

## シンガポールの「諮問的」新制度：一党支配体制と「民主化」

金丸，裕志  
九州大学大学院法学研究院

<https://doi.org/10.15017/10955>

---

出版情報：九大法学．85，pp.282-233，2003-02-14．九大法学会  
バージョン：  
権利関係：

# シンガポールの「諮問的」新制度

— 一党支配体制と「民主化」 —

金丸裕志

## 序論

### 1 1980年代の新制度

- (1) 非選挙区選出議員制度
- (2) フィードバック・ユニット
- (3) 任命議員制度
- (4) 小括

### 2 1990年代の新制度

- (1) タウンカウンスル
- (2) 非政府組織 (NGO) の容認
- (3) スピーカーズ・コーナー
- (4) 小括

## 結論と考察

## 序論

シンガポールでは独立以来、人民行動党(PAP)による一党支配体制が続いている。PAPはさまざまな手法を用いながらも、最終的には総選挙を通じて国会の議席を独占し、長期にわたる一党支配を維持してきた。ところが、1980年代以降、PAPは国民からの支持低下に直面してきた。国民は、世界的に広がりつつある「民主化」の波のなかで、トップダウン的な政府主導型の政治決定に不満を表明しはじめたのである。

こうした事態に対してPAPは、一党支配体制維持のためのさまざまな政策を講じてきた。その一つが、「諮問的(consultative)」な新制度の導入である。PAP政府は、国民の支持をとりつけるためには、国民の意思を政治決定に反映していく制度を導入する必要があることに気づいた。そして80年代以降、政治決定に際して、反対意見も含めた国民の意見を取り入れようとする諸制度を導入していったのである。

本稿では、これら1980年代以降に導入された「諮問的」新制度を分析する。シンガポールの政治が世界的な「民主化の波」にさらされているとはいえ、そこでいう「民主化」という概念はあまりにも曖昧である。そこで、本稿では、政治決定様式における「政府主導型」と「国民主導型」という理念型にもとづく概念枠組みを設定した。

「政府主導型」の政治決定 ⇔ 「国民主導型」の政治決定

「政府主導型」は、政府の自由裁量にもとづき、国民の意思とはかかわりなく政治決定を行う様式である。これに対し「国民主導型」は、国民の意思にもとづき、理念的には国民の発案(イニシアティヴ)にもとづいて行われる政治決定の様式である。

シンガポールにおいては従来、「開発体制」と呼ばれる、経済発展を

主たる目的とした、「政府主導型」の政治が行われてきた。PAP 政府は、経済発展という目的のために、その自由裁量を行使して、国民の意思とかわりなく政策を遂行してきた。それは、結果的に国民の利益となるにしても、その政治決定様式は、政府の、いわば独断にもとづくものであり、そのために、一部の国民の利益や権利までが無視されることがあった(この点が、シンガポールを、ときには「権威主義体制」と規定し、「開発独裁」と呼び慣わし、「民主主義」とは呼び難くさせる理由である<sup>(1)(2)</sup>)。

ところが、80年代にはいると、国民はこうしたPAP 政府の政治に不満を持ち始め、しだいに野党を支持するようになる。1981年に行われたアンソン選挙区の補欠選挙では、PAP 候補を破って、野党、労働者党(WP)のJ・B・ジェヤレトナム候補が当選を果たした。それは、68年以来はじめての野党候補の勝利であった。さらに、84年の総選挙では、ジェヤレトナムに加えて、シンガポール民主党(SDP)のチャム・シートンがPAP 候補を破って、国会に2つめの野党議席を獲得した。しかも、この総選挙におけるPAPの得票率は、62.9パーセントと、68年以来最低で、前回80年総選挙の75.6パーセントを大きく下回った。さらに、次の88年総選挙では、61.8パーセント、91年には61.0パーセントと、80年代を通して、

<表 0・1> 総選挙結果1968～2001年

選挙年 (月日)	全議席数	PAP 議席数	PAP 得票率	野党議席数
1968 (4.13)	58	58	84.4	0
1972 (9.2)	65	65	69.0	0
1976 (12.23)	69	69	72.4	0
1980 (12.23)	75	75	75.6	0
1984 (12.22)	79	77	62.9	2
1988 (9.3)	81	80	61.8	1
1991 (8.31)	81	77	61.0	4
1997 (1.3)	83	81	65.0	2
2001 (11.3)	84	82	75.3	2

(The Straits Times 各年選挙結果より作成。)

PAPはその得票率を減らしていったのである(〈表0・1〉参照)<sup>(3)</sup>。

このようなPAPの得票率の減少が、国民のPAP政府に対する批判を意味していたことはいうまでもない。だが、岩崎育夫も述べているように、「(PAPに対する)批判票の増加は、人民行動党支配のトータルな否定(すなわち野党との政権交代)を意図したものではなく、トップ・ダウン式の政治運営、過度な管理に対する限定的な批判と見るべきであろう」という見方は正しいといえよう(岩崎1991:116-7)。岩崎も証拠としてあげているように、政府系研究機関の調査によれば、国民の3分の2が「政府は国民生活を管理しすぎる」と感じており、約4割が「国家の重要問題にもっと発言の機会を持ちたい」と思っているからである(岩崎1991:116-7、originally in ST, 30 Sep. 1990)。

また、84年総選挙における、こうしたPAPの「敗北」は、それに先だってPAP政府が行った、次のような諸政策があったといわれる(浅野1985:358)。

- ①中央積立基金(CPF)貯蓄の引き出し年齢の引き上げ
- ②大卒女性の出産優遇政策(Graduate Mother Scheme)
- ③小学校4年生からの能力別コース分け

これらの諸政策は、まさにそれまでのPAPの権威主義的でパターナリスティックな性質を典型的に表すものであった。それらはいずれも、国民の意向を無視した、政府の独断による、いわば「政府主導型」の政策であったといえる。とりわけ、「②大卒女性の出産優遇政策」や「③小学校の能力別コース分け」という政策は、(リー・クアンユーの信念を反映した)PAPの優生学的、能力主義的なイデオロギーを典型的に反映したものであった。こうした政策への国民の反感が総選挙結果にあらわれているとすれば、PAPは、その体制維持のために、こうした政策手法とは異なる、すなわち国民の意見に配慮した、いわば「国民主導型」の政治スタイルへの転換を余儀なくされたといえるのである。

このように、80年代以降、シンガポール国民は、PAP 政府の「政府主導型」の政治スタイルに不満を持ち、彼ら自身の意見を政治に反映するという「国民主導型」の政治決定様式を希望するようになってきている。

それでは、80年代以降の、こうした国民のPAP 政治への批判、そしてより直接的にはその得票率の低下にたいして、PAP はどのようなリアクションを示してきたか。結論からいえば、PAP 政府の対応は、「国民主導型」政治決定様式への漸進であり、より具体的には、本稿で取りあげる、「諮問的」な諸制度の導入であったと考えられる。

このように、本稿では、「政府主導型」の政治様式から、「国民主導型」の政治様式へのシフトという枠組みのなかに、PAP 政府の「諮問的」な諸制度を位置付け、検討する。それらの諸制度は、いかなる目的で導入され、いかなる内容を持ち、そしていかなる効果や影響を及ぼしたのか。それらは本当に、PAP 政府の「国民主導型」政治へのシフトを表しているのか。その限界や制約は何か。また時代を追ってそれらの制度の特徴に変化は見られるのか。以上のような諸点にかんして分析し、考察していきたい。

これらの「諮問的」諸制度を分析し、考察するにあたって、以下、本論では、次のような構成がとられる。まず1では、1980年代に導入された諸制度にかんして分析を行う。そこでとりあげる制度は、(1)非選挙区選出議員制度、(2)フィードバック・ユニット、そして(3)任命議員制度である。次に2では、1990年代に導入された諸制度の分析を行う。すなわち、(1)タウンカウンスル、(2)非政府組織の容認、(3)スピーカーズ・コーナーである。そして最後にこれらの検証の結果をまとめ、結論を導き、さらにはシンガポールにおける「民主化」と一党支配体制の問題について考察を加えたい。

本論においてこのように時系列的に論述することは、それら諸制度の特徴の変化を示すためである。すでに述べたように、80年代を通して

PAP の得票率は低下し続けた。その間にも、いくつもの制度が導入されている。つまり、国民の PAP に対する批判が続いていくなかで、PAP は次々と新制度を導入していった。このように、「諮問的」諸制度を時系列的に見ていくことで、PAP の対処法が、どのように変化していつているのかを明らかにすることができる。そして、80年代から90年代にかけての「諮問的」諸制度の変化を明らかにすることで、PAP の体制維持戦略がどのように変化し、どのような効果を上げつつあるかが明らかになると考えられるのである。

また、80年代と90年代に分けることは、リー・クアンユー首相の時代と、ゴー・チョクトン首相の時代とに分けることでもある。シンガポール建国期からの首相であったリー・クアンユーは、1990年にその地位を退き、あらかじめ指名していたゴー・チョクトンに、その首相のポストを譲った。むろん、この政権交代は、硬く組織化された PAP 党内でのポストの禅譲に他ならず、さらに、ゴー政権下においてもリーは、上級相として閣内にとどまり、その政権運営に隠然たる影響力を行使していた<sup>(4)</sup>ため、その政策内容や政治のスタイルに、さしあたりは大きな変化は生じなかったといわれる。

ところが、ゴーは、政権発足時に早速、「諮問的統治スタイル」という方針を打ち出し、国民の意見に耳を傾けること、他の PAP 首脳とのチームワークで政権運営に当たることを発表した。実際、90年代に入り、ゴー政権が続いてくると、リーの統治スタイルとは異なる、ゴーの「諮問的統治スタイル」が定着してきた。政治学者のホー・カイリョンは、PAP 政府の政策決定過程を分析した研究のなかで、リー首相の統治スタイルが「権威主義的」で「パターナリスティック」であるのに対し、ゴー首相の統治スタイルが「諮問的」であることを実証している (Ho2000: Ch.2)。80年代のリー政権から90年代のゴー政権への交代は、その統治スタイルにおける変化を示しており、このことは、80年代と90年代の「諮問的」新制度の違いにもあらわれているのではないかと考え

られるのである。

さて、本稿で取りあげた諸制度の各々にかんしては、これまでに、詳細でよくまとめられた研究が発表されている。まず、NCMP制やNMP制にかんしては、その制度的なユニークさもあって、シンガポール政治にかんする多くの研究のなかで言及されている。そのうち、モーギーの近著(Mauzy2002)では、これらが、シンガポールの選挙制度として取りあげられているし、モーギーとミルネの研究のなかでも同様に、選挙制度の紹介として取りあげられている(Mauzy and Milne2002: 144-5)。またNMP制の詳細な紹介としては、チュアの報告がある(Chua1991: 257-8)。次に、フィードバック・ユニットにかんしては、ホーの研究のなかで紹介されているほか(Ho2000: 58-9)、浅野による詳細な報告がある(浅野1986)。

90年代の諸制度では、タウンカウンスルは、クアによる地方分権の論考のなかで紹介されているほか(クア2002)、同じくクアによる詳細な報告(Quah1988: 237-8)や、オイによる研究がある(Ooi1990)。次に、NGOにかんしては近年、多くの調査・研究が行われ、その成果が発表されている(Mauzy and Milne 2002: Ch.12、Tay 2002、田中善紀2002、2001、田中弥生2001、岩崎1998a、首藤1997、GAP編1997: 240-6<sup>(5)</sup>)。ただし、2001年に導入されたスピーカーズ・コーナーについてはまだ研究は少ない。

これら、各々の制度の詳細にかんする調査や分析とは別に、これらを包括的に取りあげ、本稿における議論と近い議論を展開しているものとして、まずギャリー・ロダンの議論がある(Rodan1989)。そこでは、「PAP衰退に対する安全装置」という議論のなかで、NCMP制が、儒教倫理教育などと一緒に取りあげられ、80年代の低迷するPAPへの国民の支持に対する方策としてまとめられている。ただし、89年に出版されたので、そこでは80年代の事例のみに限られ、90年代のゴーク政権の時代は含まれていない。



次に、同じくロダンの96年の論文では、NCMP 制に加え、NMP 制やフィードバック・ユニット、さらには台頭しつつあった NGO も取りあげられている (Rodan 1996)。しかし、その論文の本旨は、シンガポールにおける「政治的反対勢力 (political opposition)」の分析にあり、必ずしもそれが PAP の一党支配体制維持のための政策として位置づけられてはいない。

また、田村慶子の著書のなかでは (田村2000)、「一党支配維持のための『法整備制度』」として NCMP 制やフィードバック・ユニット、NMP 制が取りあげられている。ここでも、80年代の政策に限ってまとめられているため、その「法制度整備」が90年代にどのように展開したかという議論は行われていない。また、同時期のマスメディア規制や国内治安法という権威主義的な諸政策と、これらの「国民懐柔策」とを並置して論じるという視点は、本稿のように、「諮問的」新制度を時系列的に配置し、とりわけ80年代と90年代を比較して論じるという視点とは異なっている。

最後に、ロダンの93年の研究は、本稿の視点に最も近いものであるといえよう (Rodan 1993)。そこでは、「一党支配の維持」ということが主たるテーマとされているからである。しかし、この研究では、経済発展とその結果としての中間階層の拡大が独立変数として設定されている。経済発展—中間階層の拡大—民主化という仮説および議論はたいへんアトラクティブであるし、また、シンガポールの一党支配体制の持続をそのなかに位置づけるという議論は、本稿の問題意識にオーバーラップしている (「結論と考察」参照)。

しかし、中間階層の拡大と民主化の進展との相関は、必ずしも単純ではない。ロビンソンとグッドマンの編著書で論じられているように、東南アジアの新中間層の政治意識や行動は、必ずしも民主主義志向ではなく、権威主義や宗教原理主義の受容という、逆の傾向も併せ持っている (Robinson and Goodman eds.1996<sup>(6)</sup>)。

このことから本稿は、ロダンとは違って、中間層や経済発展といった独立変数を設定していない。そうではなく、たんに国民(中間層とは限定しない)による「政府主導型」政治への批判があり、それにたいしてPAP政府がいかなる対策を講じることで、その体制を維持しようと試みたかを論じることにした。

また、このロダンの研究においても、90年代はじめまでの事例しかカバーされていない。繰り返し述べるように、一党支配体制の維持が進んだのか否か、成功したのか否かを検証するためには、さらに長いタイムスパンを取る必要がある。実際に、この研究の後、97年と2001年に、PAPはその支持率を回復していくことになる(この研究では91年総選挙、つまりPAPが大敗北を喫した総選挙の分析で終わっている。これでは結論は逆になりかねない)。そして、ゴーク政権の効果を見るためにも、90年代を通して追ってみる必要がある。

以上をまとめると、これら先行する諸業績にたいして、本研究が異なっている点は次の二点にある。すなわち第一に、これら諸制度を、PAPの体制維持戦略という文脈のなかに位置づけて再構成した点である。この点において、新奇な諸制度を詳細に紹介、調査した先行業績、あるいは選挙制度や政治的反対勢力の分析のなかに位置づけた研究とは異なっている。第二に、80年代から90年代という、20年にわたるタイムスパンを取ることで、長期的な変化の分析が可能になった点である。この点において、80年代の事例を中心とした先行業績とは異なっている。しかもこの時期には、リー政権からゴーク政権への政権の交代が行われている。80年代と90年代を通してみることで、統治スタイルが異なるといわれるこれら各々の政権下でそれらの新制度はどう異なっているのか、それを比較検討することが可能となるのである。

## 1 1980年代の新制度

1980年代は人民行動党政府にとって、国民からの支持低下にさいなまれ続けた10年であり、また、リー・クアンユー政権最後の10年であった。この時期、PAP 政府は、その支持低下への対応として、リーの「権威主義的」な統治スタイルのもとで、どのような新制度を導入し、その体制維持を図ろうとしたのか。本章では、80年代に導入された3つの「諮問的」新制度、すなわち(1)非選挙区選出議員制度、(2)フィードバック・ユニット、そして(3)任命議員制度を検討し、80年代におけるこれら新制度の特徴を考察することにする。

### (1) 非選挙区選出議員制度

非選挙区選出議員 (the Non-Constituency MPs: NCMP) 制度とは、総選挙で落選した野党候補のうち、もっとも得票率の高かった者数名に、条件付で国会での議席を与えるという制度である。その制度案は、1984年5月12日に政府から発表され、6月29日にこの新制度導入にともなう憲法修正案と国会選挙法改正案が国会に提出された(ST, 30, Jun. 1984: 1)<sup>(7)</sup>。その後、その憲法修正案および国会選挙法修正案は、7月24日の第二読会を経て、1984年7月25日に国会を通過した。労働者党議員、J・B・ジェヤレトナムの反対討論もあったが、比較的早く成立へと到った(ST, 26, Jul. 1984: 13)。その詳細な内容は次のようになっている。

- ・落選した野党候補のうち、得票の最も多かったものを議員とし、国会議員のうち最低3議席を野党として確保することを目的とする。
- ・NCMP は、当選した野党議員から3議席に満たない分に対して配分される。したがって、野党が3議席以上の当選者を出した場合は適用されない。
- ・NCMP は、最低15パーセント以上の得票を必要とする。
- ・NCMP には、憲法改正、内閣不信任および予算・財政措置のともなう法案にかんする議決権は与えられない。

・NCMPに指名された候補が就任を拒否したり、NCMPが死亡、辞職した際には空席とする。

このNCMP制導入の理由として、ゴー・チョクトン副首相は、<sup>(8)</sup>「一部の選挙区で、PAP以外の議員が国会に存在して、彼らが様々な問題を提示し政府のチェック機能を果たすことが望まれているということを、われわれはよく知っている」と説明している(ST, 13, May. 1984: 1)。また、国会の第2読会でリー・クアンユー首相は、「本法案の主たる目的は、国会に最小限の野党代表を確保すること」であると述べている(黄・呉編1988: 337)。

このように、NCMP制導入の理由は、国会に常時数名の野党議員を確保することにあつたといえる。しかし、それが、純粹に野党議員の確保という目的であつたかという点、そうとは言い難い。ゴーは次のように述べている。

「新人の議員、とりわけ年少の大臣には、彼らの討論の技術(sparring skills)を鍛錬することが必要である。なぜなら、われわれは1990年代、どんな新しい危機に直面するかわからないからである。」(ST, 13, May. 1984: 1)

またリーは、NCMP制の提案理由として次の3点を上げている。

- ①野党の役割にかんする思いこみにたいして若い有権者を教育するため
- ②若い大臣や議員の討論技術を向上させるため
- ③不正疑惑の払拭のため

このうち、リーは、「①若年層有権者の政治教育」という理由が最も重要であるとし、年々増えつつある若年層有権者への対応の必要を感じていることを伺わせている(ST, 25, Jul. 1984: 1)。

このような、PAPの若手議員を国会討論の場で訓練するために野党議員の存在が必要であるとするPAP首脳の見方は、82年頃からあらわれはじめた。<sup>(9)</sup>その端緒となつたのが、82年PAP党大会での、リー・クアンユーの演説である。彼はそこで次のように述べていた。

「結果から見れば、ジャヤラトナムが当選したことは、PAPにとって悪いことではない。結局私は、ジャヤラトナムよりもっと頭のいい野党議員がいつも数人いる

ようにする必要があると思うようになりました。野党議員がいなければ、若手チームは練習相手(sparring partner)のいないボクサーみたいになってしまうからです。常に体力と機敏さを失わないためには、本物の練習相手が必要です。制度を少し手直しして、野党候補が当選するようにした方がいいかもしれません。」(黄・呉編1988:288-9)

つまり、国民の野党支持に応えるという表向きの理由と同時に、若手メンバーを訓練し、PAP 政権を維持するために、一定数の野党議員が必要だという、PAP の私的な目的が、この NCMP 制にはあったのである。

また、国民の野党支持を議席に反映しようと思えば、NCMP 制などを導入する必要はなく、比例代表制にすればよいと考えられる。実際、NCMP 制の発表後、新聞紙上に比例代表制の導入を主張する意見が出たが、PAP 政府は、①比例代表制は、種族、言語、宗教別の政党を生むだけで、選挙は感情に訴えるショービニズムに走ることになる、②比例代表制は必然的に弱体な政府を生み出す、という理由で比例代表制の導入を拒んでいる(黄・呉編1988:350-1)。

このことが示しているのは、野党の得票率が40パーセント近くにもものぼる現状で、比例代表制を取り入れることなど、PAP にとっては不可能であったということである。つまりPAPは、野党議員を容認する態度を見せはしたものの、結局は、その一党支配体制を崩すことはできないと考えていたのである。

このような NCMP 制にたいして、野党議員を中心に批判の声が挙がった。シンガポール民主党のチャム・シートンは「純然たる選挙制度のトリック」といい、労働者党(WP)のJ・B・ジェヤレトナムは「第2級の国会議員を創り出すことになる」と反対した(ST, 30 Jun. 1984: 14)。シンガポール国立大学の政治学者は、「民主主義の精神に反するものであり、国民にも世界にも受け入れられないであろう」(ST, 13 Jun. 1984: 9)と強く批判した。そしてさらには、PAP の議員も、「野党議員は選挙区を代表するべきである」と述べたが(ST, 30 Jun. 1984: 14)、同じように、法務大臣のアーネスト・バーカーまでもが、個人的見解としながらも、「国

会議員は国会での討論だけでなく、選挙区での仕事も重要である」と反対の見解を示している(ST, 4 Jun. 1984: 1)。

このように、党内外、国会内外からさまざまな反対意見があったにもかかわらず、NCMP 制は比較的あっさりとして成立に到った。ところが、その実施はすぐには行われなかった。それを受け入れる野党が、当初これに強く反対したからである。1984年総選挙後、1つのNCMP 枠にたいしてオファーを受けたWPのネアはこれを拒否し、続いてシンガポール統一戦線議長のタンへのオファーも拒否され、84年の総選挙後には、NCMP 制は実施されずに終わっている(*Sunday Times*, 11 Sep. 1988: 3<sup>(10)</sup>)。結局、その次の88年の総選挙後に、WPのフランシス・ショウとリー・シュウチョーがこれを受け入れ、初のNCMP となったのである(ST, 10 Sep. 1988)。

このNCMP 制にたいして、政治学者のギャリー・ロダンは、「人民行動党は野党に対する不寛容性を修正したのではなく、ただそれに対処する方法を変えただけであった」と評価した(ロダン1992: 224)。すでに見てきたように、NCMP 制を通して、PAP 政府は、40パーセント近くにはぼる国民の野党支持に譲歩する姿勢を見せてきた。しかし、この制度にはさまざまな制約が課されており、そしてそこに露見するPAP 政府の真の目的は、むしろPAPのコントロール下でごく少数の野党議員を容認し、そうすることでその一党支配体制を維持していこうというものであったといえる。

このようにNCMP 制では、野党の議席を確保するという表だった目的とは異なり、PAPがその若手議員を鍛え上げるという私的な目的が濃厚にあらわれていた。そこには、PAP内における、指導者と若手議員とのパターンリステイックな関係も露呈している。そしてそれは、国民の野党支持をPAPが真剣に受け止めたというより、むしろPAPの一党支配を維持させようという意図が明白なものであった。つまり、NCMP 制は、PAPの野党容認という態度とは異なり、PAPのコントロール下で、その

一党支配体制を維持しようという意図が明らかな制度であった。こうした問題は、その後、NCMP 制の発展を妨げたといえる。その制度は、野党を中心とした広い批判が存在するなかで成立し、野党の反対によって実施は遅れた。また、現在に至るまでその内容は変更されておらず、制度的な発展も見られなかったのである。

## (2) フィードバック・ユニット

フィードバック・ユニット(Feedback Unit)は、1985年に創設された、社会、経済、生活的問題にかんする国民からの意見や提案を受け付ける、社会開発省内の機関である。電話や書簡などによって意見・提案を受け付けるほか、地域組織や諸団体などとの「対話集会(Feedback Session)」を月に一度開催している。

1985年4月16日、政府ははじめて、社会開発省にフィードバック・ユニットを設置することを発表している。その際政府は、その設置の理由として、社会、経済、生活スタイルに長期の影響を及ぼす重要問題には対話、討議がもっと必要であると説明している(浅野1986:361)。このことは、この新制度が、本稿でいう「諮問的」な制度であることを示している。この新制度導入の背景には、すでに述べたように、1981年補欠選挙と1984年総選挙でのPAPの「敗北」がある。ほぼ同時期に導入されたこのフィードバック・ユニットとNCMP制は、そうした選挙での「敗北」の、より直接的な対応として、PAPによって打ち出されたものである。しかし、NCMP制がPAPの体制維持という目的の露わなものであったのにたいして、このフィードバック・ユニットは、政府が国民の声に耳を傾ける姿勢をより明らかにしたものであるといえる。

このように、国民の意見を取り入れる制度として導入されたフィードバック・ユニットであったが、それは実際に、国民の政治決定への参加に効果があったといえるのであろうか。リー・クアンユーは、その回顧録のなかで振り返り、この制度を次のように自画自賛している。

「84年の選挙の後、政府は『意見課』(『フィードバック・ユニット』：金丸)を設立し、討論会で国民が政策に意見できる場を設けた。国民と同調する議員が会を進行し、国民を説得するのではなく、希望や意見を聞いた。反対意見があれば必ず政策をくつがえすわけではないが、国民の意見は政府のよりよい政策作りを助けた。」(リー 2000：127)

もちろん、その成果のほどは、リーの言葉をそのまま信じるわけにはいかない。その制度は、PAP 政府が国民の意見に耳を傾けるというポーズにすぎず、国民の意見を反映しているとは言い難いという批判もある。田村慶子は次のように指摘している。

「フィードバック・ユニットは人々に自由に意見を述べさせ、政府はそれらを受けて政策を行っていることを示すためのものであり、人々に自分たちの意見は考慮されているという満足感をもたらすことが意図されていた。しかし、政府の管轄下での対話であり、それ以外で国民に自由に意見を述べさせることを認めたものではない。『対話集会』は対話というより一方的説明と質疑応答に終始することが多く、国民を納得させるのにどれほどの効果があるかは疑問視されている。」(田村 2000：223)

このように、国民の意見を政治決定に反映するという、フィードバック・ユニットの効果を疑う、田村のような評価は少なくない(たとえば Rodan1993: 87)。実際、すでに触れたように、対話集会への参加者は、政府から招待されたものに限られている。労働組合などの諸団体が中心となった集会が開かれることもあるが、労働組合をはじめ、シンガポールにおいてはあらゆる団体が、多かれ少なかれ、政府の統制に下にあることも事実である。これらの点から、対話集会において、政府に反対する意見が出され、それを政府が有効に政策に反映しているとは考えがた

<表1・1>フィードバック・ユニットへの意見・提案

	1985	1993	1994
一般国民からのインプット	294	890	1467
草の根組織からのインプット		1280	2135
合計	294	2170	3602

(Ho2000:198, Table6.1, originally in ST, 24, Jul. 1985 and 27, Apr. 1995)



い。

ところが、ホー・カイリオンが示しているように、導入時と90年代半ばとを比べると、フィードバック・ユニットに寄せられた意見・提案の数は、かなり増加しているという事実も存在する(<表1・1>)。フィードバック・ユニットが、全くの形だけのものにすぎず、国民の意見を政治に反映するという目的が、全くの見せかけだけのものにすぎなければ、国民はいずれその対話チャンネルを放棄してしまうであろう。そうであるとすれば、フィードバック・ユニットに寄せられる意見の増加は、それがまったくの見せかけであるとは言い切れないということを表しているといえよう。

また、ホーは、フィードバック・ユニットを、次のように評価している(Ho2000: 199-200)。

- ①政策を討議している段階で行われた対話は、政策決定に効果をもたらしている
- ②対話集会への参加者は招待されたものに限られる
- ③英語教育層の国民の意見に偏重しがちである
- ④参加者は非現実的な期待を抱きがちである

彼はまず、総合的な評価として、フィードバック・ユニットが、PAP政府の政策決定に効果をもたらしていると指摘している。そして同時に、その問題点も指摘している。まず、対話集会への参加者の問題がある。国民は、書簡や電話などの手段で、意見や提案を伝えることができるが、対話集会への参加には制限がある。基本的には、「対話集会」への参加は、政府から招待された人たちにのみ限られる。そのため、それ以外の<sup>(11)</sup>人々は常任委員などとともに参加しなければならない。また、それに加えて、寄せられる意見が、英語教育層の国民の意見に偏重しがちであるという構造的な問題も指摘されている。

このように、フィードバック・ユニットには、さまざまな制限や問題点が存在する。また、より重要な問題として、それが実際の政策形成にたいして効果があるのかどうかという問題がある。フィードバック・ユ

ニットに寄せられる意見の数は増加の傾向にあるが、それがPAP政府の政策形成に与えた影響のほどは定かではない。だが、フィードバック・ユニットによって、政府にたいして国民が意見や提案を述べる公的なチャンネルがつけられたということは、少なくとも、象徴的な意味を持つといえるであろう。

### (3) 任命議員制度

任命議員 (the Nominated MPs: NMP) 制度とは、国会に中立的あるいは専門的な意見を反映させるために、有能ではあるが、政党からの出馬を希望しない人材を国会議員として政府が任命し、彼らを制限付きで国会討論に参加させるというものである。その詳細は次のようになっている (ST, 24, Jan. 1990: 16)。

- ・ 8人の国会議員によって構成される特別委員会の指名にもとづいて、大統領が任命を行う。
- ・ 適当な人材の名前を提出するために、市民メンバーが委員会によって招聘される。
- ・ NMPは、その任期が終了後も再選されることがある。
- ・ NMPは、国会議員選挙に立候補できるものと同等の資格を有し、同等の資格剥奪要件に従わなければならない。
- ・ 各々のNMPの任期は2年。ただし、国会が途中で解散、あるいはその議員が辞職あるいは憲法46条の規定により議席が剥奪された場合は、その限りではない。
- ・ 6人のNMPはすべて同時に任命されなければならない。
- ・ NMPはNCMPと同等の議決権を持つ。すなわち、予算措置、憲法改正および内閣不信任以外の全法案への議決権を有する。
- ・ すべての法案および動議に自由に発言する権利を持つ。
- ・ NMPは、選挙に立候補することができる。ただし、当選した場合は、NMPを辞め、その議席を空けなければならない。NMPは無党派が原則であるが、NMPは政党に属していてもかまわない。ただし、補欠選挙に政党から立候補するときは、NMPを辞めなければならない。無所属の場合は辞めなくてもよい。

1989年10月6日、NMP制の導入にともなう憲法改正案が国会に提出された。その法案は、11月29日の第二読会で討論が進められ、翌年1月23日には、NMP制案を審議する特別委員会の公聴会が開催された。これら

の討論をふまえた特別委員会の報告書が3月、国会に提出された(ST, 18, Mar. 1990: 1)。3月29日、国会で、NMP制導入にともなう憲法改正案および国会選挙法改正案が、賛成77、反対1の圧倒的多数で可決された(ST, 30, Mar. 1990: 1)。4月17日、NMP制の国会特別委員会は、NMPの指名を行うかどうかは、各任期の国会で決定する方式を提案。4月21日、イギリス訪問中のゴーク副首相は、最初のNMPは3人にする予定であることを表明。11月22日には、NMPの第1号に、UIC社長のリヨン・チャーワイ(Leong Chee Whye)氏と、シンガポール国立大学医学部心臓学科長のモーリス・チュー(Maurice Choo)氏の2人が任命された。

ゴーク副首相は、NMP制導入の目的を、国会で次のように説明している。

「この(NMP制)法案の目的は、シンガポール国民に政治参加の機会をより多く提供することで私たちの政治システムをさらに強化し、異なる見解が述べられ、建設的な反対意見が受け入れられるような合意形成型の政府をさらに発展させることにあります。」(ST, 30, Nov. 1989: 18, cited in Quah 1994: 415)

またリー・クアンユーは、回顧録のなかで次のように述べている。

「議席の大多数をPAPが独占し、野党議員の質は高くなかったので、国民は国会でPAPの意見以外の代案が十分議論されていないと感じるようになった。そこで私たちは90年に憲法を改正し、選挙を経ない『指名議員』を少数ではあるが任命して、独立した無党派の意見を反映させる制度を導入した。」(リー 2000: 127)

これらは、NMP制が、PAP以外の意見、ないしは建設的な反対意見を論じる機会を与える目的があることを示している。<sup>(12)</sup>

しかし、NCMP制と異なり、これは野党議員を認めるというものではない。そうではなく、むしろ非党派的な、専門的意見を国会に反映させるという性質を持っている。<sup>(13)</sup> それらの意見は、政府の反対意見を必ずしも容認するものではなく、政府が任命するという性質上、むしろ政府寄りの意見を増やすものであると思われた。

このように、NMP制は、必ずしも国民の野党支持を国会に反映させるという制度であるとはいえない。しかし、逆に、NCMP制とは異なり、

PAPの体制維持のための方策という目的はむしろ小さいように思われる。NMP制を評して岩崎育夫が、「国会が国民の意思を受けた代表者の場というだけではなく、政府の政策を専門家が討議する『審議会』的機能を持った機関へと変容する第1歩とみることもできよう」(岩崎1998:380-1)と述べているように、それは国会が「審議会」的に変化していくひとつの制度的変化であったし、その意味で、国会の場を「諮問的」機能を持つものへと変化させる機能を持つものであったといえる。

実際、90年の導入後、NMP制は拡大していくことになる。すなわち、最初2人ではじまったNMPは、97年には9人にまで増員されている<sup>(14)</sup>。これは、NCMP制が発展しなかったのとは対照的である。

また、NMPは、実際の立法にも活躍している。たとえば、NMPのウォルター・ウーンは、「両親扶養法案」を独自に提案し、PAPから賛同を得て、国会で可決され、法制化を実現した(Chan 2000: 123)。さらに、後で述べるように、90年代にはNMPに、NGOのリーダーが任命されたり、必ずしもPAP政府にとって従順なメンバーを任命するとは限らない傾向があらわれた。NMP制は、政府による任命という点では政府への反対意見を排除する制度であると思われがちであるが、それは、むしろNCMP制よりも、多様な意見を国会の場に反映させる効果を持ち、それゆえに発展してきたといえるのかもしれない。

ただし、この制度にかんしても、一定の限界を指摘しておかなければならない。まず、NMPには、NCMPと同様の議決権の制限が加えられている。また、NGOのリーダーが任命されることもあるとはいえ、やはりその多くが、PAP政府にとって「当たり障りのない」人材となりがちである。あるいは、NGOリーダーをNMPに任命することが、彼らを政府寄りに動かす効果を持つということも考えられる。さらにいえば、NMPに任命されるような有能な人材が、野党に取り込まれてしまうことを予防する措置であるとも考えられなくもない。実際に、その制度は、もしNMPが政党から選挙に出馬することになった場合、彼(女)はNMPを辞

めなければならないという規定を含んでいる。

NMP 制は以上のような制約も抱えている。しかしそれは、政府による「任命」という政府の自由裁量を発揮できる制度であるにもかかわらず、近年においては、NGO のリーダーを含む、多様な人材を国会に招き入れることを可能にし、その制度を拡大してきている。その点で、野党議員の声を国会に反映するという目的を前面に出しながらも、多くの制約を抱え、制度的な発展も見られない NCMP 制とは対照的な制度であるといえるのである。

#### (4) 小 括

以上、本章では、(1)NCMP 制、(2)フィードバック・ユニット、そして(3)NMP 制について検討してきた。このうち、(1)NCMP 制と(3)NMP 制は、議会レベルでの制度である。1980年代、PAP が国民の支持低下に直面して行った、これらの制度の導入のうち、議会レベルでの NCMP 制や NMP 制は、依然、従来型の「政府主導型」の性質を強く持っていたといえる。とりわけ NCMP 制は、野党議員の意見を国会に反映させるという公式の目的を持ちながらも、実際には、PAP の若手議員を訓練するというもう一つの目的を持っていた。また、NCMP にはさまざまな制約も課されており、PAP が野党議員や政府に批判的な意見を積極的に採り入れようとしたものであるとは言い難い。

この点を補ったのがフィードバック・ユニットであるといえるかもしれない。NCMP 制とフィードバック・ユニットはともに、1984年の総選挙における PAP の「敗北」を受け、ほぼ同じ時期に導入された制度である。このうち NCMP 制が議会制度であるのに対し、フィードバック・ユニットは行政の一組織である。PAP 政府は、議会での反対意見にはさまざまな制約を加えつつ、国民の声は行政の組織を通して取り入れようとしたのである。フィードバック・ユニットは、国民と接する地点に設置された社会レベルでの制度として、政府が国民の意見を採り入れる

「諮問的」姿勢を見せる制度として重要な意味を持った。しかし同時に、政府機関であるフィードバック・ユニットが、そこに寄せられた意見を政策に反映させるか否かは政府の自由裁量に任されている。フィードバック・ユニットの示す限界は、こうした「政府主導型」の性質がそこにも残されていることを示している。

また、NMP 制も、一部の国会議員を政府が「任命」という点では、きわめて「政府主導」的な性質の濃い制度であった。ところが、1990年に施行されたこの制度では、政府はむしろ、多様な人材を取り入れようと試みていることがわかる。そこには政府に対して迎合的ではないNGOのメンバーも加えられ、より「諮問的」な機能も増えてきている。これは、NCMP 制とは異なり、より「国民主導型」のほうへとシフトしていく90年代のPAP政府の政治決定の様式の変化を反映しているといえよう。

1980年代から90年代にかけて、シンガポールでも内外の「民主化」への傾向が高まり、従来「政府主導型」であった政治も、「国民主導型」の方向へ変化してきているのではないかと、というのが本稿の仮説であった。NCMP 制とNMP 制の違いは、その変化を示しているといえるかもしれない。またフィードバック・ユニットは、政府の一機関として依然、政府の自由裁量の下にあったが、それをどのように運用するかは変更の余地がある<sup>(15)</sup>。すでに示したように、フィードバック・ユニットに寄せられる国民の意見や提案が90年代に大きく増加していることは、フィードバック・ユニットが90年代に、「国民主導型」の制度として運用されていく可能性を示しているともいえる。

そこで次章では、90年代から現在に至る時期に導入された「諮問的」新制度を検討していく。冷戦後の世界情勢も反映した、内外の「民主化」圧力の高まりにたいしてPAP政府はどのような制度を導入することで対応してきたか。次章では3つの事例を取りあげて、検討を加えたいと思う。

## 2 1990年代の新制度

前章で検討した、1980年代の「諮問的」新制度は、依然、体制維持という目的があからさまで、さまざまな制約や限界を持ち、また、総選挙における人民行動党への支持という点から見れば、必ずしも、国民の支持を得る効果はなかった。このように依然、国民の支持を減らしていく事態にたいして90年代、PAP 政府はいかなる方策でもって対処しようとしたのか。

90年代は、ゴーン・チョクトン政権のはじめの10年である。また、世界的には冷戦が崩壊し、「民主化」がより強く叫ばれ始めた時代である。こうした、内外での「民主化」の圧力のなかで、ゴーン首相は着任早々、独自の「諮問的統治スタイル」を表明した。依然、影響力の大きいリー前首相の後見のもとで、また、長らく成功してきた「開発体制」の権威主義的な政治スタイルが持続するなかで、PAP 政府はいかなる「諮問的」新制度を導入してきたのか。本章では、90年代に導入された3つの新制度を検討する。すなわち、(1)タウンカウンスル、(2)非政府組織(NGO)の容認、そして(3)スピーカーズ・コーナーである。

### (1) タウンカウンスル

タウンカウンスル(Town Council)は、選挙区を単位として国会議員が中心となり、住居や居住環境、地域環境にかんして住民自身で討議を行うことを目的とした制度である(クア2002)。1986年9月1日に、アン・モ・キオ地区で9つの選挙区を総括する3つのタウンカウンスルが試行されたのをもとに、1988年5月、国家開発相S・ダナバランによって国会に法案が提出され、6月29日に国会を通過した。その導入は3段階に分けて行われ、①1988年11月にはじめの9のタウンカウンスルが、②1989年7月にさらに9のタウンカウンスルが、そして③1990年7月には

最後の9のタウンカウンスルが組織されている。

タウンカウンスルは、1人の国会議員が委員長を務め、委員長は6名から30名の評議員を指名できる。評議員の3分の2以上は、そのタウンカウンスルの公共住宅の住民でなければならない。この委員長と評議員を中心として、公共住宅およびその周辺施設の管理や運営、維持、改善を、住民の意見をもとに行っていくという機能を持つ。また、タウンカウンスルの委員長には、野党の国会議員でもなることができる(クア2002:76)。

1987年3月17日、ダナバランは国会で、タウンカウンスルの設立目的について、次のように述べている。

「住宅開発庁の団地にタウンカウンスルを設置する基本的な目的は、住民が身の回りの管理を自ら行えるようにすることにある。住民全員が少ないリソースの配分にありつけるような決定の仕方を学ばなければならない。」(クア2002:73、ST, 18 Mar. 1987: 12)

またジョン・クアは、タウンカウンスルにかんする分析のなかで、その導入の理由は次の3点にあるという(クア2002:74)。

- ①住宅の管理責任を住宅開発庁からタウンカウンスルへと移行させること。
- ②公営住宅の住民が、住宅内での問題にかんする決定への参加を奨励すること。
- ③国会議員にタウンカウンスルを指導する機会を与えること。

このように、タウンカウンスルは、住宅および地域環境にかんして、その地域住民の政策決定への参加を促すことを目的としている。また、それは従来の地域組織とは異なり、国会議員をその長として頂いていることに特徴がある。そうすることで住民は、住居や地域環境の運営・改善の上での意見が政策に反映されているかどうかを、選挙を通じて審判することができるし、逆に、国会議員も自らの選挙区運営に対して責任を負うことになる。さらに、それはPAP議員のみならず、野党議員も同様で、こうした地域組織に野党議員がかかわることは、それまでにはないことであった(岩崎1990)。

ジョン・クアとステラ・クアは、「タウンカウンスルの形成は、メン



バーの選考とその活動の監視において、近隣地域レベルでの市民の参加を意味し、また市民グループの規模を縮小することを通して、参加民主主義への効果的な手段を与える」と述べている(Quah and Quah 1989: 123)。それでは実際に、住民参加の手段として、タウンカウンスルは機能し、効果をあげているのであろうか。

ジョン・クアはタウンカウンスルが住民の政策決定への参加に効果があったことを指摘している。そのなかでもとりわけ、次の指摘はたいへん示唆的である。

「創設から最初の28年間、住宅開発庁は統一された基準や手順を利用することで、シンガポール全土にわたってその住宅管理機能を果たした。その結果、公営住宅のデザインと補修には柔軟性や多様性が見られることはほとんどなかった。しかしながら、この状況はタウンカウンスルの創設により変化することとなった。タウンカウンスルは革新的なデザインを導入したり、独自の住宅運営方針を模索したりすることによって、住宅開発庁住宅の景観を一新したのである。」(クア2002: 89)

公共住宅の改修やその周辺の都市インフラにかんする限り、地域住民の趣向や地域の特性を生かした政策が反映されているということは、タウンカウンスルが住民の意思を反映する新制度として機能しているということを示しているといえよう。

また、シャムスル・ハックは、タウンカウンスルを、地方分権の制度として位置づけ、評価している。彼は、従来から存在した、地域の「草の根組織(grassroots organization)」がひろく分権(decentralization)に貢献したと評価したうえで、タウンカウンスルの導入とその制度の拡大は、「さらなるデヴォリューション(devolution)の方向へと進んでいることを示している」という(Haque1996: 75)。彼は、分権(decentralization)を、3つの形態に区別する。そのうえで、中央政府のヒエラルキーに沿った政府機能の委譲を意味する「deconcentration」に対し、政治決定の権限および機能を委譲する「devolution」が、タウンカウンスルの導入によって促されたと評価するのである。

後に触れるように、従来の「草の根組織」が政府の末端組織にすぎなかったのは事実である。しかし、それらとは異なり、国会議員が責任を有するタウンカウンスル制度は、地域住民の自己決定を尊重する方向へと一歩進んだ制度であったといえよう。

しかし、そうしたタウンカウンスルも、やはり、いくつかの限界を抱えている。まず、タウンカウンスルは、「政治参加」の制度としてどの程度機能しているのかという問題がある。タウンカウンスルの導入以前にも、シンガポールにはさまざまな地域組織(「草の根組織」)が存在した。植民地時代からあるコミュニティセンターを統括するためにつくられた「コミュニティセンター運営委員会」や、選挙区を単位として政府と住民とのコミュニケーション・チャンネルという位置付けを与えられた「市民評議会」、また公共住宅の自主管理・運営のために設立された「住民委員会」など、いくつもの制度や組織が存在してきた。しかし、これらの組織は、「参加」の組織というよりは、むしろ「動員」の組織であったといえよう<sup>(16)</sup>。それらは、政府の末端組織ではあるが、事実上PAPの党の末端組織としての機能を担っており、そのため、野党勢力の徹底的な排除とPAPの一党支配体制維持に貢献するために機能してきたのである(岩崎1990)<sup>(17)</sup>。

こうした、「動員」の機能がタウンカウンスルにもないとは、必ずしも言い切れない。タウンカウンスルの場合、国会議員がその担当者となり、住民の要求に対して責任を負うという特徴を持つものの、同時に、政権政党としてのリソースを背景に、PAPの政党としてのパフォーマンスを誇示し、地域住民をPAP支持に傾かせるということは十分にあり得るからである。

このことを典型的に示すのが、野党選挙区での予算の問題である。先述のように、タウンカウンスルが従来の地域組織と大きく異なる点のひとつに、野党議員もその長として参加しているという点がある。だが、彼ら野党議員が、PAP議員の選挙区とまったく対等に扱われているかと

いうとそうとは言い切れない。野党、シンガポール人民党のチャム・シートン議員は、次のように訴えている。

「PAPの選挙区は、その地域計画にそれぞれ100万ドルを受け取っているが、ポトン・パシールのタウンカウンスルでは、『ただの1セントももらっていない』。彼は、ポトン・パシールのPAP候補、アンディ・ガン氏が、その市民評議会アドバイザーであるのに、どうしてそのタウンカウンスルにたいして基金の分配を求めないのか、と問いただした。」(ST, 31 Dec. 1996: 21)

このように、野党の選挙区がPAPの選挙区と平等に扱われているとは言い難い。このことは、野党も含めて、国会議員が地域開発を担当するというこのタウンカウンスル制度が、政治的に用いられていることを示している。その意味では、従来のPAPの政治的「動員」の地域組織と変わらないともいえるのである。

また、地域の政策決定にあたるタウンカウンスルの委員が政治的な偏りをもっているということは、地方議会による政策決定とは大きく異なる結果をもたらす。つまりそれは、多様な党派的意見を競わせるなかで政策決定が行われるという制度ではない。同時に、タウンカウンスルが独自の財源や権限を持たないことも、その地域自治制度としての限界を示している。従って、タウンカウンスル制度は、地域の自治組織というのには依然、ほど遠い現状にある。

最後に、他の制度とも共通する重要な点として、国民の無関心という問題がある。住民参加の制度がいくら整備されたところで、そこで実際に参加する国民がいなければもちろん意味がない。国民の政治的関心にかんする調査によれば、タウンカウンスルにたいする国民の認知度と関心度は、いずれも最低の水準を示している(<表2・1>および<表2・2>を参照)(Tan and Chiew1990)。むろん制度の認識・関心とそれを利用するインセンティブとは別のものであるが、概して、シンガポール国民の政治への関心が低い点も考慮すると、「参加の制度」としてタウンカウンスルが機能する可能性は決して過大評価はできない。その意味では、

<表 2・1> 政治的争点に対する国民の認知度

国家的争点・政策	割合(%)
2分の1タンク(燃料)法	81
C P F口座の最低額(3万ドル)	79
大学教育へのC P F利用	79
第3・4子戻し税	77
外国人労働者からの徴税	77
H D B人種割り当て	76
グループ代表選挙区制	70
独立学校	69
大統領公選制	68
タウンカウンスル	67
国家イデオロギー・中心価値	51

(Tan and Chiew1990: 331)

<表 2・2> 政治的争点に対する国民の関心度

国家的争点・政策	割合(%)
いずれの争点にも関心がない	50
大学教育へのC P F利用	11
2分の1タンク(燃料)法	7
独立学校	5
第3・4子戻し税	5
国家イデオロギー・中心価値	5
H D B人種割り当て	4
C P F口座の最低額(3万ドル)	4
大統領公選制	3
外国人労働者からの徴税	3
グループ代表選挙区制	2
タウンカウンスル	1

(Tan and Chiew1990: 332)

クアの次の指摘は的を得ているように思われる。

「タウンカウンスルは多様な草の根組織に所属する住民のタウンカウンスル活動への参加は高めているものの、その一方で、意識と関心の不足のために大半の住民の参加レベルは低く、タウンカウンスルはシンガポールの民主主義を増進させているというわけではない。」(クア2002: 80)

## (2) 非政府組織 (NGO) の容認

1980年代中頃から現れてきた非政府組織(NGO)は、政府から独立の立場で積極的に政策の批判や提言を行うという特徴を持っており、なかには政府の政策に影響を与えるものもでてきた(田中弥生2001:264-5<sup>(18)</sup>)。シンガポールでは、あらゆる団体は1967年制定の「団体法(Societies Act)」にもとづき、政府に登録する義務を負っており、その意味で、すべての団体は政府の統制を受けている<sup>(19)</sup>。政府が不都合と考える団体は登録を拒否、あるいは抹消される可能性があり、登録されていない団体はすべて非合法とみなされる。よって、80・90年代に登場してきたNGOが、それ以前のものとは異なり、政府から独立し、ときには政府批判も行うということは、政府がそれらの団体による政府批判を容認するようになったということの意味している。ここでは、80年代から90年代にかけてあらわれてきたNGOのうち、女性(ジェンダー)問題と環境・自然保護問題に取り組むNGO、そして政治討論グループについて検討する。

### 女性(ジェンダー)問題NGO: 活動と研究のための女性協会(The Association for Action and Research: AWARE)

シンガポールには現在、数多くの女性団体が存在する。レナ・リムによれば、それらの団体は、次の4つに分類することができるという(Lim 2000: 139-40)。

- ①サービス提供を行う団体
- ②特定利益を推進する団体
- ③より大きな市民組織のなかの一部
- ④政府の政策を変えようとする団体

このうち、①～③は基本的に政府の政策を支持する態度をとる。それに対して、④は政府の政策を変えようとする団体である。そのうちでもとりわけ、「活動と研究のための女性協会」(以下、AWAREと略す)は、政府に対する意見の表明を明らかにする団体として有名である。

AWAREは、1985年11月、「大卒女性の出産優遇政策(Graduate Mother Scheme)」への反対活動を契機として、女性の有識者が中心となって設立された、女性問題にかんするNGOである。その目的は、男女同権を実現して女性の社会進出を支援することで、現在約600名のメンバーを有している。

副会長の、カンワルジット・ソイン(Kanwaljit Soin)は、1993年、NMPにも任命された。彼女はNMPとして、家庭内暴力にかんする法案についての私案を提示するなどの活躍をし、「女性憲章」の制定に影響を与えた(田中弥生2001:256、岩崎1998a:90)。また97年には、元会長のクレア・チャン(Clair Chiang)もNMPに任命されている。

#### 環境・自然保護問題 NGO: シンガポール自然保護協会(The Nature Society of Singapore: NSS)

「シンガポール自然保護協会」(以下、NSSと略す)は、「シンガポールでもっとも古いNGOのひとつである」。その前身は、1940年に設立された「マラヤ自然保護協会」であり、そのシンガポール支部から、91年に分離し、現在のNSSになった。会員はいくつかのカテゴリーからなっているが、それらを合わせると、1999年7月16日現在で、2023人が加入している。その目的は、シンガポールと周辺地域の自然環境を保護するための活動および調査を行うことである(NSSウェブサイト)。

NSSは「シンガポールでもっとも古いNGOのひとつ」であるにもかかわらず、近年、とりわけ90年代の活動のなかでは、独立の立場から政府に対して意見を表明し、政府の政策に影響を与えている。まず、1988年には、サンゲイ・ブロー(Sungei Buloh)の87ヘクタールにおよぶマングローブ林を、農業技術開発研究地域に指定し、開発を始めようとした政府に対し、野鳥保護などを訴えて、その保全を求めた。また、1991年には、セノコ(Senoko)地区の野鳥生息地域を荒らさないように、その地域を避けてMRTの路線を建設するように政府に申し立て、これを実現さ

せた。さらに1992年には、NSSの提出した環境影響評価にもとづいて、政府は貯水池をゴルフコースにする計画を見合わせた。

1994年にセノコ地区で政府による開発計画が持ち上がったときには大規模な反対運動が展開された。多様な生態系と野鳥生息地としてNSSによって重要地域にも指定されていたセノコ地区が、住宅・工業用地として開発されるという計画が国家開発相によって発表されると、NSSは「セノコ友の会 (Friends of Senoko)」を結成して、署名活動などを行ったのである。結果としては、政府への誓願は実らず、政府の計画を中止させるには到らなかった。しかし、その運動は、広く階級を越えた市民の支持を得、署名も25000を数え、国民の環境問題に対する関心の高さと、こうした問題に対する新しい形の反対運動のあり方を示した事例としてたいへん興味深いものであるといえよう (Rodan1996: 109)。

#### 政治討論グループ：ラウンドテーブル(The Roundtable)、ソクラテック・サークル(The Socratic Circle)、シンクセンター(The Think Centre)

90年代には、ラウンドテーブルや、ソクラテック・サークル、シンクセンターといった政策提言や政治批判を行う、政治討論型NGOが現れてきた。このうち、ラウンドテーブルとソクラテック・サークルは、ともに1994年に設立されている。

ラウンドテーブルは、若手の専門職業家や実務家などによる非党派的な、小規模の政治討論グループであり、シンクタンクである (Rodan1996: 110)。その目的は「公的な争点にかんする会員の知見や理解を深めるだけでなく、彼らが市民社会に参加することを促し、参加の範囲を広げていくことにある」という。彼らは、次のような活動をしている(ラウンドテーブルのウェブサイト)。

- ①公的な諸問題にかんする論文の発行
- ②国家的争点にかんするフォーラムの組織および参加
- ③NMPを志望するメンバーの奨励およびサポート

そのなかでたとえば、97年総選挙の際に、公共住宅改修を利用した PAP の選挙のやり方について新聞紙面などで批判を行った活動がある。この問題は、野党によっても激しく批判されたが、政党とは異なる立場で、NGO が反政府的な言論活動を展開したのは珍しいことである。なおかつ、こうした反政府的な運動を展開してきたにもかかわらず、そのメンバーの2人が、政府によって NMP に任命されている(田中弥生2001: 256)。

次に、ソクラテック・サークルは、1994年に設立された、中産階級を中心とした小規模の政治討論グループで、シンガポール国立大学の民主社会クラブが起源であるという(Rodan1996: 110)。その活動の目的は、次のように述べられている。

「ソクラテック・サークル (The Socratic Circle) は、シンガポールにおけるデモクラシーの維持および強化に関与する、社会的・政治的に関心の高いシンガポール市民のネットワークである。ソクラテック・サークルは、その目的を追求するため、メンバー間での政治的・社会的知見を深め、シンガポールの民主主義が効果的に機能するように個々人の責任感を高める。」(ソクラテック・サークルのウェブサイト)

最後のシンクセンターは、「独立の、多党派的な政治的 NGO」を自称する、これらのなかではもっとも最近設立された政治討論グループで、2001年10月20日に団体法にもとづき登録されている。その目的は、次のように述べられている(シンクセンターのウェブサイト)。

- ①多党派的な政治・市民社会におけるコミュニケーションを促進し、同様の目的をもつ個人や NGO、政党を含む綱領の形成
- ②市民的・社会経済的・政治的な視点・現実・代替案の認識・評価・理解を深める
- ③国家の政治過程および社会に参加する義務感の促進

それは、政治的發展、民主主義、法の支配、人権、市民社会にかんする諸問題を批判的に検証することを目的として、調査研究や出版、イベントの組織、ネットワーキングといった活動をしている。

これらの政治討論 NGO にたいして、概して政府は寛容であった。97



年総選挙の際には、政治批判は政党として行うべきだと、政府は批判しているが、登録抹消までには到っていない。また、すでに触れたように、これら NGO のなかから NMP に指名されるものまで出てきているのである。

さらに、政府の態度は、これら NGO を容認するにとどまらず、むしろ奨励するまでになってきている。このことは、1991年、情報文化相 ジョージ・ヨーの国会演説のなかに典型的にあらわれている。彼は次のように述べて、市民社会の重要性を指摘した。

「私たちの市民制度が成長するためには、国家は少しばかり退いて、ローカルの主導性のためにより多くの空間を与えなければならない。もし、国家の力が強大すぎ、地域生活のあらゆる領域に侵入してくるならば、その結果は悲惨なものとなるであろう。・・・今や問題は、菩提樹の木の下では、その他の小さな植物は育つことができないということにある。つまり、国家制度が浸透しすぎると、市民制度は発達することができない。したがって、他の植物も育つことができるように、菩提樹の木を枝打ちする必要がある。」(Tay2002: 76; 1988: 248)

若手閣僚のひとりで、次世代の PAP リーダーのひとりとも目されるヨーが(Mauzy and Milne2002: 123-4)、「市民社会」の促進を主張し、NGO を容認というよりはむしろ奨励する発言を行ったことはひじょうに重要である。彼はその後も、「市民社会」の促進において、政府側の主導的役割を果たしている(Yeo2000)。

このように、近年の NGO にたいする政府の態度は、容認にとどまらず、奨励の方向をも示している。しかし、依然、NGO の活動には限界がある。まず、PAP 政府のいう「市民社会」とは、一般にいわれる「市民社会」の概念とは異なっている点に注意しなければならない。彼らはあえて、「civil society」ではなく、「civic society」という言葉を使う<sup>(20)</sup>。このとき、PAP 政府のいう「civic society」は、自助団体やボランティア団体のような、非政治的な団体を指しており、政治的問題にもかかわる自由な自発的結社をイメージする「civil society」とは、多少異なった内容を持つ(Mauzy and Milne 2002: 157、田中善紀2001)。したがって PAP 政府は、

NGOが政治的な活動を行うことにかんしては、必ずしも無批判ではない。たとえばゴー・チョクトンは、次のように言って、NGOの政治活動を批判した。つまり、NGOは福祉ボランティアのような社会的活動を行うべきであり、政治的問題は政府のフィードバック・チャネルを通して意思表示をすべきである。あるいは政治批判ならば、政党として行うべきだというのである (Mauzy and Milne 2002: 195)。

このような、PAP政府の主張する「civic society」はむしろ、PAP政府が、国民の「個人主義」や「自由主義」的傾向を排除するために80年代から主張してきた「共同体主義」のイデオロギーに近いといえるかもしれない。それは、ともすると、「共有価値」政策に見られた「国家イデオロギー」のように、依然、PAP政府に残る権威主義的でパターンリスティックな側面を示しているように思われる<sup>(21)</sup>。

こうした、PAP政府とNGOとがイメージする「市民社会」の違いは、政府から独立し、政府にたいして働きかけるNGOの活動を制約している。まず彼らは、少なくとも公式には、それが政治的活動を行う団体であるとは主張しない。たとえばNSSは、それが「圧力団体」ではなく、たんに自然環境に興味を持つ人々の集まりであると強調しているし (NSSウェブサイト)、AWAREの会則には政治的活動の禁止が明記されている。また、彼らは政府との協力関係を築いていくことが迫られている。AWAREもNSSも、政府とのパートナーシップに言及し、政府機関と共同でプロジェクトを行うようになってきている (田中善紀2001: 68-9)。政治討論グループにおいては、党派性を否定し、「非党派性」あるいは「多党派性」によって自己規定をしている。

そして、こうしたNGOの活動に対する制約を根本で支えているのが、団体法による登録の制度である。ギャリー・ロダンも指摘しているように、NGOの存在と活動がしだいに容認されるようになったとはいえ、それらが政府の「市民社会」解釈から自由でいられないのは、彼らが常に、団体登録を抹消されるというリスクを負っているからである

(Rodan1996: 108)。

最後に、総じて、シンガポールの NGO は、他のアジア諸国と比べても、きわめて数が少なく活動も低調であるという点が指摘できる。これには、2つの説明が可能である。ひとつは、重富真一の指摘する、「政治的・経済的スペース」の問題。そしてもう一つは、国民一般の政治的関心の問題である。重富は、アジア諸国を対象とした NGO の比較研究プロジェクトのなかで、経済的需要によって創り出される「経済的スペース」と、政治的制約によって規定される「政治的スペース」によって、NGO の数や活動は決定されると論じている(重富編2001: 序章、重富2002)。それによると、シンガポールの場合、経済的需要が少なく政治的制約が大きいため、NGO の数や活動は小さいのだという。

同時に、田中善紀が指摘しているように、シンガポール国民が一般的に政治や社会の問題に対して無関心であることは、まさに「自発的」団体としての NGO が低調であることの原因になっているといえよう。ただしこのことは、これまで NGO や国民の(反政府的)政治活動が認められていなかったことと相互関係にある。つまり、これまで政治活動の経験がなかったために、国民は政治に無関心であるともいえるのである。

これらを総じていえることは、今後、NGO にたいする「政治的制約」が小さくなり、そのなかで国民が政治や社会問題に対して活動する経験が増えてくれば、さらにシンガポールの NGO は活発化してくる可能性もあるということである。

### (3) スピーカーズ・コーナー

政府は、2000年9月、ホンリム公園に、スピーカーズ・コーナー(Speakers' Corner)を設置することを許可した。それは、イギリス、ハイドパークで行われていたものに倣って考えられたもので、そこでは毎日午前7時から午後7時までの間、人種的・宗教的対立をあおるようなものを除く、いかなる意見でも、聴衆の前で話すことができる。人数や演

説の長さには制限がなく(同時に複数箇所のできる)、聴衆とやりとりができる。ただし、演説するものは、シンガポール国民でなくてはならず、また前もって公園近くのクレタ・アヤー警察署に届け出なければならない(Mauzy and Milne2002: 164-5)。

屋外での政治的集会を認める決定は、従来の PAP 政府の方針からは、大きく転換したものであるといえる。というのも、それまで PAP 政府は、屋外での政治集会を禁止し、屋内での集会にかんしても、厳しく統制する方針をとっていたからである。これは、イギリス統治末期から独立初期にかけての人種暴動や政治衝突の、トラウマ的な経験にもとづいている。したがって、屋外での政治集会を容認する PAP 政府の政策転換は、独立直後の「生き残りの政治」と呼ばれた時代の政治と現代の PAP 統治が、一線を画した、異なった性質のものへと変化した印象を強く与える効果を持ったといえる。

このような理由で、90年代の政治的 NGO が、このスピーカーズ・コーナーの創設を熱烈に歓迎したのも理解できる(対して野党は、この制度に対して冷笑的であった)。スピーカーズ・コーナー設置初日の9月1日、政治討論団体のラウンドテーブルやシンクセンターは、「スピーカーズ・フェスタ」という催しを開催してその創設を祝った。この日、スピーカーズ・コーナーでは、合計で25人が演説を行った(Asiaweek.com, 15 Sep. 2000)。演説者の周りには、内外のマス・メディアの取材陣が取り囲み、あまりの盛況ぶりに、演説者の声が聴衆に届かないくらいであった。翌日の英字紙『ストレイツ・タイムズ』は、「まるで魚市場のようだ」とも伝えている(ST, 2 Sep. 2000: 63)。

しかし、その盛況は長くは続かなかった。創設から数週間後にはすでに、その盛況は衰えてしまっていることが報じられている(ST, 25 Sep. 2000: 3)。それには、次のような原因が考えられるであろう。まず、その制度そのものが当初から備えていた限界がある。すなわち、「センシティブ・イシュー」といわれる、人種・宗教にかんする内容の禁止と、

演説者の警察への届け出義務である。「センシティブ・イシュー」は、これまでも、さまざまな場面でPAP政府によって利用され、それを理由に自由な政治活動を制限してきたという経緯が影響している。スピーカーズ・コーナーでの演説の内容は、基本的には自由であるが、人種・宗教問題にかんする制限事項が、政府によって広く解釈されてしまう可能性があることをシンガポール国民はすでによく知っている。同時に、警察への届け出義務の規定も、長らく政治的自由の統制下で暮らしてきたシンガポール国民に、二の足を踏ませる効果をもたらすであろう。仮にそれが単なる事務手続き上の問題であっても、それで躊躇してしまう国民は少なくはないと思われる。

こうした国民の疑念をさらに深める事件が、2000年12月に起きた。このとき、野党とNGOシンクセンターは、世界人権デーを記念して、スピーカーズ・コーナーでデモンストレーションを行い、国内治安法への反対を訴えた。ところがこれにたいし、デモ開催の届け出が行われていなかったという理由で警察の立入りが行われ、2人の関係者が事情聴取を受けたのである(Mauzy and Milne2002: 164)。主催者の手続き不備や、デモへのエスカレートは事実であるにしても、この事件は、スピーカーズ・コーナーもやはり、政治的主張を自由に表現する場としては大きな制限があるということを国民に印象づけたのである。

こうした、制度に内在する問題と同時に、その制度を利用する国民の側の問題も存在する。スピーカーズ・コーナーがイギリスのハイドパークに設置されているものに倣ってつくられたということはすでに触れたが、ハイド・パークで盛んに政治討議が戦わされた19世紀後半と現代とは、社会状況は大きく異なっている。現代では、日々の私的活動に忙しい人々が、演説者としても聴衆としても、わざわざ公園まで出向いて行くことは少ないであろう。また現代では、政治的主張を行うために、その他のさまざまなメディアを利用することが可能である。とりわけ、ここ数年のインターネットの普及により、個々人が自由にその意見や主

張を発信し、またインタラクティブに討論を行うことが可能になってい<sup>(22)</sup>る。

また、ここでも国民の政治にたいする関心の低さが問題となる。スピーカーズ・コーナーが、開設後1ヶ月足らずでその当初の盛況を失っていったことは、むしろ自然であるといえよう。逆に、開設時の盛況はたんに、その物珍しさによるものにすぎなかったともいえる。こうした政治的関心の低さは、スピーカーズ・コーナーがやがて「アングリー・コーナー」とも呼ばれるようになったことにも関係しているであろう(ST, 25 Sep. 2000: 47)。さらに、その衰退の原因は、国民の政治的無関心と表裏の関係にある、政治的有効感とも関係しているといえよう。つまり、そこでいくら主張したところで、その意見が政府に届くわけがないという、国民の意識の問題である。これは、スピーカーズ・コーナーに限らず、タウンカウンスルやフィードバック・ユニットなどの「諮問的」制度にも共通していえることである。国民の意思表示の場やチャンネルをいくら創ったところで、それが政治決定に影響を及ぼしているかということ、社会レベルにおける「諮問的」諸制度に共通する、重要な問題である。

このように、従来の政治集会を厳しく統制するPAP政府の政治と比べると、スピーカーズ・コーナーは、国民の意思を表現する政治への大きな前進のように思われる。しかし、そこに付け加えられた制限事項は国民の躊躇を誘い、実際に、政府がその限界を露呈する事件も起きた。また、その制度が現代社会のなかで必ずしも有効ではなく、それ以外の様々な意見表明の方法が存在しているなかで、その存在意義にも疑問が付される。さらに、その諸制度を利用する国民の政治的無関心や有効感の喪失は、他の諸制度とも共通する重要な問題である。こうして、スピーカーズ・コーナーという新制度は、程なく、当初の活気を失っていったと考えられるのである。

モーギーとミルネは、この新制度の導入を、「機能的には重要ではな

くとも、象徴的に重要な一步」であると評価している (Mauzy and Milne 2002: 164)。同様に、NGO ラウンドテーブルのケヴィン・タンも、スピーカーズ・コーナーを評して、「これは重要なシンボルだ。それは、シンガポール市民社会の時代の到来を意味するものだ」と述べている (Asiaweek.com, 15 Sep. 2000)。ここに示されているように、スピーカーズ・コーナーは、その機能的有効性には大きな疑問符が付されるものではあるが、それまで PAP 政府が厳しく禁じていた国民の意見表明の場を容認したということは、PAP 政府が「諮問的」な政治スタイルを示した、まさに「象徴的」な意味を持っていたといえよう。

#### (4) 小 括

1980年代の支持率低下にたいして、PAP 政府が導入した「諮問的」新制度は、国民に受け入れられなかったといえるであろう。なぜなら、90年代に入るまで、総選挙における国民の PAP への支持は回復を見せなかったからである。こうした事態にたいして、PAP 政府は90年代、より国民の意思を取り入れるべく、更なる「諮問的」新制度を導入していった。

90年代に拡大されたタウンカウンスルは、従来あった「草の根組織」と同様、政府の末端組織にすぎず、参加や住民自治の制度というよりは、動員と管理の制度に他ならない新制度のように思われた。しかし、従来の地域組織とは異なり、国会議員をその長に据えることで、その地域の国会議員に地域住民へのアカウントビリティを果たさせる可能性を有していた。90年代を通じて拡大されてきたこのタウンカウンスル制度は、地域住民の自己決定を促したと、その観察者から分析されるようになってきたのである。

また、政府から独立し、政府に対し意見をする NGO は、90年代にその数や活動をより増大させている。その中には、政府に提案や批判を行い、政府の政策に影響を与えるものもあらわれている。また、政治的活

動を認めないと政府が言明しているなかで、政治討論を主な活動とするグループも現れてきた。そして、それらのNGOのなかからは、政府が任命するNMPに選ばれる人材も出てきたのである。

そして最後に、2000年に導入されたスピーカーズ・コーナーは、PAP政府がはじめて、屋外の公共の場で、政治的主張を表明することを認めた、象徴的な制度であった。それは、国民が政治決定に参加するという効果の点で疑問は残るものの、政府が国民に政治的発言の場を与え、国民の意見に耳を傾けるという姿勢へと大きく踏み出した一歩だといえる。

むろん、再三にわたって指摘してきたように、これらの「諮問的」新制度が、さまざまな制約や限界を持っていることには注意しなければならない。これら新制度の導入後もやはり政府は国民や市民社会を統制し続けているのである。

しかし、それらが80年代に比べて確実に進展してきたのも確かである。すなわち、80年代にはじまった、「政府主導型」政治から「国民主導型」政治への展開は、90年代に大きく進展したといえるのである。

## 結論と考察

以上、シンガポールにおける「諮問的」新制度の導入を、1980年代と90年代とに分けて検討してきた。その結果いえることは、80年代から90年代にかけての「諮問的」新制度の導入によって、シンガポールの政治は、「政府主導型」から「国民主導型」の方向へと展開してきたということである。

独立以来80年代に到るまで、PAPの議会独占と「開発体制」といわれる政治体制のもとで、PAP政府による「政府主導型」の政治が行われてきた。それは、経済や社会のめざましい発展をもたらしたが、同時に国民の間では、そうした政治決定のあり方に対する不満が増大していった。そしてそれが、80年代、PAPへの支持の低下、そして野党への支持増大



と野党議員の登場という形であらわれたのである。

こうした事態にたいしてPAP政府は、国民の意思を取り入れる姿勢を見せることで対処しようとした。「国民主導型」政治へのシフトの始まりである。ところが、80年代においては、こうした「国民主導型」政治は依然、さまざまな制約をともなった、内実の乏しいものであったといえよう。また、国民の意見を政治に反映するという公式な目的とは別に、それによってPAP一党支配体制を持続させるという意図があまりにも明白であった。こうして、80年代の新制度は、「国民主導型」という意味でも、PAPの支持回復という意味でも、不十分であったといえる。

ところが、90年代に入り、首相もリー・クアンユーからゴー・チョクトンへと交代するのにもともない、「国民主導型」へのシフトは大きく進展することになる。この時期の新制度の特徴としては、それらが社会レベルでの施策であるという点がまず挙げられよう。これは、80年代に導入された制度が、NCMP制やNMP制のような議会レベルのものであるのとは異なる。また次に、それらが、PAPの一党支配体制維持という目的に直接的につながらない(むしろ矛盾しかねない)ものであったという点が指摘できる。このように、90年代、PAP政府が必ずしもその体制維持に直結しない、社会レベルでの政治参加の制度を導入したことは、「国民主導型」政治への展開を意味するものであるといえよう。

むろんこれが、「国民主導型」政治への完全な移行であるというのは間違いであろう。ここで結論されるのは、これらの諸制度が、「国民主導型」の方向への動きを示しているということにすぎない。それは、本論で再三にわたって、それらの「諮問的」新制度が持っている制約や限界、そして問題点を指摘してきたことからすでに明らかであろう。

こうした制約や限界、問題点に注意しておくことは、きわめて重要である。まず、80年代に、PAP政府は、野党(非PAP)議員を国会に招き入れ、国民からの意見や提案を受け取る制度を創った。しかし、それらはいずれもPAP政府のコントロール下にあった。そしてさらには、それがPAP

政府の体制維持に利用されていたのである。

これにたいして、90年代に導入された新制度では、PAP 政府のコントロールそのものが緩和されたといえる。たとえば、NGO やスピーカーズ・コーナーでの演説者は、政府に反対する意見や政府への批判を表明することも可能であった。ところが、それらに共通する問題点もある。すなわち、国民の政治への無関心という問題である。それら90年代の諸制度は、社会レベルのものであるがゆえに、国民の政治的無関心によって意味を失ってしまう可能性があった。よってこのとき、「国民主導型」へ大きく進展する制度が導入されはしたものの、国民の政治的無関心のためにその効果は未知数で、それらは実質的なものというより、将来的な可能性を秘めた「象徴的」なものと評価されたのである。

しかし、80年代から90年代に展開してきた「諮問的」諸制度が、PAP 政府の正統性に与えた効果は過小評価できない。80年代を通して下落してきた総選挙での PAP の得票率はついに、97年総選挙では上昇に転じた。さらに2001年の総選挙では、80年の水準にまで、大きく上昇している。むろん、選挙での得票には、さまざまな要因が関係している。しかし、80年代の PAP 得票率の低下の原因が、その政治スタイルによるものであったように、近年での得票率の増加が、PAP 政府の新しい政治スタイルへの支持と受け取ることは可能である。たとえばその一つとして、ゴー・チョクトン首相の個人的人気がある。モーギーとミルネは、最近の研究のなかで、近年におけるシンガポール国民の、ゴー首相への親近感の強さを指摘している (Mauzy and Milne 2002: 195-6)。むろんそれは何よりも、ゴー首相自身の「人柄」によるものであろう。しかし同時に、その人柄を生かした政治のスタイル、すなわち「諮問的統治スタイル」も、多くの国民が支持しているといえる。そして、その「諮問的統治スタイル」にもとづいて、90年代の「諮問的」新制度が展開してきた。つまり、ゴー首相の統治スタイルが、シンガポール政治の「国民主導型」へのシフトを実現してきたのであり、国民はその統治スタイルを支持するよう

になったのだといえるのである。

本稿では、80年代に導入された新制度と、90年代の新制度を、2つの章に分けて分析してきた。それらの間で見られた違い、80年代から90年代にかけての、「政府主導型」から「国民主導型」への進展は、冷戦の終結と世界的な民主化の進展を背景として、リーの「権威主義的統治スタイル」からゴアの「諮問的統治スタイル」への交代が、大きく影響していると考えられるのである。

ところで、本稿の冒頭で私は、「民主化」という概念が曖昧であるため、それを、「政府主導型」から「国民主導型」政治決定様式への移行という概念に置き換えて、論考を進めてきた。「民主主義(democracy)」が、「人民による支配(demos kratia)」という語源に発していることを考えると、国民(人民)が政治決定を主導するという「国民主導型」政治は、少なくとも、「民主主義」の重要な要素であるといえる。よって、「国民主導型」へのシフトは、「民主化」の重要な要素であるといえるのである。

だとすれば、90年代のシンガポールにおいて、「政府主導型」から「国民主導型」へのシフトが、国民の PAP への支持増大につながったということは、シンガポールにおける「民主化」への展開が、PAP 一党支配体制の持続をもたらしたということになる。このことは、従来の民主主義理論に対する重大な挑戦を図るものであるといえよう。なぜなら、従来の民主主義論のなかには、複数政党による競争や政権政党の交代といった要素を含んでいるものが多く、一党支配体制は、それだけで「非民主主義的」であるといわれることが多かったからである。<sup>(23)</sup>ここでは、こうした理論的な議論を展開する余地はないが、現代シンガポール政治の分析は、こうした、一党支配体制下における民主主義という、理論的にきわめてアトラクティブな議論へと展開する可能性を秘めているということは特筆すべきであろう。

もちろん、こうした理論的な問題を考えるにあたって、今後の展開が重要な意味を持つてくるであろう。というのも、民主化と一党支配体制とがパラレルに進行している現在の状況は、たんに過渡期的な現象かもしれないからである。本稿で検証したように、シンガポールの「諮問的」新制度の導入が、「国民主導型」へのシフトであるとはいっても、それはさまざまな制約や限界をともなうものであった。将来、そのシフトがさらに進行していくなかで、PAPの一党支配体制は維持できるのか。また、維持していくためにPAPはどのような政策を採るのか。それともある時点で、体制維持のために「国民主導型」へのシフトを放棄することになるのか。その場合、シンガポールの一党支配体制に何が起きるのか。このような問への答えは、さらに、今後のシンガポールとPAPの政治を観察し続けていくことによって得られるであろう。そして、これらの問いは、政治学の理論にも貢献するところの多い問題である。すなわち、シンガポール政治の将来は、政治学的にも興味ある問いに満ちているといえるのである。

## 註

- (1) それゆえに、シンガポールは、「コントロールされた民主主義」(Quah1988a)、「部分的な民主主義」(Quah1994)、あるいは「抑圧的開発政治体制」(フィース1982)、「政党型権威主義体制」(岸川1996)などと呼ばれている。
- (2) このことは、シンガポールはもとより、アジア諸国の「開発体制」に共通していえることである。「開発体制」の概念を論じた岩崎育夫は、次のように述べている。  
「一般的にASEAN諸国の開発パターンは、アジアNIEs同様、『国家主導型』の性格が極めて強いことがわかろう。換言すれば、『上から』の工業化が行われたわけである。」(岩崎1994a: 25)
- (3) ただし、この得票率の数字は、対立候補がなく投票が行われなかった選挙区が除かれている。
- (4) 閣議は二部構成で行われているといわれる。すなわち、「フォーマル・セクター」と呼ばれる第一部は、ゴー首相が議長となって進められる通常

の閣議である。それが終わった後に、「インフォーマル・セクター」と呼ばれる第二部がはじまり、そこではリー上級相がその経験とノウハウにもとづいてアドバイスを行っているといわれている(Ho2000: 152)。

- (5) アジア諸国の NGO にかんする共同研究は、近年日本でも次々に出版されている。GAP 編1997、重富編2001、岩崎編1998を参照。
- (6) たいへん興味ある論点ではあるが、同じように経済発展と民主化との相関関係も、アジアでは明白ではない。シンガポールやマレーシア、あるいはタイのように、その相関が見られない、むしろ逆相関の指摘される事例もある(Girling1988)。また、バイロン・ウェンは、経済発展と民主化の関係には、次のような4つの類型があることを指摘した(Weng1990)。
- ①経済発展—民主化を促進
  - ②経済発展—国民が満足—民主化不要
  - ③民主化—経済発展を促進
  - ④民主化—混乱—経済停滞
- (7) 当初は次のような、二つの案が発表されていた。
- ①落選した野党候補のなかから、得票の最も多かった者数名に議席を与える。
  - ②普通投票の後に、野党候補だけによる特別投票を行い、その中から最も得票の多かった者数名に議席を与える。(ST, 13, May. 1984:1)
- 結局、①の案が政府によって提出されたことになる。
- (8) 以下、政府や議会、政党その他の役職名は、その当時のものとする。
- (9) たとえば、PAP 首脳の一人、S・ラジャラトナムもこうした考えを表明している。彼は、1983年、政治学者ラージ・ヴァジルとのインタビューで次のように述べている。
- 「たぶん、私たちも一党支配状態の国会から脱すべき時期が来てしまっているのではないかと考えています。」(Vasil1984: 163)
- しかし、そのわずか2年ほど前、81年補欠選挙で野党候補が勝利した際には、彼は次のように述べていた。
- 「野党の存在によって PAP 政府のパフォーマンスはもっとよくなるであろうという主張は、病的で危険な信念である。・・・野党が国会に入ってくことで、政府がよりよい仕事をする助けとなると考えるのは間違いである。」(ST, 13 May 1984: 9)
- (10) NCMP 制は3人を上限とし、そこから、当選した野党議席を除いた分が NCMP の議席として充当される。したがって、野党2候補が当選した84年総選挙後には、1議席が NCMP の議席として供された。
- (11) フィードバック・ユニットへの意見・提案の伝達方法としては、次のようなものがある(Ho2000: 197)。

- ①書簡、電話、ファックス、ユニットへの訪問
  - ②草の根 (地域) 組織を通じて
  - ③常任委員への伝達
  - ④常任委員とともにフィードバック・セッションに参加する
  - ⑤商店主や屋台主とともに諸団体のティー・セッションに参加する
  - ⑥その他労働組合や学生団体、専門化団体などを通じて
- (12) NMP 制や NCMP 制を「諮問的」制度ととらえているものに、Chan 2000 がある。
- (13) たとえば、ゴ・チョクトン副首相は、NMP 制法案の公聴会で、次のように発言している。
- 「もし NMP が国会にいれば、彼は自分の選挙のことを気にする必要がありません。なぜなら彼は選挙に何ら利害関係がないからです。したがって彼は、政策討論において、彼自身の特殊な経験と能力に従い、より非党派的な・・・立場をとることができます。」(Sunday Times, 18, Mar. 1990: 20)
- (14) 1997年の増員は、総選挙で野党議員が4人から2人に減ったことを理由に行われた。民間人で構成される産業委員会、専門家団体委員会、労働組合委員会の推薦する候補のなかから政府の「特別選考委員会」が9人を選出、任命した(岩崎1998b: 380-1)。
- (15) また、近年では、インターネットによる国民の意見・提案の受け付けを行っている。これによって、国民がさらに意見を表明しやすくなったと考えられる。
- (16) 発展途上国における政党が、「参加」の組織ではなく、「動員」の組織であるという視点を示したものとして、LaPalombara and Weiner1966がある。
- (17) とはいえ、それらの「草の根組織」が、まったく政治参加の機能を果たしていなかったかということ、そうとも言い切れない。たとえば岩崎は、「トップダウン方式の政治行政プロセスが常態化している人民行動党の統治プロセスのなかで、地域機関は政治設立の唯一とも言える『政治参加』チャンネルということが出来る」とも述べている (岩崎1990: 97)。
- (18) シンガポールの NGO にかんしては、GAP 編1997: 240-6 も参照。
- (19) シンガポールの「団体法」にかんしては、その日本語訳が、萩原・村嶋編1985: 211-32に付録掲載されている。
- (20) 田中善紀は、「civil society」を「市民社会」とするのにたいして、「civic society」を「公民社会」と訳している(田中善紀2001)。
- (21) 「共有価値」と「国家イデオロギー」にかんしては、金丸2001および Quah ed. 1991 を参照。
- (22) 先に触れた政治討論グループの活動でも、こうしたインターネットの

普及は一役買っているし、「シンターコム(Sintercom)」のような、ネット上での討論を活動の中心とする集団も生まれてきている。

- (23) もちろん、一党支配体制における民主主義の可能性を論じたものはいくつも存在する。冷戦期には、共産主義・社会主義体制下での一党支配民主主義が論じられていた(たとえば、マクファーソン1967)。またペンペルは、日本の自民党一党支配体制や北欧の一党支配体制における民主主義を比較研究している。(Pempel ed. 1990)

## 文献リスト

### <新聞・雑誌>

- ・ *The Straits Times* (略称: ST)
- ・ *The Sunday Times*
- ・ 『アジア動向年報』

### <ウェブサイト>

- ・ Asiaweek.com <http://www.asiaweek.com>
- ・ AWARE <http://www.aware.org.sg>
- ・ シンガポール自然協会 <http://www.nss.org.sg>
- ・ ラウンドテーブル <http://www.roundtable.org.sg>
- ・ ソクラティック・サークル <http://www.socraticcircle.org.sg>
- ・ シンクセンター <http://www.thinkcentre.org>

### <洋語文献>

- ・ Chan, Soo Sen (2000), "The Singapore Government and Civil Society" in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.10.
- ・ Chua, Beng Huat (1991), "Singapore 1990: Celebrating the End of an Era," in *Southeast Asian Affairs 1991*.
- ・ Cunha, Derek da ed. (2002), *Singapore in the New Millenium*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- ・ Girling, John (1988), "Development and Democracy in Southeast Asia," in *The Pacific Review*, Vol.1, No.4, 1988.
- ・ Haque, Shamsul M. (1996), "A Grassroots Approach to Decentralization in Singapore," in *Asian Journal of Political Science*, Vol.4, No.1, Jun. 1996.
- ・ Ho, Khai Leong (2000), *The Politics of Policy-Making in Singapore*, Singapore, Oxford University Press.
- ・ Hsieh, John Fuh-Sheng and Newman, David eds. (2002), *How Asia Votes*, New York, Chatam House.
- ・ Jong, S. T. ed. (1994), *Development in the Asia Pacific: A Public Policy Perspective*, Berlin, Walter de Gruyter
- ・ Koh, Gillian and Ooi, Giok Ling eds. (2000), *State-Society Relations in Singapore*, Singapore, Oxford University Press.



- ・ Langford, John P. and Brownsey, Lorne eds.(1988), *The Changing Shape of Government in the Asia Pacific Region*, South Halifax, Institute for Research on Public Policy.
- ・ LaPalombara, Joseph and Weiner, Myron (1966a,) "The Origin and Development of Political Parties", in LaPalombara and Weiner eds. 1966: Ch.1.
- ・ LaPalombara, Joseph and Weiner, Myron eds. (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- ・ Lee, Kuan Yew (2000), *From Third World to First: 1956-2000*, Singapore, Times Editions. 小牧利寿訳(2000)『リー・クアンユー回顧録——ザ・シンガポール・ストーリー——(下)』日本経済新聞社。
- ・ Lim, Lena U Wen (2000), "Women NGOs in Patriarchal Singapore: Interaction between State and Civil Society," in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.12.
- ・ Macpherson, C. B. (1966), *The Real World of Democracy*, London, Clarendon Press. 栗田賢三訳(1967)『現代世界の民主主義』岩波書店。
- ・ Mauzy, Diane K. (2002), "Electoral Innovation and One-Party Dominance in Singapore," in Hsieh and Newman eds. 2002: Ch.11.
- ・ Mauzy, Diane K. and Milne, R. S. (2002), *Singapore Politics Under the People's Action Party*, London, Routledge.
- ・ Ong, Jin Hui et. al. eds. (1997), *Understanding Singapore Society*, Singapore, Times Academic Press.
- ・ Ooi, Giok Ling (1990), *Town Councils in Singapore: Self-Determination for Public Housing Estates*, IPS Occasional paper, No.4, Singapore, Times Academic Press.
- ・ Pempel, T. J. ed. (1990), *Uncommon Democracies: the One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- ・ Quah, Jon S. T. (1994), "The Political Consequences of Rapid Economic Development in Singapore", in Jong, S. T. ed. 1994.
- ・ Quah, Jon S. T. eds. (1990) , *In Search of Singapore's National Values*, Singapore, Times Accademic Press.
- ・ Quah, Jon S. T. (1988a), "Controlled Democracy, Political Stability and PAP Predominance: Government in Singapore", in Langford and Brownsey eds. 1988.
- ・ Quah, Jon S. T. (1988b) , "Singapore in 1987: Political Reforms, Control, and Economic Recovery", in *Southeast Asian Affairs 1988*.
- ・ Quah, Jon S. T.(1985), "Singapore in 1984", in *Asian Survey*, Vol.25, No.2.
- ・ Quah, Jon S. T. and Quah, Stella(1989), "The Limits of Government Intervention," in Sandhu and Wheatley eds. 1989: Ch.5.
- ・ Robinson, Richard and Goodman, David S.G. eds. (1996), *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's, and Middle-Class Revolution*, London, Routledge.

- ・ Rodan, Garry (1996), "State-society Relations and Political Opposition in Singapore", in Rodan ed. 1996.
- ・ Rodan, Garry ed. (1996), *Political Oppositions in Industrializing Asia*, New York, Routledge.
- ・ Rodan, Garry (1993), "Preserving the One-Party State in Contemporary Singapore", in Rodan et. al. eds.1993: Ch.4.
- ・ Rodan, Garry et. al. eds. (1993), *Southeast Asia in the 1990's : Authoritarianism, Democracy and Capitalism*, Sydney, Allen and Unwin.
- ・ Rodan, Garry (1989), *The Political Economy of Singapore's Industrialization : National State and International Capital*, London, Macmillan. 田村慶子・岩崎育夫訳 (1992) 『シンガポール工業化の政治経済学：国家と国際資本』 三一書房。
- ・ Sandhu, Kernial Singh and Wheatley, Paul eds. (1989), *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- ・ Tan, Ern Ser and Chiew, Seen Kong (1990), "Citizen Orientation towards Political Participation in Singapore," in Ong, et. al. eds. 1997: Ch.17.
- ・ Tay, Simon (2002), "The Future of Civil Society: What Next?," in Cunha ed. 2002: Ch.4.
- ・ Tay, Simon (1998), "Towards A Singaporean Civil Society," in *Southeast Asian Affairs 1998*.
- ・ Tremewan, Christopher (1994), *The Political Economy of Social Control in Singapore*, Basingstoke, Macmillan.
- ・ Vasil, Raj K. (1984), *Governing Singapore : Interviews with the New Leaders, Revised ed.*, Singapore, Times Books International.
- ・ Weng, Byron (1990), "Economic Development and Democratization: The Experiences of China and Hong Kong," 『アジア研究』 第36巻、第3号、1990年7月。
- ・ Yeo, George (2000), "Worldwide Web: Strengthening the Singapore Network," in Koh and Ooi eds. 2000: Ch.1.

### <邦語文献>

- ・ 浅野幸穂 (1986) 「1985年のシンガポール」 『アジア動向年報1986』。
- ・ 浅野幸穂 (1985) 「1984年のシンガポール」 『アジア動向年報1985』。
- ・ 岩崎育夫 (1998a) 「シンガポール —— 一党支配体制下の厳しい制約 —— 」 岩崎編1998：第3章。
- ・ 岩崎育夫 (1998b) 「1997年のシンガポール」 『アジア動向年報1998』。

- ・岩崎育夫編(1998)『アジアと市民社会 — 国家と社会の政治力学 —』アジア経済研究所。
- ・岩崎育夫(1994)「シンガポールの開発体制」岩崎編1994：第3章。
- ・岩崎育夫編(1994)『開発と政治 — ASEAN 諸国の開発体制 —』アジア経済研究所。
- ・岩崎育夫(1990)「人民行動党一党支配の下部構造」『アジアトレンド』第51号。
- ・クア、ジョン・S・T(2002)「シンガポールにおける地方分権の推移」藪野編2002：第3章。
- ・岸川毅(1996)「政党型権威主義体制と民主化」白鳥、砂田編1996：第8章。
- ・黄彬華、呉俊剛編(1988)(田中恭子訳)『李光耀 — シンガポールの政治哲学 —』(上)(下)、井村文化事業社。
- ・GAP(国際公益活動研究会)編(1997)『アジアのNPO — 台頭する「市民社会」 —』アルク。
- ・坂本義和編(1982)『暴力と平和』朝日新聞社。
- ・重富真一編(2001)『アジアの国家とNGO』明石書店。
- ・重富真一(2002)「NGOのスペースと現象形態 — 第3セクター分析におけるアジアからの視角 —」『レヴァイアサン(特集：市民社会とNGO — アジアからの視座 —)』第31号、2002年秋。
- ・首藤もと子(1997)「ASEAN 諸国のNGO — 活動状況と国際関係 —」『駒沢大学法学部政治学論集』第45号、1997年3月。
- ・白鳥令、砂田一郎編(1996)『現代政党の理論』東海大学出版会。
- ・武田康博(2001)『民主化の比較政治 — 東アジア諸国の体制変動過程 —』ミネルヴァ書房。
- ・田中弥生(2001)「シンガポール — 権威主義的福祉国家の巧みなNGOコントロール —」重富編2001：第10章。
- ・田中善紀(2001)「模索する市民社会 — シンガポールにおける市民社会の発展 —」『政策科学』第9巻、第1号、2001年11月。
- ・田中善紀(2002)「市民社会とネーションビルディング — シンガポールとマレーシアの市民社会比較分析 —」『政策科学』第9巻、第2号、2002年1月。
- ・田村慶子(2000)『シンガポールの国家建設』明石書店。
- ・萩原・村嶋編(1985)『ASEAN 諸国の政治体制』アジア経済研究所。
- ・フィース、ハーバート(1982)「経済開発と強権政治」坂本編1982。
- ・藪野祐三編(2002)『アジア太平洋時代の分権』九州大学出版会。