

# タイの経済政策決定過程について

黒 田 恵 三

## 目 次

1. 経済開発と機構・制度
2. 経済政策の性格
3. 政策決定過程
4. 今回の経済危機に関連して

### 1. 経済開発と機構・制度

#### (1) 開発政策への取り組み

タイでは1960年代のサリット政権以降、経済開発体制が定着したとみることができ。タイで本格的な開発計画が開始されたのは61年にさかのぼる。世界銀行の調査団がタイの援助要請に応じて詳細な調査を実施し、59年にタイ国公共開発計画をまとめた。この提案の要点は、民間企業による投資の促進、政府投資の電力、運輸、通信等インフラストラクチャー部門への集中、外国資本の積極的な導入、国家の総合的開発計画の策定、を柱とするものである。世界銀行の勧告を受け入れることで援助の引き出しを期待した政府は素早く反応し、タイで最初の包括的な開発計画を策定するため、59年のうちに国家経済開発庁（National Economic Development Board：略称 NEDB、のちの国家経済社会開発庁：National Economic and Social Development Board：略称 NESDB）を設置する。

サリット政権は首相府の改革を図り、59年に首相府内へ予算事務所が、大蔵省中央会計局の人員と予算を移管して設置された。首相府は予算の審査や

提案を行ったり、官僚の行動を調査したり、開発事業向けの予算配分を決定したりする権限と能力を備えるに至る<sup>1)</sup>。

同政権の工業化政策を簡潔に言えば、外国企業を含む民間企業が主導する「輸入代替型工業化」である。これを実現するための手段として、国営企業の活動の抑制、民間企業の投資奨励、外国企業の積極的誘致、国内産業保護のための輸入関税大幅引き上げなどを掲げ、一連の制度並びに法の整備を実施していく。NEDBに加え、国内外の投資奨励を統括する投資委員会（Board of Investment：略称BOI）を首相府内に設置する。翌60年には「新産業投資奨励法」を制定する。外国企業に対して出資比率の緩和など積極的な誘致に務め、60年代初めから日本を中心とする外国企業が本格的な進出を開始する<sup>2)</sup>。60年には世銀の提案を採り入れて「第1次国家経済開発計画」（期間は61～66年度の6年間）を策定して実施に移した。

さらにサリット政権の経済開発政策の特色として、欧米留学組の経済テクノクラートが、経済計画並びに投資政策の策定に重要な役割を果たしたこと、当時の政府経済関連機関には外国人の経済顧問が雇用され、タイの経済テクノクラートと緊密な関係を保っており、留学帰りで政府機関の実務を支える人材が育っていたことが指摘できる<sup>3)</sup>。

タイの経済開発計画は第2次計画（67年度からスタート）から期間を5年間とし、さらに名称を現在と同じ国家経済社会開発計画へ改め、回を重ねて96年10月より第8次計画（97～2001年度）がスタートしている。タイの開発計画は、①計画期間が5年の中期計画である、②包括的な計画としてはこれより長期の計画を有しない、という特徴を持つ。

経済開発の進展に伴い、優遇産業の選択権、許認可権を治める官僚・政治

---

注1) Thak (89) pp. 331-334：首相府の思い切った機構改革の目的は、首相が政策決定権と統制権を集中する点に存し、併せて国軍最高司令官、陸軍司令官、警察局長等を兼任した。

2) 末廣 (93) pp. 46-47：積極的な誘致策には、外国人の土地所有の緩和、配当・利益の海外送金の自由化、民間企業内での労働組合結成の禁止を含む。

3) 同上 pp. 47-49

表1 歴代首相とその在位期間・退陣理由（サリット政権以降）

首 相 (出 身)	在 位 期 間 : 退 陣 理 由
○サリット・タナラット (陸軍元帥)	59年2月～63年12月：死去
○タノム・キッティカチョーン (陸軍大将)	63年12月～73年10月：10.14 政変
○サンヤー・タンマサック (タマサート大学学長)	73年10月～75年2月：新憲法施行
○セーニー・プラモート (民主党)	75年2月～75年3月：不信任可決
○ククリット・プラモート (社会行動党)	75年3月～76年1月：解散
○セーニー・プラモート (民主党)	76年4月～76年10月：クーデター (10.6 事件)
○ターニン・クライウィチェン (最高裁首席判事)	76年10月～77年10月：クーデター
○クリエンサック・チャマナン (陸軍大将)	77年11月～80年2月：辞任
○プレム・ティンスラーノン (陸軍大将)	80年3月～88年8月：辞任
○チャチャイ・チュンハワン (陸軍少将→大将)	88年8月～91年2月：クーデター
○アナン・パンヤラチュン [暫定] (外務官僚→実業界)	91年3月～92年4月：新憲法施行
○スチンダ・クラープラユーン (陸軍大将)	92年4月～92年5月：血の5月騒乱事件
○アナン・パンヤラチュン [暫定] (外務官僚→実業界)	92年6月～92年9月：辞任
○チュアン・リークパイ(第1次) (民主党)	92年9月～95年5月：解散
○バンハーン・シンラパーチャ (タイ国民党)	95年7月～96年9月：解散
○チャワリット・ヨンチャイユット (陸軍大将)	96年11月～97年11月：辞任
○チュアン・リークパイ(第2次) (民主党)	97年11月～現在

(資料) 赤木攻「タイ政治ハンドブック」に筆者加筆

家の行政権限が肥大化していく。開発政策推進のためには欧米留学組の経済テクノクラートによる投資政策策定に加え、外資割り当てのための投資計画の許認可権が重要な要素となる。このため、経済テクノクラートと許認可権を握る官僚の権限が強大となり、これが行政権限の強化・肥大化をもたらすことになる<sup>4)</sup>。

## (2) 機構・制度の整備

80年に成立したプレム政権は、現職の陸軍司令官が軍出身の前首相から首相の座を引き渡されて発足した経緯を持ち、大方の予想に反して8年余にわたり存続する。プレム体制の特色の一つとして調整型の政治、すなわち軍部だけでなく、既存政党、資本家団体、経済テクノクラート、学生知識人のそれぞれの役割を考慮し、彼らとの協力体制を図ってこれが定着した点が指摘できる。プレムはまた、経済テクノクラートや大学教官の意見を尊重したことでも知られる。NESDBやBOIの権限を拡充して、経済運営のために活用を図った。経済政策を展開するに当たって、資本家団体と政府・官僚との間の意志疎通を重視したことも見逃せない<sup>5)</sup>。

81年には民間の業界団体、個別資本家との連絡調整を促進する政府機関として“経済問題解決のための「官民合同諮問委員会」(Joint Public-Private Consulting Committee: 略称 JPPCC)”が設置される。委員長は首相が務め、政府側から中央銀行、大蔵省、工業省、商務省、BOI等の経済関連機関、民間側からタイ銀行協会、タイ産業連盟、タイ商業会議所の代表が参加する。経済団体の意見や要望を、政府に直接伝えるチャンネルが公式の制度として成立したのは、これをもって嚆矢とする。プレム政権が政策運営に当たって資本家勢力の意向を重視した表われといえよう。それと同時に、開発体制の整備や工業化の進展が生み出した資本家グループが、すでに独立した社会勢力として成長を遂げてきたことの証しといっている<sup>6)</sup>。

4) 山本他(99) p. 138: 官僚はその権限に比して収入が小さいということで権力・権威を傘に賄賂を求め、汚職が構造化されていく。

5) 末廣(93) pp. 98-100

6) 同上 pp. 98-100・Anek(92) pp. 69-90

プレム政権下ではJPPCCは8年間に計134回開催され、政策にかなりの影響を与えたが、続くチャチャイ政権では後述する政策顧問団が前面に出てきたためほとんど活用されず、チュアン現政権でも金融機関の不良債権問題、新労働法など僅かな開催に止まっている。

82年には経済閣僚会議を設置する。会議のメンバーの構成は、首相を議長に経済や経済開発を担当する大蔵、商務、工業、農業協同組合の各省の大臣からなり、事務局としてNESDBが参加。この会議における決定は内閣での決定と同様に合法であり、閣議の承認を必要とせず、内閣はただ通達を受けるだけであった。

この会議が発足した理由は、政策の策定と意思決定過程における官僚の支配を最小限に止めるための一つの試みであった。同時に、政治家が個人的利益のためにその権力を乱用するのを避けるための試みでもあったとされる<sup>7)</sup>。

### (3) 政策決定利害関係者の変容

88年の総選挙でタイ国民党が第1党となり、チャチャイ党首が首相に就任して12年ぶりに政党内閣が成立する。チャチャイ連立政権は経済優先の路線を掲げ、積極的な外資導入政策を推進し、88～90年には3年連続二桁の経済成長を達成している。しかしながら89年半ば以降、連立与党内の内紛、閣僚の汚職が国民の批判を浴び、一部閣僚と軍部の対立が激化した。チャチャイ政権は「ビュッフエ内閣」と揶揄され、汚職が一層大きな問題となる<sup>8)</sup>。

経済団体の影響力は議会、内閣の双方が十分に認めるところまで強まり、JPPCCの役割が単なる諮問会議から政府の実行を必要とする政策決定者へ移り始める。一方で、政府のテクノクラートも力を付けてきた状況を危惧し、選挙で真に選ばれた政府を標榜するチャチャイ政権は、NESDBおよびJPPCCそのものの役割削減を画するに至る<sup>9)</sup>。

---

7) Samart (91) pp. 162-165 : 経済閣僚、官僚、非政府組織間での協力が強まり、経済政策を直接担当していない閣僚の妨害を避けて審議できた。

8) Macdonald (98) p. 693・末廣 (93) p. 107 : 閣僚や政党の幹部が、自由勝手に利権を漁る有様を、あたかもビュッフエ形式のセルフサービスの食事にたとえ、皮肉を込めて呼称したものの。

9) Samart (91) p. 174

タイの政党はもともと実業家層との結びつきが強いが、特にタイ国民党は60年代から成長を遂げてきた繊維、化学を中心に産業資本家層を支持基盤とし、財政的な援助を受けてきた。さらにチャチャイ首相や内務相を始め、閣僚45人中33人が実業家出身であった。ちなみに下院議員357名中実業家出身は243名で、68%を占めた<sup>10)</sup>。利権、金権政治、政治腐敗の批判対象となった事業としては、首都圏最初の大型輸送システム（スカイトレイン計画）、電話回線拡張事業、遠距離通信事業、港湾設備等の運輸・通信部門であり、首相や関係閣僚の莫大な私財蓄積が喧伝された<sup>11)</sup>。

91年2月、軍部と警察の無血クーデターにより、スントン国軍最高司令官を議長とする国家治安維持評議会が全権を掌握する。クーデターの実行が必要となった理由として軍部は、首相が汚職を放置、閣僚などの政治家が善良な公務員を権力で抑圧、首相が国家統治に議会独裁制を導入、軍組織の破壊を試みたことなど5項目を挙げた<sup>12)</sup>。軍部としては、軍関係の産業を経済界の代弁者チャチャイ首相の民活・民营化政策から守るのが主な動機だったかもしれないとの指摘もある<sup>13)</sup>。このクーデターに対し国民の間では、致し方なしとする容認の空気が強かったが、他方、海外からは民主化の動きに逆行するものとして、これまでのクーデターの際にはみられたことのない厳しい批判を浴びている。米国は対外援助法の規定に従い対タイ援助を凍結した。

なお、今後のクーデターの可能性については、国内外ともに極めて小さいとする観測が主流であるが<sup>14)</sup>、97年の通貨危機後に軍部が当時のチャワリット政権への国民の反感を背景に密かに計画していたことが最近報道されており<sup>15)</sup>、軍部クーデターの可能性を皆無と断定するにはなお時期尚早と考える。

10) 同上 p. 159

11) 伊藤 (99) pp. 165~166

12) 加藤和 (平成7) pp. 268~269

13) 金子 (96) p. 23

14) Far Eastern Economic Review (以下 REVIEW) 99. 4. 15 ほか多数。

15) 山口新聞 99. 9. 22: 軍部は97年9~10月ごろクーデターを計画、権力掌握後に樹立する暫定内閣の閣僚20人を決めるまで計画は進んだが、最終的に当時の最高実力者チェッタ前陸軍司令官が中止を決定したという。

タイ国民党の支持基盤は先に述べたように実業家グループである。首都のバンコクの実業家だけでなく、地方都市で蓄財した実業家たちを政党の幹部に多数吸収したが、その意味でタイ国民党は政治的実業家の集団であった。チャチャイ政権はプレム政権が重用した経済テクノクラートやJPPCCを政策決定から遠ざけた。中央JPPCC（県レベルのJPPCCも随所に設立をみた）の開催頻度は、プレム時代の初期には月1回であったのに対し、チャチャイ政権下では88年に5回、89年に4回、90年には僅か2回に激減している<sup>16)</sup>。タイでは個別の内閣で首相が政策顧問団を設置したり、各省庁に大臣の公式の顧問、非公式の顧問を置く場合がある。その典型的な例がチャチャイ政権の政策顧問団で、「インドシナを戦場から市場へ」という旗印を掲げた際に活躍し、影の内閣として大きな影響力を行使した。この顧問団には首相自らの子息やその友人らがメンバーに名を連ねている。こうしたなかで工業省、運輸通信省の大臣、副大臣の閣僚ポストは金を生む椅子に転じていく。

民主化運動が勝利を得た後に登場したバンハーン、チャワリットの政党人政権では、選挙区への利益誘導と政治家個人の利益追及が露骨になり、マクロ経済運営に対する政治家の介入が強まった。こうした環境変化のなかで、テクノクラートの発言力は顕著に低下し、これが今回の通貨危機に際してのテクノクラートの動きの鈍さに繋がっていると指摘する向きもある<sup>17)</sup>。

一方経済界の動きをみると、92年5月流血事件<sup>18)</sup>以降、とりわけタイ商業会議所は政界とは距離を置き、時に批判的な態度を示すようになった。96年のバンハーン政権崩壊時には公然と政府の金権体質を批判し、バンハーン首相の退陣を迫った。一方、97年9月の新憲法草案採決に際しては、財界全体が当時のチャワリット政権および国会に対してその可決を促した。タイ商

---

16) Anec (92) p. 74

17) 東南アジア…(98) pp. 386~387

18) 91年2月の軍部クーデターの実質的指導者であるスチンダ国軍最高司令官兼陸軍司令官が辞職のうえ、前言をひるがえして首相に就任したのに国民が反発、民主化を求める大衆デモに軍が発砲し、多数の死傷者を出した事件。この事件のち民主化が急速に進展をみた。

業会議所は部内に設置した新憲法草案検討委員会の審議を受けて、組織として新憲法草案を支持する旨決定、さらにそれに向けての行動計画も策定している<sup>19)</sup>。

チャワリット前政権には首相の経済顧問団が複数存在し、これらが別々に活動して調整がつかなかった。アムヌアイを始めとする民間の経済人を中心に「ドリーム・チーム」を結成して経済政策運営に当たらしめる新機軸を打ち出したが、政府の経済顧問をもって任じる国家開発党のチャチャイ党首（元首相）とあたかも二頭立ての馬車の状況に陥る。両者による主導権争いの末、景気後退が鮮明になる肝心な時期、しかも通貨危機が勃発する直前の97年6月に、アムヌアイ副首相兼蔵相は政治介入を不満として辞任し、「ドリーム・チーム」が座を降りることとなる。

## 2. 経済政策の性格

### (1) タイの政策の特徴

タイの場合、どのように政策が決められているのか、政策決定にどうゆう人間関係が影響しているのか、個人的な要素が極めて高く、その部分を明らかにすることが、政策決定過程を理解しその特徴を把握する上で重要になる。

いわゆる政党政治家と称される人々は7割以上が実業家を兼ねており、経済実業家と重複する。88年以降この政党政治家の動きが重要な意味を持つようになってきて、近年では例えば経済改革、昨今の経済危機を乗り切つための経済政策決定に際しても、重要な役割を果たしている。有力企業の実力者が議員となり、自らの利益を守るべく経済構造改革関連の法案を再三にわたり否決してきたために、法案の審議や成立の遅れがもたらされ

---

19) 岩崎(98) p.161: 憲法草案可決の背景には、経済危機という新たな要因が追い風となって財界を走らせ、併せて旧弊にこの固まった地方財界に政治改革へ覚醒させる皮肉な役割を果たしたことがある。



た。これもいわば政治面での構造問題であるともいえる<sup>20)</sup>。政治家のなかには自らないし家族が会社を経営し、政府から許認可を得て事業を行うケースが多々ある。憲法では従来から、政府の許認可を得て事業を行う者は閣僚になれないとする条項があるにも関わらず、実際はこの条項は形骸化している<sup>21)</sup>。

タイの場合、委員会の運営、政策決定の主導権をだれが握っているのか、当人の個性が大きな要素となる。すなわち、全体的には現在の首相であるチュアン氏の性格が反映されるし、ある特定の委員会を取り上げると誰が委員長か、その人物がどのような経歴を持ち、いかなる人的ネットワークを有しているかが決定的な意味を持つ。

タイの場合は制度は整備されているが、現実にどの部署、部門がいかなる権限を有しているか、関連する機関がどういう序列になっているのか、わかりにくい側面を持っている。

タイの政策の決定、遂行に、IMF、世界銀行、アジア開発銀行を始め国際機関が非常に大きな役割を果たし、影響を与えてきた。歴史的に見ても、50年代の機構改革はほとんどIMF並びに世界銀行の調査団の勧告が大きな影響を及ぼしている。80年代始めに現在と同様な危機に見舞われた際、IMFおよび世界銀行から構造調整融資を受け、コンディショナリティとして付せられた各種の構造調整プログラムを、10年も遅れながら90年代から開始したことをみれば、国際機関の影響の大きさが理解できよう<sup>22)</sup>。

なお、タイでは、世界銀行やIMFなどのワシントンに本拠地がある機関から、外資を受け入れることで高い経済成長を達成できるというワシントン流の考え方、いわゆるワシントン・コンセンサスを啓蒙されているようだと、経済企画庁は指摘する<sup>23)</sup>。

## (2) 経済政策の目的

---

20) アジア経済 (99) p. 101

21) アジア動向 (98) p. 297

22) 末廣昭 東京大学社会科学研究所教授講演 (99. 1. 29)

23) アジア経済 (98) p. 61

タイでは前述したように60年代のサリット政権以降、経済開発体制が定着したと考えられる。一方、経済開発に注ぎ込んだ資金という観点からみると近隣諸国に比べ相対的に小さく、その意味から言えば、タイでは大蔵省や中央銀行が経済成長を支えるような積極的な介入型政策を展開してきたと言いはない。むしろ、経済の安定にこそ主眼が置かれてきており、中央銀行はインフレの回避、すなわち物価の安定とパーツ為替相場の安定を常に念頭に置いている。大蔵省は財政赤字が発生すれば補填を行い、景気が悪くなれば公共支出の若干の増加を手当てするが、建設国債を発行したり、経済成長を誘導する形での積極的な財政政策を展開するとは言えない。

政治面でも同様、安定こそが最重点目標と言っている。タイの場合の経済政策は論点になるものが取り立ててあるわけではなく、政党別にみても、経済安定派、経済成長派といった色分けも見られず、政党間の対立はほとんど見当たらない。

ただ、全体としては安定化志向が強く、安定化を志向するなかで規制の観念が薄れる傾向が出てくる。産業自由化を見ても、内外投資家の投資が活発に行われても、それに対する規制を厳しくしないために自由主義的な展開、競争の激化を招来し、その産業が成長を遂げていく。政策担当者は行き過ぎた規制は好ましくないという安定化志向を採り、カウンター・バランス的な発想が大勢を占める。

### (3) 経済政策の基本的性格

政策の基本的性格として、経済開発・経済成長か、経済安定化かに大別されるが、タイの場合、政策の志向するところは経済安定化を重視する。

#### ① 国家経済社会開発5カ年計画

経済開発の目標設定は、農業開発、インフラ整備から農業関連事業奨励、社会安定等多様であり、目標の順位設定も弾力的に変更されうる。5カ年計画の実施途中で初期の目標を変更することもある<sup>24)</sup>。

---

24) 例えば、第6次5カ年計画 [86～91年度] では、経済状況が好転して目標を大きく上回ってきたため、89年に改定計画が打ち出された。

## ② 財政金融政策

財政金融政策の基本方針は、インフレの回避・物価安定と為替相場の維持の2点に集約される。開発目的の積極的財政支出や、政策金融を活用した戦略的融資は少ない。

## ③ 産業政策

産業政策面ではBOIを活用して特定業種、特定企業の投資奨励を行う。税制上の恩典を付与し、財政面から支援する。

なお、政策金融は役割が小さい。タイ産業金融公社（Industrial Finance Corporation of Thailand：略称 IFCT）が債券、株式、政府からの借り入れ、外国からの借款（世銀、アジア開発銀行、日本輸出入銀行等）を原資とし、主として製造業向けの中長期資金貸出および出資を行っているが、商業銀行に比べて総資産の規模は大きくない。

産業政策面での工業省の役割は、80年代までは産業規制の立場を取ってきており、現状に至ってもリーダーシップは強いとは言えない<sup>25)</sup>。

## 3. 政策決定過程

### (1) 政策決定の基盤

#### ① 法律的基盤

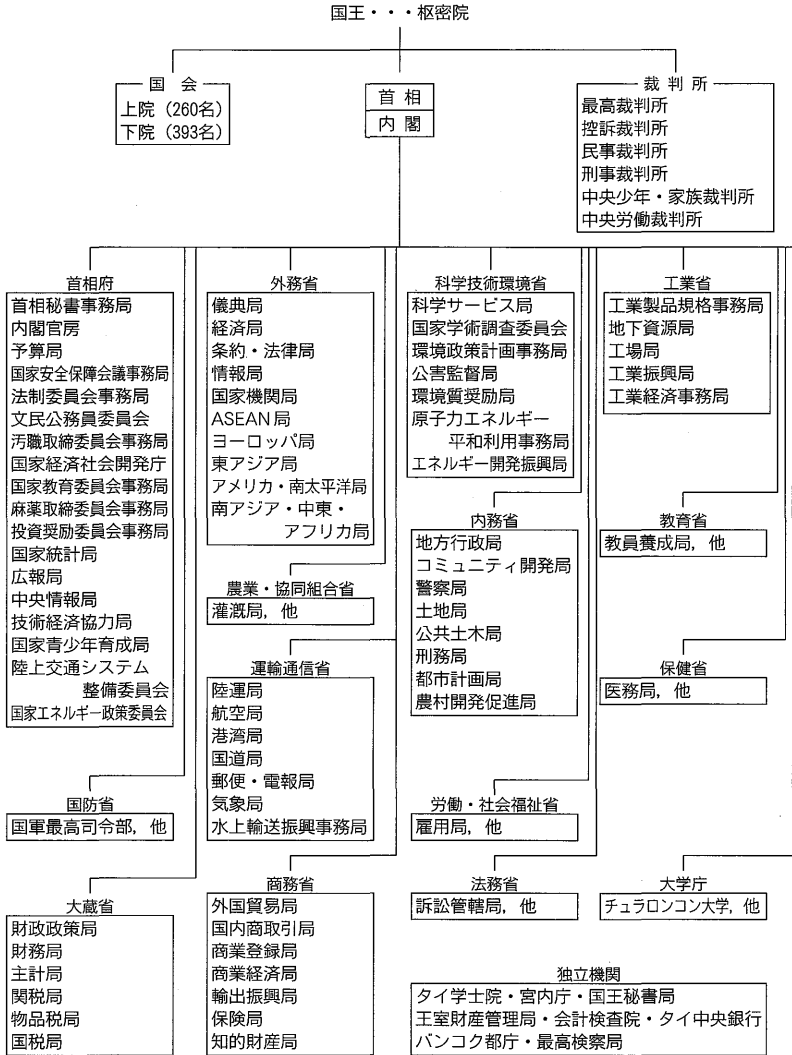
政策を動かす法的措置について、まず基本となるのは「法律」であり、国会で承認を受け、官報に掲載される。「法律」の他に72年までに出された「布告」が効力を保っており、複雑化している。布告はクーデターを起こした革命団、兵士団、政変団が憲法を停止し、国会を解散のうえ発したものである。例えば労働問題の裁判を行う際、労働法で裁く場合と、生き残っている革命団布告で裁く場合が生じる。さらに少数だが国王の「勅令」があり、法律がかなり重層的になっている<sup>26)</sup>。この他に政策の意志決定において、タ

---

25) 前掲末廣講演 (99.1.29)

26) 赤木 (94) pp. 49~51

表2 タイの国家機構図 (1998年12月31日現在)



(出所) 日本貿易振興会・アジア経済研究所「アジア動向年報 1999年版」

イ特有の問題として国王の意思が政策に大きな影響を及ぼす例もある。国王は直接的に「何々をせよ」という指示を出すわけではなく、恒例になっている国王誕生日前日のスピーチのなかで比喩的な話を行い、その話について周囲が国王の意思を忖度して対処する。最近の事例では新憲法の成立、農村復興開発基金の創設などが指摘できる。

タイの特色として各種の「省令・通達」、例えば金融面では中央銀行の通達が、産業政策では工業省の通達が、それぞれ重要な意味を持つ。大枠は法律で規定されても、詳細部分は通達で決定され、政府部局の担当者の解釈が容易に変更になる。担当者が代わると別の判断が下される例は多い<sup>27)</sup>。

## ② 制度・組織的基盤

省庁を超えてテーマ別に設置される例えば「国家ABC委員会」は、英語では Council, Board, Committee と称される。タイにおける経済社会関連の政府機関・委員会は性格別に、恒常的に設置された機関と特定問題・プロジェクト対応型の機関に大別できる。

### <存続期間>

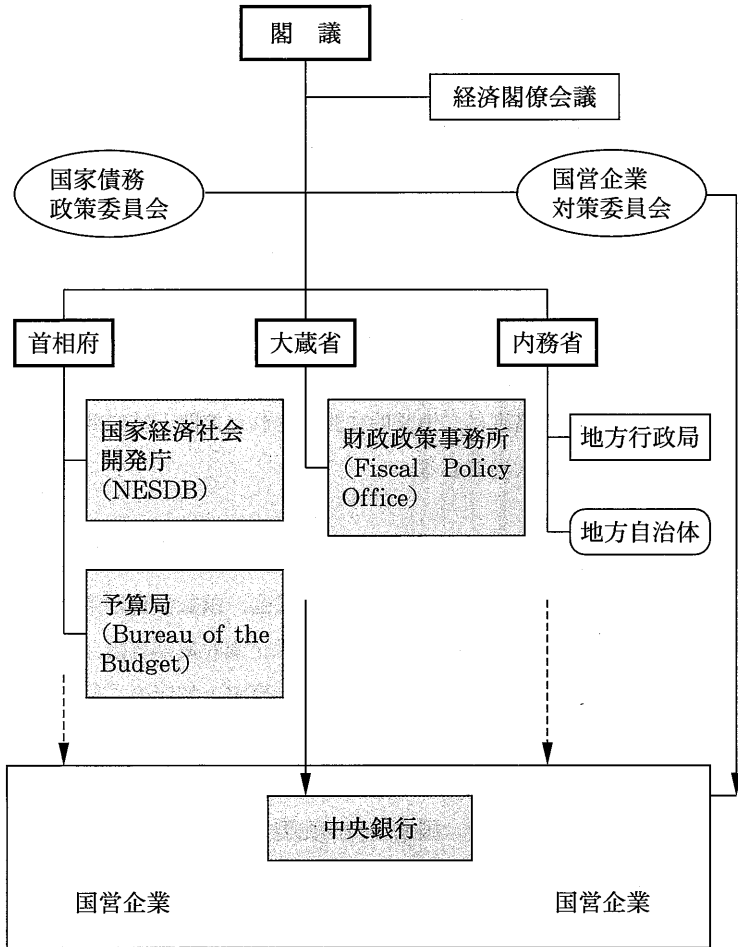
- 恒常的な機構：中央銀行、首相府予算局、BOI、NESDB、大蔵省財政政策事務所、国家教育委員会、国家債務政策委員会、国家エネルギー委員会、国営企業対策委員会、国家環境委員会、証券取引委員会等（事実上省庁の「局」と同格の組織として組み込まれる。）
- 特定問題の機構：賃金委員会、国家企業改善特別委員会、国家産業構造改善委員会、国家農村開発委員会、国家社会問題対策委員会、金融再建庁等

先述のように問題点は、これら各機関の主導権を取るのはどこかが必ずしも明確でない場合が多いことである。国家環境委員会（National Environment Board：略称 NEB）を例にとると、環境政策についてNEBが決定し、

---

27) 筆者のタイにおける聴き取り調査によると、日本からタイに進出した企業のなかで、この点に関して対処に苦慮する例は枚挙に暇がない。

表3 タイにおける経済政策立案機構の構図



(出所) 末廣昭 東京大学社会科学研究所教授作成

その決定事項が閣議に付されて承認を受ける、という手順を踏むのが通例であるが、関連する内務省、NESDB との間でどの部署が主導権を取って政策決定されているのか、外部から見て不明瞭な場合がある。実質的なリーダー格の個人の理念と指導力、個性が委員会の性格を決定付けるという側面を持つ。

#### <委員会構成と権限>

委員長に首相が就任する例がしばしば見られる。タイの場合はわが国以上に縦割り社会が根付いており、省庁を超えて対応しようとする省庁間の摩擦、あるいは局間の摩擦が表面化し、その調整のために多大の時間とコストを余儀なくされる。これを防ぐために委員長に首相を据え、連絡調整を容易ならしめる目的を持つ。

国家ABC委員会、あるいはその下部機構として特別委員会や小委員会が設けられる場合には、その事務局長にだれが就任するかが重要な意味を持つてくる。こうした諸委員会には80年代後半以降、政府部外からの委員の参加、すなわち民間の利益代表やNGOからの参加も広く行われており、この点がタイの一つの特徴と言っている。最近の傾向として、グローバル化、透明性の問題がクローズアップされてきたのに対処する趣旨から、閣議で最終的に決定する前に広く公聴会を開催する例が増えている。

#### <委員会の運営>

こうした委員会の運営が軍部、政党政治家、大臣といった政治権力から独立性を保っているかという点については、他のアジア諸国と同様タイにおいても介入は極めて多い。

委員会においてはまずマスタープラン（基本計画）が策定され、そのあとマスタープランを行動に移すアクションプラン（行動計画）が作成される。予算配分の段階になると、各計画の仕組みが不透明になってしまうケースが見うけられる<sup>28)</sup>。

#### (2) 政策立案、意思決定

---

28) 前掲末廣講演 (99.1.29)

### ① 政策立案過程

首相を中心とする行政機構が政策立案において大きな役割を果たすが、与党も政治職である大臣を通じてその意向を政策に反映させるなど大きな影響力を持っている。立案過程をみると、行政組織の内部で作成された政策原案が首相の承認を得た段階で実質的に固まり、そのあと議会での審議を通じて大幅に修正されることはほとんどない<sup>29)</sup>。

政府による政策立案については、担当大臣や事務次官、局長などが政策の方向付けや法案作成方針などの指示を出す段階から政策課題の検討や立案が始まる。政策課題の検討、政策立案には局長クラスを長とし、所轄担当する課に作業部会が設置される例が多い。法案の作成が必要な場合には、省庁内に大臣または事務次官を議長とする法案作成委員会が設置され、作成した法案は担当大臣の承認を得て閣議に諮られる。通常、国会議員である担当大臣には各種の権限が付与され、政策の立案、法案化の過程で行政機構の意志形成に大きな影響力を持っており、議員内閣制の特徴が出ている<sup>30)</sup>。

議会審議については、法案の先議権は下院にあり、下院では3読会制により審議される。下院で可決された法案は上院へ送付され、下院と同様の手順で審議される。一般に下院で可決された法案が上院で否決されることはない<sup>31)</sup>。

他方、タイ政府は伝統的に保守的なマクロ経済運営を行って、財政支出をできるだけ収入の範囲内に押さえる予算を策定し、中央銀行は物価と通貨の安定を最優先課題に金融政策を実施してきた。世界銀行はその著「東アジアの奇跡」のなかで、政治介入を廃して安定を重視したマクロ経済運営に取り

---

29) 加藤秀 (96) p.125

30) 同上 p.134: 作業部会や法案作成委員会に個々の国会議員が委員として参加したり、あるいは影響を与えたりすることはほとんどないが、関係閣僚を通じて影響力を行使し得る。

31) 同上 pp.148-149: 議会審議の手順はまず、政府または国会議員が法案を提出する。第1読会で提出された法案の趣旨を審議し、法案を受理するかどうかを決定する。第2読会では各委員会に分かれて審議を行う。委員会の審議後、再度本会議で審議を行い、第2読会での修正事項等について審議する。その後第3読会が開催され、法案の採決が行われる。下院で可決された法案は上院へ送付される。



組む優秀な経済官僚の存在が、90年代前半の経済発展の基盤になった、とタイ経済を評価している (pp. 159~161)。

## ② 閣議と経済閣僚会議

内閣の最高意志決定機関である閣議は毎週火曜日に行われ、その前日の月曜日に経済閣僚会議が開かれる。これまでの例では、関連の委員会で2~3週間前に決定した事項について、経済閣僚会議が審議するかどうかが決定し、同会議で可決すれば閣議で自動的に追認する。ただし、常に同様のプロセスを辿るわけではなく、経済閣僚会議の段階で決定されても、閣議で紛糾して差し戻しになる場合もある。なお、後述するように経済危機に対応する新体制下で同会議の比重が高まることとなった。

## ③ 財政金融政策の立案、決定

財政金融、並びにマクロ経済については4者体制、すなわち、首相府からはNESDB、同じく首相府の予算局、大蔵省からは財政政策事務所、中央銀行が定期的に会合を開いて検討する。NESDBは一般の政策立案、調整を、予算局は予算配分の統轄を、財政経済事務所は財政政策の立案、管理を、中央銀行は金融政策と為替管理を(ただし、監督は大蔵省)、それぞれ管轄する。

予算案は、首相府予算局(予算編成を担当)、大蔵省(財政関連を担当)、中央銀行(金融関連を担当)、NESDB(全体の調整を担当)の4部門が法律に基づき設置する作業部会での協議を通じて作成される。作業部会で予算全体のシーリング並びに各省庁ごとのシーリング案を作成し、閣議決定を得る。各省庁は承認されたシーリングに沿って予算要求案を作成し、作業部会が各省庁並びに各局段階までの予算案を策定する。ただし、局内における予算配分は担当大臣が行う。予算案は4部門の合意に基づき大蔵大臣が決定し、首相の承認を得て閣議に諮られる<sup>32)</sup>。

閣議で承認された予算案に対して、国会では支出を削減する方向に査定する余地はあっても、政治家が増額査定する権限はない<sup>33)</sup>。

---

32) 同上 p. 136

33) 東南アジア…(98) p. 429

なお、99年度補正予算の省庁間配分に当たって、従来通り連立与党間で争いがあったが、各党の議席数に準じた配分が行われたと報じられる<sup>34)</sup>。

#### ④ 大蔵省と中央銀行の関係

1970年代の前半までは中央銀行と大蔵省は一枚岩となり、軍事政権下において軍からの独立と専門性が確保され、緊密な関係が維持されてきた。プウォイ・ウンパーゴン総裁時代(59~71年)に抜本的な金融財政機構改革が実施され、プウォイの強力な指導のもと、中央銀行の政府内での独立性(人事と金融政策の双方)は確保されていた。ところが74年、それまでのテクノクラートに代わり政党政治家(のちバンコク銀行頭取)のブンチュウが大蔵大臣に就任、農民の関心を買うため膨大なスペンディング・ポリシーを開始し、中央銀行の物価安定、経済安定化政策と大蔵省の財政支出が衝突、協調関係が崩れ、大蔵・中銀の関係は大蔵省主導型に移行する。また、84年には当時の中央銀行総裁であるヌクンが、政策の対立から蔵相に罷免されるという未曾有の事態が生じた。88年にはタイ国民党のプラムワン幹事長が蔵相に就任、「大蔵大臣顧問委員会」を設置して、中央銀行とは別に財政金融政策を立案していく。

84年のヌクン総裁解任以降、前総裁チャイワット氏まで6代連続して解任(もしくは事実上の解任)されている。中央銀行自体が大蔵大臣=政党政治家から解任されるのを怖れて、大蔵省の顔色を窺い、80年代末以降消極的な政策を取り始めた。タイではこれを大蔵省によるインフォーマルな形で中央銀行への介入、と規定する向きもある<sup>35)</sup>。

中央銀行が大蔵省に対して、完全な独立機関になるために中央銀行法の改正を求めたことが9月、明らかになった。独立機関になれば、現在、蔵相の

34) 週刊タイ経済 99.3.22・バンコク週報 99.3.26：宮沢蔵相が提唱したアジアに対する経済支援策「宮沢構想」のもとでタイに供与される約530億バーツを活用した99年度補正予算の配分について、連立与党の各政党が支配する省庁別に、民主党49%、国家開発党21%、タイ国民党18%、社会行動党8%など、議席数の比率とほぼ等しくなっている。今回の日本からの資金援助を中軸とする補正予算は、最大与党の民主党にとって次期総選挙に向けて有効な実弾になった。

35) 末廣(99)p.130・末廣(98a)p.61

承認を得る必要がある中央銀行の政策は、直接閣議に提案できることになり、大蔵省の政策から完全に分離した金融政策をとることが可能となる<sup>36)</sup>。

#### 4. 今回の経済危機に関連して

##### (1) 経済危機を招いた基本的要因

###### ① 中央銀行への介入

もともと中央銀行は、金融の自由化に当たって為替の切り下げは行わないが、パーツのドル・リンクについてはパーツ売買の上下幅を広げることで柔軟に運営することを考えていた。ところが政党政治が定着し、海外から資金を取り入れて自らの事業を行っていた政治的実業家の利害が、大蔵省を含む連立政権に反映するなかで、ドル・リンクの堅持は政治的圧力に転化する。

今般の経済危機を招いたとされる、金融の自由化を推進しながらなぜパーツ相場のドル・リンクに固執したか。何よりも政治的圧力により、という見方が有力になってきた。政党政治家の7割が実業家を兼ねている状況のもと、彼らの多くはドル建てで借入れ、為替のリスクヘッジを行わずに投資を行ってきた。もしパーツが下落すれば発生するであろう膨大な為替差損を回避するため、パーツ相場の維持に政治的圧力がかかったものである。

この間の事情について、タイ国チュラロンコン大学の Pasuk Phongpaichit 準教授は、明快に次のように述べている<sup>37)</sup>。

“タイの金融自由化は内外の圧力により、本来その前提となるステップであるべき金融改革を経ることなく始まってしまった。このような政策決定過程における利害関係グループの影響が及びやすい構造が、今回の危機への対応の際にも見られ、危機を一層深刻なものとした。

---

36) 日経金融新聞 99.9.12: ただし、大蔵省内部では、外国為替管理を始め両者が二人三脚で管轄している部分が少ない、完全な独立は難しいとの見方が強い。

37) 東南アジア…(98) p.453

同様に、金融自由化後も為替相場の米ドル・リンクが維持されたことの影響にも複数の利害関係グループの影響がある。すなわち、すでに多くの企業・銀行が多額のドル債務を負ってしまったり、経常収支の赤字が膨らんだりしたことが、政策決定に影響を与えた。加えて、中央銀行の対応の遅れが指摘できる。中央銀行の為替に対するスタンスは、直接投資の誘致と輸出の促進のためには為替の安定が肝要というもので、95年にドル高に転じる以前も以後も変化はなかった。

このように中央銀行の対応が遅れた理由として、①経済活況のなかで多くの頭脳が民間に流出してしまったこと、②自由化のもたらすインパクトについての経験不足、③マクロ経済指標の過信、などが挙げられる。

また金融監督を巡っても、一部銀行やファイナンス・カンパニーと利害関係のある政治家の圧力で歪められ、危機を一層深刻なものにしてしまった。”

## ② 中央銀行の組織的対応能力の欠如

中央銀行では90年に初めて生え抜きのウイット総裁が誕生する。大蔵省との関係が悪化するなかで、彼は中央銀行の独立性を保つためにタイ国民党に接近し、政党政治家と組むことで中央銀行の地位を守ろうと図った。これに対し、タイ国民党に反発する副総裁などが別の派閥を形成して対抗し、中央銀行内部で派閥が違ふと情報が流れないという組織の分裂状態が発生していた。その好例が97年に国際投機筋からパーツ攻撃を仕掛けられパーツ防衛に走った際、大量のドル先物売りで応戦している事情を別の派閥では承知していなかった、という事実が存在する。

加えて、高度経済成長の過程で中央銀行の給与が民間の5分の1～10分の1程度という大きな格差を生じ、そのため中央銀行から優秀な人材が民間部門へ大量に流出する現象が起きた。95年以降中央銀行の組織的能力は、内部対立と人材流出によりかなり落ちていたと言わざるを得ない<sup>38)</sup>。

タイの通貨危機はどういうメカニズムで発生したのか、なぜパーツ防衛に

38) 東(99) pp. 14~15・末廣(99) p. 130

失敗したのかについては、ターリン蔵相の諮問機関として「金融システム改善委員会」（委員長：ヌクン元中銀総裁）が98年5月に調査報告（ヌクン報告書）<sup>39)</sup>を作成している。この報告書によれば、97年5月前半に投機筋に対抗して大規模なドルの先物売り・パーツ買いを行い、僅か半月の間に366億ドルあった外貨準備が実質的には25億ドルに急減したと報じている。本問題の責任者として当時の首相、蔵相、中銀総裁等7人を名指しするとともに、中銀内部での対応が極めて不適切であったと指摘している。背任行為で解任されたウィット総裁の後任にはルンチャイ副総裁が昇格した。ヌクン報告では「ルンチャイ総裁は決断力に欠け、指導力を発揮できなかった。かかる重大な時期に彼が後任に選ばれたことがタイにとって不運であった」と指摘する。また、ルンチャイ総裁の誕生を不服とするチャイワット副総裁との確執<sup>40)</sup>も、中央銀行が総力を挙げて難局に立ち向かえなかった重大要素と指摘している。往時の当事者間では責任のなすり合いが展開し、ルンチャイは、パーツのドルペッグを放棄するよう助言した部下は一人もいなかったと反論している<sup>41)</sup>。

ルンチャイの後任のチャイワット総裁も責任を取って辞任し、その後任には皮肉にもチャワリット政権下で大蔵次官を辞任したチャトモンコンが就任し、総裁は行内から選任されるという慣習が崩壊をみた。

### ③ 汚職体質

今回のアジア危機の要因として、汚職や政経癒着と表裏一体の経済システム、アジアの後進性に主因を求める説<sup>42)</sup>、金融部門における透明性の欠落ならびに情報開示の欠如が重大な役割を演じたとする説<sup>43)</sup>、アジアの経済運営の特徴として、政府が巨大な企業グループと協同で資源配分などを決める「官民一体」の仕組みを指摘する説<sup>44)</sup>、危機に見舞われたアジア諸国に経済

39) Nukul Commission (98)

40) 永江 (98) 6.23

41) REVIEW 98.5.21

42) 日本経済新聞 99.8.3

43) MacDonald (98) p. 688

44) 日本経済新聞 97.12.3 (グリーンズパン米国 FRB 議長)

取引の透明性を保つ自由が欠けていたとする説<sup>45)</sup>を始め、多くの説がなされている。

一方、国際機関においてはIMF、世界銀行でも、汚職・腐敗の及ぼす重大な悪影響を説き、その根絶に力を入れている<sup>46)</sup>。アジア開発銀行は99年の年次報告のなかで、アジア経済危機を招来した大きな原因の一つは汚職・腐敗に求められ、各国ともその防止に努力すべきであると強調している<sup>47)</sup>。

タイの場合、現在でも投資予算のうち30%程度は実際の使用前に雲散霧消してしまうと言われる<sup>48)</sup>。タイへの最大の援助国日本が、汚職・腐敗から目を逸らせたり、物分りの良い姿勢をとることは厳に慎むべきだろう。

なお、電通の調査によれば、アジア経済危機を招いた要因について、タイを始めインドネシア、韓国ともに国民は「自国の経済政策が失敗」を第一に挙げている<sup>49)</sup>。

## (2) 経済回復のための新体制

タイ経済改革のための新体制は、98年の終わりにようやく閣議決定をみたもので、従来の体制の整理統合が行われ、経済閣僚会議の比重が高まった。すなわち、これまでのように閣議に全議題をかけるのではなく、経済政策の取り纏めは経済閣僚会議が行い、各主要政策の連絡・調整の中核と位置付ける。同会議の下部機構として、金融機構改革委員会、産業構造改善事業委員会、経済危機の社会的インパクトに対応する委員会、その他の問題へ対応する委員会の4つの委員会分科会を設置した。

NESDBの事務局としての調整機能を重視し、従来各種の委員会に分散していた機能を統合する事務局の役割を担うこととした。NESDB長官が事務

---

45) 同上 99.7.14 (セン・ケンブリッジ大学教授)

46) Gupta 他 (98) IMF WP/98/76・Tanji 他 (97) IMF WP/97/139・World Bank (97) 『Helping Countries…』

47) ADB (99) 『Annual Report 1998』

48) 週刊タイ経済 99.3.22

49) 電通・電通総研 (99) 電通総研レポート①：タイの場合、第一位の「自国の経済政策が失敗」が39.4%、第二位の「投機家が自分の利益を追求」が22.1%、第三位の「世界経済全体の流れ」が13.9%の順となっている。

局長を兼ねることで、連絡調整がかなりスムーズにできるようになった。

この新しい体制は、多分に世界銀行、アジア開発銀行、OECF（現国際協力銀行）などの海外機関からスムーズに資金導入を行うため、という側面を持つ。

一方、工業省は通貨危機勃発直後に産業構造改善計画の立案に乗り出し、「国家産業開発委員会」を設置して基本方針を検討した後、その実行機関として「産業構造改善検討特別委員会」を発足させた。計画要綱の骨子は、まず、①支援する産業を特定する、②特定の産業を地方へ分散させ、地方で雇用を創出する、計画実施のために官民共同機関として「開発研究所（サターバン）」を業種別に新設し、各産業の改善を担当させる、というものである。官民が共同で政策に関与する仕組みを作ったのは、今回のサターバンが初めてである。

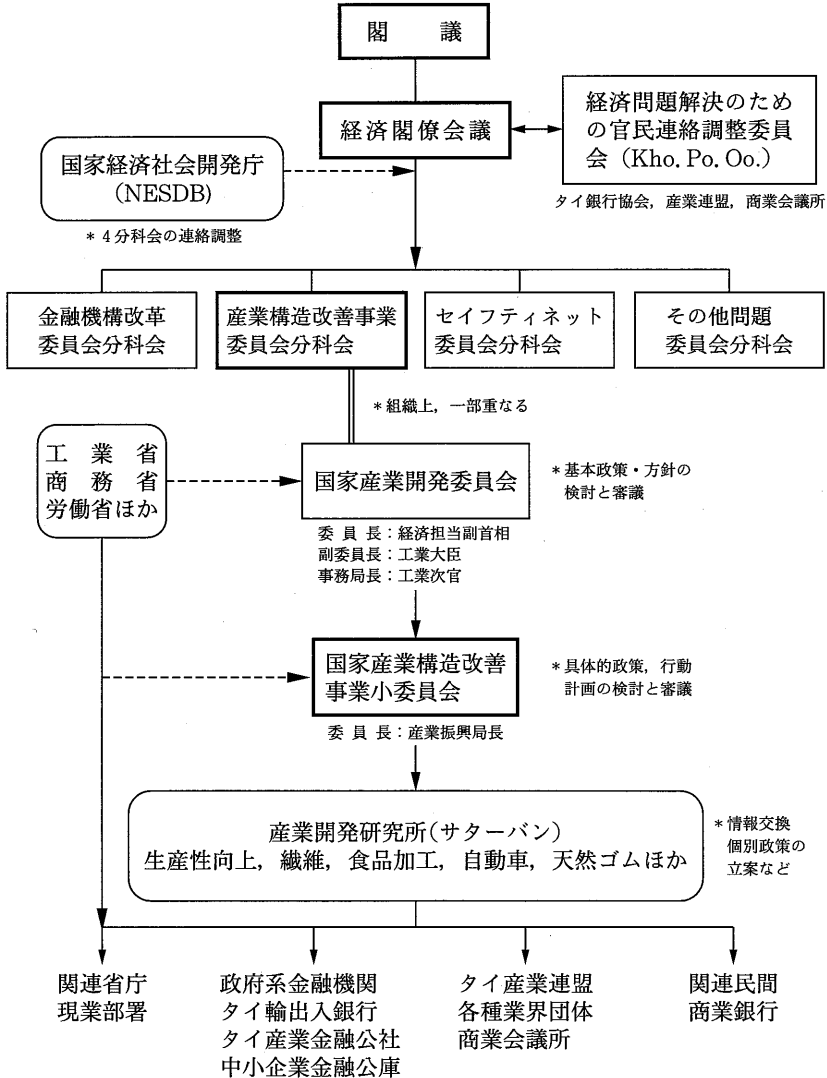
サターバンは政府機関ではないので活動の機動性が保証され、スタッフの待遇も公務員の低い給与水準に従う必要がない<sup>50)</sup>。ただ、この方式がうまく機能するには、政府と業界団体間で緊密な情報交換が行われることなど、いくつかの条件を満たすことが必要となろうと指摘されている<sup>51)</sup>。

---

50) 末廣 (98c) p. 28・大石 (99) pp. 28~30

51) 末廣 (98b) p. 38~39

表4 タイにおける経済危機対応と政府・民間  
…産業構造改善事業計画の事例…



(出所) 表3に同じ



## 参 考 文 献

- 赤木攻 [1994] 『タイ政治ガイドブック』 国際語学社
- 赤木攻 [1998] 『講座：タイ現代史（第20回）開発と独裁（1957～1973）<その1>』 タイ国情報第32巻第5号
- アジア経済研究所 [1998] 『アジア動向年報1998年版』
- 日本貿易振興会・アジア経済研究所 [1999] 『アジア動向年報1999年版』
- 東茂樹 [1999] 『発展途上国の中央銀行と金融政策－タイ』 アジ研ワールド・トレンド No. 47 (1999. 7)
- 伊藤述史 [1999] 『民主化と軍部 タイとフィリピン』 慶應義塾大学出版会
- 岩崎育夫編 [1998] 『アジアと市民社会－国家と社会の政治力学－』 アジア経済研究所
- 大井氏芳裕 [1999] 『タイ金融危機が国際ロジスティックスに及ぼした影響』 明治大学経営学研究所 経営論集46巻第3・4号
- 大蔵省 [1998] 『コンファレンス「アジア通貨危機に学ぶ」』 ファイナンス8月号
- 外国為替等審議会 アジア金融・資本市場専門部会 [1998] 『アジア通貨危機に学ぶ－短期資金移動のリスクと21世紀型通貨危機－』
- 加藤和英 [平成7] 『タイ現代政治史－国王を元首とする民主主義』 弘文堂
- 加藤秀樹編 [1996] 『アジア各国の経済・社会システム』 東洋経済新報社
- 金子由芳 [1996] 『幻想の王国タイ－聖なる功德・俗なる開発－』 南雲堂
- 河森正人 [1998] 『タイにおける構造調整と国内政治』 1998年アジア経済研究所夏期公開講座「東南アジア－政府・社会・開発」
- 経済企画庁調査局編 [1997, 1998, 1999] 『アジア経済1997, 1998, 1999』 大蔵省印刷局 (財)国際協力推進協会 [1995] 『開発途上国別経済協力シリーズ タイ』
- 小西砂千夫 [1999] 『タイにおけるアナン政権下の腐敗肅正－所得税の脱税率の推計から－』 関西学院大学経済学研究会 経済学論究 VOL. 50 NO. 2
- 作本直行編 [1998] 『アジア諸国の民主化と法』 アジア経済研究所
- 末廣昭 [1993] 『タイ 開発と民主主義』 岩波書店
- 末廣昭編著 [1998a] 『タイ－経済ブーム・経済危機・構造調整－』 (財)日本タイ協会 タイ国情報32巻別冊第3号
- 末廣昭 [1998b] 『タイ－経済危機と産業構造改善計画』 通産ジャーナル7月号
- 末廣昭 [1998c] 『今後2－3年の間に不況はさらに深刻化』 日本経済研究センター会報 9. 15
- 末廣昭 [1999] 『タイの経済危機と金融・産業の自由化』 一橋大学経済研究所 経済研究 第53巻第1号
- 末廣昭・南原真 [1991] 『タイの財閥－ファミリービジネスと経営改革』 同文館
- 田坂敏雄 [1996] 『パーツ経済と金融自由化』 お茶の水書房
- 津田守・横山正樹編著 [1999] 『開発援助の実像 フィリピンから見た賠償とODA』

## 亜紀書房

- (株)電通・電通総研 [1999]『経済危機をバネに再生に燃えるアジア-’96~’98価値観国際比較調査より-』電通総研レポート①
- 東南アジア各国の財政金融政策に関する研究会 [1998]『ASEAN 4の金融と財政の歩み-経済発展と通貨危機-』大蔵省財政金融研究所
- 永井浩 [1983]『される側から見た「援助」-タイからの報告-』勁草書房
- 永江正文 [1998]『通貨危機の傷口を広げたのはタイ中銀の内部抗争だった』世界週報 6.23
- 日本貿易振興会・アジア経済研究所 [1999]『アジア動向年報1999年版』
- 水谷昇 [1997~]『検証 タイ通貨危機』バンコク週報
- 村嶋英治・萩原直之・岩崎育夫編 [1993]『ASEAN 諸国の政党政治』アジア経済研究所
- 山本信人他 [1999]『東南アジア政治学-地域・国家・社会・ヒトの重層』成文堂
- Anek Laothamathas [1992]『Business Associations and the New Political Economy of Thailand』Institute of Southeast Asian Studies
- The Asian Development Bank [1999]『The Annual Report 1998』
- Gupta, Hamid Davoodi, Rosa Alonso-Terme [1998]『Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?』International Monetary Fund WP/98/76
- Medhi Krongkaew [1998]『タイにおける経済政策決定のもう一つの解釈：官僚、政治権力、民間ビジネス間の重要な相互作用』(財)国際開発高等教育機構 (FASID) 国際開発研究センター
- The Nukul Commission [1998]『The Nukul Commission Report』
- Samart Chiasakul・吉田幹正編著 [1991]『タイ経済の構造変化と工業振興政策』アジア経済研究所
- Scott B. MacDonald [1998]『Transparency in Thailand's 1997 Economic Crisis』Asian Survey, VOL. XXXVⅢ, NO. 7 JULY 1998
- Thak Chaloemtiarana [1989]『THAILAND : The Politics of Despotism Paternalism』(玉田芳史訳：タイ-独裁的温情主義の政治) 勁草書房
- Tanji, Hamid Davoodi [1997]『Road to Nowhere : How Corruption in Public Investment Hurts Growth』International Monetary Fund WP/97/139 Sanjeev
- Transparency International [1998]『The Corruption Perceptions Index 1998』Vito
- The World Bank [1997]『Helping Countries Combat Corruption : The Role of the World Bank』
- 世界銀行 (白鳥正喜監訳) [1994]『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』東洋経済新報社