

〔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—

(後編)

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

前編では、「タイ国地方行政能力向上共同研究」の活動および成果を述べた。後編では、同共同研究を通じて形成された「タイ国自治体間協力プロジェクト」について紹介し、さらに一連の取り組みをキャパシティ・ディベロップメントの観点から分析、提言する。

### II 「タイ国自治体間協力プロジェクト」の事例紹介と成果および教訓

本章では、共同研究会の提言を受けて案件形成された「タイ国自治体間協力プロジェクト」の実施経緯とその成果を概観したうえで、短期間の小規模プロジェクトながら試みた新しい取り組みと、地方行政能力向上分野のプロジェクト

トとして直面した課題に着目し、プロジェクト実施上の教訓を引き出す。

#### 1. プロジェクト実施の経緯

前章で考察したとおり、共同研究会では、研究の自由の保障に多くの留意が払われ、委員は研究課題に対してさまざまな視点からの検証と課題解決に向けての総合的なアプローチとなる政策提言を目指した。その一方、共同研究会の実施と並行して、共同研究プロジェクトの直接的な目的である研究成果を活用しての日タイ技術協力プロジェクト形成の検討が、企画調査員の業務の1つとしてDLA側と共同で進められた。

協議当初より日タイ双方に着目された課題は、

\* 大阪市立大学大学院法学研究科 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

\*\*\*\* 元JICA 企画・調整部事業評価グループ テーマ別評価チーム 職員  
（現在 JICA 海外長期研修にて英国バーミンガム大学大学院修士課程在学中）

自治体間協力であった。そのおもな理由として、共同研究会を通じて、①自治体間協力推進が、自治体行政能力向上において大きな課題となっている事業規模の適正化に対し、現状で適用できる有効な支援であることが検証されたこと、②一部事務組合や広域連合をはじめとする日本の広域行政の取り組みの分析・検証により、日本の経験に基づく支援がタイ側に有効であること、さらに、③自治体間協力推進は、プロジェクトのカウンターパート機関となるDLAの所掌業務であり、DLAとの協力プロジェクトに適した課題であること、④プロジェクト活動が中央政府の政策検討支援にとどまらず、将来的に自治体を対象とした技術協力プロジェクトの実施が期待される課題であることが挙げられる。共同研究会では、自治体間協力推進の大前提として、中央政府の明確な推進政策の打ち出しと具体的な協力実施に係る方途の明示の必要性が提言されたが、これに応えるべく、自治体を対象とした自治体間協力ハンドブックの作成を目的とする同プロジェクトが形成された。

## 2. プロジェクトの活動

### (1) 実施プロセス

プロジェクト活動（図-3）は、中央政府による自治体間協力推進政策の検討を特定サイトから収集した情報を検証しながら進められた。具体的には、①現行の制度・政策の分析および日本をはじめとする他国の事例検証をふまえたうえで、DLAにおける自治体間協力推進政策の検討、②モデルサイトにおける自治体間協力の現状と協力事例ごとの協力推進のための方策に係る情報収集、③上記の①および②の成果に基づく、自治体間協力推進ハンドブック作成の3段階をたどった。

プロジェクト形成段階において、DLAからは、これらの活動に加えて、策定したハンドブックを活用したモデルサイトにおける自治体間協力

事業実施と、その結果をフィードバックしたハンドブックの修正も提案された。しかしながら、これらは中央政府による政策の明確な打ち出しを前提とした次の段階の活動となる。自治体間協力はDLAにとってこれまで支援経験のない新しい分野であったため、DLAとの協議の結果、初回であるプロジェクトの活動範囲は上記3段階にとどめ、着実な第一歩をねらった。

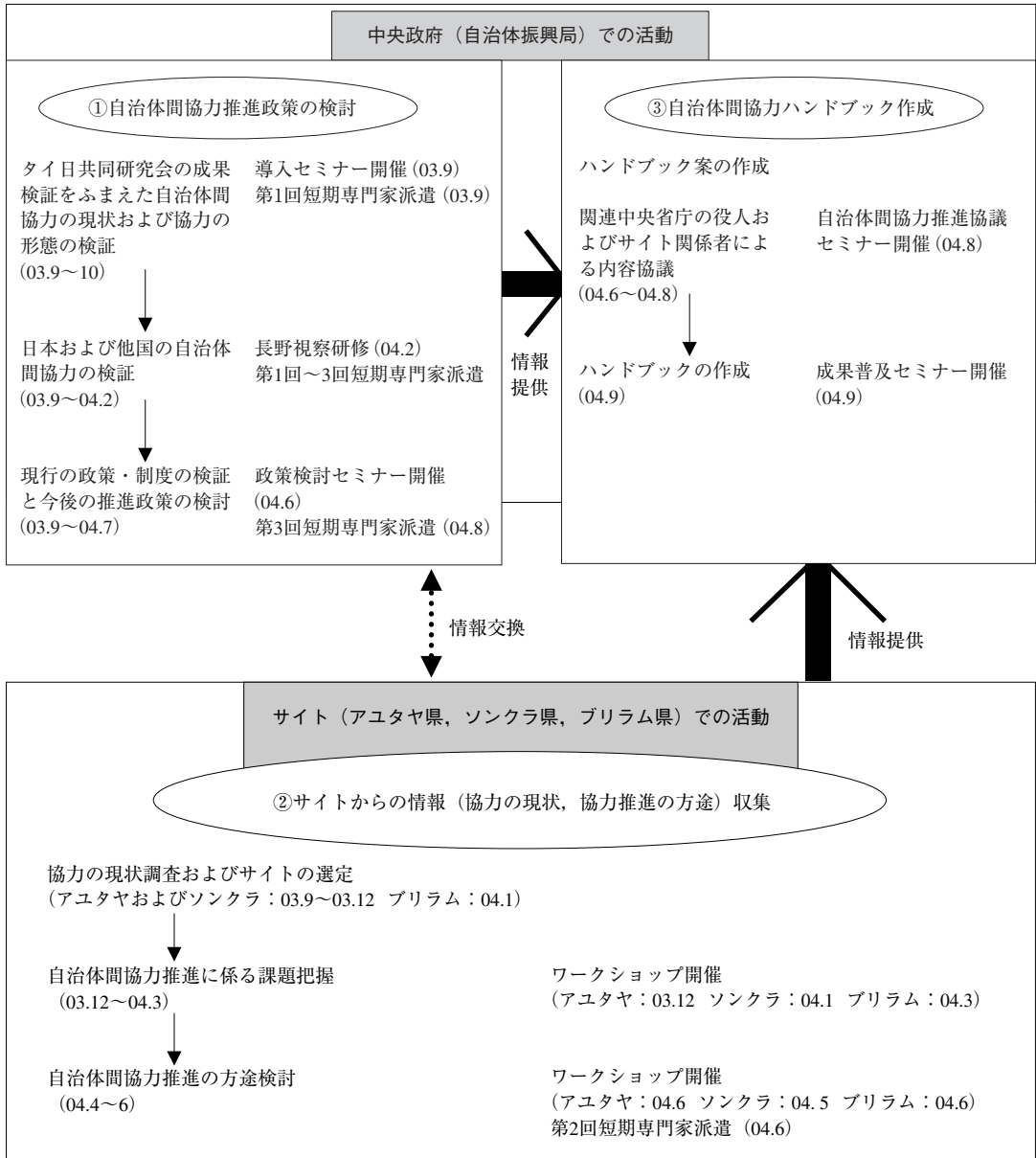
主要な活動として、①では、現行の制度・組織で実施可能な自治体間協力への具体的な方途の検討に加えて、現行の法律では対応できない組合設立に向けた政策も協議した。②は、3カ所のモデルサイトにおいて、自治体間協力事業関係者自身による現状分析と協力事業の方途検討を目的としたワークショップを各モデルサイトで2回ずつ開催し（2003年12月～2004年6月）、①の活動に必要な現場からの情報を収集した。また、モデルサイトでの活動成果を報告するセミナーを、モデルサイト関係者が一堂に会するバンコクで開催した（2004年6月）。このセミナーは、モデルサイト間の情報共有の場であると同時に、DLAとモデルサイト関係者の意見交換の場となった。①と②の活動は並行して実施し、モデルサイトでの検証結果を随時DLAの政策検討に反映させた。また、活動の集大成である③のハンドブック作成においても、モデルサイト関係者がその構成と内容の検討に参加した。

### (2) 人材リソースの投入

本プロジェクトの活動は、相手国の地方行政制度・組織の構築に直接関わる。よって、効果的なプロジェクトの実施には、地方政治の内情に通じ、自治体支援の経験が豊富なタイ人学識経験者の活用が不可欠と考えた。共同研究会で構築された人的ネットワークは、このタイ人リソースの確保に大いに役立った。共同研究会で自治体間協力に係る提言を作成したパタン・スワンモンコン准教授が所属する首相府系列の研究所であるタイ行政改革コンサルタント研究所

図-3 自治体間協カプロジェクト活動概略図

(プロジェクト実施期間：2003年9月18日～2004年9月17日)



(Thailand Innovative Administration Consultancy Institute：TIA) は、当該分野の調査研究の実績と豊富な行政支援の経験の有していることから、TIAの学識経験者チームに、DLAとのハンドブックの共同作成とそのために必要な調査・ワー

クシヨップの実施支援といった業務を委託した。JICA 専門家は、タイ側が求める日本の広域行政に係る知見を提供し、タイの自治体間協力推進に向けての助言を行った。プロジェクトの支援対象が中央政府と自治体の双方となることか

ら、日本の制度・政策を分析・提示できる学識経験者と、一部事務組合や広域連合の設立から運営までの経験を紹介できる自治体関係者の両者が、プロジェクトの進捗状況に合わせて短期で派遣された。派遣時期は、DLA職員を主要な対象とした導入セミナー開催に合わせた2003年9月、モデルサイトにおいて自治体間協力事業を検討する2004年2月、そしてガイドラインへの助言を行う2004年6月の計3回であった。第1回の派遣では、日本の自治体間協力の分野およびその形態と協力によるメリットを報告するとともに、関連の制度・政策を紹介した。また、一部事務組合や広域連合の組織概要、設立までのプロセスと運営における留意点を具体的に解説した。続く第2回の派遣では、モデルサイト関係者を主要対象者として、日本の地方自治体における事務の共同処理についての一般的な説明を行うとともに、一部事務組合・広域連合の設立から運営までの実践的で詳細な報告をした。第3回の派遣では、ハンドブック作成が予定より遅れていたため、ハンドブック案への助言を行う活動が計画どおりに進められなかった。しかし、この派遣により、自治体間協力関連法の改訂を検討していた自治体間協力推進委員会（後述）のメンバーに対して、日本の法令を解説し、委員と直接の質疑応答ができた。

また、タイ人学識経験者チームおよび日本人専門家の活動計画を策定し、DLAとの共同作業を進めるJICA専門家が全期間派遣され、プロジェクトの進捗管理と全体調整を行った。

### (3) モデルサイトでの活動

自治体間協力の現場となるモデルサイトの現状分析とモデルサイトにおける協力の方途の検証は、自治体間協力という新しい分野で初めて実施される本プロジェクトにとって必要不可欠の情報を提供するものであり、そのモデルサイト選定は慎重に進められた。3つのモデルサイトすべてを決定するまでに、モデルサイトでの実

質的な活動とほぼ同じ期間を費やした。

選定にあたって最も比重を置いた点は、当該県の県知事が自治体を含む地方開発関係機関間の連携の必要性を重視していること、ならびに自治体間協力に関心の高い自治体が複数あることであった。加えて、自治体間協力の形態（覚書や契約書に基づく事業共同運営、組合設置、民間委託等）、ステークホルダー、自治体間協力事業の分野についてモデルサイトごとの多様性を確保するよう配慮した。協力事例の分野は、事業の優先度が高い、環境保全（ゴミ処理、廃水処理、食肉処理場整備、公害対策）、観光振興、インフラ整備（河川・河岸整備、水供給、下水整備）、開発計画策定を候補とした。以上の点とモデルサイト候補側の受入れ態勢を考慮した結果、アユタヤ、ソンクラ、プリラムの3県をモデルサイトとして決定した。この3県は、いずれも県知事が地方行政機関の連携を重視しており、県の開発基本構想となる県開発戦略には、協力事業の推進が明記されている。

プロジェクト実施中に、3県全県が、県知事もしくは副知事を長とする協力事業検討のための推進委員会を設立した。アユタヤ県では、観光振興を主要目的とした地域開発計画策定、ソンクラ県では消防事業と幹線道路整備、プリラム県では、緑化と経済振興を目的とした植樹事業が、それぞれの委員会で協力事業として検討された。このように、モデルサイトとなった3県は協力事業推進に係る先進県であり、自治体間協力実施に向けての方途検討の実例を提供した。

### (4) 日本における研修の実施

さらに、日本の広域行政全般に係るタイ側の理解が進んだ段階で、長野県を受入先とする日本での研修を実施した（2004年2月）。研修の目的は、同県の広域行政推進政策の検証と広域行政機関設置から運営までの具体的な方法および課題を把握すること、さらに研修で得た知見をタイにおける自治体間協力推進に活かすことであった。

この研修は、主としてJICA短期専門家の活動を通して学んだ日本の広域行政の現場を見て、現場の関係者と直接の意見交換をしたいというタイ側の強い要望に応えたものであり、研修の全期間を自治体と一部事務組合・広域連合の運営施設および事務局の視察に充てた。教育、廃棄物処理、消防事業、老人福祉といったタイ側が希望する分野の、広域行政に係る組織・制度から実際の運営までを把握できるようにした。

なお、この研修の企画から実施に至るまで、タイに設置されたプロジェクトオフィスが一貫して携わった。研修先の長野県と直接連携し、その協力を得てプロジェクトオフィスが必要とする研修プログラムを組み立てていった。また、研修実施上、必要な手続きは、JICAタイ事務所が担当した。

### 3. プロジェクトの成果検証

自治体間協力は、多くのタイの自治体において、まだなじみの薄い新しい行政形態である。このハンドブックの作成までの過程は、自治体を巻き込んだ協力推進の方途検討の重要な段階であり、自治体間協力推進の導入期に欠かせない活動を網羅したと考える。

#### (1) モデルサイトでの活動成果

モデルサイトでの活動により、自治体間協力推進の検討に効果的な情報を収集することができた。ワークショップで取り上げた事例では、小規模自治体間の協力や大規模自治体とその周辺の小規模自治体との協力、県行政主導の関係地方行政機関間の協力などの諸形態と、ゴミ処理や消防事業、観光対策事業などの分野の、双方がバランスよく提示された。

多くのケースに共通する協力推進上の障害として確認できたのは、①協力事業のコアとなるホスト役機関の不在、②事業実施のための予算および人員確保に係る困難、③事業実施のための専門的な知識および技術の不足、④広域事業

計画策定における自治体と中央政府の地方出先機関等関係行政機関間の十分な協議と協力の不足、などである。これらの中には、DLAの所掌業務内では解決できない課題も数多く含まれており、課題解決のためには、地方分権化政策のマスタープラン策定を担当する首相府地方分権委員会事務所や当該事業分野管轄の中央省庁の関与が必須である。

#### (2) 人的リソース投入の成果

実施したそれぞれの活動の成果としては、タイ人学識経験者の活動は、ほぼ当初の計画どおりであった。特にサイトにおけるワークショップでは、短期間ながらサイト関係者の参加が確保され、既述のとおり成果を上げた点が注目される。タイ人学識経験者は、政府機関であるDLAでも掌握していないであろう地方の政治事情や多様なステークホルダーの役割に精通し、ワークショップを的確に運営した。

JICA短期専門家の派遣も、タイ側が必要とする支援をおおむね適切な段階で実施できた。第1回の派遣では、日本の政策から現場における実施までを包括的に提示することができ、プロジェクト推進の動機づけとなったと考える。特に、一部事務組合や広域連合といったタイにはまだ存在しない広域行政機関の機能には多くの注目が集まった。第2回の派遣活動は、おそらくタイで初めての自治体関係者を対象とした日本の広域行政の紹介であったが、参加者から熱心な質問が続いた。自治体間協力の具体的なイメージをサイト関係者がつかむ好機となったと考えられる。第3回の派遣では、組合（サハカーン）設立に向けて地方自治関係法の改訂検討を始めたDLAの関係者に日本の事例を解説し、タイ側の求める情報を直接提供できたことは有用であった。

#### (3) 日本における研修の成果

タイ側からの強い要請で実施された長野県の視察研修は、プロジェクト活動推進の強い動機

づけとなった。長野県には小規模自治体が多く、広域連携による行政サービスの提供例が豊富にあり、同じく小規模自治体の行政能力向上を自治体間協力の方途から探るタイからの参加者の大いなる関心を引いた。この研修で学んだ日本の一部事務組合や広域連合の設立までの一般的なプロセスと組合の規約事項は、タイにおける組合設立の具体案検討の参考とされた。参加者が、希望するすべての分野において、関係する組合の事務局および施設を視察できたことが、これらの情報の理解とタイの現状に即した形での応用を探索することを助けた。さらにホスト役の県には、国の広域行政を熟知した職員がおり、国の政策を受けた県独自の市町村支援対策方針を聞くことが可能であった。

この研修に参加したDLA局長は、研修前までは自治体間の協力は自治体側の発意に基づく取り組みで推進していくべきという認識を示していた。しかし、この研修中、国家の制度構築支援における役割や協力に向かう道筋をつける県行政の役割の重要性を強調するようになった。局長は帰国後、当初予定になかった自治体間組合設立に係る内務省令および財政措置の改訂検討に、局を挙げて取り組み始め、局内に関係各課の課長を委員とする自治体間協力推進委員会を設立した。

#### (4) プロジェクトの成果

最終的にプロジェクトでは、所期の目的である自治体間協力推進のためのタイ国初のハンドブックを、モデルサイトでの検証例や日本をはじめとする他国の協力事業例も盛り込んで作成し、DLAが国内全自治体に配布した。さらに、DLAによる関連法の整備検討は、議会と事務局組織を併せ持ち予算申請のできる組合を設立して行う、本格的な自治体間協力への道を開く可能性を持つ。また、モデルサイトでのワークショップは、協力の方策検討にとどまらず、自治体間協力による具体的な事業形成を目的とす

るに至っており、自治体での実践支援というプロジェクトの次の段階を実現する大きな可能性を示唆している。

#### 4. プロジェクト実施における工夫と教訓

プロジェクト活動の結果から導き出された有効と思われる工夫と教訓を、以下に述べる。

##### (1) 日タイ共同研究会と連動したプロジェクト形成

本プロジェクトは共同研究会の政策提言を受けて開始されたが、共同研究会の活動そのものが、プロジェクトの形成および実施に重要な役割を果たしている。まず、共同研究会での自治体間協力推進に係る検討は、プロジェクト形成に不可欠である現状分析と課題の把握、加えてタイの地方自治体への紹介が有用と考えられる日本の経験の抽出といった過程を網羅している点が挙げられる。しかも、現地事情に精通するタイの研究者と日本の行政学者の共同チームによるこの研究では、日本側単独のプロジェクト形成調査やタイ側単独のプロジェクト要請機関による事前調査と比較して、より正確な現地情報の把握と高い専門性を確保した分析が行われ、さらには日タイ双方の多角的視点からの考察がなされている。また、共同研究会実施時に構築した人的ネットワークが、技術協力プロジェクト実施段階において、タイ側の人的リソースの確保に役立ったことは、既述のとおりである。

さらに、プロジェクトのカウンターパートが、共同研究会から一貫して一連の活動に関わったことは、彼らのプロジェクトへの理解を深め、プロジェクト実施における主体的な参画の意識を高める効果があった。このように、共同研究会は本プロジェクトにおいて、タイ側のオーナーシップの醸成と現状に即した効果的な活動の投入に有効であった。地方行政能力向上支援という相手国の複雑な政治・社会的な背景をふまえた活動を展開していくことが求められるプ

プロジェクトにおいて、相手国と共同研究会を立ち上げて技術協力プロジェクトに連動させるアプローチがもたらすメリットは、注目に値する。

### (2) 相手国の人材リソースを活用した投入形態

プロジェクトでは、タイ人学識経験者がDLAとのハンドブック共同作成までの中核業務を担う一方、JICA短期専門家はタイ側が必要とする段階で、日本の地方行政に係る知見を提供した。さらに、これら日タイ双方のリソース投入計画策定とプロジェクトの全体調整のため、タイ語を解するJICA長期専門家が配置され、タイ側関係者との積極的な調整業務を行った。県知事経験者を含むタイ人学識経験者チームは、モデルサイトにおける地方政治の内情と事業実施に係るステークホルダーをよく把握し、幅広い人的ネットワークを確立した。このことはワークショップの役割が、効率的な現場からの情報提供にとどまらず、自発的な協力案件形成にまで進んだことと関係している。またDLAとの協働も円滑であり、タイ側のオーナーシップを確立するのにも有効であった。相手国の自発性に基づく組織・制度の構築支援を行うこの投入形態は、当該協力分野の人材が育っている国の行政能力向上支援プロジェクト実施において、導入の検討に値するものといえる。

### (3) 多様なステークホルダーの存在

自治体事業の推進にはさまざまなステークホルダーが関わることに留意したい。タイでは、19世紀末から中央集権的な地方行政制度が確立されてきた(図-1〈前編〉)。1970年代以降の農村開発には、NGOも積極的に関わり、地域によっては自助努力による開発能力の高い住民組織が形成されているが、農村地帯の地方自治体は、開発行政における後発組織である。

プロジェクトでは、自治体の執行部や議員、自治体職員といった自治体関係者ととどまらず、中央政府の出先行政機関である県行政や郡行政側の長や、専門技術を有する関係中央政府の出

先機関職員、さらには住民側でも各種合議制度を有する村(ムーバーン)の村長、インフォーマルな住民リーダーまでをワークショップの対象者として検討した<sup>注10)</sup>。たとえば、モデルサイトの1つであるプリラム県で協議された植樹事業では、幹線道路沿いの植樹計画づくりに村長や、樹木および風土に造詣が深い住民が参加しており、木の選定から植樹後の管理方法まで意見を出し合った。自治体は地域の事業計画をまとめ、共同で事業を行う他の自治体との計画調整の役割を果たしている。また、植林を専門とする農業協同組合省の職員とこの事業に協力する民間の会社が、技術面の支援を行う予定である。

このような事業の検討には、前述したさまざまなアクターの把握が不可欠である。さらに、事例によっては、NGOや学術機関まで対象を広げる必要があるかもしれない。自治体組織だけに注目しては、効果的なプロジェクト実施は難しい。対象者とキーパーソンの割り出しには慎重な検討が必要であるが、外国人である日本人専門家にとっては、この取り組みは、限られたプロジェクト期間内における困難な作業の1つである。本プロジェクトでは、この観点からも既述のタイ人学識経験者の活用効果は大きかった。

### (4) 地方自治体の主体的なプロジェクトへの参画

タイでは、地方自治体が海外のドナーに対して技術協力プロジェクトの実施を直接要請することはできず(バンコク都を除く)、自治体を対象とするプロジェクトはすべて中央省庁からの要請に基づいている。しかし、中央省庁から申請されたプロジェクトは、自治体にとって省庁から委託された追加業務という位置づけになる傾向にあり、場合によってはプロジェクト参加の動機づけに問題を抱えることが予想される。本プロジェクトでは対象とする地方自治体選定に多くの時間をかけたが、できれば自治体にプ

プロジェクト形成時から関与してもらうことが望ましい<sup>註11)</sup>。

本プロジェクトについては、共同研究会の視察先の地方自治体に、ワークショップを開催したサイトの自治体を含めていたなら、モデルサイトでの活動がより効果的であったと考える。

#### (5) プロジェクト主導の日本における研修の実施

プロジェクトが必要とする段階で実施できた日本での視察研修はきわめて有効であった。タイでは存在しない行政形態である組合の具体像を示し、協力推進の動機づけを図るのに、他のスキームで代替できない効果があった。これは、プロジェクトオフィスが企画から実施まで、視察先と直接連携しながら進めた研修であったことも大きく影響している。まず、参加者のニーズと視察先のキャパシティを考慮し、最も研修成果が上がる選択ができた。また、プロジェクト主導の研修であるからこそ短期間での準備が可能であり、研修の最も効果的なタイミングをつかむことができた。さらに、日本での研修とプロジェクト活動の効果的な連動も容易であった。この研修を担当した長期専門家がこの日本での研修に同行したため、研修成果は、その後のプロジェクト活動に効率よく反映できた。また、長野県から広域行政を担当する職員が、前述した第2回の短期専門家として派遣されたが、この専門家の活動は、視察研修のフォローアップとしても有用であった。

#### (6) 政府関係機関同士の連携

最後に、関係政府機関との連携の必要性を強調したい。既述のとおり、プロジェクトで問題となった分権化政策全体における自治体間協力の位置づけや、自治体の管轄事業の明確化は、DLAの所掌業務を超えるが、特定分野の協力事業形成を支援していく場合、当該分野を所掌する政府機関の巻き込みも重要となる。縦割り省庁における横の連携確保は、タイに限らず困難

であるが、この分野のプロジェクトでは避けて通れない課題といえる。

以上、これまで、共同研究会と、その成果を活用して形成された自治体間協力プロジェクトについて、その活動と成果を検証することにより、両プロジェクトにおける工夫と教訓を導き出した。次章では、キャパシティ・ディベロップメント（以下、CD）の視点から、両プロジェクトを検証し、地方行政能力向上分野のプロジェクトが留意すべき課題を考察する。

### III CDの視点からの考察

本章では、「共同研究会」と「タイ国自治体間協力プロジェクト」における経験から得られた教訓をもとに、CDの視点から考察を行う。両プロジェクトによる取り組みは、タイにおける地方分権化の状況をふまえ適切なタイミングで効果的な協力を実施した。その効果をCDの観点から考察することで、両プロジェクトが実践した「地方行政能力向上」の特徴を総体的に明らかにする。そして、今後の当該分野における協力への示唆を導く。

#### 1. 地方行政能力向上におけるCDの考え方

開発援助におけるCDは「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」を指す<sup>註12)</sup>。途上国の地方分権化においては、一般的に制度的な改革が不十分なまま先行し、その実践あるいは地方の能力的な受け皿の問題が十分に解決していないことが共通の課題といえる<sup>註13)</sup>。地方行政能力向上に係る支援においては人材面の運営・実施能力のみならず、上記CDの観点から、そのキャパシティを包括的にとらえ、組織・社会（制度・政策を含む）面の強化を進めるとともに、持続的な能力育成のための効果的アプローチを組み合わせ実践することが重要であ



表一2 地方自治体を取り巻くCD

キャパシティをとらえる3層の視点* 複層的なレベル	← 包括性 →		
	個人	組織	社会 (政策・制度を含む)
中央政府 (マクロ)	地方自治体管轄の中央政府職員、各ライン省庁職員の知識・技能の向上	地方自治体管轄の中央政府組織強化、各ライン省庁の地方行政マネジメントシステム改善、組織体制の強化	分権化等の法律・政策、各ライン省庁の政策等の構築・改善
↑ 複層性 ↓	地方自治体職員、地方自治体議員の知識・技能の向上	地方自治体、地方議会のマネジメントシステム、組織体制の強化	公共サービスのデリバリーシステム、地域社会との協働メカニズムの構築・改善
地域社会 (ミクロ)	住民リーダー、住民組織メンバー、NGOスタッフ等の知識・技能の向上	住民組織、NGOのマネジメントシステム、組織体制強化	行政との協働メカニズム、開発計画・策定への参加制度等の構築・改善

注) \* 『キャパシティ・ディベロップメント (CD) 報告書』では、キャパシティをあらゆる要素の集合体として包括的にとらえる必要があるとし、CDの特徴の1つとして「キャパシティの包括性」を挙げている。

\*\* タイの地方レベルには、地方行政（中央政府の出先機関的役割）と地方自治体が混在しているため、双方につき言及している。

る。また、背景や状況は個々の国によって大きく異なるため、それぞれの国に即した地方自治体のあり方を検討し、実践していく対応能力を醸成するという点からも、CDの観点から分析することの重要性は大きい。地方行政は中央政府と地域社会の結節点として、中央にて定められた施策を執行し、中央へ必要な地域情報の提供を行うとともに、地域のニーズに即した行政サービスを提供し、住民の参加・自助を促進することにより、行政の効率性と効果を高めることが期待されている。よって、地方行政能力向上を考える際には、中央政府との関係性、および地域社会との関係性の中で地方自治体をとらえることが必要である。地方自治体を取り巻くCDを表一2のとおり分類する。

タイにおいては既述のとおり地方行政ライン（中央省庁ライン）と地方自治ラインが並存しており、中央と地方の関係性は中央からの行政

サービスのデリバリーという視点と、地方自治の実現という視点の双方が混在していることに留意する必要がある。地域社会にとっても同様であり、これまでほとんどの行政サービスを担ってきた地方行政（中央省庁ライン）と地方自治体における地方自治とのバランス・関係について、認識が芽生え始めた段階である。地方自治体と中央、地域社会との複層的な関係性は、それぞれの位置づけが地方分権化の実践の中で役割の明確化の途上にあるといえよう。また、個人・組織・社会といった包括性については、特に個人・組織面が脆弱であると考えられる。地方自治体、特にタンボン自治体は人材・予算が不足している中で、上位自治体からの指示により行う業務も多く、主体的な計画策定や施策の実施を行うまでにはまだ至っていないのが現状である。

## 2. CDの視点からとらえたプロジェクトの成果

### (1) 共同研究プロジェクト

共同研究プロジェクトでは、中央政府レベルを対象とし、地方行政能力向上に向けた具体的な政策・制度の形成および改善に資する提言を行った。地方分権に係る行政基盤を整えることは、地方行政が効果的・効率的に機能するためにはきわめて重要であるが、政策・制度面に対する協力はJICAにおいてはあまり前例がないのが実状である<sup>注14)</sup>。本プロジェクトでは課題の検討にあたって相手側の主体性を引き出し、相手側が考えるためのサポート（材料・事例・考え方の提供）に徹することを通じた政策・制度支援を試みた。政策・制度面の支援は、国のあり方そのものに影響を与える側面もあるゆえに、相手国の主体性を重視し慎重に進める必要があるが、同プロジェクトでは日本が経験を有している分野を中心に、双方の学びが積み重なる形態での支援を行うことで、さまざまな効果が得られたと考えられる。

そのプロセスにおいては、欧米ドナーに散見される押し付け型政策提言や、コンサルタント委託に見られる完成版提供政策提言とは異なる大きな特徴がある。研究の実施過程において、合計5回にわたり双方のステークホルダーが日本とタイで共同研究会を開催したことに加え、それぞれの国の視察を通じて互いの背景・現状の調査を十分に行い、議論を重ね、タイにとって適当な地方自治体のあり方を検討した。このようなプロセスにおいて、地方分権化の課題のとらえ方、分析視点等の具体的な手法をタイ側が学ぶとともに、課題に対するオーナーシップと変革意識が醸成されるなど、タイ側（中央省庁職員、研究者）の個人レベルでの意識改革、およびDLAにおける当該分野担当部署を中心とした組織レベルでの課題対応能力強化という効果が得られた。政策・制度面の支援を最終ゴールとする政策提言型協力においても、支援方法を

工夫し、キャパシティを個人レベルから制度・社会システムレベルまで包括的にとらえたアプローチの実践が重要であることを示唆している。

### (2) 自治体間協力プロジェクト

共同研究会の提言を受けて実施された自治体間協力の制度・政策づくりに向けた支援アプローチは、より戦略的にキャパシティを包括的にとらえた協力が展開されたといえる。政策の検討を主目的としつつ、その過程で各関係者間・組織間の協働関係の構築、DLAの組織能力強化、リーダーシップの強化（局長の意識変革）、担当官の実行能力向上にも直接的・間接的に取り組んだ。DLAの組織内には、部署横断的に自治体間協力推進委員会が設置され、自治体間協力を組織として推進する体制も確立されている。これらの取り組みが総体として相乗効果を上げ、ガイドラインの作成につながったといえる。

さらに、中央・地方・地域社会という複層的なレベルをターゲットとしたことが特徴的である<sup>注15)</sup>。中央政府レベルを主たるカウンターパートとしながら、現状と課題の明確化を地方自治体と共同で行っている。地方でのステークホルダーは地方自治体に限らず、地域住民を幅広く巻き込んでおり、地域社会レベルまでがターゲットの範疇となっている<sup>注16)</sup>。このような事業展開により、地域の実情とニーズを的確に反映し、複層的なレベルの役割が明確化された具体的なガイドラインの必要性が、DLAをはじめとする関係者に共有された。

現在、タイ政府内では、地方自治体間協力に係る新法令設置の動きが活発化している。同時に、地方・地域レベルではモデルサイトでの自治体間協力プロジェクトの計画が進められ、現在、実施中の「タイ国自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト」（「タイ国自治体間協力プロジェクト」の実質的なフェーズ2プロジェクト）では、パイロットプロジェクトの本格的な実施を通じ、地域レベルから積み上

げ、地域の実情を的確に反映したガイドラインの作成と普及のための政策づくりが行われている。

### 3. CDの視点からとらえたプロジェクトの教訓

このようにプロジェクトの成果をCDの視点からとらえることで、いくつかの教訓を導くことができる。

#### (1) キャパシティの包括性とターゲットレベルの複層性

1点目は、地方自治体を取り巻く制度・組織や各ターゲットレベルのキャパシティを包括的にとらえることである。多くの国では、地方分権化の急速な流れの中で地方行政・自治体による効果的な行政サービスが求められる一方で、政策が未成熟で制度・運営方法等も確立していないうえに、地方自治体の人的・財政的能力が限られているのが現状である。こうした状況では、キャパシティの包括性（個人、組織、社会）とレベルの複層性（中央政府、地方自治体、地域社会）を念頭に全体像を把握し、それぞれの相関関係とキャパシティを明確にしたうえで、各レベル間のリンケージを構築しつつ問題解決能力を高めることが重要である（図－4）。また、この分析をもとに協力枠組みを組み立てていくことで、中央政府（マクロ）の行政制度整備と地方自治体（メゾ）の組織支援・人材育成、地域社会（ミクロ）での事業実践といった相関関係の深い活動を戦略的に計画・実施することができる。前述のとおり、共同研究プロジェクトでは中央政府レベルの社会・制度面を主ターゲットとしつつも包括的なキャパシティの強化に取り組み、自治体間協力プロジェクトでは、加えてターゲットレベルも複層的にとらえた活動が行われた。両プロジェクトにおいて結果として課題解決能力の向上につながったのは、キャパシティの包括性とレベルの複層性が正の影響を及ぼしているといえる。地方分権化をめぐる状況は国ごとに異なるが、その背景を上記

の事柄に留意して分析することで、その国に合った支援のターゲットや方法が明らかになるであろう。

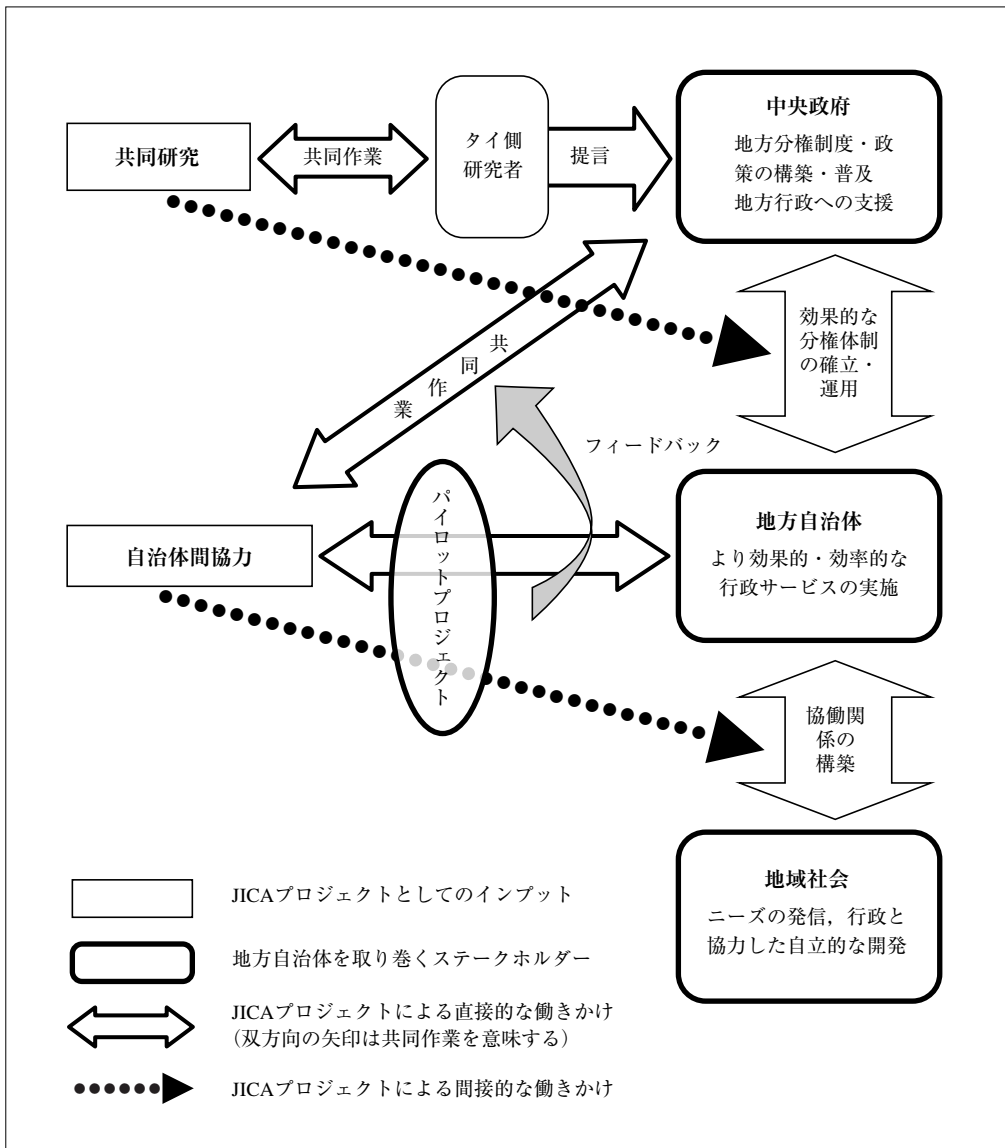
#### (2) 経験による内発性の醸成

2点目は、中央政府・地方自治体・地域社会のあらゆるレベルで、ともに考え実践する共同作業と学びによって問題意識を醸成したうえで、パイロットプロジェクトなどを通じて制度構築、管理能力向上等の協力を行うなど、経験のプロセスを通じて内発性を醸成することである。共同研究プロジェクトでは政策提言をつくり出す共同プロセスを大切に、相手国のオーナーシップの向上に力を入れた。自治体間協力プロジェクトでも学びのための考える機会の提供に重点を置き、タイ側の主体的な成果追求をサポートしている。ガバナンス分野においては国のあり方に関与する協力となることが多いが、それゆえに協力の成果が真に相手国に内在化したものになるためには、日本側は考えるプロセスと一緒にいきサポートするパートナーという位置づけで協力を行うことが効果的である。ガイドラインや手法を提示するだけでは、相手側の社会的状況に即した成果が生まれなところか、何らかの変化があったとき、的確に対応できる能力が醸成されない。本来の目的は、短期的な問題解決ではなく、さまざまな変化に的確に対応し、持続的に発展する能力を長期的に形成することであり、それを制度的な担保によって確固たるものにするのである。本プロジェクトのアプローチは、制度構築を目的としながらも、プロセスを丁寧に行っており、まさにこの視点に沿ったものである。

#### (3) サービスのエンドユーザーである地域社会への着目

3点目は、地域社会と地方自治体との構造的な協働関係に着目し、地方自治体への支援を通じて直接・間接的に地域社会の能力面・組織面・制度面の強化を実現することを、常に念頭

図-4 共同研究および自治体間協力プロジェクトの各レベルへのアプローチ図



に置いて事業を進めることである。「自治体間協力プロジェクト」ではモデルサイトを情報収集先と位置づけつつも、地域社会を巻き込んだ地方自治体による主体的な自治体間協力事例の推進の方向づけをすることができた<sup>注17)</sup>。地方自治体支援においては、地方自治体の組織・制度の

強化に集中するあまり、分権化の本来の目的である「地域のニーズにより即した地方開発の実現」における最重要ステークホルダーである地域社会は置き去りにされやすい。地方自治体の能力向上および制度強化のプロセスにおいて、地域社会との構造的な結び付きに留意し、パイ

ロットプロジェクト等を通じて地域社会のニーズ・キャパシティにも直接・間接的な働きかけをし、実践により地域社会と地方自治体を結ぶ協働関係の醸成に寄与する取り組みを行い、その結果をガイドラインや政策に反映する方策は有効性が高いといえる。同時に、モデルサイトの実例を通じて中央政府への働きかけを積極的に行うことで、実践を政策に反映し、面的広がりをも促進していくことができる。ただし地域社会の状況が一様でないことから、単に手順を普及するのではなく、地域社会の特徴（ニーズ、固有性、キャパシティ等）を見極めたうえで地方自治体サービスを行い得る能力の向上と制度構築が重要である。

### おわりに

技術協力事業を行うにあたり、相手国側のオーナーシップを引き出すことの重要性は論をまたない。しかしながら、実際の技術協力現場において、相手国側の主体的かつ持続的な課題解決能力を、内発的に誘発するための活動を行うためには、活動それぞれの段階で、慎重かつ忍耐強い協力が不可欠である。地方行政支援への協力においては、ステークホルダーの多様性ゆえに、地方行政のみならず、取り巻くさまざまなレベルを複層的にとらえ、かつそのキャパシティを重層的に分析したうえで、相手国側の主体的かつ持続的な課題解決能力を内発的に誘発するための協力を行うことが求められる。

本稿は、タイにおける地方行政能力向上という視点からの事例紹介であった。本事例は、日タイの共同研究から、特定課題の解決のための技術協力へと連関性をもって事業が展開された取り組みである。同アプローチは、初期段階において漠然としている問題点を整理し、技術協力事業の課題の設定とそれを解決していくプロセスを、相手国側のオーナーシップの醸成も促

進しつつたどることができた点において、ユニークであった。またCDの観点からもタイ地方行政能力向上に係る活動は、さまざまな示唆を与えてくれている。

このアプローチがJICAの今後の技術協力事業の実施において、1つのモデルとして活用されることを期待している。

### 注 釈

- 10) タイ農村部の住民組織・社会集団については、重富真一 [1996] 『タイ農村の開発と住民組織』（アジア経済研究所双書）やPasuk Phongpaichit and Chris Baker [1995] *Thailand: Economy and Politics*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, Chapter 11, pp. 367-394 に詳しい。
- 11) 本プロジェクトのフェーズ2プロジェクトの位置づけにある「タイ国自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト（2005年10月～2008年9月）」では、プロジェクト側がサイトとして選定した県内の自治体に対して、自治体間協力事業案件を提示し、事業に参加したい自治体を募った。参加を希望する自治体とプロジェクトの実施関係機関は、協定書（Minutes of Understanding : MOU）を交換し、自治体の活動はこのMOUに基づいて遂行される。この方法は、自治体側の主体的な参加を確保できる点で有効である。
- 12) 『キャパシティ・ディベロップメント（CD）報告書』（JICA, 2006年3月）。
- 13) 『JICAにおけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法制度支援－』（JICA, 2004年11月）。
- 14) 同上。
- 15) 複層的なステークホルダーに働きかけ、相互のリンク構築を行うアプローチの有用性については、特定テーマ評価『貧困削減/地域社会開発』（JICA, 2004年10月）を参照のこと。
- 16) 自治体間協力プロジェクトでは大学やNGOをアクターとして巻き込んではいないが、それらも主要アクターとして考え得る。
- 17) 「タイ国自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト」（「タイ国自治体間協力プロジェクト」の実質的なフェーズ2プロジェクト）では、モデルサイトを設定し、実際の自治体間協力実施を側面支援している。