

〔特別報告〕

Special Report

地方分権に資する地方行政能力向上への 協力から学ぶこと

—キャパシティ・ディベロップメントから見たタイの活動事例—

(前編)

永井 史男*
Fumio NAGAI

尾崎 和代**
Kazuyo OZAKI

小西 伸幸***
Nobuyuki KONISHI

横田 千映子****
Chieko YOKOTA

はじめに

1980年代半ばからのタイ国内の高度経済成長は、タイ社会において新中間層を生み出した。この新中間層は経済的豊かさを背景に、タイ社会の中で政治的自由を追求する一大勢力となり、その民主化追求の動きは、1992年5月の流血事件^{注1)}を経て決定的なものとなった。

この民主化の具体的な取り組みのひとつが、地方分権化である。1994年には「タンボン評議会・タンボン自治体法」が發布され、地方行政の末端単位を構成する「タンボン」に法人格が付与され、タンボン自治体という地方自治体が新たに創設されることになった(図-1)^{注2)}。その結果、タイではそれまで全国に200程度しか存在しなかった

地方自治体が、同法により約7000にまで増加した。このタンボン自治体は歳入規模によっていくつかの級に分類されたが、最小規模のクラスでは常勤職員と非常勤職員合わせて数名程度という人的基盤が極めて脆弱な状況であり、こうした最小規模の地方自治体が、全体数の約90%を占めた。

その後、1997年に發布された97年タイ王国憲法と、同憲法に基づいて制定された1999年地方分権推進法により、タイの地方分権への動きは、急速かつ明確に進められることになった。特に予算の執行は、地方分権推進法により2006年までに全政府予算の35%を地方自治体から支出することが定められた。

しかしながら、新たに設置された地方自治体であるタンボン自治体の多くは、財政基盤や人的基盤の不足からその行政能力は極めて限られてお

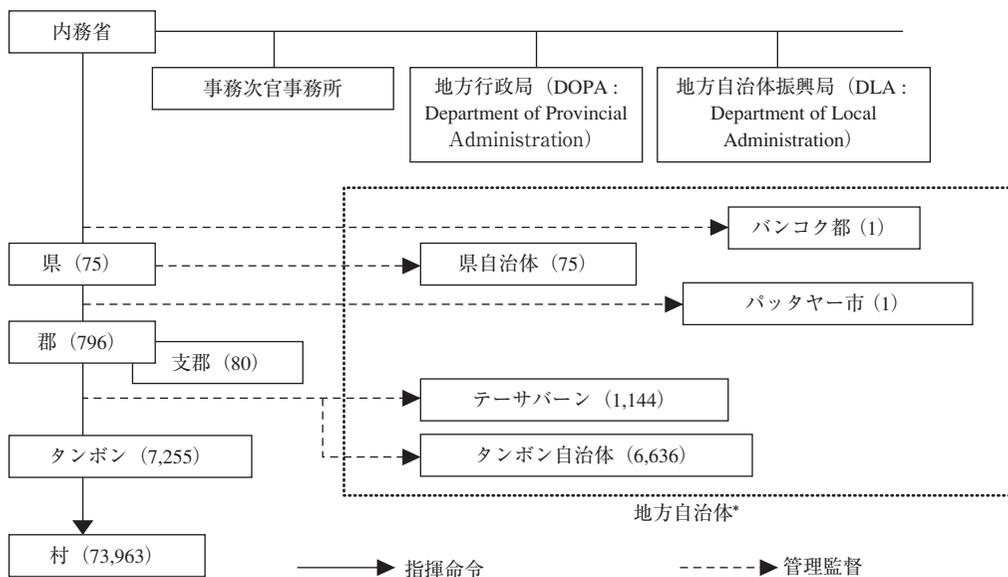
* 大阪市立大学大学院法学研究科 助教授および元JICA短期専門家(地域開発計画手法)

** 元JICA企画調査員(地方行政能力向上)およびプロジェクト専門家(開発業務調整)

*** JICAアジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム チーム長

**** JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム 職員

図一 タイ地方行政・地方自治の仕組み



注) 括弧内の数字は2005年7月時点での設置数。地方行政局は2002年10月の省庁再編で3分割され、地方自治体振興局が新設された。
 * テーサバーンは都市域に設置されている基礎自治体で、タンボン自治体はテーサバーン以外の農村地域に設置されている基礎自治体である。

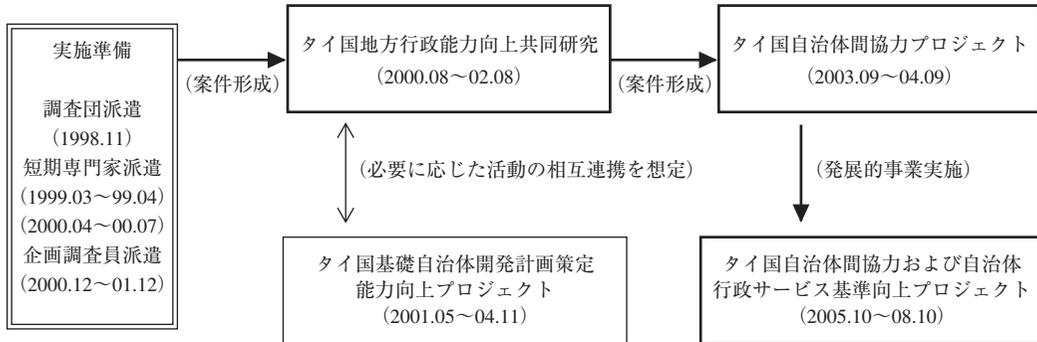
り、開発予算の策定と執行を適切に行うことが非常に難しい状況にあった。このため、法的に先行する地方分権を円滑に実現するためには、地方自治体の行政能力向上がタイ政府において緊急かつ最重要の課題であった。

一方、1997年に発生したアジア経済危機における緊急支援の中で、タイにおける弱者支援の一環として、地方住民の生活安定と、そのためのガバナンスの強化という観点から、タイ政府が取り組んでいる地方分権化推進を支援すべく、日本政府は、地方行政能力向上に係る技術協力を行った。具体的には国際協力機構（JICA）は、中長期的な視点から効果的な地方自治実現に資する政策提言を行うため、「タイ国地方行政能力向上共同研究」を立ち上げるとともに、この研究会との連携も視野に入れた技術協力事業として、既述の小規模地方自治体の開発計画策定能力向上のため、「タイ国基礎自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト」を開始した。この

うち「タイ国地方行政能力向上共同研究」は政策提言にとどまらず、提起された課題のうち「自治体間協力」は研究会終了後、「タイ国自治体間協力プロジェクト」として技術協力事業が実施された。つまり共同研究会は技術協力プロジェクトのプロジェクト形成の役割も果たしたのである。

本稿ではタイにおける地方分権化に資する地方行政能力向上のためのJICAの取り組み（図一2参照）につき、「タイ国地方行政能力向上共同研究」と、その研究会の成果として導き出された「タイ国自治体間協力プロジェクト」に焦点を当て、一連の活動における工夫と教訓を、これらの活動に携わった経験をふまえて紹介する^{注3)}。また、一連の取り組みをキャパシティ・デベロップメント（Capacity Development : CD）の観点から整理し、類似事業の実施のための提言とする。

図一 2 本稿で論じるJICAの活動の関係図



注) ・タイ国基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトの公式な活動開始は2003年7月であるが、実際には2001年5月に長期個別専門家が着任し、活動を開始していることから、同専門家の着任時期をプロジェクトの開始時期とした。
 ・矢印は活動間の関連性・影響を示し、線の太さは関連性や影響の度合いを示す。

I 「タイ国地方行政能力向上共同研究」の事例紹介と教訓

「タイ国地方行政能力向上共同研究」は、日タイの学識経験者および実施機関という双方のリソースを有効活用し、同じ視点に立って問題点の整理を行うという、開発調査とは違った新しい形の政策支援である。本章では共同研究会の設置、活動およびその成果を概観したのち、共同研究会の実施から得られた教訓を論じる。

1. 共同研究会の設置

2000年4月から7月にかけてJICA短期専門家がタイ内務省地方自治体振興局 (DLA^{注4)}) に派遣された。同短期専門家には2つの業務が託されていた。1つは「タイ国基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」の企画・立案であり、もう1つが、本章のテーマである「日タイ共同研究会」を立ち上げ、そこで将来の技術協力事業につながるような研究テーマも併せて選定することであった。日タイ両国の研究者だけでなくタイ政府の行政官も巻き込みつつ、タイの地方自治が抱える実践的なテーマについて政策提言を

取りまとめる試みである。

日タイの学識経験者からなる共同研究会を立ち上げるアイデアは、1999年3月にタイに派遣された短期専門家チーム^{注5)}の報告書の中ですでに触れられていた。すなわち、地方分権や地方自治のような内政に関する政策支援は、インフラ整備支援や特定技術の移転のような援助と違って難しく、それゆえ現地の有識者をうまく巻き込みながら共同研究会が政策提言を行う必要性が指摘されていた。ガバナンス支援に関心を深めつつあったJICAにとっても、日タイ双方の学識経験者の支援を仰ぎつつ地方自治能力向上・地方分権支援のモデルを模索することは、意義のある試みと考えられていたのである。

こうした設立経緯がいみじくも示しているように、共同研究会はタイ側のイニシアティブで始まったものではない。タイ側は、他ドナーがコンサルタントを活用して実施した協力活動が、調査的な要素が多くタイの実情に即して活かせるものではなかったという過去の経験を有していたことから、日本からの協力については、「『研究のための研究』は不要で、技術協力をして欲しい」との強い要望を、短期専門家の派遣

前からJICAタイ事務所に対して出していた。こうした事情に照らすと、タイ側の希望は、上記2業務のうち前者のみであった。

したがって、短期専門家も前者の業務から取りかからざるを得なかった。「共同研究会」を立ち上げ、そこで練られた政策提言に基づきプロジェクトを続けてはどうかと内務省に打診を始めたのは、着任してようやく1カ月経ってからのことである。こうした試みはタイでも馴染みの薄いものであったうえ、タイ側の希望するものではなかったため、短期専門家の作業はタイ側への構想の説明と説得から始まり、内政干渉にならないよう注意を払いつつ、タイ側のオーナーシップを高めていくプロセスを必然的にたどった。

課題設定にあたっては時間をかけて調査が行われ、内務省内で繰り返し協議が行われた。プロジェクトの主題が地方自治体の能力向上という以上、現場の地方自治体職員や住民の意見の聴取は不可欠である。地方視察に充てられた日数は延べ10日間、訪問した県数は計7県、県庁や郡役所以外に訪問した自治体の数は計13カ所に上る。これらの地方視察には、可能な限りカウンターパート機関担当者にも、タイ側自身の経費負担で同行するよう求め、JICAタイ事務所の担当職員も同行した。地方視察から戻ると同時に短期専門家はタイ内務省の所属先課長に報告し、研究課題について協議した^{注6)}。タイ内務省の関心事項を確認し反応を確かめながら、部長、副局長、局長へと協議レベルを上げ、課題の絞り込み作業が続けられた。

内務省内での調整作業が進められる一方で、JICA本部をはじめ共同研究に参画が予定された日タイの学識経験者、タイの関係省庁など、多くのステークホルダーを巻き込みながら課題を設定する作業も進められた。共同研究会委員の候補と目されるタイ人研究者の面談も行われ、委員就任内諾と研究課題についての調整が行わ

れた。聴取先は財務省、予算局、国家経済社会開発庁（National Economic and Social Development Board : NESDB）、首相府人事委員会事務所などにも及んだ。こうした手続きを踏む中で、タイが中長期的に直面すると予測される問題点がいくつか浮かび上がってきたのである。

2. 共同研究会の4課題とタイ側委員の選定

2000年7月初めごろ、研究会で取り上げる課題は最終的に4つに絞られ、タイ側委員は6人の研究者に委嘱することが内定した。最初に、各課題の研究目的と背景について記述する。

第1は、自治体分類基準の再検討である。タイ内務省は自治体の級分類によって、地方自治体の組織構造、職員人事、財政に関して間接的コントロールを行っている。級分類の基準は人口、面積、自主財源など多数の変数の組み合わせから導き出される。たとえばタンボン自治体は5つの級に分類されているが、級ごとに必置部署や担当職員の職階、中央政府からの一般補助金額が異なる。テーサバーンや県自治体についても同様である。タイでは自治体職員は、一定の条件を満たせば自治体間で異動が可能である。つまり級分類は自治体の業務内容、財政規模、職員の昇進にとって極めて重要なのである。そこで、日本の事例を参考に自治体級分類をより効率的・効果的に行いたいという内務省の希望に沿って自治体分類基準の再検討が課題の1つに加わった^{注7)}。

第2は、自治体間協力に関する研究である。自治体間協力が小規模自治体の機能強化に有効であることをタイ政府はすでに認識していたが、その実施例はわずかであり、しかも非公式なものにとどまっていた。タイの地方自治関連法には「組合」に関する記述があるものの、公式の協力関係は現在でも存在しない。地方分権が進む以前は自治体の数も少なく権限も大きくなかったため、自治体間で協力する必要性に乏しかっ

た。だが、地方分権の結果、タイ全土が自治体に覆われ、廃棄物処理や消防活動などの広域業務が重要になると、自治体間協力の必要性は高まらざるを得ない。そこで、タイにおける自治体間協力推進の方途を、経験豊かな日本の一部事務組合や広域連合の事例も学びつつ、検証することになった。

第3は、自治体合併の研究である。既述のとおりタイの地方自治体のほとんどが、規模・能力とも限られている。タイは日本に比べると人口が約半分（約6300万人）であるにもかかわらず、自治体数は4倍（約7600カ所）にも上る。ところが民主体制のもとでの自治体合併の経験をタイは持たない。すなわち、規模の経済が働いていない。そこで、この方面でも豊富な経験を持つ日本の事例を参照しつつ、タイにおける自治体合併の障害や促進に関する研究を行うこととなった。

第4は、地方開発計画の調整に関する研究である。タイでは中央政府のみならず地方自治体も開発計画策定が義務付けられ、それに基づき自治体予算が生まれ、中央政府への補助金請求が行われる。開発計画は限られた資源を有効に利用し、自治体間や自治体と中央政府の間でインフラ整備などを協力的に行う重要な手段として位置付けられている。複数の自治体にまたがる道路や下水道を設置するためには、開発計画策定段階での調整が必要である。問題は、自治体の数が多いため調整に手間取り、しかも合意に至るのが困難な点である。そこで開発計画の調整をより効率的・効果的に行うために、この課題が加わった。

以上のような4課題の選定作業と並行して、タイ側研究委員の人選も同様に進められた。第1に、人選はDLAとJICAが共同で行った。タイ側のイニシアティブを確保し、オーナーシップを高めるためである。第2に、専門分野と所属研究機関の多様性を確保することに努めた。当時の政界

の動向から、次の総選挙において政権が交代する事態も念頭に置き、特定の大学色を出さないことを気遣った。とりわけチュワン政権（1997～2001年）に近いと目され、地方分権に積極的なタマサート大学に委員が偏らないよう配慮した。第3に、実際の政策に通じている研究者を選ぶように努力した。委員の中には、97年タイ王国憲法起草委員会の委員や地方分権委員会の委員も含まれていた。その結果、5つの国立大学から6人のタイ人研究者を選ぶことになった。

こうして2000年8月半ばには日本側委員6人のうち5人が訪タイし、共同研究会が正式に発足した（表一参照）。2000年12月には現地での研究会の総合的調整のため、企画調査員がタイ内務省に派遣された。企画調査員は研究成果の活用検討を含むDLAへの活動支援を行ったほか、次章で述べる「タイ国自治体間協力プロジェクト」の枠組み形成も担うことになった。

3. 共同研究会の活動

共同研究会は日タイの研究者が「共同」で行ったものだが、その役割分担はユニークである。4課題に関する現状分析と問題点抽出を行い、分析枠組みを提示したのは専らタイ側委員である。4課題についての政策提言部分を作成したのもタイ側である。日本側委員は、タイ側から提示された問題点と枠組みに関連した日本の経験を紹介し、その分析視角をタイ側と共有した。

実質2年にわたった共同研究会の主たる活動は、日タイ共同研究委員全員が集まって4課題を検討した研究会議である。研究会議は2000年11月（日本）、2001年3月（タイ）、11月（タイ）、2002年4月（日本）、そして8月（タイ）と計5回開催された。ホテルや研修施設に数日間缶詰状態合宿し、タイ側委員は各課題についてペーパーを用意する一方、日本側委員はそれに対してコメントし日本の事例を紹介した。第3回研究会で最終報告書のたたき台となる中間報告書が

〔特別報告〕

表一 日タイ共同研究会に参画した学識経験者氏名および担当課題

氏名	所属先と肩書き（当時）	専門分野	担当
村松 岐夫	京都大学法学部教授	行政学	日本側座長・第三課題***
林 正寿	早稲田大学社会科学部教授	地方財政	第一課題*・第三課題
片山 裕	神戸大学国際協力研究科教授	フィリピン政治	第二課題**・第四課題****
持田 信樹	東京大学経済学部教授	地方財政	第一課題・第三課題
秋月 謙吾	京都大学法学部教授	行政学	第二課題・第四課題
永井 史男	大阪市立大学法学部助教授	タイ政治	第二課題・第四課題
ノーラニット・セータブット (a)	タマサート大学政治学部準教授	政治学	タイ側座長
ニヨム・ラッターマリット	ラームカムヘーン大学政治学部準教授	政治学	第三課題
パターン・スワナモンコン	スコータイタンマテイラート大学政治学部準教授	政治学	第二課題
スラシット・ワチラカチョーン	国立開発行政大学院大学（NIRA）準教授	社会開発	第四課題
チャラット・スワンマラー (b)	チュラーロンコーン大学政治学部準教授	地方財政/行政学	第一課題
ソムキット・ラートパイトゥーン (a) (b)	タマサート大学法学部準教授	公法/地方自治法	第二課題

注）*第一課題：自治体分類基準、**第二課題：自治体間協力、***第三課題：自治体合併、****第四課題：開発計画調整。
 (a) 97年タイ王国憲法起草委員会の委員。(b) 地方分権委員会の委員（当時）。

提出され、第4回研究会で政策提言の骨子、報告書の構成・内容が協議された。これらの会議にはテーマに応じて、関係するタイ内務省官僚も同席しており、共同研究会の議論を傍聴した。最後の共同研究会の後には、公開シンポジウムも開かれた。シンポジウム当日はマスコミ関係者が招待され、プレス・リリースも行われた。タイ語版・英語版の最終報告書が完成を見たのはその半年後で、全国の自治体関係者はじめ主要関係省庁や関係者に配布された。

研究会開催時には、日タイ双方の委員が、相手国の自治体や関係機関の視察も精力的に行った。第1回研究会では静岡県庁、清水市等を訪問し、自治体合併と総合開発計画などについてヒアリングを行った。第2回研究会ではプーケット

の県自治体、タンボン自治体を訪問して自治体が抱える問題のヒアリングを行ったほか、プーケット市が管理するゴミ焼却施設にも足を運んだ。第4回研究会では埼玉県庁、東京都庁、長野県駒ヶ根市、宮田村などを訪問し、日本の農村自治体の行財政全般の状況をはじめ総合開発計画や自治体間協力について調査を行った。

共同研究会の円滑な運営を担保するのは、事務局の存在である。事務局が日タイ研究者の間に立ち、日程の調整や共同研究会の準備、ペーパーやコメントの催促、各種資料の準備や議事録の整理、報告書作成などの業務を行った。特に最終報告書作成には、日タイ委員およびDLAとの合意形成に十分な時間をかけ慎重に進めた。これらの業務の総括は2000年12月から派遣され

うになった。

日タイ共同研究会がタイの地方自治能力向上や地方分権に与えた影響・成果は、タイ内務省が自治体間協力の重要性を認識した点である。日本の経験はタイ側に大きな刺激を与えた。合併が事実上不可能な中で、複数の自治体にまたがる広域的な課題にタイの自治体が対処するには、新たに広域自治体を創設するか自治体間協力を進めるか以外に方法はない。日タイ共同研究会の提言はタイの地方分権・地方自治が直面する問題に、1つの解答を与えるものである。自治体間協力はまた、法律や規則の制定、マニュアルの作成など中央政府が果たす役割を強調するとともに、自治体の創造性も求められる分野である。すなわち、自治体間協力は中央政府と地方自治体の両方に意識改革を促す。実際、タイにおける自治体間協力に関する取り組みは、次章で記述するとおり、その後もJICAの協力のもと、タイ政府において継続的に取り組まれることになった。いわゆるインフラ整備や人材育成分野とは違い、政策支援は成果が見えにくいので評価が難しいが、タイの地方自治の将来のあるべき姿を1つ提示したという点で評価できる。

5. 共同研究から導き出される教訓

最後に、実際の共同研究の活動を通じて、類似案件の今後の実施にあたり、特に留意すべきと考える事項をまとめる。

(1) タイ側におけるオーナーシップの醸成

研究会においては日タイ双方の関係者が、技術協力をする側—技術協力を受ける側という構図ではなく、対等の立場で事例紹介や双方の国の現状視察と討議を行った。一般に協力分野の課題検証は日本側主導で行われる傾向があるが、本研究会では「提言はタイ側が書く、材料は日本側が提供する」という日本側座長の方針が貫かれた。最終報告書の構成もこの方針を踏襲した。すなわち、課題ごとにタイ側委員の研究報

告、日本側委員の事例紹介、そしてタイ側委員の政策提言という構成がとられたのである。

日タイ双方の学識経験者の研究の自由が保障されていたことも重要である。既述のように、自治体級分類についてタイ側委員とタイ内務省の意見は最後まで平行線をたどった。開発計画調整についても、タイ側委員と日本側委員との間で、研究の分析視角をめぐって意見は食い違ったままだった。しかし、報告書では1つの結論を導くのではなく、意見の合わない部分については日タイ双方の考察部分を併記した。

さらに、共同研究会に参加したのは学識経験者だけではない。タイ側行政機関関係者も直接的に巻き込んだ²⁸⁾ため、相手国の事情を反映した提言を行えた。たとえば、共同研究会をほとんど傍聴したカウンターパート組織であるDLAの課長は、自治体開発計画について直接責任を持っており、過去には自治体人事行政担当の課長も務めたことがあったので、要所での発言には重みがあった。第4回共同研究会にはDLA副局長自らが来日し、共同研究会と自治体訪問にも参加し、議論に積極的にかかわった。

(2) 共同研究テーマの設定

共同研究会のテーマは、将来の事業に具体的につながり得るものである。タイの地方自治が直面し、なおかつ日本側のインプットが可能な問題を取捨選択するには、綿密な事前調査が必要である。実際、自治体間協力や自治体合併のように日本側に知識と経験がある場合はよいが、自治体級分類や自治体間の開発計画調整など日本の地方自治とは異なる制度や慣行を研究テーマとする場合は、活動そのものが容易でなく、そもそものテーマ設定や研究メンバーによる問題関心の共有、現地調査の必要性などで課題を残した。また、地方分権は政治的課題であり「地方行政（自治）強化支援」という形で一定の配慮も必要であろう。研究会の各課題についてはタイ側の関心にも浮き沈みがあり、それに耐

え得る多様なテーマを選ぶことが望ましい。

(3) 支援体制の一貫した継続性

共同研究の運営には多大な時間と労力を要する。本共同研究では短期専門家派遣から最終報告書出版まで3年を要した。この間、タイ政府は民主党政権から愛国党政権に替わり、地方分権に対する風向きも積極姿勢から消極姿勢に変わった。2002年10月には内務省地方行政局が省庁再編で3分割され、担当局が新設の地方自治体振興局（DLA）に移った。この間、日タイ双方の実施機関において、担当者の度重なる交代もあった。共同研究の活動の流れと勢い、一貫性を維持するためには、裏方を務める事務局の役割が重要であり、人的側面への配慮は欠かせない。

(4) 関係者の意思統一の重要性

複数の学識経験者が共同で研究を行うためには、基本的な問題意識の共有が不可欠である。今回、日タイの学識経験者による共同研究が可能となったのは、双方の学識経験者に英語で意思疎通を行い、相手国の政治・行政を理解する能力が備わっていたからである。これは一見簡単なように見えて実に難しい。お互いに腹を割った本音の議論を行うためにも、直接会う機会を繰り返し設け、問題意識を共有することが重要である。

今回の取り組みで日本側にとって幸いであったのは、2000年4月から1年間にわたってJICA国際協力総合研修所で「地方行政と地方分権」に関する研究会^(注9)が月に1度開かれ、日本側メンバー全員が委員としてタイ、フィリピン、インドネシアの事例研究を行っていたことである。この研究会は事実上、日タイ共同研究会日本側委員の「公的勉強会」として機能し、表面には現れない絶大な効果を持った。

(5) 他省庁関係者の巻き込み

本プロジェクトは当初から、複数のプロジェクトを同時並行で実施し、相互に有機的な連関性を持たせながら課題を解決するプログラムア

プローチを意識しつつ、DLA以外の関係省局の担当者を巻き込むことも構想していた。短期専門家が内務省以外の関係省局にも足を運び、複数の省庁・局間にまたがる研究テーマの発掘を手がけたことは既述のとおりである。自治体への出向人事が研究テーマとして一時浮上したこともあったが、時間的制約やDLAが他組織の関与を嫌ったこともあって、結局、他省庁関係者の巻き込みは共同研究会の立ち上げ会議や中間・最終報告会に招待するだけにとどまった。地方自治や地方分権がDLA以外にもさまざまな組織が関係することを鑑みれば、複数の省庁局からタイ側行政官僚を巻き込むためのさらなる工夫が求められよう。

以上のように、共同研究会は所定の期間内に4課題について提言を出し、その活動を終えた。重要なことは、その提言内容が単にタイ内務省にとって受け入れ可能なものだったということだけでなく、それが日タイの学識経験者や行政官も広く巻き込みながら段階を踏んで積み上げられた成果だったことである。すなわち、この一見遠回りに見えるプロセスを経ることによってタイ側は、日本の事例をタイの事情に引きつけて問題の所在を内在的に理解し、共同研究についてのオーナーシップを次第に自覚するようになり、ひいては共同研究の提言内容に主体的に取り組む素地を作り上げたのである。

ではこの共同研究会の成果が、その後実施された技術協力プロジェクトにどのように引き継がれたのか。次章では本研究会の成果を活用したプロジェクトの事例紹介と成果・教訓につき記述する（次号、後編へ続く）。

（後編では、自治体間協力プロジェクトについて詳しく述べたうえで、キャパシティ・ディベロップメントの視点から、地方行政能力向上への協力について考察を行う。）

注 釈

- 1) 1991年2月、クーデターによりチャーチャーイ政権を打倒した軍部は、外交官出身のアーナン氏を首相に立てて行政改革を断行する一方、翌年の総選挙において軍部が影響力を行使できるようにさまざまな画策を行った。軍部の政治への継続的な影響が強まっていく中で、1992年の総選挙の結果、軍部の支持を受けた正義団結党が第一党になり、それまで首相に就任しないと明言していたスチンダー陸軍司令官の首相就任が発表されると、国民の不満は頂点に達した。チャムロン氏を中心とする民主化要求運動が活発になったが、5月17日の王宮前広場で行われていた反政府集会において軍部が無差別に発砲し、多数の死傷者・行方不明者を出すに至った。その後、20日深夜に国王がスチンダー陸軍司令官とチャムロン氏の両者を呼び、和解を論じたことにより事態は急速に解決に向かった。
- 2) タイの地方行政は、県や郡などの中央政府の出先機関が実施する地方行政と、それとは別に設置されている地方自治体による地方行政、すなわち「地方自治」の2系統が並存している。県や郡には中央各省庁局の出先機関が置かれており、内務省から派遣される県知事や郡長の指揮監督下にある。また、タンボンや村には住民により5年ごとに選挙で選ばれる「カムナン」や村長と呼ばれる顔役がいるが、彼らは国家官僚ではないものの内務省から月極めの手当を支給され、タンボンや村の治安維持・住民登録業務などを担うほか、県や郡から委託された各種の仕事を任されている。地方自治については、注7)を参照のこと。
- 3) 本稿の目的は共同研究会から自治体間協力プロジェクトへの連動という複数のプロジェクト間の連関を考察する点にある。いわゆる「プログラムアプローチ」に似た部分もあるが、本プロジェクトはJICAとしてあまり経験のない試みであり、プログラムアプローチを採用する前提となるそれぞれの分野での課題、ステークホルダーの位置付けおよびその役割などがプロジェクト活動を開始する時点で明らかになっておらず、本稿が扱う一連の活動をプログラムアプローチの視点から分析することは難しい。なお、本プロジェクトが早い段階からプログラムアプローチを意識していた点については、次の文献を参照のこと。永井史男「途上国の地方行政能力強化に係る援助実施上の留意点」『「地方行政と地方分権」報告書』JICA 国際協力総合研修所、2001年、176ページ。
- 4) 内務省地方行政局は、2002年10月のタイ政府における省庁改編により3つの局に分割された。省庁改編後のJICAとの地方行政能力向上に係るプロジェクトは内務省地方自治体振興局に引き継がれたため、本稿では省庁改編の前後に関係なく、タイ側実施機関名を内務省地方自治体振興局（Department of Local Administration : DLA）に統一した。英語名称が「Department of Local Administration : DLA」である局名を、「地方自治体振興局」と訳している点については、筆者の1人（尾崎）がタイ側機関関係者と、そのタイ語の局名の日本語名への訳につき意見交換をしたところ、同局としては地方自治を推進する役割ではなく、あくまでも地方自治体組織の機能強化支援が所掌業務であることを強調され、地方自治体振興局という名称使用の希望が伝えられたためである。これに基づいて本稿では、内務省地方自治体振興局（Department of Local Administration : DLA）を統一的に使用する。
- 5) 短期専門家として派遣されたのは、村松岐夫・京都大学教授（団長）、持田信樹・東京大学教授、秋月謙吾・京都大学教授、そして永井史男・大阪市立大学助教授の4人である。このメンバーはそのまま、共同研究会日本側メンバーとなった。なお、日タイ共同研究会日本側メンバーは、2000年3月から約1年間にわたってJICAが実施した調査研究「地方行政と地方分権」の委員とも重なっている。同調査研究では、タイ、フィリピン、インドネシアを事例として、地方分権化と地方行政の現状を調査し、今後の協力事業実施のための示唆をまとめた。
- 6) 地方視察の本来の目的は、「タイ国基礎自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト」にかかわるものであるが、同時に共同研究会の課題を探するという重要な目的も兼ねていた。課長クラス以上のDLA高官との話し合いでは、同プロジェクトと併せて共同研究会についても協議を行った。
- 7) 本稿の目的はタイの地方自治制度を説明することではないが、この点の理解にはやや説明を要するので補足する。タイの地方自治は2層からなり、広域自治体として県自治体、基礎自治体として都市部にテーサバーン、農村部にタンボン自治体がそれぞれ置かれている。これらが普通地方公共団体であり、他に特別地方公共団体としてバンコク都とパッタヤー市がある。テーサバーンやタンボン自治体にはそれぞれ設置法があり、人口などの設置要件が記載されているが、第1テーマの課題はこれら自治体の設置要件や2層制の是非を検討するのではなく、すでに設置されているテーサバーンやタンボン自治体の中での「級」分類の再検討である。日本にも市町村の設置基準は存在するが、タイ的な意味での級分類はないので、当初この課題が共同研究会のテーマ足り得るかどうか議論があった。しかし日本側委員から可能との判断が出されたことと、タイ側から日本の自治体設置基準・分類を知りたいという強い要望があったので、第1テーマとして共同研究を行うこととなった。
- 8) 行政官が参画したことは、思わぬ副産物をもたらした

た。日本の地方自治制度に対する関心の高まりを受け、DLAから日本の大学院修士課程に留学生が派遣されるようになったが、その受け入れ先がほかならぬ日本側委員の所属する教育機関であった。しかもこうした派遣留学生が修士号を取得しDLAに戻ると、彼らがJICA案件を担当したのである。こうしたネットワークの形成は、単なるコンサルタントの派遣や第三者機関への研究委託では築くことは容易ではない。日タイの大きな知的財産というべきであろう。

- 9) 本研究の成果が、注3) にて引用したJICA国際協力総合研修所編の報告書である。