

戦後台湾の官吏制度と党政関係

——政府の「党化」と現代公務員制度——

渡 辺 剛

はじめに

- 1, レーニン主義的政治体制下の官吏制度とパーティーステート
 - (1) 「幹部」(cadre) 制度とノメンクラトゥーラ
 - (2) レーニン主義的パーティーステート
 - 2, 戦後台湾の官吏制度
 - (1) 現代公務員制度
 - (2) 戦後台湾公務員制度の基本的枠組み
 - (3) 戦後台湾の公務員制度
 - 3, 戦後台湾の党政関係
 - (1) 党組織の形態と機能
 - (2) 特殊な党政関係—党化
 - 4, 現代公務員制度に潜む党化メカニズム
 - (1) 一党独裁的政治状況と党化
 - (2) 現代公務員制度の不備による党化
- おわりに—政治的民主化と公務員の政治的中立化

はじめに

戦後の台湾において、かつて事実上の一党独裁を敷いていた国民党と政府との関係は極めて密接であり、癒着と呼べる構造であったことは周知の事実である。レーニン主義的政治体制¹⁾において政権党と政府とが密接不可分に融合したパーティーステート(党=国家合一体)²⁾の構造になぞらえ、こうした党政関係を疑似パーティーステートと形容することも多い³⁾。しかし、「疑似的」といわれることから判るように、国民党と政府とを結びつける制度的枠組みや結合の様態はレーニン主義的なそれとの間に差異があり、パーティーステートとしては不完全であったともされる。

さて、政権党と政府—特に行政府との癒着といった場合、政府官吏における政権党員若しくは政権党シンパの比率の高さ(特に高位職の)、そしてそれを背景として政権党によって政府機関のリソースが排他的に占有・利用されているということを指すであろう。つまり、政府機関を構成する「人」=官吏(集会的)の掌握が、党と政府とを結びつけ、党が政府機関に浸透しこれを掌握することを可能ならしめているのである。そして、政権党に対する官吏の服従やアイデンティフィケーションの形成に関しては、直接的には官吏の任免・管理等の人事を司る官吏制度が大きな意味を持つ。端的に述べれば、政権党が官吏の人事にほとんど介入できない制度下では、官吏に対して政権党が行使できる影響力は限られたものになるし、恣意的な人事が行える制度の下で

は影響力は極大化するであろうということである。

本論文では、官吏制度のこうした重要性に着目し、官吏制度の分析を通じて戦後台湾における疑似パティーステートとも呼ばれる癒着的党政関係を形成した制度的要因を考察することを目的とする。また、「本家」のパティーステートにおける官吏制度と党政関係に対照させることで、台湾における党政関係と官吏制度の特徴も明らかにしたい。

尚、政府・官吏制度といった場合、含まれる範疇は非常に広いが、ここでは行政府とその官吏に焦点を絞って論を進める。

1. レーニン主義的政治体制下の官吏制度とパティーステート

疑似パティーステートとも評される台湾における国民党と政府との癒着構造の特徴を論ずる前に、「相対座標」を示す為の比較検討の材料として、パティーステートの「本家」たるレーニン主義的政治体制下のパティーステートの特徴を概観してみよう。特に、かつて国民党と双子の党とさえいわれた中国共産党支配下の中国を念頭に置きつつ、官吏制度の観点から、どのように与党と政府との融合が図られパティーステートと呼ばれる党政関係が形成されていたのかを見ることとする。

(1) 「幹部」(cadre) 制度とノメンクラトゥーラ

レーニン主義的政治体制の下での官吏制度は、我々「資本主義国」の人間が馴染んできた公務員制度ではない。近年の中国で導入された制度や、ベトナムで模索中のものを別とすれば、かつて存在したソ連や東欧における大多数のレーニン主義的政治体制では、公務員制度は導入されたことはない。その代わりに用いられていたのが、「公務員」とは用語においても概念においても全く異なる、「幹部」制度である⁴⁾。最広義には、軍隊の兵卒や企業の現場労働者、機関・組織・団体の雑役係等の最下層レベル職員を除く、政府機関職員を含む国家・経済・社会のあらゆる組織体の専従有給職員や専門家・知識文化人が幹部に含まれる。これら幹部は、人民大衆の中から選ばれて人民と社会主義に奉仕する骨幹分子であり、人民の利益と社会主義の体現者たる政権党に管理統率されることが当然とされた。政権交代は公に否定され、現政権党による永続的且つ排他的な支配がイデオロギー的・法的に当然化される。政府とその官吏の政治的中立という観念は全く存在の余地はないのである。

政権党による幹部管理の具体的な手法としては「ノメンクラトゥーラ」⁵⁾ 制度がある。ノメンクラトゥーラとは、政権党の組織が管理する幹部任免表を指す。その中で幹部の任免・昇降任などの人事が決定されるのである⁶⁾。全面的な政治任用⁷⁾とも呼びうる官吏制度である。また、幹部の身分保障は明示的になされることはなく、政権党による政治的任免を妨げないようになっていた。

公務員制度を導入した中国においても、現在施行されている「国家公務員暫行条例」に基づく公務員制度は、幹部・ノメンクラトゥーラ制度のサブシステムとして位置づけられているのが現実である。広範な人事権は依然として中国共産党が握っており、党中央への政治的一致や、党へ

の擁護の義務も明示的に示されている⁸⁾。公務員の身分保障が明示されてはいたが、公務員の政治的中立は依然として公式に否定されているため、党への服従が身分保障の前提となっている。

(2) レーニン主義的パティーステート

レーニン主義的政治体制の政権党は、国家と社会を統制するための緻密な党組織を有する。政府機関を統制するための党組織には、機関内部に設置されるものと、外部に設置されるものがあり、双方とも政府業務の指揮・命令、政府官吏の人事管理という機能を担っていた。

政府機関内部の政権党組織としては、高級管理職に就いている党员によって構成される機関内指導グループがある。同一行政レベルの党委員会（例えば州政府と州党委員会）、若しくは上級の党委員会の決定・意向を受けて、機関内部の意志決定や人事配置を行うものである。中国では特にこれを党組⁹⁾と呼んでいる。

政府機関外部の政権党組織としては、政府機関と同一行政レベルの党委員会に置かれる、政府機能に対応した機能別委員会がある。この委員会は、対応する政府部門に対して指導を行い（例えば党の農業委員会が政府の農政部局に対して）、時には機能の肩代わりをも行う現象すらあった。特に中国に関しては、こうした党組織は「対口部」¹⁰⁾とも呼ばれ、かつては政府機能の代行行為が顕著であり、対応政府部門に対する人事管理も行うなど大きな権限を持っていた。

その結果、政権党の意志が政府機関を貫徹し、中央から草の根に至るまで党組織の決定が政府機関の決定を凌駕し、あまつさえ党組織が国家機関の業務を代行するような党政関係が形成された¹¹⁾。このような、政権党による官吏の全面的支配を背景とした政権党と政府とが合一化し両者の機能的境界が曖昧となっている党政関係を称してパティーステートと呼ぶ。

幹部・ノメンクラトゥーラ制度の下では、政府機関官吏中の政権党の党员やシンパが全体の数の上でも、影響力のあるポストの占有の上でも主流派となるし、党に同調しない人物は機関内にいられなくなる。こうした条件故に、党組織はその権能上の設計もさることながら、実効的な力を発揮できるのである。換言すれば、パティーステートの制度的根幹は、「社会主義的」官吏制度たる幹部・ノメンクラトゥーラ制度に在るといっても過言ではあるまい¹²⁾。

2. 戦後台湾の官吏制度

それでは、中国共産党などによる以上のような「本家」のパティーステートの幹部・ノメンクラトゥーラ制度と比較して、戦後台湾の官吏制度とはどのようなものであったのであろうか。

(1) 現代公務員制度

戦後台湾の官吏制度では、用語においても実態においても、レーニン主義的パティーステートにおいて用いられた前述のような「幹部・ノメンクラトゥーラ制度」は採用されていない¹³⁾。採用されていたのは資本主義諸国で一般的な現代公務員制度である。

台湾では、政府官吏を指す言葉として、「公務人員」「公務員」「公職人員」が多く用いられ、

他にも日本においては古称である「文官」の語が用いられることもある。この場合には特に常勤事務官を念頭に置く場合が多い¹⁴⁾。1947年の現行憲法施行後は、公的用語としては、「公務人員」が用いられるケースが多いが両者は混在している。本論文では、文民の行政機関官吏¹⁵⁾を日本での慣例に従って公務員と呼ぶことにする。

そして、台湾の官吏制度は用語のみならず、制度的設計においても、現代公務員制度の主要な特徴¹⁶⁾を備えたものであった。任用における試験任用原則主義、人事考課についての功績主義、法による公務員の身分保障、政府機関と公務員の政治的中立性の原則といった現代公務員制度の基本条件を盛り込んでいたと呼びうるものである。

(2) 台湾公務員制度の基本的枠組み

こうした現代公務員制度への志向は、中華民国政府がまだ中国大陸に存していた時期に形成されている。北洋政府期よりメリットシステムに基づく現代公務員制度（当時は「文官」）の構築を早くから志向していたが¹⁷⁾、直接的に今の制度につながるのは、1925年に国民政府が独立人事機関としての考試院を設置した辺りであろう。続いて1929年には考試法・公務員任用条例（1933年に公務員任用法に改訂）・考績法（1935年に改めて公務員考績法として再公布）を公布し、1931年には公務員懲戒法、1935年には公務員考績奨懲条例を公布している。公務員の試験及び客観的資格審査による任用、功績主義に基づく人事考課といったメリットシステムや、法規則に基づく分限・懲戒処分（消極的身分保障）の考え方が導入され始めた。但し、対日戦争という戦時下ではこれらの規則は機能しておらず、また改訂も頻繁であったという。

1947年の現行憲法施行後は、メリットシステム志向がより強化されており、憲法条文の85条で公務員の試験任用の原則が謳われ、同年制定の考試院組織法で考試院機構及び職権も拡充され、既存法規の整備も行われた。1949年には公務員の懲戒を決定する合議制の準司法機関としての公務員懲戒委員会が設置され（公務員懲戒委員会組織法）身分保障面での制度化が進展した。しかし、やはり国共内戦という非常事態下では、公務員関連諸制度は機能不全に陥っていた。

政治的中立については、この時期に明文規定は作られなかったが、施行された憲法にその理念を見いだすことは可能である。例えば、国家理念として競合的な政治的多元主義が見られ、政権交代は原理的に可能であるし、議会以外の国家諸機関における党派性の排除が意識されており、そこから政府機関と公務員の政治的中立原則を演繹することが可能であろう。

1949年に内戦に敗北した中華民国政府が台湾に移転して以降、1950年の各種公務員試験復活を皮切りに、多様な形での公務員試験が実施された。また関連法規の整備も引き続き進められた。しかし、試験による任用は必ずしも原則通りには行われず、1954年には任用法の改定で、試験の性質が任用試験から資格試験に変更された。合格者は任用候補者として名簿に記載される形式となった。そのため、人員募集をした機関の長による恣意的な任用も多く行われていたといわれる¹⁸⁾。

(3) 戦後台湾の公務員制度

大陸時代に現代公務員制度の基本的枠組みとでも呼べるものは整備されつつあったが、制度的な一応の完成を見たのは中華民国が台湾に移転して暫くしてからのことである。特に、任用に関する制度の大幅な整備が見られ、公務員制度は大陸時代からの制度的志向を受け継いで拡充・改善されていった。

公務員体系の大多数を占める常勤たる事務官職公務員の任用に関しての、筆記試験を主体とした資格任用（試験任用）が確立されたのは1960年代以降である。1960年には、先ず台湾省公務員高等考試及び普通考試が任用試験となった。1962年の任用法改定では、公務員試験の本流、すなわち大部分の職種の公務員を網羅する高等考試と普通考試の性質は依然として資格試験に止まっていた。しかし、合格者名簿の優秀者から優先して任用することや、任用計画に沿っての試験実施及び名簿作成が明文化されるなど、事実上の任用試験となった。大多数の公務員についての試験任用が制度的に確立されたのである（公務員中の試験任用者比率の増加は表1参照）。更に1968年には、高等考試及普通考試合格及格人員分發辦法の制定と考試法に改定が行われ、合格者は全て任用される任用試験が確立された。合格者の各行政機関への分配は1967年設置の行政院人事行政局が担当するものとされた。

また、試験の公正さ及び公正化志向の証左としては、試験合格者数における本省人枠の拡大と、国民党の堅固な支持基盤であった外省人枠の相対的縮小が挙げられよう。1962年には考試法改正で外省人優遇枠は名目上のものに過ぎなくなった¹⁹⁾（省籍別合格者数は表2、3参照）。

表1、行政機関公務員中の試験任用者比率

年度	比率	年度	比率
1962年	13.73%	1981年	55.35%
1966年	24.06%	1982年	55.76%
1970年	36.54%	1986年	62.86%
1971年	38.00%	1988年	62.43%
1972年	41.14%	1991年	66.15%
1974年	46.61%	1994年	66.13%
1976年	47.75%		
1978年	51.72%		
1980年	53.64%		

（出所）銓敘年鑑各年度より作成。

（注）日本においても、1992年時点で行政職の試験任用は70%強で、選考採用者が30%弱であった。

表 2, 高等考試合格者中の本省人比率 (%)

年度	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1991
比率	19.13	39.59	62.14	85.13	81.46	72.66	75.37	73.74	77.88	78.99	81.86

(出所) 考選年鑑, 銓敘年鑑各年度より算出.

表 3, 普通考試合格者中の本省人比率 (%)

年度	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1991
比率	34.42	56.43	72.99	86.13	84.75	74.96	75.45	78.92	80.40	81.37	83.62

(出所) 考選年鑑, 銓敘年鑑各年度より算出.

表 4, 職務ランク別本省人比率 (%)

年度	1980	1988	1990	1991
特任 1)	14.78	19.67	26.61	28.7
簡任 2)	16.31	32.13	44.34	48.4
薦任	46.5	57.93	63.97	66.58

(出所) 考選年鑑, 銓敘年鑑各年度より算出.

(注) 1) 簡任には職位分類の 10 - 14 職等を含む.

2) 薦任には職位分類の 6 - 9 職等を含む.

高等・普通考試の他に, 職階制による職位分類考試(空ポストに応じて不定期実施)が正式に用いられていた時期(1967~1984年)もあったが, 途中から除外職種(外交, 警察, 衛生など)が指定され, また適用される機関における実際上の適用率も全職務の半数を超えることはなかった. 科目区分が細分化された高等・普通考試がやはり主流であった. 尚, この試験については省籍割り当てそのものが存在しなかった.

他の公務員試験としては, 各特定職種の「特種考試」も盛んに行われた. 行政院系統では, 例えば, 郵便, 警察, 税関, 特務機関, 等の特定職種について実施された. 特種考試は各機関で高等・普通試験でまかないきれない人材の必要が生じた場合に不定期に実施された. 但しこれは後述するように問題を孕むものではあった.

また, 公務員の政治的中立についても, 明確な法制化こそされなかったものの, 一定の前進が見られた. 国民党と政府との間に境界線を引く「党政分際」(党政分離)に関する司法解釈や行政通達が出されたのである. 1952年には二つの大法官會議の司法解釈により, アパラチキ(党専従職員, 党官僚)は公務員として扱わないことが確定した²⁰⁾. 翌年には, やはり大法官會議で省党部や関連組織は人民団体であり, 役員は公務員ではないことが判示された²¹⁾. また, 1952年の行政院通達では, 公務員の政党小組への参加は公休扱いにしないとしている²²⁾. 同通達に関しては, 1963年に再度通達が出され, 政務官や民選官職に限って政党行事への参加が公休扱いされる旨が伝えられた²³⁾. 党政分際が公の論理として通用していることは明白である.

3. 戦後台湾の党政関係

以上のように、戦後台湾の官吏制度は、レーニン主義的政治体制のそれとは全く原理的に異なる現代公務員制度に分類されるものであった。それでは、こうした体制の根幹に関わる官吏制度の根本的差異により、パティーステートと疑似パティーステートとの間には、党政関係における如何なる異同が見られるのであろうか。

(1) 党組織の形態と機能

台湾においても、各レベルの政府に対応して国民党の組織が設置され、党の意志を政府機関に反映させる機能を担っていた。内部組織としては、やはり機関の高位管理職についている党员による党組織が設置された。政治小組と呼ばれる党組織である。機能としては党組と同様である。外部組織としては党と政府・議会で指導的地位にある党员とで構成する政治総合小組が存在した。中央レベルでの同様の組織は政策会と呼ばれた。しかしそれらは設計の上でも保有しているパワーリソースの点でも、レーニン主義的政治体制における与党組織のような機能を発揮しえなかった²⁴⁾。党の意志を政府機関に貫徹し、政府機関を統制するという役割は担えなかったのである。

先ず党組織自体の設計上の問題がある。政治小組は同レベルの党部委員会からの任免を受けないなど²⁵⁾ 党部との関係が薄く²⁶⁾、機関内の上級管理職の会合としての色彩が強かった。政治総合小組は党・政府・議会間の政策調整機関に過ぎず、対口部のような機能は有していなかった。また、地方党部にもそうした類の委員会は設置されていない。中央レベルでの政策会では政策分野毎の小委員会が設置されるが、対口部の如き権限は持ちえなかった²⁷⁾。

次に、党組織が政府機関を統御しようとする際のパワーリソースの欠如の問題がある。上述のように、公務員の大多数を占める事務官は試験による任用が原則であるから、国民党による政府機関の掌握は、あくまで、党员である民選の政府首長を通じて政務官の任免を行ったり政策を策定するか、政府機関内でポストを得ている党员（特に高位の）を通じて影響力を行使することが前提である。つまり、これらの文脈においては、国民党と政府機関との関係は、自由民主主義国における与党と政府の関係以上のものとはいえない、極めて限定されたものである。幹部・ノメンクラトゥーラ制度を有していない以上、人事権限を握る党組織は存在しない²⁸⁾。そして、当然のことながら、人事権限が独占できなければ、公務員を自由に動かすパワーリソースも存在しないのである。

また、公務員の人事考課、懲戒、身分保障についても法規範が存在し、政治的中立性については明確な法文こそないものの、憲法の条文に見られる理念や、人事関係機関の諸通達から、人事考課についても法規範がある以上は、公務員人事への国民党による恣意的介入や、少なくとも露骨な政治的処分は困難となっていた²⁹⁾。

結局、台湾において政府機関に対応して設置された国民党組織はパティーステートにおける党組織のように政権党と国家を合一化するだけの機能とパワーリソースを持ち合わせていなかった³⁰⁾。幹部・ノメンクラトゥーラ制度を欠いていることと、党組織自体の設計上の制約のため

めである。ただ党組織の形態においてのみ、パーティーステートのそれとの間にある種の類似性を指摘しうるに過ぎない。

(2) 特殊な党政関係—党化

しかし、以上のように党と政府を結びつける制度的力が弱かったにもかかわらず、戦後台湾の国民党と政府機関との関係は、論文冒頭に述べたように、極めて密接であったのは周知の事実である。この特殊な党政関係は、少なくとも自由民主主義体制における与党と政府との関係としては規定できないものであった。

例えば、田弘茂の調査によれば、中央行政機関における国民党員の比率は、1950年代から1980年代初頭にかけては約80%台を維持していた³¹⁾。また、1990年の林文益による台北市・県・県下郷鎮に関するアンケート調査では、職務遂行上、国民党組織から政治的圧力を受けたとする行政官は31.9%に上っている。そして、その内の40%以上が、従わなければ不利な扱いを受けるものと認識していた。また、全体で国民党の職務を兼職しているものが37%強も存在した³²⁾。

また、一般によく知られる所でも国民党と政府の癒着は横行していた。行政機関における勤務時間内の国民党関連の活動、公務員の動員による選挙活動、政府の資産や施設の党による不法利用、政府機関による反国民党政治家に対する不当な扱いなどもよく指摘されたことである³³⁾。

このように、公務員中に国民党員が多数を占め、彼等が主体となって法的建前とは別に国民党に有利な形で政府の業務を執り行ったり、選挙活動に便宜を図ったりという状態が存在している。これは確かに癒着とは呼べるであろう。しかし、このような党政関係を指して、政権党と政府が融合し、党が全てを支配しているとは形容し難い。この党政関係の形態は、党が政府と公務員を一元的に支配するというよりも、単に政府機関と公務員への非国民党政治勢力の参入を許さず、党員の政治的行動を容認していることに特色があるといえよう。こうした状態はいわば政府機関の「党化」³⁴⁾とでも呼べるものである。疑似パーティーステートと形容される党政関係とは、政権党と政府の合一化もしくは強制的同化ではなく、政府機関と公務員の党化であるといえよう。

4. 現代公務員制度に潜む党化メカニズム

台湾の官吏制度は、幹部・ノメンクラトゥーラ制度ではなく現代公務員制度であり、しかも後発国としてはよく整備されているとさえいえるような制度設計であったため、党政関係はパーティーステートとは大きく異なるものとなった。しかし他方では、党化と形容され得る国民党と政府・公務員との密接な党政関係が存在した。本節では、その生成のメカニズムについて分析する。

(1) 一党独裁的政治状況と党化

中華民国政府を作り上げたのは国民党であり、現行憲法施行前には革命政権として党政不分状態（「以党治国」）であったのだから、例え現行憲法施行後であっても、台湾移転時には公務員が

国民党員で占められ、国民党と政府が癒着しきっていたのは歴史的必然であろう。また、抗日戦と内戦敗北による大陸からの撤退より日の浅い準戦時体制とも呼べる 1950 年代までは、アパランチキや当時は党軍たる性質の濃厚な軍部の将兵が正式の試験を経ず、単なる経歴審査と登録で公務員に登用されていた³⁵⁾。こうした状況下では国民党と政府との関係は密接不可分であり、政府が党化状態に置かれているのも首肯できよう。しかし、それは党化状態が維持される必然性が存することを意味しない。単に機関内の前任者・上級者が国民党員によって占められていたという、戦後台湾の公務員制度出発時の条件に過ぎないのである。

政府機関で権限を持つ前任者や上級者が黨員かそのシンパで占められていれば、新任者や部下が影響を受けるなり、何らかの圧力を受けるなりして、彼等の内の一部分が黨員若しくはシンパになるということは論理的にありうる。しかし、現代公務員制度が確立している先進諸国では、政府機関における特定党派・政治勢力のそのような再生産現象は、ある程度の長期政権が成立していても観測されない。例えば、日本のように相当の長期にわたる一党単独長期政権が存在した国においてさえも見られない現象である³⁶⁾。

何故に国民党と政府との極めて密接な癒着構造一党化が持続しえたのであろうか。少なくともパーティーステートの外観を持つ党組織の存在はその答えとはならないであろう。それらは、既述したように公務員に対する強制的同化能力を欠いている。

その回答として先ず容易に考えうる要因は、国民党が単なる長期単独政権ではなく、事実上の一党独裁的地位にあったことであろう。

台湾は、周知の如く、戦後まもなくから 40 年以上の長期間に及ぶ動員戡乱（内乱鎮圧）時期諸法規・戒厳令という内戦・国家非常事態法体制法の下に置かれ、国民党以外の政治勢力の活動が事実上著しく制限されていた。言論や政治活動・結社の自由が大きく制限され、国政レベルでの公職の選挙も政権交代に全く影響のない範囲内での改選しか行われず事実上の凍結状態にあり、国民党による政権維持の実質的永続化がなされていた。こうした一党独裁的政治状況下では、制度開始の時点から存在していた政府官吏の党化状態が、本来の憲法理念や公務員制度の本旨からの逸脱であっても、メディアや議会・野党を通じての有効な批判は困難である。また、国民党以外の政治勢力が国民党に対抗して政府機関・公務員に勢力を新たに浸透させる活動は内乱行為と做なされかねないため事実上不可能である。そして、既に党化されている公務員の側としても、政権交代が起きる可能性がないことから、新政権の政治的報復のリスクを計算して敢えて国民党を離れる誘因はないし、ましてや国民党以外の政治勢力に接近することは政治的に命取りとなりかねないと判断し避けるのは当然であろう。

しかし、これだけでは党化の再生産と強力な維持には直接結びつかない。第 2 節に述べたように、台湾の公務員制度は中華民国政府が大陸に存していた時代以来、現代公務員制度の原則に照らし、任用における試験任用原則主義、人事考課についての功績主義、法による公務員の身分保障、政府機関と公務員の政治的中立性の原則が志向されており、制度もこれに則って設計されていた。また、こうした志向は強化される傾向が見られ、例えば、試験任用に関しては、1960 年代前半に明確な制度化がなされているし、党政分際原則についても 1950 年代前半に幾つかの

判例が出ており再確認されている。これらの公務員制度の制度的発展の流れは党化とは逆の方向に動いているといえよう。このような現代公務員制度が確立してくれば、多元的な政党政治が禁止されていようと、官吏人事の新陳代謝に伴い党化は徐々に解消されるはずであり、ましてや再生産がなされる可能性は低いはずである。たとえ一党独裁的長期政権の下であっても、現代公務員制度が確立されている下では、制度の原則に照らして公務員は政治的中立を保ちさえすれば、採用をはじめ諸々の面で何ら不利益な扱いを受けることはないのだから、大量の公務員が新規採用者を含めて継続的に政権党に加入或いはすり寄るとは考え難からう。

(2) 現代公務員制度の不備による党化

ところが、台湾では実際には著しい党化が再生産されている。そこで、浮かんでくるのは、上述したような制度的基本原則・理念やそれらに基づく制度的発展は、果たして内実を伴ったものであったのかという疑問である。基本原則・理念を骨抜きにするような、或いは甚だしくは党化を促進するような制度的実態、すなわち現代公務員制度としての大きな制度的不備や未整備が存在すれば、一党独裁的な政治状況と相まって党化は再生産され得るのである³⁷⁾。党化の二つ目の要因として、戦後台湾の公務員制度が抱えていた現代公務員制度としての制度的不備について検討する必要がある。どのような制度的不備が党化を支えていたのかを、以下の諸点に整理して考察してみよう。

①政治的中立性が欠如した組織文化

ここでいう組織文化とは、組織に所属する人員の思考・行動様式の基盤となる組織内部の共通認識を指している。つまり、党化を許容する政府機関内部の「雰囲気」とでもいうべきものである。こうした組織文化を生起せしめる制度上の不備には次のようなものがある。

先ず政治的中立に関する法規範の欠如が挙げられる。公務員の政治活動への参加は、先進国でも国により規定が大きく異なり寛容度に大きく差があるが、公務員の政治活動にもっとも寛容といわれるフランスを含む全ての国で、何らかの形で公務員の職務上の政治的中立を定めた法規範が存在する。ところが、台湾においてはこうした明示的法規範が存在しなかった。

世界的に見て、事務官職公務員の政党要職兼務は禁じられるケースが多いが、台湾においては、事務官職公務員の政治的活動は、勤務時間外については制限されないものとされていた。また、管理職事務官による国民党の要職兼務は当然のように行われていた。そして場合によっては執務時間内の党務や党活動さえ行われた。

無論、既述したように勤務時間内の政党活動は公休扱いしないという通達は存在したが（後に政務官を除くとして通達の対象を明確化）、それ自体は勤務時間内の政党活動を明示的に禁じてはいない。実際に、この通達は空文化しており、1988年には同通達の内容を遵守するように敢えて再度通達が出されているのである³⁸⁾。

一般的理解として、政府機関・公務員の政治的中立は建前としては了解事項ではあったが、実態としては政府機関職員が国民党員として公に（勤務時間内においてすら）活動することは少なからず存在し、国民党と癒着した言動は、政府機関内部の行為規範として問題であると意識される

ことは希であったのである。

また、公務員の研修・訓練を通じても政府と国民党との癒着が図られている。党の組織たる革命実践研究院（1948年～）と国家機関の国防研究院（1958年～1972年）とによるアパラチキ・公務員（政務官だけではなく事務官を含む）・軍人を一体化した高級幹部研修が行われていたのである。1976年には形式上の党政分際を気にしてか、革命実践研究院が行政院からの委託を受け、つまり「民間」機関が政府からの委託を請け負うという形で、従来的高级幹部研修に加えて、初任者研修・中堅と職員の訓練も行うことになった³⁹⁾。

こうした研修形態の下では、党の組織と政府機関、アパラチキと公務員との境界は曖昧となり、公務員の認識において国民党との癒着はごく身近である種当然のこととして認識されるであろう。

②事務官の政務官化

台湾の公務員制度では、政務官と事務官を区分してはいた⁴⁰⁾。その区分を定義している法規範は1972年に政務官退職酬勞金給与条例がある⁴¹⁾。しかし、同条例で範囲が一定の明確化をされた後も、その他の公務員関連法規では、政務官と事務官を区別せず扱っており、境界線が曖昧であった。

通常、政務官は事務官とは異なり、任命権者たる与党・民選首長と進退を共にし、党・政治活動にも参加する。しかし、政務官の範囲が不明瞭であれば、それは与党の党活動に法的に参与しうる公務員の範囲が不明瞭且つ広いものとなる。政治的中立が組織文化的にも欠如していることも相まって、管理的職務にある公務員（政務官かどうか微妙な）が国民党と癒着した言動をとることを容易ならしめている。

また、こうした機能的境界線の不明瞭さの反映として、事務官が政務官に「昇進」というキャリアパターンが常態化していたこともある⁴²⁾。つまり、事務官の目指すキャリアの頂点とは政務官ポストなのである。そして、出世目標たる政務官になるには、「政治的に政務官にふさわしい」人物にならねばならないのであり、国民党との関係の善し悪しが非常に重要となる。従って、出世を目指そうとする公務員は、事務官時代から政務官的に振る舞うことを要求される。つまり、国民党へのすり寄り或いは参加が、官僚としての玉座への出世に深く結びつく構造となっていたのである。

③身分保障の不全と政治的威嚇

公務員懲戒法には、既述したように、法によらない処分を禁止してはいる。しかし、それだけでは身分保障は必ずしも十分ではなかった。公務員懲戒委員会の処分については異議申立て制度が存在しなかったし、司法解釈上も特別権力関係論に基づき、不利益処分についての被処分者の行政訴訟を全面的に禁じていた⁴³⁾。

また、懲戒法によらない処分も可能であり、様々な個別の処罰法規が存在しており、懲戒方法や権限者が一本化されてもいなかった。もしも、事実上の政治的事由（建前は当然別の事由であろうが）による解雇・懲戒⁴⁴⁾やその他の不利益処分が行われても、それに対して抵抗する手段がなかったし、そのような処置をとれる方法は多数存在していたのである。

そして、台湾の公務員制度には、公務員の政治的傾向を監視するシステムが存在しており、身分保障が不徹底であるため、こうした監視は一種の政治的威嚇としての効果を発揮した。公務員は己の前途を考えれば、「保安上の」記録に残るような言動は慎まざるをえなかったであろう。

こうした監視制度の一つは、人事ファイルたる公務員履歴表の「党籍」記載欄の存在である。1971年に正式に始まった⁴⁵⁾ものではあるが、それ以前からの部内人事資料としては存在していたともいわれる。どのような記入をすればより「好ましい」評価を受けるかは想像するに容易であろう。また、不利益な扱いを被る可能性のある記入も想像に難くない。

もう一つは、正規の機関人事管理システム以外の人事考課担当部署の設置である。1953年には法務部調査局による統一指揮下に各種安全単位が機関内部に設置され、公務員への政治的監視を行った⁴⁶⁾。以来、1973年には、公務員忠誠調査実施弁法が制定され、安全単位は「人二室」と一般に呼ばれる部署に改編されてその任を引き継ぐ。これは建前としては公務員の服務規律の監視と機関の「セキュリティー」（共産党などの工作員の浸透・工作を防止）ということであったが、実態としては公務員の政治的傾向の監視が主たる業務であった。

④試験任用の抜け穴

公正な試験任用とは別に、忠実な党員を意図的に公務員にさせることが制度的に可能な抜け穴も存在していた。選考任用職員制度と特種考試の活用である。

選考任用には、派用人員と聘用人員に関する制度がある。これらは試験によらない、機関の選考による任用人員である。それぞれ、臨時職員と契約職員に該当する。聘用人員は通常の官制とは関連づけられなかったが、派用人員は官等を持ち官制の中に位置づけられた。派用については、アパラチキを公務員に転任させるための手段としても使われた⁴⁷⁾。臨時職員であっても、その後一種の検定試験を受けさせることで正式職員資格を得て常勤の正規公務員に任用できるためである。また、派用人員であっても上級官等が与えられるので、幹部職への登用も可能である（台湾社会では俗に「黒官漂白」などとも呼ばれる）。

そして、幾つかの特種試験については試験の公正さに疑義が持たれてきた。特種考試の多くは1980年代後半まで各任用機関毎に実施されており、恣意的運用の余地が大きい制度的背景が存在していた。国防・公安・情報機関等は機関の性質上、特に国民党とのつながりが深く、こうした機関が自ら特種考試を実施することで国民党員を優先的に採用することが可能となっていたであろう。しかも、特種試験合格者であっても、本来の採用機関以外の機関に異動でき、公正な普通・高等考試を経由せずに通常の行政機関に参入できたのである。

また、国民党の基盤の一つである軍人の文民職転任試験は高い合格率であり、1980年代初頭まではほぼ50%代後半以上を記録していた。これは一般の高等・普通考試の合格率が歴年10%強であったのに比して極めて高率である。

これも、形式的に試験を通して国民党員を優先的に公務員に登用する機能を果たしていたと見られよう。

おわりに——政治的民主化と公務員の政治的中立化——

戦後台湾では、国民党と政府が癒着した党化と呼ぶべき状態が存在し、更に政府機関に対応した党組織が存在していた。そのことから、戦後台湾の党政関係を疑似パティーステートと呼ぶことも多い。しかし、党組織の外観や政権党と政府との間に高度の癒着が存在する点でのみパティーステートとの間に類似性を指摘できるに過ぎず、党政関係の実態は大きく異なっていた。党組織は機能の設計においても有するパワーリソースにおいても、パティーステートの党組織のように官吏に対する全面的支配を実施し、政権党と政府を合一化させることはできなかった。何故なら、官吏制度とその背景となる政治的理念がレーニン主義的政治体制とは全く異なっていたためである。

台湾においては、一党独裁は国家理念上の本来の姿ではないため、多元的政党政治による政権交代の可能性を前提とした現代公務員制度が主要な官吏制度であった。公務員人事への政治的介入は制度的に大きく抑制されていた。そのため党組織は公務員を強制的に党に同化させ、政府機関を一元的に支配するだけのパワーリソースを手に入れることができなかつたのである。また、党組織の設計でも、上に述べたような基本理念があるため、政権党の一党独裁の永続化を堂々と前提にするような機能を与えていなかった。

戦後台湾における政府・公務員の党化は、パティーステートに特徴的な官吏制度やそれを背景とする党組織の力によるのではなく、多元的政党政治の事実上の禁止という政治的状况に公務員制度の不備が組合わさることによって可能となっていた。台湾の公務員制度には、比較的整った現代公務員制度の装いの陰で、党化を許したり助長したりする制度的不備が随所に隠されていたのである。

しかし、1980年代の半ば頃になると、これらの制度的不備に大きな変化が現れ始めた。政治的自由化・民主化が始動し始め、それに伴い不備の改善が始められたのである。そして、公務員制度の不備の改善は、政府・公務員を党化から明確に脱却（政治的中立）させることを目標として急速に加速していった⁴⁸⁾。

先ず、1984年に、特別権力関係論に関する判例が覆され⁴⁹⁾、公務員の不利益処分に関する行政訴訟が可能になった。翌1985年には公務員懲戒法が改正され、懲戒委員会へ一回を限度に不服申立てを行うことが可能になった。退職金などに関する財産権に限ったことではあるが、身分保障の面では従来に比べて画期的な変化である。

かねてより国民の不信を買っていた特種考試に対する改善も施された。例えば、軍人の文民職転任試験は1980年代半ば以降急速に合格率が低下している。運用の公正化が伺い知れよう。また、1980年代後半にさしかかると、特種考試の実施主体が、各機関から徐々に考試院へと移管され、恣意性は排除されている。加えて、特種考試採用者が本来の採用機関以外へ異動することも制限されている。

更に、1980年代も末になると、多元的政党政治が活性化し、政府・公務員の党化に対する批判が野党や学界から噴出して来る。政府・公務員の党化状態の解消が主張されたのである。1990

年代に入ると政府・公務員の中立化を如何に実現するかが具体的政治課題として立法院などで議論されるようになる。

こうした流れの中で、公務員履歴表への党籍記載は1988年に省略され、翌年には廃止されている⁵⁰⁾。公務員の訓練研修についても、1991年に銓敘部から通達が出され⁵¹⁾、革命実践研究院での講習は休暇をとって参加することとされた。アパラチキと公務員の研修・訓練の境界も明確にするようになった⁵²⁾。また、1992年には政風法が制定され人二室が廃止された。情報機関による政治的監視は終わりを告げ、代わって公務員の汚職・非違行為を監視する法務部政風司系統の「政風」部署が各機関に設置されるに至ったのである。

1994年には、公務員中立法の作成作業が開始され、政府と公務員の党化状態からの脱却が公式の政策として始動し始めた。公務員の政治的中立の法文での明示と身分保障の強化のための諸作が次々と実行に移されていった。先ず、同年に考試院組織法が改正され、公務員の中立化と身分保障を任務とする公務員保障暨培訓委員会の設置が盛り込まれた。1996年には公務員保障法、公務員の政治的中立化促進を旨とする考試院施政綱領、公務員保障暨培訓委員会組織法⁵³⁾が制定され、1998年には同委員会の下に国家文官培訓所が設置され具体的な公務員訓練、とりわけ政治的中立を実現するための訓練を担当することになった⁵⁴⁾。

こうした展開は、無論、野党や学界からの圧力というものが大きくなっていったことが大きな要因ではあろうが、皮肉なことに、国民党政権が自らのために一連の改革を実施したという側面も否めない。今まで党化を可能にしてきた制度は、国民党自身が志向していた制度建設の流れからすれば、むしろ逸脱や中断であり、自身の政治的伝統の「正しさ」を立証するためには、「本来あるべき姿」を実現する必要があるであろう。制度建設の慣性に、国民党自身が流されているということである。

他方、党化可能な制度的不備を抱える公務員制度を今後も存続させることに、国民党自身がある種の脅威を覚えたという可能性も指摘できよう⁵⁵⁾。本来、党化を許す制度は事実上の一党独裁を維持するには便利な制度であり、ウエーバーのいう「どのような主人にも仕える」⁵⁶⁾中立的で自律した官僚制では、与党による支配の永続化に不安を残すであろう。実際、公務員制度を模倣し始めた中国でも一党独裁堅持のためには、この点は絶対に譲ろうせず、公務員の政治的中立は認められていない。しかし、政治状況の大前提が、実質的な政権交代の可能性を持つ複数政党による自由選挙の競争へと変化すると、現政権党は選挙の結果如何では下野の可能性にさらされる。一旦政権交代が起きれば、政治的な中立性が乏しい公務員制度が存続する限り、旧政権党は新政権党の政治的報復に遭いかねないのである。

多元的政党政治の発展に平行して、台湾の官吏制度は党化状態に別れを告げ、整備された現代公務員制度として着実に政治的中立化の道を歩みつつある。また、政治的に中立化した公務員制度は、今後の政党政治発展の基礎ともなるであろう。

(本論文は、1999年6月19日開催の日本台湾学会第1回学術大会政治経済分科会における口頭報告用原稿を加筆修正したものです。報告時に賜った数々の貴重なコメントに助けられて本論文の完成に漕ぎ着けました。

この場を借りて厚く御礼申し上げます。)

注

- 1) 比較政治学で広く用いられるタームで、ソ連共産党（ボルシェビキ）に範をとる共産主義政党による一党独裁型の政治体制を指すが、厳密な統一の定義はない。

ここでいうレーニン主義とは、レーニンが唱えたオリジナルの組織・国家体制論というよりは、むしろスターリンが拡充・変化させた、共産主義政党による権力奪取及び政権維持の手法を指す。単にボルシェビズムとも呼ばれ、共産主義政党の一党独裁国家ではほぼ共通して採用されている（Gold & Kold eds., *A Dictionary of Social Science*, Free Press, 1964）。但し、ロシア・東欧研究者がこのタームを用いることは非常に少ない。彼等は、共産主義政党によるこうした独裁的政治体制の特徴を「スターリン主義」と呼ぶことが多い。

政治体制としての特徴は大まかに以下の諸点に帰納できる。

1. 政権交代が否定され、共産主義政党による一党独裁が行われる。但し、翼賛弱小政党は存在を許され、支配政党と一種の「統一戦線」を形成しているケースが多い。
 2. 共産主義政党による、国家・社会のあらゆる組織的手段の独占。党組織が国家と社会の全ての領域の組織体に浸透して、それらの組織体を内側から支配・統制する。そしてそれらの統制は、「民主集中制」の原則によって、最終的には党中央に集約される。
 3. 「パーティー＝ステート（party-state）」（「党国家合一体」と意識可能）と呼ばれるような、支配政党と国家機関との癒着構造が存在する。国家機関に平行して存在する党組織が、国家機関を指揮・監督し、時にはその職務を代行することすらある。特に軍隊は「党軍」の色彩が濃厚。
 4. 第3, 4項を可能にする保証として、支配政党によるノメンクラトゥーラ（注5参照）を通じた「幹部」（本文1－（1）参照）人事の管理が行われる。
- 2) 注（1）の第3項参照。
- 3) 或いは「疑似レーニン主義的党国（パーティーステート）体制」とも呼ぶ。日本語における用語と、国民党と国家機関以外との関係についての諸側面については若林正文、『東アジアの国家と社会2 台湾』、東京大学出版会、1992年、5～8頁を参照。
- 4) 用語や概念としては、公務員とは一致しないが、人事管理の方法において例えば「公務員法」に類似した国家機関職員法規を独立に定めるなど、それに近い幹部制度を取り入れた国々もある（黄達強主編『各国公務員制度比較研究』、中国人民大学出版社、1990年、80～81頁）。また、体制末期には公務員制度導入が検討された国も幾つか存在するが、それは既に複数政党による自由選挙導入などのレーニン主義的政治体制からの移行が予定された上でのことである（南塚信吾「序 東欧に何が起こったのか」南塚信吾、宮島直機編著『89・東欧改革』、講談社（現代新書）、1990年、30～33頁の表より）。
- 5) ノメンクラトゥーラの語源はラテン語の「表、名簿」。更に転じて、この一覧表に掲載されるソ連の特権的官僚階級も意味した（ヴォスレンスキー、ミハイル・S（佐久間穆訳）『新訂・増補 ノーメンクラトゥーラ』、中央公論社、1988年、19～23頁）。
- 6) 形式上の任免は党が直接行うのではなく、法定の任免権限を持つ機関（議会、行政機関内部の人事部門等）が、ノメンクラトゥーラに基づいて行う。
- 7) その職位数は、ソ連共産党中央委員会が直接管理するものだけで、およそ5100にも上ったといわれる（Burns P., John, ed., *The Chinese Communist Party's NOMENKLATURA System*, M. E Sharpe, 1989, p. xxiv）。
- 8) 中国の現行公務員制度の制度的特徴とその政治的含意については拙稿「レーニン主義的政治体制下の現代公務員制度の政治的意味」『東アジア地域研究』第6号、1999年を参照されたし。

- 9) 党組(党グループ)についての詳細な記述は、唐亮『現代中国の党政関係』、慶応義塾大学出版会、1997年、第1章を参照。
- 10) 「党の行政担当機構」とも呼ぶ。日本の中国研究学界で比較的広く用いられている用語であるが、原語では「党が政府に『対口』して設置する部門」という表現が多く使われ、一言で言い表す言葉は本来存在しない。尚、この対口部の詳細は唐亮、前掲書、第2章を参照。
- 11) Heady, Ferrel, *Public Administration: A Comparative Perspective 5th edition*, Mersel Dekker, 1996, chap. 7,9に共産主義国の官僚制の病理としてこうした点が分析されている。
- 12) それ故に、注(4)で挙げたように、体制末期にならなければ現代公務員制度は導入されなかったし、体制が健在な内に導入した中国でも注意深く幹部・ノメンクラトゥーラ制度のサブシステムとして位置づけられているのである。
- 13) 但し、重要な政務官人事については、国民党中央党部に事前討議をする部門があった(1999年6月18日に開催された日本台湾学会第1回学術大会政治経済分科会での松田康博氏の指摘による)。
- 14) 政治任用によらない、常勤職の公務員、事務官。政治任用の政務官とは区別される。
- 15) 憲法140条に現役軍人の文民職兼任禁止規定があり、同原則は大法官会議積字250号でも確定している。
- 16) 現代国家の行政官僚制に要求される主な組織的特徴は、職務遂行に当たり、外部環境に対して高度の自律性を持つことで長期的継続性と安定性を保ち、専門性と合理性を遺憾なく発揮できることであろうが、それを担保しているのが現代公務員制度の組織・人事管理原則である。現代公務員制度の組織・人事管理原則とは以下の諸点に要約できるであろう。効率性や合理性の確保という観点からは、客観的試験・資格審査といった資格任用による人材登用、功績主義的人事考課によるメリットシステムがある。また、更には科学的職務分類と組織権限の明確化による職階制も挙げられよう。他方、組織と業務執行の安定性確保のためには、職員の法的な身分保障、常任職たる事務官の政治的中立がある。
- 17) 北洋政府期の試みについては、熊達雲「中国の新国家公務員制度について」『季刊行政管理研究』65号、1994年3月、64～65頁に詳しい。
- 18) 以上の大陸時代の公務員制度の詳細と問題点については、江大樹『国家発展と文官政策』、憬芸企業、1997年、第3章、李華民『中國考試銓制度』、五南圖書出版、1988年、各章の制度沿革についての記述、考試院考銓叢書指導委員会主編『中華民國高普考試制度』、正中書局、1984年を参照した。
- 19) 実効統治領域の現実を鑑みて既に1950年代には省別割当て枠が修正され、本省人の枠は伸び続けていた。1962年には考試法改正で、合格者が割り当て人数に達しない省籍分は合格点数を10点引き下げて一人を合格させるが、それでも合格点に達する者がいなければ、割当てを行わないなどの優遇制限処置が導入された。割当て制度は最終的に1990年に点数上の優遇が停止され、1992年には憲法修正により割当て制度停止、1996年には考試法改正で正式に廃止されている。
- 20) 大法官会議積字第5号解釈及び大法官会議積字第7号解釈。
- 21) 大法官会議積字第20号解釈。
- 22) 行政院(41)人字第6429号令。
- 23) 行政院(52)人字第4496号函。
- 24) 拙稿「レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治」『筑波法政』第18号(その2)(筑波大学社会科学系(法学政治学))、1995年、で中国のレーニン主義的党政関係と台湾の疑似レーニン主義的党政関係の比較を行い、その形態的類似性と実体的相違を論じている。
- 25) 構成メンバーは党政大綱に明記されている。
- 26) 拙稿前掲論文、237頁。
- 27) 同前、237～238頁。

- 28) 地方党部委員会は民選の党員地方首長による地方政府人事に関する承認・同意権を形式上有してはいたが、実質の意味はなかった。また、1990年代後半以前は地方政府民選首長の任免できるポストは限られており、多くは上級の政府からの任命であった。
- 29) 党と政府が癒着した非共産主義政党による一党支配型の政治体制としては、台湾以外には例えばシンガポール、スハルト期インドネシア、マレーシア、メキシコなどが代表的ケースとして挙げられるが、任用資格について客観的筆記試験を主要選抜手段として課しているのはマレーシアのみである（それでも幹部行政官のみ）。ただ、マレーでは多数派民族・マレー人優先（ブミプトラ）登用政策をとっており、その意味で果たして「公正な試験」であるかは疑問が残る。尚、一党支配と与党・政府癒着の関連については、藤原帰一「政府党と在野党」萩原宣之編『講座現代アジア 第3巻』、東京大学出版会、1994年で提起されている政府党体制の指摘が興味深い。
- 30) そもそも国民党権威主義体制とは党を通じた「組織型独裁」よりも、蒋介石・蔣経国個人の政治力に重きを置く「領袖個人独裁」の色彩が強く、不完全なレーニン主義的パティーステート構造は、体制の維持という観点からは副次的ではないかという指摘もある（松田康博「中国国民党の『改造』」、法學論究（慶応大学）第21号、1994年）。
- 31) 田弘茂（李晴暉、丁連財訳）『大轉形』、時報出版社、1989年、91頁、153頁。
- 32) 林文益「公務人員行政中立之研究」、国立政治大学公共行政研究所碩士論文、1991年で公表された数値による。
- 33) これらの状況は、1980年代後半より活発化していた反国民党政治家の立法院に於ける質疑に詳しく暴露されている（立法院議事録各巻参照）。
- 34) 党化とは、組織や思想等の国民党による排他的独占状態を指す批判的なニュアンスを持つ言葉として台湾で一般に使われることがある。ここでは、国民党の政府機関に対する排他的浸透と癒着構造を指して特に使用している。自由民主主義政体における長期与党と政府との「近しい」関係とも、レーニン主義的政治体制のパティーステートの「党国家合一」構造とも異なるものである。
- 35) 軍用文職人員登記条例や非常時期公務員任用補充辦法等がこうした状態を正当化する法規範として存在していた。また、現行憲法施行前には党務人員甄審条例も存在しアパラチキを公式に公務員に配置換えすることができた（以上の法文の存在は李華民前掲書、207～208頁の指摘による）。
- 36) 55年体制期には、政策情報が自民党内に優先的に流れていたという指摘や、逆に官僚機構内部の政策策定に当たって自民党内の族議員が多大な影響力を発揮したという指摘、官僚上がりの自民党内議員が多いといった指摘は多々存在する。しかし、官僚対自民党内政治家という構図を概観した場合、むしろ官僚は政治に対して超然しており政治家による統御が困難であるというイメージの方が強いであろう。
- 37) ちなみに注(29)で挙げた発展途上の国々でも、公務員・政府の党化が見られる。それぞれに、任用・身分保障などにおいて政治的な圧力が介在しやすい制度的特徴がある。特に、インドネシアでは公務員は政党活動を禁止されるが、他方で事実上の与党組織である職能組合（ゴルカル）への加盟を強制されていた。
- 38) 銓敘部（77）台華法一字第173735号函で「行政院（41）人字第6429号令」の規定を遵守するようにと通達。
- 39) 李華民前掲書、475～477頁。
- 40) 1972年以來の現行法での政務官の範囲は以下の通り。
- ①特任・派任人員、政務次長、匿名全權大使・公使、省政府主席、委員、直轄市市長、蒙藏委員會及び僑務委員會の正副委員長と常務委員。
- ②その後、改訂で總統府副秘書長、人事行政局長、その他の機關組織法で定める第14職等或いは簡任1級の正副首長が加わる。

表 現行試験と職位職等表

官等	職等	対応する試験区分	職例
特任			部長
簡任	14		次長
	13		
	12		司長
	11		
	10		
薦任	9	高等考試 1 級/特種考試 1 等	科長
	8	高等考試 2 級/特種考試 2 等 高等考試 3 級/特種考試 3 等 (含台湾省及福建省基層公務人員 3 等考試)	股長
	7		
	6		
	5		
委任	4	普通考試/特種考試 4 等 (含台湾省及福建省基層公務人員 4 等特種考試) 初等考試/特種考試 5 等	
	3		
	2		
	1		
	1		

* 但し、初任者は在職後規定年数を経なければ、たとえ職等が合致していても管理職にはなれない。

- 41) それ以前の定義としては、現行憲法施行前に党の中央政治会議で決定した官職や 1930 年版の宣誓条例がある。その範囲は、広く、高級管理職全般を指している。
- 42) 台湾において、人事行政関連の専門書・論文で政務官制度の問題点について論じる際にはほぼ確実に触れられるポイントである。
- 43) 1930 年の司法院司法解釋院字 339 号で、公務員と国家との特別権力関係論が示される。不利益処分への行政訴訟が禁止され、1935 年の同じく院字 1285 号で重ねて明確化されている。尚、台湾における公務員と国家との間の特別権力関係論が公務員の官吏制度に与えた影響については、江大樹前掲書、第 3 章第 3 節に詳しい。
- 44) 但し、実際に党に逆らったことを事由として解雇・懲戒程度の不利益処分が行われたかどうかは疑問であろう。公的記録としては公務員懲戒委員會議決民国 45 年 (1956 年) 度鑑字第 2022 号では、地方党部の命を受けて講習会に参加しようとした職員の公休願いを上司が却下したことに起因する、当該職員の自殺事件で上司が 1 級降格処分されたケースが見られるのみである。
- 45) 林文益「公務人員政治中立之研究」『公務人員行政中立法專輯』、銓敘与公保月刊社、1995 年、97 頁。
- 46) 江大樹前掲書、130 頁。
- 47) 筆者が国民党アパラチキに聞き取りを行った範囲では、80 年代後半まで人事交流と称してこうしたことが行われていたという。同様の指摘は、梁欽堯「政治發展与政党転形；中国国民党民主化之研究」、国立台湾大学碩士論文、1990 年、145 頁。
- 48) 司法系統公務員についての政治的中立化も進展した。例えば、1988 年の司法院通達台人字第 05551 号通函で、「本院所属の法官は任職期間中に政党活動に参加してはならない」とされ、1992 年にその原則が再確認されている。また、法務部も 1992 年に檢察各機関に通達を出し、檢察官は政党活動に参加してはならず、この法令に違反した場合は公務員懲戒法で処理をすとした (以上、林文益前掲論文、89～90 頁)。これらの通達は、法官守則 (1995 年公布) と檢察官守則 (1996 年公布) においてそれぞれ明文化された職務規範となっている。
- 49) 大法官會議釈字第 187 号解釈により司法院司法解釋院字 339 号及び 1285 号の裁定が覆された。

- 50) 林文益前掲論文, 97～98頁.
- 51) 銓敘部(80)台華法一字第0625357号函.
- 52) 公務員訓練の革命実践研究院による請負自体は, 1998年の国家文官培訓所条例による同所設置まで続いたと見られる. 但し, 1996年に公務員の研修・訓練を管轄する機関は, 公務人員保障暨培訓委員会(国家文官培訓所は同委員会下部組織)となった.
- 53) 行政の中立に関する訓練業務が具体的任務として盛り込まれた. また, 委員は同一党籍者が2分の1を超えてはならないとされるなど, 委員会自身の政治的中立にも多大な注意が払われている.
- 54) 国家文官培訓所設置条例.
- 55) アメリカの1883年のペンドルトン法成立の背景としては, 長期にわたる大統領・議会で党であった共和党が, 1882年の中間選挙での敗北を機に次期大統領選挙の敗北を予想し, 民主党新政権による共和党勢力の官界からの一掃を恐れたことが一因ともされる(西尾勝『行政学』, 有斐閣, 1993年, 24頁).
- 56) ウェーバー, マックス(阿閉吉男, 脇圭平訳)『官僚制』角川文庫, 1983年, 57～60頁.