

# タイにおける国と地方の新たな関係

——シンポジウム「地方分権の時代における  
国と地方の新たな関係」での報告と議論⑥——

前政策研究大学院大学教授 木村 俊介  
(総務省 国際統計管理官)

## 一 はじめに

本誌七月号から連載を行っている表題のシンポジウムの紹介の一環として、本稿では、タイにおける地方分権の動きについて紹介していきたい。本号では、まず、本年二月に開催されたシンポジウムでのウーティサン・タンチャイ (Wootisarn TANCHAI) キング・プラジャディポック研究所副事務局長の報告、提出された資料、パネルディスカッションでの発言に即して、タイにおける地方分権の現状と課題等について紹介することとする。なお、以下の記述における報告等の要約及び編集は筆者の責任において行ったものである。

## 二 タイにおける地方分権(タンチャイ副事務局長の報告、提出ペーパーから)

### (1) タイの行政制度

タイ国の行政は、三層の行政組織により構成されている(表参照)。第一が中央行政機関(Central Administration)であり、二十の省庁がある。この五年間、省庁の数は十六から二十に増えており、この二十の省庁の中に百二十七の部局がある。第二が、地方行政機関(Regional Administration)であり、内訳として県、郡、タンボン、村がある。中央行政機関が地方行政機関の長である知事を任命し、地方行政機関の職員の内務省職員である。第三が地方自治体(Local Administration)であり、県自治体、都市部自治体、農村部自治体等があり、公選制が採り入れられている。

表 行政組織の構成

行政組織のレベル	具体の行政組織
中央行政機関 (Central Administration)	省庁 (20) ・ 部局 (127)
地方行政機関 (Regional Administration)	・ 県 (Province ; 76) ・ 郡 (Districts ; 877) ・ タンボン (Tambon ; 7,255) ・ 村 (Village ; 74,944)
地方自治体 (Local Administration)	・ 県自治体 (Provincial Administrative Organization (PAO) ; 75) ・ 都市部自治体 (Municipalities ; 1,619) ・ 農村部自治体 (Sub-district Administrative Organizations (TAO) ; 6,157) ・ 首都バンコク ・ パタヤ市

(注:数字は団体数)

### (2) 行政組織間の関係

第一に、監督の関係であるが、中央行政機関及び地方行政機関は地方自治体を監督する権限を法律上与えられている。まず、個人に対する監督権限として、知事は市長の職務が適切でなければリコールを

行う権限や、議会を解散する権限を有している。また、中央行政機関は行政行為に対しても監督権限を持ち、例えば、地方自治体が国の法律に抵触する行政行為を行おうとする場合には、中央行政機関はそれを禁止することができる。さらに財政面における監督権限があり、歳出や資産運用に関してルールが定められている。例えば地方自治体は債券発行権を与えられているが、発行には国の認可が必要である。地方自治体による地方自治には六十年の歴史があるが、率直に言って、国と地方の関係において地方自治体が積極的な役割を果たすようになったのはこの十年のことである。

第二に、県総合管理システムの下での関係が挙げられる。地方分権のプロセスの中で、公的行政改革も同時並行的に推進されており、中央政府の規模を小さくし、役割も減らすことを進めている。つまり地方行政機関である県の職員がサービスピロバイダーの役割ではなく監督の役割を果たすということである。○三年には、知事に対し更に権限を与え中央からの独立性を高め、知事をCEOという名前で呼ぶようになった。そして二年前に公的行政法が改正されたが、同法の下においては、県等は、自らの予算を独自に作ることもできると規定されている。それ以前は中央行政機関及び地方行政機関のいずれにおいても、機能ごとにあるいは部局を通じて予算を執行していたが、個々の県あるいは複数の県の集合（クラスター）が、独自の予算、戦略開発計画を自ら策定するようになった。現在七十六の県の中で、十八のクラスターが存在するが、構成団体である県は、クラスターにより一本化された戦略開発計画を遵守しなければならない。これは中央行政機関からの地方行政機関に対する権限付与の一環として行われている。

### (3) 地方分権法

公的サービスの提供については、地方自治体は、九七年の憲法改正以来、非常に積極的な役割を果たすようになった。九七年憲法で初めて地方自治体の役割が一つの章にまとまって規定された。この章では、独立の原則や、地方自治体の役割を更に拡充し、国民に対する公共サービスを提供する主体とする旨が規定されている。九七年憲法を踏まえ、九九年に地方分権法が制定されたが、同法により、中央政府は歳入総額の最低二〇％を地方自治体に割り当てなければならぬこととされた。同法の制定前は九％であったため、これは画期的な制度であった。同法に基づき、地方分権計画及び実施計画が策定され、中央行政機関から地方行政機関、さらに地方自治体に対して役割と義務が移譲されていった。同法制定から約十年を経過し、○八年に第二次地方分権計画が策定されている。地方分権計画は、これに沿って義務と役割が中央政府から地方に移転し、地方と中央との役割の調整を果たしたという意味では重要な計画である。

どのような義務、役割、責任を中央から地方に移譲していくべきなのかという点は、世界共通の問題である。タイ国の地方分権法の場合には四つの目標を設けている。第一に地方自治体に対して機能を移転することである。第二に、地方自治体の歳入を増大させることである。同法の地方自治体への歳入の割当条項は、タイ国での地方分権の開始に大きく寄与している。当該割当がなければ地方分権はこまごまで進展しなかつたと言える。第三に、中央から地方への人員移譲の基準と方法を定め、機能の移転を実施していくことである。第四に、機能移転にかかわる法律や規制の改正を行うことである。

### (4) 地方分権のプロセス

どのように地方自治体に権限付与を行い、さらにサービス提供において効率化を図るかという点は重要な課題であるが、中央行政、地方行政、地方自治体の間の関係をどうするのかという点も忘れてはならない。我々はやはり地方分権のプロセスが必要だと考えている。

例えば、地方行政機関としての県の在り方の問題があり、私が○一年に地方分権計画推進のタスクフォースの長を務めていた当時、県は廃止できないという説明を受けていたが、仮に廃止することができれば国と地方の関係が明確になると考えている。

次に、○二年の実施計画では、十五の省の五十七の部局にかかわる二百四十五の権能を移譲するという内容が定められた。そのうち、インフラ（交通公益企業等）、住民生活（福祉、教育等）を中心に百八十一の権能の移譲が完了している。

また、地方分権法により、国家歳入に占める地方歳入の割合を少なくとも二〇％、○六年までに少なくとも三五％まで引上げる旨が規定されていた。結果的に三五％までには至らなかったが、一〇年において二五％に達している。また、六四本の法律改正を行うとともに、国の機関から地方自治体に四千人規模で職員を移管することが計画されている。

このような権限移譲が完全に実施されれば、中央政府の役割は、サービスマスター提供の主たる担い手から規制監督当局という機能に変わるようになる。しかし残念ながら当初の地方分権法の期間内ではこれらすべてを実現するのは困難であり、権限移譲の目標の七割程度は達成したということになる。

さらに○七年憲法においても、地方自治という章が含まれており、地方分権を理念として進めていくこととなった。

## (5) 地方分権のガイドライン

地方分権については、ガイドラインに沿って権限移譲を進めていくこととされているが、三つの権限移譲モデルが示されている。第一に、一部の事務については地方自治体だけが所管し中央政府は一切かわらない。例えば、保育所、高齢者福祉施策、スポーツ施設バス停等については権限を所管省から完全に地方自治体に移す。第二に、水道、水源地の管理、天然資源・環境の保全など中央政府と地方自治体が共管する事務がある。第三に、医療、公衆衛生、プライマリ・ヘルスケアなど、中央政府の所管であるが地方自治体も実施できる事務がある。地方自治体が完全に責任を担う事務については、中央政府の役割は、規制・監督、技術支援、研究開発支援、助言に留まることとなる。共管事項になった事務については、当該事務に係る情報について、ウェブサイト、データベース等における情報の共有化を図っていくことが必要になる。

当該ガイドラインにおいては、権限移譲前に中央政府が供給していたサービスと同レベルの標準的なサービスを市民が享受することを前提としている。

第一次地方分権計画においては、中央政府が権限移譲を行った後に地方自治体に対する規制、監督を行えばうまくいくと考えていた。ところが、実際には、権限移譲を行ってしまえば、後は地方自治体に任せればよい、中央政府は何もしなくてもよいということになってしまった。このため、第二次計画では、次のような仕組みも必要だと考えられた。即ち、まず省庁又は部局が法律、規制及び指令の現状について見直し評価を行い、地方自治体に権限移譲できるかどうかを検討する。次に地方自治体と協力しつつ計画を策定し、権限移譲を推進していく方法であ

る。一方、地方自治体は、調査、研修訓練、マニュアル作りなど、準備が整っているかどうかについて一定の基準を設けて評価を行う。また、政務(政治家)レベル、スタッフ、幹部職員も含めて人材育成を図る。〇八年にはこのような地方分権のさまざまな精査を行った上で進めることとなった。

権限を移譲した後の中央政府の役割は、第一に地方自治体を支援し準備を整わせるということにある。省庁は技術的な助言者の役割を果たしたり、効率的な公共サービスの提供ができるように地方自治体を支援する役割を担っていくこととなる。

次に、高齢者への給付、水源地の涵養その他の分野ごとのマスタープランを作成し、中央政府と地方自治体の役割分担について明確に境界線を引き、その上で、運用のマニュアル等を作成し、研修・訓練、監督を行う。また、国家地方分権委員会がモニタリングを通じ評価・見直しを常に行っていく。

さらに、場合により、省庁間の連携の委員会、県レベルの委員会、省庁と関係地方自治体の間の委員会等も設置するなど、いろいろな仕組みを作り、諸問題に対処していった。基本的な考え方としては、権限を幅広く地方自治体に移譲していくということであるが、それぞれの省が適切な政府間の連携の枠組みを作ることが必要であった。我々は分権化の中で試行錯誤を重ねることによって学んでいったのである。

### 三 主な質疑応答

(問)権限移譲について中央政府の抵抗も強いのではないか。

(答)二百四十五の項目のうち、七割に当たる百八十一項目は成功したということである。十年かけて省

庁と多くの議論を重ね、最近になって初めて、国の機能を仕分けして地方への移転を検討する国レベルでの地方分権委員会が設立された。最近はその権限を強化する動きが見られるが、地方自治体に対する権限移譲は抵抗が強いことも事実である。

(問)都市部自治体(Municipality)数が千六百十九、農村部自治体(TAO)数が六千五百五十七となっているが、タイでは、地方自治体の格上げが起きているのか。

(答)TAOは、以前は七千超の団体数であったが、Municipalityの方が歳入の割当が多いため、格上げの動きが見られている。ただし、日本の市町村合併のように地方自治体の数を減らすことは、タイでは、政治的な利害や、市民参加の歴史が浅いこともあり、容易ではないと認識している。

### 四 パネルディスカッション

#### (1) 地方分権の必要条件

中央と地方の関係は、タイ国においては地方行政機関と地方自治体の関係に象徴されるかと思う。国の機関としての地方行政機関が変わるといのは、部局が廃止されるということではなく、役割が変わるということを意味する。地方行政機関は、サービスを提供する立場から技術的助言及び規制をする立場に変化したということになる。

タイ国では、権限を国から地方に簡単に移譲できるということにはしていない。機能の移転は役割調整の一つの手法である。地方分権は、意思決定権を国民の身近において意思決定を行っていくというものがそもそもの理念である。このため、タイ国では、地方分権を成功させるためにまず法律を制定し

た。地方分権の理論的枠組みは確立されてきたと思うが、やはり地方分権計画を最初に策定したときには、「とにかく競争する。すべての活動を移譲しよう。そうでなければ何も達成できない。」という考え方があったが、第二次計画が策定されたころから、そんなに職員の移管や、学校、医療サービス等の権限を移譲しなくてもよいのではないか、もう少し柔軟にやればよいのではないかという考え方を採った。したがって、〇八年の第二次計画の策定以降は、第一次計画の際と異なり、地方の能力構築に力を入れてくるようになった。また、地方自治体の行政に市民に参加してもらおうという点により重点を置くようになった。これは非常に重要なポイントだと思う。なぜなら、地方分権を成功させるためには法律があればいいということではない。法律を執行するのが良いということではなく、必要条件は四つある。

第一に、地方財政の改革をしなければならぬ。タイの地方自治体は、政府全体の歳入の二五%をもらえるわけであるが、地方税のシェアは数パーセントである。したがってどれだけ徴税しようとしても中央政府からの一括交付金に依存しているところに変わりはないわけで、重要なのは地方財政を改革できなければ地方分権はなかなか進まないという点である。

第二に、地方自治体の能力構築をどうすればいいのかということであるが、佐賀県知事が日本ではマニフェストが重視されてきていると述べられたが、タイ国でも、地方選挙の際に候補者が政策綱領というものを作ることが民主主義の新しい流れになっている。国民に対して、地方自治体の果たしている役割について満足しているかどうかと尋ねたら、おそらく大部分の人は、地方自治体は人々に投資しており満足していると答えると思う。ただ、信頼が欠

知しているということなのである。つまり能力構築というのは地方自治体が透明性を高めるメカニズムを自発的に構築しなければいけないということであり、待っているだけでは進まないということである。これは地方政府法の規定の中に入れておかなければならない。

第三は選挙である。市民は、地方政府が自分たちの役に立っていると思えば参加してくれるわけであり、このような要素が揃ってれば、地方分権は成功する。地方分権が成功すれば、あとはもう放っておいても進んでいく。その上で国と地方行政をもう一度定義し直せばいいわけである。このため、まず地方自治のパフォーマンスと効率性を改善することに注力する必要がある。私は、まず地方自治体が住民サービスを適切に行っているかどうかという点を評価すべきだと思っている。地方自治体及び地方行政機関の役割を明確に規定していくことが重要である。地方自治は、日常的なサービスを市民に対して提供するものであり、基本的なサービスについては地方自治体に任せ、一方、知事が長を務める地方行政機関は、その地域全体の競争力を考えなければならず、経済開発に力を入れなければならない。そして中央行政機関は政策を決定するという役割を果たさなければならぬ。そういう意味では、タイ国においては、地方分権に明るい兆しが出てきている。この五年間の国内の動向を見てみると、以前に比べて地方自治体はより力をつけてきた。このため、住民が、自分たちは地方分権の恩恵を受けていると認識してくれば、中央政府の役割もおのずと変わってくると思う。

## (2) 国と地方の意見調整

国と地方の意見調整に関しては、その地域の役人

がどれほど物事に通じているかどうかということにかかわってくる。この十年の間、地方分権に対する公務員の意識、理解も高まってきた。中央行政機関と地方行政機関の組織の変化については三つの要素がある。第一に政府の政策である。例えば行政改革の一環として森林省の分割が行われ、近時、再度統合されるなど、政府の政策の変化が組織の在り方に影響を与えている。第二に、農業促進省及び家畜省の研究開発所のように民間との競争で勝てない組織の廃止など、パフォーマンスの問題が組織の変化をもたらしている。第三に、大学、幼稚園、小学校、病院など、民間の主体が存在し市場原理が働く分野では予算が削減されるなど組織に変化が見られている。

また、組織の変化に関する今後の展望としては、今後、省庁の数を減らすことは困難であると考えられるが、中央行政機関としては、県のクラスターに対する研究開発への支援や技術的助言者としての役割が増大するなど、マイナーな変化は生じ得る。また、郡やタンボンのレベルで部局の廃止変更等のマイナーな変更は生じ得る。いずれにせよ大幅なドラステイックな変化は期待できないと考える。

## (3) 終わりに

地方分権は政治の意思によって左右される。しかしながら、忍耐強く待つということも分権化を進めていく際には重要になってくると思う。タイの分権化は、一旦立ち止まる、足踏みする、あるいは後戻りするということも必要な場合がある。すべてを押し進めていくということになれば、ある部分での戦いには勝つても、戦い全体では負けるということもある。状況に合わせていかなければならないと考えている。