

シンガポールの発展戦略におけるアジアのハブ構想 ーヒトの移動の観点からー

北海商科大学商学部 坂口可奈

SAKAGUCHI, Kana

<アブストラクト>

1990年代後半、単独での経済発展の限界を認識したシンガポールは、リージョナライゼーションに乗り出した。そして自国をアジアのハブとすべく「世界をシンガポールへ、シンガポールを世界へ」を打ち出した。このアジアのハブ構想ではヒトの移動が不可欠な要素であった。そこで、本論は、ヒトの移動の観点から、リージョナライゼーションの時代におけるシンガポールの国家ブランディング戦略及びその戦略のなかでの人材活用の方策を明らかにしようと試みた。観光政策と人材政策から分析をすすめた結果、ヒトが集まるアジアのハブという国家ブランドを確立しようとしていたこと、そしてアジアのハブ構想のなかで国内の労働力だけでなく観光客や国外とのネットワークをつなぐ存在としての移民を活用してきたことを明らかにした。

<キーワード>

観光政策、ヒトの移動、シンガポール、リージョナライゼーション、国家ブランディング

<目次>

序論

1. シンガポールの発展
2. 観光政策
3. 人材政策

結論

序論

新型コロナウイルス感染症の流行により、2020年のヒトの移動は著しく制限された。主な移動手段が船舶から航空機に変わって以来、2020年ほど

ヒトの移動の制限が経済に影響を与えた年はあるまい。同時に、われわれは現代経済構造がヒトの移動に支えられていることを実感した。では、国の発展戦略におけるヒトの移動はいかに促進され、そして移動する人びとはいかに活用されてきたのか。本稿では、観光政策と人材政策を軸に、1990年代後半以降のシンガポールの発展戦略をヒトの移動の観点から問い直し、リージョナライゼーションの時代におけるシンガポールのブランディング戦略とその戦略の中での人材活用の方策を明らかにしてきたい。

シンガポールは1965年にマレーシアから独立した都市国家である。約730平方キロメートルの中に約570万人が居住している¹⁾。現在でこそ東南アジア随一の一人当たりGDPを誇る²⁾が、独立当初は国家としての生存が危ぶまれていた。シンガポールが現在のような経済的先進国へと成長できた背景として、国家主導の経済発展政策があったことは多くの先行研究で明らかにされている。ロダンはシンガポール政府がいかに工業化を主導してきたかを明らかにし、マウジーとミルンはシンガポール政府（人民行動党）の政策全般の中で経済政策を論じている³⁾。坪井は海外からの直接

1) Department of Statistics Singapore, What's New, Latest data. <https://www.singstat.gov.sg/whats-new/latest-data>
最終閲覧2021/5/19

2) 世界銀行のデータによると、2019年のシンガポールの一人当たりGDPは65,233ドル（Current US\$）であった。
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>
最終閲覧2021/06/02

3) Rodan, Garry (1998) *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital*, Basingstoke: Macmillan; Mauzy, Diane K. and Robert S. Milne (2002) *Singapore Politics under the People's Action Party*, London: Routledge.

投資に注目して独立前後シンガポールの政府主導の工業化による経済発展を論じた⁴⁾。そして坂口はシンガポール政府が経済発展を可能とする社会構造を作り上げたことを明らかにしている⁵⁾。

先行研究はシンガポール国内の経済政策に焦点を置いていた。そのため、外国人材や投資に焦点は当てられていたものの、他国とのつながり、すなわちリージョナライゼーションの観点からの分析は十分とはいえない。それゆえ、ヒトの移動や海外との人的ネットワークの活用は明らかにされていなかった。

しかし、シンガポールは独立直後より他国との経済的なつながりを重視し、移民だけでなく観光客を含むヒトを流入させることで経済を刺激してきた。そして、周辺地域との関係を強化することで、自国の経済的可能性と政治的な安全保障の可能性を拡大させてきた。そこで、本論文では観光政策と人材政策においてリージョナライゼーションが本格化する1990年代後半以降に焦点をあて、ヒトの移動の観点からシンガポールの発展戦略を再検討する。第一章でシンガポールについて概観したのち、第二章では観光政策に焦点をおく。第三章では人材政策を分析する。

1. シンガポールの発展

シンガポールの街中には高層ビルが立ち並び、

MRT (Mass Rapid Transit) 網が国土全体を覆う。緑が多く清潔な街並みは1968年からの都市美化・緑化政策であるクリーン&グリーン・キャンペーンの結果でもある。国内ではユニバーサル・スタジオやガーデンズ・バイ・ザ・ベイなどのアトラクションも次々と建設されている。さらに治安の良さもあって、シンガポールは多くの観光客を魅了している。シンガポールへの観光客は年々増加し続けていて、2019年には1900万人を超えた⁶⁾。

観光客を惹きつけるものは先進的アトラクションだけではない。シンガポールは華人 (Chinese) 74.3%, マレー人 (Malay) 13.5%, インド人 (Indian) 9%, その他 (Others) 3.2% で構成される多民族国家である⁷⁾。それぞれの「人種⁸⁾」文化の色濃いチャイナタウンやリトル・インディアには歴史的建築物が残り、ホーカーセンターでは多様な食を楽しむことができる。このように、多様な「アジア文化」に触れることができる点もまた魅力として知られている。

アジアの商業界でもシンガポールの存在感は大きい。2020年版の世界銀行ビジネスのしやすさランキングでシンガポールはニュージーランドについて世界2位に位置していた⁹⁾。また多国籍企業のアジア地域の拠点の約46%はシンガポールに置かれている¹⁰⁾。このような商業界からの注目は、シンガポールの法制度、法人税率の低さ、治安の

4) 坪井正雄 (2010) 『シンガポールの工業化政策—その形成過程と海外直接投資の導入』日本経済評論社。

5) 坂口可奈 (2017) 『シンガポールの奇跡—発展の秘訣と新たな課題—』早稲田大学出版部。

6) Singapore Tourism Board (2020) *Singapore Tourism Board, Annual Report 2019/2020, Stronger Together*, 26. <https://www.stb.gov.sg/content/stb/en/media-centre/corporate-publications/annual-reports.html> より入手 2021/06/05

7) Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry (2020) *Population Trends, 2020*, 5. <https://www.singstat.gov.sg/publications/population/population-trends> より入手 2021/06/05

8) シンガポールでは華人やマレー人などの民族集団をraceと呼ぶ。シンガポールのraceの訳語としては、種族や民族、人種などがあるが、本論では「人種」としたい。シンガポールの「人種」については坂口可奈『シンガポールの奇跡—発展の秘訣と新たな課題—』参照。

9) The World Bank, Doing Business, <https://www.doingbusiness.org/en/rankings> 最終閲覧2021/06/04

10) Singapore Economic Development Board, Business Insights, Headquarters, <https://www.edb.gov.sg/en/our-industries/headquarters.html> 最終閲覧2021/06/25

良さ、地理的特性に加えて、シンガポールが英語を公用語とする国であることにもよる。

しかしながら、独立当初のシンガポールは現在とは全く異なった姿であった。国内産業は未発達の状態、失業率も高かった。この高失業率は、シンガポール政府にとって早急に解決すべき課題であった¹¹⁾。そこで、シンガポールは、経済開発庁 (EDB) のもとで積極的に外資の導入を進めてきた。独立後の輸出志向工業化期においては、多国籍企業の誘致を進めて製造業を発展させた。その後、産業構造の高度化を成功させ、1990年代末からは知識ベース経済への移行を進めた。現在では金融業やIT、先端製造業を中心とする経済構造をもっている¹²⁾。

シンガポールの経済発展には、他国からの資金の流入が大きな役割を果たした。そしてその背景には、国家として生き残ることに対するシンガポール政府の強い意志があった。しかしながら、シンガポール政府の生き残り戦略では、経済発展のほかに、自国をいかなる国として位置づけ、それをいかに国際社会に見せるかという国家ブランディングも重要な要素であった。以下、1990年代後半以降のシンガポールの発展戦略と国家ブランディングについて観光と人材の二つの側面から明らかにしていこう。

2. 観光政策

2-1. シンガポールの観光政策

シンガポールにおける観光は基本的に国際移動を伴う。観光は外貨獲得の手段であると同時に、自国を宣伝する手段でもあり、国外からの人材を引き寄せる第一段階にもなる。観光客として訪れた地に魅了されて移住する場合もあるからだ。そこで、本セクションではいかにシンガポールが観光での国際移動を促進させてきたのかをまとめていこう。

シンガポールの観光政策はシンガポールの発展とともに変化してきた。最初の観光タグラインは1970年からはじまったインスタント・アジア (Instant Asia) である。インスタントという単語の通り、当時のシンガポールは、欧米人が気軽に経験できるアジア初心者用の場所と自らを位置付けていた¹³⁾。それゆえ、インスタント・アジア期に観光地とされていた場所は、チャイナタウン、カンポン・グラム (アラブ・ストリート)、セラングーン・ロード (リトル・インディア) などの多「人種」文化を象徴するような地域や植民地時代の遺産が色濃く残る地域であった¹⁴⁾。一方で、マーライオン像やセントーサなどの新しい観光資源も創り出された。マーライオンのライオンの頭はマレーの伝説に由来を持ち¹⁵⁾、セントーサはマレー語で静謐を意味する。両者とも、シンガポー

11) Goh, Chor Boon and S. Gopinathan (2008) "The Development of Education in Singapore since 1965", Lee, Sing Kong, Goh Chor Boon, Birger Fredriksen, and Tan Jee Peng (eds.) *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*, pp.12-38, Washington, DC: The World Bank, 14.

12) 初期シンガポールの経済政策については、坪井正雄『シンガポールの工業化政策—その形成過程と海外直接投資の導入』参照。その後については、Mauzy and Milne, *Singapore Politics under the People's Action Party* 参照。

13) Chang, T.C. (1997) "From "Instant Asia" to "Multi-Faceted Jewel": Urban Imaging Strategies and Tourism Development in Singapore", *Urban Geography*, 18(6), pp.542-562, 548.

14) Chang, "From "Instant Asia" to "Multi-Faceted Jewel", *Urban Imaging Strategies and Tourism Development in Singapore*", 549.

15) Huang, Shirlena and T.C. Chang (2003) "Selective Disclosure: Romancing the Singapore River", Goh, Robie B. H. and Brenda Yeoh (2003) *Theorizing the Southeast Asian City as Text: Urban Landscapes, Cultural Documents, and Interpretative Experiences*, Singapore: World Scientific Pub Co Inc, pp.77-108, 87.; Yeoh, Brenda and T. C. Chang (2003) "The Rise of Merlion: Monument and Myth in the Making of the Singapore Story", Goh, Robie B. H. and Brenda Yeoh (2003) *Theorizing the Southeast Asian City as Text: Urban Landscapes, Cultural Documents, and Interpretative Experiences*, Singapore: World Scientific Pub Co Inc, pp.29-50, 33.

ルと東南アジアのつながりを強調するものであった。

次代のサプライジング・シンガポール (Surprising Singapore) は1977年に打ち出されたのち、1984年から積極的に観光プロモーションが始まった。この時期、シンガポールはクリーン & グリーンかつ経済的に成功した国という姿も見せようとしていた¹⁶⁾。ここで1984年に発表されたツーリズム・タスクフォースの報告書 (*Report of the Tourism Task Force*) と1986年のツーリズム・プロダクト・ディベロップメント・プラン (*Tourism Product Development Plan*) をみてみよう。

1984年の報告書でシンガポールが強調すべき観光資源とされたものは、エキゾチックな東洋 (チャイナタウン、リトル・インディア、カンボン・グラム、ゲイラン・セライ)、植民地期の遺産 (シティホール、クリケット・クラブ、国会議事堂、チャンギの壁画)、ハウ・パー・ヴィラ (タイガーバーム・ガーデン)、南国のリゾートとしてのセントーサ島、ボタニック・ガーデン、ジュロン工業地帯、公営住宅であった¹⁷⁾。これらは、サプライジング・シンガポールがアジア性と文化的多様性だけでなく、経済発展の成功をも観光資源として強調しようとしていたことを示している。特にジュロンは「シンガポールの経済的奇跡を追うツアー—沼地から工業地帯へ (Singapore's Economic Miracle Tour -From a swamp to an

industrial estate)」というテーマのもと、一帯を一望できるジュロンの丘に沼地時代のジュロンの写真を設置し、過去と現在を比較させることまで具体的に提案されていた¹⁸⁾。

独立以来、人民行動党は経済発展のために外国からの投資を歓迎してきた¹⁹⁾。更なる投資のためにも、シンガポールはその業績としての経済発展の証とシンガポールが将来的にも投資にふさわしい環境であることを強調し、国外に向けて宣伝する必要があった。ジュロン工業用地はシンガポールの経済的成功の象徴でもある。だからこそ、この地を観光地として多くの人々に見せる必要があったと考えられる。1986年の計画書ではジュロンや公営住宅は明記されていないものの、現代性とエキゾチックさの混在をシンガポールの観光資源とする基本路線は踏襲されている²⁰⁾。

1996年にはニュー・アジア (New Asia) が始まった。ニュー・アジア期に強調すべきとされた点は、シンガポールが東洋と西洋の交点であること及び現代性とエキゾチックさが共存している場所であることだった。とはいえ、東洋と西洋の交点であること及び現代性とエキゾチックさの共存はサプライジング・シンガポールの時代から既に強調されていた。ニュー・アジアでは、それらが最前面に押し出されるようになったにすぎない²¹⁾。

ニュー・アジア期に新たに追加された観光資源は芸術だった。オークションや美術館も観光資源であるとの認識のもと、芸術のグローバルシティ

16) Chang, "From "Instant Asia" to "Multi-Faceted Jewel", Urban Imaging Strategies and Tourism Development in Singapore", 553-554.

17) Ministry of Trade and Industry (1984) *Report of the Tourism Task Force*, Singapore: Ministry of Trade and Industry. ページ番号なし。

18) Ministry of Trade and Industry, *Report of the Tourism Task Force*, ページ番号なし。

19) Mauzy, Diane K. and R. S. Milne (2002) *Singapore Politics Under the People's Action Party*, 67-68.

20) Ministry of Trade and Industry (1986) *Tourism Product Development Plan*, Singapore: Ministry of Trade and Industry.

21) Chang, T. C. and Yeoh, B. S. (1999) "New Asia-Singapore": communicating local cultures through global tourism". *Geoforum*, 30(2), pp.101-115, 114.

を目指した。この構想の実現のための目標が、芸術品・アンティーク品取引やオークションの中心地となること、東南アジアの劇場ハブとなること、文化やエンターテインメントの目的地となることだった。1990年代、東南アジアの人々の間では美術品の売買が盛況で、シンガポールでは年間1億ドルが取引されていた²²⁾。オークションを活発にすることで、東南アジア地域のコレクターをシンガポールに引き付けようとしたのである。

2-2. Tourism 21

ニュー・アジアがはじまった1990年代後半は、シンガポールの観光にとっての転換期だった。1996年に『ツーリズム21-ツーリズム・キャピタルへのヴィジョン (*Tourism 21-Vision of Tourism Capital*)』で観光政策の基本方針の転換が発表されたのである。以下、ツーリズム21の内容を見ていきたい。

<ツーリズム21>

ツーリズム21で提言された新しいシンガポールの観光が目指すべき姿は以下の通りである。

(シンガポールは) 観光目的地としては記憶に残る国際レベルの経験—エンターテインメントや楽しみやリラクゼーションを提供する。ビジネスセンターとしては、豊かな経済と簡便なビジネス・オペレーションへのサポートを提供す

る。更に、優れたインフラ、シームレスで効率的で最先端で熟練した労働力、ビジネス・フレンドリーな環境、政府からのサポート、資本、クリティカル・マス、強く健全な市場ベースを提供する。ツーリスト・ハブとしては、東南アジア地域のビジネス・チャンスへのアクセスを提供する²³⁾。

では、これを実現するためにいかなる具体策が示されたのか。ツーリズム21では、大きく分けて6つの提言がなされた。まず1つ目として、シンガポールをツーリズム・キャピタルにするとの目標が示された。ツーリズム・キャピタルとは、観光客の目的地であることだけでなく、観光ビジネスセンターでもあり観光ハブでもあることを意味する²⁴⁾。ここでの観光ハブとは、周辺地域を組み込んだ観光パッケージの基点となることであった²⁵⁾。ツーリズム21は、東南アジア地域に入る際の必須経由地としてシンガポールを位置付けたのである。ツーリズム・キャピタル構想には地域のリーダーとしてのポジションを構築するというシンガポールの野望が現れていた²⁶⁾。他国と協力しての観光促進はサブライジング・アジア時代から行われていたが、ニュー・アジア期にはその協力の範囲が拡大した。シンガポールを東南アジアや中国、オーストラリアを含む地域のハブとするとの意思が示されたのである²⁷⁾。このなかでも東南アジア地域は、特に協力して観光を促進していく

22) Singapore Tourist Promotion Board (1996) *Destination Singapore - The Art Experience*, Singapore: Singapore Tourist Promotion Board, 14.

23) Singapore Tourist Promotion Board (1996) *Tourism 21-Vision of a Tourism Capital*, Singapore: Pagesetters Services, 25.

24) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21-Vision of a Tourism Capital*, 24-25.

25) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 49.

26) Chang, T.C. and K. Raguraman (2001) "Singapore Tourism: Capital Ambitions and Regional Connections", Teo, Peggy, T. C. Chang, and K.C. Ho (eds.) *Interconnected Worlds: Tourism in Southeast Asia*, Amsterdam: Pergamon, pp.47-63, 47.

27) Ooi, Cang Seng (2004) "Brand Singapore: the hub of 'New Asia'", Morgan, Nigel, Annette Pritchard, and Roger Pride (eds.) *Destination Branding -Creating the Unique Destination Proposition (second edition)*, Oxford: Routledge, pp.242-260, 243.

べき重点地域とみなされた²⁸⁾。

さらに、ビジネス客受け入れの強化も目指された。既存の観光資源数でも潜在的な観光資源数でも、国土面積という制約のため、シンガポールは周辺諸国よりも不利な立場にある。それゆえ、より「効率的」に利益を出すためにMICE誘致をさらに積極的に行うこととなった²⁹⁾。MICEで訪れるビジネス客は、一般の観光客よりも多額の利益を現地にもたらす。さらに、MICEによって通常の観光シーズンのピーク期間よりも長期にわたってビジター関連施設を活用できる。また、MICEセクターがサポートする会議施設の開発によって、ホスト側が提供するアメニティも拡大される。このようなMICEの波及効果によって住民にも利益がもたらされ、現地の目的地としての魅力が高まるとされる³⁰⁾。シンガポールでもMICE誘致が積極的に行われている理由はここにある。

2つ目は、観光資源の再編成である。従来のアトラクション中心の観光からコンセプト・ベースの観光に舵を切ることが提唱された。コンセプト・ベースの観光とは、観光地を単品として売り込むのではなく、周辺の観光アトラクションとセットで売り込むことを意味している。具体的にはチャイナタウンの個々の観光地をチャイナタウン・カルチャー・トレイルなどのテーマごとにまとめ、一連の観光地群として宣伝する方法が提案された³¹⁾。さらに、国際的なイベントの開催の強化も重点とされた。これを実現するために、観光

業界でも外国人の専門家を雇う必要性の認識が示された³²⁾。

3つ目は、観光業を産業として発展させることであった。航空会社、ホテル業界、クルーズ業界など旅行関連業界内部の連携強化が主張された。さらに、人材育成の必要性も指摘された。管理職クラスのシンガポール人にはグローバルに考えることができ、容易に適応でき、海外でも効率的に業務を遂行できる能力が求められたからだ。外国人人材にはシンガポール国内の人材育成の指南役としての役割が期待されることとなった³³⁾。

4つ目の提言は、地理的境界を越えることであった。この提言は1つ目のツーリズム・キャピタル構想と大きく関わる。この時期、シンガポールは国全体の発展戦略として、地理的境界にとらわれずに周辺地域を巻き込んで成長するリージョナライゼーション構想であるシンガポール・アンリミテッド (Singapore Unlimited) 構想を抱いていた。この構想のもとで観光業界でも周辺諸国と協働しつつ外国の資源を自国の発展のために活用することが提言された³⁴⁾。シンガポール・アンリミテッドのひな型は『シンガポール経済—新しい方向』でも既にみられる。とはいえ『シンガポール経済—新しい方向』では、他国のサイド・トリップとしてのマーケティングが提言されていたにすぎない³⁵⁾。本格的にアンリミテッドが始動するのはツーリズム21以降である。

観光におけるアンリミテッド構想 (Tourism

28) Ooi, "Brand Singapore: the hub of 'New Asia'", 249-252.

29) MICEについては1980年代から既に注目されていて、1986年の『シンガポール経済—新しい方向』でもMICE客を増やすべきとの提言がなされていた。Singapore Economic Committee (1986) *The Singapore Economy, New Directions*, Singapore: Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore, 195.

30) Jones, Calvin and Li Shi Na (2015) "The economic importance of meetings and conferences: A satellite account approach", *Annals of Tourism Research*, 52, pp.117-133, 117.

31) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 26-30.

32) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 32.

33) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 44.

34) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 16.

35) Singapore Economic Committee, *The Singapore Economy, New Directions*, 195.

Unlimited) には2つの方向性があった。1つ目は、観光目的地や投資先としてのシンガポールの魅力や競争力を向上させることで外資や観光客を誘致するものである。外資と観光客の誘致はシンガポールの伝統的な手法ともいえる。この方向性は「世界をシンガポールへ」と表現された³⁶⁾。

2つ目は、「シンガポールを世界へ」という方向性である。これは、シンガポールがアジア太平洋地域の発展に参画する意思を示したものだといえる。「シンガポールを世界へ」では、地理的国境を制約とはみなさない。シンガポールとインドネシアのビンタン島を組み合わせた旅行プランが例に挙げられるように、「シンガポールを世界へ」では周辺地域を競合相手とみなすのではなく、ともに発展していく協力相手とみなす。この考えの根底には、自国が発展すると周辺地域も発展するとのウィンウィン効果に対する信念があった³⁷⁾。「シンガポールを世界へ」では、シンガポールは周辺地域への飛び板として位置づけられる。シンガポールを起点として周辺諸国に移動する場合、既にシンガポールを何度も訪れている人々にも新たな経験を提供することが可能となり、シンガポールの存在感も強化されると考えられた³⁸⁾。

シンガポールを飛び板とするアイデアを実現するには、輸送手段の拡充が重要であった。それゆえ、この構想のもとでチャンギ空港は東南アジアのハブ空港として、旅客往来の中心としての役割を担うこととなった。チャンギ空港は1981年に開業し、91年には第2ターミナルを増設してい

た。運用能力に余裕がある段階で、先を見据えて拡大が計画されたのだ。この事前の拡大は他のアジアの都市のインフラとは一線を画すためでもあった³⁹⁾。

チャンギ空港の例はシンガポール政府のインフラ投資への意欲と空港の重要性への認識を表している。シンガポールにとってのチャンギ空港はただの交通のための場所ではなく、国家の発展戦略の要なのである。リー・クアンユー曰く、「シンガポール政府にとって過去最高の投資⁴⁰⁾」だったチャンギ空港建設のための15億ドルは成功したといえるだろう。

5つ目の提言は国内のアクターとの密接な協働である。官公庁、多岐にわたる民間企業、政府の共同事業として観光が位置付けられた。6つ目は、観光業界への援助であった。観光業界をさらに発展させるべきとのものだった。

ツーリズム21は、全般的な改革を求めるものであるため、提言は多岐に渡る。しかし、その中でも注目すべきは一国主義からリージョナライゼーションへの転換である。リージョナライゼーションとは、場所や都市、国の違いを越えてつながり構築を通して地域が形成され、統合が行われていくプロセスである⁴¹⁾。観光面では、場所と資源の不足を補うために小さな国々が1980年代後半から進めていた⁴²⁾。

この方針転換は、シンガポールが自国を中心としつつ周辺諸国と協力して観光開発を行っていくとの意思表示だった。リージョナライゼーション

36) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 17.

37) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 17.

38) Singapore Tourist Promotion Board, *Tourism 21*, 20.

39) Bowen, John (2000) "Airline hubs in Southeast Asia: national economic development and nodal accessibility", *Journal of Transport Geography*, 8, pp.25-41, 31.

40) リー・クアンユー著、小牧利寿訳 (2000) 『リー・クアンユー回顧録 (下) ザ・シンガポール・ストーリー』日本経済新聞社、191頁。

41) Chang (1998) "Regionalism and tourism: exploring integral links in Singapore", *Asia Pacific Viewpoint*, 39(1), pp.73-94, 75.

42) Chang and Raguraman "Singapore Tourism: Capital Ambitions and Regional Connections", 50.

への本格的な方針転換はシンガポールが自国の観光資源の限界と一国主義の限界を認識したからに他ならない⁴³⁾。だからこそ、周辺諸国の資源をも利用するためにシンガポールは自国をアジアのハブとして位置づけたのである。

2-3. 小結

独立初期のシンガポールの観光政策では、自国の観光資源の(再)開発に主眼が置かれていた。1980年代後半からリージョナライゼーションのひな型があらわれはじめ、1996年のツーリズム21では外国人高度人材の誘致とリージョナライゼーションが本格化した。この時期から、シンガポールは自らを周辺地域への飛び板と位置付けることで、地域間/地域内移動の促進をはかってきた。

実際のところ、ツーリズム21での方針転換は従来の方向性をより強化するものであったため、観光におけるシンガポール・アンリミテッド構想を実現しリージョナライゼーションに舵を切ることはそれほど困難ではなかった。しかし、意義の上では1980年代のリージョナライゼーションのひな型と1990年代後半からのリージョナライゼーションは大きく異なる。

ツーリズム21でのリージョナライゼーションへの転換は、グローバル化に対するシンガポールの反応でもあった⁴⁴⁾。独立後30年を経て、シンガポールは自国単体での発展の限界を認識し、後背

地としての周辺諸国を求めたともいえる。この転換の意義は単なる観光促進政策にとどまるものではない。むしろ、自国を入り口・出口・中間地点と位置付けることで周辺国との関係を強化し、東・東南アジア地域における自国の存在感を高め、いく国家ブランディング戦略の一環であったといえよう。

3. 人材政策

3-1. 外国人人材と経済発展

シンガポールの経済発展はたしかに時宜に応じた経済政策と需要に応じた国内の人材育成政策の結果である。シンガポールには資源と呼べるものが人材しかなかったからだ。しかし、シンガポールが活用してきた人材は国内人材だけにとどまらない。シンガポールはヒトの移動によって支えられていたのである。現代でも新型コロナウイルス感染症流行前(2019年)には人口約570万人のうち約3割を外国人が占めていた⁴⁵⁾。労働者に限っては約4割を外国人が占めている⁴⁶⁾。

外国からの非熟練労働者以上にシンガポール政府が求めていた人々が外国人高度人材であった。1960年代からエンジニアなどの高度人材が積極的に受け入れられた。非熟練労働者が短期滞在を求められた一方で、高度人材は長期間にわたってシンガポールに居住して経済に貢献することが期待された⁴⁷⁾。

43) Chang (1998) "Regionalism and tourism: exploring integral links in Singapore", 79.

44) Chang and Raguraman, "Singapore Tourism: Capital Ambitions and Regional Connections", 62.

45) 2019年のシンガポールの人口は570.3万人であった。そのうちレジデント(シンガポール国籍保持者と永住者)は402.6万人で、残りの167.7万人をノン・レジデントが占める。Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry (2020) *Population Trends, 2020*, vi.

<https://www.singstat.gov.sg/publications/population/population-trends> より入手
最終閲覧2021/06/05

46) Ministry of Manpower のデータによると、労働者363万人中140万人がノン・レジデントで占められる。
<https://stats.mom.gov.sg/Pages/EmploymentTimeSeries.aspx>
最終閲覧2021/06/05

47) Pang, Eng Fong and Linda Lim (1982) "Foreign Labor and Economic Development in Singapore", *The International Migration Review*, 16(3) pp.548-557, 550-551.

シンガポール政府が外国人高度人材を積極的に受け入れた理由は2点ある。1点目は、シンガポールは人口の少なさゆえに絶対数としての国内高度人材の人数が不足することである。国内の優秀な人材の選抜と育成を進めてきたものの、人材供給には限界があった。そこで外国から人材を受け入れることで人材不足を補おうとした。2点目として、外国人高度人材によってシンガポールを活性化させるとの政府の思惑があげられる⁴⁸⁾。高度外国人材からの技術移転と刺激を期待したのである。

独立直後から外国人材をうけいれてきたものの、1990年代末には外国人材に対する政府の期待が明確化する。1999年に公表された人材省 (Ministry of Manpower) の報告書『マンパワー21 (Manpower21)』とシンガポール21委員会の報告書『シンガポール21 (Singapore 21-Together, We Make the Difference)』で、人材の位置づけの変化が明確になったのだ。以下、両報告書を詳しく見ていこう。

<マンパワー21>

マンパワー21とは、21世紀に向けた経済構造転換のために人材省に提出された報告書である。この報告書では6つの戦略 (一貫したマンパワー計画、生涯雇用のための生涯学習、優秀な人材プールの拡大、労働環境の改革、活気に満ちたマンパワー産業の発展、パートナーシップの再定義) が提言された。

マンパワー21で特筆すべき点は、21世紀におい

ては人間のアイデアや潜在能力が富や機会を生み出すとの理解⁴⁹⁾のもと、求める人材をTalentという語で表している点である。この表現からは人材が資源であるとの認識を読み取ることができる。

本報告書では、外国人高度人材 (Foreign Talent) の積極的な導入が提言された。外国人高度人材は、期待される役割にもとづいて3つ—価値を実現させる人材 (起業家)、価値をつくる人材 (イノベーター、リサーチャー、クリエイター)、価値を加える人材 (スペシャリスト)—に分けられる⁵⁰⁾。独立初期のシンガポールはスペシャリストを主に求めていたが、マンパワー21では起業家やクリエイティブ人材の受け入れも拡大させるとの意思が表明された。更にこの報告書では、シンガポールが外国人高度人材を獲得できなければ、その優秀な人材はシンガポールの競争相手国に貢献することになるとの危機感が示された⁵¹⁾。

それゆえ、本報告書では外国人高度人材を魅了するための具体的方策も示されている。たとえば、コンタクト・シンガポールやフレンド・オブ・シンガポールという人材サイトを通してシンガポールにいた経験のある人材ネットワークを活用することが提言された⁵²⁾。外国人高度人材の誘致は独立初期から行われていたものの、マンパワー21は外国人高度人材の更なる活用の意思を明確にするものだった。

<シンガポール21>

外国人高度人材積極的誘致の方向性はシンガ

48) Pang, Eng Fong (2006) "Foreign talent and development in Singapore", Christiane Kuptsch and Pang Eng Fong (eds.) *Competing for Global Talent*, France: International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), pp.155-170, 158.

49) Ministry of Manpower (1999) *Manpower 21 - Vision of a talent capital*, Singapore: Ministry of Manpower, 7.

50) Ministry of Manpower, *Manpower21*, 33.

51) Ministry of Manpower, *Manpower21*, 34.

52) Ministry of Manpower, *Manpower21*, 35-37.

ポール21でも確認できる。シンガポール21とは、当時のゴー・チョクトン首相の肝いりで結成されたシンガポール21委員会による報告書である。この報告書では、21世紀のシンガポールの方向性についての提言がなされた⁵³⁾。

シンガポール21委員会の「外国人高度人材誘致 VS シンガポール人への配慮」部会は、21世紀のシンガポールが目指すべき位置づけと外国人高度人材に対する認識を明確にした。位置づけについては、シンガポールを様々な機会が集まるアジアのハブとすることが目標として設定された。そして、シンガポールの成功は、外国人材をシンガポールに呼び込む能力にかかっている、外国人高度人材がシンガポールの成功の要であるとされた⁵⁴⁾。

では、いかに外国人高度人材をシンガポールに引き寄せ、そして活用するか。タレント誘致部会は7点の具体的な提言を行っている。

1点目は、シンガポールを売り込むために明確ではっきりとしたメッセージを持つことであった。2点目として、シンガポールでの就労や投資の機会を高度人材に向けて宣伝するためにシンガポール航空やチャンギ空港を活用することが上げられている。3点目は、外国人高度人材の家族に対するサポートの提供である。この提言の背景には、国際移動が家族全体に関わる決断であるとの認識がある。外国人高度人材の家族に対してシンガポールでの生活の安全性と快適さをアピールす

ることには、外国人高度人材の移住の決断をより容易にさせる目的があった。4点目は、申請手続きの透明化だった。5点目は、政府だけでなく企業とも協力して誘致を進めていくことがあげられた。6点目として、シンガポール人の精神変革の必要性（シンガポール人が外国／外国人に対して開かれた心を持つこと）が示された。シンガポール人の精神変革のためには、更なるグローバルな視点を持たせる学校教育も必要だとされていた。7点目は、外国人を統合するための委員会を作ることである⁵⁵⁾。シンガポール政府は、外国人高度人材が永住者となり、そしてシンガポールに帰化することを推奨している⁵⁶⁾。外国人を統合するための委員会設立の提言は、外国人高度人材が増加するなかで国民統合のためのサポートを行う存在が必要だとの認識が示されたものだといえよう。

以上、マンパワー21とシンガポール21の内容を見てきた。両報告書とも、シンガポール政府の外国人高度人材を強く求める姿勢が如実にあらわれている。特に、シンガポール21では、「能力ある人は能力ある人を呼ぶ（“The pool of talent will be a natural magnet to more talent”）⁵⁷⁾」との認識が示された。人材プールの充実は、高度人材呼び込みにも有用であるだけでなく、世界中の高度人材とのネットワークを作ることにも役立つ。シンガポールが世界的に競争力の高い国となるためには、世界の経済大国とのつながりを強化し、世

53) シンガポール21は5つの部会（国際化／地域化 VS 故郷としてのシンガポール、ストレスの少ない生活 VS 推進力、高度外国人材誘致 VS シンガポール人への配慮、高齢者へのケア VS 若年層への動機づけ、会議や同意 VS 決定力と迅速な行動）に分かれていた。

54) Singapore 21 Committee (1999) *Summary of the Deliberations of the Subject Committee on Attracting Talent VS Looking after Singaporeans*, 1.

55) Singapore 21 Committee, *Summary of the Deliberations of the Subject Committee on Attracting Talent VS Looking after Singaporeans*, 26-27.

56) Morita, Liang (2016) “A comparison of co-ethnic migrants in Japan and Singapore”, *Cogent Social Sciences*, 2(1), 1189386. 4.

57) Singapore 21 Committee, *Summary of the Deliberations of the Subject Committee on Attracting Talent VS Looking After Singaporeans*, 20.

界中の高度人材を集めなければならない⁵⁸⁾。この点では、シンガポール政府は、外国人高度人材に対して労働力以上の役割を期待しているといえる。

3-2. 新移民

シンガポール21の“natural magnet”という表現は、シンガポール政府が人的ネットワークの重要性を認識していることを意味している。では、なぜ人的ネットワークが重要なのか。本セクションでは、ネットワークを持つ存在の例として中国からの新移民に焦点をあてよう。

1990年代以降、新移民と呼ばれる人々がシンガポールに移住するようになった。新移民とは、改革開放期以降の中国からの移民を意味する⁵⁹⁾。シンガポールに移住した新移民は、一般的に出身国との強いつながりを維持している。この新移民と中国との強いつながりの維持は、充実した航空路線によるシンガポール-中国間の往來の容易さ、言語の共通性、急速に発展する中国とのつながり維持がシンガポール側のビジネス上の利益となること、シンガポール-中国間の経済上の強いつながりがあることに加え、中国政府の支援があることによる⁶⁰⁾。

1990年代前半、中国政府は、外国での勉強を支持し、帰国を推奨し、(国際的な)移動の自由を保障する(「支持留学、鼓励回国、来去自由」と

いう方針を打ち出した⁶¹⁾。そして、1990年代末からは、中国政府は「帰国して中国に貢献する」ことよりも「海外から中国に貢献する」ことを在外中国人に望むようになった。中国に貢献する限りにおいて、中国政府は在外中国人の物理的位置を重要視しなくなったのである⁶²⁾。

それゆえ新移民は、国籍に関わらず、出身国と居住地の両方に社会的経済的拠点を置きつつ生活することが可能となった。更に近年では、中国政府がビジネス上での繋がりを求めて官僚に相手国を訪問させたり、新移民の中国長期滞在を可能にするプログラムを立ち上げたりするなど、中国政府は華僑華人ビジネスを歓迎する姿勢を見せている⁶³⁾。

一方、シンガポールにとっての新移民はシンガポールで働くただの労働力ではない。中国市場進出のための「案内人」でもある。1990年代以降の中国の台頭とともに、「華人性(“Chineseness”)」は国際的なビジネス・ネットワークの起点となった⁶⁴⁾。いわば、華人であること自体が中国でビジネスをする上での利点となったのである。この点では、シンガポール華人は有利な立場にあった⁶⁵⁾。

しかしながら中国進出の際、シンガポールを含む外国企業は中国の法規制や規制運用の不確実さに加えて商習慣の違いに戸惑うことが多い。この

58) Singapore 21 Committee, *Summary of the Deliberations of the Subject Committee on Attracting Talent VS Looking after Singaporeans*, 4.

59) Xiang, Biao (2003) “Emigration from China: A Sending Country Perspective”, *International Migration*, 41(3), pp.21-48, 27.

60) Ren, Na and Hong Liu (2015) “Traversing between transnationalism and integration: Dual embeddedness of new Chinese immigrant entrepreneurs in Singapore”, *Asian Pacific Migration Journal*, 24(3), pp.298-326, 307-308.

61) Xiang, “Emigration from China: A Sending Country Perspective”, 29.

62) Ren and Liu “Traversing between transnationalism and integration: Dual embeddedness of new Chinese immigrant entrepreneurs in Singapore”, pp.298-326, 307.

63) Ren and Liu, “Traversing between transnationalism and integration: Dual embeddedness of new Chinese immigrant entrepreneurs in Singapore”, 307-308.

64) Liu, Hong (2012) “Transnational Chinese Sphere in Singapore: Dynamics, Transformations and Characteristics”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 41(2), pp.37-60, 48.

65) Chan, Kwok Bun and Chee Kiong Tong (2014) “Singaporean Chinese doing business in China”, Chee Kiong Tong (ed.) *Chinese Business: Rethinking Guanxi and Trust in Chinese Business Networks*, Singapore: Springer, pp.119-129, 127.

ため、中国でビジネスを行うシンガポール人からは中国でのビジネスに精通した「案内人」の必要性が繰り返し訴えられていた⁶⁶⁾。

華人ビジネスではグアンシーと呼ばれる特別な人間関係が重要な位置を占める。グアンシーは、公的なものでも法的なものでもない個人間の濃い繋がり⁶⁷⁾、社会資本としての性格も持つ。中国では、グアンシーの有無がビジネスのしやすさや成功の可能性にも影響するのである⁶⁸⁾。大企業はグアンシーをそれほど意識することはない一方で、中国に進出した外国の中小企業はグアンシー構築を求める⁶⁹⁾。シンガポールの企業の99%は中小企業が占めている⁷⁰⁾ため、ほとんどのシンガポール企業は中国進出の際にグアンシーを必要とする立場にある。

ビジネス界からの「案内人」の必要性の訴えもあって、シンガポール政府はグアンシー構築にのりだした。まず一つ目は、組織を通じたグアンシー獲得である。この例としてネットワーク・チャイナやビジネス・チャイナなどのプラットフォームがあげられる。

ネットワーク・チャイナとは、中国でビジネスを行う人々のための情報共有プラットフォームである。2001年に貿易産業省傘下のIEシンガポール (International Enterprise Singapore) によって設立され、中国でのビジネスに関するセミナー

開催や、会員間の情報共有、ビジネスのマッチメイク、および人間関係の構築 (すなわちグアンシー構築) を目的としていた⁷¹⁾。ネットワーク・チャイナは中国でのビジネスを促進するために、中国人民政治協商会議とも協力関係にあった。ネットワーク・チャイナの設立は、シンガポール政府が中国を経済的に重視するようになった証拠でもあった。

2007年になると、ビジネス・チャイナ (Business China) が設立される。ビジネス・チャイナは、リー・クアンユー元首相を初代賛助人として、中華総商會が設立したものである。ビジネス・チャイナは、表向きは民間団体となっているものの、実際はシンガポール政府関係者が多くかかわっている。リー・シェンロン首相が現賛助人を務めているほか、顧問や役員には閣僚経験者や現役閣僚が名を連ねている⁷²⁾。

ビジネス・チャイナの基本的な目的はネットワーク・チャイナと大差ないものの、ビジネス・チャイナは文化面にもより焦点を当てている。これは、2つの文化 (シンガポール文化と華人文化) と2つの言語 (英語とマンダリン) の集団を育成することで中国との経済文化関係を強化するためである。関係強化のための主な活動として、中国ビジネスに関する情報提供やシンポジウム、勉強会の開催、中国への研修旅行を行って

66) Tan, Hui Leng (2001) "To Net the Dragon -Networking Platform for Spore Firms-", Nov 21, *Today*.

67) Bian, Yanjie and Soon Ang (1997) "Guanxi Networks and Job Mobility in China and Singapore", *Social Forces*, 75(3), pp.981-1005, 984.

68) Chang and Tong, "Singaporean Chinese doing business in China", 127.

69) Hutchings, Kate and Georgina Murray (2002) "Working with Guanxi: An Assessment of the Implications of Globalisation on Business Networking in China", *Creativity and Innovation Management*, 11(3), pp.184-191, 187.

70) Department of Statistics Singapore, Infographics, Economy, <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/economy>
最終閲覧2021/06/11

71) Tan, "To Net the Dragon -Networking Platform for Spore Firms-"; Network China (新加坡中国工商联会) (2005) *Network China Business Directory 2004/2005*, Singapore International Enterprise Singapore, 16.

72) Business China, About us, Board of Directors, <https://www.businesschina.org.sg/en/about-us#our-patrons>
最終閲覧2021/06/26

る⁷³⁾。

こうした活動のなかでも、ビジネス・チャイナの「卓越したリーダー育成プログラム」は、中国への研修旅行を通じて現地のビジネス・リーダーや政府関係者とのネットワークを構築する目的を持つ⁷⁴⁾。良質のグァンシーは、シンガポール人が中国でビジネスを行う際に有利に働く。北京や上海に商工会の駐在事務所を設置したことも、この組織を通じたグァンシー獲得が目的だと言える。

もう一つが移民政策を通じた非公式的なグァンシー獲得である。シンガポールの新移民の多くは、もともと外国人高度人材としてシンガポールを訪れた人々である。このような新移民は、親戚関係に限らず、友人関係や職場関係などで中国との関係を維持している⁷⁵⁾。いわば、新移民はシンガポールにいながら中国におけるグァンシーを持つ存在なのである。

シンガポール中華総商会のリーダーは、ある新移民に言及しながら、彼の持つ中国のネットワークが中国に投資したり連携相手を探したりする際にメンバーの助けとなるとしている⁷⁶⁾。新移民がシンガポールにも拠点を持つことで、シンガポール華人は新移民とのグァンシーを構築することが可能となる。グァンシーは個人の仲介で広がりうる⁷⁷⁾ため、新移民のグァンシーをシンガポール人が間接的に活用することもできるからだ。

このように、新移民はネットワークをつなぐ存在としての役割も期待されている。シンガポール政府は、ネットワーク構築のためにも直接的/間

接的に新移民の活用を進めてきたといえよう。

3-3. 小結

シンガポール政府は、国内人材だけでなく、国外の人々もシンガポールの発展に寄与する人材とみなしてきた。外国人高度人材に求められた役割は、シンガポールで働き、シンガポール人の指南役となり、シンガポール経済を刺激することだけではなかった。“natural magnet”の表現の通り、他の外国人高度人材をシンガポールに惹きつけるための呼び水の役割も期待されたのである。同様に、外国とのネットワークをつなぐ者としての役割も求められた。特に新移民は発展目覚ましい中国市場に進出するためのネットワーク作りに貢献することが望まれていた。

人材の調達先を国外にも求めたことは、シンガポール・アンリミテッドのあらわれである。高度人材の誘致や新移民の人的ネットワーク活用は、人材面での「世界をシンガポールへ、シンガポールを世界へ」を体現しているといえる。とはいえ、シンガポール政府は国内の人材育成を軽視していたわけではない。シンガポール21では、アジアのハブを実現させるための人材を育成すべく、国内の学校教育の変革も提言されていた。シンガポールのアジアのハブ構想における人材確保は、国外と国内の両方向から試みられていたのである。

73) Business China, For Businesses, Event highlights, <https://www.businesschina.org.sg/en/event-highlights/> 最終閲覧2021/06/18

74) Khoo, Lynette (2012) “PM Lee: need to better integrate new immigrants: It will cut unease, conflict and help S'pore's grows”, Jan 26, *Business Times*.

75) Liu, “Transnational Chinese Sphere in Singapore: Dynamics, Transformations and Characteristics”, 38.

76) Leong, Weng Kam (2011) “No better place to call home for tycoon”, Feb 18, *Straits Times*.

77) Fan, Ying (2002) “Questioning guanxi: definition, classification and implications”, *International Business Review*, 11(5), pp.543-561, 548-551.

結論

1990年代後半はシンガポールにとって転換期であった。ヒトの移動を更に促進させ、世界とシンガポールのつながりを強化するリージョナライゼーションの方向に舵を切ったのである。人の移動の観点からシンガポールの発展戦略を再検討すると、この動きの中で注目すべき点が浮かび上がる。

1点目は、本格的なリージョナライゼーションは観光のみならず人材面でも進められていた点である。シンガポールは、シンガポール・アンリミテッド構想のもと、経済、観光、人材確保の点で、中国を含む周辺地域とのつながりを強化した。これはシンガポール政府が自国の限界を認識したからに他ならない。

このリージョナライゼーション戦略のなかでは、観光客や海外とシンガポールを結ぶネットワークを持つ人々もまたシンガポールの発展に貢献する人材だととらえられた。シンガポールの「使えるものはなんでも使う」プラグマティズムの精神がここに表れている。そして国内の人材育成に頼るのでなく、フローとしてのヒト（高度人材や観光客）やネットワークをつなぐ存在としてのヒト（新移民）の移動を促進させることで発展する方向性をうちだした。言い換えるならば、人材を含む他国の資源をも積極的に利用することで自国の発展を求めた。高度人材をシンガポールに引き寄せると同時に、新移民を活用してシンガポール人と世界を繋げるなど、「世界をシンガポールへ、シンガポールを世界へ」は投資や観光のみならず人材確保の面にもあらわれている。

2点目は、アジアのハブという国際社会における自国の位置づけの明確化が国家ブランディング戦略の一環としてとらえられる点である。実際、ツーリズム21ではPositioningという単語が多用さ

れたのみならず、Brandingにも言及されていた。他国との関係が強化される中では、その関係のなかで自国がいかなる位置づけにあるか、そして自国をいかに見せるかが重要となる。投資や人材を惹きつけるためには、協力関係の中でも他国との差異化が必要になるからだ。90年代後半からのシンガポールは、他国の資源を利用しつつも、地域間／地域内のつなぎ役（飛び板）として他国から利用されることで、ハブとしての自国の存在感の強化を試みている。1人あたりGDPは高くとも経済規模としては小さなシンガポールが国際社会の中で生き残るには、単体での経済発展には限界がある。アジアのハブ構想は、人口や面積の小ささゆえに単体では競争力に限界のあるシンガポールの新たな生き残り戦略であるとの理解が可能だろう。

3点目は、1点目と2点目の動きが国内の人々の精神変革も求めていた点である。特に、シンガポールの子供たちがグローバルな視点を持ち外国／外国人に対して開かれた心を持てるような学校教育が望まれた。これは、「世界をシンガポールへ（国内に外国人が増加すること）」への対応でもある一方で、「シンガポールを世界へ（シンガポール人が世界に進出すること）」を促進するためだと考えられる。アジアのハブ構想はシンガポールの国内政策の変革も必要とするものだったのである。

新型コロナウイルス感染症の流行により、ヒトの移動を前提とする経済構造は大きな打撃を受けた。一方、いわゆるオンラインやリモートの可能性は拡大し、物理的な場所の重要性は薄れた。この点ではアジアのハブとしての重要性が多少なりとも変化する可能性も否定できない。しかし、2021年6月のG7コーンウォール・サミットが対面式で行われたように、ヒトが集まることの意義

は失われていない。アジアのハブという資源の活用は今後も可能であろう。

※本研究の一部はJSPS科研費 JP 20K20042の助成を受けて行われたものである。