

「海洋組織四法」採択後の台湾海洋について

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-04-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 陳, 國勝, 劉, 春暉, 越智, 均, CHEN, Guo sheng, LIU, Chun hui, OCHI, Hitoshi メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15053/0000000129

【論説】

「海洋組織四法」採択後の台湾海洋について

陳 國勝¹ 劉 春暉² 越智 均

1 はじめに

周囲を海に囲まれている台湾にとって、海洋の発展は極めて重要である。しかしながら、これまで海洋政策が過度に国家安全に偏重してきたため、発展プロセスは正常なものとは言えなかった。戒厳令が解除され、動員戡乱時期が終了すると、兩岸間に新たな連絡システムや交流ルートが設定され、国民党政権下で制定された「国家統一綱領³」は、第一段階「相互交流」から第二段階「相互協力」へと進んだ。こうした趨勢の下、兩岸人民の往来に関する諸問題を処理するため、「台湾地区及び大陸地区人民關係条例」が制定され、法執行機関による直接的な実力行使を伴った対処方針は緩和されてきた。

2001年、陳水扁政権の下で「海洋白書」が発刊された。2004年1月7日に設置された「行政院海洋事務推動委員會⁴」は、同年10月13日に「国家海洋政策綱領」を策定のうえ、持続可能な発展理念や海域利用の管理体制の構築に関する主張を展開した。2008年5月20日、中華民国第12代總統に就任した馬英九は、「藍色革命、海洋興国」の理念を提唱し、台湾の海

1 陳國勝：中央警察大學水上警察學系教授

2 劉春暉：中央警察大學水上警察學系副教授

3 「国家統一綱領」：国民党李登輝政権下、国家統一委員會が1991年2月23日採択し、同年、行政院を通過した。「一つの中国」の原則を認め、短期、中期、長期の3段階に分けて統一への道筋を示した。最終段階では中国の民主化、質的な豊かさをも掲げており、現実的には長期的な現状維持を前提にしたものと言える。2006年2月27日、陳水扁總統により運用の終了が宣言された。

4 行政院海洋事務推動委員會（原文：行政院海洋事務推動委員會）

洋発展に向けて強い意欲を示した⁵。2009年に開催された「第二回海洋及び台湾学術シンポジウム⁶」において「台北海洋宣言」が採択され、27項目に及ぶ行動綱領が提議された⁷。また、2014年に開催された「第三回海洋及び台湾学術シンポジウム」において、馬英九総統は、海洋部の設置に先駆けて海洋委員会を成立させる方針を打ち出している⁸。こうした海洋をめぐる一連の流れを受けて、2015年7月1日、立法院において「海洋委員会組織法」「海洋委員会海巡署組織法」「海洋委員会海洋保育署組織法」及び「国家海洋研究院組織法」が採択された⁹。

台湾の海洋管理発展の進捗はこれまで決して速いものではなかった。各主管機関に分散された海上法執行状況が2000年に至って転換され、海上法執行機関と関係主管機関が連携した法執行体系が実現した。更に15年後の2015年に至って、各海洋主管機関の業務の一元化を図るべく、「海洋委員会組織法」が採択され、海洋委員会の成立が決定されたのである。政府機関が業務を遂行するうえで、組織法と作用法の両法制の整備は不可欠なものであるが、現状では組織法が先行した形となっている。本稿では

5 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第60巻第2号、138頁

6 第二回海洋及び台湾学術シンポジウム（原文：第二屆海洋與臺灣學術研討會）

7 「台北海洋宣言」（原文：台北海洋宣言）：同宣言は、2009年4月25日、「第二回海洋及び台湾学術シンポジウム」において全会一致で採択された。27項目に及ぶ行政綱領が掲げられた。行政綱領第2項：整備され、巨視的な、強力且つ有力な海洋専門部会の強化を図り、海洋保育及び産業発展を主軸に職能属性を明確にし、「政策研究開発」及び「科学技術研究開発」のデータバンク機構と連携して、海洋関連施政を支持する。同綱領第19項：港務、漁船、海巡等の海域安全情報系統を融合し、海域管制及び管理の効果的な実施を図り、大型巡防及び救難艦を建造し、海域法執行能力を高め、台湾の海洋秩序及び海上安全を維持する。

http://blog.ntou.edu.tw/oceannews/2009/04/post_89.html（閲覧日2015年12月23日）

8 馬英九総統は挨拶の中で再度「藍色革命、海洋興国」の理念に触れた。各界からの海洋部成立への要求に対し、農業部に例に挙げたうえで、「順次、現計画に従って推進し、まずは海洋委員会を成立させる」と発言した。

財團法人臺灣研究基金會與國立臺灣海洋大學聯合主辦的「第三屆海洋與臺灣學術研討會（2014年2月21～22日）」

http://blog.ntou.edu.tw/oceannews/2014/02/post_610.html（閲覧日2015年12月17日）

9 2015年7月1日、総統が華総一義字第100400077031令を持って公布した。施行日については、行政院が命令によりこれを定める。

主に組織法について論ずるが、十分な業務効果があげられるよう、早期に総合的な海洋管理戦略が制定され、立法面の整備が進むことを切望する¹⁰。

2 海洋組織四法の枠組みと分析

(1) 海洋総合政策及び基本法令に係る主管機関の新設

2004年1月7日、陳水扁総統の下に、部会横断型で総合的機能を有する「行政院海洋事務推動委員會」が設置された。2008年8月、馬英九総統は、各部会の海洋事務の堅実な実施を目的として、同委員會の名称を行政院海洋事務推動グループに改め¹¹、部会横断型調整機能の更なる強化を図った¹²。行政院海洋事務推動グループに移行した後、民進党政権下で行政院長が兼任していた「行政院海洋事務推動委員會」の召集人を副委員長が務めることになった¹³。また、委員数は19～26名から17～19名へ、開催は3ヶ月に1回から6ヶ月に1回へとそれぞれ変更された¹⁴。行政院大

10 海洋委員會の活動が円滑に進めば、海洋部でなければ海洋計画、調整、推進及び執行を効果的に統合できないとする主張や政治的混迷は杞憂となる。宋燕輝、〈析論《海洋四法》之通過〉、月旦法學雜誌、第247期、2015年12月、第98頁。

11 「中央行政機關組織基準法（原文：中央行政機關組織基準法）」第6条第1項第3款「委員會とは、二級機關又は獨立機關に用いる」の規定に従って、2008年8月に行政院海洋事務推動委員會から行政院海洋事務推動グループ（原文：行政院海洋事務推動小組）に改められた。

12 行政院海洋事務推動小組ホームページ参照

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=69270&ctNode=7484&mp=cmaa>
（閲覧日 2015/12/30）

13 江副召集人は、新政府就任後、行政院の任務を全面的に見直し、民進党時代の任務の過多と重複を指摘した。委員會の多くは院長が召集人を務めており、院長は多忙であり、往々にして委員會の開催は延期され、活動は明確なものではなかった。劉院長は就任後、任務の全面的見直しを指示し、「中央行政機關組織基準法」の規定に従って關係委員會の階位は据え置くものの、その名称を一律に推動グループと改変した。更に、行政院の運営上、必要なポストについて、任務の性質に応じて、院長が副院長又は政務委員を召集人に指名し、院長の責任において有効な運営を図った。

中華民國行政院ホームページ〈行政院海洋事務推動小組第一次會議，務實規劃，積極推動〉参照

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=DE5F3C08F60996AE（閲覧日 2016/2/18）

14 国立中山大学海洋政策中心ホームページ〈行政院海洋事務推動委員會設置要點修正總說明〉参照

陸委員会は、同委員会に付与された審議権限に基づいて兩岸関係事務を処理しているが¹⁵、常設機関となる海洋委員会についても、基本的枠組みの中で海洋事務に関する審議機能を遺憾なく発揮し、海洋事務の実質的な処理に当ることを期待したい。

(2) 主管機関と法執行機関の整合

台湾における海上法執行は、2000 年を契機として、各主管機関による各個の法執行から各主管機関と海上法執行機関が連携した法執行へと、その形態を転換した。更に、2015 年に至って、各主管機関の業務の一元化を促進すべく海洋委員会の成立が決定された。今後、各主管機関及び海上法執行機関の連携の効率化を図るため、多くの措置を講ずる必要があるだろうが¹⁶、同委員会の成立は、将来、海洋部による一元的海洋管理の可能性を秘めた重要な変革であると言えるだろう。

① 2000 年以前

各主管機関が各個に海上法執行に従事した。陸上、海上を問わず、同一の主管機関が法執行の責めを負った。当時、警察機関は、海上治安維持の職責に従って、密輸密航の防止や取締りを実施し、税関機関は配備船艇を運用して密輸捜査に専従した。漁業署は陸上及び海上における漁業管理や漁業関連法執行に従事し、交通部は陸上及び海洋における交通管理や交通違反取締りに取り組んだ。

② 2000 年～2015 年

この時期、各主管機関に大きな変化はなかった。一方で、2000 年 1 月 28 日、国防部海岸巡防司令部、内政部警政署水上警察局及び財政部関税総局の密輸取締艦艇等を再編し、部会級の行政院海岸巡防署を頂点

<http://marinepolicy.nsysu.edu.tw/ezfiles/152/1152/img/1753/902650536.pdf> (閲覧日 2015/12/30)

15 「行政院大陸委員会組織条例」第 6～7 条は、文教処、経済処、法制処等について、掌理事務に係る「審議」機能を規定している。

16 胡念祖、〈對海洋設部之總體觀〉、海洋及水下科技季刊、第 19 卷第 1 期、98 年 4 月、第 27 頁。

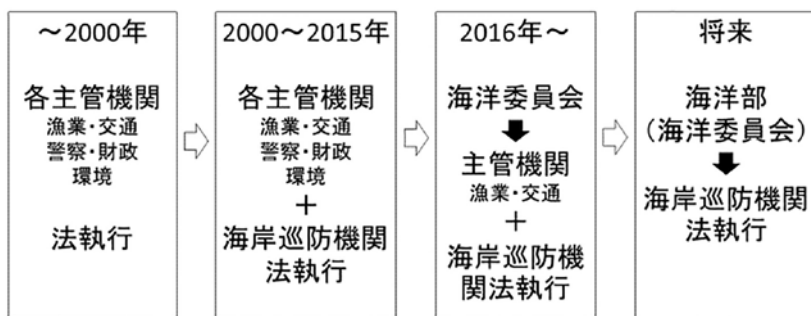
とする海岸巡防機関が成立し、一元的な海上法執行を実施することになった。同機関は、米国コーストガードと日本の海上保安庁を参考にして設立されたものであり、台湾における海上法執行能力が海岸巡防機関に一元化され、人員及び装備の効率的な運用が実現した。

③ 2016 年以降

2012 年 1 月 1 日に施行された「行政院組織法」第 4 条第 4 款に基づき海洋委員会が設置されることになった。

台湾における海洋関係機関の枠組みの変化を以下に図示する。

台湾における海洋関係機関の枠組みの変化



(3) 海洋及び海岸における法執行勢力の再編制

① 2000 年以前

主管機関が各個に海上法執行に従事した。同一の主管機関が陸上及び海上において海上法執行の責めを負った。交通部、財政部、内政部、漁業署は、陸上或いは海上にかかわらず各業務領域の法執行に従事し、海上における兩岸間の異変に対応した。1987 年に戒嚴令が解除されると、各主管機関の任務の性格は国防から法執行へと変化した。1948 年の制定から 5 回の修正を重ねてきた憲法臨時条款である「動員戡乱時期臨

時條款」を根拠として巡防任務を遂行してきた警備総司令部は、兩岸間の緊張状態の緩和が進み、1991年に同條款が廃止されると、1992年に海岸巡防司令部に改編された¹⁷。1990年、内政部は淡水水上警察巡邏隊を廃止し、海上治安維持任務の強化を図って新たに保安警察第七總隊を成立させた。その後、保安警察第七總隊は1998年6月15日に内政部警政署水上警察局へ格上げされ¹⁸、2000年には行政海岸巡防署海洋巡防總局へとその姿を変えてきた。

② 2000年～2015年

2000年1月28日、内政部警政署水上警察局、財政部税関及び国防部海岸巡防司令部の職員及び装備の見直しが実施された。その結果、海岸巡防署を頂点とし、海洋巡防總局及び海岸巡防總局を両翼とする海洋・海岸一体型の海岸巡防機関が整備され、海上法執行と国防を兼任した。

③ 2016年以降

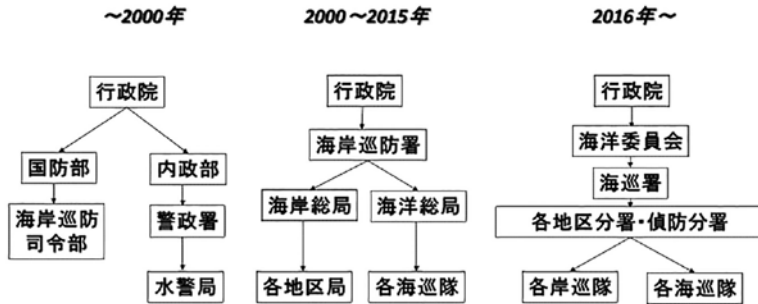
2012年1月1日施行された「行政院組織法」の第4条第4款に基づき海洋委員会が設置されることになった。2015年7月1日、行政院において海洋委員会の成立が採択され、海岸巡防署は行政院の三級機関へ降格されることが決定された。そして、警職及び軍職の連携関係は下部組織である地区分署へ移されることになった。現状では、警職による海上法執行、軍職による海岸部の治安維持管理といった業務形態であるが、今後は、警職及び軍職が混在する現場において、指揮機能を的確に発揮

17 戒厳区における任務は、「戒厳法」（原文：戒嚴法）第2条に従って、警戒区及び接戦区に区分のうえ、現地部隊により実施された。警戒区の軍事管理は警備部隊により実施されたのであるが、警備部隊の設置に関する明確な法的根拠はなく、軍事命令のみを根拠として設置された。戒厳令が解除され、動員戡乱時期が終結した後、警備総司令部は非公式な存在となり、1992年に「海岸巡防司令部」（原文：軍管部暨海岸巡防司令部）へと移行したのであるが、2001年1月に海岸巡防署の関係法令が整備されるまで根拠を欠いた状況が継続した。

18 兩岸治安の変化及び北太平洋漁業巡視任務の必要性に基づいた対応をとった。丁維新、《水上警察》、中央警察大学出版、1998年修訂一版、第109頁以下。

しなければならないことになる。初期段階で適切な措置を講じて、業務効率を向上させることができるのか、今のところ不透明な状況である。海洋及び海岸における警職と軍職の整合状況を以下に図示する。

海洋及び海岸における警職と軍職の整合状況



(4) 海域を主体とする保育及び研究機関の設置

「海洋委員会組織法」第5条は、海巡署と海洋保育署の2機関が同委員会に所属すると定めている。海巡署は海域及び海岸部における巡防事項を計画、執行する。海洋保育署は海洋保育事項を計画、執行する。このほか、第5条では、その存在が明示されていないが、海洋研究機関として国家海洋研究院が設置されることとなった。

2011年1月20日、行政院海洋委員会及び海巡署の組織法が立法院に送られ、審査手続きが開始された。2013年、立法委員は「海洋保育及び研究機関組織法草案¹⁹」を連署により提出した。2015年5月6日には、立法院における与野党の合意を受け²⁰、「海洋組織二法」から「海洋組織四法」へとその枠組みが拡大された。

19 林愛龍, 〈實踐海洋國家願景 台灣很需要海洋保育署〉、環境資訊中心。
<http://e-info.org.tw/node/107446>(閲覧日 2015/12/30)

20 〈朝野達共識 海洋保育署確定設立〉, <http://e-info.org.tw/node/107271>(閲覧日 2015/12/30)

(5) 海洋部への歩み

行政組織が斟酌すべき事項は、民意、文化、歴史的背景等、多岐にわたっているが、何れも行政組織の配置と深い関わりを持っている。海洋部の成立が台湾の海洋発展を百パーセント保証するものではないが、台湾が真の海洋発展を遂げるうえで、海洋部成立への期待と展望は大きな牽引力となるはずである。現状では、陸上の主管機関が即ち海上の主管機関であって、兩岸情勢の機微な変化や海洋重視の国際情勢に即時、的確に対応することは困難な状況であり、「陸上重視、海上軽視」の流れを未だ払拭しきれていない状況にある。職員や装備を海洋対応型へ切り替え、現状を抜本的に打開するためには、組織改編が有効な手段の一つであり、将来的には海洋行政を一元的に司る海洋部の設置が望まれる。

なお、1984年9月20日に成立した行政院農業委員会には直属機関(23)とその所属機関(34)、合計57機関が配置されていたが、修正「行政院組織法」第3条第10款²¹⁾に従って、同委員会の農業部への昇格が決定されている。本事例を以て海洋部設置の参考とすべきであろう。

3 「海洋組織四法」が定める組織と任務の分析

(1) 「海洋委員会組織法」

① 海洋委員会の任務と掌理事項

「海洋委員会組織法」第1条は、「海洋関係政策計画、調整及び推進の統合を図るとともに、海域及び海岸部巡防業務並びに海域の保育、研究業務を実施するため、海洋委員会を設置する」と規定している。また、同法第2条が定める海洋委員会の掌理事務は次の通りである。

a 「海洋総合政策及び基本法令」「海洋環境保護、資源管理、継続開発、生物多様性保育及び汚染防止」「海域及び海岸部の安全」「海洋

21 2010年2月3日付けの總統華總一義字第0990002417号令により修正され、全15条が公布され、2012年1月1日施行された。同法令第3条第10款の規定に基づき行政院農業部の設置が決定された。

科学研究及び技術開発」「海洋人材資源開発」「海洋関連条約の国内法化及び国際協力」の統合計画、審議、調整及び推進

b 「海洋産業開発」「海洋文化及び教育」の統合計画、調整及び推進

c 「所属する海洋研究及び人材開発機構」の監督指導、調整及び推進

d 他の「海洋事務統合」に関する事項

② 分析

a 海洋委員会への海洋事務の集中化が進み、同委員会の設置を海洋部成立への礎であると捉えることができる。海洋委員会に海洋事務が統合され、政策、法令等の計画、審議、調整及び推進について、各行政機関の「陸上重視、海上軽視」の傾向が是正されており、海洋事務管理の発展が期待される²²。

b 現在、中心となって海洋事務の調整、推進に当たっているのは、行政院海洋事務推動グループである²³。同グループの設置根拠である「行政院海洋事務推動グループ設置要点²⁴」第2に従って、当該グループは海洋事務政策及び重大措置に係る調整、諮問、審議及び計画を主たる任務としており、実質的に「審議」を主導する立場にある。海洋委員会の成立を念頭に、今後、各部会による海洋の利用、開発及び管理に対する指導的機能が強化されるよう期待したい。

(2) 「海洋委員会海巡署組織法」

① 掌理事項に関する規定

「海洋委員会海巡署組織法」第2条の規定に従って、海巡署は次の事項を掌理することになる。

a 海洋権益確保に係る計画、指導及び執行

b 海事安全維持に係る計画、指導及び執行

22 前海岸巡防署王進旺が立法院で報告した。

23 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第60巻第2号、140頁の「行政院海洋事務推進WG」

24 原文：《行政院海洋事務推動小組設置要點》

- c 入出港船舶又は他の水上運送手段及び通商港の職員に対する安全検査
- d 海域から海岸部、河口、非通商港における密輸取締り、不法入出国防止及び他の犯罪捜査
- e 公海上の中華民国船舶又は国際協定に基づき立入検査が可能な外国船舶に対する乗船、検査及び犯罪捜査
- f 海域及び海岸部巡防渉外事務に係る調整、調査及び処理
- g 海域及び海岸部における安全調査
- h 海岸管制区における安全確保
- i 海巡職員教育訓練に対する指導、調整及び推進
- j 他の海岸巡防に係る事項

② 分析

- a 「行政院海岸巡防署組織法」から「海洋委員会海巡署組織法」と改められた。海岸巡防署が海巡署に変更され、旧略称が正式名称となったのであるが、これまでの海岸部を中心とする印象が払拭され、海洋を中心とする機関へと生まれ変わることが期待される。
- b 「行政院海岸巡防署組織法」の掌理事項は、海域及び海岸部の秩序維持、資源の保護利用、人命財産及び安全確保であった。付加された掌理事項に関する規定と「海岸巡防法²⁵⁾」の内容には齟齬があり、今後、両法の整合及び関連性について課題を残した結果となった。「海岸巡防法」の修正を行なって、新たな機関へと円滑な移行を実現しなければならない。
- c 「海岸巡防法」第4条第1項第7号の「執行事項²⁶⁾」が削除され、簡素化されている。一方、今回の修正では、他の主管機関との事務分掌の問題について明確化されることはなく、概括的な立法方式が採用されている。漁業や航運主管機関との関係については、解決すべき課

25 越智均 中華民国「海岸巡防法」海上保安大学校研究報告第57巻第1号、106頁

26 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第60巻第2号、149頁

題が数多く残されており、業務管轄の問題に端を発し、主管機関と執行機関との正常な関係構築が損なわれる危惧がある。

d 海洋事務を統括し、海洋委員会を海洋部の礎とするため、法執行機関である海洋委員会海巡署と各主管機関との間で密接な協力関係を構築しなければならない。

(3) 「海洋委員会海洋保育署組織法」

① 海洋保育署と漁業署の事務分掌

「海洋委員会海洋保育署組織法」第 5 条に基づき、同署は区域の生態環境の特性及び管理の必要に応じて分署を設置することができ、海域及び海岸部の生態環境保護、生物多様性保育、海洋生物資源利用に係る調査、計画、調整、巡視及び管理に関する事項を実施することになる。

決議案の中で次のような指摘があった。「海洋委員会海洋保育署組織法草案」第 2 条第 2 款は、海洋生物多様性保育及び回復養育の計画、調整及び実施に関する規定である。農業部漁業署は漁業資源保育を所掌する。海洋委員会海洋保育署が成立した後、海洋漁業資源の生物多様性保育、回復養育に係る計画及び執行事項については、農業部漁業署がその責めを負い、両機関の事務分掌の明確化を図る²⁷。海洋保育署が成立した後、漁業署との機能重複を避けるため、立法機関は附帯決議を採用する形で両機関の区分を図った。しかしながら、海洋資源の利用及び保育については、今後、両機関の論議の対象となり得ることが容易に予想され、客観的な調査データに基づいて、意思疎通を図ることが不可欠である。

② 海洋保育主管機関と法執行機関である海巡署の事務分掌

海洋保育署に対しては、「海洋委員会海洋保育署組織法」第 5 条及び第 6 条の規定に従って、勤務の必要に応じて勤務先を設置すること

27 立法院公報、第 104 卷 第 54 期院會記錄、2015 年、第 267 頁。
http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1518964(閲覧日 2015/12/25)

が認められている²⁸。また、第5条は同署分署の巡視や管理権限を認めており、海洋保育署に法執行能力を付与しようとする意図が見え隠れする内容である。台湾では2000年に海岸巡防機関が成立し、海上法執行に従事してきた。万一、同機関の船艇、装備の一部が海洋保育署へ移管されることになれば、各主管機関による法執行時期へと時代を逆行することにもなりかねない²⁹。

現在、海岸巡防機関と漁業署との間では「行政委託³⁰」方式が採用され、漁船（遊漁船）の管理や取締りを実施している。海洋保育署と海巡署は共に海洋委員会に所属する機関であり、業務分掌と提携を堅持したうえで、相互に連携して任務を遂行することになる。結果、漁業署と海巡署間の取決めが不明瞭なものになってしまう可能性も否定できない³¹。将来、海洋保育署により漁業管理が実施されることになれば、海巡署による漁業領域における法執行に係る問題は解決されるだろう。しかし、現状における漁業主管機関はあくまでも漁業署であり、海巡署と漁業署間の業務分掌に係る問題は、今後も「行政委託」に基づくことになる。

③ 海洋保育主管機関への移行

同法案の三読通過に当って附帯決議が付されており、海洋保育署が成立するまでの移行期間、他の政府機関（機構）が関係業務を継続して実施する³²。組織法と作用法は同時に適用されるべきであるが、長年の懸案事項であった「海域管理法」について、「海洋保育署組織法」との同

28 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第60巻第2号、152頁

29 姜皇池、〈海洋保育署：有需嗎？〉、自由時報、2014年12月25日。

<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/841896>(閲覧日 2015/12/25)

30 「漁業法（原文：漁業法）」第11条の1及び娛樂漁業管理規則（原文：娛樂漁業管理辦法）第24条第2項に基づき、「行政手続法（原文：行政程序法）」第15条の「行政委託」方式による権限を委託している。

31 陳國勝、〈海巡機關事務管轄中『執行事項』之研究〉、海洋事務論叢、臺灣海洋事務策進會第1期、2006年、第71-85頁。

32 2015年6月1日、立法院協議の結論。立法院公報、第104巻第54期院会記録 2015年、第263頁。

時採択は実現せず、2016年に立法院が改選された後、状況に即した対応が必要となった。このため、2015年の最終立法院において、2018年1月31日を期限として「行政院機能業務及び組織調整暫定条例³³⁾」の延長が認められ、元の機関が継続して業務を遂行することになり、業務面での空白が回避された。

(4) 「国家海洋研究院組織法」

① 掌理事項に関する規定

「国家海洋研究院組織法」第1条は、「海洋委員会は海洋政策計画、海洋資源調査、海洋科学研究、海洋産業及び人材育成開発業務を管理するため、国家海洋研究院を設置する」と規定している。また、同院の掌理事項は、同法第2条により「海洋政策に係る研究」「海洋研究及び開発計画に係る立案及び執行」「海洋研究及び開発に係る成果及び技術の普及」「海洋研究及び開発に係る情報収集、人材育成登用及び国際協力」「海洋保育及び海巡法執行職員に係る教育、訓練、認証及び管理」「他の海洋政策、研究及び人材開発に係る事項」であると定められている。

② 分析

a 「中華民国排他的経済水域大陸棚における海洋科学研究許可規則（2000年8月16日採択、2015年5月15日修正）³⁴⁾」の主管機関は、現在のところ行政院科技部であるが、今後、国家海洋研究院に変更すべきである。

b 海岸巡防機関法執行職員の国家安全任務との関連性や教育研究の範囲について検討する必要がある。「海洋保育及び海巡署法執行職員に係る教育、訓練、認証及び管理」の項目について、海岸巡防署の委託により学生を募集している中央警察大学水上警察学系や警察専科學校海洋巡防科学生との関係を整理する必要がある。国家海洋研究院の役割は今のところ明確なものではなく、海巡署や海洋保育署と連携

33 原文：《行政院功能業務與組織調整暫行條例》 2015年12月23日總統華総一義字第10400149641号令修正公布。

34 原文：《在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究許可辦法》

したうえで、海洋領域の教育や研究を実施し、補填的、代替的な役割を果たしていくことが現実的な選択肢の一つであろう。

4 「海洋組織四法」の職員編成の分析

(1) 行政院に属する委員会組織

「海洋委員会組織法」第3条は、「本会に主任委員1名を置き、一等文官とする；副主任委員3名を置き、うち2名の職務を二等文官第14等職にならうものとする。他の1名の職務を二等文官第14等職とする。本会に委員17名から19名を置き、行政院院長が任命又は招聘のうえ兼務させる」と規定している³⁵。

海洋委員会については、行政院大陸委員会に倣って、顧問や諮問委員を招聘して幅広い専門的意見を聞き、月毎に諮問委員会を招集することで、機に応じて、総合的に海洋問題を処理していくことが重要であり、有効な運営手段の一つであると考える³⁶。

(2) 軍文混在状態の拡大

文官体制において軍職が果たすべき機能は国によって差異がある。台湾では、「中華民國憲法」第140条で文武分治の体制を明示しており、最も重要な憲法規範の一つとなっている。「行政院海岸巡防署組織法³⁷」「行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例³⁸」及び「行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地区局組織通則³⁹」には、成立時の職員不足の解消を目的とする

35 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第60巻第2号、142頁

36 現在、行政院大陸委員会は、行政院院長が任命又は招聘する17名から27名の委員により構成されている。行政院秘書長、政務委員のほか、内政部、国防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、衛生福利部、文化部、労働部、科技部、国家發展委員会、中央銀行、海岸巡防署、金融監督管理委員会、農業委員会、国家安全局等の長が委員を兼任している。同委員会は必要に応じて、学者、専門家を招聘し、顧問や諮問委員に任命している。現在の顧問は4名、諮問委員は21名であり、委員会や毎月開催される諮問委員会に参加している。

37 原文：《行政院海岸巡防署組織法》

38 原文：《行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例》

39 原文：《行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地区巡防局組織通則》

「8 年条款⁴⁰」と呼ばれる規定が設けられ、海岸巡防機関は暫定的に軍文混在の職員採用方式を採用していた。「暫定の違憲⁴¹」との主張もある中、完全文職化を目指したものであったが、期限切れを目前に、同条款は「行政院海岸巡防署海岸巡防総局組織条例」及び「行政院海岸巡防署海岸巡防総局各地区局組織通則」から削除された。

この度採択された「行政院海洋委員会組織法」7 条第 2 項においても、「編制定員の二分の一を超えない範囲で、官階相当の警職、軍職及び民国 89 年に業務に伴い移動した税関職をこれに充てることができる」と規定されており、一部軍人枠が認められ⁴²、「違憲」状態を容認したとの解釈も成り立つ内容となっている⁴³。また、「海洋委員会海巡署組織法」第 8、第 9 及び第 10 条⁴⁴の規定に見られるよう、改正後の海巡機関は軍警混在を選択した形となり、「完全軍職」の部署が消滅する一方で、人事面での混乱や「同一勤務、異報酬」といった事態の発生も否定できない状態になった。どのような対策を講じて解決につなげるか、難解な問題を残す結果と

40 越智均 台湾「海洋四法」海上保安大学校研究報告第 60 巻第 2 号、157 頁

41 姜皇池、陳國勝、〈海洋巡防法相關法律簡介與評述〉，台灣本土法學雜誌，第 9 期，2000 年 4 月，171 頁。

42 行政院提出版では、「本会軍職任用比率を年々下げる。本法施行 4 年後、本会職員の任用は文職中心とする。文職の任用は公務員任用規定に従う。」を追加するよう求めている。「中華民國憲法」第 140 条「現役軍人は、文官を兼任してはならない」とするのがその理由である。なお、行政院海岸巡防署の約 60%を軍職が占めている。田秋堇、尤美女委員は審査過程において「4 年後の効力停止条款を設けて、文職任用を達成し、公務員任用にすべき」と意見を出している。また、姚文智、李俊俤、黃文玲委員は「本法施行 4 年後、全職員の文職任用を達成する」旨の時限条款を求めている。立法院公報、第 102 卷第 5 期委員会記録、第 2081-2082 頁。

<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10200505:2065:2065&10200505:2068:2096>(閲覧日 2016/1/6)

43 「実務の運用上、海岸巡防署軍職が海洋委員会本部の二分の一以上を占める可能性がある。こうした問題については合憲的解決が為されるまで主任委員の政策性審査に基づく」胡念祖、〈海洋四法 保育破網待補〉、中国時報、2015 年 6 月 23 日、第 A15 版。

44 第 8 条：「本署の各職名の官職等級及び定員については、別に編制表を以てこれを定める。前項編制表にある官職等級の職員について、官階相当の警職、軍職及び民国 89 年に業務に伴い移動した税関職をこれに充てることができる」、第 9 条：「本署及び所属機関の職員の任用、管理及び権利義務については、当該各職員の身分に適用される関係法令に従って処理を行なう」、第 10 条：「本署及び所属機関は任務の必要に応じて、必要とする職員に兵役者を充てることができる」

なった。国家全面には関係のない海洋保育についてさえ、軍職排除が達成されたとは言い難い⁴⁵。「海洋委員会海洋保育署組織法」第 8 条が定める職員の編制表については、同法の三読通過に当って「第 8 条の編制表について、三等文官以下の官職の職員は、任務の必要に応じて、官位に相当する警察、税関職又は軍職を派遣し、これに充てることができる⁴⁶」との附帯決議が付されており、警職、税関職及び軍職の任用を認める中身となっている。警職又は税関職員はもとより公務員であって、関係する行政機関において公務を執行することは適正であるものの、国防目的で海岸部において国家安全任務に携わっている海岸巡防総局の軍職が、国家安全機能の枠を超えて、海洋保育を目的とする海洋保育署に組み込まれてしまうのである。立法院の法案審議における附帯決議は法的効力を有さず、政治的効力又は建議機能の範囲に留まるものである。そして、その効力は行政院の立法院に対する尊重や当該決議の実効性にに基づき決定され、附帯決議を執行しない場合についても監察院の弾劾又は是正対象とはならないだろうが⁴⁷、海洋保育署の軍職任用に関しては違和感を禁じ得ない。「国家海洋研究院組織法」には、軍職に関する条文や附帯決議はなく、軍職の任用に関する規定はないものと解釈できる。しかしながら、同法第 2 条第 5 項の「海洋保育及び海巡法執行職員の教育、訓練、認証及び管理」を実施するに当って、軍職に対する教育、訓練及び管理に関与する可能性は排除できない。

(3) 職員身分の関連性

① 海洋委員会の警職、軍職及び税関職員の制限

45 立法委員葉津鈴の発言からも見て取れるが、軍職の参与は議論の焦点となった。立法院公報、第 104 卷第 54 期院会記録、2015 年、第 278 頁。

46 立法院公報、第 104 卷第 54 期院会記録、2015 年、第 273-274 頁。

http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1518961(閲覧日 2016/1/6)

47 羅傳賢、《立法程序》、龍文出版社、1993 年、第 671 頁。

「海洋委員会組織法」第7条第1項は、「本会の各職名の官職等級及び定員については、別に編制表を以てこれを定める」と規定し、同条第2項で、「前項編制表にある官職等級の職員について、編制定員の二分の一を超えない範囲で、官階相当の警職、軍職及び民国89年に業務に伴い移動した税関職をこれに充てることができる」と規定している。警職、軍職及び税関職員全体の比率を二分の一以下に抑えれば、必然的に軍職比率は二分の一を下回ることになる、海洋委員会草案審議において、海洋委員会の軍職比率を低減させるための臨時的な措置として、警職、軍職及び税関職員という異質の身分を有する三者を一括りとして捉えたものとも考えられる⁴⁸。

② 困難な身分一元化

「海洋委員会組織法」第8条は、「本会成立時において他機関から移動した職員の任用、管理及び権利義務については、当該各職員の身分に適用される関係法令に従って処理を行なう」と規定している。本規定は同法第7条第2項との関連性において、警職、軍職及び税関職員に関する特殊な人事制度であると考えられる。「行政院海岸巡防署組織法」第21条は、「他機関から移動した職員の権利義務については、本法に規定がある場合を除き、当該各職員身分に関する法律の規定に従って処理する。」と規定している。行政機関の一貫性を保つには主要職員の身分を一致させるべきである。「同一勤務、異報酬」といった状態のままで、その公平性を維持しようとするれば、職員の士気が下がり、指揮管理面で危機的状況が発生する恐れがある⁴⁹。職種が混在した過渡的制度を当然のものとしてはならない。

48 「行政院海岸巡防署組織法」第22条「本署軍職の任用は、編制定員の三分の二を超えてはならず、逐年その比率を低減させる。本法施行から8年後、本署職員の任用は文職主体とし、文職の任用は、公務員任用規定に従って実施する」と定めており、8年後の職員任用の原則である「文職主体」の割合を二分の一と仮定すれば、海洋委員会の職員構成は文職主体となる。

49 海洋委員会の設置に係る調整原則として次の事項が挙げられている。①海巡署は軍文併用を採用し、組織改造の後、軍職のみの機関をなくする。②職員補充に当って、海上基本要員の充実を優先し、一定の資格及び履歴を取得した後、陸上勤務に就かせる。

5 おわりに

(1) 海洋部への歩み

台湾は周囲を海に囲まれており、海洋の発展は当然のことのように思われがちである。しかし、実状は相反する状況であり、陸上重視の姿勢が継続してきた。こうした事態の改善を図るための有効な措置として海洋部の成立が考えられる。馬英九は総統選において海洋部構想を打ち出した。結果的には海洋委員会の設置となったのであるが、海洋主管機関の成立に向け、一定の成果をあげたと言えるだろう。海洋主管機関の成立の可否は今後の努力にかかっている。

2004 年、行政院院長が招集人となり、海洋事務について各部会の調整に当たったものの、不調に終わっている。2008 年には副委員長が招集人となったが、言わずもがなの結果となった。今ここに「海洋組織四法」が採択され、海洋委員会の設置が決定された。海洋部の成立から一步後退した形ではあるものの、各部会に分散されていた海洋事務「審議」権限の海洋委員会へ一元化が進み、海洋部成立への礎が築かれたのである。

(2) 海巡署の降格

通常、民主国家においては、強制力を有する機関に対し過度に高い地位を与えるべきではないと考えられている。台湾においても、行政院二級機関の海岸巡防機関について、本来は三級機関であるべきとの指摘があった。過度に高い地位は、他機関との協力調整に当って意思疎通の阻害要因ともなりかねず、「海岸巡防法」が定める海巡機関と各主管機関との間の業務分掌と協力体制のあり方については、これまでも論議の対象となっている。

(3) 軍職の行政参加の合憲性

「中華民国憲法」第 140 条は「文武分治」を明示している。海域及び海岸部を管轄区域として法執行に従事する海岸巡防機関は、軍職を文職と同様に任用して行政に参加させており、その合憲性については今なお疑義の

③職員の権利保障は退職時に打ち切られる。謝添進、〈未來海巡機關人事制度變革之研究〉、中央警察大学水上警察研修所修士論文、2009 年 12 月、第 112 頁。

余地がある⁵⁰。海岸巡防機関の成立から8年が過ぎても、文職化は実現せず、立法院は関係部分を削除して合法化を図った⁵¹。また、「海洋委員会組織法」及び「海洋委員会海巡署組織法」の条文や「海洋委員会海洋保育署」の附帯決議には文職化を実現するための過渡的規定は設けられていない。

(4) 軍職及び警職の弾力的管理

海岸巡防署は行政院二級機関から三級機関へと降格するが、その法執行任務に実態には何ら影響を及ぼすものではない。海岸部の業務は、嘗て行政院が国防部と内政部を調整して実施していた。2000年に海岸巡防署が成立してからは、同署が調整の役割を担ってきた。そして、2015年に海洋委員会の成立が決定され、海洋委員会の下で海巡署に海岸巡防分署が設置される予定である。海岸部における具体的な調整は同分署へと移されることになるのだが、警職、軍職及び税関職員の混在組織である同分署において、融合的な調整、管理及び指揮機能が必要となるだろう。

海岸巡防機関の総隊以下について、連携体制の見直しを図る。軍職関連規定が削除され、各職員の交流促進につながることを期待されるが、全職員が同様の任務に従事することになり、「同一勤務、異報酬」という問題に直面することが予想される。海巡職員人事制度の一元化は急務となっている。

(5) 漁業及び海上交通主管機関との調整

50 陳國勝、梁乃文、〈從我國文武關係變動分析海巡人員文職化之必要性〉、《海洋事務與政策評論》、第三卷第一期、2014年12月31日、第1-52頁。

51 「行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例」第11条（2008年削除）：本總局軍職の任用は、編制定員の五分の四を超えてはならず、その比率を逐年縮小しなければならない。本法施行から8年後、本署職員の任用は文職を主とし、文職の任用は公務員任用規定に従って処理する。「行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地区巡防局組織通則」第11条（2008年削除）：本通則施行8年後、各地区巡防局職員の任用は文職を主とし、文職の任用は、公務員任用規定に従って実施する。

2007年12月18日、立法院は、「比例相応の軍職を維持し、政策企画の効率を高める。海巡業務推進のため、軍職の円滑な昇格移動を図る。軍職の転任が困難となれば、人材の有効活用に影響する」との理由により8年條款を削除した。

[http://lis.ly.gov.tw/lcggl/lglaw/?@123:1804289383:f:NO%3DE01281*%20OR%20NO%3DB01281\\$11\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lcggl/lglaw/?@123:1804289383:f:NO%3DE01281*%20OR%20NO%3DB01281$11$PD%2BNO)（閲覧日 2016/1/6）

今後、海洋委員会と関係主管機関の間で、業務管轄等の問題が発生することが予想される。海洋委員会の成立に際し、漁業管理や船舶交通管理の主管機関である漁業署や交通部との一体化は実現しなかった。漁業や船舶通航は最も一般的な海洋利用形態であるが、これら主管機関と海洋委員会との業務分掌に起因する影響を予測することは至難の業と言えるだろう。今後の状況を注視しつつ、問題が発生した場合、適時適切な対応が要求される。一義的には海洋委員会と各主管機関との間で解決策を模索することになるだろうが、必要に応じて上級機関である行政院が調整機能を果たしていくと考えられる。

(6) 海域管理法制の整備

法の下での行政が原則である。管理に係る作用法がなければ、海洋発展の前途は組織と職員に全てを託さざるを得ない。早急に作用法を整備し、以下の事項を実現すべきと考える。

- ① 「海岸巡防法」を海洋委員会の任務に合わせて修正する。
- ② 漁業法制を整備するため、「漁業法」関連部分の整合、調整を図る。
- ③ 海上交通法制を構築するため、「海上交通安全法」を制定する。
- ④ 「湿地保育法⁵²」「海岸管理法⁵³」に引き続き、「国土計画法⁵⁴」「景観法」及び「海域管理法」を制定する。

(7) 結論

台湾は周囲を海に囲まれているが、海洋は陸上に比較し軽視されてきたと言わざるを得ない。海洋事務を推進するうえで、長期にわたって議

52 原文:《濕地保育法》各濕地の特性に応じた保護計画等について定めたもので、2015年2月2日に施行された。

53 原文:《海岸管理法》海岸部資源を保護し、海岸部の損害を防止するため総合的管理を実施し、海岸部の発展を図るため、2015年2月4日施行された。

54 「国土計画法」(原文:國土計畫法)は1993年に行政院に最初の草案が提出され、1997年に立法院に送られた。これまで23年間に及ぶ紆余曲折を経て、立法事務が完了した。聯合電子法、「延宕廿多年的國土計畫法三讀通過」

<http://udn.com/news/story/1/1387421-%E5%BB%B6%E5%AE%95%E5%BB%BF%E5%A4%9A%E5%B9%B4%E7%9A%84%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%B3%95%E4%B8%89%E8%AE%80%E9%80%9A%E9%81%8E>(閲覧日 2015/12/21)

論が先行し、実際の行動は伴っておらず、今後、「海洋立国及び海洋総合発展に対する意識向上」「海洋教育充実及び海洋文化発展」「海洋政策の制定及び立法化」「環境保護領域の研究及び海洋環境保護」等の事項に積極的に取り組んでいく必要がある。海洋部の成立は、台湾の海洋事務の推進や海洋発展と表裏一体の関係にある。今回、海洋部の成立には至らなかったものの、立法委員の主張は日増しに積極性を帯びるものとなっている。「海洋委員会組織法」、「海洋委員会海巡署組織法」のほか、「海洋委員会海洋保育署組織法」及び「国家海洋研究院組織法」が制定され、海洋主管機関の設置に向けた第一歩が踏み出された⁵⁵。「海洋組織四法」の採択は、台湾を海洋発展へといざなう礎であり、今後の動向について期待を持って見守りたい。

【付記】本稿に係る研究は、科学研究費基盤研究（A）（課題番号：26257106）の助成を受け実施したものです。

55 立法院公報、第104巻第54期院会記録、2015年、第276ページ。
http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1518961(最後査閲日期 2016/1/6)

