

憲法改正国民投票法案

～ 日本国憲法の改正手続に関する法律案 ～

日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局

いわなみ ゆうこ
岩波 祐子

はじめに

本稿は日本国憲法の改正手続に関する法律案の概要、論点等を紹介するものである。第164回国会で与党、民主党からそれぞれ法案が提出され、平成19年4月10日現在与党から両案の併合修正案¹、民主党から民主党案の修正案が提出されているが、概要については併合修正案に基づき記述し、民主党案と異なる部分については別途本文で記述した。

1. 日本国憲法の改正手続に関する法律案（与党併合修正案）の概要

本法律案は、日本国憲法第96条に定める日本国憲法の改正について、国民の承認に係る投票に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議に係る手続の整備を行おうとするものであり、その主な内容は以下のとおりである。

（1）憲法改正発議手続の整備

国会法の一部を改正し、憲法改正原案を発議する場合の賛成者の員数要件、憲法改正原案を審査する憲法審査会の設置、そして憲法改正原案という重要議案を審査することに伴う憲法審査会における審査手続の特例等を定める。

憲法改正原案の発議 議員が憲法改正原案を発議するには、衆議院では議員100人以上、参議院では議員50人以上の賛成を要する。憲法改正原案は、内容において関連する事項ごとに区分して個別に発議するものとする。両院の不一致の場合は両院協議会で調整される。

憲法審査会の設置 各議院の「憲法調査会」の後継機関として、日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について調査し、憲法改正原案、日本国憲法の改正手続に係る法律案等を審査するため、各議院に憲法審査会を設ける。附則により3年間は改正原案審査にかかる機能を有しない。合同審査会の開催が可能であり、衆参各審査会への勧告機能が付与される。

（2）国民投票の実施手続

国民投票の期日 国会が憲法改正を発議した日から起算して60日以後180日以内において、国会が議決した期日とする。

投票権者 日本国民で年齢満18歳以上の者（成年被後見人を除く。）とする。本法施行までに年齢満18歳以上20歳未満の者が国政選挙に参加できるよう、公職選挙法、民法その他の関連法制を整備する。投票人名簿は投票日前50日を基準日として調整する。

国民投票広報協議会 憲法改正の発議があったときは、憲法改正案の内容の広報活動を行うため、国会に、両議院の議員各10名で構成する国民投票広報協議会を設置する。委員は基本的には会派の所属議員の比率に応じて配分するが、反対会派からも選任されるよう

できる限り配慮する。同協議会は国民投票公報の原稿の作成、憲法改正案の要旨の作成等、国民に対する広報を行う。公報には憲法改正案及びその要旨、憲法改正案に係る新旧対照表その他参考事項に関する分かりやすい説明、発議の際の賛成意見・反対意見が掲載される。改正案・要旨等の記載等は客観的・中立的に行い、賛成・反対の意見の記載等は公正かつ平等に扱う。

投票の方法・国民の承認 投票者は投票用紙に印刷された賛成、反対の文字のいずれかを囲んで をつけることとするが、×や二重線による意思表示も有効と認める（白票は無効投票となる）。賛成投票の数が賛成票と反対票の合計の2分の1を超えた場合は、憲法改正について国民の承認があったものとする。

（3）国民投票運動

運動主体 運動は基本的に自由とし、投票の公正さを確保するための必要最小限の規制のみを設ける。投票事務関係者等の国民投票運動は禁止する。公務員等・教育者がその地位を利用した国民投票運動を禁止する（罰則は設けない）。公務員の政治的行為については、公務員法等との関係で、自由な意見表明を制限しないよう、法施行までに検討することを附則に規定する。

一般放送事業者による国民投票放送の規制 一般放送事業者等を対象に国民投票に関する放送について、放送法第3条の2第1項（政治的公平などの編集準則）の趣旨に留意する規定を置く。国民投票の期日前14日間の有料広告放送は禁止する（罰則は設けない）。

無料広告 政党等に対するテレビやラジオ、新聞における無料意見広告枠の提供などの国民投票運動の一部公営に関する規定を設ける。割当は賛否平等とし、政党による指名団体に行わせることも可能とする。意見広告と合わせ、広報協議会による憲法改正案に関する客観的・中立的な広報枠も設ける。

（4）罰則

投票の公正さを確保するための必要最小限の規定のみを設けることとする。組織により多数の投票人に対して行う買収・利害誘導、公務員等の職権濫用による国民投票の自由妨害、投票の秘密侵害等について罰則を設ける。

（5）施行期日

この法律の規定のうち国民投票の実施に関する部分は、公布の日から起算して3年を経過した日から、また、国会法の一部改正の部分は、公布の日以後初めて召集される国会の召集の日から、それぞれ施行することとする。

（6）その他

手続違反等に限定して、無効訴訟制度を設ける。案件を限定して対象は憲法改正国民投票に限るが、附則でいわゆる予備的国民投票²についての検討・措置を盛り込む。

2．憲法改正国民投票法案提出に至る経緯と衆議院における論議

（1）第162回国会まで

憲法第96条は憲法改正にあたり国民投票の実施を義務付けるが、具体的実施には手続を

定める法律が必要と解される。現行憲法制定後間もない時期に国民投票法制定への動きがあったが実現に至らず、50年余りが経過した。1990年代に入り憲法改正論議が活発化し、2000年には衆参両院それぞれに憲法調査会が設けられる運びとなり、前後して自由党や憲法調査推進議員連盟（「議連」）が国民投票法制定を模索し始め、各政党が国会発議に至る手続も含む具体的法制を検討し始めた。平成17年春に両院の憲法調査会はそれぞれ議長に報告書を提出したが、特に衆議院の報告書では憲法改正を求める意見が多数であったことを受けて、投票法案制定への動きが加速された。

（2）第164回国会衆法第30号、同第31号提出に至るまで

平成17年秋の第163回国会以降は、衆議院では日本国憲法に関する調査特別委員会、参議院では憲法調査会を舞台に、国民投票制度に関する調査が行われた。国民投票制度に関してはいわゆる議連案、与党協議会案（16年12月）などがあったが、与党・民主党それぞれ論点整理を経て17年10月には民主党「憲法改正国民投票法制大綱」、18年4月に自由民主党「日本国憲法の改正手続に関する法律案（仮称・骨子素案）」（公明党も了承とされる）がまとめられた。自公民の3党間で調整が続けられ共同提出も模索されたが民主党の党首交代等の事情もあり一本化には至らず、第164回国会の5月26日に与党案「日本国憲法の改正手続に関する法律案」（衆法第30号）、民主党案「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案」（第31号）が衆議院に提出された。大綱や骨子では大きな差異が見られた³が、主要な相違点は数点に絞られた。

与党案(衆法第30号)と民主党案(衆法第31号)との主な対立点

	与党案(衆法第30号)	民主党案(衆法第31号)
国民投票の対象	憲法改正国民投票に限る	憲法改正国民投票に加え、「国政における重要な問題に係る案件」に関する諮問的国民投票も含む
投票権者の範囲	20歳以上	18歳以上(案件によっては国会議決で16歳まで引き下げ可能)
投票用紙への賛否の記載方法	賛成は、反対は×(白票は無効)	賛成は (白票は実質的に反対票)
国民投票における「過半数」の意義	有効投票総数の過半数	投票総数の過半数
投票運動が禁止される特定公務員	選管職員等に加え、裁判官・検察官・警察官など	選管職員等のみ
公務員等・教育者の地位利用による投票運動の禁止の是非	罰則を設け禁止	規定せず
買収・利害誘導罪の是非	要件を限定して設ける	規定せず

(出所) 筆者作成

（3）平成18年12月14日与党、民主党それぞれ修正要綱提示へ

第164回国会以降、衆特別委員会では両案をベースに審議が続けられた。小委員会も設けられ、主要な相違点を中心に、国民投票運動の在り方、広報・広告の在り方等多岐に及んだ。趣旨説明及び質疑、参考人質疑等の過程を経て、与党と民主党の立場には相当の歩み寄りが見られた。さらに、無料広告のスペース・時間の配分方法、広報協議会の職務、公報の内容など、両案の間では一致していた部分についても、参考人質疑等を経て指摘された問題点を踏まえ、改める動きが生じた。そして会期末を控えた平成18年12月14日には、同特別委員会の席上で、与党、民主党それぞれから修正の方向について発言がなされた。

平成18年12月の修正要綱の主な内容

		与党12月修正要綱	民主党12月修正要綱
総論	国民投票の対象	憲法改正に限るが、附則で憲法改正を要する問題及び憲法改正対象となり得る問題についての国民投票(いわゆる予備的投票)についての検討・措置を盛り込む	重要な国政問題にも広げることなど3案を検討 *A案:「国政問題に係る案件」に一定限定 *B案:憲法改正国民投票・憲法改正予備的国民投票に限定 *C案:A/B案に係る投票法案が憲法審査会所管との担保を前提に、かかる法制の是非・制度設計の検討・措置を附則に明記
	投票権年齢	18歳以上。施行までに公職選挙法や民法などに必要な法制上の措置を講ずる	
	投票方式	投票用紙の「賛成」「反対」の文字をつける。×や二重線なども認める	棄権欄を設けるなど3案を検討中 *A案:賛成は、反対は記載なしで投票 *B案:投票用紙の「賛成」「反対」の文字をつける。×や二重線なども認める *C案:B案に「棄権」の文字も加える
	「過半数」の母数	投票総数(賛成票と反対票の合計数) [無効票は含まない]	*上記A案:投票総数[無効票も含む] *上記B案、C案:投票総数(賛成票と反対票の合計数)とする[無効票は含まない]
国民投票運動規制・罰則	運動の禁止	選管職員等は運動できない	
	地位利用運動の制限	公務員等・教育者がその地位にあるために特に効果的に投票運動を行いうる影響力又は便益を利用した国民投票運動は禁止。罰則は設けず	
	公務員への規制	発議の日以降、公務員の政治的行為の制限規定の適用を除外	
	組織的買収罪	「積極的な勧誘」と「意見表明の手段として通常用いられない物品・利益の供与」がある場合に限定する	与党の提案と同様の条文であいまさいが残らないか、最終的な確認を要する
広報	国民投票広報協議会	広報協議会の作成する「解説等」を「憲法改正案に係る新旧対照表その他の参考となるべき事項」に修正	
		「憲法改正案に関する説明会」維持	「憲法改正案に関する説明会」を削除
	無料広報	広報協議会による憲法改正案・要旨等の客観的・中立な広報も入れる 割当は賛成・反対同等。政党等は指名団体に一部を行わせることができる	
		テレビ・ラジオ、新聞に設定	テレビ・ラジオのみ
	有料広告放送の規制	個人や団体がテレビやラジオで行う意見広告は投票日前14日間は禁止 一般放送事業者等に広告条件を平等に取り扱う配慮義務	3案を検討中 *A案:14日間禁止 *B案:14日間禁止、平等取扱い配慮義務 *C案:発議日～投票期日まで全期間禁止
憲法審査会	憲法改正原案の審査の凍結	国会に新設する憲法審査会は、公布の日から起算して3年を経過した日まで憲法改正原案の審査・提出権限を有しない	
施行期日	施行期日	国民投票関係部分は公布の日から起算して3年を経過した日、国会法関係は公布後の国会召集日から	

(出所)筆者作成

与党は対象を憲法改正に限定しつつ、「予備的投票」については検討・措置を附則に盛り込むとし、投票権年齢は本則で18歳に引き下げ、経過規定を置いた。投票用紙は賛成、反対の印刷された文字を で囲む方式に変更した。白票は依然として無効票としつつ、賛成に×をつけたものは反対、反対に×をつけたものは賛成と読む等の規定も同時に設け、白票が減る対策を講じた。運動規制についても、運動が禁止される特定公務員は選管職員等に限定し、地位利用は要件を厳格にするとともに罰則を撤廃、さらに公務員の投票運動が他の公務員法の規制対象とならないように、適用除外を明記することも盛り込まれた。無料広告については、議席比率に応じた割り当てに対する少数会派の強い反発、参考人等の意見を受け入れ、賛成反対に同等に割り当てることとされ、さらに、協議会による公正・

中立な解説等も盛り込まれることとなった。また、政党等の指名した団体も枠内で使用できることとなった。委員会の席上で民主党の枝野理事が憲法記念日までの成立を期待する発言を行うなど、一時は共同修正の機運も高まった。

(4) 平成19年3月27日与党併合修正案提出、4月10日民主党修正案提出

安倍首相は平成18年秋の自民党総裁選の公約として憲法改正を掲げており、国民投票法案に強い関心を示してきた。19年初にも同法案の成立に改めて強い期待を表明し、その後も憲法改正や投票法案の成立時期に関する発言をしばしば行った。これに対して民主党内には野党共闘の意向がある一方で、投票法案そのものは対立するような内容でもないという意見もあり、修正に関する態度が分かれていた。与党側が2月中旬と期限を定め態度表明を促したものの、小沢党首は、国政問題国民投票（一般的国民投票）を受け入れないと賛成しない方針とされた。与党側としても、参議院選挙を控えてできるだけ早期に法案を成立させたい意向があり、結局共同修正は立ち消えとなった。与党単独修正が現実化した時点で、自民党内外で12月要綱を見直す動きが生じ、一部修正した「併合修正案」が3月27日に提出され、29日に委員会で趣旨説明及び質疑が行われた。

併合修正案が12月要綱と大きく異なる点は、(1)公務員による自由な意見表明を制限しないよう、法施行までに政治的制限に関する公務員法等につき検討することを附則に明記することとされた点と、(2)国民投票に関する放送について、新たに放送法の政治的公平などに関する規定の趣旨への留意が盛り込まれた点である。なお、民主12月要綱が削除していた広報協議会の説明会の規定は併合修正案も同様に削除したが、民主12月要綱が無料広報の対象から除外した新聞は、併合修正案では維持している。

他方、民主党は党憲法調査会の議論を経て、12月要綱を踏まえた修正案を10日に委員長に提出した。投票方式・過半数の意義、組織的買収罪、放送事業者の留意については併合修正案と同様とした。国政問題国民投票では国政問題に係る案件に一定の限定を付しつつ法施行までに関連事項の検討を終えろとし、投票権年齢には経過期間は置かないこととした。公務員への規制は、12月要綱どおりに適用除外規定を置き、有料意見広告は発議から投票期日までの全期間禁止とした。

平成19年春修正案における主な対立点・12月要綱からの変更点

	修正項目	与党併合修正案(19年3月)	民主党修正案(19年4月)
総論	国民投票の対象	憲法改正に限るが、附則で憲法改正を要する問題及び憲法改正対象となり得る問題についての国民投票(いわゆる予備的投票)についての検討・措置を盛り込む	国政重要問題のうち、憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題も対象 本法施行までに上記の法制を整備
	投票権年齢・経過措置の有無	18歳以上。本法施行までに公職選挙法や民法などに必要な法制上の措置を講ずる。経過措置を規定	18歳以上。本法施行までに関連法令を整備(経過措置は規定しない)
	投票方式・「過半数」の母数	投票用紙の「賛成」「反対」の文字を で囲む。×や二重線なども認める。白票は無効。過半数の母数は投票総数(賛成票と反対票の合計数。無効票は含まず)	
運動規制・罰則	公務員への規制	公務員による自由な意見表明を制限しないよう、法施行までに政治的制限に関する公務員法等につき検討することを附則に明記	発議の日以降、公務員の政治的行為の制限規定の適用を除外

	組織的買収罪	「明示的な勧誘」と「意見表明の手段として通常用いられない物品・利益の供与」がある場合に限定	
マスコミ 規制	国民投票に関する 放送の規制	放送法第3条の2第1項の規定(政治的公平など)に留意する旨の確認規定を置く	
	有料意見広告	個人や団体がテレビやラジオで行う 意見広告は投票日前14日間は禁止	個人や団体がテレビやラジオで行う 意見広告は発議日から投票期日まで 全期間禁止
広報	無料広報	テレビ・ラジオ、新聞に設定	テレビ・ラジオのみ

(出所) 筆者作成

3. 主要な論点

(1) 与党・民主党の間で対立が見られる論点(4月10日時点)

国民投票の対象 与党は憲法改正国民投票のみを想定していたが、民主党はあわせて重要な国政問題に関する国民投票についても同時に規定すべきとしていた。与党3月併合修正案により、憲法審査会におけるいわゆる予備的国民投票についての検討が附則で盛り込まれた。これに対して、民主党4月修正案は、国政重要問題の範囲を絞り、「憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題」を対象とし、本法施行までに上記の法制を整備するとする。与党の基本的な立場は、現行憲法は間接民主制を原則とするものと解されること、国会を唯一の立法機関とする憲法第41条の規定に事実上反する可能性があることから、国政問題一般を直接投票に付す制度を設けるには憲法改正が前提であるとするものである。これに対し、民主党は、いずれの国民投票も主権の直接的な発現形態という点では共通し、国政問題国民投票も諮問的な効果にとどまれば憲法上も問題はないとする。なお、学説上は、諮問的な効果にとどまる限り容認する立場と、事実上の効果を重視し否定的な立場に分かれている。

投票権者の年齢に関する経過措置の有無 投票権者は原則として18歳以上の日本国民とされるが、与党案では公職選挙法や民法など、国民投票手続部分が施行される3年後までに成年年齢等を検討、18歳以上20歳未満の者の公職選挙投票権が整備に至らない場合は国民投票では20歳以上が投票する。民主党案はこのような経過規定は置いていない。年齢要件は、国政選挙と同様とすべきとする自民党と、異なる年齢要件を規定しても支障はないとする民主党との間で対立していた点であり(公明党は18歳選挙権も容認する方向だった) なお公職選挙の年齢・成人年齢を重視する与党と、独自の年齢設定を許容する民主党との見解の相違から、経過措置に関する判断が分かれたといえる。

国民投票運動規制の在り方(公務員の投票運動の規制) 政治的行為については国家公務員と地方公務員とで規制対象が異なるため、その不均衡を是正する方策が必要となる。与党3月案は、本法施行までに、憲法改正に関する賛否の勧誘その他の公務員の意見表明が制限されることとならないよう、国家公務員法等に関し必要な法改正を行うと改め、民主党4月案は適用除外を維持している。

有料放送広告の規制 与党3月案では期日前投票が開始される投票期日14日前から禁止、民主4月案では国会の発議後投票期日まで全期間禁止とする。テレビ、ラジオを利用した

広告は、宣伝効果が大きい一方で、高額な料金が設定されている。このような放送メディアを利用した意見広告については、資金量の多寡が露出量の差に直結し不公平を生じかねないこと、直前に流された意見に反論する機会がなくなること、有権者には過熱した情報を冷却し冷静な判断を行う期間が必要である等の理由から、原案ではともに7日間の規制を置いていたが、必要性・有効性に加え、特に当該期間とする合理性が問われていた。

無料広告の媒体 与党はテレビ、ラジオ、新聞とするが、民主は12月の修正要綱段階で新聞を外した。政党のみを優遇する理由はないという批判に一部答えたもので、紙媒体としては国民投票公報があるので重ねて新聞広告は不要とするものである。

(2) 両法律案に共通する論点

以下は、与党案・民主党案の共通部分に関する論点であり、衆議院における議論に加え、マスコミ、日本弁護士連合会など各種団体の意見書、後掲する参考文献、法律関係の雑誌等で指摘されているものである。

憲法審査会 憲法改正を審議する機関を常設的に置くことが硬性憲法下で認められるか、権限の範囲は適切か、合同審査会の勧告は二院制との関係で疑問などの指摘がある。二院制との関係では、憲法に定めのない両院協議会を置くことが認められるかとの指摘もある。

運動期間 国会の発議によりはじめて正式になる、周知には十分な期間が必要として、発議から投票まで、最短でも半年、1年は必要との指摘がある。

投票の方式（一括か、個別か） 国民意思の正確な反映を重視するとできるだけ細分化し賛否を問うことが望ましいとされる一方で、それでは複数項目の改正が行われるときに煩雑となることに加え、法体系の整合性を確保できない懸念がある⁴。内容的に関連するか否かに関する国会の判断の適切性が担保されるか、是正手段がないとも指摘されている。

投票用紙、承認の要件 用紙の記入方法と白票の取扱いに関し、積極的賛成票のみを賛成と解すべき、棄権の自由を認め白票を有効票として扱うべきという立場があり、これらは当初民主党も検討していた。過半数の基礎数については、有権者の意思の正確な反映、硬性憲法を理由とした慎重な取扱いを求め、投票総数や有権者総数を要求するものもある。

最低投票率 過半数の賛成を得ても投票率が著しく低い場合には憲法改正の正統性への疑義が生じかねないことから、最低投票率を規定するべきとの主張がある。この点は、改正を阻止するための棄権運動を誘発しかねないこと、憲法が規定する以上に厳しい要件を課すことへの疑義から両案とも採用しなかった⁵。

国民投票運動規制の在り方 規制態様により国民投票への萎縮効果、ひいては低投票率をも招きかねず、非常に微妙である。政策を選ぶ選挙という特性に配慮しつつ、投票の公正を確保する最小限の規制をどの程度とするかが問題となる。審議過程で規制対象公務員の範囲の限定、公務員・教育者の地位利用要件を厳格化しかつ処罰規定を置かない点、組織的買収罪の成立要件の厳格化などが実現されたが、萎縮効果への懸念が残っている。

国民投票広報協議会 改正賛成派が多数を占める国会に中立的であるべき広報協議機関を置くことへの疑問、構成員の割り当てについて、反対派が選任されるようできる限り配慮するという規定は疑問で賛否平等とすべき、あるいは外部委員を選任すべきとの指摘がある。与党・民主党ともに協議会の裁量的な任務を外し配慮を見せている。なお、特に協

議会について、マスコミ等の平等取扱い状況を監視する任務を期待する声もある。

国民投票公報 内容的に中立性が確保されるのかという批判はなお存在する。また、記載される内容、配付時期が10日前までとされている点など、公的情報の提供の質・量・時期として適切かという問題がある。

無料広報 賛否平等に改められたが、なお、政党等のみを優遇する理由はない、政党と無関係な個人あるいは一定の団体については無料利用を検討すべきという声がある。

報道機関の規制の在り方 虚偽報道等を防止する要請がある一方で、表現の自由、公正の確保、運動の活性化との調整が必要となり、規制の在り方について変遷が見られた。現在は両案とも放送法に言及する形で、有料広告放送に限らず、報道番組、討論番組等についても偏りがないように注意を促すという形になっているが、フランスやイタリアの監視機関を念頭に、なお何らかの公的な監視を求める声もある。

無効訴訟 提訴事由が限定され、提訴先が東京高裁、出訴期間が30日と限られている点について、より機会を広げるべきとの批判がある。

一事不再議規定 国民投票で一事不再議規定の要否、改正案が否決された場合、同一案件で再度発議するまでに一定の待機期間を置くか否か、両案とも具体的な規定はない。

【主要参考文献】

『いまなぜ憲法改正国民投票法なのか』(蒼天社出版、平18.3)、杉井静子『あなたと考える憲法・国民投票法』(ケイ・アイ・メディア、平18.8)、自由法曹団『国民投票法』(学習の友社、平18.9)、『Q & A 国民投票法案』(大月書店、平17.11)、今井一『「9条」変えるか変えないか憲法改正・国民投票のルールブック』(現代人文社、平17.5)ほか。

『法と民主主義』(日本民主法律家協会)、『世界』(岩波書店)、『憲法運動』(憲法会議)、『比較憲法学研究』(比較憲法学会編集委員会)各誌掲載の関連記事も参考にした。

1 本稿の「日本国憲法の改正手続に関する法律案」は、平成18年5月26日に衆議院に提出された衆法第30号と第31号を併合した修正案である。「併合修正」は衆議院のみに存在する観念であり、二つの法案を対象として一括して出される修正である。過去には提出者間で修正合意がなされ、全会一致で可決されてきた。

2 この予備的投票とは、衆議院の特別委員会の参考人質疑等を経て共有されるようになった概念であり、正規の国民投票の前段階として、公的世論調査的なものが想定されている。

3 このレベルの相違点は岩波祐子・薬師寺聖一「憲法改正国民投票」『立法と調査』255号(平18.5)参照。

4 一投票一案件という「シングル・サブジェクト・ルール」はイニシアティブにもとづく国民投票など、国民主導でそれぞれ関連性のない案件が投票対象として挙がってくる場合に該当するものであり、憲法改正一般に通じるルールかは疑問である。例えばフランスでは上院改革と地方分権、イタリアでは連邦制や地方分権などの大規模な改正の場合でも一括投票されている(イタリアで案件ごとに投票に付されるのは国民主導で進められる「法律廃棄の国民投票」に限る。憲法改正の場合は過去2例とも一本である)。なおスイスでは、憲法で個別採決原則が規定されているが、全面改正時は一括して投票に付された例がある。

5 棄権運動と最低投票率については拙稿「棄権の損得を考える」『立法と調査』266号(平19.4)を参照。