

2019年4月11日

No.2019-001

曲がり角にあるマレーシアの経済政策運営

—アンワル次期首相が鍵を握るマレーシア的開発独裁体制の再構築—

調査部 副主任研究員 塚田 雄太

《要 点》

- ◆ 順調な経済成長の結果、マレーシアの高所得国入りが間近に迫っている。この成功の背景には、マレーシア独自の長期的視野に立った開発独裁体制がある。インドネシアやフィリピンの開発独裁は指導者のカリスマ性に依存していたため、短期的な利益が優先されがちだった。しかし、マレーシアでは「民族対立を表面化させない」という国民共通の価値観に立脚していたため、政府は長期にわたる安定した経済政策運営を実現できた。
- ◆ マレーシア独自の長期的視野に立った開発独裁体制が適切な経済政策運営に結びついた象徴的な例として次の2つがあげられる。第1はアジア通貨危機であり、低金利、財政出動、国際資本規制によってIMFの介入を回避し、いち早く高成長に復帰した。第2は、その後に輸出主導成長の限界に直面した局面であり、サービス業の外資開放、ITインフラの整備、労働者のスキルアップにより、内需主導成長への転換に成功した。
- ◆ ところが、近年のマレーシアの経済政策は迷走ともいえる状況にある。第2次ナジブ政権ではマレー人への露骨なバラマキ政策が実施され、マハティール新政権も製造業重視という現代のマレーシアや世界の情勢にそぐわない懐古主義的な産業政策を進めている。この背景には、民族間格差が是正された結果、「民族対立を表面化させない」という国民共有の価値観を失い、近視眼的な政策に傾斜し始めたためとみられる。
- ◆ ポピュリズム色を強めた現在のマレーシアでは、持続的な高成長の継続が難しくなるおそれがある。2020年を目途にマハティール氏から政権を禅譲される予定のアンワル氏が、マレーシア的開発独裁体制の再構築の鍵を握ることとなる。

本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・塚田雄太宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-6719

Mail: tsukada.yuta@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

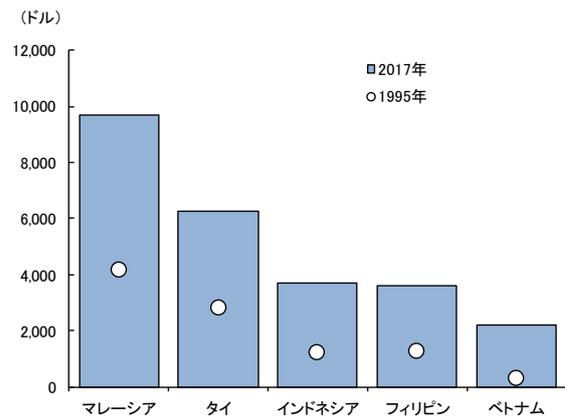
1. はじめに

昨今のマレーシア経済に対する評価は厳しい。一般に、マレーシアは「中所得国の罠」に嵌った失敗例として取り上げられることが多い。例えば、日本においては、「世界経済の潮流 2013年版」で内閣府がマレーシアを「中所得国の罠」の代表例として取り上げている。確かに、マレーシアの2000年代、2010年代の平均経済成長率は、それぞれ+4.8%、+5.5%と1990年代(+7.3%)から大きく減速した。

しかし、これまでのマレーシア経済の発展を近隣のASEAN諸国と比べたとき、むしろマレーシアの成功は頭一つ抜け出している(図表1)。実際、1995年時点で4,132ドルに過ぎなかったマレーシアの一人当たりGNIは、2017年に9,684ドルに達した。これに伴い、マレーシアはASEAN5(インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナム)のなかで唯一、高所得国(一人当たりGNIが12,055より大)入りが目前に迫っている(図表2)。

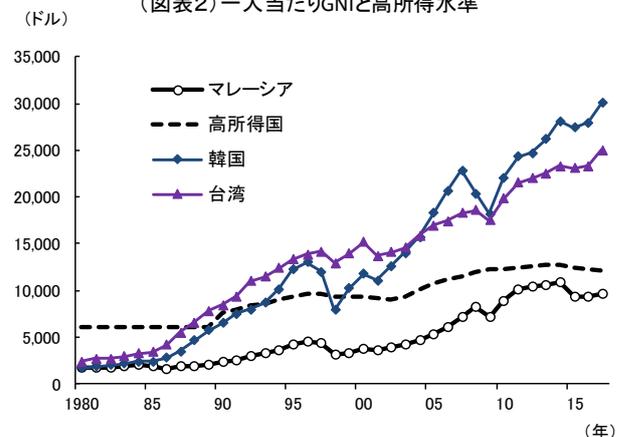
このようにみれば、マレーシアはむしろ、曲がりなりにも比較的順調に成長してきた成功例の一つとして評価されるべきであろう。そこで本レポートでは、マレーシアがこれまで成長できた背景を整理したうえで、韓国や台湾のように高所得国入りし、その後も安定した成長を続けられるかについて考察した。

(図表1) ASEAN5の一人当たりGNI



(資料) 国連「National Accounts Main Aggregates Database」

(図表2) 一人当たりGNIと高所得水準



(資料) 国連「National Accounts Main Aggregates Database」、行政院主計総処
 (注) 世界銀行が定義する高所得国水準を採用。1980~86年の高所得国水準は1987年の水準(6,000ドル)を準用。

2. マレーシア独自の開発独裁体制、という背景

マレーシアのこれまでの成長の背景として、独自の長期的視野に立った開発独裁体制を指摘できる。

開発独裁体制自体は、マレーシアに限ったものではない。むしろ、第2次世界大戦後のアジア新興各国の発展の多くは開発独裁体制の中からもたらされた。開発独裁体制では、政府への強い権力集中により、多くの場合、国民の政治面での自由な活動は抑え込まれる一方、経済面では限られた資源を特定の分野に集中的に投下することで高成長が達成された。ASEANでは、インドネシアのスハルト政権や、フィリピンのマルコス政権が代表例と言える。

インドネシアやフィリピンとマレーシアの大きな違いは、その開発独裁体制が擁する政治理念とも言うべきものにある。振り返ると、インドネシアやフィリピンの開発独裁体制は短期的視野しか持ち合わせていなかった。これらの国の開発独裁は指導者のカリスマ性に大きく依存したものであり、そうした体制では、政権の最大の目標は、政権の存続や指導者としての地位の維持となる。そのため、政策は国民からの歓心を買うために補助金など大衆迎合的な政策を採る傾向が強くなり、

産業育成策でも政権の支持層の反応によりその時々で大きく揺れ動きがちとなる。また、政権の長期安定化のために関係者や近縁者への利益誘導など汚職も蔓延しやすくなる。そして、最終的には、汚職の露見やバラマキ政策の限界、産業政策の失敗が明らかとなり、指導者のカリスマ性が失われると独裁体制は終焉を迎えることとなった。

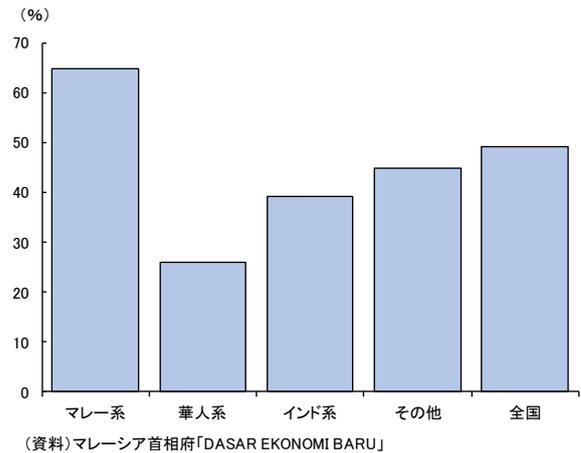
一方、マレーシアの開発独裁体制は長期的視野を伴っていた。これは、マレーシアの開発独裁が「民族対立を表面化させない」という国民共有の価値観に立脚していたためである。マレーシアは建国時から人口の7割を占めるマレー人の多くが貧困にあえぐ一方、少数派の華人など非マレー人が比較的裕福であるという格差構造を抱えていた。実際、1970年の民族別貧困率をみると、華人とマレー人とでは倍以上の差があった(図表3)。こうした背景のなかで、1969年には国家崩壊にもつながりかねないマレー人の大規模な暴動が発生した。これを受け、マレーシア国民全体が、自国の発展のためには民族間格差の縮小が不可欠という認識を共有することとなった。また、その格差自体があまりにも大きかったため、国民の多くは解決のために長い時間が必要との認識も共有し、そのうえで、政府に対して民族間の格差是正に最優先で取り組むことを求めた。このような国民からの信託を受けた政府は、必然的に民族間格差の是正という視座のもとにすべての政策を考えるようになった。こうした経緯から、マレーシア政府は将来の格差解決を目指して、長期的な政策プランを立案し、それを辛抱強く着実に実現していくというスタイルを確固たるものとしていった。このことは、マレー人の優遇を最優先の政策課題に掲げてきた国民戦線(BN)が、1974~2008年の選挙で過半の得票率を獲得し(図表4)、長期間与党の座にあった事実からも読み取れる。これが政権の存続が最優先目標であったインドネシアやフィリピンの開発独裁体制とは大きく異なる点である。

そして、これらの結果として、マレーシアの経済政策は目標を見据えた軸がぶれることなく、長期にわたって安定的かつ適切に運営されてきたと言えよう。

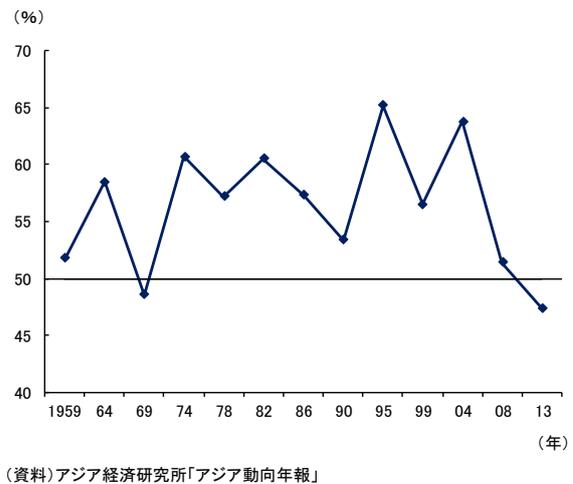
3. マレーシアの開発独裁の成功事例

「民族対立を表面化させない」という命題に立脚したマレーシア独自の開発独裁体制が、適切な経済政策運営に結びついた象徴的な例を①1997年のアジア通貨危機、②2000年代の輸出主導成長の限界、という二つの出来事に直面した際の政府の対応に見ることができる。

(図表3) マレーシアの民族別貧困率(1970年)



(図表4) 国民戦線(BN)の得票率



①アジア通貨危機

1997年7月2日のタイ・バーツ急落に端を發したアジア通貨危機は、瞬く間にアジア新興各国へ波及した。通貨危機までアジア新興各国は、世界銀行が「東アジアの奇跡」と呼んだ高成長を謳歌していた。しかし、その成長は対内証券投資や外貨建て借入など短期の海外資本に依存していたため、その投資収益の悪化や返済可能性に疑念が持たれると、急速に資金が引き揚げられた。そして、それによりアジア新興国経済はかつてない混乱に見舞われることになった。

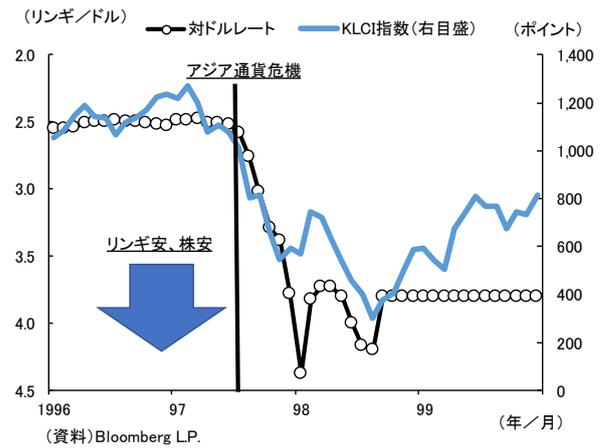
タイ、インドネシア、韓国は1997年8月以降、資金支援と引き換えに相次いでIMFの管理下に入ることを余儀なくされた。この3カ国では、IMF主導で緊縮的財政政策、高金利政策、国内市場の開放などの構造改革が実施された結果、経済・政治両面で混乱がかえって長期化したと後に評されている¹。例えば、タイの実質GDPがアジア通貨危機前の水準を回復したのは5年後であった。また、インドネシアでは32年に及んだスハルト体制が崩壊し、2004年のユドヨノ政権発足まで政治的に不安定な状態が続いた。韓国では、財閥解体など大規模な産業構造改革が大量失業や非正規雇用の増加を招き、それに伴った所得格差の拡大・固定化は現在でも韓国経済の構造的な問題として残っている。

アジア通貨危機では、マレーシアも大量の資金流出に見舞われた。通貨リングの対ドルレートは1997年6月末から1998年1月末の間に74%のドル高リング安が進行した(図表5)。株価もこの期間に約半値まで下落した。しかし、マレーシアは、タイやインドネシア、韓国とは異なり、IMFの介入を受けることを良しとせず、結果的に自力での混乱収束に成功した。経済成長率は1998年に▲7.4%まで落ち込んだものの、1999年には+6.1%、2000年には+8.7%へと速やかに回復した。

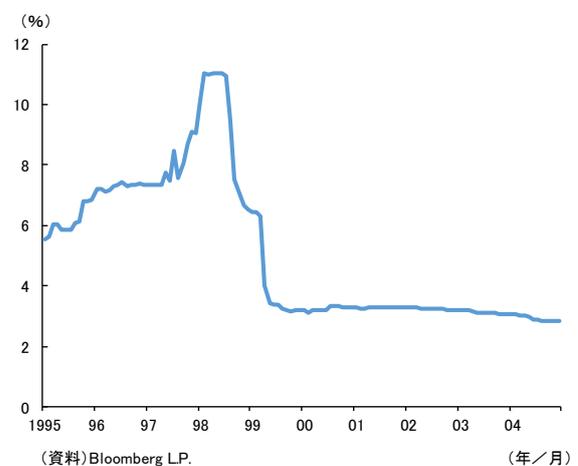
この成功の裏には、政府中枢が、IMFの介入を受ければ、マレーシア政府・国民が共有し最優先課題として取り組んでいた「民族対立を表面化させない」という考えを放棄せざるを得なくなり、国家の重要な基盤が崩壊するのではないかとの危機感を持っていたことがある。そのため、当時、市場や多くの国際機関から批判を受けながらも、政府は決意を持ってIMF政策の裏を行くという政策運営を断行したのである。

通貨危機に際し、マレーシア政府も当初は、IMFが採ったような高金利・財政緊縮政策を実施

(図表5) アジア通貨危機前後の対ドルレートと株価



(図表6) アジア通貨危機前後の3ヵ月KLIBOR



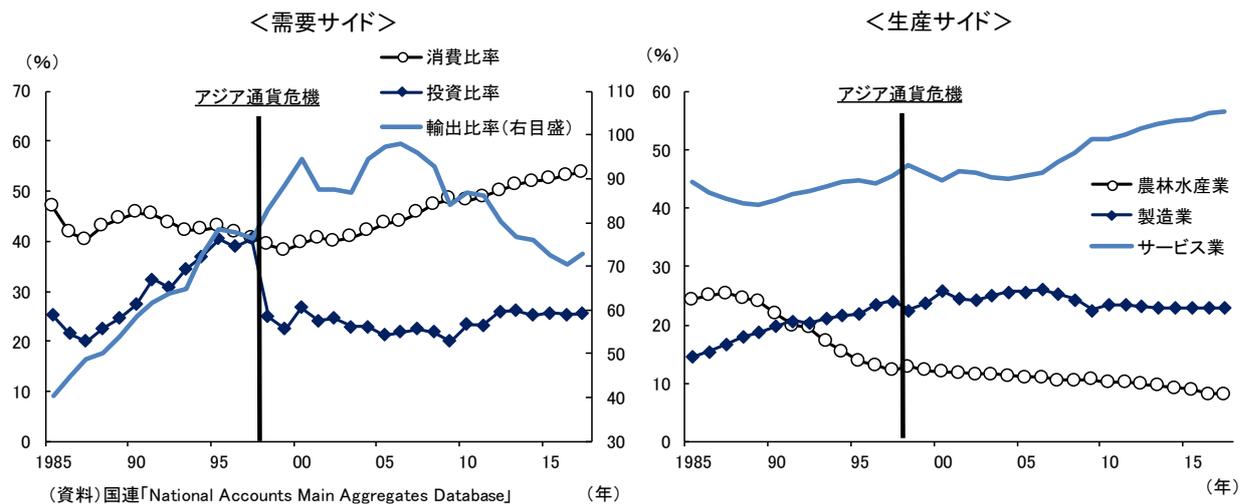
¹ 例えば、ジョセフ・E・スティグリッツ著、鈴木 主税訳[2002].『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店 等

した。しかし、1998年入り以降、景気後退が明らかになってくると、政府は速やかに政策を逆転させた。まず、インフラ開発基金を設立し積極的財政政策に舵を切った。また、マレーシア中央銀行も断続的な利下げに転じ、政府を援護射撃した(図表6)。そして、政府と中銀は、通貨リングの対ドル固定(1ドル=3.8リング)やリング資産の売却代金の海外送金・外貨交換禁止、オフショア取引の禁止などを柱とする国際資本規制を導入し、マレーシアからの資金流出に歯止めをかけた。こうした対応が結果的には奏功し、マレーシア景気は1998年10~12月期を底として早々に回復へ向かった。

②輸出主導成長の限界

アジア通貨危機から立ち直ったのもつかの間、2000年代前半になると、マレーシア経済はそれまでの輸出主導成長の限界に直面した。それは、国内で安価な労働力が枯渇し始める一方で、中国・ベトナムなどが急速に台頭してきたこと、対内直接投資を主導した日系電機メーカーのプレゼンスが低下したこと、などが理由である。こうした状況を受け、マレーシアは経済産業政策の方向性をサービス業の活性化による内需主導型成長を目指すモデルへと転換した。実際、実質GDPの構成比は2000年代に入って大きく変化した。需要サイドで見ると、輸出比率は2000年半ばには100%近くに達していたが、2017年には72.8%にまで低下した(図表7)。一方で、2000年代半ばに4割程度であった消費比率は、足元では約5割に上昇した。生産サイドでは、2000年頃まで上昇トレンドを辿っていた製造業の割合が2005年頃からゆるやかな低下に転じた。対照的に、2000年代半ば以降はサービス業の割合が高まり、足元では約6割に達している。輸出・製造業主導で中所得国入りした新興国が高所得国への脱皮を図る際、消費・サービス主導の経済成長へのシフトを目指すことが多いが、マレーシアはこうした経済構造転換を見事に成功させたといえよう。

(図表7) マレーシアの実質GDP構造



このようにマレーシア政府が、自国の経済状況を冷静に見極め、政策モデルの転換という思い切った決断をできた背景には、政府のなかに、まだ世界にアジア通貨危機の記憶が強く残っているなかで、マレーシアの成長が停滞すれば、結果的に独自の開発独裁体制が内外から批判的にされるに違いないという認識が続いていたことが大きいと考えられる。2003年の「第8次マレー

シア計画」の中間評価において、民族融和を最大政策課題と掲げつつ、経済政策では内需主導型の成長モデルへの転換を強く打ち出したのが、政府の危機感を表したなによりもの証左であろう。

そしてマレーシア政府は、具体的に以下の3つ取り組みを実施することで成長モデルの転換を進めた。

第1にサービス業の外資開放である。それまでのマレーシア政府のスタンスは、外資誘致は輸出向け製造業が中心で、内需に直結するサービス業はあくまでも国内企業が担うというものであった。しかし、内需主導経済への移行が不可欠な状況となってくると、政府は国内企業だけではサービス業の活性化が難しいと判断し、サービス分野への外資参入容認へと姿勢を変化させた。

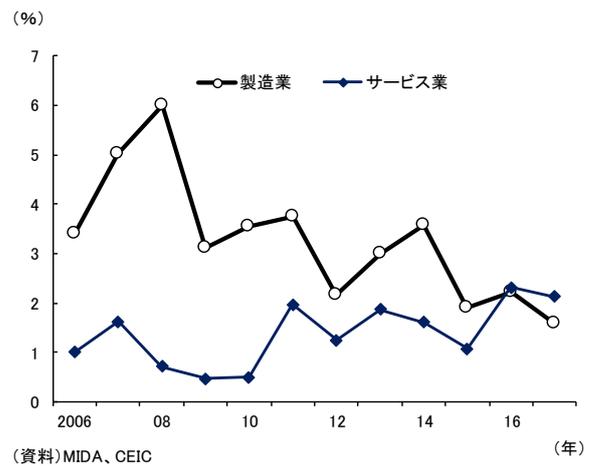
まず、政府は2004年に「マレーシア流通取引・サービスへの外国資本参入に関するガイドライン」を発表し、不透明であった流通や商業分野での外資規制を明瞭にし、そのうえで、段階的なサービス業の自由化を進めていった。2007年には、ジョホールバル州に限定して教育サービス、医療、物流など6分野で外資の資本比率上限を大きく引き上げた。さらに、2009年にはコンピュータ関連サービス、観光など27業種で100%外資保有を認めたほか、金融サービス分野の自由化も発表した。そして、2010年には上記ガイドラインを改訂して、スーパーマーケットやコンビニエンスストアなど一部の参入禁止分野を除いた流通サービスで外資100%出資を可能とした。2012~13年には医療、通信、建築、会計・税務サービスなどでも外資規制を撤廃した。

こうした一連の規制緩和策が奏功して、外資企業によるサービス業への進出が2011年以降に本格化していった。サービス業への対内直接投資は緩やかな上昇傾向をたどり、2017年には製造業への対内投資額を上回るようになった(図表8)。こうした動きは製造業に代わって、新たな雇用の受け皿として機能した。2000年と2016年の製造業とサービス業の就業者数をみると、製造業ではほとんど変化しなかった一方、サービス業の就業者数は1.8倍に増加した(図表9)。

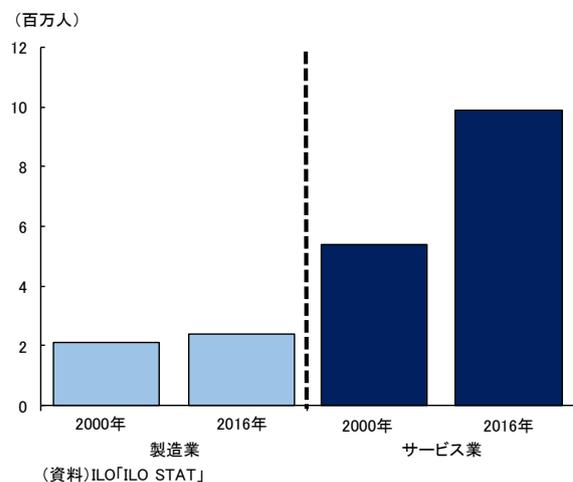
第2に、ソフトウェア産業などITセクターを育成するため、他の新興国に先んじてITインフラを整備したことがある。

マレーシアのITインフラ整備は、1996年の「マルチメディア・スーパー・コリドー構想」から始まった。これは、情報社会の到来をにらみ、IT産業をマレーシアの主力産業へと発展させることを目的に設定されたものである。マレーシア政府はこの構想に基づいて、ハード・ソフト両

(図表8) 製造業とサービス産業の対内直接投資(対名目GDP比)



(図表9) 製造業とサービス業の就業者数



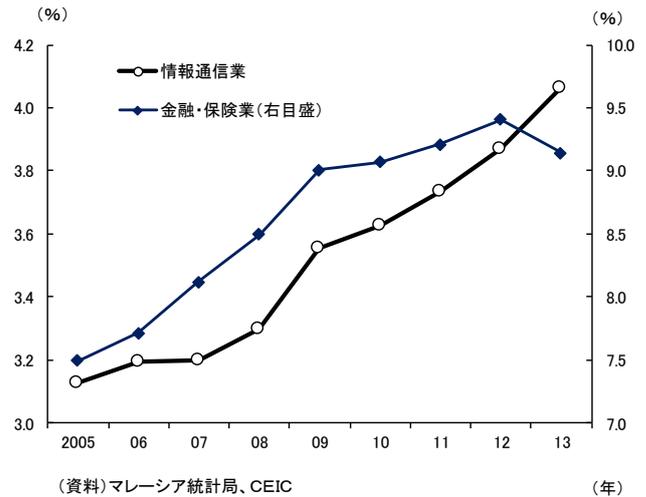
面で IT インフラ整備を進めた。ハード面では首都クアラルンプール郊外に新行政都市「プトラジャヤ」や先端技術都市「サイバージャヤ」などを設け、地域内に高速通信網を張り巡らせた。ソフト面では、同地域に進出する IT 関連企業に対する税制優遇制度の設定や、電子署名法やコンピュータ犯罪法など関連法整備を進め、さらに IT に関連する大学も誘致した。これらの取り組みにより、マレーシアの IT 環境は近隣アジア新興国で随一のものとなった。

この結果、まず、情報通信業の実質 GDP に占める割合が 2000 年の 3.1% から 2013 年には 4.1% に上昇した (図表 10)。これは、マイクロソフトや IBM など世界的な IT 企業がソフトウェア開発拠点をマレーシアに設立したことが大きい。また、金融業の資金決済や金融商品取引業務も拡大した。こうした分野で円滑な業務を進めるには、快適なネットワーク環境が不可欠だからである。実際、2013 年の金融・保険業の対 GDP 比は 9.1% と 2005 年から 1.7% ポイント上昇した。邦銀を含む多くの外資系金融機関は、マレーシアをシンガポールや香港、東京に次ぐ重要拠点と位置付け、支店・現地法人の設立や規模拡大を進めた。

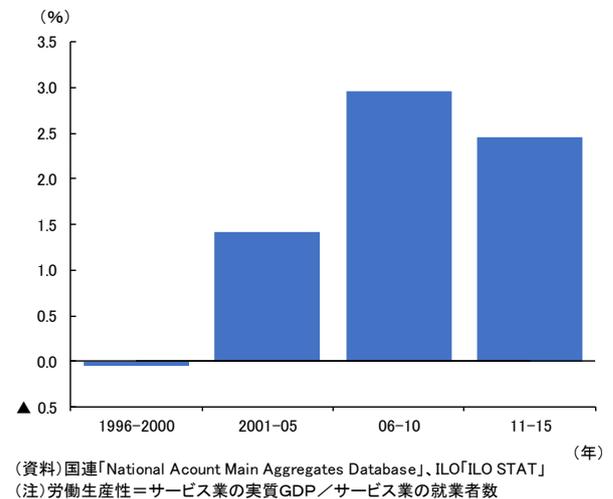
第 3 に、経済構造転換にマッチした人材育成である。輸出主導期のマレーシアでは、労働者は低賃金で単純な作業ができれば十分であった。むしろ、成長を左右したのはどれだけ外資主導で資本投入を増やせるかどうかであった。しかし、マレーシアが経済のサービス化を進めるためには、サービス業の生産性を左右する労働者のスキルアップを実現することが重要になる。このことを認識していたマレーシア政府は、以下のような人材育成策で経済構造転換にマッチした労働者のスキルアップを企図した。

まず、マレーシア政府は教育・訓練分野に多額の予算を割り振り、職業教育・訓練機関の設立・運営などを実施した。そこでは、製造業向けの技術向上だけでなく、会計やマーケティング、観光業、デザインなどサービス業に直結する人材の育成を積極的に進めた。また、上述の「マルチメディア・スーパー・コリドー構想」では、誘致した IT 関連大学でシステムエンジニアなどの IT 人材を育成し、産業界に供給した。これらが奏功し、マレーシアのサービス業の労働生産性は 2000 年代入り後劇的に上昇した (図表 11)。

(図表 10) 情報通信業、金融・保険業が実質 GDP に占める割合



(図表 11) マレーシアにおけるサービス業の労働生産性上昇率



4. 失われた国民共有の価値観

しかし、以上のような堅実な運営がなされてきたマレーシアの経済政策にも、2013年ごろから不安定化の兆しが見られるようになった。

大づかみに言えば、近年のマレーシア政府の政策は、かつてのインドネシアやフィリピンの開発独裁期と似た短期的な利益を追求するものへと変化している。

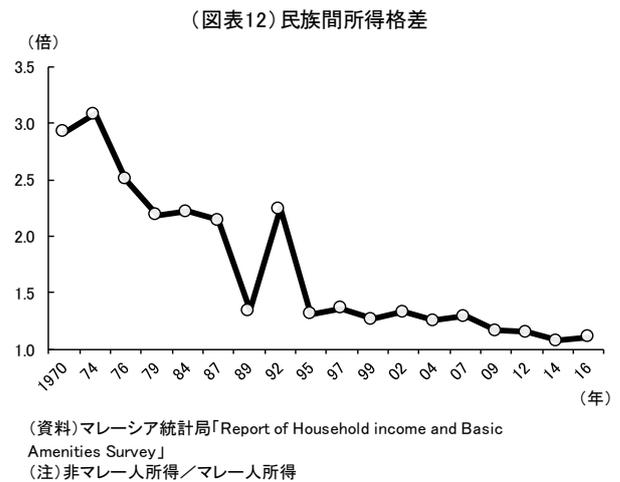
まず、2013年に始まった第2次ナジブ政権では、支持基盤であるマレー人へのバラマキ政策へと、従来の政策方針を急転換した。第1次ナジブ政権

(2009～2013年)では、「1Malaysia (ひとつのマレーシア)」というスローガンの下、公正中立な貧困削減対策が実施されていた。しかし、第2次政権に入ると、支持基盤のマレー人に対する露骨な優遇策を頻発するようになった。例えば、「プミプトラ経済活性化アジェンダ」を発表し、マレー人のみに購入を認める投資信託やマレー人系企業のみを対象とした資金支援スキームなどを導入した。そして、首相が主宰する協議会で毎月こうしたマレー人へのバラマキ政策の進捗状況を確認し、その成果を支持者に強くアピールした。また、同政権の末期には、ナジブ首相が自身の政策スタンスに好意的な人物に対して、政府系ファンドの資金を流用・融通しているとの汚職疑惑が持ち上がった。

さらに、その後を引き継いだ現マハティール政権(2018年～)も、かつての堅実な政権運営とはかけ離れた行動が見られるようになった。例えば、政権の支持層である都市部住民向けの税優遇などを優先した。また、産業政策では製造業重視のスタンスを強め、現在のマレーシア経済の隆盛を形作った消費・サービス業振興路線を逆回転させる動きをみせている。1981～2003年の首相在任時に外資製造業の誘致でマレーシア経済を大きく発展させたという成功体験の再現を狙っているように見える。

このように、マレーシアの経済政策の基本となる部分が大きく変化した原因として、「民族対立を表面化させない」という国全体で共有していた考えが失われてしまったことがあると考えられる。

2010年代に入ると、マレー人と非マレー人の所得格差は統計上ほとんど解消されたと言える状況になった(図表12)。国民の多くがこの事実気づくようになると、民族間格差の是正はもはや国民全体が共有できる命題・価値観ではなくなった。マレー人はこれまで以上に優遇政策の強化を求める一方で、非マレー人は優遇政策の縮小を訴えるなど、国民は各々の立場で自らに有利な政策の実現を政府に要望するようになった。一方、政府も民族間格差是正という政策の大義名分がなくなり、政権を維持するには自身の支持基盤の強化を意識せざるを得なくなったものと思われる。このため、支持獲得につながるバラマキ政策や、製造業重視という過去の栄光にすぎた政策へと急激に傾斜していったとみるのが妥当であろう。



5. 岐路に立つマレーシア

以上のように、健全な経済政策運営に特徴があったマレーシアは、最近5年ほどで政治・政策的にポピュリズム色の強い国家へと大きく変化した。

各国の経験を踏まえると、ポピュリズムへの傾倒を強めた国家の先行きは暗い。例えば、南欧では国民受けを狙い財政の大盤振る舞いを続けた結果、一部の国で国家債務危機に陥った。また、南米では国民に痛みを強いる経済構造改革を後回しにしたため、幾度となく急激な資金流出に直面し、景気低迷が恒常化した。

このままマレーシア政治がポピュリズムへの傾倒を続けた場合、今後の経済発展は非常に厳しいものになる恐れがある。バラマキ政策のために放漫財政が続けば、マレーシアに対する財政破たん懸念が強まり、資本流出リスクを高めることになろう。また、製造業重視策は高所得国に見合うだけの付加価値の高い製品を作り出せなければ、むしろ、非効率的な経済構造を生み出し、成長力を低下させかねない。

今後マレーシアが安定した成長路線を辿るためには、かつてのような堅実な経済運営を取り戻すことが不可欠である。そのためには、国民全体が次に目指すべき国のあり方やスローガンについて認識を共有し、それを旗印に政府が再び必要な改革や成長戦略を強力に推進できる、という環境を構築することが必要である。例えば、上述の第1次ナジブ政権が掲げた「1Malaysia (一つのマレーシア)」を再び採用することも一つの有効な選択肢と考えられよう。

もっとも、いずれにしても、カリスマ性が非常に強く、現時点で内外からの評価も高いマハティール首相が、現在の方針を曲げてまでこの大変革をやり遂げられる可能性は低い。となると、その役回りが期待されるのは、2020年にマハティール首相からの禅譲が予定されているアンワル氏となろう。アンワル氏はかつてのマハティール政権時にマハティール首相の右腕として副首相を務めていたものの、アジア通貨危機時の対応でマハティール首相と対立し下野した人物である。現在のところ、アンワル氏はマハティール路線に同調している。とはいえ、アンワル氏が政権獲得後に打ち出される経済政策パッケージや政治手腕は未知数である。近く誕生すると見込まれるアンワル次期政権が、まず、マハティール現首相の産業政策やバラマキ政策を見直すことができるかが、マレーシアの持続的な経済発展の成否を大きく左右することとなろう。

以 上

参考文献

- ・ Prime Minister's Office Of Malaysia[1970]. "DASAR EKONOMI BARU", 1970
- ・ Prime Minister's Office Of Malaysia[2003]. "Mid-Term Review Of The Eight Malaysia Plan 2001-2005", October 2003.
- ・ アジア経済研究所 研究支援部 [1970-2018] 『アジア動向年報 1970～2018年版』 アジア経済研究所
- ・ 公益財団法人 国際金融情報センター[2018]. 「基礎レポート マレーシア」
- ・ ジョセフ・E・スティグリッツ著、鈴木 主税訳[2002]. 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』 徳間書店
- ・ 鳥居高：編[2006]. 『マハティール政権下のマレーシア―「イスラム先進国」を目指した22年―』 アジア経済研究所

- ・ 内閣府[2013]. 『世界経済の潮流 2013年Ⅱ－中国の安定成長に向けた課題－』 2013年12月
- ・ 中村正志・熊谷聡：編[2018]. 『ポスト・マハティール時代のマレーシア－政治と経済はどうか変わったか－』 アジア経済研究所
- ・ 日本政策投資銀行 シンガポール駐在員事務所[2001]. 「マレーシアの人材育成－IT人材育成を担うマルチメディア大学の取組み」
- ・ 三木敏夫[2011]. 『マレーシア新時代－高所得国入り－』 創成社