

ポスト民主化期の台湾政治

序 章

李登輝が残したコンテクスト

——ポスト民主化期の「憲政改革」——

若 林 正 丈

はじめに

台湾の政治史において、陳水扁前総統ほど激しい浮き沈みを経験した人物は無い。2000年3月18日夜、「台湾の子」を標榜して、中国国民党（The Chinese Nationalist Party: KMT、以下本書では国民党）公認の連戦副総統、国民党を割って無所属で出馬した宋楚瑜前台湾省長との三つ巴の戦いを制して初の政権交代を実現した祝勝集会の紙吹雪の中での高揚した表情、2008年11月11日、総統在任期の海外不正送金など4種の疑惑で逮捕収監される際、メディアの前に手錠された腕を高く掲げて抗議のスローガンを叫ぶ姿、これらは台湾の有権者のみならず外国の台湾ウォッチャーの眼底にも焼きついて離れないものとなるろう。

なぜこのような激しい浮き沈みが生じたのか。これは台湾という新興民主主義の将来を見つめる上でも避けて通れない問題であり、陳水扁と民主進歩党（The Democratic Progressive Party: DPP、以下本書では民進党）の浮き沈みが台湾の対外政策の転換と直結し地域の緊張の度合いとも結びついていただけに、今後台湾の内外でさまざまな探求の試みが生まれるであろう。本書もそのような試みのひとつである⁽¹⁾。

周知のように、2000年の総統選挙で野党民進党の陳水扁の当選により歴史

的な政権交代が実現したものの、同政権は総統選得票率でも立法院（国会に相当）でも少数派政権であり、発足直後から内政、外交ともに苦しい政権運営を迫られた。2004年春、陳水扁は再選を果たしたとはいえ、立法院では2001年末、2004年末選挙でも過半数獲得を果たせず、対中関係は緊張含みのまま推移し、頼みの対米関係も史上最悪と言われる状況となった。さらに2005年からは政権内部での腐敗が発覚するなど内政でも逼塞感が強まる中で政権は失速し、2008年1月初めての小選挙区比例代表並立制で迎えた立法院選挙で民進黨は大敗、直後3月の総統選挙では国民党の馬英九候補が高得票率で当選、台湾政治は二度目の政権交代を経験することとなったのである。

本書は、この陳水扁政権の2期8年に焦点を当て、その内政と対外関係の展開に多面的な検討を加える。2度目の政権交代を実現した国民党馬英九政権は、2008年5月の発足以来、公約した経済回復の契機がつかめず急速な支持率の低下に悩みつつ、対外政策面では対中緩和の方向へ比較的大きな方向転換を実現し、さらにそれが台湾の国際参加の状況の改善につながることを期待している。本書はまた馬英九政権下の台湾政治をそれに先立つ陳水扁政権の8年がどのように文脈づけているかを探ろうとする試みでもある。

ところで、比較政治学的に見ると、蔣経国政権末期から開始された政治的自由化と李登輝政権下で実現した国会の正常化（いわゆる「万年国会」の全面改選、初回1991～92年挙行）と総統直接選挙制の実施（初回1996年3月挙行）とをもって、国民党一党支配の権威主義的政治体制から「最小綱領的民主体制」、すなわち「自由で公正な公職選挙が定期的に行われ、そのために結社、表現、情報の自由や選挙と選挙の間のアカウントビリティが保障されているような政治体制」（恒川 [2006: 1-2]）への移行が終了していた。したがって、上記2度の政権交代は民主化過程での政治現象というよりは民主体制設置後の現象であるといえる。本書の表題を「ポスト民主化期の台湾政治」とする所以である。

また、振り返れば、陳水扁期の台湾政治は、ポスト李登輝の政治でもあった。1988年1月死去した蔣経国の後を継いで副総統から総統に就任した李登

輝は、「憲政改革」と称する上からの民主化を成功させ、1996年の初回総統民選に自ら出馬して当選し、さらに4年の任期を務めた。その4年の任期内にも司法院大法官會議（憲法裁判所に相当）で無効とされたものも含めて3次の改憲が行われている。1980年代末から李登輝が推進した民主化は、国民党内保守派の抵抗と民進党の挑戦のふたつの方向から制約される漸進的な中道路線の改革であったが、足かけ13年の李登輝政治が結果的にもたらした変化は大きかった。台湾の「中華民国」は政治体制のみならずその国家の形や国民統合のイデオロギーも含めてその姿を大きく変えた⁽²⁾。また、政治エリート顔ぶれを見ても、民主化の激動を経て、蒋介石・蔣経国時代に第一線に立っていた政治家は、1996年の総統選挙に勝ち残った李登輝を除いて全て表舞台から退くこととなった。馬英九政権発足後、民主化の面でもいわゆる台湾化においても目下静かな揺り戻しが見られるのだが、そのことを以てこの間の変化の大きさを過小評価するのはあまりに性急であろう。

対外的側面を見れば、李登輝は精力的な外政家でもあった。折から中国の「改革・開放」の進展とともに台湾海峡兩岸の経済関係は拡大・深化していったが、これとは裏腹に、民主化とともに「台湾主体性」強化を求める世論を背景に台湾の存在を国際社会に積極的に訴える外交を李登輝が進めるにしたがい、中台関係には新たな政治的緊張が生まれ、台湾海峡は朝鮮半島と並んで武力紛争再発が懸念される東アジアの緊張スポットとなったのであった。台湾内政にも触手を伸ばしつつ「法理台独」（憲法制定や公民投票〔レファレンダムを意味する〕により法的に台湾が一部でないとの事実を確定すること）を抑え込む米中協調、という国際政治が、米クリントン政権第2期から萌芽し、中国における江沢民から胡錦濤へのリーダーシップの交代と相まって、陳水扁政権期途中から本格化した所以である。

この序論では、陳水扁政権8年のこのような政治史的位置を念頭に置きながら、この8年に先立つポスト民主化期の最初の4年、すなわち李登輝政治の最後の4年に焦点を当て、それが陳水扁政治に何を残したのかを検討して続く各章への導入としたい。具体的には、この期間に行われた上記3次のポ

スト民主化期の「憲政改革」を俎上にのせる。

他の新興民主体制の場合と同じく台湾の「憲政改革」もまた諸政治勢力の複雑な闘争と妥協とに彩られていた。民主化後にも展開した混乱に満ちた改革の諸結果が、陳水扁政治のいわば下図となっていると言えるのである。やや抽象的に結論を先取りすれば、ポスト民主化期の李登輝の「憲政改革」は、①台湾の民主化が分裂国家の一政治体における民主化であるが故に提起されざるを得ない国家性（stateness）強化の課題と、②「最小綱領的民主体制」設置そのものが惹起する新興民主体制の統治能力（governability）改善の課題とに取り組んだが、中途半端な結果しか残らなかった。陳水扁・民進党は李登輝が先送りした課題に果敢に、あるいは無謀にも、挑戦し、一敗地にまみれたのであった。陳水扁の敗北、馬英九の勝利は、台湾海峡の一定の緊張緩和とともに内部的には前記「中華民国台湾化」（注2参照）のベクトルの後退と言わないまでも停滞を予期させるものであろう。では、それはさらに民主政治の定着を一步進めるものとなるのだろうか、はたまたその後退を促す契機となってしまふのだろうか。

以下、まず上記の①、②を1996年までの民主化期の「憲政改革」に関して確認し、ついでポスト民主化期李登輝政権下「憲政改革」の経緯を概観する。ついで、できる限りこれらに引照しつつ、本書の構成を示す。

第1節 民主化期「憲政改革」が残した問題

1. 「中国憲法」か「台湾憲法」か？

——国家性における「憲政改革」の二面性——

李登輝が進めた「憲政改革」は、①一種の憲法棚上げ法規である「叛乱鎮定動員時期臨時条項」（総統に立法院追認不要の総統「緊急処分令」制定権付与などを規定）を廃止し、②中華民国憲法の本文には直接手をつけず「増修条

文」を新たに制定して付加する、という形を採った。1991年の第1次改憲により立法院と国民大会の全面改選のルール（中選挙区比例代表並立制採用など）が作られるとともに前記「臨時条項」が廃止された。同年末国民大会の全面改選が行われ、そこで選出された国民大会代表により第2次改憲が行われてそれまで官選であった台湾省長、台北市長、高雄市長の民選が決定され、さらに1994年の第3次改憲で総統直接選挙制が決定した。これらの改憲結果に基づき1992年末には立法院の全面改選が、1994年には台北市長、台湾省長などの選挙が行われ（前者で民進党陳水扁が、後者で国民党宋楚瑜が当選）、また前述のように1996年には初回の総統選挙が挙行されて（李登輝が当選）、台湾の民主体制の設置が終了したのであった。

上述のように、このような改革は、国家の形と法理（いわゆる「法統」と）において「中華民国こそ正統中国国家」であるという正統性をできるだけ残しておきたい党内保守派と、中華民国憲法とは別個の憲法の制定により台湾に新たな政治的法的アイデンティティを付与したい民進党との双方への妥協を含んでおり、民主化後の台湾の「中華民国」の国家性において相矛盾する二面性を付与することになった。

第1に「法統」は完全には廃棄されなかった。「全中国」を適用範囲とする中華民国憲法本文は手つかずに残り、「増修条文」には「国家統一前の必要により」以下の条文が制定されるとの前文が付されている。この前文は今日に至るも廃棄されていない。すなわち、「中華民国こそ正統中国国家」であるという法理の根拠となし得る文言は残存している、中華人民共和国が主張するのは別の意味で「一つの中国」の法理と見なせる文言が残っているとも言えるのである⁽³⁾。

しかし、第2に「増修条文」の制定およびそれに基づく選挙で民主体制が設置されていったプロセスを見ると、第1次改憲こそ「法統」の実体の残余である中国大陸選出国民代表（1947年選出）が多数を占める国民大会で行われたが、以後の改憲は全て台湾の「中華民国」の実効統治領域（台湾島、澎湖諸島、金門島、馬祖島）の有権者によって選出された代表によって行われた。

改憲結果に基づいて挙行された総統選挙、立法院選挙などの国政選挙も同様であり、これら全てにおいて中華民国憲法制定時の憲法主体の大部分を占める中国大陸の住民は有権者として全く想定されなかった。つまり、中華民国憲法の形式は残っていても憲法主体はいわば「台湾大」の有権者の共同体に変更された、別言するなら、分裂中国国家の一分裂体である台湾の政治体にも「主権在民」の原則と手続きを適用し政府の編成を再度行ったことになる。台湾の政治体は、以後定期的に総統選挙を初めとする国政選挙を挙行することによって、主権在民の原則に沿った、いわば「台湾大」の国家性を強化し、さらにはそのことによって台湾の有権者を「台湾大」のネーションに作り上げていることになる。「憲政改革」はそのような一種の政治社会的枠組を形成したと言えるのである。

かくして、台湾の憲法は、その法理の形式を見ると依然「中国憲法」であるが、実践される憲法秩序の主体とその実践の様態を見るとまぎれもなく「台湾憲法」である、という二面性を持つこととなった。つまり、台湾の憲法秩序は、中華民国憲法本文と増修条文前文の文言などから読み取れる「一つの中国」の法理と増修条文制定とそれによる民主選挙の定期的挙行という憲政の実践が強化していく「台湾大」の国家性の齟齬という矛盾をかかえこむこととなったのである。ポスト民主化期において、李登輝も、そして陳水扁もこの矛盾に応答を試み、ともに「台湾大」の国家性を強化するリーダーシップを発揮しようとして一定の成果を上げるとともに大きな壁にもぶつかったのであった。李、陳のこれらの試みが、「憲政改革」という台湾の内政をストレートに国際問題としてしまったからである⁽⁴⁾。

2. 直選総統の据わりの悪さと「黒金政治」——統治能力問題への応答——

民主化期の政治制度改革でその後の台湾政治に最も大きな影響を与えている制度改革は、言うまでもなく総統（国家元首であり三軍の統帥である）の直接選挙制であった。だが、この直接選挙選出の総統は、第一段階の「憲政改

革」(第1次～第3次改憲, 1991～96年)の時点で形成されていた政治制度においては, ①中央政府レベルでの行政院と立法院との関係上, また②台湾省政府との関係上, 据わりの悪いものであった。

まず, 中央政府レベルについてみる。中華民国憲法本文に規定する政治制度は, 内閣制に近いものであった。第1に, 総統の行政院長(首相に相当)任命には立法院の過半数の同意を必要とする, つまり立法院は総統の指名人選を過半数で拒否できるとの規定があり(立法院の「同意権」と称された), 日英などの議員内閣制とは異なるものの, 行政院長は立法院に責任を負う立場にもあると言える。第2に, 人事任命を含む総統の重要決定には行政院長の副署が必要とされており, 総統は単なる総統・副総統選挙人集会ではない機関としての国民大会(他の重要機能として憲法の修正があった)の選出でもあり, この制度の下では総統の職位は実権を持たない虚位総統として運用することも可能であった。

だが, 中華民国憲法の制定以来, 制度として内閣制的運用がなされたことはなかった。中華民国中央政府がまだ南京にあった時期, 1947年の憲法制定直後に前記「臨時条項」が制定され総統には立法院の追認を必要としない緊急処分権が付与されており, また, 中央政府の台湾移転後の実際の権力運用においては, 50年代の国民党の「改造」を経て, 蒋介石(ついで蔣経国)が総統と国民党総裁(主席)を兼ねる「領袖独裁」の国民党一党支配体制が構築されていた(松田[2006]参照)からである⁵⁾。

したがって, 総統直接選挙制は, 総統を直接に選出するという点では有権者にとって新鮮な権利を付与するものであったが, 強い政治的リーダーシップを有すべき総統というイメージの点では, 権威主義体制期のそれを引き継ぐものであったと言える。しかし, 第3次までの改憲では「臨時条項」廃止により憲法本来の内閣制的色彩が浮上したにもかかわらず総統直接選挙制に相応する中央政府体制の改革は十分に行われず, 民主化を主導して高い威信を持った李登輝が去った後には, 政府運営に支障が出ることも懸念された。

台湾省との関係では, 後述のいわゆる「エリツイン現象」が取り沙汰され

た。そもそも中華民国中央政府の台湾移転以後、省議会選挙は実施するが省長民選は実施せず官選の省政府主席を任命するという中途半端な省自治しか実施されていないが、その理由は分裂国家化後の中華民国の実効統治範囲が面積・人口ともに台湾省と大きく重なっており、民選台湾省長の出現は総統たる蒋介石（ついで蔣経国）にとって政治的脅威となる可能性が高かったからであった。中華民国の実効統治領域が変わらない限り民主化しても事情は同じであった。総統直選は相対多数当選制とされたから、台湾省長と総統のそれぞれの当選者の得票数ないし得票率如何では、台湾有権者全体における台湾省長の得票数ないし得票率が総統当選者のそれを凌駕する可能性もあった。

この点は、先に直接民選が実施されロシア大統領に当選したエリツインがソビエト連邦大統領ゴルバチョフの威信を凌駕してソ連崩壊につながったことになぞらえて「エリツイン現象」と称されて、第2次改憲時からつとに危惧されていたが、そのままの形ではなかったものの実際にも発生してしまった。台湾省長直接民選は、総統のそれより早く決定され（第2次改憲）、総統直選に先立って実施され（1994年）、民選に先立って最後の官選省主席に就任していた国民党の宋楚瑜が高得票で当選し、ポスト民主化期に入る頃には、巧みな利益誘導で李登輝やその後継者と目されていた連戦副総統に脅威を与えるまでの地盤を築いていたのである。

李登輝は後述する第4次改憲においてこの問題に応答したが遅かった。2000年総統選挙戦は宋楚瑜が国民党を割って出馬したため連戦、陳水扁と三つ巴戦となり政権交代に到ったのであるが、このことはこの「エリツイン現象」抜きでは考えられない。この現象が生じてしまったことが、それまでの体制アウトサイダー（陳水扁と民進党）が準備と基盤造りが不十分なまま政権の座につくという「アジェンデ現象」⁽⁶⁾を生んでしまったのである⁽⁷⁾。

一方、国会全面改選の実施により、いわば政治（選挙）市場が全面的に開放されると、かねてから地方派閥⁽⁸⁾による票の買収、末端の郷鎮レベルから県・市へと蔓延してきた政治腐敗と組織暴力の癒着（「黒金政治」）問題が、

警察や司法の対応ばかりでなく政治制度改革によっても対処されるべき問題と意識されるようになってきた。これは「党外」と称された民進党の前身の民主化勢力の台頭を地方派閥の一定程度の放任により押さえ込んできた権威主義体制期国民党一党支配の地方統治方式の後遺症でもあった。

中央政府が民主的アカウンタビリティを保持しつつ効率的に政策決定をできるのかどうか、民主化により開放された選挙市場は金権腐敗・組織暴力でゆがめられないようにできるかどうか、これらは、新興民主体制としての台湾の民主体制が応答しなければならない課題であった。高得票当選の初代民選総統の高い威信をもって李登輝はこれらの課題にさらなる「憲政改革」で応えようとはしたのである⁹⁾。

第2節 1997年第4次改憲——台湾式半大統領制と 台湾省の「凍結」——

1996年5月初代民選総統に就任した李登輝は、同年末総統の諮問会議として「国家發展會議」を招集して、改憲へのコンセンサス作りを図り、翌年第3期の国民大会（96年3月総統選挙と同時に第3期代表を選挙）を招集して第4次改憲に取り組んだ。国家發展會議で形成された改憲のコンセンサスの骨子は、①総統の行政院長任命についての立法院「同意権」の削除、②立法院に行政院長不信任決議権と総統・副総統弾劾権付与、③総統に立法院解散権付与、④台湾省の「凍結」（台湾省長と省議会選挙の停止）、⑤郷鎮長選挙の凍結ないし同ポストの官選化などであった。郷鎮長選挙は地方から省を経て中央（立法院）に到る地方派閥政治の源泉であり、前記「黒金政治」の温床と見なされていたものであった。

前節の検討に照らせば、これらは主として中央政府体制問題（①、②、③）、中央と台湾省の関係問題（④）、および政治腐敗問題（⑤）という統治能力系統の課題にアドレスしようとしたものであるといえる。これらが実現すれ

ば、中央政府体制についてはフランス第五共和制の政治制度としてアルジェリア戦争後のフランスの民主体制定着の枠組みとなってきたいわゆる「半大統領制」（あるいは「双首長制」）に近い制度が形成され、分裂国家化に起因する中華民国の領域の「台湾大」の領域への縮小による矛盾は緩和され、さらに政治腐敗の進行に歯止めをかけるきっかけとなり得るかもしれない。だが、そうは行かなかった。

国家発展会議のコンセンサスは「超党派」を謳っていたが、実質は国民党の李登輝・連戦が主導する勢力と民進党許信良執行部との間のコンセンサスであった。第三期国民大会選挙では、民進党は99議席（議席占有率29.7%）を獲得しており、憲法修正は出席国民大会代表の4分の3を必要としていたので、李登輝にとっては民進党の協力は不可欠であり、一方許信良執行部は李登輝への協力から何らかの政権参加を期待していたものと考えられる。しかし、李登輝も許信良もそれぞれの党内で異なった方向からの強力な反対に直面し、さらなる妥協を強いられた。

国民党側では、初代民選省長である（そして結果的に末代の民選省長となった）台湾省長の宋楚瑜とそれを支持する地方派閥勢力が、台湾省「凍結」と郷鎮長選挙凍結に強く反発した。宋楚瑜が辞任表明で李登輝に圧力をかけた（後に辞意撤回、1998年末の任期いっぱいまで務めた）他、その影響下にある省議会議員が頻繁に党中央の方針に反対を表明し、地方派閥を背景とする国民大会代表は「中華民国祥和協進会」なる院内団体を作って反対活動を展開した。李登輝・党中央は、立法院定数を省議会定数分増加する、郷鎮長選挙凍結は取り下げる、などの妥協と党規処分による脅かしなどを交えた手段で何とかこれを抑え込んだのであった。

民進党側では、党内でも党外の台独派や知識人の間でも依然として、総統制の実現、公民投票制度の憲法への書き込み（「公投入憲」）、国民大会廃止など、台湾としての国家性を強める方向での主張が強かった。改憲に臨む党の方針を決める1997年3月の民進党国民大会代表の会議では、三権分立の「総統制」を主張する案と「双首長制」案を併記せざるを得なかった。それでも、

許信良執行部は李登輝ラインとの協調を維持し、6月下旬ようやく国民党との間に改憲の「14項目コンセンサス」を合意した。

だが、この両党執行部間の合意には、民進党版の「双首長制」案には含まれていなかった総統選挙の絶対多数当選制採用案が含まれており、かつ「公投入憲」が棚上げされていた。この時にいたってそれまで目立った動きを見せていなかった台北市長陳水扁が強力な介入を行ってこれらに反対し、党議は再び紛糾した。やむなく民進党長老の黄信介などが仲介に入り、陳水扁は「公投入憲」先送りに同意し、国民党側が総統選挙制度に今回は手をつけないことで妥協が成立し、7月18日に第4次改憲案は可決されたのであった。

このような複雑な妥協とその錯綜した改憲結果および改憲を巡る新たな対立の発生は、2000年選挙とその後陳水扁政権期の政治に大きな影響を残した。主なポイントを指摘しておく。第1に、総統選挙相対多数当選制維持により依然総統選挙の制度そのものには多数派形成の契機が欠けるものとなった。これが、2000年選挙で発生した二重の「棄保現象」¹⁰⁰の制度面での誘因でもあり（三つ巴の選挙戦になった場合、制度の方に多数派形成の誘因がないのでそれが有権者の判断に押しつけられる）、また2004年選挙で2000年選挙の敵手同士である連戦と宋楚瑜の一本化が、得票最下位の連戦が総統候補、得票率で14ポイントも上回った次点の宋楚瑜が副総統候補という不自然な形で実現する制度的背景であった（絶対多数当選制の場合の第2ラウンドの投票に際しての候補者連合が第1ラウンドに前倒しして行われやすい）。

第2に、総統は立法院の同意無しに行政院長を任命できることとなったが、立法院（その多数派）との関係が行き詰まった際にこれを打開する制度的手段は総統には与えられなかった。すなわち、立法院には過半数で行政院長不信任決議権が付与され、総統には対抗的な立法院解散権が付与されたが、後者は立法院の行政院不信任可決の際にのみ発動できる受動的な権限とされてしまい、立法院の多数派が行政院長不信任を行わないまま予算・法律案審議をボイコットするなどの行動に出て政局の行き詰まりが生じる際にも総統は議会解散などでそれを打開するすべが無いこととなった。

この制度的アレンジメント、すなわち総統の相対多数当選制の維持と議会の行政院不信任案議決に対してのみ発動できる総統の受動的議会解散権、加えて総統が内閣などの國務會議を直接主宰できないこと、などは、台湾の「双首長制」ないし「半大統領制」をフランス第五共和制のそれとは異なる特質を与えている。筆者はこれを「台湾式半大統領制」と称している。前述したように、李登輝－許信良のラインは、「総統は国民党、立法院では国民党が脆弱過半数ないし過半数を割る」という事態の到来を想定して、それでも円滑な政権運営が可能となることを意図してフランス式半大統領制形成を目指したのであるが、それぞれの党内の反対派も含めた複雑な妥協の結果、その設計者の意図からすればかなり型くずれした、フランス式半大統領制の利点を欠いたアレンジメントとなってしまったのである。

果たして、2000年総統選挙の結果は、陳水扁・民進党の二重の少数派状況（総統得票率39.3%、立法院議席占有率31.2%）という「政治生態」と台湾式半大統領制との最悪のミスマッチを出現させたのであった。野党となった国民党にとっては、議会多数を占めても対抗的立法院解散を招く行政院長不信任議決は行わずに、議会多数と反陳水扁傾向の強いマス・メディアを恃んで政権ハラスメントを継続し、政権に業績を挙げさせないことで政権奪回を目指すという政略が可能となったからである¹¹⁾。この点は中国も利害を一にしていた（第7章参照）。台湾式半大統領制は、結果的に中国国民党と中国共産党とが内外から民進党を挟撃する政略の制度的背景ともなったと言える。

また、第3に、郷鎮長選挙凍結ができなかったこと、そして省「凍結」のため立法院定数を省議会定員と同数増員させ立法院選挙における地方派閥勢力の政治空間を拡大したことは、高まる「黒金政治」批判の前に李登輝・国民党を相対的に脆弱にした。地方派閥を重要な基盤としているはずの宋楚瑜でさえ国民党を割って無所属出馬をしたことから、国民党の「金権政治」を批判して都市有権者を一定程度引きつけるキャンペーンが可能となったのであった。当時は民進党がこの点でいっそう有利であったことは言うまでもない。

そして、最後に、第4次改憲は国民党と民進党のそれぞれの内部に新たな亀裂を生んだ。前述のように、国民党では李登輝と宋楚瑜の対立は決定的となり、民進党では台北市長として民進党政治家としては最大の政治資源を有することになった陳水扁が新たな党内実力者として明らかな台頭を見せたのであった。宋と陳の台頭はポスト李登輝政治の明白な予兆であった¹²⁾。

第3節 1999年「二国論」改憲の挫折と「憲政怪獣」の最後

1999年7月、李登輝はドイツのラジオ放送のインタビューに答えて、中国と台湾の関係は「少なくとも特殊な国と国の関係」であると述べた。台湾メディアが命名したところのいわゆる「二国論」である。その理由は、「わが国は1991年に憲法を修正し第10条（現在の第11条）に追加修正を加え、憲法の及ぶ地理的範囲を台湾に限定し、中華人民共和国の大陸統治の合法性を承認した。また追加条文第一条および第四条では、立法委員と国民大会代表は台湾住民により選出されることが明記されたほか、1992年の憲法修正では、さらに第2条に追加条文を加え、総統および副総統は台湾住民の直接選挙によるものとし、それによって組織された国家機関は台湾住民のみを代表し、国家権力の正当性もまた台湾住民の意思に基づくものであり、大陸住民とはまったく無関係なものである」というにあった。1992年の李登輝は「増修条文」付きの憲法の「中国憲法」としての側面を強調せざるを得なかった（注3参照）が、すでに民主化を達成していた1999年の李登輝は、その「台湾憲法」の側面を強調したのである。

前者が、当時まだその入口にあった「憲政改革」をスムーズに進めるため党内保守派の口を封ずる「後退的正当化」のレトリックであったとすれば、後者は民選総統残りの任期1年を切っていた李登輝の対外的危機感によるものであった。第3次台湾海峡危機後アメリカは、一方で中国の軍事動向に対して一定のヘッジの動きを見せるとともに、一方では中国との関係修復を急

ぎ、台湾に対しては1995年李登輝訪米以来中断した中台対話（両者の窓口機関、台湾側海峡交流基金会と中国側海峡兩岸関係協会のトップの会談）の再開の圧力をかけていた。李登輝はこれに応じて、1998年10月辜振甫海峡交流基金会理事長の訪中が実現していたが、その一方で予期される中国との政治接触に備えて「中華民国の主権国家としての地位強化」策を練っていた。李登輝は、国際法学者の蔡英文を座長として総統府内に研究グループを作り、「台湾が中華人民共和国の一部でないことを明らかにしていく方策」を検討させた。研究グループの報告は1999年5月には李登輝のもとに提出されていた。報告書の原文は公表されていないが、李登輝の総統退任後の回顧によれば、報告書は、その前書きの部分で、台湾海峡兩岸の関係は「少なくとも特殊な国と国の関係」であると定位し、その理念を、改憲、法律修正、政府公文書の用語法の変更などによって漸進的に実現していくことを謳っていた（鄒景雯 [2001: 223]）。

折から、第4次改憲の積み残しの議題（「公投入憲」と国民大会廃止問題）の解決のための国民大会が招集されて第5次改憲が始まっていた。そのため、研究グループ座長の蔡英文は、報告の趣旨に沿った改憲手順のメモを提出していたという（鄒景雯 [2001: 226-227]）。しかし、李登輝が先に「二国論」を発表してしまったため、中国の反発により台湾海峡は緊張し、ワシントンからは自重を求める強い圧力がかかり、台湾内部の政局にも混乱が生じた。結果、李登輝、国民党ともに「二国論」の憲法盛り込みは断念せざるを得ず、逆に民進党が「二国論」に沿った改憲のため会期延長を提案したが、国民党はこれを封殺した。

第5次改憲においてまず「二国論」改憲が挫折したのであるが、国民大会代表の間では、現任国民大会代表と立法委員（立法院議員）の任期を延長し、次期国民大会代表は政党比例代表による選出とし、立法委員の任期を3年から4年に延長するという案が、両党の執行部の思惑を越えて支持を集め、可決されてしまった。これはそれまで何回も議論になりながらその他の議題が優先されるなどして日の目をみなかった総統任期及び選挙時期と国会のそれ

らとの関係を調整する合理的な提案の側面を持っていたが、現代表の任期延長が自身の利益に基づく「お手盛り」の行動と見られて、世論は強く反発していた。背景には、これまでの改憲過程での行動に鑑み、国民大会を「憲政怪獣」と称してその存在意義を疑問視する世論の高まりがあった。

李登輝は総統としてやむなくこの改憲結果を公布したが、2000年総統選挙投票直後の3月25日、一部立法委員が請求していた第5次改憲議決有効性の憲法解釈に対して司法院大法官会議（憲法裁判所に相当）の解釈が下され、第5次改憲結果は無効となってしまった。国民党と民進党の国民大会代表は急遽翌4月国民大会を招集し、①国民大会は、立法院が憲法修正案、領土変更案、正副総統弾劾案を可決提案したときのみ招集される、②その国民大会は100%政党比例代表制で選出され、立法院提出の議案の議決終了とともに解散する、③上記以外の国民大会の権限（総統の監察委員、考試委員の任命に対する同意権など）は立法院に移す、などが決定された。これが第6次改憲である。「公投入憲」はまたもや先送りとなったが、国民大会は機関としては廃止された。さしもの「憲政怪獣」もついに実質的臨終を迎えたのである。

だが、その権限を受け継いで立法院という新たな「憲政怪獣」が誕生したともいえる。1998年の立法院改選では、省議会定員を組み込んで定数が増加しており（164名から224名）、国民党公認および無所属候補として地方派閥勢力が再び立法院で力を伸ばし、国民党はいっそう金権腐敗のイメージを背負うこととなり、立法院そのものへの信頼感をも低下させることとなった。前述の「台湾式半大統領制」の下での議会多数を恃んだ国民党の対陳水扁政権ハラメントもこれを助長した。これらが惹起した立法院への批判が、陳水扁の再選を経て2005年の第七次改憲による立法院定数半減、立法院選挙小選挙区比例代表並立制の採用というドラスティックな改革の背景をなしたのである。

李登輝の「憲政改革」の過程においては、民進党は「新憲法」を公式の目標とはしていたが、議会勢力が劣勢な条件下では、総統直選の実現、国民

大会の廃止、「公投入憲」の三つを現実的な目標としていた。陳水扁政権実現前夜で、前の2つは実現した。残る「公投入憲」も陳水扁が第7次改憲で曲がりなりに実現することになったのであった⁴³。

第4節 本書の構成

以上、李登輝時期の「憲政改革」が陳水扁期台湾政治に残したコンテクストを検討した。以下、本書では、陳水扁政権期の政治の様態を全9章にわたって検討していく。大まかにいって第1章から第6章までが内政に属する事象を扱い、第7章以下が外政部分を論述するが、本章でも示唆したように、また第1章や第7章以下が如実に示すように、陳水扁政権期には内政と外政は極度に絡み合っていたといえる。

第1章「陳水扁の政権運営」は、精密な台湾政治観察で知られる研究者による政治過程論である。政治家陳水扁の「暗転」が何時、どのようにして生じたのか、という肝心要の問題に正面から取り組んでいる。そこから浮かび上がってくるのは、ヘッジを採ることなく政治的冒険に走らざるを得なかった新興政治家の栄光と悲惨である。

第2章「金権政治の再編と政治腐敗」と第3章「国民党の政権奪回—馬英九とその選挙戦略—」は、比較政治学的観点から国民党政権と「金」の関係を追求してきた論者がその問題意識を本格的に陳水扁期に延伸させた論考である。第2章は準備不足で政権を手にした陳水扁と民進党への「金」の衝撃が検討され、第3章では初めての野党を経験した国民党の動揺と混乱から馬英九という総統候補を擁立し勝利するまでの立て直しの過程を示す。

台湾は、歴史時代以後、異なる時期の異なる性格の移民が先住民族を凌駕しつつ定着した結果、折り重なりから複数の異なったバウンダリーを持つ社会となっている。筆者は台湾社会のこのような性格を多重族群社会と呼んでいる（若林 [2008]）。その多重族群社会の上に乗る政治体制で民主化が展開

したことで、本章に検討したポスト民主化期にいたって台湾政治には一種の多文化主義（「多元文化」）が制度化されることになった。この側面は台湾の外では注目されることが少ないが、民主体制の形成とともに多文化主義の発現が見られたという点では、台湾は「小さなアメリカ、大きなニュージーランド」という側面を持っているのである。第4章「台湾における多文化主義政治と運動」は、エスニシティと政治のかかわりに鋭い視線を注いできた台湾のベテラン社会学者が、陳水扁政権期の多文化主義をめぐるポリティックスを考察した論考である。筆者によれば、陳水扁政権の多文化主義政策は、対先住民族（「台湾原住民族」）政策と対客家政策で一定の成果を上げたが、民主化以降もパワフルなマイノリティである外省人はこれを受け入れず、台湾民主化の成果の一つである多文化主義の制度も政策も、本書の他章でも論じられているような政党間対立と相互不信（いわゆる「民主内戦」）の緩和には役立っていない。

第5章「ポスト民主化期における租税の政治経済学」は、陳水扁期から馬英九政権初期の租税改革をめぐる政策決定過程・立法過程論である。台湾政治研究ではその必要は認識されながら政策決定過程研究が希薄であった。租税の巡るものとはいえ、それが本書で経済研究者によって行われているのは、民主化研究、アイデンティティ政治研究などに傾きがちであった台湾政治研究の現状のゆがみを物語るものである。同時に、租税改革をめぐって財界の主張をカウンターバランスしたのは、野党や社会団体であるよりはむしろ財政学者のプロフェッショナルリズムであったという筆者の発見は、統独イデオロギー以外の公共政策 이슈に争点を作り出せなかった台湾政党政治のゆがみを照射している。

第6章「『選挙上手』はどの政党だったのか？—台湾立法院選挙集票構造の分析—」は、台湾・韓国政治の比較分析で知られる論者が、1992年末のいわゆる「国会全面改選」（1940年代中国大陸選出の非改選議員の全面退職後に台湾の有権者のみの投票で選出）以後の6回の立法院選挙の集合データの分析から国民党と民進党の集票構造の違いの析出を試みたものである。6回の選挙

の内前5回が中選挙区比例代表並立制、2008年が小選挙区比例代表並立制によるものである。新たな制度の下で、立法院選挙においても、イデオロギーに基づく国民党と民進党の二大政党対決の様相が深まり、選挙区要因（都市か農村か）や候補者要因（スター政治家の個人的魅力による得票）などの影響力は減じ、全国的に均質な構造に沿った選挙戦となるものと展望している。

第7章「改善の「機会」は存在したか？——中台対立の構造変化——」と第8章「『最良の関係』から『相互不信』へ——米台関係の激変——」は、台北はもちろん北京、ワシントンとそれぞれのポリシー・コミュニティとの対話を精力的に続けている研究者による米中台三者関係論の陳水扁政権期版である。米中台のトライアングルは1996年第3次台湾海峡危機から本格的な運動が始まり、陳水扁期に頂点に達した。米台、中台の関係は本来切り離せないが、論述の都合上、2章に分けて論じていただいた。

「憲政改革」などによる台湾内部における国家性の追求と外交承認国の増加を図ったり国際機構への参加を求めたりする国際社会でのビジビリティの追求とは表裏一体である。この内外交承認をめぐる中台の争いはある意味でわかりやすいが、国際機関への参加については、国際機関それぞれで規約や運営が異なり、台湾の行動をめぐる意味合いがつかみにくい。第9章「国際空間の拡大？——『実体』としての国際参加——」では、その点の整理が試みられている。馬英九政権になり、外交承認の争奪についてはいわゆる「外交休戦」が唱えられ、李登輝政権の1993年から始まっている国連再加盟運動については、国連の付属機構への意味ある参加を求める、という形に要求のトーンが下げられた。この章は、これらの前提となる陳水扁政権期の様相を整理している。

結びに代えて

第3節までに見たように、新興民主体制の国家性と統治能力の強化という

課題に対して李登輝は果敢に取り組んだがその成果は中途半端であり、かつ対外的にはワシントンの懸念を呼び、しだいに「法理台独」阻止の米中協調を生み出していったのであった。国家性追求とそれが「七二年体制」^[4]の軋みを引き起こしたという面では、李登輝政権と陳水扁政権との間は連続性があり、その逆、国家性追求の停止と「七二年体制」への再順応への転換という点で、陳水扁から馬英九への政権交代こそが「ザ・政権交代」、すなわち比較的大きな対外的転換を伴う政権交代になったのだと言えよう。李政権と陳政権に連続性を見るといっても、もちろん、陳水扁と民進党とはその個性があり、陳水扁政権期の政治に李登輝政権期の政治が残した影響を過度に読み込むことは避けねばならない。しかし、陳水扁が李登輝政治の遺産に拘束されていた側面も無視できないであろう。本章を総論でなく「序章」として所以である。

また、李登輝から陳水扁へという台湾政治のストーリーの中核は、大国の首都のポリシー・メイカーの眼から見れば、台湾という子兎の頭に血が上って無謀にも虎の尾を踏んだ、子兎は子兎の分をわきまえよ、という教訓譚であろう。ただ、別の角度から見れば、小国の発展にも大国の虎の尾をそれと知ってあえて踏んでしまう歴史的なモーメントがあるということなのであろう。

では、その教訓を汲んだ「ザ・政権交代」は台湾の内政・外政に何をもたらしつつあるのか。本書はそのコンテキストを探る試みでもあると冒頭に述べたが、逆も真なり、歴史の舞台が大きく回るとき、その前的一幕の意義は、もっとその舞台が回ってみなければなかなか現れてこないとも言える。その意味で、李登輝・陳水扁期の台湾政治の意義を探るためにも、馬政権下台湾政治の、新たな段階を迎えつつある中台関係の、またそれを圍繞する米中日関係の動向を引き続きしっかりと見据えていかなければならない。

[注] _____

(1) アジア経済研究所は2004年5月に IDE Topic Report の一冊として、佐藤・

竹内編〔2004〕を出している。執筆者の一部も重なっており、本書は同書の続編とも言うべきものである。

- (2) 筆者はこれらを1970年代初頭に起動した戦後台湾政治の構造変動である「中華民国台湾化」の本格的展開の過程としとらえている。この概念については、若林〔2008: 序章第三節〕参照。
- (3) 李登輝は第2次改憲時に国民党籍国民大会代表への演説の中で「今度の憲法改正は条文の増訂を行う方式であり、増訂の部分は国家統一前に適用するにすぎず、憲法の本文は改正されるものではなく、いったん国家が統一されれば、増訂部分はむろん適用されないこと」に注意を喚起した（『中華週報』1991年4月13日：1）。こうした観点からすれば、「増修条文」はいわば民主的な「臨時条項」であるということになり、「中華民国こそ正統中国国家」の法理を変更したものではない、ということになる。陳水扁政権の8年を経ても、こうした法理を主張し得るような憲法の文言と形式が残ったままであることは留意しておいたほうがよい。
- (4) 李登輝に関しては次節、陳水扁に関しては本書第7、8章参照。これより後の事態であるが、馬英九政権は、持みの対米関係まで極度に悪化させてしまった陳水扁政権途中から強まった急進台湾ナショナリズムのアジェンダを取り下げ、憲法に残存する前記「中国憲法」としての側面に軸足を置くスタンスに政府の姿勢を転換して、対中緩和と対米改善をはかった。アメリカの「現状維持」政策への順応は地域の緊張緩和の面で賢明な政策ではあるが、台湾の政治秩序の上記のディレンマにアドレスするものではない。対中関係が当面の経済関係の改善からしだいに政治的側面に及ぶにつれて、このディレンマにどうアドレスするかという根本問題への対処が問われることとなろう。
- (5) 蒋介石が1975年在職中に死去したため憲法の規定に従い副総統の嚴家淦が蒋介石残任期間の1978年まで総統職についた。しかし、1972年蒋介石長男蔣経国が行政院長に就任し以後衰弱した父に代わり実質的に政務を取り仕切ることとなり、1978年蔣経国が総統職に就いた後には実権はそのまま総統である蔣経国に握られ続けていた。したがって、1975～78年の間の政府運営は形の上では内閣制に近いと言えるが、制度的運用としてそうなのではない。
- (6) 1970年南米チリの大統領選挙で36%の少数得票で左派のアジェンデ政権が誕生したことを指す。アジェンデ政権はその後アメリカに支持されたピノチェト将軍による軍事クーデターで崩壊した。
- (7) 陳水扁の8年が台湾という新興民主主体制の悲劇的一齣であったと将来から振り返られるなら、その悲劇は、幾分かは憲政改革手順に関する李登輝の判断ミスが生んだこの「エリツイン現象」と「アジェンデ現象」の結合がもたらしたものと言えるだろう。
- (8) 主として県・市長ポストや省議会議員、立法院議員議席争奪をめぐる台

湾省管轄の県・市レベルに複数形成されている政治派閥、台湾では「地方派系」（地方派閥）と称されている。権威主義体制期の地方派閥については、若林 [1992: 第三章第二節] 参照、その民主化期の動向については、松本 [2004]、渡辺 [2004] など参照。

- (9) 以下第4～6次改憲の経緯については、断らない限り若林 [2008] の第5章の記述による。
- (10) 当選者が1人、1回の投票で当選者が決まる選挙で、3名以上の有力な候補者がいる場合、票の無効化を恐れる有権者が、世論調査などで本来の支持候補者（ファースト・ベスト）の当選可能性が低いと判断された場合、その候補を捨てて当選可能性のあるセカンド・ベストの候補者に投票する戦略的投票行動のことである。台湾では国民党、民進党、新党がそれぞれ有力候補者を立て三つ巴となった1994年台北市長選挙（民進党陳水扁が当選）からこの言葉が使われるようになった。2000年選挙では、選挙戦終盤の中国首相の威嚇発言を機に、最も当選可能性が低いと判断された連戦候補の票が、中国首相の威嚇発言により強い不安を感じる連戦支持者はより中国寄りと見られる宋楚瑜へ、反発を感じる有権者は陳水扁に投票するという双方向の「棄保現象」が発生したものと考えられる（Cheng and Hsu [2002: 166-7]）。
- (11) さらに、こうしたハラスメントを続ける過程で、かつて民主化以後の国民党党内権力闘争の過程で袂を分かった新党（党名：The Chinese New Party）や親民党（The People First Party: PFP. 2000年3月末無所属で総統選挙に出馬し次点につけた宋楚瑜がその勢いを駆って設立）とが連携を強めるようになり、メディアから「青陣営」（中国語で「汎藍」、英文メディアでは、Pan-Blue parties or Blue camp）勢力と称されるようになった。これに対して、2000年選挙敗北の責任をとる形で国民党主席を辞任した李登輝は、しだいに国民党と距離を取るようになり、2001年8月李登輝を「精神的リーダー」として台湾団結聯盟（The Taiwan Solidarity Union: TSU. 以下本書では台聯）を結成すると、国民党は李登輝を除名した。台聯は2004年末立法院選挙までは民進党の「友党」とのスタンスを取ったので、民進党、台聯、さらには在野の台湾独立運動団体も含めて「緑陣営」（「汎緑」、Pan-Green parties or Green camp）勢力と称されるようになった。これにつれて、中国統一傾向が強い、あるいは民主化前の中華民国の正統イデオロギーやそのシンボルに強く固執する傾向を「ディープ・ブルー」（「深藍」、その反対の急進的台湾ナショナリズムの傾向（「台独基本教義派」とも称される）が「ディープ・グリーン」（「深緑」と称されるようになった。
- (12) 台湾省「凍結」で台湾省長ポストが消滅したため、野党から総統職を目指す際には、台北市長ポストを握ることが極めて重要となった。陳水扁が先例を開き、馬英九がこれに続いている。

- (13) 第7次改憲では、国民大会が最終的に会議としても廃止され、憲法修正は、立法院の4分の1以上で提案、4分の3の出席のもと、出席議員の4分の3以上の賛成で修正案を可決でき、それが公民投票にかけられ、それが有権者（投票者ではない）の過半数の賛成で成立するものとされた。この他同じ条件で領土変更案、正副総統罷免案も公民投票にかけられることになった。「曲がりなり」とするのは、「青陣営」と「緑陣営」の勢力分布からして国家性強化の方向での憲法改正案や領土変更案についてはほとんど禁止的といってよい規定だからである。逆に、2008年1月の新しい選挙制度による初めての立法院選挙では、国民党が4分の3弱の議席を獲得した。無所属を抱き込めば4分の3以上の賛成を得て、現行憲法に残る「一つの中国」の法理に則り、何らかの形で「台湾独立」の主張を違憲とする憲法改正を提案することも理論上可能ではある。
- (14) 1970年代初めの米中接近が引き起こした中台の国際的地位の逆転以降主要国が台湾と政府間関係を持たず民間関係のみを維持するとした国際アレンジメントを指す。中華人民共和国のかつて中国内戦の勝利者として中国の正統的代表としての地位を要求する「中国内戦原則」とアメリカの、中台両者の食い違いはあくまで平和的に解決されるべきであり、そのためには台湾に一定の安全保障上の支援を続けるとする「平和解決原則」の妥協がその主たる国際政治的内容となっている。詳しくは若林 [2008: 第三章第一節, 第八章] 参照。なお、1972年日本の対中国交、対台湾国交断絶以後の日台関係の枠組を指して「七二年体制」と称する研究もある。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 佐藤幸人・竹内孝之編 [2004] 「陳水扁再選——台湾総統選挙と第二期陳水扁政権の課題——」（アジ研トピックレポート No. 51）アジア経済研究所。
- 恒川恵市 [2006] 「民主主義体制の長期的持続の条件——民主化の紛争理論に向けて——」（恒川恵市編『民主主義アイデンティティ——新興デモクラシーの形成——』早稲田大学出版部 1-23ページ）。
- 松田康博 [2006] 『台湾における一党独裁体制の成立』慶應義塾大学出版会。
- 松本充豊 [2004] 「台湾——『二重の移行』と『黒金政治』——」（岸川毅・岩崎正洋編『アクセス地域研究 I 民主化の多様な姿』日本経済評論社 133-154ページ）。
- 若林正丈 [1992] 『台湾——分裂国家と民主化——』東京大学出版会。

—— [2008] 『台湾の政治——中華民国台湾化の戦後史——』 東京大学出版会。
渡辺剛 [2004] 「台湾——黒金政治とクライアンティリズム——」（河野武司・岩
崎正洋編『利益誘導政治 国際比較とメカニズム』 芦書房 165-184ページ）。

< 中国語文献 >

鄒景雯 [2001] 『李登輝執政告白實錄』 台北：印刻出版。

< 英語文献 >

Cheng, Tun-jen and Yung-min Hsu [2002] “The March 2000 Election in Historical Comparative Perspectives: Strategic Voting, the Third Party, and the Non-Duvergerian Outcome,” in Bruce J. Dickson and Chien-min Chao eds., *Assessing the Lee Teng-hui Legacy in Taiwan's Politics: Democratic Consolidation and External Relations*, New York: M. E. Sharpe, pp. 148-174.

