

第 5 章

タイの地方自治制度

—「ガバメント」と「ガバナンス」の間—

永井 史男

要約：本稿はタイの地方自治制度を「ガバメント」と「ガバナンス」という文脈の中で位置づけ直す試みである。特に、1990 年代半ばから農村部に設置された基礎自治体（タムボン自治体）に着目する。タイの地方自治制度の概略を説明したあと、タイの地方自治改革の事例として、自治体合併、自治体格上げ、自治体賞付与、住民参加や NGO/NPO との関係を通して考察する。結論として、タイの自治体は「ガバメント」の側面を強化しつつ、「ガバナンス」の側面でもそれなりに機能していることが明らかにされる。

キーワード：ガバメント、ガバナンス、タムボン自治体、テーサバーン、自治体合併、自治体格上げ、住民参加、自治体賞

はじめに

本章の課題は、タイにおける地方自治制度を、「ガバメント」と「ガバナンス」の問題と関連付けながら、その概要を説明し、特徴と意味について考察することにある。

タイでは 1990 年代半ば以降、地方分権が急速に進行した。タイは 1932 年に絶対王政から立憲君主制に政治体制が替わり、1935 年には都市部に初めての基礎自治体が設置されたが、民主主義は十分に根付かず軍の支配が長く続いたため地方分権もさほど進展しなかった。しかし、1992 年 5 月流血事件以降民主化が進み、1995 年以降は農村部にも基礎自治体の新設された。さらに、1997 年に制定されたタイ王国憲法は、第 78 条において地方分権を国家の基本政策のひとつと位置づけ、第 8 章で地方自治を強化・推進する 9 つの条項を制定した。1999 年には地方分権計画及び手順規定法（以下、地方分権推進法と略）が制定され、2000 年には（第 1 次）地方分権計画大綱が、翌 2001 年には実施計画が制定され、業務移譲や財政分権、人の移譲が進められた。1997 年以前は国家歳出に占める自治体支出の割合は 10%に満たなかったが、10 年後の 2007 年には 25%を上回るようになった。現在も、2007 年タイ王国憲法のもとで制定された第 2 次地方分権計画に基づき、分権が進められている⁽¹⁾。

タイの地方分権が民主化を契機に始まったことは、フィリピンやインドネシアの分権化とも共通している。1986年にマルコス政権を崩壊させた「エドサ革命」の結果成立したアキノ政権は、1987年憲法で地方分権の推進を謳い、政権担当最後の年に「地方政府法」(1992年)を制定し、地方分権にも着手した。1998年にスハルト政権が崩壊したインドネシアでも、翌1999年にハビビ政権が「法律第22号」と「法律第25号」を制定し、2001年から始まる大規模な権限移譲を実施した。しかし、その中身に着目するならば、無視できない違いも存在する。たとえば業務移譲を比べると、インドネシアでは国家の専権事項とされた5分野以外はすべて地方自治体に業務が移譲された(2001年)が、フィリピンでは主要分野では公衆衛生、社会保険だけに限られ、タイではもっぱらインフラ整備と生業促進面が移譲されただけで、教育と公衆衛生という重要な社会政策はほとんど移譲されなかった。また自治体に移譲された人員数でみても、インドネシアが約240万人、フィリピンが約8万人に上ったのに対して、タイのそれはわずか4500人にしか過ぎない。地方分権の中身と規模は3国間で大きく異なっており、そのことは自治体に求められている機能、すなわち「ガバメント」と「ガバナンス」のあり方にも大きな違いをもたらすと想像できよう⁽²⁾。

そこで本章は以下のような構成で議論を進めたい。第1節では、タイの地方自治制度を国家行政全体の中で位置づけながら説明する。続く第2節では、タイの地方自治体がどのような業務を担っているのか、またどのような特徴をもっているのか簡単に説明する。第3節では、タイの地方分権がどのように進化したのか、またなぜ進化したのかについて論じる。ここでは特に、1995年以降農村部に設置されたタムボン自治体に焦点を合わせる。そして第4節では、タイ地方自治体の数と規模について全体像を理解する。そして第5節では、「ガバメント」と「ガバナンス」という視点からタイの地方自治を捉え直す。ここで「ガバメント」とは、自治体に本来期待されている統治能力や制度を指すのに対し、「ガバナンス」とは増大する行政需要に対して自治体の資源に限界があることを認めたうえで、住民参加、NGO/NPOとの協働を指すものとする。具体的事例として、自治体合併、自治体間連携、自治体格上げ、自治体賞付与、自治体のNGOや住民団体との関係を取り上げる。おわりにでは、これらの検討を通してタイ地方自治の特徴について要約する。

第1節 タイの国家行政組織と地方自治

タイの地方分権は1990年代半ば以降に急速に進展した。それまでのタイの行政制度はきわめて中央集権的であり、中央政府の出先機関が地方行政の主な行政サービスを担っていた。地方自治体は存在したものの、必ずしも全国を一律に覆っていたわけではなく、設置数は少なくサービス水準も低いままであった。現在ではタイの地方自治体はタイ国全土津々浦々まで管轄が及び、行政サービスが高く評価されている自治体も少なくない。にもかかわらず、中央政府の管轄も依然強く各方面に及んでおり、そのことがタイの地方自治

制度を複雑にしている。

1991 年国家行政組織法の規定によれば、タイの国家行政は 3 つの部分からなるとされる。すなわち、「中央行政」（省、庁、府、局）、「地方行政」（県、郡）、「地方自治」である。タイは単一国家であり中央集権の度合いはきわめて高いが、同時に省庁局ごとのセクショナルリズムの程度も著しく、タイの中央・地方関係に影響を及ぼしている。

タイにおける中央集権を象徴するのが、「地方行政」の存在である。内務省から官選の県知事や郡長が派遣されるほか、多くの官僚も地方に派遣されている（地方統治ライン）。県はそれ自身で法人格をもち、地方勤務官僚は元来の所属がさまざまな省庁局であっても形式的には県知事や郡長の指揮命令下に入る。県庁内や郡役所内での人事異動や予算執行には県知事や郡長の署名を必要とする。しかし、県庁や郡役所は、実際には中央政府の出先機関の寄せ集めで、県庁内や郡役所内の横の連携は必ずしも円滑ではない。加えてタイの地方行政区画は上層部から県や郡に分けられ、さらにその下部区画としてタムボン（行政区）と村落が設置されている。ここで重要なことは、県知事や郡長は官選内務官僚が派遣されるが、タムボンや村落の長（それぞれ、カムナン、村長と呼ぶ）は住民によって選挙で選ばれる点である。彼らは小額だが内務省から月極めの手当てを支給され制服も有するなど国家官僚としての性格をもつが、同時に住民によって直接選ばれる地方名望家でもある。地方統治ラインは県－郡－タムボン－村落という階統的な行政区画に区分され、中央政府のさまざまな政策もこのラインに沿って末端の村落住民にまで伝えられる。県知事や郡長はカムナン・村長に対する会議召集権をもち、月例のカムナン・村長会議をはじめ、必要に応じて随時会議を招集することができる。

以上のような「地方行政」と並存するのが、「地方自治」である。タイの地方自治制度は 1997 年憲法制定以降、広域自治体と基礎自治体の 2 層から構成されるようになった⁽³⁾。ところが、1997 年以前は 1 層制でしかなく、自治体の種類や設置時期も大きく異なっていた。すなわち、経済的に最も繁栄していた都市部に基礎自治体（「テーサバーン」）がまず設置（1935 年以降）され、続いてテーサバーンについて繁栄していた準都市部に「衛生区」が、さらにテーサバーンと衛生区を除く県内の残余地区に「県自治体」がそれぞれ設置された（衛生区は 1952 年以降漸次設置、県自治体は 1955 年に各県に設置）。農村部の県自治体域に基礎自治体（「タムボン自治体」）が設置されるのは、約 40 年後の 1995 年まで待たねばならない。つまり現在のタイ地方自治制度に落ち着いたのは、せいぜいこの 10 年間のことにすぎない。

タイの地方自治を理解するうえでもうひとつ重要なことは、1997 年まで多くの地方自治体において、地方統治ラインに所属する県知事、郡長、カムナン、村長なども地方自治体の運営に参加していた点である。テーサバーンが設置された都市部ではカムナン・村長は選出されず、地方統治ラインの官僚も自治体運営に基本的に参加しないが、それ以外の農村部ではそうではなかった。衛生区やタムボン自治体が設置されたところではカムナン・

村長制度は維持されたばかりか、衛生区委員会やタムボン自治体議会の役職議員を自動的に務めた。衛生区委員会では郡長が委員長または顧問を、県自治体の執行委員長は県知事自身がそれぞれ務め、県自治体郡支部長も郡長が務めていた⁽⁴⁾。こうした「地方行政」と「地方自治」との独特の融合関係は、地方自治に対する地方統治ラインの直接的参画を一切禁止した 1997 年憲法の発布をもってようやく決着が図られ、地方自治体の自律性が著しく高まったのである。

第 2 節 地方自治体の基本的業務

以上のようにタイの地方自治制度は複雑な経過を辿ったため、自治体に任せられた業務も種類によってさまざまである。また、自治体の業務は中央政府の出先機関とも重複していることが多く、そのことがタイの行政組織を複雑にし、地方分権の重要な理由の一つともなっている。

タイの自治体は法律によって規定されている業務しか実施できない（制限列举方式）。自治体の権限や義務は自治体の種類ごとに詳細に定められており、しかも同じ自治体でも予算規模によって「義務的業務」（やらなければならない業務）と「選択業務」（やってもよい業務）に分けられる⁽⁵⁾。

たとえばテーサバーンの場合、住民の安寧秩序の維持、陸水路の設置と維持、道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理、伝染病の予防と鎮静、消防活動の機材設置、住民への教育・研修、社会的弱者の発展・促進、地方芸術・伝統、英知、良き文化の維持がすべてのテーサバーンの義務的業務として挙げられている。しかし、清潔な水や水道の保持、食肉処理場の設営、排水路の設置や維持、街灯の設置・維持、質屋や地方信用施設の設置・維持、都市計画、観光促進などはテーサバーンの種類によって義務的であったり選択的であったりする（1953 年テーサバーン法に記載されている）。より具体的には、住民登録業務、インフラ整備、廃棄物・汚物処理、基礎的な保健業務、防災、初等教育、社会的弱者（母子家庭、高齢者、身体障害者、HIV 患者）への手当給付がテーサバーンによって行われている。

同様にタムボン自治体についても、陸水路の設置と維持、道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理、伝染病の予防と鎮静、公害の防止と軽減、教育・宗教・文化の振興、社会的弱者の発展・促進、天然資源や環境の保護・監督・維持、地方芸術・伝統、英知、良き文化の維持はタムボン自治体の必須義務として挙げられているが、飲料・農業用水の供給、街灯の設置・維持、農業グループ・協働組合活動の設置・振興、排水路の設置・維持、家族内工業の推進、住民の生業の保護・推進、観光、都市計画などはタムボン自治体の選択業務となっている（1994 年タムボン自治体法に記載されている）。より具体的に言えば、タムボン自治体の主要業務はインフラ整備、生業促進、社会的弱者への手当給付に

とどまっており、学校や保健所を自ら設置・運営するところは少数にとどまっている。

すでに触れたように、タイにおいて大規模な権限移譲が始まるのは、2000年に策定された地方分権計画(大綱)と2001年に閣議決定された地方分権実施計画の策定である。この結果、基本的には4年以内に、例外的に業務移譲の難しいものについては最長10年間かけて、中央政府から地方自治体に業務移譲が行われることとなった。地方分権実施計画に挙げられた業務数は、当初245業務に上った。これらの業務は1999年地方分権推進法によって設置された地方分権委員会の小委員会が中央政府の局長クラスの官僚と折衝を繰り返しながら練り上げた案だが、実際には245業務のうち自治体に移譲された業務は2006年時点で180業務にとどまった。しかも、個々の業務は地方の出先機関が業務移譲（この中には備品の移譲も含まれる）の合意書を個々の自治体と取り結ぶことが多く、インドネシアで行われたように一気に地方自治体に業務が移譲されたわけではない。業務移譲に従って法律の改正が必要なケースも存在するが、多くは既存の自治体法の範囲内での業務移譲にとどまっている。自治体の業務については、個々の自治体設置法の中に記載があるほか、1999年地方分権推進法の中にも記載があり、その法律に基づいて移譲が行われている⁽⁶⁾。

このようにタイの地方自治体の権限・義務は、自治制度の複雑さに加えて分権が漸進的に進められた結果としてきわめて複雑な結果となっている。では、そもそもタイの地方分権はなぜこのような形で行われるようになったのであろうか、次のその問題について考えてみよう。

第3節 タイの地方分権とタムボン自治体設置

冒頭ですでに触れたように、タイの地方分権は1992年に発生した5月流血事件まで遡る。この時タイで民主化運動が高揚し、1992年9月に実施された総選挙では多くの政党が民主化の一環として地方分権推進を公約に掲げ、県知事直接公選導入を掲げる政党も存在した。しかし、民主党政権が発足すると、県知事直接公選導入に対しては内務省が強く反対し、与党政党の中にも強く反対するところが出た。その代替案として内務省などから提出されたのが、地方行政区画であるタムボンを法人化し、自治体を設置する案であった。

タムボン自治体設置案が政治的に大きなイシューとなったことには理由がある。かつて1956~72年にかけて、一部のタムボンに自治体が設置された経験があり、1972年以降それらタムボン自治体はすべて廃止され、「タムボン評議会」という法人格を持たない評議会がおかれていた。タムボン評議会には法人格がなく、それに参加したカムナン・村長は自らが策定に関与する開発計画に従って予算の執行ができないことに長く不満を抱いていた。カムナンや村長は地方名望家であると同時に、国会議員の重要な票の取りまとめ人であることが少なくない。そこで、カムナンや村長がタムボンに自治体を設置し、衛生区と同じように委員になることを欲したとき、大方の国会議員はこの考えに賛成したのである。内

務省にとっても、県知事公選の動きを抑え、完全な自治体化でなく内務省の息のかかったカムナン・村長をタムボン自治体の経営に参加させることは、妥協の範囲内にあった⁽⁷⁾。結局、タムボン自治体議会議員は、タムボン自治体内の村から2名ずつ新たに選出される議員（任期5年間）に加え、タムボン自治体設置後5年間に限ってカムナンや村長もタムボン自治体議会議員として参加することになり、タムボン自治体執行部委員長も当初5年間に限ってカムナンによって担われることになった（1997年憲法制定の結果自治体議員の任期は5年間から4年間に短縮された）。

タムボン評議会は従来まで法人格をもたなかったが、タムボン開発計画を策定し、県自治体予算でインフラ整備などを行うことができた。県自治体は土地家屋税、地域維持税、看板税などを各タムボンから徴収していたので、それをタムボン自治体の財源にすることになった。タムボン自治体設置要件として、設置直前3年間におけるタムボン評議会の年平均歳入が15万バーツを超えることが求められた。自治体設置にあたっては、タムボン自治体議会議員の選出のほか、助役、出納担当者、土木担当者など事務職員も新たに採用する必要がある。そこで、1995年3月に617カ所、1996年2月に2143カ所、そして1997年2月は3637カ所と3年間かけて、内務省地方行政局が自治体事務職員を一括採用しつつ、タムボン自治体を順次設置した。1997年までに大方のタムボンに自治体が設置されたが、自治体化されずに残された数百カ所のタムボン評議会にも法人格が与えられたので、タムボン開発計画を策定・執行することができた⁽⁸⁾。

1992年に県知事公選を導入するという選択肢をタイ政府がとっていたならば、インドネシア同様の“Big Ban”をタイは経験したであろう。「地方行政」が廃止もしくは大幅に権限を縮小され、「地方自治」の果たす役割が増大することが想像されたからである。そうした展開の可能性がまったくなかったわけではない。しかし実際にはそうした経路を辿らず、農村に多数の基礎自治体を設置するという選択をタイは行ったのである。

この点を理解する場合、タイ農村の基底部における権力構造を理解する必要があるだろう。1914年地方行政法によれば、住民と一緒に多く住み住居数が少ない場合は、住民約200人で村落1つを設置できる。もし住居がお互いに離れ住民数も少ない場合には、住居数が5家屋を下回らなければ村落1つを設置してもよい。タムボンはおよそ20村落でタムボンを1つ設置することができる。タイには人口が約6280万人（バンコク都を含む）、県の数75カ所（バンコク都を除く）、郡と支郡の合計数が877カ所、タムボンが7255カ所、村が74,944カ所存在する⁽⁹⁾。村長は19世紀末以来一貫して住民によって直接選出されてきたが、カムナンは1970年代初めまで村長の互選で選んできた。1970年代以降、カムナンは村長の中から立候補したものを住民が直接選ぶようになった。1992年までカムナンと村長は一旦選出されると60歳定年まで務めることができたが、1992年以降新たにカムナンと村長に選出された場合には、5年毎に選挙の洗礼を受けることになった⁽¹⁰⁾。

フィリピンやインドネシアの基礎自治体と比べた場合、タムボン自治体の規模は平均人

口が約 8 千人で、フィリピンやインドネシアのそれよりも格段に小さい。しかもその小さな範囲内に、中央政府の代理人であるとともに、長年にわたって住民によって選挙で選ばれた地方名望家であるカムナンと村長がすでに存在した。タイの地方分権はこれら農村基層部のカムナン・村長の既得権益を認めたうえで、自治体化させたのである。この方法は漸進的で妥協的な内容であったが、中長期的には大きな意味合いをもったように思われる。タムボン自治体はこれによって組織化され、不十分ながらも自治体としての最低限の機能を整えるようになったからである。このことは、フィリピンのバランガイやインドネシアの村落と比べた時、タイのタムボン自治体の方が格段に組織化されていることから理解できるように思われる。

では、タムボン自治体の誕生によって、タイの地方自治の全体像はどのようなものになったのだろうか。節を改めて検討してみよう。

第 4 節 地方自治体の数と規模

タイには現在、普通地方自治体が 3 種類、特別地方自治体が 2 種類存在する。普通自治体は広域自治体として県自治体が、基礎自治体としてテーサバーンとタムボン自治体が設置されている。また、特別自治体としてバンコク都とパッタヤー特別市が設置されている（表 1 参照）。

タイの地方自治はまた、自治体の種類によっても大きな違いがある。表 2 からわかるように、特別自治体のバンコク都はタイ地方自治体のおよそ 3 分の 1 の職員と雇員数を占めており、テーサバーンとタムボン自治体との間でも、自治体 1 ヶ所あたりの平均職員数は 5 倍以上の開きがある。そもそも自治体に勤務する常勤職員と非常勤の雇員を合計しても、30 万人強にしかない。これらの事実は、行政サービス供給において地方自治体の果たす役割が、バンコク都を除くとあまり大きいものではなく、しかも都市部と農村部の自治体の間で（基礎）自治体の果たす役割に大きな違いがあることを示唆している。

1997 年以降地方分権が進められたとはいえ、中央政府の占める位置づけは依然として大きい。首相府文民公務員人事委員会編『2006 年度報告書』によれば、中央政府とその出先機関に勤務する公務員の総数は 125 万 8919 人と全体の約 89%を占めるのに対し、地方自治体のそれは 14 万 1788 人と全体の約 11%に過ぎない。タイでは財政分権も 1999 年以降進められてきたが、2006 年時点でも国家歳入全体に占める地方歳入の割合は 25%弱に過ぎない。つまりタイの地方自治体は、バンコク都を除くと、きわめて小規模かつ多数存在する。とりわけこのことは農村部の基礎自治体に当てはまり、常勤職員が助役、土木課長、出納課長のわずか 3 名しかいないというところも少なくない

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 ヲ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 ヲ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	大・中・小の 3 つの規模に分類されている。
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：永井[2008, 121]）

表 2 自治体の種類別職員・雇員数

自治体の数 ・職員数 種類	自治体数 （カ所）	常勤職員数	雇員その他	合計職員総数 （常勤・雇員 などを含む）	自治体 1 ヲ 所当たりの 平均職員数
県自治体	75	6,362	7,525	13,887	185.2
タムボン自治体	6,616	42,991	56,338	99,329	15.0
テーサバーン	1,162	29,795	66,959	96,754	83.3
バンコク都	1	38,038	66,239	104,277	104,277.0
パッタヤー特別市	1	361	1,403	1,764	1764.0
合計	7,855	117,547	198,464	316,011	179.1

（出所：県自治体、タムボン自治体、テーサバーンの職員数については 2006 年 7 月 30 日時点での数字（内務省地方自治振興局内部資料）から、バンコク都の職員数についてはバンコク都の 2004 年度公表数から、及びパッタヤー特別市については 2006 年度の公表数から、筆者が作成。自治体数は 2006 年 3 月 1 日付けのもの（内務省地方自治振興局内部資料）に基づく。）

さらに、タイの地方自治体の数と規模を考えるうえで重要なのは、執行部の構成や議員定数に関する規定である。表 3 からわかるように、タイの地方自治体の議員定数や首長補佐、顧問、補佐の定員は自治体設置法によって詳細に定められている⁽¹¹⁾。このことからわかるのは、タムボン自治体の政治職公務員数がきわめて多いということである。タイには村の数が合計約 7 万 5 千カ所存在するので、タムボン自治体議員だけで約 15 万人存在する。この数字に、タムボン自治体長、補佐、秘書の数を合わせると、17 万 5 千人近い政治職公務員が存在することになる。常勤公務員の数をはるかに上回る数である。他方、テーサバーンについては、議員とテーサバーン長、補佐、秘書などを合わせると約 2 万 1 千

人に上る。テーサバーンの職員・雇員数は合計 10 万人弱なので、政治職公務員数は遙に少ないことになる。タムボン自治体は設置数が多く、職員の数が少ないにもかかわらず、政治職公務員の数がきわめて多いことがわかる⁽¹²⁾。

表 3 自治体の種類別下位分類と議員定数一覧

普通地方団体の種類	下位分類（設置要件）	自治体設置数 （2007 年 1 月 19 日現在）		議員定数	首長顧問・ 秘書の定員 （注 4）	首長補佐 の定員
県自治体 （注 1）	大規模県自治体(人口 200 万人以上)	75	19	①24 名(県人口 50 万人未満)、②30 名 (50 万～100 万人未 満)、③36 名(100 万 ～150 万人未満)、	4 名以下	合計 5 名以下
	中規模県自治体(人口 100～200 万人)		38	④42 名(150 万～20 0 万人未満)、⑤48 名(200 万人以上)	3 名以下	
	小規模県自治体(人口 100 万人以下)		18		2 名以下	
テーサバーン （注 2）	テーサバーン・ナコー ン（特別市）(人口 5 万 人以上)	1,162	22	24 名	4 名以下	合計 4 名以下
	テーサバーン・ムアン （市）(人口 1 万人以上 または県庁所在地)		120	18 名	3 名以下	合計 3 名以下
	テーサバーン・タムボ ン（町）		1,020	12 名	2 名以下	合計 2 名以下
タムボン自治 体（注 3）	大規模タムボン自治体	6,616		タムボン内の村毎 に 2 名。	1 名	タムボン自治 体副首長 2 名 以下
	中規模タムボン自治体					
	小規模タムボン自治体					

（出所：筆者（永井）作成）

注 1：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」に規定されておらず、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基づく。

注 2：特別市と市の設置要件は、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。

注 3：タムボン自治体の下位分類は、内務省地方自治振興局が決める独自の指標に基づく点数の積み上げによって分類されている。

注 4：首長顧問・秘書は非議員職である。

タイの地方自治は 1997 年憲法制定を経て 2 層制に簡素化され、統治ラインによる自治体

への直接的参画もなくなった。しかし、草の根で行政に携わるカムナン・村長が参加していたタムボン自治体や衛生区（1997年5月にテーサバーンに格上げ）の枠組み自体は温存され、しかも政治職公務員の定数にも一切変更が加えられなかった。その結果、職員よりも政治職公務員の方が大幅に多い歪んだ自治体構造をとり、今日に至っている。

2000年頃までタイの地方分権は、「民主主義の学校」としての地方自治の強化（たとえば、1997年憲法で住民による解職請求権や条例制定権を初めて認定）、権限移譲、財政分権、ヒトの移譲などを定めた地方分権計画の策定・実施、広域自治体と基礎自治体との役割分担明確化にもっぱら関心があったため、自治体行政の効率化や質の向上といった問題への関心は二次的であった。1997年アジア通貨・経済危機発生後に成立したチュワン政権（1997～2001年）は経済的に疲弊した農村部の経済覚醒施策をタムボン自治体に担わせるなど、地方自治や地方分権を重視する政策をとった。国家歳出のうちの地方自治体による歳出総額が占める割合を2000年までに最低20%、2006年までに最低35%実現するという数値目標を定めた1999年地方分権推進法が制定されたのも、チュワン政権のもとである。そして、実際にチュワン政権は、2000年までに自治体への分与税や補助金を増額することで20%の数値目標を達成したのである。

しかし、そのあとを継いだタックシン政権（2001～2006年）は地方分権に反対こそしなかったものの、終始冷やかな態度をとり続け、結局2006年までに当初の財政分権の目標値（35%）を達成できなかった。2006年末に地方分権推進法は改正され、2007年中に最低25%を達成し、最終目標値として35%達成は残されたものの目標年度は記載されなかった。タックシン政権のもとでタイ経済は回復し、地方分権の熱気も冷めたとはいえ、国家の財政収入は増加し続けたので、地方自治体の歳入は増え続けた。しかし、同時にタイが「中進国化」する中で新しい問題にも直面するようになり、それらの問題についてもタイの地方自治体は対応を迫られるようになっている（末廣[2009]）。加えて、タックシン政権は行政の効率化や業績主義の考え方を重視したので、必然的にそのことはタイの地方自治体にも影響を多かれ少なかれ及ぼすことになった。

そこで次節では、こうした自治体行政サービスの問題を検討するため、「ガバナンス」の考え方も交えながら、自治体行政についての新しい試みについて議論する。

第5節 「ガバメント」と「ガバナンス」の間

冒頭でも触れたように、「ガバメント」とは、自治体に本来期待されている統治能力や制度を指すのに対し、「ガバナンス」とは増大する行政需要に対して自治体の資源に限界があることを認めたとうえで、住民参加、NGO/NPOとの協働を指すものとする。タイの地方自治制度を「ガバメント」と「ガバナンス」の観点から整理したとき、どのようなことが言えるだろうか。

表 4 年次別自治体合併の件数

自治体合併(年)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	合計
タムボン評議会＋タムボン自治体	1	3			91			95
タムボン評議会＋テーサバーン・タムボン(町)				4	88			92
タムボン自治体＋タムボン自治体		1			59	1		61
タムボン自治体＋テーサバーン・タムボン(町)	1		1	2	64	1		69
合計	2	4	1	6	302	2		317

(出所:2006 年 3 月 14 日付けタイ内務省地方自治振興局制度・構造開発部作成内部資料より筆者作成。)

第 1 に、行政サービスの効率化に対する考え方がきわめて弱い点である。2003 年末に「1994 年タムボン評議会及びタムボン自治体法」が改正され、人口 2000 人未満のタムボン自治体は原則として、同一郡内の隣接基礎自治体（テーサバーンとタムボン自治体）と強制的に合併させられることになった。このことは、極小自治体を廃止し、規模の経済を実現しようという試みとして考えることができるが、これによって実際に合併した事例はタムボン自治体とタムボン評議会を含めて 300 事例にしかすぎず、タイの自治体の数を大幅に減らすまでには至っていない（表 4 参照）⁽¹³⁾。タックシン政権期の 2002 年の夏から秋にかけては、当時のプラムアン内務副大臣を中心にタイの地方自治体数を 7873 カ所から 2362 カ所に減少させようというタイ愛国党の試案が提出されたこともあったが、タムボン自治体関係者の猛反対にあい、棚上げされた経緯がある。公的な自治体間協力（日本で言う広域自治体や一部事務組合、事務委託など）はタイではまだ存在しておらず、2007 年タイ王国憲法では自治体間協力について言及がなされ、現在審議中の「地方自治法典」には自治体間協力についての規程が多数含まれているが、動きは芳しくない。財政分権がわずかながらも年々進んでおり、自治体予算も年々増大している中であって、首長や議席、固有の自治体予算が少なくなりかねない自治体合併や自治体間協力に対するインセンティブはきわめて低いと言わざるを得ない。

第 2 に、それとは逆に、個々の自治体の格上げが多数に上っている事実である。特に、カムナン・村長の廃止を必要としない、タムボン自治体からテーサバーン・タムボンへの格上げが多数に上っている。2004 年は 12 カ所、2005 年は 13 カ所、2006 年は 4 カ所に過ぎなかった自治体の格上げが、2007 年は 114 カ所、2008 年は 347 カ所、2009 年は 59 カ所、そして 2010 年は 319 カ所が予定されている⁽¹⁴⁾。自治体格上げはタムボン内の村落数が多

い場合、テーサバーン格上げによって議員定数が 12 名に固定されるため、自治体内部で合意を得ることは必ずしも容易ではないが、一人当たりの補助金が増額されることや、自治体の種類毎に配分される補助金がテーサバーンとタムボン自治体で大きな違いがあることから、一般に補助金が大幅に増大すると見なされており、格上げが続いているようである。このことは、増大する行政需要に対して、「ガバメント」を強化することによって対応しようとしている自治体の対応が見て取れる。

第 3 に、中央政府や地方行政（県や郡）は地方自治体に対する行政サービスの質向上を、「自治体賞」の付与によって対応する傾向がきわめて強い点である。2006 年に日本貿易振興会アジア経済研究所がタイ国立タマサート大学政治学部に委託して実施した「タイ地方自治体サーヴェイ」調査結果によると、2003 年 10 月～2006 年 6 月にかけて自治体賞をもらった自治体の割合は小さくない。自治体賞のきわめて多様で、その全体像の把握はきわめて難しい。よく知られた競争的な賞としては、地方分権委員会の **Good Governance** 賞や徴税能力向上努力賞(副賞として補助金も付与される)、プラポッククラオ学院の付与する住民参加や透明性にかかわる **Good Governance** 賞があるが、それ以外にも地方自治振興局による教育や生鮮市場の衛生に関する賞、保健省による生鮮市場の衛生に関する賞、健康な身体づくり推進に関する賞、教育省による自治体学校運営に関する賞、県庁や郡役所が伝統文化振興や麻薬撲滅運動、選挙運動に対して与える賞など、多種多様である。「タイ地方自治体サーヴェイ」データでは、**Good Governance** に関する賞を上記期間中に受けた自治体数はサンプル数 2723 自治体のうち 852 自治体 (31.3%)、これに公衆衛生、教育、麻薬対策、治安維持、環境保護などを入れた場合には、1068 自治体 (39.2%) と全体の 4 割近い自治体が自治体賞を受けていることが判明している⁽¹⁵⁾。これらの賞が「ガバメント」と「ガバナンス」のどちらを重視しているのかは、個々の賞の評価基準を分析したうえでないと判断できないが、たとえば地方分権委員会の **Good Governance** 賞は、名称は「ガバナンス」を使っているものの、内容的には自治体内部の組織運営を数多く評価対象としており、他方で住民参加や透明性など「ガバナンス」の内容も評価するなど、一概に判断できない。とはいえ、タイの基礎自治体は規模が小さく職員数も限られており、地域住民と直接やり取りをする機会が多い以上、「ガバナンス」の要素が多くなることは容易に想像されよう。

第 4 に、タイの基礎自治体は住民団体や NGO、NPO とどのような関係にあるのであろうか。前述の「タイ地方自治体サーヴェイ」調査結果はこの点できわめて興味深い。首長に対して、「新しいプロジェクトのアイデアをどこから得ることがもっとも多いか」と尋ねたところ、もっとも第一位の選択回答としてもっとも多かった回答は「住民」であった (65.9%)。それに対して、NGO や NPO、有識者と答えた率は、1%を少し超えた程度であった⁽¹⁶⁾。タムボン自治体では現在でも、開発計画を策定するうえで村落やタムボンレベルで「公聴会」(プラチャーコム)を開催することが義務付けられており、カムナンや村長を

通して村人に「公聴会」に出席するよう促し、意見聴取を行うことが通例となっている。フィリピンやインドネシアにおいては、地方分権の拡大とともに NGO/NPO の活動も活性化され、フィリピンでは NGO を地方自治体に登録したうえで地方開発委員会に NGO 代表が入ることが義務付けられるなど位置づけがきわめて高い⁽¹⁷⁾が、タイとは対照的なように思われる。同じく前述の「タイ地方自治体サーヴェイ」調査では毎月何度も自治体を訪問する個人や団体について聞いた自由記述項目があるが、それを変数化したところ、NGO や NPO と回答したところよりも、主婦グループや協働組合グループなど、生業促進グループによる訪問数が多いことが判明している⁽¹⁸⁾。

以上のことが示唆するのは、タイでは自治体の「ガバメント」の側面を強化しつつ、「ガバナンス」の側面でもそれなりに機能しているということであろう。タイの地方分権は漸進的に進んできたうえ、タムボン自治体は人員や予算の不足によって批判されることが少なくないため、こうした側面は見過ごされがちである。しかし、フィリピンやインドネシアにおける基礎的自治体の規模や数、NGO や NPO の活発度と比較したとき、タイの基礎自治体の特徴がおぼろげながら浮かび上がるように思われる。すなわちそれは、小規模ながらも農村住民の利益表出や需要を集約する受け皿として、それなりにしっかりと地元社会に根を張っている姿である⁽¹⁹⁾。

おわりに

本章の目的は、タイにおける地方自治制度を「ガバメント」と「ガバナンス」という観点から整理することであった。その作業を行うため、1990 年代半ば以降に農村部に設置されたタムボン自治体に着目し、それをフィリピンやインドネシアの基礎自治体との比較を交えながら分析することであった。

以上の記述からタイの「自治体ガバナンス」についてどのようなことが言えるだろうか。

第 1 に、タイの地方分権が漸進的にしか進まなかった理由は、タイの地方自治と地方行政との独特な関係にある。1997 年憲法制定までタイの地方行政は地方自治と独特の融合関係を持っていた。しかも、地方行政の末端を担うカムナン・村長が住民によって選挙で選ばれていたことが、国会議員に対して急速な地方分権を志向する態度を抑制したように思われる。タイの地方分権はそれだけ複雑な経緯を経ることとなったが、結果としてタムボン自治体が農村社会の中で確実に根付く時間的余裕を与えたともいえる。

第 2 に、「ガバメント」と「ガバナンス」は必ずしも矛盾するものではなく、相互補完的であるという点である。タイのタムボン自治体は、インドネシアの村落やフィリピンのバランガイと規模的に比較的似通っており、そこを組織化して住民との間をとりもつ中間団体としたことができる。そのことが住民の参加を促し、「ガバナンス」に対して対応できる素地を作りだしているのかもしれない。その意味で、自治体ガバナンスを推し進め

るためには、「ガバメント」としての自治体を強化することが必要であるということである。

第3に、タックシン政権以降、自治体行政の効率性や効果に対する圧力が次第に高まっている事実である。但しその方法は、自治体合併や自治体間連携といった規模の適正化や広域行政需要に対する機能的な対応というよりも、個々の自治体の少ないリソースを前提としながら、住民参加や住民との直接的な協力を志向しながら展開しているように思われる。しかし、こうした方法が「中進国」に典型的に見られる問題（高学歴化、少子化、高齢化など）にどこまで有効なのかは未知数である。

【注】

- (1) タイにおける地方自治制度と地方分権についてのより詳細な内容については、永井[2008a]を参照。また、2007年憲法下での地方分権・地方自治については、永井[2008b]をそれぞれ参照。
- (2) 「ガバメント」及び「ガバナンス」の議論については、秋月[2006]、中邨[2007]を参照。
- (3) ただし、特別自治体であるバンコク都には基礎自治体はない。バンコク都には「区」が設置され、区議会議員が公選で選ばれ区役所も存在するが、区長はバンコク都知事によって任命されるバンコク都庁の自治体職員である。
- (4) 衛生区は1999年に発布された法律により、1カ所を除いてすべてテーサバーン・タムボン（町）に格上げされたので、現在では存在しない。とはいえ、衛生区の存在はタイの地方自治や地方分権の特徴をよく示しているので、説明は有益であろう。衛生区がかつて設置されたところは、主に県庁所在地以外の郡役所所在地であった。県庁所在地には法律でテーサバーン・ナコーンまたはムアンを設置することになっているが、郡長所在地は人口規模や人口密度など一定の要件を満たさないとテーサバーンが設置できなかった（現在は、人口密度要件は外されている）。そこで、郡役所を中心部に広がる一カ所または複数のタムボンの領域のうち、比較的人口密度が高く経済的にも繁栄しているところを区切って設置されたのが、（旧）衛生区である。（旧）衛生区は郡長、カムナン、村長はじめ住民から定期的に選挙で選ばれた公選委員によって運営されていた（衛生区委員会）。かつて衛生区は役所の中に間借りするのがほとんどで、そこで衛生区職員も勤務し、徴税業務や廃棄物処理などに従事していた。タムボンと（旧）衛生区の領域は重複していたため、タムボン自治体が一九九五年以降設置されると区域内に衛生区をもっていたところでは、その重複部分を除く地域にタムボン自治体を設置された。したがって厳密に言えば、タムボンとタムボン自治体の領域はすべてが重なるわけではない。
- (5) 自治体業務の詳しい中身については、永井[2007a]を参照。
- (6) ただし、地方自治体設置法と1999年地方分権推進法のどちらが優先されるべきなのかについては、解釈に争いがあるようである。1999年地方分権推進法には「義務的

業務」と「選択業務」の違いも触れられておらず、論者によって解釈が分かれているようである。法制委員会の見解によれば、1999 年地方分権推進法に業務が記載されていても、それに従って自治体設置法の改正が行われなければ、自治体は当該業務を執行できないという（2010 年 2 月 3 日、内務省地方自治振興局での筆者のインタビュー）。同様に地方税についても、1999 年地方分権推進法に記載があっても、徴税や手数料徴収の根拠となる法律が改正されなければ、地方税の徴収はできないと法制委員会は解釈しているという。たとえば、煙草に課す地方維持税（バンコク都行政組織法の改正必要）、1999 年地方分権推進法に基づく付加価値税徴収や不動産登録料（テーサバーン、タムボン自治体、パッタヤー特別市法、バンコク都行政組織法の改正）などである（2010 年 2 月 3 日、内務省地方自治振興局での筆者のインタビュー）。近年の自治体格上げは都市自治体＝テーサバーン、農村自治体＝タムボン自治体というタイ地方行政制度の根幹に変動をもたらす新しい重要な現象だが、この点については別稿で改めて論じたい。

- (7) タムボン自治体設置の政治過程とその背景については、永井[2006]を参照されたい。
- (8) 残存していたタムボン評議会は、2003 年の法律改正の結果、同一郡内の隣接するタムボン自治体かテーサバーンとすべて統合され、現在は存在しない。
- (9) 数字は、<http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76/jungwad76.htm>（2009 年 5 月 4 日アクセス）に基づく。なお、郡・支郡、タムボン及び村落は、バンコク都内には現在設置されていない。
- (10) 2007 年 5 月以降は再び 60 歳定年制度に戻された。ただし、カムナンと村長は 10 年毎に県知事と郡長によって業績評価が行なわれるようになり、不適格と判断された場合は職を免じられることとなった。
- (11) 2003 年末に県自治体法、テーサバーン法、タムボン自治体法がそれぞれ改正され、首長はすべて住民から直接選ばれるようになった（それまで、一部のテーサバーンを除いて、首長は議員の互選で選ばれていた）。
- (12) 後述するように、近年、主として一般補助金の拡大と地方自治体設置法（2003 年改訂）による首長 3 選禁止規定の結果、タムボン自治体からテーサバーンへの格上げ事例が増加している。テーサバーン・タムボンの場合議員定数は 12 しかないので、自治体議員の総数は短期的にはやや減少傾向にあると言える。とはいえ、2009 年の地方行政法改正により、テーサバーン・ムアンに格上げしてもカムナン・村長制度を廃止する必要はなくなったため、テーサバーン・ムアンの設置要件である人口 1 万人以上の要件を満たせば議員定数 18 人のテーサバーン・ムアンへの格上げは今後も増えると予想される。但し、2009 年末の地方自治体設置法の改正で、自治体首長の 3 選禁止規定が削除されたので、今後どの程度格上げ事例が増えるのかやや不透明である（2010 年 2 月 2 日、内務省地方自治振興局サシン氏への面談）。なお内務省のデータ

によれば、2010 年初めの時点で政治職公務員が 167339 人であるのに対し、職員数は 390987 人となっている。

(13) 詳細は、永井[近刊]を参照。

(14) 2010 年 1 月 10 日にタイ内務省地方自治振興局から筆者に送られてきた資料に基づく。自治体格上げの背景については、永井[2007b]を参照。

(15) 本数字は、2009 年 11 月 6 日、原票のデータクリーニング、および自治体賞に関する自由記述の変数処理を踏まえたうえで、SPSS の分析から得られた結果である。なお、この分析は、籠谷和弘氏（関東学院大学法学部准教授）との共同作業に基づくものである。

(16) 質問文は、「あなたの自治体が新しいプロジェクトを始めるとき、あなたはそのアイデアをどこから、あるいは誰から得ていますか」というもので、首長（県自治体、タムボン自治体、テーサバーン）に郵送法で聞いたものである。それに対する回答選択肢として、①他の自治体、②首長、③議会議員、④住民、住民グループ、⑤県知事、郡長、他の政府役人、⑥有識者、NGO、⑦その他であった。有識者と答えた自治体首長の平均値は 1.21%であったが、タムボン自治体がやや多くて 1.4%（サンプル数 2560）、県自治体は 0.26%（サンプル数 386）、県自治体は 0%（サンプル数 24）であった。また、有識者、NGO を 2 番目、3 番目に上げた回答も、それぞれ 4.8%、8.5% と全体に数値が低い。詳細は、船津編[2008, 1-2]を参照。

(17) 西村謙一氏（大阪大学留学センター准教授）のご教示に基づく。

(18) この点の詳細については、改めて別稿で論じる予定である。

(19) 2007 年に 1914 年地方行政法が改正され、カムナン・村長の選出が 5 年毎から 60 歳定年制（但し、10 年毎の審査あり）に制度変更されたとき、以前ほど大きな反対の声が上がらなかったのも、農村においてタムボン自治体の存在感が向上していることと関係しているように思われる。

【参考文献】

<日本語文献>

秋月謙吾[2006]「ガバナンス時代の地方自治—NPM と NPO」（村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社）。

末廣昭[2009]『タイ』岩波書店。

永井史男[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） pp. 103-124。

——[2007a]「タイにおける地方分権化の動向と変遷」（永井史男・尾崎和代・木全洋一郎『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タイ地方行政能力向

- 上プログラム』国際協力機構国際協力総合研修所，2007年4月）pp. 1-17。
- [2007b]「分権化後のタイ地方自治 自治体の地位変更：タムボン自治体からテーサバーンへ（連載第2回）」（『盤谷日本人商工会議所 所報』第547号，2007年12月号）pp. 34-41。
- [2008a]「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『タイの政治行政改革－1997年憲法からタクシン政権へ』（研究双書 No. 568）日本貿易振興会・アジア経済研究所）pp. 117-158。
- [2008b]「分権化後のタイ地方自治 2007年タイ王国憲法と地方自治（連載第5回）」（『盤谷日本人商工会議所 所報』第550号，2008年3月号）pp. 70-77。
- [近刊]「自治体設置，自治体合併，自治体間連携」（加茂利男・稲継裕昭・永井史男編『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房）。
- 中邨章[2007]『改訂 自治体主権のシナリオーガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。
- 船津鶴代編[2008]『タイ地方自治体調査の集計表』日本貿易振興機構アジア経済研究所。