

# 観光基盤整備事業

評価報告：1999年 12月  
現地調査：1999年 6月

## 1 事業の概要と国際協力銀行の協力

### (1) 背景

タイでは、地方への所得分配、雇用創出が経済・社会的課題となっており、観光産業は、そうした問題の解決手段として、また外貨獲得の手段として、国家開発において重要な役割を担っている。しかし、一方で、タイにおける交通網および観光地における施設面の整備は遅れており、観光産業発展のボトルネックとなりがねない状況にあった。特に、道路を中心とした交通網の整備は、経済全体の発展に必要な要素と考えられ、対策が講じられる必要があった。

### (2) 目的

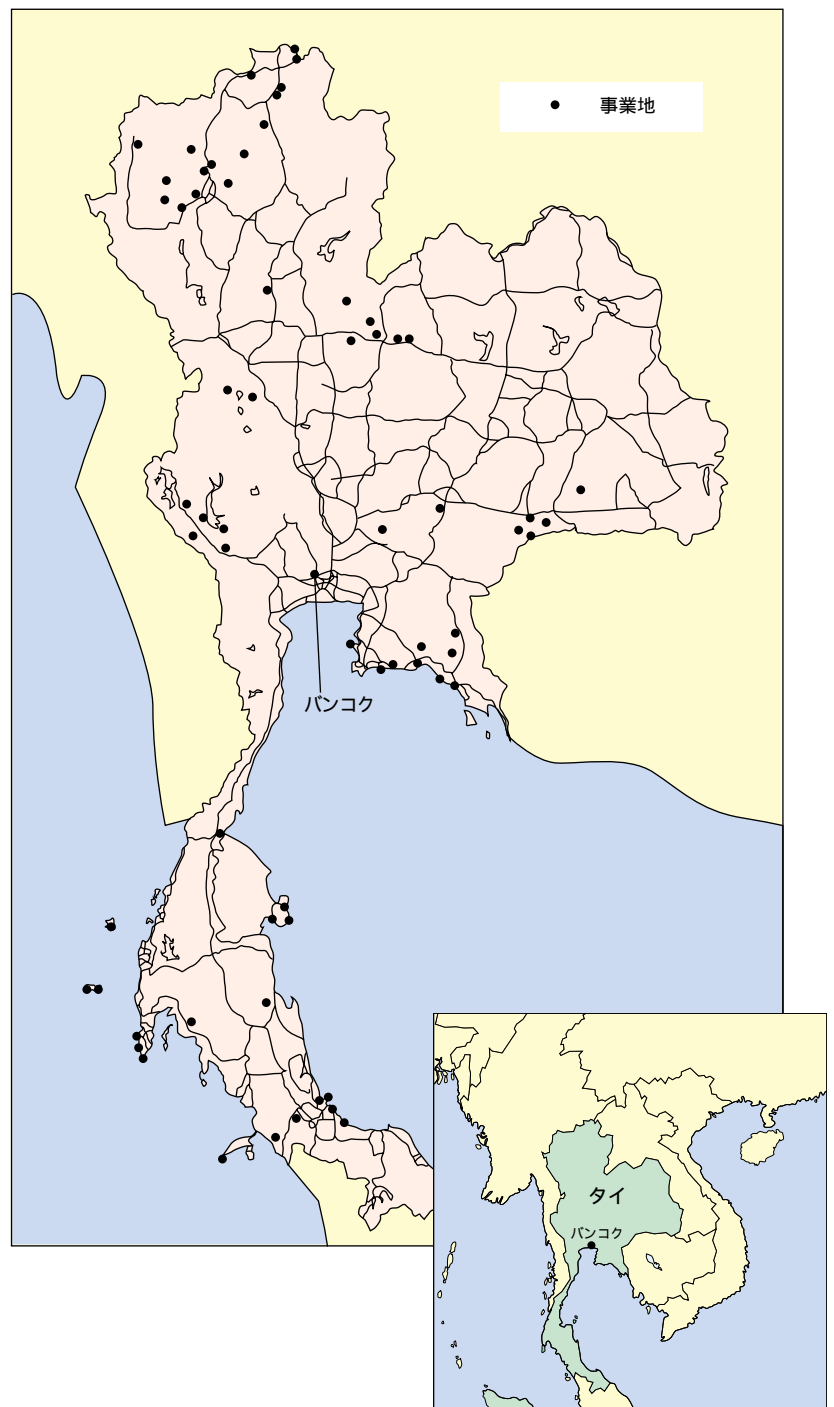
本事業は、全国規模で観光資源を抱える地域に対する基盤整備を実施することにより、観光開発を促進し、もってタイ全域に渡る近代化（地方開発）所得の分配、雇用の創出、そして外貨の獲得を行おうとするものである。

### (3) 事業範囲

本事業は、大バンコク圏を除く8地域で、71の小規模観光基盤プロジェクト（以下サブ・プロジェクト）およびタイの観光に関わるマーケティング・プロモーションを実施するものである。円借款対象は、外貨分全額と、内貨の一部である。

### (4) 借入人/実施機関

タイ王国大蔵省/タイ観光公社



## (5) 借款契約概要

貸付承諾額 / 実行額	6,252百万円 / 5,411百万円
交換公文締結 / 借款契約調印	1987年9月 / 1988年1月
借款契約条件	金利3%、償還30年（うち据置10年）、一般アンタイト（コンサルタント部分は部分アンタイト）
貸付完了	1997年1月

## 2 評価結果

### (1) 事業実施

#### 事業範囲

本事業の開始後、サブ・プロジェクトの見直しがなされ、サブ・プロジェクトのキャンセル、新規追加、更には事業対象地および内容の変更が行われた。最終的には、サブ・プロジェクト数は70となった。

#### 工期

当初計画の1993年3月完了に対し、実際には、最後のサブ・プロジェクトの完成は1997年12月と、4年9ヶ月の遅延が生じた。遅延理由は、土地収用が困難であったこと、サブ・プロジェクト事前調査期間の延長、内貨不足によるサブ・プロジェクト実施の遅れ、および事業内容の変更、などである。

#### 事業費

円借款対象部分の事業費は、当初計画6,252百万円に対し、実績5,411百万円と、約13%のコストアンダーランとなった。主に、円高の影響による円建て価格の下落と、サブ・プロジェクト事業費の変更、によるものである。

## 主要計画 / 実績比較

事業範囲	計 画	実 績
グループA	21サブ・プロジェクト	14サブ・プロジェクト
グループB	37サブ・プロジェクト	29サブ・プロジェクト
グループC	9サブ・プロジェクト	13サブ・プロジェクト
グループD	4サブ・プロジェクト	14サブ・プロジェクト
小計	71サブ・プロジェクト	70サブ・プロジェクト
マーケティングプロモーション	1	1
コンサルティング・サービス	1	1
合計	71サブ・プロジェクト+2	70サブ・プロジェクト+2
工期	1988年1月～1992年9月	1988年10月～1997年12月
事業費		
外貨	4,376百万円	4,023百万円
うち国際協力銀行分	4,376百万円	4,023百万円
内貨	762百万円	687百万円
うち国際協力銀行分	341百万円	267百万円
合計	8,570百万円	7,607百万円
うち国際協力銀行分	6,252百万円	5,411百万円
換算レート	1円 = 5.5円	1円 = 5.2円

### (2) 実施機関の体制（実施および完成後の運営・維持管理）

#### 実施体制

本事業の実施機関タイ観光公社（TAT）は、本事業において、コンサルタントとの密接な協力のもと、多様なサブ・プロジェクトを精力的に管理した。本事業開始当初は、首相府の下に過ぎないTATは、多数の政府機関からなるサブ・プロジェクト実施機関の調整役としては力が小さく、調整は難航した。そのため、最終的な資金配分承認権を

持つ運営委員会（関係諸官庁がメンバー）が、各関係機関の諸調整を行い、その結果、全てのサブ・プロジェクトが高い水準をもって完成することが可能になった。コンサルタント、コントラクターのパフォーマンスは良好であった。

運営・維持管理：サブ・プロジェクトの維持・管理状況は概ね良好であった。但し、中央省庁の部局であるサブ・プロジェクト実施機関が維持・管理を行っている場合は問題ないが、地方自治体が維持・管理を行っている場合、予算・技術・人材面から、維持管理水準が十分でない部分があった。

### 3 事業効果

#### (1) 所得向上・雇用創出効果

本事業は、多数のサブ・プロジェクトにより、広範な観光基盤整備を行うものであり、所得向上、外貨獲得、雇用創出などへの効果は、間接的なものとなり、定量化は難しい。しかしながら、事業実施後の少数のサンプル調査を行ったところ、地方における収入の増加、地方での工事着工前・工事期間中・運営管理の各段階での雇用創出、に本事業は貢献したと、報告されている。

#### (2) 地方自治体の基盤整備事業への参画促進

従来、独自予算を持たず、中央官庁が計画・実施する地方整備事業を甘受していた地方自治体であるが、本事業の経験を基に、独自の基盤整備総合計画を策定し、それを基に予算請求するなど、地元の基盤整備事業に積極的に取り組む自治体が現れた。本事業は、地方自治体が積極的に地元の基盤整備に参加するようになった契機の一つとして、大きな貢献をしたと言える。

### 4 教訓

(1) 多数の機関が関与する場合のある地方分散型の事業では、事業完了後の監理を含めた維持管理体制作りをする必要がある。地方自治の促進等の政策変更により、維持・管理が地方に移管されても、地方自治体によっては、人材・予算不足で適正な維持管理が出来ないものもある。事業完了後、一定期間は、各サブ・プロジェクトの維持・管理状況を一元的に情報収集・モニターする体制・機関を決めておく必要があると思われる。

(2) 本事業のように、実施機関がサブ・プロジェクト実施主体ではなく調整機関であり、しかも多数のサブ・プロジェクトから構成されるような事業の場合は、事業の円滑な開始および実施のために、サブ・プロジェクト実施主体に対し、事業全体およびサブ・プロジェクトの趣旨を十分に説明し、理解してもらうことが重要である。

### タイ

# 観光基盤整備事業

(財)国際観光開発研究センター観光開発研究所長 篠原正治氏

## 1. 事業効果

### (1) 地域社会文化への貢献

実施機関TATや関連機関へのインタビューによって明らかになったことは、特に遺跡の発掘・保存や周辺施設の整備事業に伴って、地域住民が自らの地域の歴史・文化に対して有する認識が高まり、ひいてはタイ王国全体の歴史・文化に対する誇りが新たに生まれてくる効果を有していることである。さらに、初等・中等教育における地域の歴史文化教育の一環として、本事業で発掘・保存された遺跡や、新たに整備されたインフォメーション・センター等を訪問する特別教育活動がそれぞれの地域の学校において採用されつつあり、大変大きな教育的効果を及ぼしているとのことであった。

### (2) 現地実査時の観察から得られた、サブ・プロジェクトの事業効果

#### チェンライ・サブ・プロジェクトの効果

##### Nam Kok Jetty

本サブ・プロジェクトは、チェンライ市内におけるコック川の河川堤防への小型観光客船用の船着場(階段護岸)の設置、堤防上の遊歩道等の修景整備を行ったものである。コック川の河道の変化による水位の低下にともない、このJetty自体は現在、ほとんど機能していない。しかしながら、チェンライ市としては、本サブ・プロジェクトを含む河川護岸の修景整備の10年計画を作成済みであり、最初の事業化プロジェクトとして、この本サブ・プロジェクトが果たした役割は大きい。

##### Doi Luang National Park

公園への入場者数は本事業を実施する以前は、年間20~25万人であったが、事業完成後の1993年には一挙に35万人に増大した。これは明らかに円借款による観光基盤整備事業の効果である。しかしながら、その後は若干減少し、ここ数年は25~28万人程度で推移している。公園の施設は、整備・管理が十分になされている。利用者への情報提供サービスが不足していること、地方自治体の人材・予算不足により、公園までのアクセス道路の維持管理が行き届いていないこと、に改善の余地がある。

##### Chiang Saen Town

本サブ・プロジェクト実施機関である芸術局(FAD)は城壁(全長約3.8km)に囲まれたチェンセンの古都全体を発掘・保存するマスタープランの手始めとして円借款対象の本事業を適用して、Visitor Centerの建設と周辺の景観整備、全部で5ヶ所ある門のうちの一つの復旧、仏塔のあるWat Pa Sakの発掘・保存を実施した。

本事業の結果、社会的文化的効果として、遺跡発掘保全事業に伴い地域住民の自らの歴史・文化に対するPublic Awarenessの高揚という社会的、文化的に価値の高い副次的効果が出現した。本事業を進めていくに際しては、発掘に先立ち住民移転を行うことが必要であったが、住民の移転に当たっては、FADは強権的に追い出すのではなく、時間をかけて個別住民の説得にあたっている。このようなプロセスを経っていくことにより、地域社会に対するポジティブな効果が生じてくる。

### Mae Sai - Chiang Saen Highway

本サブ・プロジェクトは道路局（DOH）が実施機関として、当該地域における円滑な観光周遊路を確立するために、総延長45kmの道路を整備したものである。この道路の観光開発効果は非常に大きく、本道路の交通量は5,300台/日と相当量に上っており、ローカル交通も含めて有効活用されているとのことである。

この道路の完成によりチェンライ、チェンセン、ゴールデントライアングル、メーサイを回って、再びチェンライに戻る観光サーキットが確立されることとなり、当該地域における観光振興に大きな役割を果たしていることは疑いのないところである。

### Ban Tha Ton - Mae Chan Provincial Highway

本サブ・プロジェクトはタイとミャンマーの国境沿いに走る道路をDOHが整備したものである。この道路も上記のメーサイ・チェンセン道路と同様に、チェンライ、チェンマイを起終点として、ゴールデントライアングル地域を周遊する観光サーキットを形成する巡回路の一環としての役割を果たしている。

メーサイ・チェンセン道路と比較すると、観光サーキットとしての重要性は若干劣り、むしろタイの国境警備や辺境部での治安維持のための役割が大きいものと思われる。

#### ブーケット・サブ・プロジェクトの効果

### Ra Wai Beach - Surin Beach Provincial Highway

この道路はブーケット島南西部に連続しているいくつかのビーチ間の円滑な交通を確保するために、DOHが整備したものである。本道路の整備効果としては第一義的には、観光客のビーチ・ホッピング（beach-hopping）を盛んにしたことである。ブーケット南西部のこの道路沿いには、多くの美しいビーチが連続しており、これらのビーチを次々と渡り歩く（hopping）のが観光客の大きな楽しみとなっている。

また、本道路の副次的な事業効果の一つとして、本年初めにKamala Beachの近辺に大規模なテーマパークがオープンしたことが挙げられる。この道路を利用することによって、島の南西部のビーチに立地している多くのリゾートホテルから、このテーマパークへのアクセスが大変容易となっている。

### Phuket Link Road - Erosion Control

本サブ・プロジェクトは上記Ra Wai Beach - Surin Beach Provincial Highwayの道路沿いの法面保護であり、実施機関は地方管理局（DOLA）である。この道路沿いの地盤は砂分が多いため、急斜面の法面は大変雨に弱く崩落しやすいものとなっている。法面保護の形態としては、ショットクリートとプラント・カバーの2種類である。このサブ・プロジェクトの目的は法面保護であり、現地視察をした結果ではその目的を十分に果たしていると言える。

## 2. 今後の課題と提言

### （1）プロジェクト実施後の管理体制の強化

実施機関T A Tは首相府に属する一つの公社に過ぎないが、本事業の中心的なコーディネーターとして関係他省庁との事前折衝、プロジェクトの選択、事業の執行管理等の総合調整機能を発揮することが期待されていた。本事業においては、T A Tも関係省庁も全く初めての経験であったため、さまざまな障害と困難を生じることとなった。それらを列挙すると以下のとおりである。

T A Tが円借款を申請したことについて、各サブ・プロジェクト実施機関の理解がなかなか得られなかった。

各サブ・プロジェクト実施機関の判断によるプロジェクトのプライオリティと、T A Tによるプライオリティが一致しないことが多かった。

70のプロジェクト全てについて、T A T自身が現場に出向いて、地元調整をせざるを得なかった。

観光開発・振興のコンセプトを各実施機関に十分に理解させることが困難であった。

Loan Agreementによれば、地方管理局（DOLA）が実施機関として地方自治体をコントロールすることとなっていたが、実際にはこれが円滑に機能しなかった。



TATのイニシャティブによりこの事業が進められていることに対して、前向きな理解を示さない機関があった。

事業実施後の維持管理については、TATは全く権限を有しないため、きちんとしたフォローアップが出来ていないところがある。

しかしながら、これらの問題点の内からについては地域開発事業、SIP（社会投資事業）地域開発事業（ ）と進んでくるにつれ、各実施機関の理解が浸透してきたため、現在進行中のプロジェクトにおいては、クリティカルな問題とはなっていない。

の問題については調整機関、実施機関、維持管理機関がそれぞれ異なる場合に最も顕著な障害を生じており、現在でも解決されていない。本事業のように実施機関とその種類が多岐に亘る場合には、是非とも事業実施後の管理責任体制をあらかじめ確立させておくことを提言したい。

## （２）調整過程におけるコンサルタントの有効活用

本事業を立ち上げていくに際し、関係機関・地元との調整にコンサルタントの果たした役割が比較的大きかったと、TATは評価している。

すなわち、もともとTATは観光プロモーションを実施する機関として位置付けられており、各種のインフラ整備事業を含むプロジェクト全体の進行管理を担うプロジェクトマネジメントを行うことのできる人材を抱えていない。その空白を埋める役割を果たしたのが、ローカルコンサルタントであった。従って、今後の事業の進捗に際しても、TATがコンサルタントを有効に活用し、彼らの能力を最大限に引き出せるような使い方を考えていく必要がある。

## （３）TATの組織・体制

詳細は明らかではないが、現在、タイ政府はTATの組織再編を進めようとしている。本ミッションが聴取したところによれば、TATを廃止してその代わりにMinistry of Tourism and Cultureを新たな省として設立したいとのことである。組織再編の目的は、国の行政組織における観光行政の位置付けを明確にすることである。現状では公社組織のためそれが不明確となっており、TAT職員が、TAT自体の職権に属さないさまざまな職務（特に観光関連のインフラ施設整備等の推進）を執行することが求められており、その職務執行にあたって他の政府機関、自治体との調整に大変に苦労することが多い。すなわち、このことは今回の円借款対象事業シリーズの執行管理をTATとして担当したことが、組織再編の引き金になったことを暗示している。

しかしながら、一つの逆説的な見方として、TATが省に昇格して他省庁と完全に対等の立場になると、却って他省庁との調整が困難になる可能性はある。

## （４）プロジェクト進捗状況の管理手法と情報公開

本事業のように多数のサブプロジェクトから構成される事業は特に個別案件の進捗状況管理が難しく、遅延の根本原因の究明、管理手法の改善、の必要がある。

さらに言えば、今後の課題として、プロジェクトの進行管理を円滑に行うとともに、行政過程の透明性を拡大するために、プロジェクト全体の執行状況と個別のサブプロジェクトの進捗状況を、オンラインのリアルタイムで広く一般に公開できるようなシステムを作成することが望ましい。

### 【情報公開に関する国際協力銀行の見解】

事業実施主体は借入国の実施機関であり、情報公開の必要性・可否は一義的に借入人（実施機関）の諸々の制約もあり、簡単に出来るものではないこと、情報公開に際しては、事務・コストの負担増が見込まれること、などから、提言されているような情報公開・制度は政府全体として対応すべきものと思料される。

## （５）地方分権と財源委譲

タイにおいては、最近になって憲法が改正され、これから地方分権が進められることになっている。その一方で、地

方自治体の財源不足の問題は全く解決されておらず、予算確保の担保がないままに責任だけが国から地方に押し付けられていくことが憂慮されている。地方分権を進めていくためには、国から地方自治体への財源委譲が必然的に伴わなければならない。この点については、税収の国と地方への配分割合が具体的にどのように変更されていくのか等を、本ミッションとして確認することはできなかったが、DOLAの担当者によれば、地方自治体の税収ベースを拡大する方向に進んでいくことは間違いないとのことであった。この流れをさらに一歩進めるために、筆者としては、観光開発関連インフラ整備事業の特定財源とするために、ホテル滞在客等に特別宿泊税（ホテル税）等を課し、その一部を地方自治体に譲与する税制を設け、地方自治体の観光関連インフラ施設整備の建設・管理の財源として有効利用することを提案したい。



Doui Luang National Park内、  
ビジターセンター



Wat Pa Sak史跡公園



プーケット島、Ra Wai Beach-Surin  
Beach Provincial Highway