

# 諸外国の憲法事情

付・台 湾

2003年12月

国立国会図書館  
調査及び立法考査局

## 付・台湾の憲法事情

山岡 規雄

### 序論

1949年、内戦における敗北によって台湾に移転した中華民国政府が、現在実効的に支配している地域は、台湾島のほかに、澎湖諸島、金門島、馬祖島といった小さな島々に限られる。その総面積は約3万6千平方キロメートル（ほぼ九州と同等の大きさ）、総人口は約2200万人である。

台湾の憲法、すなわち、「中華民国憲法」は、1947年、国民党政府がまだ大陸に拠点を有していた時点で制定された憲法であり、当然ながら中国全土に効力を有する憲法として制定された。国民党政府の台湾移転後も、中国の合法政権は「中華民国政府」であるとの前提の下、この「中華民国憲法」は維持され続けた。しかし、台湾という地域の住民としての意識の高揚と民主化の流れとともに、「中華民国」のごく一部にしかすぎない台湾のみを統治するための体制と中国全土の統治を前提としている「中華民国憲法」との間の矛盾は、次第に強く意識されるようになり、1991年以降数々の憲法改正がなされることとなった。

### 第1章 憲法制定過程

#### 第1節 前史

辛亥革命（1911年）の指導者である孫文は、

1906年、亡命先の東京で作成した『軍政府宣言』において、革命に必要な時期を軍法、訓法及び憲法が支配する3つの時期に区分した。この時期区分は、後に、軍政期、訓政期、憲政期と呼ばれることになる。軍政期においては、軍政府に権力を集中して、旧汚を一掃し、訓政期においては、政府が人民の自治を指導し、人民の政權行使を訓練し、憲政期においては、国民が大總統・議員を選挙し、国会を組織するものとされた。

1928年、中国全土を統一した国民党は、軍政期が終了し、訓政期が開始されたことを宣言した。1929年6月、国民党中央執行委員会は訓政期を1935年までとすることを決定し、1932年12月の国民党中央執行委員会は、1935年3月に国民大会を召集して憲法を制定することを決定した<sup>1</sup>。この決定に基づき、1933年1月、立法院院長の孫科を委員長とする憲法起草委員会が組織された。憲法起草委員会は、いくつかの草案を作成した後、1936年5月5日に最終草案を発表した。この草案は発表の日付にちなみ、「五五憲草」と呼ばれている。

この憲法は、現行憲法同様、孫文の五権分立思想に依拠しているが、政府を監督する民意代表機関としての国民大会に多くの権限を与えていた点で、現行憲法よりもさらに孫文の思想に忠実な憲法であった<sup>2</sup>。すなわち、国民大会は、総統・副総統のみならず、立法委員（国会議員）、監察委員、司法院及び考試院の正副院長の任免

1 これより以前にも、辛亥革命後の暫定憲法である「臨時約法」（1911年）、第1回の国会において憲法起草委員会が起草したいわゆる「天壇憲法草案」（1912年）、袁世凱がクーデタの後に公布した「中華民国約法」（1913年）などの憲法的な法規又は憲法草案が作成されているが、本稿ではこれらの法規・草案の内容等の解説を割愛した。詳細は、伊藤一彦「中華民国憲法の系譜」『レファレンス』44巻1号、1994.1, pp.44-63, 44巻9号、1994.9, pp.3-22.を参照。

2 孫文の政治思想と国民大会の位置づけについては、第2章第1節(1)及び第3節(1)①参照。

権を有し<sup>3</sup>、法律の創制権及び複決権を有するとされていた<sup>4</sup>。行政院（内閣）は、立法院（国会）ではなく総統に責任を負い、立法院は総統が代表する政府の一機関に過ぎなかった。地方自治については、県・市レベルに限られ、省の自治権は認められておらず、中央集権的な性格の強い憲法案であった。

「五五憲草」は、1936年11月に招集される予定であった国民大会によって承認されることになっていたが、選挙の準備作業に手間取った上、1937年7月7日、日中戦争が勃発したことにより、国民大会の招集は不可能となり、中華民国初の正式な憲法の制定は延期されることとなった。

## 第2節 現行憲法の制定過程

1945年5月、国民党は第6次全国代表大会において、憲法制定のため、11月に国民大会を招集することを決定した<sup>5</sup>。同年8月、国民党と共産党による協議（重慶談判）が行われ、国民政府が政治協商会議を招集して、国是を協議し、平和建国方案、国民大会招集等の問題を討議することが取り決められた（双十協定）。重慶談判では、選出済みの国民大会代表の取扱いに関して両党の意見がまとまらず、この問題は政治協商会議に持ち越されることになった。国民党側は、1936年から1937年の間に実施された選挙<sup>6</sup>によって選出された国民大会代表の有効性を主張したが、共産党は、自党が非合法であった時期に行われた選挙の無効を主張し、両者の意見の対立は平行線をたどった。この結果、11月に招集する予定であった国民大会は延期されることに

なった。

1946年1月、国民党、共産党、民主同盟、青年党など諸党派間の政治協商会議が開かれ、平和建国方案と国民大会招集の問題について話し合われた。協議の結果、憲法に関しては、国民大会の形式化、立法院の権限拡大、地方議会による監査委員の選出、総統の権限削減、行政院の立法院に対する責任、国民の自由・権利の保障、省自治制度の確立など、「五五憲草」の大幅な修正方針が決定された<sup>7</sup>。国民大会代表に関しては、国民党が主張していた当選済みの代表（1200名）の有効性が認められ、さらに700名の代表を追加することとされた<sup>8</sup>。

しかし、これらの修正方針は「五五憲草」の内容から大きくかけ離れるものであったため、国民党内から異論が噴出し、3月の二中全会において、①孫文の『建国大綱』を基本とする、②国民大会に実質的な権限を残す、③立法院による行政院不信任の権限を認めず、行政院による立法院解散の権利を認めない、④監察院の同意権を認めない<sup>9</sup>、⑤省憲法の制定を認めない、といった方針が確認された。こうした政治協商会議の結果を反故にするような国民党の決定に反発し、共産党と民主同盟は、5月に予定されていた国民大会への出席を拒否した。6月には、国共内戦が本格化し、両党を交えた憲法制定作業はほぼ不可能な状態に陥った。その結果、国民党は、同党に協力的な党派（青年党、民主社会党）の代表のみと修正方針を協議し、先の政治協商会議での修正方針を受け入れつつも、①国民大会に実質的な権限を残し、国民大会は四権（第2

3 監察院、考試院については、第2章第3節(4)参照。

4 創制権とは、国民が法律の制定・改正を提案する権利、すなわち、イニシアティブの権利（国民提案）を意味し、複決権とは、立法機関の制定した法律に対して国民が賛否を決定する権利、すなわちレファレンダムの権利（国民投票）を意味する。しかし、創制、複決の権利は国民が直接行使する場合のみならず、代議機関である国民大会によっても行使される場合もあるため、本稿ではイニシアティブ、レファレンダム等の用語は用いず、原語のまま創制権、複決権と呼ぶことにした。なお、「複決」については場合によっては、「再議決」と訳した箇所もある。

5 憲法制定過程については、横山宏章『中華民国史』三一書房、1996、pp.165-196。高橋勇治『中華民国憲法』有斐閣、1948、pp.218-235。を参考にした。

6 すべての地域において実施されたわけではなかったが、大部分についてはすでに選挙が完了していた。

7 その内容については、繆全吉編著『中國制憲史資料彙編 憲法篇』國史館、1989、pp.590-594。参照。

8 国民党220名、共産党190名、民主同盟120名、青年党100名、学識経験者70名という割当てであった。

9 政治協商会議の憲法改正原則では、司法院の大法官及び考試委員の任命に対する同意の権限を監察院に与えていた。

章第1節(1)参照)を行使する、②立法院には行政院に対する不信任の権限を付与せず、行政院には立法院を解散する権限を付与しない、③省憲法ではなく省自治法を制定する、という原則を固めた。11月には、共産党と民主同盟を欠く状態で、国民大会が招集され、先の原則に従って「五五憲草」に修正を加えた憲法案<sup>10</sup>が提出され、審議にかけられた。

政治協商会議の原則から多少軌道修正されたとはいえ、立法委員は国民の直接選挙で選ぶこととなり、国民大会の創制権、複決権の行使が制限され、行政院は立法院に責任を負うようになるなど、審議にかけられた憲法案は五権憲法の基本構造から逸脱するものとなっていた。そのため、国民党正統派の代表からの批判が相次ぎ、第二審査委員会では五権憲法への復帰をもたらす修正案も可決された。しかし、最終的には五権憲法を志向する修正案は否決され、「中華民國憲法」の基本は、当初の方針通り、三権分立的要素を加味した憲法とすることが確認された。

なお、国民大会の審議では、首都を定めた規定の削除、立法院の秘密会の規定の削除、国民の生存権と労働権の追加、監察院の糾挙権<sup>11</sup>の追加、女性に対して一定の議席を保障する規定の追加、第13章の基本国策に関する条項の拡充、会計検査権の立法院から監察院への移行といった修正が行われた。12月15日には、憲法案が国民大会を通過し、翌年の1947年1月1日に「中華民國憲法」が公布され、同年12月25日から施行された。

### 第3節 憲法の有名無実化と憲政の回復

憲法制定後、国民大会代表、立法委員、監察委員の選挙が行われ、1948年3月には第1期国民大会が開催された。しかし、一方で国共内戦は熾烈さを増し、新憲法体制は成立早々緊急事態に直面することとなった。第1期の国民大会では、数々の憲法改正案が提出されたが、制定されたばかりの憲法の権威を保つため、憲法の規定は

そのままとし、「反乱鎮定動員時期臨時条項」(原語では「動員戡乱時期臨時條款」という特別の規定を定めるという選択肢が採られた。

なお、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の制定の背景には、緊急事態に対処するという表向きの理由のほかにも、憲法制定過程における修正の結果、権限が縮小された総統の座に意欲を失い、総統選への不出馬を表明していた蒋介石に対し、憲法の規定に束縛されない非常大権を総統に付与することによって翻意を促そうとした国民党の意図があったという<sup>12</sup>。

このような事情の下において制定された「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第1項により、総統は「反乱鎮定動員時期」における緊急処分権を獲得し、憲法第39条、第43条の適用は停止されることになった。すなわち、総統は立法院の追認を得ずに、緊急処分を下すことが可能となったのである。

戦況は、次第に共産党有利に展開し、1949年1月には北京、5月には首都南京が共産党の手中に落ちていった。蒋介石は、こうした事態を受け、腹心の部下である陳誠を台湾省主席に任命し、台湾撤退の準備を進めていった。台湾と大陸間の民間の移動の封鎖、政府機関の台湾の移転といった措置が進められ、1949年5月には、陳誠台湾省主席によって台湾に戒厳令が実施された。これにより、憲法の保障する国民の自由・権利は大幅な制約を受けることになった。

1954年には、司法院大法官会議が、第1期の立法委員・監察委員の任期は、第2期の委員が選挙されるまで継続されるという憲法解釈を示した(解釈第31号)<sup>13</sup>。「大陸の回復」まで委員の改選は延期されることになっていたため、現実的に「大陸の回復」がほぼ不可能であった当時の状況に鑑みれば、この措置は第1期の委員の任期をほぼ無期限に延長するものであった。司法院大法官会議のこの解釈は、憲法第2条に定める国民主権の原則に大きく反するものであり、民主化の要求が強くなるにつれ、改選されることのない「万年国会」に対する批判の声が高まっ

10 繆, 前掲書 pp.595-615.

11 第2章第3節(4)②参照。

12 横山, 前掲書 pp.210-211.

13 司法院大法官会議の憲法解釈権については、第2章第3節(3)③を参照。

ていった。

1960年には、憲法第47条で禁じられている総統の3選を蒋介石に対して認めるため、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改正が行われ、「反乱鎮定動員時期」においては、総統・副総統の連選に関しては憲法第47条の制限を受けないと定められた。その後も、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改正が何度か行われ、総統の権限が次々と拡大されていった（具体的な内容については第4章第3節(1)で後述）。

このように「中華民國憲法」は、施行当初からその完全実施を阻害され、本来有している民主的な内容を長らく生かすことができなかった。戒厳令下の言論統制、団体規制により、民主化を求める運動も抑圧されていった。しかし、1980年代に入ると、高まる改革要求の圧力に押され、言論統制が緩められ、研究会等といった名目の下に結成された改革運動の活動家の団体も黙認されるようになった。これらの運動は、1986年9月の民主進歩党（以下、民進党と略）の結成へと至ったが、蔣経国総統はこの明らかな非合法行為を容認し、翌月には、戒厳令を解除し、「非常時期人民団体組織法」と「反乱鎮定時期公職人員選挙罷免法」を改正して新党の結成を認める方針を固めた。この方針に従い、1987年7月、38年間に及んだ長期戒厳が解かれ、民主化への流れが大きく加速することになった。1990年には、台湾出身（一般に「本省人」といわれる）の李登輝が総統に就任し、李総統の下、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止や数次にわたる憲法改正など数々の改革が実施されていた（第4章第3節(2)参照）。

## 第2章 憲法の内容

### 第1節 特徴

#### (1) 三民主義と五権分立

憲法第1条は、「中華民國は三民主義に基づく民有、民治、民享の民主共和国である」と規定する。「三民主義」とは、前文にも掲げられた「孫中山（孫文）先生の中華民國創立の遺教」の中核をなす思想である。「三民主義」は、「民族主

義」、「民権主義」、「民生主義」からなるが、その内容は時期によって変更されている<sup>14</sup>上、革命当時の時代背景の中で形成された思想であるため、現代台湾における「三民主義」の意味は必ずしも明確ではない。とはいえ、「民権主義」の実現、すなわち、今日の言葉でいえば、民主主義の実現のために孫文が構想していた政治体制は、現在の台湾の統治機構の構成においても直接的な影響を及ぼしているため、この点における孫文の思想を捉えておくことは重要である。

孫文によれば、西欧型民主主義の問題点は、議会の権限が強すぎるため、政府が効果的な統治を行う妨げとなっているところにあるとされた。そのため、孫文は立法権、行政権、司法権の三権に中国伝統の考試権、監察権を加えた五権を政府の下に集中させ、強力な統治体制を確立する必要があると考えた（これら五権によって行使される政府の統治権を「政権」という）。西欧型民主主義と異なり、政府は立法権、司法権をも含む強大な権限を有するため、国民によるコントロールが不可欠となる。国民が政府を管理する権利を「治権」といい、その内容は、官吏の選挙権・罷免権、法律の創制権（イニシヤティブ）・複決権（レファレンダム）の四権であり、国民を代表する国民大会によって行使されるものとした。

現在においても、台湾の統治機構は、この孫文の構想を引き継ぎ、国民大会、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院によって構成されている。憲法本文の構成も、総則（第1条～第6条）、「治権」の本来的な担い手である国民の権利義務（第7条～第24条）について規定した後、「治権」を実際に行使する国民大会（第25条～第34条）、政府を代表する総統（第35条～第52条）、「政権」の五権、すなわち、行政（第53条～第61条）、立法（第62条～第76条）、司法（第77条～第82条）、考試（第83条～第89条）、監察（第90条～第106条）の順で規定している。なお、その後は中央と地方の権限（第107条～第111条）、地方制度（第112条～第128条）、選挙、罷免、創制、複決（第129条～第136条）、基本国策（第137条～第169条）、憲法の施行及び改

14 伊藤，前掲論文 44巻1号，pp.46-48，pp.55-58.

正（第170条～第175条）と続く。

このように孫文の思想に添った形で構成された憲法ではあったが、第1章ですでに述べたように、憲法制定過程における議論の結果、その内実はかなり三権分立に近いものになっている。また、近年の憲法改正により、「政権」の担い手たる国民大会は、多くの権限を立法院に移し、大幅に権限を失ったほか、最近では、諸外国において一般的である三権分立体制に完全に移行すべきであるという憲法改正論が主張されるようになり、孫文の描いていた国家体制は、時代の変革の波にさらされているのが現状である。

なお、憲法第1条に規定する「民有、民治、民享」とは、孫文が「国民の、国民による、国民のための（政府）」というリンカーンの著名な言葉に当てた訳であり、三民主義に普遍的な解釈を与え、憲法を民主主義の立場から自由に解釈しうる可能性を与えようとする民主同盟など国民党、共産党以外の第三勢力の主張に従って憲法に挿入された語句であるという<sup>15</sup>。

## (2) 「双首長制」

台湾の憲法学界では、「中華民國憲法」の本文に規定する政治体制が大統領制であるのか議院内閣制であるのかという点をめぐり、長らく議論が行われていた。多数説は、大統領制と議院内閣制の中間形態であり、どちらかといえば議院内閣制の色彩が強い政治体制であると解している。議院内閣制と解する見解は、第53条で行政院が国家の最高行政機関と規定し、第57条で行政院は立法院に責任を負うと規定しているほか、総統の権限の多くが儀礼的なものであり、第37条で総統が法律を公布し又は命令を制定する際には行政院院長（首相）又は各部長（大臣）の副署を要すると規定していることなどをその論拠としている。しかし、総統には、憲法上の機関の権限争議を裁定する権限（第44条）や行政院が立法院に再議決を求める際の裁可を与える権限（第57条）など、実質的な権限も付与されているため、純粋な議院内閣制と解すること

もできず、多数説は大統領制との折衷形態と解している<sup>16</sup>。

しかし、以上はあくまでも憲法本文の解釈の問題である。すでに述べたように、台湾において憲法本文がそのまま適用された時期はほとんど存在せず、制定直後に「反乱鎮定期限臨時条項」が制定され、総統、行政院、立法院の間の権力関係に根本的な修正が加えられた。総統は、立法院の追認を要しない緊急処分を発する権限、「反乱鎮定機構」を設置する権限及び中央政府の行政機構・人事機構を調整する権限を獲得した（詳しくは第4章第3節(1)で後述）。こうして総統の権限は強化されたのであるが、緊急処分には行政院会議の議決を要すると規定されたほか、議院内閣制論の根拠として先に列挙した第37条、第53条などの規定の適用は制限されなかったため、実体制度上は大統領制の方向に大きく移行したとは必ずしもいえなかった<sup>17</sup>。

しかし、法文上議院内閣制の要素が残されたとはいうものの、憲法施行後40数年間の台湾を事実上支配したのは、国民党という憲法外の組織であったこと（「党国体制」）、また、中国における専制政治の伝統などの影響もあり、国民党首たる総統に実質的な権限が集中し、憲法の大統領制的運用がなされてきた。

1990年代以降の憲政改革の結果、「党国体制」は崩壊し、「反乱鎮定期限臨時条項」も廃止された。しかし、「中華民國憲法」本文の議院内閣制的制度に回帰するのではなく、一連の憲法改正によって総統の権限を強化し、現在においてはフランス第五共和制の半大統領制に類似した制度となっている。総統は住民による直接選挙によって選ばれることとなり、総統による行政院院長の任命に対する立法院の承認は不要とされ、一定の条件の下、総統は立法院を解散させることができるようになった。この半大統領制的制度に対しては、「半総統制」という用語が当てられる場合もあるが、一般的には「双首長制」という用語の方がより広く用いられている

15 伊藤, 前掲論文 p.7. 高橋, 前掲書 p.237-238.

16 林紀東『中華民國憲法逐条釋義(二)』三民書局, 1982, pp.2-3.

17 通説の見解がどう捉えているかについて調査は及ばなかったが、台湾大学の湯徳宗教授は、半大統領制と解している。湯徳宗「論九七修憲後の權力分立」『國立臺灣大學法學論叢』27卷2期, 1998, pp.156-158.

ようである。なお、フランス型半大統領制との比較については、論者によって評価が分かれており、より議院内閣制に近いと解する見解もあれば、より大統領制に近いと解する見解もある<sup>18</sup>。

### (3) 「中華民国憲法」と「台湾の憲法」との間の相克

1949年以降、台湾は大陸から移転してきた国民党政府によって支配されることになったが、人口の大半を占める「本省人」（従来からの台湾居住者、ただし、漢民族のみを指し、先住民族を含まない）は政治権力の中枢から排除され、台湾の人口の約1割弱を占めるに過ぎない「外省人」（大陸からの移住者）エリートによる強権的な統治に服していた。こうした体制が保たれている間は、中国全体に効力を有するという前提の「中華民国憲法」は、不都合な点を伴いつつも、何とかその建前を維持することができた。

その不都合な点とは、第一に、中国国民を代表するという建前の国民大会代表、立法委員、監察委員の位置づけであった。第1期の選挙こそ中国全土で行うことができたが、その任期が満了した後、憲法の想定する中国全域の選挙を行うことは現実的に不可能であった。したがって、第1章第3節で述べたように、選挙の延期と第1期委員の任期延長に正当性を与える司法院法官会議による憲法解釈が必要とされたのであった。第二には、憲法に規定する地方自治制度と現実との矛盾である。広大な国土を前提として設計された憲法の地方自治制度に関する規定を、そのままの形で台湾というほぼ一つの省にしか該当しない地域に適用することには大きな困難が伴った。特に、省長の直接公選を規定する憲法第113条第2項をそのまま実行すると、総統と同等の政治的権威を有する主体をもう一人生み出すという恐れがあった。しかし、中国全体の

合法政権という建前上、台湾省を廃止することはできなかつたため、憲法の規定はそのまましつつも、省長の直接選挙は実施しないという措置がとられた。

しかし、1970年代に入ると、西側諸国との「国交断絶」による対外的な危機、経済発展などの要因による「本省人」の地位の向上といった事態に直面して、国民党政府は内政の安定のため、次第に「本省人」を中央の政治機構に登用するようになり、「万年国会」の体制も見直しが迫られることとなった。「万年国会」の見直しは、「自由地区」、すなわち、台湾における中央民意代表（国民大会代表、立法委員、監察委員）の欠員と人口増に伴う定員不足を補うという名目により実施された1969年の補充選挙を嚆矢とするが、このときの選挙で選ばれたのは、国民大会代表15名、立法委員11名のみであり、「本省人」の不満の解消には程遠い措置であった。1972年には、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改正が行われ、「自由地区」における定員を大幅に増加させ（立法委員28名、国民大会代表36名）、選挙が行われた。以後、1975年、1980年、1983年、1986年、1989年と継続的に補充選挙が実施され、定員の増加の幅も拡大していったが（1989年の立法院の選挙では101名）、相変わらず第1回選挙で選ばれた非改選議員は職に留まっていたため、「万年国会」の本質的な改革にはつながらなかった。

しかし、1990年に本省人である李登輝が総統に就任して以来、「中華民国」は急速に「台湾化」の方向に進み、「中華民国憲法」と現実とのギャップを修正条項によって是正する憲政改革が実施されることになった。その改革のうちの一つが、1991年の憲法改正による国民大会代表及び立法委員の選挙方法の変更であった。このときの憲法改正により、国民大会代表及び立法委員

18 例えば、東海大学の陳陽徳副教授と衛芷言氏によれば、総統の権限行使には原則として行政院長又は各部長による副署が必要とされること、戒厳の宣布には行政院會議の議決が必要であり、かつ、立法院は戒厳の解除を要求できることなどを理由に、権限行使についてフランスの大統領よりも大幅な制限に服していると主張している。陳陽徳、衛芷言『中華民国憲法動態新論（最新修訂版）』五南圖書出版、2001、pp.258-260。一方、湯徳宗教授は、総統は行政院長を罷免できると解し得ること（総統による罷免権を明確に規定した条文はないが、総統の任免権に関する追加修正条文第2条第2項等から罷免権を有すると解釈することができる）、台湾においてはフランスのように反対党が議会多数派を占めている場合に、反対党から行政院長を指名するという憲法上の慣例が確立していないことなどを理由に、大統領制に近い制度であると解している。湯、前掲論文 pp.164-171。

は、全中国から選出するという建前が崩され、基本的に「自由地区」から選出することに改められた。

1994年には、民主化改革の一環として初の台湾省長の選挙が行われたが、「中華民国」の「台湾化」が進展する中で、台湾省の存在意義は薄れ、1996年には、台湾省の組織を大幅に簡素化する措置がとられることになった。このように、「中華民国」の実効支配地域は台湾に限られているという現実を直視し、憲法体制をその現実に合わせて改革が行われているのは確かである。とはいえ、中華人民共和国との関係上、「中華民国憲法」を完全に「台湾憲法」に置き換えるには至っていない。

## 第2節 人権

### (1) 自由権・国務請求権・参政権

「中華民国憲法」においては、自由権として、人身の自由（第8条）、居住・移転の自由（第10条）、言論・教学・著作・出版の自由（第11条）、通信の秘密（第12条）、信仰の自由（第13条）、集会・結社の自由（第14条）、財産権（第15条）、国務請求権として、請願・訴願・訴訟の権利（第16条）、国家賠償請求権（第24条）、参政権として、選挙・罷免・創制・複決の権利（第17条）<sup>19</sup>、公職就任権（第18条）といった権利が保障されている。

上記のように、第17条で創制、複決の権利が保障され、第123条及び第136条で両権の行使については、法律をもって定めると規定しているが、長い間、そうした法律は制定されてこなかった。しかし、2003年11月27日、立法院において、創制、複決について定める「公民投票法案」が可決された<sup>20</sup>。

### (2) 社会権

「中華民国憲法」は、社会権についてあまり規定しておらず、第15条が生存権及び労働権に

ついて規定し、第21条が教育を受ける権利を規定しているのみである<sup>21</sup>。個人の権利ではないが、基本国策として社会政策に関する目標が、憲法第13章等において多数規定されている（本章第4節参照）。

### (3) 「新しい人権」

いわゆる「新しい人権」についても特に規定はないが、環境権に関連しては、修正条文第10条第2項において国の義務として、経済・科学技術の発展に際し、環境と生態系の保護を同時に考慮に入れなければならないことを規定している。

### (4) 義務

憲法に規定されている義務は、納税の義務（第19条）、兵役の義務（第20条）、教育の義務（第21条）である。

## 第3節 統治機構

### (1) 立法

台湾には「国会」と称する単一の機関は存在しない。司法院大法官會議は、1957年の解釈第76号において、国民大会、立法院及び監察院の3つの機関により、「国会」を構成するという解釈を下している。しかし、その後の憲法改正により、国民大会の権限は大幅に縮小され、憲法改正等の限定された場合にのみ招集される非常設機関となっている。また、監察院についても、その構成員の選出方法が各省市議会等による選挙から総統による指名に変更され、国民代表としての性格を失うなど、「準司法機関」と化しているため<sup>22</sup>、現在においても司法院大法官會議による解釈が有効であるかどうかは確かではない。本稿では、監察院については項目を改めて記述することとする（本節(4)）。

#### ① 国民大会

##### (ア) 沿革

国民大会は、諸外国に例を見ない台湾独特の

19 注4参照。

20 手続上、行政院は法律案を差し戻すことができるため、本稿脱稿時においては、法律として確定したかどうか確認することはできなかった。

21 第15条に規定する生存権、労働権は、生存の自由、労働の自由に対する国家の侵害を排除するという意味での自由権にとどまるものであり、国家に対する請求権を根拠付けるような社会権と解釈することはできないと主張する学説もある。李仁森「台湾における違憲審査制」『北大法学論集』47巻5号, 1997, pp.1562-1563.

22 陳・衛, 前掲書 p.419.



制度である。前章や本章第1節(1)ですでに述べたように、孫文は、効率的な施策の展開のため、政府に多くの権限を集中させるべきであると考え、一方で、政府による専制を抑制するための手立てが必要であるとも考えた。孫文によれば、西欧型民主主義体制は、議会の権限が強すぎるために政府が弱体であるという欠点を有するほか、一旦選挙で議員を選んだ後は、次の選挙までその議員を国民が直接コントロールする手段がないという問題点も抱えているという。孫文は、そうした問題を克服する手段として、国民による選挙権、罷免権、創制権、複決権の四権（「治権」）の行使を提唱した。選挙権と罷免権を行使して適正な人材を登用し、創制権、すなわち、イニシアティブの権利と複決権、すなわち、レファレンダムの権利を行使して法律の不備を補い、欠陥をチェックする<sup>23</sup>。以上が、孫文が理想とした民主政体であったが、こうした直接民主主義的な制度が機能するのは、小規模な国家であり、中国のような広大な国で、しかも中華民国建設期当時の社会状況においてこれを実現することはほぼ不可能であった。こうした点を考慮してか、孫文自身も『建国大綱』において、全国レベルではなく、まず県のレベルでこれらの四権を国民が直接行使することを提唱している（『建国大綱』第9条）。そして、各県が1名国民代表を選び、その国民代表が国民に代わって国民大会において全国レベルで四権を行使するものとされた（同第24条）。

中華民国憲法の制定に当たって、国民党はこうした孫文の思想をなるべく忠実に実行しようとしたが、実際のところ、選挙、罷免、創制、複決という四権の内容は、孫文の残した著作等では十分に論じられておらず、具体的な制度化の方法は不明確であった。また、上記のごとく、直接民主制を発想の根本としながらも、その現実形態として国民大会は代議機関となっているため、権限関係において立法院と競合することになった。こうした要因のため、すでに第1章で述べたように、中華民国憲法制定作業に当たっては、国民大会の権限をどのように設定するか

という点が大きな問題となり、非国民党勢力との間で論争の的になった。

憲法制定の際の議論の結果、三権分立型憲法を志向する非国民党勢力の意見を採用入れ、「五五憲草」に定められていた国民大会のいくつかの権限を削除し、1947年に公布された中華民国憲法においては、総統・副総統の選挙・罷免（第27条第1項第1、2款<sup>24</sup>）、憲法の改正（第27条第1項第3、4款）をその権限とし、創制権・複決権については、全国の半数の県市が創制権・複決権を行使した後、国民大会による権限行使の方法について手続を定めるものと規定した（第34条<sup>25</sup>）。しかし、大陸反攻がほとんど不可能となった現実下において、全国（すなわち中国大陸も含む）の半数の県市による創制権・複決権の行使の実現を見込むことはできなくなったため、国民大会は実質的に創制権・複決権をも失い（ただし憲法改正案を除く）、孫文の構想に反し、限定的な権限しか行使し得ない機関となってしまった。

第4章第3節(1)③で述べるように、1966年の「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改正とそれに基づく立法措置により、国民大会は、憲法第27条第2項の規定にもかかわらず、創制権・複決権を行使することができるようになったが、それらの権限の行使の必要性については、総統の判断に委ねられていたこともあり、実際にこれらの権限が行使されることはなかった。

また、憲法の特別法ともいえるべき「反乱鎮定動員時期臨時条項」によって創制権・複決権の行使が可能となったとはいえ、同じく代議機関であり、立法機関である立法院との関係をどうするかという制度上の根本問題は残されたままであった。「臨時体制」の下、強力な権限を持つ総統による権威主義的な体制が維持され、国民大会代表の改選もなく「万年国会」の状況が継続していた間は、国民大会の権限が見直されることはなかったが、1990年代以降の憲政改革の開始に伴い、国民大会の位置づけをめぐっては様々な議論がなされ、権限の縮小又は組織自体の廃止を求める意見が識者の間から出されるよ

23 同上 p.214.

24 現在、第27条第1項第1、2、3款及び第34条については、その適用が制限されている。

25 同上

うになった。

しかしながら、1990年代に数次にわたって行われた憲法改正においては、こうした識者の意見に反し、国民大会の権限拡大をもたらす改正が次々に行われた。1992年の第2回改正では、大統領の選挙権を失った代わりに、司法院、考査院、監察院の正副院長の任命に対する同意権を獲得し、総統から国情報告を聴取する権利を獲得し、第3回の改正では国民大会を常設化するための改正がなされた（詳細については第4章第3節(2)参照）。憲法改正権は国民大会の手中にあるため、国民大会の権限縮小は望むべくもないと識者の間ではあきらかの声がかかるようになった。しかし、1999年の第5回憲法改正において、現職の国民大会代表の任期の延長をもたらす憲法改正案が可決された際、このような「お手盛り改正」に世論は大きく反発し、国民大会は激しい批判にさらされることとなった。後に見るように、この1999年の憲法改正は司法院大法官会議によって無効とされた。さらに翌年の憲法改正により、国民大会は大幅に権限を失い、憲法改正など特定の目的に限って召集される非常設の機関となった。

#### (イ) 組織

国民大会は、比例代表選挙によって選出される300名の代表から構成される。選挙は、立法院が憲法改正案若しくは領土変更案を提出し、公示してから半年後、又は正副総統の弾劾案を提出してから3ヵ月以内に行われる（追加修正条文第1条第1項）。国民大会の会議の期限は1ヵ月であり、代表の任期も同期間である（同第1条第3、4項）。現在（2003年10月末）のところ、国民大会代表の選挙法は制定されていない<sup>26</sup>。

#### (ウ) 権限

国民大会が有する権限は、(a)立法院の提出した憲法改正案の再議決（複決）、(b)立法院の提出した領土変更案の再議決、(c)正副総統の弾劾案の議決の3つに限定されている（同第1条第2項）。現在のところ、権限の行使の手続を定める

法律は制定されていない<sup>27</sup>。

## ② 立法院

### (ア) 組織

立法委員の定員は225人であり、(a)「自由地区」直轄市、縣市（すなわち台湾の各地方）から168人、(b)「自由地区」平地先住民及び山地先住民<sup>28</sup>から各4人、(c)外国在留の国民から8人、(d)全国区から41人、という内訳になっている（同第4条第1項）。このうち、(a)(b)の委員は大選挙区制によって選出し、(c)(d)の委員は政党比例代表制によって選出する。各有権者が投じるのは1票であり、(a)(b)での政党の獲得票数を基に(c)(d)における議席配分がなされる。各直轄市・県市の定数及び(c)(d)の各政党の当選者数が5人以上10人以下の場合には、女性の当選者が少なくとも1人含まれていなければならない、当選者が10人を超えた場合には、10人を超えるごとに女性の当選者を1人増加させなければならない（同第4条第2項）。

立法委員の任期は3年である（第65条）。会期は毎年2回であり、第1回が2月から5月末まで、第2回が9月から12月末まで開かれる（第68条）。

### (イ) 権限

立法院は、法律案、予算案、戒厳案、大赦案、講和案、条約案及び国家のその他の重要事項を議決する権限を有する（第63条）。また、憲法改正及び領土の変更を提案する権限を有するが（第174条第2款、追加修正条文第4条第5項）、ともに国民大会の議決を経なければ成立しない。

総統との関係では、正副総統の罷免を提案する権限（同第2条第9項）と正副総統の弾劾を提案する権限を有する（同第4条第7項）。政治的責任を問うのが罷免であり、法律上の責任を問うのが弾劾である。罷免案の成立には住民投票による承認を必要とし、弾劾案の成立には国民大会の議決を必要とする。その他、副総統が欠けた場合に補欠選挙を行う権限（同第2条第7項）、総統から国情報告を聴取する権限（同第4条第3項）を有する。

26 2002年9月25日、行政院院会（閣議）で「国民大会代表選挙法」草案が通過している。

27 2002年1月2日、行政院院会で「国民大会職権行使法」草案が通過し、4月24日、立法院法制委員会を通過している。

28 台湾への漢族の移住が本格化したのは、17世紀以降であり、それまではプロト・マレー系の先住民が居住する島であった。

行政院との関係では、行政院院長及び行政院各部長に質問をする権限（同第3条第2項第1款）、行政院院長を不信任する権限（同第3条第2項第3款）を有する。不信任案の成立要件については(2)②で後述する。一方、行政院は立法院が議決した法律案、予算案、条約案に対し、実施が困難であることを理由として、総統の裁可を経て立法院に再審議を求めることができる。再審議の結果、全立法委員の2分の1以上の議決で原案を維持した場合には、行政院院長はその議決を受け入れなければならない（同第3条第2項第2款）。

その他、司法院の正副院長、考試院の正副院長、監察委員の任命に対する同意の権限（同第5条第1項、第6条第2項、第7条第2項）や国と地方自治体の権限争議を解決する権限を有する（第111条）。

## (2) 行政

### ① 総統

1994年の憲法改正により、総統の選出方法は、国民大会による選挙から住民による直接選挙に改められた（追加修正条文第2条第1項）。総統の任期は4年であり、再選は1度に限り認められる（同第2条第6項）。

総統は国家元首であり、対外的に国を代表する（第35条）。総統は、軍隊の統率権（第36条）、法律の公布権、命令の発布権（第37条）、条約締結権、宣戦布告権、講和締結権（第38条）、戒厳宣布権（第39条）、大赦・特赦・減刑・復権を行う権利（第40条）、文武官の任免権（第41条）、栄典授与権（第42条）、権限争議の調停権（第44条）、緊急命令権（追加修正条文第2条第3項）、国家の安全に関する大政方針を決定する権限（同第2条第4項）、立法院の解散権（同第2条第5項）、行政院による立法院に対する再審議要求の裁可権（同第3条第2項第2款）を有する。

正副総統を解任する手段には2種類あり、1つは政治的な責任を問う罷免の手續であり、もう1つは法的な責任を問う弾劾の手續である。罷免の場合は、全立法委員の4分の1以上の提案により、全立法委員の3分の2の議決により、罷免案を発議する。その後、過半数の有権者が投票した住民投票において、有効投票の過半数が罷免に同意した場合、正副総統は失職する（同第2

条第9項）。弾劾の場合は、全立法委員の2分の1以上の提案により、全立法委員の3分の2以上の議決で弾劾案を国民大会に提出する（同第4条第7項）。弾劾案提出後から3ヵ月以内に国民大会代表の選挙が実施され、国民大会が招集される。弾劾案に対して国民大会の全代表の3分の2が同意した場合には、正副総統は失職する（同第2条第10項）。

### ② 行政院

行政院は、「国家の最高行政機関」である（第53条）。行政院院長は、総統によって任命される（追加修正条文第3条第1項）。行政院院長の任命に関して、立法院の同意は必要とされていないが、立法院は行政院院長に対し、不信任案を提出することができる（同第3条第3項）。不信任の手續は次のとおりである。

立法院は、全立法委員の3分の1以上の連署により、不信任案を提出する。不信任案提出から72時間後に表決に付す。全立法委員の2分の1以上の賛成があった場合、行政院院長は10日以内に辞表を提出しなければならない。その際、行政院院長は総統に対し、立法院の解散を申請することができる。不信任案が否決された場合には、1年以内に同一の行政院院長に対して、不信任案を再度提出することはできない。

行政院副院長、各部長（大臣）及び政務委員は、行政院院長の提案に基づき、総統によって任命される（第56条）。行政院会議は、院長、副院長、各部長及び政務委員によって組織される（第58条）。行政院会議における決定に際しては、部長及び政務委員の過半数以上の出席の下、出席者の過半数の同意を必要とする。

行政院は、法律案、予算案、条約案等を立法院に提出する権限を有し（第58条）、立法院が議決した法律案、予算案、条約案の再審議を求め権限を有する（本節(1)②（イ）参照）。総統が法律を公布し、又は命令を発布する場合には、行政院院長又は院長及び関係部長の副署を必要とする（第37条）。ただし、行政院院長の任免、立法院の同意を経て任命された人員（例えば、司法院の正副院長等）の任免、立法院の解散に関する命令については、副署は必要とされない（追加修正条文第2条第2項）。

### (3) 司法

#### ① 裁判制度

「国家の最高司法機関」は司法院であり、司法院の管轄は民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟及び公務員の懲戒に及ぶ(第77条)。司法院の正副院長は、総統の指名により、立法院の同意を経て任命される(追加修正条文第5条第1項)。具体的な訴訟を処理するのは、司法院に属する各種裁判所である。民刑事に関しては、地方法院、高等法院、最高法院という3級の裁判所、行政裁判に関しては、高等行政法院と最高行政法院の2級の裁判所、公務員の懲戒に関しては、公務員懲戒委員会が設置されている。

#### ② 大法官

司法院には、上記の他、憲法裁判所的機能を果たす大法官会議及び大法官によって組織される憲法法廷という組織が置かれている。大法官会議は15名の大法官によって構成される(同第5条第1項)。司法院組織法によると、大法官は、(a)最高法院の法官を10年以上勤め、成績が卓越している者、(b)立法委員を9年以上勤め、特殊の貢献を有している者、(c)大学で法律学の教授を10年以上担当し、専門著作を有する者、(d)国際法廷の裁判官の経験者又は公法学若しくは比較法学の権威的な著作を著している者、(e)法学を研究し、政治経験が豊富で名声の高い者、という5つの要件のうち、いずれかを満たしている者でなければならない。

#### ③ 大法官会議

大法官会議は、憲法、法律又は命令について解釈を示す(第78条)。

大法官会議に憲法解釈を求める権利を有するのは、(a)国の機関又は地方自治体の機関、(b)憲法上保障されている権利を侵害されたと主張する個人、法人又は政党、(c)全立法委員の3分の1以上の委員、(d)最高法院又は行政法院である。解釈を求めることができるのは、(a)については、権限行使に当たって憲法、法律若しくは命令を適用する際に憲法上の疑義が生じた場合又は他の機関との間で憲法上の争議が起こった場合、(b)については、通常の法的救済手続を尽くした後であって、かつ、確定した終局裁判に

おいて適用された法律又は命令について憲法上の疑義が生じた場合、(c)については、権限行使に当たって憲法の適用について争議が発生した場合又は法律若しくは命令の適用について憲法に抵触する疑義が生じた場合、(d)については、審理中の事案において法律又は命令に憲法上の疑義が生じた場合である。

法律又は命令の統一解釈を求める権利を有するのは、(a)国の機関又は地方自治体の機関、(b)自らの権利を侵害されたと主張する個人、法人又は政党である。解釈を求めることができるのは、(a)については、職権上適用する法律について所持している見解が、当該機関又は他の機関が同一の法律又は命令を適用したときに表明した見解と異なる場合、(b)については、確定した終局裁判が法律又は命令を適用したときに表明した見解と他の審判機関が確定した終局裁判において表明した見解が異なる場合である。

憲法解釈には、大法官総数の3分の2の出席と出席者の3分の2の同意を要する。ただし、命令が憲法に抵触するという宣告については、出席者の過半数の同意で足りる。法律又は命令の統一解釈には、大法官総数の過半数の出席と出席者の過半数の同意を要する。

大法官会議の解釈の効力について、憲法、法律において特に定めはない。憲法解釈の効力について、大法官会議は、解釈第177号、第185号及び第193号において、解釈文で別に定める場合を除き、原則として解釈の公布の日から効力が生じるが、解釈の申請の根拠となった案件及び解釈が公布される以前に同一の法令の憲法上の疑義を理由として解釈を申請したすべての案件については、遡及効を認めるという解釈を示している。法令の統一解釈についても、解釈の申請の根拠となった案件に対して遡及効を認める解釈を示したが、法的安定性を損なうという懸念から、大法官会議は後にその原則を若干緩める解釈を示している(解釈第208号及び第209号)<sup>29</sup>。

#### ④ 憲法法廷

大法官によって組織される憲法法廷は、政党の違憲性を審査する(追加修正条文第5条第4項)。

29 楊日然「中華民国大法官会議の組織と機能」『ジュリスト』1992.4.15, pp.100-102.

司法院大法官審理案件法第19条によれば、政党の目的又はその行為が国家の存在又は自由民主の憲政秩序に危害を与える場合には、主管機関は憲法法廷に解散を申請することができると規定されている。同法に規定はないが、主管機関とは、政党の申請・監督を所管している内政部を指す<sup>30</sup>。

同法第24条及び第25条によれば、口頭弁論には現職の大法官の総数の4分の3以上の出席を要し、解散の決定には口頭弁論に出席した大法官の3分の2の同意を要するものとされている。

#### (4) 考試・監察

「中華民国憲法」においては、立法、行政、司法の三権から独立した機関として、考試院と監察院が設置されている。公務員の選考権たる考試権を行政に帰属させれば、行政権の拡大をもたらし、大きな弊害が生じることになる。また、議会に行政監察権を付与すると議会の専制につながり、行政機関がうまく機能しなくなる。孫文によれば、以上が考試権と監察権を独立の権限とした理由であった<sup>31</sup>。

##### ① 考試院

考試委員は、総統によって指名され、立法院の同意を得た後、任命される（追加修正条文第6条第2項）。憲法では、正副院長各1名のほか、委員を若干名置くと規定し、人数を明確に定めていないが、考試院組織法によれば、考試委員の定数は19名となっている。正副院長、考試委員の任期は6年である。

考試院は、公務員の選考、身分保障、福利厚生、退職並びに任免、勤務評定、俸給、昇進・転任及び褒賞に関わる法制事項を所掌する人事行政機関である（同第6条第1項）。考選部が公務員試験のほか、法律家、会計士、建築家など専門職業の資格試験の実施を担当し、詮叙部が公務員の身分保障、勤務評定、俸給など人事管理を担当する<sup>32</sup>。

##### ② 監察院

監察院は29人の監察委員によって構成される。

監察委員は、総統によって指名され、立法院の同意を得た後、任命される。任期は6年である（同第7条第2項）。

監察院は、公務員の弾劾・糾挙、会計検査の権限を有する（同第7条第1項）。弾劾案は、監察委員2人以上の提議により、9人以上の審査及び決定をもって、懲戒権を有する機関（例えば、司法院の公務員懲戒委員会）に提出される（同第7条第3項）。糾挙とは、公務員の非違行為に重大性、急迫性があり、当該公務員に対して停職又はその他の速やかな処分を下す場合を指す<sup>33</sup>。この場合には、非違行為を認めた監察委員が、まず書面で糾挙を行い、他の監察委員3人の審査、決定を経て主管長官に通知する。

監察院には審計部という会計検査機関が設置されている。審計長は、総統が指名し、立法院の同意を経て任命する（第104条）。審計長は、行政院が決算を提出した後、3ヵ月以内に審査し、審査報告を立法院に提出しなければならない（第105条）。

##### (5) 軍事

憲法第137条は、国防は国家の安全を保障し、世界の平和を擁護することを目的とすること、国防の組織については法律で定めることを規定している。なお、世界平和の確保については、独立自主、平等互惠、条約及び国連憲章の尊重という外交の原則を定める第141条においても言及されている。

軍隊の統率権は総統が有する（第36条）。軍隊は、個人、地域及び党派を超越し、国家に忠誠を尽くし、国民を保護しなければならない（第138条）、現役軍人は文官を兼任できない（第140条）。国民は兵役の義務を負い（第20条）、18歳以上の男子が22ヵ月の兵役に服する。現在、募兵制を導入し、志願兵中心の軍隊に移行する改革が進められ、兵役に代わる代替役務の導入も検討されている<sup>34</sup>。

緊急事態に関して、憲法は戒嚴令（第39条）と緊急命令（追加修正条文第2条第3項）につい

30 李, 前掲論文 p.1568.

31 孫文「三民主義と中国の前途」『孫文選集 第二巻』社会思想社, 1987, pp.337-340.

32 考試院の組織に関する詳細については、『アジア諸国の公務員制度〔Ⅲ〕』財団法人日本人事行政研究所, 1998, pp.112-117.を参照。

33 林紀東『中華民国憲法逐条釋義（三）』三民書局, 1982, pp.267-268.

34 「攻撃型からハイテク防衛型へ 台湾軍改革」『産経新聞』2002.10.25.

て規定している。戒厳の宣布は総統の権限であるが、戒厳令には立法院の承認を必要とする。また、立法院は必要と認める場合に、総統に対して戒厳の解除を求めることができる。総統は、国家若しくは国民を危機から保護するため、又は財政上の重大事に対処するため、行政院会議の決議を経た上で緊急命令を発することができる。緊急命令は、10日以内に立法院の承認を得なければならない。

#### (6) 地方自治

憲法第10章は、国、省、県の権限配分について定めている。第107条には国の専属事項が規定されており、外交、国防、国籍法、刑法、民法、商法、司法制度等13項目が列挙されている。第108条には、国が立法し、省・県が執行する事項が規定されており、行政区画、森林、鉱工業、商事、教育制度等20項目が列挙されている<sup>35</sup>。第109条、第110条は、省・県の立法事項について規定しているが、省の簡素化をもたらした第4回憲法改正により、第109条の省の立法事項に関する規定は適用されなくなった。

省には台湾省と福建省の2省があり、省と同格の行政単位である行政院直轄市として、台北市と高雄市の2市がある。台湾省の下には、16の県及び5つの省轄市があり、その下には1998年12月末現在、30の県轄市、63の鎮、226の郷が置かれている<sup>36</sup>。福建省に属するのは、金門県、連江(馬祖)県の大陸沿岸の小諸島のみである。

1996年の憲法改正とその後の改革により、省組織の簡素化が進められた。具体的には、住民の直接選挙によって選ぶことになっていた省長を廃止し、行政院院長の提案に基づき、総統が9人の省政府委員(省主席、副主席各1名を含む)を任命することとした。また、省議会も廃止され、行政院院長の提案に基づき、総統によって任命される若干名の委員<sup>37</sup>で構成する省諮問会議が設置された(追加修正条文第9条第1項)。地方自治体としての省は事実上廃止され、省政府は行政院の出先機関と位置づけられることとなった。

行政院直轄市の市長、省轄市の市長、県長及び郷・鎮・県轄市の首長は、4年の任期で住民の直接選挙によって選ばれ、再選は1回に限り認められる。行政院直轄市・省轄市の市議会、県議会の議員及び郷・鎮・県轄市民代表会の代表も住民の直接選挙によって4年の任期で選ばれる。

#### 第4節 基本国策

台湾の憲法の特徴の一つとして、第13章(第137条～第169条)及び追加修正条文第10条において基本国策につき、詳細に規定している点を挙げるることができる。大きく区分すると、外交防衛、国民経済、厚生労働、教育文化の4つの分野について指針を定めている。外交防衛については、第3節ですでにいくつか紹介したため、ここでは国民経済、厚生労働、教育文化関連の規定の概要を見ることにする。

第142条によれば、国民経済は、民生主義を基本原則とし、「平均地権」と「節制資本」を実施すると規定されている。民生主義は、孫文の唱えた三民主義の一つであるが、孫文によれば、その主要原則は、「平均地権」と「節制資本」、すなわち、土地所有の平均化と民間資本の制限である。それを具体化したのが、第143条以下の規定で、第143条は土地の所有権と分配、第144条は公共性を有する事業の国営化、第145条は民間企業の活動の制限を規定している。その他にも、国家による農業開発(第146条)、国による地域間格差の是正(第147条)など、社会国家的な規定がおかれている。

厚生労働については、失業の救済(第150条)、雇用の保障(第153条)、労働者保護(第153条)、社会保険制度の実施(第155条)、母性の保護(第156条)、基本教育の保障(第160条)、国民皆保険の推進・医療の研究と発展の推進(追加修正条文第10条第5項)、女性の身体の安全の保障(同第10条第6項)、身体障害者の保護(同第10条第7項)、社会保障政策の重視(同第10条第8項)、退役軍人への援助(同第10条第9項)、先住民・島嶼部住民の社会福祉の保障(同第10条

35 第1款の省・県の自治通則に関しては、第2回の憲法改正以降適用されなくなっている。第4章第3節(2)②参照。

36 『台湾総覧(2001年版)』台湾研究所, 2001, p.163.

37 地方制度法第10条によれば、5人以上29人以下と定められている。

第12項)といった事項が規定されている。

教育文化については、教育と文化は国民の民族精神、自治精神、国民道徳、健全な身体、科学及び生活能力を發展させるものでなければならないという原則的規定が定められている(第158条)。第159条以下、第167条まで詳細に国家による教育、文化の振興策について規定されている。中でもユニークな規定であったのが、第164条であり、教育、科学、文化の予算は、予算総額の15%を下回ってはならないと規定していた。しかし、1997年の憲法改正によって、教育、科学、文化の経費、特に国民教育の経費は優先的に予算編成するという内容の追加修正条文第10条第8項(2000年の憲法改正で第10項になる)が追加され、第164条は適用されないことになった結果、予算に関する下限の枠は撤廃された。

### 第3章 憲法改正手続

#### 第1節 憲法改正手続規定

##### (1) 憲法の規定

憲法改正手続は、第27条第1項第4款、第174条及び追加修正条文第1条第2項から第4項によって規定されている。追加修正条文の規定によって、第174条の第1款の規定は適用されないものとされた。第174条は、第1款で国民大会のみによる憲法改正手続、第2款で立法院と国民大会を通じた憲法改正手続を定めていたため、第1款の手続が適用されなくなったことにより、すべての場合において、立法院での審議及び議決が必要とされることとなった。

①第1款を除く第174条の規定は、以下のとおりである。

「憲法の改正は、次に掲げる手続の一に従って行わなければならない。

第1款(略)

第2款 立法院の立法委員の4分の1の提議、4分の3の出席及び出席委員の4分の3の決議により、憲法改正案を作成し、国民大会に提出して再議決を求める。当該憲法改正案は、国民大会開会の半年前にこれを公告す

る。」

②第27条第1項第4款の規定は以下のとおりである。

「国民大会の職権は次のとおりとする。

第1～3款(略)

第4款 立法院の提出による憲法改正案を再議決すること。」

③追加修正条文第1条第2項から第4項の規定は以下のとおりである。

「第2項

国民大会の職権は次のとおりとし、憲法第4条、第27条第1項第1款から第3款及び第2項並びに第174条第1款の規定は、適用しない。

第1款 憲法第27条第1項第4款及び第174条第2款の規定に基づき、立法院の提出による憲法改正案を再議決すること。

第2～3款(略)

第3項

国民大会代表は、選挙結果の確認後10日以内に自ら集会する。国民大会の集会は、1ヵ月以内を限度とし、憲法第29条及び第30条の規定は、適用しない。

第4項

国民大会代表の任期は、集会の期間と一致し、憲法第28条の規定の適用を停止する。第3期国民大会代表の任期は、中華民國89年〔訳注：2000年〕5月19日で終了する。国民大会の職権を調整した後、国民大会組織法を2年以内に改正しなければならない。」

##### (2) 法律の規定

立法院における憲法改正手続に関する法律の規定としては、立法院職権行使法第14条がある。国民大会における憲法改正手続に関しては、国民大会議事規則による定めがあったが、2000年の憲法改正による国民大会の大幅な権限見直しに伴い、新規立法が行われる予定である。新聞報道によれば、2002年1月2日、「国民大会職権行使法案」が行政院会で承認され、4月24日、立法院法制委員会を通過したとのことであるが<sup>38</sup>、現在のところ(2003年10月末)成立には至っていない模様である。

38 『中國時報』2002.1.3, 2002.4.25.

### (3) その他下位規定

憲法改正案を審議する立法院修憲委員会の組織及び議事手続を定めた修憲委員会組織規程がある。この規程については、後述するように(次節(1)②) 与党側から改正の要求が提起されている。

## 第2節 憲法改正手続の流れ

### (1) 立法院における手続

立法院職権行使法第14条によれば、憲法改正案の審議手続は、憲法第174条第2款による手続を除き、法律案の審議手続を準用すると定めている。したがって、一般の法律案と異なるのは、発案の段階と議決の段階のみとなる。

#### ① 発案

憲法第174条第2款によれば、憲法改正案を提出できるのは、全立法委員の4分の1である。現在の立法院の定数は225人であるため、57人以上の署名が必要とされることになる。なお、一般の法律案に関しては、30人以上の署名が必要とされているため、発案に関しては、一般の法律案に比して高いハードルを設けているといえる。

#### ② 審議

提出された憲法改正案は、第一読会において標題が読み上げられた後、委員会審査に付託される。憲法改正を所管する委員会は、修憲委員会である。修憲委員会組織規程によると、修憲委員会は、立法委員の総数の半数に1人を加えた委員によって構成される。現在の立法院の定数は225と奇数であるが、半数は113人と計算し、修憲委員会は114人の委員によって構成されることになる。修憲委員会は、3分の1の委員の出席の下、出席委員の2分の1の同意により、議決する(この点は他の委員会と同様)。修憲委員会は114人と人数の多い委員会であるため、議員の出席率が低い立法院の現状に鑑み、修憲委員会の人数を立法委員総数の5分の1程度に引き下げ

ることが与党側から提案されている<sup>39</sup>。

委員会審査の後、第二読会に移る。第二読会では、委員長報告の後<sup>40</sup>、条文ごとに討論及び表決を行う。第三読会では、本質に関わる修正はなされず、必要に応じて字句の修正などが行われ、最終的に法案全体が表決に付される。憲法改正に関わる議決は、憲法第174条第2款に定めるとおり、立法院の4分の3の立法委員の出席の下、出席委員の4分の3の賛成を得なければならない。

### (2) 国民大会における手続

#### ① 国民大会代表の選挙

立法院が憲法改正案を提出し、公示してから半年後に国民大会代表の選挙が行われる(追加修正条文第1条)。台湾の憲法改正手続において、住民投票は必要とされていないが、憲法改正案審議のために招集される国民大会の選挙が、住民の意見を反映させるという意味でその代替的な機能を果たすものと思われる<sup>41</sup>。選挙は比例代表制によって行われる。なお、選挙の手続を定める「国民大会代表選挙法」は、未だ制定されていない。

#### ② 審議

国民大会における憲法改正案の議事手続を定める予定の「国民大会職権行使法」は、未だ制定されていないため、ここでは国民大会議事規則の従来の規定について解説することにする。国民大会議事規則の規定によると、国民大会代表は、立法院提出の憲法改正案について修正の動議を行うことはできない(同第52条)。第一読会において全文を朗読し、討論を経た後、審査委員会に付託される(同第53条)。審査委員会の報告書提出後、第二読会において逐条討論が行われた後、憲法改正案全体についての表決が行われる。ただし、出席代表の20人以上の提案及び過半数の同意により、改正案を分割して表決にかけることができる。表決は投票によって行われ、代表総数の3分の2の出席かつ4分の3以上

39 『大紀元』2003.2.26. available from <<http://www.epochtimes.com/b5/3/3/36/n280238.htm>>, (last access 2003.5.2)

40 その前に一般討論を行うこともできる(立法院議事規則第30条第3項)。

41 なお、すでに第2章第2節(1)で述べたように、憲法改正案を住民投票に付託することができると規定する「公民投票法案」が2003年11月27日、立法院で可決されている。憲法で、憲法改正における住民投票手続を規定していないにもかかわらず、このような法案が可決された背景として昨今における新憲法制定論議の高まりとの関係を指摘することができる(第5章第2節参照)。



の同意を要する(同第54条)。立法院提出の憲法改正案の表決については第三読会を経なくてもよい(同第55条)。表決の結果については、3日以内に総統に送付し、立法院に通知する(同第56条)。

以上が、従来の手続であるが、2002年4月24日に立法院の法制委員会を通過した「国民大会職権行使法案」の内容を参考までに紹介することにした<sup>42</sup>。従来は、国民大会代表の3分の2の出席及び4分の3の議決という高いハードルを設けていたが、この法案によれば、国民大会代表の2分の1の賛成により、憲法改正案は承認されることになっている。なお、表決に当たり、国民大会代表は所属政党が選挙の際に表明した見解に従わなければならないものとされている。

### 第3節 憲法改正の限界

憲法の本文には、改正の限界を示す規定は存在しない。改正には限界がないとする学説と、明示的な規定の有無に関わらず、改正には限界があるという学説がある。限界があるとする説においては、主権の帰属、前文の主旨を改正することはできないとする点で広く意見の一致が見られるが、基本的人権の保障や憲法改正規定の改正まで限界に含めるかどうかという点では意見が分かれていた<sup>43</sup>。

学説はこのような状況であったが、2000年の憲法改正により改正規定の改正も可能であることが実務上示され、1999年には憲法改正の限界について司法院大法官会議による解釈が下されている(第499号解釈)。司法院大法官会議は、その解釈において、第1条の国民主権、第2条の国民の権利の保障、権力分立の原則に反する憲法改正は無効であると述べた。この解釈は、次章第3節(2)⑤で詳しく見るように、1999年の憲法改正に関連して提起された解釈の請求に対して示された判断である。また、このときには大

法官会議が憲法改正の違憲性の審査を行うことができるかという問題についても解釈が請求された。大法官会議の権限はあくまでも憲法に基づく解釈であって、改正された憲法そのものに対する解釈の権限はないとする学説もあったが、大法官会議はこのケースにおいて自らの違憲審査権を認め、結論として1999年の憲法改正の違憲無効を宣告した。

## 第4章 憲法改正事例

### 第1節 憲法改正の類型

「中華民国憲法」は、アメリカ合衆国憲法と同様、修正追加型の憲法改正がなされる。アメリカ合衆国憲法と異なるのは、追加条文の改正に関しては追加方式の改正がなされない点である(第2回憲法改正を除く)。すなわち、憲法本文の文言はそのままの形で残し、それに対する改正条文を追加する。そのようにして追加された改正条文の改正については、書き換え、削除を行うという方式になっている。

台湾の憲法学者によれば、修正追加型を採用する理由には、「歴史的なこだわり、憲法本文の完整性への固執、長年国民党が本文を変えないと宣伝してきたこと」<sup>44</sup>といった要因を指摘している<sup>45</sup>。

### 第2節 改正一覧

「中華民国憲法」は追加修正方式をとっているため、本文と修正条文を合わせて参照しなければ、現行の規定がどうなっているか把握することができない。追加修正条文において不適用とされた条文も本文においてそのままの形で残っているのである。したがって、下記一覧においては、それぞれの憲法改正の時点で適用が制限されている条文を示すことにより、憲法の全体像の理解の一助とすることにした。

42 『中國時報』2002.4.25.

43 林紀東『中華民國憲法逐条釋義(四)』三民書局, 1981, pp.386-391.

44 小笠原欣幸「台湾の民主化と憲法改正問題」available from <<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/paper/paper2.html>>, (last access 2002.7.18).

45 江橋崇法政大学教授は参議院の憲法調査会において、「中華民国憲法」の改正は、独立への動きと捉えられかねないため、「中華民国憲法」を維持しつつ「だましだまし」動かすため、このような策がとられているといった趣旨の意見を述べている。『第151回国会参議院憲法調査会会議録第5号』平成13年4月4日, p.11.

なお、2000年の憲法改正以前には、国民大会のみにより憲法改正を議決する方法と、立法院が議決して国民大会が再議決するという二通りの改正方法があったが、下記の改正はすべて前者の方法に則って行われた。

(1) 「反乱鎮定動員時期臨時条項」

「反乱鎮定動員時期臨時条項」については、制憲行為であるとする説と憲法改正であるとする説とが分かれている。制憲行為と捉える説は、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の法的位置づけに関してさらに各種の説（戦時憲法、憲法の特別法等）に分かれるが、最高法規たる憲法に特別法の存在を認めるか否かにより、違憲とみな

す説と合憲とみなす説に二分される。また、憲法改正であると捉える説においても、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の制定形式は、憲法が本来予定している改正形式に則っていないため違憲であるとする説と、憲法改正権を有する機関（国民大会）によって憲法の手続に従って制定されているため合憲であるとする説が存在する<sup>46</sup>。

違憲と捉えるにせよ、合憲と捉えるにせよ、形式上は数十年にわたり効力を有し、憲法的な重要性を有する法律であったことは事実であるため、以下、憲法改正に準ずるものとして、その改廃の過程を一覧で示すこととする。

制定・改廃年月日	公布年月日 公布官報	内 容	適用が制限された 憲法の条文 <sup>47</sup>
1948. 4.18	1948. 5.10 国民政府公報 第3129号	<「反乱鎮定動員時期臨時条項」の制定> 総統の緊急処分権、総統による「反乱鎮定動員時期」の終了宣言、1950年12月25日以前に召集される国民大会による憲法改正審議、国民大会による「反乱鎮定動員時期臨時条項」の延長・廃止の決定	39、43
1960.3.11	1960.3.11 総統府公報 第1104号	正副総統の連任制限の撤廃、国民大会の創制・複決両権の行使方法の検討、立法院の要請に基づく「反乱鎮定動員時期」の終了宣言の規定の削除、国民大会による「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改廃	39、43、47
1966.2.7	1966.2.12 総統府公報 第1723号	国民大会による創制・複決両権行使法の制定、総統による創制案・複決案討論のための国民大会の招集	27-2、39、43、47
1966.3.19	1966.3.22 総統府公報 第1733号	総統による「反乱鎮定動員機構」の設置、総統による中央政府の行政機構及び人事の調整、「自由地区」における中央民意代表の増補選	27-2、39、43、47
1972.3.17	1972.3.23 総統府公報 第2394号	国外居住の国民による中央民意代表の増補選、第1期中央民意代表の職責、増員により選出された中央民意代表の任期	26、27-2、39、43、47、64、91
1991.4.22	1991.5.1 総統府公報 第5403号	「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止	

46 謝政道『中華民國修憲史』揚智 2001 pp.463-474.

47 数字は条の番号であり、ハイフン以下は項を表す。

(2) 追加修正条文

改正年月日	公布年月日 公布官報	内 容	適用が停止又は制限された憲法の条文 <sup>48</sup>
1991.4.22	1991.5.1 総統府公報 第5403号	国民大会代表・立法委員・監察委員の選出方法の変更、国民大会代表・立法委員の選挙期日、第2期国民大会代表の任期、第2期国民大会の臨時会の招集、総統の緊急処分権、「反乱鎮定動員時期」に適用されていた法律の効力、総統による国家安全会議・国家安全局の設置、行政院による人事行政局の設置、「自由地区」・大陸地区間の国民の権利義務に対する法律による特別な規律	26、28-1、43、64、91、135
1992.5.27	1992.5.28 総統府公報 第5574号	国民大会による司法院・考試院・監察院に対する人事同意権、国民大会代表の任期の短縮、正副総統の任期の短縮、正副総統の罷免・弾劾手続、副総統又は正副総統が同時に欠けた場合の後任の選挙手続、大法官会議による政党の違憲性審査、考試院の権限の縮小、公務員試験の方法の変更、監察委員の定数の変更、総統による監察委員の任命、司法院・考試院の職員・正副総統に対する弾劾手続の変更、監察院の職員に対する弾劾手続、監察委員の免責特権・不逮捕特権の廃止、省県自治通則・省県民代表大会・省県自治法に関する規定の適用停止、基本国策の追加	26、28-1、30、43、47、64、79、83～85、90～94、98、100～102、108-1-1、112～115、122、135、追3、4、5-3
1994.7.28	1994.8.1 総統府公報 第5903号	国民大会による副総統の補選、国民大会代表の請求に基づく国民大会の招集、国民大会正副議長の設置、職権行使手続に関する国民大会の自律権、正副総統の直接選挙、総統令に対する行政院院長の副署の範囲の制限、建設的不信任、立法院の定数の変更、国民大会代表及び立法委員の報酬、公営金融機関への企業経営原則の導入	26、27-1-1～2、28-1～2、29、30、34、37、43、47、49、64、79、83～85、90～94、98、100～102、108-1-1、112～115、122、135
1997.7.18	1997.7.21 総統府公報 第6167号	比例代表選出による国民大会代表における女性の割当の増加、建設的不信任の廃止、行政院院長不信任の場合の総統による立法院の解散、総統による行政院院長任命に対する立法院の同意の不要、行政院院長による法律案等の差戻しに対する立法院の再議決要件の引き下げ、政府の重要政策に対する立法院による変更要求の廃止、国家機関の権限・設立手続・組織に関する法律による規定、立法院による行政院院長の不信任、立法院の定数の変更、解散後の立法院の扱い、解散後に緊急命令が発令された場合の立法院の集会、正副総統の弾劾案提出権の監察院から立法院への移行、立法委員の不逮捕特権の制限、大法官の人数の削減・任期の短縮・再任の禁止、司法院の予算の独立、総統による省主席の任命、省議会の廃止・省諮問会議の設置、省の立法権の削除、中小企業支援、身体障害者のための良好な環境の構築、多元的文化の承認、先住民・島嶼部住民の交通・水利・衛生・医療の発展促進	26、27-1-1～2、28-1、29、30、34、37、43、47、49、55、57、64、74、79、83～85、90～94、98、100～102、108-1-1、109、12～115、122、135、164、追7-1

48 数字は条の番号であり、ハイフン以下は項、款を表す。「追」は追加修正条文を表す。

改正年月日	公布年月日 公布官報	内 容	適用が停止又は制限された憲法の条文
1999.9.3 (2000.3.24の司法院大法官會議の解釈第499号により失効)	1999.9.15 總統府公報 第6297号	国民大会全代表の(立法委員選挙における得票数に基づく)比例代表選挙、国民大会代表の定数の漸減、立法委員の任期の延長、社会保障政策の重視、退役軍人に対する支援、島嶼部住民保護規定への澎湖諸島の追加	26、27-1-1~2、28-1、29、30、34、37、43、47、49、55、57、64、65、74、79、83~85、90~94、98、100~102、108-1-1、109、112~115、122、135、164、追7-1
2000.4.24	2000.4.25 總統府公報 第6335号	国民大会の非常設機関化、国民大会全代表の比例代表選挙、国民大会の権限の縮小(国民大会のみによる憲法改正手続の廃止、国政方針の検討・提言の提出の廃止)、国民大会から立法院への権限移行(副總統の補選、正副總統の罷免の提議、總統からの国情報告聴取、司法院・考試院・監察院の正副院長等の任命に対する同意)、立法院による領土変更の議決及び国民大会による再議決、大法官の終身職待遇の廃止、国民大会開会に伴う負担、社会保障政策の重視、退役軍人に対する支援、島嶼部住民保護規定への澎湖諸島の追加	4、26、27-1-1~3、27-2、28、29、30、37、43、47、49、55、57、64、74、79、81、83~85、90~94、98、100~102、108-1-1、109、112~115、122、135、147-1-1、164、追7-1

### 第3節 各回改正の概要

#### (1) 「反乱鎮定動員時期臨時条項」

##### ① 「反乱鎮定動員時期臨時条項」の制定

「反乱鎮定動員時期臨時条項」は、第1章第3節で述べたとおり、内戦という状況の下、行政権に権限を集中させるため、制定したばかりの憲法には手を付けずに臨時条項の追加という形で制定された。

1948年4月18日に制定された「反乱鎮定動員時期臨時条項」は、全5項からなり、第1項で總統に「反乱鎮定動員時期」における緊急処分権を付与し、憲法第39条、第43条に規定する手続の制限を受けないと規定した。憲法第39条及び第43条は、戒嚴及び自然災害、伝染病、財政上の非常事態が生じた際の緊急命令に関する總統の権限を定めているが、ともに立法院による承認を要件としていた。「反乱鎮定動員時期臨時条項」第1項は、そうした立法院による承認を不要とした。「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第1項は、憲法第43条とは異なり、立法院休会中とい

う要件も規定していなかったため、總統は随時緊急処分を発することが可能となった。「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第2項においては立法院が憲法第57条第2項に定める手続によって前項に基づく処分を変更、廃止することができることと定め、一応立法院によるチェック機能を保障したが、憲法第57条第2項に定める手続とは、出席委員の3分の2による議決であるため、總統の緊急処分にコントロールを及ぼすことは困難になった。

第4項においては、1950年12月25日までに国民大会を招集して、憲法改正案について討論することが定められ、第5項では、それまでに「反乱鎮定動員時期」が終了していない場合には<sup>49</sup>、国民大会がこの「反乱鎮定動員時期臨時条項」の効力の延長の是非について決定するものと定められた。

しかし、国民党が大陸から追われた結果、国民大会代表の選挙が不可能となり、第4項に定める期限を過ぎても国民大会を招集することはできなかった。1954年の司法院大法官會議の解釈

49 第3項によれば總統によって終了が宣言される。

により、第1期の国民大会代表の任期を延長するという方法で、この問題は解決され、1954年3月11日に第1期第2次国民大会は「反乱鎮定動員時期臨時条項」の有効性の継続を決議した。

## ② 1960年の改正

1960年に召集された第1期第3次国民大会では、蒋介石総統の3選を認めるための改正が行われ、全体で7項の条文に改められた。すなわち、第3項を追加し、「反乱鎮定動員時期」においては、総統・副総統は、連選、連任が可能であり、憲法第47条に規定する連任1回の制限を受けないと定めた。また、当初暫定的なものと考えられていた「反乱鎮定動員時期臨時条項」が常態化したことを反映し、1950年12月25日までに国民大会を召集して憲法改正案について討論すると定めた旧第4項と「反乱鎮定動員時期臨時条項」の効力の延長の是非に関する国民大会の決定について定めた旧第5項の規定が削除された。新しい第4項では、国民大会の創制・複決両権の行使について機関を設置し、行使の方法を立案し、関連する憲法改正案とともに総統によって召集される国民大会において討論すると規定し、第5項では、その国民大会は、総統の第3期の任期内に召集すると規定した<sup>50</sup>。旧第5項では、「反乱鎮定動員時期」の終了は総統が宣言するか、又は立法院の要請に基づき総統が宣言すると規定されていたが、新しい第6項では、後半の立法院の要請の部分が削除された。第7項においては、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の改正、廃止については国民大会が決定すると定められた。

## ③ 1966年の2度の改正

1966年2月7日、国民大会の臨時会において、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第4項と第5項の改正が行われた。第4項では、「反乱鎮定動員時期」において、「反乱鎮定」の必要性に応じ、国民大会は国の法律の原則を創制し、国の法律を複決する手続法を制定することができ、憲法第27条第2項の制限を受けないと規定した。第27条第2項の規定によれば、全国の半数の県市が創制権、複決権を行使した後、国民大会によ

る権限行使について手続を定めることになっていたが、中国大陸を含めた全国の半数の県市が創制権、複決権を行使することはほぼ不可能であったため、こうした条件を撤廃し、国民大会による権限行使の道を開いたのである。また、第5項は、国民大会が創制案と複決案を討論するための会議は、総統が期日を定めて召集すると規定し、国民大会による両権の行使の必要性については総統の判断に委ねることとした。これらの規定に基づき、1966年2月8日、「国民大会創制複決両権行使弁法」が制定された。しかし、両権行使のための国民大会が総統によって召集された例はなく、手続法のみが存在するだけで、実際に国民大会によって両権が行使されることはなかった。

1966年3月19日、第1期第4次の国民大会で、新たに2つの項を挿入する改正が行われ、「反乱鎮定動員時期臨時条項」は全10項となった。新たに追加された第4項では、「反乱鎮定動員時期」において、「反乱鎮定動員機構」を設置し、「反乱鎮定動員」に関する大政方針を決定し、戦地政務を処理する権限を総統に与えた。これにより、総統は行政院に代わって最高行政機関としての地位を獲得することになった。この規定に基づき、総統を議長とし、副総統、行政院の正副院長、国防部長（国防大臣）、外交部長（外務大臣）及び経済部長（経済大臣）等によって構成される国家安全会議が設置された。国家安全会議は、行政院の提出する法律案、予算案について、立法院への提出前に審査する権限を与えられた。

新たに追加された第5項では、総統は、「反乱鎮定」の必要性に応ずるため、中央政府の行政機構及び人事機構を調整することができ、選挙で選ばれる中央の公職（国民大会代表、立法委員、監察委員）については、人口の増加と欠員を理由として、「自由地区」及び「解放地区」において、定数の増加又は補欠選挙を行うことができるものと規定された。これにより、総統は憲法上考試院に付与されている公務員の人事権

50 この改正は、憲法改正権と総統の選挙権を握っている国民大会が、総統に有利な改正を認める代わりに、自らの権限拡大を図るという憲法改正の「悪しき先例」となると評する見解もある。葉俊榮「九七憲改與臺灣憲法變遷的模式」『國立臺灣大學法學論叢』27卷2期, 1998, p.5.

をも得ることになった。この規定に基づき、行政院の下に人事行政局が設置された。なお、第5項の後段に規定する増補選挙の規定は、「万年国会」に対する「本省人」の不満を緩和するための措置であり、この規定に基づき、1969年に台湾としては初の国政選挙が補充選挙という形で行われた（第2章第1節(3)参照）。

以上を総括するに、1966年の2度にわたる改正では、総統の権限拡大とその見返りとしての国民大会の権限拡大という第1回改正と同じ構図が再現したといえる。

#### ④ 1972年の改正

1972年3月23日、第1期第5次の国民大会において、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の4回目の改正が行われ、第5項の規定のうち、総統による中央政府の行政機構及び人事機構の調整に関する部分が第5項として残り、中央の公職の選挙に関する部分が改正された上で新たな第6項として規定されることとなった。したがって、全体で11項となった。

第6項の改正点は以下のとおりである。第1点目としては、「自由地区」に加えて、国外居住の国民が選出する分についても、立法委員と監察委員の定数の増加又は補欠選挙が認められることとなった。第2点目としては、改選されずに任期を保持している第1期の中央民意代表（国民大会代表、立法委員、監察委員）が、「大陸の解放」までその職務を務め、「大陸の解放」後、順次改選を行うことが確認された。第3点目としては、増員された中央民意代表の任期が定められ、国民大会代表は6年、立法委員は3年、監察委員は6年とされた。

この改正は、1971年の国連からの脱退、1972年のニクソン米大統領の訪中などを契機に、国際的な孤立を深めた台湾が内政の安定を図るため、一定の民主化を進める必要性に迫られた結果行われたものであった。

#### ⑤ 「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止

1991年4月22日、国民大会の第1期第2次臨時会は「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止を可決した。これにより、台湾は大陸中国との内戦状態から名実ともに脱却することとなった。

#### (2) 追加修正条文

##### ① 第1回憲法改正（1991年）

##### (ア) 経緯

1990年、李登輝が第8代の総統に就任して以降、台湾の憲政改革は急速に進展していった<sup>51</sup>。就任演説において李総統は、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止と憲法改正により、2年以内に統治機構改革を行う方針を表明した。しかし、憲法改正には、1948年以来改選されず、いわば旧来の体制によって守られていた国民大会の承認が必要とされたため、憲法上の手続どおり、国民大会における審議から憲法改正の検討を開始し、改正を成立させるにはかなりの困難が伴うことが予想された。そのため、李総統は国民大会を招集する以前に、政財界の代表、学識経験者から構成される国是会議を設置し、憲法改正を含む政治改革の検討を委ねることとした。なお、国是会議が開催される直前の1990年6月26日に司法院大法官会議が、第1期中央民意代表の任期は1991年12月31日までであるという解釈を示し、改革の流れを後押しするような判断を下した。6月28日から7月4日まで開かれた国是会議では、コンセンサスを得られなかった総統の選出方法の問題を除き、台湾省長の公選、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃止などの改革方針を委員全員が一致して承認した。李総統は、国是会議の検討結果を具体化する組織として、国民党内に憲法改革策定小組を設置した。憲法改革策定小組は、「一機関二段階」<sup>52</sup>と呼ばれる改革日程を示し、まず第一段階で国民大会代表の選出方法の改正と第二段階までの過渡期の統治機構のあり方を定め、第二段階で本格的な憲法改正を行うという方針を示した。この「一

51 李登輝総統就任以降の憲政改革の流れについては、若林正丈『台湾——変容し躊躇するアイデンティティ』筑摩書房、2001。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、1997.10, pp.5-32。小笠原、前掲論文を参照。

52 2000年の憲法改正以前、憲法改正手続には、国民大会のみにより改正を議決する方法と立法院と国民大会の議決を経る方法の二通りの方法があった。「一機関」とは、立法院を関与させず、国民大会のみで憲法改正を行うことを意味している。

機関二段階」論という第一段階の憲法改正が、1991年の第1回改正である。

(イ) 改正内容

1991年4月22日、国民大会は第1期第2次臨時会において全10条から成る追加修正条文を制定した。その内容は以下のとおりである。

第1条では、国民大会代表の選出方法について定め、憲法第26条及び第135条は適用されないこととなった。憲法第26条は、モンゴルを含む大陸及び台湾における選挙を前提とした規定であったが、この追加修正条文第1条により、国民大会代表の選挙は、原則として「自由地区」、すなわち、台湾のみにおいて実施することに改められた。

第2条では、立法委員の選出方法について定め、憲法第64条は適用されないこととなった。この改正も第1条と同趣旨であり、選挙を「自由地区」に限定する改正であった。

第3条では、監察委員の選出方法について定め、憲法第91条は適用されないこととなった。この改正も前2条と同趣旨であり、「自由地区」の省、市議会による選挙に限定する改正であった。

第4条では、上記3種の選挙、罷免は、公職人員選挙罷免法に定めると規定し、追加修正条文第1条から第3条によって新たに追加された全国区選出の代表、委員については、比例代表制により選挙すると規定した。

第5条では、第1期中央民意代表の任期は1991年12月31日までであるという先述の大法官会議の解釈を受け、第2期国民大会代表、立法委員及び監察委員の選挙期日が定められた。第2期国民大会代表の選挙は、1991年12月31日までに実施するものとされ、国民代表の任期を6年と定める憲法第28条の規定にもかかわらず、第2期代表の任期については1992年1月から1996年の第3期国民大会が招集されるまで（第8代総統の任期満了前に招集を予定）とすることが定められた。

第6条では、第2期国民大会代表の選挙後3ヵ月以内に国民大会の臨時会を招集すべきことが定められた。

第7条では、廃止された「反乱鎮定動員時期臨

時条項」の第1項の内容が修正された上で受け継がれた。「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第1項では、緊急時における総統の緊急処分権について定め、憲法第39条と第43条の制限を受けないことが規定されていた。第39条は、総統の戒厳宣布権と立法院による戒厳解除の要求に関する規定であり、第43条は、立法院休会中の総統の緊急命令権と1ヵ月以内の立法院による追認に関する規定である。追加修正条文第7条は、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第1項とは異なり、憲法第43条のみを適用除外としたほか、立法院の追認の期限を10日とした。立法院休会中のみという憲法第43条の要件は、「反乱鎮定動員時期」同様適用されず、総統は緊急時であれば立法院開会中でも緊急命令を発することができることとなったが、立法院による追認のための期間が10日に短縮されたため、立法院によるコントロール機能は高まったといえる。

第8条には、「反乱鎮定動員時期」にのみ適用される法律の効力に関する経過規定が置かれた。

第9条では、総統は国家の安全保障に関する大政方針を決定するため、国家安全会議及び国家安全局を設置できること、行政院は人事行政局を設置できることが定められた。これらの組織は、「反乱鎮定動員時期臨時条項」の第4項及び第5項に基づいて設置されたものであり、先の第7条と同様に「反乱鎮定動員時期」に形成された体制を部分的に継承することを意味した。

第10条では、「自由地区」と大陸地区間の国民の権利義務関係及びその他の事務処理は、法律により、特別に定めることができると規定された。この規定は、「国家統一前の必要に対応するため、(中略)以下のとおりこの憲法の条文を追加し、改正する。」という追加修正条文の前言中の「国家統一前」という文言とともに、台湾と中国は「特殊な国と国との関係」という李総統のいわゆる「二国論」の憲法上の根拠とされたという<sup>53</sup>。

(ウ) 改正の要点

第1回の憲法改正の要点は、以下の3点にまとめることができよう。(a)「中華民国」の実効支配地域は台湾に限定されるという現実を受け入

53 「問題『二国論の憲法上の根拠記せ』台湾の司法試験で出題」『産経新聞』2000.2.16.

れ、憲法の追加条文という形でこそあれ、台湾を統治する政治機構を組織するための選挙制度を整備する改正が行われた。同時に、これによって、数十年来完全な形では実現されていなかった国政選挙の全面的な実施のための法的な基盤が整い、国民主権原理の回復の道筋を立てることができた。(b)第2期国民大会の選挙と臨時会の招集を定めることにより、「一機関二段階」論における憲法改正の「第二段階」、すなわち、統治機構の根本的な改革のための準備を整えた。(c)総統の緊急処分権や国家安全会議の存続など、「反乱鎮定動員時期」体制において拡大した総統の権限を部分的に継承する改正も行われた。

## ② 第2回憲法改正（1992年）

### (ア) 経緯

追加修正条文第1条の規定に基づき、1991年12月、第2期国民大会代表の選挙が行われた。結果は大方の予想を覆し、国民党の大勝に終わり、国民党は憲法改正に必要な4分の3以上の議席を獲得した。翌年の3月20日、国民大会の臨時会が招集され、「第二段階」の憲法改正を審議することになった。

国民大会代表選挙の結果、国民党は憲法改正を単独で行い得ることになったのであるが、憲政改革策定小組が総統の間接選挙を提言する一方で、李総統が直接選挙を指示するなど、党内において憲法改正に関する意見を集約することができなかった。こうした国民党内の混乱も影響し、第2期国民大会の臨時会は焦点であった総統の選挙方法に関する結論を先送りする形で憲法改正を行い、1992年5月27日、第11条から第18条の追加修正条文を制定した。

### (イ) 改正の内容

第2回憲法改正における改正点は以下のとおりである。

第11条では、国民大会の権限の拡大が規定された。すなわち、司法院、考試院、監察院の人事同意権及び総統から国情報告を受け、国政方針を検討し、提言を行う権限が追加された。また、憲法第28条に規定する6年の任期を改め、第3期国民大会代表から任期は4年とすることが定められた。

第12条では、1996年の第9代正副総統選挙から、正副総統は「自由地区」全体の住民が選挙すると規定し、具体的な方法については、1995年5月20日までに招集される国民大会臨時会において決定することが規定された。また、憲法第47条に規定する6年の任期が第9代正副総統から4年に短縮された。その他、正副総統の罷免・弾劾手続、副総統が欠けた場合及び正副総統ともに欠けた場合の後任の選挙手続が規定された。

第13条では、総統によって指名された司法院の正副院長、大法官に対する同意権が監察院から国民大会に移された。その他、大法官会議の権限として政党の違憲性の審判が追加された<sup>54</sup>。

第14条では、第83条に規定されていた考試院の権限の一部を人事行政局に移すための改正が行われたほか、公務員の採用が「自由地区」に限定されている現状を反映させ、第85条の規定（公務員試験における省区に応じた定数配分）が適用されないことになった。また、先に述べたように、総統による正副院長及び考試委員の指名に対する同意権が監察院から国民大会に移された。

第15条では、監察院の同意権に関する第90条及び第94条の規定が適用されなくなった。先に述べたように、司法院の正副院長、大法官の人事同意権が監察院から国民大会に移されたためである。また、監察委員の選任方法が省市議会による選挙から総統の指名及び国民大会による同意に変更された。監察院が中央民意代表機構としての性格を失ったため、監察委員の院内での発言・表決に対する免責特権、不逮捕特権に関する第101条及び第102条の規定が適用されなくなり、監察院の職員に対する弾劾手続が定められた。そのほか、司法院、考試院の職員の弾劾の要件が第98条に規定された監察委員1名による提議から、2名による提議に変更され、正副総統の弾劾案の国民大会への提出のための要件も第100条に規定された監察委員の4分の1以上の提議かつ過半数の決議から、監察委員の過半数の提議かつ3分の2の決議に変更された。

第16条では、第13条第1項、第14条第2項及び

54 それまでは行政院政党審議会が審査していた。



第15条の施行の時期を定めた。

第17条では、第108条第1項第1款、第112条から第115条及び第122条の規定、すなわち、省自治通則、省民代表大会、県民代表大会に関する規定が適用されないことになった。本来、憲法本文の規定に従うならば、地方制度は次のような手順で組織すべきであった。まず立法院が省県自治通則と省民代表大会又は県民代表大会の選挙法及び組織法を制定し、それらの選挙法に基づいて省民代表又は県民代表を選挙し、省民代表大会又は県民代表大会を組織する。省民代表大会又は県民代表大会が省県自治通則に基づき、省自治法又は県自治法を制定する。省自治法又は県自治法に基づき、省民又は県民がそれぞれの議会の議員及び首長を選挙する、という手続である。しかし、憲法制定以来数十年にわたって、省県自治通則と省民代表大会又は県民代表大会の選挙法及び組織法は制定されず、省・県の制度については、大部分が行政院による命令によって規律される違憲状態が続いていた。この追加修正条文の第17条では、こうした違憲状態を解消し、省・県の制度については法律でもって定めることと規定した。なお、この規定に基づき、1994年7月に省県自治法と、直轄市自治法が制定された。

第18条では、基本国策に関する規定が追加された。具体的には、科学技術・産業の振興、農業・漁業の近代化、水資源の開発利用、国際経済協力、環境・生態系の保護、国民健康保険、医学の研究の促進、女性の人格の尊厳の保護、男女平等の促進、障害者への支援、「山胞」<sup>55</sup>住民・離島の住民に対する措置、国外在住の国民の政治参加の保障などである。

#### (ウ) 改正の要点

第2回の憲法改正の要点は、以下の4点にまとめられるであろう。(a)最終的な結論は先送りされたが、総統の選挙方法を変更することが定められた。(b)国民大会は総統の選挙権という重要な権限を失ったが、一方で司法院、考試院、監察院の人事同意権など新たな権限を獲得した。(c)監察院が民意代表機関ではなくなり、権限が

削減された。(d)地方自治制度の違憲状態が解消された。

### ③ 第3回憲法改正（1994年）

#### (イ) 経緯

前記のとおり、李総統は「一機関二段階」論によって憲政改革を実現しようとしたが、改革は2回の憲法改正だけでは実現しなかった。とりわけ、総統の具体的な選挙方法については、1995年5月20日までに招集される国民大会臨時会における憲法改正によって決定することが第2回の憲法改正で明記されたため（追加修正条文第12条第2項）、3回目の憲法改正は憲法上の義務でもあった。

#### (ロ) 改正の内容

第3回以降の憲法改正は、前2回のように改正条文を追加していくという形ではなく、必要な改正を加えた上で追加修正条文全体を公布し直すという形式で行われた。その結果、全18条であった追加修正条文が全10条の改正条文に書き直されることになった。

第1条は、国民大会に関する規定である。主な改正点は、(a)副総統が欠位となった場合、補選を行うこと、(b)国民大会代表の5分の2以上の請求により、会議を招集することができるようになったこと（それまでは総統が招集することになっていた）、(c)国民大会に正副議長職を設置したこと、(d)国民大会の職権行使の手続については第38条にいう法律ではなく、国民大会自身が決定するとしたこと、以上4点である。

第2条は、総統に関する規定である。総統に関する最も重要な改正点は、正副総統を住民による直接選挙としたことである。その関連で、正副総統の罷免に関しては国民大会による同意のほか、「自由地区」の有権者の過半数の同意も必要とされることになった。また、国民大会又は立法院が同意した人員の任免に関する命令については、行政院の副署が必要とされないことになった。その他、行政院院長の免職命令は、後任の院長を立法院が同意した後に効力が生じると規定し、建設的不信任の制度が導入された。

第3条は立法院に関する規定であり、定数配分

55 先住民に対する呼称。先住民に対して外から与えられた名称であったため、先住民側から呼称の変更を求める運動が起こり、後述するように第3回憲法改正により、「原住民」と改められることになった。

の変更以外には大きな改正はなかった。

第4条から第6条は、司法院、考試院、監察院に関する規定であるが、その組織・権限に関して、特に大きな変更点はない。

第7条では、国民大会代表と立法委員の報酬については、法律で定めることが規定された。

第8条は地方制度に関する規定であるが、追加修正条文の旧第17条の規定をそのまま受け継ぎ、変更点はない。

第9条は、基本国策を定めた追加修正条文の旧第18条に対応する条文であるが、新たに公営金融機関に対する企業経営原則の導入が追加された。また、先住民に関する規定において、先住民の呼称が「山胞」から「原住民」に変更された。

第10条は、従前通り、「自由地区」と大陸地区間の国民の権利義務関係等に関する規定で変更点はない。

#### (ウ) 改正の要点

第3回憲法改正の最大のポイントは、総統の選挙方法が決定され、国民大会による選出という従来の方法から住民による直接選挙に変更されたことにある。重要な権限を失った国民大会は、その代償として国民大会代表の請求による会議の招集、正副議長職の設置など常設機関化を目的とした改正を行った。また、総統による司法院長、大法官、考試院長、監察院長等の任免命令に行政院長の副署が不要となり、憲法本文の議院内閣制的な要素がさらに弱まり、半大統領制的な性格が強まった。

その他、先住民の働きかけにより、先住民に対する国民大会代表と立法委員の定数の割当に関する規定（第1条及び第2条）及び基本国策に関する規定において、先住民の呼称がすべて「原住民」に改められたことも注目に値する（注55参照）。

#### ④ 第4回憲法改正（1997年）

##### (ア) 経緯

1996年に行われた国民大会代表選挙の結果、

国民党は改選前の239議席から183議席に議席数を減らし、憲法改正に必要な4分の3の議席を失った。そのため、第4回の憲法改正に当たっては、政党間の協議による合意の形成が非常に重要となった。李総統は、事前に国是会議を開催し、コンセンサスを得た上で第1回の憲法改正に臨んだ以前の経験を踏まえ、第4回の憲法改正においても、事前に政党、政府関係者、有識者等を構成員とする国家発展会議を開催して意見の集約を目指すこととした。国家発展会議では192項目についてコンセンサスが形成された<sup>56</sup>。こうした成果を踏まえた上で、憲法改正のための第3期第2次国民大会を迎えることになった。

しかし、国民大会での議論が開始されると、大統領制か議院内閣制かの選択をめぐる意見が対立し、国民党主流派と民進党主流派が半大統領制、民進党の一部が大統領制、新党<sup>57</sup>と国民党非主流派が議院内閣制をそれぞれ支持し、審議は難航した<sup>58</sup>。また、国家発展会議ではコンセンサスの得られなかった省の位置づけの見直しも国民大会における一つの争点となった。

##### (イ) 改正の内容

第4回の憲法改正では、全10条だった追加修正条文が全11条に書き替えられた。

第1条は、国民大会に関する規定である。比例代表で選ばれる国民大会代表の女性の割当の比率が高められたこと以外に大きな変更点はない。

第2条は、総統に関する規定である。行政院院長の任命に対する立法院の同意が不要とされたことに伴い、前回の改正で追加された行政院院長の建設的不信任に関する規定が削除されたこと、行政院院長の不信任案が成立した場合に総統が10日以内に立法院を解散できることになったことが主な改正点であった。

第3条は、行政院に関する規定である。総統によって指名された行政院院長に対する立法院の同意が不要とされた点、行政院による法律案等の差戻しを覆すための条件が立法委員の3分の2から過半数に引き下げられた点、立法院が行政

56 浅野, 前掲論文 pp.23-24.

57 李登輝総統就任後、「台湾化」に向かいはじめた国民党の動きに反発した外省人グループが結成した「新国民党連線」を母体に、1993年8月に結成された政党。

58 小笠原, 前掲論文. 葉明德「1997年中華民国憲法の修正～「行政の合理性」向上を目指して」『問題と研究』27巻1号, pp.39-40.

院院長に対して不信任案を提出できるようになった点<sup>59</sup>が主な改正点である。

第4条は、立法院に関する規定である。定数が人口に基づいて計算された人数（164名）から225名と固定的な数字に改められ、定数配分が変更されたこと、解散後の立法院を休会扱いとする規定が設けられたこと、解散後に総統が緊急命令を発した場合の規定が設けられたこと、正副総統に対する弾劾案の提出の権限が監察院から立法院に移されたこと、立法委員の不逮捕特権が会期中に限定されたことが主な改正点である。なお、立法院の定数が大幅に増加した原因は、台湾省の簡素化に伴い、職を失うことになる省議会議員のための代償措置という意味もあった。

第5条は、司法院に関する規定である。それまでは大法官の人数について、憲法上の規定がなく、司法院組織法により19名と定められていたが、この改正により憲法上15名と規定し、人数を削減した。任期についても憲法に規定がなく、司法院組織法により9年と定められていたのを憲法上8年と規定し、任期を短縮した。また、大法官の再任を禁止したほか、司法院の独立性を高めるため、司法院の予算要求については、行政院による削減を禁じ、意見を付け加えた上で総予算案に編入し、立法院の審議に付すことができると規定された。

第6条は、考試院に関する規定であるが、改正された点はない。

第7条は、監察院に関する規定である。すでに述べたように、正副総統に対する弾劾案の提出の権限が立法院に移されたため、正副総統に対する弾劾の手續に関連する規定が削除された。

第8条は、国民大会代表と立法委員の報酬に関する規定であるが、改正された点はない。

第9条は、地方自治に関する規定であるが、台

湾省の簡素化に関わる改正がいくつか行われた。公選の省長、省議会の代わりに、総統によって任命された9人の委員（うち1名を主席とする）から成る省政府を設置し、総統によって任命される諮問委員若干名から成る諮問会議を設置することとした。これにより、省は立法権を失い、省の立法事項を定めた第109条の規定は適用されないことになった<sup>60</sup>。

第10条は、基本国策に関する規定である。中小企業支援、多元的文化の承認に関する規定が追加され、先住民保護の規定が充実したほか、教育・科学・文化予算に一定の優先枠を設けていた第164条の規定が適用されなくなり、単に優先配分を謳う規定に改正された（第2章第4節参照）。また、身体障害者の保護に関する規定については、身体障害者の呼称を変更したほか、良好な環境の構築という文言が追加された。

第11条は、「自由地区」と大陸地区間の国民の権利義務関係等に関する規定であるが、改正点はない。

#### (ウ) 改正の要点

前述のごとく、総統と立法院の権限が強化されたのが、第4回憲法改正の特徴である。すなわち、総統には立法院の解散権が与えられ、行政院院長の指名については立法院の同意は必要とされなくなった。一方、立法院は行政院院長に対する不信任案提出の権限及び正副総統の弾劾を提案する権限を獲得したほか、行政院によって拒否された法律案等を再議決するための要件が緩和された。

その他、「中華民国」における一つの省との建前から維持されていた台湾省を簡素化するための措置が取られたことも第4回憲法改正の要点であった。

#### ⑤ 第5回憲法改正（1999年、2000年失効）

第5回の憲法改正の主目的は、国会改革にあつ

59 それ以前でも第57条によれば、行政院の重要政策に対する立法院の変更要求（第2款）又は実施困難と認められた法律案等（第3款）について、行政院が再議決を求めた場合であって、立法院が3分の2の議決で原案を維持したときは、行政院長は、その決議を受理するか辞職しなければならないことになっていた。したがって、この憲法改正以前にも立法院が行政院長を辞職に追い込む手段がないわけではなかった。とはいえ、この憲法改正では、不信任案は立法委員の過半数の賛成で成立することになったため、行政院に対する責任追及の権限は大幅に強化されたといえよう。なお、この憲法改正により、第57条の規定は適用されなくなり、第2款に相当する規定は存在しなくなった。

60 憲法改正を含めた地方自治制度改革については、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、1998.4、pp.65-83.を参照。

た。すなわち、立法委員の任期を3年から4年に延長し、国民大会代表の定数を第4期代表は300人、第5期代表は150人と漸次削減する改正が行われた。同時に国民大会代表の選挙制度についても、従来のように独自の選挙を行うのではなく、立法委員選挙における各党・無所属立候補者の得票数に基づき、比例代表方式により当選者を決定することになった。一方、こうした定員削減という「痛み」を伴う改正の代償として、現職国民大会代表（及び現職立法委員）の任期を2002年6月30日まで延長する改正も行われた。

国民大会に対しては廃止論を含め、大幅な改革を求める声が国民の大勢であった中で、その権限には全く手を付けず、現職の代表の任期を延長する「お手盛り」改正が行われようとしたため、世論から激しい批判を浴びることになった。各党の執行部は、このような改正は行うべきではないとの指示を出したものの、各党所属の国民大会代表はそれを無視し、1999年9月3日の第3期国民大会第4次会議の議決を経て、第5回の憲法改正は成立した。

このときの改正では、その外に、第9条から台湾省簡素化に係わる経過規定的な部分を削除し、第10条に社会保障政策の重視、退役軍人への援助に関する規定を追加し、島嶼部住民保護規定に澎湖諸島を追加する改正も行われた。

しかし、この憲法改正に対して、複数の立法委員のグループによって、改正された憲法の規定の違憲性、国民大会における議事手続の違憲性、憲法改正の限界の有無、国民大会が可決した憲法改正案に対する司法院大法官会議の違憲審査権の有無について解釈を求める5つの訴えが司法院大法官会議に提起された。

これに対し、大法官会議は2000年3月24日の第499号の解釈において、(a)この第5回の憲法改正を行った国民大会の議事において国民大会議事規則違反が多く行われた、特に無記名投票は公開性原則及び国民大会議事規則第38条第2項に反する重大な違反行為である<sup>61</sup>、(b)立法委員の選挙結果を立法委員とは性格を異にする国民

大会代表の選挙に利用することは民主憲政の基本原則に反する、(c)国民大会代表と立法委員の任期延長については憲法上これを必要とする根拠がないといった理由により、第5回憲法改正を無効とする判決を下した。

## ⑥ 第6回憲法改正（2000年）

### (ア) 経緯

2000年3月24日の違憲判決の結果、国民大会の任期延長は認められないこととなり、第3期国民大会は5月19日に任期満了を迎えることとなった。中央選挙委員会は早速、第4期国民大会代表選挙の準備にとりかかったが、国民党と民進党は選挙の実施を回避するため、5月19日までに国民大会廃止・縮小に向けた憲法改正に急遽取り組むこととした。3月30日、両党の合意が成立し、(a)第3期国民大会代表の任期は延長させない、(b)国民大会の名称は維持するが、非常設機関とする、(c)国民大会の権限については、一部を立法院に移行し、一部を廃止することにより、大幅に削減する、(d)国民大会代表は、政党の見解に従って権限を行使し、議事手続については立法院が定める、といった方針が確認された。4月1日、第3期国民大会第5次会議が招集され、4月24日、上記の方針に従った改正が行われた。

### (イ) 内容

第6回改正後の追加修正条文も全11条から成り、第1条が国民大会、第2条が総統といったように、各条の規定する対象は、第4回憲法改正後の追加修正条文と基本的に同じである。

第1条の国民大会に関する規定においては、国民大会の権限を立法院が提出した憲法改正案、領土変更案の再議決又は正副総統の弾劾案の議決の3つに限定する改正が行われた。国民大会は自らの発議による憲法改正の権限を失い、後述するように多くの権限を立法院に譲った。また、国民大会は非常設機関化され、憲法改正案又は領土変更案については立法院による提出、公示から半年後、正副総統の弾劾案については立法院による提出、公示から3ヵ月以内に比例代表制

61 議事規則に反する手続とはいえ、国民大会の議決を経て決定された手続であったため、議院の自律権の範囲内の措置であるとして、この点に関しては合憲と評する論者もある。李建良「析論一九九九年憲法増修條文之憲法爭議」『人文及社會科學集刊』13卷1期増刊, 2001, pp.34-40.

による国民大会代表選挙を行い、選挙後10日以内に会議を開くものとなった。

第2条の総統に関する規定については、国民大会が、大法官、考試委員、監察委員の人事に対する同意権、副総統欠員の場合における補選の権限及び正副総統の罷免権を失ったことに伴う改正が行われた。

行政院に関する第3条の規定に変更はなかった。

第4条の立法院に関する規定においては、それまで国民大会が有していた総統から国情報告を聴取する権限を立法院に移行させる改正が行われた。また、領土の変更について、国民大会に加えて立法院による決議も必要とすることとした。

第5条の司法院に関する規定においては、国民大会に代わり、立法院が総統による大法官の任命に対して同意権を有することになった。また、現任の法官からの転任者を除き、憲法第81条の終身職待遇の規定は適用されないことになった。

第6条、第7条の考試院、監察院に関する規定においても、総統による考試委員、監察委員の任命に対する同意権について、国民大会から立法院にその権限を移す改正が行われた。

第8条からは、国民大会代表の報酬に関する規定が削除され、その代わりとして国民大会代表の大会期間中の費用については法律で定めるものと規定された。

第9条の地方自治制度に関する規定からは、台湾省の簡素化に伴う経過規定が削除された。

第10条の基本国策に関する規定については、社会保障政策の重視、退役軍人への援助に関する規定が追加された。また、島嶼部住民保護規定に澎湖諸島を追加する改正が行われた。

「自由地区」と大陸地区間の国民の権利義務関係等に関する第11条の規定は改正されなかった。

#### (ウ) 改正の要点

第6回の改正の要点は、国民大会を特定の任務についてのみ臨時に招集される機関とすることによって、立法院に立法権及び行政監督権を集中させ、立法院を世界各国に一般に見られる議会の姿に近づけようとするところにあった。こうして三民主義においては、「政權」を担う中心

的な機関であった国民大会は国家機関の中枢から遠ざかり、台湾の憲法は、孫文が疑問視していた西欧型憲法に大きく接近したのであった。

## 第5章 最新動向

1991年以降、台湾の憲法は大きな変革を経てきたが、その変革はまだ途上の段階にあるというのが、一般の共通認識のようである。結果的には失効となった第5回の憲法改正の主眼が国会改革にあったように、第6回の憲法改正以降の憲法論議においては、立法委員数の削減と選挙制度の改革が焦点となっていた。しかし、2003年9月、陳水扁総統が新憲法制定を提言したことを機に、現在では憲法の全面的な見直しが憲法論議の中心テーマとなってきている。

本章では、陳総統による発言がなされる以前の国会改革をめぐる議論を概観した後、新憲法制定をめぐる最新動向を追うことにしたい。

### 第1節 国会改革

#### (1) 政府改造委員会の発足

2001年10月25日、陳水扁総統は憲法改正を含めた統治機構全般の改革を検討する諮問機関として政府改造委員会を発足させた。委員会は、行政院、考試院の代表、財界、学界の有識者等20数名によって構成された。

12月19日の会議では、改革のスケジュールとして、①国会改革、②中央政府改革、③三権分立・大統領制等の問題の3段階を設定し、2006年までに完了させることが提案された。

2002年5月5日の会議では、国会改革が議題となり、以下のような内容の改革方針が確認された。①立法委員の選挙方法は、小選挙区比例代表並立制とする。②立法委員の定数を150名に削減し、選挙区選出90名、比例区選出60名とする。③立法委員の任期を4年に延長する。総統の任期と一致させるため、第6期の立法委員の任期を3ヵ月延長し、第7期の立法委員から総統選挙と同時に選挙を行う。

政府改造委員会は、上記の改革を2004年の第6期の立法委員選挙までに実施すべきであると考えていたが、与野党の対立から憲法改正を審議する修憲委員会自体が成立せず、憲法改正の

動きは一向に進展しなかった。政府改造委員会は、改革の日程の見直しを話し合った2002年10月27日の会議以降、主だった活動を行っていない様子である。

### (2) 民進党の憲法改正案

2002年3月、民進党の立法委員団は、「国会改革憲政推進グループ」を組織し、5月27日、国会改革に関する憲法改正案を作成した。その内容は、以下のとおりである。①立法委員の定数を225名から150名に削減し、選挙区を84名、全国区（比例代表）を60名、先住民の議席を6名とする。②立法委員の任期を3年から4年に延長する。③選挙制度は、現在の大選挙区と比例代表の一票制から小選挙区比例代表並立制の二票制に変更する。④全国区では、拘束名簿式を採用する。⑤公的な予備選挙制度を導入する。⑥新しい選挙制度は第6期の立法委員から適用する。⑦比例代表選挙では、5%を得票しなければ議席を得られないものとする。⑧女性に4分の1の議席を保障する。⑨選挙区と比例区の両方に立候補できる。⑩立法委員と総統の任期とは必ずしも一致しなくてもよい。

この憲法改正案は、翌日の28日に党中央常務委員会によって承認された。8月13日の中央常務委員会では、国会改革運動を強化するため、「国会改革憲政推進グループ」のメンバーをも含む「憲政改革推進グループ」を発足させ、翌年の8月までに憲法改正を実現するための今後のスケジュール案を提示した。そのスケジュールによると、2002年の12月までに立法院で憲法改正案を可決し、翌年の6、7月に国民大会代表選挙を行い、8月には国民大会で憲法改正案を最終的に可決させるということになっていた。

### (3) 野党側の国会改革案

2000年の総統選挙は、民進党の陳水扁の勝利に終わり、国民党は初めて野に下ることとなった。2001年の立法委員選挙で、国民党は議席を大幅に減らし、民進党に第1党の座を譲った。一方、2000年の総統選挙で陳水扁に惜敗した宋楚

瑜が選挙直後に結成した親民党は、2001年の立法委員選挙において、国民党と新党（注57参照）の地盤を切り崩して大幅に議席数を伸ばし、第3党に躍進した<sup>62</sup>。

現在、国民党と親民党は、次期総統選を協力して戦うことを表明し、連携を深めている。この両党が選挙戦に向けて作成している公約によると、国会改革については、①立法委員を100名まで削減し、60名を小選挙区から選出し、40名を比例代表で選出する、②選挙制度は、小選挙区比例代表並立制の二票制を採用する、という内容になっている。なお、小選挙区の当選には過半数の得票を要件とし、1回目の投票で過半数を得票する候補者がいなかった場合には、上位2者による2回目の投票を行うという2回投票制を採用する意向が示されている<sup>63</sup>。

## 第2節 新憲法制定論議

2003年9月、民進党結党17周年の記念式典において、陳総統は2006年に新憲法を制定することを提案した。民進党は党の綱領において台湾の独立と新憲法の制定を謳っているが、陳総統は総統就任演説において、在任中に台湾独立の宣言は行わない、国号の変更をしないといった、いわゆる「5つのノー（四不一没有）」の原則を表明し、対中関係において微妙な問題に関しては、民進党本来の主張を貫徹することを控えていた。したがって、今回の新憲法制定発言は、世論に大きな波紋を呼び起こすこととなった。

陳総統は新憲法制定における論点として、9月30日の民進党の中央常務委員会において、11項目の検討課題を提示した。最近発行された民進党の小冊子においては、論点は以下の12項目にまとめられている。すなわち、①国会改革の在り方（定数削減、選挙制度と女性の政治参加）、②大統領制か半大統領制（双首長制）か、③立法院は組閣に対する同意権を有するべきか、④憲法改正手続における国民大会の審議は必要か、⑤総統の選出要件は相対多数か絶対多数か、⑥

62 2003年10月末現在の立法院の各政党の議席数は、以下のとおりである。民進党88議席、国民党66議席、親民党44議席、台湾團結連盟12議席。台湾團結連盟は、2001年8月、少数与党の民進党を支えるため、「台湾優先」の政策を掲げ、前総統の李登輝の腹心であった黄主文らが結成した政党である。

63 『聯合新聞網』2003.10.4. available from <<http://tw.news.yahoo.com/2003/10/04/polity/udn/4291495.html>> (last access 2003.10.4)

三権憲法か五権分立か、⑦台湾省は完全に廃止すべきか復活すべきか、⑧投票年齢は20歳から18歳に引き下げるべきか、⑨徴兵制か志願兵制か、⑩憲法改正手続において住民投票は必要か、⑪基本的人権と弱者への配慮、⑫国策規定における民間資本の制限といった経済上の原則は現在の状況に合致しているか、という論点である。

新憲法制定の手順に関して、陳総統は住民投票による承認を得た後、1年半の準備期間を置いて2008年から施行することを提案している。邱義仁総統府秘書長（官房長官に相当）は、修正が必要な条文は現行憲法の3分の2を超えているため、正規の改正手続を経て新憲法を制定するのは現実的でないとして述べ、有識者を含めた新憲法委員会の召集と委員会で作成された新憲法案の住民投票による承認という手続を提案している<sup>64</sup>。

一方野党側は、陳総統による発言がなされた当初には、来年の総統選挙向けのアピールに過ぎないと冷淡な反応を示すにとどめていたが、後に態度を一転させ、「中華民国」の主権の維持を前提に、新憲法制定を提案する方針に転換した。国民党・親民党によって示された新憲法の原則は、以下の10点にまとめられている。①主権独立国家としての「中華民国」を維持する。

②総統の権限と責務を互いに合致したものとする。③住民投票制度を憲法に導入する。国民大会を廃止し、憲法改正手続に住民投票を導入する。④総統の選挙は絶対多数による。⑤小選挙区二票制を採用する。⑥公職における女性の比率を30%に上昇させる。⑦投票権年齢を18歳に引き下げる。立法院の定数は、政党間の協議を経て100名から150名の間に削減する。立法委員の任期は4年とする。⑧志願兵制に変更する。⑨中央政府の体制を大統領制、議院内閣制、半大統領制（双首長制）のいずれにするかという問題については政党間で協議する。⑩不在者投票を推進する。

また、国民党・親民党は、新憲法制定の日程について、①2004年2月1日までに与野党双方の新憲法案を提出する、②新憲法案を住民投票に付することができるようにするため、2004年中に現憲法を改正し、住民投票の規定を挿入する、③2004年に立法院が新憲法を発議し、2005年初めに住民投票に付す、というスケジュールを示した<sup>65</sup>。

2004年3月の総統選を目前に控え、憲法をめぐる与野党の論戦は活発さを増しており、今後の動向が注目される場所である。

64 『中央社』 2003.10.16. available from <<http://tw.news.yahoo.com/2003/10/16/polity/cna/4313305.html>> (last access 2003.10.20)

65 『中國時報』 2003.11.16.

調査資料2003-2

諸外国の憲法事情

- 3 -

中国

韓国

インドネシア

オーストラリア

ニュージーランド

付・台湾

平成15年12月15日発行

ISBN 4-87582-595-1

国立国会図書館  
調査及び立法考査局

〒100-8924 東京都千代田区永田町1-10-1  
電話03(3581)2331  
bureau@ndl.go.jp