

日本との比較で学ぶ台湾入門（１） 台湾の民主主義への関心のたかまり

台湾・東海大学政治学系教授 陳 建仁
大阪大学大学院法学研究科教授 北村 亘

はじめに

2010年代以降になると、民主主義的に選ばれた政治指導者が巧みに民意を誘導して在任期間を延長したり民主主義的な仕組みを無視したりしていく「民主主義の後退」と言われるような現象が世界で観察されています（Levitsky and Ziblatt, 2018）。

そのような中で、東アジアでは、台湾は、日本、韓国とともに民主主義の経験を積み重ねています。民主主義の中で、自由な社会活動や経済活動を謳歌しています。いまや「東アジアの民主主義の旗手」ともいべき台湾、日本、韓国の民主主義を解明していくことが世界の民主主義のあり方を議論する上でも重要になっています。

日本と台湾の関係は非常に良好に思えます。たとえば、2020年1月から蔓延が本格化した新型コロナウイルス感染症で落ち込んだ往来人口も、2023年から徐々に回復しており、訪台日本人も訪日台湾人の数も一気に増えていくことでしょう。コロナ禍直前の2019年のデータを振り返りますと、日台間の人的往来は、訪台日本人が対前年比約10%増の約217万人（台湾交通部観光局統計）、訪日台湾人も対前年比2.8%増の約489万人（日本政府観光局統計）といずれも過去最高を更新し、日台双方向の人的往来は700万人を突破して毎年の日本を訪問する台湾人が台湾の2300万の人口に占める比率を考えると、台湾での日本の知識も相当深まっているように思います。

しかし、台湾を訪問する日本人は日本を訪問する台湾人の半分ですし、台湾への関心は食文化に偏っているところもあります。人的な交流の背後

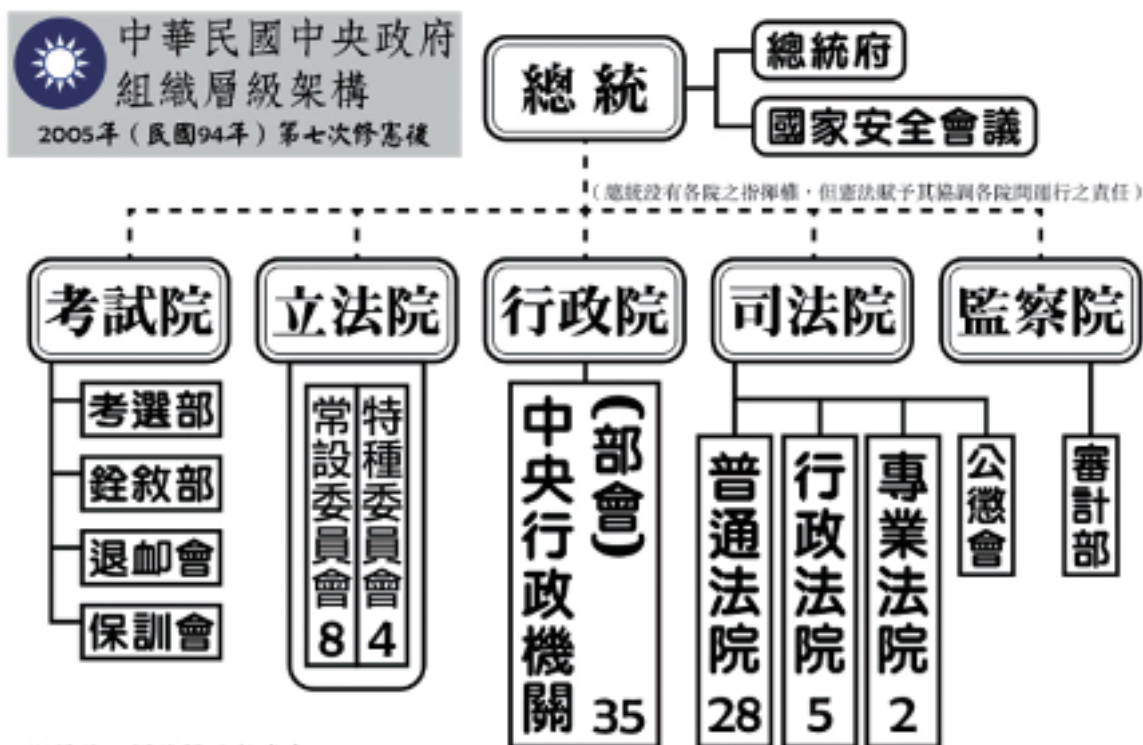
には、尖閣諸島の領土問題や漁業権で日台両国は激しく対立する場面もあり、近年でも、福島県などの農産物や食品への台湾側の輸出規制をめぐる衝突がありました。そこでの帰結は、それぞれの政策決定過程に疑念を抱かせることもあったように思えます。そして、何より、台湾有事と呼ばれるような事態に対して、どこまで両国がお互いを理解して協力できるのかということも確認しておく事前に必要があります。相互理解がなければ、いざというときに誤解で協力できないということが起こってしまうかもしれません。

そこで、日本への留学経験もあり日本語で政治学の研究書も出版されている東海大学の陳建仁先生に、台湾の大学で講義をした経験をもつ大阪大学の北村が質問をしていく形で日本との比較の観点から台湾社会を深掘りし、さらなる台湾理解につなげていきたいと思えます。日台交流協会の伝統ある情報誌『交流』での連載が続く限り、政治、行政、地域社会、教育、就職、企業組織などいろいろな分野に話を広げていき、現代の台湾社会を日本社会と比較しながら理解し、最終的に台湾と日本のどちらの社会の理解も深めていきたいと思っています。

国家権力を3つに分けるか、5つに分けるか

北村：生命や財産を含めた人権を保障するために、多くの民主主義では国家権力を分割しています。有名なのは機能に着目して、立法、行政、司法の三権に分割するというものだと思います。日本人なら「三権分立」として中学校で最初に学習します。ついでにモンテスキューの著書『法の精神』も合わせて暗記させられます。

図1：台湾の五権分立



※備註：欄位標示數字者，
為該層級之機關類型及其數目。

出典：ウィキペディア「中華民國憲法」より（最終閲覧日2023年9月6日）

ところが、台湾では国家権力を5つに分けると聞きました。民主主義の根本的な話ですので、ちょっと大きなお話になりますが、台湾の五権分立についてお教えいただけますでしょうか。

陳：台湾の中華民國憲法を学ぶときには、やはり孫文の名前が出てきます。孫文の五権分立が根底にあります。

北村：え、孫文といえば「三民主義」と日本では習っています。民族の独立を意味する民族主義、主権在民による共和国の確立を意味する民権主義、そして、土地の人民への再分配による近代化と社会福祉の追求を意味する民生主義ですよね。でも、五権分立は知りません。どのような5つの権力が想定されているのですか。

陳：実は、ヨーロッパやアメリカ、日本のような立法、行政、司法の三権は同じです。そこに考試と監察の二権を加えて「五権」なんです。公務員の採用や任用などの人事管理を行う権力を「考試」

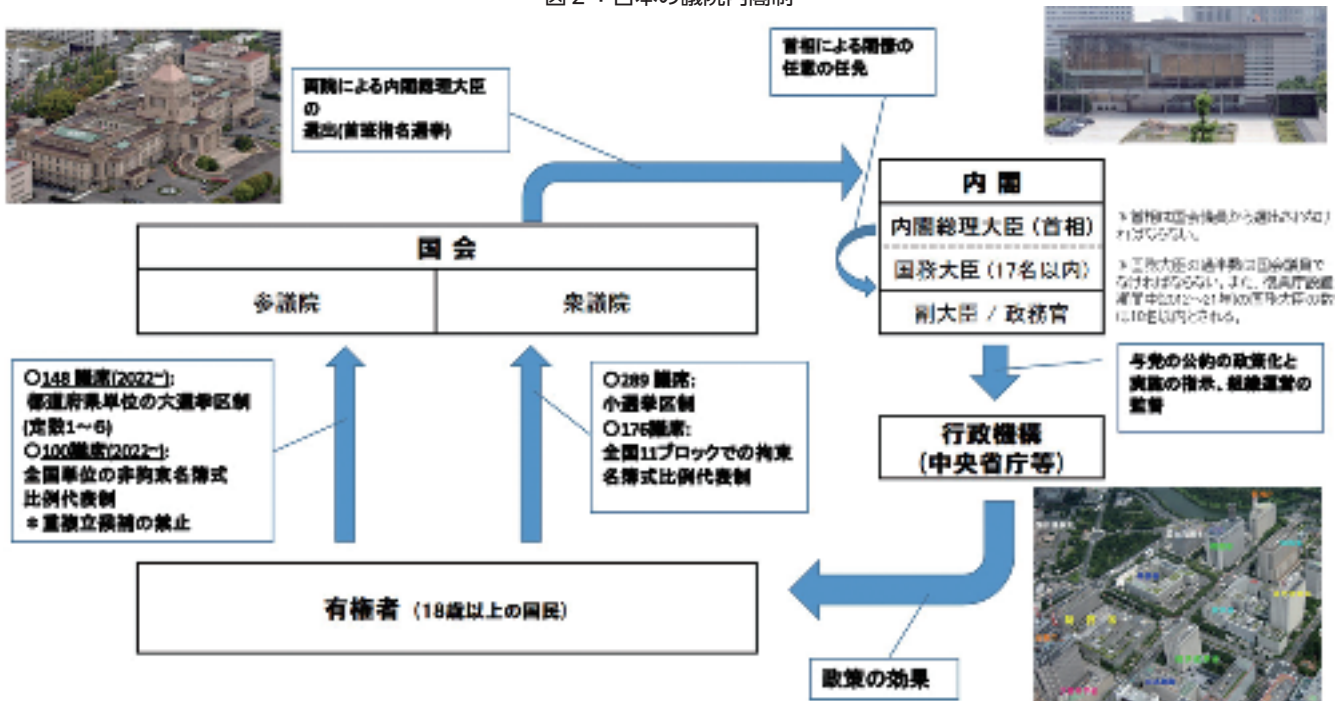
と呼び、各政府機関の財政状況や決算などの会計検査を行う権力や公務員や国家機関の不正に対する弾劾権あるいは糾挙権を「監察」としているのです。考試院と監察院がそれぞれの権限行使を担っています。

北村：そう伺うと、考試院は日本でいえば人事院ですし、監察院は会計検査院ですね。日本でも、人事院や会計検査院は、政治や行政からのある程度の独立性を認められていますから、日本の統治機構も台湾から見れば「五権」に見えるかもしれませんね。

陳：そうですね、それが總統の下に五院という形で整備されています。とはいえ、細かな話をしますと、蒋介石が台湾住民の意向を聞くことなく台湾に中華民國憲法を持ち込むと同時に、その効力を事実上停止させてきたのです。戒厳令も施行されていましたので、台湾人の人権保障は十分とはいえないものでした。

北村：国民党一党独裁時代ですね。最近、この時代での弾圧についてはいろいろと再検証がはじ

図2：日本の議院内閣制



出典：北村 亘（2022）研究日本有甚麽？（日本研究影片）|第一集「從政治學的觀點看當代日本」日台交流協會 Youtubeの図に加筆。
 注：議院内閣制は、立法権と行政権が融合している点の特徴である。日本の場合、司法権は両者の融合からは最高裁判所裁判官の任命や裁判官の弾劾などを除いて完全に独立している。

まっていますと聞きます。私も2023年7月にはじめて台北市中正区の二二八事件紀念館を訪問しました。1947年以降の台湾の政治社会の暗闇が明らかになっていると同時に、暗部であっても社会全体で解明しようという光も感じました。

陳：たしかに難しいですね。何かひとつの要因だけで説明できるほど単純なことでもないと思います。ですが、確実に言えることは、台湾は民主化の道を歩みだしたということです。1987年に戒嚴令は解除され、1991年には、憲法停止の解禁に伴って、台湾人民に選ばれる政治家による憲法改正の工程が始まりました。司法院、考試院、監察院の整備も行われるようになり、1994年には総統の直接選挙導入、1997年には総統の行政院長任命権や立法院解散権の整備も行われていき、徐々にフランスのように直接公選の大統領が、自ら任命した首相が率いる内閣と行政権をともに担うという「半大統領制 (semi-presidentialism)」という仕組みに近づいていきます。2000年には司法院が司法権の独立を憲法的に確立し、東アジア

アの民主主義の旗手となっていきます。
 北村：制度としての民主主義は完成したのですね。

行政院と立法院との関係

陳：いや、そうではないんです。最大の問題は、憲法と現実が乖離している点です。中国大陆を統治するために20世紀初頭に構想された統治機構と台湾を統治するための統治機構は違うものになります。国民大会、台湾省などはわかりやすいゆえに改革対象になりましたが、それ以外はまだまだ十分に明らかになっていません。

特に、総統と五院の関係、そして五院間での関係についてはまだ法整備が追いついていないと思います。つまり、「こうなった場合はどうなるのか」ということが不明なところもかなりあるんです。いまま空白部分を埋める作業は続いています、すべてに対応できているわけではありません。
 北村：やはり肝心なところは総統、行政院、そして立法院の関係だと思いますが、このあたりはど

図3：総統府と五院



総統府



行政院



立法院



司法院



監察院



考試院

出典：ウィキペディア「中華民国の政治#中央政府」より写真転載（最終閲覧日2023年9月6日）。

うなっているのでしょうか。

陳：日本の国会にあたる立法院と、行政官庁にあたる行政院との関係でいえば、行政院長への不信任案を立法院が議決できるようになっています。あくまで立法院の不信任決議の対象は行政院長であって、総統ではありません。

行政院長は総統が立法院の同意なく任命し、行政院会議と呼ばれる閣議を主宰しているので、日本でいえば首相ですね。22部会などの行政機関のトップである部長と主任委員は、日本でいえば府省の大臣です。彼らも行政院長の推薦をもとに総統が任命します。法律や予算の審議には行政院長や部長たちが立法院に提出し、出席して答弁します。ですので、行政院と立法院と対立すれば国

政は停滞します。特に総統の所属政党と立法院の多数派政党が異なる場合、大統領制に特有の「分割政府 (divided government)」という停滞状態に陥ってしまいます。これを解決するために、総統や行政院の対抗策として、総統が立法院を解散することになっています。しかし、2023年に至るまで総統が立法院の解散を行ったことはありません。逆に、立法院は不信任議決で行政院長に退陣を求めることが可能ですが、その例も見ることがありません。何度か総統の政党と立法院の多数派が異なって対立はあったのですが・・・。

北村：民主主義に完成はありえませんが、模索が日本でも台湾でも続くのでしょうか。行政院長は、国会議員である立法委員から選ばれるわけで

ないという点で、立法院多数派と総統の所属政党が対立した場合は難しいことになりそうですね。私の記憶では、頼清徳行政院長が、2018年の地方選挙での民進党の敗北を契機に攻勢を強めた国民党の前に2019年度予算の成立と引き換えに辞任したと聞いています。

フランスの半大統領制（semi-presidentialism）は、立法府と行政府との人的紐帯が求められているため、立法府の多数派と大統領の所属政党が異なっても政治的には安定的だといえます。1980年代、社会党出身のミッテラン大統領は、国民議会で多数派を占めた保守系党派の指導者シラクを首相に任命せざるをえませんでした。コアビタシオン（同棲）と言われましたが、ミッテラン大統領がうまく閣僚の任免権を駆使してシラク首相に政府と議会の双方を運営をさせました。その後、シラク首相がのちに大統領になり、やはり議会では社会党が多数となると社会党のジョスパンを首相に任命して、やはり同じようにうまく切り抜けました。立法府の多数派を占めた政党が敵であっても、彼らに組閣をさせてむしろ政権運営に関与させる仕組みがあったほうが安定するかもしれません。

台湾では、立法院と行政院の人的紐帯がほとんどないことや、行政院の院長や部長も大学などの研究者が就任する例が多く、政治的な衝突が発生してしまったときにどう抑えるのが重要になりそうですね。直接公選の立法委員たちが担う代表性と、研究機関から任命された行政院の部長たちが体現する専門性をどのように調和させていくのかということが大切です。

北村：任期のずれはありますか。

陳：総統の任期は1期4年で2期まで務めることができます。立法委員は任期4年です。ただ、ここに少しずれが発生します。総統選挙は立法委員の選挙と同じ1月に行われますが、総統の就任は5月になります。4か月間は新たに選出された立法院と退任する総統が並立することになります。しかも、行政院長は立法院の同意なく総統が任命しています。政治の空白が発生する可能性があるのです。たとえば、2016年1月の総統選挙と立法

委員選挙のダブル選挙で行われました。蔡英文率いる民主進歩党（民進党）が国民党を破り、過半数を越える議席（68議席/全113議席）を獲得しました。しかし、総統の就任は5月になっていますので、敗れた国民党を率いる馬英九が総統として5月までは民進党多数の立法院と対峙していたことになります。2月から立法院長は民進党の立法委員となりましたが、馬英九総統は行政院長には新たに無所属を称する行政院の副院長だった政治家を任命して乗り切ることになりました。有事が想定される中、選挙だけでなく就任のタイミングの整理も必要になってくるかもしれません。

これから台湾と日本の大臣たちのバックグラウンドの比較、給与、国会議員、選挙、地方自治、身近な行政手続きの比較、そして台湾の司法院や監察院、考試院の話をもう少し具体的に続けていきたいと思います。どうぞよろしくお願いします。

今回のまとめ

- 1) 国家権力を分割する方法が日本と台湾では一見すると違うように見えるけれども、実態としてはそれほど違いがあるわけではない。選挙で総統と立法院を選び、司法院の独立が確立しているという意味で、台湾は大統領制を採用する民主主義の旗手のひとつである。
- 2) 大統領制のために、アメリカと同じく、大統領の所属政党が議会の多数派政党になるわけではないので、両者が異なっている場合、任期終了まで政治的な停滞が続くという「分割政府」状態が発生する恐れもある。
- 3) ただ、アメリカとは異なり、憲法上は、総統は立法院を除く各院のトップを任命することになっていて、行政院長の任命に立法院の同意は不要である。実際の政府を運営するのは行政院となり、立法院と行政院の関係が重要となっている。
- 4) ただ、総統や立法院、行政院、司法院、監察院、考試院などの関係はまだまだ流動的

なところがある。

[参考文献]

Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt (2018)

How Democracies Die: What History Reveals about Our Future (London: Viking).