

## 第4章

# マハティールの開発主義と政策実施メカニズム

——マレーシア株式会社政策とBCIC育成——

### はじめに

本章の目的は、本書の分析対象である「経済成長過程ならびに産業政策の策定・実行過程における国家、制度・組織が果たしている役割」をマレーシアの文脈において明らかにすることである。

マレーシアの経済成長過程において国家が果たした役割については、世界銀行がアジアの経済発展に注目して実施した「東アジアの教訓」(Lessons of East Asia) プロジェクトの国別報告書において、二つの成功の要因が指摘されている (Ismail and Saha [1993] pp.34-48)。第1は、第1代のトゥンク・アブドゥール・ラーマン (Tunku Abdul Rahman) から現在の第4代首相であるマハティール・モハマッド (Mahathir Mohamad) までの歴代4人の首相の政治指導力と彼らのビジョンが果たした役割の重要性である。また第2は、総理府・経済計画局 (Prime Minister's Department, Economic Planning Unit, 以下EPU) などの「制度的な強靱さ」である。

前者に関しては、この世銀プロジェクトの指摘をまつまでもなく、これまでもマレーシア国内外において数多くの指摘がなされている。一方、総理府 (EPUならびに開発プロジェクトの監視・調整機関である実行・調整局 (Implementation and Co-ordination Unit, 以下ICU), 1971年新設, 72年改組) を中心

とした経済官僚の役割、彼らが役割を果たすさまざまな「場」、さらには実際の政策決定および実行過程に関しては、これまで制度の静態的な紹介が行われてきたにすぎない（例えばSamsudin [1993], Nik Hashim [1994]）。

また、EPU以外の政策決定過程研究に関してみると、プトゥチャリ（Puthuchery）、ヘン（Heng）、ホー（Ho）らの研究をその成果として指摘することができる（Puthuchery [1990], Heng [1997], Ho [1988, 1992a]）。しかしながら、これらの研究はいずれも新経済政策（New Economic Policy 1971—90, 以下NEP）およびその後継政策である国民開発政策（National Development Policy 1991—2000, 以下NDP）など、中・長期計画の政策決定過程という、いわば「非常時型」政策決定過程を取り扱ったものである<sup>(1)</sup>。こうした非常時型政策決定と本章のテーマである「日常型」政策決定過程では、大きく異なるであろう。例えば、マレーシアにおける非常時型政策決定の際には、マレー人が主導権を握るものの、最終的には多民族社会構造を反映し、華人、インド人などの非マレー人社会の代表者の参加を保証し、形式的に多民族社会の合意形成というプロセスを踏むことによって、政策の正統性を確保する必要がある。

このように本章が課題とする政策過程、とくに産業政策を含めた経常的（あるいは「日常型」）な政策決定過程などに関しては、管見するかぎりほとんど行われていない<sup>(2)</sup>。

ところで、マレーシアの産業政策に関する議論そのものもまた、きわめて限定されるであろう。そもそもマレーシアにおいて「特定の産業を育成する」という狭義の産業政策が採用されたのは、1981年のマハティール政権の成立以降であり、また、本格的に始動するのは90年代以降である、と筆者は考えている。確かに、70年代前半において電子産業や繊維産業投資に対する特別奨励措置がとられたこともあった。しかし、これらの措置は産業育成というよりもNEPの諸目標との文脈のなかで理解されるべきものである。すなわち、NEPの前半期（71年から80年）においては、経済政策の重点は、特定の産業を育成することよりも、経済成長を達成し、そのもとでマレー人社

会に対する「分配」政策を実行することに重点がおかれてきた。

また、後述する1981年以降のマハティールによる重工業化政策に関しても、重工業の育成という明確な産業政策という方針は打ち出されたものの、いくつかの限界を指摘することができる。それはこの重工業化政策もまた、あくまでもNEPという大きな枠組みのなかで実行することが求められたこと、また、その政策決定・実行メカニズムに関しては、90年代の制度化と比較した際に、きわめて未整備な段階にとどまったものにすぎなかったことである。

しかし、1990年代にはいるとマハティールは91年に初めて「開発主義的アプローチ」をより明確に打ち出し、マレー人に対する分配を重視する政策から成長重視の政策へとその開発の重点を移した。

彼は、1991年に「マレーシアの前途」と題する演説を行い、そのなかで「2020年ビジョン」(Vision 2020/Wawasan 2020)という新しい国家構想を明らかにした。同ビジョンの最終的な目標は、2020年までにマレーシアを「先進国」の仲間入りさせることにある。彼がいうところの「先進国」は大きく二つの要素から定義される。まず第1の要素は、経済水準の面からの定義である。工業化をいっそう促進させ、向こう30年に及ぶ持続的な高度成長を達成させ、10年ごとの所得倍増を経済目標とした。第2の要素は政治・社会面からの定義である。「マレーシア国民意識の形成」(Malaysian Nationality/Bangsa Malaysia)という目標のもとで、国民統合を促進することをその目標とした。

その後、1996年には同ビジョンを工業面で実現するために「第2次工業化マスター計画」(Second Industrial Master Plan, 以下第2次IMP)が策定・公表されるなど、産業を育成するためのさまざまな「制度」作りが本格的に着手された。このように制度構築の試みに着手されたのが91年以降であり、また実際に最初の制度が作られたのは97年にすぎない。

そこで、本章ではまず、マハティール以前のマレーシアの経済政策の特徴、とくに工業化政策の特徴を概観(第1節)したうえで、マハティール時代に焦点をあて、その産業政策の特徴・変化、制度作りについて検討することに

したい。ところで、マハティールは1981年以降今日（2000年3月）に至るまで政権を担当してきているが、前半の10年はマレー人の政治的優位による国民戦線（National Front, 以下NF）体制のもとで経済政策を実施した。91年以降もNF体制は維持されマレー人の政治的優位を前提としながらも、非マレー人社会の開発過程への参加を促すシステムへと、その枠組みを大きく転換した。したがって、マハティール政権を大きく二つの時期にわけて考えることが必要であろう。

なお、1997年に発生したいわゆる「アジア通貨危機」が政策過程に及ぼした影響について簡単に触れておく必要があるだろう。マレーシア政府は98年1月に経済危機を克服するための組織として、総理府のもとに国家経済行動協議会（National Economic Action Council, 以下NEAC）を設置した<sup>(3)</sup>。NEACの設立以降、経済政策運営がアンワル・イブラヒム（Anwar Ibrahim）副首相兼大蔵大臣（当時）とNEACによって2元的に運営された時期もあったが、98年9月にアンワルが解任、政界からも追放されて以降、現在（2000年3月現在）に至るまでNEACとマハティールおよびダウム・ザイヌディン（Tun Daim Zainnudin）ならびに彼を取り巻くコア・グループにその決定権限が集中され、経済運営が行われているのが現状である（NEACはいわば「非常事態型」政策過程と分類することができる）。しかし、こうしたNEACのもとにあってもマハティールに権力が集中しているがゆえに、彼個人の開発ビジョンが色濃く反映されており、現時点でも開発体制そのものの枠組みは、91年の「2020年ビジョン」に規定されていると筆者は考えている。

## 第1節 マハティール以前の経済・工業化政策

### 1. 成長と分配

「平等をともなう経済成長」(Economic Growth with Equity)、あるいは

「分配をともなう経済成長」(Economic Development with Distribution), これらは1971年以降のマレーシア政府の五カ年計画書のなかにたびたびみられる表現である (Government of Malaysia [1976, 1981] など)。これらの表現に、マレーシアにおける経済成長と分配の意味を明確に見いだすことができる。

マレーシアはマレー人 (総人口のうち50%), 華人 (同28.1%), インド人 (同7.9%) および先住民グループ (同10.6%) から構成される多民族国家 (Multi Ethnic Country) である (いずれの数字も1991年人口センサス)。

独立以降政府は、この社会構造に起因して種族間で発生するさまざまな紛争を回避し、政治的に安定した社会を確立・維持することに重大な関心を払ってきた。マレー人は相対的に大きな人口を占め、また伝統的な政治権力が維持されたことから政治的に優位な地位を占める一方、経済的には華人社会との間に格差が生じていた。このように政治と経済権力のねじれ現象のもとでは、マレー人と非マレー人という、種族間の経済格差、実質的にはマレー人の経済的後進性はマラヤ、後のマレーシアの政治的安定にとって重大な影響を及ぼす問題であった。

したがって1957年の独立以降、経済政策の運営にあたって政府は、ただ単に経済成長を追求し、パイの拡大を求めるのではなく、そのパイを種族間でどのように分配するかという分配政策の実行がきわめて重要な課題であった。加えて、重要な問題は分配を実現するための経済成長の担い手を誰にするか、という点にあった。

## 2. 連盟党体制下の経済・工業化政策

1957年以降今日までのマレーシアの政治・経済体制の特徴を整理したものが表1である。政治・経済体制の変化から独立以降70年までと、71年以降の時期とに大きく二分されることは、多くの既存研究でも指摘されており、議論の一致する点であろう (例えば, Jesudason [1989], Bowie [1991])。

すなわち、政治体制としては連盟党 (Alliance Party) からNF体制へ、経済体制としては、レッセフェール体制からNEPを実施するための国家主導型体制へという変化である。

連盟党・レッセフェール体制時代は、種族融和を原則として、連盟党体制によって担保された非マレー人社会による自由な経済活動によってもたらされる経済成長の達成がマレー人への分配政策よりも重視された。マレー人に対する分配政策は、この経済成長にともなう「浸透効果」(Trickle Down

表1 マレーシアの政治・経済体制の変化 (1957~99年)

	1957~1970年	1971~1983年	1984~1990年	1991~1999年
政治体制	連盟党	国民戦線 (National Front)		
種族間関係	種族間の平等を原則とする宥和関係	マレー人優位の制度として確立 (1971, 73年憲法の改正, 選挙制度の改正など)	「マレー人国民意識の形成」目標の下でマレー人優位を前提とする種族協調関係の促進	
経済体制	レッセフェール	国家主導型 84年~ 部分修正 民間部門主導型・民営化政策の実施 国家の役割は選択して限定された分野		
経済政策	第1, 2次マラヤ計画など	新経済政策 (NEP)		国民開発政策 (NDP)
マレー人分配政策の柱	1. 成長にともなう浸透効果 (TrickleDown) 2. 農村開発など	マレーシア社会再編成目標 1. 株式所有構造の再編成, 2. 雇用構造の再編成など 具体的な数値目標の設定		数値目標の廃止 マレー系の企業家・経営者の育成 (BCIC)
工業化政の中心と主要な手段	緩やかな輸入代替工業化 〔創始産業法 (1958~67)〕	1. 成長のための外資による輸出型産業の育成 〔投資奨励法 (1968~85)〕, 自由貿易区法) 2. NEP目標の達成と工業化〔工業調整法 (ICA, 1975~)〕	〔投資促進法 (1986~)〕 3. 輸入代替工業化 〔重工業公社 (HICOM)〕 HICOMの民営化 ICAの諸条件の緩和 第二次IMP (1996)	

(出所) 筆者作成。

Effect) にその多くが期待されており、特定の政策としてはマレー人が多く居住する農村開発など部分的にしか行われていなかった<sup>(4)</sup>。

工業化は、1954年にマラヤ政府（当時）の依頼を受けて実施された世銀調査団の勧告（同報告書『マラヤの経済発展に関する報告』の政府への提出は55年）によって着手された（Snodgrass [1980] pp.47-48）。実際の工業化政策としては、58年に制定された創始産業法（Pioneer Industries Act）のもとで他の途上国と比して緩やかな保護関税による輸入代替工業化政策が採用された。保護関税の水準が緩やかであったこともまた、多民族国家という文脈において理解されるべきものであろう。これは当時の国内市場が狭隘であったという経済的な条件もあるが、より重要な点は輸入代替工業化戦略を促進することによって、当時の国内の非農業部門の経済活動の主たる担い手である非マレー系企業（華人系および英国系企業）が、その政策の受益者になることを避けることに狙いがあったと考えられる（Torii [1997], 原 [1998] p.12）。

### 3. NF体制のもとでの経済政策

1969年に実施された総選挙とその結果勃発したクアラルンプルにおける種族暴動事件（いわゆる5月13日事件）を直接的な契機にして、政治・経済体制の大転換が図られた。71年以降のNF・NEP体制のもとでは、前提となる種族関係は従来の種族融和関係からマレー人優位の関係へと変化し、経済政策もマレー人への分配政策に、より重点がおかれるようになった。

この新しい政治・経済体制はともにきわめて強いマレー・ナショナリズムを反映している。こうした大転換は、5月13日事件を收拾するために敷かれた非常事態宣言のもとで、ラザク（Tun Razak、後の第2代首相）を中心とする少数の統治エリートから構成された国家運営評議会（National Operations Council）によって決定されていた。その後、マレー・ナショナリズムの強い政策実行を政治的に担保したのが、連邦憲法の改正や与党体制の再編成を通じてマレー人の政治的優位性を制度的に確立したことである。こう

した制度の確立によって、NEP期の経済政策過程において非マレー人社会の役割は限定的なものにとどまった。

マレー人の政治的優位性は、どのように確立されたのだろうか。筆者がいう「マレー人の政治的優位性」の確立は二つの内容をもっている<sup>(5)</sup>。

まず第1は、マレー人という種族アイデンティティ (Malayness) を支える諸価値を他の価値よりも優位に位置づけることである。第2には下院議員、閣僚ポスト、さらには主要な官僚ポストなどの配分においてマレー人支配を確立し、具体的な「数の支配」を明確に示し、他の種族グループよりも優位な地位を占めることである。

第1の点に関しては、1971年の連邦憲法第10, 63, 72条と扇動法 (Sedition Act) の改正によって、マレー人の価値を支える4点 (いわゆる「敏感問題」) が非政治化された<sup>(6)</sup>。すなわち、(1)国語としてのマレー語の地位、(2)国王ならびにスルタンの地位と権限、(3)市民権、(4)マレー人およびサバ、サラワクの先住民の特別な地位という四つの連邦憲法上の規定に関しては、「国会の場を含むあらゆる公開の場で議論を禁止」された<sup>(7)</sup>。

第2の「数の支配」によるマレー人の政治的優位性の確立という点に関しては、1973年に行われた連邦憲法の改正と74年の連盟党に替わる新たな与党体制としてのNFの成立によって達成された。

1973年の連邦憲法改正によって、マレー人選挙区に対して有利な選挙区割りを実施されると同時に、マレー人選挙区そのものの数も増加した<sup>(8)</sup>。こうした変更は第一義的にはUMNO所属議員の安定的な選出を導くことになったが、NFに加盟した非マレー系政党、とくにMCAに有効に働いた。また内閣の構成に関しても、重要な経済閣僚はUMNOが独占した。最も象徴的な変化は、連盟党体制の時代において、MCAが確保していた大蔵・商工大臣の両経済官僚ポストがNF体制のもとでUMNOに移ったことであろう (Jesudason [1989] pp.78-79)。さらに、EPUをはじめ主要な経済機関の重要なポストをマレー人が占めるようになった。

NEPの導入時の狙いは、マレー人の社会的・経済的な地位を向上させる



ことによって、最終的にはマレー人と非マレー人との種族間の政治的・社会的な安定を図り、国民統合を図ることにあった。この考えは、政策立案者たちの発言に明確に表現されている。例えば、政策立案の中心人物であるラザク首相（当時）は次のように述べている。彼は、NEPの諸目標が達成された「再編されたマレーシア社会」に関して、「スイスやオランダや日本のように中間層が存在し、安定した社会」とその具体像を言及している<sup>(9)</sup>。

したがって、政策の重点は種族間の分配政策におかれ、この目標を達成するためには前提条件として工業化による持続的な経済成長が必要とされた。しかも、NEPの具体的な目標として、資本と雇用構造の再編に関する具体的な数値目標が設定されたことは、経済成長を達成する過程において、これらの要素が自由な市場から調達されるのではなく、NEPの諸目標に則する形で調達されるという条件が民間企業に課せられたことを意味する（鳥居[1990a] p.25）。例えば、1975年に施行された工業調整法（Industrial Coordination Act, 以下ICA）にもとづく製造業ライセンスの発給時、あるいは投資奨励法（Investment Incentives Act, 1968年）にもとづく奨励措置の供与の際には、民間企業はマレー人優位が確立された官僚機構のもとでNEP目標達成への寄与が求められた。

換言すれば、NEPを実行する大前提となる持続的な経済成長過程において、誰を経済成長の担い手とするか、という点が政治的に重要な意味をもつことになる。

マレーシア政府は、NEPの実施に先立つ1968年に輸出型の製造業の育成を目的として、創始産業法に替わる投資奨励法を制定した。同法は、NEP発足後75年に「外資の出資ガイドライン」によって、NEPの諸目標達成に資するように修正が施された<sup>(10)</sup>。注目すべき点は、経済成長を支える部門として外資による輸出型の製造業部門の育成が想定されたことである。投資奨励法のほかにも71年4月には自由貿易区法（Free Trade Zone Act）が制定され、輸出型・外資系製造業の奨励方針が明確に採用された<sup>(11)</sup>。

これら一連の措置もまたNEP実施の文脈で理解されるべきものであろう。

こうした輸出型の外資企業はそもそも経済成長に寄与するほか、労働集約型産業として多くのマレー人を雇用するなどの点で、NEPの目標のひとつである雇用構造の再編目標達成に大きく貢献するものであった。加えて、FTZにおける経済活動は、生産に必要な部材を国外から調達し、製品を海外へ輸出するという生産システムをとるために、国内の経済秩序、とくに華人系企業の成長に関与しない、という点において大きなメリットがあった。

しかしながら、国内需要型産業に対しては、個別企業ベースでNEPの資本所有再編目標に準ずることが1975年の外資ガイドラインおよびICAで定められたほか、マレー資本の参加の促進も個別に図られるなど、輸出型企業とは、その対応が対照的であった。最も典型的な例は自動車組立産業におけるマレー人資本の参加促進政策であろう<sup>(12)</sup>。

このようにNEP前半の工業化政策は、個別産業育成という意味での産業政策をもたなかったばかりでなく、NEPは独立変数として経済政策・工業化政策に対して影響を及ぼしていたといえる。

## 第2節 NEP期のマハティール政権の工業化政策（1981～90年）

### 1. マハティールによる経済政策の転換

1981年に誕生したマハティール政権は、就任以降矢継ぎ早に新しい政策を公表した。すなわち81年12月に公表した「ルック・イースト政策」(Look East Policy)を皮切りに、83年2月には後述する「マレーシア株式会社(Malaysia Incorporated)構想」、同年5月には民営化政策を公表した。これらの新政策は「新しい要素」(New Elements)として83年に政府高級レベル官僚に配布するメモランダムとしてまとめられた後に、対外的には84年の「第4次マレーシア計画中間報告書」のなかでの「開発と諸戦略における新しい方向」としてまとめられ、その方向転換が明確に示された(Govern-

ment of Malaysia [1984] pp.11-24)。

これらの方針のもとで、マハティールはNEPという大きな枠組みを維持しつつも、その工業化政策の位置づけを変更した。引きつづき経済成長のために必要な外資による輸出型産業の育成を奨励するものの、五つにまとめられる大きな転換が行われた。

まず、第1に明確な形で産業育成を初めて打ち出した点である。従来のように外資による成長と石油収入を財源とする分配政策の実施にゆだねるのではなく、工業化、とくに産業を育成することによって、経済成長を図ることを明確にした。具体的には1986年から95年までの10年間を対象とした産業部門別工業化計画（第1次中長期工業化マスタープラン〈Medium and Long Term Industrial Master Plan 1986-1995〉、以下第1次IMP）を策定した（Lim [1987]）。

第2の転換は、この工業化の担い手に関してである。マハティールは、NEPが掲げる諸目標の達成と産業の育成という二つの目標をリンクさせる試みに着手した。その具体策が、政府の直接出資によるマレーシア重工業公社（Heavy Industries Corporation of Malaysia、以下HICOM）の設立（1980年）である。HICOMのもとで、第1国民車（Perusahaan Otomobile Nasional、以下プロトン社）、一貫製鉄所、国産オートバイ・エンジン製造など重工業部門の育成に着手した。HICOMという公企業が直接出資することで、重工業部門におけるマレー人の資本参加率を増加させると同時に、重工業部門の担い手としてのマレー人の育成などの目標の達成が試みられた。

第3の転換は、政府の役割を限定することである。この転換は、民営化政策の実施と連邦政府支出の削減という形で実現された。それまでNEPの諸目標を達成するために行われてきた公共部門（連邦政府ならびに州政府、公企業などからなる）の開発支出は、NEP前半では農業・農村開発に多く振り向けられてきた。第2次マレーシア計画期（1971～75年）には公共部門開発支出の21.7%、第3次マレーシア計画期（76～80年）には18.7%といずれも部門別支出の1位を占めている（Government of Malaysia [1976] pp.240-241,

および同 [1980] pp.241-243)。しかし第4次マレーシア計画 (81~85年) においては、この構成に変化がみられ、開発予算支出全体の27.3%が商工業部門にあてられ、従来、重要な地位を占めていた農業・農村開発に対する支出は11.8%を占めるにすぎなかった (Government of Malaysia [1986] pp.226-227)。政府が政府の役割を「工業開発」に限定した明確な現れである。

第4の転換は、第3の転換と関連するものであるが、民間部門の役割の強化である。マハティールは後述する「マレーシア株式会社」構想を打ち出し、官民の協力体制の方向性を明示した。

第5の転換は、民間部門の役割の強化と関連するが、民間投資の促進を促すためにNEP諸目標にともなう諸政策の緩和措置である。

これら一連の経済政策の転換は、HICOMやプロトン社の設立に象徴されているように、マハティール個人の強い政治的イニシアティブによって行われたものである。彼自身は首相に就任する以前の商工省大臣 (現在の通産省の前身) 時代に重工業化政策の必要性を主張し、その準備を進めていたといわれる。

マハティールに経済政策の転換を促した背景を経済的にみるならば、二つの理由を指摘することができる。まず第1には公共部門の行き詰まりである。1970年代後半以降NEPの諸目標を実行するために設立されたさまざまな公企業の赤字経営状況が数多く報告された。例えば、1980年代末までに政府は686社に投資したが、そのうち109社が赤字を出し、そのうち11社が閉鎖したと報告されている (木村 [1982] p.314)。また連邦政府財政もまた赤字傾向が続いていた。こうした状況下でマハティールは、経済政策の規制緩和、また従来のように石油資源に頼る開発ではなく、工業化促進による経済成長の二つの点を強く主張していたとされる<sup>(13)</sup>。

また、重工業化政策を導入した理由としては、政府がこれまでの工業化政策の問題点としてFTZを中心とする組立型工業化が「付加価値を低くしていること」、「飛び地経済を生み出していること」などを指摘し、産業構造の高度化の必要を認識し始めたことである。

## 2. 経済・産業政策の限界と経済不況による再修正

このようにマハティールのもとで転換が行われた経済・産業政策であるが、その実行過程をみると、大きな限界が存在したことがわかる。そのことを工業化政策にみる。

まず、産業政策としての第1次IMPは二つの大きな意義をもつ。第1は、初めて政府が本格的に産業調査を行い、実態を把握し、その問題点を明らかにした、という意味においては大きな進展であった<sup>(14)</sup>。IMPはマレーシア政府の要請を受けて、国連工業開発機関（UNIDO）と国連開発計画（UNDP）が策定したものである。策定にあたっては15カ国32人の専門家が中心になって各産業の主要企業に対し、詳細な質問票を送付し、企業単位のデータの積み上げによって産業の実態を把握した。

第2には、第1次IMPにはNEP諸目標に関する規制緩和や裾野産業の育成など、第1次IMP公表後政府に採用されたいくつかの重要な政策が含まれていることである。

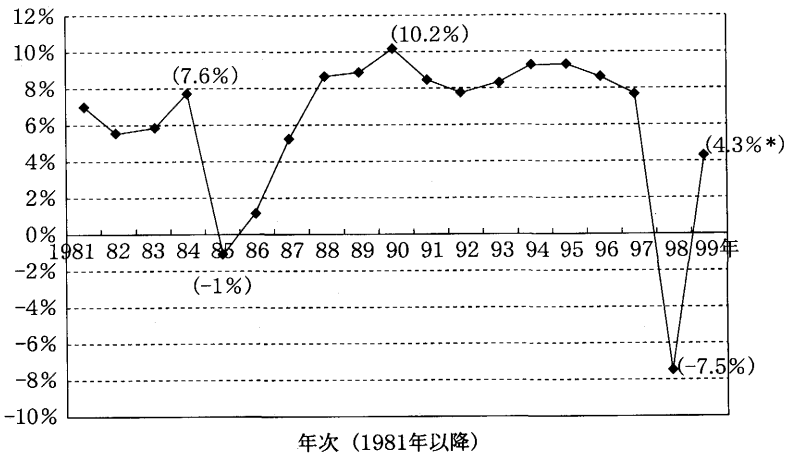
しかしながら、この第1次IMPの役割は、きわめて限定的なものであった。まず第1に、この計画はあくまでも将来の「工業化の方向性を示す計画書」としてしか政府から受けておらず、その政策内容も基本的には奨励措置の実施などにより民間部門がとるべき戦略的方向を示した、いわば「誘導的な政策」内容にとどまった。また、個別産業の課題を克服するための政策実行メカニズムも伴わないものであった。第2には、その実行メカニズムの未整備である。確かに第1次IMPが掲げた諸目標を達成するために、産業ごとに官・民代表からなる産業タスクフォース委員会が設立された。しかしながら、同委員会はその機能として、産業の現状と問題点に関して情報を官民双方が共有するにとどまっただけでなく、委員会自体も商工省本省ではなく、その下部組織であるマレーシア工業開発庁（Malaysian Industrial Development Authority, 以下MIDA）に設置され、後述するような第2次IMPにお

ける産業委員会のように実際の政策決定機関まで連携していなかった。

またこうした限界は、重工業政策の一番大きな柱である自動車産業についてみれば明らかであろう。第1次IMPでは、プロトン社を育成することを通じて、産業組織を合理化し、また同社のもとで部品企業としてマレー人企業を育成することも意図されていた。しかしながら、こうした政府の意図はあくまでも「方針」の域を越えず、後に採用されるような金融支援などの具体的な裾野産業育成政策がとられるまでに政策が変化したのは1985年の経済不況を脱して以降のことである。

こうした限界をもつものの、これらの重工業化政策を柱とする新しい工業化政策の導入が行われたのは、1980年代初頭である。すなわち、HICOMは80年に設立、第1次IMPは83年に着手された。この時点では図1に示したように、年平均で実質経済成長率は7%を超えており、次なる段階への新政策を導入する時期としては、経済環境は整っていたといえる。しかし、これらの政策が本格的に実行に移される前後の84年後半以降、深刻な経済不況

図1 マハティール政権期の実質経済成長率の推移 (1981~99年)



(注) \* 1999年はマレーシア大蔵省 (99年11月時点) による推定値。

(出所) Ministry of Finance, *Economic Report*, 各年版より筆者作成。

(85年実質経済成長率は-1%)に陥り、その多くが見直しや計画の変更を余儀なくされた<sup>(15)</sup>。そして、これら転換が改めて政策の前面に打ち出されるのが91年の2020年ビジョンである。

1985年の経済不況は大きな転換点となった。すなわち、経済不況によってそれまでのNEPの諸政策の諸目標が一時的に棚上げにされ、経済成長を促すためにICAの取得義務対象企業の条件緩和、さらには外資の導入のための投資促進法の整備など、民間資本を積極的に導入し経済成長の回復が図られた (Heng [1997] pp.284-286)。これらの諸対応は折しもの円高傾向のもとで、日本を中心とする外国資本の導入に成功し、87年以降再び高度成長への軌跡へと復帰した (図1参照)。また86年から始まる「第5次マレーシア計画期」においては民営化政策が本格的に進められたほか、開発支出も大きく削減された (Jomo [1994] pp.66-67)。

### 第3節 マハティールの開発主義とその実施メカニズム

#### 1. 2020年ビジョンにみる開発主義

マハティールは、1991年2月28日にマレーシア政府・財界協議会 (Malaysian Business Council, 以下MBC) 発足時に「マレーシアの前途」(The Way Forward) と題する演説を行い、2020年ビジョンを公表し、明確にその「開発主義」を掲げた (Mahathir [1998])。またさらに、同年7月にはNEPの後継政策であるNDPが公表された。NDPでは資本所有再編、雇用構造の再編目標などNEPの柱と位置づけられたマレー人に対する「数値目標」が廃止されるなど、大きな方向転換が行われた。これらの一連の政策変更は、資本や人材調達などの面において、NEPとは異なる開発戦略の実行を可能にするものである。

2020年ビジョンの究極の目的は、工業化を通じてマレーシアを「2020年ま

でに全面的な先進国に仲間入り」させることにある。ここでいう先進国とは、従来の欧米型の先進国ではなく、マレーシア独自モデルにもとづくものとされている<sup>(16)</sup>。そして、マハティールは「先進国」に関して経済、政治の両面から二つの定義を行っている。

まず経済面では、1991年以降30年間では10年ごとに実質ベースで年平均7%の経済成長を達成し、所得を10年ごとに倍増させるとうたっている。また、政治面の目標としては、マレーシア型の先進国においては「マレーシア国民意識」が形成されている社会の存在が掲げられている。

高度経済成長を達成するためには、いうまでもなく工業化のいっそうの促進が求められ、その具体的な課題としては、(1)輸送機器、通信・情報産業などの戦略産業の育成、(2)産業間・産業内連関性の強化、(3)輸出市場の拡大などがあげられている。

2020年ビジョンがもつ大きな意味は、政治目標である「マレーシア国民意識の創出」と経済目標である「高度経済成長」が、有機的に関連づけられ、NEP時代とは異なる開発を支える枠組みがもたらされた点にある。すなわちNEPの時代には活用してこなかった非マレー人社会に存在する諸資源(人材、資金その他)を、この高度成長の開発のメカニズムに取り込もうとしている点にある。実際に教育・人材開発などの面で民間セクターによる高等教育機関の設立など多くの変化がもたらされた。

この2020年ビジョンは末廣昭氏がいうところの開発主義そのものであろう。氏の定義によれば、開発主義とは、

「個人や家族あるいは地域社会ではなく、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」(末廣[1998])

とされている(下線は引用者)。「工業化を通じた経済成長」、「人的資源の集中的動員」など2020年ビジョンのエッセンスはまさしく開発主義そのものである。



この2020年ビジョンを実現するための開発の枠組みおよび実行過程における最も大きな変化は次の2点であろう。

まず第1に、1983年にマハティールが提唱したマレーシア株式会社構想を官民による協議体組織の設立という形で政策調整過程において具体化しただけでなく、またこれらを従来のようにアドホックな制度（換言すれば非常事態型政策決定の制度）ではなく、恒久的な制度として実体化した点である。この点については後で詳述する。

第2の点は、マレー人社会に対する経済政策の内容変化である。従来の株式資本所有の向上、雇用構造の再編成といった分配政策ではなく、政府が「ブミプトラ商工業コミュニティの育成」(Bumiputera Commercial and Industrial Community, 以下BCIC)と呼んでいるマレー人の企業家、経営者の育成、という目標へと転換を図った<sup>(17)</sup>。なかでも工業部門を中心にして、裾野産業としての中小企業としてのマレー人企業の育成が政策の重点とされた。

## 2. 工業開発と「マレーシア国民意識の形成」：マレーシア株式会社構想の具体化

2020年ビジョンで掲げられた「高度経済成長の達成」と「マレーシア国民意識の形成」という二つの目標はそれぞれ、第2次IMPと「マレーシア株式会社政策」という形で工業政策として具体化された。

まず、政治目標である「マレーシアの国民意識形成」を促進するひとつの方法として「マレーシア株式会社」構想の実現が図られた。これはNEP時代にその政策の実施過程において生じた「マレー人对非マレー人」という二項対立的な社会関係を是正し、非マレー人社会に開発過程への参加の機会を保証するものである。産業政策過程の文脈でいえば、政策決定ならびに調整過程において参加の機会を保証する制度が導入された。重要な点は、これらが恒常的な委員会として、かつまた政策決定過程とも有機的に結合した点であろう。これは第1次IMP時期の政策メカニズムと比較した際に重要な変

化である。

マレーシア株式会社政策とは元々は、1983年2月に公表された政策である。公表当時は、明確な政策内容をもつものではなく、方向性を示すにすぎないいわば「構想」段階にとどまるものであった。公表時のマハティールの言葉を用いれば、

「マレーシア株式会社構想とは、マレーシアという国家をひとつの企業のようにみる見方である。その企業では、政府と民間部門が企業の所有者であり、また労働者である。ひとつの企業において、すべての所有者と労働者はその企業を成功させるために協力する。唯一企業の成功を通してのみ、所有者と労働者のよりよい生活は保証され、改善されていくのである。」(Jomo ed. [1989])

また、政府、民間部門のそれぞれの果たす役割に関しては、別の機会で彼は、次のように述べている。

「民間部門は商業・経済活動の腕である。一方政府は、主要な政策のフレームワーク、方向性を形成し、必要なバックアップサービスを行う。」(Mohd. Nor and others eds. [1984])

つまり、マレーシア株式会社政策構想の狙いとしては、政府と民間部門との協力体制、さらには政府から民間部門への諸サービスの提供の強化におかれた。

しかしながら、1990年代にはいるとさまざまな形で同「構想」は「政策」と呼べるようなより実質的な制度へと整備されていった。

2020年ビジョンを公表したMBCそのものもマレーシア株式会社政策の一環で設置されたものである。まず1990年に既設の「行政改善に関する内閣委員会」を改組して、「マレーシア株式会社政策委員会」を新設したことから本格化する (Felker [1998] pp.93-94)。さらにさまざまな局面で91年に入ってからより具体化された。まず同年2月には、総理府において首相の諮問機関として閣僚10名、官僚10名、民間代表55名からなるMBCが設立された (ISIS [1996])。その目的は、政・官・民の指導者間で工業開発における問

題点や情報を共有し、審議することとされた。

さらに、1991年7月には連邦政府官房長官から主要官庁、州政府、郡さらには地方自治体レベルに至るまで、「マレーシア株式会社政策実行のために民間との協議組織を設立する」ように求める指示（開発管理回状第9号〈Development Administration Circular of No.9 1991〉、以下官房長官回状）が出されている<sup>(18)</sup>。そして、これらの最上部組織として1993年には総理府官房長官のもとに「マレーシア株式会社政策・代表者会議」(Malaysian Incorporated Officials' Committee) が設置された。同会議は主要な商工会議所、産業団体などの各経済利益代表と主要な経済官庁を代表する官僚（局長以上）で構成されている（Ahamad Sarji [1996] p.305）。

こうした具体化が実際にはどのような活動内容のものであるのか、そのポイントを先述した官房長官回状をもとにみておきたい。

官房長官回状では「マレーシア株式会社政策を有効に実施する」ことを目的にして、すべての連邦中央官庁、官庁の局レベル、さらに州政府、郡庁に対して、官・民代表からなる(1)各組織の官僚の長が議長を務める諮問パネルの設置（最低年2回の開催）、(2)年次定期対話会議の開催を義務づけ、さらに同種のフォーラムの開催を奨励している<sup>(19)</sup>。諮問パネルに課せられた役割は、政府側から民間部門に対して政策ならびに開発プロジェクトに関する情報の提供、さらには関連する省令・事務手続きに関する説明を行い、他方民間側からは、これら政策に対する要求を汲み上げることを目的としている。一方、年次定期対話会議もまた、政府側からの政策に関する説明、情報提供が行われる。その際、各民間団体側からも文書による提案を行うことが可能とされた。こうして提出された文書を基に協議会では討議することが求められている。このように1990年代にはいると、マハティールのマレーシア株式会社構想の導入時の狙いを超えた制度が実質的に付与されている。

しかし、これらの制度はあくまでも「官・民が情報を共有し、より効率的な行政運営を行う」ことに主眼があり、とくに年次定期対話会議には「政策決定の権限はない」ことが明記されており、その権限はきわめて限定されて

いる。また、両制度ともにメンバーの選出はそれぞれの制度を主催する議長に委ねられており、あくまでも主導権は官側にある。

また、こうした協議会制度の他にも、民間が行政機関に直接アクセスし、より正確な情報を得られるように、総理府・行政近代化管理計画局(MAMPU)の手によって、『マレーシア行政事務取扱方法』というガイドブックが市販され、情報の普及が図られた<sup>(20)</sup>。

こうした官民協議体の実行状況に関しては、一部の省庁を除いては明らかではない。1994年に官房長官によって公表された報告書が存在するもののデータ上制約がある<sup>(21)</sup>。94年以降の現状に関しては、新聞報道でみるかぎりには、最も多く年次定期対話会議が行われているのが通産省、大蔵省（これは予算前対話会議〈Pre Budget Dialogue〉と呼ばれる）である。このほかでは第一次産品省、科学技術・環境省、農業省による開催が確認されているものの、現状の全体像は不明である。

そこで、最も活動していると思われる通産省の年次定期対話会議についてみることを通じて、その実態の一部を垣間見ることにしたい。

通産省の年次定期対話会議（正式名はMITI Annual Trade and Industry Dialogue）は連邦官房長による指示に先立つ、1988年に開始されている<sup>(22)</sup>。99年の場合、4月に6日間開催され、参加した民間団体はマレーシア製造業者協会（Federation of Malaysian Manufacturers, 以下FMM）およびその傘下の各産業団体、マレーシア中華工商連合会（ACCCIM）、日本人商工会議所など国内外企業の各種商工会議所、さらには商業銀行協会などの産業団体など112団体が参加し、全体で347の討議事項が提案された<sup>(23)</sup>。

こうした協議体を通じて、政策にどの程度の影響が及び、また政策が決定されていくかについては考察する必要があることはいうまでもないが、筆者は現時点ではその効果を断片的にしか確認できていない。しかしながらNEP時代と比較すると、政府のこうしたプロビジネス的な対応は大きな変化である。かつてNEPの諸目標を達成するためにICAをはじめとする法律や行政機関によって民間企業の活動を規制・管理する体制から、経営環境を

整える方向へと大きく変化したからである。したがって協議体という組織の効果以前に、制度が作られた、という方向転換に対して、現在非マレー人社会の経済界を中心に評価が高く、効果をみることができる<sup>(24)</sup>。

### 3. マレーシア株式会社政策と第2次IMP

このようにマレーシア株式会社政策は、1991年以降より明確な形で実体化されたものの、その目的・権限は主として政策の効率的な運営を目指した官・民双方の情報の共有におかれ、またその主導権が官側によって握られていることから、政策そのものに対する影響力には限界があると考えられる。

しかし、年次定期対話会議の開催が、連邦政府全体の開催よりも時期的に先行していたことに象徴されるように、通産省はこうした年次定期対話会議以外に実際の産業政策の調整過程においても、民間部門の参加を保証するシステムを第2次IMPのもとで導入しており、注目される。

第2次IMPはその名称のとおり、産業部門別の工業化政策、という意味において第1次IMPとの連続性をもつ。しかし、前述したとおり第1次IMPはあくまでも政府の「将来の工業化の方向性を示す計画書」と位置づけられたのに対し、今回の第2次IMPは明確な政府の工業化政策と公式に位置づけられ、その重要性は異なる。

第2次IMPにおける工業化戦略の重点は次の4点にまとめることができる。

第1は、従来の労働力と資本による投資主導による成長から「生産性・質主導」型の成長への転換である。具体的には総要素生産性（TFP）重視の戦略への転換である。

第2は、工業部門の育成にあたり、生産過程のみならず、その前後の過程である研究開発、販売能力の開発過程までもその対象としていることである。これを第2次IMPでは「Manufacturing++」戦略と呼んでいる。

第3は、産業群（クラスター）というアプローチの採用である。第2次

IMPでいうところのクラスター開発とは、ある産業において産業内連関性をもっていたり、産業間連関性をもっている一群の活動から構成されたクラスターの同時並行的開発を進めようとする考え方である。こうしたクラスター戦略は電機・電子、輸送機器など重点産業において育成することがうたわれている<sup>(25)</sup>。

第4は、政策を実行し、調整するメカニズムが初めて制度化されたことである。第1次IMPではその実行に関して、対象とした12業種それぞれに現状と政策課題を官・民が話し合うことを目的としたタスクフォース委員会が設置されるにとどまった(MIDA [1987])。これに対し、第2次IMPでは工業部門全体の政策決定、調整機関が多重的に構築された(MITI [1996])。この点においてマレーシアにおける産業政策の採用は、この第2次IMPからと考えてよいであろう。しかも、これらのメカニズムにおいてもマレーシア株式会社政策が色濃く反映されている。

したがって、マレーシアの産業政策はこの第2次IMPを大きな傘として、そこで掲げられた諸目標を達成する過程において、目標と実物経済あるいは経済状況との間に生じたズレを「調整・対応」する政策をさまざまな委員会を通して形成する形で実施されることになる。

通産省内における第2次IMPを実施するメカニズムは大きく3層の委員会から構成されている(後掲の図2参照)。まず工業部門全体に関わる問題を検討し、政策を調整する役割を担う産業調整協議会(Industrial Coordination Council, 以下ICC)を頂点とし、その下部組織として既設の工業政策・奨励委員会(Industrial Policy and Incentive Committee, 以下IPIC)が位置づけられ、さらにIPICの下には第2次IMPにおいて育成すべき産業クラスターとして指定された18産業グループに関する官・民双方からなる産業クラスター作業グループ(Public-Private Cluster Working Groups, 以下CWG)、戦略的目標・先導的課題委員会(Strategic Thrust and Initiative Task Force, 以下STITF)の二つの組織が新設された。CWGが名称のとおり産業部門ごとの構成になっているのに対し、STITFは産業部門を横断する形で競争力強化、

経済のグローバル化への対応など五つの課題を検討する機関である。

IPICは第2次IMP策定以前から設置された機関であり、その役割は産業を特定せず、経済成長を促進するうえで必要な外資を中心とする製造業投資に対する投資奨励政策の検討と決定(変更・調整)を行う機関である。その構成はいずれも官僚のみで、通産省のほか、大蔵省、EPU、中央銀行など8省庁の代表から構成される。

これに対し、ICCおよびCWGではレベルが異なる官・民の双方の代表から構成されている。最も上位に位置づけられているICC(1997年3月14日発足)の場合、通産大臣がその議長を務め、EPUの局長をはじめ、大蔵省、中央銀行、科学技術・環境省、など経済関連の5省の事務次官および関連機関などから計8名、民間からは15名が参加している<sup>(26)</sup>。民間側は主な商工会議所、FMMのほか、主要な産業代表から構成されている。

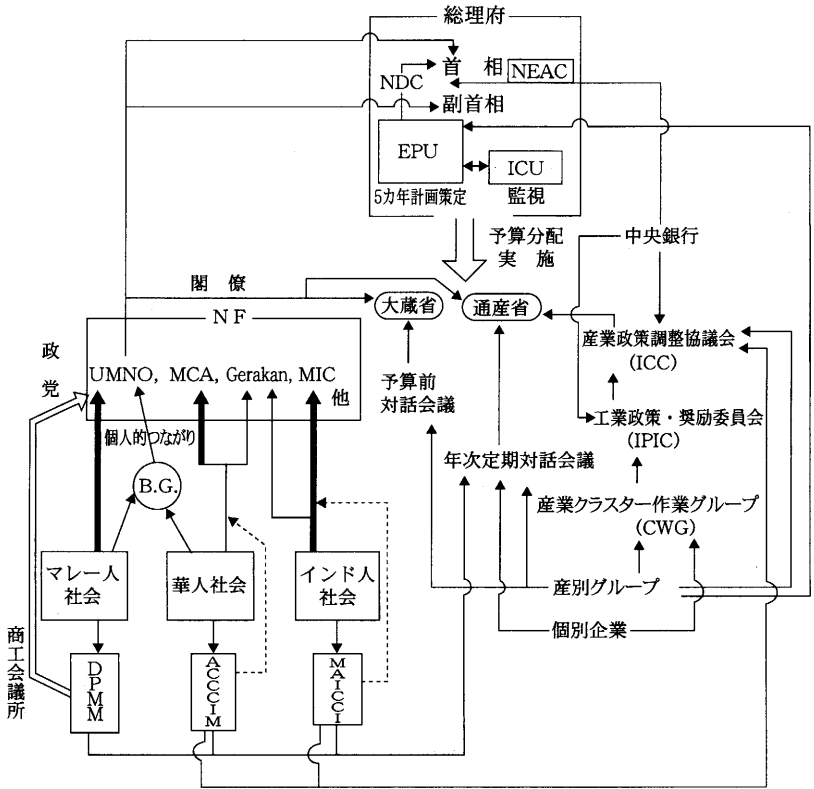
構成に関して興味深い点は、第1にはマレー人商工会議所(DPMM)が参加していないことである。理由としては、そもそもDPMMのメンバーのうち製造業関連が総メンバーの5%しか占めていないという状況に由来するものであろう<sup>(27)</sup>。しかし、それ以上に大きな理由としてはDPMMが直接的にUMNOとの強いパイプをもっていることの現れであろう。ここに政府がいうマレーシア株式会社政策の政治的効果のみをとることができる<sup>(28)</sup>。

第2は、確かに民間代表が第2次IMPにおける原案と異なるものの、実際のメンバーの種族別構成をみると、15名のうちマレー人と華人が7名ずつで均衡がとれ、残り1名がインド人となっている点である。

ICCの役割は「第2次IMPの進捗状況と関連問題を見直すことを目的」とし、IPICおよびCWGなどの下部機関から上げられた課題を検討することである。とくにIPICは産業政策、なかでも奨励措置に関する検討を官僚のみで行っており、ここで決定された内容がICCでも議論され、検討される。

これに対して個別の産業政策を討議することを目的として設けられたのが、CWGである。これはクラスター戦略が適用される18産業に関し、関連官庁、業界団体、当該産業の有力企業によって構成され、当該産業の現状、課題の

図2 マレーシアの経済政策をめぐる政治システムと行為者（1991年以降）



(注) B.G.はビジネス・グループの意。  
 NDC : National Development Council.  
 Gerakan : Gerakan Rakyat Malaysia.  
 (出所) 筆者作成。

把握，政府の政策に対する民間の意見・対応を吸い上げ，第2次IMPで掲げられた諸目標との調整を図ることをその機能としている。

以上の政策過程を簡単に図式化したものが図2である。従来マレー人，華人，インド人はその経済的利益を各商工会議所，あるいは各政党を経由して政策に反映させようとしてきた。しかし，これまで述べてきたように官僚組



織，あるいは政府の政策決定過程において商工会議所，あるいは有力企業の代表が年次定期対話会議や通産省の委員会を通じて経済的利益を直接的に反映させることが可能になりつつある。

#### 4. マレーシア株式会社政策の背景

このようにマハティール政権下で明確な制度として「官民協力」体制，さらに「プロビジネス体制」が進められた。先述したほかにも戦略産業と位置づけられた情報・ハイテク産業や科学技術政策立案に関する官民組織としては，1993年に総理府の下にマレーシア産業・政府ハイテク・グループ (Malaysian Industry-Group for High Technology: Might) が設立されている (Might [1998])。こうした政策が採用されていく背景について考察しておきたい。

そもそもこうしたシステムはマハティールの主導によって持ち込まれたものである。彼は1981年に政権につき，その後最初の総選挙である82年総選挙では，「清潔な，能率的な，信頼できる政府」(Clean, Efficient, Trustworthy Government) をスローガンに掲げた (Ho [1992b] p.233)。これは，80年代前半に顕在化したNEPのもとでの公企業の赤字問題を解決することを目指したものである。マハティール自身政権就任直後は「効率的な政府」をその政権の正統性の一つに掲げた，といえる。これをさらに加速化させたのが連邦政府の赤字問題であろう。

効率性という面からみれば，この官民協力体制は，より行政コストをかけずに，民間部門の要求を取り入れることにつながるもので，効率的な政府を目指すマハティールにとって望ましいものであることはいうまでもない。

しかし，効率的な政府の確立にとって，官民協力体制やプロビジネス体制の導入は必ずしも必要不可欠ではない。マハティールがこうした体制を導入した背景としては，三つの理由をあげることができよう。ひとつは，彼の個人的な体験として経済運営にあたって民間企業の経験や知識の必要性を痛感

していたことである。マハティールは1969年の総選挙後、党から除名された<sup>(29)</sup>。その後、73年からマレーシア食品加工公社 (Food Industries of Malaysia, 以下FIMA) においてパイナップルの缶詰製造を中心とする食品加工業に携わった。このときの経験が、こうした官民の協力体制と経営に対する教訓を育んだものと考えられる。実際に彼の言葉からこのときの経験をみてみよう。

「FIMAでの本格的なビジネス経験を通じて、私は二つのことを学んだ。ひとつは何かをするうえで、マネジメントがいかに大切かということだ。(中略) もうひとつは自分のしていることについてすべてに精通しなければならないことである。生産工程から財務上の知識まで徹底的に学んで身に付けることだ。」(マハティール [1995])

すなわち、経済成長を達成するために産業を育成していくのであれば、官僚自身が「産業に精通するか」さもなくば、そうした情報を入手しうるシステムを構築する必要を痛感していたことである。彼自身、首相に就任後、国民車育成、一貫製鉄所育成の試みの際などに、引き続きこうした「現場主義」をとり続けている<sup>(30)</sup>。

第2の理由としては、マレーシア株式会社政策は元々は1983年に出された構想であるが、これに先立ち81年に「ルック・イースト政策」が提唱されていることから推測される。ルック・イースト政策においては、経済発展を進めるうえで「労働倫理や勤労意欲など東の国々の経済発展を支えた価値を模倣すること」が中心に据えられている。この文脈において、当時日本の経済発展の要因のひとつとして考えられた官・民の協力体制が視野に入っていたことは否定できないであろう。

第3の理由は、1980年代半ばに発生した経済不況の際の経験である。84年後半から一次産品価格の低迷とシリコンサイクルにともなう電子部品輸出の低迷などを要因として、約1年半あまりマレーシアは経済不況に襲われた。とくに85年には約30年ぶりのマイナス成長を記録した。この際に、マレーシア政府はより円滑に外国資本の導入を図るために、内外の投資家からの要望

を聞き、出資規制緩和措置など、外資の誘致環境の整備を図った。このときの経験がアドホックではなく、制度化された「官民協調」制度の確立につながったものと考えられる<sup>(31)</sup>。

## 第4節 2020年ビジョンとBCIC育成

### 1. BCIC育成プログラム

2020年ビジョンのもうひとつの特徴は、前述したとおりマレー人を中心とするBCIC育成がマレー人社会に対する経済政策として位置づけられ、かつ産業政策とも有機的にリンクしたことであろう。

BCICの育成プログラムは1995年に改組・設立された企業家開発省 (Ministry of Entrepreneur Development) を筆頭にして通産省、農業省、青年スポーツ省などきわめて多岐にわたる官庁が実施しており、その細部にわたる全貌を把握することはきわめて難しい。

限定された資料を基にしてBCIC育成のプログラムを整理すると、政府が柱としているプログラムはその形態から三つに大きく分類することができるであろう。

第1は、すでに触れた工業部門における裾野産業としての中小企業育成策である。1993年以降アンカー企業（組立型産業でいうところの最終製品組立会社）が傘下に10社ずつ裾野企業（ベンダー企業と呼ぶ）を育成する政策が導入された。これは、後述する輸送機器産業のみならず、電機産業などにおいても適用されている。

第2は、建設・商業など非製造業における中小企業の育成である。ともに、大型企業のもとでの中小企業、すなわち建設業でいえばメイン・コントラクターのもとでのサブ・コントラクター、商業部門ではフランチャイズ制企業のもとでの加盟店としてそれぞれBCICを育成することを意味する。

第3は、ベンチャーキャピタルとしてのBCICの育成プログラムである。これは1991年に設立された国営企業家育成公社（PUNB）が実施するものである。

ここでは、本章の関心にもとづき工業部門、なかでも自動車産業におけるBCICの育成と成果を簡単にみておくことにする。

## 2. 自動車産業とBCIC

すでに触れたように、BCIC育成と工業化を関連づけたのはマハティール首相の重工業化政策以降である。HICOMのもとで設立されたプロトン社は、組立企業が乱立する産業組織の合理化と部品産業の育成を大きな目的としていた。政府はこのプロトン社を育成するためにプロジェクト発足時点では、保護政策を導入した。すなわち、CKD部品輸入税がプロトン社のみ免除された（プロトン社以外は一律40%の輸入税が課せられた）。また販売時点でも車種別に決められる物品税が、プロトン・サガの場合50%割引かれた。

一方部品産業育成に関しては、第1次IMPにおいて採用された日本型の産業モデルを基にして、プロトン社を頂点とするいわゆる「ピラミッド型」の産業組織を育成し、またその際に裾野産業企業としてのプミプトラ企業の育成をその目的のひとつに掲げていた<sup>(32)</sup>。しかし、生産開始以降1988年まではあくまでもこうした政策は「方針」の域をでず、特定の政策も整備されなかった。

発足時における制度の未整備に加え、BCICの育成が本格化しなかった大きな理由としては、1985年以降円高にともなう輸入部品価格の高騰、経済不況にともなう国内市場の激減により、部品産業育成をする余裕がプロトン社本体になかったことがあげられる。

1988年以降プロトン社はBCICに本格的に着手した<sup>(33)</sup>。その背景としては三つの理由が指摘できるであろう。まず第1には、円高にともない日本からの部品の輸入価格が高騰したために、国内調達への切り替えが急がれたこと、

第2には国内市場が急落したために、輸出する必要が生じ、イギリスへの輸出にあたりGSP取得にともなう国内調達条件を満たす必要があったことである<sup>(34)</sup>。第3には、後述するようにプロトン生産開始後、非マレー系部品企業が、そのベンダーとして大きな比重を占め始めたことである。

具体的な動きとしては、1988年12月にはプロトン・コンポーネント・スキームが発足した。これはプロトン社が親会社（アンカー企業と呼ぶ）となり、その部品を優先的に購入することによって、部品企業に安定的な市場を提供し、その育成を図るほか、技術面の支援などを行うものである。一方政府はブミプトラの出資比率が70%を超える中小企業に対して、政府が100万リンギットを上限として融資を行うものである。

続いて、前述したアンカー・ベンダー関係から部品産業を育成するプログラムが導入された。これは「3社協定」というコンセプトを導入し、通産省、アンカー企業、民間金融機関の3社が一体となって中小企業を育成するものである。プロトン・コンポーネント・スキームとの大きな違いは、政府が資金面での援助を行わないことである。

実際に、こうした政策のもとでプロトン社の国内調達部品と、ベンダー企業の変化の推移を整理したものが、表2である。

まず、1985年から88年までベンダー全体は17企業から46企業にまで大幅に増加したものの、育成対象であったブミプトラ系企業（ここではブミプトラ資本が30%以上の企業を指す）はわずかに9企業にすぎない。この間最も伸びたのが、筆者の過去の調査では、日本を中心とした外資企業との合弁企業もしくは外資からの技術提携を受けた非ブミプトラ系企業であることがわかっている（鳥居 [1990b]）。

1989年に政府が本格的にBCIC育成に乗り出して以降、ブミプトラ系企業は13社から93年には39社へと3倍増となり、全ベンダー数に占める比率も3割を占めるに至った。穴沢氏の調査によれば、このうち19社がプロトン・コンポーネント・スキームの融資を受けた企業である。しかし、この水準はその後95年までは微増にとどまった。

表2 プロトン社のもとでのベンダー企業ならびに社内生産・国内調達部品点数の推移 (1985~99年, 1999年8月末時点)

	ベンダー 総数	プミプトラ系 ベンダー数	社内生産部品	国内調達部品数	国内調達 総部品数
1985	17	4	176	52	228
1986	33	7	223	102	325
1987	40	7	237	161	398
1988	46	9	345	180	525
1989	67	13	519	370	901
1990	78	21	524	480	1,014
1991	99	29	528	639	1,177
1992	106	35	259	1,039	1,316
1993	125	39	394	2,478	2,899
1994	128	42	394	3,010	3,444
1995	138	48	394	3,076	3,828
1996	151	71	394	3,402	4,076
1997	176	88	n.a.	n.a.	4,187
1998	187	93	n.a.	n.a.	4,225
1999	182	89	n.a.	n.a.	4,378

(注) プミプトラ系企業とはプミプトラの出資比率が30%以上の企業を指す。

(出所) プロトン社資料より筆者作成。

しかし、1995年以降再び98年までプミプトラ企業の数が増加していることがわかる。この時点で育成政策上に大きな変化はなく、二つの理由がその促進要因と推測される。

第1には、プロトン社の経営が1995年10月に従来のHICOMグループからマレー人企業グループであるDRBグループへと変化したことである<sup>(35)</sup>。第2には先述したとおり、95年に企業家開発省が新設され、ベンダー育成プログラムが従来の通産省から同省へ移管されるなど政府側の整備が進んだことを反映しているものと考えられる。この結果、経済危機が実体経済に及ぼす以前の97年時点では、全ベンダー企業のうち半分にあたる88企業がプミプトラ系企業となった。

こうしたアンカー企業のもとで、裾野産業としてのプミプトラ企業の育成策の方針は、プロトンに引きつづき設立されたその他の国民車政策、すなわ

ち第2国民車（プロドゥア〈Perodua〉社）、さらには国産オートバイ（モデナス〈Modenas〉社）の各プロジェクトにも採用されている。このうち、モデナス社の場合、58社を数えるベンダーのうちプミプトラ系は45%にあたる26社、非プミプトラ系が21社となり、プロトンと同様半数近くをプミプトラ系企業によって占められている（1998年7月末時点）<sup>(36)</sup>。

## おわりに

1971年以降のマレーシアにおける産業政策は大きく三つの意味変化を起こしている。第1に、NEPの諸目標を達成するために必要な経済成長を達成する手段である。したがって、この時期の政策は厳密には産業政策ではなく、工業化促進政策とも呼ぶべきものである。第2に、NEPと産業政策の同時達成である。これはマハティールが実行したマレー人の参加の促進を促す重工業化の促進という形で実現された。さらに第3に、1991年以降は「2020年ビジョン」のもとで明確な開発主義にもとづく産業の育成が図られようとしている。

この産業政策の位置づけの変化に対応するように、それを進める開発メカニズム（組織・制度）にも変更が加えられてきた。さらにマレーシア株式会社政策の実体化を行うことでその効率性を追求しようとしている。

マレーシア株式会社政策は、組織労働者の参加をみないマレーシア版コーポラティズムと表現することができよう。また、国家によってそのシステムが構築されてきたことから国家コーポラティズムという色彩を強くもつ。さらにマレーシアのコーポラティズムは大きく2種類に分けることができる。まず、「危機」のときに導入されるマクロ・コーポラティズムである。すなわち、1969年5月13日事件後のNEP策定時、さらにNEP終了時に後継の長期開発計画を策定することを目的として設置され国家経済諮問会議（NECC）、さらには97年のアジア通貨危機後、その危機克服のために設立さ

れたNEACなどがそれにあたる。他方、97年以降通産省が第2次IMPの実施過程で導入したシステムは国家レベルと企業レベルの中間的位置にあるメゾ・コーポラティズムと呼ぶことができよう(大嶽 [1999] p.195)。しかも、こうした制度を恒久化して制度化しただけでなく、実際の産業政策の「調整」過程に組み込んだことに90年代以降の変化は大きな意味がある。

これらのメカニズムが実際の産業育成に貢献しているのか、その成果については、その中核であるICCそのものが1997年3月に設立された新しい機関であるがゆえに、評価することはきわめて難しい。しかしながら現時点(99年10月まで)で、参加メンバーによれば、ICCにおいて官僚が提案した政策を議論のうえ、差し戻したりする事例はいくつかあったという。こうした証言から考えると、現時点まではICCは政策決定機関ではないものの、協議機関の枠を越えた機能を果たしている<sup>(37)</sup>。

このように、1991年以降マハティールが掲げる開発主義にともない産業政策を実行する「制度化」が徐々に整いつつある。しかし、戦略産業育成に関しては、こうした制度を超えてマハティールの直接的な「指示」にもとづく政策の変更が行われているのが実状である。彼は彼を取り巻く少数のアドバイザーたちからの情報、知識さらに彼自身が行う産業情報の収集(典型的な例は東京都の大田区周辺の工場見学であろう)を材料にして、戦略産業・とくに自動車産業に関してはきわめて具体的な指示を出し、その実行を各企業に求めるスタイルを実行している<sup>(38)</sup>。

工業化の促進とBCICの育成の連関、という特徴をもつマハティールの開発主義は、一国単位で完結する産業組織を想定したものである。確かにプロトン社の保護政策も一部緩和され、CKD部品に対する輸入税(13%)が課せられるなどの変化はみられる。

しかし、こうした開発主義体制は今後ますます進むであろう経済のグローバル化、あるいはASEANが進めている自由貿易の流れと逆行するものである。したがって、いかに今後開放経済に対応するシステムをマレー人の政治的優位性を確保しながら再構築していくか、大きな課題に直面しているとい



えよう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 政策決定過程に関する「非常時型」と「日常型」に関する整理は恒川 [1996] の整理による。
- (2) 邦文として原田 [1996] の第7次マレーシア計画期における簡単なスケッチがあるが、本文中に述べたように制度の再編期であったために断片的な情報が得られるにすぎない。
- (3) 1997年の通貨危機以降のマレーシアの政治過程に関しては鳥居 [1999] を参照。
- (4) 1960年代のマレー人保護政策の整理は堀井 [1989] を参照。
- (5) 本節の「マレー人の政治的優位性」に関する記述は鳥居 [2000] に依拠している。
- (6) 第10条は言論、集会および結社の自由、第63条は国会議員の特権、第72条は衆議院の特権をそれぞれ規定し、1971年の改正によって「敏感問題」(Sensitive Issues) に関する議論はいずれも「除外規定」とされた (鳥居 [1998b] pp.29-30)。
- (7) このうち第181条に関しては1994年に再度改正され、「権力の乱用を批判するの限りにおいて」議論することが可能となった (鳥居 [1998a])。
- (8) この憲法改正により、選挙管理委員会に与えられていた選挙区割りの決定権限が弱められ、国会の承認を必要とすることになった。また、選挙区民の配分、とくに農村部と都市部の格差に関する制約が撤廃されたことである (Rachagan [1991?] pp.390-391)。
- (9) 1973年のUMNO中央大会での演説より (UMNO [1974])。
- (10) 同法はまた1971年に改正され、指定地域 (主としてマレー人人口比率の高い地域を指す) への投資に対する特別奨励措置などが新たに盛り込まれ、NEP の諸目標に対応するように改正が施された。
- (11) このほかにも輸出型の電子産業に対してのみ、他の産業への投資よりも2年長い免税期間が奨励措置として設けられた (FIDA [1971] pp.31-32)。
- (12) 1976年に自動車組立て産業へのマレー資本参加を促す政策が実施された。この結果、新たに5社の新設が認可され、わずか10万台にも満たない国内市場に12社が乱立する状況を迎えた (鳥居 [1990b])。
- (13) 当時のマハティールの経済政策に関してはKhuo [1995] などを参照。
- (14) なお、この計画の最高責任者であったのが韓国・現代自動車の元副社長であったコン氏を中心とする3人の韓国経済学者であった (MIDAにおける当時の関係者からの聞き取り調査 <1999年8月>)。

- (15) 第1次IMPは1985年に完成していたが、公表されたのは86年2月と遅れた。
- (16) 例えば、「合意を重視，集団の意思を優先するマレーシア型民主主義の育成」などがその具体的な内容である。2020年ビジョンの概要に関しては木村 [1993] ならびに鳥居 [1998a] を参照。
- (17) プミプトラとは，マレー語で「土地の子供」を意味する。マレー人ならびに先住民を具体的には指す。政府は，1990年代にはマレー人よりも上位概念にあたるこの言葉を多用する傾向がみられる。
- (18) 同文書は「マレーシアにおける官僚行政事務における管理改善に関する文書」として1991年に11文書が出されたもののひとつである。
- (19) 例えば諮問会議を連邦レベルの省が主催する際には同省の事務次官，局が主催する際には局長が議長を務めることを義務づけている。
- (20) Malaysian Administrative Modernization and Management Planning Unit (MAMPU), Prime Minister's Department, *Dealing With the Malaysian Civil Service*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1993.  
同書はA4判約750ページで，連邦省庁別のダイレクトリーと経済活動を行う際に取得が必要なライセンスや奨励措置の内容を説明した部分などから構成される。
- (21) 筆者が総理府で確認したところ，1991年以降マレーシア株式会社政策の実状に関する報告書は94年の実績に関してまとめられたのみである。同報告書によれば，94年度に年次対話会議を含む官民協議会を実施した連邦官庁は14省を数える (Ahmad Sarji [1995])。
- (22) *New Straits Times*, April 13, 1999. この時期の齟齬の理由としては，1985年の経済不況対策として，外資からの規制緩和に関する意見聴取を盛んに行った通産省が，その経験をふまえ，制度化したものと筆者は考えている。
- (23) マレーシアではマレー人 (DPMM)，華人 (ACCCIM)，インド人 (MAIC-CI) それぞれが商工会議所組織を作っている。またFMMは1998年末現在1800社あまりの製造業企業から構成される経済団体である。会員企業の6割は中小企業である (FMM [1998] ほか)。
- (24) 筆者のマレーシア・インド人商工会議所，ACCCIMにおける各会頭および指導部へのインタビュー調査 (1999年9月)。
- (25) このほかには化学，素材ならびに先進素材，農産加工および食品，繊維・縫製，一般機械，天然資源加工型産業である。
- (26) 本文でのメンバー構成はICCメンバーの資料にもとづく。第2次IMP計画書が公表された段階と実際の構成は官，民ともに変更がみられる。とくに官，民が同数であったこと，さらに官側では企業家開発省など経済関連省の参加がみられないほか，民側では産業構成にばらつきがみられる。
- (27) マレー人商工会議所におけるインタビュー調査 (1999年)。

- (28) 同じく中華工商連合会もメンバーとして想定されていない。しかし、実際には同会の指導者メンバーの一人が個別産業代表として参加しており、彼自身もまたその二つの役割を会議では果たしているという。
- (29) マハティールは1969年の総選挙で下院議員に落選し、さらにラーマン首相（当時）が種族間の経済不均衡問題に対して積極的ではなかったことを批判したことから「党の方針を破った」ことを理由にして除名処分を受けた。さらに、彼の著書『マレー・ジレンマ』もまた国内発禁処分を受けた。
- (30) 政治指導者自らがそうした工業知識をもつことが産業育成に直接的に大きな効果をもつものではないであろう。しかし、こうした姿勢を内外に示すことから得られる政治的な効果は大きなものがある。例えば、一貫製鉄所の導入にあたってマハティールが製鉄技術に関する専門知識を披露したことは日本の経営者陣に大きな好意をもって受け止められた。このような外国投資家に対する心理的な影響などもその効果のひとつであろう。
- (31) 実際に直接投資を促進する立場にあったのは通産省ならびにMIDAであった。通産省が1991年に先立ち、88年に年次官民対話会議を制度化したのもこうした背景があると考えられる。
- (32) 1990年までのプロトン社に関する記述は鳥居 [1990a] にもとづく。
- (33) プロトン社のもとのベンチャー育成プログラムとその成果については、穴沢氏の詳細な先行研究が存在し、本章の記述の多くも氏の研究に依拠している（穴沢 [1997, 1998]）。
- (34) これら二つの理由に関しては穴沢氏のご教示にもとづく。
- (35) DRBは親会社であるHICOMの発行済み株式32%を取得し、プロトン社を獲得した。
- (36) モデナス社における筆者インタビュー調査にもとづく（1998年8月）。
- (37) ICCの民間代表メンバーへのインタビュー調査および参加した官僚へのインタビュー調査（1999年9月）。
- (38) 重点産業におけるマハティールのアドバイザーならびにプロトン社首脳部への筆者のインタビューにもとづく。現在（1999年9月）プロトン社首脳部はきわめて高い頻度でマハティールに定期的な報告を行い、彼からの指示を受けるという。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 穴沢真 [1997] 「マレーシアの工業化と中小企業—VDPを中心に—」（原不二夫・鳥居高編『国民開発政策（NDP）下のマレーシア』アジア経済研究

- 所)。
- [1998]「マレーシア国民車プロジェクトと裾野産業の形成」(『アジア経済』第39巻第5号, 5月)。
- 大嶽秀夫 [1999]『高度成長期の政治学』東京大学出版会。
- 貝出昭編 [1971]『マレーシア・シンガポール：経済と投資環境』アジア経済研究所。
- 木村陸男 [1982]「1981年のマレーシア：綱紀肅正にかける新政権」(『アジア動向年報〈1982年版〉』アジア経済研究所)。
- [1993]「マレーシアの長期開発戦略とナショナリズム」(『アジアトレンド』No.62)。
- 末廣昭 [1998]「“開発”のイデオロギーと成立根拠」(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)。
- 恒川恵市 [1996]『企業と国家』東京大学出版会。
- 鳥居高 [1990a]「工業化政策の展開と経済構造変容」(堀井編 [1990] 所収)。
- [1990b]「自動車産業—プロトンとプミプトラ政策—」(堀井編 [1990] 所収)。
- [1998a]「マハティールの国家・国民構想」(『アジア経済』第39巻第5号)。
- [1998b]「マハティール政権下の国王・スルタン制度の再編成」(『アジア経済』第39巻第5号)。
- [1999]「マレーシアの政治・経済危機と統一マレー人国民組織(UMNO)」(日本国際問題研究所『ASEAN諸国の危機認識と地域協力』報告書)。
- [2000]「都市化と政治変動」(生田真人・松澤俊雄編『アジアの大都市：クアラルンプール・シンガポール』日本評論社)。
- 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』アジア経済研究所)。
- 原洋之介 [1998]「ASEAN4の経済成長と通貨・金融危機」(大蔵省財政金融研究所『ASEAN4の金融と財政の歩み』所収)。
- 堀井健三編 [1989]『マレーシアの社会再編と種族問題』アジア経済研究所。
- 編 [1990]『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。
- 松尾弘編 [1962]『マラヤ・シンガポールの経済開発』アジア経済研究所。
- マハティール [1995]「私の履歴書」(『日本経済新聞』1995年11月16日)。

<外国語文献>

- Abdul Aziz Zakaria [1974], *An Introduction to the Machinery of Government in Malaysia*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

- Ahamad Sarji b. Abdul Hamid [1995], *The Civil Service of Malaysia Towards Vision 2020: Improvements and Development in the Civil Services of Malaysia 1994*, Kuala Lumpur: Government of Malaysia.
- [1996], *The Chief Secretary to the Government*, Selangor: Pelanduk Publications.
- Bowie, Alasdair [1991], *Crossing the Industrial Divide: State, Society, and the Politics of Economic Transformation in Malaysia*, New York: Columbia University Press.
- Federation of Malaysian Manufacturers (FMM) [1998], *FMM Directory of Malaysian Industries*, Kuala Lumpur.
- FIDA [1971], *A Guide to Investment for Electronics Industry*, Kuala Lumpur.
- Felker, Greg [1998], "Political Economy and Malaysian Technology Policy," in Ishak Yussof and Abd. Ghafar Ismail eds., *Malaysian Industrialisation: Governance and the Technical Change*, Selangor: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia
- Government of Malaysia [1976], *The Third Malaysia Plan 1976-1980*, Kuala Lumpur: Government Printer.
- [1981], *The Fourth Malaysian Plan 1981-1985*, Kuala Lumpur: Government Printer.
- [1984], *Mid-Term Review of the Fourth Malaysian Plan 1981-1985*, Kuala Lumpur: Government Printer.
- [1986], *The Fifth Malaysian Plan 1981-1985*, Kuala Lumpur: Government Printer.
- Heng, Pek Koon [1997], "The New Economic Policy and the Chinese Community in Peninsula Malaysia," *The Developing Economies*, Vol. XXXV, No.3.
- Ho, Khai Leong [1988], "Indigenizing the State: The New Economic Policy and the Bumiputera State in Peninsular Malaysia" (Ph. D. dissertation Ohio State University).
- [1992a], "Dynamics of Policy-Making in Malaysia: The Formulation of the New Economic Policy and the National Development Policy," *Asian Journal of Public Administration*, Vol.14, No.2, December, pp. 204-227.
- [1992b], "Aggrandizement of Prime Minister's Power: The Transformation of the Office of the Prime Minister in Malaysia," *International Asianforum*, Vol.23, No.1-2, pp.227-243.
- [1996], "Politics and Institution in Economic Policy Implementation in

- Malaysia," in Stuart S. Nagael ed., *The Policy Implementation Process in Developing Nations*, Vo.6, JAI Press Inc.
- Institute of Strategic and International Studies (ISIS) [1996], *Malaysia, Malaysian Business Council*, Kuala Lumpur.
- Ismail, Muhd. Salleh and Dhevan Meyanathan Saha [1993], *The Lessons of East Asia, Malaysia: Growth Equity and Structural Transformation*, Washington, D.C.: World Bank.
- Jesudason, J. V. [1989], *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business, and the Multinationals in Malaysia*, Singapore: Oxford University Press.
- Jomo, K. S. ed. [1989], *Mahathir's Economic Policies*, 2nd ed., Kuala Lumpur: Institute of Social Analysis.
- ed. [1994], *U-Turn?: Malaysian Economic Development Policy*, Townsville: James Cook University of Queensland.
- Khoo, Boo Teik [1995], *Paradoxes of Mahathirism*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Leong, Choon Heng [1991], "Late Industrialization along with Democratic Politics in Malaysia" (Ph. D. dissertation Harvard University).
- Lim, Chee Peng [1987], *Industrial Development: An Introduction to the Malaysian Industrial Master Plan*, Kuala Lumpur: Pelanduk Publications.
- Mahathir, Mohamad [1998], *The Way Forward*, London, Weidenfeld & Nicolson: Kuala Lumpur.
- Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) [1987], *Sectoral Task Forces: Annual Report 1986/87*, Kuala Lumpur.
- Might [1998], *Annual Report 1997*.
- Ministry of International Trade and Industry (MITI) [1996], *The Second Industrial Master Plan*, Kuala Lumpur.
- Mohd. Nor Abdul Ghani and others eds. [1984], *Malaysia Incorporated and Privatisation Towards National Unity*, Selangor: Pelanduk Publications.
- Nik Hashim Wan Ibrahim [1994], "National Development Planning in Malaysia: System, Structure and Process," in INTAN ed., *Malaysiana Development Experience: Changes and Challenge*, Kuala Lumpur: National Institute of Public Administration (INTAN), pp.277-298.
- Puthuchear, Mavis [1990], "Malaysia: The Shaping of Economic Policy in a Multi-Ethnic Environment; The Malaysian Experience," in John W. Langford and K. Lorne Brownsey eds., *Economic Policy Making in the*

- Asia Pacific Region*, Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- Rachangan, S. Sothi [1991?], "Constituency Delimitation in Malaysia: A Geographical Interpretation," in Voon Phin Keong and Tunku Shamusul Bahrin eds., *The View From Within: Geographical Essays on Malaysia and Southeast Asia*, Kuala Lumpur: University of Malaya.
- Runder, Martin [1994], *Malaysian Development : A Retropective*, Ottawa : Carleton University Press.
- Samsudin Hitam [1993], "Development Planning in Malaysia," in Somsak Tambunlertchai and S.P.Gupta eds., *Development Planning in Asia*, Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre, pp.167-192.
- Snodgrass, D. R. [1980], *Inequality and Economic Development in Malaysia*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Torii, T. [1997], "The New Economic Policy and the United Malays National Organization," *The Developing Economies*, Vol.XXXV, No.3.
- United Malays National Organisation (UMNO) [1974], *Laporan Tahunan (Annual Report)*, Kuala Lumpur: Ibu Pujapat (Head Quarter).