

# 台湾の地方自治制度

——歴史と現況——

佐藤 俊一

はじめに

- 一、蔣父子政権期の地方（自治）制度
- 二、李登輝政権期の地方（自治）制度改革
- 三、陳水扁政権期の地方自治改革課題  
むすびに

はじめに

東洋法学

各国の地方（自治）制度は、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みると分かりにくい点があるのは当然である。台湾のように独得の分裂国家という歴史的事情を有する場合には、そうした点はなお一層といえる。

ところで、筆者は、二〇〇三年二月、学術フロンティア海外調査計画に係るメンバーの一人として台湾調査を行い、主として地方自治制度や地方自治の実情についてヒアリング、資料収集などを行った。収集した原語文献・資料の翻訳などからやや遅れたが、本稿はその調査に基づく報告的な研究ノートである。そこで、ひとまず歴史の観点から、本稿の主眼を次の三点に置くことにした。まずは、第二次世界大戦後、まさに独得の分裂国家になったことに帰因するといつてよい政治・行政制度とその一環である地方（自治）制度の複雑性を分明化することである。次いで、その複雑性を現実に即して簡明化するために李登輝・国民党政権がどのような改革を行ったか、続いてその延長上で台湾の地方自治がどのような課題をかかえ、陳水扁・民進党政権がどのような改革を進めようとしているかについて述べることである。

さて、第二次世界大戦後の台湾の地方自治（制度）については、次の三段階の発展を辿ってきたとされている。第一は、台湾省政府の「台湾省各縣市地方自治実施要綱」による地方自治という法制化の前段階（一九五〇～一九四九）、第二は、省・県と直轄市の自治法が制定されたことによる全面的な地方自治化の段階（一九九四～一九九九年）、第三は、省の自治体化が凍結され、地方制度法が制定された段階（一九九九年以降）である。こうした法的制度による時期区分は、重要な区分根拠となる。しかし、本稿では、前述の主旨にそうためと同時に、右の法的制度による時期区分とはほぼ重層するので、政権変動軸をもって三段階の時期区分をすることにしたい。すなわち、一九八七年には約四〇年にわたる戒厳令が解除され、翌八八年一月に蔣経国総統が死去し、一九九〇年には李登輝が正式に総統を継承して地方（自治）制も含めた憲政改革を大胆に進めたので、まずは李・国民党政権の成立以

前期——それを蔣父子政権期とする——と成立以後期に二区分する。そして、二〇〇〇年の総統選挙で野党だった民進党の陳水扁政権が誕生した以降から現在までを三期とする。

### 一、蔣父子政権期の地方（自治）制度

第二次世界大戦前の台湾にも、いうまでもなく地方制度は存在した。その制度史は、まず清統治時代と日本統治時代に二区分される。そして、後者の日本統治時代は、総督府のもとにおける大県庁制（一八九五～一九〇一年）と多庁制（一九〇一～一九二〇年）、さらに州庁・地方公共団体制（一九二〇～一九四五年）に三分されている。最後の三期における地方制度——特に一九三五年と三七年の改革後——は、総督府のもとに州と庁（地方行政官庁の地方公共団体化が図られる）が置かれ、州のもとには市と地方行政官庁の郡が、郡のもとには街・庄が置かれる一方、庁のもとにも街・庄が置かれた。しかし、すべての団体の首長は官選官吏であり、会議体としての協議会も単なる諮詢機関や半民選の決議機関でしかなかったため、全くの不完全自治体であった。がともかく、一九四五年の光復（祖国復帰）時まで、台湾には五州（台北・新竹・台中・台南・高雄）三庁（台東・花蓮港・澎湖）の他、五一郡・二支庁・七六街・一九七庄があった。

さて、一九四五年一〇月、中央政府たる国民党政府（以下、単に国府）の台湾省行政長官公署が発足し、植民地行政機構の接収を開始し、一二月まで五州三庁制を八県（そのもとに二県轄市）と九省轄市に切り替えた。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。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。この行政区域がさらに大きく再編されるのは、一九五〇年に入ってからであるが、注目されることは、それまで各級の民意代表選挙が実施されていたことである。

すなわち、一九四六年に入ると選挙人登録と公職の被選挙人資格審査が行われ、まず二―三月に、区・郷・鎮民代表の直接選挙と県轄市市民代表の直接選挙が実施された。次いで三―四月には、県と省轄市の参議会議員が区・郷・鎮民代表や県轄市市民代表、職業団体（主として農会）の間接選挙で、また省参議会議員が県・市会議員の間接選挙で実施された。そして、大部分が大陸で選出された三大民意代表機構の国民大会（代表）、立法院（委員）、監察院（委員）のメンバー（国会議員）を台湾での代表に固定化した。ところが、一九四九年、国府が大陸で中国共産党に敗北し、台北市へ遷都するとともに、この内乱を平定する意味での「動員戡乱臨時條款」を制定した。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。そこで、蒋介石により台湾省主席に任命された陳誠は、一九五〇年に入ると地方自治を実施するために前述した省政府の「台湾省各縣市地方自治実施要綱」を公布した。これにより、県・市長と県・市議会議員とともに住民の直接公選によることにした。だから、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。

こうして中央（国府と省政府）はともかく、地方レベルにおいてこの後も継続する民意代表の直接選挙は、台湾の各種社会エリート（そのほとんどが土着・本省人）を正式に「地方派系」と称される地方政治エリートへ編成し、中央の「党国エリート」とされる統治エリート（そのほとんどが大陸から來台した外省人）との二重構造

を形成することになった。にもかかわらず、時とともに、この地方選挙はまた両者の分断を媒介・架橋する——統治エリートは地方エリートに集票・当選を依存し、地方エリートは統治エリートへ上昇する機会や種々の特権をうる——という相互依存関係を形成することにもなったともされるのである。

時間を少しさしめよう。一九四七年の「二・二八事件」(国府・台湾省権力による土着民衆の弾圧事件)後、一二月に中華民国憲法が施行された。翌年、国府が首都・台北市へ遷都したとしても、この憲法により国府が中国大陆全土をも統治する——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——合法的な政府であることが正統化される。これが「法統」体制とよばれるものだ。ここに、台湾の政治・行政制度とその一環たる地方(自治)制度の複雑性が、というより奇形性といえる事態が生ずる。すなわち、中央政府たる国府の一地方政府にすぎない台湾省政府の行政区画が、したがって統治権の実効領域が国府のそれとほとんど異なるにもかかわらず、ほぼ同一の領域を行政区画とする中央・地方政府が存在することである。したがって、台湾の経済的成長と政治的自由化の進展とともに、この「虚構」を実態に即せしめようとする考え方と運動をもたらし、そうした潮流の最先端が台湾独立論となり、それが中国との緊張感を拡大・深化することになったのは、いわば必然的ともいえるものであった。

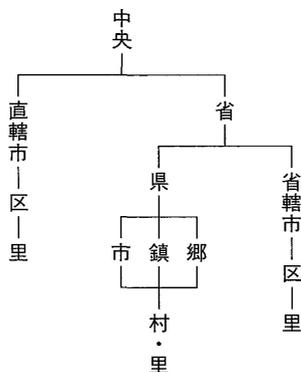
それとはかく、国府総統の蒋介石は大陸で中国共産党に敗北し、台湾で捲土重来を期すことになったが、一時下野した。しかし、一九五〇年に再び総統に復帰し、陳誠・台湾省主席を行政院院長に任命した。そして、行政院は、前述した台湾省の「地方自治実施要綱」とあわせ「台湾省各縣市行政区域調整方案」を通過せしめた。

後者による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、それまでの八県（二県轄市を含む）九省轄市制を基本的に一六県（六県轄市を含む）五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、県のものとの郷・鎮を改めて郷・鎮・市に再編した。こうして台湾の地方（自治）制度は、中央政府たる国府・行政院のもと省（及び省轄市）一県（及び県轄市）一郷・鎮・市という三層制になった。

このような地方（自治）制度の再編に続き、一九五一年にかけて先の「地方自治実施要綱」による第一期の地方選挙が実施された。とはいっても、住民の直接公選によるのは、県・市長と県・市会議員及び郷・鎮長と郷・鎮民代表会代表である。省の主席は行政院院長の任命制であり、一九五一年の臨時省議会議員は県・市会議員の間接選挙で、一九五四年以降に直接選挙となった。そして、地方自治体の首長には基本的に職員採用などの人事権がないばかりでなく、地方自治体の財政規模も小さく、しかもその財源をほとんど中央（国府・省政府）に依存していた。だから、実質的には地方自治はきわめて脆弱であった。議員のみならず、首長の直接公選も加わることになった地方選挙は、以後も定期継続的に実施されることにより、前述したような地方エリートと統治エリートとの政治的二重構造化と相互依存関係の形成を促すことになった。

さて、一九六〇年代に入ると、為替レートの単一化や税・金融面での輸出奨励特例措置、外資の積極的導入などが効果を発揮し、外需主導型の高度経済成長に突入した。しかも、この経済成長は、もちろん一九七三年の石油危機の衝撃を受けて一時的に下降したがマイナス化することなく回復し、一九八〇年代中期までの約二〇年間

図-1 台湾の地方（自治）制度



も継続したのである。この期間、台湾の地方自治には大きく二つの変化が生じた。

第一は、地方（自治）制度の改変である。一九六五年、台湾省主席から行政院院長を歴任し、蒋介石に継ぐナンバー・ツーとみられていた陳誠が死去した。それに代り、蒋介石の息子である蔣経国が政治の表舞台に登場し、権力の継承化が図られることになった。そうした中の一九六七年、省轄市であった台北市が省と同格の行政院直轄市（院轄市）へと「昇格」が図られた。また、一九七五年に蒋介石が死去すると、既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、次いで一九七八年には国民大会により第六期総統に選出された。この翌年の一九七九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）制度は、図-1のごときシステムをとるに至ったのである（区・里および村・里——戸数単位——は法人格をもつ地方自治体ではなく、行政区画である）。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、特に人口百万以上で両者あわせると総人口の約二〇％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と考えられる。しかし、いずれにしろ中央直轄——両市長は行政院院長により任命される——という集権化がより強化されることになったわけであるから、自治の後退といえるわけである。

第二は、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）が構築され始めたことである。それを確固たるものにしたのが、一九七七年の地方選挙であった。この選挙で、二〇名の県・市長のうち各二名の県・市長、第六期省議會議員（一九六〇年の第二期以降、任期四年）七十七名のうち二一名、それと同格の台北市議會議員五一名のうち八名の「党外人士」が当選した。これは、翌七八年の中央民意代表（特に立法院委員と国民大会代表）選挙における「党外人士」の進出に弾みをつけた。ところが、米中接近は、一九七九年一月一日、ついにアメリカと中国との国交回復、台湾との断交に至った。これに強い危機感を抱いた党国エリートは、党外勢力を力づくで全面弾圧する美麗島事件をひき起した。しかしながら、このことは海外、特にアメリカの批判をまねく一方、むしろ党外勢力の結集をもたらしした。それゆえ、一九八一年の立法院委員と国民大会代表の選挙、および翌八二年の地方選挙（県・市長、省議会、台北・高雄市議会）でも「党外人士」勢力の後退はもたらされなかった。

ここに至り、党国体制の維持を図るためには、党外勢力との宥和を図る他なかった。しかも、蔣経国は健康を悪化させ、権力の継承問題を抱えていた。蔣経国は、政治の表舞台に登場し、一九七二年に行政院院長に就任する頃から人事宥和政策——台湾人の閣僚数を増やしたり、台湾省主席を台湾人の常任ポストにするなど——をと

つてきていたが、一九八四年には党国エリートの武断派を抑える一方、台北市長と台湾省主席を歴任した台湾人の李登輝を副総統候補に指名した。そして、彼は権力の蔣家世襲はないと宣しつづ、一九八六年には党外勢力による民主進歩党（以下、民進党）の結成を容認した。次いで翌八七年にはいわゆる労働党にあたる工党の結成も容認するとともに、四〇年弱にわたる長期戒厳令を解除し、八八年の初頭に死去した。

## 二、李登輝政権期の地方（自治）制度改革

副総統の李登輝は、蔣経国の死去によりさしあたり総統職を継承したが、その後一九九〇年にかけて正式に国民党主席と国府総統に選出された。この過程で、党国支配体制は決定的に瓦解し始めた。その契機となったのが、一九八九年一二月における一二年に一度の同時選挙であった。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、選挙定員一〇一名のうち非国民党が二一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「万年国会」体制が厳しく糾弾されることになった。

この「万年国会」体制は、台湾政治制度の複雑性、というよりも奇形性の象徴といえる。前述したように、中華民国憲法のもとで国府は中国大陸全土をも統治する合法的な政府となる。だが、既に一九四七年に大陸で選出された三大民意代表機構のメンバー——国会議員——実際には台湾へ移動してきたメンバーとなる——は、今後、

改選が実質的に不可能なので非改選Ⅱ終身議員とされた。そうすると、その国会議員の加齢化から死によって三大民意代表機構Ⅱ国会そのものの存立が崩壊することになる。そこで、「万年国会」の代表性の矛盾を打開するため、一九六九年に台湾地域での欠員と人口増による定員不足を補う選挙を行った。だが、これは弥縫策にすぎない。というのも、欠員補充選挙なので、補充議員はやはり終身の非改選議員となるからである。矛盾の根本的解決には全面改選しかないが、それへの転換は「法統」体制の「虚構」性を白日化し、自己否定するしか他はない。だが、それを即座に行うことはできないため、一九七二年に行政院院長へ就任した蔣経国は、部分的な定期改選制（増加定員選挙制）を導入し、この方式を継続したのである。

しかしながら、この改革も依然として弥縫的といわざるをえない。というのも、総定員数に対して増加定員は漸増はすれど、圧倒的多数は依然として終身の非改選議員が占めたからである。そのため、国民党は非改選Ⅱ万年議員の退職化を図ろうとした。しかし、それは思うように進まなかった。そして、万年議員連は蔣経国の後継をめぐる争いで改革派の李登輝派に対して反主流派となった。このことは、非国民党勢力のみならず広汎な大衆の反発をまねいた。そのため、一九九〇年の国民大会代表による総統選の直前、台湾大学の学生連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、三項目要求（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。

学生連の要求に耳を傾けた李登輝は、正式に総統へ就任すると、早速、超党派の国是会議を設けた。同会議は、(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―總統の直接公選化、(4)憲法―「動員戡亂時期臨時條款」の廃止と憲法改正、(5)大陸政策―二千万住民の安全と權益を最優先し、海峽兩岸の仲介機關を設立する、の五点を決議した。この審議結果は、法的拘束力を持つものではなかった。しかし、李登輝政権は、この結果を受ける形で一九九一年四月、憲法に係る「動員戡亂時期臨時條款」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、「臨時條款」は廃止され、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、一九九一年末をもって万年議員が全員退職することになった。したがって、以後は、万年議員が居すわってきた第一期選に対して全面改選の第二期以降選となる。

その新(第二期)国民大会代表選と立法院委員選は、一九九一年から九二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背化した民進党が勢力を回復した。そして、一九九三年の統一地方選挙では、国民党が初めて得票率五〇％を割り、民進党が躍進した。そうした中で、中央民意機構代表の全面改選により、国会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總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一九九四年七月であった。すなわち、省県自治法・直轄市自治法の制定と總統を直接公選する憲法改正案の成立である。これにより、台北・高雄の両直轄市にあわせ、台湾省も中央政府たる国府の実効的な統治権内での地方政府(地方自治体)となったわけである。まさにこれらは、李登輝政権が民主化と分権化の改革を仕上げるために決着をつけたものであった。

それらを受けて、早速、一九九四年一二月、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、国民党の宋楚瑜（現職の台湾省主席）が民進党の陳定南（立法院委員）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、国民党と民進党が一勝一敗となった。すなわち、台北市長選では民進党の陳水扁（立法院委員）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。次の焦点は、正副の総統選挙へ移ることになった。しかし、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。

まず第一は、地方自治の充実要求である。省政府と台北・高雄の行政院直轄市においては、それまで主席と市長のみならず主計、人事、警政、政風の四部門の部局長も行政院によって任命されていた。しかし、新省長と新市長は、それら部局長の任命権を求めた。日本の人事院にあたる考試院は、ひとまずそれを認めた。次いで、財格差の是正問題である。すなわち、宋楚瑜台湾省長は、例えば中央政府による台北市への補助が台湾省の四〇倍にもなっているため、この著しい格差の改善を求めたのである。

第二は、中央政府たる国府の統治権の実効的領域と台湾省の行政区域との実質的な二重化——台湾省は面積で九〇%以上、人口で約八〇%を占める——の解消を求める動きである。一九九六年一月、国民代表大会の民主党グループが廃省推進連盟を結成し、立法院では与野党委員が共同署名で省政府凍結案を立法院に提出した。省政府を廃止することは、中国からは台湾の独立化と受けとられる恐れがあるので、後者の方向が現実的と考えられていた。この省政府問題の他、台湾が直面している諸問題を超党派的に議論し、改革を進めるため、直接公選

で選出された李総統は諮問機関としての国家發展會議を組織した。一九九六年一二月末に同會議が開催された。そして、地方政府（地方自治体）関係では、次の三点が合意された。(一)台湾省の権限と組織の簡素化のために専門委員会を設置するとともに、次期の台湾省長と省議會議員の選挙を凍結する。(二)郷・鎮・市級の直接選挙をやめ、それらの首長は任命制にする。(三)県・市に副県・市長を設けて自治権を拡大する。

しかし、これに反発した宋・台湾省長や副省長らは、辞職しようとした。それは、受認されなかった。そして、一九九七年に入った国民大会の憲法改正論議の中で、省政府、特に台湾省の事務権限については簡素化することにした。すなわち、省政府の事務権限のほとんどを中央政府・国府の行政院に吸収する一方、省政府はいわば県・市への監督官庁化する。つまり、省長と省議會議員は一九九八年の任期満了をもって直接選挙を停止し、残存せしめる省政府には行政院長の選出と総統の任命により九名の省委員（そのうち一人を省政府主席とする）を置くとしたのである。かくして、それを制度化した一九九九年の地方制度法以降、省政府は地方自治体の性格を全く失い、逆に行政院直轄の台北・高雄两市以外の地方自治体に対する中央政府・行政院の出先的な監督官庁へ成り下がったといえよう。だとすれば、中央政府・行政院には内務省ないし自治省に相当する内政部が存在するゆえ、はたして省政府が必要なのかが問題になる。しかし、対中国との関係からすれば、やはり名存実亡でも省政府は必要になるのであろう。

東 洋 法 学  
ところで、一九九五年の第三期立法院委員選挙では、国民党が過半数を制したものの、与野党の伯仲となった。それゆえ、次年度の正副総統選挙が注目され、熱気を帯びることになった。結果は、国民党の現総統・李登輝と

副総統候補の連戦（行政院長）が勝利した。こうして初代の民選総統となった李登輝は、前述した国家發展会議を組織して更なる改革を進めた。そうした中で、省政府については前述のような改革案を受け入れた地方制度法を制定したものの、郷・鎮・市級の直接選挙停止は受け入れなかった。というのも、基層選挙といわれている郷・鎮・市級の選挙こそ、国民党勢力のいわば草の根の役割をはたしてきたからだといえる。実際、一九九八年の統一基層選挙でも、国民党は勝利したのである。こうした国民党の草の根を打破するために、民進党は台湾独立綱領を変更して二〇〇〇年の総統選挙に臨むことにした。他方、国民党は、李登輝が引退したものの、その後継者たる副総統の連戦派と旧台湾省長の宋楚瑜派に分裂した。そのこともあって、旧台湾市長職にあった民進党の陳水扁が、第二代の民選総統に当選したのである。

### 三、陳水扁政権期の地方自治改革課題

陳水扁政権下では、地方自治制度に関する大きな改革が行われていない。その一因は、李登輝政権が地方（自治）制度の民主化と分権化の総仕上げを行ったからである。それでは、もはや改革が必要なのか。そうではない。李政権での改革は、従来の枠組を前提にした総仕上げであった。これに対して、陳政権は二〇一〇年度を目標年度とした台湾社会の發展計画を策定し、それを推進・実現するために「政府改造」にも着手することにした。そのため、政府改造の諸委員会を設置した。そして、それら委員会による改革案の答申を受けて改革へ踏み出すことにした。このことが、当初、陳政権で大きな制度改革をみなかった最大の理由なのである。

表 - 1 台湾の人口規模別自治体数と構成比

| 人口規模     | 郷・鎮・市 | 県轄市 | 省轄市 | 院轄市 | 1997年<br>合計<br>(%) | 2002年<br>県 |
|----------|-------|-----|-----|-----|--------------------|------------|
| 1万未満     | 46    |     |     |     | 46(14.6)           | 1          |
| 1～2万     | 58    |     |     |     | 58(18.4)           |            |
| 2～3万     | 44    |     |     |     | 44(13.9)           |            |
| 3～4万     | 47    |     |     |     | 47(14.9)           |            |
| 4～5万     | 30    |     |     |     | 30(9.5)            |            |
| 5～6万     | 14    |     |     |     | 14(4.4)            | 1          |
| 6～10万    | 38    |     |     |     | 38(12.0)           | 1          |
| 10～15万   |       | 13  |     |     | 13(4.1)            |            |
| 15～25万   |       | 11  |     |     | 11(3.5)            | 1          |
| 25～50万   |       | 8   | 3   |     | 11(3.5)            | 3          |
| 50～100万  |       |     | 2   |     | 2(0.6)             | 5          |
| 100～200万 |       |     |     | 1   | 1(0.3)             | 5          |
| 200～300万 |       |     |     | 1   | 1(0.3)             |            |
| 300万以上   |       |     |     |     |                    | 1          |
| 合計       | 277   | 32  | 5   | 2   | 316(100.0)         | 18         |

(注) 張正修『憲法與行政法制』300～302頁などより作成。

諸委員会の研究結果を踏えた改革案は、二〇〇三年末に公表された。それによると、「政府改造」の柱は四本設定されている。第一は、行政院の組織改革や諸組織間の調整など、第二が、行政組織の独立行政法人化や国営事業の民営化など、第三が、中央・地方関係の改革、第四が、公務員制度の改革、である。本稿と関係するのは、いうまでもなく中央・地方関係の改革であるが、その内容としては行政区域の再編成問題、中央・地方間における事務権限の配分問題、地方の持続的な発展促進問題、政策（行政）評価の導入問題が検討されている。ここでは、前二点についてふれることにしたい。

まず第一に、行政区域の再編成問題である。表一が示すように県は一八県あり、う

ち台湾省一六県、福建省の金門・連江二県（ともに人口六万未満）だが、行政院の直轄市（院轄市）である台北・高雄両市と台湾省の直轄市（省轄市）である五大市（基隆・新竹・台中・嘉義・台南市）は県の行政区域に含まれない。だから、行政区域の再編といつても、県轄市と郷・鎮・市が対象となる。そこで院轄市と省轄市はもちろん、県轄市も都市化により年々人口増加する一方、郷・鎮・市が減少して両者の格差がますます拡大することになった。過密過疎化の進行である。そのため、一方では大都市問題——例えば台北市に隣接する県轄市の板橋市は現在、人口が五〇万以上になったにもかかわらず副市長一人を増加できるのみで、大都市化に対応しうる組織編制ができない問題——を惹起させる反面、郷・鎮・市間では不均等発展による経済格差や公共施設の建設・整備における不均衡から地方政治の劣化を促し、住民の不満を高めているという。それに、戦後の郷・鎮・市の行政区域化は、歴史的な伝統を重視したが、人口や面積などの条件を配慮しなかつたため、都市化とともに行政区域としての不適切性が顕著になっていくという。

以上のような諸点から、台湾・東海大学の紀俊臣教授は、行政区域の全面的な調整——新設・分割・合併・廃止・変更——が必要であることを強調する。そして、日本でも市町村合併については特別法によって推進しているように、台湾でも区域調整には特別法で実行した方がよいであろうと提言する。あわせて、特に郷・鎮・市の合併推進にあたっては、村・里の存廃や、既に国家發展会議で提案されていた郷・鎮・市長の直接選挙を廃止して任命制にすることも含めた郷・鎮・市の法的地位についても検討すべきだとする。そうであれば、抵抗や障害も大きいであろう。しかし、時代は、国家の未来を切り拓く政治改革の一つとして、行政区域の全面的な再編成

を求めているとする。

第二は、中央・地方関係における事務権限の配分問題である。確かに、中華民國憲法（一九四七年）は、その第一〇七―一一〇条で中央・国府の立法・執行事項、その省・県への委任事項、省の立法・執行事項とそれの県への委任事項、県の立法・執行事項を列挙する。そして、地方制度法（一九九九年）も、直轄市、県（県轄）市、郷・鎮・市は上級政府の委任事務を執行するとともに、それぞれの権限下にある自治事務が何たるかを列挙する。こうしたもとで中央・地方間の事務権限の配分問題が生ずるのは、これまで理論的にも事務的にもその区分がきわめて不明確であったからであるという。とすれば、事務権限の配分問題は、地方自治制度という器にとどまらず地方自治の内実にかかわる最重要改革課題であるといえる。

この問題点に関しては、台湾大学の蔡茂寅教授が考察し、改革への提言を行っている。その改革提言は、以下のように短期・中期・長期に分けられている。短期的には、(一)世界的な潮流となつてゐる補完性サツクセキの原理に基づく基礎的な自治体優先の事務権限配分を行い、地方に処理能力あるものについては中央は関与しない原則をとる。こうした観点から、先にみた省政府の自治体化廃止に伴つて省政府から中央・行政院へ移管した事務については改めて再検討する。(二)自治事務と委任事務以外に、中央・地方の共同（ないしは共管）事務概念を確立する。中期目標としては、(一)地方制度法の自治事務を地方自治の拡大強化を図る方向で解釈し増大せしめる一方、(二)委任事務を制限する原則を明確にする。長期目標としては、行政院のもとに特別委員会を設置し、右のような事務権限の配分原則に基づいて個別の法律を検討し、法改正案を答申する。さらに、蔡教授は、中央・地方間の係争処

表-2 各級政府の歳出総額比 (%)

| 政府別  | 年度     |        |        |
|------|--------|--------|--------|
|      | 60～69年 | 70～79年 | 80～84年 |
| 中央政府 | 60.8   | 55.5   | 55.2   |
| 台湾省  | 12.8   | 15.1   | 14.9   |
| 台北市  | 7.0    | 8.8    | 9.1    |
| 高雄市  | 2.4    | 3.0    | 2.5    |
| 各縣市  | 14.9   | 13.0   | 14.3   |
| 各鄉鎮市 | 3.8    | 4.6    | 4.3    |

(注)張正修『憲法與行政法制』298頁の表二より。

理方法などについても考究し、中立的（第三者的）な係争処理委員会の創設や行政訴訟制度の改正（機関訴訟制の導入）などを提言している。以上のような諸点には、世界的な分権改革の潮流とあわせ、日本の世紀末の分権改革に対するかなりの眼配りがうかがえるところである。

これら二点は、陳政権が進めようとしている「政府改造」の中央・地方関係の改革にとりきわめて重要な課題とされている。しかし、それらに付随するともいえる改革課題も指摘されている。例えば、第一に、中央・地方間における事務権限の配分問題にかかわる税財源問題である。表-2は各級政府の歳出総額比であるが、これは地方がいかに中央政府の国府へ財政的に依存せざるをえないかを示唆する。現在、「政府改造」においては、税財源の配分問題それ自体は取り上げられていないが、今後、事務権限の配分における分権化が具現化すればするほど、税財源の再配分が最大課題となることは、日本の例をみるまでもなく必定である。第二は、「黒金権三合」、すなわち暴力団組織と地方権力（首長・議員）との選挙を媒介にした金銭などの癒着問題である。近年（二〇〇二年末）には、高雄市會議員選挙後の市議會議長選でこの種のスキャンダルが国民党と民進党の両党を揺るが

した。しかし、基層選挙といわれる郷・鎮・市の首長と代表会代表の直接公選こそが、かかる癒着を構造化してきたとされる。それゆえ、この病根を治癒するのは容易でないとされてきた。しかし、この問題の改善なくしては、台湾の地方自治の発展はありえない。だから、陳水扁自身がこの撲滅を公約し、行政院・内務部の選挙管理委員会が先頭に立って腐敗選挙の追放キャンペーンを行ってきたのだが、いずこも同じくそれだけでは問題の解決にはなかなか至らない。ここに、実は郷・鎮・市の首長を直接公選から任命制に改変すべきではないかという意見の背景があるようだ。さらに、この構造的な問題の改善には、地方選挙制度の改革や公民教育の重視なども提案されている。

### むすびに

以上のような陳水扁政権における地方自治の改革課題に関する状況は、冒頭で記したように二〇〇三年二月の台湾調査時点のものである。調査時は、総統選挙の終盤戦にさしかかっていた。世間では、民進党の陳水扁・現職候補がかなり苦戦を強いられ、前回敗北した国民党の連戦候補の当選もありうるのではないかという見方もかなり強く見られた。結果は、投票日の前日における暴漢の陳候補狙撃事件に始まり、開票結果に対する連候補支持者の異議申立てデモなどの混乱をみながら、陳候補の辛勝となった。

かくして、陳水扁政権は第二期目に入った。それでは、前述したような「政府改造」課題はどのように実施レベルへ移され、進められているのであろうか。そうした点は、日本にはなかなか見えにくい。それゆえ、学

術フロンティアによる一連の海外調査（東アジア・東南アジア諸国調査）―次はインドネシアを予定している―をひとまず終えた後、その全体的なまとめのためにも、再度、台湾調査へ赴き、改革課題の具現化状況などを把握することにしたい。

〔参考文献・資料〕

- ・戴國輝『台湾―人間・歴史・心性―』岩波新書、一九八八年。
- ・若林正文『台湾―分裂国家と民主化―』東京大学出版会、一九九二年。
- ・張茂森『台湾二千万人の選択』面影橋出版、一九九三年。
- ・田弘茂、中川昌郎訳『台湾の政治』サイマル出版、一九九四年。
- ・読売新聞社台湾取材団『台湾はどこへ行くか』垂紀書房、一九九五年。
- ・蔡啓清『台湾の地方自治制度』『月刊自治研』第四二五号、一九九五年二月。
- ・川瀬光義『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社、一九九六年。
- ・喜安幸夫『台湾の歴史』原書房、一九九七年。
- ・若林正文『蔣経国と李登輝』岩波書店、一九九七年。
- ・陳明通、若林正文訳『台湾現代政治と派閥主義』東洋経済新報社、一九九八年。
- ・李登輝『台湾の主張』PHIP研究所、一九九九年。
- ・陳水扁、及川・他訳『台湾の子』毎日新聞社、二〇〇〇年。
- ・岩崎育夫『アジア政治を見る眼―開発独裁から市民社会へ―』中公新書、二〇〇一年。
- ・中川昌郎『李登輝から陳水扁・台湾の動向一九九五―二〇〇二』財団法人交流協会、二〇〇三年。
- ・本田善彦『台湾總統列伝』中公新書、二〇〇四年。

- ・萩野・畑中編『アジア憲法集』明石書店、二〇〇四年。
  - ・行政院主計處『中華民國統計地區標準分類』一九九三年。
  - ・林国勝・蘇文華編『地方自治法』台北市政府法規委員會、二〇〇一年。
  - ・政府改造委員会政府架構研究分組『中央與地方夥伴關係之改造方策—研究資料彙編』二〇〇二年。
  - ・行政院内務部編『地方制度法規彙編』二〇〇三年。
  - ・内政部統計處『内政概要—中華民國九十二年』二〇〇三年。
  - ・林嘉誠・総編集『政府改造』行政院研究發展考核委員會、二〇〇三年。
  - ・「台湾地方政治変遷」『国際学術研討論文集編輯委』台湾地方政治変遷』国立台湾師範大学政治学研究所・国立国父記念館、二〇〇三年。
  - ・張正修『憲法與行政法制』一橋出版、二〇〇三年。
- なお、原著書・資料における不明点などの理解に当っては、本学の法学部教授で学術フロンティアの台湾地域リーダーである後藤武秀氏より厚い支援と示唆をいただいた。末筆ながら改めてお礼申し上げますとともに、本文の記述については一切筆者に責があることを記しておく。

※本研究は、平成一四年文部科学省「私立大学学術研究高度化推進事業」に係わる学術フロンティア推進拠点による共同研究「東アジア・東南アジア諸国にみる経済発展と都市化による伝統文化の変容——大都市・地方都市・農村の比較——」（拠点・東洋大学アジア文化研究所（旧アジア・アフリカ文化研究所）の研究成果の一部である）。