

# 第6章

## タイの地方分権

### ——地方分権委員会の制度と政治プロセス——

永井 史男

1. はじめに：課題設定
2. 理論的検討
3. 地方分権のプロセスと地方自治体強化：「97年憲法」と地方分権のビルトイン
4. なぜ地方分権は「成功」したのか：地方分権委員会と委員会政治
5. おわりに：政治家の支持と地方分権の「制度」配置

#### 1. はじめに：課題設定

アジア地域を含め、世界では現在、地方分権化が進められているという。このことは日本についても例外ではなく、1995年の地方分権委員会の設置、1999年地方分権一括法の公布、そして2000年からの機関委任事務の廃止など、記憶に新しいところである<sup>1</sup>。

ところが地方分権がなぜ同時期に、世界的に進められているのか説明する段になると、われわれは袋小路に陥る。秋月謙吾の整理によれば、地方分権の推進の要素として、①国際環境の変化、②「反中央戦略」、③社会経済の成熟に伴う変化、が挙げられるという（[秋月 2001a : 159-163]）。たとえば、欧州統合に直面したイギリスのスコットランド議会・ウェールズ議会の創設は①に相当し、冷戦後の東ヨーロッパ諸国は①と②が当てはまるであろう。フィリピンにおけるマルコス政権崩壊（1986年）後のコラソン・アキノ政権による地方分権改革（1991年）、インドネシアにおけるスハルト政権崩壊（1998年）後の地方分権改革（1999年）は、②によるものであろう（[片山 2001][岡本 2001]）。他方、本格的な福祉社会に突入している日本やスウェーデンなどの先進諸国では、地方自治体の執行能力強化のために地方分権を進めており、③の事例に属すると考えられる。すなわち、先進諸国、発展途上国、市場移行国など、それぞれ地方分権を進める背景と意図は異なっているのである。しかも、「地方分権」という

1 西尾勝『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日』岩波書店、1999年。新藤宗幸『地方分権』（第2版）岩波書店、2002年。

概念自体、世界銀行の定義によれば、中央政府の出先機関や民間への権限委譲まで含められており、その中身自体きわめて多様である（[秋月 2001a]）。

それでは、タイの場合、なぜ今、地方分権が急速に進められているのだろうか。タイの地方分権は、上述した秋月の整理する要素によってうまく説明できるのだろうか。周知のようにタイ国は、アジアNIESに次ぐASEAN 4（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ）の1国であり、1997年7月に始まるアジア経済危機発生まで順調に経済成長を遂げてきた。しかし、タイが国内の「開発」をもはや必要とせず、社会経済の成熟段階にきたとまでは言い切れない（末廣編[1998]）のは明らかである。また、タイの場合、冷戦終結後カンボジア和平が達成され「ASEAN10」が実現した今日、近隣諸国との関係に由来する国家安全保障上の問題や開発の優先順位が揺らいでいるとはいえ、東欧諸国やインドネシアが抱えるような体制の正統性問題を深刻に抱えているわけでもない。確かにタイも民主化という課題に直面しているのは事実だが、少なくとも1980年代末以降、議会制民主主義は確実に定着しており、それゆえ旧共産圏のような深刻な「反中央戦略」に直面しているわけでもない。さらに、人口の高齢化が急速に進み社会保障制度の整備が急務になりつつあるとはいえ、タイは先進国のような福祉国家の問題に直面しているわけでもない。タイのケースは、秋月の整理する3つの事例にまったく反するわけではないが、すっきり説明できるわけでもない。

問題は次のように立てることができるように思われる。第一に、なぜタイにおいて地方分権が重要なイシューとなったのか、という問題である。この問題については、大方の合意がタイ人研究者や外国人研究者の間で存在するように思われる。たとえば、タマサート大学政治学部のスパサワット・チャッチャワーンは、タイの地方分権は軍事政権を打倒した5月流血事件（1992年5月）後に行われた総選挙（1992年9月）に遡り、地方分権が政党の重要な選挙公約になったと指摘する（[スパサワット 2001: 106]）。また、ドイツ人研究者のマイケル・ネルソンも、第一次チュアン政権（1992年9月～1995年7月）下で設置された民主主義発展委員会（Democracy Development Committee; khana kamakaan phatthanaa prachaathipathai）の設置（1994年6月9日）から地方分権改革の記述を始めている（[Nelson 2000: 21-2]）<sup>2</sup>。いずれも、民主化という政治改革が「地方分権」の重要な契機になったと理解している。実際、タイ憲政史上もっとも民主的であるとされ、「民衆版憲法」とも称される「1997年タイ王国憲法」（以下、「97年憲法」と略）は、第9章「地方自治」において、詳細な地方自治・地方分権に関する規定を9条にわたって置いている（第282条～290条）。こうした経緯については、大枠として筆者も同意するところである。

第二の問題は、それではなぜこのような地方分権が実際に可能になったのか、という点の説

2 ただし、「民主主義発展委員会」（委員長：プラウエート・ワシー）が提出した提言の中には、地方分権や自治体強化の案は含まれていなかった。後述するように、地方分権や自治体強化案が含まれたのは、バンハーン政権下で設置された「政治改革委員会」（Political Reform Committee; khanakamakaan pathirup kaanmuang）においてである（[Nelson 2000: 23-4]）。

明である。1992年以降の政治過程を単純になぞるだけでは、この点の説明としては不十分なものは明らかであろう。この点の問題を既存研究はどのように扱ってきたのであろうか。タイの地方自治体が組織構造、権限、財源、マンパワーいずれの点においても脆弱であり、それゆえ能力強化を必要としており、そのためには地方分権の推進が必要であるということについては、「97年憲法」以前からも繰り返し問題とされてきた。より具体的にいえば、地方自治体設置の根拠法や関連する法律（たとえば、「1991年国家行政組織法」や「1914年地方行政法」など）を丹念に検討し、組織構造的には国家官僚が自治体職員を兼務していること、独自財源がほとんどなく内務省からの補助金に依存しており、地方公務員人事さえ事実上内務省に管理されていることを指摘する。後述するように、これらの多くの点が「97年憲法」制定によって大きな改善を見たのは事実であり、そのことを指摘する論文も多い（たとえば、[ソムキット 2001]を参照）。また、財政分権化という観点からも、1997年以前は全政府歳出に占める自治体歳出がわずか7～8%だったのが、2002年度には22%にまで急速に増加している。しかし、これら既存研究は、地方分権や自治体強化がなぜ1997年以降政治的に可能になったのかについては、説明しない。

タイの地方分権がフィリピンやインドネシアと違った経過をたどったにもかかわらず、なぜそれが推進され、しかもそれがなぜある程度成功を収めることができたのか。タイの地方分権は、技術的な行政学上のイシューとして見なされる傾向が強いが、本稿はより政治的な側面に着目したい。また、タイの地方分権は、単に政治過程を跡づけるのではなく、より理論的に説明する必要があるように思われる。本稿の課題は、この点についてささやかな仮説を提起することである。

## 2. 理論的検討

上で触れたように、地方分権がなぜある程度タイで成功を収めつつあるのか、既存研究は十分説明していないことを指摘した。では、この問いに対してわれわれはどのようにアプローチすればよいであろうか。ここで参考になるのは、北村亘による日本における機関委任事務制度廃止にまつわる政治過程の研究である（[北村 2000]）。以下ではまず、北村の研究を要約してみよう<sup>3</sup>。

北村は、日本の融合型地方自治の核心的制度であり一貫して維持されてきた機関委任事務が、地方分権推進委員会による廃止勧告から地方分権一括法案成立まで、なぜ大きな政治的抵抗を受けなかったのか、という興味深い問いかけを行なう。北村はこの問いに答える理論的準備と

3 また、日本の地方分権に関する興味深い問題提起として、曾我謙悟「地方分権改革をめぐる2つのなぜ」大森彌・石川一三夫・木佐茂男ほか『地方分権改革』法律文化社、2000年、を参照。

して、①「アイディアの政治」アプローチと、②「学者コミュニティ」論及び「政策共同体」論の二つを批判的に検討している。北村によれば、「アイディアの政治」とは、「政策的な帰結を説明する要因として、確固とした理念や学問の主流的パラダイムといった「アイディア」に着目するのが「アイディアの政治」の特徴である（〔北村 2000：479〕）。一方②は、地方分権推進委員会における学者グループの果たした役割やそれを支えた地方分権改革に強い関心を持つアクターにも分析対象を広げ、彼らが「理念や共通認識、共通言語を重視する点で、ともに「アイディアの政治」アプローチと呼ぶことができ」る、という（〔北村 2000：480〕）。

しかし北村によれば、「アイディアの政治」アプローチでは、次の2つの問題を説明できないという。第一に、アイディアを他の変数（たとえば、省益、政治家の利益など）と区別して独立変数とした場合、他の変数に依拠した説明に対して優位を説明できないという。そして第二に、アイディアだけでは、なぜ機関委任事務廃止についてのみ効いて、同時期に地方分権推進委員会で検討された地方交付税・補助金改革・公共事業見直しについて効かなかったのか、という政治過程全体を説明できないという。北村はこうして「アイディアの政治」を批判的に検討したうえで、「地方分権推進委員会」という地方分権推進法に基づいて設置された首相直属の制度装置とビジネスと地方自治体派との連合形成に注意を喚起したうえで、問うべき問題は、「なぜ、1990年代後半に地方分権を推進する連合が社会に形成されたのかということである」と設定し直す。その上で彼は、連合を形成したアクターの行動及び行政制度の改廃の最終的決定権をもつ与党政治家に分析の焦点を合わせ、与党政治家が合理的選択を行った結果、機関委任事務が廃止されたという仮説を提出する。すなわち、「機関委任事務廃止という制度改革は、「アイディア」変数よりも、むしろ、一定の「制度」変数の下で機能する「利益」変数に着目した方が適切な説明を与えることができる」と主張するのである（〔北村 2000：487〕）。

以上のように政治過程や制度論に着目した北村の研究は、タイの地方分権を考える上で示唆的である。とはいえ、地方自治制度の形成過程は日本とタイでは異なる以上、単純に日本の例をタイに当てはめるわけにはいかないであろう。この点の比較をより厳密にするため、もう少し広い視野から歴史的・制度的に日タイの政治史を比較してみよう。タイは19世紀の帝国主義時代も独立を維持しつつ上からの近代化を進め、絶対君主制を廃止した「1932年立憲革命」を契機に、形式的には立憲民主主義制度を導入した。立憲君主制を採用し、議員内閣制を採用する単一国家である点でも、両国は政治制度的に似ている。にもかかわらず、タイの地方自治は日本のそれに比べて進んでいない。まず、「立憲革命」以前のタイでは、部分的にせよ住民が直接に選ぶ代表が参加する自治体組織は皆無であった。「立憲革命」後の約70年間も、度重なる軍事クーデタに見舞われ、憲法の改廃もこの間16回に及んだ。第二次世界大戦中タイは日本の同盟国だったが、大戦終了後はアメリカの寛大な措置を受け、日本が経験した占領軍による戦後改革も行なわれなかった。「地方自治の本旨」を明確に謳った日本国憲法と違い、政府の政策指針に関する中で地方自治振興が規定された最初の憲法は、1968年憲法第170条である（〔ソムキット 1996：7〕）。実業家による政治参加が本格的に始まったのはようやく1970年

代に入ってからのことで、その後も度重なる軍事クーデタや議会制度・政党法の改編により、代議政治の健全な発展は阻害されてきた。このようにタイの地方自治は、外からの強制や内からの強い突き上げにも、さほどさらされることなく今日まで至った。今まさにタイは、ようやく地方自治制度改革の入り口にさしかかっているといえる。

日本とタイの地方分権を比較した場合はっきりしたことがいえるのは、北村が日本のそれにおいて重要と考えたビジネスや与党政治家の役割が異なっているということであろう。事実、「1999年地方分権計画及び手順規定法」に基づいて2000年1月に設置された「地方分権委員会」には、ビジネスの代表者は一切含まれていない。委員は官僚機構代表（関係官庁事務次官レベル）、地方自治体代表、及び有識者（官庁OBと学者）のみである。前節で指摘したように、タイの地方分権は「民主化」の一環としてもっぱら追求されてきた。地方分権を求めるビジネスの利害は制度的にビルトインされておらず、実際においてもビジネスが地方分権に関心を示していない点は、タイの地方分権化を考える際、興味深い点であるように思われる<sup>4</sup>。

しかし、北村も指摘しているように、一定の「制度」変数のもとでの「利益」変数という視点は、タイの分権化を分析するうえで重要な示唆を与えているように思われる。タイと日本との歴史的経路が異なるとはいえ、1992年以降タイでは軍が政治の表舞台から静かに退場し、民主政治は確実に根付いてきた。すなわち、タイにおいても、民主政治の制度やルール、与党政治家の役割を無視するわけにはいなくなりつつある。では、なぜ、今、タイで分権化が行われているのか。分権化はどのようにして契機を掴んだのか。筆者は、1997年10月に公布・施行された「97年憲法」が地方分権を推進するメカニズムを制度的に取り込み、そこに地方分権化を進める学者たちを中核とする政策ネットワークが有効に機能し、民主化に好意的な与党政権の支持を得たからであると考え。この仮説を証明するためには、地方分権を進める「制度」設計がいかなる特徴をもち、なぜ地方分権を支持する学者グループが発言力をもつようになり、そして地方分権改革に対する反対を抑えることができたのかの説明されねばならない。「制度」とは多岐に渡る概念を含むものであるが、ここでは真淵勝（[真淵 1993]）に従い、狭義な意味における法律的に裏付けられた「制度」と定義しておこう。

それでは最初に、地方自治と地方分権が「97年憲法」の中にどのように取り込まれ、分権を進める「制度」的枠組みがどのようにビルトインされたのか、節を改めて検討してみよう。

4 なぜ日本で地方分権の推進が時の政治課題になり、政治目標に浮上したのかについて、「地方分権推進委員会委員」を務めた西尾は次のような興味深い発言をしている。「端的に申し上げれば、地方自治関係業界以外の業界の人たちが地方分権の推進を求めるようになったからこそ、今日のような事態が生まれてきているということでもあります。では、どういう業界の人たちがここに参入してきたのかと言えば、まずは政界の政治家たちであり、次に財界人たちであり、さらに言えば連合に結集している労働界の人たちであります」(1995年7月8日北海道ニセコ町での講演) ([西尾 1999 : 53])。

### 3. 地方分権のプロセスと地方自治体強化：

#### 「97年憲法」と地方分権のビルトイン

本節では、タイの地方分権のプロセスを理解するため、「97年憲法」が制定されるまでの時期と、「97年憲法」が制定されたあとの二つの時期に分けて、過去十年間の地方自治制度改革を簡単に跡付けよう。

#### (1) 民主化の一環としての地方分権改革：「97年憲法」制定まで<sup>5</sup>

周知のようにタイ国では、1980年代後半から1990年代にかけて急速な経済発展を遂げ、プレーム・ティンスラーノン政権期（1980～1988年）の「半分の民主主義」期を経て、1988年には12年ぶりに政党内閣からなるチャートチャーイ・チュンハワン政権（1988～1991年）が成立した。ところが、タイ経済が未曾有の活況を呈していた1991年2月、陸軍司令官スチンダー・クラプラーユンを中心とする軍事クーデタが発生しチャートチャーイ政権は退陣する。しかし、軍自体は自ら政権につかず、元外務事務次官で当時サハユニオン社社長・タイ工業連盟会長の要職にあったアーナン・パンヤラーチュンを暫定内閣首班に指名した（第一次アーナン政権：1991年2月～1992年4月）。1991年12月9日にはアーナン政権のもとで暫定憲法が制定され、翌年3月には総選挙が行われた。この総選挙で最大議席を獲得したのは、親軍的な正義団結党・党首ナロン・ウォンワンであった。

タイにおける民主化運動が起こったのは、この選挙が終了してからしばらくのことである。この過程を簡単に見ておこう。総選挙の結果から判断して、ナロンがすんなり首相に就任するものと思われていた。ところがその矢先、ナロンはアメリカ国務省からアヘン密売の嫌疑をかけられ、結局彼の首相就任話は頓挫した。その結果、それまで首相就任の野心を否定していたスチンダーが、適当な代理人を現職下院議員の中から見つけることができず、1992年4月7日自ら首相を兼務することになった。これは、自らは首相に就任しないという彼自身の公約を破るものであったため、世論の強い批判を呼び起こした。しかもスチンダーは、チャートチャーイ政権時代に不正蓄財をしたとして自ら処罰した「汚職」閣僚3名を、新政権の閣僚に任命した。これは1991年2月のクーデタの正統性を自ら否定する行為であり、スチンダー政権批判の火に油を注ぐことになった。こうして4月下旬から大規模な抗議集会・デモによる反スチンダー運動が組織されるようになり、5月17日には首都中心部で軍・警察がデモ隊に対して無差別発砲を行ったため、事態は流血惨事にまで発展した（「5月流血事件」）。5月20日になってようやく、国王の裁定で政府と民主化運動サイドは矛を収め、スチンダーは首相を辞任、再びアーナンが選挙管理内閣として再登板した（第二次アーナン政権：1992年5月～9月）<sup>6</sup>。

5 本節の記述は、主として [玉田 2001] 及び [永井 2001] に依拠している。

6 [末廣 1993: 109～116]。[加藤 1995]、特に「第7章 タイ政党政治への模索」を参照。

そして1992年9月に同年2回目の総選挙が行われ、「5月流血事件」において民主化運動を支持した政党を中心にチュアン・リークパイ連立政権が発足したのである(1992年9月～1995年7月)<sup>7</sup>。

タイにおける地方分権は、この一連の民主化プロセスと密接に関連している。このことは、「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)発布に至る過程を見ると明らかである。上述の総選挙(1992年9月)にあたり民主化を支持した政党は、第一次アーナン政権時代に制定された「1991年暫定憲法」改正と並んで、主要県における県知事公選を公約として掲げていた[タネート 1997: 286-288]。しかもチュアン首相は1992年10月21日の国会における施政方針演説で、「すべてのレベルの地方自治体首長(執行機関)を選挙することによって、地方行政の分権化をはかる」と発言していた[橋本 1999a: 19]。県知事は内務官僚が中央から任命・派遣されるものであり、中央政府による地方支配の象徴ともいえる存在である。しかし、この県知事公選問題に対しては、当然のことながら内務省が強く反対した。このとき内務省は、県知事公選導入問題に巻き返しを図る中で、二つの案を抱き合わせて新たに提案した。

一つは、「県自治体」委員長直接公選制導入である。「県自治体」(ongkaan boorihaan suan canwat ; Provincial Administration Organization ; PAO)とは、都市域に設置された自治体の行政管轄区域を除く、農村区域の自治を進めるために1県につき1つ設置された自治体である。「県自治体」の議会議員は直接住民によって選ばれていたが、執行部の委員長は内務官僚である県知事が兼任していたのである。つまり内務省の提案は、「県知事公選」ではなく、「県自治体執行委員長」の公選で代替しようという提案である。もう一つは、「タムボン自治体」(ongkaan boorihaan suan tambon ; Tambon Administration Organization ; TAO)設置である。「タムボン」とは、県、郡という地方行政単位の下に位置づけられる行政単位で、ここでは「カムナン」と呼ばれる住民から選ばれた顔役が内務省から多少の手当てを支給されながら、基本的な登録業務、治安維持、開発計画の策定などの中央政府の補助的役割を担っていた。「タムボン」には法人格もなければ事務をサポートする常勤官僚もおらず、「カムナン」は多くの場合自宅を事務所として使っている<sup>8</sup>。内務省の提案は、この「タムボン」に法人格を

7 与党入りしたのは民主化運動を支持した民主党(チュアン党首)、新希望党(チャワリット・ヨンチャイユット党首)、パラタム党(チャムローン・シームアン党首)、そして連帯党であった。他方、タイ国民党、社会行動党、セーリータム党、大衆党、人民党は野党に回った。チャートチャーイが新設した国家開発党も野党に回った。軍が支持した正義団結党は5月流血事件後解散し、野党に散らばった。

8 「タムボン」のさらに下の行政単位として、複数の「村」(muubaan)が設置されている。村には住民から直接選挙される「村長」がおり、「カムナン」を支えている。「カムナン」はこれら「村長」たちの中から立候補したものを、住民が直接選んだものである。「カムナン」と「村長」は補佐役として、それぞれ「カムナン補佐」と「副村長」(複数)を任命することができる。彼らもまた、内務省から何がしかの月極め手当てを支給される。「カムナン」はさらに、1970年代半ば以降、「タムボン」に設置された「タムボン評議会」(sapaa tambon ; Tambon Council)の委員長を務めるようになった。「タムボン評議会」は県自治体からの補助金を主たる財源として、タムボンにおける開発計画を策定する役割を果たしていた。「タムボン開発計画」は郡長の承認を必要としていたが、計画策定にあたって「カムナン」の影響力は大きく、「カムナン」選挙の政治化をもたらすきっかけとなった。

付与し、独自の審議機関と執行機関、そして常勤職員を備えた自治体を設置させようというものである<sup>9</sup>。

内務省の思惑がどこにあったのかはともかくとして、二つ目の「タムボン自治体」設置提案はタイ社会に大きな関心を巻き起こした。その結果、地方分権の焦点が県知事公選問題から拡散することにつながった。県知事公選を強力に推奨したチェンマイ大学のタネート・チャルーンムアンの言葉を借りれば、「1992年9月～11月の3ヵ月がすぎると県知事公選制への世論の関心が急速に失われていった」のである（[タネート 1994：59]）。内務省は本音のところではホットしたに違いない。こうして「県知事公選制導入」問題は世上の関心から次第に忘れ去られる一方で、「タムボン自治体」設置の準備は粛々と進められた。1994年に「タムボン評議会及びタムボン自治体法」が制定され、タムボン自治体は1995年3月に617ヵ所、1996年に2,143ヵ所、1997年に3,637ヵ所次々に新設された（設置とともに全国で一斉に「タムボン自治体議員」選挙実施）。2002年現在、タムボン自治体は6,742ヵ所を数えるにいたっている<sup>10</sup>。

この結果、タイの自治体総数は飛躍的に増大した。それまでタイには、先に触れた県自治体、テーサバーン（市・町）、衛生区と、2ヵ所の特別自治体（バンコク都とパッタヤー特別市）など合計1,200ヵ所近くしかなかったが、新憲法が制定される1997年までの数年間で8千ヵ所近くまで膨れ上がったのである。（表1参照）

表1 1994年と2000年の間の地方自治体数の比較（2000年10月6日時点の資料）

地方自治体の種類	1994年	2000年
県自治体	75	75
テーサバーン	134	1,129
衛生区	990	—
—郡長を委員長とするもの	862	—
—選出されたものを委員長とするもの	128	—
タムボン自治体	513	6,746
バンコク都	1	1
パッタヤー市	1	1
合計	1,714	7,952

出典 [スバサワット 2001：113]

- 9 正確に言えば「タムボン自治体」(ongkaan boorihaan suan tambon) の設置はこの時が初めてではない。1956年から1972年にかけて、いくつかの法律に基づいて複数のタイプの「タムボン自治体」が存在したからである。しかし、それらの「タムボン自治体」は1972年に軍事政権によってすべて廃止されていた。詳細については、[永井 2001：48]参照。
- 10 「タムボン自治体」が設置されたからといって、「カムナン」や「村長」が失職したわけではない。「1914年地方行政法」の規定に基づき、彼らは現在も存続し、内務省の地方支配の屋台骨を支えている。しかし、「タムボン自治体」が設置されたところでは「タムボン評議会」は廃止され、「タムボン評議会」が存続しているのは、「タムボン自治体」設置基準を満たさず自治体への格上げを見送られている約200ヵ所の「タムボン」のみである。ただし1994年の法改正により、現在の「タムボン評議会」は法人格を取得している。



## (2) 「97年憲法」と地方分権改革

「県知事公選制導入」問題はタムボン自治体設置によってひとまず沈静化したが、しかし地方分権の動きはこれだけに留まらなかった。それと言うのも「97年憲法」第78条は、政府の基本政策として地方分権化を進めなければならないと規定し、加えて地方自治や地方分権に関する詳細な規定を9条にわたって置いたからである。しかも憲法第78条は、「準備の整った県から大規模自治体に発展させる」と規定しており、このことは一旦消えたかに見えた「県知事公選」問題が依然として燻っていたことを示唆するものである<sup>11</sup>。

「97年憲法」は全12章及び経過規定からなる、合計335条にも及ぶ大部のものである。第9章が「地方自治」に充てられ、9条に及ぶ詳細な規定が置かれた(第282条～290条)。原案は憲法起草委員会の委員をつとめた公法学者たちによって準備された。その内容を簡単に見ておくと、地方自治の原則規定(第282条、第283条)にはじまり、自治体の管理監督は住民の利益保護と国家全体の利益のためにのみ行なうこと(第283条)、地方自治体の組織構造や議員・執行部の資格・選出方法(第285条)、住民による解職請求(第286条)、自治体職員に関する規定(第287条)、自治体による芸術、土地の伝統習俗の保持(第289条)、天然資源や自然環境の保護(第290条)などの規定が置かれている。分権化との関係で重要なのは、第284条である。同条は、地方自治体への分権に関する計画及び手順を法律によって別に定めるよう規定しており、その手続きとして関係政府機関代表、地方自治体代表、有識者の3者からなる委員会を設立、そこにおいて中央行政と地方自治体の職務権限、並びに租税・課徴金の配分について規定するよう求めていた<sup>12</sup>。

11 本論の直接の関心とはやや離れるが、[Nelson 2000 : 21-33]は県知事公選問題から「97年憲法」制定に至るまでの地方分権論議がどのように扱われてきたかについて触れており、参考になる。ネルソンによれば、地方自治体強化や地方分権推進は、チュアン連立政権下で設置された「民主主義発展委員会」(1994年6月9日発足。委員は58名。委員長はプラウェート・ワシー)の報告書の中では一切触れられていなかった。しかし、パンハーン政権下で発足した「政治改革委員会」(Political Reform Committee; kanakammakaan pathirup kaanmuang。1995年8月発足)が1996年11月に提出した「政治発展計画」(Political Development Plan; phaen phattanaa kaanmuang)では、「地方分権と住民自治」に関する記載があるという。ネルソンの要約によれば、①多くの形態の自治体が不必要に存在すること、②中央行政と地方行政の間に業務重複が存在すること、③中央による地方に対する行き過ぎた管理が存在すること、などの指摘をしたうえで、以上の問題を解決する方法として、①地方自治体はテーサーバンとタムボン自治体の2つの形態に限り、特別自治体としてはバンコク都の形態に限定すること、②タムボン評議会を早急にタムボン自治体に格上げすること、③「県議会」(Provincial Council : saphaa cangwat ; 県自治体の審議機関)を県内すべての自治体代表から構成される組織に変更し、その主な役割を県知事へのアドヴァイスと自治体間の調整にすること、などの方法が提言されていたという。委員会はさらに、効率的な行政を執行するだけの十分な財政能力のある県は、バンコク都のように特別自治体にすべきであるという提言も行っていた。ネルソンによれば、このような提案の背景には、地方自治に関心をもつ3名の委員(アモーン・ラクサーサット、リキット・ティーラウェーキン、ウィスット・ポーティテン)の意向が強く働いていたという。こうした提言が「97年憲法」制定過程とどう関係していたのか、なぜ①と③の提言は生かされなかったのか、こうした論点の解明は今後の課題である。

12 「97年憲法」第282条～第290条の全文は、[永井 2001 : 106-7]を参照。

以上の9条にわたる地方自治関連規程は、従来のタイ憲法と内容を見比べてみた場合、画期的な内容をもつものと言えよう。「97年憲法」制定に参画したタマサート大学法学部のソムキット・ラートパイトゥーンの言葉を借りれば、「現憲法 [97年憲法] は、過去の憲法に比べて地方分権について多く規定している」[ソムキット 2001:83]。では、なぜこのような地方自治関連規程が「97年憲法」に盛り込まれることになったのか。「97年憲法」制定過程の検討は本稿の目的と範囲を越えるものであり、詳細には述べない。しかし、ここで確認しておきたいことは、本憲法が「タイ史上最初の民衆版憲法」という謳い文句のもと、既存の代議員議会を迂回して全国76県からそれぞれ一名の代表と、有識者23名の計99名からなる「憲法起草委員会」を設置し（1996年末）、それが憲法草案を準備した点である（[玉田 2001]）。憲法草案策定を既存の代議員議会に委ねなかったことは、現職下院議員に対する不信感を端的に意味しており、別に設置された憲法起草委員会の中に有識者23名が含まれたことは、エリート主義的観点を導入することになった。それでも、地方自治関連規程については、憲法起草委員会内でさえ議論が割れたようである。憲法起草委員を務めたソムキットは次のように述べている。「地方分権に関して憲法起草委員会では対立や議論はあまりなかったものの、この点について投票を行ったところ同数だったので、議長が判定を下した。加えて、地方分権が政治改革の一部であるということを否定するものは誰もいなかった」[ソムキット 2001:83]。上下院は憲法草案を受け取ったあと、修正を加えることを禁止され、採択するか否かの選択しか与えられていなかった。しかも憲法草案は、大方の予想を裏切って、上下両院によって圧倒的多数によって承認されたのである。以上のように、革新的な内容をもつ地方自治関連条項は憲法起草委員会で薄氷の差で承認され、「97年経済危機」で混乱するさなか、上下両院によって承認されたのである。この結果、それまであまり注目を浴びてこなかったが地方分権が、実際に着手されることになったのである。

「97年憲法」施行後、新希望党のチャワリット首相（在任：1996年11月～1997年11月）から政権を受け継いだ民主党のチュアン首相（在任：1997年12月～2001年2月）は、アジア通貨・経済危機に係わる制度改革に着手するかたわら、憲法の規定にしたがい、地方分権改革にも比較的前向きに取り込んだように思われる。チュアンはまず、副首相（ピチャイ・ラッタクン民主党議員）を委員長とする「地方自治体法改正及び地方分権促進委員会」を設置し、「97年憲法」の趣旨に合致するよう当初の2年間で地方自治体関連法の改正や策定を行なった。「97年憲法」は、自治体議会の議員と首長は公選によらねばならないと規定しており（第285条）、任命議員をもついくつかの自治体は法律を改正する必要があったからである。表2で明らかのように、チュアン政権は内務省の協力を得て2年の間に自治体関連法案の改正と策定を何とか間に合わせた。

ところで、「97年憲法」が求めた中でも、以後の地方分権化との関連で重要な法律が、1999年11月に制定されている。それが「1999年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）である。「1999年地方分権推進法」は具体的かつ詳細な地方分権化の手

表2 97年憲法発布後の地方自治体関連法案の策定及び改正一覧表

法 律 名	公 布
「1953年テーサバーン法 (1999年改正第10版)」	1953年2月13日 (第10版改正は1999年)
「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法 (1999年改正第3版)」	1994年11月26日 (第3版改正は1999年)
「1997年県自治体法」	1997年10月12日
「1999年衛生区をテーサバーンに格上げする法律」	1999年2月13日
「1999年地方自治体条例提案署名に関する法律」	1999年10月10日
「1999年地方議員または自治体執行委員を免職させるための投票に関する法律」	1999年10月15日
「1999年地方分権計画及び手順規定法」	1999年11月11日
「1999年地方自治体人事行政法」	1999年11月18日
「1999年パッタヤー特別市行政組織法」	1999年11月19日

【出典】[永井 2001:49]

順及び計画策定を求めていたが、その責任を「地方分権委員会」に担わせていた<sup>13</sup>。加えて「1999年地方分権推進法」は、2001年度予算(2000年10月～2001年9月)については全政府予算の少なくとも20%を、2006年度予算(2005年10月～2006年9月)までには少なくとも35%を、それぞれ地方自治体から支出するよう数値を明記していた。こうして、タイの地方分権は法律の中に制度的に取り込まれ、現在中央政府から地方自治体への権限と業務、財源、公務員の移譲が進められている。「地方分権委員会」は2000年8月には実施計画案(大綱)を発表し、地方での公聴会を開いて修正を経たのち、10月初めには閣議での承認を受けて議会で報告された。さらに2001年11月には「地方分権実施計画」(Action Plan)が閣議で承認された<sup>14</sup>。地方分権委員会は毎年最低1度、内閣に対して分権化の進行に関して報告することが義務付けられており、5年ごとに地方分権化の進行をチェックすることになっている。このようにタイの地方分権化は、「97年憲法」と「1999年地方分権推進法」を足がかりに、「地方分権委員会」を主たる推進機関として取り組みがなされているのである。

### (3) 地方自治体の再編

それではいったい、「97年憲法」施行以降、分権の受け皿となる地方自治体はどのように再編されたのだろうか。その主な内容は次の2点に集約できるように思われる<sup>15</sup>。

13 地方分権委員会の小委員会の構成、活動、自治体代表者・有識者委員の名簿については、[永井 2003a: 287-290]を参照。

14 地方分権計画策定については、[永井 2003a]を参照のこと。

15 タイにおける地方自治体の詳細については、[永井 2001]のほか、[橋本 1999a ; 1999b]も参照のこと。

第一は、都市自治体の再編・強化策である。タイでは、一定の人口規模や人口密度を満たし、経済的繁栄度の高い都市地域を「テーサバーン」と呼ばれる法人格をもつ組織として設置し、立憲革命直後から自治権を与えてきた<sup>16</sup>。「テーサバーン」は独自の議会と執行部をもち、議員選出は住民が直接選挙を行ない、市長や町長は議会議員が互選で選ぶことができる。住民登録業務や初等教育、基礎的保健・公衆衛生をはじめ、各種公共事業を行なうなど、自治体と呼ぶのにふさわしい組織である。しかしテーサバーンは、設立当初（1935年）から半世紀後の1998年までの間に、わずか33カ所から149カ所に増えただけであった。ところが1999年5月になると、それまで主として清掃事業を中心に担ってきた衛生区<sup>17</sup>がテーサバーン・タムボン（町）に格上げされ、その結果現在では1,129カ所の都市自治体（テーサバーン）が存在している。さらに、従来までテーサバーン（市・町）首長はテーサバーン議会の互選によるものだったのが、住民による直接投票で首長選出が可能となり、2000年9月にはタイ史上初めて、住民直接投票による市長が誕生した（パトゥムターニー県クーコット市）。テーサバーン・タムボン（町）でも2007年以降、首長の直接選挙が可能となった（[コーウィット 2001:242]）。但し、このような再編の結果として、都市自治体間の格差（とりわけ歳入格差）が広がったことも事実で、豊かなテーサバーンと貧しいテーサバーンの間で補助金獲得をめぐる確執も広がっている。

第二に、県自治体の組織構造が変更を加えられ、「広域自治体」として再出発した。既述のように県自治体は、テーサバーン及び（旧）衛生区など都市域外の農村地区を包含する自治体として、1955年に設置された。県自治体には「県議会」が設置され、独自に県自治体条例を制定する権限も与えられていたが、県自治体の首長は内務官僚である県知事が兼務し、徴税や開発事業も県自治体職員だけでは賅えず、県庁や郡役所の中央出先官僚の助けを借りながら処理していた。県自治体の郡事務長も、内務省地方行政局から直接派遣される郡長が兼任していた

16 「1953年テーサバーン法」には「特別市」（テーサバーン・ナコーン）、「市」（テーサバーン・ムアン）、「町」（テーサバーン・タムボン）の3つに分類されている。特別市ほど設置基準が厳しくなるが、議会議員数も多く、権限も大きくなる。

17 「スカーピバーン」（衛生区）は、タイ国において最初に設置された準自治体である。ラーマ5世王が第1回訪欧から帰国した1897年にバンコクに実験的に設置し、その後1906年にサムットサーコーン県ムアン郡にも設置した。主に都市部における清掃事業に従事させたもので、カムナン、村長や域内の商人を衛生区委員に任命し、住民から徴収した家屋税を財源として運営された準自治体である。都市部は周期的にコレラなどの伝染病に襲われ多数の病死者を出していたので、衛生維持・清掃事業は重要な業務であったと考えられる。翌1907年、「衛生区運営に関する法」が公布された（[チューウォン 1996: 164-6]）。ラーマ6世王（在位：1910年～1925年）は衛生区を「民主主義の学校」と位置づけていたが、都市部には中国系住民が多く、辛亥革命のタイ・ナショナリズムへの波及を危惧した6世王は、さらなる民主化には乗り気でなかったといわれる。衛生区は1935年まで35カ所を数えたが、1935年にすべてテーサバーンに格上げされたため、一旦姿を消した。しかし、1952年にピブーン首相が再び衛生区をテーサバーン以外の都市部に設置し、数も1980年代に増えた。1985年には法律が改正され、衛生区の公選議員の数も増加していた（4名から9名へ）。1999年5月、「衛生区をテーサバーンに格上げする法律」によって廃止された。

た。しかし、1994年にタムボン自治体の設置が決まり、翌1995年から1997年にかけて県自治体の収入源がタムボン自治体に断続的に移譲された結果、ただでさえ不足しがちであった県自治体の歳入がますます減少することとなり、その存続自体危ぶまれていた。ところが、「97年憲法」第285条が常勤官吏の地方首長兼務を禁止したため、県自治体長は県自治体議員の互選で選ばれるようになった（これにともない、「県議会」も「県自治体議会」に名称を改めた）。さらに「1999年地方分権推進法」第17条は県自治体に対し、広域自治体としての機能を想定した権限義務を記載していた。典型的には、「県開発計画」の調整、地方開発における他の自治体支援、他の自治体の義務遂行にあたっての調整と協力提供である。このような権限・義務はテーサバーン、タムボン自治体、及びパッタヤー市の権限義務について記載した同法第16条には認められない独自の措置である。県自治体の管轄地域もテーサバーンやタムボン自治体を含む全県区域と重なることになり、県自治体は新たな出発を迎えることになったのである。

以上を要約すれば、「97年憲法」制定以降の地方自治制度改革は、広域自治体（県自治体）と基礎自治体（「テーサバーン」と「タムボン自治体」）からなる「二層制」を志向しているということであろう<sup>18</sup>。「97年憲法」第284条は、自治体間の関係を明確にするよう求めており、「2000年地方分権計画大綱」と「2001年地方分権実施計画」はこの趣旨を実現する内容のものになっている。たとえば、道路整備に関しては、一つの自治体内部の道路整備はテーサバーンとタムボン自治体が行うとされたが、複数の自治体にまたがる場合は県自治体の責任範囲に入るという具合である。

地方分権改革は、各種自治体の組織構造の再編だけに留まらない。中央政府から自治体に権限・義務が移譲されるのと同時に、カネやヒトも移譲される必要がある。たとえば「1999年地方分権推進法」第30条(2)は、2001年度予算で全政府歳出に占める自治体歳出予算を少なく

18 但し、タイの自治体関係法の中では、広域自治体、基礎自治体、二層制という言葉は特に使われていない。タイの地方自治制度改革においては、中央政府関係者は「地方自治体は権限を移譲される準備ができていない」という「受け皿論」をしぼしば口にする。中には、「県自治体は予算も人もないから廃止せよ」という極論を述べるものも珍しくない。他方、自治体関係者の口からは、「中央政府はさらに権限、予算、ヒトを自治体に移譲すべきである」、「県自治体、テーサバーン、タムボン自治体の権限・義務が重複しているので問題である」という議論がしばしば聞かれる。興味深いのは、二層制をめぐる議論や自治体間協力（及び、究極的手段としての合併）をめぐる議論が少ない点である。一層制と二層制のどちらがタイの現実に適しているかは、タイの地方自治制度全体の設計構想と密接に関係していると思われるが、分権化に熱心な学者でさえこの点についてあまり明確に触れない。この点に立ち入ることで自治体間の確執が発生するのを恐れているからかもしれない。彼らの主張は、まずは中央政府から自治体への権限、財源、ヒトの移譲を既存の枠組みの中で進めることであり、「地方分権計画」もその線で執筆されている。タイの地方自治制度全体の調整は、全体の移譲計画が終わったあとの課題と考えているのかもしれない。なお、筆者はこうした印象を、国際協力事業団とタイ政府内務省地方行政局が行った「タイ地方行政能力向上に関する日タイ共同研究会」（2000年8月～2002年8月）での議論に参加する中で得た。共同研究会では、①「自治体級分類の必要性」、②「自治体間協力の推進」、③「自治体合併の可能性」、④「自治体間、及び地方自治ラインと地方行政ラインの間の開発計画の調整」、の4つを取り上げているが、特に③のテーマについてはタイでは研究蓄積がもっとも薄い分野である。二層制の問題や調整をめぐる議論については、[持田 2001: 144-159]も参照のこと。

とも20%、2006年度予算で少なくとも35%に引き上げるよう求めている。実際、1999年度予算までは10%にまで達していなかったのが、2001年度予算で21%、2002年度予算で22%にまで急速に上昇している。このような予算を伴う権限の分権は、内務省地方行政局だけに留まらず他の省局を巻き込む過程である。再び道路整備を取り上げるならば、道路整備は自治体が独自予算や内務省地方行政局の補助金で行っていた以外に、内務省土木局、内務省急速農村開発事務所、交通通信省国道局が行ってきたが、これらの業務が地方自治体に移譲されるため、内務省所属の前者2局は2002年10月以降統廃合されることになった。

このように、地方分権化はその性格上、多くのライン省庁局を横断的に巻き込むダイナミックな政治過程にならざるを得ない。では、このような分権化は、いかにして可能となったのであろうか。節を改めて検討してみよう。

#### 4. なぜ地方分権は「成功」したのか：地方分権委員会と委員会政治<sup>19</sup>

前節で検討を加えたように、地方分権を促進する装置を埋め込んだ「97年憲法」草案が国会で承認された結果、地方自治体関連法の改正や地方分権委員会の設置が決まった。そして、憲法の公布・施行から約2年の間に、地方自治体の再編・整備が行われた。しかし、この再編整備作業は地方自治体内部の組織構造や、地方自治体とそれを管理監督する内務省との関係に限定されていた。それゆえ、他のライン省庁は、概して無関心であった。

しかしながら、1999年11月に「1999年地方分権推進法」が制定され、それに基づいて設置された地方分権委員会が地方分権計画の策定に着手し始めると、事態は一変した。2001年11月に最終的に閣議で承認された「地方分権実施計画」に従えば、地方分権の対象となる局は50に及び、その対象となる業務は245に及ぶ。中央政府は原則として4年以内に、権限を地方自治体に移譲することを求められている。

では、地方分権委員会はどのようにこれを策定したのであろうか。また、なぜ地方分権計画を曲がりなりにも策定し、実施までこぎ着けたのであろうか。最初に、地方分権委員会の制度的基盤を検討し、続いて地方分権委員会の中の勢力配置と政治プロセスについて分析し、最後に分権化推進連合の形成に着目したい。

---

19 本節の記述は [永井 2003a] の第二節に依拠しつつ、その後の研究成果を反映させている。なお、新たに書き加えた記述部分に関しては、日本財団Asian Public Intellectuals (API) Senior Fellowshipとしてタマサート大学ラムパーンセンターに滞在した期間(2002年8月～2002年11月)に収集した資料に大きく拠っている。APIプログラム関係者、並びにタマサート大学ラムパーンセンターの関係者、特にサーイティップ・スカティバン副学長、ナカリン・メークトライラット政治学部準教授(MPEプログラム及びEPAプログラム所長)に対し、記して感謝したい。

### (1) 地方分権委員会の法的根拠

地方分権委員会の設置根拠法は、「1999年地方分権推進法」第6条である。同法第15条は、地方分権委員会を首相府事務次官事務所内に設置すると規定している。日本における地方分権推進においても問題になったように、タイにおいても地方分権担当事務局をどこに設置するかが焦点となった。実際、当時の内務事務次官は「首相府ではなく内務省こそが新しい監督機関を見るべきである。なぜなら、われわれの仕事のほうがより[地方分権に]関係しているからである」と発言したと伝えられたが、最終的には首相府内に設置された<sup>20</sup>。

さらに、同法第12条は、地方分権委員会の権限と義務を詳細に規定している(表3参照)。内容は多岐に渡るが、中でももっとも重要な権限が、「地方分権計画と実施計画」の策定である。地方分権計画(大綱)は、「1999年地方分権推進法」施行から1年後の2000年10月に閣議に提出されて承認を受け、11月初めに国会に送付されたが、これも同法第33条に基づくものである。「1999年地方分権推進法」案を実質的に一人で書き上げたソムキットによれば、計画を法律の中に落とし込む方法は、1982年フランス・ミッテラン政権下で成立した地方分権法をモデルにしたものであるという<sup>21</sup>。

さらにこの委員会は、「97年憲法」第284条の文言で言うところの、「関係政府機関の代表、地方自治体の代表、及び法律の規定に基づく資格をもった有識者の各々同数からなる委員会」に相当するものである。すなわち、地方分権委員会の設置は、「97年憲法」を起草する段階ですでに予定されていた<sup>22</sup>。地方分権委員会が他の委員会に比べて強力なのは、ここに理由がある。一つには、この委員会は「1999年地方分権推進法」に直接基づき「97年憲法」で設置が予定されていた常設委員会であり、もう一つには、この委員会専従の事務局が首相府に設置されて委員会事務をサポートする体制が整った。この点で、「1991年国家行政組織法」が規定している内閣の意思で自由に設置や廃止ができる委員会とは、位置付けが異なるのである。

### (2) 地方分権委員会の組織構造と政策ネットワーク

地方分権委員会の組織構造を特徴づけているのは、その委員構成である。表4に掲げるように地方分権委員会は、委員長1名(首相または副首相)、中央政府関係者11名、地方自治体代表者12名、そして有識者12名、合計36名からなる。(表5は最初の有識者名簿である。)

ここで注目すべきは、有識者委員に含まれている学者たちの果たした役割である(表5参照)。タマサート大学やチュラーロンコーン大学は国立大学であり、彼らは大学庁所属の現役国家官僚と呼ぶことができるが、例外規定により現役国立大学教員も有識者委員に加わることができた。ソムキットは、現役国立大学教員も有識者委員になれるよう、この例外規定を設けたと説

20 *The Nation*, April 24, 1998.

21 2002年3月14日、ソムキットへの筆者によるインタビュー。

22 2002年3月8日、ソムキットへの筆者によるインタビュー

表3 「1999年地方分権化計画及び手順規定法」第12条に記載された、地方分権委員会の権限及び義務

	権限及び義務内容
1	内閣の承認をえて国会に報告するための、地方分権化計画と実施計画の策定
2	国と地方自治体の間、及び地方自治体間で、権限義務に沿った公衆行政システム編成を規定する
3	国と地方自治体の間、及び地方自治体間で、税率及び歳入を改定する。この場合、国と地方自治体、及び地方自治体間の負担について特に留意する。
4	中央行政及び地方行政から地方自治体への業務の委譲原則と手順を規定する
5	中央行政が地方自治体に委譲する権限・義務規定、税配分、補助金、予算、ならびに第2項、第3項、及び第5項にもとづく業務の委譲と一致させるために、政府、国営企業、地方自治体と地方職員委員会の間で、官僚、地方自治体官僚、及び国営企業職員の委譲を調整する。
6	法律の規定にもとづき必要とされている同意又は承認を地方自治体に対し分権化するよう内閣に対して助言する。この場合、住民サービスにおける利便、及び監督管理を法律にもとづいて行なわれるよう特に留意するものとする。
7	地方自治体の金融、財政、税、予算、及び地方自治体の金融・財政規律維持の方策について提言する。
8	地方分権計画にもとづいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、及び命令の制定を内閣に対して提言する。
9	地方分権計画にもとづいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、及び命令の制定を催促する。
10	中央行政の責務を委譲することにより、地方自治体に配分予算を増額する際に内閣に提言する。
11	地方自治体への補助金配分の原則を必要に応じて審議する。
12	地方における住民による審査及び参加の提言及び整備
13	政府または国営企業が地方分権計画に従って実施しないことが明らかになった場合、指示を下すことを検討するよう首相に対して意見を提案する。
14	地方分権に関して1年に少なくとも1度、内閣に対して報告する。
15	本法律の規定にもとづき布告の発布
16	本法律及び他の法律の規程にもとづくその他の活動

【出典】[永井 2001]

明している<sup>23</sup>。では、彼らはどのような役割を果たしたのか。

地方分権委員会には4つの小委員会が設けられた(同法第13条)。第1小委員会は、「地方分権計画」の策定にあたり、委員長にはアピシット・ウェートチャーチーフ首相府大臣(同委員会顧問)が就任した。第2小委員会は財政、金融、予算、ヒトに関する項目を討議し、第3小委員会は法律改正、そして第4小委員会は分権化の査定及び評価を行うよう業務を振り分けられた。「1999年地方分権推進法」に基づき、2000年1月13日に有識者委員と地方自治体代表委員がそれぞれ12名ずつ選ばれた。そして2月2日、地方分権委員会最初の会議が開かれ

23 2002年3月8日、ソムキットへの筆者によるインタビュー。



表4 「地方分権委員会」の構成

3 者	構 成	注
政府委員	委員長	首相または首相が委任した副首相
	政府関係機関	11名：内務大臣、大蔵大臣、内務事務次官、大蔵事務次官、教育事務次官、保健事務次官、法制委員会秘書、文民公務員人事委員会事務所秘書、国家経済社会開発委員会事務所秘書、予算事務所長、統治局長
地方自治体委員	12名：県自治体執行委員2名、テーサバーン執行委員3名、タンボン自治体執行委員5名、バンコク都執行者・パッタヤー市執行者またはその他法律の規定にもとづいて設置された地方自治体執行者合計2名。	内務大臣が定める原則と方法に従って地方自治体執行者が互選で選ぶ
有識者委員	12名：国家行政、地方開発、経済学、政治学または行政学における地方自治、及び法律面において専門的知識を備えた者	内務大臣が定める原則と方法に基づいて任じる

出所：「1999年地方分権計画及び手続き規定法」及び「地方分権委員会自治体代表委員及び有識者委員選出原則及び規則を定める布告」(1999年12月22日)に基づき、筆者作成。

注1：上記布告によれば、テーサバーン執行委員3名は特別市、市、町からそれぞれ1人ずつ代表が選出される。なお、特別市と県自治体を除き、市、町、タムボン自治体の代表は、予め県知事が主催する県レベル会議で県代表を決めておき、地方行政局長の主催する全国選抜会議に送り出す。

注2：同上の布告によれば、有識者委員の選抜は「有識者選抜委員会」が行い(17条)、首相の承認を経て(18条)任命するとされている。「有識者選抜委員会」の構成は、首相府事務次官(委員長)、大蔵事務次官、内務事務次官、大学庁事務次官、法制委員会事務局長、文民人事委員会事務局長、国家経済社会開発庁長官、内務省地方行政局であり、他に首相府事務次官が委任する次官補が委員及び幹事を務め、地方分権委員会事務所長が幹事補佐を務めるとなっている(16条)。

表5 地方分権委員会有識者委員リスト

	氏 名	役 職
1.	コーウィット・ポーサヤーノン	大蔵省国内物品消費税局元局長
2.	チャラット・スワンマーラー	チュラーロンコーン大学政治学部準教授
3.	チャン・カーンチャナーカパン	元内務事務次官補
4.	トントーン・チャントラーンス	チュラーロンコーン大学法学部準教授
5.	ナリット・チャイスート	タマサート大学学長
6.	パイロート・スチンダー	国家経済社会開発委員会事務所元副秘書
7.	モームラーチャウォン・ウティロート・テーワクン	
8.	ソムキット・ラートパイトゥーン	タマサート大学法学部準教授
9.	ソムチャイ・リーチュパン	大蔵省財政政策事務所元所長
10.	ソムチャーイ・カルスワンソムバット	国家経済社会開発委員会事務所元副秘書
11.	アネーク・シッティプラサート	元内務事務次官補
12.	アネーク・ラオタンマタット	タマサート大学政治学部準教授

【出典】地方分権委員会地方自治体代表委員に関する首相府布告(2000年1月13日付け)、及び文民公務員委員会事務所「地方分権化によるよい統治の推進ニュースレター 第3号」、2000年、などを参考に筆者作成。

た。ここで、3名の顧問の任命、上記4小委員会の設置、及び地方分権計画を1年以内に策定することが承認された<sup>24</sup>。当時、タマサート大学政治学部長で地方分権委員会委員でもあったアネーク・ラオタンマタット（現民主党議員）は、次のように述べている。「2000年2月初めて地方分権委員会が開かれたとき、地方分権戦略計画小委員会の計画策定を待つて、他の3小委員会は動こうということになった。そこで、[地方分権戦略計画小委員会において] 地方分権計画案を誰が起草すべきか議論になったとき、政府委員からも地方自治体代表者からも、中立的な学者に任せるべきだということになり、その仕事が私のところに回ってきた。(中略)このことは、まったく事前に予想していなかったことである…」<sup>25</sup>。

### (3) 地方分権計画案の策定と学者ネットワーク

こうして、具体的な分権計画策定の仕事のアネークに委ねられることとなった。しかし、2000年4月以降、地方分権計画策定に関わり始めたアネークは、その仕事が「国家の再構築」(restructuring state)であり、中央・地方関係の再編を伴うきわめて難しい仕事であることを悟ったという。しかし、地方分権計画は第一回地方分権委員会開催から1年以内に閣議に提出して承認を得る必要があった。

そこでアネークは、具体的な分権計画執筆業務をタマサート大学社会福祉学部のウッティサーン・タンチャイ助教授（現、地方分権委員会委員）に委ね、自らは他の省庁関係者との交渉にあたった<sup>26</sup>。アネークによれば、ウッティサーンは3ヵ月近く必死の思いで分権計画案を書き上げたという。さらに彼は、内務省地方行政局のアヌチャー・フンサワッディクンと国家経済社会開発委員会事務所（NESDB）のクリットサムパン・メーナースートの働きも重要であったと述べている。「もしウッティサーン先生のみ依存していたら、計画は法律面と経験面、及び実行面を欠いたものになっていただろう。もしクリットサムパン氏を欠いていたら、法律面と政府の計画執筆概要を欠いていただろう。言うなれば、三人による調整であり、私は方向を見失わないように確認を行った。しかし私は3人に対して特別に敬意を払わなくてはならない。というのも、3ヵ月以上も続けて夜更け夜半まで働いたおかげで、最終的に分権計画が出来上がったからである」([アネーク 2000b : 25])。第1小委員会が4つの委員会の中でもっとも活動的だったことは、複数の関係者が証言していることから判断して、ほぼ間違いのないものとみてよいだろう<sup>27</sup>。

24 実際には小委員会は5つ設置されており、5つ目の小委員会は「国家警察事務所消防司令部の業務をバンコク都の責任下に移譲させることを検討する特別委員会」である。

25 2002年3月8日、大阪市立大学法学部で開かれた「タイの地方分権化と民主化」公開シンポジウムにおけるアネークの発言。

26 ウッティサーンに地方分権計画大綱執筆を推薦したのはソムキットである。ソムキットとウッティサーンは、タマサート大学民主主義センター（所長、ノーラニット・セータブット政治学部準教授）のもとで一緒に仕事をしていた。2002年3月14日、ソムキットへの筆者によるインタビュー。

27 2000年9月18日、カオヤイで開かれた文民公務員人事委員会事務所主催セミナーにおけるソムキットの発言。

関係者の話から判断すると、地方分権計画案が出来上がったのは7月末～8月初めにかけてのようである。2000年7月末アネークはセミナーの席上、「地方分権計画」は大きく分けて2つの部分からなり、前半は原則に関する部分、後半は詳細な行動計画であると述べている。しかし彼は、年末から年始にかけて任期満了に伴う総選挙が予定されているので、8月に全国で実施する地方分権計画に関するヒアリングでは、計画のうち前半の原則に関するものだけを草案として提出するだろうと発言していた<sup>28</sup>。具体的な実施計画案まで閣議に持ち込めば、教育省と公衆衛生省の反対が予想されたからである（[アネーク 2000b : 27]）。次の内閣が実施計画案を果たして承認するかどうか不確定な部分が残ったが、次の内閣や大臣に誰がなろうとも、地方分権化の雰囲気は高いので承認されるであろうとアネークは読んでいたようである。こうして、8月末にアピシット委員会で計画案の承認を得たあと、続く3週間に全国4～5カ所でヒアリングを開催した（[アネーク 2000b : 25-27]）。8月31日には首相官邸で中央政府代表の意見を聴取、9月22日に地方分権委員会全体会を開催して委員会として案を承認したのである。2000年10月2日に「地方分権計画」（大綱）は閣議の承認を受け、10月18日と20日にそれぞれ下院及び上院に報告された。

以上のように、地方分権委員会という制度的な枠組みのもとに張られた学者グループによる政策ネットワークが、地方分権計画策定にあたって、きわめて重要な役割を果たしたことが看取できるであろう。それは、主としてタマサート大学の学者たちを中心とするグループであった<sup>29</sup>。

#### (4) 官僚機構の対応

たしかに、地方分権化に熱心な学者グループが存在したことは、地方分権を進めるうえで重要な足がかりになったことは認めざるをえない。分権計画案策定の仕事が思いがけず有識者委

28 2000年7月30日・31日、Royal Princess Hotel（バンコク）で開催した大阪市立大学日本・アジア研究フェローシップによる日タイ共同セミナー「タイ国の民主化と地方分権化」（研究代表者：永井史男）におけるアネークの発言。及び、[アネーク 2000b : 23-24]参照。

29 タマサート大学地方自治研究開発センター委員会委員名簿には、5名の顧問、1名の委員長、2名の副委員長、15名の委員、1名の委員兼幹事、1名の幹事補が名前を連ねている。アネーク、ソムキット、チャラット、ウッティサーンはいずれも本委員会の委員を務めている。また、ノーラニット準教授（政治学部）の定年退職を記念した論集（[ナカリン他 2001]）には、ソムキット（法学部準教授）、ウッティサーン（社会福祉学部助教授）、サコーン・ワランユーワッタナー（経済学部準教授、第2小委員会所属）、そして興味深いことにリキット・ティエラウエーキン（政治学部元教授）が論考を寄せている。注11で触れたように、リキットは政治改革委員会で地方分権を主張した委員の一人である。ソムキットによれば、「1997年憲法」の地方自治に関する条項は、必ずしも周到な準備の上に書かれたものではなく、試行錯誤と他の憲法起草委員との議論の過程で出来あがったものだという。たとえば第282条における三者委員会はケーオサーン・アーティポー（当時タマサート大学法学部教授、現上院議員）、第286条における解散請求はパイロート・ポムペット（国民自由権協会事務局長）、第288条における自治体人事行政はノーラニット・セータブット（当時タマサート大学学長）からのアイデアに基づくものだという（2003年2月11日、ソムキットへの筆者によるインタビュー）。

員を中心とする小規模な作業グループに委ねられたことや、アネークがあらかじめ教育省と公衆衛生省の抵抗を予想して一般的な原則を記述するだけに留めるという工夫を行ったことも見逃せない。しかし、こうした学者グループが存在したとはいえ、官僚機構の（暗黙の）抵抗に対抗することは容易ではない。しかし、ここでまず確認しておきたいことは、官僚グループも決して一枚岩を誇っていたわけではなかった点である。

最初に、内務省の対応を検討してみよう。第3節でも触れたように、これまで地方分権の批判の矢面に立たされていたのは、主として内務省であった。地方に対する内務省の権限は絶大である。中央政府から派遣されるすべての県知事ポストは内務省が独占している。とりわけ内務省の中でも地方行政局が要であり、郡長はすべて内務省地方行政局が独占的に任命し、地方自治体への補助金もつい数年前までは内務省地方行政局が独占的に管轄していた。自治体職員人事も実質的に内務省地方行政局が決定し、自治体の予算承認権や地方議会の解散権、地方議員の罷免権も内務省が管轄している。それゆえ、他の省庁からの批判ややっかみも、当然のことながら内務省に集中していた。

ところが他方で、このように一見絶大な権限を享受する県知事や郡長が、実際には調整能力をほとんどもたず、法律や制度、縦割り行政の中で身動きがとれなくなっていると指摘する声も根強い。たとえば、現タクシン政権が「CEO型」(Chief Executive Officer) 県知事のコンセプトを2001年8月初めパッタヤーの会議で提唱し、その考え方に対して賛成する研究者が多いことも、県知事や郡長に実際的な調整権限が与えられておらず問題が大きくなっていることを認めているからであろう。たとえば、地方財政の専門家サコーン(タマサート大学経済学部準教授)も、県知事が県開発委員会の委員長をつとめ、そのもとに予算局の県レベル支部とNESDBの各支部を設置することができれば、県レベルでの開発計画の策定と予算の効率的配分が実現可能になると述べ、県知事の権限強化に賛成している<sup>30</sup>。サコーンは地方分権第二小委員会の作業グループに所属し財政分権に熱心なことで知られる学者だが、彼以外にも地方分権化を主張する研究者で県知事の権限強化に賛意を示すものは、決して少なくない。

内務省は遅くとも「97年憲法」発布以来、県知事が郡長の権限が将来にわたって維持できないことを前提にして、組織の生き残り戦略を図ってきたように思われる。実際、遠くない将来に県知事公選制が導入されるかもしれないと指摘する声は、内務省地方行政局の官僚自身からさえしばしば耳にする。将来は、県知事や郡長は儀式だけを行う地方自治体の「兄貴分」

---

30 2002年2月18日、筆者によるインタビュー調査。

になるだろうという声は、現役の郡長や副郡長からさえしばしば耳にする<sup>31</sup>。

ある地方行政局官僚はかつて次のように筆者に語ったことがある。「他の官庁は地方分権化が何を意味するのかまるでわかっていない。彼らは内務省が権限を失うことをみて内心笑っているが、実は本当に権限を失うのは彼らなのである。ようやく彼らはそれに気付き始めたようだが、もう遅い」。この発言は、地方分権というタイにおける初の政治現象が実際に何を意味するのか、内務省以外の省庁にはまだ十分理解されていなかったことを示唆するもののように思われる。というのは、誰が権限を失い利益を得るのか、ゲームが始まる前に十分予想をつけることは難しい。なぜなら、このゲームはまだ行われたことはなく、明示的な被害者は内務省ただ1人だと思われたからである。しかし、地方分権が進むにつれ、他の省庁局も潜在的な被害者であることに次第に気付き始めたのである。そして内務省は地方分権化に反対するどころか応答し、内務省は潜在的利得者として立ち現れるようになった。その理由は、内務省が地方自治体に対して「管理監督」(kamkap duulee) という法律的根拠をもつからに他ならない。

次に、地方分権委員会で発言権のある調整官庁の対応を見てみよう。官僚機構の中では、首相府に所属するNESDBや文民公務員人事委員会事務所(OCSC)が地方分権に前向きである。両者はいずれも、世界銀行や国連開発計画(UNDP)などの国際機関から技術協力を受けながら、内務省などとも協力しつつ実験プロジェクトを実施した<sup>32</sup>。NESDBは開発計画の効率的実施や透明性の確保、「良い統治」実施のためには地方分権化が不可欠であるとしており、

31 「97年憲法」が成立して以降チュアン政権(1997年12月～2001年1月)が続いていた間、内務省は地方自治体関連法の制定・改正作業に少なくとも表面的には協力しており、地方分権化にもっとも熱心ではないかと思わせるほどであった。実際、2000年に実現したテーサバーン首長直接公選制は、地方分権化を要求する一部の学者が長年求めてきたものであったし、県自治体長を県議会議員の互選にするというのも、1992年～1994年にかけて県知事公選制が大きな問題になったとき内務省が自ら提案したものであった。「97年憲法」の公布・施行というきっかけがあったにせよ、いずれもこれを実施している。内務省の関係者の中には公然と、10年後には県知事公選制が導入されているかもしれないと発言するものも少なくなく、内務省における意識の変化をうかがわせるものがある。しかし、こうした発言の背後には、たとえ地方自治体の権限やカネ、ヒトが増え、内務省の規模縮小を余儀なくされたとしても、内務省固有の事務は無くならないであろうと彼らが考えている節がある。その最大の根拠は、1991年国家行政組織法や数多くの地方自治体関連法に記載されている、地方自治体に対する県知事や郡長の管理監督権である。県次官(県レベルの地方行政のトップ)や地方自治体監察官、郡長や開発・地方自治担当副郡長など内務省地方行政局所属官僚たちは、しばしば内務省は地方自治体の「兄貴分」であると自らを形容する。しかし、中央政府が「弟分」である地方自治体を監督し、技術的に指導する役割は減ることはあっても決して消滅しないと彼らは考えているのかもしれない。

32 たとえば文民公務員人事委員会はUNDPの支援を得て、1998年10月～2000年9月まで「良い統治」(Good Governance)の一環として、内務省、農業・共同組合省、公衆衛生省の4省・10局が参加して(内務省急速農村開発事務所、内務省土木局、内務省都市計画局、内務省地域社会開発局など)、ラーチャブリー県、ナコーンラーチャシーマー県、マハーサーラカム県の合計33ヶ所の地方自治体において実験プロジェクトを行った。具体的には、各地方自治体の組織構造や中央行政・地方行政・地方自治体の関係がいかにあるべきかを考察するため、具体的に権限を移譲するというものである。移譲した分野は27分野に及び、それぞれについて追跡・評価を行なった。文民公務員人事委員会は、この調査結果を受けて、閣議に報告書を提出するという(2000年9月18日、OCSCでの筆者のインタビュー調査)。

民営化や中央官僚削減を担当する人事委員会事務局は「小さな政府」を目指しているからである。OCSCは世界銀行から150万ドルの借款を受けて、効率性を増加させるため政府の官僚制を再構築する計画をもっている。その中には、中央政府の公務員を地方分権化によって地方自治体に異動させることも含まれていた (*The Nation*, January 13 and April 24, 1998)。OCSCはまた、1998年から2000年にかけて、UNDPから資金援助を受け、内務省、農業共同組合省、教育省、公衆衛生省とともに地方分権化に関する実験プロジェクトを行った。しかし、首相府に所属するこれら調整機関は、政治的に有力であるとは必ずしも言えず、彼らが地方分権化の主たる推進勢力ではあるとは言い難い。また、学者グループが民主主義的な価値を重視するのに比べて、政府や開発計画策定及び実施の効率性を重視する点でも異なる。

問題は教育省と公衆衛生省というライン官庁の対応である。アネークが分権計画策定にあたって危惧したように、分権計画の内容にもっとも反対したのはこの二つの省であった<sup>33</sup>。教育省は複数の郡を束ねた「教育区」(295カ所)を設置し、他方公衆衛生省は県レベルで「地域保健委員会」を設置して中央政府から権限を分散させることによって、それぞれ地方における教育と公衆衛生のサービス向上に努める構想を抱いていた ([永井 2001: 104-5])。いうまでもなくこれらの計画は地方自治体に直接権限を移譲するものではなく、中央から地方行政への権限の分散と呼ぶべきものだったのである。教育省はすでに「1999年国家教育法」を成立させており、他方公衆衛生省も「健康保険法」の成立を考えているようである ([アネーク 2000b:30-33])。彼らはこれらの法律が成立すれば、地方分権促進法に対抗できるものと考えていたのかもしれない。

以上を要するに、「地方分権」が一体何を意味するのか理解し、その対応に備えていた内務省と、一体それが何を意味するのか必ずしも明確に理解してこなかった他省庁は、地方分権を進めようとする学者グループに地方分権計画策定という下駄を預けることで、地方分権へのコミットメントを余儀なくされた。この委員会は、憲法や法律の規定に基づく強力な委員会であり、地方分権計画と実施計画策定を法律によって義務付けられていた。分権計画の原案策定は、地方分権戦略計画小委員会において、地方自治体代表委員と政府委員から「中立的」と目され

33 チョンブリー県自治体首長ピンヨー・タンウィセート(地方分権委員会委員)は次のような興味深い話を語っている。「12人の事務次官[ママ]は地方分権に全然関心をもっていない。彼らは部下[lukchaang pracom]を送ってくるだけである。ピチャイ・ラッタクン氏[副首相。地方分権委員会委員長]が来ているのに事務次官が来ていないことが多く、叱ったことがある。それでも彼らは来ない。教育省や公衆衛生省は[分権は]できない、できないというばかりである。ウッティサーン先生(第一小委員会委員長)がタクシン首相の名前で資料を送るように命令しても送ってこないで、先生はひじょうにお怒りになられた。交通通信省も資料を送ってこないし、局長も会議に来たためしがない。公衆衛生省はC3やC4の官僚[大学卒業後数年しか経っていない下級官僚]しか送ってこない。[しかし]県レベルの業務を県自治体に、郡レベルの業務をタンボン自治体に移譲するという計画を明らかにすると、ようやくC10[局長・事務次官補級の高級官僚]の人を送ってきた…」(2002年8月24日タマサート大学政治学部EPAプログラム研修における発言)

た有識者委員と彼が組織した作業グループに委ねられた。原案策定が学者グループの一員に委ねられたことは、地方分権を急進的に進めるうえで重要であった。

このような政治は、「委員会」という場で働く独特の政治力学の所産と見ることができよう。自治体への権限やカネ、ヒトの委譲を求める地方自治体代表委員と地方分権化に積極的な有識者がいるところでは、官僚機構とはいえ表立って地方分権化に反対することは難しい。すでに見たように、官僚機構間でさえ地方分権に対する態度には微妙な温度差が存在した。ましてや地方分権は「97年憲法」の基本政策事項（第78条）であり、1年以内の地方分権計画策定や2006年度予算までの自治体歳出比率を35%まで増額させることは「1999年地方分権推進法」に記載されている事項である。根拠が憲法や法律である以上、官僚機構も表立った反対をするのは難しい。暗黙の抵抗も、分権計画案を示されれば何らかの反応を示さざるをえない。しかも、地方分権計画原案策定が「中立的」と目された分権推進派の学者の手に委ねられたことは、通常の政策過程では考えられないことであろう。こうしたことが起こりえたのも、この政策過程が通常の官僚機構を通したものではなく、強力な権限と独特の構造をもった委員会を通して行われたからであると考えることができる。すなわち、「委員会政治」の為せる業だったということができるように思われる。

## 5. おわりに：政治家の支持と地方分権の「制度」配置

以上のように、タイの地方分権化がなぜこの「97年憲法」の下において急速に進めることができたのかの理由を、本章では「97年憲法」のもとで法的に制度化された「地方分権委員会」の中で繰り広げられた「委員会政治」によって説明しようとした。しかしながら、最終的に出来上がった計画案を採用するのは政治家である。[北村 2000]も主張するように、政治家の支持がなければ、官僚制の反対を押し切って地方分権を進めることは困難である。事実、機関委任事務廃止を中核とする日本における地方分権化推進の実際的・理論的中心となった西尾が指摘しているように、閣議決定に至るまでには与党の了解を得るという重要なプロセスが存在した[西尾 1999 : 201-2]。与党政治家の介入に対抗するためには、首相からの明示的な支持が必要である。では、タイの場合、政治家はどのような役割を果たしたのであろうか。最後に、この点について考えて見よう。

すでに触れたように、地方分権委員会委員長は首相または首相が委任する副首相が就任するものと「1999年地方分権推進法」で規定されている。チュアン政権時代に地方分権委員会委員長を務めたのは、ピチャイ・ラッタクン副首相（元民主党党首）であった。しかし、実際に地方分権委員会での議論を引っ張ったのは、ピチャイではなく、アピシット首相府大臣（地方分権委員会顧問）であったようである。

アピシットが第1小委員会できわめて積極的な役割を果たしたことは、アネーク、チャラッ

ト、ソムキットの三人いずれもが一致した証言を行っている。チャラットは、学者グループが作成した案をアピシットが丸飲みにして驚いたことがあると筆者に語ったことがある。アネークも、政治家の中で地方分権化に関して重要な役割を果たしたのは、サナン・カチョンプラサート（内務大臣）でも、チャムニ・サクディセート（内務副大臣）でもなく、アピシットであると筆者に語っている<sup>34</sup>。アピシットは連立政権の中核を担いチュアン・リークパイ首相の出身母体でもある民主党の副党首を務め、「チュアン2世」とも称される若手政治家の実力者である。民主主義的価値と形式的法的手続きを重視する傾向の強い民主党と、タマサート大学を核にした学者グループとの地方分権化推進戦略は、いわば法律をメカニズムにする点で一致していたと見ることもできるかもしれない。すなわち、学者による政策ネットワークと政治家が（暗黙の）同盟を組み、学者グループは政治家の（暗黙の）支持のもとで地方分権計画を策定したように思われる。

とはいえ、日本の地方分権推進と比較した場合、タイにおける地方分権化に対する政治家の支持はさほど大きいものとはいえない。業界、財界、マスコミ、そしてNGO（非政府組織）の地方分権に対する支持はお世辞にも強いものとはいいがたく、民間サイドから世論に強いインパクトを与えた提言や勧告は筆者の知る限り皆無である。タイの地方分権委員会が識者委員の中にビジネスやマスコミの関係者が含まれていなかったことは、広い意味での地方分権推進連合の形成を難しくした。もとより個々の地方自治体が分権化を歓迎したのは事実であるが、日本の地方六団体に相当する「テーサバーン協会」が広く世論に訴えかけることはなかった。自治体は自ら積極的に分権化を進めるといふよりは受動的な存在であり、是が非でも分権化してもらわねばならないという急迫性には欠けていたと言わざるをえない。日本とタイでは地方自治の歴史と成熟度が違う以上やむをえないこととはいえ、地方分権を推進したネットワークは学者グループと若干の首相府付調整官庁、そしてそれを支持した一部の民主党有力議員だけに限られ、それだけ困難な選択を強いられた。このことは逆に、政治家の（暗黙の）支持が低下した場合、学者グループの政策ネットワークだけでは、地方分権の推進力にはなりえないということを示唆するものといえる。

2001年1月の総選挙で最大議席を獲得したのは、タクシンを党首とするタイ愛国党であった。1997年末以来政権を担当し、経済危機後のタイ経済建て直しや1997年憲法体制のもとで政治改革を進めて来た民主党は下野し、政権交代が実現した。

しかし、タクシン政権は発足当初から、地方分権化に対してそれほど強い関心を示してこなかった。タクシン政権は前政権のチュアン政権が「農村切り捨て、弱者切り捨て」であると批判して登場し、その目玉プロジェクトとして「一村一品運動」や「村落基金プログラム」などを掲げている。しかしこれらのプロジェクトは、地方自治体の関与をまったく認めないわけではないものの、地方自治体の直接的関与はきわめて限定されており、独自の回路を通して実施

34 2001年8月19日、筆者及び秋月謙吾（京都大学教授）によるアネークへのインタビュー。



されている。この点でタクシン政権は、チュアン政権が行ったタムボン自治体を通しての農村経済刺激策の方法とは異なるアプローチを採用しているのである。

タクシン首相が地方分権にあまり関心を示していないことは、次の点からも窺い知れよう。タクシンは2001年8月4・5日、パッタヤーで開かれたセミナーの席上、省庁再編計画とCEO型県知事構想を打ち出した。これは、1997年経済危機以降、タイの行政組織が問題に十分対処していないので、政府の再編を行おうという計画である。CEO型県知事というのも、従来の県知事には予算面や人事面での実質的権限がなく、出先機関の調整に追われている状況を打破するために唱えられた新しいコンセプトである。実験的に2002年9月まで5県(チャイナート県、ラムパーン県、シーサケート県、プーケット県、ナラーティワート県)で県知事に予算や人事権などを広範に与え、2002年10月から全国に拡大しようという野心的な案である。この「CEO型県知事」は内外で大きな関心を集めたが、タクシンの関心は自らの決定事項を地方でも迅速に実施できるような手足をもつことであると言えよう。すなわち、彼の関心は地方分権にあるよりは、中央集権に主としてあると言えよう。

これまで民主党政権下で地方分権を進めてきた有識者グループは、こうした変化を敏感に嗅ぎ取っているようである。地方分権委員会の論調も、分権化に対してあまり積極的ではないと言う。タクシン政権は昨年11月、「地方分権実施計画」を閣議決定した際、2006年までに自治体歳出比率を35%まで引き上げるという「1999年地方分権促進法」の規定について、慎重に見極める必要があるとコメントしていた。今年2月末に関係者を集めて開かれた会議においては、地方分権計画の見直しについても言及したと一部で伝えられた。そして、翌3月には、財政分権化に熱心で地方分権委員会顧問を務めていたチャートゥロン・チャーイセーン首相府付大臣が法務大臣に転出した。彼の異動が地方分権化と関係したのかどうか定かではない。しかし、分権化推進グループはチャートゥロン<sup>35</sup>の働きに期待していただけに、大きな痛手であった。内務省でも地方分権化に対する当初の熱気が冷め、数年前には猫も杓子も大騒ぎしていた住民参加型開発なども言及されることがすっかり無くなった。

現在、タクシン政権の関心はCEO型県知事や省庁再編にあり、2002年10月以降には新しい体制が整うことになる。地方分権に対するタクシン政権の対応は、これまでのところ特に表立ったところはなく未知数の部分に属する。地方分権化が民主化の一環として始まったものであることから、再び中央集権に逆戻りすることは容易ではないだろう。しかし、地方自治体の能力は依然として限られ、中央官庁から地方自治体へのヒトの移譲もまったくといってよいほど進んでい

35 チャートゥロンはチャワリット政権時代(1996年11月～1997年11月)に大蔵副大臣を務め、地方自治体の歳入を増大させるための「9つの処方箋」(財産税の導入、自動車税の改訂、中央政府による地方税徴収手数料の削減など)を取りまとめたことで知られる。その後チュアン政権下で野党に回ったあとも、「1999年地方分権促進法」に明記された財政分権の数値目標(20%と35%)が下院で議論された時、民主党議員からでさえ異論があったにもかかわらず、彼はこれを支持したという。(2003年2月11日、ソムキットへの筆者によるインタビュー)

ない現状を考えれば、中央政府と地方自治体の間の予算と人的資源のアンバランスがいずれ行政サービス面で支障を来すことも容易に想像される。しかも、タクシン首相のタイ愛国党は下院で過半数の議席を単独で取得しており、「97年憲法」改正を行うこともまったく不可能ではないのである。現在の地方分権化が「97年憲法」の制度的裏づけに依存していることを考えてみるならば、地方分権化が途中で頓挫することもまったくありえないわけではない<sup>36</sup>。

【参考文献】

[日本語]

秋月謙吾 (2001a) 『行政・地方自治』(社会科学の理論とモデル9) 東京大学出版会

秋月謙吾 (2001b) 「行政の観点から見た途上国の地方分権」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

大森彌・石川一三夫・木佐茂男他 (2000) 『地方分権改革』法律文化社。

岡本正明 (2001) 「インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

片山裕 (2001) 「フィリピンにおける地方分権について」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

加藤和英 (1995) 『タイ現代政治史－国王を元首とする民主主義－』弘文堂

北村亘 (2000) 「機関委任事務制度廃止の政治過程」『甲南法学』第40巻、第3・4合併号。

国際協力事業団国際協力総合研修所編 (2001) 『地方行政と地方分権』国際協力事業団。

新藤宗幸 (2002) 『地方分権 (第2版)』岩波書店。

末廣昭 (1993) 『タイ 開発と民主主義』岩波書店。

末廣昭編 (1998) 『開発主義』(20世紀システム4) 東京大学出版会。

玉田芳史 (2001) 「民主化の虚像と実像－1990年代のタイ政治」文部省科学研究費補助金報告書。

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ー」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

永井史男 (2003a) 「タイの地方自治制度改革－地方分権委員会を中心に－」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法』アジア経済研究所。

永井史男 (2003b) 「タイの地方分権はどう語られてきたのか」(タイの地方自治 連載 最終回) 盤谷日本人商工会議所『所報』No.495号

西尾勝 (1999) 『未完の分権改革－霞ヶ関官僚と格闘した1300日』岩波書店。

橋本卓 (1999a) 「タイにおける地方制度改革の動向と課題(一)」『同志社法学』50巻4号。

橋本卓 (1999b) 「タイにおける地方制度改革の動向と課題(二・完)」『同志社法学』50巻5号。

真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。

村松岐夫 (2001) 「途上国の分権化：結論に代えて」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

持田信樹 (2001) 「財政の観点から見た途上国の地方分権 (総論)－タイ・インドネシア・フィリピン」[国際協力事業団国際協力総合研修所編 2001]所収。

---

36 2002年8月末、政権与党のタイ愛国党は、自治体合併と財政分権の見直しを含む「地方自治の再構築」という報告書を公にし、反響を呼んだ。詳細は、[永井 2003b]参照。

[英語]

新聞: *The Nation*

Nelson, Michael H. (2000) “Local Government Reform in Thailand, with some Comparative Perspective,” (revised edition), Center for the Study of Thai Politics and Democracy, King Prajadhipok's Institute

[タイ語]

アネーク・ラオタンマタット[2000a]『地方にいる理由：地方自治が十分ではないことに由来する国家レベルの政治行政問題』タマサート大学地方自治研究センター。(タイ語) (Anek Laothammatas, *Heet yuuthii thoongthin : Panhaa Kaanmuang Kaanpökkhroong thiiradapchaat ansuepnuangcaak Kaanpökkhroongthoongthin maiphiangphoo*, Suunsuksaa lae Phatanaa Kaanpökkhroongthoongthin, Mahaawitayaalai Thammasaat)

アネーク・ラオタンマタット[2000b]『地方自治ヴィジョンと地方分権計画』ミティマイ出版社。(Anek Laothammatas, *Wisaihat Kaanpökkhroongthoongthin lae Pheen Kaanrakcaaiamaat*, Samnakphim Mithimai)

コーウィット・プワンガーム[2001]『タイ地方自治・原則と将来の新地平』ウィンヤチョン社 (Koowit Phuwanggaam, *Kaanpökkhroong Thoongthin Thai*, prapprungmai, Winyachon)

スバサワット・チャッチャワーン[2001]「タイ地方自治構造再編における適正」[ナカリン他編 2001] 所収。(Supasawad Chachawan, 'Khwaamosom nai Kaanatkhoongsaang Kaanpökkhroongthoonthin-thai)

ソムキット・ラートパイトゥーン[1996]『地方自治法』ニティタム社。(Somkit Lertphaitoon, *Kotmaai Kaanpökkhroong Thoongthin*, Nitthitham)

ソムキット・ラートパイトゥーン[2001]「1997年憲法のもとでの地方自治改革」[ナカリン他編 2001] 所収。(Somkit Lertphaitoon, 'Kaanpathirup Kaanpökkhroongthoongthin phaaitai Rattathamnuun')

タネート・チャルーンムアン[1997]『タイ地方行政100年』コップファイ出版 (Thanet Charoenmuang, *Kaanpökkhroongthoongthin-thai 100 pii*, koopfai)

チューウォン・チャーヤブット[1996]『タイ地方自治』チューラーロンコーン大学政治学部同窓会 (Choowong Chayabutra, *Kaanpökkhroong Thoongthin Thai*, Samaakhom nisit kao Ratthasaat Culaalongkoon-mahaawitthayaalai)

ナカリン・メークトライラット、ソムキット・ラートパイトゥーン、ティーラワン・デーチャニボン、スバサワット・チャッチャワーン編[2001]『ノーラニット・セータブット 60年名誉教授』タマサート大学出版。(Nakharin Mektrairat, Somkid Lertphaitoon, Jirawan Dechaniphon, Supasawad Chachawan et., *Noranit Sethabut: 60 pii Kiitiyaacaan: lemmung khwaamsamphanrawaangpratheet lae kaanpökkhroongthoonthin*, samnakphim mahaawitthayaalai Thammasaat)