参考文献③)。それによると、規模の大きな県自治体のレベルでは、ホテル税、ガソリン税、タバコ税などについて他の自治体との徴税分担が明確になっていないことが徴税努力を抑制していた。また、最も規模の小さいタムボン・レベルでは、独自収入の基盤が土地登記を中心とする手数料収入に依存するところが大部分で、かつ環境保全よりも公共事業重視の地域が多い。表3から、比較的規模の大きい県自治体やテーサバーンでさえ、中央への財源依存度が極めて高いことが読み取れる。

● 環境政策と地方分権—特徴と課題

タイにおける「地方分権と環境政策」の特徴は次の三点に要約できる。

第一に、タイの「地方分権」とは、実質

的には中央権力の地方分散であった。中央から地方に移譲される業務の「割り振り」は中央が決めているし、地方行政の統轄責任者である県知事が選挙ではなく、内務省の任命職であるという点もタイの特色である。県知事に予算と人事についての大幅な裁量権を認める「県知事CEO」という考え方は、中央政府が知事へと権限を移譲している点では確かに「地方分権」であるが、知事に大きな権力を付与するということは、その傘下にある地方自治体の力を相対的に弱めるということでもある。上にみたような地方自治体の脆弱性を知りながら分権を進めることは、かえって弱小自治体を機能不全に陥れることにもなりかねない。

第二に、さまざまな環境計画の重層性は現場を混乱させている。タクシン政権の重視した各種の行動計画や数値目標の設定は、確かに行政が何をやるうとして行っているのかを外部から見えやすくする貢献をしたが、他方でそれは計画の乱立を招き、相互調整のコストを大きくしてしまった。自治体や出先機関に対しては数多くの業務マニュアルが作成されているが、広範囲にわたる法律に関係する業務内容と所轄範囲を環境担当者だけが独りですべて把握することは困難である。それゆえに、実際には諸計画の間の調整の努力が払われることはあまりなく、複数の計画が互いに連動しないままに並走しているというのが実態に近い。

第三に、現場の人々の環境政策にコミット

表3 自治体の予算の例示

地方自治体	県自治体	テーサバーン市	テーサバーン町	タムボン自治体
平均職員数 (人)	120	434	74	20
平均年間予算 (タイ・バーツ)	1.7 億	1.6 億	2,300 万	1,200 万
内訳	自主財源	2,800 万	1,900 万	300 万
	中央から配分	6,800 万	2,100 万	800 万
	補助金	1,600 万	8,700 万	100 万
	その他	1,100 万	1,900 万	3 万

(出所) 参考文献③。

(注) 数字が整合しないところがあるが原典のままとした。

トするインセンティブが欠如している。タイの環境政策は、その形成過程を見ると政府主導というよりは民衆からの圧力が少なからぬ役割を果たしてきたが、一旦、中央に集権化されてしまった業務を再び地方に差し戻すのは容易ではない。所有権をめぐる多くの法律が、すでに中央の都合で設計されているからである。

タイの地方分権が、実質的に中央による権力分散になっていたとしても、それは環境管理という目的に照らせばむしろ肯定的に捉えるべきものかもしれない。タイのように土地が豊富な国においては、ゴミ処理に典型的に見られるように、工夫や技術を凝らさなくても新しい場所に「逃げる」という選択肢が常に存在している。住民の苦情、メディアの問題発見能力、NGO活動など、現場に近い人々が発する声を行政がいかにかき上げて、計画にフィードバックしていくのか、そのメカニズム構築を進めるうえで中央政府や出先機関の支援は必要である。地方の判断に任せて環境が後回しにされるリスクを考えると、中央政府の強いリーダーシップはむしろ不可欠であろう。重要なのは、中央か、地方かの二項対立的な発想ではなく、業務の特性に応じて中央が臨機応変に地方支援をできるような回路を維持していくことである。

こうした中で国際協力機構 (JICA) がタイ政府天然資源環境省との協力の下に二〇〇七年度から開始した「タイ国地方天

然資源環境行政支援強化計画調査」は注目に値する。この事業では、アユタヤ県とサムットソンクラム県の二カ所をパイロット地に選定して、特定のセクターを決め打ちすることなく、県レベルでの総合的な計画立案能力を高めるための働きかけを行っている。具体的には、GISを駆使した環境情報の一元化と公開・共有による現状に関する共通理解の推進、自治体住民やNGOなどへの環境意識の聞き取りを通じたニーズベースの住民参加型計画立案と優先順位の特定、公聴会の開催によるフィードバックの回路確保などが実施されつつある。また、第二フェーズにおいて中央政府による地方支援のための方策を検討することになっている。森林や大気といったセクター割りの発想が長く支配的だった日本の環境援助において、本事業は総合的な行政管理能力そのものに焦点を当てるといって画期的な内容である。

資源や環境は経済成長の負荷を無言で受け止める、いわばバッファアールとして機能してきた。経済が必要とするとき森林は伐採され、経済が不要とすれば、土地は放棄される。経済成長の続くタイの環境を保全していくには、市場経済や資本の論理に翻弄されないような、地域の固有性や生態系維持といった強い対立軸の確立が必要である。国王が提唱し、国家計画にも取り込まれている「足るを知る経済」の思想が、これまでに見た環境政策分権化の動きとどのよう

に共鳴していくのか、地方における資源環境の動きからますます目が離せない。

(さとう じん / 東京大学大学院新領域創成科学研究科准教授)

《参考文献》

- ① 国際協力総合研修所 『地方行政と地方分権』 報告書』 国際協力事業団、二〇〇一年。
- ② 永井史男 「タイの民主化と地方分権」 タムボン自治体創設の制度的説明」 玉田芳史・木村幹編 『民主化とナショナルリズムの現地点』 ミネルヴァ書房、二〇〇六年。
- ③ ONEP 『地方自治体の環境・自然資源管理における役割とパイロット・プロジェクトに関する事業報告書』 天然資源環境政策計画局、二〇〇四年 (Krojan kanthattarnpob bohat lae krongan nang-rong karboritanchatkan sapyakontamachat lae singwedom khong onkropkroong sworthonglin) (タイ語)。
- ④ ONEP 『二〇〇七年版環境白書』 二〇〇七年 (Raiangan Satharakan Khunaphap Singwedom Po. So 2550) (タイ語)。