

日本との比較で学ぶ台湾入門（11） どのように政策は決定されているのか

東海大学教授 陳 建仁
大阪大学教授 北村 亘

本年もよろしくお祝い申し上げます

陳：日本ではお正月、台湾でも旧暦のお正月ですね。新年も気分一新で日本と台湾を比較していきましょう。北村先生はお餅を食べ過ぎていませんか。

北村：いえ、お餅は大丈夫ですが、お酒はちょっと飲み過ぎたかもしれません（笑）。正月明けにあった健康診断の結果は・・・ちょっと言えません。台湾でも春節でしたが、陳先生も食べ過ぎや飲み過ぎには要注意です。読者の皆様も楽しい1年の始まりであることを祈念しております。

これまでどのように政策決定が研究されてきたのか

陳：さて、これまでは、台湾の統治機構の成り立ちと仕組み、そしてそこで実際に活躍する政治家、官僚について、日本と比較しながら議論してきました。今回は、実際にそれぞれの国でどのように法律ができていくのか比較してみませんか。

北村：わかりました。少し日本での研究の概略史みたいなことを最初にお話しておきますね。アメリカで1960年代に「誰が統治しているのか(Who governs?)」という研究が盛んになりましたが、日本にも1970年代後半ぐらいから伝播してきて1980年代には「誰の利益あるいは理念が最も政策に反映されているのか」という研究が本格的に増えていきました。官僚たちの認識を計量分析したり、自民党などの政治家の昇進データなどを実証的に明らかにしたり、政策領域ごとの事例研究も盛んにおこなわれました。このような研究を

通じて「日本には日本の民主主義がある」という理解されるようになり、アメリカやヨーロッパなどの国々と共通の土台に立って比較しながら、日本の特徴を明らかにしていくという研究が中心になっていきました。そのあとは、「どの政治的プレイヤーが何を利益と考え、どのような認識をもっているのか」ということを明らかにした上で、できるだけ彼らの行動を一般化していきました。

陳：確かに、1980年代に日本における政党研究や官僚研究、利益団体研究、そして選挙研究が一気に花開いていった印象があります。台湾では当時は国民党による統治体制の時代です。いわゆる「大陸反攻」のための権威主義体制でした。言うまでもなく、権力者と統治イデオロギーとしての三民主義を謳歌することは許されていたものの、批判は一切許されませんでした。統治システムというブラックボックスを開けるような研究は、言語道断な行為でした。ある政治学者は、アメリカから2冊のマックス・ウェーバーの本を台湾に持ち込んだ際、秘密警察からカール・マルクスの本と同じようにみなされて検挙され、2年間牢獄に監禁されました。また、柏楊という作家は、たった一枚のアメリカ漫画を翻訳して、23年間監禁されました。そういう理不尽さがまかり通った時代でしたので、台湾政治を科学的に解明しようという試みはありえませんでした。

民主化以降、現実政治への批判がやっと解禁されましたが、かつての権威主義体制時代の統治エリートはそのまま権力の座に居座っていた上に、その後の国民党と民進党の対立が激化していくと、政治的立場から離れて政治研究をすることが非常に難しくなっていました。また、政治学者が政治家や政務人員になってしまうことも一因

で、どうしても党派性を帯びていく研究者も増えていき、客観的な分析が行いにくくなります。そうした歴史的慣性のせいか、台湾において、台湾に関する政治や行政の研究はごく例外を除いて、欧米を研究することよりも重視されていません。しばしば、自前で台湾の研究をしないことから「学術のOEM (Original Equipment Manufacturer)」と揶揄されました。こうした研究の潮流は、近年、顕著な進展と深化を遂げ、かつての抽象的な理論の輸入や規範的な制度論に留まらず、台湾の政治や行政そのものを研究の主対象に据える学術的関心が次第に高まっています。

北村：日本でも西洋政治思想史や西洋政治史が中心でしたが、転機は1970年代後半あたりにアメリカの政治学の影響を受けながらも日本の政治の実態を解明しようとする研究者が登場してきたんです。さらに1990年代以降、政治経済学 (political economy) や合理的選択論 (rational choice theory) の研究成果が一気に流入してきて、経済などの数値指標を説明する変数にして事例分析を行うことが多くなります。たとえば「同じ民主主義国家なのに、なぜ、台湾では政府債務残高が低いのに、日本では高いのか」ということで、共通の政治家、財政当局、労働組合、経済団体に着目して彼らの行動原理から説明するわけです。そこで同じ政治的プレイヤーがいるのに帰結が違うのは、政治的プレイヤーの行動を規定する「ゲームのルール (rules of the game)」が異なるのだという話になって、具体的にゲームのルールである「制度 (institutions)」の効果の深掘りが行われていくわけです。このような研究は現在では一般的です。さらに、統計的手法が普及していくと、多国間比較で「どの要因が結果に影響を与えているのか」という研究も増えています。日本語で書いているか英語で書いているかの違いだけで、アメリカや日本との研究手法の差は一気になくなっています。

陳：台湾の場合、1990年代の民主化の中で、「強人政治 (ストロングマン政治)」と呼ばれる独裁的な政治から、全体あるいは多数の民意をなるべ

く汲み取り、合意点を見出す政治を実現しようと尽力してきました。しかし、「鞏固領導中心 (指導部への権力集中)」を重んじる政治文化を完全に拭い去ることは困難です。また、憲法改正によって、総統は直接公選制となり、その総統が立法院の承認を必要とせずに行政院長を任命できるようになったことで、政治的エリートに着目して台湾政治を語るということが一層進みました。総統ひとりに着目して「ワンマン化」などと言われたりもしました。一般的に、大統領に焦点が当てられて政治過程が大統領の言動で説明されることを「パーソナライゼーション (Personalization)」などという人もいますが、同じ現象です。人 (プレイヤー) と制度 (ルール) の相互作用に注目が集まる時代でした。なによりも、のちに民主化の「第三の波」と言われる中で、民主化に伴う激しいアイデンティティ・クライシスが社会不安と対立をもたらしたため、国民は強いリーダーシップを持つ改革者に期待し、カリスマ型政治エリートが登場しやすい政治的土壌が形成されました。

研究アプローチについて、台湾の研究者の留学先はほぼアメリカや英国となるために、最も影響力のあるアメリカの政治学との差はほとんどありません。が、台湾の政治や行政を研究対象にするという感じではなかったように思います。

北村：なるほど、そうなんですね。社会科学の研究は、どうしても置かれている政治経済状況に影響される部分がありますね。そこがおもしろいところでもあるのですが。

実際にどのように政策決定されているのか

陳：それでは、現在の日本において政策はどのように決定されていると理解されているのですか。

北村：日本は、すでにこれまでの連載でも取り上げてきたように、統治機構としては議院内閣制を採用していて、ほぼ完全対等ともいえるような二院制の議会システムを採用しています。さらに、単一主権制の地方自治システムを採用しています。ここまでは憲法で定められた統治機構の姿です。

このような中で、1955年からほとんどの時期の政権を担ってきたのは自由民主党です。普通選挙制度の下で選出された1党が1993年から94年、そして2009年から12年までの間を除くと政権を担当してきたため「一党優位体制 (one party predominance system)」と呼ばれることも多いですね。このような体制の下では1980年代以降の研究によると、特に与党事前審査制あるいは与党事前承認制と呼ばれるまでに高度にシステム化されているとされています。といっても、別に法律で決まっているわけでもない慣習的なシステムなんです。

陳：え、それはどういうことですか。議院内閣制特有の現象ですか。少し丁寧に説明してください。

北村：これが発達したのは1960年代前半以降のことです。日本特有です。英国にもオーストラリアにもありません。先に日本の自民党を中心とした事前審査制について模式図的に説明しますね。

まず、社会課題が盛り上がってきたとします。それは、マスメディアで増幅されたあと、首相や大臣、政治家や自民党の有力政治家から新たな政策対応の指示が出てくることもありますし、官僚たちが対象となる各種企業や団体と接して新しい政策対応が必要だと感じることもあります。

審議会などで有識者に新規立法の必要性を勧告してもらうこともあります。いずれにしても、最終的に社会課題を所管する省でまずは改正案（ドラフト）を書き上げます。そして、その作業中、ずっと自民党の政治的な審査を受けることになりません。

図でいえば、Aの問題に関してはA省のA1局の中で直接担当している課（原課）が書き上げ、それを同じ局内の筆頭課で局全体の観点から他の法令との齟齬や予算要求の観点からチェックしてもらいます。同時に進行するのが、自民党の政務調査会（政調会）とのやりとりです。A省の政策分野を担当するのが同じ名称を冠したA部会となります。ここで与党の選挙戦略や理念に沿っているのか政治的にチェックされます。ここが与党事前審査の核となる部分です。A部会では扱いきれない場合はA'調査会で先に専門的にチェックを受けて、A部会に戻ってくるようになります。

陳：政治家が国会で法案を審査したらいいのに、なぜこのような仕組みが出来上がったのですか。

北村：そうですね、いくつか説がありますし、戦前から原型があったとも言われています¹。よく言われているのは、1962年に自民党の池田勇人内閣のときに、同じ自民党の議員の造反が相次いだために、内閣の提出する法案はすべて自民党

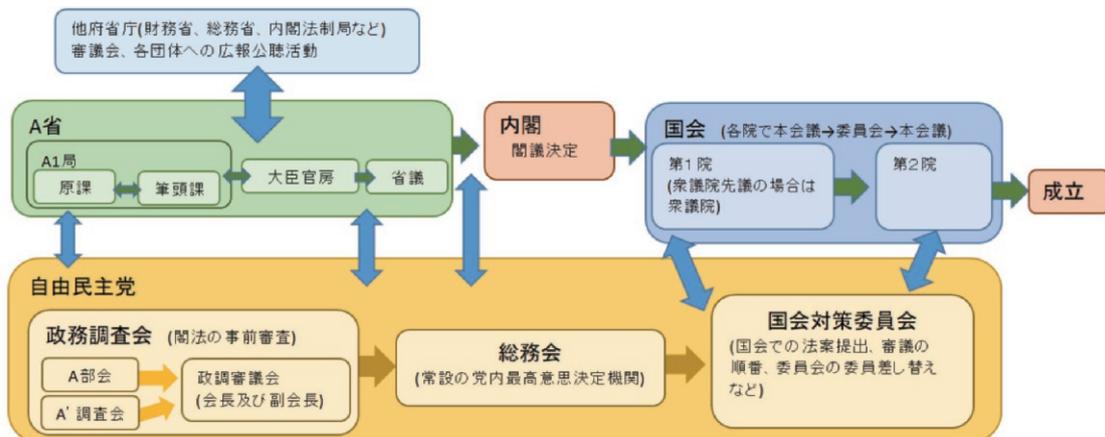


図 11-1：日本の与党事前審査制（自民党を中心として）

1 詳細は、奥健太郎・清水唯一朗・濱本真輔（編）（2024）『政務調査会と日本の政党政治 —130年の軌跡』（吉田書店）を参照のこと。

で事前にチェックすることになったことが契機とされています。当時は、限られた資源を東京から大阪までの太平洋側に集中投資して合理的に戦後復興を目指そうとする政府や開発対象であった太平洋側出身の議員たちに対して、農村出身や日本海側出身の議員たちが反発して内閣提出法案に対して造反することがしばしば起こりました。そこで、自民党の総務会長と、自民党総裁である首相との間で覚書が交わされたというのです。以後、自民党の政務調査会やそのあとの最終決定機関である総務会で各法案の審査が行われて、そこで承認されたものについては自民党の国会議員は必ず国会で賛成票を投じるようになったのです。党議拘束をかける条件として事前審査が行われることになったのです。

陳：ちょっと待ってください。自民党の利益を反映させるだけなら各法案の作成段階で各大臣や政務次官（2001年以降は副大臣、政務官）がチェックすればいいですし、最後は内閣のメンバーである政治家がチェックすればいいだけではないのですか。これが英国のウェストミンスター型議院内閣制だと聞いています。日本のように各省での政策形成をマン・ツー・マン・ディフェンスみたいに与党がチェックすることにどういう意味があるのでしょうか。

北村：英国と日本の大きな違いのひとつは、内閣と信任関係のない第二院の参議院の権限の強さにあると思います。日本の法律も予算も、衆議院だけでなく参議院も同じ手続きを経て通過しなければ成立したことにはなりません。参議院は任期6年で固定されているために、首相は参議院と対立しても解散することもできません。参議院には内閣不信任決議を可決することができない代わりに、首相にも参議院議員に対しての働きかけの手段がありません。しかも、その参議院は世界的に見ても権限が強い第二院なのです²。首相を選ぶ首班指名選挙や予算案、条約の批准などにおいては「衆議院の優越」が認められていますが、一般

法は原則として両院での可決が必要ですし、日本銀行総裁のような国会同意人事では全く対等ですのでいずれかの院が否決すればおしまいです。

このような強い第二院である参議院は、首相にとって御しがたい存在なのです。端的に言えば、首相が自民党の参議院議員に対して衆議院議員と同じように影響力を行使するのが難しいのです。2、3年で交代することの多い首相に長期的な影響を与える法案について、参議院の自民党議員がどこまで首相の意向に従うのかは怪しいところです。

だからこそ、参議院での党議拘束を確実なものにするために、自民党内で国会議員を等しく政策の審議に参加させておくことが必要になったのだと考えられます。ですので、事前審査というのは、自民党所属の両院議員をできるだけ政府の方針で行動させるための手段ということになります。議院内閣制と強すぎる第二院という組み合わせの結果として生まれた仕組みといっても過言ではないと思います。

陳：台湾では少し違います。これまでの連載でも取り上げてきたように、台湾式半大統領制（semi-presidentialism）と呼ぶかどうかは別として、台湾の政治体制はもはや直接公選制の大統領制そのものです。したがって、台湾における政策決定過程は疑わなく大統領たる「総統」を中心にするものです。議院内閣制を採用する日本では、よくコンセンサス型の意思決定（consensus decision-making）、ボトムアップの政策決定パターンになると言われています。それに対して、台湾は、強いリーダーシップ、独任制、トップダウン型の政策決定で、悪く言えば「異論封じ」になってしまうこともあります。その本質は、総統が最終責任をとるので総統に考えがあるのならそれで決定されるということにあります。アメリカのエイブラハム・リンカーン大統領が奴隷制廃止をめぐる閣議でリンカーン大統領だけが賛成し、閣僚7名が反対したときに、平然と「反対7名、賛成1名。賛成派の勝ち（Seven nays, one

2 竹中治堅（2010）『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社）。

aye; the ayes have it)」と言い放ったといわれています。最終決定権は総統に帰するので、総統に明確な意向があるときは、それで決まるのが原則です。

大統領制とは、あらゆる資源と職位の支配権は選挙の勝利者たる大統領が独占するシステムです。大統領選の敗者には何も配分されないという意味では一種のゼロサム・ゲームでもあります。アメリカのジャーナリストのヘンドリック・スミスの傑作『パワー・ゲーム』によれば、大統領へのアクセスが一番大事なことです³。同書によれば、「誰がいつ大統領と話せるか」という大統領へのアクセス権は、影響力と説得力に基づくワシントンの政界に対して、重要な通貨だといいます。民間団体をはじめ、連邦議会の上院議員も下院議員のみならず、幹部公務員、政治的任命職、そして閣僚、大統領府スタッフ、副大統領も含めて、大統領との「個別対面」のチャンスを競っていますし、その機会を奪い合うというのです。これは台湾でも同じです。総統へのアクセスは、権力との距離に等しいのです。総統との近接性 (proximity) はすなわちパワーです。

北村：日本でも首相との近接性が重要というのは同じだと思います。ただ、首相の意向が明確でも実現に至るまでに反対者が妨害できる機会が多いという言い方はできるのかもしれませんが。拒否点 (veto points) が制度上多いという言い方ができます。

陳：いま総統の強さについて強調したところですが、当然ながら台湾も民主国家ですので、総統が「政治における第一人者」であるとはいえ、専制政治における権力者のような恣意的な政治がまかり通っているわけではありません。ここも強調しておきますね (笑)。有権者からの民意を代表しているという政治的正当性 (legitimacy) を十

分に意識しながら、「法の支配 (rule of law)」の遵守はもちろん、立法権と司法権などの分割されている国家権力の間での抑制と均衡、政府の透明性 (為政者個人の財産と政府政策の情報公開)、そして利益相反の回避などのさまざま民主的な原則や慣習が総統の最高統治権を制約しています。ちなみに、総統の率いる政党内部での派閥力学も総統の権力を制約しています。決して、総統になったら意のままに国家と人民を弄ぶことはできるわけではありません。

とりわけ現在の台湾の政治情勢は、大統領制における「分割政府 (divided government)」の状態にあります⁴。2024年5月から今日に至るまでの間、総統の所属政党と国会過半数を支配する政党が異なっています。民進党は総統を出していますが、立法院の過半数の議席を握っているわけではありません。その結果、総統は自党以外の政党が主導した法案を公布し、執行せざるを得ない状況にあります。

とはいえ、韓国の尹錫悦大統領 (当時) のように、台湾でも総統が戒厳令を試行し、議員を拘束するような事態は、もはや想定できないということです。なぜなら、民主化以降で2度目となるこの分割政府を、民進党も国民党も十分に経験しているからです。分割政府の下、与野党の対立が激化して不毛な政争となり、政治的な停滞に陥ることが必至です。ですが、それこそ総統は無敵ではない証拠です。陳水扁総統も頼清徳総統も政治的な工夫で乗り越えてきています。

北村：議会で大統領の所属政党が少数派となることは、戦後のアメリカ政治史でも何度もありますし、それほどめずらしいものではありません。うまく政策や予算が可決されたケースがいくつもありますね。大統領制ゆえの宿命みたいなものではないかと思います。

3 Smith, Hendrick (1988) *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House)、ヘンドリック・スミス (著)、蓮見博昭 (監訳) (1990) 『パワー・ゲーム：変貌するアメリカ政治 (上) (下)』 (時事通信社)。

4 分割政府とは、大統領の所属政党と、議会で多数派となる政党が異なる状態のことを指す。有権者が、大統領選挙ではA党の候補に、議会選挙ではB党の候補に投票 (これを分割投票 [ticket-splitting] という) することで発生する。大統領も議会議解散権をもたず、議会も大統領不信任決議の可決権もない場合、両者の任期満了まで政治的対立が続く結果、予算や法案が成立せずに政治的な停滞 (deadlock) に陥ってしまう。

陳：ええ。たしかにそうです。とはいえ、アメリカと台湾では、違いもあります。それは議会内の政党の規律です。アメリカの共和党も民主党も、ともに政党規律が弱い「柔性政党」であり、党員に対して厳しい投票行動や統一されたイデオロギーを求めることは低いといえるでしょう。上院でも下院でも個々の議員は法案に対して是々非々の判断をする程度が大きいように思えます。したがって、たとえば共和党出身の大統領は、予算や重要法案ではある程度譲歩すれば民主党の議員の支持を期待することができます。他方、台湾では民進党も国民党も政党規律は強いです。

北村：やはり、アメリカとは異なり「半大統領制」のせいでしょうか。行政院長（首相）や各部長（閣僚）と立法院との信頼関係が作用しているように思えますが。

陳：そうですね、倒閣運動を防ぐ、あるいは進めるために、主要政党の団結と投票での一致は重視されています。その点では、民進党も国民党も、議院内閣制での政党のように、党綱領や憲章を有しており、党員を組織化している政党です。我々の区分では「剛性政党」です。日本でも、与野党ともに党議拘束は厳しいですよ。

北村：そうですね。日本の伝統的な政治研究では、柔性政党は「議員政党」と呼び、剛性政党は「組織政党」と呼んでいるものに近いかもしれません。とはいえ、日本も1990年代の政治改革以降、自民党でも議員の造反が難しい組織政党化が進んでいます。

英国では、労働党でも保守党でも院内幹事長（Chief Whip）が法案の重要度に応じて登院命令証を所属議員に出します。特に3本線の入った

登院命令証が出た場合、外遊中の閣僚でも国際会議や会談をキャンセルして本国に戻る必要があります（1990年代のジョン・メージャー内閣のサー・マルコム・リフキンド外務大臣は香港到着後すぐに本国での下院の投票に呼び戻された）。3本線の登院命令証に造反すれば選挙区に刺客を送り込まれて政治生命が事実上断たれます。

陳：政党のイデオロギーなどにもよるとは思いますが、概して議院内閣制は政党の規律を強化しますよね。問題は、台湾には、大統領制を採用しながら行政院と立法院の関係では議院内閣制的な要素を取り入れているので、どうしてもアメリカの大統領のような政治的やりとりは期待しにくいということです。大統領制下で分割政府が出現すると、民進党も国民党も「剛性政党」であるため、総統は立法院の過半数の支持を取り付けることが非常に困難となり、結果として政治的な空転を招きやすくなります。議院内閣制の日本、大統領制のアメリカ、半大統領制の台湾の違いは、表11-1にまとめてみました。

北村：さすが大統領制の国ですね。民進党でも国民党でも同じようなものでしょうか。実は、2009年からの民主党内閣は当初は与党事前審査制を廃止すると意気込んでましたが、途中から自民党とよく似たシステムを構築していきました。党派を超えて日本の統治機構では与党事前審査制が必要なのもかもしれません。

陳：台湾では、民進党、国民党ともに党議拘束はありますが、日本のような事前審査制はありませんし、今後も採ることはないでしょう。なぜなら、そこには、歴史的な経緯が大きく作用しているからです。

表 11-1：日台米の政治と政党システムの比較

国	主要政党の組織形態	議会多数派の指導者と行政政府の首長の党派性	閣僚の国会答弁義務	閣僚の任命
日本	剛性政党	同一	内閣全員	首相任命（国会議員）
台湾	剛性政党	分立	内閣全員（総統除く）	総統任命
アメリカ	柔性政党	分立	全員なし	大統領指名議会承認

民主化以前、台湾における権威主義体制は、一党独裁の「パーティー・ステート」であり、「政党による国家の指導(以党領政)」がその本質でした。国民党は前衛党的な体質でした。台湾における民主主義への移行は、パーティー・ステートの解体作業であり、「党政分離」の切断を意味していました。要するに、どの政党から見ても、政党による政府の法案の事前審査の導入は歴史の逆行とみなされるでしょう。つまり、事前審査制は一党独裁の全体主義と見られてしまう恐れがあるということなのです。

そのうえ、政党の事前審査を強めることで、社会の特定の利益を優先することのように見られてしまう恐れがあります。実はここで、「総統とはどのような存在か」という問題にぶつかります。端的には党首と総統の兼務という問題になります。

蒋介石父子から李登輝まで、総統が国民党総裁や主席に就任することは当たり前のことでした。しかし、陳水扁総統就任以来、台湾社会には「全民総統」というスローガンが大々的に掲げられま

した。つまり、総統は全国民によって選出される以上、単一政党の代表ではなく全国民の代表であるべきだという考え方です。したがって、総統は党派的紛争を超え、その政策的利益先やリソース配分も全国民を基盤としなければなりません。すなわち、「民意」は「党意」や「上意」に優先すべきなのです。政党によって政府の法案の事前審査を行うなどもってのほかとなるわけです。

ただ、実際の政治は額面通りには動かないのも事実です。しかし、陳水扁総統が「全民総統」として振る舞うことで、民進黨の内部からは「同志への裏切り」と見なされ、民進黨の外部からは次期選挙に向けた「政治的パフォーマンス」という烙印が押されたのです。実際、陳水扁が党主席の任期を全うしたのは1期目のみであり、2期目は選挙の敗北によって引責辞任を余儀なくされています。興味深いことに、後任の馬英九もまた、しばしば自らを「全民総統」と称しましたが、彼もまた党主席を務めたのは1期目のみで、2期目は選挙での敗北で辞任しています（表11-2参照）。

表 11-2：台湾総統と党主席の兼任

総統	総統任期	主席兼任期間	離任理由
李登輝	1988/1/13~2008/5/20	1988/1/27~1988/7/8	代理任期満了
		1988/7/8~1993/8/18	任期満了
		1993/8/18~1997/8/26	任期満了
		1997/8/26~2000/3/24	総統選挙敗北
陳水扁	2000/5/20~2008/5/20	2002/7/21~2004/5/20	任期満了
		2004/5/20~2004/12/14	立委選挙敗北
		2007/10/17~2008/1/16	立委選挙敗北
馬英九	2008/5/20~2016/5/20	2009/10/17~2013/11/10	任期満了
		2013/11/10~2014/12/3	地方選挙敗北
蔡英文	2016/5/20~2024/5/20	2016/5/20~2018/11/28	地方選挙敗北
		2020/5/20~2022/11/26	地方選挙敗北
頼清徳	2024/5/20~	2024/5/20~	

5 例外として、蒋介石没後、嚴家淦副総統が総統に昇格したものの、国民党のトップの座に就くことが一度もなかった。また、国民党総裁という職位は永遠に蒋介石が保持するとされていた。

もちろん、党首しか総統選に出馬できないというわけではありませんが、一般論として、総統を目指す者は、まずは「パーティー・マシーン」を掌握しようとするのが普通です。民進党から総統選挙に立候補した陳水扁（2000年）、謝長廷（2008年）、蔡英文（2012、2016年）、頼清徳（2024年）はいずれもこの軌跡を辿っています。国民党の馬英九もまた、総統選出馬前の2005年に党主席に就任しましたが、台北市長時代の不適切な支出をめぐって裁判沙汰（のちに無罪確定）になったために党主席を辞任しました。そのほか、連戦（2004年）と朱立倫（2012年）も国民党主席の立場で総統選に挑戦しています。これらのことは、台湾の主要政党では、「党首」の地位が総統候補と同値と見られていることを意味し、総統当選後も「党首」の兼務を強く切望している実態を浮き彫りにしています。

北村：とはいえ、統一地方選挙で敗北すればすぐに辞任していますよね。それでも総統は続けているというのが興味深いです。

陳：確かに、そうですね。ですので、総統になるためには党首になることは必要条件かもしれませんが、総統としてやっていくための十分条件ではないのかもしれません。

アメリカの大統領制を例によると、全国委員会委員長の職務は単に党務管理や選挙支援が主であり、大統領あるいはその候補は分離されていますね。また、同一政党所属の上院議員や下院議員、州知事などなどの公職者への指揮命令の関係も持ちません。この点において、台湾の総統候補としての党首のあり方は、むしろ議院内閣制に近いかもしれません。

ちなみに、現行の民進党の『党章』では、政権担当時に総統が党主席を兼任することが義務付けられています。これに対し、国民党には、一度明文化したものの、現在に至るまでこのような規定は存在しません。

おっと、話が長くなります。政党に関する話は別の機会にしましょう。いつかチャンスがあれば。

北村：承知しました。日本の与党事前審査制の話

に戻すと、150日の期間の中で毎年100本以上の法案を二院でそれぞれ審議するという日本の国会の仕組みの中で、事前審査制による党議拘束をかけることで、できるだけ多くの法律を成立させることを可能にしています。その意味で「立法生産性」を高くする効果があるといわれています。しかし、議会主義を考える上で問題もあります。最大の問題は、国会での審議が形骸化してしまったことです。自民党内部での議論は法案の是非について自民党の議員たちが激しく議論を行いますし、官僚も追加資料をもって必死に説明して全員で着地点を見出します。もちろん、議員たちの背後にはそれぞれを支持する業界団体や地元の政治的基盤があります。ですが、与党とは無縁な社会的利益はなかなか反映されないのも事実です。与党に政治的な感受性が高い場合は支持基盤以外の弱者の意見も汲み上げようとしていいのですが、与党が理念先行になった場合には排除された利益、そしてその多くが社会的弱者になりますが、彼らの利益が反映される場がないのです。

国会の審議も与党議員には党議拘束がかかりますので、野党が一方的に批判するだけで議論が深まるわけでもありません。修正もごくまれに行われるにすぎません。政党の内部での審議も結構ですが、国会というオープンな場での議論もやはり重要です。

陳：台湾の政策決定の仕組みにも批判はあります。第1に、台湾においても国会審議に課題があります。そもそも、純粋な大統領制国家において、議会内では議員同士の議論が中心になり、議会とは独立した行政を責任追及して辞職させるための質疑応答は原則的には存在しません。しかし、台湾では、総統の職権を拡大させる際に、立法院の監視機能も同時に強化して行政院を追い詰めることを可能な仕組みが発展しました。大統領制では特異な進化を遂げたといえるでしょう。その結果、分割政府に陥った際の政府の運営はさらに困難となり、立法の質も低下していきます。不毛な政治抗争は、審議の形骸化だけではなく、公開処刑的な責任追及も増えていき、双方の道徳的規範を際

限なく低下させる事態を招いています。そこにはもはや党派的な駆け引きしかなく、人民のことに関心をもつことがありません。

第2に、連載の当初でも指摘してきたことですが、台湾の政治制度が内包している総統のあり方の問題です。端的にいえば、総統は「有権無責（権限あり、責任なし）」と指摘されています。行政院と立法院の激しい対立の影に隠れ、総統の掲げる政策やその進め方についての本質的な議論が可視化されにくい状況にあります。誰に責任があるのかを明確にすることに加えて、しっかりと民意を受けた総統が権限を行使するような仕組みを構成することが大事です。

第3に、台湾では新しい形態の利益団体を巡る課題が浮上しています。すなわち、特定の団体が推し進める極めて先鋭的な理念が、行政各機関や立法院各委員へのロビー活動を通じて「先進的な立法」が制定されていきますが、それが社会全体の期待値から大きく乖離しているために、広範な民意の反発を招いているのです。言い換えれば、

特定の民間団体が支持する政策が、必ずしも大多数の国民が望む政策ではないという構図です。例えば、死刑廃止を掲げる団体が総統や司法当局へ働きかけ、あらゆる方法で事実上の死刑執行停止を実現させることができました。けれども、これが国民の怒りを招き、凶悪犯罪に対する「軽すぎる判決」に社会の忍耐は限界に達しつつあり、逆に司法への不信感が高くなっていると思うんです。

北村：なるほど、それは大変です。台湾でも利益団体の影響や、政治家と官僚が活躍した実際の例についての事例研究が蓄積していくといいですね。日本では、新聞社が主要政党、行政機関などを必ず取材しているので新聞記事を追うだけでも政策の決定過程がわかるというメリットがあります。台湾の皆さんも特定の争点に着目して日本の政策決定過程の分析を試みる価値はあると思います。台湾の研究者や学生の皆さん、ぜひともトライしてみてください。