

## 第2章

# タイの OTOP プロジェクトにおける資源管理

——「良い統治」における国家社会間相互補完関係の視点から——

藤岡 理香

### はじめに

国際開発協力においては、貧困層など開発から疎外されがちな人々の政策決定への参加促進と、それにもとづく開発恩恵へのアクセス向上が重視されてきた。その実現に不可欠とされるのが、「良い統治」(good governance)の構築である。「良い統治」の考え方によれば、社会の幅広いニーズが政策決定へ反映される制度的枠組みを整えることが、公正な開発の実現に寄与する。ここで重要なのは、社会の人々が自らの開発に関して主導的な意思決定を行うとともに、開発の過程に主体的に参加し、国家はそうしたイニシアティブを側面支援するという、国家と社会の相互補完関係を確立すること、とされる(World Bank [2000, 2004])。こうした国際協力分野の流れを受けるように、多くの途上国でも開発行政における「良い統治」の実現が国家の課題とされ、開発政策のなかでは、社会の広い層の参加の向上を通じた開発恩恵の公正分配が強調されてきた。

地域振興(local economic development)をすすめるうえでも、前述のような国家社会間の相互補完関係の構築が、有用と考えられる。それは、地域に存在する自然、人的資源(以降、「地域資源」とする)を地域の人々が自らの判断にもとづいて管理し、政府は開発に向けられる資源(予算、技術、情報など。

以降、「政府の開発資源」とする）を用いて側面支援を行うが、政府の開発資源管理に関する政策決定にも地域の人々が参加する、という体制を確立することである。このように、地域資源管理を行い、政府の開発資源管理に参加することを、地域振興のための資源管理における地域の人々の裁量権と解釈することができよう。

しかしながら地域振興の過程では、資源管理に関わる国家、社会の人々の間に不均等な力関係が顕在し、政府の開発資源管理への参加のみならず、地域資源管理の主導も一部の人々に集中する傾向がある。こうした状況で、資源管理から疎外されがちな人々の裁量権を拡大するためには、彼らが地域資源管理に最大限の主導権を発揮し、政府の開発資源管理にも最大限に参加できる体制を構築することが大切ともいえよう。だが、こうした体制が現実的な選択肢かという点とともに、地域振興策の成果達成に効果的であるか、さらに、地域振興から恩恵を受けるとされる人々の望むものかという点にも留意する必要がある。

本章では以上の理解にもとづき、地域振興に関わる国家と社会の人々の力関係が不均衡な状況で、地域振興の成果、そして地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向を考慮した、国家社会間相互補完関係を構築する意義を検討する。具体的な課題には、タイの開発における政府と村落部の人々の関係を取り上げ、2001年から2006年のタクシン・シナワトラ（Thaksin Shinawatra）政権下で導入された1タンボン1品（One Tambon<sup>(1)</sup> One Product: OTOP）プロジェクトを取り上げる。

本章で、タイの開発過程における政府と村落部の人々の関係、なかでもタクシン政権下のOTOPプロジェクトに焦点をあてることは、以下の理由から妥当と思われる。まず本章では、地域振興に関わる国家と社会の人々の力関係が不均衡な状況に着目するが、地域振興を含むタイの開発においては、政府の開発資源への参加のみでなく地域資源の管理の主導も、国家や社会の一部に集中してきた。開発の恩恵は都市部に偏重し、都市村落部間の社会経済格差是正が国家開発の主要課題となってきた（National Economic and Social

Development Board [1997, 2002])。一方、村落部の人々の多くは疎外される傾向にありながら、地域資源管理の主導や政府の開発資源管理への参加を積極的に求めるよりも、身近な指導者的立場の人々にニーズをゆだねることで、開発恩恵へのアクセスを模索してきた (Christensen and Ammar [1993], Anek [1996])。

次に本章では、地域振興の成果、そして地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向を考慮した国家社会間相互補完関係の構築の意義を検討するが、タイの事例、なかでもタクシン政権と村落部の人々の関係は、この観点から興味深い事例であると思われる。タイの国家政策においては近年、「良い統治」への言及がなされ、コミュニティ主導が強調されている (National Economic and Social Development Board [1997, 2002])。こうした政策に沿って、地域資源管理の主導を村落部の人々に移行し、政府の開発資源管理への参加を高め、それを通じて開発恩恵の不均等分配を是正することを目指す公的制度改革が行われてきたが、期待された成果達成という観点からは限界がみられた。タクシン政権下では、中央政府が開発を主導し、中央政府に賛同しその主導に従う村落部の人々の開発恩恵へのアクセスを高める資質と意図を示す一方、村落部の人々は中央政府にニーズをゆだねる (Pasuk and Baker [2004]) という、「良い統治」の想定とは相違するものの、一種の相互補完関係が構築された。このような関係は OTOP プロジェクトでもみられ、プロジェクトの成果の迅速な達成に寄与した。

本章の第1節では、国際協力分野の「良い統治」が想定する国家社会間相互補完関係を概要し、地域振興のための資源管理に対する示唆を考える。第2節は、タクシン政権とそれ以前を比較しながら、タイの開発における政府と村落部の人々の関係に焦点をあてる。第3節は、OTOP プロジェクトにおける政府の開発のための資源および地域資源の管理に着目する。第4節では、地域振興の成果、そして地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向を考慮にいたし、国家社会間相互補完関係構築の妥当性を検討する。第5節では、地域振興の過程から疎外されがちな人々の裁量権拡大の意義を考える。

## 第1節 「良い統治」における国家社会間相互補完関係

国際開発協力における「統治」、すなわち「ガバナンス」(governance)は、サブサハラアフリカの貧困に関する1989年出版の世界銀行(World Bank)報告書で初めて、「ガバナンスの危機」(crisis of governance)として言及された(World Bank [1989])。以降ガバナンスの概念は開発協力分野で広く用いられるようになり、「良い統治」の構築が、開発協力の優先課題のひとつに掲げられてきた。

世界銀行はガバナンスを、「公益のために行使される国家権力の基盤となる伝統と制度」と定義し、その構成要素として、(1)権力保持者の選出、監視、交代過程、(2)政府の資源の効率的な管理および健全な政策実施の能力、(3)市民と国家の、相互の関係を統治する制度への尊重、を挙げている(World Bank [2008])。このようにガバナンスは、国の開発のための資源管理をどのような人々が、どのような制度的枠組みで行うかに注目する。

「良い統治」については、その特徴として、説明責任、法の支配、国家業務効率的遂行、人権擁護、参加などが挙げられる。この「良い統治」のもとでは、国家(政府)と社会(人々)の相互補完関係が成り立つと想定される。すなわち国家は、開発過程への広い住民参加を「良好な環境」(enabling environment)の創出を通じて側面的に促し、貧困層など開発から疎外されがちな人々を含めた社会の人々は、自らのニーズを積極的に表明する。そして、国家と社会との対話が高められることにより社会のニーズが国家政策に反映され、社会の広い層の開発恩恵へのアクセスが向上する、とされる(World Bank [1994, 2004])。

一方、「良い統治」の構想には多くの批判が出されている。主な批判のひとつが、資源管理に関わる国家、社会の人々の不均衡な力関係への言及が十分でない、というものである(Bøås [1998], Harriss et al. [2004])。「良い統治」では、広範な住民参加および公正な開発恩恵の分配を目標とした公的制

度の改革が行われるが、上述の批判によれば、制度改革以前の力関係が不均衡な状況下で優位な立場にあった人々は、開発恩恵へのアクセスを確保しており、そうした状況を是正する制度改革に抵抗する。また、新たに導入された制度は恣意的な資源の流れを緩和するよりもむしろ助長するため、制度導入以前より力関係で優位にあった人々に利益をもたらす傾向にある（Bates [1995], North [1995]）という議論を鑑みれば、「良い統治」で想定される公的制度改革自体では既存の力関係を根本的には是正できず、開発恩恵へのアクセスも不均衡な状況が継続する、といえよう。

ここで指摘すべき点は、上述のような批判は、「良い統治」、そして想定される国家社会間相互補完関係の構築そのものを否定してはいない。むしろ強調されるのは、法の支配、人権擁護、参加など、「普遍的」とされる価値に重きがおかれ、各国の国家社会関係の特徴への配慮が欠けている（Abrahamson [2000], Doornbos [2003]）、ということである。また何が「良い統治」か、どのような関係を望むかを決めるのは国の開発に関わる人々、特に開発から恩恵を受けるとされる人々であり、彼らが「普遍的」な「良い統治」を志向するとは限らない<sup>(2)</sup>、という見解もある（Peters [2000], Cornwall [2004]）。

以上のような、「良い統治」における国家社会間相互補完関係の模索、またそれに対する批判は、地域振興のための資源管理にも適用できると思われる。すなわち、地域振興において、資源管理に対する地域の人々のイニシアティブを促し、政府がその欠けている部分を補完、秀でている部分を補強するような体制を構築することは重要と考えられる。一方、そうした相互補完関係を模索する際には、資源管理をめぐる人々の力関係、および地域振興の成果を十分に配慮し、地域振興から恩恵をうけるとされる人々の意向を尊重することが大切であろう。

## 第2節 タイの開発における資源管理<sup>(3)</sup>

### 1. タイの開発における国家・社会関係

1950年代後半より本格化したタイの開発は、村落部の自然、人的資源を基盤として、国家主導で推進された。そこでは、5カ年国家経済社会開発計画（以下「国家開発計画」）を指針に、開発恩恵の国民全体への広い分配が目標に掲げられた。だが、政府の開発資源への参加のみでなく地域資源の管理の実質的な主導も、歴代の軍事政権や官僚の中核をなす人々、またこうした人々と緊密な関係を築いた経済人、財界人などの、一部の人々に集中した。そして、所得向上、インフラ整備など、開発の恩恵は都市部に偏重し、都市と村落部の間には社会経済格差が生まれた。

こうした格差の解消は、歴代の国家開発計画でも優先課題として明示され、地域振興などの開発プロジェクトや制度改革が実施されたが、国家、社会の人々の不均衡な力関係や、都市村落部格差の根本的な是正にはつながらなかった。村落部の人々が政府の開発資源管理のみでなく地域資源管理からも疎外されるなか、こうした人々のニーズに耳を傾け、中央政府支援の届かない彼らのニーズに迅速に応えたのは、タンボン長や村長をはじめとする各地の有力者であった。軍事政権下で弾圧されていた政党政治が1970年代後半に復活すると、地方出馬の候補者が、中央政府支援の至らないインフラ整備などを選挙公約に掲げ、村落部の人々の支持を集めた。村落部の人々は、開発のための資源管理への主体的参加を求めるよりも、身近な指導的存在の人々に支持を表明しニーズをゆだねることで、開発恩恵へのアクセスを模索する傾向がみられた。彼らにとっては、これが開発恩恵へアクセスする、現実的で効果的な選択肢であったとも考えられよう。

1980年代の高度成長期には、軍部の政治的影響力の衰えと反比例するように、特に都市部の経済人、財界人が、選挙資金を提供し自ら当選を果たすな

ど、政界との繋がりを深めた。また、1980年代後半から1990年代には、社会運動に対する政府の抑圧が緩和され、都市中間層を中核とする市民社会組織が台頭し、民主化運動を先導した。だが、これらの組織の多くは、根本的な都市村落部格差是正には言及せず、むしろ、地方出身議員が金権選挙などの手段を用いても村落部の人々のニーズに応えようとするのは「非民主的」である、と非難した。これは、都市、村落部の人々の間の、望ましい指導者に対する見解の相違を表していたともみられる。

1990年代には、タンボン単位の自治体（タンボン管理機構。Tambon Administrative Organization: TAO）の設置、また不正選挙防止や地方自治促進などをもり込んだ「人々の憲法」の制定など、民主主義のもとでの分権化や住民参加の向上を目的とする制度改革が行われた。国家の開発指針については、第8次国家開発計画（1997～2001年）において、その焦点が従来の経済成長から人を中心とする開発へ移行する旨が明確にされ、政府と人々のパートナーシップ、住民参加、平等、および法の統治などに特徴付けられる「良い統治」が強調された<sup>(4)</sup>。第9次国家開発計画（2002～2007年）は、第8次計画の上述のような流れを受け、持続可能な、人を中心とする開発に向けた「良い統治」の確立を強調した。そして、国王の唱える「充足経済」（sufficiency economy）、すなわち経済成長への傾倒を省み均衡のとれた開発を目指すことが、国の開発理念の礎にすえられ、団結、自立したコミュニティを確立し生活の質を向上することに重点がおかれた。

これら一連の公的制度改革は、地域資源管理の主導をコミュニティの人々に移行し、政府の開発資源管理への国家また社会の広範な参加を促し、それを通じて開発恩恵の不均等な分配を是正することを目的としていた。これは、国際協力分野で擁護され、タイ政府も公約した「良い統治」の構築、すなわち、政府による「良好な環境」の創出と、そのもとでの国家社会間相互補完関係の確立を示唆していた、といえよう。しかしながら、期待された成果の達成という点からは、これらの公的制度には限界がみられた。



## 2. タクシン政権の成立と「草の根主義」

1997年の経済危機はタイに多大な痛手を残したが、タクシン元首相が通信業で急成長し、愛国党を結成したのはこの時期である。2001年総選挙で愛国党は、一代で富を築いたタクシン党首の経済手腕に対する期待と、同党の選挙公約である「草の根政策」への特に村落部からの支持を受け、圧勝をおさめた。タクシン政権は、「良い統治」を公約するとともに、行政にビジネス論理を適用するなど国家業務の効率化に向けたさまざまな方策をとった。また、「二本立ての政策」として、タイの国際競争力強化、および内需拡大と草の根コミュニティ活性化の両立を目指した。

タクシン政権において特に画期的とみられたのは、村落部の人々をはじめとする、従来は国の政策決定や開発過程から疎外されがちであった人々を主眼においた「草の根主義」の強調と、それに起因する村落部からの高い支持率であった。タクシン首相は、頻繁な国内遊説やラジオ番組などを通じ、国民の広い層との対話を重視する姿勢や彼らのニーズに応える資質と意図をアピールするとともに、具体的な支援策を迅速に策定、主導し、短期間で目にみえる成果を顕示した。

一方、タクシン政権は、1990年代の分権化と住民参加の促進への流れに逆行するとみられるかたちで、国家権力の一元化を行った。前述のようにタイでは、中央集権が続いてきたものの、タクシン政権以前は、官僚組織を構成する省庁、連立政権を構成する政党、また歴代政治に影響力を及ぼしてきた軍部などの間で、国家権力が多極化していた。タクシン政権は、経済界や財界、軍部や警察と緊密な関係を保ち、与党愛国党が議会において圧倒的議席を確保するなど、国家権力を独占する体制が確立された。さらに国家行政においても、本来は緊急支援対策などのみに使われる首相府付の中央予算の総額、支出項目を拡張するとともに、従来は国家開発計画を基盤としていた国の開発優先課題の策定においては、愛国党の選挙公約であった「草の根政



策」を前面に出した。

「議会制独裁」とも批判される同政権による国家権力の一元化は、上述のような公的制度のみでなく、非公式な経路を通じても行われた。タクシン政権は、公には否定しながらも、政府要職の任命や、政府の監視を行う独立機関の業務に介入し、また同政権に批判的なメディアや市民社会組織に圧力をかけた。また、同政権が村落部の人々のニーズに直接耳を傾け、それに応える方策を中央政府として迅速に実施したことは、従来地方の有力者や地方出馬議員が果たしていた役割を低下させるとともに、村落部の人々のタクシン政権、ひいては首相個人への依存心の高まりを招いた、という見方もある。

このようにタクシン政権下では、中央政府と村落部の人々の間に、前者が国家開発を主導し、中央政府に賛同して主導に従う人々の開発恩恵へのアクセスを高める資質と意図を示す一方、後者は前者に支持を表明しニーズをゆだねるという、一種の相互補完関係が構築された、と理解できる。それは、村落部の人々が地域資源管理に最大限の主導権を得て、政府の開発資源管理にも最大限の参加ができる体制を構築するという「良い統治」の構想からは乖離する。しかし、既存の状況下で、開発プロジェクトが成果を挙げ、開発から恩恵を受けるとされる村落部の多くの人々がこうした関係を受け入れたことから考えると、それは、タイにおける中央政府と村落部の人々の関係の特徴を反映した国家社会間相互補完関係であると考えられよう。

### 第3節 OTOP プロジェクトにおける政府と村落部の人々の関係<sup>(5)</sup>

OTOP<sup>(6)</sup>プロジェクトは、タクシン政権の国家開発優先課題である「草の根政策」のひとつとして2001年より実施され、ものづくりおよびコミュニティ起業活動の振興を通じた、特に開発恩恵へのアクセスが限られていた村落コミュニティの経済社会状況改善を目標とした。この観点から同プロジェクトは、地域の自然、人的資源を見出し高めることを通じた地域振興策、と位

置付けられよう。

OTOP プロジェクトは、全般的に大分県の一村一品運動を模範とし、愛国党政権の国家開発方針と第9次国家開発計画の指針にも合致する、「草の根主導，政府は側面支援」という原則と，「ローカルにしてグローバル」，「自主自立と創意工夫」，「人づくり」という理念を掲げた。「草の根主導，政府は側面支援」の原則は，プロジェクト実施はコミュニティが原動力となり，政府がコミュニティのイニシアティブを補足する，という意味である。3つの理念は，地域資源が地域振興の基盤であり，地域の人々がそれを見出し，自らの創意工夫を用い，生産技術や経営能力を高めることで世界にも通用する地方産品を作り出すこと，またそれによる収入，雇用機会向上などの効果が生産者やコミュニティの自主自立を促すことを指す（大分県一村一品21推進協議会編 [2001]，Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [n.d.]）。

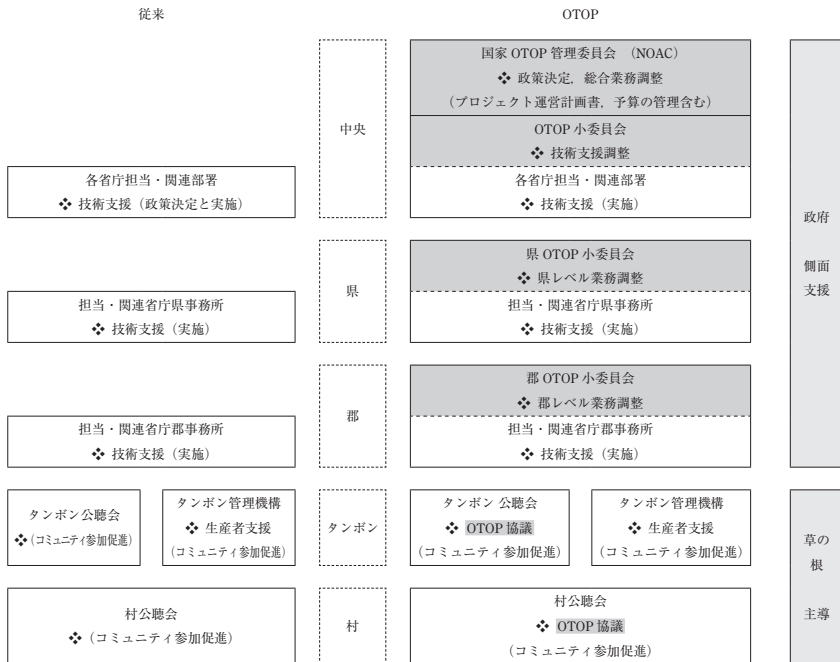
表1にまとめるように，これらの原則と理念は，国際協力で擁護されタイ政府も公約した「良い統治」の想定する国家社会間相互補完関係，すなわち，国家が社会の人々の広範な参加を「良好な環境」の創出を通じて側面的に支援し，社会の人々は自らのニーズを積極的に表明することで開発恩恵の広範な分配が促される，という構想に類似している。地域振興のための資源管理という観点からは，この構想に従えば，コミュニティの人々が地域資源管理を自らの判断によって主導的に行い，政府の開発資源管理にも主体的に参加することで，地域振興策である OTOP プロジェクトからの恩恵へのアクセスが促される，と解釈できる。

表1 原則と理念

	OTOP プロジェクト	「良い統治」
国家 社会 目標	側面支援	「良好な環境」創出
	原動力	主体的参加
	村落地域の経済社会状況改善 (開発恩恵へのアクセス向上)	開発恩恵の広範分配

(出所) 筆者作成。

図1 OTOP プロジェクト施行の制度的枠組み



（出所） Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [n.d.], Kanakamakan amnuai nung tambon nung palitapan heang chart [2003] をもとに筆者作成。

（注） OTOP プロジェクトで新たに導入された項目は網かけで示している。

ここで、プロジェクトの施行体制に着目する。図1は、OTOPプロジェクトの制度枠組みを、従来のものづくり、コミュニティ起業活動支援体制と比較し、簡略に図式化したものである。同プロジェクトで新たに導入された項目は網かけで示している。一見してわかるように、新たに導入された項目は、公式見解では「側面支援」を行うとされる政府に集中している。そこでは、従来は複数の機関が各々に行っていた支援内容を一括し、機関間の協調と役割分担、またそれにもとづくプロジェクトの効率的運営を高める名目で、首相府直轄の国家 OTOP 運営委員会（National One Tambon One Product Administrative Committee: NOAC）と、技術分野、行政単位ごとに官民さまざまなメ

ンバーからなる小委員会<sup>(7)</sup>から構成される、多層の支援体制が確立された。NOAC は、支援戦略、項目、期間などを明記した運営計画書、また予算管理を含む、プロジェクトに関する政策決定および総合的業務調整を担当した (Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [n.d.])。

一方、「草の根主導」の基盤とされた村、タンボンのレベルでは新たな組織は設けず、既存の公聴会での話合いや TAO による生産者支援を通じてプロジェクトへのコミュニティ参加が促進される、と想定された。新たな項目としては、公聴会での話合いに、コミュニティにおける OTOP の振興 (OTOP 製品の選択と、プロジェクトのコミュニティ開発への意義など) を含めることが定められた (Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [n.d.])。しかし、公聴会、TAO の上述のような機能を補足し、コミュニティの自主自立を促す取組みなど、「草の根主導」を高める具体的措置は講じられなかった。

このような制度枠組みのもとで、OTOP プロジェクトのための資源管理は、首相府直轄の NOAC を頂点とする、一律化された指示体系のもとに行われた。プロジェクト施行においては中央政府主導体制の確立に主眼がおかれ、コミュニティの主体的参加は事実上二次的に捉えられた、と考えられよう。

こうした背景を反映するように筆者の現地調査でも、NOAC を中心とする支援体制はプロジェクトの効率的実施と成果達成に有用である、という意見が多く聞かれた。一方、公聴会や TAO が住民参加を促すという認識は、村長、タンボン長や生産者グループリーダー、ひいては公聴会委員長や TAO 職員の間でも薄かった。また、実際に公聴会で OTOP の振興が話し合われた村、タンボンは、調査対象の半数程度であった。

次に、OTOP プロジェクトに関わる政府の開発資源と地域資源の内容をみる。ものづくりやコミュニティ企業家活動に向けた、技術支援、市場斡旋は従来から行われてきたが、OTOP プロジェクトでは、その規模が拡大された。新たな支援内容としては、製品品質改良指標の明示、優良製品 (OTOP 製品チャンピオン。OTOP Product Champion: OPC<sup>(8)</sup>) の選考、格付けと、総合売上の公示が挙げられる。OTOP プロジェクトと従来のものづくり、コミュニテ

イ起業活動支援のもうひとつの違いは、各支援項目が系統付けられたことである。すなわち、技術支援ではOPC選考基準に見合う製品作り、経営能力向上に重きがおかれ、OPCに選考された製品およびその生産者には、多くの製品宣伝や販売の機会が斡旋された。これらの支援にも寄与して達成された製品総合売上の伸びは、プロジェクトの「成功」を表すものとして大々的に公表され、国内外からのプロジェクトへの関心を高める主要因となった。

次に、筆者の現地調査結果をもとに、政府の開発資源がどこにどの程度向けられたかについて、従来、そしてOTOPプロジェクトにおける状況を考察する。政府支援は従来から、優秀な生産者に多く向けられる傾向があった。OTOPに製品登録されたのはこのような生産者が多く、なかでも特に優秀、有望な生産者の製品がOPCに選考される傾向にあった。また、OTOPプロジェクトでは政府支援規模が全般的に拡大されたが、こうした支援は優秀、有望な生産者の既存の技術と能力を高めることに優先的に向けられた。一方、従来から基盤の弱かった生産者は、プロジェクトにおける支援対象にはほとんど含まれなかった。

こうした状況をうけて、プロジェクト以前から基盤の強かった生産者はさらに力を伸ばす反面、従来から基盤の弱かった生産者は取り残される状況がみられた。さらに、OTOPプロジェクトによる生産奨励は、地方産品とその模倣品の氾濫、価格競争の激化を招いたが、これらへの具体的対応策は打ち出されず、特にプロジェクト導入以前より基盤の脆かった生産者には深刻な痛手となった。結果的にOTOPプロジェクトでは、生産者間の格差がさらに広がる状況がみられた。

続いて、地域（コミュニティ）資源の活用について考える。前述したようにOTOPプロジェクトの理念によれば、地域資源が地域振興の基盤であり、これらの資源が地域の人々により見出され地方産品づくりに活用されることにより、収入および雇用機会の向上を通じた生産者やコミュニティの自主自立が促される。

しかしながら実際には、地域資源の活用は、中央政府で草案されたプロジ

エクト運営計画書に沿い、中央政府の指示にもとづいて行われた。さらに、OPC 選考基準や「グローバル」を視野に入れられる製品作り、グループ管理や販路拡大などの経営戦略にも長けたコミュニティ起業家の育成に主眼がおかれ、そのためにはコミュニティ外の材料やデザインを活用すること、そして都市部や海外の市場を目指すことが有用とみなされた。こうしたなか、人的資源（労働力）についてはコミュニティ内の資源が活用されたが、自然資源（材料）や土地の知恵（デザイン）、市場については、従来よりもコミュニティの外に目が向けられた。また、生産者を含めたコミュニティの人々が意見やニーズを表明しプロジェクトに関する政策決定に反映させる施策や、生産者以外の人々のプロジェクトへの関与を高める施策は限られた（詳細は藤岡〔2006〕参照）。

このような傾向を反映してか、筆者の現地調査からは、OTOP プロジェクトにおける地域資源の活用、そしてプロジェクトからの恩恵共有という点に関する、コミュニティ内での共通意識が薄いことがうかがえた。すなわち、生産者リーダーは自グループの活動および OTOP プロジェクトがコミュニティ全体に関与し、また有益であると考える一方、タンボン長、TAO 職員や公聴会議長によれば同プロジェクトは、自コミュニティでは生産者のみに関わりその恩恵も生産者が独占する、という村やタンボンが少なくなかった。

#### 第4節 OTOP プロジェクトにおける政府と村落部の人々の相互補完関係

ここで本章の課題である、地域振興に関わる国家と社会の人々の力関係が不均衡な状況での、地域振興策の成果、そして地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向を考慮した、国家社会間相互補完関係構築の可能性を、OTOP プロジェクトの事例をもとに検討する。

まず、地域振興の成果という点である。タクシン政権は、「草の根主導、政府は側面支援」という原則、そして「ローカルにしてグローバル」、「自主

自立と創意工夫」,「人づくり」という理念に沿った村落部の人々の広範な経済社会状況改善を, OTOP プロジェクトの公式目標に掲げた。同時に, 地方産品の売上増加や知名度向上, そして優秀, 有望なコミュニティ起業家の育成などを具体的な成果として公表した。その背景には, 草の根の主体的努力を促し, 裾野の広い支援を行うという姿勢を村落部の人々にアピールするとともに, 目にみえる成果を顕示することで, 有権者の幅広い支持の確保を図る思惑があった, と理解できよう。しかし, プロジェクトの公式目標と公表された具体的な成果の達成は, OTOP プロジェクトが導入された状況においては両立しがたいものであった。

前述のように, 地域振興を含むタイの開発においては, 資源管理に関わる政府と村落部の人々の力関係が不均衡であった。すなわち, 政府の開発資源のみならず地域資源についても中央政府が主導権を握り, TAO のような自治体, および公聴会のようなコミュニティ組織の機能は限られてきた。村落部の人々の多くは, 資源管理での主体的役割を積極的に求めるよりも, 地方の有力者や地方出馬議員, そしてタクシン政権においては首相自身といった, 信頼を寄せる指導者的存在の人々にニーズをゆだねることで, 開発恩恵へのアクセスを模索する傾向にあった。また, コミュニティの人々が OTOP プロジェクトにおける資源管理に参加し, そしてプロジェクトからの恩恵へアクセスする実質的条件ともいえる, ものづくりやコミュニティ起業活動との接点は, 従来より往々にして薄く, 生産者の間にも生産技術や経営能力といった点において力の基盤に開きがあった。

こうした状況で, OTOP プロジェクトをコミュニティの人々の広範な参加にもとづき草の根主導で施行し, その恩恵の広い分配を実現するためには, 既存の力関係を逆転させる, もしくは根本的に是正する必要があった。それは長期的取組みを意味し, その成果は目にみえにくいものとなったであろう。さらに, そうした長期的取組みを行ったとしても, それが最終的に恩恵の広範分配につながり, 村落部の人々の意向に合致する確証はなかった。

タクシン政権は, 前述のような力関係を是正するよりも, 力関係で優位に



あった人々の資源管理での役割やプロジェクトの恩恵へのアクセスをさらに高めることで、具体的な成果を短期間で達成した。すなわち、自治体やコミュニティ組織の機能を向上させ、あまり根付いていなかったコミュニティ主導を促進するよりも、経済界や財界の大御所でもあるタクシン首相そして愛国党幹部が手腕を発揮しプロジェクトを牽引すべく、中央政府の主導体制を強化した。さらに、コミュニティの人々のものづくりや起業活動との接点を深め、また生産者間の基盤の違いを縮小するよりも、すでに優秀で有望な生産者を主な支援対象に定め、優先的に後押しした。

このように、OTOP プロジェクトにおける政府の開発資源の管理および地域資源の管理は、「草の根主導、政府は側面支援」による地域資源の活用とそれを通じた村落部の人々の広範な経済社会状況改善という、公式目標の実現にはあまり寄与しなかった。しかし、政府と村落部の人々、また生産者の間の力関係が不均衡な状況で具体的な成果を迅速に明示するためには効果的であった（詳細は藤岡 [2006] 参照）。

次に、地域振興より恩恵を受けるとされる人々の意向という観点から、OTOP プロジェクトにおける資源管理を考える。前述したように、OTOP プロジェクトは上意下達的に実施され、施行過程への実質的参加とその恩恵へのアクセスは村落部の一部の人々に集中した。にも関わらず、同プロジェクトは、国内で全般的に高い評価を受けている（ABAC Poll [2002, 2003]）。村落部の人々の支持という点からも、筆者の現地調査結果によれば、プロジェクトにおいて中央政府が主導的役割を果たしたことは、従来になかった具体的成果達成を促した主要因として、おおむね好意的に捉えられていた。これは、村落部の多くの人々にとって、OTOP プロジェクトの原則である「草の根主導、政府は側面支援」という関係が必ずしも重要ではなく、彼らは、地域振興を含めた開発からの恩恵を具体的なかたちで迅速に明示できる指導者の主導に従うことも受け入れる、ということを示唆すると思われる。

タクシン政権において、中央政府がその開発資源のみでなく地域資源の管理をも効果的に主導することは、優秀で有望な生産者にとっては、その主導

に沿い支援を受けながら、基盤を強化し技術と意欲を高めることにつながった。基盤の弱い生産者や、ものづくりや起業活動との接点が薄い人々にとっては、プロジェクトより直接恩恵を受けられなくても、開発から疎外されがちであった人々に耳を傾け、具体的成果を挙げる資質と意図を顕示したタクシン政権が、従来にはみられなかった信頼できる国の指導者と映ったのではないだろうか。これに関連して、筆者の現地調査から得られた興味深い結果は、力のある生産者は優先支援を受けても自助努力を重視する一方、基盤の弱い生産者は克服できない問題の解決をさらなる政府支援に求める傾向がみられたことである。また前述のように、OTOP プロジェクトは生産者のみに関わり、その恩恵も生産者が独占すると指摘した村長、タンボン長、TAO 職員や公聴会議長が少なくなかったが、そのほとんどは、同プロジェクトは政策としてはよいと評価していた。

こうした意味では、かたちは異なるものの、中央政府と OTOP プロジェクトより直接恩恵を受ける村落部の人々や直接恩恵を受けない村落部の人々の間にも、ある種の相互補完関係が築かれたといえよう。それは、既存の力関係を是正するよりも、いわばその上に立った関係であった。そしてこの相互補完関係、特に中央政府と OTOP プロジェクトから直接恩恵を受ける村落部の人々の関係は、プロジェクトの具体的成果の迅速な達成に大きく寄与した。

## 第5節 地域振興における裁量権

ここで、OTOP プロジェクトよりの考察をふまえ、地域振興における地域の人々の裁量権の拡大という点について検討する。前述したように本章では、裁量権を、地域の人々が地域資源の管理を行い、政府の開発資源の管理に参加すること、と理解する。資源管理に関わる国家や社会の人々との間に不均衡な力関係が顕在する状況で、資源管理から疎外されがちな人々の裁量権を

拡大するためには、「普遍的な」「良い統治」に想定されるように、そうした人々が地域資源管理に最大限の主導権を発揮し、政府の開発資源管理にも最大限に参加できる体制を構築することが不可欠ともいえよう。

しかし、OTOP プロジェクトの事例によれば、上述のような「良い統治」の想定する体制を志向することが、必ずしも現実的で望ましいとは限らない。中央政府が資源管理を主導することが、プロジェクトの具体的成果達成に効果的であり、また、そこから恩恵を受けるとされる村落部の多くの人々の意向に合致することもありうるからである。こうした点を鑑みると、地域の人々が政府との相互補完関係を模索しつつ、資源管理を政府にゆだねるという判断をすることも、地域の人々の裁量権の範囲内と考えられよう。地域の人々の裁量権を拡大することは、地域資源管理における主導および政府の開発資源管理における参加の度合いに対する、地域の人々の判断を尊重することでもある、という理解である。

一方、裁量権の拡大を上述のように解釈する際には、地域の人々の判断を尊重するとともに、彼らの判断が示唆するところを明示することも重要となろう。OTOP プロジェクトに関していえば、村落部の人々の多くは、資源管理およびニーズを中央政府にゆだねるという判断を行った。中央政府主導によるプロジェクト施行においては、そうした判断を促す体制が構築されたものの、地域開発の恩恵からのアクセスも中央政府の資質と意図に大きく左右されるという、村落部の人々の判断が示唆するところは明示されてこなかった。

OTOP プロジェクトを「成功」に導き、高い評価を得るに至った主な要因は、タクシン政権の、資源管理を効果的にそして地域振興から恩恵を受けるとされる人々の意向に沿うかたちで行える資質であり、それは「前例がない」ものであった。そして、中央政府と村落部の人々の間に相互補完関係が確立されたのは、その関係が政府にとっても有用であったからであろう。OTOP プロジェクトはそもそも愛国党の選挙公約であり、それを実行に移し成果を顕示することは、タクシン政権の支持基盤の強化に寄与するものと

らえられた。こうしたタクシン政権の意図もまた「前例にない」ものであった。

上述のような「前例のない」資質と意図を備えた政権が継続することは、特に政権交代が頻繁なタイのような国においては想定しがたい。その意味からも、OTOP プロジェクトの事例にみられた政府と村落部の人々の相互補完関係の、長期的視野に立った制度化は難しいと考えられる。

タクシン政権以降も OTOP プロジェクトは、2006年のクーデタを受け成立したスラユット・チュラノン（Surayud Chulanont）政権で、タクシン政権の実施体制の大枠を維持するかたちで実施された。しかし、一連の支援は規模、内容とも縮小され、その成果も目にみえにくくなり、村落部の人々からの評価は低迷した。2007年末の総選挙では、村落部からの根強い人気を保つタクシン元首相が後ろ盾となった人民の力党が勝利を収め、新政権は「草の根政策」などタクシン政権の路線を引き継ぐ意向を明らかにしている。OTOP プロジェクトも継続して実施されることが予想されるが、新政権がタクシン政権下と同様な具体的成果を挙げ、村落部の人々の支持を集められるかの確証はない。

このような点を鑑みると、資源管理における地域の人々の裁量権の拡大には、地域の人々が最大限の主導と主体的参加を志向する、または全面的に政府に主導をゆだねるというのではなく、地域の人々が政府の資質と意図そして政府の開発資源を見極め、地域資源の活用には効果的な相互補完関係は何かという判断ができるような体制を構築することが不可欠といえよう。同時に、地域の人々の判断が示唆するところを、相互補完関係の長期的な展望も含め、明示していくことが重要ではないだろうか。

[注] —————

- (1) タンボンとは、県、郡に続く行政単位で、2村以上の村落から形成される。
- (2) 開発機関は近年、「普遍的」とされる「良い統治」構築を擁護しつつ、各国の状況にあった「良い統治」の構築の重要性を強調してきた。しかしながら、いわゆる政治的中立の原則、「普遍的な」価値の尊重などの理由から、こうし

た「良い統治」の構築に向けた具体的な取り組みは限られている。

- (3) この節の記述は、末廣 [1993, 2003], 玉田 [2003], 永井 [2001], Anek [1996], Bureau of the Budget [2001, 2002], Government Public Relations Department [2000], McVey ed. [2000], National Economic and Social Development Board [1997, 2002], Pasuk and Baker [1995, 2004]などを参考にした。
- (4) タイにおける「良い統治」の国家業務遂行への採択は、同国向けのIMFの金融危機復興支援の条件として提示されたものであったが、タイ国内でも、経済危機が汚職などの行政機能の欠陥に起因するとした見方が大勢であり、「良い統治」の適用はそうした問題解決に有効なものとして受け入れられた。
- (5) 本章の事例研究に関する記述は主に、筆者のタイ国における2003年から2005年の現地調査、およびその後の追加調査にもとづく。現地調査では、バンコクおよびタイ北部のチェンマイ県を中心に、中央、地方レベルでの政府担当官、生産者グループリーダー、村長、タンボン長、タンボン管理機構職員、公聴会議長、学識者、そして日本政府機関担当官など、合計8県16郡38タンボン90村での約350名の聞き取りと資料収集を行った。なお本章記述は、筆者の現地調査からの情報をもとに同プロジェクトの全般的傾向を述べたものであり、例外も多いことを追記しておく。
- (6) OTOPはタイ各地の特産品とみなされる製品で、その生産者（個人、村のグループ、中小企業など）が、政府の定めた手順に従い登録を行ったものである。2007年の数字では3万6397製品がOTOP登録されている（Thaitambon.com 2008年1月11日アクセス）。
- (7) 当初8つであったOTOP小委員会は、実施3年目で、管理（事務局は中小企業推進局）、生産促進（事務局は農業組合省）、マーケティング推進（事務局は商務省）、製品基準（事務局は工業省）、地域（事務局は内務省）の5つに削減された。また管理小委員会事務局は、コミュニティ開発局から中小企業振興局へと移行している（Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [n.d.], National One Tambon One Product Administrative Committee [2005]）。
- (8) OPCは、OTOPのなかから、輸出に見合う品質、生産量と品質の一定さ、消費者に満足のいく水準、製品の由来、という観点から、政府が定めた基準により、3星、4星、5星のいずれかに格付けされた製品を指す（Kanaamnuaikan krongkan OTOP Product Champion [n.d.]）。2007年の数字では7960製品がOPCに認定されている（Thaitambon.com 2008年1月11日アクセス）。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 大分県一村一品21推進協議会編 [2001]『一村一品運動20年の記録』大分県一村一品運動21推進協議会。
- 末廣昭 [1993]『タイ 開発と民主主義』岩波新書。
- 編 [2003]『タイ国別援助研究会報告書——「援助」から「新しい協力関係」へ——』国際協力機構国際協力総合研修所。
- 玉田芳史 [2003]『民主化の虚像と実像——タイ現代政治変動のメカニズム——』地域研究叢書 No. 14 京都大学学術出版会。
- 永井史男 [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『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力総合研修所 第2章2-2）。
- 藤岡理香 [2006]「タイのOTOPプロジェクト——草の根政策の光と陰——」（松井和久・山神進編『一村一品運動と開発途上国——日本の地域振興はどう伝えられたか——』アジア経済研究所 153-173ページ）。

〈タイ語文献〉

- ABAC Poll [2002] *1 pi 6 doean khong rataban chut pajuban thipanna: prachachon kadwang arai lae hen pongan arai khong rataban nai parakit rengduan thi taleang wai thi rataspa* [現政権の1年6カ月：国会で表明された緊急業務実施について人々が何を望み何を成果とみるか], Bangkok: ABAC Poll Research Center, Assumption University.
- [2003] *Nayobai rataban Thaksin nai kwam kadwang lae kan rapru khong prachachon nai pongan* [タクシン政権の政策についての人々の希望と成果の認識], Bangkok: ABAC Poll Research Center, Assumption University.
- Kanaamnuaikan krongkan OTOP Product Champion [OTOP プロダクトチャンピオンプロジェクト運営委員会] [n.d.] *Kumu kankadsan sudyod nung tambon nung palitapan Thai* [優良タイ1タンボン1品選考ハンドブック], Bangkok: Kanaamnuaikan krongkan OTOP Product Champion.
- Kanakamakan amnuaikan nung tambon nung palitapan heang chart [国家1タンボン1品運営委員会] [2003] “Paen patibatkan krongkan nung tambon nung palitapan prajampi goppraman poso2546” [1タンボン1品プロジェクト実施計画仏暦2546年度], Mimeo.
- Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai [内務省コミュニティ開発局] [n.d.]

*Naewtang kan damnoengan Nung Tambon Nung Palitapan* [1 タンボン 1 品施行方策], Bangkok: Krom Patana Chumchon, Kraswan Mahatai.

〈タイ語ウェブサイト〉

Thaitambon.com (2008年1月11日アクセス)

〈英語文献〉

- Abrahamsen, Rita [2000] *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, London and New York: Zed Books.
- Anek Laothamatas [1996] "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand," in R.H.Taylor ed., *The Politics of Elections in Southeast Asia*, New York: Woodrow Wilson Center Press, pp. 201-223.
- Bates, Robert H. [1995] "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism," in John Harriss, Janet Hunter and Colin M. Lewis eds., *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge, pp. 27-48.
- Bøås, Morten. [1998] "Governance as Multilateral Development Bank Policy: The Case of the African Development Bank and the Asian Development Bank," *European Journal of Development Research*, 10(2), pp. 117-134.
- Bureau of the Budget [2001] *Thailand's Budget in Brief: Fiscal Year 2002*, Bangkok: Bureau of the Budget.
- [2002] *Thailand's Budget in Brief: Fiscal Year 2003*, Bangkok: Bureau of the Budget.
- Christensen, Scott R., and Ammar Siamwalla [1993] *Beyond Patronage: Tasks for the Thai State*, Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Cornwall, Andrea [2004] "Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation," *IDS Bulletin*, 35(2), pp. 1-10.
- Doornbos, Martin. [2003] "Good Governance": The Metamorphosis of a Policy Metaphor, *Journal of International Affairs*, Fall, 57(1), pp. 3-18.
- Government Public Relations Department [2000] *Thailand: Government and Economy*, Bangkok: Public Relations Department.
- Harriss, John, Kristian Stokke and Olle Törnquist [2004] "Introduction: The New Local Politics of Democratisation," in John Harriss, Kristian Stokke and Olle Törnquist eds., *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-28.
- McVey, Ruth ed. [2000] *Money and Power in Provincial Thailand*, Chang Mai: Silkworm Books.



- National Economic and Social Development Board [1997] “Rural Poverty Alleviation in Thailand,” Bangkok: National Economic and Social Development Board. Mimeo.
- [2002] *The Ninth National Economic and Social Development Plan (2002–2006)*, Bangkok: National Economic and Social Development Board.
- National One Tambon One Product Administrative Committee [2005] “*OTOP 2001–2004*,” Bangkok: Office of SMEs Promotion.
- North, Douglas C. [1995] “The New Institutional Economics and Third World Development,” in John Harriss, Janet Hunter and Colin M. Lewis eds., *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker [1995] *Thailand: Economy and Politics*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- [2004] *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Peters, B. Guy [2000] “Governance and Comparative Politics,” in John Pierre ed., *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 36–53.
- World Bank [1989] *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C.: World Bank.
- [1994] *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.: World Bank.
- [2000] *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, D.C.: World Bank.
- [2004] *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Washington, D.C.: World Bank.
- [2008] “What is Our Approach to Governance?” (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBGGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> 2008年1月24日 アクセス)

