

## 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）<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>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<sup>4</sup>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)<sup>5</sup>に居住していた主要な人種、マレー人、中国人、インド人<sup>6</sup>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<sup>7</sup>、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<sup>8</sup>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・クァ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회를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<sup>9</sup>。しかしマレー人の多くは農業を生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<sup>10</sup>。

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つた事実を照らして分析し、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)  【アブドゥラ政権】 (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こととマレー人が感じ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<sup>1</sup>。

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

---

<sup>1</sup> 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 Gerakan<sup>2</sup>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りなかったといえる。

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<sup>3</sup>。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ふべき最優先課題は、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」を実践する第 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」を实践する第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」<sup>4</sup>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、技術をとり入れ、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。
- 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見える。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、NDP<sup>5</sup>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」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あって間違いない。

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

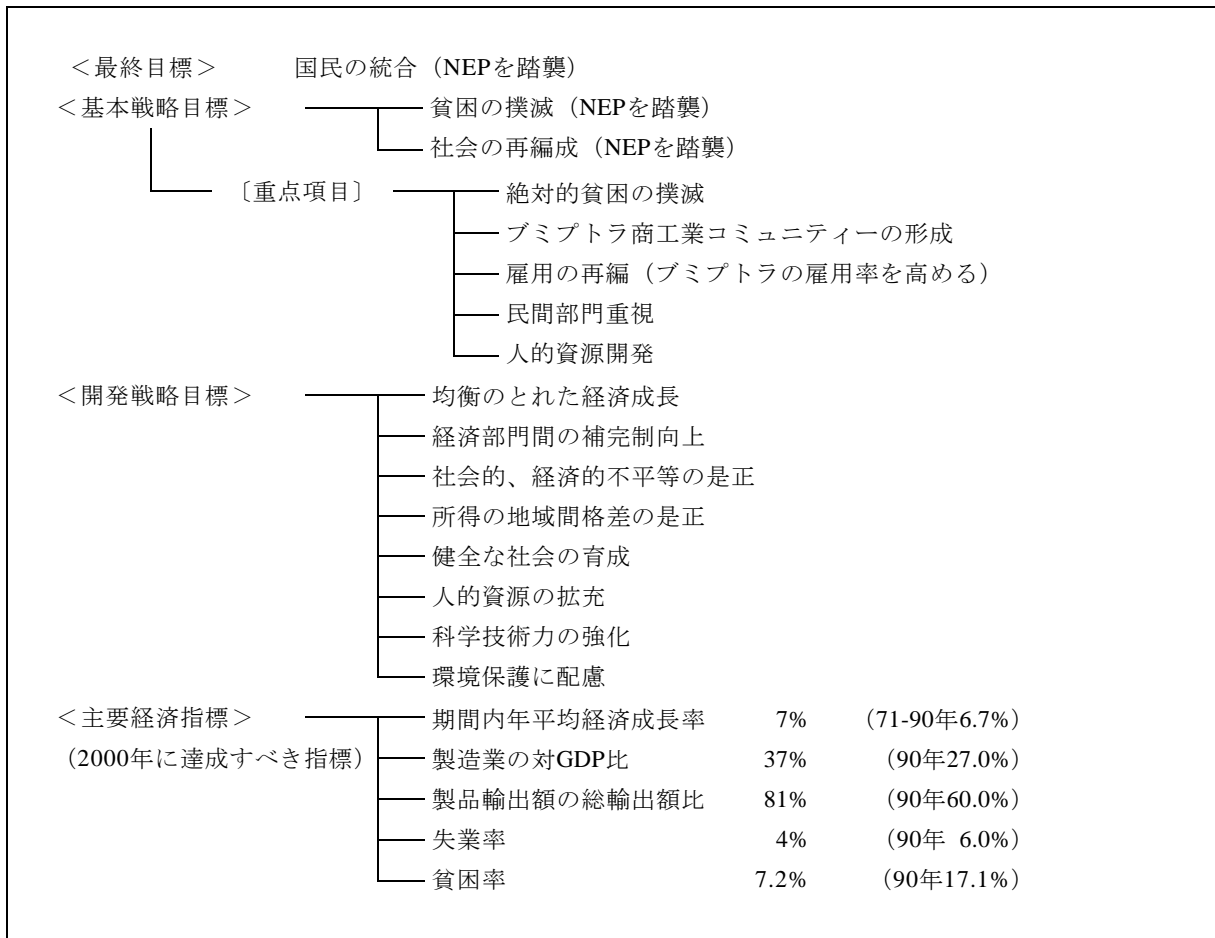
### 【人的資源の開発】

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」<sup>6</sup>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<sup>7</sup>、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 は工業化が進化した 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、セララゴール州ペタリンジャのカンポン・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ラ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る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<sup>8</sup>。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の強化が目的の 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。