

リンダ・ロウ他著

『挑 戦 と 応 答』

——経済開発庁の30年——』

Linda Low et al., *Challenge and Response :
Thirty Years of the Economic Development Board.*
Singapore, Times Academic Press, 1993, xxiii,
519 pp.

岩 崎 育 夫

I

シンガポールの経済開発が途上国開発に関心を寄せる人々の注目を集める成果をあげたことはよく知られている。成長の仕組みは、外国資本と国家の「二人三脚」にあり、その特徴は外資依存型と国家主導型の2点からなる、と評者は考える。ここからシンガポール工業化のキーワードとして、外資と国家の2つが抽出できるが、外資は世界のさまざまな国で構成され、その中で中心的役割を果たしたのが欧米や日本など先進国の多国籍企業である。他方、国家はシンガポール政府に置き換えることができ、諸々の経済行政機関の中では経済開発庁 (Economic Development Board) が最も重要といえる。同庁は、外資誘致の実行機関というだけでなく、誘致すべき戦略的業種を決める産業政策も担ったのである。

この外国資本と経済開発庁のうち、外資を巡る研究は、これまで数多く行なわれ、シンガポール開発研究で最も取り組まれているテーマのひとつである。これに対し、経済開発庁に焦点をあてた研究は、部分的に同庁の組織や特定政策などを扱ったものがあるが、総合的な研究はいまだ行なわれていない。そのため、1961年に設立され、シンガポールの経済発展を主導した経済開発庁の、創立30周年記念事業の一環として、「1961～91年の過去30年間におけるシンガポールの経済発展に、経済開発庁が果たした大きな貢献を跡付けることを試みた」(あとがき, 339

ページ) 本書は、きわめて興味深いものといえる。

II

本書は、経済開発庁の委託を受けたシンガポール国立大学経営学部と経済学部の研究者4人と、オーストラリア国立大学の研究者1人の5人が、それぞれテーマを分担して執筆したものである。とはいえ、経済開発庁の「庁史」や公式見解をまとめたものではなく、研究者個々人が独自の立場からシンガポールの経済発展過程の分析を行なったものである。構成は以下のとおり。かっこ内は執筆者名。

はじめに (Goh Keng Swee)

第1章 「外」からみた概観 (Helen Hughes)

第2章 中継貿易基地から新興工業経済へ
(Linda Low)

第3章 経済開発庁 (Linda Low)

第4章 多国籍企業との協調 (Toh Mun Heng)

第5章 多国籍企業との協調の拡大
(Toh Mun Heng)

第6章 地場企業と投資
(Toh Mun Heng ; Linda Low)

第7章 教育と人的資源開発 (Soon Teck Wong)

第8章 他のNIEsとの発展比較
(Tan Kong Yam)

第9章 結論 (Linda Low)

あとがき (Linda Low)

付録 (統計・企業ケーススタディ)

文献目録

このように全体で9章からなるが、各章のテーマやトピックス自体が、過去30年の間にシンガポール経済が直面した課題や経済開発庁の任務を語っており、開発がどのような条件や状況の下で行なわれたかを知ることができる。まず各章の内容を簡単に紹介しておく。

第1章は、本書の導人とも結論ともいえるが、シンガポールの経済開発戦略と経済開発庁の役割との関連を概観する。開発戦略は世界銀行顧問チームの勧告に従い、まず輸入代替工業化から始まったが、

後に輸出指向工業化に転じる。とはいえ、この間一貫して外資が産業の主要な担い手に位置づけられた。経済開発庁の任務は、諸々のインセンティブを駆使して外資を誘致し、1960年代は雇用創出、70年代は資本・技術集約型産業による輸出振興を図ることにあったが、同庁はこの任務をみごとに果たし、シンガポールは経済成長を達成した。これは外向き工業化戦略を選択したこと、経済開発庁の実施方法が正しかったことによるとする。

第2章は、一般読者のための、いわば基礎知識編で、過去30年の経済発展過程を、1960年代・70年代・80年代の3つに時期区分し、マクロ指標をもとに各時期の経済パフォーマンスを簡単に跡付ける。

第3章は、本書の核心テーマのひとつである経済開発庁の任務、活動、業績が詳しく取り上げられる。同庁の具体的な任務は、初期の単純な外資誘致から、外資との協調、地場企業育成、持続的な成長の達成へと変わってきたとし、その目的達成にむけた政策努力を跡付ける。過去30年間の産業構造の変化の検証、経済開発庁の組織変遷と主なトップ官僚の業績の紹介、企業向け資金援助政策や政府他機関との関係の検討、将来任務の展望を行なう。この章を読むと、シンガポールの経済開発に同庁がどのような役割を果たしたかが分かる。

第4章と第5章で、多国籍企業政策を論じる。シンガポールが多国籍企業に門戸を開放したのは、短期間で工業化を達成するには、技術・専門経営者能力と輸出市場をセットで持ちこむ外資の力が是非とも必要だったからである。誘致業種は30年間同じではなく、シンガポールの経済発展段階や労働事情など国内生産要素の状態を見ながら、その時々の世界の最先端産業にねらいが定められ、そのねらいはほとんど達成されたとする。第5章では、1985年以降の時期の多国籍企業に対する政策が検討される。この年シンガポールはマイナス成長に直面し、他方では近隣ASEAN諸国の成長と追い上げが始まり、この時以降、多国籍企業政策と課題に質的な変化が起きたのである。1989年にシンガポールが提唱した、インドネシアとマレーシア3国共同で生産要素の補充を行なって多国籍企業を誘致し、地域の発展を図

ろうとする「成長の三角地帯」のシンガポール経済に持つ意義や、多国籍企業の地域分業体制が築かれた中で、今後、経済開発庁が採るべき政策が提言される。

第6章では、地場民間企業が取り上げられる。外資依存型工業化の中で、地場企業は政府から「無視」され続けた資本であるが、しかし政府は何もしなかったわけではない。初期段階の地場企業政策を簡単に検討したあと、1989年に策定された「地場企業振興マスタープラン」の内容を紹介しながら、今後のあるべき振興策を論じる。

第7章は、シンガポール工業化において唯一の国内資源である、人的資源開発がどのように行なわれたのか、経済開発庁の職業訓練政策を検証する。同庁は、有力外資系企業や外国政府と協同で、中間技術者育成をねらいに数々の職業訓練所を設立したが、これが進出した外資の労働ニーズを満たしただけでなく、労働者の技術基盤を拡大・強化することになったと、いくつかの事例を引用しながら結論づけている。

第8章は、アジアNIEs 4カ国・地域との政策面での相互比較を試みる。輸入代替と輸出指向への転換時期、外資政策、政府経済機関などのテーマが取り上げられているが、なかでも外資政策の比較に焦点が置かれる。他の3カ国の開発パターンは外資依存型とはいえ、地場企業が産業を担う構造が明らかにされ、ここからシンガポール製造業の外資依存の特異性が再認識できる。

最終章が結論で、地場資本の海外投資の現状や、今後シンガポールが先進国となるために必要な経済開発庁の政策課題を論じたあと、シンガポールの外資依存型開発は歴史的状況に適合したもので、順調に進行した、この開発パターンは他の発展途上国のモデルになりうると結論づける。

なお巻末付録に、膨大な統計資料と、外資系企業6社と地場企業8社の成長・発展過程を簡単に跡付けたケーススタディが付されている。

III

本書が持つ意義の第1は、シンガポールの経済発

展過程を、最大の推進アクターである経済開発庁を軸に検証した点にある。同庁は、適切な政策と有能なスタッフにより、国内要素と外部要素をつなぐ役割をうまく果たしたとされる（104ページ）。1968年に全面的に改組されるまで、開発計画の策定、優先産業の選定、外資系企業の誘致、工業団地の造成、資金融資など、経済開発に関わる業務を一手に扱う総合機関であった。改組後は、産業政策と外資系企業の誘致の2つの任務に特化するようになったとはいえ、経済開発庁の役割に触れずしてシンガポールの開発と発展を語ることはできない。この点からすると逆に、なぜこれまで経済開発庁に焦点をあてた研究がなかったのか、不思議なくらいである。

第2は、経済開発庁の産業政策の分析を通じ、シンガポール工業化を担った業種は、過去30年同じなのではなく、担い手産業に変化があることが明らかにされていることである。むろんこれまでの研究でも、生産高や付加価値額などの指標を使い産業構造の変化を分析することは行なわれているが、本書は、成長産業と衰退産業という概念で新たにとらえ直す。衰退産業の代表が1960年代を担った造船業で、石油精製業も80年代以降、徐々に製造業部門での重要性が低下してきた。これに対し成長産業の代表が電子部品産業で、80年代後半になると生産高、輸出高、雇用労働力などで製造業部門全体の3分の1以上のシェアを占める。この他にも、石油化学や工業用化学製品が、成長産業に挙げられる。

この成長産業と衰退産業の交替において経済開発庁は、世界産業の新しい流れと国内生産要素の比較優位をすばやく的確に読みとり、その時々状況に最も適した産業を振興して産業の中軸に据えることに努力してきた。過去30年間の持続的な産業発展という事実は、同庁がこの任務をうまくこなしてきたことを語っている。

第3は、本書によって、改めてシンガポール開発の特異性が明らかになったことである。シンガポールで開発を担う資本には、外国資本、政府資本、地場民間資本（大半は華人資本）の3つがある。この中では、とりわけ製造業で外国資本が圧倒的なシェアを占め、それを補完するのが政府資本である。開

発の全段階を通じ地場資本の製造業投資は毎年20%ほどでしかなく、しかも輸出の半分近くを占めるリーディング・セクター、電子産業への投資は微々たるものでしかない。地場資本の投資分野は、金融・サービス産業が中心で、しかも1980年代に入ると海外投資が目立つようになった。つまり地場資本は国内の産業開発に参加するよりも、国内外で非製造業分野での経済活動に重きを置いているわけである。ここから読みとれる構図は、シンガポールの工業開発資金として、外国資本（先進国資本）が流入して輸出向け生産を行ない、逆に地場資本は外国（アジア地域）に投資する、という特異なものである。これは政府の外資優遇政策と華人資本の伝統的投資パターンが組み合わさった結果であるが、シンガポール経済のひとつの特徴でもある。

IV

最後に、本書全体について評者の感想と意見を述べてみたい。第1に、本書を読んで気になった細かい点や問題点をいくつか指摘しておく。第2章の冒頭で本書のねらい、構成、各章の内容紹介がされているが（27～30ページ）、構成上不自然である。これは「はじめに」にくるべきものであろう。また第6章で、民間企業の将来像のモデルとして、政府系企業の中でもずば抜けて業績の優れたシンガポール航空を例示して、民間企業のあるべき姿を論じている。確かにシンガポールの政府系企業は、多くの発展途上国のように決して、「非効率」「赤字」企業ではなく、収益第一の経営原理で運営されている。しかし民間企業と政府系企業とでは、資本金力や企業規模に大きな違いがありすぎるし、経営者の問題にしても、政府系企業にはエリート官僚が配属され、他方、中小零細企業は後継者の確保に悩まされているなど、同列に論じることはできない。そのためこの比較はあまり意味がないのではないと思われる。

さらに、巻末付録に外資系企業と地場企業14社のケーススタディが収められているが、対象企業の成長・発展過程と経済開発庁の振興政策との関連性について、数社を除くとほとんど触れられていない。

ケーススタディ自体は、貴重な情報資料といえるが、本書との有機的関連性があまりないのは残念である。また執筆は、シンガポール国立大学の研究者が中心であるが、もし可能ならば経済開発庁で実際に開発政策を担当する行政官が若干の章を執筆したならば、研究者によるマクロ分析を補完することになり、より本書の価値が増したのではないと思われる。

第2は、シンガポールの産業政策、具体的には外資政策と輸出指向工業化政策が有効であった、との確信に満ち溢れていることである。近年のマレーシア、インドネシア、タイの日覚ましい成長はシンガポールの例に倣ったからで、発展途上国は、シンガポールの開発事例から学べるとの結論が導き出されている(第9章)。まさにASEAN地域で唯一NIEsの地位を獲得したシンガポール(経済開発庁)だからこそいえる発言であろう。ただ経済パフォーマンスは確かにこれを雄弁に語るが、単に経済政策にとどまらず、これがどのような社会的政治的基盤(たとえば労働政策や政治体制の問題)の上に可能となったのか、非経済的要因にまで踏み込んだ提示がなされていない、より説得的だと思われる。

第3は、シンガポール研究の視点をめぐる問題である。世界銀行が1993年に発表した『東アジアの奇跡』をきっかけに、研究者の間でアジアの経済開発が市場主導で達成されたのか、国家主導で達成されたのか、改めて議論を呼んでいる^(注1)。評者は、シンガポールの開発は絶対的な政治基盤を確立して強大な権限を握った政府(人民行動党)が、労働者管理や企業政策など、開発を「上から」行なったことが大きな成功要因であり、それゆえ国家主導型に属すると考える。この視点から韓国や台湾の成長過程や要因を分析した研究は数多いが、しかしシンガポールの事例研究では、なぜか少ない。どちらの視点に立つかは別にしても、シンガポールの開発が「国家主導型」か「市場優位型」かを巡る議論は、同国の開発の特徴を浮かび上がらせることや、本書で著者たちがいうように、他の途上国に対する政策インプリケーションの意味からも重要だと思われるが、本書では、この点があいまいであるように思われる。

たとえば、「経済開発庁は、市場介入を通じて産業育成と輸出振興の努力をしたが、総合的にみれば市場優位の姿勢をとった」(25ページ)、あるいは、成長は「市場メカニズムと経済開発庁の見える手の2つに導かれた」(105ページ)、といった具合で、どちらともされていない。

シンガポールの経済発展について、国家主導型であったか、あるいは市場優位型であったかを巡る議論が、なぜ少ないのか、それ自体興味あることである。このような研究状況の中で、ロダンは自覚的に国家主導型の視点を提示し、シンガポール工業化を単に政府の経済政策や産業政策だけでなく、労働政策や開発を支えた政治の仕組み、さらには新国際分業の中における同国の位置との関連で分析を行なった^(注2)。彼の見解は傾聴に値すると評者は考える。シンガポールの経済開発においてきわめて重要で多様な任務を負い、かつ強大な権限を持った経済開発庁、すなわち国家に焦点を当てた本書が、国家と市場の関連について、より明確な視点を提示したならば、理論研究を深化させることになったと思われるが、この点で本書の視点には物足りなさが残る。

本書のはしがきて、ゴー・ケンスィ元副首相は、今後の研究においては、単に欧米諸国の経済理論を援用して分析するのではなく、シンガポールの開発過程を包括的に検証し、そこから導き出された視点で途上国開発を理論的に説明することの必要性を強調する。具体的には、シンガポール人研究者により、あらゆる事実を視野に取り入れて、シンガポールの成長過程を総合的に検証しようというもので、評者も大いに賛成である。本書に続き、そのような試みが行なわれることを期待したい。

(注1) World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Washington, D. C., 1993). および The World Bank's *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, World Development*, vol. 22, no. 4, Apr. 1994, pp. 615-670.

(注2) Garry Rodan, *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital* (London: Macmillan Press, 1989).