

第3章

タイの政府間財政関係

永井 史男
船津 鶴代

はじめに

本章は、タイ国における中央政府と地方自治体との関係（中央・地方関係）が地方分権によってどのように変化してきたのかを、特に財政的側面から分析することを目的とする。地方分権とは多義的な意味をもつ用語であるが、ここでは中央政府から権限が地方自治体に移譲されること（英語でいうところの devolution）を指すものとし、中央政府が地方の出先機関に委任すること（分散、あるいは行政的分権）や民営化などは含まない。タイは中央集権的な単一の民主主義国家であるが、中央政府とは中央の省庁局及びその直接的指揮監督下に入る地方の出先機関も含むものである¹。

タイにおける政府間財政関係を検討するためには、そもそもタイの中央・地方関係がどのような特徴を持ち、タイの地方自治がどのような制度配置をしており、さらに地方分権によって中央・地方関係や地方自治制度がどう変化したのかを理解することが前提となる。タイにおける地方自治の歴史は 1930 年代初めまで遡るが、

¹ 1991 年国家行政組織法によれば、タイの国家行政は「中央行政」(raachakaan suanklang) とは省庁局、「地方行政」(raatchakaan suanphumiphak) とは県と郡、そして「地方自治」(raachakaan suanthongthin) の 3 部分からなる。

本格的な地方分権が進展したのは 1992 年以降のことである。1995 年から 3 年間に 7 千ヵ所近い基礎的自治体が農村部に設置され、1997 年タイ王国憲法（以下、「97 年憲法」と略）の制定以降は地方分権が国家の基本方針の 1 つとなった。自治体議員もすべて公選議員によってのみ構成されるようになるなど、自治体の自律性も著しく高まった。1999 年には「地方分権計画及び手順規定法」（以下、「(1999 年)地方分権推進法」と略）が制定され、今日に至るまで財政分権やヒトの移譲を含む地方分権が行われている。そこで、本章の第 1 節と第 2 節では、タイの地方自治制度と地方分権一般について論じる²。

他方、本章の後半部（第 3 節）では、タイ国の地方財政、財政分権について論じる。タイの地方財政や財政分権についての先行研究は数が限られ、財政データも十分に整理されていないので、基本的な財政データの紹介も行なう。地方分権の究極的目標は、住民に対する行政サービスの質的向上（効率と効果の向上）にあり、本章もその点に関心をもっているが、それについて客観的に論じるだけの十分なデータは揃っていない。とはいえ、マクロ的にどのような問題があるのかについては、一部の自治体を対象にしたデータがあるので、それを検討することでこの問題についての今後の研究の足がかりにしたいと思う。

第1節 タイ国の地方自治制度

タイの地方分権を論じるにあたり、最初にタイの地方自治制度について簡単に説明しておこう。

タイの地方自治制度が広域自治体と基礎自治体の 2 層によって構成されるようになったのは、1997 年以降のことである。それまでのタイの地方自治は一層制であり、しかも全国津々浦々まで地方自治体が覆っていたわけではなかった。タイの地方分権が本格化するのは 1997 年以降のことであり、それまでの地方自治制度の変遷についてここで深く立ち入る必要はないであろう³。

タイの地方分権は 97 年憲法や 2007 年タイ王国憲法（以下、「2007 年憲法」と略）において国家の基本的政策の 1 つとして認められ、地方自治に関する数多くの規定も置かれている。しかし、タイには、現在でも日本の地方自治法やフィリピンの地方政府法にあたる統一的な法律が存在しない。国家行政組織法（現行は 2002 年改訂法）の中に地方自治体の種類に関する規定が置かれているのみで、自治体の具体的な組織構造や権限は、自治体の種類毎に制定された法律によって規定されている。すなわちタイの地方自治制度は、これら個々の法律が織り合わさって、地方自治制度全体を形作

² 第 1 節と第 2 節は主として、永井（2007b）の記述を大幅に拡張したものである。

³ 1997 年頃までのタイの地方自治制度の詳細については、橋本（1999a; 1999b）参照。

っている。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（バンコク都とパッタヤー特別市）存在しており、広域自治体として県自治体（「県」ではない）が、基礎自治体としてテーサバーン（市・町）とタムボン自治体が設置されている⁴（表1参照）。

タイの総人口（約6,300万人）の約2倍の人口をもつ日本が、2006年3月末時点で1,820カ所しか自治体をもたないのに対して、タイは約7,800カ所もの自治体を擁している。タイの自治体の規模が日本のそれに比べて全体的に小規模であることが推察できる。

加えて、タイの地方自治体には規模の平均値だけでは語れない格差が存在する。表2からも読み取れるように、特別自治体であるバンコク都はタイの地方自治体のおよそ3分の1の職員と雇用数を占めており、都市部の基礎自治体であるテーサバーンと農村部の基礎自治体であるタムボン自治体との間でも、自治体1カ所あたりの平均職員数は5倍以上の差がある。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、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している。

1997年以降タイでは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が出した『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1,258,919人と全体の約89%を占めるのに対し、地方自治体のそれは141,788人と全体の約11%に過ぎない。後述するように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のである。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。

⁴ タイの地方自治体は民主化の波とともに数と種類を増やしていった。最初に設置された自治体はテーサバーンであるが、1952年にはテーサバーンに次いで経済的繁栄していた準都市部に衛生区が設置され、その3年後の1955年には残りの農村部を管轄する自治体として県自治体が設置された。1995年以降には県自治体の管轄下の農村部に、基礎自治体としてタムボン自治体が設置された。タイ政府が自治体設置に近年まで慎重な姿勢を崩さなかったのは、自治体設置によって既存の中央政府出先機関に勤務する常勤官僚などの既得権益を脅かす可能性があったからである。実際、97年憲法が発布されるまで、テーサバーン以外のすべての自治体には、県知事、郡長などの内務官僚や、農村住民によって選挙で選ばれ中央政府の治安維持業務や準司法的業務を担ってきたカムナン（区長）と村長が自治体運営に参加していた。1997年まで自治体の自律性が十分ではなかったとは、いわゆる団体自治の観点においてそうだったのである。詳細は、永井（2008: 125-127）参照。

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 カ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 カ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	

【出典】 永井(2008a: 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 カ 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

【出典】 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。

タイでは依然として中央政府とその地方出先機関の存在が大きい。地方自治体が存在する一方で、官選の県知事や郡長が内務省から直接派遣され、小学校・中学校、保健所なども一部の例外を除き、ほぼすべて教育省と保健省の管理下に置かれている。内務省はじめ保健省、農業・協同組合省などの出先機関は県や郡、場合によってはさらにその下のタムボン（行政区）レベルに出先機関を設置しているが、これらの出先機関は内務官僚である県知事や郡長の指揮命令下にある。他方、国立の小・中・高等

学校は教育省に所属するが、県知事や郡長の直接的な指揮命令下になく、全国に設置された 175 の教育区に所属し中央政府の直接指揮命令下にある。上で触れた約 126 万人の国家公務員は、要するにこのような中央の省庁局や地方の出先機関に勤務している。

中央政府と出先機関の存在の大きさは、地方自治体との関係についても妥当する。内務大臣、県知事及び郡長は、地方自治体に対して「管理監督」権を有し、議会の解散や執行部・議員の罷免、開発計画や予算の不承認を行うことができる。そうしたケースに発展することはさほど多くはないものの、地方議会が混乱したときや執行部や議員の素行に明らかに問題がある場合には、実際に行使されている。首長に対する地方議会の不信任決議や、首長による議会の解散は法的にまだ認められておらず、住民の解職請求は 1999 年以降法的に可能となったが、成立要件が厳しく発布後 10 年になっても成立したケースは存在しない。

97 年憲法施行以来、タイの地方自治体の執行部や地方議員は、すべて住民から直接・間接に選ばれた住民代表から構成されるようになった(1997 年以前は、県知事や郡長、任命議員が自治体の政策決定や実施に参加できた)。2003 年末以降は、それまで地方議員の互選で選ばれていた県自治体長やタムボン自治体長、そして大多数の市長・町長(テーサバーンの長)が住民に直接選ばれるようになった⁵。首長の直接公選の結果、首長の正統性は高まり、互選で選ばれていた時期に比べると予算の弾力的配分が可能になるなどプラスの現象も認められる。

しかし自治体の法的権限という観点からいえば、タイの自治体は法律で認められている権限しか行使できない。すなわち、タイの地方自治体は法律で書かれた権限・義務以外の業務を行ってはならない。上述したようにタイの地方自治体は 5 種類存在するが、特別自治体のバンコク都とパッタヤー特別市は別として、基礎自治体であるテーサバーンとタムボン自治体でも権限は異なる。しかもテーサバーンは人口規模にしたがってさらに 3 種類(特別市、市、町。表 1 参照)に分けられ、種類毎に与えられている権限も微妙に異なる。たとえば特別市と市は食肉処理場を運営しなければならない(義務的業務)が、町は運営しなくてもよい(選択的業務)し、1994 年タムボン自治体法によれば食肉処理場運営はタムボン自治体の業務に挙げられていない⁶。

⁵ バンコク都知事は 1985 年以降住民から直接選ばれており、パッタヤー特別市長も 1999 年の法改正の結果住民の直接選挙で選ばれている。また、テーサバーンについても一部の市については 1999 年以降、一定の要件と手続きを満たせば、住民が直接選んでもよいようになっていた。

⁶ 県自治体、テーサバーン、タムボン自治体の権限義務は、それぞれ 1997 年県自治体法、1953 年テーサバーン法、1994 年タムボン評議会及びタムボン自治体法に記載されている。特別自治体であるバンコク都とパッタヤー特別市についても、1985 年バンコク都行政法、1999 年パッタヤー特別市法に規定されている。日本語では、永井(2001: 70-71, 74-5, 77;

以上のようにタイの地方自治は、1997 年以降二層制となり全国各地を覆うようになったが、依然として数が多く大多数の自治体は規模が小さいままである。自治体の種類毎に権限・義務が詳細に法律で定められており、しかもそれが微妙に異なるなど、中央政府による法的規制は強い。例えば、タイでもっとも古い自治体であるテーサバーンは、住民登録業務、小学校・中学校の経営、基礎的な保健衛生業務や社会福祉、廃棄物処理、インフラ整備などの業務を実施している。しかし、1995 年以降に設置されたタムボン自治体の主たる業務はインフラ整備や生業促進業務、廃棄物処理などに留まり、地方分権が進む中で教育、社会福祉、保健衛生関連業務、水源・灌漑維持管理業務などを引き受けるようになった。1997 年以降広域化した県自治体の主たる役割もインフラ整備であるが、地方分権の中で廃棄物処理、高等学校の経営、商業登録業務、災害防止などの業務を引き受けているところが出始めている。そこで次節では、1997 年以降進められた地方分権の中身を検討してみよう。

第 2 節 地方分権の実施状況

97 年憲法が施行されてから 2 年間は、憲法の規定に従って地方自治に関する法律の改正や新規策定が行なわれた。97 年憲法が自治体の運営に国家官僚の直接関与を禁止した結果、1994 年タムボン評議会及びタムボン自治体法（以下、1994 年タムボン自治体法と略）は改正され、パッタヤー特別市法は 1999 年に新たな法律が公布され、衛生区は 1 ヶ所を除いてすべてテーサバーンに格上げされた⁷。他方、1999 年地方自治体人事行政法、1999 年住民リコール法、1999 年住民イニシアティブ法、1999 年衛生区をテーサバーンに格上げする法律⁸、そして 1999 年地方分権推進法が新たに策定された。

2007a: 11-13)を参照。地方自治体の権限義務は自治体設置法だけでなく、1999 年地方分権推進法第 16 条、第 17 条でも規定されている（永井 2001: 83-4.）。ただし、地方分権推進法に定められている権限・義務が「義務的」なのかどうかについては、解釈が分かれているようである。法制委員会事務局は自治体設置法だけに依拠させる立場だが、行政裁判所は判例を通して、地方分権推進法もその範囲内に含めており、解釈が分かれている（2008 年 1 月 29 日、首相府地方分権委員会事務局における筆者の聞き取り）。

⁷ 県自治体は 1997 年憲法が施行される直前に改正されていた。その結果、従来まで県自治体の執行委員長は内務官僚である県知事が務めていたが、県自治体法改正後は県自治体議会議員の互選によって選出されるようになった。

⁸ 衛生区は 1952 年に設置された準自治体だが、衛生区委員会には内務官僚である郡長が委員長や顧問として参加したほか、カムナン（区長）や村長も委員として公選委員に混じって運営に参加していた。1999 年 5 月、廃止された 1 ヶ所を除いて、衛生区はすべてテーサバーン・タムボン（町）に格上げされた。従来までテーサバーンになるとカムナン・村長は廃止されなければならなかったが、テーサバーン法も同時に改正された結果、町についてはカムナン・村長を維持してもよいこととなった（ただし、町の運営には直接参加ができなくなった）。なお、注 4 も参照されたい。

すでに触れたように地方分権推進は 97 年憲法第 78 条で国の基本政策の 1 つと位置づけられていたが、その方針を具体化した法律が 1999 年地方分権推進法である。地方分権推進法は首相もしくは首相の代理が委員長を務める地方分権委員会の設置を規定していた。地方分権委員会は、委員長以外に 11 名の中央政府代表者、12 名の地方自治体代表者、及び 12 名の有識者から構成されており、地方分権計画を策定したり内閣に対して意見を提案したりする権限を与えられた。中央政府の代表者の中には財務省財政政策事務所長と首相府予算局長も含まれており、財政分権に関する調整もここで行われることが期待されたのである⁹。タイの地方分権計画はマスター・プラン（大綱）と詳細な実施計画の 2 つからなる。いずれも、2000 年初頭に初めて設置された地方分権委員会が音頭をとって策定したものである。マスター・プランは 2000 年 10 月に、チュワン・リークパイ内閣（民主党中心の連立内閣）によって承認され、他方実施計画は 2001 年 11 月にタックシン・チンナワット内閣（タイ愛国党中心の連立内閣）によって、それぞれ承認された。

地方分権計画によれば、中央政府から地方自治体への権限移譲は基本的に 4 年間で行われるべきものとされ、業務内容によっては最長 10 年かけて構わないとされた。地方分権実施計画には合計 13 省・50 局の 245 業務が移譲対象業務に挙げられ、自治体への移譲が始まった。複数の自治体にまたがる広域的な業務は県自治体に移譲し、それ以外の個々の自治体に関わる業務はテーサバーンとタムボン自治体に移譲されることとされた。地方分権推進法はまた、2001 年までに政府歳出全体に占める自治体歳出の占める割合を 20%、2006 年までに 35% クリアすることを求めていた。地方分権計画のマスター・プランはさらに、権限移譲に応じてカネとヒトも一緒に自治体に移譲されるべきと記していた。

それでは、結果はどうだったのか。まず権限移譲は 245 業務のうち移譲が完了したのが 157、現在も移譲中の業務が 23、未着手の業務が 64 残っている（残る 1 業務は対象から外された）（表 3）。財政分権については 2001 年までに地方歳出比率 20% をクリアしたものの、タックシン政権下では財政分権は遅々として進まず、2006 年までに 24.05% をクリアできたに過ぎない。そのためスラユット・チュラーノン政権は 2006 年 11 月に地方分権推進法を改正し、数値目標を 2006 年以内に 35% 達成から 2007 年以内に 25% 達成に引き下げ、35% という数値は目標年次を明記しないまま数字だけ残した。翌 2007 年、25% の目標は辛うじてクリアされた。地方分権推進法制定以前はその割合が 10% 未満だったことを考えれば、この 10 年間で自治体の歳出は全体で 2.5 倍増えたことになるが、これらはすべて分与税率や一般補助金の引き上げ、手数料収入の導入などに基づくものであり、税源移譲はまったく行われていない（後述）。ヒトの

⁹ 地方分権委員会の機能と役割については、永井（2003）を参照されたい。

移譲にいたっては、2003 年と 2004 年に合計 4,459 名が自治体に移ったが、そのうちの 4 分の 3 は常勤官僚ではなく雇員である。2007 年から第 2 次地方分権計画が実施されているが、その眼目は第 1 次計画で手付かずのまま残った業務移譲の完遂である（永井 2008b）。

表 3 地方分権実施計画に記載された移譲業務分類と移譲状況

	部門	内訳	関係省・局 の数(注 1)	移譲着 手済み	未着手
1	インフラ関連	交通・運輸、公共事業、公共施設、都市計画、建物管理など	87 業務 7 省 17 局	71	16
2	生活の質向上促進 関連	生業振興、社会保障関連業務、スポーツ振興、教育、公衆衛生、スラム改善・居住地整備など	103 業務 7 省 26 局	69	34
3	共同体・社会の秩序 と安全関連	民主主義・平等・自由権促進、地域開発への住民参加促進、災害予防軽減、生命・財産の秩序・安全維持など	17 業務 6 省 9 局	9	8
4	計画策定、投資奨励、商業・観光関連	計画策定、技術開発、投資奨励、商業、工業開発、観光など	19 業務 4 省 9 局	14	5
5	天然資源・環境保護 関連	天然資源保護・森林育成保護、環境・公害管理、公共の場所の管理保護など	17 業務 4 省 9 局	15	1 (注 2)
6	芸術文化、伝統習慣、地方の叡智関連	考古学的移籍、遺物、国立博物館の保護・管理・維持など	2 業務 1 省 1 局	2	-

注 1： 省と局は、2002 年 10 月の省庁再編以前の単位である。

注 2： 残り 1 業務は移譲する権限がなくなったので計上されていない。

【出典】 筆者作成。

地方分権の大まかな状況は以上の通りだが、より詳細に見ていくとタイにおける地方分権の特徴が浮かび上がってくる。

第 1 に、移譲された業務、もしくは現在移譲中の業務の多くが、インフラ整備、生業振興に関わる業務である。これらの業務は数多くの省局にまたがり、移譲業務数としては多いものの内容的には道路や橋梁の整備・修繕など類似の性格をもったものが数多い。このことは、タイの地方分権の中心がインフラ整備に集中していたことを伺わせる。

第 2 に、移譲対象となった 245 業務は、自治体がやらなければならない「義務的業務」(126 業務)と自治体がやってもやらなくてもよい「選択的業務」(119 業務)に分か

れ、権限移譲に着手されていない 64 業務のうち自治体の「義務的業務」が 53 業務と 8 割近くを占めている点である。移譲されていない「義務的業務」とは、たとえば井戸掘削・修繕業務、バス・センター設置業務、保健所、学校、都市計画、工場管理などである。自治体の義務的業務に指定されると、中央政府は基本的に業務を実施することはできない。そもそも中央政府の業務が自治体に移譲されるとその分の予算が削られるため、その省庁局にとっては死活的な問題である。天然資源環境省地下水局が井戸掘削・修繕業務に応じないのも、局の生存に関わる問題だからと言われている。自治体の実施能力に不信感を抱く中央の省局は多く、権限移譲に当たっては県や郡にある出先機関が業務毎に個々の地方自治体と業務移譲に関する覚え書きを取り交わし、業務マニュアルや自治体職員研修を行うなどして業務を移譲している。そのため、業務内容によっては権限移譲が「終了」しているとされる業務の中にも、実際にはまだ自治体と移譲覚え書きを取り交わしていないところもあり、詳細は地方分権委員会事務局でも十分把握できていないほどである。

第 3 に、自治体に移譲された「義務的業務」の多くは、学校の補助食費用や高齢者・障害者への年金手当てによって占められている。これらの費用は、当初は一般補助金とは別立ての特別会計で処理され（「目的を明記した一般補助金」と呼ばれた）この措置があったために中央省庁局も権限と予算の移譲に応じたものと考えられる。しかし、これら予算項目も、現在では一般財源化されている。

第 4 に、このように大規模な権限移譲と財政分権を行ったにもかかわらず、自治体の事務方職員数はさほど増員されていないばかりか、自治体の受け皿能力強化の手段として自治体合併や自治体間協力の推進もこの間ほとんど進められていない。農村部のタムボン自治体の中には、議員数が 50 名を超えるにもかかわらず常勤職員がわずか数名というところも少なくない。議員歳費だけで人件費の 2 割、3 割を支出しているところさえ存在する。人件費は自治体予算の 4 割以下に抑えるという法的な縛りがあるため、自治体は常勤職員を増やせない。2003 年末の法律改正により、人口 2,000 人未満のタムボン自治体は同一郡内の近隣基礎自治体（つまり、テーサバーンかタムボン自治体）と原則合併することになったが、それによって減った自治体の数はタムボン自治体全体の 3% に満たない、わずか 200 カ所程度であった。自治体間協力も法的規定が 1953 年テーサバーン法や 1956 年県自治体法の中にはあったが、1994 年タムボン自治体法の中になく、2007 年憲法でようやく自治体間協力について触れる条項が出来たに過ぎない（永井 2008a: 148-149）。

第 3 節 地方財政

本節ではタイの地方自治体財政（地方財政）を 3 つの観点から明らかにしたい。最

初に自治体の税収源を検討し、続いて財政分権によって地方財政がどの程度増加したか検討し、最後に歳出面について触れることとする。

1. 自治体の税収源¹⁰

自治体歳入は自治体自らが徴収する税金や手数料、中央政府が自治体の代わりに徴収する分、そして補助金の大きく4つの部分に分かれる。

第1は自治体が自ら徴収する分で、これはさらに税収分と税外収入とに分かれる。

税収分には、家屋土地税、土地開発税、看板税、と殺税・と殺手数料、以上4つがあり、県自治体以外の4種類の自治体（テーサバーン、タムボン自治体、バンコク都、パッタヤー市）が独自に徴収する。これらの税は個々の自治体設置法と1999年地方分権推進法に記載されているが、根拠法はそれぞれ別個に策定されている（表4参照）。また、税外収入には手数料、許可料、科料、財産収入、公共事業・公営事業からの収入などがある（表5参照）。

表4 地方自治体が自ら集める税金の根拠法とその概要

税の種類	根拠法	税金の概要
建物土地税	1932年建物土地法（1991年改正第4版）	建物及びそれに附属する土地に課す財産税。しかし、所有者でなく借り手に課す。税率は年間賃貸料の12.5%に固定。王室、公用や公共のために使っている政府の土地、病院や学校、宗教施設などは課税対象外。県自治体以外のすべての自治体が課税権をもつ。
土地開発税	1965年土地開発税法	課税対象は山岳地帯や河川域も含むすべての土地。但し、建物土地税と同じ課税対象外があるほか、居住・牧畜・耕作に用いている土地で一定の条件（たとえば、面積と人口密度）を満たす場合、免税の対象となる。4年毎に県知事が任命する価格評価委員会が平均土地価格を決める。県自治体以外のすべての自治体が課税権をもつ。
看板税	1967年看板税	商業または利益追求を目的にして名前、商標、印などを示した看板が対象。看板の大きさ、使われている文字（タイ語または外国語）などによって税率が異なる。県自治体以外のすべての自治体が課税権をもつ。
と殺税	1992年と殺及び獣肉販売管理法	と殺から発生するほかの利益、たとえば、と殺場手数料、家畜小屋手数料、と殺場・家畜小屋設置及びと殺許可証手数料、許可証代理手数料なども含む。

（出典） 筆者作成。

¹⁰ 本項は[永井 2005]に大幅に依拠している。

表 5 自治体の税外収入一覧

税外収入の種類	内容
手数料	汚物・廃棄物の収集、と殺場・家畜場手数料、駐車手数料など
許可料	商業目的での汚物・廃棄物引き受け・収集・運搬許可、健康に危険な業務の実施許可、市場設置許可、食品販売許可、公共の場での商品販売許可など
科料	建物土地法や土地開発法、看板税法への違反金、自治体条例違反金、公衆衛生関係法違反金など
財産収入	土地賃貸、長屋賃貸、市場、娯楽施設、市場の出店、銀行利子、自治体印刷所からの配当金など
公共事業・公営事業からの収入	上水道、ガソリン・スタンド、船着場、質屋、宿泊所、など

（出典） 筆者作成。

なお、1997 年県自治体法改正に伴い、新しく地方維持税が導入された（表 6 参照）。各種ガソリンやタバコの小売販売、ホテルの宿泊客に対する県自治体維持税の導入である。県自治体は 1995 年以降タムボン自治体が設置されたことに伴い、従来の税源（表 4 に掲げられている家屋土地税、土地開発税、看板税、と殺税・と殺手数料）がタムボン自治体に移譲されたため、独自の財源がなく歳入が急速に縮小していた。そこで、県自治体の歳入基盤を強化するために、新しい税金が導入されたのである。もっとも、これらの税導入は個々の県自治体の判断に任されており、各地でガソリン小売業者やホテル業者が導入反対運動も起こし、税率は県自治体によって微妙に異なり、中には現在でも導入していないところもあるようである。

表 6 地方維持税の根拠法と概要

税の種類	根拠法	税金の概要
地方維持税	1985 年バンコク都行政組織法、1997 年県自治体法(2003 年改訂第 3 版)、1999 年パッタヤー市行政組織法	バンコク都及び県自治体内で各種ガソリンを小売販売しているところから独自に徴収。1 リットルあたり 10 サタン（100 サタン＝1 パーツ）以下まで付加的に徴収可能。パッタヤー市の場合は、市条例を出して徴収可能。税率はバンコク都・県自治体と同じ。
県自治体維持税	1997 年県自治体法（2003 年改訂第 3 版）	県自治体は条例を發布して、県自治体内でタバコを小売販売している店からタバコ 1 巻あたり 10 サタン以下を徴税できる。（注 1） 同様に県自治体は、

		県自治体手数料として、ホテル法に従って宿泊者から徴税できる。(注2)
バンコク都 維持手数料	1999 年地方分権推進法	バンコク都はホテル法に従って宿泊者から徴税できる。

(注1) タバコ税は酒税や他の物品消費税法と違い、地方付加税がないことから、県自治体法にこの措置をとったという指摘がある。

(注2) 法律では手数料となっているが、宿泊者がホテルのサービスを自治体から購入するわけではないので、手数料というよりは税と記述すべきという指摘がある。

(注3) 2003 年 11 月の県自治体法改正(改訂第 3 版)で 1999 年地方分権推進法の規定に合わせ、各種石油 1 リットルあたり、及びタバコ 1 巻あたりの課税額を 5 サタンから 10 サタンに引き上げられた。

(出典) 筆者作成。

第 2 は中央政府が地方自治体の代わりに徴収する税金である。これはさらに大きく 3 つに分かれる。

1 つは、付加税(Surcharge tax)である¹¹。中央政府が集める税金に地方自治体分を上乗せして徴収する税である。付加価値税(VAT)、特別事業税、酒税・物品消費税などがこれにあたる。付加価値税と特別事業税は、歳入法典(Revenue Code)の規定にしたがい、国税局などが徴税する国税分にそれぞれ 9 分の 1 と 10 分の 1 を地方税として上乗せして合わせて徴収する。これらの税金は本来地方が集めるものを中央政府が代行しているので、必要経費を差し引かれたうえで自治体歳入分が内務省に振り込まれ、別の法律で決められた配分に沿って自治体に配分される(表 7)。

表 7 地方付加税の内訳

税の種類	法的根拠	徴税方法及び自治体への配分
付 加 価 値 税 (VAT)・特 別 事 業 税 (注 1)	人口頭割りで配 分するが、法的 根拠は未確認 (注 2)	VAT は歳入法典に従い中央政府が課税対象価格の 6.3%を徴収し、その 9 分の 1、つまり 0.7%を上乗せして合計 7.0%を徴収、必要経費を差し引いた後内務省へ送付。徴税は国税局、物品消費税局、関税局の管轄である。他方特別事業税も歳入法典に従い、中央政府が徴収する税率の最大 3 割を付加して徴収(注 3)。3.3%の税率のうち、3.0%が中央政府の取り分で、0.3%が自治体の取り分である。徴税は国税局の管轄である。これも必要経費を差し引いたのち中央会計局へ振り込まれ、内務省の定めた原則に従って自治体に配分される。(但し、パッタヤー市は独自に

¹¹ 付加税は本来、中央政府の意向にかかわらず地方自治体が自由に付加率を変更できるはずだが、実際にはそうっていない。

		VAT と特別事業税を徴収）。配分先はすべての自治体で、配分比率は現在では人口頭割りである。
酒税・物品消費税	1984 年酒税配分法、 1984 年物品消費税配分法、 1999 年地方分権推進法	「1950 年酒法」、及び「1984 年物品消費税法」(1991 年改訂第 3 版)に依拠して集められた国税に地方税 30%を上乗せし、徴収された額の 5%を必要経費として差し引かれたのち、人口数に比例して県自治体の除くすべての自治体に配分される。(注 4)
賭博税	1935 年賭博法	警察局が徴収。政府徴収分に 2.5%自治体分を付加し、徴収された額の 5%を必要経費として差し引いたのち、当該競馬場のある自治体に送付。
賭博許可証手数料	1935 年賭博法	警察局が徴収する賭博許可証手数料に自治体分として 10%を付加し、徴収された額の 3%を必要経費として差し引き、賭博許可証を得た当該自治体に送付。
酒販売許可証手数料	1950 年酒法	酒法に従って酒販売許可証を物品消費局に申請したものに、国の手数料に自治体分として 10%付加、徴収された額の 3%を必要経費として差し引いたのち、当該自治体に送付。

(注 1) 特別事業税の対象は、銀行、株式取引、証券取引、不動産、生命保険、災害保険、質屋などである。

(注 2) VAT と特別事業税の自治体への配分が現在人口頭割りで行われていることを、筆者は自治体での面談調査で確認しているが、法的根拠については確認できていない。最近まで VAT と特別事業税の配分は、「1991 年 VAT 及び特別事業税を地方自治体へ配分する法」に基づいていた。それに従えば、バンコク都に 60%、その他自治体に 40%を配分、その他自治体への配分比率は、1960 年に自治体が受け取った商業税の比率に依拠、但し 1960 年以降に設置された自治体については、最低限 5 千バーツを配分、となっていた。

(注 3) 1999 年地方分権推進法第 23 条(5)及び第 24 条(4)により、テーサバーン、タムボン自治体、パッタヤー市、県自治体はあわせて最大 30%まで、第 25 条(6)によりバンコク都も最大 30%まで付加することが可能となった。それまでは最大 10%までであった。

(注 4) 税率は 1999 年地方分権推進法第 23 条(4)及び第 25 条(6)によって、従来の 10%から 30%に引き上げられた。

(出典) 筆者作成。

2 つめは、地方税、あるいは歳入移転(Revenue Transfer)と呼ばれるものである。自動車・車両税がこれに相当する。根拠法は、1979 年自動車法(自家用車と小型車)、1979 年陸上運輸法(大型車と公用車)、1935 年車両法(自転車、三輪車、手押し車)の 3 つである。これらの税金は交通運輸省陸上運輸局が地方自治体のために徴収するもので、自治体への配分率は内務省令に基づく。自動車・車両税が自治体歳入となるのは道路保全が自治体業務と考えられているからで、上記の税金と違い徴税に当たった必要経費は陸上運輸局から差し引かれない。また、自動車・車両税は中央の陸上

運輸局で一旦集計されたうえで内務省に送付されるのではなく、県レベルの事務所で集められ、そのまま県会計事務所を経由して県レベルの内務省出先機関に振り込まれる¹²。

3 つめは、分与税(Shared Tax)、あるいは歳入分与(Revenue Sharing)と呼ばれるものである(表 8)。分与税の中にもいくつか種類があるが、主なものとして不動産登記手数料、付加価値税(VAT)、各種天然資源税などが挙げられる。不動産登記手数料は土地法典にしたがって土地局が不動産登記手数料として徴収する手数料で、1994 年タムボン自治体法の規定で自治体収入となった。都市部に近いタムボン自治体で不動産取引が活発なところでは、不動産登記手数料はタムボン自治体の莫大な収入源となる(ただし、経済動向に左右されず、収入が安定しないという問題もある)。次に付加価値税は、上記で上げた付加税とは異なるもので、歳入法典によって各県の物品消費税事務所で集められた付加価値税の 5%を直接当該県の県自治体に振り込むものである。これは 1997 年県自治体法によって新たに導入された措置で、これによって県自治体歳入が大きく増加した。各種天然資源税には鉱物採掘特許事業税、石油採掘特許事業税などがあり、1994 年タムボン自治体法と 1997 年県自治体法の規定にしたがい、採掘場所の当該タムボン自治体や県自治体にも配分されることになった。

表 8 地方分与税の内訳

種類	法的根拠	徴税方法及び自治体への配分
VAT	1997 年県自治体法(2003 年改訂第 3 版)	歳入法典によって各県内で徴税された国税 6.3%分のうち、5%を同一県の県自治体に送付。
	1999 年地方分権推進法(注 1)	歳入法典に従って国税局が徴収した額のうち返還分を除いた分の 30%を超えない部分をすべての自治体に配分する
特別事業税	1999 年地方分権推進法	歳入法典に従って国税局が徴収した額のうち返還分を除いた分の 30%を超えない部分をすべての自治体に配分する
不動産登記手数料	1994 年タムボン自治体法(2003 年改訂第 5 版)	土地法典及び建物に関する法律に従って土地局が徴収した財産登記手数料をタム

¹² 自治体への配分率は、1999 年に衛生区が廃止されるまで、テーサバーン：衛生区：県自治体が 50:25:25 となっていた。県内に同じ種類の自治体が複数ある場合は、さらに均等割りしていた。現在の配分原則や配分比率がどのようになっているのか、筆者は法律を確認できていない。しかしディレーク教授によれば、現在は乗物の登録住所のある自治体に振り込まれているという(2003 年 2 月 12 日、ナレースエン大学での筆者のインタビュー)。

	1999 年地方分権推進法	ボン自治体の歳入とする。 1999 年地方分権推進法によれば、県自治体以外のすべての自治体の歳入とする(注 2)。
鉱物採掘特許事業 税石油採掘特許事業税	1999 年地方分権推進法(注 3)	中央政府が徴税額の 40%を受け取った後、以下のように配分する。特許事業域をそこに含むタムボン自治体またはテーサバーンに 20%、特許事業地域を含む県内の他のタムボン自治体またはテーサバーンに 10%、他の県内のタムボン自治体・テーサバーンに 10%、県内の県自治体に 20%。
地下手数料、漁業税、森林税	1994 年タムボン自治体法	地下水に関する法律、漁業に関する法律、森林に関する法律に基づき、タムボン自治体の歳入とする。
国立公園法に基づいて徴収する金	1994 年タムボン自治体法	内務省令に基づき、国立公園法に基づいてタムボン自治体内で徴収されたカネは当該 TAO に配分する。

(注 1) 表 7 (注 3) で指摘したように、1999 年地方分権推進法は既存の付加税である VAT に加え、国税として徴収した VAT の一定部分を地方自治体に新たに分与するようになった。本表では地方分与税の中に記載することにした。

(注 2) テーサバーン、バンコク都、パッタヤー市の個別法改訂について筆者は未確認である。

(注 3) Jarunsri (2003)によれば、鉱物採掘特許事業税は「天然資源局がタムボン自治体内で集めた鉱物採掘特許事業税の 30%をタムボン自治体、20%を当該タムボン自治体が位置する県の県自治体に、それぞれ配分」と記述しており、一方石油採掘特許事業税については、「天然資源局がタムボン自治体内で集めた鉱物採掘特許事業税の 20%をタムボン自治体、30%を当該タムボン自治体が位置する県の県自治体に、それぞれ配分」と記述されている。しかし、筆者の各地地方自治体の調査では、県自治体の中に鉱物採掘特許事業税の配分を受けているところもある。したがってここでは、1999 年地方分権推進法第 23 条(10)・(11)、及び第 24 条(8)の記載によることにした。

(出典) 筆者作成。

第 3 は中央政府から自治体に配分される補助金である。補助金は大きく一般補助金と特定補助金に分かれている。財政分権当初は特別措置として、一般補助金の中に目的別一般補助金という範疇が設けられていたが、現在は廃止されている¹³。また、2002

¹³ 教育省から自治体に移譲された牛乳や高齢者手当の部分は、地方自治体から送られた生徒数に基づいて計算され、目的別予算として計上された(2008 年 12 月 25 日、タイ内務省地方自治振興局財政政策及び歳入開発課課長スッパチョーク氏への筆者の面談)。

年 10 月の省庁再編の結果として、地方自治体への補助金は一部の例外を除き、すべて内務省地方自治振興局を通して配分されるようになった。

第 4 はその他歳入であり、地方債などの借入金、積立金の取り崩し分、寄付金収入などである。自治体設置法には内務大臣の許可があれば地方債を発行できるという記述があるが、地方債はこれまで発行されたことがない。自治体の積立金取り崩しについても、実際に取り崩し可能なのは積み立て分の 10%以下と内務省によって決められており、自治体に 100%の裁量権が与えられていない。また、そもそも自治体財政は均衡財政を強く要請されており、赤字予算を立てることは事実上不可能である。したがって、このその他歳入というのはほとんど無視しうるといってよいであろう。

第 4 節 財政分権と地方歳入の特徴

1. 財政分権の過程

では、地方分権の進展とともに、財政分権はどのように行われたのだろうか。また、その結果、地方財政はどのように変化したのだろうか。

第 1 に、97 年憲法や 1999 年地方分権推進法の制定を境にして、政府全体に占める地方自治体の歳入比率は大幅に増大した。表 9 に示されているように、1996 年まで政府全体に占める地方自治体の歳入比率は 10%未満であったが、以後着実に増加し、2001 年には 20%を超え、2006 年には 24%にまで達した。そして、この表には示されていないが、2007 年には 25%を超えている。このように、10 年という時間的スパンで見るとき、地方財政は着実に増加したということが言える。

表 9 1993 年～2006 年までの自治体の歳入別内訳 （単位：100 万パーツ）

予算 年度	自治体自 主徴収分 (%)	中央政府 によって 集められ た地方歳 入 (%)	中央政府 からの補 助金など (%)	地方自治体 歳入合計	中央政府歳入合 計	中央・地 方歳入比 率 (%)
1993	18.68	52.71	28.61	49,750.90	607,768.90	8.19
1994	17.58	49.23	33.19	58,583.70	707,174.90	8.28
1995	18.14	49.88	33.19	62,452.90	816,607.40	7.65
1996	27.68	41.64	31.99	82,167.90	895,774.90	9.17
1997	22.44	40.97	36.59	101,743.10	908,948.00	11.19
1998	17.45	50.67	31.89	96,056.00	733,137.00	13.1

1999	17.92	43.72	38.36	97,748.00	708,826.00	13.79
2000	20.03	45.32	34.64	100,453.00	749,948.00	13.39
2001	13.47	42.69	43.85	168,157.00	805,000.00	20.89
2002	12	44.07	43.9	175,850.29	803,651.00	21.88
2003	12.1	52	35.9	184,065.99	829,495.56	22.19
2004	10.2	51.96	37.8	241,947.64	1,063,600.00	22.75
2005	9.6	51.2	39.2	282,000.00	1,200,000.00	23.5
2006	8.9	52.58	38.5	327,113.00	1,360,000.00	24.05

出典： 1993～97年度については、永井(2001: 96)、1998～2001年度については Kanokpan(2002: 30)、2002～06年度については 2006年8月21日首相府地方分権委員会で入手した資料より筆者が加工・作成。

第2に、その増大の内訳を見たとき、自治体の自己歳入分は着実にその割合を減らしている。その理由は、地方自治体への税源移譲が一切なされなかったためである。表4～6でも見たように、そもそも地方自治体が自ら徴収できる税の種類はきわめて少ない。しかも、建物土地税は財産税でないうえ、時価も反映しておらず、課税対象の点でも抜け穴が多い。こうした既存の税制上の問題も長年関係者によって指摘されながら、一向に解決をみず放置されたままである。

第3に、中央政府によって集められた地方歳入と中央政府からの補助金が自治体の重要な歳入源であり続けており、むしろそれらへの依存を高めている。2003年以降、中央政府が徴収する地方税が全体の5割、中央政府からの補助金が全体の4割を占めている。表9には2007年度、2008年度の数字の記載がないが、地方歳入比率は25%強であり変化がないので、この比率はさほど変わっていないと推定できる。表7及び表8の説明からわかるように、分与税の種類がきわめて多く、しかも徴税主体が中央省庁の多数の局に分断化されている。このことは、財政分権を含む地方分権の大きな足かせになっている。権限移譲は内容によっては徴税業務の移譲も伴うため、中央省庁局で徴税業務に従事する官僚の仕事を奪うことを意味する。タイでは徴税業務が多数の省局に分掌されているため、それだけ権限移譲や徴税業務移譲に対する抵抗が強くなることは必至であろう。典型的には陸上運輸局の自動車・車両税がそれに相当する。また、地方自治体も煩雑な徴税業務を自ら行なうよりも、中央政府が自治体の代わりに地方税を徴収したり、一般補助金の形でもらうほうがよいと考えたりするところが少なくない。

第4に、補助金の配分は毎年地方分権委員会が事実上政治的に決定している。一般補助金は自治体による最低限の行政サービスを保証する調整の役割を果たしていると考えられるべきであろう。しかし、一般補助金の配分についてのフォーミュラは存在せず、

地方分権委員会の中で事実上政治的に決着している¹⁴。表 10 にあるように、自治体 1 ヲ所あたりの予算額を比較した場合、テーサバーンとタムボン自治体では 10 倍近い開きがある（2003 年度の数字）。これを住民一人当たりの歳入額に計算しなおすと、テーサバーンとタムボン自治体でおよそ 4 - 5 倍近い差があることがわかる（表 11）。テーサバーンとタムボン自治体の業務内容は異なっており単純な比較はできないが、あまりにも差が大きすぎるように思われる¹⁵。

表 10 2003 年度自治体種類別歳入額

（上段：総額、下段：自治体 1 ヲ所あたりの平均額。単位：100 万バーツ）

地方自治体	自主徴税	分与税	付加税	補助金	合計	%
テーサバーン	7,005.30	9,441.15	16,043.31	41,331.18	73,820.94	27.54
(1,133 ヲ所)	6.18	8.33	14.16	36.48	65.16	
タムボン自治体	3,560.76	24,458.46	8,666.90	13,650.71	50,336.83	31.09
(6,738 ヲ所)	0.53	3.63	1.29	2.03	7.47	
県自治体	2,439.36	8,647.62	3,572.89	2,387.28	17,047.15	12.43
(75 ヲ所)	32.52	115.30	47.64	31.83	227.30	
パッタヤー特別市	127.29	188.61	453.39	969.74	1,739.03	0.65
(1 ヲ所)						
バンコク都(1 ヲ所)	9,125.57	17,481.87	6,768.25	7,817.20	41,192.89	28.29
合計	22,258.28	60,217.71	35,504.74	66,156.11	184,136.84	100

出典： 筆者作成。

地方の財政的自立性を考えた場合、地方自治体に代わって中央政府が徴収する地方税も入れて考えれば、タイの地方自治体の財政的自立性は一概に低いとはいえないで

¹⁴ 2006 年度一般補助金の県自治体、テーサバーン、タムボン自治体への配分割合は、10%、40%、50%となっていた。しかし、タムボン自治体からテーサバーンへの格上げが増えたため、2007 年、2008 年には新しいルールで配分されるようになった。こうした原則が適用されることになったのは、地方分権委員会の中で予算分捕りをめぐる各種自治体代表間の対立が激しいためである。特に県自治体の発言が強く、タムボン自治体代表の増額要求に対しては他の自治体代表が結束して反対するという（2008 年 12 月 25 日、タイ内務省地方自治振興局財政政策及び歳入開発課課長スッパチョーク氏への筆者の面談）。

¹⁵ したがって、タムボン自治体からテーサバーンに格上げする事例が増加している。2003 年は 2 例、2004 年は 5 例、2005 年は 13 例、2006 年は 2 例だったのが、2007 年は 9 月末の時点で 117 ヲ所に上っている（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などに基づく）。その理由は、格上げによって自治体の歳入が 2 倍から 3 倍に増加することがタムボン自治体に広く知れ渡ったからである。

あろう。しかし、自治体の自己徴収分が占める割合はきわめて低く、中央政府が自治体に代わって徴収する税は多岐に渡っており、自治体への明確な配分フォーミュラがあるわけではないので、予測可能性がきわめて低い。また、自治体間の財政格差を調整するはずの一般補助金は本来果たすべき役割を担っておらず、地方分権委員会での政治的決定に委ねられているため、予測可能性に乏しい。

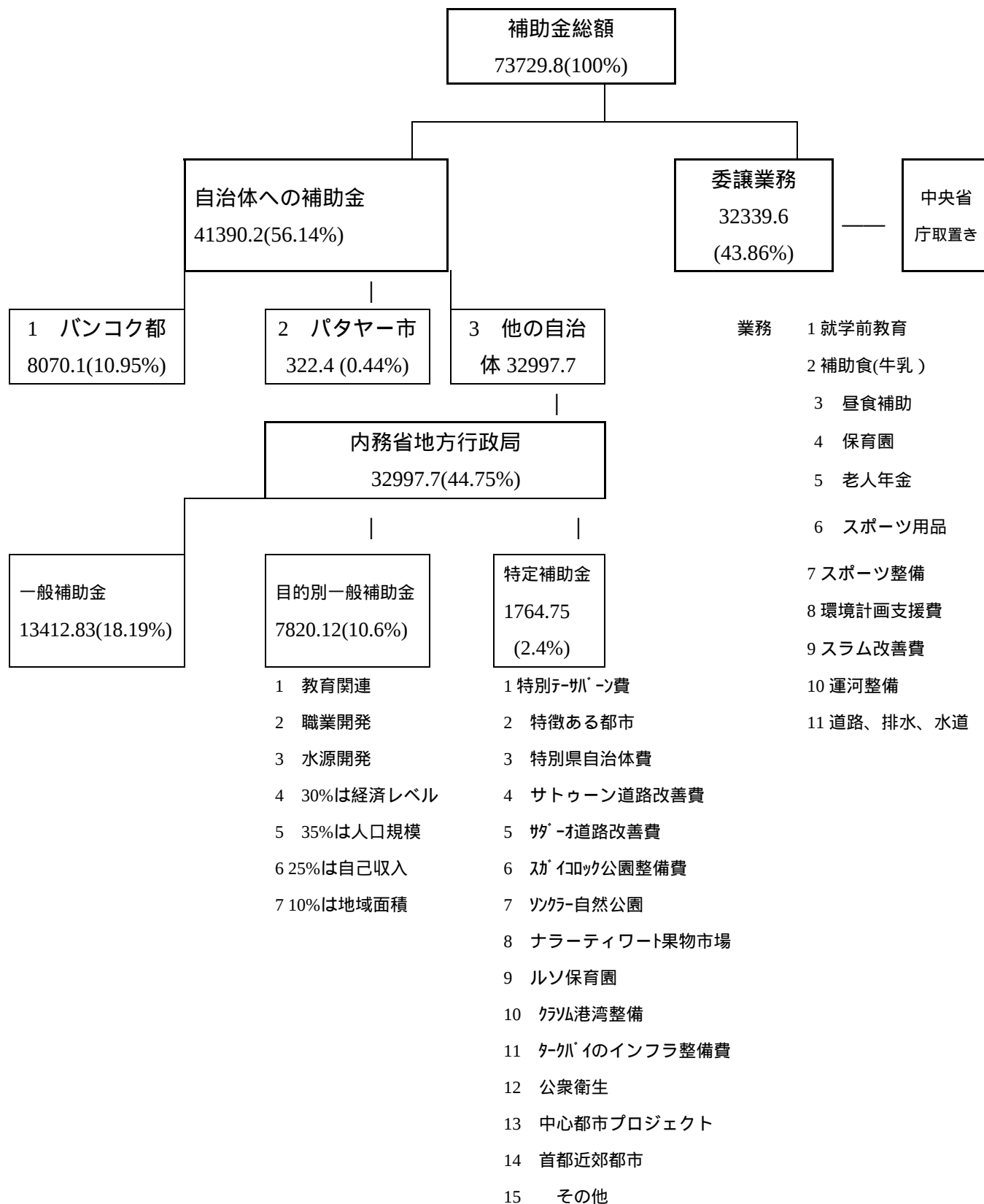
2. 補助金の獲得と配分

地方自治体に配分される予算のうち、補助金（グラント）部分は、自治体の業務遂行に直結した予算と位置づけられる。補助金の配分規則とその内訳は、原則として中央の首相府地方分権委員会が定めているが、その配分原則や金額については年度ごとの政治的調整が続けられてきた。地方分権委員会はようやく 2008 年 11 月に過去の配分方法に関する説明書を刊行し、図 1・図 2 に示す補助金の配分実績が示された。

図 1 は、業務委譲の移行段階の 2001 年に配分された金額であり、この時点では 4 割の業務費は自治体に内務省を通さず配分されたことが分かる。これが図 2 に示す 2008 年時点では、大部分がバンコク都とパタヤー市を除き内務省地方自治振興局を通じて配分されている。さらに、(1)「一般補助金」と、(2)「特定補助金」の配分が数次にわたる制度変更を経て 2008 年に落ち着き、2008 年の値で補助金全体の 74%が歳出報告の要らない業務費である「一般補助金」に、14%が歳出報告を要するが個別の自治体計画に対応した「特定補助金」に振り向けられた（図 2）。

図 1・図 2 の細目をみれば分かるように、「一般補助金」は非常に細かい用途まで定められ、自治体独自の選択の余地は（選択権のある業務を除いて）ほとんどない。これに対して「特定補助金」（タイ語で Ngeon-Utnung Chapho-kij）の多くは、地域限定または特定の自治体の開発計画に対して支給され、その内容は多岐にわたる。さらに「特定補助金」の場合、首長などの人脈を生かした政治的交渉で決まるうえ、いったん予算がつけばその金額は莫大であり、自治体の裁量がきわめて大きい予算種目である。そのため、「特定補助金」の獲得には多数の自治体が各局・国会議員を通して陳情攻勢をかけるといわれ、自治体と局のエリート官僚・政治家間で個別に交渉される政治的な予算項目となっている。実際、「特別補助金」の決定・承認過程において、一部自治体の予算総額が近隣の規模を同じくする自治体の数倍に膨らむことも稀ではない。こうした仕組みのため、予算配分事務を担当する内務省地方自治推進局予算課は、自治体間の争いを防ぐためとして個別自治体名が特定できる予算配分データを一般公開せず、政策研究や学術目的にかぎって予算データの使用を許可することがある。

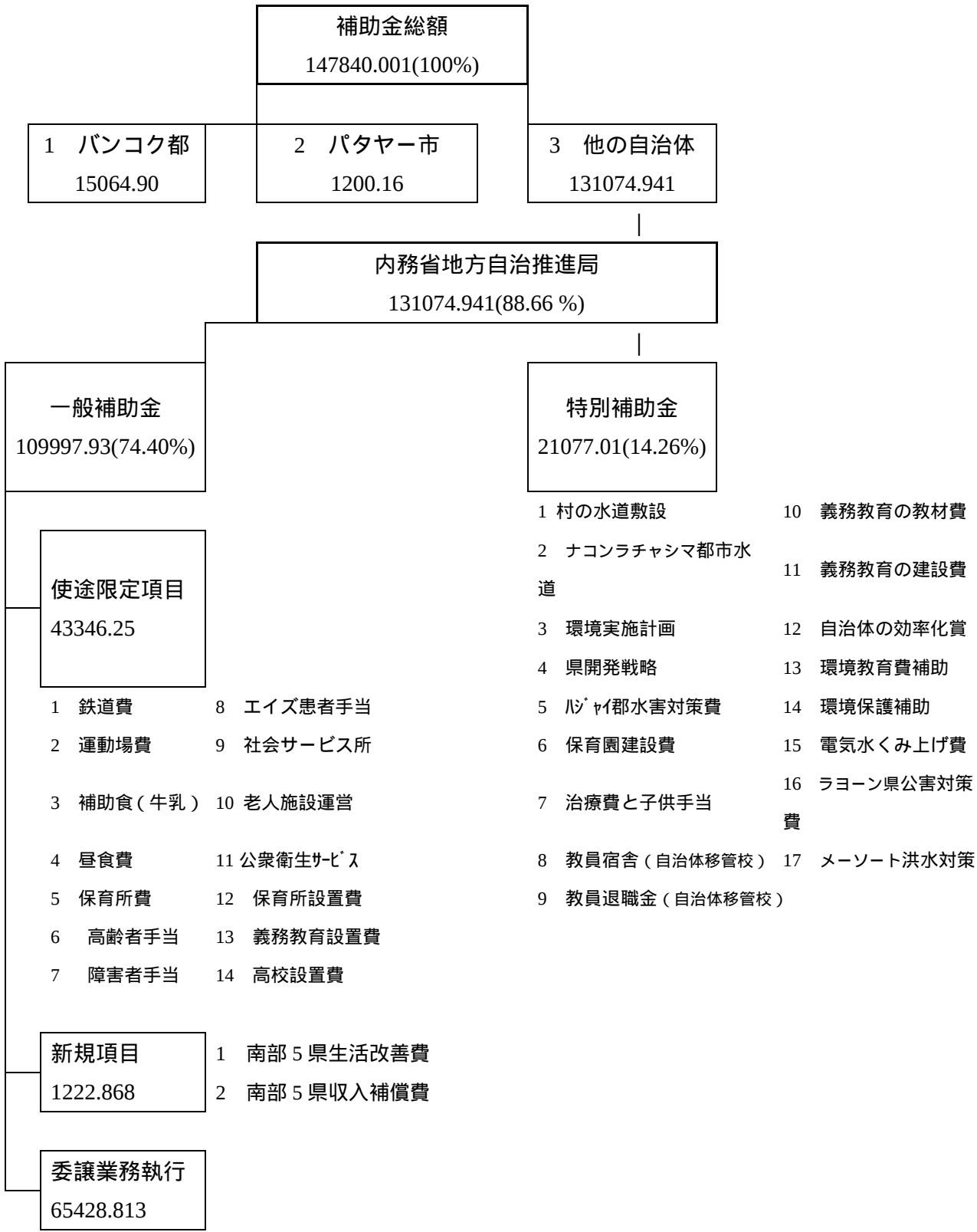
図1 2001年に地方分権委員会が定めた補助金種別とその配分額単位:100万バーツ



出典 地方分権委員会事務局(2008)

図 2 タイの自治体補助金と配分額（2008 年）

単位:100 万バーツ



出典 地方分権委員会事務局(2008)

表 11 自治体規模別の人口平均、予算平均値、特定予算項目の比率

自治体種別	人口 (人)	総予算 (パーツ)	人口1人 当たり予算 (パーツ)	自主徴収分 (%)	特定補助金 (%)
大規模テーサバーン (N=4)	132171	583634601 Std(317730096)	4953 Std(1643)	10.57	20.74
中規模テーサバーン (N=19)	22906	134953776 Std(67947899)	6694 Std(3331)	4.25	20.76
小規模テーサバーン (N=247)	6368	28704700 Std(17083761)	5556 Std(3348)	2.2	5.73
大規模タムボン (N=15)	13229	32743574 Std(24729350)	3394 Std(1773)	16.02	10.35
中規模タムボン (N=107)	8802	15451829 Std(8601467)	1932 Std(1331)	6.38	4.09
小規模タムボン 1 *1 (N=900)	5963	8612394 Std(5273189)	1594 Std(819)	2.12	4.67
小規模タムボン 2 *2 (N=681)	6782	14480061 Std(36349132)	1455 Std(636)	1.46	5.45

(注) * 1 小規模タムボン自治体で県庁所在地からの距離が 50 キロ未満

* 2 小規模タムボン自治体で県庁所在地からの距離が 50 キロ以上の遠隔地

(出典) 2006 年のタイ自治体サーベイ調査より算出 (船津 2008)

表 11 は、アジア経済研究所とタマサート大学政治学部が 2006 年に実施した自治体調査のデータと内務省から得た自治体の歳入データをつなぎ、自治体種別ごとに平均値を算出したものである (県自治体を除く)。これによると、テーサバーンや大規模タムボン自治体といった自主徴税分の比率からみて経済レベルの高い自治体の総予算が中小規模のタムボン自治体を大きく上回る。さらに、特定補助金の比率も経済レベルの高い自治体への配分率が高く、少なくとも特定補助金が自治体規模間の格差是正の機能を意図したものではないことが分かる。こうした予算や補助金の配分方法から、とくに大多数を占める小規模自治体の財政的制約が大きく、自治体独自の開発計画を行ったり業務を選択したりする裁量の余地があまり残されていない実態が推察される。

3. 地方歳出

個別自治体毎の業務別歳出データは公式には発表されていない。そこでここでは、筆者の手元にある国家統計局編『地方自治体実質歳入・歳出データ編纂』2002 年版、

2005 年版、及び 2007 年版のアグリゲートされたデータを用いて、地方歳出の特徴と傾向について概観しておこう。

国家統計局はほぼ毎年、全国の県自治体とテーサバーンに対して、一年間の実質歳入と歳出に関するデータを集めている（1996 年を除く）。その目的は、国家経済社会開発委員会事務局（NESDB）が作成する国民目録（banjii prachachaat）自治体の実質歳入と歳出に関する統計に使用するためである。もともとは NESDB が 1966 年に始めたもので質問票も NESDB が作成していたが、1993 年に国家統計局がデータ編集、分析、そして報告書の作成を開始した。国家統計局は 3 ヶ月毎に上記地方自治体に質問票を送っており、4 期すべてに回答を送ってきた自治体の財政データのみを編集・分析している。このデータは、現在では財務省財政経済事務所の財政政策分析にも使用されている。

ただし、この記述からも明らかなように、このデータにはタムボン自治体とバンコク都のデータは含まれていない（パッタヤー特別市はテーサバーンに含まれている模様である）。さらに、県自治体とテーサバーンについても、すべての自治体から回答があるわけではない。県自治体とテーサバーンの回収率は、2002 年が 88.3%と 57.0%、2005 年が 90.7%と 54.7%、そして 2007 年が 90.0%と 59.3%となっている。すなわち、県自治体の約 9 割、テーサバーンの 5～6 割をカバーしているデータということになる。また、タイの予算年度は中央政府も地方自治体も 10 月 1 日から始まり、翌年の 9 月 30 日までである（翌年の年次をもって予算年度と呼び習わしている）が、このデータは予算年度ではなく年次毎のデータであり、また実質歳入と実質歳出に関するデータである。

最初に、県自治体の歳出について見てみよう（表 12）。もっとも多い費目は、一般行政費である。この約半分が人件費であり、他に住宅・コミュニティプロジェクトやコミュニティの強靱性強化プロジェクト（補助金が多い）などに充てられている。興味深いのは、最も多い単一費目の変化である。2002 年には運輸交通費（インフラ整備費）であったが、2007 年にはその比重が減り、変わって教育・研究費が増大していることがわかる。また、公衆衛生や社会福祉も、絶対的な比率は少ないものの、増大していることがわかる。

一方テーサバーンの歳出だが、県自治体同様、もっとも多い費目は、一般行政費である（表 13）。この約半分が人件費に充当されており、業務としては住宅・コミュニティプロジェクトやコミュニティの強靱性強化プロジェクトなどに充てられている。単一費目で次に多いのは教育・研究費である。テーサバーン、特に 1999 年以前に設置されたテーサバーンは、ほとんどのところが保育所、小学校や中学校を運営している。教育・研究費に次いで多いのが公衆衛生費である。教育分野同様、1999 年以前に設置されたテーサバーンはほとんどのところが保健センターを運営している。他方、県自

治体と際だった違いを見せているのが、運輸交通費（インフラ整備費）である。また、この表からは判明しないが、その他行政費の約半分を占めているのが廃棄物処理費である。そのうちのさらに半分、つまり 4 分の 1 が人件費に使用されている。他に大きな項目としては、公園整備費、汚水処理、スポーツ・レクリエーション、宗教行事・地方文化関連となっている。国内治安維持費で約半分を占めているのが防災関連費である。最後に、額としてはまだ小さいものの増加の傾向にあるのが社会福祉費である。地方分権の結果、高齢者、身体障害者、H I V 患者への手当てを支給するのが地方自治体となったため、自治体の重要な業務になりつつあることが理解できる。

表 12 県自治体の業務別実質歳出及びその割合の変化

単位:100 万バーツ

業務	2002 年		2005 年		2007 年	
	歳出額	%	歳出額	%	歳出額	%
一般行政	2,704.9	57.4%	4,537.5	62.7%	6,076.0	58.8%
国内治安維持	31.3	0.7%	92.3	1.3%	99.4	1.0%
教育・研究	263.2	5.6%	540.6	7.5%	1,083.3	10.5%
公衆衛生	81.4	1.7%	97.7	1.3%	262.6	2.5%
社会福祉	80.2	1.7%	105.1	1.5%	252.1	2.4%
運輸交通	616.6	13.1%	764.0	10.6%	747.8	7.2%
その他行政	935.3	19.8%	1,101.1	15.2%	1,804.2	17.5%
合計	4,712.9	100.0%	7,238.3	100.0%	10,325.4	100.0%

（出典）国家統計局編(2003: 15 ページ; 2006: 15; 2008: 15)に基づき筆者作成。

第 2 節でも述べたように、学校や保健所の自治体への移譲はほとんど進んでいない。教育分野や保健分野で自治体に移譲された業務は昼食や補助食の経費、市場の衛生管理などの業務である。対人サービス分野で自治体に移譲されたもっとも重要な業務は、高齢者等への手当て支給であろう。表 14 からわかるように、支給対象者数・総額ともに急速に増加していることがわかる。貧困高齢者は農村部に住んでいることが少なく、タムボン自治体にとってきわめて重要な業務になりつつある。タイ社会が急速に高齢化していることも考え合わせると、今後自治体にとってきわめて重要な行政サービス分野になることが予想される。高齢者等への手当ては内務省地方自治振興局の本局、及び県の出先機関を通して自治体に配分される。各自治体が申請した貧困高齢者数に応じて中央政府が地方自治体に分配しているが、各自治体への配分方法や自

自治体内部でのさらなる配分は柔軟なようである¹⁶。法律の規定によれば、貧困高齢者の手当て月額が 500 パーツであるが、実際には村人との合意で 300 パーツにしている自治体も存在している。多くの自治体が独自予算を削って、再配分を行なっているのが現状であり、財政的に余裕のある自治体ほど有利になっているようである。

表 13 テーサバーンの業務別実質歳出及びその割合の変化 単位：100 万パーツ

業務	2002 年		2005 年		2007 年	
	歳出額	%	歳出額	%	歳出額	%
一般行政	7,311.1	47.2%	14,436.8	51.0%	20,528.0	47.6%
国内治安維持	1,286.7	8.3%	2,058.5	7.3%	2,777.5	6.4%
教育・研究	1,819.1	11.7%	2,727.0	9.6%	5,149.5	11.9%
公衆衛生	1,364.9	8.8%	2,722.4	9.6%	4,010.4	9.3%
社会福祉	79.2	0.5%	369.1	1.3%	1,293.6	3.0%
運輸交通	411.1	2.7%	830.7	2.9%	1,242.5	2.9%
その他行政	3,231.6	20.8%	5,165.2	18.2%	8,166.1	18.9%
合計	15,503.7	100.0%	28,309.7	100.0%	43,167.6	100.0%

(出典) 国家統計局編(2003: 15 ページ; 2006: 15; 2008: 15)に基づき筆者作成。

表 14 高齢者手当て支給者と支給額の伸び (1993 年～2007 年)

年度	数		増加率	備考
	支給者数	金額		
1993	20,000	12,000,000	-	
1994	20,000	48,000,000	-	
1995	110,850	266,040,000	81.96	
1996	183,880	4,413,200,000	39.72	
1997	291,970	700,730,000	37.02	

¹⁶ 高齢者手当てを支給されるのはすべての高齢者ではない。村落での住民集会で貧困な高齢者を確定し、受給優先リストを作成して自治体に提出し、それに基づいて中央政府が全体の受給額を決定する仕組みになっている。リストに挙げた貧困高齢者全員が受給できるわけではない。そのため、本来 1 月 500 パーツ受給のところを、より多くの貧困高齢者に行き渡るように、300 パーツに押えて分配している自治体もあるのである。

1998	318,000	763,200,000	8.19	
1999	400,000	1,101,600,000	20.5	
2000	400,000	1,440,000,000	0	
2001	400,000	1,440,000,000	0	権限移譲
2002	399,362	1,437,700,000	-0.16	
2003	400,000	1,442,400,000	0.16	
2004	441,238	1,591,428,000	9.35	
2005	528,530	1,906,182,000	16.52	
2006	1,074,837	3,873,366,000	50.83	
2007	1,755,266	10,531,596,000	38.82	

出典： 2007 年 9 月 20 日社会開発・人間安全保障省で筆者が入手した資料に基づく。

おわりに

第 1 節でも触れたように、タイの地方自治体は法的に許された範囲内の業務しか執行することができない。地方分権が進展するなかで、当初は目的を明示した一般補助金に分類されていた学校の牛乳や補助食手当てや貧困高齢者向けに当てなどは、現在では一般財源化されているが、制度の趣旨や分権の経緯上、著しく額を削減することは困難であろう。むしろ多くの自治体では、これらの支出に自治体予算をさらに振り向けているのが現実のようである。2007 年タイ王国憲法や各種自治体設置法では、地方文化の保護、環境なども自治体業務として言及されており、どの自治体も予算を割いている。

前節でも見たように、自治体は自らの裁量で教育予算やインフラ整備予算を増減させることが可能である。とはいえ、自治体間で住民一人当たりの財政支出に大きな開きがあり、また自治体財政の多くの割合を占める人件費を抑えることは容易ではない。自治体設置法に従えば、各自治体とも人件費は自治体予算の 4 割以下に抑えるよう法的に定められているものの、県自治体議会議員は当該県の総人口によって、テーサバーンは種類によって、そしてタムボン自治体は村の数によってそれぞれ議員定数が決まっており、議員歳費の支給額も中央政府が決めているので、人件費の総額を抑えることはきわめて困難である。したがって、地方の財政的な裁量は法律で定められた範囲内という前提において決して小さくないが、現実には財政的制約により裁量の余地はあまり大きくないように思われる。

高齢者等への手当てを除くと、教育や保健などの対人サービス分野は地方自治体にほとんど移譲されていない。したがって、地方分権の結果として住民サービスの質が

向上したのかどうかを判断するのはきわめて困難である。そもそも、自治体毎に詳細な財政データを入手することが困難であり、しかも自治体間で財政的格差が大きい現状においては、個々の自治体の裁量が社会政策にどのような影響を与えたのか客観的に判断するのはきわめて難しい。自治体の社会政策の質を決定する要因として、自治体財政の規模が果たす役割が少なくないように思われるからである。

参考文献

- 永井史男（2001）「途上国の地方分権化の現状把握-タイに関するケーススタディ」国際協力事業団国際協力総合研修所編『地方行政と地方分権』国際協力事業団、2001年、pp. 47～108.
- (2003) 「タイの地方分権 - 地方分権委員会の制度と政治過程 - 」白石隆・村松岐夫編『日本の政治経済とアジア諸国【上巻】政治秩序編』国際日本文化研究センター、2003年10月、pp. 129-155.
- (2005) 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第6回（最終回）タイの地方財政と財政分権」『盤谷日本人商工会議所所報』2005年10月号(522号) pp. 30-39.
- (2007a) 「第1章 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 地方分権実施計画の結末（連載第一回）」『盤谷日本人商工会議所 所報』第546号、2007年11月号、pp. 7-13.
- (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 第2次地方分権計画とタイの地方自治(連載第6回、最終回)『盤谷日本人商工会議所 所報』第551号、2008年4月号、pp. 93-101.

橋本卓(1990)「タイにおける地方制度改革の動向と課題(一)」、『同志社法學』Vol.50, No.4, pp. 1-38.

——(1990)「タイにおける地方制度改革の動向と課題(二・完)」、『同志社法學』Vol. 50, No.5, pp. 74-143.

船津鶴代編(2008)「タイ地方自治体調査の集計表」(調査研究報告書 2007-IV-35) アジア経済研究所.

Direk Patmasiriwat (2001) 'Decentralization in Thailand: Need for operational rules and information's base to strengthen local capability,' in Capacity Building for Local Resource Decentralization, Naresuan University, pp. 79-96.

Jarunsri Chaithad et al., Raidai khong Ongkornpokkhong suan Thongthin (Local Government Revenue) (地方自治体の歳入), So. Ko. Wo.

Kanokpan Lao-Araya (2002) "Effect of Decentralization Strategy on Macroeconomic Stability in Thailand," Asian Development Bank.

Samnakngan Khanakamakan kankrajai amnat hai kae Ongkorn Phokkhong suan Thongthin [地方分権委員会事務局] (2008) Kanjadsan raidai hai kae Ongkorn Phokkhong suan Thongthin rawang pho.so.2544-2551. Samnakngan Khanakamakan kankrajai amnat hai kae Ongkorn Phokkhong suan Thongthin.

Samnakngan Sathiti haeng Chat[国家統計局](2003) Raigan kanpramuankhomunraidai lae raijaijing khong nuairachakansuan thongthin pho.so.2545 (2002年度地方自治体実

質歳入・歳出データ編纂), Samnakgan Sathiti haeng Chat, Khrasuang Theknoloyi Sarasonthet lae Kansuesan.

— — (2006) Raaigaan kaanpramuankhoomuunraaidai lae raaijaaijing khong nuairachakansuan thongthin pho.so.2548 (2005 年度地方自治体実質歳入・歳出データ編纂), Samnakgan Sathiti haeng Chat, Khrasuang Theknoloyii Sarasonthet lae Kansuesan.

— — (2008) Raigan kanpramuankhomunraidai lae raijaijing khong nuairachakansuan thongthin pho.so.2550 (2007 年度地方自治体実質歳入・歳出データ編纂), Samnakgan Sathiti haeng Chat, Khrasuang Theknoloyii Sarasonthet lae Kansuesan.