

# 台湾における公民投票法の制定過程と 国民投票の実施

山形 勝義

キーワード：国民投票， 総統選挙， 立法委員総選挙， 与野党対決， 防衛性公民投票

## 1 はじめに

本論文は、陳水扁政権期において、台湾の国民投票実施のための「公民投票法」はどのように制定されたのか、そして3回実施された国民投票はどのような経過をたどったかを考察して、台湾の国民投票制度と陳水扁政権期の政局の一断面を明らかにする。

民進党は野党であった1988年から、台湾の国際的地位を確立するため、国民投票の実施を主張してきた。そして、1999年5月に黨員代表大会で制定した「台湾前途決議文」には、台湾の将来を台湾人民が決定するため、「公民投票法」の制定を明言している<sup>(1)</sup>。

これに対して国民党は、戦後一貫して政権を掌握しながら、憲法で定めるレファレンダムやイニシアチブのために、本来は必要となる国民投票のための法制度を整備してこなかった。民進党はこれを推進させようとしたのである。しかし、2000年3月、陳水扁政権が成立して、国民投票の根拠となる法整備を進めようとする、国民党は、民進党の提出する法案は、文言がどうであれ「台湾独立」を問うための制度になるのではないかと警戒した。そこで陳水扁総統は、国民投票のための立法が実現されなくても、総統の権限で国民投票を行うという姿勢を示した。結果的に、台湾における国民投票のための立法過程は紆余曲折を辿り、2003年に「公民投票法」が制定された。そして、陳水扁政権下では、2004年に1回、2008年に2回の合計3

回、国民投票を実施している。

## 2 SARS禍が国民投票実現の契機

さて、台湾における国民投票実現の直接の契機は、台湾でSARS（重症急性呼吸器症候群）が蔓延して、WHO（世界保健機構）へ参加を申請した際に、中国に阻止されたことであった<sup>(2)</sup>。すなわち、2003年5月19日、ジュネーブにおいて開かれた第56回WHO年次総会（WHA）に、台湾はオブザーバーとしての参加を求めたが、これが認められなかった。中国政府が反対を示し、台湾の参加を拒んだのである。

当時、台湾では伝染病のSARSが流行して、死者が出る事態となっていた<sup>(3)</sup>。SARSの病原菌は中国から持ち込まれたものであるとする分析が公表されており、それが台湾社会の一般の見解でもあった<sup>(4)</sup>。実は、中国政府はSARS発生の初期段階において、事態を隠してWHOに報告しなかった。このために、SARS感染が世界各国に拡大してしまったのである。

台湾では、SARSの治療に当たっていた医療関係者にも死者が出るなど事態は深刻化したが、台湾はWHOに加盟していないため、各国と情報を共有し、協力してSARSに対処することができなかった<sup>(5)</sup>。このため、陳水扁総統は台湾がWHOに加盟していないことの不合理性を国際社会に訴えると同時に、今後国境を越えてくるSARSその他の感染症に対して、世界各国と協力して対処する為に、WHOに対してオブザーバー参加の申請を行ったのである。

しかしながら、台湾がWHOへの参加申請を行おうとした際、台湾の参加を国際機関が認めることは、「二つの中国をつくり出す」という理由から、中国政府が台湾参加に強く反対した。実際、中国政府が「全中国を代表して」WHOに参加していても、台湾のSARS蔓延に対応することは不可能である。それ故、台湾は中国とは別の存在として、WHOへの参加が認められるべきであると主張したのである。陳水扁政権では、これ以前からWHOへの参加を希望していたが、SARSという事態を受けて、この年の台湾の期待は例年に比べて大きかった。その背景には、米国、日本、欧州議会が台湾の参加について事前に支持を表明していたことがある<sup>(6)</sup>。しかしながら、結局のところ、台湾のオブザーバー参加は実現できなかった。

このWHO総会の翌日の5月20日、陳水扁総統は、「WHO加盟を求める国民投票」実施に向けた協議を行うよう、与野党に呼びかけた。現実には、この国民投票でどれだけ多数の国民がWHO加盟を求めたとしても、それによってWHOへの参加が認められるわけではない。しかし、国民投票を実施すること自体が国際社会へのアピールであり、中国に対抗する意思表示になる。また、台湾社会に向けて、陳水扁政権が中国に断固たる対応をするという決意を示すことにもなるからである。

その後、SARSの感染がしだいに終息する状況になっても、WHO参加問題を契機とする台湾と中国との対立は続き、中国政府は、台湾が国民投票を実施することは、どのようなものでも「台湾独立」につながるとして、断固たる反対を表明した。

そうしたなか、2003年7月5日、WHOは台湾のSARS感染地域指定を解除した<sup>(7)</sup>。

### 3 陳水扁政権における国民投票の嚆矢

陳水扁政権としては、国民投票によって課題解決を図り、政権への求心力を高め、立法院（国会に相当）での与党の主導権を獲得したいテー

マは、WHO加盟の賛否を問うことの他にもいくつかあった。

この背景には、陳水扁政権の与党民進党が立法院において過半数を占めておらず、国民党を中心に国民党から派生した新党と親民党の野党陣営が支配的であるという状況があった。つまり、2000年の陳水扁政権の成立は、国民党から2人の有力候補が総統選挙に出る分裂選挙となったため、民進党が漁夫の利を占めたことによる。その後も陳水扁政権の期間には、立法院選挙で民進党が過半数を得ることはなかった。したがって、民進党政権は常に議会対策で苦勞し、陳水扁政権の望む法案を立法院で通過させることは至難の業だったのである。そこに活路を拓く方途として、陳水扁総統は国民投票の実施を企図していた。国民多数の支持が明確となった政策、法案は、民進党が立法院で少数派でも、その法案成立、政策執行を確保できるはずだからである。

2003年6月27日、行政院（内閣に相当）が開いた非核国家推進委員会で、陳水扁総統は2004年3月20日の次期総統選挙と同日、あるいはそれ以前の段階で、第四原子力発電所建設中止、立法院の議席削減問題などの重大政策について、国民投票を実施する予定であると宣言した<sup>(8)</sup>。すなわち、国民投票とは国民の民主・主権の体现であり、議会政治に対する重要な補完・強化措置であり、この直接民主の方式は法律がないからといって制限されるものではない。そして、諸外国における国連加盟、EU加盟国など、国家にとって重大な課題や社会的に意見が分かれる政策については、国民投票を実施して長期的な社会対立を解消してきたと説明した。

このとき、陳水扁総統は、国民投票の法整備がなされていない場合であっても、総統の権限によって国民投票を行うことが可能であると考えていた。それは、法的根拠がなくても、ポーランドとチェコにおいて、EU加盟問題について国民投票を実施した事例があったためである。

#### 4 第四原子力発電所の建設中止を問う理由

さて、国民投票の議題に、第四原子力発電所の建設中止の賛否が掲げられるようになった理由について説明する。

台湾にはすでに稼働して営業運転をしている3つの原子力発電所があるが、これらはいずれも台北から遠く離れた、台湾南東部などに所在している。しかし、効率的な電力供給のためには、最大の人口を抱え、産業が集積している台北の近くに第四原子力発電所を建設すべきであるという考えから、李登輝政権下において建設工事が開始された。また、1999年の台湾中部大地震によって、中部の変電、送電施設が大きな被害を受けると、南部の発電所から北部への送電に支障をきたした経験から、北部に建設される第四原子力発電所の必要性が再認識されていた。しかし、逆に人口密集地域に近い原子力発電所で事故が発生すれば、その影響は深刻であるとして、原発建設反対の声も高まった。

そうしたなか、第四原子力発電所の建設中止は、陳水扁政権発足時からの重要課題であった。2000年の総統選挙に立候補する際、陳水扁総統候補の選挙公約、行動綱領71項は、原子力発電所の新設に反対するというものであった。それ以前から、民進党は原子力発電所の建設に反対する立場である。

2000年10月27日、陳水扁政権発足から5ヶ月、行政院長となった張俊雄は「第四原発建設中止決定」を発表した。しかし、2001年1月15日、大法官会議は行政院のこの決定に手続き上の不備がある宣告した。これを受けて、1月31日、国民党など野党が過半数を占める立法院は、第四原発の建設継続の決議を行ったが、行政院はこれを拒否した。最終的には、第四原子力発電所の建設中止については、野党による激しい反発があるばかりでなく、行政院がこれを中止することは手続き違反であるとの大法官の判断もあったため、陳水扁総統は建設継続を決断、発表した。

ただし、第四原発建設は、その後も一貫して政治問題として微妙な課題であり続け<sup>(9)</sup>、馬英九国民党政権下で工事は進められたが、2014年4月にも街頭での大規模な反対運動があり、これらを受け、馬英九は2014年4月、第4原発の建設凍結を発表した。正式に2015年7月から凍結されたのである<sup>(10)</sup>。2016年5月に発足した蔡英文政権では脱原発を積極的に進め、2017年1月には、2025年までに原発運転を完全に停止する法案が立法院で可決された。

ところで、そのような中、2003年7月4日に、原子力発電所建設に反対の意思を示していた民進党元主席の林義雄等が、第四原子力発電所の建設反対を訴えて座り込み運動を実行しようとした。ちょうどSARSの感染が終息した時期でもあり、陳水扁政権は、国民投票の議題を「WHO加盟問題」から「原子力建設中止へ問題」へと転換させたのである。

政権の2期目を問う総統選挙が翌年3月に迫ってきたこともあり、陳水扁総統にとっては、党内の意見を無視できる状態ではなかった。

#### 5 立法院の議席削減の賛否を問う理由

つぎに、国民投票の議題として、立法院議席削減の賛否を問うことが議論された理由について説明する。

1997年7月、台湾では「第四次憲法追加修正」、すなわち憲法改正が行われた。この結果として、立法委員の定数が164から225に増加された。この背景に、中華民国がたどった戦後の歴史がある。

つまり、1946年に制定された中華民国憲法が定める統治体制は、大陸の中国全土と台湾を合わせて統治するシステムであって、そのために中央政府の下に29の省政府が置かれて、各省に省議会が設置されていた。そして、1949年に中華民国が台湾に移転して以後、政府の実効統治範囲はほぼ台湾省のみとなったのだが、中央政府および議会と、台湾省の政府および議会が、そのまま存続してきた。例えば、1994年には、台湾省長選挙と合わせて定数79の台湾省議会議

院選挙が実施されたが、当時は、ほぼ同じ領域を統治する中央政府でも立法委員 164人が選出されていた。

この重複を解消するため、李登輝政権では1998年に台湾省政府、議会在凍結し、定数79の省議事を廃止するかわりに、定数 164人であった立法院の定数を225人に増加させたのである。

しかしその後、立法委員 225人というのは、小さな台湾の中央政府として多すぎであって、議会運営を混乱させる原因であるとして、議員削減が求められるようになった。議員定数削減そのものは与野党の多数派の見解であったが、議席数を150にするのか、115にするのか、国民投票で賛否を問う必要があるとして議論されたのである。

## 6 「公民投票法」の骨子

国民投票にかけるべき課題が変遷するなかで、陳水扁総統は、台湾独立については国民投票で採り上げないことを繰り返し強調していた。

2003年6月30日、民進党の中央政策会が、国民投票を立法化する構想をまとめた。立法院に提出する「公民投票法」の草案は、①法律性の公民投票、②憲法レベルの公民投票、③国家の主権に関する公民投票として、3段階に分けて規定されていた。そして③は、「防衛性公民投票」として、国家の安全および緊急事態など、国家の現状変更が迫られた事態において実施されるもので、国家の安全に対して脅威が及ぶことが国民投票実施の前提条件であるとされた。

翌7月1日、行政院長の游錫堃は、民進党が主張する主権に関する国民投票とは、台湾独立を問うものではなく、国家の安全が脅威にさらされた場合の対応を問う「防衛性公民投票」であると説明し、国民投票の目的に台湾独立が含まれていないことを強調した。

しかし野党は、この法案に基づいて、国民に対して国旗、国号の変更について国民投票を実施して賛否を問うのではないかと懸念し、国号

の変更とは、台湾独立を意味するとして、民進党案に反対の意向を示した。

次いで7月11日に立法院理事会が招集されると、民進党は「公民投票法案」を提出した。しかし、立法院では与野党が対立して協議がまとまらず、立法院長が散会を宣言したため、「公民投票法案」は成立しなかった。

その後、7月14日、陳水扁総統は民進党所属の立法委員との会合で、国民投票は憲法が認める国民の権利であり、「公民投票法」がなくても実施は可能であるという考えを述べた<sup>(11)</sup>。さらに、陳水扁総統は「2004年の主要な任務は国民投票の推進であり、これは総統選挙より重要だ。国民投票にかける議題は、立法委員の数を減らす立法院改革問題、国民の意思を明示するWHO加盟問題、存廃を問う第四原子力発電所問題である」と争点を明示し、国民投票への意欲を改めて示した。つまり、法案は成立しなかったが、陳水扁総統としては国民投票実施の意欲は変わらず、総統の権限において実施する決意であった。

国民投票の実施を求める陳水扁総統の姿勢に対しては、行政院内でも賛否が分れた。2003年9月17日に行われた行政院院会(閣議)では、環境保護署長の郝龍斌(環境大臣、新党籍)と台北市長の馬英九(国民党籍)が、法的根拠を有しない国民投票の実施に反対意見を表明した<sup>(12)</sup>。それでも陳水扁総統が国民投票を強行しようとしたのは、2004年3月に予定されている次期総統選挙と同日で国民投票を実施することによって、現政権の求心力を高め、国民からの支持を集めようという意図もあったと思われる。

## 7 国民投票による憲法制定構想

2003年9月28日の民進党結党記念日の集会で、陳水扁総統は「結党20周年の2006年に台湾新憲法を誕生させよう」と呼びかけ、さらに2日後にはこの新憲法の制定は現行の手続き、つまり立法院の4分の3以上の賛成と政党比例代表で選出された国民大会での決定ではなく、国

民投票実施によって新憲法を制定する方針を打ち出した。

この構想の発表で、陳水扁総統の支持率は少なからず上昇して、国民投票の提起が総統選挙に影響を与える傾向を示した。これに対して、中国政府は厳しい非難を展開するが、中国からの非難、批判を受けた方が、国民が陳水扁総統を支持するという見方があった。

その後、台湾の光復節である10月25日、台湾第2の都市、高雄において、民進党主催による「公民投票実施、新憲法制定」を求めの大規模なデモが行われた。陳水扁総統はデモ行進には参加しなかったが、夜の集会に出席し、壇上から参加者に向けて国民投票実施と新憲法制定の必要性を訴えた。さらに、2004年の総統選挙は、「台湾を信じ改革を堅持する陣営」対「台湾を矮小化し、改革に反対する陣営」の戦いであり、「一辺一国、現状維持」対「一つの中国、現状変更」の争いであり、「公民投票実施、新憲法制定派」対「公民投票阻止、改革粉碎派」の争いとなると述べ、総統選挙の争点を明示したのである。

## 8 「公民投票法」制定

陳水扁総統の国民投票にかける意欲は強く、中国政府からの反発にもかかわらず、デモの4日後にあたる2003年10月29日に、行政院院会は、民進党から提案された「公民投票法」の草案を可決した。

その後、陳水扁総統は11月11日、国民投票を通じて憲法を決定するのは「憲法制定」であって、「憲法改正」ではない。そして、現行憲法は1946年に大陸中国で制定されたものであり、2300万人の台湾人にはまったく適さないため、台湾人に適した新憲法が必要であると述べた。さらに、2006年12月10日の世界人権デーに、新憲法制定に国民投票を実施し、これに基づいて次期総統が就任する2008年5月20日に新憲法を施行する構想を明らかにした。

これに対して野党・国民党主席の連戦は、陳

水扁総統の主張する2006年よりも1年早い2005年に「中華民国」新憲法を国民投票によって制定するという構想を発表した。この結果、与野党が一致して国民投票による新憲法制定を目指すことになった。

陳水扁総統としては、国内外の批判を招かず国民投票を実施するため、「公民投票法」を成立させるべきであった。しかし、国民党と親民党による野党連合は、国民投票の実施そのものには賛成したが、「台湾独立」につながる可能性のある国民投票には反対であって、民進党提出の法案に賛成する可能性はなかった。

2003年11月27日、立法院に行政院案と与党・民進党案と国民党と親民党の野党連合案の「公民投票法案」が提出された。審議は長時間にわたったが、結果として、民進党案は廃案となり、国民党と親民党の野党連合案に沿った「公民投票法」が可決成立した。その後、陳水扁総統はこれを12月末日に公布した<sup>(13)</sup>。つまり、国民党と親民党の野党連合の思惑に沿った国民投票制度となったが、台湾で国民投票が導入されたことは民主化のさらなる前進となった。

その後、2016年2月、民進党が立法院で議席の過半数を獲得した。民進党は、「公民投票法」の発議と成立条件の補正を優先として、国民投票のハードルを低くした改正法案を立法院に提出した。蔡英文政権下の2017年12月12日、立法院において、改正案である「公民投票法部分条文改正草案」を可決成立させた。2018年1月3日、蔡英文総統が「公民投票法改正条文」を公布したことにより、新たな法律は3日後に施行されることになった。

## 9 台湾国民投票法の要点

台湾の中華民国憲法第7条～第24条には、「第2章人民の権利義務」の規定が置かれている。その第17条には「人民は選挙、罷免、創制、復決の権利を有する」と規定している。創制権とは国民が法律の制定改正を提案する権利、すなわちイニシアチブであり、復決権とは立法機関

の制定した法律に対して国民が賛否を決定する権利、すなわちレファレンダムである。通常、これらの手続きには国民投票が用いられる。

一般に国民投票とは、国、地方自治体における直接民主制の一方式として、国民が選挙以外の特定の意思決定や政策の選択のために行う、国民の意思を問う直接投票制度である。台湾の「公民投票法」<sup>(14)</sup>をみると、投票には①全国的に実施するものと、②地方単位で実施するものがあるので、全国的な場合は国民投票、地方の場合は住民投票といえる。

さて、陳水扁政権下で国民投票を3度実施した際の「公民投票法」の主要な点は、以下の通りである。つまり、改正前の内容である。

第1に、一般的な国民投票の発議は、立法院によるものと、国民によるものと2種類が予定されている。立法院の議決による国民投票が認められている他、国民による発議では、①国民投票の申請には、投票で問われる事項と、国民投票実施の理由に賛同する「直近の正副総統選挙有権者数の1000分の5以上」の有効な署名が必要であり、国民投票に付す内容とその理由書、署名が公民投票審議委員会の審議を受け、提案が適法となれば、②改めて6ヶ月以内に国民投票実施に賛同する「有権者100分の5以上」の有効な署名を集めなければならない。以上のいずれかによって、国民投票が実施されるが、行政機関には国民投票の発議権を与えていない。

第2に、総統に「防衛性公民投票」実施の権限を与えている。つまり、国民投票法の第17条は、台湾が外部の圧力によって脅威を受け、国家主権が改変される恐れが生じた場合、総統は行政院院会の決議を経て、国家安全事項に関しての国民投票を実施できると規定している。

第3に、国民投票の適用事項は、法律の承認、立法原則の制定、重大政策の制定と承認、憲法修正案の承認の4点となっている。

第4に、国旗、国歌、国号、領土に関する事項については、国民投票の対象に含めるものの、その後憲法改正の手続きを踏まなければならない

ないとした。

第5に、予算、租税、投資、給与、人事に関する事項などは国民投票の対象から外される。

さて、上記に述べた通り、2017年に「公民投票法」は改正されている。しかし、後述する国民投票については陳水扁政権下で改正以前の内容で実施されているため、ここでは、改正法の主要な点を簡潔に紹介するにとどめる<sup>(15)</sup>。

2017年の改正法は国民投票の条件を低くして、成立しやすくするのが狙いである。その結果、国民投票の発議、実施、成立要件などが大幅に緩和され、全国レベルの国民投票については、「直近の正副総統選挙の有権者の1万分の1」が発議に賛成し、「同有権者の1.5%」の署名により実施すると改められた。2016年の正副総統選挙の有権者数であれば、約1,900人の賛成で国民投票を発議することができる。そして、有権者約28万人の署名により、国民投票を実施することができることになった。国民投票の成立要件は、賛成が反対を上回り、且つ有効投票数の4分の1の賛成で成立する。また、「公民投票」の主務官庁が行政院から中央選挙委員会に改められ、行政院公民投票審議委員会は廃止となった。投票権は、これまでの満20歳から満18歳以上の中華民国国民へと引き下げた。

## 10 国民投票

### (1) 2004年総統選挙と第1回国民投票の準備

陳水扁総統は「公民投票法」が成立した直後に、国民投票が「立法化され、法によって保障されるようになった。これは国民の勝利であると信じる」と述べて評価した。しかしながら、将来、国民投票を実施するについては、まだまだ多くの障壁があるとして、その内容は陳水扁政権が期待するものではなかった。

期待が外れた点は、第四原発の建設中止およびW H Oへの加盟の是非を問う国民投票が、2004年総統選挙と同日では実施不可能となった点である。つまり、「公民投票法」が公布されたのが2003年12月末であったため、3月に実施

される総統選挙までに2段階の署名手続きを完了することは不可能であった。

また、陳水扁総統が希望する、国号、国旗、領土規定の変更などについては、憲法改正手続きが必要とされたため、2004年末に行われる立法委員総選挙で民進党が4分の3以上の議席を獲得して大勝することが前提条件となった。

ところで、陳水扁総統が国民投票を総統選挙と同日に実施するためには、公民投票法第17条に基づいて、総統権限の発動による「防衛性公民投票」を実施するしかなかった。

2003年11月29日、公民投票法が立法院で成立してから2日後、陳水扁総統は台中市で行われた講演会場で、2004年3月20日に国民投票を実施すると述べた。そして、公民投票法第17条に規定する「国家が外からの脅威に遭遇し、主権変更の恐れがある時、総統は行政院会の決議を経て、国家の安全に関する公民投票を実施できる」という規定の存在を強調した<sup>(16)</sup>。

翌11月30日、陳水扁総統は支持者の集会で、台湾から600キロ内の中国大陸沿岸に合計496基の弾道ミサイルが台湾にむけて配備されている状況を詳細に説明した。つまり陳水扁総統は、台湾に対する中国のミサイルの脅威を強調することで、公民投票法第17条の発動を正当化し、2004年3月20日の総統選挙と同日に国民投票を実施することとしたのである。

こうして2004年1月16日、陳水扁総統はテレビ演説を通じて、3月20日に次の2つの設問による国民投票を実施することを宣言した<sup>(17)</sup>。

第1案は、中国が台湾に対するミサイル照準を解除せず、台湾に対する武力行使を放棄しない場合、政府が反ミサイルの軍備購入を増加させ、台湾の自主防衛を強化することに賛成するかどうかである。第2案は、政府と中国が交渉し、兩岸の平和安定の相互関係構造確立を推進し、それによって兩岸のコンセンサスと人民の福祉を追求することに賛成するか否かであった。

2004年2月4日、行政院院会は総統の提案による国民投票の実施を了承した<sup>(18)</sup>。これによ

り、中央選挙委員会は3月20日の投票実施に向けて具体的作業を開始し、2月10日、台湾初の国民投票を公告した<sup>(19)</sup>。2月20日には、中央選挙委員会が、次期総統選挙の候補者名簿、選挙期間、選挙運動の時間などを発表し、第11代総統、副総統選挙を公示した。

## (2) 総統選挙と第1案、第2案の国民投票実施

2004年3月20日、第11代総統、副総統の選挙では、前日19日の陳水扁総統候補者と呂秀蓮副総統候補者銃撃事件を受けて、各地の投票所は厳重な警戒体制の下で実施された。投票の結果、中央選挙管理委員会は、僅差ながら陳水扁総統と呂秀蓮副総統の当選を確定して公告した。投票結果発表後には、敗北した国民党・野党連合公認候補の連戦と宋楚瑜は納得せず、抗議活動を行うとともに台湾高等法院に当選無効と選挙無効の訴えを起こした。しかし、最終的に陳水扁が5月20日から2期目の総裁に就任することが法的に確定した。

なお、国民投票の結果は以下の通りである(【表1】<sup>(20)</sup> 陳水扁政権期における国民投票の実施結果を参照されたい)。第1案「台湾人民は、台湾海峡問題の平和的解決の立場を堅持しています。もし中共が台湾に照準を合わせたミサイルを撤去せず、台湾に対する武力使用を放棄しない場合、あなたは政府がミサイル防衛設備を追加購入し、台湾が自主防衛能力を強化することに賛成しますか反対しますか」については、賛成(同意)票は91.80%であったが、投票率は45.17%に終わった。

第2案、「あなたは、政府が中共と交渉を進め、台湾海峡兩岸の平和と安定のための相互連動の構造を確立し、兩岸のコンセンサスと人民の福祉を追求することに賛成しますか反対しますか」については、賛成(同意)票は92.05%に達したが、投票率が45.21%に止まった。つまり、どちらも投票数が全有権者の過半数に達しなかったため、国民投票法の規定により、第1案、

【表1】 陳水扁政権期における国民投票の実施結果

【第1回】2004年3月20日 総統選挙と同日に実施された国民投票の結果

	有権者数	投票人数	投票率	同意(賛成)票	不同意(反対)票	同意率	可否
第1案	16,497,746	7,452,340	45.17%	6,511,216票	581,413票	91.80%	否(不成立)
第2案	16,497,746	7,444,248	45.12%	6,319,663票	545,911票	92.05%	否(不成立)

【第2回】2008年1月12日 立法委員総選挙と同日に実施された国民投票の結果

	有権者数	投票人数	投票率	同意(賛成)票	不同意(反対)票	同意率	可否
第3案	17,277,720	4,550,881	26.34%	3,891,170票	363,494票	91.46%	否(不成立)
第4案	17,277,720	4,505,927	26.08%	2,304,136票	1,656,890票	58.17%	否(不成立)

【第3回】2008年3月22日 総統選挙と同日に実施された国民投票の結果

	有権者数	投票人数	投票率	同意(賛成)票	不同意(反対)票	同意率	可否
第5案	17,313,854	6,201,677	36.82%	5,529,230票	352,359票	94.01%	否(不成立)
第6案	17,313,854	6,187,118	35.74%	4,962,309票	724,060票	87.27%	否(不成立)

第2案とも国民投票は不成立となった<sup>(21)</sup>。

再選を果たした陳水扁総統は、3月20日午後9時の投票結果を受け、自身の再選は新たな時代の開始、台湾民主主義の新時代であり、団結と調和の新時代であるばかりではなく、兩岸平和の新時代でもある。そして、国民投票の実施は、台湾民主主義の前進に大きな一歩になったと国民投票を実施した意義を強調した。

### (3) 2008年立法委員総選挙と国民投票(第3案, 第4案)実施の準備

2006年6月13日、民進党と台湾團結連盟(以下、台連とする)の立法委員20数名は、国民党の党資産を追求するために、「政党不当取得財産処理条例」制定を求めて国民投票実施のための行動を起こした<sup>(22)</sup>。つまり、民進党と台連は、本来は国家に所属すべき日本統治時代の日本の公的、私的資産を国民党が不当に取得したと追及してきたが、立法院では国民党系多数のために上述の条例制定は実現しなかったため、国民投票によって法成立を促進しようとしたのであ

る。

民進党と台連は、所定の約8300人の提案人署名を8月20日までに達成し、行政院はこの申請を9月4日に受理した<sup>(23)</sup>。

一方、8月から、民進党の陳水扁総統およびその関係者に政治腐敗があるとの理由で、元民進党主席の施明德が発起人となり、陳水扁総統の辞任を求める「100万人倒扁運動」または「反貪腐倒扁運動」が開始され、台北市内で街頭活動が実施された<sup>(24)</sup>。さらに、9月9日からは総統府前の座り込み抗議行動となった。国民党はこの運動を利用して、9月15日に民進党案への対案として「反貪腐及決策錯誤追究責任公投」の国民投票を実施することとし、所定の署名を集めて9月22日に中央選挙委員会に提出した<sup>(25)</sup>。

以上のように、国民投票は、公民投票法第17条の総統發議方式ではなく、国民の署名に基づく通常の手続きで進められた。与野党各陣営から、それぞれの国民投票実施の提案が出されると、その審査のために公民投票審議会が設置さ



れて、提案と署名の審査が行われた<sup>(26)</sup>。

なお、国民党案は、公民投票審議会で認定されて、第2段階の署名開始となったが、民進黨案については公民投票審議会で否決されたため、行政院訴願委員会に提出して、その認定を受けて第2段階に進むという遠回りを強いられた。これは、公民投票審議会の構成員が、立法院の政党構成に比例して決められるため、民進黨側が少数となっていたためである<sup>(27)</sup>。

国民党側では2007年1月初めから、民進黨側では1月25日から、約83万人という法定署名数を目標に第2段階の署名集めが開始された<sup>(28)</sup>。それからおよそ半年にわたり署名活動が行われ、民進黨側は6月28日に、国民党側は7月2日に、それぞれ法定数をはるかに超えた署名を添えて、それぞれの国民投票案が行政院に提出された<sup>(29)</sup>。

その後、中央選挙委員会での審査を経て、民進黨案が第3案として9月14日に、また、国民党案は第4案として10月26日に成立した<sup>(30)</sup>。こうしてこの2案は、翌年、2008年1月投票の立法院総選挙と同日で投票が行われることになったのである。

#### (4) 立法委員総選挙と第3案、第4案の国民投票実施

2008年1月12日に行われた立法委員選挙は、国民党が立法院の3分の2の議席を制して勝利した。同日に投票が行われた国民投票の結果は以下の通りである。

民進黨が提案した第3案は、「下記の原則に基づき、政党の不当取得財産処理条例を制定し、中国国民党の政党財産を国民に返還することに賛成しますか反対しますか。国民党とそれに付属する組織の財産は、党費、政治献金、選挙補助金を除き、不当に取得した財産と推定され、それらは国民に返還すべきであり、すでに処分してしまったものについては、金銭で償うべきである」という設問である。第3案の賛成（同意）票は、90.46%、投票率が26.34%であった。

国民党が提案した第4案は、「政府機関の指導者およびその部下が故意あるいは重大な過失のある施策により、国家に重大な損害を与えた責任、ならびに立法院による調査委員会を設立して調査し、政府の各部門は全力で協力すべきであり、抵抗・拒否してはならず、国民全体の利益を守ると同時に、法を犯し失職した人員を処罰し、不当な所得を返還させることを追求する法律の制定に賛成しますか反対しますか」である<sup>(31)</sup>。第4案の賛成（同意）票は58.17%、投票率が26.08%であった。投票の結果として、国民投票が有効となる投票率、50%以上となる過半数に達しなかったため、2つの設問はいずれも不成立となった<sup>(32)</sup>。

#### (5) 2008年総選挙と第5案、第6案の国民投票実施

国民党などの提案による第4案の国民投票の第2段階の署名活動が佳境に入り、民進黨などの提案による第3案について、同じく第2段階の署名活動がスタートしたばかりの2007年1月26日、陳水扁総統は、「世界新興民主国家フォーラム」提唱大会において、「台湾」名義での国連加盟を推進することを表明した。これを受けて2月6日に、「台湾国連加盟公民投票大連盟」召集人として、民進黨の李鴻禧らが、次期立法委員選挙と同日で、その可否を問う国民投票を実施する意向を明らかにした<sup>(33)</sup>。民進黨では、2月27日の中央執行委員会で、蔡同榮立法委員の提案として、「台湾」名義での国連加盟申請を目指す国民投票（以下、「入連案」とする）の実施提案が了承された。台湾団結連盟も、そのための署名活動を積極的に展開することとした<sup>(34)</sup>。その結果、第1段階の署名は5月21日に有権者人口の1000分の5を突破したと発表された<sup>(35)</sup>。

「入連案」の本文と理由書を付した提案者名簿が提出されると、6月13日に公民投票審議会が開かれ、6月29日には提案の可否を決定することとした<sup>(36)</sup>。

一方、国民党は民進党の「入連案」に対抗して、6月28日になって「実務的で弾力的な戦術で、国連への復帰及びその他の国際機関への加盟を推進する」国民投票（以下、「返連案」とする）を実施することとした。この結果、民進党の第3案と国民党の第4案の第2段階の署名終了と踵を接して、民進党系の「入連案」および国民党の「返連案」の署名集めが進められる状況となった。「返連案」の「実務的で弾力的な戦術」というのは、「入連案」が「台湾」の名称での国連加盟を求めるのに対して、「中華民国の名義でも、台湾の名義でも、その他参加が可能で尊厳が保てる」名称で加盟を求めるということである<sup>(37)</sup>。

6月29日の公民投票審議会は、民進党提案の「入連案」を賛成8対反対12で否決したため、民進党は第3案と同様に再審査を求めて行政院訴願委員会に訴願の手続きをとった<sup>(38)</sup>。

訴願を受けた行政院訴願委員会では、7月12日に訴願人と公民投票審議会、中央選挙委員会の代表による審議の結果として、公民投票審議会の決定を否定して、民進党の国民投票案は規定に符合すると認定し、第2段階の署名が行われる運びとなった<sup>(39)</sup>。

国民党の「返連案」は、7月30日までに提案のための第1段階の署名を終了して、同日、中央選挙委員会に手続き書類を提出した<sup>(40)</sup>。同案は、8月28日の公民投票審議会において8対4で承認された。元来、同委員会委員は21人だが、それまでの公民投票審議会の審議に不満の民進党推薦の委員8人が辞任したため、12人での表決となったのである<sup>(41)</sup>。

結局、国民党は11月15日に、150万人あまりの署名とともに必要書類を中央選挙委員会に提出した。一方、民進党は272万人を超える署名を得たとして、11月28日に提出した<sup>(42)</sup>。

2008年2月1日、中央選挙委員会は、民進党系の「入連案」を第5案、国民党の「返連案」を第6案として、3月の総統選挙と同日で国民投票を実施すると公告した<sup>(43)</sup>。

2008年3月22日に、総統・副総統選挙の投票が行われ、即日開票の結果、国民党の馬英九総統候補と蕭万長副総統候補が、7,659,000票あまりを得票して、5,444,000票あまりの民進党に180万票の大差をつけて当選した。

これと同時に投票された国民投票の結果は、以下の通りである。すなわち、民進党が提案した第5案は、「1971年に中華人民共和国が中華民国にとって代わって国連に加盟し、台湾は国際社会の孤児となった。台湾の国際的地位の向上および国際社会への参加を求める台湾人の意思を強く表明するために、あなたは「台湾」の名義での国連への加盟に賛成しますか?」という内容であったが、賛成（同意）票は94.01%、投票率が36.82%であった。

これに対して、国民党が提案した第6案は「あなたは、名称については実務的わが国が中華民国の弾力的な戦術を用いて、中華民国名義でも、あるいは台湾名義でも、その他台湾の尊厳を保てる有効な名義でも、国連およびその関連組織に復帰するための申請を行なうことに賛成しますか?」という内容であったが、第6案の賛成（同意）票は87.27%、投票率が35.74%であった。

以上の通りいずれの案も、有権者の過半数の投票という国民投票成立のための要件を満たすことができず、不成立となった<sup>(44)</sup>。

## 11 おわりに

2000年3月の総統選挙において民進党の陳水扁が勝利を得て、台湾で初めて政権交代が実現した。陳水扁政権では2003年11月27日に民主主義の手続きの一つとしての「公民投票法」が成立し、12月31日に公布された。この「公民投票法」は国民党主導の案であったため、民進党としては内容的には納得のいくものではなかったが、台湾国民の意思を問う直接投票制度が導入されたことは、台湾国民に自由な政策選択に基づく民主主義の前進であった。

その後、2016年、民進党は立法院で議席の過半数を獲得し、国民投票の発議、実施、成立要

件のハードルを低くした改正法案を立法院に提出した。改正法案は、蔡英文政権の2017年12月12日に立法院において可決成立し、2018年1月3日に公布された。

陳水扁政権成立以前から、民進党は「公民投票法」を成立させようとしており、1990年には、蔡同榮が公民投票促進会を結成し、91年3月、民進党の立法委員の盧修一、洪奇昌らが、林濁水の起草による「公民投票法草案」を立法院に提出している。また、中華民国政府の台湾移転後初となる立法院総選挙に基づく、最初の立法院会議が1993年2月から開催されると、民進党の蔡同榮、林濁水らが再び「公民投票法案」を提出した。しかし、立法院では国民党が圧倒的に過半数を占めていたため、これらの法案は不成立に終わった。

しかし、2000年に民進党の陳水扁政権が誕生すると、積極的に国民投票を実施しようとした。大きな契機となったのは、SARSの蔓延に対処するため、台湾がWHO（世界保健機構）へ参加しようとした際に、中国に阻止されたことであった。これをきっかけに国内世論を盛り上げ、国民投票によって国際社会に台湾の意志を伝えようと企図したのである。陳水扁総統は国民投票の根拠となる法なしにも、総統の権限で国民投票を実施する考えを持っていた。しかし、これは実現せず、SARSの終息とともに、テーマは第四原子力発電所の建設問題、さらには立法院の定数半減などへと、国民投票にかけるべき事項は拡大、変遷を見せた。

実際には、陳水扁政権において3回にわたって国民投票が実施された。

1回目の国民投票は、2004年3月の総統選挙と同日に投票が実施された。第1案、第2案の国民投票は、台湾の安全に関する2つの提案であり、総統の発議による「防衛性公民投票」という手続きが採用された。

これに対して、2008年には1月の立法委員選挙と3月の総統選挙の同日で、2回の国民投票が行われた。2回目の第3案、第4案と3回目

の第5案、第6案の国民投票は、いずれも長期にわたる署名集めによって実現したものである。

以上のように、台湾史上初となる第1回の国民投票は、署名集めという大きなハードルを回避して、総統の発議で実施された。そして、第2回および第3回の国民投票は、2段階の署名集めという通常の手続きを踏んで実施されることとなった。

しかしながら、民進党が第3案を提案すると、国民党が第4案で対抗し、また、民進党が第5案を提案すれば、国民党が第6案で応じるということで、それぞれの案の内容に対する民意を問うというより、立法委員総選挙および総統選挙に向けて、主要政党が支持を訴え、あるいはライバル政党を攻撃するための手段として用いられたことが否定できない。特に民進党は、世論の支持の高いテーマで国民投票を設定することで、従来からの民進党支持者に加えて、国民投票に賛成の有権者から政権への支持を得ようとした。このため民進党が、国民投票を主導して、国民党は、これに受動的に対抗したのである。

2004年には総統選挙で、陳水扁が僅少差ながら過半数の得票で再選されたことからすれば、国民投票は何らかのプラスの効果を持っていた可能性がある。それ故、2008年の立法院総選挙と総統選挙に際しても、民進党が過半数を得る戦術として、第2回、第3回の国民投票を同日で実施したものと考えられる。

また、第2回と第3回の国民投票の手続きは踵を接して進められたので、2006年6月から2008年3月まで、九州より小さい台湾で、1年9ヶ月にわたって、署名集めおよび支持票獲得のため活発な政党活動が続いた。この時期の台北は、常に何かの街頭政治活動があり、やや騒然とした空気に包まれていた。

第1回の国民投票は陳水扁総統の発議だったため、野党側は対案を出せなかったため、国民党は国民投票への不投票を呼びかけ、低投票率によって国民投票を不成立にさせようとした。

このとき、総統選挙の投票率が80%以上におよぶ高さであり、しかもその過半数が民進党支持であり、さらに民進党支持者が国民投票で同意票を投じたばかりではなく、国民投票の90%以上が同意であったにもかかわらず、国民党支持者の大多数が国民投票を棄権したため投票率が45%と、過半数に達せず不成立となった。

2008年1月の第3案と第4案は、敵対する政党への攻撃を目的とした国民投票であり、長期にわたった署名集めキャンペーンは、そのままライバル政党攻撃であった。このとき国民党は、国民党の党資産を追求する第3案を不成立に終わらせるため、自ら提案した第4案を含めて、支持者に対して国民投票への棄権を呼びかけた。

その結果、第2回国民投票は同日の選挙が立法院総選挙であったため、58%というやや低い投票率であったため、国民投票の投票率50%以上の達成は、第1回より困難な条件があった。結果は、立法院選挙でも民進党の得票率は37%で、国民党の51%を下回り、民進党は27議席で、国民党の81議席に大きく水をあけられた大敗した。しかし、国民投票では民進党の第三案の同意率は90%を超えた。一方、陳水扁政権批判である国民党の第4案も同意率が58%という結果だった。前回同様に、国民党支持者の多数は国民投票を棄権したので、第4案の同意率が高かったことは、民進党支持者のなかでも、陳水扁総統周辺への批判者が多数いたことになる。

いずれにしても、第2回国民投票はいずれの案も投票率が26%に終わったため、両案ともに不成立となった。

続けて2ヶ月後に第3回国民投票が実施された。この日、総統選挙の投票率は76%超とかなり高かったが、国民投票は民進党が積極的に投票を呼びかけたのに対して、国民党が棄権を呼びかけたため、投票率は36%前後に終わり、不成立となった。今回も、民進党支持者のほとんどは国民投票に参加したので、民進党の第5案は同意率が94%にも達した。国民党の第6案も、

同意率は87%超であった。「台湾」名義での国連加盟は、当時の各種世論調査で、平均して70%、最高で77%が賛成だったので、投票率50%の関門による国民投票不成立は、国連加盟に対する国民の意思表示というより、それぞれの政党支持が反映した結果であったといえる。

以上、3回にわたって実施された台湾の国民投票は、いずれも重要事項について民意を問うというより、総統選挙および立法院総選挙の補強手段として、また議会における与野党対決の代替として実施されるという結果となった。しかし、直接民主制の方式として、国民が選挙以外に、特定の国家的意志決定や政策の選択のために、国民の意思を問う直接投票制度として国民投票が導入されたことは、台湾の民主化の一里塚である。

#### <注>

- (1) 俞振華, 王思為, 黃國昌, 蔡桂泓「公民投票案提審核機制與門檻之研究－以瑞士, 美國, 義大利, 日本, 法國法制與運作情形為比較研究」, 國立政治大學選舉研究中心, 2013年2月, 98頁。https://www.cec.gov.tw/old\_upload/0/1000/attach/81/pta\_27809\_8789160\_68357.pdf
- (2) 『人民日報』2003年3月14日, 『台北週報』2003年3月27日, 『台北週報』2003年5月29日。
- (3) 『聯合報』2003年4月25日, 『産経新聞』2003年4月28日, 『聯合報』2003年4月29日, 『聯合報』2003年4月30日。
- (4) 『毎日新聞』2003年4月21日。
- (5) 『産経新聞』2003年5月18日, 『読売新聞(東京版)』2003年5月22日。
- (6) 『産経新聞』2003年4月3日。
- (7) 『聯合報』2003年7月6日。
- (8) 「民進党反核大事記」民主進歩党政策委員会 2011年4月22日星期五。http://dpppolicy.blogspot.jp/2011/04/blog-post\_22.html
- (9) 『台湾週報』2013年2月26日, 『台湾週報』2013年7月31日。
- (10) 『台湾週報』2014年4月28日。
- (11) 『台北週報』2003年7月31日。



<参考文献>

中川昌郎『馬英九と陳水扁 台湾の動向 2003～2009.3』明德出版社，2010年1月。

俞振華，王思為，黃國昌，蔡桂泓「公民投票案提審核機制與門檻之研究－以瑞士，美國，義大利，日本，法國法制與運作情形為比較研究」國立政治大學選舉研究中心，中央選舉委員會委託研究，2013年2月。

(客員研究員)

Abstract

# **The process of establishment of the Taiwan Referendum Act, and carry out Referendum**

YAMAGATA Katsuyoshi

In Taiwan, there were three referendums from 2004 to 2008 under Chen Shui-bian Government. First one was held by article 17 of Taiwan Referendum Act 2003, it says the President can raise a referendum under the case of the national crisis by any foreign powers.

President Chen Shui-bian set the first referendum of Taiwan to vote together with presidential election. Then, in January 2008, second referendum was set with General Election of Legislative Yuan, and last one was set with another presidential election in March 2008. Latter two referendums were set through two stage national signature campaign requested by the law. Though the multiplex process of referendum, all of those were in failure by lower voting rate than 50%, and they were not to express the real public opinion but for substitute battle of major political parties at the National Assembly of Taiwan.