

# アジアにおける大統領・議会関係の比較分析に向けて

粕谷 祐子

はじめに

第一節 執政府・立法府関係からみた体制類型

第二節 立法に関連する憲法上の大統領権限

第三節 大統領の党派的権限

第四節 アジアにおける大統領・議会関係の見取り図

結論

## はじめに

執政府の長が国民から直接選ばれる国、すなわち大統領が存在する国では、大統領と議会の関係が統治のあり方を大きく左右する。というのも、大統領と議会は異なる選出母体・選出方法をもつために両者の選好にずれが生じ、対立関係に陥りやすいからである。<sup>1)</sup> 執政府の長が議会から選ばれる議院内閣制においては、同様の問題は制度上生ずることがない。しかし大統領制・半大統領制（定義に関しては後述）においては、大統領と議会の関

係のあり方次第で、どのような政策が、どのような過程を経て実施されるのかだけでなく、政治体制の安定度までもが影響をうける。一九九〇年代に盛んであった、大統領制が民主主義体制の崩壊を招くという論争も、その中心は大統領（執政府）と議会（立法府）の関係をめぐってのものであった<sup>(2)</sup>。

アジア地域においても、国民から直接選挙される大統領をもつ国は少なからず存在する。しかし、その比較研究はこれまでほとんどなされてこなかった。なぜだろうか。大統領・議会関係の一般的重要性から考えて、これを取るに足らない問題だからとはいえない。そもそも、比較政治学における大統領・議会関係の研究は、一九八〇年代以降の「新制度論」の台頭とともに、まずラテンアメリカ研究者の間で盛んになった（e.g. Shugart and Carey [1992]; Mainwaring and Shugart [1997]）。その後、旧共産圏諸国の研究者が加わり（e.g. Elgie 1999; Roper [2002], Beliaev [2006]）、つく最近ではアフリカを対象とした比較研究がなされるようになってきた（Kirschke [2007]）。アジア諸国を対象とした大統領・議会関係研究は一国研究ではわずかに存在するが、アジア全域を対象とした比較研究はほとんどない。その理由として、ラテンアメリカや旧共産圏諸国においては大統領制または半大統領制を採用する国が多数を占めるのに対し、アジアでは議院内閣制を採用する国も多く、大統領制や半大統領制という切り口で比較分析をするという観点が他地域、特にそのほとんどが大統領制を採用するラテンアメリカ地域の場合のようにには顕著に浮上しなかったのではないかと考えられる。しかし、第一節で明らかにするように、東・東南・南・中央アジアに位置し、ある程度民主的な国のなかで、大統領を国民から直接選ぶ体制（大統領制・半大統領制）を採用する国は二〇〇八年現在九カ国存在する（議院内閣制を採用する国は八カ国）。本稿の目的は、これまで比較分析の俎上に乗らなかったこれら九カ国における大統領と議会の関係を、共通の枠組のもとで分析し理解を深めようとする点にある。

本稿での枠組は、大統領が議会に対してどの程度「強い」か、に関するものである。ここでの強さとは、大統

領がその政策課題を立法化できる程度を指し、自らの政策課題を法として実現できる大統領ほど強いということになる。このような意味での強さを測定するにあたり、Mainwaring and Shugart [1997a] にならい、大統領に憲法上与えられた立法に関する権限と、政党との関係からみた党派の権限の程度という二次元の枠組を採用する。憲法上の権限とは、例えば拒否権や大統領令発布の権限であり、政党政治上の影響力とは、政党の凝集性及び連立の有無を勘案した上で大統領の政党（与党）勢力が議会で占める割合を指す。本稿では、これら二次元に関し、アフガニスタン、インドネシア、韓国、キルギス、スリランカ、台湾、東チモール、フィリピン、モンゴルの九カ国での状況を実際に測定する。

このような分析の意義は、第一に、アジア諸国における議会・大統領関係の大まかな見取り図を提供する点にある。測定の結果、二〇〇八年時点でのアジアの大統領は、憲法上の権限が弱い場合には党派の権限の強さが備わり、また、党派の権限が弱い場合には強い憲法上の権限を持つ、という形で二つの権限を相互に補完する形である程度の強さを保っており、極端に弱い大統領は存在しないことが判明した。その一方で、キルギスの大統領は両次元において強い権限を有している。この場合、大統領の政策課題は迅速に実施されるであろうが、民主主義の基本原理のひとつであるチェック・アンド・バランスが脅かされる状況にあり、大統領による恣意的な政治が懸念される。本稿の枠組のうち、党派の権限の次元は選挙結果次第で変化するため時期的な変動が大きい、測定方法それ自体は国や時期を問わず応用することが可能である。また、本稿の二次元枠組は、構造的には大統領制を採る日本の地方政府の分析にも応用が可能であろう。<sup>(5)</sup>とはいえ、これはあくまでも「大まかな共通枠組」という位置づけであり、各国での大統領の実際の影響力がここでの予測と異なる際には、ここで考慮されている以外のどのような要因が影響力の源泉となっているかを個別に検討する必要がある。

第一点と関連した第二の意義として、制度デザインの観点から、どの国の大統領・議会が不安定化しやすいか、

という予測を可能にする点が挙げられる。一般的に、憲法上での大統領の立法権限が強い場合は、弱い場合よりも大統領と議会との対立がおこりやすいといわれている (Shugart and Carey [1992])。というのも、大統領の政党が議会で過半数を占めていれば対立は回避されやすいものの、少数与党となった場合には、大統領は憲法権限を利用して立法活動をおこなうようになり、立法院としての議会の存在を脅かすことになるからである。その一方で、大統領の立法権限が弱く設定されていれば、議会で与党が多数派であろうと少数派であろうと、大統領は議会での政策決定に関与する手段をもたないので、議会との関係不安定化は回避される (Mainwaring and Shugart [1997b:436])。このような見方に立つと、アフガニスタン、韓国、キルギス、フィリピンにおいては大統領に与えられた立法権限が強いため、与党勢力が議会で少数派となった場合には議会・大統領関係が不安定化することが予測される。特に、現時点においてはアフガニスタンで大統領に強い立法権限が与えながらも党派の権限が弱く、困難な政局運営が予測される。

以下、本稿では、第一節で体制類型を整理したうえで、第二節で大統領の憲法上の立法権限を、第三節において党派の権限を分析対象となつてゐるアジア諸国に関して測定し、第四節において両次元を総合した大統領の強さについて、その起源となつた制憲過程を含めた検討をおこなう。結論部分においては、本稿で得られた知見をまとめたうえで、制度改革に関する提言をおこなう。

## 第一節 執政府・立法院関係からみた体制類型

大統領と議会の関係を検討するにあたり、まず、どの体制類型を対象とするのかを確認しておく必要がある。ここでの体制類型とは、執政府・立法院関係を基に分類したもので、国制構造 (constitutional structure) と呼

ばれる場合もある。一般的には議院内閣制・大統領制・半大統領制の三類型に分類することが多いが、そもそもこの三類型を採用するかどうかの是非を問う議論がある。<sup>(6)</sup> またこの三類型を使用する場合でも、細部の定義は研究者によって異なり、定義に関する明確な合意は存在しない。例えば、本稿での検討対象国である韓国とスリランカは、後にみるように、大統領制と分類される場合もあれば、半大統領制とされる場合もある。とはいえ、本稿では、議院内閣制・大統領制・半大統領制の三類型を採用し、その定義としては、頻繁に引用される Shugart [2006] のものを使用する。Shugart [ibid:344-348] によれば、議院内閣制と大統領制・半大統領制とを分ける本質的な違いは、執政府が立法院に対して従属 (dependent) 関係にあるか、あるいは、取引 (transactional) 関係にあるかどうかである。議院内閣制では、執政府がその権限を立法院から移譲されているという意味で従属関係にある。このような観点から、議院内閣制とは次の二点を満たす政治体制となる。

(1) 執政府（首相及びその内閣）は議会から選ばれる。

(2) 議会多数派の不信任により執政府を辞職させることができる。

議院内閣制の国でも、「大統領」と呼ばれる職位が存在する場合もある。しかし、この場合は大統領が直接国民から選ばれず、かつ、立法権限も持たない。アジア地域の事例としては、上院から選ばれ、主に儀礼的な役割をになう大統領をもつインドがある。一方、大統領制の要件は、以下の三点である。

(1) 執政府の長（大統領）は国民から選ばれる。

(2) 大統領及び議会の任期は憲法上規定されており、互いの信任に依存しない。

(3) 大統領は内閣を組閣し、憲法により一定の立法権限を与えられている。

議院内閣制との対比から大統領制を特徴づけると、まず、執政府と立法院の「起源」と「存続」の違いの問題がある。議院内閣制では、執政府の起源と存続は議会に依存する。すなわち、内閣は議会の多数派の支持によっ

て形成され、一旦形成されたらその存続は議会の信任を維持することで継続する。一方の大統領制においては、執政府と立法府の起源と存続は互いに独立している。つまり、執政府の長の権限は有権者からの直接の信任によって発生し、その存続は議会に縛られることはない。また、大統領制では議会の起源・存続も憲法上は執政府に拘束されない。これに加え、Shugart [ibid] は大統領制における執政府 (executive branch) の長は、「執行 (execution)」をするだけでなく立法に関する権限を有する点をも強調する。これにより立法府と大統領の取引関係が生じることになる。

第三の類型である半大統領制は、以下の要件を満たす体制である。

- (1) 執政府の長（大統領）は国民から選ばれる。
- (2) 大統領は内閣を組閣し、憲法により一定の立法権限を与えられている。
- (3) 議会多数派の信任に依存する首相とその内閣が存在する。

半大統領制では、国民から直接選ばれ、かつ一定の立法権限をもつ大統領が存在するので、執政府と立法府の間で互いの権限行使にあたって取引関係が生ずる。その一方で、純粋な大統領制では執政権限が大統領の独占であるのに対し、半大統領制ではこれが大統領と首相の間で重複している (Shugart [2006])。さらに、首相とその内閣の起源・存続は大統領ではなく議会に依存している。この半大統領制の定義に従うと、議会から選ばれる首相と国民から直接選ばれる大統領が両方存在する場合でも、上記の要件を満たさない場合は半大統領制とはならない。例えば、韓国では大統領と首相が存在するが、首相の罷免権限は（議会ではなく）大統領のみに属するため (3) を満たさず、大統領制に分類される (Shugart [2006 : 351])。また一九九一年の憲法改正以降、シンガポールは大統領の直接選挙を導入したので (1) 及び (3) を満たすが、大統領には立法権限がほとんどなく (2) を満たさない<sup>7)</sup>ので、議院内閣制に分類できる。その一方で、スリランカを大統領制に分類する研究もあるが

(Cheibub [2007:46])、同国は、以下の三要件を満たすので半大統領制となる。

アジアにおいては、議院内閣制・大統領制・半大統領制の要素が混在した、「混合型 (hybrid)」の政治体制もわずかであるが存在する。具体的には、議会の信任に依存する首相と、立法に関する権限を持つ大統領の両方が存在するが、大統領は国民から直接選ばれていない体制である。一九七三年以降現在までのパキスタン、一九七一年から二〇〇三年までのインドネシアがこれにあたる。両方とも、大統領は立法に関する権限を憲法によって与えられている。選出方法は、パキスタンの場合では上下両院議員及び州議会議員によって選ばれる。インドネシアの場合では、国会議員五〇〇人に加え、一九七一年までは大統領によって任命された五〇〇人が、また一九七一年から二〇〇三年までは大統領によって任命された六五人と国民から選ばれた代表一三五人が人民諮問会議 (People's Consultative Assembly; MPR) を組織し、ここで大統領が選ばれていた。MPRはさらに、大統領を罷免する権限も有していた (Hicken and Kasuya [2003:124-129])。二〇〇四年の選挙以降、インドネシアの大統領は国民から直接選ばれるようになったので、現在の体制は大統領制に分類される。

上記の類型基準に基づき、アジア諸国 (東、東南、南、中央アジア) の政治体制を分類したものが表1である。二〇〇八年現在でみると、一八カ国のうち、八カ国が議院内閣制、四カ国が大統領制、五カ国が半大統領制、これらの範疇に入らないもの一カ国である。同様の分類を世界の主な地域に行った Shugart [2006: 351-352] は、西欧・南欧では議院内閣制が、ラテンアメリカでは大統領制が、そして旧共産圏諸国では半大統領制が圧倒的に多いことを示している。アジア地域の場合でみると、議院内閣制が比較的多いものの、アフリカ地域と同様、あるひとつの体制類型が圧倒的に多いという偏りはないことがわかる。

本稿の射程外の問題ではあるが、重要な点として、どのような要因が議院内閣制・大統領制・半大統領制の選択に影響するのかについて言及しておきたい。周知のように、議院内閣制はイギリスで発展し、大統領制はアメ

表 1 アジアにおける体制類型

| 国名         | 時期      | 類型    | 国名        | 時期      | 類型    |
|------------|---------|-------|-----------|---------|-------|
| アフガニスタン    | 2003-   | 大統領制  | モンゴル      | 1990-   | 半大統領制 |
| バングラデシュ I  | 1986-91 | 大統領制  | ネパール      | 1990-   | 議院内閣制 |
| バングラデシュ II | 1992-   | 議院内閣制 | パキスタン     | 1973-   | 混合型   |
| カンボジア      | 1993-   | 議院内閣制 | フィリピン I   | 1946-72 | 大統領制  |
| インド        | 1950    | 議院内閣制 | フィリピン II  | 1973-86 | 半大統領制 |
| インドネシア I   | 1950-59 | 議院内閣制 | フィリピン III | 1987-   | 大統領制  |
| インドネシア II  | 1971-03 | 混合型   | シンガポール I  | 1965-91 | 議院内閣制 |
| インドネシア III | 2004-   | 大統領制  | シンガポール II | 1991-   | 議院内閣制 |
| 日本         | 1947-   | 議院内閣制 | スリランカ I   | 1948-77 | 議院内閣制 |
| 韓国 I       | 1952-60 | 大統領制  | スリランカ II  | 1978-   | 半大統領制 |
| 韓国 II      | 1960-61 | 議院内閣制 | 台湾        | 1994-   | 半大統領制 |
| 韓国 III     | 1962-   | 大統領制  | タイ        | 1978-   | 議院内閣制 |
| キルギス       | 1993-   | 半大統領制 | 東チモール     | 2002-   | 半大統領制 |
| マレーシア      | 1957-   | 議院内閣制 |           |         |       |

出所：各国の憲法をもとに筆者作成。

注：対象国は、東・東南・南・中央アジアに位置する国のうち、2007年のフリーダムハウス指標 (Freedomhouse [2008]) で「部分的に自由」または「自由」と評価された国。

リカ合衆国において、また半大統領制はフランスにおいて最初に採用された。イギリス植民地だった国の多くが独立に際して議院内閣制を採用して今に至っているのは、宗主国の制度に影響されたという歴史的理由から説明できる (Shugart and Mainwaring [1997:21-29])。より最近の、民主化の「第三の波」における体制選択の問題は、歴史的経緯よりも政治エリート<sup>(8)</sup>の利益最大化行動の結果として分析が可能である。例えば Easter [1997] は、旧共産圏諸国の民主化後、政治エリートの凝集性が高い場合は国家権限の独占を期待して大統領制を選択し、政治エリートが分裂している場合は権限の共有を期待して議院内閣制を選択する傾向がある、と分析している<sup>(8)</sup>。また、政党政治のありかたに注目する Shugart [2006:361] は、政党規律の強い全国政党が存在するシステムにおいては議院内閣制が、政党の「弱い」システムでは大統領制が採用されるのではないかと議論している。これは、政治エリートが政権運営にあたって政党に頼れないために大統領に権限委譲することから起こる現象だと理由づ

けられている。しかし、Shugart [2006:361] が指摘するように、この問題に対する知見の蓄積はその重要性に比べると立ち遅れており、今後一層の研究が待たれる。

本稿がこれ以降注目するのは、大統領制及び半大統領制における大統領と議会の関係である。この二つの類型を同時に比較分析しない研究も存在するが、ここではこれらの類型がもつ共通の側面に着目することから、両類型をあわせて検討する。共通の側面とは、定義に関するこれまでの検討からも明らかのように、執政府と立法府が取引関係にある、という点である。前述のように、議院内閣制では執政府は立法府に依存しているが、大統領制、半大統領制では共に、大統領と議会は異なる正統性基盤（選挙母体）をもつために相互に独立し、また両方が立法に関する権限をもつため取引関係にある。そして、大統領と議会の取引関係のありかたが、これらの体制類型におけるパフォーマンスを大きく左右することになるのである。本稿は、このような観点から、アジアにおける大統領制と半大統領制を採る国々における大統領・議会関係を共通の分析枠組で検討する。

## 第二節 立法に関連する憲法上の大統領権限

大統領と議会の関係はさまざまな側面をとりあげての分析が可能であるが、本稿では議会に対する大統領の「強さ」を検討する。ここでの「強さ」の程度とは、大統領の政策課題を立法化できる程度を指す。これに注目するのは、この問題が大統領・議会関係の要諦であり、これが翻って体制崩壊の問題や民主主義の質の問題につながるからである (Shugart and Mainwaring [1997:40])。こうした意味での大統領の強さを規定するものとして本稿が焦点をあてるのは、Mainwaring and Shugart [1997a] にならう、憲法により大統領に与えられた立法に関する権限<sup>(10)</sup>と、議会において大統領の政党が占める勢力、の二つである。一般的には、憲法上の権限が大きいほ

ど、また議会での与党勢力が強いほど、大統領は「強い」ということになる。この他にも、大統領の強さを左右する要因として、大統領個人のリーダーシップ、世論の支持、歴史的に形成された規範的態度（文化）などの要因も考えられる。また、憲法レベル以下の制度的要因により、大統領の影響力が異なってくる場合もある（e.g. 川中〔二〇〇四〕）。さらに、議会と大統領の間の政策選好位置の乖離が小さければ、憲法権限や政党勢力に関わりなく大統領の政策課題を立法化できる（Negretto [2006]）。本稿はこれらの視点を否定するものではないが、ある程度の客観性をもった測定及び多国間比較が可能であることを優先し、憲法上の大統領の権限と政党勢力の問題を取り上げることとする。二つのうち政党に関しては次節で扱い、本節では憲法上の権限について検討する。

大統領が憲法上もつ立法権限に関し、Shugart and Carey [1992:131-146] は、(1) 包括拒否権、(2) 部分拒否権、(3) 大統領令発布の権利、(4) 予算案への議会による修正の制限、(5) 一部の政策分野における大統領のみに与えられた独占的法案提出権、(6) 国民投票発議権、を挙げる。アジア諸国の大統領は(5)を一樣にもたないので、本稿では(5)を除いた(1)から(6)を検討する。また、これらに加え、彼らが「非立法関連権限 (non-legislative powers)」と分類した、大統領による議会の解散権を加える。この権限は直接には法案審議過程に関連しないが、その存在如何は大統領の議会に対する強さに大きく影響する。というのも、大統領は解散を切り札に自らの政策課題を議会で通過させるよう圧力をかけることができるからである。基本的な考え方として、これらの権限が大きくなるほど「強い」大統領となり、自らの政策課題を国法として実現する可能性が高くなる。

Shugart and Carey [1992:148-166] は、これらの権限の程度を実際のデータを用いて測る方法を提示している。しかしシュガートはその後の研究で測定方法に多少の変更を加えており、ここでは、より最近の著作である Shugart and Haggard [2001] で使用されている方法を用いてアジア諸国の大統領の強さを測定してゆく。<sup>(1)</sup> 具体的には、各権限について各国の憲法規定をもとに 0 から 2 の尺度で点数をつけ、それらを加算した値を総合指数

とする。この測定方法の問題は、それぞれの権限を同程度の影響力をもつものと仮定し、同じ点数を与えている点である。実際には、各権限の影響力の程度は異なるかもしれない。<sup>(12)</sup>とはいえ、包括的であつ広範囲な国の比較ができる測定方法は他にみあたらないため、このような問題点を認識しつつも、本稿ではこれを使用することにする。ただし、測定結果はあくまで見取り図的な概要であることを留意する必要がある。

## 1 包括拒否権 (package veto)

法案に対する拒否権があることで、大統領は、新しい法律で現状を変えようとする議会の試みを阻止し、現状維持をすることができる。ここでは、ある一つの法案全体に対する拒否権である「包括拒否権」を検討し、法案の一部に対する拒否権については次で検討する。大統領が議会で通過した法案に対する拒否権を行使でき、さらにその拒否を議会が無効化する際の要求基準が高いほど、大統領の権限は強いことになる。無効化の要件を議会の三分の二以上の賛成と定めている憲法が世界的にみて非常に多く、Shugart and Carey [1992:135-136]<sup>(13)</sup>は、これはおそらくアメリカ憲法を基準としているからだろうと指摘する。

アジア諸国では、インドネシア、スリランカ、台湾の大統領は包括拒否権を有していない。アフガニスタン (Art.94)・キルギス (Art.66)・韓国 (Art.53(4))・モンゴル (Art.33-1(1))・フィリピン (Art.6, Sec.27(1))・東チモール (Art.68-2) における包括拒否権は、議会の三分の二以上の支持によって無効化が可能である。

## 2 部分拒否権 (partial/item veto)

法案全体に対してだけでなく、法案の一部分に対して大統領が拒否権を行使できる場合を部分拒否権という。部分拒否権の存在は、包括拒否権以上に大統領の議会に対する影響力を強いものにする (Shugart and Carey

[1992:134], Baldez and Carey [1999]。とこの場合、大統領はより柔軟に議会に対応でき、Baldez and Carey [ibid] が空間モデルを用いて示すように、最終的に通過する法案の政策位置の議会選好最適点との乖離の幅は、包括拒否権がある場合よりも大きくなるからである。要するに、大統領が部分拒否権を持つ場合、議会はその要求を立法化することがより困難になる。

アジアで部分拒否権をもつのは、フィリピン、モンゴルの大統領である。モンゴルでは、包括拒否権の場合と同じく議会の三分の二以上の賛成で無効化可能であるが (Art.33(1))、フィリピンの憲法では無効化要件が規定されていない (Art.6, Sec.27(2))。

### 3 大統領令 (presidential decree)

大統領令は、大統領が議会での立法過程を経ずに国法を成立させる権限である。大統領令権限には二種類あり、議会で否認されない限り国家の法となるものと、議会が大統領に委任した場合に大統領令を発布できるものがある (Shugart and Carey [1992:140], Carey and Shugart [1998])。

アジア諸国のうちでこの権限が存在するのは、アフガニスタン、インドネシア、韓国、キルギス、台湾である。このうち、議会が否認する場合以外は法となるタイプの権限があるのは、アフガニスタン、インドネシア、韓国である。アフガニスタンの場合、予算を含む財政政策以外の政策分野における緊急事態に対処するための大統領令が議会の閉会中に出された場合、議会開催後三〇日以内に議会を通過すれば国法となる (Art.79)。インドネシアの大統領は、緊急事態の場合に法律の代わりとなる法令 (ordinances) を制定する権利を有するが、次期国会の会期中に議会の承認を得られない場合はこれが無効となる (Art.22)。韓国では、国家の非常事態に際し、議会の対応を待てない場合に限り法の位置づけをもつ命令 (order) を発布できるが、発布後直ちに議会に通知

し、その承認を得られない場合は無効となる (Art.76)。台湾の大統領は、安全保障または財政・経済上の危機に際して緊急令 (emergency orders) を発布できるが、この緊急令に対する議会の承認が発布後一〇日以内に得られない場合は無効となる (Additional Art.2(4))。

キルギスの大統領令は委任タイプのもので、議会は大統領に1年以内の期間に限って大統領に立法の権限を委任することができる (Art.68(1))。さらにキルギスでは、解散のために議会が開催されていない場合にも大統領令を発布できる (Art.68(2))。大統領が議会を解散できるのは、国民投票による決議があったとき、首相の指名を三回議会が拒否した場合、三権の間で「超えがたい対立」があったとき、そして、憲法裁判所が弾劾された大統領を無罪とした場合である (Art.63)。さらに大統領は国民投票を発議する権限ももっている (Art.46.Sec.6(2))、この制度設計は、大統領の意思で議会を解散して大統領令による統治をおこなうことを可能としている。

#### 4 予算案への議会による修正の制限

一部の大統領は、国家予算案の議会での修正のありかたを規制する権限をもつ。韓国、台湾、フィリピンの場合がこれである。台湾 (Art.70)、及びフィリピン (Art.6, Sec.25.(1)) では、議会は大統領の予算案に対して配分内容の変更はできるが、総額の増額はできない。韓国の場合にはさらに限定的で、議会は、大統領の提出した予算案に対し、大統領の同意なくして総額の増額および新しい予算項目の作成はできない (Art.57)。同様の規定はチリの一九七五年憲法にも存在するが、この規定の効果を分析した Baldez and Carey [1999] は、この規定の存在が財政均衡につながったと分析している。

## 5 国民投票

大統領に国民投票発議権がある場合、議会を迂回して立法を行うことができるので、国民投票発議権をもった大統領はより強い大統領といえる (Shugart and Carey [1992:66])。キルギス (Art.46, Sec.6(2)) では政策分野に關係なく、アフガニスタンでは「国家の重要な問題」に対して (Art.65)、韓国では、外交、国家安全保障、南北統一そのほかの国家の重要事項に関し (Art.72)、それぞれ大統領の發議により国民投票を実施することができる。スリランカの憲法では、大統領は議会で否決された法案を国民投票にかけることができ、投票者の過半数の賛成でその法案を立法化することがいえる (Art.85.(2))。

## 6 議會解散權

純粹な大統領制では大統領は議會解散權をもたないが、半大統領制においてはこれを有する場合もある。前述のように、議會解散による総選挙は、議員にとっては負担のかかることであり、これを避けようとするインセンティブが働く。したがってその権限を大統領が有することは、それ自体が（行使されずとも）議員に対する威嚇として機能する。このため、議會解散權がある場合、大統領は議會での立法過程においてより影響力が強くなるといえる。

アジアの場合では、半大統領制に分類される国すべて（キルギス、スリランカ、台湾、東チモール、モンゴル）においてこの権限が設定されている。キルギスでは、前述のように、国民投票の結果で解散が支持された場合、首相の指名が三回拒否された場合、立法院との間で解決しがない対立が生じた場合に解散できる (Art.63)。スリランカでは、予算案が二回議會を通過しなかった場合に解散できる一方で、議會開催時の施政方針演説 (Statement of Government Policy) が議會に拒否された場合、及び、大統領に対する弾劾決議が議會で検討されている

場合の解散は禁止されている (Art.70(1))。台湾では、戒厳令または非常事態宣言の下にある時期を除き、議会で首相に対する不信任案が通過した後一〇日以内に、議会議長に諮問のうえで議会を解散できる (Additional Art. 2(5))。東チモールの大統領は、組閣、予算の承認が困難となる重大な制度的危機 (institutional crisis) が六〇日以上続いた場合に、議会に議席をもつ政党及び国家評議会 (Council of State) との協議のうえ議会を解散できる (Art.86(f))。ただし、新国会発足後半年間、大統領の任期が終わる以前の半年間、あるいは非常事態宣言の出されている間は解散権を行使できない (Art.100)。モンゴルの大統領は、議会がその役割を果たせない状況とみなされる際に、議会議長に諮問のうえ、議会を開催することができる (Art.22(2))。

以上みてきた五種類の大統領権限は、政策の現状 (status quo) を基準として、大統領が先取りして現状を変えようとする「事前対応型 (proactive)」権限と、議会による現状改革がおこった後に対処する「事後対応型 (reactive)」のものとの二種類に分けて特徴づけることができる (Shugart and Mainwaring [1997])。大統領令、国民投票発案権、及び予算案への修正制限は先取り対応型といえる。拒否権は、現状維持をするための事後対応型権力である。議会解散権は、現状を変えようとする際、また現状を維持しようとする際の両方に関わる権限であるといえる。

このような権限の特徴にも言及したうえで、各権限の付与状況を点数化してまとめたものが表2である。また参考までに、アメリカ合衆国憲法における大統領の立法に関する憲法権限も付記した。アジア諸国九カ国の点数の中央値は5であるので、5より大きい値をとる場合を「強い」、5を「中程度に強い」、5より低い値を「弱い」立法権限と類型化することができる。このようにみると、アジアでは、韓国の大統領が対議会関係ではもっとも強く、キルギス、アフガニスタン、フィリピンの大統領がこれに続く「強い」立法権限を持った大統領となる。「中程度に強い」のは台湾とモンゴルの大統領で、スリランカ、東チモール、インドネシアの大統領は「弱

表 2 アジアの大統領の憲法上の立法権限

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 国名       | 総合 | 包括<br>拒否権 | 部分<br>拒否権 | 大統<br>領令 | 予算修<br>正規制 | 国民<br>投票 | 議会<br>解散 | 特徴    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----|-----------|-----------|----------|------------|----------|----------|-------|
| <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-right: 5px;">強い</div> <div style="flex-grow: 1; border-left: 1px solid black; margin: 0 5px; position: relative;"> <div style="position: absolute; top: 0; right: 0; width: 10px; height: 10px; border-bottom: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; bottom: 0; right: 0; width: 10px; height: 10px; border-top: 1px solid black;"></div> </div> <div style="writing-mode: vertical-rl; margin-left: 5px;">弱い</div> </div> | 韓国       | 8  | 2         | 0         | 2        | 2          | 2        | 0        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | キルギス*    | 7  | 2         | 0         | 2        | 0          | 2        | 1        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | アフガニスタン  | 6  | 2         | 0         | 2        | 0          | 2        | 0        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | フィリピン    | 6  | 2         | 2         | 0        | 2          | 0        | 0        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | モンゴル*    | 5  | 2         | 2         | 0        | 0          | 0        | 1        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 台湾*      | 5  | 0         | 0         | 2        | 2          | 0        | 1        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | スリランカ*   | 3  | 0         | 0         | 0        | 0          | 2        | 1        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 東チモール*   | 3  | 2         | 0         | 0        | 0          | 0        | 1        | 事前・事後 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | インドネシア   | 2  | 0         | 0         | 2        | 0          | 0        | 0        | 事前    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | (参考)アメリカ | 2  | 2         | 0         | 0        | 0          | 0        | 0        | 事後    |

出所：各国の憲法をもとに筆者作成。

\* 半大統領制。

#### 点数化の方法\*\*

##### 包括拒否権

- 0 拒否権なし、または議会の過半数による無効化
- 1 予算以外の法案に対する拒否権、議会の無効化に過半数以上の支持が必要
- 2 全法案に対する拒否権、議会の無効化に過半数以上の支持が必要

##### 部分拒否権

- 0 部分拒否権なし、または議会の過半数による無効化
- 1 予算以外の法案に対する部分拒否権、議会の無効化に過半数以上の支持が必要
- 2 全法案に対する部分拒否権、議会の無効化に過半数以上の支持が必要

##### 大統領令

- 0 なし
- 2 あり

##### 予算への修正規制

- 0 なし (予算提出権はあっても議会の修正に関しては規制なし)
- 1 予算以外の法案に対しても独占的な提出権はあるが議会の修正に関する規制なし
- 2 独占的法案提出権に加え、議会の修正に対する規制あり

##### 国民投票

- 0 なし
- 1 限定的にあり
- 2 無制限にあり

##### 議会解散権

- 0 なし
- 1 限定的にあり
- 2 無制限にあり

\*\* Shugart and Haggard [2001:80]、Shugart and Carey [1992:150] を参考に作成。

い」立法権限しかもたない。特に、インドネシアの大統領はアジアのなかで最も弱く、また他の大統領が事前対応型、事後対応型両方の権限をもつのに対し、事前対応型の大統領令発布の権限をもつのみである。しかし前述のように、この権限に基づく法令は、次期国会の会期中の承認なしには無効となるので、承認を得られるかどうかを規定する議会内での党派の権限のあり方次第では、この権限は大きな影響力をもつことがない。まとめると、ここでの評価はあくまで概観にすぎないという留保はあるが、憲法上の権限でみた場合、アジア地域においては韓国の大統領がその政策課題の立法化が最も容易であり、逆にインドネシアの大統領が最も困難を抱えるであろうことが予測できる。

### 第三節 大統領の党派の権限

#### 1 政党規律

大統領・議会関係に影響を与える重要な要因の二つめは、大統領と政党との関係である。なかでも特に重要だと多くの研究者が指摘するのが、大統領の所属政党（与党）の勢力が議会<sup>(14)</sup>で占める割合である。単純化してしまふと、与党（または与党連立）が議会において過半数をもつ場合、大統領は自らの政策課題をスムーズに立法できる（e.g., Mainwaring and Shugart [1997a], Skach [2005]）。しかしながら、大統領がどの程度与党勢力の支持を確実なものと呼び込めるかは、与党勢力の議席率だけみていたのでは不適切である。これに加え、与党勢力にどの程度の政党規律が備わっているかどうか、また、連立が組まれているかどうかの二点を考慮する必要がある。そこで、本項では政党規律を、次項では連立についてそれぞれ検討する。

政党規律とは、同じ政党に所属する議員が政党リーダーの指導にしたがって議会で投票する程度のことを指し、

党内で意見対立のある法案においても政党一体となって投票する場合は政党規律が高いことになる (Mainwaring and Shugart [1997b:418])。政党規律が高い場合、大統領は議会での与党支持をかなりの程度確実に頼ることができる。一方、規律が低い場合は、たとえ与党勢力が過半数を占めていても大統領は政党リーダーによる党員の投票行動統制に頼ることが困難となり、大統領の影響力は名目上の議席率よりも弱いことになる。<sup>15)</sup>

では、政党規律の程度はどのような要因に規定されるのだろうか。Mainwaring and Shugart [1997b:421-429] は、政党公認・選挙に関する次の三つのルールが重要だとする。すなわち、政党リーダーが候補者選択に関するコントロールを有するかどうか、政党リーダーが政党名簿の順位をコントロールしているかどうか、そして、得票が (個人候補者レベルではなく) 政党を単位として集計されるかどうか、である。第一に、政党リーダーが公認候補者選択に関するコントロールを有する場合には、党所属の政治家の間で政党リーダーに従うインセンティブが生じ、政党リーダーは党所属議員の投票行動に強い影響をもつことになる。一方、例えば予備選挙によって党員一般が候補者を選択する場合はこのような効果はない。第二に、政党リーダーが政党名簿の順位をコントロールしている場合も、政治家は名簿上位に名前を挙げてもらうために政党リーダーに従うインセンティブが生ずる。そうでない場合は、政治家は個人のレベルでの評価を得ることが当選のためには必要となり、そのためには政党リーダーの指示よりも自らの個人的な利益を優先すると考えられる。第三に、得票が (個人候補者レベルではなく) 政党を単位として集計される場合には、候補者は政党全体の評判を上げることが個人のレベルでの利益最大化インセンティブと一致し、政党リーダーに従った投票行動をとる傾向が生まれる。このほかにも、議会ルールに関して政党リーダーがもつ権限の程度や (Cox [1987], Cox and McCubbins [1993])、政党内部において党活動家が議員に対して影響力を与えられる程度 (Samuels [2004]) などが政党規律に影響することが知られている。しかしながら、前者三点に比べ、これらに関する情報はここで分析対象としている各国全てにつ

いて入手不可能なため、議会選挙に関する前者三点をもとに政党規律の程度を測定してゆくことにする。

表3は、分析対象諸国における上記三点を「有」「無」の二分法で示したものである。まず、アフガニスタンは単記非委議式投票制(SNTV)を採用が、これは、有権者は一票をもち、選挙区定数の数だけ上位の票獲得候補が当選する制度である。この制度の下では、政党リーダーは候補者公認に関してはコントロールができるが、候補者順位の統制及び政党単位での票集計はおこなないので、政党規律はある程度弱くなることが予測される。さらに、ひとつの選挙区で複数の候補者が同政党から出馬することになるため、政治家は党の名前や政策を前面に出すより、個人の属性を強調することが選挙に勝つ戦略となる、いわゆるパーソナル・ヴォートの傾向を生み、政党規律は一層弱くなることが予測できる。<sup>(16)</sup>二〇〇五年におこなわれた議会選挙では、候補者の約九〇%が無所属として出馬しており(Ruttig [n.d.])、政党制自体が形を成していない状況であるが、今後政党公認を得て出馬する候補者が増加しても党規律は弱いままになると予測できる。一九世紀より国内・国外での戦争を繰り返し、民主主義の経験が浅いアフガニスタンにおいて、政党政治が根付くことは民主主義体制定着にとって重要な要素の一つであるといえるが、現在の選挙制度はそれを促進する誘因を提供する制度とはなっていない。この点に関する制度変更の提言は結論部分で検討する。

インドネシアの選挙制度は「限定的オープン名簿比例代表制」と呼ばれ、政党は順序をつけた候補者名簿を提出するが、有権者は名簿そのものに對し投票できるだけでなく、名簿中のある個人を名簿の上位に選んで投票することも可能な制度である。<sup>(17)</sup>この制度では、候補者公認に對してはコントロールでき、また政党単位での票集計もおこなうが、政党名簿の順位を完全にコントロールできるわけではないので、第二点に關しては中間の値である「有/無」とした。全体としては、インドネシアの選挙制度は政党規律を強める働きをもつ。

韓国と台湾は小選挙区・比例代表並立制を採用。有権者は二票もち、一方を小選挙区で、もう一方を比例代表

表3 アジアの大統領制・半大統領制における選挙制度から予測される  
政党規律の程度

|                       | 選挙制度                | 候補者公<br>認の統制 | 候補者順<br>位の統制 | 政党単位<br>での票集計 | 政党規律       |
|-----------------------|---------------------|--------------|--------------|---------------|------------|
| アフガニスタン <sup>1)</sup> | 単記非移譲式<br>(SNTV)    | 有            | 無            | 無             | 弱い         |
| インドネシア <sup>2)</sup>  | 限定的非拘束式<br>名簿式比代表制* | 有            | 有/無          | 有             | 強い         |
| 韓国 <sup>3)</sup>      | 小選挙区・比例<br>代表併用制    | 有            | 有/無          | 有/無           | ある程度<br>強い |
| キルギス <sup>4)</sup>    | 拘束式名簿式比<br>代表制      | 有            | 有            | 有             | 強い         |
| スリランカ <sup>5)</sup>   | 拘束式名簿式比<br>代表制      | 有            | 有            | 有             | 強い         |
| 台湾 <sup>6)</sup>      | 小選挙区・比例<br>代表併用制    | 有            | 有/無          | 有/無           | ある程度<br>強い |
| 東チモール <sup>7)</sup>   | 拘束式名簿式比<br>代表制      | 有            | 有            | 有             | 強い         |
| フィリピン上院 <sup>8)</sup> | 相対多数制 (ブ<br>ロック投票)  | 無            | 無            | 無             | 弱い         |
| フィリピン下院 <sup>9)</sup> | 相対多数制 (小<br>選挙区制)   | 無            | 無            | 無             | 弱い         |
| モンゴル <sup>10)</sup>   | 相対多数制 (ブ<br>ロック投票)  | 有            | 無            | 無             | 弱い         |

出所：各国の選挙制度をもとに筆者作成。

1) 上院・下院からなる二院制を採るが、上院（定数102）は、その3分の2（68議席）が州議会によって選ばれ、3分の1（34議席）が大統領に指名されるため、ここでの検討に加えていない。定数249議席の下院の平均選挙区定数は Beck（2000）による。

2) 2004年までの議会定数は500議席で、このうち462議席が各州を1選挙区とする比例代表制で選ばれ、38議席は大統領の指名により軍隊と警察を代表する議員が選出されていた。2004年以降、軍・警察枠は廃止され、定数550議席はすべて比例代表制で選ばれるようになった。2001年の憲法改正では、128議席の上院（DPD）が設置されたが、DPD は中央・地方関係に関する法案のみを審議するので、ここでは除外した。平均選挙区定数の情報は Beck [2000] による。

3) 全議席のうち、245議席は小選挙区制（M＝1）、残りの54議席は全国一区の比例代表制である（M＝54）。議席を与えられる政党は、小選挙区で5人以上の当選者をだすか、比例区で3%の阻止条項を満たすかのどちらかの基準に達しなければならない。

- 4) 2007年10月の国民投票をうけ、それまでの小選挙区は全国を一選挙区とする比例代表制に変更され、議員定数は90議席に増加した。5%の阻止条項を満たし、かつ、12の地域と2つの市でそれぞれ13,500票以上を獲得した政党にのみ議席が与えられる。なお、キルギスの2007年選挙は不正が多くみられたとの国際的批判がある。
- 5) 議会定数は225議席で、そのうち196議席は比例代表制で、29議席（通称ナショナルリスト）は比例代表層で得た各政党の得票割合にもとづく数が政党リーダーによって指名される。平均選挙区定数の情報は Beck [2000] による。有効政党数の計算は、政党ごとの結果が公表されていないため、政党連立を単位としておこなった。
- 6) 2004年の制度変更までは、定員225人の立法院（Legislative Yuan）議員のうち168人は中選挙区制で、41人は比例代表制で選ばれ、また8議席が原住民族、8議席が華僑に割り当てられていた。2004年の改正以後、定数は113となり、小選挙区比例代表並立制及び大統領選挙と議会選挙の同時開催サイクルが採用された（2008年選挙では同時開催とはならなかった）。新制度のもとでは、73議席が小選挙区から、6議席が原住民族から、34議席が比例区（定数34）から選ばれる。また比例区には5%の阻止条項があり、政党名簿の半分以上は女性とする規定がある。
- 7) 全国を1選挙区とする比例代表制。選挙区定数は Telibert Laoc（National Democratic Institute Country Representative）との私信による。
- 8) 全国1区で選挙区定数は12。任期6年の24人の上院議員が3年ごとの改選で1回に12人が選ばれる。
- 9) 憲法では、下院定数は250議席を超えないこと、定数のうち20%はマイノリティを代表する政党が参加する比例代表制から選ぶこと、残りを小選挙区制で選ぶこと、が規定されている。2007年選挙では、213人が小選挙区から、22議席が比例代表区（政党リスト）から選ばれた。政党リストの選挙区で競合する政党は、小選挙区で競合する政党とは別であるためここでは検討対象にしていない。
- 10) 2008年に、それまでの小選挙区制から、選挙区定数2から4の相対多数制（plurality-at-large または block voting；一人の有権者が選挙区定数の数に応じた票を投票し、相対多数を取った上位候補者から当選）に移行した。議員定数は76。

区において投ずる。この場合、比例代表層においては、上記三点とも「有」となり政党規律を強める働きをもつ。小選挙区層においては、公認はコントロールできるものの名簿順位のコントロールと得票の政党レベルでの集計は該当しないので、比例代表制よりも効果は薄い。小選挙区と比例区の比率は、韓国では約八〇%が、また台湾では六八%が小選挙区層である。したがって、選挙制度全体としてみると、比例代表制の割合が低い韓国のほうが台湾よりも政党規律が低いと予測できる。キルギス、スリランカ、東チモールは名簿式比例代表制を採用。この場合、各政党は当選順位を指定した候補者名簿を提示し、有権者は政党に対して投票して政党ごとに得票が集計されるので三点ともが「有」となり、政党規律が高いことが予測できる。

相対多数制（plurality）を採用のがフィリピン上・下院及びモンゴルである。有権者は一票のみもち、フィリピン下院は小選挙区制で選挙区定数

一、フィリピン上院とモンゴルはブロック投票制で、それぞれ選挙区定数二、定数二から四、となっている。この制度のもとでは、候補者の順位づけ、党単位の票集計はおこなわないので、第二、第三点は「無」となる。第一点の候補者公認に関しては、手続き上は政党リーダーが公認するか否かを決定するわけであるが、フィリピン上・下院に関しては実質的なコントロールがおこなわれていないため「無」とした。これは、フィリピン下院選挙では、「現職の既得権益 (equity of incumbent)」と呼ばれる、現職議員は自動的に所属政党からの立候補を認めるという慣習があるためである<sup>(18)</sup>。また、上院選挙においても、上院議員候補の選出は政党リーダーが統制するのではなく、もともと国民的人気のある人物に政党リーダーが依頼する形で候補が決定される場合が多い (Kasya [2008, Chap.6])。このため、フィリピン上・下院は三点とも「無」となり、制度面からみた政党規律は非常に低い。モンゴルは三点のうち二点が「無」で、政党規律は低いことが予測できる。

## 2 連立

これまでの研究は、大統領制ではあまり連立が形成されないとみなしてきた。というのも、理論的には、大統領制は執政府の存続を議会多数派の支持に依存しないため、依存関係にある議院内閣制の場合よりも連立を形成・維持しようとするインセンティブが働かないからである (Mainwaring and Shugart [1997b:337])。しかしながら最近の研究成果から、大統領制であつても連立は頻繁に発生している現象であることがわかつている (Cheibub [2007, Chap.4])。

政党連立によって多数派が形成されている場合、単独与党の場合よりも大統領は磐石な支持を期待できない。連立政党間での対立がおこり連立が解消される危険性に常にさらされるからである。また、与党勢力を形成する政党数が増えるほど、単独過半数与党の場合よりも政策を通過させるための調整が困難になる。したがって、大

表 4 政党制と与党連立の形成

| 国名・議会選挙年    | 与党の<br>議席率 | 与党連立<br>の議席率 | 連立の<br>有無 | 有効<br>政党数 | 平均選挙<br>区定数 |
|-------------|------------|--------------|-----------|-----------|-------------|
| キルギス2007    | 79.0       | N/A          | 無         | 1.5       | 90          |
| 台湾2008      | 64.5       | 82.3         | 有         | 2.8       | 1.3         |
| モンゴル2008    | 60.5       | N/A          | 無         | 2.0       | 3           |
| 韓国2008      | 51.2       | N/A          | 無         | 2.9       | 1.2         |
| スリランカ2004*  | 47.1*      | 52.4         | 有         | 2.8       | 11.5        |
| 東チモール2007   | 32.3       | 60.0         | 有         | 4.3       | 65          |
| フィリピン下院2007 | 29.0       | 69.7         | 有         | 7.1       | 1.1         |
| フィリピン上院2007 | 12.5       | 62.5         | 有         | 8.8       | 12          |
| インドネシア2004  | 10.4       | 65.8         | 有         | 7.1       | 8           |
| アフガニスタン**   | N/A        | N/A          | N/A       | N/A       | 5           |

出所：各国の選挙結果より筆者作成。

\* 選挙前連合である与党連合 UPFA の議席率。

\*\* 公式な議員の政党所属情報が存在しないため計算不可能。

統領の党派的権限を測定する際には、政党規律に加え、連立があるかどうかと与党勢力議席率に加味する必要がある。この点（Mainwaring and Shugart [1997b]）の測定においては考慮されていないが、本稿の分析対象国には連立を組んでいる場合が多く、この点をあわせて検討する必要があるだろう。

表 4 において、分析対象国における最近の選挙結果をもとにした与党の議席率、連立与党の議席率、連立の有無、有効政党数、平均選挙区定数を示した。表より、与党の議席率が過半数に満たない場合は全て政党連立が組まれ、かつ、それによって与党勢力が過半数となつていくことがわかる。要するに、二〇〇八年の時点では、アジア諸国の大統領制・半大統領制では、少数与党が連立により回避される傾向がある。表からはまた、キルギス、モンゴル以外のアジアの大統領制・半大統領制においては多党制を採用国が多いことがわかる。多党制は、アメリカ型の二大政党制の場合よりも、少数与党となった場合に連立を組みやすくしている要因のひとつである。<sup>(19)</sup>

連立ができやすいかどうかは、いくつかの政党が存在するかに大きく関わってくる。二つの主要政党しか存在しない場合では、単独政党による与党が形成されやすい。一方の多党制において

は、一政党では過半数がとれないことが二大政党制の場合よりも多いので、政党連立を組むことが多くなる (Lijphart [1999:122])。さらに、多党制となる要因として重要なもののひとつが、選挙区定数 (一つの選挙区から当選する候補者数) である。他の要因を一定とすると、選挙区定数が多いほど政党システムは多党化しやすい (Cox [1997])。アジア諸国で多党化が進んでいる国のうち平均選挙区定数が多いのは、インドネシア (八)、東チモール (六五)、スリランカ (一一・五)、フィリピン上院 (一二) であることが表 4 よりわかる。議会運営の安定性確保の観点からは、いっ少数政権に転落するかわからない連立政権よりも単独過半数与党のほうが望ましく、そのためには政党システムとして極端な多党化は回避したほうがよい。そして多党化回避のためのひとつの方策が、選挙区定数を低くした選挙制度の採用である。先述の四つの政党システムにおいては、そのような方向での制度改革が提案できることを結論部分で検討する。

### 3 加重後の与党議席率

本節第1項、第2項での分析を踏まえ、大統領の党派的権力を測定した結果を表 5 に示した。ここでは、与党・与党連合の議席率に対し、政党規律の弱い場合、及び連立を形成している場合には議席率をより低く算定している。政党規律の重み付けに関しては、Mainwaring and Shugart (1997b:429) にならない、表 3 においてすべて「無」の場合は、三点とも「有」の場合に比べて議席率が三分の二低くなるよう計算した。また、連立が組まれている場合は、「無」一つ分に相当する形で議席率を低下させるよう計算した。<sup>(20)</sup> こうして算出したのが表 5 の加重後議席率である。これをさらに、Mainwaring and Shugart (1997b:429-430) にならい、五〇%以上を「強い」、五〇%以下四〇%以上を「ある程度強い」、四〇%以下を「弱い」と分類し、各国の評価を表に加えた。

二〇〇八年時点において、政党勢力次元で大統領が「強い」と分類されるのは、キルギス、インドネシア、東

表5 2008年時点での大統領の「党派的権限」

|                            | 加重後議席率 | 評価     |
|----------------------------|--------|--------|
| キルギス2007（2007年大統領選挙）       | 79.0   | 強い     |
| インドネシア2004（2004年大統領選挙）     | 62.2   | 強い     |
| 東チモール2007.6（2007.4/5大統領選挙） | 60.0   | 強い     |
| フィリピン下院2007（2004年大統領選挙）    | 54.4   | 強い     |
| 台湾2008（2008年大統領選挙）         | 54.3   | 強い     |
| モンゴル2008（2005年大統領選挙）       | 53.8   | 強い     |
| スリランカ2004（2005年大統領選挙）      | 52.4   | 強い     |
| 韓国2008（2007年大統領選挙）         | 45.6   | ある程度強い |
| フィリピン上院2007（2004年大統領選挙）    | 41.9   | ある程度強い |
| アフガニスタン2005（2004年大統領選挙）    | N/A    | 弱い     |

出所：各国の選挙管理委員会による選挙結果及びアジア動向年報（各年版）をもとに筆者作成。

チモール、フィリピン下院、台湾、モンゴル、スリランカである。これらの議会では、大統領の政策課題は議会において過半数の支持をとりつけることが容易であると予測できる。また韓国、フィリピン上院の場合は、加重後の議席率が過半数に届いていない。いずれも加重前の議席割合で韓国は五〇%ぎりぎり、フィリピン上院は六〇%程度であるが、政党規律の弱さや連立のため、大統領の議会での支持基盤は磐石とはいえず、大統領は議会での政策立案にある程度の困難を抱えることが予測できる。もちろんこれは最近の議会における勢力図でしかなく、選挙のたびに、あるいは連立の成立・崩壊などにより変更する。とはいえ、この考え方自体は一般的に使用可能なものであり、検討したい時期・国に算出方法を適用して大統領の党派的権限の概要をつかむことが可能である。

#### 第四節 アジアにおける大統領・議会関係の 見取り図

ここまで、大統領に与えられている憲法上の権限と、議会における与党勢力の程度の二つを指標として、アジア諸国における大統領の「強さ」を測定してきた。二つの指標をあわせて検討対象国を位

置づけたものが図1である。図の左上に位置するほど大統領は議会に対して弱く、右下に移動するほど強いと考  
えることができる。ここで示しているのはあくまで二〇〇八年時点における見取り図でしかないが、ここでの測  
定方法はどの時代・国に対しても応用が可能である。

図1より、全体としては、二〇〇八年時点のアジアでは、憲法権限が弱い場合には強い党派の権限をもち、党  
派的権限が弱い場合には強い憲法権限を持つ、という形で大統領の権限は相互補完的にある程度強く保たれてお  
り、極端に弱い大統領は存在しないことがわかる。弱い憲法権限と強い党派の権限をもつ組み合わせがインドネ  
シア、東チモール、スリランカである。だが、党派の権限は選挙による与党の敗北や連立再編の結果により変化  
するので、党派の権限が弱まったときには、これらの国の大統領は非常に弱い存在になる。この三カ国はいずれ  
も政党連立によって与党勢力過半数が維持されている状態であり、大統領の影響力は連立関係がどの程度強固な  
ものであるかにも依存する。特に、七政党が連立を構成するインドネシアのユドヨノ政権の場合は、政党政治を  
通じた大統領の影響力行使がより困難であることが予測される。

中程度に強い憲法権限と強い党派の権限の組み合わせが台湾とモンゴルである。モンゴルの場合は、共産党を  
民主化後継承した革命人民党が一党単独で六〇%を占め、また台湾では与党国民党のみですでに六〇%を超える  
議席率をもち、さらにこれを含む青色連合 (Pan-blue Coalition) としては議席の八二%を獲得しており、この  
状態が続く限り大統領は強い影響力を議会において発揮できることが予測できる。

強い憲法権限と、ある程度強い、または強い党派の権限の組み合わせが韓国、キルギス、フィリピン上・下院  
である。特にキルギスの場合は二〇〇七年の選挙でベキエフ大統領の結成した政党であるアク・ゾル  
(Ak-Zhol) 党が単独で八〇%近い議席を占め、かつ大統領に与えられた憲法上の権限も拒否権、大統領令発布  
権、議会解散権を含む強いものとなっているので、大統領の議会に対する影響力は非常に強いと予測できる。こ

図1 大統領の議会に対する「強さ」  
(大統領の政策課題を実現できる程度)

|               |            |                                                                           |                                    |
|---------------|------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|               | 弱い → 強い    |                                                                           |                                    |
| 弱い<br>↓<br>強い | 大統領の憲法上の権限 | 党派的権限 (2008年現在)<br>弱い                      ある程度強い                      強い |                                    |
|               | 弱い立法権限     |                                                                           | インドネシア<br>東チモール<br>スリランカ           |
|               | 中程度に強い立法権限 |                                                                           | 台湾<br>モンゴル                         |
|               | 強い立法権限     | アフガニスタン                                                                   | 韓国<br>フィリピン上院      キルギス<br>フィリピン下院 |

出所：筆者作成。

の場合、大統領の政策課題は迅速に実施されるであろうが、一方で大統領による恣意的な統治が民主主義の基本原理のひとつであるチェック・アンド・バランスを脅かすことになる。<sup>(21)</sup> 韓国、フィリピンの場合は、与党（フィリピン上院の場合は与党連立）の議席率は過半数を超えてはいるが、政党規律の弱さのために大統領は議会多数派の確実な支持を期待することは困難な状況にある。

アフガニスタンは、強い憲法権限と弱い党派的権限という組み合わせである。この場合、大統領は議会の与党勢力に頼ることができず、憲法上の権限に頼って影響力を行使することになる。事実、現カルザイ大統領は議会を迂回する形で政権運営をする傾向があることが報道されている（*New York Times*, September 26, 2007）。

また、図1から、政治の対立構造を予測することも可能である。Mainwaring and Shugart [1997b:436] が指摘するように、一般的に、憲法上与えられた大統領の立法権限が強い場合は、弱い場合よりも大統領と議会との対立がおこりやすい。というのも、大統領の政党が議会で過半数を占めていれば対立は回避されやすいものの、少数与党となった場合には、大統領は憲法権限を利用して立法活動をおこなうようになり、立法院としての議会の存在を

脅かすことになるからである。その一方で、大統領の立法権限が弱く設定されていれば、議会で与党が多数派であらうと少数派であらうと、大統領は議会での政策決定に関与する手段をもたないので、議会との関係不安定化は回避される。このような見方に立つと、アフガニスタン、韓国、キルギス、フィリピンにおいては大統領に与えられた立法権限が強いため、与党勢力が議会で少数派となった場合には議会と大統領が対立する可能性が高くなる。特に、現時点のアフガニスタンでは、大統領に強い立法権限が与えられる一方で党派権限が弱く、議会との対立が予測される。実際にも、二〇〇六年には大統領の指名した閣僚のうち五名が下院の承認を得られず、これらの閣僚ポストは半年間空席のままであった(アジア動向年報、二〇〇六年)。その一方で、議会において与党勢力が強いキルギス、韓国、フィリピンの場合は、大統領と議会というレベルでの対立はないかもしれないが、大統領の恣意的な統治を許すことになりやすい。さらには、フィリピンの事例にあるように、政治対立のアリーナは議会から「街角」に移行しがちである。与党勢力が議会下院の多数派を占めるフィリピンでは、アロヨ大統領の選挙汚職疑惑や人権侵害に対し、度重なる辞任要求デモンストレーションがマニラ首都圏を中心におこなわれ、二〇〇六年二月には国家非常事態宣言がだされるまで事態は悪化した。この事例は、大統領の憲法権限と党派権限が両方とも強い場合には、議会によるチェック機能が働かず、反対勢力は街頭デモンストレーションという手段に訴えることになりやすいことを示唆している。要するに、党派権限がどのような状態であらうと、大統領が強い憲法権限を有する制度では政治が不安定化しやすいたことがアジアの事例からも伺える。

では、翻って、どのような場合に大統領の立法権限が強い憲法が制定されるのであろうか。Mainwaring and Shugart [1997b : 430] は、与党の政党規律が弱く、かつ過半数を占めないシステムにおいて大統領が憲法制定に関して影響力をもつ場合に立法権限が強化されやすい、と分析する。アフガニスタン、キルギスの事例は、まさにこの論理があてはまる。<sup>(22)</sup>二〇〇四年一月に発効したアフガニスタンの新憲法では、暫定政権大統領であった

カルザイ大統領が草案作成当初より強い大統領制を主張していた。二〇〇三年より開催された制憲議会である「ローヤ・ジルガ」を構成したのは、各県代表三四四名、難民、遊牧民、移民、ヒンドゥー教徒、スィク教徒の代表あわせて四二名、女性代表六二名に加え、カルザイ大統領の指名する五〇名であったが、最終的な内容、特に大統領の権限に関しては、カルザイ大統領の意向に従う形となった。<sup>(23)</sup>カルザイ大統領が大統領に強い権限を付与することを要求した背景には、(二〇〇四年一〇月に実施が予定されていた大統領選挙に自らが勝利することを見越したうえで)二〇年に及ぶ内戦で政党政治が機能せず各地方の「軍閥」が政治的影響力をもつ状況にかんがみ、政権運営にあたって大統領令や拒否権が必要不可欠であると考えたと推測できる。またキルギスにおいても、一九九一年に大統領選挙に勝利したアカエフの主導のもとで一九九三年に新憲法が制定された(Anderson 1997)。キルギスにおいては共産党一党支配時代の影響から政党規律は強いとみなされるものの、憲法制定時にはアカエフ大統領の「われわれの国」党は議会では少数派で、共産党が圧倒的に強い状態であった(アジア動向年報、一九九三・一九九四年)。このためアカエフ大統領は共産党が独占する議会に対抗する強い権限を必要としていたと考えられる。この後も、キルギスでは、議会が政府の承認なしに予算審議をしてはならないという規定が加えられた大統領主導の改正案が一九九八年に国民投票で批准され、大統領の権限が強化されている(アジア動向年報、一九九八年)<sup>(24)</sup>。

## 結 論

本稿では、アジア諸国における大統領の議会に対する「強さ」を共通の枠組のもとで比較検討した。ここでのいう強さとは、大統領の政策課題を国法という形で成立させられる程度を指している。これを検討するにあたって

Mainwaring and Shugart [1997] にならった二次元の枠組を用いた。すなわち、憲法上大統領に与えられた立法に関する権限をひとつの次元、大統領の政党（与党）が議会議席に占める割合に関する党派的権限をもうひとつの次元とし、それぞれの程度を測定した。前者に関しては、包括拒否権、部分拒否権、大統領令発布の権利、予算審議に関する規制、国民投票発議権、議会の解散権の有無をもって測定し、後者は、与党勢力を構成する政党の規律、及び連立の有無を勘案したうえでの与党勢力の議席占有率で測定した。この二次元を用いた測定はラテンアメリカの大統領制に対してはすでに行われているものの、アジア諸国の大統領に関してのものはこれが最初の試みである。

測定の結果、現時点（二〇〇八年）では次のような状況が浮かびあがってきた。全体としては、大統領の憲法上の立法権限が弱い際には党派的権限が強く、逆の場合には党派的権限が弱い、という相互補完的な形で大統領の強さはある程度保たれており、二側面両方において弱い大統領は存在しない。このうち、弱い憲法権限と強い党派的権限の組み合わせがインドネシア、東チモール、スリランカである。台湾・モンゴルの大統領は、憲法権限は中程度に強いのみであるが、強い党派的権限をもつ。韓国、キルギス、フィリピン上・下院では、大統領は強い憲法権限をもつと同時に、ある程度以上に強い党派的権限も備えている。アフガニスタンは、強い憲法権限と弱い党派的権限の組み合わせである。両次元は、それぞれ補うあう形で大統領の議会での影響力の源泉となっていると考えられる。また、これら二次元軸のうち、憲法権限は憲法改正がない限りほぼ一定であるが、党派的権限は選挙による議席配分の変化や連立関係の変化によってその強弱が変化するため時期的に変化するものの、本稿で示す測定方法それ自体は国や時期を問わず応用することが可能である。

上記の結果を、大統領の憲法権限がある程度以上に強い場合は議会と大統領が対立しやすいため政治的不安定を招く、という一般的議論に照らし合わせると、アフガニスタン、韓国、キルギス、フィリピンの制度デザイン

は「望ましくない」ということができる。翻って、ではなぜ大統領に強い権限を与える憲法ができるのか（あるいはその逆となるのか）、という点が重要な問題として浮上してくる。これに関し、本稿では暫定的な分析しかおこなうことができなかったが、シユガートらの、制憲過程に現職大統領の意向が強く反映する場合に強いものができる、という議論がアジアの事例からも確認された。この点に関しては、より詳細な研究が今後必要とされている。また、大統領の憲法権限がいったん強く設定されてしまうと、それを弱めることは（大統領の反対にあうため）容易ではないだろうが、議会やその他の機関の権限を強めて大統領の影響力を相対的に弱めるという方向での制度改革も可能であろう。

さらに、大統領制・半大統領制の運営にあたって研究者間でコンセンサスのある「問題点」という観点から、次のような制度改革が提言できる。第一が、多党制の問題である。アジアでは与党が議会で少数派の場合に連立を組むことで多数派形成をしている場合が多いことがこれまでの分析より明らかになったが、連立は単独過半数の場合よりも不安定であり議会運営の安定を欠くことになる。そして連立を組むことになる原因が多党制であり、大統領制・半大統領制と多党制とは「困難な組み合わせ」(Mainwaring 1993)とされている。翻って、多党制を招く要因として重要なものが選挙区定数（一つの選挙区から当選する候補者数）であり、選挙区定数が大きいほど多党化しやすい (Cox 1997)。アジア諸国の多党化が進んでいる国のうち選挙区定数が大きいのは、インドネシア（八）、東チモール（六五）、スリランカ（一一・五）、フィリピン上院（一二）である（表4参照<sup>25</sup>）。これらの国においては、選挙区定数のより小さい選挙制度を採用することで多党化を抑えることが可能になるであろう。

第二が、政党規律の問題である。政党規律が弱い場合、つまり政党リーダーが党員をコントロールできない場合、大統領は政党リーダーに頼って議会での立法をおこなえず、個々の議員とのパトロネージ（物質的な利益）のやりとりを通じて政策が決まる傾向となるため、政策決定過程は「非効率的」になりがちである。政党規律が

強ずることが政策過程を硬直化するとして問題視されることもあるが、政党規律が弱いことの弊害は民主主義の運営一般に際して広く認められている問題点である。これに関し、本稿ではいくつかの国で選挙制度のあり方が政党規律を弱めるよう働いていることを指摘した。具体的には、アフガニスタンで採用されている単記非移譲式投票制（中選挙区制）、フィリピン下院の小選挙区制、同上院のブロック投票制である（表3参照）。これらに対し、政党規律を強めるように働く名簿式比例代表制を部分的にでも（すなわち、小選挙区・比例代表併用制という形として）取り入れることで、より政党規律の高いシステムとなることが期待できる。

最後に、すでに何度か言及したことを繰り返すと、本稿での議論はあくまで骨組みのレベルの検討である。個々の国の大統領・議会関係では、より多くの、より細かいレベルの要因がそのありかたを左右しているであろう。しかし、詳細に入り込むと、今度は逆に全体の構造を見失ってしまうことになりかねない。本稿の役割は、いわば森の全体像を太い筆で描くことにあり、木々のレベルの詳細な検討ではない。詳細に関しては今後の研究に委ねることとしたい。

(1) 大統領と議会との選好のずれは、大統領が全国区から選出されるのに対し、議会議員が通常地方ごとに分けられた選挙区から選出されることに起因する。基本的な考え方としては、国民全体からの付託 (mandate) を受ける大統領は全国民に対する公共財の提供をめざす選好をもち、一方地方の選挙区の有権者から付託を受ける議員は選挙区民に対する利益誘導をしようとする選好をもつ。しかしこれはあくまでも「基本形」にすぎず、両者の選好が一致する傾向をみせる場合もある。例えば、公共財提供を志向し、高い規律をもつ政党により大統領と議会多数派の両方が構成される場合である。より詳細な、選好が一致しやすい条件に関しては、Shugart and Haggard [2001:81-95] を参照（同論文においては「選好」ではなく「目的」という語を用いているが、実際上は同一視できる）。また、選好の一致・不一致の問題は本稿における「党派権限」と本質的には同じ問題を指している。詳細は後述するが、大統

領と議会の選好の一致度が高いとは、すなわち大統領の党派的権限が強い場合と読み替えることが可能である。

(2) 民主化研究の第一人者であるリンスは、一九九〇年代初頭より、大統領制は議院内閣制に比べると民主主義体制の崩壊を招きやすいという議論を展開した (Linz and Valenzuela [1994]「邦訳二〇〇三」)。そのメカニズムの筆頭として挙げられたのが、大統領制においては議会と大統領という正統性をもつ機関が二重に存在するため議会運営がゆきづまりやすい、という点である。その他の要因としては、大統領選挙は「勝者一人勝ち」の制度であるため少数者を排除してしまう、大統領は任期途中で解任が困難なため政治運営が柔軟におこなえない、などがある。一方で、大統領制擁護の筆頭が、Shugart and Carey [1992]である。彼らは、大統領制のより優れた点として、議会選挙と大統領選挙というより多くの選択の場を有権者に提供する、だれが執政政府の長の候補であるかが選挙前に明確であるなどを挙げる。また、リンスらが批判した大統領制の「デメリット」に関しても、それらが極端な事例をもとに作られた議論であり、実際の大統領制の運用にあたっては問題となることが少ないと議論している。こうした論争に対し、その是非を実証的に検証しようとする多くの実証研究を生んだが (e.g. Stepan and Skach [1993]; Przeworski et al. [2000]; Cheibub [2007])、研究者の間でこの体制類型がよりよいかに関する明確なコンセンサスはいまだに存在しない。

(3) アメリカ政治研究において、大統領・議会関係の分析は豊富な研究蓄積をもつが、ここでは多国間比較分析を対象としているのでアメリカ政治の研究状況は検討対象としていない。

(4) 例えば、川中 [二〇〇四]、Crosant [2003]。日本語で、また本稿とかなり類似の観点から、大統領・議会関係の先行研究を紹介しているものに、辻 [二〇〇六] がある。

(5) 大統領制の観点から日本の地方政府を検討したものに、辻 [二〇〇二] がある。

(6) この三類型以外の類型化としては、以下がある。Shugart and Carey [1992] は大統領制、議院内閣制に加え、大統領・首相制 (presidential-premier system)、首相・大統領制 (premier-presidentialism) という四類型を提示している。前者では、大統領が首相・内閣を選ぶが、その罷免の権限は議会のみに属する。後者では任命権限は大統領がもつが、罷免に関しては大統領と議会の両方がその権限をもち、権限が大統領と議会の間で共有されている。Staroff [2003] は大統領の権限の強さを基に、カテゴリーから7の7類型を提案する。

(7) Elgie [2005:102] は、韓国及びシンガポールを半大統領制としている。韓国の場合は Shugart [2006] の定義をあてはめると明確に大統領制と分類できるが、シンガポールの場合は多少曖昧な部分が残る。シンガポールの大統領は、厳密には議会での予算審議において予算額の上限を設定できるという立法権限をもつ (Art.22(b))。しかしこれは他の半大統領制における大統領がもつ権限に比べるとかなり弱いものであり、実質的な立法・執政活動は首相及びその内閣を中心に行われているので、ここでは議院内閣制とした。

(8) Liphart [1992]、Geddes [1996] も同様の議論を展開している。

(9) 例えば、Shugart and Haggard [2001] は、議会・大統領関係を、大統領に与えられた憲法上の権限の強さと、制度が作りだすインセンティブ構造の乖離の程度 (separation of purpose) の二つを軸に分析する枠組を提示している。前者は本稿における憲法上の権限、後者は党派の権限と同等のものとみなすことができる。また、大統領、議会以外の制度を含めたより包括的な分析枠組として、拒否権プレーヤー枠組 (Tsebelis [2002])、本人・代理人モデル (Moe [1993]) がある。

(10) 以下で引用する各国の憲法は、それぞれ二〇〇八年時点での条文を対象としている。

(11) Shugart and Carey [1992]、Shugart and Haggard [2001] の主な違いは、前者では尺度を 0 から 4 とし、予算に関する権限をひとつの独立した指標項目としていたのに対し、後者では 0 から 2 の尺度を用い、予算に関する権限を一部政策領域における独占的提案提出権に含めている点である。また、前者では含まれていた国民投票に関する権限は後者では抜け落ちているが、この権限も立法過程における議会・大統領関係に影響を与えられるので、本稿ではこれを含めている。また本稿では、大統領のみに与えられた一部の政策分野における独占的提案提出権のなかでも、予算に関する独占的権限を特にとりあげ、予算提出権は削除する。というのも、アジア諸国のすべての大統領が予算提出権をもつので、同値にしかならないからである。また、一部の政策分野のうち予算に特化するのには、ラテンアメリカの大統領のように軍や貿易政策など予算以外の分野で独占的な提案提出権をもつ大統領はアジアにはいないからである。同様の測定方法を使用・検討したものとして、Shugart and Mainwaring [1997]、Metcalfe [2000] がある。

(12) この点を批判する Cheibub [2007:99-115] は、拒否権と予算提案提出権に関してのみ、より厳密な測定方法を提

案している。

(13) より厳密には、議法定員の三分の二以上の賛成とする場合と、当日出席議員の三分の二以上の賛成とする場合の二種類があるが、Shugart and Haggard [2001] の測定方法に従い、ここではこの点を区別しない。

(14) ここでの「議会」は、国民から直接選ばれた、主要な立法機能を果たす機関を対象としている。分析対象諸国のなかには二院制を採用するが第二院は国民から直接選ばれていない議員の割合が高いものがあり、分析には加えていない。具体的には、アフガニスタン上院、インドネシア上院がこれにあたる。また、大統領の支持する法案が立法化されやすい程度を検討するにあたっては、一院制か二院制かの違いもある程度影響すると考えられる。ツベリス (Tsebelis [2002]) の拒否権ブレイヤー枠組に則れば、一院制のほうが二院制よりも拒否権ブレイヤーの数が減るので大統領の法案の立法化が容易であり、大統領は二院制のほうが「より強い」ということになる。しかしここでは、個々の議院と大統領の関係に焦点を絞って検討することにする。

(15) また、この場合、法案は可決するかもしれないが、それにあたって大統領は個々の議員とバトロネージ (物質的便宜供与) を通じて交渉することになり、政策決定過程がより非効率的なものとなる (Mainwaring and Shugart [ibid:419])。しかしながら、Mainwaring and Shugart [1997b:420] が指摘するように、「政党規律が「強すぎる」場合には、議会の役割は形骸化してしまい、大統領制における議会と執政府チェック・アンド・バランスの関係が機能しなくなるといふ弊害もある。もうひとつの留意点として、政党リーダーと大統領との間に対立がある場合には、強い政党規律は大統領の議会での影響力を逆に弱めることになる。逆に、野党が議会の過半数を占める分割政府状態の場合には、政党規律が弱いほうが大統領は個々の議員との交渉で支持を取り付けることがより容易になるので、影響力を行使しやすい。

(16) この制度は、日本の中選挙区制に相当する。中選挙区下での自民党の党組織としての凝集性の低さを分析した研究に Ramsayer and Rosenbluth [1993] がある。

(17) しかしこのような候補者が議席を得るには、その選挙区において一〇%以上の得票がなければいけないという制限があり、実際に当選するのはかなり困難である。

(18) これは、ブラジルの *Candidato Nato* (birthright candidate, Mainwaring and Shugart [1997b:425]) と同様の

ものである。この慣習の詳細は Kasuya [2008, Chap. 6] を参照。

(19) 多党制であっても各政党のイデオロギー距離が離れていれば連立を組むことがより困難になるが、実際に連立が組まれている状況からみる限り、連立を組めないほどのイデオロギー距離がある政党システムは分析対象国には存在しないようである。

(20) 「有／無」の組み合わせの場合は 0.5 とカウントした。数式は、Mainwaring and Shugart [ibid:429] にあるように、 $(\frac{1}{2} \times 1 - 0.11) \times 0.11$  (「浦」の回帰) となる。連立の有無に関する加重方式では、ここでは単純化を優先し「どのような」連立でも同じ加重としたが、より精緻にするには、連立構成政党数を勘案するなどの方法が考えられる。

(21) O'Donnell [1999] は、大統領による、議会・司法や市民を無視した恣意的な統治を「委任民主主義 (delegative democracy) と名づけ、ラテンアメリカの一部でこのような統治形態がとられていることを民主主義の定着を阻むとして警告している。キルギスの場合もこれに類似する状態であるといえる。

(22) 韓国の事例も大統領主導型といえる (憲法改正過程については、アジア動向年報、一九八六・一九八七年を参照)。フィリピンの事例は、制憲委員会はアキノ大統領の指名により構成されたが、憲法起草過程において大統領の意向が強く働いていたとの報道はみあたらず、大統領主導型とは言いがたい (アジア動向年報、一九八六・一九八七年を参照)。

(23) 大統領への権限の集中に反対したムジャヒディン (イスラム聖戦士を名乗るグループ) 各派への対応として、州への権限委譲、副大統領を二人とする、などの措置がとられた (アジア動向年報、二〇〇四年)。

(24) 一方、シュガートら (Shugart and Carey [1992, Chapter 9]; Mainwaring and Shugart [1997b : 430-434]; Shugart [1998]) はまた、大統領の権限が弱い憲法が制定される要因についても分析を加えている。彼らによれば、規律の高い政党が憲法制定過程を主導すると、その政党は議会過程をコントロールができると予測するので大統領に強い権限を与えようとするインセンティブが働かない。大統領の憲法権限を弱く設定している東チモール、モンゴルの事例はこの議論を裏付けるものである。二〇〇二年に発効した東チモールの憲法は、二〇〇一年に選挙で選ばれた制憲会議 (Constituent Assembly) によって起草されたが、この会議の圧倒的多数を占めていたのがフレタリン

(Fretlin) の党員であった。フレティンは東チモールのインドネシアからの独立を指導した社会主義政党で、ポルトガル憲法、モザンビーク憲法を手本とした形で一九九八年の憲法案を起草し、実際に批准されたものはこの草案のままであった (Charlesworth 2003:328)。同様にモンゴルでも、制憲議会 (People's Great Khural) の構成員は旧共産党のモンゴル人民革命党 (Mongolian People's Revolutionary Party; MPRP) が八五%を占めており、MPRP の主導で大統領の権限が弱い一九九二年憲法が制定されている。

(25) フィリピン下院においても多党化が進んでいるが (ENP 7.1)、この場合の多党化原因は選挙区定数ではなく、選挙区ごとの競合政党の組み合わせが地域によって異なる程度が高いことが理由による (Kasuya [2008])。

## 参考文献

### 〈外国語文献〉

- Anderson, John [1997] "Constitutional Development in Central Asia," *Central Asian Survey*, 16(3): pp.301-320.
- Baldez, Liza and John M. Carey [1999] "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution," *American Journal of Political Science*, 43(1): pp.29-55.
- Beck, Thorsten et al. [2000] "New tools and new tests in comparative political economy: the database of political institutions," Washington, D.C.: The World Bank (<http://econ.worldbank.org/WSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,contentMDK:20699744~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>, 2008年8月31日アクセス).
- Beliaev, Mikhail V. [2006] "Presidential Powers and Consolidation of New Post Communist Democracies", *Comparative Political Studies*, 39(3): pp.375-398.
- Carey, John and Mathew S. Shugart [1998] "Calling the Tanks or Filling out the Forms?" in Carey, John and Mathew S. Shugart eds. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-29.
- Charlesworth, Hilary [2003] "Constitution of East Timor, May 20, 2002," *International Journal of Constitutional Law*, 1(2): pp.325-334.

- Cheibub, Jose Antonio [2007] *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. [1993] *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. [1987] *The Efficient Secret: The Cabinet and Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. [1997] *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Croissant, Aurel [2003] "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy." *Democratization*, 10(3): pp.68-98.
- Easter, G. [1997] "Preference for Presidentialism," *World Politics*, 49:14(2): pp.184-211.
- Elgie, Robert [2005] "A Fresh Look at Semi-Presidentialism. Variations on a Theme," *Journal of Democracy*, 16(3): pp.98-112.
- [1999] "The Politics of Semi-presidentialism," in Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-21.
- Freedomhouse [2008] *Freedom of the World* (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>, 2008年8月31日アクセス).
- Geddes, Barbara [1996] "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America," in Arend Lijphart and Carlos H. Waisman (eds), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press, pp.15-41.
- Hicken, Allen and Yuko Kasuya [2003] "A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South, and Southeast Asia," *Electoral Studies*, 22: pp.121-151.
- Kasuya, Yuko [2008] *Presidential Bandwagon: Parties and Party Systems in the Philippines*, Tokyo: Keio University Press.

- ty Press.
- Kirschke, Linda [2007] "Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States," *Comparative Political Studies*, 40(1): pp.1372-94.
- Lijphart, Arend [1992] "Democratization and Constitutional Choices in Czech-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91," *Journal of Theoretical Politics*, 4(2): pp.207-223.
- [1999] "Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries." New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan and Arturo Valenzuela (1994) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press (中道義一 訳『大統領制民主主義の失敗』南叢社' 二〇〇三年).
- Mainwaring, Scott [1993] "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26(2): pp.198-228.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart. [1997a] *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [1997b] "Conclusion: Presidentialism and the Party System," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.393-436..
- Mayhew, David [1974] *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Metcalfe, L.K. [2000] "Measuring presidential powers," *Comparative Political Studies*, 33(5): pp.660-685?
- Moe, Terry M. [1993] "Presidents, Institutions, and Theory," in George C. Edwards III, John H. Kessel, and Bert A. Rockman eds., *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Negretto, Gabriel L. [2006] "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America," *Latin American Politics & Society*, 48(3): pp.63-92.

- O'Donnell, Guillermo A. [1999] "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 5(1): pp.55-69.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, and Jose Antonio Cheibub [2000] *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramseyer, Mark and Frances McCall Rosenbluth [1993] *Japan's Political Marketplace*. Harvard: Harvard University Press (川崎辺裕幸・細野助博訳『日本政治の経済学―政權政党の合理的選択』弘文堂 一九九五年).
- Roper, Steven. D. [2002] "Are All Semipresidential Regimes the Same?" *Comparative Politics*, 34(3): pp.253-272.
- Rutting, Thomas [n.d.] "Islamists, Leftists, and a Void in the Center: Afghanistan's Political Parties and where they come from," mimeo, Konrad Adenauer Stiftung Afghanistan Office.
- Samuels, David J. [2004] "From Socialism to Social Democracy? The Evolution of the Workers' Party in Brazil," *Comparative Political Studies* 37(9): pp.999-1024.
- Shugart, Matthew S. [1998] "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices," *British Journal of Political Science* 28(1): pp.1-29.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey [1992] *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and Scott Mainwaring [1997] "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.12-54.
- Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard [2001] "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.64-102.
- Shugart, Matthew Sørensen [2005] "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," *French Politics*, 3(3): pp.323-351.
- [2006] "Comparative Executive-Legislative Relations," in *The Oxford Handbook of Political Institutions*,

- edited by R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, pp.344-365.
- Siaroff, Alan [2003] "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research*, 42: pp.287-312.
- Skach, Cyndy [2005] *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred and Cyndy Skach [1993] "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation," *World Politics*, 46(1): pp.1-22.
- Tsebelis, George [2002] *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

〈日本語文献〉

- 川中 豪 [二〇〇四]「フィリピンの大統領制と利益調整」日本比較政治学会編『比較のなかの中国政治』、早稲田大学出版部、一五七—一八〇頁。
- 辻 陽 [二〇〇二]「日本の地方制度における首長と議会の関係についての一考察」『法学論叢』一五一巻六号九九—一九九頁、一五二巻二号一〇七—一三五頁。
- 辻 陽 [二〇〇六]「大統領制比較のための視座」『法学論叢』一五八巻二号三〇—五三頁、一五八巻三号五四—七五頁、一五八巻四号六三—八一頁。