

大統領制における権力均衡

——ブラジル、インドネシア、トルコ——

新興民主主義諸国の多くは大統領制を採用しているが、米国ほど三権分立が徹底していないため大統領権力の強大化が懸念されてきた。しかし実際には、議会多数派形成の難しさや司法府の独立性が大統領の権力のみならず地位をも脅かす場合も見受けられる。本コースでは、新興民主主義大統領制において国家三権の間にどのような権力均衡が成り立ち、それが国政にどのような影響を与えるのかを、民政移管後三権分立の確立を漸進的に進めてきたブラジル、民主的大統領制を短期間で構築したインドネシア、今年4月に議院内閣制から大統領制への移行を決めたトルコを取り上げて検討する。

ブラジル

——三権分立と大統領弾劾——

菊池 啓一

新興国の雄として高い評価を得ていたブラジルであるが、石油公社ペトロブラスをはじめとする複数の企業と多くの与野党政治家がかかわる大規模な汚職疑惑の発覚により、政治的に不安定な状態が続いている。初の女性大統領として2期目に入っていたジルマ・ルセフは、下院における弾劾告発の承認、上院における弾劾裁判を経て、2016年8月31日に罷免された。一方、ルセフの後を継いで大統領に昇格したミシェル・テメルは収賄容疑での訴追を受けたものの、2017年8月2日に下院が同訴追を棄却したため、訴追回避に成功した。これらの現象に代表される昨今の政治的混迷を理解すべく、本講座の筆者担当部分では、ブラジルにおける三権分立の特徴を検討した。

●政党政治に翻弄される大統領・議会関係

一般にラテンアメリカ各国の大統領はアメリカ合衆国大統領よりも強い権限を有しているとされるが、ブラジルの大統領も例外ではない。1988年憲法によれば、大統領は議会を通過した各法案全体に対する拒否権だけでなく、項目別拒否権も有している。また、「重要かつ緊急性を要する場合」、官報掲載と同時に法律と同様の効力を持つ「暫定措置」を発することを認められている。その結果、多くの研究において、ブラジルの大統領はラテンアメリカでも有数の憲法上の権限を付与されていると解釈されている。

しかしその一方で、大統領は難しい議会運営を強いられることが少なくない。ブラジルは極めて政党数の多い多党制の国であり、2017年9月3日時点で25政党が下院に議席を確保している。しかも、下院議員の選出に非拘束名簿式比例代表制と州を単位とする選挙区（定数が多い）が組み合わせられているため政党規律が弱く、政党連合の形成はイデオロギーよりも各党の有力政治家の短期的な動向に依存する。大統領の所属政党が単独で下院・上院の過半数を占めることは不可能であるため、選挙戦略上も政権運営上も政党連合の形成が不可欠であるが、政党規律が弱いなかでの与党連合の維持には閣僚ポストの配分などが鍵となる。

いずれの大統領も支持率が極めて低い状態であったが、ルセフ大統領に対する弾劾成立とテメル大統領への訴追の棄却を分けた理由の1つは、両大統領と議会との関係の違いであったと考えられる。すなわち、前者はクーニャ下院議長との対立などもあり、下院での弾劾告発審議で不利な状況に追い込まれたが、後者は議会対策を入念に行って訴追を回避したのである。

●活性化した司法

テメル大統領の収賄容疑が発覚し、また、ルセフ大統領に対する弾劾成立を是とする世論が形成されたきっかけは、連邦警察による汚職捜査（「ラヴァ・ジャット作戦」）であった。そして、司法や検察も一連の汚職疑惑に対して厳しい態度で接している。

その背景の1つとして挙げられるのが、民主化以来の司法の活性化であろう。元来、ブラジルでは司法の独立性が比較的高く、市民の司法に対する信頼も極めて厚い。さらに、1988年憲法に基づく連邦高裁の設置によって連邦最高裁が憲法裁判所としての性格をおびたことや、1988年憲法自体に修正が重ねられていることもあり、連邦最高裁による違憲審査が活発化してい

る。そのため、野党の告訴により、連邦最高裁の裁定を通じて政策案件が解決されることも少なくない。ただし、上院でのルセフ大統領に対する弾劾裁判の際に、ルセフと同じ労働者党のルーラ元大統領に判事として任命されたレヴァンドフスキ連邦最高裁長官が、大統領職からの罷免と8年間の公職追放（後者は成立せず）について投票を分けて行う裁定を下すなど、若干の「司法の政治化」がみられるのも事実である。

このように、近年のブラジル政治の混迷には、同国における三権分立の特徴の影響がみられるのである。（きくち ひろかず／アジア経済研究所 ラテンアメリカ研究グループ）

インドネシア

——「弱い大統領」の功罪——

川村 晃一

●大統領は首相よりも弱い？

「大統領」という言葉から連想されるのは、「強い権力を持つ」といったイメージではないだろうか。1980年代に首相を務めた中曽根康弘が自らを「大統領的首相」と称したり、より強い首相を生み出すよう、大統領選挙のような「首相公選制」を導入すべしと主張されたりするように、日本では「大統領は強い」というイメージが根強いようである。

しかし、議院内閣制における首相と大統領制における大統領を比較すると、首相の方がリーダーシップを発揮しやすいことが理論的にも実証的にも明らかになっている。ただし、首相よりも「弱い」大統領にも、その強弱には国によってバリエーションがある。

●インドネシアの「弱い大統領」

インドネシアでは、1998年の民主化後に行われた制度改革のなかで厳格な三権分立制が導入され、2004年から大統領が国民によって直接選挙されるようになった。しかもその過程で、スハルトの持つ強大な権力が32年間にわたる強権的支配を可能にしたという反省から、多くの権限が大統領から剥奪された。その結果、「弱い大統領」が誕生したのである。

それでは、どのような意味で大統領は「弱い」のであろうか。ここでは3つの観点から分析する。

第1に、大統領に与えられた立法権限が弱い。大統領には、法律と同等の効力を持つような「大統領令」を単独で制定できる権限がなく、議会で可決された法律に対する拒否権もない。国民投票を発議する権限もないし、議会を解散させる権限もない。

第2に、議会における大統領の政治的支持基盤（党派的権力）が小さい。大統領の立法権限が弱くても、出身政党が議会で過半数を制していれば法律を通すことは容易なはずである。しかし、民主化後のインドネシアでは、これまで一度として過半数を制する政党が現れたことがない。過去5人の大統領の出身政党の平均議席率は19%でしかない。

そのため、いずれの大統領も連立を組んで議席の過半数を確保せざるをえなかった。しかし、多くの政党（平均7政党）で連立を組むため連立内の統一を維持することは難しく、過半数政権とはいえずスムーズな議会運営を実現することはできなかった。

第3に、議会や司法の制度が大統領のリーダーシップを阻んでいる。議会では、採決は全会一致が原則で、多数決はなるべく回避すべきとされている。そのため法案の審議には非常に時間がかかる。議事手続きも大統領の政策実行力を弱める作用をしている。

さらに、法案が議会を通過した後に、もう1つの障害が待っている。積極的に違憲審査権を行使する憲法裁判所である。大統領が苦勞して成立させた法律も、憲法裁判所が違憲と判断して破棄してしまうのである。

●「弱い大統領」の功罪

このように、インドネシアの大統領はリーダーシップを発揮しづらい制度の下に置かれている。誰が大統領になろうとも、政策の実行力はなかなか上がらない。「決められない政治」の原因は、「弱い大統領」を制度化している憲法体制そのものにあるため、これを個人の力で打破することは難しい。

大統領の力が弱いため、政策を実行するためには様々な利害を調整しなければならない。それゆえ政策決定には時間がかかり、妥協もしなければならないが、その分政策には多様な意見が反映される。インドネシアのような多民族・多宗教の大国を1つにまとめあげていくには、調整と妥協の政治が必要である。「弱い

大統領」は、インドネシアで安定した民主主義が維持されている鍵の1つなのである。

(かわむら こういち／アジア経済研究所 東南アジア I 研究グループ)

トルコ

——党首大統領制への移行——

問 寧

トルコは2017年4月、憲法改正のための国民投票により、これまでの議院内閣制を大統領制に変更することを決めた（最初の選挙は2019年予定）。憲法学者の多くはこれが大統領強権化に繋がると主張している。大統領制では三権分立が議院内閣制よりも徹底しており、ブラジルやインドネシアの例が示すように、大統領制は必ずしも強権大統領を意味しない。トルコだと大統領強権化が予想される理由は3つある。

●権力抑制機能の欠如

第1に、大統領権限を抑制するための憲法規定が欠けている。まず、司法府人事機関である判事検事委員会の任命権を大統領と国会（実際には与党）が握るようになった。さらに大統領は旧制度と同様に、上級裁判所判事を（自らの裁量により、ないし候補者の中から）任命する。すなわち大統領が上級裁判所人事の入口と出口の両方を支配するため、司法府は独立性を弱めた。

次に、大統領は憲法が議会に認めた法領域事項・既存法が詳細に定めた事項・基本的人権事項を除き、行政権限に関する（官庁組織変更を含む）大統領令を公布でき、しかもそれは司法審査の対象とならない。

さらに、大統領は任意で（時期などの制限なくして）国会解散総選挙を決定できる。その場合、同時選挙の規定に従って大統領選挙も実施されることになるものの、議会が大統領と対立している場合、大統領が議会を威嚇する手段になる。

大統領やその被任命者を弾劾する条件も極めて厳しくなったうえ、弾劾対象者は任期終了後も同じ弾劾規定を適用される。弾劾規定はみかけとは反対に、その

対象者の訴追を阻止する内容になっている。

●強い与党

第2に、現議会与党が選挙で圧倒的に強いことである。親イスラムの公正発展党（AKP）は与党として戦ったすべての総選挙で4割以上の得票率をあげている。AKPはトルコで最も組織化された政党で、有権者の8人に1人が同党員と言われる。

現在のAKP単独政権体制は、2002年総選挙で連立政権の3党が経済危機の責任を問われて全議席を喪失したことを契機とするが、AKPの台頭は同党の前身といえる福祉党（RP）が1994年統一地方選挙で勝利したことに遡る。

RPやAKPは、自らが市長職を握る自治体で行政サービスを向上させるのに加え、貧困者への食料や燃料の給付を行うことで、住民の支持を高めた。AKPは単独政権樹立以降、統一地方選挙時には中央政府の資源を、総選挙時にはAKP市政（現在は全市政の過半数）の資源を動員して、他党を圧倒してきた。

●大統領が与党党首

第3に、2019年大統領選挙に出馬する現職が、与党党首に復帰したことである。2014年より現職大統領のレジェップ・タイップ・エルドアンが強い与党を統率することで、議会を支配することが予想される。エルドアンはAKPが2001年結党された時の党首で、2003～14年にわたり首相を務めた。その強いカリスマ性はRP時代にイスタンブール市長としてすでに発揮されていた。

エルドアンは大統領に政治的中立を課す旧憲法規定（今回改憲で廃止）に従って党籍離脱した2014年まで、党首として他の有力者の力を削いで支配を固めてきた。国会議員の4選を禁じる党規約を維持して党内有力者を引退させる一方、国会議員選挙の候補者を選定して自らに忠実な議員を作り出してきたのである。しかも自身は2014年に大統領に選出されることで4選禁止規約の適用を逃れた。

権力を抑制されない大統領が強い与党を支配することで強権化がおきるのである。

(はざま やすし／アジア経済研究所 中東研究グループ)