

開発プロセス管理と援助  
タイ、マレーシア出張報告（第二次調査）

GRIPS 開発フォーラムで取り組んでいる「開発プロセス管理と援助」調査の第二次調査として、2006年1月15日～27日にタイとマレーシアを訪問した（調査チームは大野泉・島村真澄・平尾英治、訪問先は別添1参照）。本調査は援助受入れを含む開発プロセスの自立的管理に成功した最近の東アジアの経験に焦点をあて、開発計画策定・予算化・実施において中央経済官庁が果たした役割・機能、他省庁・機関との関係や調整メカニズムを中心に分析することを目的とするが、途上国の視点にたって、能力開発や援助効果向上といった課題に取り組むうえでの示唆を導くことも意図している。

昨年10月の第一次調査やその後の国内ヒアリングなどを通じて、両国の開発行政・援助管理メカニズムの設計自体については概ね情報収集することができた。従って、今回出張はタイとマレーシアがキャッチアップ期にあった1970～80年代に焦点をあてて、同メカニズムが実際にどのように機能したのか、その機能に影響を与えた要因は何か、援助受入れを含め発展段階ごとに直面した制度構築上の課題は何か、などについて理解を深めることを主目的とした。訪問先では中央経済官庁、70～80年代に中央経済官庁で幹部職にあったリソース・パーソン、研究者、JBIC事務所、JICA事務所（以上、両国）及びJETROアドバイザー（マレーシア）などと面会する機会を得た。当方出張に際してご協力下さった関係者の皆様に心から感謝の意を表したい。

以下、訪問先における意見交換や収集した情報の概要、今日の国際援助コミュニティにおける議論（能力開発や援助効果向上など）や今後の調査の方向性への示唆について記す。なお、本報告はあくまでも現時点での理解に基づくもので、今後の分析過程や情報収集を通じて、更なる検討が必要な点を申し添える。

全般事項：

- ・ 今回出張では、タイ、マレーシアとも70～80年代に中央経済官庁の幹部職員として開発行政・援助管理メカニズムの構築や運営を主導した人々と面談する機会を得た。これらの人々から共通して受けた印象は、いずれも高い志と情熱をもって国造りに取り組み、将来を見据えたビジョンと制度構築・運営への強いコミットメントがあったことである。そのプロセスで援助を活用しながら必要な知識・技術を積極的に吸収し、自国の人材育成を通じて制度化していった足跡に触れ、深い感銘をうけた。既に60～70歳代で、現在は行政の第一線からは退き、民間企業や国営会社、財団法人等の役員を務めているが、今もエネルギーにあふれ当時の活躍ぶりが窺われた。また、現地研究者との意見交換を通じて、歴史的背景や彼らの客観的な分析を踏まえた多様な見解(批判的なものも含む)を学ぶこともできた。

- ・ タイ（「4者機関」<sup>1</sup>による協議体制）とマレーシア（首相府主導）では、開発計画の策定、公共投資事業の審査、予算策定・執行、援助受入れにおいて計画担当官庁と財務省がもつ役割、及び5ヵ年計画がもつ意味合いが異なっていることが明らかになった。例えば、タイのNESDBが策定する経済社会5ヵ年計画は indicative plan であり、公共投資計画の方向性やコンセプトレベルでの投資事業の選定基準などを指し示すにとどまっており、同計画策定の段階では個々の投資事業の予算手当てへのインプリケーションはほとんどない<sup>2</sup>。予算総額全体のシーリング(投資と経常)、省庁別の予算シーリング、及び投資事業の優先順位づけは、5ヵ年計画策定後のBOBによる毎年度の予算策定プロセスの査定を通じて決定される（プロセスの中で「4者機関」内で緊密に連携、最終的には内閣承認）これに対しマレーシアの5ヵ年計画では、策定プロセスの中で、公共投資予算の総額をはじめ、セクター別予算シーリングの設定や個々の投資事業の選定・優先順位づけが行われ、当該期間内の年度予算はコンセプトだけではなく数値的にも5ヵ年計画に拘束される。このように両国では、開発計画が投資予算や公共投資計画を規定・拘束する度合いが異なっている。タイでは開発計画に含まれても当該計画期間に実施されない投資事業もあるが、マレーシアでは（タイミングの調整はあっても）基本的に実施されることとなる。（ただし、経済社会情勢の変化等を踏まえて5ヵ年計画の中間レビューで見直される場合もある。）なお、タイもマレーシアも経常予算は毎年度の予算策定プロセスで、投資予算との整合性等を考慮して決められる。
- ・ 5ヵ年計画のセクターに係わる項目は、タイの場合、第五次5ヵ年計画(1982-1986年)まではNESDBが主導し、個別セクターに係るイシューについてもNESDBが深く関与した(各セクター省庁は、セクターに係る個別イシューについてNESDBに報告するのみ<sup>3</sup>)。しかし、時代の変遷と共に、NESDBのセクター計画への関与は減少した。第七次(1992-1996年)、第八次(1997-2001年)計画の時代になって、各セクター省庁がセクター計画やM/Pの作成に携わるようになってきた。マレーシアの場合、現在も、各セクター省庁からのインプットを得ながらEPUのセクター担当セクションが5ヵ年計画の起草を行っている。マレーシアでは全てのセクターでM/Pは策定していないが、工業化M/Pや運輸交通M/P等、主要なM/Pは各省庁レベルで作成している。
- ・ 予算策定プロセスについては、両国とも予算担当機関（タイはBOB、マレーシアは財務省のBudget Division）が実態として強力な権限をもち、予算策定段階において、これらの機関がセクター省庁内部の策定プロセスに実質的に関与・連携するなど、「縦」のつながりは強固である。タイでは伝統的に部局単位による予算策定、査定・執行管理が中心であり<sup>4</sup>、BOBは省庁ではなくその部局ごとに直接、予算策定を担当するチーム（Mobile Unit と呼ばれる）を派遣する。また、マレーシアでは予算策定は”common user service”という職種に属し、EPUや財務省などの中央経済官庁とセクター省庁の計画・予算担当部署を中心に異動する上級行政官によって遂行されている（詳細は3.(3)(5)を参照）。
- ・ 予算制度全般については、タイでは82年にプログラム別予算(Planning Programming Budgeting System: PPBS)が導入されたが、その後も実質的には項目別予算が併用されていた。その中で

<sup>1</sup> 「4者機関」とは、首相府内の国家経済社会開発庁(NESDB)、予算局(BOB)、財政省財政経済局(FPO、アジア通貨危機後に公的債務管理局としてPDMOが独立)、中央銀行(BOT)をさし、毎年の予算編成時の最も基本的な協議メンバーである。詳細は前回出張報告を参照されたい。

<sup>2</sup> 一部のセクターにおいて予算配分額を記載している場合もあるが、実態として年度予算を規定するものではない。

<sup>3</sup> ただし、別の面談では「セクター計画はセクター省庁レベルからNESDBに上げられていた」という発言もあり、これがいつの時代の計画を指しているのか確認する必要がある。

<sup>4</sup> ただし、各部局の予算案は省庁別にまとめられた後、大臣承認が必要。

NESDB が所管した東部臨海開発計画は、様々な省庁・部局が提出する事業予算を束ねて実態としてプログラム化し、実質的な予算措置活動、執行状況を含めた総合的なモニタリング、等を NESDB 内部の機関に実質的に主導させた例として注目される（詳細は 2.(3)を参照）<sup>5</sup>。97 年以降、成果別予算(Strategic Performance System: SPS)が採用されている。これに対しマレーシアは 69 年にプログラム別予算である PPBS ( Program and Performance Budgeting System ) を導入し、90 年からは成果別予算(Modified Budgeting System: MBS)を導入するなど、早くから近代的な予算制度を採用していた。また、省庁単位で計画や予算案を策定し、EPU や財務省に提出している。

- ・ 上述の違いはあるものの、タイ（当時）とマレーシアでは、開発計画に含まれない投資事業には予算が配分されず、援助要請の検討対象にならない点は共通しており、その意味で 5 カ年計画は基本文書であったと言えよう。また、開発計画や年次予算の策定プロセスで、中央経済官庁は援助（対外借入れや技術協力）に関わる情報を把握する仕組みをもっていた（タイは「4 者機関」の協議体制と DTEC<sup>6</sup>、マレーシアは EPU(External Assistance Section)による一元的管理）。タイはマレーシアのように同一機関で対外借入れと無償資金・技術協力を一元的に管理していないが、「4 者機関<sup>7</sup>」と DTEC のチェック・アンド・バランスにより、援助受入れについて 1 つの機関がもつ情報が他機関にも共有される仕組みがあった。
- ・ タイでは、第五次・六次 5 カ年計画(1982~91 年)で優先開発課題と位置づけられた大規模な東部臨海開発計画を総合調整したメカニズムについても、情報収集を行った。首相が主宰した東部臨海開発委員会（ESDC）と同委員会を支援して事務局を務めた NESDB 内設置の東部臨海開発部（OESB）を中心に、これらが務めた調整機能、関係省庁や機関、援助機関との関係について理解を深めることができた。
- ・ また、両国が援助を積極的に動員した時代に受入れ国として留意していた事項についても、当時の政府関係者を含めてヒアリングする機会があった。例えば、タイで技術協力を一元的に管理していた DTEC 関係者、マレーシア人としての EPU 初代長官やマレーシアの公務員研修機関である INTAN 関係者は皆、国の発展段階に応じて、中長期的なビジョンに立った「卒業」戦略をもって援助を受入れたこと、特に個人レベルで移転を受けた知識・技術を組織内に伝達し、次第に制度基盤を強化していったプロセスを強調していた。いずれの人々も、人材育成の重要性を異口同音に唱えた。すなわち効果的な開発行政メカニズムを構築・改善・運用し、国づくりに貢献する有能かつ高潔な行政官を育てることが重要であった。このような人材が誇りを持って職務に専念することで国づくりに好循環をもたらし、さらなる発展に向けたモメンタムとインセンティブを醸成していった。今では、DTEC（援助機関の TICA として）や INTAN（研修実施機関として）は南々協力を展開するに至っている。
- ・ 両国にとって 70~80 年代は、それぞれ異なる理由から開発行政メカニズムの強化に迫られた時代であった。タイは、1975 年のベトナム戦争終結を契機に米国の軍事・経済援助が大幅に

<sup>5</sup> 具体的には、NESDB 内に設置された東部臨海開発部(OESB)が関係省庁と連携して事業計画や資金計画を含む総合計画書を作成し、中間・実績報告も ESDC/内閣に行った(東部臨海開発関連規則"Regulations of the Office of the Prime Minister, Governing the Eastern Seaboard Development, B.E. 2528 (1985) Clauses 9-10, 16, 22-24, 27, 28, 29も参照)。ただし、毎年度の予算策定プロセスでは各省庁・機関は別途、BOB に予算要求を行う必要がある他、OESB の主導で作成する総合計画書の予算と BOB がとりまとめる予算書(国会審議の対象となり法律化される)は異なる性格の文書として扱われている(BOB との面談)。

<sup>6</sup> DTEC は、1963 年に首相府傘下に設置され、外国からの技術援助受入の窓口機関として強い権限を持っていた。2002 年 10 月の省庁改編で外務省の中の一部局に組み込まれ、2004 年 10 月に同省傘下のもと TICA として再編・発足している。DTEC/TICA では 20 年ほど前から対外援助(南々協力)も行っている。

<sup>7</sup> 対外借入れは、財政省財政経済局(FPO、アジア通貨危機後に公的債務管理局として PDMO が独立)が管理。

減ったため政府予算で軍事費を手当てする必要が生じ、開発事業を確保するために援助資金の多様化を進めた。マレーシアは1969年の人種暴動事件を契機として新経済政策（NEP）を導入し、国民統合、貧困削減と社会再編という国家目標を実施するために開発予算の支出を拡大していった（NEPの対象期間は1971～90年）。このように、両国のトップリーダーとエリート官僚は内的・外的ショックを直視し、危機感をバネにして自国が取り組むべき方向性を打ち出し、それを達成するための制度構築に真摯に取り組んでいった。

## 2. タイ

### (1) 国別コンテキスト、時代背景

- ・ タイはASEAN先発国の中でも持続的な成長と貧困削減を遂げてきた国だが、一般的に、その行政能力は産業政策を立案・実施した北東アジア諸国（日本、韓国、台湾）と同水準ほどは高くなかったと言われている<sup>8</sup>。タイ政府の主要な貢献は堅実なマクロ経済運営にあり、成長の源泉は、安定した経済環境のもとで民間セクター（主に華僑ビジネス）が活力を発揮したからであると指摘する専門家は少なくない。また、中央経済官庁とセクター間の「縦」と「横」の調整は必ずしも緊密ではなく、セクター省庁レベルでは政治家による個別事業への介入もあったとされる<sup>9</sup>。
- ・ こういったコンテキストのもと、今回のタイ出張では、□財政規律の維持を貫徹した「4者機関」のうちNESDBとBOBに焦点をあて、開発計画策定、予算策定・執行、援助受入れ、投資事業の審査において果たした機能、役割分担、その機能に影響を与えた要因を探り、さらに□1980年代の注目すべき取組みとして、「東部臨海開発計画」事業の政策・実施面における総合調整メカニズムについて、実際の機能、それを可能とした要因を中心に情報収集を行った。□は、当時の優先開発課題の計画・実施・モニタリングを確保するために、首相直轄の特別委員会とNESDB内の事務局を設置して関係機関と「縦」と「横」の調整が図られた例である。また、援助を受入れる際にタイ政府が留意していた点について、NESDBの元幹部や技術協力の管理を一元的に担ったDTEC（現在のTICA）との面談を通じて情報収集を行った。
- ・ なお、1970年代後半～80年代は、以下の点でタイの開発行政・援助受入れ環境が大きく変化した時期でもあった。
  - 米国の軍事・経済援助の削減（75年ベトナム戦争終結、米国撤退）により、タイ政府自ら軍事予算を手当てする必要が生じ、開発予算の配分をめぐる利害対立が激化したこと。
  - 輸出志向の発展を望む企業家が台頭し、ビジネス志向の政策や予算配分への要求が高まったこと。
  - 第二次石油危機による不況で構造調整、緊縮財政を余儀なくされたこと。

### (2) 開発行政・援助管理メカニズムの実際の機能——「4者機関」によるチェック・アンド・バランス

- ・ タイ政府の財政規律は、マクロ経済・開発計画を担う「4者機関」が役割分担しながら密接な協議体制を構築したことによる。タイ政府には開発計画、投資・経常予算、援助（対外借入を含む）を一元的に管理する機関はない。しかし、「4者機関」は各々が所掌しているマクロ

<sup>8</sup> 世界銀行『東アジアの奇跡』、1993年。

<sup>9</sup> TDRIのDr. Ammar Siamwalla やチュラロンコン大学のDr. Pasuk Phongpaichit との面談。

経済データを共有し、最低限、財政規律を遵守するために必要な協議・判断ができる体制を敷いていた<sup>10</sup>。

- ・ NESDB の役割： 開発計画の策定と投資事業の審査
  - NESDB は経済社会 5 年計画の策定と投資事業の審査を行う。タイの 5 年計画は広範なため(indicative plan)、個々の投資事業の選定・優先順位づけは必ずしも明確でない。従って、毎年の予算策定プロセスにおいて NESDB は全ての投資事業の内容を開発計画との整合性や事業内容の有効性・経済性等のやや広い観点から検討する(ただし、当時は 1 億バーツ以上、92 年以降は 10 億バーツ以上の事業は内閣承認が必要)。そのうえで BOB が予算総額の中で事業ごとにユニットコストの検討、進捗状況の確認、経常・投資予算の査定などを行って当該年度に実施する事業を絞込む。すなわち、BOB は実際に必要となる予算の合理性の観点から投資事業等の精査を行う。ただし、5 年計画において事業が位置づけられていることが、以下に述べる BOB による検討の前提となる。
  - なお、個別の投資事業に関し、NESDB は事業計画の F/S 審査・承認までを担当し、実施段階には関与しない。実施段階は、BOB(主に執行状況、施設の適正管理などの観点)や FPO(97 年以降は PDMO) がモニタリングを行う。
  - 開発計画については、第五次 5 年計画(1982~86 年)までは NESDB 主導で他省庁・機関からの情報をもとに作成していたが、第六次 5 年計画(1987~91 年)以降は次第にセクター省庁との連携も進んだと言われる。そして新憲法の制定を経て、第八次 5 年計画(1998~2002 年)の策定プロセスには市民社会も広く参加した<sup>11</sup>。ただし、現在のタクシン政権はトップダウン方式による意思決定を行っており、開発計画の役割(そして担当する NESDB の役割)の弱体化を指摘する声は多い。なお、タイは第三次五カ年計画(1972~76 年)までは世銀や米国の専門家の助言のもとで策定していた、とのことであった<sup>12</sup>。
- ・ BOB の役割： 予算編成(投資・経常予算) 執行モニタリング
  - 年度初め(11~12 月頃)の「4 者機関」会議を経て次年度の予算総額が決定・内閣承認されると、BOB は各省庁・部局に予算ガイドラインを提示し(翌年 1 月)、概算要求を指示する<sup>13</sup>。(タイの予算策定プロセスについては別添 2 を参照)
  - 省庁からの概算要求をうけて BOB は査定を行うが、その審査は建設費・機材費等のユニットコストの観点、開発計画との整合性や予算制約の観点を含む。BOB は各部局に Mobile Unit を派遣して各事業の進捗状況を確認し、次年度に必要な経常予算と投資予算を審査する<sup>14</sup>。(この際、投資予算については NESDB がまず個別事業の F/S 内容を精査し、そのうえで BOB が投資・経常予算を査定する。人件費や維持管理費といった経常予算は BOB だけで審査する。)

<sup>10</sup> 他方、セクター省庁や実施機関にとっては、「one stop shop」がないので各機関に説明する必要があり、手続き全体としては煩雑との見方もできる(工業省との面談)。

<sup>11</sup> Dr. Sumet Tantivejkul(前 NESDB 長官、現在 Chaipattana Foundation の事務局長)、及び工業省との面談。

<sup>12</sup> チュラロンコン大学の Dr. Pasuk Phongpaichit との面談。

<sup>13</sup> タイは伝統的に部局(Department)単位で予算の査定と執行管理を行っており、近年までは部局を超えた省庁全体として計画・予算策定を行う機能は弱かった。ただし、予算要求プロセスは管轄大臣の承認を経て省庁単位で行われる。なお、タクシン政権のもとでは大臣が各省庁を代表する CEO として責任をもって計画・実施することが期待され、成果主義が強化されている。

<sup>14</sup> 各省庁による概算要求の申請書にはチェック項目があり、過去に予算要求したことがあるか否か、新規・継続案件の別、新規の場合は NESDB や内閣で承認済みか否か、継続案件であれば建設計画の何年度目の予算なのか、等を記載する(NESDB による新規の投資事業の審査と予算策定プロセスとの関係については、引き続き要確認)。

- 上記の査定をへて、BOB は国家レベルの予算委員会で予算総額に収まるよう絞り込み、内閣に予算原案として提出する。この時点で省庁別の予算シーリングが決まるが、シーリングは厳守され、概算要求時からの削減分は省庁に割り当てられた予算内で調整される。
  - 82年にプログラム別予算(Planning Programming Budgeting System: PPBS)が導入されたが、その後も項目別予算(line-item budget)が併用されていた。成果別予算や中期支出枠組み(MTEF)はアジア通貨危機後に導入されたもので、タイでは早くから近代的な予算制度が浸透していたわけではない。また、PPBSのもとでの予算編成のプログラム化については、基本的にはBOBが省庁を超える視点で関連する事業を束ねていたものと思われる。
- (3) 東部臨海開発計画の計画・実施調整：1980年代にNESDB主導で重点開発課題の計画・実施を総合調整した例
- ・ 東部臨海開発計画は第五次(1982-1986年)・六次(1987-1991年)5カ年計画における優先開発課題で、対象事業はインフラ、工業開発、都市開発、水資源、環境など多くの分野にまたがり当時のタイでは例のない大規模な地域開発であった。首相直轄の東部臨海開発委員会(ESDC)のもとでNESDB内に設置された事務局(OESB)が他省庁・機関と連携して計画・実施・モニタリングの総合調整を行った。同計画のために複数事業をプログラム化した予算が編成され、予算執行や事業の進展状況について包括的なモニタリングが行われた。(これらの責務については、首相からOESBに権限が付与されていた。)政策 이슈、個別事業に関連する技術的 이슈、ドナーとの調整など、OESBは縦・横の調整の「要」として機能した。同委員会の決定は閣議と同じ権限をもったため、意思決定は迅速に行われた。
  - ・ 東部臨海開発計画は、投資事業の計画・実施において中央経済官庁とセクター省庁との調整が必ずしも密接でないといわれるタイの行政の中で、首相直轄でNESDBを活用して総合調整を図った事例として注目される。ESDCとOESBの具体的な機能は以下のとおり<sup>15</sup>。
    - 総合調整：事務局であるOESBは計画全体の監視役・推進役としてESDCを支え、マクロ経済への影響、資金動員、技術的側面、事業間の進捗状況の調整など関係機関と綿密な調整を行った。例えば、調達については、OESBは実施機関から問題点の報告などを受けが(ボトムアップ)、最重要イシューについてはESDCに諮り、判断を仰いだ(トップダウン)。その他のイシューについては、ESDCの下に設置した各種サブコミティ(議長は担当省庁の大臣)において、関係機関で討議を行った。民間からの意見聴取や調整はサブコミティやセミナーなどを通じて行われた(官民合同連絡調整委員会(JPPCC)を含む)。
    - 予算確保：OESBは本計画全体の投資・経常予算を関係各省庁からとりまとめて、計画書としてBOBに提出した。ただし、関係省庁は毎年の予算プロセスでBOBに予算要求を行い、査定をうける必要があった。また、OESBは予算を含め複数事業をプログラム化した総合計画書を作成したが、これとは別にBOBによる予算書(国会審議をへて法律となる)の作成も行われた。
    - 技術協力との連携：OESBは自らの総合的見地や関係各省庁のニーズをふまえて、専門家の要件やTORなどを取りまとめ、ESDCの承認を得たうえで、DTECに対外的な援助要請や専門家選定を依頼した。個別事業のM/PやF/Sに対する援助申請も同様に、関係省庁の要請を受けてOESBからESDCに諮り、承認を得た上でDTECに依頼した。

<sup>15</sup> OESBはNESDB職員と各省庁からの出向者で構成された。給与水準での特別待遇はなかったが、優先国家プロジェクトを担う要の組織であったため、職員は将来のキャリアアップにもつなげる重要な任務との意識をもっていた、と言われる(当時OESBに勤務していたMr. Kriangkrai Boonyayothinとの面談、現在はNESDBのSpatial Development Office)。

- ・ 80年代前半のタイは構造調整期にあり、同計画の規模や対象事業をめぐり慎重派と積極派との意見が大きく分かれていた。最終的に東部臨海開発計画が実現した背景には、優先開発計画に対するプレム首相の強いコミットメントがあったこと、NESDBやOESBのトップリーダーが力を発揮したこと（その結果、他省庁・機関の協力が得られ、優秀な人材も集まった）、プレム政権後も政策の一貫性が確保されたこと、などが挙げられよう。なお、90年代以降も大規模インフラ事業の計画・実施・モニタリングのために国家レベルの委員会が設置されることもあるが、閣議と同じ決議権をもつ首相直属の特別委員会が総合調整を行う方式は、東部臨海開発計画の先にも後にも他にないとのこと<sup>16</sup>。NESDBが大きな権限を発揮した80年代に特有な体制だったと考えられる。
- ・ なお、同じメガプロジェクトである第2バンコク国際空港建設計画の推進においても、国家レベルの委員会<sup>17</sup>が設置され計画・実施調整・監理が行われてきた。しかし本計画の場合、政権が交代するたびに政策・方針も変わり何度も計画が変更された。「当初の計画に固執することなく変化に応じてオリジナルの計画をうまく修正・調整をしてきており、現在も(遅々として)進んでいる」と前向きなコメントを行う面談者がいる一方<sup>18</sup>、「最終的な建設前に無駄なコストが多く使われており、機会費用の損失の観点から大きな問題があった」と厳しい見方をする面談者もいる<sup>19</sup>。現在では、国家委員会への政治家の参加が顕著になってきている模様。

#### (4) 援助受入れ

- ・ 1970年代後半～80年代は、援助受入れを含む開発行政制度を整備する必要性への認識が高まり、具体的な進展がみられた時代でもあった。第四次、第五次5ヵ年計画(1977～86年)には外国資金の動員や活用方針について詳細な記述があり、案件形成能力や援助吸収能力の向上、債務管理を強化する必要性などが指摘されている。タイ政府は対外借入れに関する規定(Regulation on National Borrowing)を策定している(1982年および1985年(同改訂版))。また、この頃からタイ政府は米国に偏重していた援助を多様化し始めた。
- ・ 援助受入れのプロセスにおいて、タイ政府は基本的には外国の知識・技術を広く求めて、吸収していった。その一方で、米国から多額の援助(軍事・経済援助)を受けていた50～60年代から、援助資金のもつ政治性や不確実な予測性を認識しており、カウンターパート予算を負担したり、同一テーマに対して複数の専門家に助言を仰ぐなど、バーゲニング・パワーを確保する姿勢を貫いた<sup>20</sup>。面談で言及のあった具体的な例として：
  - DTECは1950～70年代にかけて米国(USAID)の支援をうけて財務管理、費用便益分析、評価などの手法を吸収して制度基盤を作っていた。同時に、50年代から無償・技術協力でも応分のカウンターパート予算を負担し、ドナーに対する交渉力の確保に努めていた。
  - 一定の制度基盤を作ったうえで、DTECは、第四次5ヵ年計画(1977～1981年)の時代に中期の援助受入れ計画(Foreign Assistance Plan: FAP)を策定し、各省庁からの技術協力要請を一元的に検討し、5ヵ年計画との整合性、カウンターパート予算や人材の配置、適切な形態の受け入れ方などの観点から、中立的な立場から関係機関(NESDB、BOB、人

<sup>16</sup> Dr. Somchet Taeracoop (NESDB Deputy Secretary-General)との面談(2005年10月)。

<sup>17</sup> ただし東部臨海開発計画の国家委員会とは異なり、本計画の場合は内閣に代わる決議権は持たない。

<sup>18</sup> Dr. Arkhom Termppittayapaisith (NESDB Deputy Secretary-General)との面談(2005年10月)。

<sup>19</sup> TDRIのDr. Ammar Siamwallaとの面談。

<sup>20</sup> “A Note on Economic Development in Thailand--Under the First National Economic Development Plan 1961-1966 and Important Features of the Second National Economic and Social Development Plan 1967-1971,” published by NIDA, 1967.

事院など)との協議を行うようになった<sup>21</sup>。各省庁に対してはドナーからさまざまな「介入」があったものと推測されるが、DTEC は FAP に基づいて客観的に技術援助の選定を行った。

- ▶ 世界水準の知識・技術を学ぶことを意識し、外国人コンサルタントを積極的に活用した<sup>22</sup>。他方、特定の援助機関の影響力が強くなることは嫌い、複数の援助機関から助言を求めて多様な見解の中から自国に適したものを最終的に自ら選択する方法をとった。例えば、東部臨海開発計画に関する専門的助言を外国に仰ぐ場合に、OESB は DTEC を通じて複数の援助機関から専門家派遣を依頼した。

#### (5) 民間セクターとの連携

- ・ 開発における民間と政府のパートナーシップの強化も重要になってきている。これは次第に台頭してきた民間セクターの存在とも無関係ではない。60～70年代のタイは民間企業の活動も限定的で、また強い中央集権体制のもとにあったが、80年代以降は輸出志向工業化が進み企業家の発言力が増していった。そして、当時のプレム政権も政策形成過程に民間企業団体が意見を呈上することの重要性を認識し、民間セクターとの連携を強化した。例えば、各種国家委員会の下にはサブ・コミティや作業部会が設置され、民間企業関係者もこれらの会合に参加し、政策形成に関与してきている。民間セクターの効率性や、外国からの借入・公共投資の負担等に鑑みて、民間資金を活用した官民連携の取り組みが進められるようになってきた(80年代初に設置された JPPCC と呼ばれる官民合同連絡調整委員会も、こういった場の1つとして活用された)。
- ・ タイが経済成長を遂げた大きな要因の1つは、前述のとおり、タイ政府が安定的で健全なマクロ経済運営を行ってきたことである。そのもとで民間セクターは自らの努力でビジネスを展開していった。別の見方をすると、ビジネスセクターの経済活動に、政府が過度に介入してこれを阻害することをしなかったともいえる<sup>23</sup>。(東部臨海開発地域への民間活動(=直接投資)に関しても同様のことが言えよう。タイ政府は、民間の経済活動に強制的に介入することはせず、インフラ整備を有効に活用するべく、民間の活動に許認可を与えていった。こうして結果的に弾力性のある政策を導入することができ、同地域がタイの経済循環の要として大きく貢献したと考えられる<sup>24</sup>。)

#### (6) リーダーシップの役割、テクノクラート官僚の質

- ・ NESDB や BOB を含む中央経済官庁の機能は、それを支えるテクノクラート官僚の資質、及び政治指導者(リーダーシップ)との関係、そして制度構築・運営へのコミットメントに大きく左右される。80年代は NESDB の「最盛期」とも言われるが、プレム首相(1980～88年)はテクノクラート官僚を厚く信任し、安定した政治環境のもとで NESDB が重点的な開発課題に対する調整を主導した<sup>25</sup>。この時期には東部臨海開発計画の他にも首相直属の委員会が設置され、NESDB が事務局を務めた分野として、農村開発、経済政策、官民パートナーシッ

<sup>21</sup> Mr. Banchong Amornchewin, TICA(前 DTEC)との面談。

<sup>22</sup> Dr. Phisit Pakkasem, 元 NESDB 長官(現在は CP グループ)、及び Mr. Kriangkrai Boonyayothin (NESDB, OESB 在籍経験あり)との面談。

<sup>23</sup> Dr. Pasuk Phongpaichit (チュラロンコン大学 Faculty of Economics) との面談。

<sup>24</sup> 過去に本計画に携わった日本国内のリソース・パーソンからかかるコメントがあった。

<sup>25</sup> Dr. Phisit Pakkasem(90年代初に NESDB 長官、現在は CP グループ)や Dr. Sumet Tantivejkul(Dr. Phisit を継いで 90年代後半に NESDB 長官、現在は Chaipattana Foundation 事務局長)によれば、プレム首相は軍人だがテクノクラート出身だったので、当時の「4者機関」の機械(machinery)を信任しテクノクラート官僚に行政実務を任せたとのこと。



プがある。既存の省庁・部局が政策決定の単位としては小さく、また能力も限られていた時代に、首相のリーダーシップのもとで新たな行政機関を設置せず対応を試みた方法であったと思われる。なお、国家委員会の設置の背景には、タイの縦割り行政の問題があった。すなわち複数の省庁(地方政府を含む)やセクターに跨るイシューに対して、従来から必ずしも横断的・大局的に調整・議論が行われてこなかったが、かかる問題を打開する方法として国家委員会の設置が採用された。

- ・ 他方、多くの面談者から、現在はトップダウン方式のタクシン政権のもとで、NESDB の役割と影響力は財政・金融を担当する他の 3 機関よりも低下しているとの指摘があった。ただし、根本的な要因として、民間セクターの台頭、民主化、地方分権化といった時代の変遷による外部環境の変化とそれに伴う政府の機能・役割の変化があると思われる。また、より給与水準の高い民間セクターでの雇用機会が増え、昔のように優秀な人材を行政官として確保することが難しくなってきたこともあると思われる。
- (7) 今日の国際援助コミュニティの議論への示唆：
- ・ タイの開発計画の役割、予算策定・執行プロセス、中央経済官庁と他省庁との関係を通じて感じるのは、中央経済官庁の実際の機能は長い伝統の中で培われてきた要素に支えられている部分が少なくないことである。また、外国から広く知識・技術を導入しながらも、自国の制度を基盤として取捨選択して受入れる姿勢があったように思われる。ドナー側の意見を鵜呑みにするのではなく、意識的に複数の意見に耳を傾けるよう工夫し、最後にはタイ政府自身がどの政策オプションを採用するかを決定した。
  - ・ 予算制度についても、政府内に予算と援助資金の全てを一元的に管理する機関はなく、今日の途上国で推進されている理想形の公共財政管理システムが早くから機能していたわけではない。しかし、国内事業・援助資金による事業のいずれの場合も、投資・経常予算の配分については BOB が査定を行い、また全ての技術協力については DTEC が一元的に予算管理をするなど、「4 者機関」と DTEC 各々が役割分担して必要な情報を共有し、適切な判断ができる協議体制が敷かれていた。このように既存の制度にチェック・アンド・バランス機能が内在していることが、タイの行政制度を支える特徴ではないだろうか。これは、援助を供与する場合にも、途上国側の既存の制度に理解を深める必要性を示唆している。
  - ・ また、行政全体としての「縦」と「横」の調整は必ずしも強くなかったものの、東部臨海開発計画をめぐる調整メカニズム(国家レベルの委員会)が導入され、機能していた要因として、当時のトップリーダーシップとテクノクラート官僚が果たした役割の重要性を指摘しておきたい。他方、類似のメカニズムを採用した他のメガプロジェクト(第 2 バンコク国際空港建設計画)に対する見解は様々であり、東部臨海開発計画の場合と比較して何が違っていたのか調べてみるのも興味深い。
  - ・ 以上に関わらず、5 年計画が年次プロセスによる予算手当てや援助要請の基本文書としての機能を果たしていた、という点は留意すべきである(特に、NESDB が大きな権限を発揮した 70~80 年代)。他方、民間セクターの台頭、民主化、地方分権化といった環境の変化・時代の変遷とともに官僚政体(bureaucratic polity)が弱体化し、現在では計画策定における NESDB の役割は限定的である。タイのエリート層(best and the brightest)にとって官僚という職業が昔と比べて魅力的でなくなっていることも事実である。

### 3. マレーシア

#### (1) 国別コンテキスト、時代背景

- ・ マレーシアは北東アジア諸国と同水準とは言い難いが、インフラ投資事業の調整管理を含め、その制度能力は途上国の中では上位にあるとされている<sup>26</sup>。多民族国家であるマレーシアの特徴は、国の発展の根幹を成す「民族の共存共栄」を最重要目標に掲げており、新経済政策( New Economic Policy: NEP )を国是として、目標達成に向けて開発行政制度を構築していった点である。
- ・ 1969年の人種暴動事件を契機にNEPが策定され(目標期間は1971~90年)、国民統合のために貧困削減(主に農村開発、民族を問わない)、社会の再編(民族間の公平性確保、マレー人優遇政策)を達成することが基本方針になった。NEP実施のために公共セクターの事業、開発予算が拡大され、行政制度の整備は急務となった。NEPはいかなる民族の利益を阻害することなく所得の再分配を行い、国全体としての発展を目指すものである。その前提として堅調な経済成長が重要である点は国民に広く受け入れられており、政府は「社会公正を伴う成長」(Growth with Equity, or Redistribution with Growth)の原則のもと、民間セクターの活力(大半は中華系)を損なわない環境整備にも努めた。(実際には、官民協議のチャンネル等を活用した微妙な駆け引きや水面下での議論も行われた。後述の”budget dialogue”および「民間セクターとの連携・活用」を参照。)
- ・ このようなコンテキストのもとで、今回のマレーシア出張では、NEPの実施を担ったEPUや財務省の実際の機能、その機能に影響を与えた要因(特に制度基盤づくりに心血を注いだリーダーの強固な意思・ビジョン・コミットメント、及びエリート行政官の育成)を中心に情報収集を行った(ICUについては前回出張でヒアリング)。また、マレーシアの援助依存度は総じて低いが、独立直後から70年代を通じて技術協力を含めて外国援助を動員していたことをふまえ、援助受入れプロセスにおいて当時の政府関係者が払った努力についても理解を深めた。特に、重要と思われる時代背景は以下のとおり。
  - 独立後~1960年代: 外国から知識・技術を吸収しながら、自国の開発行政の制度基盤づくり(EPU、PSD、財務省など)と人材育成に着手した時期。共産主義の浸透を防ぐために農村開発を重視し、その計画・実施に英国が軍事作戦で活用した手法(農村開発省におけるOperations RoomやRed Book方式)を導入。
  - 1970年代: NEP実施のために公共セクターの事業、開発予算を拡大した時期。実施モニタリングを強化するためにICUを設置し(1971年)、農村開発省の方式を公共セクター全体に拡大。計画(EPU)と実施モニタリング(ICU)という2つの機能の特徴をもつ今日の開発行政制度の原型が形成された時期。
  - 1980年代: 上述の原型を維持しつつ、官民協力(Malaysia Inc.、予算対話、民間セクターとの協議)や行政効率化をめざしたミクロの改革が導入された時期。

#### (2) 開発行政・援助管理メカニズムの実際の機能——EPU 主導による開発計画・公共投資計画の策定(EPUの設立(1961年)以降、計画策定プロセスの基盤形成が行われ、70年代に具体的な仕組みが整備された。以来、本メカニズムは政権の変更に係わらず現在も維持されてきている。)

- ・ EPUの役割: 開発計画の策定、投資事業・予算の審査

<sup>26</sup> Chapter 3 (coordination), *Connecting East Asia--A New Framework for Infrastructure*, published by ADB, JBIC, and the World Bank (2005)、穴沢眞「マレーシアの制度能力と産業政策」第4章、「国家の制度能力と産業政策」黒岩郁雄編(2004年)などを参照。



民地時代のマレー人行政官の任務は、本国の指示のもとで「法と秩序の維持」であったため、自らの力で開発計画の策定は投資事業の審査をしたことはなかった。当時のリーダーや幹部行政官は海外から学ぶ必要性を強く認識し、技術協力を通じた人材育成（留学、国内研修など）に積極的に取り組んだ。

- ・ マレーシアの援助依存度は総じて高くなかったが、1950～70年代に自国の発展段階を認識したうえで必要な知識・技術を海外から学び、その後、自国の行政制度に取り入れて制度化し、最終的に自立していった点は注目に値する。今回出張では、特に以下の点が印象的だった。
  - EPUの前身である経済計画事務局が首相府内に設置された時(1954年)は英国人のアドバイザーが派遣されており、同事務局がEPUに格上げされた(1961年)後も国連の支援で米国人専門家が幹部職員を務めていた。マレーシア人の幹部行政官は彼らのもとで知識・技術を個人レベルで吸収したうえで、10年間を視野にいた研修計画を作って若手のエリート行政官を留学させたり、人事院を通じた留学制度を設置した。米国や英国の奨学金や援助資金、世銀の協力が重要な役割を果たした<sup>28</sup>。
  - 1972年には公務員の国内研修機関としてINTANが設置された(人事院の管轄下)。INTANの主目的は、“common user service”と称する中央経済官庁と省庁の計画・予算担当部門を異動する上級行政官の育成である(下記(5)も参照)。INTAN関係者によれば、マレーシアでは既に70年代の頃から中長期ビジョンに立った将来の「卒業」戦略を考えていた模様。70年代末までは外国専門家の支援を受けて知識・技術を習得するとともに、平行してマレーシア人の講師・研修指導者を育成するなど自らの制度基盤の構築に努めた。その結果、80年代は自身の力で運営できるようになり、81年からはEPUが担当するマレーシアの対外援助(Malaysia Technical Cooperation Program: MTCP)の一部も担当するなど、自らの経験を途上国と積極的に共有する段階に至っている(主に研修員の受入れ、専門家派遣)。

#### (4) 民間セクターとの連携

- ・ 多民族国家マレーシアの存続・繁栄のためには、民間と政府の緊密なパートナーシップが不可欠である。国を震撼させ経済に大打撃を与えた1969年5月のマレー系と中華系の民族間紛争以来、「民族の共存共栄」が国の最重要目標となっている。したがって、主に中華系が主導するビジネス界とマレー系が多く占める行政が互いに協力・連携しながら経済を動かしてきているのがこの国の特徴である。行政は、華人の利益を含め、マレーシア経済全体のダイナミクスを損なうことなく社会の公平性や安定性を確保するための努力を行ってきている。前述の、予算プロセスにおけるbudget dialogueをはじめ、公式・非公式、様々な官民協議の場において、それぞれの民族の利益にも配慮した、微妙な駆け引きや水面下での議論が行われている。マレーシアのエリート行政官および財界のトップは、各人が属する民族の利害を超えた存在として行動し、国全体の発展のために尽力することが必要とされていると考える。

#### (5) リーダーシップの役割、テクノクラート官僚の質

- ・ 上記のマレーシアの開発行政制度を支えているのが行政外交職(Senior Administrative and Diplomatic Service)の上級行政官である。この職種は“common user service”と呼ばれ、中央経済官庁(EPU、PSD、ICU、財務省など)と他省庁の計画・予算部門(planning cell)を異動して

<sup>28</sup> Dr. Tan Sri Thong Yaw Hong との面談 (EPU の前身である経済計画事務局に入り、1971年にマレーシア人で初のEPU長官に就任)。

キャリアを重ねていく<sup>29</sup>。さらに、INTAN による研修制度が人事評価・昇進に組み込まれ、必要な知識・技術の習得と公務員倫理の醸成が図られている。

- ・ このように、マレーシアの上級行政官が開発行政の機能に果たしてきた役割は大きい。他方、幾つかの面談では、近年は公務員の質の低下する傾向にあるとの指摘があった。以前は公務員がマレー人エリート最大の受け皿であったが、80年代に推進された民営化政策や FDI 流入などにより民間セクターが発展し、(少なくとも給与面では)魅力的な雇用吸収先となっている。こういった状況のなかで、INTAN では公務員研修や昇進テストなどを通じて、公務員の質の維持に努めているようであった。また、時代を問わず、上級行政官や専門職以外の労働力の質は必ずしも高くない、との指摘もあった。これらの裾野の職員が十分に職務を果たさない分、これを補うためにも、上級行政官や専門職が何倍もの努力を行ってきたとの指摘もあった<sup>30</sup>。
- ・ マレーシアでは独立以来、歴代首相が重要なリーダーシップを発揮してきた。特に二代目のラザク首相は、NEP の採用や ICU を含めてマレーシアの開発行政制度の原型を作った。また、同首相はテクノクラート官僚を厚く信任し、開発行政の実務を任せたとされる。1970 年代半ばまでに築かれた行政制度の原型はその後引き継がれ、四代目のマハティール首相時代に民営化、東方政策、Malaysia Inc.、行政の効率化などの時代の要請に対応した新しい要素を加えて、今日に至っていると言われる。
- ・ マハティール氏の功績の 1 つとして、同氏が民間セクターとのコンサルテーション(官民連携)の仕組みをつくったことが複数の面談者から挙げられた。マハティール氏は経済成長を伴う再配分の重要性を十分理解し、中華系マレーシア人の利益を損ねないよう配慮を行い、民間セクターの声に耳を傾ける仕組みをつくった。同氏は、官僚だけを相手にしては国全体の発展は見込めないということを理解していた。

(6) 今日の国際援助コミュニティの議論への示唆 :

- ・ マレーシアでは、NEP の目標達成に向けて国をあげた決意(危機感)が 70 年代以降の開発行政メカニズムを構築していく原動力となった。トップリーダーと上級行政官が一体となって制度構築と人材育成に取り組み、まさに国全体が共有するアジェンダのもとで強いオーナーシップに導かれた努力と言えよう。トップリーダーが与えた政策の方向づけと、実施を支える行政官の質は重要である。
- ・ 「卒業」を念頭におきながら援助の受入れ計画を作り(exit plan)、知識・技術の吸収と制度化を行ったプロセスは、今日の途上国にとって貴重な教訓になると思われる。60 年代の EPU や 70 年代の INTAN の制度構築の努力は、個人レベルで移転された知見が組織へ、制度全体へと広がっていったプロセスを示している。
- ・ 官民連携の仕組みが整備され、同チャネルを通じて実質的な政策対話が行われたことも注目すべきである。これらの協議を通じて民間セクターの声が政策に反映され、民間の自由な経済活動に政治/行政が過度に介入して、これを阻害することをしなかった。

<sup>29</sup> マレーシアの公務員制度は英国式に基づき、common user service(計画・予算担当部門を中心に中央経済官庁と各省庁を異動する職種)と、closed service(特定省庁における専門・技術職)に分かれている。事務次官は のポストであるが、原局の局長の多くは のポストである。 の common user service に属する新入行政官は、1 年目は OJT と INTAN で研修を各 6 ヶ月受け、その後再び試験をうけて合格したものだけが正式採用となる。また、採用後も INTAN で研修を受けて昇進試験に合格することが、昇格の要件の 1 つとなっている。

<sup>30</sup> Dr. Norma Mansor(マラヤ大学、Dean and Faculty of Economics and Administration)との面談、他。

#### 4. 今後の調査の進め方

- ・ 今回出張を通じて、発展段階ごとに両国が直面した政治経済状況や歴史的視点を含め、タイとマレーシアの開発行政・援助管理メカニズムを考えていくうえで重要な情報を学ぶことができた。また、当時の開発プロセスに第一線で関わった元政府幹部からは、特に途上国の立場から援助受入れを考える視点について貴重な助言を得た。今後、これらの視点も反映して、調査報告書を取りまとめていくこととしたい(4~5月)。
- ・ また、タイとマレーシアの経験に焦点をおきつつも、比較の観点からフィリピンの分析も行うこととしており、3月に出張を予定している。
- ・ 調査報告書のとりまとめにあたっては、対象国の中央経済官庁による開発計画・予算策定や実施、援助管理メカニズムの多様性に着目しつつ、以下の点を視野に入れて分析を行ってきたい。
  - 国別コンテキスト(歴史・時代背景、発展段階ごとに直面した課題など)
  - 中央経済官庁の開発行政制度の設計
  - 予算策定・執行・モニタリングのプロセスを通じた調整メカニズム、実際の機能
  - 開発計画と公共投資計画の策定・実施プロセスを通じた調整メカニズム、実際の機能(タイの場合には、東部臨海開発計画の事例分析を含む)
  - 援助の吸収・制度化プロセス、ドナー・マネージメント(例えば、タイの DTEC やマレーシアの INTAN の経験)
  - 民間セクターとの連携
  - リーダーシップの役割
  - 今日の途上国、及びドナー側にとっての示唆
- ・ 報告書を取りまとめるプロセスにおいて、国内や途上国(例えばベトナム)での中間報告を行うことも検討したい。

以上

訪問先

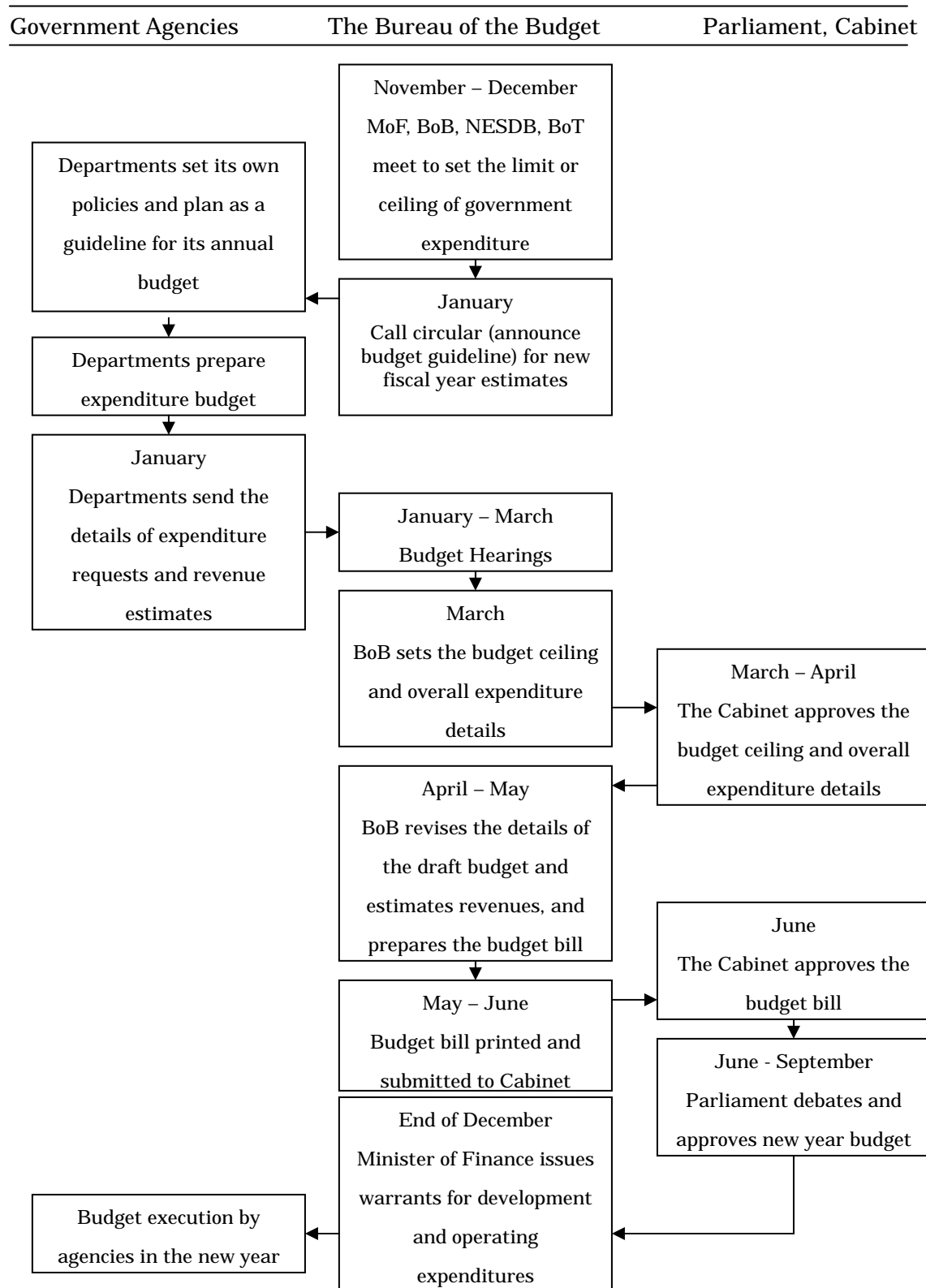
タイ（実働： 2006 年 1 月 16 日～20 日）

- ・ JBIC バンコク事務所
- ・ JICA タイ事務所
- ・ National Economic and Social Development Board (NESDB)
- ・ Thailand International Development Cooperation Agency (TICA)
- ・ Bureau of the Budget (BOB)
- ・ Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI)
- ・ National Institute of Development Administration (NIDA)
- ・ Chulalongkorn University
- ・ Charoen Pokphand Group, Co. Ltd.
- ・ Ministry of Industry
- ・ Chaipattana Foundation

マレーシア（実働： 2006 年 1 月 23 日～27 日）

- ・ JBIC クアラルンプール事務所
- ・ JICA マレーシア事務所
- ・ JETRO クアラルンプール・センター
- ・ Economic Planning Unit (EPU), Prime Minister's Department
- ・ Keretapi Tanah Melayu Berhad (KTMB)
- ・ Ministry of Finance
- ・ National Institute of Public Administration (INTAN)
- ・ University of Malaya
- ・ Universiti Kebangsaan Malaysia
- ・ Permodalan Nasional Berhad (PNB)

Budget Cycle: Thailand<sup>1</sup>

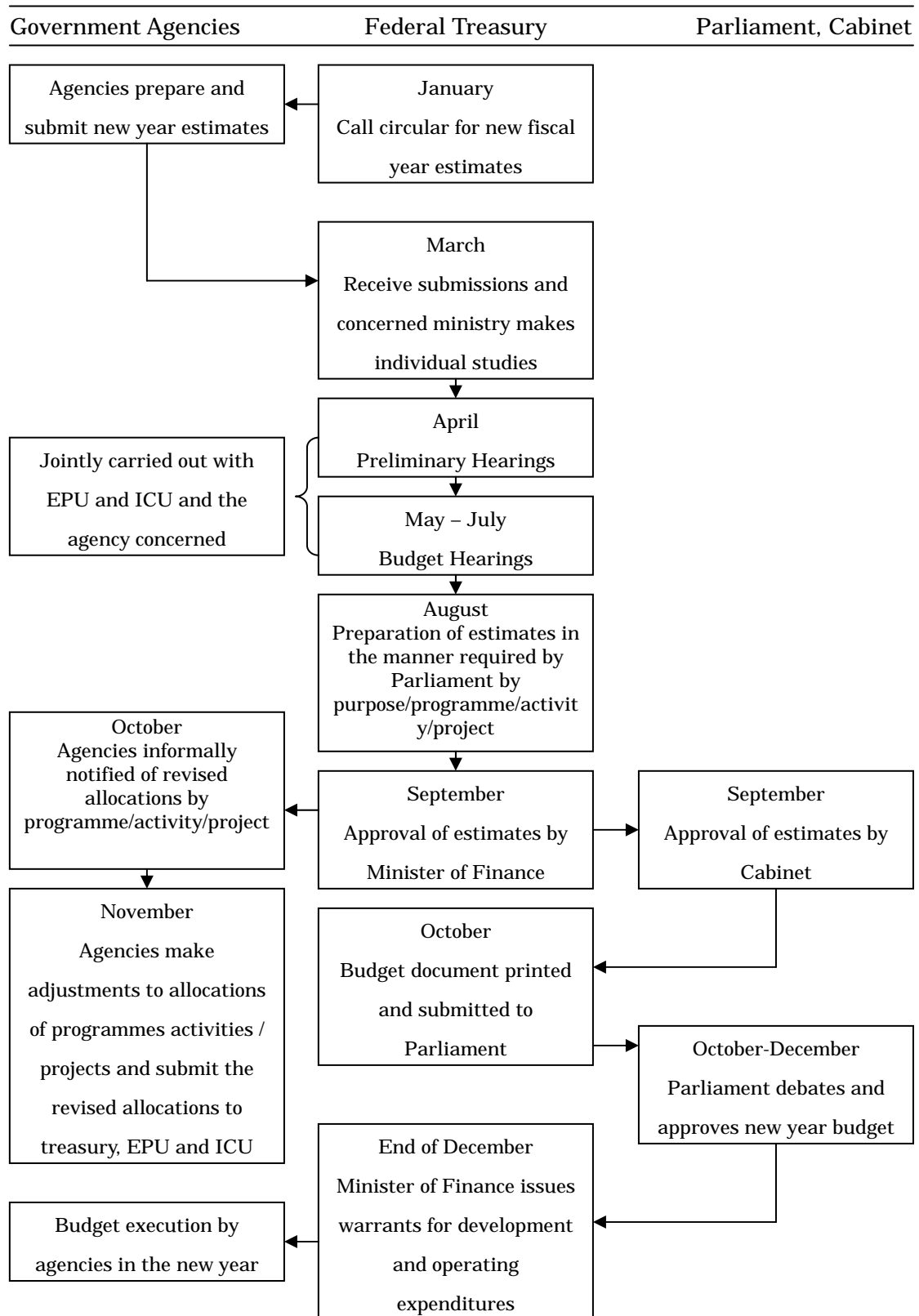


Source: Based on the information provided by the Bureau of the Budget to the GRIPS team (January 2006 mission)

<sup>1</sup> タイの財政年度は 10 月～9 月。



Budget Cycle: Malaysia<sup>2</sup>



Source: "The control and management of government expenditure: Issues and Experience in Asian Countries", United Nations Development Papers No.13, 1993

<sup>2</sup> マレーシアの財政年度は 1 月 ~ 12 月。