

台湾の二大政党と3つの「収斂」

京都女子大学現代社会学部教授 松本充豊

はじめに

台湾で民主化が達成され、すでに四半世紀が過ぎた。漸進的に進んだ民主化の過程まで含めて、これまでの振り返ってみると、中国国民党（国民党）と民主進歩党（民進党）がずっと政党政治の主役だった。台湾ばかりに目を奪われていると、つい当たり前のことと思いがちだが、同時期に民主化を遂げた韓国と比べてみれば、そうではないことに気づく。韓国では政党政治の中核となる政党自体も、その党名もころころ変わってきた。でも、台湾では昔も今も、政党といえば国民党と民進党である。

その意味で、台湾の二大政党は大枠では変わっていない。ただし、何もかも変わらないというわけではない。政党という組織として、変化する環境との相互作用を経るうちに、変わりうるものである。一方で、その組織の形成のされ方は、政党に大きな刻印を残すことになる（Panbianco 1988）。台湾の二大政党もその例外ではない。独裁を支えてきた国民党と、民主化を推し進めようとした民進党では、その組織構造には大きな違いがあり、党首である主席の位置づけはかなり異なっている。国民党は集権的な組織を有する政党であり、党首である主席は高い権威と強い権限を持つ。それに対して、民進党は分権的な政党であり、派閥連合的な性格が強く、主席の権限は弱い。

両党での党首の位置づけはこれまで大きく変わっていない。しかし、民主化さらには民主主義の定着へと政治環境が変わるなかで、党首をめぐるいくつかの変化が見られたし、それは「収斂」してきた。さしあたり、3つの現象が指摘できる。第1に、党首選挙における党員投票制度の導入で

ある。第2に、選挙で敗北した党首が引責辞任する慣例が定着した。第3に、政権党となった政党では、総統が党首を兼任することが党内ルールによって制度化された。以下では、これらについて取り上げてみたい。

1. 党員投票制度の導入

(1) 導入を促す要因

民進党と国民党は党首選挙で党員投票制度を採用している。両党の党首は、いずれも直接投票方式による党員投票で選出されている。

昨年わが国でも自由民主党の総裁選挙と立憲民主党の代表選挙が実施された。いわゆる「フルスペック」の党首選挙では、第1回目の投票で党員投票が行われた。全体としては、党所属の国会議員票（1人1票）が加わったり、党員や党友もしくは協力党員の票はポイント化され票の重みに格差がつけられたり、なかなか複雑な仕組みであった。それに比べて、台湾の二大政党の場合は、党員の投票が結果にストレートに反映され、党員票だけで党首が決まるといういたってシンプルなルールである。

党員投票の実施につながるとされる要因がいくつかある。まずは、選挙競争の圧力である。選挙での政党間の競争によって党員投票の普及が促されるという。次に、有権者の政党離れである。それに直面した政党が党員を確保したいとの思惑から、党首選出に参加する権利を全党員に拡大させることがある。そして、政党内部の権力闘争である。党員投票の実施によって権力闘争を有利に進めたい政治家の思惑によるものである（上神 2013, 141-142）。

このうち、有権者の政党離れは、先進民主主義国に共通の現象といえるが、台湾にそのまま当て

はめるのは適当でない。民主主義体制への移行期からその定着期にあった台湾の場合、たとえば選挙での大敗が原因で、政党が党員の離反を防ぐためにその権利の拡大を図るということは想定できる。そこで、有権者の政党離れをここでは党員の政党離れと読み替えておく。

党首選挙への党員投票制度の導入という収斂は、選挙競争の圧力によってもたらされたと捉えることができる。しかし、導入のタイミングとその経緯には各党で違いがあった。

(2) 民進党—民主理念の実現

党首選挙に党員投票制度を先に導入したのは民進党である。そのきっかけは1996年3月に台湾で初めて行われた総統直接選挙だった。この選挙では、民進党は公認の彭明敏・謝長廷ペアの得票率が21.1%にとどまり、結党以来最低となる惨敗を喫した。選挙後、党内で党首選挙への党員投票制度の導入をめぐる議論が起こり、1997年9月の党大会で導入が決まった。

党員投票制度導入の経緯からは、党員の政党離れがそれを促した一因だったと考えられるが、権力闘争の側面がなかったともいえない。歴史的な大敗となった民進党には、党員の権利を拡大させ、その離反を防ぎたいとの思惑があったものと思われる。一方で、党内の派閥の立場は必ずしも一枚岩ではなく、新たな制度の導入をめぐる対立も生じた。

しかしながら、直接投票方式による党員投票の導入は、民進党内で進められてきた党員参加の拡大という流れの延長線上で捉えておくのが適当であるといえる。民進党はその民主的な理念の実現のため、公認候補の決定に早くから党員投票を取り入れるなど、党員参加を積極的に進めてきた。選挙後、党内では「総統が住民の直接投票で決まるのに、なぜ党主席は党員が直接投票で選べないのか」という声が広がっていた。

党員による直接投票方式での最初の党首選挙は1998年6月、許信良主席の任期満了にともない実施された。林義雄が6人の候補者による争いを制して主席に選出された。

(3) 国民党—権力闘争の産物

国民党が党首選挙への党員投票制度の導入を決めたのは、2000年3月の総統選挙で政権交代が決まった直後のことである。総統選挙で惨敗し、党の分裂も経験した国民党には、党員の離反を避けたいとの思惑があったことは否めない。さらに、党内での権力闘争を有利に進めようとした連戦の思惑も無視できない。

国民党は台湾で半世紀以上握ってきた政権を失い、未曾有の危機に直面した。選挙後、李登輝が去った国民党で実権を手にした連戦は「改造委員会」を立ち上げ、党改革に着手した。当時、臨時の党大会を開催し、主席を党員直接投票方式で選出することを求めているのが馬英九である。人気の高い政治家で、現職の台北市長だった馬英九は、連戦にとって最大のライバルだった。連戦は、馬英九を党改革の議論から巧みに遠ざけ、その主導権を確保した。そして、2000年6月の臨時党大会では、党主席選挙を従来方式で行い自らの当選を確実にしたうえで、党内民主主義に確立に向けて党主席選挙に党員投票制度を導入し、翌01年3月の党大会で実施することを決定した。

2001年3月の党主席選挙は党員直接投票方式で行われ、連戦が主席に選出された。党員投票の実現は党内民主化の大きな進展であり、連戦は自らを民主的なリーダーとして位置づけることに成功した。そして、党主席としてこれまでにない民主的正統性と権威を手にした。とはいえ、党首選出過程の民主化を、有権者の拡大による包括性と複数の候補者が争う競争性から捉えるなら、連戦が唯一の候補者だったこの選挙は、包括性はあっても競争性を欠いていた。

国民党で包括的かつ競争的な党首選挙が実施され、党首選出方式の民主化が完了したのは、制度が導入されて2回目となった2005年7月の党主席選挙である。民進党では制度導入後、最初の選挙でそれが実現したため、党首選出過程の民主化でも民進党が先行していたことになる。05年7月の国民党の党主席選挙は、台北市長の馬英九と立法院長の王金平による実力者同士の争いとなった。両者による激しい選挙戦は党内に大きな禍根を残したことで知られている（松本 2010, 96-104）。

2. 引責辞任の慣例化

(1) 先行した民進党

第2の収斂は、選挙に敗れた政党の党首が引責辞任する慣例が根づいたことである。民進党では、この慣例は民主化が進展する過程で定着した。台湾では1991年末に国民大会、92年末に立法院の議席が全面改選された。当時民進党を指揮したのが91年11月に主席に就任した許信良である。国民党は96議席、民進党が50議席を獲得した立法委員選挙は、民進党の勝利と受け止められた。ところが、翌93年11月の県市長選挙（全23県市）では、現有の15の県市長ポストを確保した国民党に対し、民進党は1つ落として6つの県市長ポストを獲得するにとどまった。許信良はこの敗北の責任をとって主席を辞任し、施明德が新たな主席に就任した。

1994年末の台湾省長・台北・高雄市長選挙では、陳水扁が台北市長選挙を制し、民進党は初めて行政院直轄市の首長ポストを手にした。しかし、民主化の総仕上げとなった96年3月の総統選挙では、国民党の李登輝・連戦ペアが54.0%の得票率で勝利し、民進党の彭明敏・謝長廷ペアの得票率は21.1%で惨敗した。党の歴史的な大敗を受けて、施明德は主席を辞任した。こうして2人の党首が有権者の審判を真摯に受け止め、相次いで辞任を

選択したことで、民進党では引責辞任の慣例が定着した。

なお、後述するように、民進党は2002年に同党所属の総統がその在任中は主席を兼任するという党内ルールを定め、陳水扁総統が党主席を兼任した。陳水扁は04年3月の総統選挙で再選されたが、同年12月の立法委員選挙で民進党が過半数の議席を得られず、この結果を敗北であるとして党主席を辞任した。以後、たとえ現職総統が主席を務めていても、選挙に敗れたら主席を辞任するのが慣例となった。直近では、18年11月の統一地方選挙で大敗した蔡英文総統が党主席を辞任したことが記憶に新しい。

(2) 大きく後れをとった国民党

引責辞任の慣例化で国民党は大きく後れをとった。そのきっかけとなったのは、2014年11月の統一地方選挙での惨敗だった。同年春の「ひまわり学生運動」以降、台湾社会では反中感情が高まり、国民党の馬英九政権に対する住民の批判も強まっていた。そうしたなか、台湾で初めてとなる統一地方選挙が行われ、国民党は歴史的な大敗を喫した。行政院直轄市を含む全22県市で行われた県市長選挙では、国民党が県市長ポストを現有の15から6へと大幅に減らし、馬英九総統が兼務していた党主席を辞任することとなった。

投開票当日（11月29日）の夜、党主席の馬英九は、党秘書長の曾永權と行政院長の江宜樞の辞任を発表した。このとき「責任は回避しない」としながらも、自らの進退には触れず、むしろ改革の必要性を強調し、続投の意欲すら感じられた。しかし、直後から党内では辞任を求める声がやまず、選挙から4日後（12月3日）に開かれた党の中央常務委員会で、馬英九は正式に辞任を表明した。

馬英九主席の辞任表明はなぜ遅れたのだろうか。ここでは2つの可能性を指摘しておきたい。

第1に、後述するように、国民党にも総統が主席を兼任する党内ルールが存在したため、そのルールを遵守しようとした可能性である。しかし、よその党の話とはいえ、民進党では同様のルールがあっても、陳水扁総統が主席を引責辞任した「前例」があった。総統の主席兼任という党内ルールを理由に、馬英九が党主席を続投するのはもはや難しかったであろう。

第2に、国民党の「前例」が踏襲された可能性である。実はこれ以前に、政権党だった国民党が地方選挙で大敗を経験したのは、1997年11月の県市長選挙（全23県市）だけである。県市長ポストを現有の15から8へと大幅に減らす「空前の惨敗」だった。当時、党秘書長を務めた呉伯雄が即時に辞任を表明したが、党主席の李登輝は続投した。党内では主席への辞任要求が強まり、抗議する団体が党本部を取り囲む事態にもなったが、李登輝主席が辞任に追い込まれることはなかった。蕭萬長行政院長の辞任にもつながらず、取りざたされた内閣改造も結局は先送りされた。

国民党が大敗した2つの地方選挙は、奇しくも同じ11月29日に行われた。しかし、その時代背景は大きく違っていた。民主化直後と民主主義の定着期では、有権者の審判の受け止め方にも違いがあり、また同じ総統とはいえ李登輝と馬英九の威信にも差があったのかもしれない。いずれにせよ、国民党では1997年の県市長選挙での惨敗が党首の引責辞任につながらなかった。その後、国民党は政権の喪失も奪回も経験したが、政権党として地方選挙で大敗することはなかった。そのため、台湾で民主政治が成熟していくなかでも、17年前の経験が「前例」としてアップデートされないまま継承されていたのかもしれない。

2014年以後、国民党は統一地方選挙で敗れていない。しかし、16年の総統選挙では自ら立候補した朱立倫が、そして20年の総統選挙では呉敦義が、それぞれ党主席として敗北の責任をとっ

て同職を辞任している。民進党にかなりの遅れをとったとはいえ、国民党でも選挙敗北による引責辞任という慣例が根づいたようだ。

3. 総統による党首兼任

(1) 党首兼任は一般的な現象なのか

両党では、政権党となった場合、総統がその在任期間中は党主席を兼任するとの規定（以下、兼任規定）が党則に盛り込まれた。総統が党首を兼任する、しかもそれが党内ルールで制度化された。民進党では、2002年4月の臨時党大会で兼任規定が採択され、謝長廷主席が任期満了となった同年7月、陳水扁総統が党主席に就任した。国民党では、12年に再選を果たした馬英九総統が、翌13年5月の党主席選挙でも再選された後、同年11月の党大会で兼任規定を採択した。なお、国民党では19年に兼任規定が党則から削除された。

民主主義体制において、民選の大統領が政権党の党首を兼任するケースは一般的なのだろうか。蘇子喬（2019）によると、民主主義国家とされる37カ国のうち、民選大統領が政権党の党首を兼任しているのは10カ国で、その比率は27.0%である。その内訳は、大統領制のもとでは13カ国中3カ国（23.1%）、半大統領制（後述）では24カ国中7カ国（29.2%）となっている（蘇2019, 17-23）。民選大統領による党首兼任は決して一般的な現象とはいええない。

民選大統領が存在する大統領制や半大統領制では、大統領が実質的な政党リーダーになる傾向が見られる（Samuels and Shugart 2010）。それならば、両党での兼任規定の採択は総統が主導した、あるいはその意向を反映したものと考えられる。その一方で、大統領がわざわざ党首を兼任する必要はなさそうである。兼任が一般的ではないという事実は、それを裏付けるものといえる。台湾で総統の党首兼任、さらにそれが制度化されたのには、台湾固有の事情があると思われる。そこで、

まずは台湾の執政制度—「台湾型」の半大統領制—の特徴に注目して、その理由を考えてみたい。

(2) 台湾型の半大統領制

半大統領制は、大統領制と議院内閣制の双方の特徴を備えた執政制度である。執政制度とは、民主主義体制において行政部門のトップリーダー（執政長官）の選出方法や、トップリーダーと議会や国民との関係を規定するルールのことである。このトップリーダーは大統領制では大統領、議院内閣制では首相と呼ばれている。半大統領制では、有権者による直接選挙で選ばれ、固定任期を務める大統領が、憲法上の一定の行政権力を有している。同時に、大統領の指名に基づいて議会の多数派によって選ばれ、その信任に依存する首相が存在し、大統領とともに実質的な執政長官として行政権を分担して掌握している（建林・曾我・待鳥 2008）。

台湾の現行の執政制度はこの半大統領制に分類される。台湾の場合、軍事・外交・兩岸関係（中台関係）は総統の職権とされ、行政院長が憲法に「国家の最高行政機関」と定められた行政院の長である。総統が行政院を指揮するための制度的なメカニズムは存在せず、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）に総統は参加できない。台湾の総統は立法院の同意なしに行政院長を任命できるため、人事権を通して行政院長に対していくらか影響力を行使できるかもしれない。しかし、総統には大統領令を發布する権限はなく、立法院への法案提出権もない。政策課題の実現に向けた政策案の立案（政策形成）と、その立法院での審議（政策決定）に関わる作業は行政院に委ねられる。

議会に責任を負う首相の存在は、純粋な議院内閣制と共通する特徴である。台湾の半大統領制における政策決定も、議院内閣制のそれと類似したものになる。しかし、行政院長は立法院内の多数

派によって、立法委員のなかから選任されるわけではない。また、総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ため、政権党所属の立法委員は行政院長とその内閣を支える責任を負っていない。議院内閣制のような権力（立法権と行政権）の「融合」は見られず、むしろ行政院と立法院の間で権力は「分離」しているのである。しかも、立法委員は行政院長や閣僚の兼務を憲法で禁じられている。そのため、政権党所属の立法委員であっても政府内での政策形成から排除され、彼らの実績や政治生命は政府の政策と切り離されていることが多い。政権党所属の立法委員が行政院の政策案を支持するとは限らないのである。行政院長も彼らの支持を取り付けるための制度的な手段を持っていない。

他方、半大統領制でも大統領と議会の間には権力の「分立」という特徴が見られる。これは大統領制と同様に、大統領と議会が別個の選挙で選ばれるためである。両者は異なる民主的代表制を持ち、政権党所属の議員であっても彼らに大統領を支える誘因は乏しい。台湾の総統と立法委員との間にも、これと同じような関係が生まれる。その一方で、総統には立法委員を直接コントロールできる制度的な手段がない。総統は立法院を通過した法案に対する拒否権を持たない。総統に付与された立法院の解散権も、立法院で行政院長に対する不信任案が可決されないと行使できない（松本 2018, 111-114）。

(3) 党首兼任を促す要因

総統が、行政院長とその内閣、そして政権党所属の立法委員に対して影響力を行使しようとするれば、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、政権党の政党組織を通じた影響力の行使である。総統が党主席を兼任すれば、政権党をプラットフォームとして、行政院や立法院の主要メンバーとの定期的

な意思疎通の場を手に入れることができる。そして、総統としての威信を背景に、党主席の立場から実質的に彼らを指揮することも可能となる。実際に、党首兼任はスムーズな政策決定や執政効率の向上につながったことが明らかにされている(李・黄 2015; 陳 2019)。

政権党の党首兼任は、総統にとって執政制度に由来する困難の打開策だったといえる。総統の制度的な権限が大きければ、実質的な政党リーダーとなることで事足りるのかもしれないが、現実はそのようではない。そこに、総統に兼任を促す要因の1つを見出すことができる。他方、台湾住民には総統に対する役割期待がある。住民にとっては、自分たちの手で直接選んだ総統こそがトップリーダーであり、それは「強く」なくてはならない。総統には自身のリーダーシップを住民にアピールする必要があり、それが党首兼任を促すもう1つの要因だといえる。行政院長に任せたのでは住民の期待と間に矛盾が生じてしまう。かつて憲法の規定に忠実であろうとした馬英九総統は、行政院長を前面に立たせて自らは「第二線」に退いたが、世論調査には住民の強い不満が示され、支持率低下の一因となった(松本 2013)。

要するに、台湾の半大統領制に特有の制度設計と住民の総統への役割期待が、総統に党首兼任を促す要因であると考えられる。党内ルールで制度化されたのは、国家元首である総統が、党首選挙という政党の活動に煩わされず、まさかの敗北というリスクも排除できるからであろう。なお、「強い」総統を期待する住民だが、その多くは党首兼任を「適当ではない」と考えている(台湾指標民調 2016)。台湾住民の民意は複雑である。

最後に、国民党では2019年7月の党大会で兼任規定が削除された。この党大会では韓国瑜が翌年の総統選挙の公認候補に決定したことから、政権奪回後も党の実権を握り続けようとする呉敦義主席の思惑を指摘する声もあった。もしそうであ

れば、国民党内の権力闘争が収斂の流れを断ち切ったといえる。国民党のこの決定の妥当性は、同党の政権奪回が再び実現したとき、改めて検証されることになる。総統の党首兼任という議論が党内で再燃する可能性も否定できない。

おわりに

以上、台湾の二大政党における3つの収斂について概観した。収斂をリードしたのは民進党だった。党内民主主義のシンボルともいえる、党員が党首を直接選べる仕組みが両党に備わった。また、総統が兼任しているか否かを問わず、両党の党首とも有権者の厳しい審判に耐えられなくなっている。有権者は政党の候補者だけでなく、党首にも制裁を科すことができるわけで、それだけ選挙を通じたアカウントビリティ(応答性)が確保されているといえよう。一方で、総統の党首兼任の制度化が党内民主主義を制約したことは否めない。党員の直接投票方式で党首選挙が実践されるのは、各党が非政権党である場合のみとなった。国民党での兼任規定の撤廃も党内民主主義の実現として擁護する論調があった。

ところで、昨年には国民党で党員直接投票方式による党首選挙が行われ、朱立倫が党首に返り咲きを果たした。彼にとっては、本年秋に予定される統一地方選挙が正念場となる。敗北に等しい結果に終われば党首辞任は免れず、次期総統選挙への出馬は極めて難しくなるであろう。他方、民進党の党首を兼任する蔡英文総統もこの選挙で敗北となれば、やはり党首辞任は避けられない。その威信が低下すれば、次期総統選挙の公認候補選に影響力を行使しにくくなるだろう。国家元首か、在野の政治家か、蔡英文と朱立倫の立場に違いはあれども、党首という地位が彼女／彼にとって次の選挙の結果を極めて重いものにしていく。

参考文献

- 上神貴佳 (2013) 『政党政治と不均一な選挙制度—国政・地方政治・党首選出過程』 東京大学出版会。
- 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 (2010) 「国民党の政権奪回—馬英九とその選挙戦略」 若林正丈編 『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政治の8年』 アジア経済研究所、95-121 頁。
- 松本充豊 (2013) 「総統をめぐる理想と現実」 大賀哲編 『北東アジアの市民社会—投企と紐帯』 国際書院、49-81 頁。
- 松本充豊 (2018) 「中台協定の政策決定分析—海峽兩岸経済協力枠組み協定と海峽兩岸サービス貿易協定を中心に」 松田康博・清水麗編著 『現代台湾の政治経済と中台関係』 晃洋書房、109-140 頁。
- Panebianco, Angelo [translated by Mark Silver] (1988) *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press (A. パーネビアンコ [村上信一郎訳] (2005) 『政党—組織と権力』 ミネルヴァ書房).
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart (2010) *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 台湾指標民調 (2016) 「『台湾民心動態調査、新總統與新國會』 民調新聞稿」 (<http://www.tisr.com.tw/?p=6423#more-6423>) 2016 年 1 月 28 日 (2022 年 2 月 3 日閲覧)。
- 李鳳玉・黃建實 (2015) 「總統兼任黨主席對政府法案通過的影響—陳水扁政府時期的分析」 『政府科學論叢』 第 64 期、85-136 頁。
- 陳宏銘 (2019) 『半總統制在台灣—總統權力新視角』 台北：五南出版。
- 蘇子喬 (2019) 「制度設計與實際運作—總統兼任黨魁之探討」 『台灣民主季刊』 第 16 卷第 3 期、1-57 頁。
- 〔付記〕 本稿は科学研究費補助金 (20H00058) による研究成果の一部である。