

# 総統に求められるものは何か —台湾の政治制度から考える—

京都女子大学現代社会学部教授 松本充豊

## はじめに

国のトップリーダーに求められるものはさまざまである。国のあり方はいろいろで、置かれた状況も異なるから、その国ならではの経験や資質が求められることにもなるだろう。

台湾のトップリーダーである総統もまた例外ではない。総統選挙では「台湾のあり方」が最大の争点となるから（小笠原 2019）、総統をめざす政治家には、台湾の将来についてのビジョンを住民にはっきりと示すことが必要となる。総統になったら、中国という手ごわい相手と渡り合っていかなければならない。台湾の人たちが直接選んだリーダーだから、内政でも総統への期待は大きいはずである。

総統になろうとする政治家は、まず総統選挙に立候補して、そして当選しなければならない。総統に当選したら選挙というゲームは終わり、統治という新たなステージを迎えることになる。選挙、そして統治というそれぞれの局面において、総統をめざす政治家、そして総統になった政治家には何が求められるのだろうか。本稿では政治制度とのかかわりから、その点について考えてみたい。なお、以下の内容は特定の政治家を支持するものではないことを予めお断りしておく\*。

## 1. 政党の「大統領制化」

総統をめざす政治家が、選挙の局面で求められるものとは何か。ここでは政党の「大統領制化」（Samuels and Shugart 2010）という議論を手

掛かりに考えてみたい。

政党の大統領制化とは、有権者の直接投票によって大統領が選ばれる執政制度、具体的には大統領制と半大統領制において、政党の組織や戦略がそのリーダーである大統領（および大統領候補）の影響を強く受けるようになる現象を指す。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（建林・曾我・待鳥 2008）。大統領制と半大統領制では、政党リーダー（大統領候補）の選出や選挙戦略が大統領選挙に勝つことをめざしたものにシフトする。大統領選挙では選挙に勝てる「有権者うけ」する候補者が擁立され、選挙戦略は「得票最大化」をめざしたものとなる。

大統領制はともかくとして、半大統領制というのはあまり耳慣れないかもしれない。それは英国のような議院内閣制でも、米国のような大統領制でもない。半大統領制では国民によって直接選ばれる大統領と、議会に責任を負う首相が併存している。大統領制と議院内閣制の特徴を併せ持つと言われる所以である。半大統領制の典型とされるのがフランスの執政制度で、台湾の執政制度もその一例と見なされている。

いずれにせよ、直接公選制による大統領選挙の存在が、政党の候補者擁立や選挙戦略に影響を与えるというのである。

## 2. 「有権者うけ」する候補者

選挙の局面において、政党の大統領制化の事例

\* 本稿は、松本（2018）、松本（2021）の内容と新たな情報をもとに加筆修正したものである。

の1つとされるのが、大統領候補に政治家としてのキャリアの乏しい人物が公認される傾向が見られることである。議院内閣制における首相の場合、議会多数派から選出されるため、議員（国会議員）、そして閣僚、さらには党首といった与党内でのキャリアの積み重ねが重要となる。一方、大統領制や半大統領制では、大統領は全国を1つの選挙区とする選挙で、有権者の直接投票によって選ばれることから、議院内閣制の首相に求められるような政治家としてのキャリアが乏しくても、選挙に勝てる「有権者うけ」する候補者が擁立される傾向が強まるとされる。

台湾でも「有権者うけ」する総統候補を擁立する傾向が強まっていることは、主要政党の公認ルールから確認できる。2020年の総統選挙では、民進党と国民党はいずれも、党内予備選挙において世論調査の結果で公認候補を決定した。個別の事例からも同様の傾向が見て取れる。同じく2020年の総統選挙で、国民党は2018年の統一地方選挙で「韓流ブーム」を巻き起こした韓国瑜を公認した。高雄市長に当選したばかりで、行政手腕も未知数のまま、国民党が韓国瑜の擁立に動いたことも政党の大統領制化の動きの1つとして理解できるだろう。

大統領選挙で「有権者うけ」する候補者が擁立されるという議論は、台湾の事例にも妥当するといえる。そのための判断材料となっているのが、行政院直轄市の市長（「直轄市長」）を務めた経験と実績である。

### 3. 直轄市長のキャリアと実績

行政院直轄市とは「六都」と呼ばれる台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市と高雄市のことで、そこには全人口の7割を占める住民が暮らしている。昨年統一地方選挙の結果、現職の直轄市長は、党派別では民進党所属が2名（台南市長・高雄市長）、国民党所属が4名（台北市長・新北市長・桃園市長・台中市長）となっている。直轄市長の経験や実績が重視されるようになった理由は、民主化以降に段階的に進められてきた政治・行政改革の帰結、そして中央レベルと地方レベルでの制度的な類似性から理解できる。

まずは、政治・行政改革の経緯を振り返っておきたい。民主化以前、行政院直轄市は台北市と高雄市の2つで、行政区画は台湾省と同じレベルに位置づけられていた。両市長は台湾省の首長である台湾省主席とともに官選だったが、民主化の過程で民選となり、1994年12月には台湾省長・台北市長・高雄市長選挙が行われた。1997年の第4回憲法改正で台湾省の事実上の廃止が決まったため、台湾省長のポストはなくなった。一方、行政院直轄市は2010年に新北市、台中市と台南市が、2014年には桃園市が加わり6つに増えた。直轄市長の任期は4年で、2014年からは総統選挙の約1年2ヵ月前に行われる統一地方選挙で選出されるようになっている。

こうした政治・行政改革の帰結として、直轄市長は総統に次ぐ政治的権威と民主的正統性を持つ地方首長となった。中央政府の行政院長（首相）やその他の閣僚は、政治的権威では地方首長である直轄市長を上回るものの、民主的正統性の点では「選挙の洗礼」を受けていないため直轄市長には及ばない。行政院長は総統によって任命され、立法院（議会）の同意を必要としない。閣僚は行政院長が任命することになっている。

立法委員（議員）は中央レベルの政治的権威を持ち、さらに選挙で選ばれているため民主的正統性も有している。ただし、比例区選出の場合は、有権者が政党に投票し、その政党の得票数に応じて選出されている。選挙区選出の立法委員であっても、直轄市全体を選挙区とする直轄市長に対して、彼らは県・市の一部分である選挙区から選出されるにすぎない。

また、同じ地方首長であっても、直轄市長は他の県長・市長と比べて「格上」の存在である。有権者の数（人口）や豊かな財政基盤など運用可能な資源の多さに加えて、直轄市長は閣議にあたる行政院院会への列席が許され、国政との接点を手にすることができる。この直轄市長の閣議への列席はコロナ禍のもとで見送られていたが、本年1月31日に就任した陳建仁行政院長はその再開を決め、2月2日の初閣議には全員が列席した。

しかし、「有権者うけ」する地方首長がいたとしても、議院内閣制の日本ではすぐさま国政に打

って出て首相の座を狙うのは事実上不可能である。台湾において、人気を博した直轄市長が次のステップとして総統選挙に出馬するのを可能にしているのが、中央レベルでの半大統領制という執政制度である。地方レベルでは、首長と議会が別々に公選される二元代表制が採用されている。中央レベルでも総統と立法委員は別の選挙で選ばれており、その点で中央と地方のあいだに制度的な類似性がある。さらに、総統選挙と直轄市長選挙はともに直接公選制による相対多数制で当選者が決まる。直轄市長選挙を勝ち抜いた政治家は次のステップとして総統選挙を展望しやすく、有権者にも実績ある直轄市長を「次の総統候補」としてイメージしやすくなっている側面がある。

#### 4. 「有権者うけ」を可視化するもの

総統をめざす政治家にとって、直轄市長の経験と実績は所属政党内での影響力を高め、総統候補の公認を得るための大きな政治資源となっている。直轄市長として行政手腕を発揮し、その実績を評価された人物には、メディアの注目や世論の関心も集まる。世論調査で示される支持率は、「有権者うけ」の可視化された判断材料となっている。

本年2月後半、台湾民意基金会と美麗島電子報から相次いで総統候補の支持率が発表された。いずれの世論調査でも注目されているのが、頼清徳(民進党)、侯友宜(国民党)、柯文哲(台湾民衆党)である。それぞれの支持率は、台湾民意基金会の調査では頼清徳27.7%、侯友宜32.4%、柯文哲19.5%(台湾民意基金會 2023)、美麗島電子報の調査では頼清徳33.7%、侯友宜32.2%、柯文哲20.9%となっている(美麗島電子報 2023)。

これらの調査結果は、台湾の人たちが次期総統には誰がふさわしいと考えているのかを知るための手掛かりとなる。それ自体とても興味深いだが、ここでは総統候補として有力視されている人物に、直轄市長としての経歴とその実績という共通項があることを確認しておきたい。頼清徳と柯文哲はそれぞれ台南市長と台北市長を2期務め、侯友宜は新北市長として2期目を務めている。

#### 5. 得票最大化という選挙戦略

選挙の局面における政党の大統領制化のもう1つの事例が、大統領選挙の選挙戦略において得票最大化をめざす傾向が強まることである。大統領制や半大統領制では、大統領を輩出した政党が基本的に閣僚ポストを独占するため、政党には大統領選挙の持つ意味が極めて大きくなる。大統領選挙は全国単一選挙区の小選挙区制で行われるから、政権獲得をめざす政党にとって、選挙で勝つためには得票最大化が合理的な戦略となる(Samuels and Shugart 2010)。

要するに、政党は、結党の理念や固定的な支持基盤の利益を追求する政策にこだわるばかりでなく、大統領選挙ではその政策を柔軟に調節することである。それでは、得票最大化を図るために、政党はどのように政策を調節するのだろうか。ここではダウنزの中位投票者モデルを参考にしながら考えてみたい(Downs 1957)。

ダウنزは、政府による社会経済的介入の是非をめぐる事例をもとに、政党間競合のあり方と有権者の分布の違いが、政党の政策位置にどのように影響するのかを分析した。中位投票者モデルとは、有権者が自分の政策選好と最も近い政策位置をとる政党に投票すると仮定すると、二大政党制の場合、ある特定の条件のもとでは、2つの主要政党の政策位置が、有権者の政策選好の分布において中位に位置する投票者(中位投票者)の政策選好位置に収斂していく、というものである。

ここでの特定の条件には2つある。第1に、政策の対立軸が1つだけであること。政党が競合する政策争点が、政府の介入を是とする「左」の政策位置と、それを非とする「右」の政策位置を両極とした、一次元で特徴づけられている場合である。第2に、有権者の政策選好が単峰型(逆U字型)に分布していること。つまりは、左右軸上の中位の政策位置を最も望ましいと考える有権者が多数を占めているということである。こうした条件を前提とすれば、2つの政党は中位投票者の政策選好位置にあわせて、その政策位置を変更されると予測されるのである。

大統領制や半大統領制においては、政党が大統



領選挙で得票最大化を図ろうとする傾向が強まる  
ことが予想される。そして、二大政党が一次元の  
政策争点をめぐって争い、有権者の多数が「中道  
寄り」の政策を支持している場合には、各政党は  
「中道寄り」の政策を掲げるようになると考えら  
れる。台湾の総統選挙はどのような政策争点で争  
われ、有権者の政策選好はどのように分布してい  
るのだろうか。

## 6. 「台湾アイデンティティ」をつかめるか

過去7回の総統選挙を実証的に分析した小笠原  
(2019、2020)によると、総統選挙における政  
党間競合のあり方と有権者の選好分布は次のよう  
に整理することができる。すなわち、二大政党と  
その総統候補の対決となる総統選挙は、「台湾の  
あり方」という一次元の政策争点をめぐって争わ  
れ、そこには「台湾アイデンティティ」という政  
策選好をもった中位投票者が多数存在している。

総統選挙では、台湾内外の諸要因と関連したさ  
まざまな政策争点が絡み合うが、その行方を決定  
づける最も重要な争点が「台湾のあり方」である。  
それは、台湾の将来を独立の方向で考える台湾ナ  
ショナリズムという「左」の政策位置と、統一の  
方向で考える中国（中華民国）ナショナリズムと  
いう「右」の政策位置を両極とする一次元で特徴  
づけられている。左右軸上の中には、ゆるやかな  
「台湾アイデンティティ」という政策位置があ  
る。「台湾アイデンティティ」とは、民主化・台  
湾化した中華民国の枠組みで、統一も独立もしな  
い「現状維持」という立場である。そして、有権  
者の政策選好は単峰型（逆U字型）に分布してお  
り、「自己認識は台湾人、台湾の前途については  
現状維持」という「台湾アイデンティティ」が民  
意の主流となっている（小笠原 2019）。

総統選挙が繰り返されるなかで、二大政党とそ  
の総統候補は得票最大化戦略をとる傾向を強め、  
その政策位置を「台湾アイデンティティ」に変更  
してきた。たとえば、2000年の総統選挙で、陳  
水扁を擁立した民進党が「台湾はすでに独立して  
おり、その国名は中華民国という」との決議文（「台  
湾前途決議文」）を採択して、台湾独立を掲げた  
党綱領を棚上げしたことは、その顕著な事例であ

る。2008年の総統選挙で国民党の公認候補とな  
った馬英九が「統一しない・独立しない」と「現  
状維持」を訴え、「台湾化」路線を打ち出し「台  
湾アイデンティティ」に歩み寄ったのも同様の事  
例といえる。

そして、2004年の総統選挙では陳水扁と連戦  
が、2012年の総統選挙では馬英九と蔡英文が、  
いずれも「台湾アイデンティティ」の支持層を奪  
い合う選挙戦となったのは、ダウズが予測した  
ように、政党（候補者）の政策位置が中位投票者  
の政策選好位置に収斂していった事例と捉えるこ  
とができる。逆に、政党や総統候補がダウズの  
予測のとおりに行動せず、「台湾アイデンティティ」  
から離れていった事例もある。2008年の総統選  
挙で「正常国家決議文」を採択した民進党、  
2016年の総統選挙で「一中同表」を主張した国  
民党の洪秀柱は、そうした事例と見なすことがで  
きるだろう。

小笠原（2020）は、総統選挙では二大政党と  
もその政策位置をゆるやかな「台湾アイデンティ  
ティ」に合わせていかなければ多数派を形成でき  
ないと指摘している。「台湾アイデンティティ」  
の票を多く獲得した総統候補が勝利するのが「台  
湾総統選挙の法則」であるという（小笠原2020、  
40頁）。総統になるには「台湾アイデンティティ」  
の票をつかめるかどうか大きなポイント、とい  
うことになる。

## 7. 台湾型の半大統領制

それでは、総統になった政治家が、統治の局面  
で求められるものは何だろうか。選挙の局面では、  
中央と地方の制度的な類似性が、直轄市長を経験  
して総統をめざす政治家に有利に働いている部分  
があった。ところが、統治の局面に入るや否や、  
総統になった政治家は中央と地方の制度設計の違  
いに起因する難題にぶつかることになる。

半大統領制の一般的なモデルについて、もう少  
し詳しく見てみよう。前述のとおり、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。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存在し、それは憲法上  
一定の行政権力を有している。同時に、大統領の

指名にもと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も存在している。大統領と首相という2人のリーダーが行政権を分担して掌握しているのである(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が、そこには台湾ならではの特徴もある。制度上、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。総統が行政院を直接指揮するための制度的なメカニズムはなく、総統は重要法案や予算・決算案などを決める行政院院会(閣議)にも参加できない。

総統は立法院の同意なしに単独で行政院長を任命できるため、この点では半大統領制の一般的なモデルに比べて大きな権限を持つといえる。人事権を通じて多少なりとも行政院長に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発布する権限はなく、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が、実は大きな違いがある。それは行政院長の立場が立法委員に対してあまりに弱いことである。

日本の内閣総理大臣のような議院内閣制の首相と違って、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。しかも、立法委員のように選挙で選ばれるわけでもない。総統が行政院長を任命するとき立法院の同意は必要ないため、与党所属の立法委員であっても、行政院長とその内閣を支える責任を負っておらず、またその意識も弱い。台湾では、議院内閣制の特徴とされる権力(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あいだで権力は「分離」しているのである。

しかも、憲法には立法委員は行政院長や閣僚を兼任できないという規定がある。そのため、与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少なくない。行政院から突然提出された法案に、立法院で与党所属の立法委員から異論が飛び出すことも珍しくない。与党に所属するからといって、彼らが行政院の政策案を支持するとは限らないのである。行政院長もまた彼らの支持を取り付けるための制度的な手段を持たない。

他方、大統領制と同様に、半大統領制でも大統領と議会が別々の選挙で選ばれるため、両者のあいだには権力の「分立」という特徴が見られる。大統領と議会は異なる民主的正統性を持っているから、与党議員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あいだにも、これと同じような関係が生まれる。そして、総統には立法委員を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。

## 8. 制度の違いがもたらす難題

直轄市長は、いわば大統領制の大統領のような存在である。その経歴を持つ政治家は、現職市長の頃は地方レベルの行政権を一手に握っていた。ところが、総統になった途端、それまでの経験とは異なる、中央と地方の制度の違いによる難題に直面する。

統治の局面では、総統は行政院長と行政権を分担することになる。軍事・外交・兩岸関係という新たな分野に足を踏み入れる一方、内政には直接関与できず、行政院長にそのかじ取りを委ねざるをえない。とはいえ、台湾の人たちの総統に対する役割期待は大きいため、行政院への指揮権がない総統は何らかの手立てを講じることを迫られる。それが総統に与党党首の兼任を促す一因と考えられる。そこには総統としての威信を背景にしながら、与党党首の立場から実質的に行政院長を指揮しようとする狙いがある(松本 2022)。

さらに指摘しておきたいのは、台湾の半大統領制における政策決定過程のマネジメントの難しさである。前述のとおり、それは純粋な議院内閣制の場合とは似て非なるものとなる。一般論として、



議院内閣制のもとでの議会の審議において、内閣の最大の関心事は多数派、すなわち与党議員の支持をいかに獲得するかという点にある。ただでさえ難しいはずの議会対応が、台湾ではさらに複雑なものとなる。住民の期待に応えるには、実質的なトップリーダーとしての役割が求められる総統だが、政策決定過程では行政院長を介して事実上「遠隔操作」を強いられる。

だとすれば、総統となる政治家は、立法院における政策決定の実態を熟知していることが望ましいと考えられる。そこで重要と言えそうなのが、行政院のメンバーとしての経験である。立法院への対応がいかに難しいものなのか、政策決定の現場でよく観察し、身をもって体験しておくことは決して無駄ではなかろう。議会対応という点では、立法委員という「相手を知る」ことも大切である。総統をめざす政治家には、立法院での審議における立法委員の行動パターンの理解に資するという意味で、立法委員としての経験もまた極めて有益ではなかろうか。

## おわりに

本稿では、総統に求められる経験や資質について、台湾の政治制度とのかかわりから考えてみた。選挙の局面では、直轄市長の経験と実績、そして「台湾アイデンティティ」という民意の主流をつかみ取ることが必要となりそうである。統治の局面では、その手腕を発揮するうえで行政院と立法院での経験が大いに役立つかもしれない。

歴代の民選総統は行政院長を経験していないが、蔡英文総統は立法委員と行政院副院長を歴任している。李登輝総統と馬英九総統は立法委員の経験がなく、陳水扁総統には閣僚の経験がなかった。筆者はかつて、陳総統は王金平立法院長を尊重していたため、両者の関係は良好だったと当時の関係者から聞いたことがある。政権は民進党が握っていたものの、立法院の多数派は国民党が占めるという「ねじれ」状態にあったため、陳総統が立法院との関係に相当心を砕いていたであろうことは想像に難くない。しかし、その後の馬総統と王立法院長の顛末を思えば、立法委員の経験の有無が二人の総統の行動に違いをもたらした一因

だったといえるのかもしれない。

次の総統候補として名前が挙がる人物のなかでは、頼清徳には立法委員と行政院長、新北市長を務めた国民党主席の朱立倫にも立法委員と行政院副院長の経験がある。柯文哲と侯友宜はそうした経歴を持たない。とはいえ、統治の局面でその手腕を左右しそうな条件を備えていたとしても、如何せんその前には選挙の局面が待ち受けている。そうすると、まずは「有権者うけ」すること、そして台湾の未来について多数の住民が受け入れられるビジョンを示せるかが鍵となりそうだ。

## 参考文献

- 小笠原欣幸 (2019) 『台湾総統選挙』 晃洋書房。
- 小笠原欣幸 (2020) 「総統選挙と立法委員選挙—投票結果の分析」 佐藤幸人他 『蔡英文再選—2020年台湾総統選挙と第2期蔡政権の課題』 アジア経済研究所、11-47頁
- 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 (2018) 「中台協定の政策決定分析—海峡两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」 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。
- 松本充豊 (2021) 「台湾の執政制度と総統選挙」 『日本台湾学会報』 第23号、36-52頁。
- 松本充豊 (2022) 「台湾の二大政党と3つの収斂」 『交流』 971号、1-7頁。
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper Collins [古田精司監訳 『民主主義の経済理論』 成文堂、1980年] .
- 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.
- 台湾民意基金會 (2023) 「2023年2月俄乌戦争、内閣改組與2024總統大選的展望 (2023年2月21日)」 (<https://www.tpof.org>) 2023年2月23日閲覧。
- 美麗島電子報 (2023) 「美麗島民調：2023年2月國政民調」 ([http://www.my-formosa.com/DOC\\_193026.htm](http://www.my-formosa.com/DOC_193026.htm)) 2023年2月26日閲覧。