

タイの地方分権における政治参加の拡大と 「新自由主義」「足るを知る経済」の競合

——ラヨン県を事例として——

上久保 誠 人

- I. はじめに
- II. 民主化の潮流の中での地方分権と政治参加の進展
- III. タクシン政権登場後の政治行政の混乱
- IV. タイの地方分権の再評価：中央政府の混乱下でのラヨン県における新たな政治参加の拡大
- V. おわりに

I. はじめに

本稿の目的は、タイの地方分権と政治参加の拡大を、1970年代からアジア諸国に起きた民主化の文脈から再考察することである。¹⁾そして、特に2001年のタクシン政権の登場後、中央政治で激化した親タクシン派の「新自由主義」と、反タクシン派が支持する国王の哲学「足るを知る経済 (sufficiency economy)」の国論を二分する対立抗争が、地方においては新たなアクターの政治参加を促進してきたことを明らかにする。

Huntington (1991) が「第3の波」と呼んだ民主化は、1970年代からアジア諸国を含む多くの国で起こり始めた。タイを含むアジアの民主化はさまざまに研究されてきたが、これらは、アジア諸国の民主化が、それぞれの国で地方分権の推進という共通の現象をもたらしたと指摘する (Potter, 1997; O'Loughlin et al., 1998; Anek, 1999; Bunce, 2000; 恒川, 2000; 岩崎, 2001; 武田, 2001; 伊藤, 2002; 藤原, 2002; 園田, 2002; 永井, 2006)。²⁾

タイの民主化では政党が、官僚、軍、王室支配層 (network monarchy) が主導してきた政治体制から、権力を移管させる重要な役割を果たした。そして、学者、ビジネスマン、都市部中間層、地方政治家、農民、NGO など新しいアクターの地方自治への参加を促してきた (Overholt, 1999)。だが、2001年にタクシンが政権を獲得して以降、再び地方分権の流れを中央集権に反転させた。更に2006年のタクシン政権崩壊後、中央政

治における反タクシン派と親タクシン派の対立激化による混乱で、地方分権は停滞してしまったようにみえる。タイ研究者の関心は、タクシン政権誕生後の中央政治における混乱に集中し、地方分権への関心は薄れてしまったようだ (Pye and Schaffar, 2008)。

しかし、本稿ではタクシン政権の大衆迎合的な中央集権化政策の後でさえ、新しいアクターの政治参加が拡大していることに注目する。そして、それが、「新自由主義」を掲げた親タクシン派と、国王の哲学である「足るを知る経済」を用いた反タクシン派の地方での支持獲得競争によってもたらされたと考ええる。つまり、地方における政治参加の拡大は、中央政治のエリート間の権力闘争の結果であるというのが、本稿の主張である。更に本稿は、この現象が従来の地方分権の概念に当てはまらない例外的事例であると考ええる。

本稿の構成は次の通りである。まず、タイの地方分権と政治参加の拡大を、アジア諸国の「民主化」の潮流に位置づけながら概観する。1970年代まで、タイでは官僚、軍、王族の王室支配層が政治を支配していたが、アジアの民主化の「第三の波」の中で新しいアクターの政治参加が始まった (McCargo, 2005)。1980年代後半から、政党が中央ではビジネス界の支持を獲得し、地方では有権者に地方分権を公約して競合しながら、政治の意思決定から王室支配層を次第に排除して、政権を獲得した。

次に、タイの地方分権を再考察する。まずタクシンが首相に就任した2001年以降の政治・行政の変化と中央

政治の混乱を振り返る。親タクシン派と反タクシン派が地方票の獲得を巡って争い、それぞれが有権者に地方政治・行政への参加を促した。そして、それが従来の地方分権とは異なる、新しいアクターの参加による自律的な地方政治・行政の進展をもたらしているということを、ラヨン県を事例にして分析する。

II. 民主化の潮流の中での地方分権と政治参加の進展

1. タイにおける民主化プロセス

タイは東南アジアにおいて、唯一植民地化を逃れた。しかし、タイの政治といえば、一昔前には「軍政」であり、政治における軍の重要性が大きく、クーデターが政権交代の常道となっていた。(玉田, 2006: 78; Tilly, 1992)。タイの政治システムは「官僚政体 (bureaucratic polity)」と呼ばれた (Riggs, 1966)。この「官僚政体論」は、当時のタイ政治の特徴は3つに整理していた。第一の特徴は、官僚、軍、仏教界、金融界、王族などによる「王室支配層」が政治を支配していたことである (McCargo, 2005: 49; Overholt, 1999: 1028)。一方で国会、政党、その他の利益集団など、「官僚外政治組織 (extra-bureaucratic political institutions)」は弱体であった (Riggs 1966, 312-320)。

第二の特徴は、経済開発プロジェクトなどの予算配分の意思決定で、国会の予算委員会など公的組織や利益集団の政治力が弱かったことである。その上、省庁間の利害に関する庇護・非庇護関係 (パトロン・クライアント関係) が強く、政策決定は密室で行われた (Riggs 1966, 329-337)。そして、第三の特徴は、企業家の大半が中国人だったことだ。彼らは政治的に無力であり、そのためにタイ人官僚から政治的庇護を買い、逆に官僚は中国人企業家から資金を引き出すという癒着の関係が生じていた (Riggs, 1966: 249-254)。

この「官僚政体」については、中央銀行、首相府予算局、大蔵省財政経済局、国家経済社会開発庁などによる自律的な経済政策の立案が、高い経済成長を実現したという評価がある (Doner and Unger, 1997)。また、タイの政治経済は、他の第三世界の国々と比較してバランスと規律を持ち、安定を保っていた。利益集団が際限ない予算拡大と財政危機を引き起こす「ラテンアメリカ症候群」のような状況には陥ることはなかったのである

(Overholt, 1999: 1028)。

しかし、1970年代以降、「官僚政体論」はタイ政治の実態に合致しなくなった。1968年、米国メディアがタイ政治の汚職と独裁を強く批判し、国王はタイの国際的なイメージ悪化を懸念し始めた。国王は軍政を批判し、学生に社会や政治への積極的な参加を促し、「官僚政体」が変化し始めた (Handley, 2006)。まず、「官僚外政治組織」が成長し、その政治的影響力が増加した。そして、政策決定過程の制度化が進み始めた。その一方で、タイに定着した中国人系タイ財閥が台頭し、経済的支配力を向上させ始めた (Pisan and Guyot, 1985; Muscat, 1994; Hewison, 1997)。政治的に弱い立場にあった中国人系企業家たちは、個々の利害を超えて、より恒久的な庇護を得るために組織化を図ったのである。だが、政党を中心とする政権が頻繁に交代したため、特定企業グループと特定権力集団の固定的な連携が形成されることはなかった。結果的に、自由で競争的な経済活動がタイにもたらされ、政策過程に官僚だけではなく、政治家、マスメディア、都市在住の資本家とテクノクラート、サラリーマン、農民、都市労働者らが関わるようになった (Rangsan, 1989; Pasuk, 1999)。

80年代、繊維や自動車産業、石油化学工業などの個別企業や業界団体が次第に影響力を拡大し、設備拡張や国産化計画などの実行を政府に対して強く働きかけた。タイ政府はこれに応じて、輸出促進措置などの産業政策を推進し、輸出志向型工業化を進めた。例えば、産業とインフラの高度発展を促進することを狙った「国家経済社会開発計画」が立案され、1981年からタイ政府は重化学工業プロジェクトや深海港建設を行う東部臨海基幹産業開発プロジェクトを開始した。ラヨン県マップタプット周辺にも、ソーダ灰、化学肥料、鉄鋼などの基幹産業プロジェクトが誘致されたのである (永井, 2008)。

80年代後半に、タイの経済構造は更に大きく変化した。元々農業国であったタイは、80年代の政府による貿易自由化政策の推進で、海外からの直接投資の拡大や、繊維や電機・電子機器の輸出増加で、輸出志向型の工業国に変貌した。タイの地場系企業は競争力向上のために、外資系企業と積極的に合弁企業の設立や事業提携関係を結んだ。タイ経済は1980年代後半から97年に通貨危機が発生するまでの約10年間、高度成長を達成したのである。

そして、この経済成長期に台頭した都市中間層、財界

エリート、テクノクラート層が、複雑な経済の運営から軍の介入を排除するようになった（Parichart, 1997: 251-64; Pasuk and Baker, 1997: 332-40; Sombat, 1993: 147）。80年代まで、タイの経済規模は小さく、軍の介入は比較的容易だった。だが、経済の拡大と複雑化は、軍による経済運営への介入を困難にしたのである（Overholt, 1999: 1029-30）。

更に重要なのは、経済における民間セクターの活動の拡大が政党政治を発展させたことである。80年代以降、政党政治家は経済界の支援を背景に活動するようになった。これは、特定の政策が利益誘導政治と結び付くという事態を生じさせたが、政党が安定した資金力を得て、発展していくきっかけとなった。そして、1988年には12年ぶりに、本格的政党内閣であるチャートチャーイ政権が誕生した（Overholt, 1999: 1028-9）。

2. 民主化と農村開発

一方、タイの地方では1970年代から農村運動が活発となった。だが、農村が共産主義と結び付く傾向があった。冷戦期、タイ政府はベトナム、ラオス、カンボジアでの共産主義の勝利を憂慮し、共産主義に対抗するため農民に対する補助金を中心とする、農村開発政策を行った（Connors and Hewison, 2008: 2）。

農村開発が政府の重要課題になると、行政改革も進展した。農村開発は、農村住民に直接的に資金を供給する事業が大半を占めたが、受け取る側の要求把握や受け取った後の運用・維持管理などが、事業の成否を決定付けることが多かったからである。また、農村開発には、住民生活に関わるさまざまな政策（生産、公衆衛生、教育・訓練、インフラ整備など）が含まれた。これらの政策をトータルに行うためには、それに関わる多数の政府機関の間を調整する「ヨコの調整」と、ボトムアップとトップダウンの「タテの調整」の2つの調整が不可欠であり、それには政治・行政制度の改革が必要となったからである（重富, 2000）。このように、80年代以降に農村は、タイの中央集権のかつ官僚中心的行政制度に変更を迫る制度の基盤の1つとなったのである。

3. 冷戦の終結とネットワーク王政の弱体化

90年代前半に冷戦が終結すると、「反共産主義」という軍や官僚の使命が失われた。冷戦期には、強力な官僚制がタイ政治を支配してきた。だが冷戦後には、政党が

省庁への関与を強め、政治に対する影響力を高めるようになった。「王室支配層」は国民の信頼を失い、政治の厳しい視線に晒されて賄賂や汚職を行うのは難しくなった（Overholt, 1999: 1030）。Anekらは、80年代から90年代前半にかけてのタイの政治体制が、国家官僚組織だけではなくネットワーク組織、業界・経済団体なども参加するコーポラティズムに変化したと主張した（Anek, 1992; Doner, 1991; Connors, 2007）。

4. 政党政治の発展と地方分権

スチンダ首相率いる軍事政権が崩壊した「1992年5月事件」をきっかけにして、政党が軍に代わって政治の中心となった（Overholt, 1999: 1034）。92年9月には民主党、95年7月にはチャートタイ党、96年11月には新希望党、2001年1月にはタイラックタイ党と、総選挙で勝利した政党の党首が首相に就任した。タイは民主化に関して「劣等生」であったが、民主化の「第三の波」の東南アジア諸国への波及によって、「優等生」に転じた（Asami, 1999: 78-81）。「1992年5月事件」の後、民主化の担い手として都市中間層が一躍脚光を浴びることになった。都市中間層が大規模集会を行い、60年間に渡って最強の政治勢力であった軍を政治の表舞台から退場させたからであった。

東南アジア諸国では、民主化の進展によって政党政治の発展や、経済人、学者や都市部のミドルクラス、農村の政治参加が拡大し、それに続いて地方分権が進行した（Overholt, 1999: 1034）。タイにおいても同様の現象が観察できた。90年代初めまで、タイの地方自治は十分な発展を遂げていなかった（永井, 2006）。過去100年の間、中央政府が地方政府を支配し、公務員全体に占める地方自治体職員の割合は5%に満たなかった。だが、90年代以降、地方分権は、公教育を受けて識字率が高く、経済的にも反映している都市部から始まり、その後必要に応じて農村部へも拡大して過程を辿った。しかし、その展開は周到な準備と手続きを経て行われたものではなく、度重なる軍事クーデターによる中断を繰り返した。

そのタイで、地方分権が本格化したのは、各政党が農村末端レベルの政治参加意識の高まりに応えるために、地方分権を選挙キャンペーンで訴え、それをマスメディアに大々的に取り上げた、1992年9月総選挙の前後からであった。94年末には農村地区に基礎自治体を新設する法律（94年タムボン評議会及びタムボン自治体法）

が国会を通過した(永井, 2003a: 278)。1997年10月に公布された「1997年タイ王国憲法」は、78条において地方分権推進を国家の基本政策の1つと位置付け、第9章「地方自治」において具体的な地方分権のあり方を規定した。そして、1999年には「地方分権推進法」が制定され、2001年1月には中央政府関係機関の代表、地方自治体の代表、および法律の規定に基づく資格を持った有識者からなる、「地方分権委員会」が設置された(永井, 2003b)。³⁾

5. タイの国家行政と地方分権

タイの国家行政は「中央行政」「地方行政」「地方自治」の3部分から構成される。「中央行政」は、内閣を中心に省、庁、局で構成され、省庁には大臣が置かれる。「地方行政」は、そのような中央の省・庁・局の出先機関を指す。一方、地方行政区画は、特別自治体であるバンコク郡(県と自治体の両方の機能を持ち、首長は直接公選)を除くと、75の県と795の郡、7,254の支郡(市、町、村)に分けられる(永井, 2003a)。

県庁と郡役所には内務省はじめ農業、教育、保険省などから直接派遣された中央官僚が常駐する。内務省から任命された県知事と郡長がこれら官僚を指揮監督する。言い換えれば、県庁や郡役所の実態は中央政府の出先機関の寄せ集めといえる(Anek, 2000a: 16-20)。県庁内や郡役所内の局の間の水平的な連携よりも、中央の省庁局との垂直的な関係が強い。また、県庁や郡役所自体に独自予算が存在していない。地方行政ラインにある出先機関は、中央行政に予算請求を行う場合、県知事の承認を必要とする県開発計画を通さなければならない(Supersawad, 2004)。要するに、行政の縦割り構造が県・郡にまで及んでいるのが現実である。

「地方自治」は、中央行政や地方行政とは別個の存在である。郡は「町」(タムボン)と呼ばれる区画に分けられ、各「タムボン」内には複数の「村」(ムーバーン)がある。合計5種類、約7800か所の地方自治体が存在する。それに加えて、バンコク特別行政区、パタヤ特別市の2つの特別行政機関がある。しかし、地方自治も実質的に中央政府の管理下にある。村には村民によって直接選ばれた村長がおり、町にはそれら村長の中から立候補し町内の住民によって選出された「カムナン」と呼ばれる顔役がいるが、カムナンと村長は一面で住民代表という側面を持つ一方で、月極めの手当てを内務省から支

給されている。つまり、彼らは中央政府の代理人として、住民登録、治安維持、準司法的役割を果たしているのである(永井, 2003a: 275)。Kamiko (2011)によれば、タイの国家行政システムは、1947年以前の日本のそれに類似している。日本でも、県知事は中央政府からの任命であり、地方行政の代表であると同時に、中央政府の代理人の機能を果たしていた。県知事のほとんどは内務官僚であり、中央政府の政策を実行していた。

「県-郡-町-村」という中央政府による地方支配の枠組みは、20世紀初頭以来ほとんど変わっていない。しかし、地方自治体は過去15年間で大きな変化を遂げた。1997年憲法制定以降、タイの地方自治制度はバンコク郡を除き、広域自治体と基礎自治体からなる二層構造となった。広域自治体としては、県自治体(1県1か所設置)、基礎自治体としては都市部に設置されている「市(テーサバーン)」、農村自治体に設置されている「タムボン自治体」の2種類が存在している。⁴⁾ いずれの地方自治体も、99年以降は住民の選挙によって選出された地方議員のみからなる議会と首長によって構成されることになった(永井, 2003a: 277)。

III. タクシン政権登場後の政治行政の混乱

1. タクシン政権成立前

1997-8年に、タイは金融危機に直面した。タイ・バーツ(THB)のレートは1ドル=24.53バーツ(1997年4月)から1ドル=53.74バーツ(1998年1月)に急落した。また、証券市場も1,415ポイント(1996年2月14日)から207ポイント(1998年9月4日)へと劇的に下落した。タイ国内の半数以上の金融機関が不良債権を抱えて倒産し、金融システムは崩壊した。タイは、わずか1年でGDPの10%を失い、金融システムの回復のために国際通貨基金(IMF)の管理下に入った(Overholt, 1999: 1010)。

チュワン政権の経済政策は、1999年にタイ経済が回復軌道に乗ったにもかかわらず批判された(Case, 2001: 535-6)。国民が、チュワン政権の政策を単に金融危機からの脱却を目指すもので、より大きな経済改革のビジョンを持っていないと見做したからであった(Overholt, 1999: 1021-4)。

タイで最も成功したビジネスマンの1人であるタクシンは、1998年7月14日にタイラックタイ党(TRT)を

結成した。彼は、改革的な経済政策の提示と国粋主義的なアピールで、チュアン政権に失望していた国民の心を掴んだ。特に、IMFのプログラムと対照的なビジネス・セクターの成長を促進する政策によって、他党の支持層だった若手経済人を魅了した（Case, 2001: 538; Ockey, 2003: 672-3; Pasuk and Baker, 2004: 74-8）。

タクシンは、経済危機をうまく利用し、都市部の富裕層と地方の貧困層の両方からの支持の獲得に成功した（Ockey, 2003: 672）。地方の農家やNGO指導者を惹きつけるために、すべての村落や地域コミュニティに100万バーツ、訪問医療プログラムごとに30バーツの回転資金を供与する、大衆迎合的な政策を打ち出したのである（Pasuk and Baker, 2004: 81-2）。タクシンの政策は幅広い支持を得て、「タクシン流ポピュリズム」と呼ばれた（Somchai, 2008, 109; Pasuk and Baker, 2008; Pye and Schaffar, 2008）。

国民からの熱狂的な支持を得て、TRTは積極的に党勢拡大に動いた。TRTが多額の「移籍料」を多くの現職や元職の国会議員に支払った（Case, 2001: 536-7）。これによって、TRTは、地方政治家やその関係者が含まれる現職・元職の国会議員の選挙ネットワークに食い込むことに成功した（Ockey, 2003: 672）。その結果、TRTは地方政治家を党の国会議員候補者とすることもできた。タイでは伝統的に、地方政治家が国政選挙での候補者の勝利に重要な貢献を果たしてきた（Sombat, 1993: 143-5）。市長や県議会議員などほとんどの地方政治家は、地方の名士であり強い影響力を誇っている。TRTは地方政治家の支持を得ることで、地方に強固な地盤を確立できたのである。更に、TRTは地域経済界、元国会議員の親族、当選経験のない候補者、これまで政治に関わっていなかった警察官、教員などからも候補者を選定した（Somchai, 2009: 112）。

TRTは地方での基盤を確立した上で、グローバリゼーションの影響による地域経済崩壊への対抗策として、地方のリソースや地方志向の生活を重視する「地域主義」を強く打ち出した。これは、1997年のアジア通貨危機を契機として重要性を増し、農民、NGO、経済人、政治家などの地方アクターの政治参加促進に貢献した（Pasuk, 1999: 6）。

2. タクシン政権と地域への政策

2001年の総選挙で、TRTは国会の500議席のうち

248議席を獲得する大勝利を収めた（McCargo, 2002: 248）。TRTの成功は、政策が幅広い層の支持を得たからであった（McCargo, 2002: 253）。首相に就任したタクシンは、都市部に対しては「新自由主義的」な経済構造改革のプログラムを、地方に対しては「大衆迎合的」な地域発展プログラムを断行し、更に支持を拡大した（Pye and Schaffar, 2008; Walker, 2008: 95）。

地方分権については、タクシン政権は分権そのものに反対ではなく、基本的にチュワン政権の政策を引き継いだ。だが、タクシン政権の基本的な関心は地方分権よりも、むしろ中央集権であった。タクシン政権は、2002年に「CEO知事」を導入し、地方自治体の合併を進めた。2003-4年には、村長の官僚化を行い、2004年には初の県自治体首長選挙を実施した（永井, 2005b; 2005c）。また、地方への目玉プロジェクトとして「一村一品運動」も実行した。このように、タクシン政権は、TRTの党勢拡大や自治体に対する財政支出削減につながるような、地方自治の特定の問題にだけは関心を持った。しかし、地方分権そのものに対する継続的、かつ体系的な関心は持たなかった（永井, 2005b）。

タクシン政権の政策で、地方に関するものとして特に注目されたのは「CEO県知事」の導入であった。これは、従来の県知事が予算面や人事面で実質的権限を持たず、出先機関の調整に忙殺されている状況を打破するための新しい試みであった。しかし、CEO県知事導入の実際の目的は、地方における中央政府の出先機関である「地方行政」に対する県知事の権限や裁量を強化するためだった。つまり、地方分権よりも、むしろ中央集権を強化するためのものであり、タクシン政権はCEO知事を、自らの決定事項を地方でも迅速に実施するための手足として使うことができたのである（永井, 2005b; 2005c）。

2002年から2003年にかけて、タクシン政権は、CEO県知事を計5県で実験的に2002年から2003年にかけて実験的に導入した上で、全国75県に拡大実施した。そして、内務省に以外の省庁や民間から有能な人物を県知事に起用した。県知事には、地域開発を効果的に行うために、予算と人事権が与えられた。一方、内務省はタクシン政権のCEO県知事導入を歓迎した。それが、地方行政レベルでの内務省の権限強化につながるものだったからである（Marut, 2006; Kowitz, 2005）。

また、タクシン政権は地方振興の目玉政策の1つとして「一村一品運動」を行った。これは、タクシン政権が

前政権のチュアン政権を「農村切り捨て、弱者切り捨て」であると批判して登場した経緯から農村の支持拡大のために推進した、「大衆迎合的」な政策の1つであった。しかし実際は、中央からのトップダウンで実施され、地方自治体の直接的関与はきわめて限定されていた(永井, 2005b; 2005c)。

更に、バンコク郡(1986)とパタヤ特別区(1999)ですでに導入されていた首長直接公選制が、2003年末に県自治体、市、テーサバーン、タムボン自治体や村などすべての地方自治体に導入された。タイの地方自治システムは伝統的に、イギリスで典型的に見られる地方議員の互選で選ばれた者が執行委員長(首長)を務めるカウンシル型(議会統治型)だった。だが、首長公選制の導入によって、アメリカや日本で典型的にみられる、地方議員と首長が住民によって別々に選出される二元代表制へ転換したといえる(永井, 2005a; Marut 2006; Kowitz 2005)。

3. タクシン政権崩壊後の政治的混乱

2005年の総選挙で、TRTは500議席中377議席と、史上最高の議席数を獲得する地滑りの勝利を収めた(Somchai, 2008: 106)。地方の有権者をターゲットにしたさまざまな大衆迎合的政策がもたらした勝利であった(Pasuk and Baker, 2008)。また、タクシン首相はタイで初めて4年間の政権の任期を全うした首相となった。一方、最大野党であった民主党は128から97に議席を減らした(Pasuk and Baker, 2005: 58)。

だが2006年1月末、タクシン首相のファミリー・カンパニーであるシン・コープ社のシンガポールの政府関連の投資会社への18億8000万米ドルでの売却に関し、英領バージン諸島のタックスヘイブンに所在するAmple Richと呼ばれる投資会社が関与して、タイで税金が支払われなかった事実が発覚した(Ukrist, 2006: 1-2)。この取引はタイ国民から厳しく批判された(Dressel, 2010: 679)。

2006年初頭に反タクシンの大衆デモが起こり、タクシン首相に総選挙の実施を要求した(Pye and Schaffar, 2008)。このデモは、王室支配層によって扇動されたものであったが、次第にタクシン政権の自由貿易協定(FTA)、民営化の政策や、権威主義的で財界が支配する政治に反発するさまざまな組織へと広がった。「民主市民連合(The People's Alliance for Democracy =PAD)」

が王政支配層のみならず、都市中間層やその他さまざまなタクシン政権の政策に反対する労働者、教師、学生などの草の根の活動を基盤とする40のNGOなど社会運動も集まって組織された(Hewison, 2007: 936-7)。⁵⁾

PADは、タクシン政権の政策を厳しく批判した。例えば、タクシン政権の「医療政策」は、患者が指定された国立・公立病院で治療を受けた場合に窓口で支払う診察料を1回当たり30バーツに限定するという政策と、外国人富裕層がタイで診療を受けることを促進する「医療ハブ計画」を、同時に推進した。その結果、特に地方の医者が多数、国立・公立病院から都市部の私立病院に移籍してしまった。PADはこれを、医療セクターにおける都市部と地方の格差拡大をもたらしたと主張した(Ukrist, 2008)。

PADは、国王中心の政治の復活を強く主張し、国王がタクシンを解任し、次の首相を任命すべきだと繰り返し訴えた(Hewison, 2007: 936-7)。要するに、反タクシン運動は、大衆的首相を支持する地方の貧困層への、都市部での王政支配層の対抗という単純な図式から、タクシン政権の政策の矛盾を追及する、学者、政治家、社会運動家、経済人、貴族、都市中間層、マスメディア、宗教関係者、軍指導者、枢密院議員などさまざまなグループに広がった(Hewison, 2008; Ukrist, 2008, 130)。これに対して、タクシンは2006年4月に総選挙を実施しようとしたが、PADや他の野党のボイコットで失敗した。国王はタクシンのやり方を非民主的と断じた(Hewison, 2007: 937)。2006年9月、軍事クーデターによって、遂にタクシン政権は退陣に追い込まれたが(Ukrist, 2008: 125; Hewison, 2007: 935)、反タクシン派はこのクーデターが民主主義の後退ではなく、むしろ民主主義を発展させる重要なステップであると主張した(Connors and Hewison, 2008: 3)。さまざまな学者がクーデターを支持する論稿を発表した。例えば、Thongchai (2008)は歴史的観点から2006年クーデターを概念化した。国王と王政支配層が、歴史的にタイの民主主義の形成に重要な役割を果たしており、2006年クーデターはこの延長線上にあると主張したのである。

一方、軍事政権が国民に民主主義を返還すると約束したにもかかわらず、2006年クーデターの際、軍事政権は国民に民主主義を返還するとの約束を果たさず、タイの民主主義は脆弱で不安定なものになったと主張した学者もいた(Hewison, 2007)。要するに、2006年クーデター

の結果、タイの知識層は過去に例がないほど二極化したのである（Kitty, 2009）。

更に重要なのは、タクシンと国王の間で、大衆の支持を獲得するための哲学的論争が起こったことだ。タイでは、国王は「大衆の王者」として君臨し、歴史的に多くの地域開発計画に国王が関与してきた（Handley, 2003）。その国王にとって、タクシンの大衆的人気は、「大衆の王者」としての地位を脅かすものであった。そこで国王は、タクシンの市場主義と企業家精神を奨励する「新自由主義的」哲学に対抗する「足るを知る経済」という哲学を打ち出して、民衆に訴えたのである（Hewison, 2007: 938）。このように、2006年のクーデターは単なる国軍の復権以上の重要な意味があったといえよう（Ukrist, 2008）。

2006年クーデター後のタイ政治の特徴は、「黄色のシャツ」と「赤色のシャツ」の活動家による暴力とデモと見做されるようになった（Pavin, 2009: 460）。前者は「黄色のシャツ」の着用で象徴されるPADのメンバーが率いるもので、後者は「赤色のシャツ」を着た親タクシン派の「独裁に対抗する民主主義のための共同戦線（UDD）」に指導されていた。

この2つの陣営の激しい対立によって、政権交代が頻繁に起こっている。親タクシン派のサマク政権とソムチャイ政権は、PADに率いられた数カ月続いた抵抗によって深い痛手を負った。その結果、2007年12月の総選挙で勝利したにもかかわらず、2008年12月に野党・民主党に政権を譲り、王室支配層で「英国生まれの貴族」とメディアから評されたアビシットがタイ史上最年少で首相に就任した（Chairat, 2010: 304）。だが、総選挙での勝利を得ないまま、軍の支持で誕生したアビシット政権の正統性は弱かった（Pavin, 2009: 458）。2011年7月の総選挙では、タクシンの妹・インラックが率いる親タクシン派が勝利し、政権を奪還した。

4. 中央政治の混乱とタイの地方行政

タイでは、中央政治の混乱によって、地方分権が停滞しているとされる。前述のように、タクシン政権は地方分権に消極的で、指導力を発揮せず、中央から地方への権限、予算、人材の移管は充分に行われなかったからである（永井, 2008）。そして、これまで地方分権を訴えてきた反タクシン派が政権に復帰しても、地方分権は進展しなかった。政府の「地方分権へのアクションプラン（the

Action Plan for Decentralization）」では、245の公的サービスが中央から地方自治体へ移管されることになっていたが、実際に移管したのは157事業だった（永井, 2008: 139）。地方への税源移譲や人材の異動についても、タクシン政権下での方針が継続され、実質的にはなにも行われなかった（Direk, 2001: 61-2）。一般的に、地方自治を進展させるためには、予算と人材が同時に地方に移管されなければならないと考えられている。しかし、たとえ事業が地方自治体に移管されたとしても、予算は中央に残ったままであった。政治のリーダーシップを欠いた状態では、中央官庁の権限喪失につながる税源移譲や、官僚個人の出世につながらない地方自治体への異動が進展するはずがなかったと考えられる（永井, 2008）。

しかし、本稿ではこのようなタイの地方分権についての通説に挑戦する。本稿も、中央政府の主導する地方分権が停滞したという見解には同意する。だが、同時にタイの地方自治体や地域コミュニティでは、新しいタイプの政治参加が少しずつ拡大しており、公共サービスは産業発展中心から農業、観光、環境などのサービスの提供に重点を移しつつあることが観察されるのである。

IV. タイの地方分権の再評価：中央政府の混乱下でのラヨーン県における新たな政治参加の拡大

ここからは、ラヨーン県を事例として、タイの地方分権の現状を再評価する。本稿がラヨーン県を研究対象として取り上げるのは、中央政府主導の産業開発政策の中心地域として、GNPが現在国内1位であると共に、首長の積極的な政策展開や観光、農業、環境などに関連する事業での、「足るを知る経済」の哲学に基づいた住民の自律的で特徴的な活動が観察できるからである。言い換えれば、ラヨーン県は現在の地方自治体で展開している政策展開と政治参加の新たな形を実証するのに適しているのである。

一見、他の地域のように、ラヨーン県でも地方自治は進展しなかったように思える。ラヨーン県では、中央政府の主導でマップタプット工業団地のようなインフラ整備によって産業が発展してきた（永井, 2008）。地方自治体の活動は、農業、観光、環境に制限され、中央からの税源移譲はほとんどなかった。だが、いくつかの自治体やバン・ジュン・ルンのような地域共同体で、自立してサービスを提供するための自己資金獲得を行う動きが出

てきている。これは新たな地域発展のアプローチと考えられる (Chaweewan, 2011)。

ラヨーン県における他の事例としては、クラン自治区の取り組みがある。クラン自治区では、区長の主導で環境問題に積極的に取り組むために ISO14001 規格を独自に取得した。区長は、中央政府が解決できなかったマップタプット工業団地の環境問題を、住民参加、知識の集約、人材育成、予算管理、能力開発を組み合わせた新たなマネジメント・システムの導入で解決しようと試みている。例えば、NGO との共同による住民参加の機会を増やすことで、プラサヤ川流域の水資源向上プロジェクトを進めている。また、クラン自治区では、公務員がプロジェクト・コーディネーターとして観光や環境関連の事業でコミュニティと共同作業を行っている。これらは、中央政府の補助金・予算配分の減少や中央政府による政策調整、規制と、自治区での現実的な政策実施の間にあるミスマッチを補うかという課題を解決するための取り組みである (Kochakorn, 2011)。

更に、タクシン政権下で、トップダウンで推進されてきた一村一品運動 (OTOP) も、その展開に変化が見られる。OTOP は反タクシン政権下でも継続した。親タクシン派から農村での支持を奪回するのに、OTOP は有効であると考えられたからだ。アビシット政権は、OTOP の目的を「足るを知る経済」の実現に変えた。ラヨーン県においても、OTOP は産業、農業、観光の3つの分野についての県の戦略計画により適応したものになった。そして、これもまた地域行政への住民の参加を拡大させたのである (Son, 2011)。

これらラヨーン県で観察される、中央政府からのトップダウン型意思決定の一部にすぎなかった従来型の地方分権とは異なる、自律的な住民の政治参加の拡大は、中央政治における「新自由主義」と「足るを知る経済」の支持拡大競争が地方に持ち込まれたことで起こった。そして、地方自治に積極的に参加する地方経済人、地方政治家、NGO、農民などは、自ら資金や人材を集め、より地域に密着した行政サービスを行い、地方の発展を産業政策中心から農業、観光、社会振興などのバランスの取れたものに変えようとしている (Handley, 2006; Hewison, 2007)。

V. おわりに

本稿は、1970年代以降のアジア諸国での民主化と地方行政への参加の拡大に焦点を当てて、タイの地方分権を再考察した。タイでは民主化が、官僚、軍、国王からなる王室支配層から政党への権力移行の過程を通して起こった。この過程では、政党が支持獲得のために、地方分権を推進し始めた。

2001年、タクシンが首相に就任した。タクシン政権は「中央集権」を選好したが、CEO知事の導入や地方への大衆迎合的な政策の数々は、地方における政治参加拡大をもたらした。2006年の軍事クーデターでタクシンが失脚した後、親タクシン派と官僚、軍、王室支配層からなる反タクシン派が激しい抗争を繰り返して、タイ政治は混乱に陥った。そして、タイの地方分権は、完全に停滞したかのように見えた。

だが本稿では、ラヨーン県の調査を通じて、この中央政治の対立が、従来の中央政府主導の地方分権とは異なる形で地方自治を進展させたことを明らかにした。親タクシン派が「新自由主義」の、反タクシン派が「足るを知る経済」の哲学を用いて、それぞれ地方の支持獲得のために争った結果、学者、ビジネスマン、地方政治家、農民、NGOなどの新しいアクターの地方政治への参加が拡大した。彼らは、自律的に資金・人材を調達し、より地域に密着した行政サービスの実現に動いているのである。

注

- 1) Huntington (1991) は民主化を、非民主的政権から民主的政権への移行、全体主義政権から完全な民主主義政権への移行、権威的政権から民主的政権への移行、全体主義的な政治システムから半民主主義的なシステムへの移行、あるいは半全体主義政治システムから民主的政治システムへの移行と定義した。また、シュンペーターによれば、「民主政治」とは、誰が政治的意思決定権を持つかを人民の投票によって決めるシステムである (Diamond, 1999, 8)。
- 2) 地方分権とは、公的な権限と責任を中央政府から地方政府、あるいは民間セクターに移譲する過程である (Frischmann, 2010)。
- 3) 「地方分権推進法」では、有識者を政治学、公法、行政学、財政学についての専門知識を有する者を有識者と定め、官僚を除くと規定していた。しかし、大学教員の委員兼職を認められたため、内務省や大蔵省、国家経済社会開発委員会事務所のOBが大学教員となり、地方分権委員に就任した (永井,

- 2003b)。
- 4) タイにおいては、地方自治は基本的に内務省の出先機関である県行政体や、その任命を受けた下位組織が行うが、ある特定の地区がテーサバーンとなることによりある程度内務省から独立した自治を行うことが出来る。これらのテーサバーンは郡や県庁所在地の中の一部地区において一定の成立条件を満たした地域にその自治権が付与される（永井, 2003a）。
- 5) 例えば、FTA Watch と呼ばれる NGO はタクシン政権の自由貿易の推進に反対する組織であった（Ukrist, 2008: 132）。
- 参考文献**
(外国語文献)
- Anek, L. (1992) *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*, Boulder: Westview Press.
- (1999) “Suan ruam thi mi chai rat: khwammai khong prachasangkhom,” in Anuchat, P and Krittaya, A. eds., *Khabuankan prachasangkhom thai: khwamkhluanwai phak phonlamang*. Bangkok: amarin Printing and Publishing: pp.35-61.
- (2000) *Het Yuthi Thongthin: Panha Kanmuang Kanpokkhong thiradapchat ansupuangjak Kanpokkhongthongthin thi mai phiangpho*. Bangkok: Sunsuksa lae Phatthana Kanpokkhongthongthin, Mahawithayalai Thammasat.
- Bunce, V. (2000) “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations,” *Comparative Political Studies*, 33 (6/7): pp.703-734.
- Case, W. F. (2001) “Thai Democracy, 2001: Out of Equilibrium,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 3: pp.525-547.
- Chairat, C. (2010) “Thailand in 2009: Unusual Politics Becomes Usual,” *Southeast Asian Affairs* 2010: pp.303-331.
- Chaweewan, D. (2011) “Sufficiency Economy, Policy and Planning for Eastern Region: A Case Study in Rayong Province, Thailand,” in Hiroshi Murayama ed., *The New Paradigm of Policy Development in Thailand: What is conceived and how is it embodied in Rayong Case?* Bangkok: Thammasat University Printing House: pp.38-60.
- Connors, M. K. (2007) *Democracy and National Identity in Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Connors, M. K. and Hewison, K. (2008) “Introduction: Thailand and the Good Coup,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.1-10.
- Diamond, L. (1999) *Development Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Direk, P. (2001) “Decentralization in Thailand: Need for Operational Rules and Informations Base to Strengthen Local Capability,” in Faculty of Humanities and Social Sciences ed., *Capacity Building for Local Resource Decentralization*. Proceedings of Asia-Pacific international conference. Phisanulok: Faculty of Himanities and Social Sciences, Naresuan University.
- Doner, R. (1991) “Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia,” *Journal of Asian Studies*, Vol. 50, No. 4: pp.818-849.
- Doner, R. and Unger, D. (1997) “The Politics of Finance in Thai economic Development,” in Haggard, S., Lee, C. H., and Maxfield, S. eds., *The Politics of Finance in Development Countries*. Ithaca: Cornell University Press: pp.93-122.
- Dressel, B. (2010) “Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Considerations from recent events in Thailand,” *The Pacific Review* 23, No. 4: pp.671-691.
- Frischmann. (2010) *Decentralization and Corruption. A Cross-Country Analysis*. Mains: Grin Verlag.
- Handley, P. (2006) *The King Never Smiles*, New Haven: Yale University Press.
- Hewison, K. (1997) “The Monarchy and Democratisation,” in H. Kevin ed., (1997) *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*. London: Routledge: pp.58-74.
- (2007) “Constitutions, regimes and power in Thailand,” *Democratization* 14 (5) : pp.928-45.
- (2008) “A Book, the King and the 2006 Coup,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.190-211.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave: The Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kamiko, A. (2011) “Changes in Criteria of Progress in Local Government Plans in Eastern Region in Thailand,” in Hiroshi Murayama ed., *The New Paradigm of Policy Development in Thailand: What is conceived and how is it embodied in Rayong Case?* Bangkok: Thammasat University Printing House: pp.150-179.
- Kochakorn, A. (2011) “Regional and Local Plan in Thailand and People’s Participation in a Sub-district municipality in Rayong Province,” in Hiroshi Murayama ed., *The New Paradigm of Policy Development in Thailand: What is conceived and how is it embodied in Rayong Case?* Bangkok: Thammasat University Printing House: pp.19-37.
- Kowitz, P. (2005) *Kanpokkhong Thongthin Thai*. Bangkok: Winyachon.
- Kitty, P. (2009) “Thailand in 2009: Colored by Turbulence,” *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1: pp.203-210.
- Marut, W. (2006) *Kanlueaktang Phuborihanthongthin doitrong kap Thetsabanthai: botsarup su Ongkonpokkhong suan thongthinthai nai phapruam*. Bangkok: Samnakphim

- Mistercopy.
- McCargo, D. (2002) "Democracy under Stress in Thaksin's Thailand," *Journal of Democracy*, 13: pp.112-26.
- (2005) "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand," *The Pacific Review* 18, No. 4: pp.499-519.
- Muscat, R. J. (1994) *The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy*. Armonk, NY: United Nations University Press & M.E. Sharpe.
- Ockey, J. (2003) "Change and Continuity in the Thai Political Party System," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4: pp.663-80.
- O'Loughlin, J., Ward, M.D., Lofdahl, C.L., Cohen, J.S., Brown, D.S., Reilly, D., Gleditsch, S., and Shin, M. (1998) "The Diffusion of Democracy, 1946-1994," *Annals of Association of American Geographers*, 88 (4): pp.545-574.
- Overholt, W. H. (1999) "Thailand's Financial and Political System: Crisis and Rejuvenation," *Asian Survey*, Vol. 39, No. 6: pp.1009-1035.
- Parichart, C. (1997) "The Changing Role of Provincial Business in the Thai Political Economy," in Hewison, K. ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*. London: Routledge: pp.251-264.
- Pasuk, P. (1999) *Civilising the State: State, Civil Society and Politics in Thailand*. Amsterdam: Centre for Asian Studies Amsterdam.
- Pasuk, P. and Baker, C. (1997) *Thailand: Economy and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- (2004) *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkwork.
- (2005) "Business Populism in Thailand," *Journal of Democracy*, 16, 2: pp.58-72.
- (2008) "Thaksin's Populism," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.62-83.
- Pavin, C. (2009) "Diplomacy under Siege: Thailand's Political Crisis and the Impact on Foreign Policy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3: pp.447-67.
- Pisan, S. and Guyot, J. F. (1985) *The Bureaucratic Polity at Bay*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Potter, D. (1997) "Explaining Democratization," in Potter, D., Goldblatt, D., Kiloh, M., and Lewis, P. eds., *Democratization*. Cambridge: Polity.
- Pye, O. and Schaffar, W. (2008) "The 2006 Anti-Thaksin Movement in Thailand: an Analysis," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.38-61.
- Rangsan, T. (1989) *Krabuan Kan Kamnot Nayobai Sethakit nai Prathet Thai: Bot Wikhro Choeng Prawattisat Sethakit Kan Muang Pho. So. 2475-2530*. Bangkok: Samakhom Sangkhomasat Haeng Prathet Thai.
- Riggs, F. W. (1966) *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu HI: East-West Center Press.
- Sombat, C. (1993) *Luaktang wikrit: panha lae thang ok*. Bangkok: Kopfai publishing.
- Somchai, P. (2008) "The Thai Rak Thai Party and Elections in North-eastern Thailand," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.106-23.
- Son, K. (2011) "Qualitative Change of a Policy as a Turning Point toward Local-oriented Policy Development: the Case of OTOP in Rayong Province and Rayong Municipality," in Hiroshi Murayama ed., *The New Paradigm of Policy Development in Thailand: What is conceived and how is it embodied in Rayong Case?* Bangkok: Thammasat University Printing House: pp.180-204.
- Supersawad, C. (2004) "The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Province," Unpublished Ph. D. Thesis, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
- Thongchai, W. (2008) "Toppling Democracy," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.11-37.
- Tilly, C. (1992) *Social Movement, 1768-2004*. Boulder and London: Paradigm Publisher.
- Ukrist, P. (2006) "Thaksin's Achilles' Heel: The failure of Hawkish approaches in the Thai South," *Critical Asian Studies*, 38, 1: pp.73-93.
- (2008) "A Different Coup d'Etat?," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.124-142.
- Walker, A. (2008) "The Rural Constitution and the Everyday Politics of Election in Northern Thailand," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No. 1: pp.84-105.
- (日本語文献)
- 浅見靖仁 (1999) 「東南アジアにおける3つの民主化の波」古田元夫編『<南>から見た世界02 東南アジア・南アジア』大月書店: pp.78-81.
- 伊藤述史 (2002) 『東南アジアの民主化』近代文化社.
- 岩崎育夫 (2001) 『アジア政治を見る眼』中公新書.
- 重富真一 (2000) 「農村開発政策: 変革における制度と個人」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策: 制度・組織・アクター』アジア経済研究所
- 園田茂人 (2002) 「豊かさのなかの格差」北原淳編『講座東アジア近現代史6: 変動の東アジア社会』青木書店: pp.77-101.
- 武田康裕 (2001) 『民主化の比較政治: 東アジア諸国の体制変動過程』ミネルヴァ書房.
- 玉田芳史 (2006) 「タイ政治の民主化と改革」玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』ミネルヴァ書房: pp.78-102.
- 恒川恵市 (2000) 「序論」民主化」と国際政治・経済」日本国際政治学会編『「民主化」と国際政治・経済 (国際政治125)』

1-13.

永井史男（2003a）「タイ」総合研究開発機構編『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』pp.47-106.

——（2003b）「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『アジア諸国の民主化過程と法』アジア経済研究所：pp.273-310.

——（2005a）「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第1回 タイの地方自治はどう変わったか—第一期タクシン政権下での取り組み—」『盤谷日本人商工会議所所報』495号：pp.52-58.

——（2005b）「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第2回 タイの中央・地方関係」『盤谷日本人商工会議所所報』518号：

pp.62-68.

——（2005c）「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第3回 タイの地方分権は進んでいるのか—第一期タクシン政権下での取り組み」『盤谷日本人商工会議所所報』519号：39-45.

——（2006）「タイの民主化と地方分権化—タムボン自治体創設の制度論的説明—」玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』ミネルヴァ書房：pp.103-124.

——（2008）「地方分権改革—『合理化泣き近代化』の帰結—」玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の変革1991-2006年』IDE-JETRO アジア経済研究所：pp.117-158.

藤原帰一（2002）「フィリピンにおける民主主義の制度と運動」『社会科学研究』41（1）：pp.1-94.

