

## 論 説

# シンガポールの大統領公選制をめぐる

—憲法学の視点から—

野 畑 健太郎

はじめに

### 一 議院内閣制の成立とその展開

#### 1 議院内閣制の導入と「Yang di-Pertuan Negara」の創設

- (1) 直轄植民地化と議会制の導入
- (2) 「レンデル憲法」の成立と議院内閣制の導入
- (3) 「自治州憲法」の成立と「Yang di-Pertuan Negara」の創設
- (4) 「シンガポール州憲法」の成立と議院内閣制の変質

#### 2 共和国憲法典の整備と議会選挙制大統領の設置

- (1) 新憲法典の不制定と新憲法体系の構築
- (2) 憲法典の整備と「リプリント」方式の採用
- (3) 議会選挙制大統領の設置と議院内閣制の展開

### 二 大統領公選制の成立とその展開

#### 1 大統領公選制案の出現とその背景

#### 2 大統領公選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
- (2) 公選大統領権限の補強と自由裁量権の拡大化
- (3) 公選大統領解任権の留保と首相・国会の優越性

#### (4) 公選大統領権限の縮小化と大統領公選制の変質 結びに代えて

はじめに

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】<sup>(1)</sup>」

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、他の報道機関は次のように報じた。

「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が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

---

(1) <http://www.47news.jp/CN/201108/CN2011082801000064.html>

由を代償に果たされたものと批判する声もある。また、シンガポールの人々の間には『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】<sup>(2)</sup>

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、これまで6人の大統領が就任している。初代大統領（ユソフ・イシャク、Yusof Ishak）から、第2代大統領（ベンジャミン・シアーズ、Benjamin Sheares）・第3代大統領（デヴァン・ネア、Devan Nair）を経て、第4代大統領（ウィー・キムウィー、Wee Kim Wee）に至るまでは、議会選挙制大統領であった。1991年に憲法が改正されて大統領公選制（公選大統領制。本稿では「大統領公選制」と呼称。）に移行した。大統領公選制の下で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・キムヨウ（Chua Kim Yeow）を破り、初代公選大統領に選出された。オンは一限りでその座を降り、1999年に第2回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回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

---

(2) <http://www.afpbb.com/article/politics/2823001/7684967>

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。今回の大統領選挙では、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、大統領公選制は、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。「今回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<sup>(3)</sup>」と指摘される所以である。

このような大統領公選制がシンガポール憲法に導入されたのは、1991年1月のことである。すなわち、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制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大統領公選制が導入された。

シンガポール憲法上の「大統領」のルーツをたどると、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。すなわち、「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

---

(3) 辻忠博「シンガポール大統領選挙と多様化する国民意識」『IAM Newsletter 第12号』（特定非営利活動法人アジア近代化研究所（IAM））[http://www.npo-iam.jp/news/11/1104\\_4.pdf](http://www.npo-iam.jp/news/11/1104_4.pdf)参照。

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において「大統領」と名称変更し、1991年に、それは議会選挙制大統領から公選大統領へとその中身を変えた。

シンガポールの公選大統領について、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、ウエ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って、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<sup>(4)</sup>。

この「人民行動党が圧倒的な……国会にあって、何ゆえ……憲法上の変動を必要としているのか」という指摘に啓発されて、はたして大統領公選制の導入を「ドゴール型大統領制への移行」と見ることができるのか、という疑問が生じてくる。

本稿は、憲法学の視点から、シンガポールの大統領公選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”に迫ることを考察の目標とするものである。

## 一 議院内閣制の成立とその展開

### 1 議院内閣制の導入と「Yang di-Pertuan Negara」の創設

シンガポールにおいて、イギリスの直轄植民地の地位からイギリス連合王国内の自治州(「シンガポール自治州憲法」の成立)を経て、マレーシアへの加入(「シンガポール州憲法」の成立)に至る時期は、歴史的には、独立へ向けての自治訓練期に当たり、この時期にイギリス(宗主国)の主導によってイギリス型議院内閣制が導入され、それがシンガポール統治機

---

(4) 安田信之『東南アジア法』(日本評論社、2000年)、201頁。

構の基盤を形成した。

### (1) 直轄植民地化と議会制の導入

シンガポールは、第二次大戦終了後イギリス軍政下に置かれ、1946年4月1日、イギリス女王の発する「シンガポール植民地枢密院令(1946)」(Singapore Colony Order in Council, 1946)によって、イギリスの直轄植民地(Crown Colony)となった。直轄植民地化とともに民政が復活し、植民地シンガポールへの議会制の導入が試みられた<sup>(5)</sup>。

1946年の枢密院令は、直轄植民地シンガポールに議会制を導入する方向を義務づけ、それは「立法評議会」(Legislative Council)と「行政会議」(Executive Council)の設立によって、その第一段階が達成された。すなわち、1946年8月、総督(Governor)―イギリスから派遣された植民地シンガポールを統治する行政長官―を議長とする諮問会議(Advisory Council)<sup>(6)</sup>が設立され、同会議は、総督、9名の官吏議員および13名の非官吏議員からなる「立法評議会」と、総督と総督の任命する立法評議会議員(4名の職務上当然議員、2名の官吏議員および4名の非官吏議員)で組織される「行政会議」の設立を提案した。

「立法評議会」は、①総督、②官吏議員9名―職務上当然議員4名(植民地長官、財務長官、法務総裁及び市政委員会委員長)と総督任命議員5名―、および③非官吏議員13名―総督任命議員4名と公選議員9名―から構成されるものであった。「立法評議会」の設立に先立って、1948年3月、シンガポールで初めての選挙が行われた。選挙は9名の公選議員を選出するため挙行されたが、この選挙で政党が出現し、進歩党(Progressive Party)―1947年に結党―が、3議席を獲得した。こうして1948年4月1日、これら公選議員を含む「立法評議会」が成立した<sup>(7)</sup>。「立法評議会」に

---

(5) *Singapore 1973*, Singapore: Ministry of Culture, 1973, p.35.

(6) 諮問会議は、総督、官吏議員(7名)および非官吏議員(10名)で組織された。Loc. cit.

(7) *Singapore 1973*, pp.36-37.

おける公選議員の地位は、その後徐々に重要性を増し、1950年3月に公選議員は3名増え、また、1951年4月には2名の公選議員(進歩党議員)が「行政会議」のメンバーとなった。1951年3月の選挙の結果、「立法評議会」内の政党数が増え、労働党が2議席、進歩党が6議席ということになった<sup>(8)</sup>。

## (2) 「レンデル憲法」の成立と議院内閣制の導入

1953年7月、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)を委員長とする制憲委員会(Constitutional Commission)を設置し、同委員会にシンガポールの統治機構についての調査・検討を依頼した。これを契機として、“シンガポールの特殊”に適合する統治機構が模索されていくことになる。レンデルを委員長とする制憲委員会は、9名のメンバー、すなわち、レンデル委員長と、法務総裁、市議会議長、「立法評議会」非官吏議員の選出した5名の委員および総督の任命した1名の委員によって組織された。この他、憲法の専門領域に関する助言者として、著名な憲法学者である、イギリス・バーミンガム大学のオーエン・フード・フィリップ教授(Professor Owen Hood Phillips, 1907-1986)が委員会に加わった<sup>(9)</sup>。

レンデル委員会は、シンガポールの統治機構に関する調査・検討を行い(1952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。それはイギリス型議院内閣制の導入をねらいとする提案であり、そこでは、行政部の立法部に対する連帯責任制が重視された。レンデル委員会の示した立法部と行政部の各組織・権限および両者の関係は、次のとおりである。

---

(8) David Marshall, *Singapore's Struggle for Nationhood 1945-1957*, Singapore: University Education Press, 1971, p.3.

(9) *Report of Constitutional Commission, Singapore*, Singapore: Government Printing Office, 1954, p.43.

立法部（一院制）については、「立法評議会」に代えて「立法議会」（Legislative Assembly）を設置する。これは32名の議員、つまり25名の公選議員、3名の職務上当然議員一書記官長、法務総裁および財務長官一、および4名の総督任命・非官吏議員で組織される<sup>(10)</sup>。

行政部については、「行政会議」に代えて「大臣会議」（Council of Ministers）を設置し、これを政府の最高意思決定機関とする。「大臣会議」は総督が主宰し、総督の任命する9名の大臣によって組織される。このうち6名の大臣は、総督が「立法議会」の公選議員の中から任命する。残る3名の大臣は、「立法議会」の職務上当然議員である。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<sup>(11)</sup>。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<sup>(12)</sup>」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<sup>(13)</sup>。

また、3名の職務上当然（議員）大臣については、公選議員と異なる取り扱いがなされている。すなわち、公選議員である大臣が辞職する場合でも、大臣として閣内にとどまってその職務を遂行する。総督は自らの判断で「大臣会議」を召集する権限を持つ。だが、多数党の党首の要求があった場合は、この要求に従って「大臣会議」を召集する。また、総督は、大

---

(10) *Ibid.*, pp.9-14.

(11) *Ibid.*, pp.16-19.

(12) *Ibid.*, p.19.

(13) Kevin Y.L.Tan, *Singapore's Constitution*, Talisman Publishing Pte Ltd, 2005, p.72.

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。他方において、総督は「立法議会」を停会または解散する権限を持つが、この権限の行使に当たっても、同様に事前に多数党の党首と協議する。ちなみに、総督は、「大臣会議」において本来の投票権は持たないが、「大臣会議」の議長（Chairman）としての決裁権を持つ。なお、総督が会議を欠席する場合には、総督が指名した大臣によって会議が主宰される。「大臣会議」を主宰する大臣は、本来の投票権は持つが決裁権は持たないとされた<sup>(14)</sup>。

レンデル委員会の提案したシンガポールの統治機構は、1954年12月、イギリス国会において立法化された。シンガポールへの適用を予定された統治の基本法は、翌55年2月、女王の裁可を受けた後、「シンガポール植民地枢密院令（1955年）」（Singapore Colony Order in Council, 1955）によって施行された<sup>(15)</sup>。

この「統治の基本法」は、一般に「レンデル憲法」（Rendel Constitution）として知られている。この基本法の実体は統治機構に関する成文法にほかならないが、立法部と行政部の関係については、「大臣会議の連帯責任の原則」といった議院内閣制に見られる特徴が反映されている。

1955年2月5日、「レンデル憲法」が公布され、「立法評議会」が解散された。この解散は、総督によって「自治訓練の終了と新しい民主的な議会の芽生えを意味するもの<sup>(16)</sup>」と特徴づけられた。同年4月2日、「立法議会」議員選挙が施行された。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惨敗し、それに代わって、社会主義を標榜する労働戦線（Labour Front）が勝利を取めた。また、植民地主義を終了させ、マラヤ連邦と合併（merger）することを目標として結成され、「シンガポール自

(14) *Report of Constitutional Commission, 1954*, pp.19-20.

(15) C.M. Turnbull, *Constitutional Development 1919-1968*, Ooi Jin-Bee and Chang Hai Ding, eds., *Modern Singapore*, Singapore: University of Singapore, 1963, p.188.

(16) 葉華芬『新加坡政府組織法』（新加坡・文化出版社、1958年）、138頁。

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, PAP、以下 PAP と略称する。) は、この選挙で3議席を獲得した。すなわち、「立法議会」の25議席中、労働戦線が10議席、進歩党が4議席、PAPが3議席を占めた。その他、連盟 (Alliance) が3議席、民主党 (Democratic Party) が2議席を獲得し、3議席は無所属であった<sup>(17)</sup>。労働戦線が勝利し、PAPが台頭した背景には、当時のシンガポールにおける反植民地主義の高潮という状況がある。すなわち、親英的・保守的政党たる進歩党が衰退し、進歩党に比べて革新的な労働戦線が勝利し、反植民地主義を掲げるPAPが台頭したのには、イギリスからの独立を期待する選挙民の意識が反映されている。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。

1955年4月に「立法議会」が正式に成立した後、同年8月、総督ロバート・ブラック卿 (Sir Robert Black) は、労働戦線の党首であるデビッド・マーシャル (David Marshall) 首席大臣の推薦した4名の大臣補佐 (Assistant Minister) の任命を拒否した。マーシャルは、この事件を「レンデル憲法」の欠陥から生じたものとして捉え、自治達成への足がかりとした。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関係に関するものであった。すなわち、総督にそのような拒否権があるとすれば、「レンデル憲法」に定められた首席大臣の総督に対する助言権は、いわば画餅のようなものとなるという主張にほかならない。マーシャルはこれを動議として提出し、「立法議会」はその動議を全員一致で支持した<sup>(18)</sup>。

イギリス政府はこうした状況に即応し、植民地政府に「レンデル憲法」

---

(17) Alex Josey, *The Singapore General Elections 1972*, Singapore: Eastern Universities Press SDN. BHD., 1972, pp.25-26.

(18) 南洋商報『新加坡一百五十年』(南洋商報、1969年)、67-68頁。

の見直しを約束した。すなわち、1955年9月、シンガポールを訪れたイギリス植民地大臣は、マーシャルの見解、すなわち、「総督は、憲法に基づいて首席大臣の助言を受ける際、立法議會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<sup>(19)</sup>。

それとともに、シンガポールの憲法制度を審議する會議を、1956年4月にロンドンで開催することを約束した。また、この會議に参加することができるのは、シンガポールの「立法議會」の一部議員と議會に議席を有する政党の代表者とされた<sup>(20)</sup>。

### (3) 「自治州憲法」の成立と「Yang di-Pertuan Negara」の創設

「イギリス女王の代表」たる「Yang di-Pertuan Negara」の設立が提案されたのは、シンガポールに内部自治 (internal self-government) を与える憲法の内容を検討するために、1957年にロンドンで開催された「シンガポール憲法制定會議」(Singapore Constitutional Conference: 1957年3月11日～4月11日) においてである。この會議を経て、「Yang di-Pertuan Negara」制が、1958年11月21日の「シンガポール(憲法) 枢密院令 (1958年)」(The Singapore 《Constitution》 Order in Council, 1958) の形式で成立した「シンガポール自治州憲法」(1959年6月3日施行) によって立憲化された<sup>(21)</sup>。「Yang di-Pertuan Negara」制立憲化の経緯は、以下のとおりである。

1956年4月23日から同年5月15日までの間、ロンドンでシンガポールの憲法制度を審議する會議が催された。この會議において、マーシャルに率いられた代表団は、イギリス政府の提示した憲法制度案に同意を与えな

(19) *Singapore 1973*, p.39.

(20) *Report of the Singapore Constitutional Conference held in London in March and April 1957*, Singapore, Government Printing Office, 1957, p.1.

(21) *Singapore Annual Report, 1959*, Singapore: Government Printing Office, 1959, p.8.

かった。結局、シンガポール代表団とイギリス政府との間に自治条件に関する合意は成立しなかった<sup>(22)</sup>。翌6月6日、マーシャルはイギリス政府との合意不成立の責任をとって首席大臣を辞任した。その2日後、リム・ユーホック (Lim Yew Hock) が首席大臣に就任し、従前的大臣会議を引き継いだ<sup>(23)</sup>。リム首席大臣は、同年12月、ロンドンに赴き、シンガポール憲法制度に関する会議の再開について植民大臣と非公式に折衝した。この折衝が功を奏して、翌年の3月に会議が再開されることになった。

1957年3月11日から同年4月11日まで、シンガポールの憲法制度に関する会議が開催された。リム首席大臣の率いるシンガポール代表団には、与党側から労働戦線議員2名と連盟議員1名、野党側から自由社会党 (Liberal Socialist Party) 議員1名と PAP 議員1名が加わった<sup>(24)</sup>。

この会議において、シンガポールに「内部自治」(internal self-government) を認める憲法の内容<sup>(25)</sup>について、イギリス政府とシンガポール代表団との間に合意が成立した。総督の廃止に関するシンガポール代表団の提案は原則的に受け入れられ、総督に代わってシンガポール自治州の首長に当たる「Yang di-Pertuan Negara」が創設され、「Yang di-Pertuan Negara」がシンガポールにおけるイギリス女王の代表とされた。

1958年8月1日、「シンガポール自治州法案」(The State of Singapore Bill) はイギリス国会を通過し、女王の裁可を受けた。この成立した「シンガポール自治州法(1958年)」(the State of Singapore Act, 1958) には、

---

(22) *Ibid.*, p.2.

(23) *Singapore 1973*, p.40.

(24) *Report of the Singapore Constitutional Conference held in London in March and April 1957*, p.2.

(25) 後述する「Yang di-Pertuan Negara」、「行政部」、「立法部」のほか、「司法部」についても定められたが、その内容は以下の通りである。④シンガポールに高等法院 (Supreme Court) を設置する。⑤高等法院の大法官は、「Yang di-Pertuan Negara」が総理大臣の助言に従って任命する。⑥高等法院の陪席法官は、大法官が (大法官、陪席法官及び総検察庁によって組織される) 会議の助言に従って任命する。

「シンガポール自治州」<sup>(26)</sup>を新たに創設し、「シンガポール自治州」の平和と秩序のために、女王は必要かつ適当であるとみなす規定を枢密院令として発することができる旨が規定された<sup>(27)</sup>。

この「シンガポール自治州法(1958年)」に基づき、1958年11月21日、「シンガポール(憲法)枢密院令(1958年)」(the Singapore (Constitution) Order in Council, 1958)<sup>(28)</sup>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。公布された枢密院令中の「シンガポール自治州憲法」は、1959年6月3日に施行された<sup>(29)</sup>。

「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<sup>(30)</sup>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。

シンガポールにおける「イギリス女王の代表」として設置されたシンガポール自治州の首長には、「Yang di-Pertuan Negara」というマレー語による名称が与えられる(「自治州憲法」4条1項)。「Yang di-Pertuan Negara」は、女王がイギリス政府の助言に従って任命する(同条2項)。「Yang di-Pertuan Negara」の任期は原則として4年である(同条3項)。

(26) シンガポール自治州は、「自治領」(Dominions)とは異なる。「自治領」の地位は、「英帝国内における自治的諸国体であり、地位において平等、内政外政のいかなる方面においても相互に従属の関係に立つことなく、只国王への共同の忠誠によって結合し、自由意思に基いて英コモンウェルスの組成員となす」(1926年の帝国会議でバルファ脚が起草した定義)といわれる。「自治領」は、外交関係について、独立国と同一の地位にある。また、国防についても「自治領」は完全な自治をもつ(高柳賢三「英国公法の理論」《英米法講義第二巻》(有斐閣、昭和23年)、400頁-407頁、422頁-429頁参照。)。これに対して、シンガポール自治州の防衛・外交に関する権限はイギリス政府に保留され(「シンガポール自治州憲法」第8篇「防衛及び外交」)、また、イギリス女王は(シンガポール政府の同意の下に)シンガポール自治州憲法を修正する権限を有する(同憲法第12編「憲法の改正及び停止」)。したがって、シンガポール自治州が自治領でないことは明らかである。

(27) *State of Singapore Act, 1958*, London: Her Majesty's stationary Office, 1958, pp.1-2.

(28) *The Singapore (Constitution) order in Council, 1958*, Singapore: Government Printing Office, 1958.

(29) *Singapore Annual Report, 1959*, Singapore: Government Printing Office, 1959, p.8.

(30) 「シンガポール自治州憲法」に現われた特徴の一つとして、マレー人は援助が必要とされる「土着民」である旨を明定(憲法前文)している点を挙げるることができる。この特徴は「シンガポール州憲法」、「シンガポール共和国憲法」へと継承されていく。

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<sup>(31)</sup>を成文化したものにほかならない。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<sup>(32)</sup>」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

(31) S.Bクライムズ著・川北洋太郎ほか訳『イギリス憲法史』（日本評論社、1965年）、219頁。

(32) 榎原猛『君主制の比較憲法学的な研究』（有信堂、1969年）、359頁。

(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」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<sup>(33)</sup>。「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」<sup>(34)</sup>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

(33) 小林昭三『政治制度の思想』(成文堂、1969年)、168頁。

(34) 「シンガポール(憲法)枢密院令(1958年)」において、「大臣会議」は「内閣」(cabinet)と改められた(*The Singapore (Constitution) order in Council, 1958*, Singapore: Government Printing Office, 1958.)。

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い、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회를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。

#### (4) 「シンガポール州憲法」の成立と議院内閣制の変質

1959年6月、シンガポールは、内部自治(internal self-government)を獲得して、イギリス連合王国内における「シンガポール自治州(The State of Singapore)」となった。それと同時に、PAPが政権の座についた。PAPは、すでに触れたように、1954年11月、シンガポールがイギリスの直轄植民地であった頃に結成された政党である。当時、反植民地主義の気運が盛り上がる中で、PAPは、「マラヤ連邦と合併して植民地主義を終了させること<sup>(35)</sup>」を党の第一目標として掲げた。独立への機運に後押しされて、PAPは、立法議会(51議席)において、43議席を占めた。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)が就任した<sup>(36)</sup>。

##### ① PAPの内部抗争と「政党」規定の導入

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。

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

---

(35) Alex Josey, *Democracy in Singapore: the 1970 by-elections*, Donald Moore for Asia Pacific Press Pte Ltd, p.33.

(36) *Singapore Annual Report, 1959*, pp. 7-9.

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。政党に関するこの規定は、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、以下に述べるように、シンガポールの PAP 政府が憲法原案に意図的に挿入したものである。

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 (Legislative Assembly) 議員が欠けたとみなされる場合について、次の4つを規定していた<sup>(37)</sup>。

- 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

---

(37) *Legislative Assembly Debates, State of Singapore, Official Report, Part II of Forth Session Volume 21*, Singapore: Government Printing Office, 1963, p.699.

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。すなわち憲法案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ときをやめたとき、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<sup>(38)</sup>」

以下において、「シンガポール州憲法」の政党に関する規定を生む動因として作用した PAP の動向について触れておこう。

当時、PAP の内部には、リー・クアンユー首相の率いる穏健・中道派(党内主流派)と、共産主義の影響をうけた党员から成る容共左派との対立があった<sup>(39)</sup>。穏健派は、主として英語教育をうけた党员によって形成された。他方、主に華語教育をうけた党员は、左派に属した。したがって、両派の対立抗争において、穏健派が主導的地位を確立する一つの意味は、「英語教育をうけた党员が PAP を支配していく<sup>(40)</sup>」ということであった。

1961年7月のアンソン区補欠選挙において、PAP 容共左派は野党の候補者を支援して当選に導いた。左派のこうした反党行為によって、両派の対立は決定的なものとなった。リー・クアンユ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。ここにおいて PAP 内の対立抗争は、党から議会へと舞台を移した。当該動議は可決(賛成27、反対

---

(38) *Malaysia Agreement, Paper Command 22 of 1963, Singapore: Government Printing Office, 1963, p.144.*

(39) Pang Cheng Lian, *Singapore's People's Action Party: Its History, Organization and Leadership*, 1971, P.1.

(40) P. Kim Shee, *The People's Action Party of Singapore 1954-1970: A Study in Survivalism of a Single-Dominant Party System*, 1971, p. 58.

8、棄権<sup>13</sup>)されたが、この結果を不満とする左派議員は PAP を離脱し、社会主義戦線 (Balisan Socialis, BS) と呼ばれる新党を結成した (1961年 8月)。社会主義戦線は、(中国) 共産主義を標榜し、やがて立法議会で PAP 政権と対立する最大の政治勢力 (14議席) となった<sup>(41)</sup>。こうした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<sup>(42)</sup>」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「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<sup>(43)</sup>。

このような「政党」に関する規定を追加して「州憲法」草案を修正することについて、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、という

(41) *Singapore Annual Report, 1963*, p. 69.

(42) *Legislative Assembly Debates, State of Singapore, Vol.21, 1963*, p.515.

(43) *Ibid.*, p. 465.

のであれば、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<sup>(44)</sup>。」(傍点は引用者)。両首相の「合意」の中には、後述するイギリス議会制・政党制の<sup>・</sup><sup>・</sup>実際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「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ろう。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つた。この点では、ホン・リム区選出議員(オン・エングアン元 PAP 議員=引用者注)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。<sup>(45)</sup>」

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、規定追加の意味するところを次のように指摘している。

「政府は、25対25(PAP 議員と非 PAP 議員の議決数が同数=引用者注)の意味をよく理解している。……政府はその特殊規定が、議会

---

(44) *Malaysia Agreement Exchange of Letters, Misc. S of 1963: Letter to the Prime Minister, Federation of Malaya, Singapore, 26th July, 1963.*

(45) *Legislative Assembly Debates, State of Singapore, Vol.21, 1963, p.515.*

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が尽き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<sup>(46)</sup>。」

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」にまわれれば成立が危ぶまれるという状況で可決された<sup>(47)</sup>。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(The Constitution of the State of Singapore)」である<sup>(48)</sup>。

## ② 「Yang di-Pertuan Negara」の権限整備と内閣助言制の明定

「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。「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<sup>(49)</sup>。第一編 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

(46) *Ibid.*, pp. 585-586.

(47) *Ibid.*, pp. 714-717.

(48) *State of Singapore, Government Gazette, Subsidiary Legislation Supplement, No.1, September 16, 1963.*

(49) *Loc.cit.*

の) 決定資格 (Capacity as regards property, contracts and suits)、第二編 立法部 (The Legislature)、第三編 市民権 (Citizenship)、第四編 公務 (The Public Service)、第五編 財政規定 (Financial Provisions)、第六編 一般規定 (General Provisions)、第七編 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)

マレーシアからの分離・独立後の憲法で「大統領」と改称されることになる「Yang di-Pertuan Negara」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シンガポール州の首長たる「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)とされた。

②「Yang di-Pertuan Negara」は、この憲法もしくは法令に基づき、または、「統治者会議」(Conference of Rulers) —マレーシア国王の選出等を行う会議—の一員として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(5条1項)。「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。

もっ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」におけると同じように、次の2つの場合には、憲法規定上「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)。

(ア) 首相の任命

(イ) 立法議会の解散要求に対する同意の留保

③ 「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。「Yang di-Pertuan Negara」は、「統治者会議」においては、その一員としての権限を行使する。マレーシアの連邦憲法は、「統治者会議」の構成について、「統治者会議」は、9州のスルタン(州王)たる統治者(Rulers)および(統治者がいない)5州の長(Governor)をもって構成される旨を規定している(「マレーシア憲法」38条、第5附則第1節)。シンガポール州において、この“Governor”は「Yang di-Pertuan Negara」である。「シンガポール州憲法」は、「Yang di-Pertuan Negara」の「統治者会議」の出席権については、次のように規定した。すなわち、「Yang di-Pertuan Negara」は、「統治者会議」の一員としてその権限を行使する際には、内閣(Cabinet)または内閣から一般的に権限を委任された大臣(Minister)の助言に従って行動しなければならない(5条1項)。「Yang di-Pertuan Negara」の代行者は、その職務を遂行する期間、「統治者会議」の一員として「Yang di-Pertuan Negara」の職務を代行することができる、と規定している(「シンガポール州憲法」1条4項)。

また、「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年間にかぎり、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。

④「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）。また、内閣の長たる首相の任命については、シンガポール州憲法も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）。また、その他の大臣の任命については、「Yang di-Pertuan Negara」が、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）兼任制を定めている。

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も、「シンガポール州憲法」は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）。

⑤「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」におけると同じように、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(第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(第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)。

⑥「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」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内閣(8条2項)が、実質的に行政権を担当する(5条1項)。

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る、②首相は立法府により選出される、③合議制の行政府である、と

いう3つの基準により定義される<sup>(50)</sup>。「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)と規定する。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い。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。このように、「シンガポール州憲法」の統治機構についても、前述のブライスのいうイギリス型議院内閣制の制度的特徴を見出すことができる。

### ③ 「政党」規定の導入と議院内閣制の変質

すでに述べたように、PAP政府は、「勅令書第2094号」における「州憲法」草案に政党の規定を追加した。この規定の内容、すなわち、議員は所属している政党を脱退したり、あるいは政党から除名された場合、議席を失うということが、リー首相の書簡において「議会制の慣行に反しない」とされていることにほかならない。

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

(50) Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, 1992, pp.2-4, 11-19.

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<sup>(51)</sup>』といわれる。つまり、イギリスでは政党員であることが、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<sup>(52)</sup>、とまでいわれることになる。

さらに、次のような指摘もなされることになる。すなわち、「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<sup>(53)</sup>。」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<sup>(54)</sup>。こうしたイギリス議会制ないし政党制の実際を押し進めた形のもものが、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」と確認されたことの内容である。

「シンガポール州憲法」の議院内閣制の特徴を、「政党」規定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員でなければならず、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、イギリス国王をイメージした「州の首長」(分

(51) G・ライプホルツ著、阿部照哉ほか訳『現代民主主義の構造問題』(木鐸社、1974年)、101頁。

(52) 『前掲書』、95頁。

(53) E.C.S. Wade and G.Go dfrey Phillips, *Constitutional Law*, (New Impression, 1957), p.97.

(54) G・ライプホルツ『前掲書』、141頁。

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った。イギリスにおいて1832年から1867年までは、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ている<sup>(55)</sup>。「政党」についていえば、この時期における「政党」とは「名望家政党」（つまり、議員政党）であって、今日のイギリスの憲法政治に見られる「大衆政党」とは本質的に異なるものであった。「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不明だが、古典的代表議会制と見ることができる。ちなみに、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点は否めない。つまり、制限選挙制が、議会制の条件づくりをした<sup>(56)</sup>ということである。

とはいえ、今日、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に鑑みれば、不可能である。しかしながら、普通選挙制の導入は、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—の国々においては、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、非西欧アジア諸国ではよく見られる現象<sup>(57)</sup>である。シンガポールでは、1963年憲法の成立に至る議会・政党史が、まさにこの困難さを裏

(55) 小林昭三『前掲書』、165頁。

(56) 小林昭三『憲法学の方法』（北樹出版、1991年）、51-52頁。

(57) たとえば、南太平洋のソロモン諸島、バブアニューギニア等の議会においては、出身部族（いわゆる「ワントク」）の利益を求めての離合集散（党籍変更）が見られ、これも議会の不安定を招く一因となっている。

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。

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とくに問題になるのは、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(エスニック・グループ)”国家のシンガポールにおいては、政党、とくに政権を担う 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、多数派種族(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)の支配民族で、国内マイノリティであるマレー人の利益に配慮一憲法の要請一し、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<sup>(58)</sup>。そのような方向を志向し、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、これである。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、憲法の活用という手法が現れることになった。

「勅令書第2094号」の「シンガポール州憲法案」が構想する議院内閣制(古典的代表的議会制)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」(勅令書第22号)が導入した「政党」

(58) 詳しくは、拙稿「シンガポール憲法政治史」小林昭三ほか『近代憲法への問いかけ』(成蹊堂、1999年)、205頁以下。

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古典的代表議会制を原則的に受容した。そして、その議会制を政治統合にむけて有効に機能させるための規定として「政党」規定を憲法に挿入した。そこでは依然として議会制が前提とされ、議会制に対する期待があった。このような議会制は、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<sup>(59)</sup>として捉えることができる。

「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る。

---

(59) 「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ものではない、ということで、論理的に可能となる。この視点からすれば、(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、(代表)議会制の論理がまったく無意味になったのではないととらえられる。こうして(代表)議会制の論理と政党国家の論理という二つの論理の絡み合いの様子を象徴する概念として、「政党国家的議会制」が提示され、これが「こんにちの統治機構を特徴づける基本的概念の一つ」となる(小林昭三『日本国憲法の条件』(成文堂、1986年)、189-191頁)。

## 2 共和国憲法典の整備と議会選挙制大統領の設置

### (1) 新憲法典の不制定と新憲法体系の構築

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。独立と共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旧成文憲法を独立国の憲法典として位置づける法的措置をとった。すなわち、「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、独立国の地位に相応させるための修正を加えた。統治組織のみを定める成文憲法である「シンガポール州憲法」に対し、独立国たるシンガポールへの適用を可能とする修正が行われたが、この修正には法的継続性が考慮され、「憲法改正」という形式により、州憲法の定める改憲手続—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(90条)—を踏んで行われた<sup>(60)</sup>。

新憲法典不制定という現象の背景には、以下のような分離・独立当時の事情があった。

分離・独立後のシンガポールでは、独立に伴う立法措置開始に至るまで4か月の期間を要した。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、そこには混乱状況ないし危機的状況があったからである。すなわち、分離・独立という事態は、マレーシアの支配民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・対立を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

(60) *Parliamentary Debates, Singapore, Vol.24, 1965, pp.449-451.*

シア (Malaysian Malaysia)<sup>(61)</sup>」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状況は、PAP 政権にとって最大の危機の到来を意味するものであった。自らが批判してきた単独独立の方向は、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。分離・独立によって、たとえば、「第一次マレーシア五カ年計画」の一部として作成されていた「第二次工業開発計画」を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<sup>(62)</sup>。当時の雰囲気について、ゴーク国防治安相は、「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だった<sup>(63)</sup>」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・独立を可能にする秩序づくりを至急かつ効率的に行うことが、何よりも緊要の課題とされた。これが、新憲法典不制定という現象の背景にあった事情である。

分離・独立後のシンガポール共和国の国会の状況も憲法現象に作用を及ぼした。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 (Balisan Socials、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) 容共左派議員が脱走して結成した政党—が占めるというものであった<sup>(64)</sup>。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 (野党不在) になった。PAP 政権は反対党不存在という異常な状況の下で、危機的打開のための憲法的措置を講じざるをえなかった。国の独立・生存を可能とする第一の措置として位置づけられるのが、新憲法典の制定ではなく、既

(61) P. Kim Shee, *The People's Action Party of Singapore 1954-1970: A Study in Survivalism of a Single-dominant Party System*, 1971, p.74.

(62) 松尾弘『シンガポールの経済開発』(評論社、昭和48年)、57頁。

(63) 松尾弘『前掲書』、70頁。

(64) *Singapore Annual Report 1963*, p.25.

存の旧(独立前)成文憲法を継承し、それを修正して独立国シンガポールに応急的に適用させるというものであった。

憲法典改正(amendment)方式の一つとして採用されたのが、マレーシアの憲法改正方式、すなわち、「憲法典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。)によって改正を行う方式であった。分離・独立から4か月後の1965年12月22日、「1965年の憲法(改正)法(The Constitution (Amendment) Act, 1965)」が国会で成立した<sup>(65)</sup>。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<sup>(66)</sup>。これにより州憲法の内容にシンガポールの地位変更(つまり、独立)に伴う修正が加えられた。たとえば、「1965年の憲法(改正)法」の3条が、「シンガポール州憲法」におけるシンガポール州の首長(Yang de-Pertuan Negara)に当たる機関の名称を「大統領」(President)と改称したことである。また、「シンガポール州憲法」の「政党」規定(30条2項b号)は、独立国の地位に対応する字句の修正—「立法議会」(Legislative Assembly)を「国会」(Parliament)とする変更—が加えられただけで、内容的にはそのまま分離・独立後の成文憲法の規定となった。

こうして、統治組織に関する応急的な成文憲法が成立した。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、立法府の制定する法律によって改正することができる<sup>(67)</sup>」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

(65) *Singapore Government Gazette, Acts Supplement, No.1, 1965*, pp.94-96.

(66) *Ibid.*, p.94.

(67) *Ibid.*, p.96.

無制約<sup>(68)</sup>」(C・F・ストロング)が帰結される。こうして、議会権能の強化は、議会を独占する PAP 流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(後述)という二つの方式が採用された。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、上記の「軟性憲法」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」(後述)公布に至る15年の間、「軟性憲法」から出発して、その後「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二B編(シンガポール共和国の主権の保護)の改正には、国民投票で有権者総数の3分の2以上の賛成が必要とされ<sup>(69)</sup>、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。このような軟性憲法から漸次硬性化していく変遷は、PAP 政権の単党支配体制の確立・強化の過程と表裏一体の関係にあるものであった。

「1965年の憲法(改正)法」によって確認された憲法典は、権利宣言を欠く憲法典であった。憲法典の決缺を暫定的に補うべく法的措置として、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、

(68) C・F・ストロング著・新田隆信訳『近代憲法論』(コロナ社、昭和39年)、167頁。

(69) *Republic of Singapore, Government Gazette, Acts Supplement, No.29, 1972.*

リー・クアンユー首相の要請によって、「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<sup>(70)</sup>。この国会制定法も「憲法法」(成文憲法)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<sup>(71)</sup>。

「シンガポール共和国独立法」は、「シンガポール州憲法」における自由・人権、司法権などに関する規定の欠如を暫定的に補う「憲法法」<sup>(72)</sup>であった。すなわち、「シンガポール共和国独立法」(シンガポール憲法体系の一部)によって、「マレーシア憲法」(外国憲法典)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した。「シンガポール共和国独立法」6条1項・3項)。また、シンガポールへの適用に当たっては、国会による改正の手続がとられることとされた(同条2項)。

権利宣言ないし基本権保障についていえば、「マレーシア憲法」第二編「基本的自由(Fundamental Liberties)」の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引き続き有効とされた。この法状況については、「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 Constitutional law of Singapore)には受容されていない<sup>(73)</sup>」(『1966年の憲法委員会報告書』)と説明されている。ここには、

(70) *Parliamentary Debates, Singapore, Official Report, Part I of First Session, Vol. 24, 1965, p.435.*

(71) *Singapore Government Gazette, Acts Supplement, No.1, 1965.*

(72) 「シンガポール憲法は、つぎの三つの文書から成る。すなわち、(1) 原典に編入された改正を含む……1963年のシンガポール憲法、(2) 1965年のシンガポール共和国独立法、(3) マレーシア憲法(ただし、シンガポールに適用されるものにかぎられる。)(Ahmad Ibrahim, op. cit., pref.) また、つぎのような指摘がなされている。「シンガポール共和国独立法は、通常の立法としてではなく、議会在自ら憲法制定権力を行使して制定した基本的な立法と考えられなければならない。」(ローレンス・W・ビーア編、佐藤功監訳『アジアの憲法制度』(学陽書房、1981年、244頁。)

(73) *Republic of Singapore, Report of the Constitutional Commission 1966, p.6.*

「マレーシア憲法」の基本的自由に関する規定の大部分が独立国の憲法典とは別個に効力を維持するという法状況が現れている。分離・独立後の強力で安定的な支配権力の確立が達成されない段階においては、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、というものであった。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ようになるのは、PAP 政権の長期体制化の段階に至ってから、すなわち、「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。

## (2) 憲法典の整備と「リプリント」方式の採用

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。「憲法のリプリント」(Reprint of the Constitution) 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。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<sup>(74)</sup>)。

「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)」<sup>(75)</sup>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

(74) *Republic of Singapore, Government Gazette, Acts Supplement, No.3, 1965* (The Interpretation Act, 1965), pp.124-126.

(75) これは「シンガポール共和国憲法のリプリント」ではなく、「シンガポール憲法のリプリント」として位置づけられている (*Republic of Singapore, Government Gazette, Reprint Supplement, No.14, 1966.*)。

諸憲法規定が、この「シンガポール憲法のリプリント」によって整理統合された。

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。この憲法典の第4編には、「シンガポール共和国独立法」によって適用可能とされたマレーシア憲法の基本的自由に関する規定(マレーシア憲法13条<sup>(76)</sup>を除く規定)内容が、そのまま受容・成文化されている。ちなみに、条文化されたのは、生命・身体の自由(「1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント」9条)、奴隷的拘束および強制労働の禁止(同10条)、刑罰不遯および一事不再理(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<sup>(77)</sup>。

分離・独立(1965年)から「シンガポール共和国憲法のリプリント」(1980年)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

(76) マレーシア憲法13条だけはシンガポールへの適用が否定された。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、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(*Parliamentary Debates Singapore, Official Report, Volume 24, 1965, pp.435-436.*)」このように、補償額の司法審査に途を開く第13条規定を有効とすれば、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。

(77) *Republic of Singapore, Government Gazette, Reprint of the Constitution of the Republic of Singapore, No. 1, March 31, 1980*。

た「統治活動をスムーズに行うための規則<sup>(78)</sup>」たる統治の手段の面に重点を置いたものであった。この権利宣言不存在という現象のほか、分離・独立後のシンガポールにおいては、新憲法典不制定、独立前憲法典の継承、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ている。近代立憲主義（硬性・成文憲法制定、基本権保障、政府権力制限等）に否定的なこれらの現象は、独立国家建設期といういわば「国家緊急時」に現れている特殊な憲法現象であるといえる。ただ、そこには成文憲法典を超える権威（不文憲法）の存在を示唆する面をも見出すことができるという意味において、それは等閑視できない現象でもあるといえる。

### （3） 議会選挙制大統領の設置と議院内閣制の展開

#### ① 「共和国独立法」の成立と大統領への憲法修正権付与

「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、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る旨を定めた。

このような議会選挙制大統領に対して「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<sup>(79)</sup>）。この「シンガポール共和国独立法」は、したがって、憲法典における権利宣言の欠如を暫定的に補う「憲法法」であるとともに、国家元首たる大統領に独立後の憲法典整備に必要な成文憲法修正権を3年間にかぎり時限的に付与する「憲法法」

---

(78) 川添利幸「憲法の制定—変遷—改正」『岩波講座・現代法2（現代法と国家）』（岩波書店、1965年）、284頁。

(79) *Republic of Singapore, Government Gazette, Acts Supplement, No.2, 1965.*

としても機能した。シンガポールでは、命令による法令修正を認めた先例として、「シンガポール州憲法」(105条)、「マレーシア法」(74条)等が挙げられる。しかし、これらの場合、命令による成文憲法の修正までを認めるものではなかった。ところが、「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、成文憲法を修正する(規定内容の修正を含む)権限までが含まれていた。

1966年3月、大統領は独立法上の権限を行使し、「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(Modification of Laws (Constitution of Singapore) Order, 1966)」によって行われた。この「諸法の修正命令」によって、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<sup>(80)</sup>。

さらにその後、憲法典の規定内容についての修正が行われた。たとえば、1966年12月の「(シンガポール憲法典を含む)諸法の修正命令」は、「1966年のシンガポール憲法典のリプリント」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、すなわち、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<sup>(81)</sup>を追加した。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)を迫るものであり、単なる字句の修正というレベルにとどまるものではなかった。このような大統領令による憲法典修正という方式の採用には、単一・独立国家への移行期(一種の国家緊急時)という事情や、野党の国会審議ボイコットによる国会の機能

(80) *Republic of Singapore, Government Gazette, Subsidiary Legislation Supplement, No.23, 1966, pp.127-134.*

(81) *Republic of Singapore, Government Gazette, Supplement, No.95, 1966, p.751.*

不全といった政治状況が作用したことを指摘しうる。

② 「1966年リプリント憲法」の成立と議院内閣制の展開

1965年の「憲法(改正)法」は、「シンガポール州憲法」の「Yang di-Pertuan Negara」を「大統領」と改称した。同法3条は、「Yang di-Pertuan Negara」に関する「シンガポール州憲法」1条の規定に修正を加え、議会選挙制大統領に関する次のような規定を置いた。

「……シンガポール州憲法の1条を廃止し、それに替えて次の規定をおく。『1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。』<sup>(82)</sup>」

「1966年のシンガポール憲法のリプリント」、すなわち、「1965年の憲法(改正)法」と「(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)とによって改正・修正された諸憲法規定を整理統合した憲法典において、上記の「1965年の憲法(改正)法」3条の大統領に関する規定は、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」1条の規定として成文化された。

「1966年のシンガポール憲法のリプリント」1条が構想する議会選挙

---

(82) *Singapore, Government Gazette, Acts Supplement, No.1, December 23, 1965, p.94.*

制大統領とは、「出席し且つ投票する議員の投票の過半数」(「1966年のシンガポール憲法のリプリント」〔以下同様。〕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議会選挙制大統領が現われることになった。また、1966年の「シンガポール憲法のリプリント」30条2項b号に引き継がれた「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、議会制の安定化に資する規定としての役割が期待されている。このような作用を果たす「政党」規定を有する「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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、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制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年のシンガポール憲法のリプリント」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」(a citizen of Singapore born in Malaya)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年のシンガポール憲法のリプリント」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(5条2項)。

(ア)首相の任命

(イ)立法議会の解散要求に対する同意の留保

「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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(9条1項)。

このように、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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、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(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、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たときは、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)を発表することができる(46条)。

「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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。すなわち、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務大臣によって構成され(9条1項)、国会に対して連帯して責任を負う内閣(8条2項)が、実質的に行政権を担当する(5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るというメルクマール(A. レイプハルト)<sup>(83)</sup>については、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に、「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)と規定した。この規定の意味することは、「シンガポール州憲法」(5条2項、10条1項a号)について述べたように、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

(83) A.Lijphart (ed.), *op. cit.*, pp.24, 11-19. 近藤敦『政権交代と議院内閣制 比較憲法政策論』(法律文化社、1997年)、30頁。

づく内閣の総辞職ということになる。このように、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」の統治機構についても、イギリス型議院内閣制の制度的特徴を見出すことができる。

「1966年のシンガポール憲法のリプリント」上、大統領に引き継がれた「Yang di-Pertuan Negara」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行使される可能性については、シンガポールの場合、「政党」に関する規定の効果もあって、1961年のマラヤ連邦（トレンガス州）のケースのように、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<sup>(84)</sup>は起こりえない。シンガポールのように、国会（一院制）において与党 PAP が3分の2以上の議席を占めるような場合には、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。

大統領の前身である「Yang di-Pertuan Negara」は、1958年の「シンガポール自治州憲法」（第2章）によって創設されたが、リー・クアンユー首相は、その設置に当たって、それがイギリス女王の代表に換わる「新しい象徴（symbol）の採用<sup>(85)</sup>」である、と表現した。この「Yang di-Pertuan Negara」には、イギリス君主的なものへの執着が見出され、その地位と権能についても、そうした執着が反映されている。それは、シンガポール共和国の大統領にも引き継がれ、大統領の憲法上の地位と権能に反映されている。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』という表現をとり、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<sup>(86)</sup>」と指摘される。この点に関して、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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

(84) 榎原猛『前掲書』、368頁。

(85) Alex Josey, *Lee Kuan Yew (1968)*, Donald Moore Press Ltd, Singapore, 1968, p.113.

(86) 佐藤功『君主制の研究 比較憲法的考察』（日本評論社、1957年）、91頁。

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制大統領を国家元首 (Head of State) (2条) として位置づけ、それに対し時限的に「主権者」ともいえるような強い権限を与えた。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」ともいえ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い。その規定においては、大統領は、国権の源泉として、「憲法」(「シンガポール共和国独立法」) 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」の憲法体系ないし議会選挙制大統領と、この「シンガポール共和国独立法」13条によって形成された憲法体系ないし「国家元首」として自らの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。後者においては、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を背景として、統治の効率という視点がきわめて重視されている。この「ずれ」については、「1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント」が、後者を一時的なものとして位置づけ「1966年のシンガポール憲法のリプリント」上の議会選挙制大統領を引き継いでいる点に注目したい。

「1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント」は、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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、「1966年のシンガポール憲法のリプリント」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「国家元首」たる大統領の地位と権限に関する諸規定は「リプリント」に反映されなかった。このことから、「国家元首」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例外的な存在として位置づけられているといえよう。

## 二 大統領公選制の成立とその展開

### 1 大統領公選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年のシンガポール共和国憲法のリプリント」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、ゴー・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大統領公選制の導入が提案された。

大統領公選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・クアンユ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<sup>(87)</sup>。「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

---

(87) 岩崎育夫『リー・クアンユー 西洋とアジアのはざままで』(岩波書店、1996年)、234頁参照。

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。』<sup>(88)</sup> 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<sup>(89)</sup>。

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大統領公選制に触れて、次のようにその制度の概要を説明した<sup>(90)</sup>。すなわち、リー・クアンユー首相が提案した大統領公選制の中身について、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大統領公選制の導入は、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。大統領公選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。そのために大統領公選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

(88) 『前掲書』、234-235頁。

(89) 『前掲書』、235頁参照。

(90) 社団法人日本シンガポール協会『月刊シンガポール1985年10月号』、10頁参照。

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の一方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、分離・独立後の議会選挙制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、議会選挙制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年の大統領公選制の提案後、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)を公表した。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大統領公選制案が示された。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制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<sup>(91)</sup>。ここにおいては、すべて首相に集中していた政治権限を、今後は、その一部を公選大統領に持たせ、公選大統領が首相の権限行使をチェック

---

(91) *The Straits Times*, 30 July 1988, 31 July 1988.

する政治システムを形成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, ISA）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<sup>(92)</sup>。

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）」<sup>(93)</sup>—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—によって立憲化された。

リー・クアンユー前首相は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、憲法改正の成立とともに、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。

(92) Kevin Y.L.Tan, *Constitutional Law in Singapore*, Wolters Kluwer, 2011, p.56.

(93) *Republic of Singapore Government Gazette, Acts Supplement No.3* 1991, pp.25-46.

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・内閣の権限濫用一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。大統領公選制の導入によって、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。大統領公選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<sup>(94)</sup>。

## 2 大統領公選制の仕組みとその変質

### (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<sup>(95)</sup>。「1991年のシンガポール共和国憲法(改正)法」上の大統領公選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)上の規定「第5章 政府 第1節 大統領」17条~220条)として置かれた(以下の「憲法」の条項は、「1992年のシンガポール共和国憲法のリプ

---

(94) 参照: Chua Beng Huat, *Singapore 1990: Celebrating the end of an Era*, Southeast Asian Affairs 1991, pp.253-266.

(95) *Republic of Singapore Government Gazette, Acts Supplement, 1991 (No.5 of 1991)*, 1991.

リント」上の条項に当たる。)

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。「シンガポール共和国独立法」(1965年)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)において、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(憲法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(つまり、選挙人名簿に氏名が記載されている者)およびd号(つまり、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(つまり、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有罪判決を受け、1年以上の禁固刑または2000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員でないこと、(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、裁判所への上訴または再審は認められないとされた(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(19条3項c号)、公選大統領の任期は6年とされた(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(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(25条)による首相の任命(21条2項a号)
- ② 国会の解散要求に対する同意の留保(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(22E条)、大統領の自由裁量権を制限する法案への同意(22H条)、借款を定めた法案への同意(144条2項)および予算案等への同意(148A条)の留保(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(144条)に対する同意の付与(21条2項d号)
- ⑤ 法定委員会構成員の任命(22A条)および国営企業の取締役の任命(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(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(22B条7項)、国営企業の業務処理報告への同意の拒否(22D条6項)、または政府の業務処理報告への同意の拒否(148G条)に関する取扱の拒否(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(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(151条4項)の留保(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(21条2項h号)
- ⑨ この憲法が大統領に自由裁量で行いうることを認めている職務の執行(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(21条2項)および国会解散要求に対する同意権(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(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(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(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(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<sup>(96)</sup>。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ため、毎年

---

(96) 岩崎育夫『前掲書』、101頁参照。

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<sup>(97)</sup>。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（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（37A条～37K条）。すなわち、公選大統領は、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、21条3項に定める場合として、①公務員の任命（憲法22条）、②法定委員会の委員の任命（22A条1項）、③予算案の承認の拒否（22B条2項）・法定委員会の業務処理報告への同意の拒否（同7項）、④国営企業の取締役の任命・解任への同意（22C条1項）、⑤国営企業の予算の承認（22D条2項）・国営企業の業務処理報告への同意の拒否（同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

---

(97) 『前掲書』、100-101頁参照。

同意(144条)、⑦予算案等への同意(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(148B条)および⑨政府の業務処理報告への同意の拒否(148G条)が挙げられている。

また、21条3項に定める場合を除き、前述の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(21条4項)。

ところで、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<sup>(98)</sup>。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うる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<sup>(99)</sup>が可能となる<sup>(100)</sup>。こうした「大統領の優越」をさらに推し進めた見方として、「独裁的に権力が集中している大統領職権<sup>(101)</sup>」とする見方を挙げるができるが、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。

---

(98) 中村義幸「シンガポールの憲法制度」竹本直行編『アジア諸国の憲法制度』(アジア経済研究所、1997年)、108頁。

(99) 山内幸雄「民主化の中のシンガポール憲法」(山梨学院大学『研究年報社会科学研究』第10号、1992年)、42頁。

(100) 中村「前掲」、同頁。

(101) 佐藤延子「シンガポール共和国」『アジア憲法集』(明石書店、2004年)、821頁。

### (3) 公選大統領解任権の留保と首相・国会の優越性

「1980年のシンガポール共和国憲法のリプリント」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（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（17条3項）議会選挙制大統領であった。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年のシンガポール共和国憲法のリプリント」上の直接公選制による大統領公選制は、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<sup>(102)</sup>。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地位にある。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、議会選挙制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）<sup>(103)</sup>が当該申立ての理由・根拠を審査・承認する段階である（憲法22L条）。

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

(102) *Republic of Singapore Government Gazette, Acts Supplement 1991 (No.5 of 1991), Section 4.*

(103) この審判所は、大統領解任理由についての審査・報告を行う審判所であり、1994年の憲法改正（憲法100条）によって設置された審判所（大統領の諮問機関）とは異なるものである。

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（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）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（22K条1項）。つまり、大統領公選制において、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大統領の場合、「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)<sup>(104)</sup>」という特徴を示しており、この点において、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<sup>(105)</sup>。

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<sup>(106)</sup>」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

(104) 辻村みよ子『比較憲法』(岩波書店、2003年)、166頁。

(105) 石川多加子「フランス第五共和制における大統領の政治責任」『明治大学大学院紀要第28集(91・2)』、3頁。

(106) 安田信之『前掲書』、201頁。

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<sup>(107)</sup>」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、公選大統領解任手続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大統領公選制の変質

大統領公選制の下で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・テンジョン<sup>(108)</sup>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・テンジョンが総投票数の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)。

---

(107) 『前掲書』、同頁。

(108) オンは建築家として出発し、国家開発省で勤務した後政治家に転身し、PAPの有力指導者として重要閣僚ポストを勤め、1980年代半ばにPAP委員長とNTUC書記長に就いた。1990年末には副首相になり、数多くの重要ポストを兼任したが、この中では、NTUC書記長が一番重要なポストであったと評価されている。というのも、労働組合、とりわけPAP政府の指導により創設されたNTUCは、PAP政府の開発体制を支える重要な組織であったからである。岩崎育夫『前掲書』、110頁参照。

[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				
第一回	1993年 8月18日	1993年 8月28日	1,756,517	チュア・キムヨー (Chua Kim Yeow)	670,358	41.31
				オン・テンチョン (Ong Teng Cheong)	952,513	58.69
第二回	1999年 8月18日	無投票	1,967,984	ナザン (S R Nathan)	無投票	—
第三回	2005年 8月17日	無投票	2,113,540	ナザン (S R Nathan)	無投票	—
第四回	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：http://www.eld.gov.sg/elections\_past\_results.html)

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%上回ったにすぎない。これは PAP 支持者の一部が批判票を投じた結果であるといわれているが、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<sup>(109)</sup>。

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試みることになった。

(109) 山本隆史「シンガポールにおける下からの民主化の可能性」http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/g-vol2/08yamamoto.pdf.

### 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 1991, No.17 of 1994)は、国家資産が引き下ろ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<sup>(110)</sup>。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100条規定を廃止し、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条規定を定めた<sup>(111)</sup>。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(5A条2項)。当該規定成立の背景には、政府が不適當な規定であると考える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<sup>(112)</sup>。以下で述べるように、新22H条の成立は、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22H条の改正が行われた。すなわち、大統領公選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22H条が廃

---

(110) *Republic of Singapore Government Gazette, Acts Supplement 1994 (No. 17 of 1996)*, Section 1~15.

(111) *Ibid.*, Section 16.

(112) Kevin YL Tan & Thio Li-Ann, *Constitutional Law in Malaysia and Singapore*, Butterworths Asia, Singapore, 1997, p.242.

止され、新たな内容の規定が22H条として挿入された<sup>(113)</sup>。

新22H条は、憲法改正を求めるすべての法案を除き、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同意を文書で留保することができる旨を定めた(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除外する旨を規定した。すなわち、公選大統領の憲法改正指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)—を除外すると規定した。新22H条規定においては、憲法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)が及ばない憲法改正法案であって、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。

なお、1996年の改正により、旧5(2A)条は、新5(2A)条として、次のように改正された<sup>(114)</sup>。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憲法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、①本条(5(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

(113) *Republic of Singapore Government Gazette, Acts Supplement 1996 (No. 41 of 1996)*, Section 8.

(114) *Ibid.*, Section 2.

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。

こうして、新22H条の成立により原則として、5(2A)条が適用される憲法改正法案だけでなく、憲法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)が及ばない憲法改正法案についても、公選大統領の自由裁量権制限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。

また、憲法第3章に従って新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(同条1項)。その場合、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の旨が憲法上明定された。

さらに、公選大統領が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(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1 A項)。すなわち、公選大統領は、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る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大統領公選制の下で、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<sup>(115)</sup>、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明示する白書を国会に提出するとともに、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<sup>(116)</sup>」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<sup>(117)</sup>。

## 結びに代えて

シンガポール公選大統領(大統領公選制)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

---

(115) 竹下秀邦・熊谷聡「1999年のシンガポール」『アジア動向年報2000』(アジア経済研究所)、346-349頁。

(116) *Straits Times*, 12 August 1999.

(117) 山本隆史「前掲論文」参照。

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<sup>(118)</sup>。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違いはないであろうが、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<sup>(119)</sup>。確かに、政府（首相・内閣）が国会の多数派に基礎を置くかぎり、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

---

(118) Kevin Y.L. Tan, *An Introduction to Singapore's Constitution*, Talisman Publishing Pte Ltd, 2005, pp.92.

(119) *Ibid.*, p.93,

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限定された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、もはや種族調和・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見られている<sup>(120)</sup>。

種族的対立要因を孕むシンガポールにおいて、かつて議会選挙制大統領に期待された最重要の役割の一つが、種族調和・国民統合のシンボルとしてのそれであった。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<sup>(121)</sup>。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」<sup>(122)</sup>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”(Singaporean)という“国民”の育成が配慮され、種族調和・国民統合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

(120) *Loc.cit.*

(121) *Singapore Year Book 1965*, (Government Printing Office, Singapore, 1965), pp.65-66.

(122) 梶田孝道『エスニシティと社会変動』(高信堂高文社、1988年)、67頁。

主義に則った種族調和・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、種族調和、ひいては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（議会選挙制）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。議会選挙制大統領は、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、種族調和・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が選好する資質、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、種族調和に資するシンボルとしての役割が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、議会選挙制大統領、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、種族調和が意識され、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制大統領とは、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。サルトリーによれば、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<sup>(123)</sup>。すなわち、①大統領は、直接または公

---

(123) G.Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 1944, p.132. 近藤敦『政権交代と議院内閣制 比較憲法政策論』（法律文化社、1997年）、33頁。

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、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、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う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、従前の議会選挙制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「統治する」主体としての役割を期待するものとはなっていない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、「ウエ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」<sup>(124)</sup>とする点は首肯することができない。すなわち、シンガポール大統領公選制は、「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」<sup>(125)</sup>「フランスのドゴール型大統領制」<sup>(125)</sup>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、大統領公選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）によっ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大統領公選制の意義はどのような点に見出せるのか。シンガポール大統領公選制の意義は、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、そのような国家元首に調整権者的な役割を期待する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っては、その意義は、有権者、とりわけ種族対立の経験を持たない、種族対立への危機意識が希薄な若手有権者に対し、シンガポールを象徴する国家元首の直接選挙と党派を超えた国家元首（公選大統領）との繋がりを通して、シンガポールという国家の建設への責任を喚起し、その責任を実感させるという点に見出すことができる、ということになる。

(本学法科大学院教授)

---

(124) 安田信之『前掲書』、201頁。

(125) 『前掲書』、125頁。