

# Japan en de regio

J. Groenewegen\*

**J**apan en de andere zich snel ontwikkelende landen in de regio vormen te zamen langzamerhand een derde wereldhandelsblok. Het initiatief gaat daarbij uit van Japan dat om handelspolitieke en kostenoverwegingen de produktie van arbeids- en kapitaalintensieve produkten over de regio verspreidt, terwijl Japan zelf zich steeds meer op kennis-intensieve produkten richt. De landen van Zuidoost-Azië maken door de directe buitenlandse investeringen van Japan een snelle groei door.

De ontwikkelingen in Zuidoost-Azië gaan snel. Japan wordt in de industriële ontwikkeling op de voet gevolgd door de 'Newly Industrialized Economies' (NIE's: Taiwan, Zuid-Korea, Hongkong en Singapore), terwijl die op hun beurt de hete adem van de ASEAN-landen (Association of South-East Asian Nations: Indonesië, Maleisië, de Filipijnen, Singapore, Thailand en Brunei) in hun nek voelen. Japan spreekt in dat verband graag van het vliegende-ganzenmodel: Japan als de leider voorop en de andere landen in gesloten formatie volgend. In het vliegende-ganzenmodel is volgens Japan geen sprake van uitbuiting, maar van een ontwikkeling in de richting van evenwaardige relaties van wederzijdse afhankelijkheid. Volgens anderen stevent Japan echter af op de status van 'neo-koloniale' grootmacht. In het navolgende worden de ontwikkelingen in de regio uiteengezet aan de hand van een schets van de handelsrelaties, de ontwikkelingen in de directe buitenlandse investeringen en de ontwikkelingshulp van Japan aan de landen in Zuidoost-Azië. Alle tekenen wijzen op het ontstaan van een 'yen-blok', dat een evenwaardige of misschien wel sterkere positie zal gaan innemen op het wereldtoneel dan het Amerikaanse of Europese blok.

## Historie

Japan is een grondstoffenarm land. Vanaf het begin van de Meiji-restauratie (1868) heeft Japan door middel van een politiek van overheersing gestreefd naar het veilig stellen van de aanvoer van grondstoffen<sup>1</sup>. Na 1945 is Japan lid geworden van het Pax Americana. Zij heeft zich onder bezielende leiding van de overheid toegelegd op de realisatie van een spectaculaire economische groei; met name het Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI) en de grote industrieel-financiële complexen ('keiretsu') hebben daarin een belangrijke rol gespeeld. Vanaf ongeveer 1976 claimt de Japanse overheid een medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid van de regio; onder de vlag van de zogenaamde 'comprehensive security' draagt zij bij aan de militaire verdediging van het gebied (1% van het bnp is daarvoor beschikbaar). Recent is Japan een vooraanstaande rol gaan spelen, hetgeen onder andere blijkt uit het Tokio-initiatief inzake Cambodja en de initiatieven tot de 'Asian Pacific

Economic Council' (APEC) te komen. De veranderende politieke rol houdt ongetwijfeld verband met de veranderende economische rol: door de toeneming van de directe buitenlandse investeringen van Japanse ondernemingen in de regio en de daarmee verband houdende handelsstromen en ontwikkelingshulp is tussen Japan en de regio een economische vervlechting ontstaan, die ook in politieke relaties wordt weerspiegeld.

## Ontwikkelingspatroon

Het patroon van industriële ontwikkeling loopt veelal van de fase van imports substitutie via de fase van exportgerichte groei naar de fase van groei die is gebaseerd op de binnenlandse vraag. Voor de eerste fase van imports substitutie komen vanwege de lage lonen eerst arbeidsintensieve produkten in aanmerking, zoals textiel en schoeisel. Als de produktie de omvang van de binnenlandse vraag overtreft kan de weg van de exportgeleide groei worden ingeslagen. Verdwijnen de comparatieve voordelen van arbeidsintensieve produktie, dan breekt de tijd aan van imports substitutie van kapitaalintensieve goederen (bij voorbeeld staal, zware chemie en massa-consumptiegoederen). Ook nu wordt de fase van imports substitutie gevolgd door export. Na de fase van de exportgeleide groei wordt de binnenlandse vraag in toenemende mate de drager van de economische groei, terwijl tegelijkertijd een omschakeling van kapitaalintensieve naar kennisintensieve produktie in gang wordt gezet. Japan heeft dit patroon van industriële ontwikkeling doorlopen en wordt daarin gevolgd door de NIE's en de ASEAN-landen<sup>2</sup>. Vanzelf-

\* De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de werkgroep Japankunde en de onderzoeksgroep GRASP. Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage van de auteur aan de studiedag 'Voor wie gaat de zon op?' van de Azië-commissie van de PvdA, d.d. 27 oktober 1990.

1. Zie: P. Scott, The new power of Japan, *The Pacific Review*, vol. 2, nr. 3, 1989, blz. 181-187.

2. P. Kuznets, An East Asian model of economic development: Japan, Taiwan and South Korea, *Economic Development and Cultural Change*, jg. 36, nr. 3, 1988, blz. 11-43 en Ch. Johnson, *MITI and the Japanese miracle*, Stanford University Press, Stanford, California, 1982.

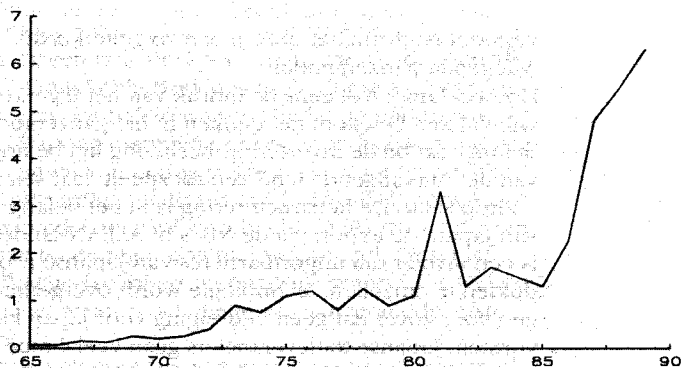
sprekend volgt elk land een eigen tempo en wordt een eigen selectie van groeisectoren gemaakt afhankelijk van geografische, historische en politieke factoren. Zo bevindt Zuid-Korea zich momenteel in de overgangsfase van de export van kapitaalintensieve produkten naar een meer door de binnenlandse vraag gedragen groei, terwijl in ASEAN-landen als Indonesië, Thailand en de Filipijnen het accent ligt op de arbeidsintensieve productie.

De geschetste industriële ontwikkeling van Japan wordt weerspiegeld in zijn activiteiten in de landen van Zuidoost-Azië met betrekking tot de directe buitenlandse investeringen, de handelsstromen en de ontwikkelingshulp<sup>3</sup>.

### Directe buitenlandse investeringen

De directe buitenlandse investeringen van Japan waren in de jaren '50 en '60 zeer gering. Pas na de liberalisatie van het kapitaalverkeer en de appreciatie van de yen namen in de jaren 1969-1971 de buitenlandse investeringen toe. Na de eerste oliecrisis vormden investeringen die de aanvoer van grondstoffen veilig moesten stellen een belangrijk bestanddeel. Als gevolg van de stijgende arbeidskosten werden vanaf de jaren zeventig steeds meer produktiefaciliteiten overgeplaatst naar eerst de NIE's en later de ASEAN-landen. Tot ongeveer het midden van de jaren tachtig droegen dergelijke investeringen bij aan het op imports substitutie gerichte beleid van die landen. Zo werd in 1983 66,9% van de productie van de overzeese Japanse ondernemingen afgezet op de buitenlandse lokale markt, 22,3% werd geëxporteerd naar derde landen en slechts 10,8% ging naar Japan. Ter vergelijking: voor Amerikaanse ondernemingen golden respectievelijk de volgende percentages: 39,0, 37,5 en 23,5<sup>4</sup>. Met andere woorden: de buitenlandse Japanse ondernemingen zetten een relatief groot deel af in het land van vestiging, terwijl de Amerikanen in die tijd investeerden om te exporteren, hetgeen verband hield met de gestegen dollar aan het eind van de jaren zeventig. De Japanse investeringen die zijn gericht op het opzetten van de export vanuit andere landen kwamen in het begin van de jaren tachtig op gang. Goedkope arbeidskrachten en investeringspremies hebben daarbij zeker een rol gespeeld, maar ongetwijfeld is ook de voorkeursbehandeling die produkten uit ontwikkelingslanden krijgen in Europa en de VS een belangrijke verklarende factor. Doordat de valuta's van de NIE's en de ASEAN-landen zijn gekoppeld aan de dollar wordt na 1985 met het stijgen van de yen investeren voor Japanse ondernemingen in de regio steeds aantrekkelijker. Ondertussen zijn de NIE's maar ook enkele ASEAN-landen de fase van de exportgeleide groei binnengetreden en verwelkomen Japanse investeringen die hun export stimuleren. De Japanse investeringen worden vanaf 1985 steeds meer gericht op het creëren van een uitvalsbasis voor de export van Japanse produkten naar Europa en de VS. In dit verband wordt wel gesproken van 'JapANESE products' en in de toekomst wellicht van 'JapASEAN products'.

Uit figuur 1 blijkt dat de investeringen van Japan in Azië tot 1985 een gestage ontwikkeling doormaken en daarna spectaculair stijgen. De investeringen bedragen in 1986 \$ 2,3 miljard, \$ 4,9 in 1987 en \$ 6,4 miljard in 1988. Dat is te zamen evenveel als in de



gehele periode 1951-1981. Uit de sterke stijging van de investeringen in de regio moet niet de indruk ontstaan dat de regionale investeringen ook relatief belangrijker zijn geworden. Integendeel: het aandeel van de Japanse investeringen in Azië (NIE's, ASEAN-landen en China) loopt terug van 17,9% van de totale Japanse investeringen in 1982 tot 14,6% in 1987<sup>5</sup>. Het aandeel van Europa stijgt daarentegen van 11,4% tot 19,7%<sup>6</sup>.

Het jaar 1985 blijkt een keerpunt te zijn: door de gestegen yen gaat de Japanse industrie over tot een grootscheepse herstructurering waarvan het overplaatsen van productiefabrieken naar landen in de regio een belangrijk onderdeel vormt. De investeringen van Japan worden door de landen in de regio over het algemeen verwelkomd; aanvankelijk passen de directe buitenlandse investeringen van Japan goed in hun imports substitutiebeleid en later in hun op export gebaseerde groeipolitiek. In potentie kunnen de Japanse investeringen een bijdrage leveren aan het 'upgraden' van de industriële structuur van het ontvangende land, met name als de aard van de productie en de bijbehorende technologie goed kunnen worden geïntegreerd. Wat dat betreft blijkt dat Japanse ondernemingen productie-activiteiten van de NIE's naar de ASEAN-landen overplaatsen, omdat die activiteiten beter passen bij de fase van industriële ontwikkeling waarin die landen zijn terechtgekomen. Zo verhuisde de productie van audio-apparatuur van Mitsubishi in 1988 van Taiwan naar Thailand en de productie van sportschoenen van Asics van Zuid-Korea naar Indonesië. De directe buitenlandse investeringen in de ASEAN-landen zijn steeds minder geconcentreerd op grondstoffen en in toenemende mate op de fabricage van hoogwaardiger produkten. De NIE's volgen het voetspoor van Japan: arbeidsintensieve industrieën worden overgeplaatst naar de ASEAN-landen en het ligt in de lijn der verwachtingen dat in de toekomst kapi-

**Figuur 1. Japanse directe buitenlandse investeringen in Zuidoost-Azië (mrd. \$)**

3. Y. Sazanami, Recent trends in Japanese trade and capital flow - Japan vs Western Europe and Asia, *Keio Economic Review*, 1988, blz. 21-38.

4. Y. Sazanami, op.cit., 1988.

5. In de eerste helft van de jaren tachtig lagen de directe buitenlandse investeringen van Japan op \$ 10 miljard per jaar. In 1986 stegen die investeringen tot \$ 22,3 miljard; in 1987 tot \$ 33,4 miljard en in 1988 tot \$ 47 miljard.

6. Zie Y. Sazanami, op.cit. en S. Urata, *Recent developments in the Pacific Region and the changing role of Japan in the regional interdependence*, paper for the FAIR (Foundation for Advanced Information and Research), Fukuoka, 1989.

taal-intensieve produktie zal volgen<sup>7</sup>. Een en ander verloopt conform het door Japan zo geliefkoosde 'vliegende-ganzenmodel'.

Hoewel Japan wel eens de indruk van het tegendeel wil wekken betekent het denken in het ganzenmodel niet dat bij de investeringsbeslissing het belang van het ontvangende land een rol speelt, laat staan voorop staat. De herstructurering is in het belang van Japan, de export via de NIE's of ASEAN-landen is een manier om importbarrières van Japanse produkten te omzeilen, technologie wordt overgedragen voor zover dat geen bedreiging voor Japan kan vormen, Japanse toeleveranciers gaan veelal mee met de Japanse moederonderneming waardoor er geen 'opgrading' van het lokale midden- en kleinbedrijf plaatsvindt, enzovoort. Dat alles neemt echter niet weg dat Japan de belangrijkste buitenlandse investeerder is in de regio en dat ontvangende landen daar voordeel uit kunnen halen.

### Handelsstromen

De ontwikkeling van de handelsstromen correspondeert met het patroon van buitenlandse investeringen. Sedert de jaren zeventig stoot Japan grondstoffen en energieverslindende industrieën af (aluminium, staal) en concentreert zich op kennisintensieve industrieën. Sectoren waarin relatief weinig grondstoffen werden verwerkt, zoals bij voorbeeld computers kregen prioriteit. Het aandeel van de elektronische en de elektrische sectoren in de Japanse export nam sterk toe, terwijl de import van grondstoffen en energie afnam. Na 1985 vinden opnieuw belangwekkende verschuivingen in de handelspatronen plaats. De 'endaka' (hoge yen) leidde ertoe, dat de valuta's van de andere landen in de regio ten opzichte van de yen deprecieerden en enkele ten opzichte van de dollar apprecieerden. Ondernemingen in de regio verschoven hun export van de VS naar Japan en de aankoop van componenten verschoof van Japan naar goedkopere landen zoals de NIE's. Hoewel de VS de meeste druk op Japan uitoefenen, zijn het vooral de NIE's die van de hoge yen, de stimulering van de binnenlandse vraag in Japan en de liberalisatie van de handel blijken te profiteren. De Japanse import vanuit Zuidoost-Azië stijgt in 1987 met 31%, hetgeen voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan de toeneming van de importen uit Zuid-Korea, Taiwan en Hongkong. De import uit die drie landen stijgt in 1987 met 51,7%.

Door de hierboven geschetste veranderingen in het patroon van Japanse directe buitenlandse investeringen heeft een toename plaatsgevonden van de handel binnen dezelfde onderneming ('intra firm trade') en binnen dezelfde sector ('intra industry trade')<sup>8</sup>. De toename van de 'intra firm-handel' blijkt uit de stijging van het aandeel dat de exporten van de Japanse dochters naar Japan uitmaakt van de totale exporten van die dochterondernemingen. Dat aandeel steeg sterk voor bij voorbeeld de ondernemingen in de machinebouwsector van 5,5% in 1980 tot 31,4% in 1986<sup>9</sup>. Omgekeerd steeg het aandeel van de export van Japanse moederondernemingen naar dochters in de regio in bij voorbeeld de totale industriële productiesector van 16,4% (1980) tot 39,2% in 1986. Voor sectoren als de chemie en de ijzer en staal wordt zo'n ontwikkeling niet geconstateerd, hetgeen van doen heeft met de aard van het productie-

proces. In de machine-, elektronica- en de automobielsector kan de produktie van onderdelen efficiënt worden verspreid over verschillende locaties, waardoor protectie kan worden omzeild en kostenvoordelen (met name arbeidskosten) kunnen worden gerealiseerd. In de handelsstromen tussen Japan en de landen in de regio wordt die specialisatie zichtbaar: hoogwaardige componenten worden vanuit Japan geëxporteerd, samengevoegd met componenten uit andere locaties en in een land met lage lonen geassembleerd. Die ontwikkeling wordt ook weerspiegeld in de zogenaamde 'export dependency ratio': het aandeel van de buitenlandse vraag waarin door producenten in Japan wordt voorzien. Die ratio daalt voor de fabricage-industrie als geheel van 72,0% in 1980 naar 60,6% in 1986<sup>10</sup>. De veranderingen in de handelspatronen in de regio blijken ook uit de export van Japanse dochters in de regio naar Japan. Die zijn sterk toegenomen, hetgeen een weerspiegeling is van enerzijds de ontwikkelingen in de directe buitenlandse investeringen en anderzijds van het aantrekkelijker worden van Japan als afzetmarkt.

De vraag naar het totaal-effect van de toename van de directe buitenlandse investeringen op de handelsstromen laat zich overigens niet gemakkelijk beantwoorden. Over het algemeen zullen directe buitenlandse investeringen de export vanuit Japan beperken ten gunste van de lokale produktie, maar zoals gezegd kan de export van hoogwaardige componenten toenemen afhankelijk van het gedrag van de Japanse subcontractors (vestigen zij zich ook in het buitenland?) en afhankelijk van de mogelijkheden van de lokale producenten een deel van de toelevering voor hun rekening te nemen. Ofschoon de Japanse import van fabrikaten uit Zuidoost-Azië vanaf 1987 sterk is toegenomen, zijn daardoor de onevenwichtigheden op de handelsbalansen niet hersteld. Met Zuidoost-Azië nam het handelsoverschot toe van \$ 12,3 miljard in 1986 tot \$ 14,3 miljard in 1987.

Wat de handel tussen de NIE's onderling en die tussen de NIE's en de ASEAN-landen betreft kan ook een stijgende tendens worden geconstateerd. Zo nam de handel tussen de ASEAN-landen en NIE's in 1987 toe met 20,7% en de intra-ASEAN handel met 4%, hetgeen nagenoeg overeenkomt met de stijging van de handel tussen Japan en de ASEAN-landen (25,8%). Op basis van bovenstaande ontwikkelingen wordt door tal van auteurs<sup>11</sup> een toegenomen verwevenheid van de economieën in Zuidoost-Azië geconstateerd. Japan hevelt industrieën over naar de NIE's, die op hun beurt investeren in de ASEAN-landen; investeringen die in de handelsstromen worden weerspiegeld.

7. Zie K. Grosser en B. Bridges, Economic interdependencies in East Asia: the global context, *The Pacific Review*, 1990, jg. 3, nr. 1, blz. 1-14.

8. Vergelijk S. Urata, op. cit., 1989.

9. Zie voor uitgebreide gegevens: Sazanami, op.cit., 1988.

10. Zie: Urata, op. cit., 1989.

11. Zie S. Awanohara, Japan and East Asia: towards a new division of labour, *The Pacific Review*, jg. 2, nr. 3, 1989, blz. 198-208.

## Ontwikkelingshulp

De ontwikkelingen in de buitenlandse investeringen en de handelsrelaties worden ondersteund door de veranderingen in de omvang en de aard van de Japanse ontwikkelingshulp in de regio.

Sedert 1978 is Japan de grootste donor in de landen rond de Pacific en sedert 1989 is het de VS voorbijgestreefd als grootste individuele verstrekker van hulp<sup>12</sup>. In totaal stelde Japan in 1989 1.371 miljoen yen voor ontwikkelingshulp beschikbaar, hetgeen een stijging van 8,8% ten opzichte van 1988 betekende. Overigens is de 'Oversea Development Assistance' (ODA) slechts 0,31% van het bnp, hetgeen op de VS na het laagste van de OESO-landen is.

Op de Japanse ontwikkelingshulp wordt veel kritiek geïoefend:

- een relatief gering deel (ongeveer 15%) van de hulp bestaat uit giften;
- analyse van de geografische spreiding van de hulp, de verdeling over de landen qua inkomen per hoofd en de aard van de sectoren leidt tot de conclusie dat de hulp in de eerste plaats is bedoeld als ondersteuning van de economische politiek van Japan (verzekering van de aanvoer van grondstoffen, creatie van een afzetmarkt, overplaatsen van productiefaciliteiten). In 1987 ging slechts 18,8% van de bilaterale hulp naar de armste landen;
- de Japanse hulp is met name gericht op grote projecten, die een korte looptijd hebben;
- de organisatie, uitvoering en controle van de projecten is geheel in handen van Japanse consultants en industriële ondernemingen. Er vindt nauwelijks kennisoverdracht plaats.

Geconstateerd kan worden, dat net als bij de investerings- en handelspatronen Zuid-Korea en Taiwan het Japanse voorbeeld volgen: ook zij gaan meer aan ontwikkelingshulp uitgeven, maar de steun staat geheel in het teken van de eigen economische ontwikkeling<sup>13</sup>.

## Vliegende ganzen

Zoals gezegd wordt de relatie tussen Japan, de NIE's en de ASEAN-landen door Japanners voorgesteld als een vlucht ganzen<sup>14</sup>. De relatie tussen de rijen ganzen is er één van concurrentie, complementariteit en samenwerking. Concurrentie dwong Japan tot het afstoten van de arbeidsintensieve en later van de kapitaalintensieve industrieën; concurrentie dwingt Zuid-Korea en Taiwan tot overplaatsing van arbeidsintensieve productie naar landen als Thailand, Indonesië en de Filippijnen. Steeds voelen de voorop-vliegende ganzen de hete adem van de volgers in hun nek, hetgeen volgens Japanse zegsliden leidt tot efficiënte aanpassingen van de industriële structuren. Naast concurrentie kent de vlucht ganzen ook samenwerking gebaseerd op complementariteiten. Zo komen bij voorbeeld voor assemblagefabrieken van auto's de versnellingsbakken uit de Filippijnen, de stuurinrichtingen uit Maleisië en de motoren uit Thailand. Door die relaties komt de gehele groep ganzen op een steeds hoger ontwikkelingsplan en ontstaan afhankelijkheidsrelaties, die de rijen tot een hecht geheel maken. Het vliegende-ganzenmodel steekt volgens Japan gunstig af bij het zogenaamde verticale ontwikkelingsmodel, dat de

Westeuropese landen volgden ten opzichte van hun kolonies. In plaats van dominante hiërarchische relaties en een nul-som spel ten gunste van de industrieel ontwikkelde landen is in Zuidoost-Azië sprake van een positief-som spel. Omdat de onderlinge verschillen qua inkomen per hoofd en fase van industriële ontwikkeling nog te groot zijn voor werkelijke evenwaardige relaties is een horizontaal ontwikkelingsmodel zoals bij voorbeeld de EG dat kent, voor Japan en de regio nog niet weggelegd. 'Nog niet' stellen de Japanners met nadruk, want dat is wel de situatie, waarop het vliegende-ganzenmodel afstevent.

Op de Japanse visie van het vliegende-ganzenmodel kan kritiek worden uitgeoefend. Enerzijds volgen niet alle ganzen slaafs de voorgangers; waar mogelijk gaan zij hun eigen weg (bij voorbeeld Indonesië als 'leider' van ASEAN), maar die mogelijkheden lijken door Japan met succes beperkt te kunnen worden. Anderzijds is het Japanse optreden in de regio niet alleen maar rozengeur en manenschijn; bekend zijn bij voorbeeld de ecologische aanslagen in Indonesië<sup>15</sup>.

Zoals hierboven uiteengezet, sluit het handels-, investerings- en ontwikkelingsbeleid naadloos aan bij de verschuivingen in de binnenlandse industriële structuur van Japan en staat in zijn gedrag het belang van zijn eigen industrieën voorop. Technologie wordt overgedragen alleen en voor zover het thuisfront daardoor geen enkel gevaar loopt; buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp zijn in de eerste plaats gericht op versterking van de positie van Japan zelf. Gelet op de gevoeligheden in de regio gaat Japan zeer voorzichtig om met zijn leidende rol: het recente optreden rond de oprichting van de 'Asian Pacific Economic Council' getuigt daarvan.

Onmiskienbaar zal Japan op weg naar het jaar 2000 zijn leidende rol in de regio behouden en de onderlinge afhankelijkheden tussen de rijen van zijn formatie versterken. Maar er mag geen misverstand bestaan over zijn doeleinden: Japan vliegt voorop en de andere zijn afnemers en toeleveranciers. Te zamen vormen zij een machtig blok, dat in toenemende mate zal kunnen wedijveren met een Verenigd Europa en met de VS.

## J. Groenewegen

12. Zie: F.V.G. Brevort, Japanse ontwikkelingshulp: een snel rijzend fenomeen, *Internationale Spectator*, september 1990 en A. Takayanagi, *Aid of the world's largest donor: why ineffective in poverty reduction*, paper van Hitotsubashi universiteit, Tokio, maart 1989.

13. Zie: K. Grosser en B. Bridges, op cit., 1990.

14. Zie: S. Urata, op cit., 1989; S. Akazawa, The promotion of Asia-Pacific cooperation, *Journal of Japanese Trade and Industry*, nr. 6, 1989, blz. 8-11; C. Kikutani, Dynamic development, *Journal of Japanese Trade and Industry*, nr. 6, 1989, blz. 12-14.

15. Zie bij voorbeeld M. Nypels, De geëxporteerde milieukrisis van Japan, *Derde Wereld*, jg. 8, nr. 5, april 1990.