

台湾における選挙管理

松本充豊（京都女子大学現代社会学部教授）

1. はじめに

本年、2018年は台湾でおよそ2年に一度の選挙イヤーである。11月末には統一地方選挙（現地では「九合一選挙」と呼ばれる）が予定されている。各党では主な公認候補がほぼ出揃い、事実上の選挙戦がすでに始まっている。

民主主義社会における選挙の重要性はいうまでもない。そのため、選挙研究は現代の政治分析において最も重視されてきたし、事実、政治学では最も研究が進んでいる分野のひとつである。それは日本だけでなく台湾においても同様である。しかし、選挙管理については、選挙そのものに比べると地味な活動であるためか、あるいは単純に行政技術的なものと捉えられる傾向が強いせいか、政治学や行政学の視点からはほとんど研究がなされてこなかった。選挙管理に関する政治学的・行政学的な研究が本格的に始まったのは、世界的に見てもつい最近のことである¹。

選挙管理というのは、世界各国において選挙制度と同じく、実に多様なものである。台湾で採用されている選挙管理のあり方も、実はその一種に過ぎないのである。それでは、台湾の選挙管理はどのような特徴を持っているのだろうか。本稿では、台湾における選挙管理のあり方および選挙管

理機関である中央選挙委員会の制度的な特徴を紹介して、それを踏まえて選挙結果への信頼を高めるうえで重要とされる中央選挙委員会の独立性について考察してみたい。その前に、まずは選挙管理とは何かについて説明しておきたい。

2. 選挙管理とは何か

（1）選挙管理の本質的要素

選挙や選挙結果の信頼性を保つための前提となるのが、公平で公正な選挙管理である。選挙管理の公平性や公正性が担保されなければ、選挙結果の信頼性は保たれず、ひいては政治体制を不安定化させることにもなりかねないからである。

それでは、選挙管理という言葉を目にして、私たちは何をイメージするだろうか。多くの人が投票所での投票や開票作業を思い浮かべるのではないだろうか。確かに、有権者による投票がトラブルなく行われるようにすること、そして投票時間終了後には、開票所で開票・集計を行い、選挙結果を決定することは、選挙管理の核心ともいえる作業である。選挙管理制度の改善のための国際的な民間組織である The ACE Electoral Knowledge Network (ACE 〈Administration and Cost of Elections〉 Project by IDEA, IFES and UNDESA: 以下、ACE と表記) は、選挙管理の業務を担う組織や機関のことを選挙管理機関 (Electoral Management Bodies: EMB) と呼び、選挙管理機関は、①選挙人資格認定、②立候補受付、③投票行為指揮、④開票、⑤票の集計という5つの要素を本質的に持つものだとしている²。したがって、これら5つの機能が選挙管理の核心であるといえるだろう。ところが、公平で公正な選挙管理

1 大西裕 (2013) 「選挙管理へのアプローチ—政治学と行政学が交錯するフロンティア」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、2～3頁。同書は、日本における選挙管理に関する政治学的、行政学的な研究の嚆矢といえるもので、本稿の着想や分析の視点、および内容の一部も同書に大きく依拠していることを断っておく。

を行うための作業は、これだけにとどまるものではない。

(2) 多様な選挙管理

選挙の公平性や公正性を担保するには、選挙管理というものを私たちがイメージするよりも、もっと広く捉える必要がある。例えば、選挙運動に対する監視やそれを伝えるマスメディアへの監視を行うことも、選挙の公平性を担保するのに重要であることは想像に難くない。だとすれば、選挙管理は単なる投票所や開票所の管理だけではすまないとはいえずである。事実、世界の国々では選挙管理機関が選挙人登録、選挙区画定、選挙関連物品調達、有権者教育、選挙運動資金の管理・監督、メディア監視、選挙関連訴訟の解決などの役割を果たしている事例もある。選挙管理機関がこれらの役割をどの程度果たしているのかに違いはあるにせよ、ほとんどの国において、選挙管理機関が担っている機能は、ACEが指摘する5つの本質的な要素に限定されていないのが実情である³。

そのため、国際的には、選挙管理は選挙期間の前からその後までを含めて、広く選挙サイクルの中で捉えられるべきだと考えられている。ACEは、選挙サイクルを選挙前の期間、選挙期間、および選挙後の期間の大きく3つに分け、それに合わせて選挙管理の業務を整理している⁴。そこでは、例えば、選挙前の期間の主な作業として、選挙の企画、選挙スタッフの確保や訓練、有権者教育、政党活動の監視、選挙人登録などが挙げられている。選挙期間には、5つの本質的な要素に加えて、選挙キャンペーンの調整やマスメディアの

監視などがあり、選挙後の期間には、選挙管理の評価、選挙事犯調査、選挙訴訟解決、選挙区画を含めた改革、選挙制度に対する助言などの役割がある⁵。

したがって、選挙管理のあり方は多様なのであり、私たちが想像するより広範なものであっても不思議ではない。世界各国の選挙管理機関には、その業務が5つの本質的な要素にほぼ限定されているものもあれば、それ以上に他の機能を担っているものもある。選挙管理機関の「守備範囲」も国によってさまざまなのである。

3. 選挙管理機関の多様性

(1) 選挙管理機関の3つのモデル

選挙管理の業務を担うのが選挙管理機関である。ロペス-ピントール (Rafael Lopez-Pintor)⁶、IDEA⁷ や ACE などの国際 NGO は、世界各国の選挙管理機関を、独立モデル、政府モデル、混合モデルという3つのモデルに分類している。

この類型化では、選挙管理機関がまずは政策・監視部門と実施部門に大別されている。政策・監視部門とは、選挙政策の立案、紛争等に対する判断など意思決定に関する部分を担当する部門のことであり、実施部門とは、投票所や開票所の管理などの具体的な選挙管理政策の実施を担当する部門のことである。そのうえで、さらにそれぞれの部門について執政府からどの程度独立した形で制度設計が行われているのかによって、選挙管理機関の3つのモデルに分類されている。

独立モデルとは、それぞれの部門が執政府から制度的に独立し、自律的である選挙管理機関によって選挙が組織・管理されているものである。

2 The ACE Electoral Knowledge Network (ACE Administration and Cost of Elections) Project by IDEA, IFES and UNDESA, "Electoral Management" < <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/onePage> >.

3 大西、前掲論文、15～16頁。

4 The ACE Electoral Knowledge Network, op.cit.

5 大西、前掲論文、17頁。

6 López-Pintor, Rafael (2000) *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, UNDP, pp. 21-25.

7 IDEA (2007) *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, IDEA, pp. 6-10.

政府モデルは、独立モデルとは逆に双方が執政府の指揮下に属しており、内務省などの政府組織や地方政府が選挙を管理するものである。そして、混合モデルは、政策・監視部門は（独立モデルの選挙管理機関のように）執政府から独立した組織が担当し、実施部門は（政府モデルの選挙管理機関のように）政府の一部局と地方政府が担当するものである⁸。

（2）3つのモデルから見た選挙管理

選挙管理機関をこのような3つのモデルに分類した場合、世界各国における選挙管理のあり方はどのように捉えることができるだろうか。ロペス-ピントールの調査によると、彼が対象とした148カ国のうち、独立モデルは53%、政府モデルは20%、混合モデルは27%を占めていた⁹。その後、IDEAが2014年に行った調査では、217の国と地域のうち、独立モデルが63%、政府モデルが23%、混合モデルが12%であった¹⁰。また、2016年に選挙を実施しない国と地域を除いた212カ国を対象に行われたACEの調査によると、独立モデルは67.9%、政府モデルは21.2%、混合モデルは10.8%になっているという¹¹。

ロペス-ピントールの調査以降の大きな流れとして、独立モデルの割合が急速に増加しているのに対して、混合モデルは半減していることがわかる。大西裕は、ロペス-ピントールの調査とACEの調査との比較から、かつての混合モデルのうち半数以上、および政府モデルの4割近くが独立モデルへと変化した一方で、独立モデルは93%が独

立モデルのままであることを明らかにしている。つまり、政府モデルと混合モデルを採用していた国々は、急速に独立モデルへと選挙管理機関の形態を変化させているのである¹²。

ところで、ACEによると、多くの新興民主主義国で採用されているのが、独立モデルである。政府モデルは先進国に多く、イギリスやアメリカの選挙管理機関がこれに該当する。混合モデルはフランス、スペイン、フランス語圏のアフリカ諸国で見られるもので、日本の事例はこれに含まれる。ちなみに、台湾の選挙管理機関については、東アジアの新興民主主義国である韓国やモンゴルのそれと同様に、国際的には「独立モデル」という評価で一致している¹³。こうした台湾の選挙管理機関に対する評価は、果たして妥当なのだろうか。その守備範囲はどの程度のものなのだろうか。以下では、台湾の選挙管理のあり方について見ていくことにしよう。

4. 台湾における選挙管理

（1）選挙管理の構造

台湾では、選挙、罷免および「公民投票」¹⁴（レファレンダム）に関する事務を管理する常設の選挙管理機関として、中央には中央選挙委員会、地方では6つの行政院直轄市（台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市）には直轄市選挙委員会、金門県と連江県を含む16の県・市には県市選挙委員会が置かれている。

12 同上論文、25～26頁。

13 Lopez-Pintor, op.cit., p. 28 ; IDEA, op.cit., p. 320 ; The ACE Electoral Knowledge Network, op.cit.

14 台湾でレファレンダムを意味する「公民投票」には「全国性公民投票」と「地方性公民投票」の2種類あり、前者は日本でいう国民投票、後者は住民投票に相当する。中央選挙委員会が主管するのは全国性公民投票であり、地方性公民投票については直轄市政府ないし県・市政府が主管する（「公民投票法」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト（<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000290>））。

8 大西、前掲論文、18頁、および The ACE Electoral Knowledge Network, op.cit.

9 Lopez-Pintor, op.cit., p. 25.

10 残りの2%は国政レベルの選挙が行われていない国々である（The ACE Electoral Knowledge Network, op.cit.）。

11 大西裕（2017）「選挙管理と積極的投票権保証」大西裕編著『選挙ガバナンスの実態 世界編—その多様性と「民主主義の質」への影響』ミネルヴァ書房、25頁。

常設の選挙管理機関として中央選挙委員会が誕生したのは、動員戡乱時期公職人員選挙罷免法が公布された1980年6月のことである¹⁵。以来、台湾の選挙管理は、中央では中央選挙委員会、地方では、省レベルに省選挙管理委員会（台湾省選挙管理委員会と福建省選挙管理委員会¹⁶）、県・市レベルに縣市選挙管理委員会が設置され、3層構造となっていた。省と同等のレベルである行政院直轄市では、中央選挙委員会の下に直轄市選挙委員会が置かれ、2層構造となっていた。その後、2009年6月に中央選挙委員会組織法が公布され、中央選挙委員会の下に置かれた地方の選挙委員会が直轄市選挙委員会と縣市選挙委員会の2種に整理された¹⁷。

現在、台湾の選挙管理は、地方では直轄市選挙委員会と縣市選挙委員会が並立する形で、中央と直轄市、および中央と県・市との間でいずれも基本的には2層構造となっている。こうした各種選挙管理機関の組織や職務権限については、公職選挙法を主とする日本の事例とは異なり、台湾では総統副総統選挙罷免法、公職人員選挙罷免法および中央選挙委員会組織法という3つの法律によって定められている¹⁸。

（2）選挙管理機関の守備範囲

中央選挙委員会の組織や業務を定めた中央選挙委員会組織法¹⁹には、その業務として以下の7項目が挙げられている（第6条）。

1. 選挙、罷免、公民投票事務の総合企画。
2. 選挙、罷免、公民投票事務の処理および指揮・監督。
3. 選挙区画の計画・処理。
4. 選挙、罷免、公民投票監視事務の処理。
5. 政党および候補者の選挙運動資金の補助。
6. 選挙、罷免、公民投票に関連する選挙管理に関する法規の制定、修正および廃止の提案。
7. その他選挙、罷免、公民投票に関連する事項。

台湾では現在、11の選挙が実施されている。中央レベルでは総統選挙と立法委員選挙の2つの選挙が行われ、地方レベルでは直轄市長、直轄市議員、県・市長、県・市議員、郷・鎮・市長、郷・鎮・市民代表、直轄市先住民区長、直轄市先住民区民代表、村・里長を選ぶ9つの選挙が行われている。いずれの公職も任期が4年であることから、選挙は4年ごとに行われる²⁰。総統選挙と立法委員選挙はオリンピック・イヤーの初め頃に行われ、過去2回（2012年・2016年）は1月にダブル選挙で実施された。その他9つの地方選挙は2014年から統一地方選挙として実施されている。同じ日に9つの選挙が一斉に行われることから、現地では「九合一選挙」と呼ばれている。本年11月末には、台湾の選挙史上2回目となる統一地方選挙が予定されている。いずれにせよ、11の選挙が国政選挙と地方選挙の2種にまとめられ、現在

15 当時は内政部長が中央選挙委員会の主任委員を兼任し、内政部の職員が同委員会の職務を兼務していた。2000年の中央選挙委員会組織規程の改正に伴い、中央選挙委員会の主任委員は専任の有給職に改められ、同委員会の職務を内政部の職員が兼務する状況も解消された。

16 金門県選挙委員会と連江県選挙委員会は福建省選挙委員会の下に置かれていた。

17 省レベルの選挙管理委員会の組織を定めていた台湾省選挙委員会組織規程と福建省選挙委員会組織規程が2008年3月に廃止されたことに伴い、省レベルの2つの選挙管理委員会は廃止された。

18 これらの法律のほか、総統副総統選挙罷免法施行細則、公職人員選挙罷免法施行細則などの行政命令によって細かな内容が定められている。

19 「中央選挙委員会組織法」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL049425>)。

20 「選挙制度」中央選挙委員会ウェブサイト (https://www.cec.gov.tw/central/cms/elec_intro/24775)。

のところ台湾ではほぼ2年おきに選挙イヤーが訪れる形となっている。

日本の公職選挙法にあたる総統副総統選挙罷免法²¹と公職人員選挙罷免法²²、およびそれらの施行細則²³によると、上記の各種選挙の管理主体については、総統選挙および在外華僑枠を含む比例代表選出議員の立法委員選挙は中央選挙委員会、先住民枠を含む選挙区選出議員の立法委員選挙は直轄市・縣市選挙委員会、直轄市の議会の議員および市長の選挙は直轄市選挙委員会、県・市の議会の議員および首長の選挙は縣市選挙委員会、そして郷・鎮・市民代表および長の選挙、直轄市先住民区民代表および長の選挙、村・里長の選挙については直轄市・縣市選挙委員会がそれぞれ管理することが定められている。しかし、実際には選挙を管理する業務の多くが郷・鎮・市・区に設置される選務作業中心に委ねられている。

中央選挙委員会の業務は、こうした選挙における選挙管理の本質的要素の限られるものではない。選挙期間の前からその後まで、選挙サイクル全般に関わる業務を行っている。例えば、選挙の総合的な企画、選挙スタッフの確保や訓練、有権者教育としての啓発活動、総統副総統選挙罷免法・公職人員選挙罷免法違反行為の予防と監視、選挙運動資金の制限額の決定とその補助、さらに公民投票の管理を担当している。特に、総統副総統選挙罷免法・公職人員選挙罷免法違反行為への

対応は積極的で、直轄市・縣市選挙委員会が監察小組（後述）と呼ばれる監視・探索チームを編成・運営し、違反行為を見つけた際には口頭ないし書面では是正・警告・中止命令を出せるほか、処罰を行うことも可能である²⁴。また、現在進められている10年に一度の立法委員選挙の選挙区変更作業も、中央選挙委員会の仕事である。日本の選挙管理委員会の業務は選挙管理の本質的要素にはほぼ限られているが²⁵、台湾の中央選挙委員会の守備範囲はそれに比べて相対的に広いといえる。

ただし、前述の「選挙、罷免、公民投票に関連する選挙管理に関する法規の制定、修正および廃止の提案」という業務との関わりでは、総統副総統選挙罷免法および公職人員選挙罷免法という選挙管理に関する法律の制定、修正および解釈（「選政」）については内政部の権限とされ、中央選挙委員会は選挙の実施（「選務」）を担当することになっている²⁶。

5. 台湾の選挙管理機関

（1）中央選挙委員会

台湾の選挙管理機関である中央選挙委員会は、日本の中央選挙管理会に相当するものだが、執政府との関係ではその位置づけが異なっている。

日本の中央選挙管理会は総務省の附属機関である²⁷。これに対して、台湾の中央選挙委員会は行政院（政府）に所属する独立機関である。行政院

21 「総統副総統選挙罷免法」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000293>)。

22 「公職人員選挙罷免法」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000292>)。

23 「総統副総統選挙罷免法施行細則」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL005000>)、および「公職人員選挙罷免法施行細則」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL001997>)。

24 「各級選挙委員会執行監察職務準則」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL004985>)。

25 大西、前掲「民主主義と選挙管理」、25～27頁。

26 いわゆる「選政」と「選務」の区分は内政部の主張によるもので、法律に基づくものではない（ちなみに、台湾で「選務」とは一般的には選挙管理全般のことを指す）。現在、総統副総統選挙罷免法と公職人員選挙罷免法は内政部が主管しており、それに関連する行政命令については内政部が中央選挙委員会とともに定めることになっている。なお、公民投票法については2018年1月の改正により中央選挙委員会が主管機関であることが明記された。

組織法には、行政院は中央二級機関に相当する、中央選挙委員会、公平交易委員会、国家通訊伝播委員会の3つの独立機関を置くと定められている(第9条)²⁸。中央行政機関組織基準法によると、行政院に所属する独立機関とは「法律に基づいて独立して職権を行使し、自主的に運用し、法律が別に定めた規定を除き、その他の機関の指揮・監督を受けない合議制機関」(第3条)²⁹のことである。中央選挙委員会組織法にも「本会(筆者注:中央選挙委員会のこと)は法律に基づき、独立して職権を行使する」(第5条)とある。「中央二級機関に相当する」というのは、日本の各省庁にあたる行政院の各部・委員会と同じレベルの機関という意味である³⁰。上述のとおり日本の中央選挙管理会は総務省の附属機関だが、台湾の中央選挙委員会は総務省にあたる内政部と同じレベルの独立機関ということになる。

「行政院に所属する独立機関」というのは少々わかりづらいので、ここで説明しておきたい。台湾に存在するいわゆる独立機関は2つに大別される³¹。ひとつは、憲法で定められた独立機関のことで、司法院、監察院、考試院などがこれに相当する。もうひとつは法律で定められた独立機関である。行政院組織法で独立機関と定められている中央選挙委員会は、その典型的な事例のひとつで

あるといえる。実のところ、台湾にはこのタイプの独立機関がかなり存在しており³²、最近では「移行期の正義」(台湾では「転型正義」と呼ばれる)の実現に向けて行政院に設置された促進転型正義委員会³³もこのタイプに属する独立機関である。

中央選挙委員会組織法をもとに、中央選挙委員会についてさらに具体的に紹介すると、9名から11名の委員で構成され、そのうち1名が委員長にあたる主任委員、1名が副委員長にあたる副主任委員である。主任委員と副主任委員は専任の有給職だが、他の委員は無給職である(第3条)³⁴。

主任委員、副主任委員および委員は、いずれも法律・政治に関する学識、経験を備えた公正な人物の中から、行政院長(首相)が推薦し、立法院が同意した後に立法院長により任命される。任期は4年、再任は1回までとされ、2年ごとに約半数が交代する形となっている。また、病気による職務執行不能のほか、違法行為、職務怠慢やその他失職行為、および逮捕・起訴を条件に、行政院長は中央選挙委員会の主任委員、副主任委員および委員を罷免することができるが、このときには立法院の同意を必要としない。

ちなみに、日本の中央選挙管理会では、委員長を含め委員はみな非常勤である。国会議員以外の者で、参議院議員の被選挙権を有する者の中から、国会の議決による指名に基づいて、内閣総理大臣により任命される。委員長は委員による互選で決まり、任期は衆参両院の議員よりも短い3年であ

27 「選挙管理機関」総務省ウェブサイト (http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo06.html)。

28 「行政院組織法」行政院ウェブサイト (<https://www.ey.gov.tw/Page/29F59CE082887C81>)。

29 「中央行政機関組織基準法」法務部「全国法規資料庫」ウェブサイト (<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0010036>)

30 台湾の中央行政機関では日本の内閣にあたる行政院が一級機関、日本の各省庁に相当する行政院所属の各部・委員会が二級機関と呼ばれている(中央行政機関組織基準法第6条)。

31 蘇永欽(2008)「我國憲政體制下的獨立行政機關(上)」『法令月刊』59巻1号、7～8頁。

32 同上論文、6～11頁。

33 促進転型正義条例には「行政院に所属する、二級独立機関である」と定められている(「促進転型正義條例」法務部「全国法規資料庫」ウェブサイト (https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSearchNo_print.aspx?PC=A0030296&DF=&SNo=1-21))。

34 ちなみに、行政院組織法が定める行政院所属の他の2つの独立機関(公平交易委員会、国家通訊伝播委員会)では、主任委員、副主任委員および委員はいずれも専任の有給職とされている。

る³⁵。また、内閣総理大臣は一定の条件のもとで委員を罷免できるが、委員が参議院議員の被選挙権を失った場合を除いて、罷免には国会の同意が必要とされている。

中央選挙委員会に話を戻すと、委員のうち同一政党に所属する者が全体の3分の1を超えてはならず(第3条)、委員は党派を超えねばならないとされており、在任中は政党活動に参加してはならない(第5条)。

中央選挙委員会では、主任委員が召集する委員会議が毎月1回、必要に応じて臨時会議が開かれる。委員の半数以上の出席により開かれ、その議事は出席委員の過半数の同意により決する。ただし、重大な争議案件を処理する際には、委員の3分の2以上の出席が必要とされ、その議事は委員全体の過半数の同意によって決しなければならないと定められている(第7条)。

中央選挙委員会には事務局組織として、総合企画処、選務処および法政処と秘書室、人事室、主計室および政風室がある³⁶。事務局の職員は、かつてのように内政部の職員が兼務しているわけではないが、いずれも国家公務員である。そして、地方での選挙管理業務を行うための出先機関として、6つの行政院直轄市には直轄市選挙委員会、その他16の各県・市には県市選挙委員会が置かれている。

(2) 直轄市・県市選挙委員会

地方に置かれた選挙管理機関の組織と業務を定めた直轄市縣市選挙委員会組織準則³⁷によると、

直轄市選挙委員会は9名から13名の委員、県市選挙委員会は5名から11名の委員でもって構成されている。いずれも無給職で、任期は4年である。委員は中央選挙委員会が提案した人選をもとに行政院長が派遣し、また中央選挙委員会がそのうち1名を主任委員に指定すると規定されている。委員の適任条件に関する規定はない。ただし、委員の中には必ず無党派の人物が含まれていなければならない、同一政党に所属する者が全体の3分の1を超えてはならない。罷免条件については中央選挙委員会の委員と同様だが手続きが異なり、中央選挙委員会の要請を受けて行政院長が罷免する(第3条)。このように、形式的には、直轄市・県市選挙委員会の主任委員を含む委員の人事権は中央選挙委員会にあることが規定されている。しかし、実情はというと、中央選挙委員会が決めるのではなく、地方の出先機関から示された人選を中央がほぼそのまま受け入れる形となっている。

それでは、特に直轄市・県市選挙委員会の主任委員については、どのような人物が務めているのだろうか。台湾では地方政府の首長、副首長および秘書長のことを「地方三長」と呼んでいるが、そのいずれかの現職が主任委員を務めるのが、ほぼ慣例となっている。本稿執筆時(2018年7月末)において、「地方三長」と主任委員の関係を見てみると、現職の首長(代理を含む)が主任委員を務めているのは、直轄市では台南市(代理市長)のみと、宜蘭県(代理県長)、新竹県、苗栗県、南投県および台東県の5つの県である。副首長が務めているのは、台北市と桃園市の2つの直轄市と、嘉義県、澎湖県、基隆市および嘉義市の4つの県・市である(澎湖県選挙委員会では代理主任委員)。そして、秘書長が務めているのは、新北市、台中市および高雄市の3つの直轄市と、彰化県、雲林県、屏東県、新竹市および連江県の5つの県・市である。なお、例外的なのが花蓮県と金門県であ

35 公職選挙法第5条の2。

36 「中央選挙委員会處務規程」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト(<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL051493>)。

37 「直轄市縣市選挙委員会組織準則」中央選挙委員会「主管法規共用系統」ウェブサイト(<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL052491>)。

る。花蓮県選挙委員会では同県政府の副秘書長が主任委員を務め、金門県選挙委員会では代理主任委員を同県政府の前秘書長が務めている³⁸。

直轄市・県市選挙委員会でも、主任委員が召集する委員会議が毎月1回、必要に応じて臨時会議が開かれる。委員の半数以上の出席により開かれ、その議事は出席委員の過半数の同意により決する。ただし、重大な争議案件を処理する際には、委員の3分の2以上の出席が必要とされ、その議事は委員全体の過半数の同意によって決しなければならないと定められている（第7条）。

さらに、直轄市・県市選挙委員会には、選挙、罷免および公民投票の監視業務を行う監察小組が設けられている。監察小組の委員は3名から42名とされており、いずれも無給職である。このうち、3名から5名の委員が任期4年の専任であり、そのほかは選挙、罷免および公民投票の期間にのみ任用される委員である。選挙権を持つ公正な人物という委員の適任条件のもとで、各直轄市・県市選挙委員会からの人選を受けて中央選挙委員会が任用し、各直轄市・県市選挙委員会がそのうち1名を主任委員に指定する。また、選挙委員会の委員と同様の罷免条件のもとで、中央選挙委員会が罷免できる（第4条）。

直轄市・県市選挙委員会には、主任委員の右腕として会務を処理する総幹事と、彼をサポートする副総幹事が置かれている。事務局組織としては、第一組から第四組と人事室、主計室および政風室があるが、このうち第二組と第三組は選挙期間にのみ設置される³⁹。事務局職員の人事権は形式上、中央選挙委員会にあるが、実際には職員は地方政府の職員である。したがって、直轄市・県

市選挙委員会は、制度上中央選挙委員会の出先機関であるが、実際には地方政府の影響力を強く受ける形となっている。

6. 中央選挙委員会の独立性

最後に、中央選挙委員会の独立性について検討してみたい。選挙結果への信頼を高めるうえで、重要な要件のひとつと考えられているのが選挙管理機関の独立性である⁴⁰。上述のとおり、中央選挙委員会は行政院に所属する独立機関である。独立機関とはいえ、法律で定められた独立機関であり、憲法で定められた独立機関ではない。この点において、韓国の選挙管理を担当する選挙管理委員会とは大きく異なっている。韓国の選挙管理委員会は憲法機関であり、委員会はもちろんのこと、事務局組織も執政府から切り離されており、その独立性は極めて高い。選挙管理機関の3つのモデルのうち、独立モデルの典型とされている⁴¹。したがって、台湾の中央選挙委員会は独立モデルであるとする国際的な評価は、決して妥当なものとはいえない。

とはいえ、政府モデルと位置づけるのもまた必ずしも適当ではない。中央選挙委員会とその出先機関は行政院所属機関であるため、経常的な予算は中央政府の予算に組み込まれている。選挙時の管理費用については、中央選挙委員会は中央政府の予算から、直轄市・県市選挙委員会は地方政府の予算から捻出される。このように、予算面で政府に依存していることは間違いないが、その一方で独立性を保つための制度設計がなされているのも確かである。

まずは、独立機関という法律上の位置づけと関わる部分である。中央選挙委員会の主任委員を含む委員は、行政院長によって任命されるが、その

38 以上の情報は各直轄市・県市選挙委員会のウェブサイトを確認した。

39 「直轄市縣市選舉委員會辦事細則」中央選舉委員會「主管法規共用系統」ウェブサイト (<http://law.cec.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000374>)。

40 大西、前掲「民主主義と選挙管理」、13頁。

41 同上論文、27頁。

際には立法院の同意が必要とされている。そして、主任委員は閣僚級であるが、4年間という固定任期（再任は1回まで可能）が保証されている。したがって、行政院長の辞任に伴う閣僚の総辞職とは無関係である。罷免についても、任命時のように立法院の同意を必要としないが条件付きであり、行政院長はむやみに主任委員を解任することはできない。また、主任委員は閣議に相当する行政院院会にも出席する義務もない。任期保証はその他の委員についても同様である。そして、委員は同一政党に所属する者が3分の1を超えてはならない。

さらに、選挙管理機関の独立性だけでなく、選挙の公平性、公正性を確保するための工夫が凝らされている。中央選挙委員会は、法律・政治に関する学識と経験を備えた公正な人物で構成され、しかも各政党の党派性のある代表者を入れることになっている。つまり、専門性の向上により選挙結果への信頼性を確保し、党派性の付与により各政党の合意と了解を得ることで選挙の公正性を保つ仕組みが作られているのである。

したがって、台湾の選挙管理機関を独立モデルであるとする国際的な評価は必ずしも妥当ではなく、中央選挙委員会の特徴からは、むしろ混合モデルと位置づけるのが適当であるといえる。

7. おわりに

本稿では、台湾の選挙管理のあり方および選挙

管理機関の制度的な特徴を紹介し、その独立性について考察した。選挙管理機関の3つのモデルとの関係でいえば、日本の事例と同様に混合モデルの一種と位置づけるのが適当である。ただし、日本の選挙管理委員会と比べて、台湾の中央選挙委員会の守備範囲は広範であり、執政府からの独立性も相対的に高い。内政部との関係を考えると、3つのモデルが想定する役割分担との違いもあり、中央選挙委員会はいわゆる「選政」を除いた政策・監視部門であるといえそうだが、この点については改めて論じることにはしたい。

また、混合モデルとはいえ、地方での直轄市・県市委員会の地方政府からの独立性は、事実上決して高いものとはいえない。にもかかわらず、地方でも選挙が大きなトラブルなく実施されている事実は、そのような仕組みのもとで選挙の公平性、公正性と選挙結果への信頼性が確保されていることを示唆している。台湾における選挙管理に対する理解をより深めるためには、制度分析だけでは難しい、そうした選挙管理の実態を考察していくことが必要であるといえよう。

*本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（研究課題/領域番号 17K03568）の成果の一部である。