

タイの行政制度

—地方の行政を中心に—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 160 (March 5, 1998)

はじめに

第1章 タイの社会経済と統治制度の変遷

第2章 国の行政

第3章 地方の行政

結び

財団法人自治体国際化協会
(シンガポール事務所)

目 次

はじめに	1
第 1 章 タイの社会経済と統治制度の変遷	2
第 1 節 タイの社会経済	2
第 2 節 統治制度の変遷	6
第 2 章 国の行政	16
第 1 節 中央政府	16
第 2 節 内務省	29
第 3 節 内務省地方行政局	35
第 3 章 地方の行政	49
第 1 節 地方行政 (Provincial Administration)	49
第 2 節 地方自治 (Local Administration)	58
結び	80
注	83
参考	87

はじめに

近年、地方自治体レベルでの国際交流や国際協力が、活発になってきている。特に今まで欧米と比べて、交流が比較的少なかった東南アジア地域が注目を集め始めている。東南アジアに関心を寄せる地方自治体が多くなってきている中で、東南アジアを訪問する地方自治体関係者や地方自治体の海外事務所も増加している。

ところで、国際交流・協力を行う場合、相手国の制度や仕組みを知ることは、大変大切なことであるのは言うまでもない。しかしながら、東南アジア諸国の行政制度、地方制度となると、欧米諸国などと比べてあまり知られていないのではないか、と思われる。そこで、今後の地方自治体の交流・協力を行う際の参考になればと思い、今回、当事務所の管轄であるアセアン諸国の中から、タイの行政制度、地方の行政について取りまとめることとした。

ある国の今日の行政制度は、その国の歩んできた歴史と深く関わっていると言われる。特に、タイは約 760年前に王朝が成立して以来の独立国であり、過去の長い歴史のなかで行政制度が構築され整備されてきた国である。そこで、第1章では、タイの社会経済状況を簡単に紹介した後、現在の統治機構を形成するに至るタイの統治制度の変遷について、やや詳しく見てみることにした。

第2章では、国の行政について述べることにする。まず、立憲君主制をとるタイの統治機構、中央政府について概観した上で、タイの地方行政を所管する内務省の各部局の組織及び任務について述べ、特に地方行政と関係の深い地方行政局については、その任務、組織、予算について述べることにする。

第3章では、国家が地方で行う行政（狭義の「地方行政」）と地方自治体が行う行政（「地方自治」）の特色と相互の関係などについて考察したいと思う。まず、地方行政を担う県、郡、行政区及び村の組織などについて述べた後、一般地方自治体である県自治体、自治市町、衛生区及びタムボン自治体並びに特別地方自治体であるバンコク都及びパトゥーヤ市についてもその組織、予算などについて述べることにする。

これらを通じて、タイの行政制度や地方の行政の特色、システム像を明らかにできれば、と思う。また、タイでは、現在民主化の動きが進んでいるが、こうした中で、地方自治に関する最近の動きなどについても併せて紹介したい。

今回のレポートは、シンガポール事務所の渡部三喜男所長補佐が担当した。

本レポートがタイの行政制度、地方の行政を知る上で、いささかでもお役に立てば幸いである。

なお、タイの地方行財政制度については、（財）地方自治協会『アジア諸国の地方制度（Ⅱ）』において、橋本卓天理大学助教授が貴重な報告をされておられ、本レポートの作成に当たっても、同報告を参考にさせていただいた。この場を借りて厚くお礼申し上げる。

第1章 タイの社会経済と統治制度の変遷

第1節 タイの社会経済

1 国土・社会

タイ王国 (Kingdom of Thailand) は、インドシナ半島の中央部に位置し、北西部から西部にかけてはミャンマー、北部はラオス、東南部はカンボジア、南部とはマレーシアと接している。面積は51万3,115km²¹⁾と、日本の約1.4倍あり、平野部が多い。中央部をメナム・チャオプラヤ川が流れ、豊かな土壌を形成している。東北部は乾燥地帯であり、近年灌漑施設の整備によって改良が進んではいるが、依然として土地はやせ、タイの中でも貧困な地域となっている。

タイの気候は、一口で言えば、高温多湿（湿度74%）である。暑季（3月～5月頃）、雨季（6月～10月頃）、寒季（11月～2月頃）の3シーズンに大きく分けられる。バンコクの平均気温は、最低24.3度、最高33.3度で、年平均気温は28.3度と、1年を通じて日本の夏のような気候である。年平均雨量は約1,596.4mmとなっている。²⁾

1995年12月31日現在の人口総数は、59,460,382人³⁾であるが、1996年11月には、総人口が6千万人を突破した。⁴⁾ 1平方Km当たりの人口密度は、115人。⁵⁾ 世帯数は、1994年で13,997,449世帯。⁶⁾ 過去10年間の人口増加率は年平均1.5%となっている。⁷⁾ 総人口の1割近い約558万人が首都バンコクに集中している。地方、特に東北地方からの出稼ぎ者やスラム街に居住するものも多く、バンコク周辺の県を合わせると、バンコク首都圏で1,000万人以上の人がいるのではないかと、とも言われている。地方都市で人口の多い都市は東部のナコン・ラーチャシーマ市で約18万人、北部のチェンマイ市で約17万人⁸⁾ という状況であり、このことからいかにバンコクの人口集中が極端であるか、ということがわかる。

タイ国民の80%はタイ族であるが、このほか中国系（10%）、マレー系、山岳少数民族などで構成されている。なお、マレー系民族は南部の4県に住み、ほとんどがイスラム教徒である。（イスラム教徒は全国で4%を占める。）

タイは、仏教と極めて深いかわりを持っており、憲法で信仰の自由が保証されているものの、実際は国民の約95%が仏教徒である。

タイにはおよそ30万人といわれる僧侶、約34,000もの仏教寺院があり、世界最大の仏教国と言っても過言ではない。早朝の街では僧侶たちが托鉢に歩いている。家々の門口では敬虔な庶民がひざまずき、托鉢僧に寄進（タンブンと言う）をしている姿が見られる。タイの仏教は小乗仏教であり、厳しい戒律を守って修行に励み仏の境地に達することを理想としている。最高のタンブンは、出家して僧になることだと言われており、特にタイの男性は、生涯に一度は仏門に入り修行しなければ一人前の成人男子の仲間入りはできない、とまで言われている。このように仏教は、タイの人々の生活に密着しており、タイ人の心の支え、拠り所となっている。

公用語は、タイ語である。国民のほとんどはタイ語を用いている。タイ語以外の言語としては、南タイのマレー系タイ人の間ではマレー語が通用している。このほか、華人の間では、潮州語、広東語を主とする中国語も使われている。英語は、義務教育で必須科目に

なっているが、広く普及しているとは言いがたい。

タイの教育制度は、1978年より日本と同じ6・3・3・4制となっている。義務教育は、現在、小学校の6年間であるが、これを中学校まで延長する計画が進められている。国家予算に占める教育省の予算は、1997年度会計予算で、1,627億バーツ（前年度比22.3%増）で、全体の16.5%（省庁別では第2位）を占めている。第8次国家経済社会開発計画（1996年10月～2001年9月）でも、人材開発が大きな柱の一つに挙げられている。

初等教育の大部分（1993年にバンコクで38校、地方に30,841校）、中等教育（特殊学級を含む）のすべて（バンコクで114校、地方に1,971校）及び教員養成、職業教育の大部分を所管する教育省のほか、①②③が教育行政に関係している。

①「首相府国家教育委員会」（国家教育政策と開発計画を策定する。）

②内務省（バンコク首都圏及び地方で、一部小学校を所管。）

③大学庁（国立及び私立大学を所管。）

また、保健省が看護学校、国防省が士官学校を所管している。

2 経済・貿易

タイは、伝統的に農業を中心に経済発展してきた農業国である。米を中心にして、とうもろこし、砂糖やタピオカ、豆類などの穀物輸出が1970年代まで総輸出の約7割を占めていた。1980年代に入るとより付加価値の大きい冷凍チキン、冷凍エビ、魚の加工品、フルーツや缶詰など加工食品の輸出が伸びた。一方、1960年代からは工業化も積極的に推進し、繊維、自動車、エレクトロニクスなど、労働集約型産業を中心にめざましい発展を続け¹⁰⁾、国内総生産（GDP）経済成長率も1960年代が8.3%、1970年代が7.0%、1980年代が7.3%、1990年に入ってから8.9%と高い伸び率で推移してきた。とりわけ1988年から1990年にかけては、2ケタの高い伸びを示した。¹¹⁾ 国民1人当たりの国民総生産（GNP）は、1970年が200ドル、1980年に670ドル、1990年に1,420ドル、1994年には2,210ドルまで上昇した。¹²⁾

工業化の進展に伴い、農林水産業の産業比率は年々低下し、1981年には製造業が農林水産業を初めて上回った。以後その差は拡大の一途をたどり、1995年には、名目GDPに占める農林水産業の割合は、10.9%まで落ち込み、製造業が29.2%、卸・小売り業が16.0%、サービス業は12.1%を占めた。¹³⁾

急激な工業化の進展に伴い、労働者不足という問題が発生し、陸続きの周辺国、特にミャンマーからの不法就労者が後を絶たず、現在タイ全国に70～100万人以上の不法入国の外国人がいる、とも言われ、政府もその取り締まりに有効な手段を見出だせないでいる。1996年6月から7月にかけて、政府は国内43県ですでに不法に入国して働いているミャンマー、カンボジア及びラオスからの未熟練労働者を対象に、農業、漁業、建設業、鉱業、運輸通信業、製造業など特定の業種に限って2年以内の就労を認めるなどの対策を講じている。¹⁴⁾

貿易構造も経済構造の変化とともに変化してきている。従来、タイの輸出は米、タピオカ、砂糖などの農産物を中心とする第一次産品が大半を占めていたが、1985年には工業製品の輸出が農産物の輸出を上回った。その後はその差は広がり、1995年には工業品が81.9%、

農産物が16.5%となっている。主な輸出品は、工業製品としては、繊維・衣料品、機械・同部品、電機・電子部品、農水産品としては、米、ゴム、タピオカ、冷凍エビなどである。一方、輸入については、1960年代は消費財のシェアが高かったが、国内の工業化の進展とともにその割合は低下している。1980年代以降、外国からの企業の進出が増加するのに伴い、資本財や原料・中間財の輸入が増加している。

主な輸入品としては、資本財として機械・同部品、電気機械・同部品、原料・中間財として化学品、鉄鋼、その他として自動車・同部品、原油・石油製品などである。¹⁵⁾

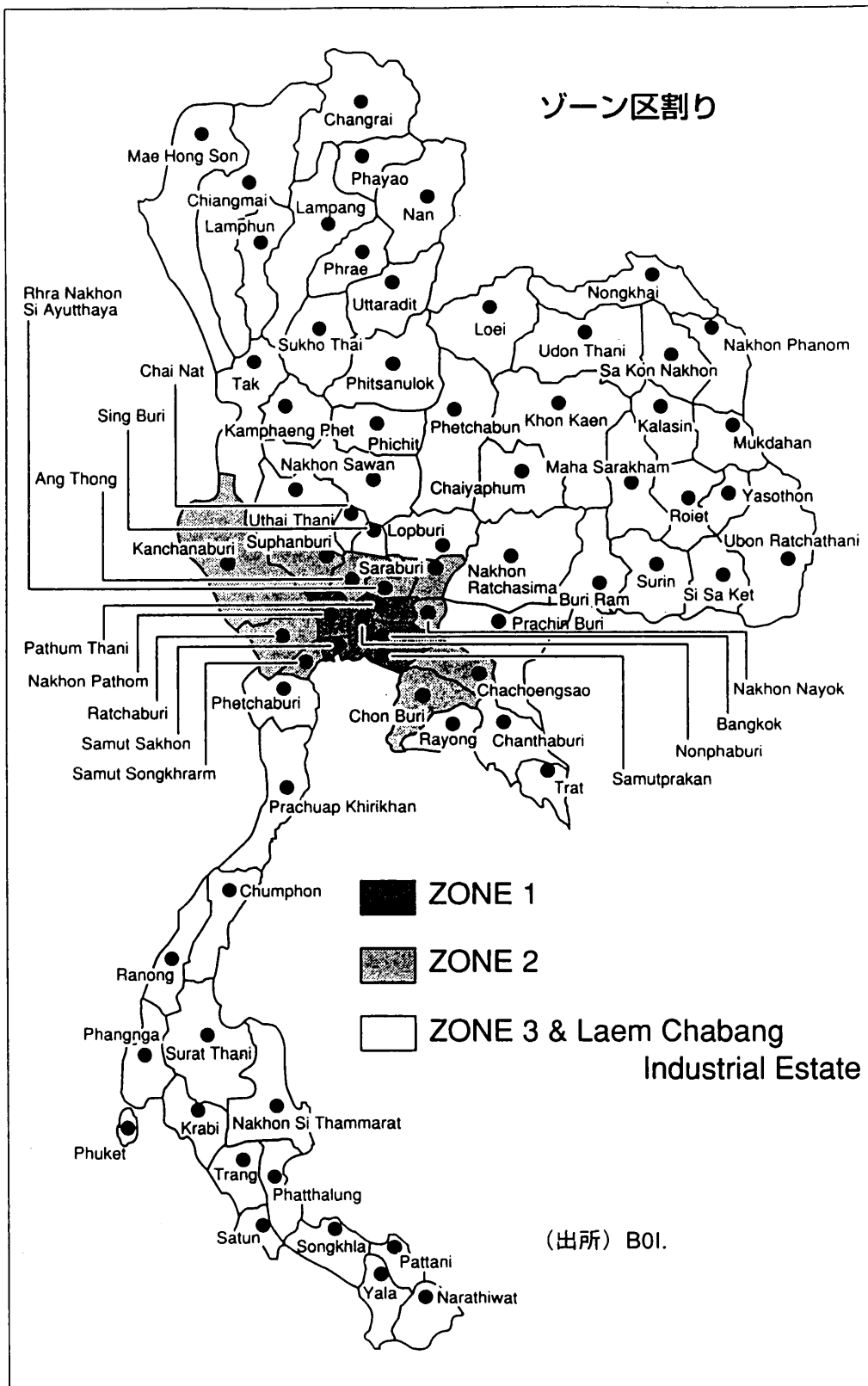
日本との関係で見れば、タイから見て日本は第1位の輸入国であり、米国に次ぐ第2位の輸出国である。

タイへの投資は、日本、米国、EUなどからのものが多く、1995年には日本からの投資が件数、金額とも史上最高を記録した。¹⁶⁾ タイでは、(図1-1)のように、首都バンコクとその周辺の5県を第1地域(ZONE 1)、バンコク首都圏を取囲む10県を第2地域(ZONE 2)、それ以外のバンコクから遠い地域を第3地域(ZONE 3)と、全国を3つの地域に分け、地域ごとに機械の輸入関税や法人所得税、原材料の輸入関税の減免など奨励業種に付与する恩典に軽重の差を設けている。特に、首都バンコクから最も遠い第3地域(ZONE 3)には一般的な恩典に加えて、法人所得税の免除期間(3~8年)終了後、5年間の法人所得税を50%減免したり、自己負担によるインフラ設備の投資に対する法人利益から特別の控除を認めるなど、最も手厚い優遇措置を付与している。首都から遠いところ程多くの優遇措置を講じているのは、都市部と地方との所得格差の是正、地域振興を考えてのことであると思われる。

タイでは、1973年以降、最低賃金が定められているが、日本と同じく全国一律ではなく、やはり地域の実情にあわせて3つのゾーンに分けられている。1996年10月1日現在の最低賃金はバンコクとその周辺の県及びプーケット県では日額157バーツ(1バーツは約4.5円)、中央部のチョンブリ県、北部のチェンマイ県などは137バーツ、バンコクから遠い県では128バーツとなっている。これも都会と地方との経済ギャップを考慮した措置である。なお、プーケット県はバンコクから離れているが、これはリゾート観光で潤っているという背景がある。

なお、1960年代からの急激な工業化、都市化の進展は、首都バンコクを中心として深刻な環境問題も引き起こした。車の増加にインフラ整備が追いつかず、バンコクの交通渋滞は世界最悪とまで言われている。車の排気ガスによる大気汚染も悪化している。仕事を求めて北部や東北部から多数の出稼ぎ者が流入し、人口が急増、スラム街が形成され、街の美化対策が緊急の課題となっている。

(図 1 — 1) 投資奨励地域



(出典) ジェトロ・バンコク・センター編「ビジネスガイド・タイ」P138

第2節 統治制度の変遷

長い歴史をもつタイは、過去にいくつもの王朝が興隆しては滅ぶことを繰り返しながらも王政を維持し、西欧文化を取り入れながら、独特の文化と伝統をはぐくんできた。タイの行政制度、地方の行政を理解するのに当たっては、タイのこれまでの歴史、特に統治制度の変遷について理解しておく必要があるものと思われる。

1 スコータイ王朝（1238年～1350年）

タイは、約 760年前に成立した最初の王朝であるスコータイ（Sukhothai）王朝以来の独立国家である。スコータイは、現在のタイの領土内で興ったタイ族による最初の王国である。1238年、スコータイ王朝の始祖イントラチット王（Inthrathit）が当時カンボジアのアンコール朝の支配下にあったスコータイを占領し、国号をスコータイと称して初代の王となり、その地域を中心として独立国家を建設した。1277年、始祖の三男であるラムカムヘーン王（King Ramkhamhaeng）が3代目の王として即位。以後スコータイ王国は飛躍的に国力を伸ばし、領土は現在のラオスから南はナコーン・シー・タマラート付近まで広がったという。王は正義と慈悲を持って統治を行い、住民に対しては自分の家族と同じように取り扱った。また王は、タイ文字を制定したり、中国から陶工を呼び寄せてスコータイ焼や宋古録焼の窯場を開かせたり、交易の自由を許し、租税の免除を行うなど、内政面・文化面でも多くの実績をあげた。特に王の政治は、だれに対しても平等に誠意と正義を持って臨み、政策と宗教とが一体となった家父長的な政治統治を行った。住民は王を父（Pawkun）と呼んで大いに尊敬した。（ラムカムヘーン王は、タイ史上、三大大王の一人に数えられている。）なお、この時代にスリランカから上座仏教（小乗仏教）が伝えられている。

1317年に大王が没するとスコータイ朝は急速に衰退し、1350年チェンライから興ったウートン族によって滅ぼされた。スコータイ王国の栄華は約 100年ほどであったが、スコータイ仏はじめ歩行打仏の像、スコータイ焼、青磁の古陶などその遺跡や遺物はタイの優れた文化遺産として、現在も多くの観光客が訪れている。

スコータイ王朝において、国王と国民とは父子関係（paternal relationship）で結ばれていた。王は宮殿の入口の前にベルを吊り下げた。人々は、困ったことがあるといつでもそのベルを鳴らした。すると国王がその人のところへやってきて話を聞き、公正に問題を解決するように努めた。村（Mu-bans）においては、それぞれの村を統治し、住民の面倒を見るポーバン（Pho-ban）と呼ばれる人物がいた。いくつかの村が結び付いて、行政的に一つの町（Muang）を形成した。そしてポー・ムアン（Pho-Muang）と呼ばれる人物がその町を統治した。いくつかの町はさらに結び付いてより大きな組織を形成した。その組織を統治したのが国王（Pho-Khun ; a King）¹⁷⁾である。複数の村の集合体である行政区

（Tambon）はこの時代にすでに存在し、この形態は基本的に今日まで引き継がれている。

地方統治については、国家は県（Province）に分割され、県の行政は国王によって任命された知事（Governor）の権限下に置かれた。知事は、国王の名で県を統治したことから、“県の父”（Father of the Province）を意味するポー・ムアン（Paw-Muang）と呼ばれ、

“住民の父” (The Father of the People) である国王が統治するのと同じ方法で県を統治しなければならなかった。知事のほとんどは王の息子であったり、甥であったり、又は王自身が任命した者であったことから、知事の統治に干渉はしなかった。したがって、県を統治する権限は、すべて県知事的手中にあったとすることができる。

2 アユタヤー王朝 (1350年～1767年)

スコタイ王朝ラームカムヘン王の死後、王国の国威は傾き、1350年プラヤー・ウートンが、チャオプラヤー川下流のアユタヤーを都に定め、王位に就き、ラーマ・ティボディ (1350年～1369年) と号して四囲に君臨、スコタイ王国をも併合して統一国家を形成した。ここに6代 132年にわたるスコタイ王朝が終わりを告げた。アユタヤー朝は18世紀にビルマに滅ぼされるまで36代 417年間続いた。11代ラーマ・ティボディ2世 (1491年～1529年) はポルトガルと条約を結び、これに居住通商権を与え、キリスト教の布教を許可した。王はまた軍政改革を行い、一般徴兵制度を確立した。以後2代を経て、賢明なプラチャイ王 (1534年～1546年) の治下に首都アユタヤーは繁栄し、人口15万人に達する大都会となった。

その後は何度もビルマの侵攻を受けるようになり、しばしば滅亡の危機に瀕した。16世紀末ナレスワン大王 (1590年～1605年) は、4度にわたってビルマの大軍を破り独立を再建した。その後国内では、たび重なる王位継承問題やビルマの絶え間ない侵略にさらされたものの、17世紀には勢力圏が拡大し、諸外国との交易等によって東南アジア大陸最大の商業・政治都市へと発展、市中には黄金に輝く仏塔が林立し、当時のロンドンを凌ぐ人口緻密な“花の都”であったという。蘇木などの森林生産物を中心とした物資が集められ、一部は山を越えて陸路ベンガル湾へ、多くは河川を通じてシャム湾へ送られ世界各地に流出した。日本からも御朱印船が往来し、日本へは鹿皮や鮫皮がもたらされ、山田長政をはじめとする日本人町も栄えた。

アユタヤー王朝において、政治・経済面で注目に値すべきことは、時代によって差はあるが、海外貿易が発展したことと、中央集権制が確立されたことである。特に、1431年のアンコール遠征によるクメール文化との接触は、ヒンズー文化を基礎とするクメールの統治体系を持ち込んだ。たとえば、神王思想は王権を絶対的存在へ昇格させた。王は至高かつ絶対かつ神聖な存在とされ、住民は王のことを「国土の君主」「三界の偉大なる王」と呼んだ。政府は市民の行政 (Civil Affairs) に携わる総理大臣 (Smuha Nayok)、軍事 (Military Affairs) をつかさどる総理大臣 (Smuha Kalahom) 及び財政・外交関係 (Finance and Foreign Affairs) を担当する大臣 (Pra Klang) の3職を主要な役職としてその支配下に置くとともに、地方を県に区分し、県を統治する知事を置き中央の厳しい統制の下においた。

アユタヤー王朝の初期 (1351年～1450年) においては、スコタイ王朝に見られた家父長主義 (Paternalism) は、ジャツサドン (Jatusadom) と呼ばれる行政システムに変わった。スコタイ時代と比べてアユタヤー王朝ではその支配する領域が極めて大きくなり、家父長的で情けの深い支配 (benevolent kingship) 方法では、王朝の統治はもはや困難であったからである。ジャツサドンとは、4つの柱 (Four Pillars)、あるいは4つの原則

(Four Principles)という意味である。すなわち、次の4つの大きな省 (Krom) が設置された。¹⁸⁾ (省名は仮訳) (1) 警察省 (Muang, Home Affairs : Krom Wiang) → 公安・秩序の維持を担当。(2) 王室省 (Royal Affairs : Krom Wang) → 王室に関する事項及び司法を担当。(3) 大蔵省 (Finance : Krom Klang) → 税制、歳入、歳出を担当。(4) 農業省 (Agriculture : Krom Na) → 農業活動、土地の分配、食料の供給を担当。

アユタヤー王朝では、次第に複雑な階級社会体制 (hierarchical social system) が形作られていった。アユタヤー王朝 8 代目のボロムトライローカナート王 (King Borom Trailokkanat) (1449年～1490年) の時代に、サックディナー (Sakdina) 制と呼ばれる身分制による官僚制度 (modern Thai bureaucracy) の整備が進み、中央集権体制が形成された。

アユタヤー時代の官僚制度は、名誉ある位 (honor marks) の違いによって、異なるランクと職 (titled officials) が与えられるというものであった。社会は国王を頂点に、階層 (身分) が存在した。ほとんどの人は、最下位に属する奴隷 (Slave) とその上に位置する平民 (Commoners または Freeman ; Phrai) であった。平民の上に位置したのは、官僚貴族 (Officials または Nobles ; Khunnang) であり、最も上に位置していたのは、王族 (Prince ; Chao) であった。ただ一つタイ社会において階級が無かったのは、仏教の修験所であり、男性ならだれでも入ることができた。そこはあらゆる階層の男性が一緒に集まり、都市・地方を問わず、すべてのタイ人が交流する場所となっていた。¹⁹⁾

また、役人 (Government Officials) の仕事 (duty) は、特に市民部門 (Civil Section) と軍事部門 (Military Section) とに分けられた。市民部門は市民行政を担当し、軍事部門は軍事関係を担当した。ジャツサドン・システムは維持された一方、警察省 (Muang) は、ナコーンバン (Nakornban) に変わり、1782年のラタナコーシン王朝の成立後まで続いた。

1767年、ビルマの猛攻を受け、アユタヤーは一夜にして廃墟と化し、33代の王の下で417年続いたアユタヤー王朝は完全に滅亡した。

3 トンブリ王朝 (1767年～1782年)

1767年、アユタヤー王朝が滅亡したとき、混乱に乗じてアユタヤーを脱出していたアユタヤー王朝の将軍タクシンは兵を立て直してビルマ軍を包囲、6ヶ月後にアユタヤーを奪還してタイ族の主権を回復、王都を現在のバンコクのチャオプラヤ川西側のトンブリに移し、自ら王位に就いて戦争による混乱を収めた。タクシン王は当時分立している諸勢力を漸次手中に収め、歴代の王が成し得なかったチャンマイをおとすなど実績をあげたが、晩年、精神異常をきたし凶暴性を呈するようになり、部下たちに処刑された。このためトンブリ王朝は1代限りで崩壊した。

4 ラタナコーシン王朝 (チャックリー王朝) (1782年～現在)

1782年、タクシン王の部下で軍の司令官であったチャオピア・チャックリー将軍がおされて王位に就き、ラーマ1世 (1782年～1809年) が誕生した。ラーマ1世は首都をバンコクに移し、新しくラタナコーシン王朝 (チャックリー王朝) を興した。この王朝が、現在

のプミポン国王（ラーマ9世）まで9代にわたって続いている。同王は、混乱した社会を建て直すために、三蔵経の校訂や「三印法典」の編纂などに尽力したほか、王室の諸制度を整備するなどアユタヤー王朝の再興をめざした。

タイにとって、当時最大の脅威はやはりビルマであったが、19世紀に入るとビルマはイギリスとの戦争に国力を傾注せざるを得なくなった。ビルマは最終的にはイギリスに敗北し、1885年にその植民地となった。この間、ラタナコーシン王朝は、マレー半島やカンボジア、ラオスなどアユタヤー王朝時代に持っていた地域の宗主権を回復した。他方西欧諸国に対しては閉鎖的政策を取り、内政を安定させた。しかし、植民地主義に勢いづく西欧諸国に対して門戸を閉ざすことには限界があった。英語を解し西洋の科学、地理、文化等を学んでいたラーマ4世モンクット王（1851～1868年）は、当時の世界情勢を踏まえ、西欧列強のアジア進出に対して門戸を開放した。1855年のイギリスを皮きりに、アメリカ、フランスと相次いで通商条約を締結、自由貿易に踏み切り、隣国が植民地化される中でタイの独立を守り通した。

ラーマ4世は、西洋をモデルとした改革を行ったが、伝統的な絶対王政の中での王の地位や権力を維持するため、根本的な改革に至らない技術的、組織的な改革を中心に行った。道路建設や運河の掘削、造船、タイ軍及び行政の再編のほか、貨幣経済の発達に 대응するため貨幣の鋳造などを行った。また、裁判所や行政組織に西洋人の専門家やアドバイザーを雇用した。また、後に5世王となる王子チュラロンコンに西洋人の家庭教師をつけ、近代的な教育を受けさせた。

ラーマ4世の改革や外交政策を引き継いだのが、息子のラーマ5世である。

ラーマ5世のチュラロンコン王（1868年～1910年）は、タイ史上でも明君の一人と言われ、イギリス、フランスの植民地主義勢力の圧力を受けながらも、巧みな外交政策により植民地化の危機を回避した。国内的には軍事、財政、行政、司法、教育の近代化をはじめ、道路整備、鉄道の建設開始（1892年）や郵便電信事業の導入（1885年）など国家の諸制度を整備し、中央集権を強化、財政を整え、軍政を改革、奴隷制度を廃止するなどタイを近代国家へと脱皮させた。

郵便電信事業や鉄道の開通は、中央から地方への統制をより強化することにつながった。ラーマ5世は、地方（province）はもちろん、中央においても広範囲にわたる行政改革を行った。西洋をモデルにした省庁を設立し、従来の体制や組織を改革した。当時すでに設立されていた中央組織を西洋の例にならって、内務省（Interior）、戦争省（War）、外務省（Foreign Affairs）、大蔵省（Finance）、農業省（Agriculture）、王室省（Palace）、地方行政省（Local Administration）などに再編した。また、司法省（Justice）、教育省（Public Instruction）、建設省（Public Works）などが新しく設立された。この中央政府の組織改革は、それまでのジャツサドン・システムに代わって、1892年に実施された。

21)

内務省は、1892年4月1日に設立され、次の3つの部課に分かれていた。①地方行政（Provincial Administration）担当部、②犯罪の防止・抑制及び外交担当部及び③その他の事項担当部である。このうち、①は現在の内務省地方行政局の前身である。²²⁾

地方の行政機構についても大きな変革が行われた。当時の地方行政は、主として内務省

の権限下に置かれていたが、1894年には地方行政省と内務省とに一本化された。地方行政制度は再編され、州 (Monton ; Circle) の下に県 (Province) 及び郡 (District) が置かれた。州は最も大きな行政単位で、州行政は国王により任命された大公 (Lord Lieutenant ; Umuha Tesabiban) が置かれた。州には多くの県が設置され、県知事 (Provincial Governor) が置かれた。県はさらに郡 (District) に分割された。州、県、郡にはそれぞれ国家官僚を派遣した。郡はさらに行政区 (Commune) に分割され、行政区はさらに村 (Village) に分割された。行政区の長 (Commune Headman) は“カムナン” (Kamnan) と呼ばれ、住民によって選出された。村の長 (Village Headman) は“プーヤイバン” (Poo Yai Ban) と呼ばれた。

スコータイ王朝からアユタヤー王朝を経てラタナコーシン王朝ラーマ5世までに至る時代の統治構造は、地方政府に中央政府の権限が一部移譲されるという制度であり、それは、地方での国の政府 (Local State Government) であったと言える。なぜならば、州または県の行政 [Circles (Provincial) Administration] は、中央政府が地方で働く公僕 (Public Servants) に中央政府を代表して行政決定を行う権限を委任するものであったからである。これは権力分散の技術であった。²³⁾

ラーマ5世は、また、タイの統治及び行政に民主主義のシステムを取り入れようとタイで初めての地方自治制度を導入した。その最初のが1897年、バンコクに設立された“スカーピバーン” (Sukapiban ; Sanitation District) であった。スカーピバーンとは、タイ語で衛生を意味し、それは中央政府の (出先) としての郡とは別の組織であった。スカーピバーン (衛生区) の目的は、当該地域住民のために特に公衆衛生に関する業務を行うものであった。衛生区における行政は、委員会方式を取り、議長には区の長 (Commune Headman) がなり、衛生区内の村の長 (Village Headman) がメンバーとなった。衛生区は州の指導監督の下に、ある一定額の建物税を住民から徴収し、支出する権限を持っていた。衛生区は、公道や橋梁、街灯の整備のほか、住民の保健と衛生に関する業務を行った。当時の人々には民主主義についての十分な理解、また経験がなかったため、ラーマ5世は住民を教育することにより衛生区が定着するよう努めたと言われている。

8年後の1905年にはサムットサコーン州のタカロルム地区 (Tha Chalorm) に2番目の衛生区が設立された。その目的は、住民の生活の質の向上とともに、民主的な統治を実践することにあった。パイロット事業としての衛生区の設立はラーマ5世を大いに満足させ、また生活水準が向上するなど住民にとっても有益なものであったことから、1908年には衛生区法 (The Sanitation District Act) が公布され、以後タイ国内の多くの州において衛生区が設立されるようになった。²⁴⁾

続くラーマ6世のワチラウット王は、制度改革より民族意識、国家意識の高揚に努力し、多くの著作物を著した。西欧諸国との自由貿易は、それまで利権を独占していた王室や有力者の経済力を弱めさせることとなったが、反面、華僑商人の勃興や輸出米の増加によって国力を増していった。特にラーマ5世以降のインフラ等国内資本整備、行政組織の近代化などは目を見張るものがあり、ラーマ6世は1921年初等教育法を發布し、アジアでもまだ珍しかった義務教育制度を導入した。周辺のアジア諸国が次々と西欧諸国の植民地と

なっていく中で独立を守り、多数の留学生を欧米に派遣したり、法律や教育の専門家、技術指導者を外国から招き、近代化を進めていった。

しかし、この頃（1920年代半ば）、在欧洲留学生が母国の遅れた政治体制の打倒を計画してフランスで秘密結社（後の人民党）を組織したり、折からの世界大恐慌の影響による経済の不振を背景に、国内では赤字財政のため政府歳出の縮小（1932年初期に約3分の1の歳出削減）や官吏の減俸が断行され、また、多くの政府職員が失業したりした。こうした中で、少壮文武官の反感が増大した。これらの要因が新しい政府体制を作ろうというクーデターグループへの動機付けとなった。²⁵⁾

5 立憲君主制時代へ（1932年～1956年）

1932年6月24日、ラーマ7世の時にクーデター（無血革命）が発生、スコタイ王朝以来700年続いた絶対王政が終焉し、政体が立憲君主制に移行した。このクーデターは、ラーマ6世の在位中における財政上の失政や、ラーマ7世の時代に起きた世界大恐慌の影響による国家経済の窮迫など、国王の統治に不満を抱いた一部軍人が決行したものである。1935年3月ラーマ7世は英国へ亡命、当時まだ10歳のラーマ8世が即位した。以後タイは試行錯誤を繰り返しながら民主化への道のりを歩むこととなった。

1932年12月10日憲法が發布され、議会政治への試行が開始された。1938年にはピブーン内閣によって国名もシャムから自由を意味するタイへと変更された。

1946年6月、不慮の死をとげたラーマ8世の後を継いで、弟のプーミポン・アドンヤデート現国王が9世王として即位した。

ラーマ5世の時に誕生した衛生区による行政は、民主的な統治に住民の参加を促す点で地方自治のモデルであったが、委員会の半数は政府の役人で占められ、選挙によって選出された者ではなかった。1933年地方自治の強化をめざしたテーサバーン法（Municipal Administration Act 1933）が施行された。この結果、35のすべての衛生区がテーサバーン（自治市町 Municipality）に格上げされた。テーサバーン法の初期の目的は、住民のニーズに応えるための自治体を設立することだけでなく、住民に議会制を浸透させることにもあり、テーサバーンの議会（委員会）の議員（委員）は住民の選挙によって選ばれることとなった。²⁶⁾ また、この改革により、衛生区は1952年にスカーピバーン法（Sanitary District Act）ができるまでのおよそ20年間、存在しないことになった。

1955年には、県行政組織法〔Provincial Administration Act B.E. 2498 (1955)〕が施行され、新しい地方自治体の形態として県自治体（Provincial Administrative Authority）が誕生した。県自治体は、立法機関と執行機関から構成される。執行機関の長である知事（Provincial Governor）は、県自治体の行政に責任を負うこととされている。知事は、中央政府のブランチ（出先）である県のトップでもあり、国の行う地方行政と県自治体が行う地方自治の両方の任務を担っているといえることができる。（第3章第2節も参照）。なお、県自治体の職員は、県自治体が雇用するが、その数は各自治体によって異なっている。

立法機関である県議会（Provincial Council ; Changwad Council）の議員は、住民によって選挙され、その任期は4年である。議会は県条例を制定する権限を持ち、県自治体の

行政を監督する権限を持つ。1933年から、県議会は地方行政における県知事の助言役として設立されていたが、この時の議会は、サバ・チャンワットと呼ばれ (Provincial Council ; Sapa Changwad)、現在のような形での議会ではなかった。1938年、サバ・チャンワットは廃止されたが、現在の形での議会が1955年の県行政組織法により再度設立され、今日まで続いている。

1956年には、行政区自治体 (Commune Authority) が地方自治体として設立された。それは、住民自らに地方自治体という形態において統治を行わせたいという当時の政府の政策によるものであった。行政区の権限と役割は自治市町のそれと同じであった。行政区自治体は執行機関、議会からなり、議会の議員は、その行政区に属する各村から1名ずつが選挙によって選ばれる議員 (任期は5年) と、行政区長 (Commune Headman)、村長 (Village Headman) からなる当選議員とで構成された。議会はメンバーの中から議長と副議長を選出した。一方、執行機関は、長である行政区長、行政区医師、全ての村長及び郡長 (District Officer) によって任命される5人を超えない有能な人物で構成された。しかし、この行政区自治体は15年後の1971年には廃止された。その背景として、行政区自治体が地方自治体として定着し、発展することができなかったことや、当時、タイの政治行政が停滞していたことがあるといわれている。²⁷⁾

6 軍人の政権争い (1957～1979年)

1957年にサリット元帥が、15年間断続的ながらも合計8次の政権を担当したピブーン内閣を倒し、自ら首相の座に就いた。サリット政権は民主制への共感を示していたピブーン政権とは異なり、議会政治をタイの政治風土に馴染まないとして否定し、強権的な政治を行った。同政権は、テクノクラートを動員し、国家開発＝経済発展に向け工業化と教育振興に努力した。積極的な外資導入策が打ち出され、日本企業の進出も始まった。この「開発」政策は、タイの社会を大きく変えていった。国民の生活が向上し、消費文化が地方にも広がり、農民以外にも会社員、工場労働者、企業家が誕生し、生徒や学生の数が増加した。

1963年サリット首相が病死後、副首相だったタノーム元帥が後継内閣の首班となった。1973年10月14日に、タノーム首相と婿のプラパート副首相に抗議する学生グループを政府が弾圧したのがきっかけとなって流血事件が発生、首相の退陣を要求する学生グループとそれを支持する市民グループに対し、政府は軍隊を出動させ大規模な騒乱に発展した。この事件は、社会変動に伴い政治意識に目覚め始めた国民の軍部独裁への不満の爆発であった。数日後、タノーム、プラパート両氏は国外に脱出、学生・市民グループの勝利という形で事件は落ち着いた。

その後、サンヤー・タマサク氏をはじめ短命な内閣が何回か交替した。また隣国カンボジアやベトナムの共産化に伴う共産ゲリラとの抗争があり非常に不安定な時期であった。

1972年12月、革命団布告によりバンコクに、バンコク都 (Bangkok Metropolitan Administration ; BMA) という地方自治体が誕生した。革命団布告とは、無憲法期間に支配政治集団であった「革命団」が何らの合法的立法手続きを経ないまま、「革命団首領」の名の下に出された布告で、国家の最高法規である憲法を上回る法的効力を有する特異な

法形式である。1958年10月のクーデターにより政権をとったサリットが出したものが最初で、1971年11月17日に、同じくクーデターにより政権を掌握したタノーム首相がこれを踏襲した。タノーム首相を長とする政治集団は、1972年12月13日までの約13か月に及ぶ無憲法期間に 364に上る「革命団布告」を出した。（形式的には、冒頭に通し番号が付けられる。）

1975年にはバンコク都法 (Bangkok Metropolitan Administration Act 1975) ができて、バンコク都は法的に法人格を持つ自治体となった。都知事は公選されることとなり、1975年8月、タマヌーン氏が初代都知事に選出された。しかし、1977年4月、都議会が混乱に陥ると、首相は大権を発動、タマヌーン都知事を罷免し、都知事は再び内務省から任命されることとなった。²⁸⁾

1978年には、パッターヤ行政市法 (City of Pattaya Administration Act 1978) が制定され、それまで自治市町 (テーサバーン) であったパッターヤ市に、アメリカで採用されていたマネージャー制度による行政が導入された。タイで現在、マネージャー制度による行政を行っているのは、パッターヤ市だけである。²⁹⁾

7 民主化への動き (1980年～)

1980年、プレム大將が政権を担当するようになってタイの政治・経済も安定を取り戻してきた。プレム政権は山林に立てこもる共産ゲリラに対し、懐柔策を取って投降を促し、世界的な東西融和の機運もあって、多くのゲリラが当局に帰順した。

1985年11月、バンコク都知事は再び公選されることとなり、軍出身のチャムロン氏が無所属で立候補し、当選した。

1988年8月、プレム政権を引き継いだチャチャイ首相は「戦場を市場に」のキャッチフレーズを掲げて経済発展に取り組んだ。積極的な外資導入を推進し、88～90年には3年連続2桁の経済成長を達成した。しかし、89年半ば以降、連立与党内の内紛、閣僚の汚職の横行、地価・物価の高騰、貧富の差の拡大など社会の歪みも増大していった。

1991年2月、首相と軍との対立が激化し、ついに軍によるクーデターが発生、チャチャイ氏は退陣し、スントーン国軍最高司令官を議長とする国家治安維持団 (National Peace Keeping Council ; NPKC) が全権を掌握した。軍は1992年に民主選挙を行うことを前提に、1991年3月6日アナン氏を暫定内閣首班に推挙した。アナン首相は、タイの長年の懸案であった税制改革を断行し付加価値税を導入したほか、市場経済を重視した種々の規制緩和の実施、国営企業の民営化、投資重視政策の実施などを行い、短い在職期間ではあったが、優れた指導力でクーデター後のタイのイメージアップに大きく貢献した。

1991年12月9日憲法が発布され、1992年3月22日に総選挙が実施された。その結果、正義団結党、タイ国民党、社会行動党、タイ人民党、民衆党の5政党が下院の過半数を僅かに上回る 195議席で連立与党となり、4月7日スチンダー陸軍司令官兼国軍最高司令官が第19代の首相に就任した。しかし、スチンダー首相は、民選議員でないことや、従来から首相にはならないと公約していたこと、さらに、新内閣に不正蓄財で糾弾を受けた元閣僚が3人が含まれていたことなどから、民主化を求める野党や学生、マスコミ、学識者などから一斉に批判を受けた。5月17日、バンコクでスチンダー首相の辞任を要求するデモ隊

に軍が武力を行使、死傷者 100名以上を出す大惨事となった。（「血の5月騒乱事件」と呼ばれる）。事態を憂慮した国王は、スチンダー首相と民主化の旗手チャムロン前バンコク都知事を呼び調停を行った。この時、2人が国王の前にひざまずいて和解する姿がテレビで中継され、国家の危機を救った国王の偉大さがタイ国民の目に映った。5月24日、スチンダー首相は騒乱事件の責任を取り辞任、アナン前首相が再任され、事態は収束した。

アナン政権は、5月騒乱事件によって損なわれた国内の政治融和の回復、タイの国際的信頼の回復及び1992年9月の下院総選挙の確実な実施を政策目標に掲げた。8月1日、首相は5月騒乱事件当時の軍の首脳を更迭、国民の支持を得た。

1992年9月13日、下院総選挙で民主党が第1党に躍進、9月29日チュアン民主党党首を首相とする5党連立政権が成立した。チュアン首相は軍歴を持たず、久しぶりの文民首相の誕生で国民の期待が高まった。チュアン政権は、民主主義の育成、地方分権、AFTA（アセアン自由貿易地域）の推進、インドシナへの経済協力、所得格差の是正などを重点課題に取り上げ、特に地域開発と所得格差の是正を最優先課題とした。しかし、連立政党間の軋轢と有力政党の内紛が絶えず、難しい政局運営を余儀なくされた。

1994年に、チュアン政権の大きな課題であった民主的な憲法制定のための憲法改正作業が進んだ。ところが、12月にチャワリット党首率いる新希望党が連立与党の了解に反し、地方自治に関する憲法改正案に反対して連立から離脱、チュアン政権は少数与党政権となり、1992年政権発足後最大の危機にたたされたが、野党第2党の国家開発党を取り込み、難局を乗り切った。しかし、その後、プーケットにおける農地改革政策に絡む汚職事件を野党に攻撃され、1995年5月任期を全うできずに下院を解散した。

7月の総選挙の結果、タイ国民党が僅差で第一党となり、7党連立のバンハーン政権が誕生した。しかしバンハーン政権は金権汚職スキャンダルが絶えず、経済政策にも失敗、1996年9月野党から不信任案審議で攻撃され、辞任を表明し連立政権の維持を図ったものの結局下院を解散、僅か1年2か月余りの内閣に終わった。同11月の総選挙では、バンハーン内閣で第2党の勢力を持っていた新希望党が再選をめざすチュアン氏の率いる民主党を小差で押さえ、軍人出身のチャワリットが首相になり、6党連立内閣が登場した。チャワリット政権では不振が続くタイ経済の立て直しを最優先とし、歳出削減を提唱している。一方、政治改革の一環として憲法改正手続きが進められており、1996年12月には99名の委員からなる憲法起草議会（Constitution Drafting Assembly ; CDA）が設立され、1997年8月には民主的な内容の新憲法案が国会に提出される予定となっている。³⁰⁾

この時期、地方の行政にとってかなり大きな変化があった。知事の公選制は大いに話題に上ったものの結局実現はしなかったが、他方、1994年11月タムボン自治体法が国会を通過し、1995年3月2日から施行された。この法律の施行によって、行政区（Tambon）及びサパー・タムボン（Sapa Tambon）が法的な資格を持つタムボン自治体（Tambon Administration Organization ; TAO）という法人に格上げされ、独自の予算を持って行政を執行することができるようになった。現在、タムボン自治体への移行が行われているが、1998年にはタイにおける全ての行政区とサパー・タムボンが、タムボン自治体になる予定である。

1992年の「血の5月騒乱事件」以後、軍の政治への介入も少なくなり、地方の行政にお

いても地方分権の動きが見られるなど、タイの政治は徐々にではあるが、民主化への方向へ向かっていると言えよう。