

日本との比較で学ぶ台湾入門（3） 台湾の民主主義への関心のたかまり

台湾・東海大学政治学系教授 陳 建仁
大阪大学大学院法学研究科教授 北村 亘

2024年1月23日の総統選挙の結果、総統及び副総統には民進党の頼清徳、蕭美琴の両氏がそれぞれ選出されました。他方、立法委員選挙では、国民党が52議席を獲得したのに、民進党は51議席を得るに留まり、民衆党は8議席を得てキャスティング・ヴォートを握る立場になりました。いわゆる、大統領の所属政党と議会の多数政党が異なるという「分割政府 (divided government)」の状態が頼政権は5月に発足することになります。

北村：せっかくですので2024年1月の総選挙の結果について少し伺ってみたいと思います。陳先生は、どのような印象をおもちですか。

陳：現時点ではまだわかりませんが、外国からの介入には総統選挙で毅然とした態度を示したともいえますが、立法委員選挙では決して蔡英文政権の国内政策にも満足しているわけではないということも絶妙に示したと言えるかもしれません。

ただ、立法院で、いわゆる「三党不過半」という結果に終わったことで、これから政府は、確実かつ安定して立法を行うことができなくなることは必至です。まさしく2000年の陳水扁総統のときの難局の再来です。政治の空回りが心配されます。

北村：とはいえ、民進党が立法院での過半数の議席を失ったことで、民進党政権が「民意を反映していない」という中国政府の國務院台湾事務弁公室の談話にも、日本での「頼政権は、難しい政権

運営を強いられることになりそうだ」という予測報道にも違和感があります¹。

そもそもアメリカの大統領制も台湾の五権分立も、権力を相互に牽制する統治システムです。分割された統治システムの中で、相互に政治的な説得と妥協、調整を繰り返すことが政治の前提となっています。この点で、英国や日本のような議院内閣制のように立法府の多数派の指導者が行政府の首長となる統治システムとは全く違います。多少の衝突はあるとは思いますが、民意を反映した総統の下にある行政院と、同じく民意を反映した立法院が相互に政治的な技術を出し合って調和点を見出す政治が続くでしょう。

難しい政権運営かどうかという点でも、与党内の造反にも直面している英国や日本の首相と大差ないとは思いますが。国民党との議席差はわずか1議席ですし、キャスティング・ヴォートを握る民衆党が8議席、無所属が2議席もありますので、政治的な駆け引きが国民の前で展開されるでしょう。

司法権について

北村：さて、本題に戻っていききたいと思います。今回取り上げるのは司法院、考試院、監察院といった日本人にはあまりなじみのない権力の担い手です。特に、考試院と監察院は、国家権力を立法、行政、司法の3つに分けて考えることに慣れてい

1 いずれも選挙直後の報道による。
BBC News “William Lai, who China sees as 'troublemaker', wins Taiwan election,”
URL: <https://www.bbc.com/news/live/world-asia-67954619>
NHK News 「台湾総統選 民進党・頼清徳氏が当選 立法院は過半数維持できず」
URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240113/k10014319761000.html>

る日本人には少しミステリアスな響きもあります。

最初に、司法院について議論を進めていきたいと思います。日本においては、司法権を担っているのは裁判所です。特に、最高裁判所は「一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所」と日本国憲法で定められています（同81条）。最高裁判所は、裁判を行う機能と同時に、裁判所運営や司法修習を行う司法行政機能も担っています。

最高裁判所は、最終審、最上級の裁判所ですが、その下には、高等裁判所（全国8庁および知的財産高等裁判所1庁）、地方裁判所（全国50庁）、家庭裁判所（全国50庁）及び簡易裁判所（全国438庁）の4種類の裁判所が設置されています。

陳：はい、台湾の司法権も同じような役割です。地方法院（地裁）、高等法院（高裁）、最高法院（最高裁）の上に司法院が置かれています。地方法院と少年及家事法院は23庁であり、高等法院（分院を含め）と高等行政法院は9庁であり、最終審はそれぞれ最高法院、最高行政法院、および懲戒法院の3庁です。司法院は院長と副院長を始める15名の大法官によって構成されている最高司法機関です。日本の最高裁の裁判官に相当します。

北村：最高法院の上にさらに高い裁判所として司法院が置かれているのですか。台湾で最高法院の上に司法院があるということは、どういう役割を担っているのでしょうか。

陳：台湾の司法院は、司法行政のみならず、主として憲法解釈ならびに法と命令解釈の統一をつかさどります。そう言えば、日本には憲法裁判所みたいところは存在しないのでしょうか。

北村：はい、現行憲法上、憲法裁判所を含む特別裁判所は設置できないことになっています。行政機関が終審として裁判を行うことも禁じられています。法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを判断するようときには最高裁の全裁判官15名で構成される「大法廷」で審理及び裁判されます。

陳：台湾の場合、司法院に2022年に発足した「憲

法法庭」（台湾の「庭」と日本の「廷」は同じ意味）では「裁判憲法審査」という裁判の違憲審査を行うことができます。つまり、台湾では、裁判が三審で確定されますが、憲法法庭設置後は司法院が最終審をさらに審査するという権限をもっているのです。ただし、司法院は、「裁判憲法審査」があくまでも特殊な救済制度であり、「第四審ではない」と再三再四主張しています。

北村：要するに、台湾の大法官は、法律と命令に対して違憲審査を行うのみならず、いまは判決までも違憲審査の対象として守備範囲を広げたということですね。

陳：そうです。もう一度言います。決して四度目の裁判ではありません。

北村：日本でも、たとえば死刑判決が最高裁で確定したあとに再審請求があった場合、再審開始の決定を最終的に確定させるのは最高裁といえ最高裁ですね。そういう扱いなのかどうかはもう少し運用実績を見る必要がありますね。

台湾の司法院を構成する大法官の資格と任期を教えてください。日本の最高裁判所は、長官及び14人の最高裁判所判事によって構成されています。最高裁判所長官は、内閣の指名に基づいて天皇によって任命されます。また、14人の最高裁判所判事は、内閣によって任命され、天皇の認証を受けます。内訳は、慣例として、裁判官出身者、検察官出身者、弁護士出身者、行政官や外交官などの行政経験者、法律学の研究者から任命されません。

陳：台湾の司法院大法官は、アメリカの連邦最高裁に似ています。確かに、大法官の任命は、大統領の指名ののち、国会の同意を得なければなりません。でも、台湾は、憲法改正によって終身任期から8年の任期に変わりました。

司法院大法官の資格は、内訳は日本と似ていますが、司法院組織法で定められています。15年以上の経験を有する裁判官や検察官、25年以上の経験を有する弁護士、法学者、国際司法裁判所裁判官、あるいは法学研究の経験をもつ政治経験者などです。台湾の大法官は総勢15名であり、

アメリカ連邦最高裁陪席法官の8名を超えて、日本最高裁裁判官の人数と同じです。ただ、各出身の比率までは定められていません。

北村：日本の場合は、最高裁裁判官は、70歳定年制が採用されていますので終身ではありません。なお在職中の裁判官の身分は憲法で保障されていますが、10年に1度、最高裁判所裁判官国民審査を受ける必要があります（憲法79条）。

最高裁判所裁判官国民審査とは、既に任命されている最高裁判所の裁判官が、その職責にふさわしい者かどうかを国民が審査する解職の制度です。最高裁判所の裁判官は任命された後に初めて行われる衆議院議員総選挙の投票日に国民審査を受けることになっています。そして、最初の国民審査の日から10年を経過した後に初めて行われる衆議院議員総選挙の投票日に更に審査を受けます（その後も同様）。解職すべきときだけ投票用紙に×という記号を裁判官の名前の上書き込みます。

陳：めずらしい制度ですね。日本の通常の国政選挙では、政治家に投票する場合は氏名を書かなければなりません。が、最高裁判所裁判官の罷免の投票については、記号を書くだけです。実におもしろいですね。

北村：はい。とはいえ、いままで1人も罷免されることがありません。

陳：さきほど、北村先生は日本国憲法では特別裁判所を設置することができないとおっしゃいましたが、台湾は違います。台湾において、普通法院、行政法院、および憲法法定のほか、知恵財産及商業法院（知的財産および商業裁判所）、懲戒法院（公務員と法曹への懲戒処分の裁判所）、少年及家事法院などがあります。

北村：少し補足しますと、最終審として裁判所での審理と判決という点が担保されていなければ大丈夫ということです。各府省の各種の行政委員会で罰則を伴うような処分がなされていますし、もしそうした処分や決定に不服であれば裁判所に訴えるということになっています。なお、日本にも知的財産高等裁判所があります。

陳：あと、もう一つ、日本と台湾の司法制度について、大きな相違点があります。つまり、台湾ではかつて行政院国防部の下に軍事法廷を設置していましたが、近年、日本にならって中止しました。**北村：**確かに、それはいいですね。防衛省・自衛隊の内部に軍事法廷は設置されていません。台湾には正式な軍隊がありますが、それで中止して大丈夫なのですか。

陳：そうです。やはり人道と法治を考量する結果、普通の刑事裁判に移転しました。でもいったん戦争の危機があったり戒厳令が施行されたりするような有事の際には、再び休止中の軍事法廷がよみがえることになっています。

北村：そうならないことを祈ります。

考試院と監察院は盲腸なのか

陳：さて、国会の立法権、総統と行政院院長の行政権、そして司法権の話これまでずっと話してきました。最後に考試権と監察権を話しましょう。ここまでずっと台湾の五権分立と日本の三権分立を比較してきましたが、やはり考試院と監察院がなくても、台湾の民主主義的政治体制は普通に機能するような気がしませんか。

北村：「考試」と「監察」に関連する機能は統治機構の中に必要だと思います。ただ、わざわざ院レベルの国家機関をつくって対応する必要があるかどうかの問題だと思います。台湾の方々は「ある」とお考えなのですね。

陳：そのあたりはなかなか微妙です。台湾において、考試院と監察院の廃止、いわゆる「廢考監」は、すでに学術的ではなく政治的な問題になっています。簡単に言うと、民進党は両院の廃止に賛成、国民党は反対です。

とはいえ、いきなり廃止論の話をするのではなく、とりあえず考試院と監察院の組織と権限を見ていきましょう。

考試院は、いうまでもなく、国家と地方の公務員全体の採用試験、資格審査、そして人事管理法令を所管します。

北村：日本の人事院に相当しますね。ただ、日本の人事院は、台湾と異なり、内閣の機関です。しかし、国の人事行政での公正さを確保することや、労働基本権が制約されている国家公務員の利益の保護に関することに関しては、内閣から独立して権限を行使できる中立第三者的な機関と言えます。機能的には台湾の考試院と似ていますね。とはいえ、考試院と異なるもうひとつの点は、地方公務員の人事権がないということです。日本では、地方公務員の人事は各地方自治体で行われていますので、人事院は関与していません。

陳：日本の人事院は具体的にはどのような権能があるのですか。

北村：人事院の主な機能としては、人事行政の公正性を確保するために、採用試験、任免の基準設定、研修等を実施することがあります。また、労働基本権が制約されていることの代償措置として、給与等勤務条件の改定等を国会及び内閣に勧告することも重要です。毎年初夏に内閣に提出される勧告（人事院勧告）は、全国の公務員や関連団体の職員がかたずをのんで見守ります。私もそうです（笑）。官民の給与較差や海外の公務員制度についても調査しています。

なお、国家公務員の採用試験の実施は人事院で行いますが、採用から昇進管理はすべて各府省で独自に行います。国家公務員の総合職試験に合格しただけでは国家公務員になれません。合格者が、希望する各府省を訪問して面接試験を受けて各府省で採用が決定します。試験と労働条件だけは人事院で決めています、「誰を採用し、誰を昇進させるのか」は各府省で決めます。2014年に内閣官房に内閣人事局が設置されたあとは各府省の部長級や審議官級以上の約700名の幹部職員については内閣人事局での審査を受けることになっていますが、形式的には各府省で幹部の任免も行っています。

陳：なかなか日本は分権的な人事システムですね。台湾は公務員制度を統一的に運営しているといえます。

北村：台湾の話に戻しましょう。考試院のトップ

である考試院院長は政府の中でどのような位置づけになっているのでしょうか。

陳：考試院院長の地位は、すでに説明した行政院院長と同じです。もちろん給料も退職金も同じです（笑）。立法院には立法委員、行政院には政務委員（無任所大臣）、司法院には大法官がいるように、考試院にも考試院院長、副院長とともに考試委員がいます。彼らは、総統の指名と国会の同意を得るという任命プロセスを経ます。2020年以降、その数は、19から9名まで縮減し、任期も6年から4年まで減少しました。

北村：考試院の規模は縮小していますね。

陳：考試委員の待遇は部長クラスの扱いですから、日本でいう国務大臣と同じです。

北村：誰が考試委員になれますか。

陳：新しい法律によると、大学教授、上級公務員、および学識が豊富である者の3タイプの人です。考試院会議で原則は多数決で決定を行うことになっています。

北村：学識が豊富である者…少し曖昧で裁量の余地がありそうですね。日本でも審議会などでは「有識者」枠というのがありますが、これはまさにそういう「柔軟な扱い」がされています（笑）。

陳：考試院の下に、考選部（採用と昇進試験）、銓敘部（資格審査）、公務人員保障暨培訓委員会などの3つの部会があります。そのなか、公務人員保障暨培訓委員会は、民主化に伴い新設され、公務員に対する研修と保障に関する権限を有しています。台湾の公務員の昇進は、試験より研修が重視されてきているために、公務員の研修の企画と実施に責任を負う同委員会は重要です。他方、そもそも台湾では、公務員は労働組合をつくるのが禁止されています。不当解雇やパワーハラスメントを防ぐために、同委員会は懲戒処分などの決定に対する不服申し立ての再審査も行います。

公務人員保障暨培訓委員会は、事実上の官製公務員労働組合のように機能します。同委員会が担う研修と救済こそ、民主主義の下での台湾の考試院の新たな職務となっています。

北村：日本でも、公務員の労働基本権は制約され

ています。一般行政を担う国家公務員、地方公務員ともに団結権は認められていて団体交渉権も部分的にはありますが、争議権は否定されています。警察や消防ではそもそも団結権も否定されています。ですので、日本の人事院が民間給与や労働条件などを調査して内閣に勧告するという労働組合の役割を代替するような役割を担っています。その点では、台湾の考試院と似ていますね。

陳：そうですね、でも、その考試院は廃止すべきではないかという意見が主張されることがしばしばあります。台湾の憲法は、考試権を行政権からあえて切り分けていますが、もし考試院が廃止されたら、考試権はどうなるのが大問題となります。

つまり、考試院が担っている機能を行政院に戻すことが民主主義の下で期待される行政の政治的中立性や専門性にプラスとなるのが問題です。考試院を廃止した場合、公務員試験、採用や昇進での独立性を確保する仕組みを考えないといけません。行政院から独立している考試院は、少なくとも形式的には中立的な機関として、政治的な圧力を退け、公務員の人事行政の公正性や中立性、公平性を担保する役割を担っています。

北村：この点は日本でも大きな問題となっています。そもそも民主主義下の行政では、いかなる政治勢力とも等距離の姿勢を維持する中立性（neutrality）と、政府を運営する政治的指導者への指示に従うという応答性（responsiveness）が、「トレード・オフ」の関係になっています。

日本では、2000年以降の中央省庁改革は基本的に政治的応答性を強化する方向で内閣官房も強化され、内閣府も設置されました。そして、各府省の幹部職員の人事に政治的意向を反映させるために内閣人事局も設置されました。が、その後、応答性は高まったけれども中立性が怪しくなると批判されるような事件が相次ぎました。台湾でも日本でも常にバランスをとっていく作業が必要

になるのでしょうか。

陳：そうですね。台湾の民主化は、国民党主導の権威主義体制を解体することが最重要課題であったため、公務員の応答性より中立性が重要視されてきました。特に、東アジアでは権威主義体制を脱しても縁故資本主義的な世界（crony capitalism）が残っています²。まだまだ個人的な貸し借りや利害関係、人間関係、義理人情が絡み合ったネットワークも強く、公務員の中立性を確保することがまだまだ大きな課題です。任命や昇進のための政治的代表への忖度も、日常風景です。おっと、話題が逸れてしまいました。

北村：では、最後に監察院について考えましょう。

陳：そもそも、孫文が監察権を他の国家権力とは別に独立させてようと考えた理由は、彼が立法権を担う国会議員の権力が大きくなることを当初から危惧していたからです。

もう少し孫文の構想を紹介しておきますね。孫文は、欧米流の権力の抑制均衡の仕組みを信じず、欧米流の議会主義によって立法府が行政府へ過度に干渉することを問題視していました。彼は「国会専制」を防ぐために、国会の権力をも監視する監察権を立法権から分離させたわけです。つまり、台湾において、本来は国会が有する行政監視機能は二つに分けられたようなものです。立法院は、他の民主主義国家で国会が有する権力の半分しかないと揶揄されることもあるのです。台湾は実は、半大統領制（semi-presidentialism）ではなく「半国会制」かもしれません。

北村：つまり、台湾の国会たる立法院は、立法権を持つけれども、行政に対する監督権はないということでしょうか。

陳：確かにそういう疑問が出てきますよね。日本では、おそらく監察院は政府内部の汚職などを調査するお目付役みたいな役割と見なされていると聞きます。

ですが、台湾では、すでに「法務部廉政署」や

2 以前より政治経済学の世界では「縁故資本主義」の功罪が議論されている。
Kang, David C. (2002) Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines (Cambridge: Cambridge University Press).

「法務部調査局」などという行政内部に汚職などを捜査する機関が存在しています。ですので、監察院の権限は、捜査機関のようなものではなく、多くの先進民主主義国の立法府がもつ行政への監督権です。日本でもそうですよね。国政調査権と呼ばれたりもしていますし、日々の予算や法案の審議で行政を絶えず監視していますよね。あの権限が監察院のものとなっているのです。

北村: えええ（驚）。以前に行政院と立法院の「府会関係」について議論をしましたが、あの前提が少し狂ってきます。いまさら立法院は立法権の権限しかないと言われては、府会関係を再度議論しなければならないと思うのですが…。

陳: いいえ、安心してください。実際に憲法を起草する際に、孫文の監察院の構想の問題点は理解されており、「換骨奪胎」とまではいいませんが、行政院に対する立法院の権限はしっかりと確保されています。たとえば、立法院は、行政院と所属機関の長に「質詢権」（質疑応答型審議形式）が与えられると同時に、行政院には、立法院に施政方針と報告を提出しなければならないとされたのです。大統領制の中華民国で、議院内閣制的な要素を埋め込んだともいえます。

憲法上、立法院は、国政調査や会計監査などの行政監督権がないものの、ほとんどの立法委員のみならず地方議会の議員も、有権者に代わって行政機関を調査監視する権限があると心の底から信じて疑いをもっていません。

北村: ただ、お話を伺っていると、台湾の監察院は国会の第二院のような存在と理解したほうがいいのでしょうか。

陳: 憲法の当初の設計は、監察院は地方議員によって間接的に選出され、地方議員との兼職を容認するものでした。しかし、民主化の中で、立法院の機能強化を目指すという「国会一本化」の流れの中で、監察院の29名の監察委員は、司法院の大法官や考試院の考試委員と同じように、総統が指名して、立法院の同意により任命される官職となりました。立法権はありませんので、やはり監察院は監察院としかいいようがありません。

北村: では、監察院にはどの程度の監査機能があるのでしょうか。

陳: かつての監察院院長は、監察院が総統を監督する権限をもつかどうか分からないと公言して物議を醸しました。が、現時点での監察院の権限は、主として、公務員への弾劾権、行政機関への糾正権、そして行政機関の財政状況と決算の審計権（会計監査）などです。そして、総統への弾劾の権限は、立法院に移されています。ここで総統への弾劾権の所在が明確になったと言えます。

北村: では、国の予算は立法院で審査されますが、その決算は監察院で行われるということでしょうか。つまり、予算の審議と議決は立法院で行うけれども、その監査や決算は監察院であるという理解でよろしいでしょうか。

陳: はい、立法院についていえば、決算に対しては微力です。逆に、監察院のただ一つの部である審計部は、中央政府から地方自治体まですべての財政状況と決算を審査し、立法院と地方議会に報告を提出します。

北村: なるほど、この点は日本の会計検査院の検査に似ているかもしれませんね。日本でも、決算については、まずは各府省内部でも決算作成過程で行っていますが、全体としては、会計検査院が行っています。会計検査院は、国会からも内閣からも裁判所からも独立している国家機関です。国のすべての予算のみならず、国の補助や貸付などの財政援助を受けている地方自治体や独立行政法人、各種団体なども会計検査院の検査対象です。会計検査院は、主として経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の観点を中心にして検査を行い、結果を公表しています。もちろん、国会の中でも議論されていますが、どちらかといえば国会議員は予算編成に興味があります。無駄遣いが明確なときに政府批判として国会内で議論になることはあります。

ところで、肝心なことをお聞きするのを忘れていました。監察委員とはどのような方たちですか。

陳: 監察委員は29名、任期は6年です。うむうむ、部長クラスの扱いで、みんな優れた者であり、そ

の権限に一生懸命に専念しています。

北村：陳先生、「優れた者」ではよくわかりません。

陳：監察委員の資格は、国家議員や直轄市議員の経験者、法曹、上級公務員、大学教授、専門技術試験合格者、政治経験者やニュース文化事業司会者、人権に関する課題の研究者や実務者などです。

北村：う～ん、特に要件はないという感じでしょうか（笑）。

陳：…

北村：どこの国でも難しいですね（笑）。では監察委員の仕事は何ですか。

陳：監察委員は、公務員への弾劾権、行政機関への糾正権、そして行政機関の財政状況と決算の審計権（会計監査）などを行使します。それ以外には、監察委員は、人民の陳情を受け、巡回監察、調査、「陽光四法」（情報公開法）に関する権限を持ちます。

では、ここでやっとな監察院廃止の話に戻しますと、やはり監察院のもつ権限自体は、民主主義国家ではなくてはならない権限ですから、権限自体をなくすわけにはいきません。となると、道は三つがあると考えられます。

第一のやり方は、監察院を廃止し、その権限を立法院に戻すというやり方です。ただ、この案の問題は、立法委員と地方議員の権力が膨張する恐れがあります。

北村：でも民主主義国家では普通のことにも思えます。

陳：なるほど。余談ですが、台湾の国会議員も地方議員も利益の追求力や利益のための突破力は、

半端ないですよ（笑）。この点も同時に改革していく必要があります。

第二の案は、監察院を上院にして、台湾の立法院をそのまま一院制から二院制にスライドさせるというものです。ただ、政治的コストが非常に高い方法です。

北村：なるほど。第一と第二の案は、デメリットが多いとみなされているのですね。では、第三の案というのは何でしょうか。

陳：第三の案は…現状維持です（笑）。

北村：ええええええ。

陳：実は、考試院や監察院の廃止をめぐる長い議論の中で、台湾の各政党の政治家はようやく一つのことを気づいたのです。それは、監察院の部長クラスに相当するポストは、政党幹部が党内の凝集性を高めるために党内の政治家に配分できる重要な権力リソースであるということです。そのうえ、監察院院長も考試院院長も、形式上は行政院院長と同格のポストです。つまり、実権がなくとも高い地位です。党幹部に従う政治家にも配分できますし、場合によっては党内で対立する政治家に配分することもでき、まさに党内政治には欠かせないものになっていたのです。

北村：英国でも、王室や政府などには名目上の政府官職があったりします。アメリカでは主要国の大使などのポストを大統領選挙での支持者への恩賞として使うということもありますよね。行政的には実質を伴わない「閑職」であっても、政治的には必要というものもあるのでしょうか。