

## 第 5 章

# シンガポールの民主化と法

### 序

#### 1. シンガポールの概要

シンガポールはマレー半島の先端に位置する島国国家であり、周辺諸国を含めた国土総面積は647.5平方キロメートルという小国である。気候は1年を通じて平均気温26.7度の温暖な気候であり、標高差164.3メートルで国土は概ね平坦である。人口は約298万（1995年度）で、民族構成は、中国系76.4%、マレー系14.9%、インド系6.4%、その他2.3%で、公用語としては、マレー語、中国語（北京語）、タミール語、英語の4言語が認められているが、政治、行政用語は英語である。宗教としては、仏教、イスラーム教、キリスト教、ヒンドゥー教、シク教、道教、儒教と多様であり、こうした複雑な民族構成と多様な宗教構成がシンガポールの一大特徴でもある。

経済についてみると、イギリスの植民地ですでに商業の中心地として発展していたが、1965年のマレーシア連邦からの分離独立後は、リー・クアン・ユーの指導による開発体制の下において東南アジアの金融センターとしての積極的な国づくりが行われ、人民行動党の長期単独政権下で、強権的な中央指導の開発開放型経済政策が功を奏し、東南アジア諸国のなかでは最も豊かな経済生活を営める国家となっている<sup>(1)</sup>（例えば、1994年度の国内総生産

(GDP) は、米ドル換算で689億4900万ドル、同じく1人当たりGDPは2万3532ドルとなっている)。政体は共和制であり、首都はシンガポールにおかれている。

## 2. 本章の視角と範囲

民主主義 (democracy) の語は、きわめて多義的であるが、政治や法制度の場面で用いられるときは、「人民の、人民による、人民のための政治」(リンカーン) として簡潔に定式化されているように、一定の政治制度、政治原理を指すものとみられる。このことは、近代の政治史において、「権利の保障が確保されず、権力の分立が規定されないすべての社会は、憲法をもつものではない」(1789年フランス人権宣言第16条) とする規定に端的に示されるように、西欧先進諸国においては、「立憲主義」としての具体的展開を示してきた。そこで、本章においては、この「立憲主義」の視点から、シンガポールにおける民主主義化と法の現状を検討することにしたい。具体的には、憲法の規定を法制度の主要かつ最重要の素材とするとともに、憲法上の主要な機関として位置づけられてはいないが、政治の最も主要な活動主体である「政党」と「選挙制度」をとりあげ、次に「権力分立制」のあり方を検討し(具体的には、立法府、行政府を中心とした統治構造の機能など)、さらに、シンガポール特有の行政府の具体的活動をとりあげて検討するとともに、基本的人権保障のあり方を見てみることにしたい。

# I 憲法制定と改正の動向およびその特色

## 1. 憲法の制定

シンガポールは、1959年にイギリスからの軍事および外交を除く完全な内政自治権を獲得したが、翌年の60年からただちにマレーシアとの間で連

邦制国家建設への協議を開始している。この時点でなぜ単独独立の途を選ばず、マレーシアへの「併合」に近い形の独立を選択せざるを得なかったかについては、次のように指摘されている。すなわち、先に述べたように、シンガポールはマレー半島の先端に位置する小さな島国国家であり、日常的食糧品だけでなく生活用水さえもマレーシアや近隣諸国に依存しており、単独では経済的に自立できない状態にあったとされる<sup>(2)</sup>。そして、マレーシアとの協議が成立し、「マレーシア連邦」の一州となるにあたって制定されたのが、63年の「シンガポール州憲法」(Constitution of the State of Singapore)であり、シンガポールにおける最初の憲法典となった<sup>(3)</sup>。

ところが、マレーシア連邦の首都であるクアラルンプールにおかれた当時の最高立法府である中央議会の議席総数159議席のうち、シンガポール州に認められた議席数はわずか15議席にすぎず、人口比16.6%に比して9.4%の著しく低い議席数に留めおかれたことは<sup>(4)</sup>、「華人」が多数を占めるシンガポールの意思が「マレー人」が圧倒的多数を占める中央議会に反映しにくいこと、シンガポール州内においては、マレーシア連邦の結成を「植民地主義」とみてこれを激しく批判する「バリサン・ソシアリスト」(社会主義戦線)との抗争をかかえていたこと、隣国インドネシアが同様の理由でゲリラ軍を送り込む等、同国を取り巻く地域(国)との軍事的、政治的緊張は高く、国家としての存立そのものすら危機的状況にあったとされている。こうした国際、国内二つの要因によって、小国の都市国家であるシンガポールが、マレー半島の南端に存立しつづけるためには、軍事的、政治的プレゼンスにかけることは不可能であり、国家としての「生き残り策」は、開発開放経済政策に賭ける以外になかったともいえる。すなわち、1965年の単独独立時に新生シンガポールが直面してきたこの国際、国内環境こそが、経済開発を「国是」とも「正当」ともするシンガポール独特の体制の出現を説明することができるといわれているのである<sup>(5)</sup>。いずれにしても、65年8月9日、マレーシア中央議会に「1965年憲法およびマレーシア(シンガポール修正)法」(Constitution and Malaysian <Singapore Amendment> Act, 1965)と「シンガポール分

離・独立協定」(Separation and Independent of Singapore Agreement, 1965)が提案され、緊急案件として優先審議の上、賛成126、反対なし、棄権1で可決・成立し、マレーシア連邦時代はわずか1年11カ月で終了した。独立後最初のシンガポール国会は、同年12月8日に招集され、前述の63年の「シンガポール州憲法」を独立国としての「シンガポール共和国憲法」(The Constitution of the Republic of Singapore, 1965)に改正した<sup>(6)</sup>。かくて、単独独立国家としてのシンガポール共和国の憲法は、前記の(1)「1965年シンガポール共和国憲法」、(2)「1965年シンガポール共和国独立法」(The Independent of the Republic of Singapore Act, 1965) (これは、「シンガポール分離・独立協定」の必要部分を国内法化した法律である)と、(3)「1965年憲法およびマレーシア〈シンガポール修正〉法」のうちシンガポールに適用される条項、の三法一体の憲法としてスタートすることになったのである<sup>(7)</sup>。

## 2. 憲法改正の動向

このように複雑な構成をもってスタートした憲法は、その後シンガポールが「自立性」を高めるに伴い、当然のごとく、きわめてひんばんに改正されることになった。このことは、シンガポール憲法が、一部の条項(1963年9月1日制定・公布)で1978年までの憲法改正によれば「憲法第二B章(シンガポール共和国の主権の保全)」, 80年改正までの規定では「第三部 シンガポール共和国の主権の保全」規定で、主権の全面的または部分的な移譲とシンガポール警察隊またはシンガポール軍隊に対する統制の放棄には、国民投票による3分の2以上の賛成が必要とされている(第6条(a)(b) 第8条(1))ことを除いて、立法機関の定める法律でこれを改正することのできる、イギリス型のいわゆる「軟性憲法」であることにもよるが、仮にそうであっても、改正の動機や必要性がなければそうまでひんばんに改正されることはないのであるから、その原因は、もっぱらすでにみてきたような独立時の複雑な憲法状況に由来し、その後徐々に「独立性」、「自立性」を高めてきたことによ

るものとみるべきであろう。そのほんの一例を示せば次のとおりである。すなわち、独立翌年の66年には、早くもその民族構成に配慮して少数民族グループの保護のための憲法改正を射程に入れて主席裁判官Wee Chong Jinを委員長とする諮問委員会が憲法改正案の審議を開始し（69年に「第四A部大統領諮問会議」〔69年法律第19号〕規定の追加として成立）、また同年には、いち早く、シンガポール控訴裁判所からイギリス枢密院への上訴を許容する憲法改正法が成立している（66年8月26日法律第48号）、68年には「副大統領職」を新設し（同年5月21日法律第9号）、複雑な市民権規定のなかにおいて、その取得要件を緩和する憲法改正法も成立をみている（同年7月31日法律第22号）。憲法改正は、その後今日まで、まるで「年中行事」のごとく行われている。こうしたたび重なる憲法改正法の成立は、新たな条項を追加することもあって編別や条文数の変動もあり（「憲法改正は追加および廃止を含む」〔第5条〕）、あまりに複雑になりすぎたために、その後、80年3月31日までの憲法改正法のすべてを組み込んで再編した「憲法再製版」(a reprint of the Constitution)が編集・出版された。

その後も今日まで、相変わらず「年中行事」のごとく憲法改正法が成立しているが<sup>(8)</sup>、最近の最も重要な改正は、それまで国会によって選任され、実質的に「名目的、儀礼的」存在だった大統領職を、公選制による強大な権限を有する大統領職に改める「1991年憲法改正法」（1月3日成立、1月18日公布・施行）の成立である<sup>(9)</sup>。この改正は、政権担当が長期に及んだリー・クアン・ユー上級相（元首相）によるこれまでの実質的政治支配体制の完成（「完全防備体制」とも呼称される）ともみられており、シンガポール国民は、彼が首相退任後にその地位に就くための改正と受けとったようである<sup>(10)</sup>。

なお、1992年には、前記の「1980年憲法再製版」以来の上記改正を含むすべての改正を改めて編成し直した「シンガポール共和国憲法（1992年改訂版）」(The Constitution of the Republic of Singapore (1992 Revised Edition))が編集されたが、憲法改正法を引用する際には、従来どおり「19〇〇年シンガポール共和国憲法（改正）法」と表記して引用されるべきであるとしている

(各憲法改正法を公布する Government Gazette の表記を参照)。

ところで、その後も、1993年度には、「司法府」の構成に関する改正<sup>(1)</sup>、94年度には大統領職や法務総裁職、「警察・民間防衛事業委員会」(the Police and Civil Defence Service Commission) や「教育事業委員会」(the Education Service Commission) の組織や権限の拡大を中心としたかなり大幅な改正<sup>(2)</sup>、95年度には最高裁判所判事の選任や裁判所の裁判官構成の変更に關する若干の改正<sup>(3)</sup>がなされるなど、枚挙に暇がないほどである。

こうしたたび重なる憲法改正の動向は、シンガポールがその独立以来、いわゆる「開発体制」をとり、その結果としての経済発展の実績の上に立ってしだいに「独立性」、「独自性」を高めつつある証左ともみられることはすでに指摘したが、一方で、国内の「民主化」要求にも対応しつつ、他方で、「開発体制」をさらに強固に地盤固めするといった、「民主化」の視点からみるとある意味で二律背反的な複雑な対応をも余儀なくされていることにもよるようである<sup>(4)</sup>。

### 3. 憲法の特徴

シンガポール憲法は、すでにみてきたとおり、イギリス法の伝統を受け継ぎながらも、イギリスとは異なり、成文の憲法典の形式 (Constitution) を有するが、改正の難易度を基準とした分類では、若干の事項について国民表決制度を採るだけで、法律と同一手続きで改正できる典型的な「軟性憲法」である。これに加えて、国会は一院制であり (憲法第38, 39条)、あくまでも選挙の結果ではあるが、独立以来「人民行動党」の1党支配が継続中である。また、憲法の最高法規制の規定はあるが (同第4条)、司法府の権限中に「違憲立法審査権」の所在を見出すことはできない (同第8部「司法」参照)。こうみえてくと、形式的に「軟性憲法」であるだけでなく、実質的にも「人民行動党」の政策判断しだいで担当に「自由」な憲法改正が可能な仕組みとなっていることが知られよう。こうした憲法の法規範としての安定性・最高

法規性の弱さは、その内容の評価は後にみることにし、独立時にシンガポールがおかれた危機的状況からすれば、その「融通性」はむしろシンガポール国民の知恵のひとつとも評しうる余地もあろう。

## II 議会政治の動向

### 1. 最近の総選挙の結果

1997年1月2日の総選挙の結果、シンガポール国会（一院制、新定数83）の構成は、ゴー・チョク・トン首相の率いる与党の人民行動党（PAP）が無投票当選の47議席を含む81議席を得て圧勝した。前回91年の総選挙で4議席を占めた野党は労働党などの2議席に後退してしまった。過去3回の総選挙で漸減を続けてきていたPAPの得票率は前回は4ポイント上回り65%を占めた。こうしたPAPの1党絶対多数、圧倒的優位の選挙結果は何によってもたらされたもので、その評価はどのようなものであろうか。

シンガポールの選挙制度には与党が圧勝する“必勝法”があるとして次のように説明されている<sup>(15)</sup>。

まず、シンガポールの総選挙においては、選挙区として当選者が1区1人の小選挙区と、4人から6人の候補者集団（チーム）で党名による投票を行い、多数を占めた政党の候補者全員が当選する集団（グループ）選挙区がある。小選挙区では比較的野党候補者でも当選する可能性があるが、上記の集団（グループ）選挙区ではその可能性は極端に少ないものとなる。そこで、政府のとった選挙戦略が、小選挙区の数的大幅に減らし、集団選挙区を増やすことだった。しかも、その改正を選挙のなんと1カ月前に行ったとされる。得票率65%のPAPが議席をほぼ独占できたのは、この総選挙直前の区割り変更によるとみられている。

シンガポールの選挙制度はもともとはイギリスの制度を採用した小選挙区

制度であった。しかしながら、本国と異なり、何故にこうした極端な1党支配制が実現するのであろうか。その原因を探るためには、建国以来の政党制のあり方をみておかなければならないであろう。

## 2. PAPの1党支配体制の成立

ここでは、独立前後からPAPの1党支配体制の成立までの過程を4期に分けて素描しておきたい<sup>(6)</sup>。

まず、独立前のシンガポール（マレーシアを含む）には、容共的なマラヤ民主党、反共社会民主主義を標榜する労働党、イギリスとの協調による漸進的自治を主張する進歩党などがあった。しかし、これらの政党のいずれもが、大衆的基盤を築くことができず、政治の安定が得られなかったが、この弱点を克服したのが1954年に結成された人民行動党（PAP）であった。リー・クアン・ユー（李光耀）、ゴー・ケン・スイ（呉慶瑞）、ラジャラトナム、トー・テン・チャイ（杜進才）等のイギリス留学帰りで社会民主主義を標榜するエリート集団が積極的に学生運動・労働運動を支援し、リー・チン・ション（林清祥）、フォン・スイ・スアン（方水双）、デヴァン・ネア等の優れた組織力で労働者・学生の大衆運動を指導していた容共的左翼集団との連携を実現することになった。

人民行動党は、1955年選挙では試験的に4人の候補者を立て3人の当選を実現し、以後は野党として当時の立法参事会の内外で植民地当局と労働戦線内閣を激しく突き上げ、57年にはシンガポール外に出生地を有する華人住民にも投票権を付与する公民権法と教育媒体語による種々の差別撤廃と教育内容の共通化などを規定した教育法を成立させた。こうした、共通の文化を有する者への投票権の拡大や、教育の改善に真先に取り組んだPAPの先見性は高く評価されるであろう。さらに58年には、外交、軍事そして実質的に国内治安を除く内政自治権を獲得し、翌年59年の総選挙では華人大衆の支持を得て、51議席中43議席を占め、ここに初めて、リー・クアン・ユ



ーを首相とするリー内閣が成立したのである。

第2期は、1968年総選挙で人民行動党が1党支配体制を確立するまでの時期である。

まず、人民行動党は、社会民主主義的右派と容共的左派で構成されていたが、もともと両派を結びつけていたものは、政権獲得のための打算にすぎなかったといわれている。

右派は左派を通じて華人大衆の支持を得ようとし、左派は合法的な政治組織を必要としたとされている。政権獲得後は、こうした考え方の相違が明らかとなる。当時のシンガポールは、マレー半島という後背地を欠いては経済的に存立しえないという認識が左右の政党のいずれを問わずコンセンサスとして成立していた。1961年までに人民行動党は左派の下部組織を中心に勢力を拡大してきたのに対し、マラヤ連邦（当時）のラーマン首相は、シンガポールにおける容共左翼政権の成立を危惧して、イギリス領北ボルネオ、ブルネイ、サラワクにシンガポールを加えたマラヤ連邦の結成と完全独立構想を示唆した。

連邦政府による弾圧の危険性を看取した人民行動党左派は、この構想を帝国主義的な陰謀と見なして反対し、リー首相の率いる右派と敵対し、7月に社会主義戦線の新党を結成した。リム・チン・ションを書記長とする新党には、国会議員13名、幹部会員の大半、51支部中の35支部が参加し、この党の下部組織は壊滅状態に陥った。これに対して右派は、この危機を理由にラーマン首相から公民権、財政、教育などの広範な分野で自治継続という有利な合併条件を引き出し、合併のこうした条件のみを問う国民投票という戦術も功を奏し、71%の政府案支持を取りつけることに成功した。他方で、1961年に全国労働組合会議を結成して社会主義戦線の支持基盤を切り崩すとともに、容共的運動の指導者を多数検挙し、同年8月31日にマレーシアの一州としての独立を達成し、直後の州議会選挙では51議席中37議席を得て政権維持に成功した。

その後、インドネシアによるゲリラの破壊活動が展開され、加えてマレー

人と華人との間の種族暴動の発生もあって、PAPは、マレーシア最大のマレー人政党である統一マレー国民組織との協調路線から、野党連合の結成へと方針を転換し、ついに1965年8月9日にはマレーシア連邦からの分離独立の途を余儀なくされた。

リー政権は、国民にシンガポールの存亡の危機を訴えて団結をはかるとともに、低廉な労働力を武器に労働集約型の加工輸出産業に外資を誘致し、またアジアドル市場を創設するなど経済多角化政策を推進した。すでに指摘したように、この都市国家が、もともとイギリス植民地下においてもマレー半島の先端に位置して商業の中心都市として発展、繁栄していたことや、イギリス的法制度の基盤に加えてイギリス留学組の先進国経済運営の手法を熟知する政治支配層によって指導されたこと、東南アジア地域全体のなかで経済発展の中継基地たる地位を占めうる地域環境を巧みに利用したことなどが、人民行動党の政治支配を有利にした要因にあげられている。

これに対して、社会主義戦線は、1965年11月に国会ボイコットを決め、院外での学生運動を中心とする街頭闘争に依拠して党勢の挽回をはかったが、むしろ、いたずらに弾圧をまねく結果に終わってしまった。また、67年にイギリス軍の撤退方針の発表があると、GNPの25%を占めた基地関係所得の喪失が見込まれたため、政府は労働2法を改正して、争議権、人事権、労働条件の規定を使用者側有利に改正した。翌68年の総選挙では、こうした政策を批判して再び社会主義戦線が選挙をボイコットしたこともあり、人民行動党は全58議席を独占して、ここに1党支配体制が築かれたといつてよい。

こうしたシンガポールによるPAPの1党支配体制の確立は、PAPの巧みな政策運営と選挙戦術とともに、野党勢力の稚拙な政治・政策判断の誤りにも助けられたものといえる。その意味で、この時期までのPAPの政治支配は、むしろ野党の「敵失」による勝利の側面がきわめて強いと評しうるであろう。

次に、リー政権が強権的な支配体制を確立したとされる1978年頃までの

時期についてみてみよう。まず、72年と76年の総選挙においては、人民行動党は引き続き国会の全議席を独占しつづけた。しかし、その得票率は69%と72%にとどまり、潜在的には政府批判の存在も示されている。まず、容共的な労働運動や学生運動が弾圧や解散をさせられ、左派がしだいに政治の表面から退潮させられていった。この背景としては、同時に、68～73年の実質GDPの年平均13%に及ぶ経済の高度成長により、同期間内の失業率が8.9%から4.5%に引き下げられ、公共住宅入居者を全人口の29%から43%に拡大するなど、優れた経済政策の成果も見落とすことができない。他方で、憲法の緊急権規定に基づく各種の国内治安立法による弾圧も見のがすことができない。そもそも現行憲法下にあっても大統領は内閣の勧告に従って非常事態宣言を発することができるが、この非常事態宣言下では憲法規定が事実上停止される。そして、シンガポールでは、インドネシアの対決政策に対してマレーシア政府が64年に発した非常事態宣言が、シンガポールにおいてはいまだに効力を有していると解釈されているといわれているのである<sup>(47)</sup>。第4期については、79年以降今日までを指すが、この時期については節を改めて、その1党支配体制の存続をみておくことにしたい。

### 3. 選挙制度の改変とPAP支配体制の確立

1981年10月の総選挙において労働党のジェヤラトナム書記長が当選し、15年間にわたったPAPの議席独占による1党支配体制に風穴が開けられた。82年に入り、リー首相はこの唯一の野党議員に対して国会で激しく攻撃し、院外でも選挙区住民との接触を妨げ、同党の党員を政府転覆活動の容疑で逮捕するなどの弾圧を加えていた。そして、88年には、選挙制度の詳細を定める国会議員選挙法を改正し、それまで各選挙区から各1名を選出していた小選挙区制を改めてグループ代表選出選挙制度（Group Representation Constituencies）を新設した。この新選挙制度は、小選挙区制では当選者のほぼ全員が人民行動党所属議員となり、いわゆる多数者の利益しか代表しえな

いので、88年の憲法改正により、少数者の利益をも代表できる議員を国会に選出できる制度に改めるとの立法理由で創設されたものようであるが、むしろ、固定した小選挙区制でひとたび当選した野党議員の地盤が固まることを恐れた政権が、少数者保護を名目にして議会の完全支配をめざした制度とも考えられるのである。なぜならば、同改正後の最初の総選挙においては、13のグループ代表選出選挙区が設定されたが、このすべてにおいて与党PAPが勝利を占めたからである<sup>108)</sup>。

このグループ代表選出選挙制度について1988年憲法改正法第39条は次のように規定している。

「憲法第39条第3項

本条において及び第39条のA及び第47条〔二重の代議員資格の禁止〕において、選挙区は、国会議員選挙のための選挙区分として設定されなければならない。」

「憲法第39条のA〔グループ代表選出選挙区〕

第1項 立法府は、マレー人、インド人その他少数民族コミュニティから国会に選出される議員の代表制を確保するため、法律により、左の各号に掲げる事項を定めることができる。

- (a) 大統領により、1のグループ代表選出選挙区として、その選挙区の選挙人の数を考慮しながら、その選挙区内での選挙が1グループにつき立候補者3人〔なおこの人数は、その後4人～6人の範囲で選挙区ごとに定めることができる旨改正された——筆者注（以下同じ）〕を基礎として行われるものと宣言された選挙区
- (b) 第44条に定める国会議員資格に加えて、本条第2項に定める条件の下で、グループ代表選出選挙区におけるいっさいの選挙につき被選挙人となることができる者の資格

第2項 本条第1項により制定されるすべての法律は、左の各号に掲げる事項を規定しなければならない。

- (a) 大統領が、左に掲げる1の選挙区のいずれかとして、すべてのグ

グループ代表選出選挙区を指定すること

(i) 各グループにおいて立候補者3人〔4人～6人〕のうち少なくとも1人がマレー人コミュニティに所属していなければならないところの選挙区

(ii) 各グループにおいて立候補者3人〔4人～6人〕のうち少なくとも1人がインド人その他の少数民族コミュニティに所属していなければならないところの選挙区

(b)(c)略

(d) 総選挙において、すべてのグループ代表選出選挙区により選出される国会議員の数の上限と下限

(e) 本項第2号(i)に基づき指定されるグループ代表選出選挙区の数」

この制度は、多民族国家であるシンガポールの国会が、多民族の適切な比率の構成を国会に反映できる制度となりうる可能性を有しており、シンガポールにおける民族融和をはかるそれなりに意義のある制度であるが、もともとは政治的見解の少数者である野党議員の国会への選出を意図したのではなく、むしろ逆の効果をめざしたものであろう。このことは、1997年1月総選挙においても見事に実証されたことはすでに述べたとおりである。その意味で、リーの好意的な総括的評価とは異なり<sup>(49)</sup>、同制度は、増加が予想された小選挙区での野党の進出をはばみ、息の根を止めるとともに、選挙区内でPAPの指導者に協調しない有力な立候補者を注意深く選別する機能を果たしているとみるべきである。

次に、こうした選挙制度を地域・地区において支えているともみられる住民組織についてみておこう。

まず、1960年に設立された「人民協会」が注目される。この住民組織は、政権の座に就いたリー首相が、PAP左派で後に社会主義戦線となる運動団体の大衆的支持基盤を切り崩すために設立したものであり、総理府という国の中央行政機関の直属の下部機関であって、各地区の名望家を組織して、文

化・余暇活動と成人教育の場としてのコミュニティ・センターを建設し、ここを足場に住民のニーズの充足に努めた。さらに65年には、各小選挙区ごとに「市民相談委員会」が設立された。これは、国会議員が週1回、各自の選挙区の住民と会い、各種の問題について相談にのり、陳情に応じ、政策を説明する場となった。この「人民協会」と「地区市民相談委員会」は、総理府の下で、PAPが上意下達、下意上達をはかる官制の組織であり、住民の意向を政策決定に反映させるチャンネルではあるが、実際上は、政府支持のための（特に選挙における）動員対策に用いられることは必至であった。

その後、こうした住民組織は、幾多の曲折を経て、1988年には「タウン会議」(Town Council) 制に発展した。この会議体は、前述した「グループ代表選出選挙」制と密接に関係している。すなわち、各小選挙区ごとに設けられた「市民相談委員会」をこのグループ選出選挙区の規模に合わせるために複数（当初は三つ）の小選挙区をひとまとめにする新たな会議体がこの「タウン会議」である。このシステムは、86年に事実上三つの組織がすでに発足していたといわれるが、相互に隣接する三つの（当時）選挙区をひとまとめにして登場した。この会議体は、当初の文化・教育活動の組織から転じて、後に公営住宅が整備されるに伴い、「住宅供給開発委員会」(the Housing and Development Board) がもっていた、公営住宅の管理運営権を委任され、その際、居住者の意見を同事業に反映させようとはかったものであった。同会議は、88年に新たに「新タウン会議法」(the New Town Council Act 1988) によって、その法的基礎が整備された。同会議法によると、この会議体は法人格を有し、住宅供給開発委員会の有する公営住宅の管理・運営権を付与されているが、新たに財産を取得したり、余剰金を投資したり、管理規則等の下位法規も制定できる。そして、この会議体は、6名ないし30名（当時）の評議員および選挙された国会議員で構成され、議長任命権は国会議員にあるとともに、議長は必ず国会議員でなければならない。この会議体の運営が不適切である場合は、国土開発大臣 (the Minister for National Development) は別に一定期間別の運営者を任命できる。このようにみえてくると、この会議体

は確かに住民の意思を国政に反映させる場ではあるが、他方、住民組織にまで国会議員（しかもその大半またはすべてはPAPの議員）が指導性を発揮し、日常的にある意味で反対意見を摘み取り、来たるべき選挙に有利になるような事実上の選挙運動を行える場としての役割を果たしているのである<sup>20</sup>。

以上、ここでは、主に選挙制度とこれを支える住民組織についてみてきた。その結果は、まず、独立直後の混乱した政治状況の下で、野党が政治戦略のまずさもあって大衆の支持を失ってきたこと、同時に、社会のすみずみまで日常的にAPAの選挙政治活動を支える住民組織がはりめぐらされているということ（相互監視システムと上意下達システム）、軟性憲法（通常法律改正手続きで憲法改正が可能である）の“利点”を活用するように、その時々で与党PAPに有利な選挙制度を制定してきたこと、経済の高度成長を実現させたり一政権には、この面での大衆支持基盤を拡大させる政策判断の適格性があったこと等を指摘しておくことができるであろう。

### Ⅲ 権力分立制のあり方

#### 1. 外見的立憲主義型権力分立制

シンガポール憲法によれば、統治機構については一応権力分立制が採用されている。すなわち、立法権は大統領と国会で構成される立法府に付与され（憲法第6章「立法府」参照）、行政権は大統領に帰属し（憲法第2章「行政機関」参照）、司法権は、最高裁判所および法律の定める下級裁判所に属する（憲法第8章「司法府」参照）。立法権が国会のみでなく大統領にも帰属する旨規定されているが、具体的権限は法律発効のための署名権限のみである。しかしながら、こうした権力分立制も、制度上、強力な権限を有する「大統領制」によって制約され（ただし、1991年憲法改正法第5号によって改正された公選制による「大統領制」は97年現在実施されていない）、「破壊活動に対する

特別権限および緊急権」(憲法第12章)によって、非常事態時には事実上憲法が停止され、平時にあっても基本的人権に多くの「法律の留保」が付されていることを考慮すると、真正の立憲主義とは言えないように思われる。加えて、後述するように、国家機関のすべてがPAPの1党支配体制下にある現状では、その現実の運用にあっても「外見性」が著しいものと評しえよう。そこで、以下においては、立法機関の構造と運用をまず分析し、次いで、行政機関の構成とその運用を検討することにした。

## 2. 立法機関の構造とその運用

シンガポールの立法機関は、一院制の国会であり、定員は国会議員選挙法により定められている(1997年現在の定数は83)。1997年1月総選挙では、与党PAPが81議席を得て圧勝したことはすでに述べたが、野党議員は、総選挙で当選したのは労働者党、人民党の各1名計2名であり、上記選挙法の規定により野党の獲得議席が2議席にとどまったために追加で1議席与えられ、最も得票率の高かった野党候補として労働者党書記長のJ・B・ジャラトナム氏が議員資格を得たにすぎない<sup>(2)</sup>。

国会が一院制でしかも与党の圧倒的優位の下では、国会の構造やその運用のあり方を問題とすること自体はさほど重要ではないとも思われるが、ここではさらに、委員会制の実態にもふれておきたい。

まず、国会内に2種類の異なった性格の委員会がおかれている。すなわち、議員規則によって設置された委員会と、PAPにより設置された委員会である。前者が、立憲主義においてみられる通常の委員会であり、政党政治が中心の現代においては、この委員会審議において与野党の論議が期待されているのであるが、与党1党支配体制の下では、この通常の委員会もその本来の機能を果たしうるかどうかははなはだ疑わしい。このことに加えて、後者の与党議会委員会(the Government Parliamentary Committees)は、院内に設置されたPAPの機関のひとつである。政党の機関が議会内に正式な機関とし



て設置されているのはどういう意図、目的があるのであろうか。ゴーン・チョク・トン第1副首相(当時、現首相)によると、その理由は、(1)1党支配体制の議会においてはよりいっそう多くの議員の参加が必要であること、(2)大衆は世論吸収パネルシステム(the Resource Panels)を通じて意見等を国会に反映できること、(3)かくて、21世紀に向けてシンガポールのデモクラシー体制を強化できること、にあるという。この委員会は、現在九つの委員会があるが((1)通信・情報委員会、(2)コミュニティ開発委員会、(3)国防・外交委員会、(4)教育委員会、(5)財政・貿易・産業委員会、(6)保健・環境委員会、(7)家政委員会、(8)労働委員会、(9)全国開発・住宅委員会の九つ)、それぞれ5人の陣笠議員で構成され、そのうち年長者が委員長を努める。各委員会は関連の法案を審議し、このシステムのなかで、若年の陣笠議員が議員としての研鑽を積んでいくことが期待されているといわれている。こうしたシステムは、ほとんどPAP1党支配の下では不可避とはいえ、憲法上の要請に基づくものではなく、政府の運用によって適宜設置されたものである。

さらには、多民族国家シンガポールが、マレー人、インド人などの民族的少数者の意見をどのように国政の場に反映させるかは、重大な関心事である。そこで、法律が少数者に不利、あるいは差別となるかどうかを審査する機関として「少数者の権利保護のための大統領諮問会議」(the Presidential Council for Minority Right)が設置されている。同会議は、1966年の憲法委員会報告書の提言に基づき、73年の憲法改正法によって成立したものである<sup>(2)</sup>。同会議は、3年任期の議長、10名以下の終身評議員、10名以下の3年任期の評議員によって構成される。同評議会の職務は、一般的職務と個別的職務の二つに大別されるといわれる。まず、一般的職務としては、国会、政府から付託を受けて、国民の民族的・宗教的コミュニティの人に影響を与える政策について不利益取扱いになるか否かを審査し報告するものであり(憲法第76条)、個別的職務としては、国会で審議中の法案が「差別的手段」を含んでいるか否かを判定し、もし仮にこうした要素が含まれていた場合には国会に対し、同法案の修正を求めることである(憲法第77条)。同じことは、い

わゆる委任立法についても妥当する。法案は、同会議の肯定的意見を受けて大統領により同意されれば成立するが、反対の旨の報告を受けたときは、再修正して同会議に提出し、再審査を受けて肯定的意見を受けるか、反対意見を受けたままで国会で3分の2の多数で議決するか（いずれの場合も最終的には大統領の同意が必要）のいずれかでなければ、法律として成立しないことになっている。この制度は、一院制の欠陥を補うもの、あるいはフランスの憲法院の制度に類似し一種の違憲審査制としての機能を果たしていると思われる<sup>(23)</sup>。

こうした機関は、本来であれば、野党勢力をも加えた形の構成になるべきであるが、一応は少数者の利益保護のシステムとして考えられるため、「民主化」政策の実現の一端として評価されうるであろう。

## IV 行政府の構造

### 1. 公選大統領制の可能性

すでに述べたように1991年憲法改正法第5号によって公選大統領制が導入され、大統領選挙法（the Presidential Election Act, 1991）も制定されているが、実際の大統領選挙はまだ行われていない。91年総選挙の結果PAPは61%の得票率であったが、80年総選挙のときに同党が獲得した77.7%の高い得票率からするとその退潮傾向が顕著であり、この結果を受けてリー・クアン・ユー首相は上級相に移り、新首相にゴー・チョク・トン第1副首相が就任した。こうした動向から、すでに指摘したように、この公選大統領職には、リー・クアン・ユー元首相がPAPの1党支配体制の完成として、あるいは、退潮傾向にあるPAPの失地を回復する最終策として、リー体制を完成させるため、自ら就任するため創設したとする見方が強まった<sup>(24)</sup>。この大統領職は、任期6年（憲法第20条）で、きわめて広大な権限を有する。そし

て特に問題となるのは、それまで首相が有していた権限との関係である。すなわち、憲法によって付与された「裁量的権限」の多くは首相のそれと競合するが、実際には首相権限に優位し、例えば、憲法第21条の規定するような大統領の権限も内閣総理大臣の助言が必要であるとする現行憲法の諸原則は、実質的にみてもいずれ死文化するであろうと予想されている<sup>25)</sup>。

## 2. 現行行政府の構造

シンガポールの立法府と行政府との関係では、外見上はいわゆる議院内閣制がとられている。すなわち、首相および閣僚は、国会議員のなかから大統領によって任命され（憲法第25条）、内閣は国会に対して連帯して責任を負う（同第24条）。ただし、国会の内閣不信任決議権や、首相の国会解散権は明文をもっては規定されておらず、これらはいずれも首相の助言に基づく大統領の裁量的決定権となっている（同第26条）。したがって、前述のいわゆる公選大統領制が実現されるまでは、大統領の職は名目的・儀礼的な地位にとどまり、実際には、首相の権限がきわめて強いものとなっている。その特徴は「絶対的な行動権力<sup>26)</sup>」とも言われている。すなわち、(1)人民行動党が国会のほぼ全議席を独占しつづけ、政治過程から前述したように野党や他の社会的諸団体を排除して立法府を独占すること、(2)政権党の人民行動党が、政府と官僚、統治行政組織の両面で融合・一体化することによって行政府が、強大な行政権を保持・行使することが可能な体制となっていることである。しかも、人民行動党の統治が、党組織ではなく、政府の行政組織を通じて行われることが、行政権力をさらに強大にさせる要因となっていることである。こうした体制では、人民行動党の政府や官僚が政策を立案すれば、それはただちに法律化され、あとはただそれをどう実施するかの「行政」のレヴェルの問題となるといわれる。狭い国土に張りめぐらされた官僚システムと党組織が一体となったこの体制は、「行政国家」と呼ばれるともいわれている<sup>27)</sup>。

ところで、シンガポールの地域組織については、ほぼ選挙区ごとに人民行

動党の支部委員会と政府地域機関がおかれていることはすでに述べてきたが、この両機関のメンバーの重複度はきわめて高いといわれる<sup>(28)</sup>。そして、こうした下部の地域組織の最上位に位置する人民行動党の権力構造をみると18名の中央執行委員がおかれ、彼らはほぼ例外なく政府閣僚のメンバーとなっており、その下に幹部党員と一般党員が位置づけられている。しかも、これらの幹部党員特に中央執行委員メンバーのなかでは、リー・クアン・ユーを除く全員が官僚の出身であり、官僚組織のピラミット形がそっくりそのまま党組織のピラミット形とオーバーラップするという特異な構造を有している。これらは例えていえば、党組織がそっくり官僚組織にとって代わったあるいはその逆のものとも言うるのであろう。

他方で、シンガポールの中央行政組織をみると、内閣の下に1府14省（総理府、大蔵省、司法省、内務省、国防省、社会開発省、教育省、保健省、環境省、労働省、国家開発省、情報芸術省、運輸通信省、通商産業省）がおかれており、各々の省には、大臣、国务大臣、政務次官、事務次官、事務次官補、局長の順でピラミット形の官職があるが<sup>(29)</sup>、これらのうち、多くの事務次官（官僚のトップ）は同時に準政府機関ともいべき特殊法人（statutory boards）や外局としての「庁」（department）の役員や長官を兼務しているのである<sup>(30)</sup>。

## V 基本的自由と制約立法

### 1. 憲法の定める基本的自由

憲法第4章は基本的自由（Fundamental Liberties）について第9条から第16条の8カ条にわたって定めている。すなわち、「人身の自由」（第9条）、「奴隷制度及び強制労働の禁止」（第10条）、「遡及処罰及び二重処罰の禁止」（第11条）、「平等」（第12条）、「追放の禁止及び移転の自由」（第13条）、「言

論、集会、結社の自由」(第14条)、「信教の自由」(第15条)、「教育の権利」(第16条)が定められているが、これらの権利は、「法律の留保」(例えば第9条、第10条、第15条など)と「国家の安全」の下での制約に服する(例えば、第13条、第14条)。もともと、これらの該当条文上の明文の制約に服する他に、いわゆる破壊活動防止の特別権限や国家緊急権の発動の下に制約されるという全体として大きな制約が付されていることに注意しなければならない。

## 2. いわゆる治安立法体系

上記のような憲法規定の下で、多数のいわゆる治安立法がある。まず、1964年以來の非常事態および国内治安立法の系譜がある。66年には、野党・法曹会の強い反対を押し切って規制強化のために、新聞・出版法、国会議員選挙法、弁護士法を改正した。これらの法律によって政府批判の新聞・雑誌の輸入や発行、販売・所持が禁止され、国会議員の特権を乱用した議員に対する処罰を強化し、弁護士資格の停止、喪失について規定した。

また、すでにみたとおり、憲法には財産権の保障規定はないが、1961年には土地収用法を施行して大規模な公営住宅の建設を可能とした。すなわち、同法によれば、住宅用地、工業用地、商業用地を政府が強制的に取得しうることとしたのである。

## おわりに

シンガポールの政治体制を、その成立、構造、メカニズム、権力構造について検討した結果、ASEAN諸国に共通する「開発体制」と異なるシンガポールの特徴を岩崎は次のとおり指摘している。すなわち、(1)政党(人民行動党)が権力の中核にあること、したがって、形式的には「議会制民主主義」

が維持されているが、その政治構造は「民主的」側面よりも「権威主義的」側面が多く現れていること、(2)国家主導型開発であること、(3)開発パターンが外資依存でありながら、政治的「自立」性を維持していること、(4)開発体制の成果の分配が英語教育集団である特権的受益層に集中していること、の4点をあげている<sup>(31)</sup>。

また、シンガポールの憲法制度を「民主化」の視点から考察した山内は、その価値序列には、「第1順位 経済発展」、「第2順位 1党支配」、「第3順位 民主化」の序列がみられるとする<sup>(32)</sup>。

さらには、シンガポールの政治史、経済史を詳細に跡づけた竹下によれば、1990年代の課題として、これまでの経済発展を支えてきた人民行動党の支持層や官僚群も変質し、「西欧化」を志向する国民意識との間でずれが生じてきており、新たな「国家理念」の模索が開始されているが、その理念の基本は、「社会の西欧化を阻止し、アジア的性格を保持すること」であり、その行く末は必ずしも明らかではないとみているようである<sup>(33)</sup>。

ところで、先にみたように1997年1月の総選挙は与党人民行動党が圧勝し、しかも、得票率を前回より4%上回った。そして、この選挙結果を受けて、ゴ・チョク・トン首相他主要閣僚は留任し、ゴ首相は、議員の任期(5年)いっぱいまで次の総選挙を実施しない方針を示した<sup>(34)</sup>。未だ実施されない「公選大統領」制を「民主化」の一環とみる見解もあるが、今後この制度がいつ実施されるかがひとつの大きな画期となることはまちがいなさそうである。

注(1) 安田信之『ASEAN法』日本評論社、1996年、113ページ。

(2) 黄杉華・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)』井村文化事業社、1988年、25ページ。

(3) その正式名称は、the Sabah, Sarawak, and Singapore (State Constitutions) Order in Council [1963] 2 U. K. L. 2656 (No. 1493) であり、法的には、イギリスの枢密院令によって効力を付与されたのである。

- (4) 竹下秀邦『シンガポール——リー・クアンユウの時代』アジア経済研究所, 1995年, 213~214ページ。
- (5) 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) 98~99ページ。
- (6) S. Jayakumar, "The Singapore Constitution and the United States Constitution," in L. W. Beer, ed., *Constitutionalism in Asia: Asian Views of the American Influence*, University of California Press, 1979, p.182/ローレンス・ビーア編, 佐藤功監訳『アジアの憲法制度——アメリカの影響に対するアジア的対応』学陽書房, 1981年, 238ページ/竹下『シンガポール……』289ページ。
- (7) ローレンス・ビーア編, 佐藤功監訳『アジアの憲法制度……』243ページ。
- (8) この間の簡略な改正事項の指摘については, Ahmad. Ibrahim and Jacqueline M. Ross, "Singapore Chronology to 1987," in Pearzury, *The Constitution of the Countries of the World*, Vol. IX, Singapore, pp. vi~viii 参照。また, 1988~91年の簡略な改正事項の指摘については, 同書中の, Joseph Devamithran の解説 (pp. ix~x) を参照。
- (9) Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act, 1991, No. 5 of 1991, *Government Gazette*, Friday, January 25, 1991, No. 3, pp. 103-147. なお, この改正に基づき「大統領選挙法」(The Presidential Election Act 1991) が制定されている。 *Government Gazette*, Friday, August 16, 1991, No. 29.
- (10) 竹下秀邦『シンガポール……』446ページ。
- (11) Constitution of the Republic of Singapore (Amendment No. 2) Act 1993, No. 17 of 1993, *Government Gazette*, Friday, June 11, 1993, No. 18
- (12) Constitution of the Republic of Singapore (Amendment No. 2) Act 1994, No.17 of 1994, *Government Gazette*, Friday, September 23, 1994, No. 14, pp. 124-142.
- (13) Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1995, No. 7 of 1995, *Government Gazette*, Friday, March 24, 1995, No. 7, pp. 210-213.
- (14) 竹下秀邦『シンガポール……』のなかの「第7部 1990年代の展望」参照。なお, 「民主化」要求への対応の視点については, 山内幸雄「民主化の中のシンガポール憲法」(『研究年報社会科学研究』山梨学院大学, 第10号, 1992年) 1ページ以下も詳しく論じている。
- (15) 田村宏嗣「与党圧勝の影に“必勝法”」(『朝日新聞』1997年1月6日朝刊)。
- (16) 木村陸男「シンガポール」(『世界の議会⑨アジア〔II〕』ぎょうせい, 1983年) 133ページ以下を参照にまとめた。
- (17) 同上論文, 133ページ。
- (18) Kevin Tan Yew Lee, "Parliament and the Making of Law in Singapore," in

Walter Woon (ed.), *The Singapore Legal System Longman*, 1989, p. 62.

(19) *ibid.*, p. 65.

(20) 同旨, 山内幸雄「民主化の中の……」26ページ参照。

(21) 『朝日新聞』1997年1月28日朝刊。

(22) その経緯については, 野畑健太郎「シンガポール憲法における『大統領諮問会議』規定の成立をめぐる」(『早稲田政治公法研究』第21号, 1987年) 65ページ以下に詳しい。

(23) 安田信之『ASEAN法』119ページは, 独立当時から第二院の設置が課題であり, この評議会の設置が, 当時の最高裁判所首席判事を議長とする委員会の報告書に基づいていることから, 「第二院として機能しているといえよう」と評価する。また, 山内幸雄「民主化の中の……」30ページは, この役割に加えて「一種の違憲審査権」の機能を果たしているとする。

(24) 竹下秀邦「シンガポール……」446ページ。

(25) 山内幸雄「民主化の中の……」44ページ。

(26) 岩崎育夫「シンガポールの……」110ページ。

(27) いわゆる「行政国家」の用語は, ヨーロッパ大陸諸国の公法用語では, 行政裁判所制度(行政制度)を有する制度をいうが, この他にも, 三権のうち相対的に行政権の強い統治システムを呼称する場合もある。それにしても, この用語は, なお, 欧米先進国の統治組織の比較において一定の意義を有するのであるが, シンガポールのかかる統治機構の特徴は, 他に類例をみないものであり, 「開発行政国家」等の異なった命名を付して区別する必要がある。

(28) 岩崎育夫「シンガポールの……」111ページ。

(29) 中邨章・小池治『シンガポールの行政』総務庁長官官房企画課, 1994年, 19～20ページ参照。

(30) 主な特殊法人(1993年7月現在)については, 同上書, 26ページ参照。また, こうした兼任の一例については, 岩崎育夫「シンガポールの……」116ページの図参照。

(31) 岩崎育夫「シンガポールの……」119～125ページ。

(32) 山内幸雄「民主化の中の……」3ページ。

(33) 竹下秀邦「シンガポール……」503～508ページ。

(34) 『朝日新聞』1997年1月26日朝刊。