

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 23 日現在

機関番号：34305

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380200

研究課題名(和文) 半大統領制における大統領のリーダーシップに関する研究 台湾の事例を中心に

研究課題名(英文) A Study on Presidential Leadership in Semi-Presidentialism: A Taiwan Case

研究代表者

松本 充豊 (Matsumoto, Mitsutoyo)

京都女子大学・現代社会学部・教授

研究者番号：00335415

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では半大統領制における大統領のリーダーシップについて、台湾の事例をもとに考察した。台湾の総統(大統領)は憲法上の立法権限が大きくないため、総統のリーダーシップは党派的権力に左右される。2008年、立法委員選挙に小選挙区比例代表並立制が導入されたが、選挙では依然として個人投票を勝ち取る重要性が高く、そのことが政党規律の効果を弱めている。統合政府が実現され、政党改革の結果、総統が与党の党首を兼任していても、総統が強いリーダーシップを発揮できるとは限らない。また、党団協商という議会制度が政策過程における立法院長の影響力を高めており、そのことが総統のリーダーシップを制約する一因となっている。

研究成果の概要(英文)：This Study examines the presidential leadership in Taiwan's semi-presidentialism. The presidential leadership is partly a function of his partisan power, because the constitution gives limited legislative power to the president. Although the new electoral system for legislative elections, single-member districts and proportional representation, was introduced in 2008, the importance to win the personal vote in the legislative elections still weakens party discipline. The president is not necessarily able to assume a strong leadership, even if he enjoys a unified government and is also the head of the ruling party as a result of the party reform. Also, the party caucuses' negotiation, as a legislative institution, has led to enhance the influence of the Speaker of Legislative Yuan in the policymaking processes, which forms a cause of constraining the presidential leadership.

研究分野：政治学

キーワード：台湾 半大統領制 リーダーシップ

1. 研究開始当初の背景

半大統領制については議院内閣制や大統領制とは異なる独自のメカニズムをもつ執政制度として、比較政治制度論の分野ですでに一定の研究成果が蓄積されていた。半大統領制を他の執政制度と区別する最大の特徴が2人の執政長官(大統領と首相)による権力の「分有」であり、この点を踏まえて両者の関係から半大統領制は2つの下位類型(首相・大統領制型と大統領・議院内閣制型)に区別される。近年、半大統領制研究の新たな方向として、2つの下位類型と民主主義体制の安定性というマクロな帰結を結びつけた議論が行われているが、政策選択もしくはそれをもたらすものとしてのリーダーシップといった半大統領制のよりミクロな政治的帰結に関する研究はまだ十分に進められていなかった。

半大統領制における大統領のリーダーシップを考察する上で、台湾の馬英九政権は興味深い事例を提供している。2008年の政権交代で誕生した同政権では、同じく国民党の李登輝政権以来となる統合政府が実現しながらも、馬総統(大統領)は与党が多数派である立法院(議会)との対立に陥り、幾度となく妥協や挫折を強いられた。その姿は政策過程で強いリーダーシップを発揮した李総統とは対照的だった。馬総統は就任1年後に与党党首を兼任したが立法院との関係に改善は見られず、2012年の再選後も状況に大きな変化はない。他の執政制度に比べて半大統領制には複雑なバリエーションがあることを考えれば、こうした個別事例の本格的な実証分析から執政制度研究への理論的な貢献を目指すことが有益かつ重要であると考えられた。

半大統領制では大統領と首相が権力を分有するため、政策過程での大統領のリーダーシップについては大統領・議会関係からではなく、首相を加えた3者間の関係から分析する必要がある。近年、第1次馬政権を対象に政策決定や馬総統のリーダーシップを分析した台湾の研究者による研究が発表されている。これらの研究では3者の関係を視野に入れた分析が行われているが、いずれも立法院を集合的なアクターと見なしている。そのため、立法院長(議長)と一般の立法委員(議員)との関係が明らかにされず、立法院の内部過程はブラックボックスとなっている。したがって、残された課題は、議長と一般議員(とくに与党議員)の関係を視野に入れることで従来の3者間関係からの分析を補完しつつ、立法院内の複雑な内部過程を考察することで議会制度が政策過程、ひいては総統のリーダーシップに与える影響を解明することであった。

また、上記の台湾の研究者による研究は、馬総統が十分なリーダーシップを発揮できなかったのは、与党議員の自律性が高まり、それが与党内での政党規律の低下につなが

ったためと指摘している。その要因とされる立法院の選挙制度(小選挙区比例代表並立制)と世論調査重視の与党の候補者公認方法は、いずれも半大統領制のもとで進められた政治制度改革や政党改革の結果である。つまり、上記の研究は選挙制度や政党組織の変化が同じ半大統領制のもとで総統のリーダーシップに異なる影響を及ぼしたことを示唆している。したがって、台湾の歴代民選総統のリーダーシップの比較分析を通じて、執政制度以外の他の政治制度の作用を考察することが第2の課題となった。

本研究は台湾の半大統領制に固有の特徴をより考慮して、立法院(議会)の内部過程や制度の分析により台湾の歴代民選総統の「強さ」に関する研究を補完し、発展させるものである。また、選挙制度改革や半大統領制のもとでの政党組織の変容に関する研究成果を踏まえて、これらの制度や組織の変化の政治的帰結について政策決定やリーダーシップとの関係から分析をさらに進めるものでもある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、台湾の半大統領制における政策決定について実証的・理論的に分析し、総統(大統領)のリーダーシップのあり方を考察することで、半大統領制における大統領のリーダーシップをめぐる議論の発展に資する知見を導き出し、比較政治制度研究への理論的貢献を目指すことにある。具体的には、議会を集合的アクターと見なしてきた従来の分析視角を、議長と一般議員(とくに与党議員)の関係を視野に入れることで補完しつつ、これまで見過ごされてきた議会内過程に焦点を当て、議会制度が政策過程、ひいては大統領のリーダーシップに与えた影響を分析する。さらに歴代民選総統の事例の比較分析により、執政制度以外の他の政治制度が総統のリーダーシップのあり方に媒介変数としてどのように作用したのかを明らかにする。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成するために、まずはアメリカ下院の議会制度とフランスの半大統領制における政策決定に関する研究成果の吸収を図った。そして、文献調査と現地調査にもとづき、台湾の議会制度の特徴とその政治的帰結についての理論的な検討を行い、実証分析に備えた。

こうした研究成果を踏まえて、立法院における議案審議状況の実態を解明し、議会運営における総統のリーダーシップを実証的に分析するため、議案審議に関するデータベースを用いた資料分析、文献調査および現地調査を実施した。現地調査では、日本国内での入手が困難な一次資料やその他新聞・雑誌記事などの関連資料、および現地研究者による研究成果の収集に加えて、関係者・関係機関

への聞き取り調査を行い、文献調査による情報の入手が困難な部分を埋め合わせることができるよう努めた。また、日本国内でも台湾の執政制度、政党や選挙などに関する文献や関連資料の収集や整理を行い、理論的・実証的な研究に必要となるデータや情報を準備した。

そして、歴代民選総統の事例の比較分析を通じて執政制度と他の政治制度との相互作用を明らかにし、フランスの経験との比較により台湾の総統のリーダーシップを執政制度比較の文脈に位置づけて考察した。

4. 研究成果

まずは、議会制度および半大統領制における政策決定についての研究に関する文献調査を行った。アメリカ下院、フランス国民議会に関する研究成果の吸収に努めたが、理論研究の動向把握も含めて台湾の議会制度の実証分析に向けてある程度の準備を整えることができた。次に、台湾の事例の実証分析については、以下の4つの問題に焦点を当てて考察した。

(1) 立法院の議会制度の特徴を明らかにした。台湾では1990年代初頭に国会全面改選が実現し、以後民主化が漸進的に進展したが、現行の議会制度を理解する上で重要なのは、国会（立法院）の議事能力の向上を目指した1999年の国会改革（「国会改革五法」の制定・施行）である。この改革では、立法院内の委員会の専門化が図られた一方で、「党団」と呼ばれる院内会派制度とそれによる協議制度（「党団協商制度」）が導入された。少数意見の尊重と議事の効率化を目指した会派協議制度の導入は一定の成果をもたらしたものの、その一方で委員会制度を骨抜きにし、法案の審議やその行方が協議に参加できる少数者に左右されるという結果を招いた。さらに、同制度の存在が立法院における議長（立法院長）の影響力を大きく高めることにもつながった。議案を会派協議に委ねるかを判断し、会派協議を主宰する権限をもつ立法院長が、法案通過の鍵を握ることになったためである。国会改革以来、2016年の政権交代まで、この立法院長を務めたのは現職の王金平ただ一人であった。民主化後の台湾における大統領と議会の関係は、まずもって「弱い」大統領（総統）と「強い」議会（立法院）と評することができるが、より現実的にはこれに王金平の属人的要因が加わって、「弱い」大統領と「強い」議長ともいえる局面が続いてきたといえる。

(2) 李登輝政権期と陳水扁政権期を対象に、立法院での議案の審議・採択状況の実態を分析した。李政権期には、行政院（政府）提出法案の採択率が70%を超え、議員提出法案の採択率を大きく上回った。法案の平均審議日数についても、前者の方が後者に比べて相対的に短くなっている。これに対し、陳政権期には、行政院提出法案の採択率が李政権

期のそれを大きく下回ったことに加え、議員提出法案の採択率をも下回った。法案の平均審議日数では、行政院提出法案の審議日数が議員提出法案のそれを大幅に上回った。その理由として、まずは、李政権期には国民党による統合政府が実現していたのに対し、陳政権期には分割政府状態に陥ったことが指摘できる。陳政権期の議案の審議・採択状況からは、立法院を握る野党・国民党が与党・民進党の政権運営に大きくブレーキをかけていた様子が伺える。こうしたことから、李総統は「強い」リーダーシップを発揮できたのに対し、陳総統はそうではなかったと結論づけることができる。また、李政権期のデータからは、行政院提出法案の審議・採択が優先され、国民党所属議員による法案提出が抑制されていたことが明らかになった。それだけ国民党の党中央による所属議員に対する政党規律が効いていたといえるわけで、それもまた同党の党首を兼任した李総統のリーダーシップの「強さ」に寄与したと考えられる。なお、陳総統のリーダーシップと民進党の政党組織との関係については、民進党による統合政府が実現していなかったため、実証的に検証することができなかった。

(3) 選挙制度改革と政党組織改革の政治的帰結について考察した。議会にあたる立法院の選挙制度は、2008年選挙から従来の中選挙区制を中心にしたものから、小選挙区比例代表並立制へと変更された。しかし、立法委員選挙における個人投票の重要性が依然として高く、党首・党執行部が政党規律によって与党議員の支持を取り付けるのは難しいことが明らかになった。中選挙区制の時代に培われた選挙文化が今も変わらず、むしろ新たな選挙制度（小選挙区制）の下で個人投票の重要性が高まっている面もあるためである。政党組織改革では、政権担当時期には総統が与党党首を兼任する制度が民進党、国民党で相次いで導入された。両党では、これにより総統のリーダーシップが強まることが期待された。しかし、国民党の馬英九政権の事例をもとに検証したところ、上述の選挙制度改革の影響に加えて、（国民二大政党とも）立法委員候補者の公認ルールが世論調査を重視した、より「民主的」なルールに変更されたことから、所期の効果がもたらされていないことが確認された。つまり、台湾の現行の制度設計の下では、総統が与党党首を兼任し、政党規律によって与党所属の立法委員の支持を取り付けようとしても、それは容易ではない。総統は「上から」のトップダウン型のリーダーシップを発揮しづらいといえる。

(4) 台湾の総統（大統領）のリーダーシップを制約する条件を指摘し、実証的に検討した。台湾の半大統領制では、総統は執政府の実質的なリーダーとして、政策課題の実現に向けてその意向を政策案に反映されることができ。しかし、政策決定は議院内閣制のそれに類似することから、政策案の立案や審

議に関わる作業は行政院に委ねざるを得ない。また、大統領制と同様に、総統と立法院の間には権力の分立という特徴が見られることに加えて、総統が有する立法権限が小さく、議会解散権も限定的であるため、総統は行政院が提出した政策案に与党議員の支持を取り付けるための制度的な手段を持たない。そのため、総統は非公式な手段もしくは非憲法的な仕組みに頼らざるを得ず、与党の政党組織を通じて影響力の行使を図ることになる。事実、歴代の民選総統はいずれも与党党首を兼任している。

つまり、台湾の総統に付与されている憲法上の立法権限 (legislative power) はあまり大きくないことから、総統のリーダーシップは党派的権力 (partisan power) に影響されることになる。とはいえ、総統が与党の党首を兼任していたとしても、政党規律によって与党議員の支持を取り付けるのも容易ではない。その理由は、第一に、立法委員選挙 (議会選挙) における個人投票の重要性である。第二に、議会ルールとりわけ「党団協商」と呼ばれる議会制度の存在である。党団協商では、議案 (政策案) の内容に関する実質的な審議が「党団」(会派) の代表者という少数者による密室での協議に委ねられるため、与党議員は党執行部の目の届かないところで影響力を行使することができる。さらに、党団協商という議会制度の存在が、議案を党団協商に持ち込むか否かを判断し、それを主宰する権限を握る立法院長 (議長) の影響力を高めることになった。こうした分析を踏まえて、中国と台湾の間で調印された2つの協定 (「海峡兩岸経済協力枠組み協定 (ECFA)」と「海峡兩岸サービス貿易協定」) の立法院での審議過程を取り上げて、台湾の半大統領制における政策決定の特徴を指摘し、総統のリーダーシップが左右された要因を実証的に明らかにした。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

松本充豊、中国国民党の党主席選挙に関する一考察、交流、査読無、No. 919、2017、1 - 11

<https://www.koryu.or.jp/publications/magazine/?itemid=7&dispmid=4257>

松本充豊、蔡英文総統の政権運営に関する一考察、問題と研究、査読有、45巻3号、2016、89 - 114

松本充豊、中台首脳会談の開催、台湾ダブル選挙前後の動き、交流、査読無、No.899、2016、27 - 36

<https://www.koryu.or.jp/publications/magazine/?itemid=27&dispmid=4257>

松本充豊、台湾の民意をめぐる「兩岸三党」政治、東亜、査読無、No.571、2015、24 - 33

[学会発表] (計1件)

松本充豊、蔡英文総統の政権運営に関する一考察、2016年度アジア政経学会春季大会、2016年6月18日、日本貿易振興機構アジア経済研究所

[図書] (計1件)

松田康博、清水麗、若林正文、小笠原欣幸、伊藤信悟、佐藤幸人、黄偉修、松本充豊、家永真幸、高原明生、現代台湾の政治経済と中台関係 (第6章 中台協定の政策決定分析 海峡兩岸経済協力枠組み協定と海峡兩岸サービス貿易協定を中心に)、晃洋書房、2018、240(109 - 140)

[その他]

松本充豊、国会改革 民進党改革案の検討を中心に、アジ研ワールド・トレンド、査読無、No.254、2016、20 - 21

<http://jairo.nii.ac.jp/db/aresult-jp>

松本充豊、最近の台湾情勢について 憲法改正問題を中心に、国際情勢研究所中国研究会、2015年6月19日、国際情勢研究所

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松本 充豊 (MATSUMOTO, Mitsutoyo)

京都女子大学・現代社会学部・教授

研究者番号：00335415