

法的見地からみたECFA締結後の衝撃

羅承宗、林雍昇

2009年2月から馬政府と中国が締結に向けて協議を始めた海峽兩岸經濟協力枠組協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)を法的な見地から検証すると、協議の本質的な法的性質(条約、あるいは行政的協議)から協議の個別の条文にいたるまで問題が山積している。本稿では、その中でも特に重要な問題について取り上げ、そのほかの問題についてはまたの機会に触れることとする。

一つ目の衝撃:押し迫る法制上の「海峽兩岸」

現行憲法の枠組下では、憲法増修条文第11条における「自由地区」と「大陸地区」が法的に台湾と中国を指す用語であり、憲法増修条文を根拠として、1992年に施行された「台湾地區および大陸地區人民關係條例」が台湾と中国の関係を規定する最も重要な法律となっている。しかし、「海峽兩岸經濟協力枠組協議」では、既存の法的用語の枠組を越え、「海峽兩岸」を中国と台湾の関係を規定する法的名称とした。折りしも、今年7月1日に財政部が発表した「海峽兩岸海運協議および空運補足協議、稅收相互免除弁法(海峽兩岸海運協議及空運補充協議稅收互免辦法)」でも、「海峽兩岸」が用いられていることから、この微妙な変化に警戒すべきだろう。

中国の見地からすれば、台湾は中国に対して

「反乱する一つの省」であり、名詞上、長期にわたって台湾と中国が同等に取り上げられることはなく、そこでレベル的に同等な概念を模索して、中国は福建省にいわゆる「海峽西岸經濟特區」を設けた。おそらく経済的に徐々に「海峽西岸經濟特區」から「海峽兩岸經濟特區」を構築し、最終的に台湾を「海峽東岸特別行政區」にしようと目論んでいるのだろう。台湾と福建省を同レベルに位置づけることは、中国が国際社会で言い続けている「台湾は中国の領土の一部である」がより現実的なものとなったことを示しており、また「台湾地區と大陸地區」が「海峽兩岸」へと微妙に変化したことも非常に懸念される事態である。馬政府は徐々に中国の観点を受け入れ、中国と手を取り合って「台湾」の存在を曖昧なものにしている。

二つ目の衝撃:適法性の疑義に満ちた兩岸經濟協力委員會

協議の内容が公になって以降、もっとも高い関心と呼んだのは第11条に盛り込まれた「兩岸經濟協力委員會」の設置である。王思為教授は、同委員会は明らかに海峽交流基金會による法的根拠を欠いた越権行為であり、法に基づいた行政の原則に反するだけでなく、民主的な監督の透明性の原則にも反すると指摘している。

行政手続法第16条に基づくと、当然ながら行政機関は法に基づき、権限の一部を民間グルー

プや個人に委託して処理する(第1項)と規定している。しかし、ここでいう「行政委託」は政府機関が「特定の行政職務」の執行を私法グループに委託して関係する権限を委譲し、彼らに対外的に公権力を行使させることを指す。これに基づき、機関が委託する権限の範囲は、特定の原則に基づくのみならず、「行為法」の一部の委託に関わるだけで、「組織法」における機関設置の権限は含まれない。

しかし、「兩岸経済協力委員会」は組織上、「双方政府組織の代表から成る」ため、実質的には公権力の性格を有する組織である。同委員会は「兩岸経済協力協定に関係する事項について処理する責任を負う」ことから、兩岸間のあらゆる経済貿易関係を包含することになる。これは、行政行為法の範疇に限るとする行政委託を越えており、また行政組織法の制限も及ばない。

その上、同委員会が兩岸経済貿易にかかるあらゆる問題を管轄することは、「特定の行政職務」に限るとする行政委託の原則を完全に逸脱している。当然ながらもっと馬鹿げているのは、このように広範な権限を有する委員会の設置と管轄する内容が、公権力の行使を委託される二つの「民間グループ」による協定によって発効されることである。これは行政委託の概念で認められる限度をどうに逸脱した法律上の「違法建築」のようである。しかし、馬政府は権力を乱用するばかりで、国会で条文ごとに審議・監督することを拒否し、法治の原則や民主制度がないがしろにされる憂慮に足る事態を招いた。そのうえ、委員会の職権には、最も鍵となる部分、すなわち係争を如何に解決するかというメカニズム作りと委員会代表がどのように選出される

かという規定がなく、同条項が「ボトムダウン条項」との疑念を抱かれるのも当然である。

一万歩譲って、たとえ政府が相当な善意を示し、台湾と中国の政府関係者が関与する組織による協議を締結しても、中国は今日まで台湾の安全を脅かす最大の脅威の源である。同協議は国家の重要事項であり、法に則って原則を守り、法に基づいて定めるべきのみならず、国会における逐条審査を経て、さらには国民投票などによって民主的正当性を強化すべきである。もし、民意による間接的・直接的な同意や監督を避ければ、同協議の正当性はこれに基づき定められる政策やその措置の拘束力にも影響を与えるだろう。馬政府は今後、台湾内で政治・経済・社会問題をめぐる議論がとめどなく生じるのを避けるためにも厳粛に対処すべきだろう。B