
第4章

タイ NCPO 軍事政権下の地方統治政策

——岐路に立つ農村の分権化政策と自治体の「下請け化」——

船津 鶴代

はじめに

タイでは、1995年から農村部の分権化がはじまり、25年近くが経過した（船津2012）。1990年代以降の分権化の過程では、分権改革に先立って農村開発や治安維持を担ってきた「地方行政体」（タムボン行政区・村）から開発などの業務が「地方自治体」に移され、「地方行政」は長らく自治体業務の補佐へと役割が縮小されていた¹⁾。

しかし、2014年から5年にわたりタイを統治した国家平和秩序維持評議会（National Council for Peace and Order: NCPO）とプラユット政権は、2014年5月クーデタの直後から分権化の流れにブレーキをかけ、1990年代以来の地方選挙や分散型の意味決定を象徴する「地方自治」に制約を課した（船津2016; 2019）。

本章は、こうした軍事政権下の地方統治政策について記録・分析することを目的に、2014～2019年のプラユット政権期にみられるふたつの再集権化に焦点を当てる。ひとつは、「地方自治」の意味決定機能を弱めたうえで、中央の内務省が

1) 本章ではタイの地方統治に並存するふたつの系列について、(1) 中央省庁の地方出先機関や国家官僚（県知事・郡長ほか）が地方で国の行政を実施する仕組みを「地方行政」（タイ語で Suan Phumiphak, 英語で Local Administration）と呼び、(2) 自治体が行政サービスを供給する系列（県自治体、テーサバーン、タムボン自治体）を「地方自治」（タイ語で Suan Thongthin, 英語で Local Government）と呼んで区別する。

統括する「地方行政」を復権させ、指令系統の再集権化を図った動きである。もうひとつは、地方財政と政策過程にみられた再集権化の試みである。NCPOは、今後のタイの自治体業務のコアになる事業として、自治体ごとの決定や住民参加の質が問われる分野である都市廃棄物処理政策を導入した。ところが、廃棄物処理業務の本格化にあたって、NCPOは内務省に地方予算の一部を戻したうえ、中央主導で自治体の政策選択を管理し、「地方行政体」による管理監督体制のなかに自治体を組み入れようとしている。しかし、自治体の側では、中央の指令のもと、自治体側の主体性や準備状況を無視して推進される高度な廃棄物処理政策が、果たして期待される成果を生むか、効果を疑問視する声もある。本章では、これに伴う問題点も指摘したい。

第1節 並立する「地方自治」と「地方行政」

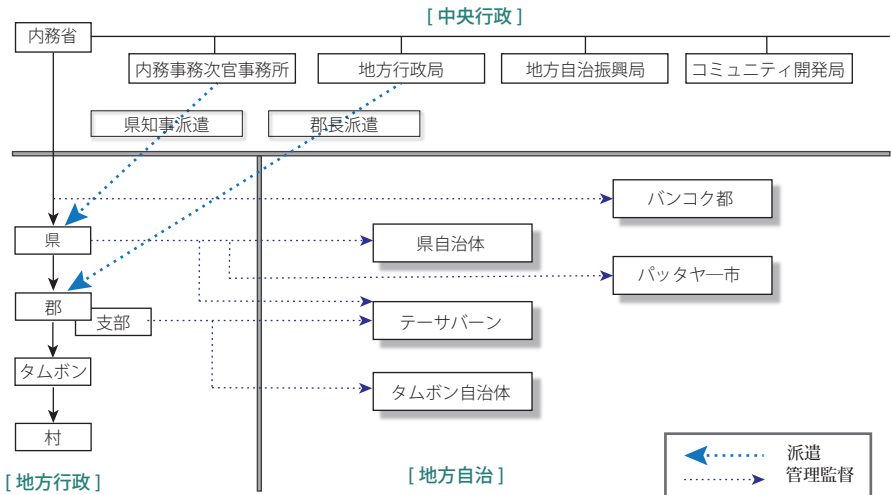
1. タイにおける「不完全な分権化」の設計

最初に、軍事政権が農村部分権化の流れを容易に逆行させることができる背景には、タイにおける「不完全な分権化」の制度設計があることを、基礎知識として押さえない（Supasawad 2008; 永井 2008）。

図4-1は、タイの県・農村部における地方統治の二層制を示した概念図である。タイでは、1935年から一部の都市だけにテーサバーン自治体がおかれ、長らく都市住民には自治権が認められてきた。しかし、1990年代の民主化を反映して「1994年タムボン評議会およびタムボン自治体法」が成立すると、中央直轄の「地方行政体」を残したまま、県および農村部のタムボン行政区とほぼ同じ区画に、「地方自治体」を重ねて発足・運営させる独特の統治制度が採用された（図4-1）。1995～1997年、農村部に6000を超えるタムボン自治体が創設され、郡の都市域にも新たな種別の都市自治体であるテーサバーン・タムボンが設置された。自治体数は、2015年までにタムボン自治体5334、テーサバーン2441（うちテーサバーン・タムボン2233）、県自治体76をかぞえ（内務省2015年11月6日付け文書）、多数の小規模自治体から構成される「地方自治」制度が定着した（船津2019）。

ついで「1997年タイ王国憲法」が制定されると、農村の「地方行政」を末端で担っ

図 4-1 タイ内務省による地方支配の模式図（2002 年 10 月以降）



(出所) 永井 (2012: 111) を基に筆者作成。

てきたタムボン行政区長（以下、カムナンと呼ぶ）と村長²⁾は、タムボン自治体の運営に直接参画できない旨が定められ、「地方行政体」の担い手と「地方自治体」が公式に分離された。

過去 25 年間では、インラック政権期（2011～2014 年 5 月）までに地域の開発計画の実施主体は自治体側に移っており、国会議員と自治体がインフラ整備計画やその予算について交渉する慣行が定着していた。また都市化の進行により、タムボン自治体やターサバーン・タムボンから上位の都市自治体（ターサバーン・ナムコンやターサバーン・ムアン）へと昇格するケースも増え、その場合はカムナン・村長職が「1953 年ターサバーン法」に基づき廃止されるため、「地方行政」ポストは長期的に縮小に向かう見込みであった。

2) カムナンと村長は、地方行政区の農村部に配置される内務省下の準公務員である。選挙で選ばれると 60 歳の定年まで地位を追われない役職として国の政策（治安維持や人口登録など）を実施している。地方自治体の発足当初、カムナンや村長が果たした役割については、船津（2019）で分析している。ただし、1997 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できなくなった。

しかしながら、農村部のほぼ同じ区画に「地方行政」と「地方自治」の二系列を並立した「不完全な分権化」の設計は、地域開発分野でふたつのラインを潜在的な競合関係におき、しばしば制度を不安定化させてきた。とりわけプラユット政権では、業務の執行に制約が生じた「地方自治体」も多く、さらなる復権をめざす「地方行政」と「地方自治体」との軋轢から、ライン間の対立が顕在化する地域も出始めた。

2. 自治体選挙の停止と汚職撲滅運動

プラユット政権の地方統治政策は、まず自治体の首長選挙停止と汚職追及運動からスタートした。NCPOは、2014年5月22日クーデタ直後、国内のすべての選挙を一時停止し、5月31日には5人以上の政治集会を禁じた戒厳令の一環として、正式に自治体選挙の停止を命じた（NCPO 布告 No.51/2557）。

その後しばらく、自治体の首長ポストが任期満了にともなって空くと、地域の内務省関係者があらたな首長や地方議会議員を首長代理として派遣する方針を採用したが、自治体の運営に混乱をきたした。このため、首長代理の任命方針は修正され、同年7月10日、かつて選挙で選ばれた首長や議会議員が元の自治体にとどまって首長代理や議員代理としてポストを継続できる措置がとられた（船津2016, 39）。しかし、選挙を経ずに留任した首長代理や議員代理が、自治体独自の政策を掲げられる余地は限られた。これまで首長が選挙公約として自治体ごとの開発事業を考案し、県や中央政府・政治家と交渉して事業を実施してきた営みは、多くの自治体で制約されることになった。

加えて、プラユット政権は「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、2014年10月29日）として、地方の汚職撲滅運動を強化した。自治体の不適切な支出について、内務省や国家会計検査委員会が査察に入り、多くの自治体首長や事務長が審査・摘発の対象とされた。タイ国官報には、NCPO 団長名で2017年9月8日までに「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」が計10号出され、汚職の真偽が確定される前から首長や事務長の名前が数人から十数人単位で公表されてきた。2016年度「国家汚職防止取締委員会」報告書によれば、自治体で不適切使用や汚職が確定されたケースは74件、損害額は計2億4000万バーツ（ともに2016年）

であった (NACC 2016)。

ただし、地方分権委員会によれば、不適切な支出と裁定された項目のなかには、自治体の通常業務であった首長の海外事業視察、慣例的に支出してきたテーサバーン協会への協会費、内務省に予算細則がない自治体業務の予算なども少なからず含まれた³⁾。こうした政治改革は自治体首長を萎縮させ、首長のあいだに「独自の事業執行は避けた方がよい」との考えを広める背景になったとされる⁴⁾。こうして NCPO が汚職撲滅運動を進めるなか、多くの自治体が事業を立案・執行しづらい状況に直面し、自治体の自律的な意思決定に大きな制約が課された。

3. 「地方行政」への回帰と権利要求運動の噴出

「地方自治」の改革を進める傍ら、プラユット政権は政府が直接命令を下せる内務省の「地方行政」ライン、なかでも末端の準公務員 (カムナン・村長) を軍の国内治安維持本部 (Internal Security Operations Command: ISOC) とともに重用し、地方住民の監視と政治的動向の掌握を進めた。「地方行政」(県・郡・タムボン行政区・村) ラインを担う役職は、中央から内務省が派遣する①県知事と②郡長、その下のタムボン行政区・村に配置される準公務員である③カムナン (行政区長)、④村長などから構成される。とくにカムナンと村長は、1992 年まで1度選出されると定年まで職を追われない地位にあり、地域の名士として長期にわたり地域住民に影響を及ぼす存在だった⁵⁾ (赤木ほか編 2000)。

プラユット政権は、クーデタ直後からかつて農村のコミュニスト摘発を担当した軍組織である ISOC を全国的に強化し、政敵である地方のタクシン派支持者を監視させ、武器の摘発などを行った (Puangthong 2017)⁶⁾。ついで政府は、紛争を引き起こす「国民の態度を矯正すること」を目的に (Nation 紙, 2014 年 5 月 31 日),

3) 地方分権委員会 2016 年 7 月 26 日インタビュー。

4) 国会付属機関 King Prachathipok's Institute (KPI) 事務局長ウティサーン・タンチャイ氏インタビュー (2016 年 7 月 25 日)。

5) 1992 年以降は、カムナン・村長の退職とともに 5 年ごとの選挙が実施されるようになった。その後のカムナン・村長制度は、政権によって仕組みが変転している。

6) 軍の組織である ISOC の協力者は全国で 48.8 万人を数え、2016 年 8 月 7 日に政府が新憲法草案への賛否を国民投票で問う前に、カムナン・村長を含む「全国約 50 万人の ISOC 支持者が憲法案への国民投票を支援する」として投票に圧力をかけたことが知られている (Puangthong 2017)。

紛争和解センターの設置を2014年と2017年の2度にわたって提案し、軍事政権の意図を社会に浸透させようとした。プラユット政権は、同センターをおもに担うISOCの補佐役を「地方行政」ラインに求め、命令系統を強化しようとした。

2014年に「国民的和解のためのセンター」設置案が示された当時、内務省次官らは「軍と並んで国の治安維持を担当する内務省」として「地方行政」の協力を約束した（*Matichon* 紙、2014年5月31日）。また担当者を束ねる全国組織である「タイ国カムナン・村長協会」も軍への協力を表明し（*Matichon* 紙、2014年6月6日）、以後多くのカムナン・村長らがISOCのトレーニング・プログラムに参加した。

続いて2017年5月と11月、プラユット首相が総選挙後に続投することへの反応をうかがうため、「国民に対する10項目の問い」を投げかけた際も、カムナン・村長などのネットワークを使って住民に意見聴取が実施された。このあいだ、プラユット首相は、精力的に地方をまわり、問題が生じた地域には、首相がカムナン・村長らと直接対話するホットラインを設け、政権との結びつきを強調した（*Matichon* 紙、2019年4月4日）。従来は自治体が対処してきた地域の環境問題も、カムナンらを通じて中央の行政を動かせるルートがあることを地方に印象づけ、政権と直接結びついた「地方行政」区域を増やすことがめざされた。このように、プラユット政権は「地方行政」の準公務員を使って、徐々に地方への政治的基盤の浸透・拡大を図った。

同政権の「地方行政」への傾斜は、単に指令系統だけの問題にとどまらない。予算配布などを通じて、開発にかかわる「地方自治」と「地方行政」の役割分担のバランスまで徐々に変えられつつある。NCPO統治後の地域開発予算の配布方法が、それを端的に示している。プラユット政権は、2015年度に景気浮揚をめざした緊急事業「村落水道、くみ上げ式ポンプ、道路補修等」の予算を、従来どおり自治体に配布し、「特定補助金」200億バーツを自治体に計上した。ところが、2016年に政権が提案した「村落基金」政策（一村落50万バーツを上限に全国農村に350億バーツを支出）では、基金分を郡・タムボン行政区に配布し、予算執行の主導権を「地方行政体」に握らせた。

このほか、県単位の開発計画や工業団地の開発計画策定の前に住民から意見聴取する公聴会の主催者が、自治体ではなく「タイ国カムナン・村長協会」である例も報告された（*Matichon* 紙、2019年7月5日）。分権化以後、長らく自治体が主導してきた地域の開発分野に、「地方行政」の発言権が復活したのである。

2018 年後半には、軍人出身であるプラユット首相続投の是非を問う総選挙を控え、軍主導の選挙運動を機に、軍とカムナンらが関係を深める動きが顕在化した。たとえば 2018 年 12 月、ソントリラット商業大臣とウッタマ工業大臣（NCPO 体制の受け皿であるパラン・プラチャーラット党〔PPRP〕党首と事務局長）がコンケン県ノンソンホン郡を視察する際（2018 年 12 月 12 日）、郡のカムナンと村長、カムナン補佐と農村付き医師全員に緊急に会議招集がかけられ、タイ護国党が「これは遠回しの選挙活動にあたる」として新聞に告発した（Sayamrat 紙、2018 年 12 月 10 日）。長期にわたり同じ行政区に在職するカムナン・村長は、農村コミュニティのエリートとして郡や県と交渉してきた経験をもつほか、インフォーマルに地元選出の国会議員の集票人として政治家とパトロン・クライアント関係を結ぶ、地元名望家層の一部を構成する（Viengrat 2015）。軍が管理する総選挙において、準公務員であるカムナン・村長と関係を深めるほうが、自治体首長より確実な NCPO 支援につながると期待されたのかもしれない。

2019 年 3 月の総選挙直前、政府はカムナン・村長ら（カムナン補佐、農村付き医師を含む）に支払われる自治体業務補助手当を、月 2000 バーツずつ増額した。3 月総選挙では、PPRP 党に協力するカムナンらの名前が各種報道に躍り出た。たとえば、PPRP 党ソントリラットのお膝元であるカーンチャナブリー県では、有名な「カムナン・チア」と綽名される有力カムナンの親族 2 人が同党候補者としてリクルートされた（Krungthep Thurakit 紙、2018 年 10 月 18 日）。ほかの選挙区でもカムナン出身者の立候補が報道され、選挙活動でも多数のカムナンが PPRP 党支持に動く姿が報告された。2019 年 6 月の新プラユット政権発足後は、影の勢力として知られ土地収用問題で有罪判決も受けた「カムナン・ポー（ウィーラサック・ワンサパキットコーソン氏）」が商務副大臣に登用され、このニュースも、驚きをもって報道された（Thaan Setthakit 紙、2019 年 6 月 27 日）。

2019 年 6 月から 8 月にかけてプラユット首相の続投が確定したのち、「タイ国カムナン・村長協会」を中心に、各地のカムナン・村長らは首相と内務大臣にさまざまな権利要求運動を噴出させている。2019 年 7 月から、「タイ国カムナン・村長協会」は増額されたばかりの自治体業務補助手当をさらに月 5000 バーツ増やすよう、示威行動を強めた（Matichon 紙、2019 年 8 月 11 日）。ところが、カムナン・村長らの手当増額分を負担してきた県自治体側は「これ以上の増額は自治体財政を圧迫する。国庫から補填するべき」と度重なる増額要求に反発を示している。

このほか、「タイ国カムナン・村長協会」は「地方行政」職の地位保全のため、昇格後の都市自治体でもカムナン・村長ポストを維持できるよう「1953年テーサバーン法」の規則を変えるよう、政府に要請している（Matichon 紙，2019年7月14日；8月13日）。この要求に対して「全国自治体事務長連盟」や「全国テーサバーン協会」からは必要性の再考を求める声が上がりに（Matichon 紙，2019年8月4日），地方行政ポスト廃止を当然と受け止める都市自治体とのあいだに軋轢を生んでいる。このほか、「地方行政」と「地方自治」の対立が顕在化した地域では，カムナンらの不適切な政策介入を SNS 上で非難した自治体事務局長の追放運動が報道されるなど，各地でふたつのライン間に軋轢が生じている。1997年憲法以来の分権化にブレーキをかけ、「地方行政」への回帰を進めたプラユット政権は，こうしたライン間の対立や地位保全運動に対処する必要に迫られており，2020年の自治体選挙を前に，新政権の対応が注視されている。

第2節 地方財政の再集権化

1. 地方財政システムと再集権化

プラユット政権期には，地方への財政配分過程にも，自治体から内務省に一部財源を戻す再集権化の動きがみられ，農村部の分権化は岐路に立たされている⁷⁾。

もともと，タイの地方財政制度は，根拠法である「1999年地方分権推進法」により「2001年までに政府歳出全体に占める自治体歳出比率の占める割合を20%にあげ，2006年までに35%にする」という目標値を定めていた。このほかの地方財政規定も大まかなものにとどまり，2000年「改正予算法」において使い残しの一般補助金を積立金に戻し，これを自治体が災害時や自治体業務にかかわる調整のため払い戻せることなどが定められていた。タイの地方財政システムには，フィリピンの「1991年地方政府法」やインドネシア「2004年第33号法（2004年中央地方財政均衡法）」のように，財政項目ひとつひとつについて細則を定め，政権が恣意

7) KPI 事務局長ウティサーン・タンチャイ氏への電話インタビュー（2018年12月25日）およびタマサート大学経済学部サコン・ワランユールワッタナ教授インタビュー（2018年12月25日）に基づく。

的に介入する余地を狭めた法制度(岡本 2012, 48; 佐久間 2012, 182)が存在しない。こうした法的規制の緩さから、タイの時々政権は政策を変更するたび、自治体予算に変更を加えがちであった(Chulalongkorn University 2013)⁸⁾。とりわけ、前インラック政権からプラユット政権にかけては、一般補助金と特定補助金の配分やその管理に関する大きな方針変更が加えられた。

2. 自治体への補助金の政治

地方財政については、「1999年地方分権推進法」の定めにより首相を委員長とする地方分権委員会の場において意思決定がなされる仕組みである。タイ自治体の主要な歳入は、①自治体の自己徴収分、②中央政府による代理徴収分、③VATなどの分与税、④補助金(「一般補助金」と「特定補助金」)から構成されるが、自治体財政の配分は、内務省ほか首相府予算局や財務省財政経済事務所も加わって中身が調整されてきた。

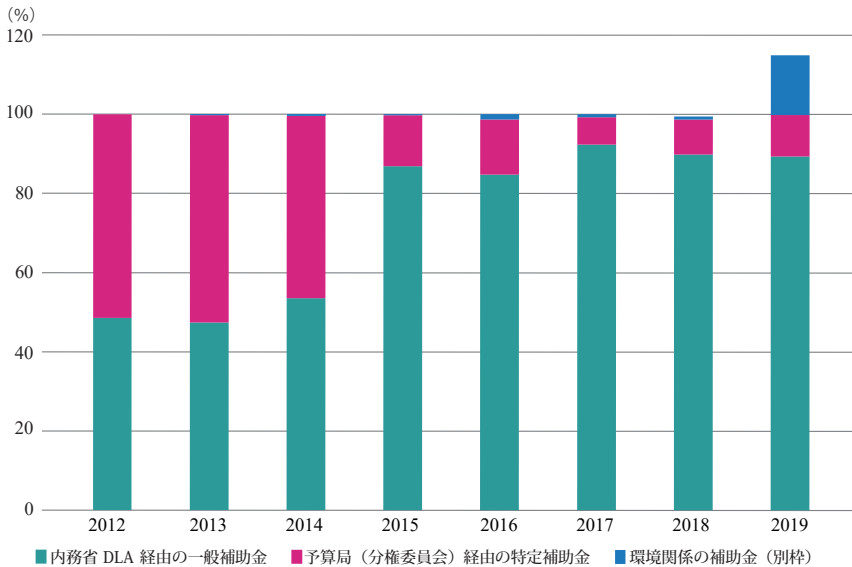
とくに④の補助金は、自治体歳入の3割以上を占め、自治体業務を支える大きな基盤である。ふたつの補助金種別のうち、「一般補助金」は、内務省から自治体業務一般のために配布されており、「特定補助金」は首相府予算局を通じて、政府の特定事業をどの自治体で実施するか、政治家と自治体の交渉を通じて自治体に直接配布されてきた。

図4-2は、地方分権委員会が毎年作成している自治体配布予算の資料から、2011~2019年のふたつの補助金内訳の変化をたどったものである⁹⁾。図4-2によると、「特定補助金」は、インラック政権時(2011~2014年)に全補助金の46~51%を占めていたが、プラユット政権(2015~2019年)に入って減らされ、14%から少ない年度で6.8%にまで比率が下がった。これは、プラユット政権が、政治家と自治体間の交渉で決まることが多い「特定補助金」を地方の政治的癒着や汚職の温床であると考え、自治体に直接配布される「特定補助金」の使途を「教室・

8) 典型例として、タクシン政権期(2001~2006年9月)の2006年に達成できた自治体歳出の比率が24.05%にとどまったため、2006年9月クーデタ後のスラユット政権が2006年11月に地方分権推進法を改正し、目標値を「2007年までに25%を達成する」レベルに引き下げ、以後、当初の35%は目標年次ぬきの文言としてのみ残されていることなどがあげられる(永井・船津 2009)。

9) 財政規模や制度の異なるバンコク都とパッタヤー市のデータは除く。

図 4-2 自治体補助金の内訳変化



(出所) 地方分権委員会資料より筆者作成。

運動施設・介護施設の建設」にかぎり、それ以外の項目を「一般補助金」に移した措置に伴う変化である。

「特定補助金」に含まれた残りの項目が「一般補助金」に移された結果、内務省を経由する「一般補助金」の総額は、2015年度からいっきに増える結果になった。とりわけ2015年度以降、「一般補助金」の多くを自治体に直接配布するのではなく、半分近くを内務省DLAや他省に取り置き、中央の省が主導権をもって自治体に配布する形になったことが報道されており、自治体側からは困惑の声があがった(Bangkok Post 紙、2014年9月3日)。

「一般補助金」は、人件費を除けば使途のしぼりが緩く、自治体が単年度の節約分や使い残しなどを積立金に戻し、災害や自治体財政の赤字解消などのために使うことができた。そこから、「一般補助金」へ項目を付け替えることは、一見すると自治体の便宜が増し、財政的自律性を高める措置であるかにみえた。ところが、プラユット政権は2018年に「自治体の予算受取り、引出し、預け入れ、積立、監査に関する2018年内務省令第4号」を発し、自治体財政のために取りおくはずの

積立調整金を、新たに中央の政策実施のために自治体が引き出せるという修正条項を加えた。その結果、「一般補助金」の節約分や使い残しは、自治体財政のために使われるより、中央の政策実施に向けた支出が優先される事態が生じた¹⁰⁾。自治体側は、前政権まで直接配分されてきた「特定補助金」が大きく減ったうえ「一般補助金」の調整弁が減ったことで、各種費用の支払い問題に直面し、独自計画や業務の執行が困難になっている。自治体の窮状を端的に示す値として、チュラロンコーン大学ウィーラサック・クルアテープ (Weerasak Khruathep) 准教授は、「2017年からの2年間、自治体職員の欠員分1万2000人が埋められないまま放置され、自治体の業務遂行を圧迫している」とFacebookを通じて現状を訴えた (<https://www.facebook.com/wkrueathep/posts/10156515083253639>)。

このように NCPO 統治下では、自治体予算の主導権を内務省が握る割合が大幅に増えた。2019年3月に向けた選挙戦では、軍事政権を批判する立場の8政党からこの実態に批判の声が上がった。タイ新未来党は「分権化推進。官への集権化を止めよう」と主張し、分権化を妨げた NCPO 時代の布告の廃止と自治体への財源移譲を訴えた (Matichon Online, 2019年2月17日)。またタイ地方の力党は、「財政分権が必要。自治体予算の積立金は内務省地方行政局ではない組織が管理すべき」と軍事政権下の地方政策に反対の声を上げた (Thai PBS News 紙, 2019年2月28日)。

第3節 新たな政策の導入と自治体の「下請け化」

1. 都市固形廃棄物処理政策の導入

こうした地方財政ルールの変更と同時に、NCPO時代の関連政策にも再集権化の傾向が顕著にあらわれ、「地方行政」のもとに「地方自治」を配置するシステム

10) 2018年内務省令「自治体の予算受取り、引出し、預け入れ、積立、監査に関する内務省令第4号」(Rabiat krasuan mahatthai waa duai kanrap ngoen, kanbuekchai ngoen, kanfak ngoen, kankepraksa ngoen, lae kanruat ngoen khong ongkon pokkhong suan thonthin chabap thi 4 pho.so.2561) ならびに地方分権委員会でのインタビュー (2018年12月26日) に基づく。ただし、2019年改正予算法に新たな積立金の条項が入ったことから、同法の施行によって内務省令の措置は取りづらくなることが予想されている。

が強化された。その典型例のひとつが、自治体に導入された本格的な都市固形廃棄物処理政策である。従来、タイの自治体に移譲されてきた業務は、中央の政策の一部を補完する範囲にとどまるものが多かったが、都市固形廃棄物処理政策は、今後の自治体業務のコアとなる分野として、自治体レベルの裁量の余地の大きさと住民参加の質、予算の裏付けにおいて、従来とは次元の異なる本格的な地方自治政策として注目される¹¹⁾。

プラユット政権は、2014年に国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が、タイの廃棄物処理状況に警告を発し、堆積された腐敗物や汚水によって地方住民が健康被害にさらされている事態（Bangkok Post 紙、2014年9月1日）を政権発足当初から重視した。早くも2014年8月には、全国自治体で都市固形廃棄物の本格的処理を進めるロードマップを示し、2016～2017年をタイの「廃棄物処理元年」にする旨、宣言した。具体的には、地方で常態化していたオープン・ダンピングや埋立てによる安価な廃棄物処理から、焼却中心の都市型処理に切り替えるとして、官民あげて廃棄物処理事業への投資を増やすよう呼び掛けた¹²⁾。これに際して、処理業務をおもに担う全国の自治体は、都市廃棄物処理の広域クラスター制度のなかに配置されることが、内務省主導で決まった（表4-1）。

2017年には「国家清潔秩序維持法」が抜本改正され、もともと自治体業務とされていた一般廃棄物の収集と処理¹³⁾を、天然資源・環境省公害監視局が定めた指針に基づき、「地方行政」の管理監督のもと適正処理を施す方針が定まった。

11) 従来タイの自治体には、たとえば学校給食政策であれば牛乳配布のみ、学校施設であれば机や椅子の整備、道路補修であれば公道から自治体へ入る一区间のみといった、部分的な範囲の業務しか任されてこなかった。これに対して、新たに導入された都市廃棄物処理政策では、法的裏付けもあって自治体が政策の大部分の流れを決めることができ、また業務量や必要とされる予算においても、これは非常に重要かつコアとなるべき地方自治政策であるといえる。

12) 廃棄物処理の具体的な目標は、公害監視局が定めている。公害監視局は2016年の短期目標として、不適切に埋め立てられた都市固形廃棄物の8割を処理し、混在する有害廃棄物の10%を分離する目標を掲げた。さらにタイの一般固形廃棄物のうち50%を占める生ごみなど水分を含んだゴミ（Wet Waste）の適正処理方法を確立するとした。さらに長期目標として、ゴミを廃棄する元の時点で分別を進め、有機廃棄物と水分を含んだゴミの6割を適正処理すること、自治体エリア外で排出される一般廃棄物にも運搬処理システムを確立することを掲げている（Funatsu 2019）。

13) タイの自治体は、これまでも「1992年衛生法」、「1953年テーパーン法（50号-3および53号-1）」、「1994年タムボン自治体法」の定めに基づき、都市固形廃棄物を予算が許す範囲で運搬・処理する義務を負ってきた。今回の政府方針では、これまで標準化された衛生処理基準がないまま低コストの埋め立てなどが常態化していた農村部自治体の業務を変え、中央政府の定める指針に基づく処理計画の実施を意図している。

表 4-1 2014 年からの都市廃棄物政策導入の推移

2014年8月22日	NCPOが廃棄物処理を国家的アジェンダと宣言し、ロードマップを示した。堆積された廃棄物の処理、廃棄物発電を含む新様式の処理施設の建設、都市固形廃棄物・有害廃棄物について国の処理基準の設置、廃棄に関する国民的な規律の構築をめざす
2015年6月16日	内務省が自治体を巻き込む3つのクラスター制度を内閣に提案
2015年10月13日	内務省が自治体に RDF 工場を設置するための予算を算出
2015年12月4日	首相府、プラチャラット政策を Private-Public Partnership (PPP) の一環として導入する方針を発表
2016年5月24日	プラユット首相、天然資源・環境省 (MONRE) と内務省を廃棄物処理担当の省庁にさだめる。プラチャラット政策の一環として民間投資の呼び込み、廃棄物処理料を住民に課す案を提示
2016年6月30日	政府、各県にプラチャラット廃棄ボックスを設置
2016年7月7日	内務省地方自治振興局 (Department of Local Administration : DLA), 各県知事に廃棄物処理に関する了解の覚書 (Memorandum of Understanding : MoU) への7日以内のサインを命じる
2016年7月11日	DLA, 「清潔な県: 3R プラチャラット」キャンペーンを展開
2016年9月14日	スコートアイ県、新たな廃棄物処理施設の MoU が締結されたことを発表
2016年9月20日	MONRE, 内閣に「ゴミのないタイ国計画 2016-2017 年」を提出
2016年12月6日	タイ電力公社 (Electricity Generating Authority of Thailand : EGAT) が廃棄物発電によって産出される電力 80 メガワットの購入意思を発表
2017年1月15日	国家清潔と秩序維持法の改正法, 官報に告示
2017年5月30日	首相, 内務省に廃棄物処理計画策定を1カ月以内に終わるよう命じる
2017年10月9日	首相が「清潔な県」賞を授与
2017年11月22日	DLA, 廃棄物量に応じて自治体を 324 グループに分けたクラスター制による廃棄物処理政策を指示
2018年1月20-21日	DLA, クラスター制に関する会議を開催
2018年6月28日	自治体が各地域でグループ別のクラスターを立ち上げるための訓練プログラムが開始される
2018年7月10日	首相, 324 グループの創設と廃棄物処理センターの早期設置を命じる
2018年8月15日	DLA, 県に対して廃棄物プロジェクトの進捗状況報告書の提出を10日以内に行うよう求める
2018年8月19日	DLA, 自治体から出された質問 (廃棄物処理組織, 処理施設の EIA 問題, ゴミ発電, 汚職防止等) に回答する機会を作る
2018年8月22日	首相, 内務省の廃棄物処理パイロット計画に 27 億バートの予算を確保したことを発表
2018年8月22日	内務省が 9 億 4400 万バートの予算を 8 県に配分すると発表 (ノンタブリー県に 6 億 9900 万バートが集中した)
2018年9月11日	プラユット首相, 100 億バートを廃棄物処理予算に取りおく計画を発表

(出所) 政府刊行物, 新聞などから筆者作成 (Funatsu 2019)。

県自治体や大規模ターサバーンには焼却施設や廃棄物固形燃料（RDF）工場などを設置し、その施設の稼働率を上げるため、廃棄物を収集・運搬する自治体間で広域連携を進め、民間企業との契約事業を推進する政策が提案された。これに伴う予算措置として、天然資源・環境省が自治体に廃棄物関連の補助金を支出する予算措置がとられ（図 4-2）、とくに 2019 年度からこの用途での予算が増額された。

2. 廃棄物処理政策とともに強まる内務省と「地方行政」による管理監督

首相府は、既存の国家環境委員会から機能を分離して新たに国家廃棄物委員会を立ち上げ、内務省は各県に廃棄物処理政策に関する推進部会（Steering Committee）を設置した。各県の推進部会の議長には県知事が配置され、各自治体はカムナン・村長も出席する県の部会に都市廃棄物処理計画を作成して提出し、県知事の承認を受けることになった。さらに大多数の基礎自治体（県自治体を除く）は、廃棄物の排出量に応じて運搬・処理業務で協力する 324 グループのいずれかに所属し、内務省と「地方行政」がその所属や変更について認可する権限をもつことになった。

さらに、自治体または自治体と民間の協力によって設置する焼却施設・埋立処理場の計画について、予算は天然資源・環境省から拠出され、MoI（予備的合意書）などの許可証は内務省と県知事が出すシステムが作られた。新たな廃棄物処理計画の導入にともない、農村部の自治体は、県自治体との広域連携が進む一方、「地方行政」から管理監督をうける機会が増し、廃棄物政策における「地方行政」と「地方自治」の垂直的關係が強化された。

ところが、2018～2019 年にかけて、多くの自治体が予定していた廃棄物処理場や埋立処理場の設置を見送り、天然資源・環境省が予算を執行できない事態が発生している。背景には、技術的支援や予算の裏付けが不十分なまま、過大な業務執行を迫られる「下請け化」への自治体の消極的反応があると推測される¹⁴⁾。具体的には、中央主導で決まった厳しい処理基準のクリア、焼却処理をめぐる使用権料問題、環境アセスメント（EIA）実施など、中小自治体では対応が難しい

14) KPI 事務局長ウティサーン・タンチャイ氏への電話インタビュー（2018 年 12 月 25 日）およびタマサーン大学経済学部サコン・ワランユールワッタナ教授インタビュー（2018 年 12 月 25 日）に基づく。

業務への不安が噴出し、さらに自治体職員の不足が窮状に追い打ちをかけているとされる。

自治体が廃棄物処理の抜本的改善策を導入することは、本来なら自治体のコア業務を助け、予算や人員の確保や業務の質向上につながると予測される。実際、一部の財政的に恵まれた大規模自治体は、この政策をきっかけに中央政府と交渉して莫大な設備投資や技術支援を得て、自治体業務を拡充させつつある。しかし、予算や人員・ノウハウを欠く大多数の中小自治体においては、政府の十分な支援なしに手続きを進めることは困難であり、国家経済社会開発庁（National Economic and Social Development Board: NESDB、当時の名称）など一部機関では、予算不足の問題などから地方の廃棄物処理政策が想定された成果を上げることは困難との見通しを示している。今後はさらに、住民から廃棄物処理料を徴収するなど困難な業務が追加される予定であり、自治体側がいかに新たな課題に対応できるかが注目されている。

おわりに

本章は、プラユット政権下の地方統治政策をとりあげ、NCPOが自治体の業務遂行に困難な統治政策を展開するとともに、内務省と「地方行政」を通じた再集権化を進め、地方にNCPOの権威主義的統治の基盤を広げていく過程を追った。さらにプラユット政権が、財政面でも自治体に配布された予算の一部を内務省に還流させる制度変更を加え、最後に自治体レベルに都市廃棄物処理政策を本格的に導入していく過程をとりあげた。その過程では、「地方行政」の管理監督を強化するシステムに自治体を組み入れようとしたものの、必ずしも成果が上がらない現状が観察される。

タイでは、2020年に、6年ぶりの自治体首長選挙が実施される予定である。本章でとりあげた再集権化の過程をへて、全国の自治体でいかなる公約が掲げられ、いかなる首長が選出されるか、地方選挙の結果が待たれる。今後、政治的求心力の低下を防ごうとする総選挙後のプラユット政権が、地方選挙後の自治体をどのように政府側に取り込み、NCPO時代の再集権化路線をいかに修正するのか、注目が集まっている。今後のタイ地方自治体の動向から、現政権を支える地方基盤の

安定と不安定について、さまざまな予兆を読み取ることができよう。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 赤木攻・北原淳・竹内隆夫編 2000.『続タイ農村の構造と変動——15年の軌跡——』勁草書房.
- 岡本正明 2012.「逆コースを歩むインドネシアの地方自治——中央政府による「ガバメント強化」への試み——」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所.
- 佐久間美穂 2012.「フィリピンの地方政府——地方分権化と開発——」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所.
- 永井史男 2008.「地方分権改革—「合理化なき近代化」の帰結」玉田芳史・船津鶴代編『タイの政治・行政の変革 1991-2006年』アジア経済研究所.
- 2012.「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』アジア経済研究所.
- 永井史男・船津鶴代 2009「タイの政府間財政関係」内村弘子編『分権化と開発』調査研究報告書, アジア経済研究所.
- 船津鶴代 2012.「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』アジア経済研究所.
- 2016.「タイ地方自治制度の揺らぎ——NCPO 統治下の汚職撲滅運動と地方行政への回帰（分析レポート）——」『アジア研究ワールド・トレンド』No.253 (2016年11月) アジア経済研究所, 36-41.
- 2019.「タイの自治体首長の社会的背景——「地方行政」と「地方自治」の連続と非連続を問う——」永井史男・岡本正明・小林盾編『東南アジアにおける地方ガバナンスの定量分析』晃洋書房.
- 船津鶴代・今泉慎也 2018.「2017年のタイ 2017年憲法下の政党政治の抑制と国家構造改革」『アジア動向年報 2018』アジア経済研究所, 284-308.

〈外国語文献〉

- Chulalongkorn University, Faculty of Political Science. 2013. *Final Report: Khrongkan suksavichai phua tittam lae pramuenuphon kankarachaiannat khong thai* [タイ語, タイの地方分権の帰結に関するフォローアップ評価調査]. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Funatsu, Tsuruyo. 2008. "Performance of LAO Presidents in Thailand-- How Do Their Academic Qualifications Matter?" in Fumio Nagai, Nakharin Mektrairat, and Tsuruyo Funatsu (eds.), *Local*

- Government in Thailand--Analysis of the Local Administrative Organization Survey, Joint Research Program Series No.147. Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.
- . 2019. “Municipal Solid Waste Management in Thai Local Governments: The State of the problem and prospects for regional waste management,” in KOJIMA Michikazu ed. *Toward Regional Cooperation of Local Governments in ASEAN*, ERIA Collaborative/Support Research Report, Chiba; Institute of Developing Economies, JETRO.
- McVey, Ruth ed. 2000. *Money and Power in Provincial Thailand*, Singapore: ISEAS.
- National Anti-Corruption Commission (NACC). 2016. *Annual Report 2016*, Bangkok NACC.
- Puangthong Pawapakan. 2017. “The Central Role of Thailand’s Internal Security Operations Command in the Post-Counter Insurgency Period,” *Trends in Southeast Asia 2017*, No.17, Singapore: ISEAS, Yusof Ishak Institute.
- Supasawad Chardchawarn. 2008. “Decentralization under Threat?: Impacts of the CEO Governor Policy upon Thai Local Government,” in Fumio Nagai, Nakharin Mektrairat, and Tsuruyo Funatsu (eds.), *Local Government in Thailand--Analysis of the Local Administrative Organization Survey, Joint Research Program Series, No.147*. Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.
- Utisan Tanchai. 2014. “Report submitted for the Forum on Local Administrative Organization Reforms,” the King Prajadhipok’s Institute, 28 October 2014.
- Viengrat Netipho. 2015. *Hipbat kap Bunkhun: Kanmuang Kanluak Tang lae Kanplian -plaeng Khruakhai Upatham* (タイ語『投票箱とブンクンー選挙政治と庇護関係ネットワークの変容』) Chiang mai: Chiang mai University Press.

〈法令〉

- Ministry of Interior. 2017 “Prakad krasuan Mahatthai ruang kanjatkan munfoi”
- Budget Bureau. 2018 “Phrarachabanyat Withikan Ngoppraman 2561”
- Thailand, Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, A.D. 1992.
- Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE). 2012. *Environmental Quality Management Plan (2012- 2016)*

