

# 日本との比較で学ぶ台湾入門（４）

## 政治と行政を結び付ける人々

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

2024年5月に頼清徳総統率いる民進党政権が正式に発足しました。行政院長に民進党幹部だった卓榮泰を任命して足固めをする一方で、立法院では全113議席の中で過半数を下回る51議席しか占めていない中での船出となっています。常に最大政党の国民党（52議席）や民衆党（8議席）、無所属議員（2名）を相手に常に政治的に対立と妥協を繰り返す政権運営が強いられることでしょう。

### 台湾での政治を担う人々

陳：これまでの台湾の五権分立と日本の三権分立の話と比較しながらお話してきましたが、それをもとにして、日本と台湾の統治機構の相違を、図4-1に描いてみました。この図ではよくわからないと思いますが、台湾の政治権力には日本とは異なっていて、あるプレイヤーが入ってきます。それは、「政務人員」です。

北村：「政務人員」とは何ですか。

陳：日本の国務大臣、副大臣、政務官といった「政務三役」の場合、日本の国務大臣は基本的にはその過半数が国会議員、そして副大臣と政務官は国会議員が原則として就任しますよね。しかも、基本は国会議員といっても過言ではありません。

が、台湾は異なります。政務人員とは、中央では総統が、地方では首長たちが任免できる「政治的任命職（political appointee）」を指します。

確認ですが、台湾の政治権力構造では、①国民は投票によって総統と立法委員をそれぞれ選出して、②行政権をもつ総統は、行政院院長をはじめとする各部の部長や委員会の委員長、そしてその他の政務人員を任命することによって内閣を組織して、③内閣は公開競争試験に合格する事務官を指揮して、④総統、内閣、および事務官は、政策を実施し、国民とともにガバナンスを担うということです。

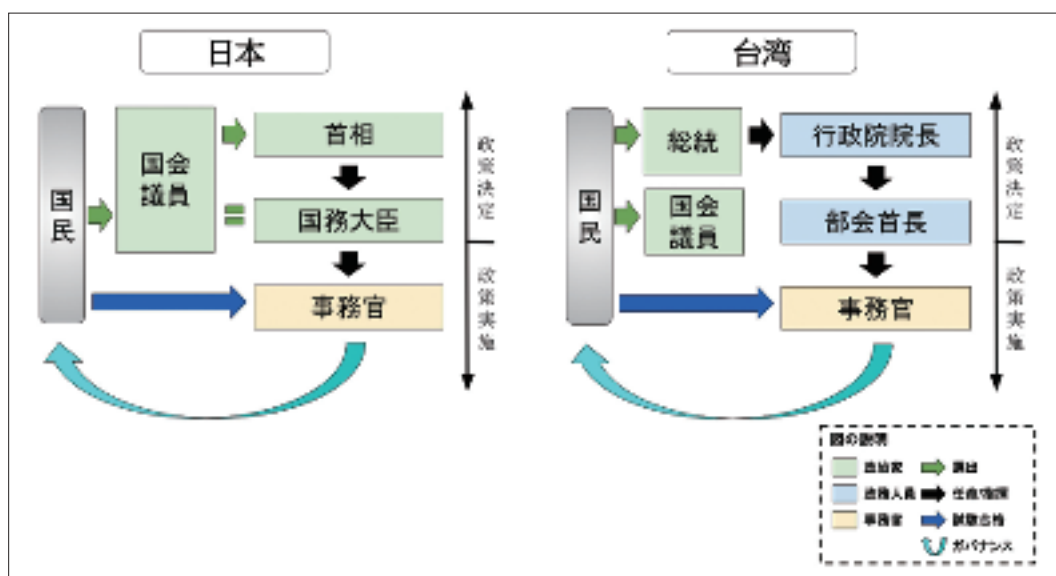


図4-1 日本と台湾の統治制度の比較

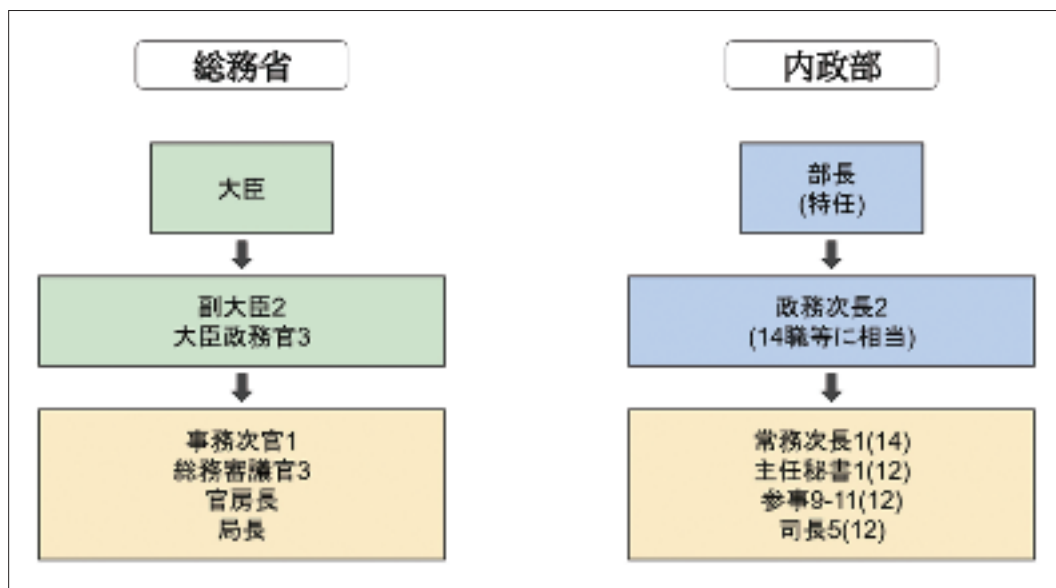


図4-2 日本総務省と台湾内政部の政官関係の比較

北村：それは、いわゆる「大統領制」ですね。

陳：ここで重要となるのは「政務人員」です。行政院の部長をはじめとする政治的任命職は、国民からの直接選挙で選出されているわけでもなく、公開競争試験で合格したわけでもない人々が政治を動かしているのです。選挙で選出されたわけでもなく、試験で選抜されたわけでもなく、政治的トップから任命された人たちが「政務人員」なのです。例えば、図4-2が示すように、日本の総務省のトップである大臣、副大臣、及び大臣政務官には国会議員が就任しますが、台湾の内政部において最終的な政策決定を司る部長と政務次長は、総統と行政院院長が直接に任命する政務人員です。

私は日本留学時代に、よく日本の教授たちから日本の政策形成プロセスはボトムアップ的な要素が強いと聞かされましたが、台湾の政策形成は紛れもなくトップダウン的な要素が強いです。総統や行政院院長の意向を受けた政務人員たちが政府の内部に多数いることで、政府がダイナミックに新しい政策を打ち出したり政策を大転換したりすることを可能にしています。と、同時に、総統や行政院院長の意向だけを付度してしまう人々が多くなってしまふということも起こり得ます。もう一度、あとで取り上げたいと思います。

北村：立法院に目を転じますが、日本は参議院議員と都道府県知事であれば30歳以上、その他の衆議院議員やその他の地方の首長や議員であれば25歳以上の誰もが立候補することができますが、台湾の場合はどうですか。日本の場合、もちろん、日本国籍は必要です。

陳：はい、たぶん日本と同じだと思います。世界の民主国家と同様に、年齢さえ合えば、国籍を有する人は、誰でも立候補できます。立法委員、地方議員、そして村里長の被選挙権は23歳以上であり、郷鎮市と山地原住民区の首長の被選挙権は26歳以上であり、直轄市と県市の被選挙権は30歳以上です。そして、総統に立候補するためには、40歳にならないといけません。

北村：総統の被選挙権が40歳以上だということは初耳です。アメリカ大統領の35歳以上の条件より厳しいですね。

陳：とはいうものの、アメリカ史上最年少大統領当選者の記録を持つジョン・F・ケネディは、43歳でした。ちなみに、台湾の記録保持者は、陳水扁氏であり、就任の当時は49歳でした。やはり、権力の頂点に上り詰めることは、かなりの時間と労力が必要です。35歳にせよ、40歳にせよ、それはあくまでも年齢が増すにつれて穏健かつ常識的になるという発想にすぎず、現実には年齢と

実力が相応の関係でしょう。そういえば、アメリカ大統領の立候補のもう一つの条件はアメリカ本国生まれということですが、台湾にはありません、そのかわりに、二重国籍が禁止されます。

**北村：**選挙権はいかがですか。日本の選挙権は2016年6月に18歳に引き下げられましたので、大学生はほぼ選挙権をもっています。大阪大学でも地元の自治体によって学内に投票所が設けられたりします。

**陳：**台湾の選挙権は20歳からです。民主国家の中では、かなり遅い年齢です。うちの大学の学生でいえば、おおよそ半分ぐらいの学生に投票権がありません。

もし彼らが卒業して政界に入りたいならば、二つの壁が目の前に立ちます。一つの壁は、年齢です。中央や地方を問わず、議員選挙に出るためには、23歳になることを待たなければなりません。また、もう一つの壁は保証金を支払うことです。中央選挙委員会によれば、立法委員の立候補は20万元（NTD）、各レベルの地方議員は5から20万元までです。なお、総統は1500万元、直轄市市長は200万元、県市の長は20万元、そして郷鎮市区の長は12万元です。もし得票数が少ない場合、保証金は没収されます。保証金の準備ができない国民は、事実上選挙権が制約されていると言えます。

**北村：**日本でも台湾と同じく供託金という制度があります。政治学的に言えば、民主主義国家である以上、誰でも公職に立候補できることが重要です。が、売名行為や全くやる気のない候補者が乱立することを防ぐための意味はあると考えられ、一定の得票が得られない場合、供託金が没収されます。

衆議院議員の場合、小選挙区で立候補するときには300万円の供託金が必要とされます。そして、有効得票総数の10分の1が没収点とされ、これに満たないと供託金は没収されます。日本では大変高額な金額だと批判される一方で、2024年の東京都知事選挙では供託金が300万円でも過去最多の56名の立候補者が乱立しています。ある候

補は「都知事選は注目度が高く、宣伝効果は数千万円に匹敵する。300万円を支払う価値はある」と述べています（産経新聞2024年6月10日付ウェブ版）。売名行為や候補者乱立を防ぐという供託金のもつ実効性が乏しくなっている可能性もあります。

**陳：**台湾でも日本でも難問ですね。ちなみに、台湾において、あらゆる選挙の保証金の没収のハードルは日本と同じ10%ですが、総統選は5%です。

## 日本に存在しない政務人員とは

**北村：**ところで、さきほど飛ばしたのが「政務人員」の話です。実は、最初からずっと気になっています。政治的任命職は日本の場合は限られており、直感的には日本の地方自治体の副知事や副市長村長といった「特別職」みたいなものとイメージするのですが、改めて政務委員とはどのようなものか教えていただけますか。そして、誰が政務人員になれるか。言い換えれば、どのような人たちがどういう道筋をたどって政治の世界に入っていくのでしょうか。

**陳：**その前に、ここでは「政務人員」と書いていますが、似ている言葉に「政務官」というのがあります。台湾では、政務官といえば事務官の「対」になる言葉で、政治的任命職の俗称なのですが、日本では、政務三役の中のひとつが「政務官」ですので、混乱してしまうかもしれません。ですので、以後も台湾の政治的任命職を、法律用語の「政務人員」と呼ぶことにして話を続けていきます。なお、台湾で政務委員というのは、日本では無任所大臣のことを指します。

さて、第一の問題について、実は台湾では政務人員に関する法律が制定されていません。ですので、その法令上の定義はないのです。

**北村：**え、そうなのですか。でも、現実にはかなり大規模に運用されていますよね。

**陳：**はい、そうです。実は、政務人員は、国民党一党支配時代にすでに存在していました。いまは、

各々の法律には規定があります。概していえば、政務人員とは、総統に任命される公職者（官員）や、総統に指名されて国会に同意される公職者、あるいは法律で定める中央と地方政府の高級事務官に準ずる公職者ということではあります。つまり、公選の総統や地方自治体の首長などに政治的に任用される高等文官ですね。政務人員は、総統や首長の政治的意思を具現化するためのブレイン・トラストやスタッフとしての役割が期待されています。

**北村：**確かに、ある大学の財政学の先生がいきなりある大規模な市の副市長に転出されたことがあり、ビックリしたことがありました。台湾の行政（公共治理）学会で親しくご一緒した行政学の先生も、ある県の副知事に就任されていましたよね。日本ではほとんどないことですので、驚きました。話を戻して、第二の問題ですが、政務人員には資格要件などがありますか。

**陳：**いいえ、政務人員になるための要件は一切ありません。政務人員の建前的な要件をいえば、学識が豊かなことです（笑）。ただ、実際は、政界への進出を目指す予備軍のような場合もありますし、場合によっては総統や首長の「家臣団」みたいな存在であったりもします。台湾ではよく「班底」（顔ぶれ）と言われます。あたかも、アメリカのアンドリュー・ジャクソン大統領の下で確立したと言われる「スポイルズ・システム（獵官制）」のような、論功行賞型の政治的官吏任用制度です。でも、民意を得た総統や首長が効果的に自らの政策を実施に移すために非常に応答性の高い政府機構になることは間違いありません。

## 博士号かコネか、あるいは博士号もコネも、なのか

**陳：**とはいえ、少しややこしいのですが、一見したところ、政務人員という制度は、縁故主義的な人事制度だと思われがちですが、実態は、逆に「博士内閣」としばしば揶揄されるぐらい高度専門人材が登用されているのも事実です。先に北村先生がおっしゃった方たちも博士号をもった有名大学

の先生ですよ。

**北村：**日本では博士号をもつ人材が企業や行政組織ではむしろ登用されないことが問題になっているぐらいですので驚きです。決して総統や首長とのコネだけではないということですね。

**陳：**いやいや、任命権者にゴマをするばかりの人で、仕事が全くできない人が政務人員になっても最終的には自滅するだけなのです。ですので、任命権者も無茶苦茶な縁故採用はできませんし、したとしてもそんな人材は政権運営に役に立ちません。したがって、能力や経歴、学識も重要です。

**北村：**とても興味深いです。最初、総統や首長が大学教授や医師といった高度専門職だからこそ、友達がたまたま同じタイプの人であって、その中から政務人員が選ばれているだけかと思っていました。陳先生のご指摘は、実際に総統や首長が国民や市民に向かって政治的なアカウンタビリティを果たす以上、どうしても有能な人材を任命することになるということですね。

**陳：**確かに、「学びて優なれば則ち仕う」という論語の世界の考え方が、いまだに台湾の政治に影響を与えています。たぶん儒教文化の強い韓国でも同じではないでしょうか。

ただ、有能というのには少し注意が必要です。今年の3月時点での内閣（行政院院長、副院長、政務委員、各部長や委員長）を見てください（表4-1参照）。

まず、政務人員たちの社会的背景は、軍人、事務官、議員、部会長（中央レベルの行政機関の長）、局処長（地方レベルの行政機関の長）、大学教授、党職員に集中します。実業家や法曹も若干名はいます。32人の中で、性別でいえば男性が26名も占めています。学歴でいえば、14名が博士号を取得しています。台湾における上級公職者は、博士号取得者の比率が他の国より高いです。ちなみに、それ以外には、記者、弁護士、医者、秘書、そして落選者なども政務人員の予備軍に属しています。要するに、学歴エリートであって、過去の経歴もしっかりしたものでないと、閣僚に登用される可能性が非常に低いのです。コネクションだ

表４－１ 31代目行政院内閣メンバーの経歴と学歴（2024年3月27日時点）

| 役職     | 主な経歴          | 学歴  | 役職    | 主な経歴         | 学歴  |
|--------|---------------|-----|-------|--------------|-----|
| 院長     | 教授、部会長*、副総統   | 博士  | 労働部部長 | 局処長、副市長      | 学士  |
| 副院長    | 県議員、部会長、直轄市市長 | 学士  | 農業部部長 | 事務官          | 博士  |
| 政務委員林  | 教授、副県長        | 博士  | 衛福部部長 | 事務官、局処長      | 修士  |
| 政務委員張A | 事務官、局処長**、副市長 | 博士  | 環境部部長 | 教授、大学校長      | 博士  |
| 政務委員鄧  | 事務官、部会長       | 修士  | 文化部部長 | 実業家、局処長、副市長  | 学士  |
| 政務委員羅  | 弁護士、教授        | 修士  | 数位部部長 | デジタル界        | 小学校 |
| 政務委員張B | 事務官、局処長、部会長   | 修士  | 国発会主委 | 教授、研究員       | 博士  |
| 發言人    | 教授            | 博士  | 国科会主委 | 教授、部会長       | 博士  |
| 内政部部長  | 党職員、県市長       | 修士  | 陸委会主委 | 国会議員、副市長、部会長 | 博士  |
| 外交部部長  | 研究員、部会長、駐米代表  | 博士  | 金管会主委 | 事務官          | 博士  |
| 国防部部長  | 軍人、国防大学校長     | 軍学校 | 海委会主委 | 国会議員、局処長     | 博士  |
| 財政部部長  | 事務官           | 学士  | 僑委会主委 | 市議員、党職員      | 修士  |
| 教育部部長  | 小学校教師、事務官、副市長 | 博士  | 退輔会主委 | 軍人、部会長       | 軍学校 |
| 法務部部長  | 検事            | 修士  | 原民会主委 | 事務官、市議員      | 学士  |
| 經濟部部長  | 事務官           | 学士  | 客委会主委 | 党職員          | 修士  |
| 交通部部長  | 実業家、局処長       | 博士  | 工程会主委 | 事務官、局処長、副県長  | 修士  |

\* 部会長は中央レベルの行政機関の長を指す

\*\* 局処長は地方レベルの行政機関の長を指す

けではどうにもならないのです。

**北村：**確かに博士号や修士号を持つ人が多いですね。大学教授が政務人員に任命されることも多くて驚いています。お尋ねにくい質問ですが、我々の同業者たちの任命理由は、学術的業績や専門分野が重視されているのですか。

**陳：**いや、なかなか難しい質問ですね。大学教授というのは、あくまでも政務人員になるときの単なる要件です。実際に政務人員に任命されるのかどうか、そして任命されて何をするのかどうかは、実績だけでなく人脈、人気、説明できない時の運みたいなものがあると思います。

**北村：**では、陳先生も政務人員に就任したいですか。

**陳：**台湾のことわざ「一様米養百様人」（一つの模様の米は、百の模様の人を養う）というのがあります。日本語の「十人十色」と同じ意味です。ある人は、博士号を取得して教授になることを政界への踏み台とみなしているでしょうし、別の人は教授になることを実業界への架け橋とみなしているでしょうし、そしてまた別の人は単純に教授になってさらに学問への探求を深めたいと思っているでしょう。要はいろいろです。

**北村：**ただ、アメリカのように政府の政治的任命職の人材供給源が大学だけでなくウォール街や国際機関、グローバル企業など多様なこととは異なり、台湾では大学に偏っているような気がします。また、以前に台湾で教えたときも博士号がないと公務員として昇進できないからという理由で大学院の博士課程に進学している人もいて驚きました。日本では少数派なんです。それがいいとも思えません。

**陳：**そういえば、日本にも「政務人員」のようなシステムがあります。

**北村：**システムとしてあるかどうかは難しいですが、日本では憲法で国務大臣の過半数は国会議員でなければならないとありますので、まず大臣クラスではほとんどが国会議員です。ですが、稀に内閣の支持率向上を狙って首相が国会議員ではない有識者を大臣に任命することがあります。小泉内閣でもありましたし、民主党の菅内閣でもありました。

**陳：**記憶には、竹中平蔵や増田寛也などは確かに国会議員ではないまま大臣に任命されました。

**北村：**慶應義塾大学の竹中平蔵教授は経済財政担

当大臣で、岩手県の増田寛也元知事は総務大臣です。いわゆる「民間人閣僚」です。ただ、大臣ポストが一気に減った2001年からはやはり民間人閣僚は一般的ではないと思います。そして、副大臣や政務官では国会議員以外の任命はほぼないと思います。

少し違うのですが、大臣補佐官というのがやや近いのかもしれませんが。英国の大臣顧問の制度を真似て2014年から導入されました。各府省に設置することができるというだけで、必ず任命しなければならないというものではありません。民間人の方も就任できますが、比率としては国会議員の方が任命されることが多いと思います。

もうひとつ補足しますと、内閣官房と内閣府に、官僚経験者や民間シンクタンクなどからの出向者もおられます。官僚機構のとりまとめ役である内閣官房副長官3名のうち1名は、事務次官経験者が就任します（残りは、衆議院議員と参議院議員それぞれ1名）。広報官などのポストに各省庁から片道で出向して定年を迎える人もおられます。彼らは厳密には特別職ですので、台湾の政務人員に近いかもしれません。内閣府などの一部の統括官などのような局長級のポストに、民間シンクタンクなどから出向してくる方もおられます。

**陳：**台湾では、政府がリーダーシップを効率的に発揮するために、着実に事務官のポストを政務人員に置き換える傾向が見られます。内閣の舵取りを、民選の国会議員、試験合格の事務官、あるいは圏外の政務人員に任せるかは、たぶんこれからも台湾の政治界と学术界を悩ませつづけます。

**北村：**やはりどこでも古くて新しい問題に直面していますね。政治家は自らへの応答性を求めますが、同時にそれによって行政の中立性が落ちてしまう可能性もあります。とって公開競争試験で専門性の高い公務員ばかりになると政治家への自律性を高めてしまい、民意に沿った行政ができなくなってしまう。ディレンマですね。社会経

済環境に応じた適切なバランスを日々微調整しながら追求するしかないのでしょうか。

**陳：**日本では、選挙で選ばれた政治家が試験に合格した公務員に指示して政府を動かすということはよくわかりました。政治家に何か特徴はありますか。大学教授出身が多いとかありますか。確かに最近話題になったTSMCを招致した熊本県の前知事の蒲島郁夫は、もともと東京大学教授でした。

## 世襲政治家はいるのか

**北村：**大学教授出身は非常に少ない、といえますか、まず博士号取得者がほとんどいないと思います。国会議員の前職を見てみますと、都道府県知事や市区町村長、都道府県議会議員や市区町村議会議員といった「地方政治家」出身者が全体の国会議員の3割を占めています。次いで政治家秘書が2割ぐらい、「官僚」出身者は意外にも1割程度です。ただし、この数字には、もともと官僚が知事などの地方政治家になってから国会議員になっている場合などもあるため厳密とは言えませんが、「地方政治家」を経てから国会議員になるというキャリアパスが多いと言えるでしょう。弁護士、医師などの高度専門職をひとまとめにして考えるならば、それも1割近くになります。落選しても生計が立てられる仕事からの参入もそれなりにあります。

**陳：**台湾の立法委員の前職は、日本と同じように、地方政治家や秘書が多いです。また、前職が政務人員や大学教授という方もおられます。官僚出身の立法委員は、近年減少しています。

そう言えば、台湾の立法委員113議席の中で、73議席が「小選挙区制」で選出され、34議席が「比例代表制」によって選出されます（いわゆる「並立制」）<sup>1</sup>。とはいえ、日本と異なる点もあります。台湾では重複立候補者ができません。すなわち、日本の並立制とは異なり、台湾では小選挙区にも立候補しながら比例区にも同時に立候補すること

1 他の6議席は、台湾地区全体を1選挙区としたものであり、平地原住民戸籍をもつ住民の代表3議席と山地原住民戸籍をもつ住民の代表3議席からなる。

はできません。ですので、小選挙区で落選したからといって、同時に立候補していた比例区で当選するということはありません。端的に言えば「復活当選なし」ということです。その結果、各政党は、比例区での候補者で特色を出すために社会のいろいろな利益や職業の代表を擁立します。例えば、作家・映画監督などの文化人、メディア関係者、NPO、ネット会社関係者、社会運動家、帰化した者などです。そのため、比例区での実際に選出される立法委員の前職は多様です。

**北村：**むしろ、日本で問題視されているのが「世襲」です。全体では3割ぐらいしか親類に政治家がいるという国会議員はいないのですが、問題は当選回数が多い有力政治家になればなるほど世襲議員が多いということです。政治家になるのには費用もかかりますし、落選した場合、民間企業や行政機関に戻ることも難しいために、民間企業や行政機関で働く職員が選挙に出馬するというのは大きなリスクになります。他方、有力政治家の親類であれば、すでに支持者が結束して支持団体がおり、ある程度の資金の蓄積もあります。しかも知名度も抜群です。そして、選挙のリスクは家族全員がよく理解していますので反対も少ないでしょう。さらにいえば、当選回数が大きくなればなるほど大臣ポストに手が届く確率も上がります。官僚も、落選しない政治家には一目置いてくれます。

結果として、世襲議員はなかなか減らないわけです。2001年代以降でも自民党の歴代首相でいえば、菅義偉以外は親類に政治家がいる首相ばかりです。祖父が首相であったり、父が首相という人もいます。台湾ではいかがですか。

**陳：**それは台湾でも本当に難しい問題です。1980年代後半から始まった民主化は、もう30年以上の歳月が過ぎています。権威主義体制と戦ってきた当時の政治家は高齢化し、世代交代の時期を迎えています。しかし、世代交代の中で「世襲」的な現象が日本のように見られるようになってい

ます。ただ、総統や行政院院長また内閣の部長などの政務人員では、世襲の兆しはありません。とはいえ、立法委員、地方自治体の首長や議員などの公選の政治家では世襲が増えています。

2023年12月29日の新聞記事によると、第10回の立法委員113名の中で42名の立法委員は有力政治家の親類です。また、国民党や民進党を問わず「二世」や「三世」の立法委員が32名にも達します<sup>2</sup>。また、台湾の6直轄市の市長では、民進党の高雄市市長は二世であり、国民党の台北市市長は蒋介石の曾孫ですので四世と言えます。地方議員では、世襲化はもっと激しく進行しているといっても過言ではありません。

実際、日本では「地盤、看板、カバン」といって、確立した選挙支援組織や知名度、そして資金がないと当選できないと言いますよね。民主選挙の本質から考えると、やはり台湾でも知名度（看板）と資金（カバン）が重要です。そう考えると、いわゆる「家世背景（家柄や出自）」がない素人が徒手空拳でいきなり票を集めて当選することは非常に難しいことです。

**北村：**日本ほどではないにしても、やはり台湾でも新人が政治の世界に入るための参入障壁は高いのです。政治家の一家に生まれられない限り、有能な人が目指すリスクだけが大きく、割に合わないと考えることが合理的に思えます。

**陳：**そのことが、世襲議員が絶えない理由でしょう。ただ、本来、多様な民意を受けて行政を監視する公選政治家が皮肉にも同質性が高く、しかも世襲であって、他方で、専門的合理性だけ重視して社会の多様な意見を代表していないはずの行政機関の公務員たちが、国民広くから公開競争試験で選抜されていて政治家よりも社会的に多様な意見を代表しているのならば、民主主義にとってこれほどの逆説はないといえるでしょう。まさに、民主主義における逆説（paradox of democracy）のひとつと言っても過言ではないと思います。

2 Yahoo 奇摩新聞編輯室, 2023年12月29日, 「2024選挙知識懒人包 | 是红利還是包袱? 盤點「政二代」立委候選人」, 『Yahoo新聞』, <https://ynews.page.link/wVYNh>. (閲覧日: 2024年5月20日)