

第7章

産業育成手段の多様化を求めて

——タイの経験が示唆するもの——

下村 恭民

はじめに——本章の目的

多くの開発途上国が次代の経済をになう新しい産業の育成を模索している。本章の目的は、途上国が産業育成のために動員できる政策手段の「道具箱」に新しい「道具」を加えることにある。この道具がどれだけ汎用性をもつかはともかく、途上国の政策担当者にとって「選択肢」の余地が広いほうが望ましいであろう。

本章では、新しい道具、新しい選択肢を求めて1980年代半ばのタイを訪れ、当時のタイの経験に政策的示唆を探りたい。本章で紹介するタイの経験は、タイの経済発展に関する標準的な文献では、必ずしも十分にカバーされていない。このように、これまであまり注意を払われてこなかった事例だけに、経済成長が加速する前夜の時代におけるタイの人々の苦闘を詳細に検討することが、何らかの新しい知見を付け加えるものと期待される。また、当時のタイが採用したアプローチのなかには、国際社会で認知されている標準的な政策手段と異なる「非正統的」なものも少なくなかった。このような独自の試みの意味を読み直すことによって、厳しい制約条件のもとで産業育成に取り組んでいる途上国の人々にとって、何らかの現状打開の手がかりが見いだ

され、選択肢の広がりにつながると考える。

1980年代半ばのタイの事例にはもうひとつの意義がある。この経験をレビューする過程で、我々は、産業育成と制度能力の関係が決して単純でなく、複雑で多様なことを、改めて再認識させられる。

途上国の産業構造の近代化や公的部門の制度能力をめぐる近年の論議の根底には、「産業育成のための政策は、制度能力の水準と釣り合ったものであることが望ましい」という命題が、広く受け入れられている。

この命題のもとでは、次代をになう産業を重点的に育成するためには、テクノクラート体制を中核とする強力な制度能力の存在が不可欠であり、したがって、制度能力の弱い国々が重点産業の育成を試みることは危険であるとの基本認識がある。「強力なテクノクラート体制をもつ国」として想定されているのは、基本的に日本や韓国のような北東アジアの国々であり（World Bank [1997: 6]）、通常の途上国からはかけ離れた存在とみられている。

後掲の表1にみるように、OECDの報告書は、成長加速前夜の時期である1980年代前半におけるタイの「ガバナンス指標」を、制度能力（「レッド・テープの」度合いなど）も含めて国際的に低い水準にあると評価していた。こうしたガバナンス水準の測定手法に問題点のあることは、第1節で検討するが、この指標は、タイを凡庸な制度能力（あるいは、より広く凡庸なガバナンス水準）の国であるという認識が広く共有されていたことを示唆するものである。1980年代前半のタイは、制度能力に制約をもつ途上国（本章では便宜的に「標準的な途上国」と呼ぶ）として国際的に位置づけられていたといえよう。

このような標準的な途上国が国際競争力のある産業の育成を志向する場合には、世界銀行などの有力国際機関や多くの経済専門家が行ってきた助言は、産業を特定することなく、マクロ経済の安定、規制緩和や自由化などの経済改革の実施、ガバナンスの改善を通じて投資環境を整備し、市場原理に沿った形で直接投資を引き付けるべきというものである。市場原理に沿った外向的で健全な経済政策・経済運営が行われ、マクロ経済が安定し、「良い統

治」が確保されれば、その結果として投資環境が改善され、内外の投資家がそれに積極的に反応し、経済が活性化して国際競争力のある産業がおのずから台頭するという考え方である。新古典派経済理論にもとづいた産業育成アプローチといえよう (Hunt [1989: Chapter 10])。このようなアプローチを若干拡大して、政府による中小企業育成や輸出振興を認める場合でも、産業を特定せず、業種横断的な形にとどめるべきとされる。本書第1章に述べられた「中立的産業政策」の考え方である。第2節に述べるように、タイの産業に対する資金供給の基本的仕組みも、公的部門の制度能力に強く依存しない、民間金融機関中心の構造であった。

他方、多くの標準的な途上国が、重点産業の育成という政策意図をもつ現実がある。第3節で紹介するように1980年代のタイにもそのような政策意図があった。それらの国々にとって、上記の新古典派のアプローチや標準的な中立的産業政策よりも踏み込んだ選択肢がないのだろうか。これが本章の問題意識である。言い換えれば、本章の目的は、制度能力の制約のもとで次代をになう重点産業の育成を目指している多くの途上国にとっての、現実的な政策の多様化に示唆を与えることである。

1980年代半ばにタイ政府が日本政府に対して提示した「日タイ経済関係構造調整白書」(“The White Paper on the Restructuring of Japanese-Thai Economic Relations”, 以下「白書」と記す)には、このような問題意識に示唆を与える要素が見いだされる。要約すれば、「政府主導で次代をになう産業を育成しようとするのではなく、何らかの政策行動によって海外の民間部門を動かし、それによって所期の目的を達成しようとするアプローチ」がみられるのである。「次代をになう業種の育成を指向しながら、同時に、政府介入からは慎重に距離をおいたアプローチ」と表現することができよう。ここでは、

- (1) 業種横断的な政府介入である中立的産業政策よりも踏み込んで、特定の産業の育成を指向する。
- (2) 育成にあたって、政府自らが政策金融、優遇税制などの政策手段を動員して関与することには消極的で、民間部門の活力や効率性を活用する

ことを重視する。この点で選択的産業政策の概念とは異なる。

このようなアプローチが現実実現可能かどうかについては懐疑的な見方もある。政府が自ら介入せず特定の業種を「育成」しようとするのは論理矛盾であるとの指摘は容易に成り立つ。また、利潤動機にもとづいて行動する民間企業を政府の望む方向に動かす方策があるのかという疑問もありえよう⁽¹⁾。

「政府の介入を抑制しつつ、民間部門の活用によって重点業種を育成する」形の「民間部門活用」（新古典派的な意味での標準的な民間部門活用とは異なる）を考えるうえでのひとつの手がかりとして、1980年代半ばにタイが採用した戦略の意味を読み直してみたい。このような作業に取り組む背景には、事例研究を積み重ねることによって、途上国のさまざまな試みの知恵に学ぶことができるという問題意識がある。これは、国際援助社会にとっての普遍的原則を「ベスト・プラクティス」として、途上国に採用を求める姿勢と対極の立場でもある。

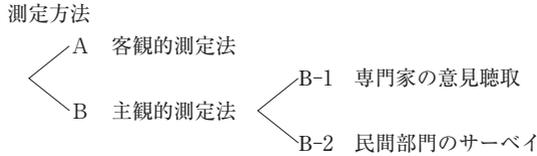
第1節 制度能力の測定に関する留意点

産業政策をめぐる多くの研究が、産業育成の政策手段の選択を、官僚機構あるいはより広く公的部門の制度能力（institutional capability）と関連づけて論じてきた。それでは、制度能力をどのように把握し測定するのだろうか。

ダグラス・ノースは、「制度」（institution）を「社会におけるゲームのルール、より学術的な表現では、人間の相互関係を規定する、人間によって形成された制約条件」と定義し、制度が長期的な経済パフォーマンスを決定することを指摘した（North [1990: 3, 69, 107]）。

ノースは制度の「能力」を計測することに慎重であったが（North [1990: 107]）、近年は制度能力を政策選択と結びつける論議がしきりに行われている。このような論議には「公的部門の制度能力を比較可能な形で測定するこ

図1 「政府の制度の質」の測定方法



(出所) Weder [1999: 25]。

とが可能である」という前提があるが、この前提はどの程度成立するだろうか。制度能力の測定のために多様な方法が試みられてきたが、克服すべき課題が多く残っていることは否定できない。

ベアトリス・ヴェーダーの整理に沿って (Weder [1999: 23-26])、「政府の制度の質」の測定方法を図1のように「客観的測定方法」と「主観的測定方法」に大別してみよう。客観的測定方法は、たとえば政権の交代が選挙によるものかクーデターによるものかに着目して「政治の安定性」を測定する手法である。このような客観的変数の利用は恣意的な判断を排除する点で有意義であるが、このような方法で現実をどれだけ把握できるかについては問題が残る。ヴェーダーは、クーデターの頻発した時期のタイが、外国の投資家から政治的に安定した国とみられていた事実を紹介しており、政権交代の方法と政治的安定の関係が単純でないことを示唆している。このほかの公的部門の制度能力に関する客観的測定項目としては、公開された学力テストによる採用システム、能力主義にもとづいた昇進制度・給与水準、官僚の社会的地位の高さ、官僚の政治的圧力からの遮断の度合いなどであろう。これらのチェック・ポイントでは、科挙の伝統を継ぐ北東アジアと英領印度時代の Indian Civil Service の伝統をもつ南アジアの国々が高い評点を受ける結果となる。

実際に主流となっている測定方法は主観的なもので、当該国に詳しい知識をもつ専門家や投資家の見方を聴取する方法である。意見を聴取する対象としては、下記の OECD の報告書にもみられる特徴として、ビジネス関係者が多いことがあげられる。政策手段の選択と制度能力とを結びつけて論じた

『世界開発報告』の1997年版は、統合的な国際比較を可能にするために、25項目から成る質問状を、69カ国（うち58カ国が途上国）を対象として約3700の企業に送付し、その回答結果にもとづいて作成されたものである（World Bank [1997: 174-175]）。この種の主観的測定方法は、体系的に広範な調査対象をカバーできる利点をもつ反面、広く浸透した通念やイメージ（「A国の官僚の能力は高い」、「B国では汚職が多い」など）に影響されて、評価が一方向

表1 1980年代前半の途上国の制度能力・ガバナンス指標

	腐敗度 A	レッド・テープ B	法制度の効率性 C	ガバナンス D (ABCの総合)
北東アジア				
韓国	5.70	6.50	6.00	6.08
台湾	6.75	7.25	6.75	6.92
香港	8.00	9.75	10.00	9.25
東南アジア				
インドネシア	1.50	2.75	2.50	2.25
マレーシア	6.00	6.00	9.00	7.00
フィリピン	4.00	5.00	4.75	4.75
タイ	1.50	3.25	3.25	2.67
南アジア				
バングラデシュ	4.00	4.00	6.00	4.67
インド	5.25	3.25	8.00	5.50
パキスタン	4.00	4.00	5.00	4.33
スリランカ	7.00	6.00	7.00	6.67
アフリカ				
カメルーン	7.00	6.00	7.00	6.67
ガーナ	3.66	2.33	4.66	3.55
ケニア	4.50	5.00	5.75	5.08
ナイジェリア	3.00	2.75	7.25	4.33
ザイール	1.00	2.66	2.00	1.89
ジンバブエ	8.75	7.75	7.50	8.00

(出所) Bardhan [1997]。

に偏る傾向のあることは否定できない。

表1は、1980年代前半の北東アジア、東南アジア、南アジア、アフリカの国々に関する政府の制度能力およびガバナンスに関する調査結果の例を示したものであり、OECDの報告書(Bardhan [1997: 25-26])から引用している。腐敗度、レッド・テープ、法制度の効率性などに関する計測の結果としてのタイの制度能力は、国際的に著しく低い評価を与えられていた。タイ(やインドネシア)が南アジアやアフリカの多くの国々に比べて低く評価されているという点で、この調査結果は、制度能力やガバナンスと経済成長パフォーマンスの間の密接な関係を主張する近年の支配的潮流と合致しない。

同時に、この調査には計測手法上の問題点が表れている。提示されている情報から明確に確認できる点のみ指摘しておきたい。表1に示された数字は、世界70カ国に駐在するBusiness Internationalの特派員が共通の質問状に記入したものであり(Bardhan [1997: 26])、情報源がビジネスの視点に偏りがちであることが指摘できる。ただ、この偏りを考慮しても、カメルーンやジンバブエの高得点とタイの低評価を説明することは困難であり、各専門家の主観的判定を比較可能な形に調整する必要があることを示唆している。構造的な問題の存在である。

このような計測上の留意点を認識しつつも、本章では、1980年代前半のタイを、制度能力に制約をもつ標準的な途上国という国際的な見方に沿って取り扱うこととしたい。タイ側がこのような見方に対して特段の異論を表明しなかったことを考慮し、タイ側も、国際的な通念のもとで産業育成の政策選択を行ったと考えるからである。より正確に言えば、本章で取り扱う事例は、「制度能力に関して、北東アジアなどと異なる標準的な途上国として国際的に認識され、自らもその認識を基本的に共有する途上国が、次代をになう新しい産業の育成について、どのようなアプローチを選んだか」についての事例なのである。

第2節 「事例」の置かれた状況

1. 市場重視型の代表とされているタイの「中間型」の側面

タイの経済運営の特徴は、伝統的にマクロ経済の安定重視と市場原理の重視にあり、政府の介入度の高い東アジアの途上国のなかでは例外的な存在とみられてきた。ウォーとバナポンは、クーデターの頻発にもかかわらず、テククラートが経済運営の連続性を守り、一貫して成長重視と市場原理への信頼の二つの原則を堅持してきたことを強調し、また、タイの政治エリートたちが、「政府は限定された経済的役割のみを演じるべき」という見解を共有してきたと述べている（Warr and Bhanupong [1996: 7-8, 67]）。ドナーとアネクは、1980年代のタイの経済運営を、テククラートの伝統的な安定志向と市場原理に沿った構造調整努力を中心に描いている（Donar and Anek [1994: 444-447]）。ワリンと池本は、このような自由主義と保守主義にもとづいた経済運営が、19世紀半ばのラーマ4世モンクット王の時代に源流をもつ伝統であることを指摘している（ワリン/池本 [1988: 3-4]）。

こうしたタイの経済運営の特徴は、テククラート集団の共有する信条にもとづいているだけでなく、制度的な要因によっても規定されていた。

政府主導の経済発展を志向する場合には、そのための政策手段を実行するシステムが必要であり、東アジアの国々は戦略的・重点的な資金配分のための機構として多数の政府金融機関を設立した。しかしながら、タイでは政府系金融機関が金融部門に占める比重がきわめて低く、1990年代半ばには貸付残高の8%弱、総資産ベースで10%弱にすぎなかった（表2）。これは、「投資配分の中心的な意思決定は、ある程度、商業銀行の手中にあった。言い換えれば商業銀行をコントロールしている少数の家族の手中にあった」（Christensen, Ammar and Pakorn [1992: 19]）と描写されている状況であり、新しい産業の必要とする資金が、民間銀行の判断によって供給されてきたこと

表2 タイの金融部門における政府系金融機関の位置づけ (1996年末)
(%)

	貸付残高比率	資産比率
商業銀行	67.4	64.4
金融会社	21.0	20.8
政府系金融機関	7.8	9.6
協同組合	3.3	3.3
保険会社	0.4	1.7
質屋	0.2	0.2
合計	100.0	100.0

(出所) 末廣昭「タイの金融制度と金融政策」(大蔵省財政金融研究所編『ASEAN4の金融と財政の歩み』1998年)。

を意味する。

その一方で、タイを代表するエコノミストであるアマルが中心となって執筆したペーパーは、タイの経済発展の教訓として、タイが政府の役割を最小限に抑制する“minimalist state”と、政府主導の“interventionist state”の二つの極の中間の路線を採用したと主張している(Christensen et al. [1993: 30])。彼らが「中間型」の概念を提示した背景には、公式の政策運営手続きには現れないタイ政府のインプリシットな影響力の行使を示唆するものとして興味深い。この特徴は、本章で紹介する事例のなかでも重要な役割を果たした。

2. タイにおける産業、輸出構造高度化の志向

第4次5カ年計画(1977~81年)は初めて輸出振興の重視を打ち出し、このころからタイ政府は、一次产品中心の産業構造、輸出構造を輸出志向型の製造業中心のパターンに向けて転換する問題意識を明確にした。

この政策は着実に成果をあげ、GDPに占める農業と工業の比重が1981年に逆転し(表3)、1985年には、一次産品国際市況の低迷もあって、輸出に占める農産物と工業製品の比重が逆転した(『通商弘報』1986年5月1日)。ま

表3 タイの産業構造の推移

	(%)		
	農業	製造業	サービス業
1950	57.2	12.7	30.1
1960	39.8	12.5	47.7
1970	25.9	15.9	58.2
1975	26.9	18.7	54.4
1980	23.2	21.3	55.5
1981	21.4	22.3	56.3
1982	19.1	21.5	59.4

(出所) Warr and Bhanupong [1996]。

た、1970年に輸出の3分の2を占めていた一次産品（コメ、メイズ、タピオカ、砂糖、ゴム、スズなど）の比重が、1980年には約5割まで低下する一方で、1970年には輸出の6%弱にすぎなかった製造業の比重が、1981年には30.1%に達した（World Bank [1983: 177], 『通商弘報』1987年10月24日）。

一方、2度にわたる石油危機とそれに続いた世界的スタグフレーションのなかで、タイの交易条件は急速に悪化し、1973年を100とすると1981年には51まで低下してしまった（Warr and Bhanupong [1996: 43]）。一次産品中心の輸出構造を維持しているのは交易条件の悪化が避けられないとの判断から、タイ政府は輸出構造の高度化、具体的には繊維、アパレル、雑貨などの輸出志向型製造業の振興に努め、1980年時点の輸出上位5品目に繊維製品が食い込むという成果につながった（表4）。

第5次5カ年計画（1982～86年）が巨大な工業基地建設事業である「東部臨海開発計画」の採択に踏み切った理由のひとつは、こうした趨勢を強化し加速するために、バンコク東南のレムチャバン（Laem Chabang）地区に近代的な深海港をもつ労働集約的工業の生産・輸出基地を建設して、国際競争力を強化することであった。

表4 タイの輸出上位品目の推移

1973	1978	1980	1984	1986
ゴム	タピオカ	コメ	コメ	繊維製品
コメ	コメ	タピオカ	繊維製品	コメ
メイズ	ゴム	ゴム	タピオカ	タピオカ
タピオカ	スズ	スズ	ゴム	ゴム
スズ	繊維製品	繊維製品	メイズ	IC
繊維製品	メイズ	メイズ	宝石・貴石	宝石・貴石
砂糖	砂糖	IC	IC	水産缶詰
エビ	IC	宝石・貴石	スズ	織物など
宝石・貴石	宝石・貴石		砂糖	メイズ
チーク	エビ		水産缶詰	砂糖

(出所) 『通商弘報』1987年2月14日および10月24日。

3. 経済停滞下での対日貿易赤字への不満の高まり

1980年代に入ると、タイの経済成長と輸出の伸びが鈍化し、対外債務返済負担が着実に上昇した(表5)。1986年6月に発表された世界銀行の *Country Economic Report* の以下のような記述は、当時タイ経済の前途がきわめて悲観的な見方に覆われていたことを示している (World Bank [1986: Volume I, iii])。

「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。……(中略) 短期的な安定化の必要性への対応に失敗すれば、海外からのファイナンスが減少し、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。」

対外不均衡の元凶として批判の対象となったのが日本であった。第3節にみるように、対日貿易赤字の急速な拡大が続く一方で、日本からの直接投資に輸入代替型のもが多く、国際収支の改善に寄与していないという指摘が広がったからである。日本の市場開放が遅れているばかりでなく、骨なし鶏

表5 1980年代前半のタイのマクロ経済指標

(%)

	経済成長率	輸出増加率	デット・サービス・レシオ
1980	6.2	27.0	14.5
1981	5.2	14.1	14.4
1982	4.8	6.0	16.0
1983	7.1	-4.6	19.1
1984	6.3	14.1	21.5
1985	3.0	10.5	25.3
1986	4.6	20.7	25.4

(出所) 表3に同じ。

肉の例にみるように、市場開放のあり方が先進国優遇に偏っていることも強く批判された。このような不満は当時のASEAN全体に共通した現象であり、1985年半ばにはASEAN諸国が一致して対日市場開放の包括要求を提示したが、特にタイでは、インドネシアとならんで日本への不満の顕在化が激しく、労働争議の頻発、タイ国学生連合による日本品不買運動(1984年)、日本大使館への農民デモ(1985年)などがあり、日本の関係者は神経を尖らせていた。

タイ経済の苦境と日タイ間の摩擦を背景として、タイ政府はタイと日本の間の経済関係の構造転換、言い換えればタイから日本への輸出の抜本的拡大を目的とした産業育成の行動計画を作成し、日本との交渉を呼びかけたのである。その詳細を第3節に述べたい。

第3節 「日タイ経済関係構造調整白書」の事例

この節では、ASEAN諸国による対日市場開放包括要求の一環として、1985年6月にタイ政府が作成した「日タイ経済関係構造調整白書」の意味を再検討する。対日市場開放要求はASEAN諸国の一致した行動であったが、

タイの「白書」は、その内容が明確な戦略に裏付けられて体系的な点で突出しており、また「非正統」的な提案を含んでいたという点で特徴あるものであった。

1. 「白書」の誕生とその背景

1985年6月、タイ政府は日本政府に対して「白書」を提出した。目的は、最大の貿易相手国である日本との間の貿易赤字の拡大が、日タイ間の「不公平な」経済関係の帰結であり、タイにとって深刻な政策課題となっているとの認識のもとに、日タイ間の協議を通じて体系的な改善を図ることであった。

「白書」は、1984年7月16日の「経済閣僚会議」(Council of Economic Ministers)の決議にもとづき、同会議議長でもあるプレム・ティンスラノン (Prem Tinsulanonda) 首相によって同会議のもとに設置された(1984年8月2日)、「日タイ経済関係構造調整小委員会」が答申したものである。

上記の小委員会は21名の委員によって構成され、ピチャイ・ラッタクン (Bhichai Rattakul) 副首相が委員長に任命された。注目されるのは、国家経済社会開発庁 (NESDB)、首相府、外務省、大蔵省、工業省、商業省、中央銀行などのテクノクラートに加えて、タイ商工会議所事務局長、タイ工業会事務局長、タイ銀行協会会長などの民間部門の代表者が小委員会の委員として参加したことである。「官民合同」でこの問題に取り組もうとするタイ側の強い意欲がうかがわれる。

小委員会が1985年5月1日にまとめ、経済閣僚会議に答申した作業結果が「白書」として承認され、これにもとづいて日本との高級事務レベル協議を行うために、外務副大臣を委員長とする作業部会が設立された(1985年5月14日)。経済閣僚会議の全メンバーが、答申された「白書」の内容を全面的に支持したことが報道され、交渉に臨むタイ側の強い意思が発信された(『通商弘報』1985年7月4日)。

タイと日本の間の経済関係を協議するために、1969年以来、「日・タイ貿

易合同委員会」が設けられた（以下の記述は、基本的にバンコク日本人商工会議所〔1987〕による）。東京とバンコクで交互に、原則として毎年開催されるこの委員会には、政府と民間ベースの二つの委員会が並存していた。一方は、通商問題の担当閣僚の間の協議であり、他方は財界人（日本側は経団連が中心）の間の協議であった。

原則として毎年開催されることになっていたにもかかわらず、政府レベルの合同委員会は、1979年から1984年まで中断していたが、これはタイと日本の経済関係が難しい状況に入っていたことを示している。対日赤字の拡大に関する強い不満を背景に、タイ政府は日本政府に対して日・タイ貿易合同委員会の開催を強く働きかけ、1984年7月に5年ぶりの第11回会合が開催された。タイ側は、席上で対日輸出拡大のための対応措置を強く迫ったが、具体的な成果を手に入れることができなかったため、代表団の帰国後、タイ政府全体で「構造問題」解決のための本格的検討を行うことを決定した。

民間レベルの協議は継続していたが、1980年の会合で、対日貿易不均衡の解決のためには貿易問題だけを取り上げては成果が上がらないという認識が共有され、投資、技術移転、エネルギー、中小企業などのテーマを幅広く検討することとなった。これに伴って、会合の名称も「日・タイ民間貿易・経済合同委員会」と改称された。

1980年代に入ると、政府レベルの協議にタイ財界の指導者が同行し、民間ベースの協議にピチャイ副首相がオブザーバー参加するなど、タイ側が官民一体となって日本に事態改善を訴える動きが強まった。「白書」の作成がタイの政府・民間の指導者たちによる「官民合同」の共同作業となったのは、こうした流れの最終段階だったとみることができよう。

一連のタイ・日間の協議において注目されるのは、1969年の第2回会合の時点で、タイ政府が「対日輸出目標」（輸出ターゲット）の仕組みを提唱し、日本側もそのアイデアを拒否しなかったことである。それ以降、輸出ターゲットの達成状況の改善が、会合のたびに議題として取り上げられたが、「日本側は単なる努力目標とするのに対し、タイ側は一種のコミットメントとし

てその完全履行を迫る」(バンコク日本人商工会議所 [1987: 272]) 状況が繰り返された。輸出目標が効果を上げないなかでタイ側に累積していた不満が、「白書」作成にあたって「より実効性のある方策」のニーズを高め、後述する「日本商社による明確な輸出目標」制度の導入につながったとみることができる。

2. 「白書」の内容

「白書」は二つの主要な部分、すなわち現状分析である「日タイ経済関係調整の必要性」と対応策の提案である「貿易関係の調整」, 「投資関係の調整」, 「経済技術協力」から構成されていた。以下にその概要を紹介したい。

「白書」を一貫する重要な特徴は、拡大する対日赤字の問題を、貿易、投資、援助の三つの視点を総合して取り扱おうとしている姿勢である。

(1) 現状分析

① 貿易面

「白書」はまず、対日貿易収支の悪化に懸念を表明する。

対日貿易赤字は過去5年間に年率約30%で急速に増大した。タイの貿易赤字全体に占める対日赤字の比率は、1970年代末にそれ以前の平均6割台から3割台に低下したが、1984年には62%に達した(タイ・日貿易のデータに関しては表6を参照)。この主要な原因として、「白書」は(1)対日輸出の8割が農産物を中心とする一次産品であり、需要が伸びないうえに国際市況の影響を受けて価格が低迷していること、(2)日本の市場開放政策が先進国を対象とするものに偏っており、途上国に対する配慮が少ないことの2点をあげている。この2番目の指摘は、アメリカ産骨なし鶏肉の関税率引き下げ措置に伴って、タイ産骨なし鶏肉が不利な立場になったとするタイ側の主張を背景としている。

② 投資面

表6 タイ・日本間の貿易の推移

(単位：100万ドル)

	日本の輸出 (A)	タイの輸出 (B)	タイの貿易赤字 (A - B)	(A) / (B)
1960	118	72	46	1.64
1965	219	131	88	1.67
1970	449	190	259	2.36
1975	959	724	235	1.32
1980	1917	1119	798	1.71
1981	2251	1061	1190	2.12
1982	1907	1041	866	1.83
1983	2506	1019	1487	2.46
1984	2425	1040	1385	2.33
1985	2030	1027	1003	1.98

(出所) バンコク日本人商工会議所 [1987] にもとづき筆者作成。

「白書」は、日本の投資形態が日タイ経済関係を不均衡なものにしていると主張する。

日本はタイにおける最大の投資国であるが、その投資の8割以上が輸入代替産業に向けられており、輸出志向の投資は少なく、しかも製造業よりも農業部門に偏っている。さらに製造業への投資が付加価値の低い業種に偏っており、そのため生産物の価格の約7割が日本から輸入された原材料や機械設備の代金で費消されてしまうとしている。

さらに、日タイ間の合弁企業の経営意思決定は、株式保有比率に関わりなく日本側に支配されており、その力関係を反映して、合弁契約に「日本および第三国への輸出禁止条項」を盛り込む例が多いことが指摘されている。

③ 援助

日本はタイにとっての最大のドナーであるが、「白書」は一貫して日本の援助が基本的に日本の利益に役立つためのものであるとの基本認識を示している。

大宗を占める円借款については、アンタイド条件（どの国の企業でも契約

者となることのできる条件)であるにもかかわらず日本企業の受注率の高いことに懸念を表明している。このような状況の生まれる背景について、「白書」は、事業を管理する開発コンサルタントの調達条件がLDCアンタイト(契約者が日本または途上国企業のみ限定された条件)となっているため、もっぱら日本のコンサルタントが雇用され、その結果として日本企業が事業そのものの契約者となりやすい構造のあることを指摘し、これが日本からの輸入増加につながって貿易収支に負の影響を与えると述べている。

無償資金協力は調達条件そのものがタイト(契約者が日本企業に限定された条件)で、日本企業がすべて受注していたが、さらに日本側が案件選定の主導権を握っていて、タイ側のニーズに対する考慮が不足しているとの見方を示している。この背景には、この当時のタイのマスメディアが大きく報道した、複数の大型無償資金協力事業の契約者の問題があったと考えられる。これらの事業は日本の大手建設会社に発注されたが、実質的な受注者がタイ法人である現地子会社であったことがタイ側の強い反発を生んだ。タイの地場の建設会社にとって日本の建設会社の現地子会社は有力なライバルであり、そのライバル企業を日本政府が援助によって支援しているという図式で理解されたからである(下村編[1991:71-78])。

(2) 対応策の提言

このような現状分析にもとづいて、「白書」は貿易・投資・援助の三つの領域での改善策を提示し、対日貿易赤字の拡大に歯止めをかけようとした。

① 貿易

日本への輸出を増加させるために、「白書」は三つの目標数値の導入を提案している。第1は対日輸出増加率の目標値、第2は工業製品の輸出増加率の目標値、第3は工業製品の日本市場におけるシェアの目標値である。最大の輸出市場である日本をターゲットに選定し、輸出志向型工業を発展させようとする戦略にもとづいたものであるが、他の途上国の輸出振興策と共通点をもった標準的な考え方といえる。

注目されるのは第4の目標数値である。タイに進出していた日本の大手総合商社の多くは、バンコク支店をタイ法人として登録していた。この点に着目して、タイ法人である「日本商社による（タイから日本への）明確な輸出目標を定めること」が提案された。日本企業の強力な「販売網がタイ製品の輸出拡大のために、より大きな役割を果たすように」という趣旨で導入されたものである。これはタイ政府による「日本企業の活用」策として提案されていたが、このような目標を顕示的に打ち出した公文書は珍しく、ユニークな政策であると思う。

「白書」は、日本企業活用を目的として、「第三国市場へのタイ製品の輸出振興のための日タイ共同プロジェクト」、「日本および第三国へのタイ製品の輸出振興のための日タイ共同新製品開発プロジェクト」などを提案した。「日本の国際商社を活用する」姿勢が明確に記されている。

② 投資

タイ政府の基本姿勢は、「日本企業に対し輸出志向産業への一層の対外直接投資を求める」というものであった。注目されるのは、「日本および第三国市場への輸出のために投資拡大および生産の可能性のある産業を振興させる」方針に続いて、重点業種が記載されたことである。タイ側が提示したのは単純な全方位の投資拡大への期待ではなく、特定の業種が振興対象として優先順位を与えられていたことが分かる。

- (i) 中小企業,
- (ii) 農産物加工業（アグロインダストリー）,
- (iii) 「技術産業」（金属・エレクトロニクス）。

並行していくつかの現実的な提案がなされた。前述のように日本から多くの原材料・中間生産物が輸入されていたが、国産化比率を引き上げるために、日タイ共同研究を行うことが提案された。また、「日本の衰退産業をタイに移転する」方策も提案された。

③ 援助

「白書」は、援助対象事業の選定に際して「タイ側のニーズにより重点が

置かれる」ことを強調したが、これは、タイの工業発展および輸出競争力強化に対する貢献可能性を基準に事業を選定しようとする姿勢を意味していた。また、民間部門の国際競争力強化につながる事業を援助対象とすることが求められた。

3. 「白書」の特徴

(1) 「非正統的」な政策の提案

「白書」の底流にはタイの国際均衡が破綻するのではないかという、当時のタイの指導者たちの懸念が流れており、停滞克服の突破口を輸出志向型工業化に求めていた。輸出志向型工業化を達成するための方策として、「白書」の掲げた原則は「民間企業の活用」であった。しかしながら、その具体的な内容は、市場原理に沿った民間企業の動機づけという標準的な方策ではなかった。「テキスト・ブック的」でない、つまり世界銀行などの正統的な機関の助言にはみられない方法で目的を達成しようとした現実的な姿勢が「白書」の特徴である。この徹底したプラグマティズムは、危機に臨んだタイ政府が、国際援助社会からの借り物ではない独自の打開策に頼ろうとした切迫感を示している。我々は、そこにタイの「オーナーシップ」（主体性）をみるべきであろう。

標準的でない政策手段の代表的な例が、（タイ法人である）日本商社のバンコク支店に対する「輸出目標」の導入といえよう。本節の第1項に述べたように、タイ側には1969年に導入された「対日輸出目標」が所期の効果をあげていないことに対する強い不満が累積していた。この不満を背景として、要求をエスカレートさせたものである。

当時バンコクに駐在していた筆者は、各社ごとの目標が導入される状況への日本人社会の反応ぶりを観察することができた。日本側の関係者がもっとも恐れたのは、目標未達成を理由にして新規着任者の就業ビザ発給などで不利な取り扱いをされるのではないかという点であった。ビザに関する不利な

取り扱いが実際に発生したかどうかの問題ではなく、バンコクの日本人社会で発給差別化のリスクについて懸念がもたれたことが重要である。懸念する心理が、輸出可能なタイ製品の発掘や、輸出志向型工業の投資誘致に向かわせる可能性をもっていた。

デニス・ロンゲは、影響力行使の手段として以下の四つの選択肢を示した(Wrong [1979], 下村・中川・齋藤 [1999: 15-17])。

- (i)力 (force),
- (ii)操作 (manipulation),
- (iii)権威 (authority),
- (iv)説得 (persuasion)。

日本商社に対する輸出目標の設定は、「ありうるかもしれないビザ発給での不利」を連想させることによって、商社側に大きな心理的重圧を感じさせ、タイ政府が目指した方向への企業行動を引き出す可能性をもっていた。心理的「操作」に該当する働きかけとみることができよう。

(2) 重点産業の明示

「白書」の第2の特徴は、日本からの直接投資の重点対象業種を明示したことである。たとえばエレクトロニクスへの直接投資の促進に関する「白書」の記述を読むと、それが日本側の好意的対応への単なる「期待」ではなく、市場原理に委ねてその効果を待つ姿勢でもなく、「振興」の意思を明確に示していることが分かる。

「白書」の当該部分は次のように述べている。「タイは輸出産業振興政策を有する。特に、……日本および第3国市場への輸出のために投資拡大および生産の可能性のある産業を振興させる。これは、中・小規模産業、特に輸出の可能性を有する農産加工業および技術産業（金属・エレクトロニクス）に対する投資を促進することである。」（下線—引用者）

「白書」の基本戦略は、日本政府に圧力をかけて、対日輸出の増加や輸出志向型工業への直接投資の方向に日本企業を動かすことであった。これに対

する日本側の反応をレビューしたい。

4. 「白書」に対する日本側の対応

1985年6月末の日本・ASEAN 経済閣僚会議での対日市場開放包括要求に対応して、日本政府は、市場開放のための「行動計画」を作成し、約1900品目について関税率引き下げを行った。タイにとって懸案の骨なし鶏肉も含まれていた。そのほかの各種要求について「民間を奨励して前向きに応じる」方針が打ち出され（『日本経済新聞』1985年6月23日、下線一引用者）、基本的に民間企業が担う投資や技術移転を支援するために、「日・ASEAN 投資・技術移転総合促進プログラム」の作成、「総合プログラム推進委員会」、「国内連絡協議会」の設置などが決定された（『日本経済新聞』1985年8月19日）。

タイ政府の要求した高級事務レベル協議は、1985年12月20日から2日間、東京で行われた。この会合に備えて、バンコク日本人商工会議所は民間企業の立場から「見解」をまとめ、日本政府に提出した。「見解」の内容（『日本経済新聞』1985年12月12日）は「白書」と多くの点を共有しているが、基本的な対立点もあった。もっとも鮮明な対立点は、「タイからの輸出をふやすためには、もはや政府の介入しかない」と主張するタイ政府に対して、日本側が「政府介入はかえって（日本からの）投資意欲の減退をもたらす」、「競争力の強化が先決」と主張した点である。市場原理重視型を代表する途上国とみられていたタイ側が政府介入を、産業政策の長い歴史をもつ日本側が市場原理を前面に押し出すという、通念と反対の興味深い展開が生じた。

このときの日本側の基本的な立場は、政府の関与を努めて避けながらタイの競争力強化を支援することであった。「民間を奨励して」という基本方針に沿って、日本の民間部門の技術、経験、ノウハウの移転の中心がJETROとなり、「国際市場で売れるタイ製品」を振興するために、さまざまな活動が行われた。日本からのミッションの派遣、タイからのミッションの受け入れ、セミナーや展示会の開催などが代表的なものである。このような日本の

技術移転活動を実際に支えた重要な担い手が、中小企業の業界団体、地方都市の商工会議所など「草の根」的な民間団体であったことが特記される。典型的な例として、タイの宝飾品の国際競争力を高めることを目的として行われた、指輪の台に石を取り付ける「セッティング」技術の職人による技術指導があげられる。

こうした技術移転は、JETRO だけでなく（輸出目標導入の圧力を感じていた）民間企業によっても組織されたが、それだけでなく、中小企業の業界団体や地方都市の商工会議所のような、日本の民間部門の草の根に広がった組織によるボランティア的な技術移転の要素も少なくなかった。

主要国間での為替レート調整に関する1985年9月の「プラザ合意」に沿って円高が急速に進行し、その結果、生産拠点を海外に求めた日本企業のタイに対する直接投資が急増したことは周知のとおりである。ただ、タイの現地では日本からの直接投資の増加などの変化が感じられたのは1986年後半になってからであった（下村 [2000: 60]）。

第4節 結論と政策提言

本章が分析対象として取り上げた1980年代のタイの事例は、民間部門の活用によって次代を担うべき特定の産業を育成しようとする試みである。このような政策意図は、新古典派開発パラダイムと政府主導の選択的産業政策の中間にある中間型アプローチの可能性を示唆している。同時に、このアプローチは、タイの制度能力やガバナンスの水準に関する低い評価（こうした国際社会の評価に対して、タイ側も強い異議を唱えていなかった）を前提とすると、世界銀行などが推奨する「制度能力と釣り合った政策手段」の性格をもっており、制度能力の制約を受けながら重点産業を育成しようとする標準的な途上国にとって、何らかの政策インプリケーションをもつと期待される。

「日タイ経済関係構造調整白書」（1985年）の事例から、我々は次のような

示唆を引き出すことができよう。

第1は、タイが打ち出した「非正統的」な「民間企業の活用」の意味である。

東アジア諸国のなかでは例外的に市場重視の経済運営を行ってきたとされるタイでは、他の国々で産業育成のための政策手段を担ってきた政府金融機関の役割が制限され、伝統的に商業銀行が投資配分の機能を担っていた。それにもかかわらず、官民合同で「白書」を作成し、「特定の産業への投資を促進することによって、それらの産業を振興させる」政治意思を表明したのである。これを、前述のような“minimalist state”と“interventionist state”の中間型の政策思考とみることができよう。

この政治意思を実現するために、タイ政府は、「日本商社に対してタイからの輸出目標を課する」特異な手法を含む、「非正統的」な政策手段を提案した。

これらの手段は「民間企業の活用」と呼ばれているが、市場原理のなかで民間企業を活用する正統的な政策からはほど遠い性格のものである。これらは、二つの経路から構成されていた。ひとつは「タイ政府が日本政府に働きかけて日本企業への影響力を行使させる経路」であり、もうひとつは「タイ政府が日本企業に働きかけて特定の方向に動かす経路」であった。外交と交渉によって民間企業の行動を操作しようとしたものであった。クリステンセンなどは、タイでは政府当局が法令や規則などの明示的な基礎にもとづいた影響力行使だけでなく、その意思を実現する手法として明示的な根拠に依存しない「道徳的説得」(moral persuasion)と呼ばれる「働きかけ」を多用したことを指摘している(Christensen, Ammar and Pakorn [1992: 18])。「白書」の基本的性格は、この伝統につながるとみることができよう。こうした手法を実行することができたのは、当時の日タイ間の経済摩擦の顕在化に対して日本側が強い懸念をもち、同時に日本企業にとってのタイ市場が強い魅力をもっていたという好条件に恵まれたからであり、またこうした要因を巧みに活用したタイの交渉能力の高さによるものである。したがって、通常の途上国

が単純に採用できる手段とはいえないかもしれない。ただ、弱い途上国であっても何らかの戦略的価値を見いだすことは不可能でない。それぞれのもつ戦略的価値を最大限に活用して、主要国やその企業に働きかけ、操作を試みる選択肢を視野に入れておくことは有用であろう。

この事例は、途上国政府の産業育成への関わり方が、従来想定されていた政策手段よりも広い範囲にわたっており、関係者に対する心理的操作の要素を含みうることを示している。

第2は、貿易・投資・援助の「三位一体型支援」の発想である。

タイ側が一貫してこの三つの領域を総合した対応を日本側に求め、相乗効果を追求した結果、政府開発援助（ODA）だけでなくJETROや民間企業、業界団体などの広範な担い手を総動員した支援が実現した。公的部門と民間部門にまたがる多様な支援ツールを有機的に連携させる可能性を認識させてくれる結果になったが、これは多くの途上国にとって有効な支援アプローチであり、今後の活用が望まれる。

タイの経験は、「制度能力と釣り合った産業育成政策」の設計にとって興味深い示唆を秘めている。それが本章で紹介した理由のひとつである。

「政府の失敗」を避けるために、途上国に対して民間部門の活用が助言されてきた。ただ、自国の民間部門の能力には限界があるため、それを補う外国企業の能力の活用（特に直接投資の導入）がカギとなる。外国からの投資導入のために奨められる標準的な政策手段は、健全なマクロ経済運営、インフラ整備、各種の優遇措置などであるが、これだけで十分な直接投資を引き付けることは、多くの途上国にとって至難である。標準的な政策手段では不足する部分を、1980年代半ばのタイは、「日本政府の能力（特に日本企業に対する影響力）を活用する」ことで補おうとしたといえよう⁽²⁾。

この事例を通じて、当時のタイが、弱点とされる自国の制度能力の限界を補うため、さまざまな工夫を導入したことが分かる。これが「タイの経験」の本質ではないだろうか⁽³⁾。

第2節に述べたように、1980年代前半のタイの制度能力に関する国際的な

評価は低かった。これは標準的な制度能力測定方法の限界を物語る。同時に、政策目標の達成のために多様な手段を模索する姿勢は、通常の方法では捉えられない1980年代のタイの制度能力の高さを物語っているといえる。途上国の「制度能力」の概念の複雑さを改めて再認識させられる。

1980年代後半のタイで生じた経済成長の加速、輸出構造の高度化などは、一般にプラザ合意の波及効果によるところが大きいとされている。しかしながら、タイの発展の加速に先行して産業構造高度化に関する地道な努力の積み重ねがあり、また、「白書」に結晶化されたような「輸出のための制度能力」の整備を目指した能動的な行動があったことは無視できない。先行した輸出能力向上の諸施策がプラザ合意後の直接投資の波と連動して、相乗効果を生んだと考えるべきである。言い換えれば、「白書」でのさまざまな試みは、その後の産業構造の急速な変化の基底部の形成に貢献したとみるべきであろう。

〔注〕 _____

- (1) これらの点に関する東茂樹氏（アジア経済研究所）のコメントに感謝したい。
- (2) この点に関するレフェリーR氏の貴重な示唆に感謝したい。
- (3) この点に関してもレフェリーR氏の示唆に負っている。

〔引用文献〕

〈日本語文献〉

下村恭民 [2000] 「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—」（『人間環境論集』第1巻第1号、3月）。

——編 [1991] 『ODAの現場で考える』外国為替貿易研究会。

——・中川淳司・齋藤淳 [1999] 『ODA大綱の政治経済学—運用と援助理念—』有斐閣。

末廣昭 [1998] 「タイの金融制度と金融政策」（大蔵省財政金融研究所編『ASEAN4の金融と財政の歩み』大蔵省印刷局）。

バンクコク日本人商工会議所 [1987] 『タイ国経済概況』(1986-87年版)。
 ワリン・ウォンハンチャオ／池本幸生編 [1988] 『タイの経済政策—歴史・現状・
 展望—』 アジア経済研究所。

〈英語文献〉

- Bardhan, Pranab [1997] *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Christensen, Scott Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond [1992] "Institutional and Political Bases of Growth: Inducing Policies in Thailand", mimeo.
- Christensen, Scott, David Dollar, Ammar Siamwalla and Pakorn Vichyanond [1993] *Thailand: The Institutional and Political Underspinning of Growth*, Washington, D.C.: World Bank.
- Doner, Richard and Anek Laothamatas [1994] "Thailand: Economic and Political Gradualism," in Stephan Haggard and Seven Webb eds., *Voting for Reform Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York: Oxford University Press.
- Hunt, Diana [1989] *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*, Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- North, Douglass [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Warr, Peter and Bhanupong Nidhiprabha [1996] *Thailand's Macroeconomic Miracle: Stable Adjustment and Sustained Growth*, Selangor Darul Ehsan: Oxford University Press.
- Weder, Beatrice [1999] *Model, Myth, or Miracle?: Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience*, Tokyo: United Nations University Press.
- World Bank [1983] *Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment*, Washington, D.C.: World Bank.
- [1986] *Thailand: Growth with Stability – A Challenge for the Sixth Plan Period, A Country Economic Report*, Washington, D.C.: World Bank.
- [1997] *World Development Report 1997*, New York: Oxford University Press.
- Wrong, Dennis [1979] *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Oxford: Basil Blackwell.