

## 第5章

# マレーシアにおける「民活」政策の展開

### はじめに

マレーシアの「民活」政策は、1983年2月にマハティール政権が「マレーシア株式会社構想」(Malaysia Incorporated concept)と「民営化政策」(privatisation policy)を提唱したことにより、開始された。ここに言う「民活」政策とは、従来は公共部門が担当してきた事業分野を、民間部門が持つ活力を利用して運営し、効率性を高めようとするか、経済全般について民間部門の育成を含めてその活力を十分に引き出しうるように条件を整える政策である。より具体的には、1970年代末から80年代半ばにかけて、イギリスのサッチャー政権が先鞭をつけた「民営化」(privatisation)と、アメリカのレーガン政権下で展開された「規制緩和」(deregulation)のいずれか一方、またはその両方を、経済・社会開発の主要な手法として、導入しようとするものである。その場合、「民営化」は公企業の経営と所有の一方または両方を、部分的または完全に民間に移管・移転することを指し、「規制緩和」は経済の諸分野における企業活動に関わる政府による規制を緩和または撤廃することを指す。

当時の多くの途上国と同様にマレーシアでも、「民活」政策に、肥大した公共部門を主体とする開発が陥った経済成長の停滞、財政と対外収支の双子の赤字の拡大という隘路から国民経済を脱却させ、成長軌道に引き戻す役割が

期待された。しかし、政策実施のタイミング、民営化政策と規制緩和策のいずれに重点を置くかなどは、双子の赤字もさることながら、この国が1971年以来遂行してきた「新経済政策」(New Economic Policy、略称NEP)によって規定されることも大きかったと考えられる。NEPは種族の別を問わない貧困の除去と種族間・地域間の経済格差是正を2大目標に掲げた開発の基本戦略である。政府は、2大目標のうち種族間の経済的格差是正(社会再編成と称される)、すなわち経済の近代的分野におけるブミプトラ(マレー人とその他の原住民)の資本所有と雇用シェアを拡大し、ブミプトラ企業家を育成するため、さまざまな規制を設け、多数の公企業を設立してきた。したがって「民活」政策とNEPは、規制緩和の点でも公企業の民営化の点でも、密接な相互関係をもって展開されざるを得ないのである。

本稿では以上のような視点から、1983年から、「民営化マスタープラン」が作成された90年までの時期を対象に、その期間における「民活」政策の形成の過程をフォローし、その内容と特徴を整理し、「民活」政策のパフォーマンスと問題点を検討し、最後に若干の展望を試みたい。

## 第1節 公企業とマハティール政権の登場

### 1. NEPと公企業

マレーシアの公企業はなによりもNEPの社会再編成目標実現の役割を担ってきた。社会再編成目標は、1971年から90年までの20年間に、株式部門におけるブミプトラの資本所有比率を4.3%<sup>1)</sup>から少なくとも30%に引き上げ、経済の各分野のあらゆるレベルの雇用に国の種族構成を反映させ、商工業活動の少なくとも30%を所有し経営するブミプトラ商工業コミュニティーを創出する、などの具体的目標値を掲げていた。その達成には、政府が公企業の設立を通じて直接に経済に参加し、資本蓄積を代行し、雇用機会をつく

り、企業家を育成することが不可欠と考えられた<sup>2)</sup>。

公企業が資本蓄積などを代行し、一定期間の後に払い下げるという構想は、早くは、1965年と68年に開催されたブミプトラ経済会議 (Bumiputera Economic Congress) で支配的な主張となっていた。1965年会議の決議により翌年にマレー人殖産公社 (Majlis Amanah Rakyat : MARA) が設立されて、当時機能不全に陥っていた農村・工業開発公社 (Rural and Industrial Development Authority) の活動を引き継ぎ、政府全額出資の商業銀行であるバンク・ブミプトラ (Bank Bumiputera) も設立された。1968年決議は、翌年の政府全額出資株式会社である国家企業公社 (Perbadanan Nasional : PERNAS) 設立をもたらした。このほか各州政府が1964～71年に農村開発、工業団地建設、商工業分野での民間部門との合弁企業設立を目的とする州経済開発公社 (State Economic Development Corporation : SEDC) を設けていた。

当時副首相として開発政策を担当していたアブドル・ラザクが、1969年5月13日の種族暴動とその後の非常事態の中で権力を掌握し、第2代首相の座につくと、公共部門による資本蓄積などの代行という構想は、開発の基本戦略としてNEPにまとめ上げられた。これに伴い都市開発公社 (Urban Development Authority : UDA) やマレーシア食品工業公社 (Food Industries of Malaysia : FIMA) などが設立され、また当時の農村開発の主要な手法である地域開発戦略に沿って、東南パハン地域開発公社 (Pahang Tenggara Development Authority : DARA) などの公社が設けられた。これらの公社・公団や政府出資会社はさらにその下に多数の子会社・関連会社を設立、とくにPERNASは商工業・サービス産業分野で単独または外資との合弁で多数の企業を設立したほか、1975～76年の期間にイギリス系のすず会社や農園会社などの大規模企業の買収を成功させた。このうちMARA, PERNAS, UDA, SEDCは、1977年には291社の子会社・関連会社を保有し、その払込み資本の総額は9億リングを上回った。

1970年代半ばの石油ブームは産油国の仲間入りをしたマレーシアに経済ナショナリズムと財政収入の急増をもたらした。すべての石油・ガス資源の所

有権と探鉱・採掘権を持つ国家石油会社（Petroleum Nasional Bhd. : PETRONAS）が設立され、政府出資会社の子会社・関連会社設立に拍車がかかった。さらに当時の輸出向け労働集約型の組立産業を中心とする工業化の限界を見通した政府は、1980年11月に政府全額出資でマレーシア重工業公社（Heavy Industries Corporation Malaysia : HICOM）を設立、乗用車、自動2輪車、メタノール、還元鉄など重化学工業の建設に着手した。こうして1980年代初頭には、公企業が公益事業、産業用インフラ建設、鉱物資源管理のみならず、経済のあらゆる分野で支配的な地位を占めるに至った。第1、2表は、第3節で触れるように政府出資会社に関するデータ・ベースが整った1988年9月現在のものではあるが、産業部門別の分布と政府の出資状況を示しており、経済における公共部門のプレゼンスがある程度窺えよう。

他方、商工省ブミプトラ参加局と政府出資企業のもとに集積された資本を管理しブミプトラ個人に確実に払い下げるため、1978年に政府の全額出資で国営持株会社（Permodalan Nasional Bhd. : PNB）が設立された。PNBは1981

第1表 政府出資会社数の産業別・活動状態別分布（1988年9月現在）

産業部門 <sup>1)</sup>	営業中	営業活動無し <sup>2)</sup>	合計
農業	108	35	143
建設	89	40	129
採掘産業	19	16	35
金融機関	102	12	114
製造業	250	82	332
サービス	226	71	297
運輸・交通	53	16	69
その他	—	14	14
合計	847	286	1,133 <sup>3)</sup>

(注) 1) 国民所得統計の分類とは必ずしも対応しない。

2) 営業停止、閉鎖もしくは休眠中、清算中、営業開始に至っていないもの、管財人管理下にあるもの、または、ペーパー・カンパニー。

3) このほか1985年4月～85年9月の期間に38社が売却または民営化された。

(出所) Ministry of Finance, *Economic Report 1988/89*, クアラルンプール, 1988年, 96ページ。

第2表 政府出資比率・出資額（1989年9月現在）

（単位：100万リンギ）

政府出資比率	会社数	授権資本額	払込み資本額	政府払込み資本額
50%以上	565	30,529	14,671	12,531
30-50%	117	3,258	1,620	639
20-30%	88	4,429	1,592	438
20%以下	77	4,030	1,769	210
合計	847	42,246	19,652	13,819

（出所）第1表と同じ。

年に、政府が保有する21億4500万株（674社）のうち6億6000万株（市場価格15億リンギ）を取得原価または額面で払い下げを受け、これを源資に、子会社の国営投資信託会社（Amanah Saham Malaysia Bhd. : ASN）を通じてプミプトラのみを対象とする投資信託証券の販売を開始した。この時PNBに払い下げられた企業の中には、PERNAS傘下企業のうちの10社、マレーシア開発銀行（Bank Pumbangunan Malaysia Bhd. : BPMB）傘下の3社などが含まれた<sup>3)</sup>。

同時にPNBへの資本移管に伴う選抜作業のなかで、これまでほとんど明かされたことのなかった公企業経営の非効率性の一角が明るみに出てきた。1980年5月にパハンの州首相が、SEDCやDARAを含む州公企業8社の経営不振を確認し、6月にはUDAの総裁が更迭され、ヌグリ・スンビラン州のSEDCが傘下40企業のうち28企業をすでに整理したことを明らかにし、9月にはクダ州SEDC傘下のパダン・トラップ製糖会社（Syarikat Gula Padang Terap Bhd.）に対して、7700万リンギの連邦政府救済融資が行なわれ、81年4月にはMARAが不良債権の一部償却を政府に申請したなどである<sup>4)</sup>。1981年12月の総理府副大臣の国会答弁によれば、80年末までに政府が投資した686社のうち年々の決算報告を提出していないものは181社に上り、また、残りの505社のうち109社が赤字を出し、11社が閉鎖されたという<sup>5)</sup>。この答弁は経営の実態に踏み込んだものではないが、とりあえず、公企業監査の不十分さ、公企業の経営に当たる官僚・政治家の能力不足、そして公企業にお

ける営利性と公共の利益の確保の困難さを示すものと考えられる。

そこで民営化政策開始前のマレーシアの公企業の構成を検討しておきたい。公企業は、公共の利益確保のための公共統制の度合という点から、次の3つに分類される。

(1)官庁企業：灌漑・排水，上下水道，郵便，保健・衛生，教育など連邦・州・地方政府が直接営む事業で，その運営は政府予算を，詳細に規定された権限・職務・手続きの体系の中で執行するという形をとる。

(2)法定公社・公団：特定の事業実施のため個別の法律により設立され，事業目的の効率の実施を確保するため独立の法人格を持つ。しかしその独立性は，主務大臣が持つ役員人事権，主務官庁の監督権限，監督官庁に対する報告義務，財源の一部またはすべての政府交付金・貸付金への依存などの面から制約を受ける。職員は公務員としての待遇を受ける。前段に見た公企業のうち MARA, UDA, SEDC, 地域開発公社のほか，電信電話局 (Telecommunications Department)，マラヤ鉄道 (Malayan Railway : マレー語略称 K T M)，国家電力公社 (National Electricity Board : NEB)，クラン港公団 (Port Klang Authority : PKA)，連邦土地開発公社 (Federal Land Development Authority) などがこれに相当する。

(3)政府出資会社とその子会社・関連会社：政府や法定公社・公団の出資で会社法により設立され，経営の最高意思決定機関である役員会は出資者に対してのみ責任を負うため，経営の独立性が最も高い公企業である。公共統制は，政府が出資比率に応じて選任する役員，および，政府交付金・貸付金にかかわる決算報告提出義務を通じて確保される。職員は公務員ではない。PERNAS, PETRONAS, バンク・ブミプトラ, PNBなどが代表的な存在である。

以上の公企業全般についてみると，それに対する政府による公共統制の主たる手段は，監査も含めた予算規制と人事規制ということになる。監査については，1957年会計検査法により政府交付金・貸付金を受領する機関は，会計検査院の監査または検査院長の認める民間会計士の監査を受けることに

なっているが、一部の法定公社・公団とほとんどの政府出資会社は民間会計士の監査を選び、しかも、政府出資会社は非公開株式会社であるため、財務情報公開を義務づけられていなかった<sup>6)</sup>。次に人事規制については、法定公社・公団と政府出資企業の役員のほとんどに官僚と政治家が任命されており、X非効率を発生させやすく、またその企業経営能力の不足から、公共の利益の名の下に営利性が犠牲にされ易いことが指摘できよう。公共統制が不備であれば、法定公社・公団と政府出資企業における公共性と営利性のバランスが崩れやすいことは、いわば自明の理に近い。にもかかわらずマレーシアで情報公開と効率を犠牲にするような公共統制が行なわれてきたのは、なによりもNEPにかかわると考えられる。

公共の目的の中でもとくにNEPの担い手としての公企業の機能に注目して、ブミプトラ信託機関という範疇が設けられており、PERNAS, MARA, SEDC, UDA, FIMA, バンク・ブミプトラ, BPMB, マレーシア金融コンプレックス (Kompleks Kewangan Malaysia Bhd. : KKMB) などがこれに属するとされる<sup>7)</sup>。しかし1984年9月にPETRONASがバンク・ブミプトラ救済のため出資を行なったことや土地開発・地域開発事業の対象がほとんどブミプトラであることを考慮すれば、官庁企業と公益事業分野の公企業を除くほとんどすべての公企業がこの範疇に属することになる。したがって公企業の財務情報、とくに赤字企業のそれが公開されることは、政府の権威の失墜を招くばかりか、野党、とくに華人社会を支持基盤とする野党に絶好の攻撃目標を与え、内政の安定を損ない、NEPの実施を阻害する恐れがあったからであると考えられる。その基底には、NEPは非常事態の中で立案され、実施が決定された政治的性格の強い開発戦略であり、国民的合意を基礎に形成されたものではなかったという事情がある。

政治的性格の強いNEPが公企業の社会的目的となることにより、公共統制は弱まり、公企業経営の非効率性を招いたといえよう。

さらに公企業が予算規制を受けないことや会社法によって設立されたことを理由に、国民所得や財政にかかわる統計では民間部門にカウントし、公共

部門の経済における存在を過小評価させるという副産物ももたらした<sup>6)</sup>。

## 2. 対症療法

1981年7月にマハティール副首相兼商工相が、健康上の理由で任期半ばの辞任を余儀なくされたフセイン前首相から政権を引き継いだ。新首相は、一方で、自らも立案・実施に参画した前政権の経済政策を基本的に踏襲することを明確にし、他方で、「迅速・清潔・効率的な行政の実現」を新政権のスローガン<sup>7)</sup>に掲げて、開発行政の、いわば対症療法を矢継ぎ早に打ち出した。この対症療法には、各省庁に対する開発の新たなアプローチの考案・実施の指示、開発政策の審議・監督機関としての国家経済評議会と国家行動評議会の復活、首相と副首相による政府省庁、公社・公団、政府関連企業の抜打ち査察と査察現場での改善策（当該企業の閉鎖を含む）の即決と発表、政府高官の資産申告の義務づけ、汚職摘発の強化などが含まれた。

こうして新政権は迅速・直截な行政スタイルと実行力を誇示し、国民の支持を糾合し、1982年4月の総選挙で圧倒的勝利を収めた。しかし、経済はすでに1980年3月をピークに後退局面に入り、政府の期待に反して停滞の度を深めていた。しかも、重工業化に伴い公共部門開発支出が急増し、2年連続の財政による景気下支えが行なわれたため、財政赤字が、対G N P比で見て1979年の8.6%から81年の20.3%に急拡大し、連邦政府の対外債務残高は同じく10.5%から15.2%に増加し、対外勘定の経常収支は輸出不振と輸入の著増により80年から赤字基調に転じていた。このため総選挙が終わるや否や、第4次マレーシア計画（1981—85年）の見直しと不要・不急事業の棚上げが決定され、6月には年度途中で予算を再編成し、支出規模を縮小するという異例の措置がとられた。「民活」政策が登場するのはこの財政引締めと中期計画の全面的な見直しの中からであった。



## 第2節 「民活」政策の登場

1983年2月25日、マハティール首相は行政研修所（Institute of Public Administration）で閣僚以下の政府幹部を対象とする講演を行ない、長期的な構想として「マレーシア株式会社構想」を発表した。構想の骨子は、工業化を加速するため、これまでの民間と公共の両部門の役割を、日本や韓国の官民協調体制をモデルとして、長期にわたって再編成し、最終的には、開発目的に関する官民の意思一致を基礎に、民間部門が商品の生産を担当し、公共部門はこれを支援するサービス機関の役割を受け持ち、国家をあたかもひとつの企業体のように運営する体制を構築する、というものであった。その際首相は、現在政府が運営している一定事業、たとえば港湾のコンテナ積卸し業務などは、この構想に沿って将来民間に引き渡されるが、政府出資で設立され、社会再編成事業に携わっているPERNASや、重工業化事業の推進に当たっているHICOMなどの機関は維持存続される、という見通しを示した。

翌日にはムサ副首相（役職名は当時のもの。以下同）がマレー人商議所で、①政府は近年、多数の分野において役割を拡大し民間部門をじわじわ締め出すに至ったが、もはやその支出と責任を負担できそうにない、②政府は教育を除くすべての分野における政府参加事業について民間への移管の可能性を検討しており、鉄道、電気通信、電力、水道などの伝統的な政府事業の分野も民間部門に引き渡すことになるかもしれない、との見解を明らかにした。副首相自身は「民営化」という言葉こそ使わなかったものの、民営化政策の着手を確認する声明であった<sup>90</sup>。

両首脳の説明は、民営化が財政・行政の負担軽減を目的とするばかりでなく、私企業の活力と効率性を利用する開発体制への転換の重要なステップとして位置づけられたことを示すものである。しかしその後の8カ月間におけるマレーシア版「民活」政策に関する政府の説明は、2月の声明を含めて澳

然としたものか、逆に例示的・断片的なものかであり、政策目的、手段、実施基準と対象事業、タイムフレーム、またNEPとの関係などを総合的に示すものではなかった<sup>60</sup>。しかも首相は、7月には、たとえば港湾業務の民営化に際しては外資の30%参加も有りうるとの見解や、収益性を保証しうる民営化の具体的提案を広く内外から募っており、実現可能性が証明されたものに事業を委ねるといふ、早くも政策実施に踏み込んだ方針を示した<sup>61</sup>。このため、新たな事業機会を求める内外の企業から具体的提案を含めて強い関心が示され、8月には、民間からの申請に基づき、初の民営テレビ放送事業1件が認可された<sup>62</sup>。一方、華人企業家は民営化に際してブミプトラが優遇される可能性を憂慮し<sup>63</sup>。公共部門労働者は労働条件改悪と失業の可能性に警戒心を高めた<sup>64</sup>。

1973年10月に経営コンサルタント研究所が主催したセミナーで、マハティール政権はこれらの懸念に答え、政策立案の進捗状況を明らかにした。セミナーでは首相自らマレーシア株式会社構想と民営化政策の説明に当たり<sup>65</sup>、前者については、「株式会社」における政府の役割を「主要な政策の枠組みと方向性の策定、および（民間部門の財・サービスの生産に）必要な支援サービスの提供」と規定し、2月の声明よりは明解になった。他方、民間部門の役割は生産・販売・市場開拓などの営利活動とされており、実現されるべき協調体制のパートナーは私企業経営者に限定され、開発の第3の主体である労働者の参加は無視された。また、この構想実現のシナリオや民営化政策との関係には言及しなかった。NEPとの関係についても、この構想が、「株式会社」という呼称が喚起するような、営利事業への政府投資の拡大を目的とするものではないと、述べるにとどまった。

次に民営化政策について、その実施を政府が決めた理由として次の3点を挙げている。①公益事業であれ、NEP達成のための政府による営利事業参加であれ、公企業の収益性は悪く経営は非効率であることが経験的に明らかである。②しかも、産業支援ファシリティへの投資に要する金額は、全体としても1件当たりでも飛躍的に増加しており、これを供与しなければ経済

成長が阻害される。③他方では近年、かなり多数のブミプトラ企業家が登場し、ブミプトラ所有の投資基金も増加し、非ブミプトラも同族所有事業のみならず、専門家が経営し大衆が所有する大規模な株式会社に対する投資意欲を高めている。つまり、③の条件に依拠しうるとすれば、NEPの目的を損なうことなく、民営化の実施が可能であり、その実施を通じて、資源配分にとってより効率的であるという意味で成長促進的な官民協調体制の実現が展望しうるといえる。したがって首相によれば、民営化を通じて、ブミプトラは株式と雇用の形でその分け前に与り、政府の財政負担は軽減され産業支援ファシリティへの投資拡大が可能となり、民営化された事業・企業の収益性と効率性の改善が期待される、ということになる。

他方、民営化政策に対してこの間に指摘された問題点について、(イ)当該公企業の従業員が損失を被らないと確信しない限り、民営化は許可しない、(ロ)非ブミプトラも民営化に参加しうるし、ブミプトラ・非ブミプトラの真正な共同経営による民営化を歓迎する、(ハ)政府は民間に移管されたサービスと機能についても引続き公共の利益を確保する責任 (accountability) を負うという原則を示した。

以上の要約に従えば、首相の説明は、資源配分における私企業活動の効率性の信奉、公共の利益を確保しつつ市場の機能を最大限に発揮させる政策が立案可能であるという信念、そしてなによりもブミプトラ企業家の進出に対する期待感が強く、理念が先行したものと見えよう。このため、2つの政策の関係や、論理的には不可避なNEPのアプローチの変更については、政治的配慮もあり、言及を避けたとみられる。2つの政策を具体的な事業計画にまとめる作業は、官僚の課題であった。

立案状況については、同じセミナーでアブドラー総理府相とサレフディン総理府経済計画局長が報告している<sup>9)</sup>。前者は、経済計画局に省庁間の特別委員会がこのほど設置され、2つの政策の実施に伴うさまざまな問題を検討することになったことを明らかにし、また、第5次マレーシア計画の開始、すなわち1986年までに民営化政策を実施に移し、長期的かつ漸進的に展

開するというタイムフレームを明らかにした。

サレフデーション報告はきわめて包括的なものであり、2つの政策の背景としての近年の民間投資の低迷、民営化政策の範囲と民営化の形態、2つの政策の要因としての近年の財政悪化および公共部門の資源配分上の非効率化、政策実施のための組織整備、実施に際して検討されるべき諸問題を扱っている。報告で注目されるのは次の5点である。

第1に、近年の民間投資の不振を踏まえて、2つの政策を何よりも民間企業の再活性化のための政策と位置づけている点である。マハティール首相の前向きな民間部門評価とはかなりニュアンスが異なる。

第2に、民営化政策について規制緩和とも重なりうる広い定義を採用している点である。すなわち民営化は本質的には政府の事業もしくは投資の民間部門に対する移転であるが、より広義には、経済における民間部門の参加のその他のさまざまな側面にかかわる可能性があり、民間部門の所有と支配の拡大に帰結する場合もしない場合もある。さらに市場メカニズムの解放、民間投資の機会拡大、競争原理の拡張とも密接にかかわるとしている。しかし最後の点は、以下に要約する「民営化の形態」も併せ考えるなら、いわゆる事業分野規制の緩和を示唆するものではあっても、規制緩和策全般の実施は、少なくとも経済計画局の視野には入っていないことを示している。

第3に、民営化の形態を6つに整理している点である。すなわち、①所有と支配の全面的な移転である完全な民営化、②部分的な移転である部分的民営化、③政府の一機関がその事業の一部を、完全または部分的な民間の所有に移す選択的民営化、さらに民営化そのものとは区別されるが、民営化政策に含まれるものとして、④企業会計の採用や株式会社への組織再編成を含む法人化などを通じての営利事業化、⑤政府機関の組織は変更せずに政府サービス提供の責任を民間部門に分与 (hive-off) する形態、そして⑥民間部門の経営技術とノウハウを購入する形態の6つである。しかしこの分類は、上記した民営化の定義から考える形態を列挙したにすぎない。報告も、個別の機関の民営化に際しては、これらの形態が招来する結果と当該機関が最終的

に目指す民営化の度合を考慮して、以上の6形態の1つまたは2つ以上の組合せを選択する必要がある、と指摘するとどめている。

第4に、2つの政策の実行計画の枠組み造りのためすでに次の4点が指示されたことを明らかにした。①民間部門の参加する多数の協議会や省庁内・省庁間の委員会の設立、②5カ年計画およびNEPへの組み込み、③各政府機関による「民営化」の短期・中期・長期の計画作成と経済計画局内の民営化委員会への提出、④これらの計画の民営化委員会による調整の4点である。これらの民営化計画は、NEPの枠内での長期的・漸進的民営化実施を基本方針として、法的側面（公益事業の民営化にかかわる新規の立法措置、公社・公団の設立根拠法の改正、さらには州の所有権に帰する土地・水資源の払下げにかかわる憲法を含む法改正、公務員年金法の改正など）、民営化事業の収益性と価格付け、民間部門の受け入れ能力、対象事業分野の構造（独占・寡占分野か否か）、従業員の賃金・労働条件などを考慮して策定される、としている。すなわち報告は、政策立案機構は一応設立されたものの、民営化については、それが考慮すべき条件と課題の特定ができた段階であり、システムティックな政策の形成には至っていないことを明らかにしているわけである。考慮すべき条件と課題は、きわめて多岐にわたり、膨大な作業を要するものである。

第5に、報告は政府出資会社の経営の非効率性を指摘しているが、それを裏付ける財務状況の分析はいっさいしていない。第1節に触れたように、実際には政府はこの時点でごく少数の政府出資企業の経営・財務情報しか把握していなかったのである。したがって、民営化政策の立案作業は、政府関連企業のデータ・ベース構築と監視システムの設置をも含むことになったのである。

結局サレフッディン報告が言外に意味するところは、政府が設置した実施機構とそれが前提とする政策形成手法では、「民活」政策をシステムティックな事業計画にまとめあげることは不可能に近く、とりわけ財政負担の軽減のような緊急度の高い目的についてはタイミングを失する恐れが強いということであった。このためマハティール政権は、民営化については、民間から

の提案を重視して少数の事業を選抜し、提案者に事業権を与え、それらの提案が実施過程で提起する問題の検討を通じて総合的な政策を形成するという、より実践的なアプローチを選好するに至った。

### 第3節 アド・ホックな実施

#### 1. 「民営化ガイドライン」の策定

すでに触れたように早くも1983年8月には民間企業によるテレビ放送事業に認可が与えられ、クラン港の港湾施設運営の民営化案が民間から提出された。さらに1984年には民間からの提案にしたがい、北クラン有料道路建設が民営化され、航空機整備事業の民営化が決定された。これらは1985年1月にスナルノ経済計画局長によって「民営化モデル」アプローチの一部をなすと位置づけられた<sup>9)</sup>。すなわち民営化事業の規模と複雑さに鑑みて、政府事業の一部を選別し民営化して、その実施過程を民営化の全般的・個別的な問題の検討の手がかりにしようとするものであった。さらに同局長は、民営化が政府資産の市場価値評価や公企業の法人化、株式会社の組織化を伴うことから、個別計画作成に際してマーチャント・バンク（証券銀行）の参加を求める方針を示している。

こうした民間提案の重視は、1985年1月に「民営化ガイドライン」の発表という形を採った<sup>10)</sup>。ガイドラインは民営化の目的と形態を整理して示した上で、民間部門の民営化提案に含まれるべき要素、条件を示したものである。まず目的は、①政府の財政・行政負担の軽減、②競争の促進による生産性と効率の改善、③民間の企業家精神と投資の刺激による経済成長の加速、④経済における公共部門の規模とプレゼンスの縮小、⑤NEPの目的実現への寄与、の5点が列挙され、民営化の形態には、前記サレフッディン報告の6つに、政府所有施設のリースが新たに加えられた。提案に含まれるべき要素は

段階的な民営化計画の作成、収益性確保の見通しのほか、民営化の費用と便益の評価や低所得者を不当に圧迫しない供給価格の設定が含まれる。さらに、民営化事業の資本構成では、(イ)単一の参加者に資本の過半数所有を認めず、(ロ)外資参加が認められる場合は、マレーシア民間部門は、ブミプトラの少なくとも30%の所有を含めて、70%までの所有が可能であり、さらに必要に応じて政府は10～15%の資本参加を行ない、(ハ)外資参加がない場合の（各種族と政府の）構成比はケース・バイ・ケースで決定する、の3点が条件づけられた。また提案者は、民営化対象事業に従事していた職員を、政府の下で享受していたものより不利でない条件で、吸収することが義務づけられた。最後に、民営化にかかわる資産の市場価格による評価も提案の要件としている。

このほか、ガイドラインには明示されなかったが、提案者が複数の場合は公開入札が原則とされ、1人もしくは1社しかいない場合はそのものに事業権が付与されることになっていた<sup>29</sup>。

ここではとりあえず、ガイドラインの内容自体は、1983年10月に首相が表明した公共の利益確保の原則に沿ったものであるが、その遵守を保証する措置（たとえば政府が受け入れた民営化提案の内容公開、あるいは、第3者機関による提案の審査など）が採られなかったという欠陥があったことを、指摘しておきたい。

ともあれ民営化政策の形成は、一方では、体系的な政策を目指して、政府省庁と公企業におけるそれぞれの事業の民営化の可能性の検討、計画作成、経済計画局下の省庁間委員会による個別計画の調整と実施上の複雑な問題点の検討という形で進められた。ほぼ同時に他方では、「民営化モデル」アプローチに従い、マーチャント・バンクのみならず、私企業全般のイニシャチブを動員して、試行錯誤的に実施が開始され、そのためのガイドラインも作成され、政策形成へのフィードバックが図られた。この過渡的な体制が1989年に開始された「マスタープラン」作成まで続くことになったのである。

次に「民活」政策の他の分野では、1984年1月に発表された国家農業政策

大綱 (National Agricultural Policy) において農業の再活性化が打ち出されたが、その手法は零細農地を統合し、従来の農地所有者を株主とする会社組織で経営することにより生産性の向上を図るというものであった。私企業経営の効率性の信奉という点で「民活」政策に属するこの手法は、米作では耕作放棄田に導入され、1985年には FELDA の新規土地開発事業でも実施に移された<sup>6)</sup>。これに関連して、1985年3月発表の第4次マレーシア計画中間報告では農業補助金の削減の方向が打ち出された。なお物価関連補助金では、1984年1月にディーゼル油と灯油補助金が廃止された。

規制緩和策では、1985年3月に中央銀行総裁が金利と外為取引を中心に規制緩和を検討中であると声明し、投資について85年7月に外資の資本参加比率規制の緩和が開始され、同年12月には工業調整法によって生産の量・品目やブミプトラ参加の規制を受ける企業の範囲が、資本支出（出資金と借入金）100万リング以上か従業員数50人以上の企業に縮小された。

しかしこれらの政策については、マレーシア政府が「民活」の名を以って呼んだわけでもなければ、少なくともこの時点では、総合的なデザインにしたがって民営化政策と関連性をもたせて実施したわけでもないことに留意しておく必要がある。

## 2. 実施状況

### (1) 民営化

総合的な民営化政策の形成の面では、1984年3月発表の中央銀行年次報告で、経済計画局が予算規制外機関 (off-budget agencies : OBA) を国民所得統計上の公共部門にカウントし、その監視に着手したことが明らかにされた。財務情報の提供を義務づけられた OBA は1983年に13企業にすぎなかった。しかし1985年には OBA に代えて非金融部門公企業 (non-financial public enterprises : NFPE) という概念が導入された。NFPE は商工業の財とサービスを販売する公共機関と定義され（したがって金融部門の公企業が除外され



る)、法定公社・公団の一部と政府出資比率が50%以上の会社が含まれる。N F P Eに含まれる政府出資会社の総数は1987年9月半ば現在で525社、政府出資の総額は57億3900万リンギ(525社の払込資本の78%に相当)であった<sup>23</sup>。1985年に立ち戻ると、これらのN F P Eのうち歳入が500万リンギ以上の公企業に財務情報の提出が義務づけられ、その数は40企業になった<sup>24</sup>。第3表は、データ提出N F P E数が最大となった1986年のリスト(87年3月発表)である。このうち\*を付した5企業は1989年末までに民営化、P N Bによる株式取得、または独自の資本払下げによりリストから外された。

この間、1985年4月に大蔵省とP N Bの共同事業として、政府出資会社に関するデータ・ベース構築が開始され、86年末までに836社、87年末までに915社(払込資本総額172億2600万リンギ、うち政府出資額115億6200万リンギ)、88年9月までに1171社(払込資本197億リンギ、うち政府出資額138億リンギ)のデータが収集された<sup>25</sup>。

大蔵省はこのデータ・ベースを基に1988年に累損を出している大規模な政府出資会社7社の立て直しを開始し、89年には過去5年間のうち3年以上純損失を計上した98社(先の7社は含まない)のうち79社の財務状態を検討し、15社を閉鎖・払下げ・施設のリースに付し、15社について同様の処分を決定し、19社について閉鎖の必要ありと判定した<sup>26</sup>。

以上のような政府による公企業の実態把握と経営立直しの努力は、広範な民営化の実施が近いことを予想させるものであった。こうして政府は、1987年6月にイギリスのエンジニアリング会社6社に民営化のマスタープラン作りを依頼し、88年7月に同じくイギリスのマーチャント・バンクであるシュローダー社(J. Henry Schroder Wagg & Co. Ltd.)ほか4社のチームに、今後10年間の民営化事業の段階的・戦略的計画であるマスタープランの作成を委ねる契約に調印した<sup>27</sup>。

次に、民間部門からの提案にしたがい実施に移された民営化事業について見てみよう。第4表は1990年9月末現在の民営化事業を失敗したものも含めてまとめたものである。ただし1983年から90年までの時期における民営化事

第3表 主な非金融部門公企業（1986年末現在）

1. Antara Steel Mills Sdn. Bhd.	+29. Penang Port Commission
2. Bintulu Port Authority	#30. Perbadanan Nasional Shipping Line Bhd.
3. Cement Manufacturers (Sabah) Sdn. Bhd.	31. Pernas Edar Sdn. Bhd.
4. Cement Manufacturers (Sarawak) Sdn. Bhd.	32. Pernas International Hotel & Properties Bhd.
*#5. Cement Industries Malaysia Bhd. (CIMA)	*#33. Pernas Sime Darby Trading Sdn. Bhd.
6. Felda Oil Products Sdn. Bhd.	34. Pernas Trading Sdn. Bhd.
7. Fima Metal Box Holdings Sdn. Bhd.	35. Pernas NEC Telecommunications Sdn. Bhd.
*#8. Ford Concessionaries Sdn. Bhd.	36. Perbadanan Kilang Felda
*#9. Gula Padang Terap Bhd.	37. Perbadanan Niaga Felda
*#10. Harrisons Malaysian Plantations Bhd.	38. Perwaja Trengganu Sdn. Bhd.
#11. Heavy Industries Corp. of Malaysia Bhd. (HICOM)	39. Perusahaan Otomobil Nasional Sdn. Bhd. (PROTON)
12. Johore Port Authority	40. Perbadanan Pengangkutan dan Perusahaan Tabung Haji Sdn. Bhd.
13. Koko Malaysia Sdn. Bhd.	#41. Petroleum Nasional Bhd. (Petornas)
14. Kontena Nasional Sdn. Bhd.	42. Petronas Dagangan Sdn. Bhd.
15. Kumpulan Fima Bhd.	43. Petronas Penapisan Sdn. Bhd.
16. Kumpulan Guthrie Sdn. Bhd.	44. Petronas Carigali Sdn. Bhd.
17. Kedah Cement Sdn. Bhd.	#45. Perak Hanjoong (Cement) Sdn. Bhd.
+18. Kelang Port Authority	46. Road Railer Services Sdn. Bhd.
+19. Kuching Port Authority	+47. Sabah Electricity Board
+20. Malayan Railway	+48. Sarawak Electricity Supply Corporation
#21. Malaysian Airline System Bhd.	#49. Sabah Gas Industries Sdn. Bhd.
22. Malaysian Helicopter Services Bhd.	#50. Sabah Energy Corporation
#23. Malaysian International Shipping Corp. Bhd.	51. Sabah Shipyard Sdn. Bhd.
24. Malaysia Shipyard and Engineering Sdn. Bhd.	#52. Sabah Port Authority
25. Malaysian Rubber Development Corp. (MARDEC)	53. Sabah Forest Industries
26. Malaysia LNG Sdn. Bhd.	54. Sebor (Sabah) Sdn. Bhd.
+27. National Electricity Board	+55. Telecommunications Department
28. Penang Shipbuilding Corporation Sdn. Bhd.	#56. Urban Development Authority (UDA)

(注) +1984年に従来から公共部門に属していたと分類された法定公社・公団。このほか FELDA, ゴム産業小農開発庁 (Rubber Industry Smallholders Development Authority: RISDA) も含まれた。

#1984年に予算規制外機関 (OBA) に分類された政府出資会社。このほかマレーシア・ハイウェイ建設公団 (Malaysia Highway Authority), パハン・セメント会社 (Pahang Cement Sdn. Bhd.) が含まれ、計13社であった。

\*1989年末までに民営化, PNBによる取得, または独自の払下げでNFPEの分類から外された会社。なお, その間にゴールデン・ホープ農園 (Golden Hope Plantations Bhd.) がリストに入った。

(出所) Bank Negara Malaysia, *Annual Report, 1983, 86, 89* の各号。

第4表 民営化事業リスト (1990年9月末現在)

政府出資会社またはプロジェクト名	方法	民営化の年	備	考
[新規事業]				
1. マレーシア・テレビ放送会社 (System Televisyen Malaysia Bhd.) 設立による民営テレビ放送事業	B.O.	1983	フリート・グループ社(40%)ほか5社が参加、1983年11月に事業開始。	
2. 北クラン・バイパス建設・有料道路化	B.O.T.	1984	シャハバドゥ社が実施。建設費2000万リンギ。	
3. ジャラン・クチン/クポン立体交差・有料道路化 (クアラランブル)	B.O.T.	1985	スリ・アンカサ社が提案。建設費8000万リンギ。	
4. ラブアン島給水事業	B.O.T.	1987		
5. クアラランブル立体交差建設・有料道路化	B.O.T.	1987		
6. 南北ハイウェイ建設・有料道路化	B.O.T.	1988	UEM社が1986年落札。建設費34億リンギ。林吉祥民主行動党書記長が契約差し止め訴訟を提起したため、工事開始は訴訟結審後の1988年となった。	
7. ラブアン=ポーター間フェリー連絡	B.O.T.	1988		
8. イポー給水事業	B.O.T.	1989		
9. ラルト・マタン給水事業	B.O.T.	1989		
10. デサル国際リゾート建設	B.O.	1990		
[既存事業]				
11. スムニー・ダム建設	経営委託	1987	建設費6億6000万リンギ。	
12. 国立公園観光客用施設	経営委託	1986		

政府出資会社またはプロジェクト名	方法	民営化の年	備考
13. スポーツ・トト・マレーシア社 (Sports Toto Malaysia Sdn. Bhd.)	株式売却	1985	B & B社が2800万リンギで資本の70%を取得。1987年増資・上場、375万株を1株2リンギで公開、応募倍率80倍。
14. マレーシア航空 (MAS)	株式売却	1985	1985年9月に増資、12月に上場。
15. 空軍修理デポ経営	リース	1985	国防省より5年間にわたり計8950万リンギ相当の事業契約獲得。フライト・レコルダーなども製造。
16. マレーシア国際海運	株式売却	1986	5倍に増資、1987年1月に5699万株を公募発行、倍率1.2倍、上場。
17. クラン港コンテナ・ターミナル経営	リース + 資産売却	1986	1985年12月にオーストラリア資本、コンテナ・ナショナル社 (政府出資会社)、クラン港灣公社が合弁企業設立、1億1160万リンギ相当の施設の51%を購入、残りを借用。
18. 国营ラジョ・マレーシアの放送時間販売	経営委託	1987	
19. ゴム産業小農開発庁 (R I S D A) 事業からの生産物のマーケティング	経営委託	1987	
20. トレンガヌ製鉄社 (Perwaja Tenggara Sdn. Bhd.)	経営委託	1988	ユナイテッド・モーター・ワークス社 (United Motor Works Bhd.) の E. チア会長に経営再建を依頼。
21. 国家自動車工業社 (Perusahaan Otomobil Nasional Sdn. Bhd. ; PROTON)	経営委託	1989	出資日系企業 (三菱自動車) に経営立て直しを依頼。
22. マレーシア・トレードウィンズ社 (Tradewinds (M) Sdn. Bhd.)	株式売却	1989	1989年1月に1398万株を公募発行、親会社プルナス証券 (Pernas Securities) の持ち分を約60%に削減。
23. ラブアン島井戸維持管理	経営委託	1988	
24. パダン・トラップ製糖社 (Syarikat Gula Padang Terap Sdn. Bhd.)	株式売却	1989	
25. サラワク・セメント製造社 (Cement	株式売却	1989	

政府出資会社またはプロジェクト名	方法	民営化の年	備考
Manufacturing Sarawak Sdn. Bhd.)			
26. 政府証券印刷	リース +資産売却	1990	
27. シャー・アラム屠殺場	リース	1990	
28. マレーシア・ローリー社 (Lori Malay sia Bhd.)	株式売却	1990	
29. 国家自動車販売社 (Edaran Otomobil National Sdn. Bhd.; EON)	株式売却	1990	国産車プロトン・サガの総販売会社。7月に上場 (資本の30%を公開、22.03倍の公募倍率)。
30. ホリデイ・ビレッジ社 (Holiday Village Sdn. Bhd.)	株式売却	1990	
31. マレーシア・セメント会社 (Cement Industries of Malaysia Bhd.)	株式売却	1990	
32. プルナス国際ホテル・不動産社 (Per- nas International Hotels and Prop- erties)	株式売却	1990	
[法人化]			
33. マレーシア電気通信会社 (Syarikat Telekom Malaysia Bhd.)	株式売却		本文参照(なお1990年10月の公募発行の応募倍率は 2.03倍) 本文参照
34. 全国電力会社 (Tenaga Nasional)			
[不成功事業]			
35. タンジョン・リュウ観光開発	B.O.	1982	提案者のプロメット社が事業多角化の行過ぎから19 86年に管財人管理に陥った。
36. レディー・テンプラ病院	B.O.	1985	1986年に経営が行詰まり、閉鎖。跡地利用をめぐり 政府と法廷で係争中
37. スランゴール・パダン地下駐車場建設	B.O.T.	1985	ずさんな事業計画のための失敗とみられる。

(注) B.O.は「建設—営業」(build-operate)の略、B.O.T.は「建設—営業—定期間後の施設返還」(build-operate-transfer)の略。  
(出所) Mohd. Sheriff Mohd. Kassim. "Privatisation: Malaysian Experience" (Business Times, 1990年10月2日)の付表などをもとに筆者作成。

業はアド・ホックに実施され、発表も散発的であったため、また、失敗した事業は新聞報道などで確認されたものに限られているため、この表は必ずしもすべての事業をカバーしているわけではない。

年次の事業件数を見ると、民営化政策が発表された1983年に1件、84年は2件であり、政策内容の浸透と準備に要する時間を考えれば、当然の結果といえよう。次いで1985年～89年の期間は各年4～6件の範囲に収まっているのが注目される。前述の、試験的要素の強い「民営化モデル」アプローチが採られたことが反映されており、それは、民営化の5手法が86年までの時期にすべて実施に移されていることにも知られる。事業件数は1990年に8件と急増しているが、そのうち5件は政府保有株式の売却であり、株式市場への上場も含まれることから、資本市場、とくに株式取引所の整備と民営化が相互媒介的に進められるようになったこと、および、公企業株式の公開・非公開の売却が今後の主要な民営化の手法となることを示唆するとみられる。法人化 (corporatization) がこの手法へ向けての過渡的性格を持つことは言うまでもない。その場合、資産評価、価格付けなどの点で専門的なノウハウが必要とされるため、すべてのケースについてマーチャント・バンクが計画作成に関与したとみられる。

また放送、道路建設、上水道建設などの公共性の強い分野か公益事業の分野で参入規制が緩和されたことがわかる。しかも10件のうち8件までが、「建設・営業・一定期間後の施設返還」(build-operate-transfer: BOT)の手法によっている。BOTは民間企業が施設の建設のみならず、資金調達、建設後の維持管理と料金徴収、それを通じての建設コストの回収を行ない、契約で定めた期間の後に政府に施設所有権を返却する方式であり、北クラン・バイパス建設事業についてシャハパドゥ (Shahpadu Sdn. Bhd.) が提案したのがマレーシアにおける最初の例とみられる。民間企業は資金調達計画、需要予測 (道路であれば交通量、上水道であれば使用量など)、(通行) 料金体系、民有・民営による維持管理と投資回収・利益実現のための期間などを提案し、担当官庁は公営の場合の建設費用、料金などの部内または民間コンサルタントに

よる見積りと突き合わせて、民営化の如何、細部の条件などを決定する。したがってBOTは、第2節で検討した民営化の手法のうち、選択的民営化とハイブ・オフの手法を統合したものとみることにもできる。なお南北ハイウェイ建設事業ではユニティド・エンジニアズ・マレーシア社 (United Engineers (M) Bhd.: UEM) が最初に民営化案を出したが、先着順の原則による同社への事業権付与はなされず、指名入札が行なわれた (南北ハイウェイの問題については次節に述べる)。

しかし同じ公益事業でも電気通信、電力、航空運輸では従来の事業体を株式会社化し証券取引所に上場する手法が採られ、電気通信を除き独占が維持された。電気通信局 (Telecommunications Department: 法定公社・公団) が1985年1月に株式会社化の方向を示し、翌年8月に政府100%出資のマレーシア電気通信会社 (Syarikat Telekom Malaysia Sdn. Bhd.: STM。払込資本5億リング) に改組され (営業開始は87年1月)、90年9月に資本金を20億リングに増資し、うち4億7050万株が1株5リングで公開され (うち公募1億4790万株)、11月にKL証券取引所に上場された<sup>9)</sup>。国家電力庁 (NEB) は1990年9月に政府出資100%の全国電力株式会社 (Tenaga Nasional Sdn. Bhd.) に再組織され、上場準備中である。また民営化以前に政府100%出資会社 (連邦90%、サバ・サラワク両州政府10%) であったマレーシア航空 (Malaysian Airline Systems Sdn. Bhd.: MAS) は、1985年9月に資本金を7000万リングから3億5000万リングに増資してその30%を公開、12月に上場した。さらに1986年10月と87年1月に政府保有分のうち6750万株 (全株式の19.3%) をブルネイ投資庁など外国投資機関に売却し、政府出資比率を51%に引き下げた<sup>9)</sup>。

MASの民営化については、次の2点が注目される。まず1985年9月の資本公開に際して、重要事項の最終的承認権を伴う「特別権利付き償還可能優先株」、いわゆるゴールデン・シェア1株が政府に対して発行されている点であるが、これについては次節で触れる。次にすでに記したように外国資本の参加が認められている点である。その先鞭をつけたのは、1984年10月に設立され、翌年1月に空軍修理所事業を民営化したエアロッド・マレーシア社

(Airod Malaysia Sdn. Bhd.)であり、アメリカのロッキード社の子会社が49%の資本参加をしていた<sup>89</sup>。ロッキードの参加比率は例外的なものとみられ、原則は先の「民営化ガイドライン」の規定する最高30%までの参加であった。さらに1990年10月のS T M社の株式公開に際して、今後の民営化事業での外資参加比率上限を25%とする方針が示された<sup>90</sup>。民営化事業に外資参加を認めたのは、技術移転、海外市場の確保、海外資金の動員などの理由によるとみられる。

以上のアド・ホックな民営化事業の展開に伴い、法定公社・公団の設立根拠法の改正、公務員、法定公社・公団職員の年金法の改正などが行なわれたが、最も重要なものは、1988年3月になされた憲法第83, 85, 86条の改正であろう。従来、土地行政は州政府の専管事項とされていたが、憲法改正によって、連邦政府は特定の目的のために州政府から移管された土地とそれに伴う権益の占有、管理または経営を、その目的が実現されたか変更された場合に、従来のように州政府に返還せず、連邦政府が定める期間と条件の下に、当初の用途以外の用途で個人に譲渡しうることになった<sup>91</sup>。この改正は、FELDAの土地開発事業や、膨大な土地を未利用資産として抱えているマラヤ鉄道(KTM)の民営化にとり最大の環境整備であったといえよう。

## (2) 規制緩和

本節の1.で触れたように、マレーシア中央銀行(Bank Negara Malaysia)は1985年3月に主に金利と外国為替管理の面で規制緩和を行なうと声明した。このうち金利の面では、すでに1978年10月に預金金利の上限と貸出金利の下限を中央銀行が決定する管理体制が自由化されており、商業銀行は当初はプライム・レート、さらに80年にはそれぞれの資金コストを反映する貸出基準金利(base lending rate: BLR)に連動して金利を決定する方式に移行していた。しかしこの体制でも、第1に各行のBLRは2大商業銀行(バンク・ブミプトラとマラヤン・バンキング《Malayan Banking Bhd.》。ともに政府出資銀行)のそれにそれぞれの固定マージンを上乗せして決めることになり、第2にブミプ



トラ、零細企業、住宅購入の3分野への貸出金利は引き続き規制を受けるといふ、2つの大きな制約が残された。前者は、1987年1月に2大商銀連動制が廃止され、6月に、金利に市場での資金需給をより効率的に反映させる指標として「クアラランブル銀行間出し手金利」(KLIBOR)が導入されることで<sup>99</sup>、さらに規制が緩和されたが、後者には緩和の兆しはみられない。

為替管理は、1983年以前に原則的に自由化されていたが、87年1月に非居住者からの外貨借入れと非居住者支配会社のマレーシア内借入れについて、事前の認可を要する金額の上限が大幅に引き上げられた<sup>99</sup>ほかは、大きな規制緩和はなかった。

他方、金融機関に対する監督、規制の整備は大幅に進んだ。1985年8月、中央銀行は次の5点の規制を発表した<sup>99</sup>。①金融機関における単一の株主の持株比率の上限を機関投資家の場合20%、同族会社を含む個人の場合10%とする。②金融機関の株式の5%以上の取得は、大蔵大臣の認可を要する。③役・職員による法定限度を超える融資に罰則を適用する。④同一金融機関の役・職員への融資を禁止する。⑤中央銀行に、経営困難に陥った金融機関の株式を取得する権限を与える、の5点である。これらの規定は今後の新規取引に対して適用され、現在51%以上を保有する個人には、中央銀行が売却を勧告することになった。さらに1986年7月には緊要条例導入により、中央銀行に、非金融部門に属しながら預金を受け入れている機関に対する立ち入り捜査権と営業停止を含む処分権が与えられた。

監督・規制の整備は、なによりも、1980年代前半の経済の投機化で金融機関の経営が著しく悪化したことにより余儀なくされたものであった。この経営悪化の典型が子会社を通じて香港で土地投機に走り、23億リングもの不良債権を抱えこんだバンク・ブミプトラであった<sup>99</sup>。この事件には政界上層部や同銀行経営幹部による汚職の容疑が濃厚であったが、より重要なことは、この政府出資銀行を投機に追いやったのは、ブミプトラ機関・企業家への優先的貸出による収益性の圧迫だったとみられることである。与党連合の盟主である統一マレー人国民組織(United Malay National Organizations : UMNO)

も、1983年9月に党本部建設費用2億リングの融資を受けている<sup>89</sup>。不動産投機はマレーシアでもブミプトラ、非ブミプトラを問わず横行した。建設・不動産部門の不振が顕在化した1985、86年になっても、商業銀行の貸出純増加額のそれぞれ25.7%、21.9%が同部門（住宅建設を除く）に向けられており、追貸しの模様を強めると同時に、返済の遅滞が銀行経営を圧迫したのである<sup>90</sup>。中央銀行は1986、87年にマレーシア・プルウィラ・ハビブ・バンク（Perwira Habib Bank Malaysia Bhd.）ほか2行の増資を引受けて不良債権を償却させ、再建を図った。

このほか1986年7、8月に預金受け入れを行っていた24の協同組合が中央銀行により営業停止・資産凍結処分を受けたのも、これらの組合による不動産や役員に関連事業への投資・融資が焦げつき、預金の払い戻しが困難になったことによる<sup>91</sup>。

最後に資本市場については、1986年6月に不動産担保付き証券の流通市場、89年1月には国債の流通市場がそれぞれ発足し、資本市場の効率化と深化に歩を進めた。他方、証券市場では、1985年5月にダイム蔵相が、証券業界の強化のため資本基盤の拡大と外資導入の方針を打ち出したが<sup>92</sup>、3大商業銀行に株式仲買営業許可がおりたのは87年9月、証券業への外資参加規制が緩和されたのは88年7月、株式ブローカー会社の払込資本下限が2000万リングに引き上げられたのが90年3月と、政策実施が遅れた。これは第1に、1985年に陳群川マレーシア華人公会（Malaysia Chinese Association : MCA）党首が、シンガポールのパン・エレクトリック・インダストリーズ社（Pan Electric Industries）役員を教唆して行なった株式の購入予約契約が実施不能に陥り、その穴埋めにMCA系の共同組合の資金を不正利用したことなどから、12月にマレーシアとシンガポールの株式市場が4日間閉鎖され、以後低迷に落ち込み<sup>93</sup>、第2に、1986年7月に、政府が被用者退職積立基金（Employees Provident Fund : EPF）の資金を利用して、政府出資のペーパー・カンパニーに一部の上場企業株式を取得させ、EPFの投資規定に反していたことが明るみに出て<sup>94</sup>、市場への信任が失われ、低迷が長引いたことが大きい。結

局、証券市場の改革は、1990年1月のマレーシアとシンガポール市場の分離を節目として漸く本格化したのである。

以上のように、金融面では当初は、新たな規制の導入による金融機関への信認回復の努力が先行し、金利規制や銀行と証券の事業分野規制の緩和の動きが出るのは1987年からとなった。また1990年を境に証券市場の拡充の動きが急となったことは、民営化にとり受け皿が整備されたという意味を持った。

投資の面では、1986年9月に外資に対して、以後5年間に限ってではあるが、資本参加比率規制を大幅に緩和し、外国人経営幹部・技術者の導入枠を拡大し、10月には、工業調整法による規制対象企業の範囲が一段と縮小された。これらの投資規制緩和には、NEPを少なくとも一時棚上げする意味があった<sup>64</sup>。しかし農業における「民活」の動きは、1988年に FELDA 入植者が、土地所有と切り放された株式所有を基礎とする入植事業の企業形態での経営に強く反発したため、同年10月にガファール副首相がこの形態の拡大を断念すると声明せざるを得なかった。

#### 第4節 評価と問題点

ジェリフ経済計画局長は、過去7年間の民営化政策を総括し、併せてシェロダー社ほかによる「民営化マスタープラン」調査概要を紹介する論文を、1989年8月と90年2月の2度にわたり発表している<sup>65</sup>。まずこれらの論文に即して、政策担当者の評価を見てみたい。

1985年発表の「民営化ガイドライン」が列挙した5つの目標のうち、①効率と生産性の改善について、一般化は困難だとしながら、民営テレビ放送が競争の要素を導入したこと、クラン港コンテナ・ターミナルの民営化により1隻当たりの積卸し時間が24%短縮され、積極的なマーケティングにより扱引量が64%増加し、STMは電気通信サービスの改善と収入の増加をもたらし、ラブアン島給水施設は当初計画より短い時間と費用で建設されたことを

挙げて、効率性の改善が実現されたとしている。②経済成長の加速については、資源配分の効率化、新規事業の導入、BOTプロジェクトによる企業家精神の刺激、インフラ建設の促進などによって、目標が達成されたことを示唆している。③財政・行政負担の軽減では、これまでに政府保有株式の売却収入は8億4100万リングに上り、リース料金と法人税収入の増加があり、BOT事業によりインフラ建設予算が節約され、公益・公共建設事業分野での人件費・管理コストは大幅に削減され、財政は民営化がなければ新規事業に要した資本支出50億リングを節約でき、大蔵省などの行政責任も大いに軽減された。④公共部門のプレゼンスは、職員5万4000人の削減、資本支出の民間負担により、縮小された。⑤民営化事業のほとんどで、少なくとも30%のブミプトラ資本参加が達成され、多数の新規事業でブミプトラが発起人の役割を果たしており、NEPの社会再編成目標実現に寄与した。

他方、人員余剰を理由とする解雇を行わず、民営化前と同様の待遇を維持し、資本公開に際して従業員に公開株式の5%を保留するという原則は貫かれた。消費者の間ではなにもものも代価なしには手に入らないという認識が高まっているように見える。過去数年の株式市場への資金流入は年平均20億リングに上り、むしろ良質の株式供給のないことがその成長を妨げていることは、民営化にかかわる株式発行への応募倍率が1.2倍から87.8倍にも及ぶことで明らかである。民営化にとって問題となるのは、関係法規の改正に時間がかかることと、とくにマレーシアに経営資源が不足していることである。

以上の評価は、主として次の2点において楽観的にすぎるか、問題を無視している。

第1に、この時期の民営化は、民間からの提案受け入れと事業権付与について公開性を欠き、ひいては政治の介入を招いたとみられる点である。前節で触れたように、民営化に関する提案は公開入札によって事業権が与えられるか、提案がひとつしかない場合は、先着順の原則で当該提案者に事業権が与えられることになっていた。しかしこの原則の適用はきわめて恣意的にな

されたとみられる。

最初の適用例は、1983年8月に認可された民営テレビ放送事業で、フリート・グループ社 (Fleet Group Sdn. Bhd.) とサイド・クチック財団 (Syed Kechik Foundation) が提案を行ない、公開入札ではなく政府の判断で前者による事業化が認可された。フリート集団はマレー人党 UMNO が1972年に設立し、発展させてきた企業集団で、英字紙 *New Straits Times*, *Business Times*, マレー語紙 *Berita Harian* などの報道・出版事業のほか不動産、保険にも進出しており、放送認可が下りた時点での会長は後の大蔵大臣ダイム・ザイスッディンであった<sup>64</sup>。1984年の北クラン・バイパス建設事業、85年のスポーツ宝くじ事業、同年のジャラン・クチン／クポン立体交差建設事業は単独提案であったとみられるが、いずれも提案の内容と政府の審査結果は明らかにされていない。このうちスポーツ宝くじは、1969年2月に政府が全額出資で設立したスポーツ・トト・マレーシア社 (Sports Toto Malaysia Sdn. Bhd.) の株式の70%をB & Bエンタープライズ社 (B & B Enterprise Sdn. Bhd.) に払い下げたものだが<sup>65</sup>、提案内容は「ユニークな」と表現されたにとどまった<sup>66</sup>。B & B社のオーナーはファースト・フードのマクドナルドのマレーシアにおけるフランチャイズの所有者であった。B & B社は取得と同時にスポーツ・トト社の株式の10%を、ヌグリ・スンビラン州の王族の所有するムラワール社 (Melewar Coporation Bhd.) に譲っている。また立体交差建設・有料化事業は、スリ・アンカサ社 (Seri Angkasa Sdn. Bhd.) にBOT方式で委ねられた。同社は1981年の設立以来、建設はおろかなんの事業もしたことがなかったが、後にダイム蔵相の兄弟などが資本参加し、この事業を提案したものである。建設事業のちに下請けに出され、1987年には事業権自体がカムンティン社 (Kamunting Corp. Bhd.) に1億1500万リンギ (ただしカムンティン社の株式79.45%で支払い) で譲渡された<sup>67</sup>。

1986年の南北ハイウェイ建設民営化 (全長904kmのうち未完成部分462kmと北クラン・ハイウェイ42km) では、前節の2—(2)項で触れたように、当初UEM社が単独提案したにもかかわらず指名入札が行なわれた<sup>68</sup>。UEM社は1982年

以降赤字を累積し、85年にその額は500万リングとなり、証券取引所から上場を取り消されていた。その同じ1985年にUMNOが全額出資（2リング）で設立した全くのペーパー・カンパニーであるハティブディ社（Hatibudi Sdn. Bhd.）が、UEM社の株式の50%内外を買収して最大株主となり、同年8月に民営化事業を提案するに至った。政府は1986年8月にUEMほか2社による指名入札を行ない、結果は建設工費（UEMは34億リング）、民営化期間、通行料金のいずれにおいても他の2社に劣るUEM社に事業が委ねられることとなった。問題は、ハティブディ社を設立したUMNO信託人はマハティール首相（党総裁）、サヌン農相（書記長）、ダイム蔵相（財政部長）であり、利益の相反が生じる可能性が濃厚であったこと、またUEM社はこの事業で17億リングの政府融資を受けるがその金利はインフレ率に等しいものとされたほか、為替差損や金利上昇に備えるスタンド・バイ・クレジットも用意されるなど、民営化の実質に欠けるところが大きかったことである。UMNOの南北ハイウェイ民営化への参加は、同党が党本部建設のため借り入れた資金の返済（元利合計3億6000万リング）が主たる目的であった<sup>84</sup>。

さらに第4表の民営化失敗例のうち、レディー・テンプラー病院は当時UMNO最高会議会員であったマリナ・ユソフに委ねられたものであり、スランゴール・パダン地下駐車場建設は党支部長であるシュアイブ上院議員が事業権を得たものであった<sup>85</sup>。他方、上記の民営化事業提案企業のうち、B & B社は1987年のスポーツ・トト社の上場で得た資金を利用し、ダイム蔵相に関係の深いレイ社（Raleigh Bhd.、1989年にInter-Pacific Industrial Group Bhd.と改称）と提携して一大企業集団に発展し、カムンティン社もかつてMCAの投資会社であったマルチ・パーパス・ホールディングズ社（Multi-Purpose Holdings Bhd.）の企業集団を買収するにいたり、UEM社もジョホール＝シンガポール間の第2コーズウェイ（Causeway）建設を受注したほか、道路運送、保健省の薬剤販売施設民営化等の分野に多角化し企業集団化しつつある。民営化事業は、民間提案の受け入れ決定過程が不透明であることによって、そのかなりの部分が政権に近い企業家たちの利権をめぐる競合の場

となったことは否定しがたい。その場合の企業集団は既成企業の買収を通じてのコングロマリット形成という形をとることが多く、本質的には資産の移転にすぎず経済成長促進の効果は余り期待できないことに注意する必要がある。

シェリフ論文の第2の問題点は、公共統制の確保にかかわる。この期間の民営化事業のうち、電気通信、電力、上下水道については従来の監督官庁が引続き料金決定権限に依拠して規制・監督を行なうことになった。しかし新たな規制の範囲は明確でなく、公共の利益の確保を名目とする行政の介入がなくなるという保証はない。その上いわゆるゴールデン・シェアの発行が公共統制の重要な手段となっている。これまでにMAS、スポーツ・ト社、マレーシア国際海運会社 (Malaysia International Shipping Corporation : MISC)、およびUEM社の子会社である南北ハイウェイ事業会社 (Projek Lebohraya Utara Selatan Sdn. Bhd. : PLUS) がゴールデン・シェアを発行したことが知られている<sup>80</sup>。この株式は当該企業の定款に基づいて政府に対して発行され (PLUS社の場合はUEM社に対して)、その所有者は株主総会での投票権は与えられないが、当該企業のテーク・オーバー、資産の処分、合併等の重要問題については事前に許可を与える権利と、会長を含む一定数の役員を派遣する権利が付与される<sup>81</sup>。要するに経営権と所有権を分離し、後者を払い下げることによって政府歳入を増やし、資産の保全を図り、しかも人事規制を通じて公共統制を確保する手段である。とすれば、従来の政府出資企業に対する統制と実質はそれほど変わらないことになり、それ自体は効率向上とは結びつかないということになる。

## おわりに

前掲のシェリフ経済計画局長論文によれば、1990年半ばに「民営化マスタープラン」調査報告書を提出したシュローダー社の率いるチームは、424

社の政府出資会社を調査し、うち246社の民営化が可能であると結論しているという。報告書はさらに、これら246社のうち69社（払下げ額35億3300万リンギ、従業員数7万5378人）が2年以内に民営化可能であり、107社（同上95億7600万リンギ、8万520人）が2年先かつ5年以内に、そして70社（52億2700万リンギ、4万2214人）が5年先以後に民営化が可能であるとしている<sup>83</sup>。

しかしすでに検討したように、民営化の効果は財政面でのものが最も大きく、経営効率の引き上げ、経済成長促進の効果は政府が期待する域に達するか否か疑問が大きい。それらはむしろ事業払下げを受ける、あるいは経営委託などによって政府事業に参加する企業家の質と、規制緩和がもたらす競争的環境の整備に依存すると考えられる。なかでもブミプトラ、非ブミプトラを問わない企業家の「台頭」こそが、マハティール首相が1983年10月に期待を込めて指摘したように、民営化、ひいては「民活」政策の成否を握る鍵であった。しかしバンク・ブミプトラの不良債権、金融機関の経営悪化、そして一部の民営化事業に伴うコングロマリット型の企業集団形成の動きや民営化失敗の例は、マレーシアにおける企業家のオリエンテーションに疑問をもたせるものであった。首相自身、1988年の新UMNO党大会基調演説で、「効率的な経営はブミプトラに希少な商品である」と認めている<sup>84</sup>。にもかかわらず、今後10年以内に総額163億3600万リンギに及ぶ民営化を進めようとしていることは、あくまでもブミプトラ企業家の育成に賭けようとする政権の強固な意思を反映するものである<sup>85</sup>。同時に前節で検討したように民営化事業例における公共統制のあり方は、規制緩和による競争的環境の実現を保証するものではないということが、マレーシアにおける「民活」政策の今後の困難を示していると考えられる。

(1991年12月脱稿)

〔注〕

- (1) 1970年におけるブミプトラの資本所有構成比は、5カ年計画発表の度に上方修正されてきたが、ここではその最新のものである第4次マレーシア計画のそれを用いた (Malaysia, *Fourth Malaysia Plan 1981-85*, クアラルンプル, 1981年,



105ページ)。

- (2) NEPについては、堀井健三・萩原宜之編『現代マレーシアの社会・経済変容—ブミプトラ政策の18年—』アジア経済研究所 1988年、および、堀井健三編『マレーシアの社会再編と種族問題—ブミプトラ政策20年の帰結—』アジア経済研究所 1989年を参照。
- (3) *New Straits Times*, 1981年1月10日。
- (4) 同上紙, 1980年5月2日, 6月20日, 9月18日, 1981年4月3日。
- (5) 木村陸男「1981年のマレーシア—綱紀粛正に賭ける新政権—」(『アジア動向年報 1982年』アジア経済研究所 1982年) 314ページ。
- (6) *New Straits Times*, 1984年4月11日, 12日, 12月13日。
- (7) *Malaysia, Fifth Malaysia Plan 1986-1990*, クアラルンプル, 1986年の第3-8表 (107ページ)。
- (8) ただし1976年以後, MAS, MISC, ブルナス海運会社 (Perbadanan Nasional Shipping Line Bhd.) の投資は国民所得勘定の公共部門投資の項目に含まれていた (Bank Negara Malaysia, *Annual Report 1983*, クアラルンプル, 1983年, 103ページ)。
- (9) このスローガン (Smooth, Clean and Efficient) は総選挙を前に「清潔で効率的, 信頼に値する」(Clean, Efficient, and Trustworthy)に一部修正された。
- (10) *New Straits Times*, 1983年2月26, 27日。
- (11) 同上紙, 1983年3月5日, 4月5日, 6月18日など。
- (12) 同上紙, 1983年7月16日。
- (13) Gomez, Edmund Terrence, *Politics in Business : UMNO's Corporate Investments*, クアラルンプル, Forum Enterprise, 1990年, 72ページ。
- (14) 祝清坤「公共企業迅速膨張問題與補救之策」(『経済季刊』馬來西亞中華工商聯合会 第33号 1983年10月)。
- (15) 「マレーシア 重要日誌」(『アジア動向年報 1984年』アジア経済研究所 1984年) の9月23日の項。
- (16) Mahathir Mohamad, "Malaysia Incorporated and Privatisation : Its Rationale and Purpose," Mohamad Nor Abdul Ghani ; Bernard T. H. Wang ; Ian K. M. Chia ; Bruce Gale 編, *Malaysia Incorporated and Privatisation : Towards National Unity*, スランゴール, Pelanduk Publications (M) Sdn. Bhd., 1984年, 1~7ページ。
- (17) Abdullah bin Ahmad Badawi, "The Implementation of Malaysia Incorporated and Privatisation" および Sallehuddin bin Mohamad, "Framework for Action" (ともに同上書所収)。
- (18) Radin Soenarno Al-Haji ; Zainal Azman Yusof, "Privatisation in Developing

- Countries : The Experience of Malaysia” アジア開発銀行主催の「民営化政策、手法と手続き」に関する会議、1985年1月31日～2月1日、に提出された論文。
- (19) Economic Planning Unit, Prime Minister's Department, *Guidelines on Privatisation*, クアラルンプル, 1985年。
  - (20) *New Straits Times*, 1988年6月16日。
  - (21) 藤本彰三「農業政策大綱と稲作農業の再編」および堀井健三「ブミプトラ政策と小農経済の構造変化」(堀井・萩原編前掲書所収)を参照。
  - (22) Ministry of Finance, *Economic Report 1987/1988*, クアラルンプル, 1987年, 83ページ。
  - (23) Bank Negara Malaysia, *Annual Report 1985*, クアラルンプル, 1985年, 130ページ。
  - (24) Permodalan Nasional Berhad, *Laporan Tahunan/Annual Report 1987*, クアラルンプル, 1987年, 48ページ/Ministry of Finance, *Economic Report 1988/1989*, クアラルンプル, 1988年, 96ページ。
  - (25) Ministry of Finance, *Economic Report 1988/1989*, 95ページ/同 *Economic Report 1989/1990*, 96, 97ページ。
  - (26) *New Straits Times*, 1987年10月5日, 1988年6月16日。ただしエンジニアリング6社への依頼の結果は不明。
  - (27) 同上紙, 1985年1月10日, 86年5月18日, 90年11月8日。
  - (28) 同上紙, 1985年9月29日, 12月17日, 86年10月29日, 87年1月9日。
  - (29) 同上紙, 1985年1月22日。
  - (30) 同上紙, 1990年9月18日。政府はまずSTM社の2.5%を外資に売却することを決めた。
  - (31) 「マレーシア 重要日誌」(『アジア動向年報 1990年』アジア経済研究所 1990年) 3月15日の項。
  - (32) *New Straits time*, 1987年1月27日, 6月11日。
  - (33) Bank Negara Malaysia, *Annual Report 1986*, クアラルンプル, 1986年, 200, 201ページ。
  - (34) *New Straits Times*, 1985年8月30日。
  - (35) この事件については, 木村陸男「困難な戦略立案」(『アジア動向年報 1984年』アジア経済研究所 1984年)/同「正念場を迎える政権」(『アジア動向年報 1985年』) 参照。
  - (36) *New Straits Times*, 1988年12月29日。
  - (37) 木村陸男「ブミプトラ政策と経済構造の変容」(堀井・萩原編前掲書所収) 72ページ。
  - (38) 同上論文, 74ページ。

- (39) *New Straits Times*, 1985年5月19日。
- (40) この事件については、『アジア動向年報』1985年版, 1986年版のマレーシアの項を参照。
- (41) *Asian Wall Street Journal*, 1986年7月10日。
- (42) 木村「ブミプトラの政策の…」77ページ。
- (43) Mohd. Sheriff Mohd. Kassim, “Privatisation : Performance and Prospects” マレーシア経済学会が1989年8月7～9日に開催した‘The Malaysian Economy Beyond 1990 : An International and Domestic Perspective’ と題する学会（第10回）に提出した論文。および、同人の“Privatisation : Malaysian Experience,” *Business Times*, 1990年10月2日。
- (44) 民営テレビ放送については Gomez, 前掲書, 73ページ。
- (45) *Prospectus : Sports Toto Malaysia Berhad* [スポーツ・トト・マレーシア社の増資・上場に関する目論見書], クアラルンプル, 1987年6月11日, 7ページ。
- (46) 1987年3月11日のマハティール首相の国会下院答弁 (*New Straits Times*, 1987年3月12日)。
- (47) *Asian Wall Street Journal*, 1988年5月31日。
- (48) 南北ハイウェイについては Gomez, 前掲書, および, Lim Kit Siang, *Prelude to Operation Lalang*, クアラルンプル, Democratic Action Party, 1990年, 115～137ページを参照。
- (49) ナジブ UMNO 青年部長は、「この事業によって UMNO ビルへの融資を返済するための収入が確保される。」と述べた。 *Sunday Star*, 1987年8月30日 (Gomez, 前掲書, 129ページ)。
- (50) スランゴール・パダシ事業については *Asian Wall Street Journal*, 1988年10月13日参照。
- (51) *Business Times*, 1989年5月18日。
- (52) 前掲の *Prospectus : Sports Toto*..., 6ページ。
- (53) Mohd. Sheriff, “Privatisation : Performance, …,” 第2表。
- (54) *New Straits Times*, 1988年10月29日。
- (55) 民営化政策の本格化に伴う NEP の変質については, 木村陸男「ポスト90年体制の構築に向けて」(『アジア動向年報 1989年』) 360, 361ページを参照されたい。