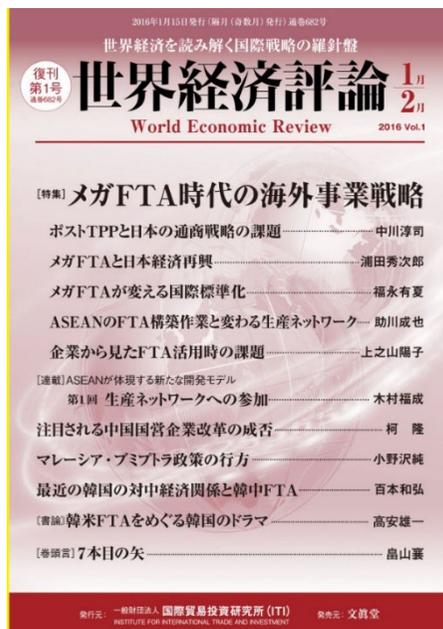


本論文は

世界経済評論 2016年 1/2月号

(2016年1月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

マレーシア・ブミプトラ政策の 行方

元拓殖大学教授 小野沢 純

おのざわ じゅん 1965年東京外国語大学インドネシア学科卒、JETRO（現日本貿易振興機構）に入り、マラヤ大学留学、ジェトロ・クアラルンプール事務所、ジェトロ・ジャカルタ・センター勤務を経て、東京外国語大学教授、拓殖大学国際学部教授を歴任。

- ・ブミプトラ政策は何が問題か、見直しがあるのか、それとも廃止されるのか。
- ・ブミプトラの世帯所得は上昇し、華人との所得格差は縮小しつつある。ミドルクラスはマレー人が中心になっている。
- ・現段階のナジブ政権にはブミプトラ政策を改めようとする政治がない。
- ・今後は下位所得40%の所得向上・生活向上に専念する。ブミプトラ企業の経営力アップにGLC（政府系企業）のブミプトラ経営陣を活用すること。
- ・民族間の経済不均衡はまだあるものの、ブミプトラ優遇策を終焉させる時期に来ている。ポスト2020年をも視野に入れた強力な政治リーダーシップの出現が期待される。

はじめに

多民族国家マレーシアでは、ブミプトラ（Bumiputera：マレー人とその他の先住民）の経済的地位を他の民族と同等のレベルまで引き上げるための優遇政策としてのブミプトラ政策が、1957年の独立前後から今日まで長い間続けられてきた。あと5年後の2020年に、マレーシアは先進国入りを見込んでいるが、その後もブミプトラ政策は継続されるのだろうか。本稿では、ブミプトラ政策は何が問題なのか、これから見直しや撤廃する可能性があるのかどうかについて検討したい。

I ブミプトラ政策の枠組み

ブミプトラ政策とは、「多民族社会の中でイギリスの長い植民地支配の遺産として引き継がれた民族別の経済不均衡をいかに是正するか、そのための政策」といえる。ブミプトラ政策の法的根拠は、独立時の憲法153条（マレー人の特別な地位）にある。これは、①公務員職の採用、②政府の奨学金・訓練の付与、③公共事業や政府調達、④政府の許可・ライセンスの付与、についてマレー人およびその他の先住民に合理的な割合が与えられるという規定だ。この憲法153条には、植民地時代にイギリス政庁から市民権を与えられていなかったほとんど

の中国系住民（華人）に市民権（参政権）を付与する代わりに、経済的に遅れているマレー人に上記の優先権を与える、というマレー人側と華人側との政治的なバーゲニングの産物として成立した歴史的経緯がある。

では153条でマレー人の経済的地位は改善されたかという点、そうならなかった。独立12年後の1969年に不満を抱えたマレー人と華人との間で大規模な流血事件が首都クアラルンプールで勃発した（5.13事件）。二度と民族暴動を起こさないために1971年から20年間の「新経済政策」（New Economic Policy：NEP）が導入された。その目標は、

- ①民族間の経済・所得格差を是正する、
- ②民族別雇用比率を全マレーシアの人口構成比に見合った割合に再編する、
- ③民族間の株式資本保有の不均衡を是正し、1990年までにマレー人30%（1970年1.9%）、非マレー人40%（同37.4%）、外国資本30%（同60.7%）に再編、
- ④商工業分野でのブミプトラ企業育成を図るため、政府が代行して参入する、
- ⑤工業調整法（1975年）を導入して、ブミプトラ政策履行を条件に製造許可書を発給する。

この他、英語学校を廃止し、国家資格試験を英語からマレーシア語に切り替え、憲法の改正や連合与党体制（国民戦線）などの政治改革を断行した。NEPは単なる経済政策ではない。1970年代の韓国や台湾、香港、シンガポールなどが冷戦構造という危機から権威主義的な開発主義に進んだのとは対照的に、マレーシアは多民族社会の軋轢という危機の中で、NEPのもとで権威主義的開発体制が形成された（小野沢、2012）。

NEPの期限が過ぎた1991年からはマハ

ティール首相の政治的リーダーシップによって、2020年までにマレーシアを先進国に仲間入りさせる長期構想「2020年ビジョン」が始まる。ここでNEPは終了したものの、ブミプトラ優遇政策はそのまま今日まで継続されている。ただ、ブミプトラを一律に優先するNEPの方式をやめ、効率と競争を重視したより選択的なブミプトラ支援を行うことを狙いとした。しかし、政府の意図とは違って、後述するようにブミプトラ政策の負の側面が表面化した。

II 何が問題か

ブミプトラ政策は、多民族国家マレーシアに特有の開発政策である反面、自由な市場経済の立場からネガティブに受け取られてきた。それだけでなく、政策運用面で本来の目的を逸脱する動きがあり、加えてブミプトラ政策自体が政治的に利用される問題もある。

1. ブミプトラ政策が要因か？

マレーシア経済が“中所得国の罠”にはまっていると主張する論者の多くは、ブミプトラ政策が成長を阻害しているからだを確証をあげずに指摘する傾向にある。しかし、実態はそうではない。経済成長率でみると、NEPの実施期間（1971～1990年）は年率6.2%と順調な成長を達成し、90年代（アジア通貨危機前）は9.2%の高度成長、2000年代に入ると鈍化したものの、2000～2008年5.5%、2011～2015年5.3%（*Malaysia*, 2015）と他のASEAN諸国の中ではマレーシアの成長率は高い方である。その結果、マレーシアの1人当たり国民所得は2013年に1万ドルを突破した。

また、工業調整法に代表されるブミプトラ政

策が企業の投資活動に支障を及ぼすのではないかとの懸念があるが、政府は状況に応じてブミプトラ政策を柔軟に対応してきた。とくに経済不振期にブミプトラ政策を一時棚上げして成長を優先した（1986年9月、1998年のアジア通貨危機）。また民間企業の投資を奨励するために、工業調整法の適用を従来の資本金RM25万から10倍のRM250万に引き上げたので（1986年）、大企業のみが対象となり、中堅華人企業の多くはブミプトラ政策の適用から除外されている。輸出志向の投資や大量の労働力を採用する企業（日系企業の多くが該当する）にも、外資100%出資が認可される（つまりブミプトラ資本の出資を求めない）。政府の対応が現実主義的であるゆえに、高い経済成長が維持された。とはいえ、ブミプトラ政策に問題がないという意味ではない。

2. ブミプトラ優遇策を悪用

大きな問題の一つは、ブミプトラ政策の運用面でブミプトラ側にブミプトラ企業支援という本来の政策目標を逸脱して悪用するケースがあることだ。

第一に指摘すべきは、取得したブミプトラ株式資本をキャピタルゲイン稼ぎのために売却する傾向があることだ。ブミプトラが占める株式資本保有比率を1.9%（1970年）から1990年に30%達成がNEPの主たる目標であったが、1990年の実績は19.3%、その後も19%台のまま、2008年で21.9%、最新データ2011年でも23.1%にすぎない（*Malaysian Insider*, 26/5/2015）。なぜ30%目標が過去40年間にわたって達成できなかったのか。理由の一つは、政府の支援でブミプトラ資本株を取得したブミプトラが銀行から株式購入資金を容易に手

当し、その株式を目先の利益のためにすぐに売却・転売するからだ（マレーシアではキャピタルゲインは原則非課税）。90年代の高度成長期でブミプトラ株売買の儲けは大きかった。例えば、政府の調査によると、1992年にブミプトラが株式資本を売却したネット額が6億リンギットに達した¹⁾。「政府が与えたものをもし売却しなかったら、ブミプトラ資本30%の目標は十分に達成できたはずだ」とマハティール元首相は述懐する（*Utusan Malaysia*, 25/8/2004）。また、民営化でせっかく取得したブミプトラ資本も売却されるケースがある²⁾。

第二に、レント・シーキング（Rent seeking）を横行させた。2020年ビジョンでは有能とみなされるブミプトラ企業を選別的に支援することになったけれども、たとえば民営化において、公開入札が建前だが、実際には政府与党に強いコネのあるブミプトラがしばしば選ばれる。ブミプトラ政策のもとでも、結局、開発利益を求める活動、つまりレント・シーキング活動がマレー人ビジネスグループの間で行われる。その結果、たとえば南北ハイウエー建設やサラワク州のバクン大型水力発電などの政府プロジェクトでみられたように、機会を逸した側のマレー人エリートが開発利益の分配が不平等である、と批判する。それがまた与党内部の権力抗争と結びつく。ブミプトラ政策があるかぎり、本来の目的から離れて利権抗争を呼び起こす危惧がつけねにある。

3. ブミプトラ政策が政治的に利用される

目標がまだ達成されていないのでブミプトラ政策は継続すべしと主張するマレー系と優遇策はもう止めてくれという非マレー系との意見対立があるので、選挙運動期間中や政治的集会で

は、与野党がしばしばこのブミプトラ政策を票獲得のために利用する。

現在のナジブ政権もブミプトラ政策を政権維持の手段にしている側面を否定できない。

政権発足するや2009年4～6月にナジブ首相がサービス業の外資自由化などブミプトラ政策緩和策に踏み切ったのは³⁾、ブミプトラ政策の抜本的な見直しを意図したのではなく、むしろ前年の2008年総選挙でブミプトラ政策批判を掲げて躍進した野党連合への対抗策の色合いが強かった。ペナン州政府を獲得した野党連合のリム・グアンエン新州首相（DAP書記長）の「ペナン州は今後NEP的政策を実施しない、政府調達も公開入札にする」（*Bernama*, 11/3/2008）との新方針発言などがナジブ首相を動かしたに違いない。

2010年に発表された「新経済モデル」（New Economic Model: NEM; 2020年ビジョン達成のための最後の10年間の新開発戦略）は、市場経済に見合ったブミプトラ優遇策への見直しを提言した（*NEM*, 2010）。しかし、これに反対したマレー右派⁴⁾に押し切られるかのように、ナジブ政権はブミプトラ政策見直しに手を着けなくなり、2013年5月の総選挙後からむしろブミプトラ政策の強化に逆戻りした。同年9月に政府は「ブミプトラ経済強化大会」を開催し、ブミプトラ経済審議会（MEB）を総理府内に新設するなど役所のチェック機能の強化をはかるという（*Berita Harian*, 14/9/2013）。これはUMNO総会（党役員選挙）に向けての権力維持を狙ったものにすぎない。

Ⅲ 経済格差は是正されたか

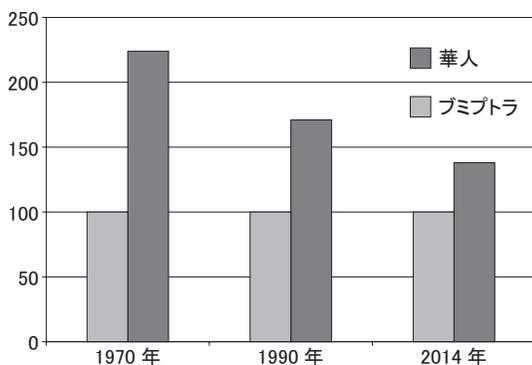
では、NEP（新経済政策）がスターした

1970年代からすでに40年以上も過ぎた現在、肝心の民族間の経済不均衡を是正するブミプトラ政策の目標はどの程度達成されたのか。

1. 所得格差は縮小した

マレー人と華人の平均世帯所得は図1が示すように、所得格差は1970年の2.2倍から2014年に1.4倍まで縮小した。言い換えれば、マレー人の所得が華人の44%しかなかった当初から今は華人の72%台まで接近してきた。両者に所得格差はまだあるものの、NEPが始まった時代と比べれば、格差は明らかに縮小している。

図1 月額平均世帯所得：ブミプトラと華人の比較推移（ブミプトラ=100）

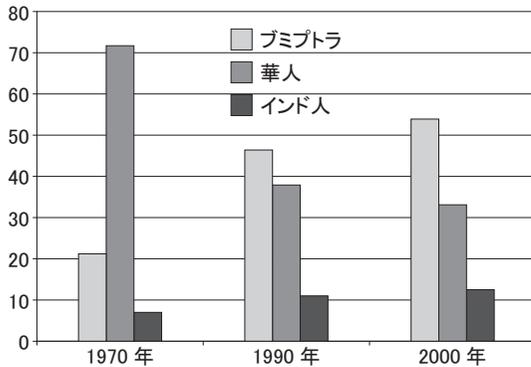


（出所）EPU, *Socio-Economic Statistics*, 2015, Malaysia, *Eleventh Malaysia Plan 2016-2020*, 2015.

2. 就業構造は再編された

ブミプトラの平均所得が向上した背景にはNEPの目標である就業構造の再編が貢献したからだ。多くのマレー人が所得の低い農村漁村で暮らしていたが、NEPのもとで工場やサービス産業へ就業シフトした。製造業分野の民族別就業比率は（図2）、マレー人工場労働者が増加したため、1990年に目標（マレーシアの人口比率を反映する）をほぼ達成した。

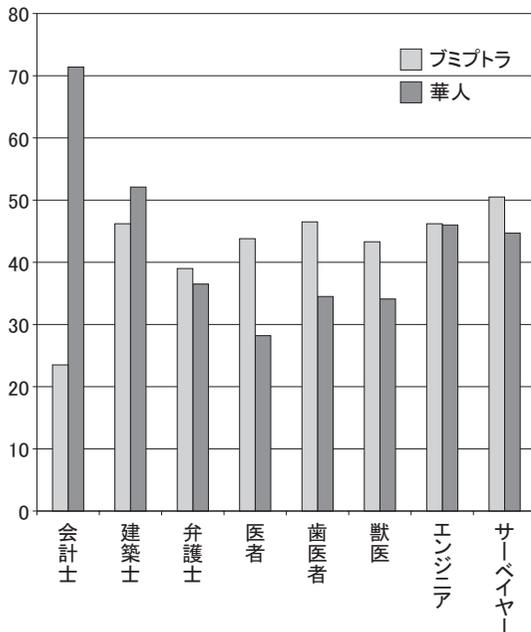
図2 製造業分野での民族別就業比率の変化 (%)



(出所) Malaysia, *Mid-Term Review of Eighth Malaysia Plan 2001-2005*, 2003.

また、所得の高い専門職にマレー人は少ない時代はもう終わった。図3が示すように、2007年には高所得に属する8つの専門職のうち、医者や弁護士など6つの分野でブミプトラの比率が華人を上回っている。ブミプトラ政策が始まった頃とは様子が一変した。ただ、上級管理

図3 専門職：ブミプトラと華人の占める比率の比較 (2007年, %)



(出所) Malaysia, *Mid-Term Review of the Ninth Malaysia Plan 2006-2010*, 2008.

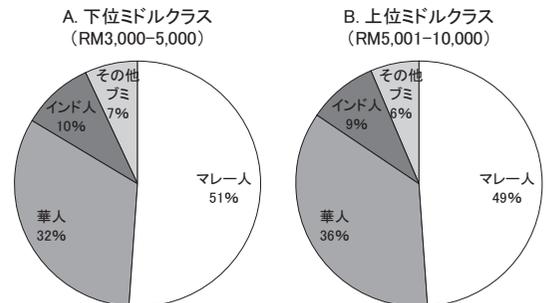
職・経営ポストへの登用が今後の課題となる⁵⁾。

3. ミドルクラスはマレー人が中心

所得階層の分布から見ると、NEPが始まった1970年代にはない現象が今現れている。中間層・ミドルクラスが拡大したことだ。所得階層を上位(20%)、中位(40%)、下位(40%)に分けると、2014年の中位所得層はその月額平均世帯所得が3,860~8,319マレーシア・リンギット(RM)のレンジに分布し、270万世帯がここに属している(Malaysia, 2015)。しかも、ミドルクラスへ移行したマレー人が増加したため、ミドルクラスは人口構成比をほぼ反映するようになった。

2007年の家計所得統計によると(図4)、月額平均世帯所得ベースで下位ミドルクラス(月額RM3,001~5,000)124万世帯のうち、マレー人世帯が51.2%、その他のブミプトラ6.8%を加えたブミプトラ全体で58%を占める。これに上位ミドルクラス(月額RM5,001~10,000)を加えた拡大ミドルクラス216万世帯でみると、ブミプトラが55%を占めるようになった(華人36%)(Utusan Malaysia, 12/11/2008)。都市生活者が増加したこととも関係する。2015年の都市化率は74%に達し、

図4 ミドルクラスの世帯分布 (2007年)



(出所) Utusan Malaysia, 12/11/2008 から筆者作成 (原資料は2008年11月11日国会における総理府副大臣の答弁)。

うち所得中位40%層の世帯数の83%までもが都市生活者で占められているという (Malaysia, 2015)。2000年人口センサスによると、クアラルンプールではブミプトラと華人の占める割合は同数の44% (インド人が11%)、マレー人の多くが都市生活者になった (Malaysia, 2003)。

2009/10年の家計支出統計によると (Malaysia, 2011)、都市部における世帯主の月額平均支出額はブミプトラがRM2,322で、華人RM2,857の8割に相当する (前記の世帯所得よりも接近)。ブミプトラの主な支出内訳は食費RM452 (華人463)、交通費RM376 (同463)、通信費RM134 (同179)、レストランRM255 (同344)、教育費RM32 (同52)、ここからもマレー人と華人の消費パターンに違いがあまりないことが分かる。上位ミドルクラスはマレー人も華人も夫婦で働いている場合が多いので、1世帯のマイカー保有は2台以上の時代になっている。このようにマレー人社会はNEPが始まった1970年代とは状況が大きく変化している。これもブミプトラ政策の今後を考えると重要なポイントとなろう。

IV 展望

1. ブミプトラ優遇策の終焉は？

民族間の経済不均衡はなおあるものの、これまで見たようにNEPが策定された1970年代当時の民族間の経済環境はこの40年間にかなり変わった。こうした社会変化を考えると、ブミプトラ優遇政策をこのまま続けるのはどれだけ妥当性があるのか疑問になる。そこで、ブミプトラ政策をそろそろ終焉させた方がよいと考える根拠を整理してみる。

1) ブミプトラと華人との所得格差は70%

台までに縮小した。ブミプトラ政策の主要な目標である民族間の経済格差是正の方向に向かってきた、と評価できる。

2) マレー人社会は変化した。マレー人の所得上昇によって2000年代からマレー人が中心になったミドルクラスが形成された。民族別人口構成比上あたり前の話だが、ブミプトラ政策がスタートした時点ではそれがあたり前ではなかったのだ。もはやブミプトラ政策の枠内で安住するのを潔しとしないマレー人も増えてきた。

3) マレー人有識者からは政府からのブミプトラ支援を返上すべきだ、との意見が出るようになった。2010年にマレーシア国際戦略研究所 (ISIS) のマハニ所長は、「ブミプトラは今や多様化した。中間層にマレー人が多くなった。グローバル意識のあるマレー人はもはや杖を必要としなくなったので、彼らは新しい政策を求めている」と語った (Utusan Malaysia, 12/4/2010)。また、マレー人政治家の中には「ブミプトラ優遇政策を止める時が来ている。民族ベースの政策ではなく、ニーズ・ベースの政策に取り組むべき時代だ」という声もある (Malaysian Insider, 30/5/2015)。

2015年現在のマレーシアの民族別人口構成に占めるブミプトラは68%に達した (華人は24%)。2020年には70%になる。そして先進国入りしても人口7割を優遇する政策がなお存在するのは、いかにも奇妙ではなからうか。

一方、ブミプトラ政策のネガティブな結果からも政策終焉の根拠がみつかる。

4) ブミプトラ政策は、差別を是正するという意味での差別是正策 (Affirmative Action Plan) ではない。そうはいつてもブミプトラ優遇ゆえに、非ブミプトラの中には差別されているという意識があることは免れない。とくに、

ブミプトラなら対象になる極端なブミプトラ優遇策（住宅購入費の5%割引、完成車の輸入独占権 AP 取得など）は撤廃されて然るべきと考える者が多い。

5) 前述したブミプトラ政策運用面での問題点（ブミプトラ株式資本の売却、開発利益の分捕り合戦）から明らかのように、本来の意図から逸脱してブミプトラ政策が悪用される余地が少なからずある。

6) ブミプトラ政策は、選挙のたびに与野党双方から政治的に利用される。ブミプトラ政策の成果や課題とは直接関係なく、選挙民に訴える材料にしやすいからだ。ブミプトラ政策がある限り多民族国家の政治的不安をもたらすおそれがあるという皮肉な関係がある。

ブミプトラ政策がかなりの成果をあげたとはいえ、政策終焉には相当の抵抗があるだろう。しかし、まだ目標が達成されていない所得格差是正と資本所有については、新たなアプローチで克服する方法がある。

2. B40 への支援

1人当たり国民所得は1万米ドルの時代に到達し、ミドルクラスはブミプトラが中心になったので、これからの所得格差是正の対象はブミプトラだけでなく、所得階層の中で所得下位40%（B40=Bottom 40%）に焦点を移すアプローチをする。つまり普通の国にみられる民族に関係ない貧困対策をマレーシアも取り組めばよいのだ。2014年におけるB40とは、月額平均世帯所得がRM2,537、世帯数は270万世帯（都市生活者が63%、農村37%）（*Malaysia*, 2015）。注目すべきは、B40の73%までがブミプトラで占められていることだ（*NEM*, 2010）。

これは目新しいアイデアではない。2010年に発表された新経済モデルは「民族にとられない包括的経済成長」コンセプトのもとで、このB40の所得向上策を提唱していた。ところが、この提唱はブミプトラ・アジェンダにこだわるナジブ政権によって無視された。幸いなことに2016年から始まる第11次マレーシア計画（2016～2020）ではB40政策が大きく掲げられ、所得下位40%に対する生活設備の整備や教育支援、職業訓練、零細企業への資金支援などによって所得向上と生活向上をねらうという。B40の7割がブミプトラであるため、B40政策は実質的にブミプトラ支援策となる。このB40政策を政治家たちが本気になって取り組めば、所得不均衡是正とミドルクラスへの移行に拍車がかかるだろう。

3. ブミプトラ経営者の実践的育成

ブミプトラ株式資本所有の30%目標がいつまでも達成されないもう一つの理由は、ブミプトラ株を割り当てられたブミプトラたちに肝心の企業経営能力がなく、事業を拡大して収益を追求しようというビジネス・マインドに欠如しているからだ。また、財産や資産を意味する株式資本30%目標をもう旗印に掲げるのを止めて、より現実的なブミプトラ経営力アップ戦略にターゲットを絞ればよい。そのためには、アジア通貨危機後のブミプトラ企業の再編を処理した政府系投資会社カザナ・ナショナル社（アズマン・モクタル社長）を筆頭とする政府系企業（GLC）トップ17社⁶⁾の有能なブミプトラ経営陣をもっと活用することだ。

GLCのブミプトラ経営者たちの多くはイギリスに留学し、公認会計士や金融アナリスト出身の若手プロフェッショナル集団であり、か

つて「プロムダ」(新世代の若手経営者)と呼ばれた(小野沢, 2004)。彼らの中にはUEW World, TNB, Telecom, Maybankの社長を歴任して経済企画庁担当大臣に抜擢されたアブドゥル・ワヒド(51歳)のような人物がいる。

GLCは市場経済論者から警戒されたり、与党の中核UMNO(統一マレー人国民組織)からはGLCエリートへの嫉妬心からかバックアップがあまりない。しかし、時価総額RM 4,259億(2014年)に達したGLC17社グループは銀行、通信、サービス産業に大きな影響力をもつ。国民車プロトン・プロドゥアに部品を納入するブミプトラ企業が競争力をつけてきたように、GLCは事業に参入するブミプトラ企業との実務ビジネスを通じて連携しながら彼らの経営力育成に貢献することが期待されている。役所にブミプトラ政策をチェックする部署を設置するだけではブミプトラ企業の育成に何の役にも立たない。

4. 課題は政治的決断

ブミプトラ政策がめざした民族間の経済的不均衡の是正は、目標がまだ達成されていないものの、それなりの成果が出た。そのため、40年以上も続いたブミプトラ政策は終焉の段階に来ているといえる。ただ、所得下位40%層への支援とブミプトラ企業の経営力育成への支援が引き続き重要になろう。

ブミプトラ政策は、多民族国家マレーシアの歴史的産物でもあるが、ナジブ現政権には結局のところブミプトラ政策を変えようとする政治はない。そこで、ポスト2020年を含む中長期

的視野から政治を行う強力な政治リーダーシップのもとで、ブミプトラ側からブミプトラ優遇策を返上する時代がいずれ来るものと期待したい。

[注]

- 1) 第6次マレーシア計画の中間報告によると、1992年にブミプトラ株式資本を非ブミプトラへ売却したネット額(売却額から取得額を引いた額)。Malaysia, *Mid-Term Review of the Sixth Malaysia Plan 1991-1995*, 1993, pp. 67-70.
- 2) 民営化された企業67社のブミプトラ資本のシェアは90年の60%から93年に38%へと低下したという。出所は同上。
- 3) 2009年4~6月のブミプトラ政策緩和策とは、①サービス産業27業種の外資規制撤廃、②株式上場企業のブミプトラ出資比率30%規制を撤廃、③外国投資委員会(FIC)の役割終結、④証券業の自由化、⑤外国人による不動産取得規制を緩和。
- 4) マレー右派とはマレー優先主義を主張する急進派。2010年5月に無所属議員イブラヒム・アリ氏が主導するマレー系NGO76団体から成るPERKASA(マレー人諮問評議会)が中心的存在。
- 5) 上級管理職・経営ポストでのブミプトラが占める比率は、1990年29%(華人62%)から2000年に37%(華人56%)へ上昇したが、まだ相対的に低い(Malaysia, 2006)。
- 6) GLC17社とは: Affin Holdings / Axiata Group / BIMB Holdings / Boustead Holdings / CCM / CIMB / Maybank / Malaysia Airports Holdings / MAS / Malaysian Building Society / MRCB / Sime Darby / Telecom / TNB/ TH Plantations / UEM Group / UMW Holdings.

[参考文献]

- 小野沢純(2004)『平成15年度 マレーシア新政権下における開発と日本の経済協力のあり方に関する調査研究』国際貿易投資研究所。
- (2012)「ブミプトラ政策—多民族国家マレーシアの開発ジレンマ」『マレーシア研究』(第1号, 2012年)日本マレーシア学会。
- Malaysia, The Government of (2003), *Population and Housing Census 2000*.
- (2006) *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.
- (2008) *Mid-Term Review of Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.
- (2010) *New Economic Model for Malaysia: Part One*.
- (2011) *Report on Household Expenditure Survey 2009/10*.
- (2015) *Eleventh Malaysia Plan 2016-2020*.
- 新聞
Utusan Malaysia, Berita Harian, Malaysian Insider, Bernama.