

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 10 月 28 日現在

機関番号：17102
 研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2012～2015
 課題番号：24730134
 研究課題名(和文)ハブ空港建設のポリティクス - バンコク・スワンナプーム空港建設過程の政治分析

 研究課題名(英文)Politics of Constructing an International Hub Airport: The case of Bangkok Suvarnabhumi Airport

 研究代表者
 相沢 伸広 (AIZAWA, NOBUHIRO)

 九州大学・比較社会文化研究科(研究院)・准教授

 研究者番号：10432080
 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は、国際ハブ空港という現代国家の物理的な玄関口をめぐる国内政治、国際政治について、タイ政府内の各政府機関の一次資料に基づいて実証研究を行ったことにある。大きく三つの対立軸から政治分析を行った。第一に、中央政府と地方政府の政治的対立。第二に運輸省対国軍といった中央政府内の省庁別の対立。第三に、ICAOなどの国際ガバナンス組織と国内の監督官庁との対立である。これらの対立を巡る政治的力学の変化を読み解くことで、1970年代から2010年代のアジアの秩序構造の変化と交通技術革新に伴い、バンコクの地政学的な位置付けが変化し、そのことが大枠のタイの政治のルールを定めていく様子が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This project has revealed the complex process about the politics of building an International Airport. The analysis was made through first-hand materials and data from the construction of Bangkok's Suvarnabhumi Airport. The politics was threefold. First it was the center-local politics particularly between the Ministry of Interior, Bangkok Metropolitan Authority and the local Samut Prakan provincial office. Second it was the institutional fight among the central government, such as the ministry of Transportation, Finance, Military, Interior and etc. Third it was the fight between the Thai authority and the International/foreign authority such as the ICAO and the Japanese government.

研究分野：政治学、地域研究、国際関係

キーワード：地政学 タイ政治 都市政治 比較政治 地域研究 国際関係 インフラ開発 日本外交

1. 研究開始当初の背景

学術的背景

大きく分けて三つの学術的動向を背景に、研究を開始した。第一に、「空港と政治」の研究動向である。タイの空港研究を含め、空港と政治の研究は専ら、軍事問題、基地問題とそれに付随する国際関係と安全保障の研究において行われてきた(Jönsson1987, Young 1995 他)。具体的には空港建設による、軍事バランス変化の問題、空軍基地を巡る政治問題、そして軍事基地の民間転用の問題などである。そのような中で、空港建設を巡る政治において、軍民関係ではなく、テクノロジーの深化と民主主義制度の衝突として、空港建設を巡る政治を分析した数少ない研究が始まりつつあった(Fieldman 1991)。このような背景の中、本研究は、これまで多くの研究が依拠してきた事例である欧米諸国ではなく東南アジアに事例を定め、先行研究とは異なる地政学的前提を踏まえ、アジアの地域統合という政治経済的文脈を踏まえつつ政治分析を提示することとした。第二に、東南アジア政治研究の動向がある。東南アジアの Connectivity が 2015 年の ASEAN 経済統合の政治課題となって以来、東南アジアのインフラ整備、とりわけ、道路、ガス/石油パイプラインや鉄道等の、地上、海上の Connectivity に関する研究が盛んに発表されていた(石川他 2009)。ところが、空港をめぐる研究は、物流においてまだ相対的に小さいためか、看過されてきた。このような背景から、急増する空の人の移動からとらえる Connectivity、また、海運・陸運・空運間との関係(補完か競合か)を理解するためにも空港建設をめぐる政治的な理解を深める貢献をここで達成する。第三にタイ政治研究における研究動向である。タイ研究でスワンナプーム空港建設に取り組んだ主たるアプローチは汚職研究である。建設に 30 年以上を要した理由に汚職を挙げ、タクシン政権批判の視点からも、汚職の根深さが明らかにされてきた。時間がかかったことの一因として、確かに歴代政権の汚職はあげられるが、最後にしかし建設が実現したこと、とりわけなぜタクシン政権下で建設が実現したのか、この点は説得的に明らかにしていない。このような研究動向を踏まえ、タイ国内の権力関係にのみ視野を限ると見えてこない点に着目する必要があった。すなわち、経済的な地域統合が進みつつある時代にあつて、「東南アジアのハブ空港建設」という地域大の政治課題の達成手法が、長年の懸案であった空港建設の実現に効果的であったか否か、そして、翻つてタイ政治にどのような影響を与えたのかを、より広域の地域政治の視点から明らかにする。

着想に至った背景

二つの背景がある。第一に、本研究代表者は、東南アジアの華人・華僑問題を中心に、人の

移動に関する政治問題の研究を進めてきた。ただ、1960 年代以前の老華僑の移民の時代の研究と、現代の新華僑と呼ばれる 1970 年代以降の移民研究の間には断絶があつた。その大きな違いの一つが、移民の目的である。老華僑の移民の主たるものが若年男性の就業の為のものであつたが、現在の多くが老齢、若年層の観光、医療、教育目的である。これは、東南アジアの主たる移動手段が船から飛行機に変わったことによる。人の移動の目的やリズムが変われば、政治的対応も変わる。では、どうかわるのか。その為にも、基礎環境である空港・空路の発展について、アジアの人の移動に関する政治社会的意味を理解する必要があると考えた。第二の経緯は、2007 年のタイにおける反政府デモである。2007 年タクシン派政権に対して行われた首相府、および国会議事堂の占拠・封鎖は、政府打倒の圧力にはならなかつた。ところが、その後実施したスワンナプーム空港の占拠・封鎖は、政権に対する国内外の圧力を一気に高め、その後の政権交代を準備することとなった。物理的な場所として、首相府、国会より、国際空港がより政治的に重要な意味を持つことを示したこの事件は、地域統合の時代にあつて国際空港はタイにとって生命線であり、そもそも、国家の権力基盤がどこにあるのかという問いに、再考を迫る歴史的契機となつた。

2. 研究の目的

新バンコク国際空港、通称スワンナプーム空港の建設は、東南アジア地域の力学、そして国内政治勢力間のバランスを変え、国益の定義を地域的な広がりを持つものに変える、国家変容プロジェクトでもあつた。天然資源もなく、エリート支配が強固なタイの政治経済構造にあつて、国際ハブ空港建設事業は、千載一遇の外貨獲得チャンスとして新旧政治家の闘争の場となり、同時に地域統合時代の東南アジアにおけるハブ都市としてバンコクが生存する為には失敗が許されない事業であつた。「空のアジア」をめぐるグローバルな競争の中で、国際ハブ空港建設という政治課題はいかにして実現し、その結果どのような政治的影響もたらされたのかを、国際ハブ空港建設を巡る政治を分析し明らかにすることを大きな目的とした。

このような目的を設定した狙い、とりわけ学術的な特色及び独創性とその意義は以下の通りである。何よりも、本研究は「海のアジア」、「陸のアジア」につぐ、「空のアジア」をめぐる政治研究の新規開拓にある。人の移動のあり方が、この 30 年で大きく変化以上、その事実に合わせて研究が急務であり、本研究はそのような現代的要請に応える最新の取り組みである。これまで人の移動の研究については、陸路の移動や、海路の移

動について蓄積されてきた。鉄道や海の港にかかる政治的対立、政治におけるその戦略的な活用についても、これまで多くの研究がなされてきた。しかしながら、現代ではローコストキャリアの充実も含めて、より多くの人々が空を飛ぶ、空を移動する時代になった。旧来陸路でつながっていたルートが空路に取って代わられるということも多々見られるが、海でつながってきたアジアにおいてはなおさらこの傾向は顕著である。例えば日本からタイというのは、かつて海でつながっていたわけだが、現代では空路以外で赴く人数は極めて少数である。空路の重要性が一気に高まった 20 世紀後半から現代に至るまでの時代はその意味で、地政学的な意味も大きく変わった。したがって、海のアジア、陸のアジアに代わる空のアジアをめぐる競争が、各国の政治、社会をどのように変容させたのかを問う視覚が強く求められると考えた。東南アジアにおけるグローバル化、移民、人の移動に関する研究は数多く執り行われてきたにもかかわらず、人の移動の大前提にある、東南アジアの空港建設、そして空路拡大については与件とされ、工学的な建築上の技術発展や経済的な流通網の発展に伴う効率化や産業集積の形成を扱う研究に限られてきたという研究の欠如にある。東南アジアの Connectivity が、いまや地域共通の主要な政治課題となっており、新規建設が見込まれる鉄道輸送、そして新たな道路網の整備に注目が集まっている中で現実には、東南アジア域内、そして、域内と域外を結ぶ人の移動の大動脈は空路であることは看過されるべきではない。それゆえに、本研究はこうした現代的要請に応える意義の大きいものであると考える。

3. 研究方法

本研究では、文献調査及び実地調査を通じて研究課題を明らかにした。文献調査は主として、タイ空港公団、運輸省民間航空局、空軍の資料に基づいて、スワンナプーム建設に関わった人物、組織のデータベースを作成した。これらの分析を通じて、鍵となる政策決定過程組織として首相直轄で組織された新バンコク国際空港建設委員会の持つ重要性が明らかになったため、委員会の議事録を分析するとともに、作成したデータベースを照合する形で、関係組織間関係、そのダイナミズムを明らかにした。次に、新バンコク国際空港建設委員会への参加メンバー、及び、委員会に参加している各組織の中で、スワンナプーム国際空港建設の際に大きな役割を担った人々へのインタビュー調査をバンコクにて行った。インタビュー調査を通じて、政策決定過程における、選択されなかった様々な政策候補が明らかになり、その比較の中で、政治過程を分析することが可能になった。

以上の分析結果を相対的に評価するために、他国の事例との比較研究を進めた。中

もインドネシアにおける国際空港建設過程についての政治議論、データについては収集、分析を進めた。インドネシアは同じく東南アジアにおいて、民間航空重要が最も急速に伸びている国であるが、その大部分が国内需要であるため、経済的ニーズ、そしてそこに基づく政治的ニーズが、空港建設の議論において、また決定過程においてバンコクの場合と大きく異なる。この点を都市国家シンガポールの事例を含めつつ、比較分析を行った。また、スワンナプーム空港建設においては日本の役割が極めて重要であり、具体的には JICA, JBIC より融資、及び技術協力を受けていた。日本の役割が不可分のものであるがゆえに、東京において関係者へのインタビューを行い、日本の視点とその影響力について分析を行った。

最後に、成果をまとめる上で、より長期のタイ、大陸部東南アジアそして、東南アジア全体の空を巡る政治史を調べるために、米国にて、資料収集を行った。東南アジアが主としてベトナム戦争に代表される、軍の空で覆われていた時代に行われた数々の空港建設と、現在の経済発展・経済統合時代の東南アジアにおける空港建設の政治的アクターの違いを比較分析することで長期の文脈に研究成果を位置付けた。

4. 研究成果

本研究課題は大きく分けて二つのアプローチから取り組み成果を得た。第一に、タイ国内の各政治アクターに対する聞き取り調査と、資料調査である。スワンナプーム空港建設にかかる、あらゆるステークホルダーについての詳細なデータベースを作成し、同時に「タイを東南アジアのハブとする」という政治課題が内政においてどのように、形成されたのかという問いについて運輸省民間航空局、空港公団、航空会社の協力、新聞資料や、聞き取り調査等から明らかにしていった。

第二に、タイ・スワンナプーム空港の分析を通じて得られる研究上のインプリケーションを磨くためにも、インドネシア、シンガポールとの比較を行った。こちらについても、各国の運輸省航空局、空港公団、航空会社の協力を得ることができた。

この二つのアプローチから得た研究成果は大きく以下の三点にまとめられる。

第一の成果はタイの空港建設にかかるアクターのデータベースを構築し、基礎的な組織間関係及び、分析を行った。調査対象としたのは、

タイ空港公団 (AOT)、新バンコク空港建設公団 (NBIA)、タイ国際航空 (THAI)、タイ観光局 (TAT)、運輸省民間航空局、タイ王国空軍である。以上の機関について、幹部および、取締役会の名簿から、そのプロフィールのデータベースを作成し、政党政治家、軍、官僚、

エンジニア、企業家の影響力について分析することが可能になった。とりわけ、これらのネットワークの結節点、及び政治的な闘争の場が時代とともに変化していく様子を明らかにした。具体的には軍を中心としたネットワークから運輸省が中心になって構築したネットワークへの変化と政党関係の影響力について非常に大きな役割を果たしていることが明らかになった。

こうしたネットワークの変化のタイミングについてはやはり空港公団の株式公開と、新バンコク空港公団の設立が鍵となったことも分かった。これは政党政治家による空軍の政治力の排除と、建設事業最大の出資元である JBIC を含め、事業に対する国際的な信用の確保という両方の課題を同時にクリアするための仕掛けであった。もっとも、こうした戦略的デザインは過去に何度も描かれていたのだが、それが実行されてこなかったという前史がある。したがって、政党政治家により、運輸省、空港公団、NBIA は乗っ取られそして既存の空軍勢力が玉ねぎの皮を一枚一枚剥いでいくように、排除していく様子が明らかになった。中でも大蛇を振るったのが、スワンナプーム建設特別委員会である。ここは、30年間遅々として進まなかったスワンナプーム空港建設事業を、首相の在任期間の第1期内に終了させ、再選のための象徴的な成果にしたいと当時の首相タクシンが考え、スピードアップのために当時首相のタクシン氏がとった特別設置委員会であった。

スワンナプーム建設特別委員会の議論のアーカイブからわかったことは、このスピードのロジックは、建設の資材の決定一つに至るまで、極めて重要な入札基準になっていたことにある。毎月のように、時には首相が建設現場に泊まり込みで詳細まで議論するということは、このプロジェクトの比類ない政治的重要性を証拠である。その政治的重要な決定を行う上で、また利害調整を行う上で、エンジニアたちの技術的な判断基準が幾度となく採用されていく様子が明らかになった。こうした政府内部の研究成果の一つには、何が起きたのかを明らかにすること以上に、何が起きなかったのかを明らかにできることがある。その一例を挙げるならば、それは、幻のナコンスワンナプーム県(スワンナプーム「県」)の建設である。この計画は、スワンナプーム空港周辺 地域に無税特区を設定し、外貨獲得の切り札にしようタクシン首相が中国を参考にして、タイに導入を企図したプロジェクトであった。しかし、これはタイの官僚組織の中心にある内務省の反発を招いた。これまでの、県割を変更し、バンコク都、および隣接のチョンブリ県の権益を削減させられるからである。そしてそれ以上に抵抗を示したのは、農業省灌漑局であり、バンコク都庁であった。つまり治水の専門家たちによって、一同に反対されたのであった。タクシン政権側も持ちうる王室との関係を

駆使して抵抗したものの、2006年まで結論は持ち越しになった。最終的にはこのプロジェクトはクーデタによってとん挫したものの、空港を拠点にした経済浮揚計画と既存の国家機構の間の軋轢及び、その軋轢が生じたときに出来上がる競争的関係のゲームのルールが明らかになった。東南アジアの地域統合によって、タイの利得の最大化を目指す強権的手法と、既存の国家機構との摩擦、そして巨大プロジェクトにおけるエンジニアの持つ政治力の三点が如実に表れた空港建設の付随プロジェクトであり、権力集中と経済成長の間の緊張感についての新たな事例として分析ができた。この成果は「バンコク二空港とタイ 2011 年大洪水」玉田芳史、星川圭介、船津鶴代編『2011 年タイ大洪水-その記録と教訓』アジア経済研究所、2013 年、97-121 頁。として発表した。

また内政のアクター分析を進める上で、空港建設に係る地方政治について、調査を進めた。この点は、首都行政における空港建設に係る問題について比較研究を通じて特徴を捉えることができた。中でもその特色が現れたのは、空港そのものの建設に加え、空港～都市中心部を繋ぐ鉄道建設をめぐる問題である。主に、ジャカルタとバンコクの都知事(この2名は東南アジアではこの2名のみ民選都知事)間の政治的優先順位の設定の仕方の違いが如実に発現した。これは翻って、バンコクとジャカルタの都市の社会的、経済的構造の差に依存するものであり、例えば行政的に首都外に設置される首都圏空港のコストベネフィットがどのように配分されるのかについて分析するモデルとなる成果になった。この部分については現在執筆中の単著に書き込んでいる。

第二の成果は地域統合がもたらした国内政治条件への影響を分析したことにある。スワンナプーム空港は建設当初から、「タイの」ではなく「東南アジアの」ハブ空港を目指していた。その目標が、重要な特徴付けを行った。それは、シンガポール、香港とのハブ空港の座をめぐる競争である。競争に勝つためには最高技術のテクノロジーの導入し、機会を逸さないよう「早く」建設を完成させることが極めて重要となる。国際空港建設という、前例のない大規模事業をめぐる、利益誘導政治を変える方法は長年皆無であったが、タイ国内のロジックとは異なる東南アジアの域内競争という政治ロジックが新たに加わったことで、「テクノロジー」と「スピード」を志向するロジックが建設をめぐる政治条件を変容させた。タクシン首相はリークアンユーシンガポール首相と同様に「(広域の)リージョナル・ポリティクスで勝ち抜くため」とのロジックをしばしば用いて国内の政治的ライバルを沈黙させるという従来とは異なる国内の利害調整の手法をとった。旧来型の伝統的エリート、権威に依存するのとは異なり、リージョナリズム、テクノ

ロジックといった言葉を用いた東南アジアの新しい政権運営の実態と制度的な設計の過程は、まさに国際ハブ空港建設の過程に如実に現れた。

もっとも東南アジア全体というロジックを政治的に用いるのは、この経済的な競争のロジックが初めてではない。何よりも、タイの空港をめぐる正当化のロジックにおいて重要であったのは、是安全保障の問題であり、アクターとしては空軍である。従って、外部アクターとの関係で言えば、シンガポールや、香港、日本だけでなく、米国との関係を極めて慎重に扱う様子も明らかにできた。そもそも新バンコク国際空港の建設に30年以上もの時間がかかったのは、既得権益との確執、政軍関係のもつれによるところが大きい。従って、ここをクリアしなければプロジェクトが進まないのは明白であった。タイの空港、空路網を整備したのは、第一にベトナム戦争期に米軍のジュニアパートナーであったタイ空軍である。この政治過程は、新空港建設による既存の空港運営枠組の変更に如実に表れていた。事実上、空軍の子会社であったタイ航空が持つ発着枠や空港使用権利の問題に就ての交渉こそが、最後の段階で新空港建設へのコンセンサスを作る上で空軍を説得する最大の障壁でもあった。新規空港建設を通じて、リージョナル化した経済の旨味を欲する、新規企業家や、東南アジア全体で力を伸ばすLCCの新規航空会社、そして新たな需要を期待する観光業者等である。明らかにすべきポイントは、産業界の支持を得ながらも、米国の空のアジアのリージョナルパートナーたる空軍との関係を如何に調整し得たのかは非常に大きな問題であった。スワンナプーム空港建設と共にドンムアン空港、歌パオ空港をどう位置付けるかというのは、経済的な構想以上にまさにこの点で政治的な駆け引きの賜物でもあった。この研究成果は、現在執筆中の単著を通じて広く発表する。

第三の研究成果は比較分析を通じた理論的考察である。バンコク、シンガポール、ジャカルタの3都市は、国家の規模、権力の集中度合によって、空港建設の重要度、および、実行可能性は変わる。このことを、東南アジアのとりわけ国土のサイズの違うシンガポール、インドネシアと比較する。シンガポールは、小規模港市国家であり、物流は海上、人の移動は空路が主である。国内の政治勢力との調整の必要性も低く、同時に国内線もない。インドネシアは、巨大な群島国家ゆえ、一部陸路と海路が整備されているが、空路の充実是国内線において需要が極めて高い。また、地方分権が進み、権力集中度合いも低下しているため、国際空港の建設には意志決定の調整は困難と時間を要する。結果として、ジャカルタの空港は、国際的なハブ空港を目指す位置にすらなく、シンガポールは現在までは好位置にある。ただ、シンガポールには国内線がないことから、伸び率につい

ては疑問符が付く。これらの理論的考察については、2016年7月開催のIPSA年次大会（ポーランド開催）にて発表し、2016年度中に投稿論文として発表する。

本研究期間中の2014年にはタイのクーデタにより、研究プロジェクト開始時までの準備の蓄積、とりわけ資料収集、インタビューを実行するためのネットワークが断絶され、大きな影響を受けた。軍事政権下に急変したことで、それまで歓迎されていた各機関の図書室や関係者の面談も2014年以降、非常に厳しくなったが、それでも、日本やインドネシア、他の場所での調査を補完することで、最終的には上の三つの大きな成果が得られた。研究成果の発表時期が当初の予定から大幅に遅れたものの、現在単著を準備中であり、政治学のみならず、工学研究、地政学研究分野からも非常に大きなフィードバックを受けている。本研究の成果を土台に大きな学術的貢献を果たしたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計8件)

“Politics of a “Sandwich City”: Governing the multinational social multilayers in Bangkok”, Conference 2015 of Consortium for Southeast Asian Studies in Asia, Kyoto International Conference Center, Kyoto, December 2015.

“Thailand and the Changing Geopolitical Dynamics of Southeast Asia”, Carnegie Asia Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, USA, August 2015.

“The Tale of Two Governors - A comparative study of Bangkok and Jakarta Governors' authority and its limits” East Asia and the Pacific region, Brown Bag Lectures, World bank, Washington DC, February 2014.

“A Tale of Two Governors - Gubernatorial Authority and its limits in Bangkok and Jakarta”, Australian Political Science Association Annual Conference 2013, Murdoch University, Perth, Australia, 2013.10.

“Politics of Bangkok and its Urban issues (泰国曼谷的市政与城市治理)”, Japan-China International Symposium on Urban Governance in Megacities and its developments, Shanghai Academy of Social science, Shanghai, People's republic of

China, September 25, 2013.

相沢伸広「大洪水とバンコク二空港」日本貿易振興機構アジア経済研究所夏期講座「2011年タイ大洪水 経験から何を学ぶか」、日本貿易振興機構、2013年8月2日。

“ Double Regionalization - Politics of making a Hub Airport and a political space in Thailand ” International Conference “ On Cosmopolitanism and Southeast Asia: imaginings, mediation and movement ” , Island Southeast Asia Centre, School of Culture, Language and History at The Australian National University in Canberra, February 2012.

“ An Aerotime Asia: Changing Thai/Indonesia Aviation Strategies Amidst the Rise of Chinese Aviation ” , International Workshop on “ The Rise of China and the Transformation of Southeast Asia: National, International and Transnational Perspectives ” , Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, January 2012.

〔図書〕(計1件)

「バンコク二空港とタイ 2011年大洪水」、玉田芳史、星川圭介、船津鶴代編『2011年タイ大洪水—その記録と教訓』アジア経済研究所、2013年、97-121頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

相沢 伸広

ローマ字表記：AIZAWA, Nobuhiro

所属機関：九州大学

部局：比較社会文化研究院

職名：准教授

研究者番号：10432080