

# 第7章

## 東南アジア諸国の国家と開発

### ——経済政策の政治経済分析——

東 茂樹

はじめに

1. 経済成長における国家と制度
2. 東南アジア諸国の経済政策
3. 結論

はじめに

世界銀行は1993年に発表した『東アジアの奇跡』の中で、経済成長における政府の役割を取り上げ、その有効性を分析している。1990年代前半までの東アジアが急速な経済発展を遂げた要因をめぐって、市場メカニズムだけで説明できるか、あるいは政府による選択的介入の結果により達成されたのが、主な論争点となった。

しかしこれらの議論では、政府の役割に関して、東アジア諸国<sup>1</sup>の分析ではかなり着目されたものの、東南アジア諸国を対象としてはほとんど分析されなかった。東南アジア諸国ではむしろ、政府による介入は効果がなかったとして、市場メカニズムが働いて経済成長を達成したという評価さえ見られる。そこで本稿では、東南アジア諸国が経済開発を進めるために実施した経済政策において、政府が果たした役割や、どのような政治経済の枠組みが形成されたかを見ていきたい。

さて世銀は、東アジアを除く発展途上国において、政府の能力が欠如しているため政府の選択的介入は有効ではない、と結論づけている。しかし東南アジアなど一部の途上国では、このような政府のもとで急速な経済成長を遂げており、この事実を整合的に説明する必要が生じてきた。すなわちパトロン・クライアント関係が支配的で、レント・シーキングが発生する政府によって、どうして非効率に陥らず経済成長を達成したのか、という疑問である。

---

1 ここでの東アジア諸国とは、日本、韓国、台湾などの狭義の東アジアを指す。

この疑問に対してすでに、政治経済学や新制度論などの立場に立つ政治学者や経済学者から、さまざまな説明による回答が行われてきた。文化的アプローチからの再接近、制度や組織による調整に焦点を当てる議論、産業政策における国家の役割を重視する捉え方などであるが、第1節でこれら先行研究をまず検討したい。これらの研究では、経済成長を従属変数におき、政治文化、制度・組織、国家などを独立変数にして分析を試みている。しかし経済成長というマクロの現象を、いきなり特定の要因やアクターで説明するのは、かなり無理があろう。そこでつぎの第2節では、東南アジア諸国の経済成長を導いたと考えられる経済政策を三つに分類し、三つのメゾレベルにおいて、制度やアクターが果たした役割を考察していきたい。

さらに先行研究の分析方法では、経済成長の要因を仮に説明できていたとしても、1997年に発生した通貨危機以降の東南アジア経済を、どのように捉えるかという難点が生じてくる。アジア経済における政府の役割は、もっぱらガバナンスの強化が世銀等で議論され、評価が否定的なものに変わってしまった。従来の研究は一国単位の分析で終わってしまい、外的条件の変化を取り込まなかったことに、危機後の説明ができない原因があると考えられる。そこで本稿では、1990年代半ば以降、急速に進展している自由化やグローバル化が、各国の政治経済にどのような影響を及ぼし、制度や枠組みが形成されているかという視角を重視したい。自由化以前と以後とでは、同じ国家や制度の役割と言っても、その意味が大きく変化しているのではなかろうか。

本稿の東南アジア政治経済の分析は、世銀の報告書『東アジアの奇跡』で取りあげられたタイ、マレーシア、インドネシアを対象としている。ただし筆者はこれまでタイの研究に従事してきたので、タイの分析が中心となり、マレーシアとインドネシアの事例は比較の観点から言及するにとどまっていることを、あらかじめお断りしたい。

## 1. 経済成長における国家と制度

### (1) 『東アジアの奇跡』

戦後多くの発展途上国で採用された輸入代替型工業化政策は、政府の介入によって生じる汚職やレント・シーキングが問題とされ、非効率を招いたため、市場メカニズムを重視する新古典派の考え方が主流となった。IMFおよび世銀が1980年代に入って実施した構造調整融資は、まず金融引き締めと財政赤字の削減という総需要管理政策の実施を求め、マクロ経済を安定させたうえで、価格の歪みを是正する自由化政策を行えば、効率的な資源配分が実現すると捉えている。しかしすべてを市場メカニズムに任せれば、経済成長と所得の平準化が達成されるという考え方は、緊縮政策によって逆に所得格差の拡大が生じたことから見直しを迫られ、政府の役割が改めて評価され始めた。

世銀の1991年版『世界開発報告』では、政府が介入すべきでないという従来の主張から一

歩踏み込んで、市場メカニズムを機能させる枠組みを改善する目的では、政府が積極的に介入すべき、と論じている (World Bank [1991])。このマーケット・フレンドリー・アプローチでは、教育や厚生分野、インフラ構築、マクロ経済の安定などの基礎的な条件整備に関して、政府の介入を認めた。さらに1993年、世銀は『東アジアの奇跡』を発表し、市場ベースの競争を促進させる条件整備とともに、政府が選択的に介入して市場の失敗を補完する役割を取り上げている (World Bank [1993])。つまり情報が不完全な場合や規模の経済、外部経済などが存在すると、市場メカニズムは機能せず、政府が介入して調整するという役割を担うことになる。

新たに世銀が認めた政府の選択的介入に関して、東アジアでレント・シーキングが発生しなかったのは、政府と民間の間で情報が交換され、投資の決定を調整する審議会などの制度が整備されていたから、と捉えている。この制度のもとで、市場ベースの競争ではなく、政府が参加者の協調を促しながら競争を導くコンテスト・ベースの競争が繰り広げられた。コンテストでは、明確な目標設定、参加するインセンティブ、公平な決定という条件が不可欠で、例えば政治介入を受けない官僚のもとで、企業は競争後の輸出実績に応じて信用や外貨割当てなどを与えられる。ただ東アジア以外の途上国の多くは、政府が調整を行う能力を欠いており、このようなコンテスト・ベースの競争を行うのは難しい、と結論付けている。

1980年代後半から東・東南アジア諸国は急速な経済発展を遂げ、その要因は市場メカニズムにより達成されたという従来の新古典派の分析だけでは説明できなかつたため、このように経済成長における政府や制度の役割が着目されることになった。本稿でもこの問題関心を引き継ぎ、東南アジア諸国の経済開発過程における政府と制度の役割を分析する。この分野ではすでに数多くの先行研究が発表されているので、つぎに代表的な理論や考え方を紹介しながら、分析にあたっての視角を提示したい。

## (2) 開発主義と国家の役割

韓国や台湾の経済発展における政府の役割に焦点をあてて、最初に新古典派経済学の分析を批判したのはアムスデンとウェイドである (Amsden [1989], Wade [1990])。彼らの分析で特徴的なのは、特定産業の育成を企業ではなく政府が主導して決定していることを明らかにした点にあり、国営企業の設立、税制上の優遇措置、政策金融、補助金などを通じた政府による政策介入を論じた。すなわち市場メカニズムだけでは発展が見込めないため、政府が価格機構に介入して投資を配分する調整を行い、特定産業の発展が可能となった、と捉えている。韓国の造船や鉄鋼業、台湾の石油化学や鉄鋼業などの重化学工業政策が、典型的な事例として取り上げられた。

新古典派経済学が価格機構による効率的な資源配分を絶対的なものとみているのに対して、アムスデンやウェイドの議論は経済発展を実現に導く政府の能力を高く評価している (服部・佐藤 [1996])。特に経済政策を立案・運営するテクノクラートが政治的圧力から隔離されてお

り、賢明で規律を有した主体の存在が前提となっていた。そのため新古典派経済学者から、このような前提の非現実性や介入により政府の失敗をもたらした事例が指摘され、また仮に東アジアではあてはまるとしても、他の途上国へは適用できないと批判されている。

このような市場か政府か二律背反の論争が続いているのに対して、本稿では発展途上国の歴史的社会条件をふまえて、帰納的に分析を行いたい。発展途上国の多くは政治的に独立を達成した後、工業化を通じた経済成長を図って、国民の物質的な満足を向上する必要に迫られた。この経済成長を実現するために、開発という政治イデオロギーを利用しながら、国内外より資源を動員して特定分野へ配分する経済政策が実施されている(末廣 [1998])。すなわち発展途上国の経済開発は、開発主義イデオロギーのもとで国家が主導して進めており、国家が自律的に経済政策を立案し運営するプロセスを明らかにしていきたい。

さて国家を自律的なアクターとして捉えることと政府主導による開発政策の効果あるいは政府の失敗の問題は、ここでは切り離して考える。結果的に政策の効果がないとか非効率に陥ったと速断する前に、先ず政策が立案された意図や背景を明らかにしたうえで、効果がなかった場合は、どのような要因で機能しなかったのかを検討する必要がある。本稿では規範論は行わず、実態の変化を分析していく。また政府の能力に関しても、例えば特定産業の育成に関して、企画の段階から実施の段階に至るまで一貫して合目的に政策が運営され、成果が実現したという例は、残念ながら極めて少ない。テクノクラートの賢明さや政治による介入の有無だけで政府の役割を判断するのではなく、国家と社会の間の相互作用が政策決定や運営に及ぼした影響に焦点をあてていく。

発展途上国の政府が実施した開発政策の内容は、工業化を目指す経済政策ばかりでない。労働対策や農村開発などの社会政策、教育や厚生などのインフラ整備なども含まれよう。しかし本稿では、政府による分配政策や基盤整備の重要性は認識しつつも、経済成長を目的にして立案された経済政策に対象を絞りたい。このような経済政策には、最も直接的な特定産業の育成政策から、貿易・投資政策あるいは政策金融や補助金をとおして資金を配分し、間接的に産業を振興する政策があげられよう。さらにマクロ経済の安定を図る財政金融政策は、経済成長を達成するための前提となる。これらの政策に共通しているのは、国家目標に沿った政府の介入が資源配分を歪めるとしても、長期的にみれば市場機能を補完して経済成長につながる点である。

### (3) 東南アジアの経済成長をめぐる諸説

東南アジア諸国は、パトロン・クライアント関係が支配的な政治文化をもち、しばしばレント・シーキングの発生する政府が問題となっていた。それにもかかわらず、1980年代後半以降このような政府のもとで、非効率に陥らず急速な経済成長を達成している。この事実を整合的に説明しようと、政治経済学や新制度論に依拠する研究者が、さまざまな回答を試みてきた。ここではこれらの諸説を検討して、先行研究の問題点を明らかにしたい。



### ①政治文化的アプローチ

アメリカの政治学者ドナーは、タイのパトロン・クライアントは競争的な関係にあり、この特殊な関係によって競争市場が社会的、政治的に構築されたと捉えている (Doner et al. [1997])。タイの華人資本家は、政治的に弱い立場にあるため、互いの利益を調整して庇護を求めため組織を結成した。他方で政府の側は政権交代や派閥間の対立で分断されており、地主寡頭制ともつながりがないため、個別に華人資本家を庇護して報酬を得ていたのである。両者の関係は固定的でなく、双方が相互に競争しながら関係が形成されたため、フィリピンのような非生産的な癒着とは違い、活発な経済活動を生み出した。輸入代替期の設備増設ライセンスに関しても、産業政策を担当するライン官庁が分断されているため、企業は特定官庁と癒着せずに競争して事業を拡大したと分析している。

この議論では、東南アジアの政治文化の特徴であるパトロン・クライアント関係を再解釈し、競争的な関係と捉えて、経済成長とは矛盾しないと説明した。しかしタイ政治経済の事実関係に照らしてみると、軍・官僚勢力が政治を支配していた1960年代までは、このような説明が当てはまるとしても、政党政治家やタイ系企業グループが台頭してきた70年代以降は、実態に適合していないのではなかろうか<sup>2</sup>。またライセンスの許認可に際して、官庁間の調整が行われなかったことは、産業政策の失敗例であり、分断されていたから競争が働いたというよりも、それぞれのチャネルで非効率なレント・シーキングをもたらした可能性がある。

また同じくアメリカの政治学者アンガーは、パットナムの人間関係資本(social capital)の概念を援用して説明を試みている (Unger [1998])。人間関係資本とは、社会の中でメンバーが相互の信頼関係を築いていけば、特定の目的を達成することが容易になるという考え方である。タイの場合、官僚や政治家の地位にあるタイ人社会では、この人間関係資本の蓄積が希薄であるが、経済界を主導する華人社会では人間関係資本が蓄積されてきた。アンガーによれば、政策を実施するタイ人社会は、経済成長を図る政策立案能力に乏しく、市場促進戦略に依存する一方、華人社会では相互の信頼に依拠する組織を形成して市場の失敗に対処してきた、と捉えている。

この議論では、パトロン・クライアント関係のような垂直的な人間関係ではなく、タイ人および華人それぞれの社会で、どのように水平的な人間関係が形成されてきたかに着目した。この点は、垂直的な関係として政治社会を規定してしまった従来の捉え方を克服するアプローチである。しかしタイの経済成長に関して、市場促進戦略に依拠した結果、達成されたという説明はいかがなものであろうか。二つの議論に共通する問題点であるが、競争的な市場機能が働いているという捉え方では、新古典派の分析と何ら変わるところはなかろう。

### ②新制度論

比較政治学では、政治文化論に対抗して、経済パフォーマンスの違いを政策決定過程におけ

2 タイの官僚政体論に対する批判が、この議論の批判にもそのまま当てはまる (末廣・東 [2000:13-14])

る制度の役割から説明する新制度論が大きな位置を占めている。この議論は、従来の国家による影響に加えて、国家と社会の相互作用に注目し、この関係を規制する制度のもとでアクターがどのように活動しているかに焦点をあてた。とくに集団行動 (collective action) のジレンマを克服するために調整を行う制度や組織を重視している<sup>3</sup>。経済学では市場メカニズムによる資源配分を念頭に置くが、国家や制度・組織による調整が、政策を決定するという捉え方が政治学の特徴である。新制度論による発展途上国の経済発展の分析では、①官僚など国家制度、②官民間の組織やネットワーク、③民間の利益団体の三つが、市場の失敗を補完する調整の役割を果たし経済成長を導いた、と捉えている (Maxfield and Schneider [1997])<sup>4</sup>。

タイにおいて経済成長を導いた政府組織の代表例は、マクロ経済運営を担当する4機関で(後述)、少なくとも1980年代まで、政治の影響力を排して経済の安定を実現したという評価は、どの論者にも共通する。タイ政府はまた、輸出市場の不安定性や歳入不足に協調して対応するために、セクター毎に調整を行う官民関係を構築していった。1950年代半ば、粗悪品輸出による評判の低下や外貨獲得の減少を恐れた政府は、農産物の業界団体などから構成するタイ商業会議所連合 (BOT) の設立を促している。BOT内の米をはじめとする業界団体は、商務省との合意のうえで、輸出品の検査や輸出クォータの割当など業界内のルールを取り決めた。同様のしくみは後に、繊維協会などでも適用されている。さらに1981年に政府は官民連絡調整委員会を設置して、経済団体の代表を招いて民間の意見を聞き、経済政策に関する官民協議組織を整備した (Doner et al. [1997])。

民間自身の手による調整のための組織では、タイの華人資本家による人的ネットワークの歴史が古い。このような出自を基盤とした組織は、お互いの信頼関係によって、経済的には取引費用を削減でき、政治的には現地民族ナショナリズムから生じる不安定性に対処できる。またタイの商業銀行は、タイの華人資本家と人的・社会的につながりを持ち、「集団行動問題」に対応しながら個別融資に応じた。タイの証券市場が、企業の資金調達手段となるほど活況を呈するのは1980年代後半以降であるので、バンコク銀行をはじめとする大手の商業銀行は、農

3 個々人は合理的に行動していても、集団で見ると必ずしも合理的でない場合があり、公共財から便益を受けながら公共の利益を実現するために行動しないフリーライダーの問題が生じよう。この誤謬を補正するための制度として利益団体が組織され、インセンティブを設けて利益集団への加入を促している (Olson [1965])。

4 政治学の新制度論とは別に新制度経済学が、取引費用の観点から歴史的な制度の形成過程を説明した (North [1990])。市場経済が発展して分業が進むと、不特定多数と取引することになり、情報の収集や不確実性の軽減、取引主体の機会主義的行動を抑制するための制度が必要となってくる。さらに比較制度分析では、市場か政府かの二分法を乗り越えるアプローチとして市場拡張的見解が提起され、政府が民間部門の調整制度の発展を促進する役割に着目している (青木ほか [1997])。後発国では初期段階において市場が未発達であり、情報が不完全な場合や外部性が存在する場合は、政府が市場の失敗を補完するような政策を実施して、民間部門の能力を改善する必要が生じてこよう。この議論では、歴史において政府と民間部門の相互作用の中で経済制度が形成されると捉え、制度がそれぞれの国でもつ戦略的補完性や制度の進化にみられる経路依存性を重視している。

産物からアグリビジネス、繊維へとタイ企業の輸出製品転換を調整する大きな役割を果たしている。この商業銀行融資は、政策金融を通して産業構造の転換を図る政府の役割を、タイでは民間組織が担ったと評価される (Doner et al. [1997])。

経済政策決定において制度の役割を重視するというアプローチに対して、特に異論はない。本稿でも市場の失敗を補完する枠組みに焦点をあてながら、経済政策の分析を行っていく。ただし新制度論には、次の二点が問題点として挙げられる。第一に、経済成長というマクロの現象を、ミクロレベルの要因やアクターの行動からのみ説明するのは、論理の飛躍や次元の違いがしばしばみられ、かなり無理がある。第二に、実際に政策が実施され制度が整備されても、それだけで経済発展が実現するわけではない。政策や制度が整備されたもとの、企業がいかに効率よく事業展開するかどうか、経済成長につながる要因となろう。さらに自由化の進展により企業が事業を拡大して、一国の経済構造が大きく変化すれば、新たな政策や制度の整備を政府に迫ることになる。政府の政策や制度の形成は、経済構造や外的環境の変化からも影響を受けている。

### ③産業政策における国家の役割

後発国の政府が工業化を進めるための開発戦略の代表例として、これまでも幼稚産業保護論が取り上げられてきた (伊藤ほか [1988])。現時点では市場競争力を有していないが、長期的には経済厚生の上昇に貢献すると期待される産業には、初期段階において政府が市場に介入する保護はやむをえない。問題はその育成政策が、世界経済の状況を判断したうえで既存の経営資源や政策資源を有効に利用する形で選択されたかどうか、保護をあくまで競争力を高めるまでの過渡的あるいは時限的措置に限定したかどうかが重要となる。さらに開発主義のもとで政府介入の必要性を論じた考え方として、技術面と需要面の可能性から費用逓減 (収穫逓増) 状況にある有望産業をターゲティングし経済性を実現する産業政策があげられよう (村上 [1992: 96, 100-101])。

さて東南アジアでは、しばしば政府介入によるレント・シーキングがみられ、経済的な非効率をもたらすと捉えられてきた。市場参入を規制して、特定企業にのみ独占的な事業ライセンスを賦与する独占レントは、静学的な均衡条件を満たさず非効率を発生させるため、批判の対象となってきたのである。しかしレントには種類があり、長期的に社会的な純便益を考慮すれば、レントが経済成長をもたらすこともある (Khan and Jomo eds. [2000])。すなわちレントを類型化して、それぞれの効率性への影響 (静学的な純便益) と成長への影響 (動学的な純便益) を分析すれば、規模の経済や市場の不完全性が存在する場合は、レントは有益となり得る (黒岩 [2002: 126-128])。レントを提供する政策の目的を明確にして、規律や能力を備えた政府が運用すれば産業発展を導くことが、少なくとも理論的に確かめられた。

しかしタイにおいて、産業の育成を目的とした政府の選択的介入は、ほとんど有効でないというのが世銀の結論である。タイの産業政策は、各ライン官庁が別々に政策を実施するため、

同じ内容の政策が複数の機関で発表されて、混乱を招いている。例えば、工場操業の認可に関する投資委員会と工業省、輸入課徴金賦課に関する投資委員会と商務省は、それぞれが別個に政策を行う事例が少なくない。また大蔵省は関税率を決定するに際し、産業への影響に関して工業省や商務省と事前の調整を行わず、マクロ経済官庁とライン官庁との間もほとんど政策の連携が図られなかった。このようにタイの産業政策は、東アジア諸国で見られたような、潜在的に成長が見込める産業を政府が市場に介入して発展させるといった性格のものではなく、しばしばレント・シーキングの対象となった。

経済学者のロックは、世銀の捉え方が行政のレント・シーキングに焦点を当てすぎるあまり、タイ政府が長期にわたり農産物市場に効率的な選択的介入を実施した成功例を見落とすことになると指摘している<sup>5</sup> (Rock[1995])。確かに政策運営の非効率をあげつらうのではなく、政府が自律的に実施した経済政策の内容に着目すべきであろう。ただし産業発展を意図した政府の選択的介入が、個別産業を成長に導いた成功事例を見つけることは難しい。次節では、発展途上国の政府が開発主義のもとで、産業政策をはじめとする経済政策を主導的に実施して、市場の失敗を補完する役割を果たそうとしてきたという観点から、東南アジア諸国の産業政策を紹介する。実際には特定産業育成政策が効果を発揮したというよりも、政府が経済基盤を整備したもとで、地場の企業グループが市場環境の変化に対応して成長した事例が多くみられる。

## 2. 東南アジア諸国の経済政策

前節では先行研究の検討を通して、東南アジア諸国の国家が自律的に経済政策を立案し運営するプロセスの解明という本稿の課題を示した。分析方法は、政治文化的アプローチは採らず、新制度論と同様に、国家と社会の相互作用に着目し、この関係を規制する制度の役割を重視する。特に国家と制度が、いかに市場の失敗を補完しようとしてきたかに焦点を当てて、政治学の利益調整と経済学の動学的な分析をつなぐアプローチを採りたい。すでに述べたように先行研究では、経済成長というマクロの現象を、いきなりミクロレベルの要因やアクターの行動で説明しており、かなり無理があった。そこで本節では、東南アジア諸国の経済成長を導いたと考えられる経済政策を三つに分類し、三つのメゾレベルにおいて、制度やアクターが果たした役割を考察する。

ここで取りあげる東南アジア諸国の経済政策は、次の三つである。第一は財政金融政策で、経済の安定を目指すマクロ経済政策が運営されてきた。各国とも経済開発を担う官庁が整備され、テクノクラートが主導して政策を立案している。第二は産業を特定しない輸出促進政策や

5 タイの米価格政策は1980年代半ばまで、輸出課徴金を課すことによって国内価格を下げ、労働者に安価な米を供給する目的があった。

投資奨励政策で、民間企業の事業拡大を導き、経済成長率の上昇につながった。政策決定に際しては、台頭してきた経済団体の意見を反映させるために、官民協調システムが形成されている。第三は特定産業を育成するための産業政策で、国営企業設立などの直接的な介入、また低利融資や優遇税制、補助金をとおして産業振興を図る措置が講じられた。政治家が国力の強化を意図して、産業振興政策を進める場合が多い。

## (1) 財政金融政策

### ①タイ

タイ政府は伝統的に保守的なマクロ経済運営をして、財政支出をできるだけ収入の範囲内に抑える予算を策定し、中央銀行は物価と通貨の安定を最優先課題に金融政策を実施してきた。このように政治介入を排して、安定を重視したマクロ経済運営に取り組む優秀な経済官僚の存在が、経済成長の基盤になったと評価されている(Christensen et al. [1993])。ただし1997年に発生した通貨危機への対応を見ると、タイの経済官僚が優秀であるという評価はあてはまらず、逆に国際金融の変化に適切な対策を実施できなかった、経済官僚の判断能力の欠如が問題となっている。タイにおける政治体制の変遷を通して、経済官僚の政策決定への関与がどう変化したかをみていこう。

タイでマクロ経済運営を担当する官庁は、中央銀行、大蔵省、首相府予算局、国家経済社会開発庁(NESDB)の4機関である。サリット首相の時代(1958~63年)に、これら機関の枠組みが整備され、1961年から五カ年開発計画が開始された。タイにおける財政金融政策の制度整備や経済官僚の養成に中心的な役割を果たしたのは、初代予算局長、初代大蔵省財政経済局長、中央銀行総裁を歴任したプワイである。プワイは政治や軍部の介入を排除するために、1959年に予算編成法を制定して、開発予算と経常予算を明確に分離し、国会での予算修正過程において歳出合計の増額を認めない制度にした。金融面では、中央銀行に商業銀行の監督権限を持たせ、また為替平衡基金と外貨準備を一元的に管理させている(末廣[2000: 70-73])。通貨危機発生以前に高く評価されていたタイのマクロ経済運営とは、プワイが整備した制度的な枠組みのもとで、プワイから薫陶を受けた経済官僚の手によって担われてきたのである。

1970年代半ば以降のタイでは、軍部・官僚に加えて、実業家が政党を結成して新たに政治に参加するようになった。政党政治家は選挙区へ利益誘導する傾向が強く、予算の配分をめぐる、経済安定を重視する経済官僚との間で対立する局面が生じてきた。ただブレム政権時(1980~88年)には、陸軍司令官出身の首相が、経済官僚を重用するとともに、与党政治家へは権益を伴う関係ポストを割り当てて、均衡を取りながら調整型の政治を進めていた。しかし1988年以降<sup>6</sup>、政党政治家による代議政治が続くと、実業界を背景にした政治家の財政金融政策への介入が頻繁に起こるようになった。他方で経済官僚自体の質も以前と比べると急速に低下してい

6 ただし1991年2月のクーデタ発生後1年半のアーナン暫定政権期は除く。

たが、1980年代後半から経済成長が続き歳入が当初予算を上回っていたため、財政面では経済官僚の政策遂行で問題が顕在化しなかった。

金融面ではプワイによって中央銀行の独立性が確立され、金融政策の主導権を保持していたにもかかわらず、この政治介入を排するための独立性がかえって、中央銀行内部の体制を機動的な対応ができないものにしてしまった。プワイ総裁は軍部からの介入を防ぐため、総裁に権限を集中させて中央銀行の独立性を確保した。しかしこの内部体制は、人徳のあるプワイ総裁が職員を養成していた時代には効果を発揮したが、1960年代に海外に留学した同世代の中銀奨学生が役員に昇進する90年代になって、職員間の激しい出世競争を招き、総裁と副総裁、中銀各部門間の意志疎通ができない状況を作り出した (Ammar [1997: 70-71])。つまり職員個々人は優秀かもしれないが、連携プレーがなく、中央銀行の組織としての対応が欠如してしまっただのである。

中央銀行の内部体制が対応能力を低下させていたところに、1980年代から政党政治家がたびたび金融政策に口をはさむことになった。特に為替や金利をめぐる、経済成長を図りたい政治家と経済安定を志向する中央銀行との間で対立が生じ、1984年と90年には中央銀行総裁が大蔵大臣によって更迭されている (Rangsun [1998: 274-282])。このような政治介入に嫌気がさし、中央銀行は政党政治家や大蔵省に急速に接近することになった。すなわち中央銀行は、独自の調査機能を活用して組織的な金融政策の立案を行うと言うより、外部からの干渉を招かない程度に現状維持的な政策を続けたのである。IMFからの勧告があったにもかかわらず、金融の自由化を進める一方で、中央銀行がドル・ペッグ制の維持に固執して通貨危機を招いたのは、事態の把握や機動的な対応という点で組織的な調整能力を欠いていたためであった (東 [2000b: 132-134])。

## ②マレーシア

マレーシアでも保守的な財政金融政策が採られ、概して安定したマクロ経済運営が行われていた。マレーシアにおいて中長期の開発政策<sup>7</sup>を計画立案する機関は、首相府の経済計画局 (EPU) であるが、EPUは同時に開発予算の配分も担当している (Ismail and Meyanathan [1993: 36])。すなわち1961年に設立されたEPUには、大蔵省から開発計画部門が移管され、あわせて開発計画に沿う形で各セクターや各州に年度開発予算を配分する権限が与えられた<sup>8</sup>。また開発プロジェクトの監視・調整は、同じく首相府の実施調整局 (ICU) が担当している。このように巨大な権限を持つ組織が整備され、有能な経済官僚により安定した政策運営が行われてきた。

7 長期開発計画は、1971～90年の新経済政策 (NEP:OPP1)、91～2000年の国民開発政策 (NDP:OPP2)、2001～10年の国家ビジョン政策 (NVP:OPP3)。中期開発計画は、五カ年計画で、1966年から第1次計画が開始されている。

8 経常予算の配分は、大蔵省が担当する。

さてマレーシアの政治は、与党の統一マレー人国民組織 (UMNO) よりも内閣が主導して政策決定が行われる仕組みになっている。予算の策定過程において、国会議員が組織的に圧力をかける場はなく、政治力を発揮できるのは一部の有力閣僚に限られていた。そのため開発初期には、地方開発予算の配分をめぐって、予算規模が際限なく膨張することはなかった。ただし新経済政策 (NEP)<sup>9</sup> が実施されるにつれて、連邦政府は財政を通じて経済活動に介入し、政府の財政赤字は拡大している。すなわち特定産業の育成やマレー系の株式保有拡大を目的として、公社に支出される開発予算が増加したのである。しかし財政赤字の多くは、雇用者積立基金 (EPF) への国債の割当てによりまかなうことができ、マクロ経済の安定を損なうことはなかった (今岡 [1990: 81-83, 92-97])。

### ③インドネシア

スハルト大統領の新秩序体制下における経済政策運営は、「市場メカニズム派」と「国産化積極推進派」のバランスの上に成り立っていた (三平・佐藤 [1992: 72-73])。1966年に実権を掌握したスハルトは、資本主義へと経済政策の抜本的な転換を図るために、経済顧問団のまとめた経済再建戦略に従い、開発体制を整備している。68年には顧問団の中心にいたウィジョヨが国家開発企画庁 (BAPPENAS) 長官に就任し、69年から五カ年開発計画が開始された。この経済顧問団はパークレイ・マフィアと呼ばれる経済官僚<sup>10</sup>で、外国投資への開放原則と市場メカニズムを重視し、IMFや世銀と連携を取りながら、国家開発企画庁、大蔵省、中央銀行に依拠して、マクロレベルの経済政策を担ってきた。

他方で石油収入の拡大期には、素材・資本財産業の国産化を推進する勢力が台頭し、対外依存の脱却を目指す重化学工業プロジェクトが実施されている (後述)。経済官僚は、この国営企業による重化学工業投資を、開発資金の浪費として批判したが、投資拡大路線を抑えることはできなかった。経済官僚は、国営企業の財務管理や国家予算外の制度には関与できなかったからである (佐藤 [2002: 260-261])。経済政策の実施に際し、二つの勢力のどちらが優勢になるかは、外的な環境変化に応じて、スハルト大統領が決定を下した。ただし歳入が拡大していない時期には、経済官僚が均衡予算の策定を主導して、安定的なマクロ経済政策を実施している。海外援助国も、開発予算の拡大を監視していた。

## (2) 輸出促進政策・投資奨励政策

### ①タイ

1980年代前半のタイは、第二次石油危機によって経常収支赤字に陥り、対外債務の増大に

9 新経済政策は、マレー人優先政策またはブミプトラ政策と呼ばれ、マレー人の工業部門への参加を促進して、所得の再配分を図ることを目的としている。詳しくは堀井編 [1990] を参照。

10 経済官僚の多数は、ウィジョヨが教鞭を執っていたインドネシア大学経済学部出身で、海外ではカリフォルニア大学パークレイ校に留学して学位を取得した。



直面したため、82年と83年に世銀から構造調整融資を受けている。またタイ政府は1981年10月から第5次経済社会開発五カ年計画を実施するにあたって、国家経済社会開発庁(NESDB)を中心に、不況に対処するための経済再構築に関する調査を行い、世銀の融資に先立って構造改革の準備を進めていた。ここでは三番目に取り上げる特定産業を対象とした政策は切り離して、1980年代前半に経済構造を改革する目的で計画された、産業を特定しない構造調整政策に関し、どのような制度が整備されたのか、また政策は効果的に実施されたのかをみていこう。

世銀の構造調整融資に際してのコンディショナリティは、農業、産業、エネルギー、財政、制度・組織の5分野にわたるが、ここでは産業のみを取り上げよう(Chaipat [1982: 20-23])。第1に輸出促進措置として、関税局の組織や輸入関税払い戻し制度の改革、輸出加工区の設置や保税倉庫の追加、輸出開発基金の創設、輸出信用・保証制度の検討が挙げられている。第2に保護政策体系の改革では、輸入関税を原則として5~60%におさめ、産業毎に調査して非関税面での改革を行う。第3に投資奨励政策では、投資委員会の奨励規定を改革し、奨励措置実施に伴う経済・財政面での影響を調査する。第4に大規模プロジェクトに関しては、経済的に実現性があるかを評価する調整を行う。

これら制度改革のうち、輸出促進措置に関してはおおむね実施に移された<sup>11</sup>。輸入関税の還付制度<sup>12</sup>、保税倉庫や輸出加工区の適用を受けた輸出企業は、1980年代後半に急速に増加している。また中央銀行による低利輸出金融<sup>13</sup>も拡充されて、労働集約製品の輸出拡大に寄与した。これらの制度は産業政策の一環として実施されているが、大蔵省などマクロ経済官庁が担当している点に注意する必要がある、これまでの輸入代替工業化による保護政策で不利になった輸出産業の競争力を是正する意図があった。

次に保護政策体系を是正する措置としての関税改革は、1980年代は成功しなかった。政府は価格の歪みを是正する目的で、1982年に最高税率60%の輸入関税引き下げを実施したが、歳入が落ち込んだために、83年に輸入課徴金の賦課、原材料や中間財の関税引き上げを行って穴埋めしている。この後も大蔵省は、不況による歳入確保を先ず念頭に置いて、適用税率を増やし個別製品の関税を引き上げたため、税率の段階は20を超え、1986年の輸入関税は0~300%と逆に複雑になった。またNESDBは産業の構造改革計画において、全産業一律に適用する効率的な保護関税の引き下げ、ローカル・コンテンツの削減、産業間リンケージの改善などを検討

11 ただし1982年に設置され輸出開発基金、および83年に新設された輸出開発委員会は機能していない。基金の運用額が少額であったり、委員会では関係省庁の連絡や調整が行われなかったためである。

12 輸入関税の還付は、大蔵省関税局が、1年以内に輸出された製品に含まれる輸入原材料の関税を払い戻しする制度。これとは別に、大蔵省財政経済局が1982年から、輸出製品税補償制度を実施している。後者は主に、直接輸出に関わっていない製造業者の製品に含まれる輸入原材料が対象で、補償率は予め決められている。業者は、どちらか一方しか選択できない。

13 パッキング・クレジットと呼ばれる中央銀行の再割引制度で、金利コストを圧縮して価格競争力を強化できる利点がある。なお1994年にタイ輸出入銀行が新設されて、この制度が引き継がれた。



したが、いずれも経済界の中で、政策実施で恩恵を受ける業界と受けない業界との間の調整がつかず、1980年代には実施されていない。

最後に投資委員会(BOI)の投資奨励規定の改革は、タイの輸出拡大や経済成長を導く制度整備として有効であった。投資奨励対象の基準はこれまで曖昧であったため、国連開発計画・世銀の技術援助プログラムで、より効果的な規定への見直しが進められた(Atchaka [1986: 16-17], Christensen et al. [1993: 11])。BOIはこの勧告の内容に沿って、1983年に投資奨励認可および税恩典供与の基準に関する布告を出している。この布告の意義は、輸出による外貨獲得、雇用創出、国内原材料の利用、工場の地方分散など、政府が促進する投資の基準が明確となった点にある。特に80%以上製品を輸出する企業に、外資100%の出資を認める規定は、1980年代後半に投資ブームを引き起こす基盤となった。

タイ政府は1981年から、経済問題解決のための官民合同連絡調整委員会(JPPCC)を制度化している(Anek [1992: Chapter 4])。定期的に経済3団体<sup>14</sup>の代表を招き、民間の要望を聞く場として設けられ、政策を決定する権限は持っていなかった。プレム首相が意図していた経済界との意思疎通を深める目的は達成されたが、経済発展のための制度として積極的な役割を果たしたとは評価できない。確かに経済団体が経済問題に対して発言力を高めてきた点は重要であるが、経済界は一枚岩ではなく、また十分組織化されていなかった。つまり産業を特定しない輸出促進措置などの政策に関しては、輸出業者全般を代表して政府に対し要望するが、ひとたび特定産業を対象にした政策となると、利害の異なる業界の間で意見がまとまらなくなることがしばしば生じたのである<sup>15</sup>。

## ②マレーシア

マレーシアでは1981年にマハティール政権が誕生すると、新経済政策(NEP)の枠組みは維持しながら、従来の石油収入を財源とする分配政策から工業化の促進へと政策の転換が図られた(鳥居[2000: 152-157])。政府は83年に、国連開発計画と世銀および国連工業開発機関(UNIDO)に依頼して、工業化計画の策定に着手している。世銀から84年に刊行されたマレーシア工業化政策研究(MIP)が、市場メカニズムを重視したのに対し、UNIDOから86年に刊行された工業化マスタープラン(IMP)は、韓国人研究者が執筆したこともあり、輸出指向型工業化、民間投資の奨励、特定産業の育成などに焦点を当てた(Jomo [1993: 316-334]、原田[1996: 173])。政府は後者のIMPに沿って、規制緩和政策を実施に移している。

一次産品輸出への依存や1985年の経済不況から脱却する対策として、政府は輸出工業を促進

14 経済3団体とは、タイ商業会議所連合(BOT)、タイ銀行協会(TBA)、タイ工業協会(ATI)。なおATIは1988年にタイ工業連盟(FTI)に改組する。

15 例えば繊維や石油化学産業では川上部門か川下部門かで、自動車産業では組立企業か部品企業かによって、輸入関税や部品調達政策に関する各業界の立場は違ってくる。同様に参入制限や規制緩和の政策でも、既存企業か新規企業かで対応が異なる。

するために外資規制を大幅に緩和した。68年投資奨励法に基づく税制上の奨励措置は整理し直され、輸出促進、地方への工場立地促進、小規模企業設立促進を拡充した投資促進法が86年に制定されている。製品の80%を輸出する企業には100%の外資出資を85年に認めていたが、86年にはさらに輸出50%に引き下げられた。NEPの目標達成を遵守させるために75年に制定された工業調整法(ICA)も、その取得義務対象企業の条件を緩和している(北村 [1990: 120-125])。これらの規制緩和措置が、80年代後半の投資ブームを引き起こす基盤となったことは言うまでもない。

マレーシア通産省は1988年から、投資政策などに関する民間側の要望を聞くために、民間経済団体<sup>16</sup>と年次定期対話会議を開催している。同様の官民対話会議は、大蔵省でも毎年の予算編成前に実施しており、また90年代に入るとマハティール首相のマレーシア株式会社政策<sup>17</sup>を実行に移すための官民協議組織が設立された。これら組織が制度化された目的は、官民が情報を共有し、より効率的な行政運営を行うことにある。ただし年次定期対話会議は、政策決定の権限をもたず、あくまで政府が主導して政策を浸透させる役割を果たしている(Felker [2001: 138]、鳥居 [2000: 157-163])。

### ③インドネシア

インドネシアでも1982年に石油価格が下落して、財政と国際収支危機に直面したため、世銀の勧告を受けて構造調整政策が83年から実施されている。経済の脱石油依存、市場機能の強化、民間部門の活性化をめざして規制緩和措置が打ち出され、やはり輸出促進と投資奨励に焦点が当てられた。83年3月に通貨ルピアを切り下げ、85年に通関業務を民間に委託して、業務の迅速化と不正徴収防止を図っている。86年5月には包括的な政策パッケージが発表され、輸出指向型企業の優遇、輸出製品用原材料の輸入税免除、保税輸出加工区(EPZ)の設置などが盛り込まれた(三平 [1992: 79-89])。同年9月には、再度ルピアを切り下げている。外資規制緩和は86年の政策パッケージにより、製品のすべてを輸出する場合は設立時に外資比率95%まで認められた<sup>18</sup>(三平 [1991: 50])。これらの規制緩和措置の結果、80年代後半から投資ブームが生じている。輸出産業の発展により民間経済団体の発言力が高まって、政府に対し外資誘致の働きかけが強められたため、94年の規制緩和政策で、外資100%出資が認められた。

以上の輸出促進や投資奨励政策が、インドネシアでも大量の外資流入につながった点は疑いないが、タイやマレーシアほど奨励措置が活用されていない。すなわちインドネシアでは1984

16 民間経済団体では、マレーシア製造業者協会(FMM)、マレー人商工会議所(DPMM)、華人商工会議所(ACCIM)、インド人商工会議所(MAICCI)、日本人商工会議所、商業銀行協会などが参加。

17 マレーシア株式会社政策に関しては、マハティール首相が1983年に構想を発表していたが、91年に公表された2020年ビジョンにより、その目標が具体化された。すなわち所得を10年ごとに倍増させて経済成長を達成し、非マレー人社会にも開発過程への参加の機会を保証して、マレーシア国民意識の形成をめざす。

18 ただし、操業開始後5年以内に、外資比率を80%まで引き下げる。

年の税制改革で、輸出振興や外資誘致を奨励するための法人税の減免措置を廃止してしまった。また輸入関税の還付制度では、還付額が自動的に決まっている輸出証書制度を、86年に従来の制度に戻している<sup>19</sup>。さらに輸出金融の優遇金利も、86年から段階的に引き上げられ、90年に廃止された。タイやマレーシアでは、一次産品輸出依存や輸入代替保護からの転換を、政府が政策的に誘導しているのに対し、インドネシアではより市場メカニズムにまかせて、政府による資源配分への介入を抑えている。

### (3) 特定産業育成政策

#### ①タイ

特定産業の振興が目的の産業政策に関して、タイでは政府主導型の工業化政策は、一部を除き見ることができない。工業省には繊維、砂糖、自動車産業などの開発委員会が設けられたが、マレーシアやインドネシアとは異なり、政府が特定の産業あるいは企業を指定し育成する政策は、ほとんど実施されなかった。タイ政府が輸入代替期に進めた産業育成は、国内市場が狭いため、需要を上回って供給過剰に陥らないよう生産能力を調整することに主眼が置かれている。繊維や砂糖産業において、工場新設・拡張の禁止や一時的な緩和が繰り返されたのは、参入制限により需給を調整し、当該産業を保護する目的があった。この工業省による参入制限とともに、商務省では当該産業の製品輸入を制限し、大蔵省では製品に保護関税を設定して、輸入代替工業化を進めたのである。

ただ実効性を伴う産業育成が、タイで全く行われなかったわけではない。自動車産業では、工業省が1970年代から組立企業に対し国産部品の調達規定(ローカル・コンテンツ)を適用し、国産化率は80年代に至るまで段階的に引き上げられた。自動車の組立には多くの部品が必要で、工業化を進める過程で産業連関を通じた波及効果が期待できるからである。自動車メーカーは、自国の系列部品企業にタイへの進出を要請するか、あるいは地場系の部品企業を育成して調達するかを迫られた。国産部品調達規定は、合併や技術提携を通してある程度の技術を移転させ、地場企業の成長を助けていると評価できよう。1990年代半ばに欧米系を含む自動車メーカーが、東南アジアの生産拠点として、タイを投資先として選択したのも、部品企業が集積し安定供給が可能な条件を満たしていたためである(東 [2000a: 134-147])。

また石油化学産業は、タイでは主要産業で唯一、政府が主導的に開発計画を立案し育成してきた産業である。タイ湾に天然ガスが採掘されたのをきっかけに、政府の東部臨海地区開発委員会が1980年代に石油化学コンプレックスの建設計画を進めた。重化学工業の育成には、プラント建設に膨大な投資額が必要なため、国営企業が直接担うか、政府が補助金を割り当てて

19 輸入関税の還付制度は、輸入工業製品に使用された輸入原材料の既払い輸入関税を還付する制度で1975年に導入された。78年にこの制度が拡大・標準化され、実際に支払う原材料輸入関税に関わりなく、商品ごとに還付額が自動的に決まる輸出証書制度となった。しかし後者は、アメリカから輸出補助金との批判を受け、86年に前者に戻された(三平 [1992:70,78,86])。

保護するのが一般的である。タイでも国営企業のタイ石油公団（PTT）が最大株主となって、石油化学公社（NPC）が設立され、上流部門のオレフィンセンター事業を担当した。下流部門の民間企業4社は、NPCからエチレンの供給を受け、新規参入の禁止や高関税で保護されている（東 [2000a: 147-152]）。

タイで行われた産業政策は、前述の投資奨励企業に対して賦与された減免税の優遇措置を除けば、大部分の産業で参入制限措置という形で展開された。また自動車部品やエンジン部品では、国産部品の調達を組立企業に義務づけ、部品産業の育成が図られている。これらの政策は、政府が輸入代替産業を保護育成する目的で実施され、短期的には国内資源を効率的に配分しているとは言えない。さらに長期的にみても、政府が潜在的に成長を見込める産業に市場介入して発展を導くことを意図したとは、必ずしも言えなかった。政策決定過程では、民間企業が競い合って生産性を向上し、達成した企業に対して、官僚が事業の運営権を賦与すると言うよりも、業界団体や個別企業の政治的な圧力こそが、政府の決定を大きく左右したのである<sup>20</sup>。

1985年のプラザ合意後、日本や台湾企業のタイへの直接投資が急増し、タイ経済は80年代後半以降、急速に輸出指向工業化が進んだ。輸出の増大による国民所得上昇の結果、国内市場が急速に拡大し、非効率な生産が続けられてきた輸入代替産業において規模の経済が働くようになっていく。このような経済構造の変化および国際機関からの自由化圧力を受けて、政府は非効率な資源配分を是正するために、1990年代に入ると従来の保護育成政策を、段階的に自由化政策へ転換してきた。商務省による輸入規制の廃止、大蔵省による輸入関税の簡素化と段階的な引き下げ、そして工業省が主要産業の参入制限を緩和して新規参入を認めることで<sup>21</sup>、自由競争下での新たな輸入代替工業化が開始されたのである。

自動車や電子・電機など加工組立型産業の成長にともなって中間財の輸入が増加し、また中間財の国内需要も拡大したことから、政府の産業政策は1990年代に入り、裾野産業の育成に焦点が当てられることになった。育成対象は、素形材や工作機械関連産業である。BOIは93年にまず、金型、治具、鍛造および鋳造の4分野を投資奨励業種に指定し、94年には工具や熱処理など10業種を追加して、法人税8年間免除などの恩典を賦与した。またBOIでは92年から企業情報をデータベース化して、中間財の発注企業と納入企業を、紹介により結びつける

20 繊維産業では、織布の供給過剰を防ぐために業界の設備能力を調整する政策が、1970～80年代に実施されていた。しかし政策を運用する体制が整備されておらず、短期的な利益を求める地場企業の抜け駆け行為によって、設備の増設が繰り返されていた。また自動車産業では、日系企業が影響力をもって部品国産化の推進には否定的なタイ工業協会（ATI）自動車部品部会（APIC）とは別に、地場系部品企業が独自にタイ自動車部品製造業者協会（TAPMA）を1978年に設立している。TAPMAは政府に対して、部品国産化率の引き上げやエンジン国産化の政治的な働きかけを行った（東 [2000a:133-134, 140-142]）。

21 自動車産業では1991年に完成車の輸入解禁、輸入関税の引き下げが実施され、94年には自動車組立事業の参入制限措置が撤廃された。さらに国産部品の調達規定も、2000年に廃止されている。石油化学産業でも92年以降、参入規制の緩和が段階的に進められ、95年には新規事業者による工場の新設と拡張を自由化した（東 [2000a:152-161]）。

スキーム (BUILD) を開始している。さらに工業省工業振興局の裾野産業開発部<sup>22</sup>では、下請企業を対象に技術や人材育成の研修を実施している。

通貨危機後は、危機に至った構造的な要因と考えられる輸出の大幅な落ち込みと産業競争力の低下問題を解決するために、工業省が産業構造改善事業計画 (IRP)<sup>23</sup> を作成した。このIRPは1999年に、対外借入<sup>24</sup>を原資にして予算措置が採られ、生産性の改善や人材の育成に重点を置いたプロジェクトが実施された。さらにIRP事業の実効性を高めるために、工業省は業界団体と協力して、新たな独立機関を設立している。この機関は産業振興機構 (サターバン) と呼ばれ、官民合同で産業発展の問題解決に迅速に取り組む制度が整備された<sup>25</sup>。産業振興機構は、政府の組織から切り離して民間の優秀な人材を登用し、機動的な政策立案や運営が可能になった点に特徴がある (東 [2000a: 164-168])。1980年代には官民合同連絡調整委員会が設置されたが、民間の役割は意見表明に限定されていた。産業振興機構では、競争力の向上を迫られた民間側がむしろ主導して、産業が直面する問題の解決にあたっている<sup>26</sup>。

## ②マレーシア

マレーシアでは1980年代に入ると、マハティール首相が主導して重工業部門の育成に取り組んでいる。従来的一次産品輸出や輸出加工区 (FTZ) に立地する外資への依存のみでは、経済の波及効果が限られていた。マハティール首相は工業化による経済成長をめざして、政府が産業の高度化に乗り出し、マレー系の手により工業開発を図るプロジェクトを推進した。マレーシア重工業公社 (HICOM) が政府の全額出資により設立され、その傘下で鉄鋼、乗用車、自動二輪用エンジンなどを製造するプロジェクトが80年代前半に着手された (鳥居 [2000: 152-

22 裾野産業開発部 (BSID) は、機械金属工業開発研究所 (MIDI) が1996年に改組した部局。93~95年に日本の専門家がタイの裾野産業の調査を行って裾野産業マスタープランを作成し、その報告にもとづいてBSIDが設置された。このような日本の通産省による裾野産業支援が、タイ工業省の官僚に中小企業政策への理解を深めさせ、通貨危機以降の中小企業振興法の制定や企業診断制度の導入につながっていった (東 [2001:185-189])。

23 IRPは当初、競争力の低下が著しい労働集約産業を対象に、生産性や技術の改善、製品開発や市場開拓を図る目的で、低利の長期融資を活用して、設備の更新や品質管理の向上、外国人専門家の雇用などを実施する構想であった。ただ不況が深刻になるにつれて、各方面からの要望が強まり、対象は輸出産業ばかりでなく、債務処理問題を抱えた素材産業にまで広がって全部で13業種を数え、事業の内容も地方への工場移転や人材の育成など、雇用対策としての性格も帯びることになった。

24 新宮澤構想および世銀の社会経済再構築のための融資を使って実施された。

25 サターバンは、食品、電気・電子、自動車、砂糖、鉄鋼の産業別6組織、および生産性、タイドイット (技術研修)、ISO規格認証、中小企業開発の産業横断的な4組織、合計10組織が設立されている。活動内容は、生産や品質管理技術、経営改善に関わる研修や情報提供、アドバイスをを行う専門家の紹介などの他、食品、繊維、電気・電子、自動車産業では、工業省から検査試験場を引き継いで、製品規格の検査機能で大きな役割を担っている。なおサターバンの英語はInstitute。

26 1990年代に入り、政府が自由化政策を推進したため、業界団体の以前のような政治的な働きかけは通用しなくなった。民間企業は競争力を高める必要に迫られており、業界団体の役割も大きく変化した。

154])。なかでもプロトン社の国民車プロジェクトは、国家の威信をかけて、優遇措置により育成が図られている<sup>27</sup>。ただしASEAN域内自由化の期限である2003年に至っても、国家プロジェクトへの保護が依然として続いており、自由化が進むなか競争力を強化して生き残れるかどうかに関しては、否定的な評価が多い<sup>28</sup>。また1980年代後半から実施された公企業の民営化についても、入札過程が不透明で、与党政治家の関連企業に払い下げられた例があり、非効率なレントが生じたとの批判がある。

プロトン社が担う国民車プロジェクトに課せられた役割は、後方連関効果によって部品産業を育成すること、またマレー系の部品企業の参画を促進する点にある。組立メーカーが乱立していた時期とは異なり、部品企業は国民車向けの部品を集中して量産できる環境となったが、当初プロトン社に部品を納入できた企業の多くは非マレー系が占めていた。プロトン社はマレー系の部品企業を育成するために、1988年からプロトン・コンポーネント・スキームを開始した。このスキームではプロトン社が、育成対象となるベンダー<sup>29</sup>に技術・経営指導を行って、その部品を優先的に購入する。ベンダーは、プロトン社から技術、市場面で支援されるとともに、政府から融資も受けられる(穴沢 [1998: 92-98])。ベンダーを育成する企業はアンカー企業と呼ばれ、このスキームは92年に電子・電機産業のアンカー企業2社にも拡大した。

マレーシア通産省は1993年の年次定期対話会議において、ベンダー育成プログラム(VDP)を発表した。VDPは従来のスキームを発展させたもので、アンカー企業、政府(通産省)に加えて、民間金融機関がベンダーへの融資で協力することになった。また外資系企業をアンカー企業として認め、電子・電機企業の技術移転を促している。VDPでは通産省が指導に乗り出し、アンカー企業への新規ベンダーの紹介や両者の調整、下請育成の監督を行う(穴沢 [2000: 8-13]、Felker [2001: 157-160])。なおVDPは95年から、新設された企業家開発省に移管された<sup>30</sup>。VDPは、指定されたアンカー企業やベンダーの数から判断すれば一定程度の進展があったが、技術や市場、金融面での支援が保証されているのは、ベンダーに競争圧力が働かない問題点がある。

VDPは政府が主導しているのに対し、民間側が主導して官民協力により、産業が直面している問題の解決に取り組む事例を紹介しよう(Rasiah [1999: 231-244]、穴沢 [2000: 14-19])。1969

27 当初のCKD部品の輸入税は、他社が40%課されたのに対し、プロトン社の国民車は免除された。また販売時に課せられる物品税も、プロトン社は他社の半分に抑えられている。これらの税制上の恩典により、両者の間には十分な価格差が生じ、乗用車市場では国民車の寡占状況を作り出した。

28 国民車への優遇措置は、CKD部品の輸入税を13%課すなど緩められている。しかしマレーシア政府は、2003年に予定されていた完成車およびCKD部品の域内輸入関税5%への引き下げを、2005年に先送りした。

29 育成対象となるベンダーは、マレー系の出資比率が70%以上で、かつ従業員の55%以上がマレー人の中小企業。

30 企業家開発省に引き継がれたVDPは、育成対象をマレー系ベンダーにおき、大蔵省管轄下の自動車やインフラ関連公企業のベンダーが多い。他方で通産省は1996年に中小企業開発公社(SMIDEC)を設立し、97年から産業連携プログラム(ILP)を開始している。ILPは第二次工業化マスタープラン(IMP 2:1996年~)に基づいて実施され、内容はVDPと類似しているが、技術移転に重点を置き、表面上は非マレー系中小企業をも対象にしている点が異なる。



年に設立されたペナン州開発公社(PDC)は、FTZを造成して電子・電機産業の多国籍企業を誘致した。多国籍企業は当初、原材料や部品の大部分を輸入し、地元経済への波及効果は限られていたが、技術変化やコスト削減圧力にともない、一部の業務を地場企業に委託するようになった。80年代後半には外資が急速に流入し、ペナン州の経済は活性化した一方で、進出企業からは深刻な人材不足が指摘されていた。そこでPDCの仲介により、州政府と産業界が協力して、従業員の技能向上を行うペナン技能開発センター(PSDC)が89年に設立された<sup>31</sup>。PSDCでは、競争力の向上を迫られた民間側が積極的に運営に関与して、人材育成や技能開発など産業基盤の底上げを図っており、地場企業の育成を間接的に行っている点に特徴がある。

### ③インドネシア

スハルト政権下では1969年から自動車組立、肥料、セメントなどの輸入代替工業化が開始されたが、インドネシアの代表的な特定産業政策は、石油ブーム期に着手された「国産化積極推進派」による開発プロジェクトであろう(三平・佐藤 [1992: 72-73]、佐藤 [2002: 260])。第一次石油ブームにより石油収入が増加すると、石油公社プルタミナのストウォ総裁は、海外から多額の借入を行って、製油所、液化天然ガス、ガス・パイプライン、クラカタウ製鉄などの建設を始めた<sup>32</sup>。しかしあまりにも野心的な事業拡大は資金繰りに窮することになり、75年にプルタミナ危機を引き起こしている。第二次石油ブーム期にはスフド工業相が、石油化学、アルミナなどの大規模な重化学工業プロジェクトを計画した。この計画も着手直前に石油価格が下落し、事業の実施が凍結されている。また78年以降ハビビ研究・技術担当国務相は、「戦略産業」である航空機、造船など国営企業10社の育成を担当してきた<sup>33</sup>。

これら国産化プロジェクト推進派は、政府が川上部門に集中投資すれば、川下部門の民間企業を長期的な工業発展戦略に沿って誘導できると考えており、短期的な比較優位はないが、国家の威信をかけて保護育成の必要性を訴えていた(松井 [1995: 77-79])。スハルト大統領もこの考えを支持していたとみられ、国家予算が許す際には推進を後押しし、財政難の折りにも一部の事業は予算外資金を使って継続された。しかしプロジェクトの選定に際して、国内資源賦存状況や国際競争力を考慮したとは考えにくく、確固たる見通しもないまま膨大な国家資金

31 PSDCの研修コースには、技能向上とキャリア向上がある。前者は従業員の技術をさらに向上させる目的で実施され、オートメーション、生産管理などのコースがある。後者は学位の取得などキャリア向上をめざしたコースである。その他に、特定企業のために企画される企業内研修があり、コース数、参加者数ともに最も多い。

32 インドネシアの輸入代替工業化では、国産化政策として、中間財や原料の保護関税にとどまらず、中間財や原料の生産や輸入を1社または数社に限定する集中購買制が設けられている。鉄鋼製品ではクラカタウ製鉄が輸入と供給を独占し、石油化学ではスハルト一族の所有企業が樹脂類の輸入を独占したことがあった(佐藤 [2002:264])。

33 ハビビ国務相による戦略産業の育成は、スハルト大統領の強力な支援を受けて、第二次石油危機後の緊縮財政期でも事業が続行され、1989年には戦略産業管理庁が設立された。

が投入されたのである。国営企業の多くは保護が既得権益化して、競争圧力が働かないまま非効率な経営が続けられていた。

1980年代後半以降は、スハルト大統領の経済政策運営を左右する新たな要素が登場してきた。スハルト大統領一族による事業への参入である。例えば大統領長女の所有企業が、高速道路事業のコンセッションをBOT方式で国営企業から受注し、次男の企業グループがテレビ放送事業に民間で初めて参入を認可され、政権末期の国民車計画では三男の所有企業が認定された。プロジェクト実施主体の選定では、大統領の介入や不透明な指名入札があったと言われていた。これらの事業はいずれも競争圧力が働かず、厳しい経営状況に追い込まれた。通貨危機後、国民車計画への税の優遇措置や航空機事業への財政支援は、IMFのコンディショナリティにより中止となった。スハルト一族のグループ事業は、大幅に縮小している（佐藤 [2002: 262-264, 281]、黒岩 [2002: 129-132]）。

### 3. 結論

本稿では、東南アジア諸国の経済成長を導いてきたと考えられる経済政策を三つに分類し、三つのメゾレベルにおいて、制度やアクターが果たした役割を考察してきた。三カ国の事例を

表 東南アジア諸国の経済政策実施過程における制度とアクター

	タイ	マレーシア	インドネシア
1. マクロ経済政策担当官庁 経済開発計画  予算策定・財政政策 金融政策	国家経済社会開発庁 (NESDB) 予算局・大蔵省 中央銀行	経済計画局 (EPU) EPU・大蔵省 中央銀行	国家開発企画庁 (BAPPENAS) 大蔵省 中央銀行
2. 輸出促進・投資奨励政策 (1)輸出促進政策 輸入関税の還付 輸出加工区 低利輸出金融 (2)投資奨励政策 担当官庁  法人税減免措置 輸出企業への外資規制緩和 (3)官民協議組織	○ 1985年～ ○  投資委員会 (BOI) ○ 1983年～ 官民合同連絡調整委員会 (JPPCC)	○ 1971年～ ○  マレーシア工業開発庁 (MIDA) ○ 1985年～ 年次定期対話会議	○ 1986年～ 1990年廃止  投資調整庁 (BKPM) 1984年廃止 1986年～
3. 特定産業育成政策 輸入代替工業化期  裾野産業の育成  官民協力機構	参入制限 ローカル・コンテンツ 東部臨海開発計画 BOIの産業連携開発 (BUILD) など 産業振興機構 (サターバン)	マレーシア重工業公社 (HICOM) 国民車プロジェクト ベンダー育成プログラム (VDP) ペナン技能開発センター (PSDC)	石油公社(プルトミナ) 重化学工業プロジェクト 戦略産業



比較しながら、明らかになったことをまとめておきたい(表参照)。

財政金融政策に関して通貨危機以前は、三カ国とも確立された制度のもとで、経済官僚が政治介入から隔離した形で、保守的なマクロ経済運営を行っていたと言えるだろう。タイの4機関、マレーシアの経済計画局、インドネシアの国家開発企画庁では、海外留学経験のある優秀な経済官僚が規律を維持しながら、マクロ経済政策の立案や実施を主導したことが、経済成長を達成する基盤となった。均衡予算の策定や中央銀行の独立性など、経済官僚が政治介入を受けずに能力を発揮できる制度を三カ国とも整備したことが、マクロ経済の安定に大きく寄与したのである。本稿では取り上げなかったがフィリピンの場合、金融政策が財政政策を補完する役割を担われ、マルコス期など時の政権の政治介入が原因で、経済は安定しなかった。

産業を特定しない輸出促進政策や投資奨励政策では、三カ国とも1980年代半ばから、構造調整政策や工業化計画の一環として改革を実施している。輸出促進政策では、輸出製品に対する輸入関税の還付、輸出加工区の設置、低利輸出金融などの措置が拡充された。また投資奨励政策では、輸出企業に対する税制上の優遇、外資出資規制の緩和などの措置が行われている。これらの規制緩和措置は、85年から国際通貨調整により急増した外国直接投資を誘致する上で、大きな効果を発揮したと考えられる。三カ国とも80年代後半以降、急速に輸出指向工業化が進み、経済成長を達成した。ただしインドネシアでは、法人税の減免措置や輸出金融の優遇金利が廃止されるなど緩い措置にとどまっており、タイやマレーシアの方が、政府の誘導による輸出振興がより顕著である。

経済成長により民間経済団体が台頭してくると、政策決定過程において民間の要望を反映させる制度が1980年代に整備されている。タイ政府の官民合同連絡調整会議、マレーシア通産省、大蔵省の年次定期対話会議などが代表的な官民協議組織で、インドネシアでも80年代後半に民間団体と官庁との対話が実施された。しかしこれらの組織にはいずれも政策決定の権限はなく、あくまで民間の意見を聞く場であり、政府が運営を主導している点が特徴である。すなわち政府が政策を浸透させる、あるいは政府への支持を広めるために、政府の側から整備した組織であり、国家コーポラティズムの性格が強い。民間経済団体は、利害の異なる業界の間で意見がまとまらず、十分に組織化されていなかった。

特定産業の育成政策に関しては、各国ともライン官庁が政策を立案し運営していた。マクロ経済官庁とは異なり、各ライン官庁が類似の政策を事前の調整なしで別々に行うために、しばしば混乱を招いている。タイの輸入代替工業化期の産業政策は、供給過剰を防止する参入制限や保護関税による育成が中心で、政府が特定の産業や企業を指定し育成する政策はほとんど実施されなかった。タイでは他の二国と異なり、石油収入がなく、政権交代もしばしば起こったので、政治家が国家の威信をかけて国産化プロジェクトを行うこともなかった。しかし進出自動車メーカーの事業を大きく阻害しない形で実施された部品国産化規定は、部品企業の成長と集積を生み出し、タイを自動車の生産拠点に導いている。

マレーシアとインドネシアでは、国民車プロジェクトや重化学工業プロジェクト、戦略産業

育成など、国家の威信をかけた国産化政策が推進されている。ただしプロジェクトの選定にあたり、国内資源賦存状況や国際競争力は検討されておらず、また長期的に自立化する展望もなく国家資金が投入され続けた。多くの場合、保護措置が既得権益となり、競争圧力が働かずに、非効率な経営状況に陥っている。インドネシアではさらに、スハルト大統領一族による事業参入が、産業政策による非効率なレント発生に輪をかけ、通貨危機が政権の支配体制を揺るがす政治危機にまで発展していった。

タイとマレーシアでは1980年代後半に加工組立型産業が成長すると、裾野産業の育成に焦点が当てられることになった。両国ではともに、中間財の発注企業と納入企業を紹介により結びつけるスキーム、また下請企業に技術指導を行うプログラムが実施されている。これらは政府主導の育成策であるが、1990年代半ば以降は、民間側が主導して、産業が直面している問題の解決にあたる官民協力機関が設置されている。タイの産業振興機構やペナンの技能開発センターが代表例であるが、民間側が積極的に政策の立案や事業の運営に関与しており、社会コーポラティズムの性格が強い。80年代までの業界団体は、規制に伴う権益を求めて、政府に政治的な働きかけを行う傾向が強かった。しかし90年代に入り政府が自由化政策を進めると、民間企業は競争力を向上する必要に迫られており、業界が直面する共通の問題に対して、まとまって行動する制度が形成されるようになった。

東南アジア諸国の政府の産業政策に関する役割は、1990年代に入って進展した自由化にともない大きく変化している。それまでは国家が主導して国産化プロジェクトを保護育成してきたが、90年代以降は自由化による競争圧力が働くことは避けられず、産業や企業が競争力を向上させるための基盤整備に、政府の役割が求められることになった。従来のように一国単位で終わらずに、自由化やグローバル化などの外的条件の変化が、政府の産業政策や官民間の制度形成に大きな影響を及ぼしているのである。

#### 【引用文献】

・日本語文献

青木昌彦ほか編[1997]『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。

穴沢眞[1998]「マレーシア国民車プロジェクトと裾野産業の形成—プロトン社によるベンダー育成—」(『アジア経済』39巻5号、アジア経済研究所)。

穴沢眞[2000]「外資系企業と地場企業との連関強化—マレーシアの事例」(丸屋豊二郎編『アジア国際分業再編と外国直接投資の役割』アジア経済研究所)。

伊藤元重ほか編[1988]『産業政策の経済分析』東京大学出版会。

今岡日出紀[1990]「財政・金融と工業化」(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)。

大野健一・櫻井宏二郎[1997]『東アジアの開発経済学』有斐閣。

北村かよ子[1990]「工業化と外資導入政策」(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)。

- 黒岩郁雄編[2002]『アジア通貨危機と援助政策—インドネシアの課題と展望』アジア経済研究所。
- 佐藤百合[2002]『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度改革』アジア経済研究所。
- 末廣昭(東京大学社会科学研究所)編[1998]『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会。
- 末廣昭[2000]「財政金融政策—中央銀行の独立性と組織の能力」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策—制度・組織・アクター』アジア経済研究所)。
- 末廣昭・東茂樹[2000]「タイ研究の新潮流と経済政策論」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策—制度・組織・アクター』アジア経済研究所)。
- 恒川恵市編[1998]『岩波講座 開発と文化6 開発と政治』岩波書店。
- 鳥居高[2000]「マハティールの開発主義と政策実施メカニズム—マレーシア株式会社政策とBCIC育成」(東茂樹編『発展途上国の国家と経済』アジア経済研究所)。
- 服部民夫・佐藤幸人編[1996]『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。
- 原田忠夫[1996]「経済計画・産業政策の立案過程とその実施決定機関」(『産業政策協力研究報告書 マレーシア』アジア経済研究所)。
- 東茂樹[2000a]「産業政策—経済構造の変化と政府・企業間関係—」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策—制度・組織・アクター』アジア経済研究所)。
- 東茂樹[2000b]「タイの経済開発と金融制度—金融セクターにおける経済安定化政策と経済成長政策」(東茂樹編『発展途上国の国家と経済』アジア経済研究所)。
- 東茂樹[2001]「タイの制度改革と経済再建—金融・企業の再構築は進展するの—」(末廣昭・山影進編『アジア政治経済論—アジアの中の日本をめざして』NTT出版)。
- 松井和久[1995]「製造業の発展と産業政策の展開」(『産業政策協力研究報告書 インドネシア』アジア経済研究所)。
- 三平則夫編[1991]『インドネシア—輸出主導型成長への展望』アジア経済研究所。
- 三平則夫[1992]「工業化政策の展開」(三平則夫・佐藤百合編『インドネシアの工業化 フルセット主義 工業化の行方』アジア経済研究所)。
- 村上泰亮[1992]『反古典の政治経済学 下 二十一世紀への序説』中央公論社。  
・外国語文献
- Ammar Siamwalla [1997], “Can a Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand,” in Thailand Development Research Institute ed., *Thailand’s Boom and Bust*, Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Amsden, Alice H. [1989], *Asia’s Next Giants: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Anek Laothamatas [1992], *Business Association and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*, Westview Press.
- Atchaka Sibunruang [1986], *Industrial Development Policies in Thailand*, World Bank.
- Chaipat Sahasakul [1992], *Lessons from the World Bank’s Experience of Structural Adjustment Loans (SALs): A Case Study of Thailand*, Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Christensen, Scott, David Dollar, Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond [1993], *The Lessons of East Asia: Thailand: The Institutional and Political Underpinnings of Growth*, World Bank.
- Doner, Richard F. and Ansil Ramsay [1997], “Competitive Clientism and Economic Governance: The Case of Thailand,” in Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schneider eds., *Business and the State in Developing Countries*.
- Felker, Greg [2001], “The Politics of Industrial Investment Policy Reform in Malaysia and Thailand,”

- in Jomo K. S. ed., *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*, Palgrave.
- Ismail Muhd Salleh and Saha Dhevan Meyanathan [1993], *The Lessons of East Asia: Malaysia: Growth, Equity, and Structural Transformation*, World Bank.
- Jomo K. S. ed. [1993], *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Routledge.
- Khan, Mushtaq H. and Jomo K. S. eds. [2000], *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press.
- Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schuneider eds. [1997], *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglass C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, Jr [1965], *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, Robert D., [1993], *Making Democracy Work: The Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Rangsun Thanapornpun [1998], *Wikrittakan Kan Ngoen lae Setthakit Kan Ngoen Thai* (タイの金融危機と金融経済), Bangkok: Kobfai Publishing. (タイ語)
- Rasiah, Rajah [1999], "Government-business co-ordination and the development of Eng Hardware," in Jomo K.S., Greg Felker and Rajah Rasiah eds., *Industrial Technology Development in Malaysia: Industry and Firm Study*, London: Routledge.
- Rock, Michael T., [1995], "Thai Industrial Policy: How Irrelevant Was It to Export Success?" in *Journal of International Development*, Vol.7. No.5.
- Unger, Danny [1998], *Building Social Capital in Thailand: Fibers, Finance, and Infrastructure*, Cambridge University Press.
- Wade, Robert [1990], *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- World Bank [1991], *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, World Bank.
- World Bank [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』東洋経済新報社、1994年)。