

台湾における「五都」の成立（分析レポート）

著者	竹内 孝之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	186
ページ	45-52
発行年	2011-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004296

台湾における「五都」の成立

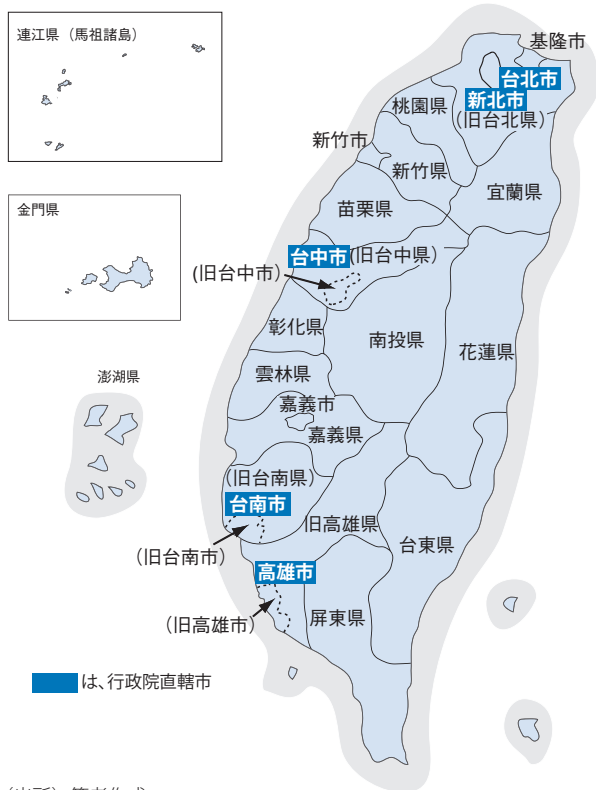
竹内 孝之

●はじめに

二〇一〇年二月二五日、台湾では四つの新しい行政院直轄市（以下、直轄市）が発足した。直轄市は既存の台北市と合わせて五つとなり「五都」^①と呼ばれるようになった。従来、台湾の大部分は台湾省に属し、直轄市は省と同等の地位を有する例外的な存在であり、二つしかなかった。しかし、一〇年越しの議論を経て、台湾省下の県市が直轄市への昇格を申請することが可能となった。

今回発足した直轄市は、新北市（旧台北県）、台中市（旧台中県・市が合併）、台南市（旧台南県・市が合併）、高雄市（旧高雄県・市が合併）である（図1）。旧高雄市は既存の直轄市であったが、高雄県と対等合併したため、（新）高雄市は新たに発足したものとみなされる。

図1 台湾の地図（2010年12月25日以降）



（出所）筆者作成。

「五都」の成立は、一九九八年に行われた台湾省の形骸化（中国語では「精省」）に続く、大きな地方制度の変更である。それでも、「五

都」成立は地方制度改革の中間成果に過ぎない。というのも、直轄市昇格の条件や審査には不透明な点が残る他、現状の地位や財政上の扱いに不満を持つ県市も残って

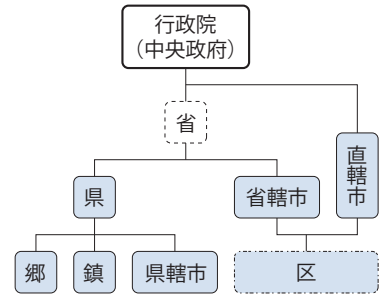
●いびつな地方制度

① 地方制度の概要と歴史

台湾では数回の憲法改正を経つつも、一九四七年に中国で制定された中華民国憲法（以下、憲法）が現在も施行されている。憲法は地方制度として省や直轄市と、省の下に県や省轄市の設置を規定する。さらに、憲法に規定はないが、県の下に郷、鎮、県轄市が設置される。このように「市」には直轄市、省轄市、県轄市の三種類がある。このうち直轄市と省轄市の下には区が設置されている（図2）。なお、以下では県と省轄市（以下、市）をまとめて「県市」、郷と鎮、県轄市をまとめて「郷鎮市」と表記する。ただし、台中県と台中市のように特定の行政区画をまとめて指す場合は「台中県・市」と表記する。

台湾は第二次大戦後に中華民国

図2 台湾の地方制度



(注) 今日の台湾省、福建省はいずれも中央の出先機関であり、実質的な機能を持たない。区は省轄市もしくは直轄市の出先機関である。

(出所) 筆者作成。

長が持つと懸念した(参考文献①、八七ページ)。そのため、国民党独裁時代は台湾省長選挙が行われず、台湾省行政長官(一九四五～四七年)や台湾省政府主席(一九四七～九四年)が任命されていた。

一九六七年には台北市が直轄市に昇格し、台北市長も台湾省長と同様に官選とされた。これは無所属候補が台北市長選挙で当選する事が多く、国民党独裁政権には不都合だったためである。一九七九年には現在の民進党につながる民主化運動が活発化していた高雄市も直轄市に昇格し、同市長は官選とされた。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。これが今日まで続く、地方財政の不均衡の発端である。

台湾省長や直轄市長の選挙は一九九四年より実施された。ただし、第四次憲法改正により、一九九八年に台湾省が形骸化されたため、台湾省長選挙の実施は一九九四年が最初で最後となった。形骸化により台湾省政府の権限や予算、所属機関の多くは中央政府へ移管された。台湾省の首長は行政院(中

央政府)が任命する省主席とされ、その多くは政務委員(日本の無任所大臣に相当)が兼任している^②。また、台湾省議会は台湾省諮議会に改組され、その議員は行政院長(首相)が指名し、総統(大統領)が任命している。

②台湾省形骸化後の直轄市と県市

台湾省形骸化の後は、事実上二直轄市一八県五市となった。確かに直轄市と県市の役割は戸籍管理や教育、公共工事、警察など共通する部分が多い。しかし、省は形式上存続し、省と同格である直轄市と、省の下にある県市の間にある地位の違いも残された。県市は内政部の監督を受けるが、直轄市は内政部の上位機関である行政院の監督を受ける。直轄市長は省主席と同様、議決権を持たないものの、行政院会議(閣議)に出席できる閣僚級ポストである。

こうした違いのなかで、深刻なのは「中央統籌分配稅款」(地方交付金)の問題である。中央統籌分配稅款は六%が「特別配分」(災害対応などの予備費)として行政院が管理し、残りの九四%は分配率が法令で決められた「普通分配」とされている。本来、地方交付金

には地方間の財政格差の是正が期待される。しかし、台湾の中央統籌分配稅款は二〇〇一～一〇年度の間、二つの直轄市に四三%が分配され、県市に三九%、郷鎮市に一二%しか分配されず、むしろ財政格差を拡大させてきた(参考文献②参照)。

表1は台北県が「準直轄市」になる直前、二〇〇七年時点の数字を示している。台北市は自主稅収が最大であるにも関わらず、さらに六〇八億元の分配を受けていた。この分配額は、最大の人口を抱える台北県の六倍である。その結果、台北市は台北県の三分の二の人口ながら、三倍弱の稅収を享受していた。地方都市同士では、旧高雄市が旧台中市に比べて人口規模で一・五倍、自主稅収がほぼ同じであるものの、分配は七倍強、稅收總額では二倍強であった。二直轄市と県市全体を比較しても、一人当たり稅収には三倍強の格差が存在した。このような状況では、県市の財政赤字や累積債務の拡大、公共財や行政サービスの質の低下が懸念される。また、台中市の治安悪化の原因を予算制約による警察の人員不足であるとの指摘もあった(参考文献③、一五一～一五三ページ)。

よって接收され、その後、台湾省とされた。しかし、国民党が中国での国共内戦に敗北した後、中華民國の実効支配領域は台湾省と福建省の金門県および連江県(馬祖列島)だけとなった。なお、福建省政府は実質的な機能を持たず、議会も設置されなかった。

台湾省政府は中央政府と重複する管轄が多いと批判されがちであった。しかし、中華民國政府が正統な中国政府を標榜するため、台湾省政府は存続し続けた。また、憲法は省長選挙の実施を定めていた。しかし、国民党は、台湾省長選挙を実施すれば、本省人(戦前からの子孫)でなければ当選が難しいことや、直接選挙で選ばれていない中華民國の総統(大統領)を越える権威を台湾省

表1 直轄市、主要県市の財政（2007年度決算）

	(1) 自主税収 (億元)	(2) 中央統籌 分配稅款 (億元)	(1)+(2)=(3) 稅收總額 (億元)	(4) 人口(万人)	(3)/(4) 一人当たり 稅收(萬元)	(5) 歲出 (億元)	(3)/(5) 歲出に占める 稅收總額の比率
【直轄市合計】	1,311	837	2,147	4,149,824	5.2	3,198	67%
台北市	966	608	1,574	2,629,269	6.0	1,386	114%
高雄市	345	229	573	1,520,555	3.8	686	84%
【21縣市合計】	2,147	862	3,010	18,717,043	1.6	5,372	56%
台北縣	452	104	556	3,798,015	1.5	752	74%
桃園縣	210	55	265	1,934,968	1.4	429	62%
台中縣	137	64	201	1,550,896	1.3	363	55%
台中市	226	30	257	1,055,898	2.4	320	80%
台南縣	102	52	154	1,105,403	1.4	300	51%
台南市	107	30	136	764,658	1.8	229	59%
高雄縣	112	55	167	1,244,313	1.3	336	50%
その他	801	472	1,274	7,262,892	1.8	2,643	48%

(注) 中国語では(1)を「自籌財源」、(3)を「自有財源」と呼ぶ。台湾では(2)「中央統籌分配稅款」も地方自治体の稅收と見なされる。そのため、本来の自主財源である(1)だけでなく、(3)についても広義の自主財源として位置づけている。なお、(3)以外の収入としては、中央からの補助金などがある。
(出所) 以下を参照し、筆者作成。
財政部國庫署「地方政府自有(籌)財源概況表」、内政部戶籍司「各縣市人口數按性別及五歲年齡組分」。

●陳水扁政權時代の試み

これらの問題解決のため、二つのアプローチが試みられた。ひとつは、行政院や立法院(国会)といった中央での法令や制度の改正によって、地方制度や財政制度を包括的に是正するアプローチである。もうひとつは、縣市それぞれ

が直轄市昇格を目指す個別的かつ、ゼロサム的なアプローチである。五直轄市の成立に至るまで、この二種類のアプローチが様々な政治プレーヤーによって同時並行で試みられてきた。

①馬英九台北市長による財政收支画分法改正の失敗

中央統籌分配稅款の分配比率は一九九九年に財政部が公布した「中央統籌分配稅款分配弁法」(日本の省令に相当)によって定められている。同

弁法公布時の分配比率は直轄市が四七%、縣市が三五%、鄉鎮市が一二%であった。二〇〇〇年に発足した陳水扁政權は二〇〇一年七月に直轄市への分配比率を四三%に引き下げたが、さらに四一%まで下げる意向も持っていた。これに對抗し、馬英九台北市長

(当時)は国民党所属の立法委員(国会議員)に呼びかけ、二〇〇二年一月に財政收支画分法の改正案を立法院で可決に持ち込んだ。

この改正案では中央統籌分配稅款の分配比率を台北市に一五・五%、高雄市に一〇%、縣市に六一%、鄉鎮市に七%とし、また、「營業稅」(売上稅)は四〇%から五〇%へ、所得稅および「貨物稅」(物品稅)は一〇%から三〇%へ、それぞれ中央統籌分配稅款に振り替える比率を高めるとの規定が新たに盛り込まれた。これらにより同稅款の總額を一・五倍に増額し、直轄市の既得權益を維持しようとした(参考文献④、六ページ)。同法は立法院で制定された法律であり、当然、行政命令である「弁法」よりも優先される。野党国民党は立法院の多数議席を占めており、立法權を振りかざすことで、民進黨の陳水扁政權の行く手を阻んだ。

しかし、中央統籌分配稅款は中央財政の一割程度を占める。陳水扁政權は同稅款の急激な増加が中央財政の悪化を招くと懸念した。そこで、游錫堃行政院長は陳水扁總統の承認を得て、立法院が可決した財政收支画分法改正案を立法院に差し戻した。立法院では差し

戻し法案の再可決に必要な三分の二の賛成が得られず、同法改正案は廃案となった。

②直轄市昇格問題の先送りと「準直轄市」の誕生

台北縣では早くから直轄市昇格を求める動きがあった。高雄市の昇格と同じ一九七九年には、台北縣議會が台湾省政府を通して、昇格を中央に求めようとしたが、台湾省政府は進言を拒否した。そして、一九九五年には再び台北縣議會と同じ試みを行い、台湾省政府の賛同も得たが、今度は内政部に却下された。一九九六年には同県政府も昇格を目指し、「台北県直轄市昇格促進委員會」を設置した。台湾省形骸化の前後には、桃園県、台中県・市でも議會や政府が昇格を目指し始めた(参考文献③、五五―五六、一〇九、一一五ページ)。

地方制度法では一二五万人の人口規模を直轄市の条件としており、台中市以外の縣市は昇格の条件を満たしていた。特に台北縣は最大の人口をもつ自治体であり、桃園県や台中縣も、既存直轄市である高雄市の人口を上回っている。また、台北縣と桃園縣は台北市のベットタウンとして人口が増

加し、その負担に見合う財政措置を必要としていた。台中市は直轄市の人口基準を満たさないが、台中地区を台湾第三の都市圏と標榜しつつ、台中県との合併についても議論が行われた。

陳水扁政権は中央主導での包括的な解決を目指し、県市の合併や昇格、および下位行政区画の変更などの手続きや詳細を定める行政区画法の成立を目標とした。同法の立法と同時に地方制度法や財政収支画分法、中央統籌分配税款分配弁法も修正することで、地方制度の合理化と財格差の解消を狙った。二〇〇三年七月には行政区画法草案が行政院で閣議決定された。国民党も地方制度改革の必要性を認識していた。しかし、同党所属の立法委員は「総論賛成、各論反対」の姿勢で地方制度改革に臨んだ（詳細は後述）。与党民進党は立法院の過半数議席を持たなかったため、陳水扁政権は国民党の反対を押し切れず、行政院案の可決を断念せざるを得なかった。

れることになった（第四条）。これは事実上、台北県のみ救済するものであった。この背景には、二〇〇六年一二月の台北県長選挙で勝利した国民党と、中央の支出を最小限に抑えたい陳水扁政権との妥協が成立したことがあった。同年一月一日、行政院は二〇〇八年一月より台北県を財政上、直轄市に準じて扱うことを決定した。こうして、台北県は「準直轄市」と呼ばれるようになった。

③ 改革難航の原因

行政区画の再編は選挙制度に大きな影響を与える政治的な問題である。実のところ、行政区画法の立法に着手したのは陳水扁政権ではなく、国民党の李登輝政権であった。同法草案は同政権が民主化を進めていた一九九三年三月に、行政院で閣議決定され、立法院に送付された。しかし、李登輝政権は与党内の立法委員への根回しを周到に行わなかったため、同法案の立法を実現できなかった。陳水扁政権は李登輝政権の法案を撤回して、独自の法案を作った（参考文献⑤、一六〇ページ）ため、同法の立法はさらに難航した。第一の争点は、行政区画と選挙

の関連である。まず、立法委員については、憲法増修条文（以下、憲法修正条項）第四条が、県市に最低一議席を割り当てるよう規定している。国民党や同党から分離した新党や親国民党は過疎地である離島や東部の県で強く、同規定の恩恵を受けている。そこで、陳水

併に止め、離島部や東部での合併を回避しようとした。

扁総統や呂秀蓮副総統は抜本的な地方再編をめざし、人口過疎地域である離島や東部は合併のうえ、「特別行政区」に改組するよう主張した。一方、国民党は台北、台中、高雄の三大都市圏で県市合併を行い、「直轄都会区」とする「三都一五県」構想を打ち出したが、他は台南県・市、嘉義県・市の合

また、合併を行う場合、首長だけでなく、議会の定数も減少するというのも、従来の地方行政法第三三条は、県市議会の定数上限を人口八〇～一六〇万人なら五七人、それ以上なら六五人と定めていた^⑧。直轄市議会は人口一五〇万人未満なら四四人、それ以上なら五二人とされ、県市議会よりも定数上限が少ないためである。

さらに県下の自治体である郷鎮市は、直轄市への昇格に伴い、市の出先機関である「区」へ移行する。郷鎮市長や郷鎮市民代表は民選だが、区長は直轄市長の任命で

表2 中央統籌分配税額の分配額、割合の変化（億元、%）

年度	2007年		2008年		2009年		2010年(予算)		2011年(予算)		
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	
普通分配総額	1932	94%	1962	94%	1667	94%	1739	94%	1858	94%	普通分配総額
台北市	608	30%	419	20%	357	20%	371	20%	323	16%	台北市
高雄市	229	11%	124	6%	106	6%	114	6%	216	11%	高雄市
高雄県	55	3%	64	3%	57	3%	59	3%			
台北県	104	5%	327	16%	275	16%	287	16%	226	11%	新北市
台中市	30	1%	33	2%	25	1%	27	1%			
台中県	64	3%	72	3%	60	3%	61	3%	178	9%	台中市
台南市	30	1%	33	2%	28	2%	31	2%			
台南県	52	3%	59	3%	51	3%	54	3%	148	8%	台南市
桃園県	55	3%	62	3%	59	3%	63	3%	102	5%	桃園県
他県市計	473	23%	526	25%	443	25%	457	25%	489	25%	他県市計
郷鎮市計	233	11%	243	12%	206	12%	215	12%	176	9%	郷鎮市計

(注)「中央統籌分配税額」のうち、94%が「普通分配」とされ、地方への分配額が事前に決められる。「割合」は、「普通分配」の増額を94%として算出したもの。着色した部分は、直轄市もしくは準直轄市として配分された金額、割合を示す。「他県市」とは2011年までに直轄市あるいは準直轄市に昇格する予定がない県市を指す。

(出所) 財政部国庫署「中央普通統籌分配税額分配金額表」。

あり、議会組織は存在しない。国民党は郷鎮市の民選ポストを多く押さえ、国政や県市レベルを含めた選挙において支持者を動員するための原動力としてきた。こうしたポストを失うことは、国民党の立法委員らにとっても大きな損失になる。

第二の争点は、財政問題である。この問題をめぐっては、政党間の対立よりも、既存直轄市や県市と中央の対立が大きい。二〇〇八年一月に台北県が「準直轄市」へ昇格すると、台北市と高雄市は中央統籌分配税額の直轄市分配枠を同県と分け合うことになった。台北

の前後である二〇〇七年度と二〇〇八年度を比較すると、台北市の分配率は三分の二強、高雄市の場合は半分強に削減された(表2)。そのため、国民党所属の郝龍斌台北市長だけでなく、民進党所属の陳菊高雄市長も行政院に強く抗議した。一方、台北県は分配を増額されたものの、その人口規模に見合わないとして満足しなかった。

陳水扁政権は台北県の準直轄市昇格が地方制度改革の弾みになると考え、二〇〇七年九月に行政区画法案を修正のうえ、改めて行政院で閣議決定した。し

かし、台北県の「準直轄市昇格」後、警察などの人事権や職員の格付けも直轄市に準ずるはずと解釈する周錫璋同県長や国民党と、「準直轄市」の扱いを財政面に限定する陳水扁政権と民進党が対立した。さらに、陳水扁政権は、地方再編には当該自治体における住民投票(レファレンダム)を実施するべきと主張した。一方、国民党は中国との関係などへの配慮から、レファレンダム自体に慎重な態度を取っていた。こうした対立が解消されなかったため、与野党の協力が実現せず、地方制度改革も進まなかったのである。

と廖了以内政部長が「三都一五県」(前節参照)の企画案を馬英九総統に報告した。その際、馬英九総統は台中県・市の合併・昇格を二〇一〇年一月二五日まで、関連法令の改正をその一年前までに完了するよう指示した。また、廖了以内政部長は元台中県長であり、その当時は台中県・市の合併・昇格を推進する当事者であった。このように、馬英九政権は当初、台中県・市の合併・昇格を最優先課題とする姿勢を打ち出した。

しかし、台北県の「準直轄市昇格」後、台中県・市以外の県市でも財政格差の是正や昇格を求める動きが活発化した。台北県と桃園県の首長はともに与党国民党所属である。特に周錫璋台北県長はかつて「三都一五県」構想に従い、台北県・市と基隆市の合併を支持していた。しかし、両県長とも人口規模の大きさや財源確保の必要性を理由に「三都一五県」構想の実現を後に回し、自県の単独昇格を先に認めるよう求めた。

馬英九政権と「五都」の誕生

①「五都」誕生まで

二〇〇八年五月、国民党の馬英九政権が発足した。国民党は同年一月の立法委員選挙で四分の三弱の絶対多数議席を持ち、陳水扁政権よりも地方制度改革を実現しやすい立場にあった。また、馬英九総統も地方制度改革には積極的であった。政権発足から間もない六月には内政部において、県市の直轄市昇格に関する検討が開始された。一〇月末には劉兆玄行政院長

また、台中県・市の合併・昇格が有望視されたことで、人口の少ない県市でも合併による直轄市昇格が可能という認識が広まった。その結果、台南県・市と雲林県・

嘉義県が合併・昇格を内政部に申請した。嘉義県に囲まれた嘉義市が雲林・嘉義両県の合併に参加しないのは不自然に思えるが、同市長は国民党所属で、両県長は民进党と所属政党が違いため実現しなかった。なお、台中県・市と台南県・市の首長は前二者が国民党、後二者が民進黨であった。このように合併の組み合わせには首長の所属政党も要因のひとつになっていた。

二〇〇九年四月には地方制度法が改正された。これにより、県市政府は議会の承認を得た後、内政部を通して行政院に合併や昇格を申請することが可能となった（同法第七条）。これに基づき、台北県、桃園県、彰化県が単独での昇格を、台中県・市、台南県・市が合併による昇格を、高雄県と既存の直轄市である高雄市が合併を申請した。

内政部改制審査会議は六月二三日に、台北県の昇格、台中県・市の合併・昇格、高雄県・市の合併を承認した。同会議は準直轄市の人口基準を事実上、直轄市昇格の条件とみなし、桃園県、彰化県の昇格、雲林県・嘉義県の合併・昇格を却下した。台南県・市の合併

については委員の意見が分かれた。しかし、台南がかつて台湾の中心地域だったという歴史、文化的な価値が認められ（参考文献⑥、七、一一、一六一―一七、一九、ページ）、二十九日に行政院によって追加承認された。桃園県の人口は台南県・市の合計人口より多く、準直轄市の人口基準にも僅かに足りないだけであるため、この審査結果には疑問が残された。ただし、桃園県は二〇一〇年六月に人口が二〇〇万人を突破し、二〇一一年一月より「準直轄市」となったため、実質的な不利益は回避された。

なお、県市の首長と議会の任期は二〇〇九年一月までの予定であった。しかし、つぎの直轄市の市長と議会選挙の予定は二〇一〇年と期間が短い。そこで、今回、直轄市への昇格あるいは合併が決まった県市については首長と議員の任期が一年延長された。

②行政区画法の未成立

これら新直轄市の誕生は馬英九總統の掲げた予定に間に合ったが、詳細を定めるはずだった行政区画法の制定は大幅に遅れた。同法案は二〇〇九年一月一日に行政院において閣議決定された。

しかし、地方政府や政治家の利害が絡むため、国民党内のコンセンサスが得られず、立法院では可決されなかった。そこで、馬英九政権は陳水扁政権と同様、必要最低限の規定を地方制度法改正で設けた。同法改正案は二〇一〇年一月に立法院で可決された。

この法改正には地方政治家との妥協が盛り込まれた。まず、直轄市議会の定数上限が増加され、人口二〇〇万人未満なら五五人、それ以上なら六二人になった。後者は台北県議会の定数に近い数字である。台湾では選挙違反や汚職で失職する議員も多く、新北市は台北県議会議員が全員再選されうる議席数が確保された。ただし、合併・昇格で成立する新直轄市では同法改正後も、新市議会の定数は旧県・市議会の定数合計に大きく届かないため、再選できない議員が多いままとなった。

また、省轄市下の区と、県下の郷鎮市は直轄市下の区に移行した。このうち、省轄市の区では直轄市の区と同様、議会組織や首長選挙がない。一方、旧県下の郷鎮市には民選の首長と郷鎮市民代表がいたが、直轄市の区への移行に伴いこれらの首長や代表も退任す

るはずであった。ところが、二〇一〇年一月の地方制度法改正では、今後四年に限った救済策が盛り込まれた。郷鎮市長は直轄市下の区長に、郷鎮市民代表は区諮政詢委員に横滑りした（地方制度法第五八条）。ただし、実際に郷鎮市長から区長に横滑り出来るのは、連続で二期務めていないことが条件である。この条件を満たすのは郷鎮市長一〇八名のうち、五六人の見通しである（「適格轉區長者 僅五十六人」『自由時報』二〇一〇年一月一九日）。

さらに、郷鎮は非市街化地域である。特に郷には山間部の過疎地も多く、人口一万人未満の郷は台北県で五つ、台南県で四つ、高雄県で五つあった。直轄市は市街化地域を想定した行政区画であるが、旧県下の郷鎮はそのまま直轄市下の区に移行した。その結果、新直轄市では新北市と台中市が二九区、台南市が三七区、高雄市が三八区と、従来の直轄市（台北市が一二区、旧高雄市一一区）に比べて多くなった。また、人口僅か一八〇〇人の高雄市茂林区（旧高雄県茂林郷）から人口五五万人の新北市板橋区（旧台北県板橋市）まで極端に規模の異なる区が出来

た。こうした新直轄市の実態と制度の乖離について、江宜樺内政部長は「行政区画法の成立後、新直轄市長が解決するよう望む」と述べ、人口の少ない区の合併を促すにとどまった（「人口懸殊 新四都行政区画需整併」『自由時報』二〇一〇年十一月二十九日）。

③残る財政問題

馬英九政権は地方財政について「只増不減」（増えるだけで、減らさない）の方針に掲げている。二〇〇二年と同様、財政収支画分法を改正し、中央統籌分配税額の規模を拡大させ、直轄市と県市の間における格差を是正することを目指している。しかし、行政区画法と同様、財政収支画分法改正案は未成立である（本稿執筆時点）。

財政収支画分法改正案は二〇〇九年一月三十一日に行政院で閣議決定され、立法院に送付された。しかし、行政院案では、中央統籌分配税額全体の増額が、二〇〇二年の国民党案よりも少ない一〇〇億元弱に止まると試算されている。また、直轄市は健康保険料の公庫負担や公立高校や公立病院の運営費など、県市にはない支出を負担している。そのため、既存の

直轄市や昇格予定の県市は、行政院の同法改正案に不満を示し、増額の上積みか、直轄市の負担を肩代わりするよう行政院に求めた。国民党所属で、二六一億元と最大の増額が見込まれる台北県の周錫瑋県長ですら、行政院案に満足しなかった（「財劃法修正案 各縣市哭窮 強烈反彈」『自由時報』二〇一〇年四月一日）。

また、財政部は九月七日に中央統籌分配税額分配法を改正し、分配比率を直轄市に六一%、県市に二四%、郷鎮市に九%と改めた。これは新直轄市の発足と桃園県の「準直轄市」昇格に対応し、直轄市への分配比率を高めたものである。ただし、表2を見ると、直轄市や「準直轄市」に移行しない「他県市」への分配比率は大きく変化

しておらず、個々の直轄市、「準直轄市」への分配比率は増えていない。むしろ、既存直轄市や「準直轄市」では減っている。二〇〇七年度と二〇一一年度の分配比率を比較すると、台北市は約半分となった。高雄市では同水準だが、これは高雄県との合併によるもので、本当の回復ではない。新北市は台北県時代の「準直轄市」初年度（二〇〇八年度）と二〇一一年

度を比較すると、三分の二強に減った。

さらに、直轄市への昇格後は行政院から公立高校や公立病院を移管され、健康保険の負担率も県市時代より重くなる⁽⁴⁾。台北市は馬英九市長時代から二〇〇七年に裁判で敗訴が確定するまで健康保険負担金の支払いを拒否し、未払い額が五〇〇億元弱残っている。また、高雄市（約一五五億元）と旧台北県（新北市、約一二四億元）にも未払い金がある。これらは他年度にわたり分割で支払われる予定である（参考資料⑦）。いずれにせよ、直轄市は財政負担が重いため、昇格で財源が増えても、収支の改善は望みにくい。

この他、直轄市政府の職員定数は地方行政機関組織準則によつて、人口二〇〇万人未満なら六五〇〇人、人口二〇〇万人以上なら一万五四〇〇人を上限としている。これは県市政府の定数上限と比べて、大幅に多い。当然、県市は昇格した場合、職員数を増やす権利が与えられると考え、新規採用の大幅増を目論んでいた。しかし、行政院はこうした動きを防止するため、二〇一〇年六月に地方行政機関組織準則を改訂して新直

表3 直轄市における公務員数

	現行 (2010年)	行政院が定めた 今後3年間における上限	地方行政機関組織準則 による上限
台北市	13,021	—	14,200
新北市	8,732	9,039	13,860
台中市	5,994	6,780	9,000
台南市	5,831	6,318	7,200
高雄市	10,085	10,498	11,700

(注) 警察、消防を除く。台北市の現行公務員数は2009年時点の数字。それ以外の市における現行は発足時の見直し。
(出所) 内政部「(各県市) 合併改制計画」および台北市政府「98年臺北市府人事統計年報行政機關類別」を参照し、筆者作成。

轄市定数の伸び代を制限し、また今後三年以内の増加数にも制限を加えた（表3）。財源が確保できない以上、地方公務員の増加を制限した行政院の措置はやむを得ない一方、新直轄市はこうした措置に不満を持っている。

●まとい

台湾における省の存在や直轄市に対する財政的優遇は、国民党独

裁時代の名残である。しかし、台湾省が形骸化された後も省は形式上存続し続け、直轄市に対する財政的優遇も継続された。そのため、県市は直轄市への昇格を目指し、既得権益者である直轄市との間でゼロサムゲームに陥った。民進党、国民党を問わず、地方首長には有力政治家が多いため、こうした歪んだ地方制度の改革は進展しなかった。馬英九総統も台北市長時代に、国民党所属の立法委員を巻き込み、当時の陳水扁政権による地方制度改革に抵抗した過去を持つ。

その馬英九総統も就任後、地方財政の拡大には慎重な立場を取った。しかし、地方の首長やその代弁者である立法委員から突き上げを受けたため、立法院多数派の国民党が与党であるにも関わらず、馬英九政権は新直轄市発足までに全ての関連法案や改正案を成立させることに失敗した。このため、行政区画の整理や必要な財源措置を欠いたまま、新直轄市が発足した。また、既存の直轄市も交付金を減額され、直轄市昇格レースは勝者のいないゲームとなった。五直轄市は台湾の人口の六割を擁する。しかし、残りの四割は一

七県市に住み、自分たちが「二級市民」（中国語では「二等公民」）扱いされているとの不満を持ったままである。人口二〇〇万人を突破した桃園県は二〇一一年より準直轄市扱いとなり、近々、直轄市に昇格すると思われる。行政区画法が成立すれば、残る一六県市は改めて近隣県市との合併・昇格を模索すると思われる。また、直轄市では郷鎮から移行した区の整理統合が求められるが、これ自体が政治的問題となる可能性がある。さらに、今後は閣議に出席する直轄市長が五人に増えるため、地方政界の中央に対する影響力は強まるはずである。地方制度改革をめぐることは、今後も様々な駆け引きが行われるだろう。

(たけうち たかゆき/アジア経済研究所 東アジア研究グループ)

《注》

(1) 「都」とはメトロポリタン（中国語では「都会」）の略である。これは、馬英九政権が北・中・南部の三大都市圏に「直轄都会区」を設置する「三都一五県」構想を掲げていたことに由来す

る。ただし、現時点において、「都」は公式な名称ではなく、通称にすぎない。
(2) 福建省政府主席も同様。ただし、陳水扁政権の後半、蘇貞昌行政院長の時期には両省主席が任命されず、空席となった。
(3) 実際の定数はこの上限を越えない範囲で各議会が決める。
(4) 負担割合は全民健康保険法二七条に定めがあり、職業により異なる。

《参考文献》

- ① 若林正文「一九九二『台湾：分裂国家と民主化』東京大学出版会。
- ② 川瀬光義「二〇〇四」地方自治：『精省』後の自治体財政」佐藤幸人・竹内孝之『陳水扁再選：台湾総統選挙と第二期陳政権の課題』アジ研トピックレポート No.五一。
- ③ 陳立剛・陳陽徳ら編著「二〇〇〇」『台北縣、桃園縣及台中縣市升格直轄市相關問題之探討』行政院研究發展考核委員會 (<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/20060508112338787409.pdf>)。
- ④ 徐仁輝「統籌分配稅款爭議探究」

(URL epm.shu.edu.tw/file/hsu_019.doc 二〇一〇年一月二五日アクセス)。

⑤ 施雅軒「二〇〇三」『臺灣的行政區變遷』遠足文化。

⑥ 「直轄市、縣(市)改制計畫審查會議紀錄」内政部ウェブサイト ([http://www.moi.gov.tw/countryreform/files/fn41/20101214144123980623%20直轄市、縣\(市\)改制計畫會議紀錄.pdf](http://www.moi.gov.tw/countryreform/files/fn41/20101214144123980623%20直轄市、縣(市)改制計畫會議紀錄.pdf)) 二〇〇九年六月一三日

⑦ 「地方政府欠費還款情形」行政院衛生署中央健康保險局ウェブサイトを (http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.asp?menu=5&menu_id=589&webdata_id=3235&WD_ID=589)