

五大都市時代における地方分権法制上の未解決問題

羅承宗

もしも2010年、台湾最大の法制改革を選ぶとすれば、「地制法(地方自治法)改正、五大都市体制の出現」が高得票を得るだろう。政治研究に携わる者にとって、五大都市制度改革を中心とした、選挙結果の分析、政治版図の変化等の課題は斬新な研究素材だからだ。法制面からいえば、五大都市の大改造の背後には政治的戦略が隠れており、長期的視野に立った理論的な計画性が欠乏しているように見える。

もう少し詳しく書くと、地方制度というものは地方自治体の住民の権益に限らず、異なる法制度の間で多岐にわたっている。例えば、中央と地方権限の区分、行政区画、財政収支の区分、選挙制度、社会福祉等、あらゆる制度が相互に関連している。執政者がそれらの大幅な変革を進めようとするのであれば、長期かつ慎重な、そして多元的な討論を経て後に正式に実現されるべきものである。にもかかわらず、馬政府は今年(2010年)3月、いとも簡単に地制法のいくつかの条文を改正しただけで、2010年末から台湾の地方制度に地殻変動を起こすほどの変化をもたらしてしまったのだ。制度改革から派生した問題の大部分の原因は、熟慮なしに実施された結果であり、2007年5月に地制法で創設された曖昧な「準直轄市」の規

定と同じ轍を踏んでいる。

結局のところ、五大都市制度改革は、これまでの地方制度が直面してきた多くの病理現象を解決できたわけではなく、むしろその病状をより重くしただけである。これらの病気を好転させるためには、法制上のまだ解決されていない課題を再度点検する必要がある。

中央と地方分権基準の再検証

中央と地方の権限区分があらゆる問題の根源である。この問題は、中央と地方の財政収支分割に関わるのみならず、地方自治の遂行のカギとなる部分である。ただ、中央と地方の権限を区分することは容易ではなく、地方自治が長い間抱えて来た難題でもある。孫文がいう「均権理論」は単なる字面上の遊びに過ぎず、実効性に欠けたものであることは、すでにほぼ実証されている。法制面に反映された「均権理論」は、これまで台湾の各種法規にも多く盛り込まれており、例えば「本法にいう主管機関とは、中央政府、省(市)、県(市)をいう」等と規定され、同一の事項についてそれぞれの政府が管轄権を持っているという状態を生み出していた。ただ、理論からいえば、主管機関は一つに限られるべきであって、最終的には、中央の権限と地方の権限は明確に区別されるはずだっ

た。また、伝統的な「多次元権限分配」という立法方式では決して問題は解決できず、むしろ中央と地方がお互いに責任を取らない消極的な態度を誘発することになってしまう。

結局、権限の区分や中央と地方間の関係を整理することが必須の前提条件になってくる。「均権理論」にせよ「多次元権限分配」にせよ、法制上の不備を考えると、むしろ放棄すべきものである。ただ、分権争議を解決出来る、より理想的な法制がどのようなものであるかを考えると、再び喧々諤々の論議を呼び起こすことは間違いない。しかし、執政者は長期かつ慎重な検討を重ね、より理想的な分権基準の設定を忍耐強く探る必要がある。

中央政府の立法による法律の専有現象を再検討する

自治立法権(条例制定権)は地方自治の重要な核心の一つである。しかし、単一国家体制(unitary government)の原則に基づき、中央政府の定めた上級の法律に抵触する条例を制定することは許されない。地制法をこの趣旨に当てはめてみると、地制法第30条で「憲法および法律あるいは法律によって委任された法規、もしくは上位に位置する地方自治体が定めた条例に抵触する条例は無効とする」と規定されている。この条文を検討すると、中央政府の立法による法律が狭い範囲内で規定されていた場合、地方自治体が条例を制定出来る自由

立法範囲は甚だ狭く、もしくは無いものに近くなってしまう。無条件に地制法第30条の規定に従った場合、その状況は中央政府の「法律専有現象」を生みだし、地方立法権を骨抜きにすることになる。

こうしたことから、地方の立法権を尊重、実現させ、住民の自治精神を遂行させるのであれば、中央政府が立法する法律は、地方自治条例を制定する場合の裁量の範囲をより大きくさせるべきである。将来、中央政府の法律が制定あるいは改正される際、地方自治事項に触れるのであれば、地方自治体の自治と立法空間の形成を尊重し、従来の伝統に縛られた立法形式ではなく、原則を重んじた立法を行うべきである。

地方交付税分配基準に対する疑問

「地方交付税分配」こそが、五大都市体制形成の一大要因とされている。直轄市に昇格すれば、それは勝ち組を意味し、これまでの台北市や高雄市と同様、地方交付税分配に大きく有利に働く。五大都市の形成により、現実に、直轄市が受け取る地方交付税は現行の43%から61%に上昇する見込みである。

では、なぜ直轄市に対して、より多くの地方交付税が割り当てられ、他の地方自治体はその恩恵にあずかれないのだろうか。従来から、こうした理論を説明するため、比例原則などを使った学説が主張されたりしているが、結局は

こじつけに過ぎない。「地方交付税」の意義という観点から考えれば、中央政府がこれらの財源を握る目的は、地域の発展の度合いは平均的ではないため、中央政府が介入することによって、地方間の発展格差が国民に過度の影響を与え、本来国民が享受すべき基本的な福利水準にバラツキが出るのを防ぐものであるからだ。これは筆者の意見だが、この地方交付税本来の趣旨から鑑みると、インフラ整備や福利サービスの部分ではかなり整備が進められている地方自治体(台北市や新北市など)に対しては、もはや地方交付税は必要ないのではないかと考えられる。むしろ、新興都市や直轄市に限らず、インフラ整備や福祉サービスが遅れている地方に対し、地方交付税を分配し、地域間の格差を埋める必要があるだろう。 **B**