The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	台湾海上法執行体制文民化の歴史的展開 ： 行政院海岸巡防署の国際法上の位置づけに関する序論的考察
Author(s)	洪, 政儀
Citation	国際公共政策研究. 2015, 20(1), p. 49-66
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/57791
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

台湾海上法執行体制文民化の歴史的展開

―行政院海岸巡防署の国際法上の位置づけに関する序論的考察―

The Historical Development of Civilianization of Maritime Law Enforcement Agencies in Taiwan

―Introductory Analysis of the International Legal Status of Taiwan Coast Guard―

洪　政　儀*

Chengyi HUNG*

Abstract

In 1949, Taiwan Martial Law was declared, and Taiwan remained under military control until the 1980s. However, as the cross-strait relations improved in the 1980s, when the Taiwan Martial Law was also lifted. This political move paved the foundation of "civilianization" in the law enforcement agencies in Taiwan, which has become the mainstream policy today. This paper will analyze the transition of maritime law enforcement agencies and its legal grounds. Meanwhile, references to the civilianization of the Taiwan Coast Guard will be used as the analytical foundation for further discussion on its legal status under international law.

キーワード：台湾、文民、国際法、海上法執行、行政院海岸巡防署

Keywords : Taiwan, Civilian, International Law, Maritime Law Enforcement, Taiwan Coast Guard

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

目次

はじめに
I. 戒厳時の海上法執行体制（1949年-1987年）
　１．動員勘乱時期の開始と戒厳の実施
　２．軍隊を中心とする法執行体制
II. 戒厳解除後の海上法執行体制（1987年-2000年）
　１．戒厳解除と動員勘乱時期の終結
　２．中華民国憲法第140条文武分治原則
　３．法執行体制の軍文転換期
III. 主要な海上法執行機関の設立（2000年以降）
　１．行政院海岸巡防署
　２．法執行体制の文民化への動き
おわりに

はじめに

国際法では海上法執行を軍隊で行うのか、それとも警察で行うのかについて定められてはいない。それは、専ら国内法の問題であって、軍隊と文民たる警察のいずれが行っても構わないと国際法が認識しているからである。一方で中華民国憲法（以下、憲法）は、第140条で「現役軍人は、文官を兼任することができない（現役軍人不得兼任文官）」とされる[1)]。これは文武分治原則を定める規定とされており、この文武分治と呼ばれる原則により現役軍人は、文官（以下、文民）の行う法執行への関与ができないと解されている[2)]。例えば、軍隊である国防部に属する憲兵職員は、軍事警察職員でありながらも司法警察の身分も付与されているが、憲法の制限からすると、憲兵が法執行を行うことは、適当ではないと指摘する学説もある[3)]。

それにもかかわらず、なぜ海上法執行機関たる行政院海岸巡防署（以下、行政院海巡署）には軍人が存在するのか。それは台湾[4)] 海上法執行体制の発展と関わっている[5)]。そして、この問題を明らかにするためには台湾海上法執行体制の文民化の歴史的展開を検討する必要がある。なお、本稿が取り上げる「文民化」とは、軍隊を中心とする法執行体制から文民を中心とする法執行体制に移行していくことを指す。

1947年国共内戦が勃発した。同年、蒋介石国民政府主席兼行政院長は、中国共産党（以下、共産

1）憲法第140条の中国語と日本語訳は、台北駐日経済文化代表処首頁によるものである。at http://www.roc-taiwan.org/JP/ct.asp?xItem=18210&ctNode=3259&mp=202（2015年１月６日閲覧）。
2）憲法第140条に規定される文武分治原則とは、軍隊が国家防衛を、警察が法執行を行う部隊であることをいう。軍隊による法執行は軍営や軍人と関わる事項に限定される。蔡庭榕「従憲法観点論司法警察之地位－兼論軍人具司法警察身分之執法問題」『警大法学論叢』第12期（2007年）98-101頁。
3）憲兵の司法警察機能の検討については、姜皇池、陳國勝「論海巡機構海域執法實務之文武分治議題」『第三屆海洋與臺灣研討會論文集』（国立海洋大学、2014年）142-143頁参照。
4）本稿で使用する台湾という名称は，特に断りのない限り、中華民国政府の実効支配下にある台湾本島、澎湖諸島その他の諸島を指す。中国とは、中華人民共和国政府の略称として用いる。該当地域の地理的総称は中国本土と呼ぶことにしたい。
5）陳純瑩「解厳後我国海上機関之建置」『人文社会学報』第１期（2005年）124-140頁。

党）を討伐するため中華民国を内戦状態にあたる動員勘乱時期（反乱鎮定時期）に切り替えることを宣言した。1948年の第１期国民大会において憲法の規定に優位する特別追加条款である動員勘乱時期臨時条款（以下、臨時条款）が成立した。これにより憲法は実質的に機能停止状態となった。そして、総統（大統領）には、臨時条款により、戒厳令発令を含む緊急処分権が賦与された[6)]。

その後国共内戦の激化に伴い、1948年及び翌1949年と相次いで戒厳令が出された。台湾では1949年から38年に渡り戒厳令が実施されることになる。この時期においては、本来対外防衛を任務とする軍隊が海を含む法執行任務を担っていた。

しかし、1987年の戒厳解除に伴い、戒厳令に基づく軍事命令が廃止されたため、軍隊が法執行を行うことは法的な根拠が消滅したことから困難となった。加えて1991年動員勘乱時期の終結により、憲法の掲げる文武分治の実現、とりわけ法執行の脱軍隊化が求められるようになった。そのため海上法執行における文民機関の体制の強化が必要になる。1990年には内政部警政署保安警察第７総隊（以下、保７総隊）が、1998年には内政部警政署水上警察局（以下、水警局）が次々と設立された。加えて、交通部や財政部といった文民機関も各々の権限において法執行を行うようになった。

他方で、国家安全、海上法執行の特殊性、文民の不足などにより、戒厳が解除された後も国防部台湾警備総司令部（以下、国防部警総）が海岸警備を担い、1992年８月１日に動員勘乱時期の法制度が終了となった際には、国防部海岸巡防司令部（以下、国防部海巡部）が国防部警総を継ぎ、海岸の警備を担った[7)]。

戒厳解除後、軍隊が法執行を行う根拠が疑問視されはじめたことにより、海上法執行を担う機関の文民化が要請された。この時期には、軍隊が依然として法執行に影響力を有していた一方、司法警察権を有する文民機関への権限移譲が模索されはじめたので、これを軍文転換期と呼ぶことにしたい。

文民機関を中心とする海上法執行体制は、2000年に行政院海巡署が設立された時に本格的に始まった。それまでも海上法執行の文民化は進行してはいたが、各関連省庁による独自の法執行、軍人の海上法執行体制内の残留などにより様々な問題が生じていた。行政院海巡署は、この錯綜する海上法執行体制を統合することにより海上法執行権限を集中させ、法執行任務を軍人ではなく文民が行うことを目標とした。

とはいえ、行政院海巡署もまた、設立当初、予算や人員不足により国防部海巡部に属する陸軍兵を編入せざるを得なかった。文民機関における軍人の存在について、例えば胡念祖は憲法で掲げられている文武分治原則に違反すると批判している[8)]。

これに関連して、行政院海巡署の設立の際に行政院が提出した草案、及びそれに関連する立法院

6）動員勘乱時期臨時条款第１条の原文は、「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制」である。
7）陳「前掲論文」（注５）140頁。
8）胡念祖「籌設海岸巡防総署：混乱政府体系、混淆社会視聴的理念与作為」『第６届水上警察学術研討会論文集』（中央警察大学出版社、1999年５月）13-16頁。

（国会）答弁を整理すると、行政院海巡署は、成立初期では国防部海巡部に属する軍人、並びに行政職公務員、警察及び税関（海関）の職員から編制される。つまり行政院海巡署は当初、その職員構成について、軍人と文民により構成される軍文併用制を採用する。しかし、海巡署は行政院に属する文民機関であることから、軍人の存在は過渡的なものにすぎず、今後は法律に基づき国家試験を通じて文民を募集する。さらに、機関成立後８年以内で文民を中心とする機関への変容を志向しており、最終的な目標として完全に文民からなる機関へと移行させる予定であった[9)]。

ところで、戒厳解除の前は、台湾と中国の敵対状況のため対外防衛が最優先され、一般国民は海に接することは制限されていた。戒厳解除の1987年以降、台湾の民主化に伴い、政府の海洋に対する開放的な営みにより、海上法執行体制は、国家安全というよりも国際法である海洋法に合致する航行安全若しくは犯罪の取り締まりに重点を置くようになった。これにより、海上法執行制度の文民化も加速し始めた。これらは保７総隊とその後の水警局への昇格とつながることになる。

さらに、2000年に文民機関と位置付けられる行政院海巡署が設立した。しかし、2013年現在でも、編入された軍人が全職員の７割を超えて在籍しているのが実状である[10)]。とはいえ、この歴史的展開を分析し、また、現在行われている行政院組織再編成に盛り込まれる行政院海洋委員会海巡署の条文草案の説明を見れば、もはや海上法執行体制の文民化への流れには逆らえないといえる。以上の諸点をふまえ、本稿では海上法執行に関する重要な転換期である「戒厳令発令（1949年）」、「戒厳令の解除（1987年）」、「行政院海巡署の設立（2000年）」という三つの時期を糸口として、海上法執行体制文民化の歴史的展開について考察していく。

本稿では、台湾海上法執行制度文民化の歴史的展開を軸として、行政院海巡署の文民化に残された課題を浮き彫りにした。この国際法上の位置づけに関する序論的考察は、憲法の文武分治を初めとする原則を通じ、国内法における若干の検討を試みた。今後は、その国際法上の位置づけをより正しく分析するため、組織再改編されている行政院海巡署の文民化の動きをさらに検証する必要がある。本稿では取り上げなかった行政院海巡署を国際法の軍隊と警察の定義から検討する課題、又はこれと関連する武力行使と武力紛争の敷居、烈度といった諸問題を含め、更に検討を加えなければならない。

I. 戒厳時の海上法執行体制（1949年－1987年）

１．動員勘乱時期の開始と戒厳の実施

(1) 動員勘乱時期の開始

1947年７月４日、蒋介石国民政府主席兼行政院院長は、反徒たる共産党を討伐し総動員体制を整

9）唐飛「海岸巡防組織建制之擬議規画相関問題」（立法院第４届第１会期法制委員会第４回会議、1999年）10頁。

10）2013年に行政院海巡署には全職員が10,753人いる。そのうち軍人及び文民の全体職員に対する割合について、軍人（7,740人）が72％を占めるのに対し、文民（3,013人）が28％を占める。「民国102年（2013年）海巡統計年報『現有員額統計－按身分別』」『行政院海巡署首頁』at http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1397121542984.pdf（2015年１月22日閲覧）。

えるため、国民政府国務委員会第６回国務会議において、中華民国の状態を動員勘乱時期に入ったと宣言した。翌1948年４月18日の第１期国民大会が招集された際、総統には蒋介石が、副総統には李宋仁が選出され、国民政府が1947年７月４日に宣言した動員勘乱時期への変更が追認されたことにより、臨時条款が成立した。

この臨時条款の実施目的では、総統は動員戡乱時期において国家や人民の危機的状況を避けるため、また政治経済の大変動に対応するため、行政院会議の決議を経て立法院の追認を要せずに、緊急命令や戒厳令を実施できるものとされた。また、当該条款は、憲法の規定に優位するとされる。

当初、臨時条款は1950年12月25日までの２年間効力を有するものとされたが、国民政府が国共内戦に敗北し台湾に逃避したことによる政治的な混乱のため、臨時条款は維持され続け、1991年に解除されるまで43年間の長きにわたり継続した。それに伴い、緊急時の対応策たる戒厳令は長期間実施することとなった[11)]。

(2)　戒厳の実施

国民政府が国共内戦において劣勢に陥ったことから、蒋介石中華民国総統は、1948年12月10日に臨時条款第１条に基づき台湾・青海・西康・新疆の四つの省と西蔵を除いた地域に全国戒厳令を発令した。だが、当時の台湾省には内戦の影響が及ばなかったので全国戒厳令の範囲外だった[12)]。しかし、1949年４月に中国人民解放軍が上海を占領するに至ったため、1949年５月20日に陳誠台湾省主席は、戒厳法に基づき台湾省、澎湖諸島及びその附属する島を範囲とする台湾戒厳令を発令した。続く1949年11月２日には行政院政務会議において全国戒厳令に含まれない台湾省と海南島が接戦地域に追加された。このように台湾省を範囲とする戒厳令は、全国戒厳令と台湾戒厳令という二重の戒厳令が敷かれていたのである[13)]。この時期の軍隊は対外防衛のみならず法執行に関する事項についても行っていた。

２．軍隊を中心とする法執行体制

(1)　国防部

(a)　陸軍

国民政府が台湾に撤退した後、台湾の防衛は一時的に台湾防衛司令部が担っていた。1950年５月に陸軍総司令部も台湾に移動した際、台湾防衛司令部に代わり北、中、南及び東の四つの地区司令部の下に陸軍部隊が配置された。そして1958年に国防部警総が成立するまで、海岸の警備は営級（旅

11）動員勘乱時期について、曽建元「動員勘乱時期台湾憲法変遷的歴史回顧」『淡江人文社会学刊』第10期（2002年）116-117頁。
12）1948年12月10日の全国戒厳令の原文は、「茲依動員勘亂時期臨時條款之規定，經行政院會議之決議，規定：（一）全國各省市，除新疆、西康、青海、臺灣四省及西藏外，均宣告戒嚴，接戰地域及警戒地域區劃如附圖。（二）戒嚴區域縣長兼理軍法職務，適用縣長及地方行政長官兼理軍法暫行辦法辦理，此令。附接戰地域及警戒地域區劃圖」である。
13）台湾省、澎湖諸島を範囲とする戒厳の実施根拠は台湾戒厳令である。なお、台湾の離島である金門島・馬祖島における戒厳の根拠について、金門島は福建省金門県に、馬祖島は福建省連江県に属するので、金門島及び馬祖島の戒厳の実施根拠は全国戒厳令である。

団と連隊の間のレベルの部隊）たる陸軍部隊により行われていた[14)]。

(b) 台湾警備総司令部

戒厳実施初期、情報機関の権限の踏み合いが度々発生した。このまとまりのない軍事統治体制を統合するため、1958年５月16日に国防部警総が軍事命令により設立された。国防部警総は、台湾省保安司令部の組織体制を基に、台湾省保安司令部、台湾省民防司令部、台湾防衛司令部、及び台北衛戍総司令部を編入し台湾を計４つの地区警備司令部、18の警備分区に分けた[15)]。国防部警総は、前線を支援し後方を安定させるという「支前安後」の機能を果たすため、山地、海岸、漁港、商港、空港その他の重要な施設において、動員、保安、民防、警備等の多岐にわたる任務を行うこととなった。

国防部警総の海上法執行組織の発展について、国防部警総が成立してから一年後の1959年には陸軍を防衛に専念させるため、海岸の警備が、陸軍から国防部警総に移管されはじめた。国防部警総は、台湾省1140キロに及ぶ海岸線を468ヶ所の哨所で警備し、後方支援に当たる陸軍の営級部隊もこれに加わった。この後の国防部警総に所属する海上法執行組織の発展は主に次の四つの時期に分けられる[16)]。

第一期は、1959年７月１日に前台湾省保安司令部に所属する各民防総隊が３つの警備総隊に編成され、それらが台湾各地（澎湖諸島と台湾南部を除く）に配属され、陸軍作戦区の作戦管制を受ける時期である。第二期は、1965年４月24日に国防部の曳良字第0271号令に基づき、国防部警総が陸軍総司令部の作戦管制から解除され、台湾本島の海岸警戒と安全検査の包括的な指揮権が付与された時期である。第三期は、1966年に国防部警総に所属する３つの警備総隊が４つの総隊へ拡大された時期である。第四期は、1970年に国防部の命令により国防部警総に所属する４つの海上警備隊が成立した時期であり、この時期、海上警備隊は、総勢52隻の巡視船を有し近海３浬の巡視任務を担っていた。

国防部警総の海上法執行組織の任務は、次の４つの項目に区分されていた[17)]。第一に、海岸警備である。これには警戒・安全検査が含まれ、これらの包括的な管理を達成するため、陸海軍、警察、税関、漁業といった関連機関の活動の調整を担っていた。第二に、船舶通信管制である。これは1958年、1959年に高雄及び基隆に漁業放送局を設立し、台湾全省の漁船の動きや違法操業に関連する犯罪情報などを監視した。第三に、漁業への管理である。これは各地域の漁業従事者と漁業組合を対象にチームを編成し、犯罪と国防に関わる情報を収集した。第四に、海上警備である。それは、国

14）林国棟「我国海巡戦略与両岸関係変化之研究」（淡江大学国際事務与戦略研究所碩士論文、2000年）49-52頁。
15）「史蹟館ー組織沿革与重要史蹟」『行政院海巡署海岸総局首頁』at http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/museum/（2015年３月３日閲覧）。
16）林『前掲論文』（注14）49-52頁。
17）辺子光『海洋巡防ー理論与実務』（中央警察大学出版社、2012年）22-24頁；白正暉「我国海巡機関納入国防軍事作戦体系之研究ー以海岸巡防署組織法第24条為中心」（中央警察大学水上警察研究所碩士論文、2008年）36-37頁。

防部警総に属する４つの海上警備隊が台湾周辺の近海３浬のパトロールを行ったことである[18]。

国防部警総の勢力は次第に拡大し、1978年７月７日に立法院は国防部組織法第５条２項[19]と国防部参謀本部組織法第４条[20]を追加した。これによると、国防部警総は、国防部参謀本部の直属とされ、陸軍総司令部、海軍総司令部、空軍総司令部、及び聯勤総司令部と並ぶ常設機関と明記された。そして、対外防衛を任務とする陸軍、海軍及び空軍と異なり、動員勘乱時期においては社会治安の維持に重要な役割を担っていた[21]。

(c)　海軍

戒厳時、海上における文民法執行体制は限られており、各国が海洋に関する権益を拡張するなか、海軍は軍事任務のみならず、海関緝私条例に基づく密輸の取り締まり、商港法による海難救助、漁業法による漁業保護といった任務に携わってきた。例えば、1970年代には台湾とフィリピンの排他的経済水域が重なっていたため数多くの漁業紛争が起こった。また、バシー海峡沖において台湾の漁船がフィリピンの海賊に襲われ甚大な損害を被る事件が頻発すると、これを契機に立法院は台湾漁船を護衛する「護漁任務」も海軍に追加された[22]。

(2)　台湾省警務処淡水水上警察隊

1964年に北朝鮮小部隊が漢江からソウルを急襲した事件（漢江事件）が発生した。1967年の国防部第３次軍政首長会議において、当該事件のような事態の発生防止を目的として、首都台北に直結する淡水河沿岸を防衛警備する役割を担う水上警察隊の設置が提案された。1968年９月21日に台湾省政府は「台湾省淡水水上警察隊組織規程」を公表し、翌1969年３月１日に淡水水上警察隊（以下、水警隊）が組織された。水警隊は台湾省警務処に属し、指揮監督権を付与されていた台北県警察局の下で任務にあたった。当時は戒厳令の発令中であったため、水警隊は、国防部警総北警部の指揮監督下にも置かれていた。

この水警隊の管轄範囲と任務について、水警隊組織規程第１条は、淡水河の安全の維持並びに、漁船及び漁民を管理すること、軍隊と警察の協力関係を向上させることを規定する[23]。当初、水警隊は国防部の軍事情報局から移管された２隻のＭ５小型艇を所有するにすぎなかった。しかし、当時は船の出入りが厳しく管理されていたため、犯罪の発生件数はすくなく、取り締まりなどの対応に

18）国防部警総は、台湾戒厳令に基づく「戒厳時期台湾地区各機関及人民申請進出海岸及重要軍事設施地区辦法」、「台湾警備総部処理偷渡案件作業程序」、「台澎地区漁港、漁船安全維護督導検査作業規定」などで、海岸の管理、巡視、警戒に当たっていた。なお、国防部警総の軍人の司法警察の役割について、姜、陳「前掲論文」（注３）142頁参照せよ。

19）国防部組織法第５条の原文は、「國防部設參謀本部，下轄陸軍、海軍、空軍、聯合勤務各總司令部、憲兵司令部及軍管區司令部；其組織另以法律定之；動員戡亂時期於重要地區設置警備總司令部或司令部；其組織由國防部定之」である。

20）国防部参謀本部組織法第４条の原文は、「國防部參謀本部下轄陸軍、海軍、空軍、聯合勤務、警備各總司令部、憲兵司令部及軍管區司令部，為適應軍事作戰需要，得設戰區指揮部或其他機構；其組織由國防部定之」である。

21）「国防部組織法部分条文修正草案」『立法院公報』第67巻1122号（1978年）２頁。

22）辺『前掲書』（注17）20-21頁；陳「前掲論文」（注５）129頁。

23）水警隊組織規程第２条の原文は、「本隊之任務如左：一、維持淡水区域河防安全事項。二、防止偷渡及查緝走私事項。三、協助淡水河区域内漁船、漁民之管制事項。四、与軍・憲・民防等単位及有関法執行機関之聯繫配合事項　五、其他有關法執行維護事項　其他有関法執行維持事項　前項第１款区域另行勘定之」である。

問題は生じなかった。その後、保有船は徐々に増加して行き、1985年５月には台湾国内造船会社による初の国産35トンの高速巡視艇（艇番号601）が完成し、続いて35トンの艇２隻（艇番号501、502）も建造された。

水警隊は、上述した漢江事件の発想により成立した組織である。管轄水域は淡水河に限定され、その任務は密輸や違法入国の取り締まりに限られていた。したがって、この時期の水警隊は淡水河を範囲とし海上で法執行を行うまでには至ってないといえる[24)]。

II. 戒厳解除後の海上法執行体制（1987年－2000年）

１．戒厳解除と動員勘乱時期の終結

1949年に中華民国政府が台湾に移転して以降、中華人民共和国政府の国際的な地位と国力が強まり、米国をはじめとする諸外国は、外交政策における主たる関心を中華民国政府から中華人民共和国へと移し始めた[25)]。その結果、1971年の国連総会決議2758により、それまで中華民国が保持していた国連における中国の国家代表権が中華人民共和国政府に移された[26)]。続く1978年12月16日には、米中外交関係樹立に関する共同宣言と台湾との国交断絶が発表された。この２つの出来事は台湾外交史上の重大な危機であった。

米中国交が樹立されたことにより、中国と台湾の関係（以下、両岸関係）に質的な変化が生まれてきた。1978年12月18日に、鄧小平副総理は、共産党第11期中央委員会第３回全体会議において経済発展を最優先課題にすることを宣言した。また、1979年元旦、中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会において「台湾同胞に告げる書」が発表された。この文書は、従来の武力解放政策を平和統一の方向に改め、三通（通郵、通航、通商）と四流（学術、文化、体育、科学技術交流）を呼びかけるものであった。加えて1981年９月には葉剣英全国人民代表大会常務委員会委員長が、平和統一実現のため「一国家両制度」を含む９条の方針（いわゆる、「葉９条」）を掲げた[27)]。これにより共産党政権の台湾に対する政策は非軍事的なものに移行した[28)]。

加えて、当時、民主統治の代表的な国たる米国は、中国共産党と国交樹立と決めた一方、民主主義を守る目的として、台湾政府に対し戒厳解除、台湾本省人の政府内での起用をすべしといった圧力をかけた。その結果、台湾は戒厳に基づく軍事統治から民主制度による法治国家へ移行し始めた。それに伴い中国に対する政策も軍事的な強硬路線から平和的な共存体制へと変化していくことになる。そして、ついに1986年10月２日、蔣経国総統は、動員勘乱時期国家安全法が成立した後に戒厳

24）海岸巡防署（編）『海巡艦艇誌』（海岸巡防署、2006年）8-10頁。辺『前掲書』（注17）19-20頁。
25）米国ニクソン大統領が1970年１月の議会あて外交教書『1970年代のアメリカ外交政策』で表明したアジア防衛に関するアメリカの新政策。ニクソンリチャンド.M「外交教書－1970年代のアメリカの外交政策－平和のための新戦略」『世界週報』第51巻10号（1970年３月）34-35頁参照。
26）A/RES/2758（XXVI）at http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758（XXVI）（2014年10月15日閲覧）。
27）大嶋英一「中台経済関係の進展と台湾の自立性」（財団法人交流協会日台交流センター日台研究支援事業報告書、2009年）４頁。
28）曽「前掲論文」（注11）125頁。

を解除するという考えを明らかにした。これを受けて1987年７月15日零時に台湾戒厳令は解除され、同日直ちに動員勘乱時期国家安全法が発効された。

しかし、戒厳が解除されても台湾において完全な民主化が達成されたわけではなかった。集会の自由や結社の自由といった権利は、引き続き動員勘乱時期集会遊行法、動員勘乱時期人民団体法といった法律により制限されていたからである。だが、中国と台湾の経済、文化、人的な交流がますます頻繁になるにつれ、共産党を反乱団体と見なす動員勘乱時期が続くことは、両岸関係の正常な交流の妨げになる。

こうした状況に鑑み、1991年５月１日に李登輝総統は、動員勘乱時期に終止符を打つこと、それから憲法に追加条文を成立させることを決定した。これは中国との内戦状態の終結と憲政の開始を意味するものであった。すなわち台湾は、中国共産党の存在を否認するという従来の姿勢を改めたのである。こうして両岸関係は新時代に入った[29)]。

台湾における憲政の実施を迎えると同時に、統治体制は動員勘乱体制から立憲体制に変更され、動員勘乱時期に基づく刑法第100条内乱罪及び懲治叛乱条例などの法令が廃止された。また、憲法に追加された条文において、中央民意機構の国民大会代表、立法委員、監察委員の再選も定められた。こうした流れの中で民主化を求める動きが高じ、憲法の文武分治原則に合致する法執行が求められるようになった。

２．中華民国憲法第140条文武分治原則

憲法第140条の文武分治原則は、現役軍人は文官を兼任することができないことを規定する。その目的は、1990年１月15日の司法院大法官会議釈字第250号解釈理由書によると、軍人の内政干渉を防ぎ民主憲政の正常運営に資することであった[30)]。今日の台湾における文武分治に対する意識の高まりにより、軍隊が法執行任務に参加するのには国家安全等の特別な法律の授権に基づかない限り承認されることはなくなった。

憲法では、文民のことを文官又は公務員と定め、公共秩序及び社会安全の維持を目的とするのに対し、軍人は対外防衛を目的とするものとされた[31)]。文武分治を履行するため、憲法の公務員と軍人の定義を正しく把握する必要がある。以下、憲法、及び違憲性審査に当たる司法院大法官解釈、関連法律、学説などを追って分析する。

まず、公務員の定義について、広い解釈と限定的な解釈の二つの捉え方がある。憲法以外で公務員という用語が用いられる広い解釈によると、公務員服務法第24条に、俸給を受領する文武職公務員、及び公営事業機関服務人員に適用されると規定される。また、邱建銘は軍人とは銃を持つ公務

29）劉文甫「憲政改革への出発―1991年の台湾」『日本貿易振興機構アジア経済研究所首頁』、at http://d-arch.ide.go.jp/browse/html/1991/105/1991105TPC.html（2014年11月25日閲覧）。
30）「司法院大法官会議釈字第250号解釈理由書全文」『司法院大法官首頁』（1990年１月５日）at http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=250（2015年３月３日閲覧）。
31）蔡「前掲論文」（注２）98-101頁。

員であると主張する[32]。仮に上述した武職公務員又は銃を持つ公務員が憲法の定義する公務員に該当すれば、軍人の内政への干渉が起きる恐れがあるので、憲法の文武分治原則と合致しないと考えられる。そのため、この広い意味における公務員への定義は憲法の指す公務員に当てはまらないと思われる。

つぎに、限定的な解釈を検討すると、憲法第85条は、公務員の選抜は、競争による考試制度を実行し、かつ省区により個別的に定員を規定した上、区域を分けて試験を行い、その合格者でなければ任用することができないと規定し、また憲法第86条は、公務員の任用資格、専門職業及び技術人員の開業資格は、考試院による選考を経て調査決定しなければならない、と規定する。つまり公務員の任用要件として、競争による考試制度、試験の合格による任用、考試院による選考といった要件が憲法に定められている。

さらに、司法院大法官解釈第555号解釈理由書によると[33]、公務員に対する定義については各法律の目的により異なってくる。そのうち、憲法第86条[34] と公務員任用法の指す公務員とは、法律に基づき選抜され任命される常任文官のみを指す。

加えて「公務員」という用語が用いられる公務員任用法、公務員保障法、公務員俸給法、公務員昇遷法、公務員考績法、公務員退休法などは、いずれも武職人員に適用されない。したがって、憲法の指す公務員には、武職人員は含まれず常任文官のみを指すと解釈された。

そのほか、税関、警察、外交領事、主計といった一定の業務に従事する人員の任用について、公務員任用法第32条は、別項の法律で規定されるが本法と抵触することができないとする。つまり警察といった特別な業務に従事する公務員は、憲法の定める公務員の要件も満たすので、憲法の文武分治原則にも合致する。

以上の検討を踏まえ、文武分治の指す文民とは、武職公務員を除き、行政職公務員、並びに警察、税関といった特殊な業務に従事する公務員から構成される文民と解する。したがって、行政院海巡署に編入される警察、税関、行政職公務員は文武分治の文民に該当する。

他方、軍人とは、国防の任務にあたる武職人員を指す。司法院大法官解釈555号が示す通り、軍人は、戦闘行為、他の国防に関する任務に従事し、又は国家安全と軍事需要において重要であるので、該当人員の育成過程、任用資格の年齢制限、昇進条件及び服従の義務は、文民と異なる。

加えて司法院大法官会議釈字第250号解釈理由書によると、停役、退役、外職停役とった現役軍人の資格を持たない軍人の文官への転任について、憲法第140条に違反しないと解釈された。よって、停役、退役などによる現役の身分を持たない軍人は、公務員に就くことができると解される。した

32）邱建銘「我国海岸巡防機関軍職人員執行権限之研究」（国立海洋大学海洋法律研究所碩士論文、2006年）73-80頁。

33）「司法院大法官会議釋字第555号解釈理由書全文」『司法院大法官首頁』（2003年１月10日）at http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=555（2015年３月３日閲覧）。

34）憲法第86条の日本語訳は、「次の資格は、考試院の法による選考を経て調査決定しなければならない。一　公務人員の任用資格　二　専門職業及び技術人員の開業資格」と規定する。『台北駐日経済文化代表処首頁』、at　http://www.roc-taiwan.org/JP/ct.asp?xItem=18205&ctNode=3259&mp=202（2015年１月６日閲覧）。なお、原文は、「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一　公務人員任用資格。二　専門職業及技術人員執業資格」である。

がって、憲法の文武分治の規定する武とは、軍人の身分のみならず現役であることも要求される。

以上を参照したうえで、軍事審判法第２条によれば、現役軍人とは、兵役法や他の法律に基づく現役の軍官、士官、兵士を指すとされる。行政院海巡署に編入される軍人は、編入後も国防部から発行される軍人身分証明書を継続して有する。しかも、陸海空軍と同じ人事管理、任用、兵役法、軍事審判法などが適用される現役陸軍將兵である。したがって、行政院海巡署の軍人は、憲法の意味する武に該当する[35]。

３．法執行体制の軍文転換期

(1)　台湾警備総司令部から海岸巡防司令部へ

戒厳解除の前、国防部警総の幹部が地方の密輸業者に買収され汚職事件に巻き込まれるという不祥事が度々発生した。そのため国防部警総を改革すべきという声が高まった。さらに、1984年に国防部が総定員を削減するため、国防部警総の大半を陸軍へ編入し、1986年に国防部警総に所属する海上警備隊も国防部軍事情報局に編入された。

1985年９月15日に国防部は、永固プロジェクトにより海岸警備の任務を国防部警総から陸軍に移す命令を発出した。陸軍が動員勘乱時期国家安全法第５条[36] による海岸警備及び違法入国、及び海関緝私条例第16条に基づき再び海岸管理に当たった。そして、国防部警総は、海上法執行の監督、調整を担った[37]。

国防部警総は、動員勘乱臨時条款に基づき成立したため、戒厳が解除された後も引き続き存在していた。しかし、文民化が進みつつある中で組織の今後の在り方や変革について様々な意見交換がなされていた。具体的に、新たに機関を設立させて編入する案、廃止案、執行任務を単純化する案といった提案などが激しく議論された。結局、編入案は、予算上の問題で成立が先送りされ、廃止案については、国防部警総を海岸警備業務から完全に外すならば海岸の法執行は現状を維持することができなくなる恐れがあった。そこで、検討が重ねられた結果、国防部警総の業務を単純化していくことが決定された[38]。1992年８月１日以降、動員勘乱時期に関わるすべての法制度は終了した[39]。国防部警総を継ぐ国防部海巡部が、国防部参謀本部組織法第６条[40] に基づき成立した。

国防部海巡部は、国防部参謀本部に直属し国家安全法第４条[41] に基づき低潮線から高潮線に至る

35）趙錦貴「我国海洋事務組織之研究ー以海岸巡防署為中心」（国立中正大学法律学研究所碩士論文、2006年）89-93頁。
36）動員勘乱時期国家安全法第５条の原文は、「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之」である。
37）海岸巡防署（編）『前掲書』（注24）4-5頁。
38）胡念祖『海洋政策：理論與實務研究』（五南圖書出版股份有限公司、1997）164-168頁。
39）動員勘乱時期に関するすべての条文の有効期限は、憲法増修條文第８條において定められる。憲法增修條文第８條の原文は、「動員戡亂時期終止時，原僅適用於動員戡亂時期之法律，其修訂未完成程序者，得繼續適用至中華民國81年７月31日止」である。
40）国防部参謀本部組織法第６条の原文は、「國防部參謀本部為遂行三軍共同性任務，得設特業、執行與支援機構及部隊；其組織以編組裝備表定之」である。
41）国家安全法第４条の原文は、「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：一、入出境之旅客及其所攜帶之物件。二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。三、航行境內之船筏、航空器及其客貨。 四、前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。對前項之檢查，執行機關於必要時，得報請行政院指定國防部命令所屬單位協助執行之」である。

500メートルの地域及び砂浜の警備と入出港の船の安全検査のみを法定任務とした。そのほか、違法入国、密輸の取り締まりについて、国防部海巡部は、国防部警総と同じ保７総隊、税関及び農業委員会が行う密輸取締まりの総合調整役として機能していた。したがって、動員勘乱時期の終結後にもかかわらず、国防部海巡部は依然として海上法執行において一定の重要性を占めていた。

(2) 内政部警政署保安警察第７総隊から水上警察局へ

(a) 内政部警政署保安警察第７総隊

1987年の戒厳解除後、両岸の交流が活発化するつれ、覚せい剤、農産品、銃弾、煙草等の密輸、密航、不法入国といった犯罪が急増したため、巡視船を３隻しか持たない水警隊はこうした事態に十分な対応ができなくなった。仮に海軍で対応するならば、武力衝突へ転化する恐れがあったため、海軍は海上法執行の副次的な勢力となった。加えて、海上管理法制について、1989年４月から中華民国領海及び隣接区法、中華民国専属経済海域及大陸礁層法（以下、海域双法）の起草も始まった。よって文民による海上法執行体制を強化させる傾向は加速し始めた。

文民法執行体制である保７総隊の最も重要な成立契機は台湾漁船の乱獲であった。当時、台湾の漁船は北太平洋で刺し網漁法を頻繁に行った。米国の沿岸警備隊は、公海において米国が保護対象とする溯河性資源である鮭の台湾の漁船による無差別な捕獲を取り締まった、そして、米国国務省は台湾政府に強い抗議を示した。結局、台米は1989年８月24日に北米事務協調委員会与米国在台協会間関於北太平洋公海流網漁捕作業協定[42] を調印することとなる。

その後行政院は警政署に速やかに対応できる遠洋漁業警察体制の確立を指示した[43]。しかし、権限調整が不首尾に終わり、立法化への目途が立たなかったため、内政部警政署、農業委員会で協議したうえで、1989年７月12日に成立したばかりの内政部警政署保安警察組織通則（以下、保安警察通則という）を根拠に、1990年１月１日に水警隊を保７総隊へと昇格させた。

かくして、保７総隊は、警察法第５条５項の領海警備に当たる水上警察と第６項のいう漁業警察の性格を併せ持つに至った[44]。その性格に合わせた任務として、設立根拠である保安警察通則第２条３項と５項[45] により、保安、警備、警戒、警衛及び秩序維持に関する任務、並びに税関安全維持、パトロールによる取り締まり、及び安全検査に関する行政共助事項の実施が付与されたほか、行政院の1989年12月24日に発表された命令に基づき、保７総隊は、農業委員会に所属する「漁業巡護船隊」の漁業警察として任務を遂行する。

42）Agreement between the Coordination Council for North American Affairs and the American Institute in Taiwan Regarding the High Seas Driftnet Fishing in the North Pacific Ocean. 台湾外交部『中華民国条約協定資料庫首頁』at http://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys/（2015年３月１日閲覧）。

43）行政院農業委員会編『耕耘台灣 農業大事記：漁業風華』（行政院農業委員会、2012年）100-108頁。

44）警察法第５条第５項と第６項の原文は、「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務，並掌理左列全國性警察業務：（中略）五、關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。六、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務」である。

45）內政部警政署保安警察總隊組織通則第２条第３項と第５項の原文は、「保安警察總隊分別掌理左列事項：（中略）三、海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。五、其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項」である。

戒厳解除後の海上法執行体制は、戒厳前軍隊を中心とする法執行体制から文民による法執行に移り始めた。とはいえ、保７総隊は、海上交通、海上救難、海洋環境保護といった事項の対処について、明白な執行根拠を与えられなかったばかりか、その設立根拠は、陸上警察体制を基にする保安警察通則であったため、海上法執行を十分に行うことができなかった。

保７総隊は、国家安全法、両岸人民関係条例に基づく領海警備と違法入国及び刑法の違反といった犯罪の取り締まりのみを法定任務とし、海関緝私条例による密輸の取り締まり、漁業法による漁業保護などを行政共助として携わった。そして、その警備範囲は、それまでの水警隊の管轄する淡水河から台湾近海12浬に広がった。それに伴い、巡視能力の充実のため、新しい船を建造したほか、海軍と農業委員会から総計35隻の船を引き受けた。したがって、この時期を水上警察体制の始動期と考えることができる[46]。

(b)　内政部警政署水上警察局

保７総隊は、陸上警察に適用される保安警察通則を根拠に樹立された犯罪の取り締まりのみを法定任務とする組織であるため、海難救助、海上交通、海洋環境といった任務は明確な根拠がなかった。設立当初は犯罪対処に特段の問題は生じなかったが、海上法執行任務の複雑化と広域化に伴い、その任務を十分に行うための人員編制や設備も不足し、様々な支障が生じてきた。

これを受け、1996年５月14日に行政院は、行政院研究發展考核委員會（行政刷新委員会）に対し、保７総隊を基礎とする新たな海上法執行任務を担う海洋警察局の設立の検討を指示した。有識者達も、政府やマスメディアに対し、海上法執行は国内法に属し、警察が多様な海上法執行任務を担うことが最適であると呼びかけた[47]。

水警局の成立契機に関し、連戦副総統は1996年12月31日の全国治安会議において、海防、密輸及び違法入国の取り締まりを強化するため、保７総隊を水警局に昇格させる必要がある。先ずは水警局を成立させ、その後、内政部に属する海岸巡防署の設立を最終目標として、海上法執行機関の整備を進めていくと述べた。さらに、1998年１月21日に海域双法の発効に伴って、その海洋法制に基づく権利をどう確保するのかが重要な課題となった。

この課題に対処するため、1998年６月15日、ようやく保７総隊は水警局組織条例により水警局に昇格した。水警局は、保７総隊が行っていた犯罪の取り締まりを法定任務とする以外に、それまで曖昧であった海上における交通秩序の維持、海難救助、環境保護といった行政共助の役割や責務が、新たに水警局組織条例に明確に示された[48]。こうして海上任務における法体制は、保安警察通則から

46）辺『前掲書』（注17）24-28頁。
47）『立法院公報』第87巻26期2975号上冊（1998年）104頁。
48）内政部警政署水警局組織條例第二條（掌理事項）の原文は、「内政部警政署水上警察局（以下簡稱本局）掌理下列事項：一、關於海上犯罪偵防及警衛、警戒等執法事項　二、關於依法協助執行下列事項：（一）海上查緝走私事項。（二）海上交通秩序之管制及維護事項（三）海上船舶碰撞及其他糾紛之蒐證、處理事項（四）海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項（五）海洋災害之救護事項（六）漁權及漁業秩序之維護事項（七）海洋環境保護及保育事項　三、關於海上涉外警察事務之聯繫、協調、調查及處理事項　四、關於執行第一款事項時，對海上船舶或人員，得依法執行緊追、登臨檢查、扣留及逮捕事項　五、關於水上警察業務之規劃、督導及考核等事項　六、其他依法應執行或協助事項」である。

水警局組織条例という法制度へと進化を遂げた。したがって、水警局の成立は水上警察の法制化の基礎であるといえる[49]。

III. 主要な海上法執行機関の設立（2000年以降）

１．行政院海岸巡防署

(1) 成立経緯[50]

1987年に戒厳が解除されて以来法執行体制の文民化は促進されたが、各機関による分散的な法執行が続いていた。例えば、水警局が犯罪の取り締まりを行い、財政部が密輸の取り締まりを、交通部が海上交通と人命救助を、行政院農業委員会漁業署が漁業資源の維持を、環境保護署が海上環境保護の任務を、それぞれ行っていた。他方、国防部海巡部は、国家安全を目的とする海岸警備に当たっていた。そのため新たに混乱状態が生じた。

法執行権限の不明確さに起因する指揮管理体制の乱れ、法の解釈や適用の相違といった諸問題が多発した。例えば、1998年に国防部海巡部と保７総隊に密輸の取り締まりを巡る争いが発生した。さらに、監察院に糾弾される事例も発生した。しかも、当時釣魚台列島（日本名：尖閣諸島）や南シナ海の主権を巡る紛争がエスカレートしていく傾向もあった。仮に軍隊を用いてこういった紛争を解決するならば、国際紛争や武力衝突に発展する可能性が十分に考えられた。

この問題を解決するため、1999年３月18日国家安全会議において海上法執行機関の成立が決定した。唐飛国防部長兼行政院海巡署設立招集委員長は、考試院、内政部、財政部、国防部などの８つの部を招集し、これについて討議した。会議では日米の海上法執行組織が参考とされ、台湾の現状に適する海上法執行体制について議論された。

その設立の構想として、行政院海巡署は、海岸巡防法、行政院海巡署組織法、行政院海巡署海洋総局組織法、行政院海岸総局組織法、及び行政院海巡署海岸総局各地区巡防局組織通則という海巡５法に基づき、海洋と海岸の分散的な法執行体制を一元管理し、かつ指揮し、分散する法執行権限を集中させた。さらに、台湾の民主憲政の要求、つまり文武分治原則を満たすため、行政院の草案では、海上法執行を軍隊から文民機関へと切り替える、と明記された[51]。

様々な議論の末、上述した構想を基に2000年海上法執行機関たる行政院海巡署の設立が決定した。行政院は、内政部警政署水警局、国防部海巡部、及び財政部関税総局の海務部門の職員、並びにその職権をこの新機関に移した。その他に、海上交通、人命救助、漁業保護、海上環境保護といった各海上法執行任務の執行責任を、単なる水警局との行政共助の役割以上、執行機関としての責務としてそれを定めた[52]。これは脱軍隊による法執行の斬新かつ積極的な試みであった。行政院海巡署の

49）辺『前掲書』（注17）28-30頁；胡「前掲論文」（注８）21頁。
50）立法院内政及民族委員会編『法律案専輯ー海巡法』（立法院公報処、2002年）49-63頁。
51）『立法院公報』第88巻49号（1999年）477-486頁。
52）游乾賜「海岸巡防機関之現況与展望」『第８届水上警察学術研討会論文集』（中央警察大学出版社、2001年）12-13頁。

設立は、法執行を文民機関で担う新たな時代の到来であった。

(2)　組織概況

(a)　行政院海岸巡防署

行政院は、海上と海岸の秩序の維持、資源の保護利用及び国民の生命と財産の確保のため、行政院海巡署の設立を決定した。行政院海巡署には行政院海巡署海洋巡防総局（以下、海洋総局）並びに行政院海巡署海岸巡防総局（以下、海岸総局）の２つの外局が設置された[53]。海洋総局は、税関、警察と行政職公務員の身分を有す文民機関である。一方、海岸総局は、軍人と行政職公務員の身分を持つ職員から構成される機関である。

行政院海巡署は、業務の遂行にあたり警察、行政職公務員及び軍陣の身分を有す職員から構成された。将来、文民化機関として組織を確立するため、行政院海巡署組織法第22条[54]（８年文民化条項）に軍人の任用は総定員の三分の二を超えてはならず、その割合を年毎に減らし、組織成立８年後には文民任用が主要となるべきであると定められた。しかし、行政院海巡署は元来文民の割合の高い組織なので[55]、文民化は問題にはならないと考えられる。

(b)　行政院海岸巡防署海洋巡防総局

海洋総局は、行政院海巡署が計画する政策を執行し、海上秩序の保護を行なう機関である。執行業務には、違法入国、密輸の取り締まりといった警察固有の業務の他に、それまでは行政共助であった海上交通、漁業保護といった任務も執行する。さらに、海巡署組織条例第27条[56]では、海上巡防を最優先として発展させる、と定められた。したがって、これからの台湾海上法執行は、海岸の警備に重点を置くというよりも、海洋の警備に注力されるものと予想される[57]。

なお、海洋総局に編入されたのは、行政職公務員、警察及び税関の職員であり、前述した憲法の文武分治原則によれば、文民に属すると考えられる。したがって、海洋総局においても文民化の改革に関する問題は生じない。

(c)　行政院海岸巡防署海岸巡防総局

海岸総局は、行政院海巡署が計画する政策を執行し、海岸秩序の保護を行う機関であり、台湾を東西南北の四つの地域に区分し、地区巡防局を設置した。その執行業務には、海岸における非通商

53）海岸巡防署（編）『海巡勤務』（行政院海岸巡防署、2012年）26-27頁。
54）行政院海巡署組織法第22条の原文は、「本署軍職人員之任用，不得逾編制員額三分之二，並應逐年降低其配比；俟本法施行八年後，本署人員任用以文職人員為主，文職人員之任用，依公務人員任用法規定辦理」である。
55）2013年に行政院海巡署には全職員が289人いる。そのうち軍人及び文民の全体職員に対する割合について、軍人（102人）が35.3％を占めるのに対し、文民（187人）が64.7％を占める。「民国102年（2013年）海巡統計年報『現有員額統計ー按身分別』」『行政院海巡署首頁』at　http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=70356&ctNode=7607&mp=999（2015年３月23日閲覧）。
56）行政院海巡署組織法第27条の原文は、「本法施行後，應就本署暨所屬機關之編裝、組織重新檢討調整，俾符合優先發展海域巡防之原則，並以三年為期限。必要時，得延長一年」である。
57）游「前掲論文」（注52）15頁。

港の密輸と不法入国の取締まり、商漁港の安全検査が定められた[58]。

海岸総局は、軍人と行政職公務員の資格を有する職員から構成される。ゆえに、その文民化のため、海岸総局組織法第11条[59]（８年文民化条項）では、軍人の任用は、総定員の五分の四を超えてはならず、その割合を年毎に減らし、組織設立８年後には文民任用が主要となるべきであると定められた。

しかし、2000年に海岸総局が成立した際、ほぼすべての国防部海巡部の軍人がそのまま編入されたので、文民任用が主要であると規定されながら、実際に海岸総局における全職員に対する軍人の割合は、97.3％にのぼり、文民の職員は、わずか2.7％であった[60]。こうした背景から、当初目標であった文民化を達成することは困難と予測されるため、2007年12月18日に立法院は海岸総局組織法第11条を廃止した。最新のデータによると、2013年時点、軍人は依然として全職員の96.2％を占めている[61]。

２．法執行体制の文民化への動き

(1)　行政院海岸巡防署の文民機関の位置づけ

唐飛は、立法院において軍隊と行政院海巡署の違いはどこにあるのかという質疑に対し、それは、法執行を、警察力たる行政院海巡署が行い、国家主権への脅威を軍隊が対応する点にあると答弁した[62]。これにより、海上法執行は軍人ではなく文民によってなされるべきであることが強調された[63]。

行政院海巡署による法執行について、その任務内容を参照すると、海域執法、海洋任務、海事サービスという３つの任務が中心に掲げられている[64]。これを行政院海巡署の作用法たる海巡法第４条に照らし確認すると、犯罪の取り締まり、海難救助などの法執行任務が明記され、そこに軍事任務は含まれていない。

にもかかわらず、行政院海巡署の大多数を占める軍人の存在に関して、唐飛は、行政院海巡署の成立初期には予算不足や海岸警備の人員不足などにより[65]、国防部海巡部に属する軍人と文民に属する警察、税関、及び行政職公務員で組織を構成する軍文併用体制を採用するものの、今後、段階的

58）同上、28-29頁。
59）海岸総局組織法第11条の原文は、「本總局軍職人員之任用，不得逾編制員額五分之四，並應逐年降低其配比；俟本條例施行八年後，本總局人員任用以文職人員為主，文職人員之任用，依公務人員任用法規定辦理」である。
60）2000年に海岸総局には全職員が11,099人いる。そのうち軍人及び文民の全体職員に対する割合について、軍人（10,795人）が97.3％を占めるのに対し、文民（304人）が2.7％を占める。「民国89年（2000年）海岸巡防統計年報『現有員額統計ー按身分別』」『海岸総局首頁』at　http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=14906&ctNode=5976&mp=9996（2015年３月28日閲覧）。
61）2013年に海岸総局には全職員が7,943人いる。そのうち軍人及び文民の全体職員に対する割合について、軍人（7,638人）が96.2％を占めるのに対し、文民（305人）が3.8％を占める。「民国102年（2013年）海岸巡防統計年報『現有員額統計ー按身分別』」『海岸総局首頁』at　http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=70723&ctNode=7635&mp=9996（2015年３月22日閲覧）。
62）立法院公報處『前掲公報』（注47）105頁。
63）『立法院公報』第89巻９期3068號二冊（2000年）249頁。
64）「行政院海巡署の３大核心任務」『海岸巡防署首頁』at　http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999（2015年１月15日閲覧）。
65）唐飛は、「水警局には約３千人がいる。年度予算は３か４億台湾元が掛かる。その一方、国防部海巡部に約１万８千人がいる。年度予算は67億台湾元が必要である。もし全部警察に入れ替えられれば、予算は百億円台湾元を追加しなければならない」と答弁した。『立法院公報』第88巻53期3053號下冊（2000年）100頁。

に公務人員任用法に基づき国家試験による選考を行い、文民体系に変えていくと明言した[66]。また、行政院海巡署組織法第13条の草案説明では、行政院海巡署における軍人の存在に関して、国家安全局組織法第５条を参考に国家政策への柔軟な対応のため、軍文併用制を導入する。しかし、将来、初期の目標を果たしたうえで軍人の募集を停止することが可能であると説明した[67]。

以上の説明を分析すると、行政院海巡署は法執行任務に専念する文民機関であり、軍文併用は一時的な便宜措置に過ぎない。ゆえに、今後文民からなる機関に改変することがその最終目的であるということが導き出される。

(2)　行政院海岸巡防署の文民化への動き

行政院海巡署の文民化にあたり、軍人の採用制限、文民への転職促進、海岸巡防人員国家試験の開催、文民の採用などが行われてきた。そのなかで最も重要な取り組みは、軍文併用を採用する行政院海巡署、海岸総局、各地区巡防局の各組織法において、軍人の割合に上限を設け、８年後には文民を主体とする組織体制に改変していく８年文民化条項である。

しかし、当該条項の規定する文民割合目標達成の締め切りである2008年１月28日を控えた2007年６月20日、行政院第3046次院會において、海岸巡防機関における軍人の割合は減少したものの、目標不達成が確実視されたことから、条項中８年という締め切りのみを削除する修正案が決定された[68]。

しかし、その後、海岸総局及び各地区巡防局の組織法で規定される８年文民化条項は、立法院での様々な討議したうえで、2007年12月18日可決され、海上法執行における効率性、海岸巡防業務の遂行、軍人の文官への転職の困難及び国家試験を準備する時間が不足していることなどから軍人の抵抗が根強く、その影響が立法院まで波及し、最終的には、締め切りにとどまらず、条項そのものが廃止されることとなった[69]。

しかし、政府の海上法執行機関の目標設定または憲法の定める文武分治の原則が変わらない限り、文民化への流れには逆らえないだろう。行政院海巡署の設立の原点ともいえる文民化が今後どのように変化していくのか引き続き注目する必要がある。

おわりに

海洋政策、海洋教育、海岸管理といった海洋に関する全般的な事務の連携及び管理を強化するため、行政院の組織改造法案である行政院組織法において行政院海洋委員会の新設することが盛り込まれた。2012年１月１日、当該法律の改正実施により、台湾の海洋管理体制の再編成は転換の時期

66）立法院内政及民族委員会『前掲書』（注50）59-60頁。
67）『立法院公報』第89巻９期（2000年）264頁。
68）『立法院公報』第96巻83期（2007年）1149-1151頁。
69）姜、陳「前掲論文」（注３）147頁；同上、1145-1152頁。

を迎えようとしている。

また、行政院海巡署は、行政院海洋委員会海巡署の３級機関へ降格される。そして、組織体制の一元化、業務向上の目標を念頭に、「人員削減」、「最小異動」及び「適切配置」の三原則を軸として、行政院海巡署の組織再編成目標が決定した。

新たに設立される予定の海洋委員会海巡署は、行政院海巡署と同じ軍警文併用の人事制度を採用したが、軍警の組織法による海岸総局と海洋総局の壁をなくし、全台湾を７地域に区分する。そして各々を分署という形で配置し両組織を統合するのみならず、行政院の提出した海洋委員会海巡署組織法草案８条の説明では、組織の文民化も促進することが明記された。したがって、現在のところ、政府が海上法執行体制を文民化する方針には変わりはないと考えられる。

以上の点を踏まえると、行政院海巡署若しくは将来の海洋委員会海巡署は、依然として文民機関として存在することになるだろう。しかし、軍人の存在により文民機関の性格若しくは憲法に矛盾が生じていることは事実である。しかも行政院海巡署の８年文民化条項は既に廃止されている。このままの軍文併用体制で新たな海洋委員会海巡署に移行するとすれば、憲法上の文武分治原則違反はどう解消されるのか、また、その解消のためにどのように職員の構造をより効率的に文民化するのか、政府はこうした課題に取り組んでいかねばならない。

本稿では、台湾海上法執行制度文民化の歴史的展開を軸として、行政院海巡署の文民化に残された課題を浮き彫りにした。この国際法上の位置づけに関する序論的考察は、憲法の文武分治を初めとする原則を通じ、国内法における若干の検討を試みた。今後は、その国際法上の位置づけをより正しく分析するため、組織再改編されている行政院海巡署の文民化の動きをさらに検証する必要がある。本稿では取り上げなかった行政院海巡署を国際法の軍隊と警察の定義から検討する課題、又はこれと関連する武力行使と武力紛争の敷居、烈度といった諸問題を含め、更に検討を加えなければならない。