

第5章

国家の制度能力と産業政策

——タイとマレーシアを事例として——

東 茂 樹

はじめに

経済成長における政府の役割に関しては、世界銀行が1993年に発表した『東アジアの奇跡』のなかで取り上げ（World Bank [1993]）、政府による選択的介入の是非をめぐる論争が繰り広げられた。しかし1997年に通貨危機が発生すると、アジア諸国の制度的後進性が危機を招いたとする議論が台頭し、政府の役割に関する肯定的な評価は影を潜めている。また1990年代半ば以降はグローバル化や自由化が進展して、各国とも規制緩和を進めているため、政府が政策を通して介入できる領域は非常に限られてきた。このような潮流を受けて世銀では、政府はもはや産業育成や企業支援への関与をやめ、市場メカニズムにゆだねるべきとする考え方が、主流を形成しつつあるようである（Yusuf [2001]）。

しかし本当に産業分野への政府介入は、必要のない政策であろうか。本章では東南アジアのタイとマレーシアを事例に取り上げて、政府が産業支援や企業育成にどのような政策を実施してきたかを明らかにし、政府の役割の意義を考察していきたい。分析に際しては、特定産業を対象として資源動員を図るという選択的産業政策に限定するのではなく、次の2点に注意を払うこ

とにする。第1に、1980年代後半からの経済成長の要因を分析する際に、中立的産業政策（産業を特定しない輸出促進政策や投資奨励政策）の意義に着目すること。第2に、1980年代までの輸入代替工業化期と比べると、1990年代以降の自由化期は、各国の産業が置かれている環境が大きく異なっており、それにとまって政府の支援政策の内容も従来とは変化している点である。

本章で取り上げるタイとマレーシアは、輸入代替工業化期には産業政策への政府介入の度合いがかなり違うという特徴を有していた。タイでは特定産業の振興を目的とした政府主導型の産業政策は、一部を除いて実施されていない。各産業において生産能力を調整するために、民間企業の参入制限措置がとられていた。他方でマレーシアの場合は、1980年代に入って政府主導型の重工業育成政策が実施に移された。自動車や鉄鋼業では、優遇措置を受けた政府系企業が寡占体制を築いている。このように選択的産業政策に関しては、よく対比される両国であるが、中立的産業政策や1990年代半ば以降の政策内容の変化に関しては、むしろ共通している点が多いのではなかろうか。

1990年代半ば以降に自由化が進展するなかで、タイおよびマレーシア政府がともに重点を置いている政策は競争力強化戦略である。1980年代後半から外国直接投資が引き金となって急速な経済成長を達成したものの、より賃金の低い国の追い上げに直面して、付加価値を高めるなどの対策が迫られることになった。1997年に発生した通貨危機発生の原因は、低賃金の強みが活用できる組立工程に資源を集中していた点にも求められる。そこで両国政府が焦点を当てた政策は、産業高度化に対応した人材育成と中小企業支援であった。ただしこれらの政策が効果を発揮するためには、いくつかの条件を満たす必要があると考えられる。両国の事例をもとに、この点を検討することにする。

本章の構成は、次のとおりである。第1節と第2節では、1990年代前半までのタイとマレーシアの産業政策を扱う。まず第1節で、中立的産業政策を取り上げる。これらの政策は民間企業の事業拡大を導いて、両国の輸出志向型工業化につながった。つぎに第2節では、特定産業を育成するために実施

された選択的産業政策に関して、両国の違いを対比させながら紹介する。両国において選択的産業政策が、当該産業の成長にどのような意義をもったかを考えたい。第3節では、1990年代半ば以降のグローバル化や自由化の進展にともない、産業支援や企業育成に果たす政府の役割が、従来とは変化した点を明らかにする。この変化の内容と意義に関して、タイとマレーシアにおける人材育成や中小企業支援政策を事例に検討したい。最後に第4節では、産業政策や競争力強化戦略に関する国家の制度能力の意義をまとめる。

第1節 中立的産業政策

1. タイ

1980年代前半のタイは、第二次石油危機によって経常収支赤字に陥り、対外債務の増大に直面したため、1982年と1983年に世銀から構造調整融資を受けている。またタイ政府は1981年10月から第5次経済社会開発五カ年計画を実施するにあたって、国家経済社会開発庁（NESDB）を中心に、不況に対処するための経済再構築に関する調査を行い、世銀の融資に先立って構造改革の準備を進めていた。ここでは第2節で取り上げる特定産業を対象とした政策は切り離して、1980年代前半に経済構造を改革する目的で計画された、産業を特定しない構造調整政策に関し、どのような制度が整備されたのか、また政策は効果的に実施されたのかをみていこう。

世銀の構造調整融資に際してのコンディショナリティは、農業、産業、エネルギー、財政、制度・組織の5分野にわたるが、ここでは産業のみを取り上げよう（Chaipat [1992: 20-23]）。第1に輸出促進措置として、関税局の組織や輸入関税払い戻し制度の改革、輸出加工区の設置や保税倉庫の追加、輸出開発基金の創設、輸出信用・保証制度の検討があげられている。第2に保護政策体系の改革では、輸入関税を原則として5～60%におさめ、あわせて

非関税面での改革を行う。第3に投資奨励政策では、投資委員会の奨励規定を改革し、奨励措置実施にともなう経済・財政面での影響を調査する。第4に大規模プロジェクトに関しては、経済的に実現性があるかを評価する（表1参照）。

これら制度改革のうち、輸出促進措置に関してはおおむね実施に移された⁽¹⁾。輸入関税の還付制度⁽²⁾、保税倉庫や輸出加工区の適用を受けた輸出企業は、1980年代後半に急速に増加している。また中央銀行による低利輸出金融⁽³⁾も拡充されて、労働集約製品の輸出拡大に寄与した。これらの制度は産業政策の一環として実施されているが、財務省などマクロ経済官庁が担当している点に注意する必要がある、これまでの輸入代替工業化による保護政策で不利になった輸出産業の競争力を是正する意図があった。

つぎに保護政策体系を是正する措置としての関税改革は、1980年代は成功しなかった。政府は価格の歪みを是正する目的で、1982年に最高税率60%の輸入関税引き下げを実施したが、歳入が落ち込んだために、1983年に輸入課徴金の賦課、原材料や中間財の関税引き上げを行って穴埋めしている。この後も財務省は、不況による歳入確保をまず念頭に置いて、適用税率を増やし個別製品の関税を引き上げたため、税率の段階は20を超え、1986年の輸入関

表1 タイとマレーシアの中立的産業政策

| | タイ | マレーシア |
|--------------|----------------|-----------------------|
| 1. 輸出促進政策 | | |
| 輸入関税の還付 | ○ | ○ |
| 輸出加工区 | 1985年～ | 1971年～ |
| 低利輸出金融 | ○ | ○ |
| 2. 投資奨励政策 | | |
| 担当官庁 | 投資委員会 (BOI) | マレーシア工業 開発庁 (MIDA) |
| 法人税減免措置 | ○ | ○ |
| 輸出企業への外資規制緩和 | 1983年～ | 1985年～ |

(出所) 筆者作成。

税は0～300%と逆に複雑になった。また NESDB も産業の構造改革計画において、全産業一律に適用する効率的な保護関税の引き下げを検討したが、経済界のなかで、政策実施で恩恵を受ける業界と受けない業界との間の調整がつかず、1980年代は実施されていない。

最後に投資委員会 (BOI) の投資奨励規定の改革は、タイの輸出拡大や経済成長を導く制度整備として有効であった。投資奨励対象の基準はこれまで曖昧であったため、国連開発計画・世銀の技術援助プログラムで、より効果的な規定への見直しが進められた (Atchaka [1986: 16-17], Christensen et al. [1993: 11])。BOI はこの勧告の内容に沿って、1983年に投資奨励認可および税恩典賦与の基準に関する布告を出している。この布告の意義は、輸出による外貨獲得、雇用創出、国内原材料の利用、工場の地方分散など、政府が促進する投資の基準が明確となった点にある。特に80%以上製品を輸出する企業に、外資100%の出資を認める規定は、1980年代後半に投資ブームを引き起こす基盤となった。

2. マレーシア

マレーシアでは1981年にマハティール政権が誕生すると、マレー人優先政策である新経済政策 (NEP)⁽⁴⁾の枠組みは維持しながら、従来の石油収入を財源とする分配政策から工業化の促進へと政策の転換が図られた (第4章を参照)。政府は1983年に、国連開発計画と世銀、また国連工業開発機関 (UNIDO) の2カ所に依頼して、工業化計画の策定に着手している。世銀から1984年に刊行されたマレーシア工業化政策研究 (MIP) が、市場メカニズムを重視したのに対し、UNIDO から1986年に刊行された工業化マスタープラン (IMP) は、韓国人研究者が執筆したこともあり、輸出志向型工業化、民間投資の奨励、特定産業の育成などに焦点を当てた (Jomo ed. [1993: 316-334], 原田 [1996: 173])。政府は後者の IMP を、工業化の方向性を示す計画 (1986～95年) と位置づけ、輸出促進政策を実施に移している。

一次産品輸出への依存や1985年の経済不況から脱却する対策として、政府は輸出工業を促進するために外資規制を大幅に緩和した。1968年投資奨励法にもとづく税制上の優遇措置は整理しなおされ、輸出促進、地方への工場立地促進、小規模企業設立促進を拡充した投資促進法が1986年に制定されている。製品の80%を輸出する企業には100%の外資出資を1985年に認めていたが、1986年にはさらに輸出50%に引き下げられた。NEPの目標達成を遵守させるために1975年に制定された工業調整法（ICA）も、その取得義務対象企業の条件を緩和している⁽⁵⁾（北村 [1990: 120-125]）。これらの規制緩和措置が、1980年代後半の投資ブームを引き起こしたことはいうまでもない。

第2節 選択的産業政策

1. タイ

特定産業の振興が目的の産業政策に関して、タイでは政府主導型の工業化政策は、一部を除きみることができない。工業省には繊維、砂糖、自動車産業などの開発委員会が設けられたが、マレーシアとは異なり、政府が特定の産業あるいは企業を指定し育成する政策は、ほとんど実施されなかった。タイ政府が輸入代替期に進めた産業育成は、国内市場が狭いため、需要を上回って供給過剰に陥らないよう生産能力を調整することに主眼が置かれている。繊維や砂糖産業において、工場新設・拡張の禁止や一時的な緩和が繰り返されたのは、参入制限により需給を調整し、当該産業を保護する目的があった。この工業省による参入制限とともに、商務省では当該産業の製品輸入を制限し、財務省では製品に保護関税を設定して、輸入代替工業化を進めたのである。

ただ実効性をともなう産業育成が、タイで全く行われなかったわけではない。自動車産業では、工業省が1970年代から組立企業に対し国産部品の調達

規定（ローカル・コンテンツ）を適用し、国産化率は1980年代に至るまで段階的に引き上げられた。自動車の組立には、部品や素材など多くの関連産業が必要で、工業化を進める過程で産業連関を通じた波及効果が期待できるからである。自動車メーカーは、自国の系列部品企業にタイへの進出を要請するか、あるいは地場系の部品企業を育成して調達するかを迫られた。国産部品調達規定は、合併や技術提携を通してある程度の技術を移転させ、地場企業の成長を助けっていると評価できよう。1990年代半ばに欧米系を含む自動車メーカーが、東南アジアの生産拠点として、タイを投資先として選択したのも、部品企業が集積し安定供給が可能な条件を満たしていたためである（東 [2000: 134-147]）。

また石油化学産業は、タイでは主要産業で唯一、政府が主導的に開発計画を立案し育成してきた産業である。タイ湾に天然ガスが採掘されたのをきっかけに、政府の東部臨海地区開発委員会が1980年代に石油化学コンプレックスの建設計画を進めた。重化学工業の育成には、プラント建設に膨大な投資額が必要なため、国営企業が直接担うか、政府が補助金を割り当てて保護するのが一般的である。タイでも国営企業のタイ石油公団（PTT）が最大株主となって、石油化学公社（NPC）が設立され、上流部門のオレフィンセンターを建設した。下流部門の民間企業4社は、NPCからエチレンの供給を受け、新規参入の禁止や高関税で保護されている（東 [2000: 147-152]）。

タイで行われた産業政策は、前述の投資奨励企業に対して賦与された減免税などの優遇措置を除けば、大部分の産業で参入制限措置という形で展開された。また自動車部品やエンジン部品では、国産部品の調達を組立企業に義務づけ、部品産業の育成が図られている（表2参照）。これらの政策は、政府が輸入代替産業を保護育成する目的で実施され、短期的には国内資源を効率的に配分しているとはいえない。さらに長期的にみても、政府が潜在的に成長を見込める産業に市場介入して発展を導くことを意図したとは、必ずしもいえなかった。政策決定過程では、民間企業が競い合って生産性を向上し、目標を達成した企業に対して、官僚が事業の運営権を賦与するというよりも、

表2 タイとマレーシアの選択的産業政策

| | タイ | マレーシア |
|-------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 1. 輸出代替工業化期 | 参入制限 ローカル・コンテンツ 東部臨海開発計画 | マレーシア重工業公社 (HICOM) 国民車プロジェクト |
| 2. 裾野産業の育成 | BOI の産業連携開発 (BUILD) など | ベンダー育成プログラム (VDP) |

(出所) 筆者作成。

業界団体や個別企業の政治的な圧力こそが、政府の決定を大きく左右したのである⁽⁶⁾。

1985年のプラザ合意後、日本や台湾企業のタイへの直接投資が急増し、タイ経済は1980年代後半以降、急速に輸出志向工業化が進んだ。輸出の増大による国民所得上昇の結果、国内市場が急速に拡大し、非効率な生産が続けられてきた輸入代替産業において規模の経済が働くようになっていく。このような経済構造の変化および国際機関からの自由化圧力を受けて、政府は非効率な資源配分を是正するために、1990年代に入ると従来の保護育成政策を、段階的に自由化政策へ転換してきた。商務省による輸入規制の廃止、財務省による輸入関税の簡素化と段階的な引き下げ、そして工業省が主要産業の参入制限を緩和して新規参入を認めることで⁽⁷⁾、自由競争下での新たな輸入代替工業化が開始されたのである。

自動車や電子・電機など加工組立型産業の成長とともに中間財の輸入が増加し、また中間財の国内需要も拡大したことから、政府の産業政策は1990年代に入り、裾野産業の育成に焦点が当てられることになった。育成対象は、素形材や工作機械関連産業である。BOIは1993年にまず、金型、治具、鍛造および鋳造の4分野を投資奨励業種に指定し、1994年には工具や熱処理など10業種を追加して、法人税8年間免除などの恩典を賦与した。またBOIでは1992年から企業情報をデータベース化して、中間財の発注企業と納入企業を、紹介により結びつけるスキーム（BUILD）を開始している。さらに工

業省工業振興局の裾野産業開発部（BSID）⁽⁸⁾では、下請企業を対象に技術や人材育成の研修を実施している。

この後方連関効果を意図した裾野産業育成政策により、1990年代半ば以降のタイでは、金型や鋳造部品の現地調達が増加してきた（東〔2003: 199-218〕）。ただし地場企業の育成という観点から考えると、次のような問題点がある。まず BOI の投資奨励政策は、日本をはじめとする海外下請企業の誘致を念頭においており、必ずしも地場企業の支援に重点があるわけではなかった。つぎに部品の発注と調達を結びつける BUILD は、のちに BOI が地場部品企業の参加を募って外資系組立メーカーを訪問する機会を設けている。しかしあくまで紹介にとどまっており、後述するマレーシアのスキームのように税制上の優遇措置などがなく、組立メーカーには利用するインセンティブが少ない。BSID の下請企業に対する研修事業は、当初計画されたような BUILD との連携がなく、効果がきわめて限られていた。

2. マレーシア

マレーシアでは1980年代に入ると、マハティール首相が主導して重工業部門の育成政策が進められた。従来の一次産品輸出や輸出加工区（FTZ）に立地する外資への依存のみでは、経済の波及効果が限られていたためである。マハティール首相は工業化による経済成長をめざして、政府が産業の高度化に乗り出し、マレー系の手により工業開発を図るプロジェクトを推進した。マレーシア重工業公社（HICOM）が政府の全額出資により設立され、その傘下で鉄鋼、乗用車、自動二輪用エンジンなどを製造するプロジェクトが1980年代前半に着手された（第4章を参照）。なかでもプロトン社の国民車プロジェクトは、国家の威信をかけて、優遇措置により育成が図られている⁽⁹⁾。

マレーシアの国民車プロジェクトは、後発国が工業化を進める際に政府介入を容認する幼稚産業保護の事例と位置づけられよう。当初は市場競争力を有していなくても、長期的に経済厚生の上昇に貢献すると期待される産業に

は、初期段階において政府が市場に介入する保護もやむをえない。問題はその育成政策が、的確な情報判断のうえに既存資源を有効に利用する形で選択されたかであり、また保護をあくまで競争力を高めるまでの時限的措置としたかが重要となる。プロトン社の場合、のちにも企業買収によるエンジン国産化など、膨大な資源投入により自立化への努力を積み重ねているにもかかわらず、ASEAN 域内貿易自由化の期限である2003年に至っても、依然として保護が続いている¹⁰⁾。国民車政策を採用しなかったタイが、東南アジアの自動車産業集積地となった事実から判断すると、保護政策が競争力の向上に有効であったと評価するのは難しい。

国民車プロジェクトに課せられたもうひとつの役割は、後方連関効果によって部品産業を育成すること、またマレー系の部品企業の参画を促進する点にある。組立メーカーが乱立していた時期とは異なり、部品企業は国民車向けの部品を集中して量産できる環境となったが、当初プロトン社に部品を納入できた企業の多くは非マレー系が占めていた。プロトン社はマレー系の部品企業を育成するために、1988年からプロトン・コンポーネント・スキームを開始した。このスキームではプロトン社が、育成対象となるベンダー¹¹⁾に技術・経営指導を行って、その部品を優先的に購入する。ベンダーは、プロトン社から技術、市場面で支援されるとともに、政府から融資も受けられる(穴沢 [1998: 92-98])。ベンダーを育成する企業はアンカー企業と呼ばれ、このスキームは1992年に電子・電機産業のアンカー企業2社にも拡大した。

マレーシア通産省は1993年の年次定期対話会議において、ベンダー育成プログラム(VDP)を発表した。VDPは従来のスキームを発展させたもので、アンカー企業、政府(通産省)に加えて、民間金融機関がベンダーへの融資で協力することになった。また外資系企業をアンカー企業として認め、電子・電機企業の技術移転を促している。VDPでは通産省が指導に乗り出し、アンカー企業への新規ベンダーの紹介や両者の仲介、下請育成の監督を行う¹²⁾(穴沢 [2000: 8-13], Felker [2001: 157-160])。なおVDPは1995年から、新設された企業家開発省に移管された。2000年末にはVDPに参加している

表3 ベンダー育成プログラム（VDP）の業種別ベンダー数（2000年）

| | ベンダー数 | 割合(%) |
|-------------|-------|-------|
| 電気・電子 | 63 | 24.6 |
| 通信 | 17 | 6.6 |
| 自動車 | 46 | 18.0 |
| 家具 | 66 | 25.8 |
| 機械・エンジニアリング | 1 | 0.4 |
| 基礎資材 | 22 | 8.6 |
| サービス | 8 | 3.1 |
| 食品 | 3 | 1.2 |
| フィルム | 23 | 9.0 |
| 造船・修理 | 7 | 2.7 |
| 合計 | 256 | 100.0 |

（出所） SMIDEC [2002: 20]。原資材はマレーシア企業家開発省。

ベンダー数は256社に達し、アンカー企業は82社、金融機関は18社にのぼっている（表3参照）。参加したアンカー企業やベンダーの数から判断すれば一定程度の進展があったが、技術や市場、金融面での支援が保証されている、ベンダーに競争圧力が働かない問題点がある。

第3節 グローバル化の進展と競争力強化戦略

1. タイ

（1）産業構造改善事業

タイは1980年代後半から1990年代前半にかけて輸出主導型の経済成長を達成したが、労賃のより低い周辺諸国の追い上げを受けて1996年に輸出額が減少し、輸出製品の競争力強化が課題となった。そこで工業省は経済関係官庁と協力して国家産業開発委員会を発足させ、タイ産業の問題点と競争力向上の方向性について検討を重ねた。特に輸出の大幅な落ち込みと産業競争力の

低下を、通貨危機を招くに至った構造的な要因と捉えて、これらの問題を解決するために産業構造改善事業計画（IRP）を作成している。

この計画では当初、競争力の低下が著しい労働集約産業を対象に、生産性や技術の改善、製品開発や市場開拓を図る目的で、低利の長期融資を活用した設備の更新や品質管理の向上、外国人専門家の雇用などを実施する構想であった。ただ不況が深刻になるにつれて、各方面からの要望が強まり、対象は輸出産業ばかりでなく、債務処理問題を抱えた素材産業にまで広がって全部で13業種を数え、事業の内容も、地方への工場移転や人材の育成など、雇用対策としての性格も帯びることになった。

生産性の改善や人材の育成に重点を置いた IRP 第1期24プロジェクトは、1998年12月に閣議で承認された。1999年3月に財務省が発表した経済刺激政策の柱のひとつとして追加予算に盛り込まれ、新宮澤構想および世銀からの対外借入を原資にして実行に移された。引き続き第2期58プロジェクトも、2000年3月に閣議で承認を受けて実施され、2004年までに終了の予定である。第2期事業では生産システムの改良、人的資源の改善、最新技術の適用、環境問題への対応に重点を置いている（表4参照）。

IRP 事業の実効性を高めるために、工業省は業界団体と協力して、新たな独立機関を設立している。この機関は産業振興機構（サターバン）¹³⁾と呼ばれ、官民合同で産業発展の問題解決に迅速に取り組む制度が整備された。食品、繊維、電気・電子、自動車、砂糖、鉄鋼の産業別6組織、および生産性、タイドイット（技術研修）、ISO規格認証、中小企業開発の産業横断的な4組織、合計10組織が設立されている。活動内容は、生産や品質管理技術、経営改善に関わる研修や情報提供、アドバイスをを行う専門家の紹介などのほか、食品、繊維、電気・電子、自動車産業では、工業省から検査試験場を引き継いで、製品規格の検査機能で大きな役割を担っている。産業振興機構は、政府の組織から切り離して民間の優秀な人材を登用し、機動的な政策立案や運営が可能になった点に特徴がある（東 [2000: 164-168]）。1980年代には官民合同連絡調整委員会が設置されたが、民間の役割は意見表明に限定されていた。産

表4 産業構造改善事業計画（IRP）プロジェクトの内訳

| 事業分野 | プロジェクト数 | | | 予算額（100万バーツ） | | |
|----------------|---------|-----|----|--------------|---------|---------|
| | 第1期 | 第2期 | 合計 | 第1期 | 第2期 | 合計 |
| 1. 生産性、生産工程の改善 | 7 | 31 | 38 | 167.6 | 1,513.5 | 1,699.1 |
| 2. 生産技術、機械の改善 | 1 | 4 | 5 | 1,000.0 | 82.4 | 1,082.4 |
| 3. 人材育成、技能向上 | 4 | 5 | 9 | 50.1 | 295.5 | 347.1 |
| 4. 中小企業開発 | 7 | 4 | 11 | 337.2 | 235.8 | 574.0 |
| 5. 製品開発、市場開拓 | - | 8 | 8 | - | 592.5 | 592.5 |
| 6. 地方への工場移転 | 2 | 1 | 3 | 827.6 | 104.3 | 924.4 |
| 7. 外国投資の誘致 | - | - | - | - | - | - |
| 8. 公害対策 | - | 5 | 5 | - | 56.1 | 56.1 |
| 合計 | 21 | 58 | 79 | 2,382.5 | 2,898.2 | 5,275.7 |
| その他 | | | | | | |
| 1. 事業運営 | - | 1 | 1 | 38.4 | 52.7 | 91.1 |
| 2. 低利融資 | - | - | - | 1,888.4 | 8,100.0 | 9,900.0 |
| 合計 | - | 1 | 1 | 1,926.8 | 8,152.7 | 9,991.1 |

（注） 第1期では、ほかに3プロジェクト（技能開発2、中小企業の輸出促進1）が予定されている。

第2期の予算額は2001年4月現在のため、一部計算が合わない。

（出所） タイ工業省工業経済事務所資料。

業振興機構では、競争力の向上を迫られた民間側がむしろ主導して、産業が直面する問題の解決にあたっている（表5参照）⁽¹⁴⁾。

ここでは自動車産業振興機構の活動内容を事例に、どのように競争力強化が図られているかをみていこう。タイは東南アジアのなかで自動車部品産業が集積しており、地場部品企業のなかには潜在的に成長可能性のある企業も存在する。日系自動車メーカーはこれまでも自社の協会の活動を通してサプライヤーの育成に努めてきたが、自動車産業振興機構では、日本から専門家の支援を受けて、これら地場部品企業の競争力向上をめざす事業を進めている。第1は、部品企業のQCDEM（品質、コスト、納期、エンジニアリング、経営）を、世界レベルに近づけるための支援である。改善の見込みがあるサプライヤーに、特定技術の専門家を派遣して、ある程度の期間継続して指導

表5 タイとマレーシアの官民協力組織

| | タイ | マレーシア |
|---------------|------------------------|-----------------------|
| 1. 1980年代～ | 官民合同連絡調整委員会 (JPPCC) | 年次定期対話会議 |
| 2. 1990年代後半以降 | 産業振興機構 (サターバン) | ベナン技能開発センター (PSDC) |

(出所) 筆者作成。

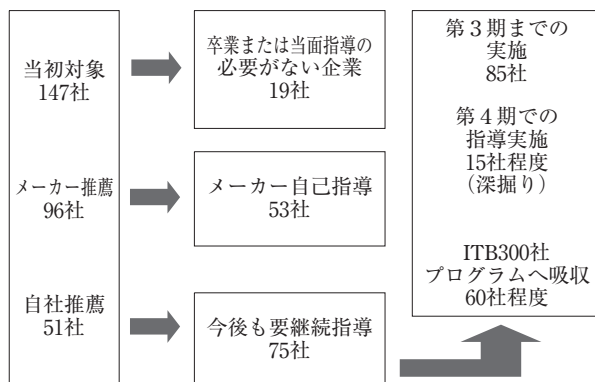
する。従来のように個別企業への常駐ではなく巡回指導を繰り返して、資源の有効活用と技術受入企業側の主体性認識の維持をめざす。2000年から2002年にかけて、半年単位で4期実施した(図1参照)。

第2は、部品国産化支援と試験・検査機能の充実である。通貨危機後は各自動車メーカーとも輸出に力を入れており、輸出先の製品規格に合格した部品を製造しなければならない。自動車産業振興機構が製品の試験・検査機能を充実させるとともに、各部品企業が試作品を日本へ送るのではなく、部品認定試験のタイへの移転を支援する。第3は、製品開発能力を強化するためのプログラムである。グローバル化により自動車市場では販売競争が激化し、製品化のリードタイムが短縮している。サプライヤーは開発機能を強化して、自動車メーカーへの提案内容の向上が迫られている。第4は、人材育成を図るために、企業内研修やOJTで習得する技能の検定制度を設ける。労働者が身に付けた技能を評価し、人材採用や配置の基準を客観的なものにするためには、産業資格制度の構築と定着が欠かせない。以上のように自動車産業振興機構の活動は、自動車メーカーが直面する課題に対策を講じることにより、サプライヤーとしての地場部品企業の成長に力が注がれている。

(2) 中小企業支援

通貨危機後に経済回復を図るため、産業構造改善事業とならんでタイ政府が柱に掲げた政策は、中小企業(SME)の育成をめざした制度整備であった。

図1 タイ自動車産業振興機構（TAI）の巡回指導の実績



(注) ITB プロジェクトは151ページを参照。2002年度は300社が対象。

(出所) タイ自動車産業振興機構資料。

中小企業の多くは、通貨危機後に操業停止や稼働率低下に追い込まれ、また内部留保も減少して、金融機関の貸し渋りで融資を受けられなくなったため、親戚や非制度金融機関からの借入に依存せざるをえない状況に直面していた。タイ経済において中小企業の占める割合は大きい、これまで体系的な中小企業対策は実施されていなかった。また1980年代後半からの経済成長により中小企業問題が薄れていたため、通貨危機後に問題の深刻さを関係者が認識するようになったのである。

タイ政府が全面的に中小企業の育成政策を掲げるに至ったのは、タイ財務省が新宮澤構想を活用して中小企業向け金融制度の改革に乗り出したことが大きく影響している。1998年11月にタイ政府は、日本から中小企業支援の約束を取り付け、中小企業育成に関する専門家の派遣が決定した。専門家は実態の把握と日本の経験の適用について政策対話を重ねて、中小企業政策マスタープランの策定に全面協力している。日本側とタイ財務省との政策対話の過程で重要な点は、中小企業金融における政府の役割に関してであった。タイにも政府の開発政策に沿って融資を実施している金融機関として、タイ産業金融公社（IFCT）、小規模産業金融公社（SIFC）、小規模産業信用保証公社

(SICGC)があるが、いずれも株主の半数を民間部門が占め、また資金調達を国家財政ではなく海外援助機関からの借入に頼っている点で、いわゆる政策金融機関とは性格が異なっている。

タイ財務省の考え方は、市場経済に従った金融制度の整備が基本で、政府の介入はモラルハザードを招いて、民間の失敗を政府が被るというものであった。しかし日本側は、中小企業への融資や信用保証は民間にだけ任せて実現しうるものではなく、政府が基盤整備を行ってこそ中小企業に成長の機会が確保できると説得した。タイ財務省も中小企業金融における政府の役割の重要性を認識するようになり、1999年8月に発表した経済回復政策では中小企業向け金融支援措置として、政府がSIFCやSICGCへ増資して機能を強化し、10年後には政府が全額出資することが盛り込まれた。また職員の融資審査技術の向上についても、日本人専門家の指導で実施されている。

中小企業金融の制度整備と並行して、工業省では日本の経験をもとに企業診断制度の導入を図っている。この企業診断制度の導入は、日本による中小企業支援の大きな柱と位置づけられ、1999年6月からタイ日経済技術振興協会（ソーソーター）に委託して実施された。日本から延べ100人以上の長短期専門家を派遣して、300余名の受講生を対象に診断士養成事業が行われ、実習で診断した企業は700件にのぼった。

企業診断は診断士が現場に赴き、企業の経営、財務、生産、販売、労務などを詳細に調べて、その企業の弱点を指摘し、問題解決につなげることをめざしている。すなわち政府の中小企業政策に沿って、企業の経営を総合的に診断するのが診断士の役割であり、診断結果をもとに特定問題の解決にあたるコンサルタントとは補完関係にあるものの、両者の違いに注意する必要がある。この企業診断士の養成事業が進んで、中小企業事業者に対し経営状況の的確な診断と資源利用に関する処方箋の提示を行うという役割が普及すれば、実践手法を身に付けた診断士を登録して、資格認定制度を作る計画が立案されている。企業診断では、金融ばかりでなく事業展開など企業の成長性を発掘して提言する点にも特色があり、タイの金融危機の原因が担保に偏重

した融資審査能力の欠如にあったため、診断事業の意義が理解されて地場の金融機関も受講生を派遣している⁽¹⁵⁾。

タイ政府は中小企業振興法を2000年2月に施行し、対象を製造業だけでなくサービスや卸売り・小売業にも広げ、それぞれのセクターで、従業員、固定資産、資本金から中小企業を定義して、政策の目的や支援対象を明確にしている⁽¹⁶⁾。また中小企業振興委員会を発足させ、首相が委員長となって、政府内における政策の調整や実行体制を確保する。委員会のもとには政府から独立した事務局を置き、中小企業の現状把握、実行計画の策定、中小企業振興基金の運営などを行う（表6参照）。

以上の産業構造改善事業や中小企業支援政策はみてきたように、官民合同で産業振興を図るサターバンの設立、中小企業振興マスタープラン策定への協力、融資審査に欠かせない企業財務情報を把握するための技術支援、診断事業などの企業評価システムの導入などで、日本政府が全面的な支援体制をとっている（東 [2001: 183-189]）。通貨危機後、IMFと世界銀行はタイ政府に対し、まず緊縮的な財政金融政策の実施を求め、続いて金融制度改革やコーポレート・ガバナンスの適用など、自由主義経済に適合した英米的な制度の導入を図って構造調整を進めてきた（東 [2002: 3-25]）。これに対し日本は、実体経済の回復を重視し、サプライサイドから構造調整を支援している。すなわち資本市場の整備をいきなり提言したとしても、直接金融から資金調達

表6 タイとマレーシアの中小企業振興政策

| | タイ | マレーシア |
|------|-----------------------|----------------------|
| 担当官庁 | 中小企業振興事務局 (OSMEP) | 中小企業開発公社 (SMIDEC) |
| 振興計画 | 中小企業振興実行計画 (2003年) | 中小企業開発計画 (2002年) |
| 金融支援 | 中小企業開発銀行 (SMEBANK) | 産業技術育成基金 (ITAF) |

（出所） 筆者作成。

ができ成長に結びつけられる中小企業は数少ないであろう。中小企業を育成するための企業診断の導入、政策金融の強化などの制度整備は、長期的に産業を育成するという観点から資源を配分することに重点を置いている。つまり「市場の失敗」を補完して産業育成を導いた日本の経験を適用しており、成長の可能性のある地場企業を対象とした産業の基盤整備に特徴がある。

(3) 競争力強化戦略

2001年2月にタクシン政権が発足すると、競争力強化に関する政府の考え方や姿勢は大きく変化している。この変化の原因として、タクシン首相自身が、大手情報通信企業グループの経営者から政界に転身し、CEO政治家として迅速かつ敏腕なビジネスの手法を政治に持ち込んでいることや、ソムキット財務相をはじめビジネススクールの知識に明るいグループが、政策決定に大きな影響を及ぼしていることがあげられよう。ただ変化の根本は、1990年代後半から情報通信技術の急速な進展があり、いわゆるニューエコノミーと呼ばれる状況が出現しているためと考えられる。すなわち比較優位を決定する要因は、従来の生産要素から、情報にアクセスする方法やその深さ、理解力に変化してきている。この点に関して、前政権が実施した産業構造改善事業や中小企業支援策を、タクシン政権がどのように評価しているかを通して検討していく。

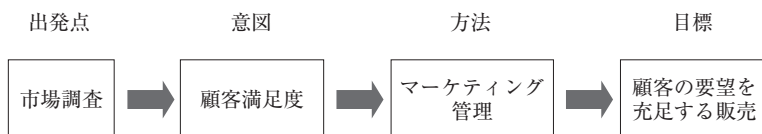
産業構造改善事業計画が作成された際に、その基本となる考え方は、ものを大量生産して輸出により販売を伸ばす点にあった。しかし情報化にともなってグローバル化が進んだ結果、まずマーケティングを重視する考え方が急速に普及している。つまり市場調査を実施して顧客の需要動向をいち早くつかみ、顧客の満足する製品を製造するという方式である（図2参照）。このマーケティング重視方式を実現するための方法として、次のような対策が考えられる。競争力を強化するために生産部門では、上流、中流、下流の価値連鎖を強め、付加価値を高める。また国内の大企業、中小企業、農村企業の連携を深め、地元の知恵を活用しながら国際競争力を図る。政府はグローバ

図2 タイ政府の産業構造改善に関する考え方の変化

(1) 大量生産方式



(2) マーケティング重視方式



(出所) タイ工業省工業経済事務所資料。

ル化に対応できる効率的な組織に改め、マーケティングを重視して海外諸国との提携関係を構築する。

タクシン政権下で工業省は、このような考え方の転換をふまえて、産業構造改善計画の事業内容を見直している。(1)生産性の改善は、従来はコストの削減に重点を置いていたが、顧客の満足度を重視する。(2)技術の改善も、市場に対応した技術を導入する。(3)人材の育成は、経営から技術者、技能者、労働者まで全体をシステムと捉えて向上を図る。(4)地方への工場移転は、草の根レベルの産業の潜在可能性に着目し、産業間の連携を深める。その他の事業である製品開発や環境対策などは、商務省や環境省などの専門官庁が担当し、省庁間で事業の重複を避ける。IRP 第2期プロジェクトの多くはすでに開始されていたが、2002年以降の事業は、以上の点を考慮して重点が移されている。

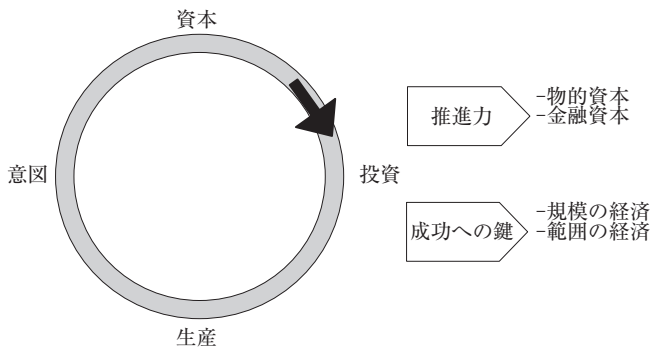
中小企業支援策も産業構造改善事業と同様に、タクシン政権と前政権では政策の重点が異なっている。前政権の中小企業政策は明示的ではないが、日本の経験をもとに制度整備が図られたことから分かるように、組立企業に部品を納入する下請企業の育成が念頭にあった。他方でタクシン政権が支援

対象としている中小企業とは、ニューエコノミーという環境変化に対応して市場志向型の企業家を育成することである。すなわち資源や労働を活用した投資により規模の経済や範囲の経済を生かす方法ではなく、人的資本や社会資本を活用して知識や技能、革新性を生かす方法である（図3参照）。この自立型中小企業とは、自前のブランドを開発して市場ネットワークを構築し、債券発行により資金調達を図るベンチャービジネスが念頭にあると思われる。

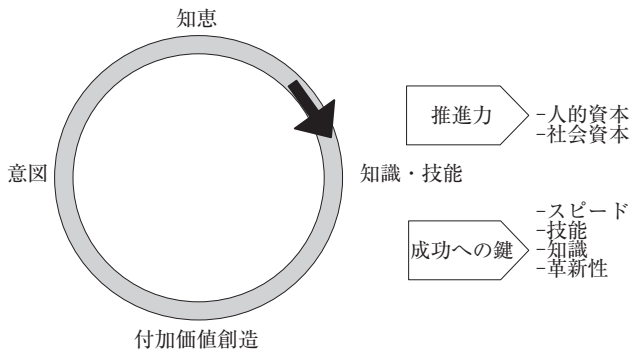
タクシン政権は中小企業の重要性を、雇用面ばかりでなく、経済成長や微

図3 タイ政府の中小企業支援に関する考え方の変化

(1) 投資主導型の成長



(2) 市場志向型の企業家



(出所) DIP [2001: 35]。

税の新たな源と位置づけている。しかし具体的な支援政策では、まだ考え方の変化が十分に反映されていない。工業省が2002～03年に実施した主要な中小企業支援策は、次の二つであった。タイ事業活性化（ITB）プロジェクトは、当該中小企業が直面している問題点に焦点を絞って解決策を施し、競争力強化に結びつける事業である。まず当該中小企業に企業診断士を派遣し、財務、経営、市場、製造などのうちどこに弱点があるかを見極める。つぎに弱点と指摘された問題点を改善するために、専門家チームが集中的な指導にあたる¹⁷⁾。対象中小企業は初年度2500件、2年目1100件にのぼり、企業の90%以上がプロジェクトの意義を評価している。もうひとつは起業家奨励プロジェクトで、機会創出、技能形成、事業をおこす環境を整備する。2002年には1000件以上の起業があり、5000人以上の雇用を生み出した。このプロジェクトは引き続き、2004～05年に5万人の起業家を創出する計画である。これらプロジェクトのうち、前者は企業診断士を活用している点からも、従来の考え方に沿って立案された事業である一方、後者はタクシン政権の方針に沿った事業であり、両者が併存しているのが現状といえる。

中小企業振興法に規定のある中小企業振興事務局（OSMEP）の長官は2001年11月に任命され、中小企業政策の管轄が工業省工業振興局から OSMEP に移管された。OSMEP は、これまで分散していた中小企業に関わる政策や事業を一手に引き受ける専門機関として、中小企業振興のために調整や便宜供与、促進の役割を果たすと同時に、他の関係機関とともに出資などに応じ、各種中小企業振興組織の実働部隊ともなる。政策面では、2003年に中小企業振興実行計画を策定した。実行計画では、次の六つの戦略を掲げている（OSMEP [2003]）。(1)債務問題など通貨危機からの復興、(2)中小企業振興のための基盤整備と障害の除去、(3)中小企業の持続的な成長の奨励、(4)中小企業の輸出促進、(5)新たな起業家の創出、(6)コミュニティレベルの事業促進。このうち(4)～(6)が、政権の方針に沿った重点戦略と思われるが、具体的な計画はまだ詰められていない。

タクシン政権の中小企業支援政策にもとづき、小規模産業金融公社は2002

年12月に中小企業開発銀行に昇格した。株主は財務省など政府側が95%を占め、利益追求ではなく、中小企業支援の政策金融機関としての位置づけが明確となった。従来からの中小企業向け長期低利融資に加え、貿易に関わる信用状（LC）発行やリース、ファクトリング（債券買取）、中小企業振興組織への出資などの事業を始めている。また政府の政策に沿って、ITB プロジェクトや一村一品運動参加企業への融資、海外での製品展示・販売活動に関わる費用の無担保融資などを行っている。中小企業の融資相談や融資審査において、担保偏重ではなく経営者の経歴や事業可能性を重視する点は、日本の技術支援が生かされている。

国の競争力強化戦略に関して、タクシン政権は2002年に競争力向上開発委員会を発足させ、民間や有識者の意見を取り入れて、IMD（国際経営開発研究所）や世界経済フォーラムが毎年発表する世界競争力ランキングの順位上昇をめざしている。競争力強化に向けた政権の基本的な考え方は、アメリカやシンガポールの成功事例を参考に、製品の付加価値を高めるだけでなく、新たな価値を創造する点にある。すなわち結果重視の経済成長からイノベーションによる成長へ、資源制約と収穫逨減から知識豊富化と収穫逨増へ、既存知識の充実から変化の対応力へ、などの転換を求めている。産業競争力の面ではニッチ市場における優位性の確立をめざして、五つの重点産業を指定した。世界の台所（食品）、アジアのデトロイト（自動車）、アジアの観光センター、アジアのトロピカルファッションセンター、世界のグラフィックデザインとアニメーションセンター（ソフトウェア）などの戦略を打ち出している（NESDB [2004: 66-71]）。BOI では投資奨励政策の重点を、従来の地方への工場立地から、この戦略産業へ変更する。また工業省傘下のサターバンも、競争力強化戦略に機動的な対応ができる組織に再編する計画である。

2. マレーシア

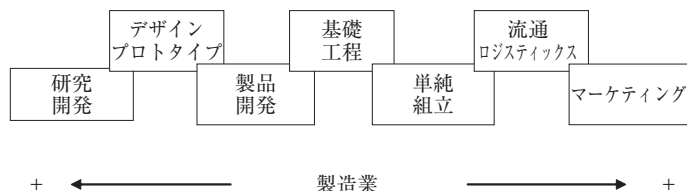
(1) クラスターにもとづく産業発展

マレーシアではタイに比べてかなり早い時点から、競争力強化に向けての戦略を打ち出している。政府はIMPに続く工業化計画として、1996年に第2次工業化マスタープラン（IMP2：1996～2005年）を発表した。IMP2の基本的な考え方は、投資主導型の成長から生産性の向上による成長への転換である。すなわちマレーシアのこれまでの経済成長が資本と労働力の投入増大による成長であったとの認識をふまえ、今後は総要素生産性（TFP）を重視する経済成長をめざす。IMP2の原案作成は、マレーシア経済研究所（MIER）とアメリカのマグロウヒル社が担当しており（原田 [1996: 173]）、産業発展の鍵として情報の集約や知識の活用をいち早く提唱した点が、従来にはない特徴である。

IMP2の競争力強化戦略は、次の2点にまとめることができよう。第1に、製造業における価値連鎖の重視である。製造業の活動を単に生産に限らず、その前後の研究開発、デザインからロジスティックス、マーケティングに至る一連の価値創造のプロセスと考えると、両端に近づくほど労働者1人当たりの付加価値が高くなる（図4参照）。マレーシアでは従来、基礎工程や組立など付加価値の低い部門に企業活動が集中していたので、価値連鎖の両端方向へ重点を移動して付加価値を高める必要があり、これを「製造業++」戦略と名付けている。さらに価値連鎖を通して産業間の連携が深まれば、製造業全体が高度化して生産性の向上が達成できる（図5参照）。

第2は、クラスターを基礎にした発展戦略である。クラスターとは、既存の産業分類とは異なり、中核産業とそのサプライヤー（部品、原材料、機械、関連サービスなど）、これらをサポートする経済基盤（事業環境、インフラなど）から構成される。クラスター発展戦略では、特に裾野産業と制度的基盤の強化、これらと中核産業との連携を重視している。技術や市場の変化に対

図4 製造業の価値連鎖



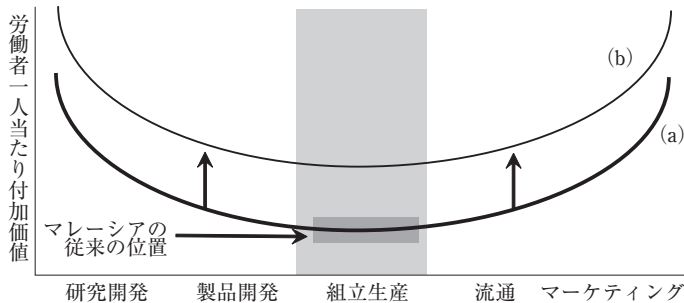
(出所) MITI [1996: 10]。

応して競争力の強化を図るために、クラスター要素間のネットワークの構築が重要となる。またクラスターは、(1)国際市場リンク型、(2)資源立脚型、(3)政策主導型の三つに分類され、それぞれを主導する担い手として多国籍企業、地場企業、政府系企業を想定している (MITI [1996: 21-33])⁽¹⁸⁾。

政府の競争力強化に向けた戦略は、投資政策における奨励対象の変更にも現れている。従来の輸出志向型から転換し、技術・知識集約型あるいは付加価値の高い戦略プロジェクトを選別して促進する政策である。通産省は1995年に、従業員1人当たり投資額5万5000リング以下の労働集約型の投資には、次の基準を満たさない限り、優遇措置の適用を取りやめた。すなわち付加価値30%以上、管理、技術、監督職の雇用15%以上、地方への投資、産業発展への貢献という基準である。また研究開発部門への投資が売上の1%以上、技術専攻の学卒者が雇用者の7%以上、高度な技術を用いる指定業種などへの技術集約型投資には、10年間にわたる税制上の優遇措置など特別な恩典が賦与される (Felker and Jomo [2003: 96-108])。

産業政策も同様に、これまでの重工業育成政策から技術集約産業の支援へ重点が移行している。政府の関与も、1993年に財務省の全額出資により投資会社カザナ社が設立され、同社が戦略部門へ投資する形態に変更された。ペナン州に隣接するクダ州ではクリム・ハイテク工業団地の建設が進められ、カザナ社が出資する半導体前工程の製造工場進出が発表された。クアラルンプールと新国際空港を結ぶ地域には、高度情報通信網を整備して、知識集約

図5 マレーシアの「製造業++」戦略



(出所) MITI [1996: 31]。

型の外資系企業を誘致するマルチメディア・スーパー・コリドー構想が進展している。また通産省は、研究開発の商業化を支援する目的でマレーシア技術開発公社 (MTDC) を設立し、同公社はその後ベンチャーキャピタルを手掛けている。

これら技術・知識集約産業の大型プロジェクトは、IMP2が想定している多国籍企業主導型の電子産業クラスターにもとづく開発と位置づけられる。しかし政府は他方で、従来の国民車プロジェクトに関して、関与自体は縮小しつつも、軽乗用車や自動二輪車などへ車種を拡大して¹⁹⁾、依然として政府主導型の開発を続けている。マレーシアはいち早く生産性向上をめざした競争力強化戦略を打ち出したが、重工業育成政策も放棄しておらず、完全に付加価値を高める戦略に切り替えたとはいえない。競争優位のあるクラスターの発展をめざしながら、戦略の内容が特定産業育成政策の域を出ていない点に、問題があると考えられる。

(2) グローバル・サプライヤー戦略

IMP2ではまた、クラスターの形成や付加価値の増加を図るための重要な戦略として、中小企業支援政策を取り上げている (MITI [1996: 418-420])。マレーシアの中小企業は、主導的な産業のサプライヤーとして十分な役割を

果たしておらず、シナジー効果が働いていなかった。政府は1996年に、中小企業支援の窓口を一本化し、中小企業政策の立案を担う機関として、通産省傘下に中小企業開発公社（SMIDEC）を設立した^{29）}。SMIDECでは、既存の下請育成による産業連関の促進とともに、自由化のなかで競争力のある中小企業の育成を目標としている。2002年に発表された中小企業開発計画では、情報通信技術の急速な進展を受けて、グローバルレベルで競争力をもつ中小企業や知識集約型中小企業の支援に、戦略の重点を置いた（SMIDEC [2002: 18-23]）。

企業家開発省に移管されたVDPに代わり、SMIDECではIMP2において中小企業支援の中核事業に位置づけられた産業連携プログラム（ILP）を実施している。VDPは育成対象をマレー系企業に限定していたが、ILPは非マレー系中小企業も対象にして、大企業に部品やサービスを提供できる競争力をもった中小企業の育成をめざす。ILPの内容はVDPと類似しており、SMIDECは奨励事業に該当する中小企業を登録して大企業に紹介し、取引が成立すれば、中小企業は投資に関わる税制上の優遇措置、大企業は技能支援などに要した費用の税額控除が受けられる。ILPにより大企業のサプライヤーとなった中小企業は、2000年末に128社に達し、売上総額は1億1560万リングにのぼっている（表7参照）。

ILPとならんでSMIDECが重視している中小企業支援事業は、グローバル・サプライヤー・プログラム（GSP）である。1990年代後半からの急速な情報化の進展にともない、大企業は設計、生産工程におけるリードタイムの短縮、需要に応じた納期の縮減に取り組んでいた。サプライヤーは従来から品質、コスト、納期面の要求を大企業から受けていたが、グローバル化にともなって、さらにサイクルタイム短縮への対応を迫られている。GSPの目的は、グローバルに事業展開する多国籍企業が要求するレベルまで、製品やサービスの技術を向上させて、中小企業が対応能力をもつよう支援する点にある。将来的には、多国籍企業のサプライチェーンマネジメントやネットワークへの中小企業の参加を視野に入れている。

表7 産業連携プログラム（ILP）の業種別参加企業数（2000年）

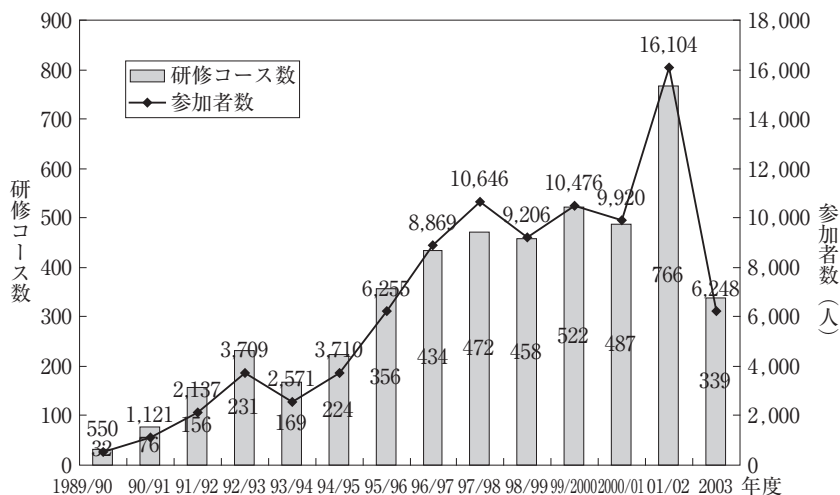
| | 企業数 | 売上額（100万リンギ） |
|-------------|-----|--------------|
| 電気・電子 | 60 | 50.1 |
| 輸送機器 | 18 | 14.8 |
| 機械・エンジニアリング | 26 | 25.9 |
| 資源立脚型 | 24 | 24.8 |
| 合計 | 128 | 115.6 |

（出所） SMIDEC [2002: 19]。

GSPの内容は、技能研修と連関形成の二つから構成され、技能研修はさらに3段階に分かれている²¹⁾。技能研修の第1段階（CORECOM1）は、多国籍企業が要求する品質や生産性への対応能力、基礎的な管理能力を習得する内容で、8モジュールを9.5日で実施する。第2段階（IS2）は、品質や生産性の改善に関する応用知識を提供して、事例研修が行われ、5モジュールを7.5日で実施する。第3段階（AS3）は、さらに進んでデザインとシミュレーションに重点を置き、ODMを受注できるような関連技術の習得をめざす。これらの研修コースは、多国籍企業が教材を提供し、講師を派遣する点に特色がある。2000年末までに、第1段階への参加は240社473名にのぼり、第2段階へは14社23名が参加した²²⁾。もうひとつの連関形成は、多国籍企業が直接、条件面で合意に至ったサプライヤーに対して技能や技術の向上を指導するプログラムである。これを通して、中小企業は多国籍企業の要求する技術を習得でき、また多国籍企業は中小企業の実力発展度を把握しながら一部工程を外注できて、両者に連関が形成される。2000年には、8社の多国籍企業がそれぞれ、1あるいは2社の中小企業をGSPにより育成している。ILPにはないGSPの特徴は、多国籍企業が事業の運営に深く関わっている点にある。

このGSPはもともとペナン技能開発センター（PSDC）が1998年に開始した事業で、その有効性が認知されて2000年にSMIDECの事業となり、他州の技能開発センターでも実施されるようになった（穴沢 [2000: 14-19]）²³⁾。ペ

図6 ペナン技能開発センター（PSDC）における技能研修の推移



（注） 2001/02年度は2001年6月～2002年12月（19カ月）。2003年度は8月まで。

（出所） PSDC 資料。

ナン州では1972年に FTZ を造成して電子・電機産業の多国籍企業を誘致したが、進出した多国籍企業は当初、原材料や部品の大部分を輸入し、地元経済への波及効果は限られていた。ところが技術変化やコスト削減圧力にとともに、進出企業は一部の業務を地場企業に委託するようになり、さらに1980年代後半には外資が急速に流入したため、進出企業からは深刻な人材不足が指摘された。そこでペナン州開発公社（PDC）の仲介により、州政府と産業界が協力して、人材開発や技能研修を行う機関として PSDC が1989年に設立されたのである。

PSDC では、競争力の向上を迫られた民間側が積極的に運営に関与して、人材育成や技能開発など産業基盤の底上げを図っており、業界が直面する共通の問題に対して、まとまって行動している点に特徴がある⁽²⁴⁾。2003年8月までに、4626の研修コースを提供し、延べ9万1042名が参加した（図6参照）。GSP では、計画の策定段階から多国籍企業が主体的に関わって研修内容を

決定しており、中小企業に共通して必要とされる内容に関しては、PSDCの研修を受けることにより、多国籍企業が独自に研修を実施する必要がなくなった。ペナン州は電子・電機産業の集積地であり、グローバル化による競争の激化に直面した民間企業の危機感を官民が共有して、民間主導で事業を運営している点に、GSPが進展している秘訣があると考えられる。

中小企業への金融支援に関しては、1990年から産業技術育成基金（ITAF）の補助が、製品や製造工程の改善、生産性や品質改善とその認証などに実施されてきた。2002年末までに、前者に360件1820万リンギ、後者に1358件4690万リンギ支出されている。さらに情報通信技術の進展への中小企業の対応を支援するために、SMIDECではEコマースへの補助に加えて、2002年からサプライチェーンマネジメントや設計能力のソフトウェア導入また事業参加への補助を開始している。

第4節 産業政策に関する国家の制度能力 —むすびにかえて—

本章では1980年代から現在に至るまでのタイとマレーシアの産業政策の変遷を紹介し、両国の政府介入の特徴を明らかにしてきた。最後に国家の制度能力に焦点を当てて、産業政策や競争力強化戦略の意義をまとめておきたい。ここでは総論である第1章にならい、制度能力を「政府の失敗を引き起こすことなく、政府が市場介入を行える能力」と捉える。

まず確認しておくべきことは、タイとマレーシアは発展途上国であり、後発国の立場から初期条件を克服して工業化を図らねばならないという、歴史に規定された前提である。発展途上国の多くは政治的に独立を達成した後、工業化を通じた経済成長を図って、国民の物質的な満足を向上する必要に迫られた。この経済成長を実現するために、開発という政治イデオロギーを利用しながら、国内外より資源を動員して特定分野へ配分する経済政策を実施

している。制約された初期条件のもとにおいて、市場競争は資源配分を効率化するとしても、将来の経済成長は保証していない。ここに国家が主導して、産業政策を推し進める根拠が発生する。

特定産業を育成するために資源動員を図るという選択的産業政策に関しては、タイとマレーシアを比べると、政府介入の度合いに違いがあった。タイの輸入代替工業化期の産業政策は、過当競争を防ぐための参入規制や保護関税による育成が中心で、政府が特定の産業や企業を指定し育成する政策はほとんど実施されなかった。タイではマレーシアと異なり、石油収入がなく、政権交代もしばしば起こったので、政治家が国家の威信をかけて国産化プロジェクトを行うこともなかった。タイの参入規制は、政府が産業発展を誘導した政策とは必ずしも評価できないが、進出自動車メーカーの事業を大きく阻害しない形で実施された部品国産化規定は、部品企業の成長と集積を生み出し、タイを自動車の生産拠点に導いている。

マレーシアでは、国民車プロジェクトをはじめとする重工業の育成政策が、マレー人優先政策のもと国家の威信をかけて、政府の主導により推進されている。当初は競争力がなくても、長期的に費用逓減状況にある有望産業に関しては、後進国の場合に政府介入も正当化されよう。しかしマレーシアでは、プロジェクトの選定にあたり、国内資源賦存状況や国際競争力は検討されおらず、また長期的に自立化する展望もなく財政資金が投入され続けた。多くの場合、保護措置が既得権益となり、競争圧力が働かず、非効率な経営状況に陥っている。

選択的産業政策に限定せずに、中立的産業政策（産業を特定しない輸出促進政策や投資奨励政策）を対象とすると、タイとマレーシアは、1980年代半ばから構造調整政策や工業化計画の一環として改革を実施している点で共通している。輸出促進政策では、輸出製品に対する輸入関税の還付、輸出加工区の設置、低利輸出金融などの措置が拡充された。また投資奨励政策では、輸出企業に対する税制上の優遇、外資出資規制の緩和などの措置が行われている。これらの投資奨励措置は、1985年以降の国際通貨調整により急増した外

国直接投資を誘致するうえで、大きな効果があったと考えられる。タイ、マレーシアとも1980年代後半以降、急速に輸出志向型工業化が進み、経済成長を達成した。

1990年代に入ると自由化が進展して、政府の産業政策に関する役割は大きく変化してきた。従来のような国家主導型の保護育成政策が実施できる余地は限られてきており、タイとマレーシアはともに、グローバル化に対応するための競争力強化戦略に取り組んでいる。両国政府が共通して重点を置いた政策は、産業高度化に対応した人材育成と中小企業支援であった。ここで興味深いことは、両国政府ともに、当初は政府主導で裾野産業の育成政策を実施したが、期待したほど大企業と中小企業との連関は進展しなかった点にある。つまり中核企業とサプライヤーを紹介により結びつけるスキーム、また下請企業に技術指導を行うプログラムの効果は限られていた。その後、競争の激化に直面した民間企業の主導により、グローバル化に対応した問題の解決にあたる官民協力機関が設置されて、ようやく連関が深まるようになった。タイの産業振興機構やマレーシアの技能開発センターが代表例であるが、民間側が積極的に政策の立案や事業の運営に関与している点に特徴がある。

タイの自動車産業振興機構とペナン技能開発センターの事業はともに、1990年後半以降のグローバル化、情報通信技術の急速な進展にともない、多国籍企業が競争の激化に直面して、早急な対応策を採る必要に迫られたことが出発点であった。製品化のリードタイム短縮やコスト削減を実現するためには、開発機能や提案能力を有するサプライヤーとの協力関係は不可欠であろう。しかし多国籍企業が個別にすべてのサプライヤーを指導しては、負担が膨大にならざるをえない。サプライヤーに共通に必要なとされる内容については、公共の機関で研修を行えば負担が軽減されよう。この問題意識や危機感を、各民間企業と政策担当者が共有して、民間企業にメリットのある事業が構築されたのである。民間企業の競争力向上につながる基盤整備を、官民間や民間企業間の連携をとりながら実現することに、政府の役割が求められることになった。

マレーシアでは1990年代後半から、タイでもタクシン政権発足以降、政府は付加価値の創造や情報・知識集約型産業に重点を置いた競争力強化戦略を打ち出している。この政策は、価値連鎖やマーケットを重視していることから、支援対象としてベンチャービジネスが念頭にあると思われる。他方で産業連関の強化を図るためのサプライヤー支援政策も続いており、両者が併存している。前者を自立型、後者を下請型として、中小企業支援政策を考察すると、タイで実施された日本の支援は、明らかに後者を対象としていた。日本の初期の中小企業政策は、二重構造の克服が課題で、いかに組織化や近代化を図るかが焦点だったので当然であろう（第2章を参照）。自由化してからも、上でみたように民間主導であれば、サプライヤー支援政策は意義があると考えられる。中小企業が競争力を発揮できるまでに成長すれば、情報化を活用した自立型支援政策は意味をもつであろう。しかし両国の大部分の中小企業は、この段階に達していないのではなかろうか。

産業政策に関する国家の制度能力を全般的にタイとマレーシアで比較すると、産業育成や競争力強化の制度整備の面でマレーシアの方が優れていた。マレーシアは市場規模が狭く、後進国の追い上げを受けて、早急な産業高度化への対策を迫られたためである。しかし国産化政策にみられる選択的な市場介入では、制度設計およびその運用を誤って政府の失敗を招き、企業も保護のもとで競争力強化への対応を怠った。タイでは政府の制度設計とその運用が優れていたとは評価できないが、民間企業の競争力強化への対応能力が勝っていたといえる。

〔注〕

- (1) ただし1982年に設置された輸出開発基金、および1983年に新設された輸出開発委員会は機能していない。基金の運用額が少額であったり、委員会では関係省庁の連絡や調整が行われなかったためである。
- (2) 輸入関税の還付は、財務省関税局が、1年以内に輸出された製品に含まれる輸入原材料の関税を払い戻しする制度。これとは別に、財務省財政経済局が1982年から、輸出製品税補償制度を実施している。後者は主に直接輸出に

関わっていない製造業者の製品に含まれる輸入原材料が対象で、補償率は予め決められている。業者はどちらか一方しか選択できない。

- (3) パッキング・クレジットと呼ばれる中央銀行の再割引制度で、金利コストを圧縮して価格競争力を強化できる利点がある。なお1994年にタイ輸出入銀行が新設されて、この制度が引き継がれた。
- (4) 新経済政策（1971～90年）はプミプトラ政策と呼ばれ、マレー人の工業部門への参加を促進して、所得の再配分を図ることを目的としている。
- (5) 工業調整法ではプミプトラ育成策として、企業に出資や雇用面での義務を課していた。しかし1986年の投資促進法では、マレーシア工業開発庁（MIDA）が指定する投資奨励業種であれば、パイオニア・ステータスの認定を受けられ、この義務が免除された。
- (6) 繊維産業では、織布の供給過剰を防ぐために業界の設備能力を調整する政策が、1970～80年代に実施されていた。しかし政策を運用する体制が整備されておらず、短期的な利益を求める地場企業の抜け駆け行為によって、設備の増設が繰り返されていた。また自動車産業では、日系企業が影響力をもって部品国産化推進に否定的なタイ工業協会（ATI）自動車部品部会（APIC）とは別に、地場系部品企業が独自にタイ自動車部品製造業者協会（TAPMA）を1978年に設立している。TAPMAは政府に対して、部品国産化率の引き上げやエンジン国産化の政治的な働きかけを行った（東 [2000: 133-134, 140-142]）。
- (7) 自動車産業では1991年に完成車の輸入解禁、輸入関税の引き下げが実施され、1994年には自動車組立事業の参入制限措置が撤廃された。さらに国産部品の調達規定も、2000年に廃止されている。石油化学産業でも1992年以降、参入規制の緩和が段階的に進められ、1995年には新規事業者による工場の新設と拡張を自由化した（東 [2000: 152-161]）。
- (8) BSIDは、機械金属工業開発研究所（MIDI）が1996年に改組した部局。1993～95年に日本の専門家がタイの裾野産業の調査を行って裾野産業マスタープランを作成し、その報告にもとづいてBSIDが設置された。
- (9) 当初のCKD部品の輸入税は、他社が40%課されたのに対し、プロトン社の国民車は免除された。また販売時に課される物品税も、プロトン社は他社の半分に抑えられている。これらの税制上の優遇措置により、両者の間には十分な価格差が生じ、乗用車市場では国民車の寡占状況を作り出した。
- (10) 国民車への優遇措置は、CKD部品の輸入税13%を課するなど緩められている。しかしマレーシア政府は、完成車およびCKD部品の域内輸入関税5%への引き下げを、2005年に先送りした。
- (11) 育成対象となるベンダーは、マレー系の出資比率が70%以上で、かつ従業員の55%以上がマレー人の中小企業。

- (12) 通産省は下請企業に関するデータベースのなかから、アンカー企業の納入条件を満たすベンダーを紹介し、取引が成立した際には、アンカー企業はベンダー育成に要した技能支援などの費用に課される税額控除、ベンダーは設備投資資金などへの低利融資が受けられる。
- (13) サターバンの英語は Institute。
- (14) 1990年代に入り、政府が自由化政策を推進したため、業界団体の以前のようない政治的な働きかけは通用しなくなった。民間企業は競争力を高める必要に迫られており、業界団体の役割も大きく変化した。
- (15) 中小企業支援策としてほかに、中小企業経営者の経営技術力向上を図る機関として、中小企業開発インスティテュートがサターバンのひとつとして1999年6月に設立された。当初は日本の中小企業大学校をモデルにして、バンコクのタマサート大学と地方の8大学が連携を取りながら、中小企業の支援事業を実施する計画であった。活動内容として、各レベルの中小企業に対応した研修やセミナーの開催、コンサルタント・サービスの実施、起業や経営手法に関する情報普及などをあげている。ただし実際の事業活動は始まっておらず、先進各国の長所を取り入れてタイに適した事業を進めるという構想は具体化されていない。
- (16) 中小企業の定義は、2002年9月の工業省令で次のように定められた。製造業では、小企業が従業員50人未満あるいは固定資産5000万バーツ未満、中企業が従業員50人以上200人未満あるいは固定資産5000万バーツ以上2億バーツ未満。サービス業は、製造業と同じ定義。卸売業は同様に、小企業が25人未満あるいは5000万バーツ未満、中企業が25人以上50人未満あるいは5000万バーツ以上1億バーツ未満。小売業は、小企業が15人未満あるいは3000万バーツ未満、中企業が15人以上30人未満あるいは3000万バーツ以上6000万バーツ未満。
- (17) 指導期間は25～60日。当該企業は、専門家チームへの報酬の1～2割を支払うのみで、残りは工業省が財政支出する。
- (18) 国際市場リンク型には、電気・電子、繊維・縫製、化学産業、資源立脚型には天然資源、食品加工産業、政策主導型には輸送機器、素材、機械・機器産業が含まれる。
- (19) 第二国民車（軽自動車）のプロドゥア社は1994年に、国民二輪車のモデナス社は1996年に生産を開始している。なお政府系投資会社カザナ社は、HICOM に代わってプロトン社へ出資し、モデナスへも出資している。
- (20) マレーシアにおける中小企業の定義は、年間売上高2500万リングギ未達あるいは従業員150人未満の企業である。年間売上高が500万リングギ未達の企業は、小企業と定義される。
- (21) 技能研修には、製造工程を対象とする3段階のコースのほかに、グローバ

ル化に対応したロジスティックスなどを習得するサービス・サプライヤー・プログラム（SSP）がある。

- (22) プロトン社へ部品を納入するサプライヤーも GSP に参加し、17社59名が第1段階、7社18名が第2段階の研修を修了した。研修は、ドイツ・マレーシア・インスティテュートで行われた（MITI [2002: 141]）。
- (23) 技能研修への参加費用は、マレーシア資本60%以上で、マレーシア人従業員150名未満の中小企業であれば、その50～80%を SMIDEC が補助する。また残りの費用に関しても、中小企業が人的資源開発基金（HRDF）に参加して、賃金の1%を基金に納めていれば、基金からの支出が可能である。研修は、各州の技能開発センターなどで実施されている。
- (24) PSDC の経営理事会は、選出企業11社（主に多国籍企業）、任命企業4社（主に地場企業）、政府関係機関7カ所で構成される。PSDC の会員企業の内訳は、多国籍企業55社、マレーシア大企業21社、マレーシア中小企業19社である。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 穴沢眞 [1998] 「マレーシア国民車プロジェクトと裾野産業の形成—プロトン社によるベンダー育成—」（『アジア経済』第39巻第5号）。
- [2000] 「外資系企業と地場企業との連関強化—マレーシアの事例—」（丸屋豊二郎編『アジア国際分業再編と外国直接投資の役割』アジア経済研究所）。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1988] 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 北村かよ子 [1990] 「工業化と外資導入政策」（堀井健三編『マレーシアの工業化：多民族国家と工業化の展開』アジア経済研究所）。
- 東京大学社会科学研究所編 [1998] 『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会。
- 原田忠夫 [1996] 「経済計画・産業政策の立案過程とその実施決定機関」（「産業政策協力研究報告書 マレーシア」アジア経済研究所）。
- 東茂樹 [2000] 「産業政策—経済構造の変化と政府・企業間関係—」（末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策—制度・組織・アクター—』アジア経済研究所）。
- [2001] 「タイの制度改革と経済再建—金融・企業の再構築は進展するのか—」（末廣昭・山影進編『アジア政治経済論—アジアの中の日本をめざして—』NTT 出版）。

- [2002] 「経済制度改革と企業グループの再構築—危機後の経済政策と産業再編—」(末廣昭編『タイの制度改革と企業再編—危機から再編へ—』アジア経済研究所)。
- [2003] 「タイの金型産業—技術水準の向上と自動車産業への対応—」(水野順子編『アジの自動車・部品, 金型, 工作機械産業—産業連関と国際競争力—』アジア経済研究所)。
- 藤本豊治 [2003] 「アジアにおける自動車産業の展開—発展するタイ自動車産業と日本の役割—」(『東アジアへの視点』2003年9月号, 国際東アジア研究センター)。
- 村上泰亮 [1992] 『反古典の政治経済学 下 二十一世紀への序説』中央公論社。

〈外国語文献〉

- Atchaka Sibunruang [1986] *Industrial Development Policies in Thailand*, World Bank.
- Board of Investment, Thailand (BOI) [2003] *Investment Promotion Journal*, Vol.14, No.10.
- Chaipat Sahasakul [1992] *Lessons from the World Bank's Experience of Structural Adjustment Loans (SALs): A Case Study of Thailand*, Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Christensen, Scott, David Dollar, Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond [1993] *The Lessons of East Asia: Thailand: The Institutional and Political Underpinnings of Growth*, World Bank.
- Department of Industrial Promotion, Ministry of Industry, Thailand (DIP) [2001] *Annual Report 2001* (in Thai).
- Felker, Greg [2001] "The Politics of Industrial Investment Policy Reform in Malaysia and Thailand," in Jomo K. S. ed., *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*, New York: Palgrave.
- and Jomo K. S. [2003] "New approaches to investment policy in the ASEAN4," in Jomo K. S. ed., *Southeast Asian Paper Tigers?: From miracle to debacle and beyond*, London: RoutledgeCurzon.
- Jomo K. S. ed. [1993] *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, London: Routledge.
- Ministry of International Trade and Industry, Malaysia (MITI) [1996] *Second Industrial Master Plan 1996-2005*.
- [2002] *Malaysia International Trade and Industry Report 2002*.
- National Economic and Social Development Board, Thailand (NESDB) [2004] *Annual Report 2003* (in Thai).
- Office of Industrial Economics, Ministry of Industry, Thailand (OIE) [2001] *Annual*

Report 2001 (in Thai).

Office of Small and Medium Enterprises Promotion, Thailand (OSMEP) [2003] *Promotion Plan of Small and Medium Enterprises 2002-2006* (in Thai).

Rasiah, Rajah [1999] “Government-business Co-ordination and the Development of Eng Hardware,” in Jomo K. S., Greg Felker and Rajah Rasiah eds., *Industrial Technology Development in Malaysia: Industry and Firm Study*, London: Routledge.

Small and Medium Enterprises Development Bank of Thailand [2002] *Annual Report 2002* (in Thai).

Small and Medium Industries Development Corporation, Malaysia (SMIDEC) [2002] *SMI Development Plan 2001-2005*.

World Bank [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press (白鳥正喜監訳, 海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社, 1994年).

Yusuf, Shahid [2001] “The East Asian Miracle at the Millennium,” in Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press.

