

台湾における公民投票制度とその実態

－国政レベルを中心に－

蔡 秀卿

Initiatives and Referendums and their Practices in Taiwan: Focusing on the National Initiatives and Referendums

Shiow-Ching TSAY

Abstract

On November 24, 2018, 10 referendums were held in Taiwan, including the referendum for same-sex marriage, LGBT education and abolition of nuclear power. From these implementation experiences, expressions of the main text of referendum, regulation of prior activities became problems. In addition, the proposal requirements, formation requirements and adopting requirements have been relaxed by the 2017 law revision, the referendums have been activated. On the other hand, unacceptable proposals that were rejected also have stood out. The scope of referendums (meaning of referendum on law, initiatives on legislative principles, initiative or referendum on important policies), examination standards are also the problems to be solved.

In this paper, first, it is introduced about the discussions of the constitutionality of referendum and the background of the Referendum Act before enactment of the Act. Secondly, it is introduced about the outline of the Referendum Act, particularly, the national initiative and referendum are mainly referred. Thirdly, it is taken an overview of the referendum examples in the past, including examples before the legislation, after legislation and amendment. Finally, it is examined about major issues including examination authority, the scope and exemptions of referendums including constitutional compatibility issue of referendum such as the referendum for same-sex marriage, examination standards and expressions of the main text of referendum including the problems of rejecting referendum, ensuring fair prior activities, treatment on adopting referendum, and it is presented the future issues of the referendums.

1. はじめに

2018年11月24日、台湾において10件の国民投票が一斉実施した（後述の表3）。そのうち社会関心の極めて高い同性婚関係が3件、同志教育（LGBT教育。以下同。）を含む性教育関係が2件、脱原発を含むエネルギー政策関係が3件あった。同性婚の国民投票の結果について外見的には同性婚に反対する者が多数で通過した。しかし提案の趣旨が不明確であることもあり、多数者の真意が何かが問われる。多数者が同性婚反対というのであれば、多数者の意見と、その前に下された同性婚の法的保障を認めた2017年5月24日大法官748号解釈との食い違いが生じるか、という問題が浮き彫りになった¹。その後、行政院は多数者が同性婚に反対しないと受け止めて、同性愛者婚姻法案を立法院に送付して、2019年5月17日同法が制定・施行された²。

また、同志教育の国民投票の結果について外見的には同志教育に反対する者が多数で通過した。しかし肝心の提案者の「同志教育」の趣旨・意味、有権者のそれへの理解について必ずしも明確ではなかった。その後、主管機関である教育部は、2019年4月2日性別平等教育法施行細則を改正して、同施行細則13条の「同志教育」を削除して「異なる性別への理解・尊重教育、性別の特徴特質・性的指向・性自認教育、性的侵害・セクハラ・性的いじめ防止教育」に改めた。しかし実質的には「同志教育」を廃止するのではなく、LGBT教育を含む多元的性別教育政策を維持しているのである。

エネルギー政策関係の国民投票の結果は、火力発電削減、石炭発電縮小に賛成する者が多数である一方、電業法95条1項で定められる脱原発の目標期限（2025年）の延期に賛成する者が多数であった。原発について多数有権者の意思とは何か、やはり明確ではない。その後、2018年12月2日電業法が改正され95条1項が失効するとされた。しかし、今後のエネルギー政策について、主管機関である經濟部は、2025年までに再生エネルギーの比率を20%に引き上げ、原発について新設せず、稼働中の原子力発電所が稼働期限の2025年に廃止するという従来の政策を維持しているのである³。

以上の国民投票実施の経験から、外見的には現行法律や政府の政策に反対する意見が多数であったが、提案の主文の意味の不明確、有権者のそれへの理解の不明確、偏頗な活発な事前活動、通過した場合の政府の可能な対応への提案者・有権者の理解の不十分などもあり、結果的には国民投票前の政府の既有政策が維持されている。国民投票の実質的意義が問われる。有意義な国民投票にするために、国民投票主文の表現の在り方、事前活動の規制、公民投票教育などの課題が見えてきている。

また、2018年公民投票法改正により提案要件、連署成立要件、通過要件が緩和された（後述）。法改正後、現在（2019年9月）まで国民投票案申請案件数は47件に達しており、そのうち10件が成立要件を満たして前述した通り2018年11月に一斉実施したが、その残りは連署成立要件の未充足、形式未補正によるものを除き、受理されないものが15件ある（後述の表4）。国民投票の活発化が見られる一方、不受理案件の数も目立つ。国民投票の適用範囲（適用除外事

項を含む)、国民投票の審査基準、審査機関の問題も残されている。

本稿では、公民投票法制定前における公民投票をめぐる論議、公民投票制度・国民投票制度の概要を紹介し、これまでの国民投票実施事例を概観するうえ、主な論点を検討し課題を提示する。

2. 公民投票法制定前における公民投票をめぐる論議

2.1. 憲法上の根拠

公民投票法が2003年12月31日公布・施行された。それまでに公民投票の憲法的位置づけ、法的根拠などについて、憲法の関係規定の意味合い、国民の公民投票権の行使可能性などに関連して長らく論議されていた。

憲法2条で国民主権の原則が定められると同時に、17条で「人民は、選挙、罷免、創制（筆者注：initiative。以下同。）及び複決（筆者注：referendum。以下同。）の権利を有する」と定められ、国民主権の行使について、間接民主のみならず直接民主の権利も認められる。しかし他方で、136条で「創制及び複決の両権の行使については、法律でこれを定める。」と、27条2項で「創制及び複決の両権は、前項第三号及び第四号の規定（筆者注：憲法の改正、立法院の提出した憲法改正案の複決）を除き、全国の県市の半数が創制及び複決の両政権を行使するに至ったときは、国民大会が辦法を制定し、これを行使する。」とも定められる。27条2項は創制、複決権は国民大会にしか与えられず、国民には与えられないかという疑問があった。27条2項は国民の公民投票権を否定する憲法上の根拠となった。

また、憲法上の創制・複決権を行使するには創制・複決権を行使する法律、国民大会の創制及び複決権行使に関する辦法（法規命令）を制定する必要があったが、長らく制定されなかった。そのため公民投票の法的根拠が長らく存在しなかった。

2005年憲法改正により、国民大会の権限のすべてが撤廃され国民大会が廃止されたと同時に、憲法改正手続きにつき、立法委員が憲法改正案を提出し、半年間公示して国民投票を行うものと改められ、国民大会がもっていた憲法改正案の複決権が国民に還元されることになった⁴。憲法において国民の公民投票権が明確に付与されることになったが、憲法改正案及び領土変更案の複決権のみであり、それ以外の公民投票については依然として法的根拠がなく一般法を制定する必要があった。

2.2. 公民投票法制定の背景

公民投票法の制定の背景には、長年の台湾主権運動、民主運動が最も大きい。1945年以降、台湾社会で中華民国史観と台湾史観の対立が始まり、中華民国史観者が権威主義体制を堅持してきたが、これに対抗する台湾史観者が台湾化のために台湾主権運動、民主運動を展開してきた。台湾史観者の台湾主権運動、民主運動においてしばしば公民投票という手段が主張・使用されていた。1940年代末から、廖文毅氏が台湾の民族自決権を主張するために民族自決的公民

投票を主張していた。特に1979年アメリカとの外交関係が断絶した後、この主張が強くなった。その後、アメリカ New York 大学から台湾に帰国した政治学者蔡同榮氏が、1990年公民投票推進会を立ち上げて、两岸関係、外交政策、総統選等の重大議題について公民投票を実施するよう強く主張していたことの影響で、公民投票が政治的議題となった⁵。また、1986年結成した、台湾史観者中心の民進党は台湾憲法の制定・独立国家を目指して国民投票を実施することも考えていた。すなわち台湾の主権国家の国際法的地位を獲得するために公民投票法を考案したのである。1990年代以降台湾史観者の政治力が伸ばしてから、国民大会の廃止、国民投票権の国民への還元を含む前掲の憲法改正を実現することができたことで、公民投票法の立法化につながったのである。

また、台湾社会において、1980年代以降、環境運動においても住民投票が実施してきた⁶。研究者の統計によれば、公民投票法制定以前、約30件の住民投票の実施経験があり、その殆どが環境保全関係のものであった⁷。環境保全団体がしばしば住民投票を環境運動に推進してきたことで、環境政策の是非やあり方を問う住民投票が社会に浸透している。しかし、住民投票の法的根拠がないため、住民投票の結果を環境政策に反映することに限界があった。例えば1990年5月6日実施した高雄後勁の住民投票で、政府推進の工業計画の是非を問うもので、投票率が66%で、投票の結果は協議に同意する者が60.8%、工業計画に反対する者が39.2%であった。これを受けて、住民投票の結果は法的拘束力がないため政府は工業計画を維持したが、反対住民の意見を考慮し住民と汚染抑制を前提に協議を重ねていたことで住民の合意が得られた⁸。

さらに、2000年はいじめての政権交代で民進党が執政することになった。民進党政権が執政してから党の脱原発の方針の下で林義雄氏が社会運動を通じて第4原発の是非を問う国民投票を主張していた。これも公民投票法の制定に大きく後押しした。

このように、公民投票法の立法のインセンティブは、長年の民進党の主権運動、民主運動にあった。しかし、制定された公民投票法は、当時の政党間の政治力を反映した産物で、全体として殆どが国民党・親民党の法案の通りで、民進党の意見を反映したのが総統による防衛型国民投票規定のみ（現行法16条）であった⁹。

3. 公民投票制度・国民投票制度の概要

公民投票法（以下、「法」と略す。）は、2003年12月31日公布・施行された。3回の微改正を経て、2018年1月全面改正がなされ、また2019年6月最終改正された。

3.1. 公民投票の適用範囲及び有権者の資格

公民投票は、全国性公民投票（国民投票）と地方性公民投票（住民投票）がある（法2条1項）。ここでは国民投票のみを述べる。

国民投票の適用範囲には、①憲法に基づく複決、②法律の複決、③立法原則の創制、④重大

政策の創制及び複決の4つがある。憲法に基づく複決は、憲法改正案の複決と領土変更案の複決である。「創制」と「複決」という用語は憲法上の用語を援用したものである。その違いは、有権者の主導によるものかどうかにあると理解されている。立法原則及び重大政策の創制は、公民が特定の立法原則または重大政策につき政府に対し積極的作為により実現するよう投票を通じて意思表示するものである。憲法改正案、法律、重大政策の複決は、公民が憲法改正案、現行法律、法案、政策に対し投票を通じて意思表示し最終決定するものであると解されている（最高行政裁判所 105（2016）年度判字 127 号判決参照）。

また、公民投票の適用除外事項について、予算、租税、俸給、人事事項は公民投票から適用除外されている（2条4項）。これらの事項は性質上公民投票に相応しくないためである。また、原住民の権利に係る公民投票は、原住民族基本法に反してはならないとの旨も明記された（1条2項）。

公民投票の有権者の資格について、投票年齢について、法制定当初 20 歳とされたが、2018 年法改正により 18 歳に引き下げられた（7条）。この 18 歳の投票年齢は公民投票の提案者、連署者の年齢でもある。また、6 か月以上居住していることも要件とされている（8条1項）。

3.2. 国民投票の手続

3.2.1. 提案者

国民投票の提案者は、①国民、②行政院、③立法院及び④総統の4者がある。

行政院による提案について、行政院が重大政策の創制、複決事項につき立法院に対し主文、理由を付して国民投票案を送付して立法院で議決された場合実施するものである。提案者数、連署の手続が適用されない（14条1項）。行政院の提案は立法院で否決された場合、2年内同事項の国民投票案を再提出することができない（同条2項）。

立法院による提案について、憲法に基づくもの（憲法改正案と領土変更案の提案）と、前掲行政院と同様で立法院会の議決を経ての提案とがある。提案者数、連署の手続が適用されない（15条1、2項）。立法院の提案は院会で否決された場合、2年内同事項の提案を再提出することができない（3項）。立法院による提案の合憲性について争われたが、2008年7月11日大法官 645 号解釈はそれを合憲とした。

総統による提案について、国家が外在的脅威により主権が変更される恐れがある場合、総統が国家安全事項につき行政院会議の議決を経て提案するものである（16条1項）。いわゆる「防衛型国民投票」である。これは民進党が極力主張したものである。提案者数、連署の手続につき、行政院、立法院による提案と同様に適用されない。また、緊急性のため、国民投票の実施日についても法定日が適用されない（同条2項）。

国民による提案について、提案者数は、法制定当時、直近の総統選挙時の選挙人総数の 0.5% 以上とされたが、2018 年法改正により、0.01% 以上に引き下げられた（10条1項）。有権者が 1800 万人で計算すると、約 1800 人以上であれば提案できることになった。後述するように旧法時代に国民投票発案・実施案件が少なく、しかも国民による提案がなく、国民投票制度の趣

旨とかけ離れたことで提案要件が大幅に緩和されたのである。

3.2.2. 提案書式など

国民による提案の場合、代表者が主文、理由、提案者リストを提出する必要がある。主文につき 100 字以下、理由につき 2000 字以下とされている（9 条 1、2 項）。主文及び理由の内容については旧法では特に規定がなかったことで、意味不明、長文、主文と理由の矛盾、主観的などの不適切な案件が数多くあった。そこで 2019 年法改正により、主文は簡潔、明確、客観中立であること、理由とその立場は主文と一致することが要求されているほか、その詳細は法規命令（「全国性公民投票の主文及び理由における用語計算その他関連事項に関する辦法」）で定めるとされている（9 条 3、4 項）。また、国民投票案は、一案一事項が原則とされる（9 条 8 項）。

また、提案の事項が国民投票の適用範囲外の事項であること、主文と理由が不適切であること、原住民族基本法に違反すること、一案一事項の原則に反すること、国民投票実施後の再提出禁止期間内に再提出すること、提案内容が不明で理解不能であることのいずれかに該当する場合、補正を要するが、その前に聴聞会の開催が義務づけられる（10 条 3、4 項）。

3.2.3. 連署

提案された後、不受理の事由がなければ、連署に入る。連署期間は提案者が書式を受け取った日の翌日から 6 か月とされる（12 条 2 項）。国民投票の成立に必要な連署人数は、旧法では直近の総統選挙時の選挙人総数の 5% 以上とされたが、2018 年法改正により、1.5% 以上に引き下げられた（1 項）。有権者が 1800 万人で計算すると、約 27 万人以上となる。約 27 万人署名が集まれば、成立する。成立要件の緩和の理由は、提案要件と同様である。

3.2.4. 国民投票の実施

国民投票案が成立すると、実施日の 90 日前までに公示しなければならない。発表会及び 5 回以上のディベートの実施も義務付けられる（17 条）。

また、投票日まで、宣伝活動及び募金が禁じられていない。ただし外国、中国、香港・マカオの団体・法人・個人、公営事業、政府出資の財団法人からの寄付は禁じられている（20 条）。

国民投票の実施日について、旧法では公示後 6 か月内で実施し、その期間中に国政選挙がある場合選挙日と同日に実施するという規定にとどまった。後述するように 2018 年以降、提案要件、成立要件の緩和化により実施案件が増加し、所要費用もかかったことから、2019 年法改正により、2021 年より 2 年 1 回で実施し、8 月第 4 土曜日が国民投票実施日とされた（23 条）。

3.3. 国民投票の結果の処置

国民投票の通過要件について、旧法には投票者数が有権者数の 2 分の 1 以上で、かつ、有効同意票数が投票者数の 2 分の 1 以上であった。2018 年法改正により、有効同意票数が反対票数を上回り、かつ、有効同意票数が有権者数の 25% 以上に改められた（29 条）。実質的に投票率

が25%に引き下げられることになった。有権者数が1800万人で計算すると、約450万票の有効同意票に達していれば通過することになる。

国民投票の結果が通過した場合、法律の複決について原法律が公示の三日目から失効する。立法原則の創制について行政院は3か月内で法律案を作成し立法院に送付しなければならない、立法院は次の会議期間中に立法手続を完了しなければならない。重大政策について総統又は主管機関がその内容を実現するための必要な措置を採らなければならない。憲法改正の複決案について総統がそれを公布しなければならない（30条1項）。また、創制した立法原則は、立法機関がそれを変更してはならない。法律施行後2年内でそれを改正・廃止してはならない。複決を経て廃止した法律は、立法機関が2年内で同内容の法律を制定してはならない。創制又は複決を経た重大政策は、行政機関が2年内でその政策の内容を変更してはならない（30条4、5、6項）。通過した創制、複決の結果が立法機関、行政機関に法的拘束力があるものとされている。

3.4. 審査機関

国民投票事項の審査機関について、旧法には行政院におかれる公民投票審議委員会であった。当該委員会は政党比例に応じる人数の委員により構成されるものであったが、政治的性格であり、かつ、客観中立性を欠くことで、2018年法改正により、当該委員会が廃止された。その代りに中央選挙委員会が主管することになった。

3.5. 公民投票の事前活動等の規制と罰則

公正な投票活動を確保するための公民投票の事前活動等の規制について、公職人員選挙罷免と比べ、大きく異なる。以下、表1で示す。

表1 公民投票と公職人員選挙罷免における事前活動等の規制の比較

	選挙罷免	公民投票
活動期間の制限	あり	規定なし
活動費用の上限の規制	あり	規定なし
活動事務所の登記等の規制	あり	あり
政見（意見）発表会	あり	あり（5回のディベートもある）
マスコミの宣伝	認められる	認められる
事前の民意調査	認められる	規定なし
活動時間の制限	あり	規定なし
政治献金・寄付の禁止対象	20%以上の公的資金の投入する民間企業、政府調達契約相手、赤字経営の営利事業、宗教団体、有権者以外の者、外国人（中国人、香港人、マカオ人を含む）の個人・法人・団体、政党経営事業、政党と調達契約関係を有する者	外国人（中国人、香港人、マカオ人を含む）の個人・法人・団体、公営事業、政府の補助を受ける財団法人。
政治献金・寄付金額の上限の規制	あり	なし

本表は、筆者が公民投票法と公職人員選挙罷免法規定を比較しまとめたもの。

事前活動等の規制について公民投票と選挙罷免を比べると、活動期間の制限、活動費用の上限の規制、活動時間の制限についていずれも公民投票は制限なしで、選挙罷免より自由度が高い。また、政治献金・寄付の禁止対象、金額上限の規制についても、選挙罷免の政治献金の禁止対象が多く金額上限の規制があるのに対して、公民投票の寄付禁止の対象が比較的少なく金額上限の規制がない。全体として公民投票の事前活動の規制が緩い。ただし、公正な活動に反する場合の罰則については、一部の軽い秩序違反の場合を除き、公民投票と選挙罷免とはさほど差がない。

3.6. 公民投票訴訟

公民投票訴訟は、3種類ある。①検察官、提案者が提起する公民投票の無効の訴え、②検察官、提案者が提起する公民投票の通過・不通過の確認の訴え、③提案者が提起する公民投票の不成立、不作為の訴えである。①は公民投票手続自体が不正などでありそれにより投票の結果に影響を与えたことと認められる場合、②は通過、不通過につき疑義が生じた場合、それぞれ提訴するものである(48,49条)。以上の2種類の訴訟について、有権者は公民投票が無効に達する、公民投票の通過・不通過が無効に当たると思料するときは、検察官に対し告発することができる。しかし自ら提訴することができない(51条)。すなわち有権者に告発権が与えられるが、提訴権が認められない。③は公民投票案が受理されない、不成立と認定され、または不作為である場合提訴するものである(53条)。

4. これまでの国民投票実施事例

4.1. 公民投票法制定前(2003年以前)

公民投票法制定前に、30件の公民投票が実施した。すべてが市民団体や郷鎮市(市町村)など実施の住民投票であった¹⁰。そのうち3件が国政レベルの事項に係るもので、機能上国民投票とみることができる。公民投票の法的根拠がないため、投票の結果は法的拘束力がない。以下、3件の国民投票を紹介する。

第1に第4原発の賛否に関する国民投票である。本件は、1999年5月環境保護連盟が台湾大学、東呉大学学生を対象に第4原発の賛否を問うものである。環境団体が環境運動の手段として実施したものである。厳密に言えば対象者が一部の大学生限定で国民投票とはいえないが、議案は国政レベルの重大な公共政策に係るもので機能上国民投票とみることができよう。その結果、2000人の台湾大学学生の87.5%が、1200人の東呉大学学生の55%が第4原発反対、というものであった。

第2に中華人民共和国統治の賛否に関する国民投票である。本件は、1998年12月台南市政府が台南市市民を対象に「貴方は台湾が中華人民共和国に統治されることに賛成するか」を問うものである。対象者が台南市市民であり住民投票であるが、議題は台湾主権にかかわるもので機能上国民投票とみることもできよう。本件の投票率は25.14%にとどまった。賛成者が投

票者数に占める比率が9.26%であった。

第3に南投震災復興委員会座長辞任の賛否に関する国民投票である。本件は、2003年11月市民団体である「921復興促進協会」が南投県震災地区の住民を対象に国の震災復興主管庁である復興委員会座長・郭瑤琪氏辞任の賛否を問うものである。本件は対象者が震災地区の住民で住民投票であるが、議案は国の震災復興主管庁の長の辞任に関するもので機能上国民投票とみることもできよう。投票者数は1599人であり、そのうち賛成者の比率が70.3%であった。しかし投票の結果は法的拘束力がないため、行政院はそれに応じる措置を採らない。

4.2. 公民投票法制定後・改正前（2003年～2017年）

4.2.1. 2003年から2017年国民投票実施事例

2003年の公民投票法制定から2017年までの約5年間、6件の国民投票が実施した。その詳細を表2で示す。

表2 2003年～2017年国民投票実施事例

実施日	提案主文（略称）	提案の性質	提案者	投票の結果
第1案 2004.3.20	台湾人民が兩岸問題を平和的に解決することを堅持する。中国が台湾標的のミサイルを撤廃せず台湾への武力行使を放棄しない限り、貴方は、台湾の国防設備、防衛力を強化することに同意するか（国防強化案）	重大政策の創制	陳水扁總統が旧公民投票法17条（現16条）に基づき提案したもの（防衛型国民投票）	投票率は45.17%。50%未滿となったため不通過。
第2案 2004.3.20	貴方は、政府が中国と協議を行い安定的な兩岸和平関係を構築し兩岸のコンセンサス、福祉を追求することに同意するか（中台和平協議案）	重大政策の創制	同上	投票率は45.12%。50%未滿となったため不通過。
第3案 2008.1.12	貴方は、以下の原則で「政党不当取得財産処理法」を制定し、中国国民党財産を国民に還元することに同意するか： 国民党とその関連団体組織の財産は、党費、政治献金、選挙資金を除き、それを不当取得財産と推定し、国民に還元し、処分した場合その価額を返還する。（国民党財産追究案）	立法原則の創制	民進党	投票率は26.34%。50%未滿となったため不通過。
第4案 2008.1.12	貴方は、国のリーダーとその関係者が故意または重大過失により国に著しい損害を与えた責任を追究し、立法院で調査委員会を設置し調査し、政府が全力協力しこれを拒んではならず、国民の利益を確保し、違法な人員の責任を懲戒し、不当利得の返還を請求することを盛り込んだ法律を制定することに同意するか。（反腐敗案）	立法原則の創制	国民党	投票率は26.08%。50%未滿となったため不通過。

第5案 2008.3.22	1971年中華人民共和国が国連に入り、中華民国が国連から脱退し国際孤児になっている。台湾人の強い意志を表明し、台湾の国際的地位及び参加の機会を向上するために、貴方は、政府が「台湾」をもって国連に加入することに同意するか。(国連加入案)	重大政策の創制	民進党	投票率は35.82%。 50%未満となったため不通過。
第6案 2008.3.22	貴方は、中華民国、台湾、またはその他成功しやすい、尊厳を維持する名称をもって、国連及びその他の国際組織に再度加盟申請することに同意するか。(国連再加入案)	重大政策の創制	国民党	投票率は35.74%。 50%未満となったため不通過。

本表は、筆者が中央選挙委員会の公表資料に基づき作成したものの。

法制定前実施した公民投票事例と法制定後・改正前に実施した6件の国民投票を比べると、提案者と提案の性質について、大きく異なる。提案者について、法制定前は一般市民・市民団体や自治体が提案・実施した。法制定後・改正前は第1案国防強化案と第2案中台和平協議案では当時民進党政権の総統であり、第3案から第6案は政党であり、いずれも一般国民ではない。提案の性質について、第3案国民党財産追究案と第4案反腐敗案は、立法原則の創制であり、第1案、第2案、第5案、第6案は重大政策の創制であり、内容はいずれも公共政策というより、政治的提案である。

このように、法制定後、かえって一般国民提案のものがなく、すべて総統、政党が提案するもので、提案の内容も公共政策の是非・あり方を問うものではなく、政治的立場を問うものである。国民投票は、一般市民が公共政策を決定する手段という性質が失われ、政党が政治的に操作する道具に陥ったとの指摘があった¹¹。また、法制定後、国民投票の法的根拠ができて一般公民が公民投票権(提案権、投票権)をもつことになっているが、実際の運用では、政治組織、資金面の弱い一般公民が集団的に意志表現をする権利と機会が失われたという問題も指摘された¹²。

4.2.2. 未成立・不受理案件とその問題点

法制定後、もう一つ注目すべき点は未成立・不受理案件の理由・原因である。ここでは2件の未成立・不受理案件を挙げ、その原因・理由を探る。

まず不成立案件である。2009年消費者基金会等の5つ市民団体が、「貴方は、2009年11月衛生署が30か月以下のアメリカ若牛肉の輸入を解禁する政策を否決し米台牛肉議定書の協議を再開することに同意するか」国民投票案を提案した。改正前の公民投票法では提案要件は直近の総統選挙時の選挙人総数の0.5%以上(約8万6千人)、成立要件は直近の総統選挙時の選挙人総数の5%以上(約86万人)とされた。実際、提案要件を満たしたが、連署成立要件には達していなかったことで不成立に終わった。不成立の原因は提案要件、成立要件のハードルが高いことにあるとの指摘があった。総統副総統選で政党推薦でなく独自立候補する場合、直近

の立法委員選挙時の選挙人総数の15%以上とされているが、公民投票はそれよりも厳しいので、両者の要件のバランスの均衡の問題が指摘された。

次に不受理案件である。国民党政権時代である2010年、台湾團結聯盟（政党）が「貴方は、政府が中国と『兩岸經濟連携枠組協議』に締結することに同意するか」国民投票案を提案した。しかし当時主管機関である公民投票審議委員会に①主文と理由が矛盾していること、②公民投票案の複決は、現状を改変する立場で投票を求めるものであるが、本提案は、協議の締結に反対する立場であり現状を改変することを求めるものではなく重大政策の複決に当たらないとして提案を受理されなかった。この提案不受理決定に対して批判論が強い。また、提案者は行政裁判所にその提案不受理決定の取消しの訴えを求めた。当該不受理決定は最高行政裁判所に違法であるとして取り消されたと同時に聴聞の開催を命じられた。公民投票審議委員会は聴聞を開催したが、前掲①のほか、本件が租税に係るもので公民投票の適用範囲に当たらないことを理由に、再度提案を受理しないとした。

以上の2件の不成立・不受理案件から、国民一般に提案しやすくするために公民投票の提案要件、成立要件の緩和が求められた。また、公民投票審議委員会が公民投票提案を審査することの正当性が問われ、審査機関、審査基準の在り方も問題となった。

4.3. 公民投票法改正後（2018年～現在）

以上の問題点を解消するために、2018年1月公民投票法が改正された。主な改正点は、投票年齢が20歳から18歳に引き下げられること、主管機関につき公民投票審議委員会を廃止し所掌権限を中央選挙管理委員会に移管すること、提案要件、成立要件、通過要件が緩和することである。提案要件、成立要件が緩和されたことで、2018年1月から現在（2019年9月）まで、47件の国民投票案が提案された。そのうち10件が2018年11月24日実施した。以下、表3で実施事例を示す。

表3 2018年～2019年9月国民投票実施事例

実施日	提案主文（略称）	提案の性質	提案者	投票の結果
第7案 2018.11.24	貴方は、火力発電を毎年1%以上削減するという方式で逐年火力発電力を削減することに同意するか。（エネルギー転換案1）	重大政策の創制	国民（盧秀燕）	投票率 54.56% 有効同意票数対有権者数比率 40.27% 通過
第8案 2018.11.24	貴方は、「石炭発電施設の建設、拡大（深澳発電所の拡大を含む）を中止する」というエネルギー政策に同意するか。（エネルギー転換案2）	重大政策の創制	国民（林徳福）	投票率 54.51% 有効同意票数対有権者数比率 38.46% 通過
第9案 2018.11.24	貴方は、日本東日本震災地域（福島とその周辺地域（茨城、栃木、群馬、千葉））の農産品及び食品の輸入禁止を維持することに同意するか。（震災地域食品輸入案）	重大政策の創制	国民（郝龍斌）	投票率 54.56% 有効同意票数対有権者数比率 39.44% 通過

第 10 案 2018.11.24	貴方は、民法規定で婚姻を一男一女の結合に限るものとすることに同意するか。(同性婚案 1)	立法原則の創制	国民(游信義)	投票率 55.80% 有効同意票数対有権者数比率 38.76% 通過
第 11 案 2018.11.24	貴方は、国民教育段階(中小学校)において教育部及び各級学校が学生に性別平等教育法施行細則所定の同志教育(筆者注:LGBT 教育)を施さないことに同意するか。(LGBT 教育案 1)	重大政策の創制	国民(曾獻堃)	投票率 55.73% 有効同意票数対有権者数比率 35.85% 通過
第 12 案 2018.11.24	貴方は、民法婚姻規定以外の方式で同性愛者の永久共同生活の権利を保障することに同意するか。(同性婚案 2)	立法原則の創制	国民(曾獻堃)	投票率 55.75% 有効同意票数対有権者数比率 32.40% 通過
第 13 案 2018.11.24	貴方は、「台湾」(Taiwan) の名義であらゆる国際スポーツ競技及び 2020 年東京五輪大会への参加を申請することに同意するか。(国際競技参加名義案)	重大政策の創制	国民(紀政)	投票率 55.89% 有効同意票数対有権者数比率 24.11% 不通過
第 14 案 2018.11.24	貴方は、民法婚姻規定で同性愛者の婚姻を保障することに同意するか。(同性婚案 3)	立法原則の創制	国民(苗博雅)	投票率 55.37% 有効同意票数対有権者数比率 17.12% 不通過
第 15 案 2018.11.24	貴方は、性別平等教育法で国民教育段階において性平等教育を施し、かつ、その内容が感情教育、性教育、同志教育(筆者注:LGBT 教育)を含めることを定めることに同意するか。(LGBT 教育案 2)	重大政策の創制	国民(王鼎械)	投票率 55.33% 有効同意票数対有権者数比率 17.75% 不通過
第 16 案 2018.11.24	貴方は、電業法 95 条 1 項で定める「原子力発電所が中華民国 114 年(2025 年)までにすべて稼働を停止する」規定を削除することに同意するか。(脱原発期限延期案)	法律の複決	国民(黃士修)	投票率 55.33% 有効同意票数対有権者数比率 17.75% 通過

本表は、筆者が中央選挙委員会の公表資料に基づき作成したものである。

2018 年法改正後実施した 10 件国民投票と法改正前の 6 件実施例とを比べると、提案の性質について、立法原則の創制、重大政策の創制及び法律の複決である点で、法律の複決だけが法改正前になかったが、それ以外は法改正前と異ならない。しかし提案の内容については、法改正前にすべて政治的提案であったが、法改正後には政治的提案がなく、すべてが公共政策や立法原則、法律の複決であり、国民投票制度の本来の趣旨に合うことになっている。

また、提案要件、成立要件、通過要件が緩和されたことで、通過した案件も 7 件ある。投票率はいずれも 50% を超えている。通過した第 10 案及び第 12 案についてその後、2019 年 5 月 17 日同性愛者婚姻法が制定・施行された。通過した第 11 案についてその後、2019 年 4 月 2 日性別平等教育法施行細則が改正され、同施行細則 13 条の「同志教育」が削除され「異なる性別への理解・尊重教育、性別の特徴特質・性的指向・性自認教育、性的侵害・セクハラ・性的

いじめ防止教育」に改められた。通過した第 16 案についてその後、2018 年 12 月 2 日電業法が改正され第 95 条 1 項が失効するとされた。

5. 主な論点の検討と課題

5.1. 国民投票の審査機関

国民投票の審査機関の性質やその在り方について、法制定当初から大きな争点であった。結局、法制定当時、与党・民進党と、立法院で多数議席をもっていた野党・国民党との折り合いの産物として、行政院におかれる公民投票審議委員会を設置して、同委員会は委員 21 名、任期 3 年で、委員は立法院の政党議席率に応じ各政党が推薦し総統がそれを任命するものとされた。機関の性質は独立機関ではなく、しかも、構成員につき政党比例制を採るもので政治的色彩が濃厚であった。これに対して、民進党立法委員が大法官に対し当該規定などの違憲審査を申し立てた。大法官は 2008 年 7 月 11 日 645 号解釈をもって、公民投票審議委員会が独立機関ではなく、処分権のある行政機関である以上、権力分立の原則により、行政院が当該委員会委員の人事権をもつべきであり、その人事権を制限するとしても、立法権と行政権の均衡を越えてはならないとしたうえ、本法で公民投票審議委員会委員の推薦権が立法院にあり、行政院の人事権を侵害するもので、権力分立の原則に反するとした。しかし、公民投票の審査機関は独立機関とすべきかについては言及されない。

これを受けて、2009 年本法は、「委員は主管機関がノミネートし総統がそれを任命する。」に改正され、また、同一党籍の委員が総数の 2 分の 1 を超えてはならず、同性別の委員が総数の 3 分の 1 を下回ってはならないともされた。政治的色彩が薄められたが、独立機関にはならず、一般の委員会であることに変わりない。しかし、公民投票の審査機関は国民投票案の受理の要否、成否、通過・不通過を審査する権限をもっており、国民の公民投票権に著しく影響を与える機関であり、国民投票案の結果が通過した場合、有効同意多数者が立法や政策を形成することに鑑みて、客観的かつ中立的な独立機関が望ましい。独立機関でない公民投票審議委員会が適切でないとの批判があった。そこで 2018 年法改正時に公民投票審議会が廃止され、公民投票の審査権限等が中央選挙委員会に移管することになった。

中央選挙委員会は、9～11 名委員から構成され、そのうち特任の主任委員 1 名、簡任の副主任委員 1 名が置かれ、いずれも行政院にノミネートされ、立法院がそれを同意するものとされ、委員の任期が 4 年で、再任は 1 回のみとされ、また、主任委員及び副主任委員以外の委員は、無給職とされている（中央選挙委員会組織法 3 条）。また、委員会の独立性、権限行使の独立性が保障され、委員の政党活動が禁止されている（同法 5 条）。

5.2. 国民投票の適用範囲・適用除外事項

国民投票の適用範囲について、法制定時、法律の複決、立法原則の創制、重大政策の創制及び複決の三つのほか、憲法改正案の複決も明記された。しかし憲法で定められる領土変更案の

複決については定めがなかった。2018年法改正により2条で「憲法の定めるところによるほか」とされ、憲法に基づく憲法改正案、領土変更案の複決が含まれるものと解されている。また、2018年改正時に、一部の民進党立法委員が「主権譲渡の複決」の追加を提案したが、通らなかった。したがって国民投票の適用範囲は、前掲の3つと憲法上の2つであることで異論がない。

また、国民投票の適用除外事項について、法制定時、予算、租税、投資、俸給及び人事について国民投票から除外された。2018年法改正により、投資が削除され、その他が維持されている(2条4項)また、原住民族基本法に反してはならないとの旨も明記された(1条2項)。したがって現行法では、予算、租税、俸給、人事の4つが国民投票の対象事項とはなりえず、原住民族基本法違反の公民投票も認められない。比較法的にみると、研究者の調査によると、ドイツ諸ランド(Bayern, Berlin, Hamburg, Thuringen, Sachsen ランド)やアメリカ諸州(Alaska, Massachusetts, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Wyoming 州)において、全体として、財政・税収、俸給・公営事業の待遇、人事決定、政府調達、連邦議会の決定・上位法規定が適用除外されていることが分かった¹³。前掲の適用除外事項について妥当といえよう。

しかし、憲法に反する国民投票が認められるかについては明確ではない。この点について前述の第10案(同性婚案1)及び第12案(同性婚案2)主文が憲法違反かという問題が浮き彫りになった。国民投票実施の前、2017年5月24日大法官748号解釈は①現行民法が同性カップルの婚姻を立法していない、という立法の不作为が違憲であること、②同性カップルの婚姻の形態をいかに保障するかについて立法裁量であること、すなわち民法婚姻等の規定を改正しまたは個別法で定めるかについては明示せずに立法機関の判断に委ねること、③2019年5月24日までに同性カップルの婚姻を保障する立法がされない場合、同性カップルが本大法官解釈を根拠に結婚登記することができる旨を示した。その後、第10案「貴方は、民法規定で婚姻を一男一女の結合に限るものとすることに同意するか」、第12案「貴方は、民法婚姻規定以外の方式で同性愛者の永久共同生活の権利を保障することに同意するか」国民投票が、憲法と同等な効力を有する当該大法官解釈に反するか、国民投票の意味があるかが問われた。

第10案について、国民投票実施前、2018年3月9日聴聞会において、本提案が大法官解釈に違反するのと、違反しないのとの見解が分かれた。大法官解釈違反とする見解は、当該大法官解釈は同性婚の婚姻を認めており、婚姻の保障形態について民法か、他の特別法で保障するかについては立法判断に委ねているものであって、第10案で婚姻を一男一女(異性婚)に限定するという前提的な問いは、同性婚を認めている大法官解釈の趣旨に反する、ということである。これに対して大法官解釈に違反しないとする見解は、当該大法官解釈では同性カップルの親密かつ排他的な永久結合関係しか示しておらず、「婚姻」までには言っていないことで、婚姻の定義につき明確ではなく、本提案は婚姻の定義を問うもので、大法官解釈に反しない、というものである¹⁴。筆者は前者の見解に賛成する。当該大法官解釈では憲法22条の「婚姻の自由」が示され、立法期限までに同性婚法律が立法されない場合「婚姻」登記することができることも示され、明確に同性愛者の「婚姻」を認めており、立法者が長年同性愛者の婚姻を立

法しないことが違憲だというものである。大法官解釈が異性婚に限らず同性婚も認めるということで、婚姻を異性婚に限定するかどうかを問う本案の国民投票が同性婚を認めるという前提を崩したもので、明らかに当該大法解釈に反するといわなければならない。しかし、結局、主管機関が後者の見解を採り、本国民投票案を実施した。しかも、国民投票の結果、前掲表3で示した通り、有効同意票数が多数で通過した。そこで約760万の有効同意票者が本案の主文をどのように理解して投票したか、真意が何かが問われる。

「貴方は、民法規定で婚姻を一男一女の結合に限るものとすることに同意するか」に対して同意した約760万の有効同意票者は、どのように理解して同意したのか、不明確である。本提案者が同性婚反対者であることから、本提案を同性婚の賛否を問うものと理解して、同性婚に反対するという意思で同意した者がいることが考えられる。これらの同意票者は当該大法官解釈の趣旨についてどう理解しているのか不明である。他方、同性婚を認める大法官解釈を前提にしてこの主文を「民法で異性婚規定を維持し、同性婚につき別途で特別法を制定する」と理解して同意した者がいることも考えられる。そうであれば、この理解の下で同意した者は、決して同性婚に反対するわけではなく、民法は異性婚規定のみで維持することに同意するとともに、同性婚につき民法以外の特別法で定めることに同意する、という者である。したがって、本提案の主文は、同性婚の賛否を問うものか、それとも同性婚の保障形態（民法か特別法か）を問うものかについては明確ではない。そのため投票の結果の有効同意票者の真意も明確ではない。仮に前者の理解で同性婚反対で同意した者が多数者であれば、大法官解釈との齟齬が生じることになる。後者の理解で同意した者が多数であれば、特別法で同性愛者の婚姻法律を定めることになる。民意を問う内容が不明確で有意義な国民投票とは言い難いが、結局、行政院は後者の理解を採って同性愛者婚姻法案を立法院に送付して、2019年5月17日同性愛者婚姻法が制定された。

また、第12案も類似問題があった。同性婚反対者である提案者の最初の提案主文は、「貴方は、一男一女の結合という婚姻の定義を変更しない前提の下で、特別法で同性愛者の永久共同生活の権利を保障することに同意するか」であった。聴聞会において、同提案が前掲大法官解釈に反するかが議論された。前段部分が大法官解釈違反とした見解があったことから、主文が「貴方は、民法婚姻規定以外の方式で同性愛者の永久共同生活の権利を保障することに同意するか」に更正された。しかし、前述したように大法官解釈は明確に同性愛者の婚姻を認めており婚姻以外の「方式」については認められない。更正後の本案の主文の意味は、少なくとも①「民法婚姻規定以外の規定で同性愛者の婚姻を保障するか」、②「民法婚姻規定以外の方式で同性愛者の婚姻を保障するか」、あるいは③「民法婚姻規定以外の方式で同性カップルの永久共同生活の権利を保障するか」の3つが考えられる。それ以外の「方式」とは何かについて不明確であるため、また他の意味も考えられる。③の意味で理解するならば、大法官解釈に反する疑いが残る。だが、主管機関が本案を受理して国民投票を実施した。しかも、国民投票の結果、前掲表3で示した通り、有効同意票数が多数で通過した。そこで約640万の有効同意票者が本案の主文をどのように理解して投票したのか、真意が何かが問われる。

「貴方は、民法婚姻規定以外の方式で同性愛者の永久共同生活の権利を保障することに同意するか」に対し同意した約 640 万の有効同意票者はどのような理解で同意したのか、不明確である。本提案者が同性婚反対者であることから、同性婚に反対する者がいることが考えられる。他方、同性婚を認める大法官解釈を前提にしてこの主文を「同性婚法律につき民法以外の特別法を制定すること（前掲①、②の意味）」と理解して同意した者がいることも考えられる。そうであれば、この理解の下で同意した者は、決して同性婚に反対するわけではなく、同性愛者の婚姻の保障形態につき民法ではなく特別法で定めることに同意する、という者である。したがって、本提案の主文は、同性婚の賛否を問うものか、それとも同性婚の保障形態（民法か特別法か）を問うものかについては明確ではない。そのため投票の結果の有効同意票者の真意も明確ではない。仮に前掲③の理解で同性婚反対で同意した者が多数者であれば、大法官解釈との齟齬が生じることになる。前掲①と②の理解で同意した者が多数であれば、特別法で同性愛者の婚姻法律を定めることになる。

上掲の 2 案は、いずれも、民意を問う主文の内容が不明確であり、その一部の理解であれば大法官解釈に反するかが問題となる。主文の内容の明確化や具体化が求められるとともに、国民投票が大法官解釈ないし憲法に反してはならない旨の明文化も必要である。明文化されるまでには、主管機関は国民投票が違憲の疑いある場合、大法官に対し違憲審査を申し立て、大法官の判断までに国民投票実施を中止する、という措置を採るのが望ましいであろう。

5.3. 国民投票の審査基準

主管機関の国民投票案への審査が形式審査か、それとも、実質審査かについて議論があった。形式審査にとどめるとする見解があるが、国民投票の適用除外事項（予算、租税、俸給、人事事項）の明文規定、原住民権利に係る国民投票の場合原住民族基本法に反してはならない旨の規定、一案一事項の原則の規定などから、主管機関がこれらの規定違反かどうかを判断するには、提案内容を審査しなければ判断できない。そのため本法が主管機関による実質審査を認めているのである。しかし問題は、国民投票案の審査基準、すなわち具体的にどのような場合国民投票案を受理しないことができるかという不受理事由について必ずしも明確ではない。法制定当初、提案主文の形式、一案一事項の原則違反、提案者数不足、再提案禁止期間内（3 年）の再提起、提案内容の矛盾・理解不能の場合が、提案の不受理事由とされた。2018 年法改正により、新たに国民投票の適用範囲以外の事項が追加され、再提案禁止期間が 2 年に改正された。2019 年法改正により、「全国性公民投票の主文及び理由における用語計算その他関連事項に関する辦法」の制定に伴い、本辦法に反する場合も提案不受理事由となる（10 条 3 項）。

2018 年法改正から現在（2019 年 9 月）まで、47 件国民投票案が申請したが、そのうち形式未充足、不成立によるものを除き、不受理案件は 15 件ある。提案不受理の根拠・理由は、大別すると、①国民投票適用範囲外、②一案一事項原則違反、③内容の客観性・中立性の欠如、④内容の理解不能である。以下、表 4 で示す。

表 4 2018 年～現在（2019 年 9 月）まで国民投票提案不受理案件（形式未補正、未成立を除く）

提案日	提案の本文	提案者	提案不受理の根拠理由
2018.3.8	貴方は、有権者が反対票を投票できる旨の規定を盛り込む法律を改正することに同意するか。 1 人 1 票を維持しながら、有権者が 1 票で某候補に反対することが基本人権で、（筆者追加：候補のうち）賛成票数が反対票数を最も上回る者を当選者とする。	陳沖	内容が不明確で、理解不能。
2018.4.3	貴方は、国防予算を削減し、社会保障を拡充し、国民教育、医療が全面無償であることに同意するか。	林正道	予算に係るもので、国民投票適用範囲外。
2018.4.3	貴方は、台湾が中華伝統文化の中心拠点になるよう発展していくことに同意するか。	林正道	重大政策の創制でなく、国民投票適用範囲外。
2018.4.9	貴方は、和諧（筆者注：和解）が社会団結のあるべき価値であることに鑑みて、「移行正義の促進に関する法律」を廃止することに同意するか。	張亜中	内容が客観性、中立性を欠く。
2018.4.9	貴方は、国家が国民の健康、経済の発展を考慮して、国際減炭基準を満たすためのエネルギー政策を推進し、現行電業法 95 条「非核家園」（筆者注：脱原発）関係規定を廃止することに同意するか。	林忠山	内容が客観性、中立性を欠く。
2018.4.10	貴方は、憲法が人民の財産権を保障しており、退職金が労働による所得であることに鑑みて、2017 年公布「公務員退職解職手当法」が人民の財産権を侵害するものでそれを廃止することに同意するか。	蔡正元	人事、俸給、予算に係るもので、国民投票適用範囲外。 内容が客観性を欠く。
2018.4.10	貴方は、憲法が人民の財産権を保障しており、退職金が労働による所得であることに鑑みて、2017 年公布「公立学校教職員退職解職手当法」が人民の財産権を侵害するもので、それを廃止することに同意するか。	邱毅	人事、俸給、予算に係るもので、国民投票適用範囲外。 内容が客観性を欠く。
2018.4.10	貴方は、歴史史観が憲法の規範する国家の立場に違反してはならないことに鑑みて、現行 12 年国民教育の歴史課程要綱（筆者注：学習指導要領）を廃止することに同意するか。	黃柏霖	内容が客観性、中立性を欠く。
2018.4.10	貴方は、国が 2014 年から 2017 年超過徴収した 5000 億元税金を法律制定により国民に返還することに同意するか。	吳景欽	租税、予算に係るもので、国民投票適用範囲外。
2018.4.18	貴方は、政府が日本との協議を行う際に、被災及び影響地域（福島及びその周辺 5 縣市）の食品の輸入を禁止する重大政策を策定することに同意するか。	賴士葆	重大政策の創制でなく、国民投票適用範囲外。 内容が理解不能。
2019.3.4	貴方は、立法院が、2030 年までに原子力発電量の比率が石炭発電力量を下回らない旨の規定を盛り込む法律を制定することに同意するか。	廖彦明	内容が理解不能。
2019.3.8	貴方は、我が国がアメリカ型の陪審制度をモデルとする陪審制度を採ることに同意するか。	張靜	一案一事項原則違反。 内容が理解不能。
2019.4.2	貴方は、関係法律において「高レベル放射線廃棄物最終処分場使用までに、我が国が原子力発電施設の新設、継続、拡充、稼働期限延長の計画を提出しない」という原則の規定を増訂することに同意するか。	蔡中岳	立法原則の創制でなく、国民投票適用範囲外。 一案一事項原則違反。

2019.4.29	貴方は、原子力安全規制機関の審査通過後、政府が現在の原子力発電所の稼働期限を20年延長することに同意するか。	李敏	重大政策の創制でなく、国民投票適用範囲外。 一案一事項原則違反。
2019.5.3	貴方は、行政院におかれる「デジタル委員会」を設置しデジタルの機能を発揮し、介護、教育、金融、交通等の問題を解決する旨の規定を盛り込む法律を制定することに同意するか。	張善政	予算、俸給、人事に係るもので、国民投票適用範囲外。

本表は、筆者が中央選挙委員会の公表資料に基づき作成したものの。

不受理案件の全体をみると、国民投票適用範囲外の事案は8件、一案一事項原則違反の事案は2件、内容の客観性・中立性の欠如の事案は3件、内容の不明確の事案は2件ある。なぜ提案者が以上の提案をしたのかについて、国民投票適用範囲外の案件について、国民投票適用除外事項の意味、法律の複決、立法原則の創制、重大政策の創制の意味、提案の内容の性質や政策などの位置づけなどについて提案者が理解不足であることが考えられる。一案一事項原則違反の案件についても問う内容についての整理ができていないのが原因と考えられる。内容の客観性・中立性の欠如の案件について主観的な内容となり民意を問うものとしては不適切であり、表現の内容を客観化・中立化するよう主管機関が指導したが、応じられないことで却下したものである。内容が不明確で理解不能という理由についても同様なものである。だが、国民投票の趣旨から主文の表現の技術で受理しないのを最小限にとどめるために、国民投票主文の表現について主管機関がモデル版を作成・公表するなど、より具体的な指導が求められるよう。また、国民全体に国民投票の制度趣旨への理解を強化する公民投票教育が求められることもいうまでもない。

5.4. 公正な投票活動の確保

前述したように、2018年法改正により、提案要件、連署・成立要件、通過要件はいずれも緩和された。幅広い公共政策の在り方を民意に問う手段を国民に与える点で有意義と考える。それにより、申請案件も成立案件も急増しており、国民による直接法形成、政策形成が重要性を増しつつある。しかし前述したように、事前広報活動、寄付の規制などについて公民投票制度は公職人員選挙制度と比べ、緩いものである。実際、第10案及び第12案（同性婚案）、第11案及び第15案（LGBT教育案）について、投票前に、偏頗・不正な広報が大きく流れていたことがあった。第7案（エネルギー転換案）について連署につき偽造連署人数が連署人の2.38%を占めたことがあり、主管機関が刑事責任を追究している¹⁵。いかに公正な投票活動を確保するかが課題である。

5.5. 国民投票通過後の処置

前述したように、国民投票の結果が通過した場合、法律の複決について原法律が公示の三日目から失効する。立法原則の創制について行政院は3か月内で法律案を作成し立法院に送付し

なければならず、立法院は次の会議期間中に立法手続を完了しなければならない。重大政策について総統又は主管機関がその内容を実現するための必要な措置を採らなければならない（30条1項）。通過した第10案及び第12案についてその後、2019年5月17日同性愛者婚姻法が制定・施行された。通過した第11案についてその後、2019年4月2日性別平等教育法施行細則が改正され、同施行細則13条の「同志教育」が削除され「異なる性別への理解・尊重教育、性別の特徴特質・性的指向・性自認教育、性的侵害・セクハラ・性的いじめ防止教育」に改められた。通過した第16案についてその後、2018年12月2日電業法が改正され第95条1項が失効するとされた。しかし、同性愛者婚姻法では大法官解釈を具体化しており、同性婚姻者の法的位置づけは異性婚とほぼ同様なものとされている¹⁶。性別平等教育法施行細則13条改正後の内容は実質的に改正前と変わらない。脱原発政策も維持されている。したがって、同性婚の是非、LGBT教育の是非、脱原発の是非について、国民投票が通過し法改正・制定した後も、同性婚の立法化、LGBT教育の継続、脱原発政策の継続で国民投票実施前の政府の見解が維持されている。国民投票の結果が有意義なものか、直接民主と間接民主との関係について改めて議論が必要である。

注

- ¹ 大法官748号解釈について、蔡秀卿「台湾でアジア初の同性婚の法的保障へ—民法が同性婚を認めていないことは違憲だとする大法官第748号解釈」法学セミナー753号1-5頁（2017年10月）参照されたい。
- ² 同性愛者婚姻法について、蔡秀卿「台湾でアジア初の同性愛者婚姻法の制定」法学セミナー775号1-6頁（2019年8月）参照されたい。
- ³ 2019年5月8日經濟部公表資料による。經濟部ホームページ参照。
- ⁴ 蔡秀卿ほか編著『台湾法入門』（法律文化社、2016年）45、48、49頁参照（蔡秀卿執筆）。
- ⁵ 俞振華『公民投票提案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』（中央選挙委員会研究計画報告書、2013年2月）97頁、林佳龍・曾建元「公投民主の理論與實踐：公投立法的奮鬥歷程」『公投民主在臺灣—民主到底』所収（臺灣智庫出版、2007年）7頁。
- ⁶ 俞振華・前掲注5、98頁。
- ⁷ 何明修「台灣環境運動中的公民投票」『公投民主在臺灣—民主到底』所収（臺灣智庫出版、2007年）191,192,194頁。
- ⁸ 俞振華・前掲注5、98頁。
- ⁹ 俞振華・前掲注5、101頁。
- ¹⁰ 何明修・前掲注7、191,192,194頁。俞振華・前掲注5、103-107頁。
- ¹¹ 黃國昌「公投民主在臺灣の實踐困境與展望：一個立基於憲法價值的考察視野」台灣本土法學雜誌182号（2011年8月）56頁。
- ¹² 俞振華・前掲注5、110頁。
- ¹³ 胡博硯『公民投票適用事項、審核範圍及整體法制之研究』（中央選挙委員会研究計画報告書、2018年12月）89-92頁。
- ¹⁴ 2018年3月9日中央選挙委員会聽聞會議事録、当該委員会ホームページ参照。
- ¹⁵ 2018年10月2日中央選挙委員会公表資料、当該委員会ホームページ参照。
- ¹⁶ 蔡秀卿・前掲注2、6頁。

