

経済構造改革の行方

1 シンガポールの経済構造

1819年、シンガポールは洋の東西、そして、地域内を結ぶ交易中継地として、イギリスの勢力下で公式に成立した。それから約一世紀以上のあいだ、シンガポールは同じくイギリス植民地であったマレー半島南部という後背地との密接な関係に加えて、東南アジア各地間の集散センター、さらには19世紀半ばから大量流入した華僑の出身地である中国南部との窓口として、大きく成長してきた。

しかし、1945年の「戦後」という時代のはじまりによって、状況は変化していった。イギリスの政治的支配力が低下していったと同時に、「戦前」のような自由貿易の枠組みは、東南アジア各国の独立、中華人民共和国の成立による中国南部との関係停滞、といった環境変化によって、復活することはなかった。こうしたなかでは、同根であるマレー半島との関係性こそが、シンガポールの経済のみならず、その生存には肝要であり、1963年のマレーシア連邦参加につながっていった。

ところが、1965年のマレーシアからの実質的な追放によって独立国家となったシンガポールは、もはやマレー半島との関係性に依拠した単純な交易中継地として生き残ることが不可能となった。このため一国としての「国民経済」を建設することが、シンガポールの自存自立のためには必須となった。

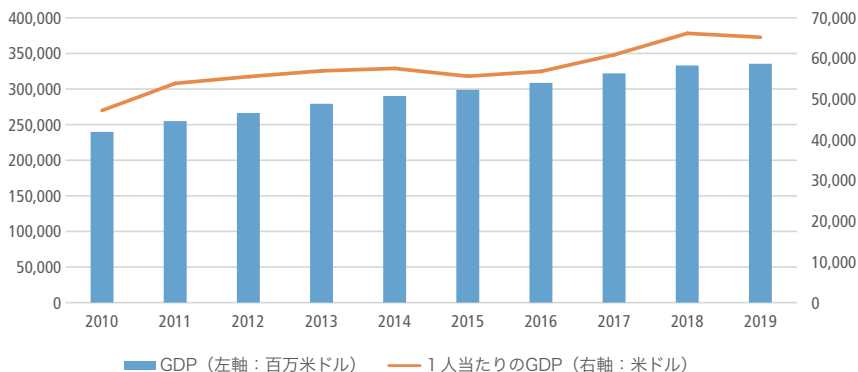
そこで、リー・クアンユー率いる政府・人民行動党は、東南アジアのハブという地理的優位性に加え、世界の資本が安心してアクセスでき、効率的に利用しやすい投資環境を作り上げ、外国資本による直接投資の積極的誘致、技術移転、国

内雇用の確保に邁進した。こうした外国資本導入による工業化に加えて、公営資本を主体にした中核的な大企業集団の形成によって、産業や雇用の多様化が推進された。この結果、シンガポールは1980年代にはアジア新興工業国の一角に数えられ、さらに現代においては、2019年の外国直接投資の流入額が、世界第3位の1055億米ドルになるなど、有数の富裕な国家へと変貌した。

こうしたシンガポールにとって、依然として強みとなっているのは、その地理的位置と高度・柔軟に整備された投資環境であり、これをベースとしながら、誘致する外国資本の産業セクターを不断にアップグレードしている。すなわち、シンガポールは従前の産業セクターに依存するのではなく、つねに高い付加価値を生み出す新しいビジネスを誘致、あるいは創出することで、効率的な成長と雇用を維持しながら、経済成長を続けている。しかし、言い換えれば、これが停滞した場合、国家の存立自体が危ぶまれるのが小国シンガポールであり、それゆえに「永久運動」のような経済成長をめざさなければならない宿命にあるともいえる。

このようにして形成されてきたシンガポールの経済構造をみると、GDPは2010年2398億米ドル、2015年2989億米ドル、2019年3355億米ドルとなり、1人当たりGDPも2010年4万7237米ドル、2015年5万5647米ドル、2019年6万5233米ドルとなるなど、着実な一方向での成長をみせている。(図4-1)

図4-1 GDPと1人当たりのGDPの推移 (2010～2019)



(出所) World Bank, World Development Indicators より筆者作成。

一方で、2019年の産業別GDPをみると、最大セクターは製造業で925億800万シンガポールドル、以下は、ビジネスサービスが694億210万シンガポールドル、卸・小売が668億5850万シンガポールドル、金融・保険が599億8710万シンガポールドルと続いており、この10年のあいだ、大きな構造の変化はみられない。

(表4-1)

表4-1 産業別GDPと構成比 (2010年, 2015年, 2019年)

(単位: 100万Sドル)

| | 2010 | | 2015 | | 2019 | |
|-------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| 製造産業 | 91,573.1 | 27.0% | 102,986.0 | 24.3% | 117,499.6 | 24.7% |
| 製造業 | 71,506.5 | 21.1% | 76,598.2 | 18.1% | 92,508.0 | 19.5% |
| 建設業 | 15,102.6 | 4.4% | 20,433.8 | 4.8% | 18,951.4 | 4.0% |
| 電気・ガス・水道 | 5,209.3 | 1.5% | 5,815.9 | 1.4% | 5,885.6 | 1.2% |
| その他(農水産・採石) | 119.6 | 0.04% | 138.1 | 0.03% | 146.2 | 0.03% |
| サービス産業 | 211,699.7 | 62.3% | 278,101.3 | 65.7% | 307,962.7 | 64.8% |
| 卸・小売 | 49,960.8 | 14.7% | 65,584.5 | 15.5% | 66,858.5 | 14.1% |
| 運輸・倉庫 | 24,927.5 | 7.3% | 30,014.6 | 7.1% | 32,347.4 | 6.8% |
| 宿泊・飲食 | 7,010.3 | 2.1% | 8,763.0 | 2.1% | 9,708.4 | 2.0% |
| 情報・通信 | 11,878.8 | 3.5% | 15,779.3 | 3.7% | 19,853.9 | 4.2% |
| 金融・保険 | 32,530.2 | 9.6% | 49,874.5 | 11.8% | 59,987.1 | 12.6% |
| ビジネスサービス | 48,001.4 | 14.1% | 63,122.4 | 14.9% | 69,402.1 | 14.6% |
| その他サービス業 | 38,482.7 | 11.3% | 44,963.0 | 10.6% | 50,387.8 | 10.6% |
| 所有住宅帰属価値 | 14,937.2 | 4.4% | 18,100.1 | 4.3% | 21,647.0 | 4.6% |
| 物品税 | 22,562.3 | 6.6% | 24,256.7 | 5.7% | 28,568.8 | 6.0% |
| 国内総生産 (GDP) | 339,681.9 | - | 423,444.1 | - | 475,279.5 | - |
| GDP成長率 | 14.5% | | 3.0% | | 0.7% | |

(出所) Singapore Department of Statistics, SingStat Table Builder より筆者作成。

(注) 実質: 2015年価格。GDPの数値はそのまま引用。

しかし、近年のGDP成長率をみると、2010年14.5%、2011年6.3%、2012年4.5%、2013年4.8%、2014年3.9%、2015年3.0%、2016年3.2%、2017年4.3%、2018年3.4%、2019年0.7%で推移している。(図1-1)

こうした成長率について、政府は経済活力・競争力の維持を図ってはいるものの、適正成長率は2012年頃から2~3%であるとの認識を繰り返し示している。すなわち、すでにシンガポール経済は成熟段階に入っていることを示しており、

今後の急激な成長は望めないことを認めている。

また、小国で国内市場規模が小さく、かつ対外依存型の経済構造であるシンガポールの特性として、世界景気の動向という外部要因に左右されやすい点に留意する必要がある。たとえば、上記のように2019年の経済成長率は近年にない低い伸び率であったが、これは米中間での貿易紛争、および中国の景気減速が大きく影響したことによるものであった。

シンガポール経済を観察するときには、以上の構造と特性に留意しながら、分析を行う必要がある。

2 「未来経済委員会」提言の発表

国土、人口、資源に限界のある都市国家のシンガポールは、成長を維持するため不断の経済構造転換が不可欠となっている。とくに、経済をとりまく環境が大きく変化する一方で、規模とコストに勝る新興国から追い上げられており、従来型の産業モデルを脱して、より先進的で高付加価値の経済構造に進化することが求められている。

こうしたなかで、2015年11月にはヘン・スーキア財務相（当時）が、「価値創造型経済は質のよい雇用を生み、イノベーションと起業家精神ある企業を育成する基礎になる」と述べているように、近年では高付加価値・創発型の産業モデルに転換を行うべく、積極的な施策を試みている。

この転換を戦略的に議論し、将来に向けた持続的な経済成長のための政策に反映させるべく2015年12月に設置されたのが、「未来経済委員会」であった。同委員会は、ヘン・スーキア財務相（当時）とS.イスワラン通産相（産業担当、当時）が正副委員長となり、民間からは多国籍企業や地元企業の経営者が参加して、今後10～15年の持続的経済成長を討議するものであった。そして、2017年2月には、グランド・ビジョンとなる提言を発表した。

この提言では、グローバリゼーションの後退や、技術革新サイクルの急速化といった、経済をとりまく環境変化への対応が重要になる、との認識を示している。その上で、今後10年に年2～3%のGDP成長率を維持するには、①国際的な経済連携の深化と多様化、②国内労働力の職業技能の向上と活用、③イノベーショ

ンとその規模的拡大に向けた企業能力の強化、④強力なデジタル化社会の構築、⑤活力にあふれる有機的な都市の開発、⑥経済構造の転換、⑦イノベーションと成長に向けた官民の連携、などが柱になるとしている。

また、国民、企業、政府の三者が、継続的な努力を行う必要があるとし、国民は高度な職業技能を身につけるため、生涯にわたってスキルアップする必要がある、企業は経済をとりまくイノベーションに対して敏感である必要がある、政府は国際的な経済連携のなかで、進歩に対して迅速かつ親和的に対応する必要がある、と指摘している。

さらに、2017年3月には、リー・シェンロン首相は、「技能・革新・生産性評議会」(2016年設置)を「未来経済評議会」に改組して、「未来経済委員会」の監督を行う機関にすると発表した。そして、同年7月の国会答弁において、「未来経済評議会」は経済の成長と構造転換のため、政府、企業、国民の各レベルでの取り組みに向けて注力すると表明した。

3 高付加価値・創発型の産業モデル移行への取り組み

「未来経済委員会」の提言を待つまでもなく、シンガポールは2000年代に入ると、従来のような単純な外国資本の受入れ先としてではなく、高付加価値・創発型の産業モデルに移行するため、さまざまな試みを開始してきた。

たとえば、日本でもよく知られている例として、2003年にはバイオテクノロジー・医療関連研究の世界的な創発拠点である「バイオ・ポリス」、2008年には先端型産業の創発拠点である「フュージョノ・ポリス」などを完成させている。このふたつの施設は、第一期の完成後も、さらに規模を拡張しながら、現在に至っている。

こうした創発拠点は、研究開発のプラットフォームとして機能すると同時に、それらの成果をベースにした自国内での技術開発、企業とのコラボレーションによる製品化や商用化を経て、さらには輸出競争力へと転化され、付加価値の高い新産業へと育成するための起点となっている。そして、このビジネスモデルをバイオテクノロジーや医療に限らず、ほかの創発型産業にも応用している。

これらのコンテンツを拡充させるため、政府は2010年代に入ると政策的・戦

略的な対応を加速している。その一環として、2016年1月にリー・シェンロン首相は、『2020年研究・技術革新・企業計画』(RIE 2020) を発表した。これは2020年までの5年間に、研究開発を促進するための予算措置であり、総額190億シンガポールドルを投じる計画となっている。

重点投資分野としては、「ヘルスケアおよびバイオ・サイエンス」(40億シンガポールドル)、「先進的製造業・エンジニアリング」(32億シンガポールドル)、「都市型ソリューションおよび持続可能性型産業」(9億シンガポールドル)、「サービスおよびデジタル経済」(4億シンガポールドル) があげられる。また、これらを支援する「技術革新・企業関連」(33億シンガポールドル)、「学術研究」(28億シンガポールドル)、「新規分野への機動的対応予算「ホワイトスペース (余白)」(25億シンガポールドル)、「人材育成」(19億シンガポールドル) にも予算が配分されている。

こうした予算を用いた具体策として、2016年には「ジュロン・イノベーション地区」計画が発表されている。これは2020年までに、西部にある「南洋理工大学」(NTU) やエコ産業団地「クリーンテック・パーク」を総合開発して、10万人以上が参加するスマート化技術、ロボット技術、自動運転技術などの研究開発・実証実験の空間を創造するものである。同時に、それらの新技術を、起業、金融、人材、市場参入とのあいだで有機的に組み合わせ、連携・協働を支援するための拠点に育てることも目的としている。

このほか2018年には、「パンゴール・デジタル地区」計画が発表されている。これは北東部の50ヘクタールの土地に、デジタル産業の集積地を建設するもので、最大2万8000人の雇用を創出すると試算されている。同地区内には、デジタル関連企業を集積したビジネス・パークや、新たに設置される「シンガポール工科大学」(SIT) が開学し、スマート化技術のさらなる発展と、デジタル経済に向けた政府、企業、国民各層の取り組みを支援する内容となっている。

以上のような大規模な拠点整備に加えて、迅速かつ積極的な政府の後援もあり、この10年をみると、バイオ・サイエンス、水資源、デジタル・メディア、クリーン・エネルギー、宇宙・航空産業、サイバー・セキュリティー、スマートシティ、フィンテック、自動運転技術、リサイクル製造、ハイテク・都市型農業などの分野において、研究開発、実証実験、外資誘致、起業インキュベーションが盛んに実施され、発展をみせている。さらに、そのなかでもいくつかの産業分野は、す

でに雇用や輸出の拡大に着実に貢献している。

また、国内外からの商標登録や特許申請と知財担保融資などの円滑化による知財関連ビジネス、従来からの「シンガポール国際仲裁センター」に加えて「シンガポール国際商事裁判所」の設置による国際商業紛争の仲裁ハブ化と関連業務の育成、プライベート・バンキングやファミリー・オフィスなどの資産運用関連ビジネスでも、戦略的な育成が進んでいる。

さらに政府は、金融とテクノロジーの融合が、近年のフィンテック分野の成功を生み出したように、すでにシンガポールに集積されている既存産業間の創発に着目し、そのエコシステムやシナジー効果によって、新産業が生成される手法やモデルに着目している。たとえば、自動運転技術やスマート化技術が人工知能やソフトウェア開発などの技術集積を利用し、あるいは都市型・集約型農業技術がエレクトロニクスや太陽電池などの技術集積を活用するといったモデルである。これについて政府は、「未来経済評議会」が策定した国内業界23分野の産業変革マップのなかで、つぎの変革過程ではどの業界間でどのような相乗効果が期待・実現可能かを検討している。

こうしたシンガポールの取り組みは、世界的にも評価されている。たとえば、スイスの国際経営開発研究所 (IMD) による「2019年競争力ランキング」では第1位、アメリカのコネル大学とフランスのINSEADによる世界知的所有権機関の「グローバル・イノベーション・インデックス」では第8位 (アジア第1位)、ダボス会議を主催するスイスの世界経済フォーラムによる「国際競争力ランキング」では第1位、IMDの「デジタル競争力ランキング」では第2位など、高い評価を獲得している。

4 新産業育成に伴う失敗・軌道修正という現実

もっとも、国家主導による重点的な新産業の育成は、順調に成功している事例ばかりではない。

たとえば、バイオテクノロジー分野の研究開発については、海外から招聘した著名研究者たちが、2011年前後に相次いで帰国するという事態が発生した。これについて、そのひとりであったゲノム研究所の元所長でアメリカ出身のエディ

ソン・リュウ教授は、「科学への強い関与とすばらしい研究ができたものの、同時にわれわれの科学的発見が過大評価され、誤って考えられる傾向があった」と述べている。

これはシンガポールが、研究開発への予算投入の見返りとして経済的効果を重視するあまり、研究者に企業との提携や実用化を過度に期待したことへの反発であったと解釈される。リュウ教授は「科学者にとっての見返りとは、つねに金銭とは限らない」と述べている。この問題は、地道な基礎研究の成果を「買う」ことで解決し、応用による経済的効果をひたすら求めようとする、シンガポール式の新産業育成における問題を、象徴する出来事であった。

あるいは、国家として強力にバックアップしてきた、水資源関連の新興企業の破綻といった事態も発生している。自国内の水資源が限られ、その多くをマレーシアからの購入で補っているシンガポールでは、水資源関連の付加価値技術の開発に力を入れてきた。このため、2006年に策定された研究開発の強化戦略「2010年科学技術計画」に基づき、2015年までに国内総生産への寄与額17億シンガポールドル、1万1000人の雇用創出という目標が立てられ、同分野への支援が行われてきた。

こうしたなかで成長してきた水資源関連企業に、水処理大手の「ハイフラックス」(Hyflux)があった。同社は1989年、マレーシア出身の女性起業家であるオリビア・ラムによって、浄水用の中空糸膜を製造する小さな企業として創業された。2001年にシンガポール証券取引所に上場したのち、政府から下水処理再生水プラントの受託運営を開始し、2005年には新たな海水淡水化プラントの受託運営も開始することで、シンガポールにおける浄水供給の35%を占める大企業に成長した。

さらには、中国、インド、中東、アフリカなど、海外40カ所以上でも水処理関連の業務を積極的に展開するなど、事業を急速に拡大していった。こうしたビジネスモデルは、自国で蓄積した高付加価値で競争力のあるソリューション・モデルを製品化して、海外市場に輸出するという、国策に合致した展開であった。

しかし、2010年代に入ると、ハイフラックスは急速な拡大の一方で、実際の収益が低迷し、2018年には経営危機が表面化した。この結果、同社が運営していた淡水化プラント施設などは政府に接収されたうえ、会社自体は2020年11月、

裁判所命令で管財人の管理下に入る結果となった。同時に、同社の株式や社債を購入してきた一般市民たちは大きな損失を被り、政府への不満を巻き起こす事態となった。

このハイフラックスの事例は、単なる一民間企業の問題と片づけることができない部分がある。なぜならば、同社の急速な成長とは、シンガポールの国策に沿って、その方向性を先取りしたものであったと同時に、現実としても公式・非公式に、政府の積極的な支援を受けてきたからである。しかも、ハイフラックスが基本的な経営マネジメントの失敗から破綻したことは、はたして同社が政府の後押しを受けるべきレベルの企業であったのか否かも含めて、大きな疑問を生じさせるものであった。

このほかにも、2014年に開始された国家最大の目玉プロジェクトであった、技術革新と国民生活向上を組み合わせた「スマート国家」構想についても、一時は深刻な停滞がみられた。同構想は、たとえば防犯、物流、交通、ヘルスケアなど、社会インフラや住民サービスのデジタル化・ネットワーク化による技術革新や実証実験を促進し、蓄積した技術を海外輸出して、経済発展の柱のひとつにするという計画である。ただし、実証実験がどこまで進展し、具体的な技術輸出として経済成長へと結びつくかは、当初から不透明感があった。このため、2017年2月には、リー・シェンロン首相が「あるべき速度で進展していない」と述べ、強い不満を表明している。

もっとも、都市国家であるシンガポールでは、莫大な公的資源を投入した計画が、単に水泡に帰することは許されない。のちに、政策的な経済戦略や新産業育成に不具合が生じたとしても、これに対して政府が、柔軟かつ迅速な対処・修正を行うことにも定評がある。

たとえば、バイオ産業については、2011年以降も人材の引き抜きや膨大な投資を継続しており、応用分野での適用を推進することで、さまざまな事業化に結びつけることに成功した。この結果、2011年のバイオテクノロジー分野では1万5183人の雇用と270億シンガポールドルの総生産額であったものが、2018年には2万2723人の雇用と344億シンガポールドルの総生産額を生み出すまでに拡大している。また、水処理分野についても、破綻したハイフラックスを管財人の管理下で処理すると同時に、他企業による技術輸出や海外展開は、引き続き積極

的に推進・後援している。

「スマート国家」については、リー・シェンロン首相が不満を表明した3カ月後には、個別省庁にわかれていた担当部署を、首相府傘下の新組織「スマート国家・デジタル政府オフィス」に統合して、より迅速で実効的な効果を得るための対策に乗り出した。この結果、2018年には「世界スマートシティランキング」で第1位を獲得し、とくにモノのインターネット化技術（IoT）と関連サービスでは、最も発達しているとの評価を得るなど、改善を着実に進めている。

5 生産性向上および国内労働力の競争力強化への取り組み

2011年以降、シンガポールでは経済構造の改革として、もうひとつの柱となる取り組みが実施されてきた。それが、外国人労働力の流入規制を穴埋めするための、生産性向上の取り組み、そして、国内労働力の競争力強化を促進するための取り組みである。

2011年以前のモデルは、低廉な外国人労働力を輸入して活用することで、経済成長を促進するという単純なものであり、労働生産性や国内労働力の競争力強化については、大きく考慮されることがなかった。しかし、先述のように、外国人労働力の増加は国内労働力との競合や社会問題を惹起し、政府・人民行動党への不満や批判となって顕在化した。このため政府は2011年以降、外国人労働者の流入規制を、継続的に強化してきた。

もっとも、従来モデルの転換には痛みが伴うものであり、流入規制による人材不足は、2030年頃まで継続する可能性があると予測されている。リー・シェンロン首相は、「経済は外国人労働力なしでは、困難に直面して国民が苦しむが、外国人労働力が増えれば、経済は回っても社会問題を抱える」(2015年8月2日)、「簡単な答えはなく、どの選択であっても犠牲をとめない、否定的な部分がある。制限すれば経済が成り立たず、受入れすぎれば社会が麻痺する。均衡点をさがして、適切に対処する必要がある」(同年8月23日)と述べている。

このため政府は、外国人労働力の抑制による人材不足を、まずは生産性向上で補う政策を推進した。「従来の経済発展の方法は持続可能でなく、過去数十年では正しい戦略であっても、今後10年やそれ以降に最適とは限らない」(2015年8月、

リム・フンキャン人材相)との決意のもと、「困難な道のりだが、生産性向上と経済成長は唯一の方策」(2015年6月30日、同)との認識で、国・社会全体での各種の取り組みを実践している。

政策の柱としては、2014年から技術革新の促進、情報通信技術の活用、成長企業に対する重点投資、国際化の推進、建設業での生産性向上など、5分野での重点支援を実施している。とくに、中小企業に対しては、人材力、技術力、グローバル化を最大限に引き出すことで、その市場価値を高め、中長期的な競争力・成長を促進する「産業転換プログラム」(予算総額45億シンガポールドル)が2016年に導入された。一方で政府は、低生産性の中小企業を市場から退出させるため、市場原理を活用する必要もあるとしている。

もっとも、生産性向上をめざす上記の政策は、即座に成果の出るものではなく、ある程度の時間を必要とした。このため、政府は当初の全体目標値を2～3%としたが、経済構造改革が本格化した2012～2015年は0.5～1.9%にとどまり、2017年に入ってようやく生産性は3.9%に達し、2018年には2.4%となっている。

産業分野別にみると、とくに金融、製造、専門サービス、卸売などの分野では、良好な成績をあげている。一方で、構造的に労働集約型産業である小売・サービス、建設、運輸のような分野では、外国人労働力の削減策による人材不足、賃金上昇、生産性向上の技術導入コスト増加の影響を受けて、困難に直面してきた。しかし、政府は生産性向上の停滞する分野でも産業競争力強化を緩める意向はなく、たとえば2019年には、サービス分野の外国人雇用規制が再び強化されている。

もうひとつの政策の柱としては、国内労働力の能力開発や再活用といった人材競争力の強化がある。とくに、2015年開始の「スキルズ・フューチャー」による総合プログラム、あるいは産業分野別でのプログラムを用意し、国民の職業技能開発を促進している。2016年には「技能・革新・生産性評議会」(翌年に「未来経済評議会」に改組)が設置され、全国民に向けた能力開発の総合システムを設計し、イノベーションと生涯学習を促進することで、将来的な高付加価値・創発型の経済発展に対応した能力を向上させるとしている。

とくに重視されているのが、デジタル・情報通信技術分野の人材開発と、スキルや世代間のミスマッチを防ぐための能力開発・雇用促進で、前者は「技術能力加速プログラム」、後者は「適応・成長イニシアティブ」による具体的な対策が

実施されている。また、定年退職年齢（従来62歳）後の再雇用義務が65歳から67歳まで引き上げられ、既存労働力の継続的な雇用・活用も進められている。政府によれば、一連の政策によって2015～2018年のあいだには、約6万件の新規の国内向け雇用が創出され、そのうち約5万件が国民に、約1万件が永住権保有者に雇用を提供し、恩恵をもたらしたとしている。

もっとも、上記のような生産性向上および国内労働力の競争力強化を柱にした経済構造改革は、将来の持続的成長に向けた重要な布石であると同時に、これが順調に進展しない場合には、結果としてシンガポールの国際競争力を弱める可能性がある。こうした問題は、「経済界の一部では、経済構造改革によるコスト増や労働市場逼迫が圧力となっている」(2016年3月5日、ターマン・シャンムガラトナム副首相)として、政府も認識している。このため政府は、必要とされる産業分野には、競争力強化への努力目標設定と引き換えに、重点支援や外国人労働力の規制緩和などを、弾力的に適用している。