

チャクリー改革期における地方統治改革

橋本 卓

はじめに

1 旧制度下の地方統治

- (1) 支配領域
- (2) 統治と徴税

2 地方統治改革と内務省

- (1) 改革の前提
- (2) 内務省と中央集権化

3 テーサーピバーン制度の展開

- (1) テーサーピバーン制度の成立
- (2) 州・県行政
- (3) 郡行政と村落行政
- (4) 財政問題
- (5) 治安問題と司法制度

4 州行政の事例

- (1) ピサヌローク州
- (2) アユタヤ州
- (3) イサーン州

おわりに

はじめに

内務省が設置され、中央集権 (ruam amnat) 制をめざした大規模な地方行政改革が開始されてから 100 年以上過ぎた。そしてタイは独立を維持して今日にいたり、その国家形成に内務省は大きな役割を担ったことは否定できない。現在も内務省 (および官僚) は、地方分権 (krachai amnat) の目玉であった知事公選制に反対する理由として、100 年間続いた地方行政体制の大きな成果を挙げてこの体制を改めることの重大性を指摘している。たしかに独立を維持するのに外

交、軍隊の整備とともに地方行政は大きな役割を果たしてきたといえよう。しかしこの 100 年間、タイの社会経済、そしてタイをめぐる国際環境も大きく変化した。もはや植民地勢力も存在しないし、冷戦状況も崩壊した。だが 100 年前の論理が、いまでも堂々と通用している。内務省の組織維持の論理が背景にあるとはいえ、中央集権制の固執に、チャクリー改革の前提となった政治状況認識の残滓をみる思いがする。

19 世紀末当時の政治状況は、英仏を中心とする西欧勢力が東南アジアの植民地を拡大し、タイにせまる勢力を示していた時期であり、そうした西欧の脅威に対して小国タイがいかにして独立を保ちうるか正念場を迎えていた。その結果タイは国内統治改革をせまられ、国家領域の画定と地方統治改革による領域支配の中央集権化が急務となっていた。しかし、伝統的な統治制度の弊害の根は深く、容易に改革が進行する状態にはなかった。国王自身の中央統治の権力基盤が不安定であるばかりか、地方統治においても直接支配できる範囲は極めてかぎられていたからである。

とくに地方統治においては、キン・ムアン(食国)制による「分権」化が著しく、諸改革を実施するための財政的基盤は非常に弱体であった。そこで首都と周辺部を中心とした都市国家的な支配の性格から、領域国家への脱皮をはかるためには、革命的ともいえる大規模な変革をとまう地方統治改革が必要となっていたのである。こうした要請に応えるべく登場するのが、テーサーピバーン体制による地方「分権」への挑戦であった。

テーサーピバーン制の地方への浸透は漸進的ではあったが、確実に地方国から朝貢国へとその矛先は向けられていく。チャオムアン(国主)を中心とした地方貴族たちは、さまざまな抵抗を試みながらも、行政、徴税、司法などあらゆる方向から向かってくる矛先をさけられず、徐々に切り崩されていくことになる。そして、「バンコク」による直接支配領域は地方において拡大していく。テーサーピバーン制はある意味では、ジグソーパズルの「行政単位」という小片を、「領土」という枠に少しずつはめ込んでいく作業であり、旧制度下における人的支配を空間的な領域支配に転換していく装置として機能したといえよう。

以上のような認識のもとに、本稿では地方統治改革による中央集権化の過程をとおして、タイの国家形成の性格の一端を明らかにしていきたい。

1 旧制度下の地方統治

(1) 支配領域

旧制度下の地方統治は大きく分けて 2 つの部分に分かれていた。タイ本来の領土と朝貢国

(prathetsarat)である。朝貢国はラーオヌア、ラーオタイ、カメーン、マラユーの一部であり、民族習慣の相違や遠隔地のため統治は困難であった。タイ本来の領域もさらに2つの部分、首都(ratchathani)および畿内地方国(huamuang channai)と畿外地方国(huamuang channok)に分かれていた。統治上もっとも重要な首都と畿内地方国はそれぞれが2日の距離にあらねばならなかった。南はプラチュワプ、西はラーチャブリー、カーンチャナブリー、東はブラーチーン、ナコーンナーヨック、北はナコーンサワンと接する範囲にあり、基本的には畿内地方国は4級国であった。畿外地方国は1級国から3級国までであった。これらの地方国は、それぞれバンコクより北部はマハータイ(krasuang mahatthai)、南部はカラーホーム(krasuang kalahom)、首都周辺湾岸はクロマター(krommatha)の管轄となっており、統一的な地方統治は整備されていなかった[Chakkrit 1984: 60-3]。

しかしアユタヤ朝以来ラタナコーシン朝初期まで、まがりなりにも畿内―畿外―朝貢国という旧制度の領域編成秩序は機能してきたが、19世紀末の植民地勢力の外圧によってこうした秩序は朝貢土侯領域に直接的に反映する過程で解体していくことになる。「Chakri 改革の中心環をなす中央集権的な国家領域統治の課題と条件は、旧制度の理念と実態との間に存在した固有の矛盾の中に求められるのである[田辺 1972a: 270]。

旧制度は朝貢国をめぐって崩壊していこうとしていただけではなかった。19世紀中頃からチャオプラヤー下流域の開発が進行する一方で、人力支配の体系が公民支配から私民支配化へ移行するなかで、畿内直轄領域も減少していったのである。そして1891年には直轄の畿内諸国は、首都の北にパトゥムターニー、ノンタブリー、南にプラプラデー、サムットプラカーンの4国(のちにモントン・クルンテープとなった地域)を数えるのみとなっていた[Ibid.: 258-9]。

首都に隣接する畿内直轄領域でさえ減少する状況下においては、遠隔地に位置し交通の不便な各地方国や朝貢国の支配は困難の度を増しつつあった。アメリカ人ミッションがチェンマイにいたるまでの所要日数が1864年には49日であったという記録がある。1893年のシャム危機のときでさえ、ルワンプラバン29日、ノンカーイ28日、チャンパーサック26日、ウボン24日、バツタンバン14日の所要日数であった。戦闘が始まってもメコン河まで軍隊を派遣するのに一ヶ月を要したという[Tej 1977: 4]。交通手段の体系的整備の立ちおくれは、広大な国家領域の統治上の大きな障害となり、植民地勢力の外圧に対応する各地域、各地方国の有機的、効果的な結合は不可能に近くなっていたのである[田辺 1972b: 51]。

さらに旧制度下の領域編成秩序のなかでも朝貢国の支配については、地理的民族的な問題だけでなく、不明確な領域と周辺国への両属性という問題があった。ルワンプラバンはタイとベ

トナム双方に両属していたといわれ、カンボジアもまた同様であった。そこである意味ではそれらの朝貢国はタイとベトナムの「緩衝国」であったといえるのである。しかしフランスがベトナムを植民地化し、ルワンプラバンやカンボジアにも影響力をおよぼすことになった。もはやそれらの朝貢国は「緩衝国」としての機能を果たさなくなり、タイはフランスと直接対峙することを迫られることになる。

そこでタイは、タイとラーオの近接した文化や民族性に訴える一方で、地方統治改革を実施し、ホー族の紛争鎮圧のための遠征を行おうとした。それは重なり合った領域の曖昧性を解決するための行動であった[Thongchai 1994: 102]。こうした朝貢国直接支配への行動によってタイとフランスは衝突することになるが、直接支配領土を確保する動きは、フランスの植民地支配の運動法則と共通点をもつ行動であるといえた。

トンチャイ(Thongchai Winichakul)は、近代的な地図による領土の画定とそれらへの絶対的な主張は、従来のあいまいな空間のうえに新たな地理的コンセプトのもとでのタイ「王国」の拡張を意味した、と主張している¹ [Ibid.: 104]。また、タイとしてはヨーロッパ帝国主義者と同じ意識はなく、フランスや他のヨーロッパ勢力が外国人あるいは「彼ら」(they)であるのに対して、その地域の人々にとってタイは「我々」(We)であった。そしてもし「植民地」化という表現が厳しすぎるなら、そこには2つのタイプの「征服」、すなわち We による「征服」と They による「征服」とがあった、とトンチャイはタイの領土拡張主義的な性格を描写している[Ibid.: 107]。

(2) 統治と徴税

旧制度下のタイの地方統治は、首都近郊畿内における王の直接支配のほか、畿外のムアンは実質的にはチャオムアン(chao muang: 地方国主)の自由な統治に委ねられ、さらにその外縁の朝貢国は、金樹・銀樹を中心とした朝貢品を定められた間隔で貢納する以外は独立的な状態にあった。ムアンのこのような統治形態はキン・ムアン(食国)制度とよばれ、中央政府のブライ(自由民)の人力支配と徴税も、畿外のムアンに関してはこのような領域統治の形態に依拠していた。財政・司法・人事など地方国領域統治に関するキン・ムアンの地方分権的傾向を、中央集権化によって克服することが、地方統治改革の一つの目的であった。ここで国家領域というものが明確に意識され始め、その構成部分である各地方国に対する領域統治の再編成が課題として登

¹ 朝貢国の「植民地」化を示す例として、ホー族の地を攻撃するにあたって司令官スラサックモンتریが使用した、“settle the anakhet”という表現をあげている[Ibid.: 104]。

場した[田辺 1972b: 37; 小泉 1994: 196]。

キン・ムアンの統治形式は中国式であり、タイでは「ムアン行政を統べる」(wa ratchakan muang)と呼ぶようにしたが、なお口語ではキン・ムアンの名称が残っていた。形式的にはチャオムアンが住民の安全と生活を保障し、それに対し住民は労働力や物納人頭税であるスワイなどで報い、チャオムアンやクロマカーン(krommakān, ムアンの幹部官吏)はそこから利益をえた。また中国人徴税請負人(chao phasi naiakon, krommakān chin)が中央権力から独占的権利を認められており、チャオムアンも利益の一部を受け取っていた。

チャオムアンの次席はヨックラバット(yokkrabat; 検察官)で地元の世襲であり、盗賊(chonphurai)からの安全が地方統治の重要な要素であったことをうかがわせる。チャオムアンたちも自らの利益のためもあって、表面的には盗賊をなくし国の秩序を保とうとした。バンコクの各省大臣も地方国が平穏で大きな事件さえ起こらねば、「よき統治」(pokkhrong di)であるとして評価した[Damrong 1994: 16, 19]。

だが実際のキン・ムアンのムアン統治では、自分の土地に官舎(chuan)や役所(saraklang)を建設し維持しなければならず自分の財産が必要であった。そこでスワイの徴収などからの利益だけでなく、金のある者を郡長にしたり、地元の顔役(nakleng to)を県や郡の幹部(krommakān)にすることもあった[Uthichai 1981: 3-4]。

以下小泉の記述をもとに、地方統治と徴税の実態を東北部の状況をもとに整理しておこう。

臣民に課された徭役義務に代替する物納税(あるいは物納人頭税)である、スワイ貢納人口把握のための登録簿にもとづくスワイ徴収や登録民の管理については、各登録民の希望にしたがって主要 4 官職(チャオムアン、ウパラート、ラーチャウオン、ラーチャブット)を長とするコーン(隊あるいは組)とよばれた組織単位に編成され、最終的にはチャオムアンが全体を統括していたといわれ、それは領域的原理で編成されたのではなく、人的な結合原理を基本としていたことを示唆していた。そのことは登録民が居住地にかかわらず所属ムアンをとおしてスワイを貢納していたことによって示されている。つまり村落(バーン)は人口管理や徴税の組織単位ではなく、ひとつの村に異なるムアンの所属民が混在したり、またたとえひとつの村の住民が同じムアンの所属民であっても、直接管轄する役人が同一人物とはかぎらない状況がみられた。徴税の組織はムアンの主要役人を頭とした人的つながりの系列から構成され、しかも所属先の変更も基本的には変更を希望する登録民や従属ムアン側の意向が尊重されていたと考えられている。その結果役人の地位の上下と支配下の所属人口数の多少が必ずしもパラレルではないという事態も生じた[小泉 1994: 201-2]。

こうした人的管理制度の流動性は、中央権力の貢納制度を媒介とした地方の人的資源のかぎられた把握とスワイの滞納の増加という結果を生じさせた。1850年代以降の東北地方では、ムアン間やムアン内部で所属民を争い、争いが高じて分裂するムアンも現れる。また登録民が従属する支配者を変更したり、従属ムアンが主管ムアンを変更したりするなど人員管理に大きな混乱が生じるようになる。こうした混乱の主たる原因は、国王の規定したスワイの貢納とは別に、チャオムアンが独自に課税人口と額を設定して登録民から私的に徴税していたからである。つまりそこには、税を納める登録民と地方権力との徴税関係と、地方権力のバンコクに対するスワイの貢納関係という二層構造があり、チャオムアンたちはこの二層間のずれを利益としていたのである。

1870年代にはバンコクは、多数の役人や登録民の他のムアンへの所属先変更希望に対し、はじめて新しく登録するムアンに居住を移さないかぎり所属の変更を認めないという姿勢を示すようになるが、支配の混乱はラーマ5世の時代にはいっても継続することになる。そして80年代には、居住地を新登録先のムアンの領域内に移動することなくして所属ムアンを変更することを禁止するにいたる[Ibid.: 208-17]。

旧制度下におけるスワイの徴収をとおした王権による地方統治は、制度的枠組みというよりも、むしろ王権自体が個別な利害をもつ一つの主体として地方の場にたちあらわれるという、個別の関係性を軸に展開した。チャクリー改革の一環としての中央集権的地方統治制度整備の課題と方向を規定したのが、こうした中央と地方の関係性そのものであり[Ibid.: 217-8]、チャオムアンやクロマカーンによる恣意的な「地方分権」化は、バンコクによる地方国支配という専制国家の領域支配の持続的な動揺と弛緩をもたらしていたのである[田辺 1972a: 257]。そこで、中央と地方の関係性を中央優位に転換するために、地方国の再編成とそれらの直接支配のシステムを構築しようとしたのが、後述するテーサーピバーン体制による地方統治改革であった。

2 地方統治改革と内務省

(1) 改革の前提

地方統治改革の必要性は、地方国支配の混乱と動揺、また朝貢国をめぐるさまざまな問題だけでなく、英仏などの植民地勢力の進出と国境紛争の発生にも起因していた。つまり、国内的要因と外的な要因が相互に関連していたのである。

地方統治改革の鍵は中央集権化にあった。そしてその主要な障害は、伝統的な行政システムにおける各種の「利益」(phonprayot)に深く関わる者たちの反対であった。しかし外的圧力が、

国王を中心とする「国家」(prathet)を結合させる働きをした。そしてラーマ 5 世王による、1873-92 年の間の絶対的権力の強化のための諸改革と結びつき、1892 年から 1915 年にいたる地方統治改革を徐々に実施させることになった[Tej 1977: 38-9]。

ラーマ 5 世による政治改革や社会改革は、古い政治システム攻撃のための武器として使われた。しかし直接的攻撃は有効ではなく、74 年の国事会議と枢密院の設置や財政改革などによる性急な政治改革は成功せず、ほとんどが老齢であった支配グループの死を待たねばならなかった。国王は支持勢力や支持基盤となる国王直属の軍隊の強化と人材育成を進めつつ、ようやく 1880 年代半ば統治の実権を握り、本格的な中央統治改革を開始する[Ibid.: 56; 玉田 1992: 106-7]。

ラーマ 5 世は、政治改革の目的は内外の危険から自らを守ることであり、タイの領土的統合と独立を脅かしている諸外国が、国内問題を理由に国家統治にいつ介入してくるかわからないと示唆した。そして領土的統合と独立を守るための方法として、まず国内の安定を前提とした外交の手際よさを第一にあげたが、内政の安定は法と秩序を強制する政府の統治能力にもとづき、さらに政府の力は軍事力の育成と交通通信手段の改善のための財政力に依存するとした。そして結局は、財政的供給は行政改革と国家経済の発展にもとづくと結論している[Tej 1977: 249-50]。

内務省設置当時の国境認識についてセン(Seng Wirayasiri; 1892 年内務省入省)は、当時上司たちが国境のムアンを名前だけでしか知らず、地図上にそれらを示すこともできず、国境事件もほとんど知らなかったと語ったとされる。この点についてテート(Tej Bunnak)は、最初の信頼できる地図の出版が 1887 年であるため、当時の官吏が地図になれていなかったからであり、ムアンについての情報もバンコクには断続的にしか届かなかったためであり、遠隔地との交通通信の困難性と曖昧な国境が旧制度下の地方統治の大きな問題となっていた、としている[Ibid.: 1-2]。これに対しトンチャイは、センの追憶は誇張されており、1892 年にはタイ政府の懸案事項のなかに国境問題は高い位置を占めていて、国境のムアンの地図はそのときまでに多くの支配層に知られていたはずだとしている。しかし、国境認識がいずれのような状態であったとしても、この時期は国境のムアンが名前だけから地図上で知られるようになる過渡期であって、旧制度下の地方統治が領土支配を基盤とした新しい統治に転換しつつあった頃の状況を示しているといえよう[Thongchai 1994: 119-120]。

こうした状況に決定的なインパクトをもたらしたのが、タイ仏国境紛争の結果生じた 1893 年のパークナム事件、いわゆるシャム危機であった。同事件の結果タイは、フランスにメコン川左岸のラオス全域を割譲し、メコン川西岸に接するタイ領土内 25km の範囲およびタイ領カ

ンボジアを非武装地帯とされた。

前年よりタイは本格的な中央・地方統治改革を開始していたが、シャム危機以前とそれ以後とでは諸改革の実施においても、政治指導者の意識においても大きな相違が生じていた。そしてシャム危機は、タイの国家としての「生存」(life)において、鋭い非連続性を画することになったのである[Ibid.: 142]。そしてこうした危機感が、国境の画定と地方統治改革による領域確保をより促すことになる。

タイは一般的に考えられているような植民地主義の無力な犠牲者ではなかった、という見方がある。西欧植民地勢力のタイ周辺での領土獲得の拡大化によって、タイは緊急に朝貢国に対する領土支配を安全化する必要が生じた。タイ自身も朝貢国への不明確な主権を認識する一方で、それらの朝貢国のより強力な掌握を拡大しようとした。旧制度下の朝貢国の保護国的支配との相違は、タイが軍事力、行政、国境画定そしてその「地図化」(mapping)にもとづく新しい領土支配のメカニズムをもっていたことである。タイはこれらの周縁国家をその排他的な主権領土に組み込むために西欧勢力との領土拡大競争に参加した、というのである² [Ibid.: 101]。

タイは確かに「領土」(prathetsarat)を失った。しかし先にもみてきたように、バンコクあるいは国王が直接支配できる領域は、朝貢国や畿外地方国だけでなく畿内においても減少していた。もしここで、「領土」(anakhet)を中央政府が排他的な主権を行使して統治することのできる領域である、と定義することができるなら、タイは「領土」(ananikhom)を失いはしたが、それ以上に多くの直接支配が可能な「領土」(anachak)を確保したといえるかもしれない。

(2) 内務省と中央集権化

地方統治の中央集権化は非常に困難な仕事であった。それは必然的に伝統的タイの社会的、財政的、法的な諸改革をとまっていたからである。チャクリー改革期の地方行政は1892年以前から小さな改革が進められてきており、中央集権化は少しずつ漸進的に進んでいった[Tej 1977: 1-49]。中央集権をめざした地方統治強化は、まず首都における中央権力の確保を前提としていた。続いて畿内の支配権の確立、さらにはそれを畿外地方国と朝貢国へ拡大していくことが目標とされた。

1892年ラーマ5世は中央政府を6省から12省に改変したが、この改革はラーマ7世によれ

² 地図化によって国境で囲われた新しい「タイ」が、過去存在しなかった地理的実体として登場し、西欧勢力とともに「植民地」獲得競争の分配にあずかろうとした、とみている[Ibid.: 101, 130]。

ば「漸進的な変化」(evolution)ではなく、一種の「革命」(revolution)であり、統治の大変革(phlik phaendin)であった[Damrong 1994: 31]。

1892年初代内務大臣としてダムロン親王が任命されたが、1894年まで地方統治はなおマハータイ、カラーホーム、クロマターに分離されていた。同年12月正式に内務省が設置され、カラーホームの権限のうち地方統治は内務省に移管された。そして全土の地方統治の権限を内務省が掌握し、新しい内務省は非常に大きな権力をもつことになる。そしてまず増加する諸活動に対応するために、省の中央レベルの改革として軍事を国防省、徴税を大蔵省、裁判を司法省へ移管していった。部局の改変とともに人事面でも刷新が実施され、新しい官僚を文部省、スワソクラープ学校、地図局等から登用した³ [Tej 1977: 92-4]。

地方統治改革の鍵は内務省の近代化にあり、1892年以降の統治発展の歴史は内務省建設の道程そのものであった[Siffin 1966: 61]。ダムロン親王は内務省の中央行政を研究した結果、その非効率性は4つの輪番制の行政部門の存在にあることを発見し、新たな10の中央部局に改変するとともに、通信の迅速化をはかった。しかし一時にはそうした改革はできず、行政官の養成が急務であった[Tej 1977: 86-7]。

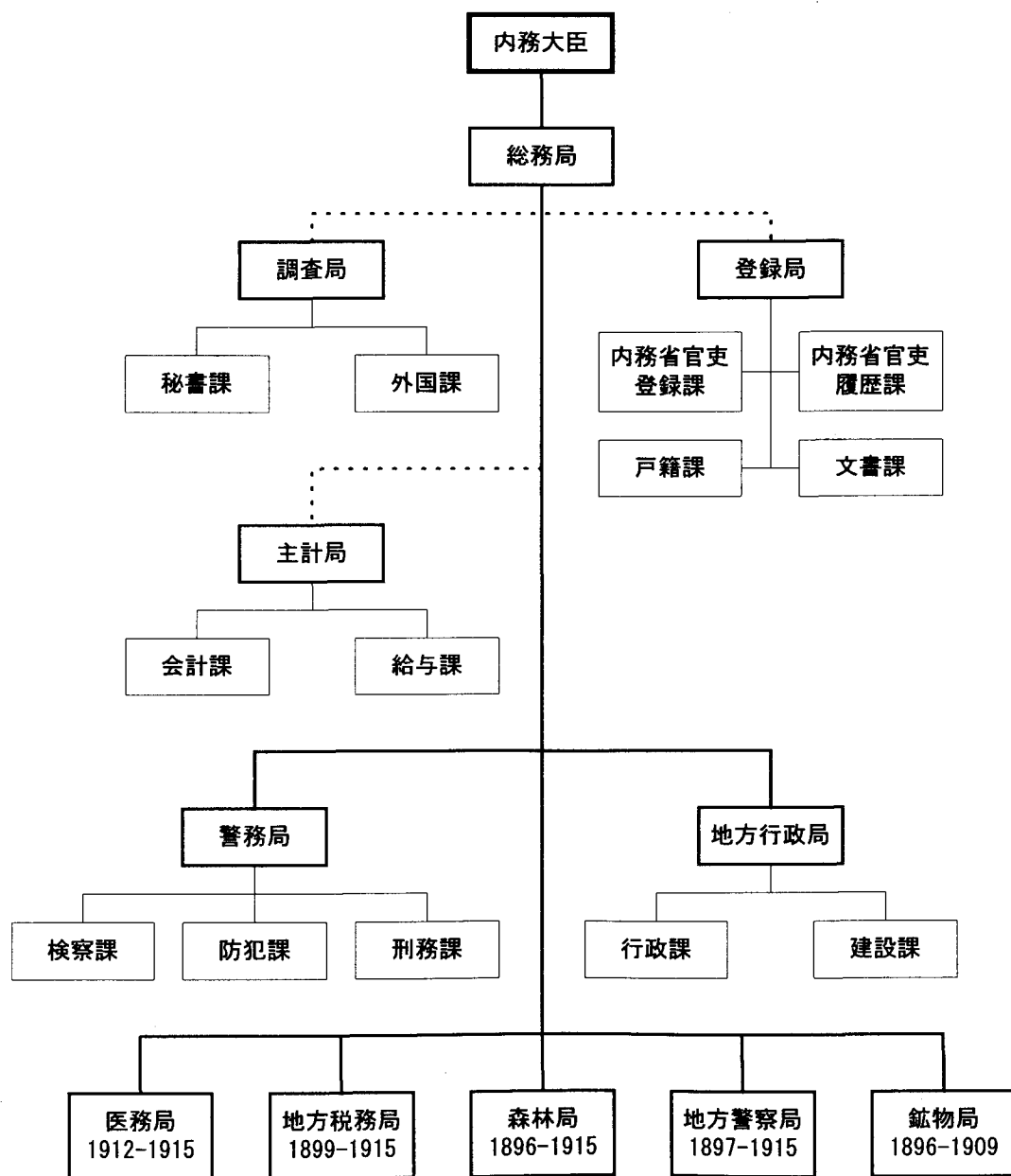
内務省の当初の組織は、3つの局すなわち、地方統治のすべてのレベルに責任をもつ地方統治局(krom phalamphang)、会計等を担当する総務局(krom mahatthai klang)、治安や盗賊取り締まりに責任をもつ警務局(krom mahatthai fai nua)からなっていた。その後地方警察局(krom tamruat phuthon)、地方税務局(krom sanphakon nok)、森林局(krom pamai)⁴、鉱務局(krom rachalohakit phumiphitthaya)などが設置され、内務省の管轄は広範囲にわたることになる[Damrong 1994: 20-3](図1参照)。

内務省の行政機構整備と並行して地方レベルの改革も進められていくが、その実施は漸進的でさまざまな障害をもっていた。地方行政の近代化には明らかな反対や消極的な抵抗があった。中央政府の収入を増加させるための財政面での中央集権化の達成は、非常に困難であった。そしてそのことが各地方の諸改革実施において、リーダーシップや能率の欠如を招いた職業的官僚の不足の原因ともなった。ラーマ5世は国益のためだけでなく、王室への権力回復の手段としても改革を推進したが、1892年に本格的な改革を開始するまでに多くの反対を克服しなければ

³ 地図局から異動した者のなかでもっとも重要な官吏であるセン(Seng Wirayasiri)は、地理的な知識をもってダムロンを補佐した[Ibid.: 92-3]。

⁴ ビルマとタイの国境付近でのイギリスによるチークの商品化と、それをめぐる紛争に対処するために、英領ビルマの森林局にならい設置された[Damrong 1994: 20-3]。

図1 内務省行政組織



(出所) [Chakrit 1984: 137, 146]の図をもとに作成。

ばならなかった。しかし、20 年以上にもわたる中央政府の改革以上に、古い地方統治システムの改革には同じ時期、あるいはそれ以上の期間と苦難をラーマ 5 世王とその後継者に強いることになる[Tej 1977: vi-vii, 16-7]。

ダムロン親王の内務大臣就任時には、カールワン(勅命派遣官)、カールワンヤイによる直接統治や北部タイの朝貢国におけるような間接統治が進行していた。そして北部タイ、コーラー高原、カンボジア、マレー半島西岸部などのカールワンヤイの所轄領域が、まだ正式ではなかったがモントン(monthon)とよばれて定着しつつあり、これらの辺境の地方国や朝貢国に対する所轄領域の設定は、首都による支配をある程度強めることになった。しかし、キン・ムアン制による統治の弊害は絶えず、チャオムアンや官吏の不正はダムロン親王の 1892 年の視察旅行によってしばしば指摘された。カールワン、カールワンヤイの派遣とその所轄領域の設定は、英仏植民地勢力の外圧を直接的契機としつつ、辺境の地方国、朝貢国におけるキン・ムアン制を、中央集権的な領域統治へと転化する過渡期の模索であった。そこで、1892 年に内務省によってテーサーピバーン体制として開始される中央集権的な国家領域統治は、多くの問題を抱えつつもそれらの模索を全領域レベルで、より体系的に実施されていくことになるのである[田辺 1972b: 61-2]。

3 テーサーピバーン制度の展開

(1) テーサーピバーン制度の成立

テーサーピバーンとは、梵・巴語からの借用語彙から合成した語であり、「統治される特定地域・領域」を意味し、州知事であるカールワン・テーサーピバーン(khualuang thesaphiban)⁵ の名称からとられ、新しい地方統治制度を総称してテーサーピバーン体制(rabopmonthon thesaphiban)と称された。それは、1893 年以後展開した内務省による領域統治の改革と国家領域の体系的再編であり、中央から派遣された州知事による集権的な領域統治の成立であった。従来キン・ムアン制のもとにあった地方国の行政、財政、司法の直接支配をめざすテーサーピバーン体制の確立は、旧制度下のプライの徭役義務、奴隷制の廃止などの社会改革の制度進展と

⁵ 州知事の名称は、モントンの名称が使用される前は khualuangyai であったが、名称使用後は phu banchakan monthon となった。そして、テーサーピバーン制が正式に実施されてからは khualuang thesaphiban となり、朝貢国の場合は khualuang tangphraong samret ratchakan monthon と称された。さらにラーマ 6 世時には samhathetsaphiban monthon と変更された。ただしモントン・クルンテープについては首都大臣(senabodi krasuang nakhonban)が兼務し、1922 年以降は内務省に合併され samha phranakhonban となった[Damrong 1994: 36]。

ともに、チャクリー改革の帰趨を制する重要な意味をもっていた[Ibid.: 63]。

ダムロン親王はテーサーピバーン体制実施の準備のために、1892 年バンコクの北部地方をめぐり最初の地方統治視察をおこなった。バンコクからウタラディット、サワンカローク、スコータイ、ターク、アーントーン、スパンブリーなど 20 のムアンを、主に水上交通中心に、ときには道なき陸路を通行し 2 ヶ月半かけて訪れた。そしてキン・ムアンによる統治の実態、ムアンの設置場所、役所や官舎の状況、徴税状況などを調べた。その結果交通の不便と、キン・ムアン制による地方統治の弊害を改めて痛感することになる⁶ [Chakkrit 1984: 100-104]。

数十ある地方国の多くは、バンコクとの交通不備のため通信連絡システムが整っておらず、命令をいかに数十人のチャオムアンに同様に伝えるかが重要課題であった。そこで地方国をムアンの上位の行政単位であるモントン(州)の単位にまとめることになった。モントンの編成については、各地方国の地理的条件を検討のうえ 5、6 カ国を適宜に統合していった。その背景には、地図局やセン・ウィラヤシリらによってもたらされた地理学的知識があった。ダムロン親王は州の編成にあたって、「水路・河川筋が交通路であり、州の領域の基盤」であるとの認識のもと各地方国を分割した。そして 1894 年までに、ナコーンラーチャシーマーを含めた 5 州を、河川交通のための水系をもとに設置していった。

それらは、アユタヤを州都としたクルンカオ州(ラーマ 6 世時モントン・アユタヤに改称)、バーンパコーン川水系に沿ったプラーチーン州、チャオプラヤー水系でピン川に沿った地域であるナコーンサワン州、ナーン川北部ヨム川流域のピサヌローク州、さらにすでにカールワンが派遣されていたナコーンラーチャシーマー州であった。これらの州には州知事以下の有給官吏が、内務大臣の「耳や目」(thang pen hu pen ta)として、また相談役として中央から派遣された。しかし有能で、しかも官位が高く国王の受けがよい州知事クラスの官吏は少なく、州知事直属の県知事(phuwaratchakan muang)や県幹部(krommakan)は旧地方国のチャオムアンやクロマカーンが俸給を与えられ任命される場合が多かった。こうして徐々にではあるが、内務省は州を媒介させることによって、旧地方国の領域をより直接的に支配していくことになる[田辺 1972b: 63-9; Damrong 1994: 24-7]。

表 1 は、各モントンと所属ムアン名を設置順に整理したものである。表のとおり内務省が設置し管轄したモントンは、分割の結果新設されたものを含めて 1915 年までに 21 にのぼる。ク

⁶ 視察の際に地方国におけるスワイ徴収の遅滞を確認したが、集めるのは困難であると判断し、半額を減免しその残部は問わないことにした。その結果徴収した金額は 20 万バーツにのぼった[Damrong 1994: 28-9]。

ルンテープ州については首都省(krasuang nakhonban)の管轄であった。また図2は、カンボジアのプーラパー州を除く各州の行政区域を示している。なおモントン設置の年は、史料や研究者によって多少違うが、表1はチャクリットの作成した表にもとづいている[田辺 1972b: 66-8; Chakrit 1984: 549-53; Damrong 1994: 43-6]。

モンTONの設置は、デルタを中心としたチャオブラヤー水系とその周辺地域、続いて南部地域、さらには北部や東北部の遠隔地へと展開していく。しかしそれらのさらに周縁部の、ルワンプラバン、チャンパーサク、プーラパー(カンボジア)、サイプリーなどは、今世紀初頭の英仏治外法権の撤廃と交換に割譲され、ほぼ現在の国境線が画定する[田辺 1972b: 64-9]。

チャクリ改革期の国家領域確定は国境を画定していくだけではなく、国の内部においても「行政のすきま」を埋める作業、すなわち各行政レベルの境界の明確化と行政組織の再編成が、テーサーピバーン体制の整備をつうじて進行していった。モンTONは旧地方国の枠組みを県として大枠を設定していったが、県レベルでさえその境界が不明確であるばかりか、郡(amphoe)やタムボン(tambon, 行政区)などの境界もあいまいであった。そこで英領ビルマやマラヤの地方統治を参考に、郡以下タムボン、村(mu ban)を行政区域の枠組みに組み込んでいった(図3参照)⁷。さらに家番号(banlekthi)や人口調査(samanokhrua)によって個別の家族と個人を行政区域別に管理していった⁸。そしてそれまでスワイや賦役を住民に負担させていた制度を再編し、「ひと」が「ひと」に所属するのではなく、行政区域の「土地」と「ひと」を各「行政単位」に所属させることになった。それは旧制度下における私的な人的支配を、地方統治の中央集権化により、再び全国的な公的支配に組み込んでいく過程であったといえよう。

(2) 州・県行政

ダムロン親王が表1にあるように、モンTONを徐々に設置していった理由は、財政問題だけでなく、州知事やその補佐、県知事、そして裁判官などの有能な人材が不十分であり、法律学校、近習学校、文官学校からの供給だけでは間に合わなかったからである[Damrong 1994:42-3;

⁷ タイの伝統的な統治形態と、英領ビルマおよびマラヤの統治方式を合わせてつくったといわれる。根拠法は①ラタナコーシン暦116年地方統治法、②同117年地方統治規則、③同119年西北モンTON統治規則、④同120年南部7イスラーム地方国統治規則であった[Chakrit 1984: 81-5]。

⁸ そのほか、身分証明書による住民の移動の管理もおこなわれた。過去には国内を旅行する者は旅行証明書(nangsu doen thang)が必要であったが、あまり普及しなかった。この旅行証明書に代えて新しい身分証明書(nangsu pracham tua; bat pracham tua)がチョンブラーイ(盗賊など)が行政境界を越えて移動することを防ぐ目的で1903年発行されるようになる[Chakrit 1984: 427-31]。

表1 モントン設置時期および所属ムアン

設置年	モントン名	所属ムアン名
(1) 1894	ピサヌロック	ピサヌロック、ピチャイ、サワンカロク、スコータイ、ピチット
(2) 1894	プラーチーンブリー	プラーチーンブリー、ナコーンナーヨック、チャチューンサオ、パノムサーラカム
(3) 1894	ナコーンラーチャシーマー(ラーオクラーン)	ナコーンラーチャシーマー、ブリーラム、チャイヤブーム、ナーンローン
(4) 1894	ラーチャブリー	ラーチャブリー、サムットソングラム、カーンチャナブリー、ペブブリー、プラーンブリー
(5) 1895	ナコーンチャイシー	ナコーンチャイシー、サムットサーコーン、スパンブリー
(6) 1895	ナコーンサワン	ナコーンサワン、チャイナート、サンカブリー、マノーロム、ウダイターニー、パムハキリー、カンペンペット、ターク
(7) 1895	クルンカオ(アユタヤ)	クルンシーアユタヤ、ロップブリー、サラブリー、アーントーン、シンブリー、プロムブリー、インブリー
(8) 1895	ブーケット	ブーケット、クラビー、トラン、タクアパー、パンガー、ラノーン
(9) 1896	ナコーンシータンマラート	ナコーンシータンマラート、ソングラー、パッタラン
(10) 1896	チュンボーン	チュンボーン、カーンチャナディット、ランスワン、チャイヤー
(11) 1896	プーラパー(カメーン)	プラタボーン、シナムラート、シーソーボン、パノムソック
(12) 1897	サイブリー(ケダー)	サイブリー、パリス、サトゥーン
(13) 1899	ペッチャブーン	ペッチャブーン、ロムサック、ルーイ
(14) 1900	パーヤップ(ラーオチアン)	ナコーンチェンマイ、ナコーンランパーン、ナコーンランブーン、ナコーンナーン、プレー、トゥーン
(15) 1900	ウドーン(ラーオプアン)	マークケン、タートゥパノム、ナムフアン、パーチャー、サコンナコーン
(16) 1900	イサーン(ラーオカーオ)	ウボンラーチャターニー、シーサケート、スリン、ナコーンチャンパーサック、ローイエット、マハーサーラカム、カーラシン
(17) 1906	チャンタブリー	チャンタブリー、ラヨーン、トラート
(18) 1906	パタニー	パタニー、ヤラー、ラゲ、サーイブリー
(19) 1912	ウボン	ウボンラーチャターニー、クカン、スリン
(20) 1912	ローイエット	ローイエット、マハーサーラカム、カーラシン
(21) 1915	マハーラート	ランパーン、ナーン、プレー
* 1895	クルンテープ	プラナコーン、トンブリー、パトゥムターニー、ナコーンクアンカン、サムットプラーカーン、ノンタブリー

(出所) [Chakrit 1984: 449-553; Damrong 1994: 43-6]をもとに作成。

(注) (13)ナコーンラーチャシーマー州より分離。(17)トラートが1907年に含まれた。(18)ナコーンシータンマラート州から分離。(19)イサーン州からローイエット州が分離後名称変更。(20)イサーン州より分離。(21)パーヤップ州より分離。*クルンテープ州は首都省の管轄。

図2 モントン位置関係

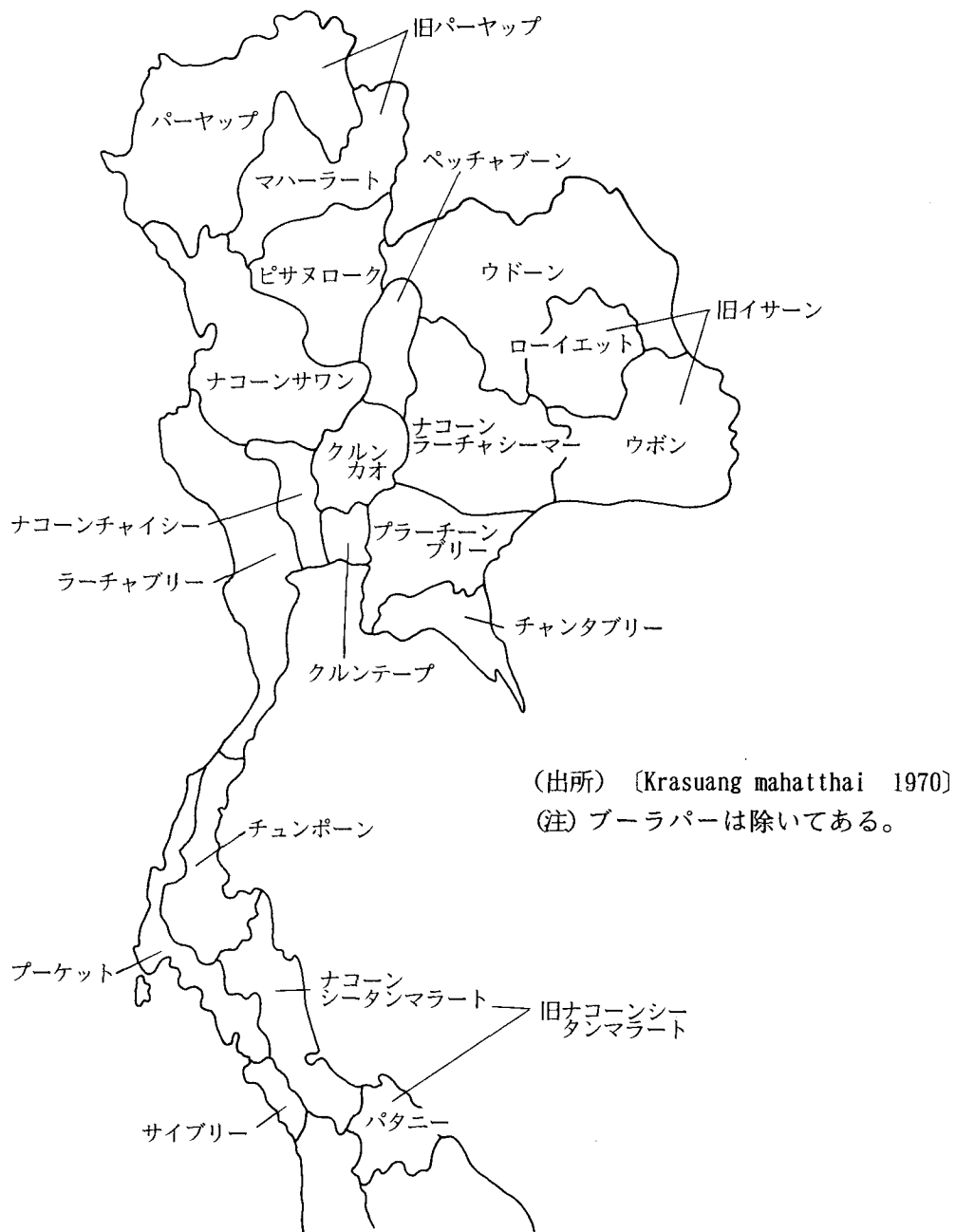
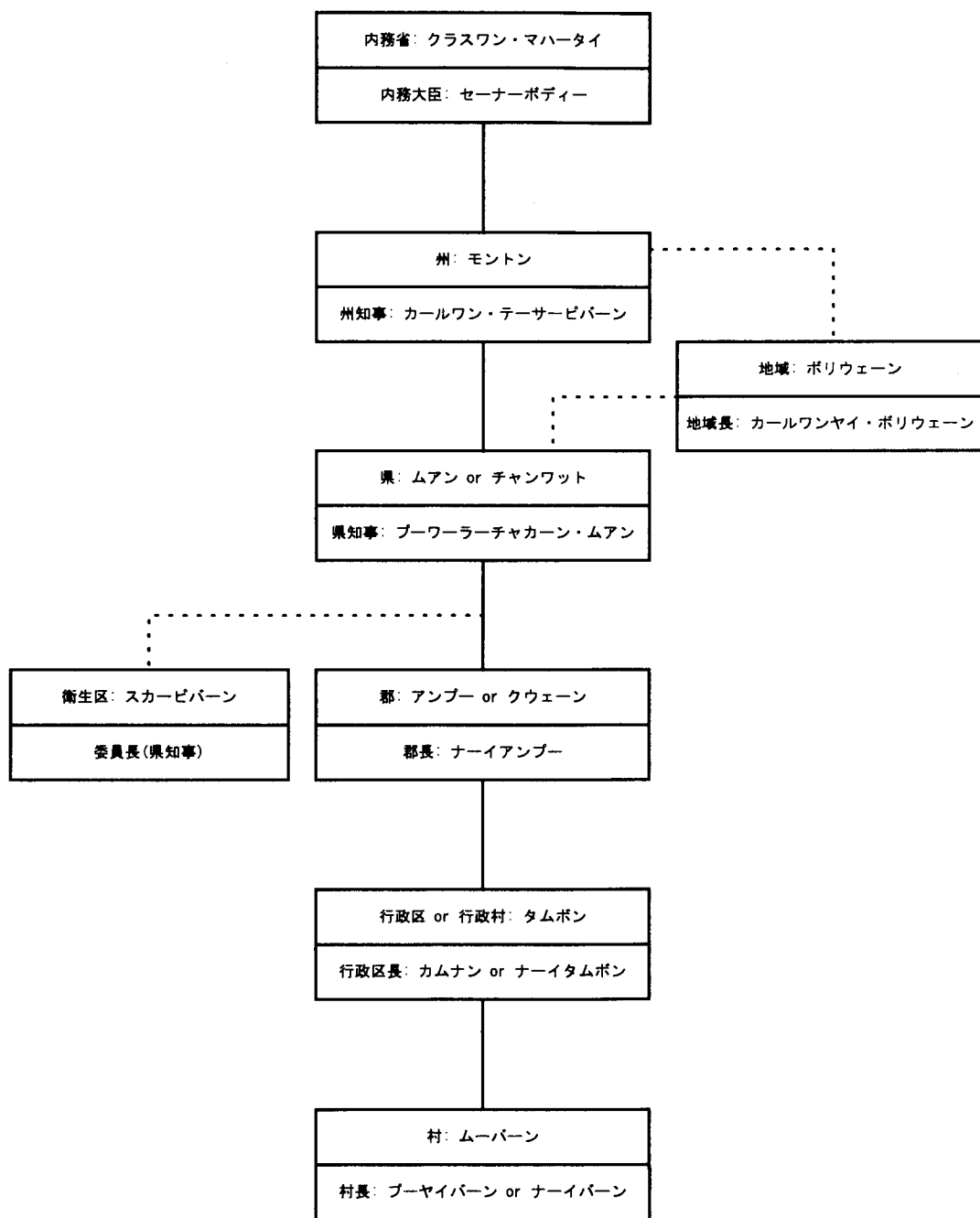


図3 1910年頃の地方行政組織



(出所) 筆者作成

(注)1. 「地域」はバーヤップ州に設置された。

2. 「衛生区」は、クルンテープ以外では1905年にサムットサーコーン県のターチャロームに設置された。

Uthichai 1981: 9-11]。そのため地方統治改革の進展は遅れ、旧支配者層である地方貴族を有給の地方官吏として登用していかざるをえなかった。その結果地方貴族は、彼らの権力と威信の喪失を政府官吏となることで償われることになる。1891年チャンパーサックのカールワンヤイとなったピチット親王は、ウボンの3人の貴族を東北の小地方国であるローイエット、スワンナプーム、ヤソートーンの最初の暫定県知事(khualuang kamkap ratchakan)として派遣した。こうした重要なムアンの貴族を政府官吏として雇用することは、テーサーピバーン制の実施とともに慣例となっていく[Tej 1977: 67]。

テーサーピバーン制実施の初期は、なおキン・ムアン制が払拭されていない時期であり、モントンの統治においても根深く残存する地方国の旧勢力との対立、衝突が生じつつあり、多くの軍人や警察関係者が州知事として派遣され、地方警察組織の設置や旅行証明書発行など治安対策が講じられていた[田辺 1972b: 69-70]。

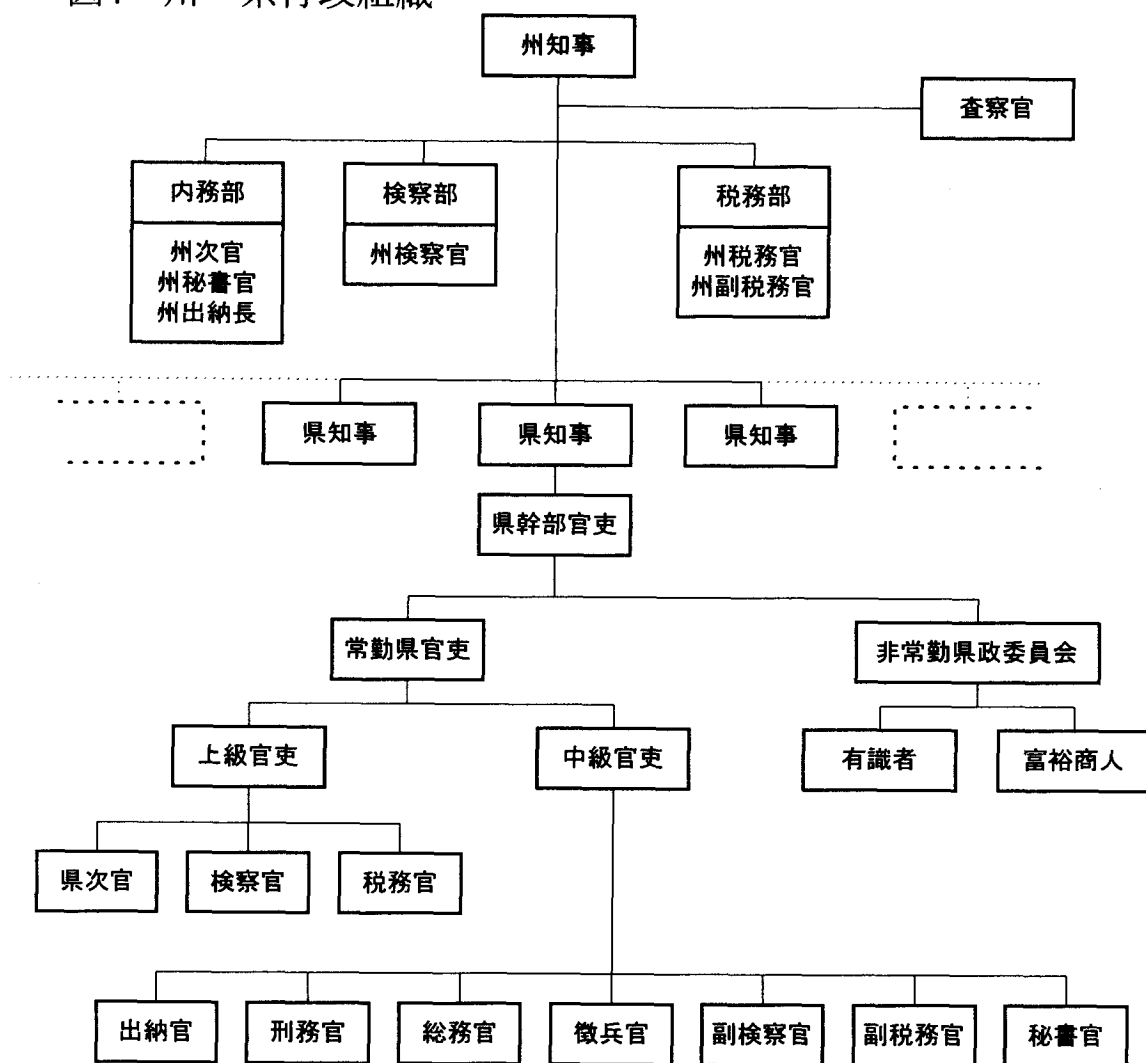
1896年最初のバンコクでの州知事会議において、ムアンにおける司法と財政の改善策が話し合われ、裁判官の所属は内務省から法務省に移され、州法務官(khualuang yuttitham)の地位は発展解消して州検察官(yokkrabat monthon)となり治安関係を担当することになる。また徴税面ではその業務の拡大を反映して州税務官(sanphakon monthon)および州副税務官が任命される(図4参照)。これらの官吏は、州知事を中心に州次官(palat monthon)および州派遣内務官吏と協力しつつ各県行政を監督していくことになる。

新設されたモントンの包括的な役割とそれにもとづく役職に対し、州の下位行政単位で基本的には既存の行政単位である県(ムアンあるいはチャンワット)には、その重要な役割とより幅広い実務を反映して様々な役職があった(図3参照)。県知事以下上級官吏としては県次官(palat muang)、県検察官(yokkrabat muang)、県税務官(sanphakon muang)があり、中級官吏とともに県のクロマカーン(krommakan muang; 県幹部官吏)⁹を構成していた。さらに県レベルには、地元の有識者や富裕商人などの非常勤の県政委員(krommakan nok thamniap)が任命され、県行政の運営に協力することになっていた¹⁰。常勤の官吏については、できるだけ能力ある人材を旧官吏層に代えようとし、すべて中央が任命、異動、昇格、免職、処罰等を行うことになる[Chakkrit 1984:

⁹ クロマカーンは、県レベルでは県知事を除く県の幹部官吏を指し、郡レベルでは郡長を含む郡の幹部官吏を指す。

¹⁰ 非常勤県政委員は県幹部官吏と同格であり、相談役として約10人で構成された。とくに都市の行政や住民の生活・商業等について1年に2回ムアンで、そして年1回モントンで会議を開いた。政府が地元の住民を行政に参加させることを目的として任命されたが給与はなく、名誉職でもあった[Chakkrit 1984: 204-7]。

図4 州・県行政組織



(出所) [Chakrit 1984: 188, 197]の図をもとに作成。

175-207]。

1892 年から 99 年の間のダムロン親王は、内務省の中央行政を再編し、地方統治の新しいシステムの探求とその実施に専念したため、地方統治の全体的な改革を法律の形で明確化することが遅れた[Tej 1977: 92]。

テーサーピバーン体制の初期的段階においては、1897 年の「ラタナコーシン暦 116 年地方統治法」(phraratchabanyat laksana pokkhrong thongthi ratanakosinsok 116)をもって、その形式的、制度的な側面は整備されたことになる。同法による各領域の統治形態の定式化は、それ以前の 10 数年におよぶ準備実験過程の総括と、東南アジアにおける英領ビルマおよびマラヤの植民地統治方式の導入が基礎になっていた[Siffin 1966: 72; 田辺 1972b: 70-1]。

旧制度のプライの賦役徴発組織の解体とともに、中央集権的な人民の統治のための明確な境界をもつ領域として各行政領域のヒエラルヒーが誕生した。そして「1897 年地方統治法」は、1899 年の「地方統治規則」(kho bangkhap pokkhrong huamuang)とともに、旧制度における世襲の地方国主、官吏の人身支配を廃し、各領域の有給官吏を生みだした。ここにおいてようやく、名実ともにキン・ムアンとよばれた旧制度の地方国統治・経営は解体され、内務省による中央集権的な国家領域統治の基盤が整うことになる[田辺 1972b: 71]。

「1899 年県地方統治規則」は内務省と地方におけるその代表に、地方統治の独立的存在のいかなる残存物をも弱体化させ終息させる武器を与えた。県で大きな権限をもつ知事の任命権は国王にあり、あくまでも知事は「王の公務を代行する者」(phu wa ratchakan)でしかなかった。1899 年から 1915 年まで内務省は、「1897 年地方統治法」と「1899 年地方統治規則」を根拠に、全国レベルでその意図する中央集権的な地方統治の本格的な実現をはかることになる。そして 1899 年から、しだいに朝貢国および畿外地方国をテーサーピバーン体制のもとでの統治の枠組みに統合していった[Tej 1977: 118-9, 136]。

このような新しい地方統治システムの法制化によって、人材不足のなかで伝統的な地方貴族層を取りこみながらも、モントンは徐々に設置されていく。そして最終的には、地方の旧支配層の多くは権力基盤であった地位と徴税権を奪われることによって、その影響力を失っていく。しかし旧支配層の反発も大きく、1901 年から 1902 年にかけてのプーミーブンの反乱やパタニーのマレー人反乱などの諸事件によって、政府の自信は大きく揺らぐことになる。軍隊の派遣によりそれらの反乱は鎮圧されるが、新しい地方統治に対して地方の人々のもつ不安や怒りを、中央政府も認識せざるをえなかった。その結果政府は、すぐに旧朝貢国や畿外地方国の中央集権化のペースを緩和しなければならなくなる[Ibid.: 154-5]。

政府は 1899 年、北部および東北部の朝貢国と畿外地方国からの朝貢やスワイの徴収を廃止した。同時にモントン名の変更を実施した。1900 年ラーオチエンがモントン・パーヤップに、ラーオカオがモントン・ウドーンに、ラーオブアンがモントン・イサーンに変更され、さらに 1901 年には、南部の「7 マレー地方国」(khaek chet huamuang)も「7 地方国地域」(boriwen chet huamuang)に改称された。こうした改称は、地域あるいは民族としてのラーオやマレーでなく、タイ国でありまたタイ人であるとの理由によっている。そしてこのような流れにそって、1903 年人口調査が実施され、各モントンの人口と民族別の人口の把握が試みられる¹¹ (表 2・3 参照)[Ibid.: 145-7; Damrong 1994: 56-7]。

(3) 郡行政と村落行政

州内部の領域編成に関しては、旧来の主要な地方国の枠組みを県として残し、郡、タムボン(行政区)、村(ムーバーン)が設けられた。ダムロン親王は、旧制度におけるプライの徭役徴発組織であるクロムやムーと、旧地方国内の行政領域であったクウェーン khwaeng、アムプー amphoe、タムボン tambon、バーン ban との二重性を指摘した。そして官務への徭役徴発が郡などの行政領域を無視して行われるために、各行政領域やプライの徭役、課役代徴収をめぐる混乱が発生したのだと認識し、この関係の逆転、すなわち確定された各レベルの行政領域における人民の統治の必要を主張した。ここにテーサーピバーン体制における郡、行政区、村などの行政構想が生まれる[田辺 1972b: 70]。ゆえに郡以下の行政組織の再編成と展開が、テーサーピバーン体制実施の真価を問う重要なポイントとなるのである。

テーサーピバーン制における県は、さらに下位行政単位の郡(khweng or amphoe)に分割されていた。郡は旧制度下のクウェーンに相当するが、それほど大きな役割はなく、大部分の管理行政はムアンレベルでおこなわれていた。しかし統治改革以降、郡の存在は重要度を増す。政府の地方末端における出先機関であり、政府と地方住民の「接点」(chut krathop)として、政策を住民に直接知らせるとともに、あらゆる行政事務を実施するからである。「1897 年地方統治法」による郡の設置基準は、①平地で人口が多い場合は約 1 万人、②山地あるいは森林地帯で人口が少ない場合は徒歩で 12 時間内で往復できる範囲、を郡とし、さらに③山地や森林で人口がほ

¹¹ ダムロン親王は 1901 年のジャワでの視察後、地方統治改革にとって人口の把握が必要であるとの考えを州知事会議で表明した。詳しい人口調査をカムナンや村長に実施させようとしたが、彼らの多くは字が読めず成功しなかった。そこで徴兵法制定との関係もあり、再度人口調査を実施した[Chakkrit 1984: 421-7]。

表2 各モントン人口(1903 年)

モントンおよびムアン名	人 口
①モントン・ナコーンシータンマラート	645,545
②モントン・クルンカオ	484,236
③モントン・ナコーンラーチャシーマー	402,068
④モントン・ラーチャブリー	344,402
⑤モントン・プラーチーンブリー	282,053
⑥モントン・ナコーンチャイシー	246,734
⑦モントン・ナコーンサワン	228,497
⑧モントン・ピサヌローク	196,739
⑨モントン・プーケット	178,599
⑩モントン・チュンポーン	129,901
⑪モントン・チャンタブリー	94,977
⑫モントン・ペッチャブーン	74,281
小 計	3,308,032
⑬モントン・イサーン	915,750
⑭モントン・ウドーン	576,947
⑮モントン・クルンテープ	493,677
⑯モントン・パーヤップ	485,563
⑰ムアン・ケラント	300,000
⑱ムアン・サイブリー	219,000
⑲モントン・ブーラパー	208,868
⑳ムアン・トランガヌー	114,895
小 計	6,686,846
合 計	9,994,878

(出所) [Chakkrit 1984: 423, 426]より作成。

(注) ①～⑫は内務省による人口調査の結果。⑬～⑳と同じく内務省の推定数。⑰⑱⑳はマレー系朝貢国のムアン単位の推定人口。のちのモントン・パタニーは①に含まれている。

表 3 民族別人口

民族名	人口
①タイ	2,677,987
②マレー	289,423
③中国	195,498
④クメール	78,704
⑤モーン	29,156
⑥カレン	19,257
⑦ベトナム	4,757
⑧チャム	1,601
⑨シャン	994
⑩ビルマ	607
⑪インド	518
⑫ジャワ	371
⑬西洋人	178
⑭タボイ	46
⑮その他	8,936
合 計	3,308,032

(出所) [Chakkrit 1984: 424]による。

(注) 表 2 の①～⑫の各モントン内の民族別人口。

とんどない場合は近隣の郡に属させる、こととした。郡役所の構成は、郡長(nai amphoe)を長として、他のクロマカーン(郡幹部官吏)の副郡長(palat amphoe)や会計官(samhabanchi amphoe)などからなっていた。郡の権限・義務は、盗賊(chon phurai)などの取り締まりを含む地域の治安維持、タムボンやバーンの監督・管理、各種の登録管理、徴税関係、保健衛生関係、住民生計に関する事務、教育などであったが、とくに治安維持については盗賊などの捜査・逮捕権もあり重要視されていた[Chakkrit 1984: 208-24]。

内務省による地方統治の拡大につれて、20 世紀はじめには有能な郡レベル官吏の需要が非常に高まっていた。国内統治の拡張の大きな影響が郡レベルでおこっていたのである。1912 年の内務省の調査によれば、各行政単位の数はいずれも 17 州、71 県、369 郡、4273 行政区、48825 村となっており、内務省所属の官吏・職員は 14000-15000 人に達しており、地方警察だけでも 8000 人以上の人員を抱えていた。このようななかで、郡長をはじめ郡官吏はテーサーピバーン体制における行政官吏の主要な部分であり、有能な人材の供給は地方統治改革において重要な意味をもっていた。そこで新しい官吏制度の確立が急務となり、官吏養成、任用管理の新しいプロセスが模索されていく¹² [Siffin 1966: 79-80, 88-90]。

郡の下位行政単位としてはタムボンと村があり、1893 年から 1899 年にかけて設置された 14 のモントンでは、郡(人口約 3 万)におけるタムボンの平均数は 17 で、ひとつのタムボンの村数の平均は約 7 村であった。タムボンの行政区域は 10 村を基準とし県知事が設置し、村は 10 戸あるいは住民 100 人(のち 200 人)を基準として設置した。1892 年アユタヤのバーンパイン郡で最初の実験的な村長選挙が、住民登録簿を前もって作成してから実施され、さらに村長の互選でカムナンも選ばれることになる。カムナンおよび村長は給与は受けず手数料の受領や一部の税の免除という特権をもっていた。その権限と義務は、治安の維持、盗賊などの取り締まりと逮捕、郡役所との連絡、住民登録などの管理、徴税関係などであった[Chakkrit 1984: 225-235; Damrong 1994: 40-41; Tej 1977: 112]。

住民による村落指導者の選挙の実施は、一見民主的な統治方法の村落への導入のようにみられた。しかし実際は、旧制度下での村落支配に代替する制度をつくり、内務省の管轄のもとに

¹² 当初は地元の人間を登用していたが、それだけでは数の上でも質的にも問題が多く官吏養成を開始した。バンコクやアユタヤに文官養成学校を設置したが需要に追いつけず、1900 年に郡官吏養成学校を設置する。もっとも重要な幹部官吏養成学校としては、1902 年に近習(mahatlek)学校が設置される。また郡レベルでの実務訓練も推進し、1903 年頃からは需要に対応できるようになっていく[Chakkrit 1984: 299-318]。そして最終的には、チュラーロンコーン大学の行政学部が設置される[Damrong 1994: 81-5]。

新たな支配装置をテーサー・ピバーン体制の末端レベルにまで布置していく試みのひとつであった。キン・ムアン制末期における村落統治は、スワイの徴収を管理する在地役人とみられるナーイ・コーン(nai kong)やナーイ・ムアト(nai muat)¹³ たちと、土地を媒介とした地域単位としてのタムボンや村の長であるカムナンや村長の存在が、並立していたものと思われる。テーサー・ピバーン体制は、重層的な行政単位によって領域＝土地を支配していったが、末端村落に居住する住民の管理については旧制度下における並立的な方法を廃し、土地に結びついたカムナンや村長に権限を与え、土地と人と利益の管理を一本化したとみることができよう。

(4) 財政問題

財政問題は人材不足と並んで、モントン設置を遅らせた大きな原因となっていた。新たなモントン設置にともなう官吏の給与、各種諸経費、諸施設建設などの費用が不足していたが、税金が徴税請負人の所に滞っていることもあって、地方からの歳入は当初少なかった[Damrong 1994: 42-3; Uthichai 1981: 9-11]。

またいくつかのモントンではなおキン・ムアン制が残存していた。地方統治改革の初期には、人材不足もあって地方貴族をやむをえず州知事や県知事に任命することがあった。その結果一部のモントンでは、かぎられたキン・ムアン(食国)だけでなく、全域的なキン・モントン(食州)ともいうべき現象が生じることになった。しかしこうした状況は、徴税改革およびプライ制の廃止による地方貴族の弱体化と、中央官吏の地方派遣の拡大によって改善されていった。こうして 1899 年までには地方の財政的独立はしだいに消えていった。ピサヌローク州における税制改革の事例は、中央から派遣された州知事がいかに州財政を改善し政府の収入を増加させ、同時に地方貴族の財政を破綻させていったかを例示している[Tej 1977: 116, 167-76]。

内務省による地方財務行政へのコントロールの拡大は、今後の統治改革の必要財源の確保や地方貴族の弱体化促進だけでなく、新しい地方統治制度の利点を立証するための手段でもあった。統治改革の進展とともに政府の財政収入は急速に増加する。それは 1892 年の 1538 万バーツから 98 年の 2850 万バーツへと、85%の増加を示すことになる。また 1895 年からは、財政収入は毎年平均 10%前後の増加を示し、1906 年までの 11 年間に 215%の増加を記録する。この間新しい税種や税率の増加がなかったにもかかわらず収入が増加したのは、徴税請負人に代わ

¹³ これらの役職については[小泉 1993: 40-2]を参照。

り政府が直接徴税するという新しい徴税方法の導入にもとづくものであった¹⁴。さらには、1890年代の運河掘削増加などによる好景気と地価の上昇なども、税収増加の一因であったろう。こうした財政的な安定化という楽観的な環境において、内務省は地方統治の体系的改革のための法律・規則を発令していく[Chakkrit 1984: 364-8; Johnston 1975: 51-73, 121; Tej 1977: 115, 118]。

一方政府の財政収入増を反映して政府予算も急増していく。とくに内務省の予算の増加は著しく、重要度の拡大を示すことになる。1892年の内務省の予算は全体のわずか1%強であったものが、1897年には約8%、さらに1902年には約26%を占めるまで増加する。その内訳は、州行政関係予算を除けば地方警察局、地方税務局の順であった。予算作成のプロセスは、まず郡レベルの支出予算を作成後県知事に提出し、県全体の予算をまとめ州知事を経由して内務省、さらに大蔵省に提出されることになる[Chakkrit 1984: 368-77]。

1895年最初の州知事会議において、徴税独占についての長短が論議された。その結果州知事の権限による徴税方法が採用されるが、直接的にはカムナンおよび村長を利用して徴収することになる。実際には人員不足のため、直接政府が徴収する税種は田地税(kha na)などわずかであり、旧来同様に徴税請負人がアヘン税、賭博税、酒税などを徴収した。田地税の徴収は農業省が郡長、カムナン、村長に村人の所有する田地を調べさせ、田地簿(banchi chamnuan na)をつくらせ税額を決めさせた。そして税をカムナンや村長が直接やってきて納税証明を発行して徴収するため、迅速正確で不正もやりにくく、税収は増加する[Uthichai 1981: 110-1]。

1899年内務省に地方税務局が大蔵省から移管された。イギリス人財政顧問による、地方税務行政は地方行政に責任をもつ内務省に移管すべきであるとの示唆により、大蔵省の財政部門と分離し相互監視させることとしたのである[Tej 1977: 98]。この結果内務省は、中央から村レベルにいたる一貫した徴税体制を整え、その地方統治体制をより強化することになる。

(5) 治安問題と司法制度

司法のコントロールは、地方統治の実権を掌握するために重要な意味をもった。1893年から1896年の間に各州知事は、徐々に各県における既存の司法行政の独立性を終息させていった。司法的手段は、秩序の確立と地方貴族の威信と力を弱体化させるためであった。そしていったん州知事が県の司法行政を掌握すると、内務省は郡長たちをして容赦なく県裁判所に重要な

¹⁴ 徴税請負人によるアヘン税、酒税の徴税はなお継続していたが、それらの徴税額も増加していた[Chakkrit 1984: 366-7]。

刑事訴訟を付託させた。さらに下級地方貴族が有給官吏に変えられてからは、遠慮なくカムナンをして軽微な刑事訴訟を、郡長のもつ司法権のもとに付託させた。しかしそれだけでは不十分であり、基本的な制度が改革される必要があった。そこで 1896 年、「県裁判所法」(phrathammanun san huamuang)が公布され、県行政から司法行政が分離され法務省に移管されることになる。しかし同時に、州知事は州検察官(yokkrabat monthon)の任命権を握ることになる[Tej 1977: 113-4]。検察官(yokkrabat)は現在の検事(aiyakan)に相当するが、前者は行政と検察両方の役割をもっていた。

治安問題でもっとも重要な存在がチョンプラーイ(chon phurai)であった。その意味するところは盗賊、山賊、暴漢の類であり、彼らの害から住民を守ることは地方統治のなかでも重要な任務であった。ほとんどのモントンで、チョンプラーイの横行とその取り締まりの必要性がモントン設置の理由のひとつとなっていた。むしろ表面的には、チョンプラーイの存在がもっとも大きな地方統治上の問題ではないかという印象さえうけるほどである。バンコクに近いアユタヤが、この問題では当時もっとも有名であった。

旧チャオムアンたちも、盗賊などが自領内で横行しないようにチョンプラーイを雇い、領外では自由にさせている場合が多かった。またナックレーン(nakleng: やくざ)を徭役の管理に雇ったりすることもあった[Johnston 1975: 138-41; Uthichai 1981: 3-4]。

1891 年スラサックモントリーが東部で 1600 人のチョンプラーイを捕らえチョンブリーのキャンプに収容したが、東北地方でも同様の取り締まりが実施されていた。しかしその場しのぎの対策ではなく、恒常的な対チョンプラーイ対策が必要になってきていた。

そこで 1895 年地方巡察隊(phon trawen)がバンコクから独立して組織され、90 年代州知事の一部が、地域犯罪を減少させるためにこれらの兵力を利用した。1897 年県レベルにおける常設警察力の必要性によって「地方警察」(tamruat phuthon)が設置され、地方巡察隊の任務を引き継ぎ再編成され国家レベルの組織となる。そして 1908 年までに各地の駐屯地に 8000 人の警官が常駐し、地方犯罪の減少に貢献した。ダムロン親王は、地方犯罪の効果的コントロールは地方統治の再編成次第であると考えていたが、実際当時アユタヤにおける犯罪の減少は地方統治の貢献であるとして、テーサーピバーン体制を評価する者もいた[Johnston 1975: 181-8]。

チョンプラーイの横行は、米ブームによる好景気が一因でもあった。しかし「犯罪」の増加は、1880 年代から 1890 年代にかけての中央権力による地方への支配の強化によって生じる緊張関係をも反映していたといえよう[Ibid.: 171]。チョンプラーイはたしかに増加したが、そのすべてが単純な「犯罪」者だったのだろうか。かれらの多くは、もともとアウトロー的

に農村社会に存在していた者たち(ナックレーンも含めて)であり、状況に応じて在地の役人として体制に取り込まれたり、あるいははずれたりしていたものが、1890年代の好景気による米作地開発ブームと政治的混沌のなか、集団化、犯罪者化していったとも考えられる。

1960年代から70年代のタイ政府は、反政府運動家の多くにコーミュニット(共産主義者)のレッテルをはった。いまこの点を念頭において考えてみると、テーサーピバーン体制期のチョーンプラーイもすべてが単なる盗賊たちであったとは思えない。バンコクにとってあるいは内務省にとっては、彼らは「チョーンプラーイ」でしかなかったかもしれないが、それぞれの地方、東北や北部や南部では、彼らの一部は新しい統治改革の押しつけに怒りや不安を覚える旧支配者層や住民たちの代弁者であったかもしれない。いずれにしても彼らは、旧制度からテーサーピバーン体制への移行期の混乱した時代の産物であったといえよう。

4 州行政の事例

(1) ピサヌローク州

旧制度下では第一級国の地位にあつて北部の最前線のムアンであった。アユタヤ時代より北部からアユタヤへの通商の要衝であり、ナーン川、ヨム川沿いの5つのムアン、ピサヌローク、ピチャイ、ピチット、サワンカローク、スコータイで構成されていた。ピサヌロークをめぐる改革は、1893年のメコン左岸領域化後も右岸への食指を伸ばしつつあったフランスの影響との絡みで重要であった。

モントン設置の理由は、①防衛: 1873年ホーの反乱とルワンブラバン攻撃、②統治: チャオムアンやクロマカーンの不公正、③徴兵: 1893年タイ仏紛争の際の男子壮丁徴兵の不徹底、④徴税: 徴税の必要性の住民への周知徹底などであった。

以上の理由は決定的ではないが、フランスの影響力の拡大と主権の侵害は危険で重要な問題であった。これに対しテーサーピバーン制による地方行政改革によって外国勢力に対抗する必要があった。1893年フアムアン・ラーオ(メコン沿い)に対する政策はカールワンを派遣し、十分な給与を与えラーオ人がタイ側につくようにするというものであった。テーサーピバーン制開始後、ルワンブラバンを本拠地とするフランスはより過激になりタイ領土を侵食しようとした。フランスはタイ側によるメコン右岸25km以内の地方巡察隊の設置を非難したが、フランス側もメコン右岸での税金および課役代(ngoen kharatchakan)の徴収を実施していた。領土だけでなく、当時人民は資源としてもっとも価値あるものとみられていたのである。

経済財政面では、税金、スワイ、罰金からの利益があった。徴税方法は以前は徴税請負人チ

ャオパーシーが独占し、徴税の遅滞および納税者とのトラブルが多かった。そこで 1894 年実験的に郡長(nai khweng)に徴収させた。さらに徴税効率化のために 1895 年住民登録簿(samano prachachon)を作成し、家畜や乗物も登録させた。スワイについては最初は州内務官(khaluang mahatthai)が徴収していたが、負担が重いので 1898 年に各ムアンのチャオムーナーイコーンが徴収する方法にかわった。またバンコクへ送るのに時間がかかるために、替わりにスワイを州財務官(khlang monthon)に納めさせた。しかしメコン岸近縁では、ルワンプラバンでフランスが徴収しないために、タイ側の住民も納税しないので徴税しないようにした。その後タイ政府は政策を変更し、一人当たり 4 バーツ徴税するようになったが、これはメコン左岸のフランスのその時点での徴収額 7 バーツより低かった。いわばタイとフランスは徴税条件によってメコン河をはさんで「ひと」の奪い合いをしていたのであり、テーサーピバーン制が実施されても当初は領域支配だけでなく、なお人的支配の度合いが強かったのである。

司法面では 1895 年裁判所を設置し、裁判官(phu phiphaksa tulakan)を派遣した。また犯罪の取り締まりや 1902 年のシャン族の反乱などにも対処していた。軍については、フランスの存在との関係で 1893 年の危機以降一定の兵力を常駐させていたが、1893 年のムアン・ピチャイにおける駐屯兵 24 人から、1902 年陸軍ピサヌローク州司令部(kong banchakan monthon thahanbok phitsanulok)の設置により州常備兵(thahan pracham monthon)が 800 人に増強された。そして 1905 年の徴兵法の実施によりそれはより拡大されることになる。

交通通信は、バンコクからピサヌロークまでは約 10 日の行程であり、交通がよくなかったので道路の建設や運河の拡幅などが行われた。また鉄道も 1907 年にピサヌロークまで営業が延長されている。通信については郵便が始まっており、1895 年には電信が開設され 97 年には電信為替を送ることができるようになった[Uthichai 1981: 49-84]。

(2) アユタヤ州

歴史的にも交易の中継地としても重要で、農業にも適した土地である。1895 年クルンカオ、サラブリー、ロップブリー、プロムブリー、インブリー、アーントーン、シンブリーの 7 つのフアムアンをもってモントン・クルンカオ(1926 年アユタヤと改称)となる。畿内のモントンであり、外国の侵略など大きな問題もなくモントンの一つのモデルとなった。かつて県幹部(krommakan muang)に不良人物がおり、地元のプーラーイを手下として使い、「盗賊を養い盗賊を捕らえる」(liang khamoi wai chap khamoi)といわれた。カールワンが赴任してからそういうことはなくなったが、郡の幹部職員(krommakan)などの人材は不足していた。

モントン設置の理由はつぎのとおりであった。①統治: チャオムアンたちに問題があり、プライたちは訴えたり、逃げ出すなどした。またチャオムアンの恣意的な県郡幹部の任命に替えて、行いよく有能な官吏の任命が必要であった。しかし県知事や県幹部による公金の横領や不正行為は、給与がないためでもあった。②司法: 刑事訴訟案件が多く、たとえばアントーンでは裁判所の未決が 540 件、ロッブリーでも 388 件あった。それらの多くは密造酒関係であった。その他にも官吏による不正が多くあったため、1896 年初めて特命勅使(khualuang phiset)が派遣されることになる。③治安: 盗賊の多い理由は、(a)開けた広い土地と森林があり隠れやすい、(b)酒や麻薬を売る店がある、(c)盗品を買う質屋がある、(d)県知事や県幹部のなかに盗賊を利用する者がある、などである。しかし外国との国境問題などもなく、全体的には内政問題中心であったので、新しい計画を最初に実験的に実施するモントンとなった。そして最初のモントン裁判所が設置されている。

アユタヤではモデルとして最初のカムナンと村長の選挙が実施された。1897 年ラーマ 5 世はセン・ウィラヤシリに相談し、彼にフアムアンの地方統治問題を担当させ、実験的にカムナンと村長の選挙をバーンパイン郡で実施させた。その方法は、まず戸籍簿(banchi samanokhrua ban)をつくり村を設定し、約 10 人の戸主(chao khong ban)と他の住民を寺に集め彼らに村長を選ばせた。さらに村長たちを集め、今度はタムボン(行政区)の長であるカムナン(行政区長)を選ばせ、タムボンの治安維持を任せた。1895 年最初の人口調査(samanokhrua ratsadon)を実施し、家畜、乗物、銃の数、農地、果樹園などの所有について調査し、さらに 1897 年にも新たな人口調査をしている。

改革後官吏の性格も変化し、文官(kha ratchakan phonlaruan)資格能力によって選抜していったが、新しい時代の職務にあう教育機関もなく、とくに郡レベルでの人材が不足するようになった。そこで 1900 年アユタヤに郡幹部訓練学校(rongrian hukhat krommakan amphoe)が設置され、他のモントンからも訓練生が派遣されるようになる。末端行政レベルでのカムナンや村長の役割は重要であったにもかかわらず給与はなく、納税賦役免除証明書(年 6 バーツ)のみが配布されるだけであった。盗賊はなくならなかったが、盗賊捜査専門の地方警察検事(aiyakan tamruat phuthon)を任命するなどして捜査の迅速性をはかった[Ibid.: 91-121]。

(3) イサーン州

1891 年フアムアン・ラーオカーオ、1894 年モントン・ラーオカーオ、1899 年モントン・タワンオークチエンヌア、1900 年モントン・イサーンと名称が変化する。その構成は 2 つの部分

よりなり、朝貢国であるビエンチャン、ナコーンパノム、ナコーンチャンパーサックと朝貢国でない他のムアンである。朝貢国では世襲的な自治的地方統治が行われていた。チャオムアン(chao muang)はムアン統治の全権をもち、ウパラート(upparat)はチャオムアンの次席であり、ラーチャウォン(ratchawong)は訴訟案件を裁決する役割をもち、ラーチャブット(rachabut)は財産・利益の管理維持を担当した。そしてそれぞれが4つのコーン(隊あるいは組)をもち人民は4つのコーンに自由に登録する。その結果コーンそれぞれが「ひと」を取り合うことになり、スワイの徴収の際に混乱を引き起こすことになった。

1895年、朝貢国から金樹銀樹の貢物を送らせることを廃し、一般のフアムアンと同様スワイと税金徴収に変えた。中央権力は遠隔地のムアンのチャオムアン、クロマカーンが権力をもちすぎないように管理していたが、統治不十分と判断し1882年カールワンをチャンパーサックに派遣した。問題が多く土地も広くフランスの脅威がせまっているため、バンコク権力の拡大と新しい統治形態の必要が生じてきていた。

サンパシティブラソン(Sanphasithiprasong)親王の1887～1900年の間のウボンラーチャターニーを中心とした統治の時代、メコン左岸から移り住む人間が多く1年間の免税や食衣料などを給付した。これらの人数は経済的にも軍事力の面でも重要であった。まだ正式なモントンにはなっていなかったが、親王は内務省の政策に従って行政改革を実施した。それは3つの段階に分かれていた。①最初の行政改善: 中部の行政形態を一部採用し、チョーンプーラーイの取り締まりと治安の維持のために村ごとに3人の村役(ターセーン)を任命し、警察力を整備するとともに、捕らえた者を厳罰に処した。②統治形態の統一: 1897年地方統治法にそって旧職を廃止し、県知事と県幹部を任命していった。そして地元の官吏にもサクディナーをタイの役人と同様に与え、他のムアンと同様の扱いをした。③第三段階: 1900年モントン・イサーンと改称し、5つのポリウェーン(地域)、すなわちウボン、ナコーンチャンパーサック、クカン、スリン、ローイエットにわけて統治し、州知事、県次官、検察官、税務官を任命し、年1回バンコクへの報告を実施させた。また迅速な訴訟処理のためにタムボンレベルからモントンレベルまでの裁判所を設置した。

これらの急激な行政制度の変化に、一部のムアンのチャオムアンやクロマカーンが不満をもち過激な事件を引き起こすことになる。1901-2年の超能力者あるいはプーミーブン(phumibun: 功德ある人)と呼ばれる千年王国の地方反乱である。いくつかの地域で同時に起こった大きな事件であるが、その背景には政治・経済・社会の変化が重要な意味をもっていた。政治的には1893年フランスとの条約以来メコン兩岸のタイの政治的影響力が低下し、政治が不安定化しつつあ

った。そのようななかで、旧制度の地位を失い不満をもつ一部の者が機会を利用して反乱リーダーになる例もあった。経済的には、スワイ徴収を収入源としていたチャオムアン、クロマカーンムアン、ナーイ・ムアト、ナーイ・コーンの多くは新しい制度のもとで収入が減少し、不満をもつようになる。カールワンの報告では、プーミーブンのいく人かは権力を失った旧官吏層であり、彼らは農民の貧しさを改善すると主張し、農民の支持をうけ拡大していった。社会的には徴税の不公平があり、教育のない農民たちはむしろ古い徴税方法を望んだ。事件当初反乱が成功したのは以上の諸環境が幸いし、さらに政府の初動期対応がまずかったためでもある。

事件後ポリウェーンは県となり、官吏も経験ある者が任命された。また各県担当の州次官が任命され、より細かな配慮が施された。村落レベルでは、「1897 年地方統治法」にそって、住民が村長を選びそのなかから互選でカムナンが選ばれるようになり、いくつかのタムボンは人口 10000 人に達し郡に昇格した[Ibid.: 126-48]。

おわりに

1910 年ラーマ 5 世が死去し、1915 年にはダムロン親王は内務大臣の地位を退く。地方統治改革の 2 人の立役者は去った。モントンが廃止されるのは 1933 年であるが、ほぼ 1915 年までにはテーサーピバーン体制の所期の目的である、全土にわたる領域支配の確保と中央集権化は成っていた。

地方統治関係法規の制定は、地方統治体制整備の進展をはかるひとつの指標である。「1897 年地方統治法」と「1899 年地方統治規則」は、改革目標と地方統治のあるべき姿の提示であった。だが目標と現実のギャップはなお存在し、それを埋めるにはさらに 15 年の年月を必要とした。「1914 年村落行政法」は 1897 年以来の統治経験により修正が加えられており、テーサーピバーン制による地方統治の確立を示していた。そしてそれは修正されつつなお現行法としていき続けている。つまり現在の地方行政の基本的枠組みも、80～100 年前のテーサーピバーン時代の法規則によって形成された秩序が踏襲されているのである。したがって現在の地方行政をみる場合も、チャクリー改革期の地方統治改革を抜きにしては語れない。

テーサーピバーン体制は、地方貴族による「分権」的なキン・ムアン制にもとづく人的支配を排除し、モントン、県、郡、タムボン、村にいたる「中央集権」的な地方統治システムによって、人的支配をも包摂する強力な領域支配をうちたてるための大きな原動力となった。19 世紀末のタイは、西欧植民地勢力との対峙により「国境」をもつことになった。しかし実体としての「国家」はまだ成立しているとはいえなかった。全域にわたるモントンや県などの行政単

位の設置と統治体制の整備、そしてそれらを媒介とする中央集権体制が確立されてはじめて、「領域国家」として存在することになる。テーサーピバーン体制確立の2人の功労者が退場したとき、タイはようやく国家として実体をもち始めたのである。

引用・参考文献

- Chakkrit Noranitiphadungkan. 1984. *Somdetphrachao borommawongthoe krom phraya damrong rachanuphap kap hrasuang mahatthai*, 2nd Printing(original 1963). Samnakphim Odiansato.
- Damrong rachanuphap, Prince lae Phraya rachasena 1994. *Thesaphiban*. 6th Printing. Anuson nai ngan phrarachathan phloensop nang Bunruam Bunwat.
- 石井米雄 1968.「アユタヤ王朝の統治範囲を示す<三印法典>中の3 テキスト」『東南アジア研究』第6巻第2号
- Johnston, David B. 1975. "Rural Society and the Rice Economy in Thailand 1880-1930", Ph.D. dissertation, Yale University.
- 北原 淳 1995.「タイの地方国における徭役」『総合的地域研究』第8号
- 小泉順子 1993.「19世紀半ばのナコーンラーチャシーマーにおける身分・徭役制度」『東南アジア歴史と文化』No. 22
- (Koizumi, Junko). 1992. "The Commutation of Suai from Northeast Siam in the Middle of the Nineteenth Century". *Journal of Southeast Asian Studies*, 23-2(September).
- . 1994.「バンコク朝と東北地方」池端雪浦編『変わる東南アジア史像』山川出版社
- Krasuang mahatthai 1970. *Phraracha-hattalekha ratchakan thi 5 thi kiaokap pharakit khong krasuang mahatthai*, lem thi 1 lae 2.
- . 1992. *100 pi mahatthai*.
- Krom mahatthai, Krasuang mahatthai 1962. *Somdetphrachao borommawongthoe krom phraya damrong rachanuphap lae ngan thang pokkhong khong phraong*.
- Kuakun Yunyong-anan 1977. *Kanphatthana kankhamanakhom thang bok nai ratchasamai pharabat somdetphrachunlachomklaochaoyuhua*. Krom kanhukhatkhru.
- Siffin, William J. 1966. *The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development*. The East-West Center Press. University of Hawaii.
- 玉田芳史. 1989.「タイにおける 1912 年反乱計画: 5 世王による改革の問題点」『愛媛法学会雑誌』第15巻第3・4合併号

- . 1992. 「官僚制の近代化: タイの事例」 矢野暢編『東南アジアの政治』 弘文堂
- 田辺繁治 1972a. 「タイ旧制度下の国家領域に関する一考察」 『東南アジア研究』 10 巻 2 号
- . 1972b. 「タイにおける国家領域の成立過程: チャクリ改革期を中心として」 『史林』 第 55 号 第 6 号
- Tej Bunnag 1977. *The Provincial Administration of Siam 1892-1915 : The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhap*. Oxford University Press/ Duang Kamol Book House.
- Thongchai Winichakul 1994. *Siam Mapped : A History of the Geo-Body of a Nation*. University of Hawaii Press.
- Uthichai Munsin and Somchot Onsakun eds. 1981. *Monthon thesaphiban: wikhropliaphthiap*. Samakhom sangkhommasat haeng prathet thai.
- Wyatt, David K. 1969. *The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn*. Yale University Press.