

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について

北 波 道 子

はじめに

- 1 直轄市制度の誕生
- 2 戦後台湾：戒厳令時代の院轄市「昇格」
- 3 直轄市自治法から地方制度法へ：民主化以降の直轄市昇格

おわりに

はじめに

2010年12月25日、台湾で新北市、台中市、台南市と呼ばれる3つの新しい行政院直轄市が誕生した。これらのうち台中市と台南市は、これまで台中県、台南県と呼ばれていた地域が県政府（県庁に相当する行政機関）所在地であった県轄市に合併される形で誕生し、と同時にそれまで直轄市だった高雄市もその周囲を囲んでいた高雄県と合併して面積が最大の直轄市となった。この直轄市の増加は、直接的には各市が財源や権限の拡大を目指した結果と考えられる¹⁾。

世界中の様々な国で、特に首都や経済の要衝などに対しては特別な行政区分が採用されている。しかしながら、例えば日本の「指定都市」とは違い、「行政院直轄市」という言葉は、広域行政単位に属さず、地方行政単位として最高位にあたる都市という意味に加えて、中央政府の直接の管轄下に置かれる自治体を意味する²⁾。そして、例えばWikipedia（英語版）で「直轄市」の項目を表示するとDirect-controlled municipalityと訳され、例示されている国家は、中国、ベトナム、北朝鮮や旧ソ連の共和国などが主であり、必ずしも地方自治の

深化や発展のために生まれた制度というイメージではない³⁾。韓国は、1995年に5つの直轄市を「広域市」と名称変更している。では、なぜ、すでに民主的な政治体制に移行したと考えられる台湾で、現在、直轄市の数が増えているのだろうか⁴⁾。

歴史的に見ると、台湾における地方制度の変遷は、単なる住民サービスの向上や行政機関の効率化だけでは説明できない。その理由の一つに、台湾が公式には2011年に建国100年を迎えた中華民国の一省であると主張されていることがある。つまり、1949年以降、中華民国の実効統治地域が台湾と周辺の島々および対岸福建省沿岸の金門島・馬祖島に限定されてしまったにもかかわらず、「南京を首都とし、全中国を統治する中華民国」というフィクションが近年にまで継承されてきたという歴史的背景にある⁵⁾。その結果生じた、全国を管轄するはずの中央政府と台湾省内を管轄する省政府の二重構造は、1948年から37年間におよぶ戒厳令体制と相まって、台湾とその住民の置かれてきた複雑な政治状況を象徴する存在であった⁶⁾。

直轄市の制度は中華民国政府がまだ中国大陸にあった時に始まった。そして、権威主義体制下の台湾で、その制度が適用されたのは、1967年に台北市が行政院の直轄市に昇格した時である。ところが、このとき台北市は、中央政府の行政院に所属する行政機関となったことで、首長は公選から官選となり、かえってその自治の範囲は狭まった。また、1979年に高雄市が直轄市とされた背景も、同市が工業団地として目覚ましい発展を遂げ、その経済規模が急拡大したことと無縁ではなかった。すなわち、重要な大都市ということで中央政府の直接的なコントロール下に置かれたのである。

その後、経済発展にともなって台湾で展開された民主化は、1990年代には台北市長と高雄市長の普通選挙を実現した。2000年には、権威主義時代から1990年代の民主化後もなお政権を担っていた中国国民党から、1987年に台湾で結成された民主進歩党へと政権交代を果たし、中華民国は名実ともに民主国家となった。政治的な自由を抑制する権威主義体制からの民主化に成功した台湾の地

方自治制度改革史は、急速な経済成長とそれに伴う自治拡大の要求に不安定化しながら、2012年に世代交代した中国の今後を占う上で何らかのヒントを含むかもしれない。

2008年に政権に返り咲いた馬英九総統率いる国民党政権は、「国家競争力を引き上げるにあたり、都市・地方格差の拡大や富裕層・貧困層の二極化を避けるため、台湾は必ず地域のバランスのとれた発展を兼ね備える必要がある」との主張から、「3都15県」構想を提案した⁷⁾。この3都構想と現在の5直轄市体制はどのような関係にあるのだろうか。直轄市を増やすこと背景には、経済発展後の台湾において台北市を中心とする北部への一極集中が急速に進行しているという事情がある。近年、日本でも大阪維新の会の「大阪都構想」にみられるように自治体の「格上げ」によって地方の権限の強化や行政の効率化を目指すことがホットな議題となっている。同様に、経済発展後、社会の安定と均衡を維持しようとしている台湾の例から、日本はなにか教訓を得ることができるのだろうか。

本稿では、これらの大きな課題を考察する入り口として、まず、歴史的に直轄市がどのような存在であったのかを明らかにし、次に民主化以前の台湾での展開を振り返り、その後民主化に遅れて展開されつつある制度変化を時系列に整理することによって、ポスト経済発展およびポスト民主化後の台湾において、直轄市の増加はどのような意味を持つのかを考察する。

1 直轄市制度の誕生

(1) 中国大陸時期地方行政制度の概略

周知のとおり、中華民国は1911年の辛亥革命によって、翌1912年に建国された。当初はまだ各地に軍閥が割拠する状況であり、全国的な国家統一が達成されたとは言い難く、ここから新国家としての制度の構築が始まったと考える方が現実的である。中華民国の地方制度は、省レベルでは西洋を模倣し、基層に

向かえば向かうほど、封建時代から踏襲されたものが残っていたと解説される。また、省以下の各級政府は、県、省轄市、設置局および省と県の上に設置された行政督察専員公署は行政機関であるが、省・県・市参議会、区公所および区民大会、郷・鎮公所および郷・鎮民大会、郷以下の基層組織はすべて「自治機関」と区分されている⁸⁾。

中華民国の歴史は、中華民国時期（1929～1949年）、台湾時期（1949年以降）に大別される。行政院が2012年に出版した『中華民国年鑑—中華民国一百年』によれば、中国大陸時期は、次の5つにわけられる。第一期は1912年から1916年までの袁世凱時代、第二期は1916年から1928年までの軍閥割拠の時代、第三期1928年から1937年の国民政府の「黄金の十年」、第四期は1937年から1945年の日中戦争期、第5期は1945年から1949年の国共内戦時期である⁹⁾。なお、台湾時期は『中華民国年鑑』には区分は記載されていないが、戒嚴令時期（1949～1987年）と民主化時期（1987年以降）に区分される¹⁰⁾。

表VII-1 中華民国の行政区分概要

中国大陸時期				台湾時期			
省・院轄市・地方・特別行政区		盟部 ¹⁾ 特別旗		省 (2005年以降、虚級化)			直轄市
道・行政督察区				県		市	
県・省轄市・設置局・管理局 ²⁾				郷		鎮	区
郷	鎮	区		郷		鎮	区
村	街			村	里		
保甲 ³⁾				隣			

出所) 錢端升等編『民国政制史』(上海人民出版社、2011年)および「維基百科自由的百科全書」(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)の中華民国法理行政区劃などを参考に筆者作成。

注1) 「盟部」、「特別旗」、「旗」は、1931年に制定された「蒙古盟部旗組織法」によりモンゴル地域のみに適用された制度。

2) 「設置局」は新しい県政府が設置されるまでの準備的役所であり、「管理局」は風景の名勝な地理的に特殊な地域に置かれたものである。台湾の例では「陽明山管理局」がある。

3) 保甲制は宋代から始まった行政機関の最末端組織で、10戸で1甲、10甲で保を構成した。中国成立時に廃止。

表Ⅶ-1に中華民国の行政区分の概要を示した。本稿で注目する直轄市は台湾時期の右端に位置する省と並ぶ一級行政区である。ここでは、まず、省が地方政府としてどのような役割を果たしていたのかを考察したい。しかし、建国当初は地方政府機関の名称統一から始める状態で、諸外国の圧力の下、内部権力闘争、抗日闘争、内戦と政情不安が続く中で、広大な面積と多様な民族を包摂する中華民国の「国土」全体に統一的な地方行政制度が浸透できたとは考えにくい。そこで、厳密な実態分析や詳細な検討はひとまずおいて、ここでは制度面での自治制や権限に関する概略を述べるにとどめる¹¹⁾。

既述時代区分の第一期に相当する北洋軍閥政府時代に省行政機関およびその長の名称は3回変更された。まず、1913年の「劃一現行各省地方行政官庁組織令」公布時に、省行政公署および民政長と定められ、民政長は中央政府の任命により、全省に関する政務を司るとされたが、実際には地方軍政機関の長である都督と兼任されることが多く、それらは軍閥の影響から脱することは難しかった。1914年に「省官制」が公示され、行政機関と長の名称は巡按使署および巡按使に変更にされた。巡按使は警備、巡防武装を管轄し、省令あるいは省単位での章程（憲章）を現行法に抵触しない範囲で制定可とされたが、各省の税務財政関係の「処」および「司」は撤廃され、9月には「財政庁官制」が發布されて巡按公署とは別に財政庁が置かれた。1917年9月には、黎元洪が袁世凱の後をついで大總統に就任し、巡按使を省長に、巡按使署を省長公署へと名称を変更した。この時期の制度の特徴は、財政、教育などの実務組織に相当する「庁」を、中央政府が各省の行政機関内に設置し、直接省内の重要な行政業務を主管していたことである¹²⁾。民意機関として省議会がおかれ、議員の定数や選挙資格が定められたが、1913年に反袁世凱の第二次革命が勃発すると、各地の省議会は次々と解散され、議員の資格も剥奪され、1914年の1月に国会が、2月末には全省議会在解散となった¹³⁾。袁世凱の死後、地域によって議会は復活するが軍閥の道具となってしまった¹⁴⁾。

1925年7月1日に広州国民政府が成立を宣言し、同日「省政府組織法」（全10

条)が公布された。広東省では、党治と合議という2つの原則が導入され、省政府は中国国民党の指導監督の下、各庁庁長による省務会議の合議制で実施されるとされた。南京国民政府時代に入ると、省政府組織法が改正され、国民政府が省政府委員を任命し、その中から省政府主席を指名、かつ各委員の履歴を審査して各庁庁長の兼任任務を振り分けた。なお、1933年7月7日に公布された「行政院審査各省政府庁長人選暫行弁法」によって、庁長の人選には厳しい条件が課された。また、軍職者は政府主席あるいは主席を兼任できないことを初めて規定し、軍民分治を目指したが、実際にはそれは難しかった¹⁵⁾。

民意機関に関しては、1938年9月26日「省臨時参議会組織条例」が公布され、省臨時参議会参議員資格が発表されたが、議員は民選ではなく、省政府および各省下県政府が行政院に推薦した人物を、国防最高委員会が審査議決した。国防最高委員会は一定人数の候補を独自に推薦することもできた。省臨時参議会は、規定では省政府の重要施政方針に対して議決権をもっていたが、例えば、財政については、行政院は省の予算を国家予算に編入したため、省臨時参議会の議決権の範囲から外れてしまった。省臨時参議会は省政府に改革の建議を行う権利と省政府に質問する権利があり、1942年3月以降、省臨時参議会は省の国民参政会参政員を選出する権利を獲得した。とはいうものの、1944年12月5日「省参議会組織条例」が公布され、省参議員は間接選挙で選ばれるようになり、国防委員会の審査は必要なくなったが、重要施政方針への議決権もなかった¹⁶⁾。

加えて、これらの省行政機関と民意機関以外に、地方軍政機関が存在した。北洋政府時代に軍政と民政を統括する機関として置かれた都督府は、1914年に廃止されて將軍制となり、省の軍務を受け持ったが、將軍には任期がなく、群雄割拠となってしまった¹⁷⁾。このため、袁世凱の死後、黎元洪が將軍を督軍と改称したが、実態は変わらず、1927年に張作霖政府によって廃止されるまで続いた。1928年北洋軍閥による統治が終わると国民政府は、「軍政」の終結と「訓政」の開始を宣言し、国民革命軍総司令部と軍事委員会を撤廃した¹⁸⁾。したが

って、国民政府初期には地方軍政制度は一時的に廃止された。ところが1932年に工農紅軍（人民解放軍の前身）を包囲討伐するために、4つの「剿匪総司令部」が前後して設立された。剿匪総司令部は各地区内の軍務以外に、各地区の各省党務および政務を掌握する臨時の地方軍政機構であった¹⁹⁾。

日中戦争勃発後、国共合作が成立すると国民党政府は剿匪総司令部を撤廃したが、全国の作戦区域を戦区に分けて管理した。1939年に軍事委員会に所属する戦地党政委員会は党政委員会分会を設置し、戦区内各省の党政を監督し、党政機関の仕事を審査した。分会の主任委員は戦区の司令長官によって兼任され、省政府主席と国民党省党部主任委員は分会の委員となった。戦区司令長官と戦地党政委員会分会主任委員は同一人物であったため、戦区は日中戦争期の最高軍政機構であった²⁰⁾。

抗日戦争勝利後、戦区制度は撤廃され、1947年5月から、北平、東北、西北、武漢、広州、重慶などに国民政府主席の「行営」（臨時司令部）が設置された。行営は、政務機関として複数の省（市）において政府や民政を所轄した。戦況が悪化する中で、国民政府は地方軍政制度を頻繁に変更し、軍政と民政の統合を行った²¹⁾。

このように、中国大陸時代の地方行政区における省レベルの行政府は省の意思決定機関というよりも、中央政府の出先機関であり、時代ごとの軍政機関の影響を受ける行政機関であった。一方で、民意機関も十分に機能していたとはいえず、地方自治体として議決権を行使して民意が反映されるという制度運営下にはなかった。もっとも、戦前の日本においても県知事は内大臣を上官とする直任官（東京都知事は親任官）であった。いずれにしても、東アジアにおける近代国家建設の過程では、地方制度は自治を発展させるよりもむしろ、中央集権の強化のための役割が期待されていたのではないかと考えられる。東アジアの地方自治制度の生成や特徴、およびそれらの比較に関しては、一定の研究成果とさらなる需要が存在すると考えられるが、ここでは省という一級行政区がどのような状況に置かれていたのかを確認するに留める²²⁾。

(2) 省以外の一級行政区

省以外の一級行政区は、表Ⅶ-1に示したように「地方」、「特別行政区」、「院轄市」という名称がつかわれていた。出現の早い順にそれらの概略を述べる。

① 地方

地方という名称は中華民国建国初期に第一級行政区画の一つとして導入され、西藏地方、京兆地方、蒙古地方があった²³⁾。西藏地方は現在のチベット自治区に相当し1912年の建国時に編入された²⁴⁾。京兆地方は1913年から1928年の間、中華民国の袁世凱政権および北洋政府時期に首都圏に付した行政区画である。現在の北京市を中心としてそれより少し広い範囲が規定された。蒙古地方はいわゆる外モンゴルであり、南京国民政府が樹立された1928年に設置された。行政区の範囲は現在のモンゴル国とほぼ一致する。中華民国政府は1946年1月5日に蒙古地方の独立を承認し、モンゴルは中華民国憲法第4条に規定されている「固有的疆域」ではなくなっていたが、憲法改正には至らず、56年後の2002年に行政院が「兩岸条例施行細則」第3条から「外蒙古地区」を削除することで法律上の問題は解決したとされた²⁵⁾。

② 特別行政区

特別行政区は省にするための準備過程にある地域と外国から取り戻した領土に大別される²⁶⁾。前者は1913年に設置された察哈爾（チャハル）、熱河、綏遠、川辺特別区である。これらは北伐終了後の1928年に、そろって省に昇格した。このうち前三者は、現在のモンゴル自治区の中部から東部およびその周辺を含む地域である。川辺特別区は省になる際に西康省と名前を変え、現在はチベット自治区東部と四川省の一部になっている。なお、南京国民政府設立後、特別行政区は準省地域であるという原則に則り、1931年に海南島が広東省から切り離されて瓊崖特別区に指定された。

後者の例は、東省特別区と威海衛行政区の2区である。東省特別区は黒竜江

および吉林の2省にまたがる。1920年に司法権を回復した国民政府が東省特別区域法院編制条例を公布した際に設置されたが、1932年の満州国設立時に北満特別区となった。威海衛行政区は1898年にイギリスによって租借された劉公島および威海衛湾の各島嶼およびその沿岸10マイル地域が1930年に返還にされて設置された。省級とされた威海衛行政区には院轄市に対する法規が準用されたが、抗日戦争期に県級特別区に格下げされた²⁷⁾。

③ 院轄市

省やそれに準ずる地方、特別行政区と院轄市の成り立ちは少し異なる。『民国政制史』の第四編「市制」によれば「近代の市とは、一方で国家によって設置される行政組織であり、一方で相当な自治の権利を有し、古城市国家とも違うが、国家の全くの所属機関でもなく、近代の市制はそもそもが一種の地方自治」機構であると説明されている²⁸⁾。同書によれば、中国の市自治の端緒は1908年（光緒34年）の「城鎮郷地方自治章程」であり、それに基づき翌1909年（宣統元年）発布された「京師地方自治章程」であった²⁹⁾。中華民国建国後は、中央政府の指導に先んじて江蘇臨時省議会在が1911年10月に「江蘇暫行市郷制」を通過させ、江蘇都督によって公布施行された。暫行市郷制は地方自治章程の原典となったが、既述のごとく袁世凱が地方自治を停止してしまったため、その流れは一時途絶えた³⁰⁾。

その後、1921年5月に制定された「市自治制」では市は普通市と特別市に分けられ、この特別市が、直轄市の始まりといわれる³¹⁾。特別市は内務部が中央政府に申請したもので、それ以外は全て普通市となった。特別市の地位は県に相当し、省行政長官の直接の監督を受けた³²⁾。普通市は県に所属し、知事の監督を受けた。市の自治活動は、中央政府が委託派遣した行政長官が監督し、民選市長選出前には行政長官が市長の職権を代行するとされた³³⁾。ちなみに市自治制は初めて市を法人と規定した法規であった³⁴⁾。

南京国民政府成立後1928年7月に「特別市組織法」と「市組織法」がそれぞれ

れ公布され、2年後の1930年5月に改訂「市組織法」(全145条)が公布された。この法律では特別市という名称は使われず、第2条と第3条で以下のような規定がなされている。それらは、「以下の条件を満たす市は、行政院に直隸しなければならない。①首都、②人口100万人以上のもの、③政治上あるいは経済上、特殊な状況にある都市」(第2条)および「以下の条件を満たす市は、省政府に直隸しなければならない。①人口30万人以上、②人口が20万人以上で、営業税、牌照費(ライセンス税)、土地税の毎年の合計が総収入の2分の1以上を占めるもの」とあった。ちなみに、第2条の②③条件を満たしても、省政府所在地は省政府に隸属すべきという規定があった³⁵⁾。ところで、この法律では、特別市の自治権は大幅に削減され、第13条では行政院に直隸する市の市長は簡任となり、省に直隸する市の市長は簡任または薦任と規定された。本法律は1943年4月30日に全面改正されて全50条になり、この改正で初めて条文中に「院轄市」と「省轄市」という用語が使われた³⁶⁾。省轄市の条件に「省会」の所

表VII-2 1949年以前の院轄市

行政区	指定年	人口 (1948年)	地区	面積 km ²
上海市	1927年	4,300,630	華中	494 (1927年)
南京市	1927年	1,030,572	華中	465 (1927年)
漢口市	1927年	641,513	華中	133 (1927年)
北平市	1928年	1,672,438	華北	716 (1928年)
天津市	1928年	1,707,670	華北	99 (1928年)
青島市	1929年	759,057	華北	950 (1929年)
広州市	1930年	960,712	華南	
重慶市	1939年	1,002,787	華中	328 (1939年)
大連市	1945年	722,950	東北	
哈爾濱市	1946年	637,573	東北	
瀋陽市	1947年	1,094,804	東北	
西安市	1948年	502,988	華北	

出所) 維基百科 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)「直轄市 (中華民国)」および当該市の項目などから筆者作成。

在地という条件が付された以外、設市条件に変化はなかったが、第15条で「①院轄市市長・秘書長・参事・局長は簡任、秘書・科長は薦任、科員は委任。②省轄市市長は薦任または簡任、秘書主任・局長は薦任、秘書・科長は委任または薦任、科員は委任」とさらに細かく規定された。

表Ⅶ-2は1949年以前に指定された院轄市の一覧である。表中、漢口市は現在の武漢市、北平市は北京市である。人口は1948年とされているが、こう見ると必ずしも100万人を超えるものばかりではなかった。むしろ条件の3項目の政治経済上の特殊な事情が勘案されたラインナップになっている。表から院轄市の指定は主に、1927年から1930年の時期に多くみられることがわかる。その後、9年の空白を経て日中戦争勃発後、重慶市への移動に伴って同市が加えられた。これに旧満州と西安が続く。しかし、国共内戦の状況下でそれらの指定がどれほど実効性を持っていたかは疑問が残る。

2 戦後台湾：戒嚴令時代の院轄市「昇格」

1895年の下関条約によって日本に割譲された台湾および澎湖島は、1945年8月の日本の敗戦後、中華民国政府によって接収され、台湾省行政長官公署が置かれた。1946年2月から3月にかけて各地で区・郷・鎮民代表と県轄市市民代表の直接選挙が行われ、ついで県と省轄市の参議會議員が県・市會議員および職業団体（主に農会）の間接選挙で、また省参議會議員が県・市會議員の間接選挙で選出された³⁷⁾。1947年1月1日に中華民国憲法が公布（12月25日施行）され、中華民国は「憲政」時期に入ったと考えられる³⁸⁾。ところが台湾では、1947年2月28日に228事件が起こり、本省人と外省人の間に後に「省籍矛盾」と呼ばれる深い溝を残した³⁹⁾。一方、1947年7月に国共内戦が勃発すると、1948年5月に「動員勘乱時期臨時條款」が公布され、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、1949年の国民党政府の敗北、遷台後の1950年に省政府は「台湾省各縣市地方自治実施要綱」を公布し、省轄市以下の首長と県・

市会議員の民選が実施されるようになった。

台北市は、1945年10月に8県9市制が敷かれた際に、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東と並んで省轄市に指定され、その後1950年に公布された「台湾省各縣市行政区画域調整方案」によって、16県5省轄市体制となった際にも省轄市のままであった⁴⁰⁾。台北市は1949年に臨時首都となったが、中国大陸の諸都市のようにすぐには院轄市にならなかったのである⁴¹⁾。その理由は、第一には人口規模であろう。1946年12月の時点で台湾の総人口は609万人、台北市の人口は27万人弱であった⁴²⁾。その後1949年の政府移転、軍人および難民の流入による大幅増を経て、1951年末には50万3,086人と表Ⅶ-2の西安市を超過している⁴³⁾。したがって、人口だけが理由とは言い切れないが、台北市の人口は1966年になってやっと100万人を超えたことから、法制度的には1967年の昇格は議論の余地はない⁴⁴⁾。

表Ⅶ-2の院轄市は、2005年まで中華民国の法理行政区画に含まれていた。しかしながら、台湾に移転後の中華民国は、いかに領土の主張を展開しようとも、その実効統治区域は台湾省と福建省の金門・馬祖の2島のみであった。し

表Ⅶ-3 「財政収支劃分法」の制定および改訂一覧

年	月	日	制定及び改訂内容
1951	6	13	全文40条制定公布
1953	11	27	付表1改訂。
1954	8	17	第9、11、13～15条条文、付表1改訂。
1955	12	31	第8条条文、付表1改訂。
1960	12	29	第8条条文、付表1改訂。
1965	5	4	全文39条、付表1、2改訂。
1965	6	19	第8条条文、付表1改訂。
1968	6	28	第16、18条条文改訂。
1973	5	10	第8、10条条文、付表1改訂。
1981	1	21	第8、12、16、18条、付表1、2改訂。第9～11、13～15条削除。
1999	1	25	第3、4、6～8、12、18、19、30、31、34、37、39条条文、第10節名称改訂。第16-1、35-1、37-1、38-1、38-2条条文増訂。16、17、32条条文削除。
2002	1	1	第8条第1項第6款及び第4項改訂。

出所)「財政収支劃分法」の沿革と本文より筆者作成。

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

表Ⅶ-4 1951年から1965年改正までの税収配分比率（単位：％）

区分	名称	課税地域 納入	台湾省				院轄市	
			国庫	省庫	省統籌	県・市庫	国庫	市庫
国税	所得税		80	10		²⁾ 10	90	10
	遺産税		20	30		50	70	30
	印紙税		50	20		²⁾ 30	80	20
	関税		100				100	
	貨物税		100				100	
	塩税		100				100	
	証券交易税 ³⁾		100				100	
	鈳区税		100				100	
	臨時税（18条）		100					
省税	土地税			30	20	50	30	70
	営業税			50		²⁾ 50	30	70
	特産税（12.3）			100				
	臨時税（18条）			100				
县市税	土地改良物（家屋）税					100		100
	契税（不動産登記税） ¹⁾					100		100
	屠殺税					²⁾ 100		100
	ライセンス税					100		100
	筵席および娯楽税					100		100
	特別税（15条6款）					100		100
臨時税（18条）					100		100	

出所）「財政収支劃分法」の各バージョンの付表1より筆者作成。

注1）1953年の改正で「契税」が追加された。

2）1954年の改正で「県・市庫」の屠殺税の20%、所得税の5%、印紙税の15%、営業税の20%が省統籌へ移行された。

3）1955年の改正で「証券交易税」が加わり、1960年の改正で削除された。

たがって、財政基盤は、ほとんど台湾省と重なっていた。政府は1951年に「財政収支劃分法」を制定し、財源となる諸税の各級政府への振り分けを定めた。これは憲法に定められた中央政府の権限である。当時は実効管轄している院轄市はなかったにもかかわらず、院轄市（同法内では直轄市と表記）に関する規定があった。

表Ⅶ-3に示した通り、1951年制定の財政収支劃分法は、2002年までに10回改訂されている。そのうち、1965年5月、1981年1月、1999年1月の改正が大きい上に、台北市の昇格が1967年、高雄市のそれが1979年、省政府凍結が1998

年で、それぞれリンクしていると考えられるので、これらを区切りとして、税源分配の変化について説明する。

台湾省で課税された所得税は、80%が国庫すなわち中央政府に入り、10%が省庫に、10%が県または市庫に納入された。1954年の改正で県・市庫への分配の内5%は、省統籌金となり、これは省政府によって各縣市に再配分された。土地税および営業税は地方税であったが、院轄市での課税分は3割が国庫に納入された。当時の中央と省および院轄市、県市の財政規模はどのような比率になるのであろうか。

表Ⅶ-5の各級政府収支概況のうち、中央政府の歳入に占める割合は1956年の53.7%を最低に1982年まで常に6～7割前後を占め、残りの3～4割を省および直轄市、県および省轄市が分け合う形になっている。もっともこれは税収だけではなく専売収入を含んでいた。公営事業や専売事業の民営化が進む1990年代まで、専売利益および財政収入は中央政府歳入の25%から35%を占めており税収と双璧をなしていた⁴⁵⁾。

支出の方はどうであろうか。財政収支劃分表の付表2には、各級政府の支出項目が挙げられている。それを並べてみたのが、表Ⅶ-6である。中央政府の支出のうち、行政行使支出、行政、民政、財務、教育、経済建設、公務員の退職金など多くの項目が重なっていた。特に中央政府と省政府の行政行使支出および行政支出はその二重性による非効率が考えられる。歳出の比率も中央が6割前後と過半を占め、県市レベルの比率が少し増えている以外は、中央の財政規模が非常に大きい。ところが、表Ⅶ-7をみると、特に1970年より前には、中央政府の支出は6～8割が防衛支出であった。こうしたことから、涂照彦は財政の二重構造が「中央を肥らせ、地方を痩せしめ」と批判し、かつ、軍備費の巨大化とNIES化の同居について大きな疑問を提示した⁴⁶⁾。筆者は1965年以前の状況については涂教授に賛同するところが大きい⁴⁷⁾。しかし、後付的に考察すると『台湾の経済』「第4章 金融・財政—〈開発独裁〉の陰影」において、涂教授が利用している資料は1980年代以降のものが主であるため、あたか

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

表Ⅶ-5 各級政府収支概況（単位：10億NT\$）

	歳入				歳出			
	合計	中央	省市	縣市	合計	中央	省市	縣市
1953	3.9	55.6	18.8	25.6	3.7	48.7	21.5	29.8
1954上	2.2	63.3	16.9	19.8	2.3	58.8	16.6	24.6
1954	5.3	61.1	16.8	21.1	5.4	56.5	16.7	26.8
1955	6.7	58.5	22.3	19.2	6.5	59.3	14.8	25.9
1956	7.4	53.7	26.5	19.8	7.6	55.5	19.3	25.2
1957	9.1	59.9	21.8	18.3	10.0	58.7	17.4	23.9
1958	10.9	64.0	19.0	17.0	10.7	61.5	14.8	23.7
1960	12.1	61.7	21.6	16.7	12.2	61.3	14.6	24.1
1961	14.0	61.3	21.6	17.1	14.1	61.2	13.8	25.0
1962	15.0	61.9	19.9	18.2	15.4	62.8	12.1	25.1
1963	15.9	59.5	21.6	18.9	16.5	61.2	13.2	25.6
1964	19.1	62.3	20.6	17.1	18.5	62.0	14.8	23.2
1965	23.4	65.0	18.9	16.1	22.4	66.3	13.1	20.6
1966	25.2	63.9	18.4	17.7	23.8	63.2	13.9	22.9
1967	31.6	65.0	18.6	16.4	30.7	64.9	14.0	21.1
1968	35.2	63.4	21.8	14.8	33.0	60.7	19.5	19.8
1969	45.0	63.0	22.2	14.8	41.9	62.7	18.5	18.8
1970	51.2	62.8	24.0	13.2	49.2	61.0	20.1	18.9
1971	57.2	64.3	22.8	12.9	54.8	63.1	19.3	17.6
1972	66.3	64.3	22.0	13.7	63.7	62.7	18.9	18.4
1973	89.6	67.5	20.3	12.2	79.9	63.4	19.2	17.4
1974	115.8	67.0	20.0	13.0	89.9	60.3	18.0	21.7
1975	134.0	65.6	22.4	12.0	126.4	60.7	19.7	19.6
1976	166.1	62.5	23.0	14.5	150.0	59.1	21.5	19.4
1977	193.8	63.8	21.2	15.0	192.5	60.3	20.8	18.9
1978	233.6	63.8	23.0	13.2	226.9	60.1	21.9	18.0
1979	287.4	65.0	20.4	14.6	254.7	58.7	21.4	19.9
1980	368.9	66.1	23.1	10.8	345.4	59.3	24.5	16.2
1981	437.7	62.2	26.4	11.4	433.2	55.1	28.3	16.6

出所) 行政院編『中華民國100年度中央政府總預算案』參考表Ⅶ-7「歷年各級政府淨收支概況表」より筆者作成。
 注1) 總預算、追加(減)預算および特別預算をふくみ、各級政府間の補助など重複額を控除した額。
 2) 會計年度の変更により、表中「1954下」は1954年下半年のみ。
 3) 収入は公債および余借収入、前年度繰越を含み、支出は債務償還を含む。

も1965年以前の枠組みで1980年代以降のデータを分析しようとしているようにも取れる。特に、政府と国民の力学バランスの水面下での変化について、新たな議論の余地があると感じた。もちろん、1990年当時は資料の公開も進んでおらず、現在のように台湾の民主化が定着するとは予想できなかった。むしろ、

経済発展と民主化の関係が楽観的にとらえられている現在にこそ、変化の渦中
 にあった当時の研究成果を含めて、もう一度、この時代を分析し直す必要があ
 るだろう。いずれにしても制度上は、1990年代の半ばまで、台湾における中華
 民国の統治制度に大きな変革が見られなかったことは確かであり、むしろ中央
 への集権化を企図するような制度変革も見られたのである。

表VII-6 各級政府支出項目一覧（1951年制定）

項目 \ 支出	中央 政府	省 政府	直轄市 政府	県市局 政府
行政行使支出	○	○	○	○
国務支出	○	—	—	—
行政支出	○	○	○	○
立法支出	○	—	—	—
司法支出	○	—	—	—
考試支出	○	—	—	—
監察支出	○	—	—	—
民政支出	○	○	○	○
外交支出	○	—	—	—
国防支出	○	—	—	—
財務支出	○	○	○	○
教育科学文化支出	○	○	○	○
經濟建設支出	○	○	○	○
交通支出	○	○	○	○
警政支出	—	○	○	○
衛生支出	○	○	○	○
社会および救済支出	○	○	○	○
辺政支出	○	—	—	—
僑政支出	○	—	—	—
移植支出	○	○	○	○
債務支出	○	○	○	○
公務員退職金支出	○	○	○	○
損失賠償支出	○	○	○	○
信託管理支出	○	○	○	○
補助支出	○	○	○	○
郷鎮支出	—	—	—	○
事業基金支出	○	○	○	○
其他支出	○	○	○	○

出所)「財政収支劃分法」付表2より筆者作成。

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

表Ⅶ-7 中央政府歳入および歳出（単位：100万NT\$, %）

年度	歳 入			歳 出			
	金額	課税・ 専売収入	営業利益 事業収入	金額	国防支出	経済開発 支出	一般政務 支出
1950	887	47.6	6.5	1,296	90.0	1.5	3.0
1951	1,080	43.1	16.6	1,432	77.4	2.7	7.0
1952	1,744	50.6	4.5	1,918	70.8	2.3	6.4
1953	2,333	63.6	3.9	2,309	61.0	1.7	6.5
1954(上)	1,473	69.5	0.3	1,603	63.1	1.2	8.2
1954	3,632	73.2	2.1	3,785	64.7	0.8	6.3
1955	3,947	78.7	3.6	3,895	78.5	3.4	7.8
1956	4,051	83.1	7.5	4,226	76.5	3.2	9.3
1957	5,454	79.6	7.5	5,409	76.8	2.8	7.9
1958	6,668	80.0	6.2	7,020	75.4	2.8	6.2
1960	7,765	64.4	8.5	7,885	74.7	1.8	6.4
1961	8,248	68.4	7.7	8,714	77.8	2.1	7.1
1962	8,829	66.4	10.6	9,719	72.4	5.2	6.9
1963	8,906	71.0	8.9	10,133	75.0	4.3	7.1
1964	11,103	68.8	15.1	11,689	70.9	4.2	7.5
1965	14,072	66.0	17.7	15,010	61.9	14.7	6.1
1966	14,131	74.5	15.0	15,157	74.3	5.4	7.4
1967	17,854	67.2	20.2	20,034	59.4	15.3	5.8
1968	19,468	78.4	13.8	20,773	64.4	4.4	6.3
1969	26,601	78.0	13.1	26,787	59.2	8.8	5.4
1970	29,881	79.0	11.8	30,667	60.1	6.7	6.5
1971	33,341	78.2	14.8	34,948	57.6	7.8	5.9
1972	40,349	77.3	15.5	39,828	50.6	10.5	5.7
1973	54,967	73.1	18.9	48,229	49.0	17.0	5.2
1974	72,157	82.8	10.5	53,121	52.1	11.4	5.0
1975	81,808	78.7	13.5	74,830	48.0	18.1	5.2
1980	218,669	76.8	12.1	201,793	40.2	26.0	4.4
1985	343,987	69.4	20.6	353,871	39.8	18.2	5.5
1990	707,070	79.6	12.1	673,201	31.3	16.0	8.7
1995	937,416	79.5	12.1	996,698	23.5	13.8	9.3
2000	1,985,645	69.8	19.8	2,314,770	15.0	15.9	10.8

出所) 行政院主計処公務予算局「歴年中央政府收支概況表」2001年度版。(行政院主計処公務予算局ホームページ、<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/90ctab/90c705.htm>) から2001年4月筆者作成。

注1) 会計年度変更処置のため、1954(上)は1954年1～6月、1954年度以後はn年度=n年7月～(n+1)年6月、1960年度以後はn年度=(n-1)年7月～n年6月となり、1959年度のデータはない。なお、2000年度は1999年下半年から2000年末まで、2001年度から同年1～12月となる。

2) 1987年度まで国防費に外交費を含む。

表Ⅶ-8 1965年5月改正の税収配分比率（単位：％）

区分	名 称	課税地域 納入	台湾省内				院轄市	
			国庫	省庫	省統籌	県・市庫	国庫	市庫
国税	所得税		80	10	5	5	90	10
	遺産税および贈与税 ²⁾		20	20		60	70	30
	印紙税		50	10	25	15	80	20
	関税		100				100	
	貨物税		100				100	
	塩税		100				100	
	証券交易税 ¹⁾		100				100	
	鉅区税		100				100	
	ライセンス税		10	30	60		30	70
臨時税（18条）		100				100		
省税	土地税			20	20	60	30	70
	営業税			50	20	30	30	70
	特産税（12.3）			100				
	臨時税（18条）			100				
県市税	土地改良物（家屋）税				100			100
	契税（不動産登記税）				100			100
	屠殺税				10	90		100
	筵席および娯楽税					100		100
	特別税（15条6款）							
	臨時税（18条）					100		

出所）表Ⅶ-4と同じ。

注1）1965年6月の改正で証券交易税が復活。

2）1973年4月の改正で贈与税が追加。

それは、台北市と高雄市の院轄市「昇格」にも象徴される。台湾省文献委員会の『台湾省通志』によれば、工商業の発展によって経済的に繁栄し、都市への人口集中など「社会の進歩」の結果、台北市は1967年7月1日に院轄市昇格

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

表Ⅶ-9 1981年改正から1999年改正までの税収配分比率（単位％）

区分	名称	課税地域 納入	台湾省内				院轄市		
			国庫	省庫	省統籌	県・市庫	国庫	中央統籌	市庫
国税	所得税		100				100		
	遺産税および贈与税		10	10		80	50		50
	関税		100				100		
	貨物税		100				100		
	証券交易税		100				100		
	釐区税		100				100		
	臨時税（19条）		100						
省税	営業税			50	20	30		50	50
	印紙税			50	50		50	50	50
	ライセンス税			50	50				100
	特産税（12条）			100					
	臨時税（19条）			*					
県市税	土地税								100
	地価税						100		
	田賦						100		
	土地増値税				20	20	60		
	家屋税					100			100
	契税（不動産登記税）					100			100
	屠殺税				10	90			100
	娯楽税					100			100
	特別税（15条6款）					100			
	臨時税（19条）					100			

出所）表Ⅶ-4と同じ。

の条件を満たした。そして、次に高雄市がその条件を満たし、1979年に院轄市に指定された。その際に、新竹、嘉義の両県市は省轄市への昇格を要請したと付記され⁴⁸⁾、公式には県市から省轄市、院轄市への昇格は単に当該都市の発展を

表す基準とみなされていたようである。しかし、省轄市から院轄市への「昇格」は、一方で「自治の後退」と考えられている。佐藤俊一は当時の民主化要求の高まりを受けて、「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100万人以上で両者を合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化を図る要因になった」と分析している⁴⁹⁾。また、竹内孝之はそうした文脈から、「その代償として直轄市である台北市や高雄市は、財政上優遇されてきた」と分析している⁵⁰⁾。しかしながら、既述のごとく制度上これらの措置に齟齬はない。また、人口だけで言えば、台北県は1966年にはすでに100万人を超えており、彰化県は1968年に100万人を超過するが、市ではないので、直轄市の規定には抵触しなかった。つまり、この時期の国民党政府は、直轄市制度を利用して大都市のコントロールを計ったというよりもむしろ中華民国の正当政権として、「全国レベル」の地方自治制度を維持することに重点を置いていたのではないだろうか。そしてそのことこそ、問題の本質が存在すると考える。ちなみに、台北市の院轄市昇格直前、1965年の全面改正で、ライセンス税の一部が国庫に納入されるようになり、院轄市では3割が中央へ移譲されることとなって、この改正で税収に占める中央政府の配分は増えたと考えられる。

高雄市が院轄市になった2年後の1981年にも財政収支劃分法は、大きな改正を迎えた。まず、所得税は完全に中央政府の収入になり、院轄市における遺産税の国庫納入比率は削減されたが、営業税、印紙税の院轄市の取り分が5割に減額され、残りが中央統籌金として省と2院轄市で分配されるようになったことである。これは、院轄市、特に台北市と他の縣市との財政不均衡を是正するための財政調整であった⁵¹⁾。

表Ⅶ-10、表Ⅶ-11に歳入・歳出に占める各政府の構成比を示した。これによれば、1980年代の歳入では、中央：台北市：高雄市：台湾省：縣市：郷鎮市は、6：1：0.3：1.3：1：0.3であり、中央への集中と台北市の財政規模の大きさが際立って見える。また、歳出では、縣市および郷鎮市レベルの支出の比率が比

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

較的大きくなっていることから、基層自治体の財源不足が観察される。

表Ⅶ-10 各政府の歳入（1983-2010年）（単位：10億NT\$、%）

会計年度	総額	合計	中央政府	台北市政府	高雄市政府	台湾省政府	県市政府	郷鎮市公所
1983	461.1	100.0	61.2	9.8	2.9	12.7	10.2	3.1
1984	515.9	100.0	57.8	9.6	2.7	16.9	10.0	3.0
1985	542.6	100.0	60.9	9.7	3.0	12.6	10.6	3.2
1986	584.8	100.0	61.7	9.6	3.0	12.9	9.9	2.9
1987	650.2	100.0	61.3	9.4	3.0	12.0	11.2	3.0
1988	765.4	100.0	61.1	9.6	3.1	11.7	11.6	2.9
1989	921.6	100.0	61.6	10.0	2.9	12.7	9.0	3.8
1990	1,092.4	100.0	62.9	8.6	3.5	10.5	12.0	2.5
1991	1,049.9	100.0	60.4	10.0	2.6	13.1	11.5	2.4
1992	1,257.6	100.0	54.4	9.7	3.1	13.5	16.5	2.8
1993	1,416.3	100.0	56.5	8.5	3.0	13.5	15.6	2.9
1994	1,502.8	100.0	56.9	8.4	3.0	13.6	15.1	2.9
1995	1,559.4	100.0	56.4	8.0	3.1	14.4	14.9	3.3
1996	1,604.2	100.0	58.3	7.9	3.0	14.1	13.3	3.3
1997	1,704.8	100.0	56.8	8.6	3.0	15.2	13.3	3.2
1998	2,053.5	100.0	57.7	8.6	2.5	17.2	11.2	2.7
1999	2,004.4	100.0	62.3	7.8	2.5	13.7	11.0	2.8
2000	2,784.9	100.0	73.5	8.0	2.5		12.1	4.0
2001	1,896.8	100.0	74.7	6.6	2.4		11.5	4.8
2002	1,787.9	100.0	73.3	7.0	2.6		12.9	4.2
2003	1,948.8	100.0	73.6	7.1	2.4		12.5	4.3
2004	1,927.4	100.0	70.8	7.5	2.6		14.1	5.0
2005	2,218.0	100.0	72.9	7.0	2.5		13.2	4.4
2006	2,177.0	100.0	73.1	6.9	2.5		13.0	4.5
2007	2,244.8	100.0	72.9	7.2	2.5		13.3	4.1
2008	2,231.6	100.0	73.9	5.7	1.9		14.0	4.5
2009	2,113.6	100.0	74.1	5.8	1.9		13.7	4.5
2010	2,177.7	100.0	71.3	5.7	2.0		21.0	0.0

出所) 財政部『財政統計年報』2007年度、2010年度

表Ⅶ-11 各政府の歳出（1983-2010年）（単位：10億NT\$、%）

会計年度	総額	合計	中央政府	台北市政府	高雄市政府	台湾省政府	県市政府	郷鎮市公所
1983	489.9	100	58.7	9.0	2.8	13.0	12.9	3.5
1984	506.2	100	56.1	8.9	2.7	15.4	13.3	3.6
1985	546.3	100	57.7	9.4	2.9	12.5	13.9	3.6
1986	616.7	100	59.2	9.1	2.8	13.0	12.6	3.2
1987	641.9	100	58.6	9.2	2.8	13.1	12.9	3.3
1988	726.5	100	57.9	8.9	3.1	13.2	13.7	3.3
1989	1,207.4	100	41.9	11.9	5.2	14.7	12.6	13.6
1990	1,097.5	100	52.7	6.8	3.5	16.9	13.4	6.6
1991	1,275.6	100	53.3	11.2	2.6	14.6	13.3	5.1
1992	1,561.9	100	56.9	7.7	2.3	14.4	14.8	4.0
1993	1,756.3	100	57.5	7.8	2.5	12.9	14.3	5.0
1994	1,826.4	100	50.5	10.3	2.4	16.1	15.8	4.9
1995	1,910.1	100	53.9	7.2	2.6	18.1	14.5	3.7
1996	1,843.8	100	50.6	8.8	2.9	18.5	15.2	4.0
1997	1,878.8	100	51.1	8.1	2.9	18.5	15.2	4.2
1998	1,992.6	100	51.0	8.2	2.9	18.7	15.0	4.2
1999	2,050.0	100	57.0	7.5	2.9	14.4	14.4	3.8
2000	3,140.9	100	66.1	8.0	2.7		17.5	5.7
2001	2,271.8	100	65.2	7.7	2.7		19.0	5.4
2002	2,145.0	100	64.3	7.7	3.3		19.3	5.4
2003	2,216.5	100	65.0	7.3	3.1		19.4	5.1
2004	2,245.0	100	63.8	6.3	3.4		21.2	5.3
2005	2,292.0	100	63.4	6.2	3.4		21.9	5.1
2006	2,214.2	100	62.9	6.9	3.2		22.3	4.7
2007	2,290.2	100	63.0	7.0	3.5		22.0	4.6
2008	2,343.6	100	61.3	6.6	3.5		23.6	5.0
2009	2,670.9	100	63.3	6.3	2.9		22.4	5.1
2010	2,695.7	100	59.9	6.6	2.7		30.8	0.0

出所) 表Ⅶ-10と同じ。

3 直轄市自治法から地方制度法へ：民主化以降の直轄市昇格

1980年代、台湾はすでにその経済発展が国際的に評価されるようになっていた。1979年にOECDのレポート『新興工業国の挑戦』でNICS（Newly Industrializing Countries）の1つに並べられた台湾は、南欧や中米の国々が脱落する中、1988年のトロントサミットで、シンガポール、香港、韓国と並んで、アジアNIES（Newly Industrializing Economies）と呼ばれるようになったのである。国内では、1986年に国民党外の台湾の政治エリートたちが集結して民主進歩党が結成された。戒厳令の解除は翌1987年のことであり、まだ「党禁」（政党結社の禁止）中であったが蔣経国総統はこれを阻止しなかった⁵²⁾。1988年に蔣経国が没し、副総統であった李登輝が総統に昇格し、台湾の民主化および制度改革が急速に進行することとなった。

1991年に「動員勸乱時期臨時條款」が廃止され、憲法改正が実施された。「国家統一前」という事情を勸案して、憲法改正は憲法そのものを書き換えるのではなく、「中華民國憲法増修条文」を制定し、それを改正していくという形式をとっている。1992年の第二次改正では、地方自治に明確な法的基礎を付与し、台湾省長、院轄市市長の民選を求めた⁵³⁾。

1994年に政府は中華民國憲法第118条の規定に基づいて「直轄市自治法」が制定され、院轄市は正式に「直轄市」と名称変更し、その首長は直接選挙で選出されることとなった。ここから台湾の直轄市は新時代を迎えたといえる。直轄市自治法の規定によれば、直轄市は、人口、150万人以上で（第2条）、「法人であり、自治事項を所轄し、中央政府の委託事項を執行する」（第3条）という。直轄市自治法の前身は、市組織法であり、既述のごとく、同法では1943年の改正時に首長のみならず、幹部が行政院によって任命されることになっていたため、新省長と新市長がそれぞれ任命権を求め、考試院（日本の人事院に相当）はこれを認めた。ちなみに、市組織法は1999年の地方制度法制定後、2000

年3月21日をもって廃止になった。なお、地方制度法による直轄市の人口要件は125万人である。

李登輝総統の憲政改革は、「中華民国」の制度を台湾の現状に近づけていくものであった。1949年の大陸失陥より、従来中央政府と省政府の事実上の管轄区域がほとんど重複しているという事実に鑑み、1998年に台湾省政府の機能凍結を実施した。省政府は地方自治体としての機能を失い、行政院の出先機関になった⁵⁴⁾。こうして、台湾における中華民国の現行自治制度の枠組みは1999年に完成したと考えられる。

しかしながら、実際には、中央と地方の格差は非常に大きく、また、直轄市と普通の県市の格差も場所によっては非常に深刻であった。こうした不均衡の是正を目的として、1999年改訂の財政収支劃分法では、第16条の一の第二項で中央統籌分配稅款が規定された。これは、改正前の省統籌金に当たるが、1999年の改正では、それまで地方税であった營業税が国税となり、現行ではそこから「統一發票」の当選金を差し引いた金額の40%が中央統籌金となった⁵⁵⁾。残りは国庫の収入である。したがって、省政府機能の凍結前は「地方稅收を財源とした再配分」という水平的な調整であったものが「中央稅收からの地方への配分」という垂直的な調整に変化したと分析されている⁵⁶⁾。

当時の馬英九台北市長は營業税の国税化には強い反発を示した。しかし、1999年当時は47%と定められた中央統籌金の直轄市への分配分も、陳水扁総統就任後、43%に減額された。そのためか、表Ⅶ-10、Ⅶ-11にみられる台北市のシェアは1990年代は7～8%代であったのが、2000年代には6～7%代に縮小している。

しかし、直轄市の財政は、普通の県市に比べるとまだ潤沢であった。特に、台北市に隣接し、そのベッドタウンとしての機能をはたしてきた台北県は人口が台北市よりも多い400万人弱であるにもかかわらず、県レベルの財源しか持たなかったため、歳入不足が深刻であった。このため、2007年5月4日に地方自治法の第4条第2項が増訂され、人口規模が200万人を超える県は、第34条、

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

表Ⅶ-12 現行の税収配分比率（1999年～）

区分	名称	課税地域 納入	台湾省内					直轄市		
			国庫	中央 統籌	市庫	県庫	郷鎮 市庫	国庫	中央 統籌	市庫
国税	所得税		90	10				90	10	
	遺産税贈与税		20		80		80	50		50
	関税		100							
	営業税		1) ¹⁾							
	貨物税		90	10			90	10		
	酒たばこ税		80			2)	80		2)	
	証券交易税		100				100			
	期化交易税		100				100			
	鉱区税		100				100			
	臨時税（19条）		100							
直轄市および 県市税	土地税									100
	地価税					100	50	30		
	田賦						100			
	土地増値税			20		80				
	家屋税			100	40	40				100
	ライセンス料			100	100					100
	契税（不動産登記税）			100		80				100
	印紙税			100	100					100
	娯楽税			100		100				100
	統籌分配税 ³⁾									
	特別税					100				
臨時税（19条）							*			

出所) 表Ⅶ-10と同じ。

注1) 第8条第2項による中央統籌分を引いた分だけが国庫に入る。

注2) 第8条4項規定による。

注3) 第16条の1第2項、第3款および第5款の規定による。

54条、55条、62条、66条、67条の規定およびその他の直轄市の規定を準用するとされた。2007年に単独でこの対象となる自治体は台北県（380万人）のみであり、次に桃園県（193万人）、台中県（155万人）と台中市（105万人）であった⁵⁷⁾。ちなみに、2007年の台北市の人口は263万人、高雄市は152万人であった。しかしながら、台北県が準直轄市扱いになった際に、既述43%の統籌金の分配対象となったことは、台北市の強い反発を呼んだ。台北市は2007年7月に、同市は税収の75%を中央に納めており、現行のままで、台北県を予算の枠

内に編入すれば「台北市は年あたり183億元の統籌分配金を失い、市民の權益を損なう」とし、「全国税収が中央に集中し、地方税制の不足は長く解決の待たれる問題であったが、台北県が準直轄市に昇格するというのであれば、中央政府が自ら権限を移譲し、台北県の財政の必要に応えるべきである」との意見を表明した⁵⁸⁾。一方、台北県（現新北市）法制局は、現行の中央統籌分配税款分配弁法（以下、中央統籌分配弁法）が憲法に抵触し、直轄市のみ手厚く、相対的に県市財政資源を剥奪するものであるとする研究レポートを発表している⁵⁹⁾。いずれにしても、同法改正後、多くの県市は直轄市昇格への期待を持つようになった。

行政院の委託で台北県、桃園県、台中県および市の直轄市昇級問題に関する研究を行った陳立剛教授の研究グループは、その報告書で「台北県と桃園県の昇格問題は我が国が多直轄市制の方向へ向かうか否かの重要な鍵となる」とし、多直轄市制に向かわない場合は、制度はそのままで直轄市待遇だけを付与する選択肢も可能であるとしている。なお、省政府の虚級化（形骸化）に伴って、各県市も将来的には直轄市と同様、一級化の方向に向かう必要があるのではないかと提案している⁶⁰⁾。もちろん、直轄市昇格問題は、人口や人口密度だけの問題ではなく、その自治体の政策策定および実施能力も重視されなければならないことも指摘されている。

2010年12月25日に台北県が「新北市」として、台中県と台中市が合併して、台南県と台南市が合併して、そして、高雄県と高雄市が合併して直轄市に昇格したことは一つの答えであろう。そして、一旦は却下された桃園県も2014年の直轄市化が決定している。2011年の中央統籌分配弁法改正で、直轄市への分配金は61%に修正されたが、今後、台湾の地方自治体がさらなるフラット化を模索する中で、この制度をどのように改革していくべきなのか、その動向が注目される。

おわりに

本稿では、2010年の台湾における5直轄市体制への移行を受けて、新興民主国家である台湾における直轄市（院轄市）とは何であるかを考えた。その結果、中華民国100年の歴史と地方制度の変遷を概観することとなった。行政院直轄市制度は、中国大陸で始まり、それは必ずしも民主的な地方自治の発展を支えるものではなかった。むしろ、国家形成の時期にあって直轄市の名の示す通り、中央集権型の制度構築を志向していたと考えられる。この延長にあったため、台湾での地方行政単位の直轄化は、1994年以前は、財政的な優遇は見られたが、自治の後退を伴うものであった。しかし、1994年以降、台湾は、地方自治を発展させる方向に大きく舵を切ったといえるだろう。そして、1999年の省政府凍結によって制度的な枠組みが形成され、2007年の地方自治法改正によって今後、新たな方向に向かうと考えられる。それは、ある種の多元化の傾向を示している。

この歴史の流れの中で、やはり注目すべきは中国大陸での敗北を認めるまでに内戦終結後50年以上の月日を費やしたことに起因する様々な制度の齟齬であろう。この間に台湾は急速な経済発展を遂げて、1996年にOECDに加盟した韓国と肩を並べている。台湾がこうした国際機関に加盟できないのは中国との関係に起因するため、実際の国力や経済力においては先進国の域に達していると考えerことは妥当であろう。とはいうものの、内政面での整備の遅れは、我々に、過去台湾がたどってきた経済発展という華やかな外貌とは別の一面を垣間見せている。その解消に、彼らがどのような犠牲と努力を払ってきたのかを再確認することは、経済発展と民主化という未だなお多くの途上国が目標とする成功への鍵を知るヒントになるであろう。

今後は、本稿で確認した枠組みを細分化して、時代ごとの立法、財政および社会の動きについてそれぞれ詳細に検討し、経済発展と民主化の謎についてよ

り多くのヒントを探し出していきたい。

注記

- 1) この大きな地方制度改革に関する日本における先行研究（状況分析）として、①小笠原欣幸「台湾五都物語—2010年台湾五都市長選挙の考案—」（<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/analysis/fivocitieselection2010.html>）、②竹内孝之「分析レポート：台湾における「五都」の成立」『アジア研ワールド・トレンド』No.186（2011年3月）、宮脇淳「台湾の直轄市制度」(1)および(2)『政策研究』（新・地方自治フォーラム、2012年3月号および4月号）などがあり、①は選挙を中心とした分析、②は制度改革の成立までの政治的な駆け引きを含む状況分析、③は財政状況の概要を把握するのに有用である。なお、2014年12月には現桃園県が桃園市に昇格し、6直轄市体制になる。<http://tuitsu-news.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=top12112606&Rcg=40131>。
- 2) 日本語のウィキペディアでは直轄市の定義は「省・道といった最上位の広域行政区画に属さず、それらと同格に位置付けられる行政区画で、中央政府の管轄を直接受ける市」と定義されている。また、例として挙げられているのは、中華民国、中華人民共和国、大韓民国、朝鮮民主主義人民共和国、ベトナムである。
- 3) http://en.wikipedia.org/wiki/Direct-controlled_municipality これによると直轄市の置かれている国は、ベラルーシ（ミンスク）、カンボジア（プノンペン）、中国（北京、上海、天津、重慶）、カザフスタン（アルマティ、アスタナ）、北朝鮮（平壤、南浦、羅先）、韓国（ソウル、釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山、世宗）などである。ただし、このページの記述自体、必ずしも「直轄市」を明確に定義していない。
- 4) 台湾の政府が出版しているちなみに、英語の統計などでは、台北や高雄の政府はMunicipal Governmentと表記されている。
- 5) 2005年に廃止されるまで、中華民国の法理行政区劃は実際に統治していない「大陸地区」を含む14直轄市と35省、2地方、1特別行政区とされてきた。「維基百科、自由的百科全書」（<http://zh.wikipedia.org/wiki/>）の「Template:中華民國法理行政區劃」を参照。
- 6) 徐照彦「第4章 金融・財政—〈開発独裁〉の陰影」隅谷三喜男・劉進慶・徐照彦『台湾の経済』（東京大学出版会、1992年）pp.189-260。
- 7) 台北駐日経済文化代表処 台北駐日経済文化代表處『台湾週報』「行政院：直轄市昇格と地方制度改革に関する説明」発信日時：2009年7月8日。<http://www.taiwanembassy.org/fp.asp?xItem=98569&ctNode=3591&mp=202>
- 8) 「浩学歴史網」『中華民国政治史』<http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17799.html>。
- 9) 行政院編『中華民国年鑑—中華民国一百年』（行政院、2012年）3-4頁。

- 10) 中華民国教育部のブリーフィングでの説明による。（2011年11月）
- 11) 中国の近代的な自治制度の研究については、1912年から1928年の国民政府成立以前の地方制度を、江蘇省の事例を中心に行財政制度の発足と運用から分析した金子肇『近代中国の中央と地方—民国前期の国家統合と行財政—』（汲古書院、2008年）や、黄東蘭『近代中国の地方自治と明治維新』（汲古書院、2005年）などが見られるが、対象が巨大かつ流動的、加えて多様であるため、まだケーススタディが蓄積されている段階と考えられる。
- 12) 同注6『中華民国政治史』<http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800.html>。
- 13) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800_2.html。
- 14) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800_3.html。
- 15) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800_4.html。
- 16) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800_6.htmlおよびhttp://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17800_7.html。
- 17) 同上、<http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801.html>。
- 18) 孫文は革命を「軍政、訓政、憲政」の三段階の時期に分け、一般に1928年の北伐完了後は「訓政」期に当たるとされる。岩谷將の要約によれば、「訓政とは軍事的統一から憲政実施に至る過渡的な段階」で「その目的は政治的に未熟な民衆に代わって、本来民衆の権利である政治的諸権利を党が代行して政権を運営しつつ、この間を利用して民衆に政治的諸権利を習熟させ、訓導することである」。岩谷將「訓政制度設計をめぐる蒋介石・胡漢民対立—党と政府・集権と分権」『アジア研究』Vol.53, No.2（2007年4月）pp.1-18。また、本論文の「Ⅰ 問題の所在」では「訓政」時期中華民国の政治体制に関する研究成果がコンパクトにまとめられていて参考になる。
- 19) 同注6『中華民国政治史』<http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801.html>、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801_2.html、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801_3.html。
- 20) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801_2.html。
- 21) 同上、http://guoxue.hxslw.com/book/mgzzs/2007/0601/17801_3.html。
- 22) 民国期の政治や自治に関する研究は戦後も何度かブームがあったが、近年また新たなブームを迎えているように見える。特に中国における関心の高まりはここでは書きつくせないが、日本においても、例えば、黄東蘭、前掲書、岡部一明「東アジアの地方自治・試論」『東邦学誌』第34巻第2号（2005年12月）、岩谷將「中国国民党訓政初期の理念と実態—地方自治政策における地方党部を中心として—」『アジア経済』XLVII-1（2006年1月）pp.36-55など。
- 23) 前出、維基百科（<http://zh.wikipedia.org/wiki/>）「地方（中華民国）」の項目より。

- 24) が、実際には、「西藏地方政府噶厦」が西藏地方と西康省の大部分を掌握していた。前出、維基百科 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)「西藏地方」の項目より。なお、日本語版ウィキペディア (<http://ja.wikipedia.org/wiki/>) では「西藏地方は中華民国でかつて名目的に存在していた省級の行政区画」(下線は筆者による)とあり、英語版(Tibet Area, Republic of China)では「The republic never had any real control over the area」とされていて統治実態はなかったとみなされる。
- 25) 行政院大陸委員会「有関外蒙古是否為中華民國領土問題説明新聞參考資料」(2012年5月21日)。
- 26) 維基百科 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)「特別行政区(中華民国)」を参照。
- 27) 銭端升等『民国政制史(下)』(上海人民出版社、2011年) p.467。
- 28) 同上、pp.683-690。
- 29) 城鎮地方自治程第2条では、城鎮郷の成立条件は、「府庁州県の中心市街地(治城)および周辺は城、人口が5万人以上は鎮、5万人未満は郷、城はもとより市のことであり、鎮は市と同じである」とされた。同上書、p.685。
- 30) 同上。
- 31) 維基百科 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)「直轄市(中華民国)」の項目より。
- 32) 北洋政府時期の特別市には、北京(京都)、天津(津沽)、上海(淞滬)、青島、ハルピンなどがあった。北京が市自治制および市自治制施行細則を実施した他、他の特別市も各自の組織法規があった。首都は國務院内務総長の監督を受けた。
- 33) 例えば、上海は「淞滬市自治制」(1925年5月)、天津は「直隸津沽市制公署編制草案」(1927年11月)、青島は「青島市市制自治政令」(1923年11月)、ハルピンは「哈爾濱特別市自治試弁章程」(1927年12月)などがあった。同注6『中華民國政治史』<http://guoxue.hxslsw.com/book/mgzzs/2007/0601/17804.html>。
- 34) 銭端升等、前掲書、p.694。
- 35) 「市組織法」。
- 36) 維基百科 (<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)「直轄市(中華民国)」の項目では、1930年の市組織法で「特別市は院轄市となった」とされているが、1930年制定の条文には「院轄市」との表現は使用されていない。
- 37) 佐藤俊一「台湾の地方制度—歴史と現況—」『東洋法学』第49巻1号(2005年9月) pp.169-189。
- 38) 「憲政」とは憲法に基づく民主的な統治が行われる状態と考えられるが、実際の具体的な状態については十分な議論が必要であろう。注18参照。
- 39) 228事件については、長くタブー視されてきたが1990年代から資料の公開や実態解明の

Ⅶ 台湾における行政院直轄市の変遷について（北波）

研究が進んでおり、現在は戦後初期台湾を象徴する事件として、一定程度、共通の見識が築かれている。

- 40) 劉寧顔総纂『重修台湾省通志卷7 政治志行政篇』（台湾省文献委員会、1996年）p.626。
- 41) Wikipedia（日本語）「中華民国」の項目では、台北遷都の日付は1949年12月7日になっているが、中華民国憲法には首都の記載がなく、議論の余地がある。
- 42) 台湾省行政長官公署統計室『台湾省統計提要第三期』p.12。
- 43) 台湾省行政長官公署統計室『台湾省統計提要第十三期』p.7。
- 44) 「内政統計月報」<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。次に考えられるのは台北市が台湾省の省都を兼ねていたことである。市組織法によれば、省都は人口やその他の条件を満たしても省都は院轄市の対象から外された。しかし、1956年に台湾省政府は南投県の中興新村に移転されたため、この条件は外される。他には、国民党政府が、自らをあくまで全中国を代表する政府としての正当性にこだわっていたことが考えられる。王文隆「台湾中学地理教科書の祖国想像（1949-1999）」『国史館學術集刊』第17期（国史館、2008年9月）は中学校の課程標準からかつての国民党政府の正統性への主張を分析しており、非常に興味深い。
- 45) 北波道子「第5章 台湾における公営事業の民営化」佐藤幸人編『台湾の企業と産業』（アジア経済研究所、2008年）p.180。
- 46) 涂、前掲論文、pp.236-238。
- 47) 北波道子『後発工業国の電力事業と工業化』（見洋書房、2003年）。
- 48) 劉寧顔、前掲書、pp.627-629。
- 49) 佐藤、前掲論文、pp.175-176。
- 50) 竹内、前掲「分析レポート」p.46。
- 51) 川瀬光義「第7章 地方自治—「精省」後の自治体財政—」佐藤幸人・竹内孝之編『陳水扁再編—台湾総統選挙と第二期陳政権の課題—』（アジア経済研究所、2004年5月）p.107。
- 52) 薛化元は蔣経国総統が戒厳令を解除した背景にはアメリカの大きな圧力があったことを指摘している。薛化元著・北波道子訳「国家定位と政治改革—李登輝と蔣経国執政時代の比較から」『現代台湾研究』第42号（2012年3月）pp.1-15。
- 53) ウィキペディア日本語版。「中華民国憲法増修条文」の項目。ただし、条文には省政府および県市政府の規定のみが見られる。
- 54) 中央政府が台湾省の枠組みを完全に撤廃しない理由は、中国に台湾独立の動きとみなされることを警戒しているという意見もある。佐藤、前掲論文、p.181。
- 55) 台湾の公式な領収書は統一發票と呼ばれ指定の用紙に決まった番号が振られ、宝くじに

なっている。これは、領収書の未発行による脱税を防止する効果が期待されている。

- 56) 孫克難・朱雲鵬「財政收支劃分、統籌分配稅款與健全地方財政」(国立政治大学法学院公法学研究中心『地方自治學術討論會』2002年。
- 57) 人口は『内政統計月報』(<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>) 表Ⅶ-1-9 縣市現住人口。
- 58) 台北市政府財政局財務管理科「因應台北縣昇格準直轄市、財政部擬減少北高二市之中央統籌分配稅款台北市民權益將受到嚴重損害、市政府表達嚴正反對之意見」2007年7月25日。
- 59) 新北市法制局ホームページ「專案報告6：有關中央統籌分配稅款分配弁法第7條第1款與憲法7條及第172條規定抵觸疑義之探討」http://www.law.ntpc.gov.tw/_file/1962/SG/28457/D.html
- 60) 陳立剛『台北縣、桃園縣、及台中縣市昇格直轄市相關問題之探討』(行政院研究發展考核委員會編印、2010年12月)。