

第9章

タイのタムボン自治体 —中間組織の創設と垂直的統制の不備—

船津 鶴代

要約：タイにおけるタムボン自治体設置から15年を経て、農村部に自治体が創設された意義と制度上の問題を、環境問題への対応を題材に論じる。タイ農村部への自治体設置は、国家と農村社会の間を初めて直接に結ぶルートが作られ、コミュニティの問題を自律的に解決できる中間団体（組織）が創設された点で、タイの行政制度上、大きな意義をもつ。1990年代前半まで、農村住民には環境問題など利害が錯綜したコミュニティの問題解決を訴えるルートが限られ、村や行政区の範囲をこえて上位の行政組織に取り上げてもらう有効な手段がなかった。タムボン自治体の設置後は、自治体が住民の利害を調整して中央の局や地方行政組織等と意思疎通を図るようになり、農村住民は地域の開発や環境問題の解決を自治体に訴えられるようになった。

しかし、タムボン自治体は中央—地方行政等と個別に連絡・交渉できる独立性をもてた反面、中央行政との垂直的統制には制度上多くの不備が残されている。環境管理などを典型例として、内務省が自治体業務と認めながら個別法が改正されず、自治体としての業務執行に必要な法的権限が与えられていない分野が数多くある。中央行政からの手続き・技術・予算の支援が不足し、自治体単独での業務執行に限界があるなか、自治体は住民参加など独自のガバナンスや、自治体設置以前からの地方統治リーダー（行政区長や村長）との関係を利用して、こうしたガバメントの不備を補っている。

キーワード：タイ、タムボン自治体、環境問題、中間団体、垂直的行政統制

はじめに

2006年9月にタックシン元首相がクーデタで追放されて以来、タイの中央政界は混乱し続け、地方自治制度を始めとする国家構造改革の重要課題は、事実上、棚上げ状態に陥っている⁽¹⁾。しかし、中央の政治的混乱と不安定に比して、地方自治制度は安定して運用され、タイ南部を除く各地方の地方自治をめぐる政治は落ち着きをみせている。

農村部では1995年以後のタムボン自治体設置から15年を経過し、1999年の地方分権推

進法の整備から 10 年余の経験が蓄積されてきた。本稿は、クーデタで混乱が生じる直前の 2006 年 5－8 月、タイ各地方の自治体を対象に、アジア経済研究所とタマサート大学政治学部が共同実施したサーベイ調査(以下「2006 年自治体サーベイ」と略)の分析を用いて、タイ農村部の自治体の役割に関する試論を展開するものである。

本稿では、タイ農村部のもっとも基礎的な自治単位であるタムボン自治体の機能に焦点をあて、その最大の意義を「国家―農村社会間を取り結ぶ中間組織（中間団体）の創設」⁽²⁾と捉える。なぜタムボン自治体の創設が、農村部における「中間組織の創設」といえるのか。後述するように、タイでは実に 1990 年代前半まで、政治的に国家と地方間を取り結ぶ中央の政党支部や地方独自の政党、職業・宗教団体といった組織だった中間団体は未発達であった。中央からの計画や政策をトップダウンで地方に降ろす地方行政の仕組みは確立していたものの、新たに対住民サービスの一部を担い、国家が認める「市民社会」を代替する官製の自治組織が農村部に設置されたことの意義は大きい⁽³⁾。それは、農村住民の利害を代表する有効なルートが存在しなかったタイ中央―地方間の政治・行政ルート（第 1 章図 1 参照）に、国家と農村社会を取り結ぶ意思疎通のフォーマルな制度が加わり、住民が直面する開発の問題やコミュニティの問題解決に住民の意見を反映できる仕組みができたことを意味する。

とはいえ、この新たな農村部の中間組織は、定められた業務をもちながらも、その執行に必要な自治体の法的権限が個別法に定められていないなど、中央行政から本来得べき手続きや資源面の支援が圧倒的に不足している。こうしたガバメント上の不備から、タムボン自治体の業務執行は、多くの支障に直面している。

本稿は、こうしたタムボン自治体設置の意義と限界を論じるにあたって、ほぼ全ての自治体が住民から要請を受け、自治体ごとのガバナンスの違いが顕著に現れる環境問題への対応を例に取り上げる。被害―加害関係が錯綜したコミュニティの環境問題は、被害の確定や利害調停・対策など細やかな行政的対応が必要とされ、本来なら地域の自治体が中央―地方行政ライン以上に問題の監視・調停役として適切な役割を果たし得る分野である。しかし、こうした地域の環境管理や公害軽減は、タムボン自治体の関連法には義務的業務と定められながら、現行の 1992 年環境法（環境基本法に相当する）には自治体が問題解決の当事者となる法的権限が付与されていない。こうしたガバメントの制度的欠陥を抱えた現状で、タムボン自治体が環境問題にいかに対処してきたか、サーベイ調査から実態の一部をデータで示したい。

なお他章と同様、本稿でも「東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究」研究会のキーワードである、地方自治をめぐるガバメントとガバナンスの概念を用いて課題にアプローチする⁽⁴⁾。

第 1 節 タイのタムボン自治体創設

最初に、本節ではタイの地方自治制度におけるタムボン自治体の位置づけを捉え、さらに他の東南アジアとの制度比較を踏まえた特徴について、考察したい。

1. タムボン自治体の制度的位置づけ

タイでは、1995～97 年にかけて全国 6397 カ所を数えるタムボン自治体が、農村部の自治組織として各地方で広範に設置された⁽⁵⁾。タイの地方自治制度は、「1997 年タイ王国憲法」に前後して大規模改革が進み、「1999 年地方分権計画及び手順規定法」（以下、「地方分権推進法」と略）により、現在の骨格が形づくられた。この改革の最大の成果として、次の二点を特筆したい(自治体数は、2007 年 1 月 19 日付け内務省文書 Mo.Tho.0890.2/Wo3 から引用)。

- (1) 既存の自治組織であった 75 の県自治体(1955 年設置)とテーサバーン(2007 年に 1162 箇所まで増加)は、1997 年以降、地方統治制度（県—郡—行政区—村）との区分が明確にされ、実質的な自治体となった。県自治体では委員長職から官選県知事が排除され、都市部や周辺の衛生区はテーサバーンに格上げされた。自治体業務は既存の範囲から拡充され、自治体に配分される資源も増大した。
- (2) 農村部では 1995～2007 年までに 6616 箇所のタムボン自治体が設置された。1997 年憲法で行政区長（以下、カムナンと呼ぶ）の自治体への公式関与を禁じ、実質的にも自治体化した。この細分化された基礎的単位では、コミュニティのインフラ整備や生業促進、小学校給食の牛乳手配など細かい業務を中心に執行している。しかし、法人格からみた地位は、県・テーサバーン等の既存自治体とほぼ同様に、首長選挙や議会活動があり、開発計画も義務的業務や許された業務の範囲内で自由に策定することができる。広域自治体とされる県自治体は、タムボン自治体の開発計画策定を助け、個別にタムボン自治体と交渉することはあっても、制度的に下位自治体のサービス基準引上げや統一を試みたり、業務執行を助けたりといった役割を積極的には担わない。こうした垂直的關係が弱い反面、タムボン自治体は独立の一自治体として地方行政、内務省や首相府内の地方分権委員会、各省の局に直接連絡をとれる立場にある。

このように、裾野の広い自治体ピラミッドの構造を作り、その最下方に財政資源や自己決定の機会・権限を薄く広く分配したことが、タイの地方分権制度の大きな特徴のひとつと考えられる。

他の東南アジアの農村自治体・農村行政体の事例と比較すると、タイのタムボン自治体の行政・政治権限は制度上の融通性・独立性が高く、コミュニティ開発や発生した問題に

対処できる幅が相対的には広い印象をもつ。例えば、インドネシアの村は行政の末端機能を果たしながら、依然として自治体であるのかどうか、公的定義づけが曖昧である（島上章参照）。

マレーシアの場合、タイとは対照的に地方行政ピラミッドの下方ほど自治の要素が減じられ、行政村には党組織と中央行政が一体化した UMNO の末端組織が設置された（河野章参照）。本報告書が取り上げる東南アジア 4 カ国のうち、町村レベルに選挙制度がないのは、マレーシアのみである。河野章 2 節によれば、行政村に設置された村落安全開発委員会（JKKK）は、住民の意見吸い上げ機能をもつが自治を意図した組織ではない。1980 年代末から党組織の支部化が進み、州議員を通じた予算配分など政治的管理が進んだ。

最後に、フィリピンの自治体構造は、最下方の基礎的自治単位であるバラングイがタイ以上に著しく細分化され、保健など末端の住民サービスを執行している。議会や首長選挙もあり、タムボン自治体と似た瑣末な業務を果たしているが、バラングイの人員・予算規模はタムボン自治体以上に小さく、権限も限られた印象である（佐久間章表 2-2 参照）。バラングイは、フィリピンの州市町がもつインフラ整備を含む開発計画の策定権限がなく、サービス範囲が限定され、市長・市議会がバラングイへの予算割当てを決められるなど（佐久間章の事例より）、タイよりは垂直的な自治体ピラミッドに位置づけられた印象である。また人員動員を NGO 等の外部組織に頼る場合も多く、自治体としての独立性に限定を抱えた組織と捉えられる。

タイのタムボン自治体の場合、住民団体や教員・保健衛生員が日常的に出入りするところが多く、住民からの苦情処理の中心的受け皿にもなっている。開発計画が住民の発案をもとに策定されることも多く、自治体の信用のもとに住民組織を行事や開発計画に動員している。さらにタムボン自治体首長が、県自治体議員や県知事、与党議員や地区選出の国会議員、中央の省局等と自らの判断で個別に交渉し、一タムボン自治体に驚くほど大きな開発予算・開発事業が付けられるケースも少なくない（船津[未定稿]）。こうした融通がきく点は、中央行政・政治家と自治体間の予算過程の不透明さという問題を抱えつつも、タムボン自治体首長の裁量の大きさを端的に示していると考えられる。

実際、タムボン自治体の設置から十数年の間に、主要国道から農村部への入り口となる道路舗装・自治体の公共施設等の整備は急速に進んだ。また直接公選で首長を選び始めた自治体では、首長の選挙公約や予算獲得能力、予算配分の行方を住民が厳しく注視し、自治体の開発計画にも住民が関心を寄せていることが多い。

2. 仮説 1：国家と農村社会を結ぶ中間組織の創設

こうした特徴をもつタムボン自治体は、官製組織でありながらボトムアップで農村住民の意志を中央（省庁局・政治家）に伝える初の公式ルートとして、住民から開発や問題解決の訴えを受け止める有効な選択肢となった。従来の行政区・村が基本的には地方行政側

の代理人であったのに対して、住民が首長を選出できるタムボン自治体は、選挙やリコール制度を通じて住民の意思を汲み取り、国家との間を仲介する「中間組織」の機能を備えたと考えられる。

1958 年から 80 年代初めに至る開発主義の時代、タイでは官僚主導のトップダウン型のガバメントが地方に浸透した。地方行政の末端に位置する行政区の長（カムナン）や村長は、コミュニティの自治と統治の二側面を担ったが、中央―地方行政を通じて上から降りてくる開発政策の多くは、上意下達式に実施された。さらに村で生じた紛争をカムナン・村長が調停できない場合、上位の地方行政ラインは必ずしも積極的介入や解決に取り組まず、放置されることも多かった。選挙政治が定着するまで中央の政治家・官僚と地域社会の間をつなぐ政党組織が未発達だったことも手伝って、タイの地方社会には 1990 年代初めまで国家（行政や中央政党）と社会をとり結ぶ自発的な中間団体（政党支部や地方政党、同業者団体、宗教エスニック団体）が未発達であった⁽⁶⁾。それはタイと他の東南アジア諸国で、中央主導で地方開発を推し進めた開発主義時代における政党組織や中間団体の生成過程が異なり、以下で述べるように、各国の中央―地方間結合の中身が異なっていたことに起因する問題であると思われる。タイとインドネシア・マレーシアの例を対比したい。

タイの場合、1980 年まで軍クーデタによる頻繁な政権交代を常とし、1989-91 年まで定期的な国政選挙も行われなかった。そのため、そもそも中央に安定した主要政党は存在せず、政権交代も頻繁で政治家の地位は不安定であった。こうした状況下で進んだ開発主義の時代、中央官僚が政治家に代わり地方の開発計画を策定・実施する行政ルートが安定的に確保されてきた⁽⁷⁾。地方の開発政策は、中央官僚が地方行政の要望をくみ上げて策定し、その策定過程に影響力を持てるのは、地方官僚や村の准公務員である村長、地方資本家などの有力者などに限られてきた。一般の農村住民は、村長選挙の機会を除いて、地域の開発や分配・紛争解決について意見を表出する公式ルートをもたなかった。

これに対して、他の東南アジアにおける開発主義の時代には、政党もしくは政治家ルートで地方農村部からの行政的要望を取りまとめ、中央が政治的管理を目的としながらも中央と地方の末端が連絡を取り合う中央―地方間結合が形づくられた可能性がある。マレーシアでは 1971 年の新経済政策（NEP）以後、インドネシアでは 1966 年のスハルト大統領就任以後、30 年にわたって安定多数を確保した主要政党が中央に出現し、開発政策を推進するなかで、農村部にも政党組織の網を張りめぐらせた。1960-80 年代に東南アジアで開発主義が成立したのは、中央の政治的抑圧を国民に押しつける代わりに、地方の農村開発や分配策で報いる「アメと鞭」（賞罰）がセットで開発を推進することが要件の一つであった（末廣[1998, 36-38]）。開発主義の時代、インドネシアとマレーシアでは、中央の政党と行政が一体化した形で地方の政治・行政の統制を進め、開発政策の遂行に並行して政治的な末端組織を作り上げた。こうした末端の地方組織の一部は、開発主義の時代に政治的な抑圧機能を発揮したが、民主化の時代に入ると、その一部が既得権や新たな政治的権利を

求めて圧力団体化し始めた。インドネシアではスハルト後の民主化・分権化の時代に、マレーシアでは近年になって一部州に与党離反傾向が出現するなか、地方組織が国家―農村間の中間団体として票を取りまとめたり、農村の意思（予算要求など）を伝える機能を果たしてきた可能性がある（インドネシアは森下[2003]参照。マレーシアは河野章参照）。

タイの事例では、タムボン自治体の設置後、ようやく地方農村部の行政的要望を有効に吸い上げる機能が働き始めた。この状況をより具体的な選択肢で示すと、次のように整理できるだろう。

タムボン自治体の設置前、コミュニティの開発計画を実現するには、おもに下記の①か②のルートを通るしかなかった。また深刻な環境問題など地域に紛争が生じた場合、①の地方行政ルートを遡り、村長・カムナンから郡―県（局）に訴えるか、②の政治ルートで地元有力者を通じて国会議員等に働きかけるか、いずれにせよ不確実な形でしか住民の訴えを上にあげるルートがなかった。そのため紛争が長期化し、解決困難な場合、住民は多大な犠牲を払っても③の直訴に頼らざるを得なかった（船津[2000]）。

- ① 中央の省・局が定めたトップダウンの開発計画や政策を、県―郡―行政区―村におろして実施する地方行政ルート（永井章では「地方統治ルート」と呼んでいる）。
- ② 1991 年以降、定期的に実施されるようになった国会議員選挙に前後して、村長・行政区長・県自治体議員などを通して、地方から選出される国会議員候補が予算配分を口約束する不確かな政治ルート。
- ③ 解決困難な地域の問題が生じた場合、バンコクの首相府や省庁前に集団で出かけ、長期の座り込みなど直接的な示威行動に訴え、閣僚レベルに解決を迫る。

タムボン自治体が設置された 1990 年代半ばからタックシン政権期にかけて、住民にとって負担の大きい③の手段が使われることが目立って減った。これはタックシン政権期（2001-2006 年）に草の根の社会運動を抑圧した影響もあるが、もうひとつは、自治体を通じた中央への分配要求、コミュニティの問題解決という意味疎通の手段が生まれたことが、タイの農村住民に重要な意味をもっていた可能性を示唆している。

3. 仮説 2：垂直的（行政）統制の欠如

他方、細分化されたタムボン自治体が県自治体やテーサバーンと同様の法人格を与えられ、県自治体（広域自治体）が制度的に下位自治体を取りまとめる機能が弱いなか、一自治体として個別に予算獲得の努力をし、開発計画に責任をもつ制度には見逃せない短所もある。新たな農村自治体は、融通のきく運営を許される反面、ガバメントの重要な要素の一つである「垂直的統制」⁽⁸⁾の不備から業務遂行上の大きな障害に直面している。ここでは、自治体の業務に関わる法的権限が不明確なために現実には業務を遂行しにくい実態、並びに自治体間の制度的支援の不足という問題点を挙げたい。

(1) 中央省庁との「垂直的（行政）統制」の欠如

タイの縦割り型行政のなかで進んだ地方分権改革は、(永井[2008])が論じるように知識人主導で進み、これに内務省と政治家の思惑が合致して「地方分権推進法」の成立に結びついた。しかし、この改革によって管轄業務や権限を削減されることになる（内務省以外の）他の省庁は、中央の主要業務を自治体に移管することに抵抗することも多かった。それを象徴するのは、「地方自治推進法」が期待をこめて自治体も実施できる業務とした保健所・学校の大部分が自治体に移管されず、現在も保健省・教育省が管轄している事実である。実際、内務省が主導した法改正において、自治体の「義務的業務」「行っても良い業務」に挙げられたものの、実際の業務遂行にかかわる個別法が改正されず、自治体が業務執行の権限を法的にもつかどうか、曖昧なままに放置された分野が、数多く残されている。

その典型例として、水質など環境・公害問題にかかわる自治体業務を挙げられる。1994年「タムボン評議会及びタムボン自治体法」は、タムボンの義務的業務として「公害の防止と軽減」「天然資源や環境の保護、監督、維持」を挙げている。しかし、公害防止にかかわる基本法である 1992 年改訂「国家環境質保全向上法(Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E.2535.)」（「環境法」と略す）は、1999 年「地方分権推進法」成立後も改訂されなかった。そのため、公害問題に対処する権限を有する主体は、依然として公害管理局や工場局、国家環境委員会等の中央官僚組織であり、自治体はその協力者の位置づけに留まっている。即ち、タイの自治体は公害防止と軽減を義務づけられながら執行段階でいかなる権限をもつのか、その法的根拠は定まっていない。さらに公害問題の発生をどの組織に連絡して解決することが適切か、イシューごとの細則も定められていない。

2002 年の中央省庁再編に伴い、科学技術環境省が改組され、天然資源環境省が設置された。その後、県レベルの環境問題の統轄責任者として天然資源環境県担当官（PEO: Provincial Environmental Officer）が各県に配置された（PEO の役割と問題点は佐藤[2008, 65-67]に詳しい）。さらに 1992 年「環境法」（第 37-39 条）に基づき、地方自治体は、PEO に自治体の環境計画書を提出し、独自の環境計画を立案して国の予算を申請・獲得することもできるようになった（佐藤[2008, 68]）。しかし、次節のデータが示すように、自治体が地域の公害・環境問題に対処するため、実際に連絡を取る先は多様である。タムボン自治体は公害管理局、工場局といった中央の局のほか、県知事や郡長などあらゆるところに連絡を取り、独自の解決策を図っている。このように表面的な業務リストの分権化だけ先行し、個別の関連法に自治体の権限を明記する動きが鈍いため、（内務省以外の）中央省庁と自治体の間に業務執行の制度的ルールが確立していない分野が残されている。垂直的行政統制を欠くガバメント上の欠陥として指摘できるだろう。

(2) 県自治体等との不十分な「垂直的（政治）統制」

もうひとつ、タイのタムボン自治体が直面するガバメント上の不利さは、県自治体（首長）や国会議員、政党などと政治交渉する制度が明確化されていないことである。タムボン自治体は、細分化された基礎的な自治単位として、恒常的に人員・予算などのリソース不足に直面し（第1章の制度比較表参照）、住民サービスの具体的内容は自治体ごとに異なっている。しかし現時点でリソース不足を補うための予算交渉は、上位自治体や議員、与党などと個別にタムボン自治体が交渉する形が主流を占める（船津[未定稿]）。

日本では、（村松[1988]）が府県知事の意識調査を行い、広域自治体としての府県が市町村のサービスを統一し、市町村の利害代表者として行動する意識を持つことを実証的に論じた⁽⁹⁾。東南アジアでは、インドネシアの州に県・市に対する監督権が付与され（2003 年以後）、タイより垂直的な地方行政制度を展開している印象である。州の政治的利害がときに下位の自治（行政）組織の数まで変動させる事態は、中央から配分されるリソースをめぐる自治体の政治として岡本章・島上章に分析されている。またマレーシアの河野章も、村落組織 JKKK が州議員と予算交渉を行う仕組みを描き、州と村落間に政治や予算を通じた垂直的関係があることを示唆している。

タイの場合、県自治体の議会議員や首長が、国会議員選挙で協力する見返りに、開発予算を受け取る互酬関係があることは、タイの地方政治研究がつとに指摘している（Arghiros[2001, 231-233]ほか）。しかし、かつての国政選挙で国会議員—県自治体議員の下に連なる集票ネットワークは、おもに県自治体議員—カムナン—村長の行政ラインが強力だった。こうした過去の集票ネットワークに、分権化後のテーサバーン市長やタムボン自治体首長がどの程度の規模で加わったか、現在まだ明らかでない。タイのタムボン自治体は、首長個人のネットワークを利用して不足する予算を議員や県自治体から獲得したり、中央の局の目に留まる開発計画を策定したり、孤軍奮戦する以外にリソース不足を解消しにくい状況に置かれている⁽¹⁰⁾。

次節では、環境問題の解決を例に、こうしたガバメント上の不備やリソース支援の弱さを抱えたタムボン自治体が、地方行政末端との連携や住民参加など、独自のガバナンスで問題解決を図っている実態をデータから捉えたい。

第2節 頻発する環境問題と自治体の対応

1. 公害管理局報告からみた環境問題と自治体の限定的な役割

最初に天然資源環境省の公害管理局ホームページから、自治体による環境管理の取り組みの進捗状況を概観したい。公害管理局によれば、タイの自治体総数 7855 カ所（2007 年）のうち、2005-2007 年に公害管理局の環境質管理評価の訓練プログラムに参加したのは、1割に満たない 727 自治体である。さらに、水質調査を実質的に自治体だけで行えるところ

は 300 カ所に過ぎない。環境の汚染防止を義務づけられながら、実質的に期待されたレベル（汚染測定など）の業務遂行能力をもつ自治体がわずかに留まる現状から、公害管理局は、2007 年に自治体の環境管理参加を促すワーキング・グループを立ち上げた。さらに 2009 年には「公害管理局のミッションにおける住民参加の戦略的プラン」を作成した。同プランの指摘によれば、多くの自治体に環境管理の基礎となる調査機器を扱える人材が不足しており、これが環境関連の業務執行計画を決定的に遅らせる要因のひとつである⁽¹¹⁾。

実際、2007 年に公害発生が疑われた全国の 10744 例について、中央の公害管理局が検査を行い、うち非合法性を指摘された例が 7542 例、6428 例が公害管理局の指導監督に従った。このように非合法性を指摘されるほど深刻な公害問題に自治体の重要な関与がみられたのは、ターチーン川プロジェクトや、裁判の結果、工場が操業停止に追い込まれたマープタプットなど、ごく一部の例に過ぎない。

2. 自治体レベルの環境問題への取り組み

しかし、アジア経済研究所とタマサート大学が共同で行った自治体サーベイ(2006 年自治体サーベイ)によれば、公害管理局の検査が入るほど深刻なケースに至らない、コミュニティレベルの環境問題では、自治体がすでに重要な役割を果たしつつある。

自治体が環境問題に関わるクレームを住民から受けた経験を問うと、実に 97%の自治体が「住民からクレームを受けたことがある」と答えている。「ある」と答えた自治体に問題の中身を問うと、33%が「住民を発生源とする汚染問題」、同じく 33%が「住民のゴミ問題」、20.8%が「工場を発生源とする汚染問題」、6.4%が「工場廃棄物の問題」と回答している。

このうち、自治体の対処がもっとも難しい「工場を発生源とする汚染問題」に着目し、自治体の対応について、データから把握したい。表 1 は、「工場を発生源とする汚染問題（汚臭・水質汚染・大気汚染）」について、自治体の規模ごとに（2006 年時点で都市に分類される大規模自治体と、農村部に位置した小規模自治体で区分）、問題解決能力の違いを示している。この表から伺える傾向として、約 6 割の自治体が所轄組織に連絡を取っていること、大規模自治体ほど自治体内でこの問題を解決できる能力が高いことが伺える。

表1 工場からの汚染に対する自治体の問題解決能力

	(%)		
	大規模自治体	小規模自治体	計(=N)
自治体内で解決できた	33.3	26.2	27.3(261)
他の所轄組織に連絡のうえ自治体で解決した	61.7	63.8	63.4(607)
自治体で解決できず	5.2	10.1	9.3(73)
合計(=N)	100.0(154)	100.0(803)	100.0(957)

$\chi^2=5.712$, $p<0.058$

(出所:「2006年自治体サーベイ」より筆者作成。)

次に、表 2 はガバナンスに関わる住民参加について、環境問題に住民参加があったか否かで自治体の解決能力に差が生じるかどうか、を比べている。この結果から、大規模自治体では（サンプル数が少ないこともあって）統計的な有意差が出ないものの、小規模自治体では住民参加を得た自治体ほど環境問題を自治体内で解決しやすく、住民参加を得られない自治体は解決が難しいという傾向が、統計的に有意な差をもって確認できる。

表2 住民参加と自治体の問題解決能力

							(%)
	[大規模自治体]			[小規模自治体]*1			合計 (=N)
	環境問題への住民参加			環境問題への住民参加			
	なかった	あった	計(=N)	なかった	あった	計(=N)	
自治体内で解決	21.4	34.4	33.1(48)	17.5	27.9	26.2(193)	27.3 (241)
他の所轄組織に連絡 のうえ自治体で解決	64.3	61.8	62.1(90)	63.5	63.6	63.6(469)	63.3 (559)
自治体で解決できず	14.3	3.8	4.8(7)	19	8.5	10.3(76)	9.4 (83)
合計(=N)	100.0(14)	100.0(131)	100.0(145)	100.0 (112)	100.0 (481)	100.0(738)	100.0 (883)

*1)についてのみ $\chi^2=24.036$, $p<0.00$

(出所:「2006年自治体サーベイ」より筆者作成。)

次に、地域の「環境問題をもっともよく解決できる主体」について、自治体首長の意見を聞いた結果を表 3 に示している。自治体の規模にかかわらず、大多数の首長は環境問題を解決できる主体は「自治体とカムナン・村長」と答え、地方行政の末端と自治体との協力が重要と考えている。都市部では「自治体単独で解決できる」という回答が小規模自治体より 10 ポイント余り多いが、これは相対的にリソースに恵まれ、経験も積み重ねた都市自治体の実態を反映するものと思われる。これに対して小規模自治体は、「自治体単独」より「自治体とカムナン・村長」が協力する方法を大規模自治体より 10 ポイントも多く選択している。自治体強化とともに地域開発の役割を失って以来、その存在意義が不明確とされるカムナン・村長は、農村自治体にとって現在も問題の連絡調整ルートとして有効であるという認識が、ここから見て取れる。

表3 「住民が求める地域の環境問題をもっともよく解決できるのは誰か」
(%)

	大規模 自治体	小規模 自治体	合計(=N)
自治体	22.3	10.5	12.2(275)
カムナン・村長(または 都市の地区リーダー)	0.3	1.5	1.3(29)
自治体とカムナン村長 (地区リーダー)	75	87.5	85.7(1930)
カムナン村長でない 地区リーダー	2.4	0.6	0.8(19)
合計(=N)	14.6(328)	85.4(1925)	100.0(2253)

$\chi^2=51332$, $p<0.00$

(出所:「2006年自治体サーベイ」より筆者作成。)

表4は、実際に環境問題に直面した自治体の連絡行動について、「工場を汚染源とする環境問題解決のため連絡を取った組織や人物」を質問した結果である。その結果は、表3の理念と整合的であり、農村部の小規模自治体にとってカムナン・村長が問題発生時の頼りになる存在であること、県知事・郡長の地方行政ラインも中央の管轄局以上に連絡先として選ばれていることなど、地方行政ラインをタムボン自治体が活用している実態について示唆が得られる。今後、こうした連絡調整が自治体にとってどのような意味で必要であるのか、地方行政ラインへの連絡後、問題がどのように処理されるのか、事例研究を行って実態を確認したい。

表4 工場を汚染源とする環境問題に直面したとき、連絡をとった相手は誰か

(%)

	大規模 自治体	小規模 自治体	合計(=N)
(県知事・郡長)に連絡	26.3	22.3	22.9(593)
(工場局)に連絡	24	16.5	17.6(456)
(公害管理局)に連絡	24.2	14.6	16.0(416)
(カムナン・村長)に連絡	19.1	30	28.4(735)
(国会議員)に連絡	6.3	9.2	8.8(228)
(識者・研究所・大学)に連絡	6	4	4.3(112)

注) %は回答した大規模・小規模自治体数をそれぞれ母数として連絡した自治体の比率を示したもの。

(出所)「2006年自治体サーベイ」より筆者作成。

おわりに

本稿では、タイのタムボン自治体設置の制度上の意義を「中組組織の創設」と捉え、その限界を「垂直的統制の不備」という言葉で仮説的に提示した。その仮説を作るにあたっ

ては、東南アジアの開発主義時代における中央―地方の結合関係や政党組織・中間団体の生成過程の影響を荒削りに比較検討し、タイのタムボン自治体の特徴を捉えようと試みた。

今後、筆者が抱える考察の課題は、二つ残されている。その一つは、東南アジア各国におけるこうした中央―地方の結合関係を開発主義時代とその後の時代の具体例に即して、明らかにすることである。またタイのタムボン自治体については、環境問題を具体的にどのように解決し、地方行政ラインとの連絡調整関係がどのように問題解決に生かされているのかなど、事例研究を行い考察を進めたい。

【注】

- (1) 2006 年 9 月、軍クーデタで元タックシン首相が追放されて以後、首都バンコクやタックシン元首相の支持基盤となった北部・東北部の一部都市では、タックシン元首相の支持派(赤シャツ隊)と反対派(黄色シャツ隊)の対立に伴う混乱が散発的に生じ、両者の国家的和解の出口は見えない状況にある。庁舎前の集会活動から、首相府や空港の占拠事件、ASEAN サミットへの乱入事件など両派とも暴力的手段を含む示威行動に訴え、選挙を行っても勢力が拮抗してしまい、2010 年 1 月時点で混乱収束の目処は立っていない。その後地方分権分野に積極的な政治家の不在から、地方行政ライン(カムナン・村長の役割等)を強化する改正法案が 2009 年に通化するなど、97 年憲法以来の理念から後退し、内務官僚の巻き返しが起きている。
- (2) 通常、こうした用法では中間団体という言葉が適切かと思われるが、ここではタムボン自治体の規模の小ささ、また住民が首長を選出するとはいえ自発的組織でなく官製組織であるため、あえて中間組織という言葉に言い換えた。(村松[1989, 84-85])によれば、日本では戦後の府県の性格を市町村と対比して中間団体と分析した研究がある。
- (3) 地方政治や行政を、よりフォーマルで民主的な仕組みに変えようと「市民社会(Prachaakhom)」と呼ばれる仕組みが 90 年代に作られ始めた。タイにおいて、その主流なものは官製組織が占めている。(服部・船津・鳥居[2002])では、階級が変転するアジアの社会変動において、西欧型の階級をベースとする市民社会が生成されにくい点を指摘した。タイの市民社会と官製組織の相乗りについて(船津[2005])で簡単に触れている。また(船津[2008])は、タイにおける市民社会の概念の特殊性や限界を論じている。
- (4) 2 つの概念とその由来は第 1 部を参照されたい。本章では、「地方政府が法の支配と公的リソースを用いて本来期待される政策や統治能力を実施できる状態」を「ガバメント」の強い状態と定義する。これに対して「ガバナンス」は、「行政需要に対して自治体のもつ資源の限界を認めたくて自治体独自で工夫し、住民参加や NGO/NPO との協働を目指すこと」と暫定的に定義したい。
- (5) 地方統治のための地方行政組織の一部だったタムボン行政区を残したまま、タムボン

自治体設置に至る経緯や制度は、本報告書の永井章ならびに（永井[2006]）に詳しい。

- (6) タイの地方では、こうした地域住民のニーズと地方行政の不備の合間を縫って、1980年代以降、地方有力者（地方ビジネス所有者や、カムナン・村長等）が集票人として活躍し、選挙で票を取りまとめる代わりに、国会議員に地域住民の求める開発プロジェクトや問題解決の交渉を取り付ける政治現象が注目された（Wiengrat[1996]）。インドネシアの場合、こうしたインフォーマルな集票人のシステムよりは、地方の中間団体が選挙を支援する仕組みが民主化以前に準備されていた可能性がある。森下論文が掲載する1999年インドネシア国政選挙で選出された国会議員の所属する地方青年団や諸団体リストから、地方の中間団体が選挙で力をもつ実態が見て取れる。
- (7) 永井章で詳述するように、1990年代までタイでは中央行政（局）が直轄する県レベルの地方行政組織（局支部）が地方行政を統括し、都市部（テーサバーン）を除き、県から下の農村部には中央行政の政策をトップダウンで実施する地方行政体（郡—行政区—村）が敷設されてきた。
- (8) 本章では、暫定的に村松[1988, 36-45]が日本の地方自治分析の伝統的な集権論パラダイムとして批判対象としたモデルを援用した。ただし村松の用いる「垂直的行政統制」は、あくまで日本の歴史的経緯に基づき、昭和20年代後半から30年代の日本の中央-地方関係の分析に有効なモデルとして描かれている。タイの自治体制度への適用について、詳しくは今後検討したい。ただしこのモデルの構成要素とされる以下4点は、タイの制度理念上のあるべきガバメントの形として共有できる可能性がある。(1)中央省庁の官僚が主要な決定を発議・決定し、議会・政党の影響力は重視されない。(2)中央省庁は諸事業をまず府県の関係部局に、さらには市町村の関係単位に下して実施しようとする。(3)地方は「上位」政府に従順である。(4)地方は、中央省庁からの技術的・手続き的・財政的援助なしに行政を行うことができない(村松[1988, 37]より)。
- タイの場合、自治体設置後も維持された地方行政組織（治安等の統治機能を有する）には、上記の垂直的行政統制の要件がある程度整っている。しかし、新たに設置された自治体と「上位」政府の関係は、自治体の業務遂行において統一基準をもって統轄する(2)の条件や(4)が整備されていない。
- (9) 村松[1988]の指摘によれば、日本の知事は府県の重要な機能として「市町村の行政の統一性を確保」し、「市町村間の利害調整を行うこと」と捉えている(村松[1988, 98-99])。さらに府県知事は、市町村など自治体の利害代表者として国と交渉することの重要性を認識している(村松[1988, 89-91])。
- (10) 船津[未定稿]でこの問題を検討している。
- (11) 公害管理局ホームページの下記URLを参照した。

http://infofile.pcd.go.th/pcd/Report52_3009.pdf?CFID=1647310&CFTOKEN=42186600

（最終アクセス日：2010年1月30日）

【参考文献】

<日本語文献>

- 岡本正明[2005]「分権・分離モデルから弱い集権・融合モデルへー新地方分権制度と内務省の勝利」(松井和久・川村晃一編著『2004 年インドネシア総選挙と新政権の始動ーメガワティからユドヨノへ』明石書店) pp.343-362。
- 佐藤仁[2008]「タイの環境政策と地方分権ー計画の重層性と行政のインセンティブ」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』日本貿易振興機構アジア経済研究所) pp.47-78。
- 末廣昭[1998]「発展途上国の開発主義」(東京大学社会科学研究所編『20 世紀システム 4 開発主義』東京大学社会科学研究所) pp13-46。
- 永井史男[2006]「タイの民主化と地方分権化ータムボン自治体創設の制度論的説明ー」(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。
- ――[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ー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。
- 服部民夫・船津鶴代・鳥居高編[2002]『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所。
- 船津鶴代[2000]「環境政策ー環境の政治と住民参加ー」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策』アジア経済研究所,) pp.307-341。
- ―― [2008][国家と教育」(竹中千春・山本信人・高橋伸夫編『市民社会』慶応義塾大学出版会)。
- ――[未定稿]「直接公選後のタイの自治体首長ー新たな首長の誕生とその執行上の役割」(投稿中論文)。
- 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。
- 松井和久編[2003]『インドネシアの地方分権化』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 村松岐夫[1988]『地方自治』東京大学出版会。
- 森下明子[2003]「スハルト体制崩壊後のインドネシア政治エリート-1999 年総選挙による国会議員とはどのような人たちか-」(『東南アジア研究』41 巻 3 号)。

<外国語文献>

- Arghiros, Daniel.[2001] *Democracy, development and decentralization in provincial Thailand*, Surrey: Curzon Press.
- Funatsu,Tsuruyo[2005] Book Review, “Regional Development in Northeast Thailand and the Formation of Thai Civil Society.” *International Journal of Japanese Sociology*.

No.14.

McVey, Ruth ed.[2000] *Money and Power in Provincial Thailand*, Singapore: ISEAS.

Tanet Charoenmuang.[2006] *Thailand: A Late Decentralizing Country*, UDIF.

Wiengrat Netipho.[1996] “Jaak Nakleng Thoongthin Suu Jao Phoo,” *Thammasat University Journal* Vol.22 No.2, May-Aug.1996 (タイ文).