

# 首都圏と地方との地域 間格差是正



**実施地域** タイ東北地方

## 1. 調査の背景・経緯・目的

中所得国や新興工業国においては、首都圏と地方との間に大きな地域間格差が存在する。地域間格差は、経済発展過程の初期段階において、特に拡大することが知られており、経済発展がめざましい中所得国において、その格差は最も大きいものとなっている。

経済発展過程における所得格差の拡大問題は、ミュルダールやクズネッツといった経済学者らが、1950年代の先駆的な実証研究<sup>1)</sup>ですでに明らかにしているように、多くの先進諸国も経験済みのことであり、経済開発の初期段階から、個人ないし階層間の所得格差が拡大し、その傾向は経済発展のある段階まで観察されることが知られている。

同様の現象は、地域間の格差についてもみられる。開発途上国の多くは、諸外国との国際競争に対抗する手段として必要な、人材、資金、情報などの資源を首都圏に集中させてきた。その一方で、地方は、首都圏への人材や資源などの供給源としての役割を果たしつつも、開発過程から置き去りにされ、所得面のみならず社会資本や教育・医療といった社会サービスに関しても、首都圏との格差が広がるという経過をたどってきている。

本評価調査の対象国であるタイも中所得国と位置づけられるが、首都圏と地方との間に深刻な地域間格差問題を抱えている。タイは、1960年代からめざましい経済発展を遂げ、国民の所得は向上した。しかしバンコク首都圏<sup>2)</sup>が今日の繁栄を築いた一方で、地方は疲弊し、所得分配や経済構造の歪みが社会問題化している。現在タイは、「国土の均衡ある発展」

のために地方が抱える諸問題への政策的な対応が課題とされている。

本評価調査では、これまで我が国が様々な分野において実施してきた協力が、どのようにバンコク首都圏と地方の格差是正に貢献してきたかを評価する。そのために、本評価調査では、タイで最も所得が低い東北地方<sup>3)</sup>を調査対象地域として、タイの地域間格差の実態とその原因や構造を分析した上、当該地方で実施されてきた政府開発援助（ODA）案件を評価し、格差是正へ向けて、東北地方の地域住民の潜在能力を引き出すための条件の整備にかかわる諸課題を検討し、地域開発への取り組み方や方向性についての提言を行う。

## 2. 評価対象案件

評価対象案件は、表1のとおりである。

注1) K. G. Myrdal, *Economic Theory and Under-developed Region*, Harper and Row, 1957 ; S. S. Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, *American Economic Review*, 45(1), pp.1-28, 1955. ミュルダールによると、開発過程で市場原理が働くと地域間格差はより一層拡大する。ミュルダールは、あらゆる経済活動、輸送、貿易、大学や経済団体の本部などの中央集中を、その要因としてあげている (Myrdal, *op. cit.*, pp.23-38.)。

注2) バンコク首都圏とは、国家経済社会開発庁（NESDB）の定義によると、バンコク特別市に、サムートプラカン県、バトンタニ県、サムートサコン県、ナコンパトム県、ノンタブリ県の周辺5県を加えた地域を指す。

注3) タイ東北地方とは、ノンカイ、ルーイ、ウドンタニ、ノンブアランプ、サコンナコン、ナコンパノム、ムクダハン、コンケン、カラシン、マハサラカム、チャイヤブーン、ナコンラチャシマ、プリラム、スリン、シーサケット、ロイエット、ヤソトン、ウボンラチャタニ、アムナトチャルーン の19県からなる。

### 3. 主な報告書執筆者

代表研究者：牟田 博光 東京工業大学教授（担当分野：職業訓練）

共同研究者：山下 彰一 広島大学教授（国際開発学会会長）（担当分野：マクロ経済）

共同研究者：角川 浩二 埼玉大学教授（担当分野：インフラ）

共同研究者：内田 康雄 神戸大学教授（担当分野：保健医療）

共同研究者：山尾 政博 広島大学教授（担当分野：農林業）

共同研究者：森下 稔 東京商船大学講師（担当分野：職業訓練）

研究協力者：斉藤 貴浩 東京工業大学助手（担当分野：職業訓練）

研究協力者：高橋 与志 広島大学助手

### 4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

#### (1) マクロ経済グループ

予備調査：2000年10月29日～2000年11月8日

本調査：2000年12月4日～2000年12月14日

フォローアップ調査：

2001年3月10日～2001年3月24日

#### (2) インフラグループ

予備調査：2000年10月29日～2000年11月8日

本調査：2001年1月28日～2001年2月10日

#### (3) 農林業グループ

予備調査：2000年11月4日～2000年11月19日

本調査：2000年12月16日～2000年12月28日

#### (4) 職業訓練グループ

予備調査：2000年10月30日～2000年11月16日

本調査：2000年12月17日～2000年12月30日

#### (5) 保健医療グループ

予備調査：2000年10月31日～2000年11月8日

本調査：2001年2月3日～2001年2月13日

### 5. 評価方法

JICAは1999年より外部機関による評価を実施してきたが、本評価では初めて学会組織に評価調査を委託した。委託先である国際開発学会（1990年設立）は、国際開発研究分野の研究者を中心に構成される学会組織である。本評価調査にあたって、同学会は、タイを含む東南アジアを研究対象とし、豊富な現地調査・評価作業の経験を持つ学会員を選抜し、評価調査団を組織した。

現地調査は、マクロ経済、インフラ、農林業、職業訓練、保健医療の5分野ごとに、予備調査、本調査、フォローアップ調査の順に実施し、調査団を評価調査の全工程で計11回派遣した。また、現地コンサルタントを活用してアンケート調査などを実施した。

JICAは事業評価に際して、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が提唱している「評価5項目」に沿った手法を用いることとしている。しかしながら、長期の開発計画では、開発シナリオやプロジェクトは示されても、具体的な数値

表1 評価対象案件

分野	協力形態	年度	案件名（正式名）	（協力実施当時）
マクロ経済	開発調査（M/P）	1991～1993	東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画	国家経済社会開発庁
インフラ	無償資金協力	1989～1990	東北タイ地方橋梁建設計画	内務省公共事業局
	開発調査（M/P）	1981～1982	東北部道路網整備建設計画	運輸通信省道路局
	開発調査（F/S）	1984～1985	東北部道路網整備建設計画（フェーズ2）	
農林業	プロジェクト方式技術協力	1984～1991	農業協同組合振興計画	農業協同組合省 協同組合振興局
	プロジェクト方式技術協力	1992～1996	東北タイ造林普及計画	農業協同組合省 王室森林局
職業訓練	無償資金協力	1977	東北タイ技能開発学校設立計画	内務省労働局 （現労働社会福祉省技能開発局）
	プロジェクト方式技術協力	1977～1981	東北タイ職業訓練センター	
	無償資金協力	1987～1988	ウボン職業訓練センター設立計画	
	プロジェクト方式技術協力	1988～1993	ウボン職業訓練センター	
保健医療	無償資金協力	1982～1984	プライマリー・ヘルスケア訓練センター建設計画	保健省、
	プロジェクト方式技術協力	1982～1989	プライマリー・ヘルスケア訓練センター	マヒドン大学
	プロジェクト方式技術協力	1991～1996	公衆衛生	保健省次官室 健康政策課／農村保健課 PHC 室

目標が明示されることは稀であるため、実績値との比較評価が困難である場合が多く、このような場合では、「評価5項目」をそのまま評価基準として適用するのは困難である。

このような理由から、本評価調査では、「評価5項目」を評価基準として部分的に利用したものの、常に全面的に用いてはいない。また、評価5項目が適用しにくいケースについては、評価分析の新たな考え方、方法論の提供も行うこととした。その新しい評価の枠組みは、マクロ経済分野の評価を行う際に紹介する。

## 6. 評価調査報告の構成

本評価調査が対象とするプロジェクトは、マクロ経済、インフラ、農林業、職業訓練、保健医療の5分野の13プロジェクトであり、その内訳は、プロジェクト方式技術協力が6件、無償資金協力が4件、開発調査が3件である。協力形態が異なるプロジェクトである。これらのプロジェクトについては、プロジェクト形成時に明示的に意図されていたか否かにかかわらず、本評価調査では「首都圏と東北地方の格差是正」を最上位の目標として据え直すこととした。

まず、バンコク首都圏と東北地方との地域間格差の実態分析を行い、続いて、JICAが実施した「東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画」（以下、「マスタープラン」）に関する開発調査について、中間時点での評価分析を行う。このマスタープランは、マクロ経済分野の評価対象案件であり、評価分析に際しては新たな評価の枠組みを用いることとする。そして、これら2つの分析結果に基づいて、タイにおける地域間格差是正に関する将来課題の指摘と政策提言を行う。これらはいわば、本評価調査の総論を示すものである。

続いて、マクロ経済分野以外の各分野について、それぞれに分析評価を行う。

インフラ分野では、「東北タイ地方橋梁建設計画」と「東北部道路網整備建設計画（フェーズ1及びフェーズ2）」に関する事後評価を行い、そこから得られる提言を述べる。農林業分野では、「東北タイ造林普及計画」及び「農業協同組合振興計画」の評価分析と提言を行う。職業訓練分野では、「東北タイ

職業訓練センター」と「ウボン職業訓練センター」の評価分析を通じて、職業訓練センターの諸問題や、タイにおける教育制度や職場の将来課題を考察し、政策的示唆などを提言する。最後に、保健医療分野では、「プライマリー・ヘルスケア訓練センター」及び「公衆衛生」案件の評価分析と提言を行う。

## 7. バンコク首都圏と東北地方との地域間格差是正に関する実証研究と政策提言

### (1) バンコク首都圏と東北地方との地域間格差の実態

#### 1) 1人当たり地域総生産（GRP）の格差

東北地方は、タイ全土のほぼ3分の1の面積に相当し、全19県の合計人口は2000年で2,076万人と、タイの総人口の約34%にあたる。図1は、地域間所得格差を1人当たりGRP<sup>4)</sup>でみたものである。1988年価格の実質所得をもとに、所得の最も低い東北地方の1人当たりGRPを1とした場合の、他地域の倍率を示している。

図1から、バンコク首都圏の1人当たりGRPが最も高く、東北地方が最低であることがわかる。1980年代後半の高度成長期を機に、両地域の格差は拡大しており、バンコク首都圏の1人当たりGRPは1975年では東北地方の5.3倍であったが、1993年には9.8倍となっている。既存の研究成果によれば、タイにおける高度成長期には外国からの民間直接投資、輸出、観光収入といった外的要因の貢献が認められるといわれており<sup>5)</sup>、これらの恩恵を受けた地域であるか否か、という点に地域間格差の原因がある<sup>6)</sup>。

タイのバブル経済が崩壊したといわれる1990年代中葉から、両地域の所得格差は縮小傾向にある。また、一部政府機能の地方移転、外資、観光

注4) 1人当たりGRP（Gross Regional Products）は、必ずしも住民の所得水準を示すものではなく、家計部門の所得だけでなく企業や政府部門の所得も含めた合計額として推計される。

注5) タイ政府はこの時期、外資に対する優遇策を提供して積極的な受入れを行った。日系企業を含むほとんどの外国投資がバンコク首都圏及びその外延に集中し、輸出入拠点もバンコク市のチャオプラヤ河岸であった。

注6) 両地域の格差が最大化した1993年には、経済はすでにバブル化しており、その恩恵に与った地域が潤い、ブームに取り残された地域との格差が拡大したという側面もある。

の地方進出、投資委員会（BOI）による外資分散化政策などによって、1998年では、両地域の1人当たりGRPの格差は8.2倍にまで縮少している。

### 2) 産業構成の比較

産業構造の違いは、首都圏・東北地方間の所得格差の原因の1つである。東北地方の最大の産業は稲作を中心とした農業であり、一方、バンコク首都圏では、製造業のシェアが最も大きく、付加価値生産額の40%を占める。つまり、バンコク首都圏では付加価値が高い製造業の全産業に占める比率が大きく、逆に東北地方では付加価値の低い農業の比重が大きい<sup>7)</sup>。

両地域間に観察される所得格差は、それぞれの地域が依存している産業の付加価値の高低差に原因の一端が認められる。

### 3) 人口構造及び都市化の特徴

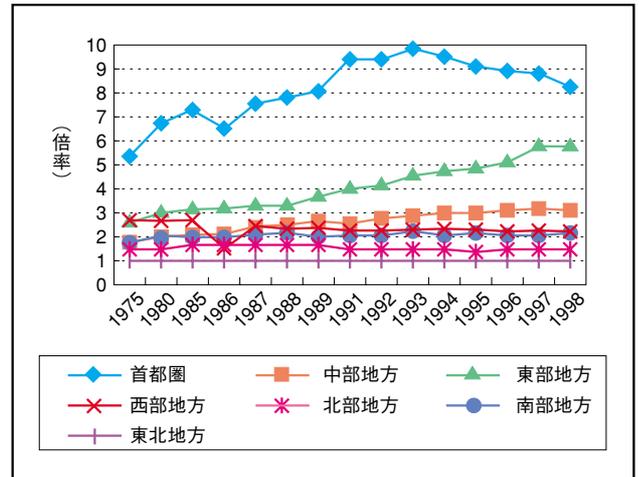
他のアジア諸国と比較した場合、タイの全国の都市人口比率は1999年で21%でありそれほど高くない<sup>8)</sup>。ただし、都市人口比率は各地域で大きな違いがあり、1999年の統計によれば、バンコク首都圏では家計の85%以上が都市に居住しているのに対して、東北地方での都市居住人口は10%以下にとどまっている。東北地方の家計の80%以上は農村に居住しており、この点がバンコク首都圏の人口構造と比較した際に、最も際立つ特徴となっている。

バンコク首都圏と東北地方の出生率と死亡率を比較すると、東北地方の出生率はバンコク首都圏よりも低く、逆に死亡率は、東北地方がバンコク



東北タイの農協 唐辛子の集団栽培グループ「農業協同組合振興計画」

図1 1人当たりGRPの地域間格差の推移



出所：1975年から1985年は、原田泰『タイ経済入門』日本評論社、1988年より。1986年から1989年は、ワラコーン・サーマコーセー他（編）『タイにおける地方中核経済圏の形成』アジア経済研究社、1994年より。1991年から1998年は、NESDB, Gross Regional and Provincial Product 各年版より。

首都圏よりも高く推移している。その結果、1980年代中葉から、バンコク首都圏は東北地方よりも人口自然発生率が高いという現象が続いている。一方で、東北地方の人口は高齢化してきており、この違いが両地域の産業構造、生産性、活力の差として表れてきているものと考えられる。

### 4) 生活水準及び社会指標の格差

バブル崩壊後の1990年代中葉からバンコク首都圏と東北地方との間の所得格差は縮小傾向にあると上述したが、その他の指標で見れば両地域の格差は依然として大きいものがある。例えば、1人当たりエネルギー消費（販売）額では1996年で14.1倍、1人当たり預金額では1996年で22.6倍の格差がある。

社会指標で両地域の格差をみると、事態は一層深刻になる。表2からは東北地方の生活実態がバンコク首都圏のそれと比較してはるかに悪条件であることが確認できる。

注7) 東北地方は、農業への依存度が高いにもかかわらず、家計所得に占める農業収入の比率は10.8%に過ぎない。

注8) 1999年の他国の都市人口比率を見ると、マレーシアで57%、フィリピンは58%、インドネシアで40%である。

表 2 バンコク首都圏と東北地方の社会指標

	医師 1 人当たり人口			看護婦 1 人当たり人口			人口千人当たり公衆電話			人口千人当たり回線サービス			乗用車 1 台当たり人口		
	バン コク	東北 地方	格差 (倍)	バン コク	東北 地方	格差 (倍)	バン コク	東北 地方	格差 (倍)	バン コク	東北 地方	格差 (倍)	バン コク	東北 地方	格差 (倍)
1987	-	-	-	-	-	-	1.75	0.07	25.0	3.25	0.32	10.2	-	-	-
1988	519	12,128	23.4	211	3,920	18.6	1.72	0.08	21.5	8.24	0.34	24.2	9.8	355.9	36.3
1989	436	11,691	26.8	174	3,631	20.9	1.68	0.09	18.7	9.30	0.38	24.5	11.4	431.8	37.9
1990	443	11,175	25.2	173	3,280	19.0	1.74	0.11	15.8	10.83	0.44	24.6	8.9	397.6	44.7
1991	455	10,690	23.5	188	2,888	15.4	1.90	0.14	13.6	12.30	0.55	22.4	8.9	355.2	39.9
1992	440	10,526	23.9	178	2,748	15.4	2.11	0.19	11.1	13.74	0.69	19.9	8.1	327.9	40.5
1993	448	10,751	24.0	178	2,597	14.6	2.32	0.24	9.7	16.52	0.83	19.9	7.4	220.6	29.8
1994	450	10,655	23.7	165	2,443	14.8	2.50	0.27	9.3	17.52	0.93	18.8	6.7	205.9	30.7
1995	-	10,746	-	-	2,233	-	2.89	0.31	9.3	17.66	0.95	18.6	6.5	169.6	26.1
1996	-	10,183	-	-	2,232	-	3.20	0.36	8.9	28.25	1.52	18.6	6.2	143.5	23.1
1997	-	9,754	-	-	2,090	-	3.50	0.73	4.8	46.52	1.83	25.4	5.8	120.7	20.8
1998	-	-	-	-	-	-	4.07	0.97	4.2	30.98	2.04	15.2	5.4	116.1	21.5
1999	-	-	-	-	-	-	5.57	1.29	4.3	31.60	2.16	14.6	5.3	103.2	19.5

出所：NSO, Statistical Reports of Region Bangkok Metropolitan and Vicinity, 1998; NSO, Statistical Reports of Region North eastern Region, 2000; NSO, Statistical Data Bank and Information Dissemination Division.

(2) 東北タイ南部・東部タイ北部地域総合開発計画：中間評価<sup>9)</sup> 結果と新評価枠組み

1) 地域総合開発計画（マスタープラン）の目的

同マスタープランは、1990年代初頭から2010年までを目標年次とする約20年間の開発計画である。

同マスタープランは、所得の低い東北地方<sup>10)</sup>において、①地元住民の所得向上と全国の所得水準との格差縮小、②土地及び水資源の利用を環境に合致させ、持続的発展に資する形態とする、③住民の開発過程への参加、の3点を目的としたシナリオを提言するものである。

表 3 マスタープランに対する新たな評価枠組み

①目的と方向性の妥当性
a) マスタープランの目的及び方向性の妥当性
②計画の進捗状況評価
a) 目的に照らしての実績評価
b) 前提条件とその妥当性
c) 開発戦略とそのシナリオの進捗状況
③計画のフォローアップと政策課題
a) 本計画書で提案された課題が、タイの開発計画や実施計画に取り入れられたか
b) 中間段階における実績の全体的評価
c) マスタープラン調査の将来的課題：相手国政府との政策対話や計画書そのもののフォローがどこまでできたか
d) マスタープラン調査に対する評価のあり方
④自立的・持続的発展の条件整備
a) 環境への配慮
b) 地域の自立的発展の条件づくり

2) マスタープランの新評価枠組み

同マスタープランのような長期の開発計画では、開発シナリオやプロジェクトは示されても、具体的な数値目標が明示されることは少なく、そのため、実績値との比較評価が困難である場合が少なくない。このような場合では、評価5項目を評価基準として用いるのは困難である。

そこで、マスタープランの評価調査にあたっては、新たに表3に示す4視点・10項目の分析の枠組みを定め、評価基準として用いた。

3) 新たな評価の枠組みによる評価結果

a) 目的と方向性の妥当性

① マスタープランの目的と方向性は、タイ政府の要請に応じており妥当と思われる。ただし、東北地方開発の真のねらいは当該地域の貧困解消であったと考えられ、マスタープランのなかで地域住民の潜在能力を開花させるための条件整備や貧困層への配慮が十分なされていなかったことは、課題として残る。

b) 計画の進捗状況評価

① マスタープランを規定する対象地域の経済成長率は、1997年の通貨危機などの影響から、計画成長率を大きく下回っている。提案されているシナリオはまだ始動しておらず、結果的に計画期間中の東北地方の経済成長はいまだ他地域より低く、地域全体の生産性も相対的に低下している。

② マスタープランの前提である成長のシナリオは、通貨危機とそれに続く経済不況によって、前提条件が崩れたと判断せざるを得ない。計画期後半のシナリオを見直す必要がある。

③ 開発のシナリオや方向性は、従来の拠点開発方式の発想に準拠しており、現地調査を重ねて地域的特性をよく把握しており、バランスよく策定されている。しかし、プロジェクトの進捗は芳しい状況ではない。

#### c) 計画のフォローアップと政策課題

① マスタープランの構想がタイ政府の開発計画にどれほど取り込まれたかに関しては、判断が困難である。一部プロジェクトを除くと、計画官庁の担当者が必ずしもマスタープランを十分にフォローしているとはいえない。マスタープラン策定後は相手国次第とするのではなく、日本・タイ政府間で政策協議の場を設け、フォロー体制の確立などの対応が必要であろう。

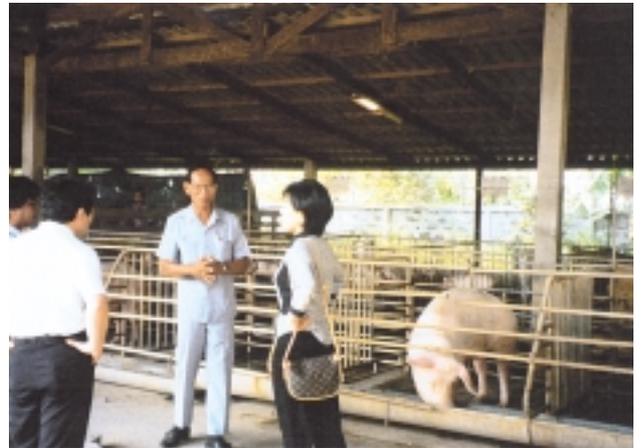
② 中間段階での進捗状況は芳しいものではない。プロジェクトをとりまく環境の変化が大きいため、計画期後半のシナリオを見直す必要がある。あるいは、中期開発計画のドラフトを再策定することも視野に入れなければならない。

③ 今後のマスタープラン調査に関しては、援助国と被援助国の双方が、常に受益者ニーズを把握しながら政策協議を続ける体制を取ることが必要である。対話を続け、ニーズや状況変化に即応できるシステムを事前に用意しておくことが必要であろう。

④ マスタープラン調査の評価には、相手国政府の意向、外的環境の変化、計画期間の長短などの複雑な要素や条件が絡む。よって、一定枠の評価基準を用いて機械的な評価を行うのではなく、目的や方向性の検討を中心とした大きな評価枠組みを用いて、考察や分析を行うことが重要である。

#### d) 自立的・持続的発展の条件整備

① 環境への配慮は、マスタープランの目的の1つにあげられ、計画当初から土地利用、土壌条件、水質対策、雨期の洪水対策などが議論されている。ただ、持続的発展のための資源確保や自然環境保全に加えて、将来における農業の



ピマイ農協の養豚施設「農業協同組合振興計画」

位置づけや都市問題への対処についても方向性を示すことが必要であろう。また、事前にプロジェクトの環境影響評価を実施するために、戦略的環境アセスメント（SEA）<sup>10</sup>の考え方を取り入れていくべきであろう。

② 地域の自立的発展の条件は、地域における各主体の育成につける。マスタープランは従来の拠点開発方式の考え方を取っているが、地域開発を自立的・持続的なものとするためには、住民の開発過程への参加や主体的な取り組みを可能とする条件の向上に目標を絞るべきであった。

#### 4) フォローアップ体制の重要性

現状では、マスタープラン報告書がタイ政府に提出されて以降、日本側が自動的にフォローする体制にはなっていない。政策策定当局への日本人専門家の派遣や、政策協議の継続などのフォローアップを実施することで、効果をさらに高いものにしていくことができる。重要度の高いマスタープラン策定では、相手国政府の開発機運を盛り上げるが必要であり、開発計画づくりにかかわる技術の移転も含めて、マスタープラン策定以後

注 9) 本評価調査は、マスタープランの目標年次（1990年～2010年）の中間にあたる2000年に実施されたため、「中間評価」と称する。

注 10) マスタープランが対象とする地域は、東北タイ南部7県（ウボンラチャタニ、ムクダハン、ヤソトン、スリン、シーサケット、ブリラム、ナコンラチャシマ）と東部タイ北部2県（プラチンブリ、ナコンナヨク）の計9県である。

注 11) 個別の事業実施に先立つ「戦略的な意志決定段階」すなわち政策、計画、プログラムを対象とする環境アセスメント。早い段階からより広範な環境配慮を行うことができる仕組みとして、その導入が国内外で議論され実施され始めている。

も継続的に関与を続ける必要がある。

### (3) 地域間格差是正への将来課題：地方分権化とローカル・イニシアティブ支援体制を中心に

#### 1) 成長と平等の同時達成の必要性

地域間所得格差の意味は、極論すればバンコクの繁栄を人口の1割に満たないタイ国民が享受する一方で、残る9割の国民はバンコク以外の地域に居住し、潜在能力を発揮する機会に恵まれず、貧しい生活と低い社会サービスに甘んじざるを得ないということである。

地方住民の潜在能力を引き出すための条件整備がなされれば、地方においてより多くの国民が高いレベルの生活を享受でき、地域経済活動を活性化させ、ひいては国全体の経済社会発展に寄与できる。そのために政府は潜在能力を生かしきれないでいる人々の活力を引き出すための具体的方策を提示する必要がある。

#### 2) 諸機能の地方分散化政策の推進と財政的支援

地域間格差是正に向けた基本的な方向性は、地方への諸機能の分散化と所得分配の公平化であると考えられる。タイ政府は、過去の5か年計画などにおいて、すでにこの方針に沿った地域開発計画を提案し実施してきているが、こうした方向を強化する必要性はまだまだ高く、一層の強化を図るための行政的な対応やメカニズムを創出する必要がある。

しかし、例えば、各県の知事は中央からの任命制であるなど、地方が中央に従属する構造があり、中央各省庁は地方行政に深く関与し、地方自治体

の予算や行政面に関する影響力を保持しているといわれている。したがって、地方の活性化は地方交付税や政府補助金などの財政支援のみでは達成できない。こうした財政支援の有効活用に向けた地方行政組織の効率化こそが課題である。くわえて受け手である住民の開発過程への参加・自立的な開発への取り組みを可能とする主体的条件の向上努力がともなっていなければならない。

#### 3) ローカル・イニシアティブ支援体制の整備

東北地方でも小規模ながらNGO活動が育ちつつあるといわれている。農業従事者が仲介商人を迂回して生産加工工場との直接取引を実践し、その組織化を図るなどの動向もみられる。また、高収益の作物への切り替えに成功する農家グループが出現し、野菜や香り米の生産比率を上げ、収入増を実現している農家が増加している。地理的な条件の良い地域（例えば、ナコンラチャシマ近郊など）では、魚の養殖などへの経営多角化が進展してきている。

これらの変化には、農業・協同組合省による指導や、農業・農業協同組合銀行（BAAC）による農協などへの支援といったことが寄与しているものと考えられるが、農民のなかに収益性などに対する意識が芽生え始めていることの証拠であるとも考えられる。これをローカル・イニシアティブ（「地域が主体となり行動を起こす」との意味）の始動ととらえたい。農民意識の変化に注目し、彼らの自立・自営への動きを確実なものにしていくまでの支援体制づくりがいま必要であると思われる。

ローカル・イニシアティブを発揚しようとしている地域住民に対しては、当面は中央からの支援が必要である。個人の発意から、東北地方の地域住民との間で、環境問題や生活改善運動などで草の根レベルの交流を続けているグループもある。こうした中央と地方との継続的な交流が、地域住民の意識を高めるきっかけとなる。地域住民の開発過程への参画が未成熟な段階においてこそ、ローカル・イニシアティブの意義と役割を考え直し、それへの支援を強めることが非常に重要であると考えられる。



協同組合デーに全国からバンコクに各組合が集まり出店  
「農業協同組合振興計画」

## 8. 分野別評価報告

### (1) [インフラ分野] 地方道路・橋梁整備プロジェクトの地域開発効果

ここでは、東北地方における JICA によるインフラ分野のプロジェクトのなかから、道路セクターのプロジェクトを取り上げ、事後評価を行う。評価対象は、無償資金協力案件である「東北タイ地方橋梁建設計画」と、開発調査案件である「東北部道路網整備建設計画（フェーズ1及びフェーズ2）」である。なお、ここでは、「評価5項目」を評価基準として用いた。

#### 1) 「東北タイ地方橋梁建設計画」の評価

##### a) 妥当性

同プロジェクトは、第6次国家開発計画（1987年～1991年）の重点的政策課題の1つであった「地方開発の推進」に沿って実施され、特に開発が遅れた東北地方の地方道路整備の一翼を担うものであった。また、現在においてもバンコク首都圏と地方との所得格差是正という観点から、東北地方開発は国土開発の重点に位置づけられており、その妥当性の高さは変わっていない。

ただし、橋梁建設地の選定にあたっては、相対的に開発が遅れていた地域に高い優先度を与えたものの、東北地方全体の所得向上を図るという観点は考慮されていない。同計画の当初の上位目標として格差是正が想定されていたわけではなく、東北地方とバンコク首都圏との格差是正を効率的に図るという点については、やや妥当に欠けたのではないかと思われる。



「東北タイ地方橋梁建設計画」で建設された Huai Khum Mum 橋

##### b) 目標達成度

橋梁建設後、雨期・乾期を問わず人と車が安全に川を渡れるようになり、交通が便利になったとの評価が多い。交通利便性の向上は建設地の地域住民に裨益するだけにとどまらず、迂回による通行距離を大幅に短縮させるとの恩恵も生み出している。

1999年の交通量測定結果から得られた、26の橋梁地点の交通量を見ると、ほとんどの地点で実測交通量が予測量を50%以上も上回っており、これらのことから、同プロジェクトの目標達成度は十分であると評価できる。

##### c) 効率性

同プロジェクトでは51の鋼桁橋が建設されており、工期、予算ともに当初計画どおりであった。よって、この限りでは効率性に問題はない。ただし、評価時点においてはタイ側の費用負担実績が不明であり、今後の無償資金協力案件においては、終了時評価の際に、カウンターパート側の負担実績についても調査が行われるべきである。また、タイにおいては、鋼材はすべて輸入に頼らざるを得ないため、鋼橋の建設コストは極めて高いものになっている。

##### d) 効果

地域住民からは、同プロジェクトにより建設された橋梁の効果として、次のようなことがあげられた。①輸送費用が減少した、②投入材輸送費用が減少し農業生産性が向上したほか、生産物をより高く売れる市場に出荷できるようになった、③農業生産性が向上し、生産量が増大した、④換金作物などの作付けが増加した、⑤輸送費用が減少したことで、消費物資の価格が低下した、⑥就業地までのアクセスが向上したことにより、就業機会が増加した、⑦学校・病院・行政サービスへの便が良くなり生活が向上した、⑧農業生産の増大と就業機会の増加により、東北地方のなかでも相対的に遅れていた地域と他の地域との格差が縮小した。これらのことから、同プロジェクトのインパクトは極めて高いと評価される。

##### e) 自立発展性

まず、建設された橋梁の維持管理状況については、少なくとも26の橋梁について、内務省公共

事業局（PWD）による年1回のモニタリングが行われているが、PWD 職員によれば、鋼橋のことがわかる技術者がいないため、正確なモニタリングの実施は困難であるとのことであった。

## 2) 「東北部道路網整備建設計画（フェーズ1及びフェーズ2）」の評価

本開発調査は、整備が必要な優先度の高い路線の選定を目的としたマスタープラン（M/P）策定と、これを受けたフィージビリティスタディ（F/S）という一連の作業を行ったものである。提言された事業計画の大部分については、タイ国予算及び援助機関により事業化された。

### a) 妥当性

本調査では評価の対象とした M/P 及び F/S の提言事項の大部分が事業化されていることから、実施された事業のインパクト評価を通じて対象とした M/P 及び F/S の妥当性について検討を行った。

道路網整備の直接効果については東北タイのおかれた状況から農業開発における便益を位置づけている。農業開発便益に関しては、道路整備と並行して化学肥料が多用されるようになったことがあげられるが、肥料そのものに対する知識不足は解消せず、逆に、肥料の大量投下によって土壌が痩せ、生産量は減少の傾向にあり、結果的に生産コストが増加している。他方、M/P と F/S の想定どおりに、道路整備により生産物輸送が容易になったためにサトウキビなどの換金作物への転換が進められ、また、販売市場が拡大した結果、生

産物の庭先価格が上昇したとの事例は多くみられたが、農業開発便益ははっきりとしない状況である。

社会的インパクトに関しては、道路整備により交通条件は間違いなく向上しており、その結果、社会生活を営むうえで、多くの便益が図られた。道路整備の進展に伴って、公共交通機関のサービスが充実し、社会的インパクトをより大きくしているという事例もみられた。

以上の結果から、道路整備事業の効果は、少なくとも社会生活面では、開発調査の想定していたものが実現しており、したがって、これらを作成した調査自体の妥当性が高いといえる。ただし、農業開発、さらに広く産業育成・所得向上のインパクトとなると、開発調査は十分に予見しておらず、また、その発現を助長するための方策及び負の影響を防ぐ方策についての検討を行っていないので妥当性は低いといわざるを得ない。

### b) 目標達成度

開発調査の目標達成度は、提言が十分な検討のもと実施されたかと報告書の内容及び構成が十分であったかどうかの2点について評価を行った。前者については M/P、F/S とも道路整備の便益を農業開発便益、道路維持・修繕費用等3項目の経済便益だけでなく、4項目目の社会インパクトも含めた形で各項目について検討を行っている。後者の点に関する評価は、M/P、F/S とも高いとはいえない。問題点としては、① M/P 策定調査は明確な地域開発戦略をベースにして行われていないこと、② M/P には整備を要する路線の距離数を述べているが、整備路線距離数ではなく、全国の道路整備予算のうち、どれだけを東北地方に配分するのかということこそ、東北地方と首都圏との間の格差是正という課題と結びつくがこのような検討はなされていないことがあげられる。

### c) 効率性

開発調査の効率性は、①調査は当初の S/W どおり実施されたか否か、②投入、技術移転、コミュニケーション、データはそれぞれ十分であったか、③他の調査・プロジェクトとの調整は十分であったか、により評価した。

しかし、この案件については S/W 及びその他



ルート 199 メンテナンス「東北部道路網整備建設計画」