

台湾五都物語－2010年市長選挙の考察

東京外国語大学

小笠原 欣幸

2010年11月27日、台湾の五大都市(台北市, 新北市, 台中市, 台南市, 高雄市)で市長選挙の投票が行なわれる。立候補の受付は9月13日～17日に終了した。正式な選挙活動期間は11月12日～26日であるが、選挙戦はすでに終盤に入ろうとしている。五大都市の有権者数は台湾全体の6割を占めることから、選挙結果が台湾政治にどのような影響をもたらすのか大いに注目される場所である。本稿では「台湾五都物語」と称して、五大都市市長選挙を3回に分けて考察していきたい。1回目は概論として、五都選挙の由来、情勢、意義について解説したい。2回目は各論として、五都それぞれの候補者決定のプロセス、選挙戦の展開を紹介したい。3回目はまとめとして、選挙結果を分析する。

1. 五都市長選挙の概況
2. 五都の候補者と選挙戦の展開 (11月末に掲載予定)
3. 選挙結果の分析 (12月末に掲載予定)

1. 五都市長選挙の概況

(1) 五都出現の経緯

最初に、なぜ今年の11月に五都の市長選挙が実施されることになったのか、その経緯を整理しておきたい。台湾の地方自治制度は、23の県・市と2つの行政院直轄市の計25の自治体によって構成されている。細かく言うと、18の県(台湾省に16, 福建省に2)と5つの市(正確に言うと台湾省の省轄市)がある。県の下には郷・鎮・市の行政機関があり、郷の下には村、鎮・市の下には里という行政単位がある。市(省轄市)の下には区があり、区の下には里がある。台北市と高雄市の2市は行政院直轄市であり、特別の扱いを受けている。直轄市の下には区があり、その下に里がある。

行政院直轄市は、財政と自治の権限が優遇されているため、他の県市も直轄市への昇格を望む動きがあった。具体的には、台北市に隣接し人口の多い台北県、および、台湾中部で中核都市になることを目指す台中市・台中県が直轄市への昇格を求めて運動を続けてきた。しかし、中央政府は、財政負担の問題、台湾の地方自治制度の将来像との整合性の観点から慎重な態度を取っていた。陳水扁は2004年総統選挙期間中に、台北県と台中縣市

の直轄市昇格に好意的な見解を示したが、陳政権時代には昇格は実現しなかった（2007年に台北県は「準直轄市」という呼び名を与えられた）。

馬英九は2008年総統選挙期間中に、台湾の地方自治制度について「三都十五県」構想を発表した。これは、台北の統合（台北市・台北県・基隆市の統合）、台中の統合（台中市・台中県を合併し直轄市に昇格させる）、高雄の統合（高雄市・高雄県の統合）により三大都市圏（三都）を整備し、残りの県市は、台南県市、嘉義県市、新竹県市の合併を進めて十五県に再編し、効率的で均衡ある国土の発展を図っていこうという考え方である。

馬政権発足後、まず動き始めたのは台中県市の合併・昇格であった。内政部は、台湾の地方制度を規定する「地方制度法」の修正案を準備し、台中県市を合併させ直轄市に昇格させ、残りの県市を十五県に統合する「三都十五県」構想に向けて動き出した（「台中縣市 確定後年合併升格」『聯合晩報』2008.10.30、「三都生活圈 各有港口、機場」『聯合報』2008.10.31）。ただし、台北の統合は、実現した場合、台湾の人口の3割を占める巨大都市が出現するため、なお検討が必要と判断されたようであった。台北県は、単独での直轄市昇格をなおも求めていた。

「三都」構想の流れが変わったのは2009年4月である。2009年4月3日、立法院で「地方制度法」が改正され、単独あるいは合併で人口が125万人以上となり、かつ、「都会区域發展上特殊な必要性を有する」自治体について、当該地方議会の承認を前提として直轄市への昇格申請を提出し、行政院が審査をすることとした。その結果、台中県市だけではなく、高雄県市、台南県市、雲林県・嘉義県、台北県、桃園県、彰化県の計7組が申請を行なった。行政院の審査の結果、①台中市・台中県が合併し「台中市」、②もともと直轄市である高雄市が高雄県と合併し「高雄市」、③台南市・台南県が合併し「台南市」として、それぞれが昇格。そして、④台北県が単独で昇格し「新北市」という名称になった。こうして四つの新しい直轄市が登場することが決まった。この新制度は2010年12月25日から施行されるので、当該県市は2009年末に予定されていた県市長選挙と議会選挙を中止し現職の任期を1年延長し、新市長と新市議会議員の選挙を2010年11月27日に実施することになった。ここに制度変更のなかった台北市も合わせて「五都」の市長選挙と市議会議員選挙が同時に実施されることになったのである。

本来「三都」に向けて動き出した地方制度改革が終わってみると「五都」になったわけだが、転換のカギとなったのは台北県の単独昇格である。この背後には、政権内部で、劣勢が予想される台北県長選挙を先送りしたいという判断があった。2009年12月の県市長選挙では台北県長選挙が最大の焦点であり、民進党の蘇貞昌（元台北県長、元行政院長）が国民党現職の周錫璋県長を破って当選することが予想されていた。2009年1月から3月にかけて国民党が行なった3度の民意調査で周錫璋は蘇貞昌に30ポイントもの大差をつけられていた（「北縣 國民黨民調 蘇贏周 36 百分點」『聯合報』2009.03.30）。台北県は最大の人口を擁する自治体で、そこでの敗北は馬政権に大きな打撃になるし、蘇貞昌が当選すればその勢いを駆って2012年総統選挙で馬英九に挑戦してくると考えられた。国民党にとっては、周錫璋の態勢を立て直すにしても別の候補に入れ換えるにしても時間が必

要であった。台北県の直轄市昇格は「合法的」に時間を稼ぐ手段であり、蘇貞昌を防ぐという陰の動機があったのである。それに加え、台中縣市と台北県の昇格だけでは馬政権は南部に冷淡だと批判されるので、高雄縣市と台南縣市の合併・昇格も加えたというのが真相のようである（「北縣升格防蘇堵胡 府黨妙算」『中國時報』2009.05.12）。

（2）直轄市昇格による変化

直轄市に昇格する県では、これまで置かれていた郷・鎮・市は区に編成替えされる。発足時点においては、郷・鎮・市の合併はなく、すべてそのまま区を名乗ることになる。東京都では23区の区制度と多摩地区の市町村制度とが併存しているが、昇格する四都では地域事情に構わず山間部の郷も区になる。東京都の奥多摩町も区になると想像すると多少近いイメージが得られるかもしれない。郷長・鎮長・市長は廃止され、区長ポストが設置される。郷長・鎮長・市長は選挙で選ばれるが、区長は任命制である。区長は直轄市の市長が任命し、また、区長の要件として公務員資格を有することが法律で定められている。選挙で選ばれていた郷・鎮・市の市民代表（議員に相当）も廃止される。

現職の郷長・鎮長・市長らの多く、および市民代表の多くは再選を狙っていたが、直轄市昇格によって、その道は断たれることになった。そのため彼らは直轄市昇格後のポストを要求したが、内政部は拒否した。その要求に応じれば既得権を保障するという批判が出るからである。しかし、制度変更の影響を受ける台北県、台中県、台南県、高雄県の郷・鎮・市の首長は国民党籍が圧倒的に多い。政府はゼロ回答を貫くわけにもいかず、激変緩和措置として、①郷・鎮・市の首長のうち、まだ1期目でありかつ起訴されていない者については区長への任命を認める。②市民代表については、「区政諮詢委員」という1期限りのポストを設置し、その委員に任命することにした。

自治体および住民にとっての最大の関心事は財政であるが、行政院は、直轄市の財政を規定する「財政収支支劃分法」の修正案をまだ立法院に提出していない。つまり、昇格によって財源がどれほど増えるのか、配分比率はどうなるのかは、蓋を開けねばわからないのである。一市のみの昇格であれば台北市・高雄市並の豊かな財政を期待できたが、直轄市がこれだけ増えると、同じように優遇できるのか疑問視されている。このこと1つを取り上げても四都の昇格物語は胡散臭いものがある。吳敦義行政院長はすべての自治体とも決して交付金が減ることはないと言明しているが、昇格した市も既存の縣市も不安を抱えている。四都の昇格は、台湾の地方自治制度の長期的な展望および財源の見通しが十分ではないままの見切り発車であったのではないか、という疑問が今後もつきまとうであろう。

なお、五都選挙は今回が最初で最後になるはずである。改正された「地方制度法」には、昨年2009年11月に選出された県市長（および県市議会議員）の任期を1年延ばして2014年12月までとする条項が盛り込まれた。これは県市長（議員）の任期を五都市長（議員）の任期に合わせ、選挙が毎年のように行なわれるのを防ぐためである。このため、次回は、4年後、五都ではなく台湾の全直轄市・縣市（五都十七縣市）で一斉に選挙が行なわれる。

(3) 選挙情勢

前回の直轄市長選挙と県市長選挙の結果を五都に当てはめたものが《表1》である。合併する台中縣市、台南縣市、高雄縣市の数字をそれぞれ合算した。台北市と新北市（台北県）は変更がないのでそのままである。国民党三（台北市、新北市、台中市）、民進党二（台南市、高雄市）が「現有議席」ということになる。選挙の勝敗は三都を確保した方が勝ちであるが、五都全体での両党の得票総数も重要である。前回の得票総数は、国民党が民進党を大きく上回った。

国民党リード
約446,000票

《表1》2005年と2006年の直轄市長選挙・県市長選挙結果

	台北市	新北市	大台中市	大台南市	大高雄市	合計
国民党	53.8%	54.9%	59.0%	45.0%	45.6%	52.1%
	692,085	988,739	680,811	385,135	622,318	3,369,088
民進党	40.9%	44.3%	39.1%	48.5%	53.7%	45.2%
	525,869	798,233	450,745	415,589	732,649	2,923,085
無党籍	5.3%	0.8%	1.9%	6.5%	0.7%	2.6%
	68,135	15,100	22,062	55,542	10,148	170,987
投票率	64.5%	66.3%	64.4%	62.7%	66.8%	65.2%

(出所)中央選挙委員会の資料を参照し筆者作成。

今回民進党は、五都すべてに現時点で最強の候補者を立てた。台湾メディアの民意調査によると、台南市と高雄市では、民進党の勝利が確実な情勢にある。民進党は、残りの台北市、新北市、台中市の三都のうち一つでも取れば大勝利となる。国民党は二都で敗北が確実なので、残り三都は一つも落とせない。三都の基礎票はいずれも国民党が上回っているが、候補者がそのまま当選できるかどうかは予断を許さない。

台中市では国民党の胡志強（現台中市長）が民進党の蘇嘉全（内政部長、農業担当相を歴任）をリードしている。今年の春頃には胡志強の健康状態が不安視されたが、7月以降は回復しているようである。9年務めたベテラン市長の手腕に期待する声が多いが、多選による弊害を警戒する声もあり、リード幅は以前ほど大きくはない。新北市では、国民党が周錫璋を降ろし行政院副院長の朱立倫を擁立した。朱は徹底した地方回りを続け、台北県内の村・里をくまなく歩いている。基礎票の優位を活かして手堅く票を固める選挙戦術であり、台湾メディアは「陸軍」の戦法に例えている。対する蔡英文は「空軍」の戦法である。民進党主席という立場でメディアに頻繁に登場し、高い知名度・注目度を活かした選挙戦術を進めている。蔡が、中間票にどこまで浸透できるかがカギである。接戦であるが、朱が一步リードしているようだ。台北市は、国民党の現職郝龍斌の市政運営がぱっとしないため、民進党実力 No.1 の蘇貞昌に追い上げられ激しい接戦になっている。基礎票では国民党が圧倒的に上回っているため、このような展開は1年前には考えられなかった。投票1ヶ月前の時点で蘇が鼻の差でリードと筆者は見ているが、勝敗のゆくえは最後まで

わからないであろう。今のところ台北市を制した方が三勝という展開であるが、民進党が四勝する可能性も存在する。

五都の得票総数に眼を転じると、国民党の苦戦が浮かび上がる。国民党は南部二都で大きく負け越し、地盤の北・中部の三都でも得票を減らす見込みである。特に、高雄市で楊秋興（現高雄県長）が民進党を離党し無党籍で出馬したあおりを受けて国民党の黄昭順（立法委員）の票数が落ち込む可能性が高い。国民党は三都を確保できるかもしれないが、その場合でも五都全体の得票総数は民進党を下回る可能性が高い。民進党は仮に二勝三敗となっても得票総数で国民党を上回れば「勝利」宣言が可能である。このため、全体的に国民党が押されている印象となっている。

《表 2》五都の主要市長候補者と選挙情勢

	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市
国民党	郝龍斌	朱立倫	胡志強	郭添財	黄昭順
民進党	蘇貞昌	蔡英文	蘇嘉全	賴清德	陳菊
無党籍					楊秋興
情勢	接戦。蘇がわずかに先行か？	接戦。朱が一步先行か？	胡先行。蘇が追い上げ。	賴優勢。郭は伸び悩み。	陳優勢。楊が二番手の勢い。

（出所）TVBS, 聯合報, 中國時報, 自由時報の民意調査(8月～10月上旬)を参照し筆者作成。

(4) 五都選挙の意義

五都選挙の勝敗は、専門家の解説は不要なくらい一目瞭然となる。勝った方は士気が上がり攻勢を強め、負けた方は打撃を受け追い込まれる。国民党が三勝すれば馬政権は信任されたと主張するし、民進党が三勝すれば馬政権は不信任されたと主張するであろう。そして、台湾政治の焦点は2012年に行なわれる総統選挙へと向かう。

五都選挙は2012年総統選挙の前哨戦という位置づけが一般的である。これには、五都選挙で勝つことによって、支持者の気持ちを高め勝ち馬に乗りたい選挙民を引きつけ総統選挙を有利に運べるという心理面、および、権限の強い直轄市の市長の座を確保することによってその市の人事・予算・行政機構（台湾で言う「資源」）を自党の総統選挙キャンペーンに活用できるという実利面の二つの理由から、五都選挙で勝利した党が総統選挙でも有利な戦いを展開できるという想定がある。これを、便宜上「前哨戦説」と呼ぶ。

しかし、筆者は、今回の五都選挙と2012年総統選挙との連動性は強くはなく、五都選挙が終わった時点で台湾政治は一度リセットされ、新たに総統選挙が始まると考えている。これを便宜上「リセット説」と名づけておく。一つの選挙で勢いを作り出すことが次の選挙での優位をもたらすというのが台湾の選挙の定説であり、「前哨戦説」はまったく当然のように思える。しかし、この説はある意味で惰性による発想であり、今回については注意が必要である。

筆者が「前哨戦説」ではなく「リセット説」を提起するのは、以下のような要因がある

と考えるからである。①五都選挙は台湾の人口の6割を巻き込む大型選挙であるが、あくまでも地方選挙であり、候補者の資質を含むローカルな視点が前面に出ている。②馬英九政権に対する中間評価という性質は確かにあるが、総統選挙を先取りした投票行動と言えるのかどうかは未知数である。③本当の前哨戦は別にある。④行政資源を獲得することは総統選挙に有利な材料ではあるが、決定的な影響を及ぼすのかどうかは疑問である。⑤今回どちらの党が勝つにせよ、五都選挙と昨年の県市長選挙とを合わせた両党の台湾全体の得票総数は接近すると考えられる。そして、両陣営とも総統選挙に向けて態勢の作り直しを迫られるであろう。五都選挙の後は視界が開けるのではなく、先が一層見えにくくなるのではなかろうか。これらの理由をもう少し詳しく述べてみる。

①五都の選挙戦は、藍緑の対立構造は変わらないが、身近な生活にかかわる自治体の責任者を選ぶというローカルな視点が前面に出ている。ECFAの是非など两岸関係の議題は、いくつもある争点の一つでしかない。党派性の強い選挙民はどのような選挙であれ支持政党に票を入れるが（イデオロギー的投票行動）、選挙の争点、候補者、政策をその都度見極めようという選挙民も増えている（自立的投票行動）。また、県市長の統治能力について、選挙民の要求は厳しくなる傾向にある。今回の特殊要因として、五都のうち四都で自治体の組織が変わる。合併・昇格の混乱を抑え速やかな地方行政の展開が必要とされるので、従来以上にローカルな視点が強まる。台北市は制度変更がないが、統治能力が重視される流れにあるのは同じである。台北市の選挙結果を見て、台北市でECFAが支持されたとか否定されたとか言うことはできないであろう。しかし、2012年総統選挙ではECFAを含む馬政権の対中政策が最大の争点となる。今回の五都選挙と次の総統選挙とでは選挙の争点が異なるので、投票行動もまた変わってくるであろう。

②馬英九政権に対する中間評価という性質は確かにある。国民党の支持者にとって、行政院も立法院もそして地方自治体の多くも国民党が掌握する「完全執政」が実現したのに期待はずれの状態が出現している。馬英九・国民党に対する失望・不満を五都選挙で表明する選挙民は確実に存在する。国民党支持者の中には投票意欲を失ったり相手候補に票を入れたりする人がある程度出てくると見られる。一方、民進党の支持者は投票意欲が高いと見られている。そのため国民党は三都で勝てたとしても五都全体の得票数は大きく落ち込む流れにある。しかし、両陣営の支持者の投票意欲が異なるのであれば、それをそのまま総統選挙に当てはめても誤解のもとになる。今回国民党から離れた支持者が、総統選挙で政権交代を選択する方向に向かうのかどうかは、選挙後の観察が必要である。ただし、最後の1ヶ月で選挙戦が過熱し投票率が上がれば「前哨戦説」が適切となる。

③本当の前哨戦となるのは、総統選挙の直前に行なわれる立法委員選挙である。過去のスケジュールを参照すると、総統選挙は2012年3月、立法委員選挙は2011年12月または2012年1月に実施される可能性が高い。五都選挙終了後は、立法委員選挙に向けて各党の公認候補の選定作業が進行し、各選挙区事情も明らかになっていく。立法委員選挙を優勢に戦うことができる陣営が総統選挙でも有利になるであろう。立法委員選挙では二大政党だけではなく小政党の動向も注目されるし、例えば高雄で新たな勢力が参戦し両党の

計算をかき乱すかもしれない。そうした動きも総統選挙に影響を与えていくので、五都選挙の勝敗のインパクトは表面上のものとなり、立法委員選挙が真の前哨戦として位置づけられるであろう。

④五都のうち三都ないし四都を押さえることで、その市の行政資源を使って総統選挙を有利に運ぶことができるという説については筆者もある程度同感である。市長ポストを掌握すれば、総統選挙の幹部運動員となる人材を市政府の関連ポストで養うことができる。だが、総統選挙における選挙民の自主性は高まる傾向にあることも注意しておいてよいであろう。地方自治体の行政系統を露骨に動員することは批判も高まっているし、動員されて選挙集会に参加しても投票は別という人もいる。陳水扁が台北市長に就任したことで台北市政府が民進党の選挙マシンになったかというところを言えない。2004年総統選挙で雲林県の張榮味県長が連戦の票を固めようと必死で県の行政系統を動員したが雲林県では陳水扁の得票が圧倒した。2008年総統選挙では民進党の陳菊が高雄市長であったが、高雄市で馬英九の得票が謝長廷を上回った。

今回、県が直轄市に昇格することで郷・鎮・市が区に編成替えとなり、区長は新市長が任命する。このことも両党が必死になる理由であるが、区長の影響力は検証が必要である。台湾各県の郷・鎮・市の長は総統選挙で一定の影響力を擁している。それは、彼ら彼女らが選挙で選ばれているからである。選挙戦を通じて形成されるネットワークこそが郷長・鎮長・市長の影響力の源泉であり、任命制の区長の影響力は大きくはならないというのが筆者の仮説である。台北県の三重市の李乾龍市長は三重市民の多くが知っているが、台北市の文山区の区長が誰かは文山区の住民の多くは知らないのである。蘇貞昌が仮に台北市長に当選し行政資源を握ったとして、総統選挙で民進党候補の得票率を台北市で大幅に伸ばせるのかどうか、それほど単純な話にはならないであろう。ただし、五都選挙の結果が三対二ではなく四対一になれば、「前哨戦説」の重みが増すであろう。

⑤今回の五都選挙は、良くも悪くもこの十数年間台湾政治を引っ張ってきた陳水扁と馬英九への思い入れが清算される意味を持つと考えられる。民進党の五都の候補者は、陳水扁の影響力と無関係に出馬し選挙戦を展開している。民進党支持者は、陳水扁の逮捕・起訴による衝撃、その後の意気消沈をようやく乗り越える（リセットする）ところに来た。また、この間の陳水扁への失望・不満に支えられた馬英九人気も終わりを告げようとしている。馬英九に多大な期待を寄せた国民党支持者は、幻想から離れて（リセットして）改めて馬英九を評価することになる。

筆者の予想では、五都選挙と昨年の県市長選挙とを合わせた両党の得票総数は接近する。どちらの陣営も五都選挙の惰性そのまま総統選挙に臨めるような状況にはないので、「リセット」と呼びうる試行錯誤のプロセスがあるだろう。民進党は、五都選挙後に陳水扁の遺産を清算し路線・政策を調整する機会を手にする。国民党も五都選挙後に態勢の立て直しをする機会が訪れる。どちらかの陣営が「リセット」の機会をものにするかもしれないし、「リセット」後に結局同じ構造・同じ問題が復元するかもしれない。総統選挙の構図が定まるのはそれからである。

特に、民進党で誰がどのような形で総統候補になるのかは総統選挙の行方を左右する非常に大きな要素となる。民進党の総統候補と見なされている蘇貞昌と蔡英文は共に五都選挙に出馬している。どちらかが市長に当選しその勢いでそのまま総統選挙に出馬することができれば「前哨戦説」が正しいことになるが、それほど一直線には行かない可能性がある。五都選挙の勝ち負けだけではなく、得票率や勝ち方（負け方）も関わるし、市長選挙を戦ってすぐに総統選挙に出馬することについて台湾の選挙民がどういう反応を示すのかも関係する。国民党との駆け引き、中国との駆け引きもあり、変数が非常に多い。馬英九も自身の権力維持のために、陣営の再編成、路線・政策の調整をしてくるであろう。

国民党の幹部は、筆者の「リセット説」に対し、半分は同意できるが半分は同意できないという認識を示した。五都選挙が終わったら新たな気分で総統選挙が始まるが、それはゼロからではなく五都選挙の得票が出発点となる。だから、劣勢とされる南部でも票を必死で上積みするし、勝敗も決してあきらめないと言った。民進党の幹部は、「前哨戦」どころか「前半戦」であるという言い方をした。民進党は党内の最有力者二人を投入したので、党の命運をかけた、まさに「負けられない戦い」という認識である。このように、政党の立場では「前哨戦説」を採用するのが当然である。メディアでも「前哨戦説」が広く行き渡っている。しかし、その説の背後には、支持者の危機感を高め票を固める、あるいは、読者の目先の関心を引きつけるという動機があることも見ておいてよいであろう。

(2010.10.24 記)



OGASAWARA HOMEPAGE

<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/>