

キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析
タイ地方行政能力向上
プログラム



キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析

タイ地方行政能力向上プログラム

永井 史男

大阪市立大学大学院法学研究科教授

尾崎 和代

元タイ地方行政能力向上支援プログラム長期専門家

木全 洋一郎

独立行政法人国際協力機構

国際協力総合研修所

調査研究グループ事業戦略チーム

2007 年 4 月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、平成 18 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX : 03-3269-2185

E-mail : iictae@jica.go.jp

目 次

略語一覧

要 約	i
序 章	ix
第1章 タイにおける地方分権化の動向と変遷	1
1-1 タイにおける地方分権化政策導入の背景	1
1-2 タイの地方行政構造	4
1-3 地方分権計画の実施状況	8
1-4 地方分権化による中央-地方関係および地方自治体の役割・機能の変遷	11
1-5 地方分権化に伴う中央/地方の課題	16
1-6 タイの地方分権化に対する他ドナーの支援概観	18
1-6-1 国際協力プロジェクト分類とその特徴	18
1-6-2 GTZ 都市計画・経営プロジェクトと UNDP 都市地域開発 プロジェクト	23
第2章 JICA 地方行政能力向上プログラムの概要	28
2-1 プログラム実施の背景	28
2-2 プログラム形成	29
2-2-1 DOLA からの技術協力要請	29
2-2-2 2つのプロジェクト形成の流れ	29
2-2-3 プログラムの形成	31
2-3 プログラムの概要	32
第3章 地方行政能力向上プログラムの特徴と教訓	34
3-1 日タイ共同研究プロジェクト	34
3-1-1 プロジェクト構想	34
3-1-2 プロジェクト形成プロセス(2000年4月中旬-7月中旬)	39
3-1-3 共同研究会の実施プロセス	44
3-1-4 主要なアクターの役割と成果	58
3-1-5 CDの視点からの共同研究会の特徴・課題・教訓	61
3-2 自治体間協力プロジェクト(フェーズ1)	70
3-2-1 プロジェクト形成プロセス	70
3-2-2 プロジェクト活動概要	75
3-2-3 プロジェクトにおける主要なアクターの役割と成果	82
3-2-4 CDの視点からの本プロジェクトの特徴	86

3-2-5	プロジェクトにおける CD 推進上の課題	88
3-3	自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト(フェーズ2)	91
3-3-1	プロジェクト形成プロセス	91
3-3-2	プロジェクトにおける主なアクターの役割	96
3-3-3	CD の視点からの本プロジェクトの特徴	99
3-3-4	当面の課題・教訓	101
3-4	プログラム総体としての CD 支援メカニズム	105
3-4-1	プログラムとしての CD 支援の展開イメージ	105
3-4-2	プログラムとしての中央と地方の CD	105
3-4-3	プログラムとして展開したことによる相手側のオーナーシップ の醸成	108
第4章	地方行政に対する CD 支援の運営上の教訓	110
4-1	日本側の協力ポジショニングの明確化	110
4-2	「共同研究会」型協力のメリットと課題	111
4-3	中央と地方の複層的なステークホルダーの巻き込み	114
4-4	ローカルリソースの活用	115
4-5	日本のリソース効果の最大化	116
4-6	政治・制度動向が流動的な中でのプロジェクト運営	117
4-7	JICA 事業に不慣れな日本側リソースを活用する場合のマネジメント体制	118
添付資料		
1	他ドナーの支援概観	
1-1	ワッターナー課長 (DLA) 面談記録 (2006 年 8 月 17 日実施)	123
1-2	チャイヤパット課長 (DLA) 面談記録 (2006 年 8 月 22 日実施)	127
2	共同研究会関連	
2-1	Concept Paper for Local Government Development	129
2-2	日タイ共同研究会に参画した学識経験者氏名	130
2-3	共同研究会プロジェクト概要	131
2-4	Minutes of Discussions (共同研究会ミニッツ)	132
2-5	チュラロンコン大学政治学部部長チャラット教授面談記録	138
2-6	タマサート大学副学長ソムキット教授への面談記録	141
3	自治体間協力関連	
3-1	自治体間協力プロジェクト (フェーズ1) 概要	144
3-2	自治体間協力プロジェクト長野県広域行政視察研修日程	146
3-3	自治体間協力推進に関係する DLA の部署一覧	147
3-4	自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト	148

4 その他

4-1 客員研究「タイ地方行政能力向上プログラム CD 事例研究」 現地調査日程（8月分）	149
4-2 客員研究「タイ地方行政能力向上プログラム CD 事例研究」 現地調査日程（1月分）	150

参考資料

1 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して ーキャパシティ・ディベロップメント（CD）報告書の要約	153
2 協力のエントリーポイントから見た JICA 技術協力のアプローチ（試論）	160
3 四課題別の分析・検討プロセスとタイ政府へのインパクト	166
4 タイ日地方行政能力向上報告書内提言部分要旨	176
5 タイ側共同研究会委員における共同研究会に対する見解	179

参考文献	182
------	-----

著者略歴	184
------	-----

図表目次

図 0-1 地方行政能力向上プログラムにおける CD 支援展開イメージ	
図 0-1-1 日タイ共同研究：政策・制度構築・強化型	iii
図 0-1-2 自治体間協力プロジェクト 1・2：エンパワメント＋政策制度構築型	iii
図 1-1 タイ内務省による地方支配モード図（2002年10月以降）	6
図 2-1 タイ国地方行政能力向上プログラム概要図	32
図 3-1 DLA の活動組織図（プロジェクト開始時）	74
図 3-2 DLA の活動組織図（2003年3月以降）	80
図 3-3 自治体間協力プロジェクト 2 における実施体制	96
図 3-4 地方行政能力向上プログラムにおける CD 支援展開イメージ	
図 3-4-1 日タイ共同研究：政策・制度構築・強化型	106
図 3-4-2 自治体間協力 1：エンパワメント＋政策制度構築型	106
図 3-4-3 自治体間協力 2：エンパワメント＋政策制度構築型	106
図 参考資料 1-1 3層のキャパシティ・ディベロップメント	154
図 参考資料 1-2 キャパシティの「移転」と CD の違い	155
図 参考資料 2-1 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ概念図	161
図 参考資料 2-2 「拠点機能形成型」アプローチ概念図	163
図 参考資料 2-3 政策・制度構築・強化型アプローチ	164

表 0-1	地方行政を取り巻く中央と地方のキャパシティ	iv
表 0-2	地方行政能力向上プログラムによる CD 支援	iv
表 0-3	協力ポジショニングを決めるためのポイント	v
表 1-1	地方自治体の種類別数 (2006 年 3 月 1 日時点)	5
表 1-2	地方分権実施計画に記載された移譲業務分類と移譲状況	9
表 1-3	最近 5 年間の地方・国家歳入額の変化	9
表 1-4	公務員の自治体への移譲状況	10
表 1-5	テーサバーン域内の義務内容	11
表 1-6	テーサバーン域内で行っても良い業務内容	12
表 1-7	タムボン自治体が自治体域内で行わなければならない業務	13
表 1-8	タムボン自治体が自治体域内で行っても良い業務	13
表 1-9	自治体職員数	17
表 1-10	プロジェクトの分類	22
表 1-11	GTZ プロジェクト概要	24
表 1-12	UNDP プロジェクト概要	26
表 3-1	課題の中身と背景	45
表 3-2	モデルサイトで検討された自治体間協力事業	77
表 3-3	自治体間協力プロジェクト (フェーズ 1) 実施に関連する CD	89
表 3-4	プロジェクトサイト一覧表	95
表 3-5	各地方サイトでの MOU 締結までの流れ	99
表 3-6	地方行政を取り巻く中央と地方のキャパシティ	107
表 3-7	地方行政能力向上プログラムによる CD 支援	107
表 4-1	協力ポジショニングを決めるためのポイント	110

略語一覧

略語	概 要	
APEC	Asian Pasific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力
ASIAURBS	The Asia Urbs Programme	EUによるアジア各国との文化・経済・開発分野の共同事業
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CDD	Community Development Department	内務省コミュニティ開発局
CEO (型知事)	Chief Executive Officer	
C/P	Counter Part	カウンターパート
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANCED	Danish Cooperation for Environment and Development	デンマーク環境エネルギー省による環境開発協力事業
DLA	Department of Local Administration	内務省地方自治体振興局 2002年10月に DOLA より改組
DOLA	Department of Local Administration	内務省地方行政局 2002年10月に DLA、DOPA、災害防止軽減局に3分割
DOPA	Department of Provincial Administration	内務省地方行政局 2002年10月に DOLA より改組
DTCP	Department of Town and Country Planning	内務省都市計画局 2002年10月に内務省土木局と統合
DTEC	Department of Technical and Economic Cooperation	首相府技術経済協力局 2002年10月に外務省傘下へ。2004年10月に TICA に改称。
EU	European Union	欧州連合
GIS	Geographic Information System	地理情報システム
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JICE	Japan International Cooperation Center	日本国際協力センター
KPI	King Prajadhipok's Institute	プラボッククラオ学院
LGDAD	Local Government Development Affairs Division	地方自治体開発計画課

略語	概 要	
MIS	Management Information System	マネジメント情報システム
MOU	Memorandum of Understanding	覚書
NESDB	National Economic and Social Development Board	国家経済社会開発庁
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NIDA	National Institute of Development Administration	国立開発行政大学院
NMLT	National Municipal League of Thailand	タイ国テーサバーン協会
OCSC	Office of Civil Service Commission	文民公務員人事委員会事務所
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PAO	Provincial Administrative Organization	県自治体
PLEDGE	Partnership for Local Empowerment through Democratic Governance	UNDP による住民参加型地域振興 モニタリングプロジェクト
PLPDP	Provincial and Local Prosperity Decentralization Plan	地方繁栄分散計画
R/D	Record of Discussions	討議議事録
TAO	Tambon Administrative Organization	タムボン自治体
TDRI	Thai Development Research Institute	タイ開発研究所
TIA	Thailand Innovative Administration Consultancy Institute	タイ行政改革コンサルタント研究所
TOR	Terms of Reference	業務指示書
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

要 約

■ 本研究の背景・目的および全体構成

途上国に対する援助の効果や効率性を見直す議論の中で、1990年代後半からキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）という概念を援助理念や援助戦略に取り入れる動きが活発化している。CDはもともと開発途上国にある潜在的な能力を開発し、自ら持続的に発展するための「課題対処能力」を伸ばすことを前提として、個人、組織、制度・社会といった複数のレベルとそれらの相互作用に着目しているところが特徴である。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）においても、技術協力のマネジメントの中にCDの考え方を取り込む検討が進められており、CD関連の調査研究報告書およびさまざまな事例研究が出されている。本研究は、そのような事例研究の一環である。

タイ地方行政能力向上プログラムは2000年の「日タイ地方行政能力向上共同研究会」（以下、共同研究）に始まり、2007年現在実施中の「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」（以下、自治体間協力プロジェクトフェーズ2）に至っている。

本研究で取り上げる事例は、政策・制度構築支援をエントリーポイントに、共同研究での提言を実践する形で技術協力プロジェクト（「自治体間協力プロジェクト」）が実施され、そこでの実践経験・教訓がさらなる制度の構築に貢献しているという意味で、他に多くの例を見ない取り組みとなっている。

本研究では、共同研究から自治体間協力プロジェクトおよび同フェーズ2における協力プロセス・成果をレビューすることにより、政策・制度構築型のCD支援事例としての教訓を導き出すことを目的とする。

また、本研究は、地方行政分野の先行協力事例として、案件からの教訓を整理し、今後同分野の協力の形成・実施における指針・留意点を示すものである。

本稿は、全4章から構成されている。第1章では、タイの地方行政機構の仕組みと地方分権化動向の変遷、そして他ドナーの支援状況を解説している。第2章は、同プログラムの形成背景とプログラムを構成している各案件の内容および相互の関係性を説明している。第3章では、本研究で取り上げる3つの案件の形成から実施・評価に至るまでの変遷をレビューし、CD支援の観点からの特徴と課題をまとめている。併せて、プログラム総体としてとらえたときに見えてきたCD支援のメカニズムを整理している。最後に第4章では、第3章で見えてきた成果と課題を一般化して、今後JICAが地方行政分野に対してCD支援をしていく際の運営上の教訓を提示している。

■ 地方行政能力向上プログラムの特徴と教訓

タイ国では、国家の重点政策として地方分権化政策が進められているが、地方自治体の制度構築および組織強化は多くの課題を抱えている。JICA地方行政能力向上プログラムは構想段階を含めて約10年続いており、その中に幾つものプロジェクトを含んでいる。

そもそも、1998年のアジア経済危機を踏まえた社会的弱者支援事業のプロジェクト形成調

査実施により、内務省地方行政局（Department of Local Administration : DOLA）との技術協力案件形成の検討が始まっている。DOLAからは自治体の開発計画策定能力向上の支援が要請された。一方、タイの地方行政能力向上支援に初めて取り組む JICA は、この分野の全体的な課題の把握をまず必要とした。

こうして、日タイ両国の研究者による「共同研究会」を立ち上げ、その成果を技術協力プロジェクトの検討に還元するという案が日本側からタイ側に持ち込まれて、「共同研究会」が2000年8月から2002年8月までの2年間実施されることになった。

同研究会報告書では、各課題の現状分析と課題の抽出提言をタイ側委員が、日本の経験を日本側委員が、それぞれ書くというタイ側の主体性を最大限に尊重した役割分担であった。

「共同研究会」方式は従来の開発調査型の支援の形態とは極めて異なったものである。この形成・実施を通じて、委員や研究課題の選定、研究会における言葉の問題、関係者間の調整など、さまざまな課題と教訓が導き出された。

「自治体間協力プロジェクト」は、同テーマが共同研究会成果の最も効果的な活用が期待できる分野として、案件形成されたものである。プロジェクトでは、共同研究会の提言を受けて、現行の制度下における内務省地方自治体振興局（Department of Local Administration : DLA）（2002年10月にDOLAから改組）の自治体間協力推進の方途検討を行うとともに、モデルサイトにおける自治体間協力にかかる現況を調査し、サイトに適した自治体間協力推進の方策を検証して、自治体間協力ハンドブックを作成した。

本プロジェクトの特徴は、共同研究会のタイ側委員の1人を含むローカルコンサルタントを投入し、ハンドブック作成までの支援の中核を担った点にある。また、DLA局長やモデルサイトの副知事などを巻き込んだ本邦研修により、プロジェクト実施体制の確立を促進するとともに、法整備を伴う制度構築まで自治体間協力推進の方途検討を拡げる契機となった点も特筆すべき点である。このように、相手国の自発性を重視するこの新しい試みである投入形態は、その活動に発展性を与え、内発的なCDを促進したといえる。

「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（自治体間協力プロジェクトフェーズ2）」は、自治体間協力プロジェクトフェーズ1の成果を踏まえて、現場レベルでの公式の「組合」（タイ語で「サハカーン」と呼ぶ）設立を含めた自治体間協力事業の形成を支援し、協力事業のモデルとして提示することをねらいとしている。パイロットサイトでの活動に比重を置き、サイトでの自治体間協力事業に対する技術支援も検討されていた。フェーズ2では、フェーズ1以上のDLAの主体的なコミットメントとして、自治体間協力にかかわる中核6部署がワーキンググループを形成している。

また、パイロットプロジェクトを実施するにあたり、参加自治体が覚書（Memorandum of Understanding : MOU）を締結している点も大きな特徴である。MOUという形をとったことによるCDの観点からのインパクトとしては、参加自治体が自身の制度の中に活動を位置付けることでオーナーシップが飛躍的に高まった点にある。

■ プログラム総体としてのCD支援メカニズム

本プログラムの各案件をこのアプローチに当てはめると、図0-1のとおりとなる。

図0-1 地方行政能力向上プログラムにおけるCD支援展開イメージ

図0-1-1 日タイ共同研究：政策・制度構築・強化型

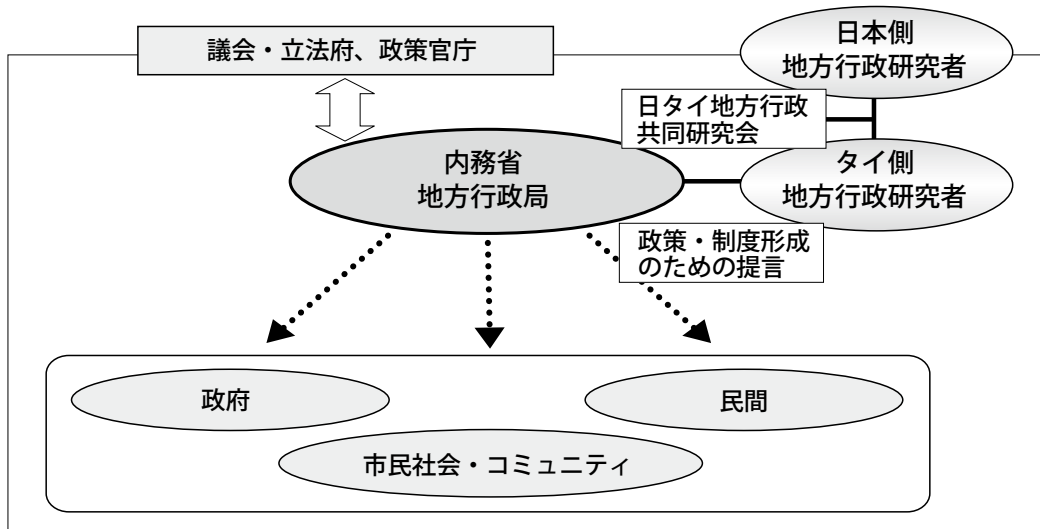
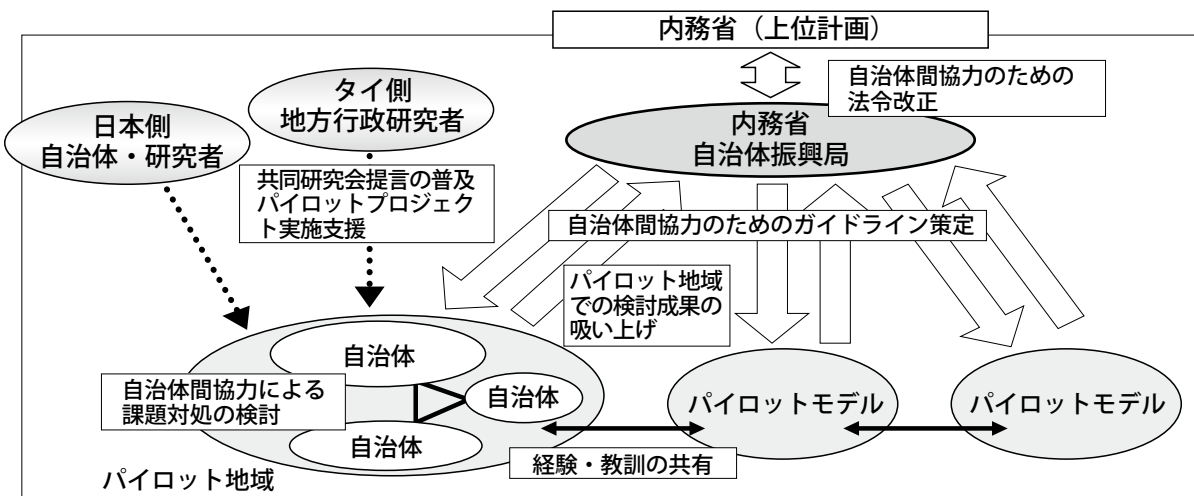


図0-1-2 自治体間協力プロジェクト1・2：エンパワメント+政策制度構築型



出所：筆者（木全）作成。

共同研究会では、「政策／制度構築・強化型」に近いイメージである。エントリーポイントとして、DOLAの政策策定に支援のターゲットがおかれている。自治体間協力プロジェクト1・2では、「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」と「政策／制度構築・強化型」の統合型になっている。最終的な成果という意味では制度構築にあるが、そのための協力プロセスとして地方の組織強化が含まれているという形である。

上記のような展開からも分かるとおり、地方行政分野の協力においては、中央と地方の双方の

キャパシティに目を向けて強化していく必要がある。地方行政の能力向上にかかる中央と地方における個人、組織、社会・制度の各レベルのキャパシティを示したものが表0-1である。

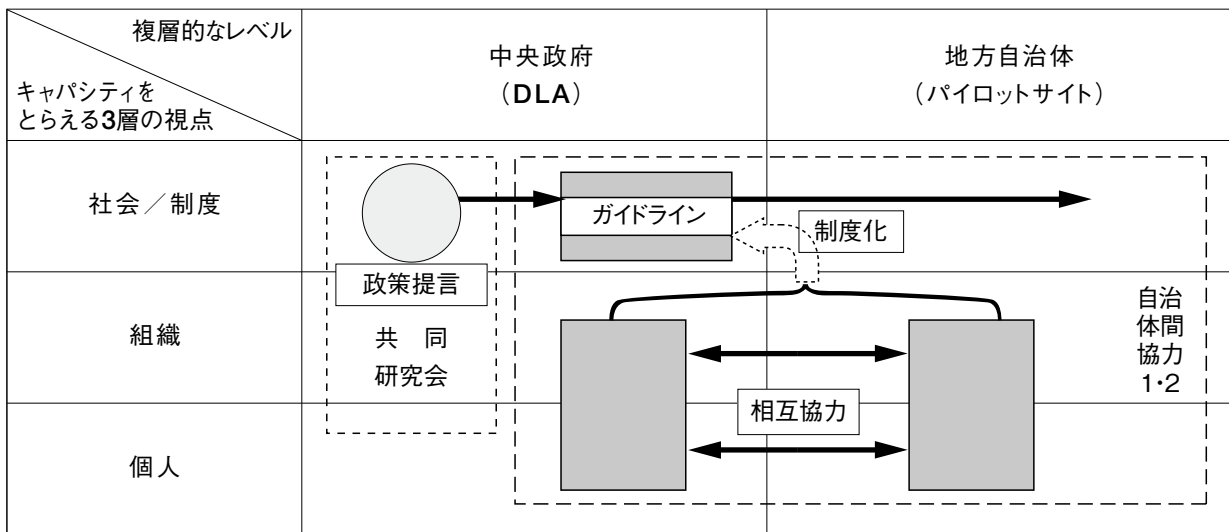
表0-1 地方行政を取り巻く中央と地方のキャパシティ

複層的なレベル キャパシティを とらえる3層の視点	中央政府 (DLA)	地方自治体 (パイロットサイト)
社会／制度	地方分権化・地方行政能力向上のための法律・政策等の構築・改善	地域社会との協働メカニズム・信頼関係の構築・改善
組織	地方自治体行政能力強化のための中央政府関係部局の組織機能強化	地方自治体の行政サービス体制、マネジメントシステムの強化
個人	地方自治体業務に関係する中央政府職員の知識・技能の向上	地方自治体職員の知識・技能の向上

出所：永井、尾崎、小西、横田（2006）を参考に筆者（木全）が改変。

これに対して、本プログラムが中央と地方の個人、組織、社会・制度の各レベルにおいてどういった能力向上に寄与したかを示したものが、表0-2である。

表0-2 地方行政能力向上プログラムによるCD支援



出所：筆者（木全）作成。

まず共同研究会では、中央レベルに対して「地方行政能力向上のための制度構築」に資する政策が提言された。（表0-2における丸で示した箇所）その提言を普及する上で、自治体間協力というテーマが選ばれて、プロジェクトが実施された。

自治体間協力プロジェクト1・2では、地方と中央の両方の個人・組織の能力向上を図ることで、持続的な仕組みづくりが検討され、それをガイドライン案という形で政策フィードバックして、さらに深い制度構築に貢献している。（表0-2における四角で示した箇所）

また本件は、「地方行政能力向上プログラム」というプログラムレベルで実施してきたことにより、相手側のオーナーシップが醸成されたプロセスを見ることができる。

最初は幅広い課題を比較的緩やかな形で実施し、相手の課題認識の醸成とともに主体性が出てきたところを見計らって、具体的なテーマについて相手側のオーナーシップを最大限に尊重した実施体制を構築している。地方行政・地方分権化という相手国の統治にかかわるセンシティブなテーマであるがゆえに、協力のアプローチとして、1つのプロジェクトレベルで相手の強いコミットメントを求めるのではなく、プログラムの発想で1つの案件を実施していくプロセスの中で相手側のオーナーシップを醸成していくのが本プログラムの政策提言・制度構築型 CD 支援としての特徴である。

■ 地方行政に対する CD 支援の運営上の教訓

(1) 日本側の協力ポジショニングの明確化

地方行政のような相手国の統治体系に踏み込むテーマでは、協力の検討にあたり、とりわけ当該課題にかかる政策的位置付け、相手側のミッションとキャパシティ、そして将来への方向性を把握することが必要である。その上で、課題対処の主体は相手側であり、日本側はその取り組みの一部の期間において側面的な支援をする点を両者で認識共有することが重要である。具体的には、日本側の協力ポジショニングを決めるにあたっておおむね押さえておくべきポイントは表 0-3 のとおりである。

表 0-3 協力ポジショニングを決めるためのポイント

視点	チェックポイント	Key Question
「なぜ」	政策的位置付け	どこの政策・計画の要請に基づいたものなのか？
	取り組み全体の方向性	当該国機関として、当該課題にどういった取り組みをしていくのか？
		協力後の展開・活用イメージは？
協力の目的	JICA との協力によって何を得たいのか？	
「誰と」	関係部署の所管	どの省のどの局がどういった権限・業務を所管しているのか？
	協力目的に適したターゲット	目的達成のためにどこと協力するのか？
「何を目指し」	協力のスコープ・レベル	改善すべきは、当該政策そのものか、当該政策の枠内の特定課題か？
		どのレベルの制度の構築か？（法律？ガイドライン？マニュアル？）
「日本は何を」	双方の責任	当該課題解決およびそのための協力プロジェクトにおいて相手側は何をするのか？
		その上で、日本側は何をどこまで（どのように）やるのか？

出所：筆者（木全）作成。

(2) 「共同研究会」型協力のメリットと課題

「共同研究会」型協力は、中立的な立場から両国の研究者の間で検討が進められ、相手側が了解した内容を提言するものである。その意味で、相手側のオーナーシップを引き出す協力のエントリーポイントとして価値の大きなものである。

ただし、「共同研究会」型協力が成り立つには、相手国および日本側双方に研究体制が整うことが条件となる。その上で、「共同研究会」型の協力を JICA の技術協力もしくは調査研究の事業の中で整理すること、JICA 側と研究者側、および日本と相手国の研究者間の役割分担を明確化させ、関係者間の調整をする調整型の専門家を置くことが重要である。

(3) 中央と地方の複層的なステークホルダーの巻き込み

地方行政案件において、中央政府では、技術協力の窓口課だけではなく、実際に地方行政制度を担う法務、財務、計画といった中核部課の参画が不可欠である。

地方においては、現場のニーズや協力の必要性、受け入れ能力について中央政府のカウンターパート（Counter Part : C/P）機関および地方のキーパーソンと認識共有をし、地方自身の主体的な取り組みとする働きかけが重要になってくる。

プロジェクトにおいて大事なことは、中央と地方のステークホルダー間で具体的な接点をもつ機会を設けて、中央の制度構築と地方の組織・活動強化を相乗効果にする仕組みを確立することである。

(4) ローカルリソースの活用

ローカルリソースは、現地事情を知る第三者的存在として、日本側と相手国側はもちろん、相手国側の中の中央と地方との「橋渡し」をする役割を担う。日本人専門家だけでは実施困難な日本の知見の現地化、現場知見の形式知化においても、ローカルリソースの果たす役割は大きい。

しかし、ローカルリソースの能力のばらつきから、パフォーマンスマネジメントが大きな課題となっている。

(5) 日本のリソース効果の最大化

地方行政分野のような制約ある本邦リソースの効果을最大化するためには、①本邦リソースとローカルリソースとのマッチング、②双方のマッチングを図る調整型の長期専門家、③短期専門家と本邦研修との連携が重要である。本邦研修は、複層的なステークホルダーを戦略的に選んで「共通体験」をさせる意味で効果がある。また、局長級のキーパーソンがプロジェクト成果の検討に集中できる「缶詰効果」がある点も見逃せない。短期専門家は、本邦研修の前もしくは後に派遣されることで、研修成果の現場での実践をフォローアップしたり、次の本邦研修の内容を検討につなげることが期待できる。

(6) 政治・制度動向が流動的な中でのプロジェクト運営

地方分権化のような政治や制度の変動に影響しやすい分野では、その変動いかにかわらず

重要性の変わらないテーマを協力課題として選ぶことが肝要である。

また相手国の統治体系に踏み込むような領域だからこそ、一足飛びに理想状況を強いるのではなく、「プロジェクト後」の相手側の検討の布石とすることを考え、その時々を与えられた枠の中での「合格点」となる成果イメージを共有することも必要である。その上で、活動・投入を適切なタイミングで柔軟に変更していくマネジメントが CD 支援には重要な要素となっている。

(7) JICA 事業に不慣れな日本側リソースを活用する場合のマネジメント体制

JICA の事業に不慣れな日本の地方自治体をリソースとする場合こそ、在外事務所はもちろん、JICA 本部や所管の国内機関が一体になって、本邦リソースと調整を図っていくことが必要とされる。

特に本邦研修においては、プロジェクトからのニーズと研修内容を結びつけるサブスタンスな調整が課題となる。そのために、非常勤のコースリーダーを配置することも一案である。もしくは調整型の長期専門家も併せて業務一時帰国することも考えられる。それによって、「共通体験」からの学びを後のプロジェクト活動にフィードバックする上でも役に立つというメリットがある。

序 章

1. 援助潮流における CD と JICA の中での検討

途上国に対する援助の効果や効率性を見直す議論の中で、1990年代後半から CD という概念が注目されている。特に1997年に国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）が CD の概念を発表したことによって、援助機関の中でこの概念を援助理念や援助戦略に取り入れる動きが活発化している。UNDP の CD の概念は、従来のドナー主導で、ドナー側の都合で技術移転をする援助姿勢を反省し、途上国側の内発的で継続的なキャパシティの向上を目指すことを基本的な理念としている。

これまで使われてきたキャパシティ・ビルディングが相手に欠けているものを新たにドナーの協力によって構築するという考え方であるのに対して、CD はもともと開発途上国にある潜在的な能力を開発し、自ら持続的に発展するための「課題対処能力」を伸ばすことを前提としている。CD は技術協力において、個人、組織、制度・社会といった複数のレベルとそれらの相互作用に着目しているところが特徴である。

JICA では、技術協力のマネジメントの中に CD の考え方を取り込もうという検討が進められており、2006年3月には『キャパシティ・ディベロップメント（CD）～CD とは何か、JICA で CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか～』が作成されている。また、具体的に JICA 事業に CD の視点を反映させるために、さまざまな事例研究を行っている。本研究は、そのような事例研究の一環である。

2. 本研究の目的

タイ地方行政能力向上プログラムは2000年の「日タイ地方行政能力向上共同研究会」（以下、共同研究）に始まり、2007年現在実施中の「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」（以下、自治体間協力プロジェクトフェーズ2）に至っている。

上述の報告書によると、協力のエントリーポイントから見た JICA の CD 支援のアプローチは、「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」、「拠点機能形成型」、「政策・制度構築・強化型」の3つに分けられている。（詳細は本書の参考資料2を参照）本研究で取り上げる事例は、政策・制度構築支援をエントリーポイントに、共同研究での提言を実践する形で技術協力プロジェクト（「自治体間協力プロジェクト」）が実施され、そこでの実践経験・教訓がさらなる制度の構築に貢献しているという意味で、他に多くの例を見ない取り組みとなっている。

本研究では、共同研究から自治体間協力プロジェクトおよび同フェーズ2における協力プロセス・成果をレビューすることにより、政策・制度構築型の CD 支援事例としての教訓を導き出す

ことを目的とする。

また昨今ガバナンス、とりわけ地方行政に対する支援ニーズが高まっている中で、必ずしも JICA としての協力の経験・教訓が十分に蓄積されている分野ではないのが実状である。従って、本研究は、地方行政分野の先行協力事例として、案件からの教訓を整理し、今後同分野の協力の形成・実施における指針・留意点を示すものである。

3. 本研究の方法

本研究では、「タイ地方行政能力向上プログラム」のうち、次の3つの案件を取り上げる。

○「日タイ地方行政能力向上共同研究会」2000－2002年

○「自治体間協力プロジェクト」2003－2004年

○「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」2005－2008年

本研究は、上記対象案件の実施時期に現地で直接関与していた研究者、専門家および事務所員が中心となって行われた。執筆者は、永井、尾崎、木全の3名である。大阪市立大学の教授である永井は、タイ政治研究を専門としており、2000年4月上旬に短期専門家としてタイに派遣され、タイ地方行政能力向上プログラムの形成に携わり、共同研究会の日本側メンバーとして参画している。また、2006年11月には自治体間協力プロジェクトフェーズ2の短期専門家として派遣されている。尾崎は、最初はアジア一部インドシナ課ジュニア専門員として同プログラムの形成に携わり、2000年12月から2004年12月まで企画調査員および長期専門家としてプログラム全体の策定および調整役を担ってきた。木全は、2002年5月から2005年8月までタイ事務所員として同プログラムを担当し、特に尾崎の帰国後、自治体間協力プロジェクトフェーズ2の立ち上げにおいて、日本側の窓口としてタイ側と調整を図ってきた。

本研究では、まず上記対象案件の協力プロセスを時系列にレビューし、当時の案件形成・実施上の課題やその対処を掘り起こす。その上で、抽出された教訓をCDの観点から分析、整理していく。

本研究では、文献および案件に纏わるさまざまな資料の分析、案件にかかわっていた日本およびタイの関係者へのインタビュー、そしてタイでの地方分権化動向調査を実施した。国内の関係者では、共同研究会の座長を務めた京都大学の村松岐夫名誉教授にインタビューをし、大変有益な情報および示唆を得ることができた。タイでの現地調査においては、共同研究会のタイ側の委員やDLA関係者にインタビューを行った。また、現地調査時点で進行中の自治体間協力プロジェクトフェーズ2について、タマサート大学ナカリン・メークトライラット准教授、平山修一専門家ならびにJICAタイ事務所の支援を受けた。こうした調査方法を踏まえつつ、基本的には執筆者がみな同プログラムに直接かかわっていたため、その時々執筆者の立場から状況・課題をとらえている。そのため、本稿にはそうした案件の関係者としての視点で記述されている部分がある点を留意いただきたい。

4. 本稿の構成

本稿は、全4章から構成されている。第1章では、タイ地方行政能力向上プログラムを理解する前提として、タイの地方行政機構の仕組みと地方分権化動向の変遷、そして他ドナーの支援状況を解説している。第2章は、同プログラムの形成背景とプログラムを構成している各案件の内容および相互の関係性を説明している。第3章では、本研究で取り上げる3つの案件の形成から実施・評価に至るまでの変遷をレビューし、CD支援の観点からの特徴と課題をまとめている。併せて、プログラム総体としてとらえたときに見えてきたCD支援のメカニズムを整理している。最後に第4章では、第3章で見えてきた成果と課題を一般化して、今後JICAが地方行政分野に対してCD支援をしていく際の運営上の教訓を提示している。

本稿は、3人が相互に加筆修正してできたものであるが、各章における主な執筆責任者は次のとおりである。

序章：木全

第1章 タイにおける地方分権化の動向と変遷：永井

(ただし、「1-6 タイの地方分権化に対する他ドナーの支援概観」は尾崎)

第2章 JICA 地方行政能力向上プログラムの概要：尾崎

第3章 地方行政能力向上プログラムの特徴と教訓

3-1 日タイ共同研究プロジェクト：永井

3-2 自治体間協力プロジェクト：尾崎

3-3 自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト：木全

3-4 プログラム総体としてのCDメカニズム：木全

第4章 地方行政に対するCD支援の運営上の教訓：木全

第1章 タイにおける地方分権化の動向と変遷

本章では、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）のタイ地方自治体能力向上プログラム実施の前提であり、同時にその課題や実施を大きく規定したタイの地方自治制度、ならびに地方分権化政策を紹介する。

タイの地方行政制度は日本の地方行政や近隣のフィリピンやインドネシアに比べても、極めて複雑である¹。それに加えて、地方分権を取り上げる以上、中央政府の関係各省庁、財政的側面や人的側面についても目配りをしなければならない。これらの作業を本格的に行おうとすれば、より大きな紙幅と詳細な分析が必要であろう²。しかし、本稿の目的はキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）という観点からJICAプロジェクトの実施上の教訓を検討することにある。そこで、本章では、この点に直接関係する限りでタイの地方自治・地方分権の背景と動向、ならびにそれらの特徴と問題点について検討したい。

1-1 タイにおける地方分権化政策導入の背景

タイにおける地方自治の起源は、絶対王政を廃止して民主主義を導入した1932年立憲革命にまで遡る。1932年立憲革命の理論的指導者であるプリーディー・パノムヨンが内務大臣として「1933年テーサバーン法」を制定し、その2年後の1935年、全国35ヵ所の都市域に基礎自治体が設置されたのがその始まりである。

プリーディーは農村部の行政区画である「タムボン」（後述）にもテーサバーンを設置する意向であったといわれる。しかし、その後タイ政治においては軍事クーデターと民主化が繰り返され、地方自治の拡大はプリーディーが描いたようには順調に進まなかった。プリーディーが描いた農村部に基礎自治体を設置するという構想は、後に触れるように、60年後の1990年代に入るまで実現しなかった。

とはいえ、タイの地方分権は1990年代に入るまで、前進と後退を伴いつつも緩やかながら漸進的に進んできた³。1991年国家行政組織法に定義されているように、1990年代に本格的な地

¹ タイ、フィリピン、インドネシアの地方行政の比較については、国際協力事業団国際協力総合研修所編『「地方行政と地方分権」報告書』（2001年）、および作本直行・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、2003年）を参照。

² タイの地方分権改革の全体像についてのより詳しい議論は、永井史男「タイの地方分権改革：「合理化なき近代化」の帰結」玉田芳史・船津鶴代編『タイの政治行政改革：1997年憲法からタックシン政権へ』日本貿易振興会・アジア経済研究所、近刊を参照のこと。なお、本章における地方行政・地方分権の記述については、多くをこの永井史男著書に拠っていることをお断りしておく。

³ 農村部に基礎自治体を設置する努力も1950年代から1960年代にかけて見られたが、設置数はごくわずかであった。結局これらの自治体は期待された効果を上げなかったとして1970年代初めにはすべて廃止され、諮問機関的な「タムボン評議会」にとって代わられた。バンコク都も1975年に自治体化されたものの、1976年10月政変の結果再び官選知事制に戻り、公選制が再導入されるまで12年間待たねばならなかった。

方分権が始まる以前の段階において、タイ国には5種類の地方自治体が存在した。すなわち、都市部には基礎自治体として「テーサバーン」が、テーサバーンに次ぐ準都市域には「衛生区」(スカーピバーン)が、さらにこれら都市域・準都市域を除く残りの農村部全体をカバーする自治体として、「県自治体」が順次置かれていた。これら3種類の自治体はいわば普通地方自治体と呼べるもので、タイ全国に置かれていた。それら以外にも首都であり最も都市化の進んだバンコクにはバンコク都が、国際的な観光地として名高いパタヤにはパタヤ特別市がそれぞれ置かれていた。衛生区や県自治体が設置されたのは1950年代のことであり、バンコク都とパタヤ特別市が設置されたのは1970年代のことである。これら1950年代と1970年代半ばは、いずれも民主化が進められた時代であり、タイの地方自治・地方分権が民主化と親和性を持っていたことを伺わせる。

しかしタイの地方自治は、1990年代、とりわけ1997年タイ王国憲法(以下、「97年憲法」と略す)制定以前の段階では、中央政府やその出先機関に比べると、公共サービス供給という点でさほど重要な役割を果たしていなかった。国家歳出全体に占める地方自治体の歳出の割合は10%に達せず、自治体職員の数も中央政府とその地方出先機関に所属する中央官僚と比較しても10分の1にさえ達していなかった。つまりタイの地方分権とは、このように従来まで重要な役割を果たしていなかった地方自治体に業務、カネ、ヒトを移譲し、地方自治体を強化する試みであるということができる。

1990年代に進められたタイの地方分権は、タイ政治の民主化とともに始まった⁴。その直接的経緯は、1992年5月流血事件の結果、軍が政治の表舞台から撤退を余儀なくされ、政党政治への復帰という民主化が進められたからである。1992年9月に実施された総選挙において「地方分権」が大きな争点となり、官選県知事の公選化や農村末端の行政区画であるタムボンに附設されていた開発計画の諮問機関である「タムボン評議会」を法人化・自治体化する案が諸政党によって喧伝された。県知事職は内務官僚にとっていわば「上がり」のポストであり、それゆえ内務省の強い反対に直面したため、チュワン第1期連立政権(1992年10月～1995年7月)は県知事公選問題を取り上げなかった。しかし、タムボン自治体(Tambon Administrative Organization : TAO)設置は連立与党と内務省、農村末端の地方行政を担うカムナン・村長との妥協の結果、「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」(以下、「(1994年)タムボン自治体法」と略)として成立し、1995年から1997年にかけて全国のほとんどのタムボンに自治体が設置されたのである⁵。

タムボン自治体の設置自体は、既存の地方行政の仕組み全体を超えるものではなかった。地方自治制度全般にわたる改革と地方分権の大きな転換点となったのは、1997年10月に発布された97年憲法である。97年憲法は第78条において国家の基本政策として地方分権を定めるとともに、

⁴ 1990年代以降のタイ民主化の経緯全般については、玉田芳史『タイ民主化の虚像と実像』京都大学学術出版会、2003年を参照。

⁵ タムボン自治体が設置されたからといって、カムナン・村長が廃止されたわけではない。1-2で議論されるように、農村部では農村末端の地方行政を担うカムナン・村長と、タムボン自治体が今日に至るまで並存している。詳細は、永井史男「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、2006年、pp. 103 - 124、参照。

第9章「地方自治」で9条にわたる詳細な規定を置いていた（第282条～第290条）。憲法発布から1999年終わりにかけて、この97年憲法の趣旨に基づき、既存の地方自治組織法が改定され、新しい法律（自治体職員人事法、住民イニシアティブやリコールに関する法律）が規定された。その目的は、自治体の運営に対する内務省の直接的関与を排し、住民自治を高める点にある。つまりこれら一連の措置は、地方自治体組織改革と呼べるものである。

地方自治体組織改革が一段落着いたあとでタイ政府が次に着手したのが、地方分権計画の策定である。その根拠となったのが、97年憲法第285条と、それに基づいて制定された1999年地方分権計画及び手順規定法（以下、「99年地方分権推進法」と略す）である。この法律に基づいて、翌2000年初めに地方分権委員会が招集され、この委員会を母体にして地方分権計画の策定が行われた。地方分権計画は「大綱」と「実施計画」に分けられ、大綱は2000年10月に閣議で承認され、実施計画は2001年11月に閣議で承認を受けた⁶。加えて1999年地方分権推進法は、財政分権の目標として、2001年までに地方歳出比率を少なくとも20%を、2006年までに少なくとも35%を達成するよう具体的な数値を設定した。この結果、単なる業務移譲だけでなく、財政分権も同時に重要な法的義務となった。

タイの地方分権が民主化の進展を直接的な経緯としていたことは明らかであるが、他にも重要な要因が指摘できる。

1つは、地方分権を推進する核となるようなグループが存在したことである。それは、タマサート大学やプラポッククラオ学院（King Prajadhipok's Institute : KPI）（国会に付属した研修・調査機関）を中心にした有識者グループの存在である。97年憲法の第9章、地方自治組織関連法の改定、地方分権推進法、地方分権計画の策定に関与したのは、これらのネットワークに所属する有識者たちであった⁷。彼らの中には地方分権委員会委員として自治体の強化や地方分権推進に実務面でかかわるものも少なくない。こうした有識者の継続的な関与が、この分野での政策の継続性を担保していると言える。

もう1つは、国際的な要因である。地方分権に対する要求は、1980年代前半の世界銀行からの構造調整要求の中に既に組み込まれていたが、アジア通貨危機直後も農村部における失業問題解決の一環として、タムボン自治体への資金注入が大々的に行われた。1998年11月にクアラルンプールで開催されたアジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC）会議で日本の宮澤喜一蔵相が発表した、いわゆる「新宮澤プラン」も、その多くがタムボン自治体を経由して農村部に資金が還流した。タイ政府の中でも、とりわけ文民公務員人事委員会事務所（Office of Civil Service Commission : OCSC）や国家経済社会開発庁（National Economic and Social Development Board : NESDB）など首相府系の調整官庁は、「小さな政府」や開発計画の策定や実施の効率性・効果の向上、都市・農村格差の解消を目的にして、地方分権を支持する傾向が強い。こうした国際的要因は、民主化という国内的要因ほど直接的とは言えないにせよ、地方分権が国際的潮流であり、タイも避けて通ることができないことを感じさせる上で無視できない。

⁶ 永井（2003）pp. 273 - 310

⁷ 第3章以降で明らかになるように、共同研究会のタイ側委員の中には、これらのグループに属するものが含まれていた。

以上の説明からも明らかなように、1990年代以降の地方分権、特に最近10年間の地方分権は、97年憲法とそれに基づく関連法律の改訂や新規策定に基づくものである。2006年9月19日の軍事クーデターによって97年憲法は廃止されたが、他の法律は現在も有効であり、地方分権を推進する制度的基盤が大きく弱体化したわけではない。地方自治は民主主義を支える重要な制度的基盤として今後も存続するだろう。しかし、地方分権推進法の改正に見られるように、地方分権化の「勢い」が大きく削がれたことは否定し難いように思われる。従って今後の課題は、既存の制度的枠組みの中で、いかに地方分権の結果を実態化させ、地方分権の最低限の目標とされた「以前の公共サービスを下回らないか、それ以上の公共サービス」を自治体が提供できるかどうかにかかっている。

1-2 タイの地方行政構造

1-1でも述べたように、タイの地方行政制度は極めて複雑である。タイの地方自治や地方分権を論じるには、地方自治を含む国家行政組織全体について確認しておくことが不可欠である。

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（「1991年国家行政組織法」）。「中央行政」は省庁局に代表され、省や庁には大臣が置かれる。大臣のもとには事務次官以下局長などの常勤官僚がいる。次に「地方行政」とは県や郡を指し、内務省はじめ農業・協同組合省、教育省、保健省など中央省庁局の出先機関が県庁や郡役所に置かれ、中央から官僚が派遣されている。省によっては局ごとに県庁や郡役所に出先機関を設置しているところさえある。このように地方行政は中央政府の出先機関の寄せ集めにすぎないが、タイではそれが別個の存在として見なされており、県には法人格さえ付与されている。内務省から派遣される県知事と郡長が、これら各省庁局から派遣される官僚を県と郡の各レベルで指揮命令することになっているが、実際には横の連携よりも中央の省庁局との関係のほうが強く、行政の縦割り構造が県・郡にまで及んでいるのが実態である。最後に「地方自治」とは、「中央行政」や「地方行政」とは別個の存在であり、2006年3月1日時点において5種類、約7,800ヵ所の地方自治体が置かれている（表1-1）。地方自治体は県知事や郡長の「管理監督」下に置かれ、年次予算や条例の承認、議会の解散や議員の罷免などが県知事や郡長、内務大臣の権限として認められている。

タイの地方制度を理解する上で重要なことは、「地方行政」と「地方自治」が並存している点である。この点こそ、タイの地方制度を他の国々と違って複雑かつ分かりづらくしている理由である。

最初に「地方行政」を検討しよう。県や郡には中央政府から官僚が直接派遣されており、省によってはさらにその下の行政区画にも官僚が派遣される（例えば、保健省や教育省）。郡は「タムボン」という複数の行政区画に分けられ、タムボンはさらに村落に細分化されている⁸。タム

⁸ ただし、都市域であるバンコク都やテーサバーン地区にタムボンや村落は原則として設置されていない。バンコク都の周縁部では、最近までカムナンや村長が存在していた。また、テーサバーンのうち、1999年に衛生区からテーサバーンに格上げされた地域では、依然としてカムナンと村長がテーサバーン域内に重複して存在している。

表1-1 地方自治体の種類別数（2006年3月1日時点）

地方自治体の種類	設置数	備 考
県自治体	75	バンコク都を除く全県に1カ所ずつ設置されている。
テーサバーン（市・町）	1,162	特別市の要件は人口5万人以上、市は人口1万人以上または県庁所在地である。その他の郡役所所在地は、すべて町である。1999年5月に衛生区は廃止された1カ所を除いてすべて町に格上げされた。
テーサバーン・ナコーン（特別市）	22	
テーサバーン・ムアン（市）	120	
テーサバーン・タムボン（町）	1,020	
タムボン自治体	6,616	2003年末の法改正の結果、タムボン評議会は同じ郡内の隣接基礎自治体と合併し、タムボン評議会は一部を除いて消滅した。
特別自治体	2	特別自治体は通常の内務省ラインではなく、内務大臣が直轄することとされている。
バンコク都	1	
パタヤ特別市	1	
地方自治体の設置合計	7,855	

出所：内務省地方自治体振興局 website (<http://www.thailocaladmin.go.th>) (2007年2月13日アクセス) からのデータに基づき、筆者（永井）作成。

ボンと村落には行政責任者として、それぞれカムナンと村長という顔役がいる（「1914年地方行政法」）。村長は住民によって5年に一度直接選ばれ、カムナンは村長の中から立候補したものを5年に一度、タムボン内の住民が直接選出する⁹。その意味でカムナンと村長は一面で住民代表という側面をもつが、他方で彼らは月極めの手当を内務省から支給され、中央政府の指示を住民に連絡することをはじめ、住民登録、治安維持、準司法的役割を果たすなど、中央政府の代理人としての側面ももつ。村長やカムナンの任期や選出方法に変化はあるとはいえ、タイの「地方行政」の末端はこのような仕組みによって1世紀にわたって維持されてきた（図1-1）。

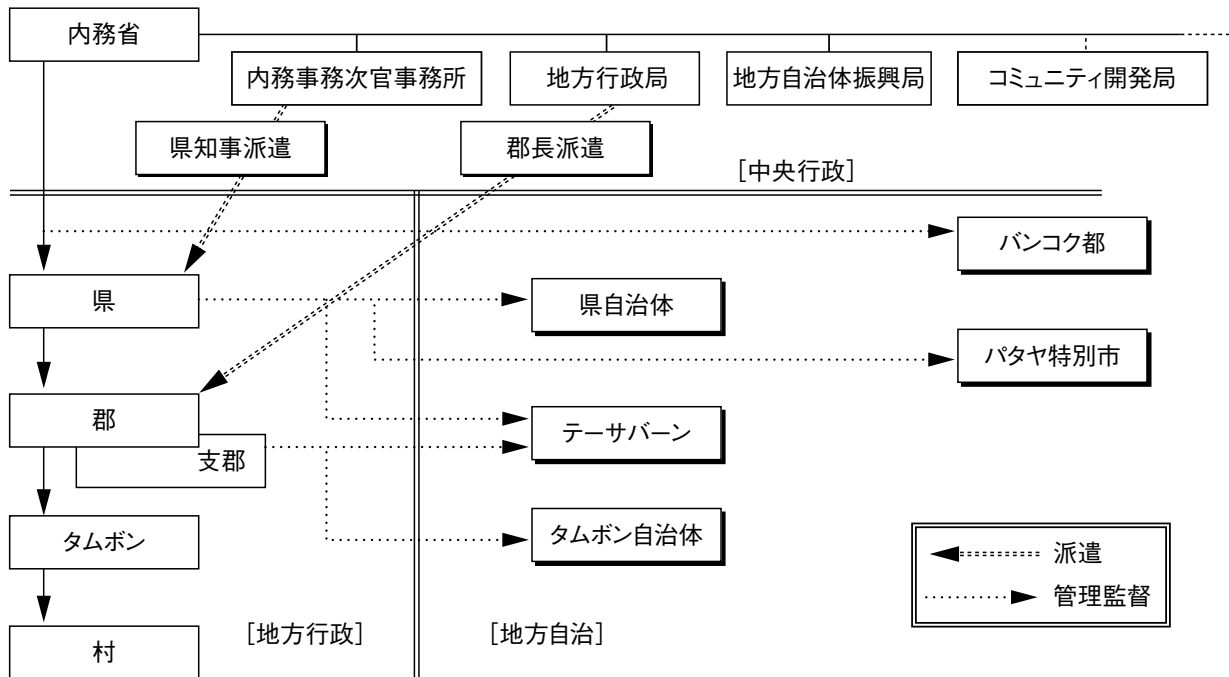
これに対し、「地方自治」は過去15年間で大きな制度的変化を遂げた。1997年憲法制定以降、タイの地方自治体はすべて、住民によって直接選出される地方議員と首長のみで構成されるようになった。また、タイの地方自治体は特別自治体であるバンコク都を除き、広域自治体と基礎自治体が二層をなす配置となり、タイ全土を地方自治体が埋め尽くすようになった。さらに2003年末以降、地方自治体の首長はことごとく住民によって直接選ばれるようになった。

地方自治だけを見る限り、タイの制度は日本のそれに類似しているように見える。しかし、タイには日本にはない「地方行政」という存在がある。タイでは、中央政府の業務の多くが中央政府の出先機関である「地方行政」によって実施される¹⁰。しかし、県内には内務省から派遣される中央官僚がいる一方で、自治体が並存する。すなわちタイの地方分権とは、このように地方自治体と並存して存在する「地方行政」の権限、カネ、ヒトを地方自治体に移譲することに他なら

⁹ ただし、1992年以前に選出された村長とカムナンは、60歳定年になるまで選挙の洗礼を受けない。

¹⁰ 付言すれば、中央政府の各省庁局は、県知事や郡長の指揮命令系統に服さない出先機関をもつ。県知事や郡長の指揮命令系統に服す限りにおいては、人事異動や歳出については県知事の承認が必要であるが、指揮命令系統に服さなければ中央省庁局の判断のみで迅速に決定・執行できる。こうした県知事・郡長に属さない出先機関として典型的なのは、国家警察庁、国防省の徴兵業務、大蔵省の徴税業務などがある。

図 1-1 タイ内務省による地方支配模式図 (2002 年 10 月以降)



注：地方行政局は 2002 年 10 月の省庁再編により 3 分割され、新たに地方自治体振興局と災害防止軽減局が設置された。ただし自治体に対する県知事・郡長の管理監督権は変更されていない。

出所：筆者（永井）作成。

ない。問題は、この「地方行政」と「地方自治」の関係である。

1990 年代以前のタイの地方自治は、中央政府、とりわけ内務省の強い管理監督下に置かれていた。その方法は大きく分けて 2 つある。1 つは、直接的関与である。テーサバーンとバンコク都を除く残り 3 種類の自治体には、住民から選ばれた代表者以外に、内務省から地方に派遣された県知事や郡長といった中央官僚や、住民から選ばれるものの中央政府の代理人として公的業務を行うカムナンや村長という顔役が、地方自治体の運営に参加していた。例えば県自治体 (Provincial Administrative Organization : PAO) では、議員は農村住民から選ばれていたものの、執行部の長である県自治体執行委員長 (2000 年以降は県自治体長に改称) を内務官僚である県知事が兼任し、県自治体郡支部の長も内務官僚である郡長が兼任していた。衛生区も一部の委員は衛生区域内の住民から選出されていたが、それとともに衛生区と重複して存在したタムボンや村の長 (つまり、カムナンと村長) が委員として参加し、衛生区事務所はほとんどの場合、中央政府の出先機関である郡役所内に置かれることが多かった。パタヤ特別市議会議員も、その過半数は内務大臣の任命によるもので、市長は住民によって選ばれていたものの名目的な存在で、実際は議会が選任した市支配人 (City Manager) に行政が委ねられていた。バンコク都とテーサバーンでさえも、軍事政権時代は選挙が差し止められ、内務省から任命された都知事や町長・市長が業務を行っていた。このようにタイの地方自治体は住民代表性が十分ではなかった。

もう 1 つは、間接的関与である。内務省はさまざまなツールによって自治体に対する間接的な管理を行っている。この間接的関与も、さらに大別すると法的根拠に基づく関与と、そうではな

い関与の2通りある。前者の典型的な例は、地方自治体の予算や条例、開発計画が、内務省から派遣される県知事や郡長の承認を必要とする点である。自治体の首長や地方議員が県知事や郡長によって罷免されることや、地方議会が内務大臣、県知事、郡長の命令によって解散させられることも法的な規定に基づいている。一方、後者の例としては、例えば地方自治体の内部組織は内務省令によって定められており、必置組織が厳しく定められているが、地方自治原則に適合的かどうかは議論の分かれるところである。地方自治体職員人事は97年憲法以前、内務省の強い統制下に置かれ、内務省が事務局を務める自治体職員人事委員会が新規採用と人事異動を一手に引き受けていた。地方自治体職員は自治体間を異動しながら昇進を遂げていたが、その責任は内務省に委ねられていた。正規職員以外の常勤雇員や非常勤雇員の雇用、入札手続き、自治体の財産管理や財政規則なども内務省によって定められていた。こうした規則にまつわる細則や解釈なども、全国の県知事を通して通達によって全国の地方自治体に伝えられていた¹¹。

以上の説明から、1990年代以前のタイの地方自治制度の特徴を以下のようにまとめることができるだろう。

第一に、タイの地方には、住民によって選ばれた代表によって構成される地方自治体がある一方で、内務省が地方に直接派遣する県知事、郡長が存在し、さらにその指揮命令下に住民によって選ばれるカムナンと村長が存在することである。前者を自治ライン、後者を統治ラインと呼ぶならば、タイの地方行政の特徴はこの自治ラインと統治ラインの並存にある。この並存状況は現在でも維持されており、タイ地方行政の大きな特徴である。

第二に、上で述べた統治ラインが、自治ラインを「管理監督」する関係にある点である。例えば、内務大臣や県知事には、県知事や郡長の報告を受け、住民によって選ばれた自治体首長や地方議員の罷免、地方議会の解散権を有しており、予算の承認権も有するなど、強い権限を保持していた。現在でも内務大臣・県知事・郡長は、自治体に対する「管理監督権」を有している。

そして第三に、タイの地方自治体の中には、内務省官僚やカムナン・村長を法制度上組み込む団体も存在した。その程度は農村部の自治体である県自治体と、準都市部の自治体である衛生区に特徴的に見られる。すなわち、都市化の程度によって自治度が異なるということである。こうした制度設計の背後には、農村部の住民は都市部の住民に比べて教育水準が低く、従って自治を行うのは時期尚早であり、中央官僚である県知事や郡長が後見すべきであるという温情主義的な思想が色濃く反映されているといえる。

以上の特徴を一言で言えば、タイの地方行政は自治ラインも含めて、中央集権的傾向が極めて強いということである。しかしながら、県庁や郡役所のレベルでは機能別に配置された省局ごとのセクショナリズムが強く、県知事や郡長の指揮命令系統は十分確立されていない。つまりタイの地方分権とは、このように高度に中央集権的だが機能的には分散化した国家行政の仕組みを、地方自治体への権限移譲・能力強化によって改編しようとする大胆な試みである。すなわち、中央集権的な機能ベースから、分権的な地域ベースへの原理転換である。では地方分権改革によって、自治体の役割・機能はどのように変化したのだろうか。

¹¹ ワサン (2001)

1-3 地方分権計画の実施状況

地方分権は権限移譲だけにとどまらず、業務に付随する予算と人員の移譲もあわせて実施されなければならない。99年地方分権推進法に従えば、地方分権は原則4年、必要性に応じて最長10年まで期間を延長できるとされる。地方分権計画の対象となったのは、中央政府の50局245業務に及び、2007年初め現在、180業務が移譲終了もしくは移譲中である。つまり、当初移譲が想定されていた業務のうち約4分の3が着手され、残り約4分の1は手付かずのままである¹²。また、地方財政比率は2006年中に目標とされた35%に遠く及ばない24.1%にとどまり、そのため2006年11月に地方分権推進法は改正され、2007年中に25%達成することとされ、35%は努力目標として条文の中に残されることとなった。以下、もう少し詳しく見てみよう。

まず、権限移譲面である。地方分権実施計画は、上位項目として移譲される業務の性質に応じ、①インフラ関連、②生活の質向上促進関連、③共同体・社会の秩序と安全関連、④計画策定、投資奨励、商業・観光関連、⑤天然資源・環境保護関連、および⑥芸術文化、伝統習慣、地方の叡智関連に分けていた。続く中位項目として中央省庁局の名称と具体的業務内容が記載され、下位項目として移譲先の自治体の種類と移譲目標年、およびその業務が地方自治体の「やらなければならない業務」なのか、「独立して選択できる業務」なのかで整理している。業務移譲にあたっては中央の出先機関と自治体との間で移譲にかかわる合意書が取り交わされており、業務移譲を円滑に進めるため地方分権委員会事務局の指示で業務マニュアルの作成や研修プログラムが各県で組まれた。移譲目標年が早ければ早いほどその業務は実施が自治体にとって困難ではなく、遅ければ遅いほどその実施が自治体にとって困難であり時間を要しているということになる。従って地方分権の全体像を知るには、業務ごとに約7,800ヵ所ある自治体にいつ移譲されたのか、なぜ移譲されないのかを調査しなければならないと、途方もない作業量となる。本稿ではその時間的余裕も紙面的余裕もないが、大枠の状況は表1-2のとおりである。

第二に、財政分権の全体的状況である。表1-3からも明らかのように、地方分権推進法が規定する2001年までの地方財政支出割合20%は達成できたものの、2006年までの35%達成は実現しなかった。タクシン政権の5年間で、地方財政支出割合はわずか4%しか増えなかったことになる。しかも、その増加分は、中央政府が徴収する地方税と分与税、中央政府から自治体への補助金を増額することによって達成したもので、自治体の独自歳入の拡大によって達成されたのではない。自治体が独自に徴収する地方税は、依然として看板税、土地家屋税、地域維持税の3種類のみであり、評価基準も変わらない。自治体への業務移譲に伴ってその分の担当省庁局の財源はカットされたが、日本の地方交付税のように、厳密なフォーミュラに基づいて各自治体に必要コストが配分されたのではなく、地方分権委員会の毎年決定する原則に基づいて一般補助金の形で自治体に配分されたのである¹³。その結果、自治体の中には移譲業務が多いわりにそれに見合

¹² 詳細は、永井史男「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』2005年7月号(519号)、pp. 39-45、参照。ただし、学校については一部で移譲が始まっているようである。

¹³ ただし、2007年度予算までは一般補助金の中に「目的を記した一般補助金」という形で、特定の業務目的にしか使ってはならない「一般補助金」を地方自治体に配分していた。例えば、小学校の補助食や高齢者・障害者への生活扶助、

表1-2 地方分権実施計画に記載された移譲業務分類と移譲状況

	部 門	内 訳	関係省・局 の数（注1）	移譲着 手済み	未着手
1	インフラ関連	交通・運輸、公共事業、公共施設、都市計画、建物管理など	87業務 7省17局	71	16
2	生活の質向上促進関連	生業振興、社会保障関連業務、スポーツ振興、教育、公衆衛生、スラム改善・居住地整備など	103業務 7省26局	69	34
3	共同体・社会の秩序と安全関連	民主主義・平等・自由権促進、地域開発への住民参加促進、災害予防軽減、生命・財産の秩序・安全維持など	17業務 6省9局	9	8
4	計画策定、投資奨励、商業・観光関連	計画策定、技術開発、投資奨励、商業、工業開発、観光など	19業務 4省9局	14	5
5	天然資源・環境保護関連	天然資源保護・森林育成保護、環境・公害管理、公共の場所の管理保護など	17業務 4省9局	15	1 (注2)
6	芸術文化、伝統習慣、地方の叢智関連	考古学的移籍、遺物、国立博物館の保護・管理・維持など	2業務 1省1局	2	—

注1：省と局は、2002年10月の省庁再編以前の単位である。

注2：残り1業務は移譲する権限がなくなったので計上されていない。

出所：永井史男「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ー第一期タクシン政権下での取り組みー」『盤谷日本人商工会議所所報』2005年7月号（519号）。2006年8月21日首相地方分権委員会事務局で入手した資料で確認。

表1-3 最近5年間の地方・国家歳入額の変化

（上段：単位：百万バーツ、下段：自治体歳入全体に対する割合）

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
自治体自己徴税歳入	17,701.88	21,084.47	22,258.28	24,786.27	27,018.96	29,110.41
	11.1%	12.0%	12.1%	10.2%	9.6%	8.9%
地方税	55,651.90	58,143.52	60,217.71	82,623.37	95,370.34	110,189.59
	34.8%	33.1%	32.7%	34.1%	33.8%	33.7%
分与税	12,669.00	19,349.00	35,504.44	43,100.00	49,000.00	61,800.00
	7.9%	11.0%	19.3%	17.8%	17.4%	18.9%
補助金	73,729.80	77,273.30	66,085.56	91,438.00	110,610.70	126,013.00
	46.2%	43.9%	35.9%	37.8%	39.2%	38.5%
合計 (A)	159,752.58	175,850.29	184,065.99	241,947.64	282,000.00	327,113.00
国家歳入 (B)	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600.00	1,200,000.00	1,360,000.00
% (100xA/B)	20.68%	21.88%	22.19%	22.75%	23.50%	24.05%

注：地方分権推進法に厳密に従えば「歳出額」に従って変化を見るべきだが、入手できた資料は歳入額の変化に関するものである。なお、タイでは地方債を認められた自治体は存在せず、歳入額を超える歳出は内務大臣の許可が下りない限り認められていない。

出所：出所：2006年8月21日首相府地方分権委員会事務局で入手した資料より筆者（永井）作成。2005年度と2006年度の国家歳入額は、推定額である。

教員への特別手当などがそうで、これらの予算は「目的を特定しない一般補助金」とは別立て会計として地方分権委員会で確保され、自治体への具体的な配分は地方自治体振興局がもつリストに従って配分される。こうした「目的を記した一般補助金」は10数種類存在するが、2008年度予算以降はこうしたカテゴリー自体が廃止されることが検討されているという（2007年2月22日地方分権委員会事務局ウィーラチャイ氏へのインタビュー）。

うだけの必要経費を配分されていないと不満を抱くところも少なくない。とりわけ大規模なテーサバーンと農村部のタムボン自治体にその思いが強いようである。

最後に、人員の自治体への移譲はほとんど進んでいない。表 1-4 は 2006 年 8 月時点での数字だが、移譲人員の少なさとともに、2005 年と 2006 年は人員の移譲が全く行われなかったことが分かる。そもそも表 1-2 の権限移譲に関する整理した数字も、2005 年以降変化がない。2005 年から 2006 年にかけて地方財政比率はやや上向きであるものの、実質的には「権限移譲・人員移譲なき財政分権」が行われていたことになる。これは、地方分権計画大綱の求める原則に大きく反するものである。

表 1-4 公務員の自治体への移譲状況

種 類	2003 年度	2004 年度	合 計
国家公務員	1,310	68	1,378
雇 員	2,801	280	3,081
合 計	4,111	348	4,459

出所：2006 年 8 月 21 日首相府地方分権委員会事務局で入手した資料より筆者（永井）作成。

これまでの記述からも推察されるように、タイの地方分権論議にあたっては、いわゆる自治体の「受け皿能力」に関する緻密な議論が決定的に欠けている。地方自治体が引き受ける移譲業務の中には、業務の性格上広域的な取り組みを必要とするものや、費用・効果の点からすべての自治体が引き受けなくても良い業務も含まれる。しかし、地方分権計画は、そうした移譲業務の性格を十分に反映したものにはなっていない。自治体の業務が増えれば、それだけ自治体の人員や能力の引き上げも喫緊の課題となり、事実そうになっているが、しかし中央政府がとる手立てはもっぱら地方歳出比率の引き上げにとどまっており、自治体の最適規模や費用・効果を考慮したサービス形態に十分な考慮を払っているとは言い難い。タイの地方自治体は約 7,800 ヶ所に上るが、地方分権によって 50 局が担当していた 200 近い業務を約 7,800 もの組織がそれぞれ違った基準で実施することにもなりかねない。通常、地方分権が進めば自治体合併や自治体間協力は重要な課題として浮上するはずが、タイでは自治体合併は政治的にタブーであり、自治体間協力推進もようやく緒についたばかりである（後述）。機能ベースから地域ベースへの転換という地方分権の運営やその手続きを誤れば、公共サービスの質の向上どころか大きな低下を招きかねない。

言い換えれば、これまでのタイの地方分権は、地方行政制度全般の再構築を通してではなく、既存の地方行政制度を温存したままで、個々の自治体の能力向上を「地方分権」という手法によってもっぱら企図してきたといえる。統治ラインと自治ラインの並存、地方自治体に対する県知事や郡長の管理・監督機能、個々の地方自治体の設置基準は維持されてきた。こうした枠組みの中で、広域自治体と基礎自治体からなる二層制の明確化、住民参加促進による「下からのモニタリング」、自治体首長直接公選導入による責任や政策化の明確化が図られてきたのである。

1-4 地方分権化による中央-地方関係および地方自治体の役割・機能の変遷

タイの地方分権の実施状況は上述のとおりだが、それが個々の自治体とどう関係しているかを論じるには、自治体の権限・義務内容と関連付けながら検討する必要がある。

タイの地方行政が複雑であることは本章の冒頭でも度々強調してきたことだが、この点は個々の地方自治体の権限・業務内容についても妥当する。第一に、タイには日本やフィリピン、インドネシアのような統一的な地方自治法が存在しない。テーサバーンやタムボン自治体、県自治体など自治体の種類ごとの組織設置法があるだけである¹⁴（従って本報告書では、これらの自治体組織設置法を総称して「自治体関係法」と呼ぶことにする）。自治体が民主化の進展や後退を繰り返す中で徐々に設置されてきたことの積み重ねの結果である。第二に、タイの地方自治体の権限・義務内容は個々の組織設置法やその他関係する法律（例えば、1992年保健法、1992年環境法など）に記載されているものだけに限られる（制限列举方式）。しかも第三に、組織設置法に記載されている業務内容には、自治体が「やらなければならない業務」（義務的業務）（表1-5・表1-7参照）と「やっても良い業務」（選択的業務）（表1-6・表1-8参照）の2つに分かれる。地方自治体が義務的業務を実施していない場合は、郡長や県知事の管理監督によって指導を受け、「選択的業務」であれば最終的には個々の自治体の判断に任される。多様で変化に富む国土をもつタイにおいて、画一的な義務的業務を課するのは必ずしも効率的・効果的とはいえない。しかし、学校児童への補助食や教員の給与、高齢者や身障者、AIDS患者への生活補助金など一部を除くと、中央政府から地方自治体への財政移転は、業務内容に応じた財政需要を正当に反映した制度設計とはなっていない。そのため、タイの地方自治体の行政サービス内容は自治体によって大きな開きがある上、地方分権によってこの自治体格差が縮まったようには思えない。そもそも、地方分権によって自治体に移譲された業務内容についても、「実施しなければならない業務」と「選択的に行える業務」の2種類に分けており、その格差は縮まるどころかかえって拡大したとさえ言えるかもしれない¹⁵。

表1-5 テーサバーン域内の義務内容

	テーサバーン域内の義務内容	町	市	特別市
1	住民の安寧秩序の維持	○	○	○
2	陸水路の設置と維持	○	○	○
3	道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理	○	○	○

¹⁴ 内務省内で「地方自治法典」起草作業委員会が設置され、タクシン政権末期に閣議承認をうけて法制委員会で検討を受けていたが、2006年9月19日クーデター事件を受けて、制定作業は滞ったままである。2006年8月29日、タマサート大学法学部ソムキット・ラートパイトゥーン教授（起草委員会委員長）、および2007年1月4日内務省地方自治振興局ランサン法律担当課長への面談。

¹⁵ この分類は、自治体設置法に基づく「義務的業務」と「選択的業務」に基づいた分類ではない。地方分権委員会が自治体に対して業務執行を義務的にしないと問題があると考えたものは義務的にして、そうでないものは個々の自治体がおかれた状況に応じて選ばせたものである。2007年2月22日、首相府地方分権委員会事務所ウィーラチャイ氏への面談。

4	伝染病の予防と鎮静	○	○	○
5	消防活動で使用する機材を備えさせること	○	○	○
6	住民に教育と訓練を受けさせること	○	○	○
7	女性、児童、青少年、高齢者および身体障害者の発展促進	○	○	○
8	地方の芸術・伝統、地域の叡智、ならびに地方の良き文化の維持	○	○	○
9	その他テーサバーンの義務であると法律が定めた義務	○	○	○
10	清潔な水、水道の保持	—	○	○
11	食肉処理場を持たせること	—	○	○
12	病傷人の保護を行う場所の設置と維持	—	○	○
13	排水路の設置および維持	—	○	○
14	公衆便所の設置および維持	—	○	○
15	電気またはその他の方法による街灯の設置および維持	—	○	○
16	質屋又は地方信用施設の設置および維持	—	○	○
17	母子福祉の設置および維持	—	—	○
18	公衆衛生のために必要な他の活動	—	—	○
19	食料品店、娯楽施設およびその他営業地における衛生と保健の管理	—	—	○
20	住居および衰退地の改修に関する運営	—	—	○
21	市場、船着場、渡船場、駐車場の設置および管理の運営	—	—	○
22	都市計画および建築管理	—	—	○
23	観光促進	—	—	○

出所：永井（2001） p. 70。

表 1-6 テーサバーン域内で行っても良い業務内容

	テーサバーン域内で行っても良い業務内容	町	市	特別市
1	清潔な水、水道の保持	○	—	—
2	食肉処理場の保持	○	—	—
3	市場、船着場、渡船場の設置	○	○	—
4	墓地および火葬場の設置	○	○	—
5	住民の生業の維持および振興	○	○	—
6	病傷人の保護を行う場所の設置と維持	○	—	—
7	電気またはその他の方法による街灯の設置および維持	○	—	—
8	排水路の設置および維持	○	—	—
9	町営企業	○	○	—
10	母子福祉の設置および維持	—	○	○
11	病院の設置および維持	—	○	○
12	建設および修復	—	○	○
13	公衆衛生のために必要な他の活動	—	○	○

14	職業学校の設置と維持	—	○	○
15	スポーツおよび体育にとって必要な場所の確保と維持	—	○	○
16	公園、動物園、リクリエーション休憩所の設置と維持	—	○	○
17	衰退地の改修および地方の清潔・秩序維持	—	○	○

注：永井（2001）p. 71 では「墓地および火葬場の設置」、「住民の生業の維持および振興」、および「町営企業」を市が行っても良い業務に挙げていなかったが、これは間違いである。

出所：永井（2001）p. 71 を一部修正。

表 1-7 タムボン自治体が自治体域内で行わなければならない業務

タムボン自治体が自治体域内で行わなければならない業務	
1	陸水路の設置および維持
2	道路・水路・歩道・公共地の清潔保全、廃棄物・汚物の処理
3	伝染病の予防と鎮静
4	公害の防止と軽減
5	教育、宗教、文化の振興
6	女性、児童、青少年、高齢者および身体障害者の発展促進
7	天然資源や環境の保護、監督、維持
8	芸術・伝統・習慣、地域の知恵、地域の良き伝統の保護維持
9	適宜必要に応じて予算と人員を配分することによって政府が委任するところに従って義務を遂行すること

出所：永井（2001）p. 77。

表 1-8 タムボン自治体が自治体域内で行っても良い業務

タムボン自治体が自治体域内で行っても良い業務	
1	使用、飲料、および農業用水の供給
2	電気またはその他の方法による街灯の設置および維持
3	排水路の設置および維持
4	集会所、運動場、リクリエーション休憩所、公園の設置および維持
5	農業グループおよび協同組合活動の設立と振興
6	家族内工業の推進
7	住民の生業の保護・推進
8	国家の公共財として財産を保護・監督・維持
9	タムボン自治体財産からの利潤追求
10	市場、船着場、渡船場の設置
11	商業に関する事業
12	観光
13	都市計画

出所：永井（2001）p. 77。

実際問題として、どの業務を「義務的」・「選択的」に分けるかは判断が難しい。例えば農業・協同組合省漁業局は村落漁業池約 1,000 ヶ所の管理権を自治体に移譲したが、ほとんどの自治体が放置しており、農民や政治家を通して漁業局に対して泥の浚渫や補修を求める声があとを絶たない¹⁶。灌漑局も多くの堰・灌漑、路肩の道路管理権を自治体に移譲し、その分の予算も首相府予算局によってカットされたが、自治体がインフラ整備にばかり予算を傾注するので維持が二次となり、灌漑局に対して補修を求める声があとを絶たない。天然資源環境省地下水局は井戸掘削や管理権限を自治体に移譲したが、スマトラ沖大地震で南部のアンダマン海沿岸部の井戸が被害を受けたとき、海水で使い物にならなくなった井戸の補修を地下水局が着手できなかった¹⁷。公害の防止や軽減はタムボン自治体の義務的業務であるが、環境アセスメントを行う器材はタムボン自治体にはなく、2002年10月の省庁局再編で県庁に新設された天然資源環境県事務所にも器材はおろか専門家もいない（県庁駐在官僚のほとんどは森林局出身者である）ため、結局は全国16ヶ所に設置されている地域事務所に頼らざるを得ない現状にある。生業振興事業も農業振興局、協同組合振興局、内務省コミュニティ開発局などから自治体に移譲されたものの、「自治体が行っても良い業務」に分類されているため、これらに支出される予算は全体として減ったようである¹⁸。主婦グループ、青少年グループは地方政治家にとっては重要な集票基盤なのである程度の予算支出はあるが、決して多いとはいえない。

これらの例から言えることは、「選択的業務」に指定されると自治体は財政的制約などさまざまな理由からそこに予算（とりわけ、維持管理費用）を付けたがらないし、かといって「義務的業務」に分類したからといって、明らかに自治体の能力を超える問題についてはタムボン自治体のような小さな自治体では対処のしようがないという問題である。地方財政の問題から言えば、自治体の創意工夫を重視して一般補助金の形で中央政府から地方自治体に財政移転を行うのか、もしくは日本の地方交付税のように用途別に補助金を与え、全国一律に画一的なサービス向上を目指すのかという選択である。

とはいえ、地方分権化は肯定的な影響をもたらしている部分もある。第一に、首長直接公選が導入され、福祉や教育、環境政策重視を訴える首長が当選すると、予算面においてインフラ整備関連予算の占める割合が減少し、生活の質向上にかかわる予算が増えるという事例が見られる¹⁹。首長が住民に対して直接政策を訴え、説明責任が生じたことに加え、従来の間接首長のよう域内の一部地域にしか支持基盤がなくても当選できた時期と違って、最大2期8年まで自治体運営に携われる余裕ができたからであろう。

開発計画と予算との関係においても、自治体の政策的弾力性と柔軟性は増大した。最近まですべての自治体は国家経済社会開発5ヵ年計画に沿って、5ヵ年計画策定を義務付けられていた。しかし、2001年に政権がタクシン政権に変わり、決定プロセスよりも開発戦略と結果重視が求められるようになったことも相まって、2003年度から自治体開発計画は3ヵ年計画のローリ

¹⁶ 2007年1月6日、漁業局長への面談。

¹⁷ 2007年2月21日、天然資源環境省天然資源環境政策・計画事務所での面談。

¹⁸ 2007年1月7日、農業振興局、協同組合振興局における面談。

¹⁹ 例えば、後述する自治体間協力プロジェクト第2フェーズの実験サイトの1つにもなっているラムパーン県コカー町長ベンバック女史の政策がそうである。

ング・プランの策定に変わり、ローリング・プランに地方議会や首長が従来に比べて自由に計画を書き込めるようになり、弾力的な予算運用が可能となった。

そして第三に、中央省庁局の中にも、自治体への権限移譲を歓迎するところもある。例えば農業・協同組合省は、鳥インフルエンザの拡大防止策の実施において、地方自治体のマンパワーは重要であったと指摘している。内務省災害防止軽減局も、災害防止軽減計画策定を自治体に準備させることは極めて重要であると指摘している。このように緊急事態においてマンパワーの動員を必要とするような業務においては、自治体の権能は重要視されていることが分かる。

とはいえ、広域的課題や迅速な処理が必要とされる業務、難度の高い業務については、分権は多くの課題を抱えている。保健省がタムボンレベルに設置されている全国の保健所を自治体に移譲したがない最大の理由は、リファーマル制度の分断化と伝染病対策が現状の自治体では運営能力が不足していると判断しているからである。天然資源環境省公害防止局が污水検査権限を自治体に与えないのは、自治体には検査官も器材もそもそも存在しないからである。テーサバーンやタムボン自治体には消防車の設置が義務付けられているが、そもそも小規模の自治体では消防士の雇用や訓練もできない上、さほど頻繁に起きるわけではない地域においては宝の持ち腐れであろう。消防車がタムボン自治体の敷地内で水の散布に使われているのを筆者が目にしたのは一度や二度のことではない。面積が狭く都市化の程度の高いテーサバーン内で発生したゴミが近隣のタムボン自治体内に持ち出され、不法投棄されて住民がゴミ運搬車の通行を実力で阻止するような「ゴミ戦争」も各地で頻発している。自治体予算は原則として自治体域内でしか使用できず、公的な一部事務組合（サハカーン）を設置しようにも、肝心の設置に至るまでのガイドラインがない上、そもそも1994年タムボン自治体法には一部事務組合に関する規定がないという法的不備が未だに解消されていない。もちろん地方分権委員会には法律改正小委員会が設置され、業務移譲に伴って新たに生じる自治体の義務について法律に記載する修正手続きを進めているが、現在のタイがまさに直面しているように、民選議会がそもそも成立せず法律改正もままならない場合には、問題はより深刻である。

以上のように地方分権を円滑に実施するためには、単なる権限移譲だけにとどまらず、自治体の業務執行を担保する人的・法的・財政的措置が必要である。そして、こうしたさまざまな措置を調整できる戦略的要としての事務局の存在と強化が不可欠であろう。タイには常設の地方分権委員会が設置され、ここでさまざまな調整作業が行われているが、その業務内容は広範にわたっており、たかだか40人ばかりの常勤官僚では到底手に負えない。タイの地方財政はインドネシアやフィリピンのように法律に記載されたフォーミュラに基づいて配分されるのではなく、毎年地方分権委員会が地方税、分与税、補助金額を策定するという気の遠くなるような作業を繰り返している。地方分権委員会事務局は次々に降って湧いてくる問題への対応と委員会の事務的業務だけで精いっぱいであり、権限移譲のモニタリングや評価まで手が回っていないのが現状である。現在地方分権委員会が準備している第2次地方分権計画において法律改正やモニタリング、評価が重視されているのも、こうした問題を反映している²⁰。

²⁰ 2007年2月22日、首相府地方分権委員会事務所ウィーラチャイ氏への面談。

1-5 地方分権化に伴う中央／地方の課題

以上が、JICAによるタイ地方行政能力向上プログラムの課題や実施を大きく規定した、タイの地方自治制度、ならびに地方分権の現状である。地方分権化に伴う課題は山積している。最後に、中央政府、地方自治体、および地方分権の運用および制度設計について、大きな課題ごとにまとめておこう。

第一に、言うまでもないことだが、中央政府には十分に調整・検討した地方分権計画の策定と確実な実施が求められる。第1次地方分権計画は実質的な計画策定期間がわずか数ヶ月間で、地方財政比率を5年間で約10%から35%まで引き上げるという野心的な目標を掲げていた。今日、この計画はあまりに性急すぎたと、多くの識者や官僚が批判している。地方分権は権限、予算、人員が同時に行われるべきだといわれながらも、実際には予算だけが先に配分され、人員はほとんど移譲されなかった。その意味でタイの地方分権を手放して評価するわけにはいかない。「分権」(decentralization)には、①自治体への「権限移譲」(devolution)、②「行政的な地方分散」(de-concentration)、③単なる住民参加、④民営化(privatization)など、さまざまな概念を含みうる。それにもかかわらず、分権の解釈と定義に関する十分なコンセンサスがないまま動きはじめた点にも大きな問題があった。とりわけ教育省と保健省のケースがこれに相当する。

第二に、地方分権を大規模に行う場合には、業務を移譲される自治体の「受け皿能力」に配慮した分権計画の策定が必要である。小さなタムボン自治体が恒常的に使うわけではない消防車やゴミ収集車をそれぞれ1台ずつもつよりは、一部事務組合を設置してそこで消防車やゴミ収集車の管理や消防士の訓練を一括管理したほうがはるかに効率的かつ効果的であろう。保健衛生や環境など生活の質にかかわる問題に自治体が恒常的に関与するようになれば、病院経営や救急システムの整備を図るため一部事務組合や自治体合併なども視野に入ってくる。このように、自治体の受け皿能力と分権は不可分の関係にあり、多様な選択肢の中で何が最も実効性と実現性が高いのかを詳しく検討する必要がある。しかし、タイの地方分権の場合、受け皿能力については既存の地方行政制度(統治ラインと自治ラインの並存制、広域自治体と基礎自治体からなる二層制など)を維持しながら、業務の「質」に十分な配慮を払わないまま行われたように思われる。漸進的で規模の小さな分権化では可能かもしれないが、大規模な分権の場合は将来の不透明性とも相まって実施は容易ではない。

第三に、地方財政制度と中央・地方間の財政調整制度の強化である。フィリピンやインドネシアのようなフォーミュラに基づく財政調整制度は地方財政の予測可能性を高める一方で、財政格差の固定化というマイナスの側面ももっている。他方、タイのように毎年地方財政が変動し、調整基準が朝令暮改だと、長期的なビジョンにたった財政運営が不可能となる。この両極端の中にあって、どのような財政調整制度が当該国家における地方自治体の能力や課された権限に応じて適切なかを考慮する必要がある。タイでは自治体への一般補助金配分が、一定の指標と変数を組み合わせて分類した自治体の級に基づいて機械的に行われることがしばしば行われる。しかし、そもそもこの指標と変数の取り方自体が問題であり、後述の世界銀行のプロジェクトやJICA国際協力総合研修所での「地方行政と地方分権」研究会、さらには次章で触れる日タイ共同研究会でも取り上げられた。タムボン自治体では常勤職員が数名しかいない(表1-9参照)にもかか

わらず、議員が数十名も存在することも少なくなく、人件費だけで自治体予算の半分近いという例も決して少なくない。しかし、自治体の議員数は自治体組織法によって厳格に定められており、自治体職員人事も小規模自治体による独自採用は事実上不可能である。そして、最も憂慮すべき事態は、地方財政比率がタイ国家財政の4分の1に達するにもかかわらず、地方財政専門家は片手で数えられるほどしかいないという状態である。財政調整制度の実態把握もさることながら、この方面での専門家の養成も喫緊の課題である。

表1-9 自治体職員数

	官僚・職員数	雇員数	派遣職員数	合計現職数
県自治体	6,362	2,634	4,891	13,887
タムボン自治体	42,991	7,608	48,730	99,329
テーサバーン	29,795	12,733	54,226	96,754
その他	NA	NA	NA	NA
合計	79,148	22,975	107,847	209,970

注：2006年7月30日時点での自治体職員数（ただし、バンコク都とパッタヤー特別市を除く）。

出所：内務省地方自治振興局。

第四に、前節でも述べたことだが、地方分権が進みさまざまな業務が自治体に移譲され、自治体行政サービスの効率と効果がより厳しく求められるようになると、自治体間協力や合併問題は避けられない重要課題として浮上せざるを得ない。実際、タイ内務省もこのことに無関心なわけではない。2003年の法律改正で特別の事情（例えば離島や山奥の僻地などの自然的条件）がない限り、人口2,000人以下のタムボン評議会は同一郡内の近接自治体と基本的には強制合併させた。しかし、自治体の合併となると、合併は難しいとして内務省も及び腰である。他方、自治体間協力については、第3章で詳しく触れるように、JICAプロジェクトと並行してタイ内務省の関心も高まってきた。サーロート・カッチャマート内務省地方自治振興局長(2006年8月当時)は、自治体間協力が将来自治体合併につながり、10年後にはタイの地方自治体の数が減ることを期待しているとインタビューで答えている²¹。

第五に、言うまでもないことだが、地方分権を進めようとする政治的意思も極めて重要である。タイにおいては、チュワン第2期政権は地方分権を積極的に推し進めていたが、タクシン政権はそうではなかった。チュワン第2期政権は97年憲法に基づき各種自治体関係法の改正や新規策定を期限内に実行し、財政分権でも地方歳出比率20%を達成したが、タクシン政権下では保健分野や教育分野をはじめとして権限移譲・財政分権・人員の移譲がスムーズに進まず、(第1次)地方分権実施計画通りには進まなかった。分権の円滑な進行には、各省局が管掌する権限だけでなく、大蔵省財政政策事務所や首相府予算局が管掌する税制・財政、文民公務員全般を管掌するOCSCの意向が重要であるが、最終的には官僚機構を説得し分権化への筋道を立てられ

²¹ 2006年8月21日、永井、尾崎、木全によるインタビュー。

る強い政治的意思が不可欠である。タクシン政権下ではむしろ、地方行政における統治ラインの要である「県知事」の権能強化（いわゆる「統合型県知事」、あるいは「CEO（Chief Executive Officer）型県知事」）を打ち出し、「県知事」は地方における首相の代理人であり、首相と県知事が成果目標に関する合意書を取り交わした上で、成果主義にたった県開発戦略と県統合開発計画の策定と実行を迫った。そのため、各省局の関心は一斉に CEO 型県知事に向かい、地方分権は世間の関心も受けなくなったのである。権限移譲が円滑に進まない理由も、それに必要な法改正や省令・規則の制定が円滑に進まないことが指摘されている。

地方分権の中身や方向性は既存の国家行政組織や地方制度によって大きく規定されている。この点は地方行政や地方分権という領域で国際協力事業を進める際の重要な与件である。従って、協力事業を始める前には、上で述べてきたようなさまざまな点について留意する必要がある。他方で、地方分権の推進は究極的には政治的意思にかかっている。そして、こうした政治的意思は可変的でもあり、必ずしも永続的な与件ではない。しかし、地方自治や地方行政に求められる課題は、分権によってだけでなく、経済や社会の進展によっても常に変化している。こうした課題は、当該国家にとって大きな挑戦であり、先行国の知見が役立つ余地を提供している。

では、タイの場合、日本のどのような知見が効果的だったのだろうか。この点を第 2 章以降で検討する前に、他ドナーがタイの地方分権にどのような支援をしてきたのか概観しておこう。

1-6 タイの地方分権化に対する他ドナーの支援概観

本節では、タイ地方行政能力向上分野で実施されたいくつかの主要な国際協力プロジェクトについて、支援対象の機関に注目し分類することにより、タイ国における国際協力プロジェクトの特徴を CD の視点から考える。また、あわせて JICA 地方行政能力向上プログラムの位置付けを確認する。さらに、内務省地方行政局（Department of Local Administration : DOLA）をカウンターパート（Counter Part : C/P）機関として実施された 2 つの主要な国際技術協力プロジェクトを考察し、JICA プロジェクトの実施に影響を与えた課題を検証する。

1-6-1 国際協力プロジェクト分類とその特徴

本章第 2 節で論じたとおり、タイ国では中央集権的な統治制度が 19 世紀末より確立しており、地方分権化も中央政府の詳細な分権計画に基づいて内務省地方自治体振興局（Department of Local Administration : DLA）をはじめとする関係各局が進めている。このタイ国の特徴は、地方行政能力向上分野の国際協力プロジェクトの実施体制および協力分野においても反映されている。

国際協力プロジェクトの支援対象は、①分権化の上位計画を策定する中央政府、②中央政府の上位計画に基づいて政策・制度を構築し実施につなげる関係省庁、③地方自治体の 3 層に大きく分けられる。さらに、ここでは、大学等の学術機関や KPI 等の研究／研修機関を C/P 機関と

した調査研究プロジェクトを④に分類した。④のプロジェクトの裨益対象は、プロジェクトにより重点的な対象があるものの、調査研究という性格上、一般的に全層に及ぶ。以下、この分類（表1-10参照）におけるそれぞれの特徴を眺めていきたい。

中央政府を対象としたプロジェクト

①に分類される中央政府を主要な対象とした国際協力プロジェクト数は少ない。分権化政策の立案を担当する首相府地方分権委員会事務所においては、2002年に世界銀行の政策提言プロジェクト²²が実施されたのみである。世界銀行は、1997年のアジア経済危機に関連した財政危機対策の一環として、国会や財務省を対象としたタイ地方財政制度に関する政策提言も行っていた²³が、現在実施中のプロジェクトはない。また、タクシン政権²⁴下での世界銀行の活動は消極的であった²⁵ため、筆者が調査を行った2006年8月時点で、新規開始のプロジェクトは予定されていない。これまでの世界銀行の活動については、その政策提言が実施局レベルまでの影響力をもたないため、実質的な成果が出ていないという意見がDLAで出された²⁶。タイ国は、分権化のマスタープラン立案にあたり、中央政府と自治体の業務所掌区分にフランス等外国諸国の制度を参考にしたと言われている。しかしながら、中央政府は既に1世紀以上にわたる地方統治の経験の有しており、分権化のプロセスを協働で行うまでの他国の直接の支援は必要としなかったと考えられる。

中央政府の関係省庁を対象としたプロジェクト

国際技術協力プロジェクトの多くは、②の中央政府の関係省庁を主要対象としている。地方行政分野のプロジェクトでは、規模の大きい技術協力プロジェクトであるデンマーク環境エネルギー省による環境開発協力事業（Danish Cooperation for Environment and Development : DANCED）²⁷やドイツ技術協力公社（Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ）（ドイツ連邦政府技術協力機関）のプロジェクトも②に属する。これらのプロジェクトでは、いくつかの地方自治体をモデルサイトとして、その実施成果を踏まえての政策検討や他の自治体への技術普及をする方法をとるのが一般的である。よって、プロジェクトの実施プロセスにおいて③の地方自治体も活動対象となる例が多い。ただし、プロジェクトの最終的な目標は、モデルサイトとなる特定自治体の行政能力向上ではなく、中央政府機関による政策・制度の構築もしくは中央政府機関による全自治体への当該技術普及のいずれかである。タイでは、中央政府の中央集権的

²¹ 世界銀行の能力向上プロジェクト（英文名：Capacity Building Project）。2002年度の実施で実施期間は2ヵ月。

²² 1998年から開始された世界銀行の社会投資プロジェクト（Social Investment Project）の一環として行われた。

²³ タクシン首相は、海外との経済協力においては、ドナー国とレシピアント国の関係ではない対等なパートナー関係の構築を重視していた。また、2002年には、海外からの技術支援分野を中小企業振興やIT関連技術等の一部の分野に限定し、その規模も縮小したい意向をスピーチや談話で表明している。

²⁴ 2006年8月22日 チュラーロンコーン大学政治学部教授チャラット スワナマーラー氏との面談より。

²⁵ 2006年8月17日 DLA技術・対外関係課課長 ワッターナー パイスラット氏との面談より。

²⁶ DANCEDは、デンマーク環境エネルギー省による環境開発協力事業である。タイでは、この事業の一環として、1998年から2001年にタイ・デンマーク環境支援プログラム（Thailand Danish Country Programme for Environmental Assistance）が実施された。

な統治制度が、県・郡・タムボンそして村に至るまで整備されており、プロジェクトサイトにおける活動支援やプロジェクトの成果普及にもこれらの行政組織が機能している。

地方行政能力向上分野のプロジェクトの対象となる関係省庁は、DLAである。ただし、自治体事業における特定分野で、その分野を管轄し技術者を有する局がプロジェクトのC/P機関となる場合もある。例えば、ゴミ廃棄の分野で、GTZが実施したテーサバーンによるゴミ処理事業の改善プロジェクト（Improvement of the Municipal Waste Management）のC/P機関は科学技術環境省（現天然資源環境省）であったし、JICAは、都市計画局をC/P機関として、都市開発技術向上プロジェクト（Development of the Method of Urban Development）を実施した。

DLAは、地方自治体の組織・制度整備といった政策実施と、自治体関係者の研修実施の両方を所掌することから、地方行政における制度レベルと自治体の組織レベル双方のCDを狙うのに適した局といえる。さらにDLAは全自治体へのチャンネル²⁸を持つ唯一の中央政府機関であるので、サイトの選択・実施から成果の全国普及までの実施プロセスが容易である²⁹。とはいえ、DLAの職員は、一般的には事務官僚でありプロジェクトが対象とする特定分野の専門家や技術者ではない。よって、プロジェクトの事業分野を管轄する機関とDLAの双方をプロジェクトの対象とすることは、効果的なプロジェクトの実施において望ましい。しかし、政府機関における縦割り行政の壁は厚く、現実的には複数の省をC/P機関とするプロジェクトの実施は、難しい状況にある。

自治体を直接の対象としたプロジェクト

中央の政府機関を通さず自治体を直接の支援対象とする③のプロジェクトには、姉妹都市交流を含む海外の自治体とタイ国の自治体が直接協力して実施するプロジェクト³⁰や、欧州連合（European Union：EU）によるアジア各国との文化・経済・開発分野の共同事業（The Asia Urbs Programme：ASIAURBS）³¹によるEU域内自治体の拠出金による協力支援プロジェクトのように海外の自治体の連合組織がタイの自治体を支援するプロジェクトが該当する。

大学・研究／研修機関との共同プロジェクト

④に分類される大学や研究／研修機関との共同プロジェクトは、今後、増加すると考えられる。その理由として、経済発展の著しいタイ国では、援助を受ける側から援助をする側への転向を目指しており、国際協力事業も縮小の方向に向かっているため、中央政府機関を対象としたプロジ

²⁸ DLAは全県に地方事務所があり自治体の行政支援を行っている。また、基礎自治体にとって最も身近な中央政府の地方機関である郡役所の郡長および職員は地方行政局（Department of Provincial Administration：DOPA）に所属する。2002年10月の中央省庁の組織改編以前は、DLAとDOPAは、地方行政局（DOLA）として1つの局であったため、その人的つながりも強い。

²⁹ ただし、地方自治体が独立した法人であることは、地方自治体関係法に明記されており、DLAに自治体を管理監督する権限はない。このことはDLAでもよく認識されており、筆者（尾崎）がDLA駐在中にも、DLAは自治体を統治するのではなく支援する機関であるという説明が度々あった。

³⁰ 日本の自治体のプロジェクト例としては、鳥根県横田町がロイエット県を対象としたそろばん指導事業や、福岡県北九州市がバンコク都を対象として実施している廃棄物適正処理推進事業などがある。

³¹ ASIAURBSは、1994年にECにより、アジア各国との文化・経済・開発分野の共同事業を実施することを目的として設立された。このプログラムの主要事業の1つが、ヨーロッパの自治体が支援するアジアの都市部の自治体を対象とした地方分権推進における行政能力向上事業である。

エクト数が減少していくと予想されることが挙げられる。さらに、自治体が中央政府を通さず直接海外の協力機関とプロジェクトを実施するためには、2004年より内閣の承認が必要とされており、実際上その実施はほとんど不可能な状況となっている³²。その一方で、タイでは、KPIやタイ行政改革コンサルタント研究所（Thailand Innovative Administration Consultancy Institute：TIA）などの研究／研修機関や大学等の研究機関には、プロジェクトの共同実施あるいはプロジェクトの実施委託が行える人的リソースが育ってきており、海外の援助機関が直接これらの機関と連携して実施するプロジェクトは、分野・件数ともに今後も広がりを見せる可能性があるといえる³³。

JICAプロジェクトの分類

次に、JICAがタイで実施した地方行政能力向上プログラムにおける4つのプロジェクトのこの分類における位置付けを考える。まず、日タイ共同研究プロジェクトは、地方分権化の方向性に係る提言を意図したものではなく、DLAの所掌業務分野における地方行政能力向上に関する問題を研究課題としている。よって、この研究プロジェクトは、②の分類に属し、プロジェクトの主要な目標は、中央政府機関による政策・制度の構築支援といえる。ただし、研究成果としての提言には、担当局の取り組みのみでは解決されない上位政策の提言³⁴も含まれており、この意味では、対象は②であるが、派生として①の中央政府も含むといえる。自治体間協力プロジェクトと基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトもDLAをC/P機関として実施されており、ともに②に属する。自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトと基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトでは、サイトの自治体における活動の比重が大きく、自治体におけるプロジェクト成果が重視されている。とはいえ、最終的なプロジェクト目標は、自治体行政サービス基準向上プロジェクトはDLAの政策・制度構築を目標としたものであり、基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトは現行の制度・組織下における小規模自治体に適用可能なアプローチ（住民参加型の地域作り計画に係るアプローチ）の開発とDLAによるその普及である。よって、両プロジェクトともに、特定自治体のCDが最終目標ではなく、中央政府機関（DLA）の制度構築もしくは中央政府機関の技術支援能力の向上を目的としたものといえる。また、

³² 中央政府を介さず自治体とのプロジェクトを実施していたASIAURBSは、プロジェクトの実施形態に検討が迫られている。ただし、テーサバーンが加盟するタイ国テーサバーン協会（National Municipal League of Thailand：NMLT）では、同協会が国際協力機関とプロジェクトに関する合意書を締結することで、直接テーサバーンを支援対象とした国際協力プロジェクト実施には支障はないとの見解が示されている（2006年8月23日 NMLT事務局長パイトゥーン氏談）。

³³ 国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）が2004年11月から2006年11月に実施したUNDPによる住民参加型地域振興モニタリングプロジェクト（Partnership for Local Empowerment through Democratic Governance：PLEDGE）では、住民参加型の地域振興に係るモニタリング制度の研究をKPIやタイ開発研究所（Thai Development Research Institute：TDRI）に委託している。また、世界銀行は地方自治体の能力向上支援を1998年7月から2004年4月までアジア経済危機後の開発支援を目的とした社会投資プロジェクト（Social Investment Project）の一環として実施しているが、この事業ではチュラーロンコーン大学やTDRI等の機関が自治体を対象とした調査研究を行っている。

³⁴ 日タイ共同研究会では、地方分権委員会事務局に対して、自治体間協力事業促進のための補助金導入の検討や、地方行政関係機関間の人事交流の導入等の提言を出している。

プロジェクトの上位目標としては、両プロジェクトともに、全国の自治体での該当支援分野における CD を目指している。

以上、タイ地方行政能力向上分野における国際協力プロジェクトを、その主要な支援対象に着目して分類することにより、その特徴を概観した。これまで検証した①から③の分類におけるグループのそれぞれが促す CD のレベルを大別すると、①は上位政策としての制度・社会システムレベル、②は構築から運用も含む制度・社会システムレベルと中央政府機関、自治体双方の組織レベル、③は自治体の組織レベルといえる。

現行の行政制度下において、最も効率よく効果的に全国の自治体の CD が狙えるプロジェクトは、中央政府機関を C/P 機関とした②のプロジェクトであり、国際技術協力プロジェクトのほとんどはこの分類に属する。

表 1-10 プロジェクトの分類

分類	主要な支援対象	プロジェクト分野(例)	タイ側機関 (例)	プロジェクト (例)
①	中央政府 (マスタープラン作成)	・ 地方分権化推進に係る政策提言 ・ 地方財政改革	首相府地方分権委員会事務所 文民公務員人事委員会事務所 財務省	世界銀行：Capacity Building Project (2002) UNDP：Promoting Sound Governance through Decentralization (1998 - 2000)
②	中央政府機関 (担当省/局)	・ 地方行政能力向上に係る政策/制度構築支援 ・ 官庁職員の人材育成	DLA 天然資源環境省 都市計画局等	GTZ：Urban Planning and Management Project (1996 - 2002) UNDP：Regional Urban Development Project (1994 - 1999) DANCED：Environmental Management and Development Project (1997 - 2000) JICA：Capacity Development of Thai Local Authorities (2000 - 2004)
③	自治体	自治体の行政能力向上支援	テーサバーン タムボン自治体 県自治体	ASIAURBS：アユタヤ県を対象とした遺跡保護および観光振興プロジェクト (2004 -) やラムプーン県を対象とした都市環境マネジメントプロジェクト等 (2004 -) など ・ 姉妹都市交流事業
④	大学・研究/研修機関	調査研究プロジェクト (評価・モニタリング方法策定、情報システムの構築等)	KPI TDRI TIA 大学機関	世界銀行：Social Investment Project (1998 - 2004) 内の活動 UNDP：Partnership for Local Empowerment through Democratic Governance Project (2004 - 2006) 内の活動

出所：筆者（尾崎）作成。

1-6-2 GTZ 都市計画・経営プロジェクトと UNDP 都市地域開発プロジェクト

GTZ 都市計画・経営プロジェクトと UNDP 都市地域開発プロジェクトは、DOLA を C/P 機関として JICA プロジェクト開始前に実施されたプロジェクトである。両プロジェクトは、タイ地方行政能力向上分野における国際協力プロジェクトの中でも規模の大きいプロジェクトであり、これらのプロジェクトの例証によりこの分野の国際協力プロジェクトにおける1つの傾向を把握できる。また、DOLA ではこの2つのプロジェクトの実施経験が、JICA プロジェクトの要請に生かされている。よって両プロジェクトの分析は、JICA プロジェクトの検証にとっても有用であると考えられる。ここでは、両プロジェクトの理解に必要なプロジェクト概要を記した後、主として DLA 職員からのヒアリング³⁵に基づくそれぞれのプロジェクト実施上の課題と成果を考察することにより、JICA プロジェクトに与えた影響を抽出する。

(1) GTZ プロジェクト

1) プロジェクトの成果と課題

プロジェクトでは、環境分野の事業計画策定に係る16の小冊子からなるマニュアルとワークショップの開催方法を解説したハンドブックを作成し、国内の全テーサバーンに配布した。これらの成果物は、計画策定に必要なプロセスが具体的で明確に既述されており、実用性に配慮した記述となっている。DLA では、これら成果物のレベルも含める技術面では GTZ を高く評価している。しかし、一方でプロジェクトが開発した技術やアプローチの自治体への適用効果については疑問をもっており、プロジェクトは所期の成果を果たせなかったとの認識が示されている。プロジェクトが抱えた課題として、以下が確認された。

制度・組織移行期のプロジェクトが抱える課題

・都市計画は、制度上は中央政府からテーサバーンに移譲された業務であるが、都市計画局から自治体への知識・技術移転は実質的には進まず、自治体での活動実施に大きな障害となった。

自治体側の能力の問題

・Physical Planning のためのハンドブックを作成したが、自治体側にそれを理解し実施するだけの能力がまだ十分でなく、活動が推進されなかった。適正技術の導入という観点からは、自治体への適用に問題があった。

プロジェクト分野における課題

・タイ国では、計画策定といえば、開発計画の策定を意味しており、ラムプーンとプーケット以外の3つのサイトでは、なぜ Physical Planning を開発計画に適用するのか理解が得られず

³⁵ 2006年8月17日および22日 DLA 地方行政開発部技術・対外関係課課長ワッター氏との面談、2006年8月22日 同部地方開発計画課課長タナー氏との面談、2006年8月22日 社会経済開発・住民参加型開発部環境経営・住民参加課課長チャイヤパット氏との面談より。

表 1-11 GTZ プロジェクト概要³⁶

プロジェクト名	都市計画・経営プロジェクト (英文名: Urban Planning and Management Project)
実施期間	1996年ー2002年(6年間) フェーズ1・2・3から成る3部構成。各フェーズ期間はそれぞれ2年
C/P 機関	内務省事務次官事務所、DOLA、都市計画局、NMLT ・ NMLT は、フェーズ3の後半にプロジェクト支援機関として参加。協会に属するテーサバーンがプロジェクトで開発された技術を習得し他の自治体に普及することが期待された。 ・ DOLA は、技術協力プロジェクトの窓口である技術・対外関係班がC/Pとなったが、プロジェクト終盤にはプロジェクト成果を上げるため、プロジェクト分野を管轄する開発計画班もC/Pとなった。
プロジェクト目標	フェーズ1: ・ Physical Planning を含める都市計画策定能力の向上 フェーズ2およびフェーズ3: ・ Physical Planning を含める都市計画策定能力の向上 ・ 都市経営に係る住民参加、モニタリングと評価、都市経営分野の人材育成に係る自治体の能力向上
主要な投入	・ 内務省事務次官事務所、DOLA、都市計画局にそれぞれ1名ずつの長期専門家(計3人)を派遣。長期専門家はバンコクに常駐し、プロジェクトの実施計画策定・活動調整・成果のとりまとめを担当。内務省事務次官事務所派遣の専門家がプロジェクト形成およびプロジェクト全体の統括を担当。 ・ プロジェクトの進捗状況に応じて活動分野を専門とする短期専門を投入。 ・ ローカルの人材としては、チュラーロンコーン大学建築学部の学者とコンサルタント(所属機関不明)を投入し、プロジェクトが提示したモデルをワークショップで普及したり、ワークシートを作成しワークショップで出た意見をプロジェクトにフィードバックする活動を行った。また、KPIの専門家が、ハンドブックの翻訳を担当。Physical Planningの専門用語については、都市計画局の技術者がチェックし、入念な検討に基づく作成を進めた。
主要な活動	フェーズ1:5つの大規模なテーサバーンをモデルサイトとして活動を実施。それぞれに都市環境委員会を設立し、環境計画を策定。12冊子からなる環境計画策定に関するマニュアルを作成。 フェーズ2:環境マネジメント計画策定のためのワークショップ開催方法の普及を重点として支援。自治体ごとに事業分野を決めて、ワークショップを実施し住民参加を促進しながら、小規模事業の計画を策定。3つのテーサバーン(シーラーチャー、チョンブリー、カンチャナブリー)では、ゴミ処理等の小規模事業計画の実施まで支援。フェーズ1のマニュアルをさらに拡張し、16冊子からなるハンドブックを作成。 フェーズ3:フェーズ2と同じ7つのテーサバーンを対象として、コミュニティを単位とした住民参加促進による環境分野の計画策定支援、地方自治体職員を対象としたトレーナーの養成、プロジェクトにおいて計画策定をした小規模事業を実施。リソースブック、ワークショップの開催ハンドブックを作成。
プロジェクトサイト	ラムプーン レームチャバン プークット シーサケート フェーズ3では、シーラーチャー、チョンブリー、カンチャナブリーにおける活動も支援。
サイトにおける成果	・ プロジェクト成果があったと思われるサイトはラムプーンとプークットの2カ所。他のサイトでは所期の成果が得られなかった。 ・ 最も高い成果が上がったラムプーンでは、習得した技術を活用して自転車用通路の設置計画および事業実施に必要な予算策定までを自治体独自で実施するに至った。成果が上がった要因としては、自治体の首長が高い関心を示し、首長自身のビジョンとプロジェクト活動が一致した点大きい。

出所: 筆者(尾崎)作成。

³⁶ DLAとのヒアリング、GTZ(2001)、DLA内部資料『GTZ都市計画・運営プロジェクト実施計画書』(1999年)に基づき作成。

活動への動機付けが低かった。

・環境問題の取り組みは、目に見える成果や住民利益としてはっきりした効果が出るのに時間がかかると住民が感じるため、活動参加の動機付けが弱い。まず、環境問題の重要性の認識向上からスタートし、問題の取り組みに係る姿勢作りが大切であるが、これには息の長いサイト側での活動になり、プロジェクトでは対処できなかった。

サイトの問題

・サイトには小規模な自治体が入っていない。タイで大多数を占める自治体は、小規模な自治体であり、サイトでの成果は多くの自治体には期待できない。

2) JICA プロジェクト要請に反映された GTZ プロジェクトからの教訓

JICA に要請された技術協力プロジェクト（基礎自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト）の要請分野も GTZ と同分野の計画策定能力向上支援である。この JICA プロジェクトとでは①自治体開発計画策定過程への住民参加促進と②計画策定における情報活用の促進をプロジェクト活動の柱とし、モデルサイトの自治体は、小規模で計画策定に係る専門的知識のないタイではごく一般的と思われる自治体を選定した（第2章参照）。この選択は、GTZ プロジェクトが大規模自治体のみを対象とし、プロジェクトで導入を目指した Physical Planning を含む一連の技術が大多数の自治体にとって高度であったこと、結果として全国の自治体に汎用性のある技術開発とならなかった経験を踏まえていると推測される。

さらに基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトでは、自治体自身が計画のビジョンを描くまでのステップが重視された。自身のビジョンを持つ自治体が、Physical Planning の技術を必要とするなら、それは外部委託で補えるが、ビジョンそのものを描くのは、あくまで自治体自身でなければできないとの考えが DLA から示された。DLA は、JICA プロジェクトに対して、専門的な計画策定技術習得以前に、自治体側が理解できるやさしいアプローチ、しかし自治体の主体的な参画が確保できる開発ビジョン策定のアプローチの確立支援を希望していた。

以上、DLA における GTZ とのプロジェクトの実施経験は、①タイの自治体の大多数である小規模自治体を対象とした技術開発、②自治体の身の丈にあったアプローチ、③自治体自らによる開発ビジョン策定の重要性を認識する機会となり、これらはそのまま JICA プロジェクト形成の重要なファクターとなった。いずれも、自治体組織の持続的で内発的な CD を支援するのに重要な要素といえる。

(2) UNDP プロジェクト

表 1-12 UNDP プロジェクト概要

プロジェクト名	都市地域開発プロジェクト (英文名: Regional Urban Development Project)
実施期間	1994年 - 1999年 (5年間)
C/P 機関	DOLA
プロジェクト目標	1. 効率的な地方財政の執行と自治体歳入の増加 2. 計画策定能力も含む行政マネジメント能力の向上 3. コミュニティにおける小規模事業の起業支援
主要な投入	タイ人専門家 16人 外国人専門家 10人 それぞれの専門家が外部から雇用した専門家 (人数不明) プロジェクトマネージャーはタイ人で、定年退職した元 DOLA の官僚
プロジェクトサイト	ナコーンラーチャシーマー ラーチャブリー チュムボン チョンブリー等
サイトにおける成果	ナコーンラーチャシーマーは、プロジェクトの全活動において意欲的な参加がみられた。特に小規模事業の起業については、ベルト製造の会社を自治体が立ち上げ、貯蓄銀行のローンを有効活用した。

出所: 筆者 (尾崎) 作成。

1) プロジェクトの成果と課題

UNDP プロジェクトは、自治体の行政と財政双方のマネジメント能力向上を目指す野心的なプロジェクトといえる。実施開始は 1994 年であり、地方分権の動きとともに自治体の組織強化が急速に注目されはじめた時期である。早急な解決が必要とされる自治体の課題が掲げられ、初期のプロジェクトの宿命としてそれらをできるだけ多く拾おうとした姿勢がみられる。しかし、結果として、この広範囲なプロジェクト活動を自治体業務に取り込めたのは、全プロジェクトサイト中、1つの自治体のみであったと認識されている。プロジェクトが抱えた課題としては、以下が確認された。

自治体側の能力の問題

税収入の増加と安定した確保を目指して、税徴収のための地図作成に地理情報システム (Geographic Information System: GIS) の導入も試みたが、自治体には難度が高すぎた。また、プロジェクト分野が広すぎ、難易度、範囲ともに自治体側の能力を超えていたと考えられる。

人的リソースの問題

- ・地方財政マネジメントについては、タイ側の人材が乏しく実施が難しかった。

プロジェクトの実施体制の問題

- ・テキストは UNDP 側で作成され、タイ側との協議の場はほとんど持たれなかった。
- ・プロジェクトリーダーは、DOLA を定年退職した元高官であり、かつプロジェクトの実施手続きもすべてタイ側の規則に依拠したことは、意思決定のプロセスを複雑にし、プロジェクトの機動性に多くの問題を生じさせた。また、プロジェクト予算はすべてタイ側の機関に渡され

たため、タイの規則に沿った支出をせねばならず、大変な手間となった。

2) JICA プロジェクト要請に反映された UNDP プロジェクトからの教訓

UNDP プロジェクトが広範囲な課題を対象にした結果、プロジェクト成果が上がらなかったと DLA 側では認識されており、この経験は、JICA プロジェクト要請にあたって、課題の絞り込みの重要性を喚起したと考えられる³⁷。

また、UNDP とのプロジェクトは、実施手続き事務は DOLA 側、プロジェクトの技術開発は UNDP 側と分担されており、DOLA では作成されたテキストについて、UNDP 側の一方的な作成であったと認識している。JICA のプロジェクト形成時から実施まで、すべての決定事項について双方の協議を行う姿勢は、UNDP と対照的なものとして評価されている。さらに、この協議においても、JICA はタイ語での直接のやりとりができるため、言葉の壁がなく親近感があり、共同活動が最もスムーズな機関との見解が示された。

以上、DOLA にとって UNDP とのプロジェクトの実施経験は、プロジェクト実施にあたり、実現可能な範囲でのプロジェクトの目的設定を考える機会となった。また、UNDP 単独でのプロジェクト進行は、現地の言葉による協議を頻繁に行い共同での決定プロセスを重視する JICA のアプローチが、DOLA で受け入れられ評価される遠因になったと考えられる。

³⁷ タイ基礎自治体開発計画策定能力向上技術協力プロジェクトの実施につながった DOLA からの 2000 年度の要請案件は、自治体開発計画策定における限られた特定課題に焦点を絞っている。また、自治体間協力プロジェクト（フェーズ1）形成の検討においても、プロジェクトの範囲を確実に成果が狙える段階までとすることに DOLA は同意している。

第2章 JICA 地方行政能力向上プログラムの概要

本章では、地方行政能力向上プログラムが実施された背景をタイ側・日本側双方から眺める。さらに、3つのプロジェクトからなるプログラム形成の流れを検証した上で、本プログラムの概観を記す。

2-1 プログラム実施の背景

タイ国は、21世紀に入り順調な経済発展を続けており、中進国の仲間入りを目前にしている。しかし、1997年に発生したアジア経済危機でも大きな問題となったバンコクと地方の発展格差は依然として縮まらず、タイ国の持続的な社会・経済発展のために地方開発推進が強く求められている。また、経済成長は一方で、従来の中央集権的な地方統治では対応しきれない、環境や医療・福祉といった多様な分野において、地域住民のニーズに応えた行政の需要を増加させている。中央から地方へ開発のための政策的な資源移譲を進め、この資源を地方の主体的な取り組みにより有効に活用するための地方行政組織の構築が必要となっている。

さらに、第1章で論じたとおり1990年代に入り都市部住民を中心として高まった民主化要求の動きは、地方自治推進の大きな原動力となった。

新たな地方行政への需要と民主化推進の政治的流れを受けて、政府は地方分権化政策を国家の重点政策として掲げ、地方自治体の制度整備・組織強化を進めた。1995年から1997年には、これまで基礎自治体がなかったタイ国全人口の70%の人々が暮らす農村地帯に初めての自治体の態をなしたTAOが設立された。中央政府からの財源および事務の自治体への移譲は、1999年に制定された地方分権推進法に基づく早急の実施が計画され、自治体の行政能力向上はタイ国における喫緊の課題となった。

JICAでは、1997年のアジア経済危機の影響を受けたタイ国への援助政策の指針の1つとして社会的弱者支援を打ち出した。1998年より開始された社会的弱者支援事業では、被害に早急に対応する緊急支援のみならず、タイ国の社会・経済回復が持続的になるための案件実施も検討とされた。地方行政能力向上は、①地方自治体が住民に最も身近な行政機関であり、貧困対策を含む社会的弱者支援に不可欠な機関であること、②地方自治体は中央政府では代替できない地域の正確な情報収集と住民のニーズ把握が可能な機関であり、効果的な地方開発計画策定が期待できること、③地方自治体の行政能力向上は、地域間格差是正への効果を上げる可能性が高い点が注目され³⁸、この事業の対象となった。

急速な地方分権化が進むタイ国において、自治体の制度構築および組織強化は多くの課題を抱

³⁸ JICA 基礎調査部（1999）。

えている。1998年11月からタイ国で実施された社会的弱者支援プロジェクト形成調査実施により、地方行政を担当するDOLAとの技術協力プロジェクト案件形成の検討が始まった。

2-2 プログラム形成

2-2-1 DOLA からの技術協力要請

社会的弱者支援プロジェクト形成調査における協議を踏まえて、DOLAからは、1999年8月に、2000年度案件として地方自治体開発計画策定能力向上に係る技術協力プロジェクトが要請された。自治体開発計画は、自治体関係法³⁹により全自治体での策定が義務付けられている。中央政府は、地域住民の開発ニーズと正確な地域のデータを反映させ、持続的な地域開発の指針となる地方開発計画の策定は、分権化の推進に不可欠との認識を持っていた⁴⁰。しかしながら、ごく一部の大規模な都市部の自治体を除いては、開発計画策定の知識や技術を有する人材は不足しており、策定の意義についても十分な理解が得られていないのが現状であった。DOLAでは、2000年のタムボン自治体開発計画策定マニュアルの作成をはじめとする自治体開発計画策定支援の試みから、特に自治体のための情報整備と情報活用が円滑となる体制作り、自治体間の開発計画調整、自治体事業のモニタリング体制の確立、住民の開発計画策定過程への参加の4つを重視していた。

2-2-2 2つのプロジェクト形成の流れ

(1) 基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト

プロジェクト形成調査を踏まえてDOLAから要請されたプロジェクトの課題は、日本の地方行政において確立されている分野でない上、プロジェクトの実施有効性の判断が難しく現地からのさらなる情報が不可欠であった。

2000年4月から7月まで短期専門家を派遣し、プロジェクトの実施検討を行った。最終的に、実施成果が見込めるプロジェクトが形成されるまで、さらに1年間の企画調査員派遣（2000年12月－2001年12月）とその後に派遣された2名の長期専門家の活動を必要とした。プロジェクト形成までに長期間を有した理由として、まず、DOLAのプロポーザルは、その実施の有効性に多くの検討を必要としたことが挙げられる。さらに、日本側の投入リソースについて、プロジェクトが求める活動をそのまま専門とする人材がいなかったために、人材発掘が容易に進まなかった⁴¹。

³⁹ 1953年テーサバーン法、1994年タムボン評議会およびタムボン自治体法、1997年県自治体法で自治体開発計画の策定は自治体に義務付けられている。また、1998年の自治体開発計画策定に関する内務省令によりその策定の詳細を規定している。

⁴⁰ 『自治体開発計画策定マニュアル』（DOLA、2000年）にもこの方針が明記されている。

⁴¹ 最終的にプロジェクトでは、滋賀県甲良町の住民参加によるまちづくりの経験に基づくアプローチを協力リソースの中心に据え、本邦研修と甲良町町役場職員の山田禎夫氏を中心とした短期専門家派遣を実施した。また、最も人材発掘について困難を極めたのは、情報活用の専門家であった。プロジェクトが予定した活動を進めた短期専門家である地域開発コンサルタントの押谷茂敏氏が派遣されたのは、プロジェクトの終了を4ヵ月後に控えた2004年7月であった。

タイ地方行政能力向上という新しい分野における技術協力プロジェクトは、自治体およびDOLAの現状把握と課題の精査、そして日本側のリソースの検討に予定した以上の長い時間を要したといえる。

DOLA側からは、技術協力プロジェクトは、①開発計画策定にかかる法整備や現行の計画策定のプロセスの改訂を目的とするのではなく、既存の組織・制度を前提とした技術やアプローチを検討したいこと、②従来の技術協力プロジェクトが、技術移転先としての効果が期待できる大規模な自治体を対象としているのに対し、タイの自治体の大多数を占める小規模自治体を主要な対象としたいこと、③プロジェクトで提案する技術は、現行の自治体組織へ適用が可能であることという3点についての希望が示された。

プロジェクトは、開発計画策定過程への住民参加促進と計画策定における情報活用の2つの分野を活動の柱として絞り込み、対象とする自治体をタムボン自治体および小規模なテーサバーンとした。情報活用の促進については、DOLAが当初望んだ大掛かりな自治体を対象としたデータベースの作成ではなく、まず情報活用の意義について自治体の理解を深め、自治体自らが入手できる地域情報を活用した初歩的な情報分析方法の習得を活動の主眼とした。プロジェクトは自治体の身の丈に合ったより実現性の高いものとなり、2001年5月より「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」として開始された⁴²。

(2) 日タイ地方行政能力向上共同研究プロジェクト

前述のとおり、DOLAから要請された技術協力プロジェクトは、現行の地方行政制度および組織を前提として、計画策定分野における自治体の能力向上を目指したものである。地方行政能力向上の多くの課題の中の極めて特定化された課題を対象としている。JICAにとっては、タイの地方行政能力向上支援の取り組みは初めてであり、案件実施のさらなる検討のためには、急速な動きを見せているタイの地方分権化の現状と地方自治体の行政能力向上に係る課題の全体的な把握が必要であった。また、地方分権推進下のタイ地方自治体の能力向上支援において、中央政府レベルにおける地方自治体の制度・組織作りがまず不可欠であるという認識から、中央政府機関に対して中長期的な政策提言を行う日タイ共同研究プロジェクトを構想した。まず、1999年3月京都大学法学部教授村松岐夫氏を団長とする現地調査団をタイに派遣し、地方自治体の行政能力向上にかかる課題と自治体の行政能力の現状を調査した。この調査団は、日本の地方行政財およびタイ政治研究を専門とする学者から構成されている。日本の地方分権の経験を踏まえた上で、行政学のアプローチからタイ側の課題を広く検証する意味で有意義であった（詳細は、3-1-1(2)を参照）。

この共同研究プロジェクトでは、日本とタイ双方の学者が、対等の立場で課題を検証して政策

⁴² 基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトの討議議事録（Record of Discussions：R/D）がDOLAと締結されたのは、プロジェクト開始後である2003年7月である。このR/D締結の遅れの主要因としては、プロジェクトのRD協議中の時期が、国際約束締結の新しい方式導入の時期に重なったことが挙げられる。この新方式においては、新規案件であるこのプロジェクトの実施には、国際約束の締結がR/D締結の前提となった。さらに、新方式による口上書・R/D文書の様式変更もあり、その決定に多くの時間が必要とされ手続きが遅滞した。

提言を行うものである。DOLA から提案された研究課題について、タイ側が主体となって研究の範囲を設定し、プロジェクト成果である政策提言も作成する。日本側はこの範囲に関連した日本の経験の分析を提示するとともに、研究課題へのアプローチを必要に応じてタイ側と共有する。このように共同研究は、これまでの開発調査のような日本側のイニシアティブによる調査活動とは異なる、タイ側のイニシアティブに基づく日タイ協力による新しい試みといえる。

共同研究の課題とタイ側の学者の選定については、2000年4月から7月まで派遣された短期専門家が、技術協力プロジェクトの協議とあわせてDOLA側と検討した（詳細は、3-1-2を参照）。この共同研究プロジェクトは、①自治体の級分類にかかる再検討、自治体間協力の推進、自治体合併の可能性の検討、地方開発計画の調整についての4課題に係る政策提言の作成と、②JICAにおける技術協力案件の形成を含む研究成果の活用を目的として、2000年8月から2年の期間で実施された。

2-2-3 プログラムの形成

基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトと日タイ地方行政能力向上共同研究プロジェクトの2つのプロジェクトは、当初、共同研究プロジェクトの課題の1つである開発計画調整の分野で相互の活動連携を図ることが検討された。しかし、小規模自治体を対象として住民主体による計画策定のアプローチの導入を検討する技術協力プロジェクトと、県を単位とした地方行政関係機関間の計画調整を制度レベルで検討する共同研究プロジェクトとの接点をみつけることは難しかった。これは、前述したとおり、前者は、現行の制度・組織下における地方自治体および地域コミュニティといった組織レベルの能力向上を対象としているのに対し、後者は、中央政府機関の組織・制度構築を対象として形成されたことによる。結果として、DOLAをC/Pとして、それぞれ独立した2つのプロジェクトが実施されることとなった。

一方、共同研究プロジェクト終了後に、同プロジェクトが取り組んだ課題の一つである自治体間協力の分野で、その成果を活用した技術協力プロジェクト「タイ国自治体間協力プロジェクト」が、2003年9月から1年の期間で実施された（詳細は3-2を参照）。自治体間協力プロジェクトは、DLAが自治体間協力への具体的な方途を自治体に示すことを目標としている。自治体間協力という新しい行政形態を導入するための中央政府機関の政策・制度構築を対象としたプロジェクトである。また、このプロジェクトは、共同研究プロジェクトにより収集・分析された情報やその提言を踏まえて形成されており、2つのプロジェクト活動は連動している。

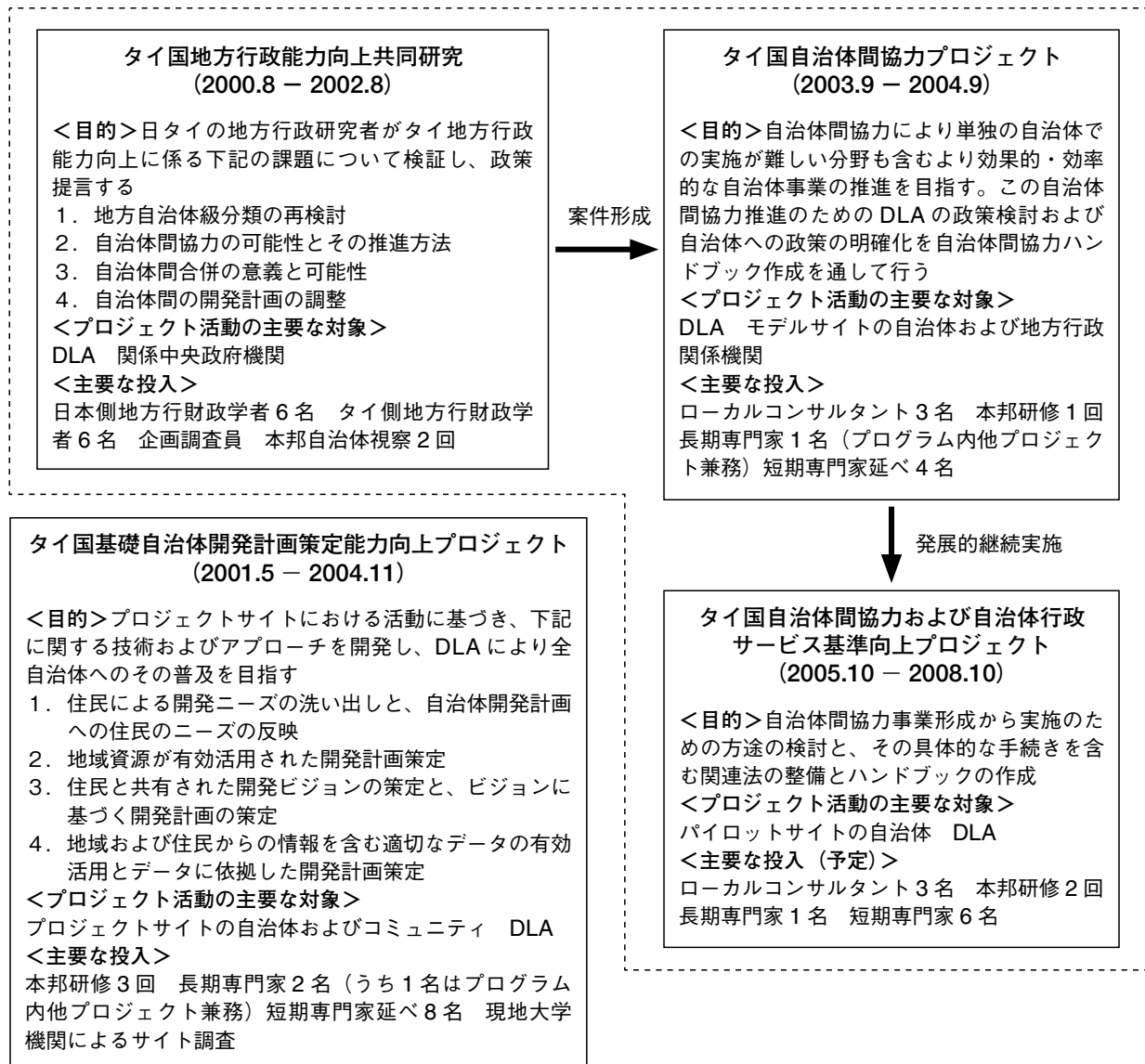
自治体間協力プロジェクトは、さらにフェーズ2として2005年10月から3年間の期間で実施中である。フェーズ2の「タイ国自治体間協力及び自治体行政サービス基準向上プロジェクト」では、法整備を含むDLAの制度構築を支援しつつ、パイロットサイトにおいて実際の自治体間協力事業の立ち上げまでを目指している（詳細は3-3-3を参照）。

2-3 プログラムの概要

前述のとおり、地方行政能力向上プログラムは、「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」、「タイ国共同研究プロジェクト」、「タイ国自治体間協力プロジェクト」そして「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」の4つのプロジェクトから構成される。活動の連動の観点からは、プログラムは、「日タイ共同研究プロジェクト」とその成果を活用して形成された自治体間協力推進にかかる技術協力プロジェクトが1つに括られる。よってプログラムは、この「日タイ共同研究プロジェクト」のグループと「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」の2つに分けられる。CDの直接の対象は、前者は中央政府機関の組織・制

図 2-1 タイ国地方行政能力向上プログラム概要図

(注：破線は、本稿で論じる範囲を示す)



出所：筆者（尾崎）作成。

度構築であり、後者は地方自治体および地域コミュニティの組織である。プログラム全体としては、中央政府機関、地方自治体、地域コミュニティのすべてのレベルを対象としている。

本研究では、プログラムにおけるこの2つのプロジェクトのくくりのうち、「日タイ共同研究プロジェクト」、「タイ国自治体間協力プロジェクト」、「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」のグループに焦点をあて（図2-1参照）、その形成・実施プロセスおよび成果を検証することにより、CDの政策・制度構築型の事例としての教訓を導く。



自治体間協力によって運営されている廃棄物処理場

第3章 地方行政能力向上プログラムの特徴と教訓

3-1 日タイ共同研究プロジェクト

3-1-1 プロジェクト構想

(1) 「共同研究会」構想の誕生

前章でも触れたように、1999年3月20日から4月3日にかけて、村松岐夫京都大学法学部教授を団長とする4人の短期専門家調査団（以下、「村松ミッション」と呼ぶ）が派遣された。この派遣は、名目としては後に「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」として発展することになるDOLAからの支援要請に基づくものであったが、JICAはこの支援要請を少し違った角度から、より中長期的かつ広い文脈でとらえていた。

その仕掛け人となったのが、当時JICA基礎調査部に在籍していた大岩隆明氏である。大岩氏は、世界銀行がラテンアメリカなどでショック・セラピー的な地方分権支援策を展開するなど地方分権が援助政策の重要分野になると想定される中、JICAとしていかに対処するかという問題意識をもっていた。同氏が以前在籍していた国際協力総合研修所（国総研）調査研究課において、この問題意識に基づき研究会を立ち上げた。これが「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会（1996年1月から1997年3月。座長・村松岐夫京都大学法学部教授（当時））⁴³である。この研究会を通して大岩氏は、ある程度中央と地方が連絡を取りつつ、中央が監督しながら徐々に分権を進めるほうが良いという考え方に通ずる村松教授の日本の行政や地方自治に対する考え方が、アジアにおける地方分権に関するJICAの協力のバックボーンになりうると確信を深めたようである。

大岩氏が途上国の分権支援にあたって考慮したのは2点である。第一に、村松教授に代表される日本の知見を活用するための最も適切なスキームは何なのかという点である。大岩氏はベトナム市場経済移行支援プログラム（通称、石川プロジェクト）を念頭に置き、当該国の中核的な政策課題に対して支援を行う方法として共同研究会方式が良いと考えた。また、調査研究的なプロジェクトになるので、日本側でも地方分権の調査・研究を立ち上げたほうが良いと考えた（これが、後の国総研の「地方行政と地方分権」研究会に結実する）。第二に、分権化支援の対象国をどこにするかという点である。インドネシア、フィリピンという候補もあったが、行政構造が日本に似ており分権が漸進的に進むと思われたタイが対象国として選ばれた。1998年11月から12月にかけて基礎調査部からタイに派遣された「タイ国経済構造改革及び社会的弱者支援プロジェクト形成調査」も地方行政能力向上における案件形成の可能性を伝え、JICAタイ事務所も

⁴³ 報告書は1997年3月に上梓された。報告書では、中央・地方関係や地方分権、Good Governanceについて注意を払っており、タスク・フォース事務局には大岩氏の名前も確認できる。

分権化支援に前向きであった⁴⁴。

一方、村松教授も日本人研究者とタイ人研究者との共同研究会という構想に積極的に応じたようである。村松教授は「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会で、フィリピンとインドネシアの地方行政を視察する機会があり、アジアの行政に対する興味関心を深めていた。タイ人との共同研究については、1995年4月にタイ人研究者2名が日本の地方自治調査のため村松教授のもとを訪れたとき、タイ人研究者のレベルの高さに強い印象を受けていた⁴⁵。このようにアジアの地方行政に強い関心を抱いていた村松教授と、新しい案件形成の方法を模索していたJICAの思惑が一致し、それが「共同研究会」構想という形に収斂したものといえるであろう。

「日タイ共同研究会」に至る初期の構想をよく示しているのが、1999年3月12日の短期専門家調査団の派遣前の会議で配布された大岩氏作成の「タイ国地方行政強化にかかる協力について」(案)という文書である(以下、「大岩メモ」と呼ぶ)。本文書の3章「今後の対応の基本方針」で大岩氏は、DOLAからの要望は、「タイ国における行政改革・グッドガバナンスの流れの中で、現時点の中央地方関係は移行期のものであり、協力内容によっては、こうした流れに重要な貢献をなしうる」として、行政改革、グッドガバナンス、地方分権化の動向を見極めた上で協力をを行うことが求められ、従って「短期専門家派遣によるタイ国側の要望内容および日本としていかなる協力が可能かの十分な見極めが必要」としている。

以上のような基本方針を踏まえた上で大岩氏は、第5章「タイ国中央地方行政関係能力強化プログラム」において、タイ側のニーズにもよるが仮に本格的な協力となる場合の協力内容案と留保を置いた上で、基本的に2年間の協力期間として4つのコンポーネントを提示していた。すなわち、①専門家派遣(1999年度村松教授以下4名の短期専門家派遣と2000年度の短期専門家派遣)、②調査研究、③研究サブプログラム(C/P研修、個別研究または国別特設、二国研究)、④在外プロ形、在外ミニ開調、専門家業務費による委託調査、である。この4つのコンポーネントの中で2つ目に出てくる「調査研究」には、以下のような説明が書き添えられていた：

「調査研究：専門家派遣のバックボーンをなし、本件プログラムの包括的な全体像を示す。タイ国における分権化のあり方および先方からの要望に基づく個別イシューを研究対象とする。タイ国側にも研究チーム(内務省官僚 and/or 研究者)を組織させ、共同研究[筆者による強調]により、政策支援の提言を作成する。本調査研究によって本件協力の他の国への適応可能性を高めることも目的とする」

以上のような大岩氏の構想に対し、短期専門家のリーダーを務めることになっていた村松教授は、4点にわたって重要なコメントを付していた。すなわち、①民主化支援は(政治的に)危険

⁴⁴ 以上の記述は、2007年2月7日、筆者3名による大岩隆明氏への面談に基づく。

⁴⁵ 2006年7月5日、著者3名による村松教授へのインタビュー。タイ人研究者2名とは、アネーク・ラオタマタット准教授(タマサート大学)とチャラット・スワンマーラー助教授(チュラーロンコーン大学)である。村松教授に2名を引き合わせたのは、当時タマサート大学に留学していた大学院生の筆者(永井)であり、2名を筆者に仲介したのはナカリン・メークトライラット助教授(タマサート大学)である。

な作業であることを認識する必要があること、②日本側とタイ側との間で「率直に話をするルートが必要」であり、そのために先方に学者がいると良いこと、③バランスのとれた情報をタイ側から入手する必要があること、そのためには「タイ側の学者を入れた研究会」を立ち上げるのが良いこと、④タイ人研究者を入れた研修を入れてはどうかということ、以上の4点であった。

このやりとりから明らかなように、村松ミッションがタイ国に派遣される以前の段階で、日タイの研究者からなる共同研究会を立ち上げる構想が、既に検討されていたことが伺える。しかもそれは、DOLAから出された要望内容に狭くとられないものであった。「大岩メモ」第6章の「短期派遣専門家による検討事項」には、①タイ側の要望の再検討（より政策支援的な協力を目指すべきか）、②日本側のリソースを考慮した上での協力可能分野・内容の検討、③調査研究内容の検討、④共同研究の可能性の検討、⑤共同研究を行う場合の現地側候補者の検討、以上5点が挙げられていた。後述するようにこの検討事項は、「村松ミッション」だけにとどまらず、2000年4月から3ヵ月にわたって着手された共同研究会立ち上げ作業を強く規定することになる。

(2) 「村松ミッション」(1999年3月20日－4月3日) —タイ地方行政の課題把握

1999年3月20日から4月3日にかけて、村松教授を団長とする短期専門家調査団が派遣された。団員は村松教授以下、持田信樹・東京大学経済学部教授、秋月謙吾・京都大学法学部教授（ただし、秋月教授は3月24日から29日のみ）、そして永井史男・大阪市立大学法学部助教授の計4名である（いずれも当時の肩書き）。

村松ミッションの調査結果は多岐にわたる。地方分権が97年憲法に基づく「既定の事実」であること、内務省官僚が地方の政治家に不信感を抱き急速な分権化を危惧していること、他方で中央政府の公務員数、予算が減少し、自治体の規模が大きくなること、そしてそれにもかかわらず自治体の数は極めて多く、中央省庁もセクショナリズムがすさまじいことが明らかとなった⁴⁶。帰国後の中間報告会議（1999年4月23日）で村松教授は、「この国[タイ]の政治機構理解としては、大きくは、「中央機構対地方自治」があり、各レベルで対抗関係にあるという機構図を描くのが適切である」と述べた上で、提案事項として次の6点を挙げた。すなわち、①良いシステムの普及支援（「自治大学校設置」のような支援）、②個別研修支援、③県からTAOへのモニタリング（機関委任事務方式＝行政指導と監査。この意味を理解するために中堅官僚の日本での研修・視察）、④地域に乱立する出先機関のための合同庁舎建設援助（coordinationに有益）、⑤自治体の財政統計整理方法の研究支援、そして⑥パートナーの諸外国の調査研究を支援、以上である。

5月にJICAに提出された村松ミッションの最終報告書では、2つの問題点を重点的に取り上げていた。1つは、「非効率な地方行政システム」に関する問題である。具体的には、中央とその出先機関が自治体に比べて圧倒的な存在であること、官庁間の出先機関が相互に調整することなく活動していること、およびそれに起因する分権の問題、自治体へのモニタリングの問題である。もう1つは、「地方自治体再編と財政」の問題で、具体的には行政と中央政府による自治体への財政支援策が必ずしも整合的ではないこと、自治体の小規模の不利益が見られること、税務

⁴⁶ 例えば視察先のチェンマイ県では、自治体の数が166ヵ所、中央政府の出先機関が200ヵ所にも及んでいた。

行政が非能率であること（徴税台帳の未整備や土地評価が時価に基づいていない）、財政調整制度が未整備であることが指摘されている。報告書は「総括」部分において、「高いレベルの調査研究のためにはC/Pが必要である」と言明し、調査期間中に面談した有識者や官僚の具体的な名前をいくつか挙げて文章を締めくくっている。

(3) 「村松ミッション」から「短期専門家」の選定まで—共同研究会と技術協力の同時検討

1999年8月31日、国別計画体制準備室部長からタイ事務所長宛で「地方分権／地方行政能力向上分野に対する協力について」で公電が発出された。この公電の後半部分、「タイ国地方行政強化プログラムの構想（案）」は、共同研究設置に向けた具体的提案を述べた上で、次のように続けている。

「このため、タイの地方行財政システムを把握し、それに基づき今後の地方行財政に対するアドバイス、協力の方向性を提言する政策支援的な研究協力を行うことが適切である。このような協力の場合には、対象が同国の行財政制度の骨幹である地方行財政制度であること、また、歴史的経緯等を含む背景を十分に把握する必要があることから、わが国の一方的な協力にはなじまないものと思われることから、タイ側のチームとの共同研究（筆者による強調）とし、研究協力的な専門家派遣により実施する。」

本公電以降、JICA本部では、半年間は共同研究会実施に向けた大きな動きはなかった。2000年1月には、これまで協力の形態により分かれていた部署を地域ごとに新しく編成し、協力事業を総合的に検討し実施する組織体制である「地域部」が発足した。この新体制により設置されたタイを担当するアジア第一部インドシナ課においても、複数の部署に分かれていた案件が引き渡された。新体制における新規設置の組織が、通常の業務実施体制を確立するのには、もうしばらく時間を要した。

タイ政府から要請されていた技術協力プロジェクトにどう対応するかも決まっていなかった。プロジェクト形成調査により発掘されたこの案件は、既にプロジェクトの分野を自治体の情報システム整備と自治体間の開発計画の調整に絞っていた。しかしながら日本の地方行政において確立されていない分野であり、協力事業としても馴染みがなく、プロジェクトの実施有効性の判断が難しかった。さらに、この技術協力案件を実施する場合、形成の流れが異なる共同研究をどう進めるかの検討も必要であった。

インドシナ課では、共同研究会において要請された技術協力プロジェクトの分野も扱い、研究会の成果を技術協力プロジェクトに還元することにより両者を連動させることを構想した⁴⁷。技術協力プロジェクトの分野である開発計画策定は、共同研究の課題としても検討されることになる。2つのプロジェクトが並行して実施されても、この連動は図れると考え、同時に実施の検討に入ることとなった。

⁴⁷ 共同研究会は、技術協力プロジェクトのフェーズ2、フェーズ3に応じて設置され、具体的な技術協力との継続的な連携も1つの選択肢として想定されていた。しかし、実際にはそうした展開にはならなかった。

技術協力プロジェクトの検討には、現地からの情報収集が必須であった。その上でプロジェクト活動の検討に入るが、これにはさらなる時間が必要である。そこで、2つのプロジェクトを進める手順として、DOLAと共同研究を行いながら、技術協力プロジェクトの実施を協議していく方法が考えられた。共同研究の立ち上げ準備と、技術協力プロジェクトに係る情報収集と実施の検討を目的とした現地での調査活動の両方が必要となった。

本部でのこうした検討に対してタイ事務所は、2000年1月17日付の公電で、3ヵ年計画に関して大筋において賛同したが、いくつかの重要な留意事項を記すとともに、1999年度個別専門家派遣についても重要なコメントをいくつか加えていた。その中で最も重要なのが、3ヵ年計画の第1年次（2000年度）を村松ミッションと同種の基礎資料・情報の収集に充てるとタイ側から後ろ向きの反応が予想されるので、タイ事務所としてはタイ側に対して、「第1年度は次年度以降に続く協力計画を検討するために国内の専門家による研究会を立ち上げ、主として具体的な協力内容について調査研究を行う、と説明するのが適当と考えます」と記している点である。

個別専門家派遣については、「同TORに係るある程度のアドバイスを行いつつも、12年度から開始予定の3ヵ年プログラム形成を図るとともに並行してタイ側関係機関に対し本プログラムの浸透・了解を図ることを具体的な成果として短期専門家を派遣することが適当と考えます」とコメントし、短期専門家の候補者として、村松ミッションの一員であった永井助教授の名前を挙げていた。

(4) 短期専門家の派遣に係るタイ側と日本側の期待のズレ（2000年2月－3月）

2000年2月17日、JICA本部で催された会議で、アジア第一部インドシナ課は永井助教授に「タイの地方分権／地方行政能力向上に関するプロジェクト案」を提示し、短期専門家に託される業務内容を説明した。その中身は、①「具体的な協力活動内容策定のためのニーズ調査」、②「3ヵ年プロジェクトの総合計画策定」、そして③「C/P機関との共同研究の立ち上げ」、である。

これら3つのうち最初の2つは、1999年3月DOLAからA1フォームで直接要請のあったもので、後に「タイ国基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」に発展する技術協力案件である。一方、最後の3つ目は、村松ミッションが可能性を探った日タイ間の共同研究会に関する取り組みである。インドシナ課長は、共同研究会に「行政が入らないと意味がない」と述べ、共同研究は研究のための研究ではなく、「技術協力のスキームにしないといけない」と繰り返し強調した。

2000年3月29日、別件の調査でタイを訪問していた永井助教授とJICAタイ事務所との間で打合せが持たれた。そこで3ヵ月の短期専門家に期待されていることが伝えられた。タイ内務省が求めているのは、自治体におけるマネジメント情報システム（Management Information System：MIS）という具体的な技術協力であり、「調査のための調査ではない」ことである。そしてそれとは別にJICAが構想する「足が速く予算の使い勝手も良い」共同研究会方式によって「地方分権支援に関するモデルを是非タイで作ってみたい」（JICAタイ事務所次長）というJICAタイ事務所の意向が表明された。

ここに、4月以降DOLAに派遣されたJICA短期専門家を悩ます問題が集約されている。すな

わち、研究は不必要というタイ内務省に対し、どのように共同研究会立ち上げを説得すれば良いのかというジレンマである。問題は共同研究会をどのように立ち上げるかということではなく、共同研究会を提案する好意的な環境をどのようにタイ内務省の中に作り出すかという点にあった。

3-1-2 プロジェクト形成プロセス（2000年4月中旬－7月中旬）

本項では、2000年4月中旬から3ヵ月間永井助教授を短期専門家として派遣している間の共同研究会の具体的な形成プロセスを辿る。実際には、複数の懸案事項が同時に検討されているが、ここでは共同研究会設置提案に至ったいきさつから、共同研究会の課題および委員の選定、そしてそれに合わせたJICA内部での検討状況といった項目別にプロセスを追いかけていくこととする。

(1) DOLA との協議

1) 共同研究会設置提案

前述したように技術協力を要請してきたDOLAに対して共同研究実施も提案し、技術協力と共同研究実施の双方を検討するこの活動において、短期専門家はDOLAからの要望事項である技術協力マターについて一定の方向性が見えるまで、共同研究会マターには本格的に着手しない方針で活動を開始した。これは、最初に技術協力案件に道筋を付けることでDOLAの信頼を勝ち取り、その上で共同研究会マターを相談するほうが結果的に近道であると考えたからである。また、共同研究会は将来の技術協力の案件につながるものであり、他の省庁やタイ人有識者の巻き込みも想定していた以上、他の省庁や有識者と面談してテーマや人選を検討するほうが得策であると思われた⁴⁸。

短期専門家は、まずDOLAからJICAに提出された技術協力プロジェクト要請にかかる「地方自治体開発のための概念枠組み」(Conceptual Framework for Local Government Development; 以下、コンセプト・ペーパーと略する)という新たな文書について、DOLA内部でどのようにとりまとめられたのか分析した。その作業を通じて、DOLA内にどのような部署があるのか把握し、地方自治体に対して各部署がどのような問題意識を持っているのかを特定した。

その上で、C/Pのサーニット・ナークスツクシー地方自治体開発計画課(Local Government Development Affairs Division: LGDAD)課長との最初の面談に臨んだ(2000年4月21日)。ここでサーニット課長は、コンセプト・ペーパーの趣旨が、①地方自治体能力向上に関してJICAが対応しやすいようにできるだけ間口を広げたこと、②従って、地方自治体能力向上に関することであれば、DOLAとしては何でも良いこと、③コンセプト・ペーパーで書かれていることを理解するために自治体視察をしてはどうかと、短期専門家に対してアドバイスを与えた。

⁴⁸ 永井(2000:14)

自治体視察は、技術協力案件だけでなく共同研究会の課題選びという点でも有効と思われた。JICA タイ事務所は、これまで自治体との接点は事実上なかったが、タイ事務所担当者がこの視察に同行することにより、タイにおける地方自治体のイメージを具体的に掴むことも期待できた⁴⁹。5月3日・4日にアユタヤ県で実施した地方視察では、DOLA と地方の出先機関との関係、中央出先機関の横の連絡の悪さ、自治体に対する県知事・郡長の管理・監督、開発計画策定における住民参加、自治体における開発計画策定手続きなどについて情報を収集できた。しかし、何が本質的な問題なのか確信をもてなかった短期専門家は、5月22日から24日にかけて、ナコーンパノム県、ムクダハーン県、ナコーンパトム県を訪問して調査を続けた。

JICA 本部はタイ事務所に対して、技術協力はさておき、タイ側の要望する共同研究の課題についても報告するよう促していた。日タイ共同研究会の日本側メンバーが内定し、7月か8月に日本側メンバーをタイに派遣することを予定していたからである。

短期専門家は、共同研究会設置に関しても、まずC/Pであるワッター・パイストラット LGDAD 係長に打診して肯定的な態度を確認した上で、複数のタイ人研究者に面会し、共同研究会委員就任を非公式に打診していた。その上で、5月11日、サーニット課長との面会の席で、今後も DOLA と JICA が協力関係を維持するため、タイ国内にタイ内務省関係者、タイ人研究者、および JICA 関係者の三者から構成される委員会、すなわち共同研究会を設置してはどうかと提案した。サーニット課長はこの提案に対し、「良い考えである」と好意的に反応した。また、この日の会議で、サーニット課長は、ワッター係長と短期専門家に対して、DOLA が JICA に対して提出する「要請書」(proposal)⁵⁰ 策定作業に入り、早い段階で DOLA 高官に会うよう促した。

2000年6月5日、国際技術協力事業の実質的な実施責任者であるスワット・タンプラワット部長との面談において、日タイ共同研究の実施が提案された。短期専門家は、DOLA と JICA の間で将来ありうるプロジェクトを研究会のテーマの1つとして議論することで、適切と判断した場合には将来のプロジェクトに発展させる可能性があるとして説明した。実施体制については、日本側とタイ側がお互いの国を訪れて研究会を開くことを念頭に置いて年2回程度とし、委員会構成は DOLA 関係者、タイ人研究者、JICA 関係者、日本人研究者であるとした。そして最後にタイ人委員の選定にあたっては DOLA の意向を反映させ、DOLA から委員の委嘱をお願いしたいという、JICA 側の意向が伝えられた。共同研究の実施にスワット部長からの異論はなく、Steering Committee を立ち上げることに DOLA として問題ないと応えた。人選についても、短期専門家がサーニット課長およびワッター係長と相談しながら決めて良いと答えた。ワッター係長は、DOLA 上層部の意向も踏まえながら決めたいと発言した。

⁴⁹ 永井 (2000 : 6)

⁵⁰ ただし、作成されたこの要請書は、DOLA から JICA に提出されなかった。共同研究がタイ側からの要請に正式に基づかないことは、共同研究開始後に首相府技術経済協力局 (Department of Technical and Economic Cooperation : DTEC) との間で問題となった (3-1-3 (2) 参照)。

2) 共同研究課題の選定

JICA タイ事務所は5月29日付アジア第一部宛の公電において、想定される「共同研究・技術協力」の課題に関して今後タイ側と議論を重ね、意向を確認する必要がある分野として、①財政制度（補助金）、②税制制度、③出向制度、④開発課題策定における情報整備、⑤地方自治体の適正規模（統廃合、機能別組合等）、そして⑥住民参加による行政課題解決（ゴミ処理、汚水処理、上水供給、雇用確保等）を挙げていた。

一方DOLA側からは、共同研究課題の選定に関して、スワット部長との6月第1回目の面談の場で、歳入規模のみに依拠して決定されている自治体の等級を再検討して欲しいという見解が示されていた。タムボン自治体とテーサバーンは、歳入規模に応じてそれぞれ5級と7級に分類されていた（当時）が、そこに人口や面積、能力などのほかの要因を考慮して再検討して欲しいということであった。また、ゴミ問題などは自治体間同士の協力でも機能別組合以外にさまざまな形態が考えられるので、自治体間協力の多様な形態を研究してはどうかという示唆もあった（これらスワット部長の提案は、のちに共同研究会の第1課題と第3課題に結実する）。

しかし、6月14日に実施された第2回目の面談でスワット部長は、共同研究会のテーマに関して、いくつか慎重な意見を呈した。彼は、補助金制度と徴税制度の研究は、DOLAの権限を超える大きなテーマである上、タイの補助金制度について実態を知らずに実効的な提言をするのは難しく、そもそも補助金の問題は地方分権委員会で現在検討されているので、共同研究会のテーマから外したほうが良いと述べた。

これに対して短期専門家は、①コンセプト・ペーパー作成にあたってLGDDが行った関係部署に対するアンケートの中に、補助金・徴税制度に関する協力を求める声があったこと、②日本側からこのテーマに対する研究要望が出ており、実際日本での自治体合併では補助金の弾力的運用が重要だったという経験を引き合いに出し、これら2つのテーマは自治体の合併に不可欠なので、地方分権化に関する限りにおいて取り上げるよう特記することで、スワット部長に再考を促した。

この短期専門家の回答に加勢したのが、同席していた2人のC/Pである。ティーラパット・カッチャマート職員は、自治体合併を考える場合これらの問題は重要なテーマであると述べた。ワッター係長は、補助金と徴税問題を自治体合併問題に関するサブテーマとして位置付けてはどうかと提案した。こうした部下からの意見を踏まえスワット部長は、これらのテーマをあまり大きくしないという趣旨の文章を要請書に盛り込むことで、共同研究会のテーマとしてこれらの問題を扱うことに最終的に合意した。

C/Pの2人が自治体合併問題を共同研究会で取り上げることに前向きだったことには理由がある。スワット部長との協議の前日、サーニット課長は、短期専門家との打合せの席で改めて自治体合併問題を共同研究会のテーマに入れるよう要請したのである。2人はこうしたやりとりを把握しており、補助金制度と徴税制度を共同研究会で取り上げる意義を理解していたのである。

かくして6月14日の時点で、共同研究会の課題は3つに絞られた。すなわち、①自治体級

分類の妥当性、②自治体間協力の可能性（特にゴミ処理問題と汚水処理問題を中心に）、③自治体合併（補助金制度、徴税制度にも注意する）、の3つである。ワッター係長はこの日の会見を受け、要請書案をタイ語に翻訳し、DOLA 高官に回覧した。

6月27日、短期専門家はDOLA 副局長（地方自治担当）のサーロート・カッチャマート副局長に面会し、技術協力プロジェクトと共同研究実施を含む「タイ地方行政能力向上プログラム」の実施に係るDOLAからの合意を得た。この面談の中で、共同研究会の第4課題となる「開発計画の調整」が浮上した。

面談の冒頭、共同研究会と併せて検討している技術協力プロジェクト案の内容のうち、「ターゲット地域における実験プロジェクト実施を含む1郡内における各自治体の開発計画策定および自治体間における開発計画調整システムの構築」について、サーロート副局長は、1つの郡だけを取り上げるのでは十分でなく、県レベルさらには複数の県同士での開発計画の調整についても研究しなければ目的は達成できないと主張した。さらにサーロート副局長は、次のように続けた。「1つの郡内で開発計画の調整を図るためには、予め研究が必要である。そのために3つの側面の研究が必要である。第一に、地方自治体の開発計画に住民を参加させること、第二に、郡開発計画やタムボン開発計画など「地方行政」(suwan phuumiphak)の開発計画とタムボン自治体開発計画やテーサバーン開発計画など「地方自治体」(suwan thoongthin)の開発計画とを調整すること、第三に、「地方行政」の開発計画と「地方自治体」の開発計画策定の両方において住民参加を保障することである。これらの調整を行うにあたっては、どのような方法をとるべきか研究する必要がある」。その上で彼は、1つの県だけでなく異なる特徴をもつ4地域（中部タイ、北タイ、東北タイ、南タイ）からそれぞれ1県ずつ選び出し、開発計画の調整に関する研究をやってはどうかと提案したのである。その内容はコンセプト・ペーパーの枠組みを超えるものであり、しかも研究に比重を置いていた。

短期専門家はこの提案に対し、同時に他の3地域で開発計画調整に目配りするのは、事実上不可能であると答えた。しかし、本プロジェクトには技術協力における長期専門家派遣だけでなく1年につき数度の短期専門家派遣と共同研究会プロジェクトという枠組みも存在すると指摘した上で、技術協力プロジェクトの枠内でサーロート副局長が提案した「県レベルの開発計画調整」というテーマを、共同研究会の第4テーマとして位置付けてはどうかと提案した。サーロート副局長は短期専門家の対案に同意した。

第4課題はこのようにDOLAサイドからのトップダウンによって決まった。そして、サーロート副局長の意思を受けて、要請書には共同研究会の第4課題として、開発計画の調整が加わったのである。

3) タイ側共同研究会委員の選定

タイ側の委員の選定については、5月の時点で短期専門家より複数のタイ人研究者に面会して、共同研究会の委員就任を非公式に打診していた。しかし、短期専門家およびJICAは、共同研究会に対するタイ側の主体的なイニシアティブを確保するには委員の選定にDOLA側の意向を尊重し、タイ国内での調整を踏まえてDOLAから「委嘱」するのが望ましいと考えて

いた⁵¹。

短期専門家はサーニット課長との最初の面談（5月11日）において、短期専門家より村松ミッション最終報告書で言及されていたタイ人研究者4名の名前を挙げたところ、サーニット課長は賛意を示した上、重鎮となるべき研究者として、ノーラニット・セータブット（タマサート大学前学長・政治学部准教授）の名前を特に挙げた（肩書きは当時のもの）。6月13日の協議でサーニット課長は、タイ側委員についてさらに具体的な提案を行った。すなわち、タイ側研究者は、チュラーロンコーン大学、タマサート大学、国立開発行政大学院（National Institute of Development Administration : NIDA）、スコータイタンマティラート大学の5大学から1人ずつ選んではどうかと示唆し、候補として既に名前の挙がっていたチャラット・スワンマーラー准教授、ソムキット・ラートパイトゥーン准教授、座長のノーラニット准教授を改めて確認した。ノーラニット准教授への座長就任依頼は、サーニット課長を通して行うことになった。その後サーニット課長は、スコータイタンマティラート大学からはパターン・スワンモンコン准教授を、NIDAからはスラシット・ワチラカチョーン助教授を候補として提案した。短期専門家はこれに同意した。7月2日、サーニット課長主催でノーラニット、パターン両准教授を招いて、昼食会が開かれた。この席で短期専門家は、DOLA・JICAの共同プロジェクトの骨子について説明し、8月中旬に予定されている共同研究会立ち上げ会議にも参加するよう要請した。ノーラニット准教授は、2002年8月の最終報告書提出前に公開シンポジウムを開催することを特に注文したほか、タイ側共同研究会委員として主要大学のバランスを考え、ラームカムヘーン大学のニヨム・ラッターマリット准教授の名前を挙げた。

こうして、タイ側共同研究会委員の候補者6名がようやく出揃った。

(2) JICA 本部の動き

JICA本部では、前述のとおり、共同研究と技術協力双方の同時実施を検討していた。共同研究と技術協力の関係については、6月9日付けのアジア第一部からタイ事務所に宛てた公電（1R284）で次のように規定している。すなわち、「共同研究会の本案件に果たす役割は、タイ側日本側の相互交流によりタイの地方行政能力向上に係る課題および課題解決に関する提言を出すことにあり、その成果の一部は技術協力プロジェクトに連動することが期待されるものである。しかしながら、その活動は広く学術的な見地からのものも含む提言出しにとどまるものであり、具体的なプロジェクト案件の形成については直接的には関与しないものとする」とし、両者の独立した動きを想定している。このため、技術協力プロジェクトに先行して、共同研究の実施にかかるミニッツの交換が、研究課題も含むタイ側との最終的協議後の8月に予定された。

共同研究課題の選定については、日本側の委員もそれぞれの専門の立場からの課題案の提案を望んでいるため、タイ側の要望を踏まえ、日本側委員間の提案の調整も必要となると考えていた。8月の日本側委員とタイ側委員との協議の場で、課題設定についても意見を交わし最終的な決定を予定していた。

⁵¹ この提案は、8月にJICAとDOLAの中で結ばれたミニッツの中に明記され、プロジェクトに対するタイ側オーナーシップを担保する制度的仕掛けとなった。

また、共同研究のタイ側の実施体制に関しては、タイ事務所は、当面は DOLA を中心に業務を遂行していくことが重要であり、共同研究の課題解決の過程や進捗状況により、適宜関係省庁・局を巻き込んでいくことにしたいとの見解を 6 月 20 日付けのアジア第一部に宛てた公電に記している。その理由は、地方行政に職務権限を有しているのが DOLA であること、JICA が予定している投入は極めて限られており各省庁の思惑を受け入れるだけの実施体制（予算を含む）にないこと、そして、活動計画を策定している現時点で他の省庁・局を巻き込むと収拾のつかない事態に陥ること、が挙げられている。これに対して、JICA 本部は、関係する省庁・局の巻き込みを重視していた。JICA 本部とタイ事務所間で他省庁をどのレベルまで巻き込むかについての議論は、少なくとも共同研究会を統括する Steering Committee に DTEC 関係者をメンバーに加えることでは話が進んでいたが、他の省庁関係者については進展していなかった。テーマによっては当然他の省局の関係者が入ることは当然ありうると理解されていたが、他省庁の関係者は DOLA と交換されたミニッツに記された、共同研究会 Steering Committee の中に名前を連ねないこととなった⁵²。

共同研究の JICA 側の実施体制においては、1つのプロジェクトオフィスが、技術協力プロジェクトと共同研究の活動を同時に進めることを想定していた。具体的にはタイ語を話せる企画調査員に技術協力プロジェクトと共同研究会の実施を兼任させる必要があった。共同研究会を立ち上げることはできても、その後共同研究会事務局として運営される体制を敷かなければ、具体的な活動が実施されないことが懸念されていた。

日本側委員の選定に関しては、国総研で 4 月から開始された「地方行政と地方分権」の研究会の委員のうち、インドネシア担当者を除くメンバーがそのまま日タイ共同研究会のメンバーとなった。日本側委員は、地方行政能力向上プログラムの国内支援委員会として委嘱され、共同研究実施における日本側の体制が固まった⁵³。

3-1-3 共同研究会の実施プロセス

本項では、共同研究会の実施体制と具体的な運営に分析の焦点をあてる。最初に、共同研究会として立ち上がるまでにいきさつを振り返り、ついで全 5 回開催された研究会ごとの協議内容を概観するとともに、報告書作成までの活動のプロセスを振り返る。具体的には、①タイ側委員による各課題の現状分析・問題点の抽出 ②タイ側委員による研究のスコープ設定 ③日本側委員による日本の経験の分析とタイ側委員による課題検証（中間報告書の作成）、④タイ側委員による政策提言骨子の作成 ⑤報告書の作成の 5 つのプロセスを経ているので、このプロセスに沿って見ていくことにしたい。

⁵² ただし、DTEC の名前は共同研究会と技術協力プロジェクトの両方を統括する合同調整委員会（Joint Coordination Committee：JCC）には当初からあり、最終版まで変更は加えられなかった。

⁵³ ただし、日本側委員の活動は共同研究会に限定されたものであり、技術協力プロジェクトにはかかわっていない。

(1) 共同研究会の発足（2000年7月中旬－9月下旬）

1) 短期専門家派遣後の本部での打ち合わせ—JICA内での共同研究会の枠組み決定

2000年7月17日、DOLAに派遣された短期専門家の帰国報告と、今後の共同研究会の進め方を日本側委員とJICAで協議する打ち合わせ会議がJICA本部で開かれた。ここで共同研究会の全体像を簡単にまとめておこう。

共同研究会の目的は、「タイの地方分権推進／地方行政能力向上に係る課題（表3-1参照）および課題解決に関する提言をタイ政府に出すこと」である。第一に、その実施期間は、2000年8月から2002年8月までの2年間とされた。共同研究会の開催頻度は年間2～3回、全体会を共同研究会発足時（2000年8月頃）、中間報告とりまとめ時（2001年8月頃）そして終了時（2002年8月頃）に3回開くことも予定された。終了時には総合報告発表を兼ねた公開セミナーを開くことも予定され、その他必要に応じて全体会・分科会の開催も検討されることとなった。第二に、共同研究会メンバーは、タイ・日双方の地方分権推進に関連した分野の学識経験者、地方行政関係者、JICA関係者によって構成される。研究活動の中核的役割を果たす研究会委員は、タイ・日両国よりそれぞれ5～6名程度を委嘱することとなった（添付資料

表3-1 課題の中身と背景

課題名	課題の中身と背景
第1課題： 「自治体分類基準の再検討」	タイ内務省地方行政局は地方自治体の級分類によって、自治体の組織構造、自治体職員人事、財政に関する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。タイの自治体職員は、一定の条件を満たせば自治体間で異動できる。すなわち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である。日本の事例を参考に自治体級分類をより効率的・効果的に行いたい内務省の希望に沿って課題の1つに加わった。
第2課題： 「自治体間協力」	タイの地方自治関連法には「組合」（サハカーン）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。存在するのは非公式な協力関係だけだが、もっぱら首長の個人的信頼関係に依存しており、安定したものではない。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。しかし、地方分権の結果タイ全土に自治体が生まれ、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課題： 「自治体合併」	タイの地方自治体の圧倒的多数が、規模・能力ともに限られている。タイは日本に比べると人口が約半分（約6,300万人）であるにもかかわらず、自治体数は4倍（約7,800カ所）にも上る。ところが民主主体制のもとでの自治体合併の経験をタイはほとんどもたない。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も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課題： 「地方開発計画の調整」	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調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。

注：4課題に関する詳細な分析・検討プロセスについては、参考資料3を参照されたい。

出所：永井、小西、尾崎、横田「〔特別報告〕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）」『国際協力研究』第22巻第2号（通巻44号）、2006年10月、56－7頁を参考に、筆者（永井）作成。

2-2参照)。そして第三に、運営体制面では、研究会の成果を技術協力に連動させるため、プログラム全体を調整する「合同調整委員会 (Joint Coordinating Committee : JCC)」を設置することとなり、共同研究会についても「運営委員会 (Steering Committee)」が設置されることとなった。以上の内容は、ほぼすべて「要請書」の内容を踏襲したものである。

この打ち合わせ会議で日本側委員が危惧した点は2つある。1つは、報告書の落とし所をどこにもっていくのかであり、もう1つはタイ側委員にどこまでやる気があるのかである。議論は後者に集中した。

片山委員は、タイ側委員のやる気を喚起するためにはJICAが本気であることを示し、「彼らにとってもメリットであることを示す必要がある」と主張した。村松座長は、「最低限共同研究会が面白い研究会であること」を示す必要があると述べた。これらの意見を踏まえて、第1回となる日本側委員のタイ訪問では、半日を予定していた公式の日タイ委員間協議以外に、訪問期間である3日間すべてをタイ側委員との個別面談に充てることにした。そしてこのアレンジは、7月末から約2ヵ月間タイに再び滞在する予定だった永井委員が担うこととなった。

2) タイ側との実施体制協議

2000年8月14日(月)～19日(土)に、村松座長と永井委員を除く日本側委員4名、JICAインドシナ課長およびジュニア専門員の計6名が調査団としてタイに派遣され、タイ側との実施協議を行った。調査団長は、村松座長の都合がつかなかったため、片山委員が代役を務めた。

調査団来タイ以前からタイに滞在していた永井委員を含む5名の日本側委員一行の重要な課題は、共同研究会に関するタイ側の要請内容を確認し、課題を決定するとともに、可能ならば分科会の委員構成や課題設定、2年間の研究会実施スケジュールを決定することであった⁵⁴。8月16日(水)にLGDADで開かれた共同研究会に関する実質的な会議では、以下の4点が焦点となった。

第一は、4課題以外に新しい研究課題を加えるべきか否か、という点である。タイ側委員の一部では、なぜこの4課題なのかという不満が燻ぶっていた。例えば、地域民主主義推進のための住民参加と市民社会の研究を共同研究テーマに加えるべきとの主張もあった。しかし、日本側・タイ側研究者がそれぞれ6名であり、あまり大きなテーマを取り上げるのは共同研究会の能力を超えるのではないかと、という意見がDOLAだけでなく研究者の一部からも挙がった。結局、4課題はそのままにして、将来新しい課題を付け加える必要があると認められた場合は、そうしても良いということで折り合った⁵⁵。

⁵⁴ さらに、技術協力プロジェクトについてもJICAとDOLA担当官の間で協議が行われた。

⁵⁵ ただし、Steering Committeeの承認を必要とする点で合意した。なお、「なぜ4課題なのか」という問題はその後も尾を引き、8月31日に永井委員がパターン委員と面談した際や、9月6日にパターン委員、チャラット委員を除く4委員と永井委員・DOLA官僚を交えた会議においても、共同研究課題についての要望が挙がった。パターン委員は共同研究会のテーマを1つのパッケージにすること、1997年憲法で謳われている住民参加や市民社会構築というテーマを共同研究会で取り上げることを主張した。ノーラニット座長は自治体人事行政を、ニヨム委員は住民参加を取り上げることを主張し、ソムキット委員は新たに2つテーマを加えて6テーマとし、タイ側・日本側委員がそれぞれ1テーマずつ責任を持つことを提案していた。2006年8月に筆者3名がノーラニット准教授に対して行ったインタビューでも、なぜこの4課題だったのかと指摘している。

第二は、共同研究会の実施体制に関する議論である。共同研究である以上、日タイ双方の委員が全員で4課題について討議することは必要という点で一致したが、課題ごとに責任者を決めたほうが報告書作成の際に望ましいとの判断から、4課題について日タイ双方とも責任者を決めることで合意した。

第三は、関係省庁の官僚を共同研究会の正式メンバーとして加えるか否かである。関係各省庁の理解と協力を得るためには参加が望ましいものの、自由な議論を行うには研究者だけを正式メンバーとすべきという意見が大勢を占め、関係各省庁の官僚はいわば「リソース・パーソン」として参加することで合意した⁵⁶。

第四に、タイ側から質問が集中したのは、誰が共同研究会調整の窓口になるかであった。LGDAD 官僚も他の技術協力プロジェクトや諸外国諸機関への対応で共同研究会の調整に時間を充てられず、タイ側委員も大学での教育・行政に加え、政府各種委員を兼ねており、調整業務をタイ側に期待するのは限界がある。JICA の企画調査員が年末から1年間タイに派遣されることが内定してはいたものの、2年目については課題を残した⁵⁷。

9月28日にJICA本部で開かれた打ち合わせ会議では、「タイ側からの熱意が感じられ会議は一応の成功であった」と総括されたが、実施体制上の問題点も少なくなかった。とりわけ問題とされたのは、タイ側委員の所属先が複数にまたがり、これまで委員間で研究課題について協議の場が設けられておらず、タイ側委員相互でコミュニケーションが不足していた点である。実際、タイ側の立ち上げ準備が遅れていたことは明らかであった。「要請書」策定作業の終わった7月中旬の段階で、タイ側委員への委嘱をDOLAが行うことが決まっていた以上、4課題についての説明を8月ミッション前にDOLAからタイ側委員に終えてしかるべきであった⁵⁸が、そうになっていなかった。次項で見るように、DOLAがタイ側委員への正式委嘱手続きをするのは12月に入ってからのことであった。

タイ側は実施体制立ち上げの遅れを取り戻すため、9月6日にタイ側委員だけで会議を開いた。ここで共同研究会のテーマについて活発な意見が交わされたが、新しいテーマを加えるかどうかは11月初めに日本で開かれる第1回会議で最終的に決定するとし、タイ側委員6名の間でさしあたり暫定的な責任分担を決めた。タイ側はソムキット委員を窓口として研究計画と研究予算を作成し、それをタイ滞在中の永井委員を通してJICAと調整することになった。こうして、タイ側でも共同研究を一体的に進めていく機運がようやく芽生えてきたのである。

(2) 共同研究会の実施体制の確立

共同研究会の円滑な実施には、さまざまな環境整備と日タイ両委員との円滑な連絡体制の確立

⁵⁶ 研究者の自由について問題を提起したのはパターン委員である。スワット部長の司会進行はやや結論を急ぎすぎたものにも感じられたこともあり、DOLAの意向に沿わない議論をできるのか否かという、微妙だが重要な問題を彼は提起したのである。

⁵⁷ 共同研究会2年目については、この企画調整員がDOLAをC/Pとして実施する技術協力プロジェクトとの兼務で続けて専門家として派遣され、研究会の運営支援にあたった。

⁵⁸ もっとも、共同研究会を国際的に組織し、それを技術協力に結びつける試みはDOLAにとっても初めてのことである。しかも、日本のように1年前から準備を進め、国総研で同時期に研究会が立ち上がっていたわけでもない。こうした点を考慮すれば、タイ側の準備不足はやや差し引いて評価する必要があるだろう。

が必要である。本項ではその点について検討してみよう。

1) 企画調査員の派遣

2000年12月、共同研究会を担当する企画調査員がタイに派遣された。2000年8月より既に開始されていた共同研究会の実施体制整備がようやく着手された。

企画調査員は通常JICA在外事務所に籍を置く。しかし、本件を担当する企画調査員の業務は、①自治体開発計画策定能力向上支援に係るプロジェクトの形成支援、②共同研究会の運営支援・進捗管理・全体調整、③共同研究会の成果活用検討（技術協力プロジェクトの形成）であり、すべての業務がDOLAを対象としていた。そこで、企画調査員はDOLA内で業務を行い、DOLAとJICA間の相互理解の促進やプロジェクトの円滑な運営に寄与した。DOLA以外の機関の情報収集や折衝が懸念されたが、DOLAは企画調査員の常駐に好意的であり活動に支障はなかった。

2) 国際約束上の共同研究会の位置付け

企画調査員の着任後、まず協議が必要であったのはタイ側の援助受け入れ窓口機関であるDTECであった。DTECは、JICAタイ事務所からプロジェクトの趣旨説明を既に受けており、研究会実施に係るJICAとDOLAの覚書(Memorandum of Understanding:MOU)（ミニッツ）交換式にも出席していた。とはいえDTECは、①共同研究プロジェクトがタイ国の協力要請に基づいて発足しておらず、②研究プロジェクトの成果が技術協力プロジェクト形成につながることを意図するのであれば、技術協力プロジェクトは共同研究実施後の開始となるのが自然な流れであると、問題視していた⁵⁹。DTECはこの時期、タイ側の要請に基づかないJICAからの派遣（企画調査員や調査団）について、現地要請主義の立場から是としない方針を強めており、共同研究の実施についても容易に認めない態度を示していた。

このDTECの指摘に対して、DOLA担当者は、プロジェクトはDOLAの要請であることを強く主張した。前述のとおり共同研究会の構想自身は日本側の発案であった（3-1-1参照）が、短期専門家派遣時の研究会課題の選定では、DOLA側が希望する研究課題を出し、その上で研究会として有効な方向性がJICAとDOLAの両方で検討されている（3-1-2参照）。こうしたDOLA側の主体性の確保に最も留意を払って進めてきたプロセスを経て、2000年12月の段階では、共同研究プロジェクトは、DOLA自身が要請するプロジェクトという意識が根付いていたといえる。DTECからは、タイ側からの要請書に明確な記載が必要であるとの観点から、技術協力プロジェクトの要請にあたり、共同研究についても同要請書内に一言明記することが求められ、DOLAはこれを了承した⁶⁰。

共同研究会と技術協力プロジェクトを並行して実施していくことに関しては、既に後者がプ

⁵⁹ 片山ミッション派遣時にJICAとDTECの間で話し合いがもたれ、この点は既に問題となっていた。

⁶⁰ 2002年度の基礎自治体開発計画策定能力向上支援技術協力プロジェクトにかかる要請書の備考欄にタイ日共同研究会の活動が記入された。こうした記載に至った事情として、当時の対タイJICA協力は、同一年度に同一機関が複数の案件の要請・採択・実施をしない方針となっていたことがある。

プロジェクト計画検討に入っており研究会で検証する段階ではないこと、プロジェクトが対象とする技術分野の支援が早急に求められていることを DOLA 側に説明した。その後 DTEC からは、技術協力プロジェクト実施にあたり検討を求められたことはなかった。しかし、DTEC 担当者との話し合いでは、折に触れて2つのプロジェクトを1つの局を対象に行うことを歓迎できない旨の指摘があった。

3) タイ側委員の委嘱と経費受け渡し

タイ側委員の委嘱は、前述したとおり、タイ側の主体性の確保の観点から DOLA 側が行うことが重視されており、共同研究実施に係るミニッツにもその旨が明記されていた。しかし、第1回研究会実施後も DOLA からの積極的な動きはなかった。企画調査員が再度 DOLA 局長名で行うことを DOLA 側に促した。DOLA からも委員側からも異論はなく、2000年12月によく委員の正式な委嘱が行われた。

一方、DOLA は、委嘱されたタイ側委員の経費を管理することには難色を示した。これは、局に入る資金はすべて省の規定に従わなければならないため、関係課の承認を必要とする煩雑な手続きが伴い多くの時間を必要とし、プロジェクトの進捗の障碍となるというのがその理由であった⁶¹。DOLA、DTEC、JICA の三者間で協議し、タイ側委員が経費内訳を含む経費申請に関する書状をまず DOLA に送付し DOLA の承認を受けた上で、DOLA から JICA タイ事務所へ公文書として経費申請書類を提出することが決定した。

タイ側委員の経費は、タイ側座長であるノーラニット委員が所属していたタマサート大学の承認を受け、共同研究プロジェクト名で開設した同大学の口座に振り込むこととなった。共同研究会のタイ側の事務局はタマサート大学民主主義開発センターに置かれ、2001年1月から、各委員への経費の引渡しや支出の管理、さらにタイ側委員の調査活動に係る手配と活動報告書のとりまとめを行った。

DOLA が直接管理しない経費の流れをとることで DOLA の研究会運営に係るオーナーシップの軽減を避けるため、DOLA の局長名で経費を申請するとともに、DOLA はタイ側の活動報告を受け取り、プロジェクトの進捗状況の監督責任を負うことが重ねて確認された。

4) 日タイ委員間の協議体制

日本側委員とタイ側委員の協議のために、全5回の共同研究会が予定された。研究会以外での委員間のやりとりは、電子メールの活用を予定し、各委員のアドレスを委員間で共有した。しかし、タイ側委員には電子メールを日常的には使用しない者もいる上、文書での意見交換は好まれないようだった。結果として、研究会開催期間外では、日タイ委員間の直接のやりとりは行われなかった。日タイ委員間で協議・調整が必要な事項は、企画調査員が間に入り、それぞれの意向や質問を相手方に伝え、その結果を返し双方の合意までの調整にあたった。日本側においてもタイ側においても、座長にそれぞれの意見集約の確認が取れ合意点を相談できたこ

⁶¹ DOLA が、JICA から活動経費を受領することはプロジェクトの進捗に影響すると考えたのは、プロジェクトの全経費の管理が DOLA 側の責任であった UNDP とのプロジェクト実施経験によるものと思われる（第1章第6節参照）。

とは、両者の協議を効率的に進めることに有効であった。

(3) 共同研究会の実施プロセス

1) 共同研究会第1回会合(2000年11月初旬 東京・静岡)―各課題の現状および問題点の把握

目的

第1回研究会は、①タイ側委員による各課題に関するタイの現状報告、②タイ側委員会からのリサーチ・プロポーザルの提案に基づく協議、③2年間の共同研究会のスケジュール検討、④静岡県の自治体視察を目的として開催された。

概要

この研究会に向けてタイ側委員は、タイの地方分権の動向と各課題に関する現状と問題点の報告を準備した。具体的には、研究の背景や目的、研究の方法等をまとめた研究のプロポーザル案を課題ごとに作成した。第2回研究会で研究スコープについて合意できるように、この案を叩き台として日タイ委員は協議した。しかしながら、4課題をどうお互いに関連付けるかは、全体会議でさまざまな意見が出たものの、一定の合意には達しなかった⁶²。また、課題によって研究の進捗も大きく異なっていた。自治体の分類基準を検討する第1課題はタイ側委員欠席によりプロポーザルの協議を進めることができず、報告された研究のポイントはタイ側でも十分絞り込めていなかった。これに対し、自治体間協力の推進を検討する第2課題と自治体合併を扱う第3課題は、日タイ間で相互理解も進み、プロポーザル案作成に進める段階となった。

研究会実施上の課題

第一に問題となったのは、研究会における使用言語の問題である。使用言語を英語にすることは既に決定されており、英語での協議に問題ないと考えられていた。ところが、双方の国の地方行政についての理解も、研究者間の交流も始まったばかりの初回の研究会においては、それぞれの母国語を必要とする場面が多くあった。念のために手配していた日タイ通訳を交えてコミュニケーションをとる努力もなされたが、問題背景の難しさと外国語を介しての専門的議論のためかえって会議全体が混乱し、結局通訳を介さず直接協議を行うことになり、共同研究会は終了時まで英語で続けられた。永井委員が英語でなくタイ語でしばしば双方の意見を伝える一幕も一再ならずあった。

もう1つ問題となったのは、議事録作成である。委託した議事録は議事全体の概要を記すにとどまり、個々の委員の発言内容までは記録されていなかった。協議内容をすべて残す場合は、予めテープに録音してテープ起こしの作業が別途必要になるが、このときの研究会はテープ録音をしていなかった。2日間に及ぶ研究会の全内容を高額の経費となるテープ起こしする必要

⁶² 例えば秋月委員は分科会で次のように述べている。「第1テーマと第3テーマは互いに密接に関連している。しかし、第2テーマに関しては、協力関係が即合併に昇華するわけではない。しかし、合併への1ステップであることは言えるだろう。第2テーマと第4テーマは、ソフトに関するもので、水平的な問題に関するものである」

があるかについてこの第1回研究会の段階では決定されておらず、後日日本側委員から問題が指摘された。

日本の自治体視察

第1回共同研究会では会合に先立ち、タイ側訪問団に日本の地方自治システムについての理解を深めてもらうため、自治体の現場を視察する機会を設けていた。視察の主要分野はプロジェクト課題に沿う形で、①自治体開発構想の策定および計画の調整、②広域行政（自治体合併、一部事務組合）の実施、③自治体の財政制度、以上3つが挙げられた。

視察先として選ばれたのは静岡県である。村松座長が静岡総合研究機構の副理事長を兼務しており、そこを通じて県庁国際課が視察先の自治体をアレンジし、全行程に同行した。このように静岡県の協力が全面的に得られたおかげで、視察は円滑に行われた。

参加者から指摘された問題点は、配布資料が日本語だった点である。視察前には英語の関係資料を収集し、視察先ごとに報告の要点も英語に翻訳してあったが、視察当日に自治体から配布された日本語資料も膨大な量にのぼった。視察中に配布される資料とその翻訳は、準備段階でより多くの時間をかけるべき事項であろう。

2) 共同研究会第2回会合（2001年3月下旬 プーケット、パタヤ、バンコク）—研究のスコープ設定

目的

第2回研究会は、①第1回研究会でタイ側から提示された問題に関連する日本側委員による日本の事例報告、②第1回研究会での議論を踏まえて進められた各課題に対するタイ側委員による研究報告、③各課題の研究スコープの決定、④中間報告を中心とした今後のスケジュール検討、および⑤タイの自治体視察を目的として開催された。

概要

第2回研究会に備えてタイ側委員は、2001年2月にチェンマイ、プーケット、チョンブリーの3ヵ所での現地調査を実施していた。プーケットおよびチョンブリーは、第2回研究会で日本側委員を対象とした自治体視察先ともなった。プーケットでは県庁をはじめプーケット市、周辺タムボン自治体2ヵ所を訪問したが、その理由はプーケット市がゴミ処理施設を運営しており、周辺自治体との合併計画の調査も期待できたからである。チョンブリーでは、県庁とタイ国内で数少ない自治体の水平合併の事例であるノンヤイ・タムボン自治体を訪問した。

第2回研究会に先立ってタイ側は、前回研究会での協議を踏まえ、4課題ごとに各課題へのアプローチ方法と検討に盛り込む事項を15～20ページのリサーチ・プロポーザル（5ページ程度の提言構想と15ページ程度の課題分析）にまとめることになっていた。他方、日本側も課題ごとに日本および欧米諸国の事例をまとめ、3月上旬に成果物を予め交換することになっていた。

研究会では、日タイ双方が用意した上記の報告を行った上で、各課題に向けての研究スコー

プを決定した。この方針に基づき、担当者が各課題について、①現状分析と課題の抽出、②日本における経験の分析、③提言の3部構成で執筆し、中間報告書作成を目指すことが確認された。①はタイ側委員が、②は日本側委員が担当する。③について村松座長は、日本側はタイのことについて知らないが、コメントはできるので、「日本側の援助によるタイ側の提言である」と説明した。これに対してタイ側委員は、この中間報告書を政策提言の叩き台として作成に入ることに同意した。

第2回共同研究会ではさらに、共同研究会の課題に合わせて、日本側委員による調査も行われた⁶³。しかし、第四課題についてはさらなる調査の必要性があると判断され、秋月委員と永井委員は8月に再度タイでの調査に従事することになった⁶⁴。

研究会実施上の課題

研究プロポーザルが決定され、研究会の進め方についてより具体的な議論が日タイ間で可能となった第2回共同会合では、日タイ委員双方の役割に関して以下の2点が課題として挙げられる。

1つ目は、提言に対する政治的要因との兼ね合いである。村松座長は3月30日のJICAタイ事務所長との会見で、「提言については、政治的な面が強くなることから、あまり入り込みたくないと考えており、できればタイ側委員のみにやってもらいたいと考えているが、一方で中立的・客観的な視点であれば提言したいとも思っている」と述べ、中間報告会も日本で開催したいと当初考えていた。「政治的要因によって提言の内容が変更されてしまうことは避けたい」ので、中間報告会の規模や性格に対して慎重な態度をとっていたのである。しかし、「提言を最終的に選択するのはタイ側機関であり、日本側委員の先生方からは思い切った提言をしていただいても良いのではないか」というタイ事務所長の助言もあり、提言部分についてもっと踏み込んでも良いかもしれないと、4月13日の打ち合わせでは村松座長は態度をやや軟化させた。

2つ目は、日タイ共同研究会における日本側コメントに関する位置付けである。この問題は、4月13日の打ち合わせにおいて委員間で議論になった。例えば秋月委員は、タイ側に対して日本の経験を押しつけるような印象を与えかねない懸念があると発言したが、林委員は常に世界的な視野を入れていると述べ、村松座長もそういった印象を与えないよう自己抑制を心がけているが、日本の事情を最も良く知っている以上その傾向が出るのもやむを得ないと指摘した。

⁶³ 3月30日大蔵省財政政策事務所を訪問し、地方財政に関する調査を行った。秋月委員と永井委員は4月初めまでバンコクに滞在し、NESDB、内務省事務次官事務所（以上、4月2日）、科学技術環境省、地方分権委員会事務所（以上、4月3日）、予算局、OCSC（以上、4月4日）、教育省事務次官事務所（4月5日）を訪問した。

⁶⁴ 秋月委員と永井委員は「タイ地方行政能力向上プログラムに係る実施促進調査」として、8月7日～23日までタイ各地で調査を行った。調査の目的は、①県レベルでの開発計画策定および調整に係る現状と問題点の把握および分析、②共同研究会に係るタイ側委員との協議、③タイの今後の地方分権化に係る情報の把握および分析である。①に関しては、東北タイのシーサケート県、中部タイのブラーチーンブリー県、南タイのソンクラーク県を訪問して県開発計画と郡開発計画、自治体開発計画の調整について聞き取り調査を実施したほか、バンコクでは内務省コミュニティ開発局（Community Development Department : CDD）、NESDB、内務省事務次官事務所を訪問した。②については、タイ側委員6名とすべて面談を行った。そして③については、地方分権に関する有識者（ウッティサーン・タンチャイ、アネーク・ラオタンマタット）に面会した。同年2月に新政権（タクシン・チナワット政権）が発足し、地方分権の動向を確認する必要があったからである。この調査の結果は、第2課題と第4課題に関する8月末締め切りの日本側コメントに反映できた。

秋月委員はまた、日本にはタイにそのままタイに適用できるモデルがないので、中間報告の時点で提言を実際に活用するのは難しいだろうと発言しており、政策支援プロジェクトの難しさが浮き彫りになった。

研究会実施上の課題としては、議事録作成が挙げられる。第1回会議の反省に立って第2回会議では、タイ側委員の秘書として雇っている地方行政を専門とする大学院の学生と英語をよく解するDOLAの職員2人に議事録作成を依頼した。事前にそれぞれの担当を割り振り、議事の流れが追える詳細な記録が欲しいと説明した。しかし、DOLA職員は記録中にも所用が入り何回かの中座があった上、そもそもすべての協議を記録に残す意義が理解されていなかったためか、日本側委員が望む議事録は結局作成できなかった。議事録の作成方法は、第3回会議までに善処すべき課題となった。

3) 中間報告会・第3回共同研究会（2001年11月 バンコク）—中間報告書の作成

目的

中間報告会では、①4課題に関するタイ側委員からの現状分析と問題点の抽出と日本側委員による日本の経験の分析、②参加者からの意見を集め政策提言に反映させることを目的として開催された。また、中間報告会直後に開かれた第3回研究会は、①中間報告書にかかる意見交換、②提言作成に向けての方向性の協議、③今後のスケジュールの検討を目的とした。

概要

中間報告に向けて、まずタイ側が7月末に原稿を提出した。日本側はタイ側が提示した課題に応じて日本の事例を検証し、9月半ばまでに原稿を作成した。この後、局長決裁の報告書としてDOLAの関係各課を回覧し、日タイ委員に最終的なコメントを募った後に中間報告書を作成した。前回の研究会で既に研究のスコープに関する合意に達していたこともあり、中間報告書作成までのプロセスにおいて日タイ間で協議を要する事項はなかった。

研究会では、提言作成の方向に向けて意見交換がされたが、特に開発計画調整を扱う第4課題に対して、予算計画との連動も考慮して検証するよう日本側から要望が出された。日本側のこの提案に対し、タイ側からの異論はこの段階では出されなかった。提言部分の議論は、次回の第4回会合で重点的に議論することとなった。また、最終報告書の形式についても協議が行われた。全文版と要約版の2つを英語とタイ語の両方で出すことに加え、最終報告書（全文版）の構成と分量、各課題執筆部分の構成、要約版の執筆について日タイ両国メンバーの議論を踏まえてタイ側が用意することも決まった。また、前回会合と同様、第3回会合でも日本側の一部委員がタイに残留し、4課題に関連する調査を行った⁶⁵。

2001年12月14日、東京のJICA本部で開催された帰国報告会で議論の焦点となったのは、

⁶⁵ 11月25日（日）午後にはサムットサーコーン県で村落を視察（持田委員を除く5委員）し、26日（月）は首相府予算局、内務省事務次官事務所、DOLA タムボン行政課で県開発計画、タムボン開発計画、および開発計画と予算との関連について調査を行った（林委員と永井委員）。11月26日（月）午前中には、林委員、永井委員、JICA関係者3名の計5名で、在タイ日本大使館に報告に訪れた。

出来栄えが芳しくない第4課題についてのペーパーに対し、どのように対処するかという点であった。もともと第4課題はサーロート DOLA 副局長（当時）のイニシアティブによって共同研究会の課題に加えられたものであるが、日本側にノウハウがあるテーマではなく、当初から研究課題にふさわしいか危惧されていた問題である。第4課題を担当したスラシット委員は DOLA の推薦に基づくものであったが、そのスラシット委員と DOLA の間で開発計画調整に関する事実レベルで意見の齟齬が生じ、日本側の対応にもおのずから限界があった。研究課題選定と共同研究会委員選定の難しさが明確に現れたのである。

研究会実施上の課題

第3回共同研究会と中間報告会では、過去2回の会合で懸案となっていた議事録作成専任者を初めて雇用した。協議が英語で行われることから英語を母国語としかつタイの地方行政の背景を理解できる者が適任と考えられ、在タイ歴が長く日本での滞在経験もある編集と企画を専門とするオランダ人に議事録作成を委嘱した。また、全協議がテープに録音された。この議事録作成者には、当日の筆記記録とテープ起こしの両方による議事録作成を依頼し、全協議の詳細な内容を記した質の高い議事録が出来上がった。

中間報告会でも使用言語が問題となった。聴衆の中には英語を解さないものが少なからず含まれていたためである。そこで、タイ側委員とタイ人聴衆はもっぱらタイ語で議論を行い、日本側委員は英語の同時通訳を通して議論に参加した。日本側委員の英語での発表は、英語からタイ語に同時通訳された。この方法は、フロアとの率直な意見交換を行えた点で有益であり、相互の意思疎通にも問題なく有意義な中間報告会となった。

4) 第4回共同研究会（2002年4月 東京）—提言骨子の作成

目的

第4回共同研究会は、①政策提言骨子の作成、②最終報告書の構成、③今後の日程の検討、④日本の自治体視察を目的として開催された。

概要

第4回会合開催に向けて、タイ側は報告書の構成の3番目に当たる政策提言の骨子をまとめた。提言の骨子案が完成を見たのは研究会実施直前であり、日本側は研究会前に骨子に眼を通してコメントすることができず、会合の場が提言骨子に係る名実ともに初めての協議の場となった。共同研究会の運営という点ではやや問題が残ったが、新副局長以下 DOLA 官僚5名が日本の地方自治体視察の名目で同時期来日しており、最終報告書に関する提言部分を視野に入れた突っ込んだ議論が行えたのは有益であった⁶⁶。

会合では、中間報告にまとめられた現状と課題に関するタイ側執筆部分、および日本の事例検証についても、新たな加筆検討を含めて協議された。執筆の進捗状況は各課題で異なってい

⁶⁶ タイ側委員と DOLA 官僚は長野県伊南行政組合、駒ヶ根市教育委員会、宮田村（以上4月4日）、東京都庁（4月5日）を視察した。第1回共同研究会開催時と同様、日本側委員も可能な限り同行した。

た。自治体間協力推進を検討する第2課題および自治体合併を扱う第3課題は順調に研究が進んでおり、最終報告書の作成に向けての構成の修正まで協議された。これに対して自治体級分類を扱った第1課題と開発計画調整を検討する第4課題は、研究の切り口と対象範囲の検討がまだ必要であった。特に第1課題は担当のチャラット委員が第3回会合に続いてこの日も欠席したため、DOLA 官僚からのコメントに日本側委員は対応できないという問題も生じ、日本側の要望が出されるにとどまった。

報告書の構成で最も協議されたのは、日タイ双方の執筆部分をどのように統合するかであった。日本側の執筆原稿は日本の事例検証部分にまとめ、タイ側執筆部分と日本側執筆部分を明確に区分する分かりやすい構成とすることが決定した。この結果、日タイ双方の委員がそれぞれの立場から、より執筆がしやすくなった。特にタイ側執筆部分の政策提言で日本側コメントの反映が懸念されていた第1課題や、タイ側執筆部分の課題検証で論点の不足が指摘されていた第四課題については、日タイの分担部分をはっきりさせることは必要不可欠であった。また、報告書の冒頭に新たに1章を挿入し、タイの地方自治制度の紹介と課題、本プロジェクトの課題設定の背景と課題間の関係、および研究目的について記し、報告書の内容の理解を助ける構成とすることで合意した。

研究会実施上の課題

第4回会合で大きな問題となったのは、報告書の英文校閲者の投入に関してである。村松座長は、英語を母国語としない研究者の書く英語は国際水準に達していない可能性があるため、外部の英文校閲者に依頼すべきであり、その費用をJICAに負担してもらいたいと期待を表明した。これに対してJICA アジア第一部は、英語の校閲も含めて研究者に委員を委託しているので、外部の英文校閲者をつける必要はないとして、この要請を会合の場で拒否した。このときのアジア第一部の対応がJICAの一般的な認識を示すものであるかは定かでないが、日本側委員の要請は、作成される報告書を世界レベルで通用するものにしたいとの意欲からであったため、JICA側の対応に委員は大きな落胆を受けた⁶⁷。

日本の自治体視察

共同研究も2年目に入り、タイ側委員の日本の地方行政に関する理解も深まり研究の対象がより明確になってきた。第4回会合にあたっての日本の自治体視察に関して、タイ側委員からは多くの具体的な要望が出され、視察は可能な限りこれらの要望の沿ったものとして企画調査員が本部と連絡を取りながら企画した。タイ側から研修のニーズが最も高かったのは、①第三セクターの設立および運営（自治体間協力の検討）、②一部事務組合／広域連合の利点および課題（自治体間協力の検討）、③自治体間合併までの経緯および手続き（自治体間合併の検討）、④小規模自治体の財政課題（均衡補助金配分の検討）、および⑤住民の行政参加（自治体間協力、開発計画調整）、以上5つの分野であった。訪問先は埼玉県、長野県、東京都の1都2県

⁶⁷ しかしながら、英文校閲の実施に関して、その後JICAで難色を示されることはなかった。結果として、プロジェクトの事業予算の使用が認められ、英文報告書の校閲が行われた。

に及んだ。タイ側委員からは、短時間の訪問の上、各自の関心が多岐に及ぶため十分な調査ができなかったと問題点が指摘された。他方で、DOLA 副局長が日本の一部事務組合を視察したことが、その後形成される自治体間協力プロジェクトへの理解を手助けしたと考えられる⁶⁸。

5) 第5回共同研究会・最終シンポジウム（2002年8月 バンコク）—提言の再検討、序章・要約版の作成

目的

第5回共同研究会は、成果報告シンポジウム開催の前日に開催された。その目的は、①最終報告書提言内容の確認と修正に関する協議、②報告書要約版作成の検討、③研究成果の活用の可能性に関する検討、および④報告書作成までの日程の検討、以上4点であった。また、最終シンポジウムの目的は、共同研究会プロジェクトの最終研究成果を今後のタイ地方行政能力向上につながる提言を含めて発表し、対象課題関係者の理解を深め、研究成果有効活用の一助とすることにある。

概要

第4回会合の協議を踏まえタイ側は、6月までに各課題の政策提言に係る第1稿を執筆した。この案に関するコメントが日本側委員より7月半ばに出され、タイ側は第2稿を作成した。成果報告シンポジウム開催前には、執筆された原稿一式が局長決裁の文書としてDOLAの関係課を回ったが、DOLAからは内容に関して修正を求めるコメントは出なかった。

しかし、このことは報告書の提言部分に問題がなかったことを意味するわけではなかった。8月15日にJICA本部で日本側委員による事前打ち合わせ会議が開かれた（ただし、林委員、永井委員は欠席）とき、問題となったのは第1課題と第4課題であった。第1課題については提言内容の量を膨らませることや書きぶりは変えずにDOLAとの摩擦を避けるような穏やかな表現に変えることなどが持田委員から指摘された。また、第4課題については、日本側からの度重なるコメントがほとんど反映されていないと不満が表明され、共同研究会の場で直接協議をするしかないという結論に至った。第4課題のタイ側ペーパーについては最終共同研究会直前まで企画調整員が数度担当のスラシット委員と面会して日本側委員のコメントを反映するよう伝えたものの、「日本側委員の指摘は本論文のスコープを超えるものであり、対応の必要性はない」という回答であった。第1課題と第4課題については、最終研究会終了後も引き続き日タイ間の調整が必要となった。

第二に、日タイ間で合意した序章部分についても、必ずしも事前の合意どおりに運ばなかった。序章部分については、ノーラニット座長が研究背景も含めて執筆することになっていた。しかし、初稿ではタイの地方行政制度についての説明に終始しており、4課題を取り上げた経緯が一切触れられていなかった。ノーラニット座長は、4課題は自分が取り上げたものではないので経緯は書けないと説明した。合意内容の不十分さと課題設定にタイ側委員が当初からか

⁶⁸ ピーラボン・トゥリタッサウィット DOLA 副局長は共同研究会終了にあたり、自治体間協力プロジェクト形成を支持した。

かわっていないという問題が、ここで露呈されたのである。ノーラニット座長は以前からこの点を一貫して指摘していたが、課題設定についての理論的根拠を欠いた文章を出すわけにはいかない。結局村松座長の手になる序文を序章の前に置くことで妥協することになった。

第5回会合で新たに決まったのは、要約版の作成についてである。要約版作成を申し出たのはタイ側委員である。その結果、原稿作成はタイ側が担当し、日タイ両座長が監修することを決定した。とはいえ、日本側委員の執筆部分を含む全原稿の要点を押さえ、要約版の形式を踏んだ報告書が作成されるかに懸念は残った。最終原稿と要約版の提出は9月を目標とし、その後タイ語版作成に入ることが確認された。

最終シンポジウムでは、参加者からのコメントを多く集めるためにコメンテーターは設けず、課題ごとに日タイそれぞれ1人ずつの委員が報告し、質疑応答の時間を設けるプログラムとした。シンポジウムには関係中央政府機関の職員、自治体関係者から大学関係者、さらには国会議員も出席し、扱った課題の関係者の理解を深める機会となった。シンポジウムでは参加者の理解も考慮して、タイ語と英語の同時通訳で催した。

議事録は中間報告会の議事録の作成者に再び依頼し、第5回会合と最終シンポジウム両方の議事録を作成した。

研究会実施上の課題

課題検証にあたり、日タイ間で求める範囲と深さの相違が顕著となった。第1課題は、地方財政分野の課題であるが、タイではこの分野の人材は希少でありまだ十分に研究分野として確立していない。タイ側委員でもこの分野を専門とする委員はチャラット委員1人であり、日本側の要望に応えることは容易ではなかった。第4課題については、タイ側は座長をはじめとして、日本側が提案する修正の必要性をそもそもあまり感じていなかった。担当したスラシット委員も、提出した原稿をもって最終原稿としたい意向を強くもっていた。こうした状況下で日本側委員は、日本側の見解を押し付けることはせず、少しでも報告書の改善につながる妥協点を辛抱強く探した。

6) 最終報告書のとりまとめ作業

成果報告シンポジウム終了後、共同研究の最終報告書作成に入った。12月までにすべての作業を完成することが予定されたが、第5回共同研究会では2つの課題に修正が入ったほか、要約版および終章の作成もあり、最終的に報告書が完成したのは2003年3月であった。

最終報告書および要約版の作成

10月半ばに上がって来た要約版草稿は、日本側委員の執筆部分を皆目反映しない内容となっていた。上でも触れたように、日本側ペーパー部分については日本側が書くと申し出たものの、タイ側はタイ側委員1人が執筆すると強く主張したため日本側が承諾したという経緯があった。ノーラニット座長は10月半ばになってから日本側に対し、日本側委員執筆部分の要約を提出するよう求めた。この突然の申し出は日本側を大いに当惑させたが、日本側委員は要約

版原稿執筆に応じ、ノーラニット座長が最終とりまとめをすることとなった。しかしその後も形式的な分量の調整作業も加わって要約版作成作業は遅々として進まず、内容的な検討が本格化するのには12月半ば以降にずれ込んだ。

最終報告書の最終原稿そのものも、予定よりも大幅に遅れて提出された。最も遅れたのは第4課題のタイ側ペーパーである。当初の予定では11月初めに提出されるはずであったが、第4課題のペーパーが提出されたのは12月末のことであった。しかも、この原稿には、既に何度も指摘されてきた用語法の混乱や説明不足などがほとんど修正されておらず、問題の多いペーパーであった。

この頃から、村松座長は最終報告書や要約版の編集作業をタイ側に任せるのではなく、ある段階からJICAが編集上の問題として取り扱うべきであると指示するようになった。翌年初めにはJICA企画調査員もこの村松座長の言葉を受け、編集上の範囲内で修正を加える方針転換を明らかにした。JICAの予算年度との関係上、3月中に最終報告書と要約版を完成させることは至上命題だったため、2月半ばには日本側主導による要約版修正作業を行うこととなった。

タイ語版の作成

報告書は英語で書かれたため、タイ語の翻訳が必要であった。翻訳作業の時間は限られているため、タイの地方行政に関する基礎知識に問題がないことを条件に複数の人に依頼した。翻訳原稿は、課題ごとの筆者であるタイ側委員に渡し、チェックを依頼した。当初からタイ語の執筆であれば、内容は変わったとの意見も出されたが、タイ語版はあくまで英語版の翻訳として位置付けるため、内容の修正は行わなかった。

報告書の利用者層を考慮すると圧倒的にタイ語版の活用頻度が高いと思われる。タイ側委員にはタイ語での原稿執筆としたほうがより表現が適切で分かりやすい報告書となったはずである。しかしながら、日本側委員との協議を共通の言葉である英語で行うことは、第三者をはさまないというメリットもあり、また時間的制約の中で複数の言語を使用する研究会は難しかったと考える。

英文校閲

英文校閲者の雇用については、タイ事務所は必要な作業であると認識を示していた。結果として、当初の予算計画どおり、英文校閲の作業に入ることができ、中間報告会から議事録作成にかかわり、英語での企画・編集を職業とするオランダ人に依頼した。校閲者は、既に研究会の内容をよく熟知しており、また英語での編集を行っている経験も豊富なため、的確な校正が行われた。

3-1-4 主要なアクターの役割と成果

(1) タイ側委員

共同研究会は、タイ側の主体性の確保を重視して構想された。従ってタイ側委員の役割も、政

策提言の作成を中心とした最も主要な部分を担っている。具体的には、研究課題それぞれにおける現状を分析し、問題点の抽出を行い、日本側委員との協議を経て研究のプロポーザルを提示した。このプロポーザルに基づき、現地調査および関連資料収集による情報収集を行うとともに課題解決に向けての方策を検討し、日本側の日本の事例検証を踏まえた上で、課題ごとの政策提言を作成した。タイ側委員は、研究の枠組みの提示と政策提言の作成という活動の根幹の役割を果たしたといえる。

また、共同研究会実施の直接の目的とは離れるが、この共同研究会における日本の経験の分析や日本側委員との共同活動から各委員が習得した見識は、それぞれの活動を通して、タイの地方行政能力向上に何らかの形で貢献していくと考えられる。政治学者・法学者が国家の政策や制度作りに中心的な役割を果たすタイ国においては、特に高い成果が期待できるといえる。

(2) 日本側委員

共同研究会で予定した日本側委員の役割は、タイ側から提示された研究プロポーザルに関連した日本の地方行政における経験の分析を行うとともに、研究のアプローチをタイ側と共有すること、さらに政策提言の作成に向けてタイ側と協議し必要に応じて日本側の知見を提供することであった。日本の経験は、タイ側が求めるスコープに応じて分析して提示され、タイにおける各課題の検証に有用であった。

日本側委員は日本側の見解を押し通すことは一切せず、タイ側が検証しきれない分野や重要であるにもかかわらず把握できていない論点を他国の経験の分析を提示するという形で補った。この日本側委員の徹底したタイ側委員の主体性尊重の姿勢とタイ側の課題を把握した上で検証分析を行う高い能力なしには、本研究会はその意図した構想どおりに成立できなかったと考える。

また日本側委員の中には、日タイ共同研究会以外の独自のチャンネルでもタイ側委員とコネクションを持つものが入っており、日タイ間のコミュニケーションの潤滑油的存在として重要な役割を果たしたことも特筆すべき点である⁶⁹。

(3) DOLA

DOLAは、研究課題を設定し研究会をJICAとの共同事業で進めるとともに、その研究成果を地方行政能力向上に係る政策立案に反映させる役割を担った。この意味で研究会の主催者であると同時に、研究活動の裨益者である。

共同研究の実施においては、担当の技術・対外関係課が、常に活動状況を把握して研究会や日タイ双方の自治体視察に同行し、委員が必要とする情報を提供するとともに報告書案にコメントを出した。そして、作成された政策提言⁷⁰に関しては、前述したとおり積極的に同意しない第1課題（自治体分類基準の再検討）の提言も含めて、研究会成果として引き受けて、自治体を含む

⁶⁹ ノーラニット座長、ソムキット委員、チャラット委員は、永井委員が研究代表を務める別件の研究プロジェクト（大阪市立大学アジア・日本研究フェローシップ）で2001年3月初めに来日し、京都大学法学部での講演・セミナーのほか、自治体視察を行っていた。

⁷⁰ DOLAの政策提言へのコメントに関しては、参考資料2を参照されたい。

関係機関に報告書を配布し、成果普及の役割も果たした⁷¹。

また、研究会成果の活用に関しては、JICA との技術協力プロジェクト形成の検討を積極的に行った。この技術協力プロジェクト形成に関する詳細は 3-2 で検証するが、DOLA は共同研究会の活動を通じて、この技術協力プロジェクト形成に必要な多くの知識を吸収したといえる。

(4) 企画調査員

企画調査員は、報告書作成に向けての研究会活動の進捗管理を行い、共同研究会やシンポジウム、自治体視察のプログラム作成および実施支援を担当した。また、タイ側委員と日本側委員の協議調整、さらに、DOLA と共同研究委員間における報告書作成にかかる調整を担当し、必要に応じてタイ側委員と DOLA 側の実施担当者との協議の場を設けた。このほか、共同研究実施に並行して、研究成果を活用した JICA 技術協力案件形成の検討を進めた。

企画調査員が DOLA に駐在し、研究会のマネジメントに従事することにより、研究会の実施体制が整備され、タイ側委員と日本側委員の意思疎通と研究会の進行が円滑に進んだ。関係者の合意形成と活動の調整に多くの時間がかかる共同研究においては、二国の間に入って実施支援をするこのような役割を果たす者抜きには、所期の成果を予定どおり出すことは難しかったと思われる。また、共同研究会の直接の目的であった技術協力プロジェクト形成の観点からは、日タイ双方の見解を反映し研究成果を十分に活用するのに有効であった。

(5) JICA タイ事務所・JICA 本部

JICA 本部は、共同研究会の形成時から担当しかつ日本側委員の窓口であったことから、研究会が立ち上がって以降は、その方向性や実質的な内容について大きな注文をつけることはなかったが、研究会の実施支援においても直接関与している。担当職員は共同研究会のすべての回に参加し、タイでの共同研究会実施後には、本邦における日本側委員の活動報告会を開催している。この報告会で協議された課題は、タイ事務所を通じて企画調査員に連絡され、必要に応じてその検討やタイ側との情報共有が行われた。

一方、タイ事務所の主要な役割は、研究会活動に必要な予算管理と本部との連絡調整業務であり、日タイ双方の委員の研究会や自治体視察のための渡航に必要な手続きも担当した。タイ事務所の役割は、このように研究会活動においては、本部への連絡や手続きが中心であったが、研究会成果の活用に関しては、現地における案件検討の通常の例と同じくタイ事務所が担当し、在外主導のプロジェクトに続いていく流れを作った。

⁷¹ DLA が共同研究会の報告書を配布した機関は以下のとおりである。中央政府機関（首相府予算局、NESDB、財務省財政政策事務所、DOPA、CDD、内務省土木都市計画局、農業協同組合省農業振興局、天然資源環境省、外務省 DTEC）（2002 年 10 月の行政改革以降の組織名称）、全県の県庁、全国の地方自治体、地方行政に関連した大学の全学部および全教員養成大学の図書館、タイ国内開発援助関係機関（国際機関等）。ただし、自治体については、要約版のみ配布し、要請のあった場合に限り報告書本体も送付した。

3-1-5 CDの視点からの共同研究会の特徴・課題・教訓

(1) プロジェクト形成面

1) タイの課題状況と「共同研究会」という事業の選択および位置付け

内政問題、しかも国政ではなく地方行政や地方自治に関する課題状況を認識するのは容易ではない。共同研究会設置まで短期専門家は二度、延べ期間にして4ヵ月近く派遣されているが、それでも課題状況を把握するのは容易ではなかった。「共同研究会」は課題状況をタイ側リソースから把握し、両国の有識者を通して政治的に敏感な課題についても一定の距離を保ちながら検討でき、なおかつ相手国のオーナーシップ醸成を期待できる点で有益である。他方で共同研究会は、最終報告書策定まで極めて長い期間を要する上、両国にまたがる複数の研究者の意向を踏まえる複雑なプロジェクト運営を余儀なくされる。共同研究会の利点は、そもそも取り組む課題が比較的特定されている技術協力プロジェクトと違い、研究者の創意工夫次第で課題に対して柔軟に取り組むことが可能な点にある。内政事項であり、それゆえに注意深い考慮が必要となる地方自治や地方分権にかかわる政策支援においては、共同研究会方式は準備不足のまま技術協力プロジェクトを走らせるリスクを回避しつつ、相手国の有識者や実務家を巻き込みながら課題の背景調査や具体的な技術プロジェクトの準備が十分行える点で有益であるといえよう。

2) タイ側の要請と日本側の意向とのすり合わせ

日タイ共同研究会立ち上げに至るプロセスで最大の課題となったのは、タイ側からの要請に基づかない共同研究会をどのようにタイ側に受け入れてもらい、しかもタイ側にオーナーシップをもってもらうかであった。元来、タイ側の要請は開発計画策定に結実する技術協力事項であったが、JICAの意向はより大きな観点からのタイ地方分権に対する政策支援である。日タイ共同研究会の立ち上げに関しては、日本側の提言にタイ内務省が僥倖にも応じたために大きな問題とはならなかったが、こうしたやり方が他の国においても通用する保障は全くない。

日タイ共同研究会立ち上げの場合、JICAはまずタイ側から要請のあった技術協力事項の案件形成に力を注いだ。その後、技術協力案件の将来的継続を見越した上で、次の技術協力につながるような政策提言を行う日タイ共同研究会の立ち上げを提案した。すなわち、技術協力を前提とした共同研究会の抱き合わせ提案である。技術協力が要請主義に立つ限りにおいては、日本側が共同研究会立ち上げを要請するのは事実上無理である。この問題は政府開発援助の根本精神ともかかわるだけに、今後「共同研究会」方式を提案する場合には常に考えておくべき問題であろう。

3) 課題の選定

課題選定にあたって重要なことは、それが「研究のための研究」ではなく、実際の技術協力に耐えうるような課題を選定することである。政治的変動に耐えうる中長期的テーマを選ぶことや、日本が比較優位をもつ課題を選ぶことが重要であることは本文でも述べたとおりである。

しかし、課題に対するタイ側のオーナーシップを醸成する観点から言えば、「どのような課題」を選ぶかという問題と同様、「どのように」課題を選ぶかというプロセスの観点も重要である。日タイ共同研究会の4課題はJICAとDOLAが相談の上選定したものだった。日本側委員には課題が事前に知らされていたが、タイ側委員は課題選定に当初からかかわっておらず、この決定プロセスに不満であった。日タイ共同研究会がJICAとDOLAの間の技術協力プロジェクトの枠内で行われている以上、JICAとDOLAの間の合意は不可欠であるが、タイ側委員の積極的な関与を確保するために、より早い段階からタイ側委員の関与を認めても良かったかもしれない。しかし、最終報告書執筆や要約版作成過程にみられるように、最初からタイ側委員の関与を認めてしまうと、ますます収拾がつかなくなる恐れもないわけではない。

「どのように」課題を選ぶかという問題は、「誰が」課題を選ぶのかという問題とも密接にかかわる。官僚機構が認識する課題と研究者が認識する課題は必ずしも同じではない。タイ側官僚は自治体間級分類や開発計画の調整を重要な問題と見なしたが、研究者はさほど重要視していなかった。研究者はむしろ、住民参加や市民社会の研究を重視しており、課題の選定は研究者に任されるべきだと考えていた。しかし、民主主義制度や価値に関するテーマを具体的な技術協力に落とし込むのは困難であり、技術協力案件として適切ではない。また、官僚と一口に言っても、個々の官僚の経験や役職によって課題意識は大きく異なる。自治体級分類を課題に掲げたのはDOLA部長であったが、開発計画調整を課題に掲げたのはDOLA副局長であった。日タイ共同研究会の課題設定は、DOLA内部の日常的決定過程に準じて行われた。しかし、課題設定をより適切に行うためには、「いつ、誰が、どのように、何を」決めるのか戦略的思考が必要なように思われる。

4) 委員の選定

委員選定のタイミングについては上で触れたとおりだが、委員選定にあたっては次の2点について留意すべである。

1つは、委員の専門性とネットワークに関してである。日本側委員については、英語を解する行財政学者と現地の事情に詳しい地域研究者の組み合わせが重要であった。日本側委員は座長を中心としたネットワークが存在したため、一体的行動がとりやすかった。他方、タイ側委員の選定にあたっては、特定の大学や分権推進派委員に偏らないようにすることであった。タイ側委員はDOLAとJICAが相談して委嘱したため、一体性に欠けがちであった。とはいえ、日タイ委員ともそれぞれ6名ずつで構成されていたため、柔軟で機動性のある対応を取ることが可能となった。

もう1つは、委員の役割分担に関してである。座長には社会的に敬意を集めた経験豊富なシニアの研究者に委嘱するのが望ましい。とりまとめ作業の際に座長が果たす役割は重要である。加えて、調整役として立ち回る秘書的な委員の存在も重要である。会合に欠席した委員のフォロー・アップや日タイ間の実務的な調整役である。タイ側ではその役回りをソムキット委員が務め、日本側では永井委員が務めた。

(2) 実施面

1) JICA 事業としての「共同研究会」方式の位置付け

相手国と日本の研究者からなる共同研究事業は、JICA の通常の事業形態にはない。それゆえ、共同研究会実施のための委員の招集や自治体視察等の活動においては、既存のスキームを活用することを常に余儀なくされた。タイ側委員や DOLA 職員の来日には個別研修スキームが適用され、日本側委員の訪タイは短期専門家派遣（第 2 回共同研究会）と調査団派遣（第 3 回および第 5 回共同研究会）スキームが利用された。共同研究会に特定された予算費目も設けられておらず、研究会実施初年度は、アジア第一部（当時）の所管であった地域提案型事業予算を当てた。しかしながらこの事業は、2001 年度は継続されなかったため、共同研究を担当する企画調査員および個別専門家の現地業務費で研究会経費が支出されている。このように共同研究事業が JICA 事業として制度化されていなかったことで、常に経費の捻出や調査活動名目に頭を悩まされることとなった。幸いにもこの問題で活動が遅滞したり中止されることはなかったが、事業の効率化の観点からは問題があったといえる。

また、相手国との実施手続きにおいては、共同研究実施にかかる合意書であるミニッツを DOLA と交換したものの、R/D は締結されていなかった。研究会実施当初は、共同研究の R/D は、同じく DOLA を C/P として実施された技術協力プロジェクト（基礎自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト）の R/D に明記することが予定されていた。しかし、この技術協力プロジェクトの R/D 締結が大幅に遅れ（2-2-2 (1) 参照）、それが締結された時には共同研究会自体は既に終了したあとだったので、R/D には共同研究会について記載されなかった。DOLA は共同研究について、ミニッツ以上の文書締結を求めなかったが、タイ側の技術協力窓口機関である DTEC（当時）は、DOLA からの正式の要請書が出されていない共同研究の実施に強い難色を示していた。前述したとおり、基礎自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクトの要請の際に共同研究の活動についても記載することで DTEC の同意が得られ研究会の実施に影響はなかったものの、DTEC は共同研究会をあくまで特例と見なし、望ましい例ではないと位置付けていた。

以上、初の試みである共同研究は、結果的には実施自体に支障はなかったものの、共同研究方式を JICA 内においても相手国との手続きにおいても、制度の 1 つとして確立させるまでには至らなかった。実施期間の制約からやむを得ない選択であったが、JICA が今後も共同研究会の方式を取り入れていくためには制度化が望ましい。

2) 言葉の問題（通訳／議事録／英文校閲／タイ語版作成）

日本と相手国の研究者がコミュニケーションを行うためには、共通の外国語、特に英語ができることが前提条件となる。ところが、地方行政や地方分権というテーマは各国にとって内政事項であるため、外国語に堪能である必要性は低い。しかし、双方が外国語を通してコミュニケーションをとることは、逆に対等なパートナーシップを保つ上では有利な点とも言える。智慧を絞るべき問題とは、こうした外国語によるコミュニケーションから発生する問題をいかに極小化するかであろう。

1つは、現地語に通じた通訳の雇用である。現地視察のときには通訳の果たす役割は大きい。また、共同研究会の議事録や最終報告書や要約版作成を英語で行う場合は、専門の英文編集者が必要である。最終報告書や要約版は、英語とともに現地語でも出版すべきである。最終的な受益者である当該国の政策決定者や自治体関係者は英語を日常的に使う人々ではない。従って、現地語に翻訳することが重要なのである。

共同研究会における言語をすべて現地語と通訳を介して行うとどうなるだろうか。メリットは一見大きい。もしすべての原稿がタイ語で出ていれば、初めから質の高い原稿がタイ側から期待でき、原稿提出期限もより守られたであろう。現地語で原稿が書けるのであれば、必ずしも英語が得意でない研究者に委嘱することも可能となり、潜在的な委員候補はそれだけ増える。しかしデメリットも小さくない。第一に、タイ語を英語に翻訳する手間暇と予算が必要となる。通訳手配の問題同様、そうした専門用語に通じた翻訳者を探すのも困難である。タイ側委員同様、日本側委員も日本語で書けば、困難は倍増する。第二に、共同研究会を実際に開催するときには、結局のところコミュニケーション手段は英語となり、英語力の問題は常に付きまとう。すべての議論を通訳に頼ることは事実上不可能である。

結局、外国語と自国の地方行政双方に通じている研究者を探すのが困難な以上、どちらか一方の能力に秀でている研究者の状況に応じて事務局が適切な対応をとらざるを得ない。重要なことは、そうした柔軟な対応を可能にするような措置をとることである。

3) タイ側の関係官庁のかかわり

日タイ共同研究会立ち上げの準備段階では、共同研究会にタイ側官僚を巻き込むこと、しかもC/PのDOLAだけでなく研究課題に関係する官僚を巻き込むことを重視していた。

地方自治や地方分権はテーマによっては複数の官庁にかかわる。地方財政は内務省、大蔵省、予算局が関係するし、廃棄物処理は内務省、科学技術環境省（当時。現在は天然資源環境省）、工業省などが関係する。しかし、実際の案件形成プロセスの観点から見た場合、複数の官庁にまたがったプロジェクトを提案することは極めて困難である。

これにはタイの国家行政組織の特質に由来する問題もかかわる。タイでは省どころか局までが法人格をもち、局の自立性が極めて高い。権限業務に関する局の縄張り意識は極めて強固であり、それを打破するのは容易なことではない⁷²。こうした状況下で相手側が望まない実施体制を押し付けるのは、相手のオーナーシップを高めるという点からも得策ではない。

ただし、突破口が全くないわけではないことも事実である。

第一は、共同研究会方式が複数の省庁局間の巻き込みを可能とするような起爆剤たりうる理論的可能性を含んでいるということである。共同研究会で課題の検討を進めるにつれて、課題に対処するためには複数の省庁局の必要性が感じられるかもしれない。それを、単なる押し付

⁷² 第1章でも触れたように、ドイツのGTZが内務省事務次官事務所、内務省都市計画局（Department of Town and Country Planning：DTCP）、DOLAにそれぞれ専門家を常駐させて自治体の都市計画技術向上プロジェクトを行っていたが、調整機能を果たすべき事務次官事務所の権限は局中心主義の壁に阻まれて大きくなく、GTZのプロジェクトは期待されたような成果を上げていなかった。

けではなく、タイ側のオーナーシップを大切にしながら行うことが可能である。

第二は、折を見て DOLA 以外の関係省庁局を巻き込むことである。日タイ共同研究会においては、中間報告会や最終報告会に DOLA 以外の関係省庁局も招待したし、日本側委員が DOLA 以外の省庁局を訪問したことも一度や二度のことではない。これらの担当者たちは、当該省庁局で地方自治や地方分権マターを主として管轄している責任者であるので、彼ら自身が 1 つの政策ネットワークを持っていることもないわけではない。

とはいえ、C/P を 1 つの省庁局ではなく複数にすることは、同時に JICA サイドのインプットがそれだけ大きくなることも覚悟しなければならない。

4) DOLA と委員間の関係

共同研究会委員をタイ国内の主要大学から選んだ理由の 1 つは、それぞれの大学および個々の研究者が DOLA と浅からぬ縁を持っていたからである⁷³。つまり、DOLA の希望に沿った委員を選ぶことで、報告書が実効性と権威をもつことを期待したからである。

ただし、内務省と研究者との関係は必ずしも円滑だったわけではない。タイ側共同研究会委員は総じて DOLA に対して批判的であり、自治体に十分な自治を与えていないと見ていた。とりわけ、第 1 課題を扱ったチャラット委員は DOLA の自治体人事政策に対して批判的であり、第 2 課題を担当したパターン委員は 2000 年 8 月の共同研究会立ち上げ会議に際して、研究者の自由が DOLA の介入によって侵されるのではないかと警戒心を隠さなかった。

しかし、結果的に見てみると、DOLA が研究内容について介入することはなかったと言って良いであろう。タイ側委員と DOLA の見解が最も対立した第 1 課題についても、DOLA はタイ側担当委員に対してコメントはしたものの、内容を書き直すようには指示しなかった。タイ側委員と日本側委員の意見が最も食い違い、事実に関する DOLA からの指摘もなかなか反映されなかった第 4 課題についても、DOLA は数度にわたってスラシット委員を本局に呼びコメントしたものの、最後まで内容の書き直しに応じなかった。この点は、2003 年 6 月の JICA 本部における最終報告会で林委員が指摘したように、研究の自由は守られたということができ、実際タイ側委員も DOLA から研究の干渉は受けていないと認識している。

DOLA とタイ側研究者の関係は、JICA と日本側委員の関係とはかなり違ったものだったように思われる。共同研究会の運営に関するタイ側委員との協議や調整は、もっぱら JICA の企画調査員に任された。

とはいえ、タイ人官僚は共同研究会には常に臨席しており、タイ側委員の発言を逐一傍聴していた。そのことは、CD の観点から見たタイ人官僚の巻き込みと能力向上につながったと考えられる。

⁷³ 一般にタイ国においては、研究者が現実の政治・行政に大きな役割を果たすことが少なくない。研究者が有識者として国家レベルの委員会で大規模な方針決定にかかわるだけでなく、具体的な法律案策定に携わることさえ少なくない。2006 年 9 月 19 日クーデタ後の憲法起草委員会において、ノーラニット名誉教授は憲法起草委員会委員長、ソムキット教授は憲法起草委員会秘書、チャラット教授とナカリン准教授は憲法起草委員会委員をそれぞれ務めた。

5) タイ側委員の実施体制

タイ側委員はタイの地方行財政分野で著名な学者であり、所属先の大学機関以外の学術機関や政府の委員会の仕事を兼任している。会議の掛け持ちや地方出張も頻繁であり、欠席や中座に関しても許容されることに慣れている。常に多忙であることは日本側委員も同じであるが、日本側委員は半年以上前から日程を何とか調整し時間を作り共同研究会に臨むため、全回において常に全員の出席が確保されていた。しかし、タイ側委員全員が全日程参加することは難しく、特にプロジェクト後半である第4回以降は、協議が必要な課題を担当する委員が参加できないことが大きな問題となった。この段階で、タイ側の事務局が置かれていたタマサート大学のソムキット委員が、欠席した委員の課題を含めてタイ側全体の意見としての今後の進め方を提示したため、日タイ間の協議は何とか継続することができた。委員の分担を個人に割り振るだけでなく、委員全体の調整・統括ができる人材の投入と委員全体の責任を把握したタイ側の事務局の存在は、研究会の実施に必要不可欠である。

6) 日本側委員の実施体制

2000年4月から1年間、国総研においてタイ、フィリピン、インドネシアに関する「地方行政と地方分権」に関する研究会が日タイ共同研究会と並行して立ち上げられた。研究会の趣旨や構成委員は「大岩構想」とやや違った形になったが、この研究会の委員は日タイ共同研究会日本側委員とほぼ重複しており、日タイ共同研究会立ち上げ時において、日本側委員の意思疎通やタイに対する理解を深める意味で大変効果的だった。

また、タイでの共同研究会の折には滞在を延長して追加的調査を行ったり、2001年8月に秋月委員と永井委員が第4課題に特化した調査研究に従事したが、こうした柔軟な対応も日本側が共同研究を行う上で効果的だった。

日本側委員もタイ側委員同様、所属大学は5大学に及び、関東在住者が2名、関西在住者が4名と地理的にも分散していた。しかし、日本側委員が国総研やJICA本部での会議を欠席することはほとんどなかった。国総研調査研究課とJICA本部が日程調整を事前に行ったこと、日本側委員のチームとしての一体性が作用したこと、そして日本側委員がインターネットによる連絡に慣れていたことがその理由に挙げられよう。

とはいえ、日本側には日本側委員の実施体制をサポートする研究助手は採用されなかった。日本側委員は共同研究会の折にさまざまな資料提供をタイ側から求められ、コメントを作成する場合にも資料収集や英語への翻訳作業を余儀なくされたが、これらはすべて委員の自己負担となった。

7) 日タイの委員間調整（第1・4課題に係る調整の教訓）

日タイ共同研究会委員の間で報告書の内容をめぐる調整を必要としたのは、第1課題と第4課題であった。ここでその教訓をまとめておこう。

第一は、極めて当たり前のことであるが、委員の共同研究会参加は最低限不可欠な条件である。特に第1課題を担当したチャラット委員は日本で開かれた第2回共同研究会、第4回共同

研究会を欠席するなど、全般に欠席が目立った。そのため、本来ならば日タイの共同研究者が直接行えば良い調整作業が必要以上に煩雑なものとなった。

第二に、共同研究会に毎回参加したからといって、調整が円滑に行われる保障は全くない。その例が第4課題にまつわる一連のプロセスである。第4課題を担当したタイ側委員は一見物腰も柔らかで、共同研究会の間では日本側のコメントに応じるような態度を見せた。しかし、実際の原稿執筆や修正の段階になると、日本側のコメントがほとんど反映されない事態が繰り返された。日本側のコメントに限らず、最終報告会でのフロアやDOLA官僚からのコメントに対してさえ、「研究のスコープ外」として回答を一切拒否した。

逆説的ではあるが、このような場合には無理に調整を行わずにそのまま両論併記するほうが良いように思われる。日タイ共同研究会の最終報告書では、日本側委員とタイ側委員の執筆担当箇所は厳密に区分された。提言部分についても、日本側座長の強い意見で、タイ側委員のみが担当した。この役割分担についてはタイ側委員の間でも議論の余地があったが、第1課題や第4課題のように日タイ間の見解が分かれる場合には、共同名で提言を出すのは極めて難しい。

8) 日本側委員コメントの位置付け

日タイ共同研究会の最終報告書では、日本側委員とタイ側委員の執筆担当箇所は厳密に区分された。日本側の役割は「研究のスコープ設定」であり、日本側はあくまで材料を提供するレベルにとどまる。2003年6月の最終報告会で村松座長は冒頭で次のように述べている。「共同研究という形態は、双方に相手国を理解し合うプロセスを通じて日本の経験を伝え、役立ちそうな部分を活用してもらい、というものである」。押し付けではなく、共同研究を通して日本の経験を相手国研究者に内在的に理解してもらい、活用できる部分を自発的に利用してもらい、そうした「学び」のプロセスを制度化したのが「共同研究会」である。

このことを個人ベースで言うならば日本側委員によるタイ側の人材育成ということになる。日本側がタイ側の足りない部分を補うという従来型のCapacity Buildingではなく、タイ側の能力を向上させるCapacity Developmentを制度化したのが共同研究会というメカニズムである。とはいえ、タイ側は日本側コメントを咀嚼して要約版報告書を執筆できなかったことに示されるように、タイ側が日本側のコメントを完全に理解したわけではない。しかし、報告書の形で出版されたことで、将来タイ側がそれを消化する可能性は残された。そこに、日本側コメントの価値があるのである。

しかし、CDの観点から言えば、この一連のプロセスのほうがより重要である。5回の共同研究会を通じて日本側は、さまざまな角度からタイ側ペーパーに対してコメントを加えた。その中でタイ側によって消化された部分こそが重要であり、最終報告書の日本側委員のコメントだけが重要なのではない。第2回研究会で日本側委員が一致して議事録の充実を求めたのはそのためである。日本側委員の本当の貢献は、こうしたプロセスを通してタイ側委員と知識・情報を共有し、彼ら自身の見解・言葉として記述された部分にある。極言すれば、最終報告書には日本側委員の本当の貢献は現れないことになる。共同研究会方式というプロセスを重視したCDにおいては、この「見えない部分」をいかに評価するかが重要であろう。共同研究会方式

に対する適切な評価手法はまだ確立されていない。

9) 成果品の位置付け（研究としての成果をどのレベルにするか？ 何のための成果品なのか？）

成果品はまず、それ自体が価値をもつ。成果品を報告書として公開し、それを全国の自治体関係者に送ることは、将来の Capacity Building の種を蒔くことを意味するからである。従って成果品は政策提言であると同時に学術的水準も満たさなくてはならない。その間のバランスが極めて重要である。その間に適切なバランスが保たれて、初めて成果品としての説得力を増すからである。

しかし、成果品はあくまで技術協力につながりうる課題を分析することにある。成果品をどう位置付けるかは、2003年6月の最終報告会で議論された重要なポイントの1つであった。そのときの藤本副総裁と村松座長との間のやりとりでは、「4つの提言のうち1つを実現といえば大きな成果である」（藤本副総裁）との見解が出されている。

サーロート前 DLA 局長は 2006 年 8 月に筆者らが行ったインタビューの中で、日タイ共同研究会の成果について次のような興味深い発言を行っている⁷⁴。「4つのテーマについては、実施する。4つのことで十分大きなことである。これを使いたいと思っている。新しい研究はしたくない。合併は長期的な問題である。タイ人研究者や行政官を〔共同研究会に〕加えることは良い……。本のみまだけではだめで、実施しないといけない。理論的に正しくないといけないし、詳細がないといけない」

成果品は学術的な議論に十分耐えうるものでなければならない。それが技術協力事業に直結しなくとも、中長期的に政府によって検討材料となる可能性があるからである。事実、日タイ共同研究会では、第 3 課題の自治体合併がそうした経過を辿った。

* * *

「共同研究会」は常設的な技術協力諮問会議でもなく、開発調査におけるコンサルタントに相当するものでもない。「共同研究会」は文字どおり研究会であり、研究者は課題の研究に専心する。研究者は実務家ではなく、共同研究会の提言をどう技術協力に活用するかは JICA 次第である、従って研究者はそこまで立ち入らない。「共同研究会」は JICA のプロジェクトでありながら、JICA の技術協力プロジェクトとは一線を画すという微妙な関係の上に成り立っていたように思われる。しかし、このような禁欲的な態度が、逆に共同研究会の自律性を高め、最終報告書の権威と水準を引き上げることにもつながったといえよう。ここに、「共同研究会」方式の特徴が現れているように思われる。

では、JICA は「共同研究会」の成果をどのように利用したのだろうか。節を改めて検討してみよう。

⁷⁴ 2006年8月22日サーロート・カッチャマート DLA 局長への筆者ら（永井、尾崎、木全）による面談。



日タイ共同研究プロジェクト最終報告会の模様 1



日タイ共同研究プロジェクト最終報告会の模様 2

3-2 自治体間協力プロジェクト（フェーズ1）

本節では、共同研究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、まず共同研究会との連動性に着目してプロジェクトの形成プロセスを考察し、プロジェクト活動を概観する。次に、プロジェクトの主要なアクターの役割と活動に注目して、地方行政能力向上分野における政策・制度のCD支援としてのプロジェクト成果を分析する。この検証に基づき、本プロジェクトの特徴、さらなるCD支援に向けての課題を導きたい。

3-2-1 プロジェクト形成プロセス

3-1で考察したとおり、共同研究プロジェクトは、関係機関を包括した複眼的な政策提言を目指したが、この研究プロジェクトでは当初からさらに次の段階も構想していた。研究プロジェクトの進行と並行して、その成果を活用したJICA技術協力プロジェクトの形成が企画調査員により進められた。DLA側との具体的な案件形成に係る検討は、研究会1年目の成果が中間報告の形でまとまった段階から開始された。DLAも企画調査員も当初から注目していた課題は自治体間協力であった。

(1) 共同研究会成果の検討—なぜ「自治体間協力」なのか？

この課題が重視された主要な理由としては、「課題分野の優位性」が挙げられる。DLAは共同研究の課題選択において、自治体の規模の適正化に重点の1つを置いていた。共同研究4課題の中の2課題、すなわち自治体合併と自治体間協力は、それぞれこの問題に関するアプローチの提示が期待されていた。研究会での検証の結果、自治体合併は、地方政治の権力争いおよび利害関係が絡み関係者間の合意形成が困難であること、さらに自治体および地方有力者からの強い反対が予想されることから、中央政府の政策・制度作りに多くの時間を要する長期的な課題であることが指摘された。一方、自治体間協力は、さまざまな形態による事業協力が想定でき、現行の制度・組織下で自治体への適用が可能である上、自治体の機能強化が見込まれる有効なアプローチであることが確認された。

また、DLAの所掌業務は自治体の行政能力向上にかかる制度構築および技術支援であるが、自治体間協力の推進は、この「DLAの所掌業務に適合」している。よって、技術協力プロジェクト実施の観点からも、DLAをC/P機関として自治体間協力プロジェクトを実施することは効果的であると考えられた。さらに、自治体間協力の推進には、中央政府の制度構築とともに自治体自身の取り組みが問われる。この意味でプロジェクト活動は将来的に、中央政府の政策・制度構築支援から自治体を対象とした技術協力まで広がることが想定され、「技術協力プロジェクトに適した課題」といえる。

日タイ技術協力プロジェクトの実施には、当然、日本が支援する意義、「日本の協力リソースの有効性」の検討が問われるが、共同研究会で自治体間協力のあり方として事例検証された日本の自治体間協力の経験、特に一部事務組合や広域連合をはじめとする広域行政の取り組みは、タ

イ側の関心を強く引き付けた。タイでは、自治体間組合による事業協力の利点は既に認識されていたが、法的に認可された自治体間組合の設立例はまだなかった⁷⁵。

DLAは、自治体間協力推進を目指した日タイの技術協力プロジェクトの実施について前向きであり、共同研究会の政策提言骨子がまとまった段階で、案件の具体的な形成に入った。

(2) プロジェクトの枠組み

共同研究プロジェクトでは、自治体間協力推進には中央政府の政策の明確化が前提となると提言された。現在のタイにおける自治体間の協力は、首長同士の個人的なつながりによる助け合いが、行財政能力の高い自治体の善意による周辺自治体との設備や機器の共用といった非公式なものが中心で、その規模も限られている。自治体の一事業全体が担える規模の自治体間協力には、中央政府の明確な支援政策と協力までの具体的な道筋の提示が必要であるというのが研究会の結論であった。

プロジェクトでは、DLAの自治体間協力推進政策の支援として、自治体間協力の紹介とこれまでで明文化されていなかった協力事業実施までの方途を提示する自治体間協力ハンドブックの作成を目的に掲げた。このハンドブック作成に向けて、現行の制度下で可能な自治体間協力の形態を考察し、協力までの具体的なプロセスを検討する。検討においては、日本をはじめとする他国の事例の検証も予定した。

また、自治体間協力は、ほとんどの自治体にとって馴染みのない行政形態であるだけでなく、DLAにとっても支援経験のない新しい分野である。よって、協力までのプロセスをDLAが一方的に示すだけでは高い有効性は見込めないことが容易に想定された。効果的な自治体間協力の検討には、自治体側の協力に係るニーズと協力を阻む課題の把握、さらには自治体間協力の推進にかかる現場関係者の意向の反映が不可欠である。自治体の現状に即した情報収集と、DLAと自治体が双方向で意見の交換できる体制をとるために、モデルサイトでの活動を加えた。

プロジェクトの実施期間は1年とし、主要な活動の流れとして、①DLAにおける現行の制度下における自治体間協力推進の方途の検討、②モデルサイトにおける自治体間協力事業実施検討に関するワークショップの開催、③モデルサイトにおいて収集した情報の検証とサイトとの双方向の検討、DLAにおける政策への反映、④最終的な活動成果として、自治体を対象とした自治体間協力推進ハンドブックの作成を予定した⁷⁶。

(3) プロジェクトの投入形態と投入計画

案件形成にあたり、プロジェクトの投入形態については、活動計画と同じ比重での検討を重ねた。プロジェクトでは行政制度・組織の整備に直接かかわるため、タイ側のイニシアティブの確立に最も留意する必要があった。さらに、自治体間協力という新しい行政形態の導入支援には、

⁷⁵ 複数の自治体が共同で特定事業を実施する自治体間組合（タイ語名：サハカーン）は、法的には、テーサバーンが1953年施行のテーサバーン法第58条で、バンコク都とパタヤ特別市もそれぞれ1986年施行のバンコク都法第72条と1999年施行のパタヤ特別市法第69条でその設立が認可されている。

⁷⁶ 尾崎和代『業務完了報告書』（2004年11月21日提出）Ⅱ．自治体間協力プロジェクト。

タイの地方行政に係る深い見識に加えて、サイトの関係者を含む多様な立場の人々の声が拾えるタイ人リソースの投入は不可欠であると考えた。これは、外国人専門家では代替できない役割である。しかしながら、プロジェクトのC/PであるDLAは、2002年10月の中央政府の行政組織改革でDOLAから分離して誕生した新しい機関である。DOLAでは、地方を統治の対象とするトップダウン型の行政が主流であったため、自治の態をなす地方自治体を支援するという業務の経験はまだ浅い。さらにDLA職員は事務官僚であり、DLAでは特定分野の技術支援を行う人的リソースは有していない。自治体へのコンサルタント業務や研修に関しては、大学や政府機関に所属するコンサルタント機関の果たす役割が大きい。このタイの現状を考慮し、自治体支援の経験が豊富なタイ側の外部リソースの活用を提案した。

このタイ側のリソースの投入によりハンドブック作成の支援を行い、タイ側の主体性を確保した政策検討を目指した。委託業務は、①ハンドブック作成にあたって必要な調査実施、具体的には現在タイで行われている自治体間協力の形態と分野、課題にかかる現場からの情報収集、②モデルサイトにおけるワークショップのファシリテーション、③ハンドブックのDLAとの協働作成というプロジェクトの中核業務で、委託期間は、プロジェクトの実施全期間の1年間を予定した。

日本側の投入は、日本の自治体間協力に係る知見の紹介と、タイ側の自治体間協力推進政策への助言を目的として、プロジェクトの進行段階に応じての短期専門家派遣を予定した。この短期専門家には、日本における中央政府の政策・制度の分析・提示と、自治体間協力の現場、特に一部事務組合や広域連合の設立から運営までの経験の紹介という2つのレベルの活動が必要である。よって、総務省の職員もしくは広域行政を専門とする学者と自治体の関係者をペアにした3回の派遣を計画した。プロジェクトが専門家を必要とするタイミングでの実施を考慮し、当初計画では、第1回は自治体間協力推進の動機付けを図る導入セミナー開催に合わせた9月、第2回はモデルサイトでの協議が進んだ2月、そして第3回はタイ側が作成したハンドブック案への助言を行う6月を予定した。

さらに、上記のタイ日双方のリソースを活用するプロジェクトの活動計画策定と活動実施支援をし、全体調整を行うために、長期専門家の投入を予定した。

(4) C/P 機関の実施体制構築

DLAは、共同研究会から一貫してC/P機関としてプロジェクトにかかわっていた。共同研究会では、提言の作成過程において随時情報を提供しDLAとしての見解を表明している。この研究会との協働により、共同研究会からの提言は、外部委員からの単なる研究報告としてではなく、DLA自身に取り組む方向性を示すものとして認知されていた。また、プロジェクトの形成段階で、DLAは既にタイの自治体間協力に係る課題認識を日本側と共有し、さらに日本の自治体間協力における経験を理解していたといえる。これは、おそらく他の技術協力プロジェクトの形成ではあまり類をみない、進んだ地点からの出発といえる。共同研究会方式の大きなメリットであり、この点については第4章でさらなる考察を加えたい。

プロジェクト形成にあたり問題となったのは、DLAのプロジェクト実施体制である。DLAは既に、DANCED、UNDPそしてGTZと複数の国際協力機関との技術協力プロジェクトを実施した経験が

あった。しかし、どのプロジェクトにおいても、DLAは、プロジェクト実施に必要な手続きを行う窓口機関としての役割が大きく、プロジェクト形成の段階から相手側機関と同じレベルでの関与を求められたのはJICAプロジェクトが初めての経験であったと想像される⁷⁷。プロジェクトを実施するにあたり、以下の問題を抱えることとなった。

当初DLAより提案された自治体間協力プロジェクトの担当部署は、他の国際技術協力プロジェクトと同じく、プロジェクト実施関連の手続きや連絡を担当する技術・対外関係課のみで、プロジェクトの活動分野を業務担当とする部署の直接的な参加が確保されておらずその巻き込みが難しいと予想された。国際協力プロジェクトの活動は、局の事業本体と切り離してパイロット的に行い、成果が認められた場合のみ局の事業に生かそうというこれまでと同じDLAの慎重な姿勢が伺えた。また、プロジェクトの活動推進の主体はドナー側であるという意識が根付いていた。

JICAではDLAをC/P機関としたもう1つの技術協力プロジェクト「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」での先行経験⁷⁸があり、DLA側との実施体制の検討は慎重に時間をかけて進めた。DLAがプロジェクトのオーナーシップを持ち、かつプロジェクト成果が最も効果的にDLAの事業に反映される体制に向けて、DLA側の再考を要請した。具体的には、自治体間協力分野の政策検討および自治体への支援を担当する課がハンドブック作成までの過程に直接関与することをプロジェクト実施の前提条件として提示した。この結果、政策・制度の立案とそれに必要な調査研究を担当しているシステム・組織構造開発調査課の調査研究グループがC/Pとなった。さらに、自治体における事業の形成および評価に関して技術的な支援を担当する地方開発計画課と地方自治体行政基準課についても、プロジェクト関係課としてR/Dに記載された⁷⁹が、こちらは、あくまで作成されたハンドブック案等に助言を加えるというオブザーバー的な立場に位置付けられていた。

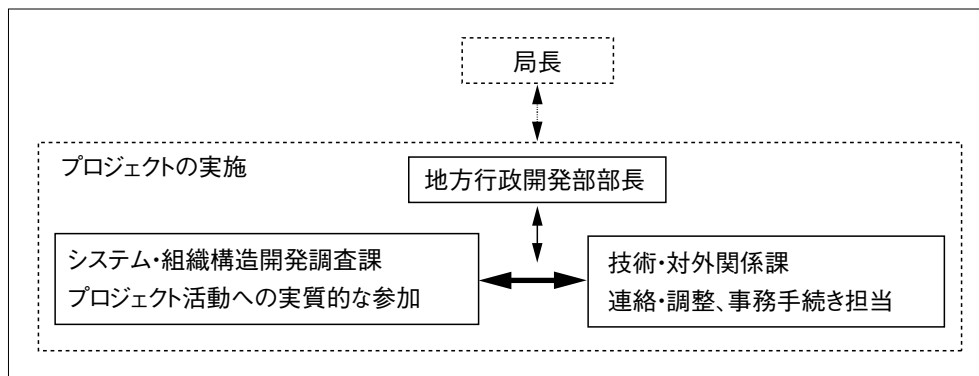
プロジェクトの開始時は、局からは特別の人事における配慮は一切なく、技術・対外関係課としてもこの調査研究グループの職員1名をプロジェクト要員として確保するのが精いっぱいであった。ただし、この職員は、DLAの中で地方自治体に係る制度と法律を最も熟知する1人であり、さらに業務とプロジェクト活動が一致しているため実質的な参加が得られ、DLA側からの情報提供の役割を果たした。プロジェクトの中核活動を担うローカルコンサルタントとDLAとの協働はなんとか図られ、プロジェクトはとりあえず始動できた。プロジェクトダイレクターは名目上は局長であったが、実質的な責任者は、副ダイレクターの肩書きの地方行政開発部の部長であり、プロジェクトは地方行政開発部の管轄下で実施された（図3-1参照）。プロジェクト開始当初のこのDLAのかかわり方は、ドナー側の活動に対して必要な情報やコメントを提供し、出されたプロジェクト成果を受け取るというこれまでの他ドナーのプロジェクトとのかかわり方と基本的には同じであった。

⁷⁷ DLAをC/P機関として技術協力プロジェクトを実施したUNDPおよびGTZの活動については、本稿1-6タイの地方分権化に対する他ドナーの支援概観を参照。

⁷⁸ 基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクトでは、実施担当課の参加を要請した結果、2003年7月に、地方開発計画策定課と社会経済開発・住民参加型開発課もC/Pに加わったが、主管は依然として技術・対外関係課で、その他の課の参加は限られていた。プロジェクトの成果が直接DLAの事業と連動しないことは、成果の活用に問題が生じただけでなく、プロジェクト終了後の成果普及の検討にも大きな障碍となった。

⁷⁹ 自治体間協力推進におけるDLAの関係各課の役割については添付資料3-3 DLA部署名リストを参照。

図 3-1 DLA の活動組織図（プロジェクト開始時）



出所：筆者（尾崎）作成。

(5) ローカルコンサルタントの選定

ローカルコンサルタントの選定において、プロジェクトは共同研究会の実施経験からプロジェクト形成時に既に地方行政分野のタイ側のリソースを把握しているという利点を有していた。共同研究での成果を効果的に活用することと、サイトでのワークショップ開催や情報収集にはチームでの活動が必要であることも考慮し、共同研究で自治体間協力にかかる提言を作成したパターン・スワナモンコン委員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（Thailand Innovative Administration Consultancy Institute：TIA）⁸⁰に委託した。TIAの活動計画と進捗状況の管理、DLAとの活動連携は、プロジェクトの全体調整を担当するJICA長期専門家が行った。

(6) モデルサイトの選定

サイトでは、自治体間協力の現状および課題にかかるベースライン調査の実施と、各事例ごとの協力推進の方策を検討するためのワークショップを予定した。具体的には、①自治体間協力に係る現況、協力に係る潜在的ニーズ、協力推進の阻害要因の把握、②サイトに適した自治体間協力推進の方策に係る検討、③自治体間協力推進に係るDLAの政策への助言をサイトの活動として計画した。サイトが、プロジェクトで必要な情報提供の場であるとともに、DLA側との双方向の意見交換の場として活用されることにより、より自治体にとって効果的なハンドブックが作成されることを意図した。

サイトの選定にあたっては、そこで実施しているもしくは潜在的に需要がある自治体間協力において、①自治体間協力のタイプ（覚書や契約書に基づく事業協力、組合設置、民間委託等）、②協力に係るステークホルダー（タムボン自治体、テーサバーン、県自治体、中央政府の地方出

⁸⁰ TIAは、首相府文民公務員人事委員会事務局の委員会規約に基づき、1987年に公共事業効率促進基金によって設立された独立法人である。地方および中央政府の行政能力向上、特に組織・制度に係る調査研究および政策提言に多くの実績がある。近年は、地方自治体開発計画や地方自治体職員の人材育成分野でも多くの案件を手がけている。この中には、ゴミ処理や起業振興分野の計画も含まれており、自治体間協力事業検討に必要な情報を有している。また、県自治体の機能検討も含めた能力向上案件、県開発戦略策定支援案件を多く実施しており、県自治体および県行政が自治体間協力のホスト役となるケースが想定されるところ、委託案件への既存実績活用が期待できた。

先機関、行政以外の各機関（学術機関、非政府組織（Non Governmental Organization : NGO）、民間等）、住民（住民組織、住民リーダー等）、③協力分野のそれぞれにサイトごとの多様性を確保することに留意した。また、権力者間に派閥がある等、政治的な問題を抱えている地域は、その特殊性が協力のあり方にも反映されることを鑑み対象から外すこと、大掛かりな資金調達を必要とする分野の協力も対象としないことを条件とした。分野としては、DLAとの協議に基づき、環境分野（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）、計画策定（公園・住宅用地整備計画、開発計画）を想定した。これらの条件とサイト側の受け入れ態勢を考慮して、アユタヤ、ソクラー、ブリラムの3県をサイトとして決定した。当初、コーンケー（観光振興）とピサヌローク（ゴミ処理）もサイトとして検討されたが、コーンケーでは事業のホスト役として期待されていた県自治体の積極的な参加が見込めなかった⁸¹。また、ピサヌロークでは事業の中核となるピサヌローク市の行財政能力が周辺自治体に比べて突出して高く、既にピサヌローク市の負担で市の施設や機材を周辺自治体と共用するシステムが出来上がっていた。このケースは、ピサヌローク市のような自治体が多く存在しないタイでは特殊であり汎用性が低いと判断された。タイ国にとって、現場サイドでの自治体間協力検討は初めての試みであり、モデルサイトからの情報は貴重である。その選定は、TIA および DLA 側と協議を重ね慎重に進めた。

3-2-2 プロジェクト活動概要

前述した活動の枠組みに基づき、プロジェクトでは、モデルサイトから収集した情報検証の成果を生かしつつ、DLAにおける自治体間協力推進の方途の検討を進め、自治体を対象とした自治体間協力推進ハンドブックの作成を目指した。ここでは、ハンドブック作成までの活動とその成果を概観する。また、プロジェクトでは、当初計画になかった本邦研修も実施され、プロジェクト成果に大きな影響を与えている。この研修を振り返り、研修の成果と研修後の変化についても分析する。

(1) 導入期の活動—第1回短期専門家の派遣と導入セミナーの開催

プロジェクトの立ち上げ直後である2003年9月に実施した導入セミナーは、プロジェクト活動への理解を深め活動の動機付けを図ることを目的として、DLA職員を対象として実施した。セミナーでは、共同研究に関係しなかった職員向けに、TIAのパターン准教授が自治体間協力の意義や協力の方法を報告し共同研究会の成果をレビューした。さらに、第1回目派遣の短期専門家が日本の自治体間協力を紹介した。この短期専門家には、京都大学の秋月謙吾氏と秋月氏の紹介により広域連合の設立経験が豊富な三重県庁の職員である倉田謙二氏が派遣された。導入セミナーでは、秋月専門家が、日本の自治体間協力の形態、事業分野、協力のメリット、中央政府の

⁸¹ コーンケー県自治体では、観光振興は自治体間協力によって推進したいとの認識は示されたものの、協力事業の実施が県自治体の事業として規定されていないため、積極的に事業推進することの理解が議会からも周辺自治体からも得られないとの見解が示された。県自治体の業務が明確化されていないことが協力事業推進の障碍となっている一例である。

自治体間協力に係る制度政策を、倉田専門家が、一部事務組合、広域連合の事務運営、組織の概要、設立のためのプロセス、参加自治体間での協議事項、広域連携組織設立の際の留意点を報告した。2人の専門家の派遣により日本の政策・制度から現場での実施までを横断的に紹介することができた。また、秋月専門家は共同研究会の委員として自治体間協力を担当しており、共同研究会の成果との連動が図られた。実際の自治体間組合の設立と運営に係る報告を初めて聞く参加者がほとんどであり、多くの具体的な質問が出された。

また、タイの自治体間協力推進に係る専門家の助言を求めるために、ナコーンナーヨーク県およびアユタヤ県の現地視察を実施した。視察先では、アユタヤ県におけるムアン郡役所が中核となった郡内の自治体をメンバーとする特産品振興に係る協力が確認された。この協力では、特産品販売のセンター運営まで行われており、メンバーの自治体による覚書が交換されていた。サハカーンにこだわらない、多様な協力形態への注目が専門家からDLA側へ提言された。今後の自治体間協力の進め方への提言としては、倉田専門家から、①関係機関間のコミュニケーションギャップの克服と協力推進のホスト役の確立、②協力分野においては、住民・自治体のニーズに合わせ、具体的に協力の方向性がみられる分野から始めること、③サハカーンだけを公式な枠組みとするのではなく、現在は非公式なものとされているものも、それらを把握・整理し、議会の承認や契約書の締結や上位機関の認可などの一定の条件を備えさせることにより、自治体間協力の形態として公式に認知していくという方法もあること、④自治体間協力の組織には外部からのチェックが届きにくくなりアカウントビリティの確保という課題があることが提示された。このうち、①および②については、その後のモデルサイトでの活動でも常に注目された課題であり、③については、プロジェクトで作成されたハンドブックがこの見解に沿った。今後DLAでサハカーン以外の協力形態についてもさらに検討が進むと考える。④については、タイの自治体間協力が発展するにつれ高い確率で遭遇していく課題であり、今後十分な配慮が必要となる。提言は、一部事務組合や広域連合運営の経験が豊富な日本の専門家だからこそ示せたのであり、自治体間協力事業の黎明期にあるタイ側にとって有意義なものであったと考える。

(2) サイトでの活動

モデルサイトでは、TIAが各サイト2回のワークショップを開催した。1回目と2回目の開催には2ヵ月程度の時間を置き、サイトでの自発的な協議を促した。主要な検討事例としては、アユタヤでは、小規模自治体間の協力によるゴミ処理事業、ソンクラーでは、県行政・地方自治体・中央政府の地方出先機関間の協力による観光振興を兼ねた基幹道路整備と、大規模自治体を核とした周辺小規模自治体との協力による消防事業およびゴミ処理事業、ブリラムでは、県行政支援による県単位での植樹・観光振興・ゴミ処理の分野での自治体間協力が挙げられる。協力の形態⁸²、分野の双方ともバランスよくカバーし、それぞれのケースが抱える課題、ケースごとの協力推進方途の検討ができたと考える（表3-2参照）。

⁸² 協力の形態の主要なタイプは、1. 大規模自治体と周辺の小規模自治体間の協力、2. 小規模自治体間の協力、3. 県知事監督による県行政主導の自治体および地方開発関係政府機関間の協力、4. 広域自治体である県自治体がホスト役となつての自治体間協力が確認された。

表3-2 モデルサイトで検討された自治体間協力事業

	協力の形態	協力事業分野	主要な活動	協力事業推進のための組織
アユタヤ県	小規模自治体間の協力	ゴミ収集・処理	各戸からのゴミ収集およびゴミの埋め立て	
	県行政と自治体間の協力(ホスト役は県知事)	観光振興	観光資源の共有 観光振興に関する広域計画の策定	観光振興検討のための共同委員会の設置
ソクラー県	大規模自治体(ソクラー市)と周辺自治体の協力	消防・防災	消防設備の共有 防災活動の協力	消防・防災活動検討のための共同委員会の設置
	県行政と自治体間の協力(ホスト役は県知事)	インフラ整備	幹線道路整備	道路整備検討のための共同委員会の設置
プリラム県	県行政と自治体間の協力(ホスト役は県知事)	観光振興・経済振興	街路樹およびゴム木の植樹活動	植樹・ゴミ処理検討および実施のための共同委員会の設置
		ゴミ収集・処理	各戸からのゴミ収集およびゴミ処理方法の検討	

出所：筆者（尾崎）作成。

自治体間協力推進にあたり多くのケースに共通していた主要な課題として、①関係機関間のコミュニケーションギャップと協力事業のコアとなるホスト役機関の不在⁸³、②事業実施のための予算および人員の確保、③事業実施のための専門的な知識および技術の習得⁸⁴、④自治体と中央政府の出先機関等関係機関間の十分な協議と合意に基づく実効性のある広域事業計画策定⁸⁵の困難が確認できた。これらの課題は、DLA単独の組織・制度作りだけでは解決できない要因も有しており、地方分権化政策のマスタープラン策定を担当する地方分権委員会事務所の取り組みや、当該事業分野を所掌する各関係中央省庁の関与も求められる。

プロジェクト活動の障碍としては、実施期間中にPAOの首長直接選挙があり、新首長がプロジェクト実施中に長期間任命されなかった⁸⁶という事態が、アユタヤ県、ソクラー県で生じたことが挙げられる。広域自治体である県自治体は、一般的に自治体間協力事業のホスト役を期待

⁸³ 県自治体が協力事業の調整役となるべきであるという認識は全サイトで共通していたが、県自治体では、協力事業の推進が県自治体の事業項目として特定されていないため、協力事業着手に慎重であるケースが多々見受けられた。また、県自治体と大規模なテーサバーンでは、その行財政能力が拮抗するため、協力事業のコアとなる自治体が明確にならない問題もある。アユタヤ県ではアユタヤ県自治体とアユタヤ市役所の首長間の対立が協力関係の構築に影響しているケースがあった。

⁸⁴ アユタヤ県ナコンルワン郡のナコンルワン市役所等4つの自治体が検討している協同事業によるゴミ処理や、ソクラー市役所が検討した周辺自治体との消防および防災事業では、既に協力体制が明確であるため、組織・制度の確立以上に、事業に係る専門知識・技術の習得のニーズが高かった。

⁸⁵ タクシン政権では、県の統合開発政策の指針となる県開発戦略計画策定を重視したが、自治体では、ほとんどの予算を県開発予算からではなく直接国家から受けるため、県開発戦略では自治体事業計画までの網羅が難しいという問題を依然として有していた。

⁸⁶ 2004年度には、全県の県自治体首長が住民の直接投票による公選制での選出となったが、選挙管理委員会の認定があるまで当選者は首長に就任できず、また選挙管理委員会の審査期間に制限がないため、多くの県で県自治体の首長が長期間不在となる事態が生じた。

されており、かつ広域事業の予算を受けるのに最も適した自治体であるが、首長不在の期間、事業予算の一切の支出ができなくなり、その事業進行は中断せざるを得なくなった⁸⁷。

とはいえ、このモデルサイト3県は、いずれも県知事が自治体や郡役所、中央政府の地方出先機関等地方開発行政に携わる関係機関間の連携の必要性に着目しており、県知事策定の県開発戦略に関係機関間の協力事業推進が明記されている。自治体間協力推進の方策検討に必要な情報収集というサイトでの活動目的を果たすには、適当な自治体間協力事業推進に係る先進県であったといえる。プロジェクト実施中に、3県全県が県知事もしくは副県知事を委員長とする協力事業案件検討のための委員会を有するに至っており、自治体間協力への方途の検討から一歩進んで、自治体間協力実施に向けた体制作りが整った。ブリラム県では、分野別のワーキンググループが結成され、街路樹やゴム林の植樹等の活動も開始された。

以上、3つのワークショップのサイトからは、それぞれ異なった協力の形態および分野の自治体間協力例が提示でき、DLAの政策検討および自治体間協力ハンドブックの策定に有用であった。また、サイトでは、ワークショップの自治体間協力事業の検討が発展し、協力事業実施を検討する委員会が立ち上がり、今後の事業推進の動きが期待できる。

(3) 本邦研修

本邦研修は、プロジェクト形成時には予定していなかった活動である。第1回の短期専門家派遣を経て、日本の自治体間協力に大きな関心を示したタイ側から、日本の現場を訪問したいという要望が強く出された。特にタイにはまだ存在しない自治体間組合による協力事業については、関係者から直接話を聞き実際に事務局や事業施設を視察することは、協力事業の具体的なイメージを抱くのに有効と考えられた。このため、第2回と第3回の短期専門家の派遣をそれぞれ2名から1名ずつに変更し、この派遣での目的を兼ねた本邦研修の2004年2月の実施を急遽計画した。

短期専門家派遣に替わるスキームとして2003年11月にタイ事務所が承認してから、3ヵ月という短い準備期間での実施であった。予算は長期専門家の現地業務費の使用が認められ、受け入れ先の確保、プログラムの決定、経費申請から精算までのすべてが、プロジェクト側の担当となった。日本での研修の受け入れ先を短期間で確保するためのシステムはなく、研修先の確保には個人的なネットワークに頼らざるを得なかった。長期専門家と面識のあった成蹊大学法学部教授小原隆治氏に依頼し、小原氏の研究活動と関係があった長野県を紹介してもらった。この間の連絡はすべて電子メールか国際電話であったが、小原氏の紹介により、長野県市町村課まちづくり支援室主査林宏氏をはじめとするまちづくり支援室からの全面的な協力を得ることができた。プロジェクトと長野県は、直接のやりとりを重ねて、研修が企画された。これは、短期間での実施を可能とただけでなく、研修ニーズに細部まで応えたプログラム作りに有効であった。参加者のニーズと受け入れ先のキャパシティを考慮し、最も効果が上がる選択ができた。また、参加者の要請に短期間に応えた実施は、研修の最も効果的な実施のタイミングを掴めたといえる。JICA

⁸⁷ アユタヤ県では、県自治体首長が都市計画策定委員会の議長役であったため、県レベルでの協力事業形成検討は中断した。ソクラー県では、広域ゴミ処理に係る事前調査予算が県自治体についたが、その執行ができないため事業実施の検討が保留された。

本部に対して必要な手続きや JICE への通訳業務委託は、タイ事務所が行った。

研修目的は、①長野県における自治体間協力のこれまでの歩み、②広域行政推進にかかる政策とその取り組み、③広域行政機関の設立の背景、それぞれの関係者および関係機関が果たした設立に係る役割、機関設置までの具体的な行程（協議方法、手続き等）、④当該機関の組織、事業、規程、予算の仕組み、⑤運営上の課題およびその克服方法を理解し、さらに⑥タイにおける自治体間協力推進の方途および DLA の政策について検討することであった。

この研修は、DLA を対象として計画しており、前述の⑥にも関連して、日本の現場を見てもらうことにより DLA のプロジェクトへのさらなる参加を意図していた。特に局長の参加を重視し、日程的にも多忙な局長が全行程参加できるよう、可能な限り実施期間を縮めた。研修の参加者は、DLA 4 名、TIA 3 名、ソクラー県副知事の全 8 名である。DLA は、局長、地方行政開発部長、技術・対外関係課およびシステム・組織構造開発課のプロジェクト担当職員各 1 名ずつで、プロジェクト実施のキーパーソンが参加している。また、通常の研修では異例であるが、ローカルコンサルタントである TIA も参加し、DLA 駐在の JICA 長期専門家も同行したため、研修機関中にプロジェクトの実施協議が可能な体制となった。研修では、DLA 局長を交えての参加者全員での対話の場を積極的に設けた。

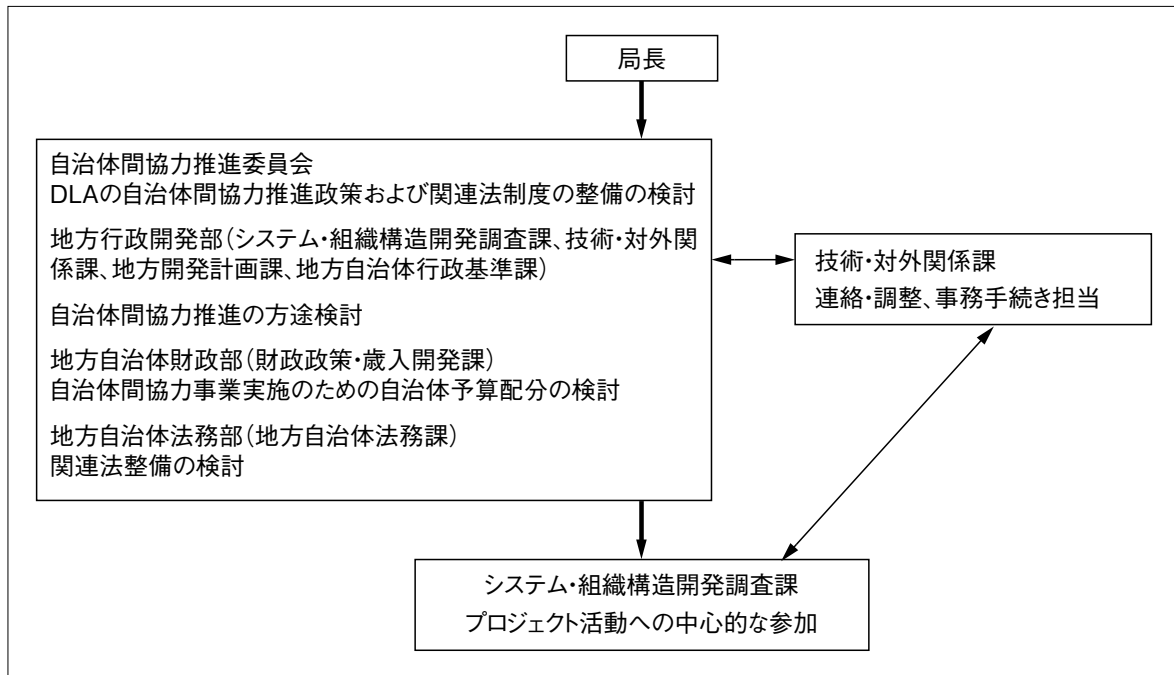
訪問先は、長野県側の研修ニーズに応えた柔軟な対応のお陰で、県庁、広域連合の事務局、広域連合／一部事務組合運営の施設、広域連合／一部事務組合の構成団体である小規模自治体といった広域行政にかかわる機関の横断的な視察が可能となり、それぞれが組合事業にどうかかわっているかをその組織の立場から検証できた。また、タイ側が希望する多岐の事業分野（消防、ゴミ処理、観光振興、教育、医療）にわたる訪問先が設定され、分野別の運営形態の情報収集を可能とした（別添資料 3-2 長野研修プログラム参照）。

この視察での収集資料である広域連合の設置手続き、広域連合の規約、広域連合／一部事務組合の予算概要、長野県作成の広域行政説明用パンフレットが、参加者のリクエストによりタイ語に翻訳され、組合設立の具体的検討の際に頻繁に使用された。日本の広域連合／一部事務組合設立までの一般的なプロセス（関係自治体間のインフォーマルなしかし事実上の合意形成となる事前協議、関係自治体の議会での議決申請、知事の認可、知事からの総務大臣への報告、規約の住民への公表、議会議員および執行部の選挙、広域計画の作成）は、特にサハカーン設立までのプロセス検討の参考となった。視察での学習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助けたと考える。

(4) 本邦研修後の DLA の変化

プロジェクト中盤である 2004 年 2 月に実施されたこの本邦研修以降、DLA のプロジェクトへのかかわり方が大きく変わった。局長はこの研修参加により、以下の 2 点についてのこれまでの見解を大きく変えた。まず、①自治体間協力の推進は重要であるが、協力はあくまで自治体の意思に基づくものであり、中央政府の支援には限界があるとの認識から、協力推進のためにはまず中央政府が関連法を整備した上で、協力事業立ち上げまでの道筋を示す必要があるとの主張が変わった。さらに、②自治体間協力は、現行制度下における推進政策を検討するというこれまでの位置付けを変更し、推進政策の検討には現行法の改正まで含めるといふより積極的な姿勢を打ち出した。局長は、日本から帰国して 1 ヶ月を待たず、局内の関係課 6 課の課長を委員とする自治

図 3-2 DLA の活動組織図 (2003 年 3 月以降)



出所：筆者（尾崎）作成。

体間協力推進委員会を立ち上げ、全局をあげて自治体間協力推進を検討する体制となった。この関係課には、プロジェクト開始時より参画していた技術・対外関係課とシステム・組織構造開発課の他に、財政政策・歳入開発課、法務課、地方開発計画課と地方自治体行政基準課が入っており、関係法の改正検討と自治体間協力事業にかかる予算や組合財産の扱いの取り決めまでも視野に入れた、関係各課⁸⁸を巻き込んだ協議体制が整った（図 3-2 参照）。

この委員会では、サハカーンの設立を念頭に置いて、自治体関係法の改正および必要な手続きが検討された。サハカーンの設立は、タムボン自治体における設置を認可するだけの自治体関係法の改正では法律的な不備があるとの見解に達し、自治体所管地外での事業認可およびサハカーンの予算執行や財産形成の認可等の具体的な問題が検討された。プロジェクト終了時には、自治体関係法の改正案はまだ審議中⁸⁹であり、ハンドブックでは、サハカーン設置にかかる方途の提示までには至らなかった。しかしながら、DLA は、法整備を伴う制度構築に向けての作業を継続して進めており、改正法の施行後には法の運用に必要な手続きや細則を規定する内務省令の発令が予定されている。

(5) 第 2 回および第 3 回短期専門家派遣

第 2 回目の派遣（2004 年 6 月）は、本邦研修の受け入れ先である長野県に要請し、自治体関

⁸⁸ 各部署の役割については、添付資料 3-3 DLA の部署名リストを参照。

⁸⁹ プロジェクト終了時の 2004 年 9 月には、自治体関係法は現行の県自治体法、テーサバーン法、タムボン評議会・タムボン自治体法の 3 法を一元化しての大幅な修正が予定されていた。自治体間協力に関しても、その修正案が 2004 年 11 月に作成された。しかしながら、地方自治関係法はその上位法である地方自治法典の位置付けに変更され、改正の手続きにさらに時間が必要となっている。2006 年 8 月現在、自治体間協力に関する条文がある地方自治法典は法制審議会における 3 度目の審議中である。

係者を主要な対象者として、日本の自治体間協力を紹介した。長野県からは、広域行政を担当する職員である平林吉枝氏が派遣され、一部事務組合・広域連合の設立から運営までのプロセス、組合組織と予算について実例に基づく具体的で詳細な報告があった。報告はモデルサイトであるアユタヤとバンコクにおける中間報告セミナーの2回行ったが、参加者には既に長野での研修成果を報告済みであったため、強い関心を示す自治体があり、実務に踏み込んだ積極的な質問が多く出た。

第3回目の派遣（2004年8月）は、ハンドブック案の内容についての専門家からの助言を求めため、再び京都大学教授の秋月謙吾氏に依頼した。しかし、TIAによる自治体間協力のハンドブック案作成が半月遅れたため、専門家および自治体関係者への事前配布ができず、予定した協議の場では十分な活動を行う体制を組めなかった。一方、DLAではこの派遣時期に前述の自治体間協力推進委員会が立ち上がり、法の整備まで含む政策検討に入っていた。同委員会委員に対して、専門家が直接、日本の法令や制度の説明を行い質疑応答を行えたことは有用であった。

(6) サイト関係者との政策協議

2004年8月に実施したサイト関係者を対象としたバンコクでのセミナーと、2004年9月に実施した最終報告シンポジウムは、サイト関係者が一堂に集い互いの情報交換を行う場であり、さらにDLAとサイト関係者の政策協議の場となった。セミナーでは、公式な自治体間組合であるサハカーンの設立に関して、自治体の運営がまだ十分でない段階で、その導入は時期尚早であるとの反対の意見が多かった。サハカーンの運営に関しても十分な協力度体制の整備について不安の声があがった。自治体側には、サハカーンの導入が自治制度の変更とも受け取られており、度々の変更は承諾できないとの見解も示された。DLAにおいては、サハカーンの設立によってより規模が大きい効率的な事業実施が可能となる利点が注目されがちであったが、これらの意見は、サハカーン以外の自治体間協力の形態にも改めて着目が必要との認識をDLA関係者に促す意味でも参考となった。一方、最終報告シンポジウムにおいては、自治体間協力推進に向けてはDLA側の法整備と具体的な協力への方途の提示が不可欠であり、サハカーン設立に向けては多くの手続きの検討が必要であることが報告者や参加者から指摘されており、本プロジェクト終了後のDLAの取り組みが示唆されている。

(7) ハンドブック作成

ハンドブック作成に向けて、まずハンドブックで包括すべき項目をDLAとも協議した上で、ハンドブック案を作成するTIA側に提示した。自治体間協力は、自治体にとって新しい挑戦となる分野であり、協力までの具体的な方途の提示にあわせて協力事業への動機付けを重視し、①自治体間協力の意義とその有効性についての理解、②自治体間協力の形態と導入が有効な分野について紹介、③自治体間協力実施までの具体的なプロセスの提示、④実際の協力例の紹介の4つの項目を網羅することを予定していた。作成されたハンドブックは、自治体間協力の意義やその実施形態、実際の協力例の紹介は行ったが、③の自治体間協力実施までのプロセスに関して、関係する手続きの具体的な例示までには至らなかった。これは、DLAによる関連法の改正検討がプロジェクトの中盤より始まったため、その検討が終わらないタイミングでの協力事業

に必要な手続きの規定ができなかったことによる。このことは、DLA 側からのフェーズ 2 としてのプロジェクト継続要請にもつながった。とはいえ、プロジェクト実施により、自治体間協力に関するタイ国初のハンドブックは、全自治体に配布された。自治体間協力支援の DLA の姿勢を明確に打ち出し、かつ広く自治体に自治体間協力を紹介し協力事業実施への動機付けの一助となる目的は達成したと考える。

3-2-3 プロジェクトにおける主要なアクターの役割と成果

ここでは、前述したプロジェクトの活動と成果において、主要なアクターが果たした役割と CD に与えた影響を検証する。また、プロジェクトにおいて重要な役割を担った本邦研修が果たした成果の要因を分析するとともに研修実施による CD の効果を検証したい。

(1) DLA

DLA は、政策・制度構築支援のプロジェクトにおける CD の対象であると同時に、プロジェクト実施における JICA のパートナーである。DLA がプロジェクトに関与する度合いと、自治体間協力の政策・制度整備をどこまで進めるかのベクトルは同じ方向を向いていた。プロジェクト実施当初は、部レベルにとどまる実施体制であったが、本邦研修後は、部を超えて局の関係課を参画させた自治体間協力推進委員会が設置され実施体制が強化された。これに呼応して、DLA の活動も現行法で対応できる自治体間協力の検討から、現行法の改正まで視野に入れた活動へ広がった。プロジェクトにいかにか C/P 機関を巻き込むか、そしてどこまでプロジェクト活動を推進する体制が C/P 機関側に整うかが、政策・制度構築支援プロジェクトの CD にとって、大切な要素といえる。

(2) ローカルコンサルタント

TIA は、モデルサイトにおけるワークショップのファシリテーションとハンドブック案の作成というプロジェクト業務の中核を担当したが、その活動は特にモデルサイトにおいて効果的であった。ワークショップの役割は、現場からの必要な情報の効率的な提供にとどまらず、協力案件の形成・実施についての協議にまで進んだ。委託した研究員の 1 人であるチット・ニンパーニット氏は、DOLA の元官僚であるが県知事を含めて地方行政の現場が長く、地方政治の内情を含む現場の状況とサイトのステークホルダーの役割を短期間でよく熟知し、案件形成までの助言を行った。また、モデルサイトの 1 つ、ブリラム県では、TIA は県開発計画策定に関する支援業務を実施した経緯がある。このサイトから積極的な協力が得られたのは、TIA と同県の良い関係によるところが大きい。さらに、TIA は長野研修にも参加し局長の見解を理解し、DLA の自治体間協力推進委員会の相談役となり DLA の組合設立も視野に入れた政策立案の助言を行っている点でもプロジェクト活動の推進に大きく寄与したといえる。TIA と DLA との協働は円滑であり、その投入は、タイの地方行政に適した制度構築をタイ側のイニシアティブを確立して進めていく上でも効果的であった。

ただし、サイトの選定にも関連したタイ国の自治体間協力における調査については、モデルサ

イトとして検討された地域5ヵ所を超える範囲の情報収集はできなかった⁹⁰。これは、TIA側にもまだ全国の自治体をカバーするデータ蓄積がないことと、学者と元高級官僚が中心である研究員は、調査を専門としていないことによる。しかし、この状況は、TIAに限らず他の類似機関においても同様であると推測される。

以上、TIAは、自治体間協力の政策・制度構築支援のみならず、サイトの自治体をはじめとする地方行政の関係組織、さらに事業協力案件によっては、地域コミュニティ組織のCDにも有効な投入であったといえる⁹¹。

(3) モデルサイト

モデルサイトでは、それぞれのサイトの現状把握とそれに即した自治体間協力事業推進の方途検討を目指した。前述のとおり、モデルサイトは、必要な情報を提供しDLAの政策検討に貢献してこの役割を果たした。また、サイトでは、さらに自治体間協力事業の検討が発展し、その実施に向けての体制が整いつつある。これは、自治体間協力事業に関係する組織のCDがプロジェクトにより促進され、プロジェクトの当初のスコープを超える動きとなったといえる。この動きは、前述したTIAの関与によるところが大きいですが、加えてDLAとの直接の協議やサイト間の情報共有もサイトでのさらなる活動の動機付けとなったと考える。

(4) 短期専門家

短期専門家は、日本の事例紹介によりタイ側に具体的な自治体間協力のイメージを伝え協力推進に向けての大きな動機付けの役割を果たした。さらに、タイ側の状況を把握した専門家からの助言はプロジェクトにとって有効であった。プロジェクトの活動日数は、延べ20日間にも満たない短期間ながら、日本ならではの専門的な技術支援ができたと考える。また、秋月専門家の活動は共同研究会と、平林専門家の活動は本邦研修と連動しているように、個々の活動がこれまでの活動とリンクしていたことが、活動期間以上の効果を上げた点に注目したい。

また、短期専門家は、中央政府の組織・制度に係る専門家と現場での実践経験を有する専門家の両者の活動を投入した。結果として、DLAの政策・制度構築支援とサイトの自治体をはじめとする関係機関組織のCDの両方に正の影響を与えたといえる。

(5) 長期専門家

プロジェクトでは、タイ側のイニシアティブに基づく政策・制度の構築を、日本側が地方行政の経験に基づく知見を必要とされる場面で提供することで支援した。この新しい試みであるプロジェクトの組み立てと実施には、調整型の長期専門家の投入を必要とした。この専門家は、プロジェクト形成を支援し、本邦研修を含む日本側の投入計画を提言するだけでなく、タイ側のリソ

⁹⁰ DLAでは、プロジェクト終了後の2004年10月にシステム・組織構造開発調査課が全自治体を対象として自治体間協力事業の有無、その形態および活動内容についてのアンケート調査を実施している。しかし、結果の回収が進まず2005年8月時点では、調査の報告は出されていなかった。

⁹¹ モデルサイトの1つであるブリラム県の自治体間協力による植樹事業では、樹木と風土に造詣が深い住民が計画作りに参加しているほか、樹木の管理はコミュニティレベルでの住民参加で行われている。

ース投入計画も策定し、全体のプロジェクト計画案を提案した。

また、この専門家には、共同研究会の活動調整および実施支援を行った企画調査員が引き続き派遣された。このことはプロジェクトと共同研究会との活動の連動を容易にし、共同研究会の成果が反映されたプロジェクト形成に有効であった。

タイでは、地方行政能力向上支援分野において、学術機関、開発コンサルタント機関、そして NGO にも多様な人材が育っている。しかしながら、政府機関の特徴として、外部機関に係る情報が十分でなく、国内の他機関との連携の効用もあまり重視されていない。この状況下において、国際協力機関側が、プロジェクトに効果的なタイ側の外部リソースの活用を提案することは有効であるといえる。

また、プロジェクト分野に関係する他の政府機関、特に地方分権化の上位計画を策定する首相府の地方分権委員会事務所との連携は、自治体間協力推進に不可欠である。複数機関によるプロジェクトの実施が現行では難しい状況であったが、せめてプロジェクト成果の共有を図るため、セミナー等の機会には長期専門家が関係機関の参加を DLA 側に要請した。プロジェクト機関中、DLA 以外の政府機関を自治体間協力推進の動きに巻き込むことはできなかったが、他の政府機関への着目を C/P 機関に促す効果はあったといえる。

プロジェクト実施においては、DLA と JICA、そして TIA の活動を調整し、全体の進捗管理にあたった。既述したとおり、DLA では、技術協力プロジェクト実施に関しては、ドナー機関の求めに応じて、必要な手続きと関係機関への連絡を果たしていたにすぎなかった。本プロジェクトも、当初、実質的なプロジェクト運営は、JICA 側に委ねられた。調整型の専門家は、プロジェクトマネジメントを支援するとともに、DLA のプロジェクトの主体的な取り組みを促し、プロジェクト実施体制の強化を促進する役割も常に課せられていたといえる。

(6) タイ事務所

プロジェクトは在外主導案件であり、プロジェクト実施にあたっては、タイ事務所が最終的な決定を行いプロジェクトを直接支援する度合いが他の JICA プロジェクトに比べて高かった。短期専門家投入を本邦研修に変更するといったプロジェクト計画の大幅な修正に関する決定もタイ事務所が行った。また、プロジェクトの終了時評価は、在タイのコンサルタント⁹²が実施したが、選定から作業にかかる指示および管理もタイ事務所が担当した。これは、現場の状況を最もよく理解した上で迅速な判断を下すのに有効な体制であった。

(7) 本邦研修

前述したとおり本邦研修はプロジェクト活動推進の高い動機付けとなった点で、最も効果的な投入といえる。

研修が成果を上げた要因としては、まず、研修先が長野県であったことが挙げられる。長野県は、山間地という地形の特性もあり小規模な自治体が多く⁹³、広域的な連携による行政サービスの提供

⁹² プロジェクトの終了時評価は、現地のコンサルティング会社である Kokusai Kogyo (Thailand) Co., Ltd. に委託した。

⁹³ 約 220 万人の人口に対し自治体数が 120 あり、人口 5,000 人以下の自治体が 41 団体ある (2004 年 2 月現在)。

が必要とされており、一部事務組合での行政執行案件が多い。県内全域に広域連合が設置されているいわば自治体間協力の先進県である。当時の田中康夫県知事の政策により、自治体合併の代替策の1つとして自治体間協力による効率的な事業遂行が目指されており⁹⁴、同じく小規模自治体の行政能力向上を自治体間協力により目指すタイにとって、最適な視察地であった。明治期の山林財産管理から現在の介護保険事務やダイオキシン対策まで高度な広域の行政処理の実施までの長野県のこれまでの歩みを追うことは、今後のタイ国の広域行政推進にかかわる関係者の動機付けとなった。

また、研修プログラムが参加者のニーズに徹底的に応えて用意され、関係組織と制度、設立までの経緯から運営上の課題まで分野ごとの詳細な検証が行え、協力の具体像を参加者が短期間で抱くのに非常に効果的であったと思う。

さらに、今回の視察のホスト役が県であった点にも注目したい。タイ側からは、とにかく広域行政の現場を見たいとの声が高かったが、市町村レベルでの受け入れであれば、この多様な視察先のアレンジと多くの事例提示は難しかったかもしれない。また、県には、国の広域行政にかかわる制度・政策を熟知した職員がおり、かつ国の政策を受けての県独自の対応、市町村への支援対策方針を聞くことが可能である。この視察で参加者が、日本の広域行政推進における、国の役割と県の役割を検討できたことは、今まさに国、県行政、自治体の機能検証が喫緊の課題となっているタイ国の参加者にとって有意義であった。

最後に、この視察研修の企画から実施まで長野県が全般にわたって支援した点が挙げられる。研修の全行程に県の市町村課職員が同行したため、必要に応じて制度にかかる補足説明や一行の関心が特に高かった特定事項についての資料配布を行うことが可能となり、政策・制度と現場の運営の両方の理解を多に助けてもらった。また、前述したように、長野県からは、視察研修後、短期専門家として市町村課の広域行政を担当とする職員を派遣してもらったことは、この視察研修のフォローアップとしても有効であった。

長野研修は、これまで広域行政推進について国の政策が明確に示されておらず制度が未整備であることを共同研究プロジェクトでも指摘されてきたDLAが、自身の役割を改めて検討する機会が提供されたといえる。今回の視察でDLAの局長は自治体間協力推進にかかる高い関心を示し、協力推進にかかる中央政府の法整備、制度の構築、さらに県の支援といった、協力に向かう道筋をつける必要性に着目し、帰国後、局を上げての政策の立案にとりかかったことは、前述のとおりである。また、唯一、地方から参加したチュードパンソンクラ県副知事は、自治体間組合設立に向けての強い関心を示した。同副知事は残念ながらプロジェクト期間中に異動となってしまったが、ソンクラ県では、現在、自治体間協力による複数の事業が展開している⁹⁵。

以上、長野研修は、DLAにおける自治体間協力の推進体制を強化し、制度構築を進める役割

⁹⁴ 研修を実施した当時、総務省制定の合併特例法が、2005年3月に有効期限の切れることから、広域行政の推進は自治体合併推進が全国的な潮流であった。しかし、当時の長野県知事は、この中央主導の合併奨励を住民自治の原則と離れた住民の顔が見えていない政策であるとし、反対の意思を表明した。長野県側は、市町村もメンバーに加えた長野県市町村“自律”研究チームを発足し、将来の行財政シミュレーションや、自律に向けての可能な取り組みの検討を行い、合併しない場合の政策検討および情報提供を行っていた。

⁹⁵ ソンクラ県では、自治体間協力による道路整備は終了し、2006年8月の段階では、チュードパン氏が県知事として再びソンクラ県に赴任しており、洪水対策、ゴミ処理や消防事業の分野で自治体間の協力事業が実施されている。

を果たした。さらに、1つのモデルサイトにおける自治体間協力推進の動機付けとなり、サイトの関係組織のCDに正の影響を与えたといえる。

3-2-4 CDの視点からの本プロジェクトの特徴

プロジェクトでは、初期の目的であるDLAによ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作成し、国内全自治体に配布した。さらにプロジェクトの当初のスコープを超えて、DLAでは、関連法の整備にも着手した。法人格を有した自治体間組合による本格的な自治体間協力実施の制度が構築されつつある。自治体間協力推進に係るDLAの政策・制度構築支援を目的とした本プロジェクトが所期の成果以上のインパクトを与えた要因をCDの視点から検証し、本プロジェクトの特徴を考察する。

(1) プロジェクトの実施体制と投入形態

第1章第4節で考察したとおり、現在のタイの行政制度下における地方行政能力向上支援に関する技術協力プロジェクト実施において、DLAをC/P機関とし、モデルサイトとなった自治体でのプロジェクト活動の成果をDLAの政策・制度整備に反映させる、もしくはDLAによりその成果を全国の自治体に普及するのが、プロジェクト成果を多くの自治体に還元する点からは、最も効果的な方法である。しかしながら、前述したとおり、自治体での活動支援において、DLAは、自治体の行政能力向上支援事業の経験が浅く、自治体支援にあたっての専門性を有する人材が不足しているという問題を抱えている。これを補うものとして、本プロジェクトでは、さらにローカルコンサルタントの投入が有効に機能している。サイトでの活動成果は、このタイ側の外部リソースの投入なしには達成できなかつたと推測される。ローカルコンサルタント機関や大学等の学術機関をC/Pとしたプロジェクトについても第1章第6節に記したが、本プロジェクトは、この現地リソースを有効に活用しつつ、最も効果的なプロジェクト実施体制をとったといえる。

また、投入形態としては、ローカルコンサルタントがハンドブック作成までの中核業務の支援をし、日本側はタイ側が必要とする日本の地方行政の知見を短期専門家派遣と本邦研修の実施により提供している。さらに、プロジェクト形成支援と日タイ双方のリソースの投入計画を日本人の長期専門家が担当し、プロジェクトの全体調整と運営支援を行っている。日本側は、自治体間協力推進にかかる政策検討において、タイ側が求める事項について日本の経験に基づく助言はするが、政策の検討は完全にタイ側のイニシアティブに基づいて進められた。相手国の自発性に基づく組織・制度の構築支援を行う投入形態であったことが、本プロジェクトにおいてはその活動に発展性を与え、内発的なCDを促進したといえる。

(2) CDの対象

本プロジェクトは、自治体間協力推進ハンドブック作成という形式をとったDLAの政策構築支援がプロジェクトの直接の目的である。DLAでは、現行制度下における自治体間協力推進の政策検討にとどまらず、現行法の改正まで含む政策・制度の構築という当初のプロジェクトのス

コープを超えた活動に取り組むに至っている。しかし、プロジェクトにより効果のあったと考えられるCDは、現場からの情報提供の役割を意図したモデルサイトでも見られた。サイトでは、自治体間協力事業検討のための委員会の立ち上げ、さらには協力事業の一部実施に至っている。自治体間協力事業の立ち上げは、地域レベルでの課題解決の能力向上が見込まれ、組織のCDにつながる。つまり、DLAにおける政策・制度構築がプロジェクトが狙うCDの直接の対象であったが、結果的にモデルサイトにおける自治体、そして協力事業案件によっては地域コミュニティの組織におけるCDがプロジェクト活動によって誘発されたといえる。

これは、短期専門家によるサイトでの日本の経験の具体的な紹介、長野県での研修へのサイト関係者の参加、そして何よりTIAによるサイトでのワークショップの活動が、効果的であったと考えられる。モデルサイトでの先行経験の軌跡は、制度環境整備後に本格的な取り組みとなる、他の地域における自治体間協力事業の形成・実施の動機付けとしても有用である。

自治体間協力の推進には、中央政府側の政策・制度の整備が不可欠である。そして自治体や地方の関係機関において協力事業実施に向けての組織が形成され、事業実施に必要な技術と能力が確保されて、自治体間協力が実現する。効果的な自治体間協力実施には、中央政府レベルの制度構築と自治体・地域コミュニティレベルの組織という両者のCDが求められる。プロジェクトは、わずか1年という実施期間であったが、対象とするレベルもDLA地方自治体・地域コミュニティを横断的に包括しており、制度・組織ともにCDの対象となっている。効果的な自治体間協力事業形成を促進するプロジェクトであったといえる。

(3) 柔軟な投入計画への対応

DLAにおける本プロジェクト推進の大きな動機付けとなったのは、本邦研修であった。この研修は、当初の計画にはなかったスキームであり、プロジェクト開始後のタイ側からの本邦視察を望む強い要望と研修実施に見込まれる成果を検討し、短期専門家派遣を変更して実施したものである。この研修は、プロジェクトが必要とする段階で、参加者のニーズと研修先のキャパシティを考慮し、最も研修効果の上がる選択ができた。また、プロジェクト主導で実施されたため、研修成果を効果的にプロジェクトに反映できた。在外主導のプロジェクトの実施状況に合わせた、従来のJICAプロジェクトではあまり例のない柔軟な研修実施の対応が、大きな成果につながった。

(4) 共同研究会との連動

本プロジェクトは、相手国との共同研究会の政策提言が案件形成につながっている。共同研究プロジェクトは、プロジェクト形成に不可欠な段階である、現状把握と課題の分析、課題解決方法の検討、さらには、課題解決の際に有用と想定される日本の知見の抽出まで行ったといえる。しかも、日タイ双方の研究者の参画により、より正確な現地事情の把握と専門的で多角的な視点からの分析がなされている。また、DLAが共同研究プロジェクトのC/P機関であり、自らが自治体間協力を研究課題とし、政策提言までのプロセスにかかわったことは、プロジェクトに係るオーナーシップの形成に効果があったと考えられる。

3-2-5 プロジェクトにおける CD 推進上の課題

最後に、本プロジェクトの実施経験に基づいたタイにおける今後の自治体間協力推進に向けた CD の障碍要因として留意すべき事項を考察する。

表 3-3 は、本プロジェクトによる自治体間協力推進に関連する CD をその対象（組織・制度・個人）とレベル（中央政府・DLA・自治体間協力推進の現場）に着目してまとめ俯瞰したものである。構築に向けての CD の効果は、本プロジェクトの直接の目的である自治体間協力ハンドブック作成以外にも関係法の整備検討にも見られる。また、組織を対象とした CD の効果は、DLA と自治体間協力の現場（プロジェクトの情報収集のためのサイト）双方に見られる。DLA には自治体間協力推進委員会が発足し、情報収集のためのサイトでは自治体間協力事業実施にかかる委員会が立ち上がり活動が開始されている。しかしながら、個人における CD と中央政府レベルでの CD は、プロジェクトでは十分図られていない。この CD が図られていないと考えられる部分（表中の斜線部分）、① DLA の組織および個人における CD、② 中央政府における CD、③ 自治体の組織および個人における CD の 3 つの部分に着目して今後の対応を中心に考えたい。

(1) DLA に求められる CD —自治体組織および現場における協力事業関係機関の CD に向けて (表 3-3 斜線部①)

自治体間協力推進に係る制度環境の整備後には、DLA には、持続的な自治体間協力に向けて自治体を対象とした組織作りのための CD 支援と協力事業実施に必要な知識・技術の普及といった関係者への CD 支援の双方が求められる。自治体間協力は、既に主要な政府系の研修機関である TIA でも、自治体の重要な研修項目であるという認識が示され研修に組み込まれており⁹⁶、今後の取り組みがますます重要な課題となると考えられる。

DLA では、地方自治体人材育成学校（Local Personal Development Institution）と地方行政開発部が、自治体研修を担当する主要な部署であるが、この他の部署も研修予算を有しており、研修にかかる情報が DLA 内でも 1 つに集積されていない問題を抱えている。そもそも DLA における研修は、上意下達式での講義形式が通常であり、研修実施機関として研修ニーズに応えた効果的な研修方法の検討にはまだ着手されていない。

今後、DLA が自治体間協力事業導入にかかる支援をどこまで実施できるかは、DLA における研修実施体制の整備とあわせて、DLA 職員の能力向上も求められている。

(2) 中央政府における取り組み—制度構築支援と自治体組織の CD に向けて（表 3-3 斜線部②）

モデルサイトにおいて確認された自治体間協力推進の課題の中には、DLA の管轄業務を超える課題が含まれる。例えば自治体の管轄事業の明確化や分権化政策全体における自治体間協力の位置付けは、分権政策の上位計画を策定する首相府地方分権委員会事務所の取り組みが求められる課題である。さらに、自治体間協力実施には、事業分野の知識・技術が求められるが、これに

⁹⁶ 2006 年 8 月 17 日 TIA におけるイサラー所長、自治体間協力プロジェクトに携わったチット氏、パターン氏との面談より。

表 3-3 自治体間協カプロジェクト（フェーズ1）実施に関連するCD

斜線部分：今後の対応が必要と考えられるCD
 ①DLAの組織および個人におけるCD
 ②中央政府におけるCD
 ③自治体の組織および個人におけるCD
 アミかけ部分：プロジェクト実施により進んだCD

		対象レベル	
		中央政府 (首相府地方分権委員会事務局)	DLA
CDの対象	個人		自治体間協力の現場 (地方自治体・中央政府の地方出先機関・地域コミュニティ等)
	組織	<ul style="list-style-type: none"> 該当中央政府機関が自治体が必要とする技術を支援するための体制の確立^② 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体間協力の普及に必要な知識、アプローチの習得^① 自治体間協力の普及に必要な知識、アプローチの習得^③ 自治体間協力的な緑化と経済振興を目的とした植樹実行委員会の設置と活動の実施（ブリラム県） 自治体間協力的な消防事業推進委員会の設置（ソクラー県） 自治体および地方行政機関参加による観光振興を中心とした地域開発計画策定委員会の設置（アユタヤ県） 自治体間協力的な事業の実施^③
	政策・制度	<ul style="list-style-type: none"> 自治体事業における自治体間協力的な事業の位置付けの明確化 タムボン自治体、サーサバン、県自治体それぞれの業務所掌に関する相違の明確化^② 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体間協力的な知識、アプローチの普及、研修の実施^① 自治体間協力的な関係に関する地方自治法の改正検討 自治体間協力的な推進ハンドブックの作成（自治体間協力的な意義および協力的な事業の紹介） 自治体間協力的な関係に関する自治体関係法の改正および新法の運用に必要な諸規定の整備 自治体間協力的な推進ハンドブックの作成（自治体間協力的な実施までの具体的なプロセスの明示）

出所：永井、尾崎、小西、横田（2006）第3章中、横田作成表2を参考に著者（尾崎）が作成。

は、当該分野を管轄する政府機関からの支援が必要となる。中央政府の制度構築支援と自治体組織における CD の双方に、他の政府機関の参画が求められる。縦割り組織である省庁の横の連携は、タイに限らず難しい課題であるが、自治体間協力が進められる段階で、さらに検討が必要な課題となると予想される。

(3) 地方自治体の主体的な参加—自治体組織の CD に向けて（表 3-3 斜線部③）

自治体間協力は、自治体側の主体的な取り組みがなければ成立しない。しかしながら、多くの自治体が中央政府から移譲された事業のすべての実施が困難な状況下で、自治体間協力という新しい行政形態を取り入れ、これまで着手できなかった事業に乗り出すというのは、かなり高い動機付けを必要とする。

タイでは、国際技術協力プロジェクトの実施を、バンコク都を除く自治体が直接要請することはできない。プロジェクトはすべて中央政府機関からの要請であり、自治体でのプロジェクト活動は、中央政府機関から委託された追加事業の位置付けとなる。本プロジェクトでは、自治体間協力を既に開発戦略として推進している県を候補としてその選定を慎重に進めた。自治体間協力推進の初期の段階では、自治体側の動機付けを高め、積極的な参加が望める自治体をパイロットサイトとして事業を推進する方法も検討すべきである。

以上、自治体間協力推進には、中央政府による政策・制度の構築と、自治体間協力の現場の関係機関における組織の能力向上の双方が必要となる。これまで考察したとおり、本プロジェクトでは、中央政府の政策・制度と、自治体をはじめとするサイトの関係機関の組織、両者における CD に影響を与えた。自治体間協力推進は、まだ導入の入り口にあり、その推進には多くの課題が残されているが、プロジェクトが進めた方向は、今後の自治体間協力推進に向けて大きな発展の可能性を示している。これは、共同研究での日タイ双方の検証成果を活用した入念なプロジェクト形成と、短期間のプロジェクトながら新しい試みとして実践したタイ側リソースを活用したプロジェクト形態やプロジェクト主導の本邦研修の実施が有効に機能していると考えられる。

3-3 自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト (フェーズ2)

3-3-1 プロジェクト形成プロセス

(1) プロジェクト要請～検討 (2004年7月～12月)

本プロジェクトの検討は、実質的には2004年7月頃から始まっていた。同年2月の長野での研修をきっかけに、DLA内で自治体間協力推進委員会が設置され、自治体間協力にかかる法改正の検討が始まっていた。

他方で、9月のプロジェクト終了を控えて、8月には終了時評価が予定され、同時期に実施される次年度の要望調査に向けて、本分野の協力について本格的に検討する必要があった。

プロジェクト内容面から協力の妥当性を考慮すると、フェーズ1は1年間の短期的な協力であったにもかかわらず、法律改正に向けての大きな影響がみられた。一方で法律だけ改正しても、実際の自治体間協力の形成・実施運営そのものは未だ確立されておらず、より具体的なノウハウを提供する必要性があった。

そこでDLAは、フェーズ1の成果を踏まえて、現場レベルでの公式の「組合」(サハカーン)設立を含めた⁹⁷自治体間協力事業の形成を支援し、協力事業のモデルとして提示することをねらいとしたフェーズ2の実施を検討していた。フェーズ2では、パイロットサイトでの活動に比重を置き、自治体間協力事業の技術支援も検討されていた。またDLAは本邦研修の実施を重視し、研修参加者としてパイロットサイト関係者を中心に想定していた。その上で可能であれば、廃棄物処理等の協力事業に係る技術面での研修も組み込みたい意向も持っていた。

しかしながら、当時のタイ事務所担当所員および長期専門家には、DLA側のオーナーシップがどこまで担保されるのかについて不安があった⁹⁸。2000年から実施してきた「地方行政能力向上プログラム」としても、そろそろ収束に向かう時期であることを考慮すると、実施体制面でも、予算面でも、JICAがすべてを負担するのではなく、DLA側が応分の負担をして名実ともに主体性を発揮するための仕組みづくりが必要とされていた。

そこで、DLAと要請書に係る検討をした際に、JICA事務所側からは、「基本的にはタイ政府の意向によるものなので強制はしないものの、JICA側からは日本からの限定的な投入(短期専門家と本邦研修)に係る支援はできるが、現地コンサルタントに係る経費をタイ側で負担するといった姿勢を示すことができるのであれば、採択に向けて大いにサポートできる」旨を伝え、検討を促した。

その後、DLA内で検討されたが、8月中旬の要請書提出段階では、長期専門家、短期専門家、本邦研修、ローカルコンサルタント経費のすべてがJICA負担として記載されていた。DLA側は、

⁹⁷ 「組合」設立に係る説明は、3-1-3(1)内の表1(第2課題)を参照。

⁹⁸ 当時「基礎自治体開発計画策定能力向上プロジェクト」では、自治体の開発計画策定のためのガイドライン案を実質的に日本人専門家チームが主体となって作ってしまったこと、「自治体間協力プロジェクト」では、ローカルコンサルタント経費を100%JICAで負担したことといった、成果獲得に向けた体制面、予算面でのDLAのJICA依存が所員・専門家間で問題視されていた。

「自分たちでは決めきれないので、まずは JICA の中でこの中からどこまで負担できるかを改めて検討してもらいたい」という姿勢であった。しかしながら、この時内務省から提出された要請書の中で、本件は優先順位 1 位と付され⁹⁹、内務大臣からも強く推薦する案件であることが後の要請書検討の際に確認された。

プロジェクト要請と時を同じくして、フェーズ 1 の終了時評価が実施された。ここでの提言として「自治体間協力は本プロジェクトの成果であるハンドブック作成により緒についたばかり」で、「この分野における日本の援助リソースの有効活用の観点からも、継続支援の意義は高い」(JICA Thailand Office (2004) p. 5) と記載された。この評価結果は 9 月末に提出され、JICA 本部での本案件の採択を前向きに検討する材料となった。

(2) プロジェクト立ち上げ検討 (2005 年 5 月 - 9 月)

2005 年度になると、プロジェクトが採択され、立ち上げに向けて具体的な検討をすることになった。日本側はフェーズ 1 のプロジェクト専門家も本帰国しており、本案件が在外主管型の小規模案件(総額 2 億円未満)であるため、担当事務所員が事前評価から R/D 協議を担うことになっていた。

他方タイ側では、技術協力の窓口である技術・対外関係課の課長に本プログラムの創設当時のワッター係長が就き、担当にはそれぞれ「日タイ共同研究会」の日本側委員を務めた教授の所属する神戸大学および京都大学に留学していた職員¹⁰⁰が帰任する形となった。その意味で、JICA 協力を担当する課のすべての人間がみな本プログラムに深くかかわった理解者である点は、これまでの協力の「正」の遺産であるのと同時に、本プロジェクトを実施していくパートナーとしても申し分ない体制といえるだろう。

立ち上げに係る協議では、前述の要請検討時で結論の出なかった DLA 側の体制および日本側の投入について議論された。

DLA は、自らの実施体制について、技術・対外関係課だけでなく、自治体間協力を制度化していく上でかかわる部局を巻き込んでワーキンググループを設立し、機能させていくことを約束した。この点については、後に詳述する。

日本側の投入に関しては、ローカルコンサルタントと長期専門家が大きなテーマとなった。DLA は、フェーズ 1 で委託した TIA にフェーズ 2 のローカルコンサルタントとして委託することに消極的であった。TIA には元県知事をはじめとする要人が在籍するため、地方行政関連の情報に詳しく、地方でのワークショップを実施する上での動員力、議事進行力という意味で非常に長けたものがあつた。しかしながら、それだけの重鎮がいるからこそ、DLA としては彼らの議事進行のあり方や提出してきたガイドライン案について注文することは事実上できず、自らの意向が反映できない状況に不満を持っていた。

この点については、そもそもフェーズ 1 では実質的に DLA 自身が TIA を選定した経緯があることから、TIA 選定に問題があつたとみるべきではないだろう。むしろ、共同研究会での議論の

⁹⁹ このとき、もう 1 つの現行 JICA 案件である「都市開発プロジェクト」のフェーズ 2 も要請されたが、こちらは優先順位 2 位であつた。

¹⁰⁰ 1 名は 2006 年 11 月 1 日付けで局長秘書室に異動。2006 年 12 月現在は残りの 1 名が JICA 業務を担当。

蓄積があるとはいえ、自治体間協力という課題がまだどういう方向に行くか分からないフェーズ1の段階では、それだけ実践力のあるコンサルタントが求められていたとみるべきだろう。他方で、フェーズ1によって法制化に向けての検討というDLA自身にとっても予想外に大きな成果となったため、フェーズ2ではDLAがより主体的にプロジェクトを運営するとの自覚を持ち、フェーズ1とは違い、自分たちと対等に協議できるコンサルタントを求めたのであろう。

こうして、フェーズ2ではTIAをはずして、TIAにも所属しており、共同研究会の委員をしたパターン准教授が所属するスコタイ・タマティラート大学か、早稲田大学で論文博士号を取得し、京都大学や神戸大学で客員教授を務めたことがあり、DLAの委託で自治体間協力に伴うMOUに関するプロジェクトを実施していたナカリン・メークトライラット准教授が所属するタマサート大学のどちらかに委託する方向で検討が進められることになった。

ローカルコンサルタントの経費は、要請検討時からタイ側での負担を要請していた部分だった。しかしDLA内の予算の都合から、本邦研修の人数を減らしてでも、ローカルコンサルタント経費をJICA側で負担して欲しいとの要求に押し切られる形で、結局JICA負担となった。

長期専門家については、要請検討時には、今まで以上にタイ側のイニシアティブを強めた体制としたかったこと、長期で派遣するほどの業務量が見込めなかったことの原因から、日本側としては派遣するつもりはなかった。しかしながら、当時既にタイ事務所担当所員は、フェーズ1の専門家の再派遣が当人の都合から難しい上、自身の異動も近かったことを鑑み、後任所員だけではタイ側との調整およびJICAの技術協力に対する経験のあまり多くない長野県のリソースとの調整の双方を担うことは困難であると考えた。またタイにおける地方行政分野の協力プログラムを自治体間協力で終わらせて本当に良いかを検討する必要性も感じていた¹⁰¹。その意味で、長期専門家を派遣し、タイでのプロジェクト活動の進捗に応じて日本側のリソース内容・投入時期を調整するとともに、タイにおける地方行政関係の課題を把握し、新たな協力可能性はあるか、それとも本当に収束させるかを検討したいと考えた。

そこで、タイ事務所担当所員の最後の大事な仕事は、R/D案の作成、現地コンサルタントの業務指示書(Terms of Reference : TOR)案の作成とともに、長期専門家の確保であった。在外主管案件の場合、「当該専門家をいかなる方法で募集するか」から在外の担当者が決めなければならない。しかしながら、案件が小規模化すると、プロジェクト調整員と特定テーマに特化した専門家をそれぞれ確保する予算もないため、一定程度の専門的知見を有して、日本側リソース効果を最大化させる調整ができる人材を必要としていた。ただでさえ人材リソースの少ない地方行政分野で、こうした人材を求めるのに、公募型なのか、公示型なのか¹⁰²を決めることは、それぞれの型にどれだけの人材が存在するのか分からない在外所員の立場では非常に困難であった。最終的には、本案件での予算面での制約と派遣便宜の良さ(複数年度またいで派遣ができること)から、公募型での募集とした。

¹⁰¹ 特に地方財政に係る問題は共同研究会時代から多く指摘され、課題の全貌を明らかにし、協力の可能性を検討する必要性をフェーズ1専門家および担当所員が認識していた。

¹⁰² 派遣専門家の委嘱形態によりタイプが異なる。公募型とは、直接的に技術移転を行うのではなく、専門家や事務所員の業務をサポートしたり、各種調整業務を実施する業務に対して当該専門家個人との契約を通じて委嘱する形態。公示型とは、技術移転を伴う業務に対してコンサルタント等(個人コンサルタントも含む)との業務実施契約を通じて委嘱する形態。

選考に際しては、一定の専門性を持った人材ということで、地方行政関連の調査研究・業務経験を重視したが、それだけではタイ側および日本のリソース側との調整はできないので、それに加えてタイに対する知見・経験（タイ語能力を含む）、プロジェクト調整員としての調整能力の3点を履歴と作文の両方から判断した。3つの要素をすべて兼ね備えた人材こそ見当たらなかったが、最終的には面接も踏まえて、地方行政分野での業務経験とプロジェクト調整員としての調整能力の双方に長けた人材を長期専門家として選考した。そのため、タイへの理解には若干時間がかかっているものの、C/Pやローカルコンサルタントとの強い信頼関係を構築し、地方行政の中身に踏み込んだ形で日本側のリソースと効果的な橋渡し役ができています。この長期専門家として、適切な人材を確保することは、全体の投入リソースが少ない案件において、相手側のCDを効果的に支援するためには、非常に重要な要素となっている。

短期専門家や本邦研修については、フェーズ1での成果を考慮して、長野県のリソースを軸とする点でDLA側と合意した。長野県への依頼は、本プロジェクトの要請検討時から、フェーズ1の短期専門家の方を通じて電子メールにより内々に打診しており、基本的に了解を得ていた。その上で、知事からは「フェーズ1と同じ内容ではなく、もっと長野の特色を取り入れた内容とすべき」との指示があり、県庁内で検討されていた。

2005年9月には、10月の長期専門家の赴任を控えて、長野県リソースの活用にある程度目処をつける必要があった。そこで、JICA本部担当者¹⁰³が長野県とアポイントをとった上で、派遣予定専門家、本帰国した元事務所担当者、フェーズ1専門家とともに長野県に直接出向いて、県庁の担当者にフェーズ2の内容、フェーズ1とは違った長野研修、短期専門家への期待を説明し、具体的なスケジュールとともに協力を依頼した。現行のJICA本部担当者だけでなく、元所員や元専門家も入って説明することで、タイの地方行政の仕組みや案件の枠組みをより分かりやすく説明することができたこと、それに派遣予定の専門家も入ることで、今後の長野県とのパイプが構築できたことの2つの意味で、この訪問は非常に大きな意味を持つことになった。結果的に、後の知事説明も通り、長野県リソースの活用が正式に承認された。

(3) プロジェクトの概要・枠組み

上記のような経緯を経て、プロジェクトの概要および実施のための大まかな枠組みが固められた。

プロジェクトでは、フェーズ1の結果検討されている新しい地方自治法典に基づいて、自治体間協力の設立・運営のための具体的な手続きに係るガイドラインが作成されることを目標とした。

目標達成のための成果としては、①パイロットサイトの自治体関係者がパイロットプロジェクトの実施を通じて自治体間協力の設立・運営に係る手続きや課題対応策を習得すること、②パイロットプロジェクトにおける教訓を踏まえて、自治体間協力の設立・運営のためのガイドラインが作成されること、③自治体間協力の設立・運営を促進させるためのDLAの役割・機能が明確化されることの3点が設定された。

上記のような成果の設定を踏まえて、プロジェクトの実施にあたり、次の点においてフェーズ1

¹⁰³ この本部担当者（常勤嘱託）が、元長野オリンピック運営事務局スタッフであったことが、長野県との連絡をスムーズにした大きな要因であった。

以上にタイ側の主体的コミットメントが確認された。

まずDLA内部の体制である。フェーズ1では3-2-1(4)で述べたとおり、プロジェクト当初は技術協力窓口である技術・対外関係課とシステム・組織構造開発調査課の調査研究グループ1名だけが実質的なC/Pであったが、プロジェクト中盤に実施した本邦研修に当時のDLA局長が参加したことをきっかけに、他の部課が参画するようになった。フェーズ2ではこうしたDLA内の体制強化の動きをとらえて、地方行政開発部、システム・組織構造開発部、地方自治体財政部、地方自治体法務部、社会経済開発および住民参加型開発部の6部でワーキンググループを形成することになった。

次のパイロットサイトの位置付けである。フェーズ1では、パイロットサイトではあくまで現行法制下で非公式な形での自治体間協力事業としてどういったものができるかを検討するのに止まっている。一方フェーズ2では、実際にパイロットプロジェクトとしてテーマを設定して自治体間協力事業を実施するという意味で大きなコミットメントが求められている。

プロジェクトの3年間で日本側の投入は、フェーズ1と同様に、調整型の長期専門家と、パイロットプロジェクトを運営支援し、ガイドライン草稿を作成するローカルコンサルタントである。またフェーズ1ではプロジェクト途中で取り入れた本邦研修を毎年1回実施し、これを補完する形で本邦研修の受け入れ先となる長野県の関係者と地方行政研究者を短期専門家として派遣することとしている。

(4) プロジェクトの開始：ローカルコンサルタントとパイロットサイトの選定（2005年10月－2006年1月）

既述のとおり、ローカルコンサルタントの選定においては、スコータイ・タマティラート大学とタマサート大学が候補に挙がっていた。当時のDLA局長が(2)で既述したタマサート大学の先行プロジェクトの成果を高く評価していること、スコータイ・タマティラート大学のパターン教授が多忙により辞退したことから、タマサート大学に決定した。

パイロットサイトの選定については、カンチャナブリーとラヨーンは、タマサートの先行調査地でもあったため順当に決定した。もう1ヵ所の選定には、廃棄物処理分野で3つの候補が挙が

表3-4 プロジェクトサイト一覧表

県名	プロジェクトサイトとなる地域	バンコクから距離	協力形態	協力内容
Rayong (ラヨーン県)	(中部) 沿岸地域の小規模自治体	車で2時間半	8中規模自治体の連携	インフラ整備
Kanchanaburi (カンチャナブリー県)	(西部) カンチャナブリー市とその周辺自治体	車で2時間強	中規模市とその周辺の2小規模自治体との連携	消防連携
Lampang (ラムパン県)	(北部) コカー市とその周辺自治体	車で11時間 飛行機で1時間	中規模市とその周辺の3小規模自治体との連携	ゴミ行政

出所：平山専門家作成資料をもとに筆者（木全）が編集。

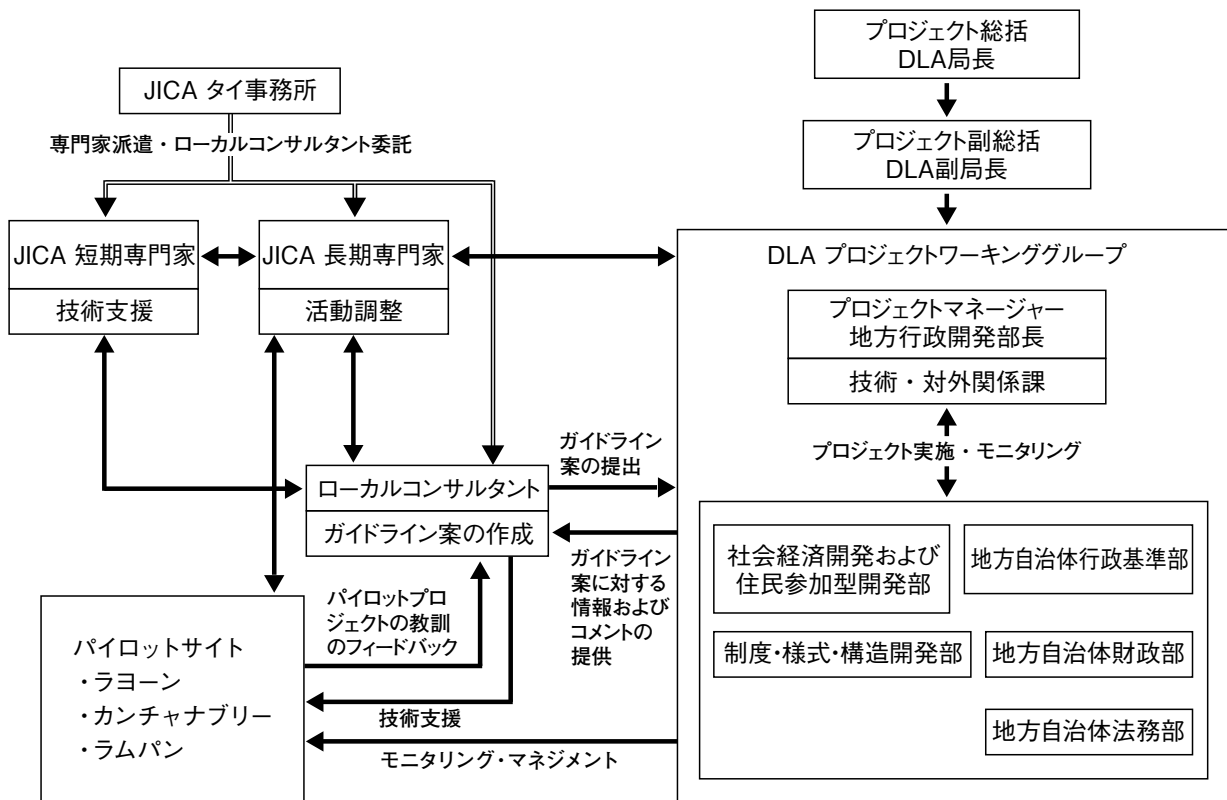
っていた。サムットプラカーンとロップリーはタマサートの先行調査地であったが、サムットプラカーンは県自治体の意向が強すぎて小規模自治体同士の協力関係が図りにくいため、ロップリーは現状の処分場について近隣住民に対する環境汚染問題を抱えていたため、ともに不採用となった。ラムパンはタマサート大学の分校もあり、コカー市の市長がナカリン准教授の教え子で、当初からゴミ分別プロジェクトを実施するなど、環境問題に強い関心を持って取り組んでいたことから、パイロットサイトとして決定した。

カンチャナブリーにおいては、以前から実質的に消防活動を近隣タムボン自治体にも実施していたことから¹⁰⁴、防災活動をパイロットプロジェクトとして取り上げて体系的な自治体間協力をすることになった。ラヨーンは自治体間協力のもう1つの大きなテーマであるインフラ（主に道路）をテーマとすることになった。

3-3-2 プロジェクトにおける主なアクターの役割

本プロジェクトの実施体制の全体像は、図3-3に図示したとおりである。この図をもとに、各アクターの役割および関係性を以下に記述する。

図3-3 自治体間協力プロジェクト2における実施体制



出所：「自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト」R/D

¹⁰⁴ カンチャナブリーは、JICA プロジェクトとは別に廃棄物の自治体間協力を実施していた。

(1) DLA

プロジェクトディレクターである局長、副ディレクターである副局長のもと、プロジェクトマネージャーである地方行政開発部長のイニシアティブで、関係6部課で構成されるプロジェクトワーキンググループが設置されている。このワーキンググループは、プロジェクトの進捗をモニタリングするとともに、プロジェクトに係るDLA内の実質的な意思決定機能を果たしている。本邦研修におけるDLAからの参加者もこのグループから選定され、2006年8月の研修に参加した地方自治体財政部の補助金配分・予算システム開発課長と地方自治体法務部の法律・規律担当課長は、研修後格段に本プロジェクトに対するコミットメントが強まり、ワーキンググループの牽引役になっている。

またこのワーキンググループメンバーが、地方のパイロットサイトのミーティングにも参加して、地方の自治体間協力の実態を把握するとともに、制度や予算的な情報提供やDLAからの支援可能性について説明することにより、パイロットサイト関係者にとっても貴重な情報源となっており、DLAとパイロットサイト関係者との間の信頼関係が構築され、より効果的なパイロットプロジェクトの実施が期待できつつある。

(2) 地方パイロットサイト

パイロットサイトについては、既述のとおり、カンチャナブリー、ラヨーン、ラムパンの3カ所である。それぞれの地域において、4-8の自治体に参加している。どこも比較的財政規模の大きい自治体¹⁰⁵が音頭をとって近隣自治体を巻き込む形でパイロットプロジェクトのためのミーティングを実施している。音頭をとっている自治体では、市長もしくは助役が議長となり、関係自治体の意向を踏まえつつ、協力事項を整理している。関係自治体からは助役や企画・予算担当のスタッフおよび各自自治体の議員が多く会議に出席している。

自治体関係者以外では、当該県におけるDLA担当官がDLA本局とパイロットサイトとの連絡調整役としてパイロットプロジェクトの議論にも参加しているところもある（カンチャナブリー）。他方で、県自治体や県庁については、DLAの意向もあり、必ずしも協力の枠組みには入っていない¹⁰⁶のがフェーズ1と違った本プロジェクトの特徴である。ただ、実際のパイロットプロジェクトの実施段階において、県自治体との連携を深めることを模索したり¹⁰⁷、技術的な情報支援を県の中央出先機関に仰いでいる¹⁰⁸。

(3) ローカルコンサルタント

ローカルコンサルタントは、タイの地方行政研究者とのネットワークも生かして、地方のサイトでのパイロットプロジェクト実施に係る技術的支援や関係者間のミーティングで検討すべき視

¹⁰⁵ カンチャナブリーとラヨーンではテーサバーンが中心であるが、ラヨーンではタムボン自治体ながら比較的財政規模の大きなプルワクデーノ TAO が主導権をとっている。

¹⁰⁶ 県自治体主導の自治体間協力に関しては、プーケットおよびチェンマイで廃棄物案件が実施段階に入っている。

¹⁰⁷ ラヨーンでは、センターの活動が落ち着いた段階で県自治体との連携を深める用意がある。

¹⁰⁸ 例えば、ラムパンでは、廃棄物の最終処分場にかかる周辺地域の環境上の影響について、天然資源環境省の担当官にも助言を受けている。

点を提供する「ファシリテーター」としての役割を担っている。また DLA や JICA 専門家に対してもパイロットサイトの検討状況を報告し、今後の方向性に係るアイデアを提供する意味で、地方との実質的な「パイプ」役としても期待されている。

今後は、日本のリソース情報も加味して、パイロットプロジェクトを有意義なものに導き、そこからガイドラインの草稿を作成することになっている。

(4) JICA 長期専門家

JICA 長期専門家は、一義的には、プロジェクト活動の進捗を鑑みて、適切なタイミングで、適切な内容の本邦リソース投入を計画・調整するのが役割である。実際には、それだけでなく、日本側の情報窓口として、日本の地方行政に関するタイ側からの問い合わせに応えたり、短期専門家や本邦研修で提供された情報の補完もしている。

2006 年 7 - 8 月に実施された本プロジェクトの最初の本邦研修では、自身も業務一時帰国をして、日本の研修関係者およびタイからの研修員双方に情報フォローアップをする内容面での「パイプ役」となった。また、研修内容およびそこでの研修員たちの学び・今後の検討課題を共有することで、次の活動・投入の計画に反映する意味で、非常に意味の大きな機会となった。

また日本の専門家という立場から、DLA のワーキンググループや地方のパイロットサイトのミーティングにも参加して、必要に応じて情報提供や意見具申をしている。

さらに、ローカルコンサルタント委託予算が JICA 負担になった結果、タマサート大学との契約についても長期専門家が管理し、コンサルタント業務の運営上の問題を把握して、チーム代表のナカリン准教授と常に相談できる関係を構築している。

(5) 本邦リソース

既述のとおり、本プロジェクトでは長野県のリソースを基本として展開していくことになる。本邦研修は、長野県の施策や広域連合の運営といった行政的側面はもちろん、地方行政研究者による理論的な側面からの位置付けも説明することで、体系的な内容としている。特に、タイでの自治体間協力の課題となっている廃棄物処理や防災に係る日本の実態を見聞することは、パイロットサイトの中では見えなかったものが見えるという意味で意義が大きい。

短期専門家は、本邦研修でリソースとなった長野県庁および県内の広域連合関係職員、そして地方行政研究者および日本のタイ地域研究者を想定している。本邦研修実施前に派遣されることで、長野県の知見を紹介するだけでなく、タイの自治体間協力の実態を把握して、本邦研修での内容を調整する事前調査効果も併せ持っている¹⁰⁹。本邦研修後に派遣される場合は、研修での学びをタイの実態に適用する場合の具体的な相談をすることが期待される。

¹⁰⁹ 2006 年 3 月の派遣では、タイ側より長野県から派遣された短期専門家に対して、日本の市町村合併進展の理由、一部事務組合を設置するメリット・デメリット、新たな制度を導入する際の住民意識改革などの質問が出されていた。(2006 年 3 月宮沢宗男、中村宏平「短期専門家業務完了報告書」より)

3-3-3 CDの視点からの本プロジェクトの特徴

(1) MOU締結による自治体の主体的取り組みとしてのプロジェクトの位置付け

本プロジェクトの大きな特徴は、パイロットプロジェクトを実施するにあたり、参加自治体がMOUを締結している点である。フェーズ1では、現行法制下における自治体間協力の可能性を検討するのに止まったが、本プロジェクトは実際にパイロットプロジェクトを実施する点において、大きな相違がある。MOUは、タマサート大学の先行の調査を実施した際も締結した経緯があることから、本プロジェクトでも各パイロットサイトでのキックオフセミナーで同大学の先導で導入されたのが始まりである。MOU締結までの各サイトでの動きをまとめたものが表3-5である。

MOUは、キックオフセミナーにおいてタマサート大学が配布したMOU書式をもとに、各パイロットサイトの自治体で改訂作業および議会承認を得て調印されるものである。議会での折衝はMOUの調印に多大な時間がかかる要因となっていたが¹¹⁰、それだけMOUが自治体自身のものとして取り扱われるためには必要なプロセスであった。6月22日の3ヵ所合同のMOU調印式には、「公的な初の自治体間協力の調印式」としてマスコミにも取り上げられた。

このMOUには、すべての参加自治体の首長はもちろん、DLA、JICAのほかに、タマサート大学も連署人(witness)として署名した。このことは、第一として、このパイロットプロジェクトがJICAとの協力プロジェクトとしての位置付けだけではなく、DLAそして自治体自身の主体的なプロジェクトとして位置付けられた意味を持つ。DLAは、当初から「MOUにサインをしない限りプロジェクト活動を促進しない」という方針を持っていたことから、この署名により本当の意味でプロジェクト活動がスタートする意味を持っている。

第二に、署名にタマサート大学が参加したことは、同大学がJICAの委託するローカルコンサ

表3-5 各地方サイトでのMOU締結までの流れ

	カンチャナブリー県	ラヨン県	ラムパン県
Zone (内務省区分)	3	13	7
プロジェクト参加意思確認日	2005年11月18日	2005年11月17日	2006年1月12日
Kick-off セミナー	2006年2月2日	2006年1月31日	2006年2月6日
MOU説明(※)	—	—	2006年2月28日
改定済MOU 各サイトDLA事務所に通達	2006年3月17日	2006年3月24日	2006年3月20日
MOU現場承認	2006年4月3日	2006年5月22日	2006年4月13日
MOU締結式バンコクDLAにて	2006年6月21日		

(※) ラムパン県の参加自治体は、過去にMOU締結経験がないため、別途コンサルタントとともにキーパーソンに対する説明の機会をもった。

出所：「プロジェクト進捗報告」をもとに筆者(木全)が改訂。

¹¹⁰ 実際にラヨンの一部の自治体では、自治体関係者および議会主要メンバーのプロジェクトに対する理解不足、MOU締結に対する不安が原因で議会との折衝に多大な時間を要した。

ルタントとしての立場だけではなく、DLA およびサイト自治体自身の自治体間協力事業の C/P として認められたことになり、JICA との契約にかかわらず、DLA やパイロットサイト自治体に助言できる立場になったことを意味している。

MOU 署名式に向けて、タマサート大学とプロジェクト専門家が共同で、自治体間協力計画の作成に関するハンドブックを作成して、署名式に各サイト自治体の首長に配布したことは、7月の自治体における予算編成・議会承認のタイミングと合い、後のプロジェクト活動をスムーズにスタートさせる布石となった。

以来、各パイロットサイトでは、DLA のワーキンググループ関係者、タマサート大学関係者、JICA 長期専門家も参加して、月 1 回程度の頻度でミーティングが実施され、自治体間協力事業実施のための具体的な懸案事項が討議されている¹¹¹。

このように、MOU という形をとった CD の観点からのインパクトとしては、得てして受身的になりがちな参加自治体が自分たちの事業としてのオーナーシップを持つようになった点がある。また、MOU という目に見える客観的な根拠をもつことにより、計画や予算編成を含めて、JICA に依存するのではなく、自治体自身の制度の中に活動を位置付けた点も大きい。そして、DLA やタマサート大学も署名することで、単なる自治体同士の協力事業ではなく、中央省庁である DLA や外部リソースであるタマサート大学も参画した協力事業になった点も挙げられる。このことによって、パイロットプロジェクトをめぐる包括的な運営実施体制が確保され、パイロットプロジェクト後の DLA による現場知見を生かしたガイドライン作成（制度化）の有効な仕組みが確立されたとみることができよう。

(2) Zoning 構想とプロジェクト活動の位置付け

プロジェクトは当初法制化されるサハカーンの設立・運営に係るガイドライン策定支援を前提にデザインされていた。しかしプロジェクト開始後に、当時の DLA 局長のイニシアティブで Zoning 構想が実施された。

Zoning 構想は全国約 8,000 の自治体を 1,000 程度に仕切り、その Zone の中で自治体間協力を推進する構想である。サハカーンのように別個の組織をつくるのではなく、Zone の中の 1 つの自治体が幹事役となり、他の自治体の予算をそこに投じて、自治体間協力のための「調整センター」を設立することで Zone 内の行政サービスを実施する点が相違点である¹¹²。主な協力事業分野としては、防災・災害対策分野、環境問題（廃棄物処理など）、インフラ整備の 3 分野が想定されている。

2006 年 8 月にインタビューしたところ、当時の DLA 局長は、Zoning 構想を立ち上げた目的として、「人、予算、機材が不足する中で、限られた資源を最大活用して住民にサービスをすること」としている。またサハカーンとの関係については、「サハカーンは自治体関係者にとって

¹¹¹ 2006 年 8 月までに、各サイトで 3 回ミーティングが実施された。1 回目は組織体制の強化、2 回目は活動計画における予算組み、3 回目はセンター体制の強化が検討された。

¹¹² 当該調整センター設立のために、幹事自治体を通じて中央からも補助金を出す案も検討されているが、DLA 内でも意見が分かれているのが現状である。

大変難しいものという印象があったため、より受け入れやすい形態として Zoning 構想を考えた」とコメントした。また「現在の自治体の数は大変多すぎるが、すぐに合併するには抵抗があるため、Zoning によってメリットを感じた自治体が相互に自発的に合併することも期待される」とし、10年後には自治体の数も 2,000 程度になるだろうと予測した。

他方で、Zoning による自治体間協力は、設備や機器といった物的資源の共有を中心に考えられており、あくまでテーサバーンおよびタムボン自治体相互の協力が主で、県自治体や（各省出先機関としての）県庁の支援機能について、ほとんど想定していない。本質的には、限られたリソースを予算的にも、技術的にも支援する意味で県庁や県自治体を含めた自治体間協力モデルも考えられるが、県庁および中央省庁については、必ずしも DLA が管理監督できるものではないため、自治体相互の協力という想定になっている¹¹³。

その意味では、DLA を C/P にした JICA プロジェクトは、DLA が主導して調整できる自治体相互の協力を前提にモデルを検討することにならざるを得なくなるかもしれない¹¹⁴。3年間の JICA プロジェクトではそこまでの成果としても、将来的には他のアクターも絡ませたモデルに発展させていくことも期待したい。

その意味で、“DLA モデル”がタイの自治体間協りに有効か、客観的な視点からの観測も必要である。具体的には、サイト以外の地域で県自治体や県行政、郡行政がかかわっている協力事業についても情報収集の視野に入れる必要があるだろう。プロジェクトでは、年に一度はアカデミックセミナーを開催し、大学関係者や県自治体、他省庁などの参加を得て、DLA と協議することにより、大きな流れを作っていく意向である。

3-3-4 当面の課題・教訓

(1) 地方自治法典承認前におけるパイロットプロジェクト活動の位置付け

現在のところ上位法である地方自治法典が内閣案の検討段階でとどまっている状態で、パイロットプロジェクトが本格化しようとしている。

例えば、ラムパンでは、廃棄物処理の自治体間協力実施のための規則を設定する動きが出ている。問題はこの Regulation の中身（とりわけ財政負担や資材調達方法）について、新法典および新省令ではなく、現行法に則る必要があるところ、どこまで踏み込んだ内容になるのか、今後調整が必要になってくるだろう。

そもそも、新法典が承認される前にプロジェクトを実施すべきではなかったとの見方もあり、結果的には当時の DLA および JICA の担当者の見込みが甘かった点は否めない¹¹⁵。

¹¹³ しかしながら、DLA 内部には「なぜ県自治体を入れないのか」との指摘もあり、必ずしも意見が一致しているわけではない。

¹¹⁴ 2006年9月の政変以降、DLA 局長が交代したため、今後の DLA の方針が変わる可能性もある。11月のセミナーでは「必ずしも郡内だけの協力に限定するわけではない」との発言が地方行政開発部長からあり、自治体の自主性に基づいた協力範囲の設定を示唆するものとして受け取られた。

¹¹⁵ 本プロジェクトの開始については、要請検討段階から JICA 側からは新法典成立後にすべき旨の立場をとっていたが、パイロットプロジェクト立ち上げ前の現行の関連法令の見直しやパイロットサイト選定作業の間に法典が成立すると予想していたこと、在外主管案件である本件の事務所担当者が近々交代することになっていたことから、見切り発車的に本プロジェクトを開始した経緯がある。

しかし現実問題として、パイロットプロジェクト活動が本格化していくにつれて、当該活動にかかる制度、計画、予算といった基本的な枠組みをどうしていくかについて、DLA、ローカルコンサルタント、自治体関係者で認識共有をしておく必要があるだろう。

現在は、地方自治法典が通過したときに備える一方で、既存の法律の範囲内で細部を規定する通達（サックソーム文書）を発布することで¹¹⁶、サハカーンとは別の「自治体間協力調整センター」の設立による方策を推進するという「二方向戦略」をとろうとしている。各パイロットサイトでは、サックソーム文書に沿った形で自治体間協力調整センターの運営総則を見直す作業を行っている。

(2) プロジェクト成果イメージの明確化

プロジェクト成果にある「ガイドライン」については、実質的には自治体職員が自治体間協力を具体的に進めるためのマニュアル、業務必携に近いイメージである。そのため、いわゆる日本で指すところのガイドラインについては、当面サックソーム文書を根拠としつつ、現在検討中の地方自治法典が国会承認された後に自治体振興局の責任で内務省令として出されることになる。従ってプロジェクト成果であるところのマニュアルの有効性は、パイロットプロジェクトからの教訓の集約ばかりでなく、地方自治法典、内務省令との整合性の観点からも測られることになるだろう。

そのため上記(1)との関係では、本プロジェクトの成果として想定するマニュアルは、新地方自治法典に基づくものになるのかについては、推移を見守りつつ、マニュアルの位置付けを決めていくことが必要になってくるだろう。新法典に準拠することになった場合、JICAプロジェクトとしての成果であるマニュアルを規定する上で、上位制度である省令をDLAの責任で確立させることも必要である。そのこともまだできていない段階であるため、場合によっては、省令制定のための情報・ノウハウ提供もプロジェクトの実質的な枠内に入ってくることも想定されるだろう。

このように、JICAプロジェクトとしての成果はマニュアルの作成にあるが、そのためにそれ自身を規定するための周辺制度も視野に入れて協力を検討していく必要があるだろう。

(3) 政治的変動によるプロジェクトへの影響

2006年9月19日の軍事クーデタにより、タクシン首相をはじめとする全閣僚が追放されるという政治変動が起こった。この政治変動により、本プロジェクトにどれだけの影響があったのか。本稿執筆段階では、まだ暫定政権が十分安定しないこともあり、断定的なことは言えないが、これまで見てきた動向から教訓・課題をまとめてみたい。

まずタイ政府およびDLAにおける意向であるが、政変以後DLA局長が交代したが、地方分権化は避けられない命題であるとの認識が多く政治家にあることから、方法や手法は変われど、その課題の重要性を認識する人が多い。特に自治体間協力というテーマは、地方分権化された上

¹¹⁶ 2006年12月27日に内務省事務次官から全国の県知事に向けて通達。

で、地方における小規模のタムボン自治体レベルのキャパシティを強化するためには不可欠なテーマであるとの認識から、その重要性は変わることなく強い。

またパイロットサイトにおいても、「MOU を結んでいる以上、政変や DLA の人事異動に関係はない。このプロジェクトは自分たちのプロジェクトだ」という意識が醸成されている。やはり MOU 締結という目に見える形で協力を位置付けたことが、パイロットサイトのオーナーシップにつながっているようだ。

しかしながら、必ずしも政変だけが直接の要因ではないが、地方自治法典の承認がさらに遅れている点が気がかりな要素である。2007 年に入っても政局が必ずしも安定していないことから、法典の承認にはさらに時間がかかる見込みである。そのため、プロジェクト期間中に法典が承認に至らない場合のプロジェクト成果イメージや今後の協力の方向性について検討しておく必要があるだろう。

他方で、政変以降、これまで以上の大きな影響は、これまで協力してきた大学関係者が新憲法制定委員会へ参加するなど、新たなタイの国家を形作る制度構築を担っている点である。タイの場合、以前から大学関係者の位置付けが日本の場合と少し違い、大学関係者が新大臣にも登用されることが多い。その意味で、政策形成・制度構築型 CD 支援を目指す協力では、行政組織だけでなく、大学関係者とも連携関係をもつことが、後に大きな効果を生み出しうることを教訓として言えるだろう。

(4) DLA 県担当者の役割

DLA 県事務所はタイ国全県に設置され、DLA 本局と当該県内の自治体との連絡窓口となっている。DLA の政策に係る自治体への周知を図るとともに、必要に応じて自治体の情報を DLA 本局に提供する役割を果たしている。自治体にとって県事務所は、地方行政にかかる制度や法律を確認する最も身近な中央政府機関であり。また、DLA 本局にとっては、自治体の現状を把握するとともに自治体への直接の連絡チャンネルを有する組織である。よって技術協力プロジェクト実施に関しては、DLA 県事務所が、セミナーやワークショップの開催といった活動を支援するとともに、プロジェクト成果の普及に関しても直接自治体に働きかけることが期待できる。

本プロジェクトにおいて DLA 県担当者が果たす役割は地域的な違いが大きい。それを規定するのは、第一に県行政における自治体の政治的・行政的重要性、第二に DLA 本局との関係、そして第三に担当者の個性である。2006 年 7 月末から 8 月初めに行った日本研修には 3 人の DLA 県事務所長が全員参加したが、3 人が同じような動機付けを与えられたようには見えない。DLA 県事務所がどのような役割を果たすべきかについては、必ずしも合意した約束があるようには思えない。



ラムバンでの自治体関係者によるミーティング



プロジェクトで支援しているごみ処理場（ラムバン）

3-4 プログラム総体としてのCD支援メカニズム

これまで見てきたとおり、今なお続いているが、2000年の日タイ地方行政能力向上共同研究会から現在の自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトに至るまでの一連の取り組みによって、DLA自身のオーナーシップが醸成され、地方自治法典案という制度構築に係るインパクトが現れるに至った。

本節では、個々の案件が合わさったプログラム総体の結果として、いかに相手国のCDが促進されたのかをまとめてみたい。

3-4-1 プログラムとしてのCD支援の展開イメージ

国際協力機構(2006)によると、エントリーポイントからみたJICA協力を(1)「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」、(2)「拠点機能形成型」、(3)「政策／制度構築・強化型」の3つのアプローチとして整理している。(詳細は本書の参考資料2を参照)

本プログラムの各案件をこのアプローチに当てはめると、図3-4のとおりとなる。

図3-4-1の共同研究会では、「政策／制度構築・強化型」に近いイメージである。エントリーポイントとして、内務省地方行政局の政策策定に支援のターゲットがおかれている。ただ協力のアプローチとして、日本とタイの研究者間による共同研究を実施して、タイ側研究者が提言を作成して、地方行政局に提出する形をとっている。これによって、現地事情に即した政策・制度を相手国自身が主体的に検討することが担保されている意味で、この「政策／制度構築・強化型」のアプローチの留意点が踏まえられた形になっている。

図3-4-2と図3-4-3は、「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」と「政策／制度構築・強化型」の統合型になっている。いずれも地方のパイロット地域で自治体間協力にかかる検討もしくはパイロットプロジェクトの実施がなされ、その結果を中央のDLAのガイドラインの形でフィードバックされる仕組みになっている。すなわち、最終的な成果という意味では制度構築にあるが、そのための協力プロセスとして地方の組織強化が含まれているという形である。特に図3-4-3の自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、パイロットサイトの自治体自身がMOUを締結し、彼ら自身のプロジェクトという位置付けになったことにより、地方における自治体間協力の体制強化とDLAの自治体間協力実施のためのガイドライン策定の両方がそれぞれの当事者にとって主目的化している。そしてその目的実現のために、中央と地方が相互補完的な役割を果たしている。JICAはこうした中央と地方の補完関係を強めることによりCD成果を上げるべく側面支援をしている。

3-4-2 プログラムとしての中央と地方のCD

上記のような展開からも分かるとおり、地方行政分野の協力においては、中央と地方の双方のキャパシティに目を向けて強化していく必要がある。地方行政の能力向上にかかる中央と地方に

図 3-4 地方行政能力向上プログラムにおける CD 支援展開イメージ

図 3-4-1 日タイ共同研究：政策・制度構築・強化型

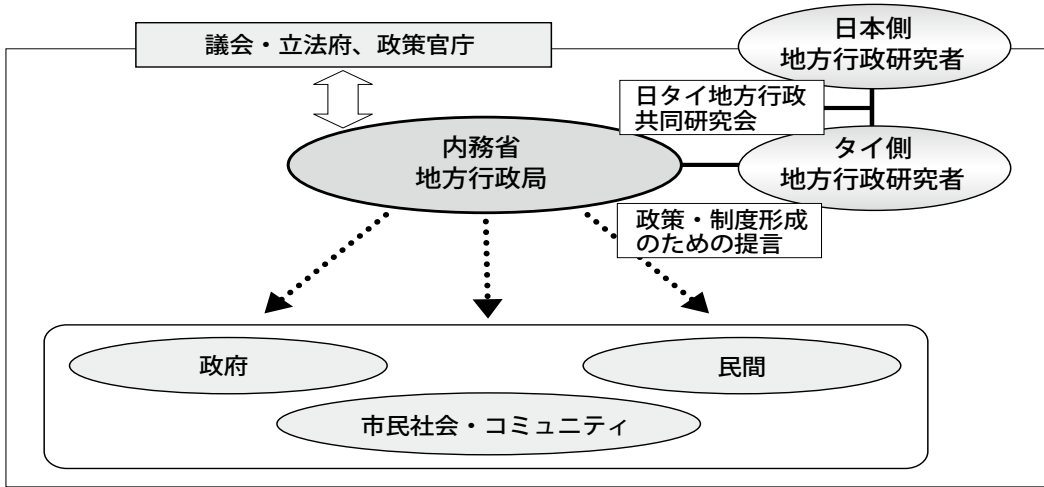


図 3-4-2 自治体間協力 1：エンパワメント+政策制度構築型

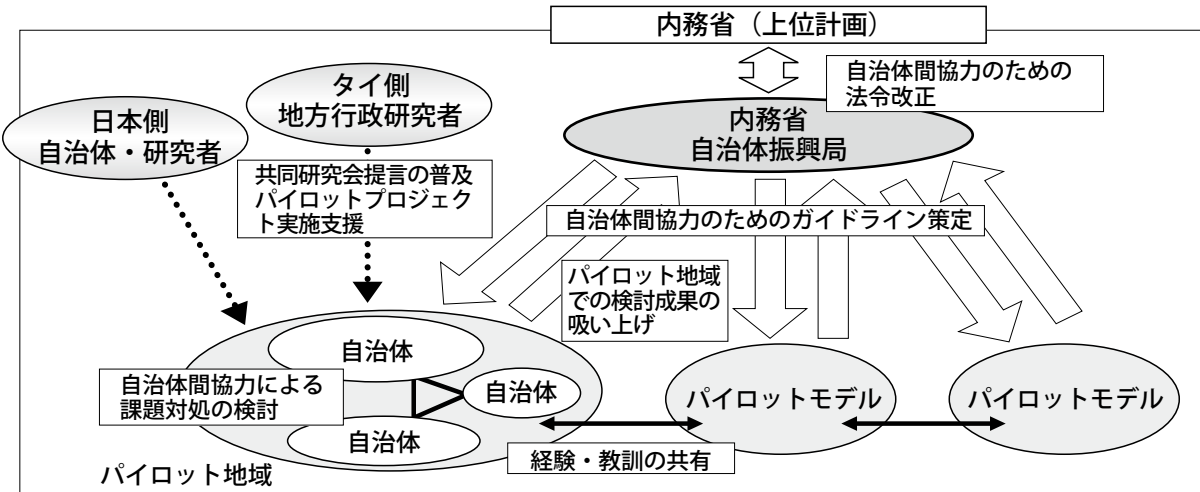
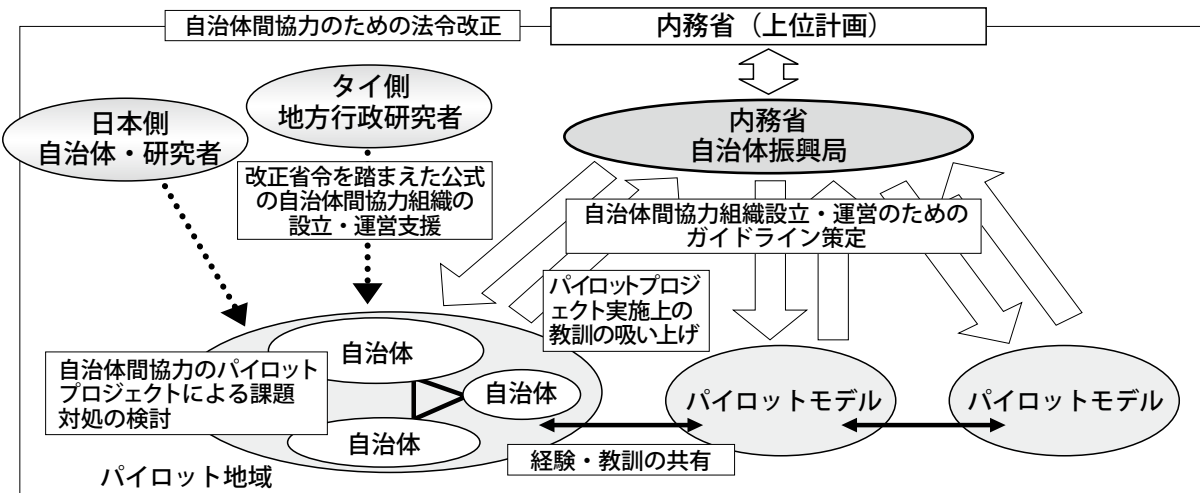


図 3-4-3 自治体間協力 2：エンパワメント+政策制度構築型



出所：筆者（木全）作成。

おける個人、組織、社会・制度の各レベルのキャパシティを示したものが表3-6である。

表3-6 地方行政を取り巻く中央と地方のキャパシティ

複層的なレベル キャパシティを とらえる3層の視点	中央政府 (DLA)	地方自治体 (パイロットサイト)
社会／制度	地方分権化・地方行政能力向上のための法律・政策等の構築・改善	地域社会との協働メカニズム・信頼関係の構築・改善
組織	地方自治体行政能力強化のための中央政府関係部局の組織機能強化	地方自治体の行政サービス体制、マネジメントシステムの強化
個人	地方自治体業務に関係する中央政府職員の知識・技能の向上	地方自治体職員の知識・技能の向上

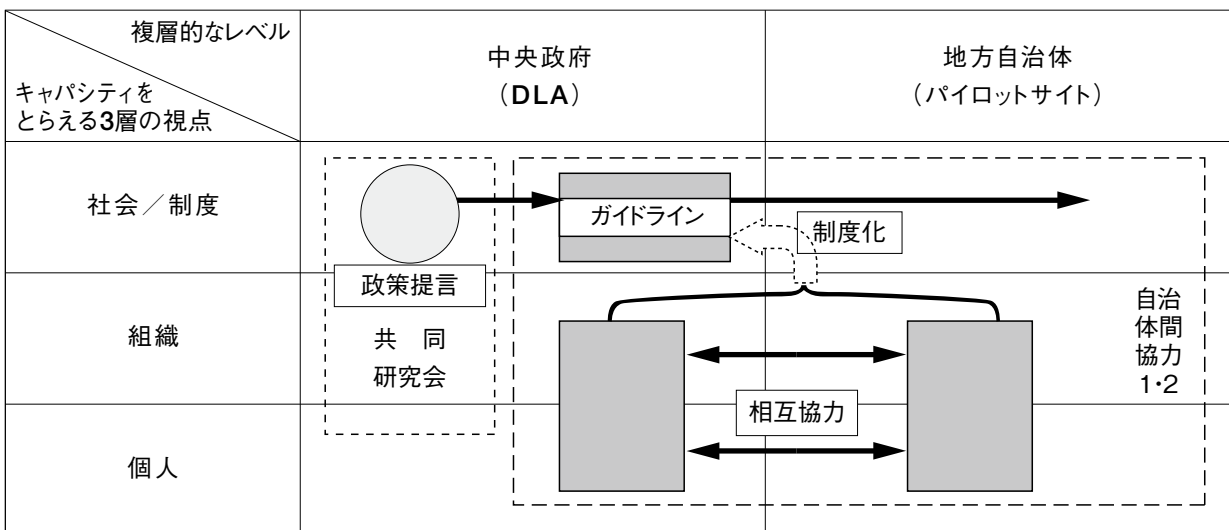
出所：永井、尾崎、小西、横田（2007）参考に筆者（木全）が改変。

これに対して、本プログラムが中央と地方の個人、組織、社会・制度の各レベルにおいてどういった能力向上に寄与したかを示したものが、表3-7である。

まず共同研究会では、中央レベルに対して「地方行政能力向上のための制度構築」（中央・社会／制度）に資する政策が提言された。（表3-7における丸で示した箇所）その提言を普及する上で、自治体間協力というテーマが選ばれて、プロジェクトが実施された。

プロジェクトでは、自治体間協力を通じた「地方レベルの行政サービス体制の強化」（地方・組織）を検討する中で「地方行政官の能力の向上」（地方・個人）も図られている。他方で、「自治体間協力を強化するためのDLAの機能」（中央・組織）も検討され、「DLA職員自身の能力向上」（中央・個人）も図られている。このように、地方と中央の両方の個人・組織の能力向上を

表3-7 地方行政能力向上プログラムによるCD支援



出所：筆者（木全）作成。

図ることで、持続的な仕組みづくりが検討され、それをガイドライン案という形で政策フィードバックして、さらに深い制度構築（中央・社会／制度）に貢献している。（表3-7における四角で示した箇所）

こうして構築された制度は、自治体の行政サービス体制をサポートし、引いては「地域住民と自治体との信頼関係」（地方・社会／制度）という地方における社会レベルのインパクトをもたらすことになる。

3-4-3 プログラムとして展開したことによる相手側のオーナーシップの醸成

本件は、「地方行政能力向上プログラム」というプログラムレベルで実施してきたことにより、プロジェクトごとに徐々にではあるが、相手側のオーナーシップが醸成されたプロセスを見ることができる。

共同研究会では、DOLAとの協議の上で4課題と比較的幅広い課題を取り上げた点、そしてそれを日本とタイの地方行政研究者による共同研究という形で実施した点に特徴がある。つまり、最初の協力ということもあり、個別テーマに直接関与する技術協力プロジェクトではなく、より緩やかな「共同研究」という形でスタートさせたのである。

共同研究が進むにつれ、日タイの研究者間の見解の相違も見られながらも、タイ側に具体的な課題認識として確実に深化していった。またタイの行政側についても、要所所でDOLAの担当課長や副局長も傍聴し、情報交換を通じて関係者の認識を深めることにつながった。そして日本側の見解を押し付けるのではなく、タイ側の研究者が提言を作成したことが、DOLAにとってよその国から与えられたのではない「自分の問題」として検討することにつながった意味では、タイ側のオーナーシップを高める結果となった。

次のステップでは、4課題の中で「自治体間協力」という具体的な課題を取り上げて、相手側のコミットメントをできる限り引き出した実施体制をとるようにした。

自治体間協力プロジェクトでは、長野への研修にDLAの局長も参加することで、局長自身の意識に大きな変化が起こり、強力なリーダーシップのもと、法令改正という制度面に至るインパクトが現れた。

自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、DLA内にワーキンググループを結成するとともに、地方のパイロットサイトではMOUを締結することで、双方に自己の取り組みに対する主体性が高まっている。各サイトでの検討には、DLAのワーキンググループメンバーも積極的に参加してさまざまな技術的な助言をしている。同時にパイロットプロジェクトは、「自治体間協力」という新たな取り組みに対して、中央と地方の双方がそれぞれの立場から共に考える土台になっており、そこでの共通経験のプロセスが内発性の醸成につながっていくものと期待されている。

このように、最初は幅広い課題を比較的緩やかな形で実施し、相手の課題認識の醸成とともに主体性が出てきたところを見計らって、具体的なテーマについて相手側のオーナーシップを最大限に尊重した実施体制を構築している。地方行政・地方分権化という相手国の統治にかかわるセ

ンシティブなテーマであるがゆえに、協力のアプローチとして、1つのプロジェクトレベルで相手の強いコミットを求めるのではなく、プログラムの発想で1つの案件を実施していくプロセスの中で相手側のオーナーシップを醸成していくのが本プログラムの政策提言・制度構築型CD支援としての特徴である。

第4章 地方行政に対するCD支援の運営上の教訓

本章では、前章までに見てきた個々のプロジェクトおよびプログラム総体としてのCD支援の特徴を踏まえて、JICAの技術協力、とりわけ地方行政分野における協力を形成・実施する上でのマネジメント上の教訓をまとめたい。

4-1 日本側の協力ポジショニングの明確化

CD支援において相手側のオーナーシップは重要な要素であるが、特に地方行政のようなガバナンス分野については、相手国の統治体系に踏み込むテーマであるために、他の課題以上に相手側のコミットメントを前提にして日本側の協力のポジショニングを明確にしないと成果が全く定着しない危険性が高い。そのため、協力を実施するにあたり、当該課題に係る政策的位置付け、相手側のミッションとキャパシティ、そして将来への方向性を把握することが必要である。その上で、課題対処の主体は相手側であり、日本側はその取り組みの一部の期間において側面的な支援をする点を両者で認識共有することが必要である。

具体的には、日本側の協力ポジショニングを決めるにあたっておおむね押さえておくべきポイントは表4-1のとおりである。

表4-1 協力ポジショニングを決めるためのポイント

視点	チェックポイント	Key Question
「なぜ」	政策的位置付け	どこの政策・計画の要請に基づいたものなのか？
	取り組み全体の方向性	当該国機関として、当該課題にどういった取り組みをしていくのか？
		協力後の展開・活用イメージは？
協力の目的	JICAとの協力によって何を得たいのか？	
「誰と」	関係部署の所管	どの省のどの局がどういった権限・業務を所管しているのか？
	協力目的に適したターゲット	目的達成のためにどこと協力するのか？
「何を目指し」	協力のスコープ・レベル	改善すべきは、当該政策そのものか、当該政策の枠内の特定課題か？
		どのレベルの制度の構築か？（法律？ ガイドライン？ マニュアル？）
「日本は何を」	双方の責任	当該課題解決およびそのための協力プロジェクトにおいて相手側は何をするのか？
		その上で、日本側は何をどこまで（どのように）やるのか？

出所：筆者（木全）作成。

上記のポイントにおいて、付記すべき留意点は次のとおりである。

協力ターゲット（「誰と」）については、協力実施においてできるだけ多様なステークホルダーを視野に入れる必要があるものの、主な協力相手としては基本的に1つの局にならざるを得ず、省や局を超えた協力体制の構築は難しいのが実状である（国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）p. 176）。そのため、協力のエントリーとなる案件でどこをメインに支援するかを協力目的や協力後の展開イメージを見据えて定めていく必要がある。

タイ地方行政能力向上プログラムの場合、地方分権化政策への直接的な反映という意味では地方分権委員会も主な協力相手となりうるが、実際にタイの地方自治体の行政能力向上支援業務を管轄する局を選定したことからDLAが相手となっている。しかしながら、他の関係機関とのパイプについては、共同研究会立ち上げ時の会議に代表者を呼んだことはあったものの、その後は必ずしも維持されていない。地方分権のような全体像を理解しづらいテーマを扱う場合、複数の関係機関とのパイプを維持することは、当該協力の位置付けを相対的に把握する上では重要な要素である。その意味で、関係機関との定期的な連絡会や現地コンサルタントや他のJICA専門家を交えた勉強会等を組織することも一案であろう（国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）p. 176）。

また、プロジェクトの成果がガイドラインといった制度の構築である場合、その作成そのものは多少時間がかかってでも相手側が担うという点が重要である。日本側の役割については、相手側による制度の作成に必要な情報を提供したり、相談をするとといった限定的なものにすることが大事である。

自治体間協力プロジェクトの場合、ガイドラインの作成はローカルコンサルタントの草稿をもとにDLA側の責任とし、日本側はそのために長野県の自治体間協力の経験・ノウハウを短期専門家や本邦研修という形で提供しているという役割となっている。

このように、相手の統治体系にかかわる分野だからこそ、相手側のコミットメントを最大限に引き出した上での協力ポジショニングがCD支援のために必要とされるのである。

4-2 「共同研究会」型協力のメリットと課題

4-1で、地方行政のような相手側の統治体系にかかわるテーマを扱う場合、相手側のコミットメントを前提に日本側のポジショニングを明確にしなければならない点を述べた。しかしながら、政治的な課題であるほど、相手側も最初から明確なコミットメントをしづらい事情もある。

こうした事情を抱えたテーマへの協力として、「共同研究会」型の協力が考えられた。すなわち「共同研究会」型の協力は、相手国の研究者と日本の研究者が共同で研究会を実施し、相手側が了解した内容を提言するという意味で、研究会がクッションの役割を果たし、政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）を使った活動でも実施が可能というわけである¹¹⁷。

「共同研究会」型のメリットとしては、JICAと相手国の省庁との協力関係であるものの、実質的には日本と相手国の研究者同士の活動であるため、政治的な課題に対しても比較的中立的・独

¹¹⁷ 2006年7月5日「日タイ共同研究会」の日本側代表を務めた学習院大学村松教授へのインタビューより。

立的な位置付けをとることができる点である。また日本と相手国双方の研究者が十分な時間をかけて検討を重ねていくことにより、多様な視点が共有されることで、研究者同士の刺激にもなり、結果的に研究そのものの質も向上するという点も挙げられる。

また、提言についても、こうした位置付けから、当時の DOLA からの干渉を受けることなく、研究者のスタンスからペーパーを書くことができている¹¹⁸。

その上で、提言については、基本的に相手側の主体性を生かした形にしたため、結果的に日本側からの押し付けではなく、タイ側自身が出したものとして、タイ政府側にとって受け入れやすいものになっていることもメリットとして考えられる。3-2-1 (4) でも述べたとおり、共同研究会を通じて、DLA はタイの自治体間協力にかかる課題および当該分野の日本の経験について十分理解を深めていた。その上で、共同研究会の提言は DLA 自身が取り組むべき方向を示すものとして認識されていたため、DLA は主体的に明確な課題認識をもって「自治体間協力プロジェクト」を形成するに至ったのである。

このように「共同研究会」型協力は、政治的に影響を受けやすい課題であったとしても、一定の距離を置いて両国のリソースパーソンが検討でき、相手側の主体性を尊重することで、後の取り組みに対してもオーナーシップを期待できる形態として、とりわけ協力のエントリーポイントとして実施する価値の大きなものである。

しかしながら、どこの国でも「共同研究会」型の協力が実施できるわけではない。このタイプの協力が実施できる条件としては、まず相手国側の学術レベルが問題になる。「共同研究」であるため、ある程度日本側と対等に研究できるだけの学術レベルを有した研究者が存在することが最低条件となる。この意味で、研究の実施方法を指導する「研究協力」とは性格の違うものであることは留意しておかなくてはならない。

次に、日本側の研究実施体制である。日本側の当該分野の知見にある程度当該国と比較検討できるだけの意義が認められるかを検討した上で、それに合わせて分野・テーマの視点と地域の視点、そして語学力を併せ持った人材が必要となる。その上で、全体の調整役となるような人材も含まれていることが望ましい。

このように、相手国および日本側双方に「共同研究」として実施できる体制が整うことが、このタイプの協力の必要不可欠な条件となる。

こうした条件が揃った上で、JICA が今後このタイプの協力を実施していくときの課題を整理すると、次のとおりである。

第一に、「共同研究会」型の協力を JICA の事業や予算のスキームの中でいかに整理するかである。「日タイ地方行政能力向上共同研究会」の場合、それ自身を単独の技術協力とは位置付けず、タイでの活動を個別専門家の委託事業、日本での活動を国内支援委員会としての活動として整理している。そのため、3-1-2 でも触れたとおり、本協力の立ち上げの際にも、当時のタイ側の窓口機関 (DTEC) にも周知されていなかった。本来であれば、「共同研究会」型の協力といえども、1つの独立的な技術協力として実施されるべきである。しかし、現行の技術協力では、

¹¹⁸ 2006年7月5日「日タイ共同研究会」の日本側代表を務めた学習院大学村松教授へのインタビューより。

本邦研修を除いて、基本的に相手国の中での活動を基本としており、日本の研究者が日本の国内で研究することを技術協力活動としては想定していない制約がある。そのため、今後「共同研究会」型を技術協力として位置付ける場合は、本邦での研究活動も読み込めるような整理が必要となってくる。

またもう1つの考え方として、技術協力での整理が難しい場合、調査研究事業として整理することも一案である。現行の調査研究事業では、基本的に日本国内で研究会を開いて知見を報告書にとりまとめる形態をとっており、海外での調査はそのために必要とされる基礎調査を委託するという位置付けになっている。しかし、今後新援助機関設立に向けて、新たな研究機能を強化するにあたり、海外の研究機関と連携し、「共同研究」を実施していく可能性も検討できるだろう。そうなった場合、「共同研究会」型協力を、調査研究事業として整理することで、日本での研究も相手国での研究もセットで1つの事業として読み込むことも不可能ではなくなるだろう。

事業としての整理をした上で、次に問題となるのは、「共同研究会」型協力におけるJICA側と研究者側との役割分担である。今回のケースでは、委員は必ずしもJICAの決めた枠組みの中だけで仕事をするのではなく、かなりの局面で座長に決定までの関与を求められた¹¹⁹。「共同研究会」型協力の場合、いかにJICAの協力事業といえども、成果といえるレベルまでの内容を見極めることがJICA職員では難しいため、どこまで内容を詰めていくかを逐一JICAの中だけで判断することは難しい。他方で、研究者側に研究の内容以外のマネジメント的なことをお願いすることも難しい。そのため、JICA事業の中での位置付けを明確にし、当該「共同研究会」型の協力の大体の成果イメージをもって進捗管理をするのがJICA、その中で研究の中身の部分を実施し、成果となるレベルを見極めるのが研究者という分担を明確にしつつも、その間に出てくる諸々の調整事項については、JICAと研究者をつなぐ調整員の役割が重要となってくる。今回のケースでもそうだったように、調整員となる専門家が一定の日本およびタイの地方行政に係る知見を持ち合わせて、関係者間の調整をすることが「共同研究会」型協力を成功に導く重要な要素となってくる。

調整については、JICAと研究者の間だけでなく、日本と相手国の研究者間にも必要とされてくる。これは、お互いの作業の進捗管理から分析に係る視点や意見の違い、そしてそこから生じる研究成果イメージの違いも調整事項に入ってくる。こうした調整については、既述の調整型の専門家と同時に、研究者チーム内での全体の調整役を果たす人材の役割が大きい。今回のケースでも、日タイで見解の相違は多々あったものの、それを専門家、調整役の研究者、そして座長がさまざまなチャンネルでタイ側と折衝を繰り返し、最後は一部両論併記としつつも、相手側の意向を尊重した形にまとめている。

このように、「共同研究会」型協力のメリットを真に生かすためには、JICAの事業内での整理をし、そのために必要な人材を担保することが必要とされている。

¹¹⁹ 2006年7月5日「日タイ共同研究会」の日本側代表を務めた学習院大学村松教授へのインタビューより。

4-3 中央と地方の複層的なステークホルダーの巻き込み

協力成果を相手側と共有するといっても、地方行政の場合、「相手側」が必ずしも一枚岩ではなく、最終的な成果の集約地としての中央（＝R/D上の協力相手）と実際の協力現場である地方の両方にそれぞれ存在することに留意しなければならない。

多くの協力案件において、中央政府は地方行政の制度構築に係る役割としてかかわることが多いため、技術協力の窓口課だけではなく、実際に制度を担う法務、財務、計画といった中核部課の参画が不可欠である。

自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、地方自治体法務部、地方自治体財政部、システム・組織機構開発部といった制度化を担う中核部がワーキンググループを形成してパイロットプロジェクトの支援からガイドラインの最終的な作成までを担う体制となっている。

一方、地方においては、JICAとの技術協力が基本的に中央からの要請の基づくものであるため、必ずしもJICAとの協力を予め認識しているわけではない。そのため、地方サイトの選定については、このことを肝に銘じた上で、たとえパイロットプロジェクトといえども、改めて地方の現場のニーズや協力の必要性、受け入れ能力について中央のC/Pとともに事前調査をし、当事者とよく認識共有をしておかないと、地方での活動が始まった後に「梯子をはずされた」形になりかねない¹²⁰。

その上で、地方のキーパーソンを巻き込んで、協力の推進役として位置付けておくことが必要である。キーパーソンは各地域の実状や協力案件が与えられた枠組みによって変わってくるので、その時々に応じて包括的な視野を持って見つけることが求められる。自治体間協力プロジェクトのときは県知事クラスであったし、自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは自治体首長クラスであった。

こうして最終的には、JICA協力から恩恵を被るという受身的な姿勢ではなく、地方自身の主体的な取り組みとする位置付けとする働きかけが重要になってくる。

自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、ローカルコンサルタントであるタマサート大学の先行調査のサイトであったことから現場ニーズをある程度把握していた上、本プロジェクトのパイロットサイトとしての可能性をDLA、JICA、そして地方の当事者が協議していくことを通じて共有している。その過程には首長をはじめとするキーパーソンが関与し、そのリーダーシップのもとにパイロットプロジェクトがスタートしている。そしてそのパイロットプロジェクトの位置付けは、関係自治体間によるMOU締結により、自分たちのプロジェクトとして明確な認識共有がされている。

大事なことは、このような中央と地方のステークホルダーが実際にどれだけ具体的に接点を持つかである。中央政府と地方自治体とは、物理的に距離も離れている上、基本的なミッションの

¹²⁰ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）では、パイロットサイト選定における重要な点として、①手続きと選定基準の客観性・透明性、②被援助国側のイニシアティブの重視、③被援助国の地域差を考慮したサイト選定の3点を指摘している。

違いから、双方の間にはかなりの意識のギャップがあるものである。しかしながら、中央がより実体的な制度を構築するためには地方の現場の実状や課題を把握しておく必要があり、地方は自身のパイロット活動を成功させるには中央からの情報や技術的な支援を不可欠としている。こうした状況を踏まえて、中央と地方のステークホルダーが互いに相互補完的な役割として位置付け、具体的な橋渡しをする機会を設けるかが協力プロジェクトマネジメント上のポイントである。

自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、DLAのワーキンググループのメンバーがパイロットサイトのミーティングに参加して具体的な助言をしたり、検討課題を宿題として持ち帰ることで、パイロット活動の成功とそのための制度上の整理の両方の意義を満たそうとしている。

このように、中央の制度構築と地方の組織・活動強化を相乗効果にする仕組みを確立させることが、中央にとっても、地方にとっても持続的なインセンティブにつながっていくのである。

4-4 ローカルリソースの活用

「共同研究会」型協力にもいえることであるが、相手国における当該テーマに詳しい大学の研究者やコンサルタントを活用することは、現地事情を知る第三者的存在として、日本側と相手国側はもちろん、相手国側の中の中央と地方との「橋渡し」をする上で有益な手段となっている（木全洋一郎（2006）p. 165）。

地方行政のように、地方を相手にする協力の場合、必ずしも英語でのコミュニケーションができるだけでなく、現地語でのファシリテーションが重要な要素となってくる。そこで、ローカルコンサルタントが自身の知見やネットワークを活用して、地方のサイトで現地語によるファシリテーションをすることは、現地での理解を深め、ステークホルダー間のネットワーキングを促進させて、地方全体のオーナーシップの向上につながると期待されている。

また、自治体間協力プロジェクトで見られたように、ローカルコンサルタント自身も長野での視察研修に参加することで、専門的観点から日本の知見を現地の事情に合わせて相対化し、地方の現場での適用、そしてガイドライン案への反映につながっている。このように、日本人専門家だけでは実施困難な日本の知見の現地化、そしてそれを現場に適用させた結果得られた現場知見の形式知化（ガイドライン化）する際に、ローカルリソースの果たす役割が非常に大きくなるのである。

しかし、ローカルリソースも必ずしも万能薬ではない。日本人専門家に比べて経費も安価で、現地に適した技術・情報を提供できる反面、能力のばらつきから、パフォーマンスのマネジメントも大きな課題となっている。現在のところ、ローカルリソースには在外事務所が委託契約をするケースが多いが、各在外事務所が日本とは商慣行の違う中で、いかに良質なローカルリソースを確保し、そこに良質な成果を上げてもらうかを管理する術はまだ確立されていない。

各在外事務所で、開発を担うことのできるローカルリソースがどれだけあるかを把握し、そうしたリソースと国際的な水準で業務委託できる基準を設定することが求められている。その上で、成果品を完成させることはもちろんのこと、地方におけるファシリテーターとしての役割を果た

すためのマネジメントも必要とされている。特に契約後のローカルリソースのマネジメントは、「共同研究会」型協力と同様に、調整型の専門家の役割が大きい。時には在外事務所（当該リソースとの契約者になっていることもある）が交渉に出て行き、C/P 機関とも協力をして対処することが必要とされる。

また、今のローカルリソースはあくまで調査の実施やワークショップ・セミナーの講師といった現地活動の一部分を委託する形に止まっている。そのため、上記のようなマネジメント体制を確立する一方で、ローカルリソースが JICA のある専門家のポストを代替するような「現地専門家」として、日本人専門家と対等な関係として位置付けて活用することも検討されるべきであろう。

このように、ローカルリソースが持つ強みと留意点を十分認識した上で、そのメリットを最大化するためのマネジメントが求められているのである。

4-5 日本のリソース効果の最大化

4-1 で述べたとおり、日本側は相手側のコミットメントを側面的に支援するポジショニングであるとする、おのずと日本のリソースの役割も限定化されてくる。加えて、地方行政のようなテーマの場合、日本のリソースも中央では得られにくく、都道府県や市町村がリソースになることも考えられてくる。しかしながら、地方自治体の場合、国際協力が必ずしも本来業務と整理されておらず、人材を派遣するのも長期では難しく、短期出張ベースが限度である場合が多い。

そこで、こうした制約を前提とした上で、そのリソース効果を最大化するための工夫を検討する必要がある。

1つは、先に論じたローカルリソースとのマッチングである。日本人専門家だけでは、満たしにくい現地の事情を踏まえた上での知見の提供はローカルリソースの方に適性がある。また、ローカルリソース自身が本邦研修のような機会に参加することで、日本の知見を現地化することを促進する効果も期待できる。こうした本邦リソースを補足したり、現地の状況に合わせて活用するという点で、ローカルリソースとのマッチングは有効であると考えられる。

こうした本邦リソースとローカルリソースとのマッチングも含めて、4-2 の「共同研究会」型協力に見られた調整型の長期専門家が果たす役割が大きい。自治体の関係者は短期でしか派遣できないものの、その短期派遣の効果を最大化するためには、最適な派遣タイミングで最適な情報内容を提供するべく調整できるかがカギである。そのためには、日本と相手国の双方における当該分野に係る知見を一定程度有した専門家が、その専門的視点から調整をすることが肝要になってくる。

また、専門家派遣および本邦研修の後に、現地での活動に対して情報を補足して、さらなる検討を促すといったフォローアップをすることも調整型の長期専門家の役割である。こうした長期専門家の調整のもと、限られた本邦リソースを「短期専門家」と「本邦研修」という形で効果的に結びつけて投入することも重要な点である。

3-2-2 (3) で触れたとおり、自治体間協力プロジェクトでは、当初短期専門家を2名ずつ3回派遣するはずだったが、2回目と3回目について1名ずつに変更して、代わりに本邦研修を

実施した。これは、未だに正式な自治体間協力の経験のない当時のタイの状況から、DLAの局長やパイロットサイトの副知事といったステークホルダーに日本の自治体間協力を実際に見てもらったほうが本当の意味での自治体間協力のイメージを持ってもらい、そのために中央が、地方が何をしないとイケないのかも明確になるであろうとの判断からであった。

この例で見られるとおり、本邦研修は一度にもしくは何度かに分けて複層的なステークホルダーを戦略的に選んで「共通体験」をさせる意味で効果がある。それによって、普段は多忙で時間のとりづらい局長級のキーパーソンも、この機会に現地でのアクションプランまでじっくり検討できる「缶詰効果」がある点も見逃せない。

短期専門家は、本邦研修の前もしくは後に派遣されることになる。本邦研修後に派遣されることで、本邦研修で意識付いたステークホルダーがそれぞれの現場で実践することのフォローアップとして協議をして、現地の状況に合わせて新たに認識されることにつながってくる。そして、そうした現地での協議が、次の本邦研修の内容を検討する際の「肥やし」としても作用している。

このように、限られた本邦リソースに対して、現地の活動状況に照らして、調整型の長期専門家が、最適なタイミングで、短期専門家と本邦研修が相互補完的な効果をもつように投入を調整していることが、その効果を最大化させ、相手国のCDを大いに促進させている秘訣となっている¹²¹。

4-6 政治・制度動向が流動的な中でのプロジェクト運営

プロジェクトもしくはプログラムのデザイン時に、上記のように相手国における課題の位置付けを確認して日本側のポジショニングを決めることは重要であるが、地方分権化といった政治的に流動性が大きいテーマであるほど、プロジェクトが始まってからも扱う課題やプロジェクトそのものの位置付けが変わってしまうことが起こりうる。こうした流動性の大きいテーマだからこそ、個人、組織、制度・社会の複層的に働きかけるCD支援の考え方でないと、案件がそうした流動要因にのみ込まれてしまうことになるだろう。

では、政治や制度が変動しやすい中では、どういった案件のマネジメントが求められるのか？

自治体間協力プロジェクトを立ち上げる際にも、やはり政治的流動性が懸念された。タイの自治体の実状から考えると明らかに行政サービスを担うには規模が小さすぎ、理屈上は合併の必要性も十分に考えられていた。しかしながら、自治体間合併はすなわち地方の首長の数が減ることを意味し、地方からの抵抗が非常に強い政治的問題であった。そのため、自治体間協力であれば現行の自治体のまま実施できることであるため、抵抗感の少ないテーマであった。仮に自治体間合併が進むという変動が起こったとしても、自治体間協力の経験は合併後の行政サービスをスムーズにするものであると考えられる。その意味で、自治体間協力は、政治的な流動性にかかわらず、その重要性を持ちうるテーマとして案件化された。

このように、政治的な変動があったとしても重要性の変わらない、もしくは変わった政策の中で新たな重要性を持ちうるテーマを協力課題として選ぶことが肝要である。

¹²¹ この指摘は、木全洋一郎（2006）に、自治体リソースを活用する「しかけ」およびその組み合わせとしての「システム」として詳しく紹介されている。

ただし、どんなに重要性の変わらない課題を選定としたとしても、協力相手の組織改変やキーパーソンの変更等によって、プロジェクトの成果の位置付けも変わらざる得ない場合がある。

自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクトでは、地方自治法典案が検討中である上、当時の局長が Zoning 構想を持ち出したことで、県自治体や中央のセクター官庁の出先としての県行政の入らない、DLA が主導する自治体同士の協力を対象とすることになった。このこと自身は客観的に考えて望ましい形であるかどうかは判断し難い。しかし一度に満点を目指した成果を上げることよりも、そうした試行錯誤も「学びのプロセス」としてとらえれば、与えられた枠内で最大限有効な自治体間協力の形を支援することは決して無意味なことではない。むしろ、その経験から得られた成果と課題の双方を教訓としてガイドラインにフィードバックすれば、次にタイ側の中で検討する際の大きな示唆になるだろう。

このように、大切なことは、相手国の統治体系に踏み込むような領域だからこそ、一足飛びに理想状況を強いるのではなく、「プロジェクト後」の相手側の検討の布石とすることを考え、その時々と与えられた枠の中での「合格点」となる成果イメージを共有することである。

このように、活動計画時には予想していなかったものの、活動を進めていく上で直面したり、新たに見えてくる課題に応じて、成果指向で考えて、活動・投入を適切なタイミングで柔軟に変更していくマネジメントが CD 支援には重要な要素となっている。

4-7 JICA 事業に不慣れな日本側リソースを活用する場合のマネジメント体制

最後に、直接 CD 支援とは関係しないかもしれないが、地方行政分野の協力を検討していく上での課題を提示したい。

地方行政分野については、未だに本邦リソースを効果的に発掘する体制ができていない。そのせいか、今回取り上げたタイ地方行政能力向上プログラムをはじめとして、地方行政関係の協力は在外主管型で運営されることが多い。本邦主管と在外主管を決める明確な規準はないが、在外事務所の実施能力と本邦における実施体制の強さを比較して決まることが多い。本邦における実施体制の強さとは、具体的には省庁等におけるリソースや活動の方向性にかかる運営指導体制の強さといっても良い。地方行政分野の場合、このような省庁などによる運営指導体制がないがゆえに、結果的に在外主管案件化しているとも考えられる。

在外主管案件でも、業務委託契約型案件のように、実質的に業務委託契約したコンサルタントが組織的に短期専門家のリクルートや本邦研修のアレンジをするといった動きをする場合は特段問題がないが、公募型で派遣した調整型の長期専門家が 1 人で、JICA の事業に不慣れな日本の地方自治体を相手に調整をする場合は、多大な調整コストがかかり、在外事務所はもちろん、JICA 本部や所管の国内機関を含めた総合的なマネジメントが必要とされる。

本邦研修を例にとって考えてみたい。本邦研修の場合、プロジェクト専門家と協議をして在外事務所から所管依頼をすることになっている。このとき、国内機関によっては、受け入れ機関の内諾を得ておかないと所管依頼を受け付けないところがある。その場合、事実上の研修受け入れ依頼を当該プロジェクト専門家からメールや国際電話を通じてすることになってしまう。省庁の

専門家が自分の出身部局にお願いするのは違い、調整型の専門家が直接地方自治体に依頼の連絡をすることは、専門家にとっても、依頼を受ける自治体側にとっても負担は大きい。

こうして在外主管案件の場合、在外事務所もしくはプロジェクト専門家が、受け入れ機関の内諾を得た上で所管依頼をするが、国内機関側も支援要員に研修実施を担当させてしまっている。当該支援要員は、通常の研修に係る諸手続きには慣れているが研修に係る内容に踏み込んだ調整までは業務としていない。そのため、受け入れ機関である自治体側が研修のカリキュラム作りに不慣れであるがゆえに問い合わせをすることになっても、それは引き続き直接調整型の長期専門家に委ねられてしまうことになる。

研修員たちが来日し、研修が実施される段階になると、研修内容の微調整や研修員からの細かい問い合わせの対応、研修成果を踏まえた今後のプロジェクト活動へのフィードバックなど日々調整・検討事項が出てくるが、この調整も研修監理員が自身のコーディネーションの範囲でしか対応できず、通常であればJICAの国内機関担当者が判断すべきサブスタンスな事項が留保されたままになってしまう。

こういった状況は、必ずしもどの研修でも起こることではない。省庁案件であれば、省庁の専門家から出身省庁への連絡が行き届き、それをもとに省庁が責任を持って関連団体を含めたアレンジをする。優秀なところであれば、研修員からの問い合わせにも極力対応して微調整も図ってくれている。しかし、そもそも非常に限定的な関与である日本の自治体の場合、他の課題別研修で研修員の受け入れに慣れている部署を除けば、この種の対応は不慣れであるのが当然である。また本邦主管であれば、実施体制が不安な場合に主管である課題部が率先して研修カリキュラムの準備から実施の調整に参画することで、無難な研修実施を担保しようとする。つまり、本邦での実施サポート体制が十分確立されていないがゆえに在外主管化した案件だからこそ、このように研修においてもどこからも実質的なサポート体制のない状態になっているのである。

こうした状況を改善するには、次の2点が早急に検討されなければならない。

1つは、本邦でのサブスタンスな調整役の必要性である。1つのアイデアとしては、本邦研修に非常勤のコースリーダーを配置して、その者がプロジェクトの調整型の長期専門家と連絡を密に取った上で、研修受け入れ先との協議や視察先の確保支援、研修実施中における学びの共有、研修レポートの成果管理といった研修前から終了後までの一連のサブスタンスな運営を担うというものである。

もしコースリーダーを配置することが難しい場合は、もう1つのアイデアとして、調整型の長期専門家自身が本邦研修の際に業務一時帰国をして、研修期間中の調整をすることも考えられる。この場合、調整型の長期専門家の負担は非常に大きくなるが、一方で当該専門家自身も相手国のステークホルダーとともに「共通体験」ができるので、その体験からの学びをフィードバックすることを「缶詰」になって検討したり、研修後の現場での活動でフォローアップをする上でも役に立つというメリットもある。この点は、3-2-2(3)で述べたとおり、自治体間協力プロジェクトの本邦研修に長期専門家が同行したことにより、研修期間中にプロジェクトの実施協議が可能となったということからも実証されている。

2点目としては、本邦でのサブスタンスな調整役をバックアップするJICA本部や国内機関の

体制強化である。在外主管案件には、本部課題部における技術支援機能があるが、在外のプロジェクトマネジメント面だけでなく、本邦リソースへのサポート・調整面も支援の強化が必要とされるものである。在外主管案件といえども、在外でのニーズの把握やそれに対する対応策の検討は在外事務所やプロジェクトで主体的に検討していくが、本邦関係者との調整まで在外で対応することは、調整コストが非常に大きいばかりでなく、自治体のような JICA 事業に対する協力に不慣れた機関に対して奇異な印象を与えることにもなりかねない。日本の自治体との調整は、通常の課題別研修でも国内機関が実施しており、同様の形で対応したほうがうまく行く可能性が高い。仮に初めて依頼するところであったとしても、本部と国内機関で対応すれば、その経験が次の別の機会にも活用しうる布石にもつながるであろう。

このように、国内の支援基盤の小さい分野だからこそ、本部や国内機関が在外事務所やプロジェクトと一体になって、本邦リソースと調整を図っていくことが、当該案件のスムーズな実施にもなるし、引いては地方行政分野における本邦リソースの発掘にもつながっていくのである。

添付資料

1	他ドナーの支援概観	
1-1	ワッタナー課長 (DLA) 面談記録 (2006年8月17日実施)	123
1-2	チャイヤパット課長 (DLA) 面談記録 (2006年8月22日実施)	127
2	共同研究会関連	
2-1	Concept Paper for Local Government Development	129
2-2	日タイ共同研究会に参画した学識経験者氏名	130
2-3	共同研究会プロジェクト概要	131
2-4	共同研究会ミニッツ (Minutes of Discussions)	132
2-5	チュラロンコン大学政治学部部長チャラット教授面談記録	138
2-6	タマサート大学副学長ソムキット教授への面談記録	141
3	自治体間協力関連	
3-1	自治体間協力プロジェクト (フェーズ1) 概要	144
3-2	自治体間協力プロジェクト長野県広域行政視察研修日程	146
3-3	自治体間協力推進に関するDLAの部署一覧	147
3-4	自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト	148
4	その他	
4-1	客員研究「タイ地方行政能力向上プログラムCD事例研究」 現地調査日程 (8月分)	149
4-2	客員研究「タイ地方行政能力向上プログラムCD事例研究」 現地調査日程 (1月分)	150

添付資料 1 他ドナーの支援概観

添付資料 1 - 1 ワッター課長 (DLA) 面談記録 (2006 年 8 月 17 日実施)

日 時：2006 年 8 月 17 日 午前 10 時～ 12 時

面 談 者：ワッター課長

出 席 者：木全 尾崎

目 的：内務省地方行政局 (Department of Local Administration : DOLA) および内務省
地方自治体振興局 (Department of Local Administration : DLA) で実施された国
際協力プロジェクトのレビュー

1. DLA での国際技術協力プロジェクトの実施経緯

最初のプロジェクトは、1991 年、DOLA の都市開発事務所 (Office for Urban Development) が担当となり世界銀行と実施した Feasible Study の Regional City Development である。これは、チェンマイ、ナコーンラーチャシーマー、ソンクラ、ハジャイ、ラーチャブリーで実施された。財政経営、インフラ整備、開発計画の 3 分野の調査であったが、ピーラポン元副局長は当時、特に開発計画策定における Physical Planning の能力向上の必要性を認識した。

2. GTZ と実施した Planning & Urban Development に関して

実施期間 9 年間

サイト 5 ヲ所 ラムプーン レームチャバン ガロン あと 2 つ

目 的 テッサバンの Physical Planning の能力向上

実施体制

- ・ プロジェクトリーダーであるプロジェクトマネージャーがまず事務次官事務所に派遣され、その後、事務次官事務所、都市計画局、DOLA の各機関にそれぞれ 1 人ずつ長期専門家が派遣された。
- ・ ローカルの人材としては、チュラーロンコーン大学建築学部の先生とコンサルタント (所属機関不明) が投入された。プロジェクトが提示したモデルをワークショップで普及したり、ワークシートを作成しワークショップで出た意見をプロジェクトにフィードバックする役割を果たした。
- ・ ハンドブックの翻訳には、プラポッククラオ学院 (King Prajadhipok's Institute : KPI) の専門家が担当し、Physical Planning の専門用語について、内務省都市計画局 (Department of Town and Country Planning : DTCP) の技術者がチェックし、入念な検討に基づく作成を進めた。

- ・ DOLA は、技術・ 対外関係班がカウンターパート（Counter Part : C/P）となったが、終盤にプロジェクト成果を何とか上げるため、地方開発計画班も C/P となった。

サイトにおける成果

- ・ プロジェクトは 2 ヲ所のサイト（ランプーン ガロン）しか、成果が出なかった。
- ・ 最も高い成果が上がったランプーンでは、習得した技術を活用して自転車用通路の設置計画および事業実施に必要な予算策定までを自治体独自で実施するまでになった。成果が上がった要因としては、自治体の首長が高い関心を示し、首長自身のビジョンとプロジェクトの目的が一致した点大きい。
- ・ タイでは、計画といえ、開発計画の策定を意味しており、残り 3 つの他のサイトでは、なぜ Physical Planning を開発計画に適用するのか理解が得られず動機付けが低かった。

実施上の問題

- ・ City Planning は、中央政府からテーサバンに移譲された業務であるが、それは書類上だけで、実際は都市計画局が知識や技能まで移転しなかった。自治体での活動実施に大きな障害となった。
- ・ Physical Planning のためのハンドブックを作成したとしても、自治体側にそれを理解し実施するだけの能力がまだなく、DOLA で活動を推進しても限界があった。
- ・ サイトには小規模な自治体が入っていない。タイで大多数を占める小さい自治体の能力向上も視野に入れるべきだった。

プロジェクトを振り返って

- ・ 自治体側に Physical Planning を専門とする人材がいなければ、それは外部への委託により解決できる。しかし、地域の情報を集め分析し、計画のビジョンを描くのは、自治体自身でなければできない。自治体がそこまでできれば、自治体側の指示により、Physical Planning は外部の専門家が担当できるはずである。よって、自治体に必要とされている計画策定能力とは、Physical Planning の技術習得ではない、もっとやさしいアプローチがあるはずだ。この考えは、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency : JICA）に自治体のための情報システム構築に係るプロジェクトを要請した背景となった。

その他

（ドイツ技術協力公社（Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ）の地方行政分野撤退について）

GTZ の支援分野の重点が他に移ったためと考える。ピサヌロークでは、依然として自治体対象に環境行政の支援プロジェクトを行っているが、これは環境分野の大変専門的な技術の移転を目的としており、C/P 局は天然資源環境省である。

（政策提言型の専門家）

事務次官事務所に派遣された長期専門家が、プロジェクトの政策をとりまとめていたが、この専門家の活動範囲は、あくまでプロジェクト活動に係るものである。

3. UNDP と実施した Regional Urban Development Project に関して

実施期間 5年間（1994年～1999年）

- 目 的
1. 効率的な地方財政の執行
 2. 行政マネジメント能力の向上
 3. コミュニティにおける小規模事業の起業支援

実施体制

- ・ タイ人専門家 16人 外国人専門家 10人を投入 さらにこの専門家が外部から雇用した人材もいる。GTZのプロジェクト専門家であったデービット氏もその1人。
- ・ プロジェクトマネージャーはタイ人で、定年退職した元 DOLA の官僚が就任した。

成 果

- ・ 行政マネジメントでは、地理情報システム（Geographic Information System : GIS）の導入も行ったが、自治体には難度が高すぎた。
- ・ コーラートは上記3つの目的分野すべてに何らかの成果を上げた。特に小規模事業の起業については、ベルト製造の会社を立ち上げ、貯蓄銀行（タイ語名：タナカーン オームシン）のローンを有効活用した。これは世界銀行の経済振興政策にも沿っていた。

問 題 点

- ・ プロジェクト予算は、すべてタイ側の機関に渡されたため、タイの規則に沿った支出をせねばならず、大変な手間となった
- ・ タイ人元官僚のもと、プロジェクトの実施手続きもすべてタイ側の規則に依拠したため、プロジェクトの機動性に多くの問題があった
- ・ プロジェクト分野が広すぎ、成果が上がらなかった。
- ・ 地方財政については、タイ側の人材が乏しく、実施が難しかった。

4. ASIAURBS のプロジェクトに関して

- ・ GIS、洪水、ゴミ処理の分野で実施。現在はアユタヤの遺跡保護のプロジェクトを実施しているが、この保護は自治体関係法ではなく、文化庁の管轄の法令に基づくものであり、DLA の関与の必要性は低い。
- ・ JICA も GTZ もタイと一国の契約関係の基づいてプロジェクトが実施されているが、欧州連合（European Union : EU）の場合は、この国と国との関係に加えて、自治体同士の直接連携の要素が入る。現在、自治体における海外のドナーのプロジェクト実施は、必ず内閣の承認が必要となるので、プロジェクトの形成に大きな障害となっている。

5. 世銀と UNDP の関係

- ・ 国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）の小規模事業の起業支

援は、世銀の支援政策に符合している。とはいえ、UNDPのプロジェクトは世界銀行の開発戦略を必ずしも反映したものではなく、タイにおいて、両機関はそれぞれ独自の政策を有した組織であるといえる。世界銀行は国会や財務省への提言を行うが、実施局には活動は及ばず、タイにおいては地方行政への影響は少ないと考える。

6. JICAプロジェクトと他プロジェクトの比較

- ・ JICAは最も共同でプロジェクトがスムーズに実施できる機関
- ・ UNDPはUNDP側のみで作った教科書を自治体側に配るというスタンスであった。これに対して、JICAのアプローチは、タイ側機関と友人の立場で実施にあたっては、常に話し合いの場がもたれた。
- ・ 同じアジア人という親近感があり、共同で活動しやすい。
- ・ JICAとは言葉の壁がなく、タイ語で直接のやりとりができたことは、成果を出すのに多く貢献した。
- ・ DOLA、DLAの職員を研修の直接の対象としたのは、JICAプロジェクトだけである。

以 上

添付資料 1 - 2 チャイヤパット課長 (DLA) 面談記録 (2006 年 8 月 22 日実施)

日 時：2006 年 8 月 22 日 午後 3 時 45 分～ 4 時 50 分

面 談 者：チャイヤパット課長

出 席 者：尾崎

目 的：ドイツ技術協力公社 (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ) プロジェクトのレビュー

1. GTZ プロジェクト概要

- ・ 資料のほとんどが増築による移転のため、紛失。プロジェクト形成時の記録は内務省地方自治体振興局 (Department of Local Administration : DLA) 内にはないと思う。
- ・ プロジェクトは、1996 年から 2002 年までの期間に、フェーズ 1 から 3 までを実施。

フェーズ 1

フェーズ 1 では、7 つのテッサバンを対象として、モデル活動を実施。それぞれに都市環境委員会を設立し、環境計画を策定。プロジェクトでは 12 冊子の環境計画策定に係るマニュアルを作成。

フェーズ 2

フェーズ 2 では、環境マネジメント計画策定をワークショップ開催方法の普及を重点として支援。自治体ごとに事業分野を決めて、ワークショップを実施し住民参加を促進しながら、小規模事業の計画を策定。7 つのサイトのうち、3 つのテッサバーン (シーラーチャー、チョンブリー、カンチャナブリー) では、ゴミ処理等の小規模事業を計画に基づき実施。フェーズ 1 のマニュアルをさらに拡張し、16 冊子からなるハンドブックを作成

フェーズ 3

- ・ トレーナーの 1 人として全面的に自身がかかわったのはフェーズ 3 のみ。
- ・ フェーズ 3 のプロジェクト目的は、①コミュニティを単位とした住民参加促進による環境分野の計画策定支援 ②地方自治体職員を対象としたトレーナーの養成 ③プロジェクトにおいて計画策定をした小規模事業の実施
- ・ 実施期間は 1998 年から 2000 年
- ・ サイトはフェーズ 2 と同じ 7 つのテッサバン
- ・ 予算は、プロジェクト全体で 1,700,000 マルク。自治体への事業支援は、ソフトの分野のみであり、機材や経費の支援はなし。
- ・ リソースブック、ワークショップの開催ハンドブックを作成。
ハンドブック等の自治体配布物は、チュラーロンコーン大学のシリワット先生がタイ語訳の監修を担当。専門用語のチェックを行う。

2. GTZ プロジェクト実施にあたっての障害

- ・ コミュニティの住民側の時間がなく、話し合いの時間の確保が難しかった。午後3時以降の開始であれば、子どもの迎え等で地域にいない住民が多く、それ以前だと仕事中の時間になってしまう。
- ・ 環境問題の取り組みは、目に見える成果や利益としてはっきり見返りがある効果が少ないと住民が感じるため、活動参加の動機付けが弱い。まず、環境問題の重要性の認識からスタートし、問題の取り組みにかかる姿勢作りが大切であった。

3. GTZ のプロジェクトへのコメント

- ・ 適正技術の導入という観点からは、自治体によっては問題があったかもしれない。
- ・ 住民を理解することが大事である。
- ・ 自らが開発ビジョンを描ける自治体であれば、計画実現にあたり、どういう技術支援が必要か、自治体側が明確にできるはずである。自治体側が自発的に GTZ に対して自身が必要とする支援を要求するというプロジェクトの進め方もあったかもしれない。

以 上

添付資料 2 共同研究会関連

添付資料 2 – 1 Concept Paper for Local Government Development

Situation and Major Problems	Objectives and Solutions	Assistance needed from the Japanese Government
<p>According to the provisions of the Royal Thai Constitution B. E. 2540 (1970) and the decentralization policy of the Thai government, local administrative organizations must take over the responsibilities and have more duties in terms of local affairs. Moreover, as a result of economic crisis, a considerable number of population that used to earn their living and reside in metropolitan Bangkok and other major cities immigrate back to their born town in local areas. These areas are under the jurisdiction and administration of diverse types of local administration in provinces. Local administration in Thailand is composed of Provincial Administrative Organizations (PAOs, 75), Municipalities (1,129) and Sub-district Administrative Organizations (SAOs, usually mixed components between urban and rural areas, 16,747). The rapid increase of population in localities will exacerbate the existing problems of administration if no action is taken in time to resolve the problems. The major problems can be summarized as follows:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inefficient administration and services of PAOs, Municipalities and SAOs because executives and officers lack knowledge and still have outmoded conception in urban development and management. 2. Less public participation in urban management because the public are not aware of their role and there is no encouragement from local administrative organizations. 3. No channel for the public to investigate and hold in check the administration of PAOs, Municipalities and SAOs. 4. A sense of distrust and suspicion among the public about the administration of local government agencies because they are not informed of its activities. 5. The unofficial establishment of local information centers for finance and local development; thus, created a shortage of compete and qualified personnal, efficient equipment and sufficient budget. <p>If the pilot projects in selected local administrative organizations at all levels (PAOs, municipalities, SAOs) are carried out with success, other PAOs, Municipalities and SAOs will certainly be able to remodel after case by case.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enhance the capacity of local administrative organizations (PAOs, Municipalities, SAOs) to the degree of self-sufficiency in providing services in response to the growing future needs. 2. Provide women and local groups (in PAOs, Municipalities, SAOs) with opportunities to participate in urban development in all facets. 3. Encourage women and local groups to play the leading role in raising public awareness and supporting public participation in urban management. Allow the groups to join the activates in informing the public on administration, services and activities of PAOs, Municipalities, SAOs. 4. Support the establishment of local information center and database for local development. The database can be used by both the governmental sector and the private sector as base information for the consideration of offering financial support for local projects in the future. 	<p>Rural Development Project Duration: 3years Plans for Support: Small Scale Projects Experts needed:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Experts on Local Government Development 2) Experts on Local Economic Development <p>Related technical activities:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Study the possibilities of improving urban management and efficient service. 2. Study the possibilities of increasing and developing potential of women and local groups in PAOs, Municipalities, SAOs. 3. Study the possibilities of providing support and giving opportunities for women and local groups in PAOs, Municipalities, SAOs to participate in all aspects of urban development in their own area with the recognition of existing resources and other factors. 4. Study the possibilities of giving support to grassroots organizations such as women and other local groups as leading parties in raising awareness of public participation in urban management. Allow then to assist local administrative organizations in informing the public on services and activities of PAOs, Municipalities and SAOs. 5. Study the possibilities of mechanism that can be used by the public to investigate and check on local administrative organizations. 6. Develop guidelines for implementing and training in order to expand further studies in all local areas. 7. Organize seminars, workshops and field trips to Japan for representatives from the central administration and the local administration. The participants should also include reprehensive from the executive body of the local administration as well as women and local groups. 8. Develop pilot projects in PAOs, Municipalities and SAOs. 9. Monitor and evaluate pilot projects. 10. Study the possibilities of management information system (MIS), develop information network and supply localities the needed equipment, hardware and software.

添付資料 2-2 日タイ共同研究会に参画した学識経験者氏名

共同研究会氏名	所属先と肩書き（当時）	専門分野	注 記
村松 岐夫（座長）	京都大学法学部教授	行政学	JICA 国際協力総合研修所「地方行政と地方分権」研究会委員（2000年4月～2001年3月）
林 正寿	早稲田大学社会科学部教授	地方財政	
片山 裕	神戸大学国際協力研究科教授	フィリピン政治	
持田 信樹	東京大学経済学部教授	地方財政	
秋月 謙吾	京都大学法学部教授	行政学	
永井 史男	大阪市立大学法学部助教授	タイ政治	
ノーラニット・セータブット（座長）	タマサート大学政治学部准教授	政治学	タイ側座長。タマサート大学元学長。1997年タイ王国憲法起草委員会委員
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准教授	政治学	
パターン・スワナモンコン	スコータイタンマティラート大学政治学部准教授	政治学	文民公務委員人事委員会事務所顧問
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）助教授	社会開発	
チャラット・スワンマーラー	チュラーロンコーン大学政治学部准教授	地方財政／行政学	地方分権委員会委員
ソムキット・ラートパイトゥーン	タマサート大学法学部准教授	公法／地方自治法	1997年タイ王国憲法起草委員会委員。地方分権委員会委員

出所：永井、小西、尾崎、横田「〔特別報告〕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）」『国際協力研究』第22巻第2号（通巻44号）、2006年10月、58頁に加筆修正。

添付資料 2 - 3 共同研究会プロジェクト概要

案件名：タイ地方行政能力向上タイ日共同研究プロジェクト																																
協力期間：2年間 (2000年8月～2002年8月)	相手国機関名：内務省地方行政局 (英) Department of Local Administration, Ministry of Interior (DOLA)																															
<p>プロジェクト目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 日タイ両国の行財政学者が地方自治体の能力向上に係る下記4つの課題（を参照）について調査研究を実施し、調査研究結果に基づく政策提言を内務省地方行政局（DOLA）に対して行う。 2. 研究成果が関係タイ政府機関における政策・制度の整備や構築、JICAにおける技術協力活動などにおいて活用される。 <ul style="list-style-type: none"> 課題1：自治体分類基準の再検討 課題2：自治体間連携 課題3：自治体間合併 課題4：地方開発計画の調整 																																
<p>主要な活動内容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. DOLA と JICA の協議に基づく研究課題の設定 2. 日タイ共同研究会の設営（日本側委員6名 タイ側委員6名の任命 研究会実施体制の確立） 3. タイ側委員による当該課題に係る現状の分析、問題点の抽出を行う（第一回日タイ共同研究会） 4. タイ側委員が、日本側委員と協議の上で各課題ごとと研究のスコープ設定を行う（第二回日タイ共同研究会） 5. 日本側委員はタイ側から提示された問題点および研究のスコープに関連した日本の自治体における経験の分析を行うとともに、その経験の分析に係るアプローチをタイ側と共有する。タイ側委員は、現地調査および関連資料収集による情報分析を行うとともに、当該課題解決に係る方途を検討する（第三回および第四回タイ日共同研究会 中間報告シンポジウム） 6. タイ側委員は、当該課題解決に係る提言を、日本側委員との協議を経て作成する（第五回タイ日共同研究会） 7. 上記4課題に係る報告書の作成および成果の普及（最終成果報告シンポジウム） <p>主要な活動事項：</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 30%;">2000年8月10日～13日</td> <td>プロジェクト実施協議に係る調査団派遣（バンコク）共同研究会発足</td> </tr> <tr> <td>2000年10月30日～11月2日</td> <td>静岡県における自治体および一部事務組合視察</td> </tr> <tr> <td>2000年11月3日～4日</td> <td>第1回共同研究会開催（東京）</td> </tr> <tr> <td>2001年3月25日～27日</td> <td>プーケットおよびチョンブリにおける自治体および県行政機関視察</td> </tr> <tr> <td>2001年3月28日～29日</td> <td>第2回共同研究会開催（パタヤ）</td> </tr> <tr> <td>2001年11月23日</td> <td>中間報告シンポジウム開催（バンコク）</td> </tr> <tr> <td>2001年11月24日</td> <td>第3回共同研究会開催（バンコク）</td> </tr> <tr> <td>2002年4月1日～2日</td> <td>第4回共同研究会開催（東京）</td> </tr> <tr> <td>2002年4月2日～4日</td> <td>埼玉県・長野県・東京都における自治体、一部事務組合、広域事務連合調査</td> </tr> <tr> <td>2002年8月25日</td> <td>第5回共同研究会開催（バンコク）</td> </tr> <tr> <td>2002年8月26日～27日</td> <td>最終報告シンポジウム開催（バンコク）</td> </tr> </table> <p>主な投入：</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td>共同研究会委員</td> <td>日本側委員6名</td> <td>タイ側委員6名</td> </tr> <tr> <td>企画調査員</td> <td>1名</td> <td>1年（共同研究会の全体調整および実施支援、技術協力案件形成担当）</td> </tr> <tr> <td>長期専門家</td> <td>1名</td> <td>8ヵ月（同上 基礎自治体開発計画策定能力向上技術協力プロジェクトと兼務）</td> </tr> </table> <p>成果品：タイ地方行政能力向上タイ日共同研究プロジェクト報告書（英語版 タイ語版）2002年8月 (英) Thailand Japan Joint Research Project on Capacity Building of Thai Local Authorities</p>		2000年8月10日～13日	プロジェクト実施協議に係る調査団派遣（バンコク）共同研究会発足	2000年10月30日～11月2日	静岡県における自治体および一部事務組合視察	2000年11月3日～4日	第1回共同研究会開催（東京）	2001年3月25日～27日	プーケットおよびチョンブリにおける自治体および県行政機関視察	2001年3月28日～29日	第2回共同研究会開催（パタヤ）	2001年11月23日	中間報告シンポジウム開催（バンコク）	2001年11月24日	第3回共同研究会開催（バンコク）	2002年4月1日～2日	第4回共同研究会開催（東京）	2002年4月2日～4日	埼玉県・長野県・東京都における自治体、一部事務組合、広域事務連合調査	2002年8月25日	第5回共同研究会開催（バンコク）	2002年8月26日～27日	最終報告シンポジウム開催（バンコク）	共同研究会委員	日本側委員6名	タイ側委員6名	企画調査員	1名	1年（共同研究会の全体調整および実施支援、技術協力案件形成担当）	長期専門家	1名	8ヵ月（同上 基礎自治体開発計画策定能力向上技術協力プロジェクトと兼務）
2000年8月10日～13日	プロジェクト実施協議に係る調査団派遣（バンコク）共同研究会発足																															
2000年10月30日～11月2日	静岡県における自治体および一部事務組合視察																															
2000年11月3日～4日	第1回共同研究会開催（東京）																															
2001年3月25日～27日	プーケットおよびチョンブリにおける自治体および県行政機関視察																															
2001年3月28日～29日	第2回共同研究会開催（パタヤ）																															
2001年11月23日	中間報告シンポジウム開催（バンコク）																															
2001年11月24日	第3回共同研究会開催（バンコク）																															
2002年4月1日～2日	第4回共同研究会開催（東京）																															
2002年4月2日～4日	埼玉県・長野県・東京都における自治体、一部事務組合、広域事務連合調査																															
2002年8月25日	第5回共同研究会開催（バンコク）																															
2002年8月26日～27日	最終報告シンポジウム開催（バンコク）																															
共同研究会委員	日本側委員6名	タイ側委員6名																														
企画調査員	1名	1年（共同研究会の全体調整および実施支援、技術協力案件形成担当）																														
長期専門家	1名	8ヵ月（同上 基礎自治体開発計画策定能力向上技術協力プロジェクトと兼務）																														

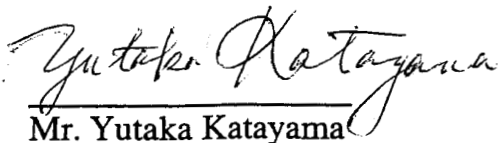
添付資料 2 - 4

Minutes of Discussions
Between
The Japanese Implementation Study Team of Japan International
Cooperation Agency
And
The Authorities of The Royal Thai Government
On
The Conduct of Thailand-Japan Joint Research Project
On
Capacity Building of Thai Local Authorities

The Japanese Implementation Study Team (hereinafter referred to as “the Team”) and the Royal Thai Government concerned with the Project for Thailand-Japan Joint Research Project on Capacity Building of Thai Local Authorities in The Kingdom of Thailand (hereinafter referred as “the Project”) had a series of discussions for the implementation of the Project.

As a result of discussions, both parties confirmed the items described on the attached sheets, and these confirmed items will be recommended to their respective Governments by each party.

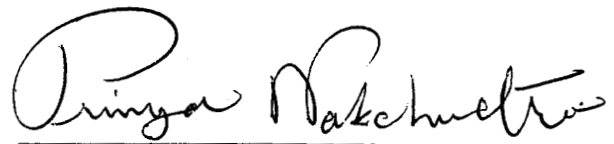
Bangkok, August. 17, 2000



Mr. Yutaka Katayama

Team Leader,

The Japanese Implementation Study Team



Mr. Parinya Nakchudtree

Director General,

Department of Local Administration,
Ministry of Interior

Project Title

The Project will be entitled the “Thai-Japan Joint Research Project on Capacity Building of Thai Local Authorities” (hereinafter referred to as “the Project”), which belongs to the Program “Capacity Building of Thai Local Authorities” (hereinafter referred to as “the Program”).

Objectives

The objectives of the Project are:

- 1) To formulate policy recommendations for issues arising from the research activities of the Project.
- 2) To contribute to the formulation of technical cooperation projects between the Government of Thai and the Government of Japan.

Cooperation Period

The Cooperation period of the Project will be two years from August 2000 to August 2002.

Tentative Schedule

August, 2000 Launch of the Project after reaching an agreement on the research topics and implementation system of the Project among members of the working groups, Department of Local Administration (hereinafter referred to as “DOLA”) and Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”).

November, 2000 Invitation of Thai personnel concerned and holding of a seminar on Japanese experiences in decentralization and the role of Japanese local authorities.

August, 2001 Submittal of the interim report to the Joint Coordinating Committee through the Steering Committee.

August 2002 Holding of an open symposium and submittal of the final report to the both governments.

Subjects

The following subjects will be covered by the Project:

- 1) Readjustment of classification of local authorities.
- 2) Local management cooperation, focusing on cases such as solid waste management and waste water management.
- 3) Possibilities of amalgamation of local authorities in Thailand, while taking into consideration a subsidy system from the central government to local governments and a taxation system related to local revenues.
- 4) Coordinating of development plans among local authorities under the jurisdiction of districts and provinces.

Subjects will be added based on the results of discussion among the members of Joint Research Team. Subjects are to be authorized by the Steering Committee.

Implementation System

The project will be implemented as follows:

- 1) Working groups will be set up according to the research subjects for the purpose of promoting specialized research activities among academics and personnel from related authorities.
- 2) The Joint Research Team will consist of academics from the both countries. The project will be mainly carried out by a member of the Joint Research Team. Thai members will be assigned by DOLA and Japanese members will be assigned by JICA. The Joint Research Team will meet whenever necessity arises.
- 3) The whole working groups will meet at least once a year in Thailand or in Japan.
- 4) A Joint Coordinating Committee and a Steering Committee are to be established for the smooth implementation of the Project.

The Joint Coordinating Committee will meet in order to fulfill the following functions:

To coordinate the activities of the Joint Research Project and the Technical Cooperation Project under the Program; and

To review the overall progress of the Program and achievements of the Joint Research Project as well as the Technical Cooperation Project

Composition

(Chair person)

Director General of DOLA, Ministry of Interior

(Members)

- Representative from DOLA
- Representative from the Department of Technical and Economic Cooperation (DTEC)
 - Representative from JICA, Thailand office
 - JICA experts

(Observer)

Representatives from ministries concerned

The Steering Committee will meet in order to fulfil the following the functions:

- To formulate the Annual Plan of Operation of the Project;
- To review the progress of the Joint Research Project; and
- To exchange views on major issues arising from or in connection with the Project.

Composition

(Chair person)

Director of Bureau of Local Government Affairs

(Members)

- Representatives from the divisions concerned in DOLA
- Representative from JICA, Thailand office
- JICA experts
- Thai academics assigned by DOLA
- Japanese academics assigned by JICA

(Observer)

Representatives from ministries concerned

5) The Director General of the Department of Local Administration and the Resident Representative of the JICA Thailand Office will undertake the role of coordinator for the successful implementation of the Project

6) To maximize its effect, the Project will be implemented in close cooperation and collaboration with concerned authorities, including other ministries.

Measures to be taken by the Royal Thai Government

For the implementation of the Project, the Thai Government is expected to take the following measures at its own expense:

- 1) to assign members of the working groups from Thai academics in the related field in terms of subjects;
- 2) to establish a Joint Coordinating Committee. The members of the Joint Coordinating Committee are listed in the implementation system;
- 3) to establish a Steering Committee. The members of the Steering Committee are listed in the implementation system;
- 4) to promote the participation of authorities concerned including other ministries with the Project;
- 5) to bear expenses necessary for the implementation of the Project according to the necessity; and
- 6) to secure permission from related authorities in Thailand for the members of the working groups to collect data and documents related to the Project.

Measures to be taken by the Government of Japan

For the implementation of the Project, the Japanese Government is expected to take the following measures at its own expense:

- 1) to dispatch Japanese members of the Joint Research Team to Thailand for the purpose of research and discussion with Thai personnel when necessary;
- 2) to invite Thai personnel concerned to Japan for the purpose of research and discussion with Japanese personnel, when necessary; and
- 3) to bear expenses necessary for the implementation of the Project according to the necessity.

添付資料 2 - 5 チュラロンコン大学政治学部部長チャラット教授面談記録

日 時：2006年8月22日 午後6時30分～8時00分

面 談 者：チュラロンコン大学政治学部長 チャラット スワナマーラー教授

訪 問 者：永井、平山国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency : JICA) 専門
家、尾崎

目 的：以下の項目に係る情報収集

1. タイ日共同研究会 4 課題の振り返り
2. タイ日共同研究会委員としての活動の振り返り
3. チャラット氏がかかわっている他ドナーとの協力事業

1. タイ日共同研究会 4 課題の振り返り

自治体の級分類

- ・ タムボン自治体 (Tambon Administrative Organization : TAO) については、その規模を大・中・小と分ける 3 つの分類に変わったが、補助金配分とこの分類は連動していない。
- ・ 内務省地方自治体振興局 (Department of Local Administration : DLA) が自治体分類に関してグリップを握っている限り、分類を新しくしても機能しない。
- ・ 自治体への予算配分方法は、まだ不公正である。
- ・ 共同研究会で提言した自治体間財政格差を是正する配分方法は、分権化に反対の立場のタクシン政権下では出せない。誰もまだアクションを起こしていない。
- ・ 経済界のリーダーであるソムチャイ リーチュパンが均衡配分に係る一般的な公式を検討中である。
- ・ 補助金は、財政均衡化の良い手段である。しかし、現在、中央政府はその政策を実現するために補助金を使っている。また、政党は補助金を政治権力の確保に使っている。この方法では財政均衡化につながらない。

自治体間協力

- ・ 研究会での提言は詳細にまで触れておらず、データが十分でない。また、自治体間協力がそれほど進んだとはいえない。
- ・ この分野に関して、DLA は昨年から非常に重要な問題として考えるようになった。しかし、構想の段階であり、まだ実施に移されていない。
- ・ サハカーンに関しては、構想も進まず、事業も起きていない。
- ・ 自治体間協力は、自治体自らが彼らの方法で、ゴミ収集や処理、消防事業等を進めている。自治体自身が協力事業を欲している。
- ・ 県自治体 (Provincial Administrative Organization : PAO) とタムボン自治体との垂直な予算上の協力関係は、通常のこととして実施されている。一方、タムボン自治体とテーサーバン間の協力はあまり進んでいない。

- ・自治体間の共同投資、共同経営は、規制がありできない。県知事からの認可も必要であり、ローカルのイニシアティブが弱い。
- ・過去 100 例ぐらい調べたが、自治体側は消極的である。プーケットの県自治体による病院設立は、共同投資を望む自治体もあったが、県知事が認可しなかった。
- ・パターン氏の提言についてきちんと読んでいないが、それほど細かい政策まで出していない。
- ・地方自治体側には協力をしたい誘因はあると考える
- ・中央政府機関と自治体との協力事業は、多くあり、天然資源環境省とタムボン自治体の協力事業では、50 の例がある。自身は、国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）の依頼により、この協力事業を調査している。英語で報告書が出される予定。

自治体合併

- ・自治体合併は政治が関係してくるので進まない。自治体間の活動の協力を最初に考えていくべき。
- ・数年前、Special Development Zone という構想を政府は提案したが、この案は成功しなかった。中央政府側が描いた構想を自治体に押し付けると問題が多い。チャン島の開発では、首相の家族が土地を買占めたという噂があり、チェンマイのナイトサファリやアンダマン海の開発も住民が反対している。Special Zone は合併の構想であり、考え方は良いがマネジメントの方法に問題がある。協力事業で成果を出している地域は、住民が中心となって事業にかかわっている地域である。

開発計画調整

- ・研究の領域を超えた分野で、研究課題に適していない。
- ・計画調整の観点から言えば、CEO（Chief Executive Officer）型県知事のもと、開発計画調整が行われた。これは、研究会によってではなく、計画の効率的な協力といった考え方から出てきたものである。
- ・県計画の調整は、全国で 17 から 19 のクラスターが作られた。例えば、プーケット県、クラビー県やパンガー県は同じクラスターに属しており、観光投資を協力して行っている。このクラスター制度は首相の構想であり、ビジネスクラスターの発想により地域開発の競争性をより高めることを目指した。
- ・県では、県開発戦略が策定され、計画策定の協力システムはできた。しかし、現実には、ボトムラインからの計画策定に係る協力が確保されていない。自治体に対しては、CEO 型県知事の予算が欲しければ、戦略計画に参加しろというスタンスであり、自治体と CEO 型県知事との協力関係があるとはいえない。

2. タイ日共同研究会委員としての活動の振り返り

- ・自身がこの活動を通して、何かを学んだかについては、そうとは言えない。DLA によるプロジェクトは、DLA の政策に密接した活動となってしまった。タイ側委員は、自身もそうだ

がDLAから研究内容を干渉される立場におらず、この共同研究会でも干渉は受けなかった。ただし、提言もDLAに生かされなかった。

- ・ DLAは、局長にも問題がある。現在の局長は、政治的に自身の振る舞いを計算している。この局長に対して、アパイ局長は、コミュニティ開発局の局長という経歴もありプロジェクトに大変肯定的だった。また、プーケット知事の経歴を持つポンパヨン局長も政治の動向を気にせず自身の考えを持っていた。DLAは局長次第で大きく変わる。局長が変わると政策も変わってしまう。民主党が返り咲いたら、DLAはまた変わるだろう。
- ・ DLAはDLAであって、研究にはあまり関心がなく、この点では、JICAとDLAの共同はあまり成功したとはいえない。

3. タイにおけるドナーとの協力事業等

- ・ JICAは自治体とともにプロジェクトを進め、良い仕事をしていると思う。ゴミ問題や環境問題の分野でJICAは自治体によく知られている。しかし、DLAを協力相手としている制約がある。JICAが本当に地方行政分野で効果のあるプロジェクトを考えるのなら、直接自治体を相手にするべきだ。自治体には実践の経験があり、互いに学ぶ点がある。
- ・ UNDPはプロジェクトを国家と行っており、またタイにだけ集中しているわけではない。タイ政府のUNDPへの関心は低い。これは首相が既にタイを発展した国家と考え、その協力活動に積極的でないことによる。一方、UNDPはタイにおける地方分権の経緯を知りたがっており、自身はUNDPの顧問理事会の1人であり、UNDPへAdvisory reportを出している。UNDPはタイの自治体の間でLearning Networkの構築を進めており、事業の透明性を重視している。
- ・ 世銀は、大変政治的に動く銀行家であり、タイの経済状況を投資のための参考情報とすべくモニターしている。しかし、世銀には研究者との良いネットワークがある。世銀もよくタイの現政権を理解しており、活動に積極的ではない。この5年間は、以前から続いていたプロジェクトの継続をしていただけで、新規事業は展開していない。世銀は、学者と地方自治体の共同による地方財政と行政サービスの分野で学びのためのネットワーク設立事業を行った。グッドガバナンス推進の一環として、学校計画も扱った。補助金とローンに係る研究もしたが、あまり成功していない。活動の相手は中央政府の省庁である。自身の考えとしては、本当に改革したいと望むなら海外の資金は必要ないと思う。
- ・ International City Manager Associationは、100年近い歴史をもっている。世銀やAsia Foundationからの経済支援も受けて、姉妹都市提携事業を進めている。
- ・ ソンクラー県で、ソンクラー湖の工場廃水等による水質汚染問題対策を自治体間の協力で検討している。これはUNDPの支援を受けたコミュニティの参加型のモデルプロジェクトで、自身も南部が故郷ということもありかかわっている。

以上

添付資料 2 - 6 タマサート大学副学長ソムキット教授への面談記録

日 時：2006年8月29日午後6時半～7時40分
場 所：タマサート大学副学長室
面 談 者：ソムキット・ラートパイトゥーン法学部教授（兼法律担当副学長）
出 席 者：永井史男、平山修一 JICA 長期専門家
メモ作成日：2006年8月30日

1. 4 課題について：

- ・ 級分類に関して： 地方自治体にとってはほとんど関心がない。地方分権法に従えば級分類は廃止したい。地方分権法が出た後、テーサーバンの権限は同じになった。従って、級分類をする必要はないというのが個人的な意見である。
- ・ 開発計画調整に関して： 共同研究成果報告書が出て4年経ち、現在大きな意義をもっている。タイ研究者にとって大変有意義である。地方分権法に従えば、2006年までに35%という目標を達成しないとイケない。しかも、そのお金は私の理解では、地方自治体が自由に使える財源であるべきである。その意味で、残り65%の中央政府のお金とは違う。ところが、現在20%程度しか地方自治体支出になっておらず、15%のギャップがある。この問題をどうするのが最大の問題となっている。予算局は、中央政府がお金を使うような形で地方自治体にお金を使わせる方法を現在模索している。（ただし、私自身は15%分を地方自治体に自由に使わせるべきであると考えている。）この35%は県開発計画の中に入っていない。JICAの開発計画調整に関する研究は、この点において、今になって初めて非常に役に立っている。
- ・ 残り2つの自治体間協力と合併はとても役立った。この問題は当時のタイで問題であったし、この点について日本は経験を有している。

2. 「JICA 共同研究会プロジェクトはインパクトがあったと思うか？」

⇒ ほとんどない。チャラットさんの提案であった自治体調整交付金や、合併補助金構想は、DLAによって採用されなかった。しかし、それはテーマのせいではなく、DLAによるものである。最も、タイ人研究者やピーラボン局次長にとっては、日本の経験はインパクトがあった。静岡や長野で自治体を視察できたのは大変勉強になった。というのも、タイ人にとって日本の地方自治体にアクセスすることはとても難しいからである。

3. 「2年間の研究期間は長いかな？ もっと短いほうが良かったか？」

⇒ 2年は決して長くない。

4. 「共同研究会の運営について、良かったと思うこと、悪いと思うことを率直に教えて欲しい」

⇒ 日本側とタイ側の協力は良かったと思う。ただし、報告書をタイ側の部分、日本側の部分として出したが、日本とタイ側が統合して出すべきであった。しかし、我々は日本から多くを学んだ。もう1つ問題だったのは、まずJICAはDOLAと話をし、それからタイ側研究者に話を持ってきた。しかし、タイ人研究者とDOLAの考えていることは違う。テーマは実用的な問題を選ぶべき。

5. 「共同研究会という国際援助方式は良いと思うか、それとも悪いと思うか？」

⇒ まず、日本の大学のことを知れた。タイ側は日本に行って、たくさんのが見られた。2回日本に行けたことは良かった。共同研究会というのは普通インパクトをもたない。しかし、関係者にはインパクトはある。しかし、政府に対してはnotである。

6. 「現在の地方分権の重要な問題は何か？」

⇒ ① 自治体開発計画と中央政府の開発計画の統合の問題、② 地方分権計画の5年ごとの改訂にあたり、どの種類の権限を自治体に移譲すべきかについての問題（例えば、保健と学校）、③ 学校と病院・保健所を移譲するにあたって、どこからどこに移譲すべきか、そのやり方について、である。

7. 「地方自治法典の策定作業はなぜ滞っているのか？ また、なぜ法典化にあたって最小限度の改正にとどめたのか？」

⇒ 確かに私は内務省内に設置された「地方自治法典」起草委員会委員長だったが、ポーキン内務大臣はわずか4ヵ月しかいなかった。従って、時間が非常に限られていた。また、もし多くを変えると間違いなく反対が起きる。そこで、原則を変えることはしなかった。ただし、実際には「たくさん変えている」。合併についても、自治体間協力についても多くの条項を入れた。また、住民参加についても10条ほど入れた。県知事公選の住民発案に関する条項も入れた。

⇒ これに対して永井が、「それだと、大きな反対にあったのではないか？」と聞くと、ソムキットさんは次のように応えた。

⇒ 県知事公選については、憲法78条に書かれている。それに、彼らにはその意味があまり分からないから何も言わない。

8. PAOは廃止すべきだと思いますか？ またPAOの今後はどうなるのでしょうか？

⇒ ソムキット： 日本の県と同じように、PAOは広域的な業務をすべきである。私は地方自治法典を策定したとき、日本の地方自治法を舌でページをめくりながら参考にしつつ作った。

9. 「なぜ地方自治法典を作ろうとしたのか？」

⇒ 2004年頃、タクシン首相は法律の数を減らして人々の利便性を与えるべきだとして、「病院法典」(Hospital Code)、「土地法典」(Land Code)、「銀行法典」(Bank Code)などを提案した。地方自治法典もその1つである。ただし、これらは実際にはなかなか進まなかった。最大の理由は、手続きが複雑だからである。

⇒ 「法律 Phoo. Roo. Boo. と法典 pramuan とは違うのか」、という永井の質問に対しては、次のような回答

⇒ ソムキット氏： 違いはない。プラムアンは法律の傘のようなものである。それは Compilation of Law である。手続き的にも Phoo. Roo. Boo. と Phramuan は何も変わらない [この点では、DLAのランサンさんの説明と食い違っている。永井のランサンさんに対する聞き方が良くなったのかもしれない]。

添付資料 3 自治体間協力関連

添付資料 3 - 1 自治体間協力プロジェクト（フェーズ 1）概要

案件名：タイ国自治体間協力プロジェクト																															
協力期間：1 年間 (2003 年 9 月 18 日～2004 年 9 月 17 日)	相手国機関名：内務省地方自治体振興局 (英) Department of Local Administration, Ministry of Interior (DLA)																														
プロジェクト目標： <u>上位目標</u> いくつかの地方自治体において、単独の自治体では成し得ない行政事務および公共サービスの提供が、自治体間協力により可能になる。 <u>プロジェクト目標</u> 自治体間協力を進めるための詳細なガイドラインを作成する。																															
<u>成 果</u>																															
<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体間協力実践のためのハンドブック作成 ・ 自治体間協力の設立および運営に係る地方自治体の理解促進 ・ 自治体間協力推進のための地方自治体振興局の支援システム整備促進 																															
主要な活動内容： <u>1. 調査と政策検証</u> <ul style="list-style-type: none"> ・ DLA の現行の政策・制度について検証と、地方自治関連法の改定を含む推進政策の検討 ・ 日タイ共同研究会の成果の検証 ・ 自治体間協力の現状および改善点について検討する導入セミナーを開催 ・ ワークショップ開催サイトの選定およびサイトにおけるベースライン調査の実施 ・ 自治体間協力に関係する日本の制度、経験の紹介と、タイに導入可能なアプローチの検討 <u>2. モデルサイトにおける情報収集（モデルサイト：アユタヤ県 プリラム県 ソンクラー県）</u> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体間協力推進の方途をサイト関係者で検討するワークショップを各サイトで開催 ・ 自治体間協力の課題と適切な推進方法の検証 <u>3. 自治体間協力推進のためのハンドブックを策定</u> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体間協力推進に係る自治体を対象としたハンドブックを策定 ・ 成果普及セミナーを開催し、プロジェクト成果を地方自治体に普及 																															
主要な活動事項： <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <tr> <td style="width: 35%;">導入セミナー（DLA 職員対象）</td> <td style="width: 25%;">2003 年 9 月 25 日</td> <td style="width: 40%;">バンコク</td> </tr> <tr> <td>自治体間協力ワークショップ</td> <td>2004 年 1 月 16 日</td> <td>ピサヌローク</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">（サイト関係者対象）</td> <td>2004 年 1 月 20 日</td> <td>コーンケン</td> </tr> <tr> <td>2004 年 2 月 17 日</td> <td>ソンクラー</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2004 年 2 月 19 日</td> <td>プリラム</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2004 年 4 月 20 日</td> <td>ソンクラー</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2004 年 5 月 13 日</td> <td>アユタヤ</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2004 年 6 月 18 日</td> <td>プリラム</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2004 年 6 月 23 日</td> <td>アユタヤ</td> </tr> <tr> <td>各サイト報告・合同協議</td> <td>2004 年 6 月 24 日</td> <td>バンコク</td> </tr> </table>			導入セミナー（DLA 職員対象）	2003 年 9 月 25 日	バンコク	自治体間協力ワークショップ	2004 年 1 月 16 日	ピサヌローク	（サイト関係者対象）	2004 年 1 月 20 日	コーンケン	2004 年 2 月 17 日	ソンクラー		2004 年 2 月 19 日	プリラム		2004 年 4 月 20 日	ソンクラー		2004 年 5 月 13 日	アユタヤ		2004 年 6 月 18 日	プリラム		2004 年 6 月 23 日	アユタヤ	各サイト報告・合同協議	2004 年 6 月 24 日	バンコク
導入セミナー（DLA 職員対象）	2003 年 9 月 25 日	バンコク																													
自治体間協力ワークショップ	2004 年 1 月 16 日	ピサヌローク																													
（サイト関係者対象）	2004 年 1 月 20 日	コーンケン																													
	2004 年 2 月 17 日	ソンクラー																													
	2004 年 2 月 19 日	プリラム																													
	2004 年 4 月 20 日	ソンクラー																													
	2004 年 5 月 13 日	アユタヤ																													
	2004 年 6 月 18 日	プリラム																													
	2004 年 6 月 23 日	アユタヤ																													
各サイト報告・合同協議	2004 年 6 月 24 日	バンコク																													

ハンドブック内容合同協議 2004年8月20日 バンコク
 (サイト関係者対象)
 成果普及セミナー 2004年9月16日 バンコク

主な投入：

ローカルコンサルタント（タイ日地方行政能力向上プロジェクト委員を含む学識経験者チーム）3名 1年
 長期専門家（プロジェクト計画策定・プロジェクト実施支援および進捗状況管理）1名 1年
 短期専門家（タイ日地方行政能力向上共同研究会委員等自治体間連携に係る学識者）2名 延べ12日間
 短期専門家（一部事務組合／広域事務連合等広域行政における経験と知識を有する自治体職員）2名 延べ11日間
 本邦研修（長野県）8名 6日間

活動実施時期

活 動	2003									2004					
	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1. RD 署名		*													
2. 専門家派遣															
2.1 長期専門家派遣		—————													
- 開発業務調整														—	
2.2 短気専門家派遣			—												
- 学識者													—		
- 自治体広域行政担当職員			—												
3. タイ学識者活動				—————											
4. 長野県視察研修							—								
Component 1 調査活動と政策検証			● 導入セミナー	—————											
Component 2 サイトにおける情報収集						基礎調査 ← Work Shops →			—————						
Component 3 ハンドブック作成													● 成果普及セミナー		

添付資料 3 - 2 自治体間協力プロジェクト長野県広域行政視察研修日程

期 間：2004年2月8日（日）～13日（金）

日 時		日 程	宿泊地
2月 8日（日）		バンコクー成田（JL708） 成田ー長野（バス）	長野市
9日（月）	午前	麻績村役場 - 村長・教育委員表敬訪問 - 村政、広域連合、一部事務組合に係る情報収集／意見交換 - 現地視察（2村共同運営の筑北中学校視／組合運営の老人ホーム）	長野市
	午後	上田市役所 - 上田地域広域連合連合長（上田市長）表敬訪問 - 広域連合に係る情報収集／事務局との意見交換 - 現地視察（連合運営の消防署、ゴミ処理場）	
10日（火）	午前	上高井郡小布施町 - 町長表敬訪問 - 村政、広域連合、一部事務組合に係る情報収集／事務局との意見交換 - 住民参加型街づくりによる街並み視察	長野市
	午後	埴科郡坂城町 - 町長表敬訪問 - 村政、広域連合、一部事務組合に係る情報収集／事務局との意見交換 - 現地視察（坂城産業センター）	
11日（水）	午前	プロジェクト協議 - タイ国自治体間協力推進の方途協議 - DLAの政策検討 - 日本の広域行政に係る秋月教授との質疑応答	長野市
	午後	県内視察	
12日（木）	午前	長野県庁着 - 長野県知事表敬 - 県政概要、県の広域行政施設・運営に係る情報収集と県の広域行政政策に係る協議	東京
	午後	移動（長野ー東京）	
13日（金）	午前	JICA表敬 東京ー成田ーバンコク（JL703）	

添付資料 3 - 3 自治体間協力推進に関する DLA の部署一覧

部署名	DLA における業務所掌	自治体間協力推進における関連業務
地方行政開発部	<ul style="list-style-type: none"> 技術・対外関係課 地方行政能力向上に係る研究支援 国際協力プロジェクトの支援・連絡調整等 	<ul style="list-style-type: none"> 国際協力プロジェクトの進捗管理およびプロジェクトの実施に係る関係機関との連絡調整および事務手続き
	<ul style="list-style-type: none"> 地方開発計画課 地方自治体の計画策定方法に関する調査・分析 自治体の計画策定能力向上支援（知識の普及、助言、研修の実施、ガイドラインの作成） 自治体と地方行政機関間の計画調整支援等 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の計画策定能力向上 自治体間協力事業に係る広域計画策定の際は、その策定プロセスの提案
システム・組織構造開発部	<ul style="list-style-type: none"> システム・組織構造開発調査課 自治体の行政および地方自治体に合った行政の制度・様式・構造の効率性の向上に係る調査研究 法律・規則の手続きに沿った行政の構築および改正 自治体間の協力、政府機関との協力、第三セクターとの協力に関する方法の開発 中央政府・地方自治体・地方行政における権限および関係の調整 国会との調整・連絡 地方自治体の制度・様式・構造に関する地方自治体と政府機関の協力支援および調整等 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体間協力推進方法の検討 自治体間協力に関係した制度や関連法の検討 自治体・中央政府・地方行政機関における権限や関係の検討
地方自治体行政基準部	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体の行政基準および行政基準に沿った評価・モニタリングに関する調査研究および知識の普及等 	自治体間協力事業の実績に関する指標の策定
地方自治体財政部	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の予算制度、経理システム、歳入および基金の受け方等の検討 自治体の金融、財政、予算、予算の受け方、ビジネス経営に関する支援 自治体への補助金の配分等 	自治体間協力事業実施に係る予算制度、財産の扱い、歳入および歳出方法の検討
地方自治体法務部	<ul style="list-style-type: none"> 自治体に関する法律・契約に関する業務、行政の民事および刑事訴訟等に関する裁判の助言も含めた業務の実施 自治体に関係した法律や規定の制定や改正 自治体の事業に関係した請願や不平に関する業務の実施 	自治体間協力事業実施に関する関係法の整備

添付資料 3 - 4 自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト

<p>案件名：自治体間協力および自治体行政サービス基準向上プロジェクト</p>	
<p>協力期間：3 年間 (2005 年 10 月 18 日～2008 年 10 月 17 日)</p>	<p>相手国機関名：内務省地方自治体振興局 (英) Department of Local Administration, Ministry of Interior (DLA)</p>
<p>プロジェクト目標：</p> <p><u>上位目標</u> タイの自治体が公式の自治体間協力を設立し、資源や便益を共有することにより、広域における行政サービスを提供することができるようになる。</p> <p><u>プロジェクト目標</u> 公式の自治体間協力のパイロットプロジェクトが実施されることを通じて、地方自治体振興局が各自治体に普及する地方行政サービスの基準や自治体間協力の具体的な手続き・ガイドラインが形成される。</p> <p>期待される成果：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パイロットプロジェクトに参加したタイ自治体関係者が自治体間協力の設立・運営に係る手続きや課題対応策を習得する。 ・パイロットプロジェクトにおける教訓を踏まえて、タイにおける公式の自治体間協力の設立・運営のためのガイドラインが作成される。 ・上記 2 つの成果を踏まえて、公式の自治体間協力の設立・運営を促進させるための地方自治体振興局の役割・機能が明確化される。 	
<p>主要な活動：</p> <p><u>1. パイロットプロジェクトの実施</u> (パイロットサイト：ラヨン県 カンチャナブリー県 ラムバン県)</p> <p>1-1. 自治体間協力に係る現行法体系のレビュー 1-2. パイロットサイトおよびその協力分野の決定 1-3. 自治体間協力の理解を促進させるためのセミナーの実施 1-4. ベースライン調査の実施 1-5. 自治体間協力設立・運営を検討するためのワークショップの実施 1-6. 各パイロットサイトにおいて自治体間協力の実施 1-7. 各パイロットサイトにおける自治体間協力の総括、および成果・教訓の分析</p> <p><u>2. ガイドラインの作成</u></p> <p>2-1. 自治体間協力を実施する上で適した方策を検討すべく、パイロットプロジェクトの成果・教訓の分析 2-2. 上記分析を踏まえ、自治体間協力および自治体行政サービス基準のためのガイドラインを作成</p> <p>主な投入：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ローカルコンサルタント（学識経験者チーム）3 名 3 年 ・長期専門家（プロジェクト計画策定・実施支援および進捗状況管理）1 名 3 年 ・短期専門家（広域行政の経験と知識を持つ自治体関係者および自治体間連携に係る学識者）2 名×1 回×3 年 ・本邦研修（長野県他）15 名×3 週間×2 回 	

添付資料 4 その他

**添付資料 4 - 1 客員研究「タイ地方行政能力向上プログラム CD 事例研究」
現地調査日程（8月分）**

日にち	曜日	内容／訪問機関	面談者
8月16日	水	11:00 - 15:30 成田→バンコク TG641	
8月17日	木	9:30 - 12:00 内務省地方自治体振興局 (DLA)	ワッターナー課長
		14:00 TIA (自治体間協力1の委託コンサル)	チット代表、パターン教授
		16:00 JICA タイ事務所	木下企画調査員
8月18日	金	AM カンチャナブリー県庁	カンチャナブリー DLA 県担当官 カンチャナブリー PAO
		PM カンチャナブリー・パイロットプロジェクトミーティング参加	パイロットプロジェクト参加自治体
8月19日	土	昼 UNDP のガバナンス支援動向	UNDP Program Officer 西本
8月20日	日	資料整理	
8月21日	月	9:00 - 11:00 内務省コミュニティ開発局 (CDD)	Dr. Chanman Wattanasiri Mr. Pallop Tanjariyaporn
		11:00 - 12:00 内務省事務次官事務所	副事務次官ウィチア氏
		13:30 - 15:30 首相府地方分権委員会	Mr. Panya, Mr. Wirachai
		16:00 - 17:00 KPI (共同研究成果フォロー)	ノーラニット教授
8月22日	火	AM/PM 内務省自治体振興局	
		10:00 地方自治体振興局 局長	サロート局長
		11:00 地方自治体法務部	ランサン課長
		18:30 - 20:30 チャラット教授インタビュー	チャラット教授
8月23日	水	9:00 - 10:00 KPI (King Prachathipok Institute)	Mr. Packawat (Training Officer)
		10:30 - 12:00 保健省事務次官事務所	Ms. Rampai
		14:00 Municipality League	Dr. Woothisarn (KPI) Mrs. Praneet (ML 事務局長)
		23:10 - 07:30 バンコク→成田 TG642 (尾崎)	
8月24日	木	10:30 社会開発・人間安全保障省	
		18:00 JICA タイ事務所勉強会	事務所員、関連プロ専門家
8月25日	金	09:20 - 10:25 バンコク→ラムパン 9Q0862	
		ラムパンパイロットサイトでの Mtg. 参加	パイロットプロジェクト参加自治体
8月26日	土	14:20 - 15:20 ラムパン→バンコク 9Q0865	
		22:40 - 06:45 バンコク→成田 NH954 (木全)	

添付資料 4 - 2 客員研究「タイ地方行政能力向上プログラム CD 事例研究」
現地調査日程 (1 月分)

日にち	曜日	内容／訪問機関	面談者
1月2日	火	10:00 - 16:30 関西国際空港→バンコク TG621	
1月3日	水	14:00 - 16:00 内務省地方自治体振興局 (DLA)	平山修一 JICA 長期専門家 ワッターナー・パイスラット課長 ランサン法律規則課長
1月4日	木	13:30 - 16:00 農業協同組合省協同組合振興局	ワーサナー・スックラソーン氏 (行政制度開発班長)
1月5日	金	13:15 - 13:55 天然資源環境省森林局	チョンラティット・スラサワッディー氏 (コミュニティ林運営部長) プリームピモン・ピムパン行政システム開発班長
		14:35 - 16:00 農業協同組合省畜産局	ラッターワン・ラナナナコーン上級畜産専門家
1月6日	土	資料整理	
1月7日	日	資料整理	
1月8日	月	10:00 - 12:00 農業協同組合省農業振興局	ソンサック・ウォンプーミワット農業振興局長 トンチャイ・サターポーンウォーラサック行政部門開発課長 ナリン・ケームピマーイ業務センターおよび技術移転開発課長
		14:25 - 15:45 農業協同組合省漁業局	チャランタダ・カルナスタ漁業局長 スラチット・インタラチット漁業技術開発移転部長
1月9日	火	10:00 - 12:00 農業協同組合省灌漑局	アッカボン修繕維持課長 プラボン・ヒランティーラボン行政システム開発班長 チャンタラー・バッタハパーニット職員 (法律土地課) チャニダー・スックカセーム職員 (法律土地課)
1月10日	水	9:10 - 19:00 バンコク→関西国際空港 TG620	

参 考 資 料

1 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して —キャパシティ・ディベロップメント (CD) 報告書の要約 ……………	153
2 協力のエントリーポイントから見た JICA 技術協力のアプローチ (試論) ……………	160
3 四課題別の分析・検討プロセスとタイ政府へのインパクト ……………	166
4 タイ日地方行政能力向上報告書内提言部分要旨 ……………	176
5 タイ側共同研究会委員の共同研究会に対する見解 ……………	179

参考資料 1 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して
—キャパシティ・ディベロップメント (CD) 報告書の要約
 — CD とは何か、JICA で CD をどうとらえ、JICA 事業の改善にどう活かすか—

1 途上国の総合的な対処能力の向上 (CD) とは—概念と主張の整理

(1) いまなぜ CD を議論するのか (第 1 章 1 - 2)

冷戦終結後のドナーの援助疲れが顕在化した 1990 年代において、国際場裏では「援助は役にたっているか?」という問いかけが盛んに議論されるようになった。とりわけ、構造調整政策の成果に対する批判的評価と相まって、1990 年を挟み、多くのドナー国・機関、および経済協力開発機構 (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)、開発援助委員会 (Development Assistance Committee : DAC) が技術協力の見直し・評価を行った。(DAC「技術協力原則」など)。

これらは、国連開発機構 (United Nations Development Programme : UNDP) による技術協力改革の議論に引き継がれ、2002 年の報告書では、技術協力は、往々にしてドナー主導のため現地の主体性を奪い、個人の能力向上と組織の構築のみに偏った援助は成果の持続性を損ねるとともに、途上国側の制度とは別立て予算による協力が相手国の政策を歪め、ドナーごとの異なる事務・調達手続きが途上国側の行政コストを増す結果、相手側のキャパシティを損ねているという批判的な議論がなされた。技術協力は途上国のキャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development : CD) を支援すべきものであり、今後は、個別プロジェクトによる技術協力はやめ、プール・ファンドを通じて行われるべきだと結論付けた。(UNDP (2002) “Capacity for Development : New Solutions to Old Problems”)

これらの批判は、役務代替型の専門家派遣や既存の組織から独立させたプロジェクト実施ユニット (PIU) 偏重など、わが国とは異なるやり方をとってきた欧米の旧来型技術協力に対するものが中心となっていた。一方で、途上国主導の開発、途上国とのパートナーシップとアライメント (既存の制度への整合性の確保)、市民社会や民間部門を視野に入れた包括的アプローチなどが重視される中で、わが国のプロジェクト単位の技術協力の経験と比較優位についても、改めて見直す必要がでてきている。

CD は、いかに援助効果の持続性を高め、現地に根付いたものとするか、これまで国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency : JICA) が重視してきた「途上国の行政組織に対する技術的支援」の経験やプロジェクト単位の援助の考え方を振り返るための、より広い視野を提供しており、援助調和化の中で、JICA の技術協力と他のモダリティとの相補性を模索するための視座といえる。

(2) CD の定義とその特徴 (第 1 章 1 - 1)

途上国の総合的な対処能力の向上 (キャパシティ・ディベロップメント : CD) とは、「途上国

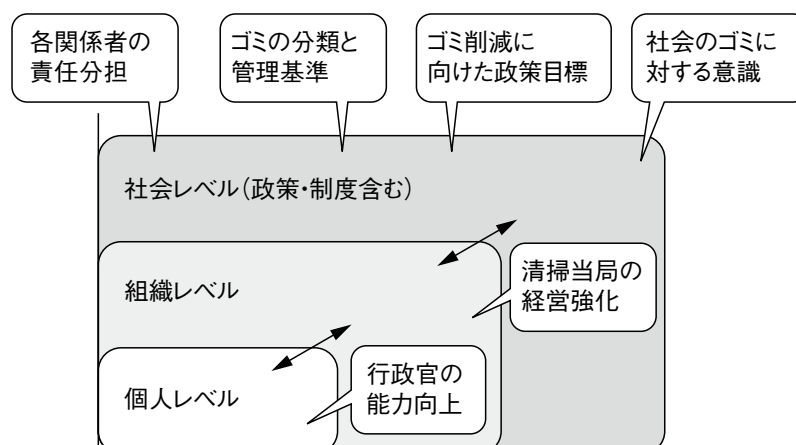
の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」を指す。その考え方の特徴は、キャパシティを「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」と定義し、それを「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」として包括的にとらえ、途上国自身の主体的な努力（内発性）を重視することである。

1) キャパシティの包括性

途上国が開発課題に自ら対処するために必要なキャパシティ（課題対処能力）は多様な要素の集合体であることから、キャパシティの分析は包括的に行う必要がある。例えば、途上国の大都市がゴミを管理するために必要なキャパシティは、自治体の清掃局や清掃局の職員が十分なノウハウをもっていることだけにとどまらない。民間業者やコミュニティ、ゴミを出す市民に清掃局を加えた関係者間の責任分担の「メカニズム」、ゴミの分類と管理基準、罰則などの「制度」、ゴミ削減目標などの「政策」、ゴミ問題に敏感な「社会」など、さまざまな要素が持続的かつ効果的なゴミ管理に必要とされるキャパシティを織り成している（図 参考資料1-1 参照）。

「人づくり協力」と総称されたこれまでの技術協力は、公的機関の個人と組織の能力を高めることに主眼を置いてきた傾向があった。しかしながら、行政組織や行政官の能力が向上しても、活動を継続させ強化するメカニズムや制度が社会的に定着していかなければ、その活動は継続せず十分な効果も得られない。キャパシティは多様な要素が相互に影響を与えながら構成している。このような理解に立って、個人や組織を超えた広い視野でキャパシティの全体像を把握することにより、初めて「何を強化することから始めれば良いか」「どこまで協力して、どこまでは協力しないか」「協力しない部分は誰がどのようにカバーするか」などを戦略的に考えることができるようになる。CDの考え方のエッセンスは、このキャパシティを包括的にとらえる視点にある。

図 参考資料1-1 3層のキャパシティ・ディベロップメント

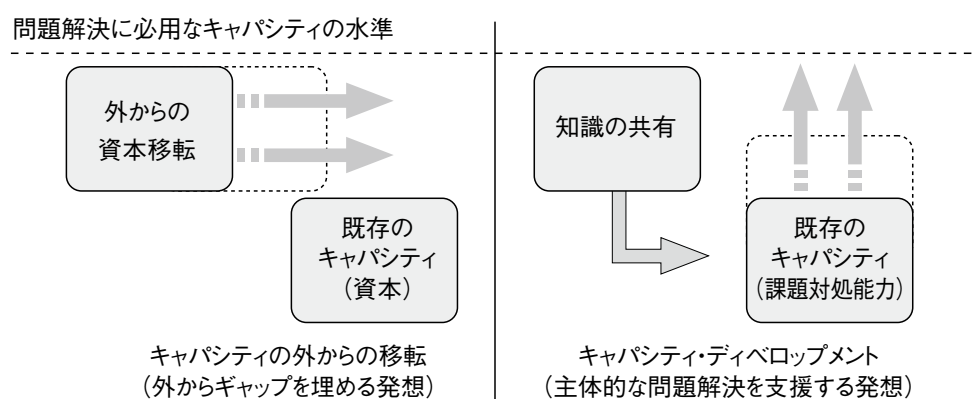


2) キャパシティの内発性

従来キャパシティは、インフラのような物的資本、技術や人的資源のように、外から投資し

たり移転したりできる「資本」としてとらえられることが多かった。しかしながら、CDの考えにおいては、キャパシティは「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」である。それは外から移転できるものではなく、途上国自身の努力によって継続的に伸ばしていく内発的なものである（図 参考資料1-2 参照）。このような理解に立つと、先進国のシステムを外から移転することで「ギャップを埋める」やり方ではなく、途上国自身による意思決定や行動を助ける知識・アイデアを共有するなど、「触媒」として途上国の内発的な努力をお膳立てする援助のやり方が求められているといえることができる。また、途上国のCDを促進するカギとなる要素として特に強調されるのは、オーナーシップと良好な政策・制度環境（Enabling Environment）、インセンティブ、そしてリーダーシップなどである。ドナーは、それぞれの要素がどのような状況か、どのようにすればそれらの向上をお膳立てできるかについて、常に敏感であることが求められる。

図 参考資料1-2 キャパシティの「移転」とCDの違い



(参考) 従来、JICAが重視してきた技術移転は、本来、外来の技術の導入だけではなく、相手国における技術の定着と普及までを目指すものであったが、カウンターパート（Counter Part：C/P）という個人への働きかけを中心とした活動においては、日本の技術を移転することに焦点を置き過ぎる傾向があった。また、JICAで常用してきた「キャパシティ・ビルディング（キャパビル）」については、途上国の人材育成、C/P機関の機能強化に焦点を置き、そのための協力事業そのものを「キャパビル」と呼ぶことが多かった。CDは援助者が「行う」ものではなく、あくまで相手側のプロセスであること、CDを側面支援する援助のあり方を示唆する点で、CBとは基本的な違いがある。

2 JICA事業の分析から得られた学び（第2章）

途上国の総合的な対処能力（キャパシティ）の向上を支援するCDの考え方に立って、JICAがどのキャパシティの向上から支援に入るべきかという「エントリーポイント」（参考資料2参照）

の視点から整理すると、①特定のコミュニティや地域社会などの場を設定してCDを支援する「コミュニティ・地域社会のエンパワメント活動」、②政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは研究開発を推進する「拠点機能形成」、③国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、体制の形成や運用強化を行う「政策制度・構築・強化」の3つのアプローチのオプションがあると考えられる。また、CDが途上国の内発的なプロセスであるとの視点に立つと、相手側のオーナーシップやインセンティブの向上、知識の獲得の方法の3つの側面が重要である。これらの整理をもとに、分野とアプローチの違う次の4つのJICA協力事例を分析した結果、3つの学びが得られた。

- ① 教員養成システムの拠点機能形成－理数科教員養成（フィリピン、ケニア、ガーナ）
- ② 住民参加型農村開発の「拠点機能形成」と「パイロット活動」－ソコイネ農業大学地域開発センター（SCSRD）プロジェクト
- ③ 「拠点形成」、「パイロット活動」、「制度形成」の変遷－ガーナ小規模灌漑
- ④ 総体的キャパシティの現状分析の経験－廃棄物管理

3つの学び

- (1) 上位目標の達成に必要な相手国のキャパシティ、またそのキャパシティを備えるまでの望ましい道筋を想定した上で重点的に強化すべきキャパシティを特定し、その中でのJICA協力の役割と位置付けを明確にすることが、成果の持続性を高める。
- (2) 上位目標に挙げた課題に対処できるようなキャパシティを持続的、面的に発展させるためには、関係者間の協働関係作りや試行した仕組みの制度化など長期間を要する。このため、長期的な将来像のビジョンのもとに活動を選択的に組み合わせるプログラム思考をもって取り組むことが重要である。また、リスク要因や外部環境要因をプログラムの中に意識的に取り込み、対策を工夫することが必要である。
- (3) 課題対処能力（キャパシティ）の向上を支援する援助者は、あくまでファシリテーターとして受け入れやすく維持可能なシステムを探り、相手側のオーナーシップと自律的な活動へ向けたインセンティブを高める工夫を考える必要がある。

3 JICAにおけるCDのとらえ方と事業改善の方向性（第1章1－4、第3章3－1）

上述のとおり、途上国の主体的な課題解決を包括的な視野に立って側面支援するCDの考え方に立つと、JICAは自助努力支援、人づくり協力などのこれまで基本としてきた考え方を発展させ、自らの技術協力を以下のようにとらえ直すことができる。

- 「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（CD）を支援すること」を JICA の技術協力の目的におく。
- JICA の役割は、「途上国の CD を側面支援するファシリテーター」である。

JICA がファシリテーターとして行動する際に必要なことは、現状を包括的に把握した上で戦略的な協力を行うこと、途上国側の内発的なキャパシティ向上のための工夫とノウハウを組織として蓄積し共有することである。CD の視点に立った JICA 援助マネジメントの改善の方向性は、以下のとおり要約できる。

(1) 包括的思考に基づく援助マネジメント

1) キャパシティの包括的な把握と戦略的シナリオの検討（第 3 章 3 - 2）

- ・ 開発課題ごとに、① 相手国の現状のキャパシティと ② 課題を解決するために相手国が備えるべきキャパシティの全体像を把握し、その上で、③ どのキャパシティを重点的に強化すべきか（エントリー・ポイントはどこか）、どのようなステップで強化すべきか、どのようなタイム・フレームで考えるのか、などの想定される協力シナリオを包括的に検討する。こうして、重点的に強化すべきキャパシティとそのステップを明確にした上で、途上国全体の CD の中に JICA の協力を戦略的に位置付ける。
- ・ キャパシティの包括的な把握とシナリオ検討のためのキャパシティ・アセスメントの方法として、サブ・セクターごとに主要なステークホルダーやそれらを取り巻く政策・制度環境などのキャパシティの要素を整理し、分野課題ごとに、チェックリストの形で標準化し組織内で共有することが有効である。既に廃棄物管理で試行が始められており、環境管理の分野に波及しつつある。チェックリストを活用し、C/P が現状についての理解を深め、より明確に問題意識をもつようになる効果も期待できる。

2) プログラム思考に立った柔軟なマネジメント（第 3 章 3 - 3）

- ・ 人づくり協力から視野を広げ、個人や組織の活動を継続させ強化するために必要なメカニズムや制度、政策の定着を側面支援する。また、協力がもたらした変化が持続的なシステムとして定着していけるよう、あるいはパイロット活動の成果がその地域に根付き、さらに他地域へも波及していけるよう、協力プロジェクト終了後の作業として途上国自身の手に乗せるだけのことが多かった「上位目標」の実現を、他のプロジェクト、資金的支援、他ドナーの支援や、途上国自身の取り組みとの時系列的あるいは同時並行的な有機的組み合わせを通じた、プログラムの単位で考える必要がある。
- ・ 多様なプログラムの形態がありうる。JICA の協力、日本の協力だけで途上国の特定の開発課題の解決を目指すのではなく、自らの協力の範囲を超える部分についても、援助協調等の枠組みを活用しながらプログラムとしての貢献を考える。JICA の協力プロジェクトを、途上国自身の開発計画やセクター・プログラムと関連させ、当該開発課題の対処能力のどの部

分の向上を目指すのかを明確にした上で、他のドナーによる支援や自助努力とのどのような連携により開発プログラムの実現を目指すのか、常にプログラム思考に立った貢献を検討する。

- ・ 事業運営の単位はプロジェクトにおくとしても、上記を可能にする枠組みとして、相手国の開発プログラムの実現に向けた中長期的な貢献を目指すため、より中長期的な視野からアウトカムをとらえる必要がある。このため、中長期的な貢献の実現に影響を与える他のドナーによる支援や当該国の取り組み、政策・制度環境やステークホルダーとの関係などを明確な「リスク」として認識し、当初のプロジェクトを設計した時点で想定していた状況に比して、著しい変化がある場合などは、プロジェクト自体の設計を変更する、あるいは、深刻な場合は、中断や停止し、新たな協力を検討する、あるいはプログラムの構成自体を変更するという柔軟な事業管理が必要になってくる。

(2) CD のファシリテーターとしての援助者の役割

1) CD の進捗指標の検討

- ・ キャパシティの向上を確認するための指標を工夫して設定する。C/P および主たる協力対象となる人々と組織、制度、社会の態度や姿勢の変容を含めて、どのようなキャパシティの変化を目指すのか、明確にしておく。廃棄物分野などの試行事例が参考になる。
- ・ 想定される CD をブレイクダウンすることで、目指すべき成果やその達成へ向けた道のり（行程）、対処すべきリスクなどを共有し、関係者間のコミュニケーションを促進する努力も重要である。(1) で述べたキャパシティ・アセスメントのチェック・リストをモニタリングに活用することも一案である。

2) CD の「お膳立て」の工夫の共有

- ・ ファシリテーターとしての専門家、コンサルタント、JICA 職員等の行動原則として、合意形成や協議、プロジェクト／プログラムの形成、計画・運営、評価のプロセスにおいて、常に途上国の問題意識や意欲を醸成するような工夫とノウハウを蓄積し、共有する。現場における C/P と日本人専門家の試行錯誤のプロセスを通じた問題解決などには既にいくつもの経験が蓄積されている。

(イ) 途上国の CD の促進に向けた自律的な資金調達メカニズムや自発的活動促進のための工夫やそこから得られた教訓・知見を組織的に蓄積し、実際の協力に生かす。

4 JICA 事業の改善へ向けた今後の課題

(1) キャパシティ・アセスメントを含む事業管理手法の改善

JICA は、実践的な試行を重ねる中で、事務所など現地ベースにおいて、途上国の現状のキャパシティを把握し、戦略的な協力シナリオを検討するための方法論（キャパシティ・アセスメント）を整え、プログラム試行に立った協力のあり方を検討していく必要がある。また、柔軟な事業運

営を可能にするため、リスク管理やプロジェクトの計画変更などの意思決定のあり方、プロジェクト活動における CD の進捗指標の検討についても検討が必要である。国総研において、これらについての議論を深め、調査研究を進める予定である。

(2) プログラム思考にたった柔軟な事業運営

今後、JICA は自らの協力プログラムの中身を確認する必要がある。プログラムはどのくらいのタイムスパンで考えるべきか、現状の把握や準備にどのくらいの期間を設けるか、形成時にどのくらいの精度のプログラムを作成するのかなど、プログラムの相場観をつくっていく必要がある。事例研究をベースとした地に足の着いた議論の中で、プログラムの姿を明確にしていく必要がある。特に、現場主義の中で JICA 在外事務所あるいは政府開発援助 (Official Development assistance : ODA) 現地タスクフォースを中心としたマネジメントとして議論を深めていくべきである。援助協調の実践が進む事務所における事例を検討しながら、事務所員や専門家のあり方を明確化していく必要がある。

(3) ファシリテーターとしての原則の経験と共有・蓄積

内発的な CD をお膳立てする工夫やそのための柔軟なマネジメントのあり方については、実際の協力事例をケーススタディとしてとりまとめる作業を進めることで、事業経験を体系化し組織的に蓄積していく。課題部・課題タスク、調査研究グループにより事業経験分析を進め、共有を推進するとともに、職員や専門家の研修教材などとしても積極的に活用していく。

参考資料 2 協力のエントリー・ポイントから見た JICA 技術協力のアプローチ（試論）

途上国のキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）を支援する上でより効果的な協力のエントリー・ポイントを検討する観点から、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）による技術協力を整理してみると、主に以下の3つのアプローチのオプションがあると思われる。

1. コミュニティ・地域社会のエンパワメント型： 特定のコミュニティや地域社会などの場を設定して、その課題対処能力の向上を支援する。特定の地域での活動を通じて現地の人々や行政が自らその課題に対処し、現実の問題を解決していくための体制・メカニズムを構築・定着させる。その上で、そこで得られたノウハウを広範囲に展開する。
2. 拠点機能形成型： 政府の現業部門を中心として人材育成、技術普及あるいは研究開発を行う。現場のニーズに合った知識や技術を開発し、それらを活動現場へ普及するための維持可能なメカニズムを構築する。
3. 政策・制度構築・強化型： 国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、実施体制の形成、およびその運用の強化を直接的に支援する。

この3つのアプローチは相互排他的ではなく、実際にはそれぞれが総合的に組み合わせながら協力が行われるものと考えられる。また、教育（留学）・訓練や研修、専門家からの技術の移転、機材供与や施設の建設、あるいは特定のパイロット的活動は、いずれもこれらのアプローチの実施に必要な投入要素として検討すべき方法論であろう。

以下に、それぞれのアプローチのあるべき姿について、その概要、特徴、課題・留意点を、CDの観点から試論としてとりまとめる。

1 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ

(1) 概要

設定されたパイロット地域での活動を通じて、当該地域社会の人々が自ら村落開発や貧困対策などの課題に対処し、現実の問題を解決していく（エンパワメント）ためのノウハウ、体制・メカニズムを構築・定着させることに第一義的な目的をおく。その上で、そこで得られたノウハウや成功経験が広範囲に波及することを支援するアプローチを取る。一般的には、この型では①パイロット地域における課題対処へ向けたノウハウや体制の構築、②右の定着、③成功事例の収集、他地域へのノウハウの普及（スケールアップ）、などのプロセスが想定される。②や③のプロセスにおいて制度化¹²²が進められることもある。また、成功事例が地域の人々の発意で自然に伝播する場合もある。

¹²² 制度化はフォーマルなものから、当事者間の役割分担に関するガイドライン作りなど、インフォーマルなものもある。

(2) 特徴

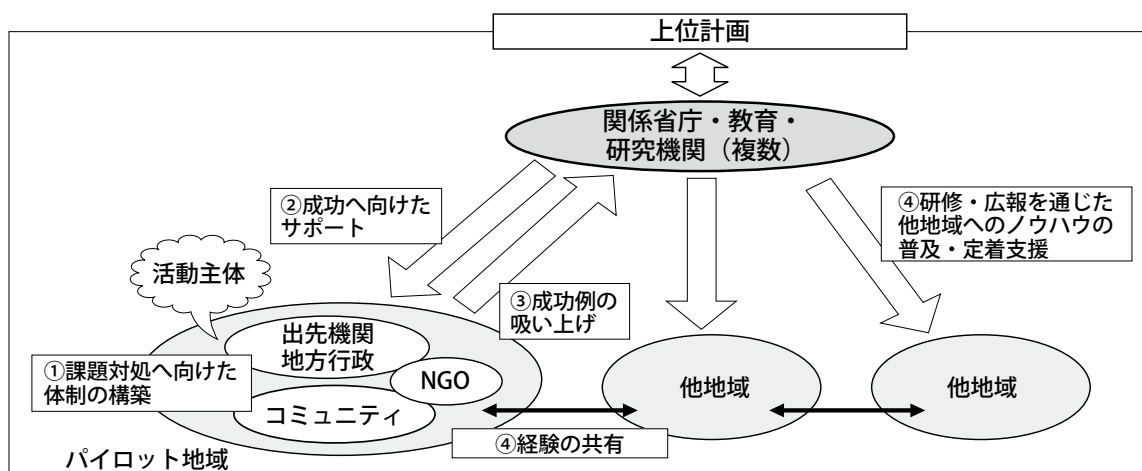
パイロット地域で構築された問題解決のための体制・メカニズムやノウハウが定着し、また、他地域に波及することで、途上国の問題解決へ向けたキャパシティを広範にわたって向上させることができる。実践を通じて問題解決のための体制・制度を作っていくため、先進国のノウハウを移転するやり方ではなく、現地の状況に合った解決のあり方を現地の関係者の手で作り上げていくことが可能である。

(3) 課題と留意点

コミュニティや地域社会における課題対処能力が持続的に向上していくためには、現地の人々の自発的な活動を支援するのみならず、活動の展開を可能にする資金へのアクセス、活動のメカニズムを支える支援組織（非政府組織（Non Governmental Organization : NGO）など）あるいは、地方自治体や中央政府などとの関係づくりや、それら関係者の理解や支援する姿勢など、幅広いキャパシティが求められる。このため、支援の対象として選定されたパイロット地域において、構築された体制・メカニズムや成功事例の成果が定着し、持続的に展開するためには、地域社会自身が、体制・成果の定着・展開に至るまでに必要なステップや環境要因を事前に想定し、そのステップが進む上で重要となるステークホルダーとの連携や協力関係を考える必要がある。

他方、コミュニティや地域社会の課題対処能力の向上を持続させる体制やメカニズムは、地域ごとに異なるものであり、容易には、他地域に移転し、普及・展開しうるものではないが、途上国政府としては、そこで得られた成功事例やノウハウを、パイロット地域「以外」の地域へも広く伝え、最終的には地域社会のキャパシティ向上が広範囲に展開することを目指すべきである。このためには、開発支援機関などの中央政府の出先機関や、地方自治体において、パイロット地域の成功事例を情報として集約する、他の地域に対し、成功経験やノウハウを広報普及する、あるいは、他の地域が新たな取り組みをしたいとする場合に、パイロット地域の先行経験に学べるようにする、などの面的な展開を支援する体制を整えることも重要である。大学、研究機関が、

図 参考資料 2-1 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ概念図



出所：馬淵・桑島作成。

地域ごとの経験やノウハウを理論化し、普及する役割も重要であろう。

2 「拠点機能形成型」アプローチ

(1) 概要

政府の現業部門を中心として、人材育成、技術普及あるいは研究開発などのサービス提供の機能を形成、強化する。現場のニーズに合った知識や技術を開発し、それらを必要とする現場へ普及し、初期の結果を出しうるような、維持可能なメカニズムを構築する。以下に例示するようなバリエーションがある¹²³。

- ① 技術開発・普及型（例：農業技術普及、起業家支援、現職職員訓練・研修など）
- ② 人材育成型（小学校建設、職業訓練、技術・高等教育など）
- ③ 研究協力型（HIV/AIDS（Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome：ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群）研、農業大学など）

協力の段階によっては、「普及活動」への支援よりも、技術の研究開発に重点が置かれるケースもありうるが¹²⁴、「拠点機能形成型」アプローチの全体のプロセスとして、①技術やノウハウ、人材育成コンテンツの開発と、②その普及・提供のメカニズムの構築、強化、③普及・提供メカニズムの制度化、政策への反映、④幅広いエンド・ユーザーへの普及と活用、などのステップを踏むことが想定される。

(2) 特徴

広範なインパクトを念頭において、実用に資する技術やノウハウ、教育コンテンツを開発する方法論がとられる。多くの場合、モデル地域などの現場における試行的実践を通じて、現場のニーズに沿った標準的な技術レベルやコンテンツの検討、普及・提供のためのモデル的なシステムや制度、組織間連携などが検討される。これらの活動の中心となる組織を起点として、求められる技術普及や人材育成などのサービスが持続的かつ広範囲に普及・提供できるメカニズムが構築できるよう、拠点機能の形成と強化が行われる。

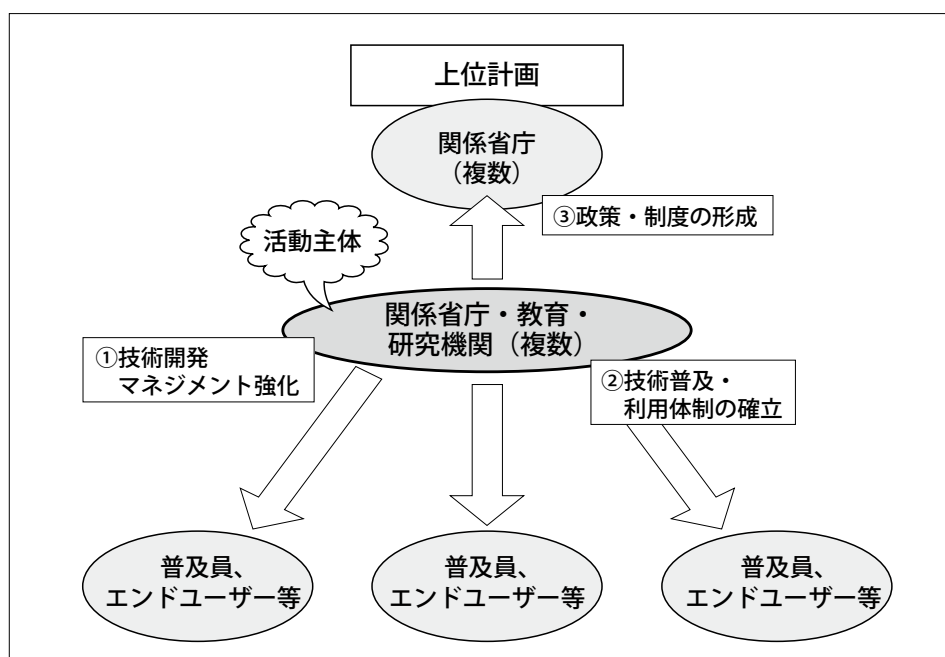
(3) 課題

技術やノウハウ、教育コンテンツは、受け手のニーズに合致した内容でなければならない。ま

¹²³ これまで JICA の技術協力が主眼をおいてきた「人づくり協力」と同義であるが、後述するように、CD の視点からは、人づくり拠点育成という組織強化とトレーナーズ・トレーニングのみならず、拠点機能の形成支援として、制度的な強化を併せて行うことを強調している。

¹²⁴ 例えば、タイ国立衛生研究所機能向上プロジェクト（1999－2004）では、デング熱や肝炎などの新興・再興感染症対策については、診断技術向上のためのレファレンス・ラボとして、地方研究室間の連携体制の強化などの普及活動を協力活動に含めていたが、エイズ対策については、国立衛生研究所の試験分析研究体制のさらなる強化に重点を置いた。

図 参考資料 2-2 「拠点機能形成型」アプローチ概念図



出所：馬淵作成。

た、その普及・提供メカニズムは、広域性や持続性を備え、提供するサービスの質的も確保なされなければならない。拠点機能を担う組織が十分な位置付け（責任と権限、あるいは権威付け）を与えられないままサービスを行うと、研究結果の制度化・政策への反映や普及サービスの持続性（特に財政面と人材面）に問題が生じることがある。また、実務から独立して設立されたセンターは、現場の実践的なニーズを満たし切れない場合がある¹²⁵。

加えて、技術開発・普及や人材育成においては、普及・提供される技術やノウハウ、教育コンテンツを活用するインセンティブが現場にあること、あるいは、研修や訓練などを受けた人材を現場で効果的に活用できる環境が整っていることも、協力が具体的な開発効果を得るために必要な条件となる。拠点を起点とした活動が効果的に現場に届き利用されているかをモニターする仕組みの構築や、エンドユーザーが組織的にサービスを活用するように、キー・パーソンに働きかける、研修受講を昇進等の待遇に反映するなどの現場のインセンティブを向上させる工夫など、拠点機能の形成を開発効果の発現につなげていく手立てを講じていく必要がある。

3 「政策・制度構築・強化型」アプローチ

(1) 概要

国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、実施体制の形成、およびその運用の強

¹²⁵ フィリピン・パッケージ協力（理数科教育協力）では、フィリピン大学内に建設した「理数科教育訓練センター」を拠点として活動を行ったが、教員への研修内容は実験器具中心の大学の講義に近いものとなり、現場教員が学校で必要としている内容と乖離した（JICA（2004b））。

化を直接的に支援する。①政策・制度の形成能力の向上と ②議会・立法府による法制化、政策官庁による国家計画への反映、③政策・制度の執行能力の向上などのステップを経ることが考えられる。

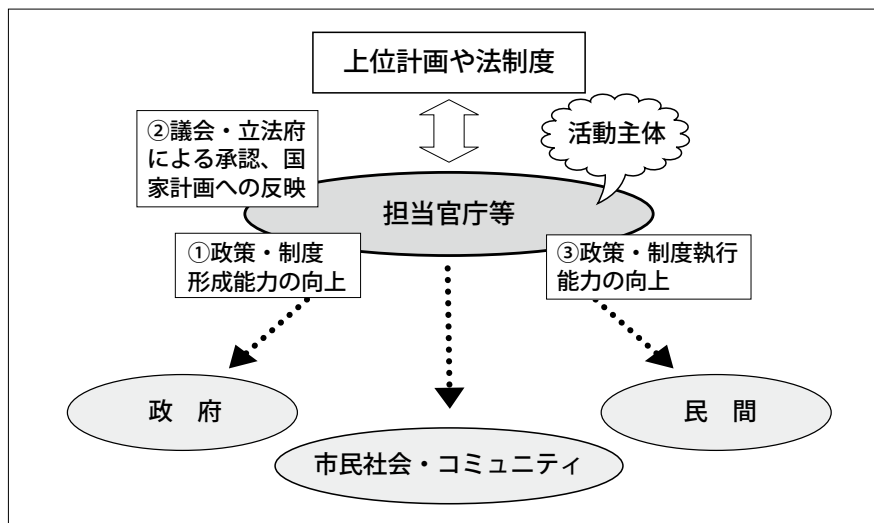
(2) 特徴

上記の2つのアプローチと比べて JICA における蓄積は少ないが¹²⁶、開発に与える影響は広範で大きいと、重要なアプローチであるといえる。JICA 協力では、多くの場合、本邦有識者と途上国の制度・政策担当部署の職員との協働（あるいは共同研究体制）により、他国の経験を選択肢として活用しながら、現地事情に即した政策・制度を策定検討する方法を取る。なお、制度や政策の形成そのものよりも、導入された制度や政策の執行を支援するための、人材育成や、運用細則や施策の策定支援などの経験は豊富といえよう¹²⁷。

(3) 課題と留意点

直接的に制度や政策づくりを行うため、本来途上国自身で取り組むべき制度形成業務を援助する側が代替してしまうと、逆に途上国行政官のキャパシティを損ねる結果となる¹²⁸。他方、政府の公式な政策あるいは制度として採用されなければ十分な効果を持たない。既存の関連政策・制

図 参考資料 2-3 政策・制度構築・強化型アプローチ



出所：馬淵作成。

¹²⁶ 政策形成を支援した例としては、タンザニアの「地方開発セクタープログラム策定支援調査」やインドシナ各国に対して実施されている「経済構造調整政策支援調査」、その他「地域総合開発計画調査」「経済開発調査」などがある。また、制度形成の支援例としては、カンボジアやベトナム、ラオスで行われている「法制度整備プロジェクト」が挙げられる。なお、政策形成のプロセスを支援する事例としては、従来より、特定の地域やセクター開発のマスター・プラン（M/P）作成型の開発調査、政策助言型の専門家などの多数の経験が蓄積されているといえよう。

¹²⁷ 例えば、地方分権制度の構築支援の経験は少ないが、地方自治体に対する行政能力向上のための研修や技術支援は少なくない。

¹²⁸ 先進国の専門家が自ら政策・制度をドラフトしてしまうことが、途上国の CD を阻害していることが指摘されている（Bossuyt et al. (1995)）。

度との調整にも、多くの時間と労力が係る。

政策や制度の立案のみならず、議会等での意思決定、国家計画および予算計画への反映には、幅広い利害関係者・機関間の連携や調整が必要であり、さらには、その執行・運用のためには、政府側の人材育成、運用細則等のルール設定、施策の検討、政府や社会双方の意識向上など、多方面のキャパシティが必要となる。利害関係者・機関の、新たな制度や政策に対する姿勢、政治的指導者の理解、社会の状況などの把握やキー・パーソンへの働きかけが重要である。

まとめ

以上がエントリー・ポイントの視点から整理した JICA 技術協力のオプションである。いずれのエントリー・ポイントを選ぶとしても、課題対処能力（キャパシティ）が自律的に発展していくためには、なんらかの複層的なアクター間のネットワークの発展、活動の時系列的な展開あるいは面的な広がりメカニズムが組み込まれることが必要である。

JICA においては、「3」の国のレベルで影響力をもつ政策や制度の形成支援から入るアプローチの経験は多いとはいえないが、「1」のパイロット的活動から導かれた共有可能なノウハウやシステムから全国的な普及モデルを見出して展開する、あるいは、政策や制度の執行のために、「2」による人材育成や技術の開発普及をあわせて支援するなど、「1」、「2」、「3」の組み合わせによる支援は比較的多い。逆に、「2」の人材育成や技術普及の拠点形成に入る前に、基本的な法的整備など、「3」のアプローチが採られるべき場合もあると想定される。

参考資料 3 四課題別の分析・検討プロセスとタイ政府へのインパクト

2000年8月から2002年8月まで5回にわたって開催された共同研究会では、4課題について密度の濃い議論が行われた。共同研究会の最終成果は、本文でも触れたように、*Thailand Japan Joint Research Project on Capacity Building of Thai Local Authorities*, (Department of Local Administration, the Ministry of Interior, Thai Government and Japan International Cooperation Agency, August 2002)、そのタイ語版およびその要約の英語版・タイ語版としてとりまとめられ、タイ全国の地方自治体ならびに関係者に配布された。

しかしながら、最終成果物に至るまでの4課題に関するさまざまな議論や、提言に対するタイ政府の反応、さらにはそれがタイの地方分権や地方行政にどのような影響を与えたかについてのまとまった分析は、これまで公には行われてこなかった。本報告書は自治体間協力プログラムに関するキャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development : CD) からの分析と教訓のまとめであり、4課題に関する分析・評価報告書ではない。とはいえ、共同研究会がどのようなインパクトを相手国に対して中長期的に与えたのかという観点からすれば、4課題すべてについて詳細な記録を残しておくことは有益であるように思われる。

そこで、以下では4課題それぞれについて、①課題の中身と背景、②日本側委員による見解、③検討内容、④内務省地方行政局 (Department of Local Administration : DOLA) からのコメント¹²⁹、⑤共同研究会後の4課題の検討状況の順に記述し、資料としてまとめておきたい。

(1) 第1課題：自治体分類基準の再検討

課題の中身と背景

基礎自治体であるテーサバーンやタムボン自治体 (Tambon Administrative Organization : TAO) は、人口や面積、歳入規模などの40近い変数の組み合わせによって、それぞれ7級、5級にわたる詳細な級分類が行われている。こうした級分類の目的は、自治体職員の自治体間の異動や昇進を可能にするとともに、級に応じて設置の必要な部署や役職も異なる。級分類はまた、中央から地方自治体への一般補助金の配分根拠にもなっている。1999年地方自治体職員人事法が出るまで、自治体職員の採用や異動は事実上内務省地方行政局が行っており、自治体職員が自治体間を移動するのは通常のこととされていたが、本法律施行後の自治体職員人事は原則として自治体が行い、職員も異動先と異動元の自治体首長の承認がない限り1つの自治体に固定化することとなった。しかし、タムボン自治体のような小規模な自治体では組織内部での昇進の機会は限られており、首長の交代とともに職員の関係がしっくりいかないなど、問題の多いものと見なされていた。そこで、本課題では、日本において自治体の級分類がどのようになされているのかを参考にして、タイの地方自治体級分類の参考にしようということでタイ側から提案された。

¹²⁹ DOLA からのコメントについては、尾崎 (2002) 参照

日本側委員による見解

以上の課題の中身と背景は、日本の事情とは相当異なるものである。日本では、都道府県と市町村という大きな分類があるだけで、自治体職員人事は自治体の専管事項であり、中央政府から自治体への財政移譲は自治体の級分類によって行われるのではなく、例えば地方交付税交付金は一定のフォーミュラに基づいて配分される。そこで、日本側は、日本の中央から地方への財政移譲システム、より具体的には地方交付税制度におけるフォーミュラ・ベースやユニット・コストなどを紹介することとなった。

検討内容

以上のように、本課題は人事的コントロールのための級分類という狭い視野にとらわれることなく、級分類の妥当性、均衡補助金のあり方に至るまで幅広いテーマを扱うこととなった。

タイ側委員の提案内容は、①DOLAによる人事管理目的の分類は、自治体側に人事権が法的にある地方分権化の時代には不要であること、②級分類による均衡補助金配分は、自治体の能力およびニーズに応じた補助金配分とするために、継続的にインプットされた自治体データのパフォーマンス指標による分析結果に基づく新しい配分システムに代替されるべきというものであった。

日本側は①については直接のコメントは避け、その理由を丁寧に説明することや表現を和らげるよう求めるものであった。一方、②についてはチャラット委員が提案する財政ギャップに基づく財政調整制度導入と、自治体の「生産性」(Productivity)によるモニタリングは実施が困難ではないか、そもそも前提条件が自治体によって異なる中で自治体の「生産性」をどのように定義するのか、その妥当性と実効性について疑問が提示されていた。

②については、そのモデル・ケースと説明されていたチョンブリー県における研究データが、人々の公共サービスのニーズ把握や税金支払い能力把握のための調査ができないなど、自治体の最適規模の計算ができないという分析上の問題が生じていた。日本側ペーパーとの調整や関連付けは、チャラット委員の共同研究会欠席がやや多かったこともあってコミュニケーションが不足しがちであったが、最終的には日本側の見解も取り入れたペーパーとなったように思われる。

DOLA からのコメント

自治体側が有する機能に大きな格差がある現状において、自治体の分類は、特に人事管理およびモニタリングの目的で過度的な制度ではあるが依然として必要である。現行の制度については、級分けの基準および級数の見直しが必要であるが、自治体分類自体の廃止は当面考えていない。また、補助金配分については、自治体のニーズと能力に応じるべきであり、自治体分類を必ずしも必要としないことには同意するものの、本提言は、デジタルランキングシステムの採用にとどまっており、そのシステムについての運用レベルの説明がない以上、現時点では、DOLAにおける提言の活用はできない。

共同研究会後の検討状況

タイ内務省は現在でも依然として自治体級分類を自治体人事管理目的、一般補助金配分目的のため使用している。とはいえ、詳細な自治体級分類はある程度簡素化され、タムボン自治体はかつての5級から大・中・小の3級に減らされた。他方、補助金配分方法についても、チャラット委員の提言内容はタイ政府によって反映されておらず、日本側が紹介したフォーミュラ・ベースの考え方を取り入れた配分方法も採用されていない。

(2) 第2課題：自治体間協力

課題の中身と背景

第1章でも触れたように、タイには現在でも約7,800ヵ所に上る自治体が存在している。その8割以上を占めるタムボン自治体の常勤職員数はわずか数名であり、都市部の基礎自治体であるテーサバーンでさえ、そのうちの8割では常勤職員数が10名前後という状態である。タイの地方自治体は廃棄物処理や汚水処理などの課題に対応することが法律で義務付けられているが、こうした広域的な課題に対処するためにどのようにすれば良いのか、中央政府はこれまで十分な対応を行ってこなかった。

タイでは、1933年テーサバーン法以来、「サハカーン」と呼ばれる一部事務組合に相当する団体が法律で規定されているものの、これまでサハカーンの設立事例は1つもない。1990年代に地方分権が本格的に進展する以前は、テーサバーン同士が近接することがほとんどなかったため、サハカーンを設置する前提条件がなかったからであるが、90年代以降に農村部にもタムボン自治体が設置され、しかもタイ経済の成長により廃棄物処理や汚水処理などの問題が起きると、各地でさまざまな環境・公害問題や、「ゴミ戦争」（地域住民が他地域の廃棄物を積んだゴミ収集車の搬入を道路の通行止めなど実力で阻止するような事態）まで生じるようになった。しかし、こうした事態にもかかわらず中央政府は、サハカーン設置が自治体の発案に基づくものであるという態度を崩さず、サハカーン設置に至る具体的な道筋を作ってこなかった。

本課題は、将来的には自治体合併のきっかけともなりうる自治体間協力の取り組みについて、その点で経験豊富な日本やフランス¹³⁰などの活動事例を参考に、具体的な政策実施に結びつく提言を行うこととなった。

日本側委員による見解

日本側委員の主な役割は2つである。1つは、日本やフィリピンの事例を廃棄物処理などの具体的な事例を参照しつつ、自治体間協力の制度的枠組みを紹介することである。もう1つは、タイ側ペーパーについてさまざまな角度からコメントを加えることである。

第一の点については、一部事務組合と広域連合の制度的枠組みが紹介され、それぞれの制度がもつメリットとデメリットを提示した。また、そうした制度的枠組みを促進する中央政府や都道府県の役割（例えば補助金や地方債）、意思決定の仕組み、自治体間協力に至るプロセスなども

¹³⁰ フランスの事例については、ソムキット委員が組合に関するペーパーを用意した。

紹介された。一方第二の点については、自治体間協力に関する日タイ間の法規定の比較検討や、公的な自治体間協力だけでなく、インフォーマルな協力関係も視野に入れて研究を行うべきとのコメントをした。

第2回共同研究会、第4回共同研究会開催時にタイ側委員が日本を訪問したおりは、実際に自治体の現場に足を運び、一部事務組合や広域連合の現場に足を運んだ。また、日本側委員も、第3回共同研究会に際してプーケットのゴミ処理場とチョンブリーの汚水処理場を見学し、ヒアリングを行った。

検討内容

タイ側はチェンマイおよびプーケットのゴミ処理に関する連携の阻害・促進要因分析を行った。阻害要因は4点存在する。すなわち、①中央政府の政策が不明確または不在であること、②法規定不備がある（「1994年タムボン評議会およびタムボン自治体法」にサハカーンについての規定がない）こと¹³¹、③地方リーダーが協力体制をとろうとしないこと、④住民もこうした制度に無知でサービス改善の声を上げないこと、以上である。そして、①中央政府の自治体間協力に関する政策の明確化、②自治体間協力のためのガイドラインの策定が提言された。また、③自治体間協力を促進するため、その利点を実証するパイロットプロジェクトの実施が提言された。

DOLAからのコメント

自治体間連携は、自治体側へ移譲される事務・権限が現行の自治体のスケールでは応えきれない状況で、今後、ますます重要な課題となると認識している。実際、自治体側からの自治体間協力にかかる組合設立方法についての問い合わせがDOLAにも来ており、自治体間連携に係る具体的なガイドラインの作成を、本提言をもとに進めていきたい。また、このガイドライン作成にあたっては、DOLA職員、タイ側有識者（研究の成果活用の観点からもパターン委員およびソムキット委員を想定）の関与のほか、JICAの支援も引き続きお願いしたい。さらに、ガイドライン作成のためのパイロットプロジェクト¹³²の実施も検討したい。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）には2003年度案件として申請する予定。

¹³¹ この問題が、『地方自治法典』を制定し、サハカーンに関する統一規定を置こうとした最大の理由である。

¹³² パターン委員、LGDADワッター係長、および企画調査員参加による打ち合わせ（2002年9月4日、LGDAD）で構想されたプロジェクト概要案は下記のとおり。

プロジェクトは①ガイドライン案作成、②作成されたガイドライン案を使用した連携実施、③ガイドラインのレビューからなる3段階から構成される。今回取り組むのはこの第1段階ガイドライン案作成であり、プロジェクトサイトを選定して、サイト内の自治体関係者、県自治体、自治体協会、関係中央政府の出先機関職員、住民といった複数の関係者の参加によりガイドラインの検討を進める。分野は、政治的問題の解決や大掛かりなファンドを必要とせず、かつ参加者の高い動機付けが確保できるものがとりかかりとしてはのぞましく、観光促進や産業振興などが適していると考え（両者は現政権の重要政策である一村一品運動においても自治体間連携による取り組みが求められている分野である）。また、プロジェクトの持続性を重視し、JICAをはじめとする援助機関の支援は、日本側の一部事務組合や広域事務連合をはじめとした自治体間の連携における設立の経緯、運営、ガイドラインの紹介およびタイ側のガイドライン作成にかかる助言にとどめ、連携事業の運営に係る資金支援は特別補助金配分の措置を検討（DOLA副局長より自治体間連携事業への特別補助金配分の導入を検討することが表明されている）することで対応する。

共同研究会後の検討状況

自治体間協力は、第2章に記したとおり、共同研究会の政策提言を生かしたJICA技術協力プロジェクトが形成・実施されており（詳細は、第3章3-2参照）、4課題中最も大きいインパクトを与えたといえる。

提言された中央政府による自治体間協力推進に係る中央政府の明確な政策の打ち出しは、JICAと内務省地方自治体振興局（Department of Local Administration：DLA）が協働で取り組んだ自治体間協力ハンドブックの作成や、現在DLAが提唱しているゾーニング構想の推進（詳細は、第3章3-3参照）にみられるとおり、提言時の状況から大きく前進したといえる。さらにDLAでは、公的な自治体間組合の設立を規定するため地方自治法典の改正を答申しており、法整備にまで活動を広めている。

共同研究会では、首相府地方分権委員会事務所に対しても、自治体間協力事業への補助金導入等自治体間協力事業にかかる推進政策の立案を提言していたが、提言書が出された段階では地方分権委員会事務所のこの分野への関心は低く、研究会終了後の動きはなかった。しかし、2006年7月に、地方分権委員会にもようやく動きが見られ、自治体間協力推進にかかる小委員会が設立された。委員会での協議は緒についたばかりであるが、これからの動向が注目される。

さらに地方分権委員会事務所に対しては、県自治体（Provincial Administrative Organization：PAO）における地方行政機関と地方自治体間の事業調整のための機能強化や、地方行政と地方自治体間の役職者の出向による経験の交換および共有といった、地方行政ラインと自治体ラインの協力事業推進も提言されたが、新しい制度検討の動きはなかった。ただし、県自治体の首長が委員長である県開発計画調整委員会では、自治体単独での実施が困難な事業について、県自治体もしくは県行政の支援を検討し調整することが、2005年の内務省令で規定されている。

自治体間協力推進に有効と提言された、住民の行政ニーズの把握、住民参加のガイドラインの作成、県レベルでの地域開発セミナーの開催、自治体から住民への事業情報の提供といった活動は、DLAもしくは各自治体での取り組みが続いているが、行政への住民参加および自治体からの情報発信活動は、タイの自治体行政能力向上における課題である状況に変わりはない。

自治体間協力のパイロット事業の実施については、現在JICAプロジェクトフェーズ2で北部と中部で行われている。このプロジェクトでは、サイトでの協力事業を自治体間協力事業のモデルとしてハンドブックを作成し、全自治体とその成果を共有することを目指しており、提言された自治体間協力の利益の実証と自主的な自治体間協力を促す活動の実施といえる。

自治体間協力推進は、地方分権委員会においてもDLAにおいても、今後も一層の政策・制度整備が進められる見込みであり、本格的な自治体間協力事業の実施が期待されている。

(3) 第3課題：自治体合併

課題の中身と背景

第2課題のところでも触れたように、タイの地方自治体の数は極めて多く、ほとんどの基礎自治体において予算や職員が不足し、十分な公共サービスを住民に対して行えない状況にある。合併の取り組みも行われているもののその実施例はごくわずかであり、地方議員や住民の反対が強

く、政策的な取り組みは行われていない。また、合併問題は政治的にも敏感な問題であり、当初は共同研究会としてテーマになりうるか懸念されていた。

そこで、本課題は、自治体合併に明治時代以来豊富な経験をもつ日本の事例を参考に、タイにおける自治体合併の必要性や合併促進に伴う障害等を整理し、中長期的な合併推進にかかわる提言を行うこととなった。

日本側委員による見解

日本側委員は一律に、タイの地方自治体が規模の経済を享受するには小さすぎることを指摘した。自治体合併は地方分権が進行し、中央政府から地方自治体へ権限移譲が進み、自治体により複雑で広範囲な公共サービスの担い手となると、いずれ検討しなければならない問題になるという認識が示された。

そこで、日本側委員からは、①自治体の最適規模をどう考えるのか（目標規模は基幹サービスを供給しうる最小の人口に基づいて設定されるべき）、②自治体の統廃合にあたっての事務配分や税源との関係（地方税の充実）、③自治体合併にあたって中央政府がとるべき対応（「アメとムチ」の必要性など。例えば、自治体議員の任期延長、財政支援の拡大など）、④日本における自治体合併の経緯の紹介とその理由付け、などが紹介された。最終的には、地方自治という政治的価値観と、規模の経済という経済的効率性の問題である。

タイ側ペーパーの白眉は自治体合併の是非を問う住民投票を行った6つのケーススタディである。タイではおそらく初めての研究であり、これを高く評価する意見が日本側から相次いだ。

検討内容

上で記したように、タイ側ペーパーは合併の是非を問う住民投票が行われた自治体についてのケーススタディである。これらの事例研究会から、自治体合併の促進要因・阻害要因を分析していた。検討内容は、この促進要因や阻害要因を中心に行われた。

タイ側ペーパーによれば、自治体合併の是非は住民投票に付されるとのことであるが、住民は通常合併には反対するし、地方政治家が反対であればなおさらであろうという指摘が日本側委員から相次いでなされた。自治体合併によって共同体のアイデンティティがなくなるという危惧も議論の対象となったが、他方で合併は新しいアイデンティティを創造する側面もあり、古いタイプの政治的リーダーの交代を促すポジティブな側面も存在するという指摘が日本側からあった。また、合併にあたっての政治的リーダーや政党、中央政府が果たす役割に関する問題、住民に対する啓蒙活動の重要性、そして合併に関する最適性の問題も議論された。

タイ側からは、タムボン自治体の最適人口の見直し、合併における財政的インセンティブを付与するシステムの導入、タムボン自治体合併委員会の県レベル、郡レベルでの設置、タムボン自治体設置基準の見直しなど、多岐に及ぶ論点が提起された。

DOLA からのコメント

本課題の取り組みの重要性は強く認識しているが、政治的問題でもあり、DOLA 一局での取り

組みは難しい。現在、タクシン首相の要請を受けて、地方分権化推進に係る5つの課題別委員会¹³³を結成したが、ニヨム委員にこのうちの地方自治体の適正規模と機能検討に係る委員会に委員として参加してもらいたい。林委員の分析を参考としたタイの地方自治体の適正規模に係る研究、さらに合併に関してもこの委員会での引き続きの検討をお願いしたい。また、秋月委員のコメント（最終報告シンポジウムでの自治体間合併と自治体間連携における課題の関連性の指摘）に賛同する。合併は、林委員、ニヨム委員の報告のとおり、将来的に検討を避けて通れない課題であるが、当面は、自治体間連携の促進も合併の検討と併せて行っていきたい。

共同研究会後の検討状況

合併問題は中長期的な課題になるであろうという予測は正鵠を射ていた。最終報告会が開催された2002年8月には、当時の政権与党であったタイ愛国党が自治体合併に関する政党案を発表した¹³⁴。その後、内務省内、下院議会内にも自治体合併を検討する会議が開かれたが、そのときに最初に参照された報告書が、このJICA報告書である。合併問題について分析したペーパーがJICA報告書しかなかったからである。自治体合併問題自体は自治体関係者の強い反対でその後立ち消えになったが、関係者が指摘したように、中長期的には自治体合併は分権が進むと課題にならざるを得ないということが実証されたともいえる。

第2課題の自治体間協力と自治体合併がリンクしているという日本側委員の発言は、タイ側においても認識されているように思われる。2006年8月に筆者らがDLA局長にインタビューしたさい、自治体間協力を促進し、それを単位として10年後には自治体の数を減らすことができれば良いと発言している。DLA局長によるこの発言の重みは大きいといえよう。実際、内務省は2003年に、人口2,000人に満たないタムボン評議会を、よほどの理由がない限り、同一郡内の隣接基礎自治体（テーサバーンまたはタムボン自治体）と合併させることを決定し、住民投票によってこのことはほとんど実現した。このように、自治体の規模の経済についての認識はタイ内務省内においても強い共有されているということができるよう思われる。

¹³³ この課題は、2002年4月にDLA副局長がJICAを訪問した際に、協力を打診した課題と重なる。DLAが事務局となり2002年9月から6ヵ月の期間で検討予定の5つの課題は以下のとおり。

1. 地方行政機関と地方自治体の権限および両者の関係と地方自治体の適正規模および分類（TAO、テーサバーンなど）の検討
2. 自治体側の事務・権限委譲を受ける態勢の評価と適正な機能および権限委譲に係る検討
3. 自治体の事業評価にかかる指標設定と住民参加による自治体事業のモニタリング導入による地方自治体の効率性向上の検討
4. 公共サービス提供に係る自治体能力に応じた適正な財政移譲に係るガイドラインの検討
5. 中央政府から地方自治体への人的資源委譲に係るガイドラインおよび身分切り替え促進の方法に係る検討

¹³⁴ このあたりの経緯については、さしあたり永井史男「タイの地方自治（最終回）タイの地方分権はどう語られてきたのか」バンコク日本人商工会議所『所報』495号、2003年、pp. 52 - 58を参照。

(4) 第4課題：地方開発計画の調整

課題の中身と背景

タイでは国家レベルに限らず、県、郡、タムボンなどの地方行政単位でも5ヵ年および年次開発計画の作成が義務付けられている。同様に、地方分権の中で権限移譲を受ける地方自治体においても、5ヵ年および年次開発計画の策定が義務付けられている。問題は、県や郡の開発計画と自治体の開発計画が十分な調整を経たものとはなっておらず、また自治体間においても十分な調整を経たものとはなっていないことである。限られた財源をより効率的・効果的に利用するためには、開発計画の策定や調整は重要な課題であろう。年次予算は開発計画に基づいており、自治体が中央政府から特定補助金を獲得する際にも開発計画に事業名を記載することが求められている。ところが、地方自治体は予算を自分たちで決める自由をもっており、中央政府が自治体に対して開発計画策定を命令することはできない。また、開発計画策定や調整はその準備段階を含めると大変長期にわたるものであり面倒なものなので、自治体関係者も開発計画の調整にあまり関心をもたない。

日本側委員による見解

タイにおける開発概念は個別の小規模な事業プロジェクトまで含む幅広い概念である。日本にはタイの自治体が策定しているような詳細な5ヵ年計画や年次計画をもっておらず、日本側の経験の蓄積がない分野であった。まず、この点での日タイ間の違いを認識しておくことが必要であると強調された。また、タイの開発計画策定や調整の問題は、タイの地方行政制度に必ずしも明るくない日本側委員にとっては複雑かつ分かりにくい問題で、問題の所在自体がどこにあるのかを把握するのがそもそも困難であった。

日本側はまず、タイと日本が共通の悩みをもっていることを伝えた。さらに日本側は、日本の市町村レベルや都道府県レベルでの計画策定を報告し、①そもそもなぜ計画するのかという大前提の議論の必要性を指摘し、続いて②日本では計画がタイにおけるような予算や補助金と必ずしも連動しておらず、住民参加、予算交渉や住民への説得材料、組織内コミュニケーションや新人研修教材など諸目的に利用されている点を紹介し、③ソフトな計画の効用をタイでも重視すべきではないかと意見が述べられた。

検討内容

タイ側ペーパーはタイの開発計画調整の現状と問題点について議論するものであった。大きな問題点としては、①計画の流れが全体として複雑であること、②統治ライン（中央政府—県—郡）の流れと自治ライン（県自治体—テーサバーン・タムボン自治体）が並立していること、③地方自治体サイドで調整の核となるべき県自治体の位置付けが必ずしも明確ではなく、計画策定・調整能力にも不安があること、以上3点である。そして、提言内容としては、地方行政ラインにおける策定期間を短縮する、調整の核を県知事にするなどが述べられた。

第4課題に関するタイ側ペーパーが日本側から最も大きな問題をもっていると感じられたのは、以下の理由からである。①タイ側ペーパーが公的・制度的な仕組みの分析に終始しており、

開発計画策定や調整の本質的な問題に触れていないと感じられたこと、②日本側からの度重なるコメントに対して対応しようという意欲が感じられず、「研究のスコープ外」としてほとんどすべてのコメントを受け入れるのを拒否したこと（最終報告会におけるフロアからの質問に対しても、再三にわたって「研究のスコープ外」として回答を事実上拒否していた）、③そもそも、タイの開発計画の策定や調整に関する事実誤認（例えば、Regional Plan は特定プロジェクトに関する計画であって、国家経済社会開発計画と県開発計画をつなぐものではないが、タイ側委員はこのことを最後まで理解していなかった）が少なくなく、再三の指摘に対しても柔軟かつ早急に対応しなかったこと、などが挙げられる。

このようにこの第4課題はそれが本来的に持つ問題の難しさに加えて、タイ側委員の資質と能力に問題があったといわざるを得ず、分析や提言内容としては極めて精彩を欠くものとなった。とはいえ、日本側の指摘した点については、最終報告会でもフロアから積極的な反応があり、日本側が意図したことはタイにおいても受け入れられる余地があったものと解釈できる。

DOLA からのコメント

地方公務員に係る人材育成は重要な課題であり、内務省の委員会でも検討し、何らかの方向性を出す予定である。しかしながら、現状では、県自治体の人的資源は非常に限られおり、県レベルの開発計画調整の最高権限は県知事とせざるを得ず、開発計画調整委員会の委員長も県知事が務めている。また、事務局も県事務所（内務省事務次官事務所の県レベル出先機関）が担当する。しかし、これはあくまで数年間の暫定的措置であり、今後、県自治体の能力向上により、県自治体への権限移譲も考えている。

共同研究会後の検討状況

共同研究会では、自治体間の開発計画調整に加えて自治体と地方行政機関間の県レベルでの開発計画調整の推進が検討され、そのための計画策定システムの変更が提言された。その後、第1章第2節で論じたとおり、CEO型県知事導入による県開発事業の計画・実施制度の変革もあり、地方開発計画の策定制度には数々の修正が加えられている。しかしながら、開発計画調整は依然として解決の難しい課題であり、提言時からの大きな進展はない。以下、提言内容に沿って、現状を考察する。

提言された県レベルにおける開発計画調整の傘としての県行政・自治体繁栄分散政策（Provincial and Local Prosperity Decentralization Policy (PLPDP)）の活用は、2004年より策定が開始された県開発戦略がその役割を担っている。しかし、県行政ラインと地方自治体ラインの2つの計画策定システムは依然として並存しており、県レベルでの開発計画統合は、この県開発戦略においても解決の難しい課題となっている。提言では県レベルでの開発計画調整機関の重要性が強調されたが、現在、調整機関としては、県行政統合委員会と県開発計画調整委員会の2つが存在している。このいずれも県行政事業と自治体事業の2つを掌握して調整する制度とは実質上になっていない。また、その機能を専門的に分化するほど組織は機能しておらず、提言された分野別の小委員会設立には至っていない。ただし、効率的な運営を意図して提言された委員会の

規模縮小は行われている¹³⁵。

計画調整を促すために提言された開発計画策定期間の変更については、県開発戦略の策定期間の変更はないが、開発計画の策定期間は、自治体側は戦略決定から5ヵ月の期間での策定が可能となった。この策定期間の短縮により、自治体予算計画との連動、さらに自治体単独で実施が難しい事業の県自治体もしくは県行政側の当該年度の支援依頼が、制度上は可能となっている¹³⁶。

共同研究会の大きなテーマであった自治体間の開発計画調整プロセスの整備については、2005年に発令された内務省令では、開発計画策定前と策定後における次の2つのプロセスが規定されている。開発計画策定前では、自治体間における開発戦略の事前共有の段階を設けている。この段階では、開発計画策定に先立ち、県開発計画調整委員会において、県開発戦略を踏まえた自治体における開発戦略の協議・合意形成を行う。開発計画策定後には、自治体単独での実施が難しい事業の計画調整の段階が設けられている。この段階では、県開発計画調整委員会が当該事業について審議し、県自治体での実施もしくは県行政側への支援依頼が検討される。この内務省が規定した上記のプロセスでは、開発計画策定後に、県自治体と単独での事業実施が困難な基礎自治体間の計画調整は検討できる。ただし、基礎自治体間あるいは複数の基礎自治体と県自治体の計画調整については、開発戦略検討の段階に行うこととなる。しかしながら、この開発戦略の検討は、各自治体が計画を策定する前に行われるところから、事業計画レベルまでの詳細な協議と調整は、事実上難しいと予想される。さらに、開発計画策定後に行う自治体単独での実施が難しい事業の検討についても、県自治体での事業実施と県行政側の支援依頼の2方向での協議しか想定されておらず、この段階でも、複数の自治体間での協力事業の検討は行われず。よって、自治体間の開発計画調整は、制度上もまだ確立されていないと考えられる。

より円滑な開発計画調整に資するために提言された自治体の業務および責務の明確化（特に県自治体と基礎自治体間）については、現在も地方分権委員会事務所の継続検討事項となっている。開発計画調整、さらには複数機関による協力事業の実施のためにもその改善が望まれている。

以上、開発計画調整は、研究会終了後も内務省を中心としてタイ独自の政策検討が続けられている。しかし、予算制度も地方行政ラインと地方自治ラインの2つの行政ラインが並存する以上、共同研究会で提案した計画策定プロセスの変更や計画調整委員会の人選および規模の見直しのみでは、今後も解決が難しい課題といえる。

¹³⁵ 委員会の開催と協議をより容易なものとする目的から、県開発調整委員会の委員数の上限は30人から18人に減らされている。委員の構成は、委員長：県自治体首長 自治体執行委員代表（委員間互選）3名 県統合行政委員会代表（知事が選出）3名 県事務所所長 DLA 県事務所所長 有識者3名以下 民間もしくはコミュニティ代表3名以下 県自治体助役（書記兼務）県自治体計画予算部部長（書記補佐）（筆者（尾崎）による2006年8月22日DLA地方行政開発部地方開発計画課長 タナー・タントラコーウィット氏との面談より）。

¹³⁶ 同上面談より。

参考資料 4 タイ日地方行政能力向上報告書内提言部分要旨

	提言内容		DOLA のコメント および対応
	短期的	中長期的	
第 1 課題		<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の自治体分類の廃止 ・ 中央政府による自治体のモニタリングおよび補助金配分のための、自治体の生産性および財政格差に基づいた地方自治体のデジタルランキング付けの開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言されたデジタルランキングに必要な情報の入手は困難でありフィージビリティは低い ・ テーサバーンでは人事管理のための新自治体分類を導入予定。過度的な措置としては、人事管理のための自治体分類も必要
第 2 課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央政府による自治体の連携を推進し支援するための明確な政策の打ち出し ・ 地方分権委員会事務所が、 <ol style="list-style-type: none"> 1) 地方自治体間組合結成のための方法および手続き（報告書提言部分に記載）を策定し、地方自治体に普及する 2) 自治体間連携を促進するための補助金配分に係る規則および手続きを改善する 3) 住民の地方行政に係るニーズや意見を反映させるための住民参加に係るガイドラインおよび方法を提供する 4) 公共サービスをより効率的に提供するための自治体間連携の重要性に係る地域の役職者の理解を深める活動を行う自治体協会の活動をコーディネートする 5) 一定期間内での地方行政と地方自治体間の役職者の出向を促進し、経験の交換および共有を図る ・ 県の自治体協会が、自治体が意見交換し問題解決の方法を見つけ、方向性の同じ地域開発を進めるためのセミナー実施ができるよう支援をする ・ 行政側と住民側双方に利益のある問題解決方法の検討 ・ 自治体によるプロジェクト関係住民への正確な情報の提供と、プロジェクト認可前の住民集会の開催 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央政府による“グッドガバナンス”の原則に基づいた自治体運営の推進および支援と業績評価に基づく補助金配分の導入 ・ PAO の地方行政ラインにおける縦方向、地方自治体における横方向の調整機能を強化し、多くの投資を必要とする広域事業を可能とする ・ すべての地域（北部、中部、南部、東北部）における中央政府の財政的支援のあるパイロットプロジェクトを実施し、自治体間連携の利益を実証し、自主的な自治体間連携を促す 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体がオートノミーを有する現在、中央政府側の自治体間連携に係る政策がどこまで自治体側に有効であるかは、検討が必要 ・ JICA 在外開発調査のスキームを使用して（C/P 機関は DOLA）環境分野に係る自治体間連携の具体的な可能性および現状の課題をさらに検討する

	短期的提言内容	中長期的提言内容	DOLA のコメント および対応
第 3 課題	<ul style="list-style-type: none"> 自治体が果たすべき機能および義務の明確化 現行の補助金配分制度の見直し、自治体の行政能力向上につながる補助金の配分を検討 	<p>自治体間合併による自治体運営の効率性の向上に係る認識の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 自らを統治する能力を有するものが自治体であるという憲法 283 条を厳密に解釈し、広く適用すべき 自治体への機能、権限、財政、人的資源移譲が進む中、弱小 TAO の合併は、公共サービス提供能力向上において必要かつ重要な手段である 弱小 TAO は特定の権力者の私的な機関となりがちで、地方民主主義の点からも問題を抱えている テーサバーンムアン（市）における効率的な運営が可能となる人口規模は 1 万人であり、4～5 ヶ所の TAO の合併がこの規模の自治体形成に必要 地位や権益の損失のため合併を反対する地域リーダーや住民対策として、合併した自治体の地域開発プロジェクトに係る特別補助金の交付や財政運営の権限拡大等の措置、合併した自治体全議員のポスト維持、期間を限定しての議員就任期間の延長、給与の増額等の検討 各県、各郡に合併推進委員会を設立し、それぞれの TAO 合併計画に沿って、行政能力向上の方法の検討を行うこの委員会はトップダウン式とならないために、県、郡それぞれの行政の長、PAO、テーサバーン、TAO の代表者、地域の有識者より構成する 合併政策に係る政治家の支援の確保 タムボン自治体・評議会法における TAO 設立基準の改正（最低自治体歳入額の引き上げ） 大規模自治体における住民ニーズの反映、住民のイニシアティブ尊重のため、自治体内に複数の小規模な地域ユニット導入を検討 	<ul style="list-style-type: none"> タイの自治体の危機的な状況を鑑みるに自治体合併の推進は重要 実現可能なプランが必要とされている
第 4 課題	<ul style="list-style-type: none"> タイ政府特に地方分権委員会事務所における地方行政および地方自治体における業務および権限の重複を明確にするためにすべての法律および規則の改正（しかしながら地方分権化推進にかかるアクションプランが実施された場合は、この問題は現在重複のある事業が明確化され自治体側に移譲されることにより 10 年以内に解消される） 	<p>PAO における開発計画策定分野の人材育成</p>	<ul style="list-style-type: none"> 自治体間の開発計画調正の必要性についても言及すべき 地方行政側の業務重複の問題については、この軽減を目的の 1 つとした 2002 年秋の中央政府の組織改編の動向についても言及すべき

	短期的提言内容	中長期的提言内容	DOLA のコメント および対応
第 4 課題	<p>・ 地方分権委員会による、より円滑な開発計画調整に資するための自治体の業務および責務の明確化（特に PAO と基礎自治体）</p> <p>・ 地方繁栄分散政策（PLPDP）を傘としての地方行政ライン、地方自治体ラインの併存システムの修正 県開発計画は、中央政府各省各局の計画（central government units plans）、中央政府の地方出先機関によるプラン、地方自治体開発計画、公営企業の計画より構成され、それぞれが各自の計画策定手続きと計画調整委員会を有する 知事は、新 CEO 型知事政策の下、県内の全種類の計画を調整する責務を有し、中央政府の出先機関からより多くの行権限を移譲される</p> <p>・ 県開発計画および郡開発計画の策定期間は、自治体のそれが約半年であることを考慮し、1 年以内とすべき</p> <p>・ 県開発計画調整委員会の構成を変更すべき 効率的な運営を考えて委員会の規模を縮小すべき</p> <p>・ PAO の計画調整能力が向上されるまでの過渡的な期間は、以下の 2 つの選択肢がありうる</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) PAO の首長をチェアとした計画調整委員会を設立するとともに、PAO スタッフの増員をする この計画調整委員会は、PAO 議員、市長、地方行政側の職員、自治体職員、県開発委員会委員、開発計画に係る学識者、PAO 職員より構成すべき 2) 県知事をチェアとした計画調整委員会を設立し、県事務所が事務局として機能する。この委員会は、中央政府の地方出先機関・テーサバーンおよびパタヤ特別市、PAO、TAO の代表から構成し規模の縮小を図る 委員会の機能は、以下のとおり <ol style="list-style-type: none"> 1. 県内の地方自治体の計画を調整し、計画の重複をみつける 2. 地方自治体の予算をチェックし、統合して内務省に提案する 3. プロジェクトの優先順位付けをし、各地方自治体のガイドラインとして使う 4. 地方自治体用の計画作成のためのガイドラインを策定する 5. 中央政府、県レベルの関係セクターとの調整を図る 		

出所：尾崎（2004）内添付資料 2 を一部修正。

参考資料 5 タイ側共同研究会委員における共同研究会に対する見解 (ノーラニット氏、ソムキット氏、パターン氏、チャラット氏)

(本資料は、2006年8月17日から29日に実施したタイ現地調査におけるタイ側委員との面談記録に基づき作成)

1. タイの政府関係機関における共同研究成果の有用性

ノーラニット氏、ソムキット氏、チャラット氏の3人は否定的である。これは、成果の対象やそのレベルといった問題以前に、チャラット氏とソムキット氏は、共同研究の提言対象が内務省地方行政局 (Department of Local Administration: DOLA) であったことを強調している。また、ソムキット氏は、共同研究会というのは、通常、政府機関に対してインパクトをもたないと指摘しており、タイ側機関の特質により否定的な答えとなっているといえる。一方、パターン氏は、自治体間協力推進に係る研究成果が技術協力プロジェクトで活用された点から、DOLAに対してこの研究を実施した有用性を指摘している。

2. 自身における共同研究の有用性

ノーラニット氏、ソムキット氏、パターン氏ともに、二国間での研究に対して肯定的な見解が示された。ノーラニット氏は、外国人が入ることによって、中の人間が見えないものを外から見ることができ、かつ相互に異なる経験を共有できる利点を挙げた。パターン氏は、研究会の参加が自身にとっても学ぶ機会であったと述べている。また、ソムキット氏、パターン氏ともに日本での2回の視察研修により、日本の地方自治の現場を直接見て多くの知識を得られたことを評価している。

3. 課題別の検証

4課題の中で現在タイ政府が優先的に取り組んでいる分野をカバーしているのは、第2課題 (自治体間協力) と第4課題 (開発計画調整) である (ノーラニット氏)。また、第2課題 (自治体間協力) と第3課題 (自治体間合併) については、日本の経験の検証が有用であったとコメントされている (ノーラニット氏、ソムキット氏、パターン氏)。これに対して、第1課題 (自治体の級分類) は、DOLAを提言対象とした研究課題としての有効性に疑問が呈されており (チャラット氏、ノーラニット氏)、自治体の財政不均衡是正に関しては、4課題の中で提言後の動きが最も少なかった課題といえる。

(第1 課題 自治体の級分類)

第1 課題に関しては、共同研究実施中から、そもそも人事目的のための DOLA の自治体級分類は廃止すべきとの意見がタイ側委員から出されていた。今回の振り返りでも、自治体は独立した機関であり、それを分類することによって DOLA が関与することは法的にできない（ノーラニット氏）、DOLA が自治体分類に関してグリップを握っている限り、分類を新しくしても機能しない（チャラット氏）、地方自治体にとってはその分類はほとんど関心がなく、地方分権法に従えば廃止したい（ソムキット氏）のコメントが出されている。また、提言された均衡補助金配分のための自治体の格付けも、均衡補助金配分のためのフォーミュラは検討されているが、まだ具体的な行動は起きておらず、現政権化では難しいとの意見が出された（チャラット氏）。

(第2 課題 自治体間協力)

パターン氏とソムキット氏より有用な研究であったとのコメントが出されている。両者ともタイの自治体が直面している課題でありかつ日本の経験を学ぶことの有効性をその理由として挙げている。また、パターン氏からは、研究成果を技術協力プロジェクトに反映できた利点が挙げられている。現在の状況としては、自治体間協力が進んでいる（パターン氏）との見解とそれほど進んでいない（チャラット氏）の両方の見解が示された。自治体間協力が必要とされていることは、共通の見解であり、法改正の必要性（ノーラニット氏）や明確な規則作り（チャラット氏）が指摘された。パターン氏は、地方分権委員会事務所に自治体間協力推進のための小委員会設立を提案し、先月委員会が組織されている。DOLA における法改正の取り組みおよび自治体間協力事業開始までの具体的な方途の検討も継続されており、4 課題中、最も進展の動きがあった課題といえる。

(第3 課題 自治体合併)

ノーラニット氏とソムキット氏より日本の経験が生かせる共同研究として有効な課題であったとのコメントが出されている。自治体合併の現状については、人口 2,000 人以下、歳入が年間 15 万バーツ以下の超小規模な自治体における合併が 2003 年に発令された自治体関係法で規定されたが、これ以降の動きはない。チャラット氏からは、自治体間合併は政治が関係してくるので進まない。自治体間の活動の協力を最初に考えていくべきとの共同研究実施時と同じ見解が示された。

(第4 課題 開発計画調整)

共同研究で中心的な課題として取り上げた県レベルでの県行政側と自治体側の開発計画の調整は、依然として大きな課題であるとのコメントが、ノーラニット氏とソムキット氏から出されている。ソムキット氏は国家歳入における自治体財源の 35% までの確保という地方分権法の規定の観点からも重要となっていると述べ、また、この 35% の予算が開発計画の傘となる県開発計画に盛り込まれていない問題を指摘している。チャラット氏からは、県では、県開発戦略が策定され、計画策定の協力システムはできたものの、現実にはボトムラインからの計画策定にかかる協

力が確保されておらず、自治体と CEO (Chief Executive Officer) 型県知事との協力関係にも問題があるとの指摘があった。さらにチャラット氏からは、この課題は、研究の領域を超えていたとの見解も示された。

4. 共同研究会の運営等

(DOLA との協働)

チャラット氏からは、自治体の新しい分類に係る提言が、ソムキット氏からは、自治体調整交付金やニヨム氏の提案であった合併補助金構想が、DOLA によって採用されなかったことを指摘している。ソムキット氏は、テーマに問題があったのではなく、DOLA だから採用されなかったと述べており、チャラット氏は、DOLA が関与することによって政治的にも影響を受ける DOLA の政策が優先され自治体を主体とした政策としない問題を挙げている。DOLA が課題の選定をしたことについても、ノーラニット氏、ソムキット氏、チャラット氏は、否定的な見解を示しており、タイ側の学者からの選定が望ましかったと思えるコメントを出している。しかし、DOLA の研究に対する干渉については、DOLA がそれをできる立場にいないという点から、ノーラニット氏、チャラット氏ともに問題がなかったとしている。

(タイ日の協働)

タイ日の協力に関しては、良かった (ソムキット氏)、地理的な距離のため協議の場の確保が難しい (ノーラニット氏) とのコメントが出された。

(その他)

ソムキット氏からは、報告書をタイ側の部分、日本側の部分として出したが、統合して出すべきだったとの見解が示された。

参考文献

- 尾崎和代 (2004) 『業務完了報告書』 (2004年11月21日提出)
- 木全洋一郎 (2006) 「開発協力への日本の自治体リソースマネジメント～その成果と「しかけ」～」
『国際開発研究』第15巻、第2号、pp. 155-170
- 国際協力機構国際協力総合研修所 (2006) 『キャパシティ・ディベロップメント (CD) ～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか～』
- 国際協力機構 (2004) 『JICAのガバナンス支援：民主的な制度づくり、行政能力の向上、法整備支援：調査研究報告書』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』
- 国際協力事業団基礎調査部 (1999) 『タイ国経済構造改革及び社会的弱者支援プロジェクト形成調査結果資料』
- 国際協力事業団 (1997) 『「政府の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』
- 作本直行・今泉慎也編 (2003) 『アジア諸国の民主化過程と法』アジア経済研究所
- 玉田芳史 (2003) 『タイ民主化の虚像と実像』京都大学学術出版会
- 永井史男 (2000) 『総合報告書』 (2000年7月12日提出)
- (2001) 「途上国の地方分権化の現状把握—タイに関するケーススタディ」国際協力事業団国際協力総合研修所編『地方行政と地方分権』国際協力事業団、pp. 47-108
- (2003a) 「タイの地方自治 (最終回) タイの地方分権はどう語られてきたか」『バンコク日本人商工会議所 所報』495号、pp. 52-58
- (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
- (2005) 「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』7月号 (519号)、pp. 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
- (近刊) 「地方分権改革：「合理化なき近代化」の帰結」玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の改革 1991-2006』日本貿易振興会・アジア経済研究所
- 永井史男、小西伸幸、尾崎和代、横田千映子 (2006) 「〔特別報告〕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)」『国際協力研究』第22巻第2号 (通巻44号)、10月、pp. 53-63
- (2007) 「〔特別報告〕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)」『国際協力研究』第23巻第1号 (通巻45号)、4月、pp. 76-88
- ワサン・ルワンプラパート (2001) 『中央・地方間の管理的関係状況：タムボン自治体のケース・スタディー』タマサート大学政治学部提出修士号請求論文、[タイ語]。

Department of Local Administration, Thailand and Japan International Cooperation Agency
(2002) *Thailand and Japan Joint Research on Capacity Building of Thai Local Authorities*:
Bangkok

GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2001) *Summary of Project Activities, Urban Planning and Management Project*. OPS DOLA DTCP: Bangkok

JICA Thailand Office (2004) *Terminal evaluation report on the technical cooperation project on local management cooperation in Thailand final report: main report*: Bangkok

著者略歴

永井 史男（ながい ふみお）

学歴：京都大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学（1995年）
現在：大阪市立大学大学院法学研究科教授
経歴：京都大学東南アジア研究センター助手、大阪市立大学法学部助教授を経て、2007年4月より現職。この間、タマサート大学政治学部客員研究員、英国オクスフォード大学日産日本問題研究所上級客員研究員などを歴任。研究テーマは、タイの政治・行政、地方分権の比較研究、アジア・太平洋の国際関係。

尾崎 和代（おざき かずよ）

学歴：オランダ社会科学研究所農業・農村開発コース修士課程修了（1997年）
現在：2007年9月よりアメリカカリフォルニア州在住予定
経歴：大学院の研究テーマは、タイ農村部を中心とした参加型コミュニティ開発。JICAジュニア専門員を経て、タイ地方行政能力向上支援プログラムに企画調査員、長期専門家として従事。この活動を契機に、コミュニティ開発における地方行政の役割に関心を持っている。

木全 洋一郎（きまた よういちろう）

学歴：横浜国立大学国際経済法学研究科修士課程修了（1997年）
所属：独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム
経歴：1997年国際協力事業団入団。2002年5月よりタイ事務所に勤務。地方行政を含むガバナンス分野の案件を担当。2005年8月より現職。キャパシティ・ディベロップメント関連の調査研究を担当。