

【論文の要約】

氏名：野畑 健太郎

論文題名：シンガポール憲法史

[本論文の構成]

◆本論文は、全体を4部9章（序章を含む）構成とし、まず序章において、シンガポール憲法考察の意義とその方法を提示する。そうしてシンガポール憲法史を4期（4部）に分けて、第1部：イギリスからの独立準備期における憲法体制、第2部：マレーシア「シンガポール州」期における憲法体制、第3部：分離・独立直後の独立国家建設期における憲法体制、第4部：PAP政権の確立・安定期における憲法体制とし、各時期（段階）における憲法体制への「憲法政治学」的考察を行う。

そのような区分をした上で、第1部では、イギリス的議会・内閣制の導入から「シンガポール自治州憲法」の成立（第1章）について考察する。ここでは、宗主国イギリスからの独立へ向けての自治訓練期に当たる「レンデル憲法」（イギリス内閣制的要素が反映された統治機構に関する統治法）、イギリス連合王国内の自治州時代における「シンガポール自治州憲法」（イギリス型議院内閣制を導入した統治法）の構造とその意義を明らかにする。

第2部では、「シンガポール州憲法」の成立と議院内閣制の基盤強化（第2章）について考察する。ここでは、「シンガポール自治州憲法」が導入したイギリス型議院内閣制を継承し、統治機構を定める「シンガポール州憲法」に盛り込まれた議会（・議員の地位）と政党との結びつきに言及する政党条項（当選後における所属政党の変更が議員資格の喪失を伴う旨を定める規定）に焦点を合わせて、当該規定をPAP政府当局者がシンガポール州憲法に挿入した意図・経緯、その背景・事情、当該規定の意義等を解明する。

第3部では、まず、分離・独立後における「憲法典」の整備と独立国家の建設（第3章）について考察する。ここでは、「立憲主義」（権力制限）に拘泥するアプローチに対する問題提起を行った後、(1)新憲法（典）の不制定、(2)シンガポール共和国独立法（1965年）によるマレーシア憲法規定の準用、(3)シンガポール憲法の「軟性憲法」化、(4)大統領令による成文憲法の修正、(5)「リプリント」による憲法典の整備、(6)「1966年リプリント憲法典」における人権規定等の欠如等、“近代立憲主義”に馴染まない憲法現象の中身を明らかにし、各現象への考察を試みる。また、ここにおいて、1969年の憲法改正により成立した憲法「第2A部 司法部」が示したシンガポールの司法制度を明らかにする。

次に、マイノリティ（マレー人）差別立法を抑止する憲法体制の構築（第4章）について考察する。ここでは、マイノリティ差別立法を抑制する憲法制度の創設について、その背景にあるシンガポールの特殊事情を明らかにし、当該制度創設をめぐる「1966年の憲法委員会報告書」の提言内容とその問題点、PAP政府が採用した「大統領諮問会議」制（1969年）の内容とその問題点、「大統領諮問会議」を改良した「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」（1973年）の意義とその課題等を明らかにする。

さらに、「政党国家」的条項の作用と議会制の安定化に資する憲法体制（第5章）について考察する。ここでは、「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定についての憲法理論的検討を行い、シンガポール憲法における当該規定存続の意義を解明する。さらに、アジア諸国の中で「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定を有する国の法制度として、2007年タイ王国憲法106条とわが国の国会法109条の2（・公職選挙法99条の2）を取り上げて、それぞれの規定の特徴や意義、シンガポール憲法の当該規定との異同等を明らかにする。

第4部では、「近代立憲主義」的憲法典の成立とその展開（第6章）について考察する。ここでは、

PAP一党支配の定着段階に成立し、マレーシア憲法の「基本的自由」規定、国家緊急権規定等が条文化された「1980年リプリント憲法典」について、(1)国家主権の憲法的保護規定の導入、(2)シンガポール憲法を「硬性憲法」化する規定の導入、(3)「憲法の最高法規」規定の創設、(4)マレーシア憲法の「基本的自由」規定の成文憲法化、(5)当該憲法典が定める統治機構とその特徴を明らかにする。また、立憲主義・民主主義的方向に沿う現象として、憲法への複数政党制的要素の導入を意味する(1)「非選挙区議員」制および(2)「指名議員」制の導入を取り上げて、それらへの考察を試みる。

次に、グループ代表選挙区制の成立とその展開（第7章）について考察する。ここでは、「グループ代表選挙区」制 — 華人有権者、とりわけ種族対立の経験のない若い華人有権者が、種族、言語、宗教、慣習等の面でより親近感をもつ華人候補者の方を選びがちという傾向を憂慮した故リー・クアンユー元首相によって導入されたといわれる選挙区制 — について、当該制度創設の意図・背景、当該制度の仕組み、当該制度に関する憲法論上の問題点、当該制度の意義と課題等を明らかにする。

さらに、公選大統領制の成立とその展開（第8章）について考察する。ここでは、PAP政権が長期体制化の段階において憲法制度化された公選大統領制について、公選大統領制導入の意図・背景、制度の意義・特徴等を解明し、大統領選挙の実態、結果等を明らかにする。また、ここにおいて、シンガポール公選大統領制の前身である議会選挙型大統領制との違いを解明し、また、フランス第5共和制大統領制との違いを明らかにする。

本論文は、以上に述べた視点から、国家建設途上で現れた特徴的な憲法体制が、独立国家化におけるその時々の「現実」ないし国情と深くかかわっているという面を重視し、考察の対象となる憲法体制が独立国家建設途上国にとって必然的な憲法体制である点の考慮を促す「憲法政治学」の立場に立って、シンガポールの憲法史を考察するものである。

[本論文の目次]

まえがき

序章 シンガポール憲法と国家建設

第1部 イギリスからの独立準備期における憲法体制

第1章 イギリス的議会・内閣制の導入から「シンガポール自治州憲法」の成立へ

はじめに

一 「立法評議会」の成立と議会制の始動

1 イギリス直轄植民地化

2 立法評議会の成立と選挙・議会制の始動

二 「レンデル憲法」の成立とイギリス型内閣制の導入

1 レンデル委員会の設置

2 シンガポール統治機構の改革案と「レンデル憲法」の成立

三 「シンガポール自治州憲法」の成立とイギリス型議院内閣制の導入

1 立法議会議員選挙の施行と立法議会の成立

2 ロンドン制憲会議と「シンガポール自治州憲法」の成立

3 「シンガポール自治州憲法」の発効とイギリス型議院内閣制の基盤成立

おわりに

第2部 マレーシア「シンガポール州」期における憲法体制

第2章 「シンガポール州憲法」の成立と議院内閣制の基盤強化

はじめに

一 マレーシアへの加入と「シンガポール州憲法」の成立

1 マラヤ連邦との合併の背景とその経緯

2 「シンガポール州憲法」の成立とその統治構造の特徴

- 3 「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備と議院内閣制の基盤強化
 - 二 「シンガポール州憲法」への政党条項の編入と議院内閣制の変質
 - 1 政党条項の内容と編入に至る経緯
 - 2 政党条項の編入と議院内閣制の変質
- おわりに — 分離・独立への成り行き —

第3部 分離・独立直後の独立国家建設期における憲法体制

第3章 分離・独立後における「憲法典」の整備と独立国家の建設

- はじめに — 「立憲主義」的視点からのアプローチへの問題提起 —
- 一 憲法(典)の不制定とマレーシア憲法規定(人権規定等)の準用
 - 1 新憲法(典)の不制定とその背景・事情
 - 2 「シンガポール共和国独立法」の成立とマレーシア憲法規定の準用
 - 二 国会制定法と大統領令による憲法典の整備
 - 1 「憲法(改正)法」による旧憲法典の修正と憲法の「軟性憲法」化
 - 2 大統領令による憲法修正と市民権規定の変更
 - 三 「リプリント憲法典」の成立とその展開
 - 1 「1966年リプリント憲法典」の成立とその意義
 - 2 「1966年リプリント憲法典」上の統治機構の概要
 - 四 司法権に関する憲法規定の成立
 - 1 シンガポール憲法第2A部「司法部」の成立
 - 2 憲法「第2A部 司法部」に見るシンガポールの司法制度
- おわりに

第4章 マイノリティ(マレー人)差別立法を抑止する憲法体制の構築

- はじめに
- 一 マレー人の憲法上の地位とその利益保護
 - 1 シンガポール憲法におけるマレー人の地位とその保護
 - 2 マレー人の利益保護に配慮する多民族主義的国家建設の要請
 - 二 立法(過程)におけるマイノリティの権利保障制度の創設
 - 1 シンガポール憲法におけるマイノリティ(マレー人)の利益保護の要請
 - 2 マイノリティの権利保障のあり方と1966年憲法委員会の提言
 - 3 「大統領諮問会議」の創設とその立法審査機能をめぐる問題点
 - 4 「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項の成立
 - 5 「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項の内容とその意義
- おわりに

第5章 「政党国家」的条項の作用と議会制の安定化を期待する憲法体制

- はじめに
- 一 「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定の憲法論的意義
 - 1 「大衆政党」の登場と議会制の変質
 - 2 政党国家的民主制の帰結としての「議員の党籍離脱と議席の喪失」
 - 二 シンガポール憲法における「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定存置の意義
 - 1 議会制の安定化とPAP支配体制の確立
 - 2 一党制をめぐる論理とPAP一党支配体制確立の意義
 - 三 「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定をめぐるアジア諸国の法制度
 - 1 タイ王国憲法(2007年)における「議員の党籍離脱と議席の喪失」(106条)規定について
 - 2 日本の法律(国会法・公職選挙法)における「党籍離脱」(政党間移動の制限)に関する規定について

おわりに

第4部 P A P政権の確立・安定期における憲法体制

第6章 「近代立憲主義」的憲法典の成立とその展開

はじめに

一 「近代立憲主義」的憲法典の成立

- 1 国家主権の憲法的保護
- 2 シンガポール憲法の「硬性憲法」化
- 3 「1980年リプリント憲法典」における「憲法の最高法規」規定の創設
- 4 「1980年リプリント憲法典」における自由・人権保障の成文化
- 5 「1980年リプリント憲法典」が定める統治機構とその特徴

二 「近代立憲主義」的憲法典の展開

- 1 憲法への複数政党制的要素の導入
- 2 国会内に一定数の野党議員を確保する憲法制度の創設

おわりに

第7章 グループ代表選挙区制の成立とその展開

はじめに

一 シンガポールの選挙区制とその変遷

- 1 シンガポールの選挙区制
- 2 グループ代表選挙区制の導入とその背景

二 グループ代表選挙区制の成立とその仕組み

- 1 1988年の憲法改正とグループ代表選挙区制の成立
- 2 グループ代表選挙区制の仕組みと憲法論的意義

三 選挙区制の変遷とグループ代表選挙区制の展開

- 1 総選挙における「グループ代表選挙区」選挙の導入と1988年総選挙の結果
- 2 グループ代表選挙区の拡張と1997年以降の総選挙結果
- 3 グループ代表選挙区制の拡張と憲法論上の問題

おわりに

第8章 公選大統領制の成立とその展開

はじめに

一 議会選挙型大統領の成立とその展開

- 1 議会選挙型大統領の成立
- 2 議会選挙型大統領の権限とその意義

二 公選大統領制の成立とその展開

- 1 公選大統領制案の出現とその背景
- 2 公選大統領制の仕組みとその変質

おわりに — 公選大統領制の特徴とその意義 —

終章 結語

あとがき

[本論文の内容]

◆以下、各項目について、脚注等を略して詳説する。

まえがき

本論文は、シンガポールがイギリスからの独立、マレーシア（連邦）への加入、マレーシアから分離・独立後の独立国家建設過程の中で現れたシンガポールに特徴的な憲法現象の解明を考察の眼目とし、国家建設の過程でシンガポールの特殊事情を背景にして漸進的に整備されていった憲法体制とその基盤をなす憲法（典）の中身を直接の考察対象とする。

筆者がシンガポール憲法に関心を持つようになった直接のきっかけは、早稲田大学大学院政治学研究科（憲法専修）修士課程に在学中（1970年代初め）、シンガポールの不可解な憲法典・憲法規定に出会ったことによる。不可解と感じたのは、マレーシアからの分離・独立（1965年）後出来上がった1966年の「憲法典」には、「シンガポール憲法のリプリント」という名称が付され、当該「憲法典」には、自由・人権規定、つまり人権宣言が存在せず、また「軟性憲法」的改憲手続を定める規定が存在するという、まさに近代立憲主義的憲法に否定的な現象が現れていたからである。他方、議会制の経験が浅いはずのシンガポールにおいて、G・ライブホルツのいう「政党国家的民主制の論理的帰結」を具現したかのような憲法現象、つまり“議員の党籍離脱と議員資格の喪失”を定める憲法規定が存在したからにはほかならない。

大学院在学当時の筆者の非西洋諸国憲法に接近するための視点は、（憲法学の“常識”ともいえる）「立憲主義」（政治権力の制限、制限政府）的視点の域を出るものではなかったし、また、西欧の政党国家的憲法現実を実定化したかのような憲法規定の理解において、当該規定を成り立たせている土壌・風土や規定成立の背景にある特殊事情を視野に入れるというものでもなかった。“そのような視点”から、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情下における一国の憲法体制に接近する場合には、当該憲法体制が現出する不可解性について、その解明結果が単純で皮相的なものに止まってしまうことになりかねない。すなわち、“そのような視点”からシンガポール憲法に接近する場合には、シンガポール憲法における近代立憲主義に否定的な要素を見出して、近代（立憲主義的）憲法としての未成熟をいい、いわゆる“外見的立憲主義”として、否定的、批判的な評価を下すことに止まり、その一方で、「政党国家的民主制」的規定については、成立背景にある特殊事情への十分な考慮を欠いたまま“民主制”にかかわる面を肯定的、好意的に述べるという、皮相的かつ単純な考察結果を招くことにもなるであろう。

その後、大学院修士課程在学中、シンガポール共和国南洋大学大学院（政府興行行政学系）に留学する機会を得ることが出来た。2年間の現地留学を経て、まず、憲法規定の背景・基礎にある風土・文化は、「政党国家的民主制」を指向するヨーロッパの政党国家的風土・文化とは“似て非なるもの”であり、それが、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情、憲法体制の構築・整備の背景にある特殊事情にもかかわるものであることに気づかされた。

憲法と政治の関係に注目する「憲法政治学」の視点から見ると、シンガポールの憲法体制構築・整備過程における憲法と政治の関係については、その発展段階に合わせて「法のための政治」の現象と「政治のための法」の現象が現れることになる。したがって、「政治のための法」を基調とするいわゆる“外見的立憲主義”的制度にしても、独立国家としての自律的条件が整備されていない国の国家建設過程においては“必然性”をもっている場合があることになる。独立国家化の本質とそれに対応する国情を無視して近代立憲主義的視点に拘泥しすぎると、近代立憲主義に否定的な特徴を有する一国の憲法制度が、実はその国にとって必然的な制度で、厳しい現実を写し出しているという本質的な面を等閑視することになってしまうであろう。

そもそも、権力者による権力の濫用の抑制を「立憲主義」と呼ぶならば、立憲主義の前提となっていることとは、国家統治を可能とする政治権力の存在にほかならない。シンガポールの独立国家建設過程における憲法体制の構築過程は、立憲主義の前提にある政治権力の確立に向かう段階であった。この点は重要であり、等閑視してはならないと考える。特に分離・独立後というのは、支配体制・政治権力が確立していない段階における一種の非常事態下という状況を意味するものでもある。支配体制・政治権力が確立していない段階において、しかも緊急事態化下において、近代立憲主義における政

治権力制限の要請に応えうる視座に立って独立国家建設を推進するのは、極めて困難なことであろう。分離・独立後のシンガポールには、そのような視座からの憲法体制の構築・整備は無理だといわざるをえない事情があったといえる。本論文におけるシンガポールに特徴的な憲法現象の解明によって、そのことが裏付けられることになる。

序章 シンガポール憲法と国家建設

シンガポールは、第二次大戦後、イギリスの直轄植民地の地位を経て、1959年6月3日にイギリス連合王国内の自治州となり、1963年9月16日にマラヤ連邦と合併してマレーシアを結成し、イギリスからの独立を達成した。その2年後の1965年8月9日にマレーシアから分離し、シンガポール共和国として独立した。

シンガポール共和国、通称シンガポールは、東南アジアのマレー半島南端に隣接するシンガポール島と周辺の島嶼を領土とする都市国家である。国土面積は、約710平方キロメートルで、東京23区(約716平方キロメートル)とほぼ同じである。人口は、2013年9月現在、約547万人(うちシンガポール人・永住者は387万人)。人口のうち、中国系(つまり華人)が74%、マレー系が13%、インド系が9%、その他が3%で、東南アジアを代表する世界都市でもある。熱帯海洋性気候で、東南アジアのほぼ中心、赤道直下の北緯1度17分、東経103度51分に位置する。北のマレー半島(マレーシア)とはジョホール水道(海峡)で隔てられている。

シンガポールの国土面積は、世界(201ヶ国中)180位、人口密度は世界第1位(2014年)である。このような天然資源に恵まれていない狭小な国土という不利な立地条件の下で、マレーシアからの「追放」・独立(1965年)という危機的状況から国家建設を遂行し、国家的独立と経済的自立を達成した。すなわち、分離・独立から50年足らずの2014年には、シンガポールの“1人当たり”名目国内総生産(GDP)は、約56,000USドルで世界第9位(2014年)、アジアで第1位の経済大国となっている。

マレーシアからの「追放」・独立という危機的状況においては、急速で効率的な国家的独立、「国民国家」建設を達成する方途として、多民族主義・多文化主義を弱体化させ、“一つの文化、一つの言語、一つの共同体”という「国民形成」の方途を選択したとしてもおかしくない状況があった。しかしながら、シンガポールの国家建設は、そのような方向には向かわなかった。

リー・クアンユー(Lee Kuan Yew)に代表されるPAP政府当局者の考え方は、先住民で、エスニック・マイノリティ(少数種族)であるマレー人の保護への配慮を前提とする種族間融和の確保が至上命令であり、それは、政治的安定ひいては国家的独立の達成、「国民国家」建設のための必須条件とされるものであった。国家建設のための統治機構ないし憲法制度として、個人本位の近代人権観に裏づけられた西洋近代的統治機構をそのまま導入すれば、それは選挙のプロセスを経て、マジョリティたる華人の利益に資するものになり、先住民・マイノリティであるマレー人の利益(憲法で利益保護を保障)は、統治システム上、保護の埒外へと追いやられることにもなりえた。そこで、マジョリティたる華人に有利な結果をもたらさうイギリスの統治機構ないし憲法制度の継受・構築を原則としながらも、その導入にあたっては、マイノリティの権利・利益保護を眼目とするユニークな変容が行われた。

他方、分離・独立直後といういわば緊急事態において、緊急法や根本法規の視点(後述)からの憲法体制の整備が進められた。分離・独立直後のシンガポールにおいて、憲法を政治目標達成、ひいては国家建設達成のための手段として活用する現象が現われ、立憲主義の視点からは、立憲主義に否定的な現象が出現した。

権力者による権力の濫用の抑制を「立憲主義」と呼ぶならば、立憲主義には、国家統治を可能とする“政治権力の存在”が前提となっているという見方が可能となる。この見方は、憲法典を単に政治権力を制限・不可能にする装置としてではなく、政治権力の確立を可能にする装置として捉える見方に繋がるものである。つまり、憲法体制の構築・整備が、政治権力の法的制限を眼目とするのではなく、出来あがりつつある体制の補強・確定を志向し、政治権力・支配の確立を眼目とするという視点から行われる過程が存在するという点を示唆するものである。分離・独立後のシンガポール独立国家建設過程における憲法体制構築過程には、この点を裏づけるような憲法現象が現れた。別言すれば、

憲法と政治とのかかわり方に関して、政治の所産としての憲法、政治の目標としての憲法、政治の手段としての憲法といった現象が、分離・独立後のシンガポールに現れた。

このような憲法現象を解明するためには、「憲法政治学」の方法が必要とされることになる。本論文では、憲法の必要性和可能性を政治との関連で検討することを基本的課題とする「憲法政治学」の方法に立脚して、独立国家建設過程におけるシンガポール憲法現象の考察を進めていく。

シンガポールの憲法体制の整備過程において、政治秩序の安定、支配政党の権力確立が実現された段階では、制限政府ないし政治権力の制限の視点が加味される現象が現われた。

シンガポールの憲法体制構築途上、政治権力の確立・安定化の段階、国家建設の成熟段階において、成文憲法上、西洋近代的土壌を基盤に生成した“近代立憲主義”的特徴が徐々に顕現していく。一例を挙げれば、「近代立憲主義」的憲法典の外観を顕在させた1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント（「1980年リプリント憲法典」）の成立がそれである。

その後の国家建設・憲法体制整備の過程においても、政治と憲法とのかかわりは、シンガポールの“特殊”事情を反映して、独特な様相を示していくことになる。すなわち、近代憲法の受容に当たっては「立憲主義」が気にされつつも、シンガポールの“特殊”事情を反映した憲法体制の構築・整備が試みられることになる。より具体的には、マイノリティ・マレー人保護に重点を置く多民族主義、集団の権利保護の視点から形成された憲法体制、つまり、シンガポールの特殊事情を反映した憲法体制が、シンガポール憲法体制の核ないし基盤として保持されることになる。

シンガポールの憲法史は、以下の考察から明らかにされるように、立憲主義における権力制限ないし制限政府の要素、つまり、憲法の機能をもっぱら専制の防止に求める要素が徐々に顕現されつつも、“特殊”シンガポールの憲法体制は堅持されていくという特徴を鮮明にしていく。

第1部 イギリスからの独立準備期における憲法体制

第1章 イギリス的議会・内閣制の導入から「シンガポール自治州憲法」の成立へ

はじめに

シンガポールは、第二次大戦後、イギリスの直轄植民地の地位を経て、1959年にイギリス連合王国内の自治州となり、1963年にマラヤ連邦と合併してマレーシアを結成し、イギリスからの独立を達成した。イギリス連合王国内の自治州に至る時期は、歴史的には、宗主国からの独立へ向けての自治訓練期に当たる。宗主国イギリスの主導によって、直轄植民地時代には「レンデル憲法」が成立し、統治機構にイギリス内閣制的要素が反映されることになった。さらに、イギリス連合王国内の自治州時代には「シンガポール自治州憲法」が成立し、イギリス型議院内閣制が導入され、シンガポール統治機構の基盤が形成された。

一 「立法評議会」の成立と議会制の始動

1 イギリスの直轄植民地化

シンガポールは、第二次大戦終了後しばらくの間イギリス軍政府によって統治された。

1946年3月27日、「シンガポール植民地枢密院令（1946年）」（Singapore Colony Order in Council, 1946）がイギリス女王によって発せられ、4月1日、シンガポールは、単独でイギリスの直轄植民地（Crown Colony）となった。直轄植民地化によって、シンガポール植民地政府の首長とされた総督（Governor）は、植民地統治について、イギリス女王に対してのみ責任を負い、したがって、シンガポールの統治はイギリス本国の植民大臣の統制下に置かれることになった。同時に、シンガポールに民政（Civil Administration）が復活した。

2 立法評議会の成立と選挙・議会制の始動

諮問会議の報告書に基づいて、1947年7月3日、「1947年の立法評議会選挙律令」（Legislative

Council Elections Ordinance, 1947) が制定された。この律令は、シンガポールに4つの選挙区を画定した。すなわち、市区に2つの選挙区（各2議席）を置き、郷村区を1つの選挙区（2議席）とし、さらに、3つの商業会議所を1つの選挙区（各1議席、計3議席）とした。それに基づき、1948年3月20日、シンガポールで最初の選挙が行われた。この選挙に政党が初めて参加し、進歩党(Progressive Party) が3議席を獲得した。1948年4月1日、立法評議会が成立した。

1950年3月21日、立法評議会において、公選議員の数をさらに3議席増やす旨の決議案を可決した。決議案の内容は枢密院令に定められ、それはイギリス女王の批准を受けて、同年12月21日に公布された。1951年2月17日、立法評議会が解散され、同年3月、第2回目の選挙が行われた。この選挙には22名の立候補者が参加して、9つの議席を争った。進歩党からは8名、シンガポール労働党(Singapore Labour Party) からは7名の立候補者があった。選挙の結果、進歩党が6議席、シンガポール労働党が2議席を獲得し、残る1議席は、無所属の立候補者が獲得した。

1951年4月17日、第二期立法評議会が招集された。この立法評議会において、1名の副議長(Vice-President) を非官吏議員のなかから選出する旨の決議がなされた。また、行政会議に参加する議員2名を非官吏公選議員のなかから選出した。選出された2名の議員は、ともに進歩党議員であった。

このように直轄植民地における立法評議会制という議会制の始動は、政党を誕生させ、立法評議会と住民とを繋ぐ選挙制の試みは、公選議員の増加というかたちで示されている。

二 「レンデル憲法」の成立とイギリス型内閣制の導入

1 レンデル委員会の設置

シンガポールの統治機構ないし憲法制度を調査・検討するために設置された委員会は、レンデル委員会をもって嚆矢とする。すなわち、1953年7月21日、総督ジョン・ニコル卿(Sir John Nicoll) は、ジョージ・レンデル卿(Sir George Rendel) を委員長とする委員会を設置し、このいわゆる「レンデル委員会」にシンガポール植民地の統治機構ないし憲法制度を調査・検討する任務を委嘱した。

2 シンガポール統治機構の改革案と「レンデル憲法」の成立

レンデル委員会は、シンガポールの統治機構を調査・検討し(1953年11月6日—1954年2月22日)、統治機構改革のためにいくつかの提案を行った。

そこでは、行政会議に替えて内閣に相当する大臣会議を創設し、「イギリス議院内閣制のいわば支柱ともいべき重要な原則」である「大臣の連帯責任の原則」を重視するイギリス内閣制的要素を、シンガポールの統治機構に反映させる提案が行われた。また、総督と多数党党首の権限関係を制度化し、(イギリス女王の名代である)総督は、大臣会議の召集、大臣の任免権の行使、立法議会の停会・解散権の行使等にあたっては、事前に(いわば首相のような役割が期待されている)多数党党首と協議すべきことを義務づける提案が行われた。

レンデル委員会が示した統治機構改革案のうち、主なものは以下の5つである。

① 選挙人自動登録制の採用

② 立法議会の改革

立法評議会を立法議会(Legislative Assembly)と改める。立法議会は、32名の議員によって組織される。そのうちの25名は公選議員、3名は職務上当然大臣となる(ex-officio Ministerial post) 官吏議員一書記官長(chief Secretary)、法務長官、財務長官一、残る4名は総督により任命される非官吏議員である。立法議会は一院制をとる。

③ 小選挙区制の採用

シンガポールに 25 の選挙区を画定し、1 区 1 人の小選挙区制を採用する。

④ 大臣会議の設置

行政部については、行政会議にかえて大臣会議 (Council of Ministers) を設置し、これを政府の最高決定機関とする。大臣会議は、総督が主宰し、総督のほか、9 名の大臣によって組織される。すなわち、総督が立法議会の公選議員のなかから任命した 6 名の大臣および立法議会の 3 名の官吏議員、すなわち、書記官長、法務長官および財務長官である。注目すべきは、大臣の任命に当たっては、総督は多数党の党首と相談することとされ、また、6 名の大臣のうちの 1 名は多数党の党首とされ、残る 5 名は多数党 (または多数を制する連立政党) 議員の中から選ばれりとされた点である。ここには、限定的ではあるが、「議会の信任を基礎とする内閣」という議院内閣制の本質的特徴の一つが現れている。「大臣会議」は、権限行使や職務執行について、「立法議会」に対し連帯して責任を負う。ここでは、議院内閣制の支柱をなすといわれる「議会に対する内閣の連帯責任制」が、重視されている。レンデル委員会の報告書は、この点に関して「大臣会議の連帯責任の原則を最重視した」と明記しており、ここにシンガポールにおける内閣制度の萌芽を見出すことができる。

⑤ 総督と多数党党首の権限関係の制度化

総督は、自らの判断で、大臣会議を召集する。ただし、多数党の党首の要求があった場合には、それに従って大臣会議を召集する。大臣を任命または罷免する権限を行使するに当たっては、事前に多数党の党首と協議する。立法議会を停会または解散する権限を行使するに当たっても、同様に、事前に多数党の党首と協議する。

以上の①選挙人自動登録制の採用、②立法議会の改革、③小選挙区制の採用、④大臣会議の設置、⑤総督と多数党党首の権限関係の制度化等に関するレンデル委員会の統治機構改革案は、すべて容認された。それは、1954 年 12 月 5 日にイギリス国会において成文憲法化され、翌年 2 月 1 日、女王の批准を受けた。「レンデル憲法」(Rendel Constitution) と呼ばれる新しい憲法は、1955 年 2 月 5 日、イギリス女王の名において制定された「1955 年のシンガポール植民地枢密院令」(Singapore Colony Order in Council, 1955) によって施行された。

レンデル憲法は、統治機構を定める基本法であり、直轄植民地シンガポールの統治機構に宗主国イギリスの内閣制度を反映させるべく、内閣が依拠する議会の整備 (立法議会の改革)、内閣制 (大臣会議制) における総督と多数党党首の権限関係の制度化等を図るものであった。直轄植民地下において成立したレンデル憲法は、それ以後のシンガポール憲法の統治機構にイギリス型議院内閣制を導入するための基盤の整備を図るものであった。

議院内閣制の基盤づくりの一環として、内閣の構成や議会と内閣の関係のあり方に影響を及ぼす選挙制度について、小選挙区制と自動登録制が採用された。選挙区画定委員会が組織され、その画定の結果、シンガポール全島は 25 の選挙区に画定された。また、選挙人名簿の訂正が行われ、自動登録制の採用によって、選挙人総数は、299,850 人 (華人 60%、マレー人 21%、インド人 11%、その他 8%) となった。

三 「シンガポール自治州憲法」の成立とイギリス型議院内閣制の導入

1 立法議会議員選挙の施行と立法議会の成立

(1) 立法議会議員選挙の施行と選挙結果

1955 年 1 月 28 日、総督は、最後の立法評議会において、「立法評議会の解散は、自治訓練 (Apprenticeship in Self-Government) の終了と新しい民主的な議会の萌芽を意味する」と述べた。2 月 5 日、「レンデル憲法」が公布され、立法評議会は解散された。2 月 8 日、シンガポール政府は、

立法議会を組織するため選挙の施行を公示した。この選挙には、79名の立候補者が参加した。そのうちの69名は、6つの異なる政党に所属し、残る10名は、無所属の立候補者であった。4月2日、選挙が施行された。選挙の結果、それまで第一党の地位を保持してきた進歩党は、公選議員25議席中、4議席を獲得するにとどまり(惨敗し)、それにかわって、社会主義を標榜する労働戦線(Labour Front)が10議席を獲得して勝利を収めた。また、植民地主義を終了させ、マラヤ連邦と合併することを目標として1954年11月21日に創設され、「シンガポール自治州」成立以降、現在まで政権を担当し続けている人民行動党(People's Action Party、一般に、PAPと呼ばれている。以下、PAPと略称する。)は、3議席を獲得した。

当時のシンガポールにおいては、反植民地主義が強まりつつあった。したがって、選挙民の支持を得るためには、政党は、反植民地主義の立場に立たなければならなかった。進歩党が敗退したのは、その親英的、保守的な性格に主な原因があった。進歩党に比べて革新的な労働戦線の勝利、あるいは、反植民地主義の立場を明確に表明した人民行動党の台頭は、この当時のシンガポールの状況を如実に反映するものであった。この動きは、組閣に際しての「首席大臣」(議院内閣制における「首相」に相当する官職)の総督に対する助言権をめぐる論争を経て、イギリスに対する自治要求という動きとなって展開していく。この選挙結果は、同時に、立法議会において過半数の議席を占める政党が存在しないことを示すものであった。

同年4月5日、労働戦線の党首デビッド・マーシャル(David Marshall)は、連盟と連立して大臣会議を組織した。連立の結果、マーシャル政府は、立法議会議員32名(公選議員25名、職務上当然官吏議員3名、任命非官吏議員4名)のうち18名の支持を得ることができた。18名の内わけは、労働戦線議員10名、連盟議員3名、職務上当然官吏議員3名(憲法上、政府を支持すべきことを義務づけられていた議員)、および(総督による)任命非官吏議員2名(ともに労働党議員)であった。

(2) 立法議会の成立とレンデル憲法体制の検討

立法議会は、1955年4月22日に正式に成立した。立法議会成立後、レンデル憲法が定めた総督と多数党党首(主席大臣)の権限(関係)規定が予定通り機能しないという現象が生じた。すなわち、1955年8月、総督ロバート・ブラック卿(Sir Robert Black)は、マーシャル首席大臣が推薦した4名の準大臣(Assistant Minister)の任命を拒否した。マーシャルは、この事件が、レンデル憲法の欠陥から生じた事件であるとして取りあげ、自治達成のための第一歩とした。マーシャルが、憲法の問題として提起したのは、総督と首席大臣の権限に関するもので、総督にそのような拒否権があるとすれば、憲法に規定された首席大臣の総督に対する助言権は、いわば「絵に描いた餅」のようなものとなるとした。シンガポールの立法議会は、マーシャル政府の方針に一致して支持を与え、ここにおいて、イギリス政府に対する自治の要求は新しい段階を迎えることになった。

1955年9月、シンガポールを訪れたイギリス植民大臣は、マーシャルが提起した憲法上に問題について、「総督は、憲法に基づく首席大臣の助言を受ける際、立法議会を停会または解散させる場合を除いては助言に対する裁量権を行使すべきではない」とする見解に同意した。同植民大臣は、また、シンガポールの憲法制度を検討する会議を1956年4月にロンドンで開催することにも同意した。この会議には、シンガポール立法議会の各政党代表者が参加することとされた。

2 ロンドン制憲会議と「シンガポール自治州憲法」の成立

(1) ロンドン制憲会議の開催とその経緯

1956年4月23日から5月15日までの間、ロンドンで制憲会議が催された。シンガポールからは、立法議会における各政党代表議員13名が、マーシャルに率いられて会議に参加した。この会議において、シンガポール代表団は、イギリス政府が提案した自治条件の受諾を拒否し、結局、合意は成立しなかった。この結果、5月6日、マーシャルは、首席大臣を辞任した。その2日後、リム・ユー・ホック(Lim Yew Hock)が、首席大臣となって、従前の大臣会議をそのまま引き継いだ。1956年12月、リム・ユー・ホックはロンドンへ赴き、植民大臣と制憲会議の再開について非公式に折衝した。その結果、翌年3月にシンガポールの憲法制度に関する会議が再開されることになった。

1957年3月11日、ロンドンで制憲会議が開催され、シンガポールからはリム・ユー・ホックの率いる代表団が参加した。この代表団は、シンガポール政府・与党を代表して、労働戦線議員2名、連盟議員1名、さらには、シンガポール立法議会の野党を代表して、自由社会党（Liberal Socialist Party）議員1名、PAP議員1名で構成された。

この制憲会議において、シンガポールに内部自治（internal self-government）を与える憲法の内容について、双方に合意が成立した。会議は、1957年4月11日にその幕を閉じた。

(2) 「シンガポール自治州憲法」案の成立と内容

1957年の制憲会議で合意が成立した「シンガポール自治州憲法」案の内容は、以下のように要約できる。

① 一般的事項

(ア) シンガポールは、「シンガポール自治州」(The State of Singapore) と呼ばれる。

(イ) シンガポール域内に居住するマレー人および少数民族の利益を保護する。

② 立法部

(ア) 現在の立法議会における職務上当然議員および（総督による）任命議員の職位を廃止する。立法議会における公選議員の議席数を増やし、51議席とする。立法議会は、この51名の公選議員で構成される。

(イ) 立法議会に1名の議長を置く。議長は、議員または非議員の中から選出され、立法議会が任命する。議長は、その者が議員である場合にかぎり投票権を有する。

③ 行政部

(ア) 首席大臣を内閣総理大臣（Prime Minister）と改称する。内閣総理大臣は、大臣会議を主宰する。

(イ) 職務上当然議員である大臣の職位を廃止する。

(ウ) 書記官長の職務は、防衛および外交に関する連合王国政府の既得権を侵すことなく、公選議員である大臣に譲渡する。

(エ) 財務長官の職務は、公選議員である大臣に譲渡する。

(オ) 法務長官の職位は廃止され、それにかわる自治州検事総長（State Adrocate-General）と呼ばれる新しい職位を設置する。

④ 自治州の長

シンガポール代表団による自治州の長に関する以下の提案を、イギリス政府は原則的に受け入れた。

(ア) 総督制を廃止する。マラヤ（シンガポールおよびマラヤ連邦をいう〔1958年の「シンガポール《憲法》枢密院令」第1条〕。）出生の名士をシンガポールにおける女王の代表として任命する。それとは別に、イギリス政府の代表機関を設置する。

(イ) 女王の代表には、「Yang di-Pertuan Negara」（州の長）というマレー語による名称が与えられる。

(ウ) 女王がイギリス政府の助言に従って任命する「Yang di-Pertuan Negara」は、シンガポールの行政府の長であり、任期4年、原則として、大臣（大臣会議）の助言に従って行動し、立法議会を通過した法律に対して同意（assent）を与える権限を有する。

⑤ イギリス政府の代表

イギリス政府の代表として、連合王国弁務官（United Kingdom Commissioner）をシンガポールに置く。

⑥ 内部治安

(ア) 内部治安委員会（Internal Security Council）の設立を憲法に規定する。

(イ) 内部治安委員会は、シンガポールの内閣総理大臣および連合王国の委員2名、ならびにマラヤ連邦（Federation of Malaya）政府を代表する大臣（マラヤ連邦政府により任命される大臣）1名によって組織される。

(ウ) その任務は次のとおりである。すなわち、公共の秩序および安全の維持に関する政策を協議す

る。また、内部治安に関するシンガポール政府機構の治安能力を維持する。

⑦ 防衛・外交

(ア) イギリス政府は、シンガポールの防衛および外交に関する管轄権を有する。

(イ) シンガポール自治州政府は、イギリス政府の同意を得たのち、はじめて、諸外国との貿易および文化に関する事柄を処理する権限を有する。

⑧ 司法

首席裁判官 (Chief Justice) は、「Yang di-Pertuan Negara」が、内閣総理大臣の助言に従って任命する。その他の最高裁判所 (Supreme Court) の裁判官は、首席裁判官が組織する会議の助言に従って任命する。

⑨ 憲法の改正

(ア) シンガポールの立法部は、立法議会あるいは大臣会議の構成というようなまったくシンガポール内部の事柄に関する憲法規定を改正する権限を有する。

(イ) イギリス政府は、枢密院令によって憲法を改正する権限を有する。しかし、この権限は、憲法を停止する場合を除き、シンガポール政府の同意のもとに行使される。

3 「シンガポール自治州憲法」の発効とイギリス型議院内閣制の基盤成立

1958年11月21日、1958年の「シンガポール (憲法) 枢密院令」(The Singapore 《Constitution》 Order in Council, 1958) が作成され、同月27日、シンガポール政府官報で公布された。この枢密院令で、「大臣会議」は「内閣」(cabinet) と改められた。

「シンガポール自治州憲法」の施行に先立って、1959年4月25日、立法議会選挙が行われ、選挙の結果、PAPが51議席中43議席を獲得して、PAPが政権の座に就いた。イギリス連合王国内の内部自治を獲得して成立したシンガポール自治州の首相には、PAPのリーダーであるリー・クアンユー (Lee Kuan Yew, 華語名は、李光耀) が就任した。

「シンガポール (憲法) 枢密院令 (1958年)」中の「シンガポール自治州憲法」は、1959年6月3日に施行された。

「シンガポール自治州憲法」の定める統治機構の第一の特徴は、総督を廃止し、マラヤ出生の、イギリス女王に似た権限・役割を持つ「Yang di-Pertuan Negara」を設置したことである。

シンガポール自治州憲法は、「Yang di-Pertuan Negara」に対し、①首相の任命、②議会の解散、③首相の議会解散要求に対する同意の拒否の場合における自由裁量権を認めた。ちなみに、この自由裁量権は、マレーシア加入後の「シンガポール州憲法」の「Yang di-Pertuan Negara」の権限、マレーシアからの分離・独立後におけるシンガポール共和国の憲法の議会選挙制大統領の権限、さらには、公選大統領の権限として受け継がれていく。

首相の任命における自由裁量権は、イギリスにおいて1984年 (第三次ピール内閣の成立時) に成立したとされる憲法習律、すなわち、首相は女王が国会における多数派の支持を得ている者の中から自由裁量で任命するという憲法習律を成文化したものにはほかならない。その他の場合における「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権も、イギリス女王について「イギリスが不文憲法において認めている原則を成文化した」ものとされる。

「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権について、「シンガポール自治州憲法」は下記のように規定した。

① 「Yang di-Pertuan Negara」は、自らの判断で「立法議会」の過半数の信任を得ていると認める1名の「立法議会」議員を「首相」に任命する (21条1項)。

② 「Yang di-Pertuan Negara」は、首相が欠けたときはいつでも、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、「立法議会」議員の過半数の信任を得るであろう「立法議会」議員がいなく、と自らの判断で認めたときは、ただちに官報をもって「立法議会」を解散する (62条2項)。

③ 「Yang di-pertuan Negara」は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもって布告することにより、「立法議会」を解散することができるが、「Yang di-Pertuan Negara」は、「立法議会」の解散を助言した「首相」が、「立法議会」の過半数の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義

務を負わない(63条3項)。本規定には、「Yang di-Pertuan Negara」の判断の結果“内閣総辞職”が導かれるということが含意されている。

「シンガポール自治州憲法」は、統治機構だけを定める成文憲法典で、自由・人権の保障規定を欠いており、この統治機構は、権力分立の原理に則っている。「シンガポール自治州憲法」の統治機構は、権力分立の原理に則っており、立法部と行政部、すなわち、すべて公選議員(51名)で組織される(34条1項)「立法議会」と、首相およびその他の大臣によって組織される(20条1項)「内閣」との関係については、「レンデル憲法」に比べてイギリス型議院内閣制の特徴がいっそう色濃く現れている。

ジェームス・ブライス(James Bryce)によれば、議院内閣制の制度的特徴は、「1. 内閣は、議会の選出した閣僚から組織されるか、あるいは議会の信任を基礎とすること、2. 議会にたいする内閣の連帯責任制、3. 議会解散制、4. 議会の議員と大臣との兼任制」の4つとされる。「シンガポール自治州憲法」統治構造における行政部と立法部の関係は、ブライスの定義するイギリス古典的均衡型議院内閣制の特徴を示している。すなわち、①「Yang di-Pertuan Negara」は、自らの判断で「立法議会」の過半数の信任を得ていると認める(1名の)「立法議会」議員を首相に任命する。「Yang di-Pertuan Negara」は、首相の助言に従って、「立法議会」議員のなかからその他の大臣を任命する(21条1項)。ここでは、大臣と議員の兼任が義務づけられている。②「内閣」は、「立法議会」に対して連帯してその責任を負う(20条2項)。③「Yang di-Pertuan Negara」は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもって布告することにより、立法議会を解散することができる。ただし、「Yang di-Pertuan Negara」は、立法議会の解散を助言した首相が、立法議会議員の過半数の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義務を負わない(63条3項)。また、「Yang di-Pertuan Negara」は、首相が欠けたときはいつでも、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、立法議会議員の過半数の信任を得るであろう立法議会議員がいなく、自らの判断で認めたときは、ただちに官報をもって立法議会を解散する(62条2項)。以上のように、シンガポールでは、「シンガポール自治州憲法」によってイギリス古典的議院内閣制の基盤が築かれたのである。

おわりに

シンガポールは、第二次大戦後、イギリスの直轄植民地を経て、1959年にイギリス連合王国内の自治州となった。1959年6月3日施行の「シンガポール自治州憲法」の特徴について特記すべきことは、マレー人は援助が必要とされる「先住民」である旨が明定(憲法前文)されていることであり、この趣旨はその後の憲法へと継承されていくことになる。

シンガポールでは、マレーシアからの分離・独立(1965年)後、マレー人を中心とするマイノリティ保護に関する憲法制度が複数誕生することになるが、この特徴的な憲法制度の淵源は、シンガポール自治州憲法にまで遡ることができる。そのようにマレー人保護の方向を模索していくのは、そうせざるをえない事情がシンガポールにはあったからである。

その一部を略述すればこうなる。小島シンガポールの人口は、1957年当時において約145万人で、エスニック・グループ(ethnic group)——シンガポール研究者の間では一般に「種族」という訳語が当てられている。以下、「種族」と呼称する。一の構成比率は、華人(シンガポール市民たる中国系住民)が75.43%、マレー人が13.63%、インド人が8.58%、その他の種族が2.36%であった。つまり、華人が全人口の3/4以上を占める多民族社会である。シンガポールのように特定種族が圧倒的多数を占める社会にあっては、多数派を構成する種族の文化・言語を強化させて、“一つの言語、一つの文化、一つの共同体”という「ネーション」(国民)を形成し、「ネーション・ステイト」(国民国家)を建設する方向をとることも可能であろう。

しかしながら、シンガポールには、多民族・多文化主義を可能な限り弱体化させ、華人の文化・権利を強化する方向を選択するわけにはいかない事情があった。マレー人はシンガポールでは特殊な存在であり、そのことが文化的統合(つまり、マレー人文化の華人文化への変容)を妨げる事情として存在した。マレー人はシンガポールでの人口の約14%を占めるにすぎないエスニック・マイノリティ(少数種族)ではあるが、憲法上「土着民」と規定されている特別の種族である。華人が数の上で圧倒的に優位しているからといって、その勢力を後ろ盾にしてマレー人の文化を弱体化させ、(シンガポー

ル島への移民である) 華人の文化を強化すれば、種族的・文化的アイデンティティの強いマレー人の反発をかうことは必至である。強権的文化統合化の方向は、マレー人と華人の軋轢・対立を引き起こす火種をつくるものとなりえた。

以上のような事情を背景として、シンガポール憲法上、マレー人の種族的・文化的アイデンティティを容認し、その権利を保護する方向が模索されていくことになる。

第2部 マレーシア「シンガポール州」期における憲法体制

第2章 「シンガポール州憲法」の成立と議院内閣制の基盤強化

はじめに

シンガポールは、イギリス連合王国内の自治州の地位を経て、1963年9月16日、マラヤ連邦(1957年独立)と合併(merger)してマレーシア(連邦)を結成し、イギリスからの独立を達成した。PAP政府が、イギリスからの単独独立という方向を選ばず、マラヤ連邦との合併を強く望んだのは、シンガポールに特殊な地理的・経済的・政治的・歴史的・文化的事情が存在していたからである。

1963年9月16日、マレーシアの一州となるシンガポールの憲法、つまり、「シンガポール州憲法」が公布された。「シンガポール州憲法」は、統治機構を定める憲法典であり、連邦憲法の規定(基本的自由、司法権、緊急権等に関する規定)の適用を受けることを前提にして、憲法典上、基本的自由、司法権、緊急権等に関する規定を欠いていた。統治機構を定める「シンガポール州憲法」は、立法部と行政部の関係について、「シンガポール自治州憲法」において導入したイギリス型議院内閣制を受け継ぐとともに、議会(議員の地位)と政党との結びつきに言及し、当選後における所属政党の変更が議員資格の喪失を伴う旨を定める規定(30条2項b号)を置いた。この「政党」規定は、PAP政府によって「シンガポール州憲法」に編入されたものである。

「シンガポール州憲法」は、「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備に伴って、初めて内閣助言制を規定し、内閣が実質的な行政権行使の主体である旨を明定した。「政党」規定の寄与があって、「シンガポール州憲法」の議院内閣制は基盤強化されることになった。すなわち、「シンガポール州憲法」の「政党」規定は、後述するように、議会制の正常な運営、その妨害要因の排除を実現すべく、党議拘束を担保する作用を果たす規定として、議会制の確立・安定化に寄与することになった。このような作用が期待される「政党」規定を有する「シンガポール州憲法」の統治機構においては、安定的な議会の信任を基礎とする内閣は、一定の安定性と持続性とを担保され、行政部の首長たる「Yang di-Pertuan Negara」に対する内閣助言制の下で、政治指導の実権は、内閣の長たる「首相」に集中することになった。

マレーシア加入後、PAP政府は、国家を、一種族の優越、幸福および利益と同一視してはならない、という考え方から、“マレー人の”マレーシアではなく、“マレーシア人の”マレーシアづくりを主張した。マレーシアにおいても、華人が経済上実権を握っていたから、その主張は、華人と華人が優越するシンガポールに有利な主張となった。マレーシア政府のラーマン首相は、PAP政府の主張をマレーシア連合党政府に対する非難ないし挑戦と受取った。こうして、種族問題をめぐる両政府の対立は激化し、マレー人と華人の衝突を招くに至った。こうして、マレーシア加入から2年に満たない1965年8月、シンガポールはマレーシアから「追放」され、かつて否定した単独独立の道を歩むことになっていく。

一 マレーシアへの加入と「シンガポール州憲法」の成立

1 マラヤ連邦との合併の背景とその経緯

シンガポールは、1963年9月16日、マラヤ連邦と合併してマレーシアの一州となった。これによ

って、イギリスからの独立は達成された。PAP 政府がマラヤ連邦との合併を強く説いた事情として、次の2つを挙げることができる。

① シンガポールには特殊事情があって、これが合併の動因になった、ということ。つまり、「シンガポールは、224 平方マイル（引用者注：淡路島とほぼ同じ）のところに、250 万人もの人口をかかえている。単独で独立（independent by itself）することは無理である。もし単独で独立したりすれば、たちまち他の巨大な国家（引用者注：マラヤ連邦や、マレーシア結成に反対し「対決」政策をとったインドネシア）の属国にされてしまう。」という事情があった。特殊事情としては、さらに、天然資源に乏しいこと、複雑な多民族社会であること、中継貿易に依存していること、などが挙げられる。

② PAP 政府は、党の分裂を招来した容共左派の反党行動を経験する中で、共産主義勢力の高潮に危機感を持つようになり、「反共マラヤと合併することによって、支配の維持に役立つ環境を確保することができる」という考え方に立脚するようになった、ということ。

以上のようなシンガポール PAP 政府の考え方に対し、マラヤ連邦の連合党（Alliance Party、マレー人政党・UMNO と華人政党・MCA の連合に、インド人政党・MIC が加わって結成された政党）政府は、当初は合併に反対していた。その主な理由は、PAP の政策論文集（1958 年）の中で次のように述べられている。

「シンガポールには、100 万人の華人がいる。（それは、シンガポールの人口の約 70% を占め、マレーシアの人口の約 18% を占めることになる。）この 100 万人の華人がマレーシアに加入すると、マレーシア内における種族間の勢力関係は逆転することになる。」つまり、合併すると、種族構成比率はマレー人 43%、華人 44% となって、華人が優位を占めることになる。

連合党の中心政党である UMNO（会長はラーマン首相）の政策は、マレー人の優越と特権を確保しながらも、他の種族コミュニティとの連携を保つ、というものであった。つまり、マレー人優先の政治原理を固持していた。

PAP は、種族問題の解決策として、文化多元主義に基く文化政策を主張した。これは、文化を形式と内容との分け、内容さえ同一であれば形式は問題にしない、というものであった。つまり、各種族は、意識（内容）が同一であれば、固有の言語、教育、文化、風俗、生活様式などは一様に平等とみなされた。

このような PAP の文化政策は、種族間平等の原理に根ざすものであった。もっとも、それには次のような困難がともなっていた。①この政策は、中国文化をそのまま温存させ、中国志向的な態度を継続・強化させること。②経済的に豊かな華人が、「貧しいマレーシア」に関心をもたないかぎり、out-group であるマレー人を同胞とみなす可能性はないということ。

連合党政府は、合併に反対であったが、シンガポールで共産主義勢力が高まり、PAP 政権が崩壊の危機に瀕する事態に直面して、それまでの方針を変更した。ラーマン首相は、「シンガポールを受け入れて、マレーシアの支邦にする」、という考えを持つに至った。こうして両政府の間に共産主義の脅威を防ぐという「共通の利害」が見出されて、マレーシアは結成された。それは、「この地域の経済的利害よりも政治的利害が優先してつくりあげられたものであった」。

2 「シンガポール州憲法」の成立とその統治構造の特徴

(1) 「シンガポール州憲法」の成立

シンガポールは、1963 年 9 月 16 日、マラヤ連邦（1957 年独立）と合併（merger）してマレーシア（連邦）を結成し、イギリスからの独立を達成した。同日、マレーシアの一州となるシンガポールの憲法、つまり、「シンガポール州憲法」（The Constitution of the State of Singapore）が公布された。この憲法は、「1963 年のサバ、サラワクおよびシンガポール（州憲法）枢密院令」（The Sabah, Sarawak and Singapore 《State Constitution》 Order in Council, 1963）の「別表第三」として添付され、シンガポール政府官報で公布された。

(2) 統治構造の特徴

「シンガポール州憲法」は、統治機構を定める憲法典であり、連邦憲法の規定（基本的自由、司法権、緊急権等に関する規定）の適用を受けることを前提にして、憲法典上、基本的自由、司法権、緊急権等に関する規定を欠いていた。

統治機構を定める「シンガポール州憲法」は、立法部と行政部の関係について、「シンガポール自治州憲法」において導入したイギリス型議院内閣制を受け継ぐとともに、後述するように、議会（議員の地位）と政党との結びつきに言及し、当選後における所属政党の変更が議員資格の喪失を伴う旨を定める規定（30条2項b号）を置いた。

「シンガポール州憲法」が定める具体的な統治構造は、次の通りである。

第一部 州政府 (The State Government)

第1章 「Yang di-Pertuan Negara」

第2章 回数 (Muslim Religion)

第3章 行政部 (The Executive)

第4章 財産・契約および訴訟に関する (州の) 決定資格 (Capacity as regards property, contracts and suits)

第二部 立法部 (The Legislature)

第三部 市民権 (Citizenship)

第四部 公務 (The Public Service)

第五部 財政規定 (Financial Provisions)

第六部 一般規定 (General Provisions)

第七部 臨時・経過規定 (Temporary and Transitional Provisions)

附則第一 (First Schedule) : 宣誓の様式 (Forms of Oaths)

附則第二 (Second Schedule) : 忠義・忠誠の宣誓 (Oath of Allegiance and Loyalty)

附則第三 (Third Schedule) : 公民権 (Citizenship)

3 「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備と議院内閣制の基盤強化

(1) 「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備

「Yang di-Pertuan Negara」(マレーシアからの分離・独立後の憲法で「大統領」と改称されるシンガポール州の首長)の地位・権限は、「シンガポール州憲法」の第1章において、以下のように定められた。

① 「Yang di-Pertuan Negara」の任命主体、任期、解任および被任命資格

「Yang di-Pertuan Negara」は、マレーシアの国王(「Yang di-Pertuan Agong」)によって任命される。この任命に当たって、マレーシアの国王は、事前にマレーシアの首相と協議しなければならない(「シンガポール州憲法」1条1項)。

「Yang di-Pertuan Negara」の任期は4年であり(同条2項)、「Yang di-Pertuan Negara」の解任は、マレーシアの国王が、シンガポール州の立法議会の要請に基づいて行う。この要請は、立法議会の総議員数の三分の二以上の賛成があった場合に成立する(同項)。

「Yang di-Pertuan Negara」として任命される資格を有する者は、「マラヤ生まれのマレーシア市民」(a citizen of Malaysia born in Malaya)である(2条1項)。

② 「Yang di-Pertuan Negara」への内閣助言制、行政作用に関する自由裁量権

「Yang di-Pertuan Negara」の権限行使に際しての内閣の助言について、「シンガポール自治州憲法」は明定していなかった。「シンガポール州憲法」で初めて内閣助言制が規定され、内閣が実質的な行政権行使の主体である旨が明定された。

もつとも行政作用に関する「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権については、「シンガポール自治州憲法」における同じように、次の2つの場合には、憲法上「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権を認める旨が定められた（5条2項）。

(7) 首相の任命

(1) 立法議会の解散要求に対する同意の留保

③ 「Yang di-Pertuan Negara」の「統治者会議」への出席権

「シンガポール州憲法」上の「Yang di-Pertuan Negara」に特有な権限としては、マレーシアの「統治者会議」への出席権が挙げられる。

④ 「Yang di-Pertuan Negara」の命令による法令修正権

「Yang di-Pertuan Negara」は、「命令」によって、「シンガポール州憲法」が施行された後、2年間にわたり、既存の法令に対して、この憲法の施行の結果または「マレーシア法」の成立の結果必要かつ適当と認める修正を行うことができる（「第七編 臨時・経過規定」105条2項(a)号）。「Yang di-Pertuan Negara」の「命令」によって法令に修正を加えるという手法は、後述するように、マレーシアからの分離・独立（1965年）後、大統領令による「（憲法を含む）法令」の修正という形で試みられることになる。

⑤ 「Yang di-Pertuan Negara」の行政作用に関する権限：行政権の帰属主体、首相任命権、首相の空位宣言

「シンガポール州憲法」は、「Yang di-Pertuan Negara」にイギリス女王に似た権限・役割を期待し、行政作用に関する「Yang di-Pertuan Negara」の権限について、次のように規定した。すなわち、「Yang di-Pertuan Negara」は、行政権が帰属する主体であり、「シンガポール州憲法」の規定に従って、内閣または内閣から権限を委任された大臣とともにその行政権を行使する（7条1項）。

内閣の長たる首相の任命について、「シンガポール州憲法」はイギリスの憲法習律を成文化して、「Yang di-Pertuan Negara」は、自らの判断で、立法議会の過半数の議員の信任を得ると認める（1名の）立法議会議員を首相に任命する旨を規定した（9条1項）。その他の大臣の任命については、「Yang di-Pertuan Negara」は、首相の助言に基づき、立法議会議員のなかから大臣を任命する旨を規定し（9条1項）、「シンガポール自治州憲法」における同じように、首相の助言制と閣僚全員の（議員と大臣との）兼任制を定めた。

また、首相が立法会議の過半数の議員の信任を得ていないとされる場合における「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権について、「シンガポール州憲法」は「シンガポール自治州憲法」と同様の規定を置いた。すなわち、「Yang di-Pertuan Negara」は、自らの判断で、首相が立法会議の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、立法議会を解散することができる（10条1項b号）。

⑥ 「Yang di-Pertuan Negara」の立法作用に関する権限：立法部の構成員、立法議会停会権・解散権、演説・教書発表権

「シンガポール州憲法」は、立法作用に関する「Yang di-Pertuan Negara」の権限についても、「シンガポール自治州憲法」における同じように、次のように規定する。すなわち、「Yang di-Pertuan Negara」は、立法議会とともに立法部を構成する（22条）。立法議会は、51名の公選議員によって組織される（23条1項）。法案（Bill）は、「Yang di-Pertuan Negara」が同意したとき法律となる（42条2項）。

「Yang di-Pertuan Negara」は、官報をもってする布告により、いつでも、立法議会を停会にすることができる（49条1項）。

「Yang di-Pertuan Negara」は、首相が欠けたとき、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、立法議会の過半数の議員の信任を得ることのできる立法議会議員がいないと認めるときは、自らの判断で、直ちに官報をもってする布告により、立法議会を解散するものとする(49条2項)。「Yang di-Pertuan Negara」は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもってする布告により、立法議会を解散することができる。ただし、「Yang di-Pertuan Negara」は、立法議会の解散を助言した首相が、立法議会の過半数の議員の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義務を負わない(49条3項)。

「Yang di-Pertuan Negara」は、立法議会で演説し、かつ教書(messages)を發表することができる(46条)。

⑦ 内閣の連帯責任制

「シンガポール州憲法」は、立法部と行政部との関係について、「シンガポール自治州憲法」にけると同じように、次のように規定する。すなわち、内閣は、「Yang di-Pertuan Negara」が自らの判断で任命する首相と、首相の助言に基づいて任命するその他の国務大臣によって構成され(9条1項)、立法議会に対して連帯して責任を負う(8条2項)。内閣が、実質的に行政権を担当する(5条1項)。

(2) 議院内閣制の基盤強化

アーレンド・レイプハルト(Arend Lijphart)によれば、議院内閣制は、①内閣が立法府の信任に依拠し、立法府の不信任決議により総辞職させられうること、②首相は立法府により選出されること、③合議制の行政府であること、という3つの基準により定義される。

「シンガポール州憲法」は、「シンガポール自治州憲法」と同様、上記①後段の立法議会の信任決議または不信任決議に関する規定を置いていない。すなわち、「Yang di-Pertuan Negara」は、自らの判断で、首相が立法議会の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、立法議会を解散することができる(10条1項b号)。

この規定の意味することは、首相は立法議会の信任する期間だけその地位を有し、立法議会の過半数の議員の信任を得ていないときは、「Yang di-Pertuan Negara」は立法議会を解散するか、あるいは、「シンガポール州憲法」5条2項が定める「Yang di-Pertuan Negara」の自由裁量権(立法議会の解散要求に対する同意の留保)に基づいて立法議会を解散しないという局面に至ることになる。立法議会が解散されない場合には、首相は、同憲法10条1項a号に基づいて「Yang di-Pertuan Negara」に辞表を提出しなければならなくなる。こうして、「Yang di-Pertuan Negara」が立法議会を解散しないときは、内閣の連帯責任制に基づく内閣の総辞職ということになる。

以上に述べたように、「シンガポール州憲法」で初めて内閣助言制が規定され、内閣が実質的な行政権行使の主体である旨が明定され、「シンガポール州憲法」の統治機構において、「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備と議院内閣制の基盤強化が試みられている。

二 「シンガポール州憲法」への政党条項の編入と議院内閣制の変質

1 政党条項の内容と編入に至る経緯

(1) 政党条項の内容

統治機構を定める「シンガポール州憲法」は、立法部と行政部との関係について、「シンガポール自治州憲法」において導入されたイギリス型議院内閣制を受け継ぐとともに、議会(議員の地位)と政党との結びつきに言及する政党条項、すなわち、当選後における所属政党の変更が議員資格の喪失を伴う旨を定める規定を置いた。当該政党条項は、宗主国であるイギリスで起草された「シンガポール州憲法」案にはなく、シンガポール自治州のPAP政府が「シンガポール州憲法」案に意図的に編入

したものである。

1963年7月9日、ロンドンで、イギリス、マラヤ連邦、北ボルネオ植民地、サラワク植民地およびシンガポール自治州の代表は、マレーシアの結成について合意に達し、「マレーシアに関する協定」(Agreement Relating to Malaysia)に調印した。この協定は「(議会に対する)勅令書第2094号」(Paper Command 2094)として、イギリス議会に提出された。「勅令書第2094号」の付属文書として、サバ州(旧北ボルネオ植民地)、サラワク州およびシンガポール州に適用される憲法案が添付され、「付属文書D」(Annex D)の中身がシンガポール州に適用される憲法案であった。

「シンガポール州憲法」案の30条は、立法議会議員が欠けたとみなされる場合について、次の4つを例示していた。

- ①議員がシンガポール市民でなくなった場合
- ②議員が議長宛の自筆の書面をもって立法議会の議員を辞任した場合
- ③議員が立法議会または、その者が委員に任じられている立法議会委員会の開会期間中、議長から欠席の許可を得ないまま続けて2ヶ月間欠席した場合
- ④議員がこの憲法の第29条(禁治産者、破産者、犯罪者等に関する規定)に明記されている欠格事項に該当する場合

このように「勅令書第2094号」の「シンガポール州憲法」案(第30条)には、「議員が所属政党を変更する」場合について定める規定はなかった。シンガポール自治州のリー・クアンユー首相と、同首相の率いるPAP穏健・中道派(党内主流派)は、「勅令書第2094号」をシンガポール自治州の立法議会に提出するに当たって、付属文書の「シンガポール州憲法」案にいくつかの修正を加えた。その最重要の修正が、議員が欠けたとみなされる場合の一つとして「議員が所属政党を変更する場合」を追加したことである。すなわち、「シンガポール州憲法」案の30条に、その2項b号として次の規定を挿入した。

「議員が、選挙のときに所属した政党の一員であることをやめたとき、その政党から除名されたとき、又はその政党から脱退したとき」

この規定の文言は、G・ライプホルツ(G.Leibholz)が「政党国家的民主主義」の「終局的な帰結」として指摘した事柄に似ている。この点については、「2 政党条項の編入と議院内閣制の変質」で検討する。

(2) 政党条項編入に至る経緯

「シンガポール州憲法」の政党条項を生む動因として作用したのは、以下のようなPAPの動向であった。

すでに触れたように、PAPは、1954年11月21日、マラヤ連邦と合併して植民地主義を終了させることを目標にして結成された政党である。この目標は、「シンガポール自治州憲法」の施行に先立って行われた総選挙(1959年5月30日)でPAPの第一目標として揚げられた。選挙の結果、PAPは立法議会51議席中43議席を獲得して、政権の座についた。

PAPは、「二つのグループ—穏健派と過激派—からなる」政党で、リー・クアンユー—PAPの書記長(Secretary-General)・シンガポール自治州の首相—を中心とする(主に)英語教育をうけた指導者層は、穏健派を形成した。思想的に言えば、このグループは「民主社会主義(democratic socialism)」を志向した。

これに対し、(主に)華語教育をうけた党員は、過激派を形成した。このグループの中心は、共産主義の影響をうけた容共左派議員であった。ちなみに、最初の党中央執行委員会(Central Executive Committee)(12名の委員で構成)には、3名の「共産主義シンパが加わっていた」、といわれる。オン・エングアン(Ong Eng Guan)—国家発展大臣(Minister for National Development)—を中心とする急進的勢力も、この容共左派に属した。

二つのグループの対立は、まず、オン・エンガンの党執行部批判という形で現われた。大会の席上、オン・エンガン（およびホン・リム支部）は突然「16項目提案」と呼ばれる党改革案を提出した。それは、党の右傾化、党内民主主義の欠如、などを痛烈に批判したものであった。これに対し党中央執行委員会は、7月27日・28日、特別会議を開いてオン・エンガンの除名を決定した。オン・エンガンは除名されたが、その後も立法議会にとどまって政府を攻撃した。12月19日、トゥ・チンチャイ（Toh Chin Chye）副首相は、動議を提出し、オン・エンガンの議会活動を停止させようとした。12月29日、オン・エンガンは立法議会議員を辞任した。そのためホン・リム区に欠員が生じ、1961年4月29日、補欠選挙が実施された。オン・エンガンは立候補し、再当選をはたすと、新党（UPP）を設立した。

指導者層と容共左派との対立は、ラーマン首相の「マレーシア」提案をめぐって表面化した。5月27日に発表されたその提案に、指導者層は賛成の意を表明した。つまり党の第一目標を確認した。しかし、容共左派は、「内部治安委員会」（Internal Security Council）の廃止を先決問題とする主張を行い、委員会の廃止を要求した。この要求は、リー・クアンユー首相に拒否された。容共左派は、これをきっかけにして反党行動に出た。7月15日、アンソン区補欠選挙が行われた。この選挙で容共左派は、デビッド・マーシャル（David Marshall）一前LF党首一を支持した。選挙の結果、マーシャルは当選した。

こうした容共左派の行動によって、二つのグループの対立抗争は、重大な局面を迎えた。7月20日、リー首相は選挙結果を問題にして、自らの手で首相信任動議を提出した。動議は、賛成27、反対8（棄権13）で可決された。これを不満とする容共左派議員は、脱党し、8月13日、新党を結成した。この政党は、「社会主義戦線」（Balisan Socialis、以下BSと略す。）と名付けられた。BSは、共産主義を標榜し、やがて立法議会でPAP政府と対立する最大の政治勢力（14議席）になった。

このような事態の発生を未然に防ぐため、PAPでは、党と議員たる党员の間で一つの取決めがなされていた。この取決めの内容は、「離党する場合には、立法議会の議員を辞任する」というものであった。これは文書でなされた取決めであったが、PAP左派の脱党と新党結成の事実から知られるように、実際にはまったく拘束力をもたなかった。

PAP内のこのような動向を背景として、1963年7月、リー・クアンユー首相の率いる穏健・中道派からなるPAP政府は、イギリス国会で成立した「（議会にたいする）勅令書第2094号（Paper Cmd. 2094）」に添付された「シンガポール州憲法」草案に種々の修正を加えた。修正の最重要の一つは、議員に欠員が生じたときみなされる場合として、新たに議員が党籍を離脱する場合を追加したことである。

このような政党条項を「シンガポール州憲法」案に編入することについて、リー首相は、マラヤ連邦のトゥンク・アブドゥル・ラーマン（Tunku Abdul Rahman）首相の同意を得ていた。すなわち、リー・クアンユー首相がラーマン首相に宛てた書簡（1963年7月10日付）には、その旨が次のように明記されていた。

「私は、われわれが7月8日夕刻にリッツホテルで行なった討論を参考にする。この討論において、以下の諸点にわれわれの合意があった。……（2）連邦は、立法議会の議員が、党员として所属している政党を脱退したり、その政党から除名された場合、議席を失うということが議会制の慣行（parliamentary practice）に反しないかぎり、シンガポール憲法をそのように修正することに反対しない。」（傍点は引用者）。

両首相の「合意」には、イギリス議会制・政党制の実態（後述）への共通理解を見出すことができる。

PAP政府が修正を加えた「シンガポール州憲法」草案は、「1963年の（議会に対する）勅令書第22号（Paper Cmd. 22 of 1963）」に添付され、1963年7月30日にシンガポール立法議会に提出された。「勅令書第22号」（「修正」シンガポール州憲法案）についての審議は同日から3日間、シンガポール立法議会で行われた。

この審議において、トゥ・チンチャイ（Toh Chin Chye）副首相は、議員の所属政党の変更が議員資格の喪失をもたらす旨の規定の追加に触れて、次のように述べている。

「その規定は、この議会の一部の議員にとっては、痛いところに触れられることになる。14名

の社会主義戦線議員を例に挙げよう。彼らはPAPの公認候補者として当選した。……彼らは何かの都合で離党する場合には、立法議会の議員を辞任する旨を記した文書に署名した。だが彼らは党籍を変更した後、文書で交わした約束を守らなかった。この点では、ホン・リム区選出議員（引用者注：オン・エンゲン元PAP議員）は、少なくとも選挙民に再委任を求める勇氣はあった。そして当選した。われわれは彼を公平に扱おう。彼に比べると、14名の社会主義戦線議員はまったく見下げはてた連中だ。彼らは今なお議会にとどまっている。これは詐欺行為だ」

これに対して、野党（SPA）のリム・ユーホック（Lim Yew Hock）議員は、「勅令書第 22 号」審議の際、次のように述べて当該政党条項編入の意味するところを解明している。

「政府は、25 対 25（引用者注：賛成 25、反対 17・棄権 8）の意味をよく理解している。……政府はその特殊規定が、議会における自党の利益を守ってくれることを望んでいる。政府は、マレーシア審議終了後に自党に愛想を尽かして党籍を変更する議員が、1 名ないし 2 名、もしかするとそれ以上いるかもしれないと思っている。政府はその規定に対して、自党議員の離党をくい止めてくれる役割を期待している。」

このように、PAPの動向（分裂の事態）が、「シンガポール州憲法」への政党条項、つまり、党籍離脱に伴う議席喪失を定める規定を編入する契機となっている。

1963 年 8 月 1 日、リー・クアンユー首相の提出した『勅令書第 22 号』に含まれている憲法案の規定およびその修正規定の採択を求める」動議は立法議会を通過した。この動議は、投票の過半数による議決で行われた結果、賛成 25、反対 17、棄権 8、つまり、棄権者が「反対」にまわれば成立が危ぶまれるという状況で可決された。このように PAP 政府は、「シンガポール州憲法」案についての議決を辛うじて相対多数で乗りきった。同日、修正「勅令書第 22 号」はイギリス政府に提出された。8 月 29 日、「1963 年のサバ、サラワクおよびシンガポール（州憲法）枢密院令」（The Sabah, Sarawak and Singapore 《State Constitution》 Order in Council, 1963）が作成され、9 月 16 日、シンガポール政府官報で公布された。その別表第三として添付されたのが「シンガポール州憲法」である。

2 政党条項の編入と議院内閣制の変質

(1) 「シンガポール州憲法」への政党条項の編入

PAP 政府は、「勅令書第 2094 号」における「シンガポール州憲法」の 30 条に、その 2 項 b 号として、「議員が、選挙のときに所属した政党の一員であることをやめたとき、その政党から除名されたとき、又はその政党から脱退したとき」と定める政党条項を編入した。この規定の内容は、リー首相がマレーシアのラーマン首相に宛てた書簡において、イギリス「議会制の慣行に反しない」こととして了解されていた。

すなわち、イギリスにおいては、「今日では議席をめざす候補者はもはや彼の特別の個人的もしくは政治的功績によってではなく、彼が政党に属しているものであるということによって議会に送られる」といわれる。つまり、イギリスでは政党员であることが、議員となるための条件となっている。だから今日では、政党から除名された議員が、無所属議員として再び議会に帰り咲くような可能性はない、とまでいわれることになる。さらに、イギリス議会制ないし政党制について、次のような指摘もなされることになる。「選挙民は、法的にも道徳的にも、議員をリコールする権限をもっていない。しかし、党籍を変更する議員は、辞表の提出を当然のこととして要求されることがある。」つまり、イギリスにおいては、党籍を変更する議員は、「通常の場合には」議席を喪失することになるのである。

このようなイギリス議会制の慣行を考慮に入れて、G・ライプホルツ（G.Leibholz）は、今日の西洋諸国において、議員が反党行為をなした場合、党からその責任を追及されることが多くなっているが、このことは、現代の政党国家的民主制の“帰結”に対応すると説いた。すなわち、政党は、党を通して表明された民意の「番人」として、議員を党から除名することができるが、実際上、このことは議員にとって「政治的経歴の終了」を意味する。政党国家的民主制の論理を徹底するならば、「党から除名された場合（ある党から他の党へ移る場合も全く同様であるが）には、その議員が議会における議席を喪失することになるということ」は、その「終局的帰結」なのであるとした。

確かに、「シンガポール州憲法」30条2項b号の規定の文言は、G・ライプホルツが「政党国家的民主制」の「終局的な帰結」として指摘した事柄に酷似している。だが、本論文の『議員の党籍離脱と議席の喪失』規定の憲法論上の意義（第5章一）で詳述するように、G・ライプホルツが問題にしているのは、今日の西洋の政党国家における民主制の本質なのである。

G・ライプホルツによれば、政党は、今や、“憲法の構造上の不可欠な構要素”となって、“憲法組織の中に編入”され、国民の政治的意思決定に協働することを通じて、“憲法上の一機関”としての機能を果たしており、このような政党国家における政党国家的民主制は、その原理的構造において、自由主義的・代表議会制的民主制とは、「技術的な細部においてのみならずあらゆる本質的な点で全く異なっている」とされる。つまり、今日「すべての西洋諸国において近代民主制が政党国家的民主制、すなわち政治的な行動単位としての政党を基礎として構成され政党を政治的統合過程の不可欠の構成要素とみなす民主制の性質をもつに至った」のである。

代表議会制から政党国家的民主制への発展の結果に応じて、政党国家的民主制においては、議会は（かつてもっていた）自由な討論に基づく決定の場として固有成り本来の性格をますます喪失していき、他の場所（委員会あるいは党会議）ですでに下された決定を記録するために党規律にしばられた政党の受任者が集まる場に過ぎなくなり、このような状況にあっては、政治の重点は、議会から選挙民と選挙民を組織する政党へと移行していく。

このような議会の地位の変化に伴い、今日の議員は、19世紀的な議会制（自由主義的・代表議会制）の下で考えられていたような、全国民の代表者として自己の良心にのみ従って自由かつ独立に行動する議員ではなくなり、議員は、政党の意思に服従し、政党の拘束・制約に服することになる。政党の拘束は、議会での審議・採決において、議員の演説や投票に決定的な影響を及ぼすもので、ここにおいて、命令的委任や党派強制が、憲法理論上、その足がかりと内的正当性を与えられることになるのである。

さらに、現代政党国家的民主制における議員の選挙は、議員個人を選ぶことではなくなり、国民投票的な性格をもつに至り、議員の選挙は、選挙民がその政治的意思を「党によって指名された候補者」と「候補者の支持する党綱領」に対して表明する「国民投票的行為」を意味することになる。したがって、選挙民による議員選択の基準は、候補者個人の功績ではなく、所属政党いかになる。

今日の西洋諸国における議員の地位について、「党から除名された場合（ある党から他の党へ移る場合も全く同様であるが）には、その議員が議会における議席を喪失することになる」といわれることは、以上のような“現代政党国家的民主制”を前提にして説かれることである。

(2) シンガポール議院内閣制の変質

「シンガポール州憲法」の議院内閣制の特徴を、「政党」条項による変容を加味して要約すると、次のようになる。すなわち、①内閣は議会の信任を基礎とするが、議会における議員は、立候補の際所属した政党の党员でなければならず、党籍を変更すれば議席を失うという地位にあること、②政党を媒介とする、議会に対する内閣の連帯責任制、③議会解散制、④政党を媒介とする、議員と大臣との兼任制、⑤首相は、議会で過半数の議席を占める多数党のリーダーであること、このようになる。

以上に述べたように、「シンガポール州憲法」の統治機構は、立法部と行政部の関係について、内閣は一院制の国会に基礎を置くが、首相は国会で選挙されるのではなく、イギリス国王を模した「Yang di-Pertuan Negara」（州長）（分離・独立後は「大統領（国家元首）」）が、立法議会（分離・独立後は「国会」）議員の過半数の信任を見込める議員を自由裁量で選び任命するというものであった。この点に関して、イギリスで「首相は、国王が国会における多数派の支持を得ている者の中から、自由裁量で任命する」という憲法習律が成立したのは、1841年の第三次ピール内閣成立時のことであり、1832年から1867年までが、いわゆる「議会の黄金時代」と呼ばれる時期で、この時期に古典的・代表議会制が開花し、議院内閣制の原型が成立したとされている。「シンガポール州憲法」において前提とされている議会制とは、憲法規定上、議員の全国民代表制については明記されていないが、イギリス古典的・代表議会制モデルを採用したものと見ることができる。このイギリス古典的・代表議会制の下で採用されていた選挙制とは、制限選挙制であった。制限選挙制は一般に批判的な扱いを受けているが、イギリスにおいては議会制の確立にふさわしい担い手を用意したという面を有するのである。つまり、制

限選挙制が、議会制の条件づくりをしたということができる。

とはいえ、議会制の正常な運営の確保をねらいとして、制限選挙制を取り入れることは、普通選挙制の普遍化という今日の趨勢に鑑みれば、不可能である。こうして、普通選挙制が導入されることになるが、それは、議会制の確立に必要な基盤づくりが出来ていない状況—とりわけ、議会運営にふさわしい担い手たる議員を用意することができていない状況—にあるような国々においては、議会制の正常な運営を困難にさせるのが普通である。これは、非西欧諸国ではよく見られる現象である。シンガポールでは、1963年憲法成立に至る議会・政党史が、まさにこの困難さを裏書きしている。シンガポールにおいて、議会制の正常な運営を妨げる主要因として実際に作用したのは、議員の所属政党からの脱退とそれに伴う新党結成であった。

「シンガポール州憲法」の「政党」規定には、議会制の正常な運営、その妨害要因の排除を実現すべく、党議拘束を担保する作用が予定され、議会制の確立と安定化の条件づくりを担う規定としての役割が期待されている。このような作用が期待される「政党」規定を有する「シンガポール州憲法」の統治機構においては、安定的な議会の信任を基礎とする内閣は、一定の安定性と持続性を担保され、行政部の首長たる「Yang di-Pertuan Negara」に対する内閣助言制の下で、政治指導の実権は、内閣の長たる「首相」に集中することになった。

おわりに — 分離・独立への成り行き—

合併後、PAP 政府は、「国家を、一つの特別なコミュニティないし種族の優越、幸福および利益と同一視してはならない」、という考え方から、「マレー人の」ではなく「マレーシア人のマレーシア」(Malaysian Malaysia) を主張した。しかし、それは実際には、華人に有利な主張となった。なぜなら、種族間に経済的格差があり、華人がマレーシアにおいても経済上実権を握っていたからである。

ラーマン首相は、PAP 政府の「マレーシア人のマレーシア」の主張を連合党政府に対する非難と受取り、「『マレーシア人のマレーシア』は、われわれの今のマレーシアは、一つの種族にだけ利益を与え、他の種族については、社会における正当な立場を害しているから、粗悪なものだということを示唆している」と述べている。

種族問題をめぐる両政府の対立は、マレー人と華人の衝突（たとえば、1964年7月21日の暴動）を生んだ。

PAP は、1964年3月、連邦下院議員選挙のためにマラヤ半島に進出した。これによって、連合党政府の PAP に対する警戒心は一層強まった。すなわち、その総選挙の前に、PAP は前言を翻して、選挙に参加する意のあることを示した。さらに、反マレーシアの諸政党と議席を争うこと、5年以内にマレーシアにおいて無視されえない勢力となること、などの意向をも明らかにした。PAP は、この選挙のために、マラヤ半島のスレンバン、クアラ・ルンプールおよびペナンの各都市に支部を設置した。3月25日、総選挙が実施され、PAP は「わずか1カ月の準備で得票率11%、中央議席1を獲得した」。

10月16日、UMNO と PAP の間で取決めがなされた。それは、「PAP は、すでにマラヤに設置してある支部で当面の活動を拡大しない」という内容のものだった。このように、マラヤ半島における PAP の政党活動に制限が加えられた。こうして連合党政府と PAP 政府の対立は、リー首相の逮捕が叫ばれるほど激しくなって、ついにシンガポールの「分離・独立」という事態に至った。

シンガポール「分離 (separation)」の決定は、1965年8月6日、(マレーシアで) ラーマン首相および政府閣僚が下した。「分離」は、マレーシアからの「追放 (expulsion)」のように見え、シンガポールの意図した「脱退 (secession)」のように見えなかった。しかしながら、それは、あるいは合併の時にすでに予想されていた避けることのできない必然的な成行きだったともいえる。

第3部 分離・独立直後の独立国家建設期における憲法体制

第3章 分離・独立後における「憲法典」の整備と独立国家の建設

はじめに —「立憲主義」的視点からのアプローチへの問題提起—

「立憲主義的憲法」の特徴については、伝統的な見解として、たとえば次のような見解を挙げることができる。「国民の自由を保障し、いはゆる立法・司法・行政の三権の分立を確立する国家組織が立憲主義であり、かやうな内容を規定する憲法が、いはゆる立憲主義的憲法である。」

この「国民の自由」は、「明文的に規定され、しかも単一の法典において、組織的に体系づけられることが求められる」。さらに、「成文憲法の『安定性』は、憲法改正のために、一般の法律の改正とは異なる加重的手続を要請することによって倍加される」。

近代立憲主義には、以上のような「恣意的な権力に対する法的制限」という要素と、さらには、「政府の被治者への完全な政治的責任」という要素があり、これら二つの要素には相関的な関係がある、といわれる。この「政治的責任」の要素は近代において、「国家の政策の自由裁量事項に於ける人民の代表の発議権の確立によって」加わった、と説明される。こうして、「政治的責任」の要素は、国民が政治にたいして発言権をもつ場合にのみ国家の支配から自由でありうる、という考え方に導かれていく。すなわち、近代立憲主義は、「国民自身による政治・国民の自己決定としての民主主義の観念」とも結びつくことになる。その場合、理論的には、「完全な民主主義的立憲主義は、国民主権の基礎の上においてのみ可能」である、と考えられている。このように、近代立憲主義は「民主主義」とのかかわりにおいて捉えられる。

以上に述べたような近代立憲主義の視点から、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情下における一国の独立国家化にアプローチしていく場合には、それに対してどのような評価が下されることになるのか。近代立憲主義の視点からは、そのような国の独立国家建設の過程において、近代立憲主義的色彩の稀薄さ、近代立憲主義に消極的ないし否定的な要素などが見出されうることになる。そこでは、“近代的憲法としての未成熟”が問題視されることになる。あるいは、そのような国の独立国家化については、立憲主義のように見せつつ、立憲主義に消極的・否定的な要素を内包する立憲主義、つまり、いわゆる“外見的立憲主義”の特徴が指摘されることにもなる。

こうして、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情下における一国の独立国家化にアプローチする場合、近代立憲主義的視点に拘泥しすぎると、一国の独立国家化の本質とそれに対応する国情を無視することになりかねない。

憲法体制構築・整備過程における憲法と政治の関係については、「その発展段階に合わせて『法のための政治』の考え方がのっとられたり、あるいは『政治のための法』の考え方が頼られたり、……ということになる」。したがって、「政治のための法」を基調とする“外見的立憲主義”といわれる制度にしても、特定国の近代化の過程においては「必然性」をもっている場合があるとされる所以である。独立国家化の本質とそれに対応する国情を無視して近代立憲主義的視点に拘泥しすぎると、近代立憲主義に消極的・否定的な特徴を有する一国の憲法制度が、「その国にとって必然的な制度で、きびしい現実をうつつし出してい」（傍点は引用者）るという本質的な面を等閑視することにもなる。

つまり、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情下における一国の憲法体制構築・整備過程の考察には、「近代的憲法としての未成熟をいっているだけではなく、そうではなければならなかった必然を見つめるやり方」が求められよう。

こうして、シンガポール分離・独立後の独立国家化の考察には、第一に、「根本法規の視点」をも考慮に入れなければならない。つまり、「立憲制化には制限政府の観点だけでなく、出来あがりつつある体制の補強ないし確定、という側面がある」が、明治日本の場合と同じように、シンガポールの独立国家化の考察においても、「支配の確立と統治の効率が眼目」になる「根本法規の視点」を考慮に入れなければならない。

第二に、独立国家としての自律的条件が整備されていない国情下における一国の憲法体制の民主主義化を考察する場合、「民主主義の成功に必要な前提条件」は、「民主主義によってつくられるのとはかならずしもない」という点を考慮に入れなければならない。すなわち、たとえば、「民主主義の成功に資したイギリスの国富……を増進させたのは、その植民地であった。極言すれば、イギリスは植民地の犠牲の上に富み、そのようにして民主主義の前提条件をつくり、民主主義の成功を獲ちえたので

ある。……民主主義のための前提条件をつくるプロセスに、民主的かそうでないか、という尺度だけを当てはめることは、単純にすぎる」という点を考慮に入れなければならない。

第三に、分離・独立後のシンガポールの憲法体制構築・整備過程の考察には、とくに緊急法の視点を考慮に入れなければならない。すなわち、「マレーシアからの分離・独立」は、シンガポールにおいては、“緊急事態”に相当する状況であった。「緊急事態になったら立憲主義は一時お預けになる」という状況において、“外見的立憲主義”が、「立憲主義をまもり、立憲主義を救うための……緊急事態処理権力の可能性」を用意しておくことがあるとされる。「分離・独立」という緊急事態時のシンガポールの憲法体制構築・整備過程の考察には、“緊急事態になったら立憲主義は一時お預けになる”という緊急法の視点を考慮に入れなければならない。

シンガポールでは、マレーシアからの「追放」・独立直後といういわば緊急事態において、根本法規や緊急法の視点からの独立国家化ないし憲法体制の構築・整備が行われた。そこでは、総じて、憲法を政治目標達成、ひいては国家建設達成のための手段として活用する現象が出現した。それは、立憲主義の視点からすると、立憲主義に消極的ないし否定的な現象が現れている、ということになる。また、憲法体制の構築・整備過程における憲法と政治の関係という視点からは、“政治の所産としての憲法”、“政治の目標としての憲法”、“政治の手段としての憲法”という現象も現われている、ということになる。この現象を結論的に要約して述べれば、シンガポールの独立国家化ないし憲法体制構築・整備過程においては、政治の場で政治の動きの結果として憲法は生み出され、生み出された憲法は、政治の場の枠組みを決め、その枠組みの中で演じられる政治の目標を明らかにし、そこでは、憲法を政治目標達成のための手段とするような政治が行われ、政治行動の基準が憲法に書き込まれるというような現象、つまり、ディーター・グリム(D. Grimm)が示した“憲法と政治の関係”を具現する現象が現れている、ということになる。

一 憲法(典)の不制定とマレーシア憲法規定(人権規定等)の準用

1 新憲法(典)の不制定とその背景・事情

(1) 分離・独立後における新憲法(典)の不制定

近代憲法典は、一般的に、統治組織と人権保障を規定事項とする。第二次世界大戦後新たに独立したアジア・アフリカの国々においては、独立とともに憲法(典)を制定し、憲法典は何らかの形の人権宣言を伴うという慣行が確立している感がある。ところがシンガポールには、これと異なる現象が現れた。

シンガポールは、マレーシア結成から2年に満たない1965年8月9日、マレーシアの連邦政府の「シンガポール分離」(separation)の決定を受け入れてマレーシアから離脱し、「シンガポール共和国」(Republic of Singapore)として独立した。独立とともに新憲法典を制定する第三世界の慣行に従うことなく、シンガポールは、分離・独立直後、まずマレーシアの一州であったときに有した成文憲法典を独立国家の憲法典として位置づける法的措置をとった。この措置は、独立国家シンガポールの国会が憲法改正の形式によって、すなわち、連邦国家の州の成文憲法典であった「シンガポール州憲法」の定める「憲法改正」手続—総議員の3分の2以上の賛成が必要とされる加重的手続(第90条)—に則って行われた。分離・独立前後における憲法の法的継続性に留意したこのような憲法改正措置によって、統治組織を定める憲法典である「シンガポール州憲法」をシンガポール共和国の“原典”(original text)憲法典として位置づけられることになった。そうして、後述するように、この“憲法典”を独立国家の地位に合致させるための修正、なかんずく、《連邦国家の州憲法》から《独立国家の共和国憲法》へとその地位を変更するための修正が加えられた。

このような新憲法典不制定という現象の背景には、どのような国情ないし分離・独立当時の事情があったのか。この点について、まず触れておきたい。

(2) 新憲法(典)の不制定を招来した背景・事情

分離・独立時のシンガポールには、ゴー・ケンスィー (Goh Keng Swee) 国防治安相 (当時) の回顧録から知られるように、「その将来はなんとなく恐ろしく暗たんとして不気味なもの」と感じられるような混乱状況ないし危機的状況があった。シンガポールは、分離・独立後、独立に伴う憲法変更手続きの開始に至るまでに4か月の期間を要した。

マレーシアからの追放という事態は、要するに、マレーシアの支配種族でありながら経済的に劣位にあるマレー人の利益保護を推し進めるマレーシア連邦政府と、外来の (中国系住民である) 華人が人口の4分の3を占めるシンガポールのPAP州政府との確執・対立がもたらしたものである。PAP州政府の「(マレー人ではなく) マレーシア人のマレーシア (Malaysian Malaysia)」という主張は、実際には、経済的に優位にあるマレーシア人 (つまり、シンガポール住民の4分の3近くを占める華人) に有利な主張となり、マレー人の利益保護を優先する連邦政府の反発を生んだ。連邦からの離脱という方向、つまり、合併を否定し、単独の独立への方向は、PAPが批判してきた方向であり、資源の乏しい小国シンガポールには危機的事態を招来するものであった。

マレーシアからの離脱によって、たとえば、マレーシアの国力に依存し、「第一次マレーシア5カ年計画」の一部として作成された「第二次工業開発計画」を、経済的自立が危ぶまれるシンガポールの単独の計画に切り替えざるをえなくなるという状況も生じた。国家的独立をめぐる分離・独立当時の不安な雰囲気について、ゴー・ケンスィー国防治安相 (当時) は、すでに触れたように、「暗たんとして不気味なもの」と回顧している。このような状況下にあっては、混乱を回避し、国家的生存・独立を可能にする憲法秩序づくりを早急かつ効率的に行うことが、何よりも喫緊の課題とされた。独立に伴う新憲法(典)の制定という手続きを回避する現象の背景には、このような事情が存在した。

さらに、分離・独立後のシンガポール共和国の国会内の状況も、新憲法(典)の制定を回避するという憲法現象に影響を及ぼした。当時、国会における与野党の議席占有状況は、PAPが国会 (51 議席) の約4分の3の議席 (38 議席) を占め、残る約4分の1の議席 (13 議席) を唯一の野党BS (Barisan Socialis、社会主義戦線) —1961年にPAP内の (マラヤ連邦との合併に反対する) 容共左派議員が離脱して結成した政党—が占めるというものであった。だが、BSが国会ボイコットという戦術を採用・続行したため、国会内は与党のPAP議員だけとなった。民意の反映という点において問題視される「野党不在」という、マレーシア政府が批判した国会内の状況に鑑み、PAP政府は、憲法典の漸次的整備の方向を選ばざるをえなかったと見ることができる。シンガポール共和国の独立・生存を優先課題とし、憲法体制の構築・整備については、後述するように、国会制定法による憲法「改正 (Amendment)」方式を基本的に採用しつつ、大統領 (国家元首) 命令による憲法「修正 (Modification)」方式をも採用し、国家的生存・独立を可能とするための応急的・漸次的な憲法的措置を講じたといえる。この憲法的措置は、既存 (独立前) の旧成文憲法典を修正して、この修正憲法典を独立国シンガポールの憲法典として位置づけるとともに、他方、(近代憲法の視点からは) “憲法の欠缺”ともいえる部分については、マレーシア憲法規定を準用するというものであった。

(3) 「憲法 (改正) 法」による旧憲法典の修正・継承

分離・独立後、シンガポール共和国国会の憲法改正措置によって継承された憲法典 (旧「シンガポール州憲法」典) の修正には、①マレーシア憲法が採用する改正方式でもある「憲法を改正する国会制定法」(Constitution (Amendment) Act、以下、「憲法 (改正) 法」と呼称する。) による改正と、②後述する「大統領令」(Modification of Laws (Constitution of Singapore) Order) による修正という2つの方式が採用された。

分離・独立から4か月後の1965年12月22日、まず旧憲法典 (「シンガポール州憲法」) を修正するための国会制定法として、1965年の「憲法 (改正) 法」(Constitution (Amendment) Act, 1965) が国会で成立した。この国会制定法は、1965年8月9日 (分離・独立日) に遡って施行された。この「憲法 (改正) 法」によって、マレーシアの一州であったときに有した憲法典が独立国家の憲法典として位置づけられ、シンガポールの地位変更 (独立) に伴う修正が加えられた。このようにして、「シ

ンガポール州憲法」の修正憲法典である「シンガポール憲法」は、分離・独立日に遡ってシンガポール共和国の憲法典として位置づけられ継承された。

地位変更（独立）に伴う修正によって、「シンガポール州」にかえて「シンガポール共和国」という名称、「立法議会」にかえて「国会」という名称が採用され、「州長」（Yang di-Pertuan Negara）にかえて、国会により選出される「大統領」（President）が創設された（「憲法（改正）法」2条）。また、国会の副議長職が設置され（同法4条・5条）、さらには、シンガポール憲法を「軟性憲法」化する重要な変更、すなわち、憲法改正手続きにおける一定の制約（加重的手続き）を削除する（同法8条）変更が行われた（後述）。

イギリスからの独立（マレーシアへの加入）にあたって「シンガポール州憲法」に編入された「政党」規定（30条2項b号）は、州の「立法議会」という語を独立国の地位に対応する「国会」という語に変更する修正が加えられただけで、内容的にはそのまま分離・独立後の憲法規定となった。議会制の安定化に資する規定としての作用が期待された「党籍の離脱と議席の喪失」に関する規定は、分離・独立後も「シンガポール憲法」上保持された。

こうして、分離・独立前の憲法典（「シンガポール州憲法」）の「憲法（改正）法」による修正を経て、独立国家シンガポールの統治組織に関する憲法典が応急的に成立するに至ったのである。

2「シンガポール共和国独立法」の成立とマレーシア憲法規定の準用

(1) 「マレーシア憲法」規定のシンガポール共和国への適用・承認

1965年の「憲法（改正）法」による修正を経て成立した憲法典は、権利章典を欠く憲法典であった。このような憲法典の先例は、18世紀のアメリカ諸州独立時の「Frame of Government」に見出すことができよう。それは、分離・独立後の“原典”憲法典として位置づけられた「シンガポール州憲法」が自由・人権規定を欠いていたことによるものである。シンガポール州における自由・人権の保障については、マレーシア連邦憲法の基本的自由（Fundamental Liberties）規定の適用が予定されていたということもあって、「シンガポール州憲法」は、権利章典を欠き、統治機構のみを定める憲法典であった。

このような“憲法の欠缺”を暫定的に補うべく憲法的措置を講じるために、1965年12月22日、1965年の「憲法（改正）法」に続いて、1965年の「シンガポール共和国独立法」（The Republic of Singapore Independence Act, 1965）が制定された。この「シンガポール共和国独立法」の制定には、リー・クアヌユー首相（当時）の要請によって、旧成文憲法典である「シンガポール州憲法」の定める憲法改正手続（総議員の3分の2以上の賛成が必要とされる加重的手続）が援用された。この「シンガポール共和国独立法」も「憲法法」として位置づけられ、1965年8月9日（分離・独立日）に遡って施行された。

「シンガポール共和国独立法」は、分離・独立後継承された修正「シンガポール州憲法」における自由・人権、司法部等に関する規定の不存在を暫定的に補う「憲法法」であった。すなわち、シンガポール憲法体系の一部をなす「シンガポール共和国独立法」によって、「マレーシア憲法」の一部規定が、変更（modifications）、訂正（adaptations）、制限（qualifications）、除外（exceptions）など、必要な修正が加えられることにより、引き続き有効なものとされた（同法6条1項・3項）。一例を挙げると、「マレーシア憲法」第2編「基本的自由」（1部規定を除外）、第9編「司法部」、第11編「破壊活動に対する特別権限および非常事態権限」等は、必要な変更を加えて、シンガポール共和国で引き続き有効なものとされたのがそれである。また、シンガポール共和国への適用にあたっては、国会の改正手続による変更が必要とされた（同条2項）。

(2) マレーシア憲法の自由・人権規定の準用

「シンガポール共和国独立法」が分離・独立後のシンガポールへの適用を認めた「マレーシア憲法」の諸規定のうち、自由・人権規定についていえば、「マレーシア憲法」第2編「基本的自由」（Fundamental Liberties）の9カ条のうち8カ条（5条～12条）が、必要な修正を加えることを条件として、独立国シンガポールにおいて引き続き有効とされた。

「マレーシア憲法」の13条がシンガポールでの効力を停止された。それが「マレーシア憲法」13条であり、この規定は、何人も法律（law）によらずして財産を奪われないことと、いかなる法律も適切な補償なしに財産の強制的な収用または使用を定めることができない旨を定めるものであった。

この規定を受容しない点について、リー・クアンユー首相は、「シンガポール共和国独立法案」を審議する国会（第二読会）で次のように説明した。

「マレーシア連邦憲法の第2編には、基本的自由が規定されている。第5条は生命・身体・自由、第6条は奴隷的拘束および強制労働の禁止、第7条は刑事罰の不遑及および一事不再理、第8条は法の前の平等、第9条は追放の禁止および移動の自由、第10条は言論、集会および結社の自由、第11条は宗教の自由、第12条は教育における差別の禁止について規定する。これらの基本的自由をわが国の憲法の一部として継承する。ただし、第13条規定は除く。その理由は単純である。……その第2項には、いかなる法律も適切な補償なしに財産の強制的な収用又は使用を定めることができない旨が規定されている。だが、いったんこの旨を規定すれば、適切な補償かどうかをめぐる訴訟、ひいては裁判所による判断に門戸を開かなくてはならないことになる。……かつてジュロン工業地の拡張とそれに付随する学校、病院等のサービスのため、ジュロン工業地に隣接する土地の一部を収用する必要が生じた時、現行法の下で、土地所有者にきわめて高額な補償費を支払わなければならなくなった。……この点を勘案し、当該規定を除外することとした。」（傍点は引用者）

このように、補償額の司法審査に途を開くマレーシア憲法の規定（第13条）をシンガポールで有効とすれば、土地収用・使用が難しくなるという問題が生じる。これが難点とされ、シンガポールでの適用が停止された。

分離・独立後引き続き有効とされたマレーシア憲法の「基本的自由」規定は、シンガポール憲法中、明文規定として置かれていたのではなかった。この憲法状況については、「マレーシア憲法」の「基本的自由に関する規定は、シンガポール憲法体系（the constitutional law of Singapore）の一部ではあるが、シンガポール憲法（the Constitution of Singapore）には規定されていない」（『1966年の憲法委員会報告書』）と説明される。すなわち、シンガポール憲法体系とは、①1965年の「シンガポール憲法（改正）法」によって修正・適用された「シンガポール州憲法」（統治の基本を定めた憲法典）、②「1965年のシンガポール共和国独立法」（①の“憲法の欠缺”を補完する憲法）、③（シンガポール共和国独立法によってシンガポールへの適用が認められた）マレーシア憲法（基本的自由、司法部、国家緊急権等に関する）規定という3つの憲法からなる憲法体系である。

ここには、「マレーシア憲法」の一部規定の内容が、独立国シンガポールの憲法典中に成文化されないで、シンガポール共和国独立法を経由して妥当するという憲法現象が現れている。一国の憲法が、国家という団体の構成を明らかにし、統治活動をスムーズに行うための法規定として働く場合には、そこには統治の原理が前面に現われ、人権の保障は背後に退くという現象が現れる。近代立憲主義の視点からは、国民の権利・自由を保障する規定は見当たらないか、あるとしても統治の合理的計算から認められたものに過ぎないため、国民の権利・自由の保障はとかく名目化しがちである、と指摘されることになろう。この現象がシンガポールの分離・独立後の憲法体制構築・整備過程、つまり、成文憲法の制定過程において出現した。

憲法体制の構築・整備過程には、「出来あがりつつある体制の補強ないし確定」という側面がある。この「出来あがりつつある体制の補強ないし確定」という側面とは、「根本法規の視点」であり、ここでは「支配の確立と統治の効率が眼目になる」とされる。分離・独立後のシンガポール憲法体制の構築・整備過程にはこのような見方が妥当する。

分離・独立後というのは、支配体制・政治権力が確立していない段階における一種の非常事態下という状況を意味するものといえる。支配体制・政治権力が確立していない段階において、しかも緊急事態化下において、近代立憲主義における政治権力制限の要請に応える視座に立って独立国家建設を推進するのは、困難であろう。分離・独立後のシンガポールには、そのような視座からの独立国家建設は無理であったといわざるをえない。分離・独立直後のシンガポールに特徴的な憲法現象は、そのことを裏付けている。分離・独立後の強力で安定的な支配体制・政治権力の確立が達成されていない段階、つまり、出来あがりつつある体制の補強ないし確定を眼目とする段階においては、支配の確立

と統治の効率が眼目になり、したがって、自由・人権に対する配慮は、統治の効率の視点から認められるものに限られるゆえ、近代立憲主義における政治権力制限への配慮を欠くということにならざるをえない。

別言すれば、権力者による権力の濫用の抑制を「立憲主義」と呼ぶならば、立憲主義の前提となっていることは、国家統治を可能とする政治権力の存在にほかならない。シンガポールにおける分離・独立後の憲法体制の構築過程は、立憲主義の前提にある政治権力の確立に向かう段階であった。この憲法現象には、スティーブン・ホームズの見方、すなわち、立憲主義を「消極的立憲主義」と「積極的立憲主義」とに区分し、憲法典を、国家権力を制約して単に国家権力（主権）を不可能にする装置としてではなく、それらを可能にする装置として捉える「積極的立憲主義」の見方が妥当する段階ということになる。

分離・独立後のシンガポールは、このような「マレーシア憲法」規定の準用という段階を経て、シンガポールの憲法典自体が権利宣言を有する段階に至ることになる。そうなるのは、PAP政権の長期体制化の段階に至ってから、すなわち、後述するように、1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」の公布によってである。

二 国会制定法と大統領令による憲法典の整備

1 「憲法(改正)法」による旧憲法典の修正と憲法の「軟性憲法」化

旧憲法典の修正における最重要の一つが、憲法改正手続についての修正である。すなわち、1965年の「憲法(改正)法」(8条)は、州憲法(90条2項)の改憲手続—総議員の3分の2以上の賛成を要する加重的手続—を修正して、「この憲法の規定は、立法府の制定する国会制定法によって改正することができる」とした。つまり、シンガポール憲法をいわゆる「軟性憲法」(Flexible Constitution)化した。この改憲手続規定は、理論的には「議会の権能の無制約(C・F・ストロング)が帰結される。「軟性憲法」化は、改憲はできるだけ臨機応変かつ合法的に行われなければならないという要請にも応えるものである。それは、シンガポールの国会を、イギリス国会(ド・トクヴィルによれば、「国会は、同時に、立法議会であり、かつ憲法議会である」という特徴を有する議会)のような国会に変更するものであった。シンガポールの国会は、「立法」議会であるから、それは通常の議会制定法(法律)を制定でき、それとともに、「憲法」議会であるから、それは憲法の基礎を変える議会制定法(憲法法律)を制定できることになる。

シンガポールにおける「軟性憲法」化は、シンガポールの「生存」確保のため、憲法改正を臨機応変に、しかも合法的に講じる必要性から、「統治の効率」が第一の視点とされつつも、“緊急性”にも配慮した措置であったといえよう。このように、議会権能の強化は、議会を独占するPAPの独自の独立国家づくりを推進し、改憲はできるだけ臨機応変かつ合法的に行われなければならないという要請に応えるものでもあった。

分離・独立後、憲法典の改正(修正)には、①「憲法(改正)法」による改正と②大統領令による修正という二つの方式が採用されたが、前者の「憲法(改正)法」による改憲手続については、分離・独立後の10数年間は、「軟性」的手続が採用された。シンガポール憲法は、1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」公布に至る15年の間、「軟性憲法」から出発して、漸次「硬性憲法」的要素が付加され、ついには「硬性憲法」になるという変遷を辿った。すなわち、1972年11月13日公布の「1972年の憲法(改正)(シンガポール共和国の主権の保護)法(The Constitution (Amendment) (Protection of the Sovereignty of the Republic of Singapore) Act, 1972)」において、シンガポール憲法第2B編(シンガポール共和国の主権の保護)の改正には、国民投票で有権者の投票総数の3分の2以上の賛成が必要とされ、さらに1979年の改正では、憲法改正には原則として国会議員総数の3分の2以上の賛成が必要である旨が明定された。

シンガポールにおける軟性憲法から漸次硬化していく変遷は、PAP政権の一党支配体制の確立・強化の過程と表裏一体の関係にある。すでに触れたように、分離・独立の4か月後に憲法を審議

する国会が開かれたが、BS 議員は、この国会をボイコットした。つまり、「憲法（改正）法案」、「シンガポール共和国独立法案」などの審議を欠席し、議決を棄権した。

当時 BS は PAP 政府に対し、「シンガポールのマレーシアからの分離について、PAP 政府は、人民と野党に何も相談しなかったが、これによって、議会制民主主義が葬られてしまった」という非難の言葉を浴びせている。当時の国会（51 議席）における与野党の勢力状況は、PAP が 38 議席、BS が 13 議席であったが、BS が議会外闘争へとその戦術を転換していったことにより、シンガポールは事実上、一党制国家となり、その後 PAP 政権の政治権力が強化されていくことになる。

2 大統領令による憲法修正と市民権規定の変更

(1) 議会選挙型大統領の成立

1965 年の「憲法（改正）法」（3 条）は、「シンガポール州憲法」の「州長（Yang de-Pertuan Negara）」を「大統領」（President）と改称した。大統領は、国会によりシンガポール市民権を有する者の中から投票議員の過半数をもって選出され（41 条 1 項）、「総議員の三分の二以上の賛成による国会の議決にしたがって解任される」（1 条 3 項）。大統領は、このように国会によって選出または解任される結果、国会に完全に依拠することになる。こうして、多数党の意思、ひいては首相の意思に従属する議会選挙型大統領が現われることになった。

(2) 大統領令による憲法修正

議会選挙型大統領に対して、1965 年の「シンガポール共和国独立法」は、国家元首（Head of State）の地位を与え（2 条）、さらに、憲法典を含む成文法（現行法）に「必要かつ適当と認められるような修正（modification）」を、分離・独立日から 3 年間、命令（order）の形式で行いうる権限を付与した（13 条 3 項 a 号）。この「シンガポール共和国独立法」は、憲法典における自由・人権規定等の欠如を暫定的に補う憲法法であると共に、国家元首たる大統領に独立後の憲法典整備に必要な一定の権限を時限的に付与する憲法法でもあった。

シンガポールにおいて、元首的機関の命令による法令修正は、「シンガポール州憲法」（105 条）、「マレーシア法」（74 条）等で認められたことがある。しかしこれらの場合、命令による憲法典修正までを認めるものではなかった。「シンガポール共和国独立法」が大統領に付与した法令修正権には、憲法典を修正する権限までが含まれている点特徴的である。

1966 年 3 月、大統領は「シンガポール共和国独立法」の 13 条 3 項 a 号上の権限を行使し、「シンガポール州憲法」の修正版たる憲法典の規定に、独立国シンガポールに適用するのに必要な“字句に関する修正”を加えた。これは、同月 23 日（公布）の 1966 年の「（シンガポール憲法を含む）諸法の修正命令」（The Modification of Laws（Constitution of Singapore）Order,1966）」によって行われた。「（シンガポール憲法を含む）諸法の修正命令」によって、例えば、“Yang di-Pertuan Negara”が“President”と改められ、憲法典の規定施行のために必要な事務的な修正が行われた。

(3) 大統領令による市民権規定の変更

大統領令によって、憲法典の規定内容についても修正が行われた。例えば、1966 年 12 月 9 日の「（シンガポール憲法典を含む）諸法の修正（NO.2）命令」（The Modification of Laws（Constitution of Singapore）（NO.2）Order,1966）は、後述する 1966 年の「シンガポール憲法のリプリント」（諸修正憲法規定を整理統合した憲法典）の 55 条（市民権の得喪）に、その 2 項として、市民権の喪失に関する規定を追加した。この規定は、成人した者（満 21 歳）が外国に対する忠誠の放棄と、シンガポールに対する忠誠の宣誓を行わない場合にはシンガポール市民たる資格を喪失することになる旨を定めるものであった。これは、とくにシンガポール国内のマレー系住民にとっては重大な選択（忠誠を誓うのは、シンガポールに対してか、それともマレーシアに対してか）を迫るものであり、字句の修正というレベルに留まらないことはもちろんのこと、内容的にも市民権の喪失にかかわる重要な修正であった。

大統領令による憲法修正については、「追放」・独立という緊急事態において、国会における野党の不存在（国会審議ボイコット）という民意反映にかかわる問題が存在した。すなわち、野党の存在が民主主義の条件とされる場合、PAPによる議会独占は、反PAP（政府）勢力にとっては格好に攻撃材料となりえた。事実、すでに分離・独立以前、マレーシアの大蔵大臣によって「PAPの単党支配(PAP's one-party rule)」に対する批判がなされていた。

こうして大統領令による憲法修正については、分離・独立後の野党の存在しない議会の状況が考慮されて、国家元首・大統領に、自国への忠誠要請という市民権の得喪、ひいては独立国家建設にかかわるセンシティブな憲法修正の役割が託されたと見ることができるであろう。

三 「リプリント憲法典」の成立とその展開

1 「1966年リプリント憲法典」の成立とその意義

分離・独立後、修正が加えられた憲法の規定は、法務長官（Attorney-General）が大統領から委任されて行う「リプリント（reprint）」によって、随時、整理統合された。

この「リプリント」について、分離・独立前の「シンガポール州憲法」は、「憲法の公認リプリント」（Authorised reprints of the Constitution）に関する規定として、その93条で定めていた。分離・独立後も、1966年の「憲法のリプリント」（Reprint of the Constitution）の93条として継承した（Republic of Singapore, Government Gazette, Reprints Supplement, Published by Authority, NO.14 Friday, March 25, 1966, p. 461.）。その規定内容は、次のとおりである。すなわち、「大統領は、いつでも、政府印刷当局者に対して、当該時点において効力を有しているすべての改正条項を含む本憲法の写しをプリントする権限を与えることができる。また、このようにしてプリントされたいずれの写しも、すべての用途のための真正の写しであるとみなされる」（93条）とするものであった。

「リプリント」とは、修正が加えられた諸憲法規定を整理統合して、その時点の成文憲法がどうなっているかを示すものである。「リプリント」の主体およびその権限内容については、1965年の「解釈法」（The Interpretation Act）38条が具体的に定め、それによれば、法務長官は、憲法改正（修正）により追加または削除することになる事項を、「憲法のリプリント」に追加または削除する権限、「憲法のリプリント」を行うに当たって条文の配列を変える権限等を有するとされた（1965年の「解釈法」38条参照）。

「憲法のリプリント」は、分離・独立後、まず1966年3月に行われた。1966年3月25日、1966年の「シンガポール憲法のリプリント（Reprint of the Constitution of Singapore, 1966）」（以下、「1966年リプリント憲法典」と略称する。）が公布され、この憲法典の公布によって、1965年の「憲法（改正）法」と「1966年の（シンガポール憲法を含む）諸法の修正命令」（1966年3月23日公布）が改正・修正を加えた諸憲法規定が整理統合された。

さらに、1980年3月31日には「1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント」（Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore, 1980）が公布された。後述するように、この憲法典には、「シンガポール共和国独立法」によってシンガポールへの準用が認められたマレーシア憲法の「基本的自由」規定（第2章5条～12条）が、字句の修正が若干加えられてはいるが、ほとんど原文のまま編入され、成文化された。憲法典上条文化されたのは、生命・身体の自由（1980年の「リプリント憲法典」9条）、奴隷的拘束および強制労働の禁止（同10条）、刑罰不遑および一事不再理（同11条）、法の下での平等（同12条）、シンガポールからの追放の禁止および移動の自由（同13条）、言論、集会および結社の自由（同14条）、宗教の自由（同15条）および教育における差別の禁止（同16条）に関する規定であった。

分離・独立（1965年）から1980年の「リプリント憲法典」が公布されるまでの期間、シンガポールの憲法典には権利宣言が存在しなかった。この間の憲法典は、基本権保障という目的を欠いた「統治活動をスムーズに行うための規則」たる統治の手段の面に重点を置いたものであった。分離・独立後のシンガポールにおいて、緊急法や根本法規の視点から憲法体制の構築・整備が試みられた結果、憲法を政治、ひいては国家建設のための手段として活用する現象が現われた。すなわち、権利宣言不

存在という現象のほか、近代立憲主義に否定的な、新憲法典不制定、外国憲法典の準用、大統領令による成文憲法の修正、軟性憲法化といった現象が現れたのである。

2「1966年リプリント憲法典」上の統治機構の概要

「1966年リプリント憲法典」は、議院内閣制を導入し、国会によって選出される大統領（議会選挙型大統領）について、次のような規定を置いた。

- (1) シンガポールの大統領は、国会により選出される（1条1項）。
- (2) 大統領は、いかなる裁判所のいかなる訴訟手続にも服さない（1条2項）。
- (3) 大統領は、その職務開始の日から4年間、その職に就く。ただし、国会議長に対して自筆の文書の提出により、いつでも辞任することができる（1条3項）。
- (4) 大統領は、国会の総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される（1条同項）。
- (5) 大統領が、病気もしくはシンガポールに不在の場合、または他の理由によってその職務を遂行することができない間、内閣は大統領の職務を代行する者を任命することができる。ただし、大統領として任命される資格を有しない者は任命されない（1条4項）。
- (6) 大統領は、「マラヤ生まれのシンガポール市民」(a citizen of Singapore born in Malaya)の中から選出される（2条1項）。

「1966年リプリント憲法典」1条が規定した大統領とは、「出席し且つ投票する議員の投票の過半数」(41条1項)で選出され、「総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される」(1条3項)大統領である。

「1966年リプリント憲法典」は、「シンガポール州憲法」の規定の趣旨を引き継ぎ、大統領として任命される資格を有する者について、「マラヤ生まれのシンガポール市民」と規定した(2条1項)。

大統領の権限行使に際しての内閣の助言制については、その5条1項において、大統領は、この憲法もしくは法令に基づき、その権限を行使する際には、内閣または内閣から一般的に権限を委任された大臣の助言に従って行動しなければならない旨を規定した。このように、分離・独立後の「1966年リプリント憲法典」においても、首相・内閣が国政の実質的な担当者である旨を定める規定が置かれた。

大統領の行政作用、なかんずく自由裁量権については、「シンガポール州憲法」の規定そのものを継承し、次の2つの場合には、大統領の自由裁量を認める旨を定めた（「1966年リプリント憲法典」5条2項）。

- ① 首相の任命
- ② 国会の解散要求に対する同意の留保

「1966年リプリント憲法典」の第3章は「行政部」について定めたが、「シンガポール州憲法」の規定を引き継ぎ、大統領にイギリス女王に似た権限・役割を期待し、行政作用に関する大統領の権限について、次のように定めた。すなわち、大統領は、行政権が帰属する主体であり、本憲法の規定に従って、内閣または内閣から権限を委任された大臣とともにその行政権を行使する(7条1項)。

また、内閣の長たる首相の任命についても、イギリスの憲法習律が盛り込まれた。すなわち、大統領は、自らの判断で、国会の過半数の議員の信任を得ると認める(1名の)国会議員を首相に任命し、その他の大臣の任命については、首相の助言に基づき、国会議員のなかから大臣を任命するとされた(9条1項)。

このように、「1966年リプリント憲法典」は、「シンガポール州憲法」の規定およびその内容を引き継ぎ、自由裁量による首相任命制、首相の助言制、閣僚全員の(議員と大臣との)兼任制を定めた。

大統領の自由裁量権について、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないとされる場合、「シンガポール州憲法」の規定を継承し、「1966年リプリント憲法典」は、次のように規定した。すなわち、大統領は、自らの判断で、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、国会を解散することができる、とされた(10条1項b号)。

大統領の立法作用に関する権限についても、「シンガポール州憲法」の規定を継承し、「1966年リプ

リント憲法典」は、以下のように規定する。すなわち、大統領は、国会とともに立法部を構成する（22条）。国会は、51名の公選議員によって組織される（23条1項）。法案は、大統領が同意したとき法律となる（42条2項）。大統領は、官報をもってする布告により、いつでも、国会を停会にすることができる（49条1項）。大統領は、首相が欠けたとき、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、国会の過半数の議員の信任を得ることのできる国会議員がいないと認めるときは、自らの判断で、直ちに官報をもってする布告により、国会を解散するものとする（49条2項）。大統領は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもってする布告により、国会を解散することができる。ただし、大統領は、国会の解散を助言した首相が、国会の過半数の議員の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義務を負わない（49条3項）。大統領は、国会で演説し、かつ教書（messages）を發表することができる、とされた（46条）。

「1966年リプリント憲法典」の定める議会選挙型大統領は、議会によって選出または解任される結果、議会に完全に依拠することになる。すなわち、行政部の首長たる大統領に対する内閣助言制の下で、大統領の地位・権限は、多数党の意思、ひいては首相の意思に従属することになる。

分離・独立後のシンガポールにおいて、“安定的”な議会の信任を必要とする内閣は、党議拘束を担保する「政党」規定（「1966年リプリント憲法典」30条2項b号）を媒介として、安定性と持続性が保障され、その結果、政治指導の実権は、内閣の長たる首相に収斂・収束していくことになる。

分離・独立後のシンガポールの国家建設の過程における政治と憲法とのかかわりは、シンガポールの“特殊”な事情・状況を反映して、様々な様相を複雑に示していく。そこでは、立憲主義が一応気にされながらも、“特殊”な事情・状況を反映した憲法体制の構築が試みられていく、ということになる。

“特殊”な状況を背景に展開されるシンガポールの国家建設・憲法体制整備の過程においては、外観的には、立憲主義における制限政府の要素、すなわち、憲法の機能をもつばら専制の防止に求める要素が徐々に付加され顕現していくという傾向を示しつつも、シンガポールの特殊事情を反映して、憲法体制構築過程の実体においては、近代憲法に馴染まない要素が堅持されていくことになる。

四 司法権に関する憲法規定の成立

1 シンガポール憲法第2A部「司法部」の成立

すでに触れたように、「シンガポール共和国独立法」（6条）は、分離・独立後継承された修正「シンガポール州憲法」における司法権に関する規定の不存在を暫定的に補うべく、「マレーシア憲法」第9編「司法部」（Judiciary）に必要な変更を加えて、シンガポール共和国で引き続き有効なものとする憲法的措置を講じた。シンガポール共和国への適用にあたっては、国会の改正手続による変更が必要とされた（「シンガポール共和国独立法」6条2項）。

実際に、国会が「マレーシア憲法」第9編「司法部」（Judiciary）に必要な変更を加えて、シンガポール共和国に適用する措置を講じるのは、分離・独立から4年後の1969年のことである。つまり、シンガポールの裁判所は、マレーシア時代の裁判所が分離・独立後も存続し、シンガポールとマレーシアの司法制度の結びつきは1969年まで続き、1969年までは、シンガポールにはマレーシア高等法院のシンガポール支部（Singapore branch of the Malaysian High Court）としての高等法院が依然として存在するのみであった。

分離・独立の4年後に成立した1969年の「憲法（改正）法」により、シンガポール憲法上の司法権に関する規定が成立した。すなわち、1969年の「憲法（改正）法」は、「大統領諮問会議」（Presidential Council）を創設するシンガポール憲法第4A部の諸規定（81A条～81Y条）とともに、シンガポール共和国に適用される「マレーシア憲法」第9章の「司法部」に関する諸規定に必要な修正を加えて、シンガポール独自の司法制度を成立させるシンガポール憲法第2A部の諸規定（52A条～52I条）を有するものであった。

1969年12月23日、シンガポール憲法の司法権規定を創設する「憲法（改正）法」が国会を通過し、同法は12月29日に大統領の同意を取得し、翌1970年1月2日に官報で公布された。この1969年の

「憲法（改正）法」は、「シンガポール憲法」、具体的には、既存の憲法典である「1966年リプリント憲法典」の52条規定の直後に「第2A部 司法部」として52A条～52I条の諸規定を挿入する旨を定める（「憲法（改正）法」2条）という仕方でもシンガポール憲法を改正した。シンガポール憲法第2A部 司法部の成立により、「マレーシア憲法」第9章（「司法部」）のシンガポールへの適用が停止されることになった（「憲法（改正）法」6条）。

シンガポール憲法第2A部 司法部（52A条～52I条）が定めるシンガポールの司法制度は、以下のとおりである。

2 憲法「第2A部 司法部」に見るシンガポールの司法制度

(1) 裁判所の構成と管轄権

司法権は、「最高法院」（Supreme Court）と現行の成文法が定める他の「下位裁判所」（subordinate court）に付与される（憲法52A条）。

司法部に関する憲法規定（第2A部）は、最高法院判事の任免要件、身分保障等を定めるものであり、裁判所の種類やその管轄権、審理手続き等については関係法律に委ねられている。

シンガポールの司法制度は、アジア諸国の中では最もイギリスの司法制度を忠実に模倣している。シンガポールの裁判所は、イギリスのそれを模して、最高法院に属する裁判所と下位裁判所に属する裁判所に2分される（憲法52A条）。最高法院の管轄権、審理手続き等は「最高法院法」（Supreme Court of Judicature Act, Act No 24 of 1969）に規定され、下位裁判所の管轄権、審理手続き等は「下位裁判所法」（Subordinate Courts Act, Act No 19 of 1970）に規定された。

ちなみに、イギリスの最高法院は、高等法院（High Court）、控訴院（Court of Appeal）および刑事法院（Crown Court）をあわせて最高法院（Supreme Court of Judicature, Supreme Court）と呼ぶ。このイギリスの伝統を受け継ぎ、1969年の「最高法院法」は、「海峡植民地」解体（1946年）前にシンガポールに置かれていた「海峡植民地最高法院」（Supreme Court of the Straits Settlement）を再構築し、高等法院（High Court）、控訴院（Court of Appeal）および刑事控訴院（Court of Criminal Appeal）によって構成される最高法院を定めた。

「最高法院」は司法行政上の呼称であり、司法管轄上は、1969年の「最高法院法」においては、第一審裁判所たる高等法院と、上訴事件を管轄する控訴院および刑事控訴院からなるとされた。このうち刑事控訴院は、1973年の法改正によって廃止され、それ以降、最高法院は、高等法院とシンガポールにおける「最高位の裁判所」である控訴院という2つの裁判所からなっている。

① 最高法院

1969年の「最高法院法」は、最高法院の特徴とその構成について、最高法院が上級記録裁判所（a superior court of record）であり、高等法院、控訴院および刑事控訴院の三つから構成される旨を定めた。「記録裁判所」（court of record）とは、裁判所侮辱の処罰権を持ち、司法手続きが記録および証拠として保存される所であるが、シンガポールの最高法院は、イギリス司法の伝統を受け継ぎ、裁判所侮辱に対して科罰権を有している。最高法院の判事には、最高法院主席判事のほか6名の最高法院判事が任命される。高等法院は重要な第一審の事件を取り扱い、それとともに、控訴事件をも所管する。裁判は第一審と上訴審の二審制である。このように、「最高法院」と呼ぶ裁判所が、第一審ないし控訴審の審理を担当する例は、香港やニューヨーク州にその例を求めることができる。

(ア) 高等法院

1969年の「最高法院法」によれば、高等法院（High Court）は、原則として1人の判事によって審理され、最高法院主席判事が高等法院の開廷場所・時間、各判事の業務分担等を定める。高等法院は、第一審管轄権および上訴管轄権という2つの管轄権を併せ持っている。

高等法院は第一審裁判所として、すべての民事事件および刑事事件について管轄権をもつ。高等法院は下位裁判所の管轄に属する事件よりも高額の民事事件および重大な刑事事件を所管する。

高等法院は、第二審裁判所として、地区裁判所（District Court）やマジストレート裁判所

(Magistrate's Court) からの民事・刑事の上訴事件について管轄権を有する。

なお、高等法院は、下位裁判所の刑事事件および民事事件の訴訟手続について、「改訂」(revision)をなす権限を有し、一般的に下位裁判所で係属中の訴訟についてはあらゆる段階において介入する権限が認められ、訴訟手続の違法を是正することができる。この改訂手続においては原則として証人尋問などの審理(hearing)は行なわれない。

(イ) 控訴院

1969年の「最高法院法」によれば、控訴院(Court of Appeal)は、高等法院の民事判決に対する上訴を管轄する。法律に別段の規定のない限り、第一審判決であるか、上訴審判決であるかを問わない。この上訴については、訴額1,000シンガポールドル以上の事件に限られるなどの制約がある。

控訴院は、原則として最高法院首席判事を裁判長(President)とする3人以上の奇数の判事により構成される。

この控訴院は、1993年の憲法改正により、刑事に関する刑事控訴院と一体化した結果、控訴院は民事・刑事に関するシンガポール終審裁判所、シンガポールでは最高位の裁判所として位置づけられるに至った。

(ウ) 刑事控訴院

1969年の「最高法院法」によれば、刑事控訴院(Court of Criminal Appeal)は、高等法院の有罪判決(第一審判決)に対する上訴を管轄する。無罪判決に対する上訴は許されず、法律問題を含むときに限って、検察官から刑事控訴院に事件の再審査(review)の申立てをすることができ、これに応じて宣言判決(declaratory judgment)がなされるにとどまる。すなわち、この判決は高等法院の無罪判決を覆すものではないが、以降のすべての裁判所を拘束する。

高等法院には、第一審刑事管轄権の行使に際して、一定の法律問題について留保することが認められており、この場合刑事控訴院は事件を再審査することができる。また高等法院の刑事上訴管轄権の行使に際しても、当事者は公共の利益にとって重要な法律問題に関して刑事控訴院の決定を申立てることができる。

② 下位裁判所

「下位裁判所法」(Subordinate Courts Act, Act No 19 of 1970)によれば、「下位裁判所」(2014年3月7日の法改正により、Subordinate CourtsはState Courtsと改称された。)には、(ア)地区裁判所、(イ)マジストレート裁判所、(ウ)少年裁判所、(エ)検屍官裁判所の4裁判所があるとされた。大統領は必要と考える数の下位裁判所を設けることができる。

下位裁判所において「憲法問題」(憲法規定の解釈や効力に関して提起される問題)(Constitutional Question)が提起された場合には、高等裁判所への照会に基づいて判決を下すべきことが義務づけられている。

(ア) 地区裁判所

地区裁判所(District Court)は、高等法院より下位の第一審裁判所であるが、その管轄権は民事・刑事の両事件に及ぶ。マジストレート裁判所よりは、やや高額ないし、やや重い民事事件・刑事事件を管轄している。

民事事件に関しては、地区裁判所は記録裁判所とされ、下級裁判所法はその管轄権について詳しい規定を設けている。

刑事事件に関しては、地区裁判所は刑事訴訟法その他の制定法に従って一定の犯罪について管轄権を有する。

(イ) マジストレート裁判所

マジストレート(治安判事)裁判所(Magistrate's Court)は、最も低額・軽微な民事事件・刑事事件を所管する第一審裁判所である。民事については、不法行為や金銭回復訴訟など地区裁判所の管

轄事件の一部で訴額 1000 ドル以下の事件について第一審管轄権を有している。

刑事事件については、その管轄権は刑事訴訟法または制定法に従う一定の犯罪に限られている。旧刑事訴訟法 8 条は、その裁判管轄権を最高 3 年以下の拘禁または罰金のみを科しうる犯罪に限定している。

マジストレート裁判所は、その裁量または当事者の申立にもとづき事件を地区裁判所に移すことができる。その判決に対する上訴は高等法院に対してなされる。

(ウ) 少年裁判所

少年裁判所 (Juvenile Courts) は、1949 年の「子供・若年者法」(Children and Young Persons Act) に基づき設置された裁判所である。同法において、「子供」(children) は 14 歳未満、「若年者」(young person) は 14 歳以上 16 歳未満、「少年」(juvenile) は 7 歳以上 16 歳未満の者とされている。このように少年裁判所は、16 歳以下の少年事件 (殺人など一定の事件を除く) について管轄権を有する。

(エ) 検死官裁判所

検死官裁判所 (Coroner's Court) は、刑事訴訟法上検死官に付せられた権限を行使する。この裁判所はシンガポールで 1 ヶ所設けられている。

この他にも一定の司法権限を与えられた機関である特別の裁判所が存する。一つは労働事件など社会経済事件について一定の司法権限の行使を認められている下記「労使仲裁審判所」に代表される準司法機関である。もう一つは、イスラム教について設けられた「シャリア裁判所」である。

(オ) 労使仲裁審判所

1968 年の労使関係法 (Industrial Relation Act) は、「労使仲裁審判所」(Industrial Arbitration Court) の設置について定めている。この審判所 (tribunal) の所長 (president) ・副所長 (deputy president) は内閣の助言にもとづき大統領により任命され、最高法院の判事と同一の特権を与えられる。この審判所は、所長、副所長、使用者および労働者からの各 1 名の代表により構成される。裁判所は労使紛争について仲裁を行なう権限を有する。

(イ) シャリア裁判所

イスラム教徒に関する事件を管轄する裁判所は、「ムスリム法施行法」(Administration of Muslim Law Act, Act 27 of 1966) に基づき、シャリア裁判所 (Shariah Court) とその上訴機関としての「上訴委員会」(Appeal Board) が設置される。

(2) 最高法院判事の任免要件とその身分保障

司法部に関する憲法規定 (第 2A 部) は、最高法院判事の任免の要件、身分保障等を中心とするものである。

アジア諸国の中で最もイギリスの司法制度を忠実に模倣しているといわれているシンガポール司法制度において、最高法院の判事は、イギリスの最高法院の判事と同じく、職務の重要性から身分保障が十分認められている。

最高法院判事の任命について、主席判事および判事は、首相の助言に基づいて大統領によって任命される (憲法 52C 条 1 項)。主席判事は控訴院と刑事控訴院の裁判長を兼ねる。最高法院判事の被任命資格は、1966 年の法曹法 (Legal Profession Act, Ordinance 57 of 1966) 2 条に基づく有資格者の期間が 10 年以上ある者、シンガポール司法機関の成員であった期間が 10 年以上ある者、または、その双方を通算して 10 年以上ある者は、最高法院判事に任命される資格を有する (52D 条 1 項)。このように、最高法院の判事の任命は、1991 年までは首相の助言に基づいて大統領が行ってきたが、1991 年の憲法改正により、公選大統領が自由裁量で行う決定事項とされた (「1992 年リプリント憲法典」95 条 1 項)。

最高法院判事の在職期間の保証については、定年は 65 歳であるが、大統領が承認する場合には、65 歳に達した後、さらに 6 ヶ月を超えない期間、その職務を保持することができると規定している (52

F条1項)。

また、最高法院判事の報酬等の保証については、次のような定めを置いている。すなわち、国会は法律によって最高法院の判事の報酬を定めること(同条6項)。最高法院の判事の報酬およびその他の服務規程(年金受給権を含む)は、判事就任後に不利に変更されることはないこと(同条8項)。大統領は、その裁量で最高法院主席判事に対し、また主席判事の助言を得て最高法院の他の判事に対し、休暇を与えることができること(同条10項)。最高法院判事の行った処置は、国会の総議員の4分の1以上の賛成による正式動議がないかぎり、国会で討議されることはないこと(52G条)。

最高法院判事の罷免については、首相または首相と協議を行った最高法院主席判事が、大統領に対して、最高法院の判事を非行または身心の衰弱による職務不能を理由として罷免を上申する場合、大統領は、審判所(tribunal)を設けて、その審判所の勧告に基づかなければ、当該判事を罷免することができない旨が定められている(同条3項)。この審判所は、シンガポールの最高法院または高等法院の判事である(であった)者5名以上によって構成される(同条4項)。

以上に述べたように、シンガポール憲法第2A章 司法部(52A条~52I条)が定める司法制度において、最高法院の判事は、マレーシア憲法規定と同じように、イギリスの最高法院の判事を模して、在職期間、報酬等の保証という面において「裁判官の身分保障」が認められている。イギリスの影響を強く受けて、シンガポール憲法の定める司法制度には、司法権独立の核心ともいえるいわゆる「裁判官の職権の独立」を側面から補強する諸規定、別言すれば、近代立憲主義憲法において一般に採用されている「司法権独立の原則」に関する諸規定の一端を見出すことができよう。

(3) イギリス枢密院司法委員会への上訴制度

1994年まで、イギリス枢密院司法委員会(Judicial Committee of Her Britannic Majesty's Privy Council)が、シンガポール控訴院の判決に対する最終審たる上告裁判所であった(憲法52H条)。枢密院司法委員会への上告は、たとえば訴訟物の価額5,000シンガポールドル以上の事件など重大な事件に限られ、しかも控訴院または枢密院司法委員会による特別の許可を要するので、実例は少ない。刑事控訴院の判決に対する上告も同様であって、右司法委員会の許可のあった場合に限られ、実例は一層乏しかった。

1994年の憲法改正(Act 17 of 1994)により、それまで事実上シンガポールの最高の司法機関であったイギリスの枢密院司法委員会への上訴制度が廃止された。すなわち、シンガポール最高法院からイギリス枢密院司法委員会への訴願に関するシンガポール憲法(「1992年リプリント憲法典」)100条規定を廃止し、後述するように、公選大統領が憲法問題に関する意見を諮問するため、最高法院の判事3名以上からなる審判所(Tribunal)を設置する100条規定を定めた。こうして、新100条規定に基づいて、公選大統領は、審判所に対し、すでに発生しているか、将来発生するかもしれない、憲法の規定の効力に関する問題について諮問することができることになった。当該規定成立の背景には、政府が不適当な規定であると考え憲法規定の改正を試みる際に起こりうる憲法上の重大局面を未然に防ぐという事情があったとされている。したがって、当該規定成立の意義を、政府による不適当な憲法改正の未然防止という点に見出せば、当該規定の成立に関して、「結果として最高法院は限定的ながら違憲立法審査権を有するにいたったといえることができる

」(傍点は引用者)という見方は、やや速断のきらいがあるといえよう。また、公選大統領のこの権限行使については、内閣の助言が必要とされる(5A条2項)から、単純に公選大統領の権限(裁量権)の拡大と見ることもできない。

おわりに

分離・独立後のシンガポールでは、分離・独立前の憲法典(「シンガポール州憲法」)の修正を経て、独立国家シンガポールの統治構造を規定する憲法典が、応急的に成立するに至った。すなわち、国家的独立・生存を優先課題とし、国家的独立・生存を可能とするための応急的な憲法的措置として、国

会制定法による憲法「改正」方式が原則的に採用されつつも、副次的に大統領（国家元首）命令による憲法「修正」方式が採用された。そこでは、新たな憲法典を制定するのではなく、修正憲法条項を整理統合する「リプリント」によって、“憲法典を徐々に整備していく”という方式が採用された。さらに、分離・独立直後、国会制定法（憲法〔改正〕法）による憲法改正手続は、国会議員の過半数の賛成で成立する国会制定法によって改正することができる旨の「軟性憲法」的手続が採用された。

また、1965年の「シンガポール共和国独立法」によって、分離・独立後“原典”憲法典として位置づけられた旧シンガポール州憲法典上規定を欠く自由・人権、司法部等について、マレーシア憲法規定を準用する旨の措置がなされた。すなわち、「マレーシア憲法」第2編「基本的自由」（1部規定を除外）、第9編「司法部」、第11編「破壊活動に対する特別権限および非常事態権限」等が、必要な変更を加えて、シンガポール共和国で引き続き有効なものとした。ただし、シンガポール共和国への実際の適用に当たっては、国会の改正手続による変更が必要とされた。それらのうち、司法部については、分離・独立から4年後の1969年、国会が「マレーシア憲法」第9編「司法部」（Judiciary）に必要な変更を加えて、シンガポール共和国に適用する措置を講じ、シンガポール憲法上成文化された。

以上に示された分離・独立後のシンガポールの憲法現象において、とりわけ、自由・人権規定を欠く憲法典の成立、軟性憲法化等については、近代立憲主義の視点からは、立憲主義的要素が稀薄で、近代立憲主義に消極的ないし否定的な憲法との評価を受けることは必至である。しかしながら、すでに述べたように、シンガポールの「分離・独立直後」というのは、支配体制・政治権力が確立していない段階における一種の非常事態下という状況を意味するものであったといえる。支配体制・政治権力が確立していない段階において、しかも緊急事態下において、政府当局者が、近代立憲主義における政治権力制限の要請に応えうる視座に立って独立国家建設を推進するのは、不可能に近いことであろう。分離・独立直後のシンガポールにおいて、そのような視点からの独立国家建設は無理であったといえよう。

分離・独立後の強力で安定的な支配体制・政治権力の確立が達成されていない段階、つまり、出来あがりつつある体制の補強ないし確定を眼目とする段階においては、支配の確立と統治の効率が眼目にならざるをえない。こうして、自由・人権に対する配慮は、統治の効率の視点から認められるものに限られるゆえ、近代立憲主義における政治権力制限への配慮を欠くものになったといえよう。

政治権力者による権力の濫用の抑制を「立憲主義」と呼ぶならば、立憲主義の前提となっていることは、国家統治を可能とする政治権力の存在にほかならない。シンガポールにおける分離・独立後の憲法体制構築過程は、立憲主義の前提にある政治権力の確立を志向する段階であり、この段階は、憲法典を、国家権力を制約して単に国家権力を不可能にする装置としてではなく、それらを可能にする装置として捉える見方が妥当する段階ということになる。

分離・独立後のシンガポールは、マレーシア憲法の「基本的自由」規定の準用という段階を経て、シンガポールの憲法典自体が権利宣言を有する段階に至ることになる。そうなるのは、PAP政権の長期体制化の段階に至ってからのことである。

第4章 マイノリティ(マレー人)差別立法を抑止する憲法体制の構築 はじめに

マレーシアからの分離・独立後、PAP政府は、シンガポール多民族社会の特殊性を考慮し、種族間の融和・調和が、シンガポールの政治的安定、ひいては経済的発展にとって最重要であるとの認識の下に、多民族主義に基づいて、憲法上、マイノリティ、特にマレー人の利益保護に配慮する国家建設を推進した。そこでは、憲法を活用する手法として、政治の“目標”としての憲法、つまり、先住民マレー人（マイノリティ）の利益保護を標榜する独立前憲法の継承、また、政治の“手段”としての憲法、つまり、マレー人の利益保護に配慮しつつ種族間融和を実現すべく政治の目標を達成する“手段”としての憲法制度、マレー人の利益保護に資するユニークな憲法制度を導入するという現象が現れることになる。

一 マレー人の憲法上の地位とその利益保護

1 シンガポール憲法におけるマレー人の地位とその保護

(1) シンガポールにおける多民族社会の成立

1819年、トーマス・スタンフォード・ラッフルズ (Sir Thomas Stamford Raffles, 1781~1826) が、シンガポール島を土地所有者たち (Temenggong と Sultan) から購入した当時、そこには 200~300 人のマレー人漁民が居住していたにすぎなかった。1824年に最初の人口調査が行われたが、それによれば、人口は 10,683 人、1849年には5倍に達して 52,891 人と記録されている (下表参照)。イギリスの植民地となった 1824年当時は、マレー人がシンガポール人口の多数を占めた (60.2%)。だが、その後イギリスの植民地下において、多くの中国系・インド系移民が流入し、1836年までには中国系住民数 (13,749 人) がマレー人の住民数 (12,538 人) を超えるという、シンガポールに特徴的な多民族社会が出現することになった。

シンガポールの種族別人口数 (人口比率)

年	総人口数 (比率)	中国系住民	マレー人	インド系住民	その他
1824	10,683 (100%)	3,317 (31.0%)	6,431 (60.2%)	756 (7.1%)	179 (1.7%)
1830	16,634 (100%)	6,555 (39.4%)	7,640 (45.3%)	1,913 (11.5%)	526 (3.2%)
1836	29,984 (100%)	13,749 (45.9%)	12,538 (41.7%)	2,932 (9.9%)	765 (2.6%)
1957	1,445,929 (100%)	1,090,595 (75.4%)	197,060 (13.6%)	124,084 (8.6%)	34,190 (2.4%)

(出典: Ismail Kassim, *Problems of Elite Cohesion, a Perspective from a Minority Community*, p. 14.)

シンガポールがイギリス連合王国内の自治州となった 1959年頃には、総人口 1,445,929 人のうち、75.4% (1,090,595 人) が中国系住民、13.6% (197,060 人) がマレー人、8.6% (124,084 人) がインド系住民、2.4% (34,190 人) がその他の住民であった。

(2) マレー人の憲法的保護

シンガポールにおいて、マレー人は「先住民」であり、マイノリティ (エスニック・マイノリティ) に属する。シンガポールのマレー人は、植民地時代の憲法によって特別の地位が認められ、それは独立後の憲法に継承されている。すなわち、1958年のシンガポール (憲法) 枢密院令 (Singapore 《Constitution》 Order in Council, 1958) で公布され、1959年6月3日に施行された「シンガポール自治州憲法」の前文には、マレー人は、「土着民 (indigenous people)」であり、「援助をもっとも必要とする」種族であることが明記された。そこにはさらに、人種的、宗教的マイノリティの利益を尊重すること、並びにマレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護・促進することが、政府の責務として規定されていた。

事実、シンガポール政府はマレー語の基本的知識を住民に教育する政策には積極的であったといわれる。だが当時、立法政策の面において、「マレー人の地位を改善する特別の立法措置は、何も講じられなかった」とされている。シンガポール自治州憲法前文の規定内容は、マレー人を「援助をもっとも必要とする」種族と定める文言を除いて、すべてその後の憲法に継承された。すなわち、1963年の「サバ、サワラクおよびシンガポール (州憲法) 枢密院令」によって施行されたシンガポール州憲法 (Constitution of the State of Singapore) の 89 条として、それは書き込まれている。すなわち、シンガポール州憲法 89 条 1 項は、シンガポールにおける人種的、宗教的マイノリティの利益は、政府によって配慮されるべき旨規定している。さらに、同条 2 項として、次のような内容の規定を置いている。政府は、土着民たるマレー人の特別の地位を認めるようなしかたで、その任務を遂行する。したがって、マレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護し、育成しまたは促進することは、政府の責務である、とする規定である。

分離・独立後のシンガポールにおいて、先住民マレー人に配慮するマイノリティの利益保護を定める憲法が独立国家建設上の指針として存在した。この面におけるシンガポール憲法の政治とのかかわり方は、「政治の“目標”としての憲法」と特徴づけられるものである。そこでは、憲法の定めるマイ

ノリティの利益保護が、国民統合ないし国家建設を実現すべく政治の目標とされている。

2 マレー人の利益保護に配慮する多民族主義的国家建設の要請

(1) シンガポールにおける多民族社会の特質と華人・マレー人対立問題

マレーシアからの分離・独立時（1965年）のセンサスによれば、シンガポール社会は、種族—エスニック・グループ（ethnic group）—別には、総人口約186万人のうち、75%が中国系（華人）、14%がマレー系、8%がインド系、残りの3%がその他の種族という多民族社会であった。

このように特定の種族（マジョリティ）が4分の3を占める国家にあつては、そのマジョリティの文化、価値等を強化して、国民統合を試みるという方向をとることも可能であろう。しかし、シンガポールには、華人の文化、価値等を国家価値にし、それを軸に国民形成ないし国家建設を図るという方向を選択するわけにはいかない諸事情があつた。その方向に向かえば、例えば、華人社会内部にいわゆる華人ショーヴィニズム—「中華民族・中華文化の優越性を確信し、その保持発展を極度に強調するとともに、エスニック・グループ的な観点から華人の地位向上を積極的に主張する傾向」—が生じるといふおそれがあつた。この傾向が生じれば、華人の間にマレー人、インド人等のマイノリティを軽視し、抑圧しようとする傾向も生じうる。

マジョリティ・華人とマイノリティ、特にマレー人との軋轢・対立には、重大な問題が内在していた。シンガポールの先住民たるマレー人は、マイノリティのなかで最大の規模をもつ少数種族、つまりナショナル・マイノリティ（national minority）にほかならない。かれらは、シンガポールに隣接するマレー系イスラム国家（マレーシア、インドネシア）を支配する民族と、文化的に密接なかかわりをもってきた。かれら「1億のムスリムを敵にまわしては、この都市国家に明日はない」とさえいわれた。シンガポールに隣接するマレー系イスラム国家（マレーシア、インドネシア）の支配種族である、シンガポールのマレー人は、マレーシアおよびインドネシアのマレー人との同胞意識やムスリム（イスラム教徒）としての連帯感が強く、政治・経済・社会の各方面において国境を越えたさまざまな絆が存在していた。日頃あらゆる面で外来の華人から抑圧され続けてきたというマレー人の鬱憤が引き金となって、シンガポール内にマレー人と華人の対立・紛争が発生すれば、国際的にシンガポールの動向に強い関心をもつ近隣マレー系諸大国との摩擦が顕在化しかねない。国土面積がわが国の淡路島程度の小さな島国シンガポールにとって、国内のマレー人と密接なかかわりをもつ近隣のマレー系諸大国との対立・紛争は、国家の存立を危うくする状況を生むことになるという事情があつた。シンガポールのマレー人は、分離・独立前、マレーシアにおける支配種族の地位にあつた。この地位は、分離・独立という事情によって余儀なく変更させられている。

こうしてマレー人の問題、なかんずく華人との軋轢・対立問題には、十分配慮する必要があつた。マレー人と華人とが互いに融和することなく、それぞれ閉ざされたコミュニティを形成するばあいは、政治・経済上の格差に起因する軋轢や摩擦が生じるのは明らかであつた。すでに触れた1964年7月21日に生じた「シンガポール暴動事件」（憲法で保障されているマレー人への優遇政策を求めるマレー人のデモ隊と華人が衝突し、600名近い死傷者〔死亡者36名、負傷者556名〕を出した暴動事件）は、マレー人が日頃あらゆる面で華人から「抑圧され続けてきたといううっ憤が一度にはき出された」事件といわれている。その翌年に生じたシンガポールの分離・独立の背後には、そうしたマレー人（コミュニティ）と華人（コミュニティ）の対立という要因があつたことは、一般に知られている。

(2) 種族間融和とともに国民形成を指向する多民族主義的国家建設の試み

マレーシアからの分離・独立後、PAP政府は、独立時の危機的状況を打開し、独立国家建設を達成するために、いわゆる「生存のための政治」（the politics of survival）を展開した。その核心とされたことが政治秩序の安定であり、最重要視されたのが、マイノリティへの配慮であり、種族間の融和・調和であつた。別言すれば、多民族主義・多文化主義に則って、マイノリティ（特にマレー人）に配慮しつつ、種族間の融和・調和を志向する「多民族的、多言語的、多文化的社会」（multi-racial, multi-lingual and multi-cultural society）の形成を、国家建設の一環として遂行したのである。

「国民的アイデンティティの形成」という視座からみたシンガポールの国家建設の特徴を示せば、以下のとおりである。すなわち、PAP政府は、シンガポール社会を取り巻く特殊事情を考慮して、(マジョリティ・華人の文化・言語に収斂していく)「国民」(nation)の形成、つまり、「一つの文化、一つの言語、一つの共同体の形成」を人為的・強制的に図るという手法を回避した。シンガポールの国家建設は、上記のような「国民国家」(nation state)を建設する方向には向かわず、多元的な種族・宗教・言語・文化に配慮した国家建設を推進していった。そこには、種族間の融和・調和の維持が、シンガポールの政治的安定、ひいては経済的發展にとって最重要であるという認識があった。そして、そのような多元性・多様性を容認しながら、他方において、国民的アイデンティティの形成・醸成をも試みるという手法が示された。1例を挙げれば、各種族の言語と共に“共通語”である英語の習得を促進する二重言語政策(bilingual policy)を採用したことが、それである。共通語たる英語を中心とした二重言語政策は、「英語を通じた国民統合」を模索するものであり、シンガポールの国家建設のあり方を示すものでもあった。

こうして、分離・独立後、シンガポールでは“シンガポール人”(Singaporean)という“国民”の形成を図るという点にも配慮がなされつつ、多民族主義に則った種族間融和・調和の方向での国家建設が遂行されていくのである。

二 立法(過程)におけるマイノリティの権利保障制度の創設

マレーシアからの分離・独立後、シンガポールでは、多民族主義・多文化主義に則って、マイノリティ、特にマレー人に配慮しつつ、種族間の融和・調和を志向する多民族的な国家建設が遂行された。そこでは、マレー人の利益保護に配慮しつつ種族間融和を実現すべく政治の目標を達成する“手段”として、立法過程においてマレー人の利益保護に資するユニークな憲法制度が導入されることになる。憲法と政治のかかわりという面においては、「政治の“手段”としての憲法」という特徴を見出すことができる。

1 シンガポール憲法におけるマイノリティ(マレー人)の利益保護の要請

シンガポールは、すでに述べたように、第二次世界大戦後の1959年6月にイギリス連合王国内における自治を獲得し、イギリス直轄植民地の地位を脱却し、1963年9月16日、マラヤ連邦と合併(マレーシアの結成)してイギリスからの独立を達成した。同日公布された「シンガポール州憲法」第6部「一般条項」(Part 6 General Provisions)において、シンガポールにおける複数の種族的・宗教的マイノリティの利益は、政府によって配慮されるべき旨を一般的に規定し(89条1項)、その上で具体的に、マレー人の保護に関する次のような内容の規定を置いた。すなわち、政府は先住民たる「マレー人の特別の地位」を認めるようなしかたで、その任務を遂行する。マレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護し、育成し又は促進することは、政府の責務であるとされた(同条2項)。

シンガポールは、マレーシア結成から2年に満たない1965年8月9日にマレーシアから分離し、「シンガポール共和国」として独立したが、これらの規定は、「1966年リプリント憲法典」89条、「1980年リプリント憲法典」152条の規定として継承されている。

2 マイノリティの権利保障のあり方と1966年憲法委員会の提言

(1) マイノリティの権利保障における個人的権利保障方式と集団的権利保障方式

「1966年リプリント憲法典」89条規定の趣旨は、先住民としてのマレー人(集団)の利益の特別保護および他の種族的マイノリティ(インド人等)の利益保護を図るべきことを、政府(国家)に義務づける、というものである。

ここで採用されているマイノリティ(集団)の利益ないし権利の保護方式は、マイノリティ(集団)に属する個人の権利保護という問題を迂回する、「国策の指導原則」的規定(いわゆる「国家目標規定」)の果たす作用に似たものがある。とすれば、そこには、政府(国家)による政治の作用への期待があ

り、国家指導・統治の重要性を確認させる意味も見出されることになる。

マイノリティという集団を権利(人権)主体とする考え方は、国際人権法の中で発達してきており、例えば、国際人権規約(1966年の第21回国連総会において採択され、1976年に発効。)B規約(自由権規約)の27条は、権利主体に関連して、「エスニックな、宗教的な、または言語的マイノリティ」を挙げている。B規約27条の場合、「エスニックな、宗教的な、または言語的マイノリティが存在する国において、当該マイノリティに属する者は」と定めており、この点から、権利主体ないし受益者は個人であって集団ではない、ということがいわれる。ただ、この場合の個人は、「単なる個人ではなく、あくまでもマイノリティ集団の構成員としての個人である」という点に注意する必要がある。

こうして、「個人の権利の保障だけでは、マイノリティに属する人たちの権利は必ずしも保障されない。だから、集団の権利というものが必要となる。そういう観点からは、個人が民族的な文化を共有する権利や、言語の保障を実効化するためには、やはり集団としての権利を保障する制度が必要なのではないか」という問題が生じてくる。さらに、集団の権利としてのマイノリティの権利保障については、それを憲法で保障すべきか否かという問題も存在する。この点に関して、アジア諸国には、集団としての(先住民やマイノリティの)権利を保障する憲法例が散見される。

そのなかでシンガポールの場合は、憲法上、集団としての権利である種族的、宗教的マイノリティの権利を保護対象とする条項が存在するという点において、さらには、多民族国家における個人的権利保障方式と集団的権利保障方式の問題、特にそれら方式の前提条件の問題を考える上で示唆的な条項を有するという点において、注目に値する。

すなわち、後述するように、1973年の憲法改正によって、シンガポール憲法には、一般的に、マイノリティ(マレー人)保護を定める憲法規定とともに、法制上、個人的権利保障方式から集団的権利保障方式へと重点を移行したマイノリティ権利保障制度、つまり、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」(Presidential Council for Minority Rights, PCMR)に関する条項が存在する。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項に基づいて、シンガポールの立法過程においては、法案は(緊急法案、治安維持法案等を除き)立法過程・第三読会を通過した後、大統領の同意を取得する前に、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」に提出される。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、法案の規定が、いずれかの種族的、宗教的マイノリティに対する差別的な内容を含むと判断する場合には、当該法案の修正を国会に促すことができる機関である。したがって、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項とは、実定憲法によって、集団としての権利である種族的、宗教的マイノリティの権利の保障を試みるものであり、また、マイノリティ(マレー人)保護に関する他の憲法規定の存在を前提にして、立法過程において、種族的、宗教的マイノリティに対する差別的立法を抑止し、マイノリティの権利の保護を試みるものでもある。

シンガポールの場合、マイノリティ保護を憲法の射程範囲の問題として捉えている点が特徴的である。

(2) 1966年憲法委員会の設置とマイノリティの権利保護に関する提言

①1966年憲法委員会の設置と審議事項の内容

PAP政府は、多民族主義に則った国家建設に資する憲法(制度)を模索し、マレーシアからの分離・独立後、1966年、憲法委員会(Constitutional Commission)を設置した。

1966年の憲法委員会は、委員長(最高法院の首席判事)、副委員長(国会議長)および9名の委員によって構成され、次のような目的をもつ組織であった。すなわち、憲法で多民族主義(multi-racialism)の確立を保障し、かつ、マジョリティに属するとマイノリティに属するとを問わず、一個人(an individual)ないし一市民(a citizen)としての平等を保障するため、その明文化を促すという目的である。これは、分離・独立後、マレーシア憲法の基本的自由を成文憲法化しないで、1965年の「シンガポール共和国独立法」によって依然シンガポールで有効とされたマレーシア憲法規定のうち、その8条、すなわち、何人も法の前に平等で、法の平等保護を受ける権利を有し(1項)、市民は宗教、種族、血統または出生地を理由として法によって差別されない(2項)旨の規定の

実効化をねらいとしたものである。憲法委員会の目的は、シンガポール市民が宗教・種族・出生地等のエスニック集団性を理由として（つまり、あるエスニック集団に属していることをもって）不利益を被るような場合、その人を保護するにはどうしたらいいかについて、その方法を検討し、検討の結果を具体的な憲法制度として提言することにあつた。

憲法委員会は、PAP政府から付託された次の4つの事項を審議し、それに関する提言を行った。

(1) 種族的、言語的および宗教的マイノリティの権利が、どのようにすれば憲法上十分に保障されるかということについて、意見を聴取し、検討すること。

(2) いかなる規定も、それが実際に適用されればいずれかの種族的、言語的または宗教的集団の成員に対し差別的であるとみなされるとき、その規定は、それによって不利益を被ることになる当事者に意見表明の機会が与えられた後でなければ制定されない、ということ。このことを保障するためにどのような規定を設けるべきか検討すること。

(3) 政府、行政機関、法廷機関または公共機関の行為もしくは決定によって差別されたと主張する市民または市民集団のために、いかなる救済方法を採用すべきかについて検討し、そうした苦情を処理するための機構を具体的に答申すること。

(4) それら規定を憲法上どのように「特別に保障する (entrench)」かについて、検討すること (31)

以上要するに、(1) では、憲法によって族種的、言語的および宗教的マイノリティの権利を（十分に）保護する方法、(2) では、いずれかの種族的、言語的または宗教的集団の成員にたいする差別的立法を抑制しうる制度の創出、(3) では、差別的な行動活動に対する市民からの苦情を救済ないし処理する方法（機構）、(4) では、特定の規定を憲法上特別に保障する方法、これらが政府からの検討を要請された問題であった。

憲法委員会の提言内容は、同委員会が1966年8月21日に大統領に提出した『1966年の憲法委員会報告書』(Report of the Constitutional Commission, 1966)に示されている。

付託された4つの事項のうち、(1)「憲法によって種族的、言語的および宗教的マイノリティの権利を保護する方法」および(2)「いずれかの種族的、言語的または宗教的集団の成員に対する差別的立法を抑制しうる制度の創出」に関する提言が、「大統領諮問会議」(Presidential Council)の創設に繋がることになった。

② マイノリティ権利保護における個人的権利方式の採用

1966年の憲法委員会は、(1)のエスニック・マイノリティの権利保護について、シンガポールの種族的、言語的および宗教的マイノリティの権利を保護するのにもっとも適した方法は、個人ないし市民の基本権を憲法によって特別に保障する (entrench) ことである、という提言を行った。種族、血統、出生地または宗教を理由とする差別的取扱の禁止は、こうした基本権 (fundamental rights) に含まれるとされた。これがマイノリティ保護の方法について、憲法委員会の報告書が示した基本的な考え方であった。知られるように、多民族的な多様性への対応方式には、個人的権利による場合と集団的権利による場合とがある。同報告書では、多種民族的な多様性への対応方式として個人的権利による方式が採用されている。このうち、集団的権利によるアプローチを採用している国の例として、たとえば（程度の差はあるが）マレーシア、インド、カナダなどが挙げられる。このアプローチの方法については、次のような難点が指摘される。すなわち、「集団的権利によるアプローチを選択すれば、集団間の相違はますます大きくなり諸集団の個人的権利にもとづく満足を獲得できなくなる」し、あるいは「欲すると否とにかかわらず…法によって社会をさまざまな人種的集団に永久に分割することになる」といった難点が指摘される。

1966年の憲法委員会報告書には、これと似たような見方が見出される。例えば、特定集団（エスニック・マイノリティ）の権利保障に資する上院の設置や比例代表制の導入を拒否しているが、その理由に関して、そうした制度の創設は種族的なラインに沿った政党政治をもたらしたり、コミユナルなラインに立脚する政党の結成を促すことになる、という懸念が示されている。つまり、集団的権利を中心に据える問題解決の方向は、種族的な違いを永存させ、それを強化することになるし、そのため多

種族から成る調和のとれた統一的な社会の形成は、ますます難しくなっていくというのが、集团的権利方式を否定し、個人的権利方式を採用する理由であった。

また、マレー人組織が、いわゆる優先処遇を求める意見を提出したのに対し、憲法委員会は「種族的マイノリティ・グループから本委員会に寄せられた意見の大部分は、優先処遇を求めるものにほかならない」し、「少なくとも憲法 89 条 2 項の内容の変更を答申することは、本委員会の権限外の事柄である」と述べて、マレー人に対する優先処遇に否定的な見解を示している。そして、シンガポール憲法 89 条 2 項、つまり、「マレー人の特別の地位を認めるようなしかたで、マレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護し、育成し、推進する」旨の規定を、憲法自体が認めた特例（あるいは例外）とみなすような見地から、個人的権利を基本ないし中心とする問題解決の方向を示した。それは、マイノリティという集団の権利を個人ないし市民の権利のなかに解消して保障するという方式であった。

憲法委員会報告書は、近代立憲主義ないし近代人権観の視点から、「個人ないし市民としての基本権が、憲法によって特別に保障され、しかも裁判所によって適用されるなら、シンガポールの種族的、言語的または宗教的マイノリティに属する者は、そのマイノリティの成員としての権利を十分に保障されるであろう」と述べて、マイノリティ保護問題へのこうしたアプローチの方式が、シンガポールのマジョリティの意向に沿っているとの確信に基いて、憲法上、「種族的、言語的または宗教的マイノリティ (racial, linguistic or religious minorities)」を定義する提言を避けている。

こうしてシンガポール憲法上個人的基本権規定を欠き、マレーシア憲法規定の準用に頼るという問題状況を解決するためにも、マレーシア憲法の「基本的自由」に関する規定を（一部修正して）シンガポール憲法の中に編入し“明文化”すべきであるという提言を行っている。そこでは、近代立憲主義ないし近代人権観の視点に立って、「基本的自由に関するこれらの規定（シンガポール共和国独立法により、シンガポールで引き続き有効とされたマレーシア憲法の基本的自由に関する規定—引用者注）は、シンガポールの憲法体系 (the constitutional law of Singapore) の一部ではあるが、シンガポール憲法 (the Constitution of Singapore) には受け入れられていない」というシンガポールの憲法状況が問題視されている。

個人的権利によるアプローチに基づいて個人ないし市民の「基本的自由」の保障を重視する憲法委員会の提言（参事会モデルの提言）は、以下に述べるように、大統領諮問会議の法案・補助法審査における「国民の基本的自由」に矛盾するか否かという審査基準の採用に繋がることになる。

3 「大統領諮問会議」の創設とその立法審査機能をめぐる問題点

(1) 「参事会」モデル（「大統領諮問会議」の原型）の提言

1966 年の憲法委員会は、種族的、言語的または宗教的集団の成員 (members of any racial, linguistic or religious group) に対する差別的な立法を抑止しうる機関として、「参事会」(Council of State) と呼ばれる諮問機関のモデルを提言した。報告書によれば、参事会に期待される役割は、次の 3 点に要約される。

- ① 参事会は、審議を通して、エスニック・マイノリティ集団に不利益をもたらしうる国会活動を大衆の前に曝すこと。
- ② 参事会は、立法を審査する機関として役立つこと。この機能は、とくにエスニック・マイノリティに影響を及ぼす事項に効果的となる。
- ③ 参事会は、(シンガポールのように) 国会内に有力な野党が存在しないところでは、法案に対する建設的な批判を行う機関としての役割を果たすこと。

③の「国会内に有力な野党が存在しない」について付言すると、分離・独立後の国会には、BS (社会主義戦線) のボイコットにより、PAP 一党による法案審議が続けられるという状況があった。BS という政党の特徴を多民族主義の観点から見ると、その機関紙『陣綫報』(華語で書かれ、毛沢東語録が揚げられている) を見ても明らかなように、容共「華人政党」としての特徴を有する政党という特徴を有するものであった。これに対し PAP の場合は、党員の種族別構成比率は、1961 年 (BS 結成

前)においては、華人が92.9%、マレー人が4.1%、インド人が2.8%、その他の人種が0.2%で、「華人政党」的色彩が強かったが、1966年(中期)には、華人が67.9%、マレー人が14%、インド人が16.9%、その他の種族が1.1%(不明が0.1%)となり、マイノリティの比率を高めて、シンガポールの多民族的社会に対応する多民族主義的政党の色彩を強めることになり、野党不在の国会において、各種族の意思を国会に反映しうる可能性を示す政党となっている。多民族主義の観点からは、PAPには、国内の各種族コミュニティに所属する党员を取り込んだ、つまり、野党的要素を包含する「国民政党」(国民的同質性、つまり、シンガポールでは各種族からの支持を指向する政党)としての機能が期待されているという点を指摘しうる。

憲法委員会報告書がモデルとして示した参事会の構成・権能についての要点は、以下の通りである。

- (ア) 参事会の構成：参事会は21名のメンバーによって組織される。そのうちの少なくとも15名は、つねに任命されていなければならない。つまり、実際には15名以上、21名以下のメンバーによって構成される。
- (イ) メンバーの任命方式：参事会のメンバーは、全員、大統領によって任命される。大統領は、この任命を首相との協議を経た後、自らの裁量によって行なう。
- (ウ) メンバーの資格要件：メンバーに任命される者は、公務においてすぐれた業績をあげた者か、または自らの職業において名声を得ている者かのいずれかに該当し、円熟した市民であること。この選任は、人種、皮膚の色または信条にかかわらず行なわれる。その他の資格要件は、憲法の定める国会議員の資格要件に準ずる。また、参事会の議長には、国会の議長が就任し、議事を主催する。そして副議長には、国会の副議長が就任する。
- (エ) メンバーの欠格事由：メンバーに任命される者は、任命される時、特定政党に所属していないこと。またメンバーに任命された後、総選挙に出馬したり、特定政党に所属するようになったときには、メンバーの資格を失う。その他の欠格事由については、憲法の定める国会議員の欠格事由に準ずる。
- (オ) 法案の審議：参事会は、歳出法案(Supply Bills)および緊急法案を除き、参事会に提出されたすべての法案を審議する。参事会に法案が提出される時期は、第一読会が終了し、その法案の担当大臣が第二読会の開会の挨拶を述べた後で、その法案に関する原則的な審議が行なわれる前である。参事会は、法案を受けとった後、指定期間内(たとえば、30日以内)に法案を審議し、かつ報告書を作成して、それを国会に提出しなければならない。参事会が報告書を提出した後、または指定期間内に報告書を提出できないときには、国会はその法案に関する議事を続けることができる。
- (カ) 会議の公開性：参事会の議事は、国会におけると同じように、公開で行なわれる。これについては、「メンバーが行政部から独立している」ことを国民に納得させるため、と説明されている。このような参事会には、二院制における上院に似た性格を見出すことができるが、憲法委員会自体は、参事会を「立法部の一部」として考えていたわけではない。参事会とは、あくまで「純粋な諮問機関」(a purely advisory body)としての役割を果たすものとして考えている。以上に示された参事会モデルが、「大統領諮問会議」の原型となっている。

(2) 憲法委員会「参事会」案の修正と「大統領諮問会議」条項の成立

1966年憲法委員会の「参事会」設置案は、PAP政府によって「大統領諮問会議」案として手直しされた上、国会を通過し、成文憲法化された。すなわち、1969年12月23日に国会で成立した「憲法(改正)法」3条は、「憲法を改正し、81条のすぐ後に以下の新しい章を挿入する」と規定し、「第4A章 大統領諮問会議」条項をシンガポール憲法に追加する旨を定めた。

① 憲法委員会「参事会」案をめぐる国会審議と「参事会」案の修正

憲法委員会報告書の内容に関する国会での審議は、1966年12月21日および1967年3月14日～17日に行なわれた。「参事会」案に対する政府当局者たちの主な見解は、以下のとおりである。

まず、E. W. バーカー (E. W. Barker) 法務兼国家発展大臣は、「政府は、そうした機関の創設に原則的に同意する。だが、提案された構成および機能については、それと違った考えをもっている」と述べて、政府の考え方を次のように明らかにした (1966年12月21日)。

参事会の議事は非公開で行なう方が、純粋な諮問機関としての地位に、より適合するであろう。そうすることによって、卒直で、建設的な意見の交換を期待できるし、またマスコミ受けをねらったり、政治的利益をもくろむような議論を回避できるであろう。

参事会のメンバーの資格は、イギリスの枢密院に似ることになるが、次の二つのタイプからなる。

(ア) 終身メンバーの場合：このメンバーは国家の要職に就いているか、あるいは就いたことのある人たちから選ばれるであろう。したがって、著名な人たちによって構成されることになろう。たとえば、閣僚、(植民地時代における) 首席大臣 (Chief Ministers)、首席判事、(議会の) 議長、公務員会の委員長、陪席判事、法務長官などである。このメンバーには、年齢的な制限はない。

(イ) 非終身メンバーの場合：このメンバーの任命は、内閣の助言によって行なわれ、任期は3年となるだろう。

このメンバーとして任命される者は、憲法委員会の提言にあるように、種族、皮膚の色、信条にかかわらず、公務においてはすぐれた業績をあげた者か、または自らの職業において名声を得ているかのいずれかに該当する円熟した市民たることが要請されるであろう。

E. W. バーカー法務兼国家発展大臣の発言における、イギリスの枢密院顧問官に似た資格要件を取り入れて、メンバーとなる者が政党员であることを問題にしていない点、またメンバーの任命を大統領の自由裁量によってではなく、内閣の助言にかかわらせている点に、憲法委員会の提言とは異なった考え方を見出すことができよう。

次に、リー・クアンユー首相によれば、「参事会」は次のような性格・意義をもつものとされた。

「それがどんな名称で呼ばれようとも、その諮問的性格がどんなに配慮されようとも、実際において、それは選挙民の代表者と呼ぶことのできない一団の人たちの見解に権威を付与することになろう。……この参事会の設立によって起こりうる、フォーラムの誤用ないし濫用に対しては、もし安全装置となるものがあれば、それは実際に、人びとの生活をいっそう幸福にする参与や諮問を生むことに役立つであろうと思う。」(1967年3月15日)

ここでいわれている「安全装置」とは、後述する「大統領諮問会議」に関するシンガポール憲法 81K 条 6 項 3 号の規定が、それに当たる規定と見てよいだろう。すなわち、この規定においては、大統領諮問会議が特定の法案 (規定) に対し異議を唱えた場合にも、国会が総議員の三分の二以上の多数の賛成によって再可決すれば、その法案は国会を通過することとされているからである。

リー・クアンユー首相は、E. W. バーカー法務兼国家発展大臣の先の見解を補足する意見を下記のように述べている (1967年3月15日)。

(a) 大統領の諮問会議 (President's Council)、つまり参事会の立法化によってもたらされる機構は、「イギリス女王に対する枢密院」のようなものとなるだろう。この大統領の諮問機関は、セクト的な利益ないし勢力に利用されることのないように配慮すれば、(選挙制にもとづいた) 代表制の力学に貴重な貢献をなしうるものとなるであろう。

(b) 会議は、公開で行なわれるべきではない。なぜなら、選挙を成立のきっかけとする政府は、そうした公開の政治的論争の場に足を踏み入れたとたん、政策の変更に柔軟性を欠くようなことになってしまうからだ。また、会議は公開によるよりも非公開によるほうが、卒直な議論の展開を期待できる。

(c) 諮問会議のメンバーから、政治とかかわりをもった人たちを排除すべきではない。なぜなら、自分の過去の愚行や誤ちを活かして討議に最大の貢献をなしうるのは、政治とかかわりをもった人たちだけといえるからだ。

(d) メンバーの任命は、大統領の自由裁量にゆだねるべきではない。なぜなら、大統領があらゆる社会集団から支持されるのは、そうした“不快な決定 (unpleasant decisions)” (つまり、政治的決定)

に關与しないからだ。そうした決定は、憲法上の国家元首によって行なわれるよりも、政治を実際に行なう者たち（つまり、内閣）によって行なわれるほうが、制度の目的に適しているといえる。

② マレー人・華人の衝突事件の発生と「大統領諮問会議」条項の成立

1969年4月8日、「憲法（改正）法案」が第一読会を通過した。それから2カ月たらずの5月末から6月初めにかけて、シンガポールでマレー人・華人の衝突事件が発生している。当時、マレーシアのいわゆる「5・13事件」の連鎖的反應をおそれ、厳戒体制をとっていた最中の事件であった。すなわち、1969年5月10日、マレーシアで総選挙が行なわれ、その結果連邦議会で華人系野党の議席が大幅に伸びた。そのため、マレー人の間に、華人による政治支配への危機感がたかまった。5月13日夜、華人系野党の祝賀行進をきっかけとして、クアラ Lumpur でマレー人と華人の衝突が勃発し、大規模なマレー人・華人の衝突事件（死亡者4名、負傷者80名）へと発展した。そしてついに「非常事態宣言」が発せられるに至った。

このようなマレーシアのマレー人・華人の衝突事件を背景として、シンガポールでも5月31日から6月1日にかけてマレー人・華人の衝突事件が発生し、6日まで小規模ながら事件が続いた。6月2日の警察当局の発表によれば、91名の逮捕者のうち、53名は華人、38名はマレー人であったとされている。PAP政府当局者は、これに対する措置として、「直ちに事件のあった Geylang Serai など市中央部の北部地区を視察、警察当局に対し、平等な法の施行を行なうような厳命した」とされている。事件は、当局の「機敏な警察措置」が効を奏して、一般市民全体にまでエスカレートすることなく、6月7日に収拾されている。こうして種族対立問題は、シンガポールの政治的安定を脅かす最重要な要因の一つとして、依然課題として残されていることが明らかになった。

以上のような状況を背景として、憲法委員会「参事会」案を修正し、「大統領諮問会議」を設立する「憲法（改正）法案」は、1969年12月23日に国会を通過した。これは、同月29日に大統領の同意を得て、1969年の「憲法（改正）法」として、1970年1月2日に官報により公布された。この1969年の「憲法（改正）法」の3条は、「憲法を改正し、81条のすぐ後に以下の新しい部を挿入する」と規定し、「第4A部 大統領諮問会議」条項をシンガポール憲法に追加する旨を定めた。

(3) 「大統領諮問会議」の組織とその性格

“Council” の名称は、「Council of State よりも適当である」と政府が考えた名称、つまり、「大統領諮問会議」(Presidential Council) に変更された。

「大統領諮問会議」は、3年の任期で任命される委員長、終身の任期で任命される10名の終身委員および3年の任期で任命される10名の（非終身）委員によって組織される（憲法81B条1項）。このうち、終身委員は、国家の要職に就いているか、あるいは就いたことのある人たち（例えば、閣僚、議長、首席裁判官、法務総裁長官等で、年齢制限はない。）から選ばれ、非終身委員は、公務において優れた業績をあげているか、あるいは自らの職業において名声を得ている人たちから3年任期で選ばれる。

大統領の諮問機関である「大統領諮問会議」は、イギリス女王に対する枢密院のようなもので、セクツ的な利益勢力に利用されることのないように配慮すれば、代議制に貴重な貢献をなしうるものとされた。実際に終身委員として任命された人の中には、当時のリー・クアンユー首相、ゴー・ケンスイー蔵相、ラジャラトナム(S. Rajaratnam)外相等、PAPの指導者が含まれていた。また委員長には、ウィー・チョンジン(Wee Chong jin)首席裁判官が任命された。

委員長および委員の任命は、大統領が内閣の助言によって行う（同条2項）。有期任命型委員の場合、再任の資格を有する（同条3項）。委員の任命を（「憲法委員会」案とは異なって）大統領の自由裁量に委ねないのは、政治的決定に關与させないことによって、大統領を国内のあらゆる社会集団から支持されうる存在として措定することが可能となること、また、政治的決定は、憲法上の国家元首によって行われるよりも、政治を実際に行う者たち、つまり閣僚（内閣）によって行われるほうが、制度の目的に適していること等の理由によるものであった。

委員の資格要件・失格事由については、政党に所属する者を失格とする旨の規定はなく、この点に

についても、憲法委員会案は採用されなかった。その理由は、リー・クアンユー首相によれば、「自分の過去の愚行や過ちを活かして討議に最大の貢献をなすうるのは、政治と係りをもっている人たちだけだから」ということになる。

「大統領諮問会議」の議事は、非公開で行なわれる。また、「大統領諮問会議」は、憲法第 4A 部の規定に従って審議している法案または成文法に関して、反対者の意見を聴取したり、証人を審査したりする権限をもたない (81Q 条)。

(4) 「大統領諮問会議」の機能とその限界

「大統領諮問会議」は、一般的任務として、国会又は政府から付託された、シンガポールの種族的・宗教的コミュニティの成員に影響を及ぼす問題について審議し報告する権能を有する (81 I 条 1 項)。その場合、国会からの付託は議長によって行なわれ、政府からの付託は関係大臣によって行われる (同条 2 項)。

「大統領諮問会議」は、特別任務として、法案または補助法 (subsidiary legislation) — 規則、命令等 — を審査する権能を有し、それが「差別的法案」であるか、または国民の「基本的自由」に矛盾すると判断される場合には、当該法案・補助法に注意を喚起する権能を有する (81 J 条)。これが、「大統領諮問会議」の主要任務である。

「大統領諮問会議」による審査の対象となる法は、法案および(公布された) 補助法である。その他「大統領諮問会議」条項発効の日効力を有しているすべての成文法 (written law) に対する審査と報告を行うことができる (81 N 条)。その場合、そうした成文法に含まれる規定が差別的措置であったり、または国民の基本的自由と矛盾すると諮問会議が考えるときは、その規定に関する報告書を作成することができる (同条)。

要するに、「大統領諮問会議」の立法審査機能の対象となるものは、(ア) 法案、(イ) (公布された) 補助法および (ウ) (既存の有効な) 成文法である。これらの審査のうち、(ア) と (イ) については、それらが義務か否かは規定上明確ではなく、規定上必ずしも義務的な権能とされているわけではない。

法案審査の場合、①「大統領諮問会議」への法案の提出の時期、②「大統領諮問会議」の作成する異議報告書、③大統領への法案送付の要件および④審査の対象から除かれる法案の種類において、それぞれの特徴が示されている。

① 「大統領諮問会議」への法案の提出の時期

法案の提出の時期は、法案が国会の最終読会を通過した後、同意を得るため大統領に提出される前である。法案審査は国会議長が法案の正式の写しを「大統領諮問会議」に提出することによって行われる (81K 条 1 項)。法案はこうして、第一読会→第二読会→(委員会→) 第三読会→「大統領諮問会議」→大統領 (同意) という過程を経て公布されることになる。

② 「大統領諮問会議」の作成する異議報告書

「大統領諮問会議」は、国会から法案が提出された日から 30 日以内に、次のことを述べた報告書を国会に提出する。すなわち、法案のなかに差別的措置となる規定または国民の基本的自由と矛盾する規定があるか否か、もしあれば、法案が制定された場合、どの規定が差別的措置となり、あるいは国民の基本的自由と矛盾するものであるか、ということ (同条 2 項)。国会が異議報告書を受領した後、当該規定を修正したときは、議長はその修正の加えられた法案を再び「大統領諮問会議」に提出する (同条 3 項)。

③ 大統領への法案送付の要件

この 81K 条に従って制定される法案は、次のいずれかの事柄を述べている (議長署名の) 証明書が添付されていなければ、同意を求めため大統領に提出されない (同条 6 項)。

- (i) 法案のいかなる規定も、それが制定されても、差別的措置ではなく、または国民の基本的自由と矛盾しないであろう (同条 6 項 a 号)。
- (ii) 指定された (または、延長された) 期間内に、「大統領諮問会議」からの報告書を受け取られなかったため、「大統領諮問会議」では、法案のいずれの規定も、制定されても差別的措置ではなく、または国民の基本的自由と矛盾しないと考えられている、と推定される (同条 6 項 b 号)。

ところで、非選挙型の任命委員から成る「大統領諮問会議」が法案審議過程に関与することから、1969年の「憲法（改正）法案」（Constitution (Amendment) Bill）審議の際に、それについて、「国会の最高性（supremacy of Parliament）を損なうものとならないだろうか」という疑問が述べられている。この点に関して、E. W.バーカー法務兼国家発展大臣は、「それは立法を拒否する権限をもたないし、民主的に選出された立法部の至高性を制限する権限をもたない」と明言し、その上で、「大統領諮問会議」委員にこの点を銘記するよう要請し、次のように述べている。「国会の最高性（supremacy of Parliament）を損じることのないように、大統領諮問会議の委員は……法案の審査に当たっては、当該法案の精神および真意をくみ取って、国会を補助する（assist Parliament）ことを目的として自らの任務を遂行することを希望する。」（傍点は引用者）

国会の最高性を損なうのではないかという懸念に対応して、「大統領諮問会議」が異議を唱えた法案（規定）については、国会の総議員の3分の2以上の多数の賛成があれば、当該法案（規定）は“「大統領諮問会議」を迂回して”大統領に提出される旨の規定（同条6項c号）が置かれている。「反対報告」該当法案（規定）に対し国会による再可決を可能とする規定の存在は、国会の最高性を担保する「ある種の安全装置」（certain safeguard）として機能しうる。

ところが国会の再可決について、「大統領諮問会議」が異議を唱えた法案については、国会の総議員の3分の2以上の多数の賛成がなければ（法案を成立させることができない）という制約を付していることにはほかならない。そこから、憲法90条の定める憲法改正手続（前述）との関係において、次のような疑問が提出された。

(7) 憲法改正でさえ国会は通常の立法手続によって行ないうるのに、なぜその例外規定のばあいにかぎり特別多数決が要請されるのか（1969年6月12日、第二読会でのL. P. Rodrigo (PAP) 議員の発言）。

(4) 81K条6項の例外規定によって成立した法案は、議会の特別多数決によって成立しているゆえに、憲法を（黙示的に）改正する法案とみなされることにはならないか。もしそうであるなら、“国民の基本的自由に矛盾する”国会制定法、いいかえれば、「憲法に違反する国会制定法であっても、憲法を改正する法である」ということにならないか（1969年9月16日、「（改正）憲法法案」を審議する特別委員会：参考人の口頭による意見聴取におけるS. M. Thio シンガポール大学法学部長の発言）。

これらの点について、E. W.バーカー法務兼国家発展大臣は次のような見解を示している。

(7) 大統領諮問会議の慎重な審議を経て回付されてきた法案を、単純多数によって一蹴するようなやり方は、「わが議院がそうした助言を拒否する場合に採るべきやり方ではない」。その場合特に特別多数決が要請されるのは、大統領諮問会議の報告書が尊重され、したがってその権威が重んじられなければならない、ということからだ（1969年6月12日、第二読会での発言）。

(4) 憲法改正には、分離・独立後、“Constitution (Amendment) Act”という特別の法形式を採用してきた点にもっと注意が払われてよい（1969年9月16日、特別委員会での発言）。

④ 審査の対象から除かれる法案の種類

大統領諮問会議の審査対象から除外される法案は、(7) 財政法案（Money Bill）および(4) 緊急であると首相が証明した法案、とされている。なお、(4)の緊急の（urgent）場合とは、法案の制定を遅らせることが公共の利益に合致しない、と判断されるほど緊急の場合をいう（同条7項）。

一方、あらゆる補助法（subsidiary legislation）は、公布されてから14日以内にその正式の写しが担当大臣によって「大統領諮問会議」に送付される。この送付された補助法について「大統領諮問会議」の審査が行われる（81M条1項）。「大統領諮問会議」は、補助法の中に差別的規定、または国民の基本的自由に矛盾する規定があるか否か、もしあるとすれば、どの規定が差別的なものであり、あるいは国民の基本的自由に矛盾するものであるか、ということをも明記した「報告書」を補助法受領日から30日以内に国会議長または当該担当大臣宛に提出する（同条2項）。

「大統領諮問会議」に期待される“主な機能”とは、法案または補助法を審査（・報告）する機能であった。E. W.バーカー法務兼国家発展大臣によれば、「諮問会議の主な任務は、……立法（補助法を含む）に勧告ないし助言を与えること」ということになる。

「大統領諮問会議」による法案・補助法の審査は、2つの基準に基づいて行われる。すなわち、(i) 「差別的措置」（differentiating measure）かどうかという基準と、(ii) 「国民の基本的自由に矛盾す

る」かどうかという基準である（81J条）。

（i）「差別的措置」かどうかという基準

「差別的措置」（differentiating measure）とは、実際に適用された場合に、直接的には特定の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては不利益をもたらす、またはもたらすおそれがあるが、他の複数の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては、同じように不利益をもたらさない、またはもたらすおそれがないとされる措置である。この措置は、直接的に、当該コミュニティの成員に対し不利益を与えるか、または、間接的に、その他のコミュニティの成員に利益を与えるか、のいずれかによって差別的となる。このように定義されている（81A条）。

この規定の文言は、1958年の「ケニア（憲法）枢密院例」（Kenya 《Constitution》 Order in Council, 1958）の54条2項の文言に酷似している。

すなわち、ケニア憲法は、第6部に“The Council of State”を規定し、その53条に Council of State の一般的機能を、54条にその特別の機能を明記している。後者の規定は、法案または法的文書（instrument）が「差別的措置（differentiating measure）」と Council of State が考えるときは、そうした法案または法的文書に注意を喚起する旨を定めていた。この差別的措置として明記された事柄とシンガポール憲法のそれとは、若干の字句を除くほかは、すべて同じというほどよく似ている。この点に関して、1969年の「憲法（改正）法案」を審議する特別委員会（Select Committee）に寄せられた意見書の一つは、次のような指摘をしていた。

「Council of State、つまり大統領諮問会議の概念は、1937年のアイルランド憲法（31条：“The Council of State”一引用者注）に淵源を求めることができるが、わが国がモデルとしたのは、1958年のケニアの Council of State である。ケニアの Council of State はすでに廃止されているから、これが創設されれば、シンガポールは、そうした機関を有する唯一の国家となるであろう。」（1969年7月12日付のシンガポール大学法学部・法学会の覚書）

「差別的措置」を定める規定において、不利益を被ると想定されているコミュニティの成員は、規定上は「マイノリティ」に特定されているわけではなかった。この点については、ケニアの Council of State の類似の機能に関して次のように説く見解が参考になる。

「1958年……5月新たに『国家協議会』（Council of State）が導入された。これは、もともと中央アフリカ連邦における『アフリカ人問題局』と同様の下部立法機関としての機能を代表せるもので、単にアフリカ人社会の利益のみを考慮せずして、各共同社会の共通利益の擁護を目的としている。それ故、実質的には、主としてケニアのいずれかの社会の利益を害する立法に干渉し、修正を提議し、保留を要求するという点にある。」（傍点は引用者）

もっともケニアの Council of State の場合、当初から「アフリカ人たちは、それが『差別とヨーロッパ人の特権とを保持するための道具（instrument）』になるのではないか、という疑いをいただいた」（傍点は引用者）といわれる。実際には、それは「少数者たるヨーロッパ人やアジア人の権利を防衛するものにほかならなかった」（傍点は引用者）ともいわれている。

以上に述べたところから明らかなように、「差別的法案」という基準の問題点は、不利益を被るとされているコミュニティの成員は、規定上はエスニック・マイノリティを特定しているわけではないという点にある。

（ii）「国民の基本的自由に矛盾する」かどうかという基準

「大統領諮問会議」が法案または補助法を審査する際のもう一つの基準は、「国民の基本的自由に矛盾する」かどうか、というものであった。それは、「シンガポールに適用されるマレーシア憲法の第2部に含まれた基本的自由に矛盾するか、または違反することを意味する」（81A条）とされた。この点は、ケニアの「Council of State」の審査基準とも異なる。

「国民の基本的自由に矛盾する」かどうかという基準には、憲法委員会報告書の次のような提言が反映していると見てよいだろう。すなわち、マイノリティの権利保護の問題について、マレーシア憲

法の基本的自由に関する規定を（一部修正して）シンガポール憲法に明文化すべきであると述べた提言である。そこでは、個人権の保障によってその問題を解決しようとする方向が示されていた。こうした視点は、政府当局者の視点にも見出せた。たとえば、（前述の）E. W.バーカー法務兼国家発展大臣の憲法委員会の設置目的に関する次のような発言である。「憲法によって……マジョリティ集団に属するとマイノリティ集団に属するとを問わず、市民としての平等を保障するため……その明文化を促すこと。」

「大統領諮問会議」の権能、なかんずく「国民の基本的自由」に矛盾する法案・補助法についての審査権・注意喚起権は、マイノリティ（集団）の権利問題を、個人ないし市民の権利問題の中に解消して、個人ないし市民としての平等を保障することによって解決しようとする点にねらいがある。しかし、それが個人の権利の保障をねらいとするものであるかぎり、そうした権利保障方式は、シンガポールで圧倒的多数を占める華人、つまり、マジョリティの成員をも対象とする点は、否定できない。この点において、個人的権利保障方式は種族的、宗教的マイノリティの保護（特にマレー人に対する特別の保護）に消極的な作用を及ぼす可能性を内包している。シンガポールの特殊多民族性を考慮すれば、個人的権利保障に重点を置いた「大統領諮問会議」の審査権・注意喚起権の規定方式は、マイノリティに不利をもたらす可能性がきわめて高いといえる。別言すれば、そこには、マイノリティ、特にマレー人の特別の地位を定めた憲法 89 条の規定を形式化する契機があったといえる。

4 「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項の成立

1973 年 6 月 29 日に国会で成立した「憲法（改正）（マイノリティの権利のための大統領諮問会議）法」（Constitution (Amendment) (Presidential Council for Minority Rights) Act）2 条は、「憲法第 4A 章を廃止し、それに代えて以下の条項を置く」と規定し、新「第 4A 章マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項をシンガポール憲法に編入する旨を定めた。

(1) 「大統領諮問会議」審査機能の変更をもたらした要因

「1973 年の（マイノリティの権利のための大統領諮問会議）（改正）憲法」によって、「国民の基本的自由」に矛盾するという文言が削除され、それとともに、「マイノリティの権利のための（for Minority Rights）」という文言が「大統領諮問会議」に付加されるという修正が加えられた。

こうした修正のきっかけとなったのは、E. W.バーカー法務兼国家発展大臣によれば、「大統領諮問会議」の 2 つの年次報告書であった。その一つには次のように書かれていた。すなわち、「大統領諮問会議の重要な機能は、シンガポールの種族的または宗教的マイノリティに対して差別的である国会制定法を国家がうっかりして成立させることのないよう予防する（preventing）ため、法令を審査することにある。」（1971 年 4 月 30 日付の報告書）

それに続く 1972 年の年次報告書では、「大統領諮問会議」の審査機能に修正を加えるべきであるとする勧告がなされていた。この勧告に従って、「大統領諮問会議が、基本的自由には関与することなく、マイノリティの権利だけに関与できるように」、その立法審査機能に変更が加えられた。

制度目的をマイノリティの権利保護に限定する意味は、とりわけマレー人保護との関連で、国外のマレー系ムスリムに対する防衛意識がその要因として働いていたことにもよる。この点に関して、1968 年 10 月から 11 月にかけて、シンガポール政府が 2 名のインドネシア人海兵隊員を処刑した事件は、「独立後最大の危機」をもたらした事件として知られている。それは、「異なった人種社会の間の潜在的憎しみがどれだけ激しいかを、はしなくも露呈する」事件であったとされている。この事件と、翌 1969 年にマレーシアで起こったマレー人・華人衝突事件およびシンガポールでのマレー人・華人衝突事件は、シンガポール政府当局者に、「たとえこの都市国家がみずから紛争にまき込まれた場合でも、イギリスの支援はもはや期待できないという自覚」を促すきっかけを与えたといわれる。実際、「シンガポールと隣接するマレー系の国々との間には、いくつかのかくれた緊張があった」から、憲法制度上マレー人の保護に考慮を払うことには、一種の防衛効果を期待する意味もあった、と見ることができるといえる。

「大統領諮問会議」条項成立当時のシンガポールには、依然、マレー人と華人の対立という政治的安定を脅かす要因が存在した。「大統領諮問会議」の権能には、個人的権利保障方式に関わる内在的問題とともに、「大統領諮問会議」条項修正を促す以上のような事情が背後に存在した。このような事情が考慮され、「大統領諮問会議」年次報告書の勧告がなされ、「大統領諮問会議」の名称および権能に重大な変更が加えられることになったのである。

(2) 「大統領諮問会議」審査機能の変更とマイノリティ差別立法抑止制度の成立

マレー人と華人の軋轢・対立を回避し、種族間融和を促進するために、マイノリティ、特にマレー人の権利保護に配慮を及ぼす必要があった。こうして、政治目的の実現のために「憲法」がそのツールとして活用された。

PAP政府は、マイノリティ（特にマレー人）の権利保護という要請に応える手法として、憲法による条件整備という手法を活用し、「大統領諮問会議」条項の改正を行った。すなわち、シンガポール憲法 4A 部の「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」(The Presidential Council for Minority Rights) 条項は、個人的権利保障に親和的な「基本的自由に矛盾」という審査基準を削除し、法案等の審査を（マジョリティの権利をも保障するような審査から）もっぱら「マイノリティの権利」を保障する審査に限定するものへと変更し、かつ、「大統領諮問会議」の名称に「for Minority Rights（マイノリティの権利のため）」という文言を付加するという修正を加えた。

1973年に成立した「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項は、1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」のなかに第7部（68条～92条）として収められ、その後もシンガポール共和国憲法（「1980年リプリント憲法典」）上の条項として存置されている。

1973年の憲法改正により、「大統領諮問会議」の立法審査機能は、マジョリティの権利をも保障するような機能から、もっぱらマイノリティの権利保護を目的とする機能へと変質させられることになった。それは、マジョリティたる華人にいわば自制を求めることになる機能変更でもあったといっている。なぜなら、マイノリティの保護は、多かれ少なかれマジョリティに一定の不利益をもたらす場合がある、といえるからだ。

すでに述べたように、「大統領諮問会議」は、その組織面でイギリスの枢密院が意識され、実際に終身委員として、リー・クアンユー、ゴー・ケンスウィ、ラジャラトナムなど、独立運動とともに戦ったいわゆる「第一世代」の指導者たちが任命された。かれらに対しては、次のような讃辞が贈られている。すなわち、「この世代は、高い理想と卓抜な指導力に導かれ、困難な時代を経ることで鍛えられ、頑強になった。彼らが学んだ教訓、その経験、仕事の成果は、若いシンガポール人にとって遺産となるものである。」と。

“シンガポールの若い人材を、その種族や宗教や言語が何であろうと、自ら潜在能力が十分発揮できるよう教育していくことが、シンガポール人全体の利益にかなうことなのだ”とは、リー・クアンユー首相の持論でもある。選挙民も議会のメンバーも、第二世代へと移行する時期において、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」には、「国会を補助する」(E. W. バーカー法務兼国家発展大臣) 役割のみならず、シンガポールの若い人材を指導していく役割も期待されていたといえる。

5 「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項の内容とその意義

(1) 「大統領諮問会議」との仕組・性格面における異同

1973年の「憲法（改正）（マイノリティの権利のための大統領諮問会議）法」2条の定める「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」には、「大統領諮問会議」と同様、二院制における上院に似た性格を見出すことができる。だが、『1966年憲法委員会報告書』が示したとおり、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は国会を構成する議院としては考えられていない。すでに述べたように、立法過程における「純粋な諮問機関」(a purely advisory body) としての役割が期待されているのである。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の組織は、「大統領諮問会議」と同様、イギリスの枢密院 (Privy Council) 的であり、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」

には代議制に資する役割が期待されている。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、3年の任期で任命される委員長、終身の任期で任命される10名以下の終身委員および3年の任期で任命される10名以下の非終身委員によって組織される（憲法81B条1項）。委員長および委員の任命は、「大統領諮問会議」と同様、大統領が内閣の助言に従って行う（81B条2項）。有期任命委員として任命されるためには、シンガポール市民であること、35歳以上であること、シンガポールに居住していること、および憲法の定める資格喪失の条件（例えば、精神障害者、破産者等）に該当しないこと、これらの条件をすべて満たしている必要がある（81D条）。委員の失格事由については、「大統領諮問会議」と同様、政党に所属する者を失格とする旨の規定はない。有期任命委員の場合、再任の資格を有する（81D条3項）。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の議事は、「大統領諮問会議」と同様、非公開で行われる（81Q条）。また、憲法第4A部の規定に従って法案または成文法を審査するとき、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、反対者の意見を聴取したり、証人を喚問する権能を有しない（同条）。

（2）「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の審査機能とその意義

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、一般的任務として、国会または政府から付託された、シンガポールの種族的・宗教的コミュニティの成員に影響を及ぼす問題について審議し報告する権能を有する（81I条1項）。その場合、国会からの付託は国会議長によって行なわれ、政府からの付託は関係大臣によって行われる（81I条2項）。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、特別任務（主要任務）として、法案または補助法（subsidiary legislation）—規則、命令等—を審査する権能を有し、それが「差別的法案である」と判断される場合には、当該法案・補助法に注意を喚起する権能を有する（81J条）。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」による審査の対象となるのは、法案および（公布された）補助法並びに成文法である。

法案の審査は、「大統領諮問会議」と同様のプロセスで行われる。すなわち、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」への法案提出の時期は、法案が国会の最終読会を通過した後、同意を得るため大統領に提出される前である。法案審査は国会議長が法案の正式の写しを「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」に提出することによって行われる（81K条1項）。つまり、法案は、第一読会→第二読会→（委員会→）第三読会→「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」→大統領（同意）という過程を経て公布される。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、法案の中に差別的規定があるか否か、もしあるとすれば、法案が制定された場合、どの規定が差別的なものになるか、ということを明記した「報告書」を法案受領日から30日以内に国会議長宛に提出する（81K条2項）。

国会が「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の「反対報告」（adverse report）に応じて当該規定を修正したときは、修正が加えられた法案を再び「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」に提出する（81K条3項）。

法案の場合、次の法案は、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の審査対象から除外される。すなわち、①財政法案、②首相によって、シンガポールの防衛もしくは安全を左右する法案、または、シンガポールの公共安全、平和もしくは秩序に関する法案であることが証明された法案、③首相によって、制定の遅延が公共の利益のためにならないほど急を要することが証明された法案、これらである（81K条7項）。

あらゆる補助法は、公布されてから14日以内にその正式の写しが担当大臣によって「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」に送付される。この送付された補助法について「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の審査が行われる（81M条1項）。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、補助法の中に差別的規定があるか否か、もしあるとすれば、どの規定が差別的なものであるか、ということを明記した「報告書」を補助法受領日から30日以内に国会議長または当該担当大臣宛に提出する（81M条2項）。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、法案・補助法のほか（既存の有効な）成文法

に対しても審査を行うことができる。すなわち、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、1970年1月9日の時点で効力を有しているすべての成文法を審査することができ、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」が差別法であると判断した成文法（規定）について、報告をすることができる（81N条1項）。報告（書）の宛先は、国会議長（国会）と担当大臣である（同条2・3項）。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」による法案・補助法の審査は、もっぱら「差別的法案」かどうかという基準に基づいて行われる。すなわち、「差別的法案」とは、実際に適用された場合に、直接的には特定の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては不利益をもたらさず、またはもたらすおそれがあるが、他の複数の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては、同じように不利益をもたらさない、またはもたらすおそれがないとされる法案である。この法案は、直接的に、当該コミュニティの成員に対し不利益を与えるか、または、間接的に、その他のコミュニティの成員に利益を与えるか、のいずれかによって差別的となる（81A条）。

差別的法案かどうかという基準に基づく法案等の審査は、エスニック・マイノリティの権利保護という観点から行われる。この点で、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の審査権は、特定マイノリティに対する差別立法抑止権としての特徴を色濃くすることになる。ただし、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」が異議を唱え「反対報告」をした法案（規定）については、「大統領諮問会議」の場合と同様、国会の総議員の3分の2以上の多数の賛成があれば、当該法案（規定）は（「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」を迂回して）同意を得るために大統領に提出される（81I条6項c号）。このように国会の最高性は担保されている。

おわりに

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項は、マイノリティ（マレー人）保護に関する他の憲法規定とあいまって、立法過程において、種族的、宗教的マイノリティに対する差別的立法を抑止し、マイノリティの権利の保護を試みるものである。差別的立法抑止に関してであるが、立法過程において立法者を拘束するシステムを構成するという点にも、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の一つの意義を見出すことができる。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の制度的特徴について、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、「予防的違憲審査制度と共通する側面を有しており、この意味では評議会（「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」—引用者注）は憲法裁判所と上院（シンガポール国会は1院制）の機能の中間的な役割を果たしているともいえる」とする見解がある。しかしながら、「大統領諮問会議」の法案・補助法審査基準から「基本的自由」に矛盾するか否かという基準を削除したことにより、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は「予防的違憲審査機関」とみなしうる最重要の要素を欠落させている。この改正点の意味を考慮せず、（1969年の「大統領諮問会議」についてではなく）1973年の「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」について、マイノリティの権利保護の側面を等閑視し、憲法裁判所に接近する「予防的違憲審査制度」的な側面を依然重視するような特徴づけには、疑問が残る。

また、「上院」的機能という指摘については、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は国会の法案審議過程にかかわるが、立法部の一部ではなく、その本質は大統領の「諮問機関」（いわば「枢密院」的なもの）とされている点は、すでに述べたとおりである。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」は、立法領域において、立法に関するいわば「安全装置」的な役割を担う諮問機関であり、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の機能に、国会を構成する院としての「上院」の要素を見出すことにも疑問を感じる。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の法案・補助法に対する審査機能は、最終的には注意喚起機能に帰着するが、国会の法案審議過程において「差別的法案」か否かという基準に照らして行う「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の法案等審査権・法案への注意喚起権は、義務的な権能とはされていない。このことは、国会議長が所定の期間内に、または、延長期間が過ぎても、法案に関する報告を一切受け取らなかった場合には、その法案（規定）は、制定されても差別法になることはない。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」では判断しているものと推定さ

れる旨の規定（81I条5項）の内容からも、そう解される。この点は、補助法も同様で、同様の推定が行われる（81M条）。

また、かりに「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の法案審査が行われ、当該法案に対し「反対報告」がなされた場合にも、国会の総議員の3分の2以上の多数の同意があれば、当該法案は国会を通過し、大統領に提出される。

このように、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」のマイノリティに対する「差別的法案」基準による法案審査および法案への注意喚起機能は、義務的とされていない上、法案を廃止する強制力をもっていない。つまり、民主的に選出された議員からなる「国会の最高性」を損なう作用を及ぼさないようにされている。この点については、議会制民主主義への配慮を感じ取ることができる。

とはいえ、国会の地位・役割を損なわない存在であることの反面、マイノリティの権利保護の実効性という視点からは、実定憲法上、差別的法案抑止に関する強制力を欠如させている点は問題となろう。この点は、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の実態にも反映してくる。「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」審査の実際については、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議は、現在まで反対報告を1度も行っていない」という指摘がなされている。そのような「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」制に対しては、「強制力のない、単なる追認制度にすぎない」といった批判も存在する。しかしながら、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の「反対報告」の実態がこのようなものであるにしても、法案に対する審査報告自体は相当数提出されており、この点は軽視すべきではないだろう。

「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」条項は、個人権保障に親和的な「基本的自由に矛盾」という審査基準を削除し、法案等の審査をマジョリティ（華人）の権利をも保障するような審査から、もっぱらマイノリティ（マレー人等）の権利を保障する審査に限定するものへと変更した。加えて、「大統領諮問会議」の名称に「マイノリティの権利のため」という制度目的を明記する文言を付加する変更を行った。これらの変更の結果、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の立法審査機能には、華人が人口の75%を占める多民族国家・シンガポールの第二世代の選挙民・国会議員に対して、マイノリティ、特に先住民・マレー人の権利保護に配慮しつつ種族間融和・国民形成を推進するPAP第一世代指導層による国家建設のあり方への注意と、そうした国家建設に資する憲法体制の構築・整備への注意とを喚起する役割が明確に期待されることになった。

第5章「政党国家」の条項の作用と議会制の安定化を期待する憲法体制

はじめに

マレーシアからの分離・独立後のシンガポールにおいて、「追放」・独立直後といういわば緊急事態において、根本法規や緊急法の視点からの憲法体制の構築・整備が行われ、立憲主義の視点からは、立憲主義に消極的ないし否定的な現象が出現した。こうして、分離・独立後のシンガポールにおいて、政治秩序の安定、支配政党の権力確立が実現されることになる。

それは、一方において、分離・独立後継承された「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定、つまり、理論的には「大衆政党」的要素が加味された議会制を指向する憲法規定を、議会制の確立と安定化の条件づくり、ひいては、政治権力の確立のために活用することになる。すなわち、PAP政権は、政権の確立・安定化のために「政党」に関する憲法規定を活用するという手法をとることになる。

他方において、PAP政権は、政治の実際において一党制を成立させることになる。これは、議会制の条件づくりのため、つまり、議会人を政党人に限定し、さらに政党人を“選ばれた人”に限定するという要請に応えるため、「制限選挙制のこんにち版」ともいえる一党制という政治現実を活用するという手法をとることになる。

このように分離・独立後のシンガポール憲法体制の構築・整備過程には、議会制の条件づくり、政権の確立のため、憲法規範と政治現実の両面において、“政党制”の手法を活用していくという現象が現れることになる。

シンガポールがイギリスからの独立を達成し、マレーシアに加入した際に、PAP政府は、イギリスで起草された「シンガポール州憲法」草案の中に、新たに政党に関する規定（30条2項b号）を挿入した。すなわち、「議員が選挙のときに所属していた政党の党员であることをやめたり、その政党から除名されたり、またはその政党から脱退したときには、議員の資格を失う」旨の規定である。当該「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定は、マレーシアからの分離・独立後も、1966年の「シンガポール憲法のリプリント」の規定（30条2項b号）として継承され、シンガポール共和国の憲法典に編入された。当該規定が、分離・独立後も実効的な憲法規定となって存続している。

以下、政治権力の確立を基礎づける憲法体制の構築・整備という視点から、当該「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定の憲法論上の意義と、シンガポールの国家建設における当該規定存置の意義について詳説する。

一「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定の憲法論的意義

1 「大衆政党」の登場と議会制の変質

政党が国家意思の形成および決定に実質上主導的立場を占める、別言すれば、政治のダイナミクスに主役を努める現代国家のことを、一般に「政党国家」(party state, Parteienstaat) と呼称している。

このように「政党国家」がいわれるときの政党は、マックス・ウェーバー (Max Weber) がイギリス政党史から帰納した政党に関する三つの類型の一つである「名望家政党」(Honoratiorenparteien) のような議員政党ではなく、「名望家政党」に議会外政党という要因が加わった「大衆政党」(Massenparteien) である。

M・ウェーバー著『国家社会学—合理的国家と現代の政党および議会の社会学—』によれば、イギリス政党史において、政党組織は、「貴族政党」(Adelsparteien) から「名望家政党」を経て「大衆政党」へと発展してきたとされる。「政党国家」における政党とは、国民代表原理に則って議員の肩代わりをする「名望家政党」のような議員政党ではなかった。議員政党は、議員のたまたまの集まりに過ぎず、議員の独立を害することはなかった。

これに対して、「大衆政党」は、もっぱら議会内活動に終始する「名望家政党」に、議会外政党という要因が加わり、かつ、この面に政党活動の重点が移行した政党であった。換言すれば、「大衆政党」は、かつての「名望家政党」のような政党、つまり、ルーズな議員集団に基礎をおく議員政党とは質を異にした。議員政党は、議員のたまたまの集まりに過ぎず、議員の独立を害することはなかったが、「大衆政党」は、提示した政党に対する選挙民の支持に依拠し、かつ拘束される。その結果、党员たる議員の議会活動は、党の決定から自由でなくなった。

「大衆政党」にあっては、党员が具体的な個々の問題についてよりも、党首個人、つまり、現首相または影の内閣の首相を通して、その政党の政策または性格を判断するようになった。党首は政党の擬人化であり、一方、政党の性格は党首によって決まった。つまり、イギリスにおける保守党への投票は、たとえばディズレリ (Disraeli) への投票であり、自由党への投票は、グラッドストーン (Gladstone) への投票とみなされるようになり、「大衆政党」の時代になって、「国民投票」的な特徴が現れることになった。

こうして、「大衆政党」は、選挙に際して、また、議会内外における不断の活動を通して、単に政府への世論の伝声管としての機能だけでなく、主体的に国民の政治的意思を形成するという現代国家に不可欠な統合機能をも営んでいる。国家意思の決定は、「大衆政党」の圧倒的影響の下に行われ、その正当性は、「大衆政党」の介在 (仲介) によって供給される。「大衆政党」が「政治過程の原動力」としての機能を営む現象は、今日、代議制国家においては「共通の不可避的現象である」といわれるまでになった。

H・トリーペル (Heinrich Triepel) は「政党国家」に否定的な見方をしたが、その政党論においても、そこから導出される重要な事柄は、政党国家が前提とする政党とは、「大衆政党」だということ

であった。すなわち、政党国家がいわれるときの政党は、国民代表原理に則って、議員の肩代わりをする「名望家政党」のような議員政党—議員のたまたまの集まりに過ぎず、議員の独立を害することはないような政党—ではない、ということであった。

このように、今日の「大衆政党」は、政治生活に決定的な影響を与え、議会制は変質した。こうした状況に対応して、G・ライプホルツ (Gerhard Leibholz) によって「政党国家的民主制」がいわれることになった。

2 政党国家的民主制の帰結としての「議員の党籍離脱と議席の喪失」

シンガポールにおいて、「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定は、分離・独立後、1966年の「シンガポール憲法のリプリント」の規定(30条2項b号)として継承され、シンガポール共和国の憲法典の規定となって存続している。すでに『シンガポール州憲法』への政党条項の編入の項で述べたように、「政党国家的民主制」の主唱者であるG・ライプホルツは、「党から除名された場合(ある党から他の党へ移る場合も全く同様であるが)には、その議員が議会における議席を喪失することになるということ」を「政党国家的民主制」の「終局的な帰結」として挙げたが、シンガポール憲法典の「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定は、それに酷似している。その酷似している事柄について、G・ライプホルツが問題にしているのは、国家建設の途上にある新興国家の立憲制の本質の問題ではなく、今日の西洋の政党国家における民主制の本質の問題なのである。この点について、以下詳述する。

G・ライプホルツによれば、今日「すべての西洋諸国において近代民主制が政党国家的民主制 (Parteienstaatliche Demokratie)、すなわち政治的な行動単位としての政党を基礎として構成され政党を政治的統合過程の不可欠の構成要素とみなす民主制の性質をもつに至った」とされる。そして、政党は、今や、“憲法の構造上の不可欠な構要素”となって、“憲法組織の中に編入”され、国民の政治的意思決定に協働することを通じて、“憲法上の一機関”としての機能を果たしている。このような政党国家において問題となるのは、民主制の形態である。というのは、政党国家的民主制が、その原理的構造において、自由主義的・代表議会制的民主制とは、「技術的な細部においてのみならずあらゆる本質的な点で全く異なっている」からである。こうして、G・ライプホルツは政党国家的民主制の主要な特徴として、(1)直接民主制の代用品、(2)議会から選挙民・政党への政治の重点移動、(3)政党による命令的委任の一般化、(4)所属政党如何による議員の選択、(5)議員の党籍離脱と議席の喪失(政党国家的民主制の帰結)などを挙げている。各特徴に触れておこう。

(1) 直接民主制の代用品

現代の政党国家は、直接民主制の代用物である。すなわち、現代の政党国家は、その本質・形態からすると、「国民投票的民主制の合理的発現形態」である。別言すると、「現代の広域国家……における直接民主制の代用品であり、その原理的構造において自由主義的代表民主制とは著しく異なっている」のである。

直接民主制といえば、古代ギリシャ・アテネの民会やスイスのランズゲマインデが例として挙げられるように、狭い領域でのみ成り立ちうるもので、広域国家では、無理とされてきた。それゆえ、広域国家では代表議会制が不可避だったのである。ところが、20世紀になって直接民主制がいわれるための要件が変わった。すなわち、有権者が自ら集まって、審議し決定する機会をもたないまま、“直接に投票して多数決で決める”手法について、直接民主制がいわれるようになった。要するに、国民投票が直接民主制なのである。議員選挙について国民投票がいわれる場合、有権者の行う投票は、代表議会制における議員の選挙(人の選出)という意味での投票ではない。議員選挙の形をとっても、それは“政策”について行う投票である。政策は政党の掲げるものであるから、政策の選択は政党を選択することになる。民意は、政党の政策を通してまとめあげられる。こうして有権者と政党の「一体化」(一体性原理)がいわれることになる。

「一体性」の原理とは、治者と被治者との同一性、支配者と被支配者との同一性、議会における代表者と国民との同一性などの形で表されるものである。これらの同一性は、被治者・被支配者・国民の立場から示される意思がそのまま国家の意思になるということにほかならない。同一性(自同性)といわれる一体性は、国民の表明する民意と同じ(一体的)ということであって、直接民主制の指標

となりうるものである。有権者に選択された政党は、政党間の競合を通して政策を議会意思・政府意思に昇華させて、国家意思に仕立て上げる。これが政党意思と国家意思の「一体化」ということの意味である。このような国民投票的民主制を可能にしたのが、「大衆政党」にほかならない。ここから、政党国家は、直接民主制の今日的形態ということになる。

G・ライプホルツによれば、政党国家的民主制においては、国民の意思ないし「一般意思」は、政党を通じて形成される。国民投票的民主制においては、選挙民の多数の意思が国民のその時々全体の意思と同一視されるのと同じように、政党国家的民主制が機能している場合、政府や議会においてその時々多数派を形成している政党の意思が「一般意思」と同一視される。つまり、選挙民の多数意思によって形成される民意は「全体意思」であり、国政の面で多数党の示す民意は「一般意思」である。「全体意思は、ほんらい私的である個別意思の合計で、そのままでは私的という特性を払いきれない。この全体意思が公的になるのは、つねに正しいとされる一般意思に接し、これにより洗浄されるときである」。政党は、全体意思を一般意思へと質的に転換させる役割を果たすことになる。政党のこの役割は、一体化（一体性原理）によって正当化されている。

G・ライプホルツの政党国家論の鍵概念ともいえる、この一体性原理（ないし一体化作用）に対しては疑問を投げかける見解もある。たとえば、D・グリム (D.Grimm) は、「なぜ党員よりも圧倒的に多い有権者の意思が党員意思に一体化されてしまうのか。有権者、とくに党員以外の有権者は、民意形成に当たって行為無能力でないはずなのである」といった疑問を述べている。つまり、問題は、政党それ自体の存立理由は、一体化に役立ち、一体化作用に大きくかかわるものではあっても、一体化を独占するものではないはずだということである。

(2) 議会から選挙民・政党への政治の重点移動

G・ライプホルツによれば、代表議会制から政党国家的民主制への発展の結果に応じて、政党国家的民主制においては、議会は（かつてもっていた）自由な討論に基づく決定の場として固有かつ本来の性格をますます喪失していき、他の場所（委員会あるいは党会議）ですでに下された決定を記録するために党規律にしばられた政党の受任者が集まる場に過ぎなくなった。このような状況にあっては、政治の重点は、議会から選挙民と選挙民を組織する政党へと移行していく。伝統的な形態における議会は、今日では、もはや国家の統治機構の内部で中枢的地位を占めるものではない。議会の地位は変化したのである。

(3) 政党による命令的委任の一般化

議会の地位の変化に伴い、議会の議員の地位も変化した。今日の議員は、19世紀的な議会制（自由主義的代表議会制）の下で考えられていたような、全国民の代表者として自己の良心にのみ従って自由かつ独立に行動する議員ではなくなった。議員は、政党の意思に服従し、政党の拘束・制約に服することになった。政党の拘束は、議会での審議・採決において、議員の演説や投票に決定的な影響を及ぼすもので、ここにおいて、命令的委任や党派強制が、憲法理論上、その足がかりと内的正当性を与えられることになった。

(4) 所属政党如何による議員の選択

現代政党国家における議員の選挙は、議員個人を選ぶことではなくなり、国民投票的な性格をもつに至った。議員の選挙は、選挙民がその政治的意思を「党によって指名された候補者」と「候補者の支持する党綱領」に対して表明する「国民投票的行為」を意味するに至った。したがって、選挙民による議員選択の基準は、候補者個人の功績ではなく、所属政党いかになった。

(5) 議員の党籍離脱と議席の喪失（政党国家的民主制の帰結）

議員が反党行為をなした場合、党からその責任を追究されることが多くなっている。このことは、現代の政党国家的民主制の“帰結”に対応する。政党は、党を通して表明された民意の「番人」として、議員を党から除名することができるが、實際上、このことは議員にとって「政治的経歴の終了」を意味する。政党国家的民主制の論理を徹底するならば、「党から除名された場合（ある党から他の党

へ移る場合も全く同様であるが)には、その議員が議会における議席を喪失することになるということ……は、その終局的帰結なのである」。しかしながら、政党国家的民主制の帰結は、今日すでに充分に実定憲法化されているということとはできない。G・ライプホルツは、政党国家的民主制の帰結について、以上のように述べている。

政党国家的民主制の帰結が党籍変更を理由とする議員の地位の喪失を肯定する点について、その論拠は、H・ケルゼンが示した見解を借りていえば、次のようになる。すなわち、議員は党籍変更により、選挙の過程で選挙人から委託された意思から離脱する。選挙の主体である選挙人はどうてこの事態を容認できないはずであり、党籍変更の自由を認めることは、選挙そのものの実効性を事実上無にしてしまうことになる。

そのようなライプホルツやケルゼンのいう「議員の党籍離脱と議席の喪失」を実定憲法化する現象がシンガポール憲法に現れた。すなわち、1963年の「シンガポール州憲法」30条2項b号の《議員が選挙のときに所属していた政党の党員であることをやめたり、その政党から除名されたり、またはその政党から脱退したときには、議員の資格を失う》旨の規定がそれである。「議員の党籍離脱と議席の喪失」を定める当該規定は、「1966年リプリント憲法典」30条2項b号として、分離・独立後の憲法典に継承された。さらに、PAP政権の確立段階において成立した「1980年リプリント憲法典」、つまり、1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」(Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore, 1980)において、その46条2項b号の規定として置かれた。

二 シンガポール憲法における「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定存置の意義

G・ライプホルツが示した政党国家的民主制の特徴のうち、①議会が、党規律にしばられた政党の受任者が集まる場に過ぎなくなり、政治の重点が、議会から選挙民と選挙民を組織する政党へと移行していく点、②議員が、政党の意思に服従し、政党の拘束・制約に服することになる点、③選挙民による議員選択の基準が、候補者個人の功績ではなく、所属政党いかになる点については、政党国家的民主制が成立しているという条件が整っていないとしても、“議員の党籍離脱と議席の喪失”という政党国家的民主制の終結的帰結が実定憲法化されている場合には、規定の効果として、相応の作用が期待されることになろう。つまり、宗主国から独立したばかりのシンガポールにおいても、“議員の党籍離脱と議席の喪失”の実定憲法化による議会制・議院内閣制への作用は生じることになる。リー・クアンユー首相とラーマン首相によって「議会制の慣行に反しない」と確認されたものは、イギリス議会制ないし政党制の実際を推し進めた形のもので、政党国家的民主制の終局的帰結に酷似するものであり、したがって、シンガポールの議会制・議院内閣制に対し、上述したような変化をもたらしたものであった。

議会制の条件づくりという視点から、「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定の意義を再述すると、以下のようになる。すでに述べたように、「シンガポール州憲法」案で導入された議院内閣制は、イギリス「議会の黄金時代」(1832年第一次選挙法改正～1867年第二次選挙法改正)に開花したとされる代表議会制が確立したとき成立した議院内閣制をモデルとするものである。この代表議会制の下で採用されていた選挙制は、制限選挙制であった。一般に批判的な扱いを受けている制限選挙制は、イギリスにおいては議会制の確立にふさわしい担い手を用意したとされる。つまり、制限選挙制が、議会制の条件づくりをしたということである。

議会制の条件づくりということで、今日、国家建設の途上にある新興諸国が制限選挙制を取り入れることは、普通選挙制の普遍化という趨勢を鑑みれば、不可能である。だが、議会制の確立に必要な基盤作りが出来ていない状況—とりわけ、議会運営にふさわしい担い手(議員)を用意することができていない状況—において普通選挙制が導入されている場合、議会制の正常な運営は困難となる。それが発展途上諸国ではよく見られる現象である点については、すでに触れた。シンガポールでは、1963年の「シンガポール州憲法」成立に至る議会・政党史が、発展途上国における議会制の正常な運営の困難さを裏書きしている。シンガポールにおいて、議会制の正常な運営を妨げる主要因として実際に作用したのは、PAP議員の所属政党からの脱退とそれに伴う新党(BS)結成であった。

党籍離脱がシンガポールの近代化ないし国家建設において特に問題になるのは、次の事情にもよる。

すなわち、外来の華人が圧倒的多数を占め、原住民であるマレー人と外来のインド人をマイノリティとして抱える“多民族”国家のシンガポールにおいては、政党、特に政権を担うPAPに期待される役割は、単に国家意思の形成・決定に主導的な作用を果たすということにとどまらない。

シンガポールの場合、政権党は、政治社会の安定をはかるため、マジョリティ（華人）の意思を尊重しなければならない一方、近隣諸大国（マレーシア、インドネシア）の支配種族で、国内マイノリティであるマレー人の利益に配慮—憲法の要請—し、多民族主義的な方向で国家建設を推進しなければならない責務を負っている。そのような方向を指向し、党員の種族構成の面でも多民族の構成に配慮するPAPが、部分的利益、とりわけ特定の種族の利益（への偏向）を求める自党議員に対し、党からの安易な離脱を認めるようであれば、党是の実現もおぼつかない。PAP指導層が党内の抗争過程で実際に体験したことが、このことであった。こうして、議会内における自党議員の離脱、（安易な）離合集散を阻止し、党内結束の強化、党是（つまり、多民族主義的な方向での国家建設）の強力な浸透および推進という政治目的のため、憲法をツールとして活用するという手法が用いられているといえる。

「シンガポール州憲法」案が構想する議院内閣制（古典的代議制）の予定する「政党」とは、党議拘束の弱い議員政党的な「政党」であった。これに対し、シンガポール議会が修正・可決した（修正）「シンガポール州憲法」案が導入した「政党」規定には、現代イギリスの議会政治上見られる「政党」、つまり、党籍を変更する議員は、通常の場合、議席を喪失することになるという慣行における「政党」—「大衆政党」的なもの—がイメージされ、そこでの議院内閣制は「大衆政党」によって変質した議院内閣制が構想されることになった。

シンガポールのPAP政府は、イギリスからの独立に当たって西洋近代憲法原理に基づく代議制を原則的に受容した。そして、その議会制を政治統合・国家建設にむけて有効に機能させるための規定として「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定を憲法に挿入した。ここでは議会制が前提とされ、議会制に対する期待があった。

G・ライプホルツのいう「政党国家的民主制」の論理は、その原理的構造において、「純粹代表」・「半代表」原理に基づく議会制の論理と、本質的な点で全く異なっているものであり、「直接民主制の代用物」といえるものである。とはいえ、形式的に「政党国家的民主制の帰結」を実定化しているかのように見えるシンガポール憲法（やタイ王国憲法）の場合にも、議会の単位は依然として議員であり、議会における活動の単位が政党である。一般的にこうした状況が変わらない限り、「大衆政党」は、“議회를補う”ことを前提とするものであり、“議会にとって代わる”ものではない、ということになる。議会制の論理は「政党国家」の論理によって本来の意味を変えることになったが、議会制の論理をまったく無意味なものにしているわけではない。

こうして、「直接民主制の代用物」である「政党国家的民主制」にまで至らない段階における、“「政党国家」ないし「直接民主制」の要素が加味された議会制”という議会制の類型が、実際の議会制の特徴づけには有効なものとなりうる。それは、理論的には、「大衆政党」的要素が加味された議会制、つまり、「直接民主制」的に脚色された議会制たる「政党国家的議会制」として捉えることが出来るよう。

「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定によって理論的に「大衆政党」的要素が加味された議会制（「政党国家的議会制」）を指向する憲法規定は、シンガポールにおいて、実際には、議会制の確立と安定化の条件づくりを担う規定としての役割が期待されているといえることができる。

1 議会制の安定化とPAP支配体制の確立

分離・独立（1965年）後のシンガポール政治状況の特徴は、1963年の合併以降行われたPAPの政権強化（野党抑圧）策が奏功し、すでに一党支配の基礎が固まっていたということである。PAP政権の強化は、合併以降も着々と行なわれ、（合併後の）1963年9月22日のシンガポール州立法議会議員総選挙では、合併の成功を強調したPAPに有利に展開し、PAPは（51議席中）37議席を獲得し、議席を増やした。これに対し、BSは合併前より議席を減らした。BSが獲得したのは、13議席だっ

た。選挙後 PAP 政府は、BS の政党活動を計画的に制限する方針を決めた。そしてこの方針に基づいて、BS の主要メンバーを 15 名逮捕した。その中には、3 名の有力議員が含まれていた。この逮捕について、リー・クアンユー首相は「シンガポール州に緊張と不安をもたらし共産主義者の陰謀」を除去するために行なった、と説明した。BS の勢力は、この逮捕によって決定的に弱化するようになった。PAP は、1964 年 3 月のマレーシアの連邦下院議員総選挙時には、旧マラヤ連邦領域内に進出したが、このことは、PAP 政権の強化の実現を裏づけることでもあった。また、対外的な面では、インドネシアの「対決」政策が失敗に終わり、インドネシアの脅威が去るという好状況も現れた。

分離・独立（1965 年）から 4 か月後に憲法を審議する国会が開かれたが、BS 議員は、「憲法（改正）法案」、「シンガポール共和国独立法案」などの審議を欠席し、議決を棄権した。BS は、PAP 政府に対し、「シンガポールのマレーシアからの分離について、PAP 政府は、人民と野党になにも相談しなかった。これによって、議会制民主主義が葬られてしまった。」と非難の言葉を浴びせて、国会をボイコットし、“議会外闘争”へとその戦術を転換していった。ちなみに、当時の国会（51 議席）における与野党の勢力状況は、PAP が 38 議席、BS が 13 議席であったが、BS の国会ボイコットにより、シンガポールは事実上、一党制国家となった。

分離・独立から 3 年近く経った 1968 年に国会が解散され、総選挙が行なわれた。この年は、1963 年の総選挙で選出された議員が任期満了となる年であった。シンガポールでは、1955 年のいわゆるレンデル憲法（Rendel Constitution）以来、1 区 1 人の小選挙区制が採用され、普通選挙制に基づく総選挙は、1959 年と 1963 年に実施されていた。選挙区の数も、1967 年の「国会議員法」（Parliamentary Membership Act）の制定によって変更が加えられ、51 から 58 になっていた。

BS 議員の辞任に伴う補欠選挙が、このときまでに 3 度（すなわち、1966 年 1 月～2 月、同年 10 月および 1967 年 2 月に）行なわれ、その結果、PAP は国会の 51 議席中、49 議席を占めるまでになっていた。国会の 58 議席を争う 1968 年総選挙に立候補したのは、PAP の候補者を除けば、WP（Worker's Party, 労働者党）の候補者 2 名と無所属の候補者 5 名だけであった。BS は、この選挙をボイコットした。その結果、51 の選挙区が PAP の候補者だけとなり、PAP 候補者は無競争で当選した。そして 4 月 13 日、残る 7 選挙区で行なわれた選挙において、PAP の候補者は 84% を上回る得票率を得て、全員当選を果たした。PAP は、こうして選挙によって国会の 58 議席を独占し、シンガポールは名実ともに一党制国家となった。シンガポールでは、1968 年総選挙によって一党制支配体制が確認され、政治の安定、秩序づくりが一応達成された。

2 一党制をめぐる論理と PAP 一党支配体制確立の意義

一党制は、たとえば「すでにその本質において、議会と議会制民主政治の全体的体系を廃止することを意味している。」（E・バーカー）というように説かれる。代議制民主主義が、「反対党または多元的政党の存在を前提とするからだ。

だが、そうであっても、発展途上国においては、一党制の方が多党制よりも政治の効率化に資するという傾向を見出すことができると説かれている。アフリカの場合、一党制を指向するのが「一般的傾向」と見られ、それを憲法に明文化している国さえある。こうして、代議制民主主義が反対党の存在を前提にするという点は認識されながら、出来上がった一党支配体制を民主主義と関連づけることによって、一党制の合理化を試みる見解が現れてくることになる。たとえばニエレレ（Julius K. Nyerere）は、次のように述べたとされている。すなわち、自国タンザニアは、独立した時、「ウエストミンスター型の代表制民主主義」を採用したが、「それによって、複数政党制のためにデザインされた、議会および地方自治体の選挙の全体系を継受することになった。だが、反対党を民主政治にとって本質的なものとする理論を、われわれ指導者の側がどんなに進んで受け入れようとしても無意味なことが、やがてははっきりとわかった。国民大衆の側には、そういう意味はなかったのだ。選挙でかれらの自由な選択が行なわれ、その結果気がつくとも一党制になっていた」。タンザニアを知る人なら、タンザニアが一党制を採っているにもかかわらず、きわめて民主的であり、しかもそれは、（党外におけ

るよりも)党内においてより顕著であることを否定できないであろう。

こうした見解は、「デモクラシーとは本来、大衆の意志にしたがって公権力を行使することである」(マデイラ・ケイタ)という論理を前提にして述べられ、一党制を「アフリカの共同体的伝統に根ざしたしかもより民主主義的な政党体制である」として合理化する見方を導いている。

そこではまた、C・B・マクファーソンの次のような見方を想起させられることになる。すなわち、「これらの国(新たに独立した低開発諸国—引用者注)には、西側のもっと競争的で、もっと個人主義的で、もっと階級的な層別のある社会の場合よりも、もっと単一な一般意志に近いものが存在していることは、認めなければなるまいと思う。はたして単一の政党を通じての、この意志の表現を厳格な意味で民主主義(古典的な、自由主義以前の民主主義—引用者注)とよべるかどうかは、党内の下部の列伍の人たちがどの程度まで指導者たちをコントロールできるかに、すなわちどの程度の党内民主主義があるかに、さらにどの程度まで党員資格が公開的であるか、またどの程度のはげしい活動が党員となる代価として要求されているかに、かかっているのである。」

これらの見解は、一党制自体を専ら民主主義観念によって合理化しようとすることに照準を合わせるものである。したがって、それは本論文が立脚する視点とは異なるものである。すなわち、一党制が代議制民主主義と(本質的に)矛盾するものであることを認めつつ、“一党制を頼らなければならなかった必然”を認めるという本論文の視点とは異なるものである。本論文の視点は、議会制の慣行が出来上がっていない発展途上国において、その「前提条件をどうやってつくるか」という問題を重視し、その際この「前提条件」をつくるのに、民主的な方法によらなければならないとするものではない。一党制は、政治発展が喫緊の課題とされている発展途上国において、強力かつ効率的な政治体制の確立・維持を実現させるうる権力集中ないし政治的統合の手法(の一つ)と見ることができる。この一党制の手法には、(普通選挙制を採用する)議会制の条件づくりのため、というそれが特に頼られる事情があったということができる。

発展途上国は、(普通選挙制を採用する)議会制の条件づくりのために、一党制によって制限選挙の実質を生かそうとしていると見ることができる。イギリスの場合、その古典的議会制の慣行は、制限選挙のころに出来あがった。普通選挙制と一緒に議会制を出発させようすると、議会制の慣行は出来あがりにくいのが、普通である。つまり、発展途上国におけるように、議会は形だけのものになってしまう。そこで、発展途上国では、実質的に制限選挙のようなことが行なわれることになる。一党制によって制限選挙の効果を生み出すのがそれである。つまり、議会の議員を単一支配政党の党員(政治エリート)に限定するのである。このようにして、イギリス議会制の慣行を実現しようとしているのである。

シンガポールの議会制についていえば、PAP政権は、マラヤ連邦との合併を推進するなかで、苦い経験をしている。それは、自党の党員たる議員が次々と党籍を離脱し、その後も議会において政府を攻撃したことであり、それによって政府が苦境に追い込まれたことでもあった。かれら離党議員の中には、議員を辞任した後、選挙民の支持を得て議会に返り咲いた者もいれば、離党後そのまま議会に留まって新党を結成した者もいた。前者、すなわち国家発展大臣を勤めたことのあるオン・エングアン(Ong Eng Guan, 王永元)は、1961年4月の補助選挙(ホン・リム区)では無所属候補として出馬し、当選後、新党(UPP)を結成している。後者、すなわちBS議員は、かれら(14名)がPAPを何かの事情により離党するばあいには、立法議会の議員を辞任する旨明記した文書に署名していたのにもかかわらず、議会に留まって新党を結成し、とりわけ議決の面でPAP政権を危機的状況に追い込んだ。支配体制の確立と政権の安定化を指向するPAP政権には、“議員を単一支配政党の党員(政治エリート)に限定する”という一党制の作用に“頼らなければならぬ必然”があったと見ることができるだろう。

PAP政権の苦い経験は、一方において、議員の党籍離脱が議席の喪失を招く旨の憲法規定を成立させた。当該規定には、議会制の条件づくりに当たる憲法規定としての意味が伴っており、議会制の条件づくりのために「政党」に関する憲法規定を活用したものである。

他方、分離・独立後のシンガポールにおいて、PAP政権は、政治の実際において一党制を成立さ

せた。これは、議会制の慣行を実現させるため、議会人を政党人に限定し、さらに政党人を“選ばれた人”に限定しなければならないという要請に応えるため、つまり、議会制の条件づくりのため、「制限選挙制のこんにち版」といえる一党制という政治現実を活用したものである。

分離・独立後のシンガポールの憲法体制構築・整備過程におけるPAPの支配体制の確立には、政党制の手法を憲法規範と政治現実の両面において活用するという特徴を見出すことができる。

三 「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定をめぐるアジア諸国の法制度

シンガポール共和国憲法（「1966年リプリント憲法典」30条2項b号）は、議員の自発的離党であれ、政党からの除名であれ、議員の離党は、直ちに議席の喪失を招く旨定めている。この規定の仕方は、タイ王国憲法をはじめ、他の非西洋諸国憲法にも、見られるものである。この点に関して、わが国の「議員の党籍離脱と議席の喪失」に関する“法律”の場合、以下の(2)で述べるように、その規定の仕方についても、シンガポール憲法とは異なるものになっている。

1 タイ王国憲法(2007年)における「議員の党籍離脱と議席の喪失」(106条)規定について

シンガポール憲法は、議員の自発的離党であれ、政党からの除名であれ、議員の離党は、直ちに議席の喪失を招く旨定めている。この点に関して、2007年のタイ王国憲法（以下、2007年憲法と略称する。）106条も同様に、「下院議員は、次のときその地位を失う。……(7) 所属政党からの離党、または、所属政党が党執行委員会および当該政党所属下院議員の合同会議での4分の3以上の賛成によって、所属政党の党員たる資格を剥奪する決議をしたとき、離党または政党の決議の日からその地位を失う」（傍点は引用者）と定めている。

タイ王国では、2006年9月のクーデターによって「1997年憲法」（「仏暦2540年タイ王国憲法」）が停止され、10月の「2006年暫定憲法」（「仏暦2549年タイ王国暫定憲法」）の公布・施行を経て、2007年8月24日に「2007年憲法」（「仏暦2550年タイ王国憲法」）が公布・施行された。2007年憲法は、タイ王国憲法が採用する議会制について、「下院議員および上院議員は、タイ国民全体の代表者であり、いかなる命令、委任または支配によっても拘束されることはない」（122条）とする国民代表原理に基づく議会制を定めている。タイでは、1932年6月のカナ・ラート（人民党）による、いわゆる「立憲革命」を経て成立した1932年6月シャム統治憲章（暫定憲法）に続く1932年12月シャム王国憲法（恒久憲法）で、「人民代表議会の各議員は、シャム国民全体の代表であり、単に選出したものみの代表ではなく、「議員は、自らの思考のみに従って職務を履行するものとし、いかなる命令、又は依頼の束縛を受けることはない」（20条）と定め、いわゆる「純粹代表」および「自由委任」を明定した。この国民代表原理に基づく「全国民の代表」規定はその後の憲法で一貫して継承され、タイ王国では、基本的には代表議会制が指向されているといえる。

2007年憲法は、他方で、政党に関する規定（下院議員に適用）を有しており、下院議員選挙立候補者と政党の関係について、「選挙日までに90日継続して、いずれか一つの政党の党員である」（101条3号）ことを、下院議員選挙（中選挙区選出議員400名、比例区選出議員80名）立候補者の資格要件とする規定を置いている。また、国民の権利・自由の一つとして、政党結成の自由に関する規定を置いている。この規定は、一方で、政党について、現代の政党国家原理に基づく「国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行う」（65条1項）ものと定め、他方で、政党を公的機関として位置づけ、「政党の内部組織の整備、活動および規則は、国王を元首とする民主主義政体の基本原則と合致しなければならない」（65条2項）とする規制を加えている。さらに、「政党国家」の視点から注目に値する、党員たる下院議員の所属政党からの離脱が議席の喪失を招く旨の憲法規定（106条）を置いている。これは、1974年憲法の下院議員の党籍離脱と議席喪失規定（後述）を継承するものである。

こうして、2007年憲法においては、国民代表原理に基づく（両議院議員の）「全国民の代表」規定と、下院（比例区・中選挙区選出）議員の「党籍離脱と議席喪失」規定（政党国家的民主制原理に基づく政党条項）との関係が憲法上問題になってこよう。

(1) 国民代表原理を基調とするタイ王国議会制

2007年憲法は、「下院議員および上院議員は、タイ国民全体の代表者であり、いかなる命令、委任または支配によっても拘束されることはない。利害の対立にかかわることなく、タイ国民全体の利益のために誠実に職務を遂行されなければならない」（122条）と規定する。

「国民全体の代表……命令、委任……によっても拘束されることはない」と定める122条は、古典的国民代表原理に基づく規定であると解され、代表制についての「純粹代表」を定め、選挙民と議員の関係についての「命令委任」を否定し、「自由委任」を定めていると見ることができる。すなわち、この規定は、議員は自分を支持する選挙区民などの法的な代理人ではなく、選挙区民などの指示に拘束されることなく自由・独立に行動するもの（「自由委任」）を意味し、抽象概念としての「全国民」の代表者であること、つまり、「純粹代表」を言い表している。

こうして、122条の憲法的意味として、一般的には、選挙区民などが求める個々の具体的な指示に法的に拘束されることなく、議員は、自らの良心に基づいて自由に意見を表明し、表決を行うという面を指摘しうる。

122条の憲法的意味を把握する場合、タイ王国憲法上の、現代的な政党国家原理に基づく政党条項（65条1項「国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行う」政党規定）、101条（下院議員選挙候補者の政党所属義務付け規定）、106条（下院議員の「党籍離脱と議席喪失」規定）の存在を考慮に入れる必要がある。そうすることによって、より重要な憲法的意味として、両院議員には「倫理的・道義的に、いかなる場合にも、全国民のために活動することが要請されている」という面を指摘することができる。この面を強調することにより、「全国民の代表」規定は、下院議員に関わる政党条項にも親和的なものとなりうる。すなわち、タイ王国において、下院議員は「国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行う」（65条1項）政党の一員であることにより、国民代表としての任務をよりよく果たしうるものになると解されるからである。

また、122条は、上記規定に続けて、両院議員は「利害の対立にかかわることなく、タイ国民全体の利益のために誠実に職務を遂行されなければならない」と定める。全国民のための活動要請は、タイ王国における議会制の確立・整備のために必要な基盤づくりという面にも関連する。すなわち、この規定は、「国民全体の利益のために」、部分的な利益の追求や些末な利害の対立に終始・拘泥することなく、議会の正常な運営を行いうる担い手（議員）の育成という視点からも重要である。

(2) 憲法上の政党結成の自由と政党への規制

結社の自由に関する規定は、一般に、一つの任意団体としての政党に対し、その役割と活動の自由を保障するものである。タイ王国憲法の場合、政党結成の自由に関する規定を置いて、政党を公的機関の一つとして位置づけ、政党に対し、「国王を元首とする民主主義」のなかで積極的な役割を果たすべく規制を加えるものとなっている。すなわち、2007年憲法65条は、「何人も、本憲法に定める国王を元首とする民主主義政体に則って、国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行うため政党を設立する自由を有する。政党の内部組織の整備、活動および規則は、国王を元首とする民主主義政体の基本原則と合致しなければならない」（1・2項）と規定している。

本条において「政党の内部組織の整備、活動および規則」を規制する原理である「国王を元首とする民主主義（政体）」とは、1958年サリット・クーデターを契機として構築された「タイ式民主主義」を志向する政治の中で形成された概念である。この「民主主義」は、西欧から、国民の政治的成熟度に応じて（徐々に）受容される「民主主義（政体）」である。この「民主主義」の擁護者は、「父君」（ポークン）と仏法王（タマティラート）の地位を兼ねる「伝統的」国王の地位を継承する（その資格を有する）国王である。国王は、国家目標（国の繁栄発展と民族の安定化）実現の「調整者」として政治に関与する。この国王は、憲法上、元首として「主権の行使者」たる地位とそれに相応する権能を有する。つまり、

「国王を元首とする民主主義（政体）」とは、伝統的国王の地位を継承し、憲法上、元首として「主権の行使者」たる地位とそれに相応する権能を有する国王が、国家目標実現の「調整者」として政治

に關与する過程において、漸進的に国民の政治的成熟度に応じて受容される西歐的「民主主義（政体）」ということになる。

このように、2007年憲法は、1997年憲法と同様、「第3章 タイ国民の権利と自由」で政党結成の自由について定め、政党国家原理に基づく（ドイツ基本法21条1項に似た）65条1項規定（政党について、「国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行う」と定める規定）を置き、他の政党条項とともに、政党を選挙民の意思を国会に伝える公的機関として位置づけ、「国王を元首とする民主主義政体」のなかで積極的役割をあてがうために「政党の内部組織の整備、活動および規則は、国王を元首とする民主主義政体の基本原則と合致しなければならない」（65条2項）とする規制を加えるに至っている。

(3) 憲法上の「全国民の代表」規定と政党条項

タイ王国憲法では、すでに触れたように、1932年憲法の20条で「人民代表議会の各議員は、シャム国民全体の代表であり、単に選出したもののみの代表ではない。議員は、自らの思考のみに従って職務を履行するものとし、いかなる命令、又は依頼の束縛を受けることはない」と規定され、それ以降、純粋代表・自由委任を定める規定が維持されている。代表制は、純粋代表（自由委任）の段階から、今日、建前として純粋代表（自由委任）を維持しながら、政党政治の展開を所与の前提とする段階にある。すなわち、近代憲法・議会制史に即していえば、普通選挙成立後、「代表」の観念の中に選挙民の意思の反映が求められるようになった段階であり、この段階の「代表」が「半代表」と呼ばれるものである。今日の「半代表」観念のもとでは、政党は、「民意の伝声管」として、「代表」と相互両立的に理解されるようになり、ドイツ憲法をはじめ、明文で政党に言及する憲法も出現している。

タイ王国では、1974年憲法において、政党条項—①立候補者の資格要件としての政党所属、②政党法に従った政党の結成の自由、③党籍離脱と議席喪失等に関する規定—が置かれた。すなわち、立候補者の資格要件としての政党所属については、「以下の資格を有する者は代議員議員選挙候補者となる資格を有する。……(3) いずれか一の政党の党員である者」と定めた（117条3号）。また、政党結成の自由については、「何人も、本憲法で定める民主的政治形態を通じて政治活動を行うために、政党を結成する自由を享受する。政党の結成及び運営は、政党法に従い、これを行うものとする。政党は、その収入源及び支出を公表しなければならない」と定めた（45条）。さらに、代議院（下院）議員の党籍離脱・議席喪失については、「代議院議員は、以下の場合にその資格を喪失する。……(7) 政党の党員たる身分を辞職したとき、又は所属している政党が解散したとき。(8) 所属している政党が裁判所の命令により解散され、又は政党が当該議員を除籍する決議を行い、裁判所が命令を発し、又は政党が決議を行った日から70日以内に他の政党の党員になることができない場合に、政党の党員たる身分を喪失したとき」と定めた（124条）。

タイ王国では、1974年当時、政党活動は「タノム・クーデター」（1971年11月17日、タノム首相（兼国防大臣・国軍最高司令官）を「革命団」議長として行われたクーデター）によって禁止されていた。ちなみに、このクーデターの目的は、1968年憲法と政党法を廃止することにより、政党の結成を禁止し、政党人政治家を排除したタノムら軍部の独占的政治支配を確保することにあつたとされる。1974年憲法公布の前日（10月6日）、「1974年政党法」が制定され、政党活動を禁止した「1971年革命団布告第9号」が廃止されて、政党の設立が認められた。

(4) タイ王国憲法における「政党国家」的議会制

2007年憲法において、国民代表原理に基づく（両議院議員の）「全国民の代表」規定と緊張関係に立つ、(i)政党国家原理および(ii)政党国家的民主制原理に基づく政党条項は、以下の通りである。

① 政党国家原理に基づく政党条項

(ア) 下院（比例区・選挙区選出）議員選挙候補者の政党所属義務付け規定

2007年憲法では、「次の資格を有する者が下院議員選挙（引用者注：選挙区選出議員400名、比例区選出議員80名）に立候補する権利を有する。……(3) 選挙日まで90日継続して、いずれか一つの

政党の党员である」(101条)とする(これまで通りの)規定に、「ただし、下院解散後の総選挙の場合は、選挙日まで30日以上継続していずれか一つの政党の党员であった者」とする但書規定が追加され、政党所属義務付け規定に厳格さが付加された。

(イ) 政党を公的機関として位置づけ、その活動等を規制する規定

2007年憲法は、政党について、「国民の政治意思を形成し、その意思に基づく政治活動を行う」(65条1項)とし、「政党の内部組織の整備、活動および規則は、国王を元首とする民主主義政体の基本原則と合致しなければならない」(65条2項)と規定している。

タイ王国憲法では、政党が憲法の統治機構に組み込まれている以上、政党は選挙民の意思を国会に伝える公的機関として位置づけられる。そこでの政党は、議員政党のようなものではなく、選挙に際して、議会内外における不断の活動を通して、政府への世論の伝声管としての機能だけでなく、主体的に国民の政治的意思を形成するという現代国家に不可欠な統合機能をも営むことを期待される「大衆政党」にほかならない。

② 政党国家的民主制原理に基づく政党条項——下院議員の「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定

2007年憲法は、下院議員の党籍離脱と議席の喪失について、「下院議員は、次のときその地位を失う。……(7) 所属政党からの離党、または所属政党が、党執行委員会および当該政党所属下院議員の合同会議での4分の3以上の賛成によって、所属政党の党员たる資格を剥奪する決議をしたとき、離党または政党の決議の日からその地位を失う。ただし、当該下院議員が、政党の決議の日から起算して30日以内に憲法裁判所に対して、当該決議が65条3項に該当していると異議を申し立てた場合、憲法裁判所が当該決議は65条3項には該当しないと裁決したとき、憲法裁判所が裁決した日からその地位を失う。また、憲法裁判所が当該決議は65条3項に該当すると裁決したとき、当該下院議員は、憲法裁判所が裁決した日から起算して30日以内に他の政党の党员になることができる。(8) 憲法裁判所が、当該下院議員が党员として所属する政党の解散を命令した場合、憲法裁判所が命令した日から起算して60日以内に他の政党に入党せず、政党党员であることの資格を失ったとき、その定める60日に達した日からその地位を失う。」(106条)と定めた。

106条によれば、下院議員の議席喪失の原因となる場合とは、以下のような場合である。

- (a) 当該下院議員が所属政党から離党する場合
離党の日に議員資格を喪失する。
- (b) 当該下院議員に対し所属政党が党员資格の剥奪決議を行った場合
下院議員が除名された場合である。当該決議の成立のためには、党執行委員会および当該政党所属議員の合同会議での4分の3以上の賛成が必要とされる。当該下院議員は、政党決議の日に議員資格を喪失する。
- (c) 当該下院議員による(b)の決議への異議申立てが、憲法裁判所により却下ないし棄却された場合
 - a) 当該下院議員は、政党決議の日から30日以内に憲法裁判所に対して当該決議が憲法65条3項に該当している旨の異議申立てを行うことができる。
65条3項によれば、政党党员たる下院議員、政党役員等は、政党決議が①本憲法に基づく下院議員の地位および職務に抵触すると判断する場合、または②国王を元首とする民主主義政体の基本原則に抵触または違反すると判断する場合、憲法裁判所に裁決を要請する権利を有する、とされる。
 - b) ①憲法裁判所が当該決議は65条3項には該当しないと裁決した場合には、当該下院議員は裁決日に議員資格を喪失する。②憲法裁判所が当該決議は65条3項に該当すると裁決した場合には、当該下院議員は裁決した日から30日以内に他の政党に移籍することができる。
- (d) 当該下院議員の所属政党が、憲法裁判所によって解散を命じられたとき、解散命令の日から60日以内に他の政党に移籍しない場合
当該下院議員は、その定める60日に達した日に議員資格を喪失する。

上記(ii)の政党国家的民主制原理に基づく政党条項に関するタイ王国憲法規定は、政党を離脱した時点での資格喪失規定であり、離脱後に他の政党に所属するか無所属のままであるかにかかわらず規定である。タイ王国憲法の場合、議員は、自発的離党か除名かを問わず、原則として、所属政党を離脱すれば議員資格を喪失する。

タイ王国は、G・ライプホルツのいう政党国家的民主制の特徴の一つ（政党国家的民主制の帰結である「議員の党籍離脱と議席の喪失」）を実定憲法化しているが、2007年憲法上の政党国家的民主制原理に基づく政党条項が適用されるのは、下院議員だけである。上院議員については、上院議員選挙候補者の資格要件として、「政党の党員または政党において何らかの地位を有するものではないこと」が明定されている。このことから、上院議員は国民代表原理に基づく106条（「……上院議員は、タイ国民全体の代表者であり、いかなる命令、委任または支配によっても拘束されることはない。利害の対立にかかわることなく、タイ国民全体の利益のために誠実に職務を遂行されなければならない。」）に則って活動することが要請される。

これに対して、下院議員の場合は、国民代表原理に基づく「国民全体の代表者」たる議員でありながら、憲法規定により、政党の党員として、政党国家的民主制原理に基づく政党条項の適用、なにかなく、政党からの強い拘束（とくに除名による議席喪失）を受けることになる。理論的には、憲法上、政党国家的民主制の論理を肯定することにより、自由委任の原理、ひいてはそれが前提としている古典的代表議会制（国民代表原理に基づく議会制）の論理との間に、矛盾衝突を生む可能性が生じる。しかしながら、これらの論理については、これを対立する二つの論理と捉えるのではなく、二つの論理が絡み合った一つの論理とみることもできる。というのも、代表議会制が前提とされながらも、「大衆政党」によって直接民主制的に脚色された議会制という見方が成り立つからである。すでに述べたように、政党国家がいわれるときの政党は、代表議会制の論理に則って議員の肩代わりをする議員政党ではない。政党国家的民主制は、代表議会制における国民代表機能が批判され、代表の在り方を変えようとする動きの結果として、またそうした動きとともに現れたのである。代表議会制に対する牽制は、議会が創出する民意を疑うという形をとるといったものであった。近代憲法・議会史におけるこの疑問に対する答えが、選挙権の拡大である。その結果、選挙民が増大し、選挙民大衆が出現した。この選挙民大衆をまとめ、民意の形成を支援する議会外政党組織が出来上がった。そして、この議会外組織が必然的にみずからの一部になる政党が出現した。つまり、「大衆政党」である。こうして、「大衆政党」の契機が加味された議会制、つまり直接民主制的に脚色された議会制が現れ、議会は、政党によっていわば占領されている状況にあるような様相を呈している。

だが、すでにシンガポール憲法の「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定のところでも述べたように、議会（制）は形骸化してしまっただけではない。議会の単位は依然として議員であり、議会における活動の単位が政党である、といえるからである。すなわち、議員と政党員という二重性の現象は、議会制の論理と政党国家的論理という二つの論理の絡み合いの様子を象徴するものである。「大衆政党」が直接民主制的と特徴づけられるのは、議会があり、議会を補うことを前提とし、議会にとって代わるのではない、ということで、論理的に可能となる。そうであるかぎり、政党国家的民主制は、代表議会制の代替物とはいえない。このように、代表議会制の論理は「政党国家」の論理によって本来の意味を変えたが、議会制の論理がまったく無意味になったのではないのである。こうして、代表議会制の最低必要条件—「代表」論理への配慮、全国民代表の体现者を準備する場の保持—を充足する概念として、「政党国家的議会制」が提示されることになる。この点については、すでに言及した。

(5) タイ王国憲法における「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定の意義

「政党国家的議会制」という概念を借りて、タイ王国憲法が下院議員に関して採用する議会制を特徴づけると、「政党国家的議会制」の一種、または「政党国家的論理を極限にまで推し進めた形での「政党国家的議会制」ということになる。タイ王国憲法上の議会制は、理論的にはそのようなものであるにしても、タイ王国には、他の発展途上諸国と同様、議会制については、議会運営にふさわしい担い手（議員）を用意することができていない状況がある。また、議会制の補完・補強に資する政党制については、政党の離合集散の度合いが強いという問題、あるいは、政党の脆弱性の問題がある。

政党制の問題に関しては、政党そのものの問題（党首のカリスマ性への依存、政策・思想の欠如など）、タイの政治文化の問題（官僚権威主義、エリート主義など）、国民性（ミーイズム、パトロン・クライアント関係、プログマティズムなど）が指摘されている。

要するに、タイ王国においても、その憲法現実においては、分離・独立後のシンガポールと同様、議会制の確立に必要な基盤づくりができていないという状況がある。この点に関して、議会制の母国・イギリスのように、制限選挙制（一般に批判的な扱いを受けている制度である）によって議会制の条件づくりをする（議会制の確立にふさわしい担い手を用意する）ということは、普通選挙制の普遍化という趨勢を鑑みれば、不可能である。その反面、議会制の確立に必要な基盤づくりができていない状況—とりわけ、議会運営にふさわしい担い手（議員）を用意することができていない状況—において普通選挙制が導入されている場合、議会制の正常な運営は困難となろう。それは、発展途上諸国ではよく見られる現象である。発展途上諸国において、議会制の正常な運営を妨げる主要因として実際に作用するのは、議員の所属政党からの脱退とそれに伴う新党結成であることは、シンガポール政党史の考察から明らかにされたところである。

タイ王国憲法の政党条項にも、議会制の妨害要因の排除を実現すべく、党議拘束を担保・強化する憲法規定によって、議会制の確立（正常な運営）を期待するという面を見出すことができる。

2 日本の法律（国会法・公職選挙法）における「党籍離脱」（政党間移動の制限）に関する規定について

（1）国会法 109 条の 2・公職選挙法 99 条の 2 の成立とその意義

日本の国会法 109 条の 2 の規定成立の背景には、1963 年「シンガポール州憲法」の 30 条 2 項 b 号規定成立の背景にある事情に似た問題状況があった。すなわち、日本では、2000 年夏の参議院通常選挙が近づく折、比例代表選出議員が所属政党を離脱して、無所属になったり、新党を立ち上げるというケースが続出した。

このような状況において、日本では、政党への投票を基に選出される衆参比例代表選出議員が当選後に選挙で争った政党等へ移動することは有権者の意思に明らかに背くものとする見方が強まり、そのような見方を背景として、衆参比例代表選出議員の政党間移動の制限（ないし禁止）を眼目とする法律（国会法 109 条の 2）が成立した。

政党政治の今日、もはや純粋代表ではなく、自由委任の建前が維持されつつ、直接民主制・命令委任の発想や制度を取り込んでいる半代表の段階であるといわれる。代表制理論は、純粋代表から半代表を経て直接民主制へという発展段階が説かれ、一般に、日本国憲法の現時点は“半代表”であるとされている。この段階において、たとえば、日本のように、憲法が政党のために特別の規定を用意することなく、結社の自由（21 条）によってその成立と活動の自由を保障することとどまる場合は、問題の核心は、どこまで命令委任的な制度を導入することが可能かということになる。

2000（平成 12）年に国会法 109 条の 2 と公職選挙法第 99 条の 2 を成立させた日本の場合、政党については承認と法制化の段階にあるといえる。以下で述べるように、国会法 109 条の 2 の規定は、衆参両院の比例代表選出議員が自発的に離党したり、所属政党から除名されたりしても、そのことだけでは議席を失うことはない旨を定めた。さらに、当該議員が、離党後、無所属になったり、新党を設立しても、議席を失うことはなく、議席を喪失し「退職者となる」のは、選挙時に選挙名簿を提出して有権者の審判を受けた他の名簿届け出政党等に移籍した場合である旨を規定した。この点が、シンガポール憲法やタイ王国憲法の“議員の党籍離脱と議席の喪失”、つまり“党籍離脱即議席喪失”を定める規定と異なる点である。

日本の場合、「議員の党籍離脱と議席の喪失」に関して、シンガポールとは異なり、“法律”で定めるとともに、その規定の仕方についても、シンガポール憲法とは異なるものになっている。すなわち、日本の国会法 109 条の 2 の規定の仕方は、議員の離党が、たとえ党籍変更（政党間移動）を意図

した離党であっても、議員の離党が直ちに議席の喪失を招くとはしないで、離党後の段階における議員の特定の行動 — 党籍変更（政党間移動） — だけを問題視し抑止するというもので、比較法的にも独特の方式を採用している。以下、この点に触れておこう。

2000（平成12）年4月28日、衆議院および参議院の比例代表選出議員の党籍変更（政党間移動）を制限ないし禁止する「国会法及び公職選挙法の一部を改正する法律」が成立し、同年5月17日に公布（同日に施行）された。本改正法は、国会法の一部改正（「第一条 国会法（昭和二十二年法律第七十九号）の一部を次のように改正する。第九十九条の次に次の一条を加える。第九十九条の二（略）」）および公職選挙法の一部改正（「第二条 公職選挙法（昭和二十五年法律第一百号）の一部を次のように改正する。…… 第九十九条の次に次の一条を加える。（衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙における所属政党等の移動による当選人の失格）第九十九条の二（略）」）の全2条により構成される。

国会法第109条の2は、当選後議員としての身分を取得している者（国会議員）に対する規定、公職選挙法第99条の2は、当選後国会議員の身分を取得する以前の者（当選人）に対する規定となっている。公職選挙法の改正は、国会法の適用外である「当選人」に対処する意味をも有する。すなわち、衆議院議員の任期満了による総選挙や参議院議員の通常選挙は、前任者の任期が終わる日の前30日以内に実施される（公職選挙法31条1項および32条1項）が、当該選挙における当選人が議員身分を取得するのは、前任者の任期満了の日の翌日であり、この間、国会法の適用がない。公職選挙法第99条の2は、こうした状況に対処するものとなっている。

（2）国会法109条の2・公職選挙法99条の2の成立に至る国会審議

1982年の第96国会で成立した参議院比例代表制採用に係る公職選挙法一部改正法は、参議院議員選挙の仕組みを変え、政党本位の拘束名簿式比例代表制を採用した。拘束名簿式は、名簿の中で当選する順位は政党の定めた順位通りとされ、選挙人が投票によって順位を変えられないから、政党への投票という色彩がもっとも強い方式である。この公職選挙法一部改正法の法案審議過程で、比例代表制で当選した議員がその後党籍を変更する可能性が問題視された。すなわち、比例代表選出議員選挙のように政党を選ぶ仕組みにおいては、特定の政党名簿に記載されて当選した議員の党籍変更は、選挙人の意思を真つ向から踏みにじるものであり、法的には許されないのではないか、という疑問が投げかけられたのである。だが、結局、公職選挙法上特別の規定は設けられず、ただ名簿登載者が選挙の前日までに党籍を変更した場合には、名簿から削除する旨の規定（同法86条の2第5号）にとどまった。

こうした状況において、学説上は、政党名簿に登載され、当選して議席を得た議員が、その後、離党し他党に党籍変更した場合であっても、当該議員は、「全国民を代表する」（憲法43条1項）ものであり、政党の代表者ではないから、議席を剥奪され、議員身分を喪失するものではないとする考え方が支配的であった。これに一石を投じたのが、1984年11月、八代英太（本名、前島英三郎）参議院議員が名簿当選した福祉党を離れて自民党に入党したことであったとされている。これが、議員の自発的な党籍離脱や党籍変更に限って当該議員の議席を剥奪しても、憲法の「自由委任の原理」に触れないのではないかという議論を再燃させたと見られている。その後、参議院だけでなく、衆議院でも同様の事態が生じた。すなわち、1996年10月20日、衆議院総選挙（衆議院議員選挙に拘束名簿式比例代表制が導入された後の最初の総選挙）が行われ、比例代表区南関東ブロックで新進党から立候補し当選した米田健三議員が、投票から10日後に離党し（後に自民党に入党）、このことを契機に議員の「身勝手」が問題になり、改めて法律的規制の是非が議論されるようになったといわれている。

こうして、2000年4月、第147国会（会期2000年1月20日～6月2日）において、国会法及び公職選挙法の一部を改正する法律案が、鈴木宗男衆議院議員（当時）ほか7名によって提出された。鈴木議員によれば、本法律案は「自由民主党、公明党・改革クラブ、保守党、自由党及び民主党の五党共同提案」とされている。本法律案は、衆議院では、4月10日の議院運営委員会、4月13日・14日の政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会での審議を経て、4月18日の衆議院本会議で全会一致で可決された。参議院では、4月25日の議院運営委員会、4月27日の地方行政・警察委員

会での審議を経て、4月28日の参議院本会議ではほぼ全会一致（1名反対）で可決された。

上記の国会審議の過程において、本法律案に関する質疑応答は行われず、衆議院では鈴木議員による「提案理由及びその内容」についての説明、桜井新議員による簡単な法案内容についての説明、参議院では鈴木議員による衆議院における同一の「提案理由及びその内容」についての説明、和田洋子議員による簡単な法案内容についての説明が行われたにすぎない。「この法改正の背景にどのような代表理論・主権理論が存在したかについては明らかでなく、国会でもほとんど問題にされなかった」といわれるゆえんである。

鈴木議員は、衆議院・政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において、本法律案の提案理由について、「選挙に示された有権者の意思と全国民を代表する議員の地位をめぐって、国会を初め学界、マスコミ等各方面で種々論議のあった」が、そうした「論議を踏まえ慎重に検討した結果」、本法律案は、「衆議院及び参議院の比例代表選出議員が当選後、当該選挙で争った他の政党等に移動することは、有権者の意思に明らかに背くものであることから、これを禁止すること」としたと説明している。鈴木議員が同委員会で明示した本法律案の提案理由は、以下のとおりである（参議院・地方行政・警察委員会での説明も同一内容である。）。

「現行法においては、衆議院議員及び参議院議員とも、当選後、選挙のときに所属していた政党から他の政党に移動することには何らの制限も加えられておりません。しかしながら、政党への投票をもとに選出された拘束名簿式の比例代表選出議員が当選後他の政党に移動することについては、選挙に示された有権者の意思と全国民を代表する議員の地位をめぐって、国会を初め学界、マスコミ等各方面で種々論議のあったところであります。

これらの論議を踏まえ慎重に検討した結果、本案は、衆議院及び参議院の比例代表選出議員が当選後、当該選挙で争った他の政党等に移動することは、有権者の意思に明らかに背くものであることから、これを禁止することといたしております。選挙時の所属政党等を離れて無所属になることや、選挙時になかった新たな政党等に所属すること、また、選挙時に所属していた政党等が他の政党等と合併した場合または分割後に他の政党等と合併した場合に当該合併後の政党等に所属することは、禁止いたしておりません。」

また、本法律案の内容については、「国会法の一部を改正し、衆議院または参議院の比例代表選出議員が議員となった日以後に、選出された選挙における他の名簿届け出政党等に所属する者となったときは、一定の場合を除き、退職者となること」とされ、同時に、「公職選挙法の一部を改正し、衆議院または参議院の比例代表選挙の当選人は、その選挙の期日以後において、当該当選人が登載されていた名簿届け出政党等以外の当該選挙における他の名簿届け出政党等に所属する者となったときは、一定の場合を除き、当選を失うこと」とされたと説明している。鈴木議員が同委員会で明示した本法律案の提案理由は、以下のとおりである。

「第一に、国会法の一部を改正し、衆議院または参議院の比例代表選出議員が議員となった日以後に、選出された選挙における他の名簿届け出政党等に所属する者となったときは、一定の場合を除き、退職者となることとしております。第二に、公職選挙法の一部を改正し、衆議院または参議院の比例代表選挙の当選人は、その選挙の期日以後において、当該当選人が登載されていた名簿届け出政党等以外の当該選挙における他の名簿届け出政党等に所属する者となったときは、一定の場合を除き、当選を失うこととしております。

この法律は、公布の日から施行し、改正後の規定は、施行日以後その期日を公示される総選挙及び通常選挙並びにこれらの選挙に係る再選挙及び補欠選挙またはこれらの選挙で選出される議員について適用することとしております。」

国会法及び公職選挙法の一部を改正する法律案の成立によって、公職選挙法の99条の2

第1項は、衆議院比例代表選出議員の選挙における当選人は、その選挙の期日以後において、当該当選人が衆議院名簿登載者であつた衆議院名簿届出政党等以外の政党その他の政治団体で、当該選挙における衆議院名簿届出政党等であるものに所属する者となったときは、当選を失う旨規定した。また、同条6項は、前各項の規定は、参議院比例代表選出議員の選挙における当選人について準用すると定めている。

公職選挙法99条の2は、すでに触れたように、当選後国会議員の身分を取得する以前の者（当選

人)の段階における「当選を失う」旨を規定するもので、「議員」段階における「議員身分の喪失」の規定とは、次元を異にする。したがって、たとえ国会法109条の2と結論を異にしても、当然のことであると考ええる。憲法43条が議員の地位の保護に関する規定であることを考えれば、未だ議員になっていない当選人の段階における公職選挙法99条の2の規定については、「自由委任の原理」の問題は生じないと考える。

(3) 国会法109条の2の特徴

政党への投票を基に選出される衆参比例代表選出議員が当選後に選挙で争った政党等へ移動することは有権者の意思に明らかに背くものとする一般的な見方を背景として成立した、国会法109条の2の眼目は、衆参比例代表選出議員の政党間移動の制限(ないし禁止)にある。

国会法109条の2は、その第1項において、衆議院の比例代表選出議員が、議員となった日以後において、当該議員が衆議院名簿登載者であつた衆議院名簿届出政党等以外の政党その他の政治団体で、当該議員が選出された選挙における衆議院名簿出政党等であるものに所属する者となつたときは、退職者となる。ただし、一定の場合(無所属となる場合、あるいは選挙時に存在していなかった新たな政党等に所属する場合)には、所属政党を離脱しても退職者とならない旨定めている。また、同条2項には、参議院の比例代表選出議員について、同様の規定がおかれている。

このように、国会法109条の2で「退職者となる」ものは、衆参の比例代表選出議員で、所属政党等(選挙時に登載された名簿を提出した政治団体等)を離れて、選挙時に存在し別の比例名簿を提出した政党へ所属変更した議員である。

国会法109条の2の特徴は、第一に、議員は離党によって直ちに議席を失う(失職する)ことはないということ、第二に、離党の原因が「自発的離党」か「除名」かは問題視されず、自発的離党であっても直ちに議席を失うことはないということ、第三に、離党後、選挙時に存在した他の名簿届出政党等に移籍した場合(一般に「政党間移動」と呼称されている場合)に(のみ)議席を失う、したがって、無所属になったり、選挙時に存在していなかった新たな政党等に所属するような場合には、議席を喪失することはないということにある。

このような本条の特徴の第一と第二は、議員の離党(それ自体)に関わる事柄として、その第三は、議員が離党後とった行動に関わる事柄として大別することができる。

(4) 国会法109条の2の憲法適合性

国会法109条の2をめぐる憲法問題を考察し、本条の憲法適合性を検討するにあたっては、(i)離党(それ自体)と(ii)議員が離党後とった行動(無所属維持、新党設立、政党間移動等)とを分離して検討するのが妥当であると思われる。

以下では、国会法109条の2について、(i)議員の離党(それ自体)に関する規定内容と(ii)議員が離党後とった行動に関する規定内容を取り上げ、それぞれについて考察を加えたい。

① 議員の離党(それ自体)に関する規定について

(ア) 規定の仕方に見る特徴

国会法109条の2の規定の仕方は、議員の離党が、たとえ党籍変更(政党間移動)を意図した離党であっても、議員の離党が直ちに議席の喪失を招くとはしないで、離党後の段階における議員の特定の行動—党籍変更(政党間移動)—だけを問題視し抑止するという、比較(憲)法的にも独特の方式を採用している。すなわち、議員の離党と議員資格の喪失に関して、たとえば、近隣アジア諸国憲法のうち、すでに述べたように、シンガポール共和国憲法46条(2項b号)は、「国会議員は、選挙のときに所属した政党の一員であることを止めたとき、その政党から除名されたとき、またはその政党から脱退したときは、その議席を失う」と定めている。また、タイ王国憲法(2007年)106条は、「下院議員は、つぎのときその地位を失う。……(7)所属政党からの離党、または所属政党が、

党執行委員会および当該政党所属下院議員の合同会議での4分の3以上の賛成によって、所属政党の党員たる資格を剥奪する決議をしたとき、離党または政党の決議の日からその地位を失う。……」と定めている。いずれの憲法も、議員の自発的離党であれ、政党からの除名であれ、議員の離党は、直ちに議席の喪失を招く旨定めるものである。

本条の規定の内容（仕方）は、上脇博之教授の「私見に極めて近い」と特徴づけられているものに他ならない。そこでは、「従来の多数説に基づいていた国会法及び公選法が、『偶然にも』2000年に改正されるに至り、表面的には私見の一部の結論がそれらに採用されたような格好になり」と指摘されている。

上脇教授は、改正国会法成立以前の1998年の時点で、「離党・除名と移籍とを分離して」、次のように説いている。「筆者は、議員（特に比例代表選挙で当選した議員）が政党から自ら脱党したり除名されたとしても、民意から離れたのが政党の方なのか当該議員の方なのかは客観的に判断できず、国民が選挙で判断する政治問題であって司法審査になじまないため、当該議員は、無所属になったり新党をつくるにとどまる限り、議員としての身分を維持されなければならないと解する。しかし当該議員が自らの離党であれ除名であれ、同じ選挙で国民の審判を経た別の政党・政治団体等に移籍した場合や、一つないし複数の政党が同じ選挙で国民の審判を経た別の政党・政治団体等に吸収された場合のように民意から離れたものと客観的に見なし得るときには、当該議員および当該政党・団体に所属する議員はその身分を喪失しなければならないと解する（党籍変更議席喪失要請／離党・除名議席喪失禁止説）。もちろん、選挙のときに無所属で当選した者についても同じ結論になる。」

(イ) 議員の党籍離脱と議席喪失をめぐる憲法問題

(a) 政党国家論の問題性

日本国憲法の代表制（ないし憲法と政党）の解釈において、H. ケルゼンやG. ライプホルツの政党国家論をその論拠に据えることに消極的な立場からは、国会法109条の2の規定の仕方は、党籍離脱と議席喪失とを直結させることから生じる問題を解消しうるものと評価されることになる。

議員の党籍離脱と議員の議席喪失について、「デモクラシーは必然不可避免的に政党国家である」と説くH. ケルゼンは、いわゆる党籍離脱即議席喪失（憲法）規定 — 議員が所属政党から離脱し、または除名されたときは「直ちにその議席（Nandat）を失う」と定める（憲法）規定 — が、拘束名簿式比例代表制を採用しているところでは、「当然の結論」として生まれる旨述べている。ケルゼンは、その論拠としての「政党の議員罷免権」について、次のように述べている。「選挙人の政党に所属するという理由によってのみその議席をうるとすれば、議員が彼を議会に送った政党にもはや所属しなくなれば、彼の職を失わねばならぬということは、当然の結論にすぎない」。「もし政党を法律的に編成し、比例代表選挙の思想を首尾一貫して実行しながら、このように法律的に組織せられた政党に、その数字上の大きさに比例して与えられた議員の選出を委任するよう決定することができたならば、憲法の本質的構成要素となった政党に議員の罷免権を与えることは何の妨げともならない」。注意しなければならないのは、ケルゼンのこの見解、すなわち、政党の議員罷免権を認め、政党は離党議員を失職させることができるとする見解は、政党が憲法の本質的構成要素となっていることを前提とするものである」という点にほかならない。

また、党籍離脱即議席喪失の論理は、「政党国家的民主制」の論理を説くG. ライプホルツの「政党国家的民主制の終局的帰結」とも一致する。この「政党国家的民主制の終局的帰結」とは、ライプホルツによれば、政党国家的民主制の論理を徹底するならば、「党から除名された場合（ある党から他の党へ移る場合も全く同様であるが）には、その議員が議会における議席を喪失することになるということ……は、その終結的帰結」、あるいは、「政党国家の『極端な帰結』、言い換えれば政党国家の行き過ぎ」と説かれていることである。

しかしながら、日本国憲法の解釈において、H. トリーペルの「憲法的編入」や政党の公的機関性に関連する、ケルゼンやライプホルツの政党国家論を論拠とするには難しい状況がある。

(b) 代表制の現在地点における日本国憲法の解釈

日本国憲法は政党に関する特別の規定を置かず、結社の自由（21条1項）によってその成立と活動の自由を保障しているが、「実際には、政治資金規正法・政党助成法・政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律・公職選挙法・国家公務員法などの法律で、それぞれの法律の目的に応じた政党に関する定めがおかれるにとどまる。現行法制上、政党に関する国家の態度は、したがって、トリーペルの発展図式における『承認・合法化』の段階にある」といえる。別言すれば、「代表制理論を振り返ると、①純粹代表から②半代表を経て③直接民主制へ、という発展段階が説かれ、日本国憲法の現時点は②半代表であり、「直接民主制の下では、政党は選挙民の意思を国会に伝える公的機関として位置付けられ、憲法の統治機構に組み込まれることになり、「ここで初めて、憲法的編入という第四段階を迎えることになる」ので、日本国憲法における「今日の半代表という代表制のあり方に照らせば、政党については承認と法制化の段階でとどまるべきであり、「それ以上に政党を公的機関として憲法秩序に編入することは行きすぎ」であるということになる。こうした視点が日本国憲法の解釈を限界づけることになる。

日本国憲法についての「半代表」、「承認・合法化の段階」といった特徴づけから知られるように、日本国憲法の解釈においては、ケルゼンが議論の前提においた政党を憲法の本質的構成要素とする位置づけや、ライプホルツのいう「直接民主制の代用物」たる「政党国家民主制」の「終局的帰結」（「極端な帰結」）との類似性をその論拠に据える解釈は採用しえないのである。

日本の現行国会法109条の2は、以上のような憲法解釈上の問題を孕む、党籍離脱と議席喪失とを直結させることから生じる問題を解消し、議員の離党によって直ちに議席を喪失することはないとする考え方を採用している。したがって、党籍離脱即議席喪失の論理に疑問を提示する見解、たとえば、「比例代表選挙であっても、それは議員選出の一方法にすぎず、一度選挙された議員は、単にその政党を代表するものではないとする古典的な考え方からすると、所属政党から離脱したからといって直ちに議員の身分を失わせることはできない」という見解にも対応しうる規定の仕方となっている。

(c) 「自発的離党」と「除名」との区別の問題

離党原因については、「自発的離党」と「除名」への評価を異にする考え方がある。この点に関して、G. アンシュッツは次のような見解を示している。すなわち、アンシュッツは、「自発的な意思に基づく離脱」と「強制された不本意な除名」とを区別し、「自発的な意思に基づく離脱」の場合は、法的に強制されない、自由な意思に基づくものであり、自由委任の原理に触れないとした。このアンシュッツの見解には、「政党所属議員が離党を決意するに至る動機ないし背景には、一般に複雑なものがあるので、この区別だけで、自由委任原理との抵触の有無を判断するのはやや粗雑に過ぎる」という批判が成り立つ。そもそも、議員が政党から除名され、あるいは、自発的な意思で離党した場合、民意から離れたのが、政党の側なのか、それとも議員の側なのかは、客観的に判断することは難しい。政党は、議員が離党を申し出てもそれを認めず除名することもある（前述の舛添議員・与謝野議員のケース）ので、自発的意思による離党か政党からの除名かは、政治的に判断することが可能かつ重要であっても、「憲法解釈上は重要ではない。」とされることになる。このような客観的に判断することはできない場合には、「当該議員の身分を喪失させることは憲法が許容していない」と解されるのである。

国会法109条の2は、比例代表選出議員は、離党時、当該離党行為が自発的離党によるものであれ、除名によるものであれ、党籍離脱によって直ちに議席を喪失することはないと規定する。日本国憲法の現時点は、「政党政治の展開を所与の前提としながらも、建前としては『純粹代表』および『自由委任』を維持している」という「半代表」の段階にあると把握される。「半代表」段階にある日本国憲法43条（1項）の意味するところが議員個人の自由意思に配慮すべきだということと解するならば、党籍喪失の理由の如何を問わず、党籍を失った者の議員資格を即剥奪しないとする国会法109条の2の規定は、自由委任の原理に則って議員の身分を保障するものであり、憲法43条1項に適合的

あると解される。

② 議員が離党後とった行動に関する規定について

(ア) 無所属・新党設立の場合

国会法 109 条の 2 は、離党した議員が無所属になった場合、選挙時になかった新たな政党等に所属した場合、選挙時に所属していた政党等が他の政党等と合併したときまたは分割後に他の政党等と合併したときに当該合併後の政党等に所属した場合は、退職者とならない旨定めている。すなわち、退職者とならない場合とは、具体的には次のような場合である。

ア) A 党（選挙時の名簿届出政党等）を離党し、または、A 党から除名されたときに、無所属になる場合

イ) A 党を離党し、または、A 党から除名されたときに、新党を設立し所属する場合

ロ) A 党を離党し、または、A 党から除名されたときに、すでにある新党（選挙後に設立されたもの）に所属する場合

エ) A 党が解散して B 党（選挙時の名簿届出政党等）と合併し、B 党が存続政党であるときに、B 党に所属する場合

本条の下では、衆参比例代表選出議員は、自発的な離党や除名による離党の後、新党に所属したり、無所属になるなどして、選挙時に存在し別の比例名簿を提出した政党へ党籍を変更しさえしなければ、議員資格を喪失しないとされている。

一般に、「この規定は、議員資格の喪失を自発的な党籍変更の場合に限定することさえいっておらず、自由委任の原理との関係で問題をはらんでいる」と指摘される。しかしながら、国会法 109 条の 2 の下で問題となるのは、選挙時に存在し別の比例名簿を提出した政党への変更である。自発的離党の場合も、除名の場合も、選挙時に存在し別の比例名簿を提出した政党へ党籍を変えないかぎり、議席を喪失しないのである。選挙時に存在し別の比例名簿を提出した政党への変更が議席喪失の必要条件となっている。党籍離脱だけで議席を失うわけではない。

比例代表選出議員が離党後とった行動、すなわち、無所属となったり、新党を結成したり、あるいは、同じ選挙に立候補を擁立した他の政党等に移籍したという行動について、当該議員の議席喪失の問題を検討する際には、議員の行動が民意から離れていることを客観的ないし法的に判断できるか否かということに基づいて検討すべきであるとする見解がある。この見解に従って、本条の憲法適合性について考えると、議員が、離党後、政党から除名されたり、選挙の審判を受けていない新党を結成したり、同じ選挙に立候補者を擁立していなかった（選挙の審判を受けていない）政党等に移籍する場合には、当該議員が民意から離れたと客観的に判断できないので、議員としての身分を喪失させることは憲法上許されない、ということになる。

党籍を失った議員が、離党後、無所属となったり、新党を結成する場合、当該議員の資格を剥奪しないとする国会法 109 条の 2 の規定は、自由委任の原理に基づいて議員の身分を保障するものであり、憲法 43 条 1 項に適合的であると解される。

(イ) 名簿届出政党への移籍の場合

国会法 109 条の 2 は、衆参比例代表選出議員が、選挙時に選挙名簿を提出して有権者の審判を受けた他の名簿届け出政党等に移籍した場合は、「退職者とする」と定める。

戦後、議員の地位の国民意思による正当化が強調され、国民意思と代表者意思の事実上の類似が重視されるようになり、社会学的な観点を含めて代表の観念を構成する考え方が提唱されるようになったが、日本国憲法における「代表」の観念も、政治的代表的意味に加えて、社会学的代表という意味を含むものとして構成するのが妥当とされる。とすれば、憲法 43 条は、議員が有権者から全く自由に活動をするという意味における自由委任の原理に則っていると解すべきではなく、むしろ国民意思（民意）をできるだけ正確に国会に反映すること（社会学的代表）を要請し、かつ、議員が選挙公約などを介して国民意思（有権者の意思）を国家意思に転化するよう要請されるという意

味を加味した自由委任の原理に則っていると解すべきであろう。

国会法 109 条の 2 は、衆参比例代表選出議員が、離党後、選挙時の名簿届出政党等に所属する者となった場合には「退職者となる」と定めている。すなわち、退職者となる場合とは、具体的には次のような場合である。

ア) A 党（選挙時の名簿届出政党等）を離党し、または、A 党から除名されたときに、B 党（選挙時の名簿届出政党等）に所属する場合

イ) A 党を離党し、または、A 党から除名されたときに、無所属もしくは新党を経た後、B 党に所属する場合

ウ) A 党を離党し、または、A 党から除名されたときに、B 党および C 党（選挙時の名簿届出政党等）が合併した後に存続する B 党に所属する場合

党籍の離脱・変更等について、その理由の如何を問わず、憲法 43 条（1 項）に基づいて議員としての身分が保障されるものとする議席保有説に立つ場合にも、絶対拘束名簿式比例代表制の下では、国民が政党名簿に投票し、その名簿順位に従って当選者が決まることから、政党名簿に投じられた民意との乖離が問題となる。

議員が政党から離れることが民意から離れることを意味するというわけではないが、自発的離党が原因であれ政党からの除名が原因であれ、議員が他の選挙時の名簿届出政党等に移籍した場合には、議員の意思が客観的に（法的レベルで）民意から離れていると判断できることになる。この点に関して、「議決保有説」（党籍の変更・離脱等について、その理由のいかんを問わず、憲法 43 条に基づいて議員としての身分が保障されるとする説）に依拠しつつも、議員の自発的な党籍離脱・党籍変更に限って、議員としての身分を喪失させる規定を設けても、「自由委任」の原則には反しないのではないかとする考え方が提示されている。この考え方からすると、議員の自発的な党籍離脱・党籍変更を客観的に推定せしめる政党間移動について議席を失わせることは憲法の認めるところであると解される。

（5）国会法における「比例代表選出議員の政党間移動の制限」規定採用の意義

比例代表選出議員の政党間移動は「有権者の意思に明らかに背くもの」で「民意の反映を歪めるもの」であるとすれば、有権者の意思ないし民意の反映、すなわち、国民意思をできるだけ正確に国会に反映するという社会学的代表の論理を考慮に入れて、自由委任の原理に立脚しつつも、比例代表選出議員の党籍変更には憲法解釈上「歯止め」をかけるという手法が考えられ、それが許容されるとすれば、憲法 43 条違反の問題は生じないということになる。けだし、国会法 109 条の 2 規定の眼目は、衆参比例代表選出議員の他党への移籍ないし政党間移動の抑止にあり、「退職者となる」という議席喪失規定の意味につき法的サンクションとしてのそれに拘泥する必要はないであろう。そこでは、比例代表選出議員が、離党後、他党への移籍ないし政党間移動という方途を辿る（選択する）のを抑止するという予防的な作用が何よりも期待されている、と解されるからである。

本条の解釈に関して、「衆参の比例代表選出議員の他党への移籍の禁止が憲法上要請されている」（傍点は引用者）とし、政党間移動の禁止が憲法上積極的に要請されると解する説があるが、「要請」を妥当とする積極的な論拠を日本国憲法上見出すのは容易ではないように思われる。むしろ、比例代表選出議員については、離党後の段階においても、基本的には自由委任の原理が維持されつつも、自由委任の濫用を防止し、自由委任の限界を画するための方策として「比例代表選出議員の政党間移動の制限」規定が採用されたものと理解し、自由委任の乱用防止という論拠から憲法上許容されると解するのが自然であろう。

おわりに

シンガポール共和国憲法（「1966 年リプリント憲法典」30 条 2 項 b 号）は、議員の自発的離党であれ、政党からの除名であれ、議員の離党は、直ちに議席の喪失を招く旨定めている。この規定の仕方は、タイ王国憲法をはじめ、他の非西洋諸国憲法にも、見られるものである。この点に関して、わが国の「議員の党籍離脱と議席の喪失」に関する“法律”の場合、その規定の仕方についても、シン

ガポール憲法とは異なるものになっている。

シンガポールにおいて、「議員の党籍離脱と議席の喪失」規定によって理論的に「大衆政党」的要素が加味された議会制を指向する憲法規定は、實際上、議会制の確立と安定化の条件づくりを担う規定としての役割が期待されていた、ということができる。

シンガポールの議会制についていえば、PAP政権は、マラヤ連邦との合併を推進するなかで、自党の党員たる議員が次々と党籍を離脱し、その後議会に留まって政府を攻撃するという事態が生じ、そのことによって政府が苦境に追い込まれる、という苦い経験をしている。

PAP政権の苦い経験は、一方において、議員の党籍離脱が議席の喪失を招く旨の憲法規定を成立させた。当該規定には、議会制の条件づくりに当たる憲法規定としての意味が伴っており、議会制の条件づくりのために「政党」に関する憲法規定を活用したものであったといえる。

タイ王国においても、その憲法現実においては、分離・独立後のシンガポールと同様、議会制の確立に必要な基盤づくりができていないという状況があった。したがって、議会制の確立に必要な基盤づくりができていない状況—とりわけ、議会運営にふさわしい担い手（議員）を用意することができていない状況—において普通選挙制が導入されている場合、議会制の正常な運営は困難となろう。議会制の正常な運営を妨げる主要因として実際に作用するのは、議員の所属政党からの離脱である。この状況は、タイ王国にも存在した。こうして、タイ王国憲法の政党規定にも、党議拘束を担保・強化する憲法規定によって、議会制の妨害要因を排除し、議会制の確立（正常な運営）を実現すべく作用を期待された規定としての意義を見出すことができる。

憲法上「政党」について沈黙するわが国の場合、比例代表選出議員の政党間移動の制限を規定する法律・国会法109条の2の規定の仕方は、議員の離党が、たとえ党籍変更（政党間移動）を意図した離党であっても、議員の離党が直ちに議席の喪失を招くとはしないで、離党後の段階における議員の特定の行動—党籍変更（政党間移動）—だけを問題視し抑止するという、比較（憲）法的にも独特の方式を採用している。すなわち、議員の離党と議員資格の喪失に関して、近隣アジア諸国憲法のうち、シンガポール共和国憲法第46条（2項b号）は、「国会議員は、選挙のときに所属した政党の一員であるとことを止めたとき、その政党から除名されたとき、またはその政党から脱退したときは、その議席を失う」と定めている。また、タイ王国憲法（2007年）106条は、「下院議員は、つぎのときその地位を失う。……(7) 所属政党からの離党、または所属政党が、党執行委員会および当該政党所属下院議員の合同会議での4分の3以上の賛成によって、所属政党の党員たる資格を剥奪する決議をしたとき、離党または政党の決議の日からその地位を失う。……」と定めていた。いずれの憲法も、議員の自発的離党であれ、政党からの除名であれ、議員の離党は、直ちに議席の喪失を招く旨定めるものである。この点に着目すると、既述した意味において、わが国の国会法109条の2の規定の仕方は、党籍離脱と議席喪失とを直結させることから生じる問題を解消しうるものと見することができる。

要するに、国会法109条の2規定の眼目は、衆参比例代表選出議員の他党への移籍ないし政党間移動の抑止にあるといえる。そこでは、比例代表選出議員が、離党後、他党への移籍ないし政党間移動という方途を辿る（選択する）のを抑止するという予防的な作用が何よりも期待されている、と解されるからである。比例代表選出議員については、離党後の段階においても、基本的には自由委任の原理が維持されつつも、自由委任の濫用を防止し、自由委任の限界を画するための方策として「比例代表選出議員の政党間移動の制限」規定が採用されたものと理解し、自由委任の乱用防止という論拠から憲法上許容されると解することができる。

とすれば、わが国の国会法109条の2規定についても、議会制の正常な運営を実現すべく作用を期待された規定としての意義を見出すことができるであろう。

第4部 PAP政権の確立・安定期における憲法体制

第6章 「近代立憲主義」的憲法典の成立とその展開

はじめに

シンガポールの分離・独立後の独立国家建設過程、なかんずく、憲法体制構築過程には、「憲法」に則った統治を行うという意味において「憲法主義」ともいえるような現象ではあるが、政治権力の法的制限（立憲主義）という意味においてではなく、出来あがりつつある体制の補強・確定を指向し、支配の確立を眼目とする要素が際立つような現象が現れた。すなわち、PAPの支配体制の確立に至る段階においては、統治の原理を本質とする「憲法」、つまり、「国家統治の基本法」ないし「国家の組織・作用の基礎法」たる「憲法」を整備し、授権規範たる「憲法」に則った統治を行うという現象が見出されたのである。

その後、PAP政権が国会の全議席を独占し、政治の実際において一党制を実現する段階に至って（1970年～80年代）、下記のような、憲法典上“政治権力の法的制限という立憲主義の目的”にかなうような諸要素が導入される現象が現われた。

(1) 1972年の「憲法（改正）（シンガポール共和国の主権の保護）法」によって、シンガポール共和国の主権の保護に関する法案の改正に「国民投票」、つまり、「国民の憲法制定権力の思想を純粹に具体化する方式」が導入された。

(2) 1979年の「憲法（改正）法」は、憲法90条の定める「軟性憲法」的改正手続を変更して、憲法改正には、原則として、国会の総議員の三分の二以上の賛成が必要である旨の規定を導入する旨の変更を行った。

(3) 法務長官の「リプリント」（憲法典整備を目的とする憲法の整理統合）によって、1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」（Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore, 1980）（以下、「1980年リプリント憲法典」と略称する。）という憲法典が成立し、《憲法違反の国会制定法の無効を明定する規定》および《憲法の最高法規性を定める規定》が挿入された。

(4) 「1980年リプリント憲法典」によって、（マレーシア憲法規定の準用という状況にあった）基本的自由（自由・人権）規定が成文化され、シンガポールの憲法典に編入された。

一 「近代立憲主義」的憲法典の成立

1 国家主権の憲法的保護

(1) 1972年総選挙による一党制の実現

1972年の総選挙の結果、以下に述べるように、PAP政権は、国会の全議席を独占し、政治の実際において一党制を実現した。この総選挙の期間中、多くの候補者たちによって“マレーシアへの復帰”という論点が示されたが、このことが、PAP政府に対して、シンガポールの主権保護規定の成文憲法化を促したとされている。

国会の議席数は、1971年に増やされて、58議席から65議席へと変更された。1972年8月16日に国会が解散され、8月23日に立候補の届出が締切られ、9月2日に総選挙が実施された。PAPは、65選挙区のすべてに（女性を除く）立候補者を立てたが、8選挙区において無競争で全(8)議席を獲得した。ゴー・ケンスイー国防相、ラジャラトナム外相、E. W. バーカー法相兼国家発展相は、無競争で当選を果たした。残る57議席をめぐる投票率93.5%の下で行なわれた総選挙の結果、PAPは、WP（労働者党）、UNF（連合国民戦線）、BS（社会主義戦線）、PF（人民戦線）、PEKEMASなどの挑戦を退け、有権者の約7割の得票（得票率69%）を得て、競争が行なわれた57議席の全議席を獲得した。このように、1972年の総選挙によってPAPは国会の65議席をすべて独占し、政治の実際において一党制を実現し、立憲制の導入における“政権の確立”という目標を達成した。

この1972年の総選挙期間中、多くの候補者は、自らのアジェンダ（選挙公約）の一つとして、“マレーシアへの復帰”を論じたが、それは、有権者に対して、“外国勢力が選挙という有効な手段を利用して、シンガポールに不利益をもたらそうとしているのではないか”という疑念を強く抱かせるものであった、とされている。候補者たちが遊説において示した“マレーシアへの復帰”という論点が、

総選挙後、シンガポールの主権保護を成文憲法化する契機となり、PAP政府に憲法改正を促す要因になったとみることができる。

(2) 「憲法(改正)(シンガポール共和国の主権の保護)法」の成立

1972年11月13日、1972年の「憲法(改正)(シンガポール共和国の主権の保護)法」(The Constitution (Amendment) (Protection of the Sovereignty of the Republic of Singapore) Act, 1972)が成立し、本法2条は、シンガポール憲法を改正し、憲法52I条の後に次の新しい章を置くことと定めた。

第2B部 シンガポール共和国の主権の保護

52J条：

- (1) (a) 他の主権国家、連邦、連合、国または領土との合併または編入による、または、他の方法による、独立国家としてのシンガポール共和国の主権の全部または一部の譲渡もしくは移譲、および
(b) シンガポール警察隊またはシンガポール軍隊の統制権の放棄は、国民投票において、国会選挙法に基づき登録された有権者の投票総数の3分の2以上の支持がない限り、行なうことはできない。

(2) 本条の目的のため、

- (a) 「シンガポール警察隊」とは、警察隊法に基づき設置されたシンガポール警察隊および特別警察隊並びに警察隊法第10章に基づいて設置された警察予備隊を意味し、自衛団法に基づき設置された自衛団、および大統領が官報で告示することによって、本条の目的に沿う警察隊であることを宣言しうる部隊を含むものとする。および
(b) 「シンガポール軍隊」とは、1972年のシンガポール軍隊法に基づき、編成され、維持されているシンガポール軍隊を意味し、民間防衛法に基づき編成された民間防衛隊、および大統領が官報で告示することによって、本条の目的に沿う防衛隊であることを宣言しうる部隊を含むものとする。

52K条：

本憲法52J条の効力を損なうことなく、シンガポールまたはシンガポール内にある団体、組織または機関が以下の行為を行なうことを妨げるものと解してはならない。(略)

52L条：

- (1) 本章を改正するための法案は、国民投票において、国会選挙法に基づき登録された有権者の投票総数の3分の2以上の支持がない限り、国会は当該法案を可決することができない。

- (2) 本条における「改正」は、追加および廃止を含む。

1972年の「憲法(改正)(シンガポール共和国の主権の保護)法」によって、(1)他国との合併・編入によってシンガポール共和国の主権を譲渡・移譲したり、シンガポール共和国の軍隊等の統制権を放棄することは、有権者の投票総数の3分の2以上の支持がない限り、行なうことはできないことと、(2)シンガポール共和国の主権の保護に関する第2B部を改正するための法案は、国民投票において、国会選挙法に基づき登録された有権者の投票総数の3分の2以上の支持がない限り、国会は可決することができないことが、成文憲法上保障されることになった。

E. W. バーカー法相兼国家発展相は、「憲法(改正)法案」の審議に際して、マレーシアとの合併の先例を挙げて、「シンガポール共和国の主権の保護」規定の成立の意味について次のように述べている。すなわち、「本法案の目的は、シンガポールの主権と独立を保持することであり、われわれは、以前マレーシアと合併したが、万一そのように他国と合併する場合には、国民の意思を問わなければならない」と。

「シンガポール共和国の主権の保護」規定における「主権」(sovereignty)とは、国家権力の属性としての最高独立性(内には最高、外に対しては独立ということ)を意味するもので、そこでは、特に国家の独立性に重点が置かれ、対外主権を表す概念として用いられている。一党制の成立という政治現実を背景として、(近代国家の指標でもある)国家主権を保障する規定の成立は、憲法体制構築・整備過程において、シンガポールの“主権国家”としての成立を成文憲法上明記するものとしての意義を有する。

他方において、有権者の投票総数の3分の2以上の支持があれば、シンガポール共和国の主権の譲渡・移譲、シンガポール共和国の軍隊等の統制権の放棄が可能であるという点が憲法で保障された。すなわち、憲法論的には、当該規定は、実際に政治的意思表示を行なう有権者（「国民」）が、国の統治のあり方を最終的に決定する権力の主体という意味における「国民主権」を規定したものとしての意義を有する。

また、シンガポール共和国の主権の保護に関する第2 B章を改正するための法案は、国民投票において、国会選挙法に基づき登録された有権者の投票総数の3分の2以上の支持がない限り、国会は可決することができないとされた点は、分離・独立後「軟性憲法」化したシンガポール憲法に「硬性憲法」的要素を付加する現象として特徴づけることができる。すなわち、分離・独立後における1965年の「憲法（改正）法」（8条）は、「シンガポール州憲法」（90条2項）の改憲手続を修正し、総議員の3分の2以上の賛成を要する加重の手続を削除して、「この憲法の規定は、立法府の制定する国会制定法によって改正することができる」と定める（「1966年リプリント憲法典」90条1項）ことによって、シンガポール憲法を「軟性憲法」化したのが、1972年の「憲法（改正）（シンガポール共和国の主権の保護）法」が導入した52L条1項の規定は、シンガポール憲法に「硬性憲法」的要素を付加するものとなった。

52L条1項が採用した改憲手続は、憲法論的には、国会の議決した改正案を国民投票に付し、国民（有権者）が成否を決定する方式であり、「国民の憲法制定権力の思想を純粹に具体化した方式」といえる。国民の制憲権の思想は、「近代立憲主義憲法の成立を推進し実現したもの」とされるから、この視点からすれば、分離・独立後、近代立憲主義に消極的・否定的な色彩を帯びたシンガポール憲法は、一党制の成立という政治現実を背景とする憲法体制構想・整備過程において、52L条1項の規定によって、近代立憲主義的要素が具象化されたと見ることができる。

2 シンガポール憲法の「硬性憲法」化

(1) 「1980年リプリント憲法典」における「硬性憲法」化

シンガポール分離・独立後の憲法体制構想・整備過程は、政治権力の法的制限という立憲主義の視点から見ると、その前提をなす政治権力確立の段階を経て、政治権力を制限する要素が漸次付加されていくという傾向を示すことになる。すなわち、憲法改正手続の硬性化は、一党支配体制確立後におけるPAP政権の安定化と表裏一体の関係にあり、シンガポールの成文憲法は、分離・独立以降、「1980年リプリント憲法典」公布に至る15年の間に、「軟性憲法」から出発して、漸次「硬性憲法」的要素が付加され、最終的には「硬性憲法」化するという変遷を辿った。

シンガポールにおける憲法改正手続の硬性化は、1965年の分離・独立後から1979年までは、例外的に、1972年の「憲法（改正）（シンガポール共和国の主権の保護）法」の成立によって部分的に実現された。すなわち、シンガポール共和国の主権の保護に関する憲法第2 B部を改正するための法案は、国民投票において、国会選挙法に基づき登録された有権者の投票総数の3分の2以上の賛成がないかぎり、国会は可決することができないこととされた（第2 B章：52L条）。だが、原則的には、憲法90条「この憲法の規定は、立法府の制定する国会制定法によって改正することができる」（「1966年リプリント憲法典」90条）という「軟性憲法」的手続が適用されていたのである。

1979年の「憲法（改正）法」（Constitution (Amendment) Act 1979, Act 10 of 1979）は、憲法90条を改正・「硬性憲法」化し、その内容を下記のように変更した（1979年5月4日成立）。

- ①「本条および8条（憲法第2 B部〔シンガポール共和国の主権の保護〕の改正には、国民投票で有権者総数の三分の二以上の賛成が必要とされる旨を定める規定：引用者注）に従い、この憲法の規定は、立法府の制定する国会制定法によって改正することができる。」（憲法90条1項）
- ②「本条3項に定められた場合を除き、本憲法の規定の改正を求める法案は、第二読会および第三読会において、国会の総議員の三分の二以上の賛成を得ないかぎり、国会は、これを可決することができない。」（同条2項）
- ③「39条1項（国会の議員数に関する規定—引用者注）で言及されている国会制定法の改正には、

本条2項の規定が適用されない。」(同条3項)

④「本条において、「改正」は、追加および廃止を含むものとする。」(同条4項)

以上の4つの規定は、「1980年リプリント憲法典」では、その5条1項~4項(①:5条1項、②:同条2項、③:同条3項、④:同条4項)の規定となった。

以上のように、「1980年リプリント憲法典」(5条)は、シンガポール憲法を「硬性憲法」化したが、その硬性の度合いは、きわめて強いとまではいえない。すなわち、「硬性憲法」について、改正主体の視点から憲法の硬性度をその方式について分類すると、①議会で決定する方式、②特別の憲法会議で決定する方式、③国民投票で決定する方式、④議会の決定と国民投票とを連結する方式に分けることができる。「1980年リプリント憲法典」5条の定める憲法改正手続の硬性度は、①の方式が通常の改正の場合に原則的に採用され、③の方式が特定の改正の場合に導入されるというものである。したがって、憲法改正の要件からすれば、シンガポール憲法の硬性の度合いは、④方式を採用する憲法と比べて“より強い”とはいえないことになる。もっとも、改正の難易度の判定を憲法上の改正手続にだけ求めるのは問題であろう。

憲法改正の面において、政治社会の有機的な変化への適応の途を担保しているのは、成文憲法の定める手続方式いかんではない。シンガポールの場合、その政治的事情、特に1980年12月23日総選挙の結果PAPが国会の75議席を独占するという政治的事情が、憲法改正手続の硬性化にかかわらず、改正をきわめて容易にしている点は明白である。

(2) 憲法5条(憲法改正手続規定)の変遷

当該憲法改正手続について定める5条は、シンガポール憲法上、その後、以下のような変遷を辿った。

① 5条から3項を削除

憲法改正手続を定める規定(5条)は、まず1984年の「シンガポール共和国憲法(改正)法」(Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act, Act 16 of 1984)によって修正され、以下ようになった。

(ア)「本条および第8条に従い、この憲法の規定は、立法府の制定する国会制定法によって改正することができる。」(1項)

(イ)「本憲法の規定の改正を求める法案は、第二読会および第三読会において、国会の総議員の三分の二以上の賛成を得ないかぎり、国会は、これを可決することができない。」(2項)

(ウ)「本条において、「改正」は、追加および廃止を含むものとする。」(3項)

② 一部の憲法規定の改正を拒否する大統領権限について定める規定を追加

憲法改正手続を定める5条は、1991年の「シンガポール共和国憲法(改正)法」(Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act, Act 5 of 1991)によって修正され、2項の後に2A項として大統領の権限(自由裁量権)(後述)に関する次の規定が新たに追加された。すなわち、「大統領が自由裁量で、議長への文書による指示をしない場合には、17条から22条、22A条から220条まで、35条、65条、66条、69条、70条、93A条、94条、95条、105条、107条、110条、110B条151条、および第4部または第11部のすべての規定の改正を求める法案は、国会選挙法の下で登録された選挙人による国民投票において総投票数の三分の二以上の賛成がなければ国会で可決されないものとする」と定める2A項である。

③ 大統領の改正拒否権限に関する5条2A項を修正

憲法改正手続を定める5条の2A項は、さらに、1996年の「シンガポール共和国憲法(改正)法」(Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act, Act 41 of 1996)によって修正され、「大統領が自由裁量で、議長への文書による指示をしない場合には、以下の諸規定の改正を求める法案は、国会選挙法の下で登録された選挙人による国民投票において総投票数の三分の二以上の賛成がなければ国会で可決されないものとする。(a)本条または5A条、(b)第4部のすべての規定、(c)

第5部の第1章のすべての規定または93A条、(d)65条または66条、(e)大統領に自由裁量で行うことを委任する本憲法上のすべての規定。」という規定内容となった。

3 「1980年リプリント憲法典」における「憲法の最高法規」規定の創設

(1) 憲法の最高法規性に関する規定

「1966年リプリント憲法典」52条は、憲法の最高法規性について、分離・独立前の「シンガポール州憲法」52条の規定を継承して、「本憲法の発効後に立法府が定めた国会制定法で、本憲法に違反するものがあれば、その違反の範囲内で無効とする」と規定した。

「1980年リプリント憲法典」は、当該規定をその4条の後段とし、新たに「本憲法は、シンガポール共和国の最高法規であり」とする規定が、その前段として法務長官によって「リプリント」された。つまり、憲法の最高法規性を定める「1980年リプリント憲法典」の4条の前段（「本憲法は、シンガポール共和国の最高法規であり」）は、憲法を「リプリント」（整理統合）する権限を有する法務長官によって創設され、憲法典に新たに挿入されたものである。以下、この点について述べたい。

(2) 法務長官の憲法上の「リプリント」権限

前述の1979年の「憲法（改正）法」（1979年5月4日成立）は、憲法90条の定める憲法改正手続を変更して、シンガポール憲法を「硬性憲法」化し、その一方で、憲法93条の定める「憲法の公認リプリント」に関する規定（「大統領は、いつでも、政府印刷当局者に対して、当該時点において効力を有しているすべての改正条項を含む本憲法の写しをプリントする権限を与えることができる。また、このようにしてプリントされたいずれの写しも、すべての用途のための真正の写しであるとみなされる」）を変更して、以下のように規定した（「1980年リプリント憲法典」155条1項～5項）。

「155条1項 法務長官は、大統領の委任を受けて、1979年5月4日以降できるかぎり早い時期に、マレーシア憲法規定のうちシンガポールに適用できるとされた規定と、随時改正されたシンガポール憲法の規定を整理統合し、一つの合同文書とした形で、シンガポール憲法の整理統合版リプリントを印刷・発行することができる。

2項 それ以降も、大統領は随時、法務長官に委任して、その委任の時点で効力を有するすべての改正規定を編入した最新のシンガポール共和国憲法のリプリント印刷・発効することができる。

3項 本条1項または2項により印刷・発行されたシンガポール共和国憲法のいずれのリプリントも、当該リプリントに明記された日付から次のリプリントが発行されるまでの期間、有効なシンガポール共和国憲法の真正の本文とみなされ、いっさいの法廷審問に付されることはない。

4項 本条1項または2項に基づいてリプリントを準備し作成するに当たって、法務長官は、解釈法38条により付与される権限に加えて、法律改訂法4条が法律改訂当事者に付与する権限を必要の変更を加えた形で有するものとする。

5項 本条1項または2項に基づいてリプリントを準備し作成するに当たって、法務長官は、裁量でもって次の権限を行使することとする。

(a) マレーシアからの分離・独立の結果必要となる修正を加えて、シンガポール憲法とマレーシア憲法の現行規定を合体させる。

(b) マレーシア憲法の中から不要または該当しない規定を除去して、シンガポール憲法とマレーシア憲法の章、条および諸規定を再配列する。

(c) 両国憲法に同一事項に関する規定がある場合には、整理統合版リプリント上、当該事項に関するシンガポール憲法の規定を採用し、当該整理統合版リプリントから重複することになるマレーシア憲法規定を除く。

(d) 一般的に、本条が法務長官に付与する権限の行使により必要とされる、または、その結果生ずるその他のすべての事項、または、シンガポール共和国憲法の整理統合版リプリントの完成に必要なすべての事項を行う。」

当該憲法規定に基づき、法務長官は、大統領の委任を受けて、1980年3月31日、マレーシア憲法

規定のうちシンガポールに適用できるとされた規定と、随時改正されたシンガポール憲法の規定を整理統合し、一つの合同文書とした形で、「シンガポール共和国憲法」のリプリントを印刷・発行した。こうして公布されたのが、「1980年リプリント憲法典」であった。ちなみに、当該憲法典のタイトル(「シンガポール共和国憲法のリプリント」)の下には、「リプリント」によって整理統合される憲法規定について、次のように記されていた。

「1980年3月31日までに『シンガポール憲法 (S. I. 1963 No. 1493)』に加えられた改正の全てを含む憲法規定および当該日にシンガポールに適用されているマレーシア憲法規定を編入」

(3) 「リプリント」による「憲法の最高法規」規定の編入

「1980年リプリント憲法典」の5条〔憲法改正手続〕において、すでに述べたように、「(1)本条および8条(引用者注:憲法第二B部〔シンガポール共和国の主権の保護〕改正には、国民投票で有権者総数の三分の二以上の賛成が必要とされる旨を定める規定)に従い、本憲法の規定は、立法府の定めた国会制定法によって、これを改正することができる。(2)本憲法の規定の改正を求める法案は、第二読会および第三読会において、39条1項a号によって選挙された国会議員の総員の三分の二以上の賛成を得ないかぎり、国会は、これを可決することができない」旨が定められた。

さらに、憲法の最高法規性を定める「1966年リプリント憲法典」52条の規定、つまり、「本憲法の発効後に立法府が定めた国会制定法で、本憲法に違反するものがあれば、その違反の範囲内で無効とする」という規定が、「1980年リプリント憲法典」4条(後段)として編入された。

加えて、法務長官は、「リプリント」のために憲法から付与された権限を行使して、「1980年リプリント憲法典」4条の前段として、「本憲法は、シンガポール共和国の最高法規であり」(This Constitution is the supreme law of the Republic of Singapore)という文言を新たに挿入した。

こうして、「1980年リプリント憲法典」において「本憲法は、シンガポール共和国の最高法規であり、本憲法の発効後に立法府が定めた国会制定法で、本憲法に違反するものがあれば、その違反の範囲内で無効とする」という規定(4条)が成立したのである。

立憲主義に関する形式上の標識の重要な一つについて、「立憲的憲法は通常は成文・硬性であり、国の最高法規である」と指摘されるが、この点からすれば、「硬性憲法」化を達成し、最高法規性を明定する「1980年リプリント憲法典」の成立によって、憲法典の内容(形式)に立憲主義の要素が付加されることになったとみることができる。

マレーシアからの分離・独立後、政治権力が確立した段階(1980年代)のシンガポールにおいて、憲法典上、このように“政治権力の法的制限”という立憲主義(の目的)にかなう要素が導入されるという現象が現われたのである。

4 「1980年リプリント憲法典」における自由・人権保障の成文化

(1) 「基本的自由」の成文憲法化とその意義

「1980年リプリント憲法典」は、分離・独立後のシンガポールにおいて準用されたマレーシア憲法の「基本的自由」規定を導入した。すなわち、この憲法典の中には、1965年の「シンガポール共和国独立法」により分離・独立後のシンガポールへの準用が認められた、マレーシア憲法の基本的自由に関する諸規定、すなわち、マレーシア憲法13条を除く8か条の規定(第2章5条~12条)内容が、字句の修正が若干加えられてはいるが、ほとんど原文のままシンガポール憲法第4章(9条~16条)の規定として編入された。

ちなみに、マレーシア憲法13条がシンガポールへの準用を否定されたのは、以下の事情によるものであった。同条は、何人も法律(law)によらずして財産を奪われないこと、いかなる法律も適切な補償なしに財産の強制的な収用又は使用を定めることができない旨を定めていた。この規定の不適用について、すでに

述べたように、リー・クアンユー首相は、「シンガポール共和国独立法案」を審議する第二読会で次のように説明した。「マレーシア連邦憲法第二編には、基本的自由が規定されている。……これらの

基本的自由をわが国の憲法の一部として継承する。ただし、第13条規定は除く。その理由は単純である。……その第2項には、いかなる法律も適切な補償なしに財産の強制的な収用または使用を定めることができない旨が規定されている。だが、いったんこの旨を規定すれば、適切な補償かどうかをめぐっての訴訟、ひいては裁判所による判断に門戸を開かなくてはならないことになる。……かつてジュロン工業地の拡張と、それに付随する学校、病院等のサービスのため、ジュロン工業地に隣接する土地の一部が収用する必要が生じた時、現行法の下で、土地所有者にきわめて高額な補償費を支払わなければならなくなった。……この点を勘案し、当該規定を除外することとした。」

このように、補償額の司法審査に途を開く憲法規定を分離・独立後のシンガポールにおいて有効とすれば、土地収用・使用が難しくなるという問題が生じうる。この点が問題視され、シンガポールでの適用が停止されたのである。

分離・独立後における第2回目の「リプリント」(1980年)による自由・人権の成文憲法化という現象の背景には、シンガポール自治政府の成立(1959年)から政権を担ってきたPAPの単一党支配の定着とPAP政権の安定化という状況があった。分離・独立から1981年に至る期間について、リー・クアンユー首相は、1984年6月24日、「シンガポール共和国憲法(改正)法案」の審議(第二読会)に際して、同時期を政治的安定の確立に至る「シンガポールの黄金時代」と位置づけて次のように述べている。

「1965～81年の期間は、シンガポールの黄金時代であった。この時期にわが国は急速な経済的・社会的発展を遂げたのである。この時期は、それ以前の、妨害的で過激な野党が存在した6年間(1959～65年)に比べて、はるかに収穫の多い時期であった。1965年以後、国会に野党がいなくなり、政府も国民も注意をそらされることがなくなったので、シンガポールは政治的安定と経済発展に恵まれたのである。」

シンガポールの憲法体制整備過程における自由・人権保障の成文憲法化という現象は、次のような意義を有することになる。「立憲的憲法は、権力の法的制限という立憲主義の^{テロス}目的を、人間の権利・自由の保障とそのための国家組織の基本(権力分立)の制度化によって具体化したものである」と把握する「立憲主義」の視点から見れば、「1980年リプリント憲法典」における自由・人権の保障によって、外観上、権力の法的制限という立憲主義の目的が具体化されるような現象が現れた、ということになる。シンガポールの政治的安定確立期以降における憲法体制整備過程の特徴として、自由・人権保障の成文憲法化、つまり、「近代立憲主義」的要素の具象化という現象を挙げるができるであろう。

(2) 「基本的自由」に関する諸規定の内容

「1980年リプリント憲法典」第4章(基本的自由)の定める規定の内容は、以下のとおりである。

① 法定手続の保障(9条)

「1980年リプリント憲法典」の9条は、「何人も法(law)によらずして、その生命又は身体の自由を奪われぬ」と規定する。これがアメリカ合衆国憲法修正5条と同様のデュー・プロセス条項であるか否かについては見解が別れる。この点について、マレーシアの裁判所は否定的な見解を示している。すなわち、当該条項における「法(law)」とは制定法(enacted law)を意味するものであると解して、それゆえ第1にこの条項は行政府に対してのみ制約を課しており、立法府に対しては制約を課するものではなく、第2に「法(law)」に自然的正義の法則が含まれる余地はないとしている。これに対して、イギリスの枢密院は、1981年のシンガポールからの上訴事件における当該条項の解釈にあたって、そこでいう「法」の中には、無罪推定を含む自然的正義の基本原則が含まれているものとして、それをデュー・プロセス条項として認める方向を示した。

また、弁護士の依頼権について、同条3項は、逮捕された者が自己の選任する弁護人を依頼することを望むならば、その者は弁護人を依頼する憲法上の権利を有し、逮捕後その者を拘留する機関がその行使を許可する旨を規定する。ただし、この規定の性格は、次の点でアメリカ合衆国の弁護士依頼権と異なっている。すなわち、アメリカの場合、この権利の行使は逮捕の瞬間から認められるが、シ

ンガポールの場合、シンガポールの裁判所の解釈によれば、逮捕後の合理的な期間内に許可されなければならないとされている。

1978年3月10日に成立した1978年の「憲法(改正)法」(the Constitution (Amendment) Act, 1978)によって、憲法9条の効力を制約する規定が6項として挿入されている。すなわち、6項は、本条のいかなる規定も、3項(弁護士を依頼する権利)および4項(令状なしの24時間以上の拘禁の禁止)に抵触する次の2つの国会制定法を無効とするものではない旨を定める規定である。3項および4項の規定にもかかわらず有効とされる2つの国会制定法とは、①1963年9月16日(マレーシア加入)前から施行されてきた、公共の安全、平穏および秩序のための逮捕・拘禁を認める国会制定法、つまり、1960年の「国内治安法」(Internal Security Act, 1960)と、②薬品の誤用に起因する治療およびリハビリテーションのための逮捕・拘禁を認める国会制定法である。

② 奴隷的拘束および強制労働の禁止 (10条)

奴隷的拘束は禁止される(10条1項)。また、強制労働は禁止されるが、国会は法律により「国家目的のための義務的奉仕」を定めることができる(同条2項)。

③ 刑罰不遯及および一事不再理 (11条)

行為時に犯罪でなかった行為(・不作為)は、その後の法律で同種の行為(・不作為)が犯罪とされても、遯って処罰されることはないという刑罰不遯及の原則が定められている(11条1項)。また、有罪・無罪の判決が確定した場合には、同一事件について再び審理されない旨が規定されている(同条2項)。

④ 法の前平等 (12条)

憲法12条は、まず「何人も法の前に平等であり、法の平等保護を受ける権利を有する」(同条1項)と規定する。そうして、シンガポール市民は宗教、種族、血統または出生地を理由に、法によって差別されない旨を規定している(同条2項)。この宗教・種族・出生地等のエスニック集団性を理由として、つまり、あるエスニック・グループ(集団)に属していることをもって不利益を被った諸個人を守るべき憲法制度として成立・発展したのが、すでに詳述した1969年の「大統領諮問会議」制・1973年の「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」制である。

⑤ 追放の禁止および移動の自由 (13条)

「シンガポール市民(citizen)」は、シンガポールから追放されない(13条1項)。ただし、国内を移動し、居住する権利については、国土の安全、治安等に関する法律に従うことを条件にして、シンガポール市民はそれらの権利を享有する(同条2項)。

シンガポールにおいては、市民権の得喪は憲法の規定する事項である。すでに触れたように、分離・独立直後において、大統領の“命令”によって憲法(規定)に修正が加えられるという憲法現象が現れた。一例を挙げると、「1966年リプリント憲法典」の55条(市民権の得喪)に、その2項として市民権の喪失に関する規定を追加した1966年12月の「諸法(シンガポール憲法を含む)の修正命令」が、それである。これは、成人した者(満21歳)が外国に対する忠誠の放棄と、シンガポールに対する忠誠の宣誓を行わない場合には、シンガポール市民たる資格を喪失することになる旨の規定であった。この修正内容は、とくにシンガポール国内のマレー系住民にとっては重大な選択(忠誠を誓うのは、シンガポールに対してか、それともマレーシアに対してか)を迫るもので、重大な修正といえるものである。

大統領の命令による憲法の修正という手法は、「立憲主義」に馴染まないものであるが、このような憲法現象出現の背景とその意義は、すでに述べたとおりである。

⑥ 言論、集会および結社の自由 (14条)

憲法14条は、言論、集会及び結社の自由について定める。ただし、それには厳格な留保が付されている。すなわち、シンガポール市民は(同条2項・3項の規定する)国土の安全、治安等に関する法

律に従うことを条件にして、言論・表現および集会・結社の自由を有することとされた（14条1項）。この点に関して、国土の安全、治安等に関する国会制定法である1960年の「国内治安法」（Internal Security Act）は、市民の言論、集会および結社に対して、厳しい規制を定めている。たとえば、暴動の扇動を内容とする出版、国益、治安、およびシンガポールの安全を損なうおそれのある出版等について、当該問題に責任を有する閣僚は、命令により、当該出版物の印刷、出版、販売等を禁ずることができる（同法20条1項）とされている。

⑦ 宗教の自由（15条）

憲法15条は、何人も自己の求める宗教を信仰し、実践する権利を有する旨を定める（同条1項）。また、宗教団体は、一定の条件の下で宗教活動を行う権利を有する（同条第3項）。これらの権利についても、公共の秩序等に反する行使は認められないという留保が付されている（同条第4項）。

⑧ 教育における差別の禁止（16条）

憲法16条は、シンガポール市民が、宗教、種族、血統又は出生地を理由にして、教育機関の運営、財政援助等において差別さない旨を規定する（同条1項）。また、宗教教育について、いかなる宗教団体も、児童の教育のため教育機関を設立・維持し、そこで自らの宗教教育を行う権利を有すると定めている（同条2項）。これに関して、何人も自らが信仰していない宗教については、当該宗教の儀式への参加、礼拝行為を強要されないことが保障されている（同条3項）。

(3) 「社会権」規定の不存在とその意味

「1980年リプリント憲法典」第4部（基本的自由）が定める人権保障の特徴の一つは、一連の自由権のカatalogを有しているが、社会権を定める規定は存在しないという点にある。

その理由については、次のように説く見解がある。「自由権的基本権はそれが国家からの自由と称されるように国家による一定行為の差止めを命ずることが可能であり、この点では裁判所は一般の権利と同一に取り扱うことができるのに対して、社会権は国家に対して一定の施策を請求するという性質を有しており、裁判所に対して訴えるということは困難な問題を生ずるという認識によるものと考えられる。イギリスの伝統からすればこれらの諸権利を裁判所で強行しうる法的権利として認定することは不可能に近い。それらは国家の政策の問題であり、憲法典であるとはいえずとして規定することは不適切である、とするのである。」

この見解の根底にあるのは、アイルランド憲法（1937年）45条「社会政策の指導原則」（通則）を淵源とする国策の「指導原則」である。アイルランド憲法45条の通則は、社会権的なものを定める「指導原則」の章について、「指導原則」規定が①裁判所の審理の対象となりえないことと、②それが“立法部の一般的指針”であることを明定している。つまり、そこには、「司法部と立法部の役割分担・競合」を前提として、社会権的なものの保障を立法部に対する政治的指針として扱う方式が示されている。

このように、社会権的なものを権利（人権）として憲法上明定しない（裁判所の審理の対象としない）で、社会権的なものの保障内容を立法部に対する「政治的指針」として扱う方式については、そのような方式を問題視する立場も存在する。それは、「法的なもの」と「政治的なもの」のうち前者を重視し、法的な拘束力を持たない扱い方を否定的に捉える立場である。この立場からすれば、政治・政策的目標提示という扱いは、憲法上、社会権的なものの保障が十分でないということになる。

しかしながら、アイルランド憲法45条（通則）が「社会政策の指導原則」の規定を“司法部の審理の対象から除外”したことが、必ずしも規範力の弱化につながるとはいえない。アイルランドの場合、国民の強い宗教的義務感の存在が憲法の軌範力を支えているからである。

また、発展途上諸国の憲法、とりわけ英連邦の影響を受けたアジア諸国の憲法、たとえば、インド憲法（1949年）第5編（国策の指導原則）は、「その前文に掲げている社会的、経済的ならびに政治的正義を確保するための目標を、ここに具体的に規定し、インド的『福祉国家』を目指したことは明らかである」とされている。この点に関しては、インドの文化的・風土的な非西洋的国情を反映して、独立の達成、経済発展という国家建設のための格好の手法として「指導原則」方式を準用したと見る

ことができる。

発展途上諸国の人権保障を考える際には、保障の“実効化”という視点を等閑視すべきではないであろう。「国策の指導原則」が、福祉国家づくりを目指すものであれ、人権保障の補完を意味するものであれ、「国策の指導原則」による社会権的なものの保障方式には、保障の“実効化”のために、“国の政治的作用”が期待されているといえるが、この点は見落としとしてはならないであろう。

以上に述べた社会権を権利（人権）として憲法上明定しない（つまり、裁判所の審理の対象としない）で、社会権の保障内容を立法部に対する「政治的指針」として扱う方式は、「裁判に馴染まない事項を特に明らかにして、国家指導・統治の重要を確認し、また気づかせようとしたもの」であるといえる。そこには、独立国家建設に向けての“政治権力の活用”（統治的作用）を重視する視点を見出すことができよう。

「1980年リプリント憲法典」第4章（基本的自由）は、自由権的基本権のみを規定しているだけであり、社会権的なものの保障については、上記のインド憲法や2007年のタイ王国憲法第5章「国の基本政策方針」（特に、第4章〔宗教、社会、公衆衛生、教育および文化の政策方針〕80条、第7章〔経済の政策方針〕84条）のように、「基本国策」・「国策の指導原則」による保障方式を明定しているわけではない。

あえて指摘すれば、「1980年リプリント憲法典」上、「基本国策」・「国策の指導原則」に相当するのが、規定の内容から、第13部「一般条項」（General Provisions）におけるマイノリティ（マレー人）保護規定、つまり、152条（マイノリティおよびマレー人の特別の地位）規定であるということになる。当該規定において経済的弱者・社会的弱者として国家的保護・救済の対象とされているのは、国民一般の中のそれではなく、華人優位の多民族国家における少数民族、つまり、マイノリティ・グループに属する人々である。なかんずく、マレー人は、特別の地位（先住民として特別の保護を受ける地位）を有する種族として、国家的保護・救済の対象とされていた。すなわち、「1980年リプリント憲法典」152条は、シンガポールにおける複数の種族的・宗教的マイノリティの利益は、政府によって配慮されるべき旨を一般的に規定し（152条1項）、その上で具体的に、マレー人の保護について次のように定める規定を置いている。政府は先住民たる「マレー人の特別の地位」を認めるようなしかたで、その任務を遂行する。マレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護し、育成または促進することは、政府の責務である（同条2項）。当該規定は、1963年の「シンガポール州憲法」第6部「一般条項」89条（1項・2項）を淵源とし、「1966年リプリント憲法典」第6章「一般条項」89条（1項・2項）の規定として継承されたものである。

「1980年リプリント憲法典」における自由権的基本権の保障によって、近代立憲主義の目的が明示されるような現象が現れた。その一方で、社会権に類するものを憲法上の権利として明定しない面は、福祉国家的憲法規定の欠缺や人権保障の不備がいわれることになりうる。しかしながら、華人優位の多民族国家シンガポールにおいては、マイノリティ（マレー人）の保護という視点から、マイノリティ（マレー人）に対する社会権的なものへの配慮は、「基本的自由」条項においてではなく、「基本国策」・「国策の指導原則」に類する「一般条項」において、国の「政治的指針」として規定されたと見ることができる。国の「政治的指針」とする方式の採用は、基本的には、インド憲法におけると同様に、独立の達成、経済発展という独立国家建設の要請に基づくものである。分離・独立後のシンガポールにおいて、「1980年リプリント憲法典」によって成文憲法化された自由・人権の保障内容には、政治権力が確立した段階においても、経済発展を含む独立国家建設という視点に立脚した国の政治（統治）の作用への期待が依然底流していることを示す要素を見出すことができる。近代立憲主義の外観が顕現されつつも、近代立憲主義に馴染まない実態が垣間見えたとしても、独立国家としての自律的条件が整備されていないという事情を考慮に入れば、そのような現象は、独立国家建設途上のシンガポールにあっては当然なことと見ることができるであろう。

（4）自由権の留保付保障とその意味

シンガポール憲法における自由権的基本権の保障は、留保付でなされている。それは、憲法上の権利に国会制定法（法律）の留保がついており、法律による自由権的基本権の制約が憲法上認められているという意味である。それは、法律による憲法上の権利制約にも憲法の枠があるという意味での留

保ではなく、憲法上の権利が法律の範囲内で保障されるという意味での法律の留保である。法律による基本権侵害については、立法部に最終的判断が委ねられるから、権力の法的制限という「立憲主義」の視点から見れば、立法部が基本権保障に対する配慮を怠ると、憲法による基本権保障も実効性のないものになってしまうという懸念が生じることになる。この点に関しては、たとえば、わが国の明治憲法下において「議会在人権抑圧の側にまわるとき、憲法による臣民の権利・自由の保障は空転する宿命にあり、実際そのようなことが起こった」という例を見出すことができる。

周知のように、西洋近代人権観において、自由権の構想は独立の個人を前提に成立したものである。独立の個人を前提にした個人本位の自由権は、一般に、都市化に伴う人びとの孤立化、社会公共への無関心化を背景にして、自己・自利中心に利用される傾向が生じることになる。個人の尊重は、ともすれば、“尊重”から“尊大”へと変化し、自己・自利中心の個人が自由権行使の主体となりうる。このような状況においては、自由権の行使は、場合によっては、社会や秩序にとって有害なものになる可能性を帯びることになる。このことから、自由権保障の成文憲法化には、自由権の有効な行使を可能とするための「前提」への考慮や配慮が求められることになる。とりわけ、自由権の主体（担い手）についての資質・条件が問われることになる。

華人優位の多民族社会シンガポールにおいて、多数派種族・華人にあつては、個人本位の視点だけではなく、マイノリティ（少数派種族）への配慮、共同社会的なものへの配慮の視点を有することが、自由権の担い手としての“資質・条件”ということになる。PAP一党支配体制の確立後も、シンガポールには依然、種族対立・抗争発生の可能性があり、このことはPAP政府当局者によって認識されていた。この点に関しては、リー・クアンユー首相の次のような発言から窺い知ることができる。

「種族対立の問題は爆弾のようなものであるが、長い間不都合なことが生じていないからといって、この問題を爆発しないものと確信して下手にいじると、爆発、つまり、騒動、騒乱、紛争が次々と生じることになる。」

“種族間融和”が国家建設上の課題とされていた多民族国家シンガポールにおいて、PAP政府当局者の種族対立・衝突への懸念が、個人的基本権の留保付保障方式の背景にはあった。

自由権保障の成文憲法化において個人的基本権が留保付で保障された現象について、次のようにいえることができる。すなわち、政治権力の確立後であっても、シンガポールの特殊事情の下で国家建設の途上にあるかぎり、原子的個人を基本の単位として樹立される国家を個人のために役立たせる、という社会契約論的な思考法を憲法体制に反映させることは難しく、西洋近代的な個人単位の思考法とは異なるものが憲法体制に反映されることにならざるをえないといえることができる。

また、種族対立・衝突への懸念は、マイノリティ集団の利益を個々人の利益に還元して（個人的基本権として）保障する方式の採用が困難だとPAP政府当局者に判断させることになったが、その結果、集団の権利の保障に比重が置かれて、「大統領諮問会議」制・「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」制が成立するに至ったが、このことについてはすでに言及したとおりである。

5 「1980年リプリント憲法典」が定める統治機構とその特徴

(1) 憲法典の構造と統治機構の概観

1980年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」の構造を概観すれば、以下のようになる。

- 第1部 序文
- 第2部 共和国と憲法
- 第3部 シンガポール共和国の主権の保護
- 第4部 基本的自由
- 第5部 政府
 - 第1章 大統領
 - 第2章 行政部
 - 第3章 財産、契約および訴訟に関する資格

- 第6部 立法部
- 第7部 マイノリティの権利のための大統領諮問会議
- 第8部 司法部
- 第9部 公務
- 第10部 市民権
- 第11部 財政条項
- 第12部 破壊活動に対する特別権限および非常事態権限
- 第13部 一般条項
- 第14部 経過規定

「1980年リプリント憲法典」は、統治機構については、国家の諸作用を性質に応じて立法・行政・司法に区分し、それぞれ異なる機関に担当させるよう分離し、相互に抑制と均衡を保たせるような仕組み、つまり、権力分立制を採用してきた。「1980年リプリント憲法典」は、国民の自由・人権の保障を成文憲法化した。このことによって、同憲法典の定める権力分立制は、国民の自由・人権の保障との関係において、自由・人権保障という目的に資する権力の構成・行使のあり方を定める「近代立憲主義」なものとしての外観を有することになった。

「1980年リプリント憲法典」の統治機構は、三権分立における立法権と行政権の分立の厳格度に関して、立法権と行政権の二権を分離し、それぞれ別の機関に委ねた上で、内閣を通じて相互に結びつける「議院内閣制」を採用した。「1980年リプリント憲法典」の定める「議院内閣制」は、イギリス君主を模した国家元首（議会選挙型大統領）を名目的な行政権主体とし、議会の信任を在職要件としつつも、憲法現実においては、PAP一党支配体制の下で、PAPの幹部議員からなる内閣の優位へと収斂・収束していく点にその特徴がある。

(2) 統治機構における「大統領」の地位とその特徴

「1980年リプリント憲法典」は、「議院内閣制」を導入し、議会によって選出される大統領については、「1966年リプリント憲法典」1条(1項～4項)の定める大統領に関する規定を、下記のように、第5部「政府」第1章「大統領」17条(1項～4項)の規定として継承した。

- 17条1項：シンガポールに大統領を置く。シンガポールの大統領は、国会により選出される。
- 2項：大統領はいかなる裁判所のいかなる訴訟手続にも服さない。
- 3項：その職務開始の日から4年間、その職に就く。ただし、国会議長に対して自筆の文書の提出により、いつでも辞任することができる。また、国会の総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される。
- 4項：大統領が、病気もしくはシンガポールに不在の場合、または他の理由によってその職務を遂行することができない間、内閣は大統領の職務を代行する者を任命することができる。ただし、大統領として任命される資格を有しない者は任命されない。」

「1980年リプリント憲法典」17条(1項～4項)が定める大統領とは、「出席し且つ投票する議員の投票の過半数」(57条1項)で選出され、「総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される」(17条3項)大統領であり、大統領は、議会によって選出または解任される結果、議会に完全に依拠するものである。こうして、議会選挙型大統領は、多数党の意思、ひいては首相の意思に従属する大統領ということになる。「1980年リプリント憲法典」46条2項b号に引き継がれた「政党」規定には、議会内における政党をめぐる議員の離合集散の排除を担保すべく、強い党議拘束作用が期待される。「政党」規定が期待される作用を果たすかぎり、安定的な議会の信任を基礎とする内閣は、政党を媒介として一定の安定性と持続性が保障され、行政部の首長たる議会選挙型大統領に対する内閣助言制の下で、政治指導の実権は、内閣の長たる首相に収斂・収束していくことになる。

「1980年リプリント憲法典」は、大統領として任命される資格を有する者の要件について、「シンガポール市民」(a citizen of Singapore)（「1966年リプリント憲法典」上の「マラヤ生まれ」(born in Malaya)という要件は削除)とのみ規定した(18条1項)。

大統領の権限行使に際しての内閣の助言制については、その21条1項において、大統領は、この憲法もしくは法令に基づき、その権限を行使する際には、内閣または内閣から一般的に権限を委任さ

れた大臣の助言に従って行動しなければならない旨、つまり、首相・内閣が国政の実質的な担当者である旨を定めた。

「1980年リプリント憲法典」は、大統領の行政作用について、従来通り、次の2つの場合に大統領の自由裁量を認める旨を定めた（21条2項）。

(ア) 首相の任命

(イ) 国会の解散要求に対する同意の留保

「1980年リプリント憲法典」は、第5部「政府」第1章「大統領」において、行政作用に関する大統領の権限について次のように定めた。すなわち、大統領は、行政権が帰属する主体であり、本憲法の規定に従って、内閣または内閣から権限を委任された大臣とともにその行政権を行使する（23条1項）。

また、内閣の長たる首相の任命についても、イギリス憲法習律の規定が盛り込まれ、大統領は、自らの判断で、国会の過半数の議員の信任を得ると認める（1名の）国会議員を首相に任命し、その他の大臣の任命については、首相の助言に基づき、国会議員のなかから大臣を任命するとされた（25条1項）。

このように、「1980年リプリント憲法典」は、大統領の権限に関する「1966年リプリント憲法典」の規定を継承し、自由裁量による首相任命制、首相の助言制、閣僚全員の（議員と大臣との）兼任制を定めた。

また、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないとされる場合の大統領の自由裁量権についても、「1966年リプリント憲法典」の規定を継承し、次のように定めた。すなわち、大統領は、自らの判断で、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、国会を解散することができる（26条1項b号）。

大統領の立法作用に関する権限についても、「1966年リプリント憲法典」の規定を継承し、以下のように定めた。すなわち、大統領は、国会とともに立法部を構成する（38条）。大統領とともに立法部を構成する「国会」は、「立法部が法律によって規定する一定数の公選議員によって組織され、別段の規定が定められるまでは議員数を69名とする」（39条1項）。法案は、大統領が同意したとき法律となる（58条2項）。大統領は、官報をもってする布告により、いつでも、国会を停会にすることができる（65条1項）。大統領は、首相が欠けたとき、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、国会の過半数の議員の信任を得ることのできる国会議員がいないと認めるときは、自らの判断で、直ちに官報をもってする布告により、国会を解散するものとする（65条2項）。大統領は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもってする布告により、国会を解散することができる。ただし、大統領は、国会の解散を助言した首相が、国会の過半数の議員の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義務を負わない（65条3項）。大統領は、国会で演説し、かつ教書（messages）を發表することができる（63条）とされた。

(3) 「1980年リプリント憲法典」が採用する議院内閣制の特徴

「1980年リプリント憲法典」によれば、シンガポールの立法部は、大統領と国会によって構成される（38条）。大統領は、立法部を構成する憲法上の機関として、国会を通過する法案に対し同意を求められる（58条）。また、大統領は国会を召集し（64条）、停会し、解散する権限を有している（65条1項・2項）。国会は一院制である。

国会は、特別に解散される場合を除き、開会日から5年間継続し、その後において解散される（65条4項）。したがって、議員の任期は、原則として5年間である。

国会議員の被選挙資格として、市民権（シンガポール市民）、年齢（21歳以上）等に関する要件のほか、英語・マレー語・華語・タミール語のいずれか一つを話し、読み、書くことができれば議員たる資格を有するという“シンガポールの多民族社会を反映する”独特の要件が定められている（44条2項e号）。

一方、国会議員の欠格事由については、すでに論及した「政党」規定、すなわち、議員が選挙のと

きに所属していた政党を当選後変更した場合には議員資格（議席）を失う旨の規定を有している（46条2項b号）。

シンガポールの選挙区制は、1955年（イギリスの直轄植民地時代）の立法議会議員選挙以来、小選挙区制が採用されてきた。

「1980年リプリント憲法典」は、立法権と行政権との関係についても、「1966年リプリント憲法典」の関連規定を引き継ぎ、次のように定めた。すなわち、大統領の自由裁量で任命される首相と、首相の助言に基づいて大統領が任命するその他の国务大臣によって構成される（「1980年リプリント憲法典」25条1項）内閣は、国会に対して連帯して責任を負い（同24条2項）、実質的に行政権を担当する（21条1項）。

内閣が立法府の信任に依拠し、立法府の不信任決議により総辞職させられうる、という議院内閣制のメルクマールに関しては、国会の信任決議または不信任決議に関する規定を置かず、それにかえて、次のような規定を置いた。すなわち、大統領は、自らの判断で、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、国会を解散することができるとする規定（26条1項b号）である。この規定は、大統領が国会を解散しないときは、内閣の連帯責任制に基づく内閣の総辞職ということの意味するもので、そこには“イギリス型”議院内閣制の特徴が現れている。

「1980年リプリント憲法典」上の大統領の自由裁量権、なかんずく首相任命および首相の議会解散要求時における自由裁量権が実際に行使される可能性については、シンガポールの場合、当該憲法が実効性を有するかぎり、その可能性はないといえる。「政党」規定の効果もあって、議員の党籍変更によって政府与党が過半数を割るような事態は起こりえないのである。シンガポールのように、国会において与党PAPが全議席を独占するような場合には、大統領が首相をリーダーとする政府与党の意向に反して行動する余地はなく、大統領がそのような自由裁量権を行使する可能性は実際にはありえない。

「1980年リプリント憲法典」上の議会選挙型大統領には、イギリスの国王的なものへの執着が見出される。イギリス国王の特徴の一例として指摘されるのは、国王が「議会の助言と同意とにより」という、立法権の主体はあくまで国王にあるという形式がとられている点である。この点に関して、「1980年リプリント憲法典」においても、「法案は、大統領が国会の助言と同意とにより制定」（60条）という表現が用いられており、憲法上立法権の主体は大統領にある、という形式がとられている。

シンガポールの大統領の地位と権限に関して、1965年の「シンガポール共和国独立法」は、議会選挙型大統領を国家元首として位置づけ（2条）、そのような大統領に対し時限的に（3年間）「主権者」としての強い権限、すなわち、「命令」の形式で成文憲法を修正する権限を与えた（13条3項a号）。しかも、このような大統領の憲法修正権の時限的行使には、「内閣の助言にしたがって」という条件は付されていなかった。当該規定においては、大統領は、国権の源泉として、「シンガポール共和国独立法」上、つまり、“憲法”上自らの裁量で憲法修正権を行使するかのような外観を呈していた。「1966年リプリント憲法典」上の議会選挙制大統領と、この「シンガポール共和国独立法」（13条3項a号）上の「主権者たる」大統領との間には、「ずれ」がある。

この点に関して、「1980年リプリント憲法典」上の大統領は、1965年の「シンガポール共和国独立法」が指向した大統領の地位・権限を継承したものではなく、「1966年リプリント憲法典」上の議会選挙型大統領のそれを引き継いでいる点が注目される。すなわち、「1980年リプリント憲法典」は、「1966年リプリント憲法典」の「第1部政府 第1章大統領」に関する1条から5条の規定を、「1966年リプリント憲法典」の大統領規定の内容に変更を加えることなく、「1980年リプリント憲法典」の「第5部政府 第1章大統領」の17条から21条へと移し、副大統領に関する規定（1968年の憲法改正）を22条の規定として挿入した。つまり、「シンガポール共和国独立法」が定める「主権者たる」大統領の地位と権限は「1980年リプリント憲法典」に反映されなかった。このことから、「主権者」として自らの裁量で憲法修正権を行使する大統領は、単一・独立国家の憲法体系への移行期という国家緊急時の事情が反映された時限的なものであり、分離・独立後の一時期における例外的な存在として位置づけられていると見ることができる。

「1980年リプリント憲法典」の統治機構は、立法権と行政権の関係について、内閣は一院制の国会に基礎を置くが、首相は国会で選挙されるのではなく、イギリス君主を模した大統領が国会議員の過半数の信任を見込める議員を自由裁量で選び任命するというものである。そこで構想されている議院内閣制は、イギリス古典的代議制に類するもので、そこで予定されている政党とは、党議拘束の弱い政党であり、“そのような政党”であるかぎり、シンガポールにおいては、議員の安易な離合集散という議会状況を招くものであった。こうした問題の解決に資する規定としての“議員の党籍離脱と議席の喪失”に関する規定が、「1980年リプリント憲法典」によっても継承・存置された。当該規定を含む「1980年リプリント憲法典」上の統治機構は、“政府与党の優位を導く装置”を含む議院内閣制として特徴づけられることになる。

(4) 司法部の構造と機能

「1980年リプリント憲法典」は、1969年の憲法改正によって、つまり、1969年の「憲法（改正法）（Constitution（Amendment）Act, 1969）」によって「1966年リプリント憲法典」に編入された「第2A部 司法部」（52A条～52I条）の規定を「リプリント」して、「第8部 司法部」93条～101条の規定とした。

「1980年リプリント憲法典」の定める「司法部」の内容を要約して述べると、以下のようになる。

司法権は、最高法院（Supreme Court）と成文法の定める下位裁判所（subordinate Court）に属する（93条）。ちなみに、成文憲法上、最高法院が控訴院（Court of Appeal）と高等法院（High Court）の2つの裁判所から成る（94条1項）とされたのは、1993年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」によってである。

司法部に関する「1980年リプリント憲法典」第8部は、最高法院判事の任免要件、身分保障等を定めるものであり、裁判所の種類やその管轄権、審理手続き等については関係法律に委ねられている。

最高法院の管轄権、審理手続き等は「最高法院法」（Supreme Court of Judicature Act, Act No 24 of 1969）に規定され、下位裁判所の管轄権、審理手続き等は「下位裁判所法」（Subordinate Courts Act, Act No 19 of 1970）に規定された。

「最高法院」は司法行政上の呼称であり、司法管轄上は、1969年の「最高法院法」においては、第一審裁判所たる高等法院と、上訴事件を管轄する控訴院および刑事控訴院からなるとされたが、刑事控訴院は、1973年の法改正によって廃止され、それ以降、最高法院は、①高等法院と②控訴院 — シンガポールにおける「最高位の裁判所」 — という2つの裁判所からなっている。

高等法院は、第一審管轄権、上訴管轄権等を有する。第一審管轄権については、無制限に管轄権を有している。また、高等法院は、上位裁判所として、イギリス法の伝統にならい、各種の令状を発給する権限を有している。この権限は、自由・人権（「基本的自由」）を保障する上でも大きな役割を演じている。

高等法院は、第一審裁判所として、すべての民事事件および刑事事件について管轄権をもつ。その場合、下位裁判所の管轄に属する事件よりも高額の民事事件および重大な刑事事件を所管する。高等法院は、単独審が原則であるが、死刑を科せられうる犯罪については2人の判事による合議審とされる。

高等法院は、第二審裁判所として、地区裁判所（District Court）やマジストレート裁判所（Magistrate's Court）からの民事・刑事の上訴事件について管轄権を有する。この場合も原則として単独審である。刑事事件の上訴管轄は、下位裁判所からの上訴の審理と下位裁判所が判断を留保した法律問題の審理に分かれる。いずれも刑事訴訟に関する法に従い、裁判所は、1人または複数の判事により構成される。民事事件に関する上訴には、(1) 地区裁判所からの上訴、(2) 地区裁判所またはマジストレート裁判所からの準刑事（quasi-criminal）事件または民事事件の性質を有する上訴、(3) その他審判所からの上訴に分けられる。

1969年の「最高法院法」によれば、控訴院（Court of Appeal）は、高等法院の民事判決に対する上訴を管轄する。法律に別段の規定のない限り、第一審判決であるか、上訴審判決であるかを問わない。この上訴については、訴額1,000シンガポールドル以上の事件に限られるなどの制約がある。

控訴院は、原則として最高法院首席判事を裁判長（President）とする3人以上の奇数の判事により

構成される。本案以外の付随的事項（請求権の保全や担保の供託など）についての決定に関しては、単独審でなされうる。判決は多数決によりなされる。原審に関与した判事は上訴審に加わることはできない。審理に欠員のある場合でも、当事者が合意しかつその審理が2人以上の判事により審理されるときは、その裁判所は適切に構成されているとみなされる。

この控訴院は、1993年の憲法改正により、刑事に関する刑事控訴院と一体化した結果、控訴院は民事・刑事に関するシンガポール“終審裁判所”、シンガポールでは“最高位の裁判所”として位置づけられるに至った。

「下位裁判所法」(Subordinate Courts Act, Act No 19 of 1970)によれば、「下位裁判所」は、区裁判所(District Court)、マジストレート裁判所(Magistrate's Court)、少年裁判所(Juvenile Court)、検死官裁判所(Coroner's Court)、少額訴訟審判所(Small Claims Tribunals)からなる。これらは、裁判所法によって設置された正規の裁判所である。

大統領は必要と考える数の下位裁判所を設けることができる。これらの裁判所は、法廷侮辱に対して科罰権を与えられている。

下位裁判所において「憲法問題」(憲法規定の解釈や効力に関する問題)(Constitutional Question)が提起された場合には、高等裁判所への照会に基づいて判決を下すべきことが義務づけられている。

下位裁判所は、シンガポールの事実上の最高の司法機関であるイギリスの枢密院司法委員会(Judicial Committee, Privy Council)への上訴制度が定められていた。ちなみに、当該上訴制度は、1994年の憲法改正により廃止された。

シンガポールの司法制度は、アジア諸国の中では最もイギリスの司法制度を忠実に模倣しているといわれている。最高法院は、イギリスの司法裁判所の伝統を受け継いでおり、シンガポール憲法に違反する法律、命令等を無効と宣言できるとされている(「最高法院法」4条)。最高法院の裁判官は、イギリスの上位裁判所の裁判官と同じく、(職務の重要性から)身分保障が十分認められている。最高法院裁判官の定年は65歳であり(「1980年リプリント憲法典」98条1項)、裁判官の任免は、首相の助言または勧告に基づいて大統領が行ってきた(同条3項)。ちなみに、大統領の当該権限は、1991年の憲法改正によって“公選大統領”が裁量で行う決定事項とされた(「1992年のシンガポール共和国憲法のリプリント」(Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore)95条1項、98条5項)。

二 「近代立憲主義」的憲法典の展開

1 憲法への複数政党制的要素の導入

分離・独立後、リー・クアンユー首相はPAPの国会の議席独占を志向し、それを実現してきた。それが、1981年10月31日のアンソン区補欠選挙での敗北によって崩れた。

この選挙は、PAPのアンソン区選出議員のC. V. デヴァン・ネア(C. V. Devan Nair)がシンガポール共和国第3代大統領に就任したことによって生じた欠員を補充するため行われた補欠選挙である。すなわち、政府系「全国労働組合評議会」(National Trades Union Congress)書記長経験者であるデヴァン・ネアが、シンガポール共和国第2代大統領ベンジャミン・シアーズ(Benjamin Sheares)の死去(1981年5月)後の1981年10月、国会によって大統領に選出され、第3代大統領に就任した結果、同月31日に行われたものである。

この補欠選挙において、労働者党(Worker's Party, WP)の党首J. B. ジャヤラトナム(J. B. Jayaretnam)が59.93%の得票率を得て、得票率47.10%のPAP候補者パン・キムヒン(Pang Kim Hin)を破って、当選を果たした。それは、分離・独立後の国会において初めて野党議員を誕生させた画期的な出来事であった。

こうした野党議員の国会審議参加という新しい事態がきっかけとなって、国会内に一定数の野党議員を確保する制度が生まれることになった。

2 国会内に一定数の野党議員を確保する憲法制度の創設

(1) 「非選挙区議員」制の導入

1984年8月、1984年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」（Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act）は、国会を組織する議員として、従来の選挙区選出議員のほかに、「非選挙区議員」（Non-constituency Member）を加えることにし、そのために「1980年リプリント憲法典」39条（国会条項）1項を改正し、同条に1項b号を追加した。それに対応する国会選挙法（Parliamentary Elections Act）の改正も行われた。

「非選挙区議員」制の目的は、国会での野党議員の一定数確保にある。「非選挙区議員」の数は、憲法では6名までを認めたが、施行法である国会議員選挙法はその数を3名以内と定めた。野党議員の確保は、総選挙の結果を基にして次のようにして達成される。すなわち、総選挙の結果、野党候補者が1名も当選しない場合、3名の「非選挙区議員」が指名される。同様にして野党議員が1名当選した場合、2名の「非選挙区議員」が指名され、2名当選の場合には「非選挙区議員」が1名指名される（憲法39条1項b号、国会選挙法52条1項）。

また、「非選挙区議員」となる資格を有するのは、落選した野党候補者で、その候補者の選挙区で15%以上の得票率を獲得した者に限られる。有資格者に対する「非選挙区議員」の指名は、最高得票率を得た者から順次、得票率順に行われる（国会選挙法52条3項）。

さらに、「非選挙区議員」は、議会の審議・表決に加わることができるが、公選議員と違って、表決に加わらない事項がある。すなわち、憲法改正法案、予算案、財政法案および内閣不信任案の表決には加わることはできない。これらについては、審議に参加できるだけで、議決に参加することはできない（憲法39条2項）。

このような議員を創設することになった事情を、リー首相は次のように説明した。すなわち、1960年代および1970年代には、野党排除がなされた。指導層にとって喫緊の課題は、国家の生存であり、そのため挙国一致の必要があった。しかし、1980年代になって状況は違った。野党議員が出現し、議場で行う政府攻撃は、若手指導層に緊張感を持たせ、彼らの政治的訓練に役立つと見られた。野党の存在はマイナスどころかプラスになり、野党の排除はもはやシンガポールの利益にならないと考えられた。こうして、与党PAPの平議員とは異なる野党議員の国会審議参加は、政府のためにも、国民のためにも良いと判断されるに至った。

リー・クアンユー首相によれば、「非選挙区議員」制導入の意義は、(ア) 後継指導層の育成、(イ) 新世代選挙民の教育、および(ウ) 政府への信頼強化という3点に要約される。要するに、「非選挙区議員」制には、一方で後継指導層のいわば“スパーリング・パートナー”として、他方で政府に対して不満を抱く選挙民の欲求不満解消策、つまり、“安全弁”として、政権安定化に資する役割が期待されたのである。

国会内に野党議員の一定数確保をねらうこの制度は、確かにユニークであった。しかしながら、野党が任命に応じない限り、制度が機能しないことが明らかになった。すなわち、1984年の総選挙の結果、PAPは79議席中77議席を獲得、野党は2議席（JB Jeyaretnam〔WP、労働者党〕とChiam See Tong〔SDP、シンガポール民主党〕）を獲得し、1名の「非選挙区議員」が落選野党候補者のなかから指名されることになった。だが、得票率第一位の候補者（M. P. D. Nair〔WP〕）も、第二位の候補者（Tan Chee Kien〔SUF〕）も、ともに「非選挙区議員」への就任を拒否し、その結果「非選挙区議員」は欠員となったのである。

このような制度上の問題点も考慮されて、政党员であることを義務づけられない「指名議員」制が考案されることになった。

(2) 「指名議員」制の導入

野党が指名に応じない限り制度が機能しないという「非選挙区議員」制の難点は、「野党に所属する」という条件を除去すれば、一応解消されることになる。このことが検討されて、1990年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」によって、「1980年リプリント憲法典」39条（国会条項）が改正され、選挙によらない議員として、新たに「指名議員」（Nominated Members, NMPs）が追加された（同条1項c号）。政党への所属を条件としない「指名議員」の誕生である。

1992年3月20日に憲法の「リプリント」が行われ、1992年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」(以下、「1992年リプリント憲法典」と略称する。)が成立したが、それによれば、大統領は、「1992年リプリント憲法典」第4附則(Fourth Schedule)の「指名議員」資格要件規定(第4附則3条2項)に基づいて、6名以内の「指名議員」を任命することができる(「1992年リプリント憲法典」39条1項c号)。

すなわち、大統領は、総選挙後国会が召集されてから6カ月以内に、国会の特別選任委員会が指名する候補者を「指名議員」に任命する(第4附則1条1項)。この特別選任委員会は、国会が指名する7名の国会議員(委員長となる国会議長を含む)によって組織される(第4附則1条3項)。「1992年リプリント憲法典」第4附則によれば、特別選任委員会は、一般国民を介して特別委員会に提出された「指名議員」候補者名簿のなかから適切な人物を6名以内、他の国会議員と協議した後「指名議員」として指名し(第4附則3条1項)、(6名以内の)当該被指名者を、大統領が「指名議員」に任命する(第4附則5条)。「指名議員」の任期は、任命されたときから2年間である(第4附則1条4項)。

また、「指名議員」の権限は、「非選挙区議員」のそれと同様である。つまり、憲法改正法案、予算案、財政法案および内閣不信任案については、表決権を持たない(「1992年リプリント憲法典」39条2項)。

「指名議員」となる者の資格要件については、「非党派性」(non-partisan)が重視され、政党に所属する者は資格を有しない。つまり、「指名議員」には、超党派的見地から国会審議に加わることが期待されている。それに加えて、「指名議員」として指名を受ける者は、政府高官を経験したり、あるいは文化・科学・商業・専門職・社会事業などの分野で卓越している者でなければならない(第4附則3条2項)。この資格要件は、マレーシア国会の上院議員のそれに酷似している。すなわち、マレーシア憲法45条の「最高元首が任命する議員は、……専門職、商業文化活動、または社会事業に……著しく貢献し……」という要件である。「指名議員」制の導入には上院的なものへの期待があると見てもできる。

また、民意との関連でいえば、「指名議員」制の導入には民意反映への配慮も認められる。PAPは国民政党として多様な利益に奉仕することを標榜するものであるが、それを十分に達成することは必ずしも容易ではない。これを補完する役割が期待される利益集団の圧力活動は、シンガポールでは、1960年代末までにその勢いを失ったとされている。1970年代以降、総商会、経営者組織、全国労働組合会議、専門家組織、住民組織などが政策面で提言や要請を行ってきたが、そうした提案や要請が政府に受け入れられるのは、統治上必要とされる場合に限られ、それも恩恵のニュアンスを伴うものであったといわれている。そうであるなら、民意反映の面で、それらが政党の補完作用を果たしうる組織になっているかどうかは疑わしい。「指名議員」制には、したがって、多様な職能的利益を国会に反映させるという面への期待もあったといえる。

おわりに

1970年～80年代、PAP政権が国会の全議席を独占し、政治の実際において一党制を実現する段階に至って、少なくとも外観上、憲法典に“政治権力の法的制限”という立憲主義の目的にかなうような要素が導入されるという諸現象が現れた。各現象の中身とその意義は、以下のとおりである。

- (1) 1972年の「憲法(改正)(シンガポール共和国の主権の保護)法」によって、シンガポール共和国の主権の保護に関する法案の改正に「国民投票」が導入された。国民投票は、国民の憲法制定権力の思想を純粹に具体化する方式とされ、国民の制憲権の思想は、近代立憲主義憲法の成立を推進し実現したものとされるから、この視点から見れば、分離・独立後の「1966年リプリント憲法典」に近代立憲主義的要素が付加されたような現象が現れた。
- (2) 1979年の「憲法(改正)法」によって、憲法改正には、原則として国会の総議員の三分の二以上の賛成が必要である旨の規定が導入された。この変更によって、シンガポール憲法は「硬性憲法」化し、「1966年リプリント憲法典」に近代立憲主義的要素が付加されたような現象が現れた。
- (3) 1980年、法務長官の「リプリント」によって、分離・独立後の「憲法」が整理統合されて「1980

年リプリント憲法典」が成立し、当該憲法典には《憲法違反の国会制定法の無効を明定する規定》および《憲法の最高法規性を定める規定》が挿入された。

立憲主義的憲法の形式上の標識が、通常、成文・硬性であり、国の最高法規であるとすれば、「1980年リプリント憲法典」の内容（形式）に近代立憲主義の要素が付加されたような現象が現れた。

(4) 「1980年リプリント憲法典」によって、(マレーシア憲法規定の準用という状況にあった) 基本的自由(自由・人権)規定が成文化され、当該憲法典に編入された。シンガポールの憲法典は、「1980年リプリント憲法典」において初めて自由・人権規定を有するという現象が現れた。

近代立憲主義的憲法が“権力の法的制限”という立憲主義の目的を、個人の権利・自由の保障とそのため国家組織の基本的仕組(権力分立)の制度化によって具体化したものであるとすれば、「1980年リプリント憲法典」における自由・人権の保障によって、権力の法的制限という立憲主義の目的が具体化され、形式上、近代立憲主義の要素が付加されたような現象が現れた。

(5) 1980年代における野党議員の出現、議場で行う政府攻撃は、若手指導層に緊張感を持たせ、彼らの政治的訓練に役立つと見られ、PAP政府は、野党の排除はもはやシンガポールの利益にしないと考えるに至った。こうして、与党PAPの平議員とは異なる野党議員の国会審議参加は、政府のためにも、国民のためにも良いと判断され、このような事情を背景にして、「非選挙区議員」制が導入された。さらに、90年代に入って、「非選挙区議員」制の難点を克服し、政党への所属を条件としない「指名議員」制が導入された。「指名議員」制が導入され、民意反映への配慮が認められるような現象が現れた。

1980年～90年代、国会内に野党的存在を容認し、憲法への複数政党制的な要素の導入を図るという形での憲法体制の整備が行われた。もしこの整備の方向が、「権力の民主化」によって「多数者の権利」を追及するという方向ではなく、政府権力を如何に制約するかという問題を重要視して、議場における政治的反対を許容するという方向を示すものであるならば、この現象は、政府権力からの自由によって少数者の意思の反映を指向する方向、つまり、権力からの個人の自由を確保するという「立憲主義」の方向を向いていると見ることもできるであろう。

第7章 グループ代表選挙区制の成立とその展開

はじめに

選挙は代表議会制にとって必要不可欠な制度であり、選挙の結果は、選挙区制によって著しく影響される。したがって、選挙区制は、一国の代表議会制のあり方に決定的な意味をもつといえる。シンガポールは、1955年(イギリスの直轄植民地時代)の立法議会議員選挙以来、憲法上、イギリス選挙区制を範とする小選挙区制を採用してきた。イギリスの選挙区制は、イギリスの文化的・風土的土壤に成立し、そのような土壤と特別な深い関係を有している。それゆえイギリスとは違う文化的・風土的土壤をもっているシンガポールが、イギリス選挙区制を模したとしても、それを“鵜呑み”にするような受容のし方をするはずはない。受容に当たっては、シンガポールの文化的・風土的土壤に合わせた“脚色を施す”ことになる。こうして、シンガポールの憲法体制構築・整備過程には、選挙区制の面においても、近代立憲主義に必ずしも馴染まない現象が現れることになる。1988年の憲法改正によって導入された「グループ代表選挙区」(Group Representation Constituency, GRC)制の導入が、それである。1988年の「シンガポール共和国憲法(改正)法」は、従来の小選挙区の一部を「グループ代表選挙区」とする憲法改正を行い、多民族主義(multi-racialism)の要素に多数代表制的要素をも加味して考案された選挙区制を導入した。

一 シンガポールの選挙区制とその変遷

1 シンガポールの選挙区制

シンガポールの憲法は、イギリスの立法府を模して、シンガポールの立法府が大統領と国会によっ

て構成される旨を定める（「1980年リプリント憲法典」38条）。1992年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」（以下、「1992年リプリント憲法典」と略称する。）は、国会を構成する議員について、(1)“公選”議員、つまり、①1955年以来の「小選挙区」選出議員と②1988年に導入された「グループ代表選挙区」選出議員、および(2)“非公選”議員、つまり、①1984年に導入された「非選挙区議員」(Non-Constituency Members)と②1990年に導入された「指名議員」(Nominated Members)によって構成される旨を定めるに至った（「1992年リプリント憲法典」39条、39A条）。

ちなみに、2種の「選挙区」（「小選挙区」・「グループ代表選挙区」）からの国会議員選出について、「1992年リプリント憲法典」は、国会議員の2種の「選挙区」からの重複選出を禁止している（47条）。

総選挙は、1988年（9月）以降、小選挙区選挙とグループ代表選挙区選挙とが並立的に実施されることになったが、選挙区制の重点は、数次の制度改革を経て、小選挙区制からグループ代表選挙区制へと移動していくことになる。

2 グループ代表選挙区制の導入とその背景

グループ代表選挙区制は、1988年の憲法改正により、憲法制度として成立した。グループ代表選挙区制創設の趣旨の一つは、マイノリティ保護に関する憲法規定の政治的要請（憲法152条）を党是に組み込み、綱領において、種族・宗教・言語・文化上多元主義に則った種族間融和の達成を志向したPAP政府、とりわけ、リー・クアンユー首相（当時）の次の考えに集約される。すなわち、グループ代表選挙区制の原案は、“マレー人”議員漸減の傾向を憂慮したリー・クアンユー首相が、1982年にゴー・チョクトン第一副首相（当時）に提示した「Twin Constituencies」案（2人の候補者のうちの1人を必ずマレー人とする案）であるとされている。リー・クアンユー首相によれば、マレーシアからの分離・独立後、PAPは多民族政策の一環として、マレー人候補者の指名を意識的に行ってきたが、華人（中国系シンガポール人）有権者、とりわけ種族対立の経験のない若い華人有権者は、PAPのこのような意図を理解できず、種族、言語、宗教、慣習等の面でより親近感をもつ華人候補者の方を選びがちであったという。この傾向が続けば、やがて国会からマレー人議員が消えてしまう日が来るのではないかという懸念が、エスニック・コンフリクト（種族衝突）の経験を有するリー・クアンユー首相を始めとするシンガポール建国指導層の中に生じた。この懸念がマレー人候補者を必ず含む選挙区制の創設を促したとされている。

シンガポールでは、エスニック・マイノリティ（少数種族）の保護が、憲法上要請されてきた。すなわち、1958年の「シンガポール自治州法（憲法）」が定めるエスニック・マイノリティ（とくにマレー人）の保護を内容とする政府指導原則は、マレーシア加入時の1963年の「シンガポール州憲法」に継承され、憲法の「総則」(General Provisions)規定において、「複数マイノリティおよびマレー人の特別の地位」(Minorities and Special Position of Malays)として定められた（89条）。この規定内容は、分離・独立後の「1966年リプリント憲法典」152条においても継承されている。すなわち、(1)政府の責務（the responsibility of the Government）としての種族的・宗教的マイノリティの利益（the interests of the racial and religious minorities）を配慮すること（同条1項）と、(2)政府が任務遂行上要請されることとしての「シンガポールの先住民（the indigenous people of Singapore）」である「マレー人の特別の地位（the special position of the Malays）」を認めるような仕方でも、マレー人の政治的・教育的・宗教的・経済的・社会的・文化的利益およびマレー語を保護・保障・支援・育成すること（同条2項）である。このように、シンガポールにおけるマイノリティ・マレー人への配慮は、憲法の趣旨を尊重し、その要請に応えるという意味を有するものである。

マレー人の保護については、安全保障面からの要請もある。分離・独立当時（1965年）のセンサスによれば、シンガポールの総人口約186万人の住民うち、75%が中国系（華人）、14%がマレー系、8%がインド系、残りの3%がその他の種族であった。このように特定の種族が4分の3を占める国家にあっては、その種族の文化、価値等を強化して、国民統合を試みるという方向をとることも可能である。しかし、シンガポールには、華人の文化、価値等を国家価値にし、それを軸に国民形成を図るという方向を選択するわけにはいかない事情があった。種族的・文化的アイデンティティの強いマレー人に対する、数の上での圧倒的優位を後ろ盾にした強権的な国民統合策は、国内においては、マレー

人と華人の軋轢・対立を引き起こす火種になりうる。同胞意識やムスリムとしての連帯感の強いマレー人との軋轢・対立は、国際的にはシンガポール・マレー人との動向に強い関心をもつ近隣マレー系諸大国との摩擦顕在化のきっかけになりうる。このように、近隣諸大国との軋轢・対立は、資源の乏しい小国シンガポールにとって国の安全・生存にかかわる問題となっていた。

種族対立の回避および隣国（マレーシア、インドネシア）からの干渉排除に配慮したPAP政府の「種族間融和政策」とは、特定種族の文化価値を国家価値にし、それを軸に国民を一つにするのではなく、すべての種族集団の文化価値を平等に扱い、「モザイク社会」のさまざまな規範や価値をそのまま全て国家社会の中に取り込み、それを調和・安定させて国民統合を果たそうという方式であった。この種族間融和政策の一環として、マレー語が国語とされ、マレー語、英語、華語、タミール語の4言語が公用語とされた。種族間融和政策は、種族衝突を阻止することに功を奏し、1970年代以降、PAP政府は種族対立を回避し、政治的安定を実現していく。そのような種族間融和の要請が、マイノリティ、とくにマレー人の権利保護への配慮を正当化根拠とする憲法制度の設立に繋がっていることは否定できない。

以上に述べたグループ代表選挙区規定成立の背景にある事情は、PAP政府当局者には、憲法上の選挙区制として導入されたグループ代表選挙区制を正当化する根拠として捉えられることになる。

二 グループ代表選挙区制の成立とその仕組み

1 1988年の憲法改正とグループ代表選挙区制の成立

1988年5月、従来の小選挙区の一部をグループ代表選挙区とすることにし、そのための憲法改正が行われた。この改正は、シンガポール共和国憲法を改正する1988年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」（Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1988）— 5月18日に国会（第三読会）を通過し、大統領の同意を得て、同月31日に公布（施行）— によって行われた。同法の4条は、グループ代表選挙区制の創設に関する憲法改正を定め、「1980年リプリント憲法典」39条の次に「グループ代表選挙区に関する39A条」を加える旨を規定した。

グループ代表選挙区制導入のねらいの一つは、ゴー・チョクトン第一副首相（当時）によれば、野党を多民族主義（multi-racialism）政党に育成することにあるとされた。つまり、グループ代表選挙区選挙においては、野党およびその候補者グループは、自らのグループ内にマイノリティ候補者を必ず含むことにより、コミューナル（他種族に排他的）なアプローチ、マイノリティ種族に対する過激なアプローチが抑制され、PAPのように穏健で多民族主義的アプローチをとらざるをえなくなる。この点が野党育成に資すると考えられた。

PAPは、1984年の総選挙で野党（華人政党）のコミューナルな選挙運動によって、マイノリティ候補者が苦戦を強いられるという経験を有している。すなわち、PAPの有力なインド人候補者のチャンドラ・ダス（S Chandra Das）は、予想をはるかに下回る得票率（55%）で辛うじて当選した。この苦戦は、シンガポール民主党（SDP）候補者のリン・ハウドーン（Ling How Dung）の、華語による対立候補誹謗戦術のせいであったとされている。こうして、もしグループ代表選挙区で相手グループのマイノリティ候補者を誹謗すれば、それがすぐに自分のグループ内のマイノリティ候補者に跳ね返ってくるから、選挙運動の際、種族的に過激な戦術はおのずから抑制されることになるということである。そこには、「自己抑制メカニズム」（self-check mechanism）作用への期待を見出すことができる。

憲法39A条は、グループ代表選挙区制の趣旨・目的と、グループ代表選挙区制に関する法律（選挙法）制定に際して指針となるべき基本的内容を定めた。すなわち、グループ代表選挙区制設立の目的を「マレー人、インド人及びその他のマイノリティのコミュニティに属する議員の国会での代表を確保すること」（同条1項）とし、そのために国会が法律でグループ代表選挙区制について定めうる旨を規定した。

2 グループ代表選挙区制の仕組みと憲法論的意義

(1) 憲法 39A 条が定めるグループ代表選挙区制の仕組み

「1980 年リプリント憲法典」39 条の改正条項として新たに追加される憲法 39A 条は、(国会と大統領から成る) 立法府が、マレー人、インド人およびその他のマイノリティのコミュニティに属する議員の国会での代表を確保するために、法律によって、大統領がグループ代表選挙区として明示する選挙区と、グループ代表選挙区での候補者となる資格について定めることができる旨を規定した (同条 1 項)。

憲法 39A 条は、法律によって具体化されるグループ代表選挙区制の枠組みについて、以下のように定めている。

① 候補者 3 人 1 組 (同一政党に所属) のグループ同士で争う選挙区

グループ代表選挙区は、いずれも議員定数 3 人の選挙区で、グループ代表選挙区の選挙のために指名された「3 人の候補者からなるグループ」同士によって争われる選挙区である (同条 1 項 a 号、4 項)。すなわち、候補者 3 人はグループをつくり、グループ代表選挙区の選挙人はこのグループに対して投票する。グループからの個別的選択は許されない。したがって、グループ代表選挙区では、候補者の当落は各グループについて一括して決まる。グループ代表選挙区では、グループをつくる候補者たちの一体性が義務づけられることになる。

また、グループを構成する 3 人の候補者は、同一政党に所属するか、または、3 人とも無所属でなければならない (同条 2 項 c 号)。

② グループを構成する候補者の 1 人 (以上) はマイノリティ候補者

グループを構成する 3 人の候補者のうち、少なくとも 1 人は、マイノリティのコミュニティに属する者である。マイノリティのコミュニティは、(i) マレー人コミュニティと、(ii) インド人またはその他のマイノリティのコミュニティとに二分され、別扱いされる (同条 2 項 a 号)。

ちなみに、(i) の「マレー人コミュニティ」に属する者とは、種族的にマレー人であるか否かを問わず、自らがマレー人コミュニティの成員であると認めており、かつ、マレー人コミュニティにおいてそのコミュニティの成員であると一般的に受け入れられている者をいう (同条 4 項)。

また、(ii) の「インド人またはその他のマイノリティのコミュニティ」に属する者とは、自らがインド人コミュニティの成員であると認めており、かつ、インド人コミュニティにおいてそのコミュニティの成員であると一般的に受け入れられているインド系の者、またはマレー人・インド人コミュニティ以外のマイノリティのコミュニティに属する者をいう (同条 4 項)。

③ マイノリティ候補者か否かを決定する委員会の設置

グループ代表選挙区選挙において「マレー人コミュニティに属する候補者」となりうるか否かを決定する委員会と、「インド人またはその他のマイノリティのコミュニティに属する候補者」となりうるか否かを決定する委員会を設置する (同条 2 項 b 号 (i)・(ii))。

④ グループ代表選挙区選出議員数の上限と下限の設定

グループ代表選挙区選出議員数の上限と下限を設定する (同条 2 項 d 号)。

⑤ マレー人コミュニティ候補者を含むグループ代表選挙区の数明示

マレー人コミュニティに属する候補者を必ず含まなければならないグループ代表選挙区の数、法律によって明示する (同条 2 項 e 号)。

以上が、憲法 39A 条の定める「法律によって具体化されるグループ代表選挙区制の枠組み」であった。

(2) 1988 年の選挙法改正とグループ代表選挙区制の整備

グループ代表選挙区制を具体化するための選挙法の改正は、1988 年の「国会議員選挙 (改正) 法」

(Parliamentary Elections (Amendment) Act 1988) — 5月18日に国会（第三読会）を通過し、大統領の同意を得て、6月1日に公布（施行） — によって行われた。

この改正「国会議員選挙法」の規定によれば、グループ代表選挙区制の仕組みの細部は以下のようになる。

① 大統領による2種のグループ代表選挙区の指定

大統領は、命令により、すべてのグループ代表選挙区を、つぎの(i)か(ii)のグループ代表選挙区として指定する（選挙法8A条1項）。

(i) マレー人コミュニティに属する候補者を含むグループを選出するグループ代表選挙区。

(ii) インド人コミュニティまたはその他のマイノリティのコミュニティに属する候補者を含むグループを選出するグループ代表選挙区。

② 2種のマイノリティ・コミュニティ委員会の設置

憲法の規定に基づいて、つぎの2種のコミュニティ委員会が設置される（同法27条1項）。

(i) マレー人コミュニティ委員会 (Malay Community Committee)

(ii) インド人およびその他のマイノリティ・コミュニティ委員会 (Indian and Other Minority Communities Committee)

これら(i)(ii)の委員会は、いずれも委員長1名とその他の委員4名から成り、大統領がそれぞれのコミュニティに属する人々の中から任命する。この任命は、憲法69条によって設置されている「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」が「自ら適当と認めるそれぞれのコミュニティの組織と協議して」行った指名に基づいてなされる（選挙法27C条2項・3項）。これら(i)(ii)の委員会の議決は、出席し、かつ投票する委員（委員長を含む）の過半数で行われるが、その決定は最終的かつ確定的で、その決定に対する異議申立や出訴等は認められない。

③ マイノリティ・コミュニティ所属証明書の交付

グループ代表選挙区からの立候補を希望するマイノリティ・コミュニティ所属者は、(i) マレー人コミュニティ委員会、または(ii) インド人およびその他のマイノリティ・コミュニティ委員会に対して、いずれかのコミュニティに所属することを証明する「証明書」の交付を申請しなければならない（国会議員選挙法27A条5項）。(i)と(ii)の委員会は、申請者の資格審査を行い、申請者が(i) マレー人コミュニティに属する者、または(ii) インド人およびその他のマイノリティ・コミュニティに属すると判断するときには、その旨を証明する「証明書」を申請者に交付する（同法27A条6項）。

(i) マレー人コミュニティ、または(ii) インド人およびその他のマイノリティ・コミュニティに属する者とは、それぞれのコミュニティに属することを自認し、かつ、そのコミュニティからその一員として認められている者をいう（憲法39A条、選挙法27A条7項）。

④ 3人1組のグループ単位の選挙方式

グループ内のうち1人でも選挙資格を失ったり、立候補を撤回したりすれば、そのグループの候補者全員の立候補（届出）が無効となる（選挙法27B条5項）。グループ代表選挙区の選出議員に欠員が生じて、そのグループ代表選挙区からの選出全員が欠けないかぎり、補欠選挙は行われない（同法24条2A項）。当選グループの決定は比較多数による（同法49条8項）。ちなみに、投票用紙は、グループごとに3人の候補者を並べ、かつ所属政党またはグループの決定したシンボル・マークを付すようになっている（同法34A条1項）。すなわち、1988年の「国会議員選挙（第1附則代用）規則」(The Parliamentary Elections (Substitution of First Schedule) Regulations 1988) 第1附則・様式12によれば、投票者は、投票に当たって、グループ代表選挙区投票用紙表面のシンボル・マーク欄横の空欄に×印を付すようになっている。グループ代表選挙区投票用紙は一括投票するようになっており、分割投票は許されない。当落については、1票でも多く得たグループがそのグループ代表選挙区の候補者を独占し、1票でも少なく得たグループの候補者は全部落選する（【図1】参照）。

【図1】 [グループ代表選挙区用の投票用紙表面の様式]

投票用紙表面 (選挙区がGRCの場合)

シンガポール政府印刷局による印刷・出版

控用紙 No. 注：控用紙には、 投票用紙裏面に対 応する番号がつけ られる。	AHAMAD BIN IBRAHIM JANZ, HECTER LIM AH LAM	*	
	D' SILVA, ANDREW MURUGESU M. ZAINI BIN AHMAD	*	
	NG AH LIM NOR BIN SALLEH	*	

*ここに候補者に割り当てられたシンボルを印刷する。

(出典：The Parliamentary Elections (Substitution of First Schedule) Regulations 1988, First Schedule, Form12.)

⑤ グループ代表選挙区選出議員の総数の設定

グループ代表選挙区選出議員の総数は、総選挙で選出される(予定の)議員総数の4分の1以上2分の1以内とする(国会議員選挙法8A条2項)。グループ代表選挙区の総数とグループ代表選挙区となる選挙区の明示は、大統領令「国会議員選挙(グループ代表選挙区の明示)命令」(Parliamentary Election (Declaration of Representation Constituencies) Order)によって行われる。

⑥ マレー人コミュニティを含むグループ代表選挙区の総数の設定

マレー人コミュニティに属する候補者を必ず含むグループ代表選挙区の総数は、グループ代表選挙区の総数の5分の3とする。その数が整数でない場合は少数部分を切り上げて整数とされる(同法8A条3項)。

⑦ 供託金没収となる得票数

選挙の結果、グループ代表選挙区での得票数が当該グループ代表選挙区得票総数の8分の1を超えない場合には、供託金は没収される(同法28A条4項)。

(3) グループ代表選挙区制の制度的特徴と憲法論上の問題

① 「多数代表制」・「大選挙区完全連記制」的特徴とその問題点

グループ代表選挙区制は、多数代表制、すなわち、「1選挙区において2党以上が対立する場合に、議員の定数を多数党が独占し、少数党が議員を出しえないような制度」の特徴を有する。多数代表制に属する選挙区制が、小選挙区単記制および大選挙区完全連記制であり、これらの場合、全体の中で1票でも多い者が当選し、大選挙区の場合には多数派の候補者のみが一体として当選する。シンガポールのグループ代表選挙区は、この大選挙区完全連記制に似た面を有する。

1988年の創設時におけるグループ代表選挙区は、いずれも議員定数3人の選挙区で、グループ代表選挙区の選挙のために指名された「3人の候補者からなるグループ」同士によって争われる選挙区である(憲法39A条1項1号、同条4項)。グループ代表選挙区用投票用紙は、グループごとに3人の候補者(全員が同一政党に所属するか、または全員が無所属)を並べ、かつ所属政党またはグループの決定したシンボル・マークを付すようになっている。投票者は、投票にあたって、グループ代表選挙区投票用紙表面のシンボル・マーク欄横の空欄に×印を付すようになっている(改正「国会議員選挙法」34A条1項、40条3項・3A項、第2附則(218章：投票における投票者のガイダンスのための説明書)、1988年の「国会議員選挙(第1附則代用)規則」第1附則・様式12)。グループ代表選挙区投票用紙は、一括投票するようになっており、分割投票は許されない(【図1】[グループ代表選挙区用の投票用紙表面の様式]参照)。当落は、比較多数で決定され、1票でも多く得たグループがそのグ

グループ代表選挙区の候補者を独占し、1票でも少ない得票数のグループ候補者は全部落選する。

以上のようなグループ代表選挙区制の特徴は、大選挙区完全連記制、すなわち、議員定数2人以上の大選挙区において、定員数の候補者の氏名を記載できる完全連記制を採用する大選挙区完全連記制の特徴に類似する。大選挙区完全連記制の場合、選挙人は、政党の作成する複数候補者名簿に一括的に投票することになる。この場合、1票でも得票の多い政党の候補者は全部当選し、1票でも得票の少ない政党の候補者は全部落選する。たとえば、定員3人完全連記の選挙区で、A党B党それぞれ3人の候補者を立てたとする場合、有効投票1万1票中、A党の得票が5千1票、B党の得票が5千票とすると、A党の候補者は3人とも5千1票得て当選し、B党の候補者は3人とも5千票を得て落選することになる。このような大選挙区完全連記制の実例は、近代イギリスの選挙区制に見出すことができる。すなわち、イギリスの庶民院では、1885年から1945年の総選挙まで1区2人制が採用された。このようなイギリス国会（庶民院）総選挙における「複数人選出区」（multi-member constituencies）は、1950年の総選挙を契機に廃止されている。

現在では、アメリカ大統領選挙における大統領選挙人の選挙を、シンガポールグループ代表選挙区制に似た大選挙区完全連記制の例として挙げることができる。すなわち、アメリカ大統領選挙は間接制になっており、第1段階は大統領選挙人の選挙であり、第2段階はその選挙人による大統領選挙である。一部の州を除くほか、各州の大統領選挙人の投票用紙は党欄式（party group）であり、党欄に印を付して一括投票するようになっており、分割投票は許されない。それは「大選挙区完全連記制」であり、比較多数で当選が決定される。したがって、1票でも多く得た党がその州の選挙人を独占し、1票でも少なく得た党の候補者は全部落選することになる。大統領選挙人の選出方法の特徴は、以下の通りである。すなわち、「一般選挙」と呼ばれる、選挙人の選出のための選挙は、その方法を各州に委ねている。1868年以降、全州において、選挙人は有権者による直接選挙で選出されている。「一般選挙」は、全候補者名簿（general ticket、unified ticket）に対する一括投票（single vote）という形をとっている。具体的には、投票用紙には、各政党の選挙人候補名が一団として表記され、有権者はこの一団に対して投票する。集計の結果、州で最多得票の一団が、全員当選となる。したがって、たとえ1票差であっても最多得票の一団を指名していた政党が、選挙人投票（electoral vote、当選した選挙人がその年の12月に投じる票。）の全部を獲得できる制度といえる。このため、この方式は、「勝者独占方式」とも呼ばれている。ちなみに、「勝者独占方式」を採用していない州はメイン州とネブラスカ州であり、これら州では「選挙区方式」（district system）という方式が採用されている。

このように、グループ代表選挙区制の仕組みは、アメリカ大統領選挙で大統領選挙人の選挙が採用している選挙区制（大選挙区完全連記制）に似ており、グループ代表選挙区制の場合にも1党が完全にグループ代表選挙区的全議席を独占し、他の政党からは議員を出しえない「勝者独占」という作用が認められる。

シンガポールのグループ代表選挙区制は、マイノリティ候補者を必ず含むという要素を除外すれば、グループ代表選挙区制の代表選出方法とその効果は、大選挙区完全連記制に酷似し、多数代表制の特徴を有する。その問題点は、死票が多く、多数党が議席を独占するという点に集中する。こうしてグループ代表選挙区制は、多数代表制における多数の死票を出す要素に加えて、次に述べる投票価値の平等に反する要素を有する点が問題視されることになる。

② 「複数投票制」の特徴とその問題点

シンガポールのグループ代表選挙区制について、マイノリティ候補者を含むという要素を除外し、1人の有権者が1票で3人の候補者を選出するという点に着目すれば、複数投票制的な要素を指摘することができる。この点においては、平等選挙の原則との関連でグループ代表選挙区制の問題点とされるものが顕現してくる。

平等選挙の原則の意味は、歴史的に変化しており、この原則が説かれた19世紀の立憲諸国では、「1人1票」（one man, one vote）の原則を指すものとされた。そこでは、複数投票制、すなわち、平等選挙制のような1人1票ではなく、一般の選挙人に1票宛の投票権を与える外に、財産・教育などの特別要件を具備する選挙人に、さらに1票以上の選挙権を与える制度等の不平等選挙を禁ずるものであるとされた。複数投票制を国会議員選挙に採用した代表的なものは、ベルギーである。ベルギーで

は、普選派と反普選派の妥協の産物として1893年に複数選挙制（1票有権者・2票有権者・3票有権者）が採用された。すなわち、当時の憲法（47条）には、たとえば、満25歳以上で、大学卒業者や公職にある者には、3票の投票権が与えられる旨が規定されている。ベルギーの場合、同一選挙区で複数投票が認められた。このような複数選挙制は、「1人1票」の原則に反するものであり、選挙権の価値の平等に反する不平等選挙の例とされている。

シンガポールの1988年のグループ代表選挙区制は、1人の有権者が1票で3人の候補者を選出するから、グループ代表選挙区の有権者は、実質的には、「3票有権者」と異なる投票権を有することになる。そうなるとすれば、3人を選出するグループ代表選挙区有権者と、1人を選出する小選挙区有権者の投票が、選挙の結果に及ぼす影響力において等しいとはいえないということになる。「民主主義の根底をなす個人主義的な人格尊重の原理および人間の同質性と平等性の原理は普通選挙と共に平等選挙を当然に要請する」という視点から見れば、シンガポールのグループ代表選挙区制は、投票価値の平等を要請する平等選挙の原則との関わりで問題を孕んでいることになる。

また、選挙権の法的性格について、わが国の通説的見解は、選挙権には参政の権利とともに公務の執行という二重の性格が認められるとするものである。この点に関して、シンガポールでは、法律上、後者の公務執行の義務という面にウエイトを置き、正当な理由がなく選挙を棄権した選挙人に制裁を加えるという、いわゆる「強制投票制」(compulsory voting)を採用している。すなわち、国会議員選挙法は、この点に関して、次のように定めている。総選挙終了後、選挙を棄権した者に対し、まず、選挙人登録官が選挙棄権者名簿（選挙管理官により作成）を官報で公表して選挙棄権者の注意を喚起する。選挙を棄権した者は、選挙人登録名簿からの自分の氏名の抹消を回避し、当該名簿への氏名再登録を求める手続として、選挙人登録官を納得させる「選挙を棄権した正当かつ十分な理由」を付した申請書の提出が義務づけられる。選挙人登録官が当該申請書中の理由を「正当かつ十分」であると判断する場合には、制裁なしに当該名簿への氏名再登録が認められる。選挙人登録官によってそのような判断がなされない場合には、選挙人登録名簿からの氏名抹消、または、名簿への氏名再登録が可能となる制裁金（2010年の改正により50シンガポール・ドル）支払いのいずれかのペナルティを受けることになる（「国会議員選挙法」〔強制投票〕43条2項・6項・7項・8項）。

選挙を公務執行の義務という面にウエイトを置いて見る立場からすれば、正当な理由がなく公務執行の義務を履行しないで棄権する者には制裁を加えることとして、投票を強制するのは理由があるということになる。しかしながら、選挙権は参政権を実現するための手続上の権利であるという面を考慮すれば、「公務員でない選挙人の棄権に制裁を科するのは、個人の自由判断に拘束を加えるものである」から選挙権の「義務面だけを強調して棄権に対して制裁を加えることは必ずしも当を得た事柄ではない」とする指摘が妥当することになる。もっとも、シンガポールの強制投票制の場合、棄権原因・理由につき、聴聞の手続が担保されており、選挙人登録官が当該申請書中の理由を「正当かつ十分」であると判断する場合には、制裁なしに当該名簿への氏名再登録が認められるから、この点において「強制」性が緩和される要素を見出すこともできる。しかしながら、この点についても、「棄権理由を一々調査しても真実を告げるとは限らないから、嘘発見器でもない限り、真相を把握することは困難である。これでは棄権者でも正直な者は罰せられ、不正直な者は罰せられないことになる」という指摘が妥当することになる。

選挙制について、立法府の裁量を否定することはできず、立法府裁量の不可避性がいわれるが、シンガポールの場合、法律で定められている強制投票制が、棄権の無条件的自由の自由と反し、個人の自由判断に拘束を加えることになるという点において、憲法論上、基本権制約の問題が生じてくることになる。

(4) 多民族主義によるグループ代表選挙区制の正当化

① 憲法39A条とグループ代表選挙区制の正当化

すでに触れたように、「民主主義の根底をなす……平等性の原理は普通選挙と共に平等選挙を当然に要請」し、シンガポールにおいても、選挙における平等原則を要請すべく平等の大原則が「何人も法の下に平等であり、等しく法の保護を受ける権利を有する」（「1980年リプリント憲法典」12条1

項)と宣明される。選挙における平等については、シンガポールの場合、憲法上個別に規定していないが、国会議員選挙法において、「The voter has one vote.」と定めて「1人1票の原則」に言及している。

「1人1票の原則」が定められてはいるが、シンガポールのグループ代表選挙区制は、大選挙区完全連記制の「勝者独占」的要素と、平等選挙の原則に反する要素を併せもつがゆえに、憲法の平等条項(12条)との齟齬が生じてくる。すなわち、一方で、グループ代表選挙区制の代表選出方法とその効果は、大選挙区完全連記制に似ており、多数党が完全にグループ代表選挙区的全議席を独占する「勝者独占」という作用を果たすという点にあり、その問題点は、死票が多く、多数党が議席を独占するという点にある。他方で、グループ代表選挙区制は、1人の有権者が1票で3人の候補者を選出するから、グループ代表選挙区の有権者は、小選挙区の有権者と比べた場合、実質的には、「3票有権者」と異なる投票権を有することになる。こうして、3人を選出するグループ代表選挙区有権者と、1人を選出する小選挙区有権者の投票との間に、「1人1票」の原則、ひいては選挙権の価値の平等に反する不平等が生ずることが問題視されることになる。

指摘される以上の問題点のうち、前者の問題点、つまり、グループ代表選挙区制における、死票が多く、多数党が議席を独占するという問題点について、シンガポール憲法は、当該問題を“少数者の意思反映”という問題に転化して、当該問題への解答を“国会における少数派・マイノリティの意思の反映を可能とする選挙区制(憲法39A条)の創設”というかたちで試みている。すなわち、多民族国家シンガポールの特殊事情に鑑みれば、国会における少数派・マイノリティの意思の反映を実現することこそが最優先事項とされるものであり、グループ代表選挙区制は、シンガポールの特殊事情を反映しつつ、当該問題を解決するために案出された、シンガポールのシステムにほかならないということになる。別言すれば、あるグループ代表選挙区における特定政党の複数議席の独占は、当該制度が主眼とするものではなく、特定政党の複数議席独占が制度創設の眼目とされているわけではない。また、あるグループ代表選挙区における複数議席独占という効果は、多数党のみならず、あるグループ代表選挙区において勝者となる少数党にも及ぶのである。そこには、さらに、マイノリティ議員の、その属するマイノリティ・コミュニティへのアイデンティティ(帰属意識)を否定しないで承認した上で、国会における少数派・マイノリティの利益保護という任務をマイノリティ議員に委託するという考え方が示されている。

憲法39A条によるグループ代表選挙区制創設のねらいは、あくまで“国会におけるエスニック・マイノリティの意思反映の保障”とされているが、この点に関するPAP政府当局者の考えを付度して示すと、次のようになる。

グループ代表選挙区制の「マイノリティ・コミュニティに属する議員の国会での代表を確保」する制度の目的は、国内における華人とマレー人の対立を回避し、種族間の融和を図ることによる国民統合を実現しようとするPAP政府の国民統合についての考え方を反映するものである。つまり、PAP政府の国民統合方式は、国内のすべてのエスニック・グループの文化価値を対等に扱い、それらをすべて国家社会のなかにとり込み、調和・安定させて国民統合を果たそうとするものである。そこでは、種族そのものの存在と種族の区別自体は肯定的に捉えられた上で、多民族共存と種族間融和が指向される。国会内におけるマイノリティ議員につき、その所属マイノリティ・コミュニティ議員としての地位を、たとえば、政党员としての地位に解消してマイノリティ問題を解消するという考え方はとらないで、マイノリティ・コミュニティ所属議員という存在を承認・維持しつつ、その存在を確保するという考え方が憲法39A条(グループ代表選挙区制)の根底には存在する。こうして、種族間融和を指向するPAP政府の国民統合方式の考え方に連なる、国会における特定マイノリティの意思反映を保障するための任務を当該マイノリティに属する議員に委託するという制度が導入されたが、制度導入の眼目は、多数党の議席独占ということではなく、あくまで少数派・マイノリティの国会における代表権の保障ということになるのである。

PAP政府当局者の考え方によれば、グループ代表選挙区制は、シンガポールの多民族的社会に起因する特殊事情を考慮し、種族間融和方式による国民統合を実現しようとするPAP政府の国民統合についての考え方に則って、“マイノリティの意思を国会に反映させるべく、西洋の選挙区制を修正した制度”だということになる。この点に関して、ゴー・チョクトン第一副首相(当時。シンガポール

の第2代首相〔在任1990年11月 - 2004年8月〕は、この選挙区制を「ウエストミンスター・モデル(Westminster model)の民主制をわれわれの経験に基づいて修正した……ユニークな制度」と特徴づけ、その意義について、次のように述べている。

「1人1票 (one-man-one-vote) のウエストミンスター・モデルは、それ自体、マイノリティ・コミュニティの利益を保護することはない。それは、国会が常にマレー人ないし他のマイノリティのコミュニティ所属議員を一定数保有することを確保するものではない。最悪のケースは、それによって、マジョリティ・コミュニティがマイノリティ・コミュニティを抑圧する暴政を導くというシナリオが思い浮かぶ。この例として、多民族社会を有するスリランカの実情を示すことができる。そこでは、議会制民主主義のウエストミンスター・モデルが機能していないのである。……シンガポールの将来の世代のために、憲法上、国会での3つの種族の代表権を、グループ代表選挙区制を通して保障しようとしているのである。」

政府当局者のこの見解には、社会における種族構成のあり方が国会に相似的に反映されるようにマイノリティ議員の議席を一定数確保すれば、各種族の意思、とりわけマイノリティの意思が国会に反映されることになり、そのことによって、シンガポールの政治的安定とPAP流の国民統合が進展することになるはずである、という確信が見出される。グループ代表選挙区制は、この確信の下に、国民統合の課題にこたえるべく憲法制度として創設されたということになる。

もっとも、マイノリティ議員の代表確保といっても、マイノリティ議員候補者選択の過程におけるマイノリティ・コミュニティの事務上のかわり方・その内容が問題となろう。憲法は、この点についてなんら言及していない。実際の手続において、たとえば、種族別選挙名簿等による個別種族のための選出手続についての保障はない。要するに、グループ代表選挙区制においては、投票は候補者個人を選出するのではなく、チーム（同一政党グループ）を選出するという点に意味があるとされる以上、チームの一体性という視点から、個別マイノリティ・コミュニティによる当該コミュニティ所属議員候補者選出過程が、法制度上、等閑視される傾向のあることがいわれることになろう。個別マイノリティ・コミュニティ所属議員候補者の選出は、グループ代表選挙区チームを結成する政党内で行われるというのがその実態であり、マイノリティ・コミュニティの意思反映の面において、マイノリティ議員候補者とその所属コミュニティとの連帯性の担保という点が、課題とされることになろう。

一方、グループ代表選挙区制の関する後者の問題点、すなわち、グループ代表選挙区制が「1人1票」の原則、ひいては選挙権の価値の平等に反する不平等を生じさせようという問題点については、国会議員選挙法において、「有権者は1票を有する」と定めて、選挙人が複数の投票権を有する「複数選挙」とは（形式的に）異なる点が強調されている。

憲法39A条は、グループ代表選挙区制を定める同条に関して制定される法令が、平等の大原則を定める憲法12条に矛盾するという理由によって無効とされてはならない旨を定めている（同条3項）。そもそも、憲法12条は、「この憲法によって特別に認められる場合を除き、……シンガポール市民は、いかなる法においても、宗教、種族、血統または出生地だけによって、いかなる差別も受けない」（同条2項）と定めているから、憲法39A条は、「この憲法によって特別に認められる場合」にあたりと解される。このように、グループ代表選挙区制は、法の下での平等の基本原則を宣明する憲法12条に違反する面を有するとしても、憲法39A条3項によって、それに関連する立法は、それが憲法39A条の保護領域にある限り、司法部によって違憲と判断されることはないということになる。

憲法39A条は、さらに、憲法78条が規定する「差別的法案」(differentiating measure)であると考えられてはならないと定める。「差別的法案」とは、法案が実際に適用された場合に、直接的には特定の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては不利益をもたらさず、またはもたらすおそれがあるが、他の複数の種族的または宗教的コミュニティの成員に対しては、同じように不利益をもたらさない、またはもたらすおそれがないとされる法案である。したがって、憲法39A条によって、グループ代表選挙区制 — マイノリティ議員の国会における一定数の議席確保を保障する制度 — に関連する法案は、マジョリティ（華人）・コミュニティの成員に対し、不利益をもたらさずものと考えられてはならない、ということになる。

② マイノリティ代表権の保護諸案とグループ代表選挙区制の採用

グループ代表選挙区制は、憲法上、平等条項（12条）との齟齬が問題になるが、マイノリティ・マレー人への配慮を要請する憲法152条の趣旨を具体化するという点において、グループ代表選挙区制はその存立基盤を有する。しかしながら、個人本位の人権観に立脚した近代憲法的視点からは、マイノリティという集団に焦点を合わせるこの方式は多民族的問題への対応方式として望ましいものではないと判断されることになろう。

この点に関して、マレーシアからの分離・独立後の1966年に設置された「憲法委員会」(Constitutional Commission)は、多民族的問題への対応方式のうち、個人的権利による方式に立脚する視点から、種族政党の得票数を反映する比例代表制を導入する案、種族代表（議員）を含む「上院」を設置する案等を否認した。

1966年の「憲法委員会」は、分離・独立後の憲法を検討する組織として設立されたもので、それは、多民族主義に則った憲法制度の構築を目的とし、最高法院の首席裁判官を委員長、国会議長を副委員長とし、9名の委員から成る委員会であった。個人的権利による権利保障方式を採用する「憲法委員会」の考え方には、マイノリティ種族の利益保護について、種族の成員はマジョリティ・グループに属するとマイノリティ・グループに属するとを問わず、個人(individual)ないし市民(citizen)としての平等を保障すべきである、というように、個人本位の人権観に立脚した近代人権観・近代憲法的視点が反映されていた。そこでは、分離・独立後のシンガポールで準用されたマレーシア憲法8条の平等原則規定 — 何人も法の下に平等で、法の平等保護を受ける権利を有し(第1項)、市民は宗教、種族、血統または出生地を理由として法によって差別されない(第2項)旨の規定 — に則った、マイノリティの“個人(市民)としての平等の保障”が眼目とされている。

「憲法委員会」は、PAP政府から付託された「憲法によって種族的、言語的および宗教的マイノリティの権利を保護する方法」についての提案を含む1966年の「憲法委員会報告書」(*Report of the Constitutional Commission, 1966*)を、1966年8月21日、大統領に提出したが、その中で、マイノリティの権利保護諸案への検討結果については、以下のような報告を行っている。

種族的・言語的または宗教的グループの成員を対象とする立法について、それが差別的なものとならないことを保障するための制度案が「憲法委員会」に多数寄せられ、その中には、マイノリティの代表保護に関する制度案がいくつかあったが、「憲法委員会」は、次の3つの制度案を取り上げ、それらに検討を加えている。

- (1) 特定マイノリティからの代表者(3名)を選出する権限を有する「マイノリティ議員委員会」を、公選議員から成る議院の中に設置すべきである、という案。
- (2) 国会議員を選出する選挙区制として比例代表制を採用すべきである、という案。
- (3) シンガポールの種族的・言語的・宗教的マイノリティを代表するために選出ないし指名された議員を含む議院として「上院」を国会内に設置すべきである、という案。

「憲法委員会」は、これら3つの制度案につき、それぞれ以下のような問題点を指摘した上、いずれも否認し、PAP政府への「提案」とはしなかった。すなわち、(1)については、一般選挙民による選挙によるのでない議員組織を公選議員から成る議院の中に設置すれば、当該議院を弱化させることになりうる点。また、国会議員は自らの選挙区の代表ではなく、全国民の代表であるとする代表に関する伝統的な考え方からすれば、特定マイノリティという選挙母体の利益を求める議員の国会での言動は、議会制民主主義にとって不適当なものとなりうるだけでなく、それを後退させるものとなりうる点。(2)については、シンガポールにおける比例代表制の採用は、種族政党、とりわけ、コミユナルな政党の出現に繋がり、したがって、種族間融和を困難にさせる状況を生むことになりうる点。(3)については、種族的・言語的・宗教的差異を恒久化する傾向を招来しうる点。

このように、「憲法委員会」は、比例代表制の導入案や上院の設置案が種族政党・コミユナル(他種族に排他的)な政党の出現を可能とし、種族的・言語的・宗教的差異の恒久化を可能とするという点を問題視している。こうして、集団的権利による方式の難点が重視され、「憲法委員会」の考え方には、多民族的問題への対応方式として、個人的権利による方式に親和的なもの、したがって、集団的権利による方式に消極的ないし否定的な視点が見出されることになった。

一般に、集団的権利による方式には、たとえば、「集団的権利によるアプローチを選択すれば、集団間の相違はますます大きくなり諸集団の個人的権利にもとづく満足を獲得できなくなる」し、ある

いは「欲すると否とにかかわらず…法によって社会をさまざまな人種的集団に永久に分割することになる」といった難点があると指摘される。「憲法委員会」によれば、集团的権利を中心に据える多民族的問題解決の方向は、種族的差異を永存させ、それを強化することになり、したがって、多民族から成る調和のとれた統一的な社会の形成は難しくなる、ということになる。

「憲法委員会」は、以上のように、マイノリティが国会での代表者（議員）を通じてマイノリティの利益保護を図るという方向には否定的な立場を示した。

これに対して、PAP政府のグループ代表選挙区制構想には、「憲法委員会」が問題視した点の解消を模索する方向での制度設計が試みられている。多民族問題の解決策として集团的権利による方式を採用する場合、問題とされる点とは次の点である。すなわち、特定マイノリティ・コミュニティという選挙母体の利益を求める議員においては、国会における特定コミュニティの利益を求める言動が、議会制民主主義にとって不適当なもの、場合によっては後退させるものとなりうる。国会における他種族に排他的なコミュニズム的言動は、種族間融和を困難にさせる状況を生むことになり、ひいては種族的・言語的・宗教的差異を恒久化する傾向を招来する要因にもなりうる。これが、集团的権利方式を採用する場合に問題とされる点にほかならない。

この点に関して、PAP政府は、グループ代表選挙区制の仕組みの重点を、“チームの選出”という点に置いている。すなわち、チームの一体性という視点から、投票はマイノリティ候補者個人に対してではなく、“チーム（同一政党のメンバーから成るグループ）”に対して行われるという点に焦点を合わせた制度設計を試みている。“チームの一体性”という視点からは、個別マイノリティ・コミュニティによる当該コミュニティ所属議員候補者選出過程を法令によって保障することには消極的にならざるをえない。つまり、個別マイノリティ・コミュニティ所属議員候補者の選出は、グループ代表選挙区チームを結成する政党内で行われることになるから、特定コミュニティに所属するといっても、マイノリティ議員とその所属コミュニティとの紐帯は弱いものとなる。“紐帯の弱さ”は、他集団に排他的なコミュニズムを否定する視点からは、望ましいものとなろう。グループ代表選挙区制は、その実態において、「憲法委員会」が指摘したような問題を生じさせるものとはならないことになる。つまり、グループ代表選挙区制の構想が（近代立憲主義の視点からは問題視される）集团的権利による方式に立脚しているとしても、候補者チームの一体性が強く要請されることによって、種族間融和を困難にさせるような他種族に排他的なコミュニズムは抑制される仕組みになっているのである。

要するに、グループ代表選挙区制は、種族間融和を困難にするコミュニズムへの抑制装置を備えたマイノリティ・マレー人の代表権を保障する選挙区制であった。グループ代表選挙区制において採用された集团的権利による多民族的問題解決の方法は、憲法 152 条によって根拠づけられ、正当化されるものである。多民族国家シンガポールにおいて、マイノリティ・マレー人に対する国会内における一定数の議席確保は、憲法 152 条の趣旨（「種族的・宗教的マイノリティの利益への配慮」・「マレー人の利益保護」）を尊重し、その要請に応えるという意義を有するものでもあったといえよう。

三 選挙区制の変遷とグループ代表選挙区制の展開

1 総選挙における「グループ代表選挙区」選挙の導入と 1988 年総選挙の結果

1988 年 5 月、小選挙区の一部をグループ代表選挙区へと変更する憲法改正が行われ、同年 9 月、グループ代表選挙区選挙を導入する総選挙が実施された。

1988 年 9 月 3 日の国会議員 (81 人) 総選挙に先立つ 1988 年 8 月 24 日の立候補登録日 (Nomination Day) において、PAP 候補者は、2 つの小選挙区 (2 議席) と 3 つのグループ代表選挙区 (9 議席) の合計 11 議席を無投票 (無競争) により獲得した。残る 70 議席をめぐる、1988 年 9 月 3 日、40 の小選挙区と 10 のグループ代表選挙区で総選挙が行われた。総選挙の結果、PAP は 40 人の議員を選出する小選挙区で 39 議席、30 人の議員を選出する 10 のグループ代表選挙区で 30 議席を獲得した。PAP の得票率は 61.76% で、PAP の議席占有率は 98.8% となった。

1988 年総選挙の結果、選出された 81 人の国会議員をエスニック・グループ別に区分すると、68

人が華人議員、8人がマレー人議員、5人がインド人（・その他）議員であった。したがって、総議員中、華人議員は約84%、マレー人議員は約10%、インド人議員は約6%ということになった。マイノリティ・コミュニティに属するマレー人議員及びインド人議員は、すべてグループ代表選挙区選出議員であった。1988年総選挙の結果は、社会の種族構成比率に相応する、憲法の「マレー人、インド人及びその他のマイノリティのコミュニティに属する議員の国会での代表を確保」（同法39A条1項）すべく要請を満たすものであった。1990年の人口（シンガポール市民と永住者から成る居住者数）273万5900人中、華人は77.7%、マレー人は14.1%、インド人は7.1%、その他のエスニック・グループは1.1%とされている（【表1】参照）から、人口の種族別構成比率に、国会での各種族の議席占有率はほぼ近似するものとなっている。

【表1】 [人口における種族別構成比率(%)]

人口（居住者数）の種族別構成比率(%)							
種族	1970	1980	1990	2000	2006	2010	2015
華人	77.0	78.3	77.7	76.8	75.2	74.1	74.3
マレー人	14.8	14.4	14.1	13.9	13.6	13.4	13.3
インド人	7.0	6.3	7.1	7.9	8.8	9.2	9.1
その他	1.2	1.0	1.1	1.4	2.4	3.3	3.3

Source: *Population & Population Structure, Population Trends 2015, Ethnic Composition*, Statistics Singapore, Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore, etc.

以上の考察から、1988年憲法改正によるグループ代表選挙区の導入は、社会の種族別人口構成比率に対応する、マイノリティ議員の国会における議席の一定数「割当て」を認めたものとする見方が可能となろう。

PAPは、1988年の総選挙では、61.76%の得票率で81議席中80議席を獲得した。まさにグループ代表選挙区制という選挙区制の妙である。グループ代表選挙区の議席は、制度導入後施行された総選挙において、2006年総選挙まで、PAP1党がグループ代表選挙区のすべての議席を獲得している。すでに述べたように、グループ代表選挙区制は、候補者個人ではなく、「(複数の候補者からなる)グループ一つ」について投票するというグループ単位の選挙区制であり、マイノリティ・マレー人への配慮という面を除外すれば、それは大選挙区完全連記制（多数代表制）に似た「勝者独占」効果をもたらす面をもっている。

さらにグループ代表選挙区制は、有力候補者が中心となってグループを形成する場合、小選挙区なら落選するかもしれない候補者を、当該グループの有力候補者がバックアップして当選させるという機能をも果たしている。

グループ代表選挙区制の場合、これにもう一つの要素 — グループ代表選挙区の被選挙人団体（グループないし政党）に対する多民族主義的構成の要請という要素 — が加わる。つまり、立候補グループは、その中にマイノリティ候補者を1名以上含むという条件を満たさなければならない。グループ代表選挙区制の導入において、野党の育成（多民族主義的政党化）が、そのねらいの一つとされた。そこでは、多民族的アプローチをとらなければ国会の議席を増やすことができないという条件が、野党の育成に資するとされている。この条件は、PAPのように多民族主義を党是とし、党の組織・運営を実際に多民族的に行っている場合には、それほど困難なことにはならないであろう。だが、そのような状況にない、あるいは、それが不可能な政党にとっては、マイノリティ候補者を含むグループの形成はきわめて困難な課題とならざるをえない。このような要素も、2006年総選挙までPAPのグループ代表選挙区議席独占への作用を果たしていたといえる。

PAPのグループ代表選挙区全議席独占という1988年総選挙の成果に基づいて、グループ代表選挙区制における多民族主義的要素が希薄化し、したがって、グループ代表選挙区制の正当化根拠の弱화를招くようなグループ代表選挙区制の拡張が、1991年・1996年の憲法改正によって行われることになる。

2 グループ代表選挙区の拡張と1997年以降の総選挙結果

1991年1月、憲法39A条について、グループ代表選挙区の議員定数をそれまでの「3人」から「3人以上4人以下」に改める改正が行われた。それとともに、国会議員選挙法8A条2項について、グループ代表選挙区選出議員総数の、“上限”を国会議員総数の「2分の1以内」からその「4分の3以内」に改める改正が行われた。その結果、グループ代表選挙区選出議員総数は、国会議員総数の「4分の1以上4分の3以内」へと変更された。

1996年11月、グループ代表選挙区の議員定数の変更を加えるための憲法および選挙法の改正が行われた。憲法改正は、シンガポール共和国憲法を改正する「1996年のシンガポール共和国憲法（改正法）」—10月28日に国会を通過し、大統領の同意を得て、11月8日に公布（施行）—により行われた。同法の14条は、グループ代表選挙区議員定数の変更を行うための憲法改正を定め、憲法39A条を修正した。その結果、グループ代表選挙区の議員定数は「3人以上4人以内」から「3人以上6人以内」へと変更された。

憲法上の議員定数の変更にもなう選挙法の改正は、「1996年の国会議員選挙（改正法）（Parliamentary Election (Amendment) Act 1996）」—10月28日に国会を通過し、大統領の同意を得て、11月8日に公布（施行）—により行われた。同法4条は、グループ代表選挙区選出議員総数を定める国会議員選挙法8A条について、その1項および2項を改正した。すなわち、グループ代表選挙区でない選挙区（つまり小選挙区）を常時「少なくとも8」設置する旨の規定（1A項）を追加した。それとともに、グループ代表選挙区選出議員総数の上限を示す語句（「4分の3以内」）を削除した。その結果、グループ代表選挙区選出議員総数の上限は、国会議員総数から「少なくとも8」を差し引いた残余数となった。つまり、グループ代表選挙区選出議員総数の枠は、国会議員総数の4分の1以上とされ、上限については、グループ代表選挙区選出議員数の増加を可能とするように「国会議員総数から8を差し引いた数」以内とされた。

1997年1月2日の総選挙施行に先立って、PAP政府は、選挙区確定委員会（Electoral Boundaries Review Committee）の提案に従って、既存の国会議員総数および選挙区制に変更を加えた。すなわち、国会議員の定員を2人増やしたうえグループ代表選挙区制を拡張し、小選挙区の議員定数を40%以上減らし、グループ代表選挙区の議員定数を20%以上増やした。その結果、国会議員83人中、小選挙区から選出される議員数は9人、グループ代表選挙区から選出される議員数は74人となって、グループ代表選挙区選出議員が90%近い数を占めるに至った。総選挙の結果、PAPが、国会の83議席のうち81議席を獲得した。その内訳は次のとおりである。グループ代表選挙区では15区74議席をすべて獲得した。そのうちの9区47議席は、1996年12月23日の立候補登録日に無投票で獲得—候補登録日に対立候補がなかったため無投票で当選者が決定（国会議員選挙法33条）—した。一方、小選挙区では野党に2議席を譲る結果となった。

投票が行われた選挙区、つまり、6グループ代表選挙区（投票率95.88%）および9小選挙区（投票率95.6%）におけるPAPの得票率は65%（The Straits Times、1月3日版）で、前回（91年）の総選挙より4%増えた。PAPの議席占有率は97.6%となり、前回の95.1%（81議席中77議席）を2.5%上回った。選出された83人の国会議員をエスニック・グループ別に区分すると、64人が華人議員、11人がマレー人議員、8人がインド人議員であった。したがって、華人議員は総議員の77.1%、マレー人議員は13.2%、インド人議員は9.63%ということになった。マイノリティに属するマレー人議員およびインド人議員は、すべてグループ代表選挙区選出議員であった。一方、小選挙区選出議員は、（2人の野党議員を含め）すべて華人議員であった。シンガポールの国会で華人議員、マレー人議員およびインド人議員がそれぞれ占める比率は、シンガポールの全人口（1995年現在、約300万人）に占める各種族（エスニック・グループ）の比率—華人77.4%、マレー人14.2%、インド人7.2%、その他1.2%—にきわめて近い数値を示している。

グループ代表選挙区制の変更によっても、1997年総選挙は、社会の種族的分化に相応する国会議員の構成という結果をもたらした。この憲法現実、憲法39A条1項の「マレー人、インド人及びその他のマイノリティのコミュニティに属する議員の国会での代表を確保」という憲法上の要請を満たすものであった。だが、その一方で、1991年総選挙を契機にグループ代表選挙区選出議員数が急増し、1997年以降は国会議員総数が漸増する傾向を示している（【表2】参照）。

すなわち、2001年の総選挙では、国会議員総数を1人増やして84人とした。小選挙区の議員定数

には変更を加えないで、グループ代表選挙区選出議員数を1人増やし、グループ代表選挙区選出議員総数を75人とした。グループ代表選挙区の種類は、5人選出のグループ代表選挙区数が9区、6人選出のグループ代表選挙区数が5区ということになった。そのうち、マレー人マイノリティ候補を必ず1人以上を含むグループ代表選挙区の数9区、インド人・その他のマイノリティ候補を必ず1人以上含むグループ代表選挙区の数5区であった。

【表2】 [シンガポール選挙区制の変遷]

グループ代表選挙区導入後の総選挙(実施年)	1988年	1991年	1997年	2001年	2006年	2011年	2015年
国会議員選出総数(人)	81人	81人	83人	84人	84人	87人	89人
小選挙区選出議員総数(人・区数)	42人(42区)	21人(21区)	9人(9区)	9人(9区)	9人(9区)	12人(12区)	13人(13区)
グループ代表選挙区選出議員総数(人)	39人	60人	74人	75人	75人	75人	76人
3人選出グループ代表選挙区数(区)	13区	—	—	—	—	—	—
4人選出グループ代表選挙区数(区)	—	15区	5区	—	—	2区	6区
5人選出グループ代表選挙区数(区)	—	—	6区	9区	9区	11区	8区
6人選出グループ代表選挙区数(区)	—	—	4区	5区	5区	2区	2区
マレー人マイノリティ候補を必ず1人以上を含むグループ代表選挙区の数(区)	8区	9区	9区	9区	9区	9区	10区
インド人・その他のマイノリティ候補を必ず1人以上含むグループ代表選挙区の数(区)	5区	6区	6区	5区	5区	6区	6区

Source: Singapore Government, Singapore Elections Department, *Types of Electoral Divisions*.
http://www.elections.gov.sg/elections_type_electoral.html, http://www.eld.gov.sg/elections_type_electoral.html,
<http://www.eld.gov.sg/finalresults2015.html> を参照して筆者が作成。

総選挙の結果、PAPが、国会の84議席のうち82議席を獲得した。その内訳は次のとおりである。グループ代表選挙区では14区75議席をすべて獲得した。そのうちの10区55議席は、立候補登録日に無投票で獲得した。一方、小選挙区では野党（シンガポール民主党SDPと労働者党WP）に2議席を譲る結果となった。さらに、2006年総選挙は、2001年総選挙と同じ国会議員総数および小選挙区・グループ代表選挙区の議員定数で行われた。グループ代表選挙区において、2001年総選挙と同様、マレー人マイノリティ候補を必ず1人以上を含むグループ代表選挙区の数9区、インド人・その他のマイノリティ候補を必ず1人以上含むグループ代表選挙区の数5区であった（【表2】参照）。

総選挙の結果、PAPが、国会の84議席のうち82議席を獲得した。その内訳は次のとおりである。グループ代表選挙区では14区75議席をすべて獲得し、そのうちの7区37議席を立候補登録日に無投票で獲得した。一方、小選挙区では野党（シンガポール民主党SDP、労働者党WP）が2議席を獲得した。

3 グループ代表選挙区制の拡張と憲法論上の問題

グループ代表選挙区制の場合、グループ代表選挙区被選挙人団体（グループないし政党）の多民族主義的構成という要素が重要とされてきた。つまり、立候補グループは、その中にマイノリティ候補者を1名以上含むという条件を満たさなければならないからである。このことによって、国会の議員構成における多民族主義は担保されることになった。しかしながら、マイノリティ議員の国会における一定数議席確保という憲法上の要請は、1991年・1996年におけるグループ代表選挙区制拡張によって弱められることになる。つまり、4人選出グループ代表選挙区、5人選出グループ代表選挙区、さらには6人選出グループ代表選挙区への選出人数（議席数）の拡張を伴っているグループ代表選挙区選出議員総数の増加は、必ずしもマイノリティ議員の増加を伴うものではなかった。むしろグループ代

表選挙区選出議員総数の増加に伴い、マイノリティ議員の数は相対的に減少する可能性が生じた。その場合、マイノリティ議員の増加を保障する法令は存在しない。国会におけるマイノリティ議員のグループ代表選挙区選出議員総数の増加に伴う一定数議席確保が法的には担保されていなかった。憲法上、グループ代表選挙区選出議員総数の増加を認める規定改正は行われたが、グループ代表選挙区制拡張自体を正当化し推進する根拠規定はなかった。実際、グループ代表選挙区制の拡張は、非憲法的理由（たとえば、タウンカウンスル(town councils) — 1988年にHDB住宅団地の維持管理等を目的として設置された住民の自治組織 — を促進する一助）に基づいて行われている。

こうしてグループ代表選挙区制の拡張には、グループ代表選挙区制における多民族主義的要素から多数代表的要素への重点移動が見て取れる。とすれば、憲法152条の趣旨（種族的・宗教的マイノリティの利益への配慮およびマレー人の利益保護）を尊重し、その要請に応えるべく憲法39A条の定めるグループ代表選挙区制の実態は、グループ代表選挙区制におけるマイノリティ・マレー人への配慮を欠くものとなり、憲法39A条の定めるグループ代表選挙区制の正当性が問われることになる。

(1) 2011年総選挙と「Aljunied グループ代表選挙区」における野党の勝利

2011年総選挙の選挙区確定には、そのような問題解決に向けた配慮が窺える。すなわち、2011年2月24日、「国会議員選挙（グループ代表選挙区の指定）命令」が公布されたが、それによれば、2006年総選挙では指定されなかった4人選出グループ代表選挙区が2区指定され、6人選出グループ代表選挙区の指定が3区減らされた。特に注意すべき変更は、グループ代表選挙区選出議員総数には変更は加えられないままグループ代表選挙区を1区増やしてその総数を15区としたことである。その内訳は、4人選出グループ代表選挙区を2区、5人選出グループ代表選挙区を11区、6人選出グループ代表選挙区を2区とするものであった。つまり、グループ代表選挙区総数の増加、6人選出グループ代表選挙区数の減少、4人選出グループ代表選挙区数の増加といった方向でのグループ代表選挙区設定がなされたが、その意味は、候補者グループ内でのマイノリティ候補者の相対的減少防止策という点にあった。一方、小選挙区選出議員総数については、選挙区確定委員会は、選出議員総数を3人増やして12人（選挙区を3区増やして12区）とし、それに伴う国会議員選出総数を3人増やして87人とした（【表2】参照）。この小選挙区数の増加については、「1人1票」の原則の視点が加味されたものといえなくはない。

2011年5月7日、総選挙が行われ、総選挙の結果、グループ代表選挙区では、野党の労働者党（Worker's Party, WP）が、グループ代表選挙区制導入後初めて「Aljunied グループ代表選挙区」（5人選出区）において、5議席を獲得した（【表3】参照）。一方、PAPは、国会の87議席のうち81議席を獲得したが、グループ代表選挙区で初めて1区を失い、無投票で獲得した1区 — リー・クアンユー（元首相）の「Tanjong Pagar グループ代表選挙区」（5人選出区） — を含む14区70議席を獲得した。小選挙区では、PAPが11議席、野党の労働者党（WP）が1議席を獲得した。2011年総選挙におけるグループ代表選挙区および小選挙区数の設定においては、多民族主義に消極的な趨勢に歯止めをかけるべく設定がなされている。そこには、グループ代表選挙区制における多数代表制的要素への重点移動を抑止することによって、マイノリティ（エスニック・マイノリティ）の意思反映を担保すべく議席確保の憲法的要請に応えるという意味を見出すことができる。

この総選挙について、朝日新聞社「asahi.com」は、次のように報じている。

「7日投票のシンガポール総選挙は、即日開票の結果、8日未明までに、1965年の建国以来、長期政権を維持してきたリー・シェンロン首相（59）の率いる与党・人民行動党（PAP）が定数87議席のうち81議席を獲得し、政権継続を決めた。しかし、野党側も建国以来最多となる6議席を獲得。ジョージ・ヨー外相（56）と、リム・フィーファ首相府相（52）の現職閣僚2人が議席を失う異例の展開となった。ヨー外相は辞任する見通し。

PAP得票率は建国以来最低の60.1%にとどまる一方で、野党・労働者党（WP）は46.6%。事実上の一党支配に対する批判や、変化を求める声が若者や中間層を中心に高まっていることをうかがわせた。

総選挙は定数1の小選挙区と、政党別に得票を争い、1位の党が選挙区内の全議席を得る集団選挙区(4～6人区)で争われた。無投票当選の5議席を除く82議席をめぐり、野党側が建国以来最多の候補を擁立し、与野党激戦の選挙となった。

アルジュニード集団選挙区(5人区)では、多様な声を国会に反映することを訴えるWPのラウ・ティアキアン書記長(54)率いる野党チームが、ヨー外相率いる与党チームに競り勝ち、PAPが集団選挙区で初めて敗れた。ハウガン小選挙区でも、WP候補がPAP候補を下し、野党勢力は解散前の2議席から6議席となった。(シンガポール=塚本和人、朝日新聞社、2011年5月8日20時24分) (下線は引用者。)

【表3】 [2011年総選挙におけるグループ代表選挙区選挙の結果]

2種のグループ代表選挙区	グループ代表選挙区名	選出議員数(議席数)	選挙人数(人)	全議席獲得政党名	得票率(%)
マレー人マイノリティ候補を必ず1人以上含むグループ代表選挙区(9区)	Aljunied	5	137,604	WP	54.72
	Bishan-Toa Payoh	5	116,276	PAP	56.93
	Chua Chu Kang	5	153,707	PAP	61.20
	East Coast	5	115,802	PAP	54.83
	Marine Parade	5	146,913	PAP	56.64
	Moulmein-Kallang	4	84,190	PAP	58.55
	Pasir Ris-Punggol	6	167,065	PAP	64.79
	Sembawang	5	138,280	PAP	63.90
インド人・その他のマイノリティ候補を必ず1人以上含むグループ代表選挙区(6区)	Tampines	5	133,458	PAP	57.22
	Ang Mo Kio	6	173,410	PAP	69.33
	Holland-Bukit Timah	4	87,066	PAP	60.08
	Jurong	5	120,735	PAP	66.96
	Nee Soon	5	144,027	PAP	58.40
	Tanjong Pagar	5	140,048	PAP	無投票
West Coast	5	116,455	PAP	66.57	

Source: Singapore Government, Singapore Elections Department, *Types of Electoral Divisions, 2011 PARLIAMENTARY GENERAL ELECTION RESULTS*. < http://www.elections.gov.sg/elections_type_electoral.html, http://www.elections.gov.sg/elections_results2011.html > を参照して筆者が作成。

上記の下線部の「政党別に得票を争い、1位の党が選挙区内の全議席を得る集団選挙区(4～6人区)」制が、「グループ代表選挙区」制であり、野党が初めて議席を得た選挙区でもある。

(2) 2015年総選挙とグループ代表選挙区選挙の結果

2015年9月11日、シンガポールで総選挙(一院制、国会議員定数89)が実施された。当該総選挙は、16のグループ代表選挙区(合計76議員を選出)と13の小選挙区(13議員を選出)から、合計89名の国会議員を選出するものであった。選挙の結果、与党PAPは89議席中、83議席を獲得した。その内訳は、グループ代表選挙区では、15選挙区で合計71議席、小選挙区では12議席というものであった。これに対して、野党WPは、合計6議席を獲得した。その内訳は、小選挙区では、1議席を減らして計1議席を獲得、グループ代表選挙区では、2011年総選挙と同様、アルジュニードグループ代表選挙区(5人区)で5議席を獲得した(表4参照)。

この総選挙について、報道機関は、「与党圧勝」という見出しの下で、「PAPの得票率は69・86%で、過去最低だった前回選の60・14%から大幅に上昇した。建国の父、リー・クアンユー氏の死後初めての選挙で、建国50年の祝賀ムードも重なり、国の発展を主導したPAPへの支持が広がったとみられる」と報じた。

本総選挙の結果について、PAPの議席獲得数は前回2011年総選挙とそれほど変わらないが、大きな変化はPAPの得票率が10%引き上げられ、69.9%になったことである。「PAPの惨敗」と評されている2011年の総選挙では、得票率は「史上最低」の60.1%であった。

本総選挙の結果については、「故リー・クアンユー氏の弔い合戦」と「シンガポール建国50周年」という2つの要素が、PAPにとって「追い風」になったとする見方もある。だが、PAPの「ほぼ完勝」という結果については、「シンガポール国民の現実的な判断の結果」とする見方が妥当である。すなわち、岩崎育夫(拓殖大学国際学部)教授によれば、「国民の現実的な判断」とは、「もうリー・クアンユー時代は終わり、これからは政府と国民がきちんと相対しながら、今後の国づくりをどうす

べきかを考えなければならない。そう考えた場合、現在のシンガポールの運営を安心して任せられるのはPAPしかない」という「判断」ということになる。

【表4】 [2015年総選挙におけるグループ代表選挙区選挙の結果]

2種のグループ代表選挙区	グループ代表選挙区名	選出議員数 (議席数)	選挙人数 (人)	全議席獲得 政党名	得票率 (%)
マレー人マイノリティ候補を必ず 1人以上含むグループ代表選挙区 (10区)	Aljunied	5	148,142	WP	50.95
	Bishan-Toa Payoh	5	129,975	PAP	73.59
	Chua Chu Kang	4	119,931	PAP	76.89
	East Coast	4	99,118	PAP	60.73
	Jalan Besar	4	102,540	PAP	67.73
	Marine Parade	5	146,244	PAP	64.07
	Marsiling-Yew Tee	4	107,599	PAP	68.73
	Pasir Ris-Punggol	6	187,396	PAP	72.89
	Sembawang	5	144,672	PAP	72.28
	Tampines	5	143,518	PAP	72.06
インド人・その他のマイノリティ 候補を必ず1人以上含むグループ 代表選挙区(6区)	Ang Mo Kio	6	187,771	PAP	78.63
	Holland-Bukit Timah	4	104,491	PAP	66.62
	Jurong	5	130,498	PAP	79.28
	Nee Soon	5	132,289	PAP	66.83
	Tanjong Pagar	5	130,752	PAP	77.71
	West Coast	4	99,300	PAP	78.57

Source: Singapore Government, Singapore Elections Department, *Types of Electoral Divisions, 2015 PARLIAMENTARY GENERAL ELECTION RESULTS*. (http://www.eld.gov.sg/elections_type_electoral.html, <http://www.eld.gov.sg/finalresults2015.html>) を参照して筆者が作成。

おわりに

憲法上、グループ代表選挙区選出議員総数の増加に比例するマイノリティ議員数の増加が保障されていない状況では、グループ代表選挙区選出議員総数の増加は、必ずしもマレー人議員を含むマイノリティ議員の増加をもたらすものではなく、多種族主義を後退させる面をも有している。1991年・1996年の憲法改正は、したがって、39A条のマイノリティ議員の議席確保(割当て)という趣旨が希薄化する方向への変更可能性を含意している。この点については、“シンガポール人”(Singaporean)という“国民”の育成を図るべく国民的アイデンティティの形成・醸成が志向される中で、憲法上、多種族主義の後退・マイノリティ保護の希薄化が顕在していると捉えることもできる。

確かに、「国民統合の試み」という視点からは、国内事情やマレー系隣国に配慮した種族間融和政策について、それは、種族間の対立を阻止することに有効でも、国民を一つの方向に向かって積極的に統合する原理にはならないので、「シンガポールが真に一つの社会となるには、国民を一つの価値規範で統合する政策が必要」とされよう。

しかしながら、他方で、国民統合政策については、シンガポールの場合、異文化集団が日々顔を突き合わせて生活している状況があり、実は、そこには多くの文化葛藤が生じる可能性が潜在している。そこでは、「多文化主義や多言語主義が成功しやすい一つの条件は、むしろ各文化共同体が日常生活レベルで分離し、相互接触が少ない場合である」という指摘が傾聴に値する。

この点に関するPAP政府の国民統合政策を挙げると、その一つが「公団住宅の種族混住政策」である。植民地時代には、華人やマレー人はそれぞれ種族ごとに固まって住むという棲み分けの状態にあったシンガポールにおいて、分離・独立後、PAP政府は、「国民の間に普段の生活を通じて一体感を生み出そうと考え、公団住宅の入居政策において、意図的に華人、マレー人、インド人が隣り合わせになるように配置」する政策を遂行してきた。国民の間の一体感の醸成というねらいとその効果には一定の評価が認められるものの、この政策には、種族間に文化葛藤を生じさせる要因が全て解消されているといえない、という問題点が存在する。

シンガポール華人についていえば、いわゆる「華人ショーヴィニズム」が問題となろう。それが今なお潜在していると見方も可能だからである。「華人ショーヴィニズム」とは、「中華民族・中華文化の優越性を確信し、その保持発展を極度に強調するとともに、エスニック・グループ的な観点から華人の地位向上を積極的に主張する傾向」を意味するが、華人社会内部にこの傾向がもはや生じないと

いう保証はないであろう。

グループ代表選挙区制の展開形態のあり方如何によっては、多民族主義・マイノリティ保護の希薄化に伴う、華人の文化的特質に関わる問題が発生する契機を孕んでいると見ることもできよう。

ともあれ、グループ代表選挙区制導入のねらいの一つは、PAPの多民族主義を野党にも浸透させ、野党を多民族主義政党に育成すること、このことにあった。グループ代表選挙区選挙で勝利するには、少なくともそのための要件 — 政党およびその指名する候補者は、コミユナルな、種族的に過激な行動を抑制し、多民族主義に依拠した行動をとるという要件 — が満たされ、この点でもPAPに対抗しうるレベルに達していることが必要とされていた。それゆえ、2011年5月の総選挙の結果、グループ代表選挙区制の導入以来初めてグループ代表選挙区で勝利できる野党（アルジュニードグループ代表選挙区でのWP）が誕生し、2015年9月11日総選挙においても、同党（WP）が同グループ代表選挙区での議席を維持した（【表3】【表4】参照）ことには重要な意味がある。

グループ代表選挙区選挙での野党の議席獲得・維持について、憲法学の視点からは、グループ代表選挙区制（憲法制度）創設の“ねらい”の一部が達成されたという点にその意義を見出すことができる。

第8章 公選大統領制の成立とその展開

はじめに

シンガポール憲法上の「大統領」の淵源を辿ると、1958年の「シンガポール自治州憲法」上の「Yang di-Pertuan Negara」（首長）に行き着く。「Yang di-Pertuan Negara」は、シンガポールがイギリス直轄植民地の地位を脱却し、イギリス連合王国内での内部自治を獲得する段階において創設されたものである。「Yang di-Pertuan Negara」は、その後1963年、マレーシアを構成するシンガポール州の憲法に引き継がれ、さらに、マレーシアからの分離・独立（1965年）後、シンガポール共和国の憲法上、「大統領」と名称変更した。1991年、それは「議会選挙型大統領」から「公選大統領」へとその中味を変えた。

シンガポールの公選大統領制（大統領公選制。本論文では公選大統領制と呼称する。）については、フランス第5共和制の「半大統領制」が強く意識されて、次のような指摘がなされている。すなわち、「大統領も、部分的ながら、内閣とともに直接の執行権を有することとなった。このような体制は、ウェストミンスター型議院内閣制からフランスのドゴール型大統領制への移行とみることができるが、人民行動党が圧倒的な多数を擁する国会にあつて、何ゆえ、このような憲法上の変動を必要としているのか、さらに検討する必要がある」、と。

シンガポールにおける公選大統領制の導入について、「人民行動党が圧倒的な……国会にあつて、何ゆえ……憲法上の変動を必要としているのか」という指摘は妥当であり、以下において、この指摘を契機とする検討を行いたい。他方、公選大統領制の導入を「ドゴール型大統領制への移行」と見ることにについては、いささか速断に過ぎるといわざるを得ず、この点についても、それ相応の検討が必要とされよう。

以下、シンガポールの公選大統領制成立に至る憲法制定史と当該制度の構造を明らかにし、「このような憲法上の変動を必要としている」シンガポールの事情ないしシンガポールの“特殊”に接近したい。

一 議会選挙型大統領の成立とその展開

1 議会選挙型大統領の成立

マレーシアからの分離・独立後、1965年の「憲法（改正）法」（3条）は、「シンガポール州憲法」の州長（Yang de-Pertuan Negara）を「大統領」（President）と改称した上、州長

に関する「シンガポール州憲法」1条の規定に修正を加え、国会によってシンガポール市民権を有する者の中から投票議員の過半数で選出される「大統領」について、次のような規定を置いた。

(1) シンガポールの大統領は、国会により選出される（「1966年リプリント憲法典」第1章1条1項）。

(2) 大統領は、いかなる裁判所のいかなる訴訟手続にも服さない（同1条2項）。

(3) 大統領は、その職務開始の日から4年間、その職に就く。ただし、国会議長に対して自筆の文書の提出により、いつでも辞任することができる（同1条3項）。

(4) 大統領は、国会の総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される（同1条同項）。

(5) 大統領が、病氣もしくはシンガポールに不在の場合、または他の理由によってその職務を遂行することができない間、内閣は大統領の職務を代行する者を任命することができる。ただし、大統領として任命される資格を有しない者は任命されない（同1条4項）。

(6) 大統領は、「マラヤ生まれのシンガポール市民」(a citizen of Singapore born in Malaya)の中から選出される（同2条1項）。

以上のような憲法上の地位を有する大統領に対して、1965年の「シンガポール共和国独立法」は、国家元首(Head of State)の地位を与えた（「シンガポール共和国独立法」2条）。

シンガポール共和国の大統領は、「出席し且つ投票する議員の投票の過半数」（憲法41条1項）で選出され、「総議員の3分の2以上の賛成による議決によって解任される」（同1条3項）、いわゆる議会選挙型大統領である。議会選挙型大統領は、議会によって選出または解任される結果、議会に完全に依拠することになる。こうして、分離・独立後のシンガポールにおいて、多数党の意思、ひいては首相の意思に従属する大統領が現われることになった。

2 議会選挙型大統領の権限とその意義

「1966年リプリント憲法典」に引き継がれた「政党」規定(30条2項b号)は、議会制の正常な運営とその妨害要因の排除を実現すべく、議会制の安定化に資する作用を果たす規定である。当該規定を有するシンガポール憲法の統治機構において、議会の信任を基礎とする内閣は、“安定的な”議会と“党議拘束の強い”政党を媒介として一定の安定性と持続性が保障される。こうして、行政部の首長たる議会選挙型大統領に対する内閣助言制の下で、政治指導の実権は、内閣の長たる首相に収束していく。

「1966年リプリント憲法典」は、大統領の権限行使に際しての内閣の助言制について、大統領は、この憲法または法令に基づき、その権限を行使する際には、内閣または内閣から一般的に権限を委任された大臣の助言に従って行動しなければならない旨を規定した(5条1項)。このように、議会選挙型大統領制を導入した「1966年リプリント憲法典」においても、首相・内閣が国政の実質的な担当者である旨を定める統治構造が採用された。

大統領の行政作用に関する自由裁量権については、「シンガポール州憲法」の規定そのものを継承し、次の2つの場合には、大統領の自由裁量を認める旨を定めた（「1966年リプリント憲法典」5条2項）。

(a) 首相の任命

(b) 国会の解散要求に対する同意の留保

「1966年リプリント憲法典」の第3章は、「行政部」について定めるが、「シンガポール州憲法」の規定を引き継ぎ、大統領に対しイギリス女王に似た役割を期待し、行政作用に関する大統領の権限について、次のように定めた。

大統領は、行政権が帰属する主体であり、本憲法の規定に従って、内閣または内閣から権限を委任された大臣とともにその行政権を行使する（「1966年リプリント憲法典」7条1項）。また、内閣の長たる首相の任命についても、イギリス憲法習律の規定が盛り込まれた。すなわち、大統領は、自らの判断で、国会の過半数の議員の信任を得ると認める(1名の)国会議員を首相に任命し、その他の大臣の任命については、首相の助言に基づき、国会議員のなかから大臣を任命する（同9条1項）。

このように、「1966年リプリント憲法典」は、「シンガポール州憲法」の規定内容を引き継ぎ、自由

裁量による首相任命制、首相の助言制、閣僚全員の（議員と大臣との）兼任制を定めた。

首相職の空位宣言に関する大統領の自由裁量権について、「1966年リプリント憲法典」は、「シンガポール州憲法」の規定を継承し、次のように定めた。

- (1) 大統領は、自らの判断で、首相が国会の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する（「1966年リプリント憲法典」10条1項b号）。
 - (2) ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、国会を解散することができる（同10条1項b号但書）。
- 大統領の立法作用に関する権限についても、「シンガポール州憲法」の規定を継承し、「1966年リプリント憲法典」は以下のように規定した。
- (1) 大統領は、国会とともに立法部を構成する（22条）。
 - (2) 国会は、51名の公選議員によって組織される（23条1項）。
 - (3) 法案は、大統領が同意したとき法律となる（42条2項）。
 - (4) 大統領は、官報をもってする布告により、いつでも、国会を停会にすることができる（49条1項）。
 - (5) 大統領は、首相が欠けたとき、それが確認されてから相当な期間が経過し、かつ、国会の過半数の議員の信任を得ることのできる国会議員がいないと認めるときは、自らの判断で、直ちに官報をもってする布告により、国会を解散するものとする（49条2項）。
 - (6) 大統領は、首相の助言に基づきいつでも、官報をもってする布告により、国会を解散することができる。ただし、大統領は、国会の解散を助言した首相が、国会の過半数の議員の信任を得ていると認めないときは、助言に従う義務を負わない（49条3項）。
 - (7) 大統領は、国会で演説し、かつ教書（messages）を發表することができる（46条）。

「1966年リプリント憲法典」は、立法部と行政部との関係についても、「シンガポール州憲法」の関連規定を引き継ぎ、次のように定めた。

- (7) 大統領が自らの判断で任命する首相と、首相の助言に基づいて任命するその他の国务大臣によって構成される（「1966年リプリント憲法典」9条1項）。
- (4) 内閣は、国会に対して連帯して責任を負い（同8条2項）、実質的に行政権を担当する（同5条1項）。

議院内閣制の指標とされる国会の信任決議または不信任決議に関する規定については、分離・独立後のシンガポールにおいても、成文憲法上、内閣が立法府の信任に依拠し、立法府の不信任決議により総辞職させられうる旨の規定を置かないという方式が採用された。この点に関して、「1966年リプリント憲法典」は、次のように規定している。すなわち、大統領は、自らの判断で、首相が国議の過半数の議員の信任を得ていないと認めるときには、文書によって首相の地位が空位である旨を宣言する。ただし、その空位の宣言を行うに当たっては、事前に、首相にその旨を通知する。首相が解散を要求する場合には、空位宣言にかえて、国会を解散することができる」（10条1項b号）と。その地位と権限においてイギリス君主的なものへの執着が見出されるシンガポールの大統領が自らの判断で国会を解散しないときは、内閣の連帯責任制に基づいて内閣の総辞職ということになる。この点において、シンガポール憲法上の議院内閣制は、イギリス議院内閣制に近似したその特徴を示している。

以上に述べた大統領の自由裁量権、とりわけ、首相の議会解散要求時において自由裁量権が行使される可能性は、シンガポールの場合にはありえないといえる。というのは、「党籍離脱と議席喪失」に関する規定の効果もあって、議員の党籍変更によって政府与党が過半数を割るような事態は起こりえないからである。シンガポールのように、国会（一院制）において与党PAPが国会の全議席を独占するような場合には、大統領が首相をリーダーとする政府与党の意向に反して行動する余地はなく、大統領がそのような自由裁量権を行使する可能性は実際にはないといえる。

すでに述べたように、シンガポール共和国の大統領の憲法上の地位と権能には、イギリス君主的なものが反映されている。イギリス君主制に特徴的なものの一例として、国王が「議会の助言（Advice）と同意（Consent）とにより」という表現をとって、立法権の主体はあくまで国王にあるという形式を挙げることができる。この点に関して、「1966年リプリント憲法典」においては、「法案は、大統領が国会の助言（advice）と同意（consent）とにより制定」（44条）という表現が用いられており、憲法

上立法権の主体は大統領にある、という形式がとられている。

ところで、1965年の「シンガポール共和国独立法」は、すでに触れたように、以上のような議会選挙型大統領を国家元首（Head of State）（2条）として位置づけ、それに対し時限的に「主権者」としての強い権限を与えた。すなわち、同法は、施行後3年の間、大統領に命令（order）の形式で成文憲法を修正する権限を与えたのである（13条3項a号）。このような「シンガポール共和国独立法」上の大統領は、シンガポールの行政権を行使する主体であり、マレーシア国王のように立法権の主体としても行動することが認められた。「主権者」たる大統領の時限的な憲法修正権の行使には、「内閣の助言にしたがって」という条件は付されていなかった。その規定においては、大統領は、国権の源泉として、「シンガポール共和国独立法」という“憲法”上、自らの裁量で憲法修正権を行使するかのような外観を呈した。1965年の「憲法（改正）法」によって分離・独立後継承された「シンガポール州憲法」の憲法体系における議会選挙型大統領と、この「シンガポール共和国独立法」13条の制定によって形成された憲法体系における自由裁量で憲法修正権を行使する大統領との間には、「ずれ」がある。この「ずれ」をもたらした事情として、後者においては、単一・独立国家の憲法体系への移行期における国家緊急時という事情を挙げることができる。つまり、そこでは統治の効率と緊急事態という視点がきわめて重視されたといえる。この点に関しては、その後の「1980年リプリント憲法典」が、下記のように、「1966年リプリント憲法典」上の議会選挙型大統領制を引き継いでいる点に注目したい。

「1980年リプリント憲法典」は、「1966年リプリント憲法典」の「第1部政府 第1章大統領」に関する1条から5条の規定を、その「第5部政府 第1章大統領」の17条から21条へと移し、副大統領に関する規定（1968年の憲法改正）を22条の規定として挿入した。この点を除き、継承された「1966年リプリント憲法典」上の大統領に関する規定の内容には全く変更はない。つまり、「シンガポール共和国独立法」上の「主権者」たる大統領の地位と権限に関する諸規定は「1980年リプリント憲法典」に反映されなかった。このことから、「主権者」として自らの裁量で憲法修正権を行使する大統領は、分離・独立後の一時期における一過性の例外的な存在として位置づけられるといえよう。

シンガポール共和国では、1965年のマレーシアからの分離・独立後、公選大統領制の導入に至る時期において、4人の議会選挙型大統領が就任している。すなわち、ユソフ・イシャク（Yusof Ishak）初代大統領、ベンジャミン・シアーズ（Benjamin Sheares）第2代大統領、デヴァン・ネア（Devan Nair）第3代大統領、ウィー・キムウィー（Wee Kim Wee）第4代大統領の4名である。1991年1月、憲法が改正されて公選大統領制に移行した。

すなわち、以下に述べるように、1991年の「シンガポール共和国の憲法（改正）法」（4条）によって、それまでの議会選挙型大統領にかわる公選大統領が設置され、議院内閣制を基盤とする統治機構に公選大統領制が導入された。

二 公選大統領制の成立とその展開

1 公選大統領制案の出現とその背景

権利宣言（基本的自由）が明定された「1980年リプリント憲法典」の成立は、PAP政権が長期体制化の段階に至ったことを裏づけている。1980年代において、PAP内部の世代交代が進められ、ゴ・チョクトンをはじめとする後継指導層の育成もはかどった。とりわけ、政策の立案・決定・実施の全過程を後継指導者層に任せる態勢が、この時期に一応整い、リー・クアンユー首相が後継者に政権をゆだねる準備ができ、かねてから取り沙汰されてきたリー・クアンユー首相の「首相辞任・大統領就任」という政治日程の具体化を迫られ、1984年にリー・クアンユー首相から公選大統領制の導入が提案された。

公選大統領制の導入が提案された時期は、リー・クアンユーが首相の座を譲る時期とちょうど一致し、多くの国民は、リーが退任後も国家運営の最終権限を自ら持とうとするためだと思ったようである。「事実リーは、改正のねらいは、将来、無責任な内閣が登場して、国家を破滅させるのを防ぐため

だと説明し、自分が大統領に就く可能性を否定しなかった。自分が作り上げた国家の行く末を心配し、首相退任後も、国家が万全である保証制度をここに求めたのだ。その根底には、第二世代の後継指導者たちを全面的に信頼していない不安感と、最後まで自分がやらなければとの使命感や自負がある。」このようなリー・クアンユーの構想に対する国民の批判は強く、リー・クアンユーは、必ずしもこのためだけではなかったが、その考えを改めたとされている。リー・クアンユーは、首相退任後、上級相ポストに就き、閣内に留まって、首相以下、閣僚全体の仕事を指導・監督するという任務に専念する方向へと軌道を修正した。リー・クアンユーは、その後、上級相ポストに長期間留まることを示唆し、第二新世代指導者の国家運営をチェックする方法として、自らが大統領になるよりも閣内で監視するほうがよいとの考えに変わった、といわれている。

1984年9月23日、後に初代公選大統領に選出されるオン・テンチョン無任所相は、Rechore 選挙区住民集会において、リー・クアンユー首相の提案した公選大統領制に触れて、次のようにその制度の概要を説明した。すなわち、リー・クアンユー首相が提案した公選大統領制の中身について、PAP政府はすでに2年間検討を重ねてきたが、なお検討中である。シンガポールにおける公選大統領制の導入は、将来無責任な政府が生じて国家の膨大な資産が乱用されるのをチェックすることを目指すもので、フランス型大統領制やスリランカ型大統領制をシンガポールに導入しようというものではない。公選大統領制が導入された後も、首相が国政を担って国会を解散する実質的権限を持つから、シンガポールの議院内閣制は維持されることになる。シンガポールの国家資産は、建国当初は僅かなものであったが、現在は膨大な額に膨らんでいる。将来、PAP政府であれ非PAP政府であれ、無責任な政府が出現し、国家資産を乱用するような事態が生じないよう防止策を講じなければならない。そのために公選大統領制が提案されたのである。譬えていうなら、それは市民が住居のドアに鍵をかけるだけでなく、防犯用のチェーンもかけるのと同じことを意味する。

このように、PAPの一党支配という現実が考慮されて、提案されている公選大統領の権限は、現行の議会選挙型大統領のそれとほとんど異ならず、公選大統領は首相の助言に基づいて閣僚を任命し、法案に承認を与えるという点が強調された。両者の違いは、たとえば、首相や政府によって提案された財政予算案がもし国や国民に不利益になると公選大統領が判断する場合には、公選大統領がその承認を拒むことができることであり、公選大統領によって承認されなかった財政予算案は、最終的には国民の判断に委ねられるとする見解も示された。この時点では、現行の議会選挙型大統領と権限上それほど差異のない公選大統領が提示されている点が特徴的である。

1984年の公選大統領制の提案後、PAP政府は、1988年7月と1990年8月に2度にわたって「白書」(White Paper: Cmd. 10 of 1988, Cmd. 11 of 1990)を発表した。すなわち、1988年7月、ゴー・チョクトン副首相は「白書」を国会で公表したが、その中で国民の直接選挙による公選大統領制案が示された。それによれば、国民の直接選挙による公選大統領は、現行憲法下の議会選挙型大統領の有する自由裁量権—イギリス君主制における国王大権に擬せられている権限、つまり、国会の過半数の信任を得ていると判断される議員を首相に任命する権限や、国会の過半数の信任を得ていないと判断される首相の解散要求に対し同意を拒否する権限—に加えて、新たな自由裁量権が与えられるとされた。すなわち、首相(内閣)が行う国家資産の運用と政府高官の任命について、それらを公選大統領がチェックする権限—外貨準備の取崩承認権や高級官僚の任命権—である。ここにおいては、すべて首相に集中していた政治権限が、今後は、その一部を公選大統領に持たせ、公選大統領が首相をチェックする政治システムに変更することが目的とされている。

さらに、1990年の「白書」において、公選大統領の自由裁量権は、国内治安法(Internal Security Act, I S A)に基づく予防的拘禁の延長への同意の留保権、宗教調和維持法に基づく治安規制に関する権限、汚職行為調査局長の特定調査に対する同意権等に及ぶこと、また、大統領への諮問を行う機関の名称や組織の変更(「大統領顧問官会議」(Council of Presidential Advisors, CPA)への名称変更を含む)等についての提案内容が示された。また、国会に対し大統領の拒否権を無効にする旨の提案も盛り込まれた。

1990年11月26日、リー・クアンユー首相はウィー・キムウィー大統領に首相辞任届を提出し、翌27日、ゴー・チョクトン副首相が、同大統領から第2代首相に任命された。リー・クアンユー首相の後継者への政権委譲と政権の長期体制化を睨んだ政治制度の手直しが、こうして1990年代に入って実

施された。「白書」で提案された公選大統領制は、国会特別委員会による検討や公聴会における各界からの意見聴取などの段階を踏んで、最終的に法案化され、1991年の「シンガポール共和国の憲法（改正）法」（Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act, 1991）—1991年1月3日に国会を通過し、同年1月18日に大統領の同意を得て、同月25日に公布—によって成文憲法化された。

リー・クアンユーが初代の公選大統領に就任しない旨の意思を表明する中で、憲法改正が成立し、公選大統領制が成立した。ウィー・キムウィー（議会選挙制）大統領は、任期満了（1993年）までその職務を遂行することとされ、公選大統領と同様の権限を付与された。また、リー・クアンユーは、「総理府・上級大臣」（Senior Minister, Prime Minister's Office）として閣内に留まり、依然として「ゴール・キーパー」的な役割を担うことになった。

PAP政府が公選大統領の必要性として挙げているのは、現行の議院内閣制は首相・内閣に強力な権限を与える機構として存在しており、万一、首相・内閣の権限濫用—選挙時に人気獲得のため外貨準備金を乱用することなど—が生じた場合、それをチェックする機構としては不十分な制度だということである。現行の議院内閣制は優れた指導層による運用という条件が満たされているため制度的にうまく機能しているが、将来そのような条件が欠如する事態が生じないとはいえず、そうした場合に備える必要がある。公選大統領制の導入によって、公選大統領によるチェック機能と、公選大統領と首相・内閣の間のバランス機能が働くことになる。公選大統領制の導入による議院内閣制の修正には、このような期待がかけられていた。

2 公選大統領制の仕組とその変質

(1) 大統領選挙委員会の設置と被選挙資格の厳格化

1991年1月3日に国会を通過し、同月18日に大統領の同意を得て、同月25日に公布された1991年の「シンガポール共和国の憲法（改正）法」（the Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1991）4条は、憲法第5部「政府」中の第1章「大統領」を廃止し、公選大統領に関する新しい諸規定（17条～220条）と替える旨を定めた。1991年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」上の公選大統領制に関する諸規定は、1992年にリプリントされ、1992年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」（Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore 1992。以下、「1992年リプリント憲法典」と略称する。）「第5章 政府 第1節 大統領」17条～220条として置かれた。

新たに導入された憲法17条（大統領）は、「シンガポールに大統領を置く。大統領は国の元首であり、この憲法およびその他の成文法によって大統領に与えられた権限および職務を行使し執行する」（1項）および「大統領は、立法部の制定法に基づき、シンガポール市民によって選挙される」（2項）と定めた。1965年の「シンガポール共和国独立法」が『『国家元首』とはシンガポールの大統領のことである』（2条）と定めていたが、1991年の「シンガポール共和国の憲法（改正）法」（4条）によって、大統領が国家元首たる地位にあることが明定され、かつ、その地位は国民の直接選挙によることが定められた（「1992年リプリント憲法典」17条）。

憲法18条1項は、大統領選挙委員会の設置について規定し、3人の委員（①公務委員会委員長、②会計法に基づいて設置された財務委員会の委員長および③「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の委員で諮問会議委員長により指名された者）によって大統領選へ立候補しようとする者の資格審査を行わせる旨を定めた。憲法19条は、大統領の被選挙資格についてかなり厳しい資格要件を規定し、大統領として選挙される資格を有する者について、その資格を次のように定めた。すなわち、

(1) シンガポール市民、(2) 45歳以上の者、(3) 憲法44条2項c号（選挙人名簿に氏名が記載されている者）およびd号（立候補の届出日にシンガポールに居住している者、立候補の届出日までに合計して10年以上シンガポールに居住している者）の条件を満たす者、(4) 憲法45条の欠格事項（①精神に障害のある者・障害があった者・障害があると宣言された者、②破産者、③有給の公職者、④シンガポールまたはマレーシアの裁判所で罪判決を受け、1年以上の禁固刑または2,000ドル以上の罰金の刑に処せられ、赦免を受けていない者、⑤自らの意思で外国の市民権を取得した者・外国の市民としての権利を行使している者・外国に対して忠誠宣言を行った者等）のいずれにも該当しない

者、(5) 人物が高潔、善良で名望があると大統領選挙委員会が評価する者、(6) 選挙に立候補した当日に政党の党员でないこと、(7) 3 年以上、以下のいずれかの職にあった者。すなわち、大臣、首席裁判官、国会議長、法務長官、公務委員会委員長、会計検査院長官、財務長官、事務次官など。

以上の資格要件のうち、憲法 19 条 2 項の e 号、すなわち、人物が高潔、善良で名声があると大統領選挙委員会が評価する者、または g 号、すなわち、3 年以上、大臣、首席裁判官、国会議長、法務長官、公務委員会委員長、会計検査院長官、財務長官、事務次官などの職にあった者、あるいは、会社法上の会社で少なくとも 1 億シンガポール・ドルの払込み資本を有する会社またはそれと同等の外貨資本を有する会社の取締役会会長もしくは代表取締役等について、大統領としての資格要件を満たすか否かの大統領選挙委員会の判定は最終的であって、いかなる裁判所への上訴または再審は認められないとされた（「1992 年リプリント憲法典」18 条 9 項）。大統領に立候補できる者について、総じていえば、政界において長年指導的地位に就いていた者、法律実務に長年の経験を有する者、または大企業の役職者といった人たちに限定されることになる。

また、公選大統領の資格として政党员でないことが義務づけられ（「1992 年リプリント憲法典」19 条 3 項 c 号）、公選大統領の任期は 6 年とされた（同 20 条 1 項）。憲法上、大統領の再選禁止等を定める規定は見当たらない。

(2) 公選大統領権限の補強と自由裁量権の拡大化

憲法 21 条 1 項は、公選大統領の権限行使について、「この憲法の定めによる場合を除き、大統領は、この憲法またはその他の成文法に基づいて職務を執行する場合、内閣または内閣から権限を委任された大臣の助言を受けなければならない」と規定し、大統領の職務執行に付随する内閣助言制という一般原則を定めた（「1992 年リプリント憲法典」21 条 1 項）。

憲法 21 条 2 項は、同条 1 項の定める「この憲法の定めによる場合」として、公選大統領が自由裁量によって行う権限ないし職務を下記のように明示した。

- ① 大統領は、自らの判断で、国会の過半数の議員の信任を得ると認める 1 名の国会議員を首相に任命すること（同 25 条）による首相の任命（同 21 条 2 項 a 号）
- ② 国会の解散要求に対する同意の留保（同 21 条 2 項 b 号）
- ③ 中央積立基金庁の権限を変更する法案への同意（同 22E 条）、大統領の自由裁量権を制限する法案への同意（同 22H 条）、借款を定めた法案への同意（同 144 条 2 項）、予算案等への同意（同 148 A 条）の同意の留保（同 21 条 2 項 c 号）
- ④ 政府の予備費から支出された借款を定める法案（同 144 条）に対する同意の付与（同 21 条 2 項 d 号）
- ⑤ 法定委員会構成員の任命（同 22A 条）および国営企業の取締役の任命（同 22C 条）がそれぞれ適用される法定委員会および国営企業の人事と予算に対する同意および承認（同 21 条 2 項 e 号）
- ⑥ 法定委員会の業務処理報告への同意の拒否（同 22B 条 7 項）、国営企業の業務処理報告への同意の拒否（同 22D 条 6 項）、または政府の業務処理報告への同意の拒否（同 148G 条）に関する取扱の拒否（同 21 条 2 項 f 号）
- ⑦ 政府転覆および非常事態宣言に対する特別権限（同第 12 章）に関して制定または公布された法令に基づく拘禁または拘禁の延長について、予防的拘禁の延長への同意（同 151 条 4 項）の留保（同 21 条 2 項 g 号）
- ⑧ 1990 年の宗教調和維持法 12 節による職務の執行（同 21 条 2 項 h 号）
- ⑨ この憲法が大統領に自由裁量で行うことを認めている職務の執行（同 21 条 2 項 i 号）

以上の自由裁量権は、あくまで憲法 21 条 2 項が明示するものである。これら以外にも憲法は、別途、公選大統領の自由裁量権を定めている。たとえば、憲法 22 条は、公務員の任命等について、公選大統領が憲法の別の規定にかかわらず、自由裁量で公務員の任命を拒否し、または、憲法や成文法に基づいて行われる当局の助言・提言に同意できない任命を取消することができる旨を定めている。

こうして、公選大統領は、自由裁量によって、従来どおりの首相任命権（同 21 条 2 項）および国会解散要求に対する同意権（同 21 条 2 項）を行使する権限に加えて、自由裁量によって行使するその権限が拡大された。すなわち、中央積立基金庁の権限を変更する法案・大統領の自由裁量権を制限す

る法案・借款を定めた法案等への同意権（同 21 条 3 項）、最高法院の首席判事、法務長官、「マイノリティの権利のための大統領諮問会議」の委員長および委員、会計監査委員長、財務長官、国防長官、空軍・陸軍・海軍の各司令官など政府高官の任命についての拒否権（同 22 条）等である。また、公団や政府会社の予算および上級職員の人事についても一定の裁量権を与えられた（同 22A 条～22D 条）。

憲法 21 条 2 項が定める公選大統領の自由裁量権のうち、中央積立基金庁の投資に関する権限を変更する法案については、公選大統領の同意の留保権が憲法上保障され（同 22E 条）、中央積立基金（Central Provident Fund）を監視する公選大統領の権限が定められている。それは、中央積立基金がシンガポールの経済開発においてきわめて重要なものとなっていることに起因する。中央積立基金は、社会開発における重要な自己資金の役割を果たしたもので、これが多くの発展途上国と異なり、シンガポールの経済開発のために外国から借金をしなくて済んだ、大きな要因の一つとされている。この中央積立基金は、イギリス植民地政府が 1955 年に導入した、いわば定年退職後の年金制度で、労働者と経営者が毎月一定比率を拠出し、労働者の口座に積み立てるものである。国民の年齢構成が若い場合、毎年の積立額が年金者の引き出し額を凌駕し、毎年巨額のお金が基金にプールされていくことになる。

PAP 政府は、余剰資金を開発資金に転用したことで、中央積立基金庁が政府国債を購入し、その資金が国庫に入って、開発予算に組み入れられ、住宅開発庁などの準政府機関に融資された。融資された資金の最大の貸付先が、住宅開発庁（Housing and Development Board）であり、公共住宅建設の任務に当たった同庁の建設資金は、ここから調達されたのである。それだけではなく、中央積立基金の余剰資金は、国民が公団住宅を購入する際の資金としても利用された。住宅建設の購入が国民の間で一渡りすると、1980 年代には、健康保険の支払いや、政府が指定した政府系企業の株式購入資金にも利用できるようになった。このようにして、中央積立基金は、社会開発における重要な自己資金の役割を果たしたわけである。シンガポールの経済発展に寄与してきた中央積立基金の運用をめぐって、公選大統領には、いわばその監視役としての役割が期待されたといえる。

また、公選大統領の自由裁量権は、宗教調和維持の領域や予防拘禁を核とする治安維持の領域にも及んでいる（同 21 条 2 項）。

このような公選大統領の広範な自由裁量権の行使を補佐する機関として、新たに「大統領顧問官会議」（CPA）が設けられた（同 37A 条～37K 条）。すなわち、公選大統領は、憲法 21 条 3 項に定める場合に関する職務・権限を執行・行使するに当たっては、大統領顧問官会議の意見を聴くものとされている。すなわち、憲法 21 条 3 項に定める場合として、①公務員の任命（同 22 条）、②法定委員会の委員の任命（同 22A 条 1 項）、③予算案の承認の拒否（同 22B 条 2 項）・法定委員会の業務処理報告への同意の拒否（同条 7 項）、④国営企業の取締役の任命・解任への同意（同 22C 条 1 項）、⑤国営企業の予算の承認（同 22D 条 2 項）・国営企業の業務処理報告への同意の拒否（同条 6 項）、⑥政府の予備費から支出された借款を定める法案に対する同意（同 144 条）、⑦予算案等への同意（同 148A 条）、⑧政府支払経費について国会が行った議決に対する同意（同 148B 条）および⑨政府の業務処理報告への同意の拒否（同 148G 条）が挙げられている。

また、憲法 21 条 3 項に定める場合を除き、前述の憲法 21 条 2 項の c 号から i 号までの職務を自由裁量で行うに当たっては、公選大統領は、原則として、大統領顧問官会議の意見を聞くものとされている（同 21 条 4 項）。しかしながら、この広範な大統領の自由裁量権は、従来は、実質的に首相がその大半を行使していた権限である。したがって、公選大統領は、大統領顧問官会議の意見を聞くものの、首相との関係においては、実際には、両者の権限の優劣問題が生じるおそれがある。この点に関して、憲法 21 条 2 項 i 号は、この憲法が大統領に対し自由裁量権を与えているすべての職務の執行については、大統領はそれらを（首相の助言なしに）自由裁量によって行うことができる旨を定めているから、公選大統領が自由裁量によって行いようと明定されている職務については、憲法規定を注視すれば、「首相の権限に対する大統領の優越」という見方が可能となる。こうした「大統領の優越」をさらに推し進めた見方として、「独裁者的に権力が集中している大統領職権」とする見方を挙げることができる。だがこの見方は、1996 年以降の憲法改正が考慮対象とされていないという事情もあって、公選大統領の自由裁量権に関する憲法規定の形式面に捉われすぎたため、首相との関係における公選大統領の地位・権限を過大視したものになっているといわざるをえない。

(3) 公選大統領解任権の留保と首相・国会の優越性

「1980年リプリント憲法典」における大統領とは、国会の出席（・投票）議員の過半数の賛成で選出され（「1980年リプリント憲法典」17条1項、57条）、国会の総議員の3分の2以上の多数で解任される（同17条3項）議会選挙型大統領であった。したがって、大統領は、議会によって選出または解任される結果、議会に完全に依拠し、政党を媒介として、多数党の意思、ひいては首相の意思に従属するという特徴を有するものであった。

これに対し、1991年の「シンガポール共和国憲法（改正）法」によって導入された「1992年リプリント憲法典」上の直接公選制による公選大統領制は、従来どおりの自由裁量権（首相任命権および国会解散要求に対する同意権）のほかに、広範な自由裁量権（中央積立基金に関する法案、借款を定めた法案等への同意権や、政府高官の任命についての拒否権等）を有するものであった。しかしながら、このような公選大統領も、最終的には国会の総議員の3分の2以上の多数で解任されることになる。ただし、国会での解任議決に至るまで、次の2つの段階を経ることとされ、議会選挙型大統領と比べてより慎重な手続が要求されている。2つの段階とは、(1)首相または国会による大統領解任申立て動議を国会が承認する段階と、(2)最高裁判所裁判官（5人以上）からなる審判所（Tribunal）が当該申立ての理由・根拠を審査・承認する段階である（「1992年リプリント憲法典」22L条1項～7項）。

公選大統領が解任される場合とは、(1)大統領が心身の故障により職務の遂行を永久に行えない場合、または、(2)大統領に有罪とされるような(a)故意の憲法違反、(b)国家への反逆、(c)大統領権限の濫用を伴う不法行為もしくは贈収賄、または(d)詐欺、汚職もしくは道徳的墮落を伴う犯罪がある場合である。

以上のように、解任手続の第一段階は、首相または（総議員数の4分の1以上の）国会議員が、上記の(1)または(2)の場合に該当することを理由・根拠として、大統領の解任を申立てる動議を国会に提出し、申立て事項の詳細を提示して、それに関する審査・報告を求めるという段階である（同22L条3項）。

解任手続の第二段階は、大統領解任を申立てる動議が国会の総議員の過半数で可決された場合、最高裁判所の首席裁判官は、審判所（同条5項）に対し大統領解任を申立てる理由・根拠についての審査を命じ、それを契機に審判所が審査・報告を行うという段階である（同条4項）。

解任手続の最終段階は、審判所の国会議長への報告が、(1)大統領が心身の故障により職務の遂行が永久に不可能であることを認めた場合、または、(2)大統領の、故意の憲法違反、国家への反逆、権限の濫用を伴う不法行為・贈収賄、または、詐欺、汚職もしくは道徳的墮落を伴う犯罪のために有罪となることを認めた場合に、国会が総議員の3分の2以上の多数で大統領を解任するという段階である（同条7項）。

シンガポール憲法の公選大統領は、原則として、その職権で行った行為もしくは行わなかった行為に関するいかなる訴訟手続にも服さないが、(以上に述べたような)憲法22L条が定める大統領解任の場合等は、訴訟手続に服することになる（同22K条1項）。つまり、公選大統領制において、首相または（総議員数の4分の1以上の）国会議員が、大統領の解任を目的とする動議を提出し、当該動議が国会の総議員の過半数で可決された場合、大統領は訴訟手続に服することになる。公選大統領の解任手続において発案権を有するのは、首相と国会である。したがって、首相または国会は、公選大統領の自由裁量権行使において、あるいは、私的な事柄に関する権限行使において、大統領の違法行為、不法行為、犯罪行為等を理由・根拠として、大統領のかなり広汎な責任（刑事責任・民事責任・政治責任）を追及することが可能となる。とりわけ、大統領の首相・国会に対する政治責任として、あるいは政治責任のかたちで、大統領の責任が追及される契機を孕んでいる点が特徴的である。

これに対して、フランス第5共和制憲法上の「公選の大統領が、執行権を担い、みずからは議会に対して直接に責任を負わない点では、大統領制の要素を持っている（傍点は引用者）」という特徴を示している点において、シンガポール公選大統領との相違が示されることになる。すなわち、フランス憲法における公選大統領は、フランス第5共和制憲法68条によれば、その職務の遂行中に行なったという前提において、反逆罪の場合を除けば刑事責任等を負わないとされている。同条の原則の範囲は、

大統領の刑事責任、民事責任、さらには政治責任を含んでおり、同条は、大統領は、反逆罪の場合を除き、その職務の遂行中に行なった行為について、通常の刑事・民事裁判所に起訴されることはないし、刑を宣告されることもないということを規定している。このように、フランス憲法では大統領無答責の保障が徹底しており、シンガポール憲法におけるように広汎な責任追及の事由に基づく、首相・議会による大統領解任の手續が憲法上明定されていない。フランスにおいて議会による大統領解任に繋がる場合としては、「大統領と対立する議会が、大統領の失脚を目的として、形式上は反逆罪の手續を用いて、実質的には大統領の政治責任を追求しようとする場合が考えられる」にすぎない。

シンガポール憲法の公選大統領は、広い範囲の自由裁量権を有するようになったことから、「大統領も、部分的ながら、内閣とともに直接の執行権を有することとなった」といえる。だが、公選大統領の解任手續において発案権を有するのは、首相と国会であり、解任決議権を有するのは国会であるという点を考慮すれば、「このような体制は、ウェストミンスター型議院内閣制からフランスのドゴール型大統領制への移行とみる」という見方には無理があるといえよう。別言すれば、シンガポール憲法上、公選大統領解任手續の第一段階において、公選大統領解任を申立てる動議の提出主体として首相と国会、とりわけ首相が予定されている点は、政党ないし議院内閣制を媒介として、首相に公選大統領解任権が実質上留保されていると見ることができ、首相と公選大統領の権限関係において、首相に対する「大統領の優越」に消極的な要素を示すものといえることができる。

(4) 公選大統領権限の縮小化と公選大統領制の変質

公選大統領制の下で1993年に実施された第1回大統領選挙では、PAPの委員長とNTUC（全国労働組合評議会）の書記長を兼任し、副首相を経験したオン・テンチョンと、無投票選挙を避けるためにPAPの長老が擁立した元大蔵省高級官僚のチュア・キムユーが出馬した。ちなみに、野党の労働者党出身の元国会議員ジャヤラトナムは、大統領選挙管理委員会によって立候補資格を満たしていないと判断され、出馬が認められなかった。選挙の結果、オン・テンチョンが総投票数の58.69%を獲得して、総投票数の41.31%を獲得したチュア・キムユーを破り、初代公選大統領に選出された（[表1]参照）。

[表1] [大統領選挙結果]

	大統領選挙		選挙人総数 (人)	候補者名	得票数(票)	得票率(%)
	立候補日	選挙日				
第1回	1993年 8月18日	1993年 8月28日	1,756,517	チュア・キムユー (Chua Kim Yeow)	670,358	41.31
				オン・テンチョン (Ong Teng Cheong)	952,513	58.69
第2回	1999年 8月18日	無投票	1,967,984	ナザン (S R Nathan)	無投票	—
第3回	2005年 8月17日	無投票	2,113,540	ナザン (S R Nathan)	無投票	—
第4回	2011年 8月17日	2011年 8月27日	2,274,773	タン・チェンボク (Tan Cheng Bock)	738,311	34.85
				タン・ジーセイ (Tan Jee Say)	530,441	25.04
				トニー・タン (Tony Tan Keng Yam)	745,693	35.20
				タン・キンリエン (Tan Kin Lian)	104,095	4.91

(出典：The Elections Department of Singapore, Presidential Elections Results, Year2011, year2005, Year1999, Year1993. : http://www.eld.gov.sg/elections_past_results_presidential.html#Y2011)

PAP政府のバックアップにもかかわらず、オン候補の得票率は、対立候補のそれを僅か17.38%上廻ったにすぎない。これはPAP支持者の一部が批判票に廻ったことによる結果であるが、国民は、候補者擁立過程の不透明性と、前年の消費税導入の決定過程に加われなかったことから、チュアを支持したとされている。

PAP政府は、初の大統領選挙での苦戦を受けて、1994年、さらには、1996年に公選大統領の権限に関する重要な憲法改正を行った。

① 1994年の憲法改正と公選大統領権限の縮小化

1994年に公選大統領の権限に関する若干の重要な改正が行われた。1994年の「シンガポール共和国憲法(改正)法」(the Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1994)は、国

家資産が引き下されたか否かを具体的に判断する会計方法に関する技術的な規定について、複数の修正を加えた。さらに、シンガポール最高法院からイギリス枢密院司法委員会への訴願に関する憲法100条の規定を廃止し、新たに、公選大統領が憲法問題に関する意見を諮問するため、最高法院の裁判官3名以上からなる審判所 (Tribunal) を設置する100条の規定を置いた。新100条規定に基づいて、公選大統領は、審判所に対し、すでに発生しているか、将来発生するかもしれない、憲法の規定の効力に関する問題について諮問することができることになった。ただし、公選大統領のこの権限行使には、内閣の助言が必要とされる (憲法5A条2項)。当該規定成立の背景には、政府が不適当な規定であると考える憲法22H条の改正を試みる際に起こりうる憲法上の重大局面を未然に防ぐという事情があったとされている。以下で述べるように、憲法22H条の改正は、公選大統領の自由裁量権の縮小化をもたらしたといえるものである。

② 1996年の憲法改正と公選大統領権限の縮小化

1996年の「シンガポール共和国憲法 (改正) 法」 (the Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 1996) によって、公選大統領の自由裁量権を阻止・制限する法案に対する同意の留保に関する規定である憲法22H条の改正が行われた。すなわち、公選大統領制を導入するための1991年の憲法改正において、新制度導入に伴って追加された憲法22H条が廃止され、新たな内容の規定が憲法22H条として挿入された。この新22H条は、1999年の「シンガポール共和国憲法のリプリント」 (Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore, date of Reprint: 1st July 1999. 以下、「1999年リプリント憲法典」と略称する。) 22H条1項～4項として、同年7月1日にリプリントされ、憲法典上の規定となった。

新22H条は、一部憲法規定が適用される憲法改正法案を除き、法案ないし法案上の規定が、直接的または間接的に憲法が公選大統領に付与した自由裁量権を阻止または制限する場合、公選大統領は自由裁量によって法案 (規定) への同意を文書で留保することができる旨を定めた (「1999年リプリント憲法典」22H条1項)。従前 (1991年) の旧22H条 (1項) 規定は、憲法改正を求める法案の場合、法案中、旧5 (2A) 条が適用される法案を公選大統領の改正指令の対象とする旨を規定した。すなわち、公選大統領の改正命令がなければ成立しない法案—憲法に列記された諸規定 (5 (2A) 条、17条～22条、22A条～22O条、第4章、65条、66条、93A条等) の改正を求める法案については、公選大統領が自由裁量によって国会議長への文書による改正の指令をしなければ、当該法案は国会を通過したものとされない法案 (旧5 (2A) 条) —を改正否認権の対象とした。新22H条規定においては、同意留保を通しての公選大統領の自由裁量権 (改正否認権) が新5 (2A) 条等によって及ぶとされる法案以外の憲法改正法案であれば、それが公選大統領の自由裁量権を制限する法案である場合にも、それへの同意留保権は否定されることになった。

ちなみに、1996年の憲法改正により、旧5 (2A) 条は、新5 (2A) 条として、次のように改正された。公選大統領が自由裁量によって国会議長への文書による改正の指令をしなければ、当該法案は国会を通過したものとされない法案は、以下の諸規定を改正する法案とされた。すなわち、①5 (2A) 条、②新5A条 (第3章 [シンガポール共和国の主権の保護] が認める場合には、新5 (2A) 条が適用される法案以外のすべての憲法改正法案について、公選大統領の自由裁量権制限法案への同意留保権が及ぶ旨の規定)、③第4章 (基本的自由の保障)、④第5章第1節 (大統領)、⑤93A条 (大統領選挙の法的効力についての疑義解決のための司法的手続)、⑥65条 (国会の停会および解散)、⑦66条 (総選挙の告示および施行)、または、⑧憲法が公選大統領に自由裁量権の行使を認めている規定、これらである。

新22H条の成立により、新5A条が適用される場合を除き、原則として、5 (2A) 条が適用される憲法改正法案を除き、すべての憲法改正法案について、改正指令を通しての公選大統領の自由裁量権 (改正否認権) が及ばないかぎり、公選大統領の自由裁量権を制限する憲法改正法案への同意留保権が否定されることになった。公選大統領の自由裁量権は、自由裁量権制限法案への同意留保に関しては、1996年の憲法改正によってその縮小化が図られたといえることができる。

なお、憲法第3部に従って新5A条が適用される場合において、憲法改正法案が、直接的または間接的に憲法が公選大統領に付与した自由裁量権を阻止または制限する場合、公選大統領は自由裁量によって同意を文書で留保することができる（「1999年リプリント憲法典」22H条1項）。その場合、憲法100条に基づいて、公選大統領は内閣の助言に従って、審判所に対して、法案ないし法案上の規定が、直接的または間接的に憲法が公選大統領に付与した自由裁量権を阻止または制限するか否かという問題について諮問することができる（同条2項）。諮問の結果、審判所の見解として、当該法案ないし当該法案上の規定が、直接的または間接的に憲法が公選大統領に付与した自由裁量権を阻止または制限しないと判断が示された場合には、審判所の公判廷においてその旨を判示した日に公選大統領による同意があったものとみなされる。新5A条に基づく公選大統領の自由裁量権制限法案への同意留保権（自由裁量権）についても、このように審判所の判断が優位する旨が憲法上明定された。

さらに、公選大統領が憲法21条3項に定める場合に関する職務・権限を執行・行使するに当たっては、大統領顧問官会議の意見を聞くものとされているが、21条3項に定める場合のうち、法定委員会の委員の任命（「1999年リプリント憲法典」22A条1項）について、憲法は、公選大統領の権限縮小を意味する次のような新しい規定を置いた（同条1A項）。すなわち、公選大統領が、大統領顧問官会議の助言に反して、委員の任命を拒否する場合、国会は総議員の3分の2以上の多数による議決で大統領の決定を覆すことができる旨の規定である。

以上に述べたような修正を経た公選大統領制の下で、第2回大統領選挙が1999年に行われた。この選挙では、リー・クアンユー上級相が要請したナザン（S. R. Nathan）がNTUCの後援を受けて出馬し、無競争で当選した。この選挙戦を前に、オン大統領は記者会見において、「政府との間に多くの問題を抱えてきた。当初特定の閣僚や公務員は大統領を邪魔な存在とみなしていた。自分の健康状態は良好だが、立候補しなければならないとは考えない」旨の発言をしたとされ、大統領の任務を遂行する上で問題が生じていたことを明らかにした。オン大統領は、公選大統領の国家資産の使用に関する拒否権に関して、官僚が大統領の権限行使を嫌い、国家資産の開示に難色を示す等の抵抗があったとした。この発言に対してPAP政府は、公選大統領が国家資産の使用に関して拒否権を行使できる部分を特定する白書を国会に提出し、オン大統領の出馬を否定すべく、大統領に健康上の問題が発生する可能性があるとの見解と公表した。この点に関して、リー・クアンユー上級相は「公選大統領は統治者ではない」として、その役割を監視人的なものに限定する発言を行ったとされている。

(5) 各大統領選挙の結果と大統領選挙にみる特徴

① 2005年大統領選挙に至る経緯と各選挙結果

公選大統領制の下で1993年に実施された第1回大統領選挙では、副首相を経験したオン・テンチョン（Ong Teng Cheong）が総投票数の58.69%を獲得して、元高級官僚のチュア・キムヨー（Chua Kim Yeow）を破り、初代公選大統領に選出された。オンは一期限りでその座を降りた。

1999年に第2代公選大統領を決定する選挙が行われた。高級官僚（1990年、駐米大使）出身のナザン（S. R. Nathan）が立候補したが、選挙では対抗馬が現れず、結局、第2回大統領選挙は投票が行われずに無投票でナザンが当選し、第2代公選大統領に就任した。

さらに、任期満了となった2005年の第3回大統領選挙においては、候補者資格を得た者がナザンだけであったという事情により、投票が行われずに無投票でナザンが大統領に再選された。

大統領選に出馬するには一定の条件を満たさなければならず、大統領選挙委員会が出馬希望者に対して候補者資格審査を行う。その資格条件として、総選挙と同様に供託金を納めることに加えて、大臣、首席裁判官、国会議長、法務長官などの職にあった者、あるいは、資本金1億シンガポール・ドル以上の企業の会長かCEO（最高経営責任者）を3年以上経験している者であることが求められる。

② 2011年大統領選挙の結果と当該選挙にみる特徴

2011年の大統領選挙では、資格審査の結果、申請書提出者6人のうちの2人が資格を有しないと判断され、4人が最終的に大統領選挙の候補者として選挙戦を戦うことが認められた。こうして第4回目の

大統領選挙が実施され、2011年8月27日に投票が行われた。投票による大統領の選出は、1993年以来、18年ぶりということになった。

これまで、公選大統領制は、複数の候補者の中から国民が候補者を選択する制度としては十分機能してこなかった。2011年の「大統領選挙の特徴はこれまでとは全く異なる様相を呈し、手に汗を握る選挙となった」と指摘される所以である。

2011年8月27日、シンガポールで1993年以来となる大統領選挙が実施された。この選挙結果について、ある報道機関は次のように報じた。

「18年ぶりに行われたシンガポール大統領選挙の投開票が28日未明に終了し、元副首相のトニー・タン氏(71)が約35%の票を獲得、当選した。リー・シェンロン首相ら与党人民行動党(PAP)と経済界の信望が厚い同氏は雇用と経済の安定を訴え、広範な層から支持を獲得した。人種や政治的見解の差異を超えた結束を唱えた元国会議員のタン・チェンボック氏(71)が約34%の得票で次点。トニー・タン氏との票差が全体票の2%に満たなかったため、規定に従って再開票が行われた。選挙管理委員会によると、投票率は約95%。【シンガポール共同】」

また、トニー・タン元副首相の辛勝という選挙結果の背景について、他の報道機関は、生活費の上昇や家賃高騰、収入格差の拡大に加えて、外国人労働者への寛容政策によってシンガポール人の雇用が奪われているとの不満などから、元PAP幹部の不支持という形でのPAPへの異議申立てを表明したとする見方を次のように示した。

「大統領選の結果について専門家らは、シンガポールの有権者が大統領選を通じて与党PAPに『重大な警鐘を鳴らした』と分析。シンガポール市民の間で政府に対する批判感情が強まり、変革を求める声を上げることを恐れなくなったためだと指摘する。……独立からの長期政権を維持するPAPの下で、シンガポールは急速にアジアで最も裕福な1国家に登りつめた。シンガポールの2010年の1人当たり国内総生産(GDP)は5万ドル(約380万円)で、世界的にも最もGDPが高い国の1つになった。こうした経済成長は、ある種の政治的な自由を代償に果たされたものだとして批判する声もある。また、シンガポールの人々の中には『政府は全てをわかっている』との暗黙の了解のもとで、政府の政策へ異議を唱えることを好まない傾向があった。しかし、生活費の上昇や家賃高騰、収入格差の拡大に加えて、外国人労働者への寛容政策によってシンガポール人の雇用が奪われているとの不満などから、野党が支持を集めだした。5月の総選挙で、PAPは定数87議席のうち6議席を失ったが、これは前例のないことだった。さらには得票率も、67%近かった2006年総選挙から、過去最低の60%に落ち込んだ。……【8月30日AFP】」

おわりに — 公選大統領制の特徴とその意義

シンガポール公選大統領(制)の特徴として、以下の3つを挙げることができる。

(1) アメリカ大統領やフランス大統領の有する権限と比べて、シンガポール公選大統領の権限はかなり限られたものである。実際、その権限は、事前に問題解決を図るというような積極的な性格を有するものではなく、受動的で消極的な性格を有するものである。シンガポール公選大統領の有する広汎な自由裁量権がきわめて影響力のあるものだとしても、大統領自身は、自らの政策等を策定し、その自由裁量権を積極的に活用して、自らの政策を実施する立場にはないということである。

(2) シンガポール公選大統領は、政治に関心のある者がその地位に就くことにちがいないであろうが、政党ないし党派に属する者であってはならないとされている。アメリカの大統領、つまり、民主党か共和党のいずれかに身を置く大統領とは異なり、シンガポール公選大統領は、いずれの政党にも属さない大統領にほかならない。政党が国家建設の主導的役割を担っているシンガポールにおいて、公選大統領は、その「政党国家」的統治構造の埒外に身を置いているのである。シンガポールの場合、離党し無所属にならなければ大統領に立候補する資格が与えられないことになっている。そこに底流する考えは、公選大統領が特定政党に所属すれば、当該政党から成る政府の恣意的権限行使に対して、有効なチェック機能を果たすことができないとするものである。確かに、政府(首相・内閣)が国会の多数派に基礎を置かず、政府(首相・内閣)の権限行使に対する(政党を媒介とする)国会のチェック機能は弱まらざるをえない。国家資産の運用と政府高官の任命という事柄についても例外では

ない。そこで、党利党略に左右されやすい資産運用や人事を牽制するため、民意を直接に体现し、首相・内閣・国会から独立した地位にある公選大統領が頼られることになる。しかも公選大統領には、その資質や能力においても信を置くに足る人物が就任するような試みがなされている。首相・内閣との関係においては、公選大統領は、首相・内閣の国家資産の運用と政府高官の任命に関する権限行使を監督し、国家を破壊に導くような権限行使を阻止する役割を担うとされている。ただ、首相・内閣の権限行使をチェックする権限が、国家建設の主導的役割を担う政党の影響力が強く及ぶ国会にはなく、無党派の公選大統領に付与されているという点については、国家建設における公選大統領の権限とその役割の限界を見て取ることができる。

(3) 国民の直接選挙によって選ばれる大統領に対する期待として、もはや“種族間融和に基づく”国民統合のためのシンボルとしての役割への期待は喪失していると思われる。

種族的対立要因を孕むシンガポールにおいて、かつて議会選挙型大統領に期待された最重要の役割の一つが、種族間融和に基づく国民統合のシンボルとしての役割であった。マレーシアからの分離・独立時(1965年)のセンサスによれば、シンガポール多民族社会の実状は、総人口約186万人のうち、75%が中国系(華人)、14%がマレー系、8%がインド系、残りの3%がその他の種族(ethnic group)というものであった。PAP政府は、シンガポール社会を取り巻く特殊事情を考慮して、「一つの文化、一つの言語、一つの共同体の形成」という「国民国家」建設の方向には向かわず、多元的な種族・宗教・言語・文化に配慮した国家建設を推進していった。そこには、種族間の融和・調和の維持が、シンガポールの政治的安定、ひいては経済的発展にとって最重要であるという認識があったからである。そして、そのような多元性・多様性は容認されながら、他方において、国民的アイデンティティの形成・醸成も志向された。“シンガポール人”という“国民”の育成が配慮され、種族間融和に基づく国民統合のためのシンボルとしての大統領の役割が期待されつつ、多民族主義・多文化主義に則った種族間融和に基づく国民統合の方向での国家建設が試みられたのである。

分離・独立後のシンガポールにおいては、マイノリティ種族(マレー人、インド人またはユーラシアン〔ヨーロッパ人とアジア人の混血〕)に属する者を大統領に選出することによって、種族間融和に基づく国民統合のためのシンボルとしての大統領の役割が期待されたのであった。ちなみに、第一代(議会選挙型)大統領はマレー人、第二代大統領はユーラシアン、第三代大統領はインド人であった。議会選挙型大統領は、その権限が形式的なものにすぎないものであったとしても、儀礼的な「国家元首」として、種族間融和に基づく国民統合のシンボルとしての役割が重要視される存在であった。

それに対して、国民の直接選挙によって選ばれる公選大統領の場合、マイノリティ種族出身者という点は重要な要件ではなく、マジョリティ種族たる華人有権者も**選好しうる**資質、経歴等を有する者ということが最重要の要件となっている。したがって、公選大統領には、種族間融和に基づく国民統合に資するシンボルとしての役割が必ずしも最重要視されるものとはなっていない。

以上のようなシンガポール公選大統領に関する3つの特徴から、以下のような要約が可能となるであろう。すなわち、シンガポールの公選大統領は、議会選挙型大統領、つまり、イギリス君主の地位と権限を模した儀礼的な「国家元首」として、種族間融和が意識され、その観点から“国民統合のシンボル”としての役割が期待された議会選挙型大統領とは、その役割を異にするものである。

他方、シンガポール公選大統領は、フランス第5共和制の大統領(半大統領制)とも異なる特質を有するものである。サルトリによれば、フランス第5共和制の大統領を典型とする「半大統領(制)」には、次の5つの特徴がみられるとされている。すなわち、①大統領は、直接または公選により、一定の任期で選ばれる。②大統領は首相と行政権を共有し、権限の二重構造が存在する。③大統領は、議会から独立しているが、単独でなく内閣を通じて統治する。④首相と内閣は、議会の信任に依存する限りで、大統領から独立する。⑤大統領と内閣のそれぞれの自律可能性が存在する限り、行政内部の権限を変動させることができる。これらである。シンガポール公選大統領の場合、上記の5特徴のうち、「大統領は、直接または公選により、一定の任期で選ばれる」という①が妥当するのみである。

シンガポール公選大統領は、以下の諸点から、フランス第5共和制の公選大統領とは異なる性格を有するものであるといわざるをえない。すなわち、大統領と首相は、形式的に行政権を共有するが、それについて「権限の二重構造が存在する」とまでいうことはできない。大統領が(議会の有する大統領解任権に鑑みて)議会から独立しているとはいえず、単独であれ、内閣を通じてであれ、公選大

統領が「統治する」とまでいうことはできない。首相と内閣が政党（政府与党）に依存する程度がきわめて高いシンガポール議院内閣制の下で、首相と内閣は、公選大統領からはほとんど独立する（別言すれば、公選大統領は「政党国家」的統治構造の埒外にある）存在として位置づけられる。また、そのような議院内閣制の下での大統領には、制度の現実において自律可能性が担保されず、シンガポール公選大統領に行政内部の権限を変動させる権限行使は期待できないというのが実情である。

こうして、首相と内閣が政党に強度に依存する議院内閣制を基盤とするシンガポール公選大統領の場合、従前の議会選挙型大統領と比較した場合、いわゆる民主的正統性の点で優位するものとなったが、大統領に期待された種族間融和に基づく国民統合のためのシンボルとしての役割は後景に退いたと見ることができる。

また、公選大統領を国家元首とするシンガポール議院内閣制には、議会選挙型大統領制におけるそれと比べて、確かに「ウェストミンスター型議院内閣制から」乖離している要素を見出すことができるが、シンガポール公選大統領を「フランスのドゴール型大統領への移行と見ることができる」とする点は首肯することができない。すなわち、シンガポール公選大統領制は、「民選の大統領が、弾劾による場合を除き議会に対して政治責任を負う首相以下の内閣をその下に組織して具体的な行政権を行使するという制度である」「フランスのドゴール型大統領制」とは“似て非なるもの”であるということができる。シンガポールの公選大統領は、名実ともに強大な権限を行使して、国家建設の主導的役割を担う存在として構想されたものではない。この点は、公選大統領制成立以降の制度改革（公選大統領の自由裁量権の縮小化）を通して裏づけられている。シンガポールにおいて国家建設の主導的役割を担うのは、依然として政党であり、その役割は政党を媒介として首相に収斂・収束していくことになる。

それならシンガポールにおいて公選大統領制の意義はどのような点に見出せるのか。シンガポール公選大統領制の意義は、一般的にいえば、大統領選出の手續が直接民主的で、選出に当たって候補者も有権者も党派的拘束を受けないことから、それは民主的正統性を有する超党派的な国家元首を確保しようという点に見出すことができる、ということになる。

多民族国家シンガポールにあつては、公選大統領制導入の意義は、マジョリティの華人有権者に配慮しつつも、とりわけ、若い華人有権者に対し、シンガポールという単一国家を象徴する国家元首の直接選挙による党派を超えた国家元首の選出を通して、華人優越（ショーヴィニズム）意識を緩和し、シンガポールという多民族国家の建設へのマジョリティとしての責任意識と他種族との共同責任意識を喚起し、その責任を実感させるという点に見出すことができる。

終章 結語

シンガポールは、マレーシアからの分離・独立後、「国民国家」の建設が最重要の課題とされる中で、マレーシアのように、「国民国家」建設のために多民族主義・多文化主義を極力弱体化させるという方向には向かわずに、多民族主義・多文化主義を肯定し促進する方向へと向かった。

国家建設のための統治機構として、イギリス型統治機構の導入が行われたが、導入に当たっては、特殊シンガポールの変容が行われた。すなわち、イギリス型統治機構をそのまま導入すれば、それは選挙のプロセスを経て、マジョリティたる華人の権利・利益に資するものになり、先住民であり、マイノリティであるマレー人の権利・利益は、統治システム上、保護の埒外へと追いやられることにもなる。そこで、マジョリティたる華人に有利となりうるイギリス型統治機構をベースとしながらも、マイノリティの権利・利益保護に資するユニークな制度が創設された。この点に関して、マイノリティの権利保護を指向する憲法体制の確立期における公選大統領制の採用には、マジョリティ有権者への配慮という視点をも看取することができる。すなわち、公選大統領制において、選出される大統領の資格要件として、マジョリティ・華人有権者が選好しうる資質・経歴等が考慮されている点は、注目に値する。この点において、公選大統領制の導入により出来上がった憲法体制には、多民族主義・多文化主義に立脚しつつも、有権者の意思の反映という点において、マジョリティ・華人への配慮、マジョリティ・華人の意思の反映という視点が加味されているといえる。

公選大統領は、政党が国家建設の主導的役割を担っているシンガポールにおいて、必ずしもその統

治構造の中心的機関として位置づけられていない。とはいえ、国会議員選挙のような政党政治による有権者への“しぼり”のない大統領選挙において、超党派的な「国家元首」の選出には、“実測の民意”としてマジョリティ・華人の意思が国会議員選挙のそれとは異なる形で反映されるという事態が生じる可能性はある。すでに第1回大統領選挙の結果、その可能性は予測され、この予測に基づいてなされた公選大統領制の修正が、公選大統領の権限(自由裁量権)の弱化ということにほかならなかった。したがって、そのような制度修正を経ている以上、公選大統領制におけるマジョリティ・華人への配慮が、既存のマイノリティ保護に重点を置く多民族主義、集団的権利保護の視点からの国家建設路線に根本的な変更を迫るものとはならないであろう。

他方、PAP政府が採用した多民族問題解決への集団的権利保障のアプローチのしかたは、個人的権利保障に立脚する近代西洋的人権観には消極的であるとしても、華人的価値、「アジア的価値」には親和的なものであった。この点に関して、「建国の父」・故リー・クアンユー元首相は、かつて西洋的価値観を批評する中で、社会文化のあり方をめぐる西洋的概念とアジア的概念の違いを強調して、次のような趣旨のことを述べている。

アジアの社会では、国家が家族関係の延長戦上に位置すると考えられているのに対し、西洋では国家は家族から分離された個人と直接に結びついている。アジア型の国家では、個人は、社会・国家に対して、自分の家族に対して負うような責任をもつが、西洋では、家族が軽視され、国家・政府が個人を保護してくれると考える。このような家族を軽視する西洋の社会は、結局、荒廃することにならざるをえない。これに対してアジアでは、個人と国家の間に家族関係を置くことによって社会の調和が保たれる。このように、(権威主義体制を正当化する機能を果たしているという批判にもかかわらず)儒教的家族主義的倫理の下に成立する社会・国家の優れた面を強調して、個人の利益を優先する西洋社会とは違う家族・集団の利益から社会を捉える、いわゆる「アジア的価値」を主張している(青木保「今なぜ「アジア的価値」論か」(青木保、佐伯啓思編著『「アジア的価値」とは何か』、TBSブリタニカ、1998年)、10-11頁)。

こうした「アジア的価値」の主張に着目して、「シンガポールが、西欧型の政治・社会システムを志向しているのではなく、むしろ独自のアジア型ともいえるべき国家を模索している」(安田信之『アセアン法』(日本評論社、1996年)、128頁)とする見方もなされている。

本論文におけるシンガポール憲法史の考察を通して、シンガポールの憲法体制の整備と国家建設の進展の方向については、次のように要約することができる。

シンガポールの憲法体制整備過程における政府権力の確立・安定化の段階、国家建設の成熟段階において、憲法制度上、西洋近代的土壌を基盤に生成した“近代立憲主義”的様相が漸次出現しているものの、シンガポールの特殊事情を反映した憲法制度は、シンガポール憲法体制の基盤として固持されるはずである。すなわち、マイノリティ・マレー人保護に重点を置く多民族主義と集団的権利保護の視点から形成された諸憲法制度は、“国家存続の生命線”ともいえる制度であり、国家建設を進めていく上でシンガポール憲法体制の基盤として堅持されていくことになろう。

あとがき

本論文は、シンガポールの憲法体制構築・整備過程において現れたシンガポールに特徴的な憲法現象に照準を合わせて、漸進的に整備された憲法典上の主要規定に焦点を当てて考察し、憲法史という形で概観したものである。

これまでわが国においては、アジア地域を対象とした憲法研究は行われているものの、シンガポールの憲法を対象とした体系的な研究はこれまで本格的に行われてこなかった。その理由の一つは、シンガポールの憲法現象が極めて複雑であり、その複雑な憲法現象を体系的に捉えることが極めて困難であるということにほかならない。事実、筆者自身、その理由による研究の行き詰まりから、シンガポール憲法研究から離れた時期があった。

理由のもう一つは、国家建設の進展段階において単線的ではない発現形態を示すシンガポール憲法現象の複雑性を体系的・史的に捉えるための方法論として、政治権力の制限、制限規範としての憲法

に重点を置くような捉え方には限界があるということにほかならない。つまり、少なくとも、政治権力の活用や授権規範としての憲法という視点を肯定的、積極的に受容するような捉え方が必要とされるということである。「憲法政治学」はそのような捉え方に親和的なものであった。だが、筆者自身、「憲法政治学」の難解さから研究の行き詰まりを経験し、そのことが研究を一時遠ざける理由ともなった。しかし、転機は到来した。すなわち、医大での「医療と人権」の研究、法科大学院での「ロースクール憲法」への特化を経験する中で、「憲法政治学」に親近感を覚え、再接近することになった。「憲法政治学」への理解度が一定レベルに達した段階で、かつて部分的、断片的に考察してきたシンガポール憲法に関する著作を修正の上、統一的に連結させて、書下ろしによって欠如している部分を補完し、ともかくまとまった一冊の著書として仕上げる方向が決まり、出版の実現を見ることとなった。

本論文が、今後進展していくであろうシンガポール憲法の研究に少しでもお役に立てれば幸いである。

本論文が出来上がるにあたり、これまでお世話になった方々に謝意を表したい。

平成 27 年 12 月

著 者