

# タイにおける「地方の福祉」 —ナック・パッタナー・チュムチョンの役割を中心に—

江藤 双恵

Local government well-being policy in Thailand:  
focus on the role of “nak phatthana chumchon” the local government's  
staff in charge of the community welfare and development.

ETOH Sae

## はじめに

本稿では、2000年代以降のタイの農村部を管轄する地方自治体に所属し、福祉政策を担うナック・パッタナー・チュムチョン（コミュニティ開発専門職員）の役割、求められる資質、その社会的意義について明らかにする<sup>1</sup>。

本研究では、あらゆる生活機会が集中し、富裕層、新・旧中間層が偏在し国家エリートを輩出する都市と対比的に農村をとらえる。その際、タイの公式統計の中で「都市部」と定義されている以外の地域を「農村部」と見なすだけでは不十分であり、行政区分上「都市部」と分類される地域においても「農村的生活様式」あるいは「農村的景観」が維持されている場合が多い。そういった地域では、「都市部」自治体の職員でも、「管轄範囲の住民の大半の生業は農業と日雇いである」と答えることが一般的で、矛盾は生じていない。

北原（2006）によれば、タイにおける農家の9割近くは、「農業と農外労働利益を注意深く比較し計算しながら、両者の組み合わせを行って兼業農家」となる。「そして、完全な脱農化のスピードが早く、次世代の脱農村化が急速である」というのがタイの農民文化である（北原 2006：42-44）。このような農民文化に照らしてみると、通勤での農外就業が可能な地域では、同じ家屋や屋敷地に暮らす集団といえども共通の生活様式を有しているとは限らない。祖父母世代と両親世代は「農村的」、子ども、孫世代は「都市的」な生活様式を営んでいるということもあり得る。

また、船津（2012a：12-13）によれば、2000年代後半の東北タイの地方都市では、「経済のグローバル化とともに中間層的職種の就業機会が広がった」。そ

の結果、「地方の中流層」と呼ぶべき新階層が生成されつつある。とはいえ首都の「エリート中間層」の同職種の間の所得ランクにはまだ開きがある。彼らは、首都の「エリート中間層」の地位を追う新階層として位置づけられると船津（同上）は指摘する。このような「地方の中流層」は、かならずしも「都市部」に居住しているとは限らず、「農村部」から「都市部」に通勤している場合も多い。そして消費生活も「都市部」の影響下にある。

バンコクのような大都市の中間層以上の階層、都市の貧困層、農村住民とでは福祉（well-being）の課題が異なっているのはいうまでもないが、今日のタイ農村では、上述のような社会経済的変化の過程で、生活様式、家族関係、地域の人間関係が変わり、福祉ニーズも変化しつつある。これらに応える任務を担っているのが本稿で着目するナック・パッタナー・チュムチョンである。

## 1 背景

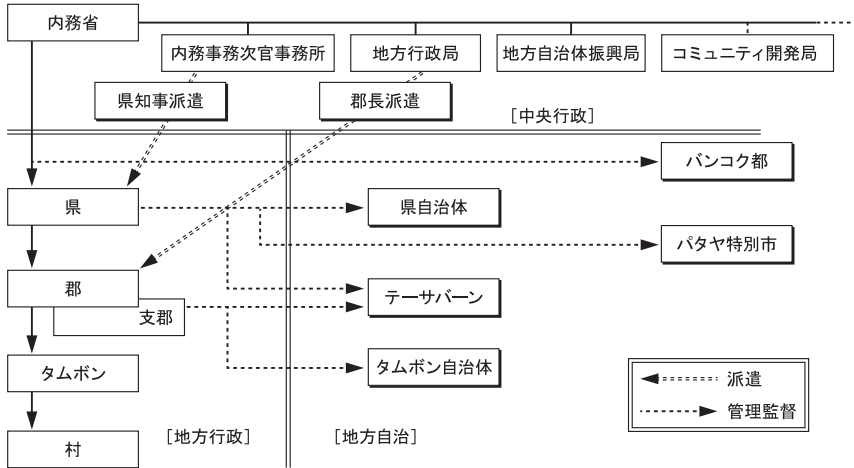
### 1-1 タイの地方行政と地方自治体

本研究で着目するのは、1990年代半ば以降、地方分権化の進展した後に創設された地方自治体の職員である。そこで、まず、地方自治体に関わる基本的な制度と本研究で使用する用語について明確にする必要がある。以下では、タイの地方制度を研究する永井史男の一連の成果を下に、制度の理解を通じて本稿で使用する用語の日本語訳を示す。

タイの地方には、地方行政ラインと地方自治ラインが併存しており、複雑な関係を有している（永井 2008：123）。地方自治体の役割を理解するためには、19世紀末から20世紀初頭にかけて整備された地方行政制度と、後に設置された地方自治体との関係を理解する必要がある（永井 2012：107）。図1に示されるとおり、まず、地方行政制度としては、内務省の官僚が長を務める県、郡があり、その下位にタムボン、村<sup>2</sup>がある。タムボンと村の長は直接選挙によって選ばれる。それぞれ、カムナン、プーヤイバーンと呼ばれる。県庁や郡役所は実態としては中央政府の出先機関の寄せ集めであるが、内務省官僚である県知事の指揮命令下にもある。中央直轄の地方出先機関もあるが、これらは県庁や郡役所とは別の場所に事務所を持っていることが多い。

他方、地方自治体は、上述の地方行政組織とは別の存在として設立された。タイの地方自治体は表1に示されるように、「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2層をなす構図となり、タイ全土を地方自治体が埋め尽く」している（永井 2008：122）。約7,800カ所ある地方自治体の

図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：永井（2007）の6ページに掲載された図1-1を加工。

首長と自治体議会議員は、住民によって直接選出される。地方自治体は法人格を持ち、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。そのため、地方自治体が中央政府から特定補助金の交付を受けようとする場合にも、県知事が承認権をもつ県開発計画を通さなければならない（永井2008：119-122）。永井（2008）によれば、地方自治体だけを見ると、タイの制度は日本のそれに類似しているように見えるが、地方行政という存在がある点で決定的に異なっている（永井2008：122）。

ところで、ほとんどの地方自治体は公共サービスの提供者という意味では2000年代まで大きな機能を有さなかった。都市部では、1932年の立憲革命後に「1933年テーサバーン法」によってテーサバーンという基礎自治体が設置されたが、農村部に県自治体ができるのは1950年代になってからである。1990年代にいたるまでタイには5種類の地方自治体が存在しており、このうち県自治体のみが農村部を広域にカバーする自治体であった。農村部で基礎自治体を設置する動きが本格化するのには「1994年タムボン評議会およびタムボン自治体法」

表1 タイの自治体の種類別下位分類と議員定数一覧

普通地方 団体の種類	下位分類 (設置要件)	自治体設置数 (2007年1月 19日現在)		議員定数	首長顧問・ 秘書の 定員 <sup>4)</sup>	首長補佐 の定員
県自治体 <sup>1)</sup>	大規模県自治体 (人口200万人以上)	75	19	(1)24人 (県人口50万人未満) (2)30人 (50万～100万人未満)	4人以下	合計 5人以下
	中規模県自治体 (人口100万人～200万人)		38	(3)36人 (100万～150万人未満) (4)42人 (150万～200万人未満)	3人以下	
	小規模県自治体 (人口100万人以下)		18	(5)48人 (200万人以上)	2人以下	
テーサバーン <sup>2)</sup>	テーサバーン・ナコーン(特別市) (人口5万人以上)	1,162	22	24人	4人以下	合計 4人以下
	テーサバーン・ムアン(市) (1万人以上または県庁所在地)		120	18人	3人以下	合計 3人以下
	テーサバーン・タムボン(町)		1,020	12人	2人以下	合計 2人以下
タムボン 自治体 <sup>3)</sup>	大規模タムボン自治体	6,616	タムボン内の 村ごとに2人		1人	タムボン 自治体 副首長 2人以下
	中規模タムボン自治体					
	小規模タムボン自治体					

(注)

- 1) 大規模県自治体・中規模県自治体・小規模県自治体の分類は「1997年県自治体法」に規定されておらず、内務省による県自治体職員定員・組織構造を規定している規則にもとづく。
- 2) 特別市と市の設置要件は、公共サービスを担えるだけの歳入があることという条件が付されている。町については、設置要件は特に示されていない。
- 3) タムボン自治体の下位分類は、内務省地方自治振興局が決める独自の指標にもとづく点数の積み上げによって分類されている。
- 4) 首長顧問・秘書は非議員職である。

出所：永井（2012：269）

が成立した後である。この後、広域自治体としての県自治体と後述する基礎自治体が併存することとなった。

この1994年法以降の地方行政、地方自治のあり方は非常に複雑である。その後の10年間の農村部における変化を簡潔にまとめると、以下の2点に集約される。まず、7,800余の基礎自治体が創設された。そして、それら自治体に中央政府から行政サービスの一部が委譲された。委譲のあり方はいろいろで、基礎自治体の職員が行うようになった業務から地方事務所がすっかり手を引いてしまうこともあれば、両者で平行して行われることもあり、あるいは委譲計画があっても全く進まない場合もある。概して財源や人員の委譲がうまく進まない

なか、それまでのコミュニティ開発の仕事と狭義の福祉に関わる業務は基礎自治体の担当にまわされることが多く、対人業務が増えて自治体の不満がつのったという（永井 2012：121）。

本研究が研究対象とする農村部を管轄区域に含む基礎自治体には、タムボン自治体（オンカーン・ボリハーン・スワン・タムボン）、テーサバーン・タムボン、テーサバーン・ムアンの3種類がある。テーサバーンは都市自治体を意味し、テーサバーン・タムボンとテーサバーン・ムアンは慣例的に「町」、「市」と訳されてきたが、2007年以降にタムボン自治体のテーサバーン・タムボンへの「格上げ」、続いてテーサバーン・タムボンのテーサバーン・ムアンへの「格上げ」の動きがあり、冒頭に述べたような農村のまま「町」になった地域を含むという事情がある（永井 2007）。永井（2012：269）で紹介されている2007年1月のデータでは自治体の設置合計数7,855のうちタムボン自治体が6,616と圧倒的に多い（表1）。2014年9月では、タムボン自治体は5,335カ所、テーサバーン・タムボンが2,234カ所、テーサバーン・ムアンが176カ所、テーサバーン・ナコンが30カ所となっている<sup>3</sup>。つまり、7年間でタムボン自治体が1,281減り、テーサバーン・タムボンが1,072カ所、テーサバーン・ムアンは56カ所、テーサバーン・ナコンは8カ所増えている。これが上述の格上げされた自治体の数を反映している。ただし、7年間にタムボン自治体がテーサバーン・タムボンに格上げされ、さらにテーサバーン・ムアンになった事例もあるので単純計算で実数が表せるわけではない。

## 1-2 ナショナルレベルでの福祉政策

本研究では、社会的弱者<sup>4</sup>の支援だけでなく、人々の well-being のための活動を福祉として定義する。貧困者が多く居住するタイ農村地域の住民の well-being に関わる活動は、主として中央政府によって提供される教育サービス、医療と保健衛生サービス以外には、家族や親族、寺などのコミュニティ機関によって担われてきた。これら以外に、農村地域の住民の自助努力を促す貧困対策プログラムが、内務省コミュニティ開発局、農業・農業組合省農業普及局、保健省保健局、商業省、工業省などの県事務所、郡事務所、地方事務所によって「農業開発」、「コミュニティ開発」、「職業促進」などのカテゴリーの中で実施されてきた。

### 1－2－1 社会的弱者向け福祉

まず、社会的弱者向けの福祉政策の変遷を、萩原（1993、2001）、旧国際協力銀行の資料（2002）を中心に整理する。

タイでは、社会的弱者向けの福祉は、長らく仏教機関によって担われてきた。国の制度としては、1940年に首相府の下に公共福祉局が創設されたことが福祉政策の始まりである。萩原（1993）によると、「1968年までの立法は、社会問題を抑圧しようとする主として社会秩序の維持を目的とする治安維持的色彩の濃いものが中心であった」が、70年代には、「都市化や産業化によってもたらされた社会問題を抑圧するのではなく援助することによって問題解決のために対応しようとするもの」へと変化した。農村部では、社会的弱者のなかでも家族や親族からの支援をほとんど受けられない人々には、管轄局（首相府公共福祉局は内務省公共福祉局、2002年の省庁再編後は社会開発・人間の安全保障省社会開発福祉局に再編）の県事務所や郡事務所を通じて実施される公的扶助があるが、支給される給付金や物品は、対象も金額も限定的である。

障がい者、子育て中の低所得世帯、養育者から遺棄されたり虐待を受けた子ども、貧困などのために適切な養育を受けられない子どもには、生活に必要な物品の提供や、養子縁組や里親の斡旋などもある。国立の孤児院もあるが、対象となる子どもを十分には収容できていない。生活に困窮している子育て世帯に対しては緊急給付金が支給されることもある。これら以外に、HIV感染者、機会喪失者、災害被災者を対象とした給付金や物品の給付もある。選定に明確な基準がなく、福祉の担当官の主観、地域のリーダーなどからの情報によって対象者が選ばれることが多い点が問題視されてきた。

高齢者を対象とした政策は、1979年に各地での高齢者向けサービスセンターの設置の後、82年には内務省公共福祉局を中心とする「国家高齢者委員会」が組織され、「第1次国家高齢者計画」（1982－2001）が作成された。これらは高齢者個人の日々の生活を支援する「高齢者政策」であり、医療面での高齢者向け施策は保健省が担当することになったが、実際の担い手は家族であり、地域コミュニティの相互扶助に多くを期待するものであった（大泉 2009：293）<sup>5</sup>。1990年の「社会保障法」<sup>6</sup>でも、このような従来の「高齢者政策」の基本姿勢に変化はなかった。1997年憲法の後、「生活に十分な収入のない高齢者」は政府による保護の対象として明確に定められた。1999年に「タイ高齢者宣言」が公布され、第2次国家高齢者計画（2002－2021）によって高齢化は社会問題として位置づけられた。2002年10月の省庁再編の後、高齢者法案作成の担当は



保健省から新設された社会開発・人間の安全保障省に移り、2003年には「高齢者法」が制定されるに至る。「国家高齢者対策委員会」や「高齢者振興・権利保護事務所」も創設され、本格的な高齢化に向けての準備が始まった（大泉 2009：295-298）。

### 1-2-2 コミュニティ開発

「地方の福祉」を農村住民の well-being のための活動としてとらえるならば、社会的弱者むけの政策のみならず、「コミュニティ開発」という分野を看過するわけにはいかない。タイ政府のコミュニティ開発プログラムは、1958年に地域開発委員会が発足し、1962年に内務省コミュニティ開発局が設立されたことに端を発する。内務省コミュニティ開発局は、パッターコーンという職名の開発担当官を養成して地方行政の末端である郡に派遣した（重富 1996：221-222）。パッターコーンは、行政の末端で直接住民と対面して仕事をするため、他の公務員とは異なる資質を求められた。すなわち、さまざまな知識だけでなく、人々のために働くという志、精神的肉体的強靱さ、犠牲的精神などを備えていることが重要であると考えられた。初代コミュニティ開発局の局長であったサイ・フタチャルーンは、1963年4月の研修の開始時に「パッターコーンの仕事は通常の役所の仕事と違って、地域の問題と困難を探るため住民と触れ合い、地域住民と同じ生活をしなければならない。その他に県や郡の各専門の技官と連携しながら、コミュニティ開発の手法で地域の問題をともに解決するようにしなければならない。パッターコーンは、自分の幸せを犠牲にし、困難や地方赴任に耐え、地域住民を愛し、新しい変化を村にもたらす。この特徴がきめこまやかな研修から生まれる」と述べたと伝えられている。パッターコーンは、「歩く信仰」とか「村人の孫の手」とたとえられることもあった（Kitty 2011：2）。

それ以降、1990年代までに農業・農業組合省、保健省、厚生労働省、工業省、商業省などの各局の県事務所や郡事務所にも、それぞれの専門領域に関わる開発プログラムを実施する技官や普及員が配属された。彼らはナック・ウィチャーカーンなどという職位で、各局の各分野の専門家として、資源や情報の普及に務めるために実際に農村部の住民と関わるようになった。たとえば農業・農業組合省の農業普及局のナック・ウィチャーカーンらは、農業だけでなく、農産物加工などの情報や知識を含めて農村住民に実際に普及する役割を担った。プロジェクトの導入もいろいろで、地区の住民の発案で県事務所や郡事務所に

支援を願いでて始まったものもあれば、役人自らが導入者である事例、それら以外にNGOや大学が関与している事例もある<sup>7</sup>。

### 1-2-3 「福祉社会」構想へ

タイのナショナルレベルでの福祉政策は2001年、そして2011年に大きな転換をはかっている。タックシン政権下で財源を租税とし無拠出の「30パーツ医療制度」が導入された2001年を大きな転換点として、何らの社会保障制度にもカバーされないインフォーマル・セクター<sup>8</sup>で就業する人々を包摂するための仕組みづくりが徐々に進められてきた。2003年には「社会福祉管理促進法」(2007年に改正)、2007年には「国家社会福祉管理促進基金」を設立、「障害者の生活の質の向上法」(吉村2009)<sup>9</sup>が公布された。2009年からは一律500パーツと、生活保障にはほど遠い僅少な額であるとはいえ、他の年金をもらっていない60歳以上の高齢者向けに無拠出の老齢給付金が支給されるようになった。これで普遍的な年金制度に一步近づいたという評価もある。2012年からは、年齢に応じて月額600から1,000パーツ(60歳から69歳は600パーツ、70歳から79歳は700パーツ、80歳から89歳は800パーツ、90歳以上には1,000パーツ)が支給されることになった。

2011年1月にはアピシット政権が「新福祉政策」<sup>10</sup>を発表した。さらに社会開発・人間の安全の保障省では、同年6月には「すべての人のための(包括的)福祉社会」(サワッディカーン・トゥアン・ナー)に向けて尽力し、2017年までにタイを「福祉社会」(サンコム・サワッディカーン)にするための計画に着手したことを発表した<sup>11</sup>。2014年5月30日づけ資料を見ると、ILOの「社会保護の土台(Social Protection Floor)」勧告(2002年)にのっとり、well-beingの向上に関わる5分野(表2<sup>12</sup>)にわたって、段階的に普遍的福祉政策を達成するというビジョンが示されている。その際、インフォーマル・セクターの人々の人権を損なうことのないよう、社会保険や給付金以外の「別のアプローチ」を含めて実施するともある。「別のアプローチ」には、個人、ボランティア活動の促進、地域コミュニティ<sup>13</sup>内の社会保障基金などの相互扶助の促進、NGOの役割の強化などが含まれている。さらに、税制改革による財源確保の構想も含まれており、2000年代までのような2つのセクター間の分断による社会保障の実現というよりは、福祉国家に近づくイメージである。

2017年までに「すべての人のための福祉社会」に向かって前進するために、家族、ボランティア、コミュニティ、NGOなどのあらゆる機関に参画が求め



表2 社会福祉関連予算：コミュニティ・社会的サービス 2008～2011年

単位：百万バーツ

	2008年	2009年	2010年	2011年
教育 (年度予算内比率)	364,634.2 21.9%	419,233.2 21.4%	402,891.5 23.7%	422,195.1 20.3%
健康 (年度予算内比率)	154,140.4 9.2%	169,633.2 8.7%	178,852.7 10.5%	209,848.0 10.0%
社会保険と社会扶助 (年度予算内比率)	115,086.4 6.9%	151,449.7 7.7%	135,488.4 7.9%	139,465.9 6.7%
住宅 (年度予算内比率)	46,386.0 2.7%	78,034.1 3.9%	31,373.8 1.8%	45,611.5 2.2%
文化娯楽 (年度予算内比率)	13,729.6 0.8%	14,101.4 0.7%	13,173.6 0.7%	14,821.9 0.7%
合計	639,976.6	832,451.6	761,780.0	843,976.2
年度予算	1,660,000.0	1,951,700.0	1,700,000.0	2,070,000.0
合計／年度予算	41.8%	42.6%	44.8%	40.7%

出所：ILO | Social Protection Platform | Resource | Social Welfare in Thailand より  
江藤作成（注12を参照）。

られている。また、常に最新の社会福祉政策が掲載される「国家社会福祉管理促進基金委員会事務局」の公式フェイスブック<sup>14</sup>によれば、社会開発・人間安全保障省の社会福祉省大臣補佐官であるチンチャイ・チャーチャルーン氏のイニシアティブによって、中央・地方での会議やセミナー、地方の視察やプロジェクト評価などが頻繁に行われている。そのなかには、中央地方政府の担当者会議・勉強会、国際機関でのセミナー、地域コミュニティを基盤とした福祉的プログラムに関する地方視察や評価も含まれている。

以上のことから、2011年以降進行している「福祉社会」ビジョンは、福祉国家に向けた財源の確保と、普遍的に国民全体にゆきわたる社会保障（Social Security）システムの構築を段階的にレベルアップさせていくこと、同時にインフォーマル・セクターにおいては「家族や地域を主軸にした福祉」を引き続き促すものと解釈できる。

なお、タイにおける「福祉社会」構想には、先に述べたような「社会保護の土台（Social Protection Platform）をはじめとした国連やILOなどの国際機関の方針が援用されているが、その思想的基盤は欧米伝来のものばかりではない。タイのオピニオンリーダーによって培われて来た「コミュニティ（共同体）文

化論」<sup>15</sup>を支柱とする「コミュニティ主義」（重富 2009）も重要な要素である。「コミュニティ主義」とは、「市場原理と政府機能の両方を抑制し、人々の自主的連帯や自然との協調的関係を重視する」考え方である（重富 2009：21）。この「コミュニティ主義」は、国家に抵抗する社会運動<sup>16</sup>だけでなく、国家の中枢にある政治エリートによっても援用され、1990年代後半以降、法律や政府の政策方針にも織り込まれるようになった<sup>17</sup>。共同体論的な社会変革思想は、グローバル化への対抗言説（Reynolds 2001）であるとか、コミyunタリアン・ナショナリズム（Connors 2007）などと性格づけられており、国家が構築する福祉制度の論拠となるような、ある種の共同性や社会的連帯の心情を作り出し普及しようとする議論と親和性が高い。

## 2 地方の福祉

### 2-1 ナック・パッターナー・チュムチョン（コミュニティ開発専門職員）とは

これまで述べたようなコミュニティ開発と、狭義での社会的弱者対象の福祉事務に携わっていたのは、パッターナーコーン（内務省コミュニティ開発局）以外に、社会開発福祉局（元は内務省公共福祉局から労働福祉省公共福祉局を経て、省庁再編の後、社会開発・人間の安全保障省）のナック・パッターナー・サンコム（社会開発専門職員）と称する技官などである。これらが担う業務を委譲するために、新たな地方農村部の基礎自治体の職員として2002年ころから創設されたのがナック・パッターナー・チュムチョン（コミュニティ開発専門職員）というポストである。

要するに、それまでのコミュニティ開発と狭義の福祉事務が「地方の福祉（well-being）」として再編され、ナック・パッターナー・チュムチョン（コミュニティ開発専門職員）がこれらに関する業務をまとめて引き受けることとなった。1999年の地方自治組織改革後は、内務省コミュニティ開発局の職務範囲はOTOP（「一村一品」プロジェクト）（武井 2007）の推進など限定的なものとなり、徐々に地方自治体へそれまでの業務が委譲されるようになった。そして、初期のパッターナーコーンへの役割期待は、そのままナック・パッターナー・チュムチョンに引き継がれることになった。筆者が2011年にコンケン県のコミュニティ開発局県事務所で、地方自治体におけるこのポストがいかなるものであるかについて聞いたときにも、「開発予算を施行する権限をもつ最も末端の職位である」という説明が真っ先に返ってきた。

他方、社会開発・人間の安全保障省地方事務所は、省の各担当部署からの政

策に伴う予算を配分するだけでなく、自治体の専門職員や地方のリーダーのための研修の実施、県レベルの会議を行って異なる自治体の職員間、リーダー間の連携や情報共有をはかるなどの役割を担うようになった。このような業務を行うナック・パッタナー・サンコム（社会開発専門職員）は、ナック・パッタナー・チュムチョンよりも一段高いランクの公務員であると見なされている。社会開発・人間の安全保障省がナック・パッタナー・チュムチョンを対象に実施する研修は、社会的弱者向けの公的扶助など福祉事務に関するもの（社会開発福祉局管轄）、青少年関連プログラム、ジェンダー平等、「家族制度開発」（女性・家族制度事務室管轄）など、省の各部局から降りてくる政策に関するものである。あるいは、バンコクで行われる研修やNGOが主催する研修などの広報、中央での表彰企画への応募斡旋なども行う。さらに、自治体が運営する幼児開発機関の職員（教員）の研修も同事務所が行ったり斡旋したりする。中央での管轄は社会開発・福祉局である。ナック・パッタナー・チュムチョンは、これらの研修を自ら受けるだけでなく、必要に応じて地域住民に広報したり、住民の希望を聞いてふさわしい研修の情報を提供する役割も担っている。

## 2-2 ナック・パッタナー・チュムチョンを対象とした研修

ナック・パッタナー・チュムチョンの職務に特化した職員研修は2004年に始まった。各地方自治体に採用された後、一度は26日間の研修を受けることが義務づけられた。社会的弱者を対象とした対人業務ということで、この研修を監修するのはシラパコーン大学の社会学専門教員サラユット博士である。シラパコーン大学と内務省地方自治振興局とのMOUによって地方自治体職員研修センターが設立され、研修カリキュラムも共同で決められた。服務規程、法律、指針、倫理など以外に、意見発表の練習、グループ活動、セミナー形式での活動結果のまとめ、見学なども重視する。研修内容と時間は表3を参照されたい。26日間の研修期間中には、全国の大学から社会福祉やコミュニティ開発の専門家、輸出促進局（DEP）の職員、内務省の職員、または現職のコミュニティ開発専門職員など、外部講師が招聘され、仕事上の課題の解決案などについての講義を行い、赴任後の業務に役立つ情報を提供する。

2011年に行った聞き取りでは、研修参加者の大半は25歳以上で、女性の方が男性より多い。サラユット博士によると、女性の方が地方行政の仕事に興味を持つ傾向がある。男性は給料の高い民間企業に興味を向けるのではないかというのが博士の見方である。2012年の時点で、30-40%の参加者が新卒で、その

表3 ナック・パッターナー・チュムチョンの研修科目（2010年時点のカリキュラム）

科 目	内 容
1. 基礎科目（4科目） 12時間	1. 良好なガバナンス 2. 内務省地方自治振興局の方針に従った、地方自治体の構造、権利、義務、実施方法 3. 1997年憲法による地方自治の役割、義務、地方自治体への権限の分散 4. 仕事の文化、価値観
2. マネージメントに 関する科目（3科目） 9時間	1. 実践的職務における企画とマネージメント 2. 研修の技術とプロセス 3. 実施の評価と成功点
3. 職位限定の科目(19科目) 81時間	1. 地方自治体における予算 2. 地方開発のガバナンスにおける実践能力 3. 地方自治体の管理、業務の受け入れに関する方針 4. コミュニティー内の問題、ニーズの調査と分析方法 5. 開発に影響する政治、社会、環境 6. コミュニティーの能力強化支援 7. 世帯内の生産と収入の向上のための技術 8. 王室プロジェクトと持続可能な開発 9. 「足るを知る」経済と持続可能な開発 10. 天然資源と環境保護 11. 科学と技術の知識の開発 12. 職業、天然資源、マーケット、コミュニティ企業の開発 13. 観光、芸術、文化、OTOP（一村一品）の知識 14. 地方自治体と住み良い町の開発 15. フォローアップと評価のシステム 16. コミュニティー開発の原則と戦略 17. 個人の管理と処分規定 18. チームワーク作りの技術とコミュニティ内の問題解決のための技術 19. コミュニティー組織の仕事の実践とコミュニティからの参加（プロセスの講師）
4. 追加科目（5学科） 18時間	1. コミュニティー開発における情報リテラシー 2. 性格向上と社会参加 3. 話術と講義のまとめ技術 4. 地域での実施の問題に関するセミナー 5. 法律の原則、公務員の服務・処分規定、役所の情報からの義務
5. 見学 12時間	研修所以外での実地見学。研修参加者が実際のコミュニティ開発などの体験ができるように以下のことを学ぶ。 1. 良好な地方自治体のマネージメント 2. 職業推進、コミュニティ企業、コミュニティの商品 3. コミュニティー福祉 4. 王室による「足るを知る経済」プロジェクト
合計132時間	

出所：Piy（2010）pp.25-26.から江藤作成

他の60－70％は他の政府機関からの人員委譲、あるいは転職した公務員（教師など）である。民間企業からの転職は5％ほどに過ぎない。他方、コミュニティ開発専門職員を経て他の政府機関に転職する人も僅かではあるがいる。自治体の助役（内務省の管轄）や首長、自治体議会の議長などの職位への転向の事

例もある。研修生のうちコミュニティ開発の仕事に適する能力・経験の持ち主は6割程度である。コミュニティ開発の仕事には、非常に細やかな神経を使うため、慣れるまでに時間がかかる。半数より少し少ないくらいの研修生は、この仕事を他のポストへのつなぎとしか考えていない。サラユット博士は、女性が男性よりコミュニティ開発の仕事にやる気をもっていることは明白で、意見の表明の仕方と仕事に対する態度からそのように判断せざるをえないという。タイの男性は、人のご機嫌を伺うことが必要なサービス系の仕事があり得意ではないため、話術や説得ツールを必要とするコミュニティ開発の仕事には向いていない人が多い。それだけでなく、男性は法律職、経営、管理方面の仕事をしがめるものであるとのことである。筆者が行ったナック・パッタナー・チュムチョンへのインタビュー調査では、男女を問わず、地方自治体への就職動機には、自分の出身地または出身地の近隣での就職の希望があった<sup>18</sup>。また、筆者が調査したナック・パッタナー・チュムチョン男性は全て、コミュニティ開発以外の仕事につきたいが、希望がかなわず現職についていると答えた。他方、女性の中にも職位向上に野心をもち、経営、管理方面を志したり実現したりする人がいた。

## 2-3 ナック・パッタナー・チュムチョンの管轄業務

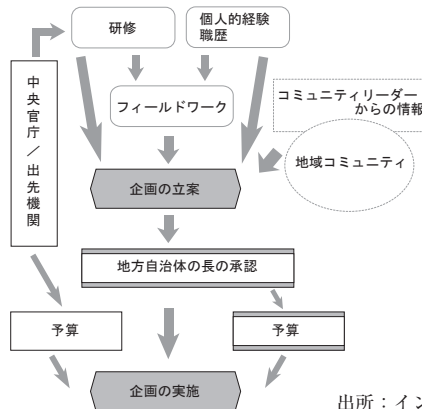
『地方公務員職務規程』（TIA 2010）によれば、ナック・パッタナー・チュムチョンは、コミュニティ開発に関連する次の各領域の業務を実施する。すなわち、経済、社会、文化、教育、レクリエーション、保健衛生、地方行政、そしてその他の分野の発展に関わる業務である。政府と関連諸機関との調整役として、管轄地域の住民を支援するための業務などを行う（TIA 2010: 312）。たとえば、経済領域では、所得創出グループの支援や職業訓練に関する業務がある。所得創出グループには自治体独自の予算で支援する場合もあれば、外部から資金を調達してきて支援することもある。成功事例の見学ツアーを行うこともある。職業訓練を受けたいと考える人があれば、県自治体などを通じて広報される研修情報を提供する。あるいは外部から講師を招いて自治体の管轄地域で研修を実施することもある。社会分野では、医療費や老齢給付金、社会的弱者への給付金に関する手続きはいうまでもなく、管轄地域の中で困っている人がいれば、その人を支援するのに適切な機関を探す。各種給付金支給や物品での支援の対象に該当する場合は、当人やその家族に情報を提供し、必要であれば申請の代行や送迎などを行う。それ以外に、地域の課題に即したプログラ

ムを企画運営したり、社会保障基金など、既存の相互扶助グループがあればそのサポートをしたり、なければ創設の支援をしたりする。

また、予算不足などの理由によって所属自治体にその分野の専門職員が採用されていない場合には、農業普及員として、教育専門職員として、あるいは開発計画や政策分析の専門職員としての仕事をこなさなくてはならないこともある。各自治体は段階的にそれぞれの専門職員の配置を進めており、コミュニティ開発と福祉事務を分離するためナック・サワディカーン・サンコム（社会福祉専門職員）をあらたに設置する方向で動いている<sup>19</sup>。

筆者が2006年以降に調査を行った地方自治体では、各省庁の出先機関の普及員や技官などの関与によって創設された既存の所得創出グループ、相互扶助グループ、福祉基金グループの支援およびそれらの新規結成、高齢者ケアボランティア<sup>20</sup>の研修、青少年グループの活動支援、コミュニティ内家族開発センター<sup>21</sup>の運営、麻薬撲滅研修、親子の絆向上研修、結婚準備研修、青少年への性教育、仏教関連研修、「足るを知る経済」推進プロジェクト、模範家族の表彰、健康推進プログラムなどが実施されていた。どのようなプログラムが実施されるかについては、地域の事情、自治体の首長や助役の意向以外に、担当ナック・パッター・チュムチョンの大学での専攻、職歴、研修歴、個人的な資質などが影響を及ぼしている（江藤 2009：135）。発案から実施にいたるまでの経緯を図式化したのが図2である。

図2 ナック・パッター・チュムチョン（コミュニティ開発専門職員）によるプログラムの企画と実施



出所：インタビュー内容から江藤作成



## おわりに

1990年代までに、内務省、農業・農業組合省、保健省、商業省、工業省などによって「農業開発」「コミュニティ開発」「職業促進」の名の下に実施された施策は、行政の分散化や地方自治の進展に伴って「地方の福祉」の中で再編された。大きな自治体では、さまざまな分野の専門職員が複数採用され、分担と協力によって業務が遂行されている。しかし、小さな自治体では保健、福祉、コミュニティ開発の各プログラムがたった一人のナック・パッターナー・チュムチョンによって担われていることもある。どのような政策がどのような担当者によどのように実施されているか、どのような財源がどのように利用されているのか、その実態は実際に地方自治体を訪問してみなければわからない<sup>22</sup>。

共通しているのは、ナック・パッターナー・チュムチョンの役割は、基本的には政府の「福祉社会」構想の下で、地域住民に関する情報を収集し、それを管轄地域の外部の支援につなぐことにあるという点である。外部とは、中央政府のさまざまな部署だけでなく、NGOや民間の財団なども含んでいる。筆者が調査したナック・パッターナー・チュムチョンの中には、地域内の住民グループのネットワークとつながって情報収集を行うだけではなく住民の要望を聞き、自治体の首長や議員などの執行部との連携をはかりながら、外部ネットワークから支援のための情報を収集して、内外両ネットワークを媒介する「仲介者」としての役割を果たしている人もいた。地方自治体の独自予算、補助金を合わせても予算不足が最も深刻視される問題であるなか、このようなガバナンス能力こそが、今後のタイ農村の福祉の進展にとって、ひいてはタイ政府が理想として掲げる包括的な「福祉社会」の実現にとって、最も重要な要素のひとつであることは言うまでもない<sup>23</sup>。

---

1 本稿は筆者が2006～2015年の間に実施したタイの地方自治体の福祉政策に関する研究成果の一部である。なお、本研究は次の2つの研究助成を受けて実施した。平成23～25年度科学研究費基盤研究（C）「タイにおける『子育て支援』の多角的研究」（研究代表者：江藤双恵）。科学研究費補助金・基盤研究（A）「東南アジアにおけるケアの社会基盤——〈つながり〉に基づく実践の動態に関する研究」（研究代表者：速水洋子）。

2 タムボンとは行政村、村（ムーバーン）は、地区と訳すこともある。

3 基礎自治体の数は2014年9月30日の内務省地方自治体振興局の情報による。（[www.dla.go.th/work/abt/index.jsp](http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp) 2014年10月12日最終閲覧）。市街地を管轄するテーサバーン・ナコンは、2014年10月現在タイ国内に23カ所ある。

- 4 貧困や遺棄などの困難に直面している高齢者、子ども、障害者、HIV感染者、機会喪失者（プー・ドーイ・オーカート：phu doi okat と称される。社会開発・人間の安全保障省女性問題・家族制度開発事務室（OWAFD）で聞いたところ、タイでは、ホームレス、物乞い、外国からの移民、HIV感染者、刑務所入所者などを意味するとのことであった）などである。女性の位置づけは微妙である。文脈によって弱者になったり「社会の力」になったりする。
- 5 2009年のデータでも、農村在住の高齢者の過半数は親族の経済的支援を主たる収入源としている（Knodel & Chayovan 2009：23）
- 6 この法整備によって、それまでの公務員を対象としたものから民間の被用者へ社会保険の適用範囲が広がった。これによってカバーされたのが国民の約2割であるとはいえ、それまでの公務員のみを対象とした医療給付制度と政府年金に加えて、民間被用者のための社会保険が整備されたことは大きな変化であった（末廣 2003、菅谷 2004）。
- 7 筆者が2005年以降、各地の農村を訪問して収入創出グループや相互扶助グループの創設の契機に関する聞き取りを行った結果、地区やグループによって異なる省の出先機関の職員、NGO、大学などが関与していることがわかった。
- 8 1990年の「社会保障法」以降、社会保障制度にカバーされる労働者をフォーマルセクター、他方、残りの大多数の労働者をインフォーマルセクターとして慣例的に二分してとらえるようになった。2007年以降のインフォーマル雇用サーベイでは「仕事から保護されていない、社会保障のない雇用者」と単純に定義されている。2013年のインフォーマル雇用サーベイによれば、2012年の全労働力の62.6パーセントがインフォーマルセクターに属していて、2002年以降その比率にほとんど変動はない。また、インフォーマルセクターの62.5パーセントが農業従事者である。インフォーマルセクターといえば、都市貧困層のイメージが強いが、都市部でのインフォーマルセクター就業者と農村部住民との間では福祉のニーズは異なっていることに注意を払う必要がある。
- 9 吉村（2009）は、障害者自身が起草委員会に入っていることに注目する。同法に基づいて約60万人の登録者があった。同制度に従って申請・登録した障害者には、5年に1度の更新によって障害者手帳が社会開発・人間の安全保障省（社会開発・福祉局の）県事務所から発行され、障害者給付金が支給されたり、車いすなどの物品が給付される。「30パーツ医療制度」導入後、障害者手帳を持つ障害者が無料で医療サービスが受けられるようになったことで、手帳取得のメリットは高まっていった（吉村 同上：83）。その他、リハビリサービスや施設サービス等も徐々に整備されているが、特に農村部では、数の上でも質の上でも不十分な点が多い。
- 10 日本経済新聞電子版2011年1月9日（2014年9月11日閲覧）。大泉（2011）では、「ばらまき」になる懸念が述べられている。
- 11 社会開発・人間の安全保障省のウェブサイトでは6月になっている。首相府広報局のウェブサイト（2011年8月18日付記事）  
[http://thailand.prd.go.th/view\\_news.php?id=5818&a=2](http://thailand.prd.go.th/view_news.php?id=5818&a=2)（2014年9月10日閲覧）
- 12 <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resourceId=20200>社会開発・人間の安全保障省によって作成されたパワーポイント資料。スライド10（英語）から作成。同じ表が多数の資料に掲載されている。
- 13 ここではコミュニティ（チュムチョン）が何を意味するかは明記されていない。たとえ

- ば、「コミュニティ内家族開発センター設立とプログラム実施のための手引き」(OWAFD 2004)では、コミュニティ(チュムチョン)は農村部ではムーバーン(村)、都市部では地域住民組織を意味すると明記されている。これに準じて地域コミュニティと理解してよいだろう。
- 14 「国家社会福祉管理促進基金」委員会事務局のフェイスブックページである。2011年6月6日の開設以来、社会開発・人間の安全保障省内外の会議やイベントの情報、地方への視察の情報などが細かく掲載されている。タイでは、中央も地方も政府機関の広報にフェイスブックが活用されているのが一般的である。同じ事務局にはウェブサイトもあるが、2014年9月時点では閲覧できない。フェイスブックのurlは <https://www.facebook.com/SWsocialwelfare> (2014年9月20日最終閲覧)。
  - 15 「コミュニティ(共同体)文化論」とは、チャティップ・ナートスパーやブラウエート・ワシー医師ら知識人によって提唱された農村部の共同体的性格をタイ的連帯の原理として活用しようとする考え方である。「民衆の土着の知恵」、「民衆賢人」、「強固なコミュニティ」などの用語で表現される。歴史的に実証された実体としての共同体についての言説というよりは、運動・実践論である(北原 1996)。
  - 16 2000年代になると、共同体論的な「民衆の土着の知恵」「民衆賢人」が社会変革に役立つと考えるよりは、むしろ「市民社会」的勢力が成熟してきているとの指摘もある(櫻井 2005)。「市民社会」は、都市部エリートによるNGOなどの市民組織を中心としたボランティアな集団とそのネットワークを指していたが、鈴木(2008)は、このような「市民社会」形成のプロセスが東北地方コンケン県内の農村にも見られると評価している。
  - 17 重富(2009)が指摘するように、1990年代以降、「コミュニティ主義」は、国家政策の要の部分占めるに至っている。「知識人やNGO/NPO活動家による農本主義や農民自治組織、土着文化復興の提唱」(櫻井 2011)は、「30パーツ医療制度」などの医療制度改革(河森 2009)や1997年教育改革(船津 2008)にも反映されている。
  - 18 タイ農村には妻方居住の慣行があるため、女性は自分の生家に暮らして親の面倒をみたいと考える傾向がある。男性も同様に自分の出身地で就業したいと考える人が地方自治体での就業機会を捉えるが、男性の場合は帰る先が妻の実家である場合もある。
  - 19 2003年「社会福祉管理促進法」以来、社会福祉専門職員を創設して業務分担の方向へ向かっている。大規模な地方自治体から社会福祉専門職員を採用している。
  - 20 高齢者ケアボランティアは社会開発・人間の安全保障省の管轄である。筆者の調査では、研修を受ける人のほとんどが保健省管轄の保健ボランティアであった。当人たちはどの省の予算でどの研修が実施されるかは把握していない。
  - 21 子どもの非行、アルコール依存、暴力などの問題を抱えた家族の情報を集めるためのネットワークとしての機能が期待されている(江藤 2007)。
  - 22 ナック・パッター・チュムチョンの役割に焦点をあてた事例研究(Pankaew 2009)、職員研修に関する研究(Sriwong 2010、Theanwattarakun 2010)によると、ナック・パッター・チュムチョンの業務遂行における最大の課題は予算不足であり、その他、社会的弱者支援のルールが不明確、業務の効果が数値で計りにくいので改善が困難、利益の偏り、情報の重複や錯綜、異動が多い、地域住民との交流が少ない、地域住民の要求に応えられないことなどが今後の課題として挙げられている。
  - 23 たとえば、河森(2009)は、政府のイニシアティブによるコミュニティ・ガバナンスを

通じた「官製セーフティネット」(河森 2009:20, 180)の創出について、福祉社会の「呼び水」として期待を寄せている。筆者も政府主導の福祉プログラムづくりの必要性については同感だが、中央政府の政策立案だけでなく、地方自治体の職員の役割や、ガバナンスのあり方について詳細に検討する必要があると考える。

## 文献目録

(タイ文)

Pankaew, Kittit 2011 The Roles of Yala Province Community Developers by Community Leaders' Expectance, A Minor Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Administration Prince of Songkla University. (原文タイ語) (<http://kb.psu.ac.th/psukb/bitstream/2010/7873/6/kitti.pdf> 最終閲覧2014年9月16日)

Sriwong, Piy 2010 The Follow-up of training community development officer curriculum of local administrative organization, Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master of Education Degree in Adult Education at Srinakharinwirot University. (原文タイ語)

Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA) 2010 Matrathan Kamnot Tamnaeng Kharatchakan suan Thonthin. (地方公務員職務規程) ([http://www.local.moi.go.th/2009/section\\_service/DLA\\_SPEC\\_OK.pdf](http://www.local.moi.go.th/2009/section_service/DLA_SPEC_OK.pdf) 最終閲覧2016年2月3日)

Theanwattarakun, Supawadee 2010 "The Evaluation of Local Personnel Development Program: in the development plan for public participation, Silpakorn University," A Minor Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science (Human Resource and Organization Development), National Institute of Development Administration. (原文タイ語)

(英文)

Connors, Michael Kelly 2007 (2002) *Democracy and National Identity in Thailand*, Nordic Inst of Asian Studies; Revised and Upd.

Knodel, John E., and Napaporn Chayovan 2009 *Population Ageing and the Well-Being of Older Persons in Thailand: Past trends, current situation and future challenges*. UNFPA Thailand.

Knodel, John E., and Napaporn Chayovan 2011 Intergenerational Family Care for and by Older People in Thailand, *Population Studies Center Research Report*, pp.11-732, March 2011.

Reynolds, Craig C. 2001 "Globalizers versus Communitarians: Public Intellectuals Debate Thailand's Future." *Singapore Journal of Tropical Geography* 22 (3), pp.252-269.

Taveekan, Thunradee 2013 Bridging State and Civil Society at the "Grassroots": Networks, Collaboration and Local Governance in Two Rural Thai Communities. -A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of

Philosophy- School of Global, Urban and Social Studies College of Design and Social Context RMIT University. (<http://researchbank.rmit.edu.au/eserv/rmit:160755/Taveekan.pdf>. 2014年10月16日最終閲覧)

(日本語)

- 江藤双恵 2009 「タイにおける『子育て支援』政策の現状と課題－『子ども開発』と『家族制度開発』を中心に」『タイ研究』第9号 pp.113-140.
- 江藤双恵 2011 「タイ『家族制度開発』におけるジェンダー課題－政策文書とコンテン県の事例から『マテシス・ユニウェルサリス』第12巻 第2号 pp.21-37.
- 船津鶴代 2008 「国家と教育・タイの教育改革と『市民社会』」『市民社会－現代アジア研究2－』慶應義塾大学出版会 pp.205-25.
- 船津鶴代 2012a 「タイ中間層の変容－グローバル化と地方中流層の成長」『アジア研ワールドトレンド』No.204, pp.12-13.
- 船津鶴代 2012b 「タイ農村部基礎自治体の創設と環境の『ガバメント』」『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所 pp.135-163.
- 萩原康生(編) 1995 『アジアの社会福祉』中央法規
- 萩原康生 2002 「国際社会福祉の新たな方向－開発型社会福祉－」『国際社会開発－グローバルイノベーションと社会福祉問題』明石書店 pp.205-226.
- 橋本卓 1984 「タイの地方行政と農村開発：その制度と担い手」『アジア経済』25巻10号 pp.53-76.
- 河森正人 2009 『タイの医療福祉制度改革』御茶の水書房
- 河森正人 2010 「地域福祉の東アジア域内比較をめぐって－タイの事例を中心に－」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』36 pp.179-196.
- 北原淳 1996 『共同体の思想－村落開発論の比較社会学－』世界思想社
- 北原淳 2000 「タイにおける都市＝農村関係の言説の考察」『地域形成の論理』京都大学出版会 pp.119-162.
- 北原淳 2006 「東南アジア地域社会の変動」『地域研究の課題と方法 アジア・アフリカ社会研究入門 [実証編]』pp.31-52.
- 北原淳 2007 「タイ農村におけるリーダーの変化－フィールド調査の事例を中心に－」『龍谷大学経済学論集』第47巻第1／2号 pp.29-41.
- 国際協力銀行 2002 『タイ王国における社会保障制度に関する調査報告書』
- 永井史男 2007 「第1章 タイにおける地方分権化の動向と変遷」『平成18年度独立行政法人国際協力機構 客員研究員報告書 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』国際協力総合研究所 pp.1-27.
- 永井史男 2008 「第4章 地方分権改革－『合理化なき近代化』の帰結－」『研究双書 (568) タイ政治・行政の変革 1991－2006年』pp.117-158.
- 永井史男 2012 「タイの地方自治－「ガバメント強化の限界と「ガバナンス」導入－」『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所 pp.105-133.
- 大泉啓一郎 2008 「第8章 国家介入なき福祉戦略」『研究双書 (568) タイ政治・行政の変革 1991－2006年』pp.287-314.
- 大泉啓一郎 2011 「タイ・アピシット政権の低所得者層向け政策」『アジア・マンスリー』No.121. pp.1-2.

- 櫻井義秀 2005 『東北タイの開発と文化再編』北海道大学図書刊行会
- 櫻井義秀 2011 「タイにおける〈都市－農村〉関係の変動と再編－社会的排除・包摂の視点から－」『タイ研究』11 pp.89-106.
- 重富真一 1995 「東北タイ農村における就業構造の展開」『東南アジア農村の就業構造』アジア経済研究所 pp.163-210.
- 重富真一 1996 『タイ農村の開発と住民組織』アジア経済研究所
- 重富真一 2009 「タイにおけるコミュニティ主義の展開と普及－1997年憲法での条文化に至るまで－」『アジア経済』50 (12) pp.21-51.
- 末廣昭 2003 「タイの社会保障制度：国民への拡充と制度化の試み」上村泰裕・末廣昭（編著）『東アジアの福祉システム構築（ISS Research Series No.10）』東京大学社会科学研究所 pp.165-182.
- 菅谷広宣 2004 「第5章 東南アジアの社会保障」『アジア諸国の福祉戦略』大沢真理編著 ミネルヴァ書房 pp.183-220.
- 鈴木規之 2008 「東北タイ農村における開発と市民社会」『東北タイの開発と市民社会の基盤となるプラチャークム（住民による小グループ）』平成17年度～平成19年度科学研究費補助金（基盤研究（B）海外）研究成果報告書 pp.1-24.
- 武井泉 2007 「タイにおける一村一品運動と農村家計・経済への影響」『高崎経済大学論集』第49巻第3・4合併号 pp.167-180.
- 吉村千恵 2009 「第5章 タイの障害者立法の制定過程（1991－2007）－障害当事者の役割を中心に－」今泉慎也編『タイの立法過程とその変容』調査研究報告書 アジア経済研究所 pp.73-89.