

第5章

農村開発政策

——変革における制度と個人——

第1節 課題の設定

経済開発の目標を成長と分配の同時達成におくならば、戦後のタイは後者の達成に常に悩まされてきたといえよう。そして分配面で最も問題だったのは、農村の貧困であり農村と都市の格差であった。したがって、農村の開発こそが分配問題解決のための直接的課題とされたのである。とりわけ1970年代には農民運動が盛り上がり、共産主義運動に結びつく傾向をみせたから、初めて政府は農村対策を急務の課題としてとりあげた。こうして農村開発政策（ここでは政府その他の農村外機関が農村住民の福祉向上のために農村へ直接的に資源を移転する政策と理解する）は、70年代末から80年代半ばまでタイ経済政策の中心に据えられたのだった。

1980年代後半から急速な経済成長が起きると、農家世帯員にとっても農外収入の獲得機会が増大したために、「農村」自体の開発は政策テーマとして後退したかにみえた。ところが今次の経済危機で状況は一転する。農村は都市部門での失業者を吸収する場としてだけでなく、中長期的なタイ経済のモデルを示すものとして注目されるようになった。すなわち経済危機は資本や原材料を外国に依存し、また必要以上の消費に走ったことが原因だから、まず地元の資源を用い生活の必要充足をめざす経済活動が奨励されるべきであ

り、そのために住民の協同による中小規模の事業（コミュニティ経済）を振興すべきだ、というのである。これらの理念や制度はそもそも農村にある（あった）ものであるから、80年代とは対照的な評価を受けながら、「農村」が再び経済政策の表舞台に登場したのだった。

このように1970年代末以降、農村開発がタイ政府にとっての重要政策課題になると、その行政制度にも改革が求められた。一般に農村開発行政においては、二つの「調整」が不可欠である。ひとつは農村開発に関与する政府機関間の「横の調整」である。農村開発は住民生活に関わるさまざまな側面（生産、公衆衛生、教育・訓練、インフラ整備など）のトータルな向上を目標とするので、それらに関わる政府機関は多数にわたるからである。もうひとつは、トップダウンとボトムアップの「縦の調整」である。農村開発政策では農村住民に直接資源を供与する事業が大半を占めるので、受け取る側の要求把握や受け取ったあとの運用・維持管理などが、事業の成否を決定づけることが多い。そのため住民の「参加」が重要になるが、一方で政策である以上、政府による意思決定・事業実施が前提にある。こうして「上から」と「下から」の意思、要求をどのように適合させるかが農村開発政策における制度上の課題になる。これら二つの調整を目的として80年代初頭に作られたのが、国家農村開発委員会を中心とする行政体制（Khana Kammakan Phatthana Chonnabot haeng Chat, Ko Cho Cho., 以下ゴーチョーチョーと略称する）である。

ゴーチョーチョーは農村開発行政の枠組みにひとつの変革をもたらそうとする試みであった。当時の政策担当者はそれを農村開発の「新たな指針」（naeo mai）と呼び、並々ならぬ情熱を傾けた。しかもゴーチョーチョーは、現在に至るまでタイ農村開発行政制度の中心を占め、かつ80年代終盤以降は、地方分権化やNGO・住民団体の行政参加という、タイの中央集権的かつ官僚中心的行政制度に変更をせまる改革の基盤ともなったのである。ところがこれまでこれに関しては、制度の解説や事業効果に関する研究はあるものの、制度の形成過程を分析したものはなかった¹⁾。そこで本章ではゴーチョー

チャーに焦点をあてて、その制度の導入・変化の過程をたどり、タイの農村開発行政において制度変革がどのような仕組みで可能になるのかを考察したい。

以下ではまず、ゴーチャーチャー成立の背景に、1970年代の社会経済的条件と国家経済社会開発庁（National Economic and Social Development Board: NESDB）における官僚の主体形成があったことを示したうえで（第2節）、ゴーチャーチャーの制度的特色とその制度化過程を叙述する（第3節）。ここでは、「縦」と「横」の調整がいかなる行政改革を通して企図されたのかを示すとともに、行政の制度変革が官僚の個人的能力・ネットワークに大きく依拠して果たされたことが論じられるであろう。ところが第4節でみるように、ゴーチャーチャーの制度は、作られてまもなく変容を余儀なくされる。その過程に特徴的なのは、農村開発のために作られた意思決定の分権や参加の制度が、地方開発やNGOの参加といった制度へと意味拡大されて用いられてきていることだろう。こうして現在まで運用されてきたゴーチャーチャー制度が、タイの農村開発に何をもたらしたのか。その検討を行う第5節では、農村住民の基礎的生活要求が一定充足された点、および「縦の調整」の試みによって住民参加型の開発手法が行政制度に定着した点を、それぞれ評価する。反対に「横の調整」制度は結局定着しなかったのだが、これはこの制度変革が個人的要素に依拠していたことの帰結でもあった。このようにゴーチャーチャーの制度形成・変容の過程をみると、「個人の能力やネットワーク」という要素が重要な規定要因になっていることがわかる。そこで最後に第6節で、このような特色を導き出しているものが、個人のインフォーマルな意思をフォーマルな意思決定に置き換える行政システムと、「賢人の論理」とでも呼ぶべき文化であることを明らかにしたい。

第2節 制度変革への序奏

1. 1970年代のタイ農村

1970年代のタイ経済は、伝統的な農産品輸出国から工業国への移行過程にあった。工業部門の成長率は農業のそれを凌駕し、近い将来にGDP比でも農業を上回るであろうことが明らかであった。都市労働者の賃金は急速に上昇し、他方農家の実質所得は、農産物価格のかなりの上昇にもかかわらず、インフレなどによってそれほど増大しなかった。しかも農地の新規開拓余地がほぼなくなり、均分的土地相続慣行のもとで農家1戸あたりの平均農地面積が減少に転じた。こうして70年代半ばには、農村の貧困や都市－農村の所得格差が政策課題としてはっきり認識されるようになる⁽²⁾。

政治の面では1973年以来、学生運動が急速に左傾化し、労働者農民との連帯が叫ばれるようになる。タイ共産党も農村を基盤とした闘争方針をとっていた。一方農民の側は、土地や負債に関するトラブルを集団で政府に訴願するようになっており、それが74年に学生運動と結びつくことで、急速に組織化されていく。公然とした農民運動は76年の学生運動弾圧と前後してテロによる攻撃を受け急速に衰退するが、一部の指導者は森林に入って共産党に合流し、武装闘争路線へと走った⁽³⁾。このように70年代半ばは、共産主義の脅威が現実の動きとなって政府の眼前に現れた時代であった。76年以降ターニン政権は、左翼・共産主義運動を弾圧する政策をとり続けたが、それが逆に共産主義活動家の増加をもたらすなど社会不安を増大させた。その結果ターニン政権は軍からも支持を失い、77年10月に軍部クーデタによって倒される。そして政権を握ったクリアンサックにより左翼活動家に対する宥和政策が開始されるのである。

一方1970年代半ばまでの農村開発政策は、インフラ整備と共産主義対策を基本として行われてきた⁽⁴⁾。すなわち政府が一方的に資源を農村に移転する

ことで、共産主義勢力に対する政府のプレゼンスを示そうとしたのである。しかしこれは住民の自立性涵養にはつながらず、政府の資源が限られている以上、農村の開発も共産主義対策も持続化しないという問題に直面していた。そこで政府は新たな手法を農村開発に持ち込む。ひとつはククリット首相時代に開始されたタンボン・プロジェクトで、行政区（タンボン）に一律50万バーツの資金を与えることにより、住民にインフラ整備のための事業を企画実施させたのである。もうひとつは内務省コミュニティ開発局（Community Development Department: CDD）による貯金組合の設立である。これは農村住民がグループで貯蓄しあい相互に融通しあうことで高利負債の軽減を図ろうというものであった。これらはいずれも農村住民の「参加」と「組織化」が鍵になる。これらに続いて1970年代後半には、ライスバンク、協同店舗、水牛銀行、薬協同基金、村落漁業などのプロジェクトが政府機関によって実施または試験実施されている。いずれも住民が共同で資源を管理・運用することにより自らの生活水準を高めようというプロジェクトであった⁽⁵⁾。一方、NGO（非政府の援助組織）は76年以降の左翼運動弾圧によっては動きを停止していたが、クリアンサック政権の宥和政策下で活動を再開し、次第に農村での役割を拡大してきていた。

2. クリアンサック政権の農村開発政策

共産主義運動に対する強権的対応を批判して登場したクリアンサック政権は、イデオロギー対立の緩和を呼びかけ、共産主義者たちにも寛容な政策をとる一方で、農村と都市の所得格差縮小を最大の政策課題として掲げた⁽⁶⁾。具体的には1979年を「農民の年」に定める一方、後進地域農村開発計画を打ち出して農業生産、農村のインフラ整備、農村住民の教育・訓練に関わるプロジェクトを企画したのであった⁽⁷⁾。このクリアンサック政権期の農村開発政策は、次のような注目すべき特色をもっていた。

まず「後進地域」という表現からもわかるように、貧困エリアを特定して

プロジェクトを行うという意図が示された。これは以前の農村開発プロジェクトがごく一部の入植地に集中するか、逆にまったく対象地域の特殊条件を配慮せずに実施されていたのと対照的であった。第2に住民参加の強調である。すなわち住民の要求を中央が立てた計画とマッチさせるという方法が模索された⁽⁸⁾。第3に組織的にはNESDBを事務局として農村開発政策調整のための委員会が設けられた。第4に、1977年に「県開発計画の指針」が首相府規則として提示され、翌78年度予算からわずかではあるが県開発計画に予算が配分されるようになった⁽⁹⁾。これは農村開発政策実行のうえで中央政府と農村を結ぶ機関として県を位置づけようという意図からであった⁽¹⁰⁾。これらはゴーチョーチョーを先取りした重要な政策であったが、本格的に実施されてまもなくクリアンサクが退陣を余儀なくされたため（1980年2月29日）、政策の実質的効果はほとんどなかったとみてよいであろう。

3. NESDBにおける農村研究と組織体制

後で述べるようにゴーチョーチョーの中心になった政府機関はNESDBである。プレーム首相によって事務局の任を命じられたとき、すでにNESDBには十分な準備ができていた。むしろNESDBこそゴーチョーチョーの企画者というべきであった。

NESDBは1959年に国家の経済開発計画を策定する機関として首相府に設置されたものである。その後現在に至るまではほぼ5年ごとに八つの経済社会開発計画を策定し、各省庁が立てる政策のおおまかな指針を提示するとともに、予算決定過程ではスクリーニングにも関与してきた。また各分野の専門家から構成される理事会がNESDBの実質的な意思決定を行っており、他の省庁に比べると政治から切り離されたテクノクラット集団という色彩が濃い。したがってNESDBの権限は、時の首相がどの程度この機関を重視するかにかかっている⁽¹¹⁾。このようにNESDBはもともと国家の全体的な開発計画や経済運営に責任をもつ政府機関であって、その設立時には農村開発のような

特定の政策課題を扱う部局をもたなかった。

ところが、1976年に経済調査部長となったコーシット・パンピアムラット (Kosit Panpiemras) は、部署名を開発調査・普及部 (Kong Suksa lae Phoei Phrae Kan Phatthana) に変更する一方で、精力的な農村調査とその研究成果の広報活動を開始する。その変化は、直ちにこの部が編集する雑誌『経済と社会』(Warasan Sethakit lae Sangkhom) に反映した。表1にみるように、コーシットの部長就任期間中、農村問題がきわめて頻繁に特集されている¹²⁾。また77年からは新たに年報『タイ農村』(Channabot Thai) を発刊し、そこに農村調査の結果や農村経済社会の分析を載せ始めた。注目すべきことは、これらの雑誌や年報に掲載された農村関係記事・論文のほとんどが、開発調査・普及部の部員によるものと考えられることである。コーシットが部長に就任した当時、部員のほとんどは農村調査など未経験の者であったが、コーシットは彼らを農村の現場に赴かせデータを収集させることで訓練した。当時の一部員は、毎週のように部員が農村調査に出ていたと回顧している¹³⁾。

コーシットたちが熱心にとりあげたテーマは、協同組合、灌漑、土地問題、農村貧困の構造、先進地農業などであった。コーシットを当時から補佐し続けたパイロート・スチンダー (Pairot Suchinda) によると、協同組合、灌漑、土地所有利用の調整などによって農村の貧困問題を解決できると考え、このようなテーマを研究してみたという。しかし調査の結果NESDBのチームが理解したことは、協同組合の推進や灌漑の拡大、換金作物の普及は農業先進地域でのみ適用可能である¹⁴⁾、土地の不足が貧困問題の原因ではない¹⁵⁾、生産に重点をおいた開発計画では貧困の解決にならない¹⁶⁾、農村の貧困問題には地域差がある、といったことがらであった。つまり生産面を重視した開発プログラムでは、農業先進地あるいは農業条件の良い地域の開発は可能でも、最も貧困な地域での問題解決にはつながらない。そして同じ貧困といっても地域によってその構造が異なるのであるから、地域ごとの条件にあったプロジェクトが企画されねばならない、というのがコーシットたちのたどりついた結論だった。以上のような調査研究が進みつつある1978年には、NESDB

表1 NESDB『経済と社会』の特集タイトル変化
(点線囲み内がコーシットの編集責任期間)

巻号	年	月	特集タイトル	農村関係特集	
10	1973	1	地方別開発の原則と政策		
		2	地方別開発の原則と政策 (その2)		
		3	n.a.		
		4	第2次開発計画期間中における工業開発の成果まとめ		
11	1974	1	1973年と74年の経済成長		
		2	南タイの将来のための経済開発計画策定		
		3	直近の経済問題とNESDBの経済社会開発政策		
		4	民衆に会う		
		5	社会開発の政策と計画策定		
12	1975	1	1974年のタイ経済の状況		
		2	南タイの災害		
		3	国会からタンボン評議会へ		
		4	タイの資本蓄積		
		5	半期の経済状況		
		6	第3次計画半期の評価		
		7	11-12	n.a.	
13	1976	1-2	1975~76年の経済状況		
		2	土地問題：国家の緊急課題	○	
		3	人口、労働力、雇用問題		
		4	地方と地域の開発		
		5	11-12	第3次計画の評価	
14	1977	1-2	第4次計画の要約		
		2	農業協同組合60年：問題の所在	○	
		3	東北タイの希望	○	
		4	1967~76年間の輸出		
		5	9-10	社会問題	
		6	11-12	雨不足	○
15	1978	1-2	政府の財政制度		
		2	乾期作：タイ稲作の将来	○	
		3	1977年の開発モデルケース		
		4	7-8	農村の貧困	○
		5	9-10	森林：資源の衰退	○
		6	11-12	農村の初等教育	○
16	1979	1-2	北タイの農村：貧困の原因と状況	○	
		2	3-4	農業協同組合1979年	○

17	1980	3	5-6	1978年の開発モデルケース	
		4	7-8	先進地帯の農業	○
		5	9-10	国家予算	
		6	11-12	東北タイ上部	○
		1	1-2	農地の不足問題	○
		2	3-4	雨不足, 水不足	○
18	1981	3	5-6	農村開発	○
		4	7-8	農地の不足問題 (その2)	○
		5	9-10	南タイ農村	○
		6	11-12	貧困農村	○
		1	1-2	北タイ下部: 貧困の原因と状況	○
		2	3-4	1980年の開発モデルケース	
19	1982	3	5-6	貧困農村開発計画	○
		4	7-8	南タイ農村 (その2)	○
		5	9-10	第5次計画の方向性	
		6	11-12	貧困の村	○
		1	1-2	農村の労働力	○
		2	3-4	タイ経済の状況	
20	1983	3	5-6	農村の労働力 (その2)	○
		4	7-8	1983年の貧困農村開発計画	○
		5	9-10	農村開発行政	○
		6	11-12	人と就業機会: 第6次計画のタイ農村が進むべき起点	○
		1	3-4	バンコク: 将来へ向けての分岐点	
		2	5-6	主要都市開発第5次計画の方向性	
21	1984	3	7-8	東部臨海開発計画	
		4	9-10	運輸・通信: 開発の新しい次元	
		5	11-12	タイの工業: 過去から未来へ	
		1	1-2	第5次計画中期	
		2	3-4	社会開発の方向性	
		3	5-6	農村開発の新たな指針	○
22	1985	4	7-8	1961~84年の輸出動向	
		5	9-10	貿易不均衡: どのように解決するか	
		6	11-12	国民所得統計から経済をみる	
		1	1-2	NESDBの35年	
		2	3-4	労働問題	
		3	5-6	節約, タイ製品購買奨励, 輸出へ一丸	
23	1986	4	7-8	第6次計画の方向性: 前景と背景	
		5	9-10	タイの農業: どの道を進むべきか	○
		6	11-12	特別号: 国王プロジェクト	
		1	1-2	第5次計画の折り返し点: 1982~85年の開発成果	

	2		3-4	自然資源と環境	
	3		5-6	生産、市場、雇用創出面での開発計画	
	4		7-8	エネルギー開発計画	
	5		9-10	マクロ経済の開発計画	
	6		11-12	科学技術開発計画	
24	1	1987	1-2	第6次計画における観光産業	
	2		3-4	第6次計画における農村開発計画	○
	3		5-6	開発のための普及活動	
	4		7-8	第6次計画における社会開発計画	
	5		9-10	都市開発と特定地域開発	
	6		11-12	特別号：国王と開発	
25	1	1988	1-2	輸出の将来	
	2		3-4	タイ農業の開発：第6次計画における新たな方向性	○
	3		5-6	衣類産業と農村の雇用創出	○
	4		7-8	国民所得統計の改訂	
	5		9-10	自然資源と環境管理の新たな方向性	
	6		11-12	地方の産業	
26	1	1989	1-2	第6次計画半期	
	2		3-4	タイ教育制度の今	
	3		5-6	第6次計画のまとめ	
	4		7-8	市場システム	
	5		9-10	タイ社会の現在(1)	
	6		11-12	タイ社会の現在(2)	
27	1	1990	1-2	マスコミと第7次計画	
	2		3-4	北タイと東北タイの開発可能性	
	3		5-6	中部タイと南タイの開発可能性	
	4		7-8	第7次計画(1992~96年) 下での国家開発の方向	
	5		9-10	農村開発の10年	○
	6		11-12	技術と国家開発	

(出所) 筆者作成。

内に農村開発プロジェクト部 (Kong Khrong Kan Phatthana Chonnabot, 現在の農村開発調整部) が作られて、NESDBとして農村貧困問題の解決方策を企画する体制ができあがっていったのである。

第3節 ゴーチョーチョーと貧困農村開発計画の始まり

1. プレームの登場とゴーチョーチョーの立案過程

ゴーチョーチョーはプレーム首相の農村開発に対する積極的な姿勢を抜きには成立しなかった。プレームは陸軍士官学校出身の軍人である。1968年に陸軍第2管区（東北タイ）の副司令官（74年から司令官）に就いた後、77年まで10年ほどの期間をタイ東北部で任務にあっていた¹⁷⁾。東北タイは共産主義活動家の動きが最も活発な地域であり、しかも70年代という激しい対立の時期に、プレームは共産主義勢力と直接対峙する側のリーダーとして公務にあったことになる。プレームは、共産主義を農村の貧困と政府による政策の失敗によって起きた問題と認識し、農村の開発により共産主義者の勢力を削ぐという方針を立て実践した¹⁸⁾。その後クリアンサク政権下では陸軍総司令官と内務副大臣を務め、80年2月に国会議員の推挙をうけて首相に就任したのである。以上のような経験からも、プレームが当初から農村開発を政策の重点課題に据えたのは当然であった。

まずプレームは1980年6月30日に農村開発政策検討ワーキンググループ（以下WGと略）を設置した。グループのリーダーシップをとったのはタマサート大学のサネー・チャマリック（Saneh Chamarik）であるが、彼はプワイ・ウンパゴン（Puey Ungpakorn）がタマサート大学の学長時代に副学長を務め、プワイの企画した農村開発プロジェクトのために尽力した人物である。サネーWGには他に政治学者チャイアナン・サムタワニット（Chai-anan Samudavanija）など大学、官庁の研究者が多く参加していた。あくまでアドホックでインフォーマルなグループという性格のものであった。

このWGは1980年10月10日に、首相顧問団に対して「農村開発に関する諸政策」と題する答申を行い、農村開発プロジェクトは地域の特殊性を考慮して企画されるべきであること、生活の質を重視したプロジェクトが立てられ

るべきこと、住民の主体性を重視すべきことなどを提言した¹⁹。このWGの提言は大まかな指針にすぎなかったから、それをもとに計画を具体化する必要があった。まず農村開発政策の策定・実施枠組みでは、コーシット、パイロート、ソムチャイ・ガルスアンソムバット (Somchai Karusansombat, コーシットの右腕ともいうべきNESDB官僚)、チャイアナンなどが話し合っ、ゴーチョーチョーのアイデアを作っていた。そのアイデアはプレームに直接伝達され、閣議で決定されたという²⁰。その一方で、具体的なプロジェクトの内容を決めるためにTURA (Thailand University Research Association) に研究委託し、個別プロジェクトごとの詳細なフィージビリティ調査がなされている²¹。こうしてゴーチョーチョーの枠組みを使った最初の農村開発政策が第5次経済社会開発五カ年計画 (1982~86財政年度) のなかで実施された。

第5次開発計画は1981年10月に始まるから、サネーWGの提言からゴーチョーチョーによる農村開発政策の開始まで1年もたっていない。公的な記録をみるならば、すでに81年5月にはゴーチョーチョーの中心プログラムである「貧困農村開発計画」が閣議承認されている。また7月には、首相府規則をもって国家農村開発委員会の組織と任務権限が定められた²²。続いて9月にゴーチョーチョーの事務局である国家農村開発センター (Sun Phatthana Chonnabot haeng Chat, 以下農村開発センターと呼ぶ) のメンバーが任命された。なお国家農村開発委員会の長は首相 (プレーム) で、農村開発センターの長にはコーシットが、事務長、副事務長にはパイロートとソムチャイがそれぞれ就任した。

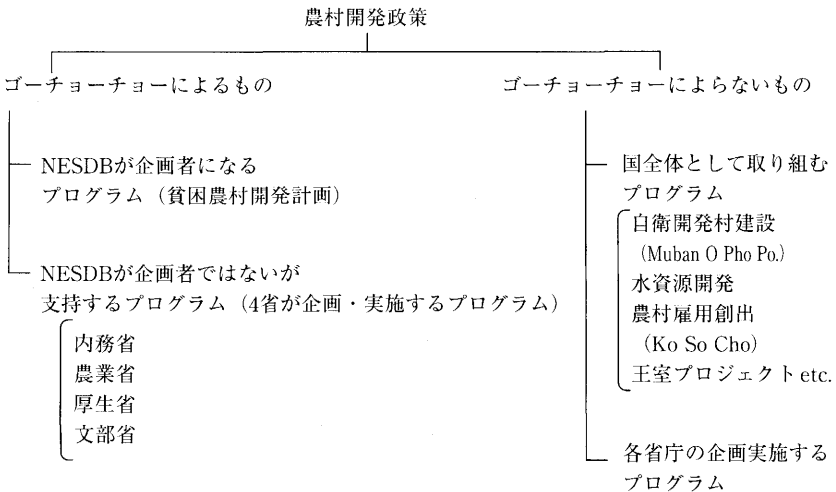
このような短期間においてフォーマルな制度形成が可能であったのは、1980年以前からコーシットらにゴーチョーチョーのイメージがあったからであろう。先述のように、クリアンサク政権期に「縦の調整」を県で行う構想はできていたし、貧困地域を特定してプロジェクトを実施するというアイデアもあった。また「横の調整」についても1978年頃には国家レベルの委員会を設けて行うことがNESDB内で議論されていた²³。

2. ゴーチョーチョーの目的と組織

ゴーチョーチョーとは多様な農村開発政策を実施するうえでのひとつの制度であり、すべての農村開発政策がこの制度によって実施されているわけではない(図1)。例えばタンボンプロジェクト以来実施されてきた農村雇用創出事業は、ゴーチョーチョーの枠組み外にある。さらにゴーチョーチョーによるプログラムは、事務局であるNESDB(具体的には農村開発センター)が企画したもの(貧困農村開発計画)とそれ以外のものとの区分することができる。後者の企画は従来どおり各政府機関が行うが、ゴーチョーチョーの調整と承認を受けて予算要求がなされる。なお当初ゴーチョーチョーの枠組みに参加したのは内務、農業、厚生、文部の4省であった。ただし4省のプログラムがすべてゴーチョーチョーに入っているわけではない。

次にゴーチョーチョーにおける意思決定の流れを概観するならば図2のよ

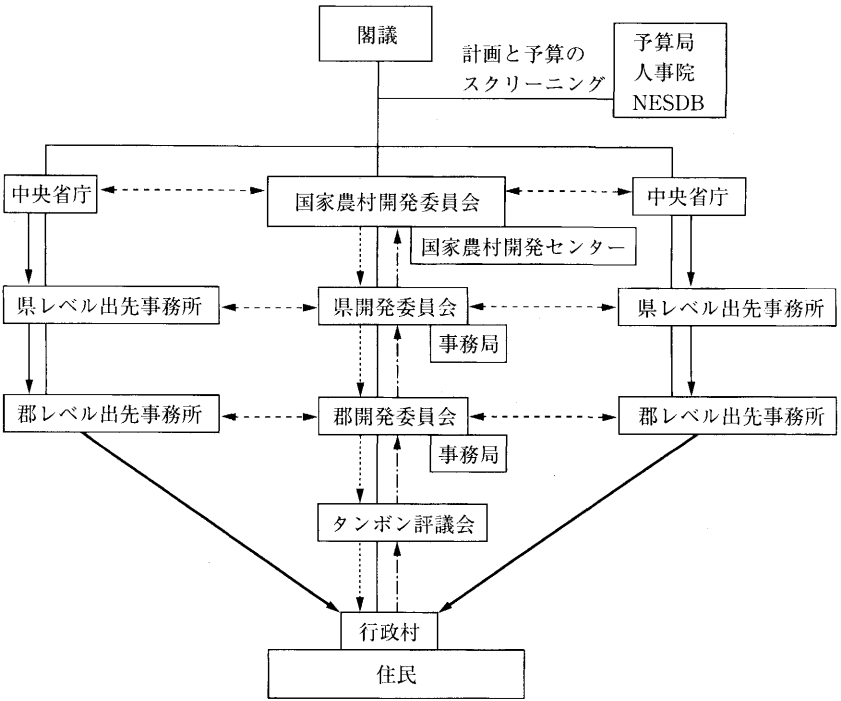
図1 タイ政府による農村開発政策の枠組み
(1982~86年頃)



(出所) 筆者作成。

うになる。まず各省庁や農村開発センターで作られた政策方針やプロジェクト案は国家農村開発委員会に持ち寄られ調整されて政府の方針とされる。次に実施プロジェクトの一覧は県、郡を通してタンボン評議会に「メニュー」として提示される（プロジェクトのトップダウン）。そこに集まった各行政村の代表は、自分の村に持ち帰り協議のうえ、村で必要とするプロジェクトを

図2 ゴーチョチョーの組織図



- ←-----→ 政策，プロジェクトの調整
-→ 政策，プロジェクトの提示
- - - - -→ 要求の提示
- 政策，プロジェクト実施の指示
- プロジェクトの実施

(出所) 筆者作成。

「メニュー」の中から選んで優先順位をつけ、タンボン評議会に提出する（要求のボトムアップ）。タンボン評議会は各行政村の選択したプロジェクトをもとにタンボンとしての優先プロジェクトをリストにして郡に提出。同様にして郡は優先プロジェクト・リストを県に提出する。県は中央の政策と下からの要求を調整して県開発計画を作成し、県としての優先プロジェクト一覧を農村開発センターに提出する。そこでとりまとめられた計画案は、国家農村開発委員会と閣議の決定を経てゴーチョーチョーの実行計画となる。実施に必要な予算は、通常の行政手続きを経て担当省庁（内務、農業、文部、厚生）の予算あるいは中央会計に組み込まれる。同時にどのプロジェクトをどの村で実施するかも担当省庁と県に通知される²⁴。

一方、ゴーチョーチョーにはプロジェクトの効果を把握するための制度も盛り込まれた。すなわち行政村（ムーバーン）を単位として、経済、社会の開発程度を把握するための調査で、その調査票の略称からゴーチョーチョー・ソーンコーと呼ばれている（以下「村落基礎調査」と呼ぶ）。試験実施を経て1984年以降今日まで、ほぼ2年おきに全国の行政村を対象に調査が行われてきた²⁵。調査票には開発程度の指標となる質問項目が盛り込まれており、回答は得点化されて行政村全体としての開発レベルが数値によって示される。そして行政村の得点を合計すれば、地方ごとあるいは国全体として農村の開発状況、貧困からの脱却状況が把握できる。ただし92年と97/98年調査のときに調査項目が変更されているので、時系列でデータをみる場合には注意が必要である。また90年からは基礎的生活充足度調査（Khomun Khwam Champen Phun Than, 通称チョーポーター）が開始された。チョーポーター調査は、公衆衛生面などの生活の質がどの程度向上しているかを指標化して把握するためのもので、毎年、農村の全世帯を対象に実施されている²⁶。

このようなゴーチョーチョーの枠組みが最も典型的に適用されたのは、NESDBが企画者になったプログラム、「貧困農村開発計画」（1982～86財政年度）であった。このプログラムではあらかじめプロジェクト実施対象となる

べき貧困村落1万2586村がリストアップされていたから、どこでどのようなプロジェクトが実施されているのかを、プロジェクト実施機関がお互いに把握することができる。その意味で「横の調整」が最も明示的にできる体制をもつプログラムであった²⁷⁾。

具体的なプロジェクトの中身は表2からおおむね想像できよう。プロジェクト数は初年度15で、その後19プロジェクトが追加されたので合計34プロジェクトが実施されたことになる²⁸⁾。これらのプロジェクトにはほぼ共通する特色は次の3点である。第1は基礎的な生活上の必要充足(BHN)を優先していることである。すなわち利潤や所得の拡大よりも、生活できるだけの水準を達成することが課題とされた²⁹⁾。公衆衛生面に力が入れられ、また識字率の向上といったプロジェクトが盛り込まれているのはその現れといえる。第2は、貧困地帯に適した技術の普及を重視していることである。東北タイでの土質改善を目的とした堆肥づくり奨励や、北タイの傾斜地での農業技術改善などはその現れである。第3の特色は、住民の参加を重視していることである。それはとくに住民の組織化が決め手になるプロジェクトに現れている。例えば村落漁業プロジェクトでは住民が共同で養魚池を管理し、ライスバンクや貯金組合の奨励プロジェクトでは、住民が資源を集めてそれを管理することになっている。ゴーチャーチャーの企画者は住民の自助・自立による農村開発を最終的な目標にしていたのであって、政府による援助もあくまでその一助と理解していた。そして最終的な自助・自立は一種の開発基金を作ることで実現しようとしたのであるが³⁰⁾、これについては次節で論じよう。

3. ゴーチャーチャーの眼目

すでに述べたようにゴーチャーチャーの制度的な新しさは、農村開発政策における縦と横の調整にあった。それが最も理念的な形で実施された第5次開発計画期について制度の特色を要約するならば、以下になるだろう。

まず中央行政のレベルでみると、国家農村開発委員会という省庁横断的な

表2 貧困農村開発計画のプロジェクト一覧

	プロジェクト名	主な内容
村落レベル事業		
1	村落漁業	住民による共同養魚事業
2	村落水場	集落近くの池など建設
3	小動物	家禽ワクチンなどの配布
4	水牛銀行	役牛の供給と住民相互での貸し出し
5	村落レベル農村開発	水資源開発, 貯金組合・ライズバンク設立, 職業訓練
6	南タイでの村落漁業	住民による共同養魚事業
7	水場近くでの農業	自給用野菜栽培の奨励
8	コミュニティの生活林植栽	村近くの森林の保護, 再生
9	地場漁業開発	漁業インフラ整備
BHN事業		
10	郡レベル保健衛生	郡ごとに病院建設
11	公衆衛生	薬基金設立, 公衆衛生ボランティア育成
12	食生活改善	幼児体重計普及, 料理指導
13	法律サービス	法律相談, 知識普及
14	清潔な飲み水	小規模飲料水道, 雨水受け水瓶製作基金提供
15	生活・社会改善のための啓蒙書製作	左記啓蒙書の普及と発行
16	貧困農村開発のための社会教育	職業訓練
17	貧困農村地帯開発のための教育	村の小学校の改善
18	伝染病予防	伝染病予防に関する知識普及
19	家族計画	家族計画に関するサービス
20	移動郡役場	郡役場サービスの出張
21	地域の橋梁	小さな橋の建設
22	地域リーダーの役割強化	地域リーダーの育成指導
23	識字	識字率向上のための教育
24	タンボン保健所	タンボンごとに保健所建設
生産事業		
25	自家食用生産	自給用の食用農作物生産技術の指導
26	高地陸稲	北部の高地での陸稲生産技術の試験・普及
27	有機質による土質改善	有機肥料を用いた土質改善技術の試験・普及
28	東北タイ塩害改善	塩害土壌の改善技術の試験・普及
29	天水田	天水田での稲作技術普及
30	畜産	病気の予防, 草地の改善
31	南タイでの土壌改善	塩害と粘土質土壌の改善技術普及
32	北部傾斜地での土壌流出予防	左記のための技術普及
33	畑作の効率性改善	畑作生産の効率性向上のための技術普及
34	永年果樹	永年性の果樹植栽奨励

(出所) NESDB, *Phaen Phatthana Chomabot Phum Thi Yakchon Pi 2528-2529* [貧困農村開発計画, 1985-86年], Bangkok, n. d., pp. 9-14.

委員会を作り、そこに強力な政策決定権限を付与する。委員長が首相であるというだけでなく、わざわざ国家農村開発委員会の決定は閣議決定とみなすこと、委員会の決定を抜きに閣議決定できないことを閣議承認している³¹⁾。こうして各省庁の上に立って政策立案できる体制を作り上げた。

そのうえで、ゴーチョーチョー主導により具体的な政策形成をする場合（貧困農村開発計画のケース）には、国家農村開発委員会の下にある小委員会やWGを活用した。このような小委員会などには各省庁の中堅官僚や学識経験者が招かれたが、彼らはコーシットたちが自分の個人的ネットワークのなかから選んだものであった。つまりゴーチョーチョーの主旨を理解し、ともにプロジェクトを企画できる「同志」を小委員会などの委員に据えたのである。プロジェクトの実施はどこかの省庁が担当となるから、省庁や局トップの了承が必要であったが、もし彼らが自分の部下である小委員会などの委員の提案を受け入れないようであれば、農村開発センターの長であるコーシットが彼らを説得したという。コーシットの背後にはブレイムが控えているわけだから、その「説得」はNESDB一官僚のそれ以上に力あった³²⁾。こうして小委員会などから提案された政策は国家農村開発委員会で承認されると、フォーマルかつ閣議決定と同等なものとして扱われたのである。委員会の運営は農村開発センターのコーシットやパイロット、ソムチャイらNESDBの農村開発グループの手中にあったから、ゴーチョーチョーの制度はNESDBが各省庁の上に立って、それらを束ねる体制といってもよいのである。それが可能であったのは、ブレイム首相がコーシットたちを信頼していたからにほかならない。

小委員会などの活用は中堅官僚の間に横のネットワークを形成する効果もあった。ゴーチョーチョーが新しい制度形成の試みであるため、会議が頻繁に行われ、省庁を超えて官僚の個人的知己関係が成立した。これがインフォーマルな情報交換網となって横の調整を円滑化したとされる³³⁾。

ゴーチョーチョーにおけるNESDBの権限を支えたもうひとつの重要な要素は、予算のシステムにある。貧困農村開発計画のプロジェクト予算は、当

初中央会計部分から支出された。中央会計は特定省庁に限定できないプロジェクトや緊急を要するプロジェクトなどに当てられる予算部分である。したがってゴーチョーチョー予算を首相府予算局に対して交渉するのはプロジェクト提案者であるNESDB（具体的には農村開発センター）であり、省庁は農村開発センターから事業実施のための予算を割り当てられる形になる。NESDBが予算スクリーニングの重要なアクターであることを考えれば、NESDBの一部局による予算要求が承認されやすいことは容易に想像できる。このような中央会計からの支出は、1984年財政年度まで続けられた⁶⁴。一方、国家農村開発委員会が企画者でないプロジェクトについては、各省庁と予算局との交渉になる。委員会の承認を経たプロジェクトは、委員会が予算要求においても支持するようになっていたが、その効果がどの程度あったかには疑問がある⁶⁵。

一方、地方レベルすなわちプロジェクト実施段階でのゴーチョーチョーの制度的特徴をみると、まずプロジェクト実施村をあらかじめ確定しておくことで、どの村でどのプロジェクトが実施されるかを明示的にした。つまり実施主体である各省庁（その地方出先機関）がお互いのプロジェクト実施対象地を認知することができるようにした。また各村が必要なプロジェクトを選択するという手続きを経ることで、住民の要求を政府にボトムアップする仕組みを作った。しかしどの村に対してどのプロジェクトを下ろすかの決定は、村の要求どおりになされるのではなく、予算の制約があるなかで政府が行うことである。そこに「縦の調整」が必要になり、それは同時にプロジェクト間（すなわち担当省庁間）の「横の調整」を図ることであった。この調整作業を担うとされたのが県である。

タイの地方行政制度における「県」は地方自治体ではなく、中央政府による地方統治ヒエラルキーの一部と理解すべき単位である。県知事は内務官僚のなかから政府によって任命されるし、その他の県の公務員もすべて中央政府の官僚である。各省庁は県に出先事務所をおいており、中央政府の政策がそのまま県事務所での政策となる。予算は中央の省庁ごとに決められて、そ

れが県の出先事務所に配分される。つまり人員の配置と、行政内容、予算配分のいずれもが中央の各省庁ごとに決まって県に伝達あるいは割り当てられているのが、タイの地方行政制度なのである。したがってもともと県レベルで各省庁の政策が調整される制度にはなっていなかった。そこでゴーチョーチョーでは、県知事を長としこの制度に参加した4省庁出先責任者を委員とする県開発委員会 (Khana Kammakan Phatthana Changwat) とその事務局が各県に設置された。こうして村から上がってくる要求を集約し、どの村にどのプロジェクトを優先的に下ろすかを、各省庁の県代表で調整しようというのである。しかし後述するように、そこには重大な制度的欠陥があった。

第4節 ゴーチョーチョーの変質

1. 農村をめぐる環境変化

貧困農村開発計画が実施された第5次開発計画の期間 (1982~86年) は、農業・農村にとってあまり良好な環境にあったとはいえない。一次産品の国際市況悪化により、1982年から86年にかけての農家所得は実質減となった。貧困線以下の人口比率も増大し、同時に所得格差も拡大する傾向にあった⁸⁹。貧困農村開発計画の成果もあって公衆衛生などの面でBHNの充足はかなりの前進が見られたものの、農家の所得増大という点で課題を残したのであった。

ところが第6次五カ年計画 (1987~91年) に移行してまもなく、タイの経済環境は大きく変化し始めた。海外からの直接投資ブームが起きると、タイは年率10%以上の高成長過程に入ったのである。とりわけ商工業部門の成長はめざましく、農村から都市への人口流出も増加していた。こうして商工業部門の地方分散が重要な経済政策の課題となった。

一方政治の面では、1988年にプレームが退陣し、セーニー以来の政党内閣

であるチャーチャーイ政権が誕生する。チャーチャーイはその政策立案において学識経験者などからなる自分の顧問団を重用したため、NESDBの政策立案、スクリーニングに関する影響力は著しく低下した。その後一時期を除いて政党政治が基本となっているから、プレーム時代に比べるとNESDBの地位低下は否めない。

2. ゴーチョーチョーの枠組み変化

貧困農村開発計画が終了する頃から、ゴーチョーチョーの枠組みにいくつかの変化が起き始めた。それによって当初の目標（縦と横の調整）とそのための制度との間に齟齬が生じ始めると同時に、新たな目標と制度が付け加えられた。

(1) NESDBからの各省庁への権限移譲

すでに述べたように貧困農村開発計画のための予算をNESDB（農村開発センター）が確保して各省庁に配分するというシステムは、NESDBに省庁の「横の調整」をするための権限を与えるものであった。しかし中央会計というものはもともと恒常的なプログラムのための予算ではないので、プロジェクトが軌道に乗ると、予算の区分は中央会計から各担当省庁の予算枠内に移された。すでに1984年財政年度にはそれ以前から開始されていたプロジェクトの予算区分が各担当省庁に移され、中央会計はこの財政年度の新規プロジェクトのみに充てられた。1985年財政年度になると、予備費を除く貧困農村開発計画予算全体が省庁予算の枠に入った³⁷⁾。

第6次開発五カ年計画期（1987～91年）になると、NESDB農村開発センターはその調整機能を各省庁の企画調整部局（内務省の企画・政策事務所、農業省の農業経済事務所のような部局）に移譲するようになった。県から送られてくる県開発計画も、農村開発センターではなく各省庁の企画調整部局に送られるようになった³⁸⁾。またプロジェクトの実施計画策定やモニタリングの

役割を各省庁の企画調整部局が行うとされた³⁹。

このような制度変更を行った理由は不明だが、制度変更によって農村開発センターの調整機能はおおまかな政策方針協議のレベルに限定され、プロジェクト企画・実施に関する省庁間の調整を中央で行う制度はなくなったといえる。またゴーチョーチョーの制度が定着すると各々の政府機関の役割分担も明確化するから、省庁を超えた調整会議が減って官僚間のインフォーマルな関係も形成されにくくなった。

(2) 地方分権化と「地方」開発への移行

すでに述べたように、ゴーチョーチョーのシステムにおいて、県はプロジェクトを縦横に調整するための結節点として位置づけられていた。農村開発センターが中央レベルでの調整機能を放棄した後は、県の開発委員会のみが横の調整を行う機関となった。しかし人事、予算、行政内容は相変わらず中央で決まるので、県にはプロジェクトの中身を変更する実質的権限がない。したがって「調整」といっても、具体的にどの村でどのプロジェクトを優先するかということではかない。ところが郡からあげられてくるプロジェクト要求リストのなかから、どれを優先すべきかを県の委員会ないし事務局が判断するのは相当に難しい。例えば行政村（ムーバーン）Aの要求する道路と行政村Bの要求する溜池を比べて、どちらが優先されるべきかを判断するには、職員が両方のデータを検討しなくてはならないだろう。しかし各タンボンや郡から出されるデータをそのまま信用するわけにいかず、かといって自分で調査するだけのスタッフはいない（事務局職員は10人ほど）。結局県でできることは、郡から上がってきた要求リストを束ねるということではかない⁴⁰。こうしてできるのが「県開発計画」であって、それは県が独自にその開発を企画したものとはいえないのである。しかも「県開発計画」はゴーチョーチョー制度のなかで作られるので、それがカバーする政府機関やプロジェクトのみが盛り込まれることになる。別言すると、ゴーチョーチョーに入っていない政府機関やプロジェクトは「県開発計画」のなかに現れない。

こういった制度欠陥を打破するものとして、第1次アーナン政権において「県開発プロジェクト」なる政策が打ち出された。すなわち県が企画するプロジェクトに対して中央会計から合計60億バーツの予算をつけるというものである（1992年財政年度）⁴¹⁾。このプロジェクトは、(1)飲用・生活用水確保、(2)住民の職業開発、(3)天然資源・環境保全という三つの目的に限定されたが、県という行政単位に開発予算をつけ、プロジェクトの企画・執行権限も与えるという画期的な試みであった。このアイデアは、当時農業副大臣を務めていたコーシットが出したものである。そして彼は閣議決定（91年4月9日）の後に地方分権促進予算小委員会の委員長となって、具体的な実施方針を詰めていったのだった⁴²⁾。この制度下で実際にプロジェクトの企画、予算要求にあたるのは県開発委員会であったから、確かに県が実質的に開発計画を主導するものといえる。しかし県側に十分な準備のないままにプロジェクト企画をさせたため、必ずしも地域の実態に応じた適切な企画が提案されず、県開発委員会の長である県知事や県の政治に影響力のある県議などの汚職問題など（工事請負業者との癒着など）も発生した⁴³⁾。結局、このプロジェクトは3年間で打ち切られたのだった。

県への権限移譲の取り組みに続いて、第6次計画の後半からは「農村」開発よりも「地方」開発を重視する傾向が顕著になってきた⁴⁴⁾。そして第7次開発計画（1992～96年）の初年には、ゴーチョー・ポー（Khana Kammakan Phatthana Chonnabot lae Krachai Khwam Charoen pai su Phumiphak、農村開発および地方への繁栄分散委員会）に名称変更された。80年代末からの高度成長によって農家の家計はむしろ非農業所得によって豊かになるという状況認識ゆえに、政府は地方での商工業開発に重点を移したのである。そして商工業の発展を担うべき主体は民間企業であったから、地方開発政策においても民間の役割を重視する方針がとられた⁴⁵⁾。その結果、ゴーチョー・ポー委員会にも財界を代表してタイ商業会議所連合、タイ工業連盟、タイ銀行協会の長が委員として入り⁴⁶⁾、県開発委員会にもこれら団体の代表が入っている。さらに95年にはゴーチョー・ポー

ポーがゴーノーポー (Khana Kammakan Nayobai Krachai Khwam Charoen pai su Phumiphak lae Thong Thin, 地方と地域への繁栄分散政策委員会) と改名され、委員会の名称から「農村」の文字が消えたのであった。

しかし制度の基本的枠組みはあくまでゴーチョーチョーを用いている。上記のような制度と名称の変更を行った政策担当者自身も、枠組みはゴーチョーチョーを使うことを自覚している。例えばゴーチョーチョー・ポーを作ったチュアン首相は、地方開発のための新たな枠組みを作るのは大変コストがかかるので、既存の委員会 (ゴーチョーチョー) を改定して用いることにした、と述べている⁴⁷⁾。

こうしてタイの地方開発に関わる行政制度には、農村開発のために作られた制度の特色が引き継がれることになった。第1に、ゴーチョーチョー・ポーやゴーノーポーの枠組みに参加している政府機関の行うプロジェクトのみが、地方開発のプロジェクトとなった。かつてゴーチョーチョーの開始時に4省であった参加省庁は、その後第6次計画で工業省、商務省が、第7次で労働社会福祉省 (1993年に内務省から独立)、国防省、国家スポーツ庁、最高検察庁が加わって8省2補足機関になっている。とはいえ、例えば科学技術環境省や法務省が入っていないことからわかるように、地方開発に関わる行政すべてをカバーしているわけではない。地方開発は農村開発に比べより広い分野をカバーしなくてはならないにもかかわらず、特定の省庁のしかも特定のプロジェクトについてのみ調整を行う枠組みでは無理が生じているのである。第2に、県を開発行政の調整機関とするシステムがそのまま引き継がれた。しかし先述のように、現在の行政制度のなかでは県が総合的開発を企画・実施する能力をもたないのである。県の行政権限、機能の根本的改革なしに地方開発における調整機能を担うことは不可能といえよう。

(3) NGOの参加

農村開発の方策としてNESDBが「住民参加」を重視する以上、同様の理念をもったNGOの活動に注目するのは自然の成り行きであった。タイの

NGOは1960年代末から農村開発の分野で活動を開始していたが、70年代終わり頃から住民自身の組織的能力に気づき、それを側面から支援する戦略をとるようになっていたのである⁴⁸。NESDBはすでに81年の時点で第5次開発計画の策定についてNGOなどと協議をしている。また農村開発NGOが同じ年、合同セミナーを開催して政府とNGOの共同委員会を提案していた。この後も相互の働きかけは続き、84年にゴーチョーチョーのプロジェクトとして村落開発基金が作られるに際して、政府とNGOによるWGが作られている。一方、85年には農村開発NGOがその連携組織（NGO Coordinating Committee on Rural Development, NGO-CORD）を結成したことで、多数あるNGOと政府が代表を通して連絡しあえる仕組みができた⁴⁹。このように、NGOと政府の協力はまず農村開発分野で始まったのであって、その結果、政府側の窓口は農村開発センターとなった。こうしてゴーチョーチョーの枠組み内にNGOとの協力という方策が入ってくる。

ただし、1985年以降政府とNGOの協力が一気に進んだわけではない。政府がNGOを他の民間団体と区別して協力対象として明確に意識し始めたのは、第7次計画期からである⁵⁰。そして第7次における農村開発計画の準備小委員会（89年10月設立）には、4人のNGO代表が参加した⁵¹。またその副委員長はスメート・タンティウエーチャグン（Sumet Tantiwechakun, コーシットの後に農村開発センターの長をつとめ、農村開発に造詣の深いNESDB官僚）、事務長はパイロートである。ここで注意したいのは、第5次から第7次計画へと進む間に、「参加」の意味が当初の住民参加（住民の要求をプロジェクト実施に反映させる）から、民間やNGOの参加に変わってきていることである。

第8次開発計画（1997～2001年）の策定が始まると、政策形成過程におけるNGOの参加はいっそう顕著になった。まずゴーンポー委員会の会合に、当時TRRM（Thailand Rural Reconstruction Movement, タイにおける農村開発NGOの草分け）代表であったパイブーン・ワタナシリタム（Paiboon Wattanasiritham）が招かれ、第8次計画の策定について意見を聞かれた。当時のNESDB長官は先のスメートである。ゴーンポー委員会の場でパイブーン

が提案したことは、経済学者ではなく「思想家」(nak khit, 社会のあるべき姿について思索している人)を集めて計画のための意見を聞くことであった。

スモートは直ちにこの提案を採用して、「思想家」やNGOなど40人による会合がNESDB主催で開かれた(1995年1月28日)⁵²。さらにNESDBは全国から各層の代表1000人以上を招き、意見を聴取した。その結果NESDBに第8次計画作成のためのWGがいくつか作られたが、そのひとつがプラウエート・ワシー(Prawes Wasi)を長とする農村開発・地方開発・環境資源開発WGであり、ここで第8次計画における農村開発部分の基礎計画が作られたのだった⁵³。プラウエートは医師であるが、仏教倫理を取り入れた持続的農業の提唱で知られ、最近では市民社会の形成やNGOの発展にとってイデオログ的存在になっている。第8次計画が始まると、このプラウエートWGは「プラチャーコム」WGと名前を変えて会合を継続しているという。

「プラチャーコム」というタイ語は一般に大きなコミュニティを表現する言葉であるが、ここでは県や郡、あるいは行政区(タンボン)といった、対面関係が希薄になるような範囲を統治する地方行政単位において、住民による直接的な参加を制度化するための組織の意味に用いられている⁵⁴。実際、第8次計画の策定過程で実施した地方ヒアリングを契機として、県レベルにプラチャーコムが形成され始めた。具体的には政府が行政上の意思決定をする際に、プラチャーコムを通して住民の声を反映させようというのである。ここまでくると、「参加」の意味は「NGOの参加」から「意識的市民一般の参加」へとさらに拡大されている。そしてその構想を作ったプラチャーコムWGは、パイロットが部長を務めるNESDB農村開発調整部によって運営されているのだった。

一方、農村住民の農村開発への「参加」は、「農村開発基金」を用いて実現するという方策がとられるようになってきた⁵⁵。そもそも貧困農村開発計画では、住民自身や政府の資金をプールして運用することで開発の利益を生み出そうというプロジェクトがいくつか実施され、一定の成功を収めていた。そこで第5次計画の後半において政府予算のなかに「村落開発基金」を作り

(1984年)、そこから村落が無利子の資金を受けられるようにしたのだった。つまり住民の農村開発への参加と自助自立は組織化を通して実現されるのであって、その資金的サポートをする仕組みを政府が作るというものである。

ところが第5次計画期の「村落開発基金」は、首相府が管理したため手続きが煩雑であったり供与条件が厳しくほとんど利用されなかった⁵⁶。そこで1992年からNESDBに所轄が移されたが、それでも官僚組織ゆえの対応の遅さなどが問題であったので、地方支店の多い政府貯蓄銀行（Government Savings Bank: GSB）が運営することになった（95年1月より）。これによってGSBの支店から住民組織へ資金提供ができるようになった。同時に利子付きでの融資も行うようにしたところ、1995～97年の年平均融資件数は517件と、NESDB時代の年間平均28件に対して飛躍的に増大している⁵⁷。GSBによると借り手の62%は種々の貯金組合で、他は農協、同業者グループ、農民グループなどという。つまり住民による相互融資組織を資金的にサポートするのがこの基金の役割なのである。

そこに1997年からの経済危機が訪れた。外国からの資金と輸入財に依存していた経済の脆弱さを思い知らされたタイでは、とたんに自給的な経済を理念型とする経済思想や世論が席卷した。そのような経済の担い手として注目されたのが「農村」であり、そこにあるとされるコミュニティの相互扶助的なシステムであった。より具体的にいえば、農村の私有、共有の資源を用いて住民が協同経済組織を作り、経済危機を乗り越えるというものである。ここにきてそれまで農村開発の戦略にすぎなかった住民参加は、経済危機克服の戦略に読み替えられた。

一方ターリン大蔵大臣は、外貨不足を緩和する方策の一環として、世界銀行などから低利の長期借款を受け、経済危機の打撃をうけた国民に対する資金供給を提案した。そこでパイブーン（当時、都市コミュニティ開発事務所の長）などNGOとも相談し、資金の一部を社会投資資金（Social Investment Fund: SIF）として運用することを決めた。SIFはコミュニティ組織の発展強化、地方の経済的自立、失業者・貧困者・社会的弱者の救済を目的として、

コミュニティ組織に対して無償供与される資金である⁵⁸。主にコミュニティのインフラ形成に支出されるが、長期的にはコミュニティ組織自体の強化に資すると期待されている⁵⁹。

このSIFの事務局は、政府機関と民間の中間的立場にあり、すでに農村開発基金の管理経験をもっていたGSBにおかれた。ところでGSBの頭取には、1997年12月からパイブーンが就任している。いわばインフォーマルな政策形成過程においてSIFの形成に関わったパイブーンが、フォーマルな立場でその実施に権限と責任をもつことになったのである。SIF運営委員会の長にはタイを代表するエコノミスト、アンマー・サヤムワラー（Ammar Siamwalla）が就き、パイブーンは副委員長として運営を実質的に担っている。そして事務局長にはGSBの外部から、元NGO-CORD事務局長、アネーク・ナーカブット（Anek Nakhabut）を呼んだ。

第5節 ゴーチョーチョーは何をもたらしたか

1. 農村住民の生活水準向上

農村開発の目的が最終的には農村住民の生活向上にある以上、農村開発の制度もこの点から評価されねばならない。しかし農村住民の生活は、農村開発政策以外の諸要因からも影響を受ける。例えば農産物の生産量や市場価格の状況、あるいは農外就業機会の状況は、農家の所得を直接的に左右するであろう。したがって農村開発政策の効果のみを抽出することは容易ではない。実際、ゴーチョーチョーが最も典型的な形で実施された貧困農村開発計画期（1982～86年）には、農家所得が実質的に減少し、絶対的貧困世帯の比率は増加している。これは農村開発の失敗というよりも、この時期にタイの輸出農産品価格が下落したからである。このような問題はあるものの、貧困農村開発計画についてはその評価を目的とした研究がなされているので⁶⁰、村落

基礎調査など開発レベル測定のための調査結果も参照しながら、できる範囲で政策の効果を要約してみたい。

第1に、BHN面あるいは生活面での政策効果はあったようだ。2年に一度の村落基礎調査によると1982年から86年までの間に開発程度の指標が大きく上昇したのは、基礎教育、生活インフラ、公衆衛生であり、逆に上昇率が低いのは生産や所得向上、あるいは灌漑のための水資源に関する指標であった⁶¹。第7次計画期に相当する92年と96年を比較しても、公衆衛生、基礎教育、生活用水資源の点で改善が著しかった⁶²。同様に評価に関する研究でも、実施村と非実施村を比べた場合、前者において状況の改善が著しいのは公衆衛生や食料の確保、基礎的教育サービスなどであった⁶³。

第2に、住民組織による自主的な共同運営の形をとったものはおおむね成功している。例えば村落漁業、水牛銀行（政府によって与えられた役畜を一定期間ずつ役畜の無い農家が借り回す）、ライスバンク（粃を預けて飯米に不足した人に貸し出す）には高い評価が与えられていた⁶⁴。貯金組合も南タイなどではかなり成功している。薬基金（政府の補助金と住民の出資をもとに薬を購入して住民に販売する）も4割の村に設立がなされた。これらの事業の成功が、先述したように村落開発基金の設置という政策につながったのである。逆に薬基金でもその管理を個人のボランティアに任せたとした場合には継続性に問題が出ている⁶⁵。

第3に、もともと住民の参加がなくても実施可能であるプロジェクトは成果を収めている。例えば郡レベル公衆衛生プロジェクト（郡に病院を最低ひとつ設置する）、移動役場サービス（郡役場の係官が村に一時的に出向いて事務をとる）などはこの類である⁶⁶。

第4に、以上のような属性がないプロジェクトでも、当然ではあるが農村住民の要求にマッチしていれば成果を収めている。堆肥生産プロジェクト（堆肥の生産技術を普及し土質改良を図る）はその例である⁶⁷。

ただし第2点目から4点目については貧困農村開発計画期についてのものであり、第6次計画期以降についての開発政策と成果の因果関係を示すデー

タは得られていない。

2. 農村開発行政の制度

ゴーチョーチョーの目的は「縦と横の調整」にあったので、行政制度としての評価もこの点からなされねばならない。まず「横の調整」についてであるが、これは形式的には中央レベルと県レベルでそれぞれ果たされるものとされた。中央のレベルで、調整制度が最も機能したのは貧困農村開発計画においてであろう。その理由は次のように整理できる。(1)コースットはじめ農村開発にきわめて意欲的かつ能力あるNESDB官僚がいた。(2)首相であるプレームも農村開発に意欲をもち、自分の意を体现するNESDB官僚に権限を与えた。(3)コースットらは、小委員会やWGを活用して自らのネットワーク内においてかつ能力ある人材を政策の原案形成過程に参集させた。こうしてみると、中央レベルの「横の調整」は、プレーム、コースットらNESDB官僚、省庁の中堅官僚などの個人的能力が個人的なネットワークで繋がり、そこにプレームを頂点とした権限委託がなされることで、実質的な効力を発揮していたといえよう。

ところが貧困農村開発計画が終了し、県の調整機能を重視する方向へ政策が転換されると、このような個人的条件が作用しなくなった。県レベルの行政システムにおいては、県開発委員会のような横断的委員会は農村開発政策やプロジェクトを調整する権限をもちえなかった。プロジェクトの実施場所を調整することすら、県の限られた人員では不可能であった。県に予算を与えるという画期的な方法も試みられたが短期のうちに終わっている。こうして実質的な「横の調整」制度は定着することなく、プレームやコースットらの退場とともに消えたのである。

一方「縦の調整」はどうであったか。住民にプロジェクトを選択させるという方法をとることで、下からの要求と上からの政策はある程度調整されたといえよう。以前は住民側の要求とまったく関係なくプロジェクトが下りて

いたから、それは一步前進である。しかしプロジェクト間の調整が県に任せられたことから、ゴーチョーチョーにおける「住民参加」はプロジェクトの企画と調整の過程には及ばなかった。

一方、プロジェクト実施の過程では「住民の参加」に一定の前進がみられた。なぜならばいくつかのプロジェクトでは、その効果を引き出すために住民の組織的な関与が必要だったからである。そして村落漁業やライスバンクなどのプロジェクトが一定成功したことで、政策担当者は「村落開発基金」なる方策を作り出した。それは農村開発基金になり、さらにSIFへと連なる農村開発の手法として継承されている。また今時の経済危機以降とくに強調され始めた「コミュニティ組織」による開発という方針に、現実的モデルを提供したのであった。

以上のような農村開発の制度的特色は、地方開発やNGOの行政参加という形で適用範囲や意味を拡大されて継承された。このような「拡大解釈・適用」が起きたのは、そもそも農村が「地方」のかなりの部分を占め、経済危機後は農村のセーフティネット機能に期待が高まったことなどの社会経済的条件と、地域開発の企画能力を蓄積してきたのがNESDBの農村開発関連部署であり、NGOの側も農村開発分野で最も蓄積があった、という主体側の条件があった。これらに加えて重要なのは、農村開発実践をとおして認識されるようになった社会システムである。すなわちライスバンクのような住民の自主的組織化によるプロジェクトが相当程度成功することがわかり、政府、NGOともに「コミュニティ」を開発戦略に動員可能なものとして認識するようになった。

そして「コミュニティ」概念についても拡大解釈が起きる。すなわち彼らが開発戦略のキーワードとするコミュニティとは、対面関係の密な地縁集団に限定されるのではなく、むしろ「協同性」や「助け合い」の精神をもって意識的に作られた集団を含むものであった。このような集団は農村に限定されるものではない。こうしてそもそも農村開発のストラテジーであった「コミュニティ開発」は、容易に国全体の経済社会開発のストラテジーに意味転

換されたのである。

第6節 「個人の政策的自由度」と制度変革

本章でみてきたことは、いわばある政策目標（この場合農村開発）をもった政治的リーダーが、既存の制度の変革を意図したとき、どのようなことが起きるのかということである。そこにみられる顕著な特色は、行政組織のなかにいる個人にとってその個人的能力を生かせる範囲（それを仮に「個人の政策的自由度」と呼ぶ）がかなり大きいというものだった。実際、プレームが農村開発政策を推し進めようとしたとき、コーシットらNESDB官僚の個人的能力を信頼して、彼らに大きな権限を与え、コーシットは自分の個人的ネットワークから「同志」を小委員会などに集めて政策形成を行った。あるいは第8次計画の策定過程で、スメートはNGO活動家や「思想家」の個人的能力を信頼して、彼らを政策形成に深く関わらせた。SIFの制度形成でも、ターリンは大蔵官僚ではなくNGOのパイプーンに相談し、GSBの長になったパイプーンはGSB職員ではなくNGO活動家に事務局を担わせた。そこに共通するのは、新制度の企画者がそのために必要な人材を選ぶときに、既存の行政組織におけるフォーマルな役割や地位から選ぶのではなく、あくまで個人としての能力と自分との人間関係から判断して選んでいるということである。

個人の能力とネットワークは、それがフォーマルな組織過程を経ることでフォーマルな制度を生み出す。プレームとコーシットの個人的意思は、2人が閣議と同等の権限を付与された国家農村開発委員会の委員長と事務局長という外殻をはおることで、公式かつ正当なものとされた。コーシットと省庁中堅官僚の個人的関係は、ゴーチョーチョーの事務局長と小委員会などの委員という関係に置き換えられることで、それぞれの意思がフォーマルな決定とされた。スメートが第8次計画策定で小委員会を作ったときも、まったく

同じ手が使われていた。

こうしてみると、「個人の政策的自由度」が高いことの背後には、それを支える仕組みがあることがわかる。具体的なレベルでは、委員会や小委員会、WGといった組織を活用したフォーマライゼーションのシステムがそれである。小委員会やWGは「親」委員会に比べるとフォーマリティが低いため、ある程度まで既存組織からの代表性にこだわらず、個人の資格で参加する人物を選抜することが可能である。とくに複数の政府機関や組織に関わるような小委員会などでは、その長になる人物はむしろそれらの機関・組織に属していない人物の方が好まれる場合もある。もし個人的資格で参加した人物に能力があって、会議のリーダーシップをとれば、小委員会などはそれを作った人物（つまりそのメンバーを決めた人物）の意を汲んだ提言をするであろう。いったん小委員会などの提言となれば、それは組織のフォーマルな提案として理解される。そして委員会の承認を経ることで、まったくフォーマルな政策となるのである。

それにしてもなぜ個人の資格で参加が認められ、ひいては組織や制度のなかで影響力を発揮できるのだろうか。その基底には「賢人の論理」とでも呼ぶべき政治文化があるように思われる。「賢人」とはタイ語のkhon di（直訳すると「良い人物」）を意識したものだが、もしその人物が多く他の者に「良心的な」「能力のある」人物であると思われていれば、個人の資格で委員会や小委員会のなかで地位を占めることを当然とみなす文化をここでは指している。例えばプラウエートの肩書きは「ラーサドーン・アーウソー」（経験豊かな人民）というだけなのに、第8次開発計画の原案作成にあたる小委員会の委員長に推挙されてしまう。プラウエートのようなカリスマ性をもった国家レベルのリーダーだけでなく、プラチャーコムが地方で作られたとき、そこに参集しているのは意識的な市民やNGOなどである。彼らはあくまで個人の資格から参加しているにもかかわらず、政策形成に関与するのである。

しかし制度形成における「個人の政策的自由度」を高めているこうした仕組みは、それ自体のなかにも実効性を限界づける要素を含んでいた。第1に、

新たに形成された具体的制度は個人的要素に裏打ちされているので、制度を作った個人とネットワークがなくなればただちに形骸化してしまう。第2に、個人的ネットワークの広がりには限界があるから、それが届かないところでは制度がうまく機能しない。そして第3に、そもそも変革しようとする特定の制度は、他の制度によっても規定されているので、前者のみの改革ではその実効性が現れない可能性がある。ゴーチョーチョーにおいて「横の調整」が失敗したのは、それと深く関わる地方行政制度の欠陥を打破できなかったからであった。

このように、1980年代以後の農村開発行政を特徴づけていたのは、制度変革をもたらす高い「個人の政策的自由度」と、それゆえにもたらされる制度の脆弱さであった。そしてその基底には、インフォーマルな個人の意思をフォーマルな制度に転換していくシステムと、それを正当化する文化が、一貫して存続していたのである。

[注]—————

- (1) グーチョーチョー制度の効果を批判的に検討したものとして、Chartchai na Chiangmai, "Kan Wikhro Kan Borihan Ngan Phatthana Chonnabot Rabop Ko Cho Cho. nai chuang Phaen 5" [第5次計画中におけるゴーチョーチョー制度による農村開発行政の分析], *Warasan Phatthana Borihansat* [開発行政研究], Vol. 26, No. 3, July 1986, がある。
- (2) Medhi Krongkaew, "Poverty and income distribution in Thailand," (Revised version of the paper presented at the International Conference on Thai Studies, the Australian National University, Canberra, July 3-6, 1987), mimeo, July 1989, p. 1.
- (3) 村嶋英治「タイ—80年代政治変動の構図—」(『世界』1983年5月) 180ページ; 同「70年代におけるタイ農民運動の展開—タイ農民の政治関与と政治構造—」(『アジア経済』第21巻第2号, 1980年2月) 4~5ページ。
- (4) 重富真一「タイにおける農村開発政策の展開と現状」(『国別経済協力研究報告書: タイ』アジア経済研究所, 1992年)。
- (5) 重富真一『タイ農村の開発と住民組織』アジア経済研究所, 1996年, 第5章。
- (6) 所得格差問題を最大の政策課題として掲げたのは、クリアンサック政権が最初であった ("Government's economic policy," *Bangkok Bank Monthly Re-*

- view, Vol. 20, No. 7, July 1979, p. 245)。
- (7) “The government has another try,” *Bangkok Bank Monthly Review*, Vol. 20, No. 9, September 1979, pp. 347-348.
- (8) 以上は、Charles F. Keyes, *Government Development Assistance for Thailand's Rural Poor: A Social Impact Assesment of the Provincial Development Program*, Bangkok: USAID, 1979, pp. 3, 44を参照。
- (9) Phonthipha Sawaisuwawong, “Phaen Phatthana Changwat: Khwam Pen Ma lae Thit Thang Kan Phatthana” [県開発計画：その沿革と発展の方向], *Warasan Sethakit lae Sangkhom* [経済と社会], Vol. 30, No. 2, March-April 1993, p. 19, および Manut Watthanakomen, “Kan Prasan Phaen nai Kan Wang Phaen Phatthana Changwat: Thatsana Bang Prakan” [県開発計画策定における計画の調整：いくつかの観察], *Chonnabot Thai 2526* [タイ農村1983年], Bangkok: NESDB, c1984, p. 30.
- (10) NESDBでの聞き取り (バンコク, 1998年9月)。
- (11) Kosit Panpiemras, “Development planning in Thailand: A practitioner's viewpoint,” Bangkok: United Nations Asian and Pacific Development Institute, 1978, pp. 4-5.
- (12) 後にコーシットは「遠隔の農村で起きていることとインテリや政策担当者の間を結びつける」という意図から、この雑誌を編纂してきたと回顧している (Kosit Panpiemrat, “Chak…Bannathikan Borihan” [編者序言], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 19, No. 5, September-October 1982, p. 2.)。
- (13) 当時の部員からの聞き取り (バンコク, 1998年9月)。またその一端は“Yon Adit: Chak Thaep Banthuk Siang Muan Raek chon thung Muan Pat-chuban” [過去を振り返る：最初から最近までの聞き取り記録テープ], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 18, No. 3, May-June 1981, p. 44.
- (14) Kosit Panpiemras, *Chonnabot Thai: Khwam Kao Na lae La Lang* [タイ農村：先進性と後進性], Bangkok: Samakhom Sangkhomsat haeng Prathet Thai, 1983, p. 112, および (著者名なし) “Khet Kaset Kaona: Bot Wikhro” [先進農業：その分析], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 16, No. 4, July-August, 1979.
- (15) “Kaset Tham Ma Ha Kin (Subsistence) Paomai thi Khuan Mong” [自給的農業の目指すべき目的], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 15, No. 4, July-August 1978.
- (16) Kosit Panpiemras, *Kan Phatthana Prathet Thai Naeo Khwam Khit lae Thit Thang* [タイ国の開発：その思想系譜と方向性] (第2刷), Bangkok: Samnak Phim Dokbia, 1993, pp. 341-343.
- (17) Thahan Kao haeng Sayam Rat, *Phana Than Phon Ek Prem Thisulanonda:*

- Asawin Ma Khao, Chao Tai Khon Raek thi Pen Nayok Rathamontri* [ブレイム・ティンストラノン大将閣下：白馬の騎士，南タイからの初の首相]，Bangkok: PFI, n. d., p. 59.
- (18) Nisit Chansamuang, “Botbat khong Kong Thap Bok Thai nai Kan To Su phua Ao Chana Khomiunisu tam Nayobai tai Rom Yen khong Kong Thap thi 4,” [第4管区の政策によるコミュニスト討伐対策における陸軍の役割]，MA Thesis, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 1987, pp. 238-247.
- (19) Kosit Panpiemras, *Chonnabot Thai*…〔前掲注(14)，以下前掲を略記〕，および NESDB, *Khumu Pathibatkan khong Rabop Borihan Kan Phatthana Chonnabot* [農村開発行政制度の実践手引き]，Bangkok, 1981.
- (20) パイロットからの聞き取り（バンコク，1998年9月）。
- (21) この調査結果は，Sathaban Thura, Samakhom Nak Wichai Mahawithayalai Thai, *Kan Suksa phua Chal Triam Khrong Kan Samrap Phaen Phatthana Chonnabot Yakchon* [貧困農村開発計画のためのプロジェクト準備に向けた研究]，Bangkok, c1981，というタイトルの報告書としてNESDBに提出された。
- (22) Somchai Karusuansombat, Chintana Sitongkun, “Ko Cho Cho. : Ongkon phua Kan Phatthana Chonnabot” [ゴーチョーチョー：農村開発のための組織]，NESDB, *10 pi Chonnabot Thai* [タイ農村の10年]，Bangkok, 1987, pp. 31-34.
- (23) Bunyarak Ningsanon, Kosit Panpiemras, “Kan Phatthana Chonnabot haeng Chat: Panha lae Naeo Thang Kae Khai” [国家的農村開発事業：問題点と解決の方向]，*Chonnabot Thai 252I* [タイ農村1978年]，Bangkok, c1979, pp. 5-6.
- (24) NESDB, *Khumu Pathibatkan*…〔注(19)〕，およびNESDB, *Nayobai Kan Phatthana Chonnabot: Ekasan Sarup Kham Banyai nai Kan Prachum Phu Borihan Radap Sung* [農村開発政策：政策担当者会議における講演記録]，Bangkok, 1982, p. 31.
- (25) すでに1981年にはNESDBの開発調査広報部の調査経験をもとにして作り上げた調査方法にしたがって，試験実施をしている。そして日本からの援助を受けてコンピューターを導入し，タマサート大学に処理機関を設けたうえで，82年にCDD職員が貧困農村開発計画対象村（1万2586カ村）において調査を行った（Krom Kan Phatthana Chumchon, *Khumu Kan Chat Kep Khomun phua Kan Phatthana Chonnabot* [農村開発のためのデータ収集手引き]，Bangkok, n. d., pp. 62-63）。
- (26) Krom Kan Phatthana Chumchon, *Khumu*…〔注(25)〕，p. 8.

- (27) Kosit Panpiemras, "Kan Borihan Ngan tam Rabop Kan Phatthana Chonnabot Naeo Mai" [新思考による農村開発システムにおけるマネジメント], *Chonnabot Thai 2525* [タイ農村1982年] Bangkok, c1983, pp. 23-24.
- (28) NESDB, *Phaen Phatthana Chonnabot Phun Thi Yakchon Pi 2528-2529* [貧困農村開発計画, 1985-86年], Bangkok, c1984, pp. 3-4.
- (29) NESDB, *Phaen Phatthana Chonnabot Yakchon nai Raya khong Phaen Phatthanakan Selhakit lae Sangkhom haeng Chat Chabap thi 5 2525-2529* [第5次経済社会開発五カ年計画 (1982-1986年) 期における貧困農村開発計画], Bangkok, n. d., p. 7.
- (30) NESDB, *Phaen Phatthana*…2528-29[注28], pp. 44-46.
- (31) 1983年11月28日閣議決定 (NESDB, *Phaen Phatthana*…[注28], pp. 143-144)。
- (32) チャートチャイはブレームの政権基盤が脆弱であったとして、ゴーチョーチョーの長が首相であることの効果に疑問を投げかけているが、少なくとも内務省と厚生省がゴーチョーチョーに真剣に取り組んだことを認めている (Chartchai, "Kan Wikhro Kan"…[注(1)]," p. 300)。
- (33) 内務省コミュニティ開発局でのインタビュー (バンコク, 1998年9月)。
- (34) NESDB, *Phaen Phatthana Chonnabot Phun Thi Yakchon Pracham Pi 2527-2529* [貧困農村開発計画, 1984-1986年], Bangkok, 1984 またゴーチョーチョー制度の効果について批判的なチャートチャイも、中央会計を配分するシステムが少なくともプロジェクト企画のレベルでは省庁を統括する効力をもったことを認めている (Chartchai, "Kan Wikhro Kan"…[注(1)]," p. 301)。
- (35) 複数の省庁官僚から、ゴーチョーチョーの枠に入ったプロジェクトだからといってとくに予算が付きやすいということはないという意見が聞かれた (バンコク, 1998年9-10月インタビュー)。
- (36) Medhi Krongkaew, "Poverty"…[注(2)]," p. 47.
- (37) NESDB, *Phaen Phatthana*…Pi 2527-2529[注34], p. 28.
- (38) Sumet Tantivejakul, "Phaen Phatthana Chonnabot nai chuang Phaen 6" [第6次計画期における農村開発計画], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 24, No. 2, March-April 1987, p. 55.
- (39) NESDB, *Phaen Phatthana Chonnabot nai chuang Phaen Phatthana Chabap thi 6 (2530-2534)* [第6次開発計画期 (1987-91年) における農村開発計画], Bangkok, 1986, pp. 41-42.
- (40) 実際には各郡の優先順位上位のものをそのまま県の優先プロジェクトとする傾向があるという (内務省での聞き取り, 1998年9月)。
- (41) Krom Kan Phatthana Chumchon, *Khumu Kan Borihan Kan Phatthana Chonnabot samrap Chao Nathi Phatthana Chonnabot* [コミュニティ開発担当官

- のための農村開発事業運営の手引き], Bangkok, 1993, p. 117.
- (42) Trakoon Meechai, *Khong Kan Phatthana Changwat* [県開発プロジェクト], Bangkok: Institute of Public Policy, 1993, p. 19.
- (43) Trakoon, *Khong Kan*…[注(42)], pp. 60-62, および内務省県開発計画部での聞き取り (バンコク, 1998年9月)。
- (44) Thidalak Chandi, “Kan Phatthana Chonnabot Thai: Chak Adit…su Patchuban”[タイの農村開発: 過去から現在へ], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 30, No. 2, March-April 1993, p. 13.
- (45) Krom kan Phatthana Chumchon, *Khumu*…[注(41)], 1993, p. 5.
- (46) Rabiap Samnak Nayok Rathamontri wa duai Kan Borihan Kan Phatthana Chonnabot lae Krachai Khwam Charoen pai su Phumiphak Pho. So. 2535 [農村開発および地方への繁栄分散のための行政に関する首相府規則, 1992年] (官報公示1992年12月2日)。
- (47) “Kham Klao Poet Kan Prachum Phana Than Chuan Leekphai nai Kan Prachum Chi Chaeng Nayobai Kan Phatthana Chonnabot lae Krachai Khwam Charoen pai su Phumiphak” [農村開発と地方への繁栄分散政策に関する説明会議でのチュアン・リークバイ閣下のお言葉], *Warasan Sethakit lae Sangkhom*, Vol. 30, No. 2, March-April 1993, p. 6.
- (48) 重富『タイ農村の開発…[注(5)]』234ページ。
- (49) 以上は Amara Pongsapich, Nitaya Kataleradabhan, *Thailand Nonprofit Sector and Social Development*, n. p., 1997, pp. 61-62.
- (50) 第6次では単に「民間団体」(ongkon phak ekachon) との協力が唱われていたのに対し (NESDB, *Phaen Phatthana*…[注(39)], p. 40), 第7次では「民間開発団体」(ongkon phatthana ekachon) として財界 (thurakit ekachon) や民衆 (prachachon) などと区別された (NESDB, *Phaen Phatthana Chonnabot nai chuang Phaen Phatthana Chabap thi 7 Pho. So. 2535-2539* [第7次開発計画期(1992-1996年)における農村開発計画], Bangkok, n. d., p. 18)。
- (51) NESDB, *Phaen Phatthana*…*Pho. So. 2535-2539* [注(50)], pp. 87-92.
- (52) “NESDB adopts new strategy for 8th development plan,” *The Nation*, January 27, 1995 および “Brainstorming session stress need for shift in thinking on human development,” *The Nation*, January 29, 1995. なお記事によると参加者は30人。
- (53) NESDBでの聞き取り (バンコク, 1998年9月)。
- (54) Prawes Wasi, *Pharachakhom Tambon: Yuthasat phua Sethakit Pho Phiang Silatham lae Sukhaphap* [プラチャーコム・タンボン: 知足経済, 文化, 健康のための戦略], Bangkok: Health System Research Institute, 1998, p. 13.
- (55) NESDB, *Phaen Phatthana*…*pi 2528-2529* [注(28)], pp. 22-23.

- 56) Wuthiloet Thewakun et al., *Rai Ngan Khrong Kan Suksa lae Tit Tam Pramoen Phon Kan Damnoen Ngan Kong Thun Phatthana Chonnabot phai lang Kan Damnoen Khrong Kan Thot Long ruam kan rawang Samnak Ngan Khana Kammakan Phatthana Kan Sethakit lae Sangkhom haeng Chat kap Thanakhan Omsin*[NESDBと政府貯蓄銀行による試験実施後の農村開発基金の成果評価報告書], Bangkok: Kasetsart University, 1998, p. 61.
- 57) Wuthiloet et al., *Rai Ngan Khrong*…[注56], p. 43, および政府貯蓄銀行内部資料。
- 58) Thanakhan Omsin, “Sara Samkhan khong Kong Thun phua Kan Long Thun Sangkhom (Kong Thun Chumchon) lae Kong Thun Phatthana Muang nai Phumiphak (Kong Thun Muang) Thanakhan Omsin”[政府貯蓄銀行の社会資本基金(コミュニティ基金)と地方都市開発基金(都市基金)のポイント], Mimeo, n. d.
- 59) Paiboon Wattanasiritham, “Kong Thun phua Kan Long Thun thang Sangkhom ‘Kong Thun Chumchon’: Bot Samphat Phiset Nai Paiboon Wattanasiritham Phu Amunuai Kan Thanakhan Omsin Rong Prathan Khana Kammakan Borihan Kong Thun phua Kan Long Thun thang Sangkhom”[社会投資基金(コミュニティ基金):パイブーン・ワタナシリタム政府貯蓄銀行頭取・社会投資基金副理事長への特別インタビュー], Mimeo, n. d., p. 2.
- 60) 報告書の正式名はそれぞれ, ①NESDB, *Phon Kan Phalthana Chonnabot Phun Thi Yakchon nai Chuang 3 Pi tam Nayobai khong Rathaban*[政府の政策による貧困農村開発の3年間の成果], Bangkok, n. d., ②NESDB, Kasetsart University, *Rai Ngan Kan Suksa Khwam To Nuang khong Khrong Kan tam Phaen Phalthana Chonnabot Phun Thi Yakchon*[貧困農村開発計画によるプロジェクトの継続性に関する研究報告], Bangkok, 1985である。①はチェンマイ, コンケン, ソンクラエの各県から3郡, 各郡から8カ村, 合計72カ村を抽出してプロジェクトに関する村役員, 住民の意見を聞き, さらにプロジェクト実施後の村の状況について調査したものである。②は1985年4~6月にウボン, チェンマイの2県で, それぞれ3郡の合計33カ村を抽出し, 過去の事業継続性, 住民の自助程度, 住民組織とリーダーシップの能力, 住民の参加程度, 地元の資源とその利用状況から評価したものである。
- 61) NESDB, *Rai Ngan Kan Suksa Sathana Phap Chonnabot Thai Pho. So. 2534*[1991年タイ農村の状況調査報告書], Bangkok, 1991, pp. 171-172.
- 62) Krom Kan Phatthana Chumchon, *Muban Chonnabot Thai Pi 2539: Chak Khomun Phun Than Radap Muban (Ko Cho Cho. 2 Kho)* [タイ農村の村落1996年:村落基礎調査(ゴーチョーチョー・ソーンコー)のデータから], Bangkok, 1997, pp. 158-159.

- ⑥3 報告書①〔注60〕, pp. 64-65.
- ⑥4 報告書①〔注60〕, pp. 23-52, 報告書②〔注60〕, pp. 134-135.
- ⑥5 報告書②〔注60〕, p. 178.
- ⑥6 報告書①〔注60〕, pp. 47-48.
- ⑥7 報告書②〔注60〕, pp. 134-135.

年表 タイ農村開発関連重要事項 (1960年代以後)

年 月 日	事 項
1962年	国家地域開発部をコミュニティ開発局 (Krom Phatthana Chumchon) に昇格 移動開発単位 (Mobile Development Unit) 設置 国家治安維持部 (Kong Amnuai Kan Klang Raksa Khwam Plot Phai haeng Chat) 設置
1964年	Accerelated Rural Development (ARD) プロジェクト開始 有限責任制の大規模協同組合が成功。この頃から小規模信用協同組合の統廃合が進む
1965年	サラピー・プロジェクト (Khroong Kan Saraphi) 開始 NGOによる初の貯金組合 (Soonklang Thewa Credit Union) 設立
1966年	ARDプロジェクトを事務局に昇格 農業および農業協同組合銀行 (BAAC) が営業開始
1967年	児童開発プログラム開始 初の農村開発NGO設立 (Munnithi Burana Chonnabot haeng Prathet Thai=TRRM) 水田農民グループを農民グループに名称変更
1969年	県開発計画が作られるようになる TRRMが最初の農村開発プロジェクトをチャイナート県で開始
1970年	タマサート大学OBボランティアサービス設立
1972年	サラピー・プロジェクト, チェンマイ県, サトゥーン県にも拡大 National Credit Union League組織される 葬式組合の登録を義務化
1973年	僧侶による開発への参与プロジェクト (The Program for Spiritual Development) 開始 ラムパーン県で住民がライスバンクを作る Catholic Council of Thailand for Development (CCTD) 設立
1974年	ブレイムが陸軍第2管区の司令官に就任 ブワイ, タマサート大学長らによるメークロン・プロジェクト (Maeklong Integrated Rural Development Project) 開始 コミュニティ開発局による貯金組合の設立開始 タイにCCF (Christian Children Fund) の事務所設立 葬式組合法 (Phraracha Banyat Kan Chapanakit Pho. So. 2517) 制定
1974年11月3日	タイ国農民連盟結成

1975年	<p>タンボンプロジェクト開始</p> <p>商業銀行に農業向け融資の強制割当開始</p> <p>自衛開発村 (Muban Asa Phatthana lae Pong Kan Ton Eng=O. Pho. Po.) 設置開始</p> <p>農地改革法公布</p>
1975年7月31日	<p>北タイ農民連盟委員長インター暗殺さる。このころ農民運動リーダーの暗殺相次ぐ</p>
1976年	<p>KositがNESDBの開発調査・普及部長に就任。積極的な農村調査の開始</p> <p>ライスバンクの政府プロジェクト化決定 (国王の発議を受けて)</p> <p>ARD, 郡レベルで協同店舗の設立開始</p> <p>メークローン・プロジェクト中止に追い込まれる</p>
1977年	<p>県自治体に農村開発の特別予算を配分</p> <p>公衆衛生ボランティアの創設</p> <p>NGO (CCTD) がライスバンク設立開始</p> <p>厚生省が村落公衆衛生ボランティアの養成開始</p> <p>NGO(CCF)とコミュニティ開発局の協同で、託児所プロジェクト開始</p>
1978年	<p>被災地経済回復プロジェクト (タンボンプロジェクトの後継) 開始</p> <p>クリアンサック政権による県開発計画の開始</p> <p>水牛銀行が考案される</p> <p>国会議員に地域開発予算を配分</p>
1978年1月20日	<p>最初の葉協同基金, メーホンソーンで設立。村落常備薬基金の試験プロジェクトが始まる</p>
1978年11月2日	<p>NESDBに農村開発プロジェクト部ができる</p>
1979年	<p>クリアンサック首相, 後進地域農村開発計画を発表</p> <p>クリアンサック首相, 「農民の年」のスローガンを掲げる</p> <p>村落レベル農村開発プロジェクト開始</p> <p>国王による水牛貸付プロジェクト開始</p>
1979年6月7日	<p>第2次クリアンサック内閣が経済政策を発表: 農村の貧困解消を最優先課題</p>
1980年	<p>農村雇用促進プロジェクト (Ko So Cho.) 開始</p> <p>「開発のための粉寄進 (Phapa Khao)」考案される</p> <p>WCARRD (Thai NGO Committee on Agrarian Reform and Rural Development) 設立</p> <p>TVS (Thai Volunteer Service) 設立</p>
1980年3月3日	<p>プレームが首相に就任</p>
1980年6月30日	<p>農村開発政策検討ワーキンググループ (サネー委員会) 設置</p>
1980年10月10日	<p>農村開発政策検討ワーキンググループが首相顧問団に「農村開発における政策」を答申</p>
1980年12月8日	<p>首相顧問団が首相に「農村開発政策」を提出</p>

1981年	タンボン開発委員会(Kho Po To.)を設置 村落開発レベルを測定するための試験調査実施 国家農村開発委員会(ゴーチョーチョーと略記)を設置 サンパヤー・プロジェクト実施 NGOにより水牛銀行が全国に普及される
1981年1月27日	貧困農村開発計画の対象地域確定
1981年5月16日	貧困農村開発計画案が閣議決定
1981年7月25日	農村開発行政に関する首相府規則公布
1981年9月17日	国家農村開発センターの局長にコーシットが就任
1981年10月1日	貧困農村開発計画開始
1982年	年次県開発計画策定に関する首相府規則 村落基礎調査(ゴーチョーチョー・ソーンコー)の試験調査実施 村落漁業プロジェクト開始 村落常備薬基金設立
1982年2月24日	NGOを貧困農村開発プロジェクトに動員する旨のゴーチョーチョー命令
1983年	タンボン開発五カ年計画策定に関する首相府規則 公衆衛生基金による水瓶と改良トイレ製作の推進 農業省によるライスバンク開始
1983年10月1日	工業開発小委員会をゴーチョーチョーに設置
1983年11月2日	ゴーチョーチョーに閣議決定と同等の権限を与える
1984年	村落基礎調査が全村をカバー 村落開発基金設立
1984年5月18日	農村開発センターの局長にスメートが就任
1985年	NGO-CORD(NGO Coordinating Committee on Rural Development)設立
1985年8月20日	ベーシック・ヒューマンニーズ調査(チョーポーター)の実施を閣議決定
1986年	ARD、村レベルで協同店舗の設立開始 RUDOC(Rural Development Documentation Center)設立 VIP(The Village Institution Promotion)設立
1987年	軍主導によるGreen Isan Project開始
1988年	THIRD(Thai Institution for Rural Development)およびVillage Foundation設立
1988年1月26日	県が社会経済開発計画策定の主体となることをゴーチョーチョーで合意

1989年 1989年10月2日	森林伐採の新規コンセッション禁止に 第7次五カ年計画のための農村開発計画策定小委員会を設置(NGO代表が参加)
1989年4月25日	国家水資源委員会がコミュニティ開発局による村落レベル水資源のデータ調査を決定
1991年 1991年4月9日 1991年4月19日	タンボン開発プロジェクト開始(Ko So Choの後継プロジェクト) コーチャーゴー・プロジェクト(国有地からの住民強制撤去)始まる 県開発計画を農村開発計画の基本とすることを閣議決定 県開発プロジェクトを閣議決定
1992年 1992年3月3日 1992年10月2日 1992年11月30日	ゴーチョーチョーがゴーチョーチョー・ポー(農村開発および地方への繁栄分散委員会)に改称 農村開発基金(Kong Thun Phatthana Chonnabot)設立 村長、ガムナンの任期制が始まる 県開発プロジェクトに90億バーツ、タンボン開発プロジェクトに20億バーツを1992年度予算に計上することを閣議決定 チュアン首相が所信表明演説で地方への開発分散を強調 農村開発および地方開発の運営にかんする首相府規則を政府が公表
1993年	東北タイ小農民会議、1万人集会。土地接収の補償などを政府に要求
1994年 1994年7月	農業省、村落銀行の設置を奨励 NGO-CORDがNGO-COD(NGO Coordinating Committee on Development)に改称
1995年 1992年1月25日	ゴーチョーチョー・ポーをゴーンポー(地方と地域への繁栄分散政策委員会)に名称変更 タンボン評議会法公布。タンボン評議会が法人格取得可能に 農村開発基金の所轄がNESDBから政府貯蓄銀行に移行
1996年	ゴーンポーにもとづく農村開発政策の規則が定まる コミュニティ林法案がNGOの批判を受けて修正される 「貧民フォーラム」が総理府前で、土地収容の補償などを求め座りこみ
1998年 1998年1月8日 1998年3月23日	社会投資基金(Social Investment Fund)設立 ゴーンポー委員会およびその小委員会にNGOが入る 農村経済社会復興計画をゴーンポーで決定

(出所) 著者作成。