

高次の工業化と東方政策¹

穴沢 眞 小樽医科大学

1. 序

周知のように、東方政策はマハティール元首相により1982年に導入された。本稿では東方政策が導入された背景や当時東方政策が導入された理由や同政策のマレーシア経済への影響や貢献について考察する。ただし、ここでは主に工業化の側面からこれを捉える。工業化のプロセスをみると、1980年代初頭にマレーシアは第2次輸入代替の段階に突入したといえる。これは1960年代の第1次輸入代替、1970年代の第1次輸出指向に続くものである。これまでのマレーシアの工業化のプロセスを振り返るとおおよその他のアジア諸国、特に韓国、台湾のそれを踏襲する形で進めてきているといえる。先行する諸国の成功モデルを踏襲するという工業化は、アジア域内のみならず他の地域でも観察される事象である。

しかしながら、先行する諸国と同様な工業化政策を導入するだけでは必ずしもこれを追いかける国々、すなわちキャッチアップを試みる国々の成功を保証するものではない。特に重工業部門での輸入代替である第2次輸入代替以降では、これを成功させるために様々な経営資源を必要とする。それらのなかには有能な経営者、技術者、熟練労働者が含まれる。マレーシアの場合、単に工業化のプロセスを踏襲しようとしただけでなく、より高度な工業化を成功させるために必要な人材の育成についても日本や韓国から学ぼうとしたのである。

ただし、東方政策がどの程度工業化に貢献したかを正確に計測することは困難である。そのため、本稿ではミクロ及びマクロの観点から東方政策が果たしたであろう貢献について言及するに留める。その際に、組織能力と全要素生産性という概念を用いて説明する。

東方政策は日本からの直接投資を呼び込むことに貢献したといわれる。1985年以降の急速な円高以前については妥当するであろう。事実、鉄鋼、輸送機器

などにおいて多額の投資がなされている。しかしながら、その後の日本や韓国からの直接投資の急増は東方政策のみで説明できるものではない。

2. 歴史的背景

1970年代末に有名な『ジャパン・アズ・No.1』がエズラ・ボーゲルにより著された。同書のなかで日本と米国の大企業の比較もなされており、前者が後者よりも高いパフォーマンスを示していたことが記されている。彼自身は経済学者ではなく社会学者であるが、彼の示した観点は日本企業がなぜ競争力を持つに至ったかを示している。

米国の経済学者はボーゲルの指摘を待たず、それ以前から日本経済の高成長や日本企業の躍進の原因についての研究を行っていた。米国の著名な経済学者であるアベグレン²は、彼の一連の著書のなかで三種の神器といわれた日本企業の3つの特徴について言及していた。それらは終身雇用、企業内組合、年功序列であった。これら三種の神器と集団主義、会社への忠誠心などが相まって、いわゆる日本的経営というもののが戦後に確立されていったのである。日本的経営は1950年代、60年代の日本という特殊な環境のもとで形成されたものであり、歴史的・社会的環境の異なる他国にこれを単純に当てはめることはできない。しかしながら、日本的経営の出現は西洋のそれとは異なるユニークな経営システムが創造されたことを示している。

3. アジアにおける工業化政策

アジアにおいてはほとんどの国が先行する国々の工業化政策を模倣するという事態が生じた。いわゆるアジアNIEs(韓国、台湾、香港、シンガポール)のうち、韓国、台湾は基本的に日本の工業化政策を真似ている。アセアン4と呼ばれるマレーシア、タイ、インドネ

1 本報告書は2012年6月23日に開催された東方政策30年国際セミナーでの報告をもとに作成された。

2 Abegglen(1958)を参照のこと。

シア、フィリピンは韓国、台湾と類似の工業化政策を採用した。このように、この地域では先行する諸国に追いつこうとする、いわゆるキャッチアップがみられるのである。以下では簡単に主要な工業化政策について述べる。

アジアの発展途上国で採用された工業化政策の第1段階は輸入代替と呼ばれるものであった。輸入代替工業化とは政府が関税などにより国内市場を輸入品から守り、保護された市場に国産品を供給するというものである。ただし、生産者は国内企業と外資系企業の双方が参入可能である。この段階では主に繊維、衣類、雑貨といった労働集約的な産業が主要な産業となる。これは資本や熟練労働者などの経営資源が十分に存在しないためである。

輸入代替工業化では国内市場は保護されているため、競争は厳しくなく、製造業者にとって生産性や効率を向上させようとするインセンティブはほとんど存在しない。一旦主要な産業において国内市場が国産品で満たされるようになる、いわゆる「安易な局面」が終了すると、これまでのように輸入品を駆逐する形で急速に成長することができなくなり、製造業の成長率は国内市場の成長に比例するようになり、製造業全体の成長率も鈍化する。

上記のものは第1次輸入代替と呼ばれ、これに続いて輸出指向(第1次)工業化が展開される。これは工業製品を世界市場に輸出しようとするものである。一般的に繊維などの労働集約的な産業は比較優位を持ち、輸出が可能である。この場合、輸出産業となるのはすでに輸入代替を終了した産業が輸出指向へと進むケースと輸入代替を経験しない輸出指向産業が誕生するケースとがある。韓国などでは前者のケースが観察されたが、マレーシアなどでは後者のケースもみられた。この場合、多国籍企業が輸出指向的な子会社を設立するケースがほとんどである。

輸出指向的な産業は規模の経済を享受することができ、そのため生産コストを下げる事が可能である。また、世界市場に対して輸出するため市場の大きさは輸入代替と比べものにならず、そのため高い成長率を長期にわたって維持することが可能である。しかし、一方で参入すべき市場の開拓に困難を伴うため、発展途上国の企業にとってはこれが障害となることもある。また、世界市場では競争が激しいためこれに打ち勝つために発展途上国の企業は輸出ノウハウの習得

や海外における流通網の整備なども行わなければならない。日本であればかつては総合商社が製品の輸出に大きく貢献したことはよく知られた事実であり、韓国もこの方法を採用した。これに関してはいくつかの国は政府が国内企業の輸出をサポートするシステムを構築している。マレーシアにおいても輸出振興を目的とした公社が設立されている。

アジア地域では多くの自由貿易地区や輸出加工区が存在する。1960年代に台湾とインドに最初の自由貿易地区が作られ、1970年代には韓国、マレーシアでも自由貿易地区の建設が相次いだ。中国では経済特区と呼ばれ、1980年に最初のものが香港の対岸である深圳に建設された。名称は国によって異なるが、自由貿易地区その他の機能は基本的な同じものである。これらの地区に立地する企業は関税を賦課されることなしに輸出入を行うことができる。ただし国内市場で販売する場合には関税が賦課される。同地区に立地した企業は原材料等を関税を課されずに輸入し、加工した製品を関税なしに輸出できる。この機能を活用し、輸出指向的な多国籍企業が同地区に多く進出したのである。これらの多国籍企業は主に先進国出身であり、発展途上国の安価な労働力を活用し、本国から輸入された原材料を加工し、製品を世界市場、特に先進国に輸出した。これらの多国籍企業はホスト国が提供する法人税の免除などの税制上の優遇措置も享受することができた。

輸入代替、輸出指向工業化ともに第1次と第2次の2つの段階を含むものである。通常は第1段階では労働集約的な軽工業が中心となり、第2段階では鉄鋼、造船、自動車など資本集約的な重工業や技術集約的な産業が中心となる。

■ 4. マレーシアの工業化プロセス³

マレーシアで導入された工業化政策は、1980年代末までは韓国で導入されたものとタイムラグはあるもののほぼ同様なものであった。マレーシアは1960年代に第1次輸入代替工業化を開始した。これは他のアジアの発展途上国と同様でもある。当時のマレーシアではゴムの加工が製造業内では最大の産業であり、これに食品、木材加工が続いていた。これら当時の主要産業は1960年代末には国内市場の飽和により成長率の鈍化に直面していた。

3 より詳細についてはJomo(2007)を参照のこと。

この状況を受け、政府は1970年代に入ると自由貿易地区を建設し、輸出指向工業化を進めたのである。1972年に最初の自由貿易地区がペナン州に設けられ、その後、スランゴール州、マラッカ州でも建設され、1975年には合計8つの自由貿易地区が存在した。多くの日系・米国系の多国籍企業が進出したが、それらの大半は電機・電子産業に属し、特に半導体関連の企業が多くみられた。また、ペナン州では繊維関係の大手多国籍企業も一部進出していた。それらのなかにはインテル、モトローラ、パナソニック、東レなど世界的に有名な企業も含まれていた。これら自由貿易地区に進出した企業は製造業の高成長と輸出の拡大に貢献した。ゴムや錫の一大輸出国であったマレーシアであったが、1975年には全輸出額の25%を工業製品が占めるようになり、同年にはゴムに次ぐ輸出部門となった。

東方政策が開始された1980年代初めにマレーシアは第2次輸入代替工業化へと進んでいった。重工業化を進めるために必要な裾野産業などの工業基盤は未熟であり、資本、起業家、技術者は民間部門では不足しがちであったため、この段階では政府が重要な役割を担うこととなった。そのため1980年にマレーシア重工業公社(HICOM)が設立された。同社は日本企業と鉄鋼、自動車、オートバイなどの分野で合弁企業を設立するものである。

マレーシアに先行していた韓国、台湾では、1980年代に第2次輸入代替を終了した重工業の一部が輸出指向へと向かい、第2次輸出指向工業化が推進された。しかし、マレーシアにおいては当時も今も重工業は国内市場向けで、輸入代替の状況のままであり、国際市場での競争力はない。マレーシアの重工業部門は規模の経済を享受することができず、生産コストの低減に成功していない。そのため世界市場への輸出が難しく、さらに品質等の問題も加わり、輸出をいっそう困難にしている。また、多国籍企業の戦略の変化も発展途上国からの輸出の増大の妨げとなっている。彼らは世界中に子会社を配置し、主要な市場の多くをすでに握っている。そのため、発展途上国出身の企業が海外市場に参入することが困難になりつつある。1980年代半ば以降、この傾向は顕著であり、マレーシア企業もその例外ではない。

■ 5. マレーシアのキャッチアップ・プロセス

アジアにおいては日本が経済発展において常に先頭を走ってきた。1964年にはOECDのメンバーとなり先進国の仲間入りを果たした。これを追う韓国、台湾は工業化の方式やどのような工業化政策をとるべきかを先行する日本から学び取ってきた。発展途上国が先行する国々が示した工業化政策を模倣するのは当然のことである。

ガーシェンクロン⁴が指摘したように、先進国は発展途上国に対してその将来の姿を示している。換言すれば、後発者、すなわち発展途上国は先進国に対してアドバンテージをもっている。これは後発性利益と呼ばれるものである。

赤松⁵は雁行形態論を提唱した。アジアにおいては日本が飛行する雁の群れの先頭を行き、これにアジアNIEs、アセアン4が続いている。この様子を彼は雁行形態と名付けた。現在はこれに中国、ベトナム、インドが続いているといえよう。

上記の雁行形態論は直接投資の方向も示している。より発展した国が発展段階の低い国に対して投資を行う。これは発展段階の違いや要素賦存状況の違いを活用しようとするものである。たとえば、先進国では賃金が高く、労働集約的な産業は低賃金労働力が豊富な国に進出するであろう。日本の繊維産業は賃金が高騰した1970年代に近隣の諸国に進出を開始した。

小島⁶は上記のような直接投資を日本型もしくは貿易促進型と称した。彼は比較優位を失った産業が同産業が依然として比較優位を持つ国に直接投資を行うことが貿易を促進するとした。日本の労働集約的な産業が発展途上国に進出することにより、ホスト国での生産と輸出が促進される。これは当該産業に産業特殊資本や生産ノウハウなどが供給されるためである。このような直接投資は時として発展途上国のキャッチアップを促進することがある。

マレーシアは工業化の方式やプロセスを日本やアジアNIEs、主に韓国、台湾から学ぶことができた。東方政策が開始された1980年代初め、日本はすでに第2次輸出指向工業化の段階にあり、鉄鋼、自動車、造船が主要な輸出品目となっていた。韓国は第2次輸出指向工業化を開始したところであり、鉄鋼、造船が国際競

4 Gershenkron(1962)を参照のこと。

5 Akamatsu(1961)を参照のこと。

6 Kojima(1973)を参照のこと。

争力を高めつつあった。マレーシアはこれらの国々を追いかけており、マレーシアがこれらの国々と同じ道を歩もうとすることは自然の成り行きであった。

■ 6. より高次の工業化に必要な資源

東方政策のもと、西洋ではなくアジアの先進国の成功例を真似、これに続くことが企図された。マハティール元首相は特に規律、企業への忠誠心、集団主義、長期的な観点からの経営といった日本的な経営に深い感銘を覚えた⁷。

輸入代替の第1段階、すなわち軽工業における輸入代替では使用される技術は先端的ではなく、生産工程も複雑でなく、機械への投資も高額ではなかった。従って地場企業がこれらの産業に参入することは困難でなかった。

韓国、台湾などの一部の国を除けば、輸出指向工業化の第1段階は主に多国籍企業によって進められた。これらの多国籍企業は巨大な工場を建設し、多くの未熟練労働者、主に若年女性を雇用した。いわゆるハイテク分野といわれる半導体などでも多国籍企業は労働集約的な工程のみをホスト国である発展途上国に持ち込んだ。そのため技術移転は限定的であり、これらの工場は先進国からの経営者によりコントロールされた。ほとんどすべての輸出指向的な子会社は親会社による完全所有の形態であり、本社の強いコントロールのもとで操業している。

第2次輸入代替およびそれ以降の工業化では、経営や生産において必要とされる資源がそれ以前の工業化プロセスと異なる。一件あたりの投資額は工場施設や機械の購入のため高額となり、多数の技術者や熟練労働力を必要とする。企業は適切に統制され、経営される必要がある。このように参入障壁は地場企業にとって高いものとなる。マレーシアでは民間企業が懐妊期間の長い重工業に進出するリスクを負うことを嫌ったため、政府がこれに代わり、前述のHICOMが中心となって重工業化を推進した。HICOMは主に日本企業と合弁企業を立ち上げ、重工業部門に参入していった。必要な技術は合弁相手から移転され、多くの日本人技術者がマレーシアで地元の技術者と熟練労働者の養成に関与した。重工業では生産工程は複雑であり、トレーニングや技術移転には長い時間を要した。

大企業を経営することは経営者にとっても困難なタスクである。彼らは経営を学び、経験を通じて一人前になっていく。技術者と熟練労働者も重要な役割を演じる。彼らは最新の技術を習得し、日々の生産やメンテナンスをこなさなければならない。一般に製造業部門で競争的であるためには有形無形の資産が必要である。前者には機械、設備などが含まれ、後者には経営ノウハウ、技術、スキルなどが含まれる。重工業や技術集約的産業では無形資産がより重要となる傾向がある。

1980年代初めの重工業化において、巨大工場を組織し経営することはマレーシアの経営者にとって初めての経験であった。これはマレーシアの技術者や熟練労働者にとっても同様であった。彼らは見習うべき先例を必要とした。日本企業との合弁は彼らに日本的経営と生産方式を学ぶ機会を与えるものだった。科学的な知識はもちろん重要だが、組織・文化的な側面も無視できない。第2節で述べたように、日本的経営は1970年代、80年代に輝きを放ち、東方政策のもとで日本の工業分野での成功のエッセンスを習得することが期待された。そのためチームワークや集団主義、積極的な参加、労働倫理などが注目された。

東方政策のもとでは多くの技術者や労働者が日本に派遣され、日本の生産システムを学んだ。これは彼らにとって文化的なものを学ぶ貴重なチャンスとなった。多くのマレーシアの学生が日本の大学に派遣され、自然科学だけでなく社会科学の分野も学んだ。彼らはさらなる工業化や経済発展のための有為な人材となることが期待されていたのである。

■ 7. 経済合理性

ここでは東方政策が果たしたであろう貢献についてミクロとマクロの観点から考察する。データが限られているため東方政策の貢献を正確に計測することはできない。しかし、ミクロレベルでは組織能力の向上、マクロレベルでは全要素生産性を押し上げる効果があったといえる。以下、それぞれについて見ていくこととする。

経営学の分野では、組織能力の向上が企業の競争力強化にとって不可欠であるとの認識が一般的となっている。組織とは単なる人々の集合ではない。企業は

7 Mahathir(1985)を参照のこと。

典型的な組織の一形態であり、日々厳しい競争に晒され、生き残りをかけて奮闘している。そのため企業は競争力の源泉となるコア・コンピタンスを持たねばならず、さらに継続的に能力を向上させなければならない。ここにおいて人材は企業にとって最も重要な資源の一つであり、組織能力は関与する人材が作り出すシナジーであるといえる。このように考えると、企業のすべての構成員、すなわち経営者、技術者、労働者は組織にとって不可欠なものであり、もし、構成員が利己的で各自の便益のみを追求し、組織の便益を顧みなければ、その企業は組織としての能力を極大化したとはいえない。

第2節で述べた日本の経営は組織能力の強化に資する様々な要素を含んでいる。集団主義やチームワークは組織能力を極大化するうえで最も重要な要素といえる。もしすべての従業員が自分自身を重要な構成員であると自覚し、企業への献身的な態度を維持したとすれば、組織能力は向上する。個人主義的な態度やただ上司の命令に従うという行動は企業にとって有用な新しい何かを生み出すことはない。

日本の経営やこれに付随する文化的側面を学ぶことは組織能力の向上を促進するといえる。このように東方政策のもと、日本の大学で学び、日本の企業で研修を受けた人々は組織能力の向上に必要な様々な要素をマレーシアに移転することができるのである。

マクロレベルでは成長会計モデルにより経済成長への各要素の貢献を計測することができる。最もシンプルなモデルでは要素は3つのカテゴリーに分けられる。資本、労働とその他の要因であり、最後のものは残差と呼ばれる。成長会計では資本と労働の経済成長への貢献を計測した後に残る残差を全要素生産性と呼ぶ。言い換えると経済成長のうち資本と労働の増加によって説明されないものが全要素生産性である。全要素生産性のなかには新しい技術、先進的な経営手法、スキルの向上などが含まれる。これらの要素はさらなる工業化にとって不可欠なものである。

東方政策は日本で教育され、訓練された人々が日本の経営手法や新しい技術をマレーシアに持ち帰ることにより、マクロレベルでの全要素生産性の向上に寄与した可能性は否定できない。繰り返すが、組織能力、全要素生産性ともに正確な計測は困難であり、ここでは東方政策が与えたであろうプラスの効果の存在のみを示している。

■ 8. 日本からの直接投資増大への貢献

前述のように第2次輸入代替の局面で政府は重工業化に積極的に関与した。公企業であるHICOMは日本企業との合弁事業を立ち上げる際、マレーシア側のパートナーとして重要な役割を果たした。

表1は1981年から1985年までの製造業における日本からの直接投資を示している。同表にあるように1982年と1984年に鉄／非鉄の投資額が急増している。これは主にHICOMと合弁事業を立ち上げ日本の鉄鋼メーカーによるものである。1983年の輸送機器での投資の増大も主にHICOMと三菱自動車工業、三菱商事の合弁企業である国民車メーカー、プロトンの設立や同じくHICOMと日本のオートバイメーカーとの合弁事業の立ち上げによるものである。

日本企業は当時、鉄鋼や輸送機器において世界をリードしており、マレーシアがこれらの日本企業と合弁事業を設立することはある意味で当然のことではある。しかし、東方政策や日本に対する友好的な態度が日本側の投資の意思決定に何らかの影響を与えた可能性はある。

1985年以降、急速な円高により日本企業の世界戦略は急激に変化した。日本からマレーシアへの投資はタイムラグを持ち、1987年以降に急増する。その際、最も積極的な投資を行った産業は電機・電子であった。多くの当該産業の多国籍企業がマレーシアに輸出基地を設け、かれらの下請け企業もこれに続いてマレーシアに進出したのである(表1)。

この間の直接投資の急増は円高によるものであり、日本企業にとってプッシュファクターが強く作用していた。タイやインドネシアをはじめこの地域では日系企業の誘致合戦ともいえる状況を呈していた。しかし、東方政策の存在など日本に対する友好的な態度が東南アジア域内でどの国に投資をするかを決定する際にプラスに作用したことは想像に難くない。

■ 9. 結語

東方政策は他の経済政策に比べユニークな側面を持つ。一般的に経済政策は目標値や期間を設定するが、東方政策の場合、数値目標は示されず、過去30年間にわたって継続している。このように長期に継続している理由は二つ考えられる。一つは人材育成や文化的なものを吸収するためには長期を要するというこ

表1 1980年代の日本の対マレーシア直接投資（製造業）単位：000※ドル

産業	1981年		1982年		1983年		1984年		1985年	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
食料	1	1,830	1	218	7	2,630	0	0	4	678
繊維	3	2,272	6	13,199	0	16,362	0	0	2	555
木材・パルプ	2	503	4	448	1	1,279	2	4,383	0	0
科学	3	799	1	8,459	1	1,646	0	1,296	4	3,420
鉄・非鉄	7	2,757	7	26,824	3	6,422	4	72,163	2	9,514
機械	3	442	1	87	5	689	1	699	2	1,822
電機	8	6,072	4	8,049	7	8,253	17	19,949	7	2,259
輸送	0	1,803	1	765	9	73,831	4	5,499	4	3,587
その他	5	1,623	6	1,188	4	628	6	10,082	7	10,943
計	32	18,101	31	59,276	37	111,923	34	114,071	32	32,790

出所：財務省（大蔵省）『財政金融統計月報』、各号。

である。二つ目は日本・マレーシア双方にとって良好な経済関係を維持することが利益となっているからである。

そのユニークさ故に東方政策の効果を評価することは容易ではない。本稿では組織能力や全要素生産性という概念を用いて果たしたであろう東方政策の貢献について言及するに留めた。

東方政策が導入された当初、日本の経済的な侵略を危惧し、東方政策に対して批判的な意見が経済学者の間でも提起された⁸。また、1980年代末から1990年代初めにかけて日本のオーバープレゼンスが指摘されたこともある。東方政策の日本からの直接投資や日本企業の活動への効果については肯定的、または否定的な効果を合理的に評価することが必要である。

世界銀行が発行した『東アジアの奇跡』はアジア諸国の経済的な成功の特徴について明らかにしている。これら諸国に共通することは人材育成に重きを置いたことである。東方政策は基本的に人材育成政策である。日本で提供された教育と訓練がマレーシアの人々の能力向上に貢献したことは事実である。

長年にわたりアジア諸国は西洋を見続けてきた。戦後の日本の急速な復興と経済成長は東洋も発展途上国にとって経済成長のモデルとなり得ることを示したのである。

参考文献

- Abegglen James C. (1958), *The Japanese Factory: Aspects of its Social Organization*, Free Press, New York.
- Akamatsu Kaname (1962), “A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries”, *The Developing Economies, Preliminary Issue No.1* (March-August).
- Anazawa Makoto (1994), “Japanese Manufacturing Investment in Malaysia”, in Jomo K.S. ed. *Japan and Malaysian Development: In the Shadow of the Rising Sun*, Routledge, London and New York.
- Gershenkron A. (1962), *Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jomo K.S. ed. (1985), *The Sun Also Sets: Lessons in Looking East*, (second edition), INTAN, Petaling Jaya (Malaysia).
- Jomo K.S. (2003), “The ‘Look East’ Policy”, in Jomo K.S. ed., *M Way: Mahathir’s Economic Legacy*, Forum, Kuala Lumpur.
- Jomo K.S. (2007), “Industrialization and Industrial Policy in Malaysia”, in Jomo K. S. ed., *Malaysian Industrial Policy*, NUS Press, Singapore.
- Kojima Kiyoshi (1973), “A Macroeconomic Approach to Foreign Direct Investment”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol.14, No.1.
- Mahathir Mohamed (1985), “New Government Policies”, in Jomo K.S. ed. *The Sun Also Sets: Lessons in Looking East* (second edition), INTAN, Petaling Jaya (Malaysia).
- PasukPhongachit (1990), *The New Wave of Japanese Investment in ASEAN*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Vogel Ezra F (1979), *Japan as No.1: Lessons for America*, Harvard University Press, Cambridge.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.

8 Jomo(1985)を参照のこと。