

マレーシアの労働政策

—中長期経済政策と労働市場の実態—



マレーシアの労働政策

— 中長期経済政策と労働市場の実態 —

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

本報告書の目的は、現在のマレーシアにおける主要な労働政策とその実施状況を労働市場の実態に照らして検討することである。

マレーシアでは外交政策や安全保障政策などを除いて多くの政策は長期経済政策の枠組みの中で立案される。労働政策も例外ではない。現在、実施中の長期経済政策は 2010 年に策定された「新経済モデル」(NEM、期間：2011～2020 年)で、「先進国＝高所得国」実現を目標に置いている。高所得国とは 2010 年に 8100 米ドルであった 1 人当たり GNI (国民総所得) を 2020 年までに 1 万 5000 米ドル以上に引き上げることを意味する。

長期経済政策のもう 1 つの重要な柱に人種間の所得格差是正がある。1957 年の独立以来、ブミプトラ (マレー人)、中国人、インド人の間の経済格差が顕著で、これの是正が常に経済政策の主要な課題であった。独立から 55 年を経て格差は縮小しているが、依然として格差是正策が社会的、政治的安定の要の政策となっている。したがって、NEM も先進国＝高所得国の実現を目指す経済成長政策と、格差是正政策の二面性を帯びた政策である。

NEM に盛り込まれた労働政策の要点は以下にある。高所得国の実現には労働集約型産業から高付加価値産業への転換が不可欠。労働集約型産業を可能にしている要因に労働力人口の 25%、310 万人の外国人労働者の存在がある。外国人労働者は技能が低く、低賃金で、近隣諸国から無尽蔵に供給される。企業はこれに頼って生産性を上げる最新設備に投資しない。これを打破するため外国人労働者を半減する。同時に解雇規制を緩和し労働市場を柔軟化する。不足する労働力は女性、高齢者で補う。女性の労働力率引き上げのためフレキシブルな働き方ができる制度を整備する。民間企業の定年を 55 歳から法定で 60 歳にする。これにより高齢者の労働力率を高める。規制緩和で一時的に増える失業者を支援する失業保険を設けるとともに、失業者に訓練機会を与え、成長業種への移動を促す。賃上げ促進のため全産業一律の最低賃金を導入する。

NEM はスタートして 3 年目になる。すでに外国人労働者削減のオペレーションが開始され、最賃導入、60 歳定年制も法制化された。本報告書がマレーシアの労働政策、労働市場を理解する上で関係者の参考となれば幸いである。

2013 年 11 月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅 野 和 夫

執筆者

氏 名

所 属

坂 井 澄 雄

労働政策研究・研修機構

目 次

序 章	1
第 1 章 長期経済政策の変遷と概要	7
第 1 節 長期経済政策の変遷	7
第 2 節 新経済政策（NEP）とブミプトラ政策	11
1. NEP の策定と概要	11
2. マハティール政権と NEP	14
第 3 節 「ビジョン 2020」と国家開発政策（NDP）	16
1. 経済成長優先の「ビジョン 2020」	16
2. NDP の概要	18
第 4 節 国家ビジョン政策（NVP）	21
1. NVP の策定	21
2. NVP の内容	21
第 2 章 新経済モデル（NEM）の策定と概要	27
第 1 節 NEM の策定	27
第 2 節 NEM の内容	30
1. 基本方針	30
2. 目標達成の障害は「中所得国の罠」	33
3. 戦略的な改革政策	33
4. 具体的な経済改革プログラム	36
第 3 章 経済開発の軌跡と現状	39
第 1 節 経済成長の軌跡	39
1. 経済成長	39
2. 1 人当たり所得	41
第 2 節 産業構造と貿易	43
1. 産業構造の変化	43
2. 貿易の拡大	46
第 4 章 NEM の労働政策	49
第 1 節 労働政策の基本的考え方	49
1. 解決すべき課題	49
2. 具体的な改革策	50
第 2 節 労働環境の改革	53
1. 労働法制の近代化	53
2. 中小企業の人的資源管理改革	55

3. 労働セーフティーネットの整備	56
4. 賃金政策	56
第3節 労働力の改革	58
1. 労働力の技能向上	58
2. 労働市場の動向把握と調査	62
3. 女性人材の活用	62
第5章 労働市場の変遷と現状	65
第1節 人口の推移と特徴	65
1. 人口の長期的な推移と政策	65
2. 平均寿命の伸び	68
3. 年齢階層別の人口	69
4. 人種別の人口	70
第2節 労働力人口と失業率	72
1. 労働力人口の推移	72
2. 労働力率の推移	72
3. 失業率の推移	76
第3節 就業者数の推移	78
1. 産業別就業者数	78
2. 職種別就業者数	80
3. 学歴別就業者数	82
第4節 賃金の現状	85
1. 賃金水準	85
2. 従業員規模別、マレーシア企業／多国籍企業別、人種別の賃金水準	87
第6章 労働力改革の実施状況	91
第1節 女性労働者対策	91
1. 基本的考え方	91
2. 女性が働きやすい労働環境の整備	91
3. 女性の能力の活用	96
第2節 外国人労働者の実態と対応策	98
1. 外国人労働者対策の課題と受入制度	98
2. 労働市場の逼迫と外国人労働者	102
3. 外国人労働者問題の背景	107
4. 外国人労働者の実態	108
5. NEMに基づく政策の実施状況	118
第3節 頭脳流出の実態と対応策	121

1. 問題の所在	121
2. 頭脳流出の実態	122
3. NEM の政策と政府の対応策	129
第 7 章 労働環境改革の実施状況	131
第 1 節 賃金政策と最低賃金	131
1. 全国賃金審議会（NWCC）	131
2. 生産性にリンクした賃金決定システムの普及	132
3. 全産業一律の最低賃金	134
第 2 節 民間企業の法定定年制	141
1. 定年法の概要と背景	141
2. 残された課題	144
第 3 節 失業保険設立に向けての議論	147
1. 失業保険設立の意図	147
2. 失業保険設立の議論	148
3. 議論の帰趨	149
第 4 節 雇用（職業紹介）サービス	151
1. 公的職業紹介サービス	151
2. 有料職業紹介サービス	152
参考文献	153

図表目次

図表 1-1-1	中長期経済政策の推移（1950～2010 年代）	8
図表 1-3-1	NDP の骨子	20
図表 2-2-1	NEM を構成する政策	30
図表 2-2-2	NEM の戦略目標	31
図表 2-2-3	世帯所得の推移	32
図表 2-2-4	人種間所得格差の推移	32
図表 2-2-5	NKEAs の数値目標	37
図表 3-1-1	経済成長率	39
図表 3-1-2	1 人当たり GDP の推移	41
図表 3-1-3	1 人当たり GNI の推移	42
図表 3-1-4	民間投資の伸び	42
図表 3-2-1	産業別にみた GDP に占める割合	43
図表 3-2-2	主な生産物・製品	44
図表 3-2-3	貿易額の推移	46
図表 3-2-4	貿易品目の推移	47
図表 3-2-5	主要輸出品目の割合（金額ベース）	48
図表 4-3-1	人的資源開発の資格とレベル	58
図表 5-1-1	人口と人口増加率の推移	66
図表 5-1-2	平均寿命、粗死亡率、合計特殊出生率	68
図表 5-1-3	年齢階層別の人口と割合	69
図表 5-1-4	人口に対する各人種の割合	70
図表 5-2-1	労働力人口、就業者数、失業率の推移	73
図表 5-2-2	労働力率の推移	74
図表 5-2-3	求職活動をしない理由	75
図表 5-2-4	女性非労働力人口のプロファイル（2011 年）	76
図表 5-2-5	失業率の推移	76
図表 5-3-1	産業 3 部門別就業者数の割合	78
図表 5-3-2	産業別就業者数の割合	79
図表 5-3-3	職種別就業者数の割合（1982～2000 年）	81
図表 5-3-4	職種別就業者数の割合（2001～2011 年）	82
図表 5-3-5	学歴別就業者数の推移	83
図表 5-4-1	ブルーカラーの平均月額賃金	86
図表 5-4-2	ホワイトカラーの平均月額賃金	86

図表 5-4-3	ブルーカラーの従業員規模別平均月額賃金（2012 年）	88
図表 5-4-4	ホワイトカラーの従業員規模別平均月額賃金（2012 年）	88
図表 5-4-5	ブルーカラーのマレーシア企業／多国籍企業別平均月額賃金（2012 年）	89
図表 5-4-6	ホワイトカラーのマレーシア企業／多国籍企業別平均月額賃金（2012 年）	89
図表 5-4-7	マレーシア人の人種別職種別月額賃金（中間値）（2009 年）	90
図表 6-2-1	外国人労働者の送出国と受入産業	100
図表 6-2-2	外国人労働者のレビー	101
図表 6-2-3	業種別外国人労働者数の推移	105
図表 6-2-4	出身国別外国人労働者数の推移	106
図表 6-2-5	メイドの雇用認可所得と賃金	116
図表 6-2-6	業種別外国人労働者数の予測と労働力人口比	118
図表 6-2-7	非合法外国人労働者の取締状況	120
図表 6-3-1	マレーシア人の国別海外移住者数（ストック）	122
図表 6-3-2	マレーシア人海外移住者数の年平均増加率（ストック）	123
図表 6-3-3	マレーシア人海外移住者数と頭脳流出数（ストック）	124
図表 6-3-4	海外移住者数に占める頭脳流出数の割合	125
図表 6-3-5	シンガポール移住マレーシア人技能労働者と単純労働者の増加率	126
図表 6-3-6	シンガポール在住者の出生国別高等教育修了者割合	127
図表 6-3-7	シンガポール在住マレーシア人の人種別比率	127
図表 6-3-8	アメリカ在住マレーシア人の言語	128
図表 7-1-1	賃金制度の例	133
図表 7-1-2	最低賃金額と平均賃金	136
図表 7-1-3	業種別月額賃金 900 リンギ未満労働者の割合	138
図表 7-1-4	月額賃金 900 リンギ未満労働者の割合	138
図表 7-1-5	外国人労働者の月額賃金（中央値）	139

序 章

本報告書の目的は、現在のマレーシアにおける労働政策の考え方と実施状況を検討することにある。マレーシアの場合、労働政策は長期経済政策の枠組みの中で策定される。このため労働政策を検討するに当たっては、まず長期経済政策を検討する必要がある。

現在（2013年5月）、経済運営の指針となる長期経済政策は2011年から2020年までの10年間を実施期間とする「新経済モデル」（New Economic Model: NEM）に集約されている。NEMを具体的に遂行する政策「第10次マレーシア計画」（10th Malaysia Plan: 10MP、期間2011～2015年）が作成され、さらにNEMと10MPの実施行程表（Roadmap）を明らかにした「経済改革プログラム」（Economic Transformation Programme: ETP）がある。ETPで掲げた具体的な政策目標（多くは数値目標化している）を各年ごとにレビューする年次報告書（PEMANDU, Economic Transformation Programme Annual Report）を2011年から公表。またNEMを実施するに当たって政府が果たすべき行政改革の実施行程表、「政府改革プログラム」（Government Transformation Programme: GTP）が作られている。

NEMの基本的スタンスは2点に集約できる。第1は、1970年に策定され90年までの20年間にわたってマレーシアの経済・社会政策の根幹を成してきた「新経済政策」（New Economic Policy: NEP）¹の継承である。NEPは「マレー人優先政策」（ブミプトラ政策）の別称で呼ばれることがある²。これはNEPが先住民でありながら経済的に劣勢に置かれていたマレー人（ブミプトラ）の経済的地位向上を最重要課題として取り上げたからだ。NEMがNEP継承を謳うのは、NEP策定から40年を超えるが、NEPの掲げた課題が未だに克服されていないことを物語る。NEMに盛り込まれた労働政策にもブミプトラ政策は色濃く組み込まれている。

NEMの基本的スタンスの第2は、NEP終了後の91年に打ち出された「ビジョン2020」（Wawasan 2020）の実現を戦略目標としていることだ。ビジョン2020は同年に採択された長期経済政策、「国家開発計画」（National Development Policy: NDP、期間91～2000年）の根幹を成す考え方をまとめている。ビジョン2020は「2020年までに先進国となる」と高らかに宣言した。「先進国となる」と謳ったスローガンは、広く国民に受け入れられ、期待を抱かせることになった。NEMの期間は2020年までである。すなわち、NEMは2011年のスタートから10年の間に国民の大きな期待、「先進国となる」ことを実現する使命を負っている。NEMは先進国となるために必要な課題を取り上げて分析し、具体的な指標を「先進国＝高所得国」と位置づけ、高所得国を「1人当たりGNI（国民総所得）1万5000米ドル以上」と定義した。この実現がNEMの最終目標である。労働分野ではこの一環として、労働市場の規

1 NEPという表現は1969年7月1日、当時のラザク副首相（のち首相）がその骨子を発表した折には、一般名詞として new economic policy と呼んだのであるが、後にこれが固有名詞化していった。

2 長期経済政策の政策書の中には「マレー人優先政策」や「ブミプトラ政策」の表現はない。これは研究者、ジャーナリズムがNEPの性格を表現する概念として用いている用語である。

制緩和が打ち出され、急ピッチで推し進められている。

NEM は先進国＝高所得国の実現を最優先課題としながら、同時に人種間の経済格差解消を目的とするブミプトラ政策を継承している。ブミプトラ政策の実施は場合によって経済成長を妨げるマイナスの働きをする。ナジブ政権は当初、成長路線を前面に出す政策を検討していた。だが、ブミプトラ政策を無視する政策を許さない政治、社会情勢が、NEM に二面性を持たせることになった。

NEM の二面性はマレーシア社会が複合多人種社会³であることに起因する。これを象徴する出来事が最近みられた。2013 年 5 月に行われた総選挙⁴がそれである。

5 月 5 日投票の総選挙で連合与党 BN (Barisan National、国民戦線) は野党連合 PR (Pakatan Rakyat、人民連合) の挑戦を退けて 222 議席中 133 議席を獲得し、政権を維持した。この結果、マレー人政党 Umno (United Malay National Organisation、統一マレー国民組織) を中心とする連合与党は 57 年の独立以来、56 年の長きにわたって政権を担うことになった。1 つの勢力がこれだけ長期に継続して政権を維持するのは世界的にみても異例のことだ。

連合与党 BN は第 1 章で詳しく述べる 69 年の人種暴動の後に結成された。それ以前は独立を目前にした 55 年のマラヤ立法評議会 (Legislative Council) 選挙に際して結成された連合与党 Alliance が政権を担っていた。Alliance は当時のマラヤ (半島マレーシア)⁵に居住していた主要な人種、マレー人、中国人、インド人⁶をそれぞれ代表して人種別に結成されたマレー人政党 Umno と中国人政党 MCA (Malaysian Chinese Association、中国人協会)、インド人政党 MIC (Malaysian Indian Congress、インド人会議) の 3 党で構成していた。57 年にイギリスから独立したマラヤ連邦は、連合与党 Alliance 政権によって統治される。

63 年、マラヤ連邦はシンガポール、ボルネオ島北部のサバ、サラワク (今日、東マレーシアと呼称) を加えてマレーシアを成立させ⁷、引き続き連合与党 Alliance が政権を担うことに

3 J.S. Furnivall (1939), *Netherlands India: a study of plural economy*, Cambridge University Press. ファーニバルは東南アジアにおける多人種社会を説明する概念として「複合社会」(plural society) を提起した。

4 下院議員選挙と 13 州のうちサラワク州を除く 12 州議会議員選挙。マレーシアでは下院議員選挙と半島マレーシアの 11 州の州議会議員選挙は常に同時に行われてきた。なお、国政選挙は下院議員選挙のみ、地方選挙は州議会議員選挙のみである。

5 マレーシアのマレー半島部を半島マレーシアと呼称。西マレーシアとの表現もある。現在、11 州とクアラルンプール、プトラジャヤの 2 連邦直轄地で構成。1957 年、この地域のみでマラヤ連邦として独立した。

6 マレーシアは多人種国家である。半島マレーシアの場合、マレー人、中国人、インド人がその大多数を占め、サバ、サラワク州 (ボルネオ) は、カダザン族、イバン族など多数の少数民族で構成される。マレーシア憲法の下において、これらの人々は当然のことながらマレーシア国民である。しかし、ほとんどのマレーシア人は自分を、例えばマレー人である、中国人であると考えている。日本でよく表記される中国系マレーシア人、インド系マレーシア人とは考えていない。彼らのアイデンティティーはマレー人であり、中国人であることにある。現地の紙誌でも Malay, Chinese と表現し、Indian origin と表現するのは特殊な場合だけである。このアイデンティティーの問題が、マレーシアの長期経済政策の主題であるといっている。したがって、本稿では英語もしくはマレー語の訳として「中国系マレーシア人」ではなく「中国人」、「インド系マレーシア人」ではなく「インド人」と表記する。付言すると、近年、日本のマレーシア研究者の多くは中国人を「華人」と表記している。マレーシアの「中国人」が自らを「華人」と表現することが多く、また「中華人民共和国国民」を指すこととの混同を避ける意味合いがある。

7 マラヤ連邦の憲法にしたがい、シンガポール、サバ、サラワクが加わったことから、国名はマレーシアに変更したが、「マレーシア成立」と表現される。このため現在でも独立記念日は「マラヤ連邦が独立」した 8 月 31 日とされ、マレーシアが成立した 9 月 16 日は「マレーシア・デー」と呼ばれる。

なった。

Alliance は 69 年の人種暴動の後、74 年に半島マレーシアの少数政党とサバ、サラワクの諸政党を加えて連合与党 BN に衣替えした。だが、BN は Alliance の基本的構造、すなわち、半島マレーシアの Umno を中心とする 3 政党を中核とした構造は今日まで引き継がれている。首相は初代ラーマンから数えて現首相のナジブで第 6 代となるが、一貫して Umno 総裁 (BN 総裁を兼ねる) が就いている。この意味において 1 つの勢力が 56 年間にわたって政権を担っているといわれる。

一方、2013 年 5 月の総選挙で野党連合 PR を構成したのはマレー人を中心とする多人種政党 PKR (Parti Keadilan Rakyat、人民正義党)、中国人を中心とする多人種政党 DAP (Democratic Action Party、民主行動党)、マレー人政党 PAS (Parti Islam Se-Malaysia、汎マレーシア・イスラム党) の 3 党である。

PKR は 99 年の総選挙に際してアンワール元副首相を中心に結成された政党⁸で、Umno を離党したベテラン政治家を中心に構成。99 年、2004 年の総選挙では惨敗したが、2008 年の総選挙でセランゴール州議会の過半数を制する野党連合 PR の中で最多の議員を占めていたことから州政権の首班を擁していた。

DAP は 65 年にシンガポールがマレーシアから分離、独立した際、リー・クアンユーが率いていた中国人政党 PAP (Peoples Action Party、人民行動党) の一部が半島マレーシアに残って結成した政党である。全人種の平等を掲げ、多人種政党を標榜する。だが支持者は中国人が主流で、MCA と中国人票の争奪を競っている。DAP の政策は社民主義的傾向があり、人種を問わず労組幹部に多くの支持者がいる。ちなみに、PAP はシンガポールの独立以降、今日までシンガポールの政権を一貫して掌握している。

PAS は「イスラム国家の建設」を党綱領に掲げるマレー人イスラム政党である。70 年代に BN に参加していた時期もある。91 年の総選挙でクランタン州議会を掌握、以後これを保持している。クランタンの PAS 州政権は時折、極めてイスラム色の濃厚な政策を実施し、連邦レベルでは物議を醸している。PAS の連邦下院議員数は多くはない。だが、マレー人の多い半島マレーシア東海岸や北部の諸州で支持者が多く、また州元首であるスルタンの支持もあり、一時期はトレンガヌ、ケダの州政権も担っていた。

このように野党連合 PR を構成する 3 党の政策は大きく異なる。アンワール率いる PKR と DAP は「マレー人優先政策」(ブミプトラ政策)を是正し、全人種が公平に参加できる社会経済制度を築くことで政策協定を成立させている。しかし、PAS がこれに全面的に賛同するとは考え難い。したがって、3 党による野党連合 PR の共通の政策は「BN からの政権奪取」がほとんど唯一のものと目されていた。このため仮に連邦下院で多数を占めたとしても政権は長続きしないとの見方が多かった。

⁸ アンワールは 2008 年当時、汚職などの罪に問われ服役中で選挙に立候補していない。代わって妻のワン・アジサが党総裁を務めた。アンワールは 2010 年のワン・アジサの辞任に伴う補欠選挙で下院議員に当選。

2013 年の BN 対 PR の争いの構図は、90 年の総選挙と酷似している。この時は Umno の内部抗争に敗れたラザレイ元貿易産業相がマレー人政党 46 年精神党（Semangat 46）を結成、DAP、PAS と共同戦線を張り、BN からの政権奪取を目指した。この結果、PAS はクランタン州議会を獲得するなど躍進、DAP も下院の議席を増加させた。だが 46 年精神党は期待したほど下院議席を確保できず、96 年に解党に追い込まれている。

2013 年の総選挙はマレーシア社会の特徴を浮き彫りにした。連合与党も連合野党もともに人種別政党で構成している。これは何を意味するのか。人種別政党は「国民の利益」より「人種の利益」を優先した政策を持つ。すなわち国民の中の人種間対立を反映している。同時に、人種別政党が複数存在するのは人種内の利害対立の反映である。

マレーシアの社会は、複合多人種社会と特徴づけられている。1 つの社会（国）の中に人種別の複数の社会が併存し、互いに交わることが少なく、それぞれが別個に社会生活を営む。これが複合多人種社会である。

今日のマレーシアを構成するマレー半島、サバ、サラワクの 3 地域は、19 世紀後半までは内陸部が森（ジャングル）におおわれた人口が極めて寡少な地域であった。マレー半島では 19 世紀後半にイギリス植民地下で内陸部が天然ゴムのプランテーションと錫の採掘で開発が始まって人口増加が緩やかに進んだ。

人口増加の主たる要因は、ゴムのプランテーションに投入されたインド、タミル地方のインド人労働者の増加と、錫鉱山の労働者としてマレー半島にきた中国人の増加による。インド人労働者はその後、内陸部で採掘した錫を海岸部に輸送する鉄道建設に携わるようになり、さらに増加した。中国人も錫の集積地に形成された都市の住民として小売業、金融、その他のサービス業の担い手として数を増していった。インド人、中国人は当初、3～5 年の契約労働者であったが、次第に定着するようになった。

一方、紀元前にマレー半島に北から移住してきたマレー人は、伝統的な稲作を始めとする農業を生計手段として、大規模な都市を形成することなく、マレー半島全体に広く分散して居住していた。15 世紀にマラッカ王国が成立した後、マレー半島各地の酋長がイスラムに帰依し、スルタンと呼ばれる王になるにしたがって、マレー人全体がモスLEM化していった。

マレー人は農村に住み、マレー語を日常的に用い、マレーの伝統的な慣習にしたがった生活を営み、イスラム教を信仰する。中国人は都市に居住して商工業を営み、中国語の方言を母語とし、仏教、儒教を信仰する。インド人は都市から離れたプランテーションを主たる居住地域とし、タミル語を話し、ヒンズー教を信仰する。生活地域を違え、宗教に規制されて食習慣を異にする。互いの婚姻関係は極めて少ない。モスLEMが異教徒との婚姻を極端に排しているのが主な要因だ。このようにしてマレーシアの複合多人種社会が形成された。

複合多人種社会の基本的構造を保持して 57 年にマレー半島部はシンガポールを除きマラヤ連邦として独立した。曲折はあったが、マレー人は政治の実権を握り、連邦憲法により先

住人種としての「マレー人の特別な地位」が保証された⁹。しかしマレー人の多くは農業を産業として農村に居住したままであった。中国人は都市住民として商工業の主役となり、インド人はプランテーション労働の主たる担い手であった。マラヤ連邦にはこうして独立当初から3人種間の経済的格差が存在していた。

独立当初の初代首相ラーマンは自由放任的な経済政策を採用。このため人種間の経済的格差は縮まることなく推移した。マレー人のこれに対する不満が69年に中国人に対する人種暴動として爆発。人種暴動を収めるために政府は経済開発と人種間の経済格差縮小を目的とした長期経済政策 NEP を策定した。人種間の経済格差縮小、すなわちマレー人の経済的地位向上を目的とした政策が「マレー人優先政策」である。69年に NEP の骨子が発表された当時は、もっぱら半島マレーシアのみを念頭に置き「マレー人優先政策」と表現されていたが、現在ではサバ、サラワク州の少数民族（サバ、サラワクでは多数派）を考慮し、マレー語の「先住民族」を意味するブミプトラ（土地の子）を被せた「ブミプトラ政策」と表現される。しかし、後ほどみるように、NEP の本質はあくまで半島マレーシアのマレー人を優先した政策である¹⁰。

NEP は 71～90 年を期間とする長期政策である。この 20 年間に人種間の経済格差縮小の目標は達成できなかったが、経済開発は著しく進展し、少なくとも雇用における人種間格差は大幅に縮小した。NEP を引き継いだ NDP（実施期間：91～2000 年）も高度成長を実現する一方で、国営企業の民営化を通じてブミプトラ企業を育成した。NDP につぐ長期経済政策「国家ビジョン政策」（National Vision Policy: NVP、期間 2001～2010 年）も同様の二面性を有していた。経済政策の基本コンセプトが間断なく引き継がれているのは、先にみた1つの政治勢力が政権を保持し続けていることと無関係ではない。同時に、人種間の経済格差解消の困難性を如実に示しているともいえる。

いずれにしても 2013 年 5 月の総選挙は、大方の予想通り、BN は苦戦したが結局は政権を維持した。これによりナジブ政権は NEM で掲げた「2020 年までに先進国＝高所得国を実現する」目標を達成すべく邁進することになった。だが同時に、連合与党 BN は経済成長のみならず、人種間の経済格差解消に引き続き大きな努力を払うとの総選挙公約の成果をあげる

9 マレーシア憲法では、第 153 条第 2 項で「マレー人およびサバ、サラワク両州の原住民の特別な地位を守ること、公務員（州公務員は除く）の職、また連邦政府が与える奨学金、学校給費、その他教育もしくは訓練の特権、または特別な施設など、連邦法により何らかの取り引きもしくは事業運営に許可、ライセンスが必要な場合には、同法および本条の規定を留保し、当該許可もしくはライセンスなどにつき、最高元首自らが合理的と見なす割合をマレー人およびサバ、サラワク両州の原住民のために留保することを保証すること」と謳っている。すなわち、マレーシアは独立以来、一貫して「ブミプトラ優先政策」を国家建設の柱としてきた。

10 1つの証左としてサバにおけるカダザン族のマレー人中心の連邦政府に対する反感、それが高じての独立運動の動きをあげることができる。連邦政府がサバ、サラワクの少数民族を考慮した「ブミプトラ政策」を念頭においているのは事実だが、モスレムのマレー人とキリスト教徒の多いサバのカダザン族、サラワクのイバン族とは相いれない関係があり、カダザン、イバン族の側からみれば「ブミプトラ政策」ではなく「マレー人優先政策」であると考えられている。この意味において、本稿では時に応じ「マレー人優先政策」と「ブミプトラ政策」を並行して用いるが、意味するところはほとんど同義である。

責務を負っている。

マレーシアの労働政策は上に述べた長期経済政策の枠組みの中にある。現在実施中の NEM はつぎのように指摘している。

高所得社会を実現するには労働集約型産業から高付加価値産業への転換が不可欠だ。労働集約型産業を長年にわたって可能にしているのは外国人労働者の存在である。2010 年に労働力人口の 25%、310 万人の外国人労働者がいる。ほとんどは技能が低く、低賃金だ。近隣諸国から無尽蔵に供給される。企業はこれに頼って生産性を上げる最新設備に投資しない。一方で手厚い解雇規制が労働市場を硬直化させている。マレーシア人労働者は技能を身につけて生産性の高い業種に移ることができない。しかも外国人労働者の低賃金に足を引っ張られマレーシア人労働者は低賃金を余儀なくされている。これを打破するために外国人労働者を半減する。解雇規制を緩和し、労働市場を柔軟化する。解雇規制の緩和によって一時的に失業者が増える。失業者を経済的に支援するため強力なセーフティーネット、失業保険制度を設ける。同時に失業者に訓練の機会を与え、成長業種、生産性の高い業種への移動を促す。このために職業紹介サービスを刷新する。外国人労働者の削減で不足する労働力は、女性、高齢者、就業可能な身障者で補う。女性の労働力率を引き上げるために、パートなどのフレキシブルな働き方を可能にする労働環境の整備、女性の職域拡大の効果も期待できる保育所を大幅に拡充する。高齢者の労働力率を高める目的で、民間企業の定年を 55 歳から法定で 60 歳に引き上げる。賃金引き上げを促進するため全産業一律の最低賃金を導入する。

NEM の労働政策の要点は以上の点にある。NEM はスタートして 3 年目になる。すでに外国人労働者削減のオペレーションが開始され、最賃導入、60 歳定年制も法制化された。本報告書の目的は、冒頭に記したように、現在のマレーシアのこうした労働政策の考え方と実施状況を検討することである。

このため、まず第 1 章で長期経済政策の変遷と内容を概観、第 2 章で現在実施中の NEM の内容をみる。ついで、第 3 章で長期経済政策の軌跡を経済統計で確認した後、第 4 章で NEM の労働政策を検討し、第 5 章で労働市場の変遷と現状を確認する。最後に第 6 章、第 7 章で主要な NEM の労働政策の実施状況をみる。

第1章 長期経済政策の変遷と概要

第1節 長期経済政策の変遷

マレーシアの中長期経済政策の変遷は図表 1-1-1 に示したとおりである。時代により曲折はあるが、基本政策として 20 年ないし 10 年を期間とする長期経済政策を策定し、5 年単位の「マレーシア計画」で基本政策の具体的な施策と予算配分の大枠を定め、必要に応じ「工業化マスタープラン」などの政策によって基本政策を補完している。

実際に財政支出を伴う施策は毎年の予算編成を通じて決められる。毎年の政府予算は開発予算と通常予算に区分され、開発予算は主として長期経済政策を実施するための予算となる。2013 年政府予算の開発予算は 2496 億 6700 万リンギ、通常予算も同額で、両者の比率は 50 対 50 である。

以下では、経済開発を目的とした政策と社会政策が密接不可分に結びついた長期経済政策の原型で、今日においてもマレーシアの経済、労働をみる場合には必ず議論の対象となる NEP（新経済政策）から、現在実施中の NEM（新経済モデル）までの長期経済政策の背景と内容を概観する。

57 年の独立以来、最大の社会的かつ政治的危機を引き起こした 69 年 5 月 13 日の「人種暴動」後の社会不安を收拾する決め手として打ち出された NEP は、よく知られているように「人種暴動」の真の原因を人種間の経済的格差に対する不満にあると捉え、これを除去することなしには多人種国家マレーシアの社会的、政治的安定、ひいては経済開発、国家開発も望めないとの認識に基づき、国民の統合（National Unity）を最大の政策課題に掲げながら、具体策としてつぎの 2 点を骨子としていた。

- ① 人種、地域に関係なく貧困を撲滅すること
- ② マレー人の資本所有比率、雇用水準を高めるために社会構造を再編成すること

その後の長期経済政策である NDP（国家開発政策）、NVP（国家ビジョン政策）、NEM はいずれもこの「マレー人優先政策」と呼ばれる NEP の戦略を受け継いでいる。

NEP は、57 年の独立以降、一貫してマレー人、中国人、インド人からなるマレーシア国民の人種融和政策をとってきたラーマン初代首相の政策を「マレー人優先政策」へと転換させたもので、その後のマレーシアの社会経済政策の根幹を成してきた。しかし、NEP の 20 年間の成果がいかなるものであったか、これを直接引き継いだ 91 年策定の NDP はかならずしも NEP の成果に十分な総括を下すことなく策定された。NEP の 20 年間の推移を、例えば、マレー人の資本所有比率を目標の 30%まで高めることができなかった事実にも照らして分析し、その欠陥を補うための新たな対応策を具体的に示す手法を NDP はとらず、NEP の掲げた精神を 91 年の経済の現状を踏まえて新たに書き改めたに過ぎないとの印象が強い。換言すれば、マレーシア国内の政治情勢、社会状況が NEP の全面改定、NEP とは異なったアプロ

図表1-1-1 中長期経済政策の推移(1950～2010年代)

年 代	長期経済政策	中期経済政策	産業(工業化)政策
1950～60年代 【ラーマン政権】 (1957～70年)	(自由放任)	第1次マラヤ5カ年計画 (1956～60年) 第2次マラヤ5カ年計画 (1961～65年) 第1次マレーシア計画 (1966～70年)	<輸入代替工業> 1955年 世銀報告 1955年 創始産業法 1955年 投資奨励法
1970～80年代 【ラザク政権】 (1970～76年) 【フセイン政権】 (1976～81年) 【マハティール政権】 (1981～2003年)	新経済政策(NEP) (1971～90年) <第1次長期展望計画(OPP1)> (1971～90年)	第2次マレーシア計画 (1971～75年) 第3次マレーシア計画 (1976～80年) 第4次マレーシア計画 (1981～85年) 第5次マレーシア計画 (1986～90年)	<輸出指向工業> <重工業化> <第2次輸出指向工業> 第1次工業化マスタープラン (IMP)(1986～95年)
1990年代 【マハティール政権】 (1981～2003年)	「ビジョン2020」 (1991～2020年) 国家開発政策(NDP) (1991～2000年) <第2次長期展望計画(OPP2)> (1991～2000年)	第6次マレーシア計画 (1991～95年) 第7次マレーシア計画 (1996～2000年)	第2次工業化マスタープラン (IMP2)(1996～2005年)
2000～2010年代 【マハティール政権】 (1981～2003年) 【アブドゥル政権】 (2003～2009年) 【ナジブ政権】 (2009～現在)	国家ビジョン政策(NVP) (2001～2010年) <第3次長期展望計画(OPP3)> (2001～2010年) 新経済モデル(NEM) (2011～2020年)	第8次マレーシア計画 (2001～2005年) 第9次マレーシア計画 (2006～2010年) 第10次マレーシア計画 (2011～2015年)	第3次工業化マスタープラン (IMP3)(2006～2020年) 経済改革プログラム(ETP) (2011～2020年) 政府改革プログラム(GTP) (2011～2020年)

(出所) 小野沢純(2002)「マレーシアの開発政策とポスト・マハティールへの展望」『季刊 国際貿易と投資』Winter 2002, No.50 の掲載表に 2002 年以降の情報を執筆者が付け加えた。

一歩を意図した新長期経済政策作成の選択を許さず、したがって、表面的には新鮮味の乏しい政策を選択せざるを得なかったといえよう。

これは、1 つには NEP の「マレー人優先政策」(ブミプトラ政策) の成果がまだ十分でないといふことが感じられていたことを意味する。他方で「マレー人優先政策」を批判する中国人、インド人の勢力が 69 年当時と比べ政治的、社会的にそれほど大きなものとなっていなかったといえる。

だが、当時のマハティール政権は、一方で NEP の全面見直しを見送りながら、他方で別の新たな長期政策を準備した。すなわち、「ビジョン 2020」である。「2020 年までの 30 年間でマレーシアを完全な先進国にする」との長期構想だ¹。

とはいえ、NDP と「ビジョン 2020」がまったく別物である訳ではない。NDP の中には「ビジョン 2020」の内容がほぼ全面的に盛り込まれている。見方によっては「ビジョン 2020」は NDP の一部であるともいえる。したがって、NDP のエッセンスは「NEP の踏襲」にではなく、「2020 年までに先進国にする」構想、スローガンにある。

NEP が 20 年間にわたって持ち続けた「基本政策」の地位を「ビジョン 2020」が 30 年間にわたって維持できるかどうかは当時の政治的焦点であった。その前提条件は、連合与党 BN が過去 20 年間と同じように、マレー人政党 Umno 主導の下で、中国人政党 MCA (マレーシア中国人協会) や Gerakan (民政党)、インド人政党 MIC (マレーシア・インド人会議) を統合し、現有勢力を保持することにあると論じられた。

結論を先走っていえば、「先進国になる」とのスローガンは NDP の 10 年で国民の間に根付き、その後の長期経済政策、NVP、NEM はともに「ビジョン 2020」の実現を最終目標としている。

NEP は工業化の推進によって雇用創出を図る中で、雇用構造にみられた人種的偏りを是正する戦略目標を社会再編成の大きな柱の 1 つとしていた。この点においては、90 年までに所期の目標を上回る成果を上げたといっている。しかしながら、2000 年、2020 年に向けては、NEP を策定した 70 年代初頭には予想すらできなかった労働力不足の問題を抱えることになった。労働力不足の第 1 の理由は、工業化の進展により雇用創出が目標を大幅に上回ったのに対し、労働力人口の伸びがそれほど大きくなかったことだ。この間隙を埋めたのが、90 年代に 100 万人を超え、2012 年には推定 300 万人を超すといわれる外国人労働者である。外国人労働者の存在は、これまで経済成長にとってプラスに作用してきたが、その数が大きくなり過ぎれば社会の在り方を変えかねない深刻な事態を招く。複合多人種社会であるマレーシア社会は、外国人労働者の存在に対し弾力的で、許容量が大きい。とはいえ、1250 万人の労働力人口に対し外国人労働者 300 万人という数字はいかにも大き過ぎる。

このため政府はすでに 91 年策定の NDP の中で、人口増加との見合いで、いずれ外国人労働

1 政府が公式な手続きを踏んで策定したものではなく、マハティール首相が提唱した形式をとったため、「マハティール構想」と呼ばれることもあるが、現在では政府の最重要政策の 1 つと見なされている。

働者は国内労働市場から排除する考えを明らかにしていたが、実現には至らなかった。むしろ外国人労働者は大幅に増加した。2000 年策定の NVP も同様の方針をとったが、外国人単純労働者の増加を食い止めることはできなかった。

2010 年策定の NEM では、「外国人労働者に頼らない経済」への転換を実現しない限り「先進国＝高所得国」の実現はおぼつかないと強調。10MP（第 10 次マレーシア計画）では 2010 年にマレーシアで就業する 310 万人の外国人労働者を 2015 年までに 150 万人に半減するとの数値目標を掲げている。NEM はマレーシアが「中所得国の罠」に陥り、ここから抜け出せないのは多過ぎる低賃金外国人労働者の存在が産業の高度化、高生産性経済への転換を目指すイノベーションを阻害しているからだと繰り返し論じている。

だが、これまでは労働市場が逼迫し、製造業を中心とする企業が外国人労働者の増加を強く求めるようになると、政府はその都度、妥協を図り、結果として外国人労働者が増加してきた。この点は後ほど第 6 章の外国人労働者の項で検討するが、NEM が経済成長の牽引策として推進している 12 の基幹経済分野（National Key Economic Areas: NKEAs）には鉄道建設などの大規模公共事業が数多く含まれている。建設労働者の多くが外国人であることを考えると、外国人労働者半減政策の実現は不透明といわざるを得ない。

労働力不足は量的な側面だけでなく、質的な面でも深刻な問題を生じさせている。製造業における技能労働者、熟練労働者の決定的な不足がそれである。NDP、NVP、NEM はいずれも、工業化の進展に合わせ技能労働者、熟練労働者をいかに育成するかについて「人的資源開発政策」と名付け、その重要性を指摘している。しかし、これまでのところ所期の目標を達成できていない。人的資源開発にはこれといった即効的決め手がない。教育制度を含めた公的な職業訓練体制などのインフラは NVP を策定した 2000 年代初頭からの 10 年間をみるだけでも飛躍的に拡大している。インフラは政府が予算をつぎ込めば比較的容易に整備できる。だが、教員や訓練インストラクターの増員には時間がかかる。なによりも教育、訓練を受けた者が、受けた教育、訓練を活かすことができる職に就かなければ意味がない。彼らが企業で経験を積むにはさらに時間が必要だ。換言すると、企業が必要とする分野のしかるべき技能労働者を過不足なく育成することは至難の業といっている。

政治的安定が NEM の成果をあげる大前提であるが、同時に人的資源開発の順調な進展もまた経済成長の不可欠の要素である。青写真は示されているが、実現にはなお曲折が予想される。

第2節 新経済政策(NEP)とブミプトラ政策

1. NEP の策定と概要

(1) NEP の策定

69年5月10日の総選挙（半島マレーシアのみ）で、Umno、MCA、MIC からなる当時の連合与党 Alliance は、下院議席を 89 議席から 66 議席へと減らした。なかでも与党の中国人政党 MCA が 27 議席から 13 議席へと大幅に議席を減らした。これに対し野党の中国人政党 DAP（民主行動党）は 1 議席から 13 議席へと大躍進をとげた。さらに総選挙直前に結成された第 3 の中国人政党 Gerakan²が 8 議席を獲得、また野党のマレー人政党 PMIP（イスラム政党 PAS の前身）も 9 議席から 12 議席へと議席を伸ばす結果に終わった。この総選挙結果が、マレー人の間に従来からくすぶっていた中国人との経済的格差に対する不満を爆発させるきっかけとなり、5月13日、首都クアラルンプールで総選挙勝利を祝う中国人青年のデモ隊とマレー人が衝突、推定死者 3000 人におよぶ「人種暴動」事件が発生した。政府は、翌 14 日、全国に非常事態宣言を敷き、国会を停止、同 17 日に非常事態を収拾する機関として、ラザク副首相を議長とする国家運営評議会（National Operation Council: NOC）を設置した。NOC は 71 年 2 月に解散するまでの 2 年間、国会、内閣に代わって政治を一手につかさどることになる。

NOC は設置後、直ちに「人種暴動」の真の原因と目されたマレー人と中国人の経済的格差解消を目的とする政策の立案に全力をあげ、「人種暴動」から 1 カ月半を経た 7 月 1 日、ラザク NOC 議長によって「新経済政策」（New Economic Policy: NEP）が発表された。その後 NEP は「第 2 次マレーシア計画」（Second Malaysia Plan: 2MP、71 年 7 月国会承認）を通じて本格的な政策として確立された。さらに全体像は 73 年に発表された「第 2 次マレーシア計画中間レビュー」（Mid-Term Review of Second Malaysia Plan）の中で "Outline Perspective Plan, 1970-1990" の名のもとに体系化されている。

この 3 年余におよぶ期間は、政治的には「人種暴動」後の極めて不安定な時期であった。しかしながら、経済的には成長率が 69 年 6.9%、70 年 6.2%と順調に伸びており、NOC、政府が政治的には不安定でも、かなり強気の高成長を前提とする NEP を打ち出す好条件に恵まれた。

NEP は、ラーマン政権時代にラザク副首相が NOC 議長として立案を開始したのだが、実質的にはラザク政権（70 年 9 月～76 年 1 月）によって策定され、実施に移された。以後、フセイン・オン政権（76 年 1 月～81 年 7 月）、マハティール政権（81 年 7 月～2003 年 10 月）へと引き継がれ、20 年を経て 90 年 12 月 31 日をもって終了した。

2 1969 年当時は野党。後に連合与党 BN に加盟した。

(2) 国民の統合

NEP の内容を最も整備された "Outline Perspective Plan, 1970-1990" をもとに概観すると、まず人種暴動の再発防止を念頭に置き、最優先課題として「国民の統合」を掲げた。この課題達成のための具体策として、①人種の別を問わない貧困の撲滅、②人種間および地域間の所得格差を縮小し、最終的に解消するための社会の再編成、の 2 点をあげていた。

「国民の統合」とは、英語の **National Unity** の訳であるが、単に「国民の統合」とするよりは、**National** の意味をさらに幅広くとらえて「国民的、国家的、国内的な統合」と解釈した方がより適切であろう。57 年にマラヤ連邦として独立し、63 年にサバ、サラワク、シンガポールを加えてマレーシアが成立、しかし、65 年にはシンガポールが分離、独立した。マラヤ連邦のイギリスからの独立は話し合いにより平和裏に行われた。マレーシアは独立戦争を経験していない。幸か不幸か、独立戦争を通じて培われる強烈な民族主義やナショナリズムを国民が共有することなく国家を成立させた。しかも、イギリスの植民地政策がもたらした複合多人種社会を抱えての独立である。独立当初から、マレー人、中国人、インド人で構成される国民の人種間経済格差が目立ち、3 人種が共有する価値観、ナショナル・アイデンティティーが乏しかった。こうした社会状況は独立後、10 年余を経た 69 年においてもほとんど変わらなかったといえる。

69 年の人種暴動の背景にはナショナル・アイデンティティーがマレー人の側にも中国人の側にも希薄であった事実が横たわっている。マレー人はイスラムを信仰し（憲法上、イスラム教徒であることがマレー人たる資格要素の 1 つとなっている。したがって、イスラム教徒でないマレー人は存在しない）、その宗教法（シャリーア法）の定めるところにより、仏教、儒教、道教などの異教を信仰する中国人との婚姻を拒絶している³。中国人はマレーシアへの帰属意識の点でナショナル・アイデンティティーがマレー人よりさらに希薄である。

こうした状況下で NEP は、「国民の統合」を最優先課題として掲げた。社会・経済政策のスローガンともいえるべき最優先課題は、恐らくこれ以外に考えられなかったのではなかろうか。「国民の統合」とは言葉を換えればマレーシアに対する国民のナショナル・アイデンティティーの育成、マレーシア・アイデンティティーの創造に他ならない。NEP はこうした課題を提起することにより、社会・経済政策の枠を超えた、マレーシアの国家建設の戦略方針としての地位を与えられた。

(3) 貧困の撲滅

NEP は、貧困が国内における社会的不満の主たる原因、国民統合の阻害要因であると位置づけ、人種の別を問わない貧困の撲滅を「国民の統合」を实践する第 1 の具体策として取り上げた。その基本的考え方をつぎの 4 点に要約している。

3 婚姻する場合は「異教徒」の側がイスラムに改宗する必要がある。

- ① 技術革新を通じて低生産性部門（とくに農林水産業）の生産性、所得の向上を図る。具体的な措置として、二期作の推進、排水、灌漑施設の整備、中小企業に対する資金、技術の提供を実施する。
- ② 土地開発、近代的漁業・林業、商工業の振興により、低生産性部門から高生産性部門への移行を推進し、さらに資金、技術の援助、教育、訓練により促進する。
- ③ 低所得者層の生活水準向上を目的に幅広いサービスを提供する。具体的な措置として、住宅建設、電気・水道・公共交通費の補助、医療、教育機会の改善を図る。
- ④ 労働力需要をあらゆる産業、業種について掘り起こす。とくに人種の別を問わず、若年者層に対する雇用機会の創出に努める。

70年当時の貧困ライン以下の世帯（半島マレーシアのみ）を人種別にみると、その74%はマレー人であり、マレー人の貧困率が最も高かった。さらに、人種別世帯の貧困率をみても、マレー人世帯の65%が貧困ライン以下世帯であり、中国人世帯の26%、インド人世帯の39%と比較して、マレー人がいかに経済的に低い地位に置かれていたかが分かる。これら貧困ライン以下のマレー人世帯のほとんどは、半島マレーシアの北部および東海岸諸州の農村に居住していた。これら地域の住民の99%はマレー人で、中国人は点在する小都市にわずかに住んでいたに過ぎない。中国人は主として半島マレーシアの西海岸の都市部（北からペナン、イポー、クアラルンプール、セレンバン、マラッカなど）を中心に居住していた。インド人も同様に半島マレーシアの西海岸を中心に居住していたが、半数以上はプランテーションの中に住んでいた。この人種別居住地域分布の傾向は、都市在住マレー人が増加しているとはいえ、基本的構造は現在も続いている。

（4）社会の再編成

「国民の統合」を実践する第2の具体策「社会の再編成」についてNEPは、つぎの4点の具体的目標を掲げていた。

- ① 都市と農村の均衡のとれた発展。
- ② 経済の各部門の、あらゆるレベルの雇用に、人口の人種別構成比を反映させる。
- ③ 生産資本の所有と経営におけるブミプトラの比率を30%まで引き上げる。
- ④ 商工業活動の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。

上記の目標達成に際しては特定の集団が損失を被ることなく推進すると述べ、そのために高度経済成長が必要であるとしていた。換言すれば、不断にパイを拡大することによって、70年時点で各人種、個人が有していた経済的地位を損なうことなく、拡大するパイの分配を変えることにより人種間、地域間の所得格差を縮小し、これをテコに「人種間、地域間の経済的格差を是正」するとの方針だ。すなわち、所得水準の高い中国人の所得を切り下げることなく、所得の上昇カーブを中国人は緩やかに、マレー人は鋭角的に描くことを目指していた。

さらに NEP は、高成長の初期段階では所得と富の分配の不平等が生じるとして、それを防止するために政府が経済活動に直接的に介入すると宣言、これによってマレーシアの工業化は国営企業がリードする形で推し進められることになった。

2. マハティール政権と NEP

強力なカリスマ性を持ったマハティールは 81 年から 2003 年までの 22 年間の長期にわたって首相としてマレーシアをリードした。「強権的」と評される政治手法であったが、経済成長優先政策をとることによって 80 年代後半からの高度成長を実現させた。以下では高度成長に至るマハティール政権の NEP 後半（81～90 年）の施策を概観する。

マハティール政権は 81 年 7 月に発足した。政権発足当初からマハティールは NEP の強力な推進を謳い、「第 4 次マレーシア計画」（4th Malaysia Plan）の具体化に邁進すると表明、同計画の期間中（81～85 年）に NEP が設定した年平均 8% の経済成長率目標は達成できなかったものの、建設業を中心とする外国資本の投資が増えたこともあって年平均 7% 近い高成長を実現させた。この経済成長の推進力は、ようやく成長してきた民間企業である。70 年代を通じて蓄えてきた工業化への準備が実を結び、民間企業を中心とする工業化へのスタートを切ったといえよう。労働力の農村から都市への移動もこの時期を境に急増している。

しかしながら、「マレー人の資本所有比率を高める」との NEP の戦略は、段階的目標を「85 年までに資本所有比率の 23% をマレー人が占める」と設定していたが、85 年時点で 17.9% を占めるに過ぎず、90 年までに最終目標 30% を達成することはほとんど不可能であることが明確となっていた。すなわち、NEP 策定とともに選択した「工業化」をマレーシアの国家開発の戦略とする基本政策は、ある程度実現に向かって軌道に乗ったが、「人種間の所得格差是正」（社会政策）と「工業化」（経済政策）の間のギャップが顕在化してきた。

86 年に政府が発表した「工業化マスタープラン」（Industrial Master Plan）は、この点に関し、「NEP の進捗状況と残り 5 年間の見通しを概観すると、かなり複雑な様相を呈している。総体的にみて、雇用の再編成は満足すべきペースで進んだが、職種の人種別構成の再編成は、とくに大部分の高度技能職においてまだ道程は遠い」「NEP の残された期間、すなわち 86～90 年は、目標達成の見地からみると余り明るいとはいえない。進展はみられようが、上級職種においてブミプトラの参入が少なく、90 年になっても雇用の不均衡はまだ残るであろう」と現状を分析した上で、「高い成長率達成のために製造業に強い期待が寄せられている。それは今後、貧困の緩和と社会の再編成のために極めて重要な部門であろう。にもかかわらず成長達成の必要と、公正達成の必要との間にジレンマが存在する」⁴と問題点を指摘している。

この問題は、単純に言えば経済成長と人種間の所得格差解消が、一面において矛盾するため、どちらにプライオリティーを置くかの選択に帰着する。その選択は極めて判断が難しい。

4 日本貿易振興会（1986）『マレーシアの中長期工業基本計画の概要（1986～95 年）』から引用。

「工業化マスタープラン」は「政府は資本と雇用に関する NEP の条件を課すことによって、民間投資の成長に不利なあるいは抑制的影響を与えないことを保証する必要がある」と、成長を優先させ NEP の持つ社会政策としての規制的性格を緩和すべきであると述べている。他方でマハティールは「経済成長に多少のマイナス効果を与えようとも人種間の所得格差解消に政府は不断の努力を続ける」と言明。いずれにせよ政府の置かれた立場からすれば、政治の安定を保つためには経済成長と人種間の所得格差解消を両立させるべく努力を続けるとするほかなかったようだ。

80 年代後半に入ると、マレーシア経済は世界的な不況の影響を受け、急速に減速、84 年に 7.8%であった成長率は 85 年にはマイナス 1.1%に落ち込んだ。

この打開策としてマハティール政権は 2 つの政策を採用した。1 つは、外資の積極的導入であり、2 つには国営企業の民営化である。外資導入は、国内に不足している資本、技術を取り入れ、経済成長を促そうとしたものだ。国営企業の民営化は、急速な工業化を促進するために、NEP の「生産的経済活動に政府が直接介入する」との方針に基づき設立した 2000 にもおよぶ国営企業が政府財政を圧迫している現状を打破し、民営化した企業の株式をマレー人に売却することによって、マレー人の資本所有比率を引き上げようとしたものだ。

両政策は 2012 年現在も継続されている。とくに製造業を中心とする外資導入は経済全体に大きく貢献しており、2010 年の NEM では、製造業に加えてサービス業への外資導入も重要視している。

一方で、民営化企業の株式を与党 Umno の持株会社が大量に入手、統計上はマレー人の資本所有比率を引き上げたが、実体的には Umno の政治資金を潤し、同時に数々の汚職の温床になっているとの野党の批判がある。

第3節 「ビジョン 2020」と国家開発政策(NDP)

1. 経済成長優先の「ビジョン 2020」

「ビジョン 2020」はマハティールによる 91 年 2 月のマレーシア・ビジネス・カウンシルの発足総会における『マレーシアの進むべき道』と題した講演の中で初めて明らかにされた。大要はつぎのとおりである。

- ① マレーシアの進路と、工業国に発展させる目標をいかに達成すべきかについて述べる。最終目標は 2020 年までにマレーシアを完全な先進国とすることだ。「完全な先進国」とは何か。一般的に先進国と呼ばれている現在の 19 カ国のどれか特定の国になりたいのか。イギリス、スウェーデン、日本のようになりたいのか。この 19 カ国はそれぞれ力を持っているが、同時に弱さも持っている。どの国のコピーとならずとも発展できる。独自の形で先進国となるべきだ。経済面だけで発展すべきではない。経済、政治、社会、精神、文化のすべての面で、完全に発展した国家にならないといけない。
- ② 2020 年までにマレーシアは強い道徳心と倫理観に満たされ、民主的、自由かつ寛容で思いやりがあり、経済的には正当かつ公平、進歩的で繁栄し、競争力があり、ダイナミックで弾力性のある統一国家になることが可能だ。
- ③ NEP の 2 本柱の 1 つ、人種と地理的位置にかかわらず絶対的貧困を撲滅することに反対する者はいない。都市、農村、東西南北どこに住んでいようと、すべてのマレーシア人の生活水準は絶対的貧困線以上に引き上げられなければならない。発展を遂げたマレーシアは活力に満ちた中産階級を持ち、底辺の第 3 階級の人々が貧しさから抜け出せる豊富な機会を提供しなければならない。
- ④ 経済活動における人種間の格差を取り除く第 2 の柱も受け入れられている。公正な社会を築くためには差別を排除する措置を講じなければならない。これは雇用のすべての分野において、国家を構成する人種が適当に混合していることを意味する。合法的な手段で雇用、職業のすべての分野において公正なバランスを保証しなければならない。合法的な機会の提供、社会事業および社会基盤の均等化、人材育成を通じて人種間の所得格差を縮小する。2020 年までに特定の人種が経済的に遅れており、他が進んでいるとは誰もいわない状況をつくりだすべきだ。
- ⑤ 繁栄する社会の建設に関して、91 年から 2020 年の間、10 年ごとに実質 GDP を 2 倍にしていく目標を立てるべきだ。このためには向こう 30 年間、年平均 7%（実質）の成長を達成することが必要になる。目標は高く掲げるべきだ。過去 30 年間をとれば GDP は年平均 6.3%成長してきた。過去 20 年間でいえば年平均 6.9%成長である。必要なのはあと 0.1%の成長である。力をあわせて努力し、神許したまわば、この 0.1%は達成できる。これに成功し、人口増加率が年 2.5%だとすれば、2020 年にマレーシア国民は 90 年当時より 4 倍（実質）豊かになっているはずだ。

- ⑥ 経済目標の第2は競争力のある経済の確立だ。それはつぎのような要素を含むものでなければならない。成熟した基盤の広い工業、近代的で成熟した農業、生産的で成熟したサービス業の存在するバランスのとれた経済。技術水準が高く、新技術に対する適用、技術革新が十分可能な経済。
- ⑦ 80年代初期から経済成長の原動力として民間に頼ることになると強調してきた。これからは民間を奨励し、成長の主要な原動力として活用していくが、一方で、政府は生産分野における役割を縮小し、健全な財政、通貨管理、物理的インフラの開発、その他のビジネス環境の開発を担う。政府は経済活動から完全に退くことはできない。政府は健全な財政、通貨管理など経済のスムーズな活動を保証するための役割を果たす。
- ⑧ 国営企業の民営化を進める。これは当該企業の競争力、能率、生産性を高め、政府の行政的、財政的負担を軽減し、国の分配目標の達成促進を狙ったものだ。
- ⑨ 工業化政策は「加速的工業化の推進」として実施する。先進国経済が脱工業化の段階に移行している中で、急速な発展を望むなら、この方法しかない。われわれは多様化しなければならないが、輸出主導型成長への依存がやはり急成長への道である。
- ⑩ 政府は今後も外資導入を積極的に進める。「加速的工業化の促進」にとって外資導入は必要不可欠である。
- ⑪ 前進するための推進力として、人的資源開発ほど重要なものはない。どのような国においても最も重要な資源は、国民の才能、技術、創造力、意思である。国民が究極の資源である。国民の技能、知識の向上、語学能力、勤務態度、規律、企業家精神の育成などの分野においてさらに水準を引き上げねばならない。
- ⑫ ハイテクの分野でマレーシアは後れをとることは許されない。近代技術の最前線に立つことはできないにしても、得意分野で世界の最高水準に追いつくように努める。

少し引用が長くなったが、マハティールがいたいことは、2020年までに先進国になるためには年7%の経済成長が必要であり、そのために加速的工業化の政策を推し進める、その中でNEPが掲げた2本の柱、貧困撲滅と人種間の所得、雇用の格差解消を実現することだ。この趣旨はそのまま後でみるNDPの中に取り入れられた。すなわち、「ビジョン2020」とNDPは本質的に同じ政策であり、「ビジョン2020」の最初の10年間の具体的政策がNDPであるともいえるし、また逆に「ビジョン2020」はNDPの一部として、マレーシアの未来像を描いたものということもできよう。

だが、当時のマレーシアの国内政治情勢からみると、NEPを継承する政策としてNDPの策定は必然であった。その叙述内容にかかわらずNDPは、NEPを継承した政策として、したがって「マレー人優先政策」を継承した政策という性格が前面に押し出されている。NDPはNEPをさらに10年間、実施することを政府が国民（＝マレー人）に約束した政策なのである。

マハティール政権としては、状況に応じて「マレー人優先政策」を強調するNDPを持ち出

し、また必要に応じ経済成長を強調する「ビジョン 2020」を持ち出す、同じ政策でありながら、あたかも別の政策であるかのように扱う政局運営の具として、NDP に加えて「ビジョン 2020」を提唱したのだろうか。そうではあるまい。結果的にそのような扱いがあるにしろ、マハティール政権の真意は、経済成長を優先した経済運営を図り、成長の中で人種間の所得格差是正を実現することだ。そのためには、成長の阻害要因はでき得る限り取り除き、「マレー人優先政策」もとりあえず国民の意識の後方に追いやろうとしたのであろう。「ビジョン 2020」の副題ともいえるべきスローガン「マレーシア株式会社」はマレー人、中国人、そしてインド人、サバ、サラワクのブミプトラがそれぞれの所属するコミュニティの利益ではなく、マレーシアの利益のために努力を続けようとするものだ。

経済政策の持つこうした二面性は別にマレーシアに限ったことではないであろう。しかしながら、後で述べるが、2013 年の総選挙においてもナジブ首相は、一方で経済成長を重視して、2020 年までに先進国＝高所得社会の実現を強調しながら、他方でマレー人有権者の支持を取り付けるために、ブミプトラ政策の継続を約束している。この構造は NDP、ビジョン 2020 を作成した 91 年当時と少なくとも表面上はほとんど変わっていないかにみえる。これはマレーシアに特徴的な現象とっていいかもしれない。

2. NDP の概要

(1) NDP の策定とその特徴

91 年 6 月、NDP⁵政府案は国会承認を得た。

NDP の特徴の第 1 は、「NEP を継承した」ことである。すなわち、貧困撲滅と経済的な人種間格差解消の 2 大目標を継承、したがって NEP に引き続き NDP は「マレー人優先政策」、「ブミプトラ政策」と呼ばれることになる。ただし、NEP が人種間格差解消の達成目標を数字で示したような、数字による目標設定をしなかった。これは客観的で、国民にとって分かりやすくはあるが、ある意味では不毛な、目標が達成できたか否かの議論を避けようとしたマハティール政権のもっぱら政治的な配慮に基づく。

第 2 の特徴は、工業化の一層の推進である。マレーシアは NEP 策定時にすでに工業化を国家開発の基礎とする政策選択を行っている。90 年代に入ってもう後戻りできない地点にきていた。このため NDP は外資と外国の技術に頼るだけでなく、国内資本と独自の技術開発を基礎に進め、最終的に自立した工業国家を実現すると謳っている。この第 2 の特徴が「ビジョン 2020」に相当する部分である。「マレー人優先政策」は、相応の経済成長を続け、引き続き政治的安定が確保されれば、過去 20 年と同様、一定の成果をあげることはそれ程難しくはないが、自立した工業国家（先進国）になるとの目標達成は容易ではない。この目標達成の

5 NDP は、Second Outline Perspective Plan (OPP2、第 2 次長期総合計画)として 91 年 6 月の国会に提案され承認を得た新長期経済政策の基本的考え方を述べた部分の名称であるが、NEP (この場合は Outline Perspective Plan、1970-1990 の基本的考え方を述べた部分の名称) の例にならってここでは OPP2 の同義として用いる。マレーシアでは OPP2 という呼称を用いる場合も多い。

期限は 2020 年とし、NDP の 10 年間はその基礎固めの期間と位置づけられた。

第 3 の特徴は、具体的実施の方法論をすべて第 6 次、7 次のマレーシア計画に譲っている点である。NEP の場合も同様に、内容的には NEP と第 3 次マレーシア計画はセットであったが、NDP の場合はその役割分担をより一層明確にしている。マレーシアの長期経済政策としては NDP が総論、第 6 次マレーシア計画、95 年策定の第 7 次マレーシア計画が各論となる。

第 4 の特徴として、NEP が経済政策と称しながら実は社会政策の色合いが濃かったのに比較して、NDP は NEP を継承した限りにおいて依然として社会政策であったが、より経済政策の性格を強めていた。マハティールは「ビジョン 2020」で、マレーシアが目指す先進国とは経済面だけでなく「政治、社会、精神、文化のすべての面で、完全に発展した国家」とであると定義していたが、NDP ではもっぱら経済開発に重点を置きマレーシアが目指す先進国を描いている。

(2) NDP の全体像

NDP の全体像は図表 1-3-1 に示したとおりである。

NDP は「国民の統合」を最終目標とし、これの実現のために「基本戦略目標」と「開発戦略目標」を掲げている。基本戦略目標とは「貧困の撲滅」と「社会の再編成」の 2 つである。貧困の撲滅と社会の再編成の具体化のために、5 項目にわたる政策課題をとくに「重点項目」としてあげている。ここまでは、政策の理念、考え方としては NEP を全面的に踏襲したものであるといって間違いはない。

NDP の新しさは「開発戦略目標」の中にある。ここで「2020 年までに先進国になる」ための最初の 10 年間の経済成長について説き起こしている。とはいえ、経済政策の中身は、政治スローガン「ビジョン 2020」の華々しさに比べて、常識的な、堅実なものである。その政策のフレームワークはつぎの各点に求めている。

【経済効率性向上】

民営化政策、保護関税引き下げ、税制・インセンティブ制度の改革、新技術の導入

【民間投資奨励策】

公共支出による産業・社会インフラへの重点投資、行政手続き簡素化、金融市場の拡充

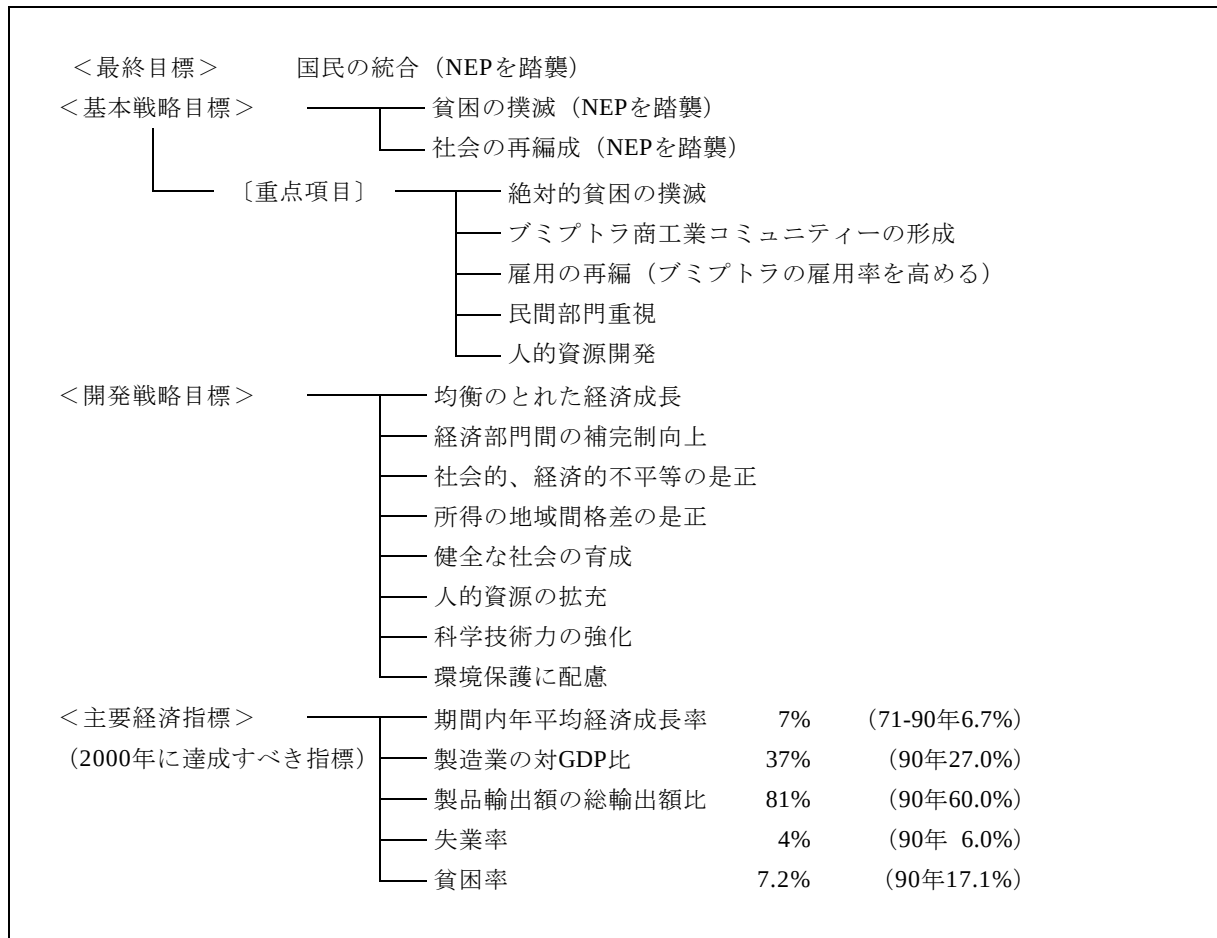
【人的資源の開発】

市場指向的な産業訓練プログラム実施、労働市場情報制度の強化、柔軟な賃金制度構築

【財政支出安定化】

補助金の削減、歳入ベースの強化、徴税の効率化、対外債務への依存度低減

図表1-3-1 NDPの骨子



第4節 国家ビジョン政策(NVP)

1. NVP の策定

2000 年末に公表された NVP（期間：2001～2010 年）はマハティール政権が策定しただけに、「ビジョン 2020」の考え方を全面的に取り入れている。NEP の基本政策である「ブミプトラ政策」の継承も明言しているが、労働集約型産業から知識集約型産業への転換が前面に押し出され、「ブミプトラ政策」の色合いは幾分薄い。しかも、マハティールは 2002 年に「首相引退」を表明した後は、「ブミプトラはなぜ経営者として自立しようとししないのか」⁶との苦情を再三露呈、「ブミプトラ政策」によるマレー人起業家に対する優遇策の見直しを口にして

いる。2003 年にこれを引き継いだアブドゥラ・バダウィは 2004 年の総選挙には大勝したものの、2008 年の総選挙で憲法改正要件、下院議員の 3 分の 2 議席を確保できず惜敗。この責任をとって 2010 年の NVP の終了期限前に退任した。アブドゥラの後任となったナジブは 2009 年に首相になるとともに、2011 年からスタートする新しい長期経済政策の作成に着手した。この結果、NVP は影の薄いものとならざるを得なかった。

こうした経緯からナジブの手で作成された NEM は、「ビジョン 2020」の実現を戦略目標に掲げ、その道筋を説くことに終始し、NVP の評価にはほとんど触れていない。かろうじて、NEM に連なる一連の政策書である第 10 次マレーシア計画（10MP）が NVP の成果にわずかに言及しているに過ぎない。

NVP は、マレーシア国内では NEP、ビジョン 2020、NDP と比較してインパクトの弱い政策との印象を持たれている。その理由は、①97 年のアジア通貨危機に伴う不況対策に追われた時期に作成されたこと、②政策実施第 1 年目の 2001 年に世界的に情報、通信機器の需要が低迷した IT 不況に見舞われたこと、③2008 年のリーマンショックに伴う不況、④先に述べた政治情勢に翻弄されたこと、など政治、経済両面の情勢が芳しくなかったことにある。NVP の主要数値目標のいずれも未達成に終わったことが、NVP の存在感を減殺したともいえる。

2. NVP の内容

NEP、NDP の例に習って NVP は、2001～2010 年を期間とする第 3 次長期総合計画（Third Outline Perspective Plan, 2001-2010: OPP3）の基本的考え方を示した政策文書として作成された。したがって、ここでは NVP と OPP3 はとくに言及することなく、一体のものとして扱う。なお、NEM にはこれに対応する Outline Perspective Plan はない。

NVP の基本的な政策はつぎの 7 点に集約されている。

- ① マレーシアを「知識基盤社会」（knowledge-based society）にする。

6 The Star 2002 年 10 月 8 日付。

- ② 国内投資と戦略分野に対する外資導入を通じて経済成長を加速。
- ③ 知識集約を通じて農業、製造業、サービス業のダイナミズムの向上。
- ④ オラン・アスリ⁷、サバ、サラワク州の先住民を含む世帯所得下位 30%の所得水準と生活の質を向上し、貧困を撲滅。
- ⑤ 2010 年までにブミプトラの資本所有比率を少なくとも 30%に引き上げる。
- ⑥ ブミプトラの経済主要部門への参加向上。
- ⑦ 「知識基盤社会」をサポートする人的資源開発を刷新。

上記で繰り返し強調しているように、NVP のスローガンは「知識を基盤とした社会」の実現である。経済活動においては、労働集約型の産業、業種から知識集約型の産業、業種への転換が、2020 年までに先進国になる不可欠の条件だとしている。

知識集約型業種の意味するところはつぎの点だ。製造業においてはハイテク製造業への脱皮、そのための R&D と生産イノベーションの推進。サービス業においてはツーリズム、医療、金融、ICT (Information Communication Technology)、運輸などを競争力を備えた世界クラスの分野に育て、ソフトウェア、コンテンツ開発、インターネットベースの販売システム開発などの新分野を育成する。

農業を重点産業としたのは、従来の NEP、NDP になかった NVP の大きな特徴だ。農業も知識集約型に発展させるため、収入の乏しい零細な農業、プランテーションを商業ベースに乗せるべく大規模農業に再編し、アグロビジネス（農業を基盤とした食品加工業など）を育成するとの構想である。

これまでの NEP、NDP がともに工業化を旗印にしていたことにより、農業が省みられなかったことへの反省もある。また都市 (urban) と農村 (rural) の所得格差が拡大していることも理由だ。さらには農村が比較的多い半島マレーシアの東海岸、北部に居住するマレー人の与党 Umno (統一マレー国民組織) 離れ、野党のマレー人政党 PAS (汎マレーシア・イスラム党) 支持者の増加も影響しているとの解説が現地紙にみられた。

マレーシアの農業には 2 つの側面がある。1 つは大規模農園、すなわちプランテーションだ。エステートとも呼ばれる。イギリス植民地下で天然ゴムの栽培から始まり、70 年代からオイルパームが加わった。天然ゴムは輸出を目的とした国際商品で、アムステルダム先物市場で価格が決まる。国際取引価格は上下高が激しく不安定だ。そこで 70 年代からオイルパームを並作し、天然ゴムの価格変動による影響を緩和することになった。これによりプランテーション経営は著しく安定した。現在では、パームオイルをバイオエネルギーに活用する道が開け、プランテーションの主力作物となっている。プランテーションの大手企業はインドネシア、タイ、ベトナム、アフリカなどに進出し、多国籍企業化している。

農業のもう 1 つの側面は、伝統的な稲作を中心とする小規模なものだ。個人経営で生産性

⁷ 半島マレーシアの先住民族。各種族を総称してこう呼ぶ。約 6 万人 (2010 年センサス)。英訳は aborigines。

は低い。農業の担い手はマレー人が中心で、一部に中国人がいる。農家は低所得世帯が多いといわれる。地理的に半島東海岸と北部に多い。

80年代に農村の貧困対策として Felda (Federal Land Development Authority、連邦土地開発庁) が熱帯の森林地帯を切り開き、「土地なし農民」を入植させ大きな成果を上げた。Felda は工業化が進展した 90 年代に入ると、民営化した関連企業を設立し、大規模プランテーション開発、アグロビジネスを広く行うようになった。現在実施中の NEM が構想する農業政策は、この Felda の事例を念頭に置いたものだという。

7 点の基本政策の中でもう 1 つの特徴は「ブミプトラ政策」にある。2010 年までにブミプトラの資本所有比率を 30%に引き上げると明言したことだ。

この目標は 71 年の NEP が最初に掲げ、90 年までに達成するとしていた。NEP の「ブミプトラ政策」の象徴である。しかし、当時の 2.4%から 90 年に 19.3%に上昇したが、30%は達成できなかった。91 年の NDP は「資本所有比率を引き上げる」とは謳ったが、数値目標は示さなかった。

すでに述べたように、NDP 期間中に国営企業の民営化に当たって、ブミプトラに国営企業を優先的に売却し、政府事業のブミプトラの受注比率を 30%とするなどの優遇策をとってきた。にもかかわらず、97 年のアジア通貨危機に伴う不況でブミプトラ系企業は経営の脆弱性を露呈、政府は負債処理を余儀なくされ、一部のブミプトラ系企業を再国営化した。この結果、ブミプトラの資本所有比率は 99 年に 19.1%となり、90 年の 19.3%を下回っていた。同期間に中国人資本も 45.5%から 37.9%に低下、外資が 25.4%から 32.7%に上昇している。

こうした経緯を受け、「2020 年までに先進国となる」ビジョン 2020 の戦略目標を受け継いだ NVP は、各人種間で格差のない先進国を実現するために「ブミプトラの資本所有比率を 30%に引き上げる」目標を敢えて明示したといえよう。

これとの関連で、従来は言及していなかったインド人の資本所有比率を 99 年の 1.5%から 2010 年までに 3%に引き上げることを目標とした。ただ、これには別の理由もある。

2001 年 3 月、セランゴール州ペタリンジャヤのカンポン・メダンで起きたインド人とマレー人の揉め事がエスカレートしてインド人 5 人、インドネシア人 1 人が死亡。この事件を契機にクアラルンプール市内などで両人種の衝突が 2 週間ほど続いた。合計 300 人を超える逮捕者が出て、69 年の人種暴動以来の事態といわれた。この人種間衝突は複合多人種国家マレーシアの抱える問題を浮き彫りにしたといえる。衝突の発端は些細な揉め事といわれるが、低所得者が多く居住するカンポン・メダンは従来から治安が悪かったという。

この事件の影響もあって政府は、貧困世帯の所得引き上げと併せて、インド人の資本所有比率向上を長期経済政策に盛り込んだのではないかとの見方がされている。

さらに NVP では、これも初めて言及したことだが、公務員にブミプトラ以外の人種をこれまで以上に登用する方針を明らかにした。

NVP のその他の主な数値目標を以下のとおりである。

- ① 年平均経済成長率の目標 7.5%。
- ② とくに製造業は年間 8.3%の成長を維持できると見込む。
- ③ 国民 1 人当たり所得を 1 万 3359 リンギ（2000 年）から 2 万 3610 リンギへと倍増。
- ④ 月収 510 リンギ以下の貧困世帯比率を 99 年の 7.5%から 2010 年までに 0.5%に縮小。

成長率目標は NDP では 7%であった。98 年にはマイナス成長に陥り、NVP を作成していた 98 年も経済は十分に回復していなかった。こうした環境下で強気の 7.5%成長を目標とした背景にはつぎの 2 点がある。1 つは 2020 年までに 1 人当たり所得を少なくとも 1 万米ドル以上に引き上げるには、アジア通貨危機で被った遅れを取り戻す必要があることだ。

2 つ目は政治情勢だ。通貨危機対策をめぐってつぎの首相と目されていたアンワールがマハティールと意見を違え、野党に回った結果、マレー人の政府支持が揺らいでいた。この支持を取り戻すために「ビジョン 2020」の実現に対する政府の強い意思を示す必要があった。

しかし、NVP が発表された当時から 7.5%成長は非現実的との見方があった⁸。2000 年代初めのアジア通貨危機の後遺症、2001 年の IT 不況、アメリカ同時多発テロの影響による世界的な景気後退などを理由とした悲観論である。

結論を先取りすると、2001～2010 年の年平均成長率は 5.5%程度で、NVP の目標からはほど遠かった。成長率が目標を達成できなかった以上、所得増、貧困率引き下げ目標も達成できなかったのは当然であろう。IT 不況、リーマンショックなど不測の事態が影響したことは事実である。だが、輸出に多くを頼るマレーシアの経済構造は世界経済の影響を受けやすいことは自明のことであろう。これをどの程度織り込むかも長期経済政策の在り方ではなかろうか。

さて、NVP はマハティール政権下で作成された。2003 年に首相を引き継いだアブドゥラ政権が作成したのは唯一、NVP 後半の 2006～2010 年を期間とする第 9 次マレーシア計画（9MP）である。アブドゥラは 9MP の終了を待つことなく政権を退いたが、9MP では経済成長を加速させるために大規模な地域開発事業を旗揚げした。これら事業は現在も継続されているので、その計画をつぎにあげておく。いずれも 20～25 年間の長期プロジェクト計画である。

① イスカンダル開発地域（IDR）

ジョホール州南部を大都市圏化する大規模開発計画。この計画のため連邦政府機関、イスカンダル開発庁（Iskandar Regional Development Authority: IRDA）を設け、同庁のステータスを得れば、企業に法人税 10 年間免除、自由な外国人労働者の雇用、サービス業の外資出資規制免除（通常は外資は 70%に規制）などの優遇措置を適用。シンガポールとの密接な経済的繋がり強化が目的の 1 つ。金融、教育、医療、物流などサービス業の開発に中心を置く。

8 Business Times 2001 年 10 月 24 日付。

② 北部コリドー経済地域（NCER）

ペナン、ペルリス、ケダ、ペラの４州を対象に、農業、製造業、サービス業の開発を目的とする。製造業では海岸部に電機／電子クラスターをつくる。

③ 東部コリドー経済地域（ECER）

半島マレーシア東海岸地域の総合開発計画。石油、ガス、製造業が中心。パームオイル・クラスターの建設も計画。

④ サバ開発コリドー（SDC）

重点産業は農業、製造業、サービス業。主なプロジェクトはパームオイル・クラスター、海岸リゾート建設、アグロビジネス振興など。

⑤ サラワク再生エネルギーコリドー（SCORE）

海岸地域の港湾を整備し、重工業を誘致する計画。とくにアルミ、鉄鋼、石油化学などが中心。

第2章 新経済モデル（NEM）の策定と概要

第1節 NEM の策定

NVP（国家ビジョン政策）に代わる新しい長期経済政策の策定作業は、2009 年 4 月にナジブ政権が成立すると同時に始まった。

2008 年の総選挙で当時のアブドゥラ首相が率いる連合与党 BN は、222 議席中 139 議席獲得に止まり、過半数は確保したものの、憲法改正に必要な下院の 3 分の 2 議席（148 議席）を獲得できなかった。これは連合与党 BN としては初めてのことで、大敗であった。加えて同時に行われた州議会議員選挙でクランタン州の政権を奪回できなかったばかりか、新たにケダ、ペラ、ペナン、セランゴールの 4 州で政権を失った。この責任をとってアブドゥラは首相の座をナジブに譲ることになった。

ナジブはアブドゥラ政権の副首相であったが、総選挙敗北の責任はアブドゥラ 1 人が負い、ナジブは首相となった。これがマレーシアの政治風土であるようだが、他面では 2000 年のマハティール政権下で策定し、アブドゥラ政権が引き継いだ NVP をナジブ政権が引き継ぐ上での支障を軽減したといえよう。しかしながら、ナジブ政権成立とともに NVP の存在は極めて希薄になったことは否めない。

こうした経緯により首相に就いたナジブが最初に打ち出した政策＝スローガンは "One Malaysia, People First, Performance Now"（1 つのマレーシア、国民第 1、即時実行）である。人種にこだわらずすべての国民がマレーシア人になろう、経済成長はそれによって達成できる、とのメッセージだ。このスローガンの実現を核として 2011～2020 年を期間とする新しい長期経済政策、「新経済モデル」（NEM）が作成された。付言しておく、NEP では「国民の統合、National Unity」を最大の政策課題としていた。「ビジョン 2020」では「Bansa Malaysia の育成」がスローガンの 1 つであった。マレー語でマレーシア国民の育成である。ナジブの One Malaysia は、National Unity、Bansa Malaysia とほぼ同義とみなされる。この意味においても長期経済政策の主要テーマは引き継がれている。多人種国家マレーシアでは、国民の統合が如何に困難かを物語っているともいえよう。

ナジブ政権は新しい経済政策を検討するに当たって、従来の EPU（首相府経済計画局）中心の原案作りを改めた。NEM の原案は、国家経済諮問会議（National Economic Advisory Council: NEAC）で議論を進めることにした。

NEAC は 97 年のアジア経済危機を乗り切るため政府の諮問機関として 98 年 6 月にマハティール政権下で設置された組織である。首相をはじめ、財務相、国際貿易相、人的資源相などの経済閣僚と、学識経験者、民間企業の実務家、消費者団体代表、労組代表を集めて毎週のように会合を重ね、政府に集まる情報を分析、「為替レートの固定」などの斬新な政策をこの場で議論して実行することにより経済危機を乗り切った。経済危機が過ぎ去った後、

NEAC は有名無実の休眠状態に置かれていた。ナジブ首相は 2009 年 5 月にメンバーを大幅に入れ替えて NEAC を刷新、この場に NVP に代わる新しい長期経済政策の議論を委ねた。

NEAC はアミルシャム元メイバンク（Maybank）会頭¹を議長に、大学教授、ISIS（Institute of Strategic and International Studies、マレーシア戦略国際研究所）研究員など 9 人の研究者を委員に 10 人で構成。事務局長はノルマ・マンソール・マラヤ大学教授。NEAC の下に、アドバイザー・グループとして EPU 局長などの経済官庁担当官、研究者など 21 人、さらに専門分野別に A～D の 4 つの作業グループを設け、これには関係省庁担当官、研究者、実務家など 180 人ほどが参加。労働関係の作業グループには人的資源省、教育省、使用者連盟（MEF）、労組会議（MTUC）などの代表者も加わった。ただ、与党 BN をはじめとして閣僚や政治家は報告書をみる限り直接には関与していない。

アジアの経済危機を乗り切るに当たって、インドネシアや韓国が IMF（国際通貨基金）や世界銀行の助言と融資を受けて政策を進めたのに対し、マレーシアはこれら国際機関のアドバイスを無視し、融資を受けることなく独自の対応策をとった²。だが、新長期経済政策を検討する NEAC には、世界銀行や IMF に勤務経験のある学識経験者が作業グループに加わった。この結果、後でみるように、NEM には世界銀行などの政策提言、言葉を換えていうとネオ・リベラリズムの政策が影響を及ぼすことになった。

91 年にマハティールが NDP を作成するに際しても、国内の幅広い意見を反映させる目的で、90 年に経済諮問会議（National Economy Consultative Council: NECC）を設置して、学識経験者や連合与党 BN の構成政党のみならず、DAP などの野党代表や労使の代表を加えて 2 年余り議論を積み上げて勧告書を作成した。しかし、この勧告書は政府にほとんど無視され、NDP は EPU（経済計画局）が作成した原案に基づき策定された。2000 年の NVP も政府原案に基づく政策である。これと比較すると、ナジブ政権の長期経済政策作成プロセスは大きく異なる。

この結果、NEAC の報告書は政府に対する「勧告書」の形式をとっている。91 年の NDP の場合は、NDP と「ビジョン 2020」が政策の戦略的目標を示し、体系的な政策は「第 2 次長期総合計画」（OPP2）としてまとめられ、OPP2 は国会承認を得ている。2000 年の NVP の場合も同様に NVP が 2001～2010 年の経済政策の戦略的目標を示し、具体的な政策は「第 3 次長期総合計画」（OPP3）にまとめ、国会承認を得た。これに対し NEM は、これに対応する「長期総合計画」がない。これは単なる形式上のことではない。内容的に NDP は NEP の 20 年（71～90 年）の成果を踏まえて新しい政策を打ち出した。同様に NVP は NDP の 10 年（91～2010 年）をレビューし、それを踏まえて向こう 10 年の経済政策をまとめた。これ

1 Amirsham Abdul bin Aziz。マレーシア最大の民間銀行 Maybank の会頭を務めた後、アブドゥル前首相に請われて首相府相に任命され、EPU（経済計画局）を担当。2008 年から上院議員。

2 アジア通貨危機を乗り切るに当たり、当時の政府ではマハティールが独自の対応策を主張したのに対し、アンワールは IMF から援助を得ることを主張。この対立後にアンワールは副首相を解任された。与党連合 BN と野党連合 PR の対立の遠因の 1 つがここにある。

に引き替え NEAC の報告書（NEM）は、NVP の成果と課題を体系的に総括することなく、新しい経済政策を勧告している。

これに対し EPU 作成の 10MP は、過去の通例にならって、9MP の成果と課題を踏まえた政策書となっている。

NEM 作成のプロセスを改めて整理すると、つぎのようになる。

- ① 2009 年 4 月、ナジブ政権発足。「政策の基本的考え方＝スローガン」として "One Malaysia, People First, Performance Now" を発表。
- ② 2009 年 5 月、新しい長期経済政策を議論するために NEAC のメンバーを刷新して、議論を開始。
- ③ 2010 年 2 月、"Government Transformation Programme"（GTP：政府改革プログラム）を公表。この進捗状況を管理・監督するための業績評価局（Performance Management and Delivery Unit: PEMANDU）を首相府に創設。
- ④ 2010 年 3 月、NEM と名付けた 2011～2020 年を実施期間とする新しい長期経済政策の「戦略的政策の方向」と題する "Part 1" を公表。
- ⑤ 2010 年 7 月、NEM の具体的目標、予算配分を盛り込んだ 10MP を国会が承認。
- ⑥ 2010 年 10 月、NEM の実施行程表を示した "Economic Transformation Programme"（ETP：経済改革プログラム）を公表。この進捗管理も PEMANDU に委ねることにした。ETP の内容は 10MP に含まれていたが、より整理された形になった。
- ⑦ 2010 年 12 月、NEM の具体的な政策手段を示した NEM "Concluding Part" を公表。

いずれにせよ、NEM はナジブ首相が、独立を達成した初代首相ラーマン、高度経済成長を達成して工業化を実現した第 4 代首相マハティールに並ぶ、先進国を実現とした首相としてマレーシアの歴史に名を刻む意気込みを前面に押し出した長期経済政策である。

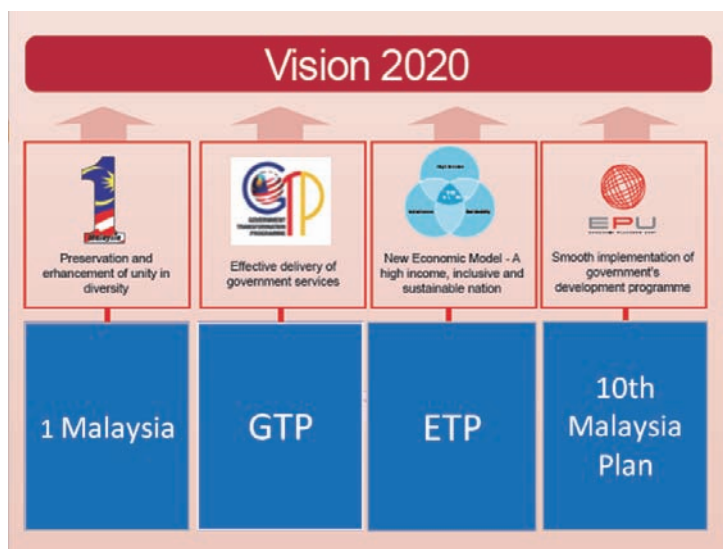
第2節 NEM の内容

前述したように、新しい長期経済政策は、NEM "Part 1"、"Concluding Part"、10MP、GTP、ETP によって構成される。これら各政策書の関連性は後でみるが、ナジブ政権が策定した新しい長期経済政策の総称として本稿では便宜上、「NEM」の名に代表させて記述する。

1. 基本方針

NEM の最も基本的な戦略目標は、ビジョン 2020 の実現である。すなわち、2020 年までに先進国になることだ。NEM "Part 1" は第 1 章冒頭に図表 2-2-1 で示した図を掲載していることが如実にそれを表している。ビジョン 2020 が掲げた「2020 年までに先進国になる」とのスローガンは確かに魅力的である。これに代わる政策目標を見出すことは極めて難しいであろう。換言すれば、「先進国になる」とのビジョンは国民一般に広く知れ渡り、また期待を抱かせている。これを見直すことは現時点では不可能であるのかもしれない。

図表2-2-1 NEMを構成する政策



先進国の意味合いを 91 年のビジョン 2020 策定当時は、「経済面だけで発展すべきではない。経済、政治、社会、精神、文化のすべての面で、完全に発展した国家にならないといけない」としていた。しかし、NEM では、先進国の意味合いをより明確に、分かりやすく、「先進国＝高所得国」と位置づけている。

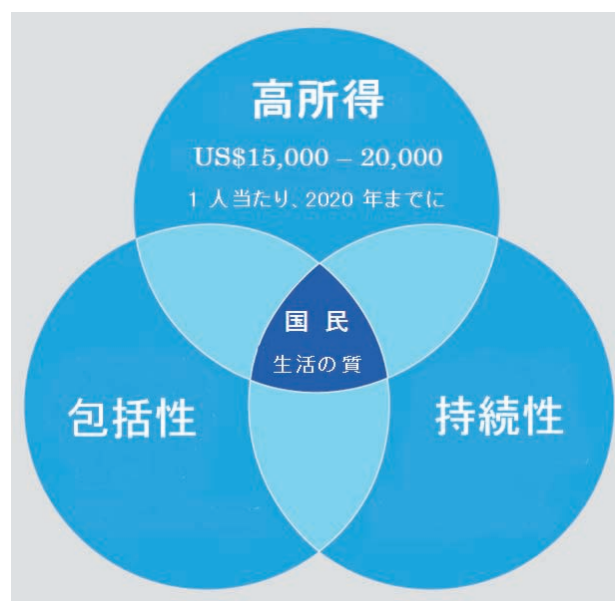
しかも、ビジョン 2020 は経済面での数値目標を示さなかったが³、NEM は「先進国＝高所得国」について「GNI（国民総所得）を 2008 年の 1 人当たり 7800 米ドルから 2020 年ま

3 時折、現地紙で政府高官が当時のアジアの NIEs 諸国、シンガポール、台湾、香港、韓国の 1 人当たり GDP（国内総生産）に相当する 1 万米ドルを想定していると伝える程度であった。

でに 1 万 5000 米ドル以上にする」⁴と明言している。GNI 1 万 5000 米ドルとは、世界銀行の「高所得国＝1 人当たり 1 万 2196 米ドル以上の GNI」⁵との定義に基づく。

とはいえ、NEM はそのゴールを「高所得」だけにとどめず、併せて「国民の生活の質の向上」をゴールにあげている。これを示したのが NEM "Part 1" が第 1 章に掲載した 2 つ目の図（図表 2-2-2）である。この図では「国民の生活の質の向上」が中心に置かれ、それを実現する 3 つの政策が、「高所得」の実現、経済成長の成果はマレー人、中国人、インド人、その他の人種間の所得格差の解消に結びつく「包括性」、経済成長の「持続性」である。

図表2-2-2 NEMの戦略目標



「包括性」のスローガンの中には、「世帯所得下位 40%の世帯の所得の向上」を最重要課題の 1 つとする、と NEP 以来の「貧困撲滅」政策を取り込んでいる。

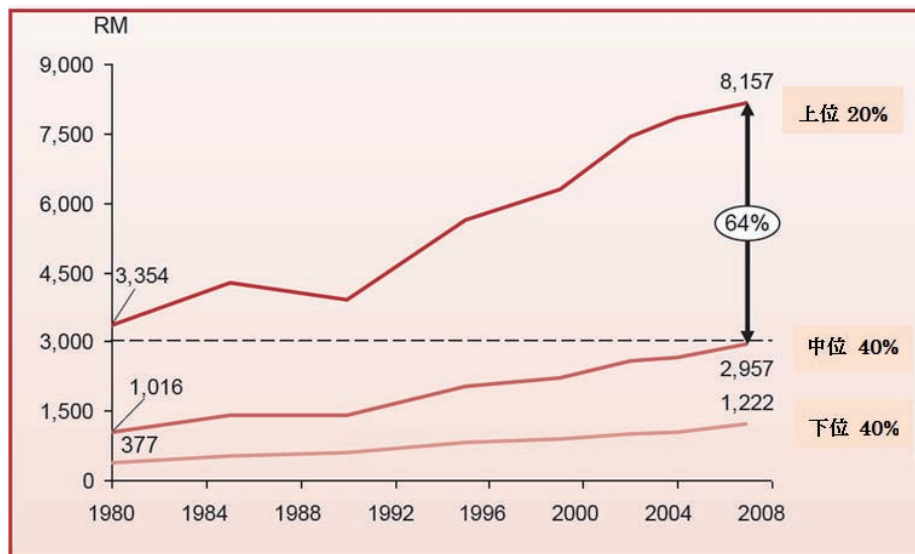
NEP が「貧困撲滅」を打ち出した 70 年には、貧困率は 49.3%であった。これが 2009 年には 3.8%に低下している。大きな成果といっている。しかし、図表 2-2-3 が示すように、世帯所得は上位 20%と下位 40%の間には大きな開きがある。下位 40%の所得も上昇はしているが、上位 20%と比較すると、上昇カーブは明らかに緩やかである。この所得格差の解消が NEM の目標の 1 つだ。

もう 1 つの課題は人種間の所得格差解消である。図表 2-2-4 は 70 年から 2009 年までの人種間の所得比率を示している。これをみると、明らかにブミプトラと中国人の間の所得格差は改善している。ブミプトラとインド人の所得格差はほぼ解消されたといえよう。残念ながら

4 2010 年 3 月に発表した NEM Part 1 では高所得の目標を「1 人当たり GNI、1 万 5000～2 万米ドル」としていたが、その後に発表された ETP では目標値を 1 万 5000 米ドルと最低ラインに置き換え、それ以降はこれが用いられている。

5 The World Bank, *World Development Indicator*

図表2-2-3 世帯所得の推移



(出所) New Economic Model Part 1

図表2-2-4 人種間所得格差の推移

年	ブミプトラと中国人の所得比率	ブミプトラとインド人の所得比率
1970	1 : 2.29	1 : 1.77
1979	1 : 2.04	1 : 1.54
1989	1 : 1.74	1 : 1.29
1999	1 : 1.74	1 : 1.36
2009	1 : 1.38	1 : 1.10

(出所) EPU, 10th Malaysia plan 2011-2015

ら、各人種内の所得格差を表す資料は NEM には見当たらない。先の所得階層別にみた所得格差が大きく開く傾向にあることから類推すると、恐らく各人種内の所得格差も開く傾向にあると考えられる。ブミプトラと中国人の所得格差をさらに縮小するために NEM は引き続き「ブミプトラ政策」を維持する方針だ。同時に、各人種内の所得格差も念頭に置いて、低所得世帯の解消に取り組む方針のようだ。

いずれにしろ、NEM は国民 1 人当たりの平均所得を引き上げながら、同時に所得格差を解消する困難な事業に立ち向かうことになる。皮肉な見方をすれば、「所得倍増計画」と「ブミプトラ政策」のバランス、「経済成長でパイを拡大する政策」と「人種間の分配政策」のバランスに悩む構図は NEP 以来続いている。繰り返し指摘したように、経済成長の実績だけでは選挙に勝てない多人種国家の政治構造が「人種間の分配政策」を必須のものとしている。

2. 目標達成の障害は「中所得国の罠」

NEM のゴールが「ビジョン 2020」の実現であることは疑問の余地がない。NEM の一連の政策書を詳細に読んでも、ビジョン 2020 に否定的なニュアンスの文言はどこにも見当たらない。恐らく、ゴールは予め与えられ、それをいかに実現するかの議論が NEAC（国家経済諮問会議）と政府部内で積み重ねられたと考えられる。

NEM "Part 1" は、目標達成の障害は「中所得国の罠」にあると論じている。すなわち、「ビジョン 2020」の実現のために「中所得国の罠」を脱する政策が NEM であると言い換えてもいい。

「中所得国の罠」は世界銀行が用い始めた用語で、「東アジアの国の多くは、低所得国の段階をすでに終え、中所得段階に達している。しかし、これまで同様の発展パターンでは、かつての中南米諸国や中東地域がそうであったように、中所得国の罠に陥り、いずれ停滞を余儀なくされる可能性がある」⁶ことを指す。アジアの「中所得国の罠」については、アジア開発銀行がその報告書でたびたび言及している。

NEM はつぎのように述べている。マレーシアは独立した 57 年には低所得国であった。その後、92 年に中所得国となった。これは 70 年代に第 1 次産業中心の経済から製造業中心の経済へと産業構造を転換した結果である。日本や西欧諸国の援助もあった。その後の経済は工業製品の輸出が経済成長の原動力となった。これを政府のイニシアティブ、高い貯蓄率、外資導入、インフラ整備が後押しした。90～97 年には年平均 8%の成長をとげた。97 年のアジア通貨危機後に経済は V 字回復したが、2000～2008 年の年平均成長率は 5.5%に過ぎない。中所得国となって 20 年を経た。マレーシアは「中所得国の罠」に陥っているのかもしれない。

この「中所得国の罠」から抜け出す処方箋として NEM は、近代的な法規範、ガバナンスの整備、各階層間の所得格差の解消、ソーシャル・セーフティーネット構築などを進めながら、経済の中核を労働集約型産業から知識集約型産業に転換させ、イノベーションを進める必要があると結んでいる。

さらに「中所得国の罠」の要因として NEM が取り上げているのは、「豊富な低賃金労働力」の存在だ。これが産業構造の高度化を妨げ、先進国に追い付けない大きな理由であるという。「豊富な低賃金労働力」とは外国人労働者を意味する。この点については第 5 章で改めて取り上げる。

3. 戦略的な改革政策

NEM は具体的な政策をつぎの 8 つの戦略改革政策（Strategic Reform Initiatives: SRIs）にまとめている。

6 荻込俊二（2011）「中所得の罠に関する論点整理」『社会学論集』Vol. 17 早稲田大学大学院社会科学研究所

【SRI-1：民間部門の再活性化】

- ① 高付加価値製品とサービス
 - ・高付加価値生産活動への投資奨励措置
 - ・新興産業への外資導入と国内投資促進
- ② 事業遂行の規制と高コストの除去
 - ・輸入品ネガティブ・リストによる認可制度の廃止を含む規制、認可の歪み是正
 - ・e-Government ポータルを通じた認可制度の窓口一本化
- ③ 起業家精神とイノベーションのためのエコシステム構築
 - ・経済活動に対する政府の直接参加を軽減
 - ・民間が効率的な産業から政府系企業（GLCs）は撤退
- ④ 公正な競争による効率向上
 - ・政府調達は効率と透明性を確保
 - ・「競争法」を制定して競争環境を支援
- ⑤ 中小企業の成長促進
 - ・革新的で技術的に進んだ分野の中小企業を支援
 - ・タイムリーな融資措置
- ⑥ アジア地域の優良企業育成
 - ・民間企業と政府系企業（GLCs）のパートナーシップ推進
 - ・ASEAN、中国、インド、中東諸国とのネットワーク構築
 - ・FTA（自由貿易協定）の促進

【SRI-2：質の高い労働力育成と外国人労働者への依存軽減】

- ① 国内人材の育成
 - ・教育システムの見直し：「ルーティン学習」から「創造的な思考」への転換
 - ・技術／職業カレッジの創設
 - ・需要に即した人材育成
 - ・高等教育機関と産業界の研究開発における協力態勢の確立
 - ・英語力の強化
- ② 在職者の再訓練
 - ・低技能マレーシア人労働者の技能向上訓練
 - ・失業者のためのセーフティーネット構築
 - ・技能水準を反映した賃金水準
- ③ グローバル人材の採用
 - ・海外在住の技能の高いマレーシア人の帰国奨励
 - ・外国人高度人材の労働許可証や入国手続きの簡素化
- ④ 賃金引き上げを抑制している労働市場の歪み是正

- ・強力なセーフティーネットで労働者を保護し、労働市場を柔軟化
- ・採用、解雇を容易にするための法制度の見直し
- ・生産性にリンクした賃金制度の導入
- ⑤ 外国人労働者への依存軽減
 - ・マレーシア人労働者と外国人労働者に平等な労働条件
 - ・産業の需要を考慮した外国人労働者数の調整

【SRI-3：競争力のある国内経済の構築】

- ① 競争を通じて経済効率を促進
 - ・公正取引を導入して競争環境を強化
 - ・差別的、不当な慣行を是正する機会均等委員会を設立
- ② 起業家精神の助長
 - ・企業と個人に関わる破産処理法制度の簡素化
 - ・中小零細企業に対して資金的、技術的支援の強化
- ③ 不適切な資金配分がもたらす市場の歪み是正
 - ・製品とサービスの市場を損なっている統制価格と補助金制度を段階的に廃止
 - ・所得水準下位 40%世帯にたいするセーフティーネット構築

【SRI-4：公共部門の強化】

- ① 意思決定過程の改善
 - ・モニタリング、評価プロセスの強化
- ② 行政サービスの改善
 - ・職員の能力、技能向上の促進、多角的な業務遂行
- ③ 行政摩擦の削減
 - ・汚職全廃、政府調達プロセスの公開、透明性確保

【SRI-5：透明性のある市場親和的な行政】

- ① 所得不均衡を是正
 - ・所得下位 40%の世帯と自営業に焦点
- ② 市場親和的な行政
 - ・透明性のある手続きと判断基準の採用
 - ・レント・シーキングと不公正取引（patronage）の是正
- ③ 地域間の格差縮小
 - ・地域間の不平等是正
 - ・教育、医療面の社会サービスでサバ、サラワク州と他州との不平等是正
- ④ 平等で公平な機会提供
 - ・雇用や医療、教育、商業活動で公平な機会を提供
 - ・所得下位 40%向けのセーフティーネットに政府の財政支出

【SRI-6：知識をベースとした経済の構築】

- ① 起業家精神に資するエコシステムの創設
 - ・企業の設立、閉鎖の容易化
 - ・新進起業家を支援するベンチャー・キャピタルファンドの刷新
- ② イノベーション環境の促進
 - ・高度人材の採用促進
 - ・大学にも KPI（実績評価指数）を適用

【SRI-7：成長分野の強化】

- ① 比較優位分野
 - ・教育産業、医療観光、エコツーリズム、再生利用品
 - ・イスラム金融、ハラール食品、医薬品など
- ② 製品の統合
 - ・教育サービスと工業部門の統合、例えば電機／電子業種に高度技術研究所を設立
 - ・道路、港湾、情報通信インフラなどを統合したロジスティック業
- ③ 新規市場の創設
 - ・エネルギー節約製品サービス
 - ・代替エネルギーの開発
- ④ 潜在的なイノベーション
 - ・イノベーションの可能性を持った中小企業支援
 - ・伝統的な植物や薬草を近代的産業に転換
- ⑤ 金融サービスの統合
 - ・一次産品の先物市場
 - ・スポットマーケットの域内ハブ

【SRI-8：持続性のある経済成長】

- ① 天然資源の保護
 - ・再生不可能な資源の持続的な管理
 - ・生産・加工段階の「グリーンテクノロジー」を全産業に導入
- ② 比較優位による高付加価値製品、サービス
 - ・高付加価値製品、サービスの加工と流通に焦点を絞る
 - ・総合的エネルギー政策を策定

4. 具体的な経済改革プログラム

NEM が提示した戦略的改革施策（SRI）を具体的に実施するために ETP（経済改革プログラム）が作成された。ETP は 12 の基幹経済分野（National Key Economic Areas: NKEAs）を中心に、当面実施する 131 プロジェクトで構成される。

ETP への投資は 1 兆 4000 億リンギ（43 兆 4000 億円）と巨額で、92%は民間投資で賄う計画だ。これにより 2020 年までに GNI（国民総所得）を年平均 6%引き上げ、330 万人の雇用を創出、うち 60%以上は中所得もしくは高所得の雇用を目指すとの謳っている。ETP では輸出に偏重した経済構造を転換して内需を拡大、バランスのとれた経済への転換を目指す方針。

131 プロジェクトには NEM、10MP が提示した政策課題をもれなく取り入れている。プロジェクト実施に当たっては、連邦政府各省庁に所管を割り振った。責任を明確にし、実施過程、結果を公表するトランスパレンシーの確保のためである。各省庁は毎年の実施目標を個別に作成し、定量化した評価基準にしたがって結果を公表。これを業績評価局（PEMANDU）が年次報告書にとりまとめる。

図表2-2-5 NKEAsの数値目標

分 野	GNI上積み額（億リンギ）	雇用創出（千人）
石油／ガス／エネルギー	131	52
パームオイル	125	42
金融サービス	121	275
卸売／小売	108	595
観光業	67	497
ビジネスサービス	59	246
電機／電子	53	157
通信コンテンツ／インフラ	36	43
ヘルスケア	35	181
教 育	34	536
農 業	29	75
クアラルンプール／クランバレー大都市圏	392	553
合 計	664	1,867

（出所）PEMANDU (2010), *Economic Tranformation Programme*

（注）クアラルンプール／クランバレー大都市圏は他の基幹経済分野と重複を避けて計算。

NKEAs の基幹 12 分野は以下のとおりである（数値目標は図表 2-2-5 参照）。この中には経済成長の牽引役としての期待がかかるクアラルンプール／クランバレー都市大量高速輸送（MR T）システム、シンガポールと結ぶ高速鉄道建設など大規模公共事業が含まれる。また「電力源としての原子力の活用」などの新方針もみられる。

- ① クアラルンプール／クランバレー大都市圏開発
 - ・都市大量高速輸送システム（MRT）整備
 - ・シンガポール・クアラルンプール高速鉄道建設
 - ・クアラルンプール国際金融地域創設
- ② 石油／ガス／エネルギー
 - ・国営石油会社ペトロナスの国際開発事業の拡大

- ③ 金融サービス
 - ・国際イスラム金融センターの創設によりイスラム資本市場を拡大
- ④ 卸売／小売
 - ・規制緩和
 - ・小売業の近代化
- ⑤ パームオイル
 - ・パームオイル・グローバルハブの形成
 - ・バイオマス、バイオ燃料などの開発
- ⑥ 観 光 業
 - ・エコツーリズムの振興
 - ・就業人口の 16%就業へ
- ⑦ 電機／電子
 - ・産学連携研究開発の促進
 - ・職業訓練センター設立
 - ・中小企業のためのインキュベーター設立
 - ・設計・検査・精密機械加工への支援強化
- ⑧ ビジネスサービス
 - ・環境技術関連のサービス産業の振興
- ⑨ 通信コンテンツ／インフラ（CCI）
 - ・e ラーニング、e ヘルスケア、e 政府など知識集約型経済へのシフト促進
- ⑩ 教育サービス
 - ・教育制度の改革
 - ・15 万人の留学生確保のため大学の制度改革
- ⑪ 農 業
 - ・規模の経済と IT を活用した農産物加工業（アグロビジネス）の振興
- ⑫ ヘルスケア
 - ・医療観光の振興
 - ・年 100 万人の外国人受け入れ
 - ・高度医療機器の設置

第3章 経済開発の軌跡と現状

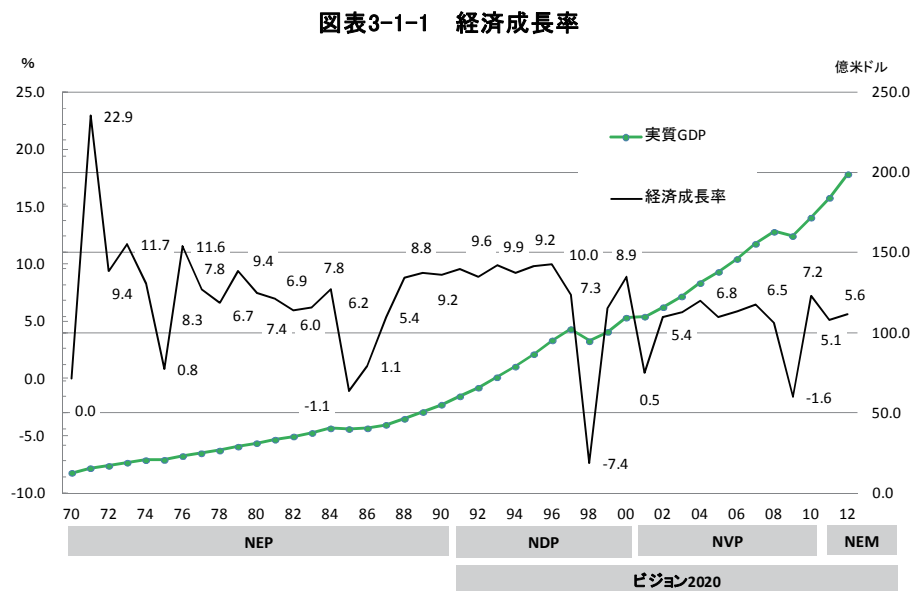
本章では NEP（新経済政策）から NEM（新経済モデル）に至る長期経済政策の推移を跡づけるため、長期スパンでみた経済成長の軌跡と現状について、主として統計資料に基づいて検討する。統計資料は原則として首相府統計局（Department of Statistics, Malaysia¹）の経済統計の長期時系列データ（Time Series Data）を用い、必要に応じて EPU（経済計画局）、財務省の経済レポート（Economic Report）²などの資料で補う。

第1節 経済成長の軌跡

1. 経済成長

図表 3-1-1 は、70 年から 2012 年までの経済成長率と実質 GDP の推移をみたものである。グラフの下段に示したように、70～90 年が NEP の実施期間、91～2000 年が NDP（国家開発政策）、2001～2010 年が NVP（国家ビジョン政策）、そして 2011～2020 年が NEM の実施期間である。

NEP の 20 年間の年平均経済成長率は 6.7%、NDP の 10 年間の年平均成長率は 8.0%、NVP の 10 年間の年平均成長率は 5.5%。2011 年から NEM の実施期間に入って、成長率は 2011 年 5.1%、2012 年 5.6%となっている。



(出所) Department of Statistics and Ministry of Finance

- 1 統計局に限らず、マレーシアでは政府の機関名の後に Malaysia を付けることが多い。Malaysia が付いている機関は連邦政府機関であることを意味する。連邦政府と州政府の機関名が同じことがありこれを区別している。
- 2 Economic Report は、毎年 9、10 月頃から始まる国会の次年度予算審議に合わせて、予算案とともに公表される過去 1 年間の経済状況を分析した報告書。予算案の裏付けとなる報告書で、経済、産業、社会、労働など幅広い分野の現状を報告している。

経済成長率のグラフをみると、85 年、98 年、2009 年の 3 度、マイナス成長に陥っている。85 年の世界的な不況（日本では円高不況といわれる）でマレーシアの天然ゴム、パームオイル、石油などの一次産品価格が下落し、この影響で輸出が不振となり、61 年以来のマイナス成長（マイナス 1.1%）に陥った。98 年は、前年 7 月のタイのバーツ急落が引き金となったアジア通貨危機の影響で、成長率はマイナス 7.4%。2009 年は前年のリーマンショックによる世界的な不況の影響でマイナス 1.6%の成長率であった。

いずれの経済不振も海外要因によるものだ。マレーシア経済は、57 年の独立当時は天然ゴム、錫、原木を中心とする一次産品の輸出が大きなウエイトを占めていた。80 年代から工業化が進展すると、工業製品が次第に輸出品の主役になっていくが、今日まで輸出中心の経済構造に変化はない。それだけに海外要因に左右されやすい経済構造を有している。

図表 3-1-1 の実質 GDP のグラフをみると、ほぼ 70 年から 2012 年まで右肩上がりの伸びをみせている。カーブの傾斜は 80 年代末までは緩やかで、その後、徐々に急角度に伸びている。このまま伸びれば、2020 年までに「高所得国」になることは十分に可能であろう。ただ懸念は、海外要因に影響を受けやすい輸出に偏った経済構造にある。アジア通貨危機やリーマンショックのような不況を招く海外要因が 2020 年まで発生しない保証はどこにもない。2012 年 10 月に発表された財務省の 2012/2013 年経済報告書³は、幾つかの EU 加盟国の経済不振やアメリカの経済動向に多くの紙幅を費やし、マレーシアに今後どのような影響があるかを分析している。いずれにしても「輸出拡大」が今後もマレーシア経済発展のカギを握っている。

さて、NEP の 20 年間の経済動向について NDP が分析しているので以下に主要な部分を引用する。

70 年代は概して良好な外的要因により年平均 7.5%の成長を達成したが、80 年代は世界経済の不況の影響を受け年平均 5.9%の成長にとどまった。20 年間を通じてみれば年平均成長率は 6.7%を記録し、目標値 8%には達しなかったが、60 年代のマレーシアの実績、先進国の 70 年代、80 年代における実績と比較して、年平均 6.7%の成長は満足すべき成果である。実質 GDP は、金額的には 70 年の 21 億 5480 万リンギから 88 年の 79 億 1030 万リンギへと約 3 倍に増加したが、人口成長率 2.5%（年平均）を勘案して 1 人当たりでみると、約 2 倍に増加している。

NDP が実施されたのは 91 年であるが、すでに外資導入が順調に進み、これをテコとした工業化が推し進められていた。とくに電機／電子を中心とする工業製品の輸出が経済を牽引し、97 年のアジア通貨危機までは年平均 8%の高度経済成長を実現させた。電機／電子を中心とする製造業の躍進には、85 年のプラザ合意以降の円高を契機とした日本企業のマレーシアへの投資も大きな役割を果たしている。

3 Ministry of Finance (2012), *Economic Report 2012/2013*

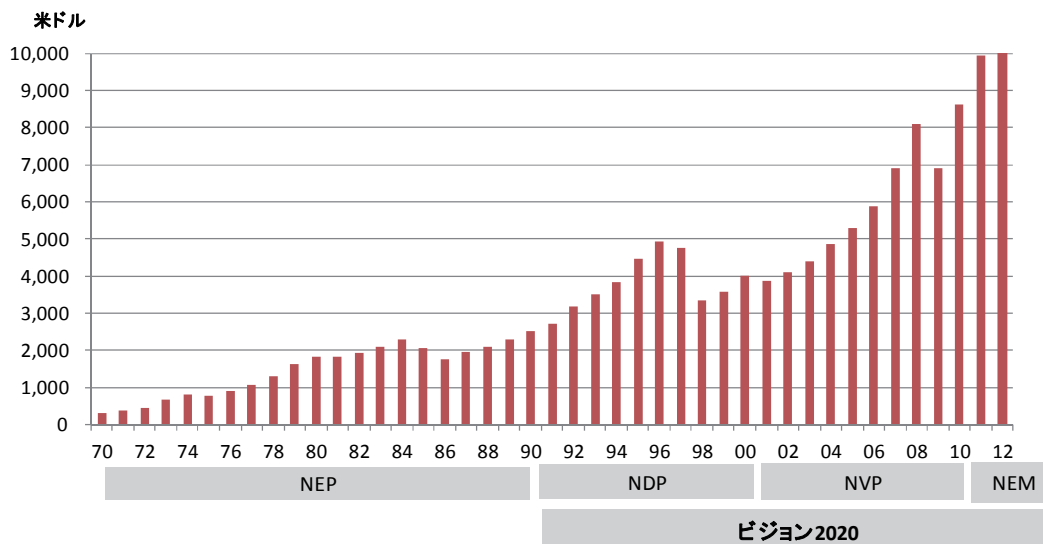
アジア通貨危機からようやく立ち直ったのは 99 年のことだが、2000 年の成長率は早くも 8.9%を記録し、通貨危機以前の状態に回復したかにみえた。ところが、2001 年に IT 不況に見舞われ、通信機器などの輸出が多いマレーシアはこの影響で景気が低迷、成長率はマイナスになることを回避したものの 0.5%にまで落ち込んだ。

IT 不況以降は 8%台の成長に復帰することはなく、2000 年代の年平均成長率は 5.5%程度で推移することになった。これが NEM の強調する「中所得国の罟」の様相である。

2. 1人当たり所得

つぎに 1 人当たり GDP の 70 年から 2012 年の推移を図表 3-1-2 によってみておく。これによると、85、86 年の不況、97、98 年のアジア通貨危機、2009 年のリーマンショックの影響がよく分かる。他方で、このグラフは 70 年に 829 米ドルであった 1 人当たり GDP が、2012 年には 1 万米ドルを超えるまで急速に伸張していることが見て取れる。ビジョン 2020 を打ち出した 91 年の 1 人当たり GDP は 3198 米ドルであった。ビジョン 2020 の目標とする「先進国」を当時は数値で示すことはなかったが、与党 BN の中では「1 人当たり GDP、1 万米ドル」が目標との声があったと伝えられている。その意味では、2012 年に一応の目標を達成したことになる。

図表3-1-2 1人当たりGDPの推移



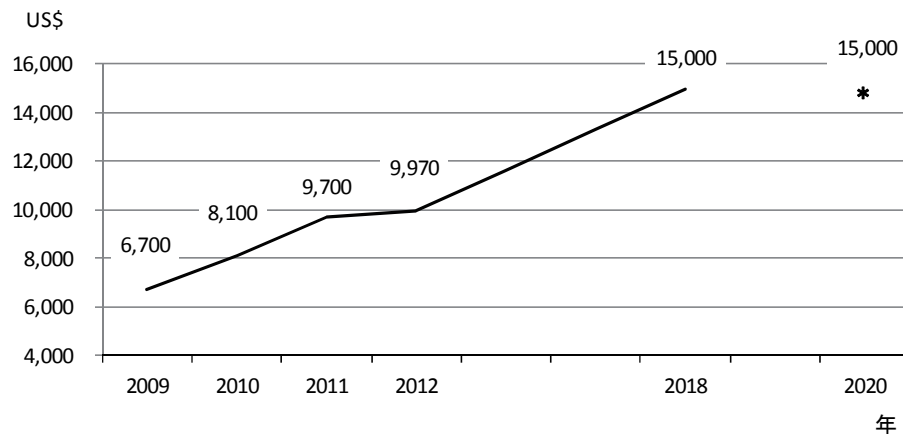
(出所) Department of Statistics and Ministry of Finance

そこで NEM の目標値、「2020 年までに GNI（国民総所得）1 万 5000 米ドル以上」の 2012 年までの状況についてみる。業績評価局（PEMANDU）の年次報告書 2012 年版⁴によると、2009 年に 6700 米ドルであった GNI は、2011 年 9700 米ドル、2012 年 9970 米ドルと順調に

4 PEMANDU (2013), *Economic Transformation Programme Annual Report 2012*

増加を続け、このペースで行けば 2018 年には 1 万 5000 米ドルの目標に到達できると予測している。(図表 3-1-3 参照)

図表3-1-3 1人当たりGNIの推移

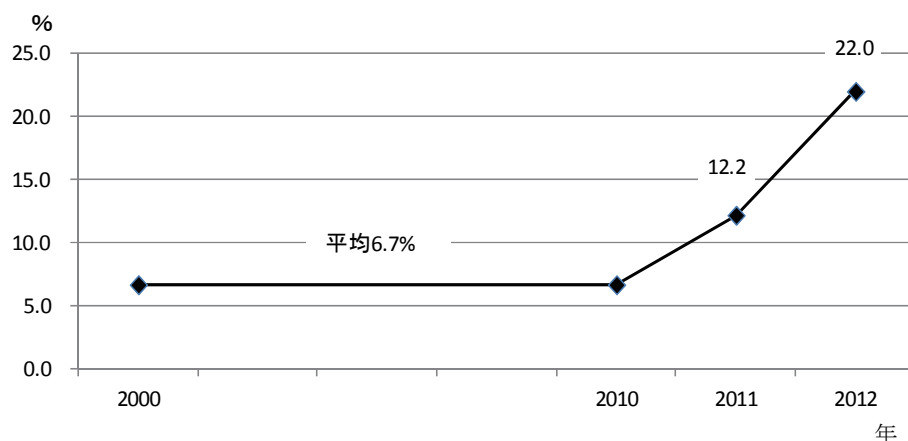


(出所)PEMANDU, ETP Annual Report 2012

こうした GNI の上昇を支えているのは民間投資の伸びにあると PEMANDU の年次報告書は分析している。NEM は経済政策推進に当たって、政府財政ではなく、民間投資に多くを期待している。97 年にアジア経済危機を乗り切るために財政支出を大幅に増やして以来、政府は財政赤字に陥っているからだ。PEMANDU の報告書によると、民間投資の伸びは 2000～2010 年の年平均伸び率が 6.7%であったのに対し、ETP（経済改革プログラム）の各プロジェクトが実施に移されて以降、2011 年 12.2%、2012 年 22.0%と大きく伸びている（図表 3-1-4 参照）。これは NEM が内需拡大策の一環で、首都圏の公共交通網整備、鉄道建設などの公共事業を呼び水として民間投資の拡大を図った結果である。

いずれにせよ、PEMANDU の報告書を読む限り、NEM は順調なスタートを切ったと言ってよさそうだ。

図表3-1-4 民間投資の伸び



(出所)PEMANDU, ETP Annual Report 2012

第2節 産業構造と貿易

1. 産業構造の変化

NEP が策定された 70 年から現在までに産業構造は著しい変化を遂げた。その変化を各産業の GDP に占める割合で示したのが図表 3-2-1 である。

資料の制約はあるが、農林漁業は 70 年の 29%から 96 年には 1 ケタ台に割合が縮小、2006 年に 7%台となり、その後ほぼ 7%台の水準で今日に至っている。

農林漁業の変遷を確認するために、57 年の独立から 70 年代まで農林漁業の主力産品であった天然ゴムの生産高と、その後ゴムに代わって主力産品となったパームオイルの年間生産

図表3-2-1 産業別にみたGDPに占める割合

	(%)				
	農林漁業	鉱業	製造業	建設業	サービス業
1970	29.0	13.7	13.9	3.8	36.2
1987	20.0	12.6	19.8	3.5	45.3
1988	18.6	12.7	21.1	3.2	45.1
1989	17.9	10.2	23.3	3.3	46.0
1990	16.3	9.4	24.6	3.5	46.8
1991	14.9	9.0	25.6	3.7	47.6
1992	14.6	8.6	25.1	3.8	48.8
1993	12.9	7.5	26.2	3.8	50.6
1994	11.6	7.3	26.7	4.0	51.0
1995	10.3	8.2	27.1	4.4	51.2
1996	9.8	7.7	29.1	4.7	50.7
1997	9.2	7.3	29.9	4.8	51.9
1998	9.6	7.9	27.9	4.0	55.8
1999	9.1	7.9	29.4	3.6	55.0
2000	8.6	10.6	30.9	3.9	49.3
2001	8.5	10.3	29.4	4.0	51.0
2002	8.3	10.2	29.0	3.9	51.3
2003	8.4	10.3	30.0	3.8	50.5
2004	8.2	10.0	30.7	3.5	50.3
2005	8.0	9.5	30.7	3.3	51.2
2006	7.9	8.8	30.9	3.1	52.0
2007	7.5	8.5	29.9	3.1	53.8
2008	7.5	7.9	28.8	3.1	55.2
2009	7.7	7.5	26.6	3.3	57.9
2010	7.3	7.0	27.6	3.3	57.7
2011	7.7	8.8	25.1	3.0	54.2
2012	7.3	8.5	25.0	3.3	54.5

(出所) Department of Statistics and Ministry of Finance. 1970年はSecond Outline of Perspective Plan, 1991-2000

(注) 2012年はMinistry of Financeの推計値。

高の推移をみたのが図表 3-2-2 である。

図表3-2-2 主な生産物・製品

年	天然ゴム (千トン)	手術用手袋 (千組)	パームオイル (千トン)	原油 (千トン)	LNG (千トン)	セミコンダクター (百万個)	テレビ (千台)
1975	1,459	—	1,258	4,683	—	—	107
1976	1,536	—	1,392	8,025	—	—	108
1977	1,512	—	1,613	8,892	—	1,015	142
1978	1,582	—	1,786	10,554	—	1,001	150
1979	1,570	—	2,189	13,845	—	1,321	154
1980	1,530	—	2,573	13,245	—	1,446	157
1981	1,510	—	2,822	12,360	—	1,775	159
1982	1,494	139	3,511	15,543	—	1,663	249
1983	1,564	198	3,017	18,372	—	1,654	383
1984	1,531	202	3,715	21,371	—	2,074	443
1985	1,470	255	4,135	21,202	—	1,468	568
1986	1,539	294	4,542	23,853	—	1,617	863
1987	1,579	397	4,532	23,604	—	1,954	1,240
1988	1,662	1,345	5,028	25,749	—	2,182	1,221
1989	1,416	1,593	6,057	27,950	—	2,262	2,375
1990	1,291	1,794	6,095	29,556	—	2,565	3,238
1991	1,756	2,399	6,141	30,787	—	2,689	4,838
1992	1,173	3,473	6,374	31,291	—	3,121	5,553
1993	1,074	5,076	7,404	31,102	—	3,491	6,629
1994	1,101	6,541	7,221	31,707	—	3,410	7,702
1995	1,088	7,520	7,811	33,862	—	4,757	9,461
1996	1,083	8,507	8,386	34,466	—	5,237	8,901
1997	971	8,916	9,069	34,285	—	7,432	7,774
1998	884	10,612	8,320	34,821	—	8,951	8,035
1999	778	10,907	10,554	33,178	—	9,959	7,611
2000	928	11,598	10,842	32,784	—	16,373	10,551
2001	882	12,256	11,804	31,993	—	13,524	9,501
2002	890	12,208	11,909	33,545	—	15,036	10,410
2003	986	15,060	13,355	35,437	17,704	15,958	9,915
2004	1,169	18,162	12,636	36,712	21,295	18,206	9,895
2005	1,126	18,625	14,962	33,787	22,647	51,302	10,409
2006	1,284	20,554	15,881	32,030	22,156	17,569	7,594
2007	1,198	21,119	15,824	32,788	23,330	22,192	6,028
2008	1,072	22,586	17,734	33,133	23,422	20,520	5,732
2009	857	23,133	17,565	31,642	22,452	14,885	6,362
2010	939	26,257	16,994	30,653	24,363	17,997	13,163

(出所) Department of Statistics, Malaysia

統計資料で確認できるのは 75 年以降であるが、75 年の天然ゴムの年間生産高は 146 万トンであった。70 年代、80 年代はほぼこの水準で推移、91 年の 175 万トンをピークに緩やかに減少し、2010 年は 94 万トンとなっている。天然ゴムに代わって今日、農林漁業の主力産品となっているパームオイルの年間生産高は、75 年に 126 万トンであったが、年を追うごとに増産し 15 年後の 90 年には 609 万トン、99 年に 1000 万トンを超え、2010 年は 1699 万トンに増えている。

天然ゴムの年間生産高は減少しているが、2010 年においても 75 年の 65%ほどの生産高を維持している。パームオイルの生産高は 75～2010 年の 35 年間に 13 倍以上に増えている。これを見る限り、農林漁業は決して衰退しているわけではない。図表 3-2-1 でみた GDP に占める割合が激減しているのは、製造業の伸びが著しく、天然ゴムやパームオイルと比較して工業製品の付加価値が高く、したがって GDP に占める割合が大きいためである。

天然ゴムは 75 年当時、ゴムの木から採った樹液を固めて 50 cm³ほどのラテックスに加工、それを一次産品として輸出していた。現在ではこれを原材料に、合成ゴムと比較して高品質の手術用ゴム手袋、尿道管などの医療用品を生産、そのほとんどを輸出している。手術用ゴム手袋のシェアは世界の約 60%といわれる。

つぎに鉱業をみると、GDP に占めるシェアは 70 年の 13.7%から 94 年には 7.3%に縮小したが、その後わずかに拡大し、2000 年代前半は 10%前後であった。2012 年は 8.5%。70 年当時の鉱業の主たる生産物は錫と鉄鉱石であったが、次第に生産高が減少、石油が鉱業の主役にとって代わった。

統計局の鉱業統計によると、原油の生産高は 63 年にわずか 5 万 2000 トンであったが、図表 3-2-2 に示したとおり、12 年後の 75 年には 100 倍に近い 468 万トンに増加、91 年に 3000 万トンを超え、以降この水準を現在まで維持している。2003 年には新たな鉱物資源として LNG（液化天然ガス）が鉱業統計に登場、生産高は年間 2000 万トン強である。

製造業の GDP に占めるシェアは 70 年の 13.9%から 80 年代、90 年代を通じて拡大の一途をたどり、「加速的工業化」（マハティールの「ビジョン 2020」発表に際しての表現）を實現したことがよく分かる。とくに 80 年代後半から電機／電子を中心とした外資系企業的大量進出が続いたことから、電機／電子に偏った進展をみせ、この様相は現在でも顕著にみられる。

電機／電子の具体的製品は、電話器、電話線、電線、セミコンダクター、テレビ、エアコン、発光ダイオード、プリント配線基板など幅広い。図表 3-2-2 に代表的な製品であるテレビとセミコンダクターの生産高の推移を示した。年によりバラツキはあるが、90 年代中頃には確かに「加速的工業化」が進展している様子がうかがえる。

だが、この電機／電子製造は NEM の指摘する労働集約型の業種ではないとしても、組立工程が相対的に多く、R&D などいわゆる知識集約的な分野は少ない。

2. 貿易の拡大

NEP や NDP は経済成長の第 1 の要素を「工業化」に置き、第 2 の要素を「輸出拡大」に置いていた。そこでつぎに「輸出拡大」の状況をみる。図表 3-2-3 は 70～2011 年の貿易額の推移である。輸出額をみると、70 年の 51 億リンギから 2011 年には 7000 億リンギへと 135 倍に増えている。とくに 90 年代以降、工業化が進展して輸出額の伸びが飛躍的に大きくなっている。

輸出額と輸入額のバランスをみると、70～2011 年のほとんどの年で輸出超過であることが分かる。入超になっているのは、70～2011 年の 22 年間のうちわずか 5 年に過ぎない。いずれも 90 年代の高度成長期である。この時期は工業化を進めるために多くの機械、部品、半加工品が輸入されたことによる。このため外資系企業はマレーシア国内からの部品調達率の向上を政府から強く求められた。

図表3-2-3 貿易額の推移

(百万リンギ)

年	輸出	輸入	差引額	年	輸出	輸入	差引額
1970	5,163.1	4,288.4	874.7	1991	94,496.6	100,831.1	-6,334
1971	5,016.8	4,416.2	600.6	1992	103,656.7	101,440.5	2,216
1972	4,854.0	4,543.2	310.8	1993	121,237.5	117,404.7	3,833
1973	7,372.1	5,933.9	1,438.2	1994	153,921.2	155,921.0	-2,000
1974	10,194.7	9,891.2	303.5	1995	184,986.5	194,344.5	-9,358
1975	9,230.9	8,530.4	700.5	1996	197,026.1	197,279.8	-254
1976	13,442.0	9,713.3	3,728.7	1997	220,890.4	220,935.5	-45
1977	14,959.2	11,164.7	3,794.5	1998	286,563.1	228,124.5	58,439
1978	17,073.9	13,645.9	3,428.0	1999	321,559.5	248,476.8	73,083
1979	24,222.0	17,161.1	7,060.9	2000	373,270.3	311,458.9	61,811
1980	28,171.6	23,451.0	4,720.6	2001	334,283.8	280,229.1	54,055
1981	27,109.4	26,603.8	505.6	2002	357,430.0	303,090.5	54,340
1982	28,108.2	29,023.0	-914.8	2003	397,884.4	316,537.9	81,347
1983	32,771.2	30,795.2	1,976.0	2004	481,253.0	399,632.2	81,621
1984	38,646.9	32,925.9	5,721.0	2005	536,233.7	432,870.8	103,363
1985	38,016.7	30,437.8	7,578.9	2006	589,240.3	478,147.9	111,092
1986	35,720.9	27,921.4	7,799.5	2007	604,299.6	502,044.6	102,255
1987	45,224.9	31,933.9	13,291.0	2008	663,013.5	519,804.3	143,209
1988	55,260.0	43,293.4	11,966.7	2009	552,518.1	434,669.8	117,848
1989	67,824.5	60,858.1	6,966.4	2010	638,822.5	528,828.2	109,994
1990	79,646.4	79,118.6	527.8	2011	694,548.5	574,234.1	120,314

(出所) Department of Statistics, Malaysia

図表 3-2-4 は貿易品目の推移を 70 年から 2010 年まで 10 年刻みで示したものである。これをみると、輸出入ともに化学製品、鉄鋼／金属／非鉄金属／非金属鉱物製品、機械／輸送用機器の割合が 90 年から 2000 年にかけて飛躍的に増えている。

工業製品の中から機械／輸送用機器を取り上げてみると、輸出では 70 年の 8400 万リングが、80 年には 38 倍の 32 億 3800 万リングに増え、90 年には 70 年の実に 2800 倍に増加、以後同水準で現在に至っている。機械／輸送用機器の輸出額全体に占める割合は、70 年の 2.3%から 80 年には 11.5%、90 年 35.7%、2000 年 62.5%、2010 年 43.9%となっている。

一方、機械／輸送用機器の輸入では、70 年の 11 億リングが 80 年には 9 倍の 91 億リングに増え、90 年には 70 年の 33 倍、2000 年には 164 倍、2010 年には 218 倍に増加。輸入額全体に占める割合は、70 年の 27.9%から 80 年には 38.8%、90 年 50.2%、2000 年 62.8%、2010 年 49.4%と高くなっている。

図表3-2-4 貿易品目の推移

(百万リング)

輸 出					
	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
食品	284.0	1,013.2	3,453.2	6,470.3	18,168.0
飲料／煙草	21.7	29.1	95.4	1,214.9	2,815.1
天然資源（非食用）	2,777.5	9,105.3	11,480.2	10,288.3	19,128.8
鉱物性燃料	365.6	6,898.4	14,594.9	35,902.5	101,958.4
動植物性油脂	309.8	3,131.3	5,679.7	12,936.9	54,139.4
化学製品	36.4	171.5	1,304.0	14,277.8	40,168.3
鉄鋼／金属／非鉄金属／非金属鉱物製品	1,182.8	3,690.7	6,329.3	25,788.0	56,391.2
機械／輸送用機器	84.1	3,238.4	28,429.8	233,378.9	280,416.0
その他製造品	43.4	737.7	7,995.5	29,925.1	60,406.7
その他	57.8	156.0	324.4	3,087.6	3,780.6
合 計	5,163.1	28,171.6	79,646.4	373,270.3	638,822.5
輸 入					
	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
食品	786.7	2,444.3	4,582.5	11,393.1	30,252.8
飲料／煙草	92.9	221.3	292.9	708.7	2,355.2
天然資源（非食用）	322.1	1,052.8	2,551.2	7,095.7	19,444.3
鉱物性燃料	517.5	3,554.4	4,021.0	14,973.1	52,690.0
動植物性油脂	23.8	29.7	218.0	604.0	7,208.7
化学製品	312.5	2,022.4	6,716.8	22,371.5	47,860.0
鉄鋼／金属／非鉄金属／非金属鉱物製品	770.2	3,849.2	12,499.1	32,596.4	65,553.2
機械／輸送用機器	1,197.3	9,105.3	39,740.5	195,728.0	261,591.1
その他製造品	199.9	975.0	4,496.8	17,658.9	32,075.2
その他	65.5	196.6	3,999.6	8,329.5	9,797.2
合 計	4,288.4	23,451.0	79,118.6	311,458.9	529,194.6

(出所) Department of Statistics, Malaysia

工業製品以外では、鉱物性燃料の輸出額が 70 年の 3 億 6500 万リングギから増加を続け、2010 年には 70 年の約 52 倍、191 億 2800 万リングギへと増加していることが目にとまる。原油、LNG の輸出が増えた結果である。

図表 3-2-5 は主要な輸出品の推移を確認するために統計局と財務省の資料から執筆者が作成したものである。これをみると、まず天然ゴムの輸出額が激減していることが分かる。しかし、確かに天然ゴムの輸出額は減少しているが、産業構造の項で述べたように、天然ゴムを原材料とした加工業が振興し、手術用ゴム手袋などの工業製品を輸出していることに留意が必要だ。天然ゴムに関する統計資料は非常に詳細で、それを見る限り、マレーシアにとって天然ゴムは依然として重要な経済分野であると考えられているようだ。

一方、天然ゴムと並んで独立以前から重要な天然資源であった錫の輸出が 90 年代に輸出統計から姿を消している。錫生産を中止したわけではなく、ゴムと同様に錫を鉱物資源として輸出することなく、工業製品の原材料としての活用にほぼ全面的に切り替わったからだ。木材も同じで、原木輸出は原則禁止され、家具などの木製品に加工して輸出している。

図表 3-2-5 では工業製品の拡大が最も大きいことが分かる。なかでも電機／電子の割合が群を抜いて多い。2000 年には輸出額全体の 61.7%を占めていた。最近では輸出額に占めるシェアは 2000 年の半分ほどに低下しているが、それでも 3 分の 1 を超えている。

図表3-2-5 主要輸出品目の割合(金額ベース)

	(%)				
	1970年	1990年	2000年	2010年	2011年
天然ゴム	35.2	3.8	2.7	1.4	1.9
パームオイル／同製品	5.2	5.5	0.7	9.7	11.9
原油	—	13.4	3.8	4.8	4.7
液化天然ガス	—	2.8	3.1	6.1	7.5
錫	19.0	1.1	—	—	—
木材	17.9	3.9	—	—	—
工業製品	—	60.4	85.2	68.5	64.1
電機／電子製品	—	—	61.7	39.1	34.0
その他	22.7	9.1	4.5	9.5	9.9

(出所) Department of Statistics と Ministry of Finance の資料から執筆者作成。

(注) 電機／電子製品は全体に対する割合（製造業製品の内数ではない）。

第4章 NEM の労働政策

第1節 労働政策の基本的考え方

1. 解決すべき課題

2011 年に実施を開始した NEM（新経済モデル）は「中所得国の罌」を抜け出し、2020 年までに先進国になることを戦略目標に掲げている。中所得国の罌を抜け出すためには産業を高度化し知識集約型産業への転換、イノベーションを実現するとの構想を描いている。

NEM は労働政策を「中所得国の罌」を抜け出す産業構造の転換、高度化の重要な柱と位置づけている。NEM の論理は要約するとつぎのようになる。

- ① 製造業においては労働集約型業種から知識集約型への転換が不可欠だ。
- ② だが、現状は「短期的な利益を追求する」企業の姿勢に拒まれている。
- ③ 企業のこうした姿勢を可能にしているのは、大量に供給される低賃金外国人単純労働者の存在だ。
- ④ 外国人労働者に頼った経済から脱却しなければならない。
- ⑤ 製造業に限らず天然ゴム、オイルパームのプランテーション、建設業、サービス業も外国人に頼っている。産業ごとに労働力需要を厳密に精査し、対応していく。

外国人労働者の実態と政策については第 6 章で改めて検討するが、NEM あるいは 10MP は、あたかも「外国人労働者が諸悪の根源」といわんばかりの書きぶりである。だが一方で、90 年代初頭に低所得国から中所得国へと発展するに当たっては、近隣国から流入した大量の外国人労働者の存在に負うところが多いとの評価も繰り返している。

農村の余剰労働力が都市へ移動し産業労働者として経済成長を支える、こうした成長プロセスを、人口寡少なマレーシアでは農村の余剰労働力に代わって近隣諸国の外国人労働者が担ってきた。先進国を実現した国では、農村の余剰労働力が枯渇し、労働力不足を克服する必要に迫られた結果、産業構造を高度化させ、豊富な労働力に頼らない経済システムを作り上げた。

ところがマレーシアでは、20 年以上にわたって外国人労働者の流入が続いている。外国人労働者の供給は一見、無尽蔵とも思われる。確かに外国人労働者の流入がマレーシアの急激な工業化を可能にした。しかし、外国人労働者の役割は終わった。いつまでもそれに頼っている「中所得国の罌」を抜け出すことができない。企業の低賃金労働者に対する需要を満たすだけの十分な外国人労働者の供給が現在も続いている。将来においてもそれは可能であろう。だが、それに頼るべきではない。

このジレンマを解きほぐそうとする計画が NEM の労働政策である。

2. 具体的な改革策

NEM がまず指摘しているのは「労働環境の改革」(Workplace Transformation) である。労働市場をフレキシブルなものへと改革し、企業の労務管理コストを低減させることが目的だ。硬直的な雇用と解雇に関する法規制を取り払い、労働力の流動性を高める。これにより衰退産業、生産性の低い業種から、成長産業、生産性の高い業種に労働力をシフトする。

労働力のシフトには一時的な解雇が伴う。労働者は失業し、経済的負担がかかる。これを緩和するために、強力な労働セーフティーネットを整備する。失業中の労働者を再訓練して成長産業、生産性の高い業種に移動できるよう技能向上を図る。成長産業、生産性の高い業種に移った労働者の賃金は生産性に連動して引き上げられ、高賃金となる。これが「労働環境の改革」の意図する構図だ。

換言すれば、「労働環境の改革」は規制緩和を目指した政策といえる。雇用法は会社都合による労働者の解雇を厳しく規制している。この規制が労働市場を歪めていると厳しく批判。規制を緩和し、労働市場の需要と供給のメカニズムを活用すべきだとの考えだ。だが、現状では失業者を保護するセーフティーネットが十分に整備されていない。そこで失業保険の設立を提案している。どのような失業保険を設立するかは行政当局の今後の検討に委ねている。NEM のこうした考え方は、世界銀行、IMF (国際通貨基金) が提唱しているネオ・リベラリズムの労働政策に依拠していると考えられる。

ここで労働法制の機能と労働市場の関連について指摘しておきたい。解雇規制を含む雇用法が最も基本的な労働法である。雇用法は日本の労働基準法に相当するもので、民間企業に雇用される労働者の労働条件の最低基準を定めている。ただし、雇用法は民間企業で雇用されるすべての労働者が対象ではなく、月額賃金が 2000 リンギ未満の労働者を対象とする。2000 リンギ以上の労働者、すなわちホワイトカラー層は雇用法の保護の対象外にある。

すなわち、マレーシアには、賃金が 2000 リンギ未満の労働者の労働市場と、ホワイトカラー層の労働市場がある。ホワイトカラー層に解雇規制はなく、労働市場は十分、柔軟化している。好況時にはジョブ・ホッピングがしばしば問題となるほどだ。民間企業のホワイトカラー層は、好条件を示されれば容易に転職する。したがって、NEM が指摘する硬直した労働市場とは、賃金が 2000 リンギ未満の技能の低い労働者の労働市場に限られている。

第 2 の政策は「労働力の改革」(Workforce Transformation) である。外国人労働者を削減すると、労働力不足が顕在化する。これを補うために、労働力率の低い女性労働力、引退した高齢者、就業可能な障害者を活用する。女性、高齢者、障害者が労働市場に参入するに当たっての障壁を分析し、これを取り除く。「先進国＝高所得国」になるためには、労働集約型産業から知識集約型産業へと主要産業を高度化させなければならない。

それには知識集約型産業が必要とする技能労働者、高度な技術者を早急に養成する必要がある。このために教育体制を抜本的に見直し、技能労働者、高度な技術者を養成する体制づくりが求められる。同時に、身につけた技能、技術を国内で活かすことができる職場が少な

いために海外に流出した技能労働者、高度な技術者を呼び戻す対策を強化する。さらに外国人単純労働者は削減するが、高度な技能、技術を持った外国人高度人材（Foreign Talent）を誘致する制度の整備に努める。技能労働者、高度な技術者にはそれに見合った高賃金を支給できるよう賃金制度を見直す。これが「労働力の改革」のフレームワークである。

これについて少し気になる書きぶりがある。NEM は、アセアン各国の外国人高度人材をプールし、マレーシアの先進国入りに活用すると述べている。これまではインドネシア、タイ、ベトナムなど近隣諸国の単純労働者を活用してきた。今後はこれを削減し、代わってアセアン各国の高度人材を受け入れて活用したいといっている。高度人材は他のアセアン諸国においても経済発展に必要な人材である。後の章で触れるが、シンガポールに流出したマレーシア人高度人材を呼び戻そうとしている。マレーシアのアセアン各国で協調して発展するとの外交方針の基本は、ここにはみられない。

以上の労働政策の大枠は必ずしも NEM で新たに打ち出されたわけではない。外国人単純労働者の増加に対する懸念はすでに 91 年の NDP にもみられる。技能労働者、高度な技術者養成の必要性は、NDP、NVP も指摘していた。

他方、労働市場の柔軟性の追求、労働セーフティーネットの整備、外国人高度人材の誘致などは新しい政策だ。フレキシブルな労働市場を目指すために労働法制全般を見直すとの方針も新しいものである。

NEP や NDP では雇用創出が労働政策として最も重要としていた。第 3 章でみたように、80 年代中頃まで 6~7% であった失業率は、80 年代後半から高度成長期に入るに伴い 2~3% 台のほぼ完全雇用とっていい状況を維持している。工業化の進展によって労働力はプランテーションから製造業にシフトした。この結果、プランテーションは深刻な労働力不足に陥った。これを埋めたのが外国人労働者である。外国人労働者は 90 年代初めには早くも人手不足に陥った繊維業などの労働集約型の製造業にも導入された。景気循環に伴う不況時には、インドネシアなど送り出し国政府との軋轢はあったが、外国人労働者を強制的に削減してマレーシア人の雇用を守ることが可能となった。外国人労働者を雇用安定の調整弁として活用し、低い失業率を維持してきた。皮肉にも「諸悪の根元」と非難している外国人労働者の存在が、NEM では雇用創出を労働政策の重要な課題として取り上げることを間逃れさせている。

もう 1 点指摘しておきたい。シンガポールとの比較である。NEM はシンガポールについて「中所得国の罫を脱して高所得になった国」の好例としてたびたび言及している。ところが、シンガポールには現在、労働力人口の 30% を超える外国人単純労働者が就業している。マレーシアとシンガポールでは産業構造が異なる。したがって、発展のプロセスが異なっても当然であろう。しかし、一方でシンガポールを好例とする事例を上げながら、他方で外国人単純労働者に関してはそれに触れていないのはいささか片手落ちとの印象を受ける。

NEM の提示した労働政策の実施は、主として人的資源省が所管する。人的資源省では

NEM の労働政策を遂行するために「人的資源省戦略計画」(Ministry of Human Resources Strategic Plan、実施期間：2011～2015 年)を策定、NEM によって与えられた課題の克服に努めている。

第2節 労働環境の改革

ここでは労働環境の改革を目的とした労働政策の内容について検討する。NEM の一連の政策は 2010 年 3 月の Part 1 から 6 月の 10MP、10 月の ETP、12 月の NEM Concluding Part にかけてほぼ 10 カ月間かけて公表された。このため各政策の基本的考え方は共通しているものの、具体的政策の実施方法、プライオリティーなどには多少の差異がある。先に発表した内容が再検討された結果であると考えられる。さらに「労働環境の改革」と「労働力の改革」に括られた具体的施策も多少錯綜している。そこで以下では原則、最後に公表された Concluding Part に則して、他の政策文書で補完しながら検討する。

1. 労働法制の近代化

この政策の目的は、①企業の労務管理費の軽減と、②有効な労働者保護の実施、の 2 点に置いている。

2 つの目的は一見すると、相矛盾しているかにみえる。一方で労務管理費の軽減を強調し、他方で労働者保護の責任は企業にあるという。労働者保護とはいうまでもなく経済的な保護である。解雇規制を緩やかにして労働市場をフレキシブルなものにすれば、失業者が増える。失業者の経済的な保護には費用がかかる。政府が財政負担をしない方法で失業者の経済的保護制度を設けるのならば、財政負担は企業に求めるほかない。この財政負担は労務管理費の軽減と矛盾する。NEM はこの点について、経済的保護に必要な経費は労務管理費ではなく、企業の生産性を向上させるための「投資」と説明する。企業がイノベーションを進めるには、長期的な視野に依拠した投資が必要で、短期的な利益を追求して、低賃金外国人労働者にいつまでも頼っていては企業の発展は望めない、との論理が NEM の主張である。

NEM の認識では、現行労働法制の骨格は独立前後の 50 年代に形成され、以後、大幅な見直しがなく、経済の発展に応じてその都度マイナーな見直しをしてきたに過ぎず、工業化を達成した現在の労働環境にそぐわない「古ぼけたもの」となっている。最も槍玉にあげられているのは解雇規制だ。

1957 年雇用法では、企業が景気後退の影響など業績が悪化し、企業の都合で労働者を解雇する場合、解雇手当の支給を企業に義務づけている。この解雇手当が高額で、企業は解雇に二の足を踏む。この結果、不要なマレーシア人労働者を解雇しないで抱え込むことになる。他方で低賃金の外国人労働者を解雇して雇用を調整する。

景気が回復し、労働力不足になった場合、新規採用することになるが、雇用法では外国人労働者を雇う前にマレーシア人労働者を雇う努力を企業に求めている。だが、労働市場はタイトで、結果として外国人を雇うことになる。不況の際は、まず外国人から解雇するよう雇用法は求めている。外国人に解雇手当はなく、比較的解雇は自由だ。解雇に際しての費用負担は少ない。外国人が雇用の調整弁となっている。外国人労働者の送出国は、インドネシア、

タイ、ベトナム、フィリピン、ミャンマー、バングラデシュと多様化しているが、ほぼ無尽蔵に供給に応じる。ある国の労働者で十分に需要が満たせなければ、供給元国を変えることで量的には必要人数を確保できる環境にある。

低所得国から中所得国に発展した最大の要因はここにある。だがこの状態が「中進国の罠」である。いつまでも労働集約型の業種から脱皮できない。例えば、オートメーション設備を導入すれば生産性が上がると仮定する。新設備導入には資金が必要だ。不要な労働者を解雇したくとも、マレーシア人労働者の場合は高額な解雇手当を支払わなければならない。企業、とくに中小零細企業はここで新設備導入に躊躇する。そして悪循環を繰り返すことになる。このように NEM は分析している。外国人労働者削減に反対する使用者連盟（MEF）の主張によると、中小零細企業では最新設備を導入してもこれ进行操作できる技能を持った労働者を雇用できないという¹。理由は必要とする技能労働者が不足しているからだ。

悪循環を抜け出すには、解雇規制を緩和してマレーシア人労働者の解雇を容易にする。同時に、外国人労働者の労働条件をマレーシア人労働者と同水準に引き上げる。外国人労働者を雇用するに際して企業が支払っているレビー（人頭税）制度を効果的なものに改め、外国人をマレーシア人労働者のコスト（賃金）と同水準のものとする。こうすれば外国人労働者を削減できると NEM は主張する。外国人労働者の賃金を引き上げるとは必ずしもいいない。賃金にプラスされるコスト、レビーの引き上げを提案している。

解雇規制の緩和とセーフティーネット構築政策は一体のものだ。人的資源省はセーフティーネット構築（失業保険設立）の準備を 2011 年から開始しており、この状況と併せて解雇規制については改めて第 7 章で検討する。

10MP では 1960 年労使関係法（Industrial Relations Act 1960）の改革も取り上げている。理由は、不当解雇、労使紛争の多くが、自主解決ではなく、労働仲裁裁判所（Industrial Court）の調停、仲裁に持ち込まれており、解決に時間がかかり過ぎていることだ。通常、2、3 年の期間が必要という。企業にとっても、労働者にとっても経済的負担が大き過ぎる、スピーディーな処理方法に変えるべきだと 10MP は指摘している。

さらに労働組合法に関しても NEM は近代的な法制に改めるべきだとしているが、詳細は行政当局の検討に委ねている。

上に述べた労働法制の改革について 10MP は、NEM の実施期間の前半、2011～2015 年に大筋は実施すると期限を切っている。すなわち、NEM のゴールは 2020 年の高所得国実現であり、そのためには産業を高度化し知識集約型産業への転換、イノベーションが必要となる。これを実現する制度的インフラの 1 つが労働法制の改革である、したがって、インフラ整備は常に先行する必要がある、との考えに基づく。このため人的資源省は 2011 年、2012 年に雇用法改正案を作成し法務長官（Attorney General）の審査に附している。1960 年労使関係法の改正案も作成し、2012 年 12 月に労働諮問会議（National Labour Advisory Council: NLAC、

1 New Strait Times 2012 年 4 月 12 日付。

政労使で構成)の議論に委ねた。

ただ、これまでの雇用法改正は部分的なものとの印象はぬぐえない。労働市場の柔軟性に向けた NEM が求める法改正は、雇用法の全面的な改正である。とりわけ解雇規制の見直しは必至であろう。解雇規制の見直しは「労働セーフティーネットの強化」と一体となっている。セーフティーネットを整備する前に、解雇規制を緩めれば、結果は火を見るより明らかだ。解雇手当を支給されないで失業する労働者の増加である。ところが、セーフティーネット整備の中心的な課題である失業保険設立は、今のところ見通しが立っていない(第7章参照)。

労働法制の改正には労使の合意が不可欠であるが、合意形成には長い時間がかかる。とりわけ労組法の改正は、労組の組織体制の問題が絡み、労使で意見が大きく異なる。これまでのペースでは 10MP が目標とする 2015 年までに当初意図した改正が実現する可能性はそれほど高くないのではないかと。

2. 中小企業の人的資源管理改革

NEM は中小企業の人的資源管理改革の必要性をつぎのように指摘し、その対応策を勧告している。

マレーシア企業の 99%は中小企業である。この中小企業が GDP の 31%を生み出し、民間企業労働者の 60%を雇用している。中小企業の発展なくしては、高所得国は実現できない。中小企業を少なくともニュージーランドやシンガポール並みに GDP の 40%を生み出す存在にしなければならない。中小企業はこのため、労働力の質を高め、生産性を向上する目的で「国際的基準に則した人的資源管理」を導入すべきだ。しかし、中小企業は資金不足と硬直化した労働市場の中では、この課題を自力では克服できない。政府の援助が必要だ。政府は「国際的基準に則した人的資源管理」の知識を中小企業に付与するために国家人的資源センター(National Human Resources Centres: NHRC)を設立して援助するとともに、NHRC の教育活動に参加する中小企業に免税、助成金などのインセンティブを与えるべきだ。この活動は、外資系企業、政府系企業、中小企業協会、労働組合、生産性公社(MPC)、人的資源開発公社(Pembangun Sumber Manusia Berhad: PSMB)と協力して進める必要がある。

この政策に則って、人的資源省は 2012 年 2 月に NHRC を設立した。PEMANDU(業績評価局)の ETP(経済改革プログラム)の進捗状況を報告する年次報告書 2012 年版²によると、2012 年中に NHRC は、「国際的基準に則した人的資源管理」に関するテキストを作成し、Web で提供するとともに、コンサルタントを配置して中小企業の問い合わせに応じる態勢を整えた。また、セミナーなどの教育活動を全国で展開し、約 7000 人の中小企業オーナーがこれに参加している。

NHRC の活動は主として人的資源開発基金(Human Resources Development Found: HRDF)

2 PEMANDU (2013), *Economic Transformation Programme Annual Report 2012*

からの財政支出によって賄われている。HRDF は、91 年に作成された長期経済政策 NDP の下で、93 年に設立された基金である。同基金は法定基金で、①従業員 50 人以上の製造業企業、②従業員 10 人以上で払込資本 250 万リンギ以上の製造業企業、③従業員 10 人以上のサービス業（21 業種に限定）企業に対し、従業員の月額賃金の 1%の拠出（Levy）を義務づけている。人的資源省傘下の PSMB が基金の運営を担っている。主な事業は、拠出企業の各種教育訓練に対する助成、民間職業訓練校に対する助成、再教育訓練プログラムなどの実施である。ただし、企業が助成を受けるには、人的資源省が認可したプログラムでの訓練が条件だ。人的資源省はこれにより技能訓練、職業訓練の全国統一基準化を図っている。

いずれにしろ、HRDF の資金は豊富で、この後述べる NEM の「労働力の技能向上」政策の財源にも充当されている。

3. 労働セーフティーネットの整備

解雇規制を柔軟化すると、当然のことながら解雇が容易になる。必然的に失業者が増える。これに関し NEM は、「雇用を守る」のではなく、「労働者を守る」強力な労働セーフティーネットを構築して失業者を経済的に保護すると強調。意味するところは、使用者は解雇規制の柔軟化で、労働者の解雇が容易になり、経費もさほどかからないとなれば、解雇をためらわなくなる。労働者は解雇されても失業保険で経済生活を維持でき、失業期間中に失業保険からの支援を得て職業訓練を受け、技能をグレードアップすれば、より賃金の高い新しい職に就くことが可能となる。労働者本人の意思により、技能訓練による職種転換の道を切り開くこともできる。

フレキシブルな労働市場を構築するために、NEM は、①失業保険制度の設立を第 1 のプライオリティーとしながら、同時に、②失業者の技能を向上させて成長産業、生産性の高い業種に再就職させるための教育訓練体制の整備、③雇用サービス（公的職業紹介）の充実、が不可欠だとしている。

失業保険制度に関しては NEM の政策が明らかになると直ちに人的資源省は制度設置に向けて準備を始めた。この議論の現状と、雇用サービスについては第 7 章で、失業者の教育訓練の現状は次節でみる。

4. 賃金政策

現在、合法、違法（documented or undocumented）併せて 310 万人ほどの外国人労働者がマレーシアで就業している³。この大量の外国人労働者が労働集約型産業から抜け出す障壁になっているのみならず、マレーシア人労働者の賃金を低く抑える大きな要素となっている

3 2012 年 12 月に人的資源省、移民局でインタビュー調査した折りに外国人労働者数を質問した。合法入国者は約 200 万人で回答がほぼ一致していたが、非合法入国者ないしオーバーステイの合計数は 100～150 万人との回答で、答える担当官によって大きな開きがあった。EPU（経済計画局）が 10MP 作成に使用した人口統計では、「2010 年と 2011 年では非合法入国者の推計方法が異なる」としている。

と NEM は指摘。この観点から下記の 3 点の政策を実施することにより、マレーシア人労働者の賃金を適正水準に引き上げる計画だ。

- ① 全国賃金審議会（National Wage Consultative Council）の設置
- ② 全国的な最低賃金制度の導入
- ③ 生産性にリンクした賃金システムの普及

この 3 点の政策はすでに 2011 年から人的資源省により実施に移されている。この状況の詳細は第 7 章でみる。

第3節 労働力の改革

1. 労働力の技能向上

労働力の技能向上について NEM は 2 つの政策を打ち出している。1 つは知識集約型産業が必要とする高度人材の育成、確保であり、もう 1 つは外国人労働者を削減して高度化した産業に就業できる技能を持った労働者の育成だ。

(1) 高度人材の育成、確保

高度人材の育成の柱は高等教育の充実である。高等教育資格は図表 4-3-1 に示したように、中等教育修了後に専門学校で 1～2 年教育を受けて取得する「資格証明書」(certificate) レベルから、大学院の博士レベルまで幅広い。

図表4-3-1 人的資源開発の資格とレベル

レベル	教育部門			生涯学習
	職業訓練	職業／技能教育	高等教育（学術・専門）	専門教育
8			博士号	
7			修士号	
			大学院教育	
6			学士号	
			学部教育	
5	上級ディプロマ	上級ディプロマ	上級ディプロマ	
4	ディプロマ	ディプロマ	ディプロマ	
3	技能資格 3	職業／技能資格 (certificate)	資格証明書 (certificate)	
2	技能資格 2			
1	技能資格 1			

(出所) Malaysia Qualification Accreditation (MQA) Act 1996

現在、高等教育（大学、大学院、ポリテク、カレッジ、専門学校など）に進学するのは同世代の 20%ほどである⁴。90 年に約 5%であったことと比較すると割合は 4 倍になっている。大学は 90 年には国立大学 7 校のみであったが、現在は国立大学 20 校の他に私立の高等教育機関（Higher Education Institution、大学、ポリテク、カレッジ、専門学校など）が多数設立されている。

だが問題はカリキュラムにあると NEM は指摘する。NEM は、単に理科系、技術系の学部、学科を増やすだけでは不十分で、①産業界のニーズを汲み取るために、産業界と高等教育の間のリンクを強化しなければならない、②高等教育のカリキュラム開発への企業の参加が必要であり、この観点から「教育改革」を実施すべきだと強調している。

4 Department of Statistics, *Statistics Yearbook 2011*

もう 1 点、NEM が指摘しているのは、高度人材をプールし、適材適所に供給するため、現在、複数の省庁に分散している高度人材に関連する機能を 1 つにまとめることだ。NEM の提案はつぎの点にある。

マレーシアでは外資導入を進めるに当たって 67 年に MIDA (Malaysia Industrial Development Authority、工業開発庁) を設立、投資誘致活動、投資相談、投資の許認可、外国人駐在員の滞在許可証発行など、外資導入に際しての業務一切の権限を 1 つの機関に集中し「大きな成果を上げている」。なお、MIDA は設立当時、製造業の外資導入を主たる目的としていたため「工業開発庁」と命名されたが、NEM が外資導入を製造業と並んでサービス業にも重点を置く方針を採用したことから、2012 年に「投資開発庁」(Malaysia Investment Development Authority) に名称変更している。この MIDA に習って、高所得経済が必要とする高度人材の供給一切を扱う機関の設立が必要だと NEM は提言した。

NEM の考え方に基づいて首相府の下に 2011 年 1 月、人材公社 (Talent Corporation: TC) が発足した。同公社の当面の役割は、①国内高度人材のデータベースを作成して産業界のニーズに応えること、②外国人高度人材のマレーシアでの就業促進、③「頭脳流出」したマレーシア人高度人材を国内に呼び戻す、の 3 点にある。

NEM は人材公社の役割のうち、とくに外国人高度人材の確保についてつぎのように強調している。グローバル化の進展とともに、より高い賃金、労働条件、質の高い生活を求めて、高度人材は先進国へ移動する傾向を強めている。高度なグローバル人材は世界のどのような場所においても能力を発揮できる。このため多くの国がグローバル人材を確保しようと競っている。この中で「先進国＝高所得者国」を目指すマレーシアは後れをとってはならない。マレーシア人と外国人双方のトップ人材が、就業先としてマレーシアを選択するような環境を作り上げなければならない。

(2) 技能労働者の育成

技能労働者の育成政策は多岐にわたる。政策の対象は、①中等教育を修了して労働市場に新規参入する労働者 (技能がない者がほとんど)、②技能の低い労働者 (したがって低賃金) として長年就業している者、③失業者、④退職者 (高齢者)、などである。現在も各種の技能訓練が各省庁、民間職業訓練機関、企業により実施されている。これを統一基準に基づいて実施する必要があると NEM は勧告。

これに従い、ETP (経済改革プログラム) の中で、人的資源省技能開発局 (Department of Skills Development) が中心となり、NEM の政策を実現するために「2020 年までに労働者の 50% を技能労働者にする」目標を掲げ、各実施主体別に行われている職業訓練の統一的な実施に向けた体制整備に取り組んでいる。

現在マレーシアの職業訓練、技能訓練は、人的資源省の人材局 (Manpower Department)、技能開発局をはじめとして、連邦政府の地域・農村開発省、スポーツ青年省、教育省、各州

政府、民間で広く実施されている。訓練の目的は、学校中退者支援、ブミプトラ支援など多様である。だが、訓練レベルについては図表 4-3-1 で示した MQA（資格基準）に基づいて統一を図っている。

以下に現在実施されている主な職業訓練を実施主体別に取り上げてみる。

① 人材局

a) 産業訓練校（Industrial Training Institute）

全国に 24 校（2013 年 3 月）。中等教育修了者（高校卒業に相当）を対象に、製造業関連科目を中心とした長期コース、短期コースを実施。訓練内容は基礎レベルで、長期コース修了者には L1、L2 の資格が与えられる。また人材局独自の資格として、長期コース修了者には産業技能士証明書（Industrial Technician Certificate）⁵、短期コース修了者には技能向上訓練修了証書（Certificate ではない）が与えられる。

b) 上級技術訓練センター（Advanced Technology Training Centre）

全国に 8 校（2013 年 3 月）。技能労働者の養成を目的とした長期コースを実施。科目は機械工学、電子工学、メカトロニクス工学など。レベルは L3、L4。企業在職者の技能向上訓練が中心。2009 年には 4 校であったが、この 3 年余りで 8 校へと倍増。

② 技能開発局

a) 職業訓練指導員・上級技能訓練センター（Centre for Instructor and Advanced Skill Training: CIAST）⁶

職業訓練指導員の養成訓練に特化した研修を実施する国内唯一の職業訓練指導員養成校。人材局の職業訓練校の指導員のほか、人的資源省以外の省庁の訓練施設、民間の職業訓練施設の指導員も養成。

b) デュアル訓練制度（National Dual Training System）

この制度の下で訓練を受ける者は、見習労働者（Apprentice）と位置づけられ、技能開発局によって指定された職業訓練校で訓練を受けながら、同時に企業で実務訓練を受ける。技能開発局は企業と「合意書」を取り交わし、見習労働者の実務訓練を委託する。訓練の割合は訓練校で 20～30%、企業で 70～80%。見習労働者には訓練期間中の生活費が支給される。企業負担はない。企業が断らない限り（正当な理由があれば断ることは可能）、訓練を修了した見習労働者は、一定期間、訓練を受けた企業に雇用されて働く。技能開発局は、企業の要望に応じ、企業内での訓練指導を支援する目的で指導員を派遣。この費用は技能開発局が負担。派遣される多くの指導員は、企業の退職者や指導員退職者。

③ 地域・農村開発省（Ministry of Rural and Regional Development）

地域・農村開発省はブミプトラの職業能力を向上させる目的で職業訓練を実施。訓

5 この証明書（Certificate）を取得すれば、企業で「テクニシャン」として就業できる。

6 CIAST 設立に当たっては日本の ODA による援助があった。

練はブミプトラの経済活動支援を目的に設置しているマラ公社（Majlis Amanah Rakyat）を通じて実施。

a) マラ活動センター

全国に 140 施設。基礎技能訓練に重点を置き、学歴の低いブミプトラを対象に 6～12 カ月のコースを実施。訓練レベルは L1。

b) マラ職業訓練校（IKM）

全国に 11 校。中等教育修了者（高校卒業に相当）を対象に全寮制で職業訓練を実施。訓練校における訓練と企業実習を組み合わせたデュアル方式の訓練方法をとっている。期間は 1 年 6 カ月～3 年。訓練レベルは L1～L3。

④ スポーツ青年省（Ministry of Youth and Sports）

a) 青少年技能訓練校

主として学校を中退した 18～25 歳の若年者を対象に職業訓練を実施。訓練レベルは L1～L2。

b) 青少年上級技能訓練校

上記の訓練校を修了した者を中心に、よりレベルの高い訓練（L3）を実施。

⑤ 教育省（Ministry of Education）

a) 職業学校、技術学校

前期中等教育修了者（中学校卒業相当）を対象に、基礎技術、基礎知識を学ばせる。訓練レベルは L1～L2。

b) ポリテクニク（高等教育に相当）

全国に 24 校（2009 年）。実験、実務訓練を中心とした教育を行い、中・上級技能労働者を養成。訓練レベルはディプロ、上級ディプロ。

c) コミュニティーカレッジ

全国に 37 校（2009 年）。中等教育学校（中学校、高校に相当）を中退した者の技術教育、国民一般への生涯学習の機会提供、在職労働者の技能向上、再教育機会提供が目的。2 年間のサーティフィケート・コース、3 年間のディプロマ・コースがある。

⑥ 各州政府の職業訓練

セランゴール、ペナンなどの製造業が集積している州の政府が実施。訓練方法は多岐にわたるが、多くが企業と協力して、在職労働者の技能向上を目的に短期の訓練を実施。企業に指導員を派遣しての訓練も実施。

⑦ 民間の職業訓練校

多様な形態の職業訓練校がある。例えば、ICT（情報通信技術）を専門的に教える専門校、コンピュータ操作を教える専門校、業種別団体が設けた職業訓練校、労組が主体となって設立した職業訓練校などがある。技能開発局に認定されれば人的資源開発基金（HRDF）の助成金が受けられ、多くの訓練施設が認定を受けている。

⑧ 民間企業の職業訓練

企業は OJT、Off-JT を含めて多様な訓練を実施。技能開発局が認定する訓練を実施すれば人的資源開発基金（HRDF）の助成金が受けられるため、技能開発局の定めた基準に則した訓練が多く行われている⁷。

2. 労働市場の動向把握と調査

NEM は産業界が必要とする労働力の量と質を正確に把握するとともに、将来の労働力需給の的確な予測を目的とした研究機関の創設を「労働力の改革」の重要な政策としている。

政府はこれまで、統計局の実施する人口・世帯調査と労働力調査、および人的資源省が実施する雇用サービス（公的職業紹介）から得られる統計（業務統計）を基本的な資料として政策立案に当たってきた。マレーシアの労働力調査は 2004 年から毎月調査を開始、調査手法は調査員による全調査対象者に対するインタビュー手法を採用しており、データの信頼性は極めて高いと考えられる。NEM はこのデータをさらに分析し、必要な補助的調査を加味して、将来の労働力需給を的確に予測できる態勢づくりを求めている。

これに基づき人的資源省では、省内に設置していた「人的資源研究所」（National Institute of Human Resources）を改編、強化する形で、2012 年に労働市場情報分析研究所（Institute of Labour Market Information and Analysis: ILMIA）を設置した。同研究所では現在、人的資源省の調査・研究担当官、大学の研究者、民間企業の実務者が協力して労働力需給の予測を的確に行う準備を進めている。

PEMANDU（業績評価局）の年次報告書 2012 年版によると、ILMIA は世界銀行と協力して「グリーン・ジョブ」⁸のための人材養成に取り組むとともに、国際的な労働市場問題に関する研究を始めたという。NEM では同研究所が行う労働力需給予測を基礎資料にして、教育制度を含む将来の人材育成全般の政策を再構築していく構想を描いている。

先にみた人材公社の設置も同様であるが、ILMIA の設置も政府がある程度の予算措置を講じれば組織の設立は実現する。問題は、実際に人材公社や ILMIA が NEM の構想した機能と役割を早期に果たすことができるか否かであろう。

3. 女性人材の活用

女性人材の活用については、①労働力不足を補う労働力としての活用、②女性ならではの能力を発揮して経済成長に貢献すること、の 2 点が NEM の提示した政策である。

この 2 点はすでに 2001～2010 年実施の NVP（国家ビジョン政策）においても重要視され、

7 企業としては、レビーで納付した資金が助成金で還元されることになり、積極的に助成金を得る訓練を実施している。

8 「グリーン・ジョブ」とは、環境に対する影響を持続可能な水準まで減じる経済的に存立可能な雇用と定義され、生態系と種の多様性の推進と回復、消費するエネルギー・材料・資源の削減、脱炭素経済の推進、廃棄物と公害の発生回避または発生極小化を支援するような雇用が含まれる。（ILO 駐日事務所資料）

女性の労働力率引き上げ、女性の高等教育就学率引き上げはある程度の進展がみられた。
NEM はこれの一層の促進を求めている。

女性人材の活用策の具体的な実施状況の詳細は第 6 章で検討する。

第5章 労働市場の変遷と現状

本章では、マレーシアの労働市場の変遷と現状について主として統計資料に基づいて検討する。統計資料は第3章と同様に原則として首相府統計局（Department of Statistics）の人口・世帯センサスや労働市場に関する長期時系列データ（Time Series Data）を用い、必要に応じて他の資料で補う。

マレーシアの労働市場に関する統計が整備された形で公表されるようになったのは82年以降である。したがって、ここでは人口統計などの例外を除いて、82年以降の資料を用いる。現行の労働力調査は2004年から実施されている。これは毎月の調査で、対象者全員にインタビューする方法をとっており、データの信頼性は高い。2003年まで失業率などは年1回の公表であったが、2004年からは毎月公表している。なお、労働市場に関する長期時系列データでは91、94年のデータが公表されていないことに留意されたい。

第1節 人口の推移と特徴

1. 人口の長期的な推移と政策

57年の独立以後の人口推移をみたのが図表5-1-1である。統計局の長期時系列データによると、現存する最も古い人口統計は1891年で、マレー半島（シンガポールを含む）の人口は74万6000人であった。マレー半島の面積は13万km²で、日本の本州の60%ほどである。本州と同様に山間部と森林地帯が大きな割合を占めるが、赤道間近の熱帯であるため森林地帯に人が住むのは困難な気候だ。こうした自然条件からマレー半島は人口が極めて寡少な地域であった。ボルネオ島北部のサバ、サラワクの人口はそれ以上に寡少である。

図表5-1-1で示したように、イギリスから独立したマラヤ連邦（マレー半島）の57年当時の人口は630万人で国土面積に比して非常に少ない。63年にシンガポール、サバ、サラワクを加えて890万人となったが、国土面積は2倍以上となり、人口寡少の状態は変わらなかった。

にもかかわらず66年に策定した中期経済政策、第1次マレーシア計画（First Malaysia Plan: 1MP、期間：66～70年）では、他の第2次世界大戦後に独立した多くの開発途上国と同様に、人口抑制策をとった。同計画に基づく家族計画法（National Family Planning Act 1966）では、人口増加率を66年の3%から85年までに2%に引き下げる目標を立てた。この結果、人口増加は抑制気味に推移することになった。

ところが83年の第4次マレーシア計画（Fourth Malaysia Plan: 4MP、期間：81～85年）の中間レビューで新たな人口政策が打ち出された。新政策は、①経済開発のために多くの労働力が必要となり、②人口抑制は必ずしも適切ではない、③むしろ国内市場を拡大するために人口増加が望ましい、との人口増加策である。

図表 5-1-1 人口と人口増加率の推移

(千人、%)

年	人 口	人口増加率	年	人 口	人口増加率
1957	6,279	—	1988	17,219	2.7
1958	6,505	3.6	1989	17,662	2.6
1959	6,703	3.0	1990	18,102	2.5
1960	6,919	3.2	1991	18,547	2.5
1961	7,147	3.3	1992	19,068	2.8
1962	7,384	3.3	1993	19,602	2.8
1963	8,920	20.8	1994	20,142	2.8
1964	9,168	2.8	1995	20,682	2.7
1965	9,437	2.9	1996	21,223	2.6
1966	9,733	3.1	1997	21,769	2.6
1967	10,007	2.8	1998	22,334	2.6
1968	10,253	2.5	1999	22,910	2.6
1969	10,500	2.4	2000	23,495	2.6
1970	10,882	3.6	2001	24,123	2.7
1971	11,160	2.6	2002	24,727	2.5
1972	11,441	2.5	2003	25,320	2.4
1973	11,720	2.4	2004	25,905	2.3
1974	12,001	2.4	2005	26,477	2.2
1975	12,300	2.5	2006	26,832	1.3
1976	12,588	2.3	2007	27,186	1.3
1977	12,901	2.5	2008	27,541	1.3
1978	13,200	2.3	2009	27,895	1.3
1979	13,518	2.4	2010	28,251	1.3
1980	13,879	2.7	2011	28,964	2.5
1981	14,257	2.7	2012	29,336	1.3
1982	14,651	2.8	2015	30,485	1.3
1983	15,048	2.7	2020	32,441	1.2
1984	15,450	2.7	2025	34,294	1.0
1985	15,883	2.8	2030	35,966	0.9
1986	16,329	2.8	2035	37,390	0.7
1987	16,774	2.7	2040	38,558	0.6

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 1957～62 年はマラヤ連邦。63 年にサバ、サラワク、シンガポールが加わり、65 年にシンガポールが抜ける。2015～2040 年は統計局の予測値。

同方針を具体化した 84 年の新人口政策では、マレーシアを「2100 年までに人口 7000 万人の国とする」との目標を定めた。新人口政策はその後、91 年に策定された「2020 年までに先進国となる」戦略目標を打ち出した「ビジョン 2020」を支える政策となった。すなわち、先進国としてあらゆる産業を国内に持つ国に必要な人口は 7000 万人程度、との考え方である。

人口増加政策が実施されたとはいえ、積極的に人口を増やす措置がとられたわけではない。従前の人口抑制策、ファミリープランが中止されたのみである。その後の人口推移を図表 5-1-1 で確認すると、84 年以降の人口増加率は 2.6~2.8%で 15 年ほど推移している。2002 年以降になって明らかに人口増加率は低下傾向に転じ、2006 年から 1%台に下がった。以後、2011 年を例外に 1%台で推移している。

2013 年に発表された 2040 年までを展望した統計局の人口予測¹によると、2040 年の人口は 3860 万人、増加率は 0.6%である。このペースで推移すれば 2100 年には 7000 万人を超える。第 2 次世界大戦後に独立した多くの開発途上国が、過剰な人口増加で経済停滞を余儀なくされている状況と比較すると、マレーシアは恵まれた国といえよう。

後の節でもう一度みるが、70 年代の終わりから 2000 年にかけて増加率は 2.7%前後の高い水準で推移した。これには外国人労働者の増加が反映している。図表 5-1-1 では男女別の人口を示さなかったが、マレーシアでは 15~64 歳の生産年齢人口で、男性人口が女性人口を上回っている。他の国では概ね女性が男性を上回ることが多い。これは人口構成にも外国人労働者の存在が反映した結果である。外国人労働者数は男性が女性を大きく上回る。

図表では示していないが、各州の総人口に対する割合は、州により増減が認められるものの、それほど大きな変化ではない。傾向としては、産業が集積しているセランゴール州、ペナン州、ジョホール州、連邦直轄地クアラルンプールへの他州からの移動がみられる。

それ以上に顕著にみられるのは農村地域（rural）から都市部（urban）への移動だ。独立した 57 年には都市部人口は全体の 42.5%であったが、サバ、サラワクが加わった 70 年センサスでは都市部人口は 27%に一旦は低下した。その後、工業化の進展に伴い上昇傾向に転じ、都市部人口は 80 年 35.8%、91 年 51.7%、2000 年 62.0%、2012 年 63.0%となっている。

農村（rural）と都市（urban）の定義について付言しておく。urban に関して 2010 年センサスはずぎのように定義している²。「1 万人以上の人口が集住している市街地であると官報に記載された地域。市街地とは、少なくとも 15 歳以上人口の 60%が非農業活動に従事している地域」。2000 年センサスでは上記に加えて、「家屋にモダンなトイレを有する地域」と定義していた。rural について定義はなく、urban 以外の地域を指す。なお、本報告書では urban を都市、rural を農村と訳して記述した。しかし、マレーシアの地勢を考慮した場合、rural は必ずしも農村を意味しないことに留意が必要である。rural は「非都市化地域」と直

1 Department of Statistics Malaysia (2013), *Population Projection 2010-2040*

2 Department of Statistics Malaysia (2012), *Statistics Yearbook Malaysia 2011*

訳すべきかとも考えたが、両地域の比較の意味合いで、慣例に従い「urban、rural」を「都市、農村」と訳した。

2. 平均寿命の伸び³

平均寿命と粗死亡率、合計特殊出生率の推移をみたのが図表 5-1-2 である。

1000 人当たりの死亡者数を表す粗死亡率は 47 年には 20 を超えていた。独立時には 12.4 に低下し、2012 年には 4.7 にまで下がっている。粗死亡率のこの水準は、先進国の多くと比較しても引けを取らない低水準である。この要因はもっぱら、医療水準の向上、医療関連施設の整備に帰すことができる。もう 1 つの要因は、マレーシアの人口が後でみるように若年人口比率が高いことに求められる。粗死亡率を引き上げる主たる要因が、高齢者の死亡率が高いことにあるからだ。

図表 5-1-2 平均寿命、粗死亡率、合計特殊出生率

(%)

年	平均寿命		粗死亡率	合計特殊出生率
	男	女		
1957	55.8	58.2	12.4	6.8
1960	55.8	58.2	9.5	6.0
1970	61.6	65.6	6.7	5.0
1980	66.5	71.0	5.3	3.9
1990	69.2	73.7	4.6	3.3
2000	70.2	75.1	4.5	3.1
2010	71.1	76.8	4.6	2.1
2011	72.0	77.1	4.6	2.1
2012	72.3	77.2	4.7	2.1

(出所) Department of Statistics, Malaysia

粗死亡率の低下に伴って平均寿命は大きく伸びている。図表 5-1-2 に示したように、男性の場合、57 年の 55.8 歳から 2012 年には 72.3 歳へと伸びている。女性も同様である。2010 年の人口センサス結果が発表された折の現地紙は、平均寿命の伸びを大きく扱い、「平均寿命が最も長いのは中国人女性の 77.8 歳」と報じた⁴。

なお、第 7 章で定年延長について検討するが、政府は民間企業に法定の 65 歳定年制を導入する理由に「2010 年センサスで平均寿命が 75 歳を超えた」ことを上げたが、図表 5-1-2 に示したように 10 年前の 2000 年センサスからそれほど大幅に平均寿命が伸びたとは見て取れない。

3 Rohani Abdul Razak (2011), *Malaysia Demographic: Overview and Prospects*, Edited by Abdulluah Malim Baginda (2011), *Social Development in Malaysia*, Malaysian Strategic Research Centre を参照。

4 The Star 2011 年 4 月 5 日付。

1 人の女性が生涯に出産する子供の数を表す合計特殊出生率も独立から今日までの 55 年間に 6.8 から 2.1 へとコンスタントに低下した。これには女性の教育水準向上に伴う晩婚化、労働市場への進出が反映している。57 年には 15～19 歳で 37%の女性が結婚していたが、70 年代 16%、80 年代 6%、90 年代 4%と激減し、2000 年代には 3%台に低下している。

3. 年齢階層別の人口

年齢階層別の人口とその割合を図表 5-1-3 に示した。これによると、年少人口（0～15 歳未満）の割合は 70 年の 44.5%から 2012 年の 27.0%へと低下、これに対し老年人口（65 歳以上）の割合は 70 年の 3.3%から 2012 年の 5.1%へと上昇している。

年少人口は低下傾向にあるが、それでも 2012 年に人口の 3 分の 1 近くを占めている。2020 年の予測値で 24.1%、図表 5-1-3 には示していないが 2040 年の予測値は 19.5%である。マレーシアはまだ「子供の国」が当分続くといっている⁵。

図表 5-1-3 年齢階層別の人口と割合

(百万人、%、歳)

年	0～15歳未満		15～64歳		65歳以上		合 計		年齢の中央値
	人口	割合	人口	割合	人口	割合	人口	割合	
1970	4.8	44.5	5.7	52.2	0.4	3.3	10.9	100.0	—
1980	5.5	39.9	7.8	56.5	0.5	3.5	13.8	100.0	—
1990	6.8	37.4	10.7	58.9	0.7	3.6	18.1	100.0	23.6
2000	7.8	33.3	14.7	62.8	0.9	3.9	23.5	100.0	23.6
2006	7.8	29.2	17.9	66.6	1.2	4.3	26.8	100.0	—
2007	7.8	28.7	18.2	67.0	1.2	4.4	27.2	100.0	—
2008	7.8	28.2	18.5	67.3	1.2	4.5	27.5	100.0	—
2009	7.7	27.7	18.9	67.7	1.3	4.6	27.9	100.0	—
2010	7.7	27.2	19.2	68.1	1.3	4.7	28.3	100.0	26.3
2011	7.7	27.1	19.5	69.1	1.4	4.9	28.6	100.0	—
2012	7.6	27.0	19.8	70.1	1.4	5.1	28.9	100.0	—
2015	7.7	25.2	21.0	68.9	1.8	5.9	30.5	100.0	27.8
2020	7.8	24.1	22.4	69.1	2.2	6.8	32.4	100.0	29.2
1991～2012 平均増加率	0.6		3.0		3.6		2.3		—

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 2015、2020 年は統計局の推計値。

5 Rohani Abdul Razak (2011)

一方、老年人口は上昇しているが、そのカーブは緩やかだ。統計局の人口推計では、2020年においても6.8%の低水準である。国連では高齢化社会とは老年人口7.0～14.0%としており、マレーシアが高齢化社会となるのは2020年以降のことになる。

生産年齢人口（15～64歳未満）の割合は、70年の52.2%から2012年の70.1%まで図表5-1-3で見る限り上昇を続けている。ただ、この中には90年代半ば以降、年によって変動はあるが、100～200万人の外国人労働者が含まれている。それを差し引くと全人口に占める比率は7～8%低くなることに留意が必要だ。その意味では、先に述べた老年人口の比率も同じように影響を受けている。NEM（新経済モデル）は外国人労働者の半減を計画した。計画どおりに事が運べば、幾分早く高齢化社会になるかもしれない。

4. 人種別の人口

つぎに人種別人口の全人口に対する割合を確認しておく。マレーシアにおいては、人種別人口の割合は、極めてセンシティブで、重要である。とくに半島マレーシアのマレー人、中国人、インド人の比率は社会の安定にとって大きな意味を持つ。

65年のシンガポールの独立はマレーシアの人種別人口比率を理由としている。63年に住民の大多数が中国人であるシンガポールが加わったことによって、それまでの人種別人口比率が大きく変化した。サバ、サラワクの住民を「ブミプトラ」とカウントし、マレー人と同列に扱ったが、シンガポールの中国人の数に比べてサバ、サラワクのブミプトラ数は少なかった。中国人の増加によって人口の人種別バランスが大きく変化し、社会の緊張がさまざまな局面で高まった。社会の緊張は主として、経済面で劣勢にあったマレー人の地位がさらに低下することを恐れたマレー人の側から醸し出されていた。これが重大な事態を引き起こさないように時の首相ラーマンはシンガポールを分離、独立させる決断をした。シンガポールは分離したが、社会の緊張は完全には払拭されず、69年の人種暴動の遠因の1つとなった。

図表 5-1-4 人口に対する各人種の割合

年	(%)			
	ブミプトラ	中国人	インド人	その他
1970	52.7	35.8	10.7	0.8
1980	60.1	31.0	8.3	0.5
1990	61.1	27.4	7.7	3.8
2000	66.1	25.3	7.4	1.2
2005	66.0	25.3	7.5	1.3
2010	67.3	24.5	7.3	0.9
2011	67.5	24.3	7.3	0.9
2012	67.7	24.2	7.3	0.9

（出所）Department of Statistics, Malaysia

（注）1970年は半島マレーシアの数値で、ブミプトラはマレー人のみ。

69 年の人種暴動後は「人種間に関する問題（Sensitive Issue）を公の場で議論することを禁止する」行政措置がとられた。この措置は今日まで継続されている。

図表 5-1-4 は人種暴動後に NEP が策定された 70 年から 2012 年までの人種別人口の総人口（外国人を除く）に対する割合をみたものである。傾向としてはブミプトラが増加し、中国人、インド人は減少している。ただ、2000 年以降は各人種の割合に大きな変動はない。

人種間の人口比率のバランスを保つためにさまざまな措置がとられている。例えば、インド人は、インド本国の「故郷」から配偶者を迎える習慣を今でも保っている。だが、インド本国からマレーシアに婚姻して移住した配偶者は、永住権は認められるが、国籍の取得は難しい。就業もかなり制限されている。

第2節 労働力人口と失業率

1. 労働力人口の推移

労働力人口、就業者数、失業率などの 82～2012 年の推移をみたのが図表 5-2-1 である。この中で不完全就業者とは、調査週の就業時間が 30 時間未満の者を意味する。不完全就業者数は、就業者数の内数である。

労働力人口は 82 年の 543 万人から 2012 年の 1292 万人へと 2.4 倍に増加している。前にも指摘したが、1292 万人の労働力人口の中には、150 万人以上の外国人労働者（合法入国者のみ）が含まれていることに留意する必要がある。例えば、高度経済成長が始まった 80 年代後半から 97 年までは年平均 20～30 万人増加しているが、97 年のアジア経済危機前には 878 万人であった労働力人口が 98 年には 10 万人足らず増加した 888 万人となっている。これは明らかに外国人労働者を削減したことに理由がある。

週 30 時間未満就業する不完全就業者は、88 年の 86 万人をピークに 90 年の 60 万人まで低下し、以降 45～60 万人で推移している。この間に労働力人口は年平均 2.5% ずつ増加しているので、相対的に不完全就業者の割合は大きく減少しているといっている。この面からみても労働市場はタイトな状況が続いているといえる。

2. 労働力率の推移

つぎに労働力率の推移をみる。（図表 5-2-2 参照）

まず全体（男女計）をみると、82 年の 64.8% から 2012 年の 65.2% までほぼ 65% 前後で推移している。日本の場合は 82 年の 63.3% から 2012 年の 59.1% へと、高齢化の進展に歩調を合わせてほぼ一貫して減少している。これと比較すればマレーシアの労働力率は一定水準で推移しており、人口の伸びに比例して労働力が増えていることになる。

男性の労働力率は 82 年の 85.3% から 97 年まではほぼ横ばいで推移しているが、その後、緩やかに低下している。マレーシアの民間企業の定年は 55 歳が一般的であったが、2013 年 7 月から法定で 60 歳に引き上げられ、男性の労働力率はここしばらく上昇することが見込まれる。

一方、女性の労働力率は 82 年の 44.5% から 2012 年の 48.8% までそれほど大きな変化はない。NEM（新経済モデル）は、外国人労働者の削減によって不足する労働力を補うために、女性の労働力率を 2015 年までに 55% に引き上げる方針だ。図表 5-2-2 をみると、女性の労働力率は NEM を策定した 2010 年の 46.8% から 2011 年 47.9%、2012 年 48.8% とわずかに上昇しているが、これが NEM の成果であるか否かは不明だ。このペースでは 2015 年までに 55% には達しない。図表 5-2-2 を見る限り、女性の労働力率引き上げに期待するより、定年延長による男性の労働力率上昇の方が政策効果は大きいように思える。

図表 5-2-1 労働力人口、就業者数、失業率の推移

(千人、%)

年	労働力人口	就業者数	不完全就業者数	失業者数	失業率
1982	5,431.4	5,249.0	401.9	182.4	3.7
1983	5,671.8	5,457.0	520.9	214.9	3.8
1984	5,862.5	5,566.7	661.6	295.8	5.6
1985	5,990.1	5,653.4	696.5	336.8	7.1
1986	6,222.1	5,760.1	789.5	461.9	8.1
1987	6,456.8	5,983.9	750.6	472.9	8.0
1988	6,637.0	6,157.2	860.6	479.8	7.4
1989	6,779.4	6,390.9	665.6	388.5	5.7
1990	7,000.2	6,685.0	599.1	315.2	4.4
1992	7,319.0	7,047.8	515.0	271.2	3.7
1993	7,700.1	7,383.4	653.3	316.8	3.6
1995	7,893.1	7,645.0	482.4	248.1	2.0
1996	8,616.0	8,399.3	556.8	216.8	2.5
1997	8,784.0	8,569.2	509.8	214.9	2.5
1998	8,883.6	8,599.6	486.9	284.0	3.4
1999	9,151.5	8,837.8	464.7	313.7	3.2
2000	9,556.1	9,269.2	491.4	286.9	2.9
2001	9,699.4	9,357.0	525.0	342.4	3.6
2002	9,886.2	9,542.6	516.7	343.5	3.2
2003	10,239.6	9,869.7	529.0	369.8	3.3
2004	10,346.2	9,979.5	599.3	366.6	3.8
2005	10,413.4	10,045.4	484.4	368.1	3.7
2006	10,628.9	10,275.4	471.9	353.6	3.8
2007	10,889.5	10,538.1	511.3	351.4	3.3
2008	11,028.1	10,659.6	470.7	368.5	3.8
2009	11,315.3	10,897.3	478.7	418.0	4.2
2010	12,303.9	11,899.5	503.0	404.4	2.8
2011	12,675.8	12,284.4	507.9	391.4	3.5
2012	12,924.0	12,505.0	—	413.6	3.2

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 不完全就業者は「週 30 時間未満就業した者」。2012 年は推計値。

図表 5-2-2 労働力率の推移

(千人、%)

年	合 計		男		女	
	労働力人口	労働力率	労働力人口	労働力率	労働力人口	労働力率
1982	5,431.4	64.8	3,562.3	85.3	1,869.1	44.5
1983	5,671.8	65.6	3,693.1	85.6	1,978.8	45.7
1984	5,862.5	65.3	3,832.2	85.4	2,030.3	45.2
1985	5,990.1	65.7	3,896.7	85.6	2,093.5	45.9
1986	6,222.1	66.1	4,037.7	85.8	2,184.3	46.4
1987	6,456.8	66.5	4,151.3	85.6	2,305.5	47.5
1988	6,637.0	66.8	4,268.7	85.9	2,368.4	47.7
1989	6,779.4	66.2	4,389.1	85.6	2,390.3	46.7
1990	7,000.2	66.5	4,489.8	85.3	2,510.3	47.8
1992	7,319.0	65.9	4,716.5	84.9	2,602.5	46.9
1993	7,700.1	66.5	5,043.3	86.0	2,656.9	46.5
1995	7,893.1	64.7	5,203.1	84.3	2,690.0	44.7
1996	8,616.0	66.3	5,653.9	84.9	2,962.1	46.8
1997	8,784.0	65.6	5,787.3	84.3	2,996.7	46.0
1998	8,883.6	64.3	5,904.2	83.1	2,979.4	44.4
1999	9,151.5	64.2	6,063.5	82.8	3,088.0	44.6
2000	9,556.1	65.4	6,156.2	83.0	3,399.9	47.2
2001	9,699.4	64.9	6,268.3	82.3	3,431.1	46.8
2002	9,886.2	64.4	6,352.3	81.5	3,533.9	46.7
2003	10,239.6	65.2	6,559.4	82.1	3,680.1	47.7
2004	10,346.2	64.4	6,615.1	80.9	3,731.1	47.2
2005	10,413.4	63.3	6,700.9	80.0	3,712.5	45.9
2006	10,628.9	63.1	6,843.5	79.9	3,785.4	45.8
2007	10,889.5	63.2	6,963.5	79.5	3,926.0	46.4
2008	11,028.1	62.6	7,074.6	79.0	3,953.5	45.7
2009	11,315.3	62.9	7,218.1	78.9	4,097.2	46.4
2010	12,303.9	63.7	7,955.5	79.3	4,348.4	46.8
2011	12,675.8	64.4	8,129.5	79.7	4,546.3	47.9
2012	12,924.0	65.2	8,288.7	80.5	4,635.3	48.8

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 2012 年は推計値。

図表 5-2-3 は、労働力調査で非労働力人口にカウントされている者に「求職活動をし
ない理由」を聞いた結果である。これをみると男女でその違いが際立っている。

図表 5-2-3 求職活動をし
ない理由

(千人、%)

	2010年				2011年			
	男		女		男		女	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
就 学	1,280.6	64.4	1,337.4	27.5	1,368.6	66.1	1,445.8	29.3
家 事	40.1	2.0	3,263.0	67.1	52.3	2.5	3,225.7	65.3
受験準備	57.6	2.9	59.8	1.2	66.2	3.2	69.2	1.4
障 害	91.2	4.6	41.3	0.9	97.5	4.7	50.7	1.0
無関心	29.0	1.5	13.3	0.3	27.2	1.3	10.4	0.2
退 職	351.9	17.7	63.1	1.3	340.3	16.4	63.0	1.3
その他	139.3	7.0	88.4	1.8	119.0	5.7	72.9	1.5
合 計	1,989.7	100.0	48,663.0	100.0	2,071.0	100.0	4,937.8	100.0

(出所) Department of Statistics (2011), (2012), *Labour Force Survey Report 2010, 2011*

2011 年をみると、男性の場合は「就学」が 66.1%と割合が最も高く、ついで「退職」が 16.4%を占める。男性の「就学」者は、卒業すればいずれ労働力として労働市場に参入する
と考えられる。

一方、女性の場合は「家事」が 65.3%と割合が最も高い。男性と比較すると、男性の「家
事」の割合はわずか 2.5%で、人数は 5 万 2000 人。これに対し女性の人数は 322 万 6000 人
で、男性の 60 倍を超える。労働力調査結果では「家事」の中身は不明だが、学校を卒業し
て家事手伝いをしている未婚者と、専業主婦をしている既婚者の合計と考えられる。「就
学」とは異なり、「家事」と回答した女性が労働市場に参入する可能性は、一般的にはそれ
ほど高くない。

女性の「就学」割合は 29.3%で男性の半分以下だ。しかし、「就学」の人数をみると、男
性の 136 万 8000 人に対し、女性は 144 万 5000 人で男性を上回っている。これは女性が高等
教育進学率で男性を多少上回っている結果だと思われる。

「退職」も男女で差が大きい。女性は 1.3%、6 万 3000 人で、男性は 5.7%、34 万人。人
数で女性は男性の 5 分の 1 以下だ。これは当然のことながら、就業者数が少ない女性は、退
職者も少ないからである。

さて、NEM は女性の労働力率は低いと強調している。図表 5-2-3 を見る限り、女性労働
力率引き上げのターゲットは、学校を卒業し、未婚で家事手伝いをしている女性、既婚で専
業主婦をしている女性である。そこで、女性の非労働力人口のプロファイルを学歴別、既婚
／未婚別にみると（図表 5-2-4）、学歴別では中等教育修了者、既婚／未婚別では既婚者の数
がそれぞれ半数を超える。したがって、NEM の最大のターゲットは中等教育を修了した既

婚者であるといえる。

専業主婦をしている既婚者は、就業経験がない場合、労働市場に参入する可能性は低いといわれる。このあたりにも解決すべき課題がありそうだ。女性の労働力率引き上げ政策の現状は第6章で改めて取り上げる。

図表 5-2-4 女性非労働力人口のプロファイル(2011 年)

(千人、%)					
学歴	人数	割合	未婚・既婚等	人数	割合
初等教育修了	943.0	19.1	未婚	1,780.5	36.1
中等教育修了	2,721.0	55.1	既婚	2,859.9	57.9
高等教育修了	992.0	20.1	未亡人	255.2	5.2
学校教育未就学	281.9	5.7	離婚	42.1	0.9
合 計	4,937.8	100.0	合 計	4,937.8	100.0

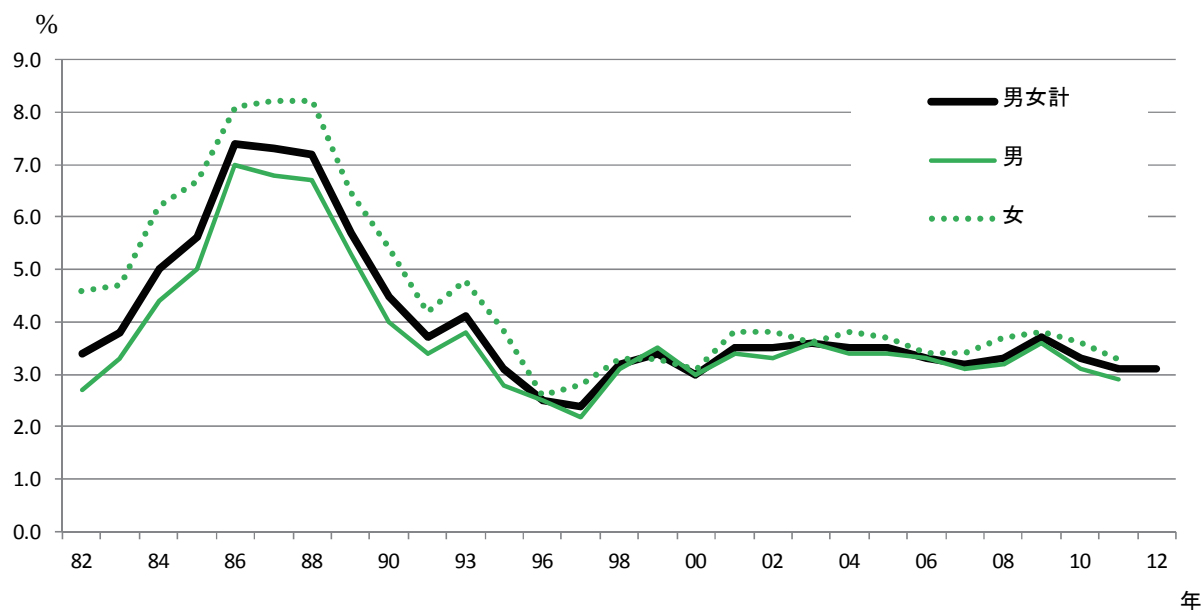
(出所) Department of Statistics (2012), *Labour Force Survey Report, 2011*

3. 失業率の推移

(1) 低水準の失業率

図表 5-2-5 に 82～2012 年の失業率の推移をグラフで示した。まず、全体（男女計）の傾向をみると、82 年に 3.7%であった失業率は、80 年代半ば頃に 7%台に跳ね上がっている。これは 80 年代半ばの景気後退時に失業者が増加したことを物語る。

図表 5-2-5 失業率の推移



(出所) Department of Statistics, Malaysia

80年代後半に景気が回復するとともに、失業率は80年代前半の水準に戻った。90年代初頭から始まる年平均8%の高成長期に入ると、失業率はさらに下がり、95年以降は、ほぼ2.5～3.5%の水準で推移し、今日に至っている。2.5～3.5%水準の失業率は、ほぼ完全雇用とっていいほどの低水準である。

マレーシアは95年以降に3度にわたる不況に見舞われている。97年のアジア通貨危機に伴う不況、2001年のIT不況、2008年のリーマンショックによる世界的な不況の影響を受けた景気後退である。不況により経済成長率は98年マイナス7.4%、2001年はマイナスにはならなかったが0.5%、2009年マイナス1.6%へと落ち込んだ。にもかかわらず、図表5-2-5にみられるとおり、97、98年においても、2001、2002年においても失業率はほぼ3.5%水準を維持、2009年には4.2%と悪化したが、翌2010年には2.8%に低下している。

この理由は何か。回答は明確である。90年代初めから大量に流入した外国人労働者を、不況時に半ば強制的に帰国させた結果だ。マレーシア人労働者の雇用を守る目的で、外国人労働者を雇用のバッファとして活用したのである。

97年の通貨危機が起きる以前は合法外国人労働者だけで100万人を数え、不法入国者を加えると200万人を超えるといわれた。経済危機により景気が後退すると、政府は直ちに外国人労働者の新規採用を凍結するとともに、労働許可証の更新を打ち切ることによって大量の外国人労働者に国外退去をもとめた。また、それまでは緩やかであった不法入国者の取り締まりを強化した。これら一連の措置により、外国人労働者数は60数万人に減少したといわれる。

そして景気回復が軌道に乗った2000年に「外国人労働者の新規雇用凍結措置を解除」すると、再び大量の外国人労働者がマレーシアに入国してきたと現地紙は伝えている⁶。2008年の不況時にもほぼ同様の措置がとられた。

(2) 女性の失業率

つぎに男女別の失業率の推移をみる。図表5-2-5で分かるように、95年以降の失業率は男性が全体よりわずかに低く、女性の場合は全体よりわずかに高い。2011年では、男性の2.9%に対して女性は3.3%と、0.4ポイント高くなっている。

労働力率の項でみたように、NEM（新経済モデル）は外国人労働者に代わる労働力として女性労働力に多くを期待している。NEMや10MP（第10次マレーシア計画）は、男性に比べて女性の失業率が高いのは、職場に女性が働きやすい環境が整っていないことが大きな理由の1つであるとみている⁷。

このため政府としては女性の働きやすい労働環境（職場）づくりを進め、結果として失業率を改善する計画だ。

6 The Star 2000年2月9日付。

7 Economic Planning Unit (2010), *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*, Prime Minister's Department

第3節 就業者数の推移

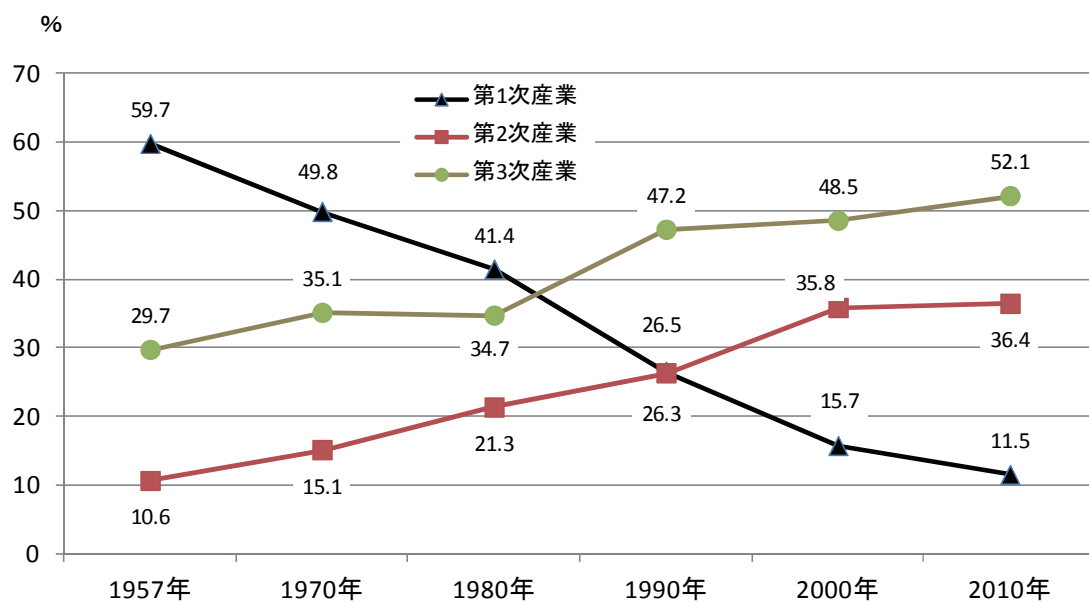
1. 産業別就業者数

産業3部門別に就業者数の割合をみたのが図表 5-3-1 である。57 年の独立時には第 1 次産業が 60%近くを占め、第 2 次産業は 10%ほどの割合しかなかった。以後、第 1 次産業は一貫して低下を続け、2010 年には 11.5%を占めるに過ぎなくなっている。一方、第 2 次産業は増加を続け、90 年を境に就業者数に占める割合は第 1 次産業を上回るようになった。2010 年には就業者数の 3 分の 1 を占めている。

第 3 次産業は 57 年に約 30%であったが、82 年に第 1 次産業を上回り、2002 年には 50%を超えて増え続け、2010 年に 52.1%となっている。

この就業者数の推移は、マレーシアの工業化の過程をよく表している。

図表 5-3-1 産業3部門別就業者数の割合



(出所) Ministry of Finance

産業別就業者数の割合をより詳しくみたのが図表 5-3-2 である。この図表では 81 年以前の数値がない。そこで NEP（新経済政策）の期間（70～90 年）の労働市場について NDP（国家開発政策）が説明しているので以下に要約しておく。

70 年から 90 年にかけての 20 年間に、労働市場は大きく拡大し、雇用創出は所期の目標を十分に達成した。あわせて、農村で自給的農業を営んでいたマレー人が雇用者として都市に流入し、都市部（urban）の人種別人口比率が、70 年のマレー人 20%、中国人 70%から、90 年にはほぼマレー人と中国人が同比率になるまで是正されることになった。

70 年代に雇用者数は年平均 3.7%増加し、労働力人口の伸び率 3.5%を上回って増加し続け

図表 5-3-2 産業別就業者数の割合

(％、千人)

年	農林魚業	鉱業	製造業	建設業	サービス業	就業者数
1982	31.2	1.0	15.5	7.2	45.1	5,249
1983	30.6	1.0	16.4	7.8	44.2	5,457
1984	30.4	0.8	15.4	7.7	45.6	5,567
1985	30.4	0.8	15.0	7.4	46.4	5,653
1986	30.6	0.7	15.2	6.4	47.1	5,760
1987	30.9	0.6	15.5	5.6	47.4	5,984
1988	30.6	0.5	15.9	5.5	47.5	6,157
1989	28.7	0.5	18.3	5.9	46.6	6,391
1990	26.0	0.6	19.9	6.3	47.2	6,685
1992	21.8	0.5	23.3	7.2	47.2	7,048
1993	21.1	0.5	23.4	7.3	47.7	7,383
1995	20.0	0.4	23.3	8.0	48.3	7,645
1996	19.4	0.4	22.8	8.5	48.9	8,399
1997	17.3	0.4	23.4	9.3	49.6	8,569
1998	18.8	0.3	22.2	8.7	50.0	8,600
1999	18.4	0.4	22.5	8.2	50.5	8,838
2000	15.2	0.4	27.6	8.1	48.7	9,271
2001	15.1	0.4	26.4	8.2	49.9	9,379
2002	14.6	0.4	26.7	7.9	50.3	9,709
2003	14.1	0.4	27.6	7.7	50.2	10,047
2004	13.4	0.4	28.4	7.3	50.4	10,464
2005	12.9	0.4	28.7	7.0	51.0	10,893
2006	12.5	0.4	28.8	6.8	51.4	11,144
2007	12.2	0.4	29.2	6.8	51.4	11,363
2008	12.0	0.4	28.8	6.6	52.2	11,577
2009	11.9	0.4	27.6	6.6	53.5	11,641
2010	11.6	0.4	28.3	6.4	53.3	11,959
2011	11.3	0.3	28.6	6.3	53.4	12,256
2012	11.1	0.3	28.9	6.2	53.5	12,505

(出所) Department of Statistics, Malaysia

た。この結果、雇用者数は 70 年の 334 万人から 80 年には 482 万人に達した。80 年代に入っても雇用者数の増加傾向は続き、90 年には 640 万人を数え、労働力人口の 80%を超える比率を占めるに至った。NEP の当初目標は 70～90 年の 20 年間に 190 万人の雇用創出を図ることであったが、この目標は 83 年に早々と達成した⁸。

図表 5-3-2 をみると、上に引用した 70～90 年の状況が、91～2012 年の期間も継続していることがよく分かる。農林漁業の就業者が製造業とサービス業に大量に移動している。製造業の就業者数は 82 年の 81 万人から 90 年には 133 万人に増え、2000 年に 256 万人、2012 年には 82 年の 4.5 倍に近い 360 万人に増加している。

サービス業の割合はそれほど高くなっていないが、就業者数は 3 倍近い増加だ。2002 年にサービス業が就業者数の 50%を超え、マレーシアはサービス経済化の時代に入っている。就業者数の観点からみれば、NEM（新経済モデル）が製造業と並べてサービス業を最重要産業としたことがよく理解できる。

ただ、サービス業に含まれる業種の変化が著しく、業種ごとの傾向は把握しづらい。図表 5-3-2 は便宜上、82 年から 2012 年までの時系列表としたが、統計局の原表は 2000 年までは 72 年産業分類改訂版（Malaysia Industrial Classification, Updated 1972）を用い、2001～2009 年は 2000 年標準産業分類（Malaysia Standard Industrial Classification (MSIC) 2000）、2010～2012 年は 2008 年標準産業分類（Malaysia Standard Industrial Classification (MSIC) 2008）を用いている。この産業分類の違いは、サービス業の業種分類を組み替えている点にある。例えば 2001～2009 年に「金融・不動産・ビジネスサービス」としていた業種を 2010～2012 年では「金融・タカフル業務」「不動産」に分け、「ビジネスサービス」は他の業種と組み合わせている。タカフル業務とは「イスラム金融・保険」のことであるが、「金融」と統一されていない。概念定義が異なるのであろう。

上記の事情を踏まえて大雑把に言えば、2000 年以降にサービス業の中で就業者数が増加傾向にあるのは、金融（タカフルを含む）、卸売・小売、ホテル・レストラン、行政・防衛などである。

2. 職種別就業者数

職種別に就業者数の推移をみたのが図表 5-3-3、図表 5-3-4 である。産業分類と同様に職種分類も変更がある。図表 5-3-3 で示した 82～2000 年の職種は 80 年職種分類（Dictionary of Occupational Classification, 1980）に基づき、図表 5-3-4 の 2001～2010 年は 98 年標準職種分類（Malaysia Standard Classification of Occupations (MASCO) 1998）、2011 年は 2008 年標準職種分類（Malaysia Standard Classification of Occupations (MASCO) 2008）に基づいている。82～2000 年の 20 年近くにわたって職種分類の変更はなかったが、その後、10 年ごとに分類変更が行われている。新しい職種の登場、古い職種の衰退の速度が増している状況をうかが

8 Economic Planning Unit (1991), *Second Outline Perspective Plan, 1991-2000*, Prime Minister's Department

わせる。

職種分類の変更があって長期的な傾向は把握しづらい。まず、図表 5-3-3 をみると、農業／漁業従事者は 82 年から 2000 年にかけて全就業者に占める割合がほぼ半減している。それ以外の職種はいずれも割合が高くなっている。中でも、管理職の割合が 82 年の 2.1%から 2000 年の 4.2%へとほぼ 2 倍になっていることが目を引く。

ついで、図表 5-3-3 と図表 5-3-4 を比べてみる。農業／漁業従事者の減少傾向は 2011 年まで続いていることが分かる。管理職の増加傾向が続いていることも見て取れる。専門職、技能職も増加傾向にあるとみられるが、職務分類基準が細分化され、傾向は必ずしも明確ではない。というのは、例えば 2000 年以前は「専門／技能職」であったカテゴリーを「専門職」と「技能／准専門職」の 2 つに分けている。このことから「専門職」「准専門職」と分類される就業者は増えたが、必ずしも「専門職」が増えたわけではなく、新たに設けた「准専門職」に当たる労働者が増えたと考えられるからだ。

図表 5-3-3 職種別就業者数の割合(1982～2000 年)

(%)

	専門/ 技能職	管理職	事務員	販売員	サービス 従事者	農業/漁業 従事者	生産/運転/ 単純作業従 事者	合計
1982	7.2	2.1	9.4	9.7	10.9	31.5	29.1	100.0
1983	7.0	2.4	9.5	9.6	10.9	30.8	29.8	100.0
1984	7.4	2.1	9.7	10.8	11.5	30.4	28.2	100.0
1985	7.5	2.3	9.8	11.1	11.4	30.4	27.5	100.0
1986	7.8	2.4	9.5	11.1	11.9	30.5	26.8	100.0
1987	7.6	2.0	9.5	11.9	11.8	30.8	26.5	100.0
1988	7.4	2.1	9.3	11.8	11.8	30.7	26.8	100.0
1989	7.5	2.1	9.5	11.4	11.4	28.9	29.3	100.0
1990	7.8	2.2	9.8	11.3	11.4	26.2	31.3	100.0
1992	8.3	2.7	10.4	10.8	11.2	22.0	34.6	100.0
1993	8.7	3.0	10.7	10.5	11.9	21.3	34.0	100.0
1995	9.9	3.2	10.9	10.9	11.1	20.1	33.9	100.0
1996	10.0	3.6	10.8	11.1	11.2	19.6	33.7	100.0
1997	10.5	3.8	11.2	10.7	11.5	17.7	34.5	100.0
1998	10.6	4.0	11.0	10.9	11.7	19.0	32.7	100.0
1999	10.6	3.9	11.2	11.2	11.9	18.5	32.7	100.0
2000	11.0	4.2	10.9	11.3	12.8	16.9	32.8	100.0

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 職務分類は Dictionary of Occupational Classification, 1980 による。

図表 5-3-4 職種別就業者数の割合(2001～2011 年)

(%)

年	議員/上級 公務員/ 管理職	専門職	技能職/ 准専門職	事務員	サービス /販売員	農業/漁業 従事者	技能工/ 関連職業 従事者	機械操作 /組立作 業従事者	単純作業 従事者	合計
2001	7.4	4.9	12.0	9.5	13.8	13.5	12.4	15.8	10.6	100.0
2002	8.2	5.1	12.5	9.3	13.7	13.2	12.2	14.4	11.3	100.0
2003	8.0	5.4	12.4	9.5	14.2	12.7	12.5	14.4	11.0	100.0
2004	8.6	5.6	12.1	9.3	14.8	13.0	11.7	14.1	10.7	100.0
2005	7.7	5.5	12.6	9.9	14.8	12.6	11.4	14.2	11.2	100.0
2006	8.1	5.5	12.7	9.4	15.5	13.0	11.2	13.7	10.8	100.0
2007	7.3	5.7	13.3	9.8	16.2	12.9	10.8	12.8	11.4	100.0
2008	7.0	5.8	14.0	9.9	16.7	11.9	10.8	12.6	11.3	100.0
2009	7.6	6.3	14.3	10.0	17.2	11.5	10.4	11.4	11.4	100.0
2010	7.2	6.2	14.3	9.9	16.5	11.6	10.3	12.6	11.4	100.0
	管理職	専門職	技能職/ 准専門職	事務員/ 准事務員	サービス /販売員	農業/漁業 従事者	技能工/ 関連職業 従事者	機械操作 /組立作 業従事者	単純作業 従事者	合計
2011	5.7	10.0	10.7	9.6	20.3	8.2	10.8	12.7	12.1	100.0

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 2001～2010 年は Malaysia Standard Classification of Occupations(MASCO)1998、2011 年は Malaysia Standard Classification of Occupations (MASCO) 2008 による。

3. 学歴別就業者数

つぎに学歴別就業者数の推移を図表 5-3-5 に示した。

マレーシアの教育制度は日本とは少し異なるので、まず教育制度について簡単に説明しておく。初等教育は 6 歳からの 6 年間である。学校は国語 (National language) のマレー語を教授用語とする国民学校 (National School) と中国語、タミル語を教授用語とする国民型学校 (National-type School) がある。いずれも授業料は無料。中国人、インド人の多くは国民型学校を選択する。6 学年修了時に全国統一の UPSR (初等教育検定試験) を受ける。したがって、このレベルの教育を受けたことを「小学校卒」ではなく「UPSR レベル」と表現する。

中等教育は前期 (Lower Secondary) 3 年間と後期 (Upper Secondary) 2 年間である。前期中等教育を終えると全国統一の PMR (前期中等教育修了試験) を受ける。かつては PMR の成績が低いと後期中等教育に進学できなかった。後期中等教育を終えると全国統一の SPM (中等教育検定試験) を受ける。SPM で一定の成績を得ると、「SPM レベル」となる。SPM で一定の成績以下の場合は、後期中等教育を終えても「PMR レベル」ととどまる。中等教育は前期と後期に分かれるが、多くの場合、同一中等学校の中に前期クラスと後期クラスがある。つまり後期中等教育に進む者は同じ学校に 5 年間通うことになる。

SPM レベルに到達した後、高等教育を受けるためには、中等学校に併設されている大学予備課程 (Form 6) に 2 年間通い、STPM (高等教育検定試験) を受験して一定以上の成績

図表 5-3-5 学歴別就業者数の推移

(千人、%)

年	学校教育未就学		初等教育修了 (UPSR)		中等教育修了 (SPM)		高等教育修了		合 計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
1982	830.7	15.8	2,237.5	42.6	1,861.9	35.5	318.2	6.1	5,249.0	100.0
1983	818.3	15.0	2,270.8	41.6	2,039.9	37.4	327.9	6.0	5,457.0	100.0
1984	829.1	14.9	2,213.1	39.8	2,167.8	38.9	356.7	6.4	5,566.7	100.0
1985	796.0	14.1	2,243.8	39.7	2,227.7	39.4	385.9	6.8	5,653.4	100.0
1986	759.0	13.2	2,232.9	38.8	2,340.1	40.6	428.1	7.4	5,760.1	100.0
1987	750.9	12.5	2,232.3	37.3	2,541.3	42.5	459.4	7.7	5,983.9	100.0
1988	726.9	11.8	2,292.7	37.2	2,654.6	43.1	483.0	7.8	6,157.2	100.0
1989	711.0	11.1	2,260.9	35.4	2,896.0	45.3	523.0	8.2	6,390.9	100.0
1990	657.6	9.8	2,311.0	34.6	3,129.2	46.8	587.3	8.8	6,685.0	100.0
1992	645.4	9.2	2,165.1	30.7	3,525.0	50.0	712.3	10.1	7,047.8	100.0
1993	615.6	8.3	2,280.4	30.9	3,737.1	50.6	750.3	10.2	7,383.4	100.0
1995	666.0	8.7	2,139.0	28.0	3,987.4	52.2	852.1	11.1	7,645.0	100.0
1996	662.4	7.9	2,391.1	28.5	4,341.9	51.7	1,003.8	12.0	8,399.3	100.0
1997	621.9	7.3	2,391.4	27.9	4,458.6	52.0	1,097.2	12.8	8,569.2	100.0
1998	604.4	7.0	2,358.9	27.4	4,505.3	52.4	1,131.0	13.2	8,599.6	100.0
1999	585.1	6.6	2,332.9	26.4	4,755.4	53.8	1,164.4	13.2	8,837.8	100.0
2000	521.8	5.6	2,336.9	25.2	5,071.7	54.7	1,338.7	14.4	9,269.2	100.0
2001	484.4	5.2	2,291.1	24.5	5,135.3	54.9	1,441.7	15.4	9,357.0	100.0
2002	509.6	5.3	2,279.6	23.9	5,163.3	54.1	1,588.4	16.6	9,542.6	100.0
2003	474.8	4.8	2,244.7	22.7	5,424.1	55.0	1,724.7	17.5	9,869.7	100.0
2004	472.1	4.7	2,199.9	22.0	5,469.2	54.8	1,832.2	18.4	9,979.5	100.0
2005	466.8	4.6	2,102.6	20.9	5,565.6	55.4	1,908.1	19.0	10,045.4	100.0
2006	393.0	3.8	2,131.7	20.7	5,774.3	56.2	1,975.2	19.2	10,275.4	100.0
2007	424.8	4.0	2,064.9	19.6	5,917.4	56.2	2,121.9	20.1	10,538.1	100.0
2008	474.7	4.5	1,978.4	18.6	5,961.8	55.9	2,244.7	21.1	10,659.6	100.0
2009	426.0	3.9	1,922.2	17.6	6,008.1	55.1	2,541.0	23.3	10,897.3	100.0
2010	436.1	3.7	2,125.1	17.9	6,549.6	55.0	2,788.6	23.4	11,899.5	100.0
2011	385.1	3.1	2,099.9	17.1	6,809.4	55.4	2,990.0	24.3	12,284.4	100.0

(出所) Department of Statistics, Malaysia

(注) 合計人数には「不明」を含む。

を得る必要がある。STPM で一定以上の成績を得た者に大学入学資格が与えられる。

高等教育には、大学、カレッジ（教員養成中心）、ポリテク（職業教育中心）がある。大学に入るには STPM 資格が必須で、カレッジ、ポリテクは SPM 資格でも進学できる。大学に併設されたカレッジ（大学予備教育課程）もあり、ここで学んで当該大学の学位課程に進学することもできる。また、独立したカレッジ卒業後に大学に進学することも可能。現在、国立大学は 20 校であるが、半数以上は 90 年代半ばからの 10 年間に新設された。私立大学の設立は 96 年に認められ、現在 40 校となっている。

さて、図表 5-3-5 をみると、82 年から 2011 年までの 30 年間に教育水準が著しく向上していることがよく分かる。初等教育修了者と中等教育修了者の人数が逆転したのは高度成長が始まる直前の 86 年である。

高等教育修了者は 82 年から一貫して増加しているが、86 年頃から 93 年までは年に 3～4 万人ほど増え続け、その後は年平均 10 万人前後増加、2008 年からの 3 年間は年 20 万人を上回る勢いで増えている。

第 6 章でみるが、高等教育進学者の増加に歩調を合わせて「大卒にふさわしい職」が増えておらず、「卒業、即失業」のミスマッチが問題となっている。

第4節 賃金の現状

ここではマレーシア使用者連盟（MEF）が毎年実施している会員企業を対象とした賃金調査結果を資料として 2012 年現在の賃金水準をみる。MEF の賃金調査は、調査年に結果を発表しており、最新の賃金水準が分かる資料として広く利用されている。統計局は労働力調査の中で年 1 回、賃金調査を実施しているが、発表に少し時間がかかる。また人的資源省は 2007 年、2009 年に民間企業を対象に賃金を含む調査を行い「全国雇用報告書」（National Employment Returns Report）にまとめたが、これも発表までに時間がかかっている。ここでは MEF の調査項目にない統計は人的資源省の報告書を活用する。MEF は賃金調査を 95 年から毎年行い、2012 年調査は 6～9 月にウェブ調査として実施、結果は 12 月に発表した。

1. 賃金水準

MEF は賃金調査をホワイトカラーを対象とする Executives 調査と、ブルーカラーを対象とする Non Executives 調査に分けて実施している。

マレーシアにはブルーカラーとホワイトカラーの 2 つの労働市場がある。両者はかなり厳密に分かれている。ここでいうブルーカラーとは、雇用法が適用される月額賃金 2000 リンギ未満の労働者を意味する。2000 リンギを超える月額賃金を得ていても、監督者（Supervisor）以下の職位の労働者は雇用法の適用を受けるので、ブルーカラーとは監督者以下の職位の労働者と言い換えてもいい。

一方、ホワイトカラーには雇用法の適用はない。雇用法は日本の労働基準法に相当するもので、労働者の最低労働条件を定めている。したがって、マレーシアのホワイトカラーには労働時間規制はなく、超過勤務手当もない。休日、休暇は企業の就業規則、もしくは個別の雇用契約で決められる。工場、商業施設などブルーカラーと混在して働く職場では、始業、終業時間がブルーカラーの基準に則して決められているケースが多いが、ホワイトカラーのみの職場ではフレキシブルな時間管理もみられる。

ホワイトカラーは、分かりやすく言えば、大卒の職員といえよう。大卒者が企業に採用されて最初に与えられるタイトルは Executive である。この後でみる図表 5-4-2 では最も下位の職位を「職員」としたが、これは Executive の訳である。「エグゼクティブ」と仮名表記すると誤解を招きかねないので職員と訳した。Executive を時折「管理職」とする訳がみられるので、この点には留意が必要である。

さて、図表 5-4-1 と図表 5-4-2 は、それぞれブルーカラーとホワイトカラーの全体的な賃金水準をみたものだ。マレーシアの賃金は、一言で表現すると、職種別賃金とっていい。職種ごとに賃金テーブルがあり、経験年数に応じて職種内の賃金テーブルで定められた昇級がある。職種を越えて、別の職種に移ることはまれである。企業内の職種は、職位と結びついているケースが多い（詳しくは第 7 章 1 節参照のこと）。

図表 5-4-1 ブルーカラーの平均月額賃金

(リンギ、%)

	合 計				製 造 業		非製造業	
	2011年		2012年		2012年			
	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率
総務／人事／経理／IT								
監督職	2,870	5.5	2,953	4.9	2,879	4.9	3,040	5.0
准監督職	2,310	5.2	2,384	5.0	2,341	5.2	2,426	4.9
秘書	2,934	5.8	3,011	5.6	2,949	5.8	3,058	4.9
補助職	2,015	5.6	2,074	6.2	2,066	7.0	2,085	5.3
事務員	1,625	5.9	1,702	6.1	1,753	5.8	1,645	6.5
非事務作業従事者	1,461	5.5	1,541	6.0	1,551	6.1	1,526	6.0
販売／配送								
監督職	3,095	5.6	3,117	4.9	3,114	4.6	3,121	5.3
准監督職	2,290	5.3	2,459	5.5	2,431	5.0	2,488	6.0
補助職	2,022	5.8	2,177	5.8	2,160	5.3	2,190	6.1
事務員／販売員	1,526	5.7	1,612	5.4	1,610	5.0	1,614	6.0
ドライバー	1,656	6.4	1,828	6.0	1,820	6.6	1,850	4.3
生産／技術／品質管理／請負／不動産／建設								
監督職	3,035	4.8	3,216	5.8	3,127	6.0	3,360	5.6
准監督職	2,421	5.2	2,536	4.9	2,505	4.8	2,559	4.9
事務員	—	—	1,613	5.9	1,515	5.8	1,711	6.1
熟練従業員	2,070	5.2	2,272	6.2	2,179	5.7	2,374	6.8
半熟練従業員	1,450	4.9	1,555	6.1	1,525	6.2	1,743	5.5
未熟練従業員	1,049	4.9	1,081	5.9	1,052	6.1	1,189	4.9

(出所) MEF, *Salary Survey for Non Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

図表 5-4-2 ホワイトカラーの平均月額賃金

(リンギ、%)

	合 計				製 造 業		非製造業	
	2011年		2012年		2012年			
	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率	月 額 賃 金	対前年 上 昇 率
トップ・エグゼクティブ	23,563	7.3	25,314	7.8	23,146	7.1	26,786	8.5
シニア・マネジャー	12,650	7.3	13,241	6.7	12,803	6.1	13,568	7.5
マネジャー	8,203	6.7	8,348	6.4	8,457	6.3	8,257	6.5
アシスタント・マネジャー	5,997	6.3	6,196	6.5	6,096	5.9	6,293	7.5
エンジニア	4,222	6.5	4,278	6.1	4,214	5.4	4,379	7.4
シニア職員	4,448	6.0	4,571	6.2	4,696	5.9	4,470	6.5
職 員	3,480	6.1	3,608	5.8	3,654	5.5	3,554	6.3

(出所) MEF, *Salary Survey for Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

図表 5-4-1 と図表 5-4-2 は、いずれも諸手当を含めた月額賃金の総額を示している。これを見ると、最も額が低いのは生産職の「非熟練従業員」の 1000 リンギ強となっている。ブルーカラーで最も賃金が高いのは、「監督職」の 3000～3400 リンギ程度である。大まかにいって 3 倍程度の差がみられる。

他方、ホワイトカラーをみると、「職員」の約 3500 リンギが最も低い。企業の役員クラスの「トップ・エグゼクティブ」が最も高く、2 万 5000 リンギ強ほどの水準である。

2 つの図表をみていえることは、ブルーカラーとホワイトカラーの賃金格差が極めて大きいことだ。ブルーカラーの最高職位、「監督職」の賃金よりも、ホワイトカラーの最下位職位、「職員」の賃金が高い水準にある。

つぎに製造業と非製造業の賃金水準をみると、ブルーカラー、ホワイトカラーともに非製造業の水準が幾分高い。しかし、それほど大きな差異は認められない。

対前年上昇率をみると、概ね 5～7%程度のアップ率となっている。消費者物価上昇率が 2010 年 1.7%、2011 年 3.2%、2012 年 1.6%となっており、これと比較すると実質賃金は上昇していると考えられる。一方、経済成長率は 2010 年 7.2%、2011 年 5.1%、2012 年 5.6%で、賃金引き上げ率はほぼ成長率に見合った引き上げ率となっている。

ブルーカラーの 2012 年の賃上げ率は平均で 5.83%となり、2011 年の 5.37%と比較して大きく伸びており、過去 10 年間で最も引き上げ率は高いという。この要因を MEF では、「2013 年 1 月 1 日から月額 900 リンギの最低賃金導入が決まり、これに向けて各企業が賃金調整を図った結果だ」と分析している⁹。

ホワイトカラーのアップ率をみると、職位が高くなるとアップ率も高くなる傾向が見て取れる。これにより賃金格差が拡大していると考えられる。ブルーカラーにはこの傾向は観察できない。

マレーシアでは月額賃金に企業業績はそれほど反映していないが、企業業績に応じたボーナス支給が年末に行われることが慣例化している。MEF 調査によると、2012 年のボーナスをブルーカラーに支給すると回答した企業の割合は 89.7%で、支給額の平均は基本賃金の 1.96 カ月分、ホワイトカラーにボーナスを支給すると回答した企業の割合は 87.8%で、支給額は基本賃金の 2.42 カ月分であった。

2. 従業員規模別、マレーシア企業／多国籍企業別、人種別の賃金水準

図表 5-4-3 と図表 5-4-4 は、それぞれブルーカラーとホワイトカラーの従業員規模別の平均月額賃金をみたものだ。これを見る限りにおいて、ブルーカラーもホワイトカラーも従業員規模別には賃金水準に大きな差異はないようだ。

9 MEF Press Release 2012 年 11 月 26 日付。

図表 5-4-3 ブルーカラーの従業員規模別平均月額賃金(2012 年)

(リンギ)

	50人以下	51～100人	101～250人	251～500人	501～1000人	1000人以上
総務／人事／経理／IT						
監督職	3,230	2,752	2,771	2,949	3,081	2,923
准監督職	2,468	2,331	2,610	2,167	2,465	2,277
秘書	3,125	2,495	2,683	3,107	2,963	3,445
補助職	2,205	1,993	2,120	2,053	2,080	2,060
事務員	1,559	1,669	1,833	1,665	1,704	1,690
非事務作業従事者	1,558	1,463	1,469	1,497	1,699	1,538
販売／配送						
監督職	3,304	2,817	3,118	3,035	3,146	3,233
准監督職	2,489	3,753	2,426	2,199	2,471	2,396
補助職	2,053	2,261	2,102	2,139	2,321	2,074
事務員／販売員	1,468	1,459	1,650	1,587	1,620	1,652
ドライバー	1,789	1,774	2,139	1,835	1,801	1,513
生産／技術／品質管理／請負／不動産／建設						
監督職	2,988	3,261	3,144	3,170	3,099	3,407
准監督職	3,154	2,736	2,373	2,352	2,857	2,286
事務員	1,703	1,533	1,547	2,555	1,594	1,694
熟練従業員	2,220	2,426	2,423	2,239	2,245	2,117
半熟練従業員	1,897	1,548	1,479	1,573	1,611	1,408
未熟練従業員	1,223	1,225	840	1,110	1,168	956

(出所) MEF, *Salary Survey for Non Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

図表 5-4-4 ホワイトカラーの従業員規模別平均月額賃金(2012 年)

(リンギ)

	50人以下	51～100人	101～250人	251～500人	501～1000人	1000人以上
トップ・エグゼクティブ	25,003	21,532	23,218	28,465	26,960	25,783
シニア・マネジャー	12,425	13,547	13,314	12,783	13,930	13,251
マネジャー	7,856	7,939	8,482	8,036	8,664	8,680
アシスタント・マネジャー	6,222	6,069	6,389	6,126	6,143	6,182
エンジニア	4,227	4,701	4,345	4,219	4,048	4,398
シニア職員	4,620	4,661	4,527	4,267	4,773	4,645
職員	3,525	3,820	3,600	3,486	3,528	3,753

(出所) MEF, *Salary Survey for Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

つぎに図表 5-4-5、図表 5-4-6 でマレーシア企業と多国籍企業（外資系企業）の賃金水準をみても、ブルーカラー、ホワイトカラーともに、大きな賃金水準の差異は認められない。

ここには提示しなかったが、MEF の調査結果では、資本所有者（capital ownership）別、総売上高別、労組の有無別に賃金水準をみている。資本所有者別では、アメリカ系企業のブ

ルーカラーの賃金水準が多少高めであるが、それ以外には特段の特徴はみられない。アメリカ系企業もホワイトカラーの賃金は他の資本所有者と同水準である。総売上高別、労組の有無別では、ほとんど差はみられない。

図表 5-4-5 ブルーカラーのマレーシア企業／多国籍企業別平均月額賃金(2012 年)

(リンギ)

	マレーシア企業	多国籍企業
総務／人事／経理／IT		
監督職	2,947	2,959
准監督職	2,325	2,504
秘書	2,988	3,049
補助職	2,097	2,049
事務員	1,670	1,745
非事務作業従事者	1,514	1,590
販売／配送		
監督職	3,181	3,010
准監督職	2,493	2,388
補助職	2,155	2,235
事務員／販売員	1,631	1,586
ドライバー	1,858	1,793
生産／技術／品質管理／請負／不動産／建設		
監督職	3,254	3,169
准監督職	2,427	2,763
事務員	1,675	1,520
熟練従業員	2,298	2,237
半熟練従業員	1,555	1,555
未熟練従業員	1,095	1,065

(出所) MEF, *Salary Survey for Non Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

図表 5-4-6 ホワイトカラーのマレーシア企業／多国籍企業別平均月額賃金(2012 年)

(リンギ)

	マレーシア企業	多国籍企業
トップ・エグゼクティブ	26,593	23,499
シニア・マネジャー	13,367	13,059
マネジャー	8,228	8,512
アシスタント・マネジャー	6,235	6,138
エンジニア	4,159	4,370
シニア職員	4,444	4,786
職員	3,449	3,810

(出所) MEF, *Salary Survey for Executives 2012*

(注) 月額賃金は「賃金総額」(Gross Salary)。

図表 5-4-7 は人種別、職種別に月額賃金（中位値）をみたものだ。この図表は人的資源省の 2009 年全国雇用報告書から引用した。MEF の調査結果にはこの項目はない。図表 5-4-7 を見る限りでは、中国人の賃金水準が最も高く、その他ブミプトラが最も低い。これに関し雇用報告書は「中国人が都市部で就業する確率が高いことからこうした結果になった可能性がある。技能レベル、年齢、就業地などの情報をもとに分析しないと確実なことは分からない」とコメントするにとどめている。

図表5-4-7 マレーシア人の人種別職種別月額賃金(中間値)(2009年)

(リンギ)

	マレー人	中国人	インド人	その他ブミ プトラ	その他
マネジャー	2,750	3,375	3,500	2,250	3,500
専門職	2,750	3,125	3,500	2,750	3,500
技能職／准専門職	1,750	2,250	1,750	1,750	2,104
准事務員	1,010	1,464	1,250	850	1,250
サービス／販売員	735	1,250	850	625	850
農林漁業従事者	850	1,250	850	861	850
手工業／関連職業従事者	1,030	1,250	1,250	850	900
工場／機械操作／組立作業従事者	1,050	1,250	1,090	930	850
単純作業従事者	643	850	850	625	625

(出所) Ministry of Human Resources(2010), *National Employment Returns Report 2009*

(注) 「その他ブミプトラ」とはマレー人以外のブミプトラを意味する。サバ、サラワク州の諸民族および半島マレーシアのオラン・アスリ（先住民）が該当する。

第6章 労働力改革の実施状況

本章においては、5章でみた NEM に盛り込まれた労働政策のうち、労働力の改革に関連する政策の実施状況を検討する。具体的には女性労働者対策、外国人労働者対策、頭脳流出対策の3つの政策を取り上げる。これらの政策はいずれも2010年にNEMが策定される以前から重要な政策として実施されてきたが、NEMが拡充、強化を提唱したものである。とくに外国人労働者対策は、「中所得国の罠」から抜け出し高所得国となるNEMの戦略目標の一環を成す最重要政策の1つとされている。

第1節 女性労働者対策

1. 基本的考え方

NEMの労働政策の中では女性労働者の活用について、つぎの2つの政策が打ち出されている。

- ① 労働力不足を補う労働力としての活用
- ② 女性ならではの能力を発揮して経済成長に貢献すること

どちらに重点があるかNEMは必ずしも明確にしていない。政策文書の中で言及している頻度から判断すると、前者ではないかと考えられる。女性労働者についてはNEMも10MPも繰り返しその重要性を強調、労働力不足対策の決め手としての期待の大きさが書きぶりに反映しているようだ。

第5章の図表5-2-2でみたように、女性の労働力率は男性と比較してかなり低い。82年の44.5%から工業化が進んだ90年代、2000年代を経てもほぼ同水準で推移し、2010年は46.8%となっている。

低賃金外国人労働者の削減を企図する10MP（第10次マレーシア計画）は、女性の労働力率を2009年の46.4%から2015年に55.0%まで引き上げるとGDPを年率2%上昇させる効果がある、と目論んでいる。2009年以降の推移をみると、2010年46.8%、2011年47.9%、2012年48.8%と上昇傾向にはあるが、このままでは2015年に55%に届くのはかなり難しい。

つぎにみる女性が働きやすい労働環境の整備を進め、アップ率を一挙に高める必要があるであろう。

2. 女性が働きやすい労働環境の整備

(1) パートタイム

NEMが女性の働きやすい労働環境づくりの第1にあげているのは、フレキシブルな働き方を可能にする環境づくりだ。具体的には、パートタイム、在宅勤務、テレワーク、フレックス・タイムを例示し、企業に創意工夫して色々な仕組みをつくってほしいと訴えている。

人的資源省がこのうちまず取り上げたのは、パートタイム法制の整備である。マレーシアにも実態としてパートタイム労働はこれまでも行われてきた。だが、その数が少ないことから政策的に十分取り組んでこなかった。

統計局の労働力調査では就業者の労働時間を調べているが、公表されているのは週 30 時間未満の就業者数と平均労働時間数にとどまる。労働力調査は、週 30 時間未満の労働を不完全就業としている。パートタイム労働に関する調査項目はない¹。

2010 年 10 月初めに人的資源省は、雇用法に「パートタイム労働者規則」を追加し、即日実施に移した。同規則ではまずパートタイム労働者を「当該企業で就業しているフルタイム労働者の通常労働時間の 30～70%就業する者」と定義した。この定義では、フルタイム労働者の 30%未満の労働時間就業するカジュアル労働者（臨時労働者）と在宅労働者は、パートタイム労働者ではないとしている。

同規則によってパートタイム労働者は、就業時間に応じて、つぎの権利がフルタイム労働者と同様に認められることになった。

① 祝祭日休日（有給）

② 有給休暇

勤続 2 年未満：6 日以上

勤続 2～5 年未満：8 日以上

勤続 5 年以上：11 日以上

③ 病気休暇

勤続 2 年未満：10 日以上

勤続 2～5 年未満：13 日以上

勤続 5 年以上：15 日以上

④ 超過勤務手当

⑤ EPF（従業員積立基金）²への加入

新規則の発表に当たって人的資源省は、「主婦、学生、退職者などパートタイム就業が可能な潜在的労働者が 680 万人存在する」との試算を明らかにしている³。

パートタイムの定義について他の国は通常「フルタイムより労働時間の短い者」とし、統計上は週 35 時間未満の就業者を集計している場合が多い。マレーシアの定義はこれらとはかなり異なるが、この点についての人的資源省のコメントはなかった。

1 統計局の産業別統計ではパートタイム労働者数の統計がみられる。例えば製造業統計では、フルタイム労働者を「少なくとも 1 日 6 時間、月 20 日間」就業する有給労働者と定義、これとの見合いでパートタイム労働者は「1 日 6 時間未満、月 20 日間未満」就業する有給労働者と定義している。Department of Statistics, *Monthly Manufacturing Statistics, September 2012*

2 年金に相当する制度。

3 Brunama 2010 年 10 月 7 日付。

(2) セクハラ対策

人的資源省がセクシャル・ハラスメントに本格的に取り組みはじめたのは 15 年ほど前のことである。発端はアメリカで始まったセクハラ対策が各国に波及し、この影響を受けてマレーシアでも労組や女性団体が対策の重要性を主張し始めたことによる。

99 年に人的資源省は「職場におけるセクシャル・ハラスメントの防止と撲滅に関する行動規範」を定めた。同規範は、セクハラをつぎの 5 点による「性的嫌がらせ」と定義している。

- ① 言葉による
- ② ジェスチャーによる
- ③ 視覚的
- ④ 心理的
- ⑤ 肉体的

これに該当する行為を行った者は 1967 労使関係法 (Industrial Relations Act 1967) に基づいて、もしくは使用者によって罰せられる可能性があるとし、悪質な罰則には解雇もあり得ると行動規範は謳っている。

人的資源省はこの規範を企業が内部規定 (就業規則、労働協約) に取り入れることを求めた。だが、企業の大半は趣旨には賛同するものの、実際に内部規定に取り入れた企業は人的資源省の調査では 1% 以下であった。このため行動規範を定めて以降、人的資源省は幾度か法制化を計画したが、長年にわたって実現しなかった。使用者連盟 (MEF) が強く反対したからである。MEF は、①セクハラ防止は政府が示した「行動規範」に基づき企業は自主的に対応している、法制化の必要はない、②セクハラ増加の統計的裏付けも乏しい、と主張した。これに対し人的資源省は「世界の趨勢をみると、企業が自主的に対処して成果が上がった例はほとんどない」と使用者の説得に努めたが理解は得られなかった。

規範を定めてから人的資源省は、各州に置いている地方労働局に相談窓口を設けた。だが、2010 年までの 10 年間に相談は 230 件程度寄せられたに過ぎず、法制化への機運は高まらなかった。一方で、深刻な被害にあった労働者が裁判に訴えるケースがたびたび報道された。また、90 年代の初めからセクハラ防止を訴えてきた有力な女性人権団体 AWAM (All Women's Action Society、全女性行動協会) は、労働局への相談件数はわずかであるが、女性団体への相談件数は相当な数に上ると主張し、法制化を強く求めている。

こうした中で NEM が女性にとって働きやすい労働環境の整備の必要性を強調したことにより、女性団体、労働組合の婦人部会などが声を大にして政府に対策強化を求め始めた。これに応える形で人的資源省は、2010 年に 1957 年雇用法 (Employment Act 1957) の改正に着手した。この改正案づくりに労組は賛成の意を示した。だが、女性人権団体 AWAM は、雇用法の中に規定するのではなく、より包括的な独立した対策法の制定を強く要求した。

すでに述べたように、雇用法は月額賃金 2000 リンギ未満の労働者を適用対象とした法律

で、2000 リンギ以上の賃金を得ているホワイトカラー層を対象としていない。AWAM の主張はつぎのようなものだ。セクハラは作業現場よりもむしろオフィスで多発している。企業の全従業員を対象とした包括的な対策法が必要だ。このため、専門家からは、セクハラ規定を民間企業の全従業員のほか契約従業員、社外関係者も対象とする職業安全衛生法（Occupational Safety and Health Act 1994: OSHA）で定めてはどうかとの提案もあった。

このような議論を経て、2011 年に国会に提案された法案は、セクハラ防止策を雇用法に含めながらも、セクハラ防止条項に「賃金の額とは無関係に、すべての従業員を対象とする」との規定を付け加えていた。法案の主な内容はつぎのとおりである（セクハラに関する定義は先の「行動規範」と同内容）。

- ① 従業員がセクハラを訴え出た場合の対策手続きを使用者は確立する義務がある。
- ② 使用者は訴えを却下することができるが、この場合、30 日以内にその理由を書面で訴え出た者に通知しなければならない。
- ③ 訴え出た者が使用者の決定に不服の場合は、労働局に訴えることができる。
- ④ 従業員が使用者にセクハラを受けたと考える場合は、労働局に訴えることができる。
- ⑤ 訴えを受けた労働局は、当該案件に対処しなければならない。
- ⑥ 使用者は訴えがあった場合、30 日以内に労働局に報告しなければならない。
- ⑦ 訴えが事実であると判明した場合、使用者は加害者を通告なしで解雇、降格もしくは、2 週間以内の無給停職とすることができる。
- ⑧ セクハラがあったとの訴えを受けた際、処理を怠った場合、使用者は 1 万リンギの罰金が科される。

法案は原案どおり成立した。これにより女性が働きやすい労働環境の整備が一步前進したことは間違いない。もっとも、AWAM の主張は、適用範囲が狭いことに止まらず、セクハラは単に職場だけではなく社会全体にある以上、職場に限った限定的な法規制では問題は解決しない、として労働法制ではない法規制を要求していた。この主張に応える形で、マラヤ鉄道（KTM）が痴漢防止のために女性専用車を導入する動きもみられた。

(3) 出産・育児に関する制度の整備

女性労働者の活用策として、出産や育児に関連する制度の整備は何よりも欠かせない政策であろう。

これに対する政府の対応は速やかであった。NEM の政策にしたがって 2011 年の 10 月には雇用法を改正し、民間企業の女性労働者の出産休暇を延長した。新規定はつぎの 2 点である。

- ① すべての民間企業の女性労働者は、産休を開始する 90 日前に入社していれば、出産に際して継続して 60 日間の産休が与えられる。産休は、妊娠した 22 週目から開始することができる。（改正前は、28 週目からとなっていた）

- ② 産休期間中の従業員を解雇した場合、使用者は罰金を科される。（企業が倒産した場合はこの限りではない）

出産休暇延長の理由を人的資源省は「早産や流産の状況に備えるため」と説明した。この出産休暇延長についても、雇用法で対応したが、先に述べたセクハラの場合と同様に、賃金額に関わりなく、ホワイトカラー層を含むすべての女性労働者に適用する措置をとっている。同時期に政府は、公務員と公共機関の女性職員に対しつぎのような「無給の育児休業制度」を新設した。

- ① 育児休業期間：5 年間

- ② この期間は 1 人の女性公務員が全勤続期間中に取得できる期間で、分割して取得することができる。例えば、第 1 子に 2 年、第 2 子に 2 年、第 3 子に 1 年など。

- ③ 復職：育児休業前と同じ職務、または同等の賃金水準の他の職務に復職できる。

マレーシアではこうした労働条件変更は公務員が先行するケースが多いことから、条件を整えば、民間企業にも同様の制度を導入する法改正が行われると考えられる。

育児に関するもう 1 つの施策は、保育サービスの充実である。マレーシアの保育サービスには現在つぎのものがある。

- ① 保育所（Child Care Centre）

親が働いている 4 歳未満の児童 4 人以上を受け入れて、有料で保育サービスを提供する施設で、保育所法に基づき女性・家庭・地域共同体開発省社会福祉局（Ministry of Women, Family and Community Development, Department of Welfare）の認可を受けた施設、プランテーションで両親が働く労働者向けに運営されていた保育所を改善した地域保育所（Community Child Care Centre）がある。

- ② 就学前教育施設（Pre-school Education Institution）

4～5 歳児を対象とした就学前教育施設。経済発展の担い手である国民に早期教育開始の機会を与えて人材開発に努めることを目的に 96 年の教育法改正によって設置。

働く女性の育児の負担を軽減するため、0～3 歳児を保育所で養育し、4～5 歳児を就学前教育施設でケアするとの狙いもある。（就学前教育は教育省が所管）

認可保育所は 2010 年現在で全国に 2515 施設あったが、ETP（経済改革プログラム）の実施状況を追跡している実績評価局（PEMANDU）の年次報告書 2012 年版によると、2012 年までに 1099 施設増設された。また、就学前教育施設は 2012 年現在、全国で 8664 クラス設けられ、21 万 6600 人ほどの児童が就学前教育を受けている。教育省は今後、年 550 クラス程度増加していく計画を持っている。

また、政府は、民間の保育施設に対して免税などの措置を講じるとともに、民間企業に対して、企業内に保育施設を設けるよう強く求め、従業員に保育手当を支給している企業には免税措置を講じている。

保育施設の増設にはつぎのような狙いもある。マレーシアでは、夫婦共働きの家庭では、

子供の養育のためにメイドを雇うケースが増えている。メイドのほとんどは外国人労働者である。保育施設を増やすことによってメイド需要を引き下げ、外国人労働者削減に結びつける。

さらに、保育施設で創出される雇用は、ほとんどが女性向けとあっていい。したがって、保育施設の増設は、女性の就業機会を増やし、「女性の労働力率を引き上げる」政策に直結している。

なお、就学前教育施設について女性労働者対策とは別に、NEM は高度人材育成プログラムの中でも「児童の早期教育は、経済成長に必要な高度人材育成と深く結びついている」とその重要性を強調している。閣僚の中には、初等教育の就学年齢を現行の 6 歳から 5 歳に引き下げてはどうか、との意見があると地元紙は伝えている⁴。

3. 女性の能力の活用

NEM は「民間企業が高い生産性を実現するために、女性のチームワークを重んじる姿勢を是非とも活用すべきだ。これは男性とは異なる能力である」との表現で、意思決定に関与できる女性管理職の増加を訴えている。

この方針にしたがって、諸官庁、法定団体が競って女性職員の地位向上に努めた結果、「公共部門ではすでにある程度、女性の管理職が増えている。連邦政府の局長級のポストは 90 年には女性は 7%であったが、現在では 30.5%に増えている。連邦下院議員数は同期間に倍増し、現在は 10%になっている」。しかしながら、公立学校の教員は 71%が女性であるが、校長職は 44.8%に過ぎないと、より一層の努力を PEMANDU（実績評価局）は年次報告書 2012 年版の中で求めている⁵。

さらに PEMANDU は、公共部門と比較して民間企業においては、意思決定に関与できる女性管理職数は少ない、企業の役員（Directors）は 6.1%に過ぎず、上位 100 社の CEO（最高経営責任者）は 7 人に過ぎない、と注文をつけている。

女性の能力を活用する施策、具体的には上に述べた「民間企業において意思決定に関与できる女性管理職を増やす」政策は、「民間企業の役員会の女性比率を 30%とする」目標を立てている。このため女性・家庭・地域共同体開発省傘下の女性の権利拡大研究所（Institute for the Empowerment of Women: NIEW）が、「企業の役員候補の女性」を集めて教育活動をするとともに、Web に登録システムを作成し、「企業の役員候補の女性」に関するデータベースを構築している。「企業の役員候補の女性」をどのようなルートで集めているのか詳細は説明されていないが、2011 年に 220 人が教育を受け、640 人が Web に登録したと PEMANDU は報告している。

さて、マレーシアの大学進学率は男性より、女性の方が高い。2011 年の高等教育統計に

4 The Star 2012 年 8 月 7 日付。

5 PEMANDU の 2012 年年次報告書。

よると、国立大学の学生の 60%が女子学生である。ところが、大卒者の就職難が問題となっている。

マレーシアの国立大学は現在 20 校で、学生数は約 46 万人である。毎年 10 万人ほどが卒業する。国立大学は 90 年までは 7 校であったが、91 年の NDP（国家開発政策、期間 91～2000 年）が高い技能のエンジニア育成を目的に増設を打ち出し、94 年から新設校が設置され始めた。NDP に続く NVP（国家ビジョン政策、期間 2001～2010 年）期間中に、これに拍車がかかり、今日の 20 校に至っている。新設校が増えるにつれて卒業生も増えるが、これの受け皿が十分に用意できなかった。2005 年には卒業生のうち 6 万人が就職できず、大きな社会問題化した。この折りには政府が乗り出し、緊急避難的な職業訓練を施すとともに、大半を公共部門で雇用することで事態を収拾したが、その後も大卒者の就職難は完全には解決をみていない。

急速に学生数が増えたことで、十分な教育ができなかったとの政府の発表はある程度事実であろう。だが、問題の所在はこうである。

就職難に陥った学生の多くはマレー人で、しかも女性が 71.0%を占めていた。これらマレー人の女子大生は、政府が期待したエンジニアになるべき教育を受けず、人文系教育を選んだ。企業が彼女らを採用しない理由は、①英語力がない、②大学で受けた専門教育を生かす職がない、ことが理由であった。文学や歴史を学んだ学生を雇用する企業は少ない。これが事の真相のようである。マレーシアでは大学で専攻した学科が、職業に直結する。エンジニアでなくとも、経営学、経済学、会計学などは職業に結びつく。

NEM はこのため、高等教育の教育課程について人文系の定員を絞り、理科系の定員増に取り組むことを求め、さらにカリキュラム作成に産業界と大学が協力して当たることを強く求めている。政府は当面、国立大学の新設を実施しない方針で、既存大学のカリキュラム再編に取り組んでいる。女性の能力を活用しようとの政策には予想外の障壁もありそうだ。

第2節 外国人労働者の実態と対応策

1. 外国人労働者対策の課題と受入制度

(1) 外国人労働者対策の課題

外国人労働者について NEM（新経済モデル）は 2 つの政策を取り上げている。1 つは外国人単純労働者に頼らない経済に転換すること、2 つには高い技能を持った外国人高度人材を受け入れる制度の整備である。とくに外国人単純労働者については、労働政策の枠の中ではなく、先進国＝高所得国を目標とする経済政策の最重要課題の 1 つと位置づけている。

しかしながら現在、合法、違法併せて 310 万人の外国人単純労働者が就業している。この 310 万人がすべていなくなれば、恐らくマレーシア経済は立ち行かなくなるであろう。10MP（第 10 次マレーシア計画）は具体的に 2015 年までに外国人労働者を半減する数値目標を出している。仮に、これが実現して 150 万人になったすればどうであろうか。労働力は不足しないのであろうか。

10MP は、女性の労働力率を 2009 年の 46.4%から 2015 年までに 55.0%に引き上げることによって 30 万人以上の新規労働力が生まれると試算。加えて民間企業の 60 歳定年延長による高齢者の労働力が計算上は 50 万人ほど増加する。合計で 80 万人労働力人口は増える。企業の合理化、機械化で必要な労働力が減ることも織り込み済みだ。

だが、当然のことながら、労働市場は複雑である。建設業やプランテーションの外国人労働者は大半が男性だ。これを女性労働者で置き換えることは不可能に近い。地域的な問題もある。本章の第 1 節でみたが、NEM は女性労働者にはパートタイムなどフレキシブルな働き方を提案している。とすれば、女性労働力が 30 万人増加したと仮定しても労働時間を考慮すれば何割か差し引く必要がある。

現在、外国人労働者を受け入れているのは、製造業、サービス業、家事労働（メイド）、建設業、プランテーション、農業の 6 産業だ。このうち建設業、プランテーション、農業はいわゆる 3D（dirty, dangerous, demeaning）職場である。日本でいう 3K（汚い、危険、きつい）職場にマレーシア人の就業者は少ない。加えて日中の日射しの当たる職場でマレー人、中国人が働くことはほとんど例外に過ぎない。したがって、10MP は建設業、プランテーション、農業において、需要に応じて引き続き外国人労働者を受け入れることを示唆している。削減の対象となるのは実際には製造業、サービス業、家事労働（メイド）に就業している外国人労働者である。

解決すべき第 1 の課題は、違法を含めた外国人労働者数と就業実態の正確な把握だ。NEM ではこれをマネジメントと表現している。マレーシアはこれまでも不況時に、送り出し国との外交的な摩擦を引き起こしながらも、一時的に外国人労働者を大幅に削減した実績を持つ。だが、実態把握には膨大な費用がかかる。2011 年から新方針の下でこの作業に着手したが、成果を上げるにはさらに時間がかかりそうだ。

外国人労働者の削減自体は政策的に可能であろう。問題は代替労働力をいかに確保するかにある。徐々に置き換えるのか、一挙に進めるのか、タイミングが難しい。とくに代替労働力の確保は費用をかけても実績をあげることが困難な課題といえよう。過去の経緯をみると、スムーズに国内労働者による代替が進展しないと、間隙を縫って違法外国人労働者がその穴を埋める。

マレーシアの外国人労働者に関する研究をみると、多くは独立以前の状況から論じている。イギリス植民地下で天然ゴムのプランテーション、錫鉱山に大量の外国人労働者が投入された。当初は、契約ベースの労働者で3~5年で帰国したが、独立した57年には多くの外国人労働者が定住していた。定住した外国人労働者は独立とともに市民権を得て、今日の複合多入種国家を生み出すことになった。この議論は極めてセンシティブで論者のエスニシティによって評価が変わる。マレーシアの外国人労働者問題にはこの点に留意が必要だ。

さて、本節では、外国人労働者問題を長期スパンで振り返ったうえで、現在の外国人労働者の実態と政策の実施状況を検討する。

(2) 受入制度の枠組み

外国人労働者の就業を許可する制度には、大きく分けて2つのカテゴリーがある。1つは、技能の低い単純労働者のカテゴリーで、労働許可証（Work Permit）を得て就業している。もう1つのカテゴリーは、専門職、高度な技能労働者、外資系企業の役員、管理職などを対象としたもので、雇用許可証（Employment Pass）を得ている。

専門職、高度な技能労働者は、NEM が積極的な誘致策を提言した「外国人高度人材」に相当するもので、特定の技能を有する外国人をケース・バイ・ケースで受け入れる制度だが、従来は実態的にはインドからの医師などが多い。今後は、首相府傘下の人材公社（Talent Corporation）が所管することになる。期間は雇用契約に明示されるが、最長10年。NEMによると、必要な人材には、永住権（Permanent Residence）を与え、事実上、無期限の就業を認める計画だ。

外資系企業の役員、管理職などは、制度的には「外国人高度人材」と同様に雇用許可証を取得して就業する。雇用許可証の発給基準は、外国人払込資本金の額によって決まる。国際貿易産業省傘下のMIDA（Malaysia Investment Development Authority）が所管している。なお、NEMを作成したNEAC（国家経済諮問会議）で議長を務めたアミルシャム氏は2013年4月、MIDA長官に就任した。

外国人労働者には以上のカテゴリーがあるが、ここでは労働許可証を得て就業している技能の低い単純労働者に絞って議論を進める。したがって、単に「外国人労働者」と記述する場合は、このカテゴリーの労働者を意味する。

外国人労働者に関わる行政は、内務省移民局、人的資源省労働局が管轄する。両局で連絡・調整委員会を設置、政策的課題には首相府が加わって協議する体制をとっている。さらに

内務相、人的資源相などによる関係閣僚会議がある。移民局は出入国（Visa）、労働許可証、レビー（人頭税）、外国人労働者の募集を請け負う事業者の認可を扱う。労働局は雇用、労働条件、労災保険などを担当。行政機関が二元化して不便との声が企業から出ている。場合により、企業の労働力不足対策（雇用）を優先する人的資源省（労働局）と治安を優先する内務省（移民局）で対応が異なることがあり、行政を一本化すべきとの意見がある⁶。手続きを一元的に扱うワン・ストップ・オフィスを設けているが、行政が二元的であることには変わりはない。

図表 6-2-1 は 2013 年 5 月現在、マレーシアが外国人労働者受け入れを認可している国と、就業を認める業種を表している。認可国は 14 カ国。就業を認めている業種は製造業、建設業、プランテーション、農業、サービス業。サービス業にはホテル、レストランなどの他に、家事労働（メイド、庭師など）を含む。

図表 6-2-1 外国人労働者の送出国と受入産業

	製造業	建設業	プランテーション	サービス業	農業	家事労働者
タイ	○	○	○	○	○	○女のみ
カンボジア	○	○	○	○	○	○女のみ
ミャンマー	○	○	○	○	○	—
ラオス	○	○	○	○	○	○女のみ
ベトナム	○	○	○	○	○	○女のみ
ネパール	○	○	○	○	○	—
パキスタン	○	○	○	○	○	—
スリランカ	○	○	○	○	○	○女のみ
トルクメニスタン	○	○	○	○	○	—
ウズベキスタン	○	○	○	○	○	—
カザフスタン	○	○	○	○	○	—
フィリピン	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○女のみ
インド	—	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○女のみ
インドネシア	○女のみ	○	○	○	○	○女のみ

(出所) Immigration Department

(注) インドは建設業では「高圧ケーブル作業」のみ、サービス業では「レストラン」のみ。

以下は、外国人労働者の条件と外国人労働者の雇用を希望する企業の手続きである。この手続きは煩雑で時間がかかる。さらに使用者には雇用する外国人労働者が「逃亡」した場合の移民局への報告が義務づけられているが、この手続きも非常に煩雑である。

6 Durrishah Idrus (2012), *Foreign Workers: Policy and Management*, Human Capital Transformation, Institute of Labour Market Information and Analysis, Ministry of Human Resources

【外国人労働者の条件】

- ① 18 歳以上 45 歳以下
- ② 家族同伴は許可しない
- ③ 移民局の許可なしで職業、使用者の変更を認められない
- ④ 5 年を超える就業は許可されない
- ⑤ マレーシアで婚姻しないこと

【使用者の手続き】

- ① 労働局に雇用の希望を登録
- ② 労働局運営の JobsMalaysia（職業紹介ウェブ）を通じマレーシア人労働者を募集
- ③ マレーシア人労働者の募集で必要人数の応募がなかった場合、「外国人を雇用してよい」との確認書を労働局から取得
- ④ 移民局に雇用希望者数、希望国、希望時期などを申請
- ⑤ 移民局の認可が得られれば、レビーを納付し、雇用許可証を取得
- ⑥ 移民局の認可を受けた事業者などを通じて、送出国で労働者を募集、採用
- ⑦ 送出国の在マレーシア外交機関（大使館、ハイコミッション）で採用労働者の雇用契約などについて認証を取得
- ⑧ 移民局に採用労働者の入国ビザ、労働許可証を申請
- ⑨ 送出国のマレーシア外交機関（大使館、領事館、ハイコミッション）で採用労働者の入国ビザ取得
- ⑩ 労働者はマレーシア入国時に 30 日の滞在ビザを取得
- ⑪ 30 日の間に健康診断を実施、この結果を提出して移民局で労働許可証を取得（健康診断は送出国にマレーシア保険省が認可した医療機関があればそこで受けることも可能）

図表 6-2-2 外国人労働者のレビー

		(リンギ)	
		半島マレーシア	サバ、サラワク州
製造業		1,250	1,010
建設業		1,250	1,010
プランテーション		590	590
農 業		410	410
サービス業	レストラン	1,850	1,490
	清掃・衛生	1,850	1,490
	リゾート・アイランド	1,250	1,010
家事労働者	1人目	410	410
	2人目	590	590

(出所) Immigration Department

⑫ 労働許可証は期限 1 年で、毎年更新。通常、3 年間が限度

⑬ 企業は労働局が認可した保険会社を通じ、労働者を労災保険に加入させる義務あり。

違反すれば 1952 年労災保険法により 2 万リンギ以下の罰金もしくは 2 年以下の懲役、あるいは双方が科される

図表 6-2-2 は 2013 年 5 月現在のレビーの額である。

2. 労働市場の逼迫と外国人労働者

(1) 労働市場の逼迫

第 5 章でみたように、NEP（新経済政策）が実施された 70 年から 90 年にかけての 20 年間に於いて、労働市場は大きく拡大した。しかし、皮肉なことに、雇用創出のテンポがあまりに順調であったために第 1 次産業から第 2 次、第 3 次産業への労働力のシフトが経済政策の予測を上回って進展した。この結果、第 1 次産業、とくにプランテーションにおいて 80 年代初頭から労働力不足が顕在化し、80 年代中葉になると労働力不足を補う形でインドネシア人を中心とする外国人労働者が流入することになった。

政府はこれを見越して 84 年にインドネシア政府との間に「インドネシア人労働者の半島マレーシアにおける就業に関する協定」(The Supply of Workers Agreement between Malaysia and Indonesia, May 1984、メダン協定)を締結し、プランテーションに限って合法的に外国人労働者を導入する道を開いた。だが、労働力需要の逼迫は政府の予測を上回る速度で進行、外国人労働者の合法的導入では追いつかず、多数の違法外国人労働者を流入させる事態を招いた。

違法外国人労働者の流入は 80 年代を通じて、年を追って増加し、90 年には半島マレーシアに 50 万人、サバ、サラワク州に 50 万人、あわせて推定 100 万人を超えるといわれるほどに膨れ上がった。80 年代末の労働力人口 700 万人の 15%に迫る規模である。

労働力需要の伸びが著しい傾向は 90 年代に入って工業化が一段と進展するに伴い速度を上げた。87～93 年の雇用創出は 140 万人で、労働市場は 3.9%拡大したが、労働力人口の伸びは 3.1%に過ぎなかった。労働力不足が顕著になり、とくに製造業の労働力不足が深刻であった。そこで企業の強い要望に応じて政府は、当初は暫定的な措置として、労働集約型の繊維業を皮切りに順次、製造業各業種、建設業に外国人労働者の就業を認めることにした。

これに伴い政府は、原則 2 年契約で合法的な就業を許可する労働許可証 (Work Permit, Employment Pass) 制度、受け入れ条件、数量規制の認可制度などの整備に努めた。また、外国人労働者の管理対策を強める一環としてレビー制度 (levy、人頭税)⁷を新設した。この収入はインフラや公共施設の整備に充てると説明されている。

7 levy は現在、労働者 1 人当たり年額 410～1850 リンギ（業種、職種により異なる）を内務省の外国人労働者の許認可を所管する当該地域の事務所に納付する一種の人頭税である。2012 年末現在では使用者に納付義務が課されているが、外国人労働者にも適用する最低賃金制度の導入をめぐる議論のなかで、使用者の負担を軽減するために外国人労働者に levy の納付義務を課す暫定的な措置を 2013 年末まで認めた。

だが、受け入れ産業が拡大するにつれて、違法外国人労働者がプランテーションにとどまらず、製造業、建設業にもみられるようになり、その数は一段と増加した。このための治安悪化を理由に政府は、違法外国人労働者の摘発に乗り出した。後ほど触れるが、この摘発は警察の特殊部隊を動員したかなり大規模なものであったといわれる。この結果、違法滞在者を拘留、強制送還するとともに、一部は合法化の手続きをとった。その数は公表されているだけで 92 年 48 万人、96 年 55 万人、97 年 41 万人に上る。

状況は 97 年に一変する。80 年代末から続いてきた年率 8%を超える高成長が、97 年のアジア通貨危機によってマイナス成長に陥った。企業の倒産も相つぎ、失業者増加の兆しもみられた。これに対する政府の対応は素早く、失業率は 97 年の 2.5%から 98 年は 3.4%に上昇したが、99 年には 3.2%へと抑え込んだ。

外国人労働者を雇用の調整弁に利用したのである。違法外国人労働者の取り締まりを強化するとともに、新規契約を凍結、労働許可証の更新を打ち切ることによって大量の外国人労働者に国外退去をもとめた。この結果、経済危機以前には合法外国人労働者だけで 100 万人を数え、不法入国者を加えると 200 万人を超えるといわれたが、一連の措置により、外国人労働者数は 60 数万人に減少した。出身国に送り返された外国人労働者は、本国も不況で就業できないと報道されたが、いずれにしろマレーシア人労働者の雇用は政府のこの措置によって維持された。

政府は景気回復が軌道に乗ったことを見極めた 2000 年 2 月になって「外国人労働者の新規雇用凍結措置の解除」を発表。経済団体はこれを歓迎し、3 月には早くも数百人規模の何件かの新規雇用契約がまとまって、再び大量の外国人労働者がマレーシアに入ってきたと新聞は伝えている⁸。

しかし、この状態は長くは続かなかった。2001 年に電機、通信機器の輸出が不振になる IT 不況に見舞われ、経済成長率はかろうじてマイナスを間逃れたが、0.5%成長にまで落ち込んだ。これに伴い政府は再び外国人労働者規制を強めた。移民局は業種によって 6~7 年の長期滞在も許可していた外国人労働者の滞在許可期間を一律 3 年に統一すると決定、直ちに実施に移した。この措置により、滞在期間が 3 年を超える約 30 万人の外国人労働者は、製造業、サービス業、建設業、プランテーションなど就業業種に関わりなくすべて 1~3 カ月以内の国外退去を強制された。だが、IT 不況は業種により好不況がまだら模様であったため、好況業種で働く外国人労働者は例外とされた。

IT 不況が一段落した 2002 年には外国人労働者は再び 200 万人を超すと伝えられた。この時期、2001 年のアメリカ同時多発テロ事件を契機に中東情勢が悪化、中東各国に多数就業していたインドネシア人労働者がマレーシアに就業先を求めるようになり、インドネシア人の外国人労働者に占める割合が高まったといわれる。こんな折に、政府はインドネシア人労働者の 8 割削減を打ち出した。

8 The Star 2000 年 3 月 25 日付。

事の発端は 2002 年 1 月、ヌグリスンビラン州で操業する台湾系企業でインドネシア人労働者が暴動を起こしたことにある。麻薬常用者がいるとの通報を受けた警察がインドネシア人労働者の薬物検査を実施、陽性反応があった 16 人を逮捕したところ、仲間の労働者 500 人が警察のワゴン車やトラックを破壊し、近くの宿舎に立てこもり、椅子やテーブル、空き瓶などを警察官に向けて投げるなどして暴れた。翌日には逮捕に抗議するインドネシア人労働者 1000 人がストを行った。これをきっかけにインドネシア人を中心とする外国人労働者グループが、飲食店や商店に放火し、器物を破壊、物品を略奪する事件が発生した。これを受けて政府は「インドネシア人労働者は問題ばかり起している」と非難、外国人労働者はインドネシア人以外の外国人を優先し、インドネシア人 80%削減の方針を決めた。慌てたインドネシア政府は、法務・人権相をクアラルンプールに派遣し、謝罪した。

だが、これを契機に政府は外国人労働者の 70%以上を占めるインドネシア人の比率を下げ、フィリピン人、ベトナム人などに置き換えて外国人労働者の送出国の多様化を図り、インドネシア人はメイドとプランテーションに限って認可する方針に転換した。手始めに、40 万人以上のインドネシア人を強制送還、インドネシア政府と軋轢を引き起こしたが、方針を堅持した。

これ以降、政府は、ベトナム、バングラデシュ、カンボジアなど 12 カ国と政府間で覚書 (Memorandum of Understanding)⁹を取り交わし、数量規制をすると同時に、相手国政府に労働者管理の責任の一端担わせる政策を進めている。外交的な軋轢のあったインドネシアとも 2006 年に覚書を結んでいる。しかし、インドネシアに限っていえば、インドネシア政府も労働者のマレーシアへの違法就業を十分には規制できていない。

インドネシア人労働者の 20 万人を超える強制送還は、2008 年のリーマンショックによる景気後退期にも実施された。NEM (新経済モデル) が目標とする「外国人労働者の削減」は、実質的には管理が難しいインドネシア人違法労働者をいかに削減するかにその成否がかかっているようだ。ここには常にインドネシア政府との外交問題が介在し、問題を複雑にしている。

(2) 外国人労働者数

つぎに、政府統計によって外国人労働者数の推移を確認する。外国人労働者統計は移民局が労働許可証を発行した資料に基づく、いわゆる業務統計である。このため時系列でみると、上に述べたような制度変更が年途中に、しかもたびたび行われることが影響し、整合性のない数値となっている部分があることに留意が必要である。移民局の統計は、当然ながら合法外国人労働者のみを集計している。

図表 6-2-3 は業種別に過去 20 年ほどの外国人労働者数をみたものである。まず、総数をみると、90 年の 24 万 2000 人から 2010 年の 181 万 7000 人まで実に 6.5 倍に増えている。

9 「覚書」は概ね毎年更新している。

業種別では、製造業で同期間に 24 倍、建設業で 10 倍に増加しているのが目を引く。

他の業種は集計方法が異なるので 90 年からの傾向は不明だが、サービス業、メイド、プランテーションが増加していることは見て取れる。唯一、鉱業は皆無に近くなっているようだ。

図表 6-2-3 業種別外国人労働者数の推移

(人、%)

年		製造業	サービス業	メイド	建設業	プランテーション	農業	鉱業	合計
1990年	人数	23,700	76,000		25,100	115,800		1,400	242,000
	割合	9.8	31.3		10.4	47.9		0.6	100.0
1995年	人数	115,700	124,000		64,800	173,000		1,800	479,300
	割合	24.1	25.9		11.5	36.1		0.2	100.0
1999年	人数	155,277	36,610	94,192	49,080	74,501	—	—	409,660
	割合	37.9	8.9	23.0	12.0	18.2	—	—	100.0
2000年	人数	307,167	53,683	177,546	68,226	200,474	—	—	807,096
	割合	38.1	6.7	22.0	8.5	24.8	—	—	100.0
2001年	人数	312,528	56,363	194,710	63,342	222,886	—	—	849,829
	割合	36.8	6.6	22.9	7.5	26.2	—	—	100.0
2002年	人数	323,299	64,281	232,282	149,342	298,325	—	—	1,057,156
	割合	30.6	6.1	22.0	14.1	28.2	—	—	100.0
2003年	人数	385,478	85,170	263,465	252,516	350,351	—	—	1,239,862
	割合	31.1	6.9	21.2	20.4	28.3	—	—	100.0
2004年	人数	475,942	93,050	285,441	231,184	384,473	—	—	1,470,090
	割合	32.4	6.3	19.4	15.7	26.2	—	—	100.0
2005年	人数	581,379	159,662	320,171	281,780	472,246	—	—	1,815,238
	割合	32.0	8.8	17.6	15.5	26.0	—	—	100.0
2006年	人数	646,412	166,829	310,662	267,809	354,124	123,373	—	1,869,209
	割合	34.6	8.9	16.6	14.3	18.9	6.6	—	100.0
2007年	人数	733,372	200,428	314,295	293,509	337,503	165,698	—	2,044,805
	割合	35.9	9.8	15.4	14.4	16.5	8.1	—	100.0
2008年	人数	728,867	212,630	293,359	306,873	333,900	186,967	—	2,062,596
	割合	35.3	10.3	14.2	14.9	16.2	9.1	—	100.0
2010年	人数	672,823	165,258	247,069	235,010	266,196	231,515	—	1,817,871
	割合	37.0	9.1	13.6	12.9	14.6	12.7	—	100.0
2011年	人数	582,033	125,845	188,767	220,229	298,882	157,306	—	1,573,061
	割合	37.0	8.0	12.0	14.0	19.0	10.0	—	100.0

(出所) Ministry of Home Affairs

図表 6-2-4 は最近 10 年ほどの外国人労働者数を送出国別にみたものだ。インドネシア人は最も多いときで 122 万人（2005 年）を超える。インドネシア人の割合が最も高いのは 2001 年の 74.8%。99 年はアジア通貨危機による不況で大量に外国人労働者を削減し、イン

ドネシア人も 27 万人に減っているが、全体に占める割合は 65.7%と高い。

ついで多いのはバングラデシュ人で 2010 年に 32 万人を数える。インドネシア人とバングラデシュ人はともに大多数がモスLEMと考えられ、マレーシアの生活になじみやすいといわれる。

図表 6-2-4 には示していないが、前項でみたように、政府は 2002 年以降、受入外国人労働者の送出国を多様化すべく各国政府と覚書を結ぶ努力をしている。この結果、2005 年からネパール人の数が増え始め、2011 年には 25 万 8000 人となり、バングラデシュ人を上回っている。同様に、2005 年からミャンマー人も増え、2011 年に 14 万 6000 人となっている。この他、2011 年にはインド人 8 万 7000 人、カンボジア人 3 万 6000 人などが目立つ。

図表 6-2-4 出身国別外国人労働者数の推移

(人、%)

		インドネシア	バングラデシュ	タイ	フィリピン	パキスタン	その他	合計
1999年	人数	269,194	110,788	2,130	7,299	2,605	17,644	409,660
	割合	65.7	27.0	0.5	1.8	0.6	4.3	100.0
2000年	人数	603,453	158,149	2,335	14,651	3,101	25,407	807,096
	割合	74.8	19.6	0.3	1.8	0.4	3.1	100.0
2001年	人数	634,744	114,308	2,508	11,944	2,392	83,933	849,829
	割合	74.7	13.5	0.3	1.4	0.3	9.9	100.0
2002年	人数	788,221	82,642	20,599	21,234	2,000	152,833	1,067,529
	割合	73.8	7.7	1.9	2.0	0.2	14.3	100.0
2003年	人数	988,165	94,541	10,158	17,400	2,141	224,575	1,336,980
	割合	73.9	7.1	0.8	1.3	0.2	16.8	100.0
2004年	人数	1,024,363	54,929	5,463	16,663	1,156	367,516	1,470,090
	割合	69.7	3.7	0.4	1.1	0.1	25.0	100.0
2005年	人数	1,211,584	55,364	5,751	21,735	13,297	507,507	1,815,238
	割合	66.7	3.0	0.3	1.2	0.7	28.0	100.0
2006年	人数	1,174,013	62,669	13,811	24,088	11,551	583,077	1,869,209
	割合	62.8	3.4	0.7	1.3	0.6	31.2	100.0
2007年	人数	1,148,050	217,238	18,456	23,283	16,511	621,267	2,044,805
	割合	56.1	10.6	0.9	1.1	0.8	30.4	100.0
2008年	人数	1,085,658	316,401	21,065	26,713	21,278	591,481	2,062,596
	割合	52.6	15.3	1.0	1.3	1.0	28.7	100.0
2009年	人数	765,947	308,146	5,538	18,305	24,685	468,840	1,591,461
	割合	48.1	19.4	0.3	1.2	1.6	29.5	100.0
2010年	人数	792,809	319,475	17,209	35,338	28,922	624,118	1,817,871
	割合	43.6	17.6	0.9	1.9	1.6	34.3	100.0
2011年	人数	785,236	116,663	5,838	44,359	26,229	594,736	1,573,061
	割合	49.9	7.4	0.4	2.8	1.7	37.8	100.0

(出所) Ministry of Home Affairs

ベトナム人は覚書を結んだ当初は期待され、2005 年の 8 万人から 2008 年に 11 万人へと増えたが、2010 年、2011 年には 5 万人へと減少している。これは政府が覚書に基づいて、犯罪歴のないこと、健康上の問題がないことなどと並んで、「マレー語か英語をある程度話せること」を求めた結果、ベトナム人労働者の多くが「英語研修修了証を提出して労働許可証を得た」にもかかわらず、実際にマレーシアに来た労働者（大半が女性）は英語をほとんど解さなかった。このため企業が以後、ベトナム人労働者の募集を手控えたからだという。現地紙の伝えるところでは、英語研修は 2 週間程度のものであったとのことだ¹⁰。

3. 外国人労働者問題の背景

東南アジア諸国の中では、フィリピン、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオス（人口寡少で送出人数は少ない）は労働力の外国への送出国で、タイは送出国であるとともに受入国であり、マレーシア、シンガポール、ブルネイは受入国である。東南アジア諸国間の労働力移動は、かならずしも近年に始まったわけではなく、これら諸国が独立した 40 年代、50 年代以前から続いている。だが、その規模は飛躍的に拡大している。

マレーシアにおける外国人労働者について考える場合、半島マレーシアとサバ、サラワク州（東マレーシア）は原則、区別する必要がある。理由は、第 1 に半島マレーシアとサバ、サラワク州では、経済開発の程度に大きな開きがあり、労働市場がそれぞれ独立して展開していることだ。

第 2 の理由は、半島マレーシアとサバ、サラワク州の歴史的、地理的關係にある。63 年にサバ、サラワク両州はシンガポールとともにマレーシアに加わった（この時、ブルネイは独立の道を選択した）。その折のマレーシア加盟協定に基づき、連邦憲法上、両州政府には半島マレーシア諸州と比べ強い権限が与えられている。連邦政府の外国人労働者行政は移民局と労働局が所管しているが、サバ、サラワク両州の移民局は連邦移民局とは独立し、両州への出入州に関して独自の権限を持っている。半島マレーシアに居住するマレーシア国民が両州に旅行する場合、パスポートと身分証明書の携行を義務付けられている。人的資源省には半島マレーシア労働局、サバ労働局、サラワク労働局¹¹の 3 局が並立しそれぞれが担当地域の外国人労働者行政を担っている。労働局を 3 局置く理由は、雇用、労働条件を定めた法律が、1955 年雇用法（Employment Act 1955、半島マレーシアが対象）、サバ労働法令（Sabah Labour Ordinance）、サラワク労働法令（Sarawak Labour Ordinance）と並立していることにある。したがって、サバ、サラワク州の移民政策、外国人労働者政策は、半島マレーシアのそれとは大きく異なる側面がある。

また、サバ、サラワク州はインドネシア領カリマンタンと陸続きの国境でつながり、一部国境が確定しないで両国政府が交渉を継続中の地域もある。サバ州について今日でもフィリ

¹⁰ The Star 2008 年 10 月 4 日付。

¹¹ サバ労働局、サラワク労働局はそれぞれ州都のコタキナバル、クチンに本部を置いている。

ピンが領有権を主張している。その根拠となるかのように国際法上フィリピン人とみなされる違法移民（古い者では第2次大戦前に移民したといわれる）が推計で50万人居住しているという。これに違法入国インドネシア人を加えると、80万人に達する。この数字はサバ州人口の4分の1近くにのぼる。この「違法移民」と「違法外国人労働者」は異なるカテゴリーだが、オーバーラップしている面もある。

伝統的ともいえるシンガポールおよびタイとの国境を越えた労働力移動は、57年の独立以前から存在していた。インドネシア人を中心とする、近年の違法外国人労働者問題は、80年代の後半に入ってからプランテーションの労働力不足を背景に違法外国人労働者が増大、大きな社会問題として顕在化し、その後もインドネシア人違法労働者は増え続けて今日に至っている。

以上述べた点を整理すると、マレーシアの外国人労働者問題は、①独立以前から続いている東南アジア諸国間の「人の移動」を背景としている、②サバ、サラワク州と半島マレーシアは区別して考える、③シンガポール、タイとの国境を越えた労働力移動は、工業化以前から続いている、の各点に加え、先に述べたインドネシア人違法労働者の増加などに焦点がある。以下の項では、インドネシア人の違法、合法労働者、伝統的なタイ人労働者、産業労働者とは異なった問題がみられる家事労働者（メイド）に絞ってその実態をみる。

4. 外国人労働者の実態

(1) インドネシア人労働者

インドネシアと半島マレーシアの間には陸続きの国境はない。だが、インドネシアのスマトラ島とマレー半島は最も近いマラッカ近辺では60kmほどのところがあり、小島伝いであればさらに距離は縮まる。しかも、スマトラとマレー半島を隔てるマラッカ海峡は、荒れることの稀な、潮流の穏やかな海である。したがって、古くから人々はスマトラ・マレー半島間を手漕ぎボート、簡易な帆掛け船で往来してきた。加えて、現在のマレーシアの歴史的な源流とみなされているマラッカ王国は14世紀にスマトラのパレンバンから渡来した王族によって建国されたといわれている。スマトラのインドネシア人とマレー半島のマレー人は人種的に同じマレー族に属し、言葉は同じマレー語を話す。マレーシアのマレー語とインドネシアのマレー語（＝インドネシア語）は、75年の両国の協議を経て、今日では90%近く統一されている。さらにスマトラのインドネシア人もマレー半島のマレー人もともにモスLEMである。

こうした地理的、歴史的、社会的背景から、半島マレーシアはインドネシア人にとって身近な存在である。失業率がマレーシアと比較して相対的に高く、賃金が相対的に低いスマトラのインドネシア人労働者が、半島マレーシアで就業することは、合法的であれ違法であれ、それほど不自然なことではない。

人的資源省の話によると、統計的に跡付けることはできないが、マレーシアが人手不足に

陥るとインドネシア人がマレーシアにやってきてその穴を埋め、人手不足が解消すればインドネシア人は自然と帰国する構造的な関係が、57 年の独立以来、半島マレーシアのいたるところでみられたという。当然ながら、これらのインドネシア人労働者は違法入国し、就業していた。

インドネシア人労働者がマレーシア国内で最初に大きな社会問題化したのは、NEP を実施して 10 年を経た 80 年代に入ってからである。80 年代に入ってマレーシアは本格的に工業化を推し進める体制を整えたが、当時の人口は約 1200 万人、うち労働力人口は 400 万人に過ぎなかった。しかも雇用構造は、農林水産業が就業者の 60%を占める状況であった。この中で工業化を進めるためには、労働力を農林水産業に求めるほかなかった。一方、労働力を工業部門に奪われることになった農林水産業、とりわけ天然ゴム、オイルパームのプランテーションでは慢性的労働力不足に陥ることになった。失業率は、80 年代を通じて 5～6%前後で推移していたが、プランテーションのみをとってみると 10%前後という高率になっていた。

プランテーションは天然ゴムを中心として独立以前より錫鉱山とともに、最も重要な産業の 1 つとして発展してきた。独立後、以前の植民地的プランテーションの多くは近代的な法人組織に再編成され、80 年には全雇用者の 40%をプランテーション労働者が占める状況にあった。しかし、80 年代になって、近隣諸国、タイ、インドネシアが天然ゴム栽培に力を入れはじめると、天然ゴムは製品に対する労働力コストの占める比重が大きいことから、タイ、インドネシアと比べて賃金の高いマレーシアの天然ゴムは次第に国際競争力を弱めていく傾向にあった。この対応策として、マレーシアのプランテーションでは天然ゴム一辺倒ではなく、オイルパームとの混合経営へと徐々に移行していた。オイルパームも後に国際競争力を弱めることになるが、それでも天然ゴム単一品の経営よりオイルパームとの混合経営はプランテーション各社の経営基盤を格段に安定させた。

天然ゴム・プランテーションはイギリス植民地時代にチェンナイ（マドラス）近辺のインド人労働者を大部分強制的に移住させて主要労働力とし、開発したものだ。その延長線上で今日でもゴム・プランテーションで働くマレーシア人労働者の大半はインド人である。歴史が長いだけにゴム・プランテーションの労使関係は他業種と比べて成熟しており、労働組合は独立以前に全国組織、NUPW（全国プランテーション労組）が結成されている。NUPW はマレーシアの労働運動を牽引し、90 年代初めまではマレーシア最大の組織人員を誇っていた。産業別全国労組として NUPW は Mapa（マレーシア農業生産者協会）と全国統一労働協約を締結し、その内容は未組織労働者に広く波及していた。

ゴムに比べオイルパームの労働は明らかにハードである。ゴム労働者は半袖、半ズボンの軽装で、時には裸足の者も見受けられる。1 人のタッパーの割り当ては通常 600 本のゴムの木で、1 日 300 本ずつのゴムの木から樹液を採取する。労働時間は午前 6 時から昼頃まで。これは樹液が日光により固形化するのを防ぐため、早朝に採取を開始するからである。オイ

ルパーム採取はこれに対し重労働である。服装は長袖、長ズボンに重い安全靴、ヘルメットを着用する重装備。オイルパーム果実は平均 50 kg と重く、地上数メートルの高さにある果実を採取するには、重い葉を果実 1 個につき数本切り落とし、その後、果実を地上から長い柄のついた鎌で切り落とす。地上に落ちた葉と果実を所定の場所に運ぶ。この作業を数時間繰り返す。また、オイルパーム・プランテーションには果実をネズミの害から守るため毒蛇コブラが放し飼いになっている。労働者はこれへの対応を怠ることはできない。ゴム採取には多くの女性労働者がみられるが、オイルパーム採取にはほとんど男性労働者しかみられないのはこうした理由による。

こうした事情から、プランテーションから工業部門への労働力の移動は、主としてオイルパームから発生、その穴を埋める形で流入したインドネシア人労働者の大半は、オイルパーム・プランテーションに就業することになった。現在でもこの状態は続いている。また、80 年代はじめての工業化の推進は、同時に道路、ビル建設などインフラストラクチャー整備のための建設ブームを伴った。このため、日本でいうところの 3K 職場である建設現場の労働力不足は深刻なものとなり、ここにもインドネシア人労働者が入り込むことになった。

さて、問題の多いオイルパーム・プランテーションであるが、明るい見通しもある。一時、頭打ちとなっていたパームオイルの輸出が、2006 年あたりから伸び始めたのである。輸出が増えた直接の理由は 2 つある。1 つはアメリカ向け輸出が対前年比 30% 増と大幅に増えたことだ。これは 2006 年 1 月から食品の栄養表示に心臓発作のリスクが高まるトランス脂肪酸の含有量表示が義務づけられた結果、アメリカの食品加工業者がトランス脂肪酸を多く含む大豆油食品を、トランス脂肪酸を全く含まないパームオイルを原料とした食品へと転換させたことによる。

理由のもう 1 つはパームオイルの国際取引価格上昇だ。この要因はパームオイルが石油に代わる環境に優しいバイオ燃料として需要が高まったことにある。バイオ燃料には砂糖キビ、トウモロコシなどから精製されガソリンに代わって使われるエタノールと、軽油に混合して用いられるバイオ・ディーゼル（メチル・エステル）がある。エタノールはブラジルで実用化されて久しい。一方、バイオ・ディーゼルは乗用車に安価な軽油を用いるディーゼル・エンジン車の多いヨーロッパで注目を集め、EU は 2005 年から軽油に 2% のバイオ・ディーゼルの混合した燃料の使用を奨励している。バイオ・ディーゼル原料には大豆油、菜種油、パームオイルが用いられるが、菜種油の供給不足でパームオイルの需要が高まっている。パームオイルのバイオ燃料化の研究は政府によって 82 年から続けられているが、四半世紀を経てようやく本格的な実用化が日程に上ってきた。

パームオイル燃料化計画推進の最大のネックは増産体制にある。現在、オイルパーム・プランテーションの労働者の大半はインドネシア人労働者だ。プランテーションは極めて労働集約的で生産コストの 60% は労働コストである。したがって企業は労働者の賃金を低く抑えることに腐心してきた。このいずれをとっても NEM の政策にそぐわない。パームオイル

は ETP（経済改革プログラム）によって NKEAs（基幹経済分野）の 1 分野に選ばれ、近代的な生産方式への脱皮が計画されているが、克服すべき課題は多い。

（2）インドネシア人違法労働者

インドネシア人で違法労働者と称される者は、ほとんどがインドネシア政府の発行したパスポートなどの公的書類なし、あるいはマレーシア政府の発行したビザ、労働許可証なし（undocumented）で違法入国している。違法労働者は単独で、あるいは複数で独自にマレーシアに入国している者もみられるが、大多数は違法入国を斡旋する業者を通じて入国、就業している。業者はインドネシア側にもマレーシア側にも存在する。

外国人労働者の入国、就業を扱う業者は、人的資源省労働局の認可を得るとともに、外国人の入国許可証（ビザ、労働許可証）を扱うために内務省移民局の認可を得る必要がある。2012 年 12 月末現在で 368 社が認可されているが、無認可の業者が多数あるという。無認可業者の料金は、認可業者と比較して低料金であるため、インドネシア人労働者はこれを利用しがちだという¹²。

インドネシア人違法労働者は主としてプランテーション、建設現場、小売・小規模サービス業に就業している。大部分は技能の低い労働者である。通常、業者を通じてマレーシアに入国したインドネシア人は、あらかじめ業者が手配したプランテーションもしくは建設現場に就業する。そこで 2 年ないし 3 年働き、しかる後、大多数は帰国するが、ある者は都市の小売・小規模サービス業などで職をみつけマレーシアに留まる。場合によって、ストールと呼ばれる屋台の飲食店、物売りを自営する者もいる。こうした居残り組は家族をインドネシアから呼び寄せて永住しようとする者も少なくないという。

なお、違法、合法を問わず政府は外国人労働者の定住を厳しく取り締まり、また外国人労働者間、マレーシア人とのマレーシア国内における婚姻を認めていない。

つぎに違法労働者の合法化の実態に触れる。2010 年現在で 100 万人を超える違法外国人労働者が存在するといわれるが、大半はプランテーションで就業するインドネシア人である。労働局によると、プランテーションには頻繁に立ち入り検査をして、違法労働者を発見すれば使用者と協議し「合法化」の手続きを取らせることが多いという¹³。

政府は特定の使用者の下での就業を条件に、違法入国労働者と使用者の間に政府の定めたフォームで契約（2 年ないし 3 年間就業）を結ばせた上で、使用者に当該労働者を移民局に登録させ、合法化を図る便宜的措置を労働市場の需給状況をみながら実施している。同政策は景気後退時に中断しながらも 80 年代後半から続いている。

合法化は公式には違法労働者が名乗り出れば事情に応じて行うことになっているが、実際

12 Durrishah Idrus (2012), *Foreign Workers: Policy and Management*, Human Capital Transformation, Institute of Labour Market Information and Analysis, Ministry of Human Resources

13 2012 年 12 月の執筆者によるインタビュー調査。

は、使用者の申請により移民局への登録が行われる。使用者は登録に際し、レビーを納入し、本国送還費用を移民局に預託する。違法入国労働者と使用者の間の契約ではつぎのような点を取り決めている。

- ① 賃金、その他の労働条件は、当該プランテーションで雇用されているマレーシア人労働者と同等の賃金、労働条件とする。
- ② 使用者、インドネシア人労働者はマレーシアの法律に拘束される。
- ③ インドネシア人労働者は従業員積立基金（EPF）に加入する。（EPF は年金に相当する制度で労使双方が労働者の個人口座に拠出金を毎月納める。合法化されたインドネシア人労働者の場合、積立金は帰国時に使用者拠出分を含め全額、個人に払い戻される）
- ④ インドネシア人労働者はいかなる政治組織にも参加してはならない。
- ⑤ 労働者は当該プランテーションにおける労働を中止したり、当該使用者の下を離れたりした場合、契約は自動的に破棄される（労働者は滞在許可を喪失し、直ちに帰国しなければならない）。

政府は違法入国インドネシア人労働者を合法化するに当たって、在マレーシア・インドネシア大使館に当該労働者へのパスポート発行を要請しているが、違法入国者は身元を証明する書類、手段を有していない場合がほとんどで、インドネシア大使館の作業は事務的に非常に時間がかかる。したがって、移民局に登録され合法化された労働者でもパスポート不所持で、就業は政府が労働許可証を発行して合法化しても、依然として違法である部分が残る。こうした事情から合法化された労働者もマレーシアでは違法労働者（illegal workers）と一般的に呼ぶ。

マレーシア政府は、本来ならば違法入国労働者を一旦帰国させ、パスポート取得などの合法的手続きをした上で、再度マレーシアに渡来し、就業する手続きを踏ませるべきだと考えている。しかし、①労働者に両国往復の費用を負担する経済的余裕がなく、②使用者が負担するには労働者の数が多過ぎる、③往復に要する時間的損失も大きい、などの理由で変則的ではあるが「合法化」政策を便宜的にとっている。なお、インドネシア人労働者が帰国を望まない大きな理由の 1 つに、パスポート取得に 2～3 カ月の時間がかかることとあわせ、インドネシアの出国税が非常に高いことが指摘されている。合法化されたとはいえ、景気が悪化して労働者を削減する場合は、合法化労働者は滞在許可を取り消され、帰国を強制される。

合法化されたインドネシア人労働者の賃金をはじめとする労働条件は、先の契約にみられるとおり、原則として同一職務であればマレーシア人と格差はない。ただし、プランテーションにおいてインドネシア人労働者は、下草刈り、排水溝堀りなどの下位職務に就く場合が多く、平均してみればマレーシア人と比べ賃金は低いことになる。また、マレーシア人プランテーション労働者は通常、住宅、水道、電気などのフリンジ・ベネフィットを現物で支給

されており、家族でプランテーション内に住んでいる限り医療、子弟の学校も原則無料である。これに対しインドネシア人労働者の場合は、違法であれ、合法であれ、住宅は支給されるが家族で住むことはなく、この点で実質的にFRINGE・ベネフィットの支給割合はかなり低くなるといえよう。

(3) インドネシア人合法入国労働者

合法入国労働者の半島マレーシアにおける就業形態は違法入国労働者、とくに違法入国後に合法化された労働者の就業形態と大差がない。インドネシア人が現在、合法的に就業が許されているのは、男性はプランテーション、建設現場、サービス業、農業、に限定され、製造業への就業は認められていない。女性は製造業とメイドを加え、外国人が就業できるすべての産業で働くことが認められている。男性が製造業で就業が認められていないのは先にみた2002年の「麻薬常用者問題」以来の措置だ。

労働者の募集は、使用者の依頼に基づいて政府の認可を得た業者がインドネシアに出向いて行う。ほとんどの業者がインドネシアに出先事務所を持つか、インドネシア側の業者と提携している。大規模なプランテーションでは、外部の業者に依頼することなく、人事担当者が自らインドネシアに出向き、労働者を募集するケースもある。募集人数の総枠は政府がその都度、労働市場動向を勘案しながら決定、その枠内で各使用者が募集人員を政府に申請する。なお、NUPW（全国プランテーション労組）の話によると、事実はこれとは逆で、使用者が政府にインドネシア人労働者の募集を要請、要請人数が一定数になった段階で政府は募集人数の総枠を決めるという。募集の手続きは本節2項で述べたとおりである。

業者の募集に応募した労働者は労働許可証を得て、パスポートを取得し、マレーシアに入国する。原則2年間、同一使用者の下で就業後、帰国する。入国後の扱いは「合法化した違法労働者」の場合とまったく同様で、使用者と個々に契約を結び、移民局への登録が義務付けられている。

労働法上の保護には制限がある。例えば労働組合への加盟は可能であるが、労組の役員になることはできない。実態として、これまでインドネシア人労働者はほとんど労組には加入していない。

プランテーションによって多少事情は異なるが、通常、あるプランテーションに就業するインドネシア人労働者は50人、100人とある程度の人数がそろっている。彼らには彼らだけの一定のテリトリーが与えられ、一定の場所に固まって住居を与えられる。したがって、マレーシア人労働者と混ざって就業することはまれである。それゆえ、労組の存在さえ知らない者が多いという。労組の側においても、雇用を脅かす存在として「インドネシア人労働者導入反対」の態度をとってきた。

しかし、プランテーション労働者に占めるインドネシア人労働者の割合が60%あるいは70%といわれる事態に直面し、労組の態度が変化してきた。すなわち、NUPWは現在、公称

組合員数 5 万人であるが、組合費納入人員は 3 万人程度であるといわれ、その上に組合員の減少傾向が続いている。根本原因はプランテーション産業自体の縮小傾向にあるが、これにインドネシア人労働者の増加が拍車をかけている。NUPW はマレーシアの労働運動の草創期から大組織を誇ってきたが、労組法の「労組は当該産業の枠を越えて組織化できない」との制約により他産業、他業種に組織化の手を伸ばすわけにはいかず、長期低落傾向を余儀なくされている。この事態を打開する道は、労組法の改正がない限り、当面、インドネシア人労働者の組織化以外に方法がない。現在では NUPW はインドネシア人労働者の組織化方針をとっているが、実際の組織化は進まず、ナショナルセンター、MTUC（マレーシア労組会議）への加盟費納入が滞るほどの財政難に陥っている。

(6) タイ人違法入国労働者

マレーシアとタイは、インドネシアの場合と異なり、マレー半島を南北に 2 分する形で国境線があり陸続きでつながっている。

57 年のマラヤ連邦独立前後から、この国境地帯は CPM（マラヤ共産党）が武装闘争を繰り広げ、治安が著しく不安定な時期が続いたが、89 年、CPM がタイ、マレーシア両政府に投降、治安上の不安はほぼ完全に消滅した。CPM の活動が活発な時期、国境線は常にタイ、マレーシア両警察軍の厳しい監視下におかれていた。だが、80 年代に入って CPM の活動が衰えるにつれ、CPM はタイ領の山岳地帯に追い込められ、マレーシア側では次第に監視が緩んでいった。現在では国境線は西部のペルリス州、中央部のケダ州、東部のクランタン州とタイをそれぞれ結ぶ幹線道路、鉄道に検問所が設けられ、両国間の出入国管理が行われているが、河川を国境線としている東部を除けば、国境を違法に越えること自体は物理的にそれほど難しくはない。川を国境としているクランタン州北部においても違法な渡し船が安価な料金で営業している。

マレー人とタイ人は人種を異にするが、マレーシア北部とタイ南部では人種的にみてマレー人とタイ人が混在して居住している。すなわち、マレーシア北部にはタイ系マレーシア人が多数存在し、タイ南部にはマレー系タイ人がいる。宗教的にはタイ南部のマレー系タイ人はモスLEMが多く、言語は異にするものの、両地域の文化的、社会慣習的な差異は小さい。

タイ人違法労働者の場合は、半島マレーシア北部（ペルリス、ケダ、クランタン各州）の稲作地帯に、農繁期に違法入国し、就業する。米は 2 期作であり、したがって年 2 回、各々 1 カ月ずつ就業する季節的出稼ぎ労働の形態がほとんどである。すなわち、同じ労働者が同じ農家（農園）に毎年決まった時期に決まった期間、就業し、農繁期が終われば帰国する慣習化された季節労働者の性格がみられる。

季節的な労働力不足を補う手段として 57 年の独立以前からタイの出稼ぎ労働者の受け入れは伝統化しており、政府はこれまでのところ必ずしも積極的に取り締まろうとの姿勢をみせていない。NEM の外国人労働者削減政策においても、北部の農業部門については労働力

の需給関係をみながら判断するとしている。

上記のほか、現地紙の報道を見る限り、多数のタイ人女性が違法入国し、風俗産業、レストランなどで働いており、警察が厳しく取り締まっている。違法入国タイ人女性はクアラルンプール以北のイポー、ペナン、およびシンガポールに近いジョホール・バルに多いといわれる。

(7) タイ人合法入国労働者

合法入国労働者の場合は、半島マレーシア北部（ペルリス州、ケダ州）の砂糖きびプランテーションでの就業にほぼ限定されている。砂糖きびプランテーションは大規模なものが 3 社あり、その他はプランテーションと呼べないほど小規模なものである。

マレーシア政府とタイ政府は政府間の覚書を取り交わしており、タイ人労働者の合法的な受け入れはインドネシア人労働者の場合とほとんど同様である。労働者は労働許可証を得て、パスポートを取得し、マレーシアに入国。使用者は就業した労働者を移民局に登録する。

タイ人労働者は砂糖きびの収穫時に原則半年間就業後、帰国する。毎年同じ労働者が同じプランテーションに就業するケースが多い。また、家族（夫婦 2 人）で就業するケースが目立つ。毎年 5,000 人ほどが就業している。

砂糖きびプランテーションにおける収穫作業は、砂糖きびに火をつけて燃やした後、残った茎を刈り取る危険で、汚く、きつい（3D 労働）ものであり、好不況に関係なくマレーシア人労働者の就業はほとんど期待できないという。したがって、収穫作業の大半をどのプランテーションもタイ人労働者に依存しているのが実態である。

(8) 家事労働者（メイド）

現在（2013 年 5 月）、メイドの受け入れを許可しているのは先に示した図表 6-2-1 のとおり 8 カ国である。実態としては 19 万人のうちインドネシア人が 18 万人、フィリピン人が 6000 人で、この両国でほとんどを占める。

インドネシア人の場合、プランテーション、建設現場と同様に、多数の違法労働者が就業しているという。フィリピン人の場合も、インドネシア人と比べて数は少ないが、特定の使用者から解雇されても帰国せず、そのまま違法滞在（オーバステイ）の形で就業している労働者が多数いるといわれる。

外国人メイドの雇用を希望する使用者は、移民局にその旨届け出て、許可を得たのち、政府の認可を得た業者に斡旋を依頼する。業者は、使用者の依頼を受け、現地に出向いて募集する。ほとんどの業者は現地に代理店をおいて、就業希望者をプールしているので、実際上は業者がプールしている就業希望者の中から使用者の労働者に対する能力、年齢、その他の希望に応じて選定し、斡旋する。使用者が業者に斡旋を依頼してからメイドが就業するまでに通常、3 カ月程度を要する。

労働者は特定の使用者との契約を条件に、労働許可証を得てマレーシアに入国する。使用者は移民局にレビーを納入し、本国送還費用を預託する。（この場合も通常、業者が介在する）。

メイドの雇用が許可される使用者の必要条件とメイドの条件は以下のように移民局が定めている。

【使用者の必要条件】

- ① 15 歳以下の子供がいること、もしくは病気の親が同居していること
- ② モスレムは、モスレムのメイドのみ雇用が可能
- ③ 非モスレムが、モスレムのメイドを雇用する場合、メイドのモスレムとしての義務、1 日 5 回の礼拝、ハラール食¹⁴、ラマダン月の断食などを尊重すること
- ④ 使用者の所得の下限とメイドの賃金額は国ごとに定めている（図表 6-2-5 参照）

【メイドの条件】

- ① 女性
- ② 21 歳以上、45 歳未満
- ③ 健康診断を受け問題がないこと
- ④ マレーシアで婚姻しないこと
- ⑤ 移民局の許可なく使用者を変更しないこと

図表 6-2-5 メイドの雇用認可所得と賃金

	(リンギ)	
	使用者の所得（下限）	月額賃金（最低額）
インドネシア	3,000	250
フィリピン	5,000	750
スリランカ	5,000	750
タ イ	3,000	250
カンボジア	3,000	250
イ ン ド	5,000	750
ラ オ ス	3,000	1,500
ベトナム	3,000	1,500

（出所）Immigration Department

「使用者の必要条件」でみられるように、メイドの雇用目的は、15 歳以下の子供の世話と病人の世話にほぼ限定されている。この方針は NEM の外国人労働者削減策に則したもので、近い将来、保育施設とヘルスケア施設を増設し、外国人メイドを大幅に減らすための布石と思われる。

¹⁴ イスラムの戒律に従った食事。

メイドの賃金以外の労働条件は、労働局が「使用者とメイドとの契約書モデル」を通じてつぎのようなガイドラインを示している。

- ① メイドの休日は週 1 日
- ② 賃金は銀行口座を通じて支払う
- ③ 使用者はメイドに風邪、頭痛などの一般的な疾病に対し、治療費を負担する。年 1 回、総合的な健康診断を使用者はメイドに受けさせる
- ④ 使用者は食事、寝室、日常生活品（歯ブラシ、石鹸など）を無償で支給

雇用契約にはないが、フィリピン人の場合はクリスマス前に、インドネシア人の場合はラマダン（断食月）明けの前にそれぞれ 1 カ月分のボーナスを支払うケースが多くみられる。

マレーシアの高額所得者は一般にメイドを雇用しているが、メイドの賃金高騰と、若年労働者がメイドになりたがらないことによるメイドの高齢化の 2 つの理由で、メイド不足の状況に陥った結果、これまでの生活パターンを維持しようとする高額所得者の要望により、外国人メイドの導入が図られてきた。

近年においては、共働き夫婦が子供の世話をさせるためにメイドを雇用するケースが多い。図表 6-2-3 にみられるように、90 年代末から外国人メイドは急激に増えたのはこのためだ。保育所の増設を急ぎ、外国人メイドの削減を図る政策は、その意味で実効性が高いといえよう。

(10) インドネシア人メイド

上に述べたように、マレーシアの外国人メイドはインドネシア人が圧倒的に多い。このためメイドをめぐるトラブルも、ほとんどがインドネシア人メイドのケースである。このためインドネシア政府との軋轢が絶えない。1 例を以下にあげておく。

2009 年 6 月にクアラルンプールで働くインドネシア人メイドが「雇い主に虐待を受けた」とインドネシア大使館に駆け込んだ。現地紙によると¹⁵、34 カ月間、賃金が未払いで、週 1 日の休日もなく、不平をいうと身体的な虐待を受けたという。このニュースが大きく伝わり、両国労働担当大臣間の協議も行われたが、問題解決には至らず、インドネシア政府は同 6 月末、一方的に「当面、メイドをマレーシアに送り出さない」と通告した。

派遣中止の通告に驚いた政府は、覚書の見直しで事態收拾を図ろうとしたが、解決を目指した交渉は 1 年越しとなった。両国の交渉の焦点は以下の点だ。

- ① メイドは雇用法の対象外におかれ、週 1 日の休日を与えなくとも違法ではなかった。しかしインドネシア政府は休日の義務化を強く迫った。
- ② 仲介業者の手数料は覚書で 3600 リンギとされていたが、実際には 7000 リンギに高騰していた。手数料は使用者とメイド希望者双方で負担するが、メイド希望者の手数料は雇用主が立て替え、これを毎月の賃金で返済させるため、返済が完了するまで賃金

¹⁵ The Star 2009 年 6 月 5 日付。

は支払われない。当該事件ではこれが 34 カ月以上にも及んでいた。

③ メイドのパスポートを使用者が保管することが慣例化していた。

④ メイドの賃金は月 500 リンギ程度であるが、インドネシア側は月 800 リンギの最低基準設定を求めた。

政府間交渉で、休日の義務化やパスポートの使用者保管の見直しについては両国政府が監督を強化することで直ちに合意した。だが、賃金については折り合いがつかなかった。

マレーシアではこの時期、リーマンショック後の景気回復に伴ってメイドの需要が高まったため、メイド供給国をミャンマー、カンボジア、ベトナム、中国などに拡大することを模索したが、国内メイド 20 万人の 90%を占めるインドネシア人メイドの代替は容易ではない。一方、インドネシア側においてはメイド希望者の事態收拾への要望が著しく高まっていた。

こうして両国政府は 2010 年 5 月の定期首脳会談で事態收拾に基本的に合意し、その後の実務者会議で解決の方向となった。基本合意では、インドネシア側は月額 800 リンギの賃金を主張したが、マレーシア側は「賃金額は市場に委ねる」と譲らず、最低賃金額の設定は継続協議となった。インドネシア側はマレーシアが代替国探しを本格化させることを警戒したようである。

しかし、その後も仲介業者の手数料については両国政府の話し合いが続き、2013 年 3 月になってやっと 8500 リンギに引き上げることで合意に至った。8500 リンギのうち、6700 リンギを使用者が負担、メイドは使用者から前借りする形で 1800 リンギを支払う。この手数料についても最終合意は首脳会談で行われた。

一見、事務的とも思われる問題が首脳会談で協議されるところに外国人労働者問題の難しさがある。両国はいったん合意したが、マレーシア政府は NEM を遂行する上でインドネシア人メイドの大幅削減を進める方針であり、今後も両国の外交的軋轢は避けられない。

5. NEM に基づく政策の実施状況

NEM に基づく政策は、①外国人労働者の削減、②必要とする産業、業種のニーズに応じ、的確に受け入れる、の 2 点である。産業のニーズに応じた受け入れについてはすでにみたので、ここでは削減政策の実施状況をみる。

図表 6-2-6 は、2015 年までに外国人労働者の削減を見込んだ 10MP の計画をもとに作成さ

図表 6-2-6 業種別外国人労働者数の予測と労働力人口比

		(人、%)					
		製造業	サービス業	建設業	プランテーション	その他	合 計
2008年	人 数	740,638	97,862	315,547	362,118	643,835	2,160,000
	労働力人口比	26.5	6.0	44.1	67.0	9.4	17.3
2015年	人 数	313,591	70,533	201,740	447,408	460,084	1,530,000
	労働力人口比	5.4	4.6	18.9	51.2	9.4	8.8

(出所) Ministry of Home Affairs

れた移民局の予測である。これをみると、製造業で大幅に削減し、プランテーションでは人数は増えるが、就業者数に対する割合は減少を見込んでいる。この図表では、その他はメイドと農業の合計数としている。意図は不明だが、恐らくメイドの削減を見込んでのことであろう。総数で半減はしていないが、違法労働者 100 万人の解消を含めて、150 万人の目標値をクリアするとの予測だ。

さて、政府は NEM の策定と同時に、外国人労働者削減を目的とする 6P プログラムを実施に移した。同プログラムは、2011 年 9 月までに違法労働者を含めて 130 万人の外国人労働者を削減すべく登録した。6P プログラムとは、つぎの 6 点を内容としたオペレーション。マレー語の頭文字をとって 6P プログラムと名付けている¹⁶。

① Pendaftaran（登録）

合法、違法を含めた全外国人労働者に関するデータベース作成。

② Pemutihan（合法化）

違法労働者を、犯罪を犯しておらず、適正な雇用があれば合法化する。

③ Pengampunan（アムネ스티）

合法化できない違法労働者にペナルティーなしで帰国を認める。

④ Pemantauan（管理）

全国規模の捜査を行い、外国人労働者の雇用を移民局に登録していない使用者を発見すれば、人身売買禁止法／移民法により処罰する。

⑤ Penguatasaan（強制執行）

関係機関を総動員した大規模な違法外国人労働者排除のための強制執行の実施。

⑥ Pengusiran（国外追放）

違法外国人労働者を起訴、国外追放し、再入国を許可しない。

NEM は具体的政策の実施過程、結果を業績評価局（PEMANDU）の年次報告書を通じて公表し、政策実施のトランスパレンシーを担保しているが、6P プログラムは例外のようだ。実施過程の報告は非公表。現地紙の報道も断片的なものしかない。

上記の 6P プログラムを含めて、1992 年から 2011 年までの違法外国人労働者の削減対策をまとめたのが図表 6-2-7 である。

図表 6-2-7 にある Ops Nyah とは、「排除作戦」（Operation Get Rid）を意味するマレー語。Ops Nyah 1 は国境を警備して違法入国を阻止する作戦、Ops Nyah 2 は国内の違法外国人を逮捕、拘束する作戦だ。図表に示された人数は逮捕、拘束者数。この作戦は、違法外国人労働者が急激に増え、治安が悪化したことを理由に 91 年に初めて実施された。作戦を実施したのは、警察の特別部隊（Special Operations Force）。マレーシアの警察は連邦政府の管轄で内務省傘下にあり、「国家警察」の形態をとる。57 年の独立以前から半島マレーシアで「マラヤ共産党」（CPM）が武装闘争を続け、これを掃討する目的で警察にフィールド・フォー

¹⁶ New Strait Times 2012 年 4 月 12 日付。

図表 6-2-7 非合法外国人労働者の取締状況

	Ops Nyah 1	Ops Nyah 2	合法化	アムネスティ	失踪者	(人、%) 合 計
1992年			483,784			483,784
1996年			554,941			554,941
1997年			413,812			413,812
1998年				187,486		187,486
2000年					72,528	72,528
2002年				439,727		439,727
2004年6月～2005年2月				398,758		398,758
2006年	129,746	909,473				1,039,219
2007年				175,282		175,282
2008年8～10月				161,747		161,747
2009年7～10月				151,090		151,090
2010年					30,000	30,000
2011年（6Pプログラム）						1,300,000

（出所）Ministry of Home Affairs

スと呼ばれる治安維持の特殊部隊が設けられた。89年にCPMが投降したあと、現在の特別部隊に改編され、現在はテロ対策などの役割を担う。特別部隊は軍隊ではないが、戦闘ヘリコプターなどの重装備を持ち「軍事作戦」を展開する機能を持つ。90年代に外国人労働者を「排除」するためにこの部隊が用いられ、国際的な人権団体から大きな批判を浴びた。

また、図表 6-2-7 に「アムネスティ」（恩赦）とあるのは、2004年に政府が不法滞在外国人労働者が自発的な帰国を申し出ればアムネスティを認め、服役、その他の刑罰を免除した上、マレーシア政府の費用負担で本国送還を実施したものだ。申し出た者のうち、期限切れビザ所持者には即時帰国が認められ、拘留されていた 6000 人の違法滞在者も裁判所のヒヤリングを条件にアムネスティが認められた（犯罪を犯して服役中の違法労働者は除外）。本国送還を円滑に実施するため、違法労働者の大半を占めるインドネシア人には海上移送の船舶を提供。これには事前にインドネシア政府と協議し、海上移送にインドネシア海軍が協力した。

マレーシア政府は、過去において Ops Nyah、アムネスティなど硬軟両様の姿勢で違法外国人労働者の「排除」に臨み、外交的な摩擦も恐れず実施した実績を持つ。違法外国人労働者削減は、先にみたように、実質的には違法インドネシア人労働者の排除を意味する。インドネシア経済は急成長しているが、人口 2 億 4000 万人の雇用を十分に確保するには至っていない。両国間の所得格差も大きい。この 20 年ほどは、図表 6-2-7 が示しているように、「追い返しても追い返してもまたやって来る」状態が続いている。政府間で覚書を結んで管理しようと努力を続けているが、実効には結びついていない。マレーシアが先進国となるためには解決しなければならない最大の課題の 1 つであろう。

第3節 頭脳流出の実態と対応策

1. 問題の所在

マレーシアではすでに 80 年代の終わりからいわゆる「頭脳流出」(Brain Drain) が大きな問題となっている。優秀な学生が国内の大学、大学院を卒業して海外に職を求めて流出する。あるいは欧米の大学、大学院に留学して現地で職を得て帰国しない。正確な統計はないがその数はトータルで 50 万人を超えるといわれる。NEM (新経済モデル) はこれら“頭脳”を高所得国を目指す構造的な経済改革のために必要不可欠な高度人材 (talent) と位置づけ、帰国を促すための各種インセンティブを用意している。しかし、これまでのところ期待したほどの成果はあがっていないようだ。

こうした折、世界銀行が 2011 年 4 月に発表したレポート¹⁷がこの問題を大きく取り上げたことから改めて議論を呼んだ。同レポートは毎年 2~3 冊公表されている「マレーシア経済モニター」シリーズの 1 冊で、副題に「頭脳流出」を掲げ、経済発展との関連を分析したものである。レポートはマレーシア政府の協力の下に編まれており特段の政治的意図はない。だが、マレーシアでは 69 年の人種暴動以降、公の場で議論することが禁止されている「センシティブ・イシュー」、すなわち「人種問題」に世銀レポートは触れている。

このため同レポートが公表されると政府は敏感に反応した。ナジブ首相自身が、頭脳流出を食い止め、外国で働いているマレーシア人“頭脳”の帰国を促すために政府はさまざまな政策を実施しており、今後もこれを強化していくとコメントしている。

近年、企業の管理職、技術者などの「高度人材」の不足が世界的に懸念されている。このため各国政府、企業ともに外国人高度人材の誘致策を講じるようになった。この点からみれば頭脳流出はマレーシア特有の問題ではない。世銀の指摘を待つことなくマレーシア政府は以前から対策をとってきている。だが成果が乏しい要因の 1 つに「センシティブ・イシュー」があるとの世銀の指摘は問題克服の難しさを物語っている。

すなわち、マレー人優先のブミプトラ政策が優秀なマレーシア国籍中国人の国内の大学 (国立大学) への進学を限定的なものとし、海外流出を招いている。外国の大学を卒業して知識、技術を身につけてもそれを活かす職が現在のマレーシアには少ない。そこでマレーシアより高賃金が期待できる外国で就業する。こうした“頭脳”に多少のインセンティブを与えたとしても帰国を促すことが難しいことは容易に想像できる。

この節では、まず先の世銀レポートに依拠してマレーシアの頭脳流出の実態を俯瞰する。その後で、NEM で示された政府の基本的考え方、政策をみた上で、具体的な対応策の実施状況を検討する。

17 The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*, The World Bank
(<http://www.worldbank.org/en/country/malaysia>)

2. 頭脳流出の実態

(1) 海外移住者数

世銀レポートは初めに、マレーシア人（国籍保有者）の海外移住者（diaspora）数を推計している。ストックでみた海外移住者数（一時的、恒久的の両者を含む）は図表 6-3-1 に示したとおり、80 年 28 万 6000 人、90 年 45 万 2000 人、2000 年 65 万 7000 人、2010 年 77 万 2000 人¹⁸と増加している。この数値は世銀が各国の人口センサスと国連人口局の統計から推計したものだ。統計で把握できない者を加えると、2010 年に 100 万人を超えるマレーシア人が海外に居住しているという¹⁹。

図表 6-3-1 マレーシア人の国別海外移住者数（ストック）

(人、%)

	1980年		1990年		2000年		最新統計年		
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	年
シンガポール	120,104	42.0	194,929	43.1	303,828	46.2	385,979	50.0	2010
オーストラリア	31,598	11.0	72,628	16.1	78,858	12.0	92,334	12.0	2006
イギリス	11,001	3.8	43,511	9.6	49,886	7.6	61,000	7.9	2007
ブルネイ	37,544	13.1	41,900	9.3	60,401	9.2	60,401	7.8	2000
アメリカ	11,001	3.8	32,931	7.3	51,510	7.8	54,321	7.0	2005
その他	74,854	26.2	66,210	14.6	113,092	17.2	118,065	15.3	—
合 計	286,102	100.0	452,109	100.0	657,574	100.0	772,100	100.0	—

(出所) The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain* から執筆者作成

移住先国は、シンガポールが 50.0%と群を抜いて多い。ついでオーストラリア 12.0%、イギリス 7.9%、ブルネイ 7.8%、アメリカ 7.0%と続く。この 5 カ国で全体の 84.7%を占める。ちなみに日本は 0.7%、約 5500 人と少なく、国別にみたランクは 12 番目である。

移住者数の増加傾向を比較可能な年で移住先国別にみたのが図表 6-3-2 である。これを見ると、オーストラリアへの移住の増加率が大きく落ち込み、アメリカも減少している。代わってブルネイへの移住が増えている。

これは後でも触れるが、移住目的の多くが就学から就業へとシフトしたことに伴う移住先国の変化と対応しているようだ。移住者の半数を占めるシンガポールの増加率はわずかながら減少しているものの、ほぼ同水準で推移している。

18 図表 6-3-1 に示したとおり、最新値は国により異なるが、ここでは便宜上、最も新しい数値を公表しているシンガポールの「2010 年」で表記した。

19 各国の人口センサスは居住外国人を必ずしも国籍で把握していない。例えばアメリカ国籍の女性がマレーシアで出産し、子供をアメリカ本国に連れ帰った場合、アメリカの人口センサスでは当該の子供は「出生地マレーシアの移民」(Malaysia bone immigrant) とカテゴライズされる。この子供と「出生地マレーシア」のマレーシア国籍保有者を人口統計上は区別できない。

図表 6-3-2 マレーシア人海外移住者数の年平均増加率(ストック)

	(%)	
	1980-90年の年平均	1990-2000年の年平均
シンガポール	5.0	4.5
オーストラリア	8.7	0.8
イギリス	-0.4	1.4
ブルネイ	1.1	3.7
アメリカ	11.6	4.6

(出所) The Word Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*

(2) 「頭脳」(高度人材)の定義

上でみたように、海外移住者の移住目的は大きく「就学」と「就業」に分けることができる。「就業」を目的とした海外移住者はさらに「技能水準の低い単純労働者」(未熟練、半熟練労働者。以下、本稿では単純労働者と表記する)と「技能水準の高い技能労働者、エンジニアなどの専門職、管理職など」に区分できる。「技能水準の高い技能労働者、エンジニアなどの専門職、管理職など」を最近では「高度人材」と呼称するようになっている。

さて、「頭脳流出」の「頭脳」に関する一般的な定義はないといっていだろう。議論の文脈によってその都度、定義されるのが常である。執筆者の印象では「極めて高度な技術者、研究者」を指す場合が多いと考える。だが、世銀レポートでは「頭脳＝高度人材」と捉えて幅広く定義している。

具体的には、世銀レポートは Carrington and Detragiache (1998)²⁰、Docquier and Rapoport (2004)²¹、Docquier and Rapoport (2011)²² の議論に依拠して「頭脳流出」をつぎのように定義づけている。

- ① 高い技術、技能を持つ個人
- ② 外国生まれの個人
- ③ 25 歳以上
- ④ アカデミックもしくはプロフェッショナルの学位、資格を持つ者（ポスト中等教育もしくは高等教育を受けていること）
- ⑤ 以上の各点が人口センサスもしくは類似の統計調査で確認できること

後段でマレーシア政府の「頭脳流出」に対する政策に触れるが、「頭脳流出」に関する定義は世銀レポートとマレーシア政府との間に違いがある。これが頭脳流出の量的な把握に多少の誤差を生んでいることをあらかじめ指摘しておく。

20 Carrington, William J. and Enrica Detragiache (1998), *How Big is the Brain Drain?*, IMF Working Paper WP/98/102, International Monetary Fund, Washington D.C.

21 Docquier, Frédéric and Hillel Rapoport (2004), *Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3382.

22 Docquier, Frédéric and Hillel Rapoport (2011), *Globalization, Brain Drain and Development*, Journal of Economic Literature. Forthcoming.

(3) 流出先国

マレーシア人の頭脳流出数を各国人口センサスから推計して流出先国別にみたのが図表 6-3-3 である。

図表 6-3-3 マレーシア人海外移住者数と頭脳流出数(ストック)

(人、%)

	移住者数(全年齢)					頭脳流出数(25歳以上)				
	1990年	2000年	増加率	2010年	増加率	1990年	2000年	増加率	2010年	増加率
シンガポール	194,929	303,828	55.9	385,979	27.0	19,005	66,452	249.7	121,662	83.1
オーストラリア	72,628	78,858	8.6	101,522	28.7	35,366	38,620	9.2	51,556	33.5
イギリス	43,511	49,886	14.7	65,498	31.3	15,328	12,898	-15.9	16,609	28.8
アメリカ	32,931	51,510	56.4	61,160	18.7	13,745	24,085	75.2	34,045	41.4
ブルネイ	41,900	60,401	44.2	76,567	26.8	3,142	6,438	104.9	10,208	58.6
その他	66,210	113,092	70.8	136,661	20.8	—	35,628	—	42,477	19.2
合 計	452,109	657,574	45.4	827,387	25.8	—	184,121	—	276,557	50.2

(出所) The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*

これをみて分かるように、90年の頭脳流出は8万6000人ほどであるが、2000年には倍以上増加して18万4000人、2010年には50%以上増えて27万6000人となっている。増加率が最も高いシンガポールをみると、90年の1万9000人から2000年には実に250%増えて6万6000人、2010年にはさらに2000年より83%多い12万人を超えている。

国別にみると、オーストラリアへの頭脳流出は90年には最も多かったが、2000年、2010年にはシンガポール、ブルネイと比較して伸び率は相対的に低い。イギリスは90年から2010年にかけてほぼ横ばいに近い。アメリカは90年から、2000年、2010年へコンスタントに大きく伸びている。シンガポール、ブルネイは90年から増加しているが、とりわけ90年から2000年にかけて大幅に増えている。

比較可能なデータのない国への移住者、頭脳流出を推定して上記に加えると、マレーシア人の2010年の海外移住者は約100万人、このうち30%ほどの30万人が「頭脳流出」に当たると世銀レポートでは分析している。

これに対しマレーシア政府は、海外移住者を100万人と推計し、その3分の2、60万人強の「頭脳」が流出しているとみている。世銀レポートの30万人の2倍の数である。政府は「頭脳」の定義を明示していないが、この問題を政府内で担当している首相府傘下の人材公社(Talent Corporation)の担当者は、世銀レポートが留学生を除外しているのに対し、政府推計は留学生を頭脳流出数に含めているからこの差が出ていると説明している²³。

図表 6-3-3 から執筆者が海外移住者数全体に占める頭脳流出数の割合を試算したのが図表 6-3-4 である。これをみると、いずれの国においても頭脳流出数の割合が増加していること

23 2012年12月の人材公社における執筆者のインタビュー調査による。

が分かる。ただ、移住者数に占める頭脳流出数の割合の伸びは、オーストラリア、イギリス、アメリカに比べて、シンガポール、ブルネイが大きい。この点からオーストラリアなど先進国への頭脳流出は、当該国へ留学した者が帰国せずに就業した者が多いと考えられるが、シンガポール、ブルネイについてはマレーシア国内もしくは他の国で高等教育を終了した者が、シンガポール、ブルネイで就業した結果と推測できる。

図表 6-3-4 海外移住者数に占める頭脳流出数の割合

	(%)		
	1990年	2000年	2010年
シンガポール	9.7	21.9	31.5
オーストラリア	48.7	49.0	50.8
イギリス	35.2	25.9	25.4
アメリカ	41.7	46.8	55.7
ブルネイ	7.5	10.7	13.3
その他	—	31.5	31.1
合 計	—	28.0	33.4

(出所)図表 6-3-1 から執筆者が試算。

データが極めて限定されているので詳細な分析を世銀は控えているが、傾向としては、①マレーシア人移住者に占める頭脳流出の割合は明らかに増えている、②頭脳流出は先進国で就業する割合が相対的に低下し、シンガポール、ブルネイなど近隣諸国での就業が増えている、ことが分かる。シンガポール、ブルネイが先進国であるか否かは議論が分かれるが、いずれにしてもマレーシアと比較して「高所得国」であることに変わりはない。

90 年、2000 年、あるいは 2010 年を比較して、なぜ頭脳流出が増えたのか。この理由の第 1 は、第 5 章でみたように、マレーシア人の教育水準（中等教育、高等教育への進学率）が著しく向上した結果であることは間違いない。(図表 5-3-5 参照)

第 2 の理由はつぎの点にある。90 年代、2000 年代にマレーシアは大きく経済成長した。にもかかわらず、頭脳流出数が増えたのは、マレーシアの経済成長は労働集約型の製造業が牽引したもので、生産性の高い知識集約型の業種はそれほど増えなかった。つまり技能の高い労働者やエンジニアの職はそれほど増えなかった。だが一方で、91 年に策定した NDP は「技能労働者不足」を予測して、高等教育機関の整備、増強を謳っていた。この結果、高等教育機関を新設し、既存の高等教育機関の定員を大幅に増加させた。こうして大学を卒業し、エンジニアの資格を得たが、それにふさわしい職に国内で容易に就けない。こうした需要と供給のミスマッチが大規模に生じた。これも NEM が指摘した「中所得国の罠」の 1 つかもしれない。

これに加えて、後で詳しく説明するが、「ブミプトラ政策」が絡んでくる。ただでさえ少ない高等教育修了者にふさわしい職が、ブミプトラに優先的に与えられたとすれば、非ブミ

プトラが海外指向を強めたとしても不思議ではない。

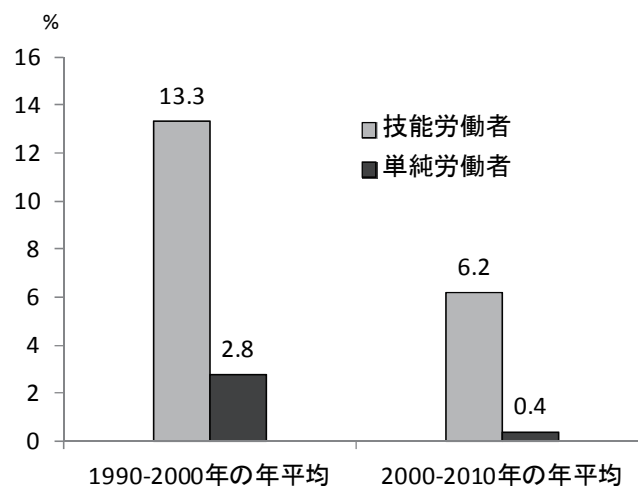
(4) シンガポールにおける実態

つぎに、最も多くのマレーシア人頭脳が就業しているシンガポールの実態を、世銀の2010年人口センサス（シンガポール）の分析によってみる。ただし、シンガポールの人口センサスでは、旅行者や旅行途中の一時立寄者をカウントしていない。このためマレー半島の南端、ジョホール・バルから日帰りで通勤しているマレーシア人労働者は上記の統計に含まれていないことに留意が必要。マレーシア政府の推計では、単純労働者を含めてシンガポールへの通勤者は5万人ほどである。うち何割が「頭脳」に該当するかは不明だ。

さて、すでに図表 6-3-3 でみたように、90 年代、2000 年代にシンガポールへのマレーシアからの移住者は急激に増えている。とりわけ、図表 6-3-4 で分かるように頭脳流出が増加している。

基礎データが異なるので直接の比較はできないが、図表 6-3-5 にみられるように、技能労働者と単純労働者の伸び率をみると、明らかに技能労働者の伸び率が大きい。これを見る限り、90 年代初めからシンガポールで就業したマレーシア人の大半は技能労働者であることが分かる。

図表 6-3-5 シンガポール移住マレーシア人技能労働者と
単純労働者の増加率



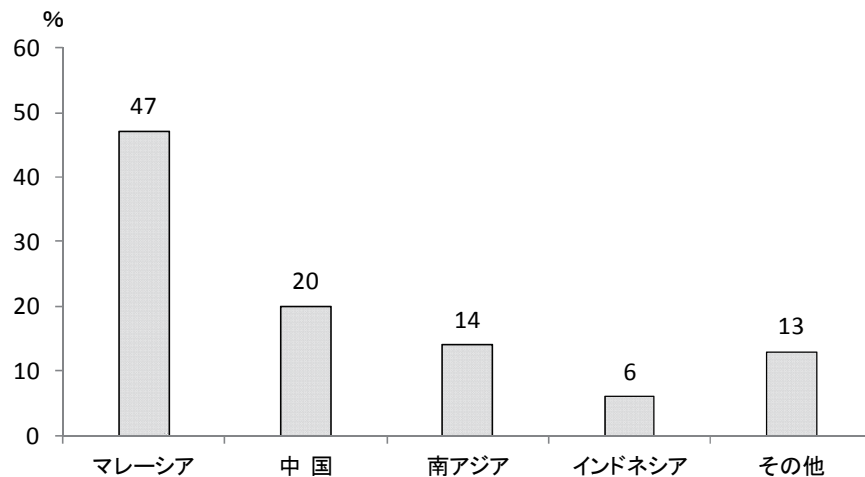
(出所)図表 6-3-2 と同じ。

シンガポールの 2010 年センサスをみると、約 180 万人の外国人が居住している。その主な出生国別に高等教育修了者の割合をみたのが、図表 6-3-6 である。これをみてもマレーシア人移住者は、高度人材が多いことが分かる。

つぎに示す図表 6-3-7 が先に述べたマレーシアで公の場で議論することが禁じられているセンシティブ・イシュー、「人種問題」に触れた世銀の分析である。図表 6-3-7 は、シンガ

ポールに居住しているマレーシア人の人種別割合を示している。これをみると、中国人が2000年85%、2010年88%であるのに対し、マレー人は2000年9%、2010年6%に過ぎない。中国人が圧倒的に多い。マレーシアの人種別人口構成比（ブミプトラ [マレー人] 60.0%、中国人 24.0%、インド人 7.3%）と比べると、この割合はさらに際だつ。

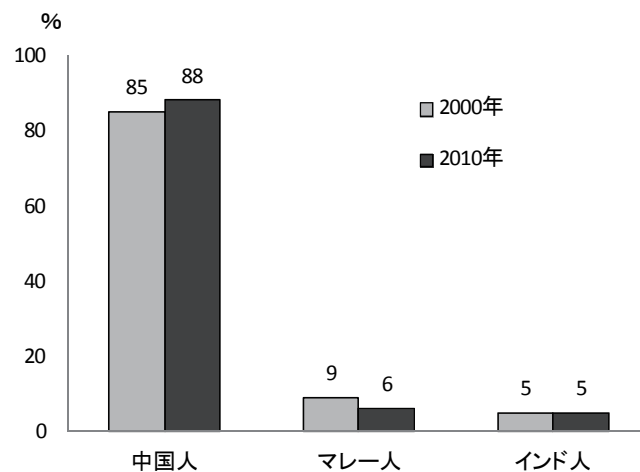
図表 6-3-6 シンガポール在住者の出生国別高等教育修了者割合



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

図表 6-3-7 は、頭脳流出数ではなく、全移住者数の人種別割合である。だが、図表 6-3-4 でみたように、全移住者に対する頭脳流出の割合はストックでみて 30%を超えている。かつ図表 6-3-4 で示したように「技能労働者」の増加率が高い。これらを考慮すると、シンガポールで就業しているマレーシア人を人種別にみると、80%以上が中国人であると推定できる。

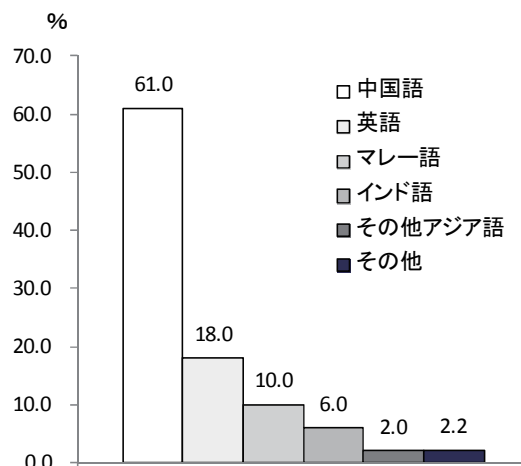
図表 6-3-7 シンガポール在住マレーシア人の人種別比率



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

世銀レポートはさらに、中国人「頭脳」の流出がシンガポールのみならず他の国においても同様の傾向であることを裏付けるために、アメリカ在住マレーシア人の言語集団別統計を援用している（図表 6-3-8）。これをみると、アメリカに在住しているマレーシア人の 61%が中国語を用いている。すなわち 61%が中国人であると推定できる。一方、マレー語使用者は 10%、インド語使用者は 6%に過ぎない。マレーシア人の「頭脳流出」はシンガポールに限らず、他の国においても人種的に大きな偏りがあるといえそうだ。

図表 6-3-8 アメリカ在住マレーシア人の言語



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

この要因が「ブミプトラ政策」にあるとは断言できないが、関連があることは推測できる。とくに国立大学への入学枠が人種別に、ブミプトラ 55%、非ブミプトラ 45%に設定されていた²⁴ことが中国人の海外留学、海外就業に結びついていたと世銀では考えているようだ。しかし、この制度は 2002 年に撤廃されている。それから 10 年を経たが、状況はそれほど変化していない。

もう 1 点指摘しておきたい。マレーシアとシンガポールは歴史的に深い繋がりがある。63～65 年にはシンガポールはマレーシアの一部であった。当時、シンガポールは国際港を背景に金融、サービス業が半島マレーシアの他の州と比較して格段に発展していた。イギリスの植民地マラヤの首都であった結果である。多くの半島マレーシアの住民がシンガポールに移転した。中国人が大半である。65 年にシンガポールがマレーシアから分離、独立した際に、シンガポールに移転したマレーシア国民には、シンガポール国籍を取得する者と、シンガポールに居住しながらマレーシア国籍をそのまま保持する者がいた。シンガポールの将来が不透明であったからだ。後者はシンガポールの永住権を得た。この数は少なくない。彼らの子供も同じステータスを選択した者が多いという。彼らもまたシンガポールの統計では

24 quarter system

「マレーシア生まれの永住権保有者」にカウントされる。世銀レポートの「頭脳流出」にはこうした者も含まれていることに留意が必要だ。

3. NEM の政策と政府の対応策

(1) NEM の政策

「頭脳流出が増えており、経済発展にとってマイナスだ」との指摘はすでに 91 年の NDP（国家開発政策）において指摘されていたが、実際に流出者のマレーシアへの帰国を促す施策が実施に移されたのは 2001 年のことである。しかし、大きな成果を得ることなく、上でみたようにその後も頭脳流出は拡大傾向で推移している。

NEM では「70 万人以上のマレーシア人が海外で就業している。この多くが高度人材だ。これらの高度人材は先進国＝高所得国を実現するために大きな貢献ができる」との認識のもとに、現状を憂慮し、つぎのような対策を提示している。

- ① 海外で就業している「頭脳」の現状を正確に把握するために、「頭脳」データベースを構築する。
- ② データベースの情報をもとに、「頭脳」の会員組織（Association）づくりを進める。これによってマレーシア人「頭脳」のネットワークをつくる。
- ③ データベース、ネットワークを活用して、政府代表と「頭脳」との意見交換、情報交換を目的とした定期的な話し合いの場を設ける。
- ④ 政府は、海外で就業している「頭脳」をマレーシアに招き、専門分野に応じた民間企業、公共事業とパートナーシップを築く機会を設ける。

以上の施策に加えて、従来から実施している帰国を促すインセンティブをさらに手厚いものに改正していく必要があると NEM は指摘している。

(2) 政府の対応策

NEM が提起した政策は、高度人材の育成、確保を目的に 2011 年に新設された首相府傘下の「人材公社」（Talent Corporation）が担うことになった。

人材公社は NEM の方針に沿って、流出した「頭脳」のデータベースづくりなどに着手するとともに、従来の政策を改め、2012 年に新たに流出頭脳の帰国を促すため、つぎの 4 点のインセンティブ（人材呼戻しプログラム：REP）を設けた。

- ① 帰国後 5 年間、所得税を 15%減税
- ② 国内生産の自動車購入税を免除
- ③ 帰国時に携行する私有物への課税免除
- ④ 外国籍配偶者、子供に永住権を無条件で承認

このインセンティブを得るためには、つぎの資格を満たした者が申請書を人材公社に提出し、審査にパスしなければならない。

- ・ マレーシア国籍保有者
- ・ 過去 3 年間で外国で雇用されていた者
- ・ グループ企業内での企業内転勤を含む。この場合、少なくとも 5 年間海外をベースに勤務した実績があること
- ・ マレーシア政府もしくは関連公共機関の奨学金の返済が終了していること
- ・ 経済改革プログラム（ETP）²⁵で定めた基幹経済分野（NKEAs）²⁶のいずれかに貢献できること

（教育資格別の海外就業経験）

- ・ ディプロマ保有者もしくは監督職経験者 10 年
- ・ 学士号保有者 6 年
- ・ 修士号保有者もしくは専門職 4 年
- ・ 博士号保有者 2 年

2013 年 3 月に発表された「人材呼戻しプログラム」の 2012 年の成果によると、海外からマレーシアに帰国した人数は 923 人で、2012 年の 680 人と比べ 35.7%増加した。

これを発表した人材公社によると、「頭脳」に対する帰国インセンティブを強化する前の 2010 年の 300 人と比較すると、2 年続けて 2 倍の帰国者があり、一定の成果を上げつつある、これは「ETP の下で専門技術職の需要が増え、帰国後の就職先確保が容易になった」ことが主な要因だという²⁷。

ただ、政府推計ではストックで 60 万人の流出者が存在し、世銀レポートの指摘では年間数万人の流出が続いている。これに関して人材公社は触れていない。人材呼び戻しプログラムが軌道に乗って、流入数が流出数を上回り、NEM が想定した「高度人材プール」が実現するにはなお多くの時間がかかりそうである。

²⁵ 本報告書 p36 を参照のこと。

²⁶ 本報告書 p37 を参照のこと。

²⁷ Bernama 2013 年 3 月 6 日付。

第7章 労働環境改革の実施状況

本章では NEM の労働政策のうち、労働環境の改革に関連する政策の実施状況を検討する。具体的には最低賃金制度の実施を中心とする賃金政策、民間企業の法定定年制、失業保険（給付）制度に関する議論、職業紹介サービスの4つの政策を取り上げる。これらの政策は NEM が実施に移された 2011 年から急ピッチで推し進められている。しかし、最低賃金、定年制、失業保険の導入に対して企業側が強硬な反対姿勢をみせ、必ずしも順調に進展しているとは言い難い側面がある。

第1節 賃金政策と最低賃金

賃金の現状に関して NEM は、経済の実勢に照らして「低過ぎる」との認識を抱いている。先進国＝高所得国を目指すには国民の大多数を占める労働者の賃金を生産性向上にリンクさせて引き上げるべきだとの考え方が、賃金政策の基本にある。これを実現するために、①全国賃金審議会（National Wage Consultative Council: NWCC）を設置して賃金関連情報の収集、分析を進め、②生産性にリンクした賃金決定システム（Productivity-Linked Wage System: PLWS）の普及に努め、③全国的な最低賃金制度を導入して賃金の底上げを図る、とのシナリオを描いている。これらの政策は NEM 策定後、直ちに実施に移され、2011 年から 2013 年にかけて大きく進捗している。

1. 全国賃金審議会(NWCC)

(1) 基本的考え方

NEM は全国賃金審議会（NWCC）設置の必要性をつぎのように説明している。

新たに作成する経済政策の戦略目標は「中所得国の罌」から抜け出し、先進国＝高所得国を実現することだ。そのためには労働市場改革が不可欠となる。労働市場改革を進めるに当たって、情報、データが十分でない。このために「労働市場情報分析研究所」（ILMIA）の設置を提案した¹。マレーシアの賃金は近年、金融業と高度な専門職を例外として、全般的に「低賃金」（wage stagnation）に陥っている。労働生産性は下降傾向にある。とりわけサービス業でそれが顕著だ。賃金を引き上げ、賃金決定メカニズムを改革しなければならない。このために必要な賃金と労働生産性に関する情報が不足している。賃金と労働生産性に関する正確でタイムリーな情報を収集し、分析するために、政府、使用者、労働組合、研究者、労組以外の労働関連団体、関連 NGO の代表で構成する全国賃金審議会を設置すべきだ。情報収集は、政府統計局、生産性公社（National Productivity Corporation: NPC）と密接に連携して行う。ここで分析した情報は、賃金に関する労使交渉の重要な参考資料となる。

¹ 第4章第3節参照のこと。

(2) 全国賃金審議会の設置

NWCC の設置法は 2011 年 6 月の国会で成立した。委員は 23 人以上で構成、この中には政労使の各代表がそれぞれ最低 5 人、研究者など政労使のいずれにも属さない者を最低 5 人含むと規定。

こうして NWCC は同年 9 月に人的資源省に事務局を置いて発足。審議会委員は、委員長を元判事とし、事務局長に元人的資源省事務次官が就任、委員には使用者連盟（MEF）、マレーシア労組会議（MTUC）の代表、研究者、専門家が任命された。

設置法は、ほぼ NEM の意図に沿った NWCC の機能と内容を備えているが、一般には、全国的な最低賃金導入を目的とした立法とみなされた。政府が国会審議に際してそのように NWCC の機能を説明したことによる。

結果として、後の項で説明するが、NWCC は 2011 年 9 月の発足当初から最低賃金に関する調査を始め、審議会での議論を経て、政府に報告書を提出した。最賃額は政府が決定したが、その実施は NWCC 名による「最低賃金令」の下に行われた。

発足当初は、最賃導入を急ぐ必要性から致し方のない措置であったと思われるが、NEM の企図した機能を NWCC が今後どのように発揮していくかは不透明である。

2. 生産性にリンクした賃金決定システムの普及

(1) 硬直的な賃金制度

マレーシアの賃金決定システムは、NEM の指摘を待つまでもなく、極めて硬直的であると常にいわれてきた。賃金決定に当たっての指標は、企業の業績、生産性ではなく、消費者物価上昇率（CPI）に過度に依存している。これは 82 年の賃金紛争に関する判例に未だに依拠している結果であるという。

マレーシアの硬直的といわれる賃金制度を、ヨーロッパ系外資系企業（自動車部品製造）の例を引いて説明する。この事例は決して例外的なものではなくマレーシアの民間企業のごく一般的な賃金制度だ。同社には労組が組織されており、賃金制度は労働協約で決められている。

【賃金制度の事例】

- ① 労働協約は 3 年に 1 度改定。
- ② 賃金表の基礎となる職務分類は、まず全体を 1～7 のグレードに分け、各グレードをさらに細分化して総計 130 の職務を設定。
- ③ 基本賃金は 1～7 のグレードごとに最低賃金、中間賃金、最高賃金および年間引き上げ額（定期昇給額）を規定。（図表 7-1-1 参照）
- ④ 例えばグレード 2 に格付けられた労働者は、最低賃金と最高賃金の間のある金額からスタートし、毎年定期昇給額分の賃上げがある。3 年以内に最高賃金に到達した場合

は頭打ちで定期昇給はなくなる。職務変更がない限りグレード 2 からグレード 3 に上がることはない。通常、職務変更はよほどのことがない限り行われない。

- ⑤ 基本賃金の他に、食事手当、通勤手当、夜間勤務手当など 8 種類の手当がある。手当はいずれも職務に応じて金額が決まっており、固定給と呼ばれる。
- ⑥ ボーナスは年間、基本賃金の 2.5 カ月分。

図表 7-1-1 賃金制度の例

(リング)

グレード	最低額	中間額	最高額	年間引上額
1	900	1,200	1,500	78
2	1,000	1,350	1,700	84
3	1,100	1,550	2,000	96
4	1,200	1,700	2,200	105
5	1,300	2,000	2,700	117
6	1,600	2,450	3,300	129
7	2,500	3,150	2,800	144

(出所) R.B.社の労働協約より執筆者作成。

(注) この賃金表は最低賃金 (900 リング) 導入に伴う改定後のもので、最も低い賃金が最賃額の 900 リングとなっている。

この事例で分かるように、労働協約で一旦賃金が決まれば協約の有効期間 3 年間は、企業の業績にかかわらず賃金テーブルどおりに運用される。したがって、企業業績が著しく悪化し、労務コストが経営を圧迫すれば労働者を削減するほかに選択の道はない。賃金据え置きなどの措置は協約上不可能だ。そこで、労働協約は人員削減 (Retrenchment) のルールを細かく決めている。この硬直的な賃金制度の下では、人員削減が前提となっている。しかし、同社にも多くの外国人労働者が働いており、雇用を外国人労働者の増減で調整しているのが実情だ。硬直的な賃金制度の下でマレーシア人労働者の雇用は守られている。

(2) 生産性とリンクした賃金決定

生産性とリンクした賃金制度の提案は 91 年の NDP (国家開発政策) が初めて行った。NDP は 90 年代の賃金制度の在り方について「労働市場の機能を改善するために、賃金システムの見直しに着手する。貧困を解消し、生活水準を向上させるには賃金水準を引き上げねばならない。しかし、賃上げは、単位当たり製造コストの競争力を維持できるように、生産性との関係で対応する必要がある。賃金の動きと労働生産性、企業利潤とを関連付ける [柔軟な賃金システム] (flexible wage system) は、使用者が労働者を雇用する上でより多くのインセンティブを与え、これによって雇用水準や企業利潤を高めながら経営することができる。労使双方にとって利益となる」と述べている。

NEM が 2010 年に提案した「生産性にリンクした賃金決定」の考え方は、NDP とさほど

違いはない。つまり賃金制度は、この 20 年間、高度経済成長を果たしたにもかかわらず、大きく変化していないことを示唆している。

NEM の「生産性にリンクした賃金決定」とは、特定の賃金モデルを指しているのではなく、「労働生産性、企業利潤にリンクした賃金制度」を意味する。実際の制度としては、①生産性の向上を上回らない賃上げ、②景気変動、その他の理由による企業の支払い能力を考慮に入れた賃上げ、の原則の範囲内でさまざまな形態が考えられ、制度改革は NWCC と政府、生産性公社（NPC）、労使が協力して行うべきだとしている。

「生産性にリンクした賃金決定」について使用者連盟（MEF）は、かねてから使用者が進めようとしている考え方に近い、と賛同している。だが、労働側は MTUC（マレーシア労組会議）が、つぎのような意見²を持っており、制度改革は容易に進展しそうにない。

- ① 企業の最新財務情報に労組が無制限にアクセスする権利が必要
- ② 未組織労働者に対する使用者の責任の拡大
- ③ 低技能労働者と管理、監督者との賃金格差の解消
- ④ 3 年ごとの賃金調整を改め、毎年実施

3. 全産業一律の最低賃金

(1) NEM の基本的考え方

NEM は「賃金は市場の需給関係によって決められるべきだ」との考え方を支持するとしながらも、賃金決定システムが機能不全に陥っている中においては、最低賃金は考慮に値する制度との考えだ。賃金決定システムが機能不全に陥っている証左に、つぎの各点をあげている。

- ① 人的資源省の調査によれば、マレーシア人労働者の 34%は月額賃金が 700 リンギ以下である。貧困世帯の定義、月収 720 リンギ以下に近い水準だ。
- ② 第 8 次マレーシア計画（8MP、実施期間：2001～2005 年）は、95～2000 年の労働生産性の伸びが年平均 10.4%であるにもかかわらず、同期間の年平均賃金引き上げ率は 6.8%に過ぎないと指摘している。
- ③ 世界銀行（World Bank）の研究では、過去 10 年間のマレーシアの年平均賃金上昇率は 2.4%としている。

しかしながら、と NEM は続ける。最低賃金制度は労働市場を歪めるものであってはならない。全国賃金審議会（NWCC）が慎重に検討を進め、金額の水準は政府が政治的に判断すべきだ。

すなわち、最低賃金制度に関しては、NEM が策定される段階ではすでに政治日程に上がっており、NEM はこれを追認した形になっている。

2 Malaysian Trades Union Congress (2011), *Report of the General Council 2008-2010*

(2) 最低賃金導入の経緯

マレーシアには独立以前に制定された 1947 年賃金審議会法 (Wage Consultative Council Act 1947) に基づき、職種別、業種別の最低賃金を設定できる制度的枠組みは存在していた。同法に基づき、複数の職種別、業種別賃金審議会の議論を調整する中央調整委員会の設置によって、運用により全国一律最賃の設定も可能であった。

ところが独立以前の 47 年から 2008 年までに賃金審議会が設けられたのは、小売店販売員、映画館労働者、ペナン港湾労働者などごく限られた職種、業種に過ぎず、適用労働者数は極めて少なかった。しかも最賃改定は 10 年に 1 度程度の頻度であった。この理由は 1947 年賃金審議会法の目的が「極端に低い賃金の排除」と定められていたことによる。

工業化が本格的な軌道に乗り、製造業における賃金上昇によって業種間の賃金格差が顕在化し始めた 80 年代後半から労組は、全産業の賃金底上げを目的に「全国一律最賃」設定をたびたび政府に求めてきた。だが、議論が進展することはなかった。

ようやく全国最賃導入の議論が本格化したのは、2010 年前後になってからである。理由は 2008 年 3 月の総選挙で連合与党 BN (国民戦線) が大敗したことだ。BN は 57 年の独立以来占めていた憲法改正に必要な下院の 3 分の 2 議席を割り込み、13 州のうち 5 州で政権を失った。総選挙で躍進した連合野党 PR (人民連合) は政権を獲得した 5 州共同の新政策を公表したが、この中の労働政策は BN と比べて労働者寄りの姿勢が目立ち、最賃についても労組の要求支持を明確にしていた。日系企業の多くが工場を持つセランゴール州政府は野党政権となったが、最賃額に関し MTUC の要求を上回る月額 1500 リンギで検討していることを明らかにした。

野党のこうした動きに対し、連邦政府は最賃について「州政府ではなく、連邦政府に権限がある」としながら、賃金水準の低い 7 職種に職種別賃金審議会を設置し「適切な賃金水準を勧告」する準備を始めた。手始めに、政府は「低賃金業種」として以前から問題となっていた「警備員」の賃金引き上げを図るため、2010 年初めに 1947 年賃金審議会法に基づいて「警備員賃金審議会」を設置、月額 700 リンギの最賃を定めた。

さらに人的資源省内に委員会を設け、1 年ほどかけて具体的な制度の検討を始めた。これと前後して、新しい長期経済政策の策定作業が進展し、この中に最低賃金を入れ込むことになったと考えられる。

こうして 2011 年に全国賃金審議会 (NWCC) 法を制定。新設した NWCC で人的資源省の検討委員会案を労使とともに議論することになった。ここで労組側は「全国一律の制度」「月額 900 リンギ、プラス生活手当³300 リンギ」と主張。使用者側は全国最賃に一貫して反対意見を述べた。議論は並行線で終わったが、NWCC はこれを含めて政府に報告、金額は政治判断に委ねられることになった。

これに基づき 2012 年 4 月にナジブ首相が最賃額を発表した。発表された最賃額は全国一

3 Cola (cost of living allowance) 条項と呼ばれ、各国の最賃制度によくみられる。

律ではなく、図表 7-1-2 に示したとおり、全産業一律であるが、地域的には半島マレーシアとサバ、サラワク州の 2 本建てとなった。100 リンギの差額は「両地域で生計費に差があるから」と人的資源省は説明している。時給制労働者のために、時給換算表が併せて発表されている。

図表 7-1-2 最低賃金額と平均賃金

(リンギ)

	最低賃金額		2009年 平均賃金 (ホワイトカラー除く)	2010年 平均賃金 (ホワイトカラー含む)	2009年 貧困ライン (世帯収入)
	月 額	時給換算			
半島マレーシア	900 (2万8800円)	4.33 (139円)	1,131	1,739	763
サバ州／ラブアン島	800 (2万5600円)	3.85 (123円)	577	1,566	1,048
サラワク州	800 (2万5600円)	3.85 (123円)	758	1,630	912

(出所) CIMB, Economic Update, May 2, 2012 掲載の表をもとに執筆者作成。

(注) 1 リンギ＝32 円で換算。

最賃は、外国人労働者を含むマレーシアで働くすべての民間労働者に適用される。ただし、家事労働者（メイド）と見習い雇用契約で働く者は適用除外。違反企業には最高で労働者 1 人当たり 1 万リンギの罰金が科される。最賃額は 2 年に 1 度再検討する方針である。

この最賃は 2013 年 1 月 1 日から実施に移された。ただし、従業員 5 人未満規模の零細企業は実施が半年間猶予され、7 月 1 日から実施。新最賃の実施に伴い、1947 年賃金審議会法に基づく業種別、職種別最賃は廃止、新最賃に統合された。

(3) 最賃実施後の問題

2013 年 1 月 1 日に新最賃は実施に移されたが、直ちに大きな問題が発生した。

最賃適用が始まった 1 月になっても製造業を中心とする中小企業の多くは外国人に対して最賃を実施せず、半年間の猶予を与えられて 7 月からの実施となる従業員 5 人未満の零細企業と一緒に、政府に対し制度の見直しを執拗に迫った。中小企業を代表する有力な業種別団体である製造業者連盟（Federation of Malaysian Manufacturers: FMM）は、4 月に最賃額が発表された後も、実施は 1～2 年の猶予が必要と執拗に反対を繰り返していた。この反対意見が、行動となって露呈した。

企業の主張はこうである⁴。マレーシア人の雇用を確保するため、外国人 1 人当たり年額 410～1250 リンギ（業種で異なる）のレビー（人頭税）が企業に義務づけられている。ところが最賃を外国人に適用し、レビーを支払うと、外国人を雇うメリットはなくなる。加えて外国人労働者の宿舍の負担額も大きい。かといって労働力不足でマレーシア人を雇うことは

4 Bernama 2013 年 2 月 1 日付。

難しい。最賃による企業の負担増を緩和するために、企業に支払い義務のあるレビーを労働者に負担させるべきだ。

MEF（使用者連盟）によると、2009 年 4 月のレビー改定以後、企業は年 25 億リンギのレビーを納付しているが、最賃適用後はこれが年 85 億リンギに跳ね上がるという⁵。

企業のこうした動きに対し、1 月以降に賃金引き上げがあると期待していた外国人労働者が幾つかの工場、作業現場で「騒動」を引き起こす動きもみられた。

2013 年 4 月には連邦下院の任期満了に伴う総選挙を控えた政府は、75 万社を超える中小零細企業のこうした声は無視できなくなった。とくに、連合与党 BN の構成政党で、総選挙では野党に対し劣勢に立たされていると伝えられていた中国人政党 MCA（マレーシア中国人協会）は、中国人経営者の多い中小零細企業の意を汲んで、政府に妥協を求める動きを頻繁に繰り返した。

こうして 3 月 13 日に政府は、つぎの決定を行った。

- ① 中小零細企業の外国人労働者への最賃適用を 2013 年末まで延期する。
- ② すでに最賃を外国人労働者に適用している中小零細企業は、無条件でレビー相当額を 50 リンギまで外国人労働者の賃金から差し引くことができる（実質的に労働者負担）。

（4）最賃導入の影響

最賃額が 2012 年 4 月末に政府によって発表された後に、MEF（使用者連盟）は毎年実施している会員企業に対する賃金調査を実施した⁶。この調査結果についてはすでに第 5 章で取り上げたが、ここでは 2012 年調査の中で特別に実施された「最低賃金導入の影響に関する調査」の結果をみる。

図表 7-1-3 は半島マレーシアの最低賃金、月額 900 リンギ未満の従業員（Non Executives）の割合を示している。これによると、900 リンギより低い賃金の従業員は、製造業では 24.8%、非製造業では 19.3%、全体では 22.5%である。したがって、少なくとも 22.5%の従業員の賃金は 900 リンギに引き上げられることになる。これに加え、先にみたマレーシアの賃金制度の事例（図表 7-1-1 参照）のように最賃導入に伴って賃金テーブルが改定されれば、最賃導入による賃金の底上げ効果はある程度期待できそうだ。

図表 7-1-3 によると、金融／保険、IT／通信では 900 リンギ未満の賃金の従業員が皆無だ。それだけ同業種の賃金水準は高い。ここには最賃導入の影響はないであろう。

つぎに示した図表 7-1-4 は、従業員規模別、総売上高別、マレーシア企業／多国籍企業別に 900 リンギ未満の賃金の従業員割合をみたものだ。

5 MEF Press Release 2013 年 1 月 7 日付。

6 調査時期は 2013 年 6～9 月、ウェブ調査。

図表 7-1-3 業種別月額賃金 900 リンギ未満労働者の割合

		(%)
製 造 業		24.8
	金属製品	20.4
	電機/電子	32.1
	食品/飲料	38.0
	機械/自動車	16.6
	非金属	8.3
	石油/化学製品	12.5
	薬品/化粧品	33.0
	プラスチック/ゴム履き物/繊維	22.1
	印刷/出版/紙製品/木材/木製品	19.5
非 製 造 業		19.3
	社会/教育/訓練	4.1
	金融/保険	—
	ビジネスサービス	24.8
	持株企業/投資/プランテーション	13.5
	ホテル/レストラン	44.2
	IT/通信	—
	医療サービス	14.5
	専門職/コンサルタント業	10.0
	不動産/建設	16.8
	倉庫/物流/運輸	14.0
	卸売/小売	20.0
	合 計	22.5

(出所) MEF, *Salary Survey for Non Executives 2012*

図表 7-1-4 月額賃金 900 リンギ未満労働者の割合

		(%)
従業員規模	50人以下	9.6
	51～100人	17.1
	101～250人	17.5
	251～500人	28.6
	501～1000人	27.0
	1000人以上	27.4
総売上高	1000万リンギ未満	13.9
	1000万～3000万リンギ	31.2
	3000万～5000万リンギ	28.4
	5000万～1億リンギ	37.0
	1億～5億リンギ	22.0
	5億リンギ以上	14.6
マレーシア企業		19.4
多国籍企業		25.8
合 計		22.5

(出所) MEF, *Salary Survey for Non Executives 2012*

これによると、250 人以下企業の方が、251 人以上規模より割合が低い。すなわち、従業員規模が大きいほど低賃金労働者が多いことを表している。マレーシア企業／多国籍企業別にみた場合も、企業規模が大きいと考えられる多国籍企業の方が 900 リンギ未満の従業員割合が高い。

この結果を見る限り、企業規模の大きい企業ほど最賃導入の影響は大きいといえそう。しかし、先にみたように最賃導入に声を大にして反対したのは、主として中小企業であった。

最賃施行後に問題となった外国人労働者の賃金水準もみておく。図表 7-1-5 は 2009 年の統計で少し古いが、人的資源省が最賃制度の検討期間中に調査した資料である。同図表の初任賃金はいずれも 900 リンギ未満となっている。これを 900 リンギに引き上げると、平均賃金も初任賃金の引き上げ幅に近い上げ幅で調整する必要がある。

例えば、工場／機械操作／組立作業従事者の初任賃金 520 リンギを 900 リンギに引き上げると、アップ率は 42.2%となる。従業員規模にもよるが、企業にとっては大きな負担かもしれない。

図表 7-1-5 外国人労働者の月額賃金(中央値)

職 種	(リンギ)	
	初任賃金	賃 金
准事務員	700	850
サービス/販売員	600	792
農業/漁業従事者	600	850
技能工/関連職業従事者	630	850
工場/機械操作/組立作業従事者	520	793
単純作業従事者	500	625
合 計	600	850

(出所)Kemenyan Sumber Manusia, Laporan Penyata Guna Tenaga Kebangsaan 2009

(5) 残された課題

以上述べたように、最低賃金制度の導入は順調であったとはいえない。残された課題は 2 つある。

1 つは、序章で述べたように、2013 年 5 月の総選挙で連合与党 BN は政権維持に成功した。だが、BN を構成する中国人政党 MCA と Gerakan (人民党) はともに野党の中国人政党 DAP (民主行動党) に議席を奪われ勢力を大きく後退させた。総選挙結果に最賃導入がどの程度影響したのかは不明だが、2013 年末まで延期した中小零細企業の外国人労働者への最賃適用が予定どおり 2014 年から実施できるのか、さらに延長するのかが問題となる。

この対応如何によっては、NEM の実施に大きな支障を及ぼすことになりかねない。すなわち、最賃導入に反対した中小零細企業に政府は妥協して実施を延期したのみならず、外国人労働者のコストを引き上げる役割を担っているレビー (人頭税) を、労働者負担とするこ

とを政府は認めた。考えられるシナリオは、仮に 2014 年 1 月から外国人労働者への最賃適用が中小零細企業で実施されたとしても、レビーの労働者負担は継続されかねないことだ。となれば、制度の整合性から、大企業にもレビーの労働者負担を認めることになりはしないか。結果として、低コストの外国人労働者を温存するになる。

2 つ目の課題は「900 リンギ」（半島マレーシア）の最賃水準にある。高いのか、適正なのか。NWCC 法では、最賃改定は 2 年に 1 度としている。最賃は一般的には賃金の底上げ効果を期待した政策だ。前項でみたように、MEF の調査結果によれば、ある程度の底上げ効果は期待できる。だが、MEF の調査結果から労働者の平均賃金は 1000 リンギ程度と考えられる。賃金制度は確かに硬直的である。NEM が指摘したように、労働市場が機能不全に陥っているとすれば、労働者の賃金底上げのためには、先に紹介した MTUC の主張「900 リンギ、プラス生活手当 300 リンギ」に見合う程度の最賃改定が早期に必要ではないだろうか。いずれにしろ、なぜ月額 900 リンギなのか、根拠となる説明が不足していることは否めない。

1 人当たり GNI を 2010 年の 8100 米ドルから 2020 年に 1 万 5000 米ドルにする目標達成には、単純に労働者の賃金を 2 倍にする必要がある。さもないと 1 人当たり GNI、1 万 5000 米ドルを達成しても所得格差が拡大しただけとの批判が出かねない。

第2節 民間企業の法定定年制

1. 定年法の概要と背景

(1) 定年法の概要

マレーシアで初の民間企業の定年年齢を定めた 2012 年最低定年年齢法（Minimum Retirement Age Act 2012）が 2012 年 7 月に国会で成立した。定年の最低基準は 60 歳。2013 年 7 月からの施行を予定。現在（2013 年 5 月）、企業は 60 歳定年制の実施に向けて準備を進めている。

定年法の規定によると、民間企業の定年年齢は満 60 歳とする。ただし、第 4 条で「人的資源相が 60 歳以上の年齢を定年年齢と定めた場合は、その年齢が優先する」と規定、将来の 60 歳からの定年年齢引き上げを法改正によらず、人的資源相の裁量（政府の判断）に委ねている。

定年法の対象者は原則、民間企業の従業員全員である。ただし、第 2 条でつぎの 9 項目⁷に該当する従業員は適用除外と規定している。

- ① 連邦政府、州政府、その他の法定機関、地方自治体から賃金を支払われている期限に定めのない、あるいは臨時、契約ベースで働いている者
- ② 試用期間中の者
- ③ 見習い契約で雇用されている者
- ④ 非国籍保有者（外国人）
- ⑤ 家事労働者（家事手伝い、庭師）
- ⑥ フルタイム従業員の通常労働時間の平均 70%以下の労働時間で雇用されている者（パートタイム従業員、臨時従業員 [カジュアル・ワーカー]）
- ⑦ 臨時契約で雇用されている学生。ただし研修休暇中の従業員とパートタイム・ベースで勉強している従業員は含まない（学生アルバイト）
- ⑧ 延長期間を含めて 24 カ月以内の有期契約で雇用されている者（契約従業員）
- ⑨ 法施行以前に 55 歳あるいはそれ以上の年齢で退職し、その後再雇用で就業している者

第 5 条では、使用者は定年年齢より早期に従業員を退職させてはならない、違反した場合は 1 万リンギ（32 万 5000 円）⁸以下の罰金を科すと規定。ただし、従業員の自己都合退職の場合はこの限りではない。（第 6 条）

第 7 条では、定年法の規定の適用前、あるいは適用後に締結された雇用契約、労働協約で定めた 60 歳未満の定年制度はこれを無効とし、60 歳定年制をそれに置き換えると規定。したがって、2013 年 7 月以降は民間企業の定年年齢はすべて 60 歳以上となる。

第 8 条では、満 60 歳以前に退職させられた労働者は、退職の日から 60 日以内に人的資源

⁷ 9 項目の括弧内は執筆者注。

⁸ 1 リンギ＝32.5 円（2013 年 5 月現在）で換算。

省労働局長に異議申し立てができると規定。異議申し立てを受けた労働局長は、事実関係の調査を行い、異議申し立てに根拠がないと認めた場合は申し立てを棄却し、早期退職であると認めた場合は使用者に対しつぎの命令を下すことができる。

- ① 労働者を以前の職に復職させ、退職の日から復職の日までの未払い賃金を労働者に支払うこと
- ② 復職に代えて、早期退職から 60 歳になるまでの期間に支払われる賃金の額を超えない範囲で労働者に賠償金を支払うこと

すなわち、従業員の申し立てが正当なものと労働局長が判断した場合、使用者は当該労働者を復職させるか、あるいは 60 歳までの賃金総額を超えない範囲の賠償金を支払い、当該従業員を退職させるかの選択ができる。

(2) 定年法制定の背景

定年法を制定した理由について人的資源省は、2010 年の人口センサスで国民の平均寿命が 75 歳（男 71.1 歳、女 76.8 歳）に達したことをあげ、「定年後に 20 年間も働かないでいることは多くの問題を引き起こす可能性があることから 60 歳定年制を定めた」との表現で説明した⁹。

さらに人的資源省は、定年年齢を 60 歳とした理由について、アセアン各国ではタイやインドネシアでは 60 歳定年が一般的になっており、シンガポールは法定の定年年齢を 62 歳としていることをあげた。

定年制を法定とした理由について人的資源省はとくに言及していない。

マレーシアでは労働条件向上は民間企業に先駆けて公務員を対象に実施されることが多い傾向がみられる。定年延長もこの例外ではなく、民間企業に先立って公務員の定年延長を実施している。

公務員の定年はながく 55 歳であったが、2001 年に 55 歳から 56 歳へ、2008 年に 56 歳から 58 歳へと段階的に引き上げ、2012 年 1 月から 60 歳とした。この定年年齢引き上げ理由を政府はつぎのように説明していた。国民への行政サービス向上のために公務員を増やしたいが、経験豊富な公務員をすぐには増員できないので、定年延長によりベテラン公務員の数を増大させる¹⁰。もともと 2001 年、2008 年、2012 年のいずれも総選挙直前のタイミングであった。官公労連（Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services: Cuepacs）が定年延長を強く要求していたこともあり、100 万人を超える公務員票（法定団体を含む）を期待した連合与党 BN（国民戦線）の政治的な思惑があったことは否めない。

従来の民間企業の定年は年金、退職金に相当する従業員積立基金（Employees Provident Fund: EPF）の従業員個人名義の口座から積立金を全額引き出すことができる 55 歳が一般

9 The Star 2012 年 7 月 9 日付。

10 2012 年 9 月 28 日の 2013 年度政府予算案のナジブ首相提案説明（The 2013 Budget Speech）。

的であった¹¹。法定定年年齢の引き上げは各国でみられる傾向だが、2～3 歳刻みの段階的引き上げが通常の方法で、一時に 5 歳の大幅な引き上げはほとんど例がなく、企業経営のみならず社会的にさまざまな影響があると予想される。公務員の定年延長は上述したように段階的に実施されている。

政府は 60 歳定年制導入の主たる理由に平均寿命の伸びをあげている。しかしながら、第 5 章の図表 5-1-2 をみれば分かるように、平均寿命は 2000 年のセンサス値でみてもすでに男 70.2 歳、女 75.1 歳に達しており、2010 年センサス値とそれほどの差はない。これを理由に 60 歳定年とするには根拠が薄弱すぎるのは否めない。

NEM（新経済モデル）の考え方から類推すると、労働力不足への対応が理由として考えられる。すでに何度も述べたように、90 年代初頭からの急激な工業化の進展により、一時、製造業は深刻な労働力不足に陥ったが、この問題は外国人労働者の導入によって解決した。外国人労働者の数量管理をすることによって失業率も大幅に引き下げ、現在は失業率 2～3%の完全雇用を実現している。だが、NEM では、高所得国を目指して、技能の低い外国人労働者に頼らない労働市場の実現を目標に掲げている。このために必要な労働力を女性、障害者と並んで高齢者に期待している。高齢者の労働力化を促進するために強制的な定年延長を打ち出したのではないか。

労働力調査によると 2012 年現在、55 歳以上 60 歳未満の人口 111 万人に対し就業者数は 58 万人である。計算上は 50 万人程度の労働力の増加が期待できる。

(3) 労使の反応

定年法に関し労働者側は各労組とも歓迎している。労働者の場合、定年延長が法律で定められたとしても、これまでのように 55 歳で退職することは本人の意思によって当然可能である。反対する理由はない。唯一、EPF の全額引き出し年齢が定年延長によって 60 歳に引き上げられるのではないかと懸念があった。しかし、2012 年 8 月中旬に人的資源相が EPF への拠出は 60 歳まで継続するが、55 歳でそれまでの積立金の全額引き出しを可能とする制度は継続するとアナウンスした¹²ことにより、労働者側の懸念は払拭された。

使用者側の反応は、MEF（使用者連盟）は平均寿命が延びている以上、定年延長は自然な成り行きであろうと理解を示した。一方で、中小零細企業が多く加盟している FMM（製造業者連盟）は、政府が最低定年年齢法案の内容を明らかにした当初から、企業経営に影響が出る、55 歳以降は個人業績をもとに契約延長で対応するか、長期の移行期間を設けるべきだと強く主張していた。

政府はこうした使用者側の意見に配慮して、最長で 2013 年 12 月 31 日までの導入延期を

11 MEF（マレーシア使用者連盟）の会員企業を対象とした調査では、定年年齢の平均は 57 歳としているが、現地紙の報道はいずれも民間企業の定年は 55 歳が一般的としている。

12 The Star 2012 年 8 月 17 日付。

認める措置を明らかにしている。導入延期を希望する企業は、希望理由が財務上の場合には 2009～11 年の財務状況を提出して赤字であると証明すること、財務上以外の理由であれば人事計画などを提出してその根拠を説明することが条件である。

また法案が国会で成立した 2012 年 7 月には、政府は施行を 2013 年 1 月 1 日としていたが、FMM など経営者側の反対意見を考慮して 2013 年 7 月 1 日へと半年延期する措置を講じた。

政府のこうした措置には 2 つの理由が考えられる。1 つは、本章で先に述べた最低賃金が 2013 年 1 月 1 日からの施行を予定しており、これにも経営者側は強く抵抗していたため、同時期の実施は避けたことだ。2 つには、2012 年末にはすでに総選挙が政治日程にのぼっており、政府としては 75 万社の中小零細企業の声を見えなかったことである。中小零細企業の経営者は中国人が多い。結果的に、2013 年 5 月の総選挙で連合与党 BN を構成する中国人政党 MCA、Gerakan が中国人票の取り込みに失敗し、野党の中国人政党 DAP が票を伸ばしたと無関係ではないだろう。

2. 残された課題

法定の定年制導入に伴う課題は当面 3 つある。1 つは EPF 制度の整備、2 つには労働者の姿勢、3 つには企業の定年延長に伴う労務管理制度の整備である。

EPF は、民間企業従業員の退職後の老齢所得保障を目的とした制度である。目的は年金制度と同様だが、制度の仕組みは従業員の個人口座を EPF に開設し、従業員、使用者双方が賃金に応じて積み立てるもので、通常の年金制度とは異なる。制度の基本が個人口座への積立金であることから、通常の世代送り型の年金制度と比較して、人口の高齢化に直面しても若年世代に負担をかけない財政的に安定した制度といわれる。EPF の資金運用は堅実で、配当率は 4～7%の幅の中でこの 10 年は推移している。しかも EPF 法では最低配当率を年 2.5%としており、これを下回った場合は政府が資金援助する仕組みとなっている。だが、51 年の制度発足以来、政府が資金援助したことはない。すなわち、最低配当率を下回ったことはこれまでのところない。

この EPF 個人口座から、従業員は原則 55 歳で全額引き出すことが可能となっている。これが民間企業の 55 歳定年が一般的であった理由だ。ただ、55 歳以前でも住宅購入目的で積立金の 30%、医療目的で 10%を引き出すことが可能である。さらに 50 歳になった時点で積立金の 3 分の 1 を任意の目的で引き出す（退職準備制度）ことも可能だ。

51 年に発足し、当初は退職金制度の代替との色合いが濃く、退職年齢に達すると積立額を一時金として全額引き出す者がほとんどであった。91 年に抜本的な法改正があり、現在では退職時に一時金として引き出すのではなく、年金として毎月一定額を引き出す者の割合が多くなり、「年金」の色合いが濃くなっているといわれる¹³。

本来ならば、60 歳定年制の導入とともに「60 歳で全額引き出し」制度へと改めることが

13 Employees Provident Fund (2012), *Annual Report 2011*

自然である。2012 年 6 月に定年法が下院審議にかかっていた折には、EPF の所管官庁の財務省は「60 歳で全額引き出し」に制度を改正すると答弁していた¹⁴。しかし、労働者の多くがこれに懸念を抱いていることが明らかとなり、政府は現行制度を変更しないとアナウンスせざるを得なくなった。

その後、EPF 事務局は 60 歳定年制の導入に伴う EPF の制度変更についてつぎのような方針を公表している¹⁵。

- ① EPF 加入従業員は、55 歳を過ぎれば、60 歳の定年までの間、いつでも全額引き出すことが可能。
- ② 引き出し方法は、全額一時に引き出す、毎月一定額を引き出す、少なくとも 30 日の間隔を置けば最低 2000 リンギを何度でも引き出すなどのオプション選択が可能。
- ③ 55 歳で全額引き出した従業員が、60 歳の定年まで毎月の賃金から積み立てを継続することも可能。（ただし、現行制度では毎月の拠出金は、55 歳までは従業員が賃金の 11%、使用者 13%であるが、55 歳を過ぎれば従業員 5.5%、使用者 6.5%と半額になる）

すなわち、少なくとも当面は EPF の制度変更はない。総選挙を間近に控えた政府が労働者に妥協した構図である。やはり 60 歳定年制を導入したのならば、それに見合った EPF の制度改正を実施すべきであろう。現在の EPF に大きな問題はないようだが、いずれ何らかの歪みが表出しないとも限らない。

さて、2 つ目の課題は労働者の姿勢である。これは EPF の全額引き出し年齢が定年延長によって 60 歳に引き上げられるのではないかと、との懸念を抱いたこととつながりがある。政府の意図は、女性、障害者と並んで高齢者、退職者の労働市場への参入を促すことにある。しかしながら長年親しんだ「55 歳での引退」の慣行が、一朝一夕に変わるとは考え難い。

NEM は「技能が高く、経験のある労働者が長く労働市場にとどまる制度の整備」を求めている。法定定年制度の導入はこの方針に即したものだ。しかし EPF の「60 歳で全額引き出し」制度への変更が見送られた以上、労働者は 55 歳で引退する選択肢を留保した。計算上は 50 万人以上の労働力の増加が期待できるが、これが実現するか否かは不透明だ。仮に 55 歳になった労働者の多くが、EPF 積立金を全額引き出し、退職するような事態が起これば、NEM の意図は水泡に帰す。経営者は労働力不足を外国人労働者で補うほかないであろう。

法定定年制導入が唐突であったのは事実である。このため労働者の側に余裕がなかった。使用者側は「定年延長には準備期間が必要」と訴えたが、労働者側にも準備期間が必要ではなかったろうか。

3 つ目の課題は、企業が反対理由とした「準備期間が必要」である点だ。5 年間の定年延

¹⁴ The Star 2012 年 6 月 18 日付。

¹⁵ The Star 2012 年 10 月 16 日付。

長に対応するには、企業内の労務管理制度、人員配置、労務コストなどを見直して調整する準備期間が必要であろう。7月に法案が成立して1年後に実施では、余りに早急過ぎるとの批判は当然のように思われる。混乱なく5年間の定年延長を受け入れるには、FMMが主張するように、少なくとも2~3年の時間がかかるのではないか。もっとも従業員規模にもよるであろうが。

NEMのゴールは2020年と決められている。労働市場改革は、経済の本格的な構造改革に先立つインフラ整備であり、改革を急ぐ事情はよく理解できる。だが、NEMが経済の構造改革の中で最も期待する民間企業が、定年延長のために混乱を来し、生産性を低下させることになれば、NEMの目標達成が遠のくことになりかねない。

(追記)

民間企業に対する60歳定年法は、計画どおり、2013年7月1日から施行された。中小零細企業を代表してFMM（マレーシア製造業者連盟）が「長期の移行期間を設けるべきだ」と主張していたが、最賃導入ほどには強硬な姿勢をみせず大きな混乱はなかった。

政府は企業の意見を考慮して、最長で2013年12月末までの導入延期措置を打ち出し、延期を希望する企業に財務状況などの書面を提出するよう求めた。だが、延期申請した企業はわずか258社に過ぎなかった。この申請を政労使で構成する委員会で審査した結果、258社すべてに半年間の実施延期を認めた。現地紙によると、当該企業の従業員で7月から12月までの間に55歳になる者から不満の声が上がったという¹⁶。とはいえ、マレーシアには75万社の企業があり、うちわずか258社のみが延期したことを考えれば、定年延長は概ね順調に実施されたと評価できそうだ。

定年延長で労働者側が懸念していたEPF（従業員積立基金）の扱いは、「55歳で全額引き出すことができる」制度を維持するとともに、拠出金は従来制度では、55歳以上の拠出金を2分の1に減額していたが、2013年8月に見直し、60歳まで55歳未満と同額の月額賃金の24%（使用者13%、従業員11%）とした。当然の措置であろう。

EPF事務局によると、55歳で積立金全額引き出しを希望する者の割合は減少し、75歳まで毎月決まった額を分割で引き出す年金相当の扱いを希望する者が27.4%増えたという。EPFでは、毎月の引き出し額は800リンギ（約2万5600円）程度を推奨している。これは2013年1月から実施された最賃900リンギ（半島マレーシア）より低い、貧困ラインを上回る水準である。

¹⁶ The Star 2013年8月9日付。

第3節 失業保険設立に向けての議論

1. 失業保険設立の意図

(1) 設立の趣旨

NEM（新経済モデル）は、硬直的な労働市場をフレキシブルなものに構造改革することを労働政策の大きな柱の1つとしている。硬直的な労働市場とは解雇規制が厳しいことを指す。NEM が描く柔軟な労働市場が実現し、軌道に乗れば、労働者は生産性の低い業種から生産性の高い業種へとそれほどの時間をかけず移動できることになる。それでも一時的に失業することは避けられない。NEM はこの失業者を経済的に保護するため失業保険設立を提言している。

NEM は、現行の雇用法が定める解雇手当を労働市場硬直化の元凶とみなしている。高額な解雇手当が、企業に「解雇はコストが高い」との意識を植え付け、企業は労働者の解雇をためらい、たとえ循環的な景気変動の中で業績が悪化しても労働者を解雇することなくプールすることを選択させている、経済の規模に比べて賃金が低い構造の1因である、と NEM は断じている。

(2) 現行の解雇手当制度

マレーシアには現在のところ、失業保険に基づく公的な失業給付制度はない。これに代わる制度として、1955 年雇用法第 60j 条は、使用者に対して業績不振などの会社都合によって解雇した労働者に解雇手当の支給を義務づけている。この規定が失業者に対する経済的な支援の唯一の制度である。

雇用法の施行規則（Employment Regulation 1980）は解雇手当の支給額を勤続年数により以下のように定めている。

- ・ 勤続 2 年未満の場合：月額賃金の 10 日分×勤続年数
- ・ 勤続 2～5 年未満の場合：月額賃金の 15 日分×勤続年数
- ・ 勤続 5 年以上の場合：月額賃金の 20 日分×勤続年数

第 10 次マレーシア計画（10MP）は「高額な解雇手当」について、勤続 20 年以上の労働者で近隣諸国と比較すると、マレーシアの解雇手当が平均 75 週間分の賃金であるのに対し、タイは平均 56 週間分、シンガポールは平均 4 週間分に過ぎないと分析している。タイには失業保険があり、シンガポールには失業保険がないことには触れていない。

なお、雇用法は、会社都合の解雇に当たって、企業が外国人労働者を雇用している場合、マレーシア人労働者に先立って外国人労働者から解雇しなければならないと定めている。また、企業は、外国人労働者を雇用する目的でのマレーシア人労働者の解雇を禁止している。

2. 失業保険設立の議論

(1) 議論の経緯

失業保険制度が政策課題として初めて議論に上ったのは 97 年のアジア通貨危機後のことである。80 年代の後半から急速な経済成長が始まって以来、失業率は 2~3%で推移し、労働市場はほぼ完全雇用状態にあった。しかし、97 年 7 月にタイの通貨危機に端を発したアジアの経済危機は、同年 10 月にはマレーシアに波及した。

このため経済はほぼ 10 年ぶりの不振に陥り、多くの中小零細企業が倒産する事態をまねき、98 年の失業率は 3.4%まで悪化した。(第 5 章の図表 5-2-1 参照)

この結果、解雇手当を支給されないで失業した労働者が数多く発生。そこで労組のナショナルセンターであるマレーシア労働組合会議 (MTUC) は 98 年に、政府の社会保障機関 (Social Security Organisation: Socso) に労使が 1 人当たり月額 1 リンギをそれぞれ拠出して、解雇給付金の支給を目的とした公的基金の設立を提案した。MTUC は労働力人口 700 万人が拠出すれば、月に 1400 万リンギが集まる、これを解雇された労働者の支援に充てると力説していた。

政府は当初この提案を取り上げなかったが、経済が回復基調に転じた 2000 年に MTUC 案を叩き台とした基金 (失業保険) 制度¹⁷設立に向けて検討を始めた。しかしながら、「経済はいまだ不安定であり、企業はこれ以上の支出を増やす体力がない」と主張する使用者側の理解を得られず、議論は立ち消えとなった。

議論が再開されたのは 2010 年に NEM が労働セーフティーネットの重要な柱の 1 つとして失業保険を取り上げてからである。

(2) 検討状況

失業保険の設立を NEM、10MP はセーフティーネットの最もプライオリティーの高い政策としている。このため経済改革プログラム (ETP) の中で、調査を速やかに進め、2012 年中に最終報告書を取りまとめるか、もしくは中間報告書を取りまとめる、との行程表を提示した。

この行程表に基づいて政府は 2012 年 1 月、Socso の事務局長を主査とした検討委員会を立ち上げ、本格的に検討を開始した。

検討内容の詳細は明らかにされていないが、現地紙の報道では、これまでのところ先の MTUC 案を土台に、政府の財政負担が増えないこと、労使の拠出金によって公的基金を設け Socso がこれを管理、運営することを基本とした制度設計を検討しているようだ。すなわち、国庫負担を伴うことなく、労使の拠出による財源によって運営する制度を想定している。

失業保険の検討委員会は、人的資源省労働局、国際貿易産業省の担当官、国内の専門家な

¹⁷ MTUC が 98 年に提案した折には「公的基金」としていたが、2000 年に政府が検討を始めたことを伝える新聞報道では「基金」と「失業保険」の双方が用いられていた。

どで構成、ここに世界銀行と ILO の専門家が加わって制度設計に協力している。

公的基金を管理、運営する組織として検討委員会は Socso を想定している。これは Socso が運営する 2 つの社会保障制度と類似したシステムを失業保険制度に取り入れる方向で検討していることを示唆する。そこで Socso の事業について以下に簡単に触れる。

Socso は、1969 年従業員社会保障法（Employees' Social Security Act 1969）に基づいて 71 年に設立された組織である。Socso の機能は以下の 2 つの社会保障制度を実施することだ。

① 労働傷害保険（Employment Injury Insurance Scheme）¹⁸

② 疾病年金（Invalidity Pension Scheme）

労働傷害保険は労働者の就業中（通勤途上含む）の傷害、疾病、死亡に対して現金給付や医療費用負担を行うものだ。医療給付、障害給付、介護給付、葬祭給付、リハビリテーション給付、子弟の教育費給付がある。他方、疾病年金は就業に限らず、あらゆる原因による疾病や死亡に対する補償を行う制度である。疾病年金（一時金）、介護給付、葬祭給付、リハビリテーション給付、子弟の教育費給付がある。

従業員社会保障法は労働者を 1 人以上雇用している使用者に Socso への登録を義務づけている。一方、労働者には月額賃金 3000 リンギ未満の者に Socso への登録を義務づけている。ただし、外国人は適用除外。両社会保障制度の財源は労使の拠出金である。拠出金は 2012 年現在、つぎのとおりで、国庫負担はない。

- ・ 使用者：労働者の月額賃金の 1.75%（労働傷害保険 1.25%、疾病年金 0.5%）
- ・ 労働者：月額賃金の 0.5%（疾病年金のみ）

設立当初 Socso は人的資源省の内局であったが、85 年に外局に改編。意思決定は政府（人的資源省、財務省、保健省）、労働者代表、使用者代表、社会保障専門家で構成される経営委員会が担っている。

労働傷害保険や疾病年金と失業保険では、運営方法は異なるであろうが、労使ともに対象者はほぼ共通している。拠出金も既存のものに上乗せすることで、運用は比較的容易であると考えられる。さらに MTUC は「公的基金案」を提案した当初から、失業保険は Socso で運営するとの案であった。労働者側としては、経営委員会に参加して意見が反映できる Socso が運営母体として望ましいとの考えがあるようだ。

以上のように政府は Socso に設置した検討委員会で制度設計を続けている。

3. 議論の帰趨

だが、2012 年には、全産業一律の最低賃金制度が導入され、また民間企業の 60 歳定年制が法制化された。いずれの制度にも使用者側は強く反発、これ以上の負担はできないと強硬姿勢を崩さない。とくに強く反対しているのは、中小零細企業を多く抱える製造業者連盟（Federation of Malaysian Manufactures: FMM）である。

18 労災補償については別途、1952 年労働者災害補償法（Workmen's Compensation Act 1952）がある。

政府の検討状況が現地紙に報じられた 2012 年 6 月に FMM は声明¹⁹を發表し、「アジア通貨危機で経済が停滞した 98 年でも解雇手当が支払われていないのは解雇者全体の 5%、金額にして 2500 万リンギに過ぎない。95%は正当に支払われた」と主張、「失業者の支援に対する法律はすでに整備されている。失業保険の導入には反対する」との考えを明らかにした。

この時期、すでに総選挙が間近いとの声がさかんに聞かれ、最賃導入、法定定年制導入の法制化が国会審議の遡上にあった。選挙を控えた政府は 75 万社を超える中小零細企業の声を無視できない。そこでナジブ首相は、失業保険制度導入について、当面は見送る方針を明らかにした。以後、この議論は棚上げになっている。

1 年後の 2013 年 5 月に総選挙が行われ、与党 BN が下院で過半数を獲得、ナジブ首相は政権を維持することになった。しかしながら、与党 BN の中国人政党 MCA と Gerakan はともに議席を大幅に減らし、中国人支持者の多い野党の DAP は議席を大幅に増加させた。失業保険に反対している FMM に加盟する中小零細企業の経営者には中国人が多い。選挙結果からみて、失業保険導入の議論が早い時期に再開されるとは考え難い。

もう 1 点、労働組合の動向が問題となる。MTUC が当初提案した「基金構想」は、労使の拠出金で財源を賄うとの点では政府案と一致するが、MTUC 案の意図は解雇手当を温存した上で基金を設立することであった。しかし、先に引用したように、10MP は解雇手当が高額過ぎるとの認識を示し、規制緩和の対象としている。とすれば、基金設立は解雇手当の廃止を伴うものと考えられる。この点が明らかになれば、労組は反対へと転じかねない。

NEM の実施行程表である GTP、ETP に即して各省庁がどの程度、計画を進捗させているかは各省庁のウェブサイトで各大臣の業績評価（KPI）として公表されている。人的資源相の 2012 年目標の 1 つに「拠出制失業保険制度の設立に向けた調査」があげられ、2012 年末までに中間報告書をまとめたとしているが、内容は公表されていない。

いずれにしろ NEM の政策は「解雇規制の緩和」を図ることに目的がある。一般的には「解雇規制の緩和」に使用者は、少なくとも積極的に反対しないと考えられている。「従業員の採用、解雇」が従来より自由に行えることは、経営上のメリットが大きいと思われるからだ。ところが上で述べたように、もっぱら失業保険設立の可否のみに議論の焦点が置かれ、使用者は「負担が増える」と反対している。これまでのところ「解雇規制の緩和」の是非は必ずしも本格的な議論の遡上に上がっていないかにみえる。この問題は「外国人労働者の削減」とも密接に絡んでいる。このため議論の帰趨は今のところ不明と言わざるを得ない。NEM の意図する政策が実施されるには、なお曲折が予想される。

¹⁹ The Star 2012 年 6 月 13 日付。

第4節 雇用(職業紹介)サービス

NEM は労働政策の中で雇用と解雇をフレキシブルに行うことができる労働市場への改革を目指している。この政策が実現すれば失業者は増えることになる。増える失業者の労働市場への復帰、再就職を支援する雇用サービス（職業紹介、Employment Service）の強化が必要と NEM は強調している。雇用サービスはかねてより政府、民間企業によって実施されており、NEM の新しい政策を取り入れることは比較的容易であったようで、2011 年から 2013 年にかけて急ピッチに制度改革が進んでいる。

1. 公的職業紹介サービス

公共職業安定機関（公的職業紹介所）は連邦政府の管轄で、人的資源省の労働局が担当している。労働局は主として雇用法の実施を所管しているが、マレーシア成立の経緯から雇用法は現在でも半島マレーシアを対象とする 1957 年雇用法のほかに、サバ州労働条例（Labour Ordinance, Sabah）、サラワク州労働条例（Labour Ordinance, Sarawak）がある（ともに雇用法に相当）。したがって、労働局は半島マレーシア担当、サバ州担当、サラワク州担当の 3 局が置かれている。

公的職業紹介は、求職者、求人企業ともに無償。求職者、求人企業が職業紹介サービスを受けるためには登録する必要がある。公的職業紹介所では民間企業の求職、求人のみを対象としており、公務員、公共機関職員の求職、求人は対象としていない。

現行の公的職業紹介機関は以下のとおりである。

- ① ジョブマレーシア・センター（JobsMalaysia Centre）：全国主要都市（全 13 州に各 1 カ所以上）に設置。センターでは求職者、求人企業に対するマッチングサービスにとどまらず、求職者、学生に対するキャリアガイダンス・サービスを実施している。
- ② ジョブマレーシア・ポイント（JobsMalaysia Point）：全国の各地域（District）に設置（99 カ所）。ここでは各地域に密着した職業紹介サービスを実施。同ポイントは人的資源省の地方事務所や職業訓練所に併設されている場合が多い。

現在、政府は上記の職業紹介機関をつうじた職業紹介よりも、ウェブサイトを活用した職業紹介に重点を移している。これは NEM が、IT テクノロジーを用いた「単一の全国規模の職業紹介」を提供すべきだと強く求めたものに応じた措置だといえる。

労働局が運営する職業紹介ウェブサイトは、ポータル・ジョブマレーシア（Portal JobsMalaysia）と名付けられ、全国の職種ごとのきめ細かい求人、求職情報を掲載している（2013 年 5 月現在の掲載件数は求人情報、求職情報ともに各 15 万件ほど）。サイトの利用を希望する求職者、求人企業は登録すれば無償でサービスが受けられる。

また、NEM は職業紹介ウェブサイトで収集したデータは非常に貴重なもので、これまでになかった情報であると指摘。これを受け人的資源省では、収集データを教育、職業訓練、

労働者の再訓練の計画立案に活用する方針だ。さらに NEM は、職業紹介ウェブサイトの人材の国際的なネットワークにアクセスする方向で拡張すべきだと提言している。

求人、求職情報はプライベートな情報を当然含むが、これらの情報を「目的外使用」することとくに議論はなく、むしろ積極的に「流用」しようとしているかにみえる。

10MP はジョブマレーシア・センターのみならず、ジョブマレーシア・ポイントにおいても求職者、求人企業に対するマッチングサービスにとどまらず、求職者に対し、以前に経験のある産業や業種以外の産業、業種全体のキャリア・アドバイスをできる態勢を整え、失業者のみならず、就業する可能性のある者（非労働力人口）にも職業情報を提供し、就業を促す活動をするべきだと強調している。そして雇用サービスの最終ゴールは、公的職業紹介サービスと民間の有料職業紹介サービスが一体となった体制を構築することだと青写真を描いている。

公的職業紹介サービスの実績は以下のとおりである。

- ・ 求職者数：338,083 人（うち失業者：164,971 人）（2012 年 7 月現在）
- ・ 求人件数：888,842 件（2012 年 7 月現在）
- ・ 就職件数：218,588 件（うちポータル・ジョブマレーシア：11,328 件）（2012 年）

2. 有料職業紹介サービス

有料の職業紹介事業を営むためには、1981 年民間雇用機関法（Private Employment Agencies Act 1981）に基づいて人的資源省労働局の認可を得る必要がある。認可の基準は「求職者の利益になる職業紹介」と抽象的なもので、認可申請がある都度個別に判断される。認可機関は公表されていない。

認可を受けた民間の有料職業紹介機関は、先に述べた公共職業紹介機関のウェブサイト、ポータル・ジョブマレーシアに求人、求職情報を掲載するなどの便宜が認められる。これも NEM が職業紹介サービスは、公的なもののだけでなく、民間企業の協力を得て行うべきだとの政策を打ち出した後に実施された措置である。

有料の職業紹介業者の多くが営んでいるのは、①外国人労働者を企業に紹介する事業、②外国人家事労働者（メイド）を個人に紹介する事業、の 2 つである。この事業を営むには人的資源省労働局の認可を得るとともに、外国人の入国許可書（ビザ、労働許可証など）を扱うために内務省移民局の認可を得る必要がある。外国人家事労働者を扱う認可を得ている事業者は公表されており、2012 年 12 月末現在で 368 社が認可を受けている。

この外国人労働者を企業に紹介する事業主について、NEM は、事業運営が極めて不透明で、外国人労働者の人権侵害の風評がある事業主もいると批判、その見直しを求めている。

参考文献

- National Economic Advisory Council (2010), *New Economic Model for Malaysia Part 1*, National Economic Advisory Council
- National Economic Advisory Council (2010), *New Economic Model for Malaysia Concluding Part*, National Economic Advisory Council
- Economic Planning Unit (2001), *The Third Outline Perspective Plan, 2001-2010*
- Economic Planning Unit (1991), *The Second Outline Perspective Plan 1991-2000*
- Economic Planning Unit (2010), *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*
- Economic Planning Unit (2005), *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*
- Economic Planning Unit (1991), *Sixth Malaysia Plan 1990-1995, 10th July, 1991*
- Economic Planning Unit (1986), *Fifth Malaysia Plan 1986-1990, 21st March, 1986*
- Economic Planning Unit (1984), *Mid-Term Review of the Fourth Malaysia Plan 1981-1985*
- Economic Planning Unit (1981), *Fourth Malaysia Plan 1981-1985, 16th March, 1981*
- Economic Planning Unit (1979), *Mid-Term Review of the Third Malaysia Plan 1976-1980*
- Economic Planning Unit (1976), *Third Malaysia Plan 1976-1980*
- Economic Planning Unit (1973), *Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971-1975*
- Economic Planning Unit (1971), *Second Malaysia Plan 1971-1975*
- Ministry of finance (2012), *Economic Report 2012/2013*, Ministry of finance
- Ministry of Human Resources (2010), *National Employment Returns Report 2009*
- Institute of Labour Market Information and Analysis (2012), *Human Capital Transformation, 55 Years of Malaysian Experience*, Ministry of Human Resources
- National Institute of Human Resources, *Malaysia Labour Review*, Volume 4, Number 2, 2011, Ministry of Human Resources
- D'Cruz, M. N. (2011), *A Handbook of Malaysian Labour Laws*, Leeds Publication (M) Sdn. Bhd.
- Malaysian Trades Union Congress (2011), *Report of the General Council 2008-2010*
- Malaysian Employers Federation (2012), *2011 Annual Report*
- Malaysian Employers Federation (2012), *Salary Survey for Executives 2012*
- Malaysian Employers Federation (2012), *Salary Survey for Non Executives 2012*
- Department of Statistics (2011), *Labour Force Survey Report 2010*
- Department of Statistics (2012), *Labour Force Survey Report 2011*
- Department of Statistics (2011), *Malaysia Economic Statistics, Time Series 2011*
- Department of Statistics (2012), *Economic Census, Education Services 2011*
- Department of Statistics (2012), *Statistics Yearbook Malaysia 2011*
- Khoo Kay Kim (2001), *Malay Society, Transformation and Democratisation*, Peranduk Publications

(M) Sdn. Bhd.

Edited by Abdullahah Malim Baginda (2011), *Social Development in Malaysia*, Malaysian Strategic Research Centre

Malaysian Industrial Development Authority (2009), *Expatriate Living in Malaysia*

Employees Provident Fund (2012), *Annual Report 2011*.

Social Security Organisation (2012), *Annual Report 2010*.

The World Bank (2012), *Malaysia Economic Monitor, Modern Jobs*, The World Bank

The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor, Brain Drain*, The World Bank

(<http://www.worldbank.org/en/country/malaysia>)

The World Bank (2012), *Malaysia Economic Monitor: Unlocking Women's Potential*, The World Bank

(<http://www.worldbank.org/en/country/malaysia>)

CIMB, *Economic Update*, May 2, 2012

Employment Act, International Law Book Services, 2012

Employees Provident Fund Act, International Law Book Services, 2011

Employees' Social Security Act 1969 (Act 4), Rules & Regulation, International Law Book Services, 2011

Industrial Relations Act 1969 (Act 177), Rules & Regulation, Penebitan Akta (M) Sdn. Bhd., 2011

Trade Unions Act 1959 (Act 262) & Regulation, International Law Book Services, 2012

Immigration Act 1959/1963 (Act 155) and Regulation, Penebitan Akta (M) Sdn. Bhd., 2011

International Labour Organization (2009), *World of Work Report 2008, Income Inequalities in the Age Financial Globalization*, International Labour Office

日本貿易振興会 (1986) 『マレーシアの中長期工業基本計画の概要 (1986-95 年)』 日本貿易振興会

小野沢純 (2002) 「マレーシアの開発政策とポスト・マハティールへの展望」『季刊 国際貿易と投資』 Winter 2002, No.50

マレーシア日本人商工会議所 (2011) 『マレーシア・ハンドブック 2011』

三木敏夫 (2011) 『マレーシア新時代—高所得国入り』 創成社

青木健 (1990) 『マレーシア経済入門』 日本評論社

青木健 (1998) 『マレーシア経済入門 第2版』 日本評論社

＊ 本文で引用した現地紙（電子版を含む）は下記のとおりである。幾つかの例外を除いて煩雑を避けるため現地紙名、発行日などは明示しなかった。

New Strait Times (日刊紙、英語)

The Star (日刊紙、英語)

Utusan Malaysia (日刊紙、マレー語)

Berita Harian（日刊紙、マレー語）

Bernama（国営通信）（Web の記事を利用） <http://www.bernama.com/bernama/v7/index.php>

＊ 上記のほかに下記のウェブサイトを参照。

首相府経済計画局（EPU） <http://www.epu.gov.my/home#e>

首相府業績評価局（PEMADU） <http://www.pemandu.gov.my/>

人的資源省 <http://www.mohr.gov.my/index.php/ms/>

高等教育省 <http://www.mohe.gov.my/portal/>

（注：高等教育省は 2013 年 5 月に教育省に統合された）

教育省 <http://www.moe.gov.my/>

女性・家庭・地域共同体開発省 <http://www.kpwkm.gov.my/>

JILPT 海外労働情報 13－11

マレーシアの労働政策 ― 中長期経済政策と労働市場の実態 ―

発行年月日 2013 年 11 月 14 日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(編 集) 国際研究部 TEL:03-5903-6314 FAX:03-3594-1113

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2013 JILPT

* 海外労働情報全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)