法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2024-07-28

途上国のオーナーシップと援助効果 : タイ「東部臨海開発計画」の事例

Shimomura, Yasutami / 下村, 恭民

(出版者 / Publisher)
法政大学人間環境学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
人間環境論集 / 人間環境論集
(巻 / Volume)
1
(号 / Number)
1
(開始ページ / Start Page)
53
(終了ページ / End Page)
71
(発行年 / Year)
2000-03-31
(URL)
https://doi.org/10.15002/00004555

Hosei University Repository

途上国のオーナーシップと援助効果
――タイ「東部臨海開発計画」の事例――

下　村　恭　民　（比較経済研究所）

Ⅰ　はじめに　―目的とアプローチ

本稿の目的は、援助が所期の効果を上げるために必要な途上国側の主体性（ownership）のあり方について考察することである。1980年代にタイ政府が日本の経済援助によって実施した大型臨海工業地帯の建設計画である「東部臨海開発計画」（Eastern Seaboard Development Plan）の経験を事例として取り上げたい。[1)]

途上国は、厳しい環境の下で生活水準の改善のために努力しているが、それを支援するための援助が有効な役割をはたすためには、しばしば指摘されるように、資金や技術の移転をはかるだけでは不十分であり、それに加えて途上国、ドナーの双方に一定の条件の充足が求められる。これまでの多くの研究は、途上国の政策の適切さとならんで主体性、制度能力などの要因が重要であることを指摘している。かりに援助対象事業の計画内容が優れたものであっても、途上国側の事業実施の意欲が十分に高くなければ、また、実施を担いうる水準まで途上国側の実施体制が整備されていなければ、援助は所期の効果を上げえないからである。

ただ、途上国側の主体性や制度能力と援助の有効性との間の関連は、十分に解明されたとはいいがたく、規範的・抽象的な問題提起に終わっている例が多いことは否定できない。この現状を克服していくためには、具体的な事例の研究を数多く積み重ねることによって、「途上国側の主体性や制度能力が援助の有効活用をもたらすメカニズム」を明らかにすることが有効であろう。

このような視点に立つと、タイ東部臨海開発計画をめぐる経験は、多くの情報を与えてくれる貴重な事例といえる。この計画については、初期の段階から、世界銀行と日本政府（いずれもタイにとって最も重要なドナーである）が関与していたが、これらドナーとタイ政府の間には、しばしば、計画の進め方についての意見の相違や対立が生じた。また、タイ政府内部にも計画の評価をめぐって激しい論争があった。その結果、いろいろな形で計画の見直しが行われたが、後述するように、計画の変遷のプロセスを総合的に見ると、タイ政府の状況判断と意思決定は基本的に適切なものであり、恐らく世界銀行や日本政府よりも的確なものであったと判断される。東部臨海開発計画のように巨大な規模と複雑な内容をもち[2)]、産業構造、輸出構造、地域経済構造の転換という戦略的な開発テーマに関わる事業のマネジメントは、途上国にとって非常に困難なものであると思われるから、東部臨海開発計画に関するタイ政府のパフォーマンスは高く評価される。

どのような要因がタイ政府の適切なマネジメントを可能にしたのだろうか。これが本稿のテーマである。この点の分析を通じて、援助効果を確保するための教訓がえられるとともに、30年以上にわたってタイ経済に安定した高成長を持続させた要因、とくに政治経済学的側面も浮き彫りになってくると思われる。

Ⅱ　東部臨海開発計画の概要と背景

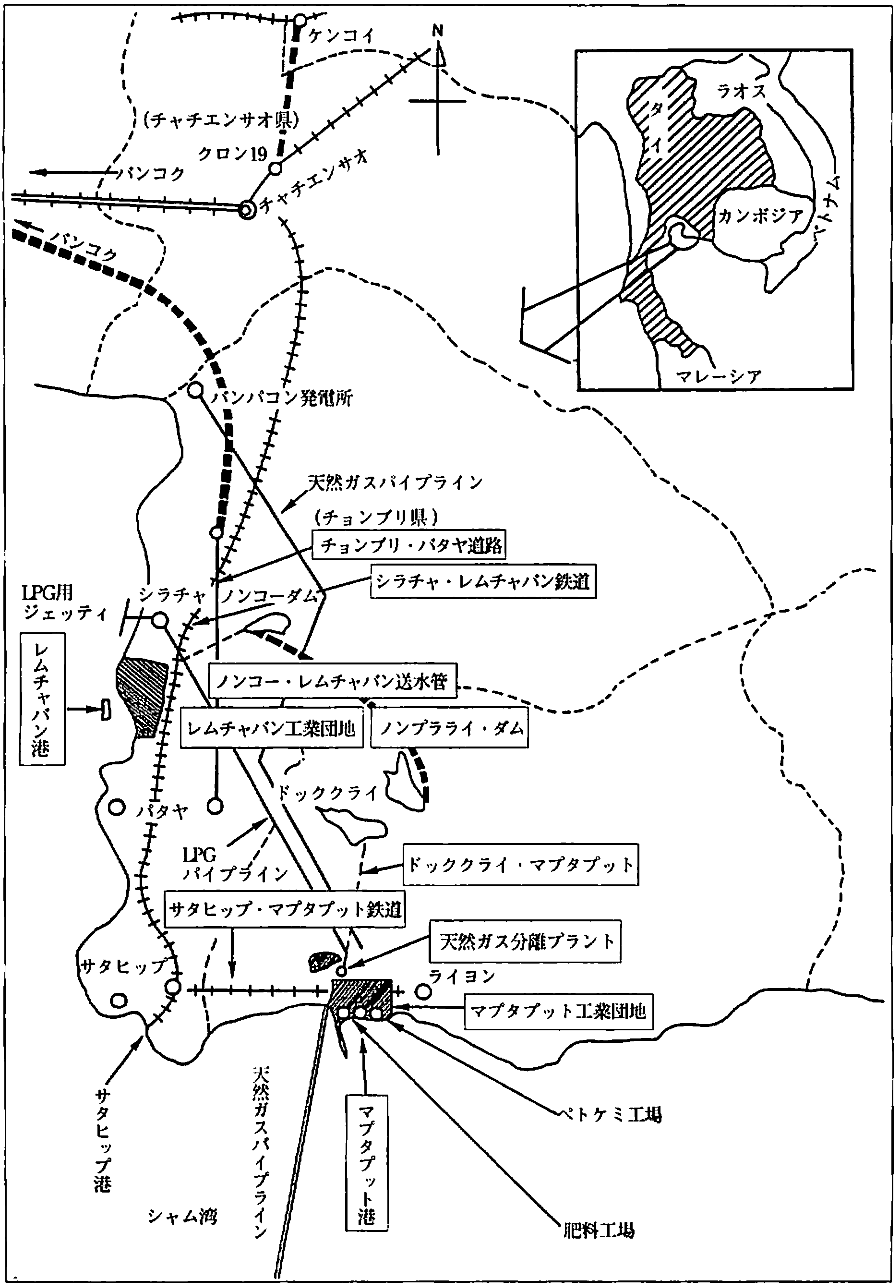
東部臨海開発計画は、西方と南方でシャム湾に面したバンコク東南の沿海部のチャチェンサオ、チョンブリ、ラヨンの3県にまたがって、地域総合開発を行うものである。その中核は、マプタプットとレムチャバンという、深海港を持った二つの工業基地で、計画はシャム湾に産出する天然ガスをベースとした重化学工業（マプタプット地区）、輸出志向型の労働集約的軽工業（レムチャバン地区）、観光事業（パタヤ地区）、それを支え

Hosei University Repository

る港湾、道路、鉄道、ダム、送水管などのインフラ群などから構成されることとなっていた（図－1)。

1970年代後半に全体計画の基本コンセプトが形成され、1982年にマスター・プランが固まったこの計画に期待されたのは、当時のタイ経済が直面していた二つの基本問題を解決するための主役としての役割であった。第一は、1982年から開始された第5次5カ年計画が中心テーマとして掲げた工業開発、すなわち農業から工業への主力産業の転換、および主力輸出商品の一次産品から工業製品への転換であった。第4次5カ年計画（1977－81

図1　東部臨海開発計画の主要プロジェクト地図



Hosei University Repository

年）から政策課題としての工業化が重視されるようになったが、この背景には、非産油国であるタイが、1970年代に二度にわたって発生した石油危機によって国際収支に打撃を受け、さらに、それに続いた一次産品国際市況の低迷の下で交易条件の著しい悪化に悩まされていたためである[3]。このような状況の下で、タイ政府は、輸出志向型工業の育成と国内エネルギー資源の活用によって対外交易条件を改善し、外貨節約を行って、国際収支を安定させることを強く指向するようになっていた。この面でのタイ政府の努力は、すでに第4次5カ年計画の期間中にかなりの成果を上げつつあり、ＧＤＰに占める農業と工業の比率は1970年代の後半に逆転していた。また、1970年に輸出の3分の2を占めていた一次産品（米、メイズ、タピオカ、ゴム、スズなど）の比重は、1980年には約5割に低下した（さらに1985年には3分の1まで低下する）。これは、繊維、雑貨などの労働集約型軽工業品への転換が進み始めたためである[4]。タイ政府のねらいは、この基調をさらに促進することにあった。

基本問題の第二は、経済活動のバンコク一極集中を緩和するための地方分散であった。タイ政府は経済発展の過程で顕在化した地域格差、とくに都市と農村の格差の拡大を憂慮し、とくに第3次5カ年計画（1972－76年）から、農村部の生活水準引き上げのための農村開発を重点政策課題として強調し、わが国からの援助も、地方部への重点配分がめだっていた。ただ、経済論理に沿えば経済活動のバンコク一極集中は不可避であり、決め手になるような有効な対策がとれないまま推移してきたことは否めない。その一方で、バンコクでは交通渋滞、大気汚染、運河の水質汚濁などに象徴される一極集中の負の側面が急速に深刻化しつつあった。

シャム湾における天然ガス田の発見は、上記のような二つの重点課題の解決に資するため、東部臨海地区に工業基地を建設しようとする構想のきっかけとなった。1973年と1977年に商業ベースに乗るガス田が発見され、ガス田と東部臨海地区を結ぶ425kmの海上パイプラインの敷設が着手された。これにより、パイプラインの上陸地点であるマプタプット地区の重化学工業と、レムチャバン地区の輸出志向型工業との組み合わせによる、本格的な臨海工業地帯の形成と地方開発を実現するのが狙いであった。

Ⅲ　計画の変遷　－1985年10月まで

1　基本計画の形成

1980年12月にタイ政府は東部臨海地区工業化の体制整備に乗りだし、プレーム首相（Prem Tinsulanonda,この年の3月に首相に就任したばかりであった）を責任者とする委員会（CDBIS, The Comittee to Develop Basic Industries on the Eastern Seaboard）を設置した。翌81年3月には、この地域の重工業化開発戦略（「アナット（Anat Arbhabhirama）報告」）が完成した。アナットはシンクタンクTDRI（Thailand Development Research Institute）の所長であった。なお、1981年6月には、CDBISが改組されて「東部臨海開発委員会」（ESDC,Eastern Seaboard Development Comittee）となり、プレーム首相がひきつづき委員長をつとめた。そして、1981年10月には、第5次5カ年計画に東部臨海開発計画が対象事業として採択された。

これ以前に、東部臨海地区の開発につながるいろいろな動きが出ていたが、東部臨海開発計画の中核コンセプトにつながる結果となったのは、オランダの港湾コンサルタントNEDECO社によるレムチャバン港建設の勧告である。NEDECOは、河川港であるクロントイ（バンコク）港の能力がいずれ限界に達することが必至と判断し、代替港としてレムチャバンを推奨した（1978年）。タイ政府は、世界銀行の資金援助を要請したが、世銀はこれが過大投資であるという懸念を表明して応ぜず、代わりにレムチャバンの南に位置するサタヒップ港の拡張と活用を勧告し、オーストラリアのマウンセル社にF/Sを開始させた。東部臨海開発計画をめぐるタイ政府と世銀の間の意見対立は、この時点ですでに萌芽を見せている。サタヒップ港は、東部臨海地区がシャム湾に突き出た部分に位置する天然の良港で、航路としてはレムチャバンとマプタプットの中間にある（図－1参照）。元来はタイ海軍の軍港で、ここから東北タイに向かって延びる鉄道とともに、ベトナム戦争の際には

Hosei University Repository

米軍の軍需物資の補給に重要な役割をはたした。

1981年に入ると、日本政府の東部臨海開発計画に対する支援の姿勢が本格化した。1月の鈴木善幸首相のタイ訪問時の協力意向表明に続いて、5月には大来佐武郎氏を団長とする経済協力総合ミッション（「大来ミッション」）が派遣されて、資金および技術協力に関する実務的な詰めが開始された。11月のプレーム首相の訪日の際にも、日本政府によって東部臨海開発計画への協力が確認された。このころから、深海港に関する日本人専門家が相次いでタイに派遣されたが、彼らの活動の焦点になったのは、マプタプット港の技術的フィージビリティーの確認であった。1982年5月には、JICAがマプタプットを対象とする「東部臨海工業港開発計画」のF/Sを開始している。当初は、漂砂による港湾埋没の恐れ、海底の岩盤の掘削の困難さ、外洋に面していることによる強い風波の影響などが懸念され、マプタプットでの深海港は無理であるとの意見が有力であったが、日本人専門家による精査の結果、問題の克服が可能との結論が得られた。この助言をも踏まえて、1982年11月に、タイ政府はレムチャバン、マプタプット両港の建設を決定した。

他方、タイ政府は世銀と英国政府の資金支援をえて、クーパース・リブランド社に東部臨海開発計画のマスタープラン作成を依頼していた（1981年）が、その報告書の中間報告が、1982年7月に国家経済社会開発庁（NESDB）によって発表され、総投資額は45億ドル（1981年価格）と見積もられた。このマスタープランが、その後の東部臨海開発計画の骨格を形成するが、このころには、世銀は、タイのマクロ経済運営の観点から、この計画に対して以前よりもさらに慎重な姿勢を強めつつあったし、タイ国内にも同様の見方が勢力を増していた。

2 タイ経済の悪化と東部臨海開発計画に対する批判勢力の台頭

1983年から1985年秋にかけて、東部臨海開発計画は順調に進捗しつつあるように見えた。1981年9月に天然ガス・パイプラインの敷設工事の完了にともない、マプタプット地区で天然ガス分離プラントが特別円借款（1982年7月に融資協定調印）によって建設され、1984年12月に試運転が行われた。これに続いて、天然ガスを利用する各種の石油化学プラントの事業計画が進められた。メタン・ガスの利用による肥料工場については、政府と民間の合弁によって1982年11月に設立されたNFC（National Fertilizer Corporation）が国際競争入札を行い、1984年7月の開札の結果、丸紅・千代田化工グループと伊藤忠・三井造船グループがレター・オブ・インテント（L·I）を受けた。

他方、タイ経済は不利な国際経済環境の下でマクロ不均衡に悩まされ、その結果、第5次5カ年計画の発足時にくらべて東部臨海開発計画を推進するモメンタムが明らかに低下していた。このような情勢を背景として、1985年秋には、この計画に対する批判派の声が一気に高まり、東部臨海開発計画はタイの国論を二分する論争テーマとなるのだが、この時の激しい意見対立がなぜ起きたのかを理解するために、当時のタイ経済の状況を概観しておきたい。

タイ経済は、1960年代以降の長い期間にわたって高度成長と物価安定を両立させてきたが、1980年代半ばのタイは、経済の前途についての悲観的な見通し一色に覆われていた。この点では、タイ政府も世界銀行も基本的に同じ見解であった。当時の雰囲気を知るために、1986年6月に発表された世界銀行の「カントリー・エコノミック・レポート」の冒頭部分を引用してみよう。報告書の書き出しはタイ経済の現状を次のように総括している。

> タイ経済は、引き続き、主として不利な外的条件によってもたらされた深刻な国内・国際不均衡によって特徴づけられている。……短期的な安定化の必要性への対応に失敗すれば、海外からの金融が減少し、債務支払いが危機に陥るだろう。その結果、他の途上国で生じたような実質所得の低下、貧困の増加、外国への従属が生じるだろう。政府は、そのような状況を回避するために必要な政策手段をとる決意を表明している。[5]

1980年代に入ってからのタイのマクロ経済指標の推移は、表−1に見る通りである。年率5パーセント前後の水準を維持していた経済成長率は相

Hosei University Repository

対的に良好なパフォーマンスといえたが、問題はマクロ不均衡の顕在化であった。投資・貯蓄ギャップが5パーセント前後に達し、貯蓄率の低迷が投資の回復、したがって潜在成長力を制約していた。これに対応する形で、経常収支赤字の対ＧＤＰ比率が5パーセント前後の水準から改善せず、その結果、債務指標が悪化を続けていた。1980年には17．3パーセントにとどまっていたデット・サービス・レシオが、1985年に26.1パーセントとなり、警戒水準とされた20パーセントを超えて危険水準の30パーセントに迫ったことは、タイが「第二のフィリピン」になるという可能性を示すものとしてタイ国内に大きなショックを引き起こした。二度にわたる平価切り下げの影響（Ｊカーブ効果）もあって、輸出の伸びも（ドル建てでは）低迷し、経済社会全体に閉塞感が強まっていた。

先に引用した報告書が示すように、世界銀行の当時の診断では、タイ経済の不振は基本的に国際環境の悪化によるものであった。当時の多くの非産油国がそうであったように、タイ経済も、1970年代に二度にわたって発生した原油価格の高騰、それに続く世界的なスタグフレーション、国際金利の上昇、そして一次産品国際価格の低下によって国際収支への悪影響を受けていた。そして、多くの途上国と同じように、外貨繰りへの外的ショックを乗り切るために、タイ政府は1982年5月と1983年6月に世界銀行の「構造調整融資」(SAL, Structural Adjustment Lending）を受けた。構造調整融資の下で、タイ政府は、緊縮的な財政金融政策をとる一方で、1981年と1984年にバーツ切り下げを実行した[6)]。とくに1984年の平価切り下げは、これによって兵器購入に関する為替差損が生じることを嫌うアーチット陸軍司令官（Arthit Kamlang-ek）の強硬な反対にもかかわらず実施されたもので、中央銀行の独立性を国際的に鮮明に印象づける出来事であった。1990年代になってから作成された構造調整融資のレビューの中で、世界銀行は、タイを五つの成功例（top performers）の一つとして賞賛したが[7)]、1980年代半ばには、そのような評価はまだ見られず、タイ経済の前途については悲観論が支配的であった。

1986年のカントリー・エコノミック・レポートで、世界銀行は、タイ経済の前途を大きく左右する国際環境の将来見通しについて、「1970年代のような高成長を回復する希望は持てないものの、多くのタイ人が考えるほど暗い状況ではない」と述べて、タイの関係者の将来見通しが過剰に悲観的になっていたことを示唆した[8)]。この悲観論の広がりが東部臨海開発計画に関する論議にも大きな影響を与えたのである。なお、この時点では、1985年9月の「プラザ合意」（ドル高是正のために先進5カ国が協調介入に合意）のタイ経済にとってのポジティブな意味は、まだ全く実感されていなかった。世界銀行の1986年の報告書にもプラザ合意や、直接投資の波の高まりの予兆に関する特段の言及は見られない。

このような状況の下で、タイ政府は対外借入枠を、1984年の16億ドルから10億ドルへと厳しく圧縮することを決定していた。

Ⅳ　計画の変遷　－1985年11月以降

1 「三閣僚委員会」による計画の見直し

1985年11月13日に、タイ政府は「すべての大型プロジェクト、とくに東部臨海開発計画関連の事業を45日間凍結し、その間に優先順位に関する徹底的で包括的な見直しを行う」ことを発表した[9)]。この作業のために三人の閣僚による委員会が設置され、座長にスリー首相府大臣（Suli Mahasandana)、メンバーにミーチャイ首相府大臣（Meechai Ruchupan)、スティー大蔵副大臣(Suthee Singhasaneh）が指名された。スリーは、後述するようにプレーム首相の最も信頼のあつい側近であり、ミーチャイは法律の専門家、スティーは、首相府予算局長を長く務めたあと現職に転じた経済テクノクラートであった。なお、「信頼すべき筋」からの情報として「東部臨海開発計画は三年間凍結される方向」との報道もなされた[10)]。

「緊縮財政派によるクー・デ・ター」と評されたこの動きは、多くの人々に驚きをもって受け取られた。10月にタイ政府が日本の海外経済協力基金（OECF）との間で「レムチャバン工業団地建設事業」「マプタプット工業港建設事業」「マプタプット工業団地建設事業」など、東部臨海開発計画の中核プロジェクトについて融資協定を調印し、10月31日にこれが閣議承認されたばかりだったか

Hosei University Repository

らである。スノーNESDB長官（Snoh Unakl）がプレーム首相に覚え書きを送って、「東部臨海開発計画を含む対外借り入れ対象事業を見直すための“中立的な”チームの設置」を訴えたのは、閣議承認の翌日の11月1日であったとされている[11]。スノーは、大蔵省が経済関係閣僚会議（the Council of Economic Ministers）に提出した10月28日付けの報告書が、危機的な対外債務見通しを示していた懸念を強め、覚え書きを首相に送ったのだといわれる[12]が、この報道は、「なぜスノー長官が閣議承認に反対しなかったのか」という疑問には答えていない。その一方で、「予想された動きだった」との見方もあった。9月24日にプレーム首相がテレビで演説し、「大型プロジェクトのカット」に言及した経緯があるからである[13]。これらの錯綜した事実関係は、積極財政派（開発担当のテクノクラート）と緊縮財政派（マクロ経済担当のテクノクラート）の間に、水面下の激しいつばぜり合いがあったことを示唆するものであろう。

いずれにしても、見直しのための閣僚委員会の責任者としてスリーが起用されたことは、「ただごとでない事態」という印象を与えるものであった。スマートで冷静なスリーが、プレム首相の最も信頼する側近で、困難なトラブル・シューティングを担当することで知られていた人物だったからである。スリーとプレームの密接な関係を見るためには、時計の針をこの時点から50年ほど戻さなければならない。

プレームは、1920年8月、南部タイの古い港町ソンクラに生まれた。彼の父は刑務所の刑務官であったが、下級公務員の8人の子どもの一人であったプレームにとって、高校に進むという贅沢は許されていなかった。しかし、プレームの際だった英才ぶりを惜しんだ小学校の担任が日参して両親を説得し、結局、プレームは、バンコクの知人の家に住み込んで働きながら高校に通うことになった。このあたりの経緯は、戦前のわが国の立志伝中の人々のケースに通じるものがある。バンコクに出たプレームは、首尾よく難関といわれた公立学校の一つに入学することができた。この学校は、チュラロンコン大王が、下級公務員の子弟の英才教育のために設立したものであった。この二年制の高校の同級生で生涯の友となったのが、バンコク出身のスリーである。彼らが15才の時のことであった[14]。スリーの起用は、東部臨海開発計画の取り扱いが高度な政治問題となったことを示唆していた。

2　世界銀行の提案

三閣僚委員会による検討が進められている間に、事態は新しい展開を見せた。世界銀行の介在が表面化したからである。11月28日の現地英字紙は、タイ政府による見直し発表前の11月6日に、世界銀行のバンコク事務所長ハーマンズ（Quill Hermans、本件落着の直後に退職しボツワナ中央銀行総裁となる）がスノーNESDB長官に書簡を送り、「1986年から1990年の期間における投資計画からマプタ・プット、レムチャバン両港を削除する」ことを助言したことを報道した[15]。この記事は、東部臨海開発委員会事務局のリークに基づいて書かれたことが明らかで、世界銀行の提案内容の非現実性を浮き彫りにすることを主眼にしている。推進派による巻き返しが始まったわけである。

世界銀行の提案の趣旨は、以下のようなものであった。「マプタ・プット、レムチャバン両港について、計画された交通量が見込めず、したがって所期の経済性が望めないので、両港の建設計画を1986－90年の投資対象から外し、それに代えて、既存のサタヒップ、クロントイ（バンコク）両港の能力増強で対応するべきである。」というものであった[16]。なお、世界銀行は、NFC肥料工場については特に問題提起していない。また、東部臨海開発計画についてもコメントし、「全体計画の予想収益率は9.7パーセントにすぎず、資本の期待費用であるカット・オフ。レイトの12パーセントを下回っているので、経済的に見てフィージブルでないこと。地方分散や雇用創出などの期待されているような効果はそれほど望めないこと。資金需要が巨大で、国内での資金負担や対外借入の必要が大きいため、タイ経済が直面している貯蓄・投資ギャップをさらに悪化させる結果になること。」を述べている[17]。

報道されたハーマンズ書簡の内容は、7カ月のちに発表された世界銀行の「カントリー・エコノミック・レポート」（1986年6月）の第6章の一部とかなりの共通点を有しており[18]、ドラフト段階

Hosei University Repository

のレポートがハーマンズ書簡という形をとってタイ政府に提示されたと見るのが妥当であろう。計画全体の効果に関する世界銀行の懐疑的な姿勢は、すでに1983年の報告書に示された見解と同じである。世銀レポートは、また、1986－88年の期間は、タイの資金ポジションがきわめて逼迫する時期なので、東部臨海開発計画の実施スケジュールを調整することが有効であると指摘している[19]。

ここで、世界銀行の提案の中核となる点を再確認しておきたい。第一に、「マプタプット、レムチャバン両港の建設に代えて、（少なくとも中期的には）バンコク、サタヒップの既存両港の能力増強で対応する。」第二に、「1986－88年の期間中は、できるだけこの計画への投資を繰り延べる。」なお、世界銀行の1986年の上記報告書は、NFC肥料工場の経済的収益率を、世銀グループの国際金融公社（IFC）の審査結果に沿って14パーセントであるとし、フィージブルと判定していた。[20]

3　タイ政府の決定

1985年も押し詰まった12月24日に、スリー以下の三閣僚が提出した見直し方針案が閣議によって承認された。閣議決定の概要は以下の通りである。

a) ＮＦＣ肥料工場　一実施を承認。とくに付帯条件なし。

b) マプタプット港　一実施を承認。ただし、円借款のコミットメント（発効を指すものと思われる、筆者注）は、NFC肥料工場プロジェクトに関する円借款の融資協定の調印を条件とする。

c) マプタプット工業団地、レムチャバン港、レムチャバン工業団地、ノンコー・レムチャバン送水管　一実施を承認。ただし、円借款のコミットメントおよび使用は延期する。その理由は、現時点での事業実施が不適当な事業が含まれているためである。

この決定で明確となったのは、世界銀行が提案した代替案（レムチャバン、マプタプット両港の建設は大幅に延期し、バンコク、サタヒップ両港の能力増強で対応する）が採用されなかったことである。いいかえれば、東部臨海開発計画を、当初の骨格を維持しながら実施することが確認された。その意味では、東部臨海にとって“青信号”が点灯されたといえる。しかしながら、閣議決定の内容を検討すると、この決定が、同時に、全体計画の実質的な大幅延期を指向していたことが分かる。

当時、バンコクで東部臨海開発計画に関心を持っていた人々の認識は、全体計画の中で、最も問題含みの部分がNFC肥料工場だという点で一致していた[21]。そのNFC肥料工場には何の条件も付けずに事業実施を認めたが、その背景にNFCの実施は種々の障害によって停滞せざるをえないとの見通しがあったと想定するのが妥当であろう。この観点からすれば、マプタプット港を「最も弱い環」であるNFCとリンケージしたことは、それによってマプッタ地区の事業の実施を事実上の足止めの状態としたことを意味する。そして、この時のタイ政府の明確な意図を示すのが、相対的に問題の少ないレムチャバン地区のプロジェクトを、具体的な理由を示さないまま実施延期とした点である。レムチャバン地区の事業は、大きな難点を指摘することが難しく、自然体のままであれば順調に進展する可能性が高かった。これらの点から、「東部臨海開発計画の原型を維持しながらも、実施時期はできるだけ先送りする」という点にタイ政府の意図があったと見ることができる。

4　その後の展開

その後の東部臨海開発計画をめぐる動きは、基本的に1985年12月24日のタイ政府の決定の枠の中で進んだといえる。以下に、レムチャバン港・工業団地、マプタプット港・工業団地、ＮＦＣ肥料工場という三つの主要な構成要素について、その後の推移をレビューしたい。

(1) レムチャバン港・工業団地

東部臨海開発計画の実施が実質的に凍結状態に陥っていた1986年9月に、大来佐武郎元外相を団長とする日本政府ミッションがタイを訪問した。その際、スノーNESDB長官は、「レムチャバン港と工業団地は、輸出志向型の中小企業関連であり特に問題がないし、日本など為替が切り上がった国々からの直接投資の受け皿としてもニーズが大きい」と述べて、近日中に実施が解禁になるとの見通しを示した[22]。これは、東部臨海開発計画を

Hosei University Repository

（表－１）1980年代前半のタイのマクロ経済指標

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
経済成長率　%	5.8	6.3	4.1	5.8	6.2	4.0
農業　%	1.9	6.8	1.0	3.8	5.5	2.3
製造業　%	4.8	6.4	4.4	7.3	6.6	2.3
粗投資/GDP　%	27.2	24.7	21.0	23.0	23.9	22.7
粗貯蓄/GDP* %	23.0	20.6	18.9	18.0	18.1	17.9
貯蓄・投資ギャップ　%	-4.2	-4.1	-2.1	-5.0	-5.8	-4.8
財政赤字/GDP　%	—	3.2	5.8	4.1	3.8	5.1
輸出増加率　%	23.2	7.0	-1.0	-7.7	16.3	-4.4
経常収支赤字/GDP　%	6.2	7.1	2.7	7.2	5.0	4.0
交易条件	100	87	79	85	84	77
対外債務　億ドル	81	101	113	132	145	161
Debt Service Ratio　%	17.3	17.4	18.9	22.9	24.8	26.1
消費者物価上昇率　%	19.7	12.7	5.2	3.8	0.9	3.3

(出所) World Bank (1986), Thailand:Growth with Stability A Challenge for the Sixth Plan Period A Country Economic Report, Washington D.C.,The World Bank, Vol.II & III

（注）1985年は暫定値、消費者物価上昇率は１－９月

めぐる環境が好転しはじめたことを物語るもので、スノーの予測どおり、1986年10月15日の東部臨海開発委員会は、レムチャバン港の事業実施にゴーサインをだした[23]。これによって、レムチャバン地区の事業群は最終的に実施の軌道にのり、これ以降、大きな障害はなくなったのである。

タイ側の変化をうながした最大の要因は、プラザ合意の円高効果が顕在化するとともに増加しはじめた日本からの直接投資である。変化が現れたのは1986年の後半になってから、つまりプラザ合意から一年ほど後のことである[24]。1986年10月に、タイ投資委員会（BOI）は、「7月に日本からの大型投資案件の申請があり、その結果、1986年１－７月の日本からの投資申請額が対前年同期比で47パーセントの急増となった」と発表した。9月にバンコク日本人商工会議所が行った日系企業に対する景気動向調査の結果でも、「新規投資を考慮中」と答えた企業が57パーセントとなり、2月の調査時点の48パーセントから上昇した[25]。このころから、タイ経済は明らかに上向きに転じはじめ、テクノクラートの関心も直接投資受け入れのためのインフラ不足の懸念へと向くようになったのである。

（2）マプタプット港・工業団地

レムチャバンの場合と異なり、マプタプットをめぐる環境はなかなか変化しなかった。前述の大来ミッション来訪時に、スノーは、「NFC肥料工場以外のプロジェクトは、マプタプット港がなくとも支障なしに運営できるので、マプタプット港の建設が必要かどうかはNFC肥料工場が実現するかどうかによる」との見解を述べている[26]。つまり、この地区での重化学工業の発展可能性をほとんど考慮せず、マプタプット港はＮＦＣ肥料工場のための港湾であるという、きわめて狭いスコープで位置づけたわけである。

1987年2月になって、東部臨海開発委員会はマプタプット工業団地の建設に関する国際競争入札の実施を、実施機関であるタイ工業団地公社(IEAT,the Industrial Estate Authority of Thailand)に指示することを決定した[27]。この方針変更の背景について、当時、計画推進の中核的役割を担っていたサウィット東部臨海事務局長（Savit Photh-ivihok,現在、首相府大臣）は、現地英字紙のインタビューに答えて、マプタプット工業団地に立地

Hosei University Repository

するＮＰＣ（National Petrochemical Corporation）の工場建設が軌道に乗ったことが好材料となったと述べている[28]。こうして、工業団地に入居する大型プロジェクトが軌道にのり、タイに対する直接投資の増加が進んだことは、マプタプット港に関する論議の流れを徐々に変える方向に働きはじめた。

1988年1月に、タイ政府は、マプタプット港の事業実施の凍結を正式に解除し、一年後の1989年1月に工事が着工された。三閣僚委員会による見直しから、すでに三年以上が経過していた。

（3）NFC肥料工場

この事業が東部臨海開発計画の中で最も困難な部分となった背景は複雑であるが、それらを整理すると二つの主要な要因が浮かび上がる。第一は、NFCについてタイの民間部門が好意的でなく、事業の運営に不可欠な協力が十分にえられなかったことであるが、その背景には、タイ最大の企業グループの一つであるバンコク銀行（Bangkok Bank）グループの持つ既得権益が関連していたとされる[29]。第二は、事業の収益性に関する不確定性が大きかったことであるが、とくに、プラザ合意以降の円高が、コスト増につながって収益性に大きな負担となったことが見逃せない。円高は直接投資の急増とタイ経済の活性化を通じてレムチャバンやマプタプット地区での凍結解除に大きく貢献したが、NFCについては逆に、深刻なマイナスの影響を与えたのである

ｂ）世界銀行は、国際金融公社（IFC））の作成したF/Sの結果に基づいて、一貫してNFCがフィージブルな事業であるとの立場を取っていたが、同時に、この事業に幾つかの無視できない不確定要因が伴っていることを認識していた。1986年6月に理事会に提出されたＩＦＣの報告書は、とくに肥料の国際価格に関する不安定性を重視している[30]。

これに加えて新たな外的条件の変化が発生した、プラザ合意以後の急激な円高である。表－2に見るように、1985年6月末に1ドル249円であったのが、翌1986年3月末には1ドル180円、同年9月末には154円に変化した。タイ・バーツが実質的にドルにペッグされており（形式的には主要通貨のバスケットにリンク）、あまり増価しなかったため、バーツは二年ほどの間に円に対して5割近く減価した。プラントの契約金額が円建てとされていたため、円高はバーツ建てプラント建設費用の増加を通じて生産コストの上昇につながり、収益性に負の影響を与える結果となった。また、円借款の返済金額も円建てなので、将来の返済負担についてタイ側に悲観的な心理が強まった。

（表－2）プラザ合意以降の為替レートの推移：ドル、円、バーツ

	円（対1ドル）	バーツ（対1ドル）	円（対1バーツ）
1985年 3月末	252.5	27.55	9.17
6月末	249.0	27.42	9.08
9月末	217.0	26.30	8.25
12月末	200.5	26.65	7.52
1986年 3月末	179.6	26.47	6.79
6月末	165.0	26.30	6.27
9月末	153.6	26.07	5.89
12月末	159.1	26.13	6.09
1987年 3月末	145.8	25.87	5.64
6月末	147.0	25.84	5.69
9月末	146.4	25.83	5.67
12月末	123.5	25.07	4.93

（出所）IMF, *International Financial Statistics*, various issues

Hosei University Repository

1986年10月15日には、東部臨海開発委員会が、チラユ工業相（Chirayu Isarangkun Na Ayutaya）の反対を押さえ込む形で、「NFCは民間企業であり、したがって肥料工場の実施に関わる意思決定は、政府の手にはなく、NFC自身にゆだねられるべきものである。」との結論を下した。現地英字紙の表現によれば、タイ政府は「NFCから手を（日本流にいえば“足”を）洗った」のである[31]。政府の姿勢が消極的な方向に転換した一つの重要な要因は、NFC事業推進の中核となってきたソンマイ蔵相（Sommai Hoontrakool）が引退し、スティー副蔵相（1985年末の三閣僚委員会のメンバー）が後任となったことによる大蔵省の姿勢の変化であった[32]。

その後も、日タイ両政府間でNFCの実現に向けた協議が続けられ、木内昭胤駐タイ大使も再三にわたって東部臨海開発計画、とくにNFC肥料工場プロジェクトへの支援の意思を表明したが[33]、困難な問題が多いため解決を見ないまま時間が経過し、結局、NFC肥料工場は実現しないままに終わった。

V　タイ政府の選択に関する評価

援助対象事業としての東部臨海開発計画は全体として高い評価をえており、1998年に海外経済協力基金が実施した総合評価の評価結果も、また、その過程で行われたタイの有識者のインタビューの結果も、それを裏書きするものとなっている[34]。本稿では、視点を変えて、当時のタイ側の主体性と制度能力を検証するために、1985年11月以降の東部臨海開発計画の変遷の中でタイ政府が行った、三つの重要な意思決定の妥当性を検討する。三つの意思決定とは以下の通りである。

i）世界銀行の提案（当面はレムチャバン、マプタプットの両港を建設せず、既存のバンコク、サタヒップ両港の能力増強で対応する）を採用せず、当初計画のスコープを維持して、レムチャバン、マプタプットとも建設することとした選択。

ii）しかしながら、結果的に両港の着工を大幅に遅らせた選択

iii）ＮＦＣ肥料工場について、「民間部門の自主的な判断にゆだねる」方針を採用して、事業の実質的な凍結、廃止に道をひらいた選択

東部臨海開発計画を分析する際に注意を要するのは、プラザ合意の帰結としての直接投資の急増が、事業効果を強力に押し上げた点である。1980年代後半からのタイの経済発展の加速を、直接投資の急増の結果として説明するミスリーディングな論議があるように、東部臨海開発計画の成果も、たまたま直接投資の波が高まった結果であるという主張も予想されうる。そこで、本稿では、「プラザ合意による円高がなかったという仮定のケース」についても、併せて検討したい。

1　世銀提案　vs　タイ政府の選択

まず、港湾建設に関するタイ政府の判断と決定を評価する目的で、世界銀行の提案とタイ政府の選択という二つの選択肢を比較してみたい。

（１）レムチャバン港

1987年に、タイ経済は9.5パーセントの成長率を記録して本格的回復をアッピールし、さらに翌1988年には成長率が13.3パーセントとなったが、経済活性化は、バンコク首都圏のインフラ面のボトルネックを一段と深刻化させ、投資家は不満と懸念の声をさらに強めた。

1988年7月のジェトロ・バンコク事務所の報告によれば、クロントイ（バンコク）港の能力不足と混雑に対する批判が強まり、6月中旬にプレーム首相みずから現場を視察して、早急のクレーン増強、コンテナヤード建設などを指示するとともに、レムチャバンにも足をのばして事業の進捗ぶりを確認したという。これに先立ち、閣議で「投資の増加、経済の拡大に対処すべく、インフラ整備、人材養成等を検討する」よう、関係各省に緊急指示が出された[35]。

クロントイ港の取扱貨物量の70パーセントを占めるコンテナ貨物は、1986年から年率20パーセントを超えるペースで急増し、1988年のコンテナ取扱量が79万TEU36）に達して、同港の能力（72万TEU）を超えてしまった。また、1988年4月のバース占有率、待船率は、それぞれ80パーセントと60パーセントを超えた状態であったが（表ー3）、これは、通常の許容レベルとされる64パーセント

Hosei University Repository

と12パーセントをはるかに上回る水準で、クロントイ港の逼迫した状況を示している。[37]

「レムチャバン港を建設する代わりに、バンコク港にコンテナ処理施設の増強などマイナーな投資をすれば十分」[38]という世界銀行の提案は、現実の進展によって棄却されたのである。

（表－3）クロントイ港東岸壁におけるバース占有率および待船率

	1987		1988			
	11	12	1	2	3	4
バース占有率（%）	72	62	79	74	76	81
待船率（%）	13	11	27	22	45	64
待船平均待ち時間（時間）	9	6	11	12	20	25

（出所）下村恭民、角川浩二、髙橋良晴、小田島健（1990）「タイ・マクロ経済調査報告書ー海外からの直接投資の急増はどのような変化を引き起こしたか」、海外経済協力基金、p.36

円高による投資ブームや経済回復がなければ、このような厳しい状況は回避できただろうか。少なくとも二つの理由から、クロントイ港を中心とする海上輸送体系からの脱却は不可避であったと判断される。第一は、クロントイ港の構造的な問題点である。クロントイは、シャム湾に流れ込むチャオプラヤ河に沿った河川港で、水路が曲がりくねっている上に上流から流れ込む土砂で水深が浅くなっており、寄港する船舶の規模が1万2千DWT、コンテナ量で650TEUまでに制限されたため、世界的なコンテナ化の流れから取り残されていた[39]。第二に、その一方で、コンテナ輸送量は増加を続け、増加率は1980年代前半の年率16パーセントから1985年には（前述のような経済停滞にもかかわらず）17.4パーセントに上昇していた。バンコク船主協会は、年率12パーセントという控えめな増加率でも1988年にはクロントイのコンテナ取扱能力は限界に達すると予想していたが[40]、この予測が、経済見通しが最も悲観的だった1985年のものであることに留意する必要がある。

プラザ合意や直接投資の影響を除いて考えても、代替港レムチャバンの建設は急務だったことが明らかで、タイ政府の選択は適切であったと判断される。

（２）マプタプット港

タイ政府と世界銀行の基本的な見解の相違は「サタヒップ港でマプタプット港を（少なくとも数年）代替できるか」という点にあったが、サタヒップ港の活用は、幾つかの技術的な問題点から制約されていた。まず、港と工業団地が25キロ離れてしまい、臨海工業基地としてのメリットが激減するという基本的な問題があったが、その他に、軍港という性格から、出入りのチェックが厳しかったことに加えて後背地が限られており、幹線道路からの数キロの取り付け道路が片側一車線で、その両側を海軍の保有地に囲まれていて、交通量が増えた場合の対応の余地が乏しかった。緊急の場合の例外的な使用はともかく、サタヒップ港を商業港として恒常的に使用する案は現実的とはいえない。これは、現地を知る人々の共通の認識であった。[41]

前述のように、世界銀行の提案の背景には、「マプタプットはNFC肥料工場のための港湾」という認識があり、スノーNESDB長官の発言にうかがえるように、タイのテクノクラートの一部にも、この前提が共有されていたが、1986年当時でも、NFCの他に、NPC、ダウンストリームの低密度ポリエチレン・プラント（TPE、Thai Petrochemical Industry、建設済み）、高密度ポリエチレン・プラント、ポリプロピレン・プラントなどが予定されており[42]、「NFC以外のプラントはサタヒップ港を利用する」案は妥当性を欠くといわざるをえない。

現実には、タイ経済の成長加速と直接投資の急増によって、マプタプット工業団地の工業用地5030ライ（約800ha、1ライ＝0.16ha）のすべてが契約済みとなっており、操業中の企業も、1991年の14社から1993年24社、1995年34社、1998

Hosei University Repository

年48社と順調に増加している[43]。大半が石油化学プラントで、若干の鉄鋼製品工場が含まれている。さらに、隣接する民間工業団地の入居状況も順調で、たとえば、ヘマラート土地開発（Hemaraj Land and Development）の場合、2472ライ（約400ha）の大半が25社に契約済みとなっており（1998年9月末現在）、石油化学と鉄鋼製品メーカーが入居企業の中心である[44]。マプタプット地区における重化学工業の展開が、港湾施設の存在なしには、ありえなかったことは明らかで、マプタプット港の果たした触媒機能の大きさからみて、タイ政府の選択は妥当であったといえる。

2　着工延期のバランスシート

1985年12月の閣議決定の結果、レムチャバン、マプタプット両地区の事業の工事開始に、大幅な遅延が生じた。この選択の得失をバランスシートで考えてみたい。

着工延期の主なメリットとされたのは財政支出と対外債務の圧縮であるが、それほど大きな効果ではない。便宜上、このメリットを強調する1986年の世界銀行の報告書をベースに考えると、二つの地区について、1987および1988年度に合計151億バーツの予算計上が必要とされており[45]、世界銀行は、これが公共投資の7ないし8パーセント、対外借入の20パーセントに相当するとして、その繰り延べ効果を重視したが、その大半が円借款でまかなわれる計画だったので、この両年度のタイ政府の実際の予算負担は比較的小さく、円借款でカバーされていない部分の予算手当と金利支払（もし発生していれば）に限定されていたはずである。東部臨海開発計画に対する円借款の標準的な条件は、返済期間30年（据え置き期間10年）であったから、円借款に関して対外借入の影響が顕在化するのは貸付実行の10年後であり、当面の対外債務支払いは、年率3パーセント前後（融資協定によって若干の差がある）の金利支払いを除き、円借款以外の債務に限られていた。対外債務負担に関する当時の論議は、これらの点を十分に踏まえておらず、その結果、マイナスの影響を過大評価する傾向があった。

現実には、タイ経済が1980年代後半に著しく活性化した結果、表－4に見るように、タイの財政収支は1988年に黒字基調に転換し、デット・サービス・レシオも劇的なペースで低下したため、東部臨海開発計画の繰り延べは、少なくとも結果的には不必要であった。

（表－4）タイの財政収支と債務指標の推移

	財政収支／ＧＤＰ	債務支払／輸出
1986	－ 4.2％	25.4％
1987	－ 2.2	17.1
1988	0.7	13.7
1989	2.9	1.4
1990	4.6	9.8

（出所）経済企画庁「アジア経済1998」、Warr P. and Bhanupong N. (1996) op cit

他方、事業実施延期のコストは大きかった。バンコク一極集中が是正されないまま経済活動の活性化や直接投資の急増に対応しなければならなかった影響は多方面にわたるが、とくに、インフラのボトルネックの深刻化については、レムチャバン地区の開発が予定通り進んでいれば、ある程度の緩和が可能であったと思われる。レムチャバン港は、1991年末からコンテナ処理を開始したが、融資協定調印時点でのスケジュールでは、1990年に稼働することとなっていた。クロントイ港の能力逼迫による混乱ぶりについては既に述べたが、その他、バンコク首都圏の道路渋滞の一層の悪化と土地・オフィスの価格急騰は、経済活動の分散化の遅れによって加速された面が強いからである。

以上を総合的にみると、東部臨海開発計画の実質的繰り延べが財政や債務管理に与えたプラスの効果は小さく、他方、レムチャバン港と工業団地の着工延期がもたらしたコストが顕在化したため、タイ政府の選択が適切であったとはいいがたい。

ただし、上記の論議は現時点で振り返ってみての話である。当時のタイ政府が直面していた状況は（図－2）のように要約できよう。すなわち、経済見通しには楽観的・悲観的の二つのケースがあり、東部臨海開発計画の進め方に積極的・消極的の二通りの選択肢があった。これらの組み合わせのもたらす結果を要約すると図－2のマトリクスになる。

Hosei University Repository

問題は、タイ経済がどうなるかについての予見が不可能だったこと、いいかえれば、楽観・悲観の二つのケースの確率分布が知られていなかったことである。このような状況の下で、意思決定者（この場合にはプレーム首相）は入手可能な情報から確率分布を推定しようとするが、この時のプレームにとって入手可能であった情報は、もっぱら世界銀行と首相経済顧問ウィラポーン（Virabongsa Ramangkura、のち蔵相、通貨危機直後に副首相）の提示する「慎重な」経済見通しであったであろうから、悲観的なケースの確率が高く見積もられたことは自然ななりゆきであったろう。また、タイの伝統的なマクロ経済運営原理が「保守主義」[46]であったことを考慮し、意思決定の性格が、政治的にきわめてデリケートであったことを考慮すれば、「（最悪の被害を最小にする）ミニマックス基準（Minimax Regret Criteria）」が採用されたことは十分理解できる。

したがって、経済回復が近いという説得的な情報がえられなかった当時の状況では、実施延期というタイ政府の選択を、その後判明した結果に基づいて非難することは必ずしも適切でない。

3　ＮＦＣの取り扱いの評価

ＮＦＣ肥料工場をめぐる問題の基本的な性格は、プロジェクトの収益性あるいはフィージビリティーが、二つの外生変数（為替レートと肥料国際市況）によって決定的に左右される構造になっていたことである。肥料の国際市況の不安定性は準備段階から認識されていたが、ドル・バーツ・円の間の為替レートの大幅な変動は予想されていなかったことが問題を困難なものとした

東部臨海開発委員会が事実上NFCをあきらめたのは1986年10月であるが、それ以降の10年について円・ドル為替レートと尿素肥料国際価格の推移を見ると表－5のようになる。円高の進展と肥料市況の不安定さが分かる。世界銀行は1989年の尿素肥料国際価格をトン当たり163ドルと予測していたが、実際の市況はその5割近くに落ち込んだ。肥料生産が大きなリスクを伴う事業であることが分かる。

この実勢数字に基づいてNFCの収益性を概算してみると、表－6のような結果がえられる。試算では、主要な前提をフィージビリティ・スタディ（F/S）と基本的に同じとした。1986年末に「事業実施のゴーサイン」が出されたと仮定すると、F/Sのスケジュールをスライドして1987年に建設

（図－2）1985年末にタイ政府が直面した選択

	（経済予測 1） 経済の低迷の持続 〔確率　？〕	（経済予測 2） 以前の成長軌道への回帰 〔確率　？〕
東部臨海を予定通り実施 （選択肢1）	財政負担、対外債務負担の増加（「第二のフィリピン」）	国際競争力のある臨海工業地帯の実現 直接投資の増加、経済構造（輸出構造）の近代化
東部臨海の実施を延期 （選択肢2）	財政負担、対外債務負担の軽減	インフラのボトルネック激化、バンコク首都圏の生活・環境条件の悪化、投資環境の悪化

Hosei University Repository

（表ー5）　1987年以降の円・ドル・レートと尿素肥料国際価格の推移

	円（対1ドル）（年平均レート）	尿素肥料国際価格＊（各年末、バルク、トン当たりドル）
1987	144.6	100
1988	128.2	132
1989	138.0	88
1990	144.8	157.5
1991	134.7	151.5
1992	126.7	144.5
1993	111.2	115
1994	102.2	187
1995	94.1	225
1996	108.8	188.5
1997	121.0	105.5

（出所）経済企画庁「アジア経済1998」、*ERTECON*
＊1990年まではFOB中東、1991年からはFOBインドネシア

開始、1991年から商業生産開始となる。その場合、円高による投資コストの上昇が減価償却費と支払利息の増加を招き、コスト増加と収益の減少につながった。他方、売上高は、肥料の国際市況の変動に沿って上下した。市況の強かった1995年前後は、売り上げ収入も増加し収益性にプラスの影響を与えた。ただし、1997年には、市況が軟化して赤字を計上せざるをえなかったであろう。この試算によれば、ROI（投資収益率）は若干のマイナスになる。

もとより、これは幾つかのラフな前提を設けての試算にすぎないので、えられた結論がどれほどの意味を持つかについては慎重であるべきであるが、かりにNFC肥料工場の事業を計画通り実施していたら、少なくとも1990年代に関する限り、国際環境条件に恵まれず、かなりの苦しい経営状態になったという大まかな姿は浮かんでくる。したがって、NFCに固執しなかったタイ政府の判断は基本的に賢明であったといえよう。

（表ー6）ＮＦＣの損益に関する試算

（単位：百万ドル）

	売上高	税引前利益	投資額	投資残高（簿価）
1987			15.8	
1988			202.3	
1989			410.0	
1990			154.8	
1991	170.6	-33.2	42.5	787.9
1992	183.6	-33.4		750.4
1993	162.7	-67.6		712.9
1994	263.6	36.0		675.4
1995	316.3	91.4		637.9
1996	265.9	43.6		600.4
1997	149.0	-70.6		562.9
平均		-4.8		675.4

ROI＝（-4.8/　675.4）×100＝-0.71％

（注）1987年から建設開始、1991年から商業生産開始と仮定　（Ｆ／Ｓの前提スケジュールをそのままスライド）。為替レートと尿素肥料国際価格の影響以外はＦ／Ｓの前提を採用。売上高は尿素肥料の国際市況に連動して増減するものと仮定。

Hosei University Repository

Ⅵ　結論と政策インプリケーション

1980年代半ばのタイ政府は、経済の停滞と不安定な国際環境の下で難しい政策運営を迫られていた。本稿では、当時の（そして現在に至るまでの）タイの最大の開発プロジェクトである東部臨海開発計画を事例として、タイ政府が、時には重要なドナーである世界銀行や日本政府の意向に反してでも、基本的に適切な選択を行ったことを見てきた。これは、途上国側の主体的な意思決定が内発的発展の成果と援助の効果をもたらした貴重な事例である。それでは、なぜタイ政府が適切な選択を行うことができたのだろうか。これが最終章の課題である。

1　タイ政府の“成功の本質”

東部臨海開発計画の変遷のレビューから、タイ政府の適切な対応を可能にした四つの要因が見いだされる。「テクノクラートの一定水準の能力と政治からの独立性」「タイの独特のチェック・アンド・バランス（checks and balabces）の仕組み」「開発主義体制としてのプレーム政権の特質」そして「マスメディアの介在が生んだ“意図せざる透明でオープンな政治過程”」である。以下で、それぞれについて検討したい。

（１）テクノクラートの一定水準の能力と政治からの独立性

1958年のクーデターによって政権を掌握したサリット首相が、いくつかの新機軸の導入を含む官僚体制の整備によってタイ経済を活性化したことは広く知られている。この時、サリットの開発主義体制[47]のキーワードである「開発」の達成のために整備されたテクノクラート体制（大蔵省、NESDB、中央銀行、首相府予算局など）は、1980年代に円熟期を迎えており、ソンマイ蔵相やスノーNESDB長官に代表されるように、若い時からテクノクラートとして育てられた経験豊かな人材が揃って、枢要なポストを占めていた。

タイのテクノクラート体制の重要な特徴の一つは、途上国としては例外的に、政治の干渉からの独立性を維持できたことである。ただし、この特徴は1990年代に入る頃から急速に失われ、地方出身で地元への利益誘導にたけた政治ボスたちが政策決定を牛耳る「政党主導」の体制に変質して、腐敗の進行と政策の整合性の低下を招いてしまった。官僚の独立性の源流はシャム王国の時代まで遡るものであるが、とくに、強大な権力を握ったサリットが、プウオイ（Puey Ungphakorn、中央銀行総裁）等の西欧で教育を受けたテクノクラート・グループにマクロ経済運営に関する大幅な権限を与えたことが重要な契機とされる[48]。

プレーム政権におけるテクノクラートの地位も、かなり有効に政治的圧力から遮断されていたといえる。1984年のバーツ切り下げが陸軍司令官の強硬な反対を押し切って行われた事例は、タイ中央銀行の独立性を示すと共に、プレームの傘によってテクノクラートが守られていたことをも示唆している。東部臨海開発計画をめぐる論争は基本的にテクノクラート主導で行われたため、政治的利害よりも経済合理性を中心とする論議になった。これが適切な判断と決定の基盤を提供したといえよう。

（２）タイ独特のチェック・アンド・バランスの仕組み

1985年当時のタイの政治社会では、幾つかの主体（アクター）が、互いに連携しながら相互に牽制しあい、単独のアクターの独走に歯止めをかけるシステムが効果的に機能していた。主要なアクターとしては、軍部、政党、テクノクラート、財界、マスメディアなどが挙げられようが、中でも突出して強力であった軍部は、元陸軍司令官のプレームを首相に擁していたものの、必ずしも軍部の利益代表としては行動しないプレームによって、権益を制約されることも多く、プレームとその後任であったアーティット陸軍司令官との間には激しいせめぎ合いが続いていた。結果として失敗に終わった1985年9月の陸軍のクーデターは、この文脈で理解されている。結局、プレームがしのぎ勝った形となってアーティットは退役となり、政府は軍部の干渉からある程度開放されたが、もはや現役軍人でないプレームにとって、常に軍部の動向に細心の注意をはらう必要があった。

タイの政界は伝統的に小党分立で、連立政権が日常化していた。1985年頃の第4次プレーム内閣も5党による連立であったが、互いに牽制しあって一つの党から首相を出すことができず、国会に

Hosei University Repository

議席を持たないプレームに首相を要請したのである。このような状況で、各党は政局をリードするイニシアティブはとれなかった代わりに、政権の安定を「人質」にとって、他の政党に対して、あるいはプレームに対して、自分たちの主張を通すための一種の「拒否権」を発動することは可能であった[49]から、首相も常に各党の有力政治家たちの動向に配慮する必要があった。

このようにして、幾つかのアクターが互いに影響力を共有しながら相互牽制を続けていた結果、前向きの強力な推進力も生まれない代わり、他の多くの途上国のように、一握りの強力なグループが暴走して経済を破綻させる可能性も少なかった。この状況の下で、プレームは卓越した「バランサー」としての能力を発揮して、東部臨海開発計画の事例に見るように、相互牽制の仕組みを巧みに自らの望む方向に誘導していたといえよう。

特定の勢力が過剰に自らの影響力を行使しようとする意図を防ぐために、つまりチェック・アンド・バランスを目的として、多くの国々が三権分立の制度を導入した。タイは西欧諸国のような発達した三権分立の制度を持ってはいなかったが、1980年代には、それに代わる独特のチェック・アンド・バランスの仕組みが効果的に機能しており、その仕組みが東部臨海問題の妥当な決着を可能にしたことを強調したい。

（3）開発主義体制としてのプレーム政権の特質

プレームは1920年の生まれで、1歳下のスハルト、3歳下のリー・クアン・ユー、5歳下のマハティールなどと同年代であるが、開発主義体制のリーダーであったという点でも彼らと共通している。タイの開発主義体制はサリットによって1960年前後に構築されたが、プレームは、サリットの描いた構図を高い完成度に仕上げる役割をはたした「タイ型開発主義体制の完成者」といえる。

プレームは陸軍出身で国会に議席を持たず、1988年8月の引退の際に行われたテレビ演説で彼が述べたように、軍事的あるいは政治外交的なテーマではなく経済発展、より具体的には「農村地帯に住む人々の貧困緩和」の達成によって政権の正統性を主張しようとし[50]、テクノクラート・グループにマクロ経済運営の権限を大幅に委譲して、彼らを政治的圧力から保護しようとした点で、開発主義体制の指導者としての特徴を十分に備えている。ただ、彼は、同時代のスハルトやリー・クアン・ユーやマハティールと異なり、また直接の先輩であるサリットとも異なり、ほとんど強力なカリスマを感じさせない指導者であった。また、彼は特定の強力な政治基盤（たとえばスハルトにとっての「ゴルカル」）を作ることに熱心でなかった。彼の特質はあくまでも“老練なバランサー”であり“国王の忠実な側近”であった。ただ、これは、政治家としてのプレームの非力を意味するものではない。彼は1988年に余力を残して引退した後、現在にいたるまでタイの政治社会に強い影響力と信望を維持しており、1997年の通貨危機発生の際にも、枢密顧問官となっているプレームに事態収拾の役割を期待する声が高まった[51]ほどである。権威主義体制の指導者が最高権力を手放して引退した後の姿としては例外的な安泰度であり、プレームの持ち味である「見通しの良さ」が発揮されているといえよう。

東部臨海開発計画に関する論議が過熱しかかった際に、タイが極めてバランス感覚の優れた指導者を持っていたこと、プレームが異なる立場の双方の意見に公平にねばり強く耳を傾けたことが、適切な意思決定を導く上で重要な意味を持ったのである[52]。

（4）マスメディアの介在が生んだ“意図せざる透明でオープンな”政治過程

本稿に明らかなように、他の多くの途上国の大型プロジェクトに見られない東部臨海開発計画の特徴は、論争をめぐる豊富な新聞情報の存在である。とくにタイ政府の関係者によるリークが重要な節目でユニークかつ重要な役割をはたした。たとえば、1985年のハーマンズ世銀バンコク所長の書簡に関する報道は、明らかにタイ政府内部からのリークに基づくものである。新聞報道の洪水によって、この重要テーマについて何が争点になっており、誰がどのように主張しており、タイ政府によってどのような決定が下されたのかが世間に明らかになった。

数ある報道の中には、客観性を欠く意図的なもの、事実に基づかない不正確なものも見られなかったわけではないが（いうまでもなく、これはタイだけの現象ではない）、論議が多くの人々の注視

Hosei University Repository

する中で行われたというプラス面があったことは否定できない。これによって、東部臨海開発計画についての論議の細部がオープンなものになり、その結果、論議の質が向上し、政策決定者もうかつな決定ができなくなったからである。マスメディアへのリークは、東部臨海開発計画に限らず、当時のタイではしばしば見られた現象であるが、リークする側の意図がどこにあるかはともかく、それによって、隠されていた情報が表に出された結果として"透明でオープンな"政策論議が可能になった点は見逃せない。

東部臨海開発計画の経験が示しているのは、途上国が主体性をもった的確な意思決定を行う上で、行政制度の発達やテクノクラートの能力だけでなく、その国の固有の社会的・文化的特徴を生かしたチェック・アンド・バランスの仕組みや、関係者による（実質的に）公開のブレイン・ストーミングなどが、非常に効果的であったという点である。そして、この当時のタイで、こうした要素が有効に機能できたのは、かなりの程度自由な選挙と自由な報道があった[53]からといえよう。これが、プレーム政権のような「民主的な開発主義体制」の持つ重要な意義なのであり、1980年代のタイからの中心メッセージなのである。

注

1）本稿は、海外経済協力基金（現国際協力銀行）の「東部臨海開発計画総合評価」の一環として、筆者が執筆した「タイ東部臨海開発計画の変遷とその意味」に加筆・改訂したものである。本稿執筆にあたり、海外経済協力基金の多くの方々、とくに有賀弘倫、有賀賢一、Patcharin Phannanukulの各氏から貴重な資料提供と有益な示唆をいただいた。記して感謝したい。

2）第5次5カ年計画（1982－86年）では、公共投資の6.5％が東部臨海開発計画に向けられることになっていた（World Bank, *Thailand Managing Public Resources for Structural Adjustment*, 1983, Volume I, pp.193-195）。
ただ、その後の計画見直しの過程で、総投資額は当初見込みの6割程度まで削減された。（下村恭民、大橋裕、"東部臨海開発計画"、タイ日本人商工会議所編「タイ国経済概況」1986-87年版、pp.125-126）

3）1973年を100とするタイの対外交易条件は、1981年に51に低下していた。（Warr P. and Bhanupong N., *Thailand's Macroeconomic Miracle Stable Adjustment and Sustained growth*, Kuala Lumpur, Oxford University Press,1996 p.43）

4）下村恭民、"タイのマクロ経済"、大蔵省財政金融研究所編「ＡＳＥＡＮ４の金融と財政の歩み―経済発展と通貨危機」1998年、p.378

5）World Bank (1986), *Thailand : Growth with Stability A Challenge for the Sixth Plan Period A Country Economic Report*, Washington D.C., The World Bank, Volume I,p.iii

6）1981年には約10パーセント、1984年には14．7パーセント。これ以後、1997年まで、タイでは平価切り下げは行われなかった。
Doner R. and Anek L. (1994), " Thailand:Economic and Political Gradualism",in Haggard S. and S. Webb (eds.), *Voting for Reform Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York, Oxford University Press, p.423

7）他にＳＡＬの成功例として挙げられたのは、韓国、モーリシャス、チリ、およびガーナであった。World Bank (1990) op cit p.20

8）World Bank (1986), op cit p.4

9）*The Nation*, November 14, 1985

10）*Bangkok Post*, November 20, 1985

11）*The Nation*, November 21, 1985

12）*The Nation*, November 22, 1985

13）*The Nation*, November 21, 1985

14）Warren W. (1997), *Prem Tinsulanonda Soldier & Statesman*, Bangkok, M.L. Tridosyuth Devakul, pp.25-38

15）*The Nation*, November 28, 1985

16）*The Nation*, November 28,1985

17）*The Nation*, December 2,1985

18）World Bank (1986) op cit pp.132-138

19）World Bank (1986) op cit p.139

20）World Bank (1986) op cit p.136

21）Paisal S. (1986), "On the eastern front Thailand decides on a controversial development

Hosei University Repository

plan", *The Fareastern Economic Review.* January 9, 1986 p.43

22) *The Nation,* September 19,1986

23) *The Nation,* October 16,1986

24) 「通商弘報」1989年2月7日

25) 「通商弘報」1986年10月28日

26) *The Nation,* September 19,1986

27) *The Nation,* February 27,1987

28) *The Nation,* February 27,1987

29) 「日本経済新聞」1987年9月8日　なお、1998年11月10日に行ったインタビューで、TDRIのアマル元所長（Ammar Siamwalla）が同様の点を指摘した。

30) IFC (1986), *Report to the Board of Directors on a Proposed Investment in National Fertilizer Corporation Limited Thailand,* June 16,1986 pp.11-12

31) *The Nation,* October 16,1986

32) マナット元大蔵省財政政策局長（Manas Lee-virapan）とのインタビュー（1998年11月10日）

33) *Bangkok Post,* October 17,1986, *The Nation,* November 25,1986

34) 国際協力銀行「東部臨海開発計画総合評価報告書」（近刊予定）参照

35) 「通商弘報」1988年7月23日

36) TEU（twenty-foot equivalent units、20フッター換算単位）とは、国際標準化機構（ISO）の20フッター・コンテナを1、40フッター・コンテナを2として計算するコンテナ取扱量の単位

37) 下村恭民、角川浩二、高橋良晴、小田島健（1990）「タイ・マクロ経済調査報告書　一海外からの直接投資の急増はどのような変化を引き起こしたか」、海外経済協力基金、pp.35-36

38) World Bank (1986), op cit p.137

39) 下村、角川、高橋、小田島（1990）　前掲文献 p.36

40) Paisal S. (1986c), "At last beginning, Bangkok finally commits to ESP Pprojects", *Far Eastern Economic Review,* October 30,1986

41) Paisal S. (1986), op cit p.44　および1998年11月4日に行われたインタビューでのパイサン元ファー・イースタン・エコノミック・レビュー誌記者（Paisal Sricharatchanya）の発言

42) 下村・大橋（1986）、前掲文献　pp.105-108

43) ＯＥＣＦ（1998）、「マプタプット工業港、マプタプット工業団地建設事業事後評価報告書」、海外経済協力基金・開発援助研究所（未定稿）

44) Hamaraj Land and Development社作成資料、および1998年11月7日の現地調査

45) World Bank (1986), op cit p.135

46) Christensen S.,D.Dollar, Ammar S.,Pakorn V. (1993), *The Lessons of East Asia Thailand The Institutional and Political Underpinnings of Growth,* Washington D.C.,The World Bank p.22
池本幸生（1994）、"ラー マ四世期の「消極的」経済政策"、「東南アジア研究」第31巻4号 pp.319-322

47) 開発主義体制（developmental state）は、権威主義体制（authoritarian regime）の一形態である。権威主義体制はもう一つの非民主主義体制である全体主義体制（totaritarian regime）と同様に、政策決定を少数の個人や集団が独占するが、全体主義体制とは異なり、一般大衆の政治動員の積極性やイデオロギーの明確さに欠ける。末廣昭（1994）"アジア開発独裁論"中兼和津次編「近代化と構造変動」（「講座現代アジア」第2巻、東京大学出版会　p.214
権威主義体制のうち、以下のような特徴を持ったものを開発主義体制（「開発独裁」）と呼ぶ。イ）経済開発の推進を最重点政策課題とし、国民的統合の目標および手段、政権の正統性のよりどころとする。ロ）私有財産制度と市場経済を基本とする、ハ）経済発展の達成という長期的視点から、政府による市場への介入を容認する。ニ）議会制民主主義に対する何らかの制約が加えられる場合が多い。ホ）経済開発の遂行に関する権限がテクノクラートに大幅に委譲される。とくにイとホが、通常型の権威主義体制に比べての大きな特徴である。村上泰亮（1992）「反古典の政治経済学」中央公論社　pp.1-6、渡辺利夫（1995）「新世紀アジアの構想」筑摩書房　pp.14-19、末廣前掲書　p.223

48) Ammar S. (1997), " The Thai Economy : Fifty Years of Expansion" in TDRI Collected Papers *Thailand's Boom and Bust,* Bangkok, Thailand Development Research Institute pp.6-9

Hosei University Repository

49) 白石隆（1998)、“アジア通貨危機の政治学”、大蔵省財政金融研究所「ASEAN4の金融と財政の歩み　一経済発展と通貨危機」pp.174-176
50) Warren W. (1997), op cit pp.18-20
51)「日本経済新聞」1997年8月26日, 1997年10月8日
52) 1998年11月3日のインタビューにおけるブンヤラーク元NESDB総合計画局長（Bunyaraks Ninsananda）の発言
53) Doner R. and Anek　L. (1994), op cit p.412