

本書のねらい

著者	末廣 昭, 東 茂樹
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	502
雑誌名	タイの経済政策 : 制度・組織・アクター
ページ	i-xii
発行年	2000
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012487

本書のねらい

1. 本書の視角

タイのタマサート大学経済学部では、1988年の年次セミナーにおいて、「誰がタイの経済政策を決定するのか」という共通論題を掲げ、活発な議論を行った。またチュラーロンコーン大学経済学部政治経済研究センターでも91年に、「タイにおける開発の方向性：90年代のタイ政治経済」と題して年次セミナーを開催している。

タイ経済は1980年代後半から90年代前半にかけて、急速な構造変化を経験した。外国からの直接投資が88年より急増し、88～90年の3年間は2桁の実質経済成長率を達成している。投資ブームを受けてタイの輸出額が増加し、輸出構成品も、従来の農産物、農産物加工品、繊維衣類から、電機製品・部品やコンピュータ部品の占める割合が拡大した。タイはもはや農業国ではなく、新興工業経済国（NICs）への仲間入りを果たし、「5番目の虎」と注目されることになったのである。

このようなタイ経済の変化は、1988年にチャーチャーイ政権が成立して政党政治が定着し、また92年の5月流血事件以降、軍の政治的影響力が後退するなか、政治の民主化と軌を一にして進展することになった。従来の枠組みでは、タイにおけるこうした変動を捉えることができなくなったため、研究者の関心はタイ政治経済を分析する新しい視角や手法の探求へと向かっていった。大学でのセミナーの開催をはじめ、この10年間に数多くの研究成果が次々と発表されることになったのは、そのためである。本書が目指したも

のも、タイ政治経済の変化をどのように捉えるかに関して、社会科学を専攻する地域研究者の側から回答を出すことにある。

さて、この10年間の新しい研究成果は、次の二つの潮流に整理することができよう。ひとつは、政治社会の変容と民主化の動きの相互連関を問う議論、いわゆる「脱官僚政体論」であり、もうひとつが、中長期にわたる安定的な成長、さらには1988年から始まる経済ブーム（そして、今回の経済危機）に果たした政府の役割を問う議論である。なお後者の場合には、単に政府の政策だけではなく、政策運営を支える法的枠組みや官僚機構、あるいは政策決定に大きな影響を与えるようになってきた民間経済団体や官民協議組織の役割も含まれる。制度・組織論的アプローチと呼ばれる研究が、これに該当する。

ここで以上のような研究成果が生まれてきた背景について、さらに振り返ると、次の二つの原因があげられよう。

第1は、1980年代初頭に累積債務危機に陥り、その後国際機関による構造調整を経験したラテンアメリカ諸国と、同じく経済危機に直面しながら、そこから脱却し高成長を続けた東アジアとの二つの地域の国際比較研究がもたらしたインパクトである。これらの研究は、新古典派経済学や近代化論に対する批判から生まれ、各国の経済発展や政治発展は、単一のプロセスをへて市場経済化や政治的近代化に収斂するものではないという点で共通していた。経済運営システム、政府と企業の関係、国家と社会勢力の関係を問うこれらの議論は、タイ研究に制度・組織論的アプローチを導入する重要な契機になっている。

同様に、1980年代後半から東アジア、次いで東南アジア諸国では民主化運動が活発となり、この動きをどのように把握したらよいか政治学者の大きな関心事になった。そして、こうした「民主化論」を展開するにあたって、ラテンアメリカで盛んになされてきた「ポスト権威主義体制論」が、ひとつの導きの糸になっている。

第2は、世界銀行のアジア諸国に関する一連の報告がもたらした影響である。1980年代にラテンアメリカの構造調整を主導した世界銀行は、市場メカ

ニズムが正常に機能する枠組みや「成長のファンダメンタルズ」の実現を強調する一方、90年代に入り、市場機能を補完し、あるいは強化するような政府の積極的な役割に注目し始める。政府の公共政策（public policy）が経済発展に果たす役割を一定程度評価した『1991年世界開発報告—開発への挑戦—』の刊行がその最初の動きであり、93年に刊行された『東アジアの奇跡』では、政府の市場に対する調整的機能や、貿易、金融、産業政策における選択的介入の有効性についても、一步踏み込んだ議論を展開した。

注目すべきは、こうした世界銀行の経済開発に対するアプローチの変化が、「政府と市場」、「政府と企業」に関する広範な関心を、東・東南アジアの政治経済研究にもたらした点である。加えて、各種の世界銀行報告書作成のために提出された多数のバックグラウンド・ペーパーが、タイのマクロ経済運営の特徴や制度・組織に対する関心を喚起し、さらにそれがセクター別のより実証的な研究を促したことも重要であろう。

以上のような背景が重なって、タイでは1980年代後半以降、経済運営や政治社会変動に関する研究が相次いで刊行されることになった（第1章の末尾注の引用文献、参照）。代表的なものとして、セクター別に政策とパフォーマンスの因果連関を追求したウォーたちの研究、政府機関の経済開発政策の推移と政策運営能力の発展を検証したマスカットの研究、80年代以降の政治社会の変動を包括的に把握しようとしたヘウィーソンたちの研究などがあげられるだろう。そうした研究のなかで私たちがとりわけ注目したのは、政治発展や経済発展における「制度・組織」の役割に着目したドナーたちのグループ、あるいはアンマーやクリステンセンたちの研究である。

彼らの主張の紹介は本書第1章に譲るが、要点は1980年代に達成されたタイの政治安定や経済回復、そしてその後の成長を実現するうえで、制度・組織が特定の利益集団や社会勢力の間の利害を調整し統合することに寄与したという点である。言い換えれば、タイにおいて経済発展が達成された要因を、国家と社会の間の相互作用に関連させて検証することが、彼らの主眼であった。この点は私たちが共同研究を開始する際でも、共通の認識となっている。

すなわちタイの政治経済の構造変化に関連させて、各セクターの政策決定や運営においてアクターたちが果たす役割に着目し、制度・組織が整備されていく過程を分析した。

ただしドナーたちの研究は、政府の政策と民間企業の利害を調整する「官民協議組織」の役割にもっぱら関心が向かっている。実証研究の対象も金融機関、自動車、繊維産業などの業界団体に限定されていた。また、政策を立案したり運営する政府機関のより具体的な分析や、政策決定に大きな影響を与える民間企業の事業活動や社会勢力の動きについても、十分な分析は行われていない。さらに一番問題となる点は、彼らの議論がタイにおける経済政策を規定した政治的要因の分析に傾斜しており、経済構造自体が変化したことにともなって生じた政策や制度・組織の変化を捉えていない点にある。

そこで、本書はタイにおける経済政策の決定メカニズムを、政府官僚組織、民間経済団体、主要財閥や企業、官僚外社会勢力（労働団体、NGOを含む）、政党政治家や権力構造との関連で、1980年代以降の経済構造の変化という動態的な視角を入れながら、分野ごとに具体的に検討することにした。選定した分野は、総論である第1章を別にすると、財政金融政策（第2章）、産業政策（第3章）、糖業政策（第4章）、農村開発政策（第5章）、労働政策（第6章）、環境政策（第7章）、電気通信政策（第8章）の七つである。

もちろん各章の間には、分野の違いや専攻しているディシプリンの違いによって、議論の力点やアプローチの方法に差が生じる。そこで本書を作成するにあたっては、次の4点について最低限のガイドラインをもうけた。

第1に、各分野の政策の立案と運営に重要な影響を及ぼすアクターをまず明確にする。同時に、アクターを官僚機構や官民協議組織に限定せず、民間企業や社会勢力も積極的にとりあげ、さらに特定個人やネットワーク組織の役割についても検討する。これらの点は、本書を既存の研究から区別する大きな特徴である。

第2に、政策の推移を辿るだけでなく、可能なかぎり政策決定の仕組みの特徴を当時の政治体制や経済の動向とも関連させて紹介する。各種委員会の

構成メンバーや活動の分析がこれに該当する。

第3に、対象時期については、タイの政治・経済構造が大きく変化してきた1970年代後半以降の20年間をカバーして、政策の推移を中長期の観点から把握できるようにする。この際に、各分野の特定の政策を対象にした決定要因の分析だけでなく、政策や制度・組織と実態との乖離に関しても視野に入れる。なお分野に応じては、制度が整備された50年代や60年代に遡ることや（第2章の財政金融政策など）、現在の通貨・経済危機に至る原因および新たな課題に言及している章もある。

第4に、分野ごとに政策年表を作成して添付し、読者の便宜を図る。なお、巻末に一括してまとめなかったのは、分野ごとに整理する方が政策の推移や展開をよりの確に把握できると考えたからである。

以上四つのガイドラインを設定することで、本書にひとつのまとまりを与え、同時に現在のタイ経済、あるいは政治社会の変動をみていく視点を提示するように努めた。

2. 本書の構成

以下簡単に、各章の内容とねらいを紹介しておきたい。

第1章（末廣・東担当）は本書の総論に位置し、三つの部分からなる。最初に、過去25年間の経済パフォーマンスの推移を俯瞰し、1980年代に生じたタイ経済の構造変化を経済指標で確認しておく。そのうえで、80年代以降の新しいタイ政治経済研究をサーヴェイし、(1)脱官僚政体論、(2)安定成長論、(3)制度・組織論的アプローチの三つに分類して、論点を紹介する。第3に、経済開発の機構整備、構造調整、経済自由化の三つの時期における政策目標の特徴を整理し、さらに政策決定に重要な意味をもつ政府機構（4機関、経済閣僚会議、国家委員会）、民間経済団体、官民協議組織をとりあげ、タイの政策決定における特徴を検討する。本章ではその特徴として、外圧を利用した制度改革、個人のリーダーシップ、制度化と流動化の同時並存の三つを指

摘し、最後に構造変化と政策・制度との関連をまとめている。

第2章（末廣担当）の財政金融政策は、まず国家経済社会開発庁（NESDB）、首相府予算局、大蔵省財政経済局、中央銀行の「4機関」をアクターとして設定する。そのうえで、歴代の「4機関」のトップと蔵相の学歴、経歴を検討し、そこにみられる特徴を整理する。そのうえで、この「4機関」の協調体制、中央銀行の「政治からの独立」、同行の「政策の独立」の3点がどのように確保され、かつ変容していったのかを、プワイ中銀総裁期、第一次民主化期、構造調整期、経済拡大・自由化期の四つに分けて順次検討していく。さらに以上三つの体制の確保、いわゆる「強い中央銀行」の成立が安定成長の大きな要因であったこと、逆に「強い中央銀行」の崩壊が、今回の通貨・経済危機の重要な原因のひとつであったことを指摘する。

第3章（東担当）の産業政策は、構造調整政策、輸入代替政策、経済自由化政策の三つの政策を対象とし、産業としては繊維、自動車組立・部品、石油化学の三つをとりあげる。アクターとしてはライン省庁、民間経済団体、官民協議組織の三つを設定するが、個別産業の分析では、業界団体（各工業協会）、政党政治家の影響力、個別企業グループの事業戦略もあわせて検討し、セクター別業種別に産業政策が策定される背景を、経済変化に関連させながら検証する。また本章では、1980年代後半以降の産業構造の変化を、政府の政策が誘導した結果ではなく、むしろ企業の旺盛な投資の結果とみなす。そしてこの構造変化こそが、産業政策を従来の保護主義から自由化方針へ転換させたと捉える。

第4章（山本担当）の糖業政策では、アクターとして政府（糖業を担当する工業省など）、砂糖財閥が支配する製糖工場グループ、砂糖キビ栽培農民組合の三つを設定する。糖業政策は輸入代替産業から輸出版業へと過去展開したが、最も重要な政策上の転換は、1982年の分糖法の成立であったこと、そしてこの時期を境として、砂糖キビの価格設定プロセスは、従来の対立とアドホックな政治的解決の方式から、政府が調整し農民と工場が共生する体制へ移行したことを明らかにする。なお糖業は、国家委員会が特定のセクター

や業種レベルで政策の効果を発揮できた数少ない事例であり、また組織された農民が政府の政策決定に参加する稀有な事例でもある。

第5章（重富担当）は農村開発政策を扱う。本章は、構造調整期にNESDBが開始した農村開発政策の展開と、これを担当した国家農村開発委員会（ゴーチョーチョー）の仕組み、特徴を明らかにする。とりわけゴーチョーチョーの活動でリーダーシップを発揮したNESDBのコーシットに照明をあて、彼の理念、構想、人的ネットワークを紹介する。また、受け皿としての農民側の自主的な開発政策への参加の動きも紹介する。そのうえで、経済拡大・自由化期にはゴーチョーチョーの目的が「農村開発」から「県開発」に移行し、担い手も変わっていったことを指摘する。本章では、タイの政策立案・運営の実効性が、省庁間の「横の調整」と政府の政策意図と農民のニーズの間の「縦の調整」の二つの調整過程に依存することを強調すると同時に、政策の成否が個人の政策的スペースの大きさにも大きく左右されることを指摘している。

第6章（浅見担当）の労働政策は、アクターとして労働社会福祉省、使用者協会、労働組合の連合体であるナショナルセンター（労働者団体協議会）、政党政治家の四つを主に設定する。そして労働政策を大きく規定する「3者構成委員会」のなかでも最も重要なものとして、賃金委員会、労使関係委員会、労働裁判所の三つをとりあげ、それぞれの仕組みを紹介すると同時に、国家と労働者・労働団体の相互関係を、最低賃金の決定過程と労使紛争の処理過程の二つに焦点をあてて解明する。またこうした検討を通じて、タイの労働政策が法律や制度の面で一定の進展を示しつつも、制度化の試みと制度の運営の間にずれが存在すること、さらに政府や労働団体の間にインナーサークルの形成がみられ、こうしたグループが労使紛争の処理などで独自の役割を果たしていることを指摘する。

第7章（船津担当）の環境政策は、環境保護運動の展開と「環境の政治」を扱う。アクターとしては、国家環境委員会（NEB）を軸とする政府機構や政党政治家とは別に、運動を展開してきた官僚外社会勢力、つまりNGOを

主体とする「イシュー型運動」と地域住民・農民を主体とする「モップ型運動」の二つを設定したところに、本章の特徴はある。そのうえで、環境にかかわる社会運動を1970年代にまで遡って紹介し、80年代に入ってから、一方で環境法や環境行政の整備、他方でNGO型の環境団体の組織化が進み、80年代末からはNGOが政策決定に参加するようになった経緯を明らかにする。また最後に、こうしたアクター間の調整機能の向上が、実際の環境問題の解決に常に貢献しているわけではないという事実も指摘している。

第8章（河森担当）は、政府・国営企業が事業の許認可権をもつ典型的な業種である電気通信産業を扱う。もともと電気通信産業は、タイ電話公社やタイ通信公社といった国営企業が独占する事業であった。ところが経済拡大期に電気通信に対する需要が急増し、民間の資金を活用する意見も強まったことから、政府・国営企業が許認可権と設備の所有権を保持し、民間事業者が事業の設営と運営を担当するというBTO方式を導入した。この新しいコンセッション方式のもとでのアクターとして、本章は運輸通信大臣・副大臣、国営企業の理事会、事業を担当する民間地場企業、技術・資金を提供する外国通信企業の四つを設定する。そしてBTO方式の導入は、電気通信産業の規制緩和、さらには完全自由化にはつながらず、むしろ政党政治家や民間事業者の間に新たな利権を追求する動きを促したことを指摘する。

なお研究会の成果としては、以上の8本の論文とは別に、私たちの研究会のメンバーであった玉田芳史委員（京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科助教授）と遠藤元委員（大東文化大学国際関係学部専任講師）が、それぞれ中央政治と地方政治の分析を担当し、実証性の高い原稿を提出した。ただし、本書全体の共通テーマである「経済政策－制度・組織・アクター」の領域からやや離れていたこともあって、これら二つの原稿については本書への収録を見合わせ、別途独立の論文として公表することにした。併せて読んでいただければ幸いである。

3. 成果と今後の課題

本書では、共同研究の参加者が特定の分野を担当し、各分野の政策を立案・運営するうえで重要となるアクターを設定し、その特徴を明らかにするという方針をとっている。この方針にもとづき、研究分担者全員が1997年から99年にかけてタイに数回赴き、現地語資料の収集に努めると同時に、関係者からの聞き取り調査を精力的に重ねた。そして調査の結果を相互に持ちより、月1回の研究会で議論し、タイ社会に対する理解と情報の共有に努めた。分野ごとにアクターを析出し、政策決定の仕組みやその推移について詳しく紹介したという点では、各分野に関する政策年表の作成とともに、本書は新たな貢献をタイ研究に対して行ったと私たちは自負している。

本書が課題として設定したのは、タイにおける経済政策の決定メカニズムがどのような要因で成り立ち、また、この20年間の政治経済変動のなかでそうしたメカニズムが変わってきたのかどうか、それらの問いに実証的に答えることであった。従来の見解では、タイにおける経済政策は、(1)政策資源を官僚や官僚機構が独占している、(2)政策の決定過程が不透明であり、政策の立案や運営は個人の意向や「パトロン・クライアント関係」に左右されやすい、というものである。

これら二つの特徴に対して、私たちは個別分野の研究から、(1)については政策決定には官僚外勢力、それも官僚外政治勢力（政党政治家など）だけではなく、民間経済団体や労働団体、社会勢力（地域住民組織やNGO）などの参加機会も拡大している、(2)については政策決定の仕組みが整備され制度化しつつあるという結論を得た。ただし、(2)については、第1章や各章がしばしば指摘するように、制度化しつつその制度の形骸化と流動化が絶えず生じているのがタイの特徴である。その背景には、過去20年間のタイ政治経済社会の変動がきわめて急速であり、制度・組織が構造変化の実態に追い付かないという側面と、政策の立案運営にあたって、依然として個人のリーダー

シップやネットワーク組織が重要な役割を果たしていることの2点を指摘することができるだろう。

次に、本書で十分検討できなかった問題を指摘しておきたい。本書はタイの政治経済変動における制度・組織を分析の中心に据えたため、経済構造自体の変化と最も重要なアクターである民間企業の行動との因果関連に関しては、不十分なままに終わっている点は免れない。もちろん本書において、分野別の政策の決定やその推移を詳細に分析した点はそれなりに自負しているが、上記の点に力点をおいたために、逆に過去20年間における外国企業を含む民間企業の事業戦略の変化や資本蓄積のパターンについては、十分説明することができなかった。もともと研究会のメンバーの何人かは、個別産業や地場系企業の実証的研究を専門のフィールドとしている。他方、ドナーたちの「制度・組織論的アプローチ」が視野の外においてきたのが、特定産業や個別企業・財閥の発展過程の具体的な分析であった。したがって次の課題として、政府の政策、企業の活動、両者を結ぶ制度・組織の3者をより統合的に捉えるような「タイ産業の総合分析」の研究に取り組んでみたい。

4. おわりに

本書は、アジア経済研究所において1998年度に発足した「タイの産業発展と経済社会の変容」研究会の1年間にわたる研究の成果である。私たちはこの研究会に先だって、97年度に「タイ経済の成長と社会構造の変化」研究会を組織し、主要な経済・政治データの収集と当該機関に対する聞き取り調査を行って、調査研究報告書『タイの統計制度と主要経済・政治データ』を刊行した。次いで98年4月からは、同じメンバーがそれぞれ分担して、過去10年間に刊行されたタイ政治経済に関する主要研究書や博士論文を精力的に紹介し合い、さらに現地調査の成果報告や分担した分野に関する個別報告を積み重ねた。1回につき3～4名が報告するため研究会はいつも長時間に及んだが、研究会の内容は常に刺激的で充実していた。

なお研究会の成果を作成する過程で、数回にわたりタイで資料収集や聞き取り調査を行い、その際、チュラーロンコーン大学経済学部のサーマート準教授、ソムポップ準教授、サンシット準教授をはじめ、国家経済社会開発庁、中央銀行、大蔵省、労働社会福祉省、工業省、商務省、科学技術環境省などの官庁諸機関のスタッフ、企業関係者、労働団体、住民組織やNGOの代表など、実に数え切れないほどの人々のお世話になった。ひとりひとりのお名前は掲げないが、調査に協力していただいたこれらの方々に対して心よりお礼を申し上げたい。

アジア経済研究所では1987年に、編者の一人である末廣が研究主査を務めて『タイの工業化—NAICへの挑戦—』を刊行している。しかしそれ以降、タイの政治経済は急速に変化しているにもかかわらず、研究所ではこのようなタイの変化を包括的に分析した研究書の出版から遠ざかっていた。もう一人の編者である東は、96年に研究所の地域研究部に配属された際、タイ政治経済の変化を捉える新たな枠組みを提示することが、社会科学を専攻するタイ地域研究者の責務と考えて、末廣に話を持ちかけ、末廣・東の2名で研究会の企画を立案し運営することにした。

研究会では、タイ語を習得して現地調査や一次資料を利用できる研究所内外の若手研究者に委員として協力を求め、財政金融や産業にとどまらず、農村や労働などの分野も含めて、包括的にタイの政治経済を捉えられるような枠組み作りを目指して議論を重ねた。また研究会委員ではないが、若手研究者として高橋正樹、南原真、三重野文晴、柿崎一郎の各氏が研究会に参加し、協力したことを付記しておきたい。本書は以上の試みの結果として完成した。当初の目標をどの程度まで達成した成果となっているかどうかに関しては、読者諸賢のご判断を待つよりほかにない。忌憚のないご教示、ご叱正をいただければ幸いである。

冒頭で、1988年にタマサート大学経済学部で開催されたセミナーについて紹介したが、このセミナーは実はプワイ・ウンパーゴン博士の生誕72年（6周暦）を記念して行われた。タイにおけるマクロ経済運営の制度整備におい

てプワイが果たした役割に関しては、本書の第2章を参照していただきたい。プワイは64～72年にタマサート大学経済学部長、さらに学生革命後の民主化期が終幕を迎える75～76年にタマサート大学学長を務め、財政金融政策を担当する経済官僚ばかりでなく、学界・NGOにおいても、多くの人々がプワイを師と仰ぐような存在であった。そのプワイが、本書編集作業中の99年7月28日、ロンドンにおいて享年83歳で永眠した。私たちの今回の研究成果は、プワイの輝かしい業績に比べれば微々たるものにすぎない。だがプワイが当時果たした役割の少しでも、新しい時代にいる私たちが引き継いで、タイの政治経済分析やタイ社会の理解に関して、広く議論が深まることになれば幸甚である。

1999年12月

末廣 昭
東 茂樹