

台湾の馬英九政権における大陸政策決定 過程の運営に関する一考察： 海峡兩岸サービス貿易協定の締結を事例として

黄 偉修

はじめに

本稿は、事例研究を通じて台湾の馬英九政権期における大陸政策決定過程の運営上の特徴を明らかにしようとすることを目的としている⁽¹⁾。

冷戦時代から現在に至るまで、台湾海峡兩岸の関係は常に東アジアにおける重大な安全保障問題として取り上げられているが、中国国民党(以下、国民党)の馬英九が2008年、第12代中華民国総統に就任して以来、大陸との関係は改善されてきた。2010年6月に兩岸の自由貿易枠組みと位置づけられる『兩岸経済協力枠組協定』(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)が締結され、ECFAの締結を含めた兩岸関係の改善は、馬英九総統が2012年の総統選挙で再選を果たした一つの要因とされる⁽²⁾。

しかし、2013年6月21日、兩岸がECFAの一環として、医療、金融、印刷などを含む、サービス産業の幅広い分野の市場を相互に開放し、参入を容易にすることを目的として調印した『海峡兩岸サービス貿易協定』(海峡兩岸服務貿易協議。以下、サービス協定)は、台湾において野党と業界から、影響評価に関する議論や一部の業界団体との協議が不十分であるとして批判を招いた⁽³⁾。その上、国民党はその国会審査を強行に打ち切ってしまった。それがきっかけで、学生団体と市民団体は立法院(日本の国会に相当)の議事堂を一ヶ月ほど

占拠して抗議活動を行った(以下、ヒマワリ学生運動)。結局国民党は2014年末の統一地方選挙で、執政する直轄市および県市において、勝利した選挙区を選挙前の15から6へと減らし、首都の台北市まで失うという大敗を喫した。さらに2016年の総統選挙でも敗北しただけでなく、立法委員選挙でも35議席(改選前64議席)しか獲得できず、初めて、行政府、立法府の両方で野党に転落したのである。そのため、サービス協定およびヒマワリ学生運動をめぐる世論の動きと、馬英九の進めてきた大陸政策に対する不信感の高まりがその敗因として挙げられている⁽⁴⁾。

2012年の再選から2年足らずで、発足当初過半数の支持を得ていた馬英九政権の大陸政策は、一転して不信感を招いてしまい、国民党が政権を失う要因になったわけであるが、馬政権の大陸政策は、総じて国民党の李登輝政権、そして民主進歩党(以下、民進党)の陳水扁政権がこれまで推進してきた大陸政策の長期的な方向性に従ったものである。この点に関して、筆者は、国民の不信感を招いた要因は馬英九の大陸政策決定過程の運営にあると指摘した⁽⁵⁾。また、筆者は、国民党と中国共産党(以下、中共、もしくは共産党)の交流・対話メカニズムである「国共プラットフォーム」(国共平台)を事例として、馬英九政権期の大陸政策決定過程における与党国民党の役割について分析した際、国共プラットフォームが世論から批判を招いた理由は、馬政権の中枢が政策からもたらした影響について十分に想定していなかったためだと指摘した⁽⁶⁾。要するに、政策そのものでなく、馬英九による大陸政策決定過程の運営方式が、国民の政策に対する信頼を失わせた要因であると考えられるのである。

本来兩岸関係は、東アジアの安全保障における重大な問題であることから、馬英九がどのように大陸政策決定過程を運営したかは台湾政治だけではなく、国際政治や地域研究においても重要な研究課題として位置づけることができる。2008年から2016年にかけての兩岸関係、また台湾における大陸政策を理解するためにも、馬英九による大陸政策決定過程の運営方式の特徴を明らかに

しなくてはならない。

しかしながら、台湾の大陸政策決定過程の運営をめぐるのは、これまで筆者による一連の研究以外に目立った研究はそれほど見られず、さらに、「馬グループ」(馬団隊)と呼ばれる少数の側近のみで行われる馬英九の政権運営方式が、大陸政策およびその決定過程における調整と協議にどのような影響を与えたかについても検証されていない⁽⁷⁾。また、国際法の専門家でもある馬英九は「法律に則って対処する」(依法行政)という発言を頻繁に行ったものの、少数の側近に頼る傾向があると批判されており、法治より人治のイメージが強かったように見える。筆者は、台湾の大陸政策決定過程の運営が総統個人のリーダーシップに極端に依存することを明らかにしたが、同時に李登輝と陳水扁はその運営の組織化を図っていたことも指摘した⁽⁸⁾。そのため、李登輝と陳水扁に比べ、馬英九政権期における大陸政策決定過程の運営の組織化がどこまで進んだかという点も検討する必要がある。

そこで、本稿では以下の構成によって、馬英九が取った大陸政策決定過程の運営方式を明らかにする。まず先行研究に基づき、これまで総統がどのように大陸政策決定過程の運営方式を構築し運営してきたのかについて整理し、馬英九が取った運営方式の輪郭を描く。次に、サービス貿易協定を事例として取り上げ、それらをめぐる政策過程の検証、分析を進める。最後に事例研究の結果に基づき、馬英九総統が取った大陸政策決定過程の運営方式の特徴について指摘する。

1. 台湾における大陸政策決定過程の運営方式：理論と実務

現代組織論を発展させたサイモン (Herbert A. Simon) は組織による意思決定の過程を、組織における専門化、職権、調整として機能する権威、命令統一システム、組織におけるコミュニケーション・ルートである公式的組織、および

組織におけるアクター間の人間・社会関係に基づくコミュニケーション・ルートである非公式的組織が合わさったネットワーク関係としており、非公式的組織をあくまで公式的組織の不足を補う役割として位置づけている⁽⁹⁾。筆者もサイモンの論説に基づき、政策過程とは、トップリーダーを中心とした公式的組織および非公式的組織より構成されるネットワークであり、それを政策過程ネットワークと名付け、李登輝政権をはじめ台湾の大陸政策決定過程の運営方を分析してきた。その結果、台湾の大陸政策決定過程ないし国家安全保障政策決定過程では、垂直的な指揮・命令体制および水平的な調整体制が整っておらず、運営が安定するかどうかは総統個人のリーダーシップに極端に依存しているという点を指摘している⁽¹⁰⁾。その根本的な原因は、「中華民国憲法」(以下、憲法)における国家安全保障政策決定過程の規定にあると考えられる。

(1) 安全保障政策からみた台湾政府の体制

台湾政府の体制は 1997 年の憲法改正によって半大統領制として認識されている⁽¹¹⁾。しかし、1948 年の中国の憲政実施から、国民党による台湾での一党独裁の確立を経て今日に至るまで、中華民国憲政体制における国家安全保障政策決定過程では、総統と行政院長(首相に相当)の権限関係は終始あいまいなままである。憲法第 53 条では、行政院を国家の最高行政機関と規定しているため、行政院長が最高行政首長ということになる。一方、憲法第 36 条では、総統が統帥権を掌握すると規定しているものの、統帥権を行使する方法については規定していない。蒋介石、蔣経国親子が中心となった国民党による一党独裁体制では、1967 年に憲法の臨時条項に基づいて国家安全会議(以下、国安会)を設置し、行政院に対する安保政策の指導を制度化したが、国安会の運営に関する法律が整備されていなかったため、「ヤミ機関」(黒機関)などと批判的に取り上げられた。民主化がスタートした 1991 年、最初の憲法改正では臨時条項が廃止されたが、同時に採決された憲法の修正条項によって、総統の国安会を

通じて「国家の安全に関する重大方針」を決定する権限がより明確化された。その後 1993 年に「国家安全会議組織法」(以下、組織法)、1998 年に「国家安全会議議事規則」が制定され、共に 2003 年に改正された⁽¹²⁾。

このプロセスからみれば、憲法の修正条項および組織法の実施によって、総統は個人的な権威ではなく、国家安全保障政策の最高決定者として政策を行う法的根拠を得たが、法律上で政策過程に関与できるチャネルは、実際には国会のみである⁽¹³⁾。さらに、総統と行政院長の権限関係、および総統が関与できる「国家の安全」の範囲など、総統の国安会を通じた政策決定への関与の度合いは常に議論される⁽¹⁴⁾。たとえ組織法の規定が 2003 年の改正によって、1993 年案の「国家の安全に関する重大方針」から、「国防、外交、兩岸関係及び国家重大事態」へと修正され明確化されても、総統の政策過程に関与する度合いについては、依然として問題視されている⁽¹⁵⁾。したがって、国家安全保障政策の最高決定者である総統および行政府の長である行政院長の間にある行政権の分有状態は、民主化以来の一連の法改正を経ても解決されていないと言える。

(2) 国家安全会議の役割

国安会は台湾の国家安全保障政策決定過程における諮問および各省庁・部門を越える横断的な調整、いわゆる総合調整の要として機能してきた機関である。しかも台湾にとって大陸政策は単なる外交安保政策だけではなく、国内の政治と経済などの多くの分野にも関連する国家戦略レベルの政策であり、前述したように、国安会というチャネルを通さなければ、総統は行政院への指導ができないことになっている。そのため、国安会が台湾の国家安全保障政策で果たしてきた役割は重要であると言える。

しかしながら、重要閣僚が国安会の議員であるにもかかわらず、国安会は行政院とは上下関係でもなければ従属関係でもないため、行政院の省庁との権限

関係や政策決定へ関与する度合いについて問題視される。その上、国安会の職員と事務を管理する国安会の事務総長である秘書長は、国安会の下に設置され台湾におけるすべての情報・治安機関を統括する国家安全局（以下、国安局）、および総統のアドバイザーとして招聘される国安会諮問スタッフたちとの関係が法的に上下関係であるかどうかもありまいにある⁽¹⁶⁾。しかも、法律では国安会秘書長の格付けが院長クラス（首相クラス）であるのか、部長クラス（大臣クラス）であるのかさえ規定しておらず、部署によって見解も異なる。国安会秘書長の給与も法律ではなく行政命令で決められており、人事の格付けを判断する基準にはならない⁽¹⁷⁾。

(3) 台湾の大陸政策決定過程をめぐって

李登輝が総統に就任した時、大陸はいまだ軍事闘争の対象にすぎず、台湾政府に、平和的相互関係を前提とした常設の大陸政策に対処する機関は設置されていなかった。1980年代に、台湾は兩岸における政府間の直接的な接触を避けていたが、李登輝政権初期には、兩岸の実務的な交渉を行う必要が出てきた。そのため、1990年、李政権は、「戦略方向を決める国家統一委員会、戦術を決める大陸委員会（以下、陸委会）、戦略および戦術を執行する海峡交流基金会（以下、海基会）」という大陸政策決定過程のメカニズムと運営方式を構築した（図1）。

総統府の諮問機関として台湾における各党派に大陸政策への合意を求める機

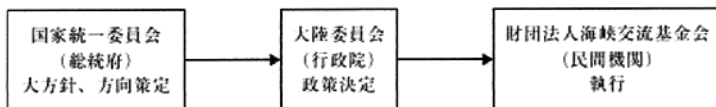


図1 「国家統一委員会→陸委会→海基会」モデル

出所：黄偉修『李登輝政権の大陸政策決定過程（1996～2000年）——組織的決定と独断の相克』、67頁。

能を有していた国家統一委員会は、1991年に大陸政策の指導原則として「国家統一綱領」を制定し、それに基づき1992年に「一つの中国は中華民国を指す」という台湾側の「一つの中国」の定義をも打ち出した⁽¹⁸⁾。当初、国家統一委員会は、国家安全保障政策における国安会の位置づけと同様に、各党派の合意を大陸政策に反映させる決定機関として構想されたが、大陸政策のイニシアチブを取ろうとする郝拍村・行政院長に反対されたため、法律上の根拠のない諮問機関として法律上の根拠がなく、性格のあいまいな「国家統一委員会設置要点」により設置されることになったのである⁽¹⁹⁾。結局、国家統一委員会は政府の政策決定に対して形式的な影響力しか持つことができずに形骸化した。2006年2月末に至り、陳水扁政権は「国家統一綱領」と国家統一委員会の運用を終了したのである（以下、「終統」）⁽²⁰⁾。

国家統一委員会が形骸化した結果、台湾政府が大陸との接触・交渉の窓口として設立した海基会と、そのカウンター・パートである海峡兩岸關係協會（以下、海協会）のそれぞれのトップである辜振甫・海基会理事長および汪道涵・海協会会長によって1993年に行われた辜汪会談（シンガポール会談）、および1995年以前の日海基会と海協会の交渉をめぐる台湾側の行動は、「陸委会→海基会」という政策過程によって遂行された。しかし、海基会が民間機関としての自立性を求めようとしていたのに対し、陸委会は大陸政策の担当省庁かつ監督機関として海基会の運営を制約しようとしていた。その結果、歴代の海基会秘書長は、陸委会と海基会の間でしばしば起こる衝突により辞任を余儀なくされたのであった⁽²¹⁾。

このような制度上および実務上の問題に対処するため、総統はトップダウンで外交安保政策過程の調整・協議を行う必要があったのである。また、李登輝は直接民選総統として、公約を実現するため、行政院を通じて政策を推進しなくてはならなかった。このため、李登輝は初代直接民選総統に就任した際、後述するように、国安会を中心とする大陸政策決定過程の運営を始めたのであ

る⁽²²⁾。

(4) 李登輝、陳水扁政権における大陸政策決定過程の運営方式

① 李登輝政権期の「国安会モデル」

李登輝は国安会の政策決定への関与に対する批判を考慮し、正式に国安会を招集するのではなく、「高層会議」「次官会議」「グループ会議」などの非公式の会議を通じて、諮問と総合調整を行う運営方式を取ったが、筆者はその方式を「国安会モデル」と名付けて分析を行っている。その概要は以下の通りである⁽²³⁾。

高層会議は総統の指示を受けた国安会秘書長が座長として、政策分野別に関係閣僚と関係者を招集し、総合調整を行うものである。時には李登輝も自ら会議を主催した。総統の命令を受けた国安会副秘書長と諮詢委員などが座長として主催する次官会議は高層会議の結論に従い、細かい調整などを行っていた。最終的に行政院は総合調整の結果に基づき政策を実施した。そして総統の命令を受けた国安会副秘書長、諮詢委員は座長としてグループ会議を招集し、政府外部の研究者を招いて政策の助言とそれに関連する研究を行った。いずれの会議も李登輝の命令で開催され、結果を最終的に李登輝に報告することになっていた(図2、図3)。

「国安会モデル」によって遂行された事例として挙げられるのは、経済安全保障の視点に基づいて台湾における大企業の大陸への投資を規制する「戒急用忍(急がず忍耐強く)」政策、1998年に行われた辜振甫と汪道涵による「辜汪会见」をめぐる一連の対応、李登輝が兩岸の位置づけを明確にするために行った「(台湾と大陸とは)特殊な国と国の関係」発言(以下、「特殊二国論」とその善後策である。

しかしながら、「国安会モデル」は、李登輝が政府の体制と大陸政策決定過程における諸問題に対処するため、国安会に基づき、自らのリーダーシップでそれを補完しようとして構築した運営方式であるが、それらが抱えた問題点を抜

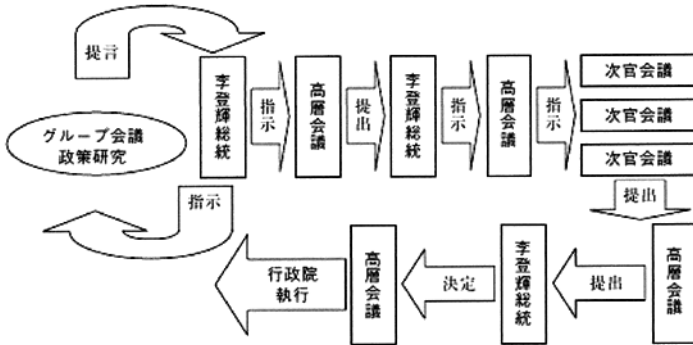


図2 国安会モデルのプロセス

出所：黄偉修『李登輝政権の大陸政策決定過程（1996～2000年）——組織的決定と独断の相克』，107頁。

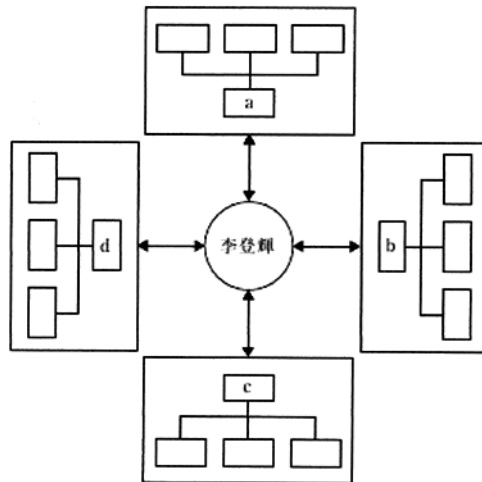


図3 国安会モデルにおけるリーダーと各会議の関係

(注)① 矢印は政策決定の流れを示したものの。

② a, b, c, dは各会議の座長であるが，異なる会議のメンバーあるいは座長が兼務することもある。

③ 図で示した会議の数と実際の会議の数は異なる。

出所：黄偉修『李登輝政権の大陸政策決定過程（1996～2000年）——組織的決定と独断の相克』，74頁。

本的に見直すものではなかった。そのため、混乱と対立が依然しばしば起こってきた。例えば、李登輝は事前に行政院との調整を行わずに「戒急用忍」を発表したため、内閣における混乱を招いてしまった。また、李登輝は事前に内閣だけでなく米国との調整も行わずに「特殊二国論」を発表したため、政権内部の対立を招いただけでなく、米国および大陸に反発され、海基会と海協会による交渉と対話も2008年まで中断し、馬政権でようやく復活したのであった。

② 陳水扁政権：3、4年をかけて作り上げた運営方式

政権交代によって、民進党の陳水扁総統は、大陸政策決定過程の新たな運営方式の構築および人材の招聘という問題に直面することになったのであるが、当初ほとんど進んでいなかった。陳水扁政権が発足したばかりの時から国安会秘書長を務めていた国民党籍の莊銘耀とその後任の丁淦淵は、大陸政策などの重大政策に必ずしも深く関与していたわけではない。特に陳水扁は国安会副秘書長と諮詢委員などの国安会諮問スタッフから個別に提言もしくはプロジェクトの運営を報告するため頻繁に面会を求められたことが煩わしいと思ったため、それまでの国安会諮問スタッフが直接総統に政策を提言するという慣行の見直しを丁淦淵に委ねた。ところが丁淦淵は、自らは民進党員ではないという認識を持っていたため、有力な諮問スタッフが秘書長を経由せずに直接総統に報告することを許容したりするなど、柔軟な対応を取っており、その見直しを積極的に進めようとはしなかった。結局2003～2004年頃に国安会秘書長に就いた康寧祥が、秘書長対閣僚クラス、副秘書長対政務次官クラス、諮詢委員対事務次官クラスという国安会と行政院との総合調整体制、および提言をすべて自らが統括した上で総統に提出する諮問体制も作り上げた。その後、陳水扁政権第二期で国安会秘書長として再任された邱義仁が、康寧祥による運営方式をルール化したことで、陳水扁政権の大陸政策決定過程の運営方式はようやく確立したのである⁽²⁴⁾。

確かに陳水扁は「終統」を含めた大陸を刺激した多くの政策を行ったため、米国の信頼を失い、米台関係を「最良の関係」から「相互不信」へと向かわせてしまった⁽²⁵⁾。しかし、それらの事案は、陳政権期における国安会の総合調整と諮問の機能が欠けていたということではなく、総統が国安会の議長として国安会にしかるべき諮問を行わなかった、あるいは国安会による反対意見を無視して重大な外交安保政策を推進しようとしたことを意味していたのである。むしろ、国安会が中心となってまとめた善後策は、米国の不満をある程度収めることができたのであった⁽²⁶⁾。したがって、陳水扁政権では、大陸政策決定過程の運営方式が機能不全であったのではなく、陳水扁が意思決定手続を踏まず恣意的に政策を推進したことで、政治的混乱が生じることになったと言える。たとえ国安会秘書長が総合調整と諮問の機会を確保したとしても、最終的に政策を決定するのは総統なのである。

2. 馬英九政権における大陸政策決定過程の運営とその取り組み

馬英九は馬グループと呼ばれる少数の側近で政策を形成する傾向があり、政権内での調整、および関連する人事への配慮が不十分であったため、政権運営における混乱を招いてしまったと、政界とマスコミから批判を受けた⁽²⁷⁾。本稿執筆時点では馬グループの中核メンバーを特定することはできないが、以下、馬英九がどのように国安会を中心とする大陸政策決定過程の運営方式を構築したかについて検証し、馬英九、さらには馬グループによる運営方式の特徴について指摘したい。

(1) 諮問体制

総統の頭脳として国安会の役割を位置付けた、馬政権における初代国安会秘書長の蘇起は、陳政権の運営方式を継承し、秘書長を中心とする諮問体制を採

用した。ただし、国安会の諮詢委員の中には、政策提言を直接総統に行うことができた諮詢委員もいれば、総統との面会どころか所管の政策に関連する会議にさえ参加できない諮詢委員もいた。政策提言を直接総統対して行えるものの関連する会議に参加できない諮詢委員もいれば、政策の調整に関わることができない諮詢委員もいた⁽²⁸⁾。また、後述するように、馬英九は大陸政策について必ずしも国安会に諮問するとは限らない⁽²⁹⁾。馬英九の最重要側近であった金溥聰は国安会秘書長を務めていた際に、大陸政策について兩岸政策を担当する国安会諮詢委員ではなく、陸委会主任委員である王郁琦と直接議論した上で、信頼するシンクタンクに諮問する形を取っていたとも報じられている⁽³⁰⁾。このような証言からみれば、馬政権期の国安会は諮問機関としてそれほど強い権限を有していなかったと考えられる。

(2) 馬英九政権の大陸政策決定過程における決定・調整メカニズム

総統府レベルで最も重要な大陸政策の決定・調整メカニズムと言えば、兩岸グループ(兩岸小組)である。これは馬英九総統が主催し、総統自ら調整と協議に関する指示および最終決定を行う会議である。法律で定められた会議ではないため、李登輝や陳水扁政権期と同様に、総統が国安会主席として主催する非公式な高層会議にあたると考えられる。

しかしながら、兩岸グループの運営は体系化されていないということが、筆者によるインタビュー調査によって明らかになった。例えば、会議の参加者の資格に関して明確な規定がなかったのである。李登輝と陳水扁政権では、国安会が主催した会議は閣僚、次官レベルと明確に分けられていた。しかし、馬英九政権では兩岸グループのメンバーには副閣僚もいた。また、前述したように、所管の政策に関する会議に参加できる諮詢委員もいれば、参加できない諮詢委員もいた⁽³¹⁾。

次の問題点は、調整と協議の実施体制である。李登輝と陳水扁政権では、省

庁ごとに行われた調整と協議が、多くの場合うまくまとまらなかったため、最終的に国安会を中心とする調整・協議の体制が整えられたという経緯がある。それにもかかわらず、馬英九政権では、国安会ではなく主として各省庁に、調整と協議の実施を委ねたのである。この点に関して、蘇起は当初から陳水扁政権期の国安会が行政院の政策過程に深く関わることを批判しており、国家安全保障に関わる省庁間の調整が滞る場合のみ、要請を受けて調整に乗り出すべきとの認識を示していた⁽³²⁾。さらに、馬英九政権における国安会の諮詢委員には調整と協議を行う権限が与えられていなかったという証言もある⁽³³⁾。そのため、馬英九政権の国安会は、李登輝と陳水扁政権期のように組織として積極的に兩岸グループ以外の調整・協議に関わることができず、その機能が弱体化していた。閣僚および次官クラスの調整においても主導的な役割を果たすことができなかったのである。

ただし、馬英九は国安会の機能を弱めたからといって、内閣における調整・協議の機能を強化したわけではなかった。馬政権での陸委会と関連省庁による横断的な調整は必ずしも効率的に進められなかったのである⁽³⁴⁾。そこで、あるスタッフが兩岸グループでの提案によって、ECFAを締結する際に、内閣における分野別の省庁横断的な調整・協議メカニズムを立ち上げた。しかし、このメカニズムは政権第二期の2012年頃には利用されなくなっていたとされる⁽³⁵⁾。

さらに付け加えれば、初代陸委会主任委員を務めた賴幸媛は、陳水扁政権でも国安会諮詢委員として重大政策の調整と協議に関与していたため、省庁レベルの調整と協議に熟知していたと考えられるが、野党出身であり、国民党の政治家との調整や、国民党の政策方針をどこまで把握できていたかは疑わしい⁽³⁶⁾。一方、賴の後任の王郁琦は馬英九、金溥聰の主要な側近と言われているが、陸委会主任委員の着任以前に閣僚はおろか行政院で責任ある重要なポストについた経験さえなかった。

これらの点から、兩岸グループは、馬英九が国安会主席として各省庁の意見に基づき大陸政策の最終決定を下す場であったと考えることができる。さらに言えば、馬英九は大陸政策に関する定見をすでに持っており、その発表の場として兩岸グループを位置づけていたのではないかと考えられるのである。

(3) 馬英九政権における大陸政策決定過程の主要人事

総統府公報および各種報道記事に基づき、馬英九政権の大陸政策決定過程における主要ポストの人事は表1、国安会諮問スタッフの人事は表2のようにまとめることができる。

表1と表2により、馬政権の人事について、以下の2つの特徴を指摘することができる。

1つは、特定のスタッフが繰り返し要職に就いていた点である。例えば、金溥聰は国民党秘書長（日本で言えば、党幹事長に相当）、駐米代表、国安会秘書長を歴任した。曾永権は総統府秘書長（事務総長）から国民党秘書長へ転出

表1 馬英九政権期における大陸政策決定過程の主要人事

ポスト	担当者
国安会秘書長	蘇起 (2008.5 ~ 2010.2) → 胡為真 (2010.2 ~ 2012.9) → 袁健生 (2012.10 ~ 2014.3) → 金溥聰 (2014.3 ~ 2015.2) → 高華柱 (2015.2 ~ 2016.5)
総統府秘書長	詹春柏 (2008.5 ~ 2009.9) → 廖了以 (2009.9 ~ 2011.1) → 伍錦霖 (2011.1 ~ 2012.2) → 曾永権 (2012.2 ~ 2012.9) → 楊進添 (2012.9 ~ 2015.1) → 曾永権 (2015.2 ~ 2016.5)
国安局長	許忠祐 (2008.5 ~ 2008.6) → 蔡朝明 (2008.6 ~ 2009.3) → 蔡得勝 副局長代理 → 蔡得勝 (2009.5 ~ 2014.5) → 李翔宙 (2014.5 ~ 2015.7) → 楊国強 (2015.7 ~)
行政院長	劉兆玄 (2008.5 ~ 2009.9) → 吳敦義 (2009.9 ~ 2012.2) → 陳冲 (2012.2 ~ 2013.2) → 江宜樺 (2013.2 ~ 2014.12) → 毛治国 (2014.12 ~ 2016.1) → 張善政 (2016.2 ~ 2016.5)
陸委会主任委員	賴幸媛 (2008.5 ~ 2012.10) → 王郁琦 (2012.10 ~ 2015.2) → 夏立言 (2015.2 ~ 2016.5)

台湾の馬英九政権における大陸政策決定過程の運営に関する一考察

外交部長	欧鴻鍊 (2008.5 ~ 2009.9) → 楊進添 (2009.9 ~ 2012.9) → 林永樂 (2012.9 ~ 2016.5)
国防部長	陳肇敏 (2008.5 ~ 2009.9) → 高華柱 (2009.9 ~ 2013.7) → 楊念祖 (2013.8) → 高広圻軍備副部長代理 → 嚴明 (2013.8 ~ 2015.1) → 高広圻 (2015.1 ~ 2016.5)
参謀総長	霍守業 (2007.2 ~ 2009.2) → 林鎮夷 (2009.2 ~ 2013.1) → 嚴明 (2013.1 ~ 8) → 高広圻 (2013.8 ~ 2015.1) → 嚴德堯 (2015.1 ~ 2016.11)
内政部長	廖了以 (2008.5 ~ 2009.9) → 江宜樺 (2009.9 ~ 2012.2) → 李鴻源 (2012.2 ~ 2014.2) → 陳威仁 (2014.3 ~ 2016.5)
経済部長	尹啓銘 (2008.5 ~ 2009.9) → 施顏祥 (2009.9 ~ 2013.2) → 張家祝 (2013.2 ~ 2014.8) → 杜紫軍 (2014.8 ~ 2014.12) → 鄧振中 (2014.12 ~ 2016.5)
財政部長	李述德 (2008.5 ~ 2012.2) → 劉憶如 (2012.2 ~ 5) → 曾銘宗政務次長代理 → 張盛和 (2012.6 ~ 2016.5)
交通部長	毛治国 (2008.5 ~ 2013.2) → 葉匡時 (2013.2 ~ 2015.1) → 陳建宇政務次長代理 → 陳建宇 (2015.1 ~ 2016.5)
経済建設委員会主任委員・国家発展委員会主任委員 (2014 年 1 月 22 日から)	陳添枝 (2008.5 ~ 2009.9) → 蔡勳雄 (2009.9 ~ 2010.5) → 劉憶如 (2010.5 ~ 2012.2) → 尹啓銘 (2012.2 ~ 2013.2) → 管中閔 (2013.2 ~ 2015.2) → 杜紫軍 (2015.2 ~ 2016.1) → 林祖嘉 (2016.2 ~ 5)
海基会理事長	江丙坤 (2008.5 ~ 2012.9) → 林中森 (2012.9 ~ 2016.5)
海基会秘書長	高孔廉 (2008.5 ~ 2014.2) → 張顯耀陸委会副主任委員兼務 (2014.2 ~ 2014.8) → 施惠芬陸委会副主任委員兼務 (2014.8 ~ 2016.5)
国民党主席	呉伯雄 (2007.12 ~ 2009.9) → 馬英九 (2009.9 ~ 2014.12) → 呉敦義党副主席代理 → 朱立倫 (2015.1 ~ 2016.1) → 黄敏惠副主席代理 → 洪秀柱 (2016.3 ~)
国民党秘書長	呉敦義 (2007.12 ~ 2009.9) → 詹春柏 (2009.9 ~ 12) → 金溥聰 (2009.12 ~ 2011.1) → 廖了以 (2011.1 ~ 2012.1) → 林中森 (2012.2 ~ 9) → 曾永權党副主席兼務 (2012.9 ~ 2014.11) → 洪秀柱党副主席代理 (2014.12 ~ 2015.1) → 李四川 (2015.1 ~ 2016.3) → 空席 → 莫天虎 (2016.5 ~)
国民党政策会大陸事務部主任	張榮恭 (1998.2 ~ 2008.5) → 張榮恭党副秘書長兼務 (2008.5 ~ 2011.1) → 高輝国家発展研究院院長代理兼務 (2011.1 ~ 2014.2) → 桂宏誠 (2014.6 ~ 2015.1) → 高孔廉党主席特別顧問兼務 (2015.2 ~ 2016.1)

出所：総統府公報および当時の新聞記事より筆者作成

太字：国家公務員（公務員，公立学校教師，軍人）の資格を保有していることが確認され，かつ任官されたことがある人物。

斜体字：国民党一党独裁時代に党職に就いていたことが確認される人物。

下線：博士号を保有していることが確認される人物。

表2 馬英九政権期における国安会諮問スタッフ一覧

ポスト	担当者
国安会秘書長	表1 参照
国安会副秘書長	李海東 (2008.5 ~ 2010.5) → 葛光越 (2010.5 ~ 2012.5) → 陸小榮 (2012.5 ~ 2015.4) → 趙克達 (2015.5 ~ 2016.5)
	何思因 (2008.5 ~ 2010.5) → 劉志攻 (2010.5 ~ 2012.6) → 楊永明 (2012.8 ~ 2013.7) → 張大同 (2013.8 ~ 2015.5) → 高振群 (2015.7 ~ 2016.5)
	高長 (2008.5 ~ 2009.10) → 鄧振中 (2009.11 ~ 2014.2) → 劉大年 (2014.5 ~ 2016.5)
国安会諮詢委員	詹滿谷 (2008.5 ~ 2010.5) → 董國猷 (2010.5 ~ 2011.9) → 甘逸驊 (2012.5 ~ 2014.5)
	王郁琦 (2010.5 ~ 2012.9 ; 2015.2 ~ 2016.5)
	袁桂笙 (2010.5 ~ 2016.5)
	鍾堅 (2008.5 ~ 2016.5)
	蔡宏明 (2008.5 ~ 2009.8) → 梁啓源 (2009.9) → 李嘉進 (2009.10 ~ 2013.5)
	陳德昇 (2008.5 ~ 2012.5) → 邱坤玄 (2012.5 ~ 2016.5)
	楊永明 (2008.5 ~ 2010.5 ; 2012.5 ~ 2012.7)
	張濟平 (2013.1 ~ 2014.5) → 王福林 (2014.5 ~ 2016.5)
	謝立功 (2014.5 ~ 2014.7 ; 2014.12 ~ 2015.2)
	陳小紅 (2014.2 ~ 2014.7)
	楊念祖 (2015.2 ~ 2016.5)

出所：総統府公報および当時の新聞記事より筆者作成

太字：国家公務員（公務員，公立学校教師，軍人）の資格を保有していることが確認され，かつ任官されたことがある人物。

下線：博士号を保有していることが確認される人物。

注：

- ① 陳水扁政権と馬英九政権の国安会スタッフが担当する政策分野は，法律に基づくものではなく，秘書長により決定される。また，離任者の後任が決定されるまでに時間を要する場合がある。そのため，資料に基づいて明確に前任者，後任者を区別することはできない。
- ② 李嘉進は2014年に筑波大学から博士号（報告番号：12102 乙第2699号）を授与されたが，国安会を転出した後のことであるため，本表では博士号を未取得者として扱う。

し、2014年の統一地方選挙の敗北によって辞任した後、総統府秘書長に再任された。呉敦義は国民党秘書長、行政院長を歴任し、馬政権の第二期で副総統を務めた。王郁琦は馬政権第一期に政権初代の総統府報道官を務めた後、国安会諮詢委員へ転出し、馬政権第二期で陸委会主任委員を務め、後に国安会諮詢委員に再び転出した。楊永明は政権初期から国安会諮詢委員を務め、一度政権を離れた後に行政院新聞局長（政府報道官）に就き、政権第二期から国安会諮詢委員、副秘書長を務めた。そして楊念祖は、国軍義務役下士官の虐待死スキャンダルによる高華柱国防部長の辞任後、2009年から務めた副部長（軍政担当）から部長に昇格したものの、論文剽窃のスキャンダルによってわずか8日間で辞任したにもかかわらず、2015年から国安会諮詢委員として再び招聘された。なお、高華柱は2015年から国安会秘書長に就任した。

もう1つは、官僚経験者を積極的に登用していたという点である。馬英九は博士号を有する人物を招聘する傾向があるとして、マスコミは馬政権の内閣を「博士内閣」と呼んで揶揄した。ただし、表1と表2でわかるように、国防、外交、経済、財政、交通などの担当省庁（職業軍人、外交官、技術官僚が中心となる）はもとより、政権の主要スタッフは官僚出身者を中心として構成されていた。例えば、前述したように、国安会は総統の頭脳として位置づけられたが、馬政権における国安会秘書長を含む34人の諮問スタッフ経験者19人が博士号を有し、20人が外交官、軍人、公務員経験者であった。その上、政権第二期において再任者を含む22人のスタッフの中では、12人が博士号を有し、14人が外交官、軍人、公務員経験者であった。その中から馬英九の側近である金溥聰を除いた上で在職中に博士号を取得した官僚出身者の3人を官僚として加算すれば、官僚の13人が研究者出身の8人より多かったのである。

陸委会副主任委員（副大臣）の人事に注目すれば、馬英九政権における大陸政策スタッフの人事は官僚中心であったことがさらに明確にわかる。陸委会が設立された1991年から1993年まで、首席の特任副主任委員を含めた3人のう

ち、官僚出身者は2人であったが、94年から官僚出身者1人という人事に定着された。1996年以降の李登輝初代直接民選総統期では4年間で6人が副主任委員を務めていたが、研究者と官僚出身者の割合は2対1であった。民進党政権における陸委会副主任委員の人事も、李登輝初代直接民選総統期と同様に、3ポスト中で基本的に1ポストのみが官僚出身者に割り当てられていた。

これに対して、馬政権では副主任委員を務めた9人の中に、内部昇格の官僚は5人もいた。しかも、政権初期の副主任委員3人は全員陸委会出身の官僚であった。元国会議員の張顕耀もまた、もともと国安局出身の警察官僚であった。そのため、表3に示すとおり、厳密に言えば、3席中1席のみが官僚出身者の時期は、高長と趙建民が同時に在任していた2年半ほどしかなかった。また、政権第二期において官僚出身ではない副主任委員は林祖嘉のみであった。

前述したように、馬政権における大陸政策決定過程の運営方式は、馬英九が国安会主席として兩岸グループにおいて関係者を召集して議論を行い、そこで決定を下した後、細かい調整を所管の省庁に委ねるというものであった。これは非公式の運営方式ではあるものの、李登輝と陳水扁のように非公式の運営方式とはまったく異なり、馬英九と少数の側近が中心となって官僚を起用しなが

表3 馬英九政権期における大陸委員会副主任委員一覧

	馬政権第一期				馬政権第二期			
特任	劉徳勳 (2008.5～2013.1。陳水扁政権の2002.8から副主任委員へ昇格した)				空席	張顕耀 (2013.9～14.8)	林祖嘉 (2014.8～16.1)	空席
政務	傅棟成 (2008.5～09.10)		高長 (2009.10～12.10)		林祖嘉 (2012.10～14.8)		施惠芬 (2014.8～2016.5)	
政務	張良任 (2008.5～9)	空席	趙建民 (2008.11～12.2)	張顕耀 (2012.2～2013.9)	呉美紅 (2013.9～2015.12)			空席

出所：総統府公報および当時の新聞記事より筆者作成

太字：国家公務員（公務員，公立学校教師，軍人）の資格を保有していることが確認され、かつ任官されたことがある人物。

下線：博士号を保有していることが確認される人物。

ら政策過程を運営する方式であったと言える。

特に指摘したいのは第二期の人事である。前述した王郁琦を含め、政権第二期における最初の安保政策スタッフの人事改造では、政権運営の経験が浅い政治家、官僚、研究者が国安会、陸委会、海基会の主要ポストに就いたのである。袁健生は台湾の駐米大使に相当する駐米代表を務めたベテラン外交官であったが、閣僚のみならず、常務次長（事務次官に相当）の経験さえなかった。馬英九の側近として馬政権で要職を歴任した金溥聰は、内閣で政務官を務めた経験がなかった。国安会でそれぞれ大陸政策、対外関係を担当することになった邱坤玄と甘逸驊は、それまで国立政治大学の教授や研究員であった。地方公務員出身の林中森は行政院秘書長（事務総長）、国民党秘書長まで上り詰めた人物であるが、海基会理事長の就任以前に直接に政権の大陸政策、兩岸関係に関わった経験がなかった。2012年から政務委員（内閣府特命担当大臣に相当する無任所大臣）、そして内閣における経済政策の諮問と調整を所管する経済建設委員会（のち国家発展委員会）の主任委員まで兼務し、内閣の運営に関わった管中閔は、それ以前は中央研究院の研究員であった。2013年から経済部長に就いた張家祝はベテランの官僚であったが、経済部でなく交通部の出身であった。

このように、馬英九と少数の側近が中心となり政策過程を運営する方式は政権第二期以降に確立したと言えるが、そこで起用された官僚、政治家は自身の所管する政策とその政策過程の運営に関して、必ずしも豊富な経験を有するわけではなかったのである。そこで、その運営実態がどのようなものであったかについて、次節の事例研究で詳しく見ていく。

3、事例研究：海峡兩岸サービス貿易協定

(1) サービス協定の交渉戦略

ECFAを締結した後、馬英九政権は、ECFAの第三条に基づき、サービス協定および物品協定（兩岸貨品貿易協議。以下、物品協定）の締結を推進しようとした。これまでの議論では、サービス業における人の移動が多くの分野と関係し複雑であるため、順番として物品協定をサービス協定より先に行うべきという指摘もあれば、サービス協定をめぐる批判が高まった時期にサービス協定を放棄し、より重要な物品協定を進めるべきという主張もあったという⁽³⁷⁾。しかしながら、馬英九政権は一方の協定に完全に合意してから他方の協定の交渉を始めたのではビジネスチャンスを逃すとして、同時に推進することにしたのであった⁽³⁸⁾。馬政権のスタッフ（当時）の中には、物品協定に比べ、サービス協定は交渉項目が少ないため、同時に進めても先に合意に至る可能性が高いと考えている者もいた⁽³⁹⁾。

(2) 交渉をめぐる馬政権の意思決定過程

サービス協定が多くの業界に影響を与える協定であるにもかかわらず、馬政権ではすでに交渉の段階から、影響評価および業界との話し合いなどの対応において、各省庁間の連携不足が浮き彫りとなった。

2013年5月30日に行われた立法院の内政委員会会議では、5月24日に陸委会より内政委員会へ提出された影響評価が、2009年にECFAの交渉のため行った影響評価そのものである、すなわち4年前の資料をそのまま提出していると指摘された⁽⁴⁰⁾。經濟部国際貿易局（経産省の通商政策局に相当）は当日の夜に記者会見を開き、影響評価をすでに3年前に実施したとする一方で、サービス協定が台湾の産業構造および就労構造に与える影響について、これから評価を

行うことを発表した⁽⁴¹⁾。マスコミが、政府はサービス協定の署名後に業界別の影響について評価を始めたと報道した際に、陸委会はそれを否認し、事前に各省庁が所管するそれぞれの産業別の評価を行っていたと説明した⁽⁴²⁾。ただし、いずれの発言も、実際には馬政権が総合的な影響評価を行わずに大陸と交渉を進めたことを示唆するものであると言える。

それに加え、印刷、漢方薬、美容、自動車部品をはじめとする、サービス協定の対象分野における一部の業界団体は、事前に政府からの話し合いがなかったとして反発した⁽⁴³⁾。経済部は事前に業界団体との話し合いを実施したと反論したが⁽⁴⁴⁾、マスコミより報道された事実には照らせば、その話し合いは決して十分なものではなかったと見られる。

例えば、前述した立法院の委員会では、立法委員から美容業界との調整についての質問を受けた際、卓士昭・經濟部常務次長をはじめ、王郁琦、労働政策を所管する労工委員会の郝鳳鳴・副主任委員、林中森、衛生署の官僚などの関係者はいずれも、美容業界との調整を担当する省庁どころか、所管の官庁がどこかさえ把握していなかった⁽⁴⁵⁾。後に經濟部は美容業界との話し合いを経済部傘下のシンクタンクに依頼したことがわかった。ただし、そのシンクタンクは政府の代理として業者団体と話し合いをするということを知らされておらず、一方の業者団体も、シンクタンクからの連絡は政府によるサービス協定に関する話し合いとは認識していなかったのである。その上、經濟部が実際にこのような話し合いを行ったのは、60ほどある業者団体の中でわずか3団体のみであったとされている⁽⁴⁶⁾。

また、台湾各地の旅行業者団体による中華民国旅行ビジネス同業者会全国連合会(中華民国旅行商業同業公會全國聯合會)の理事長は、観光政策を所管する交通部観光局が一部の業者とのみ話し合いを行い、その業者らにさえ交渉の結果を報告していないと述べ、自分はサービス協定が締結される当日まで観光に関する条文の内容を知ることができなかったとマスコミのインタビューに答

えている。記者が観光局に対して、なぜ事前に業者団体と十分に話し合いと説明を行わなかったのかと質問した際に、上部組織の命令であったという返答しか得られなかったという⁽⁴⁷⁾。

さらに、サービス協定の対象外である出版業界も、大陸の印刷業界による対台湾投資を開放することが、台湾における言論の自由に悪影響を及ぼしかねないとして反発した⁽⁴⁸⁾。特に馬英九政権において総統府国策顧問という名誉職を務めた、出版業界の長老である郝明義・大塊文化会長は、サービス協定の交渉で印刷業を担当する薛琦・政務委員が、台湾の業界だけでなく、兩岸の出版業と印刷業の実態も十分把握していない状態で、印刷業者との公聴会および事前評価などを行わずに交渉に臨んだことを批判した⁽⁴⁹⁾。

馬英九政権では行政府による国会への報告も十分行われていなかった。經濟部は2013年4月から協定締結の同年6月にかけて、立法院長および各党の議員団に対して説明を行い、各委員会においても報告を行ったと主張した⁽⁵⁰⁾。しかしながら、マスコミの報道および関係者の回想録によれば、王金平・立法院長(国会議長に相当)だけでなく、国民党で国会議員団の議会運営を担当する林鴻池・国民党政策会執行長(日本で言えば国会対策委員長に相当)と頼士葆・国民党立法院党団書記長(日本で言えば国会議員団の幹事長に相当)さえ、交渉項目や締結時期について知らされていなかったとされている⁽⁵¹⁾。

このような混乱の中、馬政権において調整・協議の権限を有する馬英九、王郁琦、張家祝および管中閔、委任された場合に調整・協議を行うことができる袁健生および薛琦のいずれも政府内部、政府と業界、与野党の間のさらなる調整・協議を行う動きがなかった。むしろ政権全体として政策を強行しようとしているようにさえ見えた。

以上のように、サービス協定の交渉をめぐる台湾側の意思決定過程では、行政府と立法院だけではなく、政府内部、政府と業界の間においても、協議交渉を推進する上での調整と協議が不足していることが明らかになった。

(3) 協定締結後の展開

結局、馬英九総統は内閣、国会、業界との間で足並みを揃えることができず、また野党と業界による批判に十分対応することができないまま、2013年6月21日にサービス協定を締結することになった。

国民党立法院議員団は、野党、業界、学界などからの反発に応じる形で、協議の批准を一括採決ではなく、野党の示した「逐条審議、逐条採決」「立法院における実質的な審議の終了まで協議は発効しない」という条件で行うことを了承し、さらに審議に入る前に20回の公聴会を開催することも容認した⁽⁵²⁾。ただし、馬政権は協定締結により一部の業界が打撃を受けることになることを認める一方で、公聴会と説明会の意見に基づいて再交渉を行うつもりはないと表明した⁽⁵³⁾。つまり業界の要望を聞きつつも、それを実際に協定の内容に反映させるために調査をしたわけではなかったのである。

審議が停滞する中、馬政権の元スタッフと国民党籍の立法委員等は、サービス協定は法的に行政命令であり、国会において3ヶ月以内に審議が終了しなければ自動的に発効することになると主張し始めた⁽⁵⁴⁾。馬英九総統も国民党の国会対策責任者である林鴻池に、「結果が出なければ貴方の責任を問う」として審議を進めるよう圧力をかけた⁽⁵⁵⁾。その結果、国民党は2014年3月18日に委員会の審議を強引に打ち切り、サービス協定を院会（本会議）へ送付したと発表したのであるが、それに反発して起こったのがヒマワリ学生運動であった⁽⁵⁶⁾。

(4) 分析

馬政権は前もって、台湾経済の構造と産業界のニーズを含む総合的な影響評価を十分行っておらず、また各省庁の立場を十分調整した上で交渉に臨んだわけでもなかった。さらに、国会での議論を通じて、交渉をめぐる意思決定過程

に問題があったことが明らかになったにもかかわらず、馬英九は半ば強引に協定締結を進めようとしたのであった。もし馬英九が批判と反発に対して何かしらの対応を取っていれば、そこまで強い批判を受けなかったとも考えられるが、そのような動きはまったく見られなかった。

馬英九はサービス協定を締結した後に多くの公聴会および説明会を開くことで、業者団体から意見を聴取し十分に話し合いを行ったと主張していた⁽⁵⁷⁾。ただし、業者の意見を踏まえて協定の再交渉を行うつもりはなく、必ずしも産業界の立場を政策に反映させようとしていたわけではなかったのである。そのような対応は、政府が協定締結により打撃を受けるおそれのある業者に対して、同協定の内容を強引に受け入れさせようとしたものとして受け取られても仕方ないものであった。また、政府が事前に業者との調整および台湾経済への影響評価を十分に行わなかったことで、政府によるダンピング対策とセーフガード措置などの貿易救済規則に関する説明はもとより、これから関連する諸政策を確実に審議、実行するという方針についても、業者と国民からの信頼を得ることは困難になるものと考えられる。卓士昭がヒマワリ学生運動の期間中に、商業政策を担当する經濟部商業司には 18 人の職員しかおらず、業界との調整にあたっては人員が足りないものの、調整していないわけではないと発言した⁽⁵⁸⁾。ただし、これも説明としては不十分であり、単なる言い訳にしか聞こえないと言える。

さらに、サービス協定をめぐる行政府と立法府の間でも調整が不足していた。この点に関して、王金平と野党をはじめ、馬英九政権の大陸政策の元スタッフも、当時の陸委会主任委員が王郁琦ではなく立法委員出身の賴幸媛であったならば、ECFA 締結時のように事前に国会へ頻繁で必要な説明を行っていたのではないかと指摘している⁽⁵⁹⁾。王郁琦が 2013 年 4 月 14 日の立法院の委員会会議において、「サービス協定の交渉を例とすれば、私は、經濟部が(協定締結により)打撃を受けかねない潜在的な業者を含め、関連するサービス業者との

話し合いを十分に行っているものと認識している」⁽⁶⁰⁾と答弁したが、今になってこの答弁は行政府が交渉をめぐって立法府を騙すためにした発言としてとらえられても仕方ない。

結論

本稿は、台湾の馬英九総統がどのように大陸政策決定過程を運営してきたかについて、組織理論、運営体制の形成過程、および人事制度の考察を通じてその特徴を見出し、それを事例研究で検証してきた。結論は以下の4点にまとめることができる。

1つ目は、馬英九の大陸政策決定過程の運営方式には、調整と協議のメカニズムが極めて弱いかもしくは欠落していた点である。李登輝と陳水扁の両政権では、各省庁の既存の枠組みが機能せず、代わりに国安会を中心とした次官クラスまで統括するメカニズムを構築し、それを通じて調整と協議が行われていた。これに対し、馬英九政権ではこのようなメカニズムは構築されず、兩岸グループも主に馬英九が決定を行う場として利用され、調整と協議の機能を果たすことができなかった。サービス協定の事例は、まさに李登輝と陳水扁の両政権において問題とされた、各省庁による調整と協議の機能不全が再び繰り返されたものであると言える。

2つ目は、馬英九が官僚中心の人事により大陸政策決定過程を運営した点である。通説では、馬政権の人事は博士号を有する研究者が中心となっているとされているが、実際には国安会諮問スタッフさえ官僚出身者が相対的に多いということが本稿の分析により明らかとなった。1つ目の点と併せて考えれば、馬政権は官僚を政務職へ抜擢するとともに、各省庁に細かい調整と協議を委ねた結果、サービス協定の事例に見られるように、政務官を務めた官僚からテクノクラートまで、産業界のニーズを充分把握しておらず政策を推進することに

なったのである。また政権内部の調整にも混乱をきたしてしまった。このことは、中華民国政府における官僚の政策能力、政策を推進する事務能力、さらには調整能力に対する不信感を生みかねない。

3つ目は、馬英九が政策過程における調整と協議を主導する balanサーの役割を果たしていない点である。この点、李登輝は大陸政策決定過程の運営をめぐる各機関の対立や混乱を抑えるため、国安会を中心とした運営手法を取った。一方、陳水扁は国安会秘書長に委任する形で、国安会を中心とする調整と協議のメカニズムを構築した。これに対し馬英九は、本稿の事例において見られたように、政策過程における混乱が生じた際にも、あくまで政策の遂行を優先させ、積極的に関係者間の調整を図ろうとはしなかったのである。

4つ目は、馬英九による大陸政策決定過程の運営の影響を受けて、従来の台湾における大陸政策への支持が失われつつある点である。ヒマワリ学生運動をはじめ、近年の台湾の政治状況を見て明らかなように、国内では兩岸の経済関係の制度化に警戒感を持つ世論が広がり始めている。一般的に、李登輝政権以降の大陸政策の中で、大陸との経済交流の推進は、台湾で最も世論の支持を得た政策の一つとされてきた。しかし、馬政権におけるサービス協定の締結をめぐる政策過程とその後の政治状況を見ると、馬英九による大陸政策決定過程の運営手法が世論の支持を失わせる主要な原因になったと言えるのである。サービス協定をめぐる国会における与野党の対立からヒマワリ学生運動までの一連の動きは複雑であり、重要な研究課題が多いものの、政策過程の面からみれば、ヒマワリ学生運動とそれを取り巻く政治情勢は、まさにサービス協定の交渉をめぐる政策過程の不十分な運営による結果であったと判断できる。そのような馬英九による運営手法は、サービス協定だけでなく、兩岸の経済交流に関する台湾国内のコンセンサスにまで崩れてしまったと言っても過言ではないであろう。

最後に、以上検討したことを踏まえ、民進党の蔡英文新政権の課題について

指摘したい。すでに、政権交代の際に筆者は将来の、台湾の総統にとって最も重要な課題は、大陸政策の変更・推進というよりも、むしろ安定的に政策を決定する運営方式の構築であると指摘した⁽⁶¹⁾。つまり蔡英文の最初の課題は、まさに安定的に大陸政策を決定する運営方式の構築に違いない。ただし、これまでの李登輝、陳水扁、馬英九政権の取り組みを見れば、その作業は相当な時間がかかるものと予想される。蔡英文がどのように、そしていかに早期に運営方式を確立することができるかについて注目していく必要がある。

蔡英文にとってもう一つの課題は、官僚組織に関する問題である。馬英九は「法律に則って行政を行う」と繰り返し述べながら、各省庁に調整と協議を委ねる方式を取っていた。サービス協定の締結をめぐる馬政権の運営においては、政府体制だけではなく官僚組織そのものに欠陥が存在しているようにも見受けられる。そのため、運営方式の構築にあたっては、どのように官僚組織を運営していくかも重要な課題になると考えられる。政権中枢にベテラン官僚を大臣として起用しただけでなく馬政権で政務官を務めた経験があるベテラン官僚も要職に起用していることからみれば、蔡英文は官僚の運用に腐心していることが明らかである⁽⁶²⁾。

なお、世論との関係で言えば、もし蔡英文政権が兩岸経済交流の制度化という前政権の政策を引き継ごうとすれば、どのように世論からの信頼を取り戻すかという課題にも直面することになるであろう。

いずれにせよ、馬英九の大陸政策決定過程の運営方式が蔡英文政権に与える影響をはじめ、多くの研究課題が残されているため、これらについては稿を改めて検討を加えたいと思う。

1 日本では、「中台関係」「中国」「台湾」という言葉が使われるが、台湾政府は公式に中国を「中国大陆(大陸)」もしくは「中共」と呼び、対中政策を「大陸政策」、中台関係を「兩岸関係」という言葉を使う。これは法律制度上、台湾は中国を別の国として

位置付けていないため、そのような地理的呼称や政党の呼称が使われるのである。本稿では、こうした現実の用法にならない、中国を「大陸」、中台関係を「兩岸関係」とする。また、本稿で取り上げた人物の肩書はいずれも当時のものである。

- 2 小笠原欣幸、佐藤幸人編『馬英九再選——2012年台湾總統選挙の結果とその影響』（独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所、2012年）。黄輝珍、鄭運鵬、劉世忠、董立文、張国城「蘇貞昌担任民進黨主席的挑戰與影響」『中国評論』2012年9月号（2012年9月）、73-84頁。童振源「兩岸關係與台灣民意」蘇起、童振源編『兩岸關係的機遇與挑戰』（台北：五南、2013年）、211-233頁。
- 3 黄偉修「台湾における政權交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」『国際政治』第177号（2014年）、37頁。
- 4 2014年台湾統一地方選挙についての分析は、松田康博「中国の影響強まる台湾—馬英九路線の成果と挫折—」遊川和郎、平井久志、廣瀬陽子、鈴木有理佳、松田康博『中国との距離に悩む周縁』（亜細亜大学アジア研究所、2016年）、183-186頁；劉国深「九合一」選後台湾政党政治發展的未來趨勢」『台湾研究』2015年第1期（2015年2月）、25-28頁、を参照。2016年總統選挙、立法委員選挙の分析については、松田康博「蔡英文政權を試す『一つの中国』論—台湾總統選後の東アジア情勢—」『外交』第35号（2016年1月）、44-50頁；「筆談：台湾2016“大選”“立委”選挙結果解説」『台湾研究』2016年第1期（2016年2月）、1-20頁、を参照。
- 5 黄偉修「台湾における政權交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」、26-41頁。
- 6 黄偉修「馬英九政權の大陸政策決定過程における中国国民党——国共プラットフォームを事例として」『東洋文化』第94号（2014年）、147-179頁。
- 7 黄偉修「李登輝の大陸政策決定過程—戒急用忍を事例として」『日本台湾学会報』第10号（2008年）、97-118頁。黄偉修「李登輝總統の大陸政策決定モデルに関する一考察——1998年辜汪会見を事例として」『日本台湾学会報』第11号（2009年）、105-128頁。黄偉修『李登輝政權の大陸政策決定過程（1996～2000年）——組織的決定と独断の相克』（大学教育出版、2012年）。黄偉修「馬英九政權の大陸政策決定過程における中国国民党——国共プラットフォームを事例として」。黄偉修「台湾における政權交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」。
- 8 黄偉修、前掲書。黄偉修「台湾における政權交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」。
- 9 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior : A Study of Decision-making Processes in*

Administrative Organizations. 4th ed. (New York : Free Press, 1997), pp.177-201.

- 10 黄偉修, 前掲書。
- 11 若林正文『「保革共存」なき半大統領制——台湾の民主体制と政党政治』日本比較政治学会編『比較のなかの中国政治』(早稲田大学出版部, 2004年), 113-130頁。林佳龍「半總統制, 多党体系与不穩定的民主——台湾憲政衝突的制度分析」林繼文編『政治制度』(台北: 中央研究院中山人文社会科学研究所, 2000年), 177-211頁。沈有忠「制度制約下的行政與立法關係: 以我国九七憲改後的憲政運作為例」吳重礼, 吳玉山編『憲政改革: 背景, 運作與影響』(台北: 五南, 2006年), 155-190頁。
- 12 松田康博「台湾——国家安全會議」松田康博編著『NSC 国家安全保障會議——危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』(彩流社, 2009年), 98-108頁。臨時条項とは「反乱鎮定動員時期臨時条項」であり, 国共内戦の勃発を受けた蒋介石が国家を中共の反乱鎮圧に動員するとして, いわば「内戦モード」に置く体制を取るため制定したのである。若林正文『台湾の政治——中華民國台湾化の戦後史』(東京大学出版会, 2008年), 73-74頁。
- 13 若林, 前掲文。
- 14 黄偉修, 前掲書, 51-52頁。
- 15 組織法第2条(2003年案)。總統の国安会を通じた行政院への指導について, 依然懷疑的, 否定的な態度を示している研究として, 陳新民『憲法導論』(台北: 新学林, 2005年), 232-234頁, を参照。
- 16 丁淦洲『丁淦洲回憶錄』(台北: 天下遠見, 2004年), 367-369頁。黄偉修, 前掲書, 52頁。立法院法制委員會の運営を担当する召集委員として組織法の修正に関わった呂学樟・立法委員も筆者のインタビューに対し, 国安会秘書長が国安会の諮問スタッフを管理することができるかどうかを決めるのは法律と給与でなく總統であると述べ, 國安会内部の上下関係は法律によって定められたものではないということを示唆した。筆者の呂学樟・立法委員へのインタビュー(2014年9月, 於台北)。
- 17 立法院予算センター(立法院のスタッフ機関)は国安会秘書長の格付けを部長クラスと見なししていた。『国家安全會議九七年度單位決算評估報告』(<http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=12418>)(2016年4月29日)。これに対し, 2009年, 李海東・国安会副秘書長は立法院で, 「事實上, 国家安全會議は院クラスの機関」と答弁した。『立法院公報』第99卷第7号(2010年1月), 163-166頁。さらに2010年, 考試院銓敘部(日本で言えば人事院の一部業務を主管する機関)は, 国安会秘書長は院長クラスであるという見解を示している。銓敘部「政務人員俸給条例草案絶不会造成高官自肥(2010年12月14日)」(<<http://www.mocs.gov.tw/>>

- pages/detail.aspx?Node=489&Page=2042&Index=3〉(アクセス日:2016年4月29日)。
- 18 黄偉修, 前掲書, 49-50 頁。
- 19 筆者の李登輝政権の元高官へのインタビュー(2014年8月, 於台北)。
- 20 黄偉修, 前掲書, 49-50 頁。
- 21 黄偉修, 前掲書, 67-68 頁。
- 22 黄偉修, 前掲書, 70 頁。
- 23 黄偉修, 前掲書。
- 24 黄偉修「台湾における政権交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」, 32-33 頁。
- 25 松田康博「『最良の関係』から『相互不信』へ——米台関係の激変」若林正丈編『ポスト民主化期の台湾政治——陳水扁政権の八年』(アジア経済研究所, 2010 年), 267-301 頁。
- 26 黄偉修「台湾における政権交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」, 35 頁。
- 27 例えば, 夏珍, 郭崇倫, 吳典蓉選編『維基解密・台湾 Wikileaks Taiwan 2006 ~ 2010』(台北, 時周文化, 2011 年)。王銘義『北京・光華路甲九号: 駐京探訪問札記』(新北市, INK 印刻文学, 2012 年), 36-43 頁。「打政務官怯戰打過頭 金出手 傷人又傷己」『自由時報』2011 年 1 月 20 日。「仮切割鬧成真切割」『聯合報』2013 年 3 月 2 日。
- 28 筆者の蘇起・元国安会秘書長へのインタビュー(2012 年 9 月, 於台北)。筆者の元馬政権安保政策スタッフ A(2013 年 9 月, 於台北), D(2015 年 8 月, 於台北), E(2015 年 9 月, 於台北)へのインタビュー。
- 29 前掲筆者の蘇起・元国安会秘書長へのインタビュー。
- 30 風伝媒「習対台政策転向 国安会反応被動」〈<http://www.storm.mg/article/22087>〉(アクセス日:2016 年 4 月 29 日)。
- 31 蘇起『兩岸波濤二十年紀実』(台北: 天下文化, 2014 年), 493-495 頁。
- 32 蘇起, 前掲書, 491-492 頁。
- 33 前掲筆者の元馬政権安保政策スタッフ A, D, E へのインタビュー。
- 34 筆者の元馬政権安保政策スタッフ C(2015 年 8 月, 於台北), D, E へのインタビュー(2015 年 9 月, 於台北)。
- 35 筆者の元馬政権安保政策スタッフ B, 江丙坤・CTBC フィナンシャル・ホールディングス最高顧問へのインタビュー(共に 2015 年 8 月, 於台北)。
- 36 蘇起, 前掲書, 493-495 頁。前掲筆者の元馬政権安保政策スタッフ C, F へのインタビュー。

- 37 殷乃平「《服貿協議》太匆匆」『蘋果日報』2013年7月3日。「馬凱：繞過服貿 快談貨貿」『聯合報』2014年4月13日。「10學者轟馬『神棍式嚇人民』」『蘋果日報』2014年4月14日。杜紫辰「反服貿激情過後 理性思考兩岸」『旺報』2014年3月28日。
- 38 中華民國經濟部國際貿易局「世界各国都是先簽貨貿再簽服貿，或是同時簽訂，為什麼只有台灣先簽服貿再簽貨貿？」〈<http://www.ecfa.org.tw/ShowATSFAQ.aspx?id=460&nid=51>〉（アクセス日：2016年4月29日）。前掲筆者の元馬英九政權の安保政策スタッフBへのインタビュー。
- 39 前掲筆者の元馬英九政權の安保政策スタッフB, C, Eへのインタビュー。
- 40 立法院公報処『立法院公報』第102卷第44期（2013年6月），375－377；387－393頁。
- 41 「扯！服貿衝擊報告 抄旧資料」『工商時報』2013年5月31日。
- 42 「陸委会：2次臨時會力保服貿過關」『工商時報』2013年7月12日。影響評価が行われなかったとする報道について，下記を参照。「服貿協議 陸委会：會努力與業者溝通」『聯合報』2013年6月23日。「服貿都簽了 影響評估還做」『自由時報』2013年6月23日。
- 43 「今簽服貿協議 出版業批無能」『蘋果日報』2013年6月21日。「印刷業嘆服貿不對等 被犧牲了」中央社，2013年6月23日。「中藥商訴苦 恐被殲滅」『蘋果日報』2013年6月25日。「開放中資搶市場 理燙工会憂失業率飆高」『自由時報』2013年6月27日。「中国削價競爭 業者：會死一堆」『自由時報』2013年6月28日。「毛治国談服貿 應把握商機赴陸」『聯合報』2013年7月10日。「中藥商：服貿簽了 才知早就被卖掉」『自由時報』2013年7月10日。
- 44 經濟部「服貿協議真的非黑箱，政府持續與各界溝通（2014年6月27日）」〈http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=37666〉（アクセス日：2016年4月29日）。經濟部「兩岸服貿協議溝通過程說明（2015年12月21日）」〈http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=49891〉（アクセス日：2016年4月29日）。
- 45 立法院公報処『立法院公報』第102卷第44期（2013年6月），339－399頁（375－377；387－393頁）。
- 46 「服貿談判 幕後解密」『天下雜誌』第527期（2013年7月），158－159頁。
- 47 「台灣旅遊業被中国逼上談判桌」『新新聞』第1373号（2013年6月），32－33頁。
- 48 「郝明義：我們的共同声明（2013年6月28日）」『天下雜誌』〈<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5050060&page=1>〉（アクセス日：2016年4月29日）。
- 49 「郝明義：現在是六月二十一日早上八点十五分（2013年6月21日）」『天下雜誌』

- 〈<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5049918>〉(アクセス日:2016年4月29日)。
- 50 經濟部「服貿協議真的非黑箱,政府持續與各界溝通(2014年6月27日)」〈http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=37666〉(アクセス日:2016年4月29日)。經濟部「兩岸服貿協議溝通過程說明(2015年12月21日)」〈http://www.moea.gov.tw/mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=49891〉(アクセス日:2016年4月29日)。
- 51 「兩岸服貿協議:国会火大 嗆服貿協議逐條審」『中国時報』2013年6月22日。柯建銘口述,何佩珊主編『大局,承担——柯建銘的国会折衝與關鍵承担』(台北:幸福綠光,2015年),151-152頁。
- 52 柯建銘・何佩珊,前掲書,147-161頁。
- 53 「独家專訪:中華民國總統馬英九 兩岸高峰會懸念馬英九爭取 APEC 會晤習近平」『亞洲週刊』第28卷第1期(2014年1月5日),25頁。立法院公報處『立法院公報』第103卷第14期(2014年3月),185頁。
- 54 尹啓銘「服貿協議依法已經生效」『中国時報』2014年2月12日。尹啓銘「審查服貿協議 立法院知法違法」『中国時報』2014年3月12日。尹啓銘は2008年から2013年にかけて經濟部長,行政院經濟建設委员会主任委員,行政院政務委員として ECFA をはじめ馬政権の經濟政策に関わってきた。「明日審服貿 藍營擬流会」『蘋果日報』2014年3月11日。国会での審議終了に関する発言を行ったと報道された張慶忠・立法委員は,委員会の召集委員としてその後の審議打ち切りを実行した。
- 55 「上周二 中山會報上 下最後通牒 馬板臉對對林鴻池:服貿不過 唯你是問」『聯合報』2014年3月19日。
- 56 柯建銘・何佩珊,前掲書,162-173頁。なお,民進党が議事処(議事の運営に関連する事務を担当する部署)に抗議した結果,当日の會議記録には「現場が混乱している(現場一片混乱)」という文言しか残されなかった。立法院公報處『立法院公報』第103卷第19期(2014年4月),131頁。
- 57 中華民國總統府「總統針對『兩岸服務貿易協議』召開中外記者會」〈<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=31965>〉(アクセス日:2016年5月1日)。風伝媒「馬英九:国会史上最嚴審 服貿絕無黑箱」〈<http://www.storm.mg/article/29178>〉(アクセス日:2016年5月1日)。
- 58 關鍵評論網「【服貿關鍵論壇】經濟部次長卓士昭,学生代表魏揚,羅淑蕾,管碧玲,賈培德對談文字精華版」〈<http://www.thenewslens.com/post/31040/>〉(アクセス日:2016年4月29日)。

- 59 筆者の江丙坤，元馬英九政権の安保政策スタッフ C，E へのインタビュー。
- 60 立法院公報処『立法院公報』第 102 卷第 23 期（2013 年 5 月），92－93 頁。
- 61 黄偉修「台湾における政権交代と外交安全保障政策決定過程——大陸政策に関する NSC の役割を中心に」，38 頁。
- 62 例えば，張小月・陸委会主任委員，李大維・外交部長はそれぞれ外交部の常務次長，政務次長（副大臣）を務めたことのあるベテラン外交官である。傅棟成・国安会諮詢委員は陸委会出身のベテラン官僚であり，馬英九政権で副主任委員も務めていた。2015 年末をもって陸委会副主任委員から行政院顧問へ転出した呉美紅は蔡英文政権で總統府の内局である第一局長を任命された。

[謝辞] 本稿の一部は，公益財団法人サントリー文化財団「若手研究者による社会と文化に関する個人研究助成」（鳥井フェロー），科学研究費補助金基盤研究 B「繁栄と自立のディレンマ——ポスト民主化台湾の国際政治経済学」（研究代表：松田康博），同補助金基盤研究 B「和解なき安定——民主成熟期台湾の国際政治経済学」（研究代表：松田康博），同補助金基盤研究 A「対中依存構造化と中台のナショナリズム——ポスト馬英九期台湾の国際政治経済学」（研究代表：松田康博）の助成による研究成果である。また，松田康博・東京大学東洋文化研究所教授，岩野智・元早稲田大学政治経済学術院助手から大変有益なコメントや指摘をいただきました。心より感謝を申し上げます。

有關台灣的馬英九政權的大陸政策決策過程運作 的一項考察：

以海峽兩岸服務貿易協議的簽署為案例的分析

黃 偉修

台灣在 2016 年舉行了總統與立法委員選舉，傾向台灣獨立的民主進步黨不但贏得總統選舉，也首次在國會獲得過半數以上的席次。執政的中國國民黨在選戰敗北的主因之一，被認為是馬英九總統推動與中國大陸簽署「兩岸服務貿易協議」，以及該協議引發的太陽花學生運動，導致民意失去對馬英九政權的信任。實際上馬英九政權推動的大陸政策相當程度延續了李登輝與陳水扁政權的政策，馬英九總統也因為民意對其大陸政策的肯定而連任。筆者曾經指出，馬英九的大陸政策失去民意支持，是因為其依賴少數親信運作決策過程，造成決策過程內部協調不良而導致的結果，可是當中沒有明確指出馬英九的決策運作模式。本論文透過理論與台灣的大陸政策決策過程在制度與實務的發展脈絡，嘗試描繪馬英九總統的大陸政策決策過程運作模式，並以「兩岸服務貿易協議」進行案例研究。本論文發現，馬政權的大陸政策決策過程的運作模式，是以馬英九總統與少數親信為決策核心，透過官僚出身者與官僚執行政策。但馬英九總統沒有建立制度性的機制以進行政府體系內部的溝通、協調，也未能扮演穩定決策機制的平衡者，導致了政府內部的混亂、決策者無法掌握產業界的需求；原本台灣的民意對於兩岸經濟交流的推動有相當的共識，馬英九總統的決策運作卻瓦解了這個共識。本論文也從案例研究的結論，指出新上任的蔡英文總統可能將會面臨必須迅速建立決策運作模式、如何運作官僚體系、如何重建輿論對大陸政策的支持等挑戰。