

【論 説】

ブミプトラ政策

多民族国家マレーシアの開発ジレンマ

小野沢 純

はじめに

多民族国家のマレーシアでは多民族社会の経済的不均衡をいかに是正するかが独立前後から今日に至るまでの最大の課題である。経済成長を求めながら、同時に民族間の経済格差是正を進めるという文字通り‘growth with distribution’がマレーシアの開発政策の基本となる。これまでの経済成長率は1971～1990年に年率6.7%、1991～2000年は7.1%と高い成長を達成できたが、2000年代に入ると2001～2010年で5.1%にやや鈍化した。この経済成長鈍化の要因の一つがブミプトラ優先政策の運用に問題があるからだ、と2010年3月発表の「新経済モデル」(New Economic Model: NEM)が指摘した。NEMはこれまでのブミプトラを優先する政策は妥当であるが、その実施過程で経済成長を阻害する要因にもなっているとして、優先政策の見直しを示唆した。しかし、このNEMに対してマレー系右派団体からの反対があり、NEMの提言がすべて政策化されるかどうか不透明である。そこで、このブミプトラ優先政策、すなわち「ブミプトラ政策」とは何だったのか、開発政策にどんなインパクトを及ぼしてきたのか、今後どのような修正や見直しの可能性があるか、を再検討したいというのが本稿の狙いである。

マレーシアでは人口の6割を占めるブミプトラ（土着の民、の意味：マレー人およびサバ州のカダザン人やサラワク州のイバン人などその他の先住民を含む）が非ブミプトラ（華人、インド人など）と比べて相対的に経済的地位が低い、よって民族間の経済格差を是正するために経済的に立ち遅れているブミプトラを優遇する政策が1957年の独立前後からとられてきた。ただし、マレーシア政府はブミプトラ政策（Bumiputera policy）という用語を公的に使っていない。実態はともかく、多民族社会の中でブミプトラのみを優先するという印象を避けたいからである。

なお、ブミプトラ政策とは1971年に導入された「新経済政策」(New Economic Policy: NEP)のことである（ブミプトラ政策=NEP）という見方をこれまで筆者はしてきたが、これは誤りであり、訂正したい。NEPはブミプトラ政策の重要な基盤になったが、あくまでも一部である。NEPが導入される以前にも、いやイギリスの植民地時代におい

ても、ブミプトラ政策の原型があったことを本稿で強調したい。

I 章では、1950 年代初めにダト・オン (Dato' Onn Ja'afar) 統一マレー人国民組織 (United Malays National Organization : UMNO) 初代総裁が英政庁に農村・工業開発庁 (Rural Industrial Development Authority : RIDA) を設置させたことがブミプトラ政策の始まりであることを取り上げる。また、1957 年の独立憲法の 153 条「マレー人の特別な地位」がブミプトラ政策の法的根拠であることを確認する。マラヤ独立後に自由放任政策と民族融和政策を堅持するラーマン政権下でのラザク (Abdul Razak Hussein) 副首相の「経済クーデター」を考察する。

II 章では、1970 年代に NEP によって開発戦略が大きく転換し、権威主義的開発体制が構築され、経済、政治、社会、教育面での NEP 体制になったことを述べる。1990 年代になると、マハティール (Mahathir Mohamad) 首相によって NEP から 2020 年ビジョンへシフトするが、とくに「バンサ・マレーシア」によるエスニック・アプローチの意味を検討する。

III 章では、ブミプトラ政策が実施される過程で生じた問題点を論じる。1980 年代末から 10 年間連続した 9% 台の高度成長によって、経済構造は新工業国へと変貌し、ブミプトラの経済的地位向上に絶好のチャンスであった。しかし、民営化政策がブミプトラ企業の育成という本来の意図とは違う方向に向かい、とくにブミプトラ株式資本の売却によるキャピタルゲインの事例を紹介する。

IV 章では、ブミプトラ政策が 2020 年ビジョン導入後、修正ないし見直しがなされてきた点に注目する。2009 年からのナジブ政権はブミプトラ政策の見直しを部分的に実行している。新経済モデルはブミプトラ政策の見直しを明確に指摘したのだが、ナジブ首相の政治的リーダーシップにいまひとつ不透明なところがある。2000 年代に入り、ミドルクラス・中間層が拡大しているが、その中でもマレー人が中間層の主力になっている点を指摘して、それがブミプトラ政策の文脈でどうみるかを検討する。

なお、本稿では、マレー人や華人、インド人のグループの呼び方に、「民族」、「種族」あるいは「エスニック集団」などの用語を使っているが、いずれも同じことを示すもので、違いはない。

I ブミプトラ政策の原型は植民地時代に

1. 植民地遺制を解消する試み

ブミプトラ政策は、1971 年からの新経済政策 (NEP) によって本格的に動き出した。その狙いは「社会の再編成」(restructuring Malaysian society) にある (Malaysia, 1973: 1)。民族別に経済機能が分化している構造を再編することによって、経済的な不均衡を是正

するというもの。換言すれば、植民地支配の遺産である各民族別に仕切られた社会構造 (economic compartmentalization) を再編成することである (小野沢, 1989a: 153)。

表1 連合マレー州における民族別労働人口 (産業別) 単位: 人 (構成比%)

	錫鉱山 (%)	天然ゴム農園 (%)	稲作 (%)
マレー人	813 (1)	4,821 (3)	89,122 (97)
中国人	70,704 (92)	32,916 (23)	1,038 (1)
インド人	4,168 (7)	104,767 (74)	1,892 (2)
合計	76,685 (100)	142,501 (100)	92,052 (100)

(出所) Lim (1977) p.248 ; Purcell (1967) p.239.

表2 半島マレーシアの産業別民族別雇用比率 (1967年) (%)

産業	マレー人	華人	インド人
農業	74.4	22.3	0.9
加工農業	52.3	27.4	19.6
鉱業	21.4	67.2	10.3
製造業	28.3	64.0	6.9
電力・ガス	22.9	32.4	10.3
建設	26.2	62.5	9.9
商業	24.4	65.9	9.1
サービス	47.0	35.9	15.0
金融	36.5	49.6	12.7
運輸・通信	37.7	40.1	20.9
合計	49.8	36.4	12.6

(出所) Lim (1971) p60.

マレー半島で錫と天然ゴムをいかに世界に輸出するかがイギリスのマラヤ植民地経営の根幹であった。土着の民 (ブミプトラ) であるマレー人は主に農業に従事したままにして、錫産業に華僑労働者を、天然ゴム農園にインド人 (タミル人) 労働者を受け入れた植民地経営の下で多民族社会が形成された。表1が示すように、植民地時代の1930年における民族別労働人口比率は民族のアイデンティティと経済機能とが見事なほど一致している。それが独立10年後の1967年になってさえも (表2)、民族と経済機能とが依然としてつながっている状態は変わらない。その結果、民族別の所得格差がはっきりしている。独立した1957年当時の世帯当たりの月額平均所得は、マレー人139

リングット、華人 300 リングット、インド人 237 リングット (Snodgrass, 1980 :71)。これはマレー人の平均所得が華人の半分以下、換言すれば、華人の平均所得はマレー人の 2.2 倍になり、両者の所得格差が大きかったことを示している。

堀井健三は、こうしたイギリスの植民地統治がもたらした種族別職業構成と社会的分業体制という植民地遺制（これがマレー人の貧困と後進性の根本原因）の解体を試みたのがブミプトラ政策の基本理念である、と言い切っている（堀井, 1990: 18）。

2. マレー人の経済問題への認識

イギリスによる植民地統治が進むにつれ、1920 年代になるとマレー人社会の貧困と後進性が取り上げられるようになった。後に高名なマレー語学者・思想家になる青年ザバ (Za'ba: Zainal Abidin Ahmad) が英字紙 *The Malay Mail* (1923 年 12 月 1 日) に発表した論説「マレー人の貧困」は大きな反響を呼んだ。ザバはマレー人の貧困を救うには教育こそが肝要、そして商工業へもっと参加すること、イスラムの改革・刷新を図ることなどを提唱したが、結局何も具体化されなかった (Roff, 1967: 151-152)¹。

マレー王国のスルタンたちと協定を結んで植民地統治を始めたイギリス植民地政庁は、伝統的なスルタン制度を温存し、スルタンの臣民であるマレー人を「土着の民」とみなして優遇する一方で、錫鉱山や天然ゴム農園で働く華僑、インド人などの非マレー人をあくまでも出稼ぎの外国人労働者として市民権をほとんど付与しなかった。だからといって、英政庁はマレー人の貧困対策やその経済的地位向上を考えたわけではない。1913 年に政庁が制定した「マレー人保留地法」はマレー人の所有地を華僑やインド人高利貸しなど非マレー人に売却することを禁じたものだが、一見マレー人の保護政策のようだが、マレー人を稲作に固定させて植民地統治の秩序を維持するという意図の方が強かった。

1945 年に日本軍政期が終るや、イギリスの植民地統治が復活した。今度はスルタンの主権を剥奪し、マレー人だけでなくすべての非マレー人にも市民権を与えて直接統治するという「マラヤ連合案」をイギリスは提示した。これに対して、マレー人側は 1946 年 3 月に「全マラヤ・マレー人会議」を開催して政党 UMNO を結成、ダト・オン総裁の下で猛烈な反対運動を展開した。結局、マレー人の反対によりマラヤ連合案は撤回され、イギリスは 1948 年 2 月から「マラヤ連邦協約」(The Federation of Malaya Agreement) を各スルタンと結んで連邦制の植民地統治に入った。

この期間に、1945 年 10 月に結党したマレー人左翼政党のマレー国民党 (Parti

¹ ザバの思想については、Adnan Nawang (1998) が詳しい。ザバの思想はムンシ・アブドラの『アブドラ航海記』と同様に西欧自由主義を盲目的に信奉し、ヨーロッパ人の視点でマレー人大衆の欠陥を指摘しているとの批判もある (Shaharuddin 1988: 70-80)。

Kebangsaan Melayu Malaya: PKMM)²は、イギリス側につくマレー保守派の UMNO に強い対抗意識を持つかのように、マレー人の地位向上を訴えた。例えば、1945年11月にイポで開催された結党式で採択された8大原則の中に、「工業、商業、農業の開発を通じてマレー人の経済的地位を向上させ、マレー人の生活水準を引き上げる」という項目がある (Ariffin Omar, 1993: 38; Khoo, 2001: 198)。1947年3月に、マレー国民党のブルハヌディン (Burhanuddin Al-Helmy) 議長はペラ州グノン・スマンゴルのマドラサ (イスラム学校) のかつての青年マレー連合 (Kesatuan Melayu Muda: KMM) 時代の仲間ウスタズ・アブ・バカル (Ustadz Abu Bakar) 校長によびかけて、イスラム急進派を抱き込んで「全マラヤ経済宗教会議」を開催した³。この経済会議では、(1) 商工業におけるマレー人の正当な特権を認める、(2) マレー人経済運営のため、特別機関を設ける、(3) 政府の設置した協同組合は、マレー農民の負債軽減に役立っていない、などがとり上げられた。さらに、全マラヤ・マレー人経済センター (Pusat Perekonomian Melayu Se Malaya: PEPERMAS) も設置されたことなどから、この会議はマレー人の経済問題に先鞭をつけたのではないかと原不二夫は強調する (原, 1997)。ラムラ・アダムはこの会議はブルハヌディン議長がマレー国民党の勢力を拡大するための政治的戦略で開催されたものとみている (Ramlah, 1996: 68)⁴。しかしながら、UMNO のダト・オン総裁は、PEPERMAS の組織化が (スマンゴル) 山からの脅威と受け止めたことは (Ariffin Omar, 1933: 120)、競合するマレー左翼に自分の指導権が脅かされるという危機感を感じていたに違いない。

以上から 1945~47年にマレー人の経済を向上させるために努力すべきことをすでに認識していたことがわかる。しかし、英政庁はマレー人に対する経済措置は何一つとらなかった。1948年になると状況は一変した。マラヤ共産党 (Communist Party of Malaya: CPM) が武装蜂起に転じたのを契機に、1948年6月から「非常事態宣言」が発表されたからだ。マレー国民党などマレー左翼勢力は非合法化されたり、活動を停止させられた。PEPERMAS の提言や影響も消失した。

3. ブミプトラ政策の始まりは RIDA (農村・工業開発庁) の設立

1948年の政治的状況の変化に伴い、唯一の合法的なマレー人政党として残った

² マレー国民党は、伝統的支配者層やイスラムのカウム・トゥア (穏健派) から成る UMNO を敵視し、インドネシアとの合併を主張するので、マレー人からあまり支持を得られなかった。

³ グノン・スマンゴルの「全マラヤ経済宗教会議」については、原 (1997); Firdaus (1985: 34-37); Ramlah (1996: 66-70)。

⁴ UMNO が伝統的なイスラム指導者=カウム・トゥアに依存しているので、これに対抗する急進派のカウム・ムダの勢力 (その拠点がグノン・スマンゴル) を PKMM は戦略的に活用して会議を開催した。会議には UMNO も招待したが、参加していないにもかかわらず、会場に UMNO 旗を掲揚した。英政庁と歩調を合わせる UMNO も参加する影響力のある会議であるという印象を一般の参加者に与える戦略であった (Ramlah, 1996: 68)。

UMNO の総裁ダト・オンは 1949 年から 50 年にかけてマレー人、華人、インド人の代表と英政庁による種族間の協調を初めて協議する場となった種族間連絡委員会 (Communities Liaison Committee : CLC) を通じて、マレー人の経済的地位を改善する措置を英政庁に強く迫った。非常事態宣言後にゲリラ化したマラヤ共産党が華僑に触手を伸ばし、それに支援をする傾向の華僑社会に困惑した英政庁は華僑に市民権を付与することで政治的安定を確保したいと考え、市民権付与についてダト・オンの同意を求めたからである。ダト・オンは 1949 年 12 月の CLC の場で非マレー人への市民権付与の緩和と引き換えに、マレー人の経済的地位改善のための経済対策を強く要求した。もしマレー人の経済と福祉を改善するための措置が保証されないのであれば、市民権の緩和 (出生地主義への切り替え) を同意しないと述べた (Ramlah, 1993: 184-185)。ダト・オンは「1948 年 2 月のマラヤ連邦協約によってマレー人の特別な権利と地位が認められた。よってイギリスと非マレー人はマラヤ連邦の行政政策としてマレー人の特別な地位を受け入れてほしい」(Ramlah, 1993: 186)、とマレー人の特別な地位をこの時点ですでに言及していたのが注目される⁵。

このような UMNO 総裁ダト・オンからの強要を受けて、ガーニー英高等弁務官はマレー人の経済、福祉、教育を発展させるための RIDA を 1950 年 11 月に設立することを宣言せざるを得なかった (Ramlah, 1993: 218-219)。これがブミプトラ政策の起源とみてよいのではないだろうか。

これまで何もしなかった英政庁がマレー人の経済支援に踏み切らざるを得なかったのはなぜか。非常事態宣言後の状況変化にある。第一に、英政庁は華僑に市民権を付与する対価にマレー人の経済支援要請に応じることにした (Beaglehole, 1969 : 220)。第二に、マラヤ共産党による農村地帯のマレー人農民の取り込み戦略に対抗して、政庁はマレー農村の民生安定化の措置をとる必要がでてきた。

RIDA の長官に就任したダト・オンは 1951 年 1 月に農村開発が進んでいる英連邦下のセイロン (スリランカ) に視察調査に出かけた。この時、同行した役人が後に 2 代目首相になるラザクだった。RIDA は農村開発 (インフラ整備、零細企業への融資、農村の自助努力の重視) から商工業活動の促進 (事業の教育訓練、ゴム加工工場、小型造船所の設立など) などを行った。ダト・オンはそれぞれのプロジェクトに資金を投入するけれども農民の自助努力が基本であることを強く求めた (Ramlah, 1993: 223)。RIDA の組織は 22 名から成る評議委員会と 12 の小委員会、1952 年からアドバイザーに就任した経済学者ウンク・アジズ (Ungku Abdul Aziz : 後のマラヤ大副学長) などがダト・オンを支えた。ただ英政庁は RIDA の運営をダト・オンに任せるだけで、予算や人員を制限してマレー人の

⁵ マラヤ連邦協約の中で「イギリス政府は戦前と同様にマレー人を先住民としてのマレー人の特別な地位 (special position) を引き続き認める」とある。特別な地位の具体的な内容は言及されていない (Wan Hashim, 1983: 49)。

経済支援に本気で取り組むことはなかった⁶。さらに、ダト・オン自身が1951年にUMNOを脱退してマラヤ独立党 (Independence of Malaya Party: IMP) を立ち上げたことでUMNOや州政府からの反発があり、RIDAの活動を受け入れたくないと思う関係者が少なくなかった⁷。RIDAは1950～60年代前半までマレー人の経済参加の面で、あまり実績を残していない (Jomo, 1988: 248)。

しかしながら、RIDA設立の意義は大きい。植民地時代でありながらマレー人の経済的地位向上のための最初の具体的な政策措置であり、これがブミプトラ政策の始まりであったといえる。また、RIDAを設立させたときのダト・オンの手法 (マレー人の経済的地位向上策と非マレー人の市民権付与を対にした政治的な交換) はその後の独立憲法における153条、さらには5.13事件後のNEPにおいても繰り返される。また、1950年代にダト・オンの下でRIDAにかかわったラザクとウンク・アジズとも1970年代にNEPの当事者として再登場する。

4. マレー人の特別な地位 (1957年マラヤ憲法153条)

1957年の独立とともに施行された「マラヤ憲法」(1963年から「マレーシア憲法」)で注目すべきは、マレー人の特別な地位を掲げた153条である。すなわち、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。これは、1948年のマラヤ連邦協約以降、RIDA設立のときに適用された非マレー人への市民権付与と引き換えに導入したマレー人の経済的地位向上を、今度は憲法で正式に制定したことである。ただ、憲法起草委員会であるリード委員会の原案はマレー人の特権を独立から15年後に再検討するとあったが、UMNOが特権の無期限を求め、マラヤ華人協会 (Malayan Chinese Association: MCA) は市民権 (出生地主義) だけ確保できれば、マレー特権を認めても良いと最終的に合意した経緯がある。153条は実質的にマレー側

⁶ 1953年にUMNOが英政庁に提出したマレー人の経済的地位向上のためのメモランダム (民間企業が一定数のマレー人訓練生を引き受けることを義務づけることを法制化せよ、ある程度マレー人資本を保有すべき、労働集約的企業は一定の比率のマレー人を採用すべきなど) に対しても、英政庁は何の反応も示さなかった (Funston, 1980: 150)。

⁷ ダト・オンはRIDA会長職を1951～1955年まで続けたが、1951年に非マレー人を党員にする自分の提案が拒否されたので、UMNOから脱退し、マラヤ独立党を立ち上げた。また、ダト・オン会長の下で官房長 (1950～52年) だったJ.M.Gullickはダト・オンと各州政府との折り合いがひどく悪かったと述懐している (Gullick & Gale, 1986: 157 n7)。ダト・オンが各州政府およびその下の郡 (mukim) のレベルまでRIDA委員会を設置して区長 (ブンフル) を動員させたので、州政府は不愉快に思った (Ramlah, 1993: 223-225)。この他、マレー系左翼は、ダト・オンは英政庁のイエスマンだと非難した。1950年代にシンガポールのマラヤ大学医学生であった後のマハティール首相は、新聞に発表した論説の中で、「イギリスの経済支援としてはRIDAはあまりにも小さい」と批判した (Ramlah, 1993: 219)。

と華人側との政治的なバーゲニング（取り引き）の産物として成立したという特徴がある（金子, 2001: 79-127）。憲法 153 条がブミプトラ政策の法的な根拠になる。

では、独立後に 153 条の政治的バーゲニングの成果がその後の開発政策の中で実施され、マレー人の経済的地位は改善されたのかというと、そうならなかった。なぜか。独立したばかりの多くの発展途上国政府は本来なら開発権威主義を基盤に植民地遺制の解体に着手するものだが、ラーマン初代首相の政治は、①植民地時代からの自由放任政策をそのまま引き継ぐとともに、②多民族国家の中でマレー人と非マレー人との対立を極力避けるために民族融和政策を強く堅持した⁸。民族間の経済格差を是正するための開発政策に踏み切らなかったのだ。その理由のひとつは、憲法 153 条そのものにある。153 条は 10 項目から成り、マレー人の特別な地位を認めるものだが、うち半分の 5 項目は非マレー人の既得権益を侵害してならないという厳しい付帯条項が列記されている。この付帯条項をもとに非マレー人勢力はラーマン政権を牽制できた。

1962 年にアジズ・イシャク（Abdul Aziz Ishak）農相が提案した農業協同組合（マレー人が構成員）による尿素肥料工場建設案と華人精米所のライセンスを農業協同組合に与える案は実現できなかった。後者については華人の権益を守る与党の MCA が反対し、もしこれを実行すれば、与党の連盟党を MCA は離脱するとラーマン首相に圧力をかけ、結局、同農相は解任された。1963 年には商工業分野でのマレー人支援計画の必要性を訴えるキャンペーンの急先鋒であったハジ・カリッド（Haji Khalid）商工副大臣は、MCA の圧力によって、やがて西独大使に更迭された（Funston, 1980: 13）。UMNO から提起されたマレー人の経済的改善策はラーマン首相の融和政策に反するとして抑圧された。また、独立後のラーマン政権の経済閣僚（商工相・蔵相）は 60 年代までいずれも MCA 華人のポストであり、植民地時代からの自由市場経済と自由放任政策を忠実に守った。憲法 153 条はマレー人の特権を規定しているものの、非マレー人の既得権侵害を抑制する付帯条項があることを忘れてはならない。ファンストンは、マレー人の特別な地位を定めた憲法 153 条はマレー人の経済を促進したり、あるいは非マレー人を差別しているとは一概に言い切れない、とみる（Funston, 1980: 8-9）。

5. ラザク副首相の‘経済改革’

民族融和政策と自由放任政策のラーマン政権のもとで、マレー人の経済参加を促進する開発政策へと転換しようと動き出したのは、1965 年頃からのラザク副首相のイニシアティブであった⁹。独立と同時にラーマン首相を補佐してきたラザク副首相は、1959

⁸ すでにマラヤ連邦が成立した 1948 年頃から、華僑が農村で運送業や精米業などを独占していたことに対して、マレー人の不満が噴出していた（Lim, 1985）。

⁹ 西田（2006）はラーマン政権時代を自由放任政策だけの時代ではなく、NEP の原型とされるマ

年の独立後最初の総選挙で農村地域における UMNO 支持が低下したため、農村開発省を新設して自らが大臣を兼任して RIDA の農村開発を引き取り、農村・農業開発の先頭に立った (RIDA は 1959 年以降マレー人の商工業活動の推進に専念)。ラザクはかつてセイロンの農村視察のときにダト・オン長官からマレー人の経済促進を図る必要性を身を以て感じていた (Ramlah, 2003: 505)。しかし、マレー人の経済的地位向上の効果はあまり見られず、農村・農業開発だけでは失敗することに気づいたラザクは、都市の商工業分野においてもマレー人が参入できるように副首相の権限で行政上の枠組み変更を 1965 年に打ち出した。

まず、副首相が兼任する農村開発省を国家・農村開発省 (The Ministry of National and Rural Development) に改組して、農村開発だけでなく、マレー人の経済促進全体を把握することになった。マレー人の経済促進をフォローする部局 (Malay Secretariate) は 1960 年から商工省内に設置されていたが、1965 年に Malay Secretariate と RIDA 事務局を合併してマレー人経済参加問題の責任をこれまでの華人ポストの商工相から国家・農村開発相に移した (Beaglehole, 1969: 227-228)。これでマレー人の経済活動推進の行政はラザク副首相自身が掌握することとなった。次に、ラザク副首相が設置した特別委員会で RIDA の組織と活動を再検討させた結果、同年 6 月に RIDA を国民信託公社 (Majlis Amanah Rakyat: MARA) に改組した。MARA は農村のみならず、都市におけるマレー人の技術教育訓練、融資、新規企業の設立などマレー人の商工業分野への進出を促進する任務を任された。

最も重要な出来事は、1965 年 6 月にラザク副首相が率いる国家・農村開発省の主催で、第 1 回ブミプトラ経済会議が開催されたことだ。政府機関、民間企業などから 400 人が参加し、3 日間にわたりマレー人の経済参加促進に関する 69 の提言を採択した。この会議ではマレー人の経済活動を促進するためには雇用と資本保有、ブミプトラ企業の育成について政府が介入すべきことが強調された¹⁰。ラーマン首相の自由放任政策と民族融和路線とは明らかに異なるいわば権威主義的な開発政策が提示されたのだ。マレー人の経済的後進性の打開を政府の力で推進しようとするエスニック・アプローチがラザク副首相の管轄する国家・農村開発省主催という政府の公的な場でアピールされたので、これはラザク副首相の一種の“経済クーデター”であったといえよう。

しかしながら、その後の具体的成果は乏しい。会議後の 1965 年 11 月に発表された第 1 次マレーシア計画 (1969~70 年) にはマレー人の経済格差是施策はまったく採用されず、これまでの農村・農業開発政策のままだった。結局、ラザクの“経済改革”はラーマン首相の連盟党体制の下でははっきりした政治的意思が伴わず、1969 年の民族暴動

マレー人支援政策が導入された時代でもあるとみる。

¹⁰ ブミプトラ経済会議については、Kongres Ekonomi Bumiputera (1965) ; Tham (1977) ; 萩原 (1966) ; 小野沢 (1989a) を参照。第 2 回ブミプトラ会議は 1968 年に開催された。

5.13 流血事件をみるまで不完全な形でしか進まなかった。

II 新経済政策から 2020 年ビジョンへ

1. 新経済政策 (NEP) の導入

1969 年総選挙直後の 5 月 13 日に首都クアラルンプールで勃発したマレーシア史上最大規模のマレー人・華人間の暴動はやがて NEP をもたらし、この NEP がブミプトラ政策の中核になる。

暴動の原因は、直接的には総選挙の結果、華人系野党勢力が台頭したため、経済のみならず、政治の分野までも華人に支配されるのではないかという危機感と苛立ちがマレー系住民の間で高まったことだ。しかし、根っこには多民族国家が長い間抱えてきた民族間の経済格差問題がある。独立後も憲法 153 条があるものの、マレー人の経済的地位が依然として改善されないまま、その不満が華人に向けられていた。

5.13 事件直後になされた非常事態宣言は 1971 年 2 月まで約 2 年近く続くが、国会を停止し、ラーマン首相に代わってラザク副首相が議長を務める国家運営評議会 (National Operations Council: NOC) は、二度と民族暴動を起こさないためにはどうしたらよいかを検討し始めた。NOC に直属する総理府の国家統一局 (Department of National Unity: DNU) と 1970 年 1 月に設置された各界の有識者から成る国家諮問評議会 (National Consultative Council: NCC) の経済委員会 (ウンク・アジズ委員長以下 17 名) が民族間の経済インバランス問題を自由に討議したという。会議の事務局を担当した DNU 調査部長のアグス・サリム (Agus Salim) (ラザク副首相の掌握する国家・農村開発省の調査・評価局長から DNU に抜擢) の証言によると、「マレー人の経済参加促進の方策として、あらゆる業種・職階で国の人口構成比に見合った雇用比率を守ることやマレー人企業の資本蓄積不足を補うために政府が介入・関与する必要があることなどが話し合われた」(Malaysia Business, Oct. 1986: 15)。まさにこれらのポイントはその後の NEP にカバーされている。その NCC 経済委員会の報告書¹¹をもとに策定されたのが NEP である。NEP の内容は、1971 年 7 月に「第 2 次マレーシア計画」(Malaysia, 1971) の中で初めて公表された。ただ、この時点で NEP はまだ十分に体系化されていなかったが、1973 年に発表された「第 2 次マレーシア計画中間報告」に掲げられた「長期展望計画 1971-1990」(Malaysia, 1973:61-94) および 1976 年に発表された「第 3 次マレーシア計画」(Malaysia, 1976) によって NEP の全体像がほぼ明らかになった。

NEP は多民族国家の統合を目的に、マレー人を中心とするブミプトラの経済的地位

¹¹ Jabatan Perpaduan Negara (1970) . なお、NEP 策定過程については、小野沢 (1989a) ; Faaland (1990, chap.2) .

を向上させ、他の民族との経済的格差を是正することが多民族社会の調和を図る近道であるとの認識に立っている。NEPの二大目標は、(1) 民族を問わない貧困の根絶、(2) 民族間の経済的格差是正を目指す社会の再編成。後者がNEPの根幹をなす。社会の再編計画の目標は民族間の所得不均衡（マレー人の平均所得が華人の半分）という現状を均衡するように改善すること。そのための手段として；①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、②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%）に再編する、③商工業分野におけるブミプトラ企業の育成を図るために政府が代行して参入する。このNEP達成の条件は、a) 期限を20年間（1971～1990年）、b) 高い経済成長（年率7.1%）を前提として、非マレー人や外国資本がすでに所有している既得権を侵害せずに、新規の増分の中からブミプトラの経済参加を促進することである。

2. 権威主義的開発体制の構築

では、NEPがこれまでのブミプトラ優遇策とどう違うのか。第一に、エスニック・アプローチを明確に掲げたことだ。1969年7月に5.13事件後の対策として国家統一局（DNU）を設置した理由について、副首相のラザクNOC議長は「これまでは民族の融和と善意を守るために、民族間の経済格差問題を避けてきた。しかし5.13事件後はそれに正面から取り組まねばならない」（*Straits Times*, 9/7/1969）と発言している。NEPはラーマン首相の融和政策への決別であり、開発戦略の転換を意味した。それは60年代に果しえなかったラザクの“経済改革”を実行することでもある。改革に踏み切ったのは、5.13事件による政治的急変のほか、独立前後からダト・オンのRIDAの経験や2度のブミプトラ経済会議などブミプトラ政策のアイディアがすでにあったこと、そして5.13事件後は、マレー人が華人経済の強さを非難するのではなく、マレー人社会自らに改革を求める思想・理論的主張があったからだ。とくに、経済的に取り残されたマレー人社会に変革の意識が欠けていることを問題にした後に首相になる政治家マハティール・モハマドの『マレー・ジレンマ』（1970年）および経済的遅れを与えられた宿命として甘受しがちなマレー人メンタリティを変革すべきことを訴えたUMNO青年部編『精神革命』（1971年）（Senu, 1971）の二つは、5.13事件の直前に起きたマレー人の経済的後進性の非経済的要因（怠け者、イスラム論など）をめぐるパーキンソン×ワイルダー論争¹²に

¹² *Modern Asia Studies* 誌の論争：B.K.Parkinson, “Non-Economic Factors in the Economic Retardation of the Rural Malays” (Vol.1.No. I 1967, pp.31-46)；“The Economic Retardation of the Malays: A Rejoinder” (Vol. II . No.3,1968, pp.267-272)；W.Wilder, “Islam, Other Factors and Malay Backwardness: Comment, on an Argument” (Vol.V,2,1968, pp.155-164) .

対するマレー人側からの回答でもあり、ラザクらの NEP 策定に少なからず影響を与えたといえよう（小野沢, 1989 a:151）。NEP は自らの問題と捉えており、課せられた差別を是正するという意味でのいわゆる「アフーマティブ・アクション・プラン」ではない。

第二に、1970 年 9 月に辞任したラーマン首相の後を引き継いだラザク政権は、NEP を実行するためこれまでの植民地的自由放任政策から 180 度転換して政府の介入による開発主義へと踏み込んだ。NEP によって、マレーシアも他のアジア諸国と同様に権威主義的開発体制が構築されたのである。ただ、1970 年代の韓国や台湾、タイ、インドネシアなどが冷戦構造という危機から権威主義的な開発経済に走ったのに対して、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。

5.13 流血事件を再び繰り返さないためには、反対意見を押し返してでも NEP を実施しねばならないという強い政治的意思がラザク首相にあった。そのため憲法 153 条の実施の他に、NEP 実施を支える政治的枠組みがつくられた。すなわち、(1) 国家イデオロギーとしての五原則「ルクヌガラ」(Rukunegara) を導入して (1970 年) NEP を正当化、(2) 憲法を改正してエスニシティ問題にかかわるセンシティブな事項 (マレー人の特別な地位、マレー語、スルタンの地位、非マレー人の市民権など) の公開討論を禁止 (1971 年)、(3) これまでの 3 党だけの連盟党体制を止めて、14 党から構成された国民戦線 (Barisan Nasional) という拡大連合与党体を結成 (1974 年)、野党の反対を封じ込める方策となる、(4) NEP の遂行を企業に義務付ける工業調整法 (Industrial Coordination Act: ICA) を制定 (1975 年)、(5) 教育面では 1970 年から初等教育段階での英語学校を廃止するとともに、中等教育以上の国家資格試験は英語からマレーシア語に切り替え、大学の入学枠 (ブミプトラ 55%、非ブミプトラ 45%) を設けて、ブミプトラの教育機会を広げた。

NEP は経済の他に、政治、教育などブミプトラの経済的地位向上のためのポリシー・パッケージである。NEP の遂行を確保するためとはいえ、憲法を改正するなど強権政治的なメカニズムが導入されたことは否定できない。また、個々の企業が NEP に沿って雇用比率や資本比率を守っているかどうかをチェックする工業調整法は市場経済の原則から逸脱するのではという批判が出された。

NEP の三つ目の特徴は資本蓄積のないブミプトラに代行して政府が公企業を通じて商工業分野へ直接参加することになった。公企業は 80 年代に国营貿易公社 (Perbadanan Nasional Berhad: PERNAS) や州経済開発公社など 1,000 社にも及んだ (Chamhuri, 1988: 157)。これは 1965 年のブミプトラ経済会議で日本の明治時代の官営工場の払い下げ方式をブミプトラ企業育成策に採用するよう提案されたことが背景にある (Konggeres Ekonomi Bumiputra Malaysia, 1965: 105-109)。80 年代からの公企業の民営化もブミプトラ政策の枠内

で行われることになる。

3. 「2020年ビジョン」への転換

1981年に政権を引き継いだマハティール首相はNEP実施の後半を担当した。NEPの期限である1990年が近づくと、目標はまだ達成していないからNEPを90年代も継続すべきという意見と、ブミプトラ優先策をこれ以上続けては困るという非ブミプトラの不満の声が根強く残り、ポスト1990年の新政策について、政府与党も世論も意見が二分した¹³。

そこで、与党連合の枠を超えて野党勢力を含めてブミプトラと非ブミプトラ側からNEPの評価と今後のあるべき政策について答申を求めることをマハティール首相が決断した。1988年12月に各界代表者150名から成る国家経済評議会(National Economic Consultative Council: NECC)が設置された。NECCは野党を含む代表の予想通り「百家争鳴」の場になったが、1991年2月に最終報告書(MPEN, 1991)を政府に提出した。同報告書はブミプトラならだれでも優遇するという政策を改め、選別的政策を示唆するものの、ブミプトラ優先策の賛否両論を併記して明確な答申を避けるものだった。

結局、この問題に決着をつけたのはマハティール首相の政治的リーダーシップであった。NECC報告書の提出直後の1991年2月28日にマハティール首相はマレーシア産業審議会で行った基調演説「マレーシア：その前途(Malaysia: The Way Forward)」

(Malaysia: 1991)で2020年までにマレーシアは先進国の仲間入りをするという「2020年ビジョン」(Wawasan 2020/Vision2020)を発表した。つまり90年代初めに生まれた子どもが社会の第一線で活躍する30歳頃の2020年までにマレーシア社会を経済のみならずあらゆる面で先進国社会にさせるという政治理念を国民の前に提示した。ここでNEPは終了した。民族間の経済格差是正の問題はまだ解決されていないので、ブミプトラ政策は継続するものの、NEPのようなブミプトラを一律に優先する方式をやめ、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になった。

80年代からNEPを引き継いだマハティール首相はブミプトラの育成に向けて、「リック・イースト政策」を皮切りに「国民車プロトン」など積極的なブミプトラ政策を導入した。しかし、マハティール首相はブミプトラ政策を金科玉条としているわけではなかった。1985～86年の経済不振から投資促進するために、マハティール首相は1986年9月にブミプトラの資本参加しない100%外資出資比率を認め工業調整法によるNEP適用条件を大幅に緩和して、NEPの実質的な棚上げに踏み切った。景気不振期にはブミプトラ政策よりも成長と効率重視を強調した。その過程で政府による育成策に安住するブミプトラの態度をマハティール首相は厳しく警告してきた。この

¹³ ポスト1990年問題については、中村(2006: 69-113)が詳しい。

頃からマハティールは NEP の従来のアプローチ方法を再検討したい意向をもち、かつ非マレー社会からの NEP 批判とポスト 90 年政策への期待感をもはや無視できないという現実的な判断を強めたようだ。

1988 年の UMNO 党大会を境に、マハティールは自身の政治理念と構想をしだいに前面に押し出すようになった。この党大会で「ただ単に NEP を継続するだけがブミプトラに十分な利益与えるものではない。ブミプトラ企業自身が経営能力を高める努力をすること」を訴え、同時にその後の開発政策について、「目標はマレーシアを先進国の段階に達せるようにその基盤を強化することであり、それは不可能なことではない」と述べた。(Utusan Malaysia, 29/10/1988)。この時すでに、2020 年ビジョンの構想がマハティールの頭にあったといえる。

しかし、NEP の目玉とされたブミプトラ資本の保有比率が 1990 年で 19.3%と目標の 30%を大幅に下回ったので(表 3 参照)、NEP から 2020 年ビジョンへの転換は、ブミプトラ優先政策になお依存するブミプトラからの反発は必至であるのに、なぜ踏みきることができたのだろうか。ひとつには、目標は達成されなかったけれども、この NEP の 20 年間でマレー人の経済的地位は着実に向上したので、マレー人指導者たちの間に一定の自信を得た。1971~1990 年に年率 6.7%という高い経済成長率を維持できたため、所得水準は上昇し、マレー人の平均所得水準(世帯月額所得ベース)は 1970 年に華人の 44%であったものが 90 年には 59%台となり、格差はなお大きいものの、その幅がやや縮小した。雇用面では製造業におけるマレー人の就業比率は 1970 年に 21%に過ぎなかったのが、1990 年には 55%と華人を上回るようになり、人口構成比に見合うという目標をほぼ達成した(表 3 参照)。これらの指標は NEP が短期間ながらも社会再編にかなりのインパクトを及ぼしたことを示すものだ。

もう一つは、やはり「2020 年先進国入り」の構想に誰も異論がなかったことだ。

表 3 ブミプトラ政策の実績(1970~2000 年代)

< A: 民族別世帯月額収入 >

単位: リンギット、%(ブミプトラ=100)

	1970 年	1990 年	2000 年	2007 年
ブミプトラ	172 (100)	931 (100)	1,984 (100)	3,156 (100)
華人	394 (224)	1,592 (171)	3,456 (174)	4,853 (154)
インド人	304 (177)	1,201 (129)	2,702 (136)	3,794 (120)

(出所) ①、③、④

＜B：株式資本の民族別所有比率＞ (％)

	1970年	1990年	2000年	2006年
ブミプトラ	1.9	19.3	18.9	19.4
華人	22.5	45.5	38.9	42.4
インド人	1.0	1.0	1.5	1.1
外国資本	60.7	25.4	31.3	30.1
証券信託会社	13.9	8.5	8.5	6.6
合計	100.0	100.0	100.0	100.0
合計 (億 RM)	(52 億)	(1,084 億)	(3,324 億)	(6,218 億)

(出所) ①、③、④

＜C：製造業における民族別就業人口比率＞ (％)

	1970年	1990年	2000年	2003年
ブミプトラ	21.2	46.4	53.9	54.5
華人	71.7	37.9	33.1	32.6
インド人	7.0	11.0	12.5	12.4
総計	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) ①、②

① Malaysia (1991) *The Second Outline Perspective Plan 2002-2000*.

② Malaysia (2003) *Mid-Term Review of the Eighth Malaysia Plan 2001-2005*.

③ Malaysia (2006) *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.

④ Malaysia (2008) *Mid-Term Review of the Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.

4. 「バンサ・マレーシア」形成のアプローチ

2020年ビジョンの9大目標は、以下のとおりである：

- (多民族社会の国民統合) ①バンサ・マレーシア (Bangsa Malaysia：マレーシア国民) を形成する、②各種族の慣習・文化・信仰を守る自由で寛大な社会をつくる。
- (経済) ③公平・平等な社会、④競争力のあるダイナミックな経済力をもつ社会、⑤技術・科学に根ざした社会。
- (政治) ⑥成熟したマレーシア式民主主義の育成、⑦精神的に主権国家を維持する。
- (社会) ⑧宗教的・精神的価値観をもち、モラルの行き届いた社会、⑨思いやりのある社会の建設。

2020年ビジョンの特徴は、「バンサ・マレーシア」という概念を全面に出してこれまででエスニシティに重点を置きすぎた開発アプローチを軌道修正したことである。豊かな生活を民族にかかわらずすべてのマレーシア国民が享受するという開発主義に立脚している。

これはマハティール首相の強力な政治的イニシャティブによってはじめて軌道修正できたと言ってよい。つまり、NEP時代に採用したマレー人・華人というエスニシティに基づくアプローチをできるだけ抑制して、競争力のある市場経済によって豊かな先進国社会に向けてエスニック集団を超えた「バンサ・マレーシア」という国民意識を動員ないし駆り立てることによって、多民族社会の呪縛を溶解させようという試みでもある。

換言すれば、成長と開発の成果をブミプトラだけが獲得するという印象を与えるのではなく、開発の成果を共有する受け皿としてのマレーシア国民の形成を目指すことを理念に掲げている。2020年までに先進国に仲間入りするというキャッチアップ思想にも、末廣昭のいう「成長イデオロギーの国民的共有」(末廣, 1998: 15)が欠かせない状況にある。ブミプトラ政策の文脈からすれば、「マレー人社会の底上げを図るというNEPの思想が、2020年までの先進国入りという目標と市場メカニズムを活用した開発戦略という方針によって相対化される」(中村, 2006: 75)という見方がある。

この「バンサ・マレーシア」の形成は目標の2番目と結びついてくる。それは「各種族の固有な文化や慣習、信仰を自由に行うことができ、しかもひとつの国民に属していると感じられるような、寛容で自由かつ成熟した社会を目指す」とある。これは多民族国家マレーシアにおけるそれぞれのエスニシティ・種族文化を保持しながらも、同時にマレーシア国民としてのアイデンティティを持つという多文化主義への方向性が初めてはっきりと示唆したものである。マレーシアの多民族社会に対する取り組みに新たなアプローチをしようとしていることがわかる。このようなアプローチの変化は、90年代の初頭にサバ州で一番人口の多いブミプトラであるカダザン族(キリスト教徒が多い)を連合与党に取り込む必要から、サバ州民の支持を得るために非イスラム文化を大幅に容認したのが契機になった。中国正月の獅子舞の披露やハリラヤのオープンハウスなど多文化主義のダイナミズムをむしろ誇る雰囲気になってきた。

5. 2020年ビジョンにおけるブミプトラ政策

経済の目標は、前記のように技術進歩、経済構造の高度化と競争と効率を重視する市場経済の原則に立ちながら、公平と平等な社会を目指すことが謳われているが、ブ

ミプトラ優先の文言はない。ブミプトラ政策を止めたわけではなく、これまでのブミプトラ問題に偏重した開発政策を2020年ビジョンでは軌道修正しようという考えが底流にあるからだ。

2020年までの30年を三つに分け、NEPを引き継ぐ最初の10年(1991~2000年)は国民開発政策(National Development Policy: NDP)、次の2001~2010年が国民ビジョン政策(National Vision Policy: NVP)、そして最後の2011~2020年が後述する新経済モデル(NEM)の時代になる。

NEPに代わってスタートしたNDPは、ブミプトラを一律に優先する方式をやめ、能力があり、実行力があるとみなされたブミプトラ企業を政府が選択的に支援する方式に切り換えた。また、NEPの反省に立ち、ブミプトラの株式資本保有比率については目標の30%を引き続き掲げるが、いつまで達成するかその期限を設定しなくなった。NDPでは量的な達成だけでなく、ブミプトラ社会の実質的な底上げを図ることを狙った。

2020年ビジョンの下で、先進国社会に早く追いつくために産業の高度化や技術教育の向上に役に立つなら、これまでのブミプトラ優遇政策を“自由化”してでも開発を優先しようという開発主義の姿勢が強まった。とくに教育分野で顕著にみられ、脱ブミプトラ政策への動きのようにさえ受けとめられる。理系の分野では技術教育を急ぐため1993年にマハティール首相が英語の教材を使うように発言したのを契機に、大学における理系の科目は英語による授業が大幅に自由化された。技術教育の向上の必要性から理系の私立大学の設置を相次いで認可し(2011年現在私立大学は40校)、華人社会が60年代から要求していた独立大学の設置が認可された。また、5.13事件以降導入されてきた国立大学の民族別入学枠を2002年から撤廃し、代わって実力主義による選考が導入された。

2020年ビジョンに沿ってこうしたエスニシティへの取り組みが緩和され、そのうえ80年代末から1997年のアジア通貨危機までの10年間に9%台の高度成長が連続したこともあって、90年代はとくに華人社会の間に教育・ビジネスの機会がかつてないほど自由になったという思いが広まった¹⁴。1995年の総選挙でマハティールの率いる連合与党がこれまでにない高い得票率(62%)を獲得できたのも、華人社会からの支持が増えたからである。

しかしその反面、2020年ビジョンはマハティール首相が意図する「バンサ・マレーシア」の形成へ必ずしも向かっているわけではない。民営化政策はブミプトラ企業のビジネス・チャンスと経営能力を高めるだろうという政府の意図とは違って、ブミプトラ政策の負の側面が表面化するようになった。

¹⁴ “Pengaruh Politik Masyarakat Cina di Malaysia,” *Dewan Masyarakat*, April 2001.

III ブミプトラ政策の負の側面

1. 民営化政策と開発利益をめぐる抗争

2020年ビジョンの導入とともに、1991年に「民営化マスタープラン」が発表されると、すでに80年代末からの9%台の高度成長の波に乗ってマレーシア航空（Malaysian Air System: MAS）やマレーシア重工業公社（Heavy Industries Corporation of Malaysia Berhad: HICOM）など業績の良い有力な公企業が相次いで民営化を実施した。ブミプトラ企業が民営化の受け皿として登場するようになった。民営化のガイドラインは、民営化されるプロジェクトの株式資本の30%以上をブミプトラが保有することを定めている。よってマレーシアの民営化政策とはもっぱらブミプトラ企業群の経営能力を向上させるためのブミプトラ政策の一環として推進された。ところが、民営化政策はブミプトラ企業の育成という政府の意図する方向に必ずしも向かわなかった。

1991年からの2020年ビジョン（具体的にはNEPの後継政策NDP）の下で、マレー人を一律に優遇するのをやめ、有能とみなされるブミプトラ企業を選別的に払い下げるのが基本となった。公企業の売却および公益プロジェクトの民間企業への売却も、公開入札を建前としているものの、実際には入札で特定企業を指名するのが一般的である。とくに政府による特別割り当て制度があるので、実質的に有力とみなされた特定のブミプトラ企業やマレー人個人に払い下げるケースが多い。有能なブミプトラ企業へ払い下げる方針であるが、何が有能な企業か、それを決める基準に透明性を欠く。結局のところ、利権争いを生じさせた。UMNO系持株会社レノン・グループ（Renong Berhad）¹⁵などの政府や与党に強いコネのあるブミプトラがしばしば選ばれる。それゆえに政府とブミプトラ企業の癒着関係がでてくる。

例えば、マレー半島の南北ハイウエー高速道路建設（United Engineers Malaysia: UEMが取得）やサラワク州におけるバクン水力発電などの大型プロジェクトの民営化ではとくに権利争奪をめぐる対立が激化した。指名されなかったブミプトラ企業は恩恵を与えられなかったと政府を非難し、有力な政治家の庇護を得ようと工作に走る。

民営化による収益（レント）確保こそが重視される。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盛んに行われた。開発主義の行き過ぎは同じ頃の韓国やタイで民主化運動を起したが、マレーシアでは、開発主義をもともと容認しており、ただブミプトラ政策の一環で開発利益の分配が不平

¹⁵ マレーシアでは政党が企業活動をすることが規制されていない。マレー人の政党であるUMNOも関連会社が1955年でおおよそ1万6,000社にのぼるといふ（Milne & Mauzy, 1977: 61）。1990年代からハリム・サードが率いる新しい持株会社レノン・グループがUMNOビジネスの統合を図った。

等である、と機会を逸した側のマレー人エリートが批判する。それがまた UMNO 内部の権力抗争と結びつく。

1980年代から NEP によって台頭してきた先発のブミプトラ企業グループ（ハリム・サード：Halim Saad、タジュディン・ラムリ：Tajudin Ramli、ワン・アズミ：Wan Azmi、シャムスディン・アブハッサン：Shamsuddin Abu Hassan などの経営陣）は UMNO 系列の企業群を統括していたが、1990年代前後の高度成長期に浮上してきた後発のブミプトラ企業群の指導者たちは先発グループの業界支配に不満を抱き、同世代のアンワル・イブラヒム（Anwar Ibrahim）副首相との政治的なつながりを利用して¹⁶、とくに民営化における株式取得によって勢力を強化しようと図った。1993年の UMNO 総会でアンワル副首相が現職を倒して副総裁に選ばれたのは、これらの新興ブミプトラ企業グループからの強力なバックがあったからだという¹⁷。アンワルとそれを支持する新興ビジネスグループの台頭にしだいに警戒心を抱いたマハティール首相は、次の UMNO 党大会人事（1996年）では巻き返しを図った。アジア通貨危機の対応をめぐるマハティール首相とアンワル副首相が対立した背景にはこのような権力抗争があった。

2. ブミプトラ企業の再編

1990年代に民営化政策によって台頭してきたブミプトラ企業グループは、1997～98年のアジア通貨危機によって最も深刻な経営難に陥った。民営化の恩恵を受けながら、ブミプトラ政策の成功例と賞賛された大手コングロマリットのレノン・グループなど UMNO 系のブミプトラ企業の多くは経営基盤が脆弱だったため、危機の打撃が最もひどかった。通貨危機後に債務が累積し、大手ブミプトラ企業が相次いで経営難に遭遇した。政府はこれまでのブミプトラ企業育成の努力を見殺しにできないので、救済すべきという方針をとった。経営破たんしたブミプトラ企業の不良債権の買い取りや公的資金の注入による救済、買収が行われた。90年代にすでに民営化されたブミプトラ企業の中には、経営不振から再び政府の支援を得て、実質上、再国有化・国営化に Uターンのケースが増えた。民営化の成功例と言われたマレーシア航空は、通貨危機後に経営が極度に悪化し、民営化した分の株式 29.1%（17.9億リンギット）を大蔵省が買い戻すことを決定した（2000年12月）。民営化から国営化へ帰したことになる。

アジア通貨危機で明らかになったのは、ブミプトラ政策の一環としての民営化で出

¹⁶ アンワル・イブラヒムのクアラカンサー・マレー・カレッジやマラヤ大学の同期生、マレーシア・イスラム青年運動（Angkatan Belia Islam Malaysia: ABIM）時代の同僚などが政治家兼ビジネス・リーダーとなり、新興ブミプトラ企業家に属している；Sabah Shipyard の Kamaruddin Jaffar、E&O の Kamaruddin Mohd Nor、KFC の Mohd Sarit Yusoh など。メディアの MRCB グループもアンワルをサポートした。

¹⁷ UMNO 系ブミプトラ企業については、小野沢（2007: 117-140）を参照。

現したブミプトラ企業の多くがその経営能力の脆弱さを露呈したことだ。債務超過に陥ったブミプトラ企業の財務・意思決定の不透明さがひどい。ブミプトラ企業の数をいかに増やすか、ブミプトラの株式保有比率を 30%にいかに引き上げるか、という量的な問題にブミプトラ政策が力点を置いてきたが、もっと問われるべきはブミプトラ政策の結果登場した新興のブミプトラ企業がいかに効率的でダイナミックな経営力をつけるか、実力のあるブミプトラ企業家をいかに育てるか、という質的な問題である。ブミプトラ企業経営の効率化、近代化はアジア通貨危機以前から分かっていたことだが、露呈したブミプトラ企業の脆弱さを改善しないかぎり、発展は難しいことがあらためて認識されるようになった。

2000 年以降の国営投資会社カザナ・ナショナル（1994 年全額政府出資の投資会社）による再国営化政策は、単なる救済ではなく、ブミプトラ企業の再編、ブミプトラ経営陣の刷新を求めるなど、民営化後も政府に依存する企業体質を抜本的に変えようとしている。

ブミプトラ政策によって機会を得たはずのブミプトラ企業家たちに変化はあるのだろうか。ブミプトラ企業家は経営能力を向上させるための自助努力が足りないとつねに不満を UMNO 総会などの公の場で表明してきたマハティール元首相は、「ブミプトラは与えられた機会をいかに利用し、現実の富に変えていくかの術を知らねばならない。ブミプトラが成功するには、非ブミプトラが持っている質の高い経営能力を学ぶ必要があり、大きな文化的変革が求められている」と強調する（Mahathir, 1998: 111）。「現代経済の中でブミプトラが上手く機能するためには献身と規律、それに長期的で戦略的な思考を続ける必要がある」とも訴える（Mahathir, 2011: 593）。

3. ブミプトラ株式資本を売却

資本の再編と雇用の再編がブミプトラ政策の主たる目標であるが、このうちブミプトラ資本の 30%条項がとくに注目されてきた。ブミプトラ資本の 30%参加とはどのような意味があるのか、なぜ達成されていないのか。

30%条項とは、ブミプトラが経済の 30%を掌握するとか、国全体の資産あるいは国富の 30%を掌握するとかという意味ではなく、1976 年になって発表された第 3 次マレーシア計画で「マクロでみた株式会社の株式資本額の少なくとも 30%をブミプトラが所有し、経営すること」であることが初めて明確になった（Malaysia, 1976: 2）。また、なぜ 30%なのかの根拠もはっきりしていない。NEP がスタートした 1971 年のブミプトラ資本比率はわずか 1.9%にすぎなかったから、せいぜい 30%は確保したいという控えめな目標だったのだろうか。NEP の終わる 1990 年の実績は 19.3%（表 3 の B 参照）、目標 30%を大幅に下回った。その後も 19%台のままだった。2008 年でも 21.9%すぎない

(Malaysia, 2010c: 166)。(ただ、政府発表の株式資本額のデータは額面価格であるが、産業別にみれば、金融やホテルなどブミプトラ資本比率が30%を上回っているという見方もある)¹⁸。

それにしてもなぜブミプトラ資本の30%目標が過去40年間にわたって達成できなかったのか。大きな理由は、ブミプトラが取得した株式資本をキャピタルゲイン稼ぎという目先の利益のためにすぐに売却するからだ(マレーシアではキャピタルゲインは原則非課税)。これは、ブミプトラ政策を動かしてきたマハティール元首相自身が何度も警告してきたことでもある。2002年に同首相は、「ブミプトラの株式資本は本来なら目標の30%を超えている。それが実現できないのは、政府の支援で取得した株式をブミプトラがすぐに転売したからだ」(*Utusan Malaysia*, 16/9/2002)と苦情を述べた。首相引退後も批判を繰り返した；「マレー人が安易な方法で早く金持ちになりたがる文化をもつ傾向がある。政府から与えられた機会をすぐ売って安直さを求める。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%の目標を十分に達成できたはずだ」(*Utusan Malaysia*, 25/8/2004)。

政府から取得したブミプトラ資本がすぐ売却される、つまりブミプトラ政策が悪用される事例は、NEPが開始した時期からあった。1970年代初めから連邦工業開発庁(Federal Industrial Development Authority: FIDA)が認可した製造業投資案件につきブミプトラ政策に従ってブミプトラ資本の参入が求められるが、該当するブミプトラが見つからない場合は、ブミプトラ留保株として商工省に新設されたブミプトラ参加局(Bumiputra Participation Unit)が取得し、後に希望するブミプトラ個人や企業に払い下げるシステムがある。しかし、商工省から払い下げを受けたブミプトラはその株を転売して利ザヤを稼いだり、名義を非ブミプトラに貸与するケースが多くなったのが判明したので、1980年9月から商工省の留保株のブミプトラ企業・個人への払い下げを停止したという経緯がある(木村, 1988: 129)¹⁹。

次に、ブミプトラの資本保有比率がNEPの終わった1990年の19.3%から2年後の1992年に18.2%に低下したのはなぜかについて、1993年発表の『第6次マレーシア計画中間報告書』はブミプトラが取得した株式が売却されていく実態を克明に報告しているので、3点ほど引用したい(Malaysia, 1993: 67-70)

①ブミプトラ資本の売却；1990年から92年にブミプトラの資本売却額が増加した。ブミプトラが売却した固定資産および株式資本の金額は取得額よりも大きく、ネット

¹⁸ 上場企業215社のブミプトラ払込資本は全体で31.2%(1984年)と分析するポール・チャン(Chan, 1986)、製造業認可プロジェクトの払込資本は35.5%(1987年)(小野沢, 1989b: 101)、上場企業を時価価値ベースみるとブミプトラ資本は45%(2004年)と試算する(ASLI, 2006)。

¹⁹ 対策として1978年に国営持株会社(Permodalan Nasional Berhad: PNB)を設立し、商工省の留保株や収益性の高い公企業の株を取得して、その子会社である国家投資信託会社(Amanah Saham Nasional: ASN)(1979年設立)を通じてブミプトラ個人を対象に投資信託事業を開始した。ブミプトラ資本がブミプトラ社会で回る仕組み。国営企業の所有株をブミプトラ大衆への移転政策である(堀井, 1990: 136)。

売却額は90年の9,590万リンギットから92年に一挙に8億3,450万リンギットに膨れた(表4)。

- ②クアラルンプール証券市場(2004年からマレーシア証券市場)に上場された企業についても、同様にブミプトラ株式資本が売却される現象が見られた。90~92年に上場された新規企業のうち、ブミプトラ資本の比率は上場時に41.4%もあったものが、93年には29%までに低下した。90年以前に上場された払込資本金5,000万リンギット以上の大企業については、上場時にブミプトラ資本のシェアは30.3%あったのが、93年には13.5%までに縮小している。
- ③民営化でせつかく取得したブミプトラ資本も売却された；1990年に民営化された企業67社のブミプトラ資本の保有額は90年の19億リンギットから93年に22億リンギットに増加した。しかしながら、やがてブミプトラ資本が売却されたので、民営化された企業のブミプトラ資本のシェアは90年の59.8%から93年に38.4%へと低下した。

表4 ブミプトラ保有の固定資産・株式資本の売却と取得(1990~1992年)

単位：100万リンギット(市場価格ベース)

	1992年	1990~92年合計
<固定資産>		
・非ブミプトラへの売却/からの取得	- 96.5	- 519.6
・外国人への売却/からの取得	- 131.3	- 449.7
◎ブミプトラによる固定資産の取引合計	- 227.8	- 969.3
<株式資本>		
・非ブミプトラへの売却/からの取得	- 622.9	- 202.3
・外国人への売却/からの取得	16.2	307.7
◎ブミプトラによる株式資本の取引合計	- 606.7	105.4
総計	- 834.5	- 863.9

(出所) Malaysia (1993) p.69 から筆者作成。

以上から、せつかく確保したブミプトラ資本は、株の売却利益を求めて、売却される傾向にある。株式購入資金の手当てが比較的容易なことも関係してくる。1990年代の高度成長と株式市場の好況の時代に、資金のない個人・企業でも政治力を使って株売買資金を銀行から借りまくり、取得した株式を担保にさらに融資を得たり、株の投機活動でもうける者も少なくなかった。民営化や特別の株式割当を受けたブミプトラも株式購入のための銀行融資を政治的コネを使って容易に入手できた(マレーシアでは銀

行融資の貸出残高で株式購入向けが不動産と並んで上位にある)。

問題は、ブミプトラ株を割り当てられたブミプトラが企業経営の能力を養い、事業を拡大して収益を追求しようというマインドを欠き、政府にも経営力向上の支援が十分でなかったことだ。ブミプトラ政策では株式資本の少なくとも 30%を所有し、経営すること、と謳っているが、後者の「経営する」がおざなりになっていた。もともと最小限 30%の資本所有ではどんなに企業数を増やしてもただちに有効な経営支配を保証するものでない。仮に企業数 10 社の業種があると想定すると、ブミプトラ資本 51%以上の企業を 3 社設立するだけで、必要とされるブミプトラの株式資本額も少なくすみ、当該業種でブミプトラが 30%をコントロールできる (Biro Ekonomi UMNO, 1980: 5-6)。そうなれば株式資本の売却などせず、事業を拡大して経営力をアップさせるはずだ。

ブミプトラ資本 30%がブミプトラ政策の目玉のように扱われてきたが、実力のあるブミプトラ企業の育成という本来のブミプトラ政策の狙いとずれて、株式売却の機会を提供するだけならば、株式資本 30%へのこだわりにもどれだけ意味があるだろうか。

一方、2008年の総選挙では、野党連合の NEP 的政策批判が選挙運動で使われ、票が野党に流れた。5つの州で野党政権が誕生、ペナン州首相に就任した民主行動党 (Democratic Action Party: DAP) のリム・グアンエン (Lim Guan Eng) 書記長は、「NEP がクロニズムと汚職、非効率システムをもたらした。ペナン州は NEP に基づかずに州行政を行う」と発表 (Bernama, 11/3.2008)、与党連合の中でも MCA のオン総裁は、ナジブ首相の就任直前に「ブミプトラ 30%参加の規定は、グローバル化による競争力強化のため撤廃すべき」と発言した (Utusan Malaysia, 13/2/2009)。2009年4月に発足したナジブ政権は、ブミプトラ優遇策への対応をあらためて迫られることになった。

IV ブミプトラ政策の見直しと展望

1. 柔軟性ある運用

ブミプトラ政策はその運用において市場経済メカニズムに合致しない不透明さ、レントシーキング活動、癒着など本来の趣旨とは異なるマイナス面があることが分かった。しかし、一方では NEP のもつ権威主義体制は 2020年ビジョン以降も継続されているものの、ブミプトラ政策は状況に応じて柔軟に対応してきたという特徴があることにも注目したい。

とくに現実の経済情勢の変化に即応して、政府はブミプトラ政策の運用を一時棚上げしても成長を優先するというフレキシブルな態度をとってきた。1980年代半ばの経済不振期 (1985年: 1%のマイナス成長)、1986年9月にマハティール首相は投資を奨励

して景気を回復するためブミプトラ政策の強力な武器である工業調整法の対象企業を大手企業のみならず²⁰、多くの中堅華人企業はブミプトラ政策の規制から除外された。また輸出志向の投資や大量の労働力を採用する外資企業には外資 100%出資を認可して（つまりブミプトラ資本の出資を求めない）、経済を活性化させた。1997/98 年のアジア通貨危機のときも、同様にブミプトラ政策を棚上げして投資を奨励するとともに、国際資本の投機から小国が身を守るために固定相場制と短期的な資本規制という大胆な措置に踏み切り、周辺国に先駆けてマレーシア経済を回復させた。ここにはマハティール政権の既成概念にとらわれない現実主義的対応が底流にある。2008/9 年の国際金融危機では、マレーシア経済への影響は軽度であったが、国際金融危機を“外圧”にしてブミプトラからの反発を抑えてナジブ首相は、後述するようにサービス産業のブミプトラ資本 30%規制を撤廃に踏み切った。

これまでのブミプトラ政策によってブミプトラ子弟の大学進学機会が広がったばかりか、有能なブミプトラを大量に海外留学させて博士号取得に貢献し、ブミプトラ人材の社会進出が目立った。しかし、すでにみたように 1990 年代からの 2020 年ビジョンの下で教育分野におけるブミプトラ政策の緩和・自由化が始まった。今度はブミプトラの優遇策よりも技術教育を急がせるという開発主義優先へと力点を移すようになった。また、政府の奨学金制度はこれまで憲法 153 条にそってブミプトラを主な対象としてきたが、ナジブ政権は 2010 年度からは成績が最も優秀な学生に対して、民族や宗教に関係なく、100%メリットクラシーを基準とした奨学金制度（National Scholarship）を新たに導入することになった（*Bernama*, 27/6/2009）。

一方、工業化の分野では 1970 年代からマレーシアの工業化政策はブミプトラ政策と組み合わせて実施されてきた。1985 年から生産をスタートした国民車プロジェクトも、ブミプトラ政策の一環としての工業化政策の下で保護されてきた。そのため ASEAN の自由貿易地帯（ASEAN Free Trade Area: AFTA）による自動車関税の撤廃計画をマレーシアだけがずっと引き延ばしてきたが、2004 年頃から域内への協調をせざるを得なくなり、自動車関税の引き下げに踏み切った。同じ 2004 年から始まった日本・マレーシア経済連携協定の交渉でも日本側の自動車関税撤廃要求にマレーシア側は国民車保護の立場から最後まで抵抗したが、日本側が官民合同で 2006～2011 年の 5 年間マレーシアの自動車産業を支援することを条件にマレーシアがブミプトラ政策の象徴でもある国民車の自由化に同意した経緯がある（小野沢, 2008）。昨今のグローバル化の動きに自動車産業におけるブミプトラ政策も現実的に対応することが余儀なくされた。ここでは優遇

²⁰ 工業調整法の適用が除外される製造業者は、最初は資本金 25 万リンギット以下または従業員 25 人以下の中小企業だったが、その後 1985 年に資本金 100 万リンギット以下または従業員 50 人以下になり、さらに 1986 年からは資本金 250 万リンギット以下に改正され、ほとんどの企業が NEP の規定に適用しなくてもよくなった。

措置をやめることに意味があるのはなく、多数のブミプトラ部品会社を擁する国民車メーカー（プロトンとプロドゥア）がより国際競争力をつけ、経営能力の高い企業へ発展するかどうかの絶好のチャンスを迎えていることだ。

2. ナジブ政権によるブミプトラ政策の緩和

NEP を導入したラザク首相の息子でもあるナジブ 6 代目首相は、副首相のときからブミプトラ優遇策の見直しにかかわっていた。2004 年に副首相管轄下の国家土地審議会で、これまで開発がしにくかったマレー人保留地を開発するために非マレー人に最長 60 年間リースできるように「マレー人保留地法」を修正した。2008 年 10 月にはナジブ副首相は、ブミプトラ優遇策についてテレビ番組のインタビューで「ブミプトラが国内外で競争し、すでに自信をもつようになったならば、NEP 的な要素を段階的に廃止してよいと思う」(Bernama, 24/10/2008) とブミプトラ政策の見直しを示唆した。

そこで、ブミプトラ優遇政策の廃止要請を選挙運動の中で巧みに使って大躍進した野党連合の存在を意識して、2009 年 4 月に「一つのマレーシア」(One Malaysia) をスローガンに掲げて発足したナジブ新政権は、発足後ただちにブミプトラ政策の段階的な見直しを始めた。2009 年に修正したポイントは次の点である：

- ① 2009 年 4 月、サービス産業 27 業種（観光業、運輸業、IT サービス、康関連サービス業など）におけるブミプトラ資本の 30% 出資義務規制を撤廃した。外資 100% 出資も認める。製造業はおおむね外資 100% の投資が認められているが、サービス産業は 30% のブミプトラ出資比率規制が課せられていたので、これを自由化した。
- ② 2009 年 4 月、金融分野の外資規制緩和策として、投資銀行およびイスラム銀行、保険会社の外資出資比率の上限をこれまでの 49% から 70% に引き上げた。これは「金融マスタープラン」に沿って金融自由化の一環としてなされた。ただし、商業銀行の外資出資比率は上限 30% までとする従来の規制が据え置かれた。
- ③ 2009 年 6 月、株式上場の条件であるブミプトラ資本の 30% 保有義務を撤廃した。株式市場の発展ため、株式市場におけるブミプトラ政策は実質的に撤廃された。
- ④ 2009 年 6 月、ブミプトラ資本の 30% 所有という NEP の目標を達成する手段の一つとして 1974 年に設立された外国投資委員会 (Foreign Investment Committee: FIC) の役割を終結させた。企業の株式取得、買収、合併についてはブミプトラ政策を履行するか監視し、FIC の承認が必要だった。FIC の廃止はブミプトラ政策が大きく緩和されたことになる。

株式上場のときのブミプトラ規制の撤廃や 1970 年代からブミプトラ政策を監視して

きた外国投資委員会の撤廃はインパクトのある思い切った措置であり、ブミプトラ資本の規制を大きく自由化したといえる。

このようなブミプトラ政策の見直しは、総選挙後のマレーシア政治環境の変化により、ブミプトラ優遇のこれまでの政策に対して投げかけられた批判をナジブ首相が考慮して決断したからであろう。もう一つは、世界金融危機に直面して国内総生産で最も大きな比重を占めるサービス産業に投資活動を活性化させねばならないという現実的な対応からである。

3. 新経済モデル (NEM) とブミプトラ優遇策

2020年ビジョンの目標期限まであと10年、今後10年間の新開発戦略となる「新経済モデル」(NEM) (Malaysia, 2010a & 2010b)²¹が2010年に発表された。マレーシアの経済成長率は、NEP期間(1971~1990年)は年率6.7%、NDP期間(1991~2000年)は年率7.1%と高い成長を達成できたが、NVP(2001~2010年)になると5.1%とやや鈍化した。NEMはこの経済成長鈍化の要因の一つがブミプトラ優先政策の運用に問題があるからだ指摘した。これまでのブミプトラを優先する政策は妥当であるが、その実施過程で経済成長を阻害する要因にもなっている、とくにレントシーキング活動などを引き起すので、市場経済に合ったブミプトラ優遇策へと転換すべきであると主張して、ブミプトラ政策の見直しを示唆した(小野沢, 2010)。NEMの主張を引用すると、「エスニシティをベースにしたNEPは確かに効果があったが、同時にその実施面でいくつかの問題が生じた。NEPは貧困を減少させ、民族間の経済格差にかなり取り組んできた。しかしながら、NEPは実施される過程でレントシーキングや最良、不透明な政府調達などがあったために、結果的に事業コストを引き上げてしまった。これが恒常的な汚職をもたらすようになった」(Malaysia, 2010a: 61)、「ブミプトラの特別な地位と非ブミプトラの正当な権益との間のバランスをうまくとるために効果的な措置を検討すべきだ」(Malaysia, 2010a: 89)。これまでのブミプトラ優遇に関する政策を次のように見直すべきと主張する(Malaysia, 2010a: 88-92)。

- ① エスニシティ・ベースの優先から市場にやさしい優先政策に切り替える。人や企業の能力を構築するやり方に重点を置く。
- ② これまでは結果に重点を置いたが、これからは公平で平等な所得分配をもたらす手段とプロセスをより重視する。

²¹ 「新経済モデル」はナジブ首相直轄の下10名の有識者(会長はMaybank CEOのTan Sri Amirsham A.Aziz)から構成された国家経済諮問評議会(National Economic Advisory Council: NEAC)がまとめたものである。2010年3月に第1部(Malaysia, 2010a)、12月に最終報告(Malaysia, 2010b)が発表された。

- ③ 経済成長を維持するためには自由化・規制緩和を促進する。
- ④ 高所得経済へ向かうため、エスニシティからのアプローチから低所得世帯へのアプローチへとシフトする。下位所得 40%と零細企業に焦点を当てる。(下位 40%の世帯とは 240 万世帯、うち 73%がブミプトラ世帯)。
- ⑤ 低所得地域、とくにサバ州とサラワク州の成長拡大を図る。

ブミプトラの経済的地位向上を引き継ぎながらも、これまでのブミプトラ優先政策の実施方法を改め、「所得下位 40%」に焦点を絞り、民族とかかわりのない包括的経済成長をめざすアプローチを NEM は提起した。そして、これまで政府が掲げてきた株式資本 30%のブミプトラ保有という目標は全く言及されていない。NEAC 委員のマハニ (Mahani Zainal Abidin) 国際戦略研究所長は NEM の狙いを次のように語る：

「NEP 時代には、政府は株式資本をブミプトラ産業資本家が取得することを促進し、それが一般のマレー人に再分配されるという波及効果を期待した。しかし、過去 40 年間にそうならなかった。40 年間で成功しなかったなら発想を転換すればよい。NEM は企業家だけでなく、もっと広い視点からブミプトラの所得上昇・生活向上をどうしたら実現できるかを検討した結果、最も支援を必要としている低所得層、所得下位 40%の世帯層の生活向上に焦点を当てるべきだと認識した」(Utusan Malaysia, 12/4/2010)。

この新経済モデルに対して、無所属の国会議員イブラヒム・アリ (Ibrahim Ali) が主導する 76 のマレー系 NGO から構成されたマレー人諮問評議会は、NEM を拒否し、ブミプトラを優先する政策を継続すべきだ、という決議を採択して、2010 年 5 月にナジブ首相に申し入れた。

それから 1 か月後の 2010 年 6 月に発表された「第 10 次マレーシア計画」(2011~2015 年)の 4 章に、「ブミプトラ発展に関する政策課題は引き続きマレーシアの経済政策の主要事項である。民族間にまだ所得格差が存在し、株式資本の所有でも民族間に格差がある。よって、株式資本の最低 30%をブミプトラが保有する目標は依然として変わらない」(Malaysia, 2010c: 165)と明記している。NEM の提言にもかかわらず、結局、これまでのブミプトラ政策を踏襲することになる。

確かに、政府の開発政策は 2020 年ビジョンに向かっているのだが、伝統的なマレー主権に固執するマレー・ナショナリズムからの声は依然として影響があるので、軽視できない。多民族国家の開発のジレンマである。ブミプトラ政策の主たる目標ともなっている「ブミプトラ資本 30%達成」についてのマレーシア政府の姿勢はこれまで必ずしも一貫していない。1991 年から 2020 年ビジョンの精神に従って、ブミプトラ資本保有率目標の 30%をいつまで達成するかの年限設定をあえてしなくなった。30%を努力目標とした。しかし 2000 年になると、ブミプトラ比率が 19%から全く上昇していないことから、2001 年発表の第 3 次長期展望 (The Third Outline Perspective Plan: OPP3) では

30%達成の目標を2020年までとはっきりと提示した。しかし、それから2年後の2003年には、第8次マレーシア計画中間報告書の中で、ブミプトラ資本達成30%を2010年まで繰り上げる、と強気な方針を打ち出した。ところが2006年4月に今度は第9次マレーシア計画書で30%達成目標を2020年までにと再び延長した。これはアジア通貨危機後のゆるやかな経済成長率を直視したことによる。そして同計画中間報告書(2008年)では2010年に20~25%まで達成するという目標に修正した(Malaysia, 2008: 59)。

ブミプトラ優遇政策の見直しを決断したはずのナジブ首相は、NGOやマレー右派からのプレッシャーによって、方針がぶれてきたのだろうか。その後2011年にはブミプトラ政策を緩和する措置は発表されていない。

4. マレー人社会の変化

株式資本所有のもとの狙いはブミプトラの経済的地位向上である。どこの国でも株式資本を所有して企業経営にかかわれる者は決して多くない。多くの人びとにとっては所得の安定した就業機会を得ることの方がリスクが少なく豊かさが保証されよう。ならば、所得の高い経営管理や専門技術ポストにブミプトラがどんどん進出するようになればよい。マレーシアでは2000年代に入ってから、そのような傾向が出ている。

NEPのおかげでブミプトラは製造業および商工業へかなり就業するようになり、ほぼ人口構成比に相当する就業比率になっている。また、高所得職に属する専門職においてブミプトラと華人の比率が2000年と2007年でどう変わったかを表5でみると、ブミプトラの専門職が増えたことが分かる。2000年でブミプトラの比率が華人よりも高かったのが2職種(医者と獣医)にすぎなかったのが、2007年になると逆転して6職種でブミプトラの方が多い。これは人口構成比に近づく傾向にある。ただ、上級管理・経営ポストについては、ブミプトラの占める比率が1990年の29%(華人62%)から2000年に37%(華人56%)へ上昇したが(Malaysia, 2006: 334)、まだ相対的に低いので今後の課題になっている。

2000年人口センサスによると、都市人口は今やブミプトラの比率(51%)が非ブミプトラを上回るようになった。首都クアラルンプールではブミプトラと華人が同じ44%を占めている(インド人が11%)(Malaysia, 2003)。マレー人の多くが都市生活者になっていることが分かる。NEPが始まった1970年代とは状況が変化している。これがブミプトラ政策の今後を考えると重要なポイントである。

一方、図1に示したマレー人と華人の所得階層別の世帯数の分布グラフ(2007年)からも、NEPが策定された時と比べて現在の社会が変化していることが読みとれる。月額世帯所得階層を8段階に分けて、マレー人と華人の二つのエスニック集団だけを取

り出して、それぞれの階層にどれくらいの世帯数（絶対数：単位は千世帯）が分布しているかを見たもの。やはり低所得層にマレー人が依然として多いので、所得下位 40%を開発の対象にすることは正しい。富裕層（ここでは月額1万リンギット以上と定義する）は華人がマレー人よりやや多いのも想定内だろう。しかし注目すべきは、ミドルクラスないし中間層（ここでは月額2,000リンギット～5,000リンギット）ではマレー人が全体の半分以上にあたる52%を占めている（華人は29%）。これに上位中間層（5,000～1万リンギット）を加えてもマレー人が全体の51%を占める。中間層にマレー人が少なかった時代は終わった。つまり今はマレーシアの人口構成比をほぼ反映している。中間層にマレー人が増えたことはNEPが始まった1970年代にはなかった現象である。

表5 専門職：ブミプトラと華人の占める比率の変化 (%)

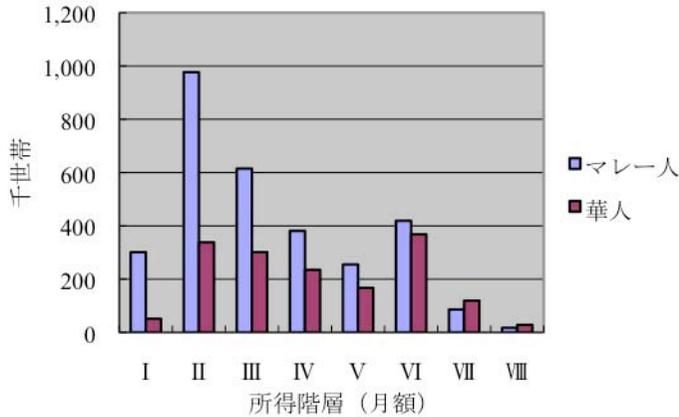
	2000年		2007年	
	ブミプトラ：華人		ブミプトラ：華人	
会計士	17.1	< 76.2	23.5	< 71.4
建築士	42.1	< 56.2	46.2	< 52.1
弁護士	32.3	< 40.1	39.0	> 36.5
医者	36.8	> 31.0	43.8	> 28.2
歯医者	35.2	< 42.4	46.5	> 34.5
獣医	41.9	> 27.7	43.3	> 34.1
エンジニア	41.6	< 51.1	46.2	> 46.0
サービヤヤー	45.1	< 49.6	50.5	> 44.7

(出所) Malaysia (2006) ; Malaysia (2008)

むすび

ダト・オンの農村・工業開発庁 (RIDA) に起源をもつブミプトラ政策は、これまで二つの大きな変化があった。一つ目は、1970年代初めに新経済政策 (NEP) を導入して、多民族社会の経済的格差是正を目的に権威主義的開発体制に転換した。二つ目の変化は、1990年代初めに「2020年ビジョン」を導入して「バンサ・マレーシア」(マレーシア国民)のもとで、ブミプトラを一律に優遇するこれまでの方式を緩和することになった。しかしながら、90年代のマレーシア経済の高度成長を背景にブミプトラ政策の意

(図1) マレー人と華人の所得階層別世帯数の分布 (2007年)



月額所得階層	I RM 1,000 以下	V RM 4,001~5,000
	II RM 1,001~2,000	VI RM 5,001~10,000
	III RM 2,001~3,000	VII RM 10,001~20,000
	IV RM 3,001~4,000	VIII RM 20,000 以上

(2008年11月11日の国会で総理府副大臣の答弁から；データは2007年の家計所得調査 HIS からの数字との説明)

(出所) *Utusan Malaysia*, 12/11/208 から筆者作成。

図する方向には向かわなかった。そして、2010年代の初めに三つ目の変化になるかもしれない新経済モデル (NEM) が発表され、エスニシティ・ベースの優遇から市場経済に見合った優遇策へ転換することが提言されたが、必ずしも賛同を得ていない。ブミプトラ優遇政策の見直しをすでに決断したはずのナジブ首相も抜本的なブミプトラ政策の修正の方針は出せないでいる。

では、これまでのブミプトラ政策の結果から今後ブミプトラ政策のあり方を考えるとき、何がポイントになるだろうか。まず、資本の再編面では「ブミプトラ資本 30% 条項」が手段から目的化して独り歩きしていること。30%割当が政府からの利権取得として期待され、売却利益源となるおそれがある。一方で、一般の想定とは違って30%条項は非ブミプトラに悪影響を及ぼしていないことも分かった。工業調整法が適用される対象企業が制限されるようになり、ほとんどの華人企業はブミプトラ資本規制を受けていない。ブミプトラ政策の遂行過程でブミプトラ企業から華人企業に委託されるビジネスが相当あるばかりか、ブミプトラの株式資本の売却先となる華人企業は少

なくない。華人企業の株式資本額は1990年の493億リンギットから2006年に2,636億リンギットへと5倍以上に増加している。華人資本の比率は同期間に45.5%から42.4%へと40%台を維持している(表3-B参照)。にもかかわらず、ブミプトラ30%条項は野党側に政府批判の材料として政治的に利用されてきた。すでに株式市場上場におけるブミプトラ資本30%条項が撤廃され、監視役の外国投資員会も2010年は廃止されているので、このブミプトラ資本を30%達成する目標を今後も掲げることは意味がない。

もっと重要なことはブミプトラ企業の経営能力をいかにして改善、向上させるかである。政府は毎回のマレーシア計画書でブミプトラ商工業コミュニティ(Bumiputera Commercial and Industrial Community: BCIC)の確立をお題目のように唱えてきたが、民営化しながらもブミプトラ企業の経営能力の蓄積を怠ってきたことはアジア通貨危機においても実証された。よってブミプトラ企業経営の効率化に本格的に取り組む必要がある。通貨危機後に脆弱なブミプトラ企業の整理統合を行った国営投資会社カザナ・ナショナルを中心とする政府系企業(Government-linked companies: GLC)には会計士や金融業界出身のブミプトラ系若手経営陣が数多く輩出するようになったので、彼らを通じてブミプトラ企業の経営刷新を図るべきである。やがてGLCの一部がブミプトラ企業として民営化されていくという選択肢もある。

雇用の再編面では、エスニシティと経済機能が結びついた構造を解消するというブミプトラ政策の目標はかなり達成したと評価できよう。ただ職階ごとにも人口構成比に見合った雇用にはまだ達していない。とくに管理・経営ポストにブミプトラの占める比率が人口比率よりも低いので、高所得ポストへ昇進する余地はまだこれからだ。

次に、2000年代からマレー人が中心になった中間層が形成されてきたことは、ブミプトラ政策という文脈で何を意味するのだろうか。もちろん、ブミプトラ政策によって中間層が拡大したという確証はない。一般に中間層の消費パターンやライフスタイル、あるいは日常の関心事や政治的な関心は民族にかかわらず似てくるものである。マレー人も華人もインド人も子ども連れて冷房のきいたマクドナルド店に集まって来る。彼らが手にするスマートフォンの普及率は中間層を中心に7割にも達している。こうした生活パターンと思考の変化に伴い、マレー社会は今や多様化している。マレー人の中には金持ちもたくさんいるし、成功した実業家、専門職もいる。ミドルクラス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のだ」とマハニ女史は言う(*Utusan Malaysia*, 12/4/2010)。そうであるならば、これら中間層に属する相当な規模の有権者の投票ビヘイビアが影響力をもつ。これまでのエスニシティを基準にしたアプローチは妥当なのだろうか。中間層だけを見れば、特定のエスニック集団を支援するブミプトラ政策に有効性がまだあるのだろうか。

中間層やブミプトラ企業家が出現しても、多民族国家のマレーシアでは民族間の軋

轍という危険性があるかぎり権威主義的体制は続くという説（Crouch, 1986: 247）もあるけれど、これまでの政治的安定性が維持されると仮定すれば、マレーシア社会は垂直的關係（エスニシティの基準）から水平的關係（エスニシティを超えた社会階層の基準）へとベクトルが徐々に移行していく時が来ると考えられる。

最後に、ブミプトラ政策は憲法 153 条がその法的根拠となっている。これは歴史的妥協の産物であり、憲法改正はスルタン会議の承認を要するので、実際には難しい。現在の野党連合が政権を獲得しても同じ問題に直面する。マレーシア特有の現実主義的対応としては、民族間の経済格差がかなり縮小したとブミプトラ側が認識したことを前提に、政府からのブミプトラ支援を自ら進んで返上する時代になれば、憲法改正をせず、ブミプトラ政策は終焉するだろう。そのためにも、強力な政治リーダーシップが求められる。

〈参考文献〉

日本語

- 小野沢純（1989a）「マレーシアの新経済政策（1971～1990）形成の背景とエスニシティ問題」『東京外国語大学論集』39。
- （1989b）「新経済政策下のブミプトラ資本の再編と進展」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。
- （2007）「マレーシアにおけるブミプトラ系企業の再編」岩崎育夫編『新世代の東南アジア』成文堂。
- （2008）「マレーシア自動車産業の自由化と日本による自動車産業協力」『季刊国際貿易と投資』No.74, 2008 年冬号。
- （2010）「マレーシアの新開発戦略—「新経済モデル」と「第 10 次マレーシア計画」」『季刊国際貿易と投資』No.81, 2010 年秋号。
- 金子芳樹（2001）『マレーシアの政治とエスニシティ—華人政治と国民統合』晃洋書房。
- 木村陸男（1988）「ブミプトラ政策下の経済構造の変容」堀井健三・萩原宣之編『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。
- 末廣 昭（1998）『発展途上国の開発主義』東京大学社会科学研究所編『20 世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会。
- 中村正志（2006）「ポスト 1990 年問題をめぐる政治過程—ビジョン 2020 誕生の背景」鳥居高編『マハティール政権下のマレーシア—「イスラム先進国」をめざした 22 年』アジア経済研究所。
- 西田 聡（2006）「ラーマン政権下の経済政策の変遷（1951～1970 年）」東京外国語大

学修士論文。

萩原宣之 (1966) 「Konggeres Ekonomi Bumiputra」『アジア経済』第7巻4号。

原不二夫 (1997) 「閉却された『第1回マレー人経済会議』」『海外事情』Vol.45.No.1。

堀井健三 (1990a) 「ブミプトラ政策下の工業化」堀井健三編『マレーシアの工業化—多種族国家と工業化の展開』アジア経済研究所。

———— (1990b) 「公企業とブミプトラ」堀井健三編『マレーシアの工業化—多種族国家と工業化の展開』アジア経済研究所。

マハティール・ビン・モハマド (1983) 高多理吉訳 『マレー・ジレンマ』勁草書房。

英語／マレー語

Adman Hj Nawang (1998) *Za'ba dan Melayu*, Berita Publishing.

Ariffin Omar (1993) *Bangsa Melayu: Malay Concepts of Democracy and Community 1945-1950*, Oxford University Press.

ASLI (2006) *Corporate Equity Distribution : Past Trends and Future Policy*, Center for Public Studies.

Beaglehole, J.H. (1969) “Malay Participation in Commerce and Industry: The Role of RIDA and MARA,” *Journal of Commonwealth Political Studies*, Vol.7, No.3.

Biro Ekonomi UMNO (1980) *Kongeres Ekonomi Bumiputra 1980: Kertas Kerja*, Kewangan/Pelaburan.

Chamhuri Siwar, Surtahman Kastin Hasa (1988) *Ekonomi Malaysia*, Longman.

Chan Tuck Hoong, Paul & Kenzo Horii (1986) *Impact of the New Economic Policy on Malaysian Economy*, Institute of Development Economics.

Crouch, Harold (1986) *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press.

Faaland Just, J.R.Parkinson, Rais Saniman (1990) *Growth and Ethnic Inequality*, Dewan Bahasa dan Pustaka.

Firdaus Hj Abdullah (1985) *Radical Malay Politics : Its Origin and Early Development*, Pelanduk Publications.

Funston, John (1980) *Malay Politics in Malaysia, A Study of UMNO & PAS*, Heinemann Educational Books.

Gullick, J. M. & Bruce Gale (1986) *Malaysia, Its Political and Economic Development*, Pelanduk Publications.

Jabatan Perpaduan Negara (1970) “Report of the Economic Committee, National Consultative Council on the Problems of Racial Economic Imbalance and National Unity,” Desember 1970.

Jomo Kwame Sundaram (1988) *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaya*, JCA.

- Khoo Kai Kim (2001) *Malay Society, Transformation & Democratisation: A Stimulating Study on the Evolution of Malay Society*, Pelanduk Publications.
- Konggeres Ekonomi Bumiputra (1965) *Konggeres Ekonomi Bumiputra: Malaysia Kertas-Kertas Kerja*, Pencetak Kerajaan.
- Lim Lin Lean (1971) *Some Aspects of Income Differentials in West Malaysia*, Faculty of Economics and Administration, University of Malaya.
- Lim Mah Hui (1985) "Contradictions in the Development of Malay Capital: State, Accumulation and Legitimation," *Journal of Contemporary Asia*, Vol.15. No.1.
- Lim Teck Gee (1977) *Pesants and Their Agricultural Economy in Colonial Malaya, 1874-1941*, Oxford University Press.
- Mahathir Mohamad (1998) *The Way Forward*, Weidenfeld & Nicolson.
- (2011) *A Doctor in the House: The Memoirs of Tun Dr. Mahathir Mohamad*, MPH Publishing.
- Malaysia, The Government of (1971) *Second Malaysia Plan 1971-1975*, Government Press.
- (1973) *Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971-1975*, Government Press.
- (1976) *Third Malaysia Plan 1971-1975*, Government Press.
- (1991) "Malaysia: The Way Forward (Vision 2020) ," Working Paper presented by The Prime Minister at the Inaugural Meeting of the Malaysian Business Council, 28 February, 1991.
- (1993) *Mid-Term Review of the Sixth Malaysia Plan 1991-1995*, Government Press.
- (2003) *Population and Housing Census 2000*, Statistics Dept.
- (2006) *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*, Government Press.
- (2008) *Mid-Term Review of Ninth Malaysia Plan 2006-2010*, Government Press.
- (2010a) *New Economic Model for Malaysia: Part One*, Percetakan Nasional Malaysia.
- (2010b) *New Economic Model for Malaysia: Concluding Part*, Percetakan Nasional Malaysia.
- (2010c) *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*, Percetakan Nasional Malaysia.
- Milne, R.S. & Diane K.Mauzy (1977) *Politics and Government in Malaysia*, Federal Publications.
- MPEN (Majlis Perundingan Ekonomi Negara) (1991) *Laporan Majlis Perundingan Ekonomi Negara- Dasar Ekonomi Untuk Pembangunan Negara*, Jabatan Percetakan Negara.
- Paul Chan Tuck Hoong, Kenzo Horii (1986) *Impact of the New Economic Policy on Malaysian Economy*, IDE.

- Purcell, Victor (1967) *The Chinese in Malaya*, Oxford University Press.
- Ramlah Adam (1993) *Dato' Onn Ja'afar: Pengasas Kemerdekaan*, Dewan Bahasa dan Pustaka.
- (1996) *Burhanuddin Al-Helmy: Satu Kemelut Politik*, Dewan Bahasa dan Pustaka.
- (2003) *Pejuang-Pejuang Kemerdekaan*, Institut Kajian Sejarah dan Patriotisme Malaysia.
- Roff, William R. (1967) *The Origins of Malay Nationalism*, University of Malaya Press.
- Shaharuddin Maaruf (1988) *Malay Ideas on Development, From Feudal Lord to Capitalist*, Times Book International.
- Senu Abdul Rahman (ed.) (1971) *Revolusi Mental*, Penerbit Utusan Melayu.
- Snodgrass, Donald R. (1980) *Inequality and Economic Development in Malaysia*, Oxford University Press.
- Tham Seong Chee (1977) *Malay and Modernization*, Singapore University Press.
- Wan Hashim (1983) *Race Relations in Malaysia*, Heinemann Educational Books.

(おのざわ・じゅん 拓殖大学)