

蔡英文總統の政權運営に関する一考察

松本 充豊

(京都女子大学現代社会学部教授)

【要約】

本稿は、台湾の政治制度の特徴とその影響に注目しながら、政權発足後 3 カ月あまりの間の蔡英文總統の取り組みを考察するものである。2016 年の政權交代に伴い、台湾では民主化後初めてとなる民進党による統合政府が誕生した。統合政府の実現により蔡總統の政權運営は安定的に進むかに思われた。しかし、行政部門と立法部門との間での意見の食い違いや摩擦など、蔡政權は内政面で迷走した感が否めない。現行の半大統領制の下では總統が手にする制度的な権力資源は極めて小さい。そうした公式の制度の不備を補うには政党組織など非公式な手段や非憲法的な仕組みに頼らねばならず、政權運営を安定的に進めるためには政權党の一体性の確保が重要な要件となる。本稿では、蔡總統が規律よりも、むしろ時間をかけた意思疎通を通じて彼女のいう「執政チーム」内部の意見の一致を図ること、すなわち凝集性を高めることで、その一体性を形成し確保しようとしていることを指摘する。

キーワード：：蔡英文、半大統領制、統合政府、凝集性、一体性

一 はじめに

本年1月の台湾ダブル選挙（総統選挙・立法委員選挙）では、民主進歩党（民進党）の蔡英文主席が総統に当選し、立法院でも民進党が単独で過半数議席を獲得した。5月には民主化後の台湾で初めての「真の政権交代」が実現した。民進党による「完全執政」、すなわち統合政府が誕生したのである。

統合政府の実現により、蔡総統の政権運営は安定的に進むかに思われた。陳水扁政権の8年間を思い起こせば、政権党が議会多数派を確保することが安定した政権運営にとって不可欠な条件であることは間違いない。しかし、統合政府という条件が必ずしもスムーズな政権運営を保障するわけではないことは、馬英九政権の8年間の経験からも明らかである。統合政府は安定した政権運営のための必要条件ではあるが十分条件ではない。事実、発足から3カ月あまり、蔡英文政権も内政面で迷走した感が否めない。行政部門と立法部門との間で意見の食い違いや摩擦が生じ、蔡総統に対する支持率の低下にもつながった¹。経験不足や世論の読み違いを指摘する声もあるが、ここで見落としてはいけないのが、台湾の政治制度のあり方に由来する部分も少なくないということである。

本論は、台湾の政治制度の特徴とその影響に注目しながら、政権

¹ TVBSが6月16日に公表した「蔡英文就任1カ月満足度世論調査」（6月14日～16日実施）によると、「満足」との回答が5月の就任直前に比べて7ポイント上昇して47%となった（「不満」は18%）しかし、8月24日に公表した「蔡英文就任100日満足度調査」（8月22日～24日実施）では、「満足」との回答は39%に下落した（「不満」は33%）。TVBS民意調査中心「蔡英文就職一ヶ月満足度民調」、<http://other.tvbs.com.tw/export/sites/tvbs/file/other/poll-center/0506141.pdf>；TVBS民意調査中心「蔡英文就職一百日満足度民調」、<http://other.tvbs.com.tw/export/sites/tvbs/file/other/poll-center/0508222.pdf>（いずれも2016年9月10日閲覧）。

発足後3カ月あまりの間の蔡総統の取り組みを考察するものである。まずは台湾の政治制度、特に半大統領制に分類される執政制度の特徴について分析し、台湾の総統が手にする制度的な権力資源は極めて小さいことを明らかにする。現在の制度設計では、総統による行政院（政府）、政権党の立法委員（議員）に対する影響力の行使が大きく制約されている。こうした公式の制度の不備を補うには、非公式な手段や非憲法的な仕組みに頼らねばならないが、その代表的なものが政党組織である。そこで次に、台湾の現行の制度配置から導かれる政党組織の特徴を明らかにし、政権運営を安定的に進めるためには政権党の一体性の確保が重要な要件となることを示す。その上で、こうした制度的な条件の下での蔡総統のこれまでの取り組みを検討して、蔡総統が規律よりも、むしろ時間をかけた意思疎通を通じて彼女のいう「執政チーム」内部の意見の一致を図ること、すなわち凝集性を高めることで、その一体性を形成し確保しようとしていることを指摘したい。

二 台湾の半大統領制

1 半大統領制とのその特徴

台湾の現行の執政制度は半大統領制である²。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種類の1つである。ロバート・エルジー（Robert Elgie）は、半大統領制を「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」と定義している³。

² Elgie, Robert, "The politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 1~21.

³ 松本充豊「台湾の半大統領制—総統の「強さ」と政党リーダーシップ」粕谷祐子編著『アジアにおける大統領の比較政治学—憲法構造と政党政治からのアプローチ』

半大統領制は、議会からの自律性をもつ大統領と、議会多数派の信任に依拠した首相という2人の執政長官による行政権の分有を特徴とする。しかし、大統領と議会との関係では、大統領制と同じように、別個の選挙で選ばれる大統領と議会がそれぞれ違う民意を代表している。また、議会に責任を負う首相およびその内閣と、議会との関係では、議院内閣制に近い特徴が見られる。以下では、総統と行政院長、総統と立法院、そして行政院長と立法院の關係に注目しながら、台湾の半大統領制の制度的な特徴を確認する。

2 総統と行政院長一権力の「分有」

半大統領制の最大の特徴が2人の執政長官すなわち大統領と首相の間での行政権の「分有」である。行政権がどのように分有されているのかは、各国の憲法規定により異なる。「中華民国憲法」の規定によると、行政院が国家の最高行政機関であり（第53条）、行政院長こそが行政府の首班である。

総統が行政院を直接指揮するための制度的なメカニズムは存在しない。総統は国家の安全保障に関する重大方針を決定するための諮問機関としての国家安全会議と国家安全局を設置できるが（追加修正条文第2条第4項）、重要法案や予算・決算案などを決める行政院院会（閣議に相当）を取り仕切るのは行政院長であり（第58条）、総統は行政院院会に参加することができない。

住民の直接選挙によって選出される総統は「国家元首であり、対外的には中華民国を代表する」（第35条）存在であり、「全国の陸海空軍を統率する」（第36条）。総統は国家の安全保障に関する重大方針を決定する憲法上の権限を有している。ここでの国家の安全とは

（ミネルヴァ書房、2010年）、83~111ページ。

「国防、外交、兩岸関係および国家の重大な異変などに関連する事項」（国家安全會議組織法第2条）のことである。これらの規定から、總統は国防、外交および兩岸関係（中台関係）を司る権限を有すると考えられている。つまり、總統と行政院長による権力の分有のあり方とは、制度的には行政院長こそが行政府の首班なのであり、總統の権限は軍事、外交、兩岸関係に限定されているのである。

ただし、總統は議会である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）。そのため、行政院長は總統を補佐するスタッフの1人にすぎず、住民に直接選ばれた總統こそが事実上の最高リーダーであるとの認識が広く存在している。そもそも總統はその意中の人物を選んで行政院長に任命しているわけで、行政院長も總統に任命されてその職にある以上、總統の意思に反してまで独自の主張をつらぬくことはできないのが実情である。したがって、總統は自らの意向を行政に反映させることが可能になると考えられる。

政策課題を立法化できる度合いで大統領の「強さ／弱さ」を判断するなら、台湾の總統は限られた憲法上の権限しかもたない「弱い」總統である⁴。總統は人事権を使って行政院長に対する影響力を行使し、總統の意向を行政院の政策に反映させることはできるとしても、總統には大統領令⁵を發布する権限はないし、法案提出権もない。政策課題の実現に向けた法案の立案、そして議会である立法院への提出以降の作業は、行政院に委ねられることになる。また上述

⁴ 松本、前掲論文、83~111ページ。

⁵ ここでの大統領令（presidential decree）とは、議会での立法過程を経ずに、大統領が国法を成立させる権限のことである。台湾の總統は、安全保障または財政・経済上の危機に際して緊急命令（emergency orders）を發布できるが、發布後10日以内に立法院の承認が得られない場合は無効となる（追加修正条文第2条第4項）。

の通り、総統は行政院を直接指揮することができない。「部長」（大臣）や「政務委員」（無任所大臣）と呼ばれる閣僚の指揮は行政院長に委ねられるため、総統が各閣僚の言動に直接口を挟むことはできない。

3 総統と立法院—権力の「分立」

半大統領制の第2の特徴は、大統領と議会の中に権力の「分立」を特徴とする大統領制に類似した関係が生じることである。これは大統領制と同じように、大統領選挙と議会選挙の2つの選挙が行われるためである。別個の選挙で選ばれる大統領と議会はそれぞれが違う民意を代表し、異なった民主的な正統性を有している。大統領は固定任期であり、議会は大統領やその政権の存続に責任を負わない。そのため、大統領と同じ政党（政権党）に所属する議員であっても、彼らには大統領を支える誘因があまり存在しない。台湾の半大統領制においても、総統と立法院との間にはこうした関係が生まれる。

台湾の総統は、韓国の大統領と比べると、その憲法上の権限はかなり限定されている⁶。総統には大統領令を発布する権限がなく、立法院で通過した法案に対する拒否権もない。総統が有する立法院の解散権も立法院で行政院長に対する不信任案を可決されないと行使できない（追加修正条文第2条第4項）。これまで立法院が行政院長不信任案を可決した経験はない。行政院長不信任案を可決させることは、解散による議員職の喪失につながりかねず、さらに再選のた

⁶ 粕谷祐子「アジアにおける大統領・議会関係の分析枠組み—憲法権限と党派的権力を中心に」粕谷祐子編著『アジアにおける大統領の比較政治学—憲法構造と政党政治からのアプローチ』（ミネルヴァ書房、2010年）、1～37ページ。

めのコストを考えたならば、それは多数派の議員にとって合理的な選択とはいえない。少数派の議員が行政院長への不信任案を提出しても、そもそも可決される見込みはない。立法院は行政院長を解任できる権限を手にしながらも、事実上それを行行使することはないのである。

立法院が行政院長への不信任を可決しなければ、總統の立法院に対する解散権はいわば「絵に描いた餅」に等しい。拒否権をもたず、解散権も行使できない總統は、議会多数派すなわち政權党の個々の立法委員を直接コントロールできる制度的な手段をほとんど持たない。せいぜい可能なのは、總統が握る人事権を使って、立法委員を總統府の要職につけて一本釣りする程度のことである。

4 行政院長と立法院一権力の「分離」

半大統領制の重要な要件の1つは、議会に責任を負う首相の存在である。この点では純粋な議院内閣制と共通している。議会内の多数派が与党となって首相を選出し、内閣を継続させる純粋な議院内閣制では、与党は不信任によっていつでも内閣を倒すこともできるが、その一方で、内閣が存続している限りはそれを支える責任を負っている⁷。

しかし、台湾の執政制度の制度設計では、行政院長は立法院内の多数派によって、立法委員の中から選任されるわけではない。總統が行政院長を任命する際にも立法院の同意を必要としない。既述の通り、たとえ同一政党に所属しているとしても、總統と政權党の立法委員は別個の選挙で選ばれており、政權党の立法委員は行政院長

⁷ 待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す』（中公新書、2015年）、162ページ。

とその内閣を支える責任を負っていない。そのため、純粋な議院内閣制に見られるような、行政権と立法権が首相の手の下で融合するという権力の「融合」が導かれることはなく、台湾では行政院長と立法院の間で権力はむしろ「分離」している。そして、大統領が首相を任命する際に議会の同意を必要とする他の半大統領制と比べて、政権党の立法委員には行政院長とその内閣を支えようとする誘因が乏しい。加えて、台湾の憲法には、立法委員は行政院長や閣僚などの行政職を兼任できないことが定められている（憲法第75条）。このことは政権党の立法委員が政府内での政策決定から事実上排除されていることを意味する。立法委員にとっては議員としてのキャリアがすべてであり、彼らの議員としての実績や政治生命は政府の政策実績とは切り離されていることが多い。したがって、たとえ統合政府が実現していても、政権党の立法委員が行政院（政府）の政策（つまり総統の意向）を支持するとは限らないのである。

三 政治制度と政党組織

民主政治において政府が政策を実現するには、その裏付けとなる法律の整備が必要である。議会での法案審議では、多数派すなわち政権党の議員の支持をいかに得るかが、政府にとって最大の関心事となる。ところが台湾では、総統は政権党の立法委員たちに、行政院が提出した法案への支持を促すための制度的な手段をほとんど持たない（この点は、行政院長も同様である）。総統が政権党の立法委員たちに影響力を行使するには、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ない。その代表的なものが政党組織である。歴代の民選総統が政権党の党首兼任という強いインセンティブに駆られたのも、そのためである。

政権運営を安定的に進めていくためには、政権党の「一体性（party

unity)」を確保できるかどうか重要な鍵となる。政党の一体性とは、ある政党の所属議員がまとまった行動をとることを指すが、一体性が確保されるためには、政党の執行部（幹部）が所属議員に同じ行動をとるよう強制するという「規律（discipline）」か、同じような理念や政策上の関心を持った議員が集まっているために同じ行動をとるという「凝集性（cohesion）」の、少なくともいずれかが作用していることが必要となる。政党内で統一的な方針を決定する過程では、党執行部からのトップダウンによる強制、すなわち規律による意見集約が行われる場合もあれば、時間をかけた議論を通じて一般議員の間での意見の一致、すなわち凝集性を高めることで意見集約が図られる場合もある。また、イデオロギーや深刻な社会的亀裂に基づく政党システムであれば、政党内部の凝集性は高まりやすいとされる。規律が強く働いていれば一体性が確保されるし、凝集性が高い場合にも政党の一体性は高まる。凝集性が高ければ規律は必要ないが、規律が強く働いていれば凝集性がなくとも政党の一体性は確保できることになる⁸。

待鳥聡史は、執政制度と選挙制度という基幹的政治制度の組み合わせは、政党組織のあり方すなわち政党の一体性に影響を及ぼすと指摘する。大統領制と比例性⁹の低い選挙制度（例えば小選挙区制）が組み合わされた制度配置の場合、議院内閣制の与党とその所属議員とは異なり、大統領制の下では政権党も議会の多数派も政権を支える責任を負っていないため、大統領と同じ政党（政権党）に所属する議員であっても、彼らには大統領を支える誘因があまり存在し

⁸ 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史『比較政治制度論』（有斐閣、2008年）、153ページ、および待鳥、前掲書、156～158ページ、160-161ページ。

⁹ 比例性とは、ある選挙制度が有権者の投票をどのくらい比例的に議席に変換するかを表している。

ない¹⁰。一方、比例制の低い選挙制度の下では、政党システムは二大政党制になる可能性が高く、二大政党は党内に異なる考え方をもった複数の議員集団（例えば派閥）が存在して雑居的な特徴を帯びることになる。しかし、大統領を支える必要がないことから、政権党内では統一的な方針を決める誘因がほとんど作用しておらず、規律による一体性の確保が行われない。ただし、大統領と政権党の所属議員は政治的立場が似ている可能性が高いため、政権党の所属議員が大統領の意向を支持することが多くなるが、それは凝集性によって一体性がもたらされているということになる¹¹。

台湾の基幹的政治制度はどうかといえば、半大統領制と小選挙区比例代表並立制の組み合わせである。すでに見たとおり、台湾の半大統領制では、政権党も立法院の多数派も、総統および行政院長を支える責任を負っておらず、政権党の立法委員には総統や行政院長を支えようとする誘因が乏しい。また、台湾の小選挙区比例代表制は日本や韓国と比べてさらに比例性が低く、政党システムは二大政党制となっている¹²。こうした政治制度の組み合わせの政党組織に対する影響は、大統領制と比例制の低い選挙制度の組み合わせと事例とかなり近いものになると考えられる。つまり、台湾における現行の制度配置の下では、政権党内で統一的な方針を決める誘因がほと

¹⁰ 議院内閣制の場合、与党は内閣に対する不信任を示すことでそれを倒すこともできるが、内閣が存続している限りはそれを支える責任も負っている。そのため、与党幹部は内閣の方針に対して所属議員を従わせるよう努めるようになり、規律による一体性の確保が図られることが多い。しかし、政権が議会内の多数派によって存続するわけではない大統領制では、このような関係は成り立たない（待鳥、前掲書、162ページ）。

¹¹ 待鳥、前掲書、163ページ、175~177ページ。

¹² 松本充豊「小選挙区比例代表並立制—台湾と韓国」岩崎正洋編著『民主主義と選挙』（吉田書店、2013年）、235~255ページ。

んど作用せず、規律による一体性が形成されにくい。ただし、イデオロギー的な団結などの凝集性によって政権党の一体性が確保される可能性は高く、その場合には総統の意向、および行政院の政策が立法院の多数派（政権党所属の立法委員）の支持を得やすくなる。政権党か非政権党かを問わず、こうした影響は制度配置が変更されない限りは避けられず、また党派に関係なく、どの総統も同様に直面する問題である。総統が政権運営を安定的に進めていくには、何らかの形で政権党の一体性を確保することが求められる。以下では、こうした角度から蔡英文總統の現段階での取り組みについて考察する。

四 蔡英文總統の取り組み

1 民進党の掌握

総統による政権党の党首兼任については、蔡英文は総統当選後の3月2日、党主席を総統就任後も兼任することを決定した¹³。民進党はもともと分権的な政党であり、派閥連合的な性格が強く一体性に欠け雑居性が高い。党首である党主席の権限はさほど強くはなく、意思決定では合議制が採用されている。民進党の政党組織のあり方が党主席のリーダーシップを制約する部分が少なくない¹⁴。そうした中

¹³ 蔡主席は3月3日、総統職との兼任を決めた理由について、執政チームが素早く、かつさらに効率よく意思疎通を行い協調できるようにするためだと語っている（民主進歩黨新聞稿「蔡英文：總統兼任主席是為了讓執政團隊快速溝通協調且更有效率」民主進歩黨網頁、http://www.dpp.org.tw/news_content.php?kw=&m1=10&y1=2016&menu_sn=&sub_menu=43&show_title=%E6%96%B0%E8%81%9E&one_page=10&page=20&start_p=11&act=&sn=8847&stat=&order_type=desc&order_col=add_date&data_type=%E6%96%B0%E8%81%9E、（2016年9月10日閲覧）。

¹⁴ Rigger, Shelley, *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party* (Boulder: Lynne Rienner, 2001, pp. 71~77). 民進党では2002年5月、民進党所属の総統

で、蔡総統は世論の支持と党内での高い権威という権力資源により、党主席としての実質的な権力を拡大し、民進党の組織をうまく掌握している。現職の総統であるだけでなく、民進党初の「完全執政」を実現した党主席として、蔡英文は党内で極めて高い権威を有している。「英派」と呼ばれる彼女自身に近いグループに加えて、党内最大派閥である新潮流派や陳菊高雄市長のグループと良好な関係を維持し、他の派閥やグループも蔡主席を支持する方向でまとまった。

次に、党所属の立法委員との関係についてである。立法院内で各党の立法委員が結成する会派・同党の議員団のことを「党団」という。議員総会に当たるのが「党団会議」である。民進党の立法院党団の幹部は「党団三長」と呼ばれる総召集人、幹事長と書記長の三役から構成される¹⁵。民進党では毎週水曜日、党の常任役員会にあたる中央常務執行委員会（中常会）が開催される。中常会は党主席が招集し、議長としてその運営にあたるが、党団の幹部3名はいずれもこのメンバーである。

党所属の立法委員のまとめ役が総召集人である。蔡総統が立法院長の座を狙っていたベテラン議員の柯建銘をこのポストに据えることに成功した意味は非常に大きい。柯建銘は議事に関する知識と経験が豊富で、党団総召集人としての経歴も長いが、老獪な政治家ゆえにネガティブなイメージが付きまとった。蔡総統は「議長の中立化」を1つの柱とする国会改革を掲げており、彼が立法院長に就任

が政権を担当する期間は総統が党主席を自動的に兼任するよう党内ルールを改めた
が、党主席の権限や党内の意思決定方式に関する党内ルールの変更はこれまで行わ
れていない。

¹⁵ 現在の三役は総召集人の柯建銘、幹事長の吳秉叡（蘇貞昌派）と書記長の陳亭妃（游錫堃派）である。

したのでは改革にとってマイナスであるばかりか、蔡総統が党主席として彼に影響力を行使するのも難しくなる可能性があった。その一方で、新人議員が増えた党団のまとめ役としては、柯建銘はどうやってつけの人物はなかった。法案の審議が「党団協商」と呼ばれる会派の幹部らによる協議に持ち込まれた場合でも、そのノウハウを彼以上に知る議員はおらず¹⁶、交渉を民進黨に有利な方向に持ち込めると思われた。最後まで立法院長に強い意欲を見せた柯建銘だったが、党内の情勢がもはや不利と悟った彼は土壇場で立候補を断念した。立法院では蔡英文の盟友である蘇嘉全¹⁷が立法院長に選ばれたが、総召集人の座を柯建銘と争う者は党内には誰もいなかった。

実は、柯建銘は今回の選挙では選挙区から立候補した。彼は過去2回比例区で当選を果たしていたが、民進黨の内規で比例区での3度連続の立候補は禁止されていた。ベテランとはいえ、長らく選挙区を離れていた柯建銘にとって、選挙区での出馬は不利な面が大きかった。しかし、党主席の蔡英文はそれを承知の上で内規の変更は行わず、彼を選挙区から立候補させた。彼女も自らの選挙戦の合間を縫っては、てこ入れのために何度も彼の選挙区に入って応援し、その甲斐もあって柯建銘は議員生命をつなぐことができた。こうした事情が組み合わさることで、蔡総統は党主席として柯建銘を通じて党所属の立法委員たちをまとめる、すなわち党団の一体性を作り出

¹⁶ 彼と同様に党団協商を熟知する人物として長年立法院長を務めた国民党の王金平がいる。彼は現在同党の立法委員の一人だが党団の幹部ではなく、党団協商に参加することもない。

¹⁷ 蘇嘉全は2009年12月に民進黨の秘書長に就任、当時の党主席だった蔡英文を支えた。その後、2010年の台中市長選挙出馬のため同職を辞任したが、選挙後に蔡主席の要請により再び秘書長を務め、2012年の総統選挙では民進黨の副総統候補として総統候補の蔡英文とともに選挙戦を戦った。2014年に蔡英文が再び党主席に返り咲くと選挙対策委員会の召集人を務めた。

すための仕組みを手にしたのである。

とはいえ、党所属の立法委員たちをまとめることの難しさも明らかになった。本年2月に第9期立法院が招集されて間もなく、民進党の高志鵬立法委員が政府機関や学校、軍施設などに孫文の肖像画を掲げる規定の廃止を提案する考えを示し、国民党から「移行期の正義」に名を借りた中華民国体制への挑戦だとの批判が起こった。これに対して、蔡主席は24日、「議題設定には戦略的な考慮が必要だ」と指摘し、政治的に敏感な議題や重大政策については党団会議で議論するよう求めて、高立法委員の提案にストップをかけた。この件について、民進党の他の立法委員からは「提案の背景には選挙区からの圧力がある」との指摘や、「個々の立法委員は考え方やタイプも異なるため、党団はそれぞれのニーズも尊重することも必要である」との意見が出された¹⁸。それぞれの選挙区の事情を抱える立法委員たちが、必ずしも規律に従うとは限らないこと示唆する出来事だったといえる。

2 行政部門と立法部門の調整

次に、行政部門と立法部門との関係である。より具体的には、行政院長および閣僚と、民進党の立法委員たち（党団）との関係ということになる。すでに指摘したように、行政院と立法院の間では権力の「分離」という特徴が見られる。蔡総統は行政院を直接指揮することはできないため、本来であれば蔡総統が党主席を兼任する政権党を通じて公式の制度の機能を補うことが望ましいが、新政権ではそれが困難となっている。

新政権発足に先立ち、民進党は4月9日、臨時全国党員代表大会

¹⁸ 郭瓊俐「約束線委 蔡英文：提案要有戰略思維」『聯合報』2016年2月25日、A4版。

(党大会)を開いて党規約を一部改正した。総統が党主席を兼任する間、行政院長と総統府秘書長を中央常務執行委員会、中央執行委員会の非改選メンバーとした規定、および行政院長や閣僚をはじめとする行政院の幹部を党代表とした規定がそれぞれ削除された¹⁹。これは行政院長や閣僚たちが党派を超えて政務に専念できるよう配慮したもので、さらに民進党の外からの人材の登用を可能にする狙いもあった²⁰。これを踏まえて、蔡総統は意中の人物である非党員の林全を行政院長に任命した²¹。閣僚にも学者や専門家など外部から人材が登用され、全閣僚のうち民進党員はわずかで、非党員の閣僚が多数を占めた。

その一方で、党規約改正の結果、(党主席を兼任する)総統と行政院長、そして行政院長と党団三長が定期的に意思疎通を図る場がなくなってしまった。また、総統が党主席として行政院長と閣僚に対して影響力を行使する手段も失われた。蔡総統には彼らに意思疎通を促す程度のことしかできず、あとは林全行政院長の指揮に委ねるか、もしくは党所属の立法委員と彼らとの意思疎通に任せるしかない。こうした問題の解決策として、第1に、行政部門と立法部門の協調と意思疎通のための枠組みとして「行政立法協調会報」が設置された。この会議は毎週月曜日に行政院で開催され、行政院副院長(林錫耀)と党団総召集人(柯建銘)を共同議長とし、行政院秘書

¹⁹ 中央常務執行委員会の非改選メンバーは党主席(蔡英文)と党団三長、および直轄市の市長(4名)と県市長(1名)となった。

²⁰ 林河名「拚執政 民進黨改黨章 閣揆免兼黨職」『聯合報』2016年4月10日、A3版、および前掲「蔡英文：總統兼任主席是為了讓執政團隊快速溝通協調且更有效率」。

²¹ 林全は陳水扁政権で行政院主計処主計長、財政部長を歴任した。民進党員ではないが、蔡英文主席の下では民進党のシンクタンクである新境界文教基金會の執行長(同基金會の董事長は蔡英文主席)を務め、蔡英文の総統当選後には「政権交接小組」召集人の一人に任命された。高雄市出身の外省人2世である。

長や一部の閣僚、党団の幹部や一部の立法委員が出席し、総統府副秘書長と党秘書長も列席する²²。第 2 に、蔡総統と林行政院長も毎週月曜日の午前、定期的に会談することになった（後に水曜日午前中に変更）²³。

ところが、新政権が発足した途端、行政院長や閣僚が事前の調整なく唐突に新たな政策を打ち出す事態が相次いだ。例えば、賀陳旦交通部長（国土交通大臣に相当）は 5 月 22 日、端午節前後に行われていた高速道路の夜間通行料金無料化措置を廃止すると突如発表した。林行政院長は本件を賀交通部長から発表当日に知らされ、蔡総統は翌朝の新聞記事で初めて知ったとされる。林行政院長は賀交通部長に再検討を求め、蔡総統もこの種の政策で拙速な対応は慎むよう彼に電話で直接伝えたが、利用者負担を唱える賀交通部長は態度を変えなかった。そこで、蔡総統は同月 25 日の民進党中央常務執行委員会で、列席していた林錫耀行政院副院長に対して、賀交通部長に党団との意思疎通を図るよう要請するよう求めた。同時に、立法委員は閣僚ともう少し直接的に意思疎通を行ってよいと党団三長に伝えたとされる²⁴。その後、賀交通部長と党団三長との間で 2 度の協議が行われたが、賀交通部長は一步も譲らず、党団は最終的に彼の方針を了承した²⁵。

さらに、林行政院長が 6 月 5 日、夏の電力需要がひっ迫した場合、運転停止中の第 1 原発 1 号機の再稼働を検討すると発言し、原発反対派の与野党の立法委員や環境保護団体から強い批判の声が上がっ

²² 林敬殷「行政立法協調會報 今啓動」『聯合報』2016 年 5 月 23 日、A2 版。

²³ 仇佩芬「加強府院溝通 蔡英文、林全未來每週一會」『風傳媒』2016 年 5 月 25 日、<http://www.storm.mg/article/122497>、（2016 年 9 月 10 日閲覧）。

²⁴ 丘采薇「黨團『拜碼頭』林全遭自家人關門圍剿」『聯合報』2016 年 5 月 29 日、A4 版。

²⁵ 丘采薇「民生定價政策 蔡指示必須讓她知道」『聯合報』2016 年 5 月 29 日、A3 版。

た²⁶。本件については、翌6日に開かれた行政立法協調会報で協議が行われたが、民進党の立法委員からは安全性に対する疑念がある中で再稼働に触れるのは不適切との声や、事前に何ら意思疎通を行わなかった林行政院長に対し批判がなされた。最終的に、行政院と党団は蔡總統が公約に掲げる2025年に原発運転をゼロにする目標は変えず、第1原発、第2原発、第3原発の運転期間は延長しないなどの認識で一致し、第1原発再稼働の検討は事実上白紙となった²⁷。

3 「弁当会」の開催

行政部門と立法部門との間での齟齬が解消されない事態を重く見た蔡總統は、端午節の休暇を利用して林行政院長や閣僚らを總統官邸に招き、2日間にわたり重大政策の進捗状況の確認や意見交換を行った。蔡總統はこの場で、特に閣僚らに対して民進党党団の「政策小組」²⁸と協調して十分な意思疎通を図り、今後は政策をめぐる齟齬や衝突を避けるよう指示したと報じられた²⁹。

林行政院長は6月11日、總統官邸での会合の後、行政院に柯総召集人を招いて行政院と党団との意思疎通の枠組みについて協議し、毎週木曜日の昼に林行政院長と党団三長およびその他の立法委員ら

²⁶ 李昭安・胡有心・鄭煒「又見髮夾彎 林全思考『重啓核一1號機』」『聯合報』2016年6月6日、A1版。

²⁷ 林敬殷・胡有心「重啓核一廠一號機胎死腹中 綠委怨林全話說太快」『聯合報』2016年6月7日、A1版。

²⁸ 党団の「政策小組」とは立法院の8つの常設委員会に対応して党団内に作られた政策グループで、立法院の各種常設委員会で「召集委員」と呼ばれる委員長や委員を務める立法委員たちで構成されている。

²⁹ 林河名・何孟奎「蔡英文召林内閣連開3會」『聯合報』2016年6月11日、A1版、および林河名「林全每周要與綠委“便當會”」『聯合報』2016年6月12日、A1版。

による「弁当会」を開催することを決定した³⁰。弁当会には行政院から行政院長、副院長、秘書長の三役、党団からは総召集人、幹事長、書記長の三役、そして議題に応じて立法院の各種常設委員会で「召集委員」と呼ばれる委員長や委員を務める立法委員が参加する。議題を重大政策に絞って議論し、行政院と党団との意見のすり合わせを行い、双方の間で生じた齟齬を解消するのが弁当会の目的である³¹。これにより、行政院長と党団三長との定期的な意思疎通の場が復活し、さらに立法委員が行政院長に政策に関する意見や提言を直接打ち出すことのできる場が生まれた。

6月16日に行われた初回の弁当会では、長期介護制度の財源をめぐる問題が議題とされた。同月14日に立法院で行われた総質疑では、相続税と営業税の増税による税収分を特定財源とする林行政院長の構想に対し、民進党の鄭寶清立法委員が疑問を呈した。鄭立法委員はさらに、増税は経済循環に悪影響を及ぼすだけでなく、中低所得世帯の負担が最も大きくなると激しく批判、林行政院長も特定財源に頼らず保険制を採用すれば、住民の負担はもっと大きくなると反論した³²。16日の弁当会では、立法委員から、営業税の増税で財源を補うやり方は庶民の反発を招くといった意見や、政府がまずは長期介護制度のビジョンを示し、住民に十分な説明を行った上で財源について議論しないと増税やインフレの問題に議論がすり替えられてしまい、長期介護制度の確立にとって大きな障害になりかね

³⁰ 林河名、前掲「林全每周要與綠委“便當會”」。

³¹ 丘采薇・李順徳「『政策共決協調機制』加強兩院溝通」『聯合報』2016年6月12日、A3版。

³² 李昭安・胡宥心「長照要増税 林全『便當會』立委」『聯合報』2016年6月15日、A1版、および胡宥心「長照財源 綠委質疑林全 形同課窮人稅」『聯合報』2016年6月15日、A3版。

ないとする意見が出された。立法委員との議論を踏まえて、行政院は関連法改正案の第9期第1会期中の立法院への提出を見送ることを決めた³³。

新政権の内政面での迷走を最も強く印象づけた完全週休二日制の導入についても、その実施延期は弁当会での議論を経て決まった。行政院が1週間のうち必ず1日は休まねばならないとする制度への変更を実施しようとしたところ、運輸業界や観光業界からは限られた人員でのやりくりが困難になると批判の声が上がった³⁴。それでも行政院は8月の新制度導入を決めたが、それが今度は労使双方からの猛反発を引き起こした。事態を深刻に受け止めた蔡総統は7月28日、弁当会を総統府に場所を移して開催することを決めた。弁当会では、立法委員が行政院に強い不満を示し、行政院も彼らを遠回しに批判するなど、重苦しい雰囲気だったという。蔡総統はその場で行政院に関係各方面との意思疎通をさらに進めるよう強く求め、行政院に実施の再考を促した。行政院は主管官庁である労働部（厚生労働省に相当）による検討を踏まえて、7月30日に実施を2カ月延期すると発表した³⁵。

4 党内への呼びかけ

政権発足からわずかひと月の間に、民進党内では立法委員を中心

³³ 李昭安・胡有心・丘采薇「別上台就加税 長照修法不急推」『聯合報』2016年6月17日、A3版。

³⁴ 鵜飼啓「台湾蔡政権、多難な船出 発足3カ月、主要人事・政策暗礁」『朝日新聞デジタル』2016年8月20日、<http://digital.asahi.com/articles/DA3S12519859.html?requesturl=articles%2FDA3S12519859.html&rm=150>、(2016年9月10日閲覧)。

³⁵ 丘采薇・胡有心「幕後 蔡總統出手 7休1延後關鍵」『聯合報』2016年8月1日、A2版。

に行政院に対する不信感、不満や反発が広がった。そのあまりの激しさに、蔡総統は民進党と政府が「執政チーム」として一体性を確保していくことを党に呼びかけ、立法委員に行政院長や閣僚への理解と協力を求めた。

6月22日、民進党の中央執行委員会で党主席として挨拶に立った蔡総統は、「民意の最前線に立つ民意代表（議員）や地方首長には国民の政策に対する反応を引き続き反映させてほしい」と述べるとともに、「しかし、私がここで皆に注意を促したいのは、民意を反映させること以外に、政務に従事している同志は異なる位置に身を置いていることである。行政と立法、地方と中央を問わず、我々の役割は異なっている。しかしながら、我々は同じ執政チームである」と強調した。そして、「私は、今から内部のまとまりがさらにチームワークが取れたものになり、意思疎通がさらに全面的に行われ、改革の歩みがさらに一致したものになるよう望んでいる。したがって、執政チームにあるのはただ1つの共通目標である、すなわち現在台湾社会が直面する問題を解決することだ」と述べて、「人民とともに並び立ち、団結し協力しよう。同じチーム、同じ目標で、問題を解決する政府にしよう」と党員全体に呼びかけた³⁶。

また、蔡総統は同日、管碧玲（謝長廷系）、陳亭妃（游錫堃系）、呉秉叡（蘇貞昌系）、段宜康（新潮流派）、そして陳明文（英派）の5名の立法委員と昼食会を催した。民進党内の主要勢力を代表する彼／彼女らに対し、「行政院の閣僚たちに経験を積む時間を与えてあげ

³⁶ 民主進歩黨新聞輿情部「民主進歩黨第十六屆第二十二次中執會新聞稿（2016/06/22）」民主進歩黨網頁、http://www.dpp.org.tw/news_content.php?kw=&m1=09&y1=2016&menu_sn=&sub_menu=43&show_title=%E6%96%B0%E8%81%9E&one_page=10&page=5&start_p=1&act=&sn=8981&stat=&order_type=desc&order_col=add_date&data_type=%E6%96%B0%E8%81%9E、（2016年9月10日閲覧）。

て欲しい。彼らを批判ばかりしていると委縮してしまい、何もなくなってしまおう」と率直に語り、理解と協力を求めたと伝えられている³⁷。

五 おわりに

蔡英文政権発足から3カ月あまり、台湾の内政面での動きは総統の政権運営が制度的条件に大きく制約されることを改めて浮き彫りにした。行政部門と立法部門の間での意見のすり合わせや意思疎通がうまくいかず、結果として迷走との印象を与えたことは否めない。それが蔡総統に対する支持率（満足度）の低下につながった一因だと考えられる。

蔡総統は公式の政治制度の不備を補うべく、さまざまな非公式な仕組みや手段を駆使して、事態の打開を図ろうとしている。行政部門と立法部門の調整に努め、双方に対し意思疎通を求めている。彼女のいう「執政チーム」内で生じた齟齬や足並みの乱れが解決され政権運営が安定に向かえば、蔡総統に対する世論の評価にもある程度の改善が期待できる。それはまた彼女の属人的な権力資源の維持、さらには拡大につながるだろう。そうした好循環に持ち込めるかどうかの鍵となるのが、執政チームの一体性の確保である。

蔡総統の取り組みのキーワードが意思疎通である。蔡総統は、民進党の党団内でも、行政院と党団との間でも、意思疎通を図るよう強く、そして繰り返し求めている。蔡総統の取り組みは、政権内で統一的な方針を決定する過程において、時間をかけて党団の立法委員の間で、そして行政院と党団との間で意見の一致を図る、すなわ

³⁷ 丘采薇・胡宥心・林敬殷「召党内各派系 蔡總統喊話：一直罵、恐罵到不敢做事」『聯合報』2016年6月23日、A2版。

ち凝集性を高めることで、執政チームの一体性を確保しようとする試みだと捉えることができる。現行の政治制度の制度設計の下では、総統は行政院を直接指揮することができず、政権党内では規律が作用しにくい。意思疎通を通じた合意形成、政策や法案についての意見の一致を重視する蔡総統の手法は、こうした現実に見合った選択だといえる。また、歴代の民選総統は程度の差はあるにせよ、規律によって政権党の一体性を確保することで、強いリーダーシップを発揮しようとしてきた。そのことを想起するなら、蔡総統はこれまでとは異なる、新たなリーダーシップのあり方を模索しているといえるかもしれない。

追記：本校脱稿後の10月1日、蔡英文総統は新たな政策決定の調整メカニズムとして「執政決策協調会報」を設置すると発表した。この会議は毎週月曜日の昼に開催され、同会報は蔡英文総統、陳建仁副総統、林全行政院長、林錫耀行政院副院長、党団の柯建銘総召集人、呉秉叡幹事長、民進党の洪耀福秘書長、同党のシンクタンク（新境界文教基金会）の邱義仁執行長や民進党所属の県市長らが出席する。同月3日には最初の会議が開かれた。

謝辞

本稿は日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C）、課題番号：26380200）の助成を受けた研究成果の一部である。

（寄稿：2016年9月21日、採用：2016年10月25日）

蔡英文總統政府運作的相關考察

松本充豐

(京都女子大學現代社會學院教授)

【摘要】

本文是從台灣政治制度的特徵及其影響的角度，分析蔡英文總統就職三個多月以來，於政府運作上努力的成效。隨著 2016 年的政黨輪替，台灣在民主化後，第一次出現了由民進黨所領導的完全執政。一般認為蔡英文總統因為完全執政的局面，能夠順利執政並推動改革。但實際上蔡政府卻面臨了行政部門與立法部門的意見不協調等困境。台灣在現行半總統制之下，總統能夠在制度上運用的權力、資源非常有限。總統為了彌補正式制度上的不足，必須倚靠非正式或者非憲法上的機制。順利推動執政的關鍵，在於總統是否能確保執政黨的一體性。本文欲指出蔡總統冀望其“執政團隊”進行溝通、協調，求取意見一致，意即提高執政團隊的凝聚性來達成及確保執政團隊的一體性。

關鍵字：蔡英文、半總統制、完全執政、凝聚性、一體性

A Study of President Tsai Ing-wen's Efforts to Manage the Government

Mitsutoyo Matsumoto

Professor, Faculty for the Study of Contemporary Society,
Kyoto Women's University

[Abstract]

Focusing on the characteristics of Taiwan's political system and its influences, this paper aims to analyze President Tsai Ing-wen's endeavors to manage the workings of the government after assuming office for 3 months. With the power transition in 2016, a unified government led by the DPP emerged for the first time in Taiwan after the democratization. President Tsai Ing-wen is therefore widely expected to establish a strong executive body and to push through reforms.

However, the reality was quite different from the expectations. President Tsai was confronted with difficulties, such as the disarray or disagreement between the executive branch and the legislative branch. Under the distinctive features of Taiwan's semi-presidentialism, the presidential power is limited and restrained. As a result, to supplement the defects of formal institutions, the president has to depend on informal or even non-constitutional mechanisms— that is, supports from his/her own political party. For president, the key to the efficient and effective government is to ensure the unity of the ruling party.

This paper points out that President Tsai tries to achieve a unified “executive team,” by encouraging the members to communicate, negotiate and ultimately, to reach consensus. In other words, this is done by enhancing cohesion, rather than exerting disciplines, as to establish a unified executive body.

Keywords: Tsai Ing-wen, semi-presidentialism, unified government, cohesion, unity

〈参考文献〉

- 鵜飼啓「台湾蔡政権、多難な船出 発足3カ月、主要人事・政策暗礁」『朝日新聞デジタル』2016年8月20日、http://digital.asahi.com/articles/DA3S12519859.html?_requesturl=articles%2FDA3S12519859.html&rm=150、(2016年9月10日閲覧)。
- 粕谷祐子「アジアにおける大統領・議会関係の分析枠組み—憲法権限と党派的権力を中心に」粕谷祐子編著『アジアにおける大統領の比較政治学—憲法構造と政党政治からのアプローチ』(ミネルヴァ書房、2010年)、1~37ページ。
- 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史『比較政治制度論』(有斐閣、2008年)。
- 待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す』(中公新書、2015年)。
- 松本充豊「台湾の半大統領制—総統の「強さ」と政党リーダーシップ」粕谷祐子編著『アジアにおける大統領の比較政治学—憲法構造と政党政治からのアプローチ』(ミネルヴァ書房、2010年)、83~111ページ。
- 松本充豊「小選挙区比例代表並立制—台湾と韓国」岩崎正洋編著『民主主義と選挙』(吉田書店、2013年)、235~255ページ。
- TVBS 民意調査中心「蔡英文就職一百日満足度民調」、<http://other.tvbs.com.tw/export/sites/tvbs/file/other/poll-center/0508222.pdf> (2016年9月10日閲覧)。
- TVBS 民意調査中心「蔡英文就職一ヶ月満足度民調」、<http://other.tvbs.com.tw/export/sites/tvbs/file/other/poll-center/0506141.pdf> (2016年9月10日閲覧)。
- 仇佩芬「加強府院溝通 蔡英文、林全未來每週一會」『風傳媒』2016年5月25日、<http://www.storm.mg/article/122497>、(2016年9月10日閲覧)。
- 丘采薇「民生定價政策 蔡指示必須讓她知道」『聯合報』2016年5月29日、A3版。
- 丘采薇「黨團『拜碼頭』林全遭自家人關門圍剿」『聯合報』2016年5月29日、A4版。
- 丘采薇・李順德「『政策共決協調機制』加強兩院溝通」『聯合報』2016年6月12日、A3版。
- 丘采薇・胡有心「幕後 蔡總統出手 7休1 延後關鍵」『聯合報』2016年8月1日、A2版。
- 丘采薇・胡有心・林敬殷「召黨內各派系 蔡總統喊話：一直罵、恐罵到不敢做事」『聯合報』2016年6月23日、A2版。
- 民主進歩黨新聞稿「蔡英文：總統兼任主席是為了讓執政團隊快速溝通協調且更有效率」民主進歩黨網頁、http://www.dpp.org.tw/news_content.php?kw=&m1=10&y1=2016&menu_sn=&sub_menu=43&show_title=%E6%96%B0%E8%81%9E&one_page=10&page=20&start_p=11&act=&sn=8847&stat=&order_type=desc&order_col=add_date&data_type=%E6%96%B0%E8%81%9E、(2016年9月10日閲覧)。
- 民主進歩黨新聞輿情部「民主進歩黨第十六屆第二十二次中執會新聞稿(2016/06/22)」民主進歩黨網頁、http://www.dpp.org.tw/news_content.php?kw=&m1=09&y1=2016&menu_sn=&sub_menu=43&show_title=%E6%96%B0%E8%81%9E&one_page=10&page=5&start_p=1&act=&sn=8981&stat=&order_type=desc&order_col=add_date&data_type=%E6%

96%B0%E8%81%9E、(2016年9月10日閲覧)。

李昭安・胡宥心「長照要增稅 林全『便當會』立委」『聯合報』2016年6月15日、A1版。

李昭安・胡宥心・丘采薇「別上台就加稅 長照修法不急推」『聯合報』2016年6月17日、A3版。

李昭安・胡宥心・鄭煒「又見髮夾彎 林全思考『重啓核一 1 號機』」『聯合報』2016年6月6日、A1版。

林河名「拚執政 民進黨改黨章 閣揆免兼黨職」『聯合報』2016年4月10日、A3版。

林河名「林全每周要與綠委“便當會”」『聯合報』2016年6月12日、A1版。

林河名・何孟奎「蔡英文召林內閣連開3會」『聯合報』2016年6月11日、A1版。

林敬殷「行政立法協調會報 今啓動」『聯合報』2016年5月23日、A2版。

林敬殷・胡宥心「重啓核一廠一號機胎死腹中 綠委怨林全話說太快」『聯合報』2016年6月7日、A1版。

胡宥心「長照財源 綠委質疑林全 形同課窮人稅」『聯合報』2016年6月15日、A3版。

郭瓊俐「約束綠委 蔡英文：提案要有戰略思維」『聯合報』2016年2月25日、A4版。

Elgie, Robert, “The politics of Semi-Presidentialism,” in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 1~21.

Rigger, Shelley, *From Opposition to Power: Taiwan's Democratic Progressive Party* (Boulder: Lynne Rienner, 2001, pp. 71~77).