

第 4 章

シンガポールの官僚制

はじめに

シンガポールの政治は、1959年に政権に就いた人民行動党 (People's Action Party) の政治体制が堅固というだけでなく、行政体系が整備されて、政治・行政統治が社会の隅々にまで行き渡っている。そこでは、官僚・行政機構の体系化が高度に進み、その日常的運営においても制度本来のねらいどおりに機能していることを大きな特徴とする。これは ASEAN 諸国だけでなく途上国全体でみても希有な事例だと思われるが、広大な国土面積をもち通信や交通の不便な辺境地域をかかえる地理的ハンディキャップを負った大国に比べ、シンガポールは国土がわずか641平方キロメートルの⁽¹⁾、都市国家という要素が有利に作用していることは言うまでもない。

しかし、それ以上に重要な要素が政治支配体制だと思われる。同国では人民行動党の政治独占が、1965年の独立時から現在まで30年近く続き、同党の政治基盤はきわめて強固で、官僚制は人民行動党支配体制に中軸組織として組み込まれている。結論を先に言えば、現代シンガポール国家において官僚は、人民行動党の支配体制を支え機能させているだけでなく、権力実体ともなっているのである。これを形式実態面から言い直せば、支配政党と官僚(組織)の一体化が進み、それが完成状態にあるということになる。官僚制の任務と機能は、政治的な統治管理から経済開発政策まで実に多岐多様に広

がり、シンガポール国家をよく理解するには、政党や圧力団体、利益団体といったアクターよりも、官僚制をみるのがいちばんの近道といえる。要するに、シンガポールでは政治の活動領域がきわめて狭く、逆に行政の領域が巨大なものとなっており、これが多くの研究者が人民行動党体制下のシンガポールを「行政国家」と呼ぶゆえんである。

ただし行政国家という用語は、通常、行政の巨大化、肥大化した結果としての立法に対する「行政優位」の状態を意味するが、シンガポールの場合は、これに加え「行政（官僚制）の政治化」の意味でも用いられている。本章は、主に後者の意味の行政国家の視点に立って、シンガポール官僚制を検討するが、いうまでもなく、行政国家化や政治権力（政権党）と官僚制の結合は、シンガポール国家に特殊な現象ではなく、多くの現代国家に共通にみられる現象である。シンガポール行政国家の核心をなす政治権力と官僚の一体化は、どのようなプロセスで形成され、その構造や機能はどうなっているのだろうか、より具体的には、官僚制が支配体制のなかにどのように組み込まれ、政治・経済・社会分野でどのような任務を与えられているのか、そしてシンガポールの事例から、官僚制についてどのようなインプリケーションが読みとれるのか、本章は、これらの問題を検討することがねらいである。

構成は、第1節で、官僚制の形成過程と制度・組織の概要を簡単に見、第2節でエリート官僚の調達など機能をめぐる問題、第3節で政権党と官僚の一体化要因、官僚と政治統治、エリート官僚と開発の実態分析、そして最後に、第4節で国家と官僚制の問題を考えてみる。

第1節 官僚制の形成と制度

1. 歴史的形成過程

近代シンガポールの歴史は、1819年にイギリスに植民地化されたときから

始まり、その後近隣アジア地域から移民が集まり社会が形成された。戦後の1963年にマレーシア連邦の一員として独立するまで、約140年間、イギリスの植民地支配下に置かれ、独立国家となったのは、マレーシアから分離した65年のことである。この歴史過程からわかるように、シンガポールは他のアジア諸国のように、植民地期に先行する土着社会期（王朝）がなく、官僚制の形成は植民地期に始まる。ここでは、制度や組織の歴史的形成過程を跡づけることよりも、植民地期の官僚制が独立国家期へと継承されたもの、逆に言えば、独立国家期の官僚制は植民地期のそれを受け継いだもの、という連続性の確認に主眼を置く。

(1) イギリス植民地期

欧米植民地宗主国は、植民地化したアジア諸国に官僚制を持ち込んだが、イギリスもシンガポールに植民地統治の手段として官僚制を持ち込んだ。1819年に領土支配を確立すると、ただちに行政官が任命されたのである⁽²⁾。26年になるとシンガポールは、ペナン、マラッカとともに海峡植民地（Straits Settlements）を構成することになり、共通の行政下に置かれた。その後、67年に海峡植民地が、東インド会社からイギリス植民地省の管轄に移管され、イギリスの植民地体制のなかに組み込まれると、官僚制度が本格的に形成されていく。イギリスは海峡植民地だけでなく、19世紀末にはマレー半島部も直接あるいは間接支配下に置き、二つの地域を実質的にひとつの「マラヤ行政官」（Malayan Civil Service）の下に置いたが、これがシンガポール官僚制の原型となった。1937年にマラヤ行政官と分離した、「海峡植民地行政官」（Straits Settlements Civil Service）が創設されるが⁽³⁾、制度はほとんど変わっていない。この時期のマラヤやシンガポールにおけるイギリス植民地行政に関する研究は数多く、行政制度や仕組みがかなり明らかにされている⁽⁴⁾。

ここでの要点は、シンガポールは基本的にこの植民地政府の官僚制と行政組織を継承したという点にある。とはいえ、継承は独立とともに一挙になさ

れたのではなく、すでに植民地末期から、「マラヤ化」(Malayanisation)と呼ばれた官僚の現地化政策の下で、行政権限とヒト(上級ポスト)の委譲が徐々に始められていた。その基本的流れを跡づけておくと、1955年に行政改革が着手され、財政、軍事、外交などの重要事項以外の行政権が、現地人で構成される自治政府に委譲され、イギリス人総督以下、3人の植民地官僚兼職閣僚と6人の現地人閣僚(うち1人が首席大臣=首相)から成る内閣が構成された⁽⁵⁾。その後59年に、イギリス直轄植民地から連邦内の一自治州に改組されると、外交、軍事以外のすべての行政権限が自治政府に引き渡される改革が行われる。その結果、内閣は首相以下、副首相、7省(国家開発、大蔵、内務、労働・法務、厚生、教育、文化)、1府(総理府)となり、現在の政府の原型がここにでき上がったのである⁽⁶⁾。

この動きと平行して、緩やかであるが官僚ポストも、イギリス人から現地人へと徐々に交替が進められた。これは単にイギリス側の現地人化政策によるだけでなく、現地人の側からの政治的圧力の結果でもあった。というのは、植民地期は上級官僚ポストはイギリス人、下級・中級ポストが現地人、というのが一般的であったが、マラヤ化の促進(上級ポストへの現地人登用と、イギリス人官僚との差別待遇の撤廃)が、独立運動を指向する人々の間で重要な政治運動目標のひとつになったからである⁽⁷⁾。ヒトの現地化は1950年代に着手され、57年には主要官庁の事務次官ポストが現地人官僚に渡され、人民行動党政権が誕生した59年以降に完了する⁽⁸⁾。

そして1963~65年のマレーシア時代は、外交、軍事、警察権など大半の行政権限が中央政府に移管されるが、教育、労働などはシンガポール州政府の行政権限として残された⁽⁹⁾。この後65年に独立国家となると、基本的な行政制度は、植民地期とマレーシア時代のもがそのまま継承されたのである。

(2) 独立国家期

それでは、独立国家はイギリス植民地政府の行政制度体系にまったく手を加えなかったのだろうか。正確に言えば、植民地期のそれを継承しつつ、さ

らに強化したということになる。これは、行政組織と法制度の両面に言えるが、一例を挙げて説明しよう。

独立後の経済社会開発における政府行政の中心機関は、工業化分野では経済開発庁 (Economic Development Board)、住宅建設分野では住宅開発庁 (Housing & Development Board) である。前者は、植民地政府が1957年に設立した工業振興庁 (Industrial Promotion Board) を61年に、後者は27年に設立したシンガポール改善信託 (Singapore Improvement Trust) を60年に、それぞれ改組したものである。またシンガポールのユニークな社会福祉制度のひとつが中央積立基金 (Central Provident Fund) だが、これも植民地期の55年に導入されたものである。この三つの機関・制度は、シンガポールの経済社会開発にきわめて重要な役割を果たし、経済開発庁は外資誘致、住宅開発庁は大規模な公共住宅建設、中央積立基金庁は社会開発資金の財源となったが、要するに、これらの組織は独立国家のアイデアではなく、植民地政府が導入したものを、改組・強化した点に特徴がある。

この改組・強化方式は、政治分野の法制度にも当てはまる。人民行動党政府にとり、政権掌握直後、反政府勢力の抑圧と管理を通じた支配体制の確立に最も効果があった法制度が、治安維持法 (Internal Security Act) であった。同法は、内務省の裁量で国家安全や秩序を阻害すると思われる人物を拘束できる法律であるが、独立政府は、植民地政府が独立運動者の取締りに使った法律を、そのまま借用したのである¹⁰⁾。さらに別の例を挙げれば、政党は団体法 (Societies Act) で登録が義務づけられ、その活動が規制管理されるが、これも植民地政府期の法令を継承したものだし、労働組合法 (Trade Union Act) も植民地政府が1950年代に作ったものを68年に修正したのが現行法である。

以上の事例から、独立政府は政治、経済、社会分野における行政組織や法制度をゼロから作り上げたのではなく、基本的に植民地政府のそれを継承し、その後、新しい事態に対応するように強化したり、必要に応じて部分的手直しをしたものであることがわかっていく。このように制度と組織の面では、植民

地期のものがいわばすんなりと継承されたが、しかし官僚の意識（忠誠の対象）の面では問題をはらんでいた。人民行動党政権誕生当初、彼らの忠誠意識が植民地政府にあったからで¹¹⁾、この問題は第3節で扱う。

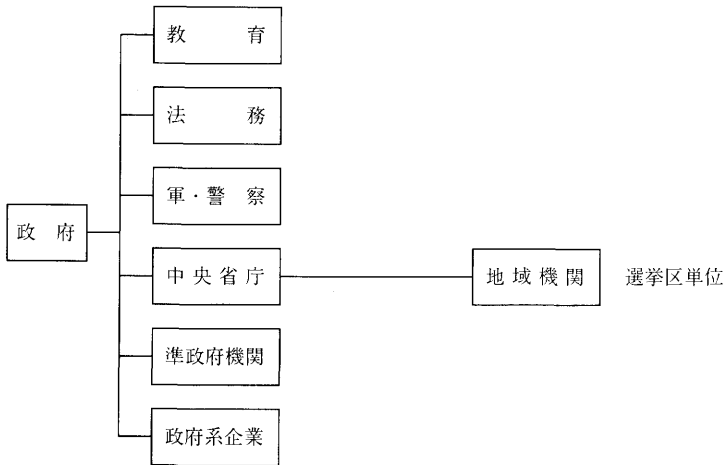
他方、シンガポール社会の他の団体との関連でみると、官僚制は最も早く出現し、かつ継続性をもつものであった。すなわち近代国家のアクターである政党や労働組合が登場したのは、植民地末期であり、マスコミは19世紀後半のことである。華僑集団の間では幫（バン）と呼ばれるさまざまな社会経済団体がすでに19世紀後半につくられたが、それらが政治的影響力をもつのは20世紀に入ってからである。要するに官僚制は、シンガポールの社会組織のなかで最も早く出現したもののひとつで、かつ体系化されて持続性をもった組織なのである。

2. 制度と組織

次いで、現在の行政機構の制度と組織を概観するが、まずシンガポールの官僚制の範囲をどこまで含むか明確にしておく必要がある。通常、官僚制は中央省庁の機構とスタッフを指すのが一般的である。これに裁判所、検察庁などの司法行政機関と、警察官・軍などの警察・軍事行政機関、および公立学校の教職員が加えられることもある。シンガポール憲法の規定はほぼこれに近く、国家公務員 (Public Service) を、(1)軍人 (Armed Forces)、(2)文官 (Civil Service)、(3)法務官 (Legal Service)、(4)警察官 (Police Force)、の4職種と定めている (第102条第1項)。図1は、シンガポールの行政全体の概念の見取り図であるが、憲法の規定に従えば、官僚制は、中央省庁、軍、警察、法務の4機関ということになる。

しかし、シンガポールの官僚制を検討する際に考察対象から外せないのが、準政府機関と政府系企業である。後の検討で明らかになるが、国家の政治経済活動において、中央省庁、準政府機関、政府系企業の三つは、活動とヒトの面で一体となり、国家の中枢を担っているからである。ある意味では、中

図1 シンガポールの行政機構見取り図



(出所) 筆者作成。

中央省庁は、事務ルーティン的な行政を司る機関にすぎず、政治管理と経済開発の任務は、実は準政府機関と政府系企業にゆだねられている、ということすらできる。それゆえシンガポール官僚制のダイナミクスを理解するには、準政府機関と政府系企業を欠くことができない。本章は官僚制の対象を、広義には図1に含まれるすべての機関・スタッフとするが、実際の分析と考察では、実質的な機能と重要性に着目して、中央省庁、準政府機関、政府系企業、軍の四つを対象に据えることにする。

この理解の下で各組織の現状を簡単にみておくと、中央省庁は、1994年現在14省1府から成る¹²⁾。59年に人民行動党政府が誕生したときは、7省1府でスタートしたが、65年の分離独立で12省1府に増え、その後、現在数にいたったものである。省庁増設の経緯は、独立国家となったことから外務省と国防省を新設、79年に経済政策を集中的に行うために通産省を新設、といった理由によるが、新設や改組はあまり頻繁ではない。その理由のひとつに、政権党が過去35年同じで、政治と行政の関係が安定していることが挙げられよう。

表1 省庁別職員数(1990年)

省	職員数 (人)	準政府機関数
大統領府	50	0
総理府	41	0
総理府管轄下の部局	81	0
大蔵省	3,170	7
環境省	2,697	0
法務省	645	5
内務省	13,617	2
情報・芸術省	732	8
労働省	507	1
国防省	1,082	0
国家開発省	2,981	5
通産省	323	10
厚生省	8,382	4
外務省	369	0
地域社会振興省	1,073	7
教育省	25,316	10
省庁の管轄下でない部局	864	0
合計	61,930	59

(注) 準政府機関数は1993年の数値。

(出所) Singapore, Ministry of Communications, *Singapore Facts and Pictures 1991*/Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore 1993*.

表1は、中央省庁の職員数(1990年)で、いちばん多いのは、教育省、次いで内務省で、1万人を超えるのはこの2省にすぎない。他方、過去10年の職員数の増減を見ると、1993年の中央省庁の職員総数は5万9701人で、83年の約7万人から10%以上の減少となっている¹³⁾。その理由は、この後説明するが、中央省庁の業務の一部が、準政府機関などに委譲されたことにある。中央省庁役人のステータスは1級から4級まで4等級に分かれ、1級が部長以上の高級管理職ポスト、2級が中間管理職ポスト、3級が一般職員、4級が雑用的な業務をこなす職員、という職務内容から成る¹⁴⁾。表2は、等級別の人数を示したものであるが、2級と3級の人数が多い。しかし、シンガポール官僚制の政治的経済的役割との関連で重要なのは、1級職であること

表2 国家公務員等級別分布(1993年)

等級	人数 (人)	比率 (%)
1級	13,611	22.8
2級	19,872	33.3
3級	18,770	31.4
4級	7,448	12.5
合計	59,701	100.0

(出所) Singapore, Department of Statistics, *Year-book of Statistics Singapore, 1993.*

は言うまでもなからう。

準政府機関 (Statutory Board) は、中央省庁の外郭団体で、日本の特殊法人に該当する。表1にあるように、その数は1993年現在59機関ある。中央省庁のスリム化と対照的に、準政府機関は増加傾向にあるが、その任務と機能は多種多様である。とはいえ業務内容により、おおよそ次の3タイプに分類できる。(1)シンガポール国立大学のような非営利的非行政機関、(2)通産省の管轄下にある経済開発庁のような(経済)行政機関、(3)93年10月に民営化されたが、シンガポール・テレコム庁のような民間企業とほとんど変わらない公共事業体、である。つまり、準政府機関には、純粋な教育機関、政府の行政機関、準民間企業、といった異なる性格の機関が含まれ、それぞれ教育、社会行政、経済開発、国民管理などの分野で活動を行っているわけであるが、そのいくつかは中央省庁の業務や任務とほとんど変わらない。

政府系企業 (Government-linked Companies) は約566社ある⁽⁴⁵⁾。航空輸送のシンガポール航空 (Singapore Airlines)、金融のシンガポール開発銀行 (Development Bank of Singapore)、造船を中心としたコングロマリット型企業グループ、ケッペル・コーポレーション社、宝くじのシンガポール・プール社などが代表的なものであるが、これらの例が示すように、業種は実に多種多様で、しかもその多くは民間企業を圧倒する巨大企業である。一般的に大半の国で政府系企業は、国防など国策に係わる分野、国民経済に必要なとされるが民間企業の進出が見込めない分野、社会インフラ分野など、特殊

表3 公的部門労働者数(1990年)

機関タイプ	人数 (人)	比率 (%)
政府	123,000	8.1
中央省庁	(62,000)	(4.1)
軍人	(61,000)	(4.0)
準政府機関	59,500	3.9
政府系企業	83,700	5.5
小計	266,200	17.5
全労働者数	1,516,000	100.0

(出所) Soon Teck-Wong and C. Suan Tan,
Singapore: Public Policy and Economic Development, Washington, D.C:
 World Bank, 1993, p.22, より作成。

表4 官僚制規模の変遷(1959年と1985年)

	1959	1985	増加率 (倍)
国民人口(人)	1,587,200	2,482,600	1.56
中央省庁数	9	13	1.45
同職員数(人)	28,253	69,589	2.46
準政府機関数	5	80	16.0

(出所) 筆者作成。

な分野に限定されるが、シンガポールの場合、これだけでなく、不動産やホテルなど、民間ベースで十分にやっつけられる商業性の強い分野にも設立されていることを特徴とし、これが政府系企業数が多い理由のひとつである。

それでは中央省庁、準政府機関、政府系企業、軍人を合わせた広義の公的部門(官僚)の人数はどのくらいだろうか。表3は、それをみたもので、1990年の中央省庁の職員数は約6万2000人、軍人が6万1000人である。これに対し、準政府機関は6万人弱、政府系企業が8万4000人で、政府系企業が最も多い。統計数字からもシンガポール官僚制に占める、準政府機関と政府系企業の「大きさ」が確認できよう。他方、政府部門の規模変化を時系列で

みるために、人民行動党政府が登場した59年と、開発がフル展開する85年とを比較してみる。表4は、その比較一覧で、59～85年の間に、国民人口の増加は1.6倍であったが、中央省庁の公務員数は2万8253人から6万9589人へと、2.5倍になった。それ以上に目覚ましいのが準政府機関の数で、実に16倍増である。ここから開発前と開発期では、国家（政府）規模に大きな違いがあり、国家の行政規模が肥大化しているのが確認できる。

とりわけ注目されるのが準政府機関の増大であるが、人民行動党政権前は、わずか5機関であったが、1985年には80機関にも膨らんだ。なぜ数多くの準政府機関が設立されたのか、その理由は政府の行政効率観にある。つまり、中央省庁は、組織や活動が法律で規制され、立法府の監視を受けなければならない。開発に係わる事業の運営にあたる機関も、予算や決算など国会や国民に説明したり承認を得る責任を負うし、緊急を要する事態への素早い対応も難しい。そこで政府は、国会（国民）の管理から自由な準政府機関を設立し、中央省庁の上級官僚が兼任で運営に当たる方式を採用したのである¹⁶。これは、行政府と立法府の関係、行政の国民への責任という観点からすると問題をはらんでいるが、このような行政機関の創設が、効率的な開発行政を可能にしたのも確かである。

以上が官僚制組織の概要であるが、ここで中央—地方制度について説明しておく、他の国々と比べたシンガポール行政の最大の特徴は、地方機関がなく中央機関だけという点にある。その理由はいうまでもなく、島の端から端まで自動車でもわずか2時間足らずの狭い国土には、中央—地方関係が必要ないからである。植民地時代の1951年に都市部地域がシンガポール市とされ、57～59年の期間は市評議会（City Council）が設置されたことがある¹⁷。しかし人民行動党政府は、狭い国土に二つの機関（中央と地方）は必要ないとの理由で59年に市評議会を廃止し、これ以降、地方機関は設けられていない。

第2節 官僚の任用と行動

前節で、官僚制度と組織をみたが、次いでヒトをめぐる問題を扱う。まず最初に官僚の調達機関を簡単にみて、次いでエリート官僚の調達・育成方法、最後に官僚の行動様式にまつわる若干の問題を検討する。このうちでは、エリート官僚調達の仕組みに検討の重点が置かれるが、ここに、現代シンガポール官僚制の最も重要な特徴とメカニズムが潜んでいるからである。

1. 人事委員会と調達原理

官僚の任用・管理機関には、職種別に四つの人事委員会がある。(1)中央省庁の官僚(公務員)を対象とする公務員委員会(Public Service Commission)、(2)法務官僚を対象とする法務委員会(Legal Service Commission)、(3)教員を対象とする教育委員会(Education Service Commission)、(4)警察官を対象とする警察・民防委員会(Police and Civil Defence Service Commission)である。これらの委員会は憲法第9編に基づいて設立され、それぞれが管轄する機関における官僚の採用・任命など、人事権全般について権限をもっている¹⁸⁾。

しかし、四つの委員会は組織規模に違いがあり、まったく対等の機関ではない。このなかでは、1951年に設置された公務員委員会が最大規模で大きな権限をもち、教育委員会と警察・民防委員会は、90年8月にそこから分離独立したばかりの新設機関にすぎない。この関係は委員会の役員人事にも反映されている。92年の場合、公務員委員会はリー・ヒーセン委員長以下、全部で12人のメンバーで構成されるが、教育委員会のメンバーは4人で、会長、副会長を公務員委員会のメンバーが兼任する。警察・民防委員会のメンバーも、5人のうち3人が公務員委員会メンバーの兼任である¹⁹⁾。法務委員会メンバーについては資料がないので不明であるが、他の二つと同じようなもの

と考えられる。

要するに四つの人事委員会は、組織上は独立した別機関であるが、実質的には公務員委員会が他の3機関を統括するとみてよいと思われる。このことは、シンガポール官僚制の人事は、職種による分担制がとられているものの、実はひとつの機関が全体の人事権をもち、総合的に行っていると理解してよいことになる。

最も重要な公務員委員会の主要任務は二つある。ひとつが、憲法に定められた職務で、公務員の(1)任命、(2)承認、(3)配属、(4)昇進、(5)配転、(6)解雇と職務規律管理、の6項目から成る人事行政⁽²⁰⁾、もうひとつが、政府、外国政府、国内外の民間団体が提供する奨学金の管理運営である⁽²¹⁾。後者の任務については、この後詳しく検討する。

公務員委員会はどのような原理に基づいて採用・任命を行っているのだろうか。ここでは、制度と運用の実態の検討ではなく、採用原理とシンガポール国家社会の特徴との関連について触れてみる。多くの発展途上国で、パトロン・クライエントリズム、縁故、情実採用の事例が数多く報告されているが、シンガポールの官僚採用基準を特徴づけるのは、メリット・システム(Merit System)、換言すれば能力主義原理である。官僚の採用は社会的な出自とか情実によるのではなく、後述する奨学金制度から明らかなように、専ら学業成績を基準に決められる。つまり、官僚は親の職業などに関係なく広範な社会層から調達されているわけで、この原理の貫徹はきわめて徹底している。

なぜそうなのか。その理由は、シンガポールがわずか170年前に形成された移民社会で、若い国家であることと無関係ではないと思われる。つまり通常、植民地期以前の王朝社会や伝統的な土着社会には、貴族や名望家などのエスタブリッシュメントが形成され、彼らは特権層として、植民地期には官僚などに登用された。しかしシンガポールには土着社会がなく、また植民地期にも政治的特権層が形成されることなく、独立時には、国民全員がいわば同じスタートラインに立ち、資産や身分などの条件やハンディの違いがな

かったのである²²⁾。

むしろシンガポール社会に階層分化がまったくなかったわけではなく、今でも、とりわけ華人集団には戦前に地位を築いた裕福な企業家や名門家が数多い。しかし、独立国家のエリート官僚に要求されたのはなによりも英語能力であったため、中国語世界住人の彼らにとり、官僚はまったく別の世界であった。他方、若い国として全員が同じ条件から出発したとはいえ、独立後、1世代の時間が経過しようとしている現在、徐々にエスタブリッシュメントが出現しはじめたのも確かである。つまり人民行動党体制30数年の間に、英語教育出身で官僚、専門家、知識人、企業家として社会的地位を獲得した人々が特権層となり、官僚の社会層がこの集団に限定されてくることは十分に考えられる。これは今後の興味深い動きといえる。

2. エリート官僚の調達方法——政府奨学金と海外留学制度——

国家の重要な仕事のひとつは、国家を動かす有能な官僚の一群を社会のなかから調達・確保することにあるといってもよいだろう。人民行動党政府が、これをねらいに作り上げた仕組みのなかで、最も重要なのが、政府奨学金と海外留学制度である。二つはセットになったものであるが、この運営が公務員委員会のもうひとつの重要な任務である。以下、その仕組みと特徴を検討する。

エリート官僚調達の第一歩は、教育制度から始まる。シンガポールの教育制度の特徴を一言でいえばエリート教育にあり、いかに早い段階で能力の優れた者を見つけ出して選別教育を施すか、他方、教育効果が期待できない者には、技能教育を施して労働市場に送り出すか、ということに重点が置かれている。そのための能力選別は小学校段階から始まる。すなわち小学校は6年制義務教育であるが、4年終了時に能力分け試験が行われ、成績の優れた者を特別コースへと振り分ける。この後も選別試験は、小学校卒業試験(PSLE)、中学(4年制)終了試験(GCE“O”レベル)、高校(2年制)終了試

験 (GCE “A” レベル) と続き、成績に応じたクラス分けが制度化されている。

そして最後の高校終了試験で優秀な成績を治めた生徒を対象に、政府奨学金制度が待っている。とはいえ奨学金対象者の選考は、すでに高校1年の学年末試験結果をもとに始まり、成績上位者がリストアップされる。これらの学生は、奨学金を自ら希望するか、政府が学校を通じて希望を出すように働きかけるので、ほぼ全員が対象者になる⁽²³⁾。この結果、毎年1300人ほどの学生が申込みを行い、書類選考で800人に絞り込まれ、面接を経て約400人への支給が内定する。しかし25～30%の辞退者が出て、最終的には250～300人が受給する⁽²⁴⁾。ここで重要なのは、政府奨学金受給者は、国内大学卒は6～8年間、海外大学卒は8年間、政府機関で働くことが義務づけられていることで、このボンド制度が優秀な学生を官僚ポストに調達・確保する最後の仕組みなのである。

政府奨学金の種類は三つのタイプに分かれる。第1タイプが、優秀生海外一般奨学金 (Overseas Merit Scholarship [Open]) で、毎年30～35人が受給、第2タイプが、優秀生海外専門奨学金 (Overseas Merit Scholarship [Teaching or Careers]) で、対象者は60人強、第3タイプが、国内奨学金で、150人ほどが対象となる。三つのなかでは、ジェネラリスト型官僚育成を目的にした第1タイプが最も重要で、留学先はイギリスのケンブリッジ大学、オックスフォード大学、あるいはアメリカのハーバード大学といった世界的に有名な大学が大半を占める⁽²⁵⁾。第2タイプは、教員、心理学、獣医学などスペシャリスト型官僚や教職者育成を目的にし、第3タイプは、シンガポール国立大学など国内の高等機関で学ぶ者を対象にする。ここでも重要なことは、海外留学生が帰国した後、どの省庁に配属するか政府が決定権をもっていることである⁽²⁶⁾。

他方、奨学生のうち高校終了試験Aレベルの成績が最優秀の学生に、大統領奨学金 (Presidential Scholarship) が与えられる。毎年4人ほど選ばれるが彼らこそ超エリートである。次いでシンガポール国軍奨学金が6～8人に、シンガポール警察奨学金が1～2人に与えられる⁽²⁷⁾。とはいえこの3種類の

特別奨学金の受給者は、ほんの一握りの人々に限定されているので、エリート官僚の量的確保という点からすると、30~35人が選ばれる優秀生海外一般奨学金が、最も重要な制度とってよいであろう。

それでは公務員委員会は奨学生を、どのような基準で選ぶのか。各種タイプのうち選考基準が明らかなのは、大統領奨学金だけであるが、それによると次の6項目から成る。すなわち、(1)学業成績、(2)課外活動、(3)リーダーシップ能力、(4)性格と人格、(5)一般知識、(6)男子学生だけであるが、2年間の軍事訓練に従事するナショナル・サービスの成績、というものである⁽²⁸⁾。このようにさまざまな条件があるのは、大統領奨学金という国家の顔を選ぶためだと思われ、優秀生海外一般奨学金など通常の奨学生選考では、(1)の条件が最も重要で、それ以外の項目は、よほど悪いものでないかぎり問題にはならない、と考えてよいと思われる。

表5 国家奨学金受給者リスト(1992年)

大統領奨学金(Presidential Scholarship)			
	氏名	留学先	
1	チュー・アグネス(女性)	ロンドン大学	電子工学
2	フー・ウリン(女性)	ケンブリッジ大学	医学
3	ライ・チュンハン	ケンブリッジ大学	経済
4	リー・ティエンブーン	ケンブリッジ大学	工学
シンガポール国軍(海外)奨学金(Singapore Armed Forces (Overseas) Scholarship)			
1	チョン・クオックチェン	ケンブリッジ大学	化学
2	ライ・チュンハン#	ケンブリッジ大学	経済
3	リー・ティエンブーン#	ケンブリッジ大学	工学
4	オン・アンキアット	ロンドン大学	経済
5	オウ・ドミニク	ノースウエスタン大学 (米国)	マスコミ
6	セン・ウェイサン	ロンドン大学	電子工学
7	タン・ギムチョン	ケンブリッジ大学	化学
8	タン・ユーチェン	オックスフォード大学	工学

(注) #は、大統領奨学金も受給。

(出所) Singapore, Public Service Commission, *Annual Report 1992*.

国家奨学金を与えられた将来のエリートの卵は、海外のどの大学に留学するのだろうか。表5は、1992年の大統領奨学金とシンガポール国軍（海外）奨学金受給者の留学先である。大統領奨学金は、男女のバランスをとるためか4人のうち2人が女性、これに対しシンガポール国軍奨学金は8人で、軍ということもあり全員が男性である。このうち2人は、大統領奨学金と国軍奨学金の二つを受給しているもので、総勢10人となる⁽²⁹⁾。彼らの海外留学先大学は、10人のうち5人がケンブリッジ大学、9人がイギリスという結果を示す。他方、1980年の場合は、大統領、国軍、警察の3種類の特別奨学金受給者13人のうち、10人がケンブリッジ大学、11人がイギリスとなっている⁽³⁰⁾。二つの年度から、超エリートのイギリス志向が確認できるが、これは今でもシンガポールが、植民地宗主国イギリスの教育制度や試験制度の影響を強く受けているためと考えられる。

他方、奨学生の専攻学科はどうなっているのだろうか。表6は、1990～94年の5年間の一覧である。教育関係を除くと、圧倒的に多いのがエンジニアリング技術・応用科学で、逆に、法律や行政・経営学など社会科学系は意外と少ない。一般的に、開発が重視されるに従い、高級官僚は、ジェネラリス

表6 政府奨学金受給生の専攻科目

(単位:人)

課目	1990	1991	1992	1993	1994
建築・都市計画	3	1	2	4	1
エンジニアリング技術・応用科学	57	68	100	76	61
医学関係	30	14(1)	9	5	4
一般科学	74(52)	46(34)	55(44)	33(24)	49(45)
行政・経営	8	11	8	6	6
教育	13(13)	17(17)	16(16)	18(18)	22(22)
人文・社会科学	53(29)	59(29)	70(40)	95(80)	66(51)
法律	8	12	11	7	4
総計	246(94)	228(81)	271(100)	244(127)	218(118)
海外大学	112	106	109	n.a.	n.a.
国内大学	134	122	162	n.a.	n.a.

(注) カッコ内は、将来、教育関連政府機関に就くもの。

(出所) 1990～92年:表5と同じ。

1993～94年: *Straits Times*, March 7, 1995.

ト型から経済、社会の特定分野の専門知識をもったスペシャリスト型が増大することが指摘されているが、表6はシンガポールのエリート官僚が、「技術テクノクラート型」志向であることを語っている。

以上みた傾向のうち、留学大学はトップエリートだけの事例なので、優秀生海外一般奨学金にまで対象を広げれば、アメリカ大学の比率がもっと増えてくると思われるが、ともあれ、ここからシンガポール・エリート官僚の資格の特徴として、イギリス留学・理工系学科中心という点が読みとれるであろう。

以上簡単にみたように、シンガポールでは小学校段階から選別試験を実施してエリート教育を行い、学業成績に優れた一握りの学生を政府留学生として海外に送り出し、帰国後官僚ポストに確保する方式が制度化されている。つまり、国民のなかで最優秀な頭脳を官僚に吸い上げる仕組みが見事なまでにでき上がっているわけである。この仕組みでは、奨学金制度が最も重要な機能を担うが、毎年行われる高校卒業試験Aレベルの上位300人のうち、90%が政府奨学金の申し込みをするという⁽³¹⁾。制度は政府のねらいどおりに機能していることになる。

3. 行動の問題

以上のような制度を通じて調達されたエリート官僚が、シンガポールの行政を担うが、官僚の行動をめぐる問題として、ここでは能力、待遇、効率（腐敗・汚職）の三つをとりあげる。いずれもここに、シンガポール官僚制の機能的特徴が反映されているからである。

まず能力をみるが、ここでいう能力とは、政策立案力と実行力のことを指す。この点からすると、シンガポール官僚制の特徴のひとつは、政策実行能力が高いことで、その好例として公共住宅開発が挙げられる。人民行動党政府は、政権掌握直後、重要課題のひとつに住宅問題への対処を挙げ、さっそく対応を始めたが、この任務に当たったのが住宅開発庁である。同庁は1960

年に住宅開発5カ年計画を策定して毎年の建設目標を定めると、精力的に公共住宅建設を進めていった。結果は、毎年目標を大幅に上回る建設実績を達成し、現在、国民の90%近くが政府の公共住宅に入居する³²⁾。これによりシンガポールは、途上国のなかで住宅問題の解決に成功した国として知られるようになった。

官僚の能力との関連からすると、なぜこれが可能になったのかが興味深い問題である。シンガポールの官僚の行政能力が高い理由として、クワは次の六つの要素を挙げている。(1)野党などが非力で政府の政策に反対する勢力がない、(2)政府はひとたび立案すると、実施担当機関に、必要なマンパワー、法律、資金、設備を保証し与える、(3)有能な官僚がそろっている、(4)内部から実施を妨げる汚職行為が少ない、(5)政府が実施に向け国民を説得するキャンペーンを展開する、(6)国土が狭い、という点である³³⁾。

6点のうちでは(1)(2)(5)が政治(に起因する)要素、(3)(4)が官僚(に起因する)要素といえるが、「政治と官僚」との関連で最も重要なのが、(1)である。通常、官僚が計画した案は、実施過程で特定地域や集団の利益を代弁する議員や圧力団体、利益団体、市民団体などの圧力や反対で遅滞したり変更を余儀なくされることが多い。たとえば、計画そのものに反対する人々への説得に時間がかかる、道路建設予定地の住民が立ち退きを拒否するといった事態が起こる。しかし、シンガポールにはこのような組織や運動はほとんど存在しない。人民行動党が政治を独占し、反対勢力が存在しないも同然だからで、そのため、官僚の計画と実施の過程に立ちちはだかる障害は何もなく、二つはほぼ一直線に繋がったプロセスとなっている。つまり、政治が絶対的な基盤を築いて、圧力団体や利益団体を政治過程から排除し、官僚に政策と実行のフリーハンドを保障した行政の仕組みができ上がっているのである。この「政治インフラ」により官僚の社会からの相対的自律性が保証されているわけで、これがシンガポール官僚の能力発揮の源泉といえる。

次いで待遇の問題をみると、その一般的特徴は概して官僚の給与が高いことである。このような状態にあるところへ、1994年末にこれをいっそう強め

る公務員の給与改正が行われたが、その内容がシンガポール官僚制の特質をよく示している。改正の対象者は、閣僚と高級公務員だけであるが、そこで基本的な考えは、彼らの給与を民間高給所得者の水準と連動させるという点にある。具体的には、(1)閣僚や高級公務員の給与を、銀行家、会計士、エンジニア、弁護士、地場企業家、外資系企業経営者の六つの職業の最高所得者4人、合計24人の平均所得の3分の2の額とする、(2)その額を閣僚のなかで最も等級の低い閣僚の俸給とする、(3)高級公務員給与のスタートラインは、(1)の職業に従事する32歳の民間人所得ランクの15番目の額とする、(4)毎年、民間水準の動きに連動して改定する、という内容から成る。6業種が選ばれた理由は、銀行家の仕事は閣僚のそれにほぼ類似するし、他の職業も一般的に経営者能力が要求されている、と説明される³⁴⁾。ここで注目されるのは首相の給与が、最も低い閣僚の2倍と決められたことで、その理由は、国の将来は首相の肩にかかっている、その職務は他とは比較できない激務なためとされた。ちなみに、新制度によると首相の給与は、114万8000シンガポール・ドルから始まり、3年後に146万シンガポール・ドルに改定され、将来的には160万シンガポール・ドルになる³⁵⁾。この改正は、すでに94年1月に閣僚給与が平均20%引き上げられているので³⁶⁾、1年に2回の大幅引上げとなるものであった。

この特異ともいえる制度改正の直接の意図は、民間企業に匹敵する給与を提供することで閣僚たりうる有能な人材を民間から確保することにある。しかし、その背後には官僚制についての興味ある考えを読みとれる。ひとつは、国家運営の重大責務は官僚の肩にかかっており、その職務に対する報酬は厚遇が必要だという考え、もうひとつは、新制度のターゲットが民間企業経営者に置かれていることが示すように、シンガポールの国家運営、すなわち行政が、企業経営と同質的なものと考えられていることである。これは、企業経営能力に優れた人材ならば、政府の行政運営もそのまま行えるという考えが根底にあることを語っており、人民行動党の統治観と官僚資質観を示すものとして興味深い。

最後に効率（腐敗・汚職）の問題であるが、人民行動党体制下のシンガポールは官僚の汚職がない国として有名である。むしろまったくないわけではなく、現職大臣などトップ官僚の汚職も起こるし³⁷⁾、中・下級官僚の汚職も時折、新聞で報道される。とはいえ、他国の汚職状況とシンガポールのそれを数量化して比較することはできないが、一般的に官僚の汚職が少ないのは確かだと思われる。ここでの関心は、なぜそうなのかその要因にある。考えられるひとつは、今みたように官僚の待遇が相対的に良いことで、これは腐敗や汚職に対する誘惑要因が低いことを意味する。

もうひとつは、シンガポール特有の要因と言ってよいと思われるが、汚職を排除しようとする政治指導者の個人的信念があり、それが「制度化」されていることにある。リー・クアンユー前首相の官僚に対する姿勢は、一方で、効率と清潔さを要求しながら、人材確保のインセンティブや報酬として給与を高給にする、他方では、汚職行為調査局（Corrupt Practice Investigation Bureau）を駆使して、官僚の汚職行為の監視・摘発を行うというものである。汚職行為調査局は、植民地政府が1952年に設立し、70年に総理府直属の機関となったもので、任務は官民の汚職・腐敗行為の調査と防止にあり、その活動の法的根拠は、植民地時代の法律を60年に改正・強化した「汚職防止法」

（Prevention of Corruption Act）に置かれた³⁸⁾。つまり、汚職行為調査局は首相直属機関という権威と、この法的権限をもとに、官僚などの介入を心配することなく汚職の摘発に力を入れることができるのである。法的権限がいかに強力かその一端を紹介すると、63年の法改正で、実際に賄賂を受け取ってなくても有罪となりうる（すなわち、疑わしきを罰す）、国外での汚職行為も同法の対象になるとされ、81年の改正では、受け取った賄賂額の全額返済と実刑という二つの処罰が決められている³⁹⁾。

要するに、官僚の行動に関して、一方では、腐敗・汚職防止のために高給や有利な労働条件など、「ソフト」な措置、他方では監視と処罰による「ハード」な措置、と二重の措置が設けられていることになる。これが、官僚の汚職に対する抑制装置となるとともに、誘因を弱める効果をもったこと

は確かだと思われる。

第3節 官僚と政治・経済

シンガポールの「政治と官僚の関係」における、最大の特徴は、官僚があらゆる意味で政権党と一体化していることである。一般的に議会制の下では、政権党と官僚制の結合が進行することが指摘されており⁴⁰⁾、これに従えば、人民行動党は1959年から連続して35年以上も政権にあるので、官僚との一体化が起こっても不思議ではない。シンガポールの場合、一体化は組織とヒトの両面で広範囲にわたり、官僚は政治と経済の両面で深くコミットしている。以下では、組織一体化の要因、ヒトの一体化の実態、および政治と経済における官僚の働きの事例を検討する。

1. 人民行動党との一体化要因

人民行動党と官僚の一体化は、同党の登場とともにただちに始まったのではなく、時間をかけながら徐々に形成されたものである。両者の一体化を促した要因は、次の2点に求められる。ひとつは、人民行動党が「党派的」に政府行政組織を利用したことである。1954年に結成されたときの人民行動党は、イデオロギーも政治思考も違う、英語教育グループと共産系グループの共闘運動であった。異質な二つのグループの共闘は、政権を握るために共に相手を必要としたことにあるが⁴¹⁾、そのため59年総選挙に勝利して政権に就くと、当然のことながら便宜的共闘の目的が消滅し、党は分裂する。61年に共産系グループが脱退して社会主義戦線（Barisan Socialis）を結成し、公然とした権力抗争が始まるが、同戦線は労働組合や学生運動組織などの大衆基盤を背後にもっていた。分裂したとき、党の51支部のうち、37の支部委員会が戦線側に移ったのである⁴²⁾。これに対し人民行動党は大衆基盤がまったく

なかったので、対抗手段として、政権の立場を生かし政府組織を利用することにしたのである。

もうひとつは、人民行動党が政治統治のパートナーとして積極的に官僚（ヒト）を取り込んだことである。これは次のような経緯による。同党が政権に就いたときの重要課題は、華人やマレー人などの間に種族調和を得て政治安定を達成すること、急速な経済開発を促すことの二つであった。この目的達成には官僚の組織と力を必要とするが、しかし高級官僚はイギリスの影響を受けて保守的で、共産系グループと共闘する人民行動党に批判的で距離を置いていた。そのため人民行動党は、党の政治スタンスや政策を官僚に周知徹底させるとの理由で、しかし実際には高級官僚の「洗脳」を目的に、1959年6月3日の政権誕生からわずか数カ月後の8月15日に、政治教育センター（Political Study Center）を開設したのである⁽⁴³⁾。高級官僚はセンターでの受講を強制され、リー自ら講師となって官僚を人民行動党の側に取り込むことに努めた。人民行動党の基本的な立場と考え方は、開所式におけるリーの次の演説がよく語っている。リーは、「政治家と官僚は民主的國家を生存させることに共通の利害関心を持っている。選挙で国民に選ばれた閣僚は、官僚を通じて、官僚の力を借りて計画や政策を実現しなければならない立場にある。他方、政治家が国民のために行う統治に、官僚は最善を尽くさなければならない⁽⁴⁴⁾」、と力説したのである。

人民行動党がこのような立場をとるなかで、同党が共産系グループと決別したことや、同党の政策志向の姿勢とあいまって、官僚は人民行動党に合流するようになっていく⁽⁴⁵⁾。1960年代前半期における、この二つの動きを原因に、65年の分離独立以降、官僚は人民行動党とその支配体制を、組織の面でもヒトの面でも支える最大の同盟集団となったのである。

2. 政権党の人的資源供給源——ヒトの結合——

1965年以降における人民行動党と官僚のヒトの面での一体化は、二つの点

から確認できる。ひとつが、人民行動党指導者の政治家になる前の職業で、60年代に活躍した、独立と国家形成を主導した第一世代指導者と、70、80年代に登場した第二世代指導者を比較すれば明瞭である。65年以前は、人民行動党指導者（この場合国会議員）の職業は、労働組合指導者、党人、官僚の順番から成っていたが、これに対し独立後は、官僚、大学教師、専門家・企業経営者の順番へと変わり、官僚が人民行動党国会議員の最大の供給源になったのである⁴⁶⁾。

もうひとつは、もっと具体的なもので、第二世代トップ指導者の職業である。党のトップ指導者は、委員長、書記長、副書記長（2人）の4人で構成されるが、1993年時点のそれは、いずれも官僚・軍出身で占められる。ゴー・チョクトン首相兼書記長は官庁エコノミスト出身、リー・シェンロン副首相兼第一副書記長は軍人出身、オン・テンチョン全国労働組合書記長兼委員長は建設省の建築技師出身、ウォン・カンセン国家開発相兼第二副書記長は内務官僚と、4人とも官僚・軍出身なのである。

ところで第2節で、公務員委員会の海外奨学金制度が、エリート官僚を調達・確保する重要な手段であると指摘したが、帰国後彼らは、政府省庁の官僚になることが義務づけられている。現在のエリート官僚と政治家に占める海外奨学金受給者の比率はどうなっているのだろうか。表7は、閣僚に占める受給者数である。海外奨学金受給者は、1975年のわずか2人から、94年に

表7 閣僚・事務次官に占める
政府海外奨学金受給者数

(単位:人)

	総数	受給者
閣僚		
1975	14	2
1985	12	4
1994	14	8
事務次官		
1994	17	12

(出所) *Straits Times*, August 13, 1994.

は8人にも増えている。また、官僚ポストの最高位である事務次官は94年現在、14省1府に合計17人いる。中央省庁の総数15よりも多いのは、ひとつの省に複数の事務次官が置かれ、業務を分担しているためであるが、17人のうち、実に12人が海外奨学金受給者で占められる。また局長ポスト以上の上級官僚210人のうちでは137人にも達する⁽⁴⁷⁾。

通常、シンガポールの有力政治家の経歴は、国費留学生として欧米の有名大学に留学し、卒業後、帰国して官僚になる。その後30歳代半ばで政治家に転身して国会議員となり、当選後、閣僚クラスのポストに就いて能力を試されながら経験を積む、というのが一般的パターンである。1990年代に入り、海外奨学金出身者が急増したのは、制度導入後、彼らが閣僚や上級官僚になる年齢に達したからで、第2節で検討した、エリート官僚調達の仕組みは、独立後30年近くした現在、「官僚＝政治家結合」のなかに深く根づき、十全に機能していることになる。

しかし他面では、人民行動党国会議員に占める官僚出身者の比率が増大したといっても、官僚と人民行動党との人的関係において、必ずしもエリート官僚全員が政治家に転身するわけではない。官僚と同党との人的関係パターンは、三つに類型化できる。第1タイプは、ゴーストに代表されるパターンで、中堅ポストの30代で官僚から政治家に転身するものである。第2タイプが、官僚としてトップまで上り詰め50代に政治家に転身し、閣僚に就任するもので、たとえば国家開発省事務次官から、国家開発大臣となる例がそうである。ただこのタイプは、いわばテクノクラート閣僚の性格が強く、党ポストの要職に就いて政治権力をもつことはない。第3タイプが、官僚にとどまり、エリート官僚として開発行政に専念するもので、通常は事務次官を勤めながら準政府機関や政府系企業の経営者を兼任する。このタイプは、後で改めて取り上げる。

要するに人民行動党と官僚の関係は、官僚ポストのどの段階からも政治指導者に転身するルートが確立されている。と同時に、どの段階で入るかにより、党におけるポストや権限がほぼ決まってくるのである。ともあれ、官僚

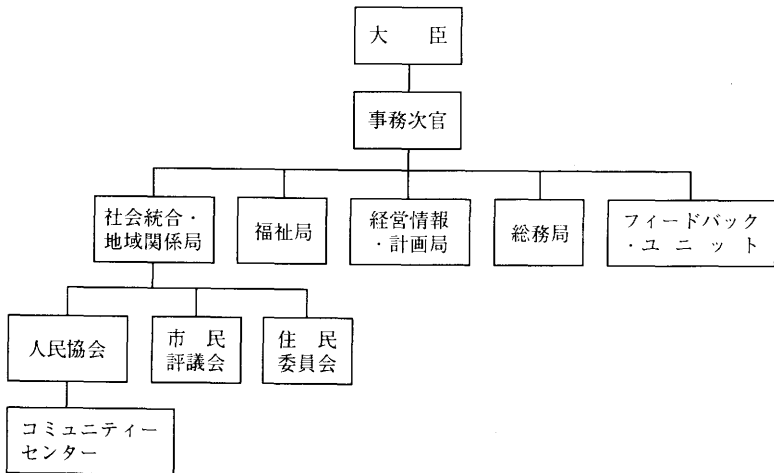
と党の結合は、あらゆる段階、あらゆる局面に及んでいることになる。

3. 官僚による統治・管理の実態——地域社会振興省の事例——

先に人民行動党の国民統治・管理は、政府行政機構を通じて行われていることを指摘したが、それが具体的にどのようなものか検討するのが、ここでの課題である。政府省庁のうちで、この任務を担うのが地域社会振興省 (Ministry of Community Development) である。とはいえ、同省が直接に統治・管理するのではなく、実際には同省の管轄下にある地域機関が行う。以下では、地域機関の活動内容と⁽⁴⁸⁾、それを統括する地域社会振興省の仕組みを検討する。

地域社会振興省は、1985年に社会事業省が、総理府と文化省の一部を吸収して新設されたもので、90年現在の職員数は1073人と⁽⁴⁹⁾、省庁のなかでは中規模組織に属する。図2は、同省の機構図であるが、国民の統治・管理に係

図2 地域社会振興省の機構



(出所) Singapore, Ministry of Community Development, *Annual Report 1992*, より筆者作成。

わるのが、社会統合・地域関係局 (Social Defence & Community Relations Division) と、フィードバック・ユニット (Feedback Unit) の二つである。職員のうち何人がこの部局に配属されているのか不明であるが、前者は、地域機関を通じて国民の間に社会統合、種族調和、国家アイデンティティー意識をつくり出すこと、後者は、国民と政府とのコミュニケーション・チャンネルとなり、国民の要望や不満を吸い上げて政府に伝達し、他方、政府の重要な政策を国民によく説明して協力をえるようにすることがその任務である⁵⁰。

社会統合・地域関係局の傘下に置かれ、その手足となって実際に活動するのが地域機関である。全国を81の選挙区を単位に区分し、各選挙区には1965年設置の市民評議会 (Citizens' Consultative Committee)、78年設置の住民委員会 (Residents' Committee)、そして65年に設置されたコミュニティー・センター運営委員会 (Community Center Management Committee) が置かれている。委員会数は、市民評議会は各選挙区にひとつだけであるが、他の二つは選挙区の規模や住民数により、2～5と違いがある。93年現在全国では、市民評議会が81 (委員数2159人)、住民委員会が402 (同6372人)、コミュニティー・センター運営委員会が109となっている⁵¹。正確には地域機関は、政府の行政機関ではなく、政府管理の外郭団体にすぎないが、実質的には末端レベルにおける政府の手足として、国家キャンペーンの実施、政権党の選挙運動、住民の自治管理、住民への文化娯楽の提供、といった活動を行うのである。

この地域機関を管理する社会統合・地域関係局の任務は二つある。ひとつは、地域機関の委員を地域有力者から選んで任命することである。とはいえこれは、各委員会顧問を勤める人民行動党国会議員が推薦する候補者が、そのまま任命される。もうひとつは、同局と地域機関の中間組織として、グループ事務局を設置し、定期的に地域機関の活動を指導・掌握することである。

他方、フィードバック・ユニットの主な活動は、ひとつは、投書、電話などさまざまな手段を通じて国民の要望を聞くことにあり、1992年には国民が

ら900件ほどの要望が寄せられた。もうひとつは、地域機関リーダー、労働組合リーダー、専門家団体、華人団体などとの懇談会を組織し、大統領演説、予算などの政治問題から生計費、保険制度などの生活問題まで、さまざまな問題について意見交換をすることである⁵²⁾。

地域社会振興省の1992年予算は7454万シンガポール・ドルで、同年の国家予算122億8040万シンガポール・ドルの0.6%にすぎない。このうち社会統合・地域関係局とフィードバック・ユニットを合わせた予算は、1465万シンガポール・ドル、人件費を除いた事業活動費は455万シンガポール・ドルときわめて少ない⁵³⁾。地域社会振興省事業の財政規模が小さいのは、原則的に地域機関が自分でキャンペーン資金を調達することや、地域機関の委員は無給であるなど、事業活動費をほとんど必要としないことにある。とはいえ地域機関に対し若干の補助金が出され、92年の場合、市民評議会と住民委員会の1583件の活動プロジェクトに101万シンガポール・ドルが補助されている⁵⁴⁾。ともあれ、地域社会振興省の予算が少ないのは、その任務が、道路や橋の建設など、予算を地域住民にばらまいて政治的支持を調達するのではなく、国家キャンペーンやコミュニケーションを通じて管理したり支持調達を得ることにあるからである。

ところで、官僚の行政サービスは本来、価値中立的、換言すれば不偏不党なものであることが期待されている。しかし、人民行動党の地域体制の下では、地域機関と行政サービスは政権党の支持調達と密接に関連づけられている。その具体例を二つ挙げると、ひとつは、シンガポールでは総選挙での個別訪問が認められているが、人民行動党候補者の選挙キャンペーンと一緒に有権者の家を回るのが市民評議会委員である。もうひとつは、フィードバック・ユニットの活動を10人で構成する顧問パネルが指導・管理するが、委員長以下7人が人民行動党国会議員で占められていることである⁵⁵⁾。

人民行動党の支配体制は、草の根レベルで国民の管理、政治情宣、不満の吸上げを行う仕組みがつくり上げられており、この運営に当たるのが地域社会振興省と地域機関である。このような地域機関を通じた国民統治の実態は、

国家による国民管理の制度化が高度に進んでいることを示している。ヘッディは、ソ連の行政制度を分析し、「ソ連の行政は、一党のための行政であり政治的色彩に覆われている。技術的なものも含めあらゆるタイプの行政が、党の路線やトップ指導者の指示を伝えるチャンネルと考えられている⁵⁶⁾」と指摘したが、これはそのままシンガポールにも当てはまる。地域機関は政権党の政治統治システムのなかに深く組み込まれ、地域社会振興省の「行政」においては、政府行政と人民行動党の政治活動との区分けがほとんど不可能で、行政がきわめて「政治化」している。そして、このシステムのなかで政治管理任務を担うのが、中層レベルの官僚なのである。

4. 開発とエリート官僚

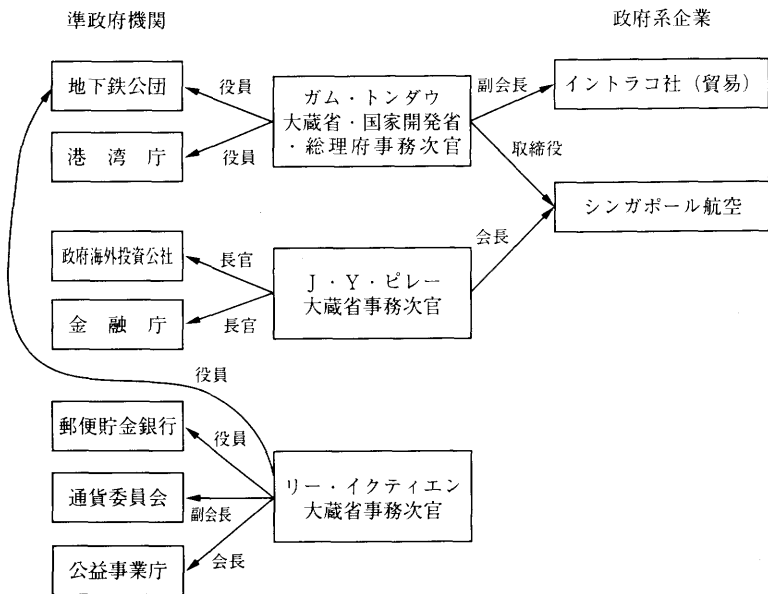
国民の政治管理と並ぶ、官僚のもうひとつの重要な任務が経済開発行政である。ASEAN 諸国のなかで唯一 NIES の地位を得たシンガポールの経済官僚の任務は多岐にわたり、ここでその全体像をえがくのはとうてい不可能である。ここでは、開発におけるエリート官僚の役割を象徴する経済官僚の兼任事例の検討に焦点を絞ることにする。

シンガポールの経済開発パターンは、多くの東アジア諸国と同様に、国家主導型に属し、国家は開発計画、外資政策などの経済政策にとどまらず、労働や賃金など積極的な市場介入や誘導を行い、かつ自ら企業家として産業開発に乗り出すものである。これがシンガポール経済開発の特徴のひとつであるが、ここでの官僚の関与形態で注目されるのが、エリート官僚が政府省庁、準政府機関、政府系企業のトップポストを兼任し、政策と企業経営の先頭に立っていることである。これは本来ならば、別々の官僚や経営者で分担されるべきものであるが、シンガポールでは官僚の絶対数が少ないので、少数の官僚が複数機関の運営を担わざるを得ないことが一因である。

その一例を挙げよう。1989年に大蔵省には3人の事務次官がいた。複数次官制は、すでに説明したように、任務分担制が採られたからである。図3は、

3人の兼任状態を示したもので、まずガム・トンダウ (Ngiam Tong Dow) は、1人で大蔵省、国家開発省、総理府の三つの事務次官を兼任する。それだけでなく、政府系の貿易会社、イントラコ (Intraco) 社副会長、準政府機関の地下鉄公団や港湾庁の役員を兼任する。J・Y・ピレー (J.Y.Pillay) は、72年に大蔵省事務次官に就任したエリート官僚で、同年には政府系の最優良企業、シンガポール航空会長にも就く。85年には中央銀行にあたる金融庁 (Monetary Authority Singapore) 長官と、巨大な海外投資会社である、シンガポール政府海外投資公社 (Government of Singapore Investment Corporation) 長官も兼任する。そして、もう1人のリー・イクティエン (Lee Ik Tien) は、金融関係を中心に四つの準政府機関役員を兼任する、といった具合である。3人の兼任ポストは、政府の重要な経済機関をほぼ網羅し、ある意味では、シンガポールの経済運営はこの3人のエリート官僚が動

図3 大蔵省事務次官の兼任図 (1989年)



(出所) 筆者作成。

かしているといっても過言ではない。

問題は、一握りの官僚が公的部門の機関を兼任することは、どのような意味をもつのかという点にある。第1は、少数のエリート経済官僚が、シンガポールの経済開発を担っているという事実である。多数の官僚が国家中枢の経済運営に関与するのではなく、実はほんの一握りの人々が関与するにすぎないことを、シンガポールの事例は語っている。第2は、少数のエリート官僚が開発関連公的機関を兼任することで、政策と実行が「一つの頭脳」によって動かすことが可能になったこと、換言すれば意思決定と実行の統一性が生まれたことである。つまり、中央省庁、準政府機関、政府系企業が、同一人物の経営下に置かれることで、公的機関全体があたかも「1人の経営者」の下で運営されることを可能にしたのである⁵⁷⁾。そして他方では、政権党の人民行動党には派閥がなく、また官僚に圧力をかける国会議員や圧力団体が存在しないことが、これを補強したのである。これらのエリート官僚は、特定の省やポストに終生とどまるのではなく、数年単位で大蔵省から総理府、あるいは準政府機関や政府系企業へと人事移動が頻繁に行われる。彼らは欧米の大学で開発経済学や行政学を専攻した資格をもつスペシャリスト型官僚であるが、その人事原理はジェネラリスト型で行われている、という興味深い現象がみとれる。

第4節 行政国家、開発、官僚

1. シンガポール「行政国家論」の再検討

シンガポール政治研究者のチャン・ヘンチーは、1977年に発表した論文で、人民行動党体制下の政治体制を「行政国家」と呼んだ⁵⁸⁾。通常、行政学の教科書は行政国家を、立法府と行政府の力関係が大きく変化し、「行政府はいまや政策立案機能をも担い、立法府に対してさえ指導力を発揮するようにな

る……。こうなった状態を行政権の優越化と呼び、このような段階に到達した国家⁵⁹⁾」のことを指すとす。

チャンが使った意味もこれに近いと思われるが、シンガポール政治と行政の文脈のなかで言い直すと、1965年の単独独立を境に、人民行動党は無資源国家シンガポールの生き残る道を経済発展に求め、あらゆる国家資源を開発に向けた。そして国家目標が「国家統合」から「開発」に転換したのを受け、政治家の活動領域が狭まり、逆に官僚の活動領域が大幅に増大する、換言すれば政治に代わって行政が国家の運営を担うようになったのである。つまりシンガポールが行政国家であると言う場合、二つの意味をもっており、ひとつは、通常使われる意味で、行政領域の肥大化と、行政内容の専門技術化により、政治家ではなく、専門家能力をもつ官僚が国家統治の「主人」となったこと、もうひとつは、官僚は行政中立的ではなく、政権党にコミットして「政治化」したということである。このうち「政治と官僚」との関連で注目されるのは、後者である。

チャンは、シンガポールで行政国家が成立した要因として、(1)1965年以降、開発が強調され強力な政府の必要性が説かれた、(2)人民行動党の野党や反政府勢力に対する抑圧の結果、対抗勢力の非政治化が起こった、(3)市民評議会など地域機関が政治化した、の3点を挙げる。そして行政国家の特徴は、(1)開発体制では、政治家よりも経済・行政官僚の役割領域が増大し、官僚は強大な権限をもって優位に立つ、(2)国家と政治における、政治家の役割や比重の低下、(3)政治過程の非政治化、すなわち政治は対立する諸集団の利害調整ではなく、専ら効率の問題に転化することにある。他方、その弊害は国民の政治参加のチャンネルが国家が公認したものに限定され、官僚は権力をもつが国民には責任をもたない点にある、と指摘した⁶⁰⁾。

これがチャンの行政国家論の概要で、1977年から20年近く経過しようとしている今日にも、基本的に妥当すると思えるが、若干の補足を加える必要があろう。行政国家の構造と仕組みは、まさにチャンの指摘するとおりである。たとえば、立法(国会)と行政(官僚)の関係を政策面でみると、国会が発

案する法案は皆無で、通常、政策（法案）は官僚が考え出し、政治家（国会）はそれにコメントするだけにすぎず、官僚立案の法案は100%通過する。とはいえ、なぜこのようなシステムができ上がったのか考えると、官僚が政治家を押し退けて行政国家を創出したからではなく、人民行動党（政治家）が、意図的に官僚を登用し、かつ統治過程から「政治」を排して、それを「行政」に代替させたからにほかならない、ということが強調される必要がある。つまり、シンガポールの行政国家は、政治家と官僚が対立関係にあるのではなく、政治家がエリート官僚に権限と政策（経済開発）のフリーハンドを与える協調関係、あるいは補完関係にあるということが出来る。むしろ政治家は、官僚の力なしには統治も開発行政もできないが、官僚に対する最終的な権限（人事権や、そもそも官僚を使うかどうかの決定権）は政治家の手中にあるのである。

ところで、シンガポールは先に指摘した第1の意味の典型的な行政国家である一方で、別の形態を示す兆しがうかがえる。政治家の調達源は圧倒的に官僚にあるが、専門経営者も有力ソースのひとつである。また第2節でみたように、最近、閣僚給与を民間企業経営者や専門家の年収に連動させる制度が導入された。ここから読みとれることは、国家（政府）の行政運営と企業経営は同じという考えである。事実、一部の行政学者には、公行政（政府）と経営（企業）はほとんど似た行動様式をもち、その違いは単に集団（政府か企業か）によって区分されるにすぎないとの議論がある⁶¹⁾。この意味からすると、シンガポールは国家の統治原理が政治から行政へ、さらには経営へと移行する様相をみせはじめていることになる。とはいえここで「行政国家」に代えて新たに「経営国家」なるモデル概念を提示しているのではなく、シンガポールでは、国家官僚の諸々の任務のなかでは、経済（開発）が優位にあること、閣僚には経営者能力も要求されていること、それに対する報酬も経営者的待遇であること、といった点がみられることから、行政国家の一構成要素として、経営的要素ももっている、という点を強調したいことにある。

2. 開発体制と官僚

単に政治と行政の関係だけでなく、1965年以降の時期の権力構造や政治経済構造をも含めて広くみるならば、現代シンガポールは開発体制と呼ぶのが適切だと思われるが、その特徴は、(1)開発が最大の国家目標、(2)テクノクラート官僚の重用、(3)権威主義的な政治体制、(4)権力集団が政党、の4点をメルクマールとする⁶²⁾。一般的に現代国家を動かすアクターはさまざまな集団から成り、政治家、官僚、軍人、企業家、学者、宗教指導者、労働組合、学生運動などは、その一例である。しかしシンガポールの開発体制にあっては、官僚が一番上のランクに位置づけられていることは、本章の分析から明らかであろう。多くの発展途上国では、軍人が権力集団として重要な位置を占めるが、シンガポールの場合、軍人は軍事任務の故に権力をもつのではなく、軍も行政管理組織のひとつに位置づけられ、ある程度の訓練を経た後に、政治家、あるいは準政府機関や政府系企業の経営者に転出するのが一般的になっている⁶³⁾。この限りで軍は、文官官僚制に従属しているといってもよい。

官僚優位の社会であることを象徴するのは、厳格な教育システムと国家奨学金制度を通じて最優秀の学生を官僚に吸い上げる仕組みができ上がっていることである。換言すれば、社会の最も優れた資源が官僚に配分されているわけで、ある意味では、「官僚国家」という呼び方すら可能である。むろん人的資源の偏った配分システム（国家が吸収）に対し、国家以外の部門（民間企業）から批判や不満があるのは事実である⁶⁴⁾。しかし政府は、国家がうまく運営されなければ、そもそも民間企業や社会は成立しないとの論理でこれに反駁しており、この仕組みと配分方法が変更されることは考えられない。

シンガポール国家の中枢に位置する官僚の忠誠の対象がどこにあるのかは、言うまでもなく人民行動党にある。バシルは、同党と官僚の一体化要因を、(1)人民行動党が、独立した途上国では政治的に中立な官僚制はあり得ないとした、(2)官僚は人民行動党への忠誠を要求された、(3)官僚が政治家と

なっていた、ことに求めたが⁶⁵⁾、これは今までの分析で明らかであろう。人民行動党に忠誠心をもつ官僚制の任務は、ひとつは同党に代わり国民を統治・管理すること、もうひとつは、同党が支配の正当性に掲げる、開発の演出者として成長を促進・達成することにある。前者が政治任務、後者が経済任務であるが、主として、政治任務には中級官僚が、経済任務にはエリート官僚が当たる。この二つのうちどちらの任務が重く、官僚の質的資源がより厚く配分されているかは、後者の開発にあることは言うまでもなからう。

経済成長を正当性に掲げる開発体制のなかで、官僚は支配集団である人民行動党の同盟集団、もしくは補佐集団の立場に立っている。インドでは、中立的存在ではなく、政権党の政治理念や政策に深くコミットした官僚は、「政治化した官僚」(Committed Civil Service)と呼ばれるが⁶⁶⁾、シンガポールの官僚制は、組織全体とヒトが、政権党の人民行動党に完全にコミットしているのである。

これを象徴的に語るのが、次の点である。リー・クアンユーは、もし若かったならば自分はどのような社会コースを選ぶか語ったことがある⁶⁷⁾。それによると、まず(1)シンガポール国軍海外奨学金か、優秀生海外奨学金を得る、(2)アメリカのエリート大学に留学する、(3)帰国後、中央省庁か軍に勤務する、その後、(4)準政府機関か政府系企業の経営者になる、そして(5) (人民行動党)政治家に転出する、(6)閣僚を2、3期勤める、というものである。これはリー個人のコースではなく、実はシンガポール社会のエリート・モデルコースを語ったものといえ、彼の2人の息子は、このモデルコースを正確に歩く。すなわち、長男のリー・シェンロンは、(1)の大統領奨学金をスタートに、すでに(6)段階までたどり、次男のリー・シェンヤンは、(1)の国軍奨学金から、現在は(4)段階まできている。

要するにシンガポールでは、エリート教育→公務員委員会の海外奨学金制度→官僚→公的部門経営者→政治家→閣僚、という社会エリートの流れが作り上げられ、制度化されている。換言すれば、シンガポールの国家社会では、有能な人材が官僚になるように仕組みられ、このシステムのなかで、海外奨学

金制度が国家エリートの登竜門の役割を果たしているのである。1965年の独立以降、海外留学帰りのエリート官僚数は800人を上回り、彼らがシンガポール国家を支えている。この仕組みの背後には、「イギリス人にとり、第1級の頭脳、とりわけオックスフォードやケンブリッジ大学の卒業生は、官僚として特別の訓練がなくとも、世界中の誰でも統治でき、何でも管理できる⁶⁸⁾」、という能力信仰観があるのは確かであろう。

おわりに

人民行動党統治下のシンガポールでは、政治が「後退」し、代わって行政(官僚)が「政治の上に立つ」現象が国家全体に起こっている。人民行動党のイデオログの役割を果たしたラジャラトナム元外相は、これを「人民行動党は本当に行政機構に転化し、もはや政党ではない。そこでは官僚は重要な一部である⁶⁹⁾」と表現した。つまりシンガポール行政国家は、「行政の優位」と「行政の政治化」という二つの意味と機能をもっているのである。なぜそうなのか、それは本章のまとめともいえる三つの要因によっている。第1は、1965年以降、人民行動党の一党支配が確立されると対抗勢力が消滅して、政治競合が社会から消えたこと、第2は、国家目標が経済開発に置かれて社会のすべての制度や資源がこれに適合的に向けられたこと、第3は、国民社会の頭脳が官僚となる仕組みがつくり上げられ、この官僚が国家統治の任務に当たっているためである。

シンガポールの官僚制は、発展途上国の政治安定と経済開発という、二つの絶対的な国家要請が生んだ申し子と言え、官僚はシンガポール国家に君臨する。国民、とりわけ若い人々が、官僚のエリート・コースを人生の目標にし、人民行動党の官僚調達システムに応えたことが、その最大の社会的要因である。官僚制との関連からする国家形態として、本章では行政国家、経営国家、官僚国家、といくつかの概念モデルを例示したが、基本的にシンガ

ポールは行政国家の概念が当てはまり、経営国家や官僚国家は、その機能的特徴を説明する補助的概念として有効と位置づけることができる。

現在、シンガポールの官僚制は、体制の支配構造のなかに組織もヒトも深く組み込まれきわめて安定しているように見えるが、とはいえその行方に問題がないわけではない。近年、組織とヒトのうち、ヒトの要素が揺らぎはじめたからである。これは二つの現象からうかがえる。ひとつは、政府奨学金の人材確保が万全でなくなってきたことで、若い世代の国民に、成長によって官僚以外のさまざまな職業選択の道が開かれるようになり、官僚の絶対的プライオリティが低下したのである。もうひとつは、リーのモデルコースで、最後の(6)段階の閣僚になったエリートが、国家統治という最高の任務を放棄して、ビジネスなど非政治・行政分野に自分の可能性を見出そうとする傾向が起こっていることである。ここ数年、有力閣僚が相次いで辞任し⁷⁰⁾、人民行動党政府は、閣僚(官僚)の人材確保に悩まされている。むろんこの二つの事態に対し、政府はなんらかの対応措置をとり、当面は問題をしのぐであろう。第2節で紹介した閣僚の大幅給与改正は、その一策である。

しかし問題は、このような対応が有効かどうか、いつまで維持できるかどうかということではなく、この動きが語るシンガポール官僚制の意味にある。つまり、シンガポールの官僚制は、制度と組織が万全なまでに体系化され、きわめて効率的に運営されているが、これは発展途上国だけでなく、世界的にみても類のない官僚支配体制といってよいと思われる。官僚制がいわば完成状態に到達して、あとはその日常的な運営だけが問題となった国家社会で、それを動かすヒトの調達と確保に悩まされる、という皮肉な現象が起こりはじめたのである。これは官僚制とは、結局のところ制度や組織ではなく、ヒトの問題であることを語っているのかもしれない。官僚支配の極限形態にあるとも思われるシンガポールで、今後官僚制がどのようになっていくのかは、政治安定と経済成長を目標とする他の途上国の官僚制の行方や、「国家と官僚制」のあり方をみる上でも、注目されるところである。

注(1) Singapore, Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore, 1993*.

- (2) C. M. Turnbull, *A History of Singapore, 1819-1988*, 2nd Edition, Singapore : Oxford University Press, 1989, Chapter 1. ただし当時は、インドの東インド会社の行政下にあった。
- (3) Ibid., p.150.
- (4) そのひとつが、佐藤宏・近藤則夫『インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制——政治化、専門化と国民統合——』, アジア経済研究所, 1986年, である。
- (5) Chan Heng Chee, *A Sensation of Independence : A Political Biography of David Marshall*, Singapore : Oxford University Press, 1984, p.90.
- (6) John Drysdale, *Singapore : Struggle for Success*, Singapore : Times Books, 1984, p.228.
- (7) たとえば1953年に、植民地政府のエリート官僚と呼べる第1級職493人のうち、現地人はわずか37人であった。当時、植民地政府の職員で、後に人民行動党政府の主要メンバーとなるゴー・ケンスイーは、この現地化運動を組織した1人であった。Ibid., pp.45-49.
- (8) ただ、現地化の完了は、ナショナリズムの点では満足のいくものであったが、官僚の能力の点からすると、一時的な資質の低下をもたらしたとの興味深い指摘がある。Seah Chee Meow, "The Civil Service," in Jon S. T. Quah, Chan Heng Chee and Seah Chee Meow, eds., *Government and Politics of Singapore*, Revised Edition, Singapore : Oxford University Press, 1989, pp.99-101.
- (9) マレーシア時代のシンガポールの行政権限については、Nancy M. Fletcher, *Separation of Singapore from Malaysia*, Ithaca : Cornell University Press, 1969 が詳しい。
- (10) 野党の批判に対し、人民行動党は、これはわれわれが作ったのではなく、植民地政府が作ったものだ、文句があるならそちらにいえ、との態度をとった。
- (11) Raj Vasil, *Governing Singapore : Interviews with the New Leader*, Revised Edition, Singapore : Times Books International, 1988, p.127.
- (12) Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore Government Directory*, July 1994.
- (13) Singapore, Department of Statistics, *Yearbook of Statistics*……, 各年版。
- (14) Jon S. T. Quah, "Public Bureaucracy and Policy Implementation in Singapore," *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.15, No.2, 1987, p.83.
- (15) Soon Teck-Wong and C. Suan Tan, *Singapore : Public Policy and Economic Development*, Washington, D.C : World Bank, 1993, p.23.
- (16) 人民行動党国会議員ですら、準政府機関の活動内容についての情報が不十分で、監視が難しいと不平をもらしている (Lee Tsao Yuen and Linda Low, *Local En-*

- trepreneurship in Singapore : Private & State*, Singapore : Institute of Policy Studies, 1990, Chapter 3)。
- (17) Turnbull, *The History of Singapore*……, pp.261-262.
- (18) Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore Government Directory*, July 1994.
- (19) 三つの委員会の1992年版年報より。
- (20) 最近、人事権に関する部分的改正が行われ、1994年6月に、各省庁の中級・下級公務員の採用と昇進は、2年後をメドに各省庁内に人事局を設置し、公務員委員会から同局に権限を移すことが決められた。その理由は、公務員委員会のような大組織では、すべての官僚のきめ細かな勤務評価と昇進人事を適切に行うのが難しいので、職員の査定がよくわかる各省に移すことで、昇進機会を早めて職員のやる気を喚起し、それにより民間に匹敵するキャリアを与えるため、と説明された。各省に人事局が設置されるまでの経過措置として、その間、総理府が人事権をもつ。*Straits Times*, August 26, 1994. しかし、局長以上の上級官僚は対象外とされ、従来同様、公務員委員会の下に置かれる。そのため、これは必ずしも官僚任命制度の根本的改革とはいえず、とりわけエリート官僚の任命システムに大きな変化はない。
- (21) Singapore, Public Service Commission, *Annual Report 1992*, pp.8-9.
- (22) 黄彬華・呉俊剛編、田中恭子訳『シンガポールの政治哲学——リー・クアンユー首相演説集——』上巻、井村文化事業社、1988年、176ページ。
- (23) 筆者ヒアリング。
- (24) *Straits Times*, August 19, 1993.
- (25) 奨学金貸与の条件で留学国は、イギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、フランス、ドイツ、日本、台湾の8カ国と決められている (*Straits Times*, February 20, 1995)。
- (26) *Straits Times*, August 19, 1993.
- (27) Singapore, Public Service Commission, *Annual Report 1992*.
- (28) *Straits Times*, August 16, 1994.
- (29) 重複奨学生が、二つから奨学金を受給しているかどうかは不明である。
- (30) Singapore, Public Service Commission, *Annual Report 1980*.
- (31) *Straits Times*, August 16, 1994.
- (32) Singapore, Department of Statistics, *Yearbook of Statistics, 1993*.
- (33) Jon S. T. Quah, "The Public Bureaucracy in Singapore, 1959-1984," in You Poh Seng and Lim Chong Yah, eds., *Singapore : Twenty five Years Development*, Singapore : Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao, 1984, pp.306-307.
- (34) Singapore, Prime Minister's Office, *White Paper, Competitive Salaries for Compe-*

- tent & Honest Government*, October 1994.
- (35) *Straits Times*, January 14, 1995.
- (36) その内容については、『アジア動向年報 1994』, アジア経済研究所, 1994年, 363ページを参照されたい。
- (37) 有名な例が, 1986年末に発覚した現職のテー・チアンワン国家開発大臣の汚職である。汚職行為調査局によると, テーは二つの建設関連会社から, 国有地払下げに特別に便宜をはかった謝礼として, それぞれ5000万シンガポール・ドルを受け取った。汚職行為調査局が取り調べに着手し, この疑惑が表面化すると, テーは容疑を否認したまま自殺する。その後, 同局は汚職があったとの調査結果を発表した (Singapore, *Report of the Commission on Inquiry on Investigations Concerning the Late Mr. Teh Cheang Wan*, 1987)。
- (38) Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore 1993*, pp.47-48.
- (39) Quah, "The Public Bureaucracy……," p.297.
- (40) 平田清明「資本と国家——プーランザスの政治経済学への寄与」(『経済評論』第38巻第2号, 1989年2月), 67-68ページ。
- (41) Drysdale, *Singapore: Struggle for ……*, Chapter 9.
- (42) S. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Singapore: The Legacy of Lee Kuan Yew*, Boulder: Westview Press, 1990, p.57.
- (43) Drysdale, *Singapore: Struggle for ……*, p.223. また1960~70年の間, 同センター副所長として働いたクルズの回顧録は参考になる。Gerald de Cruz, *Rojak Rebel: Memoirs of a Singapore Maverick*, Singapore: Times Books International, 1993.
- (44) Chan Heng Chee, *The Dynamics of One Party Dominance: The PAP at the Grassroots*, Singapore: Singapore University Press, 1976, pp.21-22の引用文。
- (45) むろんすべての官僚が人民行動党を受け入れたのではなく, その立場に反対する人々は自分から辞めていった (Lee Boon Hiok, "Bureaucracy" in Kernial S. Sandhu and Paul Wheatley, eds., *Management of Success: the Moulding of Modern Singapore*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1989, p.93)。
- (46) 岩崎育夫「シンガポールの政治指導者」(『アジア経済』第29巻第2号, 1988年2月), 14ページ。
- (47) *Straits Times*, August 13, 1994.
- (48) 地域機関の組織や役割のより具体的な検討は, 岩崎育夫「人民行動党支配体制の下部構造——シンガポールにおける政府地域機関の役割——」(『アジアトレンド』第51号, 1990年8月), 80-102ページ, を参照。
- (49) Singapore, Ministry of Communications, *Singapore: Facts and Pictures 1991*.
- (50) Singapore, Ministry of Community Development, *Annual Report 1992*.
- (51) Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore 1993*, p.223.

- (52) Singapore, Ministry of Community Development, *Annual Report 1992*.
- (53) Ibid.
- (54) Ibid.
- (55) Ibid.
- (56) Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1966, p.53.
- (57) Soon and Tan, *Singapore : Public Policy* …… , p.29.
- (58) Chan, "Politics in an Administrative State : Where has the Politics Gone," in Seah Chee Meow, ed., *Trends in Singapore*, Singapore : Singapore University Press, 1975, pp.51-68.
- (59) 西尾勝『行政学』, 有斐閣, 1993年, 30ページ。
- (60) Chan, "Politics in Administrative……"
- (61) 「行政の領域は、経営の領域でもある」との技術的行政論者の言葉は、これを端的に語る(辻清明『行政学概論』上巻, 東京大学出版会, 1966年, 38ページ)。
- (62) 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)を参照。
- (63) リーの2人の息子, リー・シェンロンとシェンヤンも, 軍人からそれぞれ政治家(副首相), 準政府機関経営者(テレコム社副会長)に転出した。
- (64) たとえば, 国家が優秀な頭脳を全部吸い上げてしまうことが, 他国に比べシンガポールに民間企業家精神が欠如している最大の原因といった指摘がある(Lee Tsao Yuen and Linda Low, *Local Entrepreneurship in Singapore*……, Chapter 4)。
- (65) Vasil, *Governing Singapore*……, p.131.
- (66) 佐藤・近藤『インド・マレーシアの……』, 48-49ページ。
- (67) *Straits Times*, July 31, 1994.
- (68) Ferrel Heady, *Public Administration*……, p.47.
- (69) Raj Vasil, *Governing Singapore*……, p.134.
- (70) その代表例が1993年に辞任した, 有力閣僚のトニー・タン教育相と, ダナバラ国家開発相で, タンは名門華人系企業の華僑銀行(Overseas Chinese Banking Corporation)会長に就任(ただし, 95年8月, 請われて副首相兼国防相として閣僚に復帰した), ダナバラはインド投資会社を設立した。