

台湾におけるコロナ対策の行政法上の問題 (二)

—法律の留保原則および損失補償の観点から—

上拂 耕生

一、はじめに

二、防疫措置（私権制限）と法律の留保原則

- I. 台湾におけるコロナ対策（防疫措置）の概要
- II. 「感染状況警戒基準および対応事項」の法的性質
- III. 台湾における法律の留保原則
- IV. 特別条例7条と法律の留保原則（明確性原則）
- V. 小括（以上、前号）

三、各種防疫措置と損失補償

- I. 問題の提示
- II. 台湾におけるコロナ対策と損失補償規定
- III. 台湾における損失補償
- IV. 台湾における休業補償の法的位置づけ

四、結びに代えて（以上、本号）

三、各種防疫措置と損失補償

I. 問題の提示

日本の公法学において、適法な公権力の行使により財産権が侵害され、特別の犠牲が生じた者に対して、公平の見地から全体の負担において金銭で填補することを損失補償という¹（言うまでもなく、公法学上の重要な概念の1つである）。いわゆるコロナ禍の問題の1つとして、日本では、「自粛」要請に対して休業補償がなされるべきか、すなわち、「自粛」要請によって生じた損失が補償の範囲に含めるべきか否かが議論され、公法学上もすでに多く論じられている²。

¹ 宇賀克也『行政法概説Ⅱ・行政救済法（第7版）』有斐閣2021年527頁。

² 先行研究として、板垣勝彦「新型コロナウイルス雑感—自粛要請、休業と補償、都市封鎖—」『横浜法学』29巻1号（2020年）185頁以下、大橋洋一「感染予防のための行動制限と補償」『論究ジュリスト』25号（2020年）47頁、南亮一「新型インフル特措法における休業要請等による財産権の制約と憲法との関係」『レファレンス』838号（2020年）31頁以下、山本真敬「休業補償の憲法問題—憲法上

台湾では、前号で述べたように、新型コロナウイルス感染症対策（以下「コロナ対策」とする）の臨時特別法として、「重度かつ特殊な感染性肺炎の防止及び救済振興に関する特別条例」（以下「特別条例」とする）が2020年2月に制定された（2021年5月改正）。特別条例では、「強い規制」を可能とする規定（特に「大権条項」と称される特別条例7条、すなわち、「中央流行感染症指揮センター指揮官は、感染の予防・制御のための必要性に応じて、必要な緊急の措置または処置を実施することができる」という規定の問題について、前号では述べた）を設けると同時に、補償に関する規定も置いている。例えば、特別条例3条1項は、「各級の衛生所管機関により在宅隔離、在宅検疫、集中隔離または集中検疫を受けるべきと認定された者、及び一人で生活することができない要隔離者、要検疫者を世話するために休暇を請求しまたは仕事に従事することができない家族は、衛生所管機関の認定により要隔離または要検疫とされた者が隔離または検疫に関連する規定に違反しなかった場合、隔離または検疫を受けた日からその終了の日までの期間について、防疫補償を申請することができる」と規定する。また、特別条例9条1項は、「重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた産業、企業、医療（医事）機関及び関連する従事者については、対象事業の所管機関により救済、助成、振興措置を受け、及びその従業員に対する必要な支援がなされるものとする」と規定し、同3項は、「前2項の産業、事業、医療（医事）機関の認定、救済、助成、補償、振興措置の項目、基準、金額及びその他関連する事項に係る規則は、中央の対象事業の所管機関により起草され、行政院に報告しその承認を得て定められる」と規定する。そして9条3項に基づいて、各部（日本の省庁に相当する）は、新型肺炎の影響（当然、防疫措置としての規制を含む）により収入減を生じあるいは苦境に陥った事業者等への救済・助成金・支援（実際には営業補償として機能する）に関連する規則（辦法）を定めている³。なお、台湾のCDC（衛生福利部疾病管制署，Taiwan Center for Disease Control）のウェブサイトには、かかる救済・助成金・支援に係る規則が掲載されている⁴。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックに対して、アメリカ、イギリス、イタリア、ドイツ、フランス、オーストラリア、ニュージーランド等の欧米先進諸国はいわゆるロックダウンに踏み切り、「強制型」の対応をとった。これに対し、日本の対応は自粛要請をベースにした、「穏健型」の手法であった⁵。この類型に従うと、台湾は、法制上ロックダウンを可能とする点で⁶、強制型に

「補償」は義務づけられるか」大林啓吾編『コロナの憲法学』弘文堂2021年139頁以下、など。

³ 特別条例及び補償に係る規則については、拙稿「台湾における新型コロナウイルス感染症対策の特別立法 - 重度かつ特殊な感染性肺炎の防止及び救済振興に関する特別条例など - 」「アドミニストレーション』28巻1号（2021年）124頁以下、参照。

⁴ <https://www.cdc.gov.tw/Category/NewsPage/xldmEqHSVipdKZYboi8ShQ>（最終閲覧2021年11月23日）

⁵ 大林啓吾編『コロナの憲法学』弘文堂2021年2～3頁 [大林啓吾執筆]。

⁶ 中央流行感染症指揮センター指揮官が制定公布した「感染状況警戒基準及び対応事項（疫情警戒標準及因應事項）」（2021年1月21日）によると、感染リスクの程度に応じて警戒レベルを4つの段階に区分し、それぞれのレベルに対応した防疫措置が定められている。警戒レベル4（域内での症例数が急速に増加し（近14日内で1日あたり平均100件以上の感染確認者がある）、かつ半数以上は感染経路が不明である場合に適用される）の場合、不必要に外出してはならず（食料の購入、医療、必要な仕事といった不可欠な場合を除く）、外出時には常時マスクの着用及びソーシャルディスタンスを義務付けられ、（生活の維持、秩序の維持、必要な医療及び公務を除き）出勤及び授業は全面的に停止される。また、深刻な疫病蔓延が発生した郷鎮市区または県市レベルに対しては、区域の封鎖を実施し、明確な封鎖線を設けて、人員の出

属する。コロナ対策は規制（私権制限）と同時に補償の必要性が言われるが、公益上の理由により特別の犠牲を生じた私人の損失について、公平の観点から補償されるべきという損失補償は、台湾においても公法学上の重要な概念の1つである。以下では、新型コロナウイルス感染症対策における台湾の補償規定を、損失補償の観点から考察する。すなわち、台湾の補償に関する規定を概観し、台湾における損失補償とその展開について、司法院大法官解釈を中心に説明する。その上で、台湾において規制（私権制限）に伴う補償が立法化された要因を探ることとする。

II. 台湾におけるコロナ対策と損失補償規定

台湾では、前述したように、新型コロナウイルス感染症に迅速かつ効果的に対処するため、特別条例が制定された⁷（2020年2月25日制定、2021年5月31日改正）。特別条例の中には、補償に関する条文が3つある（3条1項、5条1項、9条2項）。また、特別条例に基づく委任立法として、中央政府の各部が補償に係る規則（辦法）を制定している。これらは、①隔離・検疫補償、②接収・徴用補償、③各種防疫措置に伴う事業者・労働者への補償、に分類することができる。

1. 隔離・検疫補償⁸

特別条例3条1項は、「各級の衛生所管機関により在宅隔離、在宅検疫、集中隔离または集中検疫を受けるべきと認定された者、及び一人で生活することができない要隔離者、要検疫者を世話するために休暇を請求しまたは仕事に従事することができない家族は、衛生所管機関の認定により要隔離または要検疫とされた者が隔離または検疫に関連する規定に違反しなかった場合、隔離または検疫を受けた日からその終了の日までの期間について、防疫補償を申請することができる」と規定する。同4項は、「第1項の防疫補償の支給の対象、資格要件、方法、金額、手続及びその他関連事項の規則については、中央の衛生所管機関が関連機関と協議してこれを定める」と規定する。これに基づき、衛生福利部（日本の厚生労働省に相当する）は、「重度かつ特殊な感染性肺炎による隔離及び検疫期間の補償に係る規則（辦法）」（以下「隔離検疫補償規則」とする）を制定している（2020年3月10日公布⁹、2021年10月19日改正）。

隔離・検疫補償の対象者は、①各級の所管衛生機関により、在宅隔離、在宅検疫、集中隔离または集中検疫を受けるべきと認定された者（ただし、中央流行感染症指揮センターにより実施され

入りを管制し、民衆の在宅不外出を義務づけることができる。

⁷ 2022年6月末までが施行期間だが、立法院の同意を経て再度延長できる。当初の期限は2021年6月末までだったが、2021年改正により、翌22年6月まで期限が延長された。

⁸ 一般的なケースでは、台湾域外からのすべての入境者は基本的に在宅検疫を受ける（感染者との接触が疑われる場合などは在宅隔離となる）。すなわち、防疫タクシー等で移動して防疫ホテル等に入居し、14日間の検疫期間（入境日+14日）を過ごす。検疫期間が完了した後、続けて7日間の自主健康管理を行うのが通常である。在宅検疫、在宅隔離の違反に対しては罰則があるが、実際上も部屋から外出することは基本的にあり得ない。

⁹ 施行日は2020年1月15日であり、本規則の規定は遡及的に適用される。補償金を受けるように、利便的な事項について遡及適用は評価されるが、特別条例をはじめ台湾のコロナ対策関連法令は、国民の権利を制限するものについても、遡及適用を認めている。この問題点については、吳采模・高塚真希「「重度かつ特殊な伝染性肺炎の防止及び救済振興特別条例」の概要と法的問題点について」『萬國法律』231号（2020年）124頁。

る防疫措置を遵守しなかった場合は、補償を受けられない)、②一人で生活することができない要隔離または要検疫者の世話をするために、休暇を申請または業務に従事することのできない家族、である(隔離検疫補償規則 2 条 1 項)。中華民国籍を有しない者(外国籍の者)、大陸地区の人民、香港またはマカオの居住者で、有効な居留証等を取得していない者は、対象外である¹⁰(同 2 項)。

要隔離・要検疫者及びその世話をする者は、衛生所管機関によって要隔離・要検疫と認定された者が隔離または検疫の関連規定に違反しなかった場合、隔離または検疫を受けた日から終了の日までの期間について、防疫補償を申請することができ、ただし、給与の支給がある場合またはその他法令により性質を同じくする補助がある場合、重複して受給することはできない(隔離検疫補償規則 3 条 1 項)。防疫補償の金額は、1 人あたり 1 日新台幣ドル 1,000 元(約 4 千円)である(同 4 条)。防疫補償の申請にあたっては、申請書への記入とともに、必要な文書、資料を添付しなければならない¹¹、隔離または検疫が終了した日の翌日から、要隔離・要検疫の終了したときの所在地の直轄市、県(市)政府に対し申請を行わなければならない(同 5 条 1 項)。直轄市、県(市)政府は、申請に不備がなければ申請した日から 30 日以内に支給業務を完了しなければならない。必要なときは、30 日延長することができる(同 4 項)。

2. 接収・徴用補償

台湾の感染症予防法(傳染病防治法) 54 条 1 項は、「中央流行感染症指揮センターの成立期間中、各級の政府機関は、指揮官の指示に従って、民間の土地、工作物、建築物、防疫器具、設備、薬品、医療器材、汚染処理施設、交通手段及びその他中央の所管機関の公告により指定された防疫物資を接収または徴用することができる」と同時に、適切な補償を与えるものとする」と規定する。そして、特別条例 5 条 1 項は、「感染症予防法第 54 条第 1 項に定める防疫物資を生産するため、必要なときは、各級の政府機関は、中央流行感染症指揮センター指揮官の指示に従って、その生産設備及び原材料を接収または徴用することができ、並びに適切な補償を与えるものとする」と規定する。同 2 項は、「前項の接収、徴用業務の手続、補償の方法及びその他関連事項に係る規則は、中央の衛生所管機関が関係機関と協議してこれを定める」と規定する。これに基づいて、衛生福利部は、「重度かつ特殊な感染性肺炎の防疫物資の生産設備及び原材料の接収徴用の業務手続及び補償に係る規則(辦法)」を制定している(2020 年 3 月 10 日公布)。

¹⁰ したがって、有効な居留証を未取得の外国人(新規に入境を認められた外国籍の者など)は、防疫補償金を受領する資格を有しない。

¹¹ 要隔離・要検疫者については、(1)本人またはその法定代理人の金融機関の預金帳簿の表裏表紙のコピー、(2)従業員については、従業員が休暇を申請したこと及び給与の支払いがないことにつき雇用主により発行された証明書、(3)非従業員については、本人が業務に従事することができないこと及び報酬、補償を受けていないことの念書、(4)無職者または未成年者については、本人がその他法令により性質を同じくする補助金を受給していないことの念書、(5)その他中央の衛生所管機関によって指定された文書、資料、世話をする者については、(1)本人またはその法定代理人の金融機関の預金帳簿の表裏表紙のコピー、(2)従業員については、従業員が休暇を申請したこと及び給与の支払いがないことにつき雇用主により発行された証明書、(3)非従業員については、本人が業務に従事することができないこと及び報酬、補償を受けていないことの念書、(4)認知症の対象者を世話をする者について、神経科または精神科の医師によって発行された認知症と診断された診断証明書、(5)その他中央の衛生所管機関によって指定された文書、資料、である。

日本においても、接収・徴用補償については、新型インフルエンザ等対策特別措置法 62 条は、検疫のための病院等の施設の強制使用（29 条 5 項）、臨時医療施設開設のための土地等の強制使用（49 条）、医療品等の物資の強制収用などの各処分について、通常生ずべき損失を補償しなければならないと規定する。

3. 各種防疫措置に伴う事業者・労働者への補償

特別条例上の損失補償に関する 3 つ目の規定は、「医療機関が中央流行感染症指揮センターによる防疫のための必要性に協力して診療を停止した場合、政府は適切な補償を与えなければならない」という 9 条 2 項である。これは、医療機関への営業補償に関する規定である。特別条例 9 条 1 項は、「重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた産業、企業、医療（医事）機関及び関連する従事者については、対象事業の所管機関により救済、助成、振興措置を受け、及びその従業員に対する必要な支援がなされるものとする」と規定する。同 3 項は、「前 2 項の産業、事業、医療（医事）機関の認定、救済、助成、補償、振興措置の項目、基準、金額及びその他関連する事項に係る規則は、中央の対象事業の所管機関により起草され、行政院に報告しその承認を得て定められる」と規定する。この規定に基づき、(a)「経済部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた産業事業に対する救済振興に関する規則（辦法）」、(b)「交通部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた産業事業に対する救済振興に関する規則（辦法）」、(c)「労働部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響を受けた労働者の救済に関する規則（辦法）」、(d)「財政部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた煙草酒類卸売及び小売業専門店の救済に関する規則（辦法）」、(e)「衛生福利部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた医療（医事）機構の産業事業に対する補償救済に関する規則（辦法）」、(f)「教育部の重度かつ特殊な感染性肺炎の影響により経営運営上の困難を生じた産業事業に対する救済振興に関する規則（辦法）」、などが制定されている（これら例示以外にも多数ある）。これらは、新型コロナウイルス感染症の影響により困難を生じた事業者ないし労働者に対する救済・支援措置を定めたものである（(e)の医療（医事）機関については 9 条 2 項に基づく補償に関する規定もある）。ただ実際上は、所管行政機関が休業または一定の営業の制限を命ずるまたは要求することにより、関連する産業事業にインパクトが生じた場合の金銭的支援・助成を含み、損失補償との関連で論じられている¹²。

例えば上記(a)では、製造業、サービス業およびその他所管機関によって認定された産業において、2020 年 1 月から 2021 年 12 月の間で、任意の連続 2 か月の月平均または任意の 1 か月において、所定の基準期間と比べて、営業額の減少が 100 分の 15 に達し、所管機関等によりそれが真実であると認定された事業¹³を、救済支援の対象にしている（同規則 3 条 1 項・2 項）。影響を受けた産業事業に対する救済・振興の支援措置として、所管機関は、①資金の救済、②産業のアップグレード、③デジタルトランスフォーメーション、④消費促進、⑤環境の最適化、⑥輸出販路開拓

¹² 周宇修「防疫戦争中の損失補償：要件與範圍的探討」『月旦醫事法報告』44 期（2020 年）42 頁。

¹³ 法に基づき会社登記、商業登記もしくは有限パートナーシップ登記の手続をしている営利事業、上記登記をしていないが税務登録を行っている営利事業または商業登録法に基づき登録手続を免除された小規模事業をいう。

及びコンベンション関連産業の振起、⑦人材育成、⑧水道、電気料金の減免、支払い期間の延長または分割払い、⑨その他救済振興措置、を行う（同4条）。また、2020年1月から3月までの間の営業額について、その減少が100分の50に達している等の要件を満たす事業を「艱難事業」としている（同3条4項）。艱難事業に対して、所管機関は、給与及び経営運営資金に対する助成として、以下の措置を行う。①給与助成金：要件に適合する艱難事業に対して、最大で3か月間の従業員の給与が助成される。助成金額は各従業員の通常給与の100分の40で計算し、かつ各従業員の毎月の給与助成金額は新台幣ドル2万円を上限とする。②経営運営資金助成金：艱難事業の従業員数に新台幣ドル1万円を乗じて助成金の額を計算し、1回限りの助成金が給付される。ただし、重複して助成されない（同5条1項）。

また、上記(d)において、経営運営上の困難を生じた、たばこ酒類卸売・小売業専門店に対して、2020年1月から任意の連続2か月の月平均または任意の1か月の営業額が、所定の期間の営業額と比べて、その減少が100分の50に達している場合、救済支援の対象となる（同規則4条）。給与及び経営運営資金の助成措置は、以下のとおりである。①給与助成金：最大3ヶ月までの従業員の給与が助成され、助成金額は各従業員の通常給与の100分の40で計算し、新台幣ドル2万円を上限とする。②経営運営資金助成金：影響を受ける事業の従業員数に従って新台幣ドル1万円を乗じて助成金額を計算し、1回限りの助成金が給付される。

労働者に対しては、上記(c)に従って、以下の救済、助成及び支援の措置がなされる。①労使関係の安定及び人材育成を支援する、②影響を受けた労働者及び失業した労働者の生活へのインパクトを低減する、③就業機会を創出し及び就業を促進する、④労働者保険の保険料、就業保険の保険料または労働者退職年金条例上の退職年金の支払いを猶予すること、⑤自営業者または一定の雇用主がいない労働者に生活助成金を給付する、⑥労働者救済融資の利息助成金を給付する（同規則3条1項）。このうち生活助成金は、労働者保険にすでに加入し、各種所得総額が新台幣ドル40万8千元に達していない等の要件を満たす、中華民國の国籍または永久居留証をもつ自営業者または一定の雇用主がいない労働者を対象に、補助がなされる（同5条）。補助対象者には、労働者保険の月額被保険者給与が新台幣ドル2万4千元を超える場合は、新台幣ドル1万円が、月額被保険者給与が新台幣ドル2万4千元を超えない場合は、新台幣ドル3万円が支給される（同6条1項）。

台湾でも、2021年5月中旬から7月下旬まで、感染状況警戒基準レベル3における防疫措置として、外出時におけるマスク着用、「実聯制¹⁴」への協力、屋内で5人・屋外で10人より多い集会禁止のほか、レジャー娱乐场所の営業停止、展覽競技場所及び教育学習場所の休業、飲食店でのイートイン禁止などの規制措置が講じられた¹⁵。休業または営業を制限された事業者は収入が減少するので、特別条例の委任に基づき制定された、上述した行政院各部の規則（辦法）に基づいて、助成金・補助金等の給付を請求した。もともと、特別条例9条1項は、新型肺炎の影響に

¹⁴ QR-Codeを読み込むことによるショートメッセージ（SMS）を活用して、公共交通機関を利用したりコンビニ、スーパー、百貨店、飲食店など各種店舗や公共の場所を出入りしたりした際に、すべての人と連絡をとれるように電話番号を必要とする防疫措置の一種。

¹⁵ 詳細については、拙稿「台湾におけるコロナ対策の行政法上の問題（一）—法律の留保原則および損失補償の観点から—」『アドミニストレーション』28巻1号（2021年）7～9頁、参照。

より困難（営業苦や生活苦などを含む）を生じた者に対する救済（原語「紓困」）・振興の根拠規定であり、特別条例3条1項、5条1項、9条2項のように、「補償」と表現していない。ただ、大幅に減収した事業者ないし労働者は、上記の規則に基づく助成金等を受けることにより、実質的には休業補償を得たといえる。後述するように、台湾の損失補償概念は日本よりも広い（日本で国家補償の谷間の問題とされるものや政策上の補償の類も含まれる）ということもあり、そのような営業補償の問題は損失補償との関連で論じられる。

Ⅲ. 台湾における損失補償

台湾において、損失補償の根拠については、憲法中に明文規定はないものの、司法院大法官解釈により提示・展開されてきた。日本の損失補償の主な論点とえば、①直接憲法29条3項に基づく補償請求の可否、②補償の要否（どのような場合に補償が必要とされるか）、③補償の内容といったところであるが、ここでは、台湾の損失補償について、司法院大法官解釈を中心に、損失補償の概念、直接補償請求の可否、補償の要否、補償の内容などを整理して概説する。

1. 損失補償の概念

台湾において、憲法上損失補償に関する明文の根拠規定はなく¹⁶、また損失補償に関する一般法も存在せず、損失補償の概念ないし体系について統一の見解があるわけではない。学説上は、次のような定義・説明がなされている。行政機関が公益上の目的に基づき、公権力を適法に実施したことにより、人民の生命、身体または財産権に損失をもたらした場合に、国家により適切な補償がなされる制度をいう¹⁷。国家が公権力を適法に行使する過程において、人民に権利利益の損失が生じた場合、国家を代表する行政機関が、損失結果の填補を負うべきとする制度をいう¹⁸。人民の自由または権利が国家の適法な行為により特別の犠牲を生じた場合は、国家行為には「不法」性と「有責」性がないとしても、法治国家における基本的権利に対する保障及び共同負担の原則に基づき、国家により適切な補償がなされるべきである¹⁹。

台湾においても、違法な国家行為による損害は国家賠償の問題であり、損失補償は、適法な国家行為により生じた特別の犠牲について、公平（衡平）性の観点から補償すべきとするものである。この点は、次のように説明される。すなわち、国家賠償は公法上の「不法行為」の特質を有し、法律上の効果の面で完全な賠償がなされなければならない。他方、行政上の損失補償は、行政機関の「違法」または「有責」行為を要件とせず、主に「公共の利益によりその財産上の利益が特別の犠牲を被る」という前提のもと、ならびに基本的権利に対する尊重に基づいてなされる相当な給付であり、全額補償するものではない²⁰。このように、台湾における損失補償概念も、国

¹⁶ 台湾の憲法（中華民國憲法）では、15条が「人民の生存権、労働権及び財産権は保障する」と規定するのみで、日本国憲法のように（「財産権は、これを侵してはならない」（29条1項）「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」（同3項））、損失補償に関する明文の根拠規定は存在しない。

¹⁷ 李建良「損失補償」翁岳生主編『行政法（下）』元照出版社2020年703頁。

¹⁸ 李惠宗『行政法要義（2020年第八版）』元照出版社2020年692頁。

¹⁹ 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎『行政法入門（修訂九版）』元照出版社2019年400頁。

²⁰ 吳志光『行政法（修訂十版）』新學林出版社2020年636頁。

家補償のうち、違法な公権力の行使による権利利益の侵害を国家賠償の問題と捉えるのに対して、適法な公権力の行使により特別の犠牲を生じた損失について公平負担の見地から補償がなされるべきとし、この点は日台共通のものである。

ただし、上述した損失補償の定義からもわかるように、台湾の損失補償概念は、日本よりも広いと言える。まず、社会的補償ないし衡平的補償（日本でいう政策上の補償に相当）も、損失補償体系の一環とされている。すなわち、人民が被った損失は公共の利益による特別の犠牲ではなくても、国家は「衡平性」および「合目的性」の考慮に基づき、人民に一定程度の補償を与えることができ、とりわけ憲法上の生活福祉国家の精神に基づき、国家は人民が特定の場合に被った損失について、社会正義を実現するため、一定の補償をするものとする²¹。

台湾の損失補償は、公共の利益により生ずる特別の犠牲に対する補償を中心に体系化されるが、損失補償制度の枠組みは、特別の犠牲に対する補償と衡平的補償（社会的補償）に大別される。前者はさらに財産権に対する特別の犠牲補償と財産権以外の権利に対する特別の犠牲補償に分けられる。財産権補償は、公用収用に対する補償、財産権の制限により生じる特別の犠牲に対する補償、公権力行為の付随的効果により生じる特別の犠牲に対する補償に分けられる。財産権以外の権利の補償は、適法な干渉行為により生じる特別の犠牲に対する補償、公権力行為の付随的効果により生じる特別の犠牲に対する補償に分けられる²²。また、損失補償を、特別の犠牲に基づく補償（収用補償のほか、準収用（収用類似）侵害、収用的効力を伴う侵害、犠牲強要（公益上の犠牲）侵害）のほか、信頼関係に基づく補償（行政手続法 117 条、120 条、126 条）、社会衡平の補償（戦争または政治的受難に対する補償、犯罪被害者補償、薬害補償など）、特別の行政目的に基づく補償（公営企業の民営化に伴う権益衡平補償、誘導的な行政指導に対する補償、政策的な保護による補償など）、公法上の危険責任（冤罪補償〔刑事補償法に基づく補償〕など）に分類する学説もある²³。このような損失補償の体系において、損失補償の対象は、財産的価値を有するもの（財産権）だけではなく、非財産的なもの（財産権以外の権利）にも及んでいる。

このように、台湾の損失補償は、日本では国家補償の谷間の問題あるいは政策上の補償の問題として扱われる事項や、信頼利益の補償などをも包含し、また、被侵害利益が財産権に限定されず、その以外の権利の侵害についても特別の犠牲があれば補償対象となる点で、日本よりも広い概念だと言える。ただし、収用による補償が最も重要でかつ一般的な行政補償であり、その他行政上の補償制度は、収用による補償と密接な関連性を有する形で存在している²⁴。

2. 損失補償の要件—特別の犠牲—

台湾における損失補償は、概して言えば、公用収用の制度を核心として拡大・展開され（「公用収用」から「公益収用」に拡大し²⁵、収用は公共の用に限られないが、されど公益上の目的のために用

²¹ 吳志光・前掲注(20)、644 頁。

²² 李建良・前掲注(17)、727 頁。

²³ 李惠宗・前掲注(18)、693 頁以下、参照。

²⁴ 陳敏『行政法總論（第十版）』新學林出版社 2019 年 1207 頁。

²⁵ 蕭文生『行政法—基礎理論與實務（增訂 3 版）』五南出版 2020 年 652 頁。

いられなければならない²⁶⁾、損失補償を要するか否かのメルクマールとして、「特別の犠牲」理論が採用されてきた²⁷⁾。

司法院大法官 336 号解釈（1994 年 2 月 4 日）は、「都市計画法 50 条は、公共施設の保留地について取得期限を設けていないが、これは都市計画の総体性を維持ためであり、公共の利益を増進するために必要なものであり、憲法に抵触するものではない。土地所有者の権利利益を考慮に入れるために、所管機関が関連法律をどのように検討し修正すべきかについては、立法上の問題である」とした。しかし、同解釈理由書では、特別の犠牲により生じる損失について補償されるべきことがはじめて言及された。すなわち、「……しかし、保留時間が長期間あるいは一時的である等の状況に関係なく、権利について個別的損害が生じ、それが特別の犠牲 (Sonderopfer) を形成している場合は、その程度に応じて補償されるものとする」とした。もっとも、大法官は解釈理由書において特別の犠牲の概念に言及したものの、「財産権の持続的制限」を「補償されるべき公用収用」の一種に当たると認めたわけではなかった²⁸⁾。

公共の利益の観点から特別の犠牲により財産権の制限を生じた者には補償がなされるべきであり、損失補償を財産権保障の内容として明確に述べたのは、大法官 400 号解釈(1996 年 4 月 12 日)である。すなわち、「人民の財産権は保障されなければならないことに関する憲法 15 条の規定は、その趣旨は、個人が財産の存続状態に応じて財産を自由に使用、利益及び処分する権能を行使し、かつ公権力または第三者による侵害に受けないように確保し、もって個人の自由、人格の発展及び尊厳の維持を実現できることにある。公共の用またはその他公益上の必要性により、国家機関は法に従って人民の財産を収用することができるといえども、相当な補償がなされなければならない、それでこそ憲法上保障された財産権の趣旨に適うものである」とした。事案との関連では、「既存の道路が一定の要件を満たし、公有地の地役権関係が成立している場合、その所有者は土地についてもとより収益を自由に使用できず、公共の利益のためにその財産上の利益が特別の犠牲となっているから、国家は法律の規定に基づき収用を処理し補償を与えなければならない。政府が例えば資金調達の困難のために、上記道路を十分に収用補償することができない場合、関係機関は期限を定めて財源を調達してその年ごとに処理するか、またはその他の方法により補償しなければならない。ある道路の範囲内の私有土地がすべて収用処理された場合、既存の道路に公有地における地役権関係にあるという理由だけで、命令によりそれを引続き使用されるよう定められ、収用と同時に補償の必要はないとするのであれば、これは明らかに平等原則に反するものである」とした。当該大法官解釈は、土地使用権の制限を公用収用の一種とし、かつ「公共の利益による特別の犠牲」を補償の要件として明確にした点で特徴的である²⁹⁾。

大法官 425 号解釈（1997 年 4 月 11 日）は、「土地収用とは、国家が公共事業の必要性により、

²⁶⁾ 司法院大法官 730 号解釈（2015 年 9 月 25 日）理由書は、人民の土地を収用するにあたっては、「公共の用またはその他公益上の目的」の必要性に適合しなければならない、人民の土地の収用は、公益上の目的に基づきこれを行わなければならないと明示している。

²⁷⁾ 李建良「行政法上損失補償制度之基本體系」『東吳法律學報』11 卷 2 期（1999 年）53～54 頁、吳庚・盛子龍『行政法之理論與實用（第十六版）』三民書局 2020 年 728 頁。

²⁸⁾ 李建良・前掲注(17)、720～721 頁。

²⁹⁾ 李建良・前掲注(17)、721 頁。

人民の憲法上保障された財産権に対して、法定の手続によって剥奪することをいう。これら収用及びその手続を規定する法律は、必要性の原則に適合しなければならないとともに、相当な期間内に合理的な補償がなされなければならない」とした。また、大法官 516 号解釈（2000 年 10 月 26 日）は、「国家は公共の用またはその他公益上の目的の必要性により、法に基づき人民の財産を収用することができるとしても、合理的な補償をしなければならない。しかし、ここでいう補償は財産権の収用によって、財産を収用された所有者についていえば、公共の利益により被る特別の犠牲であるから、当該財産権を剥奪されたことまたは当該権能を制限されたことによる損失を填補するために、国家は当然に補償をしなければならない」とした。

既存道路または都市計画道路の地下部分の使用」の補償が問題となった事例として、大法官 440 号解釈（1997 年 11 月 14 日）がある。同解釈は、「人民の財産権は保障されなければならないと、憲法 15 条は特に明文で定める。国家機関が法に従って公権力を行使することにより人民の財産が損失を受けた場合、それがその者の社会的責任において受忍すべき範囲を超えて、個人の特別の犠牲を形成するときは、国家は合理的な補償をしなければならない」とした。事案との関連では、「所管機関は既存道路または都市計画上の道路の用地について、法に基づき収用または買収する前に地下施設物を埋設することにより土地権利者のその土地に対する権利の行使を妨げ、損失を生じさせ、当該個人に特別の犠牲を形成するに至った場合は、相当の補償を受ける権利を享有しなければならない。台北市区道路管理規則第 15 条は、「既存道路または都市計画道路の用地は、その本来の用途及び安全性を妨げるものがないという原則のもと、所管機関は地下施設物を埋設するときに、その用地を収用または買収する必要はないが、地上物に損害を与えたときは補償をしなければならない」と規定する。その中で当該地下部分の使用について、収用買収もせずに補償規定も設けないのは、上記の趣旨と適合しない場合、もはや援用してはならない」とした。本件では、既存道路または都市計画道路の地下部分の使用の補償問題について、すなわち、土地利用に関わる継続的制限に補償がなされるべきか否かが争点となったが、大法官はこれを明らかに肯定したことは、財産権保護にとって意義がある。また「財産権の社会的責任において受忍すべき範囲を超えて、個人の特別の犠牲を形成する場合は、国家は合理的補償をしなければならない」を、補償を要するか否かの要件とした³⁰。

その後、大法官 564 号解釈（2003 年 8 月 8 日）や大法官 577 号解釈（2004 年 5 月 7 日）においても、「未だその社会的責任において受忍すべき範囲を超えておらず、さらに個人の特別の犠牲を構成するに至らない」、あるいは「財産権の有すべき社会的義務であり、かつその受ける制限も軽微であり、未だ社会的義務において受忍すべき範囲を超えていない」と表述し、財産権の社会的責任（社会的義務）を要件としている³¹。なお、最高行政法院は、規則違反の建築改良物は、建築

³⁰ 李建良・前掲注(17)、722 頁。

³¹ 大法官 564 号解釋理由書は、次のように述べている。公共の利益を増進させる必要性に基づいて、人民が法に基づき取得した土地所有権について、国家は法律で合理的な制限をなし得ないものではなく、この制限がどの程度にいたれば人民の財産権において受忍すべき範囲を超えるかは、行為の目的と制限手段およびそれによりもたらされる結果について比較衡量を行い、もし手段が目的との関係において適切であり、かつ土地の利用に対する制限が軽微なものであれば、それは、人民が財産権を享受すると同時に負担すべき社会的義務に他ならず、国家が法律をもって行うところの制限は憲法で保障された人民の財産権の本旨と抵触するものではない。

法令の規定に基づき、本来その存在は許されず、除却されるべきものであり、当該建築改良物の所有者は建築改良物それ自体について、もとから継続的に存在する正当な利益を持たず、憲法 15 条で保障された財産権ではないから、したがって土地の収用により当該建築改良物を除却しなければならないとしても、それは単にその本来あるべき状態の回復に過ぎず、特別の犠牲とは言えず、本来的に除却移転補償費を請求することはできず、また補償機関は当該規則違反建築改良物の所有者に対して除却移転補償費を支払わなくても、憲法 15 条で保障された財産権の趣旨に反するものではないとしている³²。近年では、大法官 747 号解釈（2017 年 3 月 17 日）理由書は、「憲法上の財産権補償の範囲は、人民の財産に対する所有権が国家により剥奪される状況に限られない。国家機関が法に基づき公権力を行使することにより人民の財産権が損失を受けたとき、それがもし社会的責任において受忍すべき範囲を超えて、個人にとって特別の犠牲を形成する場合は、国家は合理的な補償を与えなければならない。こうしてこそ、憲法 15 条に定める人民の財産権が保障されるべきという趣旨に適うものである」と述べている。

このように、大法官解釈によると、補償の要否について、適法な公権力による侵害について、すなわち、国家が一定の目的に基づき人民の権利を侵害し、かつその社会的義務により容認される合理的な限度を超えて（すなわち軽微な制限に当たらない）特別な犠牲を生ずる場合は、必ず補償されなければならないとしている³³。

3. 損失補償の対象—非財産権補償—

損失補償の共通要件としては、以下の点が挙げられる³⁴。(1)公権力を行使する行為であること。公権力を行使する行為とは、公権力主体に民法が適用される私法上の行為を除くもので、公権力行為が行政処分であるか事実行為であるかを問わない。(2)財産またはその他権利に対する侵害であること。収用の効果は所有権の剥奪であり、接收及び特別の犠牲は権利を制限されるが喪失には至らないことを原則とし、特別の犠牲は財産上の権利が害される場合に限られない。(3)侵害が重大な程度に達するかまたは特別の犠牲を構成すること。財産が被る支障または制限が一般的な財産権者の社会的責任に当たる場合、またはその侵害が軽微で受忍すべき範囲にある場合、あるいは侵害はあっても財産権者の正常な使用・収益を妨げない場合、国家補償責任は成立し難い。(4)相手方または利害関係人に保護に値する利益があること。違法建築物、狂犬病の飼育、口蹄疫を患った家畜などは保護に値する利益と言えず、補償の必要はない。(5)公共の利益に基づく必要性があること。各種法律の定める収用の目的は異なるけれども、公共の利益に基づきまたは公衆の福祉の必要性がなければならない。必要性は比例原則と同じ意味で、公権力行使の措置は利害関係者にとって損失が最も軽微で、または犠牲の最も少ない場所及び方法で行わなければならない。(6)適法な行為であること。違法な行為の場合は国家賠償の問題となる。(7)補償の義務は請求をなす法令上の根拠があつてはじめて生じる。収用は人民の財産を剥奪することであり、収用の要件は法律で明確に規定されるだけでなく、財産権者が合理的な補償を受けるべき法律もまた同時に定められなければならない。

³² 最高行政法院 2014 年度判字第 706 号判決（2014 年 12 月 26 日）。

³³ 林明鏞『行政法講義（修訂六版）』新學林出版社 2021 年 556 頁。

³⁴ 吳庚・盛子龍・前掲注(27)、730～732 頁。

このうち、日本の損失補償と比較して特徴的なのは、(2)の特別の犠牲による損失補償の対象は、財産権が侵害された場合（財産的価値）に限定されず、その他の権利が侵害された場合（非財産的価値）も含むことである³⁵。すなわち、財産権以外の権利が公共の利益により特別の犠牲を被った場合にも、犠牲請求権に基づく補償がなされなければならないとする³⁶。

旧冤獄賠償法における無罪判決を受けた被害者の賠償が問題となった事案において、大法官 670 号解釈（2010 年 1 月 29 日）は、「……国家の刑罰権を実現する公共の利益が、一般的に受忍すべき程度の特別の犠牲を受けたときは、規範的な補償がなされることこそ、憲法上保障された人民の人身の自由および平等権の立法趣旨に適合する」としている。そして同解釈の理由書は、「特定の人民の人身の自由が、公共の利益により公権力による適法な制限、例えば拘留、収容または留置などを受けたとき、人民が一般的な状況のもとで受忍すべき程度を超えて、当該個人にとっての特別の犠牲を構成する特別の状況がある場合は、法に基づき国家に対して合理的補償を請求する権利を有しなければならない」としている。大法官 670 号解釈は、人身の自由の保障及び平等権を立論の基礎として、非財産権法益に対する損失補償の理念を確立している³⁷。これにより、損失補償に係る法律実務の発展は、財産権領域に限られず、その他基本的権利に対する侵害にも拡張された³⁸。

4. 衡平的補償

人民の被った損失が「特別の犠牲」に当たらない場合、補償を求める権利は発生しない。しかし、国家は「衡平性」または「合目的性」の考慮に基づき、人民に一定の補償をすることができないものではなく、とりわけ「社会国原則」の精神に基づいて、国家は人民が被る若干の損失に対して、社会正義を実現するために、積極的に一定の補償をすることができる。このような補償規定は、「衡平的補償」または「社会的補償」と呼ばれる³⁹。すなわち、特殊な事故または特別な状態に置かれたことにより、ある特定の人が無回避的に被害者となった場合に、国家が社会正義上の理性に基づいて、特別な人為的または構造的な災難に遭った者に対して、補償をするものである⁴⁰。具体的には、政治または戦争による受難者に対する補償（戦争のほか、二二八事件の受難者、戒厳令期に政治的迫害を被った受難者などへの補償）、犯罪被害者及びその家族に対する補償、薬害補償（合法的な薬物の正当な使用により死亡した者に対する補償等）、刑事補償（冤罪者補償）などが、衡平的補償の例として挙げられる。

³⁵ そのほか、(7)の要件も特徴的である。つまり、法律の留保原則に基づき、収用の要件は法律で明確に規定されるべきだが、同時にまた合理的な補償を受けることに関する規定、すなわち補償請求できる旨の規定を必要としている。補償規定がなければ収用できない、また請求できないと解しており、この点は、憲法を根拠とする直接補償請求権のところで後述する。

³⁶ 陳敏・前掲注(24)、1248 頁。

³⁷ 葉百修『損失補償法（修訂一版）』三民書局 2018 年 212 頁。なお、同書 212 頁は、「司法院大法官 670 号解釈で確立された非財産法益に対する損失補償理念は、人身の自由の保障に限ったことであり、将来人身の自由以外のその他非財産的法益に拡大適用されるかは、なお今後の動向を観察する必要がある」としている。

³⁸ 周宇修・前掲注(12)、45 頁。

³⁹ 李建良・前掲注(17)、726 頁。

⁴⁰ 李惠宗・前掲注(18)、704 頁。

（一度有罪判決を受け）無罪判決が確定した被害者への補償が争われた事案において、前出大法官 670 号解釋理由書は、「特定の人民の人身の自由が、公共の利益によって公權力による合法的制限を受け、……人民が一般的な状況下で受忍すべき程度を超える特別な情况があり、その個人への特別な犠牲を構成する場合は、法に基づき国家に対し合理的な補償を請求する権利を自ずと有しなければならない」と述べている。また、薬害救済法によると、合法的に薬物を使用して健康・身体に損害を受けた者には補償がなされる（同法 4 条は、「合法的な薬物を正当に使用したことにより生じた薬害については、この法律の規定に従って救済を請求することができる」と規定する）が、これもまた社会的衡平に基づく補償である⁴¹。もっとも、衡平的補償は、憲法上必然的に要求されるものではなく、立法者の政策的考慮に基づいて定められるものである⁴²。したがって、補償の要件は法律により特別に規定される⁴³。

5. 補償の内容、方法

損失補償は、損失（当事者の受けた特別な犠牲）を填補することを目的としているから、原則として当事者の被った損失についてすべて補償をしなければならないが、逸失利益については、損害の賠償ではないので、原則として補償を行わないとされる⁴⁴。

補償の内容、すなわち、損失を完全に填補（補償）しなければならないか否かについて、比較法的には、完全補償説と相当補償説がある。日本でも、憲法 29 条 3 項の「正当な補償」の意義について、財産の客観的価値の全部が補償されるとする完全補償説と、公正な算定基盤に基づいて算出した合理的金額が補償されるとする相当補償説がある。最高裁判例は、農地改革の補償に係る事例につき、相当補償説を採用した（最大判 1953 年 12 月 23 日民集 7 卷 13 号 1523 頁）が、土地収用法における損失の補償について、「収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産的価値を等しくならしめるような補償」が必要であるとし、「被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地等を取得することをうるに足る金額の補償を要する」としている（最判 1973 年 10 月 18 日民集 27 卷 9 号 1210 頁）。日本では、公用収用における権利対価補償は、完全補償でなければ、憲法 29 条 3 項の「正当な補償」とはいえないと解されている⁴⁵。

台湾の行政法学説及び実務では、相当補償説が一般的である。すなわち、完全補償説は財産権の価値保障に基づき展開される理論である。この説によると、補償されるべき範囲は、土地所有権が収用されるときのある実質的損失を指し、及び将来予期すべき損失もまた、すべてその中に含まれる。相当補償説は、財産権の継続的保障に基づき展開される理論である。この説によ

⁴¹ なお、大法官 767 号解釋（2018 年 7 月 27 日）は、「薬物救済法 13 条 9 号の規定、すなわち「以下の各号に定める事情の 1 つに該当する場合、薬害救済を申請することができない：九、一般的でかつ予期しうる薬物の不良反応」は、法律の明確性原則および比例原則に違反するものではなく、憲法により保障された人民の生存権、健康権および憲法追加修正条文 10 条 8 項の「国家は医療社会保険および社会福祉活動を重視しなければならない」の趣旨に、なお抵触するものではない」としている。

⁴² 周宇修・前掲注(12)、44 頁。

⁴³ 吳庚・盛子龍・前掲注(27)、732 頁。

⁴⁴ 陳敏・前掲注(24)、1242 頁、1246～1247 頁。

⁴⁵ 宇賀克也・前掲注(1)、547 頁。

ると、土地が収用されるのはもとより公共の利益による特別の犠牲であり、その犠牲は実体的な財産権が損害を被ったに過ぎず、補償の範囲は相当であればそれで足りる。理論上、完全補償説は人民の権利保障の趣旨により適合するものである。しかし、完全補償説を貫徹するためには、国家財政と地方政府財政が豊富であることを前提としなければならず、現行の制度はやはり相当補償説を採る⁴⁶。

前出大法官 400 号解釈は、「……公共の用またはその他公益上の目的の必要性により、国家機関は法に基づき人民の財産権を収用できるといっても、相当な補償をしなければならない……」とし、相当補償説を採る。その他大法官解釈の多くは、「相当な補償」(400 号、747 号など)または「合理的補償」(440 号など)という表現をもって形容しており、相当補償説に立っている⁴⁷。もっとも、大法官解釈は、国家が土地を収用する際は「合理的補償」または「相当な補償」をしなければならないと幾度も述べているが、その内容はいかなるものであるかを説明していない。立法例では、土地収用条例 30 条 1 項は、「収用された土地は、収用された当時の市場価格に応じてその地価を補償しなければならない。都市計画区域内の公共施設の保留地は、隣接する非公共施設の保留地の返金市場価格に応じてその地価を補償しなければならない」と規定する。なお、衡平的補償は国家の裁量事項であり、その補償金額も実際の損失を唯一の算定根拠としない⁴⁸。

このほか、補償の方法は、原則的には金銭をもってこれを行うが法律で別途定めがある場合、その他の方法で補償をすることができる⁴⁹。例えば行政執行法 41 条 2 項は、「前項の損失補償は、金銭をもってこれをなし、かつ実際に被った特別の損失を補償することを限度としなければならない」と規定するが、その他の方法により補償することを排除するものではないとされる⁵⁰。大法官 564 号解釈(2003 年 8 月 8 日)では、当該事案における制限は明らかに軽微なものとはいえないが、現金以外のものによる補償(例.租税優遇措置)があるから、合憲といえるとしている。

6. 憲法に基づく直接請求の可否

損失補償請求は通常、関係法規の具体的規定に基づいて行われる。しかし、日本の公法学においては、法律に補償に関する規定のない場合であっても、憲法 29 条 3 項を直接根拠にして、補償

⁴⁶ 李惠宗・前掲注(18)、696 頁。

⁴⁷ 大法官 400 号解釈理由書は、「しかし、個人の財産権の行使は、法に従って社会的責任及び環境生態上の責任による制限を受けなければならない、このような責任によって財産の利用に生じる制限について、それが個人の利益にとっての特別の犠牲を構成し、これにより社会公衆が受益者となる場合は、相当な補償を受ける権利を有しなければならない」としている。747 号解釈理由書は、「国家機関が法に従って公権力を行使することにより人民の財産が損失(例えば所有権の喪失、価値または使用利益の減損など)を被る場合に、その社会的責任において受忍すべき範囲を超え、個人にとっての特別の犠牲を構成するときは、国家は合理的な補償をしなければならない……。国家が土地の所有権を収用する場合、人民は所有権を喪失することにより被った損失につき合理的補償を請求でき、地上権を収用する場合、人民はさらに減損した経済的利益につき合理的補償を請求することができる」としている。

⁴⁸ 大法官 670 号解釈の共同意見書は、「……社会的補償を給付すべきか否かについて、国家は完全な裁量スペースを有し、また人民も憲法上の請求権を持たないことからすれば、補償金額もまた純粋な政策的考慮によるもので、当事者の実際の損失を基準としない、最も典型的な類型は、国家が犯罪被害者およびその家族の受けた損害に対して給付される救済である」と述べている。

⁴⁹ 陳敏・前掲注(23)、1228 頁。

⁵⁰ 林合民・李震山・陳春生・洪家殷・黃啟禎・前掲注(19)、412 頁。

を請求することができ⁵¹、判例もそのように解している（最大判 1968 年 11 月 27 日刑集 22 卷 12 号 1402 頁）。

憲法を直接根拠に補償請求の可否について、台湾でも肯定説と否定説があるが、通説及び実務は、損失補償請求権の発生には法律の根拠を必要とし、憲法に基づく直接請求は否定される⁵²。すなわち、収用ないし財産権制限は法律の規定がなければそれをなし得ないが、損失補償は法律の根拠規定がなければ請求できず、補償規定を欠く収用・権利制限規定は法律の留保原則ないし比例原則違反と考えられる。これについては、以下のように説明される。収用に伴う補償は公用収用の合法要件の 1 つであり、公用収用を定める法律は、公用収用の要件を規定しなければならないだけでなく、さらに収用に伴う補償の金額を規定しなければならない、それでこそ憲法に適合する法律といえる。財産権者は立法機関により補償の種類と範囲が明定され、侵害がなされたという場合においてのみ、ようやく公用収用を受忍する義務を負う。公用収用の法律においては、公用収用の要件と収用に伴う補償金額を同時に定めなければならない、これは立法機関の独占的権限であり、公用収用に関する法律に補償規定を欠くときは、行政機関は法律よりも位階の低い法規を用いて、補充を行うことはできない⁵³。

学説には、法律に明文の規定はなくても、人民は直接憲法 15 条に規定する財産権保障と憲法 7 条の平等権を結合させて、訴訟を提起して補償を請求することができ、すなわち、特別の犠牲に基づき補償請求権があるという肯定説もある⁵⁴。しかし、通説及び司法実務は、法律に明文の規定がある場合に限り、人民は補償請求をできるとする。行政法院の裁判例は、次のように述べている。土地の収用あるいは特別の犠牲であるかを問わず、補償義務の発生には請求をなしうる法規の根拠がなければならない。公用収用は収用の要件が法律で明確に規定されなければならないだけでなく、財産権者が得るべき合理的補償は、同時にまた法律で定められる必要があり（収用補償結合条項）、そうして始めて請求をなしうる。特別の犠牲を生じる公権力行為についても、補償の請求をなしうる法規の根拠がまた必要である⁵⁵。

IV. 感染症対策と補償

Ⅲ. でみたように、台湾の損失補償も、国家の適法な公権力の行使により特別の犠牲が生じた損失について、公平な負担の観点から補償がなされるべきとする点で、日台共通の概念である。ただし、以下のような相違点もみられる。(1)台湾の損失補償の概念のほうが日本よりも広く捉えられている。例えば予防接種禍の補償、信託利益の補償なども損失補償の概念に含み、犯罪被害者補償、戦争補償、刑事補償など、日本では国家補償の谷間の問題ないし政策上の補償として論じられることが、衡平的補償という損失補償の一環とされている。(2)補償の対象は、財産的価値を有するもの（財産権）だけでなく、非財産的なもの（財産権以外の権利利益）にも及ぶ。これは、台湾の損失補償概念が衡平的補償（日本でいう政策上の補償に相当）を含み、したがって、刑事補

⁵¹ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第 7 版）』岩波書店 2019 年 248 頁。

⁵² 林合民・李震山・陳春生・洪家殷・黃啟禎・前掲注(19)、408～409 頁。

⁵³ 蕭文生・前掲注(27)、660 頁。

⁵⁴ 李惠宗・前掲注(18)、693 頁。

⁵⁵ 最高行政法院 2006 年判字第 1944 号判決等。

償など人身の権利に対する損失補償が観念ないし制度化されるからである。(3)補償の内容について、司法実務及び学説上、完全補償説ではなく相当補償説を採っている。(4)損失補償請求権の発生には立法機関の法律の根拠を必要とし、憲法に基づく直接請求は否定される。

Ⅱ.で述べたように、台湾では、①(入国者などに対する)在宅隔離・在宅検疫に対する補償、②民間の土地や施設あるいは生産設備や原材料の接収・徴用に伴う補償が規定されるとともに、③新型コロナウイルス感染症の影響により深刻な収入源を生じた事業者・労働者に対する救済・助成・支援措置が、迅速に立法化されている。このうち、①は衡平的補償と考えられているが、法律で申請補償が明定されている以上、行政機関はそれに拘束される⁵⁶。②の接収・徴用補償に関しては、前述したように、日本でも同様の規定がある(新型インフルエンザ等対策特別措置法 62 条)。③は、救済措置として助成金やその他支援措置を定めたものであるが、特別条例 7 条を究極的根拠とする各種の防疫措置により、事業者は閉鎖・休業、営業の停止あるいは営業制限を命じられ、したがって収入源に陥るので、助成金・補助金はいわゆる営業補償として機能する。学説上も、かかる営業停止等の措置は営業の自由や労働の権利に多大な影響を及ぼし、特別の犠牲を構成するとして、補償のメカニズムが存在しなければならないとする⁵⁷。

では、台湾ではなぜスムーズに補償規定が定められているのだろうか。理由は諸々あろうが、やはり SARS(重症急性呼吸器症候群)の経験・教訓が大きいだろう。SARS 期に旧感染症予防法 37 条 1 項に規定する「必要な処置」に強制隔離が含まれるかが争われた、大法官 690 号解釈(2011 年 9 月 30 日)において、その解釈理由書は、次のように述べている。「感染症の患者と接触した者または感染の疑いがある者は、強制隔離の処置を受けるときに、その人身の自由が剥奪される。隔離される期間を合理的にかつ長すぎないようにするためには、やはり強制隔離についてあるべき合理的な最長の期限を明確に規律すること、また強制隔離処置の決定・実施に関連する組織、手続等の規則を規準的なものにすること、さらに隔離対象者またはその家族は不服があれば直ちに法院に救済を請求でき、併せて前述した隔離対象者に対して合理的な補償がなされるメカニズムを確立することが望ましい。関係機関は、感染症予防法制をできるだけ早く総合的に検討することが望ましい」。

ここに大法官解釈は、人民が損失補償を受け取ることができないからといって旧感染症予防法の規定を違憲と宣告していないが、立法者に法律の改正を求めている。これは、隔離補償を衡平的補償と認識しているからであり、すなわち、台湾では、補償規定は公用収用の要件で、補償を欠く収用規定は無効と考えられるが、衡平的補償は立法政策上の問題であり、合理的な補償のための感染症予防法制の改善検討を求めている⁵⁸。したがって、この大法官解釈に基づいて、SARS 期の経験を教訓に、台湾では、新型コロナという未曾有の事態に対して、強い規制と合理的補償を含めた、緊急特別な感染症対策法制を構築した。そこには、社会的な公平負担の観点から、苦境に立たされる人々に対して補償を与えることで、公平公正な分配を図るメカニズムを構築すべきという社会的コンセンサスがあるように思われる。

⁵⁶ 周宇修・前掲注(12)、51 頁。

⁵⁷ 周宇修・前掲注(12)、51～52 頁。

⁵⁸ 周宇修・前掲注(12)、48 頁。

四、結びに代えて

本稿では、迅速で徹底した感染症対策により感染拡大をある程度抑え込み、「コロナ対策の優等生」と評される台湾のコロナ対策について、国民の権利を権力的に侵害する行政活動には法律の根拠を必要とするという法律の留保原則と、公益上の理由により特別の犠牲を生じた者の損失は公平の観点から補償されるべきという損失補償の観点から考察した。台湾では、特措法的な性格を有する特別条例を 2020 年 2 月には早々に制定し、感染対策・防疫のために様々な規制措置を講ずることのできる根拠規定を定めるとともに、新型コロナウイルスによる多大な影響を受けた者に対する補償・助成・支援に関する規定を定めた。

特別条例 7 条は、「中央流行感染症指揮センター指揮官は、感染状況の予防・制御ための必要性に応じて、必要な緊急の措置または処置を実施することができる」と規定し、これが各種の防疫措置（私権制限措置）の根拠になっている。特別条例 7 条は、形式的には法律の根拠となりうるが、随分と抽象的な不確定概念を使用した大権条項であり、特に法律の留保原則のうち明確性の原則との抵触が批判されている。行政法学界では大きく、法律の留保原則（明確性の原則）違反を主張する意見と、不備を認めながら感染対策の実績を踏まえて「止むを得ない」、直ちに違反するとまでは言えないという意見に分かれる。他方、隔離・検疫補償、接収・徴用補償に加えて、影響を受けた事業者・労働者への助成金・支援措置が特別条例に基づき法令により定められているが、いわゆる営業補償等を含めた救済・補償・支援措置を立法により規定した背景には、SARS の経験・教訓を通して、補償を定めた感染症対策法制の整備を求めた大法官解釈によるところが大きい。

日台は同じ東アジア圏域に属し、ドイツ行政法の強い影響を受けているが、両者のコロナ対策には差異がある。日本が基本的に要請に基づく対応をしたのに対し、台湾は法律を制定し、包括的な根拠規定を創設して罰則を伴う「強い」規制で対応しながら、補償の根拠規定を定めて対応した（実務上、憲法に基づく直接請求は否定されている）。台湾は、1988 年に戒厳令が解除され、近代的な法治主義に基づく行政法の発展は 90 年代以降であり、その意味で台湾行政法の歴史は日本と比べて浅い。法治主義の基本理念に従って、全世界的な未曾有のパンデミックにどのように対応するか、今後の動向にも注視したい。