

〔論 説〕

資格任用制の再考：

シンガポール公務員制度の事例から（後編）

西 村 美 香

目次

1. はじめに
2. シンガポール共和国と公務員制度の概要
3. イギリス植民地時代に作られた基盤
4. 国家中心のエリート主義（以上前号）
5. 清廉な公務員制度の実現（以下本号）
6. 変動要素が大きく高水準の給与
7. 権威主義体制下の公務員制度
8. 資格任用制が直面する課題
9. 資格任用の再考：日本の公務員制度改革にあたって

5. 清廉な公務員制度の実現

シンガポール公務員は清廉のイメージが強い。実際、2013年の各国公共部門の汚職認知指数 CPI (Corruption Perceptions Index) においてシンガポールは5位であり⁽¹⁾、2001年以降は5位以内の常連国としてそのクリーンさを誇っている。こうした実績は独立後、自らの努力で作りに上げてきたものである。

(1) 植民地時代の取組み

植民地時代の公務員制度内では汚職が横行していた。1871年にはマラッ

カ・ペナン・シンガポール海峽植民地刑法、1937年には汚職防止令（Prevention of Corruption Ordinance）が定められ、警察の一部局として汚職防止局（Anti Corruption Branch）も設置されたが、取り締まり人員も権限も不十分だったうえに、当時の下級公務員の待遇はきわめて悪く、警察官自身も汚職に手を染めることが多かったため、汚職は日常茶飯事となっていた。とりわけ日本占領時代には暴力や恐怖による支配に、激しいインフレや闇市といった経済的要因も重なって、汚職が蔓延した。

1952年、アヘンの密輸およびハイジャックに警察官が関与していた事件をきっかけに、イギリス植民地政府は汚職防止局を廃止し、公務員の汚職を摘発する独立した専門組織として汚職査察局（Corrupt Practice Investigation Bureau: CPIB）を設立し、汚職事案について植民地大臣（the Colonial Secretary）に報告させることにした。しかし、またしても人員・権限双方の不足から汚職防止効果は上がらなかった⁽²⁾。

（2）人民行動党政権での取組み

1959年、選挙中から汚職反対を表明していた人民行動党が政権につくと⁽³⁾、汚職へのインセンティブと機会を封じ込めるため、包括的な防止戦略に着手した。1960年、汚職防止法（Prevention of Corruption Act）を制定し、汚職を厳密に定義して取り締まり対象を拡大し罰則を厳しくするとともに、汚職査察局には容疑者を逮捕・捜査する権限、容疑者本人だけでなく家族の銀行口座や資産等も調査する権限を与えるなど、権限強化を図った。さらに、汚職査察局の人員を大幅に増やし、1969年からは首相府の下に置いた⁽⁴⁾。1966年・1981年には汚職防止法を改正し、海外の大使館等の汚職にも対象を広げ、罰金を約10倍にするなど、厳罰化が進んだ。1986年に国家開発大臣が収賄の容疑をかけられて自殺すると、1989年には腐敗（利益押収）法を新たに制定し、亡くなった被告の得た利益を裁判所が押収できるようにした⁽⁵⁾。

シンガポールでは公務員に十分な給与を支払うことが汚職防止に繋がると考えられているが、抑止力を持つと考えられるほど高給になったのは1980年代後半以降のことであり、それまでは汚職防止法と汚職査察局を駆使した厳しい取り締まりによって汚職撲滅に効果をあげてきた。その徹底ぶりは、汚職を未然に防ぐため、省や法定機関の役職候補者が任用前に汚職査察局によって審査されるだけでなく⁽⁶⁾、上級公務員・国会議員・

大臣などに汚職容疑が浮上した場合も容赦なく捜査されてきたことから明らかである。

1991年の憲法改正では、大統領の公選制導入とともに、首相の許可がなくても大統領が同意すれば、汚職査察局長は大臣や上級公務員の汚職捜査を行うことができるようになった。これは大統領の同意があれば汚職査察局は首相の汚職捜査もできることを意味しており、選挙で選ばれるようになった大統領が、首相の絶対的な権力にチェック機能を持つことになった。

もちろん、政権中枢の汚職捜査だけでなく、日頃の汚職防止策にも力を入れている。興味深いのは、繁文縟礼等の非能率が、特別に便宜を求める者と担当公務員との間に汚職を生み出しかねないとして、行政手続きの合理化を図っていることである。他にも汚職の抜け道を減らし、不正行為に関われば官民双方が厳罰に処せられることを周知するとともに、全ての上級公務員に金銭問題を抱えていないことや本人および家族の資産運用を毎年申告させ、どんな贈り物も受けとらせず、汚職に関するリスクや法制について普段からよく話し合わせる、といった対策を講じている⁽⁷⁾。

以上のように、日頃の行政活動から政権中枢の汚職捜査まで、微に入り細を穿つ取組みが功を奏し、シンガポール公務員制度は国内外でクリーンな評価を受けている⁽⁸⁾。

6. 変動要素が大きく高水準の給与

最優秀の人材を奨学金制度で青田買いし、一定期間公務員として就労させても、待遇が魅力的でなければ民間に頭脳流出してしまう。高給取りで有名なシンガポール公務員制度であるが、それは民間との激しい人材獲得競争を勝ち抜く為に約20年前からとられた給与政策であり、それ以前は低給与の時代が長く続いていた。

(1) 低給与の時代

イギリス植民地時代まで遡ると、現地採用公務員とイギリス人上級公務員との待遇格差は大きく、現地採用公務員の給与は汚職を誘発するほど低い水準であった。この間、給与改善を検討する委員会が設置されてもほとんど影響力はなかった。1959年に誕生した人民行動党政権も財源不足か

ら諸手当を削減し、I種公務員は全手当と基本給の35%を削減された。1961年には財政状況の改善をうけていくつかの手当が復活したが、I種公務員の給与引き上げを求める1968年の勧告（Harvey Report on public sector salaries）は実施されなかった。そのため、1970年代にシンガポール経済が好調となり民間給与が高くなると、民間企業への転職が増えた。

（2）全国賃金評議会の設立

そうした中、1972年2月に全国賃金評議会（National Wages Council: NWC）が設立され、給与政策に転機が訪れた。全国賃金評議会は賃金政策についての一般的ガイドラインを毎年勧告し、効率性や生産性改善のためのインセンティブ・システムについて助言する諮問機関である。その委員は、政府・雇用主・労働組合の代表で構成され、議長は三者それぞれに対して中立的かつ自律的立場から評議会をとりまとめている⁽⁹⁾。

勧告の作成にあたっては、政労使3者それぞれがポジションペーパーや資料等を提出し、時に委員以外からも意見や資料を受け取って、非公開の会合で自由にブレインストーミングを行っている。満場一致でコンセンサスに至ったものだけ勧告としてまとめ、メモランダムと呼ばれる手紙の形で首相に直接提出し、それが首相から内閣に送付され検討される。勧告は官民双方にとって実施が義務づけられているわけではなく、法的拘束力はない。しかし、シンガポール国内最大の雇用主である政府が（もっと端的には財務省が）勧告を実施すると、民間の労使交渉にも大きな影響を与える。勧告の内容は交渉が不調の際の調停・仲裁の基準としても扱われ、それまで頻発していた労使紛争も大幅に減った⁽¹⁰⁾。初代会長を勤めたリム・チョンヤ（Lim Chong Yah）南洋工科大学教授は、法的拘束力がないにも関わらず勧告の実効性が高いのは、勧告を尊重したリー・クアンユー首相や、後に大統領にもなったカリスマ的な組合指導者デヴァン・ネア（Devan Nair）の活躍によるところが大きいと回顧している⁽¹¹⁾。

全国賃金評議会は1972年から賃金政策のガイドラインを勧告し始めたが⁽¹²⁾、それによって公務員も基本給やボーナスが引上げられ、年間補助給与（Annual Wage Supplement: AWS）⁽¹³⁾も支給されるようになった。年間補助給与によって給与の官民格差は縮められたが、民間企業との格差が深刻だった上級公務員の給与については1973年に大幅に引き上げられ、1979年には給与改訂とともに等級も増設された⁽¹⁴⁾。公務員の給与は法律

で定められているわけではない為、大きな給与構造改革以外は国会の承認を得る必要がなく、政府の判断で勧告に従った給与改定が行われた⁽¹⁵⁾。

(3) 柔軟な給与制度の導入と給与水準の引き上げ

1981年、大学卒業生の民間給与が公務員より平均42%高いことが明らかになった⁽¹⁶⁾。また、公務員人事委員会も、1978年～1981年の間に75名もの上級公務員が民間へ転職したことを報告した。そこで政府は行政管理職といくつかの専門職の給与を1982年に改訂し、さらに1986年12月には全国賃金評議会に特別委員会 (Task Force on Public Sector Wage Reform) を設け、給与改革について検討させた。同委員会は、基本給、月次変動部分給 (monthly variable component: MVC)、13ヶ月手当 (13th month Non-Pensionable Annual Allowance: NPAA)、中間・期末の変動ボーナス (mid-year or year-end variable bonus: VB。後に Annual Variable Component: AVC と名称を変更。7月と12月に経済状況に応じて最高で月給の2ヶ月分まで支給)、といった変動性の高い柔軟な給与制度への改革を勧告した。変動ボーナスについては多くの議論がなされたが、1988年7月、政府は勧告通り新しい給与制度を実施した。基本給部分については堅実に保障しつつ、それ以外に月単位・年単位双方で変動するしくみがビルトインされ、しかも業績よりむしろ経済状況に応じて変動するしくみは珍しい⁽¹⁷⁾。変動性の高い給与制度の導入は、シンガポールにおける給与政策の大きな転換点となり、これによって変動率を左右する財務省予算局と公務員局の給与と政策上の役割も大きくなったと言われている⁽¹⁸⁾。

1989年3月には通商産業大臣が「低い給与と遅い昇進が行政管理職の離職率を高めている」と指摘し、「能力と責任に応じて相場レベルの給与を支払うことが、シンガポールにおける質の高い行政を維持するために絶対不可欠である」と述べ、上級公務員や政治家、裁判官等の給与は大幅改訂されることになった。同時に一部上級公務員には業績に応じて最高3ヶ月分のボーナスが支給される制度も導入された。こうした改訂によって、上級公務員の給与水準は世界的にみてもトップレベルの水準にまで引き上げられた。しかし、民間企業も給与を引き上げたため、これに追い付くために1994年にも行政管理職で20%、スーパースケール職員で21～34%の給与改定 (ボーナス込み) が行われた。1996年からはI種全体に最高2

ヶ月の業績ボーナス制度が導入された⁽¹⁹⁾。

（４）民間給与とのベンチマーキング制度の導入

民間に遅れをとりがちな上級公務員の給与が、安定的に高い水準を保障されるようになったのは、1994年10月に議会に提出された「有能で誠実な政府のための競争的給与に関する白書」に基づく新しい制度が、翌年1月に導入されてからである。この制度は、民間セクターの6つの業種（会計士・銀行員・エンジニア・弁護士・地方製造業者・多国籍企業）の上位各4人、合計24人の平均年間所得の3分の2をスタッフ・グレードIに格付けされた大臣・事務次官等の給与水準とし、上記6業種の32歳の年間所得の中で各上位15番目のものを選んで平均し、行政管理職のスーパースケールGの給与水準とするものである⁽²⁰⁾。民間給与を給与水準決定の基準としてリンクさせることで（ベンチマーキング）、政治家や幹部公務員の給与は、民間給与の動向に応じて自動的に改定できるようになった。しかし、給与改訂の度に正当化理由を提示する必要がなくなったうえに、1995年度以降の予算において公務員や政治家の給与が公表されなくなったため、給与政策の透明性は低下した⁽²¹⁾。

1997年にはアジア通貨危機によって経済状況が悪化し、公務員給与もスーパースケールGで2%、スタッフ・グレードIで7%削減されたが、1999年にシンガポール経済が回復した後は、再び幹部公務員の離職が問題視されるようになった。そこで、2000年にはリー・シェンロン首相の国会演説に基づいて、スタッフ・グレードIの給与を6業種（従前と同じ）の上位各8人、合計48人の平均給与の3分の2とすることになり、スーパースケール適用者と大臣・事務次官等の年次変動給を総年俸の30%から40%へと引き上げた。また、全ての公務員に業績にリンクした部分給が支給されるようになった⁽²²⁾。

2000年6月には上級公務員や政治任用の政治家達の給与等級（Salary Points）を大括りにした給与レンジ制度（Salary Ranges）が導入された。表6のようにスーパースケールとスタッフ・グレードがMR1～SR9まで9つの給与レンジに分けられ、5つのタイムスケール等級も各々SR10～14のレンジ制度に変換された。

これによって、同じレンジ内では昇進しなくとも潜在能力と業績の評価

＜表 6＞ 給与等級と給与レンジの対照表

給与等級	給与レンジ	政治任用	資格任用
Staff Grade IV V	MR1	副首相	上級事務次官 (ごく少数)
Staff Grade III	MR2	大臣	
Staff Grade II	MR3		
Staff Grade I	MR4 (ベンチマーク)	初任大臣	
Superscale B	SR5 (MX5)	上級国務大臣	事務次官
Superscale C	SR6 (MX6)	国務大臣	
Superscale D	SR7 (MX7)	上級政務次官	
Superscale E	SR8 (MX8)	政務次官	
Superscale G	SR9 (MX9) (ベンチマーク)		局長
Timescale10~14	R10~14 (MX10~14)		局次長以下

注) 2000年6月29 議会資料：Superscale A、D₁、E₁が抜けているが原文のまま。
 “Salary System Based on Salary Ranges” (Col.489-90)

結果に基づいて給与を毎年増額できるようになり、有能な人材にとってより柔軟で魅力的な給与制度になった。この改訂によってMR4とMX9が民間給与とベンチマーキングされることになった。

2000年には全職員に業績ボーナスが支給されることになり、人材流出を防ぐために業績ボーナスの半分をプールさせて1~2年後に受け取るしくみ (bonus pool) も併せて導入された。2000年以降、月次・年次の変動給は基本給の4割程度にまで達し⁽²³⁾、経済状況への連動に加えて業績中心の傾向が一層強まった。また、こうした一連の改正により、幹部職員への昇進要件として、業績評価を適正に行う能力が重視されるようになった⁽²⁴⁾。

2007年には、経済が特に好調な時に全職員に一律支給されていた特別ボーナスが、経済成長だけでなく各職員の業績に応じて支給される成長ボーナス (Growth Bonus) に改訂された⁽²⁵⁾。成長ボーナスは、7月と12月に支給される年間変動給与 (AVC) とは別に、GDPの数字が良好な場合のみ3月に支給された。

（５）2011年の給与制度改革

2011年5月、リーマン・ショック以降大幅に削減されていた首相・大臣・国会議員等の給与を見直すための委員会が首相の諮問で設置され、7ヶ月の議論を経て同年12月に報告書「有能で献身的な政府のための給与 (Salaries for A Capable and Committed Government)」がまとめられた。同報告書では、①有能な人材を確保するための労働市場での競争力、②政治に奉職する者の倫理と犠牲（民間をリードするのではなく、ベンチマーキングした民間給与より低くする）、③隠れた役得などない「クリーンな給与」、といった3つの原則を掲げ、(i) MR4の基準を専門性に関係なくシンガポール市民の高額所得上位1000人分の中央値の60%とすること、(ii) 成長ボーナスを廃止してGDPに社会経済的指標も加味した国家ボーナス (National Bonus) を支給することが提案された。

議会では報告書の改訂内容の妥当性について議論され、世間からも注目を集めた。野党である労働者党 (Workers' Party: WP) は、かねてより政治家の給与を諸外国の同等役職者の給与と比較するべきであると主張し、スーパースケール (MX9以上) 適用者の少なさや (全職員の1.2%)、給与の基準・水準双方を批判してきたが、最終的には①～③の3原則をはじめ報告書の内容にほぼ同意した。政府側は労働者党の賛同を歓迎しつつ、ベンチマーキングはシンガポールの労働市場における競争性を維持するためのものであり外国を基準にするべきではないこと、スーパースケール対象者の比率は少ないが、民間企業の幹部と比べて少なすぎるわけではなく、そもそも組織の規模によって異なる幹部比率など量的な数字にこだわるより、彼らの責任のレベルや範囲といった質を見るべきであること、給与水準は確かに一般的シンガポール市民の給与から乖離しているが、彼らは平均的公務員ではなく、労働者党の主張する官民比較によっても報告書の金額と大きく変わらないと反論している⁽²⁶⁾。ともあれ、MR4のベンチマーキングの方法は変更され、従来よりも変動性が低くなった反面、給与水準も抑えられることになり、首相の給与は2010年の年間給与と比べて約28% (\$872,200)、MR4対象者は約31% (\$483,900) の減少となった⁽²⁷⁾。

もう一つの改訂の目玉である(ii)の国家ボーナスについても、参考指標の扱いについて議論の末、了承されている。ちなみに、国家ボーナスはシンガポール市民の所得の伸びの実質中央値 (Real Median Income Growth rate for Singapore Citizens)、シンガポール市民の下位20%所

得層の実質増加率 (Real Growth Rate of Lowest 20th Percentile Income for Singapore Citizens)、シンガポール市民の失業率 (Unemployment rate of Singapore Citizens)、実質国内総生産成長率 (Real GDP growth rate) の指標が表7の通り均等に扱われ、最大で月給の6ヶ月分まで支給される⁽²⁸⁾。なお、2013年春には約300名の行政管理職全員に成長ボーナスに代えて国家ボーナスが支給されると報道されている⁽²⁹⁾。

以上述べてきたように、1980年代以降のシンガポール政府の給与政策は、最優秀の人材を公務員として確保すること、民間への頭脳流出を防止すること、そして汚職を抑止することを目標として運用されてきた⁽³⁰⁾。そのために上級公務員に民間と競争しうる高い給与水準を保障するとともに、国家への貢献を最大限に引き出すために経済状況や業績に連動した給与の割合を増加させていく方針をとってきた。当然ながら、上級公務員とそれ以外の職員との給与格差は広がっていったが、シンガポールにおいては、日本の行政職(一)のような基準となる給料表がなく、同一労働同一賃金の建前をとっているものの厳密な職務評価を行っているわけではないため、職種間の給与の均衡や上下格差は重視されていない。ただし、ベンチマーキングによる幹部公務員や政治家の給与上昇には批判もあり、2011年の改訂では、一般シンガポール国民にも関わりある指標を使うことで広

<表7> 国家ボーナスの4指標とボーナス増加のマトリクス
NATIONAL BONUS MATRIX

Payout Level	Real Median Income Growth rate for Singapore Citizens	Real Growth Rate of Lowest 20 th Percentile Income for Singapore Citizens	Unemployment rate of Singapore Citizens	Real GDP Growth rate
	Targets			
0%	<0.5%	<0.5%	5% and above	<2%
50%	0.5%-<2%	0.5%-<2%	4.5%-<5%	2%-<3%
100%	2%-<3%	2%-<3%	4%-<4.5%	3%-<5%
150%	3%-<4%	3%-<4%	3.5%-<4%	5%-<7%
200%	4% and above	4% and above	<3.5%	7% and above

く国民の理解を得たいという政府の考えが垣間見える。上下格差に無頓着だと言われるシンガポール政府であるが、公職の倫理や犠牲の精神がなければならぬと強調し、常に比較基準となる民間給与よりも3分の1以上割り引いた金額で改訂してきた点にも、国民感情への一定の譲歩が窺える。

もともと、シンガポール政府は上級公務員以外の給与をなおざりにしてきたわけではない。給与制度を所管している公務員局は、非公表ながら空席率や職務・規模に応じた官民比較など複数の視点から各給料表の健全性をチェックしており、1997年以降はⅢ・Ⅳ種職員の給与その他の勤務条件について労働組合 AUPE と定期的に意見交換を行っている。景気変動によって給与の削減も行われるため、組合との協力は欠かすことができず、また変動部分に定額保障部分を入れるなど、低所得者へも配慮している。

1995年の人事管理権限の分権化により、各省は予め決められた範囲内で自由に職員の給与を調整できるようになった。しかし、公務員局は大きな格差を好まず、公務員という大枠での安定性を重視している。そのため、各省は優秀な職員により高い給与を払いたいと望んでいるが、あまり他省との格差をつけていないという⁽³¹⁾。

7. 権威主義体制下の公務員制度

これまでシンガポール公務員制度の特徴について述べてきたが、こうした特徴を比較的視座で見ると、シンガポール公務員制度が民主主義とは異なる権威主義体制に組み込まれたものである事実も軽視できない。権威主義体制はシンガポール公務員制度の特徴とどのように関係しているのか、民主主義国家における公務員制度とどのように異なるのか。

(1) 経済発展に目的合理的な公務員制度

貧しく資源に乏しかった都市国家シンガポールは、建国当初から経済発展を国是とし、その後の驚異的な経済成長が、人民行動党による権威主義体制を長きにわたって正当化し、国民統合の触媒ともなってきた⁽³²⁾。シンガポール公務員制度は、いわば非民主的で特殊な政治・経済・社会体制の下で経済発展に目的合理的なエリート集団として形成されてきたのであり、民主主義国家における公務員制度とは異なる前提条件の下で機能してきたといえる。したがって、日本その他の民主主義国家の公務員制度と比

較をする際には、当然のことながら、こうした前提条件の違いをもとに考えなければならない。

(2) 権威主義体制下での「応答性」と「専門性」の共存

多くの民主主義国家において、政官関係のあり方は模範解答のない難問である。政権に対する公務員制度の「応答性」を重視するべきか、それとも政権の政策に反対することも辞さない自律的な「専門性」を重視するべきか、「応答性」と「専門性」のバランスにずっと頭を悩ませてきたのである⁽³³⁾。

国民によって直接・間接に選ばれた政権への公務員制度の「応答性」は、民主主義の原則から導きだされるものであり、当然の義務である。しかし、政治家と官僚は情報・専門性・ネットワークなどによって立つ政策リソースが異なるため、時に意見が対立する。官僚は一旦自らの専門性に基づいて大臣に反論しても最後は従うことが職業倫理とされているが、New Public Management が流行し、政治行政に変革が求められるようになるにつれ、公務員は部下として大臣に「そのまま従うべき」であるという考えも強くなり、公務員の従順な応答性を求めて、政治任用や幹部公務員人事への政治家の関与が増える傾向にある。こうした従順な応答性が求められる場合、公務員制度は既得権益にしがみつき、専門性を盾に国民全体の利益から離れた独善性に陥っているだけだという批判や、政策形成の主導権は政治家が持ち、公務員は管理や実施に専念するべきであるという政治行政二分論がベースにある。しかしながら、現実の政策形成過程は、そうした批判や政治行政二分論で説明しきれるほど単純ではない。複雑に絡み合った利害関係や価値観の中で、ただ一つの正解があるわけではないからこそ、その調整に時間がかかり、「応答性」と「専門性」を巡って政官の間に緊張関係が生じるのである。

だが、シンガポールの公務員制度においては、こうした「応答性」問題はほぼないといっている。厳密に言うと、人民行動党が政権をとった当初は、共産系勢力との抗争もあり、中立性を盾に非協力的な公務員制度を政権に応答的な存在に変えることが死活問題であった。そのため、政府に批判的なあらゆる政治社会勢力を抑圧して政治的基盤を確立し、公務員制度に対しては、前号の 2. (3) で述べたように人事権を直接・間接に使って政権への応答性を高めさせたのである。

こうして公務員の応答すべき相手が人民行動党政権以外にない状況が長期間続くことになった。人民行動党政権は選挙で選ばれてはいるが、シンガポールにおける公務員の「応答性」は民主主義に由来するものではない。多様な価値観が許されず、社会全体が人民行動党に対して「応答性」を持っている中から、さらに政権に恭順的な人材が公務員として採用されているため、「応答性」は今や意識することなく公務員制度に組み込まれているのである。また、政治家と公務員が同質的エリート集団として専門性を共有していることから、政官の専門性が対立する可能性は低い。そのため、政権によりよく応答するために「専門性」を高めるという、「応答性」と「専門性」の軋轢なき共存関係ができてしているのである。

（3）最優秀の人材へのこだわり

資格任用制は情実を排し、資格と能力ある人材を任用することで公務員制度の安定性と能率向上に資するものである。しかし、シンガポールの場合には、官職に必要なとされる資格要件を超えて、最優秀の人材を国家が独占的に確保することを目的としている点で、普通の資格任用制とは異質である。

「最優秀」にこだわる理由は、政権と共に国家運営を担う公務員の資質が、国是としている経済発展の成否を左右すると考えているからである。いかなる国にとっても経済発展は重要であるが、特にシンガポールにおいては権威主義体制の正統性を揺るがしかねない重みと切実さがある。

だが皮肉な事に、最優秀の人材を駆使して経済発展に成功すればするほど、労働市場での競争が激しくなり、最優秀の人材確保は難しくなる。独立時からの政府奨学金による秀才達の青田買いをはじめ、1980年代からは公務員として他国に例を見ない高水準の給与を支給し、40代で事務次官に昇進させ、公務員指導者プログラム（PSL）等で魅力あるキャリア形成の場を提供してきたのは、まさに「最優秀」の人材を労働市場で勝ち取り、公務内に留めることに照準を合わせているからである。

こうしたシンガポール公務員制度における最優秀の人材確保策は、他の民主主義国家ではおそらく実現不可能であろう。なぜなら、最優秀と目される人材を政府に抱え込もうとすれば民業圧迫と批判され、優秀な人材の確保のために高い給与を支払うことにも、納税者たる国民の理解を得るのが難しいからである。多くの民主主義国家で公務員や公務員の給与が常に

批判に晒されている現状を見ると、納税者の理解や公務員制度内の均衡にさほど配慮していないシンガポール公務員制度はかなり特殊といえる。

(4) 政権の正統性・経済発展・人材確保を支える中立性と汚職防止

長年の一党優位体制によって政府と政党が一体化しているシンガポールであるが、資格任用制の原則である中立性や公正性を忠実に守り、徹底して汚職を取り締まるなど、情実や腐敗とは一線を画した運営でも際立っている。

こうした中立性の維持や汚職防止は、人民行動党政権にとっていくつもの意味と効果がある。1つは、政府を私物化しないことを明らかにすることによって、権威主義体制下での様々な抑圧への不満を和らげ、広く国民の信頼を得る効果である。人民行動党政権は、第一世代であるリー・クアヌーの頃から国民の間では少数派となる英語教育を受けたエリート集団で構成されており、当時敵対していた共産系勢力をはじめ、国民の多数を占める華語教育集団やマレー語系住民などの支持を得る必要があった⁽³⁴⁾。そのため、公務員人事委員会という中立機関の存在を通じて言語・宗教・民族による差別なくエリートへの道が開かれていることを示し⁽³⁵⁾、汚職撲滅に熱心に取り組むことで、政権に対する国民の信頼を勝ちとってきたのである。第2に、情実を排することで、確実に有能な人材を選び出すことができる。中立性はある意味、公務員の能力への強いこだわりから守られてきた原則ともいえる。第3に、公務員が差別のないクリーンな職業として評価されることは、そのステイタスを高め、優秀な人材を引きつける効果もあり、人材確保に好循環を生み出す。第4に、中立・公正な資格任用制と汚職撲滅によって、公務員制度の効率性・合理性が高まり、外国資本を誘致するにあたってプラスに作用する効果もある⁽³⁶⁾。

つまり、シンガポールにとって、中立・公正性の維持や腐敗防止は、まさに一石二鳥あるいは三鳥四鳥の効果があったわけである。目先の情実や不正利得に惑わされることなく、長期的視点で資格任用制を維持した人民行動党政権の冷静さは、政治体制の違いを超えて注目に値する。

(5) 経済開発に特化した成果

国民の多くが政府に不満を持たないもう1つの大きな理由は、政府が経済発展という結果を出し、その分配にあずかっていると感じているからだ

ろう。過去半世紀以上にわたってシンガポールは驚異的な経済成長を遂げたが、それは長期政権による政治の安定や、外国資本の誘致、法定機関・政府系企業を駆使した経済政策の成果であり、政治家と公務員の貢献度は大きい。公務員の給与が高くとも、彼らの有能さによって経済成長すれば十分もとがとれるという考えや⁽³⁷⁾、GDP 成長率が特に良ければボーナスを増やすというしくみは、シンガポールにおける公務員と経済政策との関係を象徴している。

しかし、公務員制度として見た場合、こうした経済発展の成功がシンガポール公務員の能力の高さの証明であると簡単に結論づけることはできない。なぜなら、他の国の公務員制度とは異なる土俵の上で職務を遂行しているからである。

まず異なるのは、都市国家シンガポールは国土・人口の規模が小さく、中央・地方関係もないため、行政コストが小さいというメリットを持っていることである。国土の広さ、人口規模、自然環境の多様性、これに対応する中央・地方関係は、行政コストを引き上げ政策実施の難易度を高くする要素である。シンガポールにとって、資源や労働力の不足は確かにデメリットであるが、行政コストという面からはメリットになる場合もある。

次に重要なのが、政策実現にあたって利用しうるリソースが自由だということである。政権に反対する野党や利益団体が存在しないため、政権が政策を掲げれば、あとは実施方法を検討するのみである。しかも、その実施にあたっては、法定機関・政府系企業の設立や法制度の整備はもとより、労働組合に協力させることもできる⁽³⁸⁾。さらに幹部公務員が法定機関や政府系企業の重役を兼任し、一元的かつ機動的な運営を行うこともできるのである。いわば、大きな政治権力を持った巨大民間企業とでもいう体制で経済政策に取り組むことができるため、与野党の政策調整や各種利益団体との調整に明け暮れ、多様な価値観の間でデッドロックに陥りやすい民主主義国家の公務員制度よりも、はるかに効率的かつ理想的な政策を実施できる。

さらに、多くの先進民主主義国家が財政赤字を抱え込む主因となっている社会保障や福祉に、シンガポール政府は深く関わっていない⁽³⁹⁾。シンガポールには中央積立基金（Central Provident Fund: 以下 CPF と記す）という強制貯蓄のしくみがあり、いわば自助が原則となっている。全国賃金評議会が賃金政策を勧告する際には、CPF をインフレ抑制や経済再編

のために利用してきたが、政府が財政から支出して社会保障や福祉に責任を持つしくみではない。福祉国家と呼ばれる多くの国々は、多様で複雑な行政ニーズが噴出する中、少子高齢化によってひずみが生じた世代間・世代内の再分配をどのように仕組むか、厳しい財政の枠内で持続可能な社会保障制度をどう再構築するかに苦勞しており、そうした苦勞がほとんどないことは大きな相違である。多くの国々で政策の失敗を理由に公務員が非難されているが、シンガポール公務員よりも成果を挙げにくい難題に取り組んでいることを過小評価してはならない。

(6) シンガポール公務員制度への批判と変化のきざし

これまで政官一体となって経済発展に成功してきたシンガポールであるが、まったく批判や不安がないわけではない。中立・公正なエリート選抜を自負する資格任用制であるが、貧困層や少数民族出身者は能力を伸ばす環境や機会に恵まれず、不利な立場に置かれていると指摘されている。奨学金制度でこうした人々に十分な機会が与えられているわけではなく、次第に社会・経済・政治の本流から排除されて行く人々がいる一方で、教育制度等によって特権的な階層が再生産されているという。資格任用制は本人の能力によって選抜するしくみであるが、成功はしばしば家系・婚姻関係・コネ・文化資本・経済発展によって生じたチャンス・運などにも依存しており、機会均等を今より確かなものにするべきだという意見がある⁽⁴⁰⁾。

公務員制度内の格差についても批判がある。元奨学生のエリート公務員とそれ以外の公務員との間には、格差に対する不満が存在し、一般公務員のモラルが低下しているという。英語教育を受けた秀才達の集まりである元奨学生公務員は、現場に学ぶという謙虚さがなく、一般公務員を見下した尊大な態度で、政策の成果が全員のチームワークによると理解できないばかりか、一般のシンガポール国民に共感できるような感性も乏しいという辛辣な意見もある。これらのエリート達は、官僚としてのエートスが内面化されていないために金銭的打算で民間に転職してしまうのだと批判されており、公務員としての倫理観を等閑に付したまま給与引き上げで転職を防ごうとする政府の方針への反対もある⁽⁴¹⁾。こうした問題は、ある意味、公務員制度に民主的運営という視点が欠落しているところから生じており、批判に応えるのは容易でない。

さらにエリートである行政管理職の中でも激しい出世競争によって協力

関係が損ねられているのではないかという懸念がある。業績評価や能力評価がより厳密になるほど、他者との競争は激しくなる。とりわけ要職任用可能性（KAL）は相対評価で序列をつけるため、競争意識が過剰となってしまう危険も心配されている⁽⁴²⁾。

さらに、人民行動党政権による権威主義体制にも、政治・経済両面で変革の波が押し寄せている。経済発展・民族調和・政治的安定性を成し遂げてきた権威主義体制であるが、自由主義や民主主義に精通した高学歴の若年層が増えるにつれ、西洋型民主主義はシンガポールに合わないという理由で権威主義体制を正当化し、政府への批判を一方向的に封じ込めることが難しくなっている。2011年の総選挙および大統領選挙では野党勢力も支持を伸ばし、民主化の萌芽を読み取ることもできる。言論の自由より経済発展を優先する国民が今なお多数派であり、急激な体制転換が起こるとは考えがたいが、従来通りの抑圧的な政治手法が市民に許容され続ける可能性も低く、より対話的な統治スタイルが求められている⁽⁴³⁾。経済的な面からも同様のことがいえる。外国人の大量受け入れの影響や所得格差の拡大によって、経済成長イコール国民の満足といえない状況が生じている。また、経済のグローバル化によって、国家が経済政策に深く関与・干渉する手法は実効性を失いつつあり、WTOのような国際機関からも自由な市場経済が求められ、シンガポール政府は直接的経済介入から徐々に身を引かざるをえなくなっている。こうした政府の役割後退が、市場における様々なアクターの役割を拡大し、将来的にはこれまで統制下に置かれていた労働組合やコミュニティー、草の根の組織などにも変化をもたらすと予想される⁽⁴⁴⁾。

もちろん、人民行動党政権も政治・経済の国内外での変化に備えていないわけではない。1995年に「21世紀へ向けての公共サービス（Public Service for the 21st Century :PS21）」と呼ばれる包括的な行政改革を立ち上げ、それまで取り組んできた様々な改善運動を包括的に発展させようとしている。この改革は、①国民のニーズに質の高い丁寧な対応ができるよう優れた態度を養うこと、②公務員のモラルや福祉にも注意を払いながら現代的運営ツールや技術を採用して効率性・有効性を高め、絶え間ない変化を歓迎するような環境づくりを目標としている⁽⁴⁵⁾。単なる能率向上や合理化だけではなく、国民との関係、公務員のモラルに配慮した内容であり、簡単に答えの出せない多様な政策課題に応えられる公共部門に

なることを目指したものである。

抽象的な目標であるがゆえに、その進捗状況に対する評価は定まっていないが、公務員制度において軽視されがちだった職場外での研修に力を入れることになった。1996年から2,000年までに年間最低100時間あるいは12.5日間の研修を受講する権利を与え、研修を受けてテストに合格し、優れたサービスを行った窓口担当職員には1995年から窓口手当が支給されるようになった(Counter Allowance Scheme)⁽⁴⁶⁾。公務員制度内の格差によるモラル低下にはまだ十分向き合っていないという批判もあるが、行政サービスをめぐる国民と公務員との関係を改善しようという方向は明確であり、内外の情勢変化に敏感かつ積極的に対応できる公務員制度へ、ファーストクラスの公務員制度へと、更なる向上を掲げている。

現在はまだ権威主義体制下にあるシンガポール公務員制度であるが、今後は政府に対する国民の要望を組み入れながら、徐々に民主的な手続きや多様な価値観を受け入れる方向に変化していくと予想される。

8. 資格任用制が直面する課題

7. ではシンガポールの公務員制度の特徴が、権威主義体制という政治行政体制と緊密に絡み合っていることを述べてきた。その軸となる資格任用制は、民主主義国家の資格任用制と比べるとかなり特殊ではあるが、日本をはじめ民主主義国家で錯綜している資格任用制の議論を整理するヒントがいくつか含まれている。シンガポールの事例から見えてくる資格任用制の意義と課題についてまとめておきたい。

(1) 忘れられがちな資格任用制の意義

そもそも資格任用制とは、情実や差別を排除し、能力と資格のみによる公正な人事によって、効率的で民主的な公務員制度をつくる一つの方法である。資格任用制の利点は、長期的かつ安定的に専門性を蓄積し、その専門性によって国民に対して公平・公正な行政を実現し、国家の発展に寄与できるところである。シンガポールは、資格任用制の効用を信じ、これを経済発展実現のツールとして最大限に活用し成功した事例である。

公務員バッシングが強まるにつれ、多くの国で資格任用制の意義を見失いかけているが、途上国の発展にとって資格任用制にもとづく公務員制度

は必要不可欠であり、先進国においてもその意義がなくなるわけではない。資格任用制は公務員を情実や猟官から守るだけでなく、最終的には国民のための制度であることを、シンガポールの事例は思い出させてくれる。

（２）資格任用制そのものが抱える課題

シンガポールの資格任用制は民主主義国家とは異なる条件の下に成り立っていると述べてきたが、その取組みには政治体制の違いを超えて各国の資格任用制に共通している点もある。なぜなら、シンガポールが直面していた多くの課題は資格任用制の基準や運用に内包されたものだったからである。

まず、資格任用の基準は、着眼点によって①職務遂行に直接関連した能力（職務中心型）と②職務遂行に限定されない総合的能力（個人属性中心型）の2つに大別される。①のタイプは、厳密な職務分析に基づいて職務遂行に求められる専門性や能力を特定し、空席が生じたポスト毎に要件を満たした人材を採用・昇進させる。アメリカの職階制が典型例である。資格や専門性を同じくするスペシャリストが官民横断的な集団を形成することもあり、多くの場合、民間から応募することもできるため、公務員制度はオープン・システムになりやすい。難点としては、職務に求められる専門性や能力が変化するたびに職務分析を行うのは煩雑でコストがかかること、職務横断的な協力体制を臨機応変に形成しにくいことが挙げられる。

②のタイプは、公開競争試験によって把握した学力や学歴を主な基準として採用し、採用後はOJTによって組織に特化した専門性を修得させ、その修得度合によって昇進させる。終身雇用によって長期的に育成されるジェネラリストは典型例であり、官民での流動性が低いクローズド・システムになりやすい。職務遂行に必要な専門性や能力が①タイプほど明確に定義されないため各人の職務分担が曖昧であるが、それによって組織としての協力体制が作りやすく、小さな変化には組織として臨機応変に対応することも可能である。その反面、各人の職務分担の曖昧さから実績や能力を個別に評価することが困難となり、OJTによる人材育成に時間がかかることから、組織慣行や先例に囚われて時代の変化に立ち遅れ、単なる学閥や非能率な年功序列に陥る危険もある。

資格任用制の基準として普遍的なものはなく、長期的視点を持ちつつ時代の変化に応じて見直さなければならず、その都度①②それぞれの長短を

ふまえた公正で納得性の高い基準作りに取り組まなければならない。とりわけ変化のめまぐるしい昨今では、①と②のハイブリッド化によって高度かつ多様な専門性を持った人材と、各種の専門性をコーディネートするマネジメント力を持った人材の両方を確保することが幹部職員において求められており、どのような基準を作れば①②の利点を生かせるかという更なる難問に直面している。学歴で幹部候補を選抜してきた②タイプのシンガポールにおいて、PSLによるスペシャリストの幹部育成を始めたことは、①②融合型として資格任用制を再構築しようとするチャレンジとみることができる。政治任用の多用に走らず、資格任用制による専門性の高度化にこだわるシンガポールでどれだけの成果があげられるのか、①②融合型の成否が注目されるところである。

また、資格任用制の難しさは、運用段階での公正性の確保にもある。資格任用制の導入当初から、独立・中立機関を関与させるというオーソドックスな方法があるが、近年では独立・中立機関の関与を縮小させようという動きもある。しかし、政官一体化したシンガポールにおいて、資格任用制の公正性確保のために敢えて中立機関である公務員人事委員会が活用されたことからわかるように、政治的中立性が微妙なケース、特に幹部職員の人事において、中立機関の関与なしに公正性を維持・証明することは難しい。もちろん、公正性の確保は中立機関の活用だけで十分なわけではない。シンガポールで行政管理職への登用機会を広げたように、採用時の1回だけでなく、多くの人に複数回チャンスを与えることで、人事評価の不完全性を補い、人事における公正性を高めることも大切である。さらに、複数回のチャンスに加えて審査が慎重に行われることも公正性確保には重要であるが、それによる審査の負担増にどう対処するかも問題である。シンガポールは公務員人事委員会の負担増に常に頭を悩ませてきたが、公正性確保が難しい幹部人事を除いて各省に分権化することで乗り切った。採用時の審査や昇進の基礎となる人事評価等の負担を、各機関でどのように分担すれば公正性を確保できるかという問題は、資格任用制を採用する各国共通の課題である。

その他、基準に従って公正に採用・昇進を行ったとしても、その競争によって公務員制度内にチームワークの乱れやモラルの低下など負の影響が出ることも少なくない。徹底したエリート主義をとるシンガポールでもこの問題が指摘されているが、厳しい採用試験を実施し、人事評価を任用・

給与に直接反映させて競争させる場合には、モラル低下などの弊害対策を講じる必要がある。

（３）経済発展によって生じる官民での人材獲得競争

厳しい資格基準を課して公正に選抜しようとしても、多くの候補者がいなければ資格任用制は実質的に機能しない。魅力的な雇用条件を提示する民間企業が増加すると、職業としての公務員の魅力は相対的に下がってくるが、これこそ経済発展を遂げたシンガポールが、その成功ゆえに最も苦勞してきたところである。

日本では不景気になると公務員という職業の安定性が注目を集めるが、1980年代以降のシンガポールでは、民間と競争しうる給与・早い昇進・多様な能力開発などで改善を重ね、優秀な人材の採用と頭脳流出の防止に努めてきた。公務員のステイタスが高く、公務員パッシングがないシンガポールにおいても労働市場で苦戦してきた歴史を見ると、シンガポール以上に職業選択の自由が広がり、職業に対する価値観が多様になっている国々において、政府が良質な人材を確保することがいかに難しく多くの努力を要するかについて改めて考えさせられる。

（４）民主主義との関係で生じる課題

資格任用制は民主主義国家において、更に高いハードルを課せられる。ハードルの1つは、資格任用制が国民のために機能しているか厳しく問われることである。抽象的な「国家」に対してではなく、顔の見える「国民」を対象としている点がシンガポールと異なる点であり、国民世論の影響を強く受ける。日本では「国民全体の奉仕者」という言葉が使われるが、国民全体の奉仕者たる公務員の職務遂行を支えるしくみとして、資格任用制が十分機能しているか否かについて、政治家や国民に説明し、理解を得なければならない。

民主主義に伴うもう1つのハードルは、資格任用制の維持費、つまり公務員の人件費が納税者にとって許容できる水準であるかどうかである。質の高い人材を集めるにはそれなりに高い人件費を覚悟しなければならないが、他方で深刻な財政赤字を抱え、増税に苦しむ納税者にとって、高い人件費は許容しがたい。民主主義国家においては、資格任用制の維持に必要な経費と国民の許容度のギャップが大きくなりがちであり、シンガポール

のような高給与の実現は難しいと言われている。

民主主義国家において、資格任用制は常に厳しい批判にさらされている。その中には、感覚的で不合理なものも含まれているが、それでもそうした批判に向き合っていかなければならないところに難しさがある。エリート主義的なシンガポールの資格任用制が、押し寄せる民主化の波にどのように応えて変化していくのか、極めて興味深い。

9. 資格任用の再考：日本の公務員制度改革にあたって

シンガポールの資格任用制を比較の視座から検討すると、8 (1) ～ (3) のように政治体制に関わり無く共通する部分と、8 (4) のように政治体制によって異なる部分のあることが明らかになった。そうした諸課題の分類にそって日本の資格任用制を考察すると、どのようなことが見えてくるのか。最後に日本の資格任用制が抱える諸課題を再考して、本稿を締めくくることとしたい。

(1) 日本の資格任用制の現状

まず、日本の国家公務員の資格任用制の特徴を整理すると、幹部候補者を入口選別し、採用後は入省年次毎にOJTでジェネラリストとして育成する個人属性中心型であり、資格任用制における公正性の保障は中立機関である人事院が担ってきた。

近年、採用時に資質を見極めようとする入口選別の不合理性や、複雑高度化した行政に必要な専門性の不足が問題視されるようになってきたため、優れたノンキャリアの幹部への登用や、職務遂行能力や実績を重視した人事評価制度の導入と任用・給与への活用など、職務中心型を加味した資格任用制へと変化し始めている。それと併行して、高度で多様な専門性を確保するために、採用試験を見直し、高度な専門性を有する人材を任期付採用するなど任用の多様化も図られてきた。

近年では、人事院の権限を内閣（公務員庁や内閣人事局）に大幅移譲させるといった、中立性・公正性の制度的保障を低下させる案が繰り返し検討されてきたが、ついに平成26年5月に内閣人事局が設置され、幹部人事の一元管理や幹部候補育成課程だけでなく、採用試験や研修等まで幅広く内閣の管理下に置かれることとなった。資格任用制の選考基準を現場に

合わせて弾力的に管理するためには、シンガポールの事例のように各省庁に分権化して権限と責任の乖離をなくす方法が一般的であるが、日本の場合には、縦割り行政の弊害に対処するため、内閣への集権化を図ろうとしているのが特徴である。

民間との人材獲得競争については、シンガポールほど苛烈ではないにしても、日本でも厳しい競争がある。しかし、これまで労働市場で職業としての公務員の優位性を高める努力は行われず、官僚バッシングが激しさを増した近年では民間企業の後塵を拝する状況になりつつある。キャリアを輩出してきた旧I種試験の人気は以前ほど高くなく、将来を嘱望された若手公務員の離職も増えている。人材確保への配慮があるのは人事院勧告での官民均衡程度であるが、それすら公務員に甘いと批判され、常に人員削減と給与削減の圧力に晒され続けてきた。最近も民主党政権時代に新規採用抑制と特例措置としての給与削減が行われ、民間と比べた公務員の魅力は、待遇も含めて年々低下している。

政治との関係、国民との関係においては、既存の資格任用制の是非が厳しく問われている。政治との関係においては、政権交代を前提とした政官関係に変えていくべきだと考えられるようになり、また、官僚支配から脱して政治主導を実現するためには、各省庁が自律的に行ってきた幹部公務員人事を内閣が掌握することで縦割り行政の弊害を是正し、政権に対する「応答性」を高めさせるべきであるとの考えで、内閣人事局が設置された。今般の改革は、内閣が多く的人事管理機能を担うことで現行の硬直的な人事管理を弾力化するものと謳われているが、資格任用制の意義を再検討することなく、不用意に政治任用制に近づける危うさを持っている。

国民との関係においては、相次ぐ不祥事の発覚、一向に進まない行政改革や社会保障制度に対する不満等から、保守的な官僚が既得権益に固執して改革を阻んでいるといった批判が根強く、公務員制度に対する国民の信頼は揺らいでいる。ただし、公務員制度を熟知していない国民にとって、資格任用制の是非云々への関心は低く、資格任用制の維持費ともいえる人件費削減こそ最大の関心事である。財政赤字が深刻化し、バッシングがエスカレートするほど、資格任用制の維持費に対する国民の許容範囲は狭められている。

(2) 日本の抱える問題点

以上のような日本の現状を見ると、いくつかの問題点が浮かび上がってくる。

第一に、民間との人材獲得競争について、これまで提案された公務員制度改革には特筆すべき具体案が見当たらないということである。平成25年6月の国家公務員制度改革推進本部決定「今後の公務員制度改革について」では、期待される公務員像として、「国民と国家の繁栄のために、高い気概、使命感、倫理観を持った、国民から信頼される人物」「幅広い知識・経験に裏打ちされた一層の企画立案能力、管理力」「精緻・複雑化する行政課題に対応した深い専門的知識・経験を有するスペシャリスト」といった文言が並んでおり、これまでの公務員制度改革関連資料でも、より高い専門能力や倫理観が公務員に求められ、ある意味日本における「最優秀」と目されるような人材が必要だと提言されてきた。しかし、そうした人材を引きつけるための条件整備はほとんど考えられていない。それどころか、近年の日本の公務員は、バッシングに耐えながら給与を削減され定員を削減されてきたのである。幹部候補育成課程についても、まだ具体案が煮詰まっていない段階で批判するのは早計であるが、幹部候補生となるべきジェネラリスト・スペシャリストそれぞれの採用・育成方法について詳細に検討されているわけではなく、志願者が増えるような魅力ある能力開発やキャリアの将来性などが提示されているわけでもない。競争するチャンスや現在のキャリア制度より幅広く与えることは大筋決まっているようであるが、今まで以上に公務員同士を競争させ、いくつかの段階で敗者を振り落としていくしくみが想定されているものの、それに伴う組織のモラル低下への対応策は示されておらず、現状を考えると実りある競争ができるほどの人材が集まってこない可能性も心配される。最優秀の人材を確保するためにシンガポールがどれほど努力を払ってきたかを考えると、この点について日本の取組みは極めて楽観的であり、このまま放置すれば深刻な状況に陥りかねない。官民均衡レベルの給与ですら許容されなくなっている国民感情を考えると、待遇条件を大幅に高くすることはできない。しかし、人材育成や昇進管理によってインセンティブを与え、モラルを高める工夫ならばまだ出来ることはあるはずである。人材確保やモラルの問題について、公務員制度の関係者は長らく強い危機感を持ってきたが、国民の関心は低く、政治家もあまり積極的ではない。まずはこうした危機

感のギャップを埋めることから始め、少なくとも幹部候補育成課程の詳細を詰める段階では、公務員としての職業にやりがいを感じられるようなプログラムになるよう熟慮されるべきである。

第二に、資格任用制自体が抱えている選考基準や運用の諸課題についても、取組みは道半ばであり今後も多くの努力が必要である。日本と同じくジェネラリスト中心の幹部公務員育成を行ってきたシンガポールがスペシャリストの幹部育成にも乗り出していることは前号で述べたが、日本も同じく多様なスペシャリストが幹部公務員になることが望ましいと考えられている。しかし、キャリア制度の廃止は決まっているものの、新たな幹部公務員制度の整備は未だ進んでいない。幹部公務員としてどのような専門性を持った人材が必要か、そうした人材をどのような基準で選抜・育成するかについて本腰を入れて検討したうえで、多様かつ高度な専門性の確保を可能にするような幹部公務員制度を作ることが、日本においても喫緊の課題である。

第三に、政治に対する「応答性」を強化するために、人事院から内閣人事局に権限を移す改革が始まっているが、資格任用制本来のメリット、すなわち中立性・公正性・専門性・継続性等を損ねることがないように慎重でなければならない。

その理由は3つある。1つは、個人属性中心型の資格任用制をとってきた日本は、採用・昇進の選考基準が詳細に定まっていないため、裁量の余地が大きいからである。職務遂行能力や実績に基づく人事評価制度が導入されたが、大部屋主義の職務遂行体制下では分業関係を明確にしづらいこともあり、各職務に必要な専門性や能力の評価基準は、厳密な職務分析に基づいて設定されていない。これまで、各省庁は基準の曖昧さによって生じた裁量の余地を利用して一家主義的な人事を行い、公務員制度全体でもキャリア・ノンキャリアの人事慣行を温存してきた。こうした旧弊を取り除くには、裁量の余地を狭める基準作りが重要であるが、今回の改革では基準の厳格化が不十分なまま内閣人事局がその裁量を引き継ぐことになりかねず、政治との近さから幹部公務員において資格任用制にカモフラージュされた情実や猟官の蔓延が心配される。2つめの理由は、公務員の人事権は政権にとって非常に大きな権力であり、濫用の誘惑も大きいからである。前述の通り、資格任用の基準が曖昧であるため、政治主導のために適切な人事なのか濫用なのかの区別も曖昧になりがちである。中立機関が関与し

なくなれば、内閣に一定の自制を求めるほかに濫用の防止策がなくなってしまう。3つめの理由は、内閣が大幅な人事権を持つことで公務員の人事も政権交代に連動し、長期的視点から政策を考えることが困難になるからである。最悪の場合には、政権交代によって政策が二転三転し、集権的な日本では地方もその変更により振り回されることになる。

大きな改革を進めるためには、政官の協力が不可欠であり、公務員の政治家への応答性が求められるのも当然である。しかし、応答性の強化が資格任用制の骨抜きや混乱に繋がってはいけぬ。政治主導が多く国民から求められているが、政治家の知識や情報だけで対処できるほど現在の政策課題は単純ではない。政治家が官僚のサポートを得て、多様な角度から中長期的視点も含めた政策作りをリードし、実施現場からのフィードバックをもとに改善を重ねていくサイクルを安定的に機能させることが望ましく、そのためには資格任用制を弱体化させるより、むしろ時代に応じた専門性を提供するしくみとして進化させ、政治主導を支えさせるべきであろう。

第四に、これまでの公務員制度改革案では、日本の資格任用が抱えている様々な課題を包括的に捉えるよりも、一面的に捉えられる傾向が強く、改革処方箋もバランスが悪い。日本では前述した資格任用制の諸課題がそれぞれ密接に絡み合っていることを軽視して、相互に矛盾する形でバラバラに扱われる傾向があった。

例えば、対国民関係を重視して人件費を削減しバッシングする一方で資格任用制の基準を厳しくして優秀な人材を確保しようとしていること、幹部人事を内閣の一元管理の下に置き資格任用制のまま政治の影響力を強めようとしていることなど、いずれも対政治・対国民との関係を重視するあまり、資格任用制本来の抱える課題への対処や労働市場での競争を一層困難にする改革案になっている。さらに言えば、現在の日本では公務員制度への不信や不満から、資格任用制は本来国民のためのしくみであるという意義すら見失われている感がある。

公務員制度改革によって、資格任用制を現代の政治行政の状況に合わせていくこと、応答性を高めることは必要であるが、その際、資格任用制自体の抱える課題や民間との人材獲得競争など多方面から検討し、相互の矛盾が大きくならないよう、包括的な解決策を見いだしていかなければならない。

（３）おわりに

本稿では、政治体制の異なるシンガポールの公務員制度について考察してきたが、日本は民主主義との緊張関係から生じる課題もあるため、資格任用制を取り巻く状況はシンガポール以上に厳しいことが見えてきた。しかし同時に、シンガポールの特殊ともいえる取組みは、日本が見失いかけている資格任用制本来の意義や問題点を想起させてくれる事例でもあった。国によって公務員制度は大きく異なるため、他国の事例を簡単に参考にできるわけではないが、閉塞状況に陥っている改革論議の幅を広げる効果はある。日本の公務員制度改革論議において、資格任用制の意義や課題が包括的に議論され、より良い改革案へと昇華していくことを期待したい。

注

- （１） Transparency International HP より。
<http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- （２） Jon S.T.Quah (2010), pp.173-176。CPIB HP の Our History より。
- （３） 人民行動党の閣僚達は白いシャツと白いパンツ姿で宣誓し、政権のクリーンさをアピールしたという。リー・クアンユー首相は 1 ドルたりとも不正に使わない決意であったという。Jon S.T.Quah (2010), p.176。
- （４） 汚職防止局の職員数は設立時の 5 名から飛躍的に増え、2008 年には 93 名になった。汚職査察局は当初検察庁の下に置かれていたが、1959 年に内務省に移され、1963 年～1965 年は首相府、1965 年～1968 年は検察庁、そして 1969 年以降は首相府の下で活動を続けている。なお、汚職査察局の業務内容は、1973 年～1975 年には汚職防止諮問委員会（Anti-Corruption Advisory Committee: ACAC）、1996 年には腐敗防止再検討委員会（Anti-Corruption Review Committee: ACRC）によって評価され、現状に甘んじる事無く見直しが図られてきた。CPIB HP ‘Our History’。Jon S.T.Quah (2007), p.24。Jon S.T.Quah, (2010), p.179。
- （５） Jon S.T.Quah (2010), p.178。
- （６） Jon S.T.Quah (2010), p.179。
- （７） Dr.N.C.Saxena (2011), p.50。
- （８） Jon S.T.Quah (2010), pp.182-182。
- （９） 内訳を見ると、政府委員は、人的資源省・通信産業省・財務省それぞれの事務次官、経済開発委員会委員長、公務員の長、および彼らを補佐する次官補達で構成されている。彼らは大臣からの指示を受けることはあっても政治家ではない。組合側代表はシンガポール全国労働組合会議（National Trades Union Congress: NTUC）の会長、事務局長、様々な加盟組合の草の根運動家達が選ばれている。雇用主側代表は、米国ビジネス協議会（America

Business Council: ABC)、日系ビジネス協議会 (Japan Business Council)、ドイツ雇用主連盟 (German Federation of Employers) から選ばれており、イギリス系団体の代表は入っていない。政府・組合・雇用主の三者それぞれが自身の代表候補者名簿を全国賃金評議会に提出し、それが政府に送られて承認されれば、内閣によって任命される。設立当初はそれぞれ各10名の委員が出ていたという。Lim Chong Yah (2014), pp.6-15。

- (10) Lim Chong Yah (2014), pp.6-15。
- (11) Lim Chong Yah (2014), pp.46-47。
- (12) 但し、1972年のガイドラインは民間向け。1985年はガイドラインの勧告後に成長率がゼロあるいはマイナスになることが判明し、官民ともに組合が自主的にガイドラインを見合わせることで合意したため実施されていない。1986年以降は具体的な賃上げ率を示さなくなり、低い賃金の労働者に対する一律加給と賃金改定の一般的指針を言葉で表したものになったため、勧告との直接的関係は見えにくくなったが、勧告の指針に沿って検討された給与改訂が行われている。David C.E.Chew (1997), pp.33-34。
- (13) 年間補助給与は、被用者の1年の給与に補足するための毎年支払われる共通の手当みtainなもので、1969年5月から1972年6月までの間に支払われたボーナスの平均によって、給与の1～3ヶ月分と幅があった。被用者に1年あたり3ヶ月分追加で支払った銀行や貿易商社を例外として、その他の会社や公務員は1ヶ月分が多かったため、シンガポールにおける「13ヶ月目の給与」と知られるようになった。Jon S.T.Quah (2010), p.105。
- (14) Superscale Aの上に Staff Grade I～Ⅲ、Superscale Grades D1とC1、Administrative AssistantとAssistant Secretaryの間にSenior Administrative Assistant gradeを新たに設けた。Jon S.T.Quah (2010), p.105。
- (15) 総務省大臣官房企画課 (平成21年), p.11。
- (16) 内閣歳入庁の調査統計局 (the Research and Statistics Unit of the Inland Revenue Department) の調査による。
- (17) N.C.Saxena, p.65。1年1～2回のボーナスだけでなく月次変動部分給(MVC)も必要だと考えられたのは、急に大不況になっても迅速に給与額を調整ができるからである。1998年のアジア通貨危機のような時にMVCは役に立つという。Lim Chong Yah, p.80。
- (18) David C.E.Chew (1987), p.34。NPAAやボーナスは、GDPや組合との交渉その他の要素を考慮して、公務員局が毎年具体的数字を決定し、公表している。ボーナスは月給の何ヶ月分かで表示されるが、低所得者には最低額の保障がある。
- (19) Dr. N.C.Saxena (2011), pp.64-65。
- (20) 岩崎育夫 (1996), p.140。Jon S.T.Quah (2010), p.111。なお、1994年1月にも閣僚の給与が平均20%引き上げられていたため、同年は2回の大幅給与アップとなったという。また、首相の給与は閣僚の最低給与額の2倍と定め

られた。

- (21) Jon S.T.Quah (2010), p.112。
- (22) Jon S.T.Quah (2010), pp.113-114。
- (23) 多くの職員の業績ボーナスは給与の 0.5 ヶ月分、スーパースケール C 以上の行政管理職は平均 5 ヶ月分、スーパースケール D 1 までの行政管理職は平均 3～4 ヶ月分と、階層によって変動幅は異なる。JSSCS (2011), p.viii。
- (24) Dr. N.C.Saxena (2011), p.61。
- (25) Public Service Division, Press Release: Civil Service careers made more attractive, 25 Oct. 2007。
- (26) Closing Speech by Deputy Prime Minister, Coordinating Minister for National Security and Minister for Home Affairs Mr. Teo Chee Hean at the Parliamentary Debate on Political Salaries (18 Jan 2012 Wednesday), pp.6-10
- (27) White Paper (2011), p.32。
- (28) White Paper (2011), pp.24-25。
- (29) 公務員局が参考までに算定・公表している。行政管理職職員に国家ボーナスを支給する発表は、それまでの年金制度を廃止して新たなしくみに変更する発表と同時にされた。PSD, Parliamentary Reply, 8 April 2013。
- (30) シンガポールには高い給与が清廉潔白な公務員を育てるという意味で「高薪養廉」という言葉があるという。平谷英明（平成 12 年 6 月号），p.61。
- (31) JSSCS (Hong Kong) HP, p.xv。
- (32) 岩崎育夫（1994），p.99 では、小国シンガポールにとり軍事的行動は問題外であり、「マレー国家」に囲まれた中で「華人国家」シンガポールが政治的イニシアティブをとることも不可能であったため、シンガポールは国家生き残りの活路を経済発展に求めたと説明している。
- (33) 応答性と専門性の関係については、田中秀明（2009）で整理されている。
- (34) 岩崎育夫（1994），p.103 では、独立初期の人民行動党の最大対抗勢力は社会主義戦線、労働組合、中華総商会の 3 組織であり、3 組織の政治基盤となっている華人集団と英語集団（人民行動党）との対立という意味合いを持っていたと説明されている。
- (35) 公務員人事委員会の政府奨学金の HP には、エディー・テオ（Eddie Teo）委員長による書簡が載せられているが、その中には、同委員会がエリートの特権化を防ぎ、全ての社会経済クラスから採用を行うことを謳っている。
- (36) 平谷英明（平成 12 年），p.61。
- (37) ゴー・チョクトン首相は、GDP 1%アップで 1.4 億シンガポールドルの価値があり、給与引き上げで 600 万シンガポールドルかかっても、良い政府が生み出す価値に比べて小さいと述べている。Jon S.T.Quah (2010), p.123。
- (38) 岩崎育夫（1994）では国家主導の開発体制が詳しく分析されている。
- (39) シンガポールは「福祉国家」を明確に否定し、困窮者や高齢者の支援は家

- 族が行うべきものというのが社会政策の基本理念である。田村慶子 (2013), p. 49。
- (40) N.C.Saxena, p.120。
- (41) Jon S.T.Quah (2010), pp.93-96。
- (42) David Seth Jones (2002), p.88。
- (43) 田村慶子 (2013), p.55 は、現在のシンガポールの政治状況について、抑圧的な政治体制の変革にはもう少し長い時間が必要であるものの、民主化への移行期に入っていると評している。
- (44) M. Shamsul Haque (2004), pp.234-235。M. Shamsul Haque (2009), p.254。
- (45) Jon S.T.Quah (2010), pp.147-150。PS21 Staff Well-being Committee, PS21 Quality Service Committee, (PS21 WITs and Suggestions Committee, PS21 Organizational Review Committee といった4つの委員会が設けられ、全体としてのサービスの質改善枠組みとして CARE (Coutesy・Accessibility・Responsiveness・Effectiveness) を基準に取り組んでいる。
- (46) Jon S.T.Quah (2010), pp.147-170。

<参考文献>

- AAhad M. Osman-Gani, *Human Capital Development in Singapore: An Analysis of National Policy Perspectives*, “Developing Human Resources” Vol.6 (August 2004)
- Birgitta Niklasson, Does NPM Increase the Politicization of the Civil Service?, (Department of Political Science, University of Gothenburg, Working Paper Series 2013.3)
- Boon Siong NEO Geraldine CHEN, “Dynamic Governance Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore” (World Scientific 2007)
- Chua Mui Hoong, “Pioneers Once More : The Singapore Public Service 1959 -2009” (PSD/Straits Times Press, 2010)
- David C.E.Chew, *Economic restructuring and flexible civil service*, Christopher Colclough ed. “Public-Sector Pay and Adjustment: Lessons from five countries” (Routledge, 1997)
- David Seth Jones, *Recent Reforms in Singapore’s Administrative Elite: Responding to the Challenges of a Rapid Changing Economy and Society*, “Asian Journal of Political Science” (Vol.10 No.2 Dec 2002)
- Dr. N.C.Saxena “Virtuous Cycles : The Singapore Public Service and National Developmentp” (United Nations Development Programme, 2011)
- Guy Lodge, Susanna Kalitowski, Nick Pearce, Rick Muir, “Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas”, Institute for Public Policy Research (June 2013)

- Jon S.T.Quah, *Statutory Boards*, Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow ed., “Government and Politics of Singapore Revised edition” (Oxford University Press,1987)
- Jon S.T.Quah, *Transforming the Singapore Civil Service*, Haile K.Asmerom and Elisa P.Reis ed. “Democratization and Bureaucratic Neutrality” (Macmillan press, 1996)
- Jon S.T.Quah, *Combating Corruption Singapore-Style: Lessons for Other Asian Countries*, “Maryland Series in Contemporary Asian Studies No.2” (2007)
- Jon S.T.Quah, “Public Administration Singapore-Style” (Emerald 2010)
- JSSCS (Hong Kong) HP : *Appendix D Singapore Country Summary*, “Consultancy Service for an Analytical Study on the Latest Developments in Civil Service Pay Administration in Other Governments: Interim Report to the Task Force on the Review of Civil Service Pay Policy and System”, (last revision date: 12 Oct.2011)
- Kenneth Paul Tan, *Meritocracy and elitism in a Grobal City : Ideological Shifts in Singapore*, “International Political Science Review” Vol.29, No.1 (Sage 2008)
- Lim Chong Yah, “Singapore’s National Wages Council: An Insider’s View” (World Scientific, 2014)
- Michael D. Barr, “Beyond Technocracy: The culture of elite governance in Lee Hsien Loong’s Singapore” (Griffith Asia Institute Regional Outlook No.6 2005)
- M. Shamsul Haque, Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications, “International Political Science Review” (Vol.25, No.2, IPSA 2004)
- M. Shamsul Haque, *Public Administration and Public Governance in Singapore*, Pan Suk Kim ed., “Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea” (Daeyoung Moonhwasa Publishing 2009)
- Mussie T. Tessema, Joseph L. Soeters, Alex Ngoma, *Decentralization of HR Functions: Lessons From the Singapore Civil Service*, “Review of Public Personnel Administration” (March 2009)
- Sarah Vallance, *Performance Appraisal in Singapore, Thailand and the Philippines: A Cultural Perspective*, Australian Journal od Public Administration 58” (Dec 1999)
- Seah Chee Meow, *The Civil Service*, Jon S.T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow ed., “Government and Politics of Singapore Revised edition” (Oxford University Press,1987)

- Tan Tai Yong, *The armed forces and politics in Singapore: The persistence of civil-military fusion*, Marcus Mietzner ed. “The Political Resurgence of the Military in Southeast Asia: Conflict and Leadership” (Routledge, 2011)
- PSC Annual Report 2010
- Public Service Division, Corporate book “The Singapore Public Service: Integrity • Service • Excellence” (2008)
- United Nations, Eastern Regional Organization for Public Administration, “Civil Service System in the Asean Region : A Comparative Perspective” (2004), Annexes V. Singapore
- White Paper “Salaries for A Capable and Committed Government” (30 Dec 2011)

- 栗野寛教「優秀な人材を確保するためのシンガポールの公務員任用制度」(自治体国際化フォーラム Jan. 2006)
- 岩崎育夫「シンガポールの開発体制」岩崎育夫編『開発と政治 ASEAN 諸国の開発体制』アジア経済研究所 (1994年)
- 岩崎育夫「シンガポールの官僚制」岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』アジア経済研究所 (1996年)
- (財)自治体国際化協会『シンガポールの政策 2005年版』
- (財)自治体国際化協会・シンガポール事務所『シンガポールの政策 2013年度改訂版 概要 (行政・公務員制度)』
- ジェトロ・シンガポール『シンガポール経済の動向 (2013年10月)』
- 総務省大臣官房企画課『行政情報の整備方策等に関する調査研究 平成20年』(平成21年12月)
- 田中秀明「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸 (上) (下)」『季刊行政管理研究』(No.126, No.127 2009. 6-9)
- 田村慶子「シンガポール華人社会と南洋大学の創設」『マレーシア研究』第1号 (2012)
- 田村慶子「民主化に向かうシンガポール 2011年総選挙と活性化する市民社会」『国際問題 No.625』(2013年10月)
- 辻忠博「シンガポール大統領選挙と多様化する国民意識」News Letter No.12 (2011年9月10日発行)『IAM e-Journal 第6号』(2012年9月15日発行)所収
- 内閣府男女共同参画局『諸外国における政策・方針決定過程への女性の参画に関する調査—オランダ王国・ノルウェー王国・シンガポール共和国・アメリカ合衆国—』(平成21年3月)
- 日本人事研究所『アジア諸国の公務員制度』(平成9年)シンガポール第4章任用
- 平谷英明「シンガポールの公務員制度について (第一回) ~ (第三回)」『地

資格任用制の再考：シンガポール公務員制度の事例から（後編）

『方公務員月報』平成12年5月号～7月号掲載

＜追記＞本稿執筆にあたっては平成24年度成蹊大学個人研究費を使用した。なお、シンガポール公務員制度の資料収集にあたっては、在シンガポール日本大使館の山口由衣様にご尽力いただいた。この場をかりてお礼申し上げたい。