

マレーシアの新経済政策とマレー人社会の変容

ー公企業の民営化を中心にー

岸脇 誠

はじめに

1. 公企業とブミプトラ政策

- (1) 公企業の拡大
- (2) 公企業の種類
- (3) 公企業によるイギリス系、華人系企業の買収

(4) ブミプトラ投資信託制度

(5) 公企業の問題点

2. 民営化政策の成果と問題点

(1) 民営化とブミプトラ政策

(2) 民営化ガイドライン

(3) 民営化の実施状況

(4) 民営化の成果

(5) 民営化の問題点

3. ブミプトラ政策によるマレー人社会の変容

(1) ブミプトラ企業の台頭と民営化事業をめぐる利権争い

(2) 新経済政策に掲げられた数値目標の達成状況

おわりに

キーワード：新経済政策、エスニック・グループ、ブミプトラ、公企業、民営化

はじめに

マレーシアの新経済政策は1971年から90年までの20年間に射程に入れた長期政策で、雇用や資本所有の面でマレー人と先住民から構成される「ブミプトラ（土地の子）」⁽¹⁾を優遇するという特徴を持っていたことから、別名ブミプトラ政策と呼ばれている。政策の具体的内容は71年に発表された『第2次マレーシア計画(1971-75年)』、そして73年に発表された『第2次マレーシア計画中間報告』の中で体系化された。

新経済政策には2つの目標が掲げられている。第一は、エスニック・グループに関係なく、貧困を撲滅することである。第二は、エスニック・グループ間および地域間の経済格差を縮小、解消するためにマレーシア社会を再編することである。第一の目標を達成するために、雇用機会の創出、生産性の向上、農村における社会・公共施設の改善と充実を推進するとされている。また、第二の目標については、具体的に次の4つの政策が付記されている。すなわち、(1) 都市部と農村部の均衡のとれた発展を推進するために、特に農村部に都市機能を兼ね備

(1) 優遇の対象にはマレー人だけではなく、必ずしもマレー人と文化的、宗教的アイデンティティを共有していない先住民も含まれることになった。それは、マレー人の政治家が「ブミプトラ」という新しいカテゴリーを作ることによって自分たちの人口比率を高く見せようとしたからだと言われている。

1997年のデータによれば、マレーシアの全人口のエスニック・グループ別比率は、ブミプトラ62%、華人27%、インド人8%、その他3%となっている(*Information Malaysia 2000 Yearbook*, Berita Publishing Sdn. Bhd., 2000, p.74より算出)。

えた「新成長センター」を創設し、新規の土地開発とともに地域開発を促進する、(2)雇用機会の配分にはマレーシア全体のエスニック・グループ別人口比率を反映させる、(3)1971年から90年の20年間で、株式資本の30%をブミプトラが所有するようにする、(4)同じく1971年からの20年間で、ブミプトラが商工業活動全体の少なくとも30%を所有、経営するブミプトラ商工業コミュニティを創出する、の4つである⁽²⁾。

【表1】は、新経済政策に掲げられた1990年時点の目標値と1970年時点の実績値を示したものである。(2)の株式所有比率については、所有者の分類方法に問題があるが、これについては後述する。表中の項目のうち、(1)の貧困削減以外はすべてブミプトラの経済的地位の向上が目標とされている。つまり、農業を中心とした第一次産業や専門性の低い職種に集中しているブミプトラを商工業部門や専門性の高い職種へと移動させると同時に、ブミプトラの企業

【表1】新経済政策の社会経済目標

(単位：%)

項目	1970年	1990年時の目標
(1) 貧困率(半島部のみ)		
全体	49.3	16.7
農村部	58.7	23.0
都市部	21.3	9.1
(2) 株式所有比率		
ブミプトラ	2.4	30.0
ブミプトラ以外	34.3	40.0
外資	63.3	30.0
(3) ブミプトラの産業別雇用比率		
第一次産業	67.6	61.4
第二次産業	30.8	51.9
第三次産業	37.9	48.4
(4) ブミプトラの職種別構成比率		
専門職・技術職	47.2	50.0
管理職・経営管理職	22.4	49.3
事務職	33.4	47.9
販売職	23.9	36.9
農業労働者	68.7	62.3
生産労働者	31.3	52.0
サービス職	42.9	52.3

(出所) Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991-2000*, 1991, p. 34.

(注) (3)と(4)は項目ごとの全被用者に対する比率である。

(2) Malaysia, *Mid-Term Review of the Second Malaysia*

Plan 1971-1975, 1973, Chapter 1, Chapter 4を参照。

家、資本家を育成することによって、ブミプトラの経済的地位を引き上げようというのである。なお、(1)の貧困削減目標についても、農村部での貧困率が圧倒的に高く、その農村部にマレー人の多くが居住していることを考慮に入れると、マレー人、すなわちブミプトラに対する保護政策とも解釈できる。このように、新経済政策ではマレー人を中心とするブミプトラが政策対象となっており、それが別名ブミプトラ政策と呼ばれる所以である。

しかし、マレー人に対する優遇は何も新経済政策から始まったわけではない。イギリスによる植民地統治下で、近代的経済システムに適応しやすい移民およびその子孫(華人、インド人)と先住民でありながら近代化への対応で遅れをとったマレー人とを区別し、政府による特別の保護を後者に与えることで社会全体のバランスをとるという政策がすでに採用されていたのである⁽³⁾。ただ、新経済政策がそれまでの政策と決定的に異なっているのは、先に述べた目標を達成するために、政府が積極的に介入を行うという点である。政府による介入は大きく分類すると、次の3種類である⁽⁴⁾。

第一は、政府自身による経済活動である。連邦政府と州政府はともに公企業を設立し、幅広い産業分野で積極的に事業を展開した。

第二は、行政による民間経済活動のコントロールである。例えば、1975年には資本金25万リンギ、常勤労働者25人以上のすべての製造業企業に対してライセンスの取得を義務づける工業調整法(Industrial Coordination Act)が制定さ

れている。政府はこの法律に基づいた許認可権限を利用し、個別の製造業企業に対して、株式所有、雇用、役員に関してマレー人に一定の比率を割り当てることを義務づけた⁽⁵⁾。

第三は、連邦憲法第153条の「マレー人ならびにサバ、サラワクの先住民に対する特別な地位」規定に基づく、割り当て(quota)制度である。この制度によって、公務員への採用、政府との契約事業、高等教育の就学などに際し、一定の比率がブミプトラのために留保された⁽⁶⁾。

本稿では、これらの政府介入のうち、第一の政府自身による経済活動を取り上げる。新経済政策の施行後、商工業部門に対する政府の介入は大幅に増大し、連邦政府や州政府によって設立される公企業の数急増した。第1節では、こうした公企業の増加が新経済政策とどのように関わっているかを考察した上で、公企業を通じた政府による経済介入の問題点を指摘している。

次の第2節では、公企業の民営化について論じている。1980年代初頭の景気後退に端を発した財政赤字によって、公企業を通じて新経済政策を推進するというマレーシア政府の戦略は転換を迫られることになった。一般に、公企業の民営化は経済における政府の役割を縮小させるものである。しかし、マレーシアの場合、民営化は新経済政策の目的の一つであるブミプトラの商工業参入につながることが意図されているため、政府の役割は縮小するどころか、むしろ拡大している。この節では、民営化の具体的事例を検討することによって、民営化政策の成果

(3) 金子芳樹「国家開発戦略と華人ビジネス：マレーシアにおける「共生」関係の展開」(添谷芳秀、山本信人編『世紀末からの東南アジア：錯綜する政治・経済秩序のゆくえ』、慶應義塾大学出版会、2000年)、138ページを参照。

(4) この分類については、鳥居高「マレーシアにおける「開発」政策策定・実行メカニズム：マハティール政権を中心に」『法学新報』110巻3・4号、2003

年8月、633-634ページを参照。

(5) 安田信之「ブミプトラ政策と工業調整法」(堀井健三、萩原宜之編『現代マレーシアの社会・経済変容：ブミプトラ政策の18年』、アジア経済研究所、1988年)を参照。

(6) 教育面での割り当て制度については、Crouch, Harold, *Government and society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, pp. 158-164を参照。

と問題点を指摘している。

第3節では、新経済政策によってマレー人社会内部でどのような変化が生じているのかについて論じている。また、新経済政策がマレー人の経済的地位の向上にどの程度貢献したのかを、その数値目標に照らして、考察している。以上の考察を踏まえた上で、本稿の最後では新経済政策の成果と問題点に関してまとめている。

1. 公企業とブミプトラ政策

(1) 公企業の拡大

マレーシアにおける公企業の歴史は古く、イギリス植民地時代から中央電力公社、マラヤ鉄道といった企業が設立されている。植民地政府は、イギリス系企業が経済活動を円滑に行えるように、民間企業には向かない大規模な公共事業の担い手として公企業を設立していった。しかし、独立後に設立された公企業は、他国では見られない独特の使命を帯びるようになった。それは、イギリスによる植民地統治下で他のエスニック・グループに比べ、経済的に後れをとったマレー人の所得を向上させるという使命である。1956年にマレー人の土地なし農民や零細農民を救済するために設立された連邦土地開発公社 (Federal Land Development Authority: FELDA) は、そうした使命を持った公企業の典型である。1965年には、マレー人自作農を育成するために、連邦土地統合・再開発公団 (Federal Land Consolidation and Rehabilitation

Authority) が新たに設立されている。

このように、農業部門ではマレー人の経済的地位の向上を目的とした公企業が設立され、その公企業を通じて政府による介入が実施された。一方、商工業部門では1960年代後半まで、政府の介入は積極的なものではなかった。なぜなら、経済面に関しては華人が、政治、文化面に関してはマレー人が主導権を握るという独立時の取り決めがあったからである⁽⁷⁾。したがって、政府は華人の経済的利益を減らしてまでマレー人の商工業参入を促進することは事実上不可能だった。しかし、1960年代後半にブミプトラ経済会議が開かれ、マレー人の経済活動振興策が政府内で議論されるようになると、マレー人急進派からはマレー人の商工業参入に関してより積極的な政府介入を求める声があがった。そうしたマレー人急進派の主張は、1969年のエスニック対立事件を契機として、新経済政策に結実することになる⁽⁸⁾。新経済政策が施行されてからは、商工業部門に対する政府の介入は大幅に増大し、連邦政府や州政府によって設立される公企業の数急速に増加した。

では、公企業の数がどのように推移したか、確認してみよう。政府の出資比率が10%以上、または政府の出資額が25万リンギ以上の公企業数は、新経済政策が実施される直前の1970年時点では109にすぎなかった。それが1975年には362企業、80年には656企業へと急増し、85年には70年時点の10倍に近い1,014企業に達した⁽⁹⁾。こうした企業数の増加に伴って、政府の公企業に対する公共支出も対GDP比で70

(7) この取り決めは、独立時の契約という意味で「ムルデカ・コントラクト (Merdeka Contract)」と呼ばれている。金子芳樹「政治発展と民族問題：マレーシアの華人政治と国民統合」(中兼和津次編『近代化と構造変動』(講座現代アジア2)、東京大学出版会、1994年) 339ページ、Milne, R. S. and Diane K. Mauzy, *Politics and government in Malaysia*, issued

under the auspices of the Institute of Southeast Asian Studies, Federal Publications, 1977, p. 38を参照。

(8) 拙稿「独立初期マレーシアの経済開発と国民統合」『東アジア研究』36号、2003年3月、107-110ページを参照。

(9) Rugayah Mohamed, "Public Enterprises", Jomo, K. S. ed., *Privatizing Malaysia: Rents, Rhetoric, Realities*,

年の4%から82年の34%へと大幅に増加している⁽¹⁰⁾。

次に、公企業が参入した産業部門について見ていくことにする。新経済政策が施行される前の1960年代には、先に見たように、公企業の活動領域は農業部門が中心であった。しかし、新経済政策施行後は農業部門の比率が低下する一方で、製造業、サービス業の比率が高まっている。1988年のデータによると、1,133の公企業のうち、332企業が製造業、297企業がサービス業に属しており、この2つの業種だけで半数を超えている。一方、農業部門の公企業数は143で、全体の12.6%にとどまっている⁽¹¹⁾。このような傾向は、マレー人の商工業部門における雇用を促進しようとする新経済政策の方針を反映している。公企業は政府の直接的な管理下にあるので、新経済政策の雇用再編目標に沿ってマレー人を優先的に採用することは極めて容易である⁽¹²⁾。

(2) 公企業の種類

マレーシアの公企業は法的地位によって次の3つに分類される⁽¹³⁾。第一は官公庁企業 (Departmental Enterprises) で、中央官庁、州政府、地方自治体の直轄事業を行う。官公庁企業は、灌漑・排水、上下水道、郵便、保健・衛生、教育などの分野に参入し、詳細に規定された権限、職務、手続きに従って、政府予算を執行する。

第二は、法定公社 (Public Corporations) ・公団 (Statutory Bodies) である。これらの公社・

公団については連邦議会法と州議会法によって、その設立目的が明文化されている。連邦議会法に基づく公社・公団には、マレーシア工業開発公団 (Malaysian Industrial Development Authority)、都市開発公団 (Urban Development Authority)、連邦米穀公団 (Lembaga Padi Negara) などがある。一方、州議会法に基づく公社・公団の典型例は州経済開発公社 (State Economic Development Corporation) である。1964年にできたスランゴール州経済開発公社を皮切りに次々と各州に設立され、1973年には13のすべての州に経済開発公社が出揃った。法定公社・公団は独立した法人格を持つが、役員人事や会計報告の面で監督官庁からの規制を受ける。公社・公団の財源は政府からの交付金や貸付金に依存している以上、このような規制は当然のことと言えよう。なお、公社・公団の職員は公務員としての待遇を受ける。

第三は、会社法に基づいて設立された政府出資企業 (State-owned Companies) とその子会社、関連会社である。政府は出資比率に応じて役員人事に介入するが、役員会は政府だけでなく、出資者全員に対して責任を負うため、政府出資企業は公企業の中で経営の独立性が最も高い。政府からの交付金、貸付金については国会に決算報告を提出する義務を負うが、非公開株式会社であるため、財務内容開示の義務はない。なお、政府出資企業の職員は公務員ではない。代表的な政府出資企業として、国营企業公社 (Perbadanan Nasional)、国营石油公社 (Petroleum Nasional Berhad)、プミプトラ銀行 (Bank

Westview Press, 1995, p. 66, Table 3.2 を参照。

(10) Ismail Md. Salleh 「民営化：マレーシアの場合」 (横山久、モクタル・タミン編 『転換期のマレーシア経済』、アジア経済研究所、1992年) 121 ページを参照。

(11) Ministry of Finance, *Economic Report 1988/89*, 1988, p. 96 を参照。

(12) 鳥居高 「マレーシアの中間層創出のメカニズム：国家主導による育成」 (服部民夫、船津鶴代、鳥居高編 『アジア中間層の生成と特質』、アジア経済研究所、2002年) 153 ページを参照。

(13) Ismail Muhd. Salleh & H. Osman-Rani, *The growth of the public sector in Malaysia*, Institute of Strategic and International Studies Malaysia, 1991, pp. 61-63 を参照。

Bumiputera Malaysia Berhad)、国営持株会社 (Permodalan Nasional Berhad) がある。

新経済政策が施行される前は、第一の官公庁企業が多かったが、新経済政策が施行されてからは、第三の政府出資企業が主流となっている。1980年代末の時点で、官公庁企業は全体の4.7%、法定公社・公団が15.2%であったのに対し、政府出資企業は80.1%と公企業の大半を占めていた⁽¹⁴⁾。これは、公社・公団または政府出資企業の下に、会社法に基づいた子会社、関連会社が次々と設立されたからである。

(3) 公企業によるイギリス系、華人系企業の買収

新経済政策の資本再編目標は、原不二夫が指摘するように⁽¹⁵⁾、二重のナショナリズムを内包している。一つは旧宗主国イギリスを中心とした外資に対する「マレーシア」ナショナリズムで、もう一つは華人やインド人資本に対する「マレー」ナショナリズムである。こうした二重のナショナリズムを反映して、政府は植民地時代からマレーシア経済を支配してきたイギリス系企業、華人系企業の買収に乗り出すことになった。買収を進めるにあたって中心的な役割を演じたのが1969年に設立された国営企業公社 (Perbadanan Nasional、以下PERNASとする) である。PERNASは大蔵省、中央銀行、州経済開発公社が中心となって出資した国策会社で、その100%所有の子会社を拠点としてイギリス系企業、華人系企業を次々と買収し

ていった。

イギリス系企業の買収は、まずロンドン登記の企業をマレーシア登記に変更し、企業経営の中心地をイギリスからマレーシアに移転する「マレーシア化」が第一段階である。次に、重役や取締役などの役員の過半数をブミプトラ、つまりマレー人で占め、実質的に企業経営権をマレー人が掌握する「ブミプトラ化」が第二段階である。この2つの段階を経て、イギリス系企業の買収が完了する。

第一次産業に属するイギリス系企業のマレーシア化は、1982年までにほぼ完了したと言われているが⁽¹⁶⁾、ブミプトラ化も完了した旧イギリス系企業には次のようなものがある。まず、スズ鉱業部門では、ロンドン・ティン (London Tin)、チャーター・コンソリデイティッド (Charter Consolidated) の二大グループである⁽¹⁷⁾。なお、この2つのグループはPERNASによって買収、系列下された後、マレーシア鉱業公社 (Malaysian Mining Corporation Berhad) へと再編されている⁽¹⁸⁾。次に、ゴム栽培を中心とする大規模農園部門では、ガスリー (Guthrie Corporation)、ハリソンズ・アンド・クロスフィールド (Harrisons and Crosfield)、サイム・ダービー (Sime Darby)、バーロウ・バウステッド (Barlow Boustead) が挙げられる⁽¹⁹⁾。

一方、華人系企業のブミプトラ化も進められた。例えば、ユナイテッド・マラヤ銀行 (United Malayan Banking Corporation) は、マレー人と党

(14) 堀井健三「公企業とブミプトラ」(堀井健三編『マレーシアの工業化：多民族国家と工業化の展開』、アジア経済研究所、1991年) 132-133ページを参照。

(15) 原不二夫「1975年のマレーシア」(アジア経済研究所編『アジア動向年報 (1976年版)』、アジア経済研究所、1976年) 387-388ページ。

(16) Jesudason, James V., *Ethnicity and the economy: the state, Chinese business, and multinationals in Malaysia*, Oxford University Press, 1989, p. 91.

(17) 小川雄平「ブミプトラ政策下の国家資本主義：マレーシア経済の発展とその特質」(尾崎彦朔編『第

三世界と国家資本主義』、東京大学出版会、1980年) 204-205ページを参照。

(18) 小池賢治「ブミプトラ政策とマレーシアの公企業」(小池賢治編『アジアの公企業：官営ビッグ・ビジネスのパフォーマンス』、アジア経済研究所、1982年) 199ページを参照。

(19) Lim, Mah Hui, "Contradictions in the Development of Malay Capital: State, Accumulation and Legitimation", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 15, No. 1, 1985, p. 47を参照。

と華人系与党との間で政治的な交渉が行われた結果、半ば強制的にマレー系企業による株式取得が行われ、PERNASの支配下に組み込まれた。1980年代末までに華人系銀行の7割が公企業であるブミプトラ銀行やその他の政府系銀行によって買収されたと言われている⁽²⁰⁾。

(4) ブミプトラ投資信託制度

1978年以降、政府は公企業を通じて買収した旧イギリス系企業と華人系企業の株式をブミプトラに譲渡する事業を開始した。この事業は、1990年までにブミプトラの株式所有比率を全体の30%まで引き上げるという新経済政策の一環として実施された。具体的には、ブミプトラが証券投資信託を通じて株式投資に参加することを奨励するというものである。政府はこの事業を推進するために、1978年から79年にかけて、ブミプトラ投資基金 (Yayasan Pelaburan Bumiputera、以下YPBとする)、国営持株会社 (Permodalan Nasional Berhad、以下PNBとする)、国営投資信託会社 (Amanah Saham Nasional Berhad、以下ASNBとする) という3つの公企業を設立している。

YPBはPNBの投資戦略を立案する機関で、首相が会長を務める。PNBはYPBが100%出資する子会社で、YPBの方針に従って優良企業の株を購入する役割を担っている。そして、PNBの購入した株式を証券投資信託方式でブミプトラに分配するのがASNB (PNBの100%出資子会社) である。この3つの組織によって、ブミプトラへの株式分配制度が完成したと言われている⁽²¹⁾。

PNBには5カ年計画ごとに運用資金額が割り当てられるが、さらに必要に応じて政府から

資金を援助してもらうことができる。つまり、PNBの運用資金額は事実上、上限が定められていないのである。また、PNBに対する政府の追加融資は担保なしで認められ、なおかつ無利子で、返済期間も公表されていない。PNBはこうした莫大な国家資金を利用して、ブミプトラのために保有株を増殖させた。

では、PNBの保有株はASNBを通じて、ブミプトラの諸階層に対してどのように分配されたのだろうか。1984年9月末日の時点での証券投資信託購入者数は約162万人で、購入総額は13億7,659リンギにのぼる。社会階層別に購入者数を見ると、労働者や非事務職、農民など比較的低所得の階層が多く、全体の34.4%を占めている。しかし、投資額で見ると、この階層の占める比率は全体の17%にすぎない。一方、スルタンや貴族、政治家の購入者数は全体の0.1%にすぎないが、投資額は0.7%にものぼる。また、管理職、上級技術者についても、購入者数で見ると0.9%であるが、投資額は9%となっている⁽²²⁾。つまり、一人当たりの投資額はブミプトラ社会の上層になるほど大きくなっており、投資信託の受益者は高い階層に偏っていたのである。

ブミプトラへの株式分配制度は、以上のような問題を抱えているものの、新経済政策で目標とされた株式所有比率の引き上げには大きく貢献した。1970年にはわずか2.4%であったブミプトラの株式所有比率は、1985年にはマレーシア全体の19.1%まで上昇し、目標値の30%にかなり近づいた⁽²³⁾。その意味で、YPB、PNB、ASNBを通じて実施されたブミプトラのための証券投資促進策はある程度、成功したと言えるだろう。

(20) 堀井健三「ブミプトラ政策の歴史的な性格と国家資本の役割」(堀井健三編『マレーシアの社会再編と種族問題：ブミプトラ政策20年の帰結』、アジア経済研究所、1989年) 36ページを参照。

(21) 同上論文、37ページを参照。

(22) 同上論文、41-43ページを参照。

(23) Malaysia, *Mid-Term Review of the Fifth Malaysia Plan 1986-1990*, 1989, p. 70 を参照。

(5) 公企業の問題点

以上のように、新経済政策との関連でマレーシアの公企業とその役割について概観してきたが、公企業の経営は必ずしも順調であったわけではない。むしろ、1970年代後半から80年代初頭にかけて公企業の経営や財務内容に関してさまざまな問題が表面化するようになった。公企業の中には赤字になって倒産するもの、また放漫会計によって機能を果たさなくなった企業も数多く出てきた。1980年末までに政府が投資した686社のうち毎年の決算報告を国会に提出していない企業は181社にのぼり、また、残りの505社のうちの109社が赤字に陥っており、11社が閉鎖された⁽²⁴⁾。こうした事実は、公企業に対する監査の不十分さ、公企業の経営にあたる官僚、政治家の経営者としての能力不足を露呈するものであった。

政府の公企業に対するガバナンスの手段は、監査を含む予算規制と人事規制に分かれる。まず、監査については1957年に制定された会計検査法によって、政府交付金および貸付金を受領する機関は、会計検査院の監査または検査院長の認める民間会計士による監査を受けることになっている。しかし、一部の法定公社・公団とほとんどの政府出資企業は、財務内容の公開を義務づけられていなかった。次に、人事については、法定公社・公団と政府出資企業の役員のほとんどが官僚と政治家によって占められているため、公共の利益を名目として営利性が犠牲にされる傾向があった。

このように、マレーシアの公企業が財務や経営に関して多くの問題を抱えていたにもかかわらず、

政府によるガバナンスが徹底されなかったのは公企業がブミプトラ政策と密接な関わりを持っていたからである⁽²⁵⁾。仮に公企業の財務内容、特に赤字企業のそれが公開されることになれば、政府の権威が失墜するだけでなく、とりわけ華人を支持基盤とする野党に絶好の攻撃材料を与えてしまい、内政の安定を損なう可能性がある。政府はそれをきっかけとしてブミプトラ政策の実施が阻害されるのを危惧していたのである。

1981年7月、当時副首相であったマハティール・ビン・モハマド (Mahathir bin Mohamad、以下マハティールとする) は、健康上の理由で任期半ばにして辞任したフセイン・オン (Hussein Onn) 首相から政権を引き継いだ。マハティールは、自らも立案、実施に参画した前政権の経済政策を踏襲する一方で、「迅速、清潔、効率的な行政の実現」⁽²⁶⁾ というスローガンを掲げ、経営上の問題を抱える公企業の査察強化を打ち出した。こうした新政権の方針は国民の支持を集め、1982年4月の総選挙では与党が圧倒的勝利を収めている。

しかし、その一方で景気は1980年3月をピークに後退局面へと入っていた。政府は財政政策で景気の下支えを図ったが、その結果、財政赤字は対G N P比で1979年の8.6%から81年の20.3%へと急増している⁽²⁷⁾。政府は景気浮揚のための財政政策をこれ以上続けることはできないと判断し、1983年と84年に経常支出、開発支出の大幅な削減を実施した。同時に、政府は公務員の採用を凍結し、公企業の増加を抑制すると発表している⁽²⁸⁾。これは公企業を中心と

(24) 木村陸男「1981年のマレーシア」(アジア経済研究所編『アジア動向年報(1982年版)』、アジア経済研究所、1982年) 314ページを参照。

(25) 木村陸男「マレーシアにおける「民活」政策の展開」(木村陸男編『アジア諸国における民活政策の展開』、アジア経済研究所、1992年) 139ページ

を参照。

(26) このスローガンは後に「清潔で、効率的、かつ信頼できる政府」と改訂された。

(27) 木村、前掲論文[1992]、140ページを参照。

(28) Ismail Md. Salleh「財政政策と構造調整」(横山久編『マレーシアの経済：政策と構造変化』、アジア

した開発支出に財政が耐えられなくなったことを意味している。こうして、公企業を通じてブミプトラ政策を推進するというマレーシア政府の戦略は、財政赤字という問題に直面し、転換を迫られることになったのである。

2. 民営化政策の成果と問題点

(1) 民営化とブミプトラ政策

前節で見たように、1980年代初頭の景気後退に端を発した財政赤字によって、ブミプトラ政策のコストを財政が全面的に負担することは難しくなった。そこで、肥大化した公共部門を合理化する一方で、民間企業に対する制約を減らし、その活動範囲を広げることで財政の負担を減らそうとする民営化政策が打ち出された。1983年10月には、マハティール首相（当時）が公企業を民間部門に払い下げていく構想を明らかにしている。しかし、公企業の払い下げ構想はこのときに初めて提唱されたわけではない。実は1965年に開催された第1回ブミプトラ経済会議において、すでに次のような主張が展開されていたのである。

「日本の急速な経済発展は明治時代から始まった。この時代に日本の封建的な経済構造は国家の直接介入により、広範な変化を経験している。日本では、民間企業の成長を奨励する代わりに、国家による「ビッグ・プッシュ」が積極的に行われた。…（中略）…マレーシアでも政府による直接介入が既存の、もしくは新しい機関によって行われ、後にそ

の公企業をブミプトラの資本家や経営者に手放すようにすべきだ。」⁽²⁹⁾

この主張は、明治初期の日本政府による「官業払い下げ政策」をマレーシアにも適用すべきだというものである。しかも、その払い下げ先としてブミプトラの資本家や経営者が想定されている。もちろん、この主張が直接、1980年代の民営化政策に反映されているとは言えないが、マレーシアの場合、官から民への移管を行う際にもエスニック問題抜きでは事が済まないのである。実際、政府が発表した計画書の中には、「民営化プログラムによってブミプトラのビジネス・チャンスを創出する」と明記されている⁽³⁰⁾。つまり、公企業の民営化は最終的に新経済政策の目的の一つであるブミプトラの商業参入につながることが意図されているのである。

(2) 民営化ガイドライン

1985年1月には民営化を具体的に推進するための「民営化ガイドライン」が発表された⁽³¹⁾。このガイドラインでは、民営化の目的として（1）政府の財政負担と対外債務の軽減、（2）企業間競争の促進による経営の効率化と生産性の向上、改善を実現する、（3）民間の企業家精神と投資を刺激することによって経済成長を加速する、（4）公企業の規模と比率を減少させる、という項目に加えて、（5）新経済政策の目的達成に寄与することが謳われている⁽³²⁾。つまり、民営化はあくまでブミプトラ政策の枠内で実施されることが明確に規定されているので

経済研究所、1991年）38ページを参照。

(29) 堀井健三「マレーシア・ブミプトラ政策下の公企業と民営化」（大東文化大学創立七十周年記念出版推進委員会編『大東文化大学創立七十周年記念論集（下巻）』、学校法人大東文化学園、1993年）115ページ。

(30) Malaysia, *Privatization Masterplan*, 1991, p. 17を参

照。

(31) Economic Planning Unit, *Guidelines on Privatization*, 1985.

(32) 堀井健三「マレーシアの民営化とブミプトラ政策（1983年から1991年）」『東南アジアの民営化』、国際金融情報センター、1992年3月、51ページを参照。

ある。

また、民営化の形態については、(1)既存公企業の所有と経営を完全に民間部門に移転する、(2)公企業の所有と経営の一部を民間部門に移転する、(3)政府機関が担っている事業の一部を完全に、もしくは部分的に民間部門へ移転する、(4)会計システムの変更や株式会社への組織再編を通じて営利事業化する、(5)政府機関の組織を変更することなく、政府による事業を民間に分轄移転する、(6)民間部門から経営技術やノウハウを購入する、(7)政府施設を民間に貸し出すことで賃貸料を徴収する、の7つが掲げられている⁽³³⁾。

次に、民営化対象の公企業の選択では、(1)民営化計画の作成、収益性確保の見通し、(2)民営化の費用・便益計算、(3)民営化事業単位の分割可能性、(4)民営化の大衆への影響、特に低所得者層や被用者への配慮、が強調されている⁽³⁴⁾。さらに、民営化事業の資本構成については、(1)一人の株主または一企業による独占的な資本所有は認めない、(2)外資が参入する場合には、マレーシアの民間部門はブミプトラの少なくとも30%の所有を含めて70%までの所有が可能であり、必要に応じて政府は10～15%の資本参加を行う、(3)外資が参入しな

い場合には、資本構成比はケース・バイ・ケースで決定する、とされている⁽³⁵⁾。

民営化ガイドラインの内容は上記の通りであるが、その中には、第三者機関による民営化提案の審査や政府が受け入れた提案の内容公開といった民営化の公平性、透明性を保証する制度への言及が見られない。この点について堀井健三は「民営化政策の背後にある政治的配慮を感じさせる」⁽³⁶⁾と述べている。すでに指摘したように、政府はブミプトラ政策に対する批判を抑えるために、公企業が抱えている財務や経営上の問題を積極的に解明しようとはしなかった。情報開示に消極的であるという政府の姿勢は、民営化政策もブミプトラ政策と密接な関わりを持っている以上、大きく変わることはなかったのである。

(3) 民営化の実施状況

1991年2月には、民営化ガイドラインを発展させた「民営化マスタープラン」が発表された。マスタープランでは1990年12月31日までの民営化実施状況が【表2】の通り報告されているので、以下ではそれを参照しながら、民営化の具体的内容について考察していくことにする。

【表2】民営化された公企業 (1990年12月31日まで)

公企業名	民営化の方法	実施年
新規事業		
1. マレーシア・テレビジョン・システム	BO	1983
2. 北クラン海峡バイパス	BOT	1983
3. クチン・クポン・インターチェンジ	BOT	1985
4. ラブアン給水事業	BOT	1987
5. クアラルンプール・インターチェンジ	BOT	1987

(33) 同上論文、50-51 ページを参照。

(34) 同上論文、51 ページを参照。

(35) 木村、前掲論文 [1992]、147 ページを参照。

(36) 堀井、前掲論文 [1992]、53 ページ。

6. 南北高速道路	BOT	1988
7. ラブアン・ビューフォート間フェリー	BOT	1988
8. イポー給水事業	BOT	1989
9. ラルト・マタン給水事業	BOT	1989
10. デサル国際リゾート	BO	1990
既存事業		
11. スポーツ・トト・マレーシア	株式売却	1985
12. マレーシア航空	株式売却	1985
13. 空軍航空機整備基地	リース	1985
14. 国立公園観光客用施設	経営委託	1986
15. マレーシア国際船舶公社	株式売却	1986
16. クラン港コンテナ・ターミナル	リースと資産売却	1986
17. スムニ・ダム	経営委託	1987
18. マレーシア・ラジオ放送時間販売	経営委託	1987
19. ゴム産業小農開発公社流通部門	経営委託	1987
20. トレード・ウィンズ社	株式売却	1988
21. ラブアン井戸メンテナンス	経営委託	1988
22. パダン・トゥラップ製糖会社	株式売却	1989
23. サラワク・セメント製造会社	株式売却	1989
24. 政府証券印刷	リースと資産売却	1990
25. シャー・アラム屠殺場	リース	1990
26. マレーシア・ローリー社	株式売却	1990
27. 国営自動車販売会社	株式売却	1990
28. ホリデイ・ビレッジ社	株式売却	1990
29. マレーシア・セメント工業会社	株式売却	1990
30. プルナス国際ホテル・不動産会社	株式売却	1990
31. パレンバ社	経営権売却	1990
32. クンプラン・マレーシア食品加工公社	経営権売却	1990
33. スンガイ・ロン採石場	資産売却	1990
34. クアラ・ディバン採石場	資産売却	1990
35. プナンティ採石場	資産売却	1990
36. マレーシア電気通信会社	株式売却	1990
法人化		
37. 全国電力株式会社	—	—

(出所) Malaysia, *Privatization Masterplan*, 1991, pp. 57-59.

年次ごとの民営化件数を見ると、民営化政策が発表された1983年は2件のみで、政策内容の検討と準備に要する時間を考えれば、当然の結果であろう。しかし、1985年から89年にかけては毎年5件前後の民営化がコンスタントに実施されている。1990年に民営化件数が急増しているのは、民営化を本格的に実施するためのデータと政策的な裏付けがこの時期にはかなり整ってきた証左である。

1985年にガイドラインが発表されてから89年までの民営化は、政府がまだ公企業の経営実態を十分に把握していなかったため、民営化の計画提案は民間側から出されたものが多い。また、89年までの民営化では5種類の方法が取り入れられており、この時期の民営化が試行的なものであったことをうかがわせる。例えば、表中16.のクラン港コンテナ・ターミナルのケースでは労働条件について労働組合との交渉が長引き、労働者は民営化によっていかなる損失も受けないという原則がこれを契機に確立された。一方、1990年の民営化では政府保有株式の売却という方法が増えており、公企業株式の売却がその後の民営化で主要な形態になることを予測させる。例えば、表中37.の全国電力株式会社(Tenaga Nasional Berhad)は1990年9月に国家電力庁が法人化されたもので、マスタープランが発表された1991年時点では政府が100%出資する企業であった。この全国電力株式会社もその後、株式市場への上場を経て、株式売却という民営化の道をたどることになった。

次に、民営化の方法を(1)BOTおよびBO、(2)株式、資産の売却、(3)リース、(4)経営委託および経営権売却、の4つに分けて見ていくことにする。

まず(1)BOTおよびBOは、民間資本を

活用して公共事業を行うための方法として知られている。社会資本整備事業で活用される例が多い。BOTはBuild-Operate-Transferの略で、民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設(Build)した上で、一定期間運営(Operate)を行い、資金を回収した後、政府に施設の所有権を移転(Transfer)するという方法である。クアラルンプールとクラン港を結ぶ北クラン海峡バイパス建設事業をシャーパドゥ社(Shahpadu Sendirian Berhad)がこの方法で行ったのがマレーシアで最初の例である。

これに対して、BOは民間事業者が政府に対して施設の所有権を移転することなく、所有権を持ち続けるという方法である。なお、マスタープランでは「BO」という用語が使われているが、一般的にはBuild-Own-Operate(建設—所有—運営)を略して、「BOO」と呼ばれることが多い。マスタープランの後に発表された『第7次マレーシア計画』ではBOではなく、BOOが使われるようになった⁽³⁷⁾。

BOTおよびBO(O)という2つの方法では通常、政府からライセンスまたは特許権(Concession)が民間事業者に与えられる。それを得るために、民間事業者は施設を建設するだけでなく、需要予測、建設後の維持、管理の方法、建設コストの回収に要する期間などを記した書類を政府に提出しなければならない。一方、政府は提出された書類に基づいて民営化の細かな条件を決定する。

(2)の株式売却(Sales of Equity)、資産売却(Sales of Assets)は最も一般的な民営化方法である。株式の売却により管理運営責任、資産、および人員という3つの要素が民間に移転されるが、実際には政府の支配権を留保するため、部分的な売却が行われることが多い。対象となる公企業が株式会社ではない場合には、前段階

(37) Malaysia, *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*, 1996, p.

として組織替えが必要になる。その過程は法人化 (Corporatization) と呼ばれ、先に見た全国電力株式会社のケースがそれにあたる。また、資産売却は政府所有の公共施設などの資産が民間部門に売却されることを意味する。これは政府所有の採石場などでとられた方法である。

(3) のリース (Lease) は、民営化の対象となる財産が国益に照らして重要で、売却するのが適当でない場合に用いられる。財産の所有権は政府に留保しつつ、運用面を民間部門の経済効率性にゆだねる方法である。具体的には港湾や空軍の航空機整備基地などで採用されている。民間部門は契約期間中、当該施設の利用権を取得し、政府は民間部門からその対価を徴収する。

(4) の経営委託 (Management Contract) は業務運営面のアウト・ソーシングである。資産の移転を伴わないが、人員については移転する場合としない場合がある。ラジオ放送の時間販売やゴム産業小農開発公社の流通部門など、商業分野で多く見られる手法である。これに対して、経営権売却 (Management Buy Out) は公企業の経営者幹部に経営権そのものを払い下げるという方法である。

民営化は1990年代に入ってから引き続き実施され、その件数は連邦と州の両方で年を追うごとに増加している⁽³⁸⁾。業種別に見ると、建設業が全体の22.5%を占めており、製造業が15.2%、卸小売業・ホテル・レストランが11.3%、運輸・通信が10.8%と続いている⁽³⁹⁾。また、民営化事業の多くが株式売却と資産売却によって実施されている。株式売却の割合は全体

の46.1%、資産売却の割合は16.2%で、これらの方法だけで全体の6割を超えている⁽⁴⁰⁾。

ブミプトラ政策と民営化の関わりという点では、民営化企業の株式売却の際にブミプトラ優先の原則が適用されている。例えば、マレーシア電気通信会社 (Syarikat Telekom Malaysia Berhad, 1992年6月にTelekom Malaysia Berhadと改名) は1990年11月の株式上場にあたって、4億7,050万株を新たに発行したが、そのうち約32%にあたる1億5,190万株がブミプトラの投資家および機関に分配された。その一方で、ブミプトラ以外の華人やインド人には約20%にあたる9,600万株が割り当てられたにすぎない⁽⁴¹⁾。これはマレーシアの民営化があくまでブミプトラ政策の枠内で実施されていることを示す典型的な事例である。

(4) 民営化の成果

1996年に発表された『第7次マレーシア計画』では、それまでの民営化の成果について「投資の拡大、効率性の向上をもたらしただけでなく、従来、公企業経営に向けられていた政府支出を他の分野に配分することが可能になり、全体的な経済成長に寄与した」⁽⁴²⁾と述べられている。以下では、民営化の成果について具体的に見ていくことにする。

公企業に対する政府支出は、当然のことながら、民営化によって削減されるわけであるが、1983年から95年までの13年間で削減できた額は727億6千リンギ⁽⁴³⁾にのぼるという。特に、1991年から95年までの5年間に限定すると、削減できた支出額は515億9千リンギで⁽⁴⁴⁾、同期

(38) *Ibid.*, p. 202, Chart 7-2 を参照。

(39) *Ibid.*, p. 203, Chart 7-3 を参照。

(40) *Ibid.*, p. 204, Table 7-1 のデータをもとに算出。

(41) 株式分配に関するデータは、大高俊幸「マレーシアの通信民営化」『開発援助研究』3巻1号、1996年7月、150ページを参照。

(42) Malaysia, *op. cit.*, 1996, p. 205.

(43) 1リンギ＝30円で計算すると、日本円で2兆1,828億円にあたる。

(44) Malaysia, *op. cit.*, 1996, p. 206, Table 7-2 を参照。

間の開発支出総額1,175億リンギの約44%にあたる⁽⁴⁵⁾。これは従来の公企業に対する政府支出がいかに多額であったかを示している。

また、株式売却、資産売却による民営化の場合、売却益は政府の収入となるが、その額は民営化政策が開始された1983年から95年までの13年間で株式売却による収入が191億3千リンギ、資産売却による収入が23億9千リンギとなっている⁽⁴⁶⁾。このような一時的な収入の他に法人税収の増加もある。民営化企業17社に対する調査によると、民営化による法人税収の増加は1991年から95年までの5年間で23億リンギにのぼるという⁽⁴⁷⁾。以上のような財政収入の増加は予算配分を弾力化し、主に教育費や厚生費など、それまで手薄であった分野への支出増加につながった。

他方、民営化によって人事管理面でも政府の負担は軽減されている。1983年から95年の間に、9万6,756人の公企業職員が民間へ移行し、その数は全公企業職員の11.4%にあたるという⁽⁴⁸⁾。公企業のうち、官公庁企業および法定公社・公団に勤務する職員については、民営化後の身分の取り扱いが問題となる。この点に関して、民営化マスタープランは(1)民営化後5年間は、懲戒自由には該当しない限り、いかなる人員整理も行われず、(2)民営化後の企業に従事する職員は、従前享受していた労働条件を下回らない条件で雇用される、と定めている⁽⁴⁹⁾。

民営化が決定された公企業の職員は、民営化後の企業に移るか、退職するかを選択をする。民営化企業勤務を選んだ場合、職員は従来の公

共部門における給与体系を継続するか、それとも営利的な給与体系に変更するかを決定できる。後者の給与体系では、公務員では制度上保証されていないボーナスが支給されたり、自社株の取得権が与えられたりするので、実際には営利的な給与体系を選択する者がほとんどであると言われている⁽⁵⁰⁾。公企業の職員、とりわけ非専門職の下位等級の職員はもともと給与水準が低かったため、民営化企業が提示する条件の方が従来よりも良い場合が多い。このように、民営化は政府の人事管理上の負担を軽減するだけでなく、民間企業に移行する職員にとっても従来より高い水準の給与を得られる機会を提供しているのである。

(5) 民営化の問題点

これまで見てきたように、1983年から実施された民営化政策は公企業に対する開発支出の削減、株式および資産の売却による収入の増加をもたらし、財政の健全化に貢献した。しかし、民営化政策に問題がなかったわけではない。以下では、「経済の政治化 (Politicization of Economy)」⁽⁵¹⁾ という観点から民営化政策の問題点について見ていくことにする。

第一は、民間からの民営化提案の受け入れと事業権付与についての情報が公開されず、ひいては政治の介入を招いたという点である⁽⁵²⁾。民営化に関する提案は公開入札によって事業権が与えられるか、提案が一つしかない場合は、先着順で当該提案者に事業権が与えられることになっていた。しかし、この原則は極めて恣意

(45) Malaysia, *Mid-term Review of the Sixth Malaysia Plan 1991-1995*, 1993, p. 31, Table2-7 のデータをもとに算出。

(46) Malaysia, *op. cit.*, 1996, p. 206, Table 7-2 を参照。

(47) *Ibid.*, p. 205.

(48) *Ibid.*, p. 206 を参照。

(49) Malaysia, *op. cit.*, 1991, p. 25.

(50) Kuppasamy, S., "Employee Welfare", Jomo, K. S. ed.,

Privatizing Malaysia: Rents, Rhetoric, Realities, Westview Press, 1995, p. 175 を参照。

(51) 堀井健三「プミプトラの工業化：経済の政治化」(堀井健三編『マレーシアの工業化：多民族国家と工業化の展開』、アジア経済研究所、1991年) 364 ページ。

(52) この指摘は、木村、前掲論文 [1992]、160 ページによる。

的に適用された。例えば、1983年8月のマレーシア・テレビジョン・システムの民営化ではフリート・グループ (Fleet Group) とサイド・クチック財団 (Syed Kechik Foundation) の2つが提案を行ったにもかかわらず、公開入札は実施されず、政府の判断でフリート・グループによる事業化が認可された。フリート・グループは、マレー人と党の統一マレー国民組織 (United Malays National Organization、以下UMNOとする) が1972年に党本部の建設資金を調達するために設立した企業グループである。テレビ事業の放送認可が下りた時点でのフリート・グループ会長は、後にマハティール政権で蔵相を務めることになるダイム・ザイヌディン (Daim Zainuddin) であった⁽⁵³⁾。これは、民営化の担い手である企業と民営化事業の許認可権を持つ政府もしくは政治家との間の癒着を示す典型的な事例である。

第二は、公企業が民営化された後も、株式の大部分は依然として政府が所有しており、経営や人事においても政府が民営化企業を実質的に支配しているという点である。例えば、民営化前には政府出資100%の企業であったマレーシア航空 (Malaysia Airline System) は、1985年9月に資本金を7千万リンギから3億5千万リンギに増資して、そのうちの30%を公開し、同年12月に上場を果たした。その後、政府は順次保有株を売却していったが、1987年7月24日の時点でも大蔵省が42%を所有しており、最大の株主となっている。また、前節で見た国营投資信託会社 (ASNB) や国营持株会社 (PNB) もそれぞれ5.3%と2.8%の株式を所有して

おり、政府の影響力の大きさがうかがえる⁽⁵⁴⁾。また、政府はマレーシア航空の「ゴールデン・シェア (Golden Share)」と呼ばれる特別権利付き償還可能優先株も保有しており、経営の重要事項に関する最終的承認権を持っている⁽⁵⁵⁾。つまり、政府は公共の利益を名目として企業経営にいつでも介入することが可能なのである。政府はゴールデン・シェアをマレーシア航空の他に、スポーツ・トト社 (Sports Toto Malaysia Sendirian Berhad)、南北高速道路事業会社 (Projek Leboh Raya Utara Selatan Sendirian Berhad)、マレーシア国際船舶会社 (Malaysia International Shipping Corporation) でも保有している⁽⁵⁶⁾。要するに、政府は旧公企業の所有権の一部を民間に払い下げることで歳入を増やし、その一方で、民営化企業のゴールデン・シェアを保有することによって経営や人事にも介入しているのである。これでは、政府の経営に対する関与は民営化前とほとんど変わらないため、経営の効率化と生産性の向上が実現できるかは大いに疑問である⁽⁵⁷⁾。実際、マレーシア航空は1997年のアジア通貨危機後に多額の赤字を計上し、経営難に陥っている。

3. プミプトラ政策によるマレー人社会の変容

(1) プミプトラ企業の台頭と民営化事業をめぐる利権争い

1980年代末からの高度経済成長と前節で見た民営化政策によって、新経済政策の目的の一つであるプミプトラ企業の台頭が1990年代には

(53) Gomez, Edmund Terence, *Politics in business: UMNO's corporate investments*, FORUM, 1990, p. 73を参照。

(54) 以上の株式保有比率については、堀井、前掲論文 [1992]、61ページの第18表を参照。

(55) Goh, Winnie and Jomo K. S., "Efficiency and Consumer

Welfare", Jomo, K. S. ed., *Privatizing Malaysia: Rents, Rhetoric, Realities*, Westview Press, 1995, p. 161を参照。

(56) 木村、前掲論文 [1992]、163ページを参照。

(57) Goh and Jomo, *op. cit.*, p. 171を参照。

現実のものとなりつつあった。注意しなければならないのは、プミプトラ企業の発展がマレー人と党UMNOによる経済介入と密接に結びついているという点である。マレーシアでは政党による企業活動が規制されていないため、政党が投資会社や持株会社を所有し、その経営を政治家とつながりのあるビジネス・リーダーに委託することが多い⁽⁵⁸⁾。例えば、UMNOの関連会社は1995年時点で約1万6千社にものぼるという⁽⁵⁹⁾。

UMNOが1972年に党本部の建設資金を調達するためにフリート・グループを設立したことは前節で述べた。UMNOが企業グループを設立したのは何も党本部を建設するためだけではなく、実は政治資金を自前で恒常的に調達する必要があったからである。1982年からフリート・グループの会長を務めたダイムは、UMNOの財務責任者でマハティールとは同郷の友人でもある。ダイムはマハティールからの要請を受けて1984年に蔵相に就任するまで、次々と企業買収を展開して、フリート・グループを不動産、建設、ホテル、テレビ放送、銀行、通信、小売業などから成るコングロマリットへと発展させた。

しかし、1985年から86年にかけてマレーシア経済が不景気になると、UMNOは新しい持株会社ハティブディ(Hatibudi)を設立して、今度はダイムの愛弟子であるハリム・サード(Halim Saad)にその経営を託した。ハティブ

ディは1985年にオーストラリア系の建設会社ユニテッド・エンジニアーズ・マレーシア(United Engineers Malaysia、以下UEMとする)を買収したが、UEMは当時、国内最大の民営化プロジェクトと言われた南北高速道路の建設をBOT方式で請け負っていた。この民営化事業によってハティブディが大躍進したのを契機として、政府発注の建設事業や民営化の許認可をめぐる企業間競争は激化した。UMNO内部では投資収益の分配や資産の乱用をめぐる対立が生じ、1987年にはUMNOが分裂するに至った⁽⁶⁰⁾。

内部分裂に直面したUMNOは1988年に「党は直接的な営利活動に関与すべきではない」⁽⁶¹⁾という方針を打ち出し、UMNO系企業の統合を図った。1990年4月には、ハリム・サードが会長を務める新しい持株会社レノン(Renong)がフリートとハティブディ・グループを買収し、マレーシアでも有数の企業グループへと再編された。ハリムとその妻は1992年の国内株主所有者ランキングでそれぞれ2位と10位に挙げられている⁽⁶²⁾。また、レノン株による利益の一部はUMNOの選挙資金として使われたと言われている⁽⁶³⁾。

1990年代の初頭にレノンのハリム・サードをはじめとするマレー人ビジネス・エリートたちが台頭するようになると、UMNO内の権力構造にも変化が生じた⁽⁶⁴⁾。UMNO系プミプトラ企業は、大きく先発グループと後発グループ

(58) カーンはこうした形態を「政党資本主義(Party Capitalism)」と呼んでいる。Kahn, Joel S., "Growth, economic transformation, culture and the middle classes in Malaysia", Robison, Richard and David S.G. Goodman, *The new rich in Asia: Mobile phones, McDonald's and middle-class revolution*, Routledge, 1996, p. 65を参照。

(59) Milne, R. S. and Diane K. Mauzy, *Malaysian politics under Mahathir*, Routledge, 1999, p. 61を参照。

(60) 金子芳樹「マハティール体制の確立過程：マレーシアにおける政治体制とリーダーシップ」(関根政美、山本信人編『海域アジア』(現代東アジアと日

本4)、慶應義塾大学出版会、2004年) 208-209ページを参照。

(61) これはダイムの発言である。竹内順子「マレーシアにおける民営化の進展と民間企業の対応：民営化で躍進する企業群」『環太平洋ビジネス情報RIM』4巻35号、1996年10月、30ページを参照。

(62) 同上論文、30ページを参照。なお、原出所は*Malaysian Business*, 16 April, 1992である。

(63) Crouch, *op. cit.*, p. 216を参照。

(64) 鳥居高「マレー系企業グループの勃興」『アジアトレンド』67号、1994年9月、74-75ページを参照。

に分けられる⁽⁶⁵⁾。

先発グループは、1980年代に経営基盤を確立したビジネス・エリートたちである。先述したハリム・サードの他に、タジュディン・ラムリ (Tajudin Ramli)、ワン・アズミ (Wan Azmi) らがこのグループに分類される。タジュディン・ラムリはかつてダイムのビジネス・パートナーであった。また、ワン・アズミは公企業の子会社に所属していたとき、ダイムの部下であった。こうした経歴からもわかるように、彼らはダイムと密接な関係を持っており、ダイムとともにUMNOの持株会社であるフリート、ハティブディ、レノンを動かしてきた。当然のことながら、彼らはダイムの盟友であるマハティールを支持するが、政治活動からは一線を画している。

後発グループは、1980年代末から90年代にかけて急速に台頭してきた若手マレー人の企業家たちである。彼らは、先発グループとは異なり、UMNOに所属する政治家でもあり、ビジネス・リーダーでもある。例えば、カマルディン・ジャファール (Kamaruddin Jaffar)、カマルディン・モハマド・ノール (Kamaruddin Mohamad Nor)、ナスルディン・ジャリル (Nasaruddin Jalil)、アハマド・スビ・アブ・バカル (Ahmad Sebi Abu Bakar) らが後発グループに分類される⁽⁶⁶⁾。彼らの中には、当時、マハティール政権で蔵相を務めていたアンワール・イブラヒム (Anwar Ibrahim) の同窓生が多かった。また、アンワールとともにイスラム青年運動に参加していた者も多い。彼らは、先発グループがマハティールやダイムからの支援を背景にビジネスを支配していると不満を抱き、先発グループに負けじとアンワールとの政治的つながりを利用して、事業を拡大した。

1993年11月に開催されたUMNOの党大会において、アンワールを中心とする若手議員は、上記の後発グループに属する新興企業家たちの支援を得て、党の要職を手中に入れた。アンワール派の勢力拡大に警戒心を強めたマハティールは、次の党大会人事でアンワール派の追い出しを図っている。このように、プミプトラ企業間の利権争いはUMNO内部の勢力争いと連動して、その激しさを増していった。民営化プロジェクトの受注や株式の特別割り当てに指名されなかったプミプトラ企業は、政府を非難する一方で、有力な政治家の庇護を得ようと政治工作に奔走した。例えば、大規模プロジェクトのバクン水力発電所建設の場合では、事業の落札に失敗した後発グループが環境問題を口実に、先発グループによる建設推進を批判している。

(2) 新経済政策に掲げられた数値目標の達成状況

前節で検討したプミプトラ投資信託制度、そしてプミプトラ企業の台頭は、新経済政策で焦点の一つとなっていた株式所有比率にどのような影響を及ぼしたのだろうか。【表3】は1970年、90年、95年時点の所有者別株式所有比率を示している。なお、先にも述べたように、政府発表には株式所有者の区分に関して問題のあることが指摘されている。以下では、そうした問題点についても補足しながら、株式所有比率の推移を見ていくことにする。

まず、プミプトラの株式所有比率は1970年の2.4%から90年の19.3%へと大幅に増加している、さらに、新経済政策が国民開発政策に引き継がれた後の95年には20.6%まで伸びている。当初、新経済政策で目標とされた30%には届か

(65) この分類については、小野沢純「転機に立つマレーシアのUMNO系プミプトラ企業群」『ITI季報』45号、2001年、21ページを参照。

(66) Gomez, Edmund Terence and Jomo K. S., *Malaysia's political economy: politics, patronage and profits*, Cambridge University Press, 1997, p. 125 を参照。

なかったものの、その伸び率には目を見張るものがある。なお、プミプトラは個人と信託機関の2つに所有者の項目が分けられている。この信託機関とは、プミプトラに代わって資本蓄積を進める国営持株会社(PNB)、国営企業公社(PERNAS)、州経済開発公社、プミプトラ銀行などの公企業を指している。このような公企業がイギリス系、華人系企業の買収を行ったことはすでに述べた通りである。

次に、プミプトラ以外の所有比率を見ていくが、これには先述した問題点が関係するので、注意を要する。本稿の冒頭では、新経済政策の目標を【表1】で示したが、そこでは1970年時点のプミプトラ以外の株式所有比率が34.3%となっている。この数値には、華人やインド人の所有比率だけでなく、証券信託会社(Nominee Company)の保有比率も含まれており、プミプトラ以外の所有比率を過大評価している。これは、華人を中心とするプミプトラ以外の株式所

有比率を実際よりも高く見せ、プミプトラ政策を正当化しようとする政府の策略とも解釈できる。それはともかくとして、証券信託会社の所有の中にはプミプトラが所有する分も含まれているため、証券信託会社による所有を「プミプトラ以外」に入れるのは不適切である⁽⁶⁷⁾。したがって、【表3】では、証券信託会社の所有はプミプトラ以外とは別に分類している。

以上の点を踏まえた上で、プミプトラ以外の株式所有比率を見ると、プミプトラ政策によって華人の所有比率が大きく減少したとは言えない。1990年から95年にかけては若干減少しているものの、1970年時点と比べると、その所有比率は拡大している。また、インド人についても所有比率はほとんど変わっていない。一方、外資の所有比率は1970年から90年にかけて半分以上となっている。つまり、プミプトラの所有比率が増加しているにもかかわらず、華人やインド人の所有比率が減少していないのは、外

【表3】株式所有比率

(単位：%)

所有者	1970年	1990年	1995年
プミプトラ	2.4	19.3	20.6
(内訳)			
個人	1.6	14.2	18.6
信託機関	0.8	5.1	2.0
プミプトラ以外	28.3	46.8	43.4
(内訳)			
華人	27.2	45.5	40.9
インド人	1.1	1.0	1.5
その他	—	0.3	1.0
証券信託会社	6.0	8.5	8.3
外資	63.3	25.4	27.7

(出所) Malaysia, *Third Malaysia Plan 1976-1980*, 1976, p. 184; *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*, 1996,

p. 86のデータに基づいて作成。

(67) 鳥居高「マレー人コミュニティに対する経済政策の変遷：資本所有再編から企業家育成へ」(原不二夫、鳥居高編『国民開発政策(NDP)下のマレー

シア』、アジア経済研究所、1996年) 31 ページを参照。

資の所有比率が大幅に減少したからである。

新経済政策の施行後、マレー人社会内部では民営化事業の利権などをめぐって対立が生じたが、マレー人和其他のエスニック・グループの間では目立った対立は見られなかった。それは高成長によって経済全体のパイが拡大したとともに、上記の株式所有比率のデータからも確認できるように、華人やインド人の経済権益が新経済政策によって大きく損なわれることがなかったからである。

株式所有比率に続いて、他の数値目標についても、その達成状況を確認してみよう。次は、貧困率の削減目標について見ていくことにする。本稿の冒頭で述べたように、新経済政策では第一の目標としてエスニック・グループに関係なく、貧困を撲滅することが謳われている。政府は、特に貧困層の多い職種をターゲット・グループに指定し、そのグループに対して重点的な貧困対策を実施した。ターゲット・グループには農村部のゴムおよびココナッツ小農、稲

作農家、漁民、エステート（農園）労働者が指定された。すでに述べたように、ゴム小農、稲作農家の大多数はマレー人である。池本幸生によると、新経済政策施行後、ターゲット・グループの貧困度は減少していったが、稲作農家に限っては貧困率低下のペースが鈍く、貧困度はまだまだ高い水準にあるという⁽⁶⁸⁾。これは農村で稲作に従事するマレー人農民が新経済政策施行後も依然として貧困の中に取り残されていたことを意味している。

しかし、以上のような問題はあったものの、新経済政策が施行された20年の間に貧困率は大幅に低下した。【表4】で確認できるように、半島部全体においても、また農村部と都市部の両方においても、新経済政策で掲げられた目標値を達成している。エスニック・グループ別に見た貧困率では、ブミプトラの貧困率は依然として他のエスニック・グループより高いが、それでも1970年の65.0%から90年の20.8%へと大幅に低下している。

【表4】貧困率（半島部のみ）

（単位：％）

	1970年	1990年時の目標	1990年の実績
全体	49.3	16.7	15.0
地域別			
農村部	58.7	23.0	19.3
都市部	21.3	9.1	7.3
エスニック・グループ別			
ブミプトラ	65.0	—	20.8
華人	26.0	—	5.7
インド人	39.0	—	8.0
その他	44.8	—	18.0

（出所）Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991-2000*, 1991, p. 46.

(68) 池本幸生「マレーシアの所得分布と貧困率」（溝口敏行、松田芳郎編著『アジアにおける所得分配と

貧困率の分析』、多賀出版、1997年）238-239ページを参照。

続いて、新経済政策の第二の目標として掲げられたマレーシア社会の再編のうち、雇用の機会配分について見ていくことにする。【表5】は、新経済政策の施行期間中に産業別の雇用状況がどのように変化したかを示している。これによると、ブミプトラの第二次および第三次産業における雇用を増加させるという目標は、第

三次産業では目標値を達成したものの、第二次産業ではわずかに目標値を下回ったことがわかる。それでも、ブミプトラの商工業への進出は、新経済政策によって大幅に促進されたと言えるだろう。

その一方で、ブミプトラの第一次産業従事者は依然として他のエスニック・グループに比

【表5】産業別雇用状況（半島部のみ）

（従事者数単位：千人）

	1970年		1990年時の目標	1990年の実績	
	従事者数	比率	比率	従事者数	比率
第一次産業					
ブミプトラ	951.1	67.6%	61.4%	875.2	71.2%
ブミプトラ以外	454.9	32.4%	38.6%	354.0	28.8%
第二次産業					
ブミプトラ	173.1	30.8%	51.9%	918.5	48.0%
ブミプトラ以外	389.7	69.2%	48.1%	996.1	52.0%
第三次産業					
ブミプトラ	312.4	37.9%	48.4%	1,219.8	51.0%
ブミプトラ以外	512.5	62.1%	51.6%	1,170.5	49.0%

（出所）Malaysia, *op. cit.*, *The Second Outline Perspective Plan*, p. 49より作成。

（注）比率は、産業部門ごとの全従事者数に占める割合を表す。

【表6】ブミプトラの職種別構成比率

（単位：％）

職種	1970年	1990年時の目標	1990年の実績
専門職・技術職	47.2	50.0	60.3
管理職・経営管理職	22.4	49.3	33.3
事務職	33.4	47.9	54.9
販売職	23.9	36.9	36.0
農業労働者	68.7	62.3	76.4
生産労働者	31.3	52.0	48.5
サービス職	42.9	52.3	61.5

（出所）Malaysia, *op. cit.*, *The Second Outline Perspective Plan*, p. 34, p. 118より作成。

（注）職種ごとの全従事者に占めるブミプトラの比率を示している。

べ、多いことがわかる。マレーシア経済の構造変化を反映して、ブミプトラの第一次産業従事者の絶対数は減少しているものの、ブミプトラ以外の第一次産業従事者数がブミプトラ以上に減少したため、第一次産業従事者全体のうちブミプトラの占める割合は7割を超えるようになった。

さらに、ブミプトラの職種別構成がどのように変化したのかについても見ていくことにしよう。【表6】によれば、新経済政策の目標を達成したのは専門職・技術職、事務職、サービス職の3つである。また、販売職、生産労働については目標値には達していないものの、1970年時点の水準を考慮に入れば、ほぼ達成されたと考えてよいだろう。ただし、目標を達成した専門職・技術職については、そのうちの約4割を教師と看護師が占めている⁽⁶⁹⁾。これは、ブミプトラの専門職における雇用が依然として公立の学校や病院などの公的部門に依存していることを示している。鳥居高によれば、この傾向は2000年のデータからも確認できるという⁽⁷⁰⁾。また、目標に遠く及ばなかったのは管理職・経営管理職である。この職種については華人が全体の58.7%を占めており⁽⁷¹⁾、ブミプトラの進出はあまり進んでいない。

農業部門に目を向けると、全農業労働者のうち76.4%がブミプトラとなっており、先に見た産業別のデータと同様の傾向を示している。要するに、専門職・技術職などの高い職種へ進出するブミプトラがいる一方で、依然として農業に従事している者も多いということは、マレー人社会が新経済政策の恩恵を享受できたグループとそうでないグループに分化しつつあること

を示している。

おわりに

これまで見てきたように、新経済政策には経済の政治化という弊害もあったが、その一方で、マレーシア全体の貧困を緩和し、ブミプトラの商工業部門への参入を促進した。その結果、新経済政策が施行されてからは深刻なエスニック対立がほとんど見られず、多民族社会の安定を維持してきたのである。1991年に発表された『第2次長期展望計画』では、新経済政策の総括として次のように述べられている。

「新経済政策は、経済成長に悪影響を及ぼすことなく、所得分配の改善に貢献したという意味で目覚ましい成功を収めた。実際、1971年から90年の間、マレーシア経済は高い成長率を達成している。この間の社会的、政治的安定は新経済政策によってもたらされたと言ってもよい。」⁽⁷²⁾

政府のこのような認識は、1990年代以降もブミプトラ政策を継続する根拠となっている。

しかし、ブミプトラ政策はマレー人全体が持たざる者であるという前提に立ち、かつエスニシティを基準とした政策であるために、必然的に焦点の当てられない経済問題がある。それはエスニック・グループ内部の経済格差である。確かに、新経済政策はマレーシアでも有数のマレー人企業家を育成するとともに、専門職、技術職といった高い職種に就くマレー人中間層(middle class)⁽⁷³⁾を生み出した。しかし、その

(69) Malaysia, *The Second Outline Perspective Plan 1991-2000*, 1991, p. 118, Table 4-4 を参照。

(70) 鳥居、前掲論文 [2002]、158 ページ。

(71) Malaysia, *op. cit.*, *The Second Outline Perspective Plan*, p. 118, Table 4-4 を参照。

(72) *Ibid.*, p. 98.

(73) 中間層の定義は論者によって異なるが、【表6】中の職種のうち、専門職・技術職、管理職・経営管理職、事務職、販売職が中間層として分類されることが多い。Crouch, *op. cit.*, p. 184 を参照。

一方で、新経済政策施行後も農業を中心とした第一次産業に従事するマレー人の数は多い。その中でも特に、稲作に従事する農民の貧困率が高いことは先に述べた通りである。つまり、新経済政策は結果的にマレー人社会内の貧富の差を拡大させたのである。この点についてジェスダーソンは、「新経済政策の恩恵のほとんどがマレー人のエリート層、中間層の手に渡ったことは明白である」⁽⁷⁴⁾と述べている。

新経済政策の後、立案された国民開発政策(National Development Policy、1991～2000年)、ビジョン開発政策(Vision Development Policy、2001～2010年)という2つの長期開発計画では個々の政策内容に多少の変更が加えられたものの、ブミプトラ優遇という基本路線は変わっておらず、ブミプトラ政策は現在も継続して実施されている。しかし、マレー人社会内の経済格差を放置したまま、エスニシティを基準としたブミプトラ政策を適用し続けられれば、開発の利権をめぐるマレー人社会内の対立は一層激化すると同時に、政策の恩恵を受けられるグループとそうでないグループの格差がさらに拡大するのは明らかである⁽⁷⁵⁾。今後は、直ちにブミプトラ政策を廃止することは難しいにしても、徐々にブミプトラの割り当て比率を緩和していくとともに、エスニック・グループの別を問わない形で貧困対策を進めていくことが必要である。

(74) Jesudason, *op. cit.*, p. 114.

(75) こうした矛盾は、1997年の通貨危機後にマレー人社会の分裂を引き起こすことになるのだが、これについては拙稿「マレーシア：IMFとブミプトラ

政策のはざまで」(西口章雄、朴一編『転換期のアジア経済を学ぶ人のために』世界思想社、2000年) 176-177 ページを参照。