

第9章

タックシン政権の対外政策

政権の主導によるタイの中進国化

青木 まき

はじめに

タックシン・チンナワット (Thaksin Chinnawat) は、タイの首相として国際関係においても独自のイニシアティブを発揮した。アジア協力対話 (Asia Cooperation Dialogue: ACD) やカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、そしてタイの5カ国からなるイラワジ・チャオプラヤー・メコン地域経済協力戦略 (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) といった新たな地域協力枠組みを設立し、貿易投資をはじめとする国家間協力を着手した。またさらに中国、オーストラリア、日本、アメリカといった国々との二国間自由貿易地域協定 (FTA) 締結交渉を積極的に進め、アジアにおける経済統合の動きを牽引しようとした。マスコミや識者は、こうした動きをタイ国内におけるタックシン個人の強力なリーダーシップと結びつけて受けとめた。実際にタックシン自身が理想とするリーダー像としてシンガポールのリー・クワンユー元首相やマレーシアのマハティール前首相を例に挙げていたこともあり、タックシンを「ASEANの新主導者」あるいは「アジアの新リーダー」を企図するものとみなす言説がひろまった⁽¹⁾。

このように内外で耳目を集めたものの、タックシンの対外政策の実態を把握した研究は少ないのが実情である。FTA政策、カンボジア、ラオス、ミヤ

ンマーといった近隣諸国⁽²⁾との協力による経済特区開発、ミャンマーとの国境問題など、個別の問題についての分析は存在する。しかしながら、それらの政策が結ぶ全体像を描き出した研究は、管見の限りほとんどみることができない。そのためタックシン政権が退場した現段階で、その対外政策はASEANあるいはアジアのリーダーを目指すものだったというイメージだけが残されている。

しかし、そうしたイメージはタックシン首相の行動の一面を捉えたものにすぎない。タックシン政権による対外政策とは何だったのか。誰が、国際関係をどのように捉え、何をしようとしたのか。そして実際にタイを中心とした国際関係を何をもたらしただのか。これらの問いを、事例に則して分析する作業がまだ残されている。そこで本章では、タックシン政権の対外政策決定の仕組みと政策の特徴とを、タイ国内の政治経済的な構造変化を踏まえて分析する。

第1節 本章の分析視角と仮説

タックシン政権の対外政策を分析するにあたっては2つの作業が必要となる。まずタックシン政権に焦点を絞り、その対外政策決定構造や政策の特徴を具体的に描き出すこと。そしてそれを歴代政権による対外政策の特徴と比較し、タックシン以前と以後との異同を明らかにすることである。しかしながら先行研究をみると、各政権の対外政策を比較分析した論考は極めて少ないことに気づく。タイ政治研究のなかで、対外政策を取り上げた論考自体が少なく、その数少ない論考は、首相をはじめとする個人の影響に焦点を絞り、政権ごとに対外政策を説明してきたためである。しかし対外政策研究という枠をひとたび外せば、そこには官僚政体論を嚆矢として、制度に着目し複数の政権を通じて分析した政治体制研究の蓄積がある。そのなかには、タイの経済政策運営において政治社会勢力や官民組織といった制度・組織

(institutions) が果たした勢力間の利害調整機能に着目する議論がある。この議論は、制度・組織の運営や政策立案の過程で中心的役割を果たした個人のリーダーシップに注目し、政策分野別の詳細な政策決定構造分析をおこなった³⁾。これに比べ対外政策研究では、個人分析の背景となるべき政策決定の仕組みや政治経済構造変化の影響について、研究がまだ蓄積されていない状態にある。本章もまた、首相個人のイニシアティブを取り上げる。ただし、個人の影響だけに焦点を絞るのではなく、その個人が台頭した政治経済的背景を併せて、タイの対外政策の変遷を考えるうえでの要因のひとつとして扱う。

対外政策の歴史的比較をおこなうにあたり、本章ではチャートチャーイ政権(1988年8月~1991年2月)から話を説き起こす。チャートチャーイ政権時代まで話を溯るのは、後に本章のなかで詳しく示すように、タックシン政権の対外政策が、チャートチャーイ政権時代に始まったタイの構造変化の延長上にあると考えるためである。その変化とは、政策決定過程の多元化という政治的变化と、国際的経済相互依存の緊密化という経済的な変化として要約される。1990年以降の政権は、いずれもこうした政治経済構造の変化を反映する形で対外政策決定の仕組みを整え、政策を実施してきた。タックシン政権の対外政策もまた、こうした変化への対応として理解する必要がある。

本章では、タックシン政権の対外政策決定の仕組みを解明するにあたり、タックシンがチャートチャーイ政権以来始まった「政策決定過程の多元化」に依拠しつつ、かつてなかったほど「首相に政策決定の権限を集中させた」と考える。タックシン首相は、実際に政策の立案実施に強力な主導力を発揮した。しかしタックシンのような政党政治家が対外政策決定過程で主導力を発揮できたのは、それを可能とする政治的環境がすでに整っていたためだ、というのが本章の説明の仕方である。

さて、そうした政策決定の仕組みにもとづいてタックシン首相が追求したのが、先進国とのFTA締結交渉と近隣諸国との地域協力であった。これらの政策は確かにタックシン政権時代に本格化したのが、1990年代を通じて培われ

たグローバルな経済システムとタイ経済との相互依存関係を前提としていた。本章では、タックシン政権の対外政策が、グローバルな経済システムのなかでタイがより主体的に行動できる立場を築くための手段であったことを描き出す。本章では、これを国際社会における中進国化として定義した。

以下、本節ではチャートチャーイ政権以降のタイの対外政策をめぐる政治・経済構造変化を整理してその特徴を指摘し、タックシン政権の対外政策を考察するための視角を用意する。

1. 政党政治家の台頭

クスマーによれば、タイの対外政策過程は1990年代になるまでタイ社会から隔絶したブラックボックスであったという(Kusuma[2001: 189])。国内政策過程が1980年代半ばには実業家や高等教育を受けた社会的勢力の影響を受けていた、というピサーンらの指摘を想起すると、対外政策分野は国内勢力から比較的長く“孤立”していたことになる(Pisan and Guyot [1985])。その理由は、タイが置かれていた当時の国際環境によるところが大きい。1960年代から80年代末まで、タイの近隣ではベトナム戦争やカンボジア内戦といった武力紛争が続いていた。そうした紛争に直面していた時代、タイの政策担当者にとって、対外政策とは国家の安全保障とそのため政府間関係の調整にほかならなかった。ファンストンはそうした国際環境を踏まえ、1980年代まで政府間協議の専門家集団である外務省と国防を担う国軍・警察が相互に協議しながら対外政策を立案してきたこと、その結果、他の省庁や政党政治家、民間企業などの勢力が対外政策決定過程に介入する余地はなかったことを指摘している(Funston [1987])。

外務省と国軍の専門領域だったタイの対外政策決定メカニズムは、近隣における脅威の消滅と政党政治家による政権の成立を契機に他の勢力に開放される。1988年7月の総選挙で政権を獲得したチャートチャーイ・チュンハワン(Chatchai Chunhawan)は、首相就任の直前からインドシナ諸国に対する積

極的な経済外交を推進した。1980年代末、カンボジア内紛が収束に向かい始めた様子を機敏に察知しての政策転換であった。目前の脅威が薄れたことで、対外政策における安全保障の重要性が相対的に下がり、インドシナ諸国の戦後復興を睨んだ輸出投資振興が新たな課題として現れたのである。

チャートチャーイによるインドシナ政策転換の背景には、首相顧問団をはじめとする官僚以外の政治勢力や、主要企業の代表者を中心とした政府外勢力の影響があったことはよく知られている。首相自身が企業家としての背景をもっていたことに加え、首相顧問団は大学教授などの知識人からなっていた。首相顧問団は、カンボジア紛争の政治的解決をめぐる外務省および外相と対立し、外務省勢力を外す形でタイによる単独でのカンボジア紛争処理に乗り出した(岡本 1989: 17)。その代わり首相顧問団は、経済界の代表者、知識人、NGOといった政府外勢力と協議をおこない、対外政策を含む政策決定過程で彼らの意見を積極的に取り入れたのである⁽⁴⁾。こうして策定された「インドシナ市場化政策」は、当時の企業代表者から支持された⁽⁵⁾。

以上の経緯をまとめると、チャートチャーイ政権によるインドシナ政策の転換とは、「外務省と国軍の専門領域」だった対外政策決定過程において、政党政治家を皮切りに他の省庁や経済界の代表者、識者やNGOといった多様な勢力が参入して影響を及ぼし始めた最初の事例といえるだろう。

2. 近隣諸国との相互依存深化

一方、政府間の対立をよそに、タイとインドシナ諸国の間では1980年代から陸路による貿易や人の移動が続いていた。船津は、そうした経済交流が1980年代末以降のタイのインドシナ諸国に対する経済外交の呼び水となった可能性を示唆している(船津 [1992: 88])。チャートチャーイによる「インドシナ市場化政策」は、ベトナム、ラオス、カンボジアのインドシナ諸国を対象に、天然資源の調達、市場開拓による輸出拡大などを指すものだった(船津 [1992: 83])⁽⁶⁾。「インドシナ市場化政策」により、1985年に2170万ドル

表1 タイとCLMVとの輸出入額推移

(単位: 100万バーツ)

	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム	CLMV合計	総額比(%)	総額
輸出							
1995	8,323.89	8,831.52	8,659.33	11,654.15	37,468.90	2.66	1,406,310.09
1996	9,189.96	9,200.82	8,078.68	14,663.64	41,133.10	2.91	1,412,110.65
1997	9,619.97	11,813.95	12,572.62	17,040.65	51,047.20	2.82	1,806,699.66
1998	12,412.07	15,265.34	14,127.14	24,376.27	66,180.81	2.94	2,248,321.19
1999	13,382.18	15,567.23	14,934.74	21,695.18	65,579.33	2.96	2,215,179.94
2000	13,912.92	15,381.97	20,234.05	33,864.15	83,393.10	3	2,773,827.02
2001	20,770.96	18,248.56	15,742.93	35,439.21	90,201.65	3.12	2,884,703.89
2002	22,139.20	17,092.86	13,935.28	40,629.66	93,797.01	3.2	2,923,941.39
2003	28,676.00	18,915.72	18,197.81	52,399.17	118,188.70	3.55	3,325,630.12
2004	29,091.29	23,382.56	24,344.22	75,394.74	152,212.80	3.92	3,874,823.79
2005	36,867.64	30,980.41	28,400.59	94,984.57	191,233.21	4.31	4,436,676.42
輸入							
1995	3,986.55	1,737.74	5,510.91	1,073.89	12,309.10	0.69	1,763,591.27
1996	1,210.42	1,734.89	3,292.70	1,665.72	7,903.72	0.43	1,832,825.18
1997	2,205.14	1,734.20	2,535.29	5,732.14	12,206.77	0.63	1,924,283.03
1998	1,010.72	1,297.58	2,591.00	9,645.85	14,545.14	0.81	1,774,066.18
1999	556.9	2,140.53	4,263.37	8,686.47	15,647.26	0.82	1,907,390.62
2000	316.68	3,013.65	10,466.75	13,330.52	27,127.60	1.08	2,494,141.11
2001	545.17	3,956.84	35,787.72	14,520.68	54,810.40	1.99	2,752,346.05
2002	481.51	4,011.35	38,923.52	10,311.28	53,727.66	1.93	2,774,840.19
2003	507.62	4,296.84	37,213.47	13,941.55	55,959.48	1.73	3,138,776.03
2004	1,112.69	4,610.73	54,518.78	17,686.63	77,928.84	2.05	3,801,170.99
2005	1,270.05	9,126.54	71,915.93	35,954.69	118,267.22	2.48	4,756,000.46

(出所) タイ中央銀行ウェブサイト統計ページ資料より筆者作成。

<http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/EconData/EconFinance/Download/Tab44.xls> 最終ダウンロード 2005年7月16日。

だったタイとインドシナ諸国間の貿易総額は、90年には2億3774万ドルへ飛躍的な増加を遂げた(船津[1992: 84])。しかし金額こそ増加したものの、タイの貿易総額に占めるインドシナ3国との貿易額の割合は1990年でわずか0.4%であり、その後も90年代を通じて輸出入ともに3%を超えることはなかった(表1)。

表2 労働省による不法入国労働者登録数の推移（送出国別）

（単位：人）

	1997	1998	1999	2000	2001	2005
カンボジア	25,566	10,268	3,436	7,421	57,556	75,804
ラオス	11,594	1,231	1,164	1,011	59,358	90,074
ミャンマー	253,492	78,904	89,336	97,021	451,335	539,416
不法入国移民労働者登録数	293,652	90,403	99,264	99,656	568,249	705,293

（出所）Yongyuth [2004: 356] の表13.1より筆者作成。

むしろ活発になったのは、タイからインドシナ諸国への輸出や投資ではなく、カンボジア、ラオス、ミャンマーといった近隣諸国からタイへの資源や原材料の陸路を通じた輸入や労働者の流入であった。タイの貿易構造は1985年から90年までの間に農水産物から繊維・衣類、電子部品などの労働集約型工業製品が輸出総額で占める割合が飛躍的に伸びた。それに牽引されるようにして、就労構造にも1990年から95年にかけて変化が起きている。具体的には、製造業、建築業などの分野で非熟練労働者の不足が起きたことから⁽⁷⁾、タイ政府は、1996年6月にタイ国内ですでに就労している不法入国外国人労働者に対しても条件付きで労働許可を与えることを決定した。表2は1997年以降に労働省に登録した不法入国外国人労働者数の推移を示したものである。毎年の流入数を示す統計はないため、ここでは年ごとの登録数を示したデータから全体的傾向を類推する。表2では、1997年の通貨危機による就労許可制限を除いて、流入者が増加していることがわかる。またその大半は、ミャンマー、ラオス、カンボジアなどの近隣諸国から流入していた点に注意したい⁽⁸⁾。つまり2001年にタックシン政権が登場するまでの間に、タイ経済は近隣諸国からの外国人出稼ぎ労働者へ強く依存する構造になっていた様子がうかがわれる。

このようにチャートチャーイ政権以降のタイの対外政策決定の仕組みは、対外政策決定にかかわる勢力の多元化と、インドシナにおける経済的相互依存の深化という政治経済構造の変化を踏まえて理解する必要がある。次節では、政治的变化と経済的变化がそれぞれ対外政策にどのような変化をもたら

したかを概観してみよう。

第2節 タックシン以前のタイの対外政策の仕組み 前史

1. 外務省の影響力後退

チャートチャーイ首相は、外務省や国軍以外の勢力が対外政策に関与するための機会を増やした。たとえば先に触れた首相顧問団の他に、国際経済関係政策委員会 (Khanakammakan Nayobai Khwamsamphan Thang Setthakit Rawangprathet) を設置したのがその例である。同委員会は、1988年10月に設置され、外交戦略の策定、対外政策担当官庁の指揮監督、他の国家機関や民間部門との政策調整を任務としていた。国際経済関係政策委員会は、チャートチャーイ政権が1991年2月にクーデタで崩壊した後も引き継がれ、国際経済政策委員会 (Khanakammakan Nayobai Setthakit Rawangprathet) としてタックシン政権まで3度の規則法改正を経て存続した。その間、同委員会は重要な対外政策案件を審議する場として機能してきた。たとえば、1990年代後半のチュワン・リークパイ (Chuan Likphai) 政権時代、重要対外政策課題であった貿易自由化について、外務省、商務省、財務省といった省庁が国際経済政策委員会で討議をおこなっていた。政治的判断を必要とする案件については、経済閣僚会議で処理したという (Nagai [2003: 272])。

表3は、歴代の政権が公布した規則をもとに国際経済政策委員会の組織と権限の変遷を示したものである。この表からは、チャートチャーイ政権以降、経済関連省庁が対外政策に関与するようになったことが看取できる。たとえば当初、副委員長を外相と商務相が担当していたものが、1990年代になると商務相が単独で務めるようになる。また外務省は1992年以降、事務局担当から外れ、商務省が一貫して事務局を務めている。さらに1995年以降は国家経済社会開発委員会事務所 (NESDB)、投資委員会 (BOI)、2000年代初頭には

タイ中央銀行などの経済関連機関が参入している。

以上のように、チャートチャーイ政権以降、対外政策にかんする実務的決定については経済関係省庁を中心とした国際経済政策委員会が、政治的判断については閣僚からなる経済閣僚会議が担っていた。経済案件の重要性が高まるのにあわせて、チャートチャーイ政権以前に対外政策の分野で影響力を振るっていた外務省、軍の影響は相対化された様子がうかがわれる。

2. 政府と国軍の協調

では外務省や国軍の影響は、どのような形で相対化されていったのだろうか。その様子を知るうえで重要なのが、かつて外務省と国軍の専門分野といわれたカンボジア、ラオス、ミャンマーといった国々との安全保障問題である。

たとえば1997年11月に発足したチュワン政権では、1930年代以来はじめて首相が国防大臣を兼任した。さらに同政権では、陸軍司令官に任命されたスラユット・チュラーノン（Surayut Julanon）陸軍大将が政権との対峙を避けてサポート役に徹した（Kusuma[2001: 193]）。このようにチュワン政権期には国軍と政府との協調体制が整い、従来に比べると安全保障分野でも比較的政府の裁量の余地が大きくなった。それを示すのが、1990年代後半の第2次チュワン政権による対ミャンマー政策の例である。

1990年代後半にミャンマーのASEAN加盟問題が浮上した時、当時のチャワリット・ヨンチャイユット（Chawalit Yongjaiyut）政権はミャンマーの加盟を強く後押ししていた。これに対し、チャワリットの後に登場したチュワン政権は、一転してミャンマーのASEAN加盟不支持に回った。パウインは、その研究のなかでチュワンのミャンマー加盟不支持がチャワリット政治へのアンチ・テーゼとして掲げられたことを指摘している。チュワン民主党党首は、ミャンマーへの援助をめぐるチャワリット政権とミャンマー政府との癒着と政権内の腐敗を糾弾していた。そして、ミャンマーのASEAN加盟を認めるな

表3 国際経済政

公布日	1988年10月19日	1992年5月22日	1995年11月30日	1997年1月21日
掲載官報	1988年10月26日 第105巻173号	1992年5月29日 第109巻第64号	1995年12月11日 第112巻特46 Gor号	1997年1月23日 第114巻7Gor
政権	チャートチャーイ	スチンダー	パンハーン	チャワリッ
既存法との関係	仏暦2531年国際経済関係政策に関する首相府規則	2531年規則の廃止	2535年規則の廃止	2535年規則第6改正
名称	仏暦2531年国際経済関係政策に関する首相府規則	仏暦2535年国際経済政策決定規則	仏暦2538年国際経済政策決定に関する首相府規則	同左
委員長	首相（副首相）	首相（副首相）	首相（副首相）	首相（副首相）
副委員長	外相（第1） 商務相（第2）	商務相	商務相	商務相
閣僚委員	財務相 教育相 保健相 工業相	財務相 外相 農業・協同組合相 工業相 運輸相	NESDBを監督する副首相 BOIを監督する副首相 財務相 外相 農業・協同組合相 運輸相 工業相	NESDBを監督する BOIを監督する副 財務相 外相 農業・協同組合 運輸相 工業相
職務に基づく委員	外務次官 商務次官 外務省経済局長 （行政秘書官） 商務省商業経済局長 （研究秘書官）	外務次官 商務次官 商務省商業経済局長 （秘書官）	外務次官 商務次官 商務省商業経済局長 （秘書官）	外務次官 商務次官 商務省商業経済 （秘書官）
委員				委員長が任命す 識者3名
経済閣僚委員会の了承	必要	-	-	-
顧問団	タイ商工会議所会頭 タイ工業連盟会長 有識者3名	首相が委任した首相 顧問、または副首相 顧問	-	
事務局	外務省経済局 商務省商業経済局	商務省商業経済局	商務省商業経済局	商務省商業経済

（出所）タイ法務省ウェブサイト官報検索サイトより筆者作成。http://www.ratchakitcha.soc.

策委員会の変遷

日	2001年9月17日	2002年3月11日	2003年12月16日	2004年9月10日
日号	2001年9月19日 第118巻第91Gor号	2002年3月15日 第119巻特24Gor号	2003年12月30日 第120巻特150Gor号	2004年9月20日 第121巻特103Gor号
ト	タックスイン	タックスイン	タックスイン	タックスイン
項の	2535年規則第6項の改正	2535年規則第6項の改正	2538年規則の廃止	2546年規則第5項の改正
	同左	同左	仏暦2546年国際経済政策決定に関する首相府規則	同左
	首相（副首相）	首相（副首相）	首相（副首相）	首相（副首相）
	商務相	商務相	商務相	商務相
副首相	NESDBを監督する副首相	NESDBを監督する副首相	財務相	財務相
首相	BOIを監督する副首相	BOIを監督する副首相	外相	外相
	財務相	財務相	農業・協同組合相	農業・協同組合相
	外相	外相	工業相	天然資源・環境相
相	農業・協同組合相	農業・協同組合相		労働相
	運輸相	運輸相		工業相
	工業相	工業相		
局長	財務次官 外務次官 商務次官 農業・協同組合省次官 運輸次官 工業次官 タイ国銀行総裁 商務省商業経済局長 (秘書官)	財務次官 外務次官 農業・協同組合省次官 運輸次官 商務次官 工業次官 BOI事務総裁 タイ国銀行総裁 商務省商業経済局長 (秘書官)	NESDB事務所長 商務次官(秘書官)	NESDB事務所長 商務次官(秘書官)
る有	委員長が任命する有識者3名			
	-			
局	商務省商業経済局	商務省商業経済局	商務次官室	商務次官室

go.th/RKJ/announce/search.jsp。上記官報各号は2006年12月6日最終ダウンロード。

らば、条件としてミャンマーの民主化を進めるべきだと主張したのである（Pavin[2005: 143-144]）。そうした国内事情を受けて、1997年6月になるとチュワンに近い立場を取るスリン・ピッサワン外相が、ASEAN諸国に向けてそれまでの内政不干渉原則を見直し、ミャンマーの民主化に向けて積極的に関与すべきであると訴えた⁽⁹⁾。

以上のような政権の方針に対し、外務省官僚らは民主化問題を両国間の議題としてもちだすことを控え、より実務的な問題のためミャンマー政府と協議を進めるべきだと主張した⁽¹⁰⁾。具体的には、流入する違法薬物やミャンマー人不法入国労働者をめぐる社会治安問題の解決を優先するよう提言したのである。それにもかかわらず、チュワン政権のミャンマーに対する民主化政策要求は2000年まで継続した。1999年10月に起こったカレン人反ミャンマー政府運動家による在バンコクミャンマー大使館占領事件では、チュワン首相が人道的立場から犯人グループの引渡しを拒否してミャンマー政府の反発を招いている。

結局、ミャンマー民主化への積極的関与・働きかけがASEANの方針となることはなく、チュワン政権は国内社会や議会からの批判を受けて、2000年にはミャンマー政策の重点をより実務的な問題へシフトさせた⁽¹¹⁾。しかし実務的な問題においても、チュワン首相はミャンマー政府に対する強硬な態度を示し続けた。たとえば1999年11月、チュワン首相は外国人労働者に依存している国内産業からの反発にもかかわらず、在タイの不法入国ミャンマー人労働者の強制送還を強行した（『週刊タイ経済』1999年11月8日号 26ページ、同1999年11月15日号 2,26ページ）。その一方で、こうした政権の強硬姿勢が国軍の支持を得ていたことに注意が必要である。外国人労働者は、タイにとって経済的問題であると同時に安全保障問題でもあった。国家安全保障会議では、1996年にはじめて外国人労働者とその社会的影響について検討を始めたといわれる⁽¹²⁾。スラユット陸軍司令官もまた、ミャンマーから流入する違法薬物や不法入国者問題をタイにとっての最大の脅威と認識していた。クスマーはそれが当時のチュワン政権をしてミャンマー政府に強硬な態度を取ら

しめる一因であったことを示唆している(Kusuma[2001: 200])。つまり安全保障分野で政権が強硬な態度を堅持できた背景には、政府と国軍との協調関係があったといえよう。

チャートチャーイ政権以降のタイの対外政策の変化は、国際経済政策委員会を介した閣僚、経済関連省庁の影響の拡大、そして国軍との協調関係にもとづく政権のイニシアティブ強化の過程の例として描くことができる。タックシン政権の対外政策とは、こうした前史を背景として現れ、展開したのである。

第3節 タックシン政権による対外政策決定の仕組み

ここではタックシン政権時代の対外政策決定の仕組みを分析する。タックシンがそれまでの対外政策決定の仕組みに何を加え、何を排除したのかを描き出すことにより、タックシン政権の対外政策の特徴を浮き彫りにすることを試みる。

1. 首相の影響力強化

2001年2月、政権発足後に開いた最初の閣議で、タックシン首相はプレーム政権以来続いてきた経済閣僚会議を廃止した(本書第7章参照)。これによって、それまで対外経済政策にかんする政治的決定を司ってきた機関が消滅し、国際経済政策委員会の位置づけも変化した。その変化を描き出すため、ここでは国際経済政策委員会が扱った案件のうち、FTA政策を事例として取り上げる。FTA政策は、チュワンからタックシンへの政権交代をまたいで検討された案件であり、国際経済政策委員会の変化を分析するための格好の素材を提供している。

タックシン政権以前、タイの貿易自由化政策はASEAN自由貿易地域(ASEAN

Free Trade Area: AFTA)を中心に展開してきた。そもそもAFTAとは、1991年6月に、当時のアーナン・パンヤーラチュン(Anan Panyarachun)首相がシンガポールのゴー・チョクトン首相とともにASEAN諸国からなる自由貿易地域構想を提唱し、翌年1月の第4回ASEAN首脳会議で設立合意に到った経緯をもつ。以来、タイ政府はAFTAの旗振り役として、関税削減実施を積極的に後押ししてきた。1992年に始まったチュワン第1次政権では、スパチャイ・パーニッチャパク商務相が国内外でAFTA推進を明言し、1994年8月にチェンマイでおこなわれたASEAN経済担当閣僚会議でAFTA関税削減スケジュールの繰上げを働きかけた(Nagai [2003: 255])。1997年の通貨危機以後、インドネシア、マレーシア、フィリピンといった国々が関税削減スケジュールの実施に消極的になっても、チュワン政権はスケジュールの遵守を主張し続けた⁽¹³⁾。その甲斐あって、1998年12月の第6回ASEAN首脳会議(ハノイ)では、関係国首脳がAFTAスケジュールを2003年から2002年に前倒しすることにいったん合意した。しかし、その直後からAFTA推進派と消極派との対立は先鋭化する。

1999年3月、ASEAN経済閣僚会議でマレーシアがAFTAスケジュールを2003年から2005年へ延期することを提案した。これに対してタイ代表は1998年の首脳会議での合意を強調し、スケジュールを延期するならばマレーシアから補償を請求すると主張したのである。タイとマレーシアとのAFTAスケジュール遵守問題とその遅延に対する補償をめぐる交渉は、タイの政権交代をまたいで継続し、ついに2002年の6月には、アディサイ・ポータラミック商務相が「マレーシアが自動車に、インドネシア、フィリピンが農産品の一部にAFTAの特別措置を適用するよう主張すれば、ASEANの統一性は損なわれてしまう。われわれはむしろAFTAの信用性を回復しなければならない。(そうでなければ 引用者)タイもまた自国にとってより都合の良い二国間自由化交渉へ転じるだろう」と発言するに至る(Nagai[2003: 257])。実際、AFTAをめぐるASEAN諸国間の軋轢と前後して、タイ政府内では商務省商業経済局が中心となって、二国間FTAについての調査研究に着手していた⁽¹⁴⁾。しかし

ながら、チュワン政権のFTA構想は、あくまでAFTAが機能しなかった場合の次善の策であり、最優先課題は各国のコミットメントを確保することでAFTAへの信頼を回復することにあった。

こうしたチュワン政権のFTA政策は、タックシン政権の登場で大きく転換した。政権発足から2週間後の2001年3月16日、タックシン首相は第1回国際経済政策委員会を開催し、そこで商務省商業経済局(2002年10月に貿易交渉局に改組)が作成したFTAにかんする調査報告結果を検討した。報告では、ASEAN+3(日本、中国、韓国)をはじめとする多国間FTAと、市場規模の大きい国との二国間FTAを選択肢として提示していた。そこで二国間FTAの候補として挙がっていたのは、インド、メキシコ、ニュージーランド、ロシア、そして南アフリカの5カ国である(Nagai [2003: 261])。しかしながら、タックシン政権が実際に着手したのは、オーストラリア(2001年4月に提唱)、日本(2001年11月に提唱)、中国(2002年4月に提唱)、アメリカ(2001年11月に提唱)、バーレーン(2002年4月に民間レベルで研究会発足)、インド(2003年10月に枠組協定合意)、欧州自由貿易地域(2004年4月に交渉開始合意)といった相手との二国間FTAであった。これらのFTA構想のほとんどはタックシン首相あるいはその側近が相手国を訪問し、直接提案している。

これらタックシン政権のFTA政策は政治家主導、それもタックシン首相による直接的な関与を特徴としている。これらの事例は、国際経済政策委員会という場で首相あるいは閣僚の影響力が強く発揮されるようになったことをうかがわせる。

それを具体的に示すのが、国際経済政策をめぐる組織の改編である。タックシン政権に入って、国際経済政策委員会はほぼ毎年改組を重ねている(表3)。2003年12月16日付けで公布された「仏暦2546年国際経済政策決定にかんする首相府規則」の前文では、組織改編の理由として「国際経済にかんする権限および職務を有する委員会が多く存在し、体系的な調整を欠いているため、国際経済政策決定の障害となっている」⁽¹⁵⁾ 現状について触れている。以後、2004年1月にはFTA交渉戦略政策調整作業部会が国際経済政策委員会の

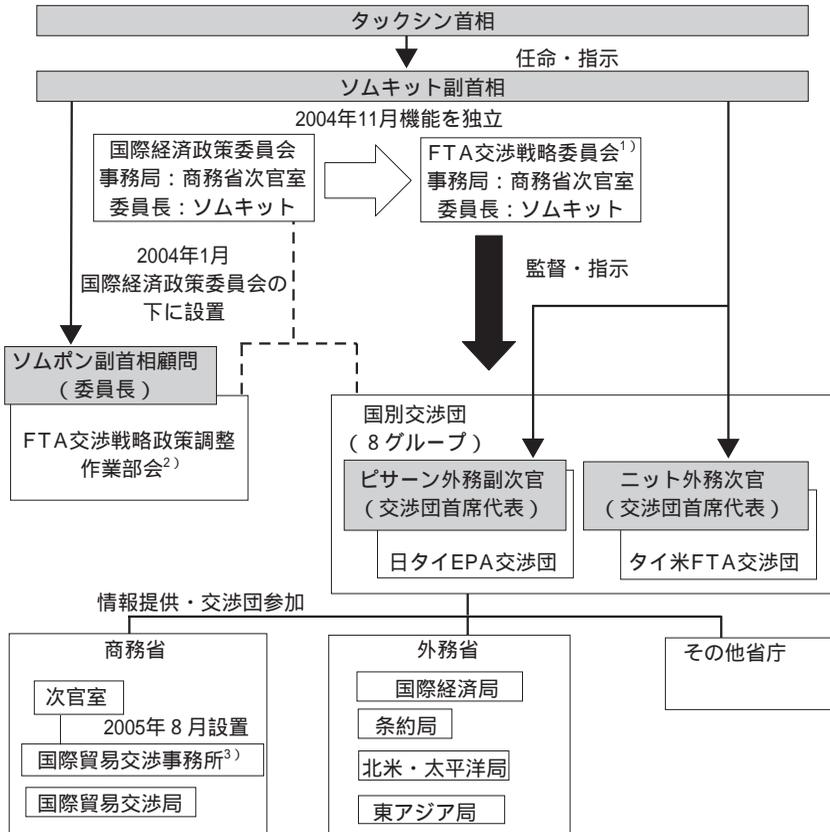
なかに設置され、11月にはFTA締結交渉のためのFTA交渉戦略委員会が国際経済政策委員会から分離して設立された。

こうした組織改編は、組織の機能分化と効率化をもたらしただけでなく、首相とその側近の権限強化につながった点が重要である。図1はタックシン政権下でのFTA政策をめぐる指令系統を図式化したものである⁽¹⁶⁾。ここで注意したいのは、図にある主要な委員会のトップにタックシン首相の顧問や側近が配置されている点である。国際経済政策委員会、FTA交渉戦略委員会の委員長をタックシン首相の懐刀だったソムキット・チャートゥシーピタック副首相兼財務相が、FTA交渉戦略政策調整作業部会の委員長を副首相顧問であるソムボン・キアットパイブーンが務めているのがその例である。またFTA交渉戦略委員会、FTA交渉戦略調整作業部会のメンバーをみると、首相顧問や大臣補佐（phuchuai ratthamontri）などタックシン首相に近い人物が目立つ（大臣補佐については第7章参照）。

さらに相手国別に設けられたFTA交渉団のトップは、タイ米FTA首席交渉官のニット外務次官、日タイ経済連携協定交渉首席代表のピサーン外務副次官をはじめ、いずれもタックシン首相が個人的に重用した人物であった。つまり、タックシン首相は国際経済政策委員会の組織を機能別に改編すると同時に、政策決定過程のなかに首相の「エージェント」となる人物を配置し、首相直属の指令系統を整えたのである。

こうした指令系統は、実際の政策運営にも影響を及ぼした。たとえば日タイ経済連携協定交渉で、タイ側交渉団首席代表のピサーン外務副次官は、タイ人医療関係者の日本における就労機会拡大を主張していた（Krasuang Kantangprathe[2004]）。日本の医療サービス自由化は、厚生労働省の反対を受けたため、2005年9月に合意した協定内容に盛り込まれることはなかった。ここでは、交渉の過程におけるタイ政府内での意見対立に注目したい。タイ政府内では、保健省がタイ人医療関係者の国外流出はタイ人の医療アクセス機会を狭めると主張し、ピサーン副次官の主張に難色を示していた⁽¹⁷⁾。しかしながら交渉の過程をみると、保健省の反対をさしおく形で、タイ人医療関

図1 タクシン政権期のFTAをめぐる指令系統



(出所) 官報, 2003年, 2004年, 2006年に商務省と外務省でおこなったヒアリングにもとづき筆者作成。

(注) 1) FTA交渉戦略委員会のメンバーは以下の通り。財務相(委員長), 外相, 商務相, 農業協同組合相, 工業相(以上副委員長), 財務省次官, 外務省次官, 農業協同組合省次官, 工業省次官, NESDB総裁, パンサック・ウィンヤラット主席首相顧問, 有識者3名, パンブリー・パヒッタヌコーン商務省付大臣補佐(委員会秘書), 商務省次官(秘書補佐)。

2) FTA交渉戦略政策調整作業部会のメンバーは以下の通り。ソムボン・キアットパイブーン副首相顧問(委員長), パンブリー・パヒッタヌコーン商務省付大臣補佐(副委員長), スウィット・メーシントリー首相府付大臣補佐, ウィットム・サーオナーヨン首相府付大臣補佐, 外務省付大臣補佐, 財務相付大臣補佐, 農業協同組合省大臣補佐, 工業省付大臣補佐, スパット・スバッチャラーサイ外相顧問, BOI総裁, 商務次官, ヤンヨン・プラアート商務省副次官, タイ商業会議所会頭。

3) 国際経済政策委員会, FTA交渉戦略委員会の事務局機能は, 2005年8月から次官室内に設けられた国際貿易交渉事務所が担当。

係者の日本における就労が交渉議題に上っていた（日本国外務省〔2003〕¹⁸⁾。このエピソードからは、タックシン首相が任命したピサーンが、交渉の議題選定に大きな権限を及ぼしていたことが指摘できる。

このように国際経済政策委員会の改組を通じて、タックシン首相のエージェントは対外通商政策に影響を及ぼしたのである。

2. 国軍の制御

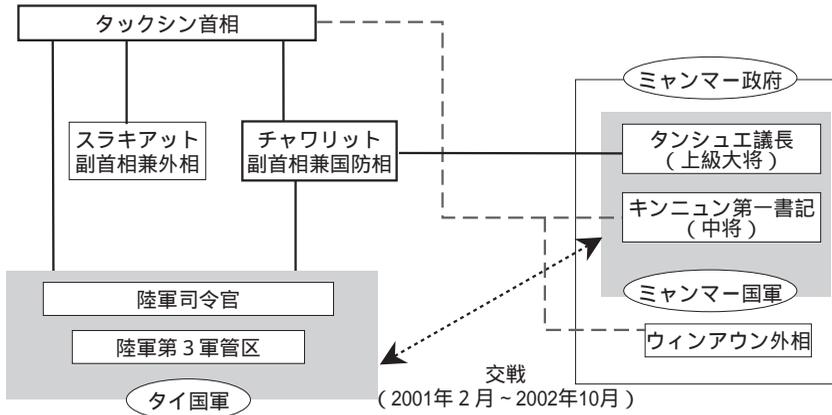
チュワン首相によるミャンマーへの非妥協的な外交態度は、タイとミャンマーの国家間関係を交渉の余地のない手詰まり状態に追い込んだ。

そうした状況のなか、タックシン政権発足直前の2001年2月10日にタイ北部国境地帯でタイ・ミャンマー両国軍が衝突するという事件が起きた。ミャンマー国軍のタイ領内侵入を受け、当該地域を管轄するタイ陸軍第3軍管区司令部は直ちに報復攻撃を実施した。当時首相就任を目前にしていたタックシン・タイラックタイ党（以下、TRT）党首も「効率的に問題解決に取り組むためには首脳会談が有効」との見解を表明し、組閣後直ちにこの問題をチャワリット第1副相兼国防相に委任した（『週刊タイ経済』2001年2月19日号 32ページ）。

2001年2月当時、ミャンマーとの交渉で主導権を握っていたのはチャワリット国防相である。組閣後直ちにミャンマーへ直接赴こうとしたタックシン首相に対し、チャワリットは時期尚早として訪問を思いとどませた（『週刊タイ経済』2001年2月19日号 32ページ）。チャワリットは1990年代半ばに政権を担当した当時、タンシュエ国家平和発展評議会議長、キンニユン第一書記をはじめとするミャンマー政府要人と個人的チャンネルを培っていた⁽¹⁹⁾。2001年2月の衝突の際も、チャワリットはミャンマー国軍高級幹部に電話で直接連絡を取り、事態の收拾を図ろうとしている（『週刊タイ経済』2001年2月19日号 32ページ）（図2）。

ところが2001年5月頃になると、政府と国軍との間でミャンマー政策の方

図2 ミャンマーとの国境問題をめぐる人物関係



(出所) Phinitbhand [2004], および『週刊タイ経済』, 新聞報道から得た情報をもとに筆者作成。
 (注) 陸軍司令官は, 2002年8月にスラユット陸軍大将からソムタット陸軍大将に, 2003年8月にソムタットからタックシンの従兄弟であるチャイヤシット陸軍大将に交代した。

針をめぐる対立が顕在化する。チャワリット国防相は, 外交交渉による解決を主張していた。政府による交渉が成果に乏しいとのマスコミや野党の批判に対し, チャワリットは, 交渉が進まないのは陸軍第3軍管区司令部がミャンマー国軍への攻撃を続けているためだと指摘し, 陸軍司令官であるスラユットに批判の矛先を向けた(『週刊タイ経済』2001年5月7日号 38ページ)。スラユット陸軍司令官は, チュワン政権時代から違法薬物流入問題をめぐって, ミャンマー政府に強硬な対抗姿勢をとっていた。そうしたスラユットの方針にもとづき, 国軍はミャンマー国軍への攻撃を継続した。2001年5月10日には第3軍管区司令部が大規模な軍事作戦をおこない, ミャンマー政府寄りの少数民族武力集団によって占領されていたタイ領土を奪回した。これに対しミャンマー政府はタイ政府を非難する声明を発表, その1カ月後にはミャンマー国軍がタイ国内の王室プロジェクト用地を砲撃し, タイ国民のミャンマー感情を悪化させた。こうした国軍の強硬姿勢について, タックシン首相は「(対ミャンマー 引用者)政策は2つの要素からなっている。ひと

つは国境地帯における安保の問題で、もうひとつは国家間関係である。この2つの要素が同じ方向に向かうよう調整しなければいけない」と発言し、政府の方針から乖離した陸軍の行動を暗に批判した (*Myanmar Times*, May 28, 2001, 同, June, 3, 2001)。

両国軍の対立が続くなか、タックシン政権では首相をはじめ閣僚レベルでのミャンマーとの往来を続け関係の改善を図った。そして2001年9月にはミャンマー国家平和発展評議会のキンニョン第一書記がタイを訪問し、タックシン首相との首脳会談に臨んだ。会談では、麻薬対策、タイ国内のミャンマー人不法入国者の帰国問題を検討し、麻薬対策のための二国間協力合意に到達した(『週刊タイ経済』2001年9月10日号 30ページ)。ところが、2002年5月20日に第3軍管区司令部がミャンマー政府系少数民族武装組織に攻撃をおこなったことで、ミャンマー政府は再び態度を硬化させた(『週刊タイ経済』2002年5月14日号, 同2002年5月22日号)。

政権の外交努力が国軍の行動によって水泡に帰するという事態を経て、タックシン首相は国軍の制御に乗り出す。2002年6月、首相はチャワリット国防相を通じて陸軍第3軍管区軍に慎重に行動するよう指示した。その後8月には国軍の定例人事を介して陸軍司令官だったスラクットを最高司令官に移し、代わりにソムタット大将を新陸軍司令官のポストに据えた(Phinitband [2004: 42-44])。チャワリット国防相の言葉によれば、この人事は政府と方針を共有する人物を国軍ポストに登用することを狙っていた (*Nation*, August 13, 2002)。そして実際にこれ以降、国境付近における国軍の衝突は収束し、10月には1年以上にわたって閉鎖されていたタイとミャンマーの国境ポイントが再開された。

タックシン政権発足当初に起こったミャンマーとの紛争処理過程では2つの事実が決定要因となった。ひとつは、紛争処理の過程でタックシン首相がチャワリット国防相のもつミャンマー政府との個人的人脈を利用して、そこに首相自身が積極的に関与したこと、もうひとつは定例人事を介して国軍に対する政府の優位を確保したことである。

タックシン首相は交渉の過程でミャンマー政府要人と接触を重ね、国家平和発展評議会の第一書記でありミャンマー国軍の有力者であったキンニョンを中心にミャンマー政府との個人的人脈を築いた。タックシン首相は2004年10月にキンニョンが政変で失脚するまで、彼との人脈を軸にミャンマーとの関係改善交渉をおこない、キンニョンの親族が経営する企業をカウンターパートとして借款による協力プロジェクトを実施した（『週刊タイ経済』2004年8月30日号）。チャワリットが2005年に政界から引退すると、ミャンマー政府とタイ政府との交渉はタックシンを軸に展開していく。そうしてチャワリットからミャンマー人脈を「遺産」として継承する一方で、タックシンはスラユット陸軍司令官をミャンマーとの安全保障問題の前線から後退させ、代わりに政府と方針を共有する将校を司令官に任命して自身の影響を国軍上層部に及ぼすことに成功したのである。

3. 安全保障政策と国際経済政策との合流

武力衝突問題の沈静化と入れ替わるように、ミャンマーとタイとの間で浮上したのは経済協力であった。タックシン首相は、政権に就く前から近隣のカンボジア、ラオス、ミャンマーとの友好協力を訴えていた⁽²⁰⁾。クスマーは、タックシンの近隣諸国政策の背景に、チュワン政権のミャンマー政策に不満をもっていた経済界の影響を指摘している。タイ商業会議所は、政権発足後タックシン首相に意見書を提出し、事態の迅速な解決とミャンマーとの経済交流再開を促したという（Kusuma[2001: 201]）。そうした経済界の需要を背景に、2001年9月にはバンコクを訪問したキンニョン第一書記とタックシン首相との間で違法薬物対策のためのタイからの資金援助について合意し、2003年以降は本格的な借款プロジェクトや貿易決済システムの構築についての政府間合意が続いていた。

さらに2003年4月にASEAN首脳会議の場でタックシン首相がミャンマー、カンボジア、ラオス、タイからなる「経済協力戦略」（Economic Cooperation

表4 近隣諸国経済協力開発小委員会作業部会の参加機関と担当任務

部会名	参加当局	任務内容
貿易投資	商務省、観光・スポーツ省、投資委員会事務局、税関局、入国管理事務局、外務省	投資、観光、投資保護措置に関する近隣諸国との協議
安全保障	国家安全保障会議事務局、外務省、労働省、国防省	外国人労働者問題、国境線画定にともなう国境地帯の秩序構築に関する近隣諸国との協議
地域別	国家安全保障会議事務局、内務省、産業省、農業・協同組合省、財務省	県レベルでの委員会、特別行政機構、投資特区管理運営当局との相互調整

(出所) NESDB [2003: 第5章2節] より筆者作成。

Strategy: ECS)²¹⁾を提唱した。そしてこれを契機として11月に「近隣諸国経済協力開発小委員会」が設置されると、ミャンマーとの経済協力は同小委員会の管轄するところとなった。同委員会は国際経済政策委員会のなかに小委員会として設置され、スラキアット・サティアンタイ (Surakiat Sathianthai) 副首相兼外相を委員長とし、事務局機能をNESDB地域開発事務局と外務省国際経済局においていた。さらに小委員会のなかには、貿易投資、安全保障、地域別の3つの作業部会が設けられており、ミャンマーを含む近隣諸国との問題を総合的に扱っていた。3つの作業部会に参加していた機関と担当任務の内容は表4の通りである。

つまりタイ政府のミャンマー政策は、外務省と国軍の専門領域から首相のエージェントが委員長を務める国際経済政策委員会の掌中に移り、タイを中心とした多国間開発協力の文脈に位置づけられたのである。

こうした仕組みを踏まえ、タックシン首相はECS設立の過程で大いに主導力を発揮した。2003年4月にASEAN首脳会議の場で「不法入国外国人労働者問題への対策」としてECSを提唱すると、7月にはNESDB地域開発事務局に命じて報告書「経済協力戦略」を作らせ、同年11月にはECS首脳会議で「国境地帯にさらなる経済成長をもたらすべく、競争力を強化する」ことを宣言した⁽²²⁾。プロジェクト運営過程では、意思と能力のある国同士が案件を提唱、

実施する形式をうたっている。しかし実際には、タイが他の国々に対し合計で173件のプロジェクトを提案しており、独壇場の様を呈している（恒石 [2005: 257]）。またタイ国内でも2004年には外務省経済技術協力局をタイ国際開発協力事務局（Thailand International Development Cooperation Agency: TICA）に改組し⁽²³⁾、2005年には財務省下にあった近隣諸国開発基金を近隣諸国経済開発協力事務局（Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency: NEDA）に改組して、タイ輸出入銀行と併せ近隣諸国に対する経済協力のための機構を整備した。こうしてタックシンは、政権発足当初の目標であった近隣諸国との経済協力を、2003年以降急速に実現していったのである。

以上をみる限り、タックシン政権の対外政策決定の仕組みとは以下のようなものになる。すなわち、従来の対外政策決定の組織のなかで首相のエージェントとなる人物を要職に就け、そのエージェントを介して首相の影響力を決定過程に浸透させたこと。それと同時に、従来別の勢力が管轄していた複数の案件をひとつの問題領域に統合して自身の影響下においたことの2点である。こうした手段によって、タックシンは民選の首相としてはかつてない影響を対外政策に及ぼした。これは、対外政策決定過程の多元化と政党政治家の台頭という、1990年代を通じて進展した政治構造変化の延長上に位置づけることができる。

第4節 タックシン首相の対外政策の特徴

タックシン首相は、なぜ対外政策決定の仕組みを改造したのか。それを説明するため、第4節ではタックシン首相の対外政策にかんする発言を分析し、その国際社会認識と目的とを国内外の環境変化と照らし合わせて検討する⁽²⁴⁾。

1. 経済政策の手段としての対外政策

タックシン首相は、2001年2月の政権発足当初から対外政策を経済政策の一手段とすることを明言している。たとえば2月26日に国会でおこなった所信表明演説では、「13. 対外政策」として「外交関係の回復、構築と国際協力推進のため、経済面を中心に積極外交を重視する」ことを冒頭に掲げた（『週刊タイ経済』2001年3月26日号 14ページ）。同項目のなかでは国際機関との協調、ASEANを基盤とした外交関係の拡大、近隣諸国との友好協力といったごく一般的な方針を示すに留まり、それ以上具体的な政策案を示していない。その詳細はむしろ「4. 商業・国際経済政策」の項目で描かれている。この項目でタックシンが強調しているのは「単なる輸出振興に留まらず、世界レベルでの市場ネットワークの構築と変動する市場ニーズへの適応能力向上へと貿易推進政策をレベルアップする。これにより、国境なき世界経済の一員としてのタイ経済の地位の強化と安定を実現する」ことである。そのための具体的手段として「貿易自由化に備えた民間部門の体制強化支援」、「国益に配慮した貿易自由化推進と国際競争の障害となっている国内の関連法の改正」、「AFTAにおける貿易自由化推進」といった言葉に示される貿易自由化の推進、そして「世界市場での競争に不可欠な技術力や開発力の育成」、「域内における商品・サービス貿易および国際商品展示イベント実施におけるタイの位置づけ強化」、「近隣諸国との貿易投資、国境貿易および域内共同での財・サービスの開発のための基盤強化」といった技術開発とそのため地域協力を提示した（『週刊タイ経済』2001年3月12日号 14ページ）。

つまりタックシン首相にとって、国際関係とは「国境なき世界経済」にほかならず、対外政策とは、世界経済のなかで「タイ経済の地位を強化」するための手段であった。こうした世界観と対外政策方針は、2005年の第2次政権発足の施政方針演説でも踏襲されている⁽²⁵⁾。

2. 「パートナーシップ」にもとづく「主体的な対外政策」

タックシンの施政方針演説では、「前向き」、「主体的な」あるいは「積極的な対外政策」(proactive foreign policy, タイ語ではnayobai rawangprathet choengruk)という表現がしばしば登場する。その意味するところについて、施政方針演説では「開発途上国の利益と実情に配慮した公平な立場に立った通商交渉の推進」(2001年2月26日の施政方針演説)という以上に詳しく語っていない。しかし国会外でのタックシンの公的な発言やその後に提示した政策を総合すると、ひとつの目的が像を結ぶ。

その目的とは、いずれの国とも対等な関係、すなわち「パートナーシップ」にもとづいて国際社会でのタイの立場を向上させるという方針である。その方針をもっとも顕著に反映しているのが、先進諸国からタイへの援助をめぐる関係である。たとえば2002年の10月9日、タックシン首相は「タイは発展途上ではあるが自立する必要がある、日本からのODA、とりわけ無償援助に頼りたいとは思わない。支援をより必要とするタイの周辺諸国への援助を増やすべきだ」と公言し、翌2003年11月末の閣議では次年度からのすべての外国政府借款を受け取らない方針を明らかにした⁽²⁶⁾。また2003年9月におこなわれたアジア太平洋経済協力会議では、「私たちは、アジア太平洋経済協力会議加盟国が互いの発展を、援助国 - 被援助国の関係ではなく、貿易、投資、そして経済技術協力におけるパートナーシップを通じて促し続けるべきであると信じます」⁽²⁷⁾と述べ、彼のいう「パートナーシップ」が単なる援助を介した垂直な関係とは異なることを示している。

「パートナーシップ形式」とはすでに1993年からアメリカ、カナダ、デンマークといった国々とタイとの開発協力援助プログラムで実施されていた援助方式である⁽²⁸⁾。これは本来、タイとドナー国が第三者機関を介して等分に資金を拠出し、タイ国内での開発計画を実施するものであった。タックシン首相は、これを日本や中国といった国々とタイが共同して他国への援助をおこな

う形式に発展させようとしたのである。

その際に注意したいのは、タックシンのいう「パートナーシップ」が単なる政府による無償資金供与ではなく、貿易や投資を重視する点である。「われわれの経済から貧困を駆逐しようとするならば、自由貿易協定こそが必要不可欠の要素である（2003年6月22日第2回ACD閣僚会議での閉会演説）」という言葉が示すように、タックシンにとって開発のための手段とは、FTAによる自由貿易の促進や外国投資の招致による富の創出であり、「われわれ自身のための富を生み出すのに十分な資本を活かすための道具」（同上）であるところのアジア債権市場の育成であった。

実際、タックシン政権は、日本、中国とそれぞれ「パートナーシップ」という言葉を冠した経済協定を模索あるいは締結している。それらはいずれも貿易自由化のための関税削減実施と投資促進を促す協定だが、その内容は単なる貿易投資の自由化・拡大のための措置にとどまらず、タイや第三国の開発のための経済協力を含んでいた⁽²⁹⁾。たとえば2005年9月にタイと中国が締結したタイ・中経済戦略パートナーシップ協定では、ほかの覚書と併せて両国間の貿易投資推進とカンボジア、ラオス、ミャンマーにおけるタイと中国の共同資源開発が盛り込まれていた⁽³⁰⁾。また同時期に基本合意にたどり着いた日タイ経済連携協定（Japan-Thailand Economic Partnership Agreement）では、他国への援助について直接言及してはいない。しかし、財やサービス貿易の自由化と並んで協定に明記された技術協力について、将来タイから近隣諸国に拡大することを、タイの交渉代表団が交渉の席で明言している⁽³¹⁾。

このことは、タックシンが積極的に取り組んだ近隣諸国とのECS/ACMECSもまた「パートナーシップ」との関係で理解されるべきであることを示している。2003年4月にECS構想を国際社会の場で提唱した直後、タックシン首相がタイ国民向けのラジオ演説のなかで、「タイは農産物を近隣諸国で生産し、輸入すれば、コスト減となり、近隣国は収入を増やすことができる」（『週刊タイ経済』2003年5月26日号 32ページ。2003年5月24日のラジオ演説）と発言した。援助ではなく貿易によって途上国を支援する形態は、ECS/

ACMECSの主なプロジェクトに反映されている。2003年11月のECS第1回首脳会議では、貿易投資促進、農・工業協力、運輸インフラ連携の推進、観光協力、人材開発の5分野で協力することを宣言した。具体的には関税・非関税貿易障壁の撤廃、農・畜産業の契約栽培、近隣諸国とタイをつなぐ道路や橋の建設や港湾整備などの流通インフラ連繫推進、そしてチェンラーイ、ムクダーハーン、トラート、タークといった国境地帯に経済特区を設立し、そこへタイの主要製造業の製造拠点を移して、特区内で近隣諸国から来た労働力を利用するプロジェクトなどが計画されている。こうした貿易投資を中心とした経済活動による開発協力の効力について、タックシンは以下のように語っている。

「隣国が貧しいために労働者がタイに流入し、タイは大きな負担を抱えている。隣国の経済、社会、政治が良くなればこうした問題はなくなり、タイ製品の市場になり、また生産基地になる。隣国の開発のためにパーツ借款を供与する」⁽³²⁾

この言葉は、それまで安全保障の文脈で扱われてきたミャンマーからの違法薬物や不法入国外国人労働者をめぐる問題が、タックシンによって経済格差解消のための経済協力として読み変えられ、最終的に貿易投資を中心とした国際経済政策の範疇に分類されたことをも示している。

つまりタックシンのいう「パートナーシップ」とは、カンボジアやラオス、ミャンマーのような支援をより必要とする国の一次産品や天然・人的資源を利用してタイの製造業を振興し、中国や日本といった大規模な市場をもつ国や投資相手国とタイの間で貿易投資を促すための枠組みといいかえられよう。すでに2003年6月10日におこなわれたアメリカ - ASEANビジネス評議会でこの講演で、タックシン首相は大国と近隣諸国との間でタイが仲介役を果たすという彼の対外構想を以下のように提示している。

「タイは自由貿易政策を追求し、できるだけ多くの自由貿易協定を締結することを目指してきました。私はこれらの自由貿易地域協定について、将来タイが自国の人口を遙かに超える市場にアクセスし、地域の戦略的な投資先となるための手段だと考えています。自由貿易協定が、タイを投資と生産の両方の拠点にしてくれるのです。私は、われわれの政策課題のなかでも、拡大メコン地域（GMS）に位置する近隣諸国が将来の地域的生産拠点として繁栄するための支援を優先します。GMS諸国の人口2億5000万人とASEAN諸国の5億2000万人がより経済的に統合され、加えてタイの実業家の能力があれば、タイは非常に魅力的な投資センターとなるであろうことを、私は確信いたします。」⁽³³⁾

つまりタクシン首相の対外政策の要諦とは、先進国と途上国の間でタイが媒介者の役割を果たすことにあった。

その際に注意したいのは、タクシン首相によるこうした対外政策が、単なる自国の経済的利益の追求に留まるものではなかった点である。タクシン首相は、しばしば公の場でタイの経済協力開発機構（OECD）加盟を目標として掲げていた⁽³⁴⁾。また2005年2月の総選挙では、自分がタイの国際的立場を「金の借り手から貸し手の地位へ変えた」ことを有権者に訴えている（船津 [2006: 285]）。つまりタクシン首相による対外政策の究極目標とは、タイを借款の受け手である途上国から、先進国の経済力を背景に他の途上国へ借款を供与する立場、すなわち中進国に押し上げるための努力だった。

タクシン首相は、グローバル経済のなかで各国の経済がもつ特質を踏まえ、そのなかでタイが他国から得られる利得を見定めたくうえで、自国の影響力を最大限に発揮できる関係の構築を目指した。そのための手段が対外政策であった。グローバルな経済的相互依存関係としてイメージされた国際関係と、そこにおける媒介者としての立場への希求、そしてタイが媒介者の役割を果たしうるといえるような、タイと近隣諸国との関係強化。タクシンの対外政策とは、この3つの要素によって特徴づけられる。ASEAN、あるいはアジアと

いう地域的枠組みは、そうした政策を遂行する手段のひとつにすぎない。こうしたタックシン首相の対外構想の特徴は、かつてマハティール・マレーシア前首相が提唱した東アジア経済グループ構想（East Asia Economic Group: EAEG）と比較するとより鮮明になる。EAEGが、欧米の影響を排除する形でアジア諸国を糾合しようとしたのに対し、タックシン首相が目指したのは、ASEANの盟主となることでもアジアの新リーダーとなることでもなく、グローバル経済のなかでタイをその経済規模に見合うステータスに押し上げることであった。そこで必要だったのが、先進国とタイ、そしてタイと周辺途上国との経済関係を緊密化し、その間で中進国としての立場を確立することであった。タックシンが国際経済政策と近隣諸国政策とをひとつの問題領域に統合した背景には、タイの中進国化という狙いがあったのである。

結語

タックシンは、大国との貿易投資自由化と近隣の発展途上国との経済連携からなる「パートナーシップ」の構築を目指した。地域という枠組みで国家間の政治的影響力に依拠したリーダーシップを求めるのではなく、グローバルな経済構造のなかで、先進国と途上国の間に立つ中進国としての役割を模索したのである。タックシンはそうした役割の実現を目指して、従来の対外政策決定の仕組みを首相とその腹心が強い影響力を発揮できるものに改造した。そしてそうした仕組みを利用し、タックシン首相はAFTAではなくオーストラリア、日本、アメリカ、中国といった国々との二国間のFTAを優先し、ASEANを介するのではなくECS/ACMECSによってタイと近隣諸国との経済連携を推し進めた。「ASEANのリーダー」というイメージに対し、本章がタックシン政権の対外政策の像を描き出すとすれば、それは「グローバル経済における中進国」としてタイの立場を確立する努力としてまとめられるだろう。その意味で、タックシン政権の対外政策はASEANを前提としてきた従来の政

権による対外政策路線から大きく逸脱している。

ただし、その変化を説明するのにタックシンの個人的リーダーシップのみに依拠するのは性急にすぎよう。本章ではタックシン政権の対外政策決定の仕組みや政策の背景には、1980年代末から進展したタイの政治構造やタイを囲む国際経済環境の変化があることを示した。対外政策決定過程の多元化と政党政治家の台頭という政治的構造の変化は、タックシンという政党政治家が強力な主導力を発揮できる環境を用意し、近隣諸国とタイとの経済的相互依存深化という経済構造の変化は、タックシンに近隣諸国との経済連携推進という動機を与えた。その結果、ASEANという協力枠組みがタイの対外政策の優先順位のなかで後退したのである。いわばタックシン政権の対外政策とそれがもたらしたASEANからの乖離とは、1990年代のタイをめぐる政治・経済構造の変化の帰結といえるだろう。

〔注〕

- (1) タックシンをASEAN / アジアのリーダー候補とみなす論調は、タイがAPEC議長国を務めた2003年以降に多くみることができる。たとえば研究者による言説としてはGanesan [2004], マスコミによる表現としては『毎日新聞』(本社版) 2003年2月6日「タイ・タックシン政権2年目」、『読売新聞』2004年10月19日「選挙戦事実上スタート」を参照。
- (2) 「近隣諸国」(prathet phuan ban) という用語は、タックシン政権時代になってカンボジア、ラオス、ミャンマーの3カ国を特に意味する概念として使われた。この場合、上記3カ国と同じく国境を隣接するマレーシアは含まれないことに注意が必要である。本章では特に断りのない限り、タックシン政権での使い方に準じてカンボジア、ラオス、ミャンマーの3カ国をさす概念として使用する。
- (3) 末廣・東 [2000] は、タイ政治における傑出した個人の背景や人的つながりについて、より精緻な研究の重要性に注意を喚起している。
- (4) 首相顧問団のひとりだったスクムバン・ポーリパット・チュラーロンコーン大学安全保障研究所副所長 (当時) に対し、2006年9月25日に同氏の事務所で筆者がおこなったインタビュー。
- (5) 末廣は、この政策が単にタイ経済界の実利を反映したものではなく、首相顧問団が抱いていたタイ国家の国際的威光の拡大を目指す「小覇権主義」にもとづいていた可能性を示唆している (末廣 [2001: 14])。また顧問団のひとりで

あったスクムバン氏は、1988年末にカンボジア紛争処理過程でタイが取るべき行動について「今やタイは軍事的にも経済的にも東南アジア地域の大国となり、近隣国は畏敬の念を抱いている。以前のように弱小国の外交を続けることはできない」との見解を述べている（岡本 [1989: 17]）。この発言からは、1980年代の経済成長を背景として、タイの政策担当者が国際社会における自国のプレゼンスについて自信を深めていた様子がうかがわれる。

- (6) チャートチャーイは、ほかにもタイの労働集約的産業の生産拠点移転、タイにおけるインドシナへの投資・金融窓口の整備、インドシナ復興に絡めてタイ国内の地方開発を推進することなどをインドシナ市場化政策として掲げていた。これらの構想がタックシン政権によって実施されていることに注意。
- (7) 末廣 [1997: 64-71] を参照。
- (8) 1994年の時点で約52万5000人となった不法入外国外人労働者のうち、約3分の2をミャンマー人が占めていた（Sevilla and Yongyuth [1996: 17]）。
- (9) 山影 [2001: 130] の指摘を参照。
- (10) 2006年3月9日にタイ外務省で筆者がおこなった、外務省官僚へのインタビューにもとづく。また当時外務副大臣を務めていたスクムバン氏は、1997年5月にミャンマーのASEAN加盟をめぐる発言のなかでミャンマー内政への積極的関与と建設的関与を支持していた（*Newsweek*, May 12, 1997）。しかし、1999年7月にはアウンサンスーチー女史の解放を非現実的な要求とみなし、タイの安全保障を念頭においた現実的な関与と政策をとるべきだと発言している（*Nation*, July 3, 1999）。
- (11) 2006年3月9日にタイ外務省で筆者がおこなった、外務省官僚へのインタビュー。
- (12) 2006年3月9日、タイ開発研究所にてヨンユット・チャラムウォン主任研究員に筆者がおこなったインタビュー。
- (13) 1997年11月バンクーバーで開かれたAPEC閣僚会議で、スッパチャイ商務相は貿易自由化へのASEANの関与を強調する演説をおこなった。また1998年3月のASEAN経済高級官僚会議でインドネシア代表がスケジュール遵守に難色を示すと、タイ商務省商業経済局カーロン・キッティサターポーン局長は、2003年までに0 - 5%まで関税を削減するというこれまでの合意内容を繰り返してこれを牽制している（Nagai [2003: 255-256]）。
- (14) チュワン政権がFTAの検討を開始した時期については、Nagai [2003] の注20を参照。そこでは2001年2月にはすでに研究が始まっていた旨が記されている。
- (15) 2003年12月30日付け官報第120巻特120Gor号。
- (16) 図の作成にあたり、神戸大学大学院国際協力研究科博士課程の岸田絵美氏、大阪市立大学大学院法学研究科の永井史男教授、アジア経済研究所今泉慎也氏

より、貴重なアドバイスを頂いた。ここに記し謝意を表したい。なお本図に誤りがあれば、それはひとえに筆者の責任である。

- (17) 2004年9月2日にバンコクでおこなわれたタイ財務省財政政策研究所主催「日タイFTA 影響と対策」セミナーにおける、スイット国際医療政策研究所研究員の発言。セミナー参加者の講演メモにもとづく。
- (18) 日タイ経済連携協定事務局の外務官僚は、2004年9月9日にタイ外務省で筆者がおこなったインタビューで、「医療自由化問題は保健省と外務省の間で協議中である。だが、保健省がどんな意見を出しても、最終的にこの問題を交渉の議題とするかどうかは、ピサーン氏が決定することだ」との見解を示している。
- (19) チャワリットによるミャンマーへの善隣外交についてはPavin [2005] 第6章第1部に詳しい。
- (20) 総選挙前の2000年11月、マスコミの主催でおこなわれた外交政策にかんする各党討論会で、TRTは近隣諸国との関係修復と協力の推進を掲げている。『週刊タイ経済』2000年11月6日号。
- (21) タイ語での公式名称は「国境地帯沿いの経済システム構築」(Kanjat rabob setthakit tam naeo chai den)である。英語名に比べ、タイと近隣諸国経済との一体性をより直截にうかがわせる用語に注意。ECSは2004年にベトナムが加わりACMECSに改称する。以下本章では英語名の略称を併記し、ECS/ACMECSで表記を統一する。
- (22) 2003年11月に発表されたECS首脳会議バガン宣言の前文参照 (<http://www.mfa.go.th/web/1655.php> , 最終ダウンロード2005年12月10日)
- (23) 経済技術協力局は2002年10月に首相府から外務省に移管された。
- (24) 本章では、タイ政府公式サイト閣僚演説集ページ (http://www.thaigov.go.th/en/news/ArgumentEN_Index.aspx) , およびタイ投資委員会公式サイト閣僚演説集ページ (http://www.boi.go.th/english/press_releases.html) に保存されていた首相演説集を主に利用し、筆者が日本語に翻訳した。主に英語のテキストを利用したが、できうる限り同じ演説のタイ語版を参照し、内容を確認した。なお外務省、投資委員会ともに2006年9月19日のクーデター以降、タックシン政権期の閣僚演説はサイトから削除されている。本章で引用した演説については、特に断りのない限り2006年7月14日に筆者が外務省、投資委員会のサイトからダウンロードしておいたテキストを利用している。
- (25) 2005年3月23日にタックシン首相が表明した施政方針演説の第5項目は「Foreign Policy and International Economic Policy」と題され、そこで以下の見解が示されている。“The Government shall conduct a proactive foreign policy based on the principle of equal treatment, and aims to promote and expand friendship and cooperation with foreign countries, in political, security,

- economic, social and cultural aspects, with foreign affairs a key instrument in enhancing the Government's economic and social development policies.” タイ投資委員会公式サイト, 閣僚演説集ページより引用。下線筆者。なお, 同演説の邦語訳が『週刊タイ経済』2005年5月23日号から6月13日号の4回にわたって全文連載されている。
- (26) 『週刊タイ経済』2003年12月8日号 2ページ。なお, この方針は後に技術協力に限って援助を受け付ける方向に訂正された(『週刊タイ経済』12月15日号 2ページ参照)。
- (27) タイ投資委員会公式サイト, 閣僚演説集ページより引用。最終ダウンロード2006年7月14日。
- (28) パートナーシップ形式の歴史的展開については独立行政法人国際協力機構国際協力研究所 [2003: 196], 「コラム74 『開発のためのインターナショナル・パートナーシップ』とDTECの役割変化」(末廣昭 執筆)を参照。
- (29) 日タイ経済連携協定のタイ語訳は英語名をそのまま翻訳しており, 「パートナーシップ」にあたる部分には, 企業形態の有限パートナーシップをも意味する「baep hun suan」という単語を使っている。(注28)に引用した独立行政法人国際協力機構国際協力研究所 [2003: 196] のコラム74で, 末廣は政府主導から民間主導へ援助形態を変更するという意図の存在を示唆している。
- (30) タイ・中国経済戦略パートナーシップ協定の内容と背景については恒石 [2006] を参照。www.ide.go.jp/Japanese/Inter/Report/pdf/tsuneishi_t0601.pdf 最終ダウンロード2006年11月5日。
- (31) 「日・タイ経済連携協定タスクフォース報告2003年12月」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/thailand/pdfs/houkoku_0312.pdf 最終ダウンロード2004年3月1日) の18, 19ページを参照。
- (32) 『週刊タイ経済』2003年11月10日号 36ページ。11月8日に放送したラジオ演説のなかのECS/パガン首脳会議の主旨について言及した部分での発言。
- (33) タイ投資委員会公式サイト, 閣僚演説集ページより引用。最終ダウンロード2006年7月14日。
- (34) 2003年5月11日, フランスを訪問していたタックシン首相は, 自分の在任中にタイをOECD加盟国にするという目標を明らかにしている (*Nation*, May 11, 2003)。

[参考文献]

< 日本語文献 >

岡本次郎 [1989] 「対インドシナ政策転換の背景」(『アジアトレンド』第46号 13-

19ページ)。

末廣昭 [1997] 「タイにおける労働市場と人事労務管理の変容」(『社会科学研究』第48巻第6号 59-108ページ)。

[2001] 「タイはインドシナ開発の中心たりえるか? チャートチャイ政権とタクシン新政権」(山影進編著『ASEAN統合と新規加盟国問題』地球産業文化研究所 13-38ページ)。

末廣昭・東茂樹 [2000] 「タイ研究の新潮流と経済政策論」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策 制度・組織・アクタ』アジア経済研究所 3-58ページ)。

恒石隆雄 [2005] 「タイの地域開発政策と近隣諸国との経済関係」(石田正美編『メコン地域開発 残された東アジアのフロンティア』アジ研選書no.1 アジア経済研究所 248-280ページ)。

[2006] 「GMS 諸国で高まる中国の経済的影響」(「アジア経済研究所海外派遣員現地レポート」2006年1月。www.ide.go.jp/Japanese/Inter/Report/pdf/tsuneishi_t0601.pdf 最終ダウンロード2006年11月5日)。

独立行政法人国際協力機構国際協力研究所 [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』。

日本国外務省 [2003] 「日タイ経済連携協定タスクフォースの報告について」(2003年12月, 外務省ウェブサイト日タイ経済連携ページ。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/_asean/thailand/houkoku.html 最終ダウンロード2006年12月10日)。

船津鶴代 [1992] 「タイ・インドシナ地域経済圏 地域秩序再編への歩みと展望」(『アジアトレンド』第57号 79-93ページ)。

[2006] 「2期目のタクシン政権 勝利から一転, 不安定化する政局」(アジア経済研究所編『アジア動向年報 2006』284-310ページ)。

山影進 [2001] 「ASEANの基本理念の動揺 内政不干渉原則をめぐる対立と協力」(山影進編『転換期のASEAN 新たな課題への挑戦』日本国際問題研究所 115-142ページ)。

< 外国語文献 >

Funston, John [1987] "The Role of the Ministry of Foreign Affairs in Thailand: Some Preliminary Observations," *Contemporary Southeast Asia*, 9(3), pp.229-243.

Ganesan, Narayanan [2004] "Thaksin and the Politics of Domestic and Regional Consolidation in Thailand," *Contemporary Southeast Asia*, 26(1) pp.26-44.

Krasuang Kantangprathe [2004] Khao jeraja arai kan nai FTA thai-yipun rob thi sam (June 28, 2547)" [第3回日タイFTA交渉において何を交渉したのか] (2004年6月28日, タイ国外務省ウェブサイト日タイ経済連携ページ,

- <http://www.mfa.go.th/web/1936.php?id=9240> 最終ダウンロード2003年9月4日)
- Kusuma Snitwongse [2001] “Thai Foreign Policy in the Global Age: Principle or Profit?” *Contemporary Southeast Asia*, 23(2) pp.189-212.
- Nagai, Fumio [2003] “Thailand’s FTA Policy: Continuity and Change between the Chuan and Thaksin Governments,” in J. Okamoto ed., *Whither Free Trade Agreements?: Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, Chiba: Institute of Developing Economies, pp.252-284.
- NESDB [2003] “ Kan jat rabop setthakit tam naeo chai daen (Economic Cooperation Strategy) ” [国道沿いの経済システム整備], <http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco.datas/area/data/data15.pdf> 最終ダウンロード2007年2月13日.
- Pavin Chachawalpongpun [2005] *A Plastic Nation: The Curse of Thainess in Thai-Burmese Relations*, Oxford: University Press of America.
- Phinitbhand Paribatra [2004] “The Relationship between Thailand and Myanmar: Conflicts and Confrontations under Thaksin Shinawatra,” A thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Southeast Asia (Inter-Department), Bangkok: Graduate School of Chulalongkorn University.
- Pisan Suriyamonkon and James F. Guyot [1985] *The Bureaucratic Polity at Bay*, Bangkok: National Institute of Development Administration Studies.
- Sevilla, Ramon C., and Yongyuth Chalamwong [1996] “Dilemmas of Rapid Growth: A Preliminary Evaluation of the Policy Implications of Illegal Migration in Thailand,” *TDRI Quarterly Review*, 11(2) pp.16-25.
- Yongyuth Chalamwong [2004] “Government Policies on International Migration: Illegal Workers in Thailand,” in Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin eds., *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS, pp.352-373.