

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。

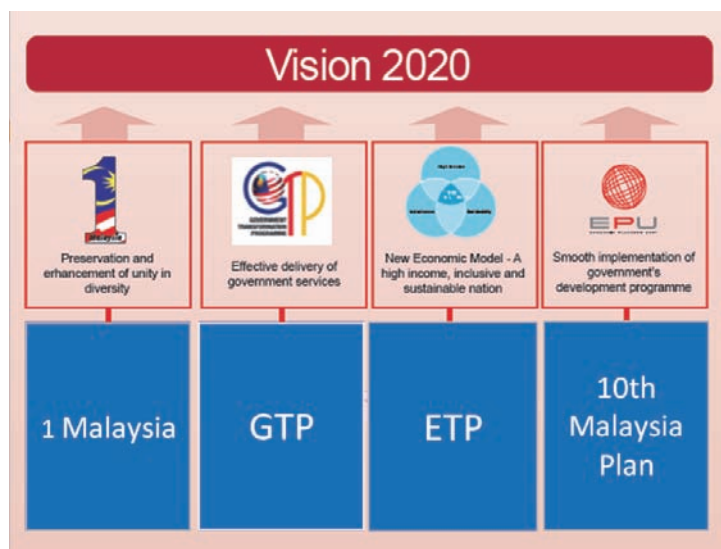
第2節 NEM の内容

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。

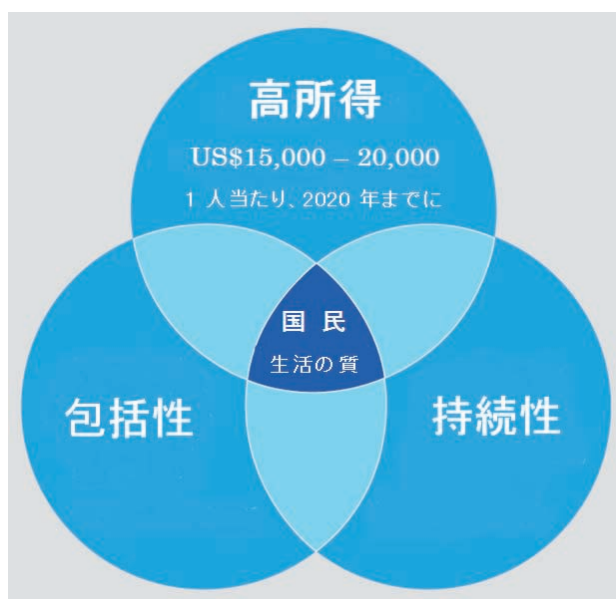
しかも、ビジョン 2020 は経済面での数値目標を示さなかったが³、NEM は「先進国＝高所得国」について「GNI（国民総所得）を 2008 年の 1 人当たり 7800 米ドルから 2020 年ま

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「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。

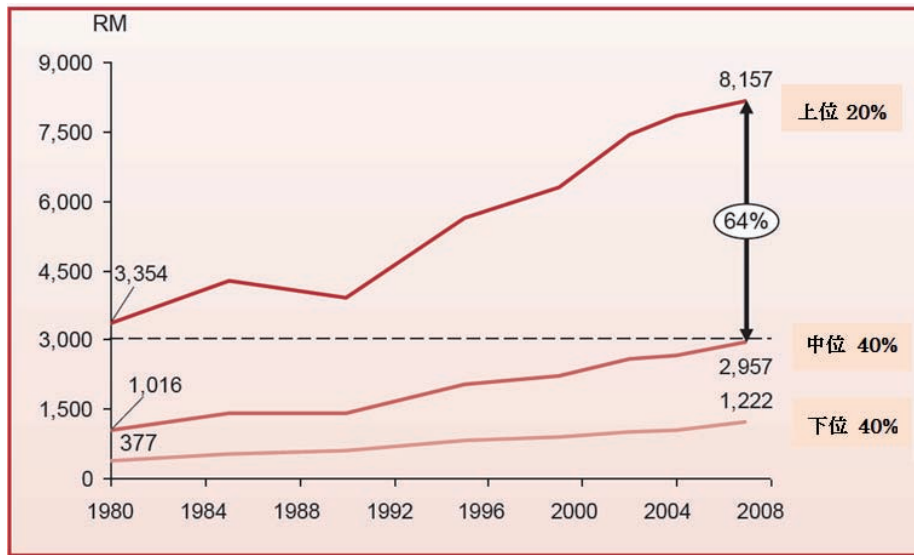
NEPが「貧困撲滅」を打ち出した70年には、貧困率は49.3%であった。これが2009年には3.8%に低下している。大きな成果とっていい。しかし、図表2-2-3が示すように、世帯所得は上位20%と下位40%の間には大きな開きがある。下位40%の所得も上昇はしているが、上位20%と比較すると、上昇カーブは明らかに緩やかである。この所得格差の解消がNEMの目標の1つだ。

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「中所得国の罟」

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「中所得国の罟」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「中所得国の罟」を脱する政策が NEM であると言い換えてもいい。

「中所得国の罟」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、中所得国の罟に陥り、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「中所得国の罟」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「中所得国の罟」に陥っているのかもしれない。

この「中所得国の罟」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「中所得国の罟」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）「中所得の罟に関する論点整理」『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 不適切な資金配分を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 億リング (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 (億リング)	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 Transformation 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。

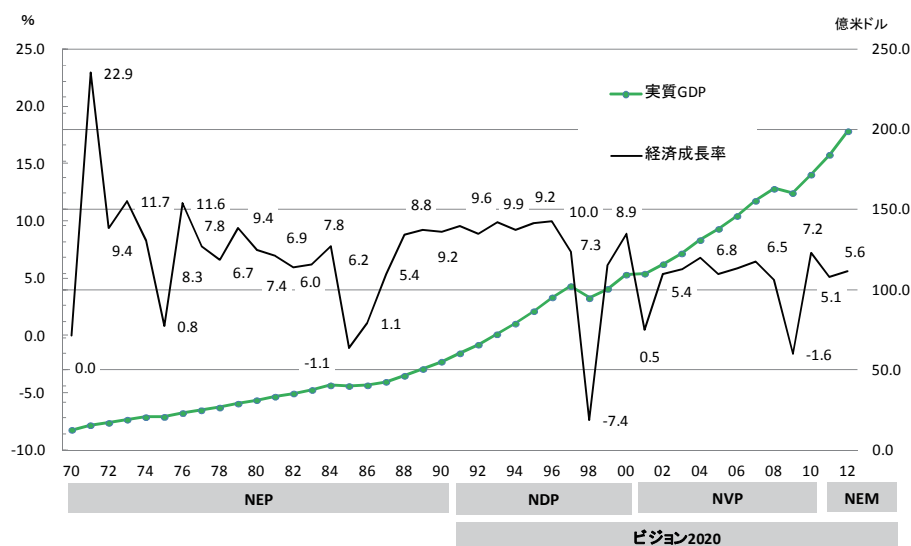
第1節 経済成長の軌跡

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。

図表3-1-1 経済成長率



(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年以來のマイナス成長（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人当たりで見ると、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*

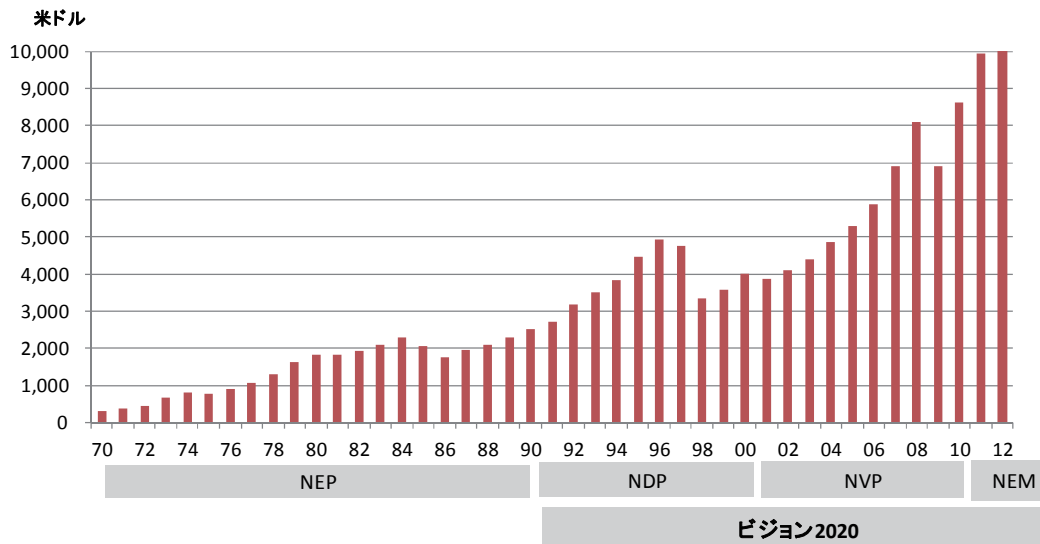
アジア通貨危機からようやく立ち直ったのは99年のことだが、2000年の成長率は早くも8.9%を記録し、通貨危機以前の状態に回復したかにみえた。ところが、2001年にIT不況に見舞われ、通信機器などの輸出が多いマレーシアはこの影響で景気が低迷、成長率はマイナスになることを回避したものの0.5%にまで落ち込んだ。

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



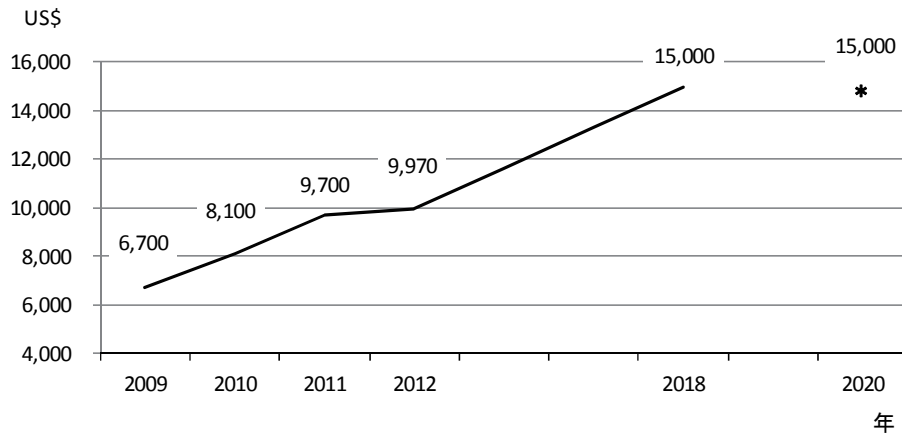
(出所) Department of Statistics and Ministry of Finance

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

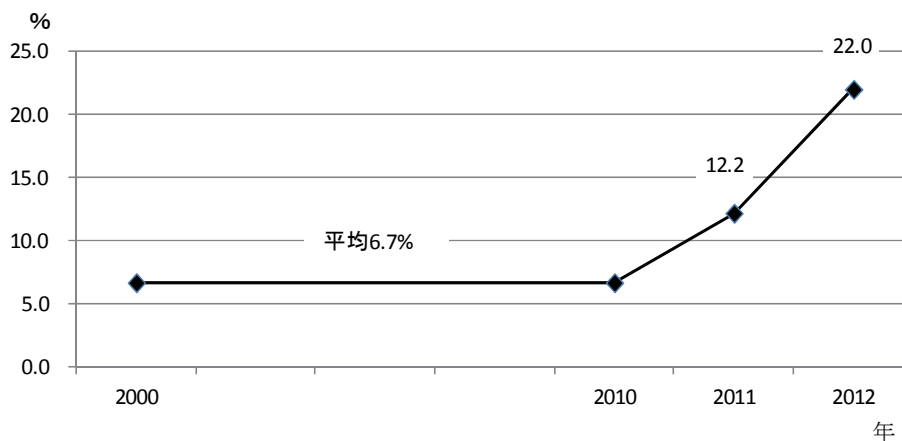


(出所)PEMANDU, ETP Annual Report 2012

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越え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㎤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）を実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の大規模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 億リングから 2011 年には 7000 億リングへと 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

(百万リング)

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はいは「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述べている。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が間逃れさせている。

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ると当然であろう。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るの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を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。

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）	
8			博士号	専門教育
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

セラングール、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 年センサスはつ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ることができる。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。