

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 22 日現在

機関番号：34305

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2022

課題番号：17K03568

研究課題名(和文)台湾における選挙管理機関の独立性と民主化

研究課題名(英文)The Independence of Electoral Management Body and Democratization in Taiwan

研究代表者

松本 充豊 (Matsumoto, Mitsutoyo)

京都女子大学・現代社会学部・教授

研究者番号：00335415

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では台湾の選挙管理機関の特徴とその民主化との関係について考察した。選挙管理機関は一般に独立モデル、混合モデル、政府モデルの3つのモデルに分類される。台湾の選挙管理機関である中央選挙委員会(中選会)は独立モデルと評価されているが、混合モデルと見なすのが妥当である。1980年に成立した中選会は、内政部長がその主任委員を兼任するなど人事面で内政部との一体性が強く、選挙管理機関としての独立性は低かった。2009年の「中選会の法制化」により中選会は独立機関と位置づけられた。台湾の選挙管理機関の独立性は民主主義が定着する過程で確立されたといえる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究成果の学術的意義は、第1に、台湾の選挙管理機関の起源や特徴を明らかにした初の体系的な研究である。独立モデルであるとされる台湾の中央選挙委員会に関する一般的理解の妥当性を検証し、混合モデルであると位置づけ直した。第2に、台湾の選挙管理機関の独立性の問題を民主化との関係から考察したことである。社会的意義は、選挙管理という視点から戦後台湾政治を特徴づけ、台湾への新たな理解につなげたこと、そして選挙管理機関がともに混合モデルであるという日本と台湾の類似性を指摘したことである。

研究成果の概要(英文)： This study examines the characteristics of electoral management body (EMB) and the relationship between the independence of EMB and democratization in Taiwan. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) categorizes EMB design into three models; independent, governmental and mixed. Generally, the Central Election Commission (CEC), the EMB in Taiwan, has been considered as a case of the independent model, but this study shows that it is appropriate to think of the CEC as the mixed one. Though the CEC was established in 1980, it maintained had a solid relationship with the Ministry of Interior, and the Minister of Interior also served as the Chairperson of the CEC, which undermined its independence. In 2009, the Organic Law of the Central Election Commission was enacted and promulgated, defining the CEC as an independent authority. We can know that an independent electoral authority has been established during the consolidation of democracy in Taiwan.

研究分野：現代台湾政治、比較政治学

キーワード：選挙管理機関の独立性 民主化 中央選挙委員会 混合モデル 台湾

## 1. 研究開始当初の背景

近年、政治制度が民主主義に与える影響を分析する比較政治制度論の研究において、選挙管理機関が取り上げられるようになった。民主主義の根幹である「自由で公正な選挙の実施」を管理する選挙管理機関の役割は重要である。その国際比較を行ったロペス・ピントールは、選挙管理機関を政府モデル、独立モデル、混合モデルの3つに分類した(Lopez-Pintor, Rafael, "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance," UNDP, 2000.)。しかし、選挙管理機関の民主化での役割を考察した研究は極めて少ない。選挙管理機関の起源や権限、それが民主化に与えた影響について、これまで十分な研究がなされてきたとは言い難い。東アジアについては、日本と韓国の選挙管理機関を扱った大西らの先駆的な研究(大西裕編『選挙管理の政治学 日本の選挙管理と『韓国モデル』の比較研究』有斐閣、2013年)にとどまっていた。

台湾の選挙管理機関に関する研究は皆無に等しく、国際比較を受けて独立性をどう高めていくかを検討した報告書が存在する程度であった(財団法人国家政策研究基金会『中央選挙委員会独立性之研究』中央選挙委員会、2014年)。選挙管理機関の国際比較では、台湾の中央選挙委員会(中選会)は韓国の選挙管理委員会と同様に独立モデルと見なされ、そうした理解が流布している。しかし、申請者による初歩的な考察では、そうした評価が必ずしも妥当ではないことが明らかになっていた。

一方、台湾の民主化の研究では、選挙が果たした役割の重要性が常に指摘されてきたが、選挙管理のあり方が民主化やその後の民主政治に与えた影響は、これまで見落とされてきた。無論、選挙管理機関だけが体制移行の要因だと結論づけることはできない。とはいえ、公正な選挙が保障されるか否かは選挙管理にかかっている。自由で公正な選挙の実施は民主主義の根幹であるため、そうした選挙を管理・運営する機関が民主化に与える影響は無視できないはずである。

以上のような背景から、選挙管理機関の研究では台湾の中選会という個別事例の丹念な考察が求められていた。そして、選挙管理機関が果たした役割を示すことにより、台湾の民主化(民主主義への移行とその定着)を再検討することには大きな意義があると考えられた。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、台湾における選挙管理機関の特徴とその民主化(民主主義への移行とその定着)との関係を明らかにすることにあった。具体的には、第1に、台湾の選挙管理機関である中選会の制度的特徴を詳細に分析し、その独立性の度合いを正確に評価することである。さらに、その結果を踏まえて、中選会を再び国際比較の中に位置づけ直すことで、台湾の選挙管理のあり方の特質とその問題点を把握することである。

第2に、中選会の起源とその変容を歴史的に検証し、その制度構築と制度改革をめぐる政治過程を明らかにした。台湾の中選会は1980年に設立され、2009年に3つの独立機関のひとつとして法制化された。同委員会がどのような経緯で設立されたのか、その下で如何なる問題が発生し、その克服に向けた試みがどのようになされて、第1の作業で示された特徴を有するに至ったのかを考察することである。

第3に、台湾の民主化を長期的な視点で捉えて、中選会の独立性と台湾の民主化との関係を検討することである。一般に、台湾の民主化は1986年の野党・民主進歩党の結成と翌年の戒厳令解除を起点に、議会の全面改選が実現した1990年代初頭以降に本格化したと捉えられているが、中選会は1980年に設立されている。そこで、選挙管理機関の民主化への影響を考察するため、議会の一部改選が始まった1970年代初頭を起点とする若林の「分割払いの民主化」論(若林正文『台湾 分裂国家と民主化』東京大学出版会、1992年)に依拠して、長期的な視点で台湾の民主化を捉えた。そのうえで、民主化が本格化した1990年代初頭までの時期を対象に中選会の独立性が民主化の進展に及ぼした影響について、そして中選会の独立性と台湾における民主主義の定着との相互関係について明らかにしようとした。

台湾の選挙管理機関(中選会)という個別事例の本格的な実証分析から、民主化の再検討にとどまらず、選挙管理機関の比較研究の発展に資する知見を導き出し、比較政治制度研究への理論的貢献を目指した。

## 3. 研究の方法

本研究では、台湾の選挙管理機関の制度的特徴の分析と独立性の度合いの評価、その制度構築と制度改革をめぐる政治過程の歴史的考察、そして選挙管理機関の政治的帰結、特に民主化とその後の民主政治との関係の実証的・理論的分析を試みた。

平成29年度は、選挙管理機関に関する比較政治制度論の研究成果について文献調査を実施した。国内外の関連業績をもとに理論研究の動向の把握とその理解に努め、次年度以降における台湾の選挙管理機関の実証分析に備えた。また、文献調査と現地調査に基づき台湾の中選会の制度的特徴とその独立性について実証的に考察した。台湾の選挙管理制度そのものに関する研究が現地でもほとんど蓄積されておらず、学術的な研究成果は皆無に等しいことから、現地調査では中選会の公開資料や内部資料の入手に努めた。

平成 30 年度には、中選会の起源とその変容の歴史的経緯を明らかにし、台湾における選挙管理機関の制度構築と制度改革をめぐる政治過程を考察するという課題に取り組んだ。当該年度は予定通り 2 回の現地調査を実施できたため、現地での資料収集に比較的多くの時間を充て、新聞・雑誌などに掲載された選挙管理に関する文献資料を網羅的に収集した。また、現地調査では中選会の前任の主任委員や現職の副主任委員などへのインタビューを実施し、台湾の選挙管理機関の制度的特徴や独立性についての評価を確認し、制度設計とその運用など選挙管理のあり方の実態に関する調査を行った。

平成 31 年度（令和元年度）は、選挙管理機関の政治的帰結を考察するため、中選会と台湾の民主化およびその後の民主政治との関係に関する理論的・実証的分析に取り組んだ。現地調査を実施するとともに、文献調査を中心に研究を進めたが、進捗に遅れが生じたため中選会の起源とその変容の歴史的経緯の追加的考察を行うにとどまり、中選会の政治的帰結の分析には踏み込むことができなかった。令和 2 年度以降、当該課題に取り組む予定であったが、世界的な新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、進捗は芳しくなかった。現地調査の目的は立たず、また日本国内での資料調査も大幅に制約された状態が続いたため、これまで収集した資料の活用、オンラインでの調査活動などを通じて研究活動の推進に努めた。

本研究課題では、インターネットの利用や文献調査を中心とした基本的な資料収集と、一定の範囲での現地調査が研究方法の中心となった。日本国内でも早稲田大学中央図書館や国立国会図書館関西館を利用した文献調査を行った。現地調査が実施できた範囲において、日本国内では入手が困難な一次資料やその他関連資料を入手し、関係者への聞き取り調査を行った。

#### 4. 研究成果

本研究課題の成果は以下の通りである。第 1 に、台湾の中選会の制度的特徴とその独立性について実証的に明らかにしたことである。選挙管理機関の国際比較では、台湾の中選会はアジアの新興民主主義国で多く見られる独立モデルであると評価されているが、混合モデルの 1 つと見なすのが妥当である。中選会の前任の主任委員、現職の副主任委員へのインタビュー調査をとおして、そうした位置づけが適切であるとの結論を得ることができた。

中選会は、公平交易委員会、国家通信伝播委員会と並び、行政院（政府）に所属する 3 つの独立機関の 1 つで、中央省庁と同じレベルの機関である。独立機関とはいえ韓国のように憲法機関ではなく、執政府からの高度な自律性も有していない。また、日本の総務省に当たる内政部と同じレベルの機関である。中選会の委員は、同一政党所属の委員が 3 分の 1 を超えてはならず、形式上は独立性が保たれている。しかし、実際には行政院長（首相）が推薦し、立法院（議会）の同意を得て任命されるため、委員の人选が二大政党のイデオロギー対立と無縁だったわけではない。また、専任の主任委員と副主任委員は有給職だが他の委員は無給職であるため、委員の専門性とそれによる独立性が保証されているとはいえない。

台湾の選挙管理では、選挙関連法規の制定、修正と解釈は内政部の権限とされ、選挙の実施は中選会が担っている。中選会は内政部に対して選挙関連法規に関する提案を行うことは認められているが、行政院に直接提案することはできない。こうした分業のあり方は、台湾の選挙管理の歴史的経緯と関わっている。民主化以前、選挙管理は内政部が担っており、1980 年の中選会の成立後も内政部長（大臣）が主任委員を兼任し、職員の内政部長の職員だった。当時はこうした選挙管理体制がうまく機能していたが、2000 年に主任委員が専任職となり、中選会が独立機関と位置づけられていく過程で、中選会と内政部の間に矛盾が目立つようになっていくことも明らかになった。

また、国際的には同じく混合モデルと理解されている日本の選挙管理委員会と比べると、中選会の守備範囲はより広範であり、執政府からの独立性も相対的に高いこと、また 3 つのモデルが想定した役割分担の点でも、台湾では内政部と中選会の関係は政策部門と実施部門というかたちで明確に区別されない部分があることを明らかにした。さらに、中選会の地方の出先機関に目を向けると、やはり独立モデルが想定するほど、選挙管理機関の地方政府からの独立性が高くないことも確認できた。

第 2 に、中選会の起源とその変容の歴史的経緯を明らかにした。戦後の台湾では 1950 年以降、台湾省の首長を除く地方公職選挙が定期的実施され、非改選となっていた国会議員にあたる「中央民意代表」（国民大会代表・立法委員・監察委員）も、1972 年から一部定期改選が始まった。選挙管理業務はもちろん存在していたが、中選会が成立したのは 1980 年のことだった。国民党一党独裁下にあった当時の公職選挙法にあたる「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」に中選会の関連規定が盛り込まれた。台湾の選挙管理機関の起源はこの時点にさかのぼることができる。ただし、中選会の主任委員は内政部長が兼任するなど、人員面で内政部との一体性が強く、選挙管理機関の独立性は低かった。民主化にともない公職選挙法の改正も繰り返されたが、中選会の独立性に大きな変化はなかった。2009 年 5 月に「中央選挙委員会組織法」が制定され、同年 7 月に施行された。この「中選会の法制化」を契機に、中選会は独立機関の 1 つに位置づけられた。主任委員と副主任委員は専任職となった。行政院長（首相）が推薦し、立法院（議会）の同意により任命（任期 4 年、1 回だけ再選可）されるが、実際にこれまで党派的中立を重視した人事が行われてきた。台湾の中選会は混合モデルであったとはいえ、その独立性を高める方向で変容を遂げてきたことが明らかになった。

以上の研究成果から、本研究は台湾の選挙管理機関の起源や特徴を実証的に分析した初の定

型的な研究であるといえる。中選会の独立性に関する報告書などを除いて、類似の研究は台湾内外で皆無に等しい状況にあることから、本研究は先駆的な成果であると評価できる。ただし、選挙管理機関の政治的帰結という点では、実証的にも理論的にも十分な考察に踏み込むことができなかった。台湾で民主化が本格化した1990年代初頭の時点で、自由で公正な選挙の実施は政治エリートと住民の間でほぼ当然視されていたことを示唆する資料がある一方、1980年の中選会の成立が民主化の進展に影響を与えたという具体的な根拠を見出すことができなかった。また、中選会の独立性と民主主義の定着との関係の明確化にも至らなかった。2004年の総統選挙では敗者の側から選挙結果に疑義が呈され、自由で公正な選挙に対する信頼が一時的に揺らいだ。そうしたなか、2009年に「中選会の法制化」による中選会の独立機関化が実現しており、台湾での民主主義の定着と並行して中選会の独立性が高まったことは改めて確認できた。

したがって、今後の展望ないし課題としては、第1に、選挙管理機関の独立性が民主化の進展の過程で高められ、そのことがまた民主主義の定着につながる、という相互作用について実証的、理論的な考察を進めることが挙げられる。第2に、中選会が混合モデルであるとすれば、そうした仕組みのもとで、選挙の公平性、公正性、選挙結果への信頼性がどのように確保されているのか。選挙管理の制度分析にとどまらず、その実態を考察することが求められるだろう。

最後に、進捗の遅れに加えて新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、本研究課題は研究計画を一部変更したが、それにより得られた知見を記しておく。具体的には、台湾の3つの独立機関、すなわち中選会、中央通訊傳播委員会、公正交易委員会の制度的独立性の比較分析を行い、それらに相違点が存在することを明らかにできた。たとえば、中選会では同一政党に所属する委員は3分の1を超えてはならず、公平交易委員会と国家通訊傳播委員会という他の2つの独立機関(いずれも2分の1以下)に比べて厳格な規定となっている。その一方で、後者では委員全員が有給の専任職だが、前者では正・副主任委員のみが有給の専任職にすぎない。こうした違いは、前者すなわち中選会では正副主任委員が組織運の主導権を握り、その結果当該機関の組織構成おける多元性や政治的中立性が脅かされることにもつながりかねない。独立機関の国内的な比較分析から以上の特質を認識できたことは重要であると考えている

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 松本充豊	4. 巻 23号
2. 論文標題 台湾の執政制度と総統選挙	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 日本台湾学会報	6. 最初と最後の頁 36-52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 松本充豊	4. 巻 940号
2. 論文標題 総統選挙と台湾（1） 蒋介石総統選出の事例を中心に	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 交流	6. 最初と最後の頁 5-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 松本充豊	4. 巻 945
2. 論文標題 総統選挙と台湾（2） 蒋経国総統の選出から李登輝総統の選出まで	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 交流	6. 最初と最後の頁 36-47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 松本充豊	4. 巻 929号
2. 論文標題 台湾における選挙管理	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 交流	6. 最初と最後の頁 31～39頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 松本充豊	4. 巻 919号
2. 論文標題 中国国民党の党主席選挙に関する一考察	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 交流	6. 最初と最後の頁 1～11頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 松本充豊	4. 巻 922号
2. 論文標題 台湾での政権交代後の中台関係	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 交流	6. 最初と最後の頁 1～11頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 松本充豊
2. 発表標題 台湾の執政制度と総統選挙
3. 学会等名 日本台湾学会第22回学術大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 松本充豊
2. 発表標題 台湾の権威主義体制と野党
3. 学会等名 早稲田大学台湾研究所シンポジウム「台湾政党政治の始動 オポジションと党国体制」
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 川上桃子・松本はる香・松本充豊・赤羽淳・佐藤幸人	4. 発行年 2019年
2. 出版社 アジア経済研究所	5. 総ページ数 228
3. 書名 中台関係のダイナミズムと台湾－馬英九政権期の展開	

1. 著者名 松田康博、清水麗、若林正文、小笠原欣幸、伊藤信悟、佐藤幸人、黄偉修、松本充豊、家永真幸、高原明生	4. 発行年 2018年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 240
3. 書名 現代台湾の政治経済と中台関係	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------