台湾における六大都市への変遷

――戦後台湾における地方自治制度と行政院直轄市を中心として――

山　形　勝　義

1　はじめに

台湾には，地方自治制度の発展において，特殊な産物といわれる行政院直轄市がある。今日，六大都市時代の到来で，台湾人口の７割が直轄市に生活することになった(1)。これは2010年12月，台湾の直轄市の数は２つ（台北市，高雄市）から５つとなり（新北市，台中市，台南市が新たに加わり），その後2013年１月，行政院は桃園県の改編法案を決定し，2014年12月に６つ目となる桃園市が誕生したためである。

日本と台湾は隣国であり，同じ自由と民主主義を奉じる国家であるが，地方自治体の合併・昇格は，主に財政基盤の強化と権限の拡大とを目的に，自治権限のより高い地方自治体への移行を目的にしていることは共通する点であろう。しかし，台湾地方制度を見たとき，それぞれ固有の歴史的，文化的な背景を背負っているので，外部から見るとわかりにくい点がある。台湾では民主化の過程で地方分権化も進み，その過程で地方政府の裁量権が拡大し，政策も多様化している。そこで本稿では，台湾の地方制度の特徴を確認しながら，どのように直轄市化していくのかを考察し，六大都市となった行政院直轄市の特徴を明らかにしようとするものである。

2　中華民国憲法における地方自治

中華民国憲法(2)が制定されたのは，1946年12月25日のことである。その後，１年後に施行された。中華民国憲法には，中華民国は孫文の三民主義に基礎をおく国家であり，憲法前文において，中華民国を創立した孫中山先生の遺教に依拠して，国権を強固にし，民権を保障し，社会の安寧を確立し，人民の福利を推進するために，この憲法を制定し，全国に頒布施行し，永く普く遵守することを誓う，とある。この中華民国憲法は，全14章，175条からなるが，憲法上においても地方自治は非常に重視されている。その中華民国憲法における地方自治に関する規定は次の通りである。

中華民国憲法における地方自治に関する規定は，「第10章　中央と地方の権限」，「第11章　地方制度」において，国と地方との関係についての基本的枠組みが定められている。第10章の中央と地方の権限については，第107条～第111条までにおいて，５つの条にわたり，中央政府の役割と地方自治の原則が規定されている。つまり，中央の立法・執行事項，それの省・県への委任事項，省の立法・執行事項と県の立法・執行事項を規定している。そして，第11章の地方制度については，第112条～第128条までにおいて，17つの条にわたり，省の政治制度の仕組み，県の政治制度の仕組み，直轄市の設置について規定している。すなわち，台湾は，中華民国憲法において，地方制度を尊重し，中央と地方の権限や台湾の行政区画となる，①省，②直轄市，③省の下に県，④省轄市の設置について規定しているのである。

さらに，憲法に規定はないが，台湾の地方自治法とも呼ぶべき「地方制度法」において，行政の区画単位が詳しく規定されている。台湾の

行政区画として，次節［３］で述べる通り，県の下に郷，鎮，県轄市が設置される。このように「市」には直轄市，省轄市，県轄市の３種類がある。このうち直轄市と省轄市の下には区が設置されている。

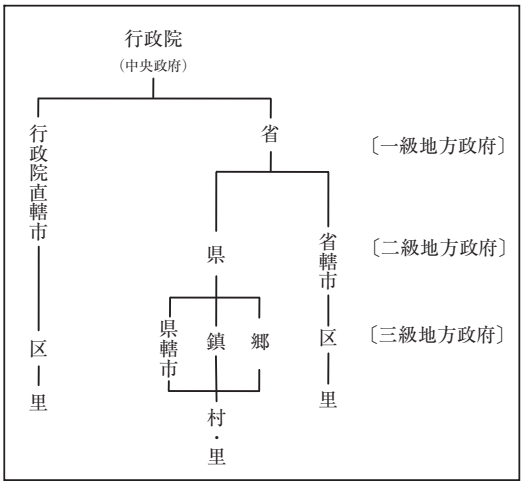
３　地方制度法における行政区画

現在の台湾には，「地方制度法」において，地方自治制度が詳しく規定されている。この台湾の地方自治制度改革に至った背景には，20世紀末において重要な一幕となった，省の簡素化「精省」であった。すなわち，1998年，台湾における第４次憲法追加修正によって，省の箱だけ残して実体をなくす名目化であり，この台湾省の名目化が，台湾地方自治制度改革に大きな影響を与えるのである。さらに，第４次憲法追加修正では，省の名目化と同時に，過去の省県と直轄市の制度の併存が問題となり，「省県自治法」と「直轄市自治法」を合わせて，1999年１月に「地方制度法」を制定した。

台湾の「地方制度法」において，基本的な行政区画の構成単位が規定されている。その行政区画については，「地方制度法」の第３条に規定されており，次の通りである。つまり，第３条において「地方は省と直轄市に区分する。省は県と市に区分し，県は郷，鎮，県轄市に区分する。直轄市および市は区に区分する。」というものである。詳しくは，【図１】を参照されたい。

この「地方制度法」が制定されると，間もなく，直轄市への昇格を求める圧力が見られるようになった。その直轄市については，第４条において「人口が125万人以上に達し，なおかつ政治，経済，文化と地域の発展上，特に必要性がある地区に直轄市を置くことができる」と規定されている。

台湾では，地方自治体を地方政府と呼び，最上位の地方政府，すなわち自治性の最も高い地方政府が省となる。省は，現在，台湾省と福建省の二省だけである。しかも，台湾省は「廃省・精省」と呼ばれる事実上の廃止状態にあり，台湾省の政府機能が，ほぼ凍結されている。また福建省は中国大陸沿岸の沿岸諸島，すなわち大陸部を含まない金門県と連江県からなる。このような「廃省・精省」の過程については，戦後の歴史的経緯に由来するため，次節［５(３)］で述べることにする。



【図１】台湾の地方（自治）制度

４　戦後台湾の地方自治制度の時期区分

第二次世界大戦後の台湾の地方自治制度については，次の３段階の発展を辿ってきた(3)。ここでは，法的制度の変動を基準として時期区分とする。

台湾の地方自治の時期区分については，主として第１は，国民党権威主義時代（「台湾省各県市実施地方自治綱要」「台北市各級組織および地方自治実施綱要」「高雄市各級組織および地方自治綱要」），第２は，自治二法の時代（「省県自治法」と「直轄市自治法」），第３は，「地方制度法」の時代という３段階に分けることができる。つまり，国民党の権威主義統治の中央が直接統治する都市としての時期と，自治二法による地方自治都市の時期，および地方制度法による大都市型都市の時期という３区分である。

5　戦後台湾における地方制度の形成史

（1）国民党権威主義による地方自治

1945年８月，日本は「ポツダム宣言」を受諾し，中国を含む連合国に降伏した。当時の中国の国名は中華民国である。日本が受諾したポツダム宣言には，1943年11月のカイロ会談で発表された「カイロ宣言」を履行することが規定されており，カイロ宣言には，連合国が対日戦争に勝利した暁には台湾と澎湖諸島を連合国の一員である中華民国に返還することが謳われていた。これに基づき，日本の統治下から解放された台湾は，中華民国の一省・台湾省として編入された。中華民国ではカイロ会談以降，日本の降伏と台湾の「光復」を前提として，戦後の台湾接収に備えて具体的な準備が進められていた。1945年９月，当時「戦時首都」とされていた重慶において，台湾における最高行政機関となる行政長官公署が成立，元福建省主席の陳儀が最高行政首長である行政長官に任命された。10月25日，台北の台北公会堂（現在の中山紀念堂）で行われた台湾受降式典において，陳儀は蔣介石の代理として最後の台湾総督・安藤利吉から降伏状を受けるとともに，台湾と澎湖諸島の中華民国への編入を宣言した。

同時に1945年10月，中央政府たる国民党政府の台湾省行政長官公署が正式に発足した。なお，台湾では以後，10月25日が「光復節」とされている。日本の敗戦直後台湾は中華民国のいわば「特別行政区」だった。台湾省では大陸各地のような省政府ではなく，それに代えて行政長官公署が設置された。首長である行政長官は中央政府によって直接任命され，行政，立法，司法の権限を一手に握っており，中国本土の省主席とは比べものにならない強力な権限を持つ存在だった。さらに，行政長官の陳儀は台湾省警備総司令を兼任し，直属の軍隊や憲兵への指揮権も有していたため，その権限は日本統治時代の台湾総督にも匹敵する強大なものとなった(4)。後に，陳儀による台湾統治に失望した住民が，行政長官公署を「新総督府」と揶揄するようになったのはそのためである。

このような強大な権限を持つ行政長官の下で，各方面の接収・再編が行われた。行政機構の接収とともに行政区画が再編され，1945年12月25日には日本統治時代の５州３庁11州轄市は，８県，９省轄市２県轄市に切り替えた。そして，市のもとに区を置く一方，旧来の街・庄を郷・鎮にかえて県のもとに置くことにした(5)。ただ，農村地域の郷は県のみならず，旧郡役所にあたる区署にも　指揮監督されるものであった。このとき，台北市と高雄市はともに省轄市となったが，とくに台北市は省轄市の中でも別格とされ，全省で唯一の「一等市」となった。

ただし，1945年12月６日に公布された「台湾省省轄市組織暫行規定」により，省轄市の首長である市長については，行政長官による任命制とされ，行政長官公署の指揮，監督の下で行政事務を行うものとされた(6)。前記の行政区画がさらに大きく再編されるのは，1950年に入ってからである。

その一方で，12月26日には「台湾省各級民意機開成立方案」が公布され，1946年２月から４月にかけて，最も末端レベルである区・郷・鎮の「民意代表」にはじまり，県・市（省轄市）参議員，そして省参議員を選ぶ一連の地方選挙が実施された(7)。

しかし台湾省の首長については，行政長官としての強大な権限は間もなく失われた。1947年２月に起こった「二・二八事件」後，同年４月に行政院（内閣に相当）は行政長官公署を省政府に改組した。さらに同事件への善後策として，蔣介石は県・市長の住民による直接選挙を早期に実現させることを盛り込んだ改革を住民に約束した(8)。

そして，12月に中華民国憲法が施行された。1947年施行の中華民国憲法は，直轄市を省と同級の地方制度と位置づけ，118条に「直轄市の自治は法律をもって定める」と規定した。これによって直轄市は正式に憲法に法的基礎を持つ

ことになり，法律の留保の方式によって保障が与えられた。注目すべきことは，直轄市は「省県自治規則」とは別の規定とされ，主として中央の直接管理に便宜が図られていたのである。1947年の憲法施行後，国民党政府は陸続として人口100万人以上の都市12個を直轄市に改めた。すなわち，南京，上海，漢口，北平（現，北京），天津，青島，広州，重慶，大連，ハルビン，瀋陽，および西安である。２年後，国民党政府が首都を台北市へ遷都しても，この憲法により国民党政府が中国大陸全土を統治する建て前であった。つまり，実効的な統治権は台湾省と金門・連江県という福建省の一部にしか及ばないにもかかわらず，中国全土の政府であるとしていた。

1949年１月，蔣介石は陳誠を台湾省主席に任命した。陳誠は就任早々「民生第一，人民至上」のスローガンを掲げ，①土地改革（農地改革）と②地方自治の実施を２つの政策目標として打ち出した。地方自治については，陳誠は混乱した中央の立法を待たずに，台湾省での実施を先行させようとした。1949年７月，省政府内に省参議員を中心とした「台湾省地方自治研究会」を発足させ，その席上，陳誠は省長を住民の直接選挙で選ぶこと（省長民選）など８項目の提案を行った。1949年12月には「台湾省各県市実施地方自治綱要」草案が省政府に提案された。この草案は省政府から省参議会に送られたが，その間に省長民選の規定が外されてしまった(9)。

1949年，国共内戦の結果として政府は台湾へ遷都するとともに，この内乱を平定する時期の臨時法という意味の「動員戡乱時期臨時条款」(10)（４月18日制定，５月10日公布）を制定した。この臨時条款は総統に憲法の規定に拘束されない強大な権限を与えるもので，憲法に謳われている権力分立はその実施当初から損なわれてしまった(11)。そのため，中華民国憲法に規定された地方自治が実施できなくなった。また1949年当時，台湾には直轄市がなかった。

陳誠は，1950年に入ると地方自治を実施するために行政院が「台湾省各県市地方自治実施綱要」とあわせ「台湾省各県市行政区域調整方案」を制定して，行政命令によって地方選挙（県・市長と県・市議会議員をともに住民の直接公選によることにした）を開始することにした(12)。つまり台湾の地方自治体は，二元代表制をとることになったわけである。また，立法院が「省県自治通則」の制定を棚上げするよう要求した。ここにおいて，台湾は中央の庇護の下に温室型の地方自治の実施を開始したが，憲法との関係は凍結して，「省県自治通則」は歴史上の名称となり，ついに立法院の三読会を通過しなかった(13)。すなわち，「省県自治通則」は1950年５月から再度，立法院で省長民選といった内容を含む同草案の審議がはじまり，同年９月，法案は二読審議まで完了した。ところが，ここで行政院が「時局が有利になるまで」同通則の成立は待つべきだと主張し，審議は突然中止に追い込まれてしまったのである。

1950年４月24日，「台湾省各県市実施地方自治綱要」など関連法規が行政院を通過したことを受けて，省政府はこれを公布した。こうして台湾省は省長民選を除いて地方自治を実施することになった(14)。台湾省主席の呉国禎は，1950年９月に行政区画を５市16県に再編した。つまり，行政区域の改編では，統治効率と地方経費が相反する大・小県制のいずれをも廃し，両点が調和的な中県制をとることにして地方自治制度の再編を行った。すなわち，それまでの８県（２県轄市を含む）９省轄市制を基本的に16県（６県轄市を含む）５省轄市制へ切り替えた。そして，旧郡役所であった区署を廃止し，県のもとの郷・鎮を改めて郷・鎮・市に再編した。こうして台湾の地方制度は，中央政府たる国民党政府・行政院のもと省（および省轄市），県（および県轄市），郷・鎮・市という３層制になった。

国民党政府は1967年と1979年に，台北市と高雄市をそれぞれ直轄市に昇格させて，他と区別し，市長を民選から中央政府の派遣に改め，「台

北市各級組織および地方自治実施綱要」と「高雄市各級組織および地方自治綱要」を制定して，自治の法源とした。国民党政府は，特に隣接する県の郷鎮を行政区画に編入させた(15)。この時期の直轄市は地方自治の美名をもって，その実は国家の出先機関であり，行政首長は中央からの派遣であるばかりではなく，中央から投入される大量の行政資源を擁することで，地方議会をして意見を表明するだけで立法権のない形だけの「民意機関」にしてしまった。

戦後台湾では，国民党の一党独裁による権威主義体制が確立された。台湾の臨時条款は廃止されることなく，共産党との内戦状態にあることを理由に，中国大陸で選出された国レベルの民意代表は非改選とされた。これが「終身代表」，「万年国会」の誕生である。

以上のように，1949年５月には戒厳令が施行され，住民の言論や結社の自由は著しく制限されていた。その一方で，不完全ながらも地方自治が実施され，定期的に地方選挙が行われた。台湾では民主化以前の権威主義体制期を通じて，地方自治とりわけ地方選挙の経験が蓄積されてきたことが，後の民主化の過程を特徴づけることになる。

そして，戒厳令は38年間もの長期間にわたって継続し，言論や政治活動には厳しい取り締まりが行われた。このため，戒厳令解除後も自由化措置を多くの市民は安易に信用できず，しばらくは疑心暗鬼の中で徐々に言論空間が拡大されていった。

（２）省県自治法と直轄市自治法による地方自治

1987年７月15日午前零時，政府は1949年５月以来継続していた戒厳令を解除した。

戒厳令解除は台湾の大きな転換点であり，民主主義の実体化に向けたスタート地点となった。その後，副総統であった李登輝は，蔣経国の死去によりさしあたり総統職を継承したが，さらに1990年にかけ正式に国民党主席と第８代総統に選出された。この過程で，党国支配体制は決定的に崩落しはじめた(16)。その契機となったのが，1989年12月に投票が行われた12年に一度の同日選挙であった。すなわち，立法院委員，台湾省の各県・市長と省議会議員，台北・高雄両直轄市議会議員の同時選挙が初めて複数政党制下で実施されたことである。いずれの選挙でも，民進党を基軸にした非国民党勢力が躍進した。特に立法院では，選挙定員101名のうち非国民党が21議席を獲得して法案提出資格を得ることになった。こうしたことから，国民大会・立法院・監察院からなる中央民意代表機構の「万年議員」「万年国会」体制が厳しく糾弾されることになった。

そのため，1990年の国民大会代表による総統選の直前，台湾大学の学生たちが大衆の意見を代表するような形で国民党本部に押しかけ，３項目要求（国民大会の解散，動員戡乱時期の解除，国是会議の開催）をつきつけた。

学生たちの要求に耳を傾けた李登輝は，第八代総統に就任すると早速，国是会議を設けた。国是会議は，①国会改革（万年議員の早期退職），②地方自治（台湾省主席と台北・高雄両直轄市長の直選公選化），③中央政治体制（総統の直接公選化），④憲法（「動員戡乱時期臨時条款」の廃止と憲法改正），⑤大陸政策（二千万住民の安全と権益を最優先し，海峡両岸の仲介機関を設立する）の５点の共通認識が得られた。しかしながらこの審議結果は，法的拘束力を持つものではなかった。

李登輝政権は1991年４月，憲法に係る「動員戡乱時期臨時条款」廃止のため臨時国民大会を開催させ，万年議員の任期終了も宣言させた。かくして「臨時条款」は廃止(17)され，内乱状態の法的終結，台湾の非常時体制が解除されるとともに，1991年末をもって万年議員が全員退職することになった。

台湾の民主化が前進するにしたがって，万年国会の解散と中央の首長級公職選挙の開放とともに，地方自治もまた束縛が解かれることとなった。

李登輝政権において，1994年の憲法修正以後，立法院で台湾の地方自治法となる「省県自治法」と「直轄市自治法」が第三読会を通過し，自治二法が制定される（７月29日施行）。一方において，「省県自治法」がかつて制定されずに終わった「省県自治通則」に代わって立法手続きを完了し，政府派遣の台湾省長は民選に改められた。これにより，同年12月には台湾省長，台北・高雄市長選挙が実施された[18]。

他方において，1990年に大法官会議が第258号解釈において，台湾は「直轄市の法による自治は，省と同級の地方自治団体であり，憲法上の地位，権限責任，財源および財政負担も省相当とする」という憲政原理を確立し，これによって直轄市に政府が市長を派遣して中央が主導するモデルは符合しないこととなった。すなわち「直轄市自治法」は，直轄市の地方自治体としての地位と市長民選による民主自治のモデルを確立したのである。

自治二法の施行によって，台湾省各県市実施地方自治綱要をはじめとする行政規則を根拠とした時代が終焉し，議会制定法に基づく地方自治の新たな時代の幕開けとなった。これは，分権化の改革を仕上げるために決着をつけたものである。一方では，李登輝総統は総統を直接公選する憲法修正を行い，民主化と地方分権化の民主改革を推進した。

（３）地方制度法による地方自治

台湾の地方自治において，20世紀末，最後の重要な一幕は1998年12月20日に行われた省の簡素化「精省」であった[19]。つまり，台湾省の政府機能がほぼ凍結されたことである。台湾省は台湾地区の98％の面積と80％の人口を占めており，中央政府と省政府の重複は世界でも類がない状況だった。そして，台湾省長と省議会議員の選挙は停止された。この省の簡素化「精省」すなわち，省の箱だけ残して実体なくす名目化が大きく地方制度を変えることになる。

最終的に，与野党一致の下，台湾の第４次憲法修正方式によって省は形式的な存在となり，地方自治の法人格を喪失することになった。この憲法修正では，精省と同時に過去の省県と直轄市の制度の併存が問題となり，「省県自治法」と「直轄市自治法」を合わせて，1999年１月には「地方制度法」を制定することになった。省の簡素化の過程で，県市は自治体の階層として直轄市化の趨勢があったとしている。しかしながら実際には，県市と直轄市は人事，職権や財政資源において雲泥の差があり，過去において各地域間で財政の剰余と欠損の調整を行ってきた省が形骸化された後，各県市の相対的な喪失感は日増しに深刻になり，省の簡素化は直轄市への昇格を求める声を高める結果となった。

1999年１月，「地方制度法」が制定されると間もなく，直轄市への昇格を求める圧力が見られるようになった。第４条は「人口が125万人以上に達し，なおかつ政治，経済，文化と地域の発展上特に必要性がある地区に直轄市を置くことができる」と規定している。地方制度法が制定される前の地方自治法であった「直轄市自治法」と「地方制度法」とを比較すると，人口の制限が150万人から125万人に引き下げられ，他の都市からの直轄市への昇格申請の準備が可能になった。しかしながらこの制度では，まだ県の大都市地域化の問題が考慮されていなかった。

憲法の規定によれば，地方自治体の行政区画の調整は「行政区画法」の制定が必要であり，これには選挙区の調整が必要になるが，これが国会での通過を難しくしていた。その後2007年には，立法院で「地方制度法」第４条の規定を「居住人口200万人以上の場合，直轄市への改正前でも，第34条，第54条，第55条，第62条，第66条，第67条その他の直轄市の規定に関する法律は，これを準用する」と規定して，これを「準直轄市」として地方制度法改正を行った。この種の過渡期の制度導入は，事実上，中央が直轄市への昇格圧力を阻止できなくなっていることを示していた。

陳水扁政権下では，地方制度に関する大きな改革は行われていない。その一因には，李登輝政権が地方制度の民主化と分権化の総仕上げを行ったからである。これに対して，陳水扁は，台湾社会の発展計画を策定し，それを実現するために「政府改造」に取りかかったのである。このことが，大きな制度改革をみなかった理由である。

2008年，総統候補であった馬英九は，選挙期間中に３都15県の行政区画とする構想を提出した。その目的は大都市の発展の趨勢と生活圏についての考慮を通して，行政区画の見直しを進め，大都市区域の統治範囲の改新と，完結的な行政地域の構築によって，台湾各地のバランスのとれた発展を促進し，台湾の都市が国際競争力を備えられるようにと考えたものである(20)。この改革構想を実現すべく，2008年５月に総統に就任した馬英九は地方制度法の改正などに取り組んだ。議会では直轄市への昇格の順番等を巡り激しい議論があったものの，すべての自治体に同じ基準を適用し，事前に昇格の順番予定を設けないことなどを前提として，2009年４月に地方制度法の改正を行った(21)。つまり，改正地方制度法では合併も含め人口規模が125万人以上であることを前提に，「発展上特殊な必要性を有する」と認められる地方自治体が議会の承認を得て，最終的な決定権限を有する行政院に対して「直轄市」への昇格申請することができる旨を定めている。

６　台湾における六大都市への変遷

第二次世界大戦後，台湾の直轄市の誕生は，1960年代に入ってからである（【表１】台湾の行政院直轄市の改編方式と成立時期を参照されたい）。

1965年，台湾省主席から行政院院長を歴任し，蔣介石に継ぐナンバー２と見られていた陳誠が死去した。それに代わり蔣介石の息子である蔣経国が政治の表舞台に登場し，権力の継承化か図られることになった。そうした中の1967年，省轄市であった台北市が省と同格の行政院直轄市へと昇格が図られた。また1975年に蔣介石が死去すると，すでに行政院院長に就任していた蔣経国が国民党主席となり，次いで1978年には国民大会により第６代総統に選出された。この翌年の1979年に高雄市も行政院直轄市へと昇格が図られた。

こうして台湾の地方自治制度の行政区画は，行政院直轄市，省，県，省轄市，県轄市，区，郷，鎮，区，村，里となる。すなわち，【図１】の通りである。しかし，このような行政区画は，第４次憲法修正，1999年の地方制度法が制定されてから，各地方自治体の法人格が明確となる。台北市高雄市が直轄市に昇格した要因には，当時の民主化要求の高まりをうけて，一般に都市は，農村よりも政権に対する批判・反抗エネルギーを醸成する。とすれば，特に人口100万以上で両者あわせると総人口の約20％を占める台北・高雄両市は，そうした潮流の機関車になりかねない。そうした政治的配慮も両市の直轄市化を図る要因になった(22)と考えられている。しかし，いずれにしろ中央直轄化で，両市長は行政院院長により任命されるという集権化の強化になったわけであるから，自治の後退ともいえる。

そして，地方選挙を通じて民主化を求める反国民党勢力（「党外人士」といわれる）が次第に構築されはじめた。それを確固たるものにしたのが，1977年の地方選挙であった。この選挙で20名の県・市長のうち各２名の県・市長，第６期省議会議員（1960年の第２期以降，任期４年）77名のうち21名，それと同格の台北市議会議員51名のうち８名の「党外人士」が当選した。これは，翌78年の中央民意代表，すなわち立法委員と国民大会代表の選挙における「党外人士」の進出に弾みをつけた。

その後，李登輝総統が民主化と分権化の改革を仕上げることになるのだが，李登輝政権は1991年４月，憲法に係る「動員戡乱時期臨時条款」廃止のため臨時国民大会を開催させ，万年

議員の任期終了も宣言させた。

その第２期の国民大会代表選挙と立法委員選挙は，1991年から92年にかけて実施された。前者の選挙では，民進党が台湾独立を強烈に主張したこともあって初めて後退し，後者の選挙では独立論を後景に下げた民進党が勢力を回復した。そして1993年の統一地方選挙では，国民党が初めて得票率50％を割り，民進党が躍進した。そうした中で，国是会議の結果である台湾省主席と台北・高雄両直轄市長の直選公選化や総統の直接公選化は既定の方針となっていたが，それが具現化されたのは1994年７月であった。すなわち，省県自治法・直轄市自治法（自治二法）の制定と総統を直接公選する憲法追加修正案の成立である。これにより，台北・高雄の両直轄市にあわせ，台湾省も中央政府の実効的な統治領域内での地方政府（地方自治体）となったわけである。

それらを受けて早速，1994年12月，台湾省長と台北・高雄両市長の選挙が行われた。省長選では，国民党の宋楚喩（現職の台湾省主席）が民進党の陳定南らを破り，初代の民選省長に就任した。台北・高雄両直轄市長選では，国民党と民進党が１勝１敗となった。すなわち，台北市長選では民進党の陳水扁が国民党の現職市長を破ったのに対し，高雄市長選では国民党の現職市長・呉敦義が民進党候補の挑戦を退けた。この結果，次の焦点は正副の総統選挙へ移ることになったが，台湾省と台北・高雄両直轄市の自治体化は，新たな問題を噴出させた。

その後，第４次憲法修正によって，大きく台湾の地方自治が変化する。1998年12月20日に行われた，台湾省の「省」の箱だけ残して実体をなくす名目化である。

1999年１月には，「省県自治法」と「直轄市自治法」を合わせて「地方制度法」を制定することになった。

前述［５（３）］の通り2008年，総統候補であった馬英九は，選挙期間中に３都15県の行政区画とする構想を提出した。３都15県の具体案は，元来ある台北市と高雄市の２つの直轄市の広域化と，中部に設置する予定の直轄市，台中である。言い換えれば，この提案では台北市は台北県と基隆市と合併し，高雄県は高雄市に編入され，台中県と台中市は合併して直轄市に昇格して，北，中，南の三大都市区を形成するものとして，これを３都と称した。15県については，新竹県と新竹市，台南県と台南市を合併させて，旧来の省管轄の市の問題を解決しようとしていた(23)。まぎれもなく，これは直轄市の意義がすでに重要都市を中央政府が掌握することにあるのではなく，大都市区の行政を実現するものへと転換しており，「直轄」の二字は無意味となる。その後，この３都15県の構想は政策の実現過程において意外な変化を蒙ることになった。

馬英九の総統当選後，３都15県の提案は正式に動き出し，2009年に立法院において「地方制度法」第７条１項と７条２項により，直轄市への昇格の改正手続きとその内容を規定し，「行政区画法」により，昇格する直轄市の定義を定めた。2009年４月15日に増加修正条文を公布し，６月下旬に行政院でそれぞれの直轄市の改正計画を確定し，実現を促進させた。当時，全部で７件の直轄市改正が申請されたが，それは①台北県の単独昇格，②台中県と台中市の合併昇格，③台南県と台南市の合併昇格，④高雄県と高雄市の合併昇格，⑤桃園県の単独昇格，⑥彰化県の単独昇格，そして⑦嘉義県と雲林県（嘉義市ではない）の合併昇格である。

これに対して行政院は，最初の４案（①～④）だけを通過させ，５案目（⑤）については2013年１月に通過させる予定とした。審議時間を短縮するため，また現実の政治的なかけひきによって，2009年の直轄市改正は馬英九の元来の区画の実現にはならなかった。これに反して，省の簡素化の影響から，各県市が直轄市への昇格によって長期的な地方統治制度の不備を解決しようとして各地の昇格申請となり，これが全般的な国土計画を凌駕したのである。

【表１】台湾の行政院直轄市の改編方式と成立時期

年号	名称	改編方式
1967	台北市	台北市と周囲の郷鎮の合併（景美鎮、南港鎮、木柵郷、内湖鎮、士林鎮、北投鎮）
1979	高雄市	高雄市と周囲の郷鎮の合併（小港郷）
2010	高雄市	高雄県と高雄直轄市の合併
2010	新北市	新北県の単独昇格
2010	台中市	台中県と台中市の合併
2010	台南市	台南県と台南市の合併
2014	桃園市	桃園県の単独昇格

このため台北県は台北市とは合併せず，単独で新北市となり，基隆市は今回の合併劇の外におかれ，元来は昇格の予定のなかった台南県と台南市は合併により一気に昇格を勝ち取った。本来，３都に向けて動き出した地方制度改革は終わってみると５都になったが，本来予期されていた大都市地域の統治と旧来の省政府管轄の市の問題は解決していない。その後，予定通り，2013年１月，行政院は桃園県の改編法案（単独昇格）を決定し，2014年12月に，直轄市６つ目となる桃園市が誕生したのである。

いずれにしても六大都市時代の到来で，台湾人口の７割が行政院直轄市に生活することになった。

７　台湾における行政院直轄市の現状と課題

（１）台湾における直轄市の現状

中華民国では建国のはじめのころ，直轄市の意義は中央が主要都市を直轄してコントロールしようとする集権体制にあり，その本質は民主的ではなかった。しかしながら台湾が民主化，地方自治の時代に突入し，グローバル化とあいまって，直轄市は日増しに中央政府の代理人としての特色を失い，地方住民の代弁者へと転じていった。

直轄市が当面する問題を解決するためには，必ずまず中央と地方の関係について考えなければならない。

第１に，憲法修正の影響である。20世紀末に台湾は憲政への復帰と民主制への転換を行ったが，この間に憲法修正を通して，国家体制の大幅な更新が進められた。地方自治については不成立のままであった「省県自治通則」を排除し，中央の立法院に統一するよう規定を改めた。元来，台湾は中国のように広大でも人口が多いものでもないので，中華民国憲法が予定した多岐にわたる制度は不必要である。一方，台湾の地方自治の発展は中央からの指導と規制を受けるならば，地方の自主性と自律性は委縮してしまう。

第２に，地方自治の事項と委任事項が曖昧である。台湾についていえば，「地方制度法」の規定を見れば，自治の事項について処理するときは，地方行政機関の地位は地方自治体であり，その行政権は地方の民意機関の監督を受ける。また，委任事務を執行するときは，その地位は中央政府の下級の出先機関であって，上級政府の委任事項を執行するのであり，地方行政機関には自由裁量権がなく，中央および上級の行政機関の指揮監督を受ける。台湾では自治事項と委任事項について明確に分けるということができていないので，地方自治体自身において執行している業務が結局自治事項であるかどうか判然としていない。これによって，自治事項であっても常に中央の指揮監督を受けることになり，本来の地方業務まで中央が決定するような事態も発生している。

第３に，地域間の格差の問題がある。特に問題となる「地方交付税分配」[24]の割り当てについては，直轄市に昇格すれば地方交付税の分配

が大いに有利になる。つまり，直轄市に昇格すればより多くの地方交付税を受けることができるのである。地方交付税の意義は，すべての地方自治体が一定の水準を維持しうるように，インフラ整備や福祉サービスの整備を進められるようにするところにある。しかし，地域格差によって，本来国民が享受するべき基本的な福利が受けられない地域が生じている。

第４に，権威主義統治時代の遺産がある。過去の権威主義統治時代には，台湾の地方自治はすべて行政命令で処理され，地方業務は完全に中央の統制と指揮を受けていた。しかし，当時の党国体制と大陸反攻体制において，台湾には高度の中央集権と官僚政治のピラミッド型の統治機構が構築され，地方は選挙があったものの，事実上，中央の付属物となっていた。今日にいたるまで，台湾では行政機関が優位であり，しばしば法律に代えて行政命令が出される状況にある。また，地方には中央が優勢に支配する状況が長く続いたために，中央に依存する，命令を聞いて業務を行う習性が養われている。台湾の地方行政機関が中央に従属することに慣れているばかりではなく，地方の立法機関はしばしば力不足でもある。

（２）台湾における直轄市の課題

台湾の地方自治体は表面上，無力で自ら地方住民の公共の要望を満たす力がなく，対外的には中央政府の関与と圧迫に対して無力であるが，直轄市もまた同様である。要するに，台湾の地方自治体は，「団体自治」の内容を欠いている。地方自治体は主として，業務上の権限は，①自治立法権，②自治行政権，③自治組織権，④自治財政権，⑤国政参加権の５種類の権限がある。この権限によって地方が自立自主できるかどうかを検証することができる。事実上，県市と比べて，直轄市はこれら５種の権限についてやや優勢であるといえる。①自治立法権については，直轄市議会は比較的長い会期を持っている。②自治行政権については，直轄市政府は比較的多くの政治資源を持っている。③自治組織権については，直轄市政府の公務員は職位が高いばかりではなく，人員も比較的充足されており，また市長は政務官の方式で一級の幹部を任用することができる。④自治財政権については，直轄市は税源をもっているばかりではなく，中央政府からの分配において優位にあり，地方公債の限度額も高い。⑤国政への参加についても，一般の県や市とは異なり，直轄市の市長は行政院の院会（閣議に相当）に出席することができる。

グローバルな都市間競争と大都市区同士の協力による統治の流れに直面して，中央政府にとっては，直轄市への権力の譲渡と地方分権の実行は避けられない課題となっている。そして，自由民主国家の実現を目標とする台湾では，中央の地方に対する上から下への温室型の監督から離脱して，下から上への地方自治と分権の社会を創ることが，基本的で重要な政治課題である。その他，もう１つの重要な課題は直轄市の位置づけであり，結局のところ直轄市は大都市区域政府なのか，中核都市なのかが問題である。大都市区域政府であるなら，現在の直轄市の規模はさらに拡大する必要がある。逆に中核都市であるなら，境界を超えた協力と境界を超えた統治制度を完備させる必要がある。

さらに，台湾の直轄市の定義は曖昧であり，中央官僚による解釈がいろいろ示されている。

総統府の英語版の『中華民国憲法』によれば，直轄市の翻訳は，self-government of municipalities under direct jurisdiction of Executive Yuan であり，内政部民政局の『地方制度法』の翻訳では，special municipalities となっている。したがって，直轄市の概念はもう少しはっきりさせる必要があるといえる。

これから中央と地方の関係をどのように再調整するのか，また直轄市がグローバル化，民主化，さらには都市化の課題に対応できるようにすることは，今日の台湾の主要な国家政策となっているのである。

8　おわりに

本稿では，台湾の地方制度の特徴を押さえ，六大都市となった行政院直轄市の変遷と特徴を考察している。

台湾の地方自治の発展は李登輝による台湾民主化の推進が決め手となった。つまり，戒厳令解除，万年国会の解散，中央の首長級公職選挙の開放とともに，地方自治もまた束縛が解かれることとなった。そして，台湾省各県市実施地方自治綱要をはじめとする行政規則を根拠とした時代が終焉し，地方自治の新たな時代の幕開けとなった。これは地方分権化の改革を仕上げるために決着をつけたものである。

馬英九（2008年５月政権発足）は，地方制度改革に積極的であった。政権発足翌月の６月には，内政部において県市の直轄市昇格に関する検討を開始させた。そして2009年４月には地方制度法を改正した。これにより，県市政府は議会の承認を得た後，内政部を通して行政院に合併や昇格を申請できるようにしている。また，2010年１月にも地方制度法を改正した。ここでは，直轄市議会の定数，省轄市下の区と，県下の郷鎮市は直轄市下の区に移行されるなどの改正を行っている。このように，直轄市化か進んだことは馬英九政権下の地方政策の大きな特徴であろう。

六大都市への変遷（【表１】）をみると，1967年７月１日，台北市は直轄市に昇格した。これに伴い，行政区画上，台北市は台湾省と同列となった。そして市長は行政院による任命制に改められ，その監督・指揮を受けることになった。台北市の地位は上昇したものの，市民の自治権は縮小したといえる。1979年７月１日には，高雄市も台湾で２番目の直轄市となった。

なぜ両市は昇格したのか。台北市の場合には戦時首都の所在地という事情もあったが，両市に共通していたのは，所謂100万人都市に成長したことである。当時，省轄市は人口が100万人を超えると，直轄市に昇格することになっていた（台北市各級組織法と高雄市各級組織法の第３条）。つまり，昇格は都市発展という経済的な理由によるもので，法的根拠に基づいて行われたことになる。

その後，直轄市の増加は，2008年５月，馬英九が地方制度法の改正などに取り組んだ時であった。議会では直轄市への昇格の順番等を巡り激しい議論があったものの，すべての自治体に同じ基準を適用し，事前に昇格の順番予定を設けないことなどを前提として，2009年４月に地方制度法の改正にいたっている。つまり，改正地方制度法では合併も含め人口規模が125万人以上であることを前提に，「発展上特殊な必要性を有する」と認められる地方自治体が議会の承認を得て，最終的な決定権限を有する行政院に対して「直轄市」への昇格申請することができる旨を定めている。2010年12月，台湾の直轄市の数は２つ（台北市，高雄市）から５つ（新北市，台中市，台南市が増加）となった。つまり，この５つの直轄市の誕生により台湾の人口の過半数が直轄市に生活することになった。その後2013年１月，行政院は桃園県の改編法案（桃園県の単独昇格）を決定し，2014年に台湾の直轄市は全部で６つの大都市なったのである。

現在，六大都市時代の到来で，台湾人口の７割が行政院直轄市に生活することになった。六大都市化した台湾では，地方の基本単位であった「省」が凍結され，大都市区域の特色を持つ自治体として，行政院直轄市が地方行政の中心になろうとしている。

注

⑴　台湾行政区人口については，中華民国内政部「全球資訊網」各行政区の人口数を参照 http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。

⑵　現在の台湾憲法は，第７次憲法である。ここで言う「第７次」とは，最初の憲法改正（1991年４月）を「第１次」と数えてのものであり，1990年以降から追加修正方式による何度かの憲

法改正がなされる。つまり，この憲法は1946年に制定された憲法の原文を残しつつ，追加条文を加え，さらに追加条文を書き換えることで改正が繰り返されてきた。

(3) 戦後台湾の地方自治（制度）の時期区分については，佐藤俊一「台湾の地方自治制度―歴史と現状―」『東洋法学』第49巻１号，2005年，170頁～171頁において，政権変動軸を基準に３区分している。佐藤氏の時期区分とは，法的制度（地方制度）と政権変動は，ほぼ重層するので，政権変動軸をもって三段階（時期区分）とするものである。すなわち，その政権変動軸による区分は，第１は，蔣父子政権期の地方制度，第２は，李登輝政権期の地方制度改革，第３は，陳水扁政権期の地方自治改革の３区分である。筆者は，戦後台湾の法的制度（地方制度）を区分基準として，３段階に分ける。

(4) 若林正丈『台湾 分裂国家と民主化』東京大学出版会，1992年，37頁～39頁。

(5) 鄭梓『戦後台湾的接受與重建』新化図書，1994年，65頁。

(6) 黄富三『台北市歴届市長議長口述歴史』台北市文献員会，2001年，５頁。

(7) 若林・前掲書，51頁。

(8) 松田康博『台湾における一党独裁体制の成立』慶應大学出版会，2006年，200頁。

(9) 松田・前掲書，204頁。

(10) 1948年５月10日国民政府公報第3129号。

(11) 野村浩一『蔣介石と毛沢東』岩波書店，1997年，395頁～398頁。

(12) 若林・前掲書，117頁。

(13) 松田・前掲書，204頁。

(14) 若林・前掲書，118頁，蔡啓清「台湾の地方自治制度」『月刊自治研』第37巻425号，1995年，40頁。

(15) 黄富三・前掲書，６頁，高雄市文献委員会『政府與民意』高雄市文献委員会，1990年，44頁，竹内孝之「台湾における「五都」の成立」『アジ研ワールド・トレンド』№186，2011年，46頁。

(16) 李登輝総統就任以降の憲政改革の流れについては，若林正史『台湾―変容し躊躇するアイデンティティ』筑摩書房，2001年，浅野和生「李登輝政権下の憲法修正とその課題」『問題と研究』27巻１号，1997年，５頁～32頁。

(17) 1991年５月１日総統府公報第5403号。

(18) 岡村志嘉子「台湾の地方自治制度改革」『レファレンス』48巻４号，1998年，68頁。

(19) 川瀬光義「第７章地方自治―「精省」後の自治体財政―」『アジ研トピックリポート（緊急レポート）』アジア経済研究，2004年，101頁，竹内・前掲論文，45頁。

(20) 『聯合晩報』2008年10月30日「台中県市 確定後年合併升格」，『聯合報』2008年10月31日「三都生活圏 各有港口，機場」，『聯合報』2008年12月27日「重畫台湾地圖 敲定３都15縣」。

(21) 竹内・前掲論文，50頁。

(22) 佐藤・前掲論文，175頁。

(23) 黄建銘『地方制度與行政區劃』時英出版社，2008年，84頁～85頁。

(24) 台湾における正式名称は，統籌分配税款分配金。

（客員研究員　東洋大学非常勤講師）