

マレーシアの制度能力と産業政策

穴沢 眞

本稿ではマレーシアの制度能力と産業政策との関わりについて考察する。制度や開発における国家の役割についてはこれまで様々な議論がなされているが、国家にはそれが果たすべき役割があり、役割を遂行するために能力が必要である。ここでは国家、社会の総合力ともいえるこのような能力を制度能力と呼ぶ。また、産業政策との関連でいえば、政策を策定し、実行するための枠組みの構築、各種の調整、見直し、政策が不正に実施されていないかをチェックする機能、官僚組織と官僚の能力などが含まれよう。また、政府の政策的介入には特定の産業をターゲットとする選択的介入とより全般的な中立的介入があり、前者は後者よりも高い制度能力を必要とする。

制度能力の絶対評価は困難を伴うが、マレーシアの制度能力は発展途上国の基準から言えば上位にランクされるであろう。また、制度能力は静態的なものではなく、産業政策（本稿では工業化政策とほぼ同義で使う）のための制度能力は時間の経過とともに、また政府、官僚の学習能力により向上すると考えられる。さらに、各国の制度

能力の向上は国外の要因にも影響されると考えられる。

●国家の基本政策

マレーシアは典型的な多民族国家であり、このため国家としての統合（National Unity）が重要となる。住民は主にブミプトラ（マレー人）、華人系、インド系住民からなるが、政治的には人口の過半を占めるブミプトラが優勢にある。一方、経済活動の多くにおいて華人系住民が優勢である。マレーシアにおいては産業政策を策定、実施する場合においても、国家の基本政策がこれに優先されるケースが多々見られる。これは多民族国家マレーシア特有のものといえる。憲法において規定されているブミプ

トラの優位、同国のブミプトラ保護政策は様々な形で産業政策に影響を与えている。特に一九六九年の人種暴動を機に打ち出された新経済政策（一九七〇～一九九〇年）はブミプトラの経済的地位の向上を目指すものであった。新経済政策の二大目標は貧困の撲滅と社会の再編であり、このうち社会の再編はブミプトラの商工業部門

への参加促進を意図したものであった。新経済政策にはいくつかの目標があり、産業別の就業状況が人種構成比に見合うようにすることなども盛り込まれていたが、最も注目を浴びたものが、ブミプトラの株式所有を一九九〇年までに三〇％に引き上げるというものであった。このため、政府は出資比率を監督することを目的とした産業調整法を制定した。また、自ら公企業を設立することにより、積極的に経済活動に介入することとなった。

新経済政策は成長と分配の両立をはかったものであり、成長するバイのより多くをブミプトラに分配することを目的としていた。一九八〇年代半ばの不況を契機に成長により重点を置くようになったが、ブミプトラの株式所有目標などは新経済政策に続く国家開発政策（一九九一～二〇〇〇年）、現行の国家ビジョン政策（二〇〇一～二〇一〇年）にも受け継がれている。

●産業政策

最低限のインフラ、法体系、教育などはほぼ十分に提供できる水準にあるマレーシ

アにおいては基礎的な制度能力はすでに十分あるといえる。従って、同国において検討すべきことはより高度な制度能力を必要とする産業政策にかかわる部分である。本稿で具体的に取り上げる産業政策は、輸出指向工業化、重工業化（第二次輸入代替工業化）、そして中小企業振興である。マレーシアにおいては、インフラの整備や法人税の免除などの中立的介入はすべての産業政策に共通して観察されるが、選択的介入についてはこれらの産業政策ごとに大きく異なり、制度能力という観点からもこれらの政策の比較は興味深いものである。

①輸出指向工業化

マレーシアの輸出指向工業化は工業輸出の急速な成長と、全輸出に占める工業製品の比率が八〇%を越える事実を見る限り、成功したとの評価を与えることができよう。ただし、それは地場企業ではなく外資主導であり、両者が競合することはなかった。また、産業的には電子産業に偏重している。政府は関税上の飛び地である自由貿易地区や保税工場、法人税の一定期間の免除などの税制上の優遇措置などを整備するとともに、輸出に特化する多国籍企業に対しては出資比率規制の適用外とするなど、外資誘致のための有効な措置を講じてきたといえる。自由な活動を許された多国籍企業により、マレーシアの潜在的な比較優位が顕在化し、同国の産業構造と貿易構造は大きく

変化した。

政府は外資誘致のためのミッションの派遣などは行ったが、政策は上述の環境整備を中心とした中立的、かつ、シンプルなものであった。換言すれば、産業政策として求められる制度能力はさほど高いものではなかった。工業開発庁により、関係する財務省、通商産業省などとの省庁間の調整も行われたが、これも参加者が限定されているため、比較的容易であったといえる。ただし、初期の段階では、産業を電子産業に特定するなど、多少は選択的な部分もあったことは否定できない。

②重工業化

一九八〇年代半ばから本格化したマレーシアの重工業化はユニークなものであり、これは主にブミプトラ政策に起因する。政府は重工業公社（一九八〇年設立）を中心とした国家主導の重工業化を進めたのである。自動車、鉄鋼、セメント、オートバイなどのプロジェクトが外資との合弁で進められた。そして、多くのブミプトラがこれらの企業で雇用されるとともに、ブミプトラ系企業が下請けなどとして参入していった。

しかし、重工業公社のプロジェクトは政府も認める通り、高い生産コストや経営コスト、さらには負債のため国際競争力を持ち得なかった。また、他の製造業との連関の創出も十分なものではなかった。その原

因としては重工業化の開始時期が景気後退期にあり、需要が減退していたことや、政府の財政が逼迫したこともあげられるが、基本的には政府の能力不足が根底にあったと考えられる。

実際に政府主導のもとで重工業化を進める場合、プロジェクトの立案、予算措置、運営、さらには関税による保護など広範な関連する事項を遂行する能力が必要である。また、プロジェクトの実施に対し、その過程で状況をチェックすることが必要である。これらについてマレーシア政府の能力は十分に高かったとはいえない。

マレーシア政府は重工業化推進のために特定の産業または企業を保護することにより、人為的にレント（特定の集団のみが受けることのできる利益、より具体的には重工業化プロジェクトに参加したブミプトラの享受した利益）を創出した。将来的に生産コストが逡減し、企業が国際競争力を持つことができれば初期に発生するレントも容認されるであろう。しかし、マレーシアにおいてはいずれの産業も企業も結果的に国際競争力を持つには至らなかった。そのためレントは回収されず、保護により生じた国民の負担は拡大し、永續することとなった。

マレーシアは政府主導による重工業化には成功しなかったといえる。ただし、政府の財政難もあり、一部のプロジェクトの棚上げや見直し、そして、重工業公社を含む、

公企業の民営化などの方向転換を進めたる点は評価に値する。

③ 中小企業振興

中小企業振興は、製造業全般にわたるものであり、その範囲がこれまでの輸出指向工業化や重工業化とは大きく異なる。中小企業の多くが華人系企業であったこともあり、マレーシアの中小企業振興が本格化するの是一九八〇年代後半以降のことである。また、政策については通商産業省とその下部組織である中小企業開発公社が中心的役割を果たしているが、同公社がコーディネートする組織は九省庁、一二機関に及ぶ。中小企業振興は大きく、各種の優遇措置等と大企業による中小企業育成（中小企業プログラム）に分けられる。前者には法人税免除などの税制上の優遇措置や補助金などが含まれ、恣意的介入は少ない。また、インフラの整備は中立的政策であり、これらについてマレーシアは長い歴史と経験を持つ。しかし、ここでは多数の関連省庁間での調整、すなわち官官協力という新たな課題がある。また、後者の中小企業プログラムについては、民間企業との協力という、より高度な調整を必要とする分野が含まれている。マレーシア政府はこの分野の経験が浅く、また、協力を要請する企業に多くの多国籍企業が含まれるなど、これまでの緊密な対話が必要となる。しかし、政府による学習効果を考慮すれば、制度能力

が徐々に向上している段階といえる。

以上の分析から、政府の役割と制度能力を考えると輸出指向工業化では、政府の役割と能力がほぼ一致し、政策的にもほぼ成功したといえる。重工業化については、政府の役割にその能力が伴わず、成功したとは言いがたい。ただし、見直しをするという制度能力は証明されたように思われる。最後の中小企業振興については、役割にあわせるように能力の向上を図っているというのが実情であろう。

これらの関係をより広い視野からまとめて、図示したものが図1である。最下部には広義のインフラ整備や法体系、教育など最も基礎的な制度能力に対応する政策がある。その上に位置する産業政策は相対的に低い制度能力においても実行可能な中立的政策とより高い制度能力を必要とする選択的政策に分けることができる。産業政策に対応する制度能力は相対的に高度なものであるが、その中でもさらに詳細にみるといくつかの段階があると思われる。一般に、輸出、中小企業振興は中立的産業政策に、マレーシアの重工業化でみられた幼稚産業保護は選択的産業政策に入る。しかしながら、実際の産業政策においてはいわゆる中立的産業政策のなかに選択的要素が入ることもありうる。ここでは、これまでの分析をもとに三つのレベルを想定した。前述のように輸出指向工業化はほぼ中立的な産業

政策で実施可能と思われるが、マレーシアでは産業の特定や省庁間の若干の調整など多少選択的な部分が見られた。これを低位の選択的政策とした。中小企業振興は中立的な優遇措置とより選択的な中小企業プログラムを含み、後者を、ここでは中位の選択的政策としている。重工業化については極めて選択的な産業政策が採られており、ここでは高位とした。もちろんこれらは相対的な位置づけである。

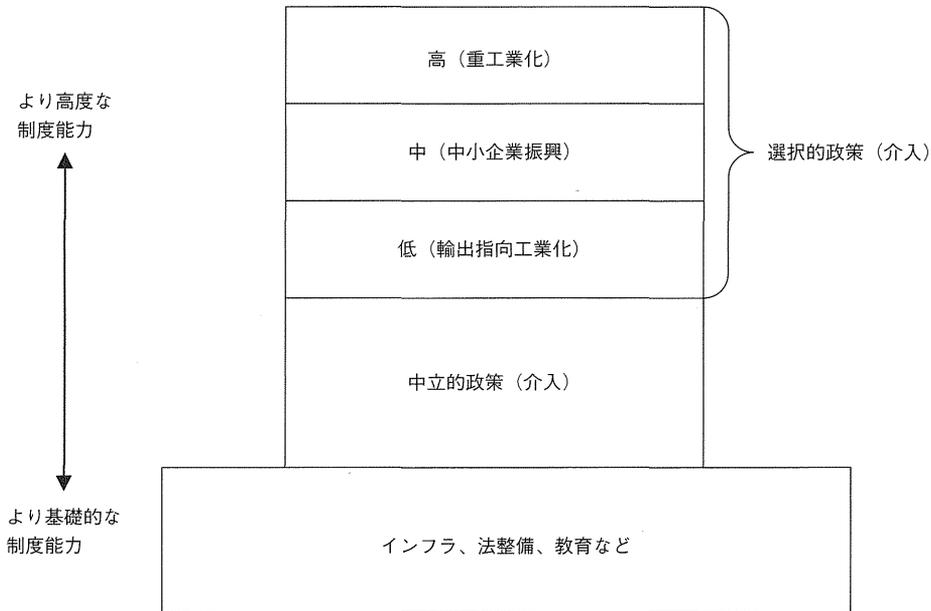
● おわりに

本稿では十分な検討ができなかったが、マレーシアの制度能力や産業政策に関連したいくつかの興味深い事実を指摘することができる。まず、第一に、輸出指向工業化からは、同様な政策をとる近隣諸国の存在が制度能力の向上に貢献する可能性が示唆される。すなわち、一九八〇年代後半、シンガポールを除くアセアン各国との多国籍企業の誘致合戦により、マレーシアは制度能力の向上に努めたと考えられる。

第二に、重工業化では制度能力が十分でないために政策は成功に至らなかったが、一方で政策の見直しが行われた。これらは、政府は学習能力を持ち、経験を経ることでより制度能力も向上するということを示唆している。

第三に、産業政策の対象が誰であるかということも制度能力のあり方と関連すると思われる。輸出指向工業化では主要なプレ

図1 マレーシアの制度能力と産業政策



(出所) 筆者作成。

ーヤーが多国籍企業であり、彼らの望む環境作りが中心となった。重工業化では公企業を中心であったため、制度能力の如何にかかわらず、政府による強力な介入が進められた。中小企業振興、特に中小企業プログラムにおいては多国籍企業や地場の大企業など、民間企業との協力が不可欠であり、関係する省庁はこれら企業との協力関係を築くなど、これまでと異なる制度能力を必要としている。

第四に、産業政策は先行する他国の政策の影響を受けると考えられる。マレーシアの産業政策の推移をみると、アジアNIEsの影響が大きかったといえる。

最後にマレーシアの特殊事情として、同国における官と民の関係をあげることができよう。同国の官僚の多くはブミプトラであり、地場企業の大勢を占める華人系企業との関係は密とは言えない。人種問題があるため、問題は極めて複雑であるが、官と民との交流が盛んでないことが、官僚の潜在的な能力の開発、さらには制度能力の向上の足枷となっている可能性がある。

制度能力が高いとされる日本やアジアNIEsでさえ、いくつかの産業政策において失敗を経験している。これら諸国ほどの制度能力レベルに達していない他の発展途上国においては、状況はさらに厳しくなっている。マレーシアのケースは経済の発展段階、制度能力の高さにあった産業政策の必要性を示唆するものである。

(あなざわ まこと／小樽商科大学商学部教授)