

第2章

タイの民主化と安定

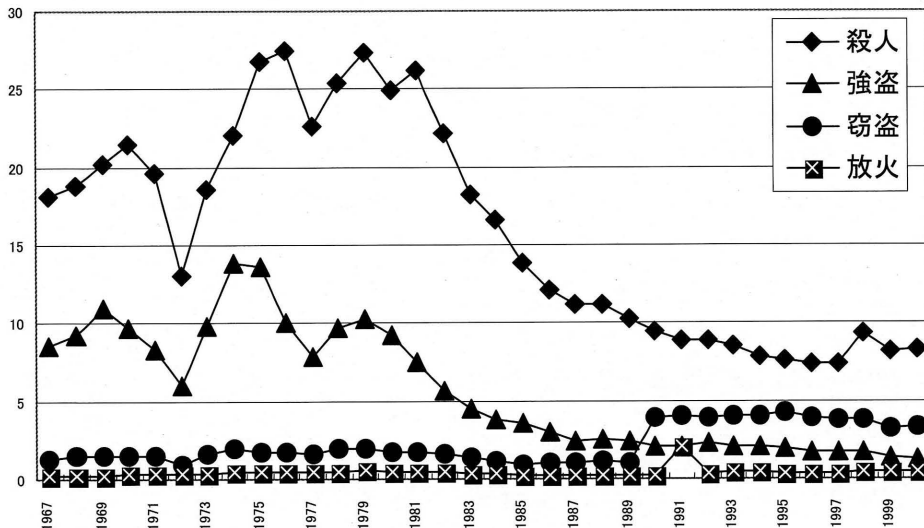
玉田 芳史

1. はじめに
2. 議会政治の解毒
3. 議会政治の安定
4. 政治改革論
5. 不安定の芽？

1. はじめに

タイの政治は「つまらない」と思われるほど安定している。こうした安定は、1960年代の軍

図表1 人口10万人あたりの主要犯罪発生件数、1967～2000年



出所 1996年以前は*Statistical Yearbook Thailand*に、97年以後は警察の統計に基づき筆者作成¹。

1 97年以後分については、<http://www.police.go.th/stat40.htm>、
<http://www.police.go.th/stat41.htm>、
<http://www.police.go.th/stat42.htm>、<http://www.police.go.th/stat43.htm>による。

事政権下の安定とは異なり、70年代の動乱とは対照をなして、80年代以後に進んだ民主化とともに達成されてきた。そうした安定や民主化がどのように成し遂げられてきたのかを振り返り、さらに近年の政治改革が安定にどのような影響を及ぼそうとしているのかを考えてみたい。

タイは、元来、宗教、民族、地域などに起因する対立が少ない国である。武力による革命を目指していたタイ共産党は1980年代前半には壊滅した。その80年代以降は、殺人や強盗といった凶悪犯罪も顕著に減少し治安が改善されていた（図表1参照）²。良好な治安は97年の通貨危機によってもさほど揺らぐことはなかった。危機後、殺人はやや増加したものの、窃盗や強盗といった困窮に起因する犯罪はむしろ減少したのである。

社会の安定に加えて、通貨危機が政治の混乱につながらなかったことも特筆されるべきである。こうした政治の安定は民主化の賜物である。議院内閣制のタイでは、民主化とは首相や閣僚が民選議員から選出されるようになることである。これには非民主的な前史がある。かつて閣僚の大半は行政官と軍人であった。1945年までは民選議員閣僚は皆無であり、46年から57年までは閣僚のおおむね3分の1ほどは民選議員であった。それが58年以後は民選議会が廃止されたため、閣僚は再び官僚と軍人により構成されるようになった³。70年代半ばにはこうした官僚支配体制（bureaucratic polity）を打破して一躍閣僚のほぼ全員が民選議員となった。しかし民主政治はわずか1年半で権威主義体制へ逆戻りし、今度はじっくりと再構築されなければならなかった。その作業を担ったのがプレーム政権であった。80年3月に成立し、88年8月まで続いた同政権下では民選議員の割合が確実に増えていった（図表2参照）。

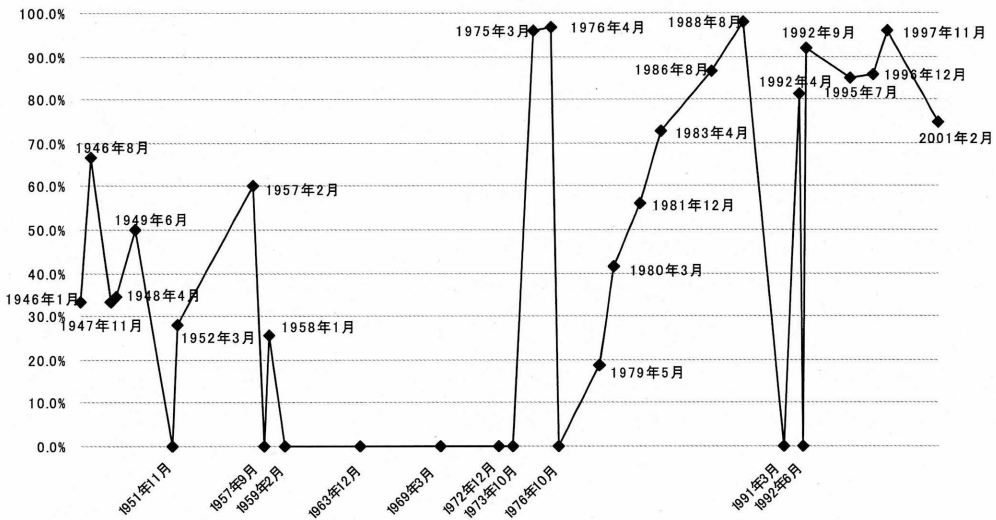
プレームによって敷かれた民主化のルールは今日まで続いている。90年代初めにはクーデタや流血事件によって一時的に脱線したものの、その後は民主政治の定着期に入っている。1960年代には東南アジアでもっとも非民主的な国であったタイが、90年代にはもっとも民主的な国となった。しかもその政治は頗る安定している。

安定ぶりをよく物語るのは、総選挙でさえもさほど関心を集めないことであろう。ブルネイやミャンマーのように選挙を実施しないからでも、一党独裁国家のように信任投票にすぎないからでも、シンガポール、マレーシアあるいはスハルト時代のインドネシアのように勝敗があらかじめ決まっているからでもない。それどころか、タイはその対極をなしている。総選挙は1970年代と80年代に3度ずつ、90年代以後に5度実施された。2回連続して最多議席を獲得したのは83年の社会行動党が最後であり、以後は選挙のたびに第一党が変化している（図表3

2 72年や77年に犯罪発生件数が減少するのは、前年にクーデタが行われ強権的な支配が始められたからであると思われる。他方、80年代にはそうした強権的支配は行われていない。

3 軍事政権であっても、たとえばインドネシアのスハルト政権とは異なり、軍人は行政にはあまり進出しなかった。もっとも典型的な軍事政権について見てみると、軍人は、1959年2月成立のサリット政権では閣僚13名中4名、63年12月成立のタノム政権では17名中5名にすぎなかった。閣僚以外に局長、大使、県知事などに転出するものもごくわずかであった。軍人であれ、民選議員であれ、政治家による行政への浸食が軽微にとどまり、行政に一定の自律性を容認してきたことは、政治の安定を可能にしたもう1つの要因に数えうるであろう。

図表2 閣僚にしめる民選議員の割合、1946~2001年



出所 閣僚名簿ならびに国会議員名簿より筆者作成

参照)。民主化が進み、選挙結果が政権に直接に反映されるようになった90年代には選挙のたび政権交代が生じた。際だって競争度の高い選挙が行われてきたのである。

図表3 1990年代以後の主要政党議席数

	1988年	1992年3月	1992年9月	1995年	1996年	2001年
タイラックタイ党	—	—	—	—	—	248
チャートタイ党	87	74	77	92	39	41
社会行動党	54	31	22	22	20	1
民主党	48	44	79	86	123	128
サーマッキーナム党	—	79	—	—	—	—
新希望党	—	72	51	57	125	36
チャートパッターナー党	—	—	60	53	52	29
プラチャーコーンタイ党	31	7	3	18	18	0
パラナム党	14	41	47	23	1	0
その他	123	12	21	40	15	17
合計	357	360	360	391	393	500

出所 各総選挙結果に基づき筆者作成。なお、2001年については第1回投票の結果である。

選挙のたびに政権が交代するということは、政権がかなり不安定であることを意味する。シンガポール、マレーシア、台湾そしてもちろん日本といった国々で選挙によって政権交代が実

現すれば、世界中を駆けめぐるニュースとなる。しかし、タイで政権交代が生じても気にとめるものはあまりない。与党の敗北を懸念するのは党幹部くらいのものである。一般国民も経済界も政権交代に多少期待を込めることはあっても一抹の不安も感じない。タイの国内でも国外でも、どの政党が政権を担当しても大差はないと見なされてきたのである。クーデタで政権が交代すればニュースになっても、選挙ではニュースにならない。民主化と安定がタイの政治をつまらなくしているのである。これがタイの政治の大きな特色であろう。

こうした民主政治と安定の共存は必然的な現象ではない。民主化が不安定をもたらす例も枚挙にいとまがない。共存の実現は民主化過程と関連していると思われる。民主化過程にはどのような特色があったのであろうか。結論を予め述べるならば、民主化が推進派への迎合ではなく、消極派の慰撫に力点をおいてじっくりと進められてきたことが重要であった。しかしながら、不満分子宥和という同様な効果をもつ90年代の政治改革にはそうした安定を脅かしかねない要素が含まれている。

2. 議会政治の解毒

民主化は平等化への傾向を内包している。議会政治により権益を侵害されることに不安を覚えるものが存在する。このため、民主政治の実現には誰もが両手をあげて賛成するわけではない。タイで過去に民主政治を葬り去ってきたのはそうした保守勢力であった。民主化を進めるには、民主化を求める勢力が登場することばかりではなく、抵抗勢力を宥めることが重要となる。

2-1 左派勢力の一掃

相続税がなく、資産保有への課税も著しく少ないという税制から窺い知りうるように、タイの政治は保守色に彩られてきた。保守勢力にとってもっとも嫌悪すべきは左翼勢力であった。暴力革命路線は論外であり、合法的左翼も警戒すべき対象であった。1973年10月14日に15年間にわたる長期軍事政権が大学生らの運動によって崩壊し、75年1月に総選挙が実施されると、社会（sangkhomniyom）党、社会主義同志（naeoruam sangkhomniyom）党、新勢力（phalang mai）党といった左派や進歩派の政党が37議席を獲得した。折しもインドシナ3国では共産化が進み、タイ国内でも共産党の勢力が伸張し、さらに学生、農民、労働者の運動が盛んな時期と重なっていた。保守派は左派勢力に強い危機感を抱いて、76年4月総選挙では抹殺を含む激しい攻撃を左派候補者に加え、6議席へと激減させた。さらに76年10月6日には虐殺事件とクーデタにより民選議会を葬り去った。議会政治のままではタイも共産化してしまうかも知れないという懸念を保守派が強めたからであった。

議会政治を再開するには左翼政党を封じ込めることが不可欠であった。その対処は民主政治への復帰を決めた78年憲法で行われた[村嶋 1987: 163-164]。無所属議員を禁止し、党籍を失

うと議員資格を喪失すると定めた。小政党乱立阻止のため、総選挙にあたって政党に議員定数の半分以上の候補者を擁立するよう求めた⁴。しかも81年政党法では、政党を結成するには全国各地域から万遍なく5,000名以上の黨員を集めなければならないとされた。潤沢な資金力を備えた大規模保守政党への収斂が目標であった。

こうした規定のゆえに、70年代の左翼議員は政界引退か保守政党への移籍を迫られてゆくことになる。79年総選挙では社会党と社会主義同志党が合併して民主社会(sangkham prachathipatai)党を結成したものの当選者を出せなかった。他方、新勢力党は8名の当選者を出したにもかかわらず、内紛を起こして分裂した。83年総選挙では民社党は2名の当選者を出したものの、新勢力党はゼロであった。86年総選挙では民社党は法定の候補者数を確保しえなかった。新勢力党は1名の当選者を出したけれども、翌年にはこの議員を除名処分とした。民社党と新勢力党は88年に合併して民主社会勢力(phalang sangkham prachathipatai)党となり、1名の当選者を出した。しかし、90年代に入ると旧社会主義政党系の政党は1名の当選者も出せなくなった[Suthachai 2001: 102-110]。左翼政党の消失により、かつてこれらの政党に所属した議員が政界に踏みとどまろうとすれば保守政党に所属を変更するほかなかった。

2-2 集票請負人制の発展

集票請負人(huakhanaen)制度の発達も重要である。1975年から翌年にかけての政党政権は学生、農民、労働者などの様々な要求を政策にかなり反映させていた⁵。保守派からすれば、これは歓迎されることではなかった。「タイの多くのエリートの観点からすると…[学生、農民、労働者などの]改革要求は共産主義政権待望論と同義と思われた。文民政権の譲歩的な政策は、一部のものには、社会主義の方向を目指しているように見えた」[Bowie 1997: 107]。政権が保守派の目に譲歩的と映る政策を打ち出した一因は、議員が有権者との間に安定したつながりを持っていなかったことにある。安定した支持基盤があれば、要求の噴出に直面しても、選挙での勝敗にはさほど影響がないので、その場逃れの対応で済ませることも可能である。議員の支持基盤の安定度を測る一つの指標は再選率である。75年総選挙では28%、76年総選挙では37%にとどまり、80年代に50%を越え、90年代には60%を越えるのと比べると[堀越1997: 52]、随分と低いことが分かる。支持基盤がこのように不安定であれば、議員は社会経済情勢に一際敏感とならざるをえない。

保守勢力の危機感住民を有効に統制する手段があれば多少は緩和されたかも知れない。タイには内務官僚の県知事、郡長を軸とし、その下に住民代表の区長・村長を位置づける中央集

4 91年憲法では112条で候補者数の下限は議員定数の3分の1に引き下げられ、95年の改正で4分の1へ引き下げられた。左翼への懸念が払拭されたのが改正の一因であろう。後述のように、97年憲法でも下院議員は無所属禁止であるが、候補者数の下限は撤廃された。ただし、左翼議員に当選の門戸を開きかねない比例区には得票率5%以上という難関が設けられている。

5 この点は、施政方針演説の内容を前後の政権と比較検討すると明瞭である。

権的な行政構造がある。政府は過去に1957年と69年に「政府党」[藤原 1994]の結成を目指したことがあった。長期政権担当中の軍人首相が内務省を巻き込み総力を挙げて選挙運動を行ったにもかかわらず、57年には過半数をかるうじて獲得するにとどまり、69年には過半数に達しなかった⁶。郡長が区長・村長を、区長・村長が住民を十分に統制できていなかった証拠である⁷。国家からみれば、区長・村長はあまり有能な羊飼いでなかったということになる。票のとりまとめを区長や村長に頼ろうとする代議士にとっても事情は同じであった。

政府が70年代に打ち出した政策の中に、恐らく予期せぬ効果として、こうした状況の改善に寄与するものが2つあった。1つは75年に導入された農村開発への資金環流事業である。これは区長に開発予算を委ねるものである。開発事業には利権がつきものであり、区長や村長になろうとするものが増え、区長や村長の地位をめぐる争いが激しくなった。地位の防衛者も挑戦者も、支持者の獲得に熱心になり、利権で結ばれた党派 (phakphuak) が形成されて、自派成員への統制力を増してゆくことになる[Arghiros 2001]。もう1つは、70年代に街頭政治が活発になると、政府が複数の官製右翼組織を通じて、「群衆対群衆 (mob chon mob)」という大衆動員戦術を採用したことである。76年クーデタ当時にはこれが頂点に達した。その後政府は大衆組織の暴走を恐れて動員解除に動き[Bowie 1997: chapter 8]、制御可能な防共大衆組織へと再編成してゆく[Montri 1982]。議会政治との関連で重要なのは、これらの組織に加わった指導者格の住民である。そこには、区長や村長に加えて、町の商人なども含まれていた。国家は大衆を踊らせてみて踊れるものを発見したのである。それは「使いものになる」羊飼いにほかならない。一般住民にすれば、それは役所に顔が利き、頼れる指導者であった。こうした地域指導者は国家との結びつきを後ろ盾として地域住民の中に人脈を広げていった⁸。

区長・村長も防共組織地域指導者とともに住民への統制能力を高め、選挙における集票請負人の隊列を増強した。彼らの重要性は国家権力が十分に及ばない農村部住民の投票を左右する点にある。農村部の浮動票の一部を組織票に変換しうるわけである。候補者は個々の有権者よりもむしろこうした集票請負人の獲得競争に鎬を削るようになる。有能な集票請負人を得て当選を果たした代議士は、有権者からの個別の要求に応じる必要性が低下してゆく。こうした集票請負人制度の普及は選挙政治を安定させる鍵の1つとなった。

2-3 院外派の一扫

議会政治を定着させようとするとき、その欠点をことさらにあげつらったり議会外の政治活

6 こうした激戦ぶりは行政機構や軍隊が選挙にほとんど関与せず中立を堅持していることを意味している。与党といえども権力を乱用して大がかりな不正選挙を実施することは困難なのである。

7 いうまでもなく、内務省内部が一枚岩にはままとっていないこともこうした結果に寄与していた。

8 そうした地域指導者の代表例は1970年代から81年に暗殺されるまでタイ東部地方で勢力をふるったシア・チウである[Chumphon 1982]。彼の台頭にとっては非合法事業からの利益、行政官や軍人との人脈、国会議員の選挙支援が重要であった。

動に比重をおいたりするものが出てくることは不都合である。そうした院外派は最小化される必要がある。この点で1992年の事件は重要であった。同年5月、首都選出の下院議員でパラタム党党首のチャムローンが、1ヶ月前に誕生したスチンダー政権の退陣要求集会への結集を呼びかけてハンストに突入した。この呼びかけに応じて集会の規模がふくらむと、政府側は様々な妨害工作を試み、かえって怒りを増幅させて参加者を増やすことになった。政府は5月17日深夜に軍隊を投入し、実弾発砲により多数の死傷者を出す惨事となった。5月20日夜国王が事態の收拾に乗り出し、スチンダーとチャムローンの両名を招いて流血にいたったことを痛罵した。

1973年10月以来の大規模な集会を演出したチャムローンがこの事件の主役であることは明らかである。彼はスチンダーを退陣に追い込むため大規模な集会を開こうとして様々な努力を行っていた。それに呼応して多くの人々が参加したのであった。チャムローンを抜きにしてはありえない事件であった。しかし、チャムローンを中心に据えた説明はあまり行われぬ。

なぜチャムローンは影が薄れたのであろうか。これは3つの理由があるように思われる。第一は国王の仲裁がスチンダーのみではなくチャムローンをも叱責する喧嘩両成敗だったことである。このことはチャムローン批判を生み出す伏線になる。第二に、事件後流血の責任を問おうとする動きがでてきた。おおかたのものは軍を批判した。しかし、チャムローンを批判するものもいた。「チャムローンは人々を死に導いた」という親軍勢力からの批判はその典型である。集会に好意的であった勢力もやがてこうした批判を共有してゆく。第三に、チャムローンに批判的な声が強まるのと比例して、なぜ集会に参加したのかではなく、誰が参加したのかという点へ関心の焦点が移った。そこでは都市中間層が集会参加者の中心であったとされた。そしてさらに、中間層が多かったという説明は、中間層だから参加したという説明へと飛躍した。中間層多数説から中間層主導説への転換である。これは研究者の間でも多数説となった。こうなると、チャムローンは居場所を失い説明から消え落ちてゆく。

事件後の92年9月に総選挙が実施された。マス・メディアは5月事件当時の野党4党を「天使党」と呼んで声援を送った。4党は野党ということのみを共通点としており、5月事件への関与度には濃淡差がかなりあった。同じ野党でも目立たなかった民主党にとっては、すべて天使党と一括してもらうことは好都合であった。民主党は主たる支持基盤をパラタム党と同様に首都と都市部においていたため、選挙運動ではチャムローンの院外政治路線と明瞭に対比させるべく「議会政治を堅持する」というスローガンを掲げた。他方において、親軍勢力はチャムローンへの批判や脅迫を続けていた。こうした逆風の中でパラタム党は首都での議席を3月の32から23へと減らした。同党は議席が95年には23、96年には1と衰退し、2001年にはついに議席を失うことになった。党の退潮とともにチャムローンは政界引退へ追い込まれていった。

こうした失墜は議会政治の定着には好都合であった。それというのも、チャムローンの矛先はスチンダー首相を支える軍と国会の両方に向けられていたからである。国会の多数派が支持

する限り、首相の退陣はありえなかったため、チャムローンは可能な限り多数の人々を国会外で動員することで退陣圧力をかけようとした。独立運動を経験しなかったタイでは、大衆動員型の政治は例がほとんどない。政治集会といえどもっぱら学生、労働者、農民によるものに限られてきた。規模も小さく、10万人を越えることはまずなかった。こうした伝統に反して、チャムローンは議会政治家としては初めて人数無制限の動員を試みた。タイでは稀なことに、彼は場内でも場外でも試合巧者だったのである。スチンダーが批判したように、国会で野党になったら院外で大衆動員に訴えるというのでは、選挙結果を軽視することになり、議会政治の安定は難しい。また、大群衆を動員する政治は危険きわまりない。流血にいたり犠牲者がでるかもしれないというだけにはとどまらない。統制困難となり、要求が急進化しかねないからである。王室に牙をむく可能性すらある。チャムローンが民主化の英雄とはなりえず、数年で退場を余儀なくされたのは、危険分子の排除であり、後に続こうとするものにとって教訓となった。政治の主舞台は再び国会に限定された。伝統を破った大衆動員は再び禁じ手となったのである。それゆえ彼の失墜は民主政治の定着に大いに寄与したのである。

3. 議会政治の安定

3-1 政党が集めるもの

総選挙において各党の議席数が変化し、政権担当政党が交代しても、政治はほとんど変化しない。これはなぜであろうか。理由は選挙や政党のあり方に求めうるであろう。まず、政党は前述のように左翼政党が解体へと追い込まれた結果、保守政党ばかりである。どの党の政策も空疎で曖昧で魅力がなかった。蔵相経験のある経済学者が「我が国の主要政党の経済金融財政政策はいかがなものですかと問われても、答えようがない。有り体にいえば、諸政党には政策などないからであり、仮にあったとしても私も含めて誰も関心を抱かないような政策ばかりだからだ」と記している通りである[Wiraphong 2001: 137-138]⁹。これらの保守政党が選挙にあたって、具体的な政策を提示することはごく稀である。差異化を可能にするのは党幹部の顔ぶれのみといっても過言ではない。

それに加えて、政党には党員や支部といった組織はほぼ皆無であった。党員とは所属議員と同義であり、地方支部とは所属議員の個人事務所であった。このため、政党には集票能力が乏

9 ウィーラポンは、国会議員の多数を占める地方選出議員が選挙区への利益誘導しか念頭にないため、政党は政策を掲げる必要がなかった、と説明する。この説明は逆立ちしている。選挙区への利益誘導が増え始めたのは1980年代のことであり、政党はそれ以前も独自の明確な政策を掲げていなかったのであるから、政党の無策と無組織ぶりが利益誘導一辺倒をもたらしたと考えるべきである。もっとも、政党の政策に何の工夫もない一因は、ブレーム政権時代に求めうるかもしれない。8年間のブレーム政権時代には基本政策は首相とウィーラポンらテクノクラートにより策定されており、連立与党が政策面で独自色を発揮しうる余地は乏しかった。それがその後も引き継がれているという可能性である。

しい。有権者を動員しえない政党が議員を増やそうとすれば、集票力のある議員を集めるしかない。1970年代に無所属が禁止されるまでは、当選した議員を買収することがまかり通っていた。しかし、そうした買収を防止するために無所属議員が禁止されると、選挙前に当選可能性の高いものを買集めるようになった。

政党が有権者や票ではなく、議員を求めていることを端的に示すのは特務政党 (phak chaphokit) と呼ばれる政党の存在である。特定の個人や目的のために設立されて直後の総選挙で多くの議席を獲得し、役割を終えると簡単に消滅する。典型的なのは1992年3月総選挙向けに結成され、第一党になったサーマッキータム党である。同党は半年後には姿を消していた。こうした政党は過去にいくつも登場してきた。政党自体に集票力が求められるならば、結党1年や2年の政党が政権担当政党に劣らぬ議席を獲得するのは困難である。しかし、政党が集めるのが有権者の票ではなく、できあいの国会議員であるとすれば可能であろう。その際に重要なのは資金のみだからである。

では、買われる側の議員はどのようにして当選するのか。60年代までは人柄や演説能力で当選が可能であった。候補者はいずれも浮動票を集めていたようなものである。しかし、70年代以後は政治を投資価値のある事業の1つとみなすものが登場し、選挙に必要な費用が急増し始めた。金の使途は有権者の買収である。むやみやたらとばらまいてもザルに水を注ぐようなものであり、効果は乏しい。そこで重要になってきたのが集票請負人である。彼らには層があり、数万票規模という上位の請負人は数千票数百票という下位の請負人を下請けとして抱えている。候補者はこうした票のとりまとめ人の獲得にしのぎを削るようになった。買票とはまずもってこうした請負人を買収することであり、次に請負人を通じてその配下の有権者を買収することである。

多くの有権者にすれば顔が見えるのは集票請負人のみであり、議員と接する機会は稀である。ましてや、自分が票を投じた候補者がいずれの政党に所属しているのかについてはほとんど関心なかった。このことは政党政治を大いに安定させてきた。有権者が何かを求めても国会議員には届かない。議員の声も党にはあまり反映されない。有権者が政府への不満を募らせても、政府の安定が損なわれることはないのである。これがタイの政治を安定させる仕組みの1つになってきた。

3-2 政党を動かすもの

有権者が政治への不満を大いに募らせたときには、不満の種となった政党は選挙で敗北する。これは必ずしも有権者の声が直接に反映されているわけではなく、間に1つクッションが入っている。不人気な与党に愛想を尽かした実業家が別の政党へ資金を提供する。資金が増えた政党は議員買収能力が高まり、政権交代が生じる。当選者の顔ぶれがさほど変化しないにもかかわらず、政党の議席数は変化する。これが可能なのは政党がいずれも保守政党で政策やイデオロギーに差異がないからである。それゆえに、与党が交代しても政府の政策はさほど変化しな

い。政権が交代しても同じ議員、同じ政策、同じ資金提供者なのである。失政の責任をその都度の与党幹部に押しつけ、個別の議員はぬくぬくと政治家渡世を続ける結果、政治は変化せず大いに安定している。

政党を結成し維持してゆくには資金が必要である。この費用は所属議員がカンパするわけではない。ましてや議員が納める党費などではありえない。議員を買い集める党幹部が調達するのである。1970年代に作られた政党の場合には結党者たちが資金を提供していた。富裕な党幹部である。しかし、80年代以後はそうした特定のパトロンよりも、党の経営から調達されるようになった。調達の資金源は2つである。1つは国家予算である。大臣は各種公共事業を行う際に事業予算の5%や10%を受注業者からのリベートという形で受け取る。収入が予算規模とほぼ比例するため、政治家は予算規模の大きな省や局の監督権を得ようと競争する。2000年度予算でいえば、初等教育委員会事務所（869億バーツ）、国道局（443億バーツ）、灌漑局（348億バーツ）、土木局（218億バーツ）、農村急速開発事務所（160億バーツ）といった官庁である。もう1つは独占権や許認可あるいは規制の適用免除といった何らかの特権を得ようとする実業家からの献金である。いずれにしても、直接の提供者は実業家ということになる。逆に言えば、政府から格別の計らいを受けようとする実業家は関係省庁の大臣へ働きかけるのである。これが党の資金源となる。

大まかにいえば、国会議員は地方都市部の実業家である。個別の候補者への資金や票の提供者の中でもっとも重要なのも地方実業家である。チャートタイ党（1974年結成）ならびにチャートパッターナ党（92年結成）を所有した一族¹⁰が、自宅が首都にあるにもかかわらず地方で立候補してきたのはそうした地方実業家の集票網に依存しえたからである。彼らと同様に、首都の官界や経済界で活躍する人物が縁もゆかりもない県で立候補することは珍しくない。こうして（党に頼らず）当選を果たす議員を党に糾合し縛り付ける資金を党に提供するのは首都の規模の大きな実業家である。政党はいずれも保守的な実業家政党であるため、実業家はどの政党を支援してもよいし、議員もどの政党に所属しても大差はない。

3-3 政権の不安定

選挙は政党ではなく候補者中心に行われ、しかも候補者の受け皿になる政党はいくつも存在する。これは政党や政権を不安定にする要因となってきた。政党の集票力が乏しく、候補者は自力当選を求められてきた。議員は当選を所属政党に負っていないので、党に対して自律的である。1969年総選挙では、無所属議員が多数誕生し、当選後に軍事政権に身売りするものが続出した。この反省に基づいて、70年代以後は憲法により無所属議員が禁止されてきた。しかし、身売り禁止規定には抜け穴が残されていた。任期中の所属政党変更は禁止されていたも

10 チャートチャーイ元首相を筆頭とするチュンハワン、アディレークサーン、タッパランシーらのラーチャクルー一派である。

の、任期が切れる国会の解散から総選挙までの期間であれば所属政党の変更が可能だったのである。このため国会解散後に資金力にまさる政党が他党から現職議員を引き抜くことが繰り返されてきた。所属政党を変更するのは、当選の可能性が高まるからよりも、閣僚就任の可能性が高くなったり、身代が上がったりするからである。いずれにしても彼らは党に当選を負っていないので独立的であり、不満があれば簡単に党に反旗を翻す。このため、各党の党首は所属議員の統制に苦勞を重ねてきた。党首ばかりではなく、派閥の長も同様であった。

図表4 チャワリット政権与党の議席ならびに閣僚の占有率

	議員数	閣僚数
新希望党	56.6%	57.1%
チャートパッターナー党	23.5%	22.4%
社会行動党	9.0%	8.2%
プラチャーコンタイ党	8.1%	8.2%
セーリータム党	1.8%	2.0%
ムワンチョン党	0.9%	2.0%
	100.0%	100.0%

出所 筆者作成。

タイの憲政史上特定の政党が総選挙で単独過半数を制したことは1957年2月の一度しかなく、民主化が進み始めた70年代以後には皆無である。政権はいつも連立政権である。国会の過半数を少し超えるように連立が組まれ、議席数をもっとも多い政党の党首が首相に就任してきた。連立政権においては、与党議員数÷閣僚数で閣僚ポスト1つあたりの議員数がはじきだされる。たとえば96年のチャワリット政権は与党議員221名、閣僚49名であった。議員4.5名につき閣僚1名という計算になる。連立与党には各党の議席数にほぼ比例して閣僚ポスト数が配分された(図表4参照)。次に各党内部で派閥ごとに閣僚ポストが配分される。議員4.5名以上の派閥のボスは自動的に閣僚である。小学校程度の算数に基づく各党各派閥へのポスト割り振りにあたっては、当選回数、学歴、選挙区といったややこしいことは考慮されない。この単純明快な鉄則は、連立政権の樹立や連立与党の組み替えのための交渉を大いに容易にしてくれた。

しかしながら、閣僚ポストには軽重の差がある。省にはA級、B級、C級の3等級があり、副大臣よりも大臣のほうが価値が高い。このため与党間、与党内部で争奪戦が行われる。とりわけ、人数に応じて割り振られた閣僚ポストに誰を就任させるかをめぐってはもめ事が生じ、党内派内にしこりが残ることが多い。閣僚になれなかったもの、閣僚になれてもポストに不満のあるものは内閣改造を急がして夢を実現しようとする。大きな派閥の領袖であるにもかかわらず、規模に見合うポストを提供されない場合には、党首に対して揺さぶりをかける。たとえば、野党提出の不信任案に賛成のそぶりをみせて首相を揺さぶるのである。党首は1年以内や

2年以内の閣僚交代という空手形を切って当座を凌ごうとする。首相は連立維持のために細心の注意を払う必要があり、単独政権のように強い指導力を発揮することは困難であった。そうした努力にもかかわらず、有力派閥のボスの中には不満を募らせ、次の選挙では規模に見合うポストを割り振ってくれそうな政党へ所属を変更するものがでてくる。与党は規模が小さくなり敗北を喫する。90年代以後の5回の総選挙で第一党がことごとく議席を減らしてきた主因はここにある。

3-4 安定化装置

タイ政治の安定をもたらしている要因についてまとめておこう。まず政党については、左翼政党を排除して保守政党のみとなったことが重要である。これらの保守政党はいずれも政策や組織で有権者の支持を増やそうとするのではなく、できあいの政治家を買い集めることで議席確保を図ってきた。それが一因となって過半数を制するような大規模な政党は登場せず、たえず連立政権となってきた。さらにまた、政策や思想に差異が乏しいことは連立工作を容易にしてきた。その際、各党（党内は別）への閣僚ポスト配分をめぐるルールが確立されたことも重要である。

次に、政治家は集票請負人を介して票を集めており、有権者の声にあまり縛られない。自力当選を果たす議員は政党への依存度が低いため自立的である。保守政党ばかりなのでどの政党へでも移籍可能である。こうした議員が政党や政権の安定を脅かしてきた。しかし、「民主制は興味深い特徴を持っている。それは、政権の不安定性を制度的に組み込むことによって体制の安定性を追求していることである」という山影の指摘[2001:5]通り、政権の不安定は政治の安定に寄与してきた。第一に、過半数を超えるような大規模政党が登場せず連立が組まれてきたことは、連立与党内部に多様な競争状況があったことを意味する。特定の政党あるいは特定の政治家による過剰な指導力の発揮を阻止し、抑制均衡により穏健な路線が維持されてきた。第二に、選挙には民主主義の祭典としての意義があり、勝者に正当性を付与する[Compton 2000:175]。しかも、勝者がいつも保守政党ばかりなので、予想外の選挙結果が生じることはない。選挙政治につきまとう最大の懸念は好ましくない連中が当選し、好ましくない政策が打ち出されることである。好ましくないとは、保守的エリートの権益を損なうような、というのと等しい。タイの保守的エリートとは王室、大企業にはじまり、都市部住民にいたる。彼らの利害が損なわれなければよいのである。第三に、各党が競争を繰り広げ議席数がかなり変動する。選挙のたびに政権交代を実現することにより、内実の変化に乏しい政治にうわべの変化を演出してきた。中身も外見も変化しなければ高まるであろう閉塞感が、これによってある程度緩和されたことは間違いない。簡単に言えばガス抜き機能を果たしてきたということである。

この安定を自動車の乗り心地や衝突安全性にたとえてみよう。1つは有権者と政党を切断する集票請負人制度である。有権者の面倒を見るのは個々の議員であり、政党や政府はそうした

責任を負わなくても良い。これは悪路でも振動や衝撃を乗員に伝えず快適な乗り心地を確保する優秀なサスペンションの役割を果たしている。あるいは騒音や雑音を遮断する防音装置ともいえよう。第二は、左翼の議員や政党を排除し、保守的な実業家政党のみで政治が行われていることである。このおかげで選挙の帰趨に不安を感じる必要がない。衝突の衝撃に負けないよう車体の剛性を高めているといえよう。第三に、政権の不安定がある。連立与党間で牽制しあって政策の振幅幅を小さくしている。失政の責任はトカゲの尻尾切りのように与党第一党にすべて押しつける。代わって政権を担当するのは、金太郎飴のように似通っており、違いの分かりにくい別の政党である。それでも連立の組み替えが行われ、閣僚が一新されるので、何か大きな変化が生じたかのような錯覚を起こさせる。これは車体を一定程度つぶすことで衝突の衝撃を吸収させる方式といえよう。

4. 政治改革論

1980年代までは軍隊や官僚制への批判が強く、政党や国会議員は民主化の担い手と褒めそやされていた。88年にプレームに代わって、政党政治家のチャートチャーイが首相に就任すると、民主化の大きな前進と歓迎されたものである。しかしながら、91年2月に軍がクーデタでチャートチャーイ政権を打倒したときには、クーデタに反発するものはほとんどいなかった。軍が口実として掲げた政界浄化というスローガンに説得力があったからである。政党政治家は選挙で多額の資金を使い、当選後閣僚に就任してその回収を目指す悪辣な商人というステレオタイプが確立してゆくことになる。それに加えて、91年クーデタ後に成立したアーナン政権は、都市部住民の政治観を大きく転換させた¹¹。この政権には事務次官や局長といった官庁の要職経験者がずらりと顔を揃えており、76年のターニン政権以来久しぶりの官僚政権であった。この政権は付加価値税（消費税）の導入など長年懸案となっていた事項を次々と実現した。アーナンは92年5月事件後にも同様な政権を組閣した。直前の政党政権はもちろんのこと、80年代のプレーム政権よりも、そして92年9月以後の政党政権よりも、はるかに安定し、能率的で、清廉であるという高い評価を受けることになった。アーナン政権の高得点は79年以来久しぶりに民選議会が不在となったことによって初めて獲得可能となったものである¹²。それにもかかわらず、その後の政党政権にとっていつも比較対照される理想像となった。閣僚にしめる割合が10年以上にわたって増え続けていた政党人を排除してみたら、よい政権が生まれたというわけである。政策の実施には与党間や国会での調整や合意を必要とする政党政権

11 軍事政権時代には文民政権を、官僚政権時代には非官僚政権を、政党政権時代にはテクノクラート政権を求めるという無い物ねだりにすぎないと捉えても誤りではなからう。

12 もう1つ重要なことに、アーナン政権の閣僚は官界、財界、社交界などで旧知の間柄の人々により構成されていた。連立政権で不協和音を奏でがちな政党内閣との大きな相違点である。

にとってはたまったものではない。

それに加えて、92年5月事件を契機として軍が政治から撤退したことも重要であった。80年代までは軍が民主化の阻害要因とみなされていた。しかし、その軍が政治から撤退して、92年9月以後形の上では申し分のない政党政治が実現しても、政治には不満な点が多々残った。誰が悪いのかということになったとき、批判の眼差しは政権を担当する政党政治家に向けられた。このため、政治改革論が強まり、94年には政府が民主主義発展委員会を設置することになる。同委員会は1年後に政治改革のための提言書を発表した。そこには社会の諸悪の根源は時代遅れの政治にあり、政治を清廉で能率的で安定したものに改革しなければならず、その手法は憲法の全面改正であると記されていた。重要なことは、諸悪の根源が政治であり、悪しき政治の責任は政治家にあるとされたことであり、これがその後の政治改革論の基調となったことである。

政治改革の支持者は2つに大別しうる。1つはアーナン政権を理想とし、政党政権の汚職や非能率を批判して改革を求めた保守的な人々である。中心となるのは政党政治家の権力強化に不満を抱く人々である。わかりやすいのは権力を蚕食された官僚である。広くとらえるならば、首都住民の多くは、閣僚の大半が地方選出代議士から構成されるようになって、従来のような首都偏重政策が見直されるのではないかと懸念していた。彼らの共通の標的は政党政治家である。汚職や選挙での買票を格好の攻撃材料として議会政治家に罵詈雑言を浴びせた。もう1つは政治家のみではなく、政治あるいは国家を批判する勢力である。官庁や官僚も標的である。彼らは地方分権、権利や自由の拡大を求めた。NGOが中心である[Pasuk and Baker 2000 : 111-112、1116-119、153-155]。

こうした要求をいれる形で政治改革が憲法の全面改正によって実現された。1997年憲法である。この憲法は2勢力の要望を折衷的に取り入れている。1つは政治の能率・安定・誠実を謳い文句とした権力関係の再編である。①国会議員や閣僚の資格要件を学歴が大卒以上のものに限定して、9割以上の有権者から、とりわけ農村部住民のほぼ全員から被選挙権を剥奪した。②中選挙区に代えて小選挙区と比例区を導入した。比例区は首都住民枠ととらえてもあながち間違いではない。③下院議員の閣僚兼任を禁止し、議員が閣僚に就任した場合には議員資格を喪失することにした。比例区議員の場合には繰り上げ当選、小選挙区議員の場合には補欠選挙の実施となる。小選挙区議員の閣僚就任を困難にし、首都代表の比例区議員の閣僚就任を容易にした。④閣僚や国会議員を監督するための機関をいくつも設置した。もう1つの権利や自由の拡大については、社会権に関する規定がいくつも盛り込まれた。さらに地方分権の推進も謳われた。両方の勢力の声を反映させた結果、草案は広範な勢力から支持を受けた。しかし、起草者たちが権力関係を重視していたことは、憲法規定を実現するための関連法を一定期限内に公布施行するよう強制する一方、権利・自由にはそうした期限をもうけずプログラム規定にとどめていることに歴然と示されている。

民主化の流れの中に位置づけるならば、政治改革論と97年憲法は、議会政治に不平や異議

を申し立てていた人々の意見を汲み取ってその不満を宥めたという意味で、民主政治の定着に寄与していた。とりわけ保守派からの批判は国会議員を完全に悪役と見なしており、立法権と行政権の分離つまり国会議員の閣僚就任禁止という議院内閣制の否定につながりかねない措置すら求めていたことを考慮するならば、国会議員の閣僚兼任禁止にとどまったことの意義は小さくない。さらに、この立場は金権政治を批判の俎上に載せるにもかかわらず、標的を国会議員のみに定め、実業家を視野の外においてしまうという奇妙な特色があった。これはマス・メディアやそれを受け売りにする研究者の言説において政治改革を要求する主体に、中間層、知識人、NGOと並んで実業家（あるいは実業界）が含まれていることと軌を一にしている。それゆえ、憲法に政治家の収賄や不正蓄財に厳しい規定が盛り込まれる一方、贈賄側については何の規定も盛り込まれなかったのは不思議ではない。これは実業界が政治改革に異論を唱えなかった一因でもある。

政治の安定との関連では、憲法起草が1997年に行われたこともきわめて重要であった。通貨危機が勃発した7月2日は、同年8月の完成を目指して1月から始まっていた起草作業が終盤にさしかかる時期であった。この危機のゆえに、政府への不満に拍車がかかる一方、政治改革が不可欠であるという確信が強まっていった。国会議員の権力削減を主旨とする憲法草案が国会で可決されたのは、通貨危機に起因する怒りが追い風となったからにほかならない。多くのものは、新憲法が、諸悪の根源である政治の改革を成し遂げ、経済危機の打開につながる魔法の杖と思いきんで新憲法草案を支持した。新憲法は経済問題の解決にはつながらなかったものの、当面の政治混乱を回避するのに大いに役立ったという意味では妙薬であった。不満のうねりを吸収し、インドネシアやマレーシアのような政治の混乱を回避しえたからである。

5. 不安定の芽？

1997年憲法は政治や政権の安定を主たる目標の1つとしていた。このため、二大政党制の発展や首相の指導力強化などをねらった規定を盛り込んでいた。選挙制度については、定員400名弱の中選挙区に代えて、小選挙区400名と比例区100名にした。周知のように、小選挙区は大規模政党に有利に働く。政党があらかじめ準備した候補者名簿に投票する方式の比例区は、党への依存度の高い議員を生み出す。閣僚就任が想定されるのは、首相や党首が統制しやすいそうした比例区議員である。それに加えて、不信任案の提出に必要な議員数を、閣僚については100名以上、首相についてのみ200名以上と規定し、首相への不信任案提出を困難にした。

新憲法に基づく最初の総選挙は2001年1月に実施された。結果は新党のタイラックタイ党が過半数の250に迫る議席を獲得し、300名をこえる安定多数の連立政権を組閣した。同党の大勝には2つの大きな理由がある。1つは当選可能性の高い有力な候補者をもっとも多く集めたことである。これは従来通りであり、何も変化していない。しかしもう1つは、たとえば農

民の債務返済3年間猶予、通院1回あたりの医療費一律30バーツ、各村100万バーツの開発基金設置といったきわめて具体的で魅力的な政策を掲げたことである。これは従来の政党にはなかった斬新な点である。単独過半数に迫る勝利をおさめた同党はさっそくこうした公約を実施に移しつつある。これらの政策は国家開発、治安維持、麻薬撲滅といった抽象的な政策ではなく、きわめて具体的であるため、一般庶民も実現度を確認しうる。公約にひかれて同党に投票したものがどの程度いたのかはわからない。しかし、有権者に公約として直接に語りかけてしまった同党は公約に縛られることになる。同党が公約の実現に成功すれば、ほかの政党も次の選挙に向けて同様な魅力的な公約を掲げざるをえなくなる。公約がいつか実現されなければ有権者は政権を批判することになる。そうなると政府や政党と有権者の間にあった衝撃吸収装置が失われてしまうことになる。これは政治を不安定にしかねない要因の1つである。

首相に就任したタックシンは強い指導力を発揮し、政治改革の目的であった政権の安定や能率的な行政を実現している。しかし政権の安定は両刃の剣である。第一に、タックシンは政権発足後にあたかも企業を買収するかのように弱小政党を併呑しつつある。憲法の規定のおかげで、所属議員の逃亡を恐れることなく現職議員を囲い込みうるからである。同党の議席数は下院の過半数を超えている。タックシン自身が身を引かない限り、与野党とも彼を首相の地位から引きずりおろすことは困難である。しかも大量の現職議員を囲い込んでいるため、たとえ公約をあまり実現できず人気は低下しても、次の総選挙で第一党になる可能性が高い。こうなると、個々の政権に詰め腹を切らせ、政治体制そのものは安定を保つという従来の方法が通用しなくなる。第二に、彼は立法府や行政府のみならず、軍、行政官僚制、マス・メディアなどへも統制を着々と強めている。軍政期、民主政期を問わず、政権を牽制しうる種々の勢力の存在が、政治を穏健にし安定させる要因の1つとなってきた。彼はこうした権力の多元性を激減させ、独断や横暴への批判を招くほどとなっている。首相が暴走を始めたときに歯止めになりうる勢力がほとんどなければ、政治は振幅が大きくなり不安定になる危険性をはらんでいる。第三に、タックシンはタイラックタイ党をシンガポールやマレーシアの与党のように長期にわたって政権を担当しうる政党に仕立て上げたいと公言して憚らない。しかし、タイラックタイ党はタイでは稀な大政党であるにもかかわらず、彼に代わりうる指導者が見当たらず、ほかの政党にもまして個人色が濃厚である。それと並んで第四に、首相への権力集中が進むにつれて、政権のみならず政治体制が首相個人への依存度を高めつつある。与党も体制もタックシンを抜きにしては存続が難しく、首相の生物的政治的寿命と共に命脈が尽きかねない。何らかの事情で彼が政界を去れば政治は大混乱に陥るかもしれない。つまり憲法起草者たちが望んでいた通りの安定した政権の登場は、タイの政治から多元性、柔軟さ、融通無碍といった特色を薄れさせ、安定を損なおうとしているのである。

【引用文献】

- Bowie, Katherine A. 1997. *Rituals of National Loyalty: An Anthropology of the State and the Village Scout Movement in Thailand* (New York: Columbia University Press).
- Cai Ungphakon et al. 2000. *Kanmuang thai nai thatsana latthi mak* (Bangkok: Chulalongkorn University Press).
- Chumphon Sukkapharangi. 1982. *Anuson ngan praratchathan dinbancusop nai chumphon sukkapharangi* (Bangkok: Samphanphanit).
- Compton, Robert W., Jr. 2000. *East Asian Democratization: Impact of Globalization, Culture, and Economy* (Westport, CT: Praeger).
- 藤原帰一. 1994. 「政府党と在野党: 東南アジアにおける政府党体制」萩原宜之編『講座現代アジア3巻・民主化と経済発展』東京大学出版会, 229-269頁.
- 堀越久男. 1997. 「タイにおけるブレーム首相時代の政党の発達」『外務省調査月報』1997年度 No. 2, 21-70頁.
- Montri Cenwitkan. 1982. "Klum phalang muanchon phunthan kap kankhaoruam thang kanmuang nai chonnabot thai," *Ratthasatsan*, Vol. 8, No. 3, pp. 171-196.
- 村嶋英治. 1987. 「タイにおける政治体制の周期的転換」萩原宜之・村嶋英治編『ASEAN諸国の政治体制』アジア経済研究所, 135-190頁.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. 2000. *Thailand's Crisis* (Chiang Mai: Silkworm).
- Suthachai Yimpraot. 2001. "Prawatisat khong phak naeothang sangkhomniyom," in Somphon Canthonchai (ed.), *Prachachon tong pen yai nai phaendin* (Bangkok: Sathhabanphatthanakanmuang), pp.96-110.
- 玉田芳史. 2003. 『民主化の虚像と実像』京都大学学術出版会.
- Wiraphong Ramangkun. 2001. *Khon doen trok* (Bangkok: Matichon).
- 山影 進. 2001. 「安定性神話の克服に向けて」『アジ研ワールドトレンド』2001年7月号: 2-5.