

シンガポールの公共サービスセクター

P S 2 1

2 0 0 2 年 3 月
シンガポール駐在員事務所
日本政策投資銀行

はじめに

シンガポールの公共サービスは、常に大変効率が良く効果的であると認識されてきた。官僚的形式主義は次第に排除され、汚職も著しく減った。シンガポールは、効率的な公共サービスセクターが1国の経済発展、すなわち投資を誘致するために重要であることを認識している。従って、一連の汚職排除と公共サービス向上のための改革が1960年代に着手された。今日、先進国の仲間入りを果たし、シンガポールは引き続き公共サービスの向上に努めている。1995年のPS21（21世紀の公共サービス）イニシアチブの着手は、こういった世界有数の公共サービスセクターを達成するための重要な一歩である。PS21は変化に関するプログラムであるが、特定のゴールに向かうための変化ではなく、永久的な変化の状態を指している。PS21の真意は、変化をより優れた、必要な生活の手段として、また、改良と前進のための手段として認識することにある。最新の経営手段や技術を導入し、それと同時に公務員のモラルと福祉に注意を払うことにより、PS21はシンガポールの公務員が21世紀に直面するこれまでと異なった種類の難題に取り組む準備を促し、加えて彼らの中に卓越したサービスを提供する態度というものを養っていくのである。手短かに言えば、PS21は変化を歓迎し、変化を予測し、変化を実行していくことにある。

この調査報告書ではPS21イニシアチブに関する情報を集積し、その目的、特徴および活用されるべきツールを理解することをねらいとしている。このレポートの主要資料は、関連書物からの記事抜粋や関係機関のウェブサイトからの情報である。

この調査報告書は2部構成になっている。第一部はPS21のイニシアチブに焦点をあて、第二部では、シンガポールの公共行政の特徴とPS21以前に着手された改革を検証する。

公共組織がどのようにしてより効率的で効果的な組織に自主転換していったかについての2つのケーススタディーも、第一部で紹介される。

結論の部では、ニュージーランドとシンガポールの公共セクター改革を簡単に比較している。

Thum Choon Fang
リサーチャー

目 次

	ページ
概要	3
1 . 序説	7
2 . 21 世紀の公共サービス P S 2 1 概観	8
2.1 構造とアプローチ	9
2.2 機能委員会のもとでの特定計画	1 6
2.2.1 スタッフ福祉委員会	1 6
2.2.2 ExCEL 委員会	1 6
2.2.3 組織再検討委員会	1 7
2.2.4 クォリティーサービス委員会	1 8
2.3 PS21 事務局のもとでの特定計画	1 9
2.4 シナリオ計画 (SP) 事務局のもとでの特定計画	1 9
2.5 サービス提供改善管理 (MFE) 事務局のもとでの特定計画 ..	2 0
2.5.1 優れた組織体制	2 1
2.5.2 電子政府	2 2
2.5.3 ビジョンの創出・官僚主義の排除	2 4
2.5.4 革新的な公共組織 (IPO)	2 6
3 . P S 2 1 主な特徴と成功例	2 7
中央積立基金庁 (CPF) の例	2 7
陸上交通庁 (LTA) の例	3 0
4 . 1999 / 2000 公共サービスに関する外部顧客認識調査	3 1
5 . 能力評価	3 4
6 . P S 2 1 更なる評価	3 4
6.1 ニュージーランドの行政改革	3 5
6.2 シンガポールとニュージーランド	3 9
7 . 結論	4 1

概要

1. 1998 年末でのシンガポール公共サービスのスタッフ数は 119,316 人で、そのうち 63,316 人は公共サービスの主要部門である 14 省に、56,000 は 68 の公的機関に属している。
2. 世界経済フォーラム (IMD) により発行されている世界競争力報告 2001 年版では、シンガポールは 2001 年の総合競争力指標においては第二位、政府効率性分野においては第一位にランクされた。
3. シンガポールの公共サービスの特徴は以下のとおりである。
 - ・ 能力主義の価値への公約および汚職・縁故関係からの脱却
 - ・ 国民への公正で公平なサービスの提供、しかしながら政府の政策は断固として履行
 - ・ 国家的関心事・興味が何かということを直感的に察知し国家命令・規範を十分に理解する
 - ・ 実用主義と急迫感とともに達成された成果をもとに有効性を判断する
 - ・ 対応力のある実利的な方法で執行する、効率性達成への継続した推進力
4. シンガポールでは汚職は極めて少ない。政治経済リスク諮問機関 (Political & Economic Risk Consultancy-PERC) の近年の調査で、シンガポールはアジアで汚職の一番少ない国であることがわかり、0 が最高で 10 を最低とした測定基準で 0.83 の値となった。
5. 「対応力のある実利的な方法で執行する、効率性達成への継続した推進力」の特徴は情報技術インターネットの世界でも引き続き強調された。例えば電子政府の促進や電子公的サービス (e-citizen) の構築は執行効率性を達成するためのものであり、違いといえば技術を活用しているということだけである。
6. シンガポールの行政サービスセクターにおける有効性の鍵となるのは**能力主義**である。教育から雇用、さらにはある意味で人生の成功という面に至っても、個人の能力に基づいた能力主義政策が人種、言語もしくは宗教に関わらず全国民に平等をもたらし、最終的にはクリーンで効率の良い政府の構築につながったのである。
7. 効果的で効率的な制度を生み出す結果となった能力主義の原理が行政サービスセクターに十分に浸透していたため、シンガポールには明確に定義された行政サービス改革というものはない。しかしながら、公共行政といった観点から行政サービスセクターの発展過程をたどって検証することは可能である。
8. 公共行政における主要な変化には、公共行政へのビジネス経営の導入や目標設定・能力測定の利用、公的機関の民営化、人事機能の改革、顧客主体の公共行政への移行および地域行政の導入などがある。
9. 1990 年中期中に **PS21 (21 世紀の公共サービス)** が導入された。PS21 イニシアチブの基本原理は、極めて対外的な依存度が高いシンガポール経済に関係して、急速に変貌する世界的環境からの難題にシンガポールが取り組む際の助けとなるような適応力のある公共サービスを確立することにあつた。イニシアチブは、総理府と事務次官級のメンバーで構成される政府対策委員会が主導する。
10. PS21 イニシアチブの目標は 2 つのアプローチを取る：
 - 1) 国民のニーズを満たすための卓越したサービスを提供するという態度の育成

2) 常に変化を生み出し歓迎するような環境を養うこと

11. PS21 イニシアチブの背後にある原理は行政サービス内において変化を歓迎し、予測し、そして実行する態度を確立することにある。
12. PS21 は 2 部構成のアプローチを取り入れて構成されている：
第一のアプローチ：中央部の構造を確立し PS21 を監視、推進する
第二のアプローチ：各省および公的機関が CEO を委員長とした独自の PS21 委員会を設置する
13. 中央部の構造は、PS21 運動の包括的な管理を行う機関として中央運営委員会を設置する。中央運営委員会は各省庁の事務次官で構成される。
14. 中央運営委員会の傘下にはスタッフ福祉委員会、ExCEL 委員会、組織再検討委員会およびクオリティーサービス（良質サービス）委員会という 4 つの機能的運営委員会が設置される。これら 4 つの機能的運営委員会はそれぞれ事務次官が委員長を務め、全省庁からの代表者で構成される。また中央運営委員会の補佐として PS21 事務局、SP(シナリオ計画)事務局および MFE（サービス提供改善管理）事務局も設置される。
15. スタッフ福祉とは公務員の身体的、精神的および情緒的に良好な状態をさす。公務員の自尊心をケアする一つの方法は、彼らの能力に見合った仕事を競争的な雇用条件を通じて確証することである。さらに、一定の評価を通じて業務能力が良好であると評価された公務員は昇格されより難しい業務が与えられる。
16. ExCEL は、Excellence through Continuous Enterprise and Learning（常に企業心を持ち、継続して学ぶことによる優れた組織づくり）の頭字語である。この委員会の目標は変化に対してポジティブな態度を養い、継続した改良を促進するような環境を造ることにある。ExCEL は、下層部からのアイデア創出のための正式な枠組みを提供することにより、公務員が通常上層部からの指令を期待している傾向を指摘している。公共サービスにおける「クオリティーサークル」に匹敵する役割をなす業務改良チーム（WIT）とスタッフ提案計画はそのような枠組みのうちの二つである。これらはスタッフが将来も関連知識を持ち雇用可能であり続けることを確証するためには継続的に学習を重ねることが非常に大切であると強調することとあわせて打ち出されている。
17. ExCEL の近年のもうひとつのイニシアチブは「エンタープライズチャレンジ(事業チャレンジ)」の確立である。このエンタープライズチャレンジの着手により、各公務員が公共サービスの履行において能力、効率性および生産性を著しく向上させるような主要な革新や新制度のアイデアを考え出すための「オープンプラットフォーム」を設置している。
18. 組織再検討はシステムおよび業務手順、組織的方向指示に関して行われる経営部主体の変革である。システム全体にわたる構造的変化がいかにして人々の思考様式にも変化をもたらすことが出来るかという例の一つには、自治官庁というコンセプトのもとで行われた各省庁への人事および経理権限委譲がある。
19. クオリティーサービス委員会の役割は国民および海外の顧客のニーズを満たすような良質なサービスの提供を促すことにある。クオリティーサービスイニシアチブの一例は電子政府サービスディレクトリー（案内）である。
20. PS21 事務局の使命はシンガポールのその他の組織の見本となるように、公共サービスを完全に

内面化された PS21 の運用として確立することにある。PS21 フォーラムや PS21 のニュースレターである「チャレンジ」のような月刊刊行物や **PS21 ウェブサイト** (www.gov.sg/ps21)を通じて定期的に情報の共有や学習の場が設けられている。電子公的サービス (e-Citizen) は PS21 事務局で着手されているもう一つのプロジェクトである。

21. シナリオ計画事務局の主な機能は、公共サービスが変化を予測し将来への推進力を認識することを促すことにある。MFE (サービス提供改善管理) 事務局の主な機能は、公務員の創造性の活用と利用可能な資源の効果的な管理を徹して卓越した公共サービスの確立を促すことにある。MFE はシンガポールクオリティー賞 (Singapore Quality Award -SQA) をシンガポール公共サービスの提供する組織がどの程度優れているかを測るベンチマークとして採り入れた。MFE 運動の傘下にある 4 つのプログラムは、優れた組織体制 (Total Organizational Excellence)、電子政府、ビジョンの創出・官僚主義の排除 (More Vision Less Bureaucracy)、そして革新的な行政組織化 (Innovative Public Organization) である。
22. PS21 の背景にある主要なアイデアは以下のとおり：コンピューター化と電子的な公共サービスの提供方法を用いてサービスの質の向上とサービスの提供の改良を図ること、スタッフの福祉や良いサービスを提供していることを認めるといった観点からスタッフを大事にすること、スタッフの創造性と革新性を奨励すること、国民の認知を高めること。
23. 中央積立基金庁 (CPF) は、1997 年にその業務過程の改良を図るための総体的な品質管理プロセスに着手した。総体的な品質管理プロセスは思考様式の変革から始まった。組織サービスチャートが描かれ、CPF 顧客は重要であるということを経営陣とスタッフに再度認識させるために「顧客」がチャートの最上部に位置付けられた。
24. 陸上交通庁が 1995 年に設立された当初、同庁は PS21 イニシアチブを実行に移すために、良質なサービスを求める国民のニーズを満たすことに関連した事項を検討するためのサービスクオリティー分科委員会を設置した。
25. 良質なサービスと 21 世紀の公共サービスに向けての継続した推進活動の一環として、外部顧客認識調査 (External Customer Perception Survey) が 1999 年から 2000 年 5 月の間に実施された。その意図は外部顧客 - つまり一般市民と法人利用者 - がシンガポールの主要公共サービスプロバイダによって提供されるサービスの質をどのように認識しているかを判断するためであった。全体的にみて、公共サービスは人々から良い評価を受け、7 の最高点中 5.09 という評価であった。
26. ニュージーランドの公共セクター改革は公共セクターの全面的な造り直しであり、根本的な変革であった。一方でシンガポールの PS21 に関していえば、それは政治に関係しないイニシアチブであった。個人レベルに対する影響のほうが大きく、個人の思考様式の変化を受け入れ、変化を予期するものに変えていったのである。PS21 は汚職といった根本的な問題が既に解決され、シンガポールの公共セクターサービスのレベルが既に満足のいくものになっていた土壌の上で着手されたものである。PS21 はそれ以上のもの、すなわち公共サービススタッフに創造性を植え付けていくことや、最新の経営ツールの活用、そして効率的なサービスを適用するためにインターネット技術を導入することを目指している。
27. しかしながら一つ重要なポイントは、両国におけるイニシアチブに関しては両国ともに経営上層

部からの強力なサポートがえられているということで、これは成功には欠かせない根本的な要素である。

28. PS21 は公共組織の運営方法に今後とも引き続き影響を与えていくであろうし、仮に全ての公共組織がシンガポールクオリティー賞（SQA）を受賞するレベルに到達しても、PS21 はまだなおよりよいサービスへの基盤作りに励むであろう。つまり引き続き改良方法の検討を続けるであろう。PS21 とは変化に関するものであり、いずれはシンガポールに投資を招くための実用主義的な根拠となるのであって、経済成長は一国の内部事情の成功いかに極めて大きく依存しているのである。

1. 序説

シンガポールの公共サービスセクター（注：シンガポールでは公共サービスは行政サービス、シンガポール国防軍、シンガポール法的サービスおよびシンガポール警察から成る）は、常に大変効率が良く効果的であると認識されてきた。公共セクターは 14 の省と 68 の公的機関で構成されている（注：公的機関とは、議会法に基づいて法によって定められた法廷目的を達成するために設立された、自治権を持つ政府の機関である）。2000 年末時点で、シンガポール公共サービスのスタッフ数は 119,316 人であり、そのうち 63,316 人は 14 省に、56,000 人は 68 の公的機関に属している。

人数の多さにも関わらず、シンガポールの公共サービス職員は、良質なサービスを効率的かつ効果的な方法で提供することが出来る。世界経済フォーラム（IMD）から発行されている世界競争力報告 2001 年版で、シンガポールは 2001 年の総合競争力指標においては第二位、政府効率性分野においては第一位にランクされた。

1996 年に開かれた隔年開催のイギリス連邦協会公共行政・経営会議（Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPM) Conference）では、シンガポールの行政サービスの代表を務める総理府事務次官のリム・シオン・グアン氏がシンガポールにおける多様な公共セクター改革についての論文を発表した。彼によれば、シンガポールの公共サービスの特徴は以下のとおりである。

- 能力主義の価値への公約および汚職・縁故関係からの脱却
- 国民への公正で公平なサービスの提供、しかしながら政府の政策は断固として履行
- 国家的関心事・興味が何かということを直感的に察知し国家命令・規範を十分に理解する
- 実用主義と急迫感とともに達成された成果をもとに有効性を判断する
- 対応力のある実利的な方法で執行する、効率性達成への継続した推進力

シンガポールは発展途上国から先進国に成長するまでの様々な段階を経験したとはいえ、高水準の技術への依存度が増している状況下ではリム氏によって描写された上記の特徴は今日でも大いに当てはまっている。汚職という言葉自体を使いたくないが、今日のシンガポールでは皆無に等しい。政治経済リスク諮問機関（Political & Economic Risk Consultancy -PERC）の近年の調査でシンガポールはアジアで汚職の一番少ない国であることがわかり、0 を最良、10 を最悪とした測定基準で 0.83 の値となった。

「対応力のある実利的な方法で執行する、効率性達成への継続した推進力」の特徴は、情報技術インターネットの世界でも引き続き強調された。例えば電子政府の促進や電子公的サービス（e-citizen）の構築は執行効率性を達成するためのものであり、違いといえば技術を活用しているということだけである。

しかしながらリム氏によれば、これらの特徴は決して不変でも保証されているものでもないということで、継続してその達成のための努力がなされなければならない。このレポートの後半でシンガポールの公共行政の改革に関する簡単な説明がある。読者は、PS21 以前に起きた事柄について非常に簡潔な背景を知ることが出来る。

2. 21世紀の公共サービス PS21 概観

PS21 ウェブサイトからの引用 (www.gov.sg/ps21)

シンガポールにとって、21世紀はグローバル化および技術とより高い生活水準を求めて厳しい時代となり、それによって前世紀とくらべて行政サービスに対する期待も異なったものとなることが確定的となる。社会は非常に活力に満ち、同様のサービスを提供する新しい方法が技術の発展によってもたらされるであろう。行政サービスの公務員達は変化を歓迎し、変化を予測し、変化を実行すること、つまり変化を脅威としてでなく好機と捉えることを期待されている。政府は、シンガポールの行政サービスを21世紀に対応できるように、すなわち、公共サービスが今後局面する難題に取り組む準備ができるように、1995年5月に「PS21」- 21世紀の公共サービス - として知られるプログラムを打ち出した。PS21は総理府の傘下にある公共サービス部のもとで設置されている。PS21は変化に関する運動であり、特定の最終状況に向かうまでの変化という意味でなく、変化はいつ何時も必要で要求されているという思考様式なのである。

PS21は2つの目標を達成するために打ち出された。

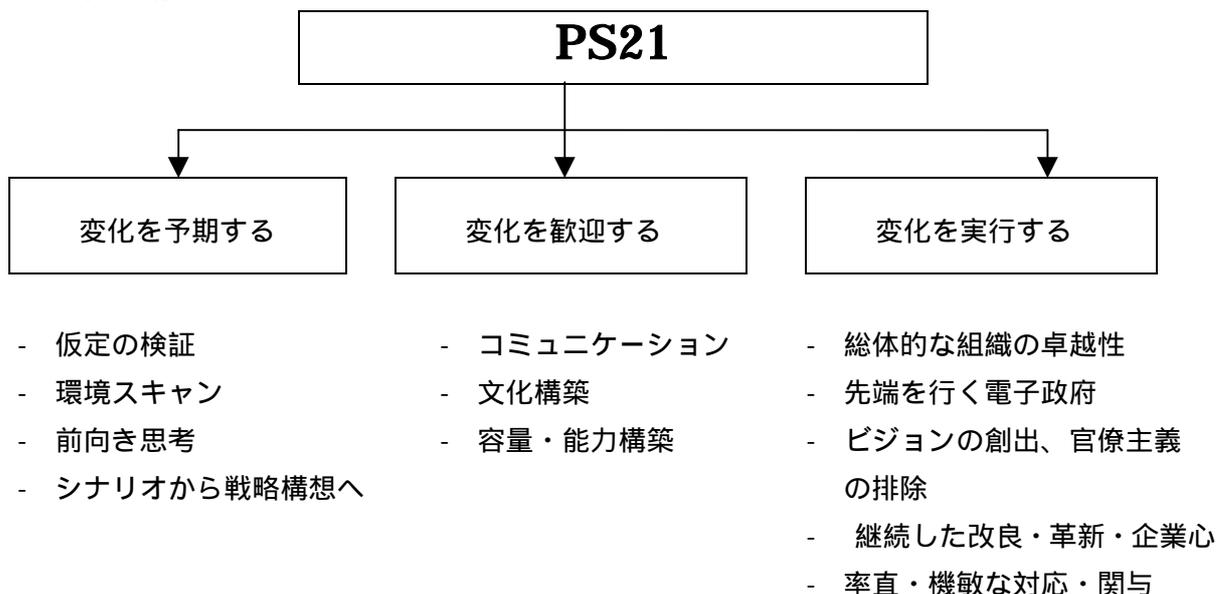
- i) 国民のニーズを満たすような卓越したサービスを高水準の品質と礼儀正しさ、そして機敏な対応とともに提供する態度を養うこと
- ii) 絶え間ない変化を生じさせ歓迎するような環境を助成すること

第二番目の目的は思考様式の転換と異なる組織文化と規範の創出を伴う。PS21の真意は、変化をより優れた、必要な生活の手段として、また、改良と前進のための手段として認識することにある。

PS21運動を支える三つの支柱とは、以下のとおりである。

- 1) 変化を予測する (公務員が将来に取り組んでいけるよう準備をする)
- 2) 変化を歓迎する (進歩と改良を図る好機として変化を歓迎する)
- 3) 変化を実行する (スタッフからの提案や国民からのフィードバックを取り入れ、失敗から学び、失敗をしたからといってモラルの低下とにならないようにする。前向きに捉える。)

図1：三本の支柱



これらは、PS21 イニシアチブの構造および履行に変化があったとしても変わることのない基本となる支柱である。

2.1 構造とアプローチ

PS21 の構造は縦と横の両方のアプローチ、つまり 2 部構成のアプローチから成る。第一のアプローチである中央部の構造は PS21 の促進、監視および推進のために設立される一方で、第二のアプローチは各省庁が CEO を委員長とした独自の PS21 委員会を設置する。第二のアプローチは優れたサービスを提供する組織体制に対する期待を高めることを目的としている。

PS21 は全事務次官（もしくは各省の CEO）と上級役員の支援と公約をもって設立される。それは公共サービスの全域をカバーし、行政サービスおよび政府各部のみのことを言っているのではない。

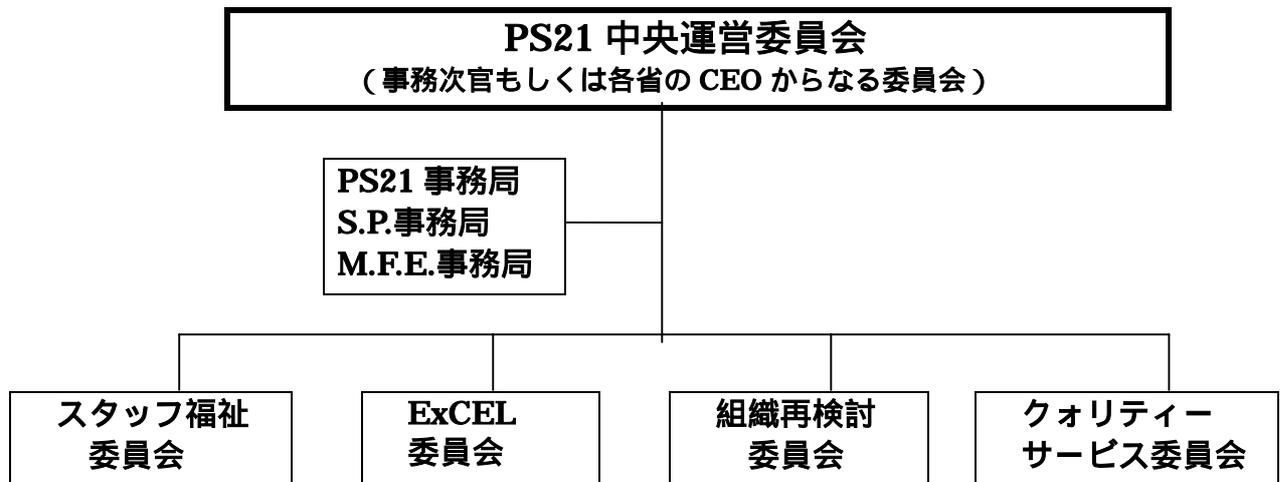
- | | |
|----------|---|
| 第一のアプローチ | : 中央部の構造を確立し PS21 を監視、推進する。 |
| 第二のアプローチ | : 各省および法定庁が CEO を委員長とした独自の PS21 委員会を設置する。 |

第一のアプローチ：中央部の構造を確立し PS21 を促進、監視および推進する

中央部の構造は PS21 運動の総括的な管理を執り行う中央運営委員会からなる。中央運営委員会は各章の事務次官をメンバーに構成される（注：シンガポールには 14 の省があるため、中央運営委員会のメンバーは 14 人となる）。事務次官レベルの全体責任者は行政サービスの首席である。（注：現在行政サービスの首席はリム・シオン・グアン氏である）中央運営委員会の傘下には**スタッフ福祉委員会、ExCEL 委員会、組織再検討委員会およびクオリティーサービス委員会**の 4 つの機能運営委員会がある。これら 4 つの機能運営委員会はそれぞれ事務次官を委員長とし、全省からの代表によって構成される。中央運営委員会を補佐するために **PS21 事務局、SP（シナリオ計画）事務局** および **MFE（サービス提供改善管理）事務局** も設置されている。

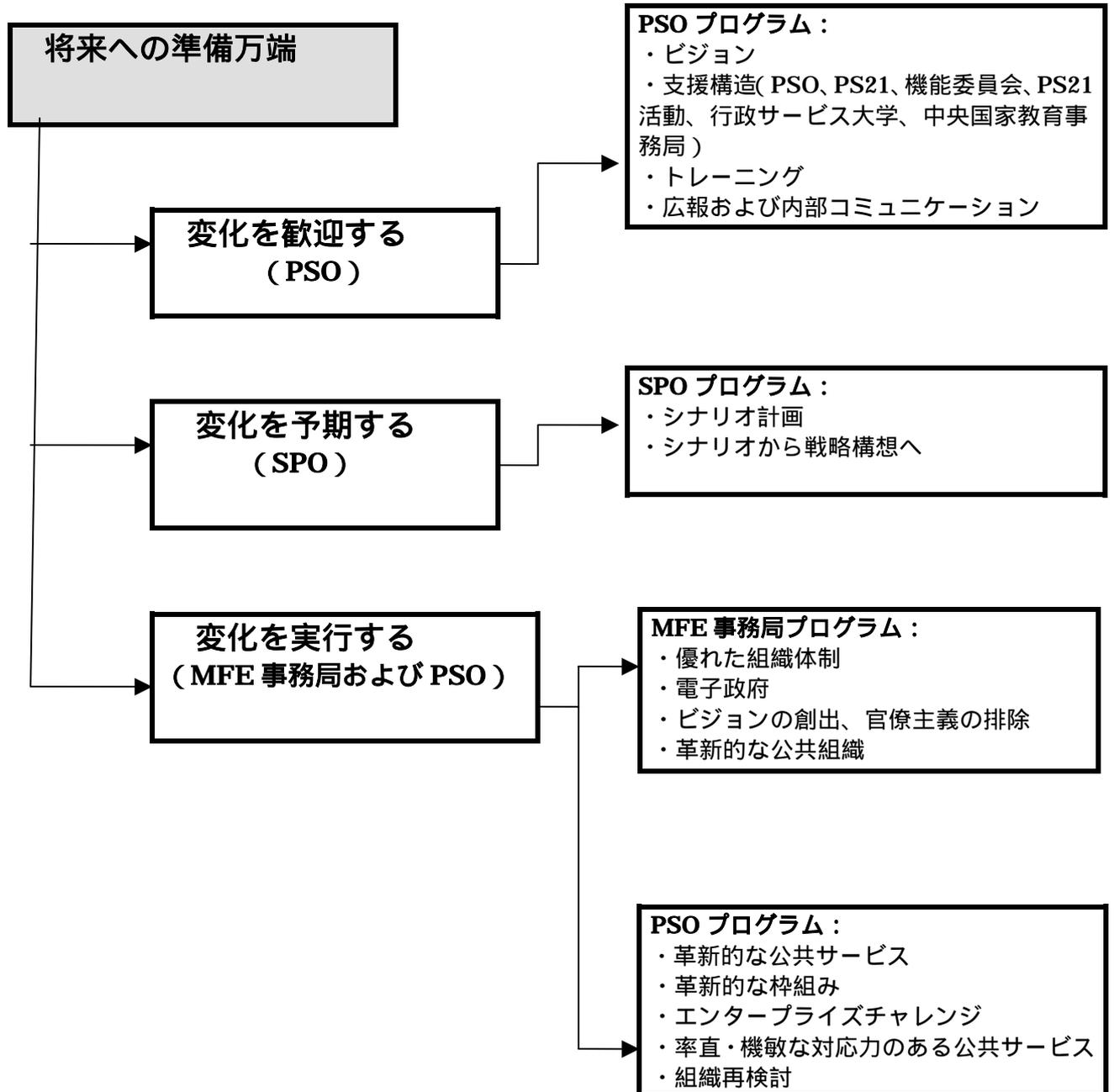
図 2 は PS21 組織構造の概観図を、図 3 は変化を予期し、変化を歓迎し、変化を実行するという 3 本の基本的支柱を支援するために 3 つの事務局がどう協力して機能するかを示している。

図 2 : PS21 組織構造



事務次官を委員長にし全省からの代表から構成されるそれぞれの4つの機能運営委員会

図 3 : PS21 枠組み



機能委員会

機能委員会の全代表者は、それぞれが大臣職としての任務を別にもっているという点では「パートタイム」委員であるといえる。PS21 事務局は各委員会のミーティングの手配を整えることはない。各委員会ごとに年間のミーティングのスケジュールを作成し、メンバーに事前に連絡する。たいてい3ヶ月に一回の割合でミーティングが開かれる。

i) スタッフ福祉委員会

スタッフ福祉とは、公務員の身体的、精神的および情緒的に良好な状態をさす。人は責任を与えられ、与えられた仕事をうまくやり遂げることにより自己の価値と自尊心を築いていくと信じられている。この委員会の目的は公務員の福祉に必要な方針やプログラムを促進することにある。

ii) ExCEL 委員会

ExCEL は Excellence through Continuous Enterprise and Learning (常に企業新心を持ち、継続して学ぶことによる優れた組織づくり)の頭字語である。この委員会の目標は、変化に対してポジティブな態度を養い、継続した改良を促進するような環境を造ることにある。委員会は、上層部からのトップダウンのアプローチのかわりに、下層部からのボトムアップのアイデア創出のための正式な枠組みを創り出したいと考えている。

iii) 組織再検討委員会

組織再検討は、システムおよび業務手順、組織的方向指示に関して行われる経営部主体の変革である。この委員会の目的は、組織構造と業務手順をより効果的で効率的なものにするために検証することである。複数機関の変化は個人レベルでは不可能と思われるものもあることから、経営部レベルでの取り組みが行われなければならない。

iv) クォリティーサービス委員会

クォリティーサービス委員会の役割は、国民および海外の顧客のニーズを満たすような良質なサービスの提供を促すことにある。公務員は CARE であること、すなわち礼儀正しく (Courteous) 親しみやすく (Accessible) 責任感があり (Responsible) 効果的 (Effective) であることが期待されている。

4つの機能委員会の要約:

スタッフ福祉	個人に焦点を当てる
クォリティーサービス	顧客に焦点を当てる
ExCEL	態度の変革と状況の改善に焦点を当てる
組織再検討	戦略的改良に焦点を当てる

PS21 事務局 (PSO)

PSO の使命はシンガポールのその他の組織の見本となるように、公共サービスを完全に内面化された PS21 の運用として確立することにある。以下の活動を通じて「変化の火付け役となる」という戦略をもってこれを達成することを目指している：

- 1．サービス全域をカバーする新しい政策とプロジェクトの着手およびコーディネート
- 2．成果の監視および出版
- 3．アイデアの共有を促進
- 4．関連トレーニングの奨励
- 5．広報

(注：PS21 事務局 (PSO) の原型は公共サービス部 (PSD) の傘下にあるサービス改良ユニットの事務局である。1995 年に PSO は PS21 構想の導入に伴い任務が追加された。)

シナリオ計画事務局 (SPO)

SP 事務局は公共サービス部 (総理府内) の下に設置されている。約 5 人の担当官がいる。この事務局の主な機能は、公共サービスが変化を予期し将来への推進力を認識することを促すことにある。

SPO はシンガポールの将来を批判的に考え、仮定を検証し変化を予期する前向きな行政サービスの構築を促す。シンガポールの長期的な生き残り、安全保障および成功のための懸念、主要難題ならびに機会を強調する国家シナリオの構築と公布を促進することによりこれを達成する。SPO はシナリオ計画の能力とツールを奨励し各省庁と共有し、また各組織特有の案件にシナリオ思考を適用することを促すためにプロジェクトガイダンスと援助を提供する。行政サービスの上級公務員が常に仮定を検証し、「もしこうだったら？」という質問を自然にしていくような癖を身に付けていくことが期待されている。

サービス提供改善管理 (MFE) 事務局

MFE 事務局は財務省のもとに設置されている。この事務局の主要な機能は、公務員の創造性の活用と利用可能な資源の効果的な管理を徹して優れた公共サービスの確立を促すことにある。この事務局には約 10 人の担当官がいる。

MFE の活動は 4 つの経営目標を通じて実施される：

- i) 人民を中心とした経営
- ii) システム主体のアプローチ
- iii) 顧客に焦点をあてた経営文化
- iv) ネットワーク政府

第二のアプローチ：各省が独自の PS21 委員会を設立する

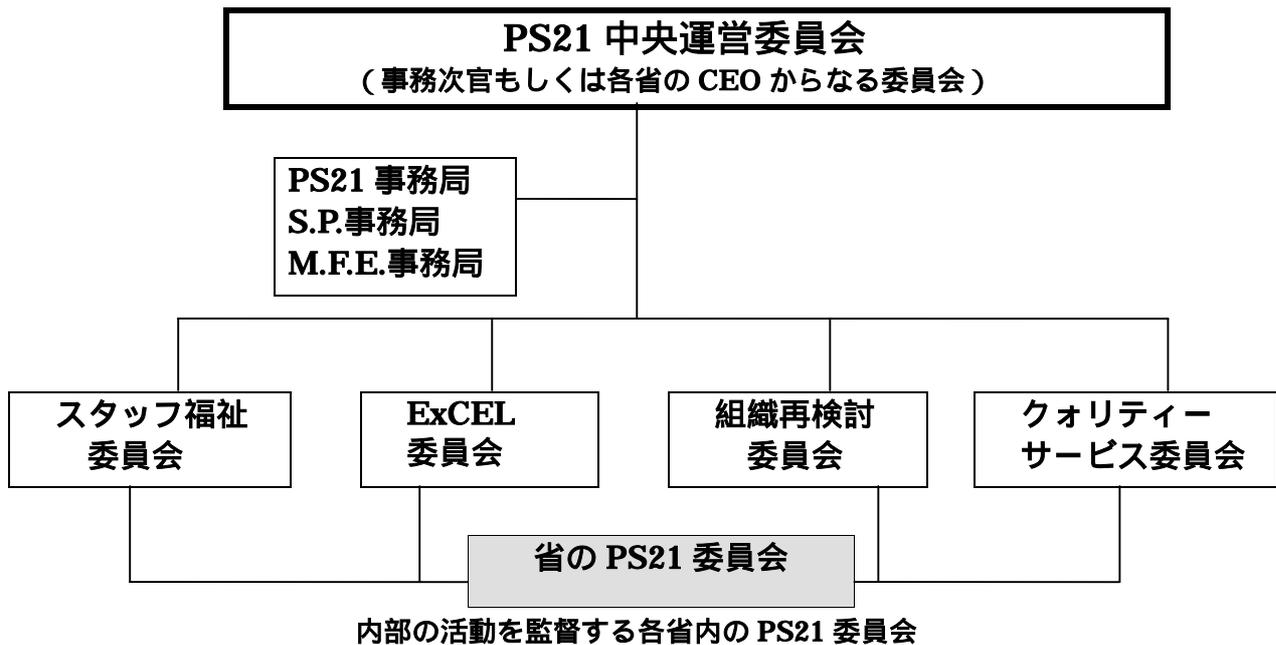
各省は独自の省の PS21 委員会を設立し、各委員会はそれぞれの CEO により率いられる。各々の省、部および公的機関は、提案の作成およびプロセスの運営といった点において独自の PS21 イニシア

チブに対する責任を負う。このようにして構築されたアイデアと情報は機能委員会を通じて共有される。(注：ほとんどの省が独自の PS21 委員会を設けている。公的機関に関しては委員会設置の義務はなく、任意となっている。中央積立基金庁 (CPF) のように委員会を設けているものもある。)

また各省は PS21 の 4 つの機能分野に倣って委員会を構成するが、4 つの機能委員会に限る必要はない。4 つの機能分野がカバーされてさえいれば、いくつ設けても構わない。

図 4 は各省の PS21 委員会を含めた PS21 組織構造チャートを示している。

図 4 : PS21 組織構造



例：保健省の PS21 の枠組み

保健省 (MOH) では、MOH における全ての PS21 活動をコーディネートする活動主任がいる。全ての省の活動主任達は、PS21 事務局と定期的にミーティングを行い経験を共有する。

MOH の単一の PS21 委員会を開くのではなく、事務次官と上級役員を含む事務次官スタッフミーティングの議事の一部として組み込まれている。よって PS21 の要素は、事務次官のスタッフミーティングに取り入れられている。これにより、機能委員会は事務次官に報告する立場にある。

MOH における各機能 PS21 委員会の規模は多様である。クオリティーサービス委員会に関しては、そのメンバーはシンガポールの全公立保険機関のクオリティーサービス・マネジャーを含む。ExCEL などのその他の機能委員会に関しては、メンバーは省の 7~8 人の内部スタッフで構成されている。

再構成された病院は既に改造されたことになるので PS21 を持つ必要はない。よって、ある意味で MOH に従う必要がないということになる。これらの病院は独自のシステムを持つことが出来る。

(以後、政府はそれら全てを完全に国有の民間会社として運営されるべく再構成した。これは、再構成された病院が患者のニーズにより迅速に対応できるよう経営自治権と柔軟性を持たせるようにするためである。その過程で商業経営システムが導入され、より正確な運営経費の実態を示し、これま

で以上の財務規律と報告義務が取り入れられた。再構成された病院は、患者への助成医療サービスを提供するために政府から毎年政府から助成金や補助金を受けるという点で他の民間病院とは異なる。これらの病院は、非営利団体と同じように運営されるべきである。再構成された病院は保健省を通じて政府から幅広い領域に渡る政策ガイダンスを受ける対象になる。)

重要な変化

同省でおきた明らかな変化は思考様式の変化である。経営部はトップダウンのアプローチからよりバランスの取れた、もしくは場合によってはボトムアップのアプローチへと移行した。病院および公共の保健機関は規則と手順が牛耳られている官僚主義の機関であるとはもはや考えられていない。患者は今ではクライアントもしくは顧客であると考えられており、これはそのような呼び方は金の亡者のような国家を表すものとしてタブーであった過去とは対照的である。

今日、規則は顧客によりよいサービスを提供するためにつくられ、保健省によればその顧客はシンガポールの全住民を指すとのことである。

リーダーシップの重要性

同省はリーダーシップの重要性を再度強調した。リーダーたるものは、他人を説得できるように自らが PS21 に信念をもたなくてはならない。

例えば、同省ではフィードバックに対する回答は 3 就業日以内になされなくてはならない。この規範は PS21 事務局によって設定されたものではなく、同省のクオリティーサービス・マネジャー (QSM) によって設定されたものである。これは、QSM がサービスの質の重要性を信じ顧客サービスの改善のイニシアチブを取ったことを示している。事務次官達も、同省がフィードバックへの回答に長い時間をかけていたら懸念しただろう。2001 年 11 月、同省はフィードバックへの回答を 2 日以内にすることを達成した。

よって、経営上層部がこのフィードバック 3 日回答システムを実施することになると、組織の文化の一部と成るため、その結果同省のスタッフ全員がこの規範に従うようになる。

継続した教育

同省は、スタッフに継続的にアイデアを教えこむことが重要であると考えている。技術の向上や PS21 のアイデア推進のためのスタッフ向けのトレーニングコースやセミナーは頻繁に開かれている。トレーニングコースは、公務員のトレーニングマップ / パス (道のり) にも統合されている。

新規スタッフには四半期ごとの導入コースがある。PS21 のコンセプトが新規スタッフに説明され、彼らはどのようにして参加していくかを学ぶ。その目的は、PS21 は彼らにとってためになるものであり、有益な提案がいかに彼らの仕事環境改善に役立つかを納得させることにある。

WIT アイディアの一例

問題：看護婦の作業時間の無駄使い

看護婦は患者の全ての要求に対して駆けつけなければならない。しかしながら時にはそこまで病状の悪くない患者もしくは患者の家族の誰かがお水を一杯欲しがっているといったような極めてシン

ブルなリクエストである場合もある。よって看護婦が現在行っている作業を全て中止し、患者のリクエストに駆けつけることはとても非効率的なことである。

提案：ベットが6床以上の病棟には飲料水ディスペンサーを設置する

患者はどこに行けば水を手に入れることができるかわかるようになり、看護婦達は病院内のより緊急な用件に従事することができる。

4つの機能委員会の重要性を認識することは大事である。そのコンセプトは個人、チームワークそして組織全体の重要性を認識している。それは変化を受け入れることができ、労働条件を彼ら自身の、そして国民の利益のために改良していくことのできる、人々のアイディアを軸に構築されている。

次にPS21委員会における4つの機能委員会について詳細に説明する。

2.2 機能委員会のもとの特定計画

PS21 ウェブサイトからの引用 (www.gov.sg/ps21)

2.2.1 スタッフ福祉委員会

スタッフ福祉委員会の機能は公共サービススタッフに関するものであるから、この委員会は常に公共サービス職員達の身体的、精神的および情緒的状态を改善するための方法を探っていく。

公務員の自尊心をケアする一つの方法は、彼らの能力に見合った仕事を競争的な雇用条件を通じて確証することである。さらに、一定の評価を通じて業務能力が良好であると評価された公務員は昇格されより難しい業務が与えられる。

要約していえば、公共サービスは公務員の可能性を評価・開発するために業務成績以上のものを意識的にそして慎重な方法で考慮しているのである。それは実力主義の実践によるより優れた組織的業務成績なのである。

2.2.2 ExCEL 委員会

Excellence through Continuous Enterprise and Learning を略した ExCEL は、下層部からのボトムアップのアイディア創出のための正式な枠組みを提供することにより、公務員が通常上層部からの指令を期待している傾向を指摘している。公共サービスにおける「クォリティーサークル」に匹敵する役割を持つ業務改良チーム(WITs)とスタッフ提案計画はそのような経路のうちの二つである。これらは、スタッフが将来も関連知識を持ち雇用可能であり続けることを確証するためには、継続的に学習を重ねることが非常に大切であると強調することとあわせて打ち出されている。

WITS プログラムは非常に重要なツールで、PS21 運動の主要な特徴である。とても成功しているプログラムである。

ExCEL の近年のもうひとつのイニシアチブはエンタープライズチャレンジ(事業チャレンジ)の確立である。公共サービスセクターにおいて、「人生の自然な摂理」として革新を強化するための組織だった方法を用いてのメカニズムを確立する必要があると認識されている。

このエンタープライズチャレンジの着手により、各公務員が公共サービスの履行において能力、効

率性および生産性を著しく向上させるような主要な革新や新制度のアイデアを考え出すための「オープンプラットフォーム」を設置している。もしそれが良いアイデアであるならば、公共セクター内部および外部の上級役員からなる独立した専門委員会に、その革新アイデアの試行に資源が割り当てられるべきであるか、もしくはどれだけ割り当てられるべきであるかの決断を下すよう要請される。アイデアは一般の人々や民間セクターおよび人民セクターからも受け付けている。資金は科学技術庁（NSTB）の研究開発費から割り当てられる。NSTBはこのプロセスを開始するにあたり1千万シンガポールドル（1シンガポールドル=約73円）を別にとってある。アイデアが関係機関からの支援を得ることを保証するために、そしてテスト運用が成功した場合に全面的に実施されることを促すために、共同出資の原理も採り入れられた。

TEC とは何か

エンタープライズチャレンジ（TEC）は、公共サービスの履行に対して新しい価値を創出し、若しくは著しい改良をもたらす可能性のある革新的な提案に対して資金およびサポートを提供するために設立された新規の S\$1 千万ドル基金である。TEC は、資金的な後援とその実行可能性と実用性が証明されるように試験テストが必要な革新的アイデアに対するテスト環境を提供する。

TEC の目的は、我々のスタッフの間で創造性、革新および企業心を奨励し、公共サービスにかんする新しい価値を創出し公共サービスの履行を著しく改良するイニシアチブを誘発、開発に資金供給をすることにある。

試行資金の供給のほかに、TEC はいくつかの極めて有望な革新的なアイデアの認識および施設、資源および実験やテスト試行のための資金を供給することにより、そういったアイデアを十分に発展させることも行う。

この新規に採り入れられた変化は間違いなく社会のその他のセクターにも広がっていき、より活力のある、企業心に富んだシンガポールの構築につながることであろう。

以上は、[Http://www.gov.sg/tec](http://www.gov.sg/tec) からの引用。

2.2.3 組織再検討委員会

組織再検討は経営部主体の変革である。システムおよび業務手順、組織的方向指示に関して行われる経営部主体の変革である。個人の公務員では複数機関の戦略的な変化を導入することや、また他の作業ユニットが関わってくる手順上のネックとなるものに対処するには無力である。そこで監督者は、情報技術を取り入れるイニシアチブをとり、官僚主義を削減し改良のためのステップを模索しなければ成らない。システム全体にわたる構造的変化がいかにして人々の思考様式にも変化をもたらすことが出来るかという例の一つには、自治官庁というコンセプトのもとで行われた各省庁への人事および経理権限委譲がある。

人事管理権限の委譲

以前は、公共サービス委員会が全ての行政サービス人事指名と昇進人事決定を行ってきた。この制度では、委員会側の対応の機敏さと各省側の報告責任が欠如していた。

1995年1月から、人事管理の権限は以下に委譲された：

- 特別人事庁
- 6つの上級人事庁
- 24の人事庁

公共サービス委員会は現在以下のことしか行っていない：

- 行政サービスの人事指名
- 最上級の超大規模の昇進人事
- 懇請・懲戒

権限委譲の成果は非常に歓迎された。昇進は現在毎年実施されており、欠員は各省自身によって選ばれた新規スタッフにより迅速に補充されている。

自治権を持った諸機関

1996年4月より導入

各省および部には、測量可能な成果と単価コストが決定されて割り出されるか、予想 GDP 成長率から生産性配当を引いた額に従って算出される目標成果に基づいて運営予算が割り当てられている。初期の段階では開発予算は含まれていない。

これは財務および人事権限をさらに各省に委譲していくにあたって重要なステップである。それは人事編成への管理を取り外していくこととともに実現する。コンセプトは、顧客に最も近い位置にある人々が国民にサービスを提供するための資源を一番よくそして最大に活用することが出来るという考え方に基づいている。

人事および財務権限の委譲を成功裏におさめるには、人事および財務機能がもはや「裏工作」で行われているものではなく、事務次官がそれによって担当省内部の優先事項を決定したり、運営の動向に影響を与えたり、目標とする成果を通知したり、業績を量と質で評価したり、将来に向けて担当組織を形作っていったり、戦略的な方向を確実なものにしたり、会社としての価値・信念の構築をしたり、主要な人事の開発や業績に報酬を与えたり、スタッフにやる気を出させるために活用される重要な手段であると理解される必要がある。

以下から引用：総理府事務次官リム・シオン・グアン氏が1996年4月21 - 24日にマルタで開かれた隔年開催のイギリス連邦協会公共行政および経営（CAPM）会議で発表した論文 *THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION GLOBAL CHALLENGE, LOCAL SOLUTIONS - THE SINGAPORE EXPERIENCE*

自治機関として、公共組織はどちらかといえば民間企業のような新しい経営スタイルをとることが出来る。組織内の官僚主義は解体され、最前線にいるスタッフの能力と権限を充実させ、質に重点をあてて顧客との距離を縮めるサービスの提供を図る。各自治機関は毎年の予算編成プロセスの一環として、成果を明確に打ち出し、業績目標を設けることを求められている。これらの目標は監視され、各機関の業績を評価する際の基礎となる。資源要件および割り当てを成果に置き換えたり、関連づけることによって、予算編成プロセスはよりスタッフの能力や権限を充実させたり顧客主体を達成するための推進力として活用される。より柔軟性を与えられる代わりに、成果は公開され公示された目標に沿って評価されるため、各機関の国民に対する報告義務はより大きくなる。このような公共セクターの運営法は「業績による予算編成」と呼ばれ、ニュージーランドなどの国で実施された改革に似ている。

2.2.4 クオリティーサービス委員会

PS21の目的の1つは、「国民（the public）」のための「公共サービス（Public Service）」という初心に戻って良質なサービスを提供することにある。国民の期待が高まり、シンガポールを取り巻く国際的な環境が変化するにつれ、公共サービスは顧客のニーズを満たすには、これまで以上に問題に取り組む必要があるだろう。PS21は顧客の立場から物事を考え、ただ単に顧客をある程度満足させる

のではなく「顧客に喜んでいただく」公共サービスの基準を構築することに励む。

クオリティーサービス委員会（QSC）は顧客に対してサービスをより迅速に、より良く、より便利にするようなサービス改良イニシアチブを管理する。これは情報技術の活用、もしくはいくつかの複雑な手順の簡略化によって達成される。しかしながら QSC は良質なサービスの提供は公務員に強いるものではなく、公務員が自らの仕事に誇りを持つと自然にもたらされるものであると認識している。QSC は、公務員達に提供するサービスに誇りを持ち、礼儀正しく（Courteous）、親しみやすく（Accessible）、機敏な対応力のある（Responsiveness）、効果的（Effective）であるという CARE を心がけたサービスの提供を奨励している。

PS21 クオリティーサービス委員会への委任事項

1. 公共セクターによる、礼儀正しさ、親しみやすさ、機敏な対応および効果的なサービス提供を保証する良質なサービスのための総合的なアプローチを構築すること。
2. 顧客に意見を聞き、サービス基準を設置・監視し、判断基準をつくり、最良の実施例を分かち合うことにより、公共セクターから優れたサービスを提供する能力を強化するような方法の検証と試みの監視を行うこと。

2.3 PS21 事務局のもとでの特定計画

PS21 事務局は、PS21 のビジョン達成に向けて公共サービス全域にわたる変化をもたらす試みを動議し促進する。行政サービス長官を委員長とした PS21 中央運営委員会の指令により、PS21 事務局は公共組織および 4 つの PS21 機能委員会（ExCEL、スタッフ福祉、クオリティーサービス、組織再検討）と協力して PS21 のビジョンと信念の促進を図る。実施されたプロジェクトの例としては e-Citizen（注：電子公的サービス（eCitizen）は、国民のニーズを考慮して設計された政府サービスのための総合ポータルサイトである。複数の機関にまたがるものを統合した様々なカテゴリーやサービスパッケージの形式を使って直観的に見られるように組立てられ新しく改良されたポータルサイトでは、人々は公共サービスに関しての情報を検索したり政府の役所に問い合わせをしたり手続きをすることができる。）イニシアチブやヘルシーライフスタイル計画およびクオリティーサービス認識調査などがある。

PS21 フォーラムや PS21 のニュースレターである「チャレンジ」のような月刊刊行物、**PS21 ウェブサイト** (www.gov.sg/ps21)を通じて、定期的に情報の共有や学習の場が設けられている。

2.4 シナリオ計画（SP）事務局のもとでの特定計画

シナリオ計画は、PS21 の 3 本柱のひとつである変化を予期することをサポートする。シナリオ計画事務局はシナリオ計画の活用を 2 つの方法で促進する：

1) シンガポールが将来に直面する主要な難題、および機会を強調する**国家シナリオ**の構築と公布を促進する。今後の難題を理解し、シンガポールの将来を批評的に検証することにより、公共サービスはシンガポールの 21 世紀における継続した生き残り、安全保障および成功をより保証することが出来る。

2) シナリオ計画の方針と技法を促進して各省庁と共有する。また、シナリオ計画事務局はプロジェクトガイドンスと援助を提供する。シナリオ計画を普及させることにより、シナリオ計画事務局は公務員が常に仮定を検証し「もしこうだったら？」という質問を自然にしていくような習慣を身に付けていくことを目標としている。

しかし、調整された共通のビジョンがなければシナリオや戦略は公共サービスにとってあまり意味がない。ある省庁の行動は他の省庁の業務に影響を与える。分散化したシステムではより迅速な対応と効率性のアップが図れるが、調整された共通のビジョンがなければ機関同士で調整された行動に向かって作業を進めようとしていても争いになってしまう。公共サービスによるシナリオ計画の実行と、それに続く様々な省によるシナリオから戦略へのプロセスに調整された共通のビジョンが必要である。

2.5 サービス提供改善管理（MFE）事務局のもとでの特定計画（資料：<http://www.mof.gov.sg/>）

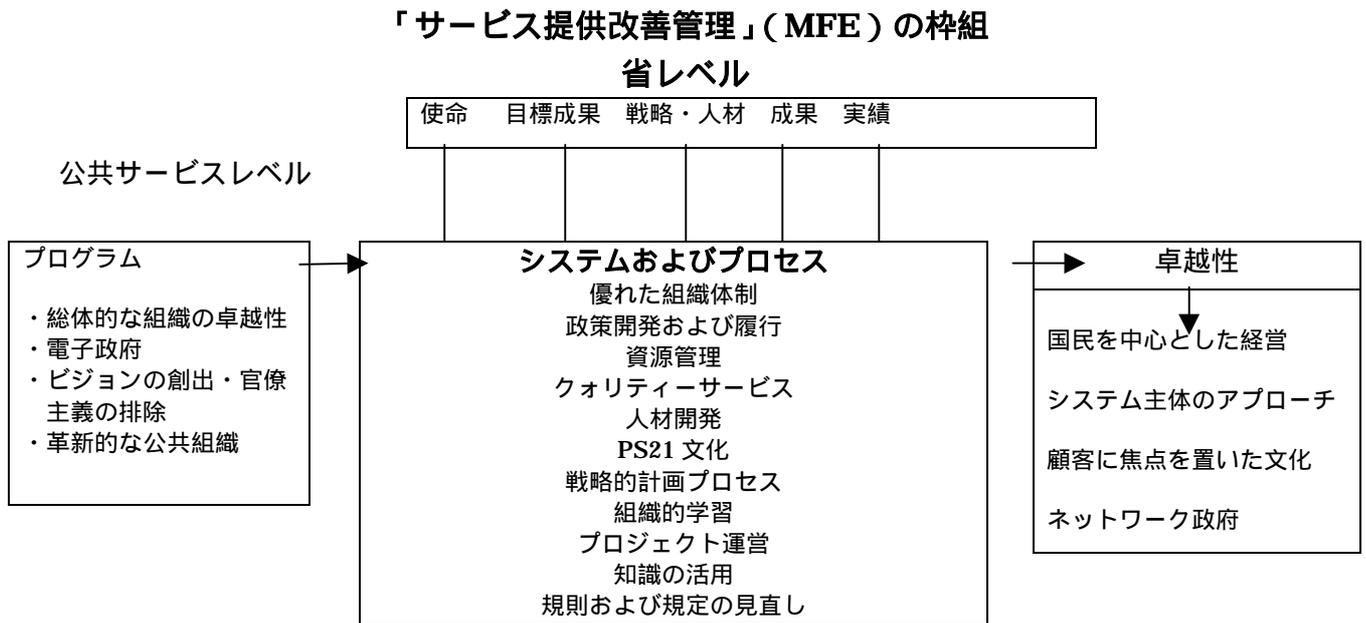
MFE 運動は 3 本目の柱である変化の実行をサポートする。以下の 4 つの運営権限枠を設け、公共サービスが人々の創造性の活用や効果的な資源管理を通じて優れたサービス提供を達成することを促すことを目的としている。

- 国民を中心とした経営（人々の可能性を最大限に伸ばすような公共サービスを構築するため）
- システム主体のアプローチ（人々のなかに新しいものの見方、考え方、仕方を模索し、他との異なった態度を恐れずに取っていくような「第一世界」のメンタリティー（精神構造）を養うような公共サービスを構築するため）
- 顧客に焦点をあてた経営文化（礼儀正しく、親しみやすく、機敏な対応力のある、効果的で良質なサービスを顧客に提供することのできる公共サービスを構築するため）
- ネットワーク政府（公共サービス機関が、政府の総合的な戦略的優先事項を達成するために協力し、焦点の合った、接続の確立された政府を構築するため）

より優れたサービスの提供を管理する運動は、財務省（MOF）管轄下のイニシアチブである。そのため MOF は、総理府の公共サービス部と連携して作業を行い、公共セクターにおいて組織的な卓越を推進する責任のある中央政府の省である。

MFE の枠組は、公共セクター機関が持続可能な卓越性を達成するために支援が必要な重点分野を明記している。それぞれの重点分野のための先導する機関は最良の実施例を見極め、それらを公共サービス全体に伝達する。MFE は単発の実行ではなく、持続性のある革新とサービスの質のためのシステムとプロセスを改善していく継続した試みなのである。

図 5



MFE 運動の 4 つのプログラム：

- i) 総体的な組織の卓越性
- ii) 電子政府
- iii) ビジョンの創出、官僚主義の排除
- iv) 革新的な公共組織

2.5.1 優れた組織体制

優れた組織体制は、公共セクター機関のビジョンと戦略を効果的な成果に反映させていくための鍵となる要素である。MFE はシンガポールクォリティー賞 (Singapore Quality Award -SQA) を、シンガポール公共サービスの組織的卓越性を測るベンチマークとして採り入れた。SQA はビジネスがどの程度優れているかを測る国定のベンチマークであるため、これにより公共セクター機関が、公共と民間の両セクターの最も優れた組織と比較されるようになる。

SQA 枠組が公共セクターにおいて運用されることを促すために、SQA ガイドブックが公共セクター用に編纂され、SQA の候補を志望するものが自分で評価できるような双方向のシステムである SQA オンラインも開発された。

もう一つの卓越性認識賞は、サービス提供改善管理経営計画 (Managing for Excellence Scheme) である。MFE 賞計画は、ISO9000 や人民開発基準およびシンガポールクォリティー賞(SQA/SQC) といった特定の国定および国際的な卓越性を図るベンチマークを達成した公共セクターの功績を認めるものである。いかなる組織でも、より上層部での公約とスタッフ側のモチベーションがなければそのような基準を達成し保持することは出来ない。彼らはその功績を特別に称えられるに値する。こ

の計画のもとで、上記の国定および国際ベンチマークのいずれかを取得した際には、当該機関にはスタッフの福利厚生や開発に費やすための特別の資金が与えられる。

2.5.2 電子政府 (www.mof.gov.sgから引用)

シンガポール公共サービスは、デジタル経済において政府を徹底的に創り直す難題に直面している。この政府と統治の転換は、リーダーシップや公共サービスの電子履行、政府内部の運営、そして最終的には経済の競争性といった公共セクターの全ての側面に関与してくる。デジタル経済における情報通信技術が統治に与える影響を認識し、これらの技術を職場や国民中心の公共サービス伝達のための内部プロセスに活用していく電子政府の確立が必要になってくる。

シンガポールの電子政府ビジョンを実現するため、電子政府実行計画が公共セクターの全レベルの公務員への幅広い諮問の後で構築された。それは変化していくニーズに対応して生きようとする柔軟性を保ちながら電子政府ビジョンを実現するにあたって公共サービスを先導していくような、戦略的な趣旨とプログラムを明記している。

* 電子政府実行計画

2000年6月に打ち出された電子政府実行計画は、シンガポール政府における今後3年間の活動のための5つの趣旨を提示した。

趣旨1

デジタル経済において政府を再発明する

公共セクターは、統治の全側面において意義のある決断をするために、そしてその公共サービスにおいて情報通信技術の利点を活用するよう継続して革新を重ねていくために、計画的に情報通信技術の影響に関するよりよい理解を培う。

趣旨2

統合化された電子サービス履行の実現

国民はより多くの公共サービスにオンラインで、何時でもどこでもアクセスできるようになる。公共セクターはデジタル経済において統合され、顧客中心の電子サービスを創出することによってインターネットをベースにした社会づくりの火付け役となることができる。1999年の4月に着手された電子公的サービス (**e-Citizen**) センターはその一例である。政府はITの発展にあわせて今後より多くのサービスをオンライン化していく。

趣旨3

前向きで機敏に対応する

公共セクターは新しいトレンドを予測するために「察知し対応する」アプローチを採用する。システムとサービスは「インターネット速度」で提供されなければならない、顧客のニーズとフィードバックに対応していくために絶え間なく微調整が行われていかなければならない。公共セクターは、政策履行の向上、規定の簡素化およびサービスレベルの改善のために情報通信技術の威力を活用しながら動向を予測・設定していく。

趣旨4

新しい能力と容量構築のため情報通信技術を活用する

公共セクターは情報通信技術をシステムとして利用するのみにとどまらず、我々の実施方法を迅速に再開発し、完全に交換するために継続してビジネスと運営プロセスを革新し導入していく。情報通信技術は、新しい価値の創出に重大な機会を提供し、合作的な知識管理の威力を開発し、そしてサービスの履行においてめざましい発展をとげるための即時の知識および処理能力を供給する。

趣旨 5

情報通信技術を用いて革新する

公共セクターは、これまでの立証済みの技術導入のやりかたの先をいくものである。学習と能力の開発を目的に新しい技術で実験をする。調達およびプロジェクト管理のアプローチでも廃れた技術の運用を回避し、実際的で実用主義的でありつつけるために柔軟で鋭敏でなくてはならない。

MOF は MFE の枠組のなかで電子政府を監督し、コーディネートし、推進していくための電子政府事務局を設置した。電子政府事務局は政府主要情報事務局（GCIO）、情報通信開発局（IDA）およびすべての公共セクター機関と協力して公共サービス全域にわたる ICT（情報通信技術）イニシアチブの先駆けとなった。それは、電子政府ビジョンを実現する道を切り開くための電子政府実行計画の実施を監督する。実行計画のもとには、以下の 6 つの戦略的プログラムがある。

* 戦略的プログラム

電子政府実行計画の戦略的趣旨を推進するために 6 つのプログラムが打ち出された。

1) 知識ベースの仕事場

全てのレベルの公務員は情報通信を駆使でき、業務プロセス、サービスの履行およびチームワークの改良を図るために情報通信技術の威力を活用できなければならない。

2) 電子サービスの提供

電子提供に適しているか、もしくはサービスの提供を改良するために電子チャンネルを活用できる全ての公共サービスはそうように再構築されるべきである。

3) 運用技術の試験

急速に変化する情報通信の動向に適應していく能力を強化し、誤った決断によって大規模な投資を無駄にしてしまう可能性を削減する。

4) 運営効率性の改良

最新技術のハードウェア、ワークエンジンおよびデータ処理は効率の良い効果的な公共セクターのバックボーンを形成する。

5) 適応力のあり強力な情報通信インフラストラクチャー

電気通信、放送および情報技術の急速な収束は、ネットワーク化された政府を低コストで実現させる可能性をきりひらいた。入念に設計された、信頼できる、そして計測可能なインフラストラクチャーは電子政府イニシアチブをサポートしていくにあたっては極めて重要である。

6) 情報通信教育

情報通信教育プログラムは、システムやアプリケーションについて学ぶにとどまるのではなく、業務プロセスおよびサービスの提供を改善するために情報通信技術を活用することを指す。

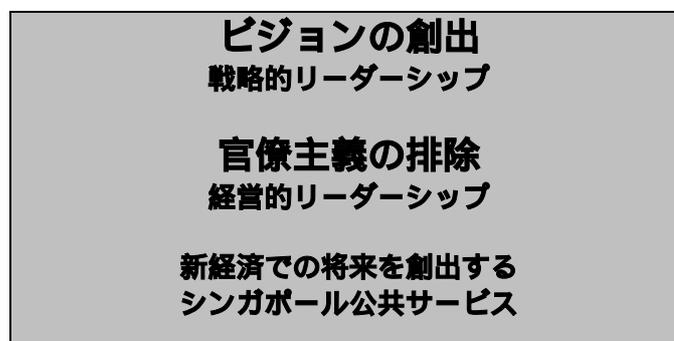
電子政府イニシアチブは、一夜にしてつくられたアイデアではないことを明記したい。コンピューター化とインターネット技術のための国家的な計画は、1980年を封切りに様々な段階を経て実行された。電子政府は第4段階のものである。

2.5.3 ビジョンの創出、官僚主義の排除

公共サービスには、将来を予想し、めまぐるしい速度で変化する環境に機敏に対応していくための洞察力が必要である。スピードは主要課題である。しかし官僚主義は迅速な政策施行を阻み、創造性を抑えつけ、達成可能な生産性レベルを限定する。政策目的を説明し、決断をする際の規則の詳細を最低限に保ちながらそれぞれの権力の境界を規定するような方向で規則の性質を変える必要がある。これには明確な指名と戦略の表明とビジョンを構築・伝達する上層部のリーダーシップ、そして決断や行動に対する一層の寛大さが必要になってくる。

MFE事務局は、ビジョンの増加が卓越した戦略的リーダーシップを必要とし、官僚主義の削減は卓越した経営的リーダーシップを必要とする「ビジョンの創出、官僚主義の排除」というテーマを軸とした総括的な試みを打ち出している。このテーマは、官僚的形式主義の削減を目的とした3つの異なる委員会によって推進されている。民間セクターの官僚主義に関するフィードバックに対応するPEP（プロ・エンタープライズ＝運営向上委員会）、一般国民の官僚主義に関するフィードバックに対応するZIP（介入ゼロのプロセス）、および公務員の手順の能率化と規則の最小化が図れる部分に関する内部的フィードバックに対応するPOWER（官僚的形式主義の排除に取り組む公務員）である。

図6



プロ・エンタープライズ（運営向上-PEP）委員会

PEPは2000年9月に発足し、官僚的形式主義の削減と時代遅れの規則を削除するために、もっとビジョンを創出し、官僚主義を排除していく運動のもとで打ち出された政府イニシアチブである。発足以後141の運営向上に関する提案が業界から受理され、そのうちの62（すなわち44%）は委員会によって受諾され、その他18案が審議中である。公務員達は現行の規則を再検討し、急速に変化する時代環境のニーズに基づいてそれらを改良することを奨励されている。また通商産業省（MTI）は毎月、公共セクター職員による官僚的形式主義排除に向けた運営向上の提案のうち最も優れているものに対して1,000シンガポールドルを給付している。

介入ゼロのプロセス (ZIP)

ZIP は 2000 年 10 月に公共サービス部によって設立された。政府の各省を一つの組織としてまとめ、異なる政府行政機関が後方で協力して作業を行い、統合性のある、より良いサービスを国民に提供するために設立された。

ZIP は、国民が関連したサービスを受けるために様々な行政機関に別々に出向かなければならない状況を減らすことを目的としている。また国民に影響を与える様々な案件の担当機関を明確にし、これを任命することも目指している。様々な省からの公務員のグループが ZIP 事務局を構成し、官僚的形式主義を取り除いていく方法を積極的に模索し、以下のカテゴリーにあてはまるようなケースを緊密に監視している：

- 複数機関が関与する案件で解決できないでいるもの
- 未解決のケースでいかなる機関の管轄をも超えるもの
- 組織上に問題があることを意味する、再度発生する未解決のケース
- 政策の再検討の必要性を指摘するケースおよび案件

発足以来、ZIP は公共サービス内におけるいくつかの分野に変化をもたらすことに成功してきた。例えば、ZIP は様々な公有地の整備のコーディネートを担当する 9 つの先導機関を導入した（例：排水問題、公有道路と道路脇の芝生エリアの清掃および騒音問題）。これらの機関の導入により、決議に関して国民は担当機関を見つけるためにたらい回しされるのではなく、先導機関に直接コンタクトをとることができる。

稼働中の先導機関が、どのようにして騒音公害問題に関わっていくことができるかについての一例を紹介する。これまでは様々な機関がこの問題に関して責任を負っていた。問題の保持者は原因、規模そして地域によって異なっていた。例えば隣人が騒音公害を引き起こしている場合は、一般の人々は警察に連絡をとるべきであった。しかし、騒音が車両交通によるものであればその場合は、陸上交通庁 (LTA) が担当機関であるべきであった。騒音公害が特定のレベルを超えるものである場合は環境省 (ENV) が管轄となる。そのような分離や区別は人民を混乱させるだけでなく、色々な機関にたらい回しされるフラストレーションのもととなる。先導機関の任命により、一般の人々は全ての騒音公害問題に関して ENV に問い合わせができるようになり、ENV がイニシアチブを取り該当機関へのケースの振り分け調整を行うこととなった。

官僚的形式主義排除に取り組む公務員 (POWER)

POWER は、公共サービス職員に彼らが発見した官僚的形式主義を取り除いていく手段をあたえるために財務省により設立された。POWER は政府指示マニュアル (IMS) にある規則のように、煩わしく時代遅れとなった公共セクターの規則を廃止することにより官僚的形式主義を削減することを目的としている。POWER の目標は、公務員に規則そのものというよりは規則の背後にある根本方針に焦点をあてることによって経営レベルでのより一層の柔軟性を与えることにある。

POWER のウェブサイトが公共セクターの職員からの提案を募り、管轄の政策保持者に検討してもらうよう促すために、サービス提供改善管理 (MFE) 事務局によって開設された。各機関は 2 日間以内に回答を送らなくてはならない。

2000年11月末のPOWERウェブサイトの開設以来、90の提案が受理された。その提案のうち4分の1は規則の改定につながり、例えばある提案は、余剰な物品の詳細を実際に配布する必要性を削除するために、政府内の全ての部が余剰備品に関する詳細を掲載するためのウェブサイトを開設することであった。

公共セクター職員はまたPOWERセッションと呼ばれる組織化されたプロセスの一環として政府規定の改良にも関与する。POWERセッションのねらいは、公共セクター職員全員に地位や階級を気にすることなく討論をさせようということにある一方、規則保持者は提案された解決法に断固として取り組む必要がある。POWERセッションは政府内、特に政府指示書(IMS)内の官僚的形式主義の排除に焦点を当てている。

仕事場の環境改善のほかに、優れた組織づくりも公務員の技能向上をもたらす。公務員は全員、年間に少なくとも100時間のトレーニングを受けるよう求められている。トレーニングを受ける分野は顧客サービスやプロジェクト管理、コミュニケーション、チームのリーダーシップのとり方などがある。また、トップレベルの経営陣には鋭いリーダーシップ感覚を養うプログラムがある。個人の優れた業績を称えるために人材開発賞(People Developer Award)というものもある。人材開発賞は、シンガポールの人的資源開発に用いられる品質基準である。それは、より良い事業実績のために人々の能力を最大限に引き出した組織を表彰する3年間の認定プログラムである。これは1997年に導入された「人民開発者基準」で、組織が人材に関する実施例を再検討したり、スタッフの開発およびトレーニングの有効性向上を計る際に系統だったプロセスを提供する。

2.5.4 革新的な公共組織(IPO)

公共セクター職員の間で新経済の難題を乗り切っていくための、革新と運営の向上に新しい秩序が求められている。革新性を養うような組織文化を促進するための一つの革新的なイニシアチブは、公共サービスの履行に付加価値を与える革新的な提案に資金や援助を提供するエンタープライズ・チャレンジ(先で述べたとおり)である。

別のイニシアチブは、MFEが経済開発庁や生産性規格庁および公共サービス部と共同でシンガポール革新賞(Singapore Innovation Award)を企画するものである。この賞は、民間および公共セクターの組織の革新的努力を奨励し称えるものである。この賞の選考基準や応募手順に関する詳細については賞のウェブサイトwww.innovationsingapore.comで見ることが出来る。

4つのプログラムの他に、MFEはネットワーク化した政府の構築や優れたシステムを積極的に共有するといったようなその他の活動も行っている。

a) MFEのコミュニケーション発信

優れた組織力を持続する能力を向上するためには、公共セクターの機関が最良の実施例や優れた制度および効果的なプロセスを共有していくことが重要である。これを達成するためにMFEウェブサイトやPS21-MFEフォーラム、MFE刊行物および「チャレンジ」(PS21のニュースレター)上の記事など、多様なコミュニケーションの方法が活用されている。

b) ネットワーク化された政府の構築

上記のプログラムを強い支えとなっている共通のテーマは、ネットワーク化された政府というコンセプトである。ネットワーク化された政府は、共通の国家的成果を達成するために公共セクター機関と職員が首尾一貫して統合された存在として協力して仕事をしていくことを可能にする。関係者の数が増えれば増えるほど、公共セクターにおける有能な人材から活用されうる創造性も増え、そしてより革新的で機敏なサービスが公共サービスから期待される。

これに加え、MOF は省庁間での政策協力および調整を促進するために上級公務員の間で経済開発、コミュニティ開発、安全保障および政府行政に関する一連の討議を開始した。

MOF は、また「ネットワークを基盤とした」プロジェクトの運営のために機関間の横のつながりをつけるチームも発足させた。これらのチームは、迅速に実施可能な実用的な解決法を生み出すことを目的として案件や問題を検討するために設置される。そのようなアプローチにより、公共サービスはスピードアップを図れる他、公共サービス内部の多様な知識と技能を活用できるようになる。

MOF のパートナーシップとネットワークはシンガポールのみ限定されているわけではない。シンガポールの公共セクターがチャンスを見出し、すばやくイニシアチブを実施できるようなシステムとプロセスの導入に力を入れているなか、アメリカや英国その他の国々の同様な機関との連携を構築している最中である。

3. PS21 - 主な特徴と成功例

第 2 章から、PS21 とは、公務員が 21 世紀の難題に挑んでいけるようにするための省間のイニシアチブであることがわかった。公務員は変化を予測し、変化を歓迎し、そして変化を実行する必要がある。それは人々（顧客と公務員）を取り囲むものである。

PS21 の背景にある主な考えは：

1. サービスの質とサービスの提供の質を向上させる。コンピューター化と公共サービスの電子的提供は高く推奨されている。
2. 福祉、良いサービスを提供したことに対する認知といった意味でスタッフを大事にする。
3. スタッフのもつ創造性と革新性を奨励する。
4. 一般の人々の認知度を向上させる。

これらの主な考えは、すべて PS21 イニシアチブの 4 つの機能委員会に十分に組み込まれている。公共組織がどのようにしてこれらの 4 つの考えを実行しているかを説明するために、中央積立基金庁（CPF）の例と陸上交通庁の例を検証していく。

例 1：中央積立基金庁（CPF）（最良の実施例：顧客サービス（シンガポール生産性規格庁 1997 年発行）の第二章：中央積立基金庁の最良の実施例から引用）

この例は、CPF がどのようにしてその顧客サービス刷新を図ったか、そして PS21 イニシアチブのもとで新規に設立された公的機関がそのサービスの質を向上することにどのように影響したかを示している。

.....

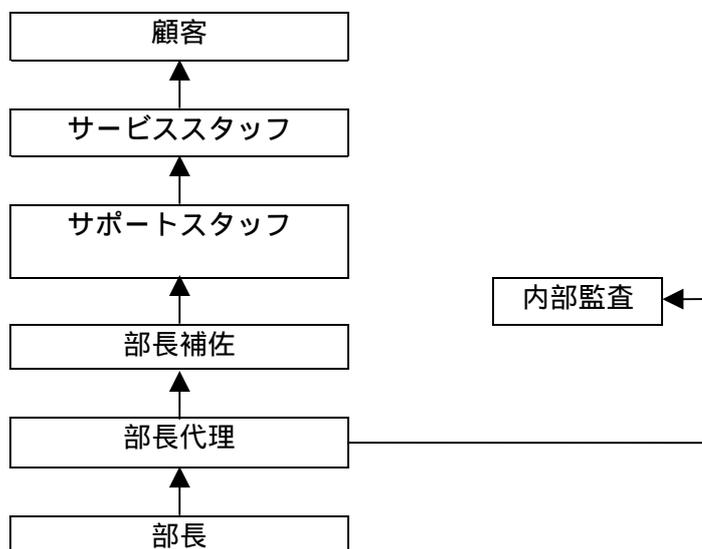
脚光を浴びた中央積立基金庁の窓口サービス

中央積立基金庁(CPF)は、「最良の実施例:顧客サービス(Best Practice Cases: Customer Service)」という事例集の中の、「最良の実施例のマスターシリーズ(Mastering the Best Practices Series)」で紹介された。

CPF の窓口サービスは、顧客サービスの重大な改良が原因となって脚光を浴びた。これは同庁が業務プロセスを改良するために、全面的な品質管理プロセスに着手した 1987 年に始まった。

全面的な品質管理プロセスは思考様式の変革から始まった。組織サービ組織体制図が描かれ、CPF 顧客は重要であるということを経営陣とスタッフに再度認識させるために「顧客」がチャートの最上部に位置付けられた。

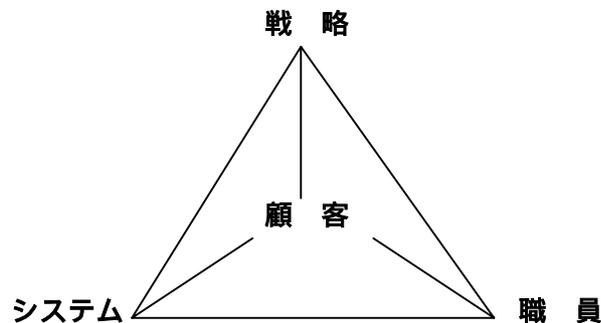
図 7 : 中央積立基金庁の逆転したサービス組織体制図



各部署は業務よりサービスを反映させるため改名された。特定の変化には以下のものが含まれている。

- 中央積立基金計画を取り扱っている部署は「会員サービス部」と改名された。
- 執行部は「職員サービス部」と改名された。
- 執行部職員は「職員サービス幹部」と改名された。
- 顧客サービス職員 (CSO) 計画が 1990 年に導入された。初回任命の担当官たちのグループは、顧客サービスに対する正しい態度と性質を持ち合わせている人が選ばれることを確認するために特別に選出された。ある意味で彼ら職員は CPF の大使であると言えることから、正しい能力を持ち合わせていることは最も重要である。
- 顧客サービス部が、第一線の規定と広報機能の管理を中央に集めるため、1995 年、新たに設立された。顧客サービスの部長補佐がそのトップを務める。この部署の管轄は、いずれ拡大して電話サービスと通信サービスを一元管理することになるだろう。これは、同庁の「ワンストップ」サービスの概念の一環としてある。

また CPF は「顧客は常に重要である」というメッセージを強化するためにサービス・トライアングルも採り入れている。CPF のビジネスはおよびサービス戦略、職員およびシステムは顧客があっ
てはじめて存在するのである。



CPF は、最高の品質の顧客サービスを提供することに力を注いでいることに誇りを持っている。サービス窓口では、平均して 1 日 2 千件にものぼる問い合わせや処理に対応している。

同庁は、サービスカウンターでの受付業務に対して厳格なサービス基準を設けている。

- 単純な処理に対する待ち時間は 2 分以内
- 混雑時以外の場合のより複雑な処理に対する待ち時間は 10 分以内
- 混雑日にあたる日の混雑時間内でのより複雑な処理に対する待ち時間は 30 分以内
- 全ての処理はサービスカウンターに一度出向けば完了

職員に顧客への良質なサービスの提供を動機付けるため、CPF では以下の表彰および賞を設けている。

- 1) 優秀職員賞。これは同庁の最高の賞である。この賞は第一線（窓口）の職員およびサポートスタッフを対象に与えられる。毎年、この賞は約 10 人に与えられる。
- 2) 職員提案計画（SSS）。採用された提案にはポイントが与えられ、職員はこれを加算していき現金もしくは物品での手当と交換できる。
- 3) WIT（業務改良チーム）は、チームのプロジェクトが認められれば賞金が支給される。（注：同庁は、WIT と SSS において 100% の職員参加率を達成した。1996 年には、WIT プロジェクトにより 245 万シンガポールドルのコスト削減が達成された。）
- 4) 接客改良計画（PCIP）賞。高い評価を受けサービス基準を満たした顧客サービス職員にはそれを称えてポイントが与えられ、彼らはポイントをためて現金もしくは物品手当と交換することが出来る。
- 5) 感謝状。顧客から賛辞をもらった職員には部長が個人的に感謝の意を表する。賛辞の数が多い職員は、部長主催のパーティーに招待される。

CPF は一般の人々そして職員からのサービスに関するフィードバックを奨励する。一般の人々、そして職員からのフィードバックは以下を含む。

- 1) CPF サービス年次調査。毎年同庁はカウンター、電話そして文書によるサービスに関する調査を加入者と雇用主に対して行う。1992 年から 1997 年までの間に、約 96% の CPF 加

入者と雇用主が同庁のサービスを「良い」もしくは「大変良い」と評価した。

- 2) 接客改良計画(PCIP)。PCIPは、政府によって省庁や公的機関に導入された窓口サービスに関するフィードバック計画である。顧客はPCIPフィードバック記入用紙を使って、同庁の窓口サービスに対する満足・不満を述べることを奨励されている。窓口職員のサービスは、責任者によっても監視・評価されている。1996年にはCPFは18,800のPCIP記入用紙を回収し、そのうち98%が窓口サービスを「大変素晴らしい」と述べている。
- 3) 「賛辞バンク」。内部からそして外部からの賛辞は、同庁のLANシステム内に重要項目として記録されている。1996年には、同庁に約2,600の賛辞文書と19,400の外部からの賛辞が寄せられた。
- 4) 「苦情バンク」。苦情は今後の改善のためのフィードバックとして扱われる。苦情はトップレベルの経営陣によって検討され、改善のためのケーススタディとして活用される。
- 5) 職員提案計画。同庁は、職員が業務やサービスの改善のための提案がしやすくするために職員提案電子システムを稼働させている。提案はそれぞれ実施、検討などの評価を受ける。
- 6) 業務改良チーム(WIT)。WITは効率性と有効性を向上させる他に、サービスを改良するようなプロジェクトに着手することが奨励されている。

フィードバックのシステム以外に、同庁は顧客に、彼らに影響を及ぼすことになる新しい計画や政策変更に関して情報をくまなく送るよう心がけている。これは主に、同庁のニュースレターであり地元の日刊紙に年5回掲載される初めての法人ニュースレターであるCPFニュースラインを通して行われる。CPFニュースラインを通じて、CPF計画やサービスに関する包括的な最新情報を継続的に提供することが出来る。ニーズに応じて、CPF政策の変更は報道機関やラジオそしてテレビでの広告を介して伝達される。

例2：陸上交通庁(LTA)(資料：チャレンジニュースレター(96年8月第7号Vol.2))

この例は、新しく着手されたPS21イニシアチブがいかにして新たに設立された公的機関のサービスの品質改善に影響を及ぼしたかを示す。

.....

陸上交通庁(LTA)は1995年9月に設立されて以来、積極的な活動の中心となっている。そしてPS21は、この新規に設立された公的機関の考え方において高く位置付けられている。良質なサービスへの人々のニーズを満たすことに関連した案件を検討するサービスクオリティー分科委員会が、改良への推進力となるように設立された。

陸上交通庁のサービスクオリティー分科委員会によって打ち出されたイニシアチブ

・道路税の更新

以前は車両運転者が道路税更新をする際は、車両登録手帳と車両更新通告を持参しなければならなかった。このサービスはその後簡素化され、車両運転者が道路税更新の際に裏書のために車両登録手帳を作成する必要を省いた。

- ・ **MRT（大量高速輸送システム）各駅の案内表示**

MRT 駅付近の地域の周辺ビルや名所を示したより目に付きやすい案内が MRT 利用者のために設置された。

- ・ **道路工事現場のための情報掲示板**

一般の人々からのフィードバックと提案を促進するために、現在ではより多くの情報がこれら掲示板に記載されている。ホットライン電話番号や工事請負業者名、ご迷惑をおかけすることを詫げるマスコットなどが含まれる。

- ・ **GIRO サービス（自動引落しサービス）**

認可を受けている車両販売業者による登録税 / 料金および法定徴収金の支払いを促進するために、GIRO システムが 96 年 7 月に導入された。

- ・ **道路税支払いのための GIRO サービス**

LTA は道路税支払いのための GIRO サービス導入を目指してきた。これにより車両運転者が道路税を更新する際より便利になり、LTA のサービスカウンターでの待ち時間が短縮される。車両保健記録がオンラインで更新できるようにするため、このシステムは部分的に主要な保険会社を LTA に電子的にリンクさせている。これにより車両保有者は GIRO システムに署名登録さえすれば更新された道路税が自宅に送付される。以前のように、LTA やその他の道路税支払いセンターに出向いたりする必要はない。

LTA はこのシステムを 2 つの段階に分けて発展させた。第一段階では、LTA は車両保険詳細や記録のオンライン更新を促進するために、主要な保険会社と電子的なリンクを確立するよう協力して作業した。

第二段階では、LTA は車のオープン市場価格の認証プロセスの自動化や登録税の自動算出を行うための関税・消費税局（CED）との電子的なリンクアップの可能性を探った。さらに、バスのライセンスや客車収容料金の支払いや更新を GIRO を通して行う可能性を探るためにシステムの検証が行われた。

- ・ **自動交通違反管理システム（ATOMS）**

ATOMS は、下級裁判所と LTA そして交通警察（TP）の共同プロジェクトである。違反者軽度の違反に対する罰金の支払いが行えるように、ATM 式の自動支払い機を導入したものである。24 時間利用可能な機械は、ショッピングセンターなど国中に設置されている。交通違反者は、違反処理のために LTA や TP もしくは下級裁判所に出向く必要がない。

4. 1999 / 2000 公共サービスに関する外部顧客認識調査

（プレスリリース、外部顧客認識調査結果より引用）

クオリティーサービスと 21 世紀の公共サービスへの継続した推進力の一部として、公共サービス部（総理府）の PS21 事務局は、1999 年 8 月にマーケットビヘービヤ^市社（MBL）に外部顧客認識調査を実施するよう委託した。趣意は、外部の顧客が、つまり一般国民と法人利用者が、シンガポールの主要公共サービスプロバイダによって提供されているサービスの質をどのように認識しているかを見極めるためであった。調査は 1999 年と 2000 年 5 月の間に実施された。

全体的にみて、公共サービスは人々から良い評価を受け、7の最高点中 5.09 という評価であった（1-3 が極めて劣悪から悪い、5-7 が良いから非常に良いとしている、というリッカート・スケールを基準にしている）（図 8 参照）。一般国民に関しては、回答者の 73.3%が公共サービスに5もしくはそれ以上の点数をつけた（図 9 参照）。

ビジネス利用者は7のうち 4.95 という評価で、そのうち 70.3%はサービスを5もしくはそれ以上と評価した。個々の行政機関別の評価では、同一の機関に対して一般国民は概して法人利用者よりも高い評価を与えた。

一般的に、公共サービスは以下の分野で高い評価を得た：

- a) 電子サービス - 利用しやすいことや実用性といった点
- b) 親切で礼儀正しく役に立つ窓口職員
- c) 職員の親切・礼儀正しさ

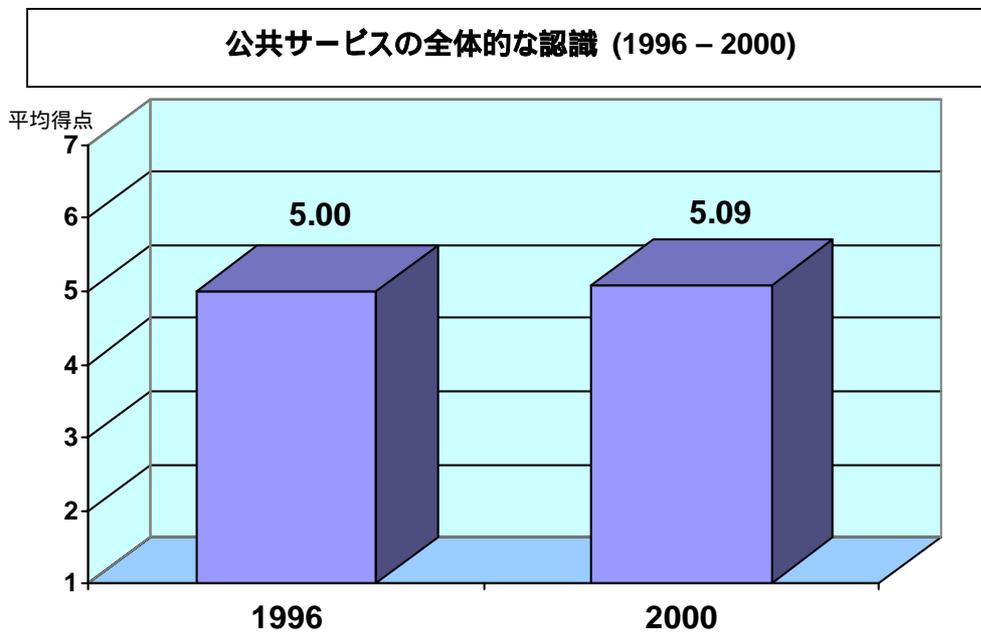
一般的に以下のサービス特性がそれよりはやや低めの評価を受けた：

- a) 電話サービス：初めてかけたときのつながり具合
- b) 電話サービス：電話職員の対応能力
- c) 問い合わせや問題への迅速な対応 - 口頭・文書
- d) 窓口での待ち時間

調査結果は、公共サービスが概してかなり礼儀正しく役に立ち、そして機敏に対応するようになったことを示している。これは、21世紀の公共サービス（PS21）イニシアチブのもとでの公共サービスの礼儀正しい良質なサービスへの公約が達成され、一般国民に高く評価されたことを明確に示している。

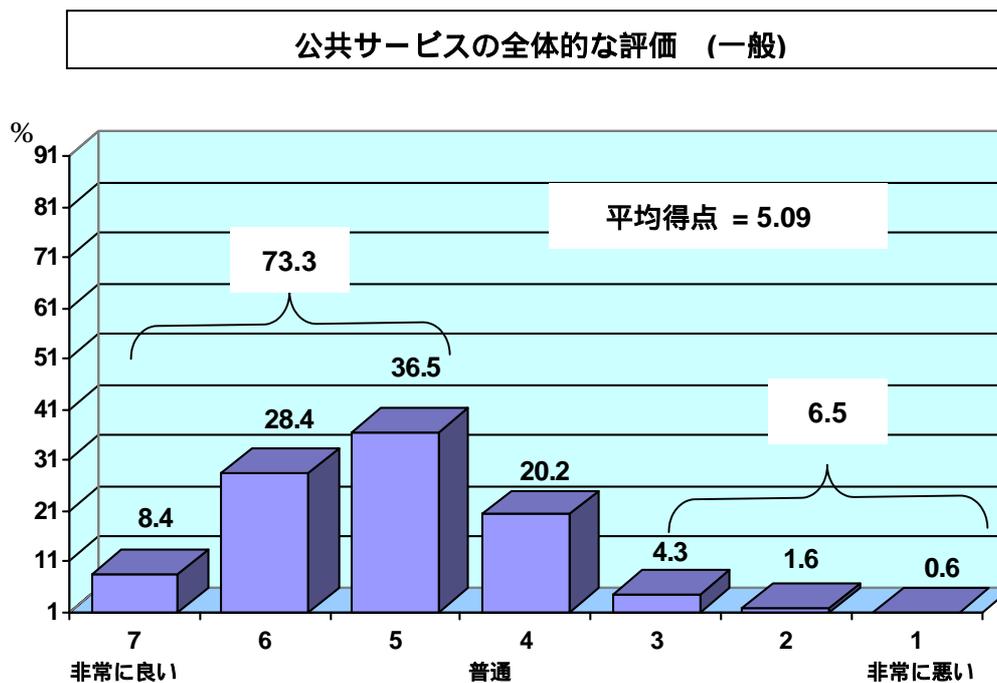
また調査結果は、公共であれ民間セクターであれ、全てのサービス主体の組織が直面している難題を反映して、自分達のニーズに対するサービスのスピードと機敏な対応という点における国民の期待が一般的に高まりつつある傾向を示している。さらに調査結果は、電子的に利用できる公共サービスは、その多くがまだ割と最近開始されたばかりだが、一般の人々によって高い評価を受けており、高まりつつある人々の期待に応えるためによりよい、より対応力のあるサービスを提供するために活用することが出来ると提案している。

図8：1996年と1999/2000年の公共サービスに対する全体的な認識の評価の比較



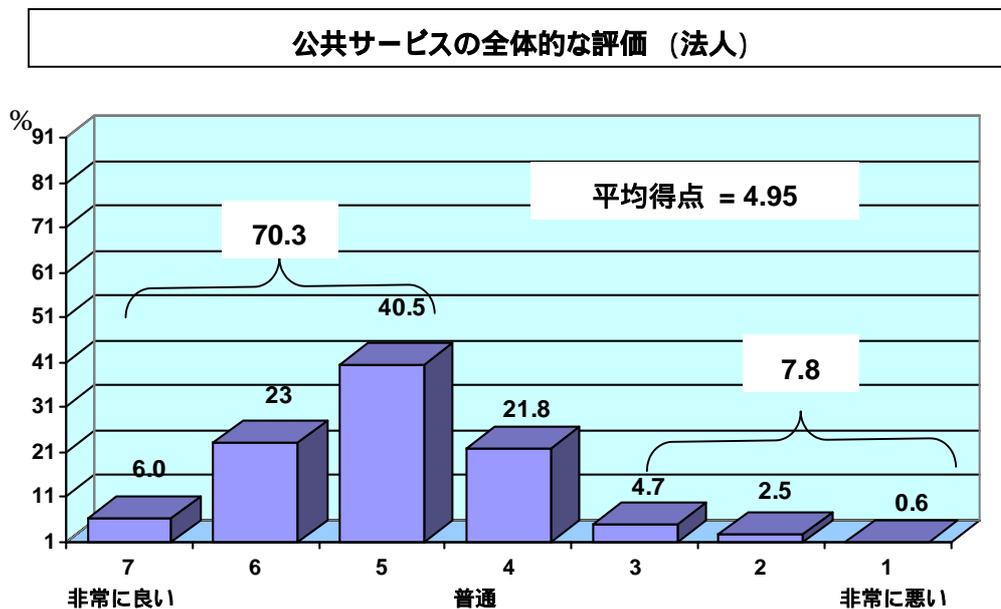
注：1(非常に悪い)から7(非常に良い)のスケールを使用。

図9：公共セグメント - 公共サービスの全体評価の内訳



基準：全回等者 (8,920)

図 10：法人利用者 - 公共サービスの全体評価の内訳



基準: 全回答者 (3,632)

5. 能力評価

業務改良チーム (WIT) や職員提案計画 (SSS) のように PS21 の活動に参加することに対して物質的な奨励策を提供するほかに、年間の能力評価もまた PS21 活動への参加率に考慮されている。役に立つ提案を提供したり一般の人々からよいフィードバックをもらったりした場合、職員は非常に積極的であるという前向きな評価を受けるであろう。これに加え、WIT チームのリーダーのように、職員がリーダーシップをとっていく地位にある場合はそのチームメンバーの動機付けや参加率もまたその職員の評価に反映されていく。

一方で、仮に職員が業務は非常によくこなしても PS21 活動に積極的に参加しなかった場合は、最終評価には影響がでないこともある。

6 . PS21 - 更なる評価

PS21 について述べておくべき重要な点は、このイニシアチブは非政治的に構成されたものであるということである。公共組織に彼らの使命、ビジョンおよび過程について再検討を促すためのイニシアチブである。しかし、PS21 はシンガポール 21 やインフォコム 21 など、他のイニシアチブが打ち出されたときと同時期に着手された。これらは全てシンガポールを 21 世紀 グローバル化、統合された世界、豊富な情報、洗練された技術 にむけて発展させるための一致した努力の一部なのである。言い換えてみれば、PS21 はシンガポールの経済を押し上げるためにシンガポールにビジネスを誘致するための総括的なパッケージの一部である。官僚的形式主義を排除し、より透明性のある、より効率的な方法で公共商品を提供することによって、より多くの投資をシンガポールに招くことが

出来るようになるであろう。よって、実用主義的であるシンガポールであるがゆえに、PS21の最終的な目的は経済成長を強化することにあるのである。

もう一つのPS21に関して明記すべきポイントは、これは急に出現するものではなく、漸進的なプロセスであるということである。PS21に重要な効果をもたらした重要な変化は、自治機関(AA)コンセプトであった。これらの公共組織は民間企業のように運営され、よってより一層の柔軟性が与えられている。柔軟性が全くなければ、公共組織が変化していくことはないだろう。

PS21イニシアチブに関する3番目のポイントは、ある意味で「すでにクリーンな」公共サービスセクターという背景に対して設置されたものであるということである。歴史的背景から、汚職問題は非常に減少し、**1990年代**の数字は極めて低くなっている。よってPS21はプロセスを形式化し、21世紀のこれまでと異なった種類の変化に対応できる公務員にしておくための後援者となる。最も重要なことは、インターネット技術の利用をさらに促進していくこと、洗練された運営手段を導入すること、公共組織の基準を民間組織の基準と同レベルのものに引き上げることである。

よって、PS21が例えば1980年代に実施されていたとすれば、成果は違ったものとなったであろう。当時の汚職率は依然として高く、シンガポールは発展途上国であり、PS21のコンセプトのような非政治的な力は効力を持たなかったであろう。このために、公共サービスに関して高い評価を得たニュージーランドの行政改革を簡単に検証してみるのは興味深いことである。そのうえで読者は、シンガポールが20年前に改革に着手した場合、ニュージーランドが行った改革がシンガポールもとった行動であったらうということに気づくであろう。

6.1 ニュージーランドの行政改革

(「公共サービス運営における現行の優れた実施例と新開発：ニュージーランドの公共サービスのプロフィール、公共サービス国別プロフィールシリーズ：No.8、イギリス連邦事務局、1998」から引用)

背景

1980年代初頭、ニュージーランドの経済の活性化が国家に大きく依存されていたため、ニュージーランド政府は大幅な財政赤字を負った。

1994年中旬に選出された主要大臣の多くがニュージーランドを変革し、慢性的な赤字問題を乗り越え、そしてニュージーランドの新たな世界進出を図りたいと考えていた。彼らは、国家経済の全セクターが競争という威力にさらされるべきであると考えていた。そこで政府は介入を最小限におさえ、そのかわりにこれらのアイデアやエネルギーが地域社会と事業部門を刺激して広まっていくよう奨励するような刺激策と条件を創出することに焦点を当てた。政府の助成金やその他の支援の仕組みを取り除き、漸進的に規制・統制を解体することから始められた。

政府は国家セクターを、資源分配、規制および統制、そして相対的にいって不透明性の高いプロセスと活動に因習的に焦点をあてていることから、改革の手段というよりは問題の重要な要因であると認識した。国有組織はコストがかさみ過ぎ、富を創出する生産活動にはほとんど貢献しないため、我々の社会の重荷であると感じた。

よって、1984年に選出された内閣閣僚達は、国家セクターも農業、製造業およびビジネス界を改

造し始めていたのと同じ市場の厳しい状況にさらす必要があると決断を下した。これは、疑う余地なく国家の構造とシステムに最も急進的な変化をもたらすことになる政府の改革へのアプローチの主要な総括的コンセプトである。こうした透明性によって、不要な機能と非効率的なプロセスが取り除かれ、説明義務を明確にするという信念のもとで、実質上、国家の活動の全てがオープンにそしてわかりやすくなるのである。

主要な改革方針と法律

透明性と一貫性というコンセプトを改革プロセスのための一連の方針としてまとめると以下のよう

- 国家は、地域社会や民間ビジネスによって、より効率的かつ効果的に行われる活動に対しては、いっさい関与するべきではない。
- 通商事業は、民間セクターのビジネス方針に沿って構成された場合に最も効率よく、効果的に運営される。
- 各部は、明確で相反することのない機能をもって、特に政策と運営機能が分離されたやり方で、商業的な機能と非商業的な機能とが分割された形で最も効率よく、効果的に運営されるであろう。
- 各部の部長は、効率的な組織運営への完全な説明義務を与えられ、中央からの実務レベルでの介入を最小限に抑えれば、最も効果的に役割を果たす。
- 国家活動のコストは、実際的であるとともに、現実の市場要素を介して決定されるべきである。言い換えれば、質、量および製品のコストは生産者を優先するのではなく購買者の必要条件によって決定されるべきである。

これらの方針は法律制定に反映され、3つの重要法律がつくられた。

- 以前の通商部と企業を民間セクターの主義を採用したビジネスに変換する際の下地を提供した 1986 年の国有事業法
- 各部の最高行政官に組織を効率的で効果的に運営する説明義務の一切を与え、国家サービス委員会の役割を雇用主と公共サービスのマネジャーから最高行政官の雇用主、そして国家セクターの経営に関する政府への顧問へと変えた 1988 年の国家セクター法
- 国家セクターの財政管理の基本を、投入量である生産コストに焦点をあてることから産出物である実際の製品の関連性と有効性に、そして成果として政府側からみたこれらの産出物の全体的な結果に焦点をあてることへ変換を図った 1989 年の公共財政法

改革のプロセス

改革のプロセスには以下の各段落に要約されているように 4 つの主要な流れがある；

1) 構造改革

主要な構造改革の大部分は、エネルギー省や労働・開発省、森林サービスおよび郵政局といった長い歴史のある部が解体されることとなった最初の 3 - 4 年の間に着手された。いわゆる「国有企業」によって果たされていた機能の大半は重役会のもと商業ベースで行われていた。これらの企業の多く

はその結果売却され、なかには海外企業に売却されたケースもあった。残りの 14 企業のほとんどは、市場で買い手のつく可能性があると考えられている。

国家は、今まではほぼ完全に通商事業には関与していない。

2) 公共サービス部の改造

中核をなす公共サービスの機能、および形態を合理化するために部レベルの改造は 1985 年に開始され、特に政策勧告機能とサービス提供を分離し、そのサービス提供を現在「半官半民」として知られる部に属さない機関層に移管することによって行われた。これらのほとんどは 1990 年に完了された一方で、教育、科学、輸送および社会福祉を含む主要分野における改造は継続され、現在でもいくつかの分野で進行中である。

3) 教育および医療の改造

1988 年、政府は教育システムを皮切りに、教育セクターにおける主要な行政改革を開始した。各地域の教育委員会は廃止され、その機能は各機関の選出された理事委員会に移管された。教育部は、新規の中核公共サービス機関と半官半民の団体によって置き換えられた。高等教育セクターの説明義務および業績改善にむけたアプローチがとられ始めた。

地域の一部選出で決められた資金投入者であり供給者である医療当局は、任命された地方医療当局に置き換えられ、これに資金調達との責任が与えられ、半官半民の医療事業団体がサービスの提供者として商業ベースで稼働している。

4) 管理システムの改革

中核をなす公共サービスおよびより広い領域での国家セクターにおける、説明義務と業績を改善するためのシステム改革は、最高行政官がそれぞれ担当部の大臣に対する説明義務を与えられ、75 年にわたる公共サービスの中央管理体制に終止符を打った 1988 年に開始された。国家サービス委員会の役割は、全ての公務員の雇用主から最高行政官の雇用主に変わった。最高行政官達は、正式な業績に関連した期限付きの契約を結ぶこととなった。

その後、国家セクターにとって実用的な商業運用環境の規則を出来るだけ多く取り入れるために設計された一連の財政運営と経理の改革が続いた。特に、これは各部の産出物を、量や質、コストといった特定の基準に基づき、発生主義会計と資本計上を通して大臣が正式に購入するという形で行われた。これらの財務および経理改革の頂点は、合理的な一組の国家勘定を作成することにある。

財政運営システムの主要プロセスと実施ツールは、現在しっかりと確立されている。修正と改善は、関連性とこれらのメカニズムの利用を改良するためにこれからも毎年行われ、これは今後とも継続される。政治的優先事項や状況の変化や、技術およびより広範囲の運営環境における発展は、もう二度と完全に固定された構造とシステムが存在することは多分ないであろうということを意味している。

公共行政の改造

1912 年から 1987 年まで、ニュージーランドは従来のイギリス式の公共行政を執り行ってきた。

すなわち、統一された権力執行に関する用心深い規則をもった、当代の選出された政府に仕える本職の公共サービスであった。

それ以後導入された変革は 5 つの大きな見出しにわけることができ、それぞれ制度化を担当する機関のもとで進められた。

国家の通商活動の商業化

政府の通商活動は、全て完全に商業的編成に切り替えられた（国有事業法により実施された）。それらは関連する省の大臣が株主である企業として設立され、活動の監督は任命された重役会に委任された。これらの企業は税金や配当金の支払いなど、厳格な商業上の基準に基づいて運営されることが命ぜられた。

雇用促進や地方開発、サービスへのアクセスの維持といった全ての社会・公共サービスの活動は、政府が別に企業と結ぶ、距離をおいた、商業ベースの契約によって履行されることとなった。

それらの大半は今日までに民営化された。

中核行政の分散

中核の行政各部は半独立型の機関に分割され、最高行政官は担当組織を自分がよいと思う判断で運営できる広範囲の決定権を与えられた（国家セクター法を通じて実施された）。

出来る限り機関は半独立型の委託者のような役目を果たす委員会によって統治され、政府の部署というよりはむしろ「半官半民」の組織となった。これらの「組織」は学校セクターや国有の科学および研究機関、そして公立病院において設立され、それらだけで中央政府がサービスの提供のために割り当てる額の約 3 分の 2 を費やしている。

産出物の供給のための契約

異なる部や機関に特定の活動への支払いのための決まった金額を渡す代わりに、政府は「産出物購入」をするというシステムに切り替えた。サービスをどのようにして供給するか、つまり部内で独自に供給するか外部に委託するか、どの技術を使うかなどといったことは各部の経営陣が決定できることになった。

例えば、水産省は沖合漁業の利用を管理し、漁量を監視し、その他同様の機能を果たす。しかし、それに資金を投入する際に、政府は漁業法の商業的違反に対する 41 の強制施行対策を「購入し」、密漁や闇市場での売買に対抗する 24 の強制施行対策や生物学的データ収集のための 4,300 の観測員航海日などを「購入する」というかたちになる。

サービスの購入「価格」は、理論上は最高行政官と中央の管理機関（特に財務省）との間で交渉されることになっている。「雇用者の雇用者」のような役割を果たす一つの部によって監視される、業績に対する契約がある（新規の資金調達制度は公共財政法を通じて実施された。）

雇用条件に関する運営管理の拡張

公共サービスのマネジャー（そして民間セクターのマネジャー）達は、給料と雇用条件を決定する際の基準として集団交渉から個人ベースでそのような条件を決定する方法に移行するための広範囲

にわたる権限を与えられた。交渉は分割され各部ごとのレベルで実施され、公共セクターの給料決定または調停のための中央の仕組みは全て解体された(はじめは国家セクター法を通じて実施されたが、雇用契約法により実質上拡大された)。

政治的決定権の執行に関する金融市場影響の拡張

各予算編成の前に、政府はむこう 3 年間に予定している税金や支出額に対して広義の条件を発表するよう求められている。選挙の前に、そのたびに財務省は国家の財政状態の評価を発行されるよう求められている。(国庫責任法により実施された)。

これは表面的には開かれた政府のことであるが、逆に政府は、いい加減な財政予算になりかねないと神経質になり、金融市場に敏感になりすぎる。これでは選挙前の時点で、官僚主義が幅をきかす結果となる。2~3 年以内に、より一層の支出を確約することには何の政治的利益もなく、強硬な政策をにおわすことにはいくらかの経済的利点があることから、最終的には、政府が長期的な緊縮国庫政策を公約せざるを得ない傾向にある。

ニュージーランド型改革の要約

- 国有企業の大々的な民営化
- 戦略的かつ成果主導の経営システム
- 公共セクター内の内部市場の活用と大臣と省との間の購入契約の適用
- サービスと雇用への契約の使用
- 副大臣を最高行政官とするコンセプトの構築
- 成果主義による給与制度
- 入札の際の民間と公共セクター間の競争
- 政府内への発生主義会計の導入
- 公共セクターにおける先導機関型組織構成
- 改革に対する強力で一貫性のある政治的支援
- 決定的成果指標の使用
- 公共セクターの管理職の主要な能力開発

6.2 シンガポールとニュージーランド

ニュージーランドのケースに関しては、公共セクターの全面的な改造であったということは興味深い点である。公共セクターのほとんど全ての側面が変革された。ある意味で、ニュージーランドはシンガポールに比べて格段に透明性が高い。シンガポールには、依然として官僚主義的構造が残っている。CIPE (アメリカ商工会の付属機関である国際民間企業センター (CIPE) は、世界中に民主制と市場経済を構築するための働きかけをしている)によって行われた官僚的形式主義ランキング調査では、シンガポールは手続きといった点で第 7 位で 22 営業日が必要というランキングであったが、一方ニュージーランドは手続きで第 3 位で、わずか 3 営業日というランキングであった。

しかしながら、シンガポールの PS21 イニシアチブは、ニュージーランドの改革と直接比較することは出来ない。後者は本質的な変革であり、一方 PS21 は非政治的なイニシアチブである。それはよ

り個人的なレベルでの影響を及ぼし、変化を歓迎し、変化を予測するために個人の思考様式を変革する。PS21 は、汚職といった本質的な問題がすでに減少し、シンガポールにおける公共セクターサービスのレベルがすでに満足の行くものであったという背景のもと着手された。PS21 は、それ以上のものを達成したいのである。すなわち、公共サービス職員のなかに創造性を養い、近代的な経営手段を活用し、そして効率的なサービスの提供のためにインターネット技術を採用することである。

しかしながら一つ重要なポイントは、両国におけるイニシアチブに関しては両国ともに経営上層部からの強力なサポートがあるということで、これは成功には欠かせない根本的な要素である

7. 結論

要約すると、PS21 はより国民のニーズへの対応力がある、常に労働条件を改良しつづけるように公共サービスセクターを変革するための省間のイニシアチブである。最終的な目的は公務員の態度を変えることにある。このコンセプトは、「直接」と「間接」の両方のアプローチが関わっている。

「間接的な」アプローチとは、最良の実施例の経験を分かち合うためのトレーニングや教育、経営手段、あるいはその他の技能を提供するアプローチと、電子政府、電子公的サービスを通じた経営もしくは運営を指す。個々の省の他に、この間接的なアプローチは PS21 事務局（コミュニケーションと情報の提供担当）や行政サービス大学（トレーニングと教育担当）、シナリオ計画事務局（経営手段の提供）、電子政府イニシアチブのような公共サービス組織全体の機能性を管理する優れた経営手腕といったその他の PS21 組織によって実施されるか補佐されている場合が多い。

「直接的な」アプローチとは物質的な賞を提供したり（例：現金商品、ティータムレセプションなど）、努力に対する公的な表彰（例：WIT 会議の際の授賞式）のように公務員個人個人により影響を与えるアプローチのことを指している。一番重要なことは、PS21 活動への参加が年間の業績評価において重要な要素をなすということである。

PS21 が着手されて以来、PS21 がシンガポールの公共セクターに与える影響力は多様な公共機関における躍進的な改善といった点で記録的なものがあり、公共セクターの再構築に関する研究のための興味深いケースづくりになった。1997 年に実施された公共セクター調査では、回答者の 96.1% が彼らの所属する組織は PS21 によって影響を受けたと応えており、73% は大規模な組織変更に至るほど極めて重大な影響を受けたと述べている。

初期の成功例には、処理時間やサービスの質が数倍も改良されたと報告されている内国歳入庁や移民局、そしてタントックセン病院が含まれる。主要な再構築イニシアチブを実施したその他の機関には、労働許可局、火災安全局、防衛省、生産性・規格庁、国家図書館庁そしてシンガポール総合病院がある。

労働許可局の場合は、報告された改善事項には申請処理所要日数が 7 日から 1 日に短縮されたことや、雇用者が同局に出向かなければならない回数が 5 回から 1 回に減ったことなどが含まれている。火災安全局は、建設プロジェクト計画の承認処理時間を平均 100 日から 1 日に劇的に短縮することに成功した。同様に、情報・芸術省による刊行物やオーディオ教材、映画やビデオの認可処理日数が 30 日から 4 日以内に短縮された。

PS21 は継続した改良を育み促進するために、個人の、そしてサービス全体の思考様式を変えていくことにある。この継続した改良というコンセプトはシンガポールの国としての競争力の維持という経済的必要性と、出来るだけ効率よくそして効果的にコミュニティーに仕える公務員としての義務の両方が前提条件になっている。PS21 は 1995 年 5 月に打ち出されたが、1995 年以後すぐに態度とサービスに飛躍的な変化があったという意味ではない。公共サービスセクターへの改革は徐々に行われてきたもので、PS21 の着手は正式に改革努力を打ち出し適切な枠組みに当てはめて資源の活用経路作りを改めて行うためである。よって、PS21 の着手は変化の火付け役としての役割を果たしている。

優れたサービスを追求し、新しい難題に取り組むにあたって、公共サービス職員は柔軟性、率先力、創造性を発揮する必要がある。同時に、彼らによる努力は適切に認められ報われるべきである。よっ

て、スタッフの福祉とその選択に重点を置くことは、PS21の主要な機能的要素なのである。それなしでは、その他の3つの要素であるExCEL、組織再検討、そしてクオリティサービスが成功する可能性はほとんどない。

公共サービス職員を教育する重要性が認識されることは非常に重要である。人々のニーズに迅速に対応することの重要性を説きつづける努力と、継続して両方の条件の改善に努めることが必要である。トップレベルの経営陣はPS21の利点を十分に理解・確信していなければならないし、彼らはPS21の活動に積極的に参加しなければならない。トップレベルの経営陣が前向きな模範となれば、他の公共サービス職員にPS21の活動は彼らの利益になるということを容易に説得することが出来る。こうした後で、彼らは口先だけでなく、またPS21活動を「課外活動」的に考えるのではなく、組織の助けとなる、労働条件を本当に改善するのに役立つような有益な提案をすることができるのである。

いくつかの成功例にも関わらず、シンガポールの公共サービスセクターは、いまだ公務員の革新性や対応力が十分に自己のものとなるような状態を達成してはいない。シンガポールは、引き続きその公務員と公共組織の態度の改善に努めていく。PS21は今後も公共組織の機能方法に影響を与え続けるであろうし、仮に全ての公共組織がシンガポールクオリティクラス賞を受賞するに至ったとしても、PS21はそれでも継続してよりよいサービスへの舞台を切り開いていくであろう。それはつまり、改良のための道を模索しつづけることである。結局、PS21とは変化を意味し、最終的には投資を誘致する実用的な理由と経済成長は一国の内政の成功いかに依存するところが非常に大きい。