

## Focus. シンガポールの産業振興策 —その成功要因を探る—

## 【要約】

- ◆ シンガポールの一人当たり GDP は日本を追い越し、2016 年には世界第 10 位となるまでに成長した。また、優れたビジネス環境についても国際的に高い評価を受けている。
- ◆ シンガポールの産業振興策の特徴は、外資誘致のみに依存せず、産業の牽引役たる GLC (政府系企業) が存在すること、そして GLC を政策で支える、世界で最も優れていると言われる官僚が存在することである。シンガポールでは、謂わば、官僚機構が国の“経営”を担い、GLC がその“執行”機能を担っている。そして、この GLC や官僚機構を担う、シンガポール唯一の資源たる人材を選抜、育成し、適材適所に供給するシステムが機能している。
- ◆ そうした産業振興策が功を奏し、目覚ましい経済発展を遂げたシンガポールであるが、その傍らで、民間中小企業の育成阻害やドロップアウト問題等の弊害、産業振興を最優先するあまり生じた社会的な歪みといった「影」の側面が指摘されていることも事実である。シンガポールの産業振興策は、手放しで賞賛される「光」の側面ばかりではなかったことについては留意すべきであろう。
- ◆ 政治の安定性や、都市国家であるといったシンガポールの特異性をも勘案すれば、他の ASEAN 諸国がシンガポールの産業振興策をそのまま模倣することは困難であるが、根底に存在する考え方や姿勢は参考となり得るであろう。
- ◆ シンガポールは今、重要な岐路に立っている。先進国となって久しく、もはやロールモデルとする国がない中で、先進的な産業振興と産業振興策をもたらす「影」の側面の解決を両立しうる、統合的な政策を立案しなければならない。更なる成長を遂げられるか否かが、これから問われようとしている。

## 1. はじめに

## (1) 産業振興に成功した国、シンガポール

一人当たり GDP  
は日本を追い越  
し世界第 10 位に

シンガポールの一人当たり名目 GDP は、2000 年代半ばに日本を超えた。2016 年には日本の 38,917 米ドルに対して、シンガポールは 52,961 米ドルとなり、世界第 10 位となるまでに成長した。2006 年から 2016 年の 10 年間の GDP 成長率(年平均)は、日本の 0.9%に対して、シンガポールは 4.7%となっている。加えて、【図表 1】のような優れたビジネス環境を整備し、世界有数の産業立国としての地位を確保<sup>1</sup>しており、産業振興に優れた成果を上げている。

<sup>1</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-17* では、シンガポールの国際競争力は世界第 2 位と評価された。国際競争力のランキングは第 1 位から順に、スイス、シンガポール、アメリカ、オランダ、ドイツ、スウェーデン、イギリス、日本、香港、フィンランド。

【図表 1】シンガポールの優れたビジネス環境

<p><b>自由化水準の高さと透明性</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>セキュリティに係わる業界を除いては外資規制無し</li> <li>Transparency Internationalの発表する2016年腐敗認識指数では世界第7位。アジアでは第1位</li> </ul>	<p><b>英語が公用語</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>英語、中国語、マレー語、タミル語が公用語であるが、英語は小学生から必修であり、ビジネスの場においては英語が主</li> </ul>	<p><b>インフラ・生活環境の整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ASEAN域内では、道路ネットワークを初め、公共インフラの充実は圧倒的に高い状況</li> <li>HSBCが行った調査では、駐在員による駐在先の評価第1位を獲得</li> </ul>	<p><b>税制上のメリット・インセンティブ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法人税は香港に次いで低い水準となる17%</li> <li>外資企業誘致や産業振興を目的とした各種優遇税制、補助金が存在</li> </ul>
<p><b>立地の優位性</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ASEAN各国の首都は航空機で3.5時間以内の距離</li> <li>2016年のコンテナ取扱量は上海に次ぐ世界第2位</li> </ul>	<p><b>教育水準の高い人材</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>英THEIによる2016年アジア大学ランキングにおいて、シンガポール国立大学、南洋理工大が1、2位を占有</li> </ul>	<p><b>情報収集の容易さ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>税制優遇や立地優位性により各国の地域統括会社が集積しており、ビジネス上の情報収集が容易</li> </ul>	<p><b>国際金融のハブ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>シンガポールに拠点を置く金融機関は1,200社以上存在し、アジア有数の資金調達拠点</li> <li>外為取扱高でもアジアで第1位</li> </ul>
<p><b>政治・社会の安定性</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>独立以来、人民行動党が政権維持</li> <li>人口当たりの犯罪発生率は日本より低い</li> </ul>	<p><b>産業集積</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>石油化学、電気電子産業のほか、近年では航空機産業、医薬品等の集積にも注力</li> </ul>	<p><b>幅広いFTA、投資協定</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AEC他、二国間協定も積極的に締結しており、シンガポールの関税率は非常に低い水準</li> </ul>	

(出所)JETRO 資料、EDB 資料よりみずほ銀行産業調査部作成

### シンガポールの産業振興の成功要因を考える

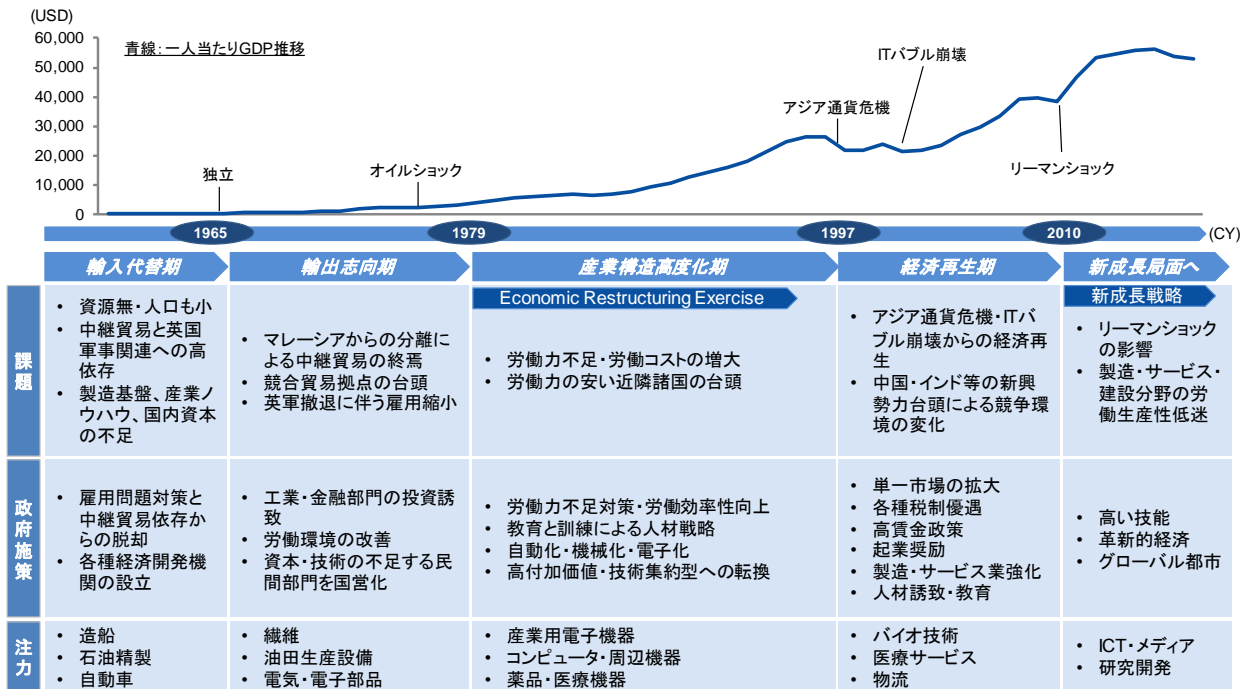
シンガポールは、何故、このような成功を遂げることができたのであろうか。ASEAN の中には、中所得国となって以降、高所得国入りを課題とする国も存在する。対して、産業振興に成功し、中所得国の罫に捕らわれることなく、高所得国となることが出来たシンガポールならではの成功要因は何であろうか。本稿では、まずは産業振興の経緯を振り返った上で、シンガポールの産業振興を成功に導いた要因について考察する。

## (2) 産業振興の経緯

突如として独立して「しまった」シンガポールにとって、産業振興は必須であった

シンガポールが産業振興を国是とした政策を展開した背景には、シンガポール独立の経緯がある。1959年にシンガポール自治州の首相となったリー・クアンユーは、当初、マレーシア連邦の一部として共通経済圏を築くことを企図していた。しかし、民族対立を主因としてマレーシア連邦政府との対立が生じ、1965年にシンガポールは追放される形で分離・独立して「しまった」。天然資源は何も無い中で、マレーシア連邦という共通経済市場へのアクセスを突如として絶たれてしまったのである(【図表 2】)。

【図表 2】シンガポールの政策展開と産業振興の歴史



(出所)JETRO 資料、EDB 資料よりみずほ銀行産業調査部作成

輸入代替から始まり、輸出志向へ—外資とGLC(政府系企業)を両輪とした産業振興

1959年に自治権を獲得したシンガポールは、技術や資本が無い中で、独立前から、外資誘致にその活路を見出していた。政府は、外資誘致促進のための各種政府機関を設立し、その中でも中心的な役割を果たしたのは、1961年に設立したシンガポール経済開発庁(EDB)である。EDBは進出企業にワンストップで対応する窓口機能を担ったほか、「パイオニア・ステータス」<sup>2)</sup>に代表される、外資誘致を促進するための優遇税制を整備した。また、外資の一大集積地となったジュロン工業団地を設立したのも、同時期の1961年である。その結果、1960年代終盤には、半導体組立Texas Instrumentsの進出を契機に、競合のNational InstrumentsやHewlett-Packardも進出、外資の集積が加速した。

シンガポールが、GLC(政府系企業)の設立を開始し、産業振興の更なる加速化を図ったのも、外資誘致が軌道に乗り始めた1960年代終盤からである。まず、海運のNeptune Orient Linesを1968年に、航空のSingapore Airlinesを1972年に設立するなど、民間部門では資本力や専門技術の不足する、資本集約型産業を担うGLCを設立させた。また、1968年にEDBから産業振興に資する融資機能をDBS Bankとして分離し、民営化させたほか、同年、港湾庁の再編によりKeppel Corporationを設立するなど、外資を誘致するための土台となる港湾、住宅、工業団地等のインフラ開発を担うGLCも設立させた。相次ぐGLCの設立には、独立後間もないシンガポールにおいて、起業家として活躍できる人材が不足する中、民間部門での起業に頼らずに、政府主導で新しい産業を興すことで、産業振興を加速化させる狙いがあった。

<sup>2)</sup> EDBによりパイオニア・ステータスの認定を受けた企業には、最長15年間に渡り法人税の免税措置が適用される。製品の種類、投資規模、技術レベルなどによりパイオニア・ステータスの付与が判断される。

産業構造高度化から、新たなステージへ持続的成長を企図し、様々な産業振興策を施行

また、シンガポールにおいては、唯一の資源とも言える人材の育成に関する政策も、産業振興策に合わせて策定されている。労働集約型産業に注力していたこの時期においては、幅広く労働者を育成する観点から、基礎教育の拡充を主眼に置き、学校設立や教員の確保に優先して取り組んだ。

オイルショック後の 1979 年頃から経済発展が減速すると、産業構造の高度化により経済発展を再加速させることを目指し、教育や研修を通じた人材開発、自動化・機械化・電子化への投資促進政策に注力した。1980 年代以降にグローバルな競争環境が激化すると、科学技術の発展や、サービス業の強化を図った。外資誘致策についても、高付加価値型産業の誘致に転換し、1982 年には R&D 特化型の工業地区であるサイエンスパークを開業した。現在では、このサイエンスパークに 300 社以上の企業や国家機関が研究センターを設置しており、科学技術のハブとしての地位を築いている。GLC についても、この時期の注力産業の担い手として、1995 年に精密機器メーカー Singapore Technologies Precision Engineering (現 Accuron Technologies) を新設したほか、1997 年に複数社に分散していた航空、エレクトロニクス等の企業を再編・統合し、Singapore Technologies Engineering を設立することで、高付加価値型産業での産業創出・振興を図った。加えて、既存の GLC がこの時期にいち早く自動化等の生産性向上策や、サービス高度化に取り組んだことも、産業構造高度化の一助となった。

人材育成についても、産業構造高度化を実現するべく政策転換がなされた。高付加価値型産業を担う優秀な外国人人材を、高待遇を与えることで積極的に誘致したほか、自国民の教育政策においても、優秀な人材の選抜、高度な能力開発を目的とした教育システムを導入した。この教育政策において、当時の首相であるリー・クアンユーが意図したのは、教育システムによって選抜、育成した優秀人材を、GLC のみならず、政策立案を担う官僚機構へ供給することであった<sup>3</sup>。こうした経緯を踏まえ、シンガポールにおいて度々行われる公務員制度改革は、報酬や評価体系等のインセンティブ強化による、優秀人材の官僚機構への留保を主目的としている。他方、産業構造高度化の成功により、多くの雇用が創出され、労働者が不足気味となったことから、シンガポール国民が敬遠しがちな単純・低賃金労働を、労働力の安い国々からの外国人に頼ることとなった。

1997 年のアジア通貨危機や、2009 年のリーマンショックといった世界的な経済減速局面が発生した後も、持続的な成長を目指し、一層の高付加価値化、近年では一歩進んで付加価値創造型の産業振興策を打ち出している。これらの産業振興策の中では、例えば注力分野として ICT を挙げており、Smart Nation Initiative<sup>4</sup>のような取組に注力している。この取組においては、外資に加えて GLC である Singapore Telecommunications や、Singapore Technologies Engineering が通信やセンサー分野における参入の意向を表明しており、現在においても GLC がシンガポールの産業政策の根幹に関与している事が伺える。

<sup>3</sup> リー・クアンユー公共政策大学院ウェブサイトにおいても、“Singapore’s education system is unabashedly meritocratic (some might say elitist) in its focus on identifying and developing the very best talent and, equally important, directing it towards public service”と記載されている。

<sup>4</sup> ICT を最大限に活用して、社会・経済を快適且つ競争力のある「スマート国家」を目指すもの。

発展の歴史を紐解くと、キーワードは「GLC」と「官僚機構」、そして「人材」

他の新興国と同様に、資本や技術の不足を補う外資の誘致が、シンガポールの産業振興を進める上で大きな役割を果たしてきたのは間違いない。しかしながら、その発展経緯の中で特筆すべき点は、誘致した外国企業と共に、GLC が産業振興の牽引役を担ってきたことである。次章では、その GLC と、国策の担い手である官僚機構につき、その特色を検証する。また GLC と官僚機構を担う、シンガポール唯一の資源とも言える人材を選抜、育成する教育システムについても言及したい。

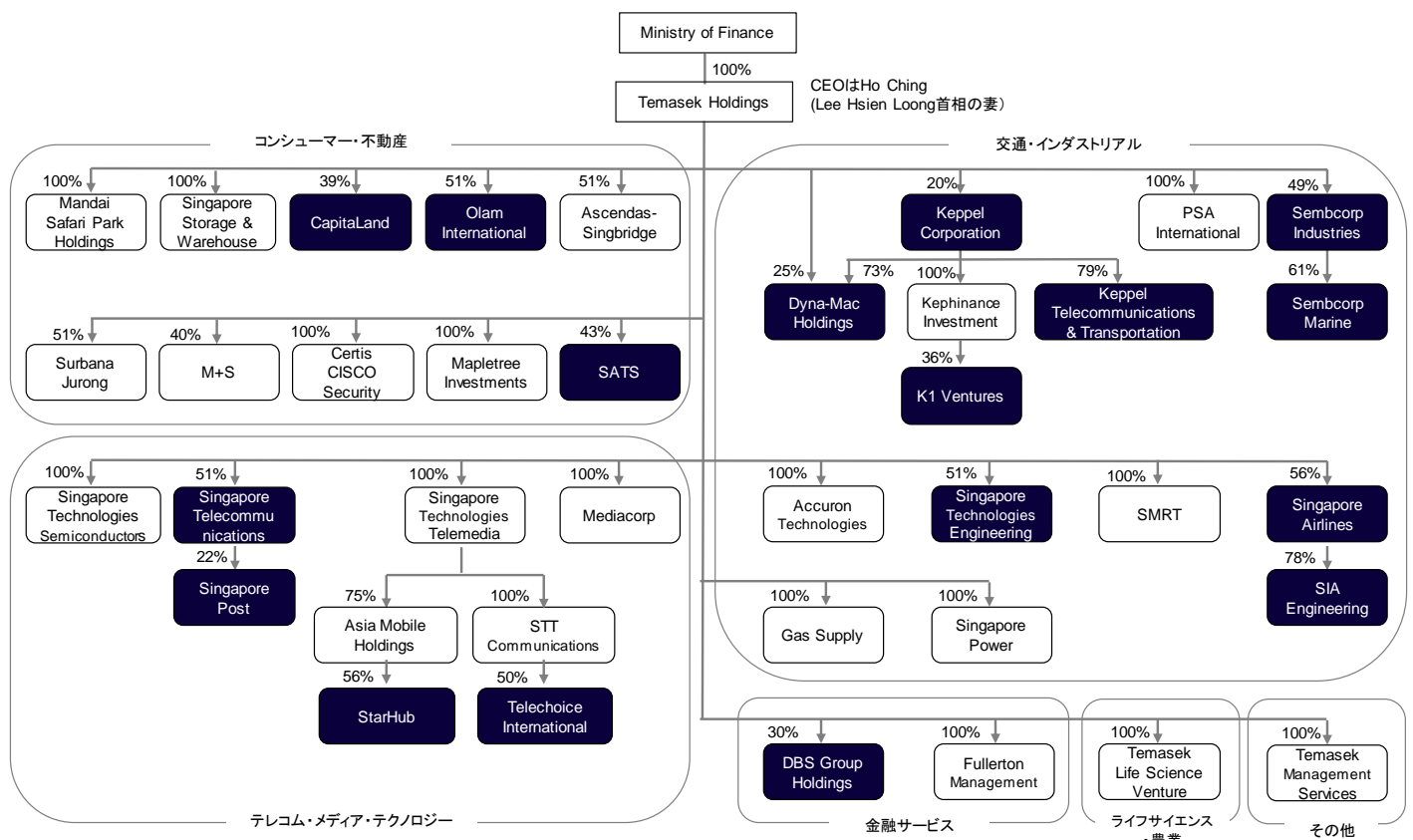
## 2. 産業振興策の成功要因

### (1)GLC – 産業振興の牽引役となりえた理由

GLC とは、テマセクを中心とした一大ホールディングカンパニー制度

GLC とは、「政府が、政府の持ち株会社である Temasek Holdings (以下、Temasek)あるいは他の行政機関、法定機関を通じて 20%以上の議決権株を保有する企業」である<sup>5</sup>。GLC が担う産業領域は、コンシューマー、不動産、通信、交通、インダストリアル、金融と、基幹産業をほぼ網羅している(【図表 3】)。

【図表 3】 Temasek 傘下の GLC



(出所) 各社年次報告書よりみずほ銀行産業調査部作成

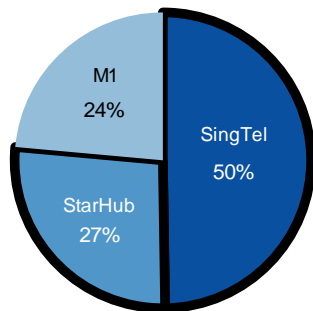
(注) 黒塗は上場 GLC。各 GLC の子会社については、上場子会社のみ掲載。

<sup>5</sup> GLC の定義は文献により様々であるが、本稿ではリー・シェンロン副首相(当時、現首相)による国会答弁時(2002年8月)の定義を採用する。尚、Temasek 傘下企業以外にも、財務省傘下の Changi Airport Group や MOH Holdings (公共医療機関を統括)等が存在する。

シンガポール産業界での存在感は圧倒的

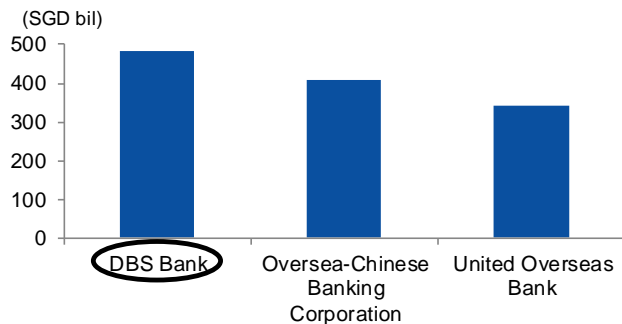
2017年4月末時点で、シンガポール証券取引所に上場するシンガポール国籍の企業は537社存在する。そのうちGLCは17社と、数の上では3.2%に過ぎないものの、時価総額においては全体の43.9%を占有する。また、GLCのうち、上場している17社の売上高を合計すると、シンガポールの名目GDPの25%相当額に達する。更には、シンガポールの各業界におけるGLCのシェアを概観すると、シンガポールの産業界においてGLCが圧倒的なプレゼンスを誇ることが見て取れる(【図表4~7】)。

【図表4】移動体通信加入者数シェア



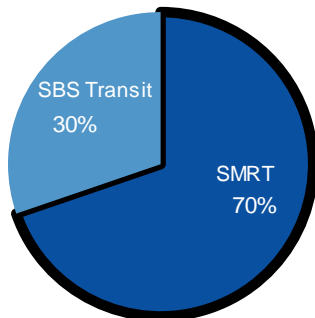
(出所) 各社アニュアルレポートより  
みずほ銀行産業調査部作成  
(注)2016年3月時点

【図表5】地場銀行総資産額比較



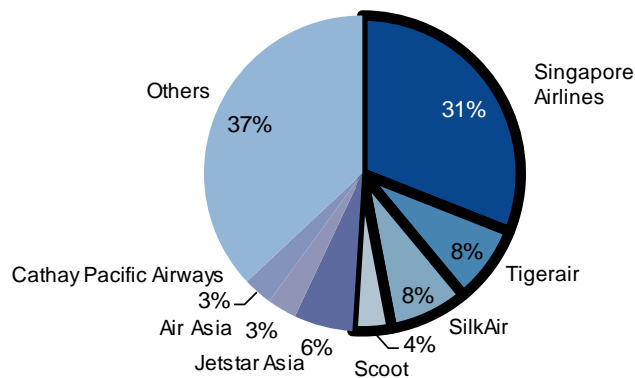
(出所) 各銀行アニュアルレポートよりみずほ銀行産業調査部作成  
(注)2016年12月時点

【図表6】MRT乗客数シェア



(出所) 各社アニュアルレポートより  
みずほ銀行産業調査部作成  
(注)2016年の乗客数

【図表7】チャンギ国際空港発着航空便シェア



(出所) OAG Aviation Worldwideレポートより  
みずほ銀行産業調査部作成  
(注)2016年6月時点。座席数ベースでのシェア

国有でありながら、民間企業と同様の経営体質を持つことを要求

GLCの特徴として先ず言えるのは、「限りなく民間企業に近い」という点である。GLCは民間企業と同様に、利益を生むことが要求されている。これは、リー・クアンユー首相(当時)が、他の新興国に見られる国営企業の不健全化に対する懸念を払拭すべく、GLC設立当初から要求している原則である。斯かる中、GLCは、政府から補助金や政府保証を与えられるといったようなことはなく、市場原理に則って運営されている。また、通信事業におけるSingapore TelecommunicationsとStarhub、不動産事業におけるCapitaLandとMapletree

Investment のように、一部の業種においては同じ業種に 2 社以上の GLC を保有し、互いに競争させる点も特徴的である。利益を生まない GLC については、2016 年に Temasek が海運企業 Neptune Orient Lines の保有持分 65% の全株式を仏 CMA CGM グループへ売却した例に象徴されるように、売却もしくは清算されることもある。

加えて、GLC は国内での事業基盤を確立した後は、国際競争力を備えることを要求されている<sup>6</sup>。例えば Singapore Telecommunications は ASEAN のみならず、南アジア等でも通信事業を展開しているほか、CapitaLand は 28 カ国 138 都市にて不動産開発事業を行っている。この背景には、小さい国内市場だけでなく、海外市場において事業展開することで、更なる利益を追求できることに加え、国際競争の中で身につけた事業ノウハウを国内に還元するという目的もあろう。

ガバナンス面も、民間企業同様の水準が求められている。1974 年に Temasek が設立され、GLC をその傘下に移管することになった理由のひとつは、規制関係を担う政府と、利潤追求を担う GLC の分離である。1980 年代半ばには、GLC への民業圧迫批判に対応すべく、透明性の確保を狙った再編や株式上場を進めることになるが、この過程によって、GLC のガバナンス体制は更に強化されることとなった。現在、Temasek はあくまで株主としての権利を行使することで経営陣の指名や事業戦略に関与することとしており、その他の方法で政府や Temasek が GLC の経営に対して指示を出すことは無い。つまり、各 GLC の経営は民間企業と同様に其々の経営陣に一任されている。そして、その経営陣への報酬については、例えば上場している多くの GLC では、経営陣と株主の利害を一致させるため、また、経営陣が GLC の長期的な業績向上に取り組むインセンティブとするために、株式報酬や、業績連動の報酬等の仕組みを取り入れている場合がほとんどである。

シンガポールの  
最優秀の人材が、  
GLC に供給？

GLC について更に特徴的なのは、国を挙げての人材確保が行われている点である。1990 年代半ばまでは、役員・諮問事項指名理事会 (DCAC)<sup>7</sup>が、現在では Temasek が GLC の経営陣の指名を行っており、GLC 設立当初から現在に至るまで、官僚や大臣経験者が経営陣として GLC に派遣されている<sup>8</sup>。このように、退官した優秀人材を再任用することで、引き続き経済に貢献してもらおうという、GLC への優秀人材供給システムとなっている模様である。但し、所謂「天下り」とは異なり、GLC に派遣された経営陣は、結果を残すことが出来なければ解雇されることもあると言われている。

以上のように、シンガポールは GLC に対し、外資誘致と両輪を成す産業振興の牽引役を担わせた上で、民間と同様の競争原理の中で事業を行うことを要求している。さらに、経営の効率性を追及すると同時に、人材を適材適所に供給するシステムを作り上げたことが成功要因の一つであろう。

<sup>6</sup> 2002 年に Temasek が事業戦略等を明文化した Temasek Charter 2002 による。

<sup>7</sup> 政府機関のひとつであるが、役割や構成メンバーに関する詳細は明らかにされていない。

<sup>8</sup> GLC 設立当初においては、例えば National Iron and Steel Mills に当時の住宅開発庁長官のホウ・ユンチョン（現在のシンガポール国立大学卒業。住宅開発庁長官を務めた他、DBS Bank や PSA International 等、複数の GLC のトップを歴任）、Keppel Corporation に財務事務次官のシム・キープン（現在のシンガポール国立大学卒業。複数の省庁の事務次官を務めた他、チャンギ国際空港の設立にも貢献）を派遣。現在においても、例えば Singapore Telecommunications の国際部門 CEO のアーサー・ラングは陸運庁の役員、CapitaLand のグループ CEO のリム・ミンヤンは観光庁の役員を兼務するなど、官から GLC への人材供給は現在でも続いている。

**(2) 官僚機構 — 産業振興の旗振り役**

シンガポールの産業振興は、国の明確な方針と実行力のある施策のもと、実現したもの

優秀な人材を確保し、エリート集団に仕立て上げる仕組み

所謂「官僚的なもの」を徹底的に排除する仕組み

GLC が産業振興の牽引役を担ってきたとすれば、その枠組みを考案し、またその土台となる諸施策を企画してきた産業振興の旗振り役は、シンガポール政府、すなわち官僚機構である。産業振興の経緯を振り返れば、GLC と同様に、官僚機構がその成否に大きく関わってきたことは明白である。

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-17 においても、シンガポールの公的部門のパフォーマンスは世界第 1 位であり、国際的にも評価が高い。その、謂わば、「世界最強」の官僚機構が作られた背景には、どのような仕組みがあるのだろうか。

先ず挙げられるのが、採用において優秀人材を確保する仕組みである。基本的には採用条件に年齢や国籍を問わないことや、インターンシップ制度等、民間企業と同様の採用制度を取り入れている。その中で、官僚機構にエリートを囲い込むためのユニークな仕組みとして、奨学金制度が挙げられる。政府奨学生は高校卒業後、奨学金を利用し、国内の大学のほか、欧米を中心とした国外の大学にも通うことが出来る。その一方で、大学卒業後は 4 年から 6 年間、公務員として従事する義務を奨学生に負わせている。公務員の人事を担う人事委員会 (PSC) が管轄する奨学金は PSC 奨学金と呼ばれるが、その対象者は、氏名・出身校・進学先と専攻が公表され、その中でも最高峰とされる大統領奨学生の場合には、ニュースでも大きく報道される程の荣誉となっている。因みに、2016 年は PSC 奨学生が 73 名、大統領奨学生は 5 名のみと狭き門となっており、まさに選抜されたエリートと言える。

次に、処遇である。先ず、評価体系については、徹底した実力主義を採用している。業績と潜在力が評価されれば、年齢に関係なく昇格することができる一方、例えば国の政策を担うトップ層たる行政管理職が、一定の潜在力を持たなければ、他の部門へ異動させられることもある。因みに、評価体系は石油大手 Shell の制度を参考に、リー・クアンユー首相 (当時) が導入したものである。また、賞与については、GDP の増減と連動する仕組みとなっている。つまり、国を成長させることが出来ればボーナスが増え、停滞させれば減少する仕組みである。まさに国の「業績」に連動する処遇となっており、官僚が経済発展へ真摯に取り組むインセンティブとなっている。

最後に、徹底した汚職の排除に対する取組についても触れておきたい。政府や GLC 主導での産業振興を遂げる中で、官の位置付けが必然的に高いものとなっているシンガポールであるが、公平性や透明性確保、ひいては国民からの信頼確保の観点から、汚職の排除は徹底的に取り組んでいる。その徹底振りは、汚職防止法に、疑わしきは罰す、等の特徴的な規定<sup>9</sup>が存在することからも窺い知ることができる。このような取組の結果、Transparency International の発表する 2016 年腐敗認識指数では、他の ASEAN 諸国が下位に沈む中<sup>10</sup>、シンガポールは、世界第 7 位、アジアでは第 1 位と評価された。

<sup>9</sup> ①疑わしきは罰す、の原則:汚職の嫌疑がある者は、自らその潔癖を証明しなければならない。②賄賂提供者を逮捕する義務:賄賂を提供された場合には、拒否するだけでなく、その提供者を逮捕しなければならない。③職務権限がなくとも収賄罪:職務権限がなくとも賄賂を受け取った以上は収賄罪が成立する、等の規定が存在。

<sup>10</sup> Transparency International の発表する 2016 年腐敗認識指数では、マレーシア第 55 位、インドネシア第 90 位、タイ第 101 位、ベトナム第 113 位。



以上のように、シンガポールの官僚機構には優秀な人材が集中し、さらにその中で厳選された人材が、リーダーとなる枠組みを作り上げている。その官僚は、ボーナス制度に象徴されるように、半ば民間経営者の行動様式に倣って国を“経営”する形となっている。その官僚機構が、GLC という“執行”機能と、人事面での交流を通じて一体となって、産業を振興させたのである。

### (3) 人材 – 「GLC」と「官僚機構」を担い、産業振興を支えた、シンガポール唯一の資源

唯一の資源とも言える人材に惜しみなく投資し、高い教育水準を維持

最後に、「GLC」と「官僚機構」を担う人材について、特にその選抜、育成システムたる教育制度について論じたい。

シンガポール政府が教育に注力していることは、2017 年度予算において、教育関連の歳出が全体の 17%を占め、国防関連に次ぐ規模となっていることから分かる。その結果として、シンガポールの大学は世界的にも高い評価を受けており、例えば英 THE による 2016 年アジア大学ランキングにおいては、シンガポール国立大学、南洋理工大学が 1、2 位を占有している。

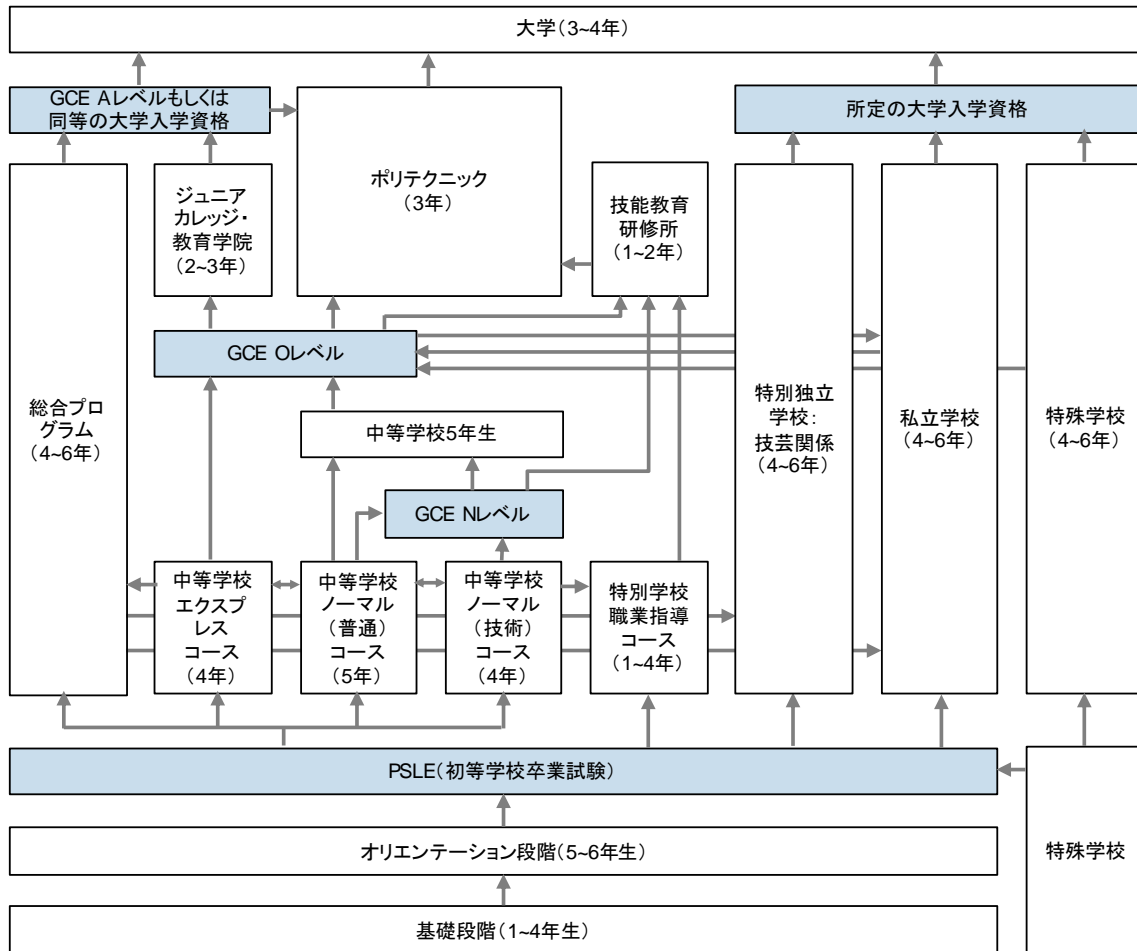
但し、「GLC」、「官僚」の視点からは、教育水準より寧ろ、徹底した「エリート選抜システム」という側面が重要

その一方で、大学進学率は3割程度(32%、2015年)であり、日本(52%、2016年)や他の先進国と比較しても高くはない。また、【図表 8】に示すように、シンガポールにおいては、初等教育 4 年生という早期の段階から、各進学段階で試験を実施することで、優秀人材が篩いにかけてられるという、徹底した能力主義を採用した仕組みとなっている。さらには、エリートを選抜する別の制度として、天賦の才能があると認められた生徒への特別プログラムも存在する<sup>11</sup>。

これらに加え、前節の奨学金制度もあわせて考えれば、シンガポールの教育システムは、特に産業構造高度化期以降、GLC や官僚を中心とする国家運営の担い手たるエリートを育成するという、選抜システムとしての性格を強く有していると言えるだろう。教育に投じる資源を、産業振興という国是に沿って最適に配分し、最大限有効に活用することを志向した仕組みとも言える。こうして選抜され、育成されたエリートが、GLC や官僚機構の担い手となり、産業振興を支えてきたのである。

<sup>11</sup> Gifted Education Programme: 知的能力に関して、天賦の才能があると認められる生徒は、通常とは異なるカリキュラムで学習を進める。教育省によれば、GEPで学ぶ生徒は同学年の1%のみであり、本プログラムによって、将来シンガポールに貢献できるリーダーシップを備えた人材を育成するとのことである。

【図表 8】優秀人材の選抜システム



(出所) 自治体国際化協会資料よりみずほ銀行産業調査部作成

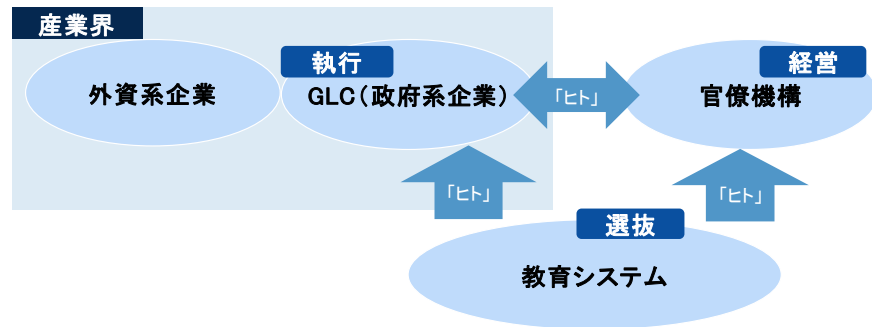
(4)GLC・官僚機構・教育システムの三位一体体制

産業振興策の成功要因は、GLCと官僚機構、そして教育システムの三位一体体制

これまで見てきた通り、シンガポール政府は、外国企業の誘致と共に GLC を産業振興の牽引役に位置付けた。そして、これら GLC を、民間企業並みのガバナンスと人事交流を通じて官僚機構と一体的に運営した。そこでは、官僚機構が国の“経営”を担い、GLC がその“執行”機能を担っている。そして、それら GLC や官僚機構を担う最優秀人材を選抜、育成する仕組みとして、徹底した能力主義を採用する教育制度を構築した(【図表 9】)。シンガポールの産業振興策は、GLC と官僚機構、それらを支える優秀な人材を選抜、育成する教育システムが三位一体として機能している点に、その特徴があり、成功した要因と言えるだろう。リー・クアンユーは「シンガポールの成功は、経済成長率や所得の向上、犯罪発生率の減少など数字が示していると思う。だが、これは結果だ。私が最も心を砕いてきたのは、こうした実績をもたらす効率的な政府の確立で、それを担う人材の確保、養成である」と述べている<sup>12</sup>が、正に言い得て妙である。

<sup>12</sup> 一般財団法人自治体国際化協会ウェブサイトによれば、1999年1月25日付日本経済新聞において、リー・クアンユーが述べたとされている。

【図表 9】 GLC・官僚機構・教育システムの三位一体体制



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

### 3. 産業振興策がもたらす弊害と社会的な歪み

経済発展の一方、  
「影」も存在

目覚しい経済発展を遂げたシンガポールであるが、一方で、産業振興策から直接もたらされる弊害や、産業振興を最優先とする政策を背景として生まれた社会的な歪みを指摘されているのも事実である。本章では、産業振興の傍らで生じている「影」の側面についても指摘しておきたい。

#### (1) GLC による民間中小企業育成の阻害

政府主導での経済発展により民業圧迫との批判が存在

まず、GLC 主導で産業振興を行った結果として、民間中小企業の成長が阻害されてきたことが挙げられる。例えば、World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-17 における各評価項目において、「ビジネス洗練度」については第 19 位と、他項目対比で劣後している(【図表 10】)。これは、ローカルサプライヤーの数と質、産業集積の度合いといった項目の評価が低いことが要因であり(【図表 11】)、サプライチェーンの裾野の広がりや担う民間中小企業の育成が課題となっていることが分かる。事実、シンガポール国内でも、2002 年に景気が減速し、失業率も 5% に達する中で、GLC が民業を圧迫していると言う批判が巻き起こり、リー・シェンロン副首相(当時、現首相)が国会で弁明する事態に発展した経緯がある。

【図表 10】 国際競争の評価項目別ランキング

	1位	2位	3位	4位	5位	シンガポール順位
制度環境	フィンランド	シンガポール	ニュージーランド	スウェーデン	ノルウェー	2
インフラ	香港	シンガポール	オランダ	UAE	日本	2
マクロ経済環境	ノルウェー	カタール	韓国	スイス	スウェーデン	11
基礎教育・保健	フィンランド	シンガポール	ベルギー	オランダ	日本	2
高等教育	シンガポール	フィンランド	オランダ	スイス	ベルギー	1
商品市場	シンガポール	香港	UAE	ルクセンブルク	アイルランド	1
労働市場	スイス	シンガポール	香港	米国	英国	2
金融市場	ニュージーランド	シンガポール	米国	香港	フィンランド	2
技術普及	スイス	ルクセンブルク	英国	スウェーデン	香港	9
市場規模	中国	米国	インド	日本	ドイツ	37
ビジネス洗練度	スイス	日本	ドイツ	米国	オランダ	19
イノベーション	スイス	イスラエル	フィンランド	米国	ドイツ	9

(出所) World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-17 資料より  
みずほ銀行産業調査部作成

【図表 11】洗練度を構成する各評価項目別の国際ランキング

評価項目	シンガポール 順位	(参考) 日本順位
ローカルサプライヤーの数	58	1
ローカルサプライヤーの質	26	2
産業集積の度合	12	8
国内企業の競争優位性のポジショニング - 労働集約・資源or独自の製品・サービス	16	2
バリューチェーンへの関与度	10	1
国内企業の海外販売へのコントロール度	22	5
製造プロセスの洗練度 - 労働集約orテクノロジー利用	17	2
自社製品のマーケティング成功度合	17	28
経営陣の権限移譲度合	21	20

(出所) World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-17* 資料より  
みずほ銀行産業調査部作成

中小企業振興を  
図る方針へ

こうした批判を受けたこともあり、2010年に政府が策定した新成長戦略においては、「多国籍企業のみならず、中小企業も含めたネットワークの構築、シナジーの創出こそが更なる成長に不可欠である」とし、多国籍企業を引き続きキープレーヤーとしつつも、中小企業の振興を図る方針が打ち出された。この戦略の中では、2007年に530社存在した売上1億シンガポールドル以上の企業を、10年間で1,000社以上に増やすことが目標とされている。

(2)教育制度における選抜で振り落とされる学生の存在

教育制度からドロップアウトした  
学生が存在

次に、能力主義を採用する教育制度の弊害として、ドロップアウトの問題が挙げられる。選抜によって振り落とされ、ドロップアウトした学生が、自分の未来を見出せなくなり、自立した生活を営むことができなくなってしまったことが社会問題となったのである。

充実した職業訓練校の設置

こうした課題に取り組むべく、シンガポール政府は教育政策の見直しを過去に実施している。その一つが、技能教育研修所(ITE)の改革である。2001年、ITEが一層実践的な職業訓練を行える研修所となるよう改革に着手し、それまで存在していた10校を再編し、3校のメガスクールに統合した。また、先端技術を習得するための設備を企業から支援してもらうほか、関連する分野で活躍しているプロを招き、即戦力となる技能を身に付けられるカリキュラムとした。こうして、大学に進学する以外にも、優れた環境で学び、自己肯定感も涵養されながら、社会生活において必要な技能を身に付ける道を整備しようとしている。

(3)産業振興を最優先する政策を背景として生まれた社会的な歪み

所得格差や外国人労働者の過度な流入が社会問題に

国是である産業振興を最優先する政策の結果として生じた社会的な歪みについても、看過は出来ない。2011年の総選挙において、与党である人民行動党の得票率は過去最低の60.1%となったが、ここでの争点は主に、所得格差の問題、外国人が急速に流入したことに伴う住宅価格の高騰や物価の上昇、シンガポール人の雇用機会の縮小等であったと言われている。こうした不満

が低所得層を中心に蓄積しつつあるとみられ、シンガポールにおける社会問題となっている。また、シンガポールの人口の約3割を占める外国人についても、単純労働者の労働環境・待遇等への不満や問題が度々指摘されている。2014年にシンガポールで40年ぶりに発生した暴動も、単純労働を担う出稼ぎ労働者が不当に安い賃金で働かされているという不満が発端になったと言われている。そのほか、経済発展の傍らで、与党一党体制による統制によって人権や言論の自由が奪われてきたとの指摘が海外メディア等からなされることもしばしばである。

シンガポールの産業振興策は「光」の側面ばかりではない

シンガポールの産業振興策は、その目的を達するという意味ではうまく機能してきた一方、本章で述べたような弊害や社会的な歪みといった「影」の要因となったことも否定できない。シンガポールの産業振興策が、手放して賞賛される「光」の側面ばかりではなかったことについては留意すべきであろう。

#### 4. おわりに

産業振興を最優先することの出来たシンガポールの特異性

シンガポールは、他の ASEAN 諸国に比べて特異な国である。1965年の独立以来、人民行動党が常に90%以上の議席を獲得<sup>13</sup>しているなど、他の ASEAN 諸国に比してずば抜けて政治が安定しており、これを背景としてシンガポール政府は強力な政策実行力を発揮してきた。また、シンガポールの国土は719平方キロメートルと、東京23区ほどの大きさに過ぎず、国土が非常に小さい都市国家であることも、他の ASEAN 諸国との重要な違いである。この違いから、シンガポールは、基本インフラ整備の負担が比較的軽かったことに加え、農業政策や地方政治といった問題を抱えることも無かった。これは、広い意味での国力を産業振興に大きな比重で割くことが出来た背景となったと言える。

シンガポールの産業振興策は模倣は困難も、根底に存在する考え方は他国への示唆に

産業振興が国是として政策において最優先されたという歴史的な経緯に加えて、上記のような国としての特異性をも勘案すると、シンガポールの産業振興策は普遍的に導入可能なものとは言い難い。例えば、他の ASEAN 諸国がこれをそのまま模倣することは難しいだろう。しかしながら、他の ASEAN 諸国の産業振興策においても、エネルギー等特定の分野で国営企業が産業の牽引役として存在する、経済・産業の発展において政府の果たす役割や政策の影響が大きいといった、シンガポールと共通する部分が見受けられる国も多い。シンガポールの産業振興策の根底に存在する考え方や姿勢、即ち民間企業同様にガバナンスを効かせ、利益の追求や国際競争力の向上を要求する GLC の運営方針、官僚が経済発展に真摯に取り組むインセンティブ体系、教育に投じる資源の最適配分・有効活用の重視等には、他の ASEAN 諸国が中所得国から高所得国への移行を目指すに当たって示唆となるものもあるだろう。

更なる成長を遂げられるか、重要な岐路に立つシンガポール

一方で、産業振興で先行したシンガポールは今、重要な岐路に立っている。これまでシンガポールは、先行する他国の政策を徹底分析し、自国の立ち位置を見定めた上で、適用可能な内容に手直しし、産業振興策を展開してきた。しかし今や、シンガポールは一人当たり名目 GDP で世界第10位となり、ロールモデルとするべき国は少なくなった。また、これまで産業振興の観点では成

<sup>13</sup> 直近2015年の総選挙においても、人民行動党は89議席中83議席を獲得している。

功裡に機能してきた政策の「影」の側面としてもたらされる課題が大きくなり、徐々に表面化しつつある。シンガポールは今後、ロールモデルなき世界にあって、そうした課題の解決とともに先進的な産業振興を実現しうる、統合的な政策を立案しなければならず、更なる成長を遂げられるか否かが、これから問われようとしている。今後、シンガポールがいかなる産業振興策を展開しようとするのか、そのためにこれまでの成功要因をどのように活かし、また変えていくのかに注目したい。

みずほ銀行産業調査部

アジア室 黒原 大輔

daisuke.kurohara@mizuho-cb.com

©2017 株式会社みずほフィナンシャルグループ

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊社が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊社はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊社の書面による許可なくして再配布することを禁じます。