

# 「民選大統領のいる民主主義」における執政制度 —台湾の事例—

松本 充豊

The constitutional structure in “democracies with  
directly-elected presidents” : the case of Taiwan.

MATSUMOTO Mitsutoyo

The purpose of this paper is to examine the constitutional structure in Taiwan as an example of a democracy with a directly-elected president. The constitutional structure in Taiwan can be categorized as semi-presidential based on its institutional design. On the relationship between the president and the premier, the changes in premiers after democratization did not arise in accordance with prescriptions of the constitution, but were behavioral outcomes by actors. Shugart regards semi-presidentialism in Taiwan as a case of a president-parliamentary system, but this interpretation confuses the institutional design and the actual usage of the constitutional structure in Taiwan. Rather, we must consider it as a case of a premier-presidential system. However, in fact, it has functioned as if it were a president-parliamentary system in its practice under the governance of the two presidents, Lee Teng-hui and Chen Shui-bian, who took the leadership inside the ruling party.

## はじめに

民主化の「第3の波」(Huntington[1991])を受けて、戦後世界には多くの新興民主主義国が誕生したが、実はその多くが「民選大統領のいる民主主義」(democracies with directly-elected presidents)である(Samuels and Shugart[2009: 6])<sup>1</sup>。韓国と並んで東アジアの新興民主主義国である台湾もそうした事例の1つである。1996年に大統領にあたる「総統」が初めて住民による直接選挙で選ばれて以来、今日まで4回の総統直接選挙が行われている。しかも、これまでに2度の政権交代が平和的に実現している<sup>2</sup>。

民主制における執政制度は、一般に議院内閣制、大統領制および半大統領制の3つの類型にわけら

<sup>1</sup> 本稿執筆時には同書は未刊行だが、下記のホームページ (<http://dss.ucsd.edu/~mshugart/samuels-shugart.html>) で全文が公開されている。

<sup>2</sup> ハンチントンは、民主主義の定着 (consolidation) を測定する1つの基準として、2回の政権交代が可能かどうかを判断するテスト (two-turnover test) をあげている。彼によると、「もし移行期の最初の選挙で政権についた政党ないし集団が、その後の選挙で敗北して政権を選挙の勝利者に譲るならば、そして、もしこの勝利者が平和裏に後の選挙の勝利者に政権を渡すならば、その国の民主主義は定着したとみなすことができる」という (Huntington[1991: 266-267]、訳書[1995: 257])。台湾では、2000年の総統選挙で民進党の陳水扁が当選して最初の政権交代が実現し、2008年の選挙では国民党の馬英九が当選を果たして2回目の政権交代も無事に行われた。台湾の民主政治が1つの区切りを迎えたことは間違いない。

れるが、民選大統領のいる民主主義というのは後者の2つの類型、すなわち大統領制と半大統領制のことである。東アジアの新興民主主義国である台湾と韓国は、ともに1980年代末以降ほぼ同時期に民主化を遂げ、いずれも民選大統領のいる民主主義のカテゴリーに属しているといえるが、執政制度においては違いがある。韓国と同様に、台湾にも総統という民選大統領に加えて、「行政院長」と呼ばれる首相が存在している。しかし、韓国の執政制度のように、大統領制なのか、それとも半大統領制なのか、その類型について見解がわかれることはない。1997年の憲法改正以降、台湾の執政制度は半大統領制であるという理解が一般的である。

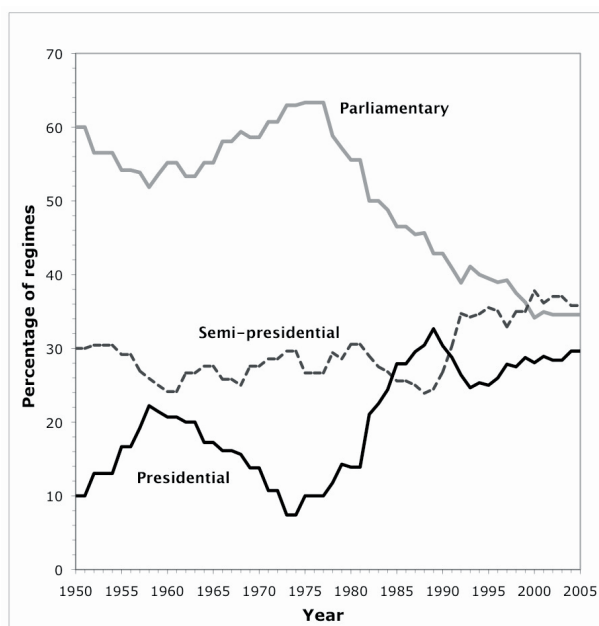
とはいえ、台湾の執政制度についても、半大統領制という「総論」ではコンセンサスがみられるとしても、総統と行政院長との関係（大統領と首相との関係）といった「各論」では議論がわかれるところである。また、執政制度を評価する際にも、それが憲法で規定された制度デザイン（institutional design）に基づくものなのか、それとも憲法で規定された制度以外の要因（extra-constitutional factors）に注目して、アクターによる実際の行動の結果（behavioral outcomes）から判断したもののなのか、曖昧な点が残されているものも少なくない。

本稿の目的は、こうした現状に鑑みて、民選大統領のいる民主主義の事例の1つである台湾の執政制度の特徴について考察することにある。まずは、執政制度の諸類型を検討したうえで、台湾の執政制度が半大統領制であることを確認する。そして、制度デザインに注目しながら総統と行政院長との関係について検討し、台湾の執政制度がシュガートの示した半大統領制の下位類型の1つである、首相・大統領制型（premier-presidential）の半大統領制と位置づけられることを明らかにする。

## 第1節 民選大統領のいる民主主義

民主化の「第3の波」は、戦後世界に民主主義を急速に拡大させた。しかし、それは民主制における執政制度の諸類型において、議院内閣制の支配的な地位を揺るがすものでもあった。

図1 民主主義国における執政制度の諸類型の比率（1950～2005年）



(出所) Samuels and Shugart[2009]、Figure 1-1

図1は、戦後の民主主義国における執政制度の諸類型（議院内閣制、大統領制、および半大統領制）が占める割合を折れ線グラフで示したものである。1950年の段階では、20カ国の民主主義国のうち12カ国で議院内閣制が採用されていた。その後、1983年までに民主主義国の数はほぼ倍増したが、そのなかでも議院内閣制がまだ半数以上を占めていた。しかし、この年以降、民主化の「第3の波」が広がりを見せるなかで、議院内閣制が占める割合は相対的に減少していった。1980年代、ラテンアメリカ諸国の軍事体制において民政移管が進んだことで、新興民主主義国が誕生したものの、その多くが大統領制を採用していたことから、議院内閣制が占める割合は3つの類型のうちで第2位に転落した。さらに、1990年代初頭にソ連・東欧諸国で民主化が起こると、半大統領制を採用する新興民主主義国が急増したことで、民選大統領のいる民主主義のなかでも半大統領制がトップに躍り出ることになった。2005年までに民主主義国は81カ国に達したが、そのうち半大統領制は29カ国、議院内閣制は28カ国、大統領制は24カ国で採用されている。要するに、民選大統領のいる民主主義は、世界全体の民主主義の65.4%を占めているということになる（Samuels and Shugart[2009: 5-6]）。

東アジアの新興民主主義国である台湾は、この民選大統領のいる民主主義のカテゴリーに属しているといえる。次節では、そうした台湾の執政制度を分析する前に、執政制度の諸類型について考察する。

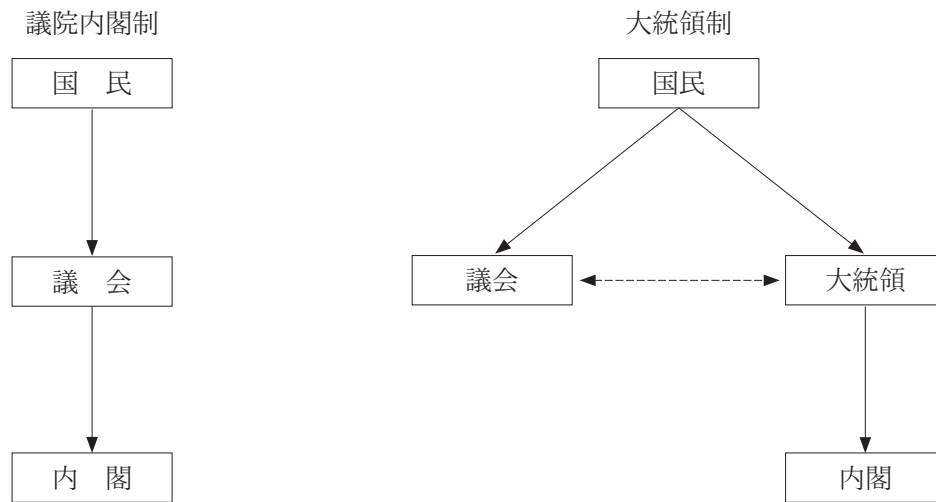
## 第2節 執政制度の諸類型

現在、半大統領制が民主主義国で最も多くみられる執政制度となっている。そこで、本節では執政制度の諸類型を考察するにあたり、まずはこの半大統領制から始めることにする。

半大統領制とは、大統領制とも議院内閣制とも異なる執政制度の類型として、デュヴェルジェが提示した概念である。半大統領制では、第1に、国民の直接選挙によって選出される大統領が存在し、第2に、その大統領はかなりの権限を有し、第3に、執政権と行政権を有し、議会が反対しない限りその職責にとどまることができる首相と内閣が並存している（Duverger[1980:166]）。このデュヴェルジェの定義は、半大統領制をめぐるその後の議論の出発点となったが、大統領が有するとされる「かなりの権限」というものが、いったいどの程度の大きさなのかははっきりしない点など、修正を加える必要性が指摘されてきた。

そうしたなかで、デュヴェルジェの定義を踏まえて、大統領の権限の大きさにこだわらない、より操作性の高い定義を行っているのがエルジーである。彼によると、半大統領制とは「任期が固定している民選の大統領が、議会に責任を負う首相や内閣と並存している状況」であるという（Elgie[1999a:13]、Elgie[2007a: 6]、Elgie and Moestrup[2008: 4]）。エルジーはこの定義に基づいて、ヨーロッパ諸国だけでなく、アジアをはじめとするその他の地域の国々も視野に入れた比較研究を行っている（Elgie (ed.) [1999]、Elgie and Moestrup (eds.) [2007]、Elgie and Moestrup (eds.) [2008]）。

図2 議院内閣制と大統領制における諸機関の関係



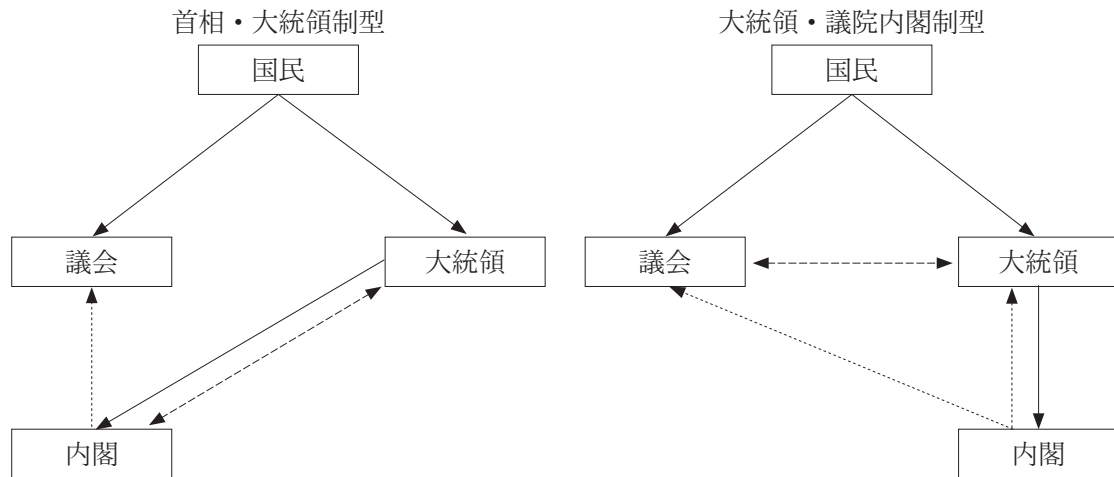
(注) 実線は階層的な関係を表し、矢印は本人 (principal) による代理人 (agent) の選択を意味している。本人は代理人に委任した権威を撤回することができる。破線は取引的な関係を表す。

(出所) Shugart[2005]、Figure 2.

一方、シュガートは大統領、および議会に責任を負う首相や内閣という「2つの執政 (dual executive)」が存在している状況に注目した定義を行っている (Shugart [2005])。彼によれば、執政制度の類型化において重要なのは、民主制である以上、究極的には国民にその源泉を有する権威が、議会と執政府との間でどのように関係づけられているのか、ということである。議院内閣制では、選挙を通じて国民の信託を直接負っているのは議会しかなく、執政府 (首相とその内閣) はその議会の信任に基づいて成立し、その信任を失えば崩壊する。執政府の起源と存続は議会に依存するため、両者の関係は階層的 (hierarchical) なものである。他方、大統領制では、議会だけでなく大統領 (執政長官) も国民によって直接選出され、それぞれの任期は固定されている。執政府と議会の起源と存続は互いに独立しており、一方の成立や存続が他方によって左右されないため、両者の関係は取引的 (transactional) なものとなる。ここでは、主として法案や予算の作成が取引の対象となる。内閣については、大統領によって任命され、大統領に対してのみ責任を負うので、大統領と内閣との関係は階層的なものとなる (*Ibid.* [329-331])。

シュガートは、半大統領制について、大統領、および首相とその内閣という2つの執政のうち、大統領の起源と存続はともに議会に左右されないものの、首相とその内閣の存続は議会に左右される状況である、と定義している。その意味で、半大統領制とは、2つの執政が存在することから、議院内閣制と大統領制の要素が混在している執政制度なのである (*Ibid.* [326-327])。重要なことは、半大統領制では、首相とその内閣の成立の起源は議会から独立しているものの、その存続については議会に左右される、ということである。換言すれば、議院内閣制や大統領制では、首長とその内閣を任命する機関と解任する機関は同じであるのに対し、半大統領制ではこの両者が同じではないのである (*Ibid.* [333])。

図3 半大統領制の下位類型における諸機関の関係



(注) 実線は階層的な関係を表し、矢印は本人 (principal) による代理人 (agent) の選択を意味している。点線は階層的な関係を表し、矢印は本人に対する代理人の責任を意味している。本人は代理人に委任した権威を撤回することができる。破線は取引的な関係を表す。

(出所) Shugart[2005]、Figure 3.

さらに、シュガートは、半大統領制には議院内閣制や大統領制以上に複雑なバリエーションがあるとの認識から、半大統領制を2つの下位類型に分類している。すなわち、首相・大統領制型 (premier-presidential system) と大統領・議院内閣制型 (president-parliamentary system) である。首相・大統領制型では、内閣の長となる首相は大統領により任命されるが、議会に対してのみ責任を負っている。つまり、大統領は内閣を解任することができない。そのため、内閣が一旦成立すると、大統領との関係は階層的なものではなく、むしろ取引的なものとなる。他方、大統領・議院内閣制型では、内閣は大統領に対しても、また議会に対しても責任を負っている。すなわち、大統領は内閣の長となる首相を任命することも、内閣を解任することもできる。大統領が内閣の解任を望まない場合でも、議会が解任を望めば内閣は解任されることがある。そのため、大統領と議会は政策決定だけでなく、内閣の構成や方向性について取引的な関係にある (Ibid.[333-334])

執政制度を類型化するにあたり、エルジーとシュガートはいずれも制度デザインに注目している。執政府と議会との間で権威がどのように関連づけられていて、両者の関係がどのようなものとして想定されているのかによって、執政制度は議院内閣制、大統領制および半大統領制の3つの類型に分類できるというのである。他方で、制度デザインではなく、政党システムや政党構造といった憲法で規定された制度以外の要因に目を向けて、アクターによる実際の行動の結果を考察すべきだという立場もある。エルジーやシュガートが制度デザインに注目するのは、制度デザインと実際の行動の結果との間に違いがある場合には、むしろそうした違いをもたらした政治的な条件こそが分析されるべきなどだ、と考えているからである。そうすることで、政党間競争や政党組織のダイナミズムの変化に依存して、アクター同士の実際の関係が所与のシステムのなかでどのように変化することになるのかを予測できるようになるのである。本稿も、エルジーやシュガートに倣い、執政制度の分類はアクターがとる実際の行動の結果ではなく、制度デザインに基づいて行われるべきであるとの立場に立つ。次節では、執政制度の3類型を踏まえて台湾の事例を分析し、その特徴を明らかにする。



### 第3節 台湾の半大統領制

#### 1. 首相・大統領制型の半大統領制

東アジアの新興民主主義国である台湾と韓国は、ともに民選大統領のいる民主主義のカテゴリーに属しており、しかもいずれの執政制度にも大統領のほかにも首相が存在している。韓国の場合には、大統領制なのか (Shugart[2005])、それとも半大統領制なのか (Elgie[2007])、その執政制度の類型については見解が分かれている<sup>3</sup>。しかし、台湾の場合、1997年の憲法改正以降の執政制度については、半大統領制に分類できるとの見方が一般的である (松本[2006a]、若林[2008]、林繼文[2006]、Elgie and Moestrup(eds.) [2007]、Wu[2007])<sup>4</sup>。

台湾の憲法(「中華民國憲法」および追加修正条文)<sup>5</sup>によれば、任期が固定(4年)されていて(追加修正条文第2条第6項)、住民の直接選挙で選ばれる総統(大統領)のほかにも(追加修正条文第2条第1項)、行政院長(首相)が存在する(第54条)。その行政院長が率いる内閣は国家の最高行政機関であり(第53条)、立法院(議会)に対し責任を負う(第57条)とされている。つまり、任期が固定している民選の大統領が議会に責任を負う首相や内閣と並存しているわけで、エルジーの定義によれば半大統領制ということになる。それではシュガートの定義との関連ではどうか。総統は立法院の同意なしに行政院長を任命することができる(追加修正条文第3条第1項)<sup>6</sup>。しかし、立法院は議員(「立法委員」)全体の3分の1以上の連署をもって行政院長に不信任案を提出できる(追加修正条文第2条第5項)。つまり、大統領の起源と存続が議会に左右されないのに対して、首相の起源は議会に左右されないが、その存続は議会に左右されるのである。したがって、シュガートの定義によっても台湾の執政制度は半大統領制と分類できるといえる。

さらに、シュガートが示した半大統領制の下位類型との関係ではどうだろうか。シュガート自身は、台湾の事例を大統領・議院内閣制型の1つであると見做している (Shugart[2005:337])。首相・大統領制型なのか、それとも大統領・議院内閣制型なのか、半大統領制の下位類型を区別するポイントは、大統領に首相を思いのままに解任できる権限が与えられているかどうかである。

台湾の憲法学者や政治学者の間では、総統は単独で行政院長を任命できるというのがすでに通説となっているが、総統が行政院長を思い通りに解任できるかどうかについては意見がわかれている (呂炳寛・徐正戎[2005:231-233]、呂炳寛・項程華・楊智傑[2009:240])<sup>7</sup>。憲法には、総統は立法院の同意なしに行政院長を任命できることが明記されている。その反面、「総統が発布した行政院長と憲法に基づき立法院が任命に同意した人員の任免命令および立法院の解散命令は、行政院長の副署を必要としない」という規定(追加修正条文第2条第2項)はあるものの、総統に行政院長を解任できる権限

<sup>3</sup> 浅羽は韓国の執政制度を「首相のいる大統領制」と特徴づけている (浅羽[2008])。

<sup>4</sup> 半大統領制を意味するものとして、台湾では「半総統制」、「双首長制」という用語が用いられている。

<sup>5</sup> 「中華民國憲法」は1946年12月25日に制定され、翌1947年12月25日に施行された。1991年の第1回から2005年の第7回まで、「中華民國憲法」の改正が段階的に行われてきたが、その都度憲法条文そのものには手を加えず、追加修正条文(「増修条文」)を加えることで改正が行われた。

<sup>6</sup> 1997年の第4回憲法改正により、第55条の規定(「行政院長は総統が指名し、立法院の同意を経て任命する」)の適用が停止され、総統による行政院長人事案に対する立法院の同意権が取り消された。

<sup>7</sup> 総統の行政院長に対する免職権をめぐる議論については、呂炳寛・徐正戎[2005:231-233]を参照のこと。

を与えている明文規定は存在しない。したがって、憲法で規定された制度デザインに注目すれば、台湾の半大統領制は首相・大統領制型であるとみなすべきであるといえよう<sup>8</sup>。

## 2. 行政院長の交代とその要因

台湾では1996年3月に最初の総統直接選挙が行われたが、その後歴代の民選総統の下で行政院長の交代が行われてきた。表1は、歴代の総統、行政院長とその在任期間を示したものである。本稿執筆時まで、李登輝、陳水扁、馬英九の3人の総統とともに、のべ12人の行政院長が存在した。

これまでの行政院長の交代は、実はいずれも憲法の規定に基づくものではない。憲法には行政院長の任期に関する規定がなく、また総統に行政院長を免職する権限があるか否かについても、憲法学者や政治学者の間で意見がわかれている。そのため、実際の政治運営において、行政院長が退陣する際には、たとえ如何なる背景があろうとも、いずれも行政院長が辞意を表明し、それを総統が承認するという形がとられてきた。そして、行政院長が自らの政策上の責任等をとって辞任した場合を除くと、新総統の就任前、あるいは立法委員改選後の新国会開会前に行政院長とその内閣が交代するのが慣例となっている（呂炳寛・徐正戎[2005:274-278]）<sup>9</sup>。

表1 歴代の総統、行政院長とその在任期間

総 統	行政院長	在任期間	政府形態
李登輝	連 戦	1996年2月24日～1997年9月1日	統合政府
	蕭萬長	1997年9月1日～1999年1月22日*	
	蕭萬長	1999年1月22日～2000年5月20日*	
陳水扁	唐 飛	2000年5月20日～2000年10月6日	分割政府
	張俊雄	2000年10月6日～2002年2月1日*	
	游錫堃	2002年2月1日～2004年5月20日*	
	游錫堃	2004年5月20日～2005年2月1日*	
	謝長廷	2005年2月1日～2006年1月25日	
	蘇貞昌	2006年1月25日～2007年5月21日	
	張俊雄	2007年5月21日～2008年5月20日*	
馬英九	劉兆玄	2008年5月20日～2009年9月10日	統合政府
	吳敦義	2009年5月20日～	

(出所) 行政院ホームページ (<http://www.ey.gov.tw/>) をもとに筆者作成。

(注) \*印は慣例に則って辞任した事例である。

<sup>8</sup> 吳玉山 (Wu Yu-shan) は彼の論文のなかで、総統は首相を思い通りに任命・解任できるという理由から、台湾の半大統領制を大統領・議院内閣制型と位置づけている (Wu[2007:205])。しかし、同じ論文において「憲法条文や追加修正条文には明記されていないが、総統は実際には (in practice) 首相を解任することもできる」 ([Ibid.:208]) と述べていることから、大統領・議院内閣制型という評価が制度デザインに基づくものではなく、実際の運用面に注目したものであることがわかる。

<sup>9</sup> 2005年の第7次憲法改正で立法委員の任期が4年に延長されたことにより、第7期立法委員選挙から立法委員の改選 (2008年1月) と総統の改選 (2008年3月) の時期が接近することになった。2008年2月、張俊雄行政院長は慣例に則り、第7期立法院開会前に陳水扁総統に辞任を申し出た。しかし、陳水扁総統は、立法委員と総統の改選時期が近いことを理由に、張俊雄行政院長は立法委員改選後に辞任する必要は無く、総統就任前に辞任すべきであると主張し、張俊雄行政院長の辞任を認めなかった。

憲法の規定では、立法院は立法委員総数の3分の1以上の連署をもって、行政院長に対し不信任案を提出することができる。立法委員総数2分の1以上の賛成が得られた場合、行政院長は10日以内に辞表を提出しなければならない（追加修正条文第3条第2項）。しかし、議会はこれまで倒閣を成功させたことがない。実は台湾の執政制度には、行政院長に対する不信任案の可決を現職の立法委員に思いとどまらせる、以下のような仕組みが組み込まれているのである。

第1に、総統の立法院解散権である。総統は立法院で行政院長に対する不信任案が通過した後10日以内に、議長（「立法院長」）に諮問したうえで立法院を解散できる（追加修正条文第2条第5項）。第2に、立法委員選挙の選挙制度である。2004年12月に行われた第6期立法委員選挙まで、立法委員は選挙区では中選挙区制によって選出されていた<sup>10</sup>。中選挙区制の下で行われた選挙は、同一政党からの候補者がひとつの選挙区で複数擁立されるために、政党ではなく個人的属性を強調する傾向が生まれる。そうした選挙では、候補者の経済的負担はかなり大きくなり（呉親恩[2006:272-277]、Liu[1999:198-199]、Winckler[1999:343-344]）、また現職議員の再選率も低かった（林繼文[2000:169,2009:40]）<sup>11</sup>。

確かに、立法院は行政院長に対する不信任案をちらつかせることで、内閣に揺さぶりをかけることはできた。しかし、不信任案が提出されることはあるにせよ、現職の立法委員が同案を可決することはなかった。台湾の執政制度は議院内閣制ではないため、不信任案を可決したところで、立法委員たちのなかから行政院長が選ばれるとか、政権交代につながるというわけではない。むしろ、不信任案が可決されれば、総統に解散権を行使できるチャンスを与えてしまう。選挙となれば、現職の立法委員たちにとっての経済的負担やリスクの大きさは計り知れない。逆に、不信任案を可決することさえしなければ、立法院が解散されることもなく、立法委員はその任期（3年）を全うすることができた。議席を失うリスクを冒してまで、行政院長不信任案を可決するのは、立法委員にとって合理的な選択ではなかったのである。

行政院長を解任する権限を持たない総統が行政院長を交代させようとするれば、結局のところ政治的な手段に頼らざるを得なかった。李登輝の場合には国民党主席（党首）としての権威、そして陳水扁の場合には民進黨初の総統としての権威によって、事実上総統が行政院長を解任することができた。国民党の集権的な政党組織が党首の李登輝に絶対的な権威と強大な権力を与えていた（Shelly[2002:615]）。党内では党首である李登輝が圧倒的な権威を誇り、行政院長はじめ閣僚たちは、党内ナンバー2あるいはそれ以下の地位にあるにすぎなかった。最高意思決定機関である中央常務委員会は、執政府（総統府・行政院）と立法府（立法院）との調整の場であり、事実上、国民党政権の意思決定の場だった<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 第6期立法委員選挙まで、選挙制度は中選挙区制と比例代表制を組み合わせた混合制（一票制）だった。選挙区での候補者への投票がその候補者の所属政党への投票に換算された。2005年の選挙制度改革を経て、2008年1月に行われた第7期立法委員選挙から、立法委員は日本型の小選挙区比例代表並立制（二票制）で選出されることになった。同時に、立法院の議員定数は113人に半減され、立法委員の任期も4年となった。

<sup>11</sup> 1997年の憲法改正以降、3回の立法委員選挙（1998年、2001年および2004年）における選挙区選出の立法委員（「区域立委」）の再選率は、それぞれ43.5%、53.0%および61.9%であった（「中央選挙委員会選挙資料庫網站 [http://210.69.23.140/cec/cechead.asp]」の資料をもとに計算）。ちなみに、日本の場合には中選挙区制の下での再選率は80%程度だった（川人・吉野・平野・加藤 [2001:129]）。

<sup>12</sup> 当時、中央常務委員会の調整メカニズムとしての機能は、委員の選出方式によって担保されていた。党内選挙で選ばれる委員のほか、党首が一部の委員を任命することで、執政府と立法府からバランスよく人選がなされていた。



李登輝の権力の源が国民党主席の地位にあったならば、陳水扁の場合、総統であることそのものが彼の権力の源だった。民進党は分権的な政党で、派閥連合的な性格が強くて一体性に欠け、党首の権力も弱体だった（Shelly[2000:55-58;71-81]）。しかし、民進党で初めての、そして唯一の総統となった事実が、陳水扁をカリスマ的なリーダーの地位へと押し上げ、そのことが民進党内での彼の権威を圧倒的に高め、実質的な権力を拡大させることにつながった。カリスマ的なリーダーは自己の権力を制約するような組織化には抵抗するものである（Panebianco[1988:147]）。陳水扁も、総統就任後しばらくして党首に就任したが、民進党の組織を集権的なものに作り変えようとはしなかった<sup>13</sup>。むしろ、民進党が自らの権力を制約するものとならぬよう、陳水扁は総統としての権威を用いて党内のルールを自分の都合に合わせて作り変え、民進党を「骨抜き」にしていった。さらに、総統が持つ人事権を駆使しながら、党内の有力者の対抗関係を作り出し、彼らを互いに牽制させることでコントロールしようとした（小笠原[2009:32-34, 54-55]、松本[2009a:80]）。

李登輝も陳水扁も、政党内のルールに基づいたフォーマルなものか、そうではないインフォーマルなものか、その手法に違いはあるにせよ、ともに与党内でのリーダーシップを確立していたことで、行政院長を彼らの「忠実な代理人」にすることができたし、事実上行政院長の解任すら可能になったのである。

### 3. 慣例によらない行政院長の辞任

現職の行政院長である呉敦義を除いて、慣例に則って辞任した事例は6つである（表1参照）。そのなかにも、同じ総統によって一旦辞任を認められた後に再度任命された事例（1999年1月の蕭萬長、2004年5月の游錫堃）もあれば、そうはならなかった事例（2002年2月の張俊雄、2005年2月の游錫堃）もある。しかし、それ以外の5つの事例は慣例によらない辞任であり、政策上の責任をとって辞任した唐飛（2000年10月）と劉兆玄（2009年9月）の辞任を除いては、いずれも総統が政治的な手段に頼って行政院長を交代させた事例といえる<sup>14</sup>。

連戦行政院長の辞任（1997年9月）の背景には、2000年の次期総統選挙を見越した李登輝総統の判断があった。李登輝総統は、彼の後継者として行政経験を積ませる狙いから、当時副総統だった連戦に行政院長を兼任させていた。しかし、兼任に対する批判が強まったことから、連戦に行政院長の兼任を続けさせることは将来的に得策ではないと考え、行政院長の交代を決断したのだという（鄒景雯[2001:111]）。副総統としての連戦は何ら実権のない存在であったし、国民党内でも党首である李登輝を支える副総統の1人にすぎなかった。国民党の党首としての絶対的な権威を背景に、李登輝総統は連戦を行政院長に任命し、また解任することもできたのである。

謝長廷行政院長の辞任（2006年1月）と蘇貞昌行政院長の辞任（2007年5月）は、彼らが陳水扁総

<sup>13</sup> 陳水扁総統は2002年7月に民進党主席を兼任したが、2004年12月の立法委員選挙で敗北した「責任をとる」形で党主席を辞任した。2007年10月、宜蘭県長時代の特別費流用疑惑で起訴された游錫堃主席（当時）の辞任を受けて、陳水扁総統は再度党主席を兼任したが、2008年1月の立法委員選挙で民進党が大敗した責任をとって辞任した。

<sup>14</sup> 唐飛は第4原発建設中止に反対したことで陳水扁総統や民進党と対立するに至り、劉兆玄は2009年8月の台風8号災害の災害救助の遅れの責任をとって辞任した。

統の信任を得られなくなったことによるものといえる。2005年、野党との「和解」をめざした陳水扁総統が行政院長に任命したのが、民進党の有力政治家である謝長廷だった。謝長廷行政院長は「和解と共生」を執政理念に掲げて行政運営を担ってきたが、翌2006年の元旦祝辞で和解政策は失敗だったとの陳水扁総統の認識が示されたことで、同年1月末に辞任を表明した。また、謝長廷行政院長は中国との経済交流の促進を図ってきたが、2006年に入ると陳水扁総統はそれに制限を加える方針に転換した（松本[2006b:16-18]）。

謝長廷の後任の行政院長に任命されたのが、彼と同じく民進党の有力政治家だった蘇貞昌である。2007年5月、蘇貞昌行政院長は2008年総統選挙の公認候補者を選ぶ党内予備選挙で謝長廷に敗れたが、その後も行政運営になお意欲的だった。ところが、次期総統選挙での勝利を優先した陳水扁総統が、彼に対し独自色を出すことなく謝長廷の政策路線にタイアップするよう求めたことから、蘇貞昌はそれを受けて行政院長の辞任を決断した（「扁意志加上謝強勢 蘇下台關鍵」『中国時報』2007年5月14日）。いずれにせよ、陳水扁総統の与党・民進党内での圧倒的な権威とリーダーシップが確立されているなかで、その信任を得られなくなった謝長廷と蘇貞昌には行政院長を辞任する以外に選択肢はなかった。彼らの辞任の事例はいずれも事実上の陳水扁総統による解任といえるものだった。

#### 4. コハビタシオンなき半大統領制

陳水扁については、2期8年間の総統在任中、一貫して分割政府による国政運営を強いられた。総統就任当初、野党となった国民党の連戦代理主席（党首代行）<sup>15</sup>の頭越しに、同党の軍人出身の政治家・唐飛を行政院長に任命するというサプライズ人事を行ったが、その後は民進党の有力政治家を任命し続けた。フランスで見られるようなコハビタシオン（保革共存）<sup>16</sup>は一度も出現せず、民進党少数政権が続くことになった。野党勢力が立法院の過半数を握り続けるなかで、どうして台湾ではコハビタシオンが出現しなかったのだろうか。

フランスと台湾の事例を比較しながら、コハビタシオンという慣例が生まれる条件を考察した林繼文は、次の2つの条件を指摘している（林繼文[2009]）。第1に、大統領に付与された憲法上の権限の大きさである。フランスでは、大統領に首相の協力を必要としないだけの、十分な行政上の権力が与えられている。「フランス第5共和国憲法」では、絶対多数当選制で選出される大統領（第7条第1項）は、国家の仲裁者・保障者として位置づけられている（第5条第1項、第2項）。大統領は、国防・外交上の大きな権限を有し（第15条、第16条、第52条）、閣議を主宰することができるほか（第9条）、国民議会から送付された法律またはその一定の条文への再審議を要求でき（第10条第2項）、国民議会を解散することもできる（第12条第1項）（樋口・吉田[2004:267-282]）。したがって、コハ

<sup>15</sup> 連戦は、2000年3月総統選挙での敗北の責任をとる形で党主席を辞任した李登輝の後を受けて代理主席に就任、2000年8月の党大会で正式に党主席に就任した。

<sup>16</sup> 半大統領制では、大統領に反対する政党ないし政治勢力が議会で多数派を占めた場合、行政権を分担して握る首相と内閣が議会の信任を必要とするため、大統領は議会多数派に支持されるような首相候補を選ばざるを得ない。その結果として生じる、所属する政治勢力の異なる大統領と首相が政権を分有し共存する状況をコハビタシオン（cohabitation）という。なお、吳玉山（Wu Yu-shan）によれば、唐飛内閣をコハビタシオンとみなすことはできない。当時政党としての国民党には新政府を樹立する権限は与えられておらず、唐飛を行政院長に任命することについても、連戦は陳水扁から一度も相談を受けていなかったからである（Wu[2007: 209]）。

ビタシオンを選択した場合でも、大統領は影響力を失わずにすむことから、それだけ野党の党首を首相に任命するインセンティブが強まったものと考えられる。

他方、台湾の場合には、そのような条件が存在しない。総統は相対多数当選制で選出され（増加修正条文第2条）、総統が立法院を解散できるのは、立法院が行政院長不信任案を可決した場合のみに限られる。行政院長こそが「行政の首長」であり、総統は行政院院会（閣議）に参加して政策決定に関与することはできないし（憲法第53条、第58条）、国家の安全に関する大枠の方針を定めることはできるにしても（増加修正条文第2条第4項）、行政院の協力なくしては政策を実行することができないのである（林繼文[2009:39-40]）。

林繼文が指摘するもう1つの条件が、選挙制度の影響である。小選挙区制が採用されているフランスの国民議会選挙では、左右両陣営ともに獲得議席数が大幅に変動する可能性がある。野党が大きく勝利した場合、それはコハビタシオンに対して肯定的な「新しい民意」の表れであることから、大統領にコハビタシオンという選択を促す圧力にもなった。その一方、中選挙区制の下で行われてきた台湾の立法委員選挙では、与野党間での獲得議席数の変動は限定的なものとなり、たとえ新しい民意が表れたとしても、総統に対する圧力を生み出すことは容易ではなかった（同上論文[39-40]）。さらに、すでに指摘したとおり、選挙のコストの高さと再選率の低さから、現職の立法委員は倒閣に消極的だった。それゆえ、少数政権が倒閣される可能性は極めて低いことから、総統がコハビタシオンを選択するインセンティブも弱かったと考えられるのである（同上論文[38-39]）。

陳水扁総統は民進党少数政権を選択し続けた。少数政権の下では立法院との対立が生じる可能性が高まり、政治的不安定につながることは避けられなかった。しかし、陳水扁総統にとって、現行の執政制度や選挙制度の下で彼が影響力を失わないためには、それがコハビタシオンよりも安全な選択だったのである。

## おわりに

本稿では、民選大統領のいる民主主義の事例の1つである台湾の執政制度の特徴について考察した。台湾の執政制度はその制度デザインから半大統領制と類型化することができる。さらに、総統と行政院長との関係では、民主化以後の時期における行政院長の交代は憲法の規定に基づくものではなく、アクターが実際にとった行動の結果であった。そのため、台湾の半大統領制を大統領・議院内閣制型であるとするシュガートの見方は、執政制度の制度デザインと実際の運用のされ方を混同したものであり妥当ではない。むしろ、台湾の半大統領制は首相・大統領制型とみなすべきなのである。ただ実際には、与党内でのリーダーシップを確立した2人の総統の下で、あたかも大統領・議院内閣制型の如く運用されてきたのである。

また、台湾の執政制度にはコハビタシオンという慣例を生み出すような制度的な条件がなかったことも示された。執政制度の変更には憲法改正が必要だが、その要件は極めて厳しいものとなっている。憲法の改正案の提出には、立法院において立法委員の4分の1が提議し、4分の3の出席を得て、出席した委員の4分の3の決議を必要とする。その後、住民によるレファレンダムが行われ、有権者の過半数の賛成が得られてやっと憲法改正が実現するのである（追加修正条文第12条）。したがって、台湾の執政制度は、しばらくは政治的不安定を招きやすい制度デザインのままの状態が続くであろう。

しかし、制度的な条件には変化もみられる。2008年の立法委員選挙から選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更された。新たな選挙制度がもたらす政党システムの変化は、総統が行政院長の任命や組閣の問題を考慮する際の重要な変数となるであろう（林繼文[2009: 40]）。また、選挙日程も変化した。立法委員の任期延長に伴い、議会選挙（立法委員選挙）と大統領選挙（総統選挙）の選挙サイクルは一致した。とはいえ、同時選挙とはならず、議会選挙が先に行われ、その数ヵ月後に大統領選挙が行われることになった。果たして、このような諸条件の変化がどのような影響をもたらすのであろうか。今後の執政制度の運用が注目される。

### [参考文献]

#### <日本語文献>

- 浅羽祐樹[2008]「首相がいる韓国の大統領制—首相の任命・解任をめぐる大統領と議会の関係」2008年度日本比較政治学会研究大会発表論文。
- 小笠原欣幸[2010]「陳水扁の政権運営」（若林正丈編『台湾総合研究Ⅱ—民主化後の政治』日本貿易振興会アジア経済研究所、27-61ページ）。
- 川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子[2001]『現代の政党と選挙』有斐閣。
- 樋口陽一・吉田善明編[2004]『解説 世界憲法集 第4版』三省堂。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 [2008]『比較政治制度論』有斐閣。
- 松本充豊[2006a]「民主化と政治制度の選択—逸脱事例としての台湾」（『現代台湾研究』第30・31合併号、138-154ページ）。
- [2006b]「台湾・『三合一』選挙とその後の政局」（『交流』No.748、1-20ページ）。
- [2010a]「金権政治と政治腐敗」（若林正丈編『台湾総合研究Ⅱ—民主化後の政治』日本貿易振興会アジア経済研究所、63-94ページ）。
- [2010b]「国民党の政権奪回—馬英九とその戦略」（若林正丈編『台湾総合研究Ⅱ—民主化後の政治』日本貿易振興会アジア経済研究所、95-121ページ）。
- 若林正丈[2008]『台湾の政治—中華民国台湾化の政治史—』東京大学出版会。

#### <中国語文献>

- 林繼文[2000]「半總統制下的三角政治均衡」（林繼文主編『政治制度』台北、中央研究院中山人文社會科學研究所、pp.135-175）。
- [2006]「政府體制、選舉制度與政黨體系一個配套論的分析」（『選舉研究』第13卷第2期、pp.1-35）。
- [2009]「共治可能成為半總統制的憲政慣例碼？—法國與台灣的比較」（『東吳政治學報』第27卷第1期、pp.1-51）。
- 呂炳寬・項程華・楊智傑[2009]『中華民國憲法精義（2009最新版）』台北、五南圖書出版公司。
- 呂炳寬・徐正戎[2005]『半總統制的理論與實際』台北、鼎茂圖書出版公司。
- 吳親恩[2006]「選制改變的影響—從SNTV到『並立式單一選區兩票制』」（『憲政改革—背景、運作與影響』台北、五南圖書出版公司、pp.271-303）。
- 鄒景雯 [2001]『李登輝執政告白實錄』台北、印刻出版公司（鄒景雯著、金美齡訳[2002]『李登輝執政



実録 台湾よ』産経新聞社)。

<英語文献>

- Duverger, Maurice[1980] "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, 8(2), pp.165-187.
- Elgie, Robert(ed.)[1999] *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert[1999a] "The Politics of Semi-Presidentialism," Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-21.
- Elgie, Robert[1999b] "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering," Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.281-229.
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup(eds.)(2007] *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, London: Routledge.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup[2007a] "What is Semi-Presidentialism and Where is It Found?," Robert Elgie and Sophia Moestrup(eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, London, Routledge, pp.1-13.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup[2007b] "The Choice of Semi-Presidentialism and its Consequences," Robert Elgie and Sophia Moestrup(eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, London, Routledge, pp.237-248.
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup(eds.)(2008] *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe: A Comparative Studies*, Manchester: Manchester University Press.
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup[2008] "Semi-Presidentialism: A Common Regime Type, but One That Should Be Avoided?," Robert Elgie and Sophia Moestrup(eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe: A Comparative Studies*, Manchester: Manchester University Press, pp.1-13.
- Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall(eds.)(1999] *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P.[1991] *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press (S. P. ハンチントン著、坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳[1995]『第三の波—20世紀後半の民主化』三嶺書房)。
- Liu, I-Chou[1999] "Campaigning in an SNTV System: The Case of the Kuomintang in Taiwan," Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall(eds.), *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp.181-208.
- Panbianco, Angelo[1988] *Political Parties: Organizations and Power* (translated by Mark Silver), Cambridge: Cambridge University Press (A. パーネビアンコ著、村上信一郎訳[2005]『政党—組織と権力』ミネルヴァ書房)。



- 
- Rigger, Shelley[2001] *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party*, Boulder: Lynne Rienner.
- Rigger, Shelley[2002] "The Education of Chen Shui-bian: Taiwan's Experience of Divided Government," *Journal of Contemporary China*, 11 (33), pp.613-624.
- Samuels J. David and Matthew Soberg Shugart[2009] *Presidents, Parties, Prime Ministers*, Cambridge: Cambridge University Press (in press),  
(<http://dss.ucsd.edu/~mshugart/samuels-shugart.html>) (2009年6月3日閲覧)
- Shugart, Matthew Soberg[2005] "Semi-presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," *French Politics*, 3(3), pp.323-351.
- Winckler, Edwin A.[1999] "The Electoral Economy of SNTV in Japan and Taiwan," Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler, and Brian Woodall(eds.), *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp.337-353.
- Wu, Yu-shan[2007] "Semi-Presidentialism - Easy to Choose, Difficult to operate: the Case of Taiwan," Robert Elgie and Sophia Moestrup(eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, London, Routledge, pp.201-218.