

タイトル	経済開発と社会的公正：タイの経験
著者	末廣，昭；SUEHIRO, Akira
引用	開発論集(106)：307-314
発行日	2020-09-30

経済開発と社会的公正

—— タイの経験 ——

末 廣 昭*

経済開発 (economic development), もしくはいきすぎた経済成長第一主義 (economic growth first) の発想に対しては、タイでは社会開発や社会的な公正をどう考えるかという観点から、批判的な議論がだいぶ前から起きています。タイでこういう議論が起こってきた背景の一つに、仏教の教えの中に「中道(ちゅうだ)の精神」, タイ語でマッチャマーという概念があります。英語でいうと moderate way でしょうか。左でも右でもなく、極端でもなければいい加減でもない、真ん中あたりの中立的な立場の moderate なやり方を考えるという意味です。現在の中国のように、競争を前提にしてどんどん経済開発を進めるやり方は、タイの人々はあまり歓迎していない。かといって何もしないと生活はよくならないので、経済開発と社会的公正の双方について、何とかバランスの取れた発展の道はないかと模索しています。その動きを紹介するのが、本日の私の発表の趣旨です。その中にはグラフ先生のご報告にありました宗教的な倫理も関わっていると考えます。

「開発」が今日のシンポジウムのテーマですが、私は30年以上前に「開発主義」という概念を提唱しました。「development」という言葉には、第二次世界大戦以前は経済開発の意味はなかったと思います。経済開発の概念が生まれるのは、実はイギリスが、自国の植民地の独立運動に対抗するために、植民地に一定の経済的な開発を認める「植民地開発福祉法」を制定してからで、それから経済開発という概念が各地に普及するようになりました。これに基づいて、まずアフリカの英領植民地であったナイジェリアとタンガニーカ(現タンザニア)で経済開発計画が始まります。さらに、イギリスはコロボ計画(旧英領植民地を主たる対象として実施された技術協力)を1951年から開始し、それを契機に、アジアでは1950年代にいろいろな国で「経済開発5か年計画」が始まりました。では、これが東アジアに定着した経済開発体制、私が言うところの開発志向国家(a developmental state)の起源かということ、どうもそうとは言えません。実はこの問題を考えるためには一度、冷戦体制について考えなければいけないというのが、本日最初の議論です。

経済開発計画の試みは1950年代からあったのですが、それがアジア諸国に定着するのは冷戦体制が本格化する時期からです。アメリカに対抗して、ソ連が社会主義は資本主義よりも優秀な体制であることを示すために、フルシチョフ第一書記(のち首相)が仕掛けたシステム間

* (すえひろ あきら) 学習院大学国際社会科学部/東京大学・名誉教授

競争の中から生まれたのが経済開発志向の国家であった、というのが私の主張です。当時アメリカで喧伝されていた社会主義に対するイメージは、まず政治体制についていうと、民主主義はない、言論の自由もない、次に経済パフォーマンスは、計画経済のため成長率は一般に低い、技術開発はスピードが遅くてイノベーションは生じない、といったふうに非常にネガティブなものでした。ですから、資本主義体制は社会主義体制よりも優れているという評価だったのですが、フルシチョフの時代に、ソ連はアメリカより先に水爆実験を実施します。また宇宙開発も成功させます。スプートニクの打ち上げがそうで、技術開発でアメリカの先を行ったわけです。

それから、アメリカに大きなショックを与えたのは、ソ連が第6次経済開発5か年計画を1950年代半ばに発表した際、年間の経済成長率の目標を11%に設定したという事実です。アメリカの過去80年間の平均成長率が4%の水準のところ、倍以上の数字である11%を掲げた。これはもう明らかにソ連のほうが高成長路線を狙っていて、この目標が実現すると、20世紀の終わりには、ソ連は間違いなくアメリカを抜いて世界最大の経済大国になるわけです。当時の論文を読みますと、ソ連がアメリカに勝つのではという憶測と警戒感が、アメリカのエコノミストの間に勃然と生まれていたことが分かります。さらに経済援助競争の分野では、ソ連はアメリカが重視していなかった国、例えばインドを重視します。当時アメリカが重視していたのはトルコやユーゴスラビア、イランですが、ソ連はそれに対してインドやインドネシア、それからアフガニスタン、エジプト、イラクにピンポイントで経済援助をしています。

こうして技術競争、生活水準競争、経済援助競争が起こった結果、完全にアメリカ（アイゼンハワー政権）の考え方が変わりました。経済開発計画はもともと計画経済ですから、「経済開発計画」は社会主義体制と同じ体制ということで、アメリカは毛嫌いしていたわけですが、ソ連の挑戦に対抗するために、発展途上国に経済開発計画の導入を認めた。そして、この開発計画を効率的に実施するために、authoritarian regime、権威主義的な政治体制が生じてでも仕方がない、それで共産主義を防げるのだったら容認せざるを得ないと考え方が生まれてきました。つまり、政治的自由を制限するような強権的権威主義的な政治体制が出てきても止むを得ないという方針に変わったわけです。同様に、経済開発計画を通じて市場メカニズムに国が介入するという、それまでアメリカが認めていなかった方法もやってもよいことになった。

以上のように、アメリカの方針が180度転換したのが、1950年代後半のアイゼンハワーの時代であった、そして、ここから東アジアの開発志向国家が始まったというのが、私が1998年に編集して刊行した本の趣旨でした（東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会）。この本は当時の学界に相当大きなインパクトを与えたと思っています。

開発独裁（a developmental dictatorship）という表現は、イタリアのファシズム研究（グレゴール『イタリア・ファシズムと開発独裁』1979年）の中から、つまり、近代化の中の一つ

の政治形態を示すものとして生まれ、その後、アメリカが容認した権威主義体制型国家に対して使われました。あるいは、インドネシア研究者であったハーバート・フィースは、スハルト政権時代のインドネシアを *repressive developmentalist state*、抑圧的開発主義国家と呼んでいます。私は全般的にこの時代の東アジアの政治体制を、*authoritarian rule* と呼ぶよりは、開発志向国家と呼んだほうが実態に合っていると理解しています。

この開発志向国家が生まれたのには2つの理由がありました。1つは政治的な理由です。すなわち、社会主義国である中国、ベトナム、それから国内の反政府主義者、特にコミニストと連携するような反政府主義者が政府を倒そうとしている、そういう政治的な危機に対抗するためには強力な国家が必要であるという政治的な要請がそれです。もう1つは経済的な理由です。社会主義や共産主義の国々に勝つためには国民の生活がよくなならないといけない、そのためには従来のようなゆっくりとした経済開発ではなくて、加速的な工業化、キャッチアップ型工業化を一層進める必要があるという経済的な要請です。

開発志向国家の特徴は、国家や国民の目標がもっぱら経済成長に向かっていく点にあります。1950年代までの世界のいろいろな国の国家目標を調べますと、「経済成長」を筆頭に掲げている国はあまりありません。例えば、社会の調和や国の平和と安定がターゲットでしたが、1960年代に入ると、東アジアの国々では経済成長が一斉に共通した国家目標になります。スライドに示した「開発主義」(*developmentalism*)とは、個人や家族、地域社会ではなくて、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的・人的資源の集中的動員と管理を行う方法を意味します。実際、1960年代以降、この体制が東アジアにおいて定着していきました。例えば、タイのサリット首相、韓国のパクチュンヒー（朴正熙）大統領、フィリピンのマルコス大統領、台湾の蒋介石総統・蒋経国総統の父子、インドネシアのスハルト大統領、そしてマレーシアのマハティール首相。こういった人たちが開発志向国家を支えた政治指導者であり、しかも、この人たちがリーダーシップを取っていた期間は結構長いんですね。

開発志向国家の特徴としては、第一に、経済開発機関、日本でいうとかつての経済企画庁のような計画庁を必ず持っています。第二に、決定的に重要なのが、通貨と為替を国家が管理する点です。というのも、こうした管理を通じて、国家が外国資本の受け入れや労働者の賃金をコントロールすることができるからです。第三に、労働運動・労働組合を禁止し、もしくは政府が支援する全国組織に労働者を組み入れます。そして最後に、社会福祉（*social welfare*）の *welfare* 概念が東アジアにはないけれども、*welfare* の代わりに労働者のための住宅を造ったり、生活改善を重視するという、ヨーロッパとは違う発想の社会政策を実施します。というのも、国家の共通目標として「成長第一主義」という考え方があるため、経済開発に貢献する社会政策を優先していったわけです。

ところが、1986年に、「黄色の革命」と呼ばれた事件がフィリピンで勃発し、コラソン・アキノ（1983年に暗殺されたベニグノ・アキノ上院議員の妻。1986-92年、第11代大統領）と

大衆がマルコス大統領を政権から追い出しました。この事件を皮切りに、翌 1987 年に韓国では歴史上かつて見ない労働者の大闘争が起きます。その 2 年後の 1989 年には、中国で天安門事件が起こります。さらに 1992 年にはタイでも 5 月流血事件（タイでは「暴虐の 5 月」と呼ぶ）があって、民主化運動が連鎖的にアジア諸国で発生しました。その結果、東アジアでは開発志向国家（developmental state）ではなくて、福祉志向国家（welfare state）、もしくは福祉社会（welfare society）を目指すべきだという「福祉国家論」が、1990 年代に入って急速に広がります。福祉国家論は、今は衰えていますけれども、注意すべきは、人々の心の中にある経済成長を第一に考えるというイデオロギーは、その後も根強く残っている点です。例えば、中国がそうです。それからベトナムでも成長第一主義が続いています。そういう状況の中で、どういうふうに関の問題を考えたらいいかというのが、本日の私の問題提起であります。

この点を考えるうえで格好の材料となるのが、タイにおける 2 つの事例の対比です。最初の事例は、2001 年から 2006 年まで首相を務めたタックシン・チナワットの政治経済運営です。タックシン元首相はタイの知識人のあいだでは非常に評判悪くて、権力を過度に集中した独裁者であり、政治汚職にまみれた人物という評価です。彼は現在亡命をしていて、ドバイやロンドンにいますが、香港、上海、カンボジアにも別荘を持っていると聞きます。東京にも面倒を見る人がいるようで、世界中を移動していますけれども、このタックシン元首相と国王という 2 人の全く違う考え方を、以下では紹介しようと思います。

タイはひと昔まえまでは、本当に「微笑みの国」と呼べるような国でした。ひとに会うといつでも両手を胸や顔の前で合わせて、男性はサワディカップ、女性はサワディカと挨拶して、微笑みが絶えませんでした。ところが、現在は微笑んでいるタイ人をみることはほとんどありません。元気ですかというと、死ぬほど疲れている（ヌワイ・トゥング・ターイ）といった返事が返ってくるほどです。

タイには以前、自殺者はほとんどいませんでした。十万人当たり 1.0 人前後です。タイの仏教では自殺をすると地獄に行くと言いますので、それが怖くて人々は自殺を忌避していたのですが、アジア通貨危機が起きたあと 10 人を超えるほど数字が上がりました。最近はこの数字が下がってきていますけれども、それでも 6 人以上の水準が続いています。また、ストレスの少なかったタイ社会では、胃がんにかかる人もほとんどいませんでした。ところが現在、タイでも続々と胃がんの患者が出てきています。昔は肺がん、膀胱がん、乳がんの 3 つぐらいしかなかったと聞きます。逆にいうと、タイでストレス社会が始まったからこそ、胃がんや糖尿病や高血圧、いわゆる「生活習慣病」と呼んでいる中進国や先進国に共通する病気が増えてきたといえます。ストレスが溜まって自殺する、生活習慣病も増えるといった状況が起きているわけです。

そうした中で、タックシン首相（当時）が主張したことは、タイが昔のような伝統的なやり方で政治や経済を運営していたら、グローバル資本主義の動きに乗り遅れてしまう、世界の流れから取り残されてしまう。そうではなく、世界の流れについていくことを強く主張しまし

た。この「世界の流れについていく」、タンサマイというタイ語が流行語になったほどです。逆に世界の流れに乗り遅れた人、時代遅れのことをラーサマイといいます。タンサマイかラーサマイかということで、彼は政治運営の面でも経済政策の面でも大胆な改革をやろうとします。

グローバリゼーションの中でタイのような国が生き残るためにはどうすればいいか。この課題に対してタックシン首相が提唱したのが、「タイ王国現代化枠組み (Kingdom of Thailand Modernization Framework)」です。ここで重要な点は、Thailand Modernization Framework ではなくて、わざわざ Kingdom をつけているところです。つまり政治体制としての王国も射程に入れているわけです。これは国王を元首とする政治体制を批判するのと同じです。Thailand Modernization といえば経済の近代化を指しますが、Kingdom of Thailand Modernization といえば、王制に代わる新しい政治体制の必要性を暗に示しています。また、この Kingdom of Thailand Modernization Framework の頭文字である KTMF を、タックシン首相は、Knowledge, Technology, Management, Finance の4つの概念の頭文字に読み替えました。ここにはタックシン首相の当時の考え方が明確に示されているように思います。というのも、タックシン首相はもともと IT 関連の分野で、具体的にはコンピューターを政府機関にレンタルして巨万の富を蓄財した人物だったからです。

タックシン首相は、チェンマイの財閥（チナワット家）の息子でしたけれども、一族のなかで主流ではなかったので、よい私立学校に行けませんでした。そこで軍の学校に行きました。陸軍幼年学校、そして警察学校に行きます。陸軍士官学校や警察学校では、1番から3番までの成績優秀者に対して、海外留学の特権を与える制度があります。たまたま、自分の好きな女性（のちのポッチャマン夫人）がアメリカに留学することを決めたため、彼は一生懸命勉強して一番で警察学校を卒業し、めでたくアメリカに留学します。そして、アメリカから戻ってきて警察のコンピューター・センターの所長になります。交通事故とか犯罪のビッグデータを扱うところです。ところが、あろうことか、そこで取り扱った IBM の大型コンピューターを政府機関や民間企業にレンタルするビジネスを開始するわけです。彼は公務員ですので、当然ですが兼職はできません。そこで他人の名義を使ってビジネスを始め、コンピューターのレンタルから携帯電話、衛星通信の分野につぎつぎと事業を拡大し（シン・コーポレーションを中核企業とする IT 財閥）、結局、15年間の間に資産を2600億円まで増大させました。

タックシンはその後、政界に移っていきます。彼は、一国の首相は企業の社長（CEO）でないといけないと、国の運営を企業の運営と同一視します。ちょうど今の日本の政治と同じように、徹底して首相と首相府（内閣府）の権限を強めて省庁の権限を抑えました。またアメリカのハーバードビジネススクールのマイケル・ポーター教授を呼んで国家競争力プランを作ります。一方、彼は国家社会保障、年金問題にも本気で取り組みました。福祉志向国家の体制づくりを目指しましたが、これは現在に至るまでタイではまだ実現していません。

タイの官僚は伝統的に、自分たちの組織を家族と同じようにみる傾向があります。同僚とは

仲よくする、決して競争はしないという、なあなあ主義がタイの官僚の間にはびこっていました。ところが、タックシン首相はそうした官僚文化が大嫌いで、タイの官庁に競争意識と効率性を導入しようとします。例えば、国家経済社会開発庁（NESDB）では、朝7時と夜7時に戦略会議を開いて、その報告書を毎日首相府に上げろと要求しました。働かないことで有名なタイの高級官僚に対して、朝7時から夜7時まで12時間働けと要求したわけです。さすがにこの要求は過激でした。結局、タックシン首相の改革はあまりに大胆すぎて、軍や官僚、そして国民の一部の反発を買い、2006年9月のクーデターで彼はついに失脚します。

グローバル資本主義の中で生き残るために強力な国家をつくり、国際競争力を備えた経済を創ろうとしたタックシン首相に対して、それは適切でないと批判したのが、2017年に亡くなった国王、ラーマ9世王です。1990年代半ば、タイは経済ブームに沸き、韓国、香港、台湾、シンガポールに次いで「第五のトラ」（アジア NIES を当時は「四匹の龍」とか「四頭のトラ」と呼んでいた）を目指していました。しかし、1997年にアジア通貨危機が起きて、経済ブームは一転して経済危機に変わります。

このとき国王は、このままではタイ社会が疲弊してだめになってしまう、世界各国と競争しながら経済成長を追求しても国民は幸せにならないと主張し、「足るを知る経済」、Sufficiency Economy の考えを提唱しました。タイという国が自分の国力に合った、そして国民の気質に合った経済社会を目指すのが適切であるということで、「足るを知る経済」の哲学を提唱します。「足るを知る経済」（通常は充足経済と訳す）は私の訳ですが、語源は仏教用語の「少欲知足」から来ています。タイ語でセータキット・ポーピアンといいます。

「足るを知る経済」を構成する要素は、調和、安全、持続可能性の3つです。「足るを知る経済」の基本概念は、人々が節度を守る、moderation です。それから道理も必要です。rationality（合理性）ではありません。仏教的な意味での道理ですから、英語では reasonableness に該当します。それから最も重要な概念のひとつは、アジア通貨危機のように外から襲ってきたリスクに対して、抵抗できる自己免疫力（self-immunity）を持つことです。この「足るを知る経済」の哲学とそれを実現する社会運動はその後も続いています。タックシン首相が言っていた、極端なまでの近代化、いわゆる現代化を進めないと、とてもグローバル資本主義の中では勝ち残れない、そのための国造りをやろうという富国強兵政策は、現在の中国に典型的にみることができます。それに対抗する考え方として「足るを知る経済」があるわけです。

現在プラユット政権が進めている経済政策は「タイランド4.0」です。これは産業革命から始まって、第一次、第二次、第三次と段階を踏んで、第四次産業革命に対応した経済体制を意味し、ドイツ政府が推進する「インダストリー4.0」に合わせて「タイランド4.0」と呼んでいます。タイの経済成長率は上がったたり下がったりしていますが、最近は低い水準のままの状態が続いています。また、これまで順調に伸びてきた輸出が最近は伸び悩みを示しています。現在、タイはアジア諸国の中で極端に経済パフォーマンスが悪い。スライドの図表は2013年から2019年の年経済成長率の平均値を示したのですが、インド、ミャンマー、中国の7%

に比べて、タイの実績は3%未満と半分にも達していません。

そこでプラユット政権は、「タイランド4.0」の中で挙げられている「3つの罫」、すなわち、①中所得国の罫、②経済格差の罫、③不均衡の罫の3つに対して、①にはイノベーション主導型の成長、②には包摂型成長、つまり、みんなが幸せになれる経済格差を改善する政策、③には経済発展と環境保全が共存する成長、この3つの成長路線を考えないといけないと言っています。しかし、プラユット政権が実際にやっている政策を見ると、①のイノベーション主導型成長をもっぱら強調して、東タイで開発を進めようとしています。東タイで港や空港、高速道路、高速鉄道などのインフラを開発し、次世代自動車である電気自動車とか、ロボット、医療ハブ、バイオ産業など、次世代の新しいタイプの産業を育成し、さらにデジタル経済に基づくスマートシティを建設するというように、未来志向のアイデアを進めようとしています。スライドには、次世代産業として10の産業が載っていますが、このうちタイのローカル資本のみで投資が実現しそうなものは半分もありません。大半は日本やアメリカ、韓国や中国の企業に協力してもらわないと実現しそうでない、先端型の産業を取り上げています。こうした経済政策は、タックシン首相の「タイ王国現代化枠組み」を継承する考え方だとも言えます。

これに対して、国家経済社会開発庁（NESDB）が提唱しているのは、実はイノベーションだけではなく、繁栄と安全と持続可能性、この3つを柱とするようなロングタームの経済開発計画の必要性です。あるいは、国王の「足るを知る経済」の哲学につながる構想です。タイのテクノクラートと世界銀行のスタッフが2016年末に出した報告書『GETTING BACK ON TRACK』、いわゆる本来の軌道に状況を戻そうという報告書の中でも、政策提案はイノベーション・オンリーではありません。もっとバランスの取れた政策の提案をしています。

まず1番目の柱は「より多くの、そしてより条件のよい仕事の創造」であり、そのためには「外国技術の受け入れとイノベーションを通じた企業の競争力の強化」が必要だと主張しています。これは先ほど述べた「タイランド4.0」と重なる部分が大いにある提案です。また、1番目の政策提案の中には、自由貿易協定の締結と規制緩和、競争力の強化があり、これはタックシン首相が強調した資本主義経済の現代化、あるいはKTMFに近い発想です。

この報告書で大事なのは2番目の柱の方です。所得階層別の人口分布で見て、下から40%の所得人口の人たちに対する「政策支援」の必要性、この点は世界銀行がタイだけでなく、途上国全般に対して強調している点です。実際、現在のタイには貧困線以下の人口はあまりいませんので、所得が低い人たちのマジョリティをサポートする政策がととても重要となります。特に自営業とか農民の人は社会保障のカバー率が30%ぐらいしかなく、とくに年金制度がありませんので、そういう人をカバーしていく仕組みを提案しています。

それから3番目の柱が「グリーン成長の推進」です。自然災害とか景気変動といったリスクに対する何らかの措置が必要だということです。さっき申し上げた「3つの罫」に同時的に対応していく。イノベーション主導の成長だけでなく、inclusive growth も green growth も

同時並行で進めていく。そういうバランスの取れた成長路線を、NESDB と世界銀行は共同で提案しました。

中国がまさしく典型的事例ですけれども、経済的に弱肉強食が席捲するグローバル資本主義の中で、IT・AI 革命が急速に進行し、それに伴って競争も激化しています。この国際競争に勝ち抜くためにイノベーションを進めるべきだという意識は、確かに日本にもありますが、現在の日本にどれだけの力があるか、私は疑問に思います。この分野では中国が圧倒的に強く、その点は「Made in China 2025」が示すとおりです。それと同時に、現在の世界は、政治的にも経済的にも地球環境的にも不確実性に満ちた社会といえます（現在、世界で猛威をふるっている新型コロナウイルスは、その最たる例と言えるでしょう——2020 年 5 月追記）。紛争やテロがあり、金融危機が起こり、自然災害が襲い、気候変動が頻発する中で、私たちは何を指すべきか。イノベーション主導の成長ではなくて、もっと社会的安定・公正を実現するような発展の道を目指すべきではないか、という考えもありえるわけです。

言い換えれば、タックシン首相が目指した「資本主義経済の現代化」ではなくて、「足るを知る経済」の哲学が主張する「社会の安定」を目指すべきではないか。もっとも、この 2 つのシナリオのどちらかを選ぶというのは、必ずしも現実的ではありません。むしろ、2 つのシナリオの間のバランスをどうするかの方が重要かもしれません。

ここで改めて冒頭の問題提起に戻しましょう。私は本報告のタイトルとして、「経済開発と社会的公正」の 2 つを掲げました。タイでは現在、この 2 つのシナリオをめぐって議論している様子が、本日の話で分かっていただけだと思います。そこで、今日の日本も、もう一度、経済成長や経済発展の路線に対して、社会的公正（social justice）とは何なのかを考える必要がある、そうでないと日本の社会自体が危うくなるのではないか、という懸念を述べて、私の報告を終えたいと思います。