

バイエルン上院の廃止：州民投票による憲法改正

村上, 英明
佐賀大学経済学部法政策講座教授

<https://doi.org/10.15017/2248>

出版情報：法政研究. 68 (1), pp.367-407, 2001-07-09. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

バイエルン上院の廃止

——州民投票による憲法改正——

村上英明

はじめに

- 一 バイエルン上院
- 二 州民立法手続
- 三 州民請願「上院のないスリムな州」
- 四 州政府および上院の対応
- 五 州議会の対応
- 六 州民投票
- 七 州憲法裁判所の判決

はじめに

一九九八年二月八日、バイエルン州において、同州の上院 (Bayerischer Senat) の廃止に関する憲法改正法律の可否を問う州民投票が実施された。この州民投票にかけられたのは、上院の廃止を求める州民請願の法律案と上院の改革を提案する州議会の法律案の二つであったが、投票の結果、州民請願の法律案への賛成票が、有効投票の六九・二% (州議会の法律案への賛成票は二三・六%、両法律案への反対票は七・一%) を占め、複数の法律案がかけられた場合の州民投票の成立要件を満たして成立した。⁽¹⁾ これにより、州憲法は上院に関する規定をすべて削除するかたちで改正され、上院は廃止されることになった。⁽³⁾ その後、上院は、この上院廃止法律の違憲性を主張して州憲法裁判所に異議を申し立てたが、一九九九年九月一七日、同裁判所はこの申立てを退け、⁽⁴⁾ 州憲法の制定以来五二年間にわたり州憲法上の国家機関として存続してきた上院は、一九九九年一月三十一日かぎりでその活動に幕を下したのである。

【注】

- (1) 当時の州選挙法 (Gesetz über Landtagwahl, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1994, GVBl.S.135) は、同一対象に関して内容が異なる複数の法律案が州民投票にかけられた場合、有権者は、いずれか一つの法律案に賛成するか、あるいはすべての法律案に反対するか (すなわち賛成票は一法律案に限定される) という投票方式 (旧七六条三項) を採用し、投票の結果、「賛成票が反対票を上回った法律案のうち、最も多くの賛成票を獲得した法律案が採択される」(旧八〇条二項) と規定していた。
- (2) Bek.des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 18.Februar 1998, Volksentscheide am 8.Februar 1998, StAnz.Nr. 8 vom 20.Februar 1998, S.3.
- (3) Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20.Februar 1998, GVBl.S.42.
- (4) BayVerfGH, Entscheidung vom 17.9.1999, BayVBl.1999, S.719 (= DÖV 2000, S.28).

一 バイエルン上院

一 バイエルン州は、ドイツの一六の州の中では、唯一、二院制を採用する州であった。すなわち州民の直接選挙により選出される議員から構成される「州議会 (Landtag)」(州憲法一三・一四条)および「州内の社会的、経済的、文化的諸団体および地方自治体の代表」(同旧三四条)としての「上院 (Senat)」である。

憲法制定会議において、「非政治的で自然な構成において州民を代表する第二院」として構想された上院⁽¹⁾は、(1)農林業(一人)、(2)商工業(五人)、(3)手工業(五人)、(4)労働組合(一人)、(5)自由業(四人)、(6)協同組合(五人)、(7)宗教団体(五人)、(8)慈善団体(五人)、(9)大学(三人)、(10)地方自治体(六人)の一〇の分野の団体から選出された合計六〇人の議員により構成された(州憲法旧三五条)。

二 上院議員は、満四〇歳以上の州議会選挙の有権者(州憲法旧三六条二項)であり、誠実さ、専門的知識および経験において傑出している者(同条三項)の中から、公法上・私法上の権限ある団体により民主的諸原則に基づいて選出(宗教団体の代表者だけは当該団体により指定)された(同条一項)。各団体における選出手続については、州憲法旧四二条に基づいて制定された「上院法」⁽²⁾が規定し、例えば農林業の代表者の選出については、「(1)農林業の一人の代表者は、バイエルン農民組合連合により選出される。その際、林業および造園業の代表者が少なくとも一人ずつ含まれるものとする。(2)選出は、その州大会により秘密投票で行われる。」(上院法一条)とされた。

上院議員の任期は六年(州議会議員の任期は五年⁽³⁾)とされ、二年ごとに三分の一ずつ改選される(州憲法旧三七条一項)ことにより、その安定的発展と新議員の漸進的組み入れが図られた⁽⁴⁾。上院議員は、免責特権(州憲法二七条)、逮捕特権(同二八条)、証言拒否権(同二九条)など、州議会議員と同様の権利を有した(同旧三八条二項)。

三 上院の憲法上の役割は、州議会および州政府とともに州の立法過程に参加することであった。その具体的な権限と

しては、第一に、州政府、州議会あるいは州民（州民請願）とともに法律案提出権が認められ（州憲法旧七一条）、その手続について、「(1)上院は、提案および法律案を直接あるいは州政府を通じて州議会に提出することができる。(2)州政府は、その上院の提案および法律案を遅滞なく州議会に提出しなければならない。」（同旧三九条）と規定されていた。第二に、上院は、州政府の法律案に対して、州政府の要請により専門的意見を表明する権利を有し、州政府は、すべての重要な案件についてはこの専門的意見を聴取するものとされ、とりわけ予算法律、憲法改正法律および州民投票にかける法律についてはそれが義務づけられていた（州憲法旧四〇条）。第三に、州議会により議決された法律は、その公布の前に上院に通知され、上院はその法律に対して一ヶ月（緊急の法律の場合は一週間）以内に異議を申し立てる権利を有し、州議会はその異議を考慮するか否かについて議決するものとされていた（州憲法旧四一条）。

さらに法律上の権限として、州憲法裁判所における裁判手続への参加、上院の構成に関する手続への参加、州議会への自らの予算の提出、予算執行の範囲内において州政府からの情報提供、決算の範囲内において聴聞などの手続への参加など、数多くの権限が認められていた⁵⁾。

憲法上認められていた三つの権限の行使の実態（一九四七年～一九九六年⁶⁾）をみると、まず、法律案の提出については、上院議員により提出された五九の法律案のうち四四が上院により議決されて州議会に提出され、州議会により可決されたものが二四、否決されたものが一四、廃案となったものが六であった。次に、専門的意見の表明は、州政府の法律案に対して五四四件、州議会の法律案に対して四〇一件など、合計九二六件（一件の意見表明が複数の法律案について行われたものあり）行われた。さらに、州議会により議決された法律に対する異議の申立ては、州議会により議決された合計一三九七の法律のうち一五一の法律について行われ、そのうち三七件の異議が州議会において完全に考慮され、四九件の異議が一部考慮された。

【注】

- (1) Nawiascky/Leusser, Verfassung Bayern, S.110-111; Nawiascky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern, Art.34, Rdnr.1. 他方 Meder, Verfassung Bayern, Art.34, Rdnr.1 は「上院は、第二院ではない。なぜなら、それに付与された実質的には立法の諮問的な協働に存する権限は極めて小さいからである。」とする。
- (2) Gesetz über den Senat in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1966, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1994. この上院法は、後述(七・五)のよほど、「上院廃止法の施行法 (Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats)」により二〇〇〇年一月一日をもって廃止された。
- (3) 州議会議員の任期は従来は四年であったが、それを五年に延長する(州議会の議決に基づく)憲法改正案が、上院の廃止・改憲法律案と同じ一九九八年二月八日の州民投票にかきられて採択された(Gesetz zur Änderung der Verfassung (Verfassungsreformgesetz-Reform von Landtag und Staatsregierung) vom 20. Februar 1998, GVBl. S.39)。
- (4) Nawiascky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern, Art.37, Rdnr.3.
- (5) Isensee, Verfassungsreferendum, S.6-7 参照。
- (6) Der Bayerische Senat, Biographisch-statistisches Handbuch 1947-1997, S.400.

二 州民立法手続

一 バイエルン州憲法は、「法律案は、州政府の名において首相、州議会の中から、あるいは州民(州民請願)により提出される。」(七一条)と、「州民請願 (Volksbegehren)」という形式による州民の法案提出権を認め、さらに「法律は、州議会あるいは州民(州民投票)により決定される。」(七二条一項)と、法律が「州民投票 (Volksentscheid)」により採択される州民立法制度を採用している。そして同憲法は、州民請願および州民投票の手続について次のように規定している。

第七三条 州の予算に関しては、州民投票は実施されない。

第七四条 (一) 州民投票は、投票権を有する州民の一〇分の一が法律の制定を求める請願を提出した場合に実施される。

(二) 州民請願は、完成され理由を備えた法律案に基づいていなければならない。

(三) 州民請願は、州政府の名において首相により、その意見を添えて州議会に送付されなければならない。

(四) 州議会は、州民請願を拒否した場合には、自らの法律案を決定のために併せて州民に提出することができる。

(五) 法的に有効な州民請願は、その送付後三ヶ月以内に州議会により取り扱われ、さらにその後三ヶ月以内に、州民に決定のために提出されなければならない。この期間の進行は、州議会の解散により停止される。

(六) 州民請願に関する州民投票は、通例、春あるいは秋に実施される。

(七) 決定のために州民に提出された法律案は、各々その対象に関する提案者の理由づけ並びに州政府の見解を明確かつ客観的に示している州政府の教示を伴っていないなければならない。

二 このようにバイエルン州の州民立法手続は、法律の制定の要求すなわち州民請願から始まる。州民請願とは、市町村に登録名簿を設置して当該要求を支持する有権者の登録を一定期間に集めることをいうが、当該要求者は、まずそのような州民請願を実施する許可を内務省に申請しなければならない（州選挙法（以下、「法」と略する）¹⁾六四条一項一文）。この申請の要件としては、州民請願の対象となる完成され理由を備えた法律案の添付、二五〇〇〇人の有権者（有権者総数の約〇・二八%）²⁾の署名、およびその申請に関して拘束力をもつ声明の発表と受領の権限を委任される代表者とその代理人の指定が求められる（同条一項二・三文、同条二項）、内務省は、当該申請が州民請願の許可のための法律上の要件を満たしていないと考える場合は、州憲法裁判所の決定を求めなければならない（法六五条一項一文）。申請の審査は第一次的には内務省の権限であるが、内務省はそれが法的要件を満たしていないと考えるときに自らの決定により不許可とすることはできず、その最終的な判断は州憲法裁判所に委ねられるとされており、このように裁判所を州民立法手続に介入させることは、民主的法治国家における権利保護の基本的な考えに添うものであると考えられる³⁾。

この許可申請が認められると、内務省はその旨を法定の様式により公示するとともに、州民請願を支持するための登録を行うことのできる期間（登録期間）の開始・終了日を確定する（法六六条一項）が、その登録期間は、当該公示後早くて八週目、遅くとも一〇週目に始まり、その長さは一四日間とされている（同条三項一・二文）。当該公示後は、もはや当該法律案の内容を修正することはできないが、州民請願の許可申請それ自体は、登録期間の終了までは、許可申請の署名者の過半数の同意があれば、いつでも撤回することができる（法六七条一項一文）し、また州議会により議決された法律により、その申請の目的とする法律案が不必要であると判断される場合には、代表者などの申立てに基づき内務省はその許可申請を処理済と表明することができる（同条二項一文）。すなわち州議会は州民請願と内容的に同じ法律を議決することにより、州民請願を実施させないことも可能であり、しかもこの州議会の法律は、内容的に同じであれば、必ずしも文言上同一である必要はなく、したがって州民請願が成立した後は、州議会がそれを無修正で受け入れないかぎり州民投票が実施される場合と異なる。⁴⁾

許可された申請の署名者は、申請時に州民請願の実施を要請した市町村に対して、規則通りに作成した登録名簿を登録期間が始まる遅くとも二週間前までに送付しなければならず（法六八条一項一文）、このように登録名簿の作成および送付は、州民請願の提案者自身の負担で行われることとされている（法七四条）。他方、登録名簿の送付を承けた市町村は、その登録名簿を登録期間中、登録のために用意しておくことを義務づけられ、またその登録の場所および時間は、すべての有権者に州民請願に参加する機会が十分存するように定められなければならない（法六八条二項）。当該州民請願に賛成する有権者は、一四日間の登録期間内にその登録名簿に登録することにより賛成の意思を表明するが、その署名は自ら行わなければならない（法六九条二項二文、同条三項）。

三 登録期間が終了すると、州選挙管理委員会が州民請願の結果を確定し（法七一条一項）、有権者の少なくとも一分の一（有権者総数は直近の選挙あるいは投票の際の数字とされる）の登録により、その州民請願は法的に有効に成立

する（州憲法七四条一項、法七一条二項）。その結果が州選挙管理委員長により公示された（法七一条三項）後四週間以内に、州首相は当該州民請願に基づく法律案を州政府の名においてその意見を添えて州議会に提出しなければならない（法七二条一項）。

州議会は、当該法律案を到達後三カ月以内に取り扱わなければならない、それを無修正で受け入れない限りは、その後さらに三カ月以内にそれを州民投票にかけなければならない（州憲法七四条五項一文、法七三条一・三項）。また州議会がその法律案を拒否した場合は、州議会自らの法律案を併せて州民投票にかけることができる（州憲法七四条四項、法七三条四項）。他方、州議会が当該法律案を受け入れた場合については、州選挙法が、「州議会が、請願された法律案を無修正で受け入れた場合は、州憲法七五条二項の規定を条件として、⁵⁾州民投票は実施されない。」（七三条三項）と規定している。

州議会が州民請願を受け入れないことにより州民投票が実施されることになる、州政府は投票日を定め、それを州民投票の対象とともに公示する（法七五条一項）が、この公示には、(一)投票日、(二)法律案の条文、(三)提案者の提案理由、ならびに州政府および州議会の意見を的確かつ客観的に述べた州政府の教示（州憲法七四条七項）が含まれていなければならない（法七五条二項）。

四 州民投票に際して、投票者は、法律案に賛成するか、あるいはこれを拒否するかの決定を、その投票用紙に×印をつけるか、あるいは他の方法により明確に判別できるようにしなければならない（法七六条三項）。州民投票にかけられた法律案が一つだけの場合は問題はないが、同一対象に関わるが内容的に相容れない複数の法律案が投票にかけられた場合は、各々の法律案に対して、それを現行法に優先させる（賛成投票）か、あるいはそうしないか（反対投票）を明白にし（同条四項一文）、さらに、複数の法律案についてそれぞれ有効な賛成票のほうか反対票よりも多い結果になった場合には、どの法律案を優先させるか（決選投票）を明白にすることができ（同項二文）という投票方式が採

られている。

当該法律案が州民投票により採択される要件について、州憲法は明示的に規定せず（ただし、州憲法二条は、「州民はその意思を選挙および投票を通じて表明する。過半数が決定する。」と規定する。）、州選挙法が、「法律案が州民投票により必要な同意に達するのは、(1)それが反対票よりも多い有効賛成票を獲得した場合である。(2)その法律案が憲法改正を含むときは、この賛成票が有権者の少なくとも二五％（定足数）に相当する場合である。」と規定している（法八〇条一項）。したがって、州民投票にかけられた法律が一つだけの場合は、それが有効投票の過半数の賛成を獲得した場合に採択される（法八〇条一項）。他方、前述の同一対象に関わるが内容的に相容れない複数の法律案が州民投票にかけられた場合については、有効投票の過半数の賛成を獲得した法律案が一つだけであった場合は、この法律案が採択され（法八〇条三項一文）、当該法律案が複数生じた場合は、決選投票（法七六条四項二文）において有効投票の過半数を獲得した法律案が採択される（法八〇条三項二文）。

この州民投票の成立要件について、従来は、憲法改正法律案の場合の要件を単純法律の場合の要件と異ならせる（ハードルを高くする）規定を欠いていたため、憲法改正法律案も「有効投票の過半数」の賛成で採択されると解され、この上院廃止法律案もその要件に基づいて採択されたが、上院廃止法律の効力に関する州憲法裁判所の判決に従って州選挙法が改正され⁶⁾、前述のように、憲法改正法律案の採択要件に、「有権者の二五％」の賛成という要件が付加されることとなった。

五 複数の法律案が州民投票にかけられた場合における投票者の投票方式並びに投票結果の判定方式について、同州選挙法は数度の改正を経ている。

一九九三年改正前の州選挙法⁷⁾においては、複数の法律案が投票にかけられた場合には、その質問設定方式は、「それらの法律案各々について適用される。」（法旧七五条四項四文）と、投票者は各々の法律案について賛成票か反対票を投

じることができると規定されていた。したがって、例えばA、B二つの法律案が州民投票にかけられた場合の投票用紙は次のような文面になると考えられる。⁽⁸⁾

- 一 あなたは法律案Aに賛成ですか。
はい いいえ
- 二 あなたは法律案Bに賛成ですか。
はい いいえ

投票結果は、各々の法律案について、それらの賛成票が州民投票の成立要件である「投票の過半数」(法旧八〇条一項)を満たしたか否かが判定され、もし複数の法律案について、「各々、有効な反対票よりも賛成票のほうが多く投じられていた場合には、もっとも多くの賛成票を得た案が採択される。」(同条二項一文)と規定されていた。ただし賛成票は一つの法律案にしか投じることができない(法旧七七条一項三号)⁽⁹⁾ため、一見するとこのようなケースが生じることは想定しにくい。が、当該投票者が、賛成票を投じた法律案以外の法律案すべてに必ず反対票を投じるとは限らず、場合によっては無回答のままにしておくことも考えられ、その場合の無回答は無効投票とされる(同条一項二号)が、投票の有効・無効は各々の法律案に対する質問について判定され、ある一つの質問の無効が他の質問をも無効とすることは規定されていないため、反対票よりも賛成票のほうが多い法律案が複数生じる可能性が考えられる。⁽¹⁰⁾

しかしこの投票方式は、一九九一年の廃棄物処理法に関する州民投票に際して、「その投票およびその判定を不必要に困難にしていることが明らかとなった」ため、「投票者は、複数の法律案に関する州民投票に際しても一票だけを有することとし、それにより提出された法律案のうち一つに賛成するか、あるいはすべての法律案に反対することができ

るようにする」(州政府の改正提案理由⁽¹¹⁾)として、一九九三年に次のように改正された。⁽¹²⁾

まず、投票方式については、「投票者は、どの法律案に同意するか、あるいはすべての法律案を拒否するかを明白にする。同意は一つの法律案についてしか表明することはできない。」(法旧七六条三項二文)とされ、従来の規定と比較すると、賛成票が一つの法律案についてしか許されない点は同じであるが、各々の法律案について賛成か反対かの質問が設定されていた従来の方式に変えて、一つの選択肢だけを選ぶ方式が採用された。したがって、この方式に基づく投票用紙は、例えば、A、B二つの法律案が提出された場合、次のような文面になると考えられる。

投票者は、三つの選択肢のうち一つだけに投票する。

私は、法律案Aに賛成する。

私は、法律案Bに賛成する。

私は、法律案A、Bともに反対する。

次に、投票結果の判定方式については、複数の法律案が投票にかけられた場合、「賛成票の数が反対票の数を上回った法律案のうち、もっとも多くの同意を得た法律案が採択される。」(法旧八〇条二項)と比較多数による決定方式を採用し、有効投票総数の過半数の賛成を必要としていなかった。このため、例えば前記の例において、法律案Aの賛成票が一〇〇、法律案Bの賛成票が七〇、法律案A、Bともに反対する票が五〇であった場合、A、Bはともに反対票の数を上回っており、より多くの賛成票を得たAが法律として成立することになるが、Aは投票総数の過半数の賛成を得てはいないという問題が生じる。⁽¹³⁾

一九九五年には市町村レベルへの住民投票制度の導入、一九九八年にはバイエルン上院に関する憲法改正において、

州民請願に基づく法律案と州議会の対案とに関する州民投票が実施されたが、いずれの州民投票においても、この改正規定に基づいて州民請願による法律案が成立している。⁽¹⁴⁾しかし前者の州民投票の違法性を争う訴訟において、州憲法裁判所は、この賛成票の比較多数による判定方式（法旧八〇条二項）に関して、「多数意思の確定に際して実証されたその原則は、複数の選択肢に関する投票において、まず第一にもっとも支持される提案について投票が行われ、続いてこの投票結果に基づいて初めて次の選択肢が投票にかけられることを十分に実現しているかどうか疑わしいように思われる。」と判示した。⁽¹⁵⁾これは、各々の法律案が得た賛成票の比較多数により、なるほど最も支持される法律案は決まるが、それが唯一法律として採択されるためには、それ以外の法律案に賛成した投票者の意思の確認が必要であることを指摘していると考えられる。

このような裁判所の指摘を受けて、また上院廃止法律案に関する州民投票の経験をも踏まえて、一九九八年六月、「一九九八年二月八日の州民による州憲法の改正、およびこの間の実際の経験に基づいて州法の諸規定の改正が必要となり、州選挙法の改正においては、州民投票における投票方法および結果の評価方法が、複数の法律案が投票にかけられた場合について改正されるものとする。」との州政府の提案理由⁽¹⁶⁾に基づき法律案が議決され⁽¹⁷⁾、州選挙法における当該規定は次のように改正された。⁽¹⁸⁾

第七六条(四) 同一対象に関わるが、内容的に相容れない複数の法律案が投票にかけられる場合、投票者は、各々の法律案について、それを現行法に優先させる（賛成票）か、あるいは優先させない（反対票）かを明白にすることができる。さらに投票者は、複数の法律案が、各々有効な反対票よりも賛成票のほうが多かった場合に、それらの法律案のどれを優先させるかを明白にすることができる（決選投票）。

第八〇条(一) 一つの法律案だけが投票にかけられる場合、それが州民投票により採択されるのは、有効投票の過半数が賛成した場合である。

(二) 第七六条四項に基づいて投票にかけられた複数の法律案のうち、一つの法律案だけが反対票より賛成票のほうが多かった場合は、この法律案が採択される。複数の法律案が、反対票よりも多い賛成票を獲得した場合は、これらの法律案のうち、決選投票（七六条四項二文）において有効投票の過半数を獲得した法律案が採択される。

この投票方式によれば、例えばA、B二つの法律案が投票にかけられた場合、投票用紙は次のような文面になると考えられる。⁽¹⁹⁾

あなたは各々の質問について一票もっています。

一 法律案Aを現行法に優先させますか。

はい いいえ

二 法律案Bを現行法に優先させますか。

はい いいえ

三 二つの法律案が反対票よりも多くの賛成票を獲得した場合には、二つの法律案のどちらを優先しますか。

法律案A 法律案B

州政府の提案理由によれば、このような決選投票の仕組みをとる投票方式は、一九八七年にスイス連邦憲法⁽²⁰⁾に導入された規定に範をとつたとされるが、その後一九九九年三月には、同州の市町村レベルにおける住民投票制度にも、この方式が導入されている。⁽²¹⁾

【注】

- (1) Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1994, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 28. Juni 2000, GVBl. S.365.
- (2) 一九九九年六月一三日に実施されたヨーロッパ議会選挙当時の有権者総数（八九〇万二〇二五人）による（Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 13. Juni 1999, Fachserie 1, Heft 3）。
- (3) Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, Art.65, Rdnr.3.
- (4) Boettcher/Högner, a.a.O., Art.67, Rdnr.4.
- (5) 州憲法七五条二項は「州憲法の改正に関する州議会の議決は、法定議員数の三分の二の多数を必要とする。それは州民に決定のために提出されなければならない。」と規定し、憲法改正法律は、州議会の議決だけでは成立せず、必ず州民投票にかけられなければならない。
- (6) Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 16. Dezember 1999, GVBl. S.521.
- (7) Landeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. November 1988, GVBl. S.345.
- (8) Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, Art.75, Rdnr.4 参照。
- (9) 「同一対象に関わる複数の法律案において、投票用紙に複数の賛成票が投じられている場合、投票は無効とする。」
- (10) この方式が採られた実例として、一九九一年二月一七日に実施された「廃棄物処理法に関する州民投票」が挙げられる。この州民投票には、州民請願の法律案と州議会の法律案がかけられ、投票者三七万三七六三人のうち、州民請願の法律案については賛成一六四万四三三二票、反対一八五万六一三九票が投じられ、州議会の法律案については賛成一九二万五九四〇票、反対一六二万六五二三票が投じられた。採否の判定は各々の法律案について行われるため、州民請願の法律案は反対票（五三・一％）のほうが賛成票よりも多かったが、州議会の法律案は賛成票が五四・二％を占めて成立した（投票結果は「Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 27. Februar 1991, StAnz. vom 1. März 1991, S.2 以下」）。
- (11) Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes, Landtag Bayern, Drs.12/13077.
- (12) Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 24. Dezember 1993, GVBl. S.1059.
- (13) Gremer, BayVBl. 1999, S.364.
- (14) 一九九五年一〇月一日に実施された「バイエルンにおける市町村の住民投票制度の導入に関する州民投票」においては、州議会の法律案に対して賛成一二四万四八八六票（三八・七四％）、州民請願の法律案に対して賛成一八五万七九一九票（五七・八

- 二%)、両法律案に対して反対二万四六二票(三・四四%)が投じられ、州民請願の法律案が採択された(投票結果は、Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 19. Oktober 1995, StAnz. vom 27. Oktober 1995, S. 3 以下)。
- (15) BayVerfGH, Entscheidung vom 29.8.1997, BayVBl.1997, S.622ff.
- (16) Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Anpassung von Landesrecht an die Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/10833.
- (17) Bay.Landtag, PlPr. 13/108 v.23.06.99, S.7768; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay. Landtag, Drs.13/11470.
- (18) Gesetz zur Anpassung von Landesrecht an die Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 10. Juli 1998, GVBl. S.385.
- (19) Bay. Landtag, Drs.13/10833, S.7-8.
- (20) スイス連邦憲法一一一条の二は、「(一)連邦会議が対案を議決した場合、有権者には同じ投票用紙において三つの質問が提出される。各々の有権者は、(1)州民請願を現行法に優先させるか否か、(2)対案を現行法に優先させるか否か、(3)もし国民と州が両案とも現行法に優先させるとした場合は両案のうちどちらを有効とするか、を制約なしに表明することができる。」と規定する。
- (21) Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26. März 1999, GVBl. S.86.

三 州民請願「上院のないスリムな州」

一九九七年四月八日、バイエルン州内務省は、「エコロジー・民主党 (Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP))」の代表者により三月一四日に提出された「バイエルン上院の廃止法律案に関する州民請願」(略称「上院のないスリムな州」(Schlanker Staat ohne Senat)⁽¹⁾)の許可申請について、これを認めた旨並びにその州民請願の対象である法律案の内容などを公示した⁽²⁾。

この州民請願の法律案は、⁽³⁾(一)上院の設置、構成、権限等を規定する州憲法三四条から四二条(第三章「上院」)まで

を削除すること、(二)州憲法上のその他の三ヶ条に含まれる上院に関する文言を削除すること、(三)この法律は議会の立法者による必要な措置を可能とするために採択から二年後に発効することの三点を内容とし、そもそもこの州民請願に至った「動機と目標」を次のように述べる。

バイエルン上院は、もはや時代にふさわしい職能代表議会ではない。憲法に規定されたその構成は、もはや現在の社会状況に相応していない。それとは別に、上院は、一般的に不必要でもある。そこに代表されている諸団体および諸機関は、利益代表議会としての上院に頼る必要はなく、議会制民主主義においては立法議会である州議会に対しても、その見解を実際の立法過程に向けて制約なしに主張することができる。公的予算の強化のためには節約の努力が不可避であり、またそれはここ数年間はおそらくなおも続くであろうことからすれば、今こそとつくに時機を失した上院廃止の好機である。これまで世論において、または個々の政党により、上院の将来に関する議論が繰り返されてきた。⁽⁴⁾しかし、従来州議会の中には上院の廃止に賛成する多数は存しないようであることから、われわれは以下の法律案に関する州民請願の許可を申請する。

この公示においてはさらに、代表者の要請により州民請願のための登録名簿はバイエルン州内のすべての市町村に設置されること、その登録は同年六月一〇日に始まり同月二三日に終了すること、市町村は登録を行うことができる時間と場所を公示することが定められ、また同日の別の内務省公示⁽⁵⁾において、州政府、市町村などに対して州民請願の処理に関する法令上の事務手続要領が通知されている。

こうしてこの州民請願は、同州内のすべての市町村において一四日間にわたり実施され、この期間内に九二万九七八五人の有権者がそれを支持する登録を行い、そのうち二七三八人の無効登録を除く九二万七〇四七人の登録が有効と認められた。この有効登録者数はその州民請願当時の有権者総数八八一万四七一五人の一〇・五%を占め、州憲法七四条

一項に規定された州民請願の成立要件である「有権者の一〇分の一」を超えたことから、この州民請願は成立した。⁽⁶⁾

【注】

- (1) この州民請願をめぐる経緯については、Isensee, Verfassungsreferendum, S.9ff. 参照。
- (2) Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. April 1997, Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz. Nr.15 vom 11. April 1997, S.2.
- (3) 法律案の内容については、前掲内務省の公示（注(2)）のほか、州民請願の成立に基づき州首相から州議会の審議のために同議長に送付された法律案（Gesetzesentwurf zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay. Landtag, Drs.13/8956）による。
- (4) （著者注）この州民請願の前年一九九六年には、九〇年連合／緑の党およびSPD会派から各々上院廃止法案（Bay. Landtag, Drs.13/4107, 13/4251）が提出された。またすでに一九五三年（Bay. Landtag, 2.LP., Beilage 4382）一九六一年および一九六八年にも同様の法律案が提出された（Isensee, Verfassungsreferendum, S.8）。
- (5) Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. April 1997, Volksbegehren über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz. Nr.15 vom 11. April 1997, S.3-4.
- (6) Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 22. Juli 1997, Volksbegehren vom 10. bis 23. Juni 1997 über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz. Nr.30 vom 25. Juli 1997, S.2.

四 州政府および上院の対応

一 前述のように、州民請願は、それが成立しても直ちに州民投票にかけられるのではなく、まずは州議会の審議に付され、州議会がその要求を拒否した場合に限り州民投票が実施される。八月一九日、州首相は、この州民請願の対象である法律案⁽¹⁾を州議会に提出したが、その際、州憲法七四条三項（前述二・一）および州選挙法七二条一項一文（州首

相は、法的に有効な州民請願を四週間以内に州政府の名においてその意見を付して州議会に提出しなければならぬ。』⁽²⁾に基づいて、次のような州政府の見解を表明した。⁽³⁾

州政府は、上院廃止法律案に関する州民請願に対して、以下の見解をとる。

州政府は、州議会に対して、上院廃止法律案に関する州民請願を拒否するよう勧告する。上院は、州にとって重要な憲法機関である。上院がわれわれの州にとって大きな意義を有することは、なかならず以下の点から個々に明らかである。

一 上院の任務

上院は、非政治的で自然な構成の中に州民を反映する。すなわちそれは政党の選挙結果に基づいて構成される州議会を補完する。上院の主たる任務は、立法への参加（州憲法三九―四一条）である。その際、それは特に専門的意見を述べることに携わる（州憲法四〇条）。上院は、安定化要素の任務を果たし、まさしく実質的な仕事を行っている。

二 上院の成果

上院の成果を挙げればほとんど限りがない。なるほど法律案に対する専門的意見や議決された法律に対する異議に関する議決の数は、統計上確定することができる。また州議会がその異議を、ほとんどの場合、すべてあるいは部分的に考慮したことも確認することができる。しかし、法律案に対する専門的意見の表明の効果だけでも、統計的にはほとんど測り知れない。なぜなら、上院の論拠は、しばしば州議会に提出される州政府の法律案の中に採り入れられ、また州議会の審議の中に流れ込み、そしてその議決に影響を及ぼすからである。上院の存立以来の蓄積された経験によれば、上院はその論拠をもって州政府だけでなく州議会の意思形成にも持続的に影響を及ぼしていることを確認することができる。

三 上院の非代替性

政治的实践が証明するように、上院の意見を聴くことは、決して単なる諸団体の聴聞を繰り返すことではない。諸団体の聴聞においては、各団体が個別の利害を主張することができるのに対して、上院においては様々な個別の利害が集められ、調整され、そしてそれらの利害は妥当な範囲で上院のバランスのとれた見解の中に流れ込むのである。ここで重要なことは、とりわけこの意思決定過程に、それらの利害に直接関与しない団体も参加していることである。これにより議論が客観化されることになるのである。それ以上に、上院の中で行われる諸団体の相反する見解の間での利害の

調整は、議会の意思形成に対して建設的な影響を及ぼすことが明らかである。それに加えて、上院に代表されている団体の相互理解およびそれらの上院の内外における問題に対する理解が促進される。もとより上院の構成およびその立法過程における共働が、政党政治的に束縛されない人や組織に対しても、われわれの州の立法に参加する可能性を提供することはいうまでもない。

四 上院の特別な役割

上院は、その中で個別的かつ一般的な利害が互いに調和され、そしてこのように統合をもたらす一つの審議機関である。上院の統合力は、その中で諸団体の様々な利害が調整されることから生じる。上院のこの統合機能は、個別的利害あるいは諸団体の要求を前面に押し出し、そのために公益をなおざりにする傾向が増加すればするほど、ますます重要となる。われわれの時代の諸問題の複雑さとネットワーク化により、広範囲に波及するこれらの諸問題の解決のために、憲法により規定された州の決定機構の外にいわゆる「円卓会議」を設置することがますます増加する。「独立した専門知識」の恒常的な審議機関を設置するためにそのような円卓会議を制度化したことは、バイエルン憲法制定者の先見の明を示している。中断して熟考する一定の要素が重要かつ複雑な諸問題の整理に際して有益以外のなものでもありえないことが、バイエルン上院の歴史において、今日まで繰り返して証明されてきた。

五 上院の改革

まさしく前述した上院の特別な機能こそが、上院がわれわれの州にとって大きな意義を有することを明白にさせる。しかしながら、あらゆる生活領域における変化により、こうした機能をさらに最適に全うすることができるように、上院も改革が必要となった。懸案の諸問題の解決はますます決定的かつ理路整然とした考え方を必要としていることから、州政府は、バイエルン上院の存続および将来示される上院の改革が必要であると考える。

二 他方、上院側は、州民請願をめぐるこうした動向をただ傍観していたわけではなかった。すでに州民請願の許可申請が行われる約二週間前の二月二七日には、それを先制する目的で、上院議長を含めた七名の議員が、「バイエルン上院に関する憲法規定は、その存立以来五〇年の間改正されていない。しかしながら、その基礎となる経済的および社会的関係は一九四六年以来著しく変化した。上院の構成、地位および機能はこの変化に適合されなければならない。」と

して、上院の「廃止」を求める州民請願に対抗して、その構成および権限などを「改革」する上院自らの法律案を作成し、州議会への提出を求めていた。

この法律案による主要な改正点は、次のとおりである。

(一) 上院の構成団体（州憲法三五条）について、「従来上院に代表されていない社会組織および生活領域のうち、その意義が著しく増大し、その任務設定が社会のすべての構成員に関わるものが上院の中に採り入れられる」として、議員数は従来の六〇名のままで各団体の議員数を一部変更し、農林業に造園業を、自由業に芸術家およびマスコミ団体を、慈善団体に障害者および自助団体を含め、また新たに環境保護、郷土保存、青少年、スポーツ、父母の各団体からの代表を加える。その結果、上院の構成を、(1)農林業および造園業（九人）、(2)商工業および手工業（九人）、(3)労働組合（九人）、(4)自由業、フリーの芸術家およびマスコミ団体（五人）、(5)協同組合（四人）、(6)宗教団体（四人）、(7)障害者および自助団体を含む慈善団体（五人）、(8)学校および父母団体（四人）、(9)環境保護、郷土保存、青少年およびスポーツの各団体（五人）、(10)地方自治体（五人）と改正する。

(二) 上院議員の選出（州憲法三六条）について、まず、「候補者の擁立に際しては、女性が、団体内のその人数および意義に応じて考慮されなければならない。」との一文（二項二文）を加え、また、議員の年齢資格を四〇歳から三〇歳に引き下げ（二項一文）、さらに、「青少年団体の代表者については、その限りで、満二二歳で足りる。」との一文（二項二文）を加える。

(三) 上院議員の権利（州憲法三八条）について、「上院議員は、その良心にのみ責任を負い、委託に拘束されない。」との一文（二項）を加える。

(四) 上院の権限のうち、専門的意見表明権（州憲法四〇条）について、その対象を州政府のすべての法律案から州議会の法律案にまで拡大するものとし、「上院は、法律案に対して専門的意見を表明する権限を有する。」（二項）、「州政

府は、その法律案、州民に決定のために提出されるべき法律案、および州議会の同意を必要とする法規に対して、上院の専門的意見の表明を求める。」（二項）、「州議会の要請に基づき、上院は、州議会提出の法律案に対して専門的意見を表明する。州議会は、法律案を提出した議員あるいは会派がそれを申し立てた場合には、上院の専門的意見表明を求めなければならない。」（三項）との文言に改正する。さらに、州議会により議決された法律に対する異議申立権（州憲法四一条）について、異議申立ての期限を、従来の一週間から二週間に延長し（二項）、「上院がその議員の三分の二の多数により異議を申し立てた場合は、州議会はその異議を考慮しないことをその議員の過半数をもって議決することができるにすぎない。」との一文（二項四文）を加える。

三 この法律案の審議が付託された法務・憲法委員会は、その一部を修正した法律案を州憲法三九条（「州政府は、提案および法律案を直接あるいは州政府を通じて州議会に提出することができる。州政府は、上院の提案および法律案を遅滞なく州議会に提出しなければならない。」）に基づいて州議会に直接提出することを求める議決勧告⁽⁵⁾を行った。上院は、州民請願の許可申請が提出された直後の三月二〇日に本会議を開き、同委員会のホフマン委員は、委員会提案に係る法律案の内容を説明して賛同を求めるとともに、「世間で主張されている未証明の命題『上院のないスリムな国家（Schlanker Staat ohne Senat）』に対して、この改革法に基づき正当にも提示されるのは、『上院のあるベターな国家（Besserer Staat mit Senat）』である。」と結んだ⁽⁶⁾。上院の本会議は、この委員会勧告に基づいて当該上院改革法律案を州議会に提出することを満場一致で可決⁽⁷⁾し、上院自らの提案によるこの上院改革法律案は、州民請願の法律案が付託される約四ヶ月前の四月一〇日、すでに州議会に提出されていたのである⁽⁸⁾。

四 こうした状況の中で、州政府は、八月一九日、当該州民請願の上院廃止法律案を州議会に送付すると同時に、州民請願の法律案⁽⁹⁾について上院の専門的意見を求めることを義務づける州選挙法七二条一項二文に基づき、この法律案を上院にも送付した⁽¹⁰⁾。しかし上院は、一〇月二日、この上院廃止法律案について次のような意見を表明し、州議会に対して、

この法律案を否決するとともに、すでに自分たちが州議会に提出している上院改革法律案をその対案として州民投票に提出するよう求めることを一致して議決した。⁽¹¹⁾

一 バイエレン憲法制定五〇周年を祝って、すべての国家機関の代表者は、バイエルン憲法がその真価を十分に実証したことを強調した。(中略) バイエレン上院は、バイエルン憲法の原則に属する。憲法は、上院に、他の国家機関と同様、固有の章を割いている。上院の廃止は、憲法の根本的実質を著しく侵害するものといえよう。

二 上院は、一九九六年四月二五日の自らの議決⁽¹²⁾を確認し、それをもって上院廃止法律案に対して、次のような意見を表明する。

(一) 上院は、州の社会的、経済的、文化的諸団体、そして地方自治体の代表である(州憲法三四条)。それは非政治的な構成における州民の代表として、あるいは社会構造の代表として、バイエルン州議会における政党政治的な州民の代表を補完し、憲法制定者の意思によれば、政治の客観化と安定化に寄与するものである。

(二) 上院は、州政府と州議会に伴って、とりわけ立法において、助言や専門的意見を述べる活動を行う任務を有する。それは、その専門的知識と論拠の重要性を通じて影響を及ぼすことができる。このようにして、主要な社会的諸勢力はその政治的意思形成過程の中に入り込み、政治的責任を担うのである。憲法で確定された州政府、上院および州議会の間の協力により、憲法は様々な国家機関の専門的知識を一つにまとめ、それによりとりわけ立法活動の質を高めることを望んでいるのである。

(三) 上院は、バイエルン憲法により立法に参加する。このことはとりわけその法案提出権、専門的意見の表明、州議会の法律の議決に対する異議申立権において明らかである。上院は、憲法裁判所の手続においてその意見を表明することにより、司法にも参加する。

(四) 上院の議員は権限ある団体から民主的原則に基づいて選出される。したがって、上院は民主的に正当化されている。なぜなら、民主主義の原理は、すべての国家機関が国民の普通・直接選挙に基づいて形成されることを要請しているわけではないからである。

(五) 上院は、憲法においては自主的で独立した議会機関として構想されている。したがって、上院議員は州議会議員と人的に同一の法的地位を有する。上院議員はその良心だけに責任を負い、委任には拘束されない。

(六) 上院は、その中で部分的利害と一般的利害が互いに調和させられ、このように統合するしごとを行う審議機関である。上院のその統合する力は、上院がその中で代表されている諸団体の利益代表ではなく、州民全体を代表し、それに応じて公共の福祉に基づく義務を負う議会機関であるということに起因する。上院のこの統合機能は、個別的利害あるいは集団の要求が前面に押し出され、公益がなおざりにされる傾向が強まれば強まるほど、ますます重要なものとなるのである。

(七) 現代の民主政治における生活関係の複雑性により、新たな助言機関、専門的審議機関、いわゆる「円卓会議」およびそれと同等のものが、憲法により規定された国家の決定機構の外にますます多く出現している。バイエルンの憲法制定者が、包括的な多元主義的審議機関を創設し、その構成を憲法自らの中で規定したことは、その先見の明を証明するものである。その際、すべての主要かつ非政治的な組織の代表を上院の中に確保するという目的が追及されたのである。

(八) 上院が、その存立以来ほぼ五〇年間、憲法および他の法律により委ねられたあらゆる任務を表現してきたことは本當に疑い得ない。上院の数多くの専門的意見が、州政府がそれらを州議会に伝えることにより、すでに法律案の中に取り入れられている。上院は、その創設以来州議会の反対派からも同様にその実績がしばしば高く評価されてきた。上院の制度に対する若干の批判にもかかわらず、上院を廃止しようとした三つの試みは成功していないのである。

(九) 上院は、バイエルン憲法の第六次改正法案⁵⁾がその正当性を主張する理由を認めることはできない。

三 上院は、改革を進んで受け入れている。それゆえ、一九九七年三月二〇日には、上院の構成、議員の最低年齢および上院の権限の改正を内容とする法律案の提出を議決したのである。それにより、上院に関する諸規定は、一九四六年以来の社会的関係の変化に適合できるものとなったのである。

四 バイエルン上院は、バイエルン州議会に対して、州憲法七四条四項に基づきその州民請願を否決し、上院の改革に関する法律案を併せて州民の決定に提出することを勧告する。

【注】

(1) Gesetzentwurf nach Art.74 BV, Volksbegehren über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay.Landtag, Drs.13/8956.

(2) Gesetzentwurf zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Stellungnahme der Staatsregierung, Bay.Landtag, Drs.13/8956.

- (3) 当該法律案に対する州政府の意見は、州民請願が州議会に提出される場合および州民投票が実施される場合に州議会あるいは州民に提示される(州憲法四二条三項・七項、州選挙法七二条一項一文、同七五条二項三号)が、反対にSH州憲法は、州民請願および州民投票に際して、州政府は当該法律案(その他の提案)を「その意見を付さずに公示しなければならない」(四二条三項一文)と規定し、州民の意思形成にあたり州政府の影響を排除しようとする考えがうかがわれる。
- (4) Gesetzentwurf der Senatoren Thalmair, Beslmeisl, Groenen, ..., Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Senat, Drs. 44/97.
- (5) Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Senat, Drs. 68/97. 委員会による修正は、父母団体(議員数一人)の所属を大学から環境保護などの団体に移したほかは、文言の表現上の修正にとどまる。
- (6) Dr. Hofmann, Berichterstatter: Bay.Senat, PIPr. 3.Sitzung v.20.03.1997, S.32.
- (7) Bay.Senat, PIPr. 3.Sitzung, a.a.O., S.40; Beschluß des Bayerischen Senats, Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Sen-Drs 44/97), Bay. Senat, Drs. 75/97.
- (8) Gesetzentwurf des Bayerischen Senats, Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs. 13/7850.
- (9) 州憲法旧四〇条二文も、「州政府はこの意見をあらゆる重要案件について聴取しなければならず、予算に関する法律、憲法改正法律および州民の決定に提案されるべき法律については、それを行わなければならない。」と規定していた。
- (10) Gesetzentwurf des Volksbegehrens, Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Ersuchung der Staatsregierung um gutachterliche Stellungnahme gem. Art.72 Abs.1 Satz 2 des Landeswahlgesetzes, Bay.Senat, Drs. 233/97.
- (11) 法務・憲法委員会の議決勧告 (Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay. Senat, Drs.245/97) を、本会議は満場一致で採択した (Bay.Senat, PIPr.9. Sitzung v. 02.10.1997, S. 143; Beschluß des Bayerischen Senats, Gesetzentwurf des Volks begehrens vom 22. Juli 1997, Bay.Senat, Drs. 255/97)。
- (12) (著者注)「一九九六年四月二五日の議決」とは、SPD会派および九〇年連合／緑の党から各々提出された上院廃止法律案(注(14))に「ついで、州政府から求められた専門的意見の表明に関する議決 (Beschluß des Bayerischen Senats, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay.Senat, Drs.130/96) のことである」。
- (13) (著者注)「三〇の試み」とは、まず一九五三年に提出された上院廃止法律案 (Antrag, Gesetz zur Abschaffung des Senats, Bay.Landtag, 2.LP., Beilage 4382)のほか、さらに一九六一年および一九六八年に提出された上院廃止法律案のことである(参

照' Isensee, Verfassungsreferendum, S.8)。なお、一九七七年二月には、上院の構成を改革する試みとして、スポーツ団体、遺族団体および自然保護団体が上院の議員数を六〇から七〇に増やし、これらの団体から一〇名の代表を加えることに関する憲法改正を求める州民請願が実施されているが、この州民請願に賛成した登録者は有権者総数の五・九%にとどまり、その成立要件の一〇%に届かなかつた（Bocklet, VB und VE in Bayern, S.393-399; Jürgens, Direkte Demokratie, S.181-182)。

(14) (著者注)「第六次憲法改正法律案」とは、一九九六年に提出された二つの上院廃止法律案、すなわち、九〇年連合／緑の党が二月一九日に提出した法律案（Gesetzentwurf der Abgeordneten Lödermann, ... und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/4107）およびSPD会派が三月一四日に提出した法律案（Gesetzentwurf der Abgeordneten Schmidt Renate, ... und Fraktion SPD, Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/4251）のことである。両法律案ともに、憲法上の上院に関する規定（三四条―四二条）の削除を主たる内容としたが、いずれも州議会において一九九七年七月一〇日に否決された（Bay. Landtag, PlPr.13/84 v.10.07.1997, S.6106; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay. Landtag, Drs.13/8673, 13/8674）。

五 州議会の対応

一 州議会は、八月一九日に州政府から送付された州民請願の上院廃止法律案を三ヶ月以内に審議しなければならなかつたが、その審議開始前の一〇月六日、CSU会派は、前述した上院の要請に応じるかたちで、州憲法七四条四項に基づき、当該州民請願の法律案とともに州民投票にかけられる対案（「上院改革法律案」¹⁾）を州議会に提出した。

この法律案が規定する上院の主要な改革点は、次のとおりである。

(一) まず、上院の機能（州憲法三四条）について、「様々な相異なる利害や要請が表明・集結される『円卓会議』の考え方および役割を表現」し、「様々な利害の調整および公益への方向づけを通じての上院の統合的機能が強調される

べきである」(提案理由)として、現行文言(「上院は、州の社会的、経済的、文化的諸団体および地方自治体の代表である。」)を、「上院は、立法に協力する。それは州の社会的、経済的および文化的諸団体、地方自治体、ならびに自然・環境保護団体の代表である。それは、これらの生活領域からの様々な経験を一つにまとめ、公益に向けてその見解を形成する。それは、個々の住民グループがもつ様々な利害を集結させ、それらを議会の意思形成の中に持ち込む。」との文言に改正する。

(二) 次に、上院に代表される団体(州憲法三五条)について、「社会的諸関係やものの考え方の変化に応じて、近年その意義が著しく増大し、その役割が根本的ところで社会に関わる団体が、新たに上院に加えられる」(提案理由)として、議員数は現行の六〇名のままで、現行の一〇団体の各議員数を少しづつ減らし、新たに、障害者(一人)、女性団体(二人)、家族団体(一人)、青少年(二人)、救済団体(一人)、環境・自然保護(二人)、文化・郷土文化保存(三人)およびスポーツ(一人)の八つの団体を加えることにより、上院を構成する団体数を一八とする。

(三) 議員の選出方法およびその資格(州憲法三六条)について、選出に際しては男女が同等の参加の権利を得るよう努めること(二項二文)、および被選出年齢を、現行の四〇歳以上から、州議会議員の被選挙年齢(満二一歳以上)と同様にする(二項)。

(四) 上院の権限について、専門的意見の表明権をすべての法律案に拡大し(州憲法三九条)、また上院の議員は、上院の法律案などを所管する州議会の委員会に出席し、法律案に対する上院の専門的意見を述べ、上院の異議を申し立て、また意見を聴取される権利を有する(四一条)と改正する。この改正は、「上院の地位を本質的に強化する」ものであり、「議員が州議会の所管の委員会において、したがって世論の前で上院の立場を主張することができる可能性を通じて、上院の発案、意見表明および異議は、さらに大きな重要性を獲得する」(提案理由)ことが意図されている。

二 このような内容の法律案が、CSU会派により州議会に提出されたことにより、上院は、一〇月八日、さきに自分

たちが提出した上院改革法律案を撤回する議決を行った。これは、その上院の（憲法改正）法律案は、州議会においてはSPD会派および九〇年連合／緑の党の反対により、憲法改正に必要な三分の二の多数（州憲法七五条二項）を得られないこと、しかしCSU会派の法律案には、上院の法律案の本質的な提案、とりわけ新しい団体を上院の組織に含めること、被選出年齢を引き下げること、女性の議席を増やすこと、および州議会との共同作業の改善が採り入れられていることによるとされる。⁽²⁾

三 このCSU会派の法律案は、州民請願の法律案とともに委員会に付託され、⁽³⁾ 所管の憲法・法務・議会問題委員会は、州民請願の法律案については、CSU会派の反対多数（SPD会派および九〇年連合／緑の党は賛成）により「否決」を勧告し、⁽⁴⁾ 他方、CSUの法律案に対しては、CSU会派の賛成多数により、「同意」を勧告した。⁽⁵⁾ この委員会勧告は、本会議においてCSU会派の賛成多数によりそのまま採択され、州民請願の法律案は否決され、⁽⁶⁾ CSU会派の法律案が可決された。⁽⁷⁾ この結果、州民請願の上院廃止法律案および州議会の上院改革法律案という二つの法律案に関する州民投票が実施されることとなったが、その前に、州議会で可決されたこの上院改革法律案は、州政府により上院の専門的意見が求められ、⁽⁸⁾ 上院は、「この新しく形成される上院は、現代国家の重要な機関およびバイエルン州における民主主義の柱となるであろう。」と述べて、この法律案を全面的に支持する意見を表明した。⁽⁹⁾

【注】

- (1) Antrag Abgeordneten Glück Alois, Welhofer, Dr. Weiß und Fraktion CSU, Gesetzentwurf zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend - Senatsreformgesetz -, Bay.Landtag, Drs.13/9097.
- (2) Zurücknahme des Gesetzentwurfs des Senats vom 20.März 1997, Bay.Senat, PlPr. 10.Sitzung v.08.10.97, S.149.
- (3) Bay.Landtag, PlPr.13/88 v.09.10.97, S.6369.
- (4) Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, und Rechts- und Parlamentsfragen, Volksbegehren

über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay. Landtag, Drs.13/9220.

- (15) Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, und Rechts- und Parlamentsfragen, Gesetzentwurf zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend - Senatsreformgesetz -, Bay. Landtag, Drs.13/9224.
- (9) Bay.Landtag,PlPr.13/93 v.13.11.97, S.6632; Beschluß des Bayerischen Landtag, Bay.Landtag, Drs.13/9482.
- (7) Bay.Landtag,PlPr.13/93 v.13.11.97, S.6633; Beschluß des Bayerischen Landtag, Bay.Landtag, Drs.13/9483.
- (8) Gesetzentwurf des Bayerischen Landtag, Gesetz zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend-Senatsreformgesetz-, Bay.Senat, Drs.314/97.
- (6) Bay.Senat, PlPr.13. Sitzung v.20.11.97, S.193; Beschluß des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.318/97.

六 州民投票

一九九七年一月二四日、州政府は、州民請願による上院廃止法律案および州議会提出の上院改革法律案に関する州投票を一九九八年二月八日に実施することを、各々の法律案の条文および提案理由ならびにそれらに対する州政府、州議会および上院の意見とともに公示した。⁽¹⁾ この公示には、「有権者は二つの法律案のうちの一つに同意するか、あるいは二つの法律案ともに否定するかの可能性を有する。」という投票の方式は記載されていたが、州民投票の成立要件あるいはこれに関する説明は含まれていなかった。⁽²⁾

一九九八年二月八日に実施された三件の州民投票のうち、上院の廃止・改革に関する投票は次のような結果となった。⁽³⁾

有権者総数

八八三万一七三八人

投票者総数

三五二万七六三三人

州議会の法律案への有効賛成票	八二万三四六二票
州民請願の法律案への有効賛成票	二四一万二九四四票
両方の法律案への有効反対票	二四万九一四一票
有効投票総数	三四八万五五四七票
無効投票総数	四万 六一〇票
投票総数	三五二万六一五七票

州民投票に参加した有権者は、有権者総数の三九・九%であったが、有効投票のうち、州議会上院改革法律案への賛成票（有効投票総数の二三・六%）および州民請願の上院廃止法律案への賛成票（同六九・二%）は、いずれも両法律案への反対票を上回っていたため、両法律案の賛成票の比較多数により、州民請願の上院廃止法律案（賛成票の有権者総数に占める割合は二七・三%にとどまる⁽⁵⁾）の賛成票が採択されるという結果となり、ここに「バイエルン上院廃止に関する法律」が成立し、この法律は二〇〇〇年一月一日に発効することとされた。⁽⁶⁾

【注】

- (1) Bek. der Bayerischen Staatsregierung vom 24. November 1997, Volksentscheide am 8. Februar 1998, StAnz. Nr. 49 vom 5. Dezember 1997, S. 1-3.
- (2) Isensee, Verfassungsreferendum, S. 20 参照。
- (3) 同日の州民投票には、ほかに州議会が議決した二件の憲法改正法律案（州憲法一一八条二項に男女同権の規定を新設するなど「基本権および国家目標の分野におけるさらなる発展」に関する憲法改正法律案、および州憲法一六条が規定する州議会の被選期間を四年から五年に延長するなど「州議会と州政府の改革」に関する憲法改正法律案）がかげられ、いずれも有効投票の過半数の賛成を獲得して採択された（各々の法律案の内容は注(1)、また投票結果は注(4)の公示を参照）。
- (4) Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 18. Februar 1998, Volksentscheide am 8. Februar 1998, StAnz.

Nr.8 vom 20. Februar 1998, S.3.

(5) „Deutliche Mehrheit bei Volksentscheid; Bayerns Bürger schaffen den Senat ab“, SZ vom 9. Februar 1998, S.1; „75, 8 Prozent der Wähler in der Landeshauptstadt stimmen für die Abschaffung des Senats; eine besonders deutliche Abfuhr aus München“, SZ vom 9. Februar 1998, S.35.

(6) Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20. Februar 1998, GVBl. 1998, S.42.

七 州憲法裁判所の判決

一 州議会は、二月八日に実施された州民投票の有効性の審査（州選挙法八一条）に関して六月二四日に会議を開き、その有効性を確定することを全会派一致で議決した。⁽¹⁾これに対して上院においては、一〇月一六日、州民投票により成立した上院廃止法律は憲法違反であるとして、その憲法適合性の審査を州憲法裁判所に申立てる旨の提案⁽²⁾が行われた。この提案は、次のように述べる。

上院は、バイエルン州憲法裁判所において上院廃止法の憲法適合性の審査のための訴訟手続をとるよう議決していた。だきたい。その憲法上の疑念は、とりわけ以下の考慮に基づくものである。

一 上院廃止法律案に関する州民投票には、四〇%以下の有権者が参加したにすぎなかった。州議会は、以前そのような改正を明示的に拒否した。憲法上疑わしいと思われるのは、憲法改正が少なくとも五〇%の有権者の同意なしに、また州議会の同意なしに行われることである。バイエルンの立法者は、そのような制約を明示的に規定していない。バイエルン憲法を、州選挙法においてそれに応じた規定することにより補完することを怠ったのである。これらの規定は、単純法律と憲法改正とが異なる意味をもっていることを考慮に入れなければならない。こうした補完がなければ、バイエルンの法状況は代表民主制の諸原則を州憲法に対しても義務的に指定する基本法二八条一項に矛盾することに

なる。もし、少数の有権者が議会を通り越して憲法を改正することができるとすれば、この原則は侵害されている。二 とりわけ疑わしいと思われるのは、有権者の五〇%の同意という定足数のない州民投票により憲法機関が廃止されることである。諸憲法機関およびそれらの相互協力、民主主義および国家がその機能を発揮するためにとりわけ重要である。それゆえ、それらの諸機関は、市民の広いコンセンサスにより支えられていなければならない。個別的な改正は、全体像を考慮することなく憲法の構造を変えることが可能である。したがってそれは最適な国家組織に矛盾する結果を招くことがありうる。十分綿密に練り上げられたバイエルン憲法の諸規定をそのように改正できるのは、有権者の半数以上がそれに賛成した場合だけである。

三 政治的意思形成に社会の諸団体が参加すること、および非政党政治的に構成された審議機関が権力分立の手段として存在することは、議会としての上院において実現されているように、「バイエルン憲法の民主主義的根本思想」に属する。バイエルン憲法七五条一項二文によれば、それに反する憲法改正は許されない。このことは上院の構成および権限における改革を、それがバイエルン憲法の範囲内にとどまるかぎりにおいて、もちろん排除するものではない。これに対して、上院を跡形もなく除去することは許されない。それはバイエルン憲法を完全に改定することとの関連においてのみ可能であろう。：

この提案の審議が付託された法務・憲法委員会は、本会議に対して、この提案に同意するよう議決勧告を行い、⁽³⁾ 本会議は、十一月五日、この提案を賛成多数（賛成三二、反対一一）で採択した⁽⁴⁾ことから、この上院廃止法の効力は同州憲法裁判所の決定に持ち込まれることとなった。⁽⁵⁾ なお、これと同時に、州政府に対して、州民投票による憲法改正には特別多数を必要とすることを内容とする州選挙法の改正案を州議会に提出するよう求める提案も採択された。⁽⁶⁾

二 一九九九年九月一七日、バイエルン州憲法裁判所は、上院の申立てを退ける以下のような判決を下した。⁽⁷⁾
まず、同裁判所の判旨は、次の三点である。

- 一 申立てを棄却する。
- 二 立法者は、憲法改正法律が州憲法七四条に基づき手続において州民投票により採択される前提を、判決理由の規準に基づいて新たに定めなければならない。
- 三 新たな規定が発効するまでの間については、州憲法裁判所法二九条二項に基づいて指定される。州憲法七四条に基づく手続において、州民に決定のために提出された州憲法の改正を対象とする法律案は、有権者の少なくとも二五％がその法律案に同意した場合にのみ採択される。

続いて、これらの理由が述べられるが、ここでは、上院の申立ての主たる論点、すなわち第一に、上院の存在は、州憲法七五条一項二文で憲法改正が禁止される「バイエルン憲法の民主主義的根本思想」に属し、したがってその廃止は憲法上許されないという点、第二に、州憲法は明示的に規定していないが、憲法改正に関する州民投票においては単純法律のそれとは異なる成立要件として、五〇％の有権者の同意が必要であると考えられるところ、当該州民投票には四〇％以下の有権者が参加したにすぎず、このような憲法改正は憲法上疑念があるという点について、それらの主張をいづれも退けた判決の主要部分のみを抜粋する。なお、判決文中に引用されている文献等については、本文中ではその著者名等および頁数だけにとどめ、その詳細（一部著者による）については【注】⁽⁸⁾に記した。

三 まず、上院の廃止は州憲法上許されるか否かという憲法改正の限界の問題に関して、同憲法裁判所は次のように述べてその廃止を認める（C II 1）。

バイエルン上院の廃止は、州憲法七五条一項二文の意味における憲法の民主主義的根本思想に反しない。

(a) この「永遠条項 (Ewigkeitsklausel)」の保護領域は、あまりに狭く考えられてはならない。それは民主主義原理

それ自体を含むだけでなく、自由主義的および法治国家的民主主義のあらゆる本質的メルクマルを包含するものである。

(b) 州憲法七五条一項二文は、バイエルン州憲法の「永遠条項」として、自由主義的および法治国家的民主主義の抽象的理想ではなく、それが具体的に憲法の中に現れたものを長期間にわたり確保するつもりであるという点では、申立人に賛成することができる。そのかぎりでは、「永遠条項」は、同一性を保護する性質を有する (Häberle, S.280)。しかし州憲法七五条一項二文の意義と目的によれば、問題となるのは、バイエルン州憲法それ自体としての特色の保護ではなく、この憲法の中核的内容すなわちその本質の保護である。

(c) そのように規定される憲法の民主主義的根本思想の中に、上院の存在は入らない (異論、Schmitt Glaeser, S.155/174; Funk, S.108f.; Horn, S.430/435)。このことは、上院が、法治国家的民主主義の諸原則に基づいて整えられている他の州の憲法および基本法には、類似のものがないことからすでに明らかである。決定的なことはむしろ、法治国家的および民主主義的諸原理がバイエルン州憲法の中に見出したその具体的な形成に際して、上院には、それを州憲法七五条一項二文によりその廃止を免れる憲法の本質に数えることが正当であるような不可欠の役割はないということである。

上院における州の社会的、経済的、文化的団体および地方自治体の代表 (州憲法三四条) が、「州議会による州民の代表に対する実質的な補完である」(Schmitt Glaeser, S.174) ことは、そのとおりである。上院が、諸制度の構造の中に、また憲法現実の中に、まったく特殊な機能、すなわち助言という機能を持ち込むこと (参照、Zacher, S.737) も、またそのとおりである。上院は、「その助言において、州議会に対して補完し、また修正をもする立場にある (Badura, S.III)。それは、「ある引き止めてじっくり考える構成分子」(Staatsregierung, LT-Drs.13/8956, S.3f.) である。しかし、上院の存在が州憲法七五条一項二文の保護領域に含まれるのは、ただそれがバイエルン州憲法がそのように作り上げた自由主義的および法治国家的民主主義のために絶対に刻み込まれるものであるような場合、また上院の廃止が、まさしくバイエルン州憲法の自由主義的、法治国家的および民主主義的正確に鑑みて、実質的な損失を意味するような場合にすぎない。

当憲法裁判所は、それを認めることはできない。上院のような憲法機関の廃止が憲法の構造を変えるということ (参照、Funk, S.108f.) は正しい。上院には、憲法に基づいて、法律案提出権 (州憲法三九条)、法律案に対する専門的意見の表明権 (州憲法四〇条) および州議会の法律の議決に対する異議申立権 (州憲法四一条) が与えられている。しかし憲法は、上院に、立法手続における決定権限を認めてはいない。これは、バイエルン州議会だけに留保されて

いる。「ただ外見的にだけ、しかし本来の意味での第二院ではない」(Badura, S. II) 上院のこの限られた権限に鑑みれば、たとえその手続以外の任務と権限(参照、Steininger, S.705ff.)を考慮に入れたとしても、上院の廃止によりもたらされる変化は、バイエルン州憲法により具体化された自由主義的、法治国家的民主主義の共通形態との矛盾について語りうるほど、深刻なものではない。

四 次に、州憲法の改正には、少なくとも有権者の過半数の同意が必要であり、上院廃止法はその要件を満たしていないことから無効であるとする上院の申立てに対して、同憲法裁判所は、次のような理由によりこの申立ても退けている(C II 2)。

バイエルン上院の廃止に関する法律は、バイエルン憲法に違反して成立したわけではない。

(a) 当憲法裁判所は、バイエルン憲法は州憲法七四条に基づく州民立法の方法においても改正されうるとの見解を固持する。州憲法七五条二項に規定される州議会の議決およびそれに続く州民投票による憲法改正手続は、排他的ではない。

(b) 当憲法裁判所は、これに対して、州憲法七四条に基づく手続における憲法改正において、州民投票に際しては定足数は必要ではないという見解は固持しない。一九四九年一月二日 (VerfGH 2, 181ff.) の判決において主張されるこの見解は、破棄される。:(この判決と異なり―著者) 当憲法裁判所は、憲法は、州憲法七四条の場合における憲法改正法律に関する州民投票について、ある定足数を要求しているという結論に達する。州憲法七四条に基づく手続の範囲において、対象が憲法改正法律である場合の州民投票については、憲法の意思によれば、投票者の単純過半数では十分ではない。バイエルン憲法は、この場合州民による憲法改正法律の採択に対して、より高い要件を設定せざるを得ないようにしている。憲法は、完全な州民投票的手続においても同様に、単純法律との比較上、より高い存立保護を受けるのである。

(aa) なるほど憲法の文言からは、この解釈を導き出すことはできない。州憲法七四条は、州民投票について何ら定足数を規定していない。:

(bb) 成立史から明らかになることは、一方では、憲法制定者が、州憲法七四条に基づく手続において憲法改正法律の成立にどのような要件が設定されるべきかという問題に取り組まなかったことであり、他方では、しかし、憲法を
広範囲の多数の人々の中に繋ぎ止めることおよび憲法の安定性が、憲法制定者にとってとりわけ重要であったこと
である。

(cc) 憲法が、州民立法手続においても、より高い存立保護を必要とすることを、成立史よりも明白に証明するのは、
体系的、目的論的および比較法的考察である。

(c) 一般的に、機能しうる代表民主制に対する憲法関心が州民立法に対する憲法関心と一定の緊張関係にあるのと同様に、
困難な改正可能性の意味における憲法の優位および広範囲の合意に対する憲法関心からそのような定足数を形成
することの要請と憲法発案の活力ある実践のために望ましい要請との関係についても、同じことがいえる。憲法制定
者がこの問題を取り扱わなかったことから、憲法はこの争点を自ら最終的に決定しなかった。そのかぎりでは、憲法の
条文の計画に反する不完全性、すなわち解釈の方法において推論されるべき空所が存するのである。

この空所を埋める解釈の権限を有するのは、当憲法裁判所であり、なぜならそのかぎりでは憲法が述べていることお
よび憲法の意思の解釈が問題となるからである。当憲法裁判所は、その際、定足数一般の問題について、および州憲
法七四条に基づく手続における憲法改正法律のための定足数の望ましいかたちについても、自らの考えを実現しては
ならない。むしろ、憲法の中で明示的になされている諸決定から、またそのなかに設定されている諸原則から、当憲
法裁判所は空所を生めるための規準を得なければならぬ。当憲法裁判所は、一方では、憲法が州民立法手続におい
ても、より高い存立保護を要求し、また相応の民主的正当性を確保しようとしていることを前提とする。州憲法七五
条二項の規定は、そのかぎりでは重要な規準を含んでいる。当憲法裁判所は、他方では、憲法が憲法改正の州民立法に
対して、実際に超えることができず、それゆえに禁止の効果をもつハードルを立てるつもりはないことを基礎に置く。
(d) 憲法は、すでに、憲法の安定性および最小限の民主的正当性がある定足数により保障されなければならないという
基本決定を行っている。それにもかかわらず、州民請願に基づく憲法改正に際して、慎重な調整の方法においてこの
目的を確定するために、いくつかの解決策が考慮される。参加の定足数において、あるいは同意の定足数においてそ
れを定めることができるし、またこれらの解決の手がかりを互いに結びつけ、またそれらを投票者の特別多数の要求
と結びつけることもできる。どの解決策によれば憲法の意図にもっとも応じられるかを厳密に示すことは、当憲法裁
判所のしごとではない。憲法の意思をしかるべく具体化するのには、憲法により立法者に義務づけられている。その際
問題となるのは、現行憲法の解釈であって、その改正ではないことから、単純立法者の権限である。それには、一定

の形成裁量が認められる。憲法から引き出される規準に基づいて、それは一方では、完全に州民投票的方法に基づく憲法の改正が、十分な民主的正当性を示すという目的を達成しなければならない。さらに、それは低すぎず相応のハードルにより憲法の十分な安定性を保障しなければならない。他方で、州民投票による立法に対する憲法の高い評価が含まれなければならない。その際考慮されるべきことは、州民投票においては、いずれにせよ従来の経験によれば、原則的に、選挙における参加に比較できるほどの高い参加は達成されておらず、したがって、きわめて高い定足数は、州憲法七四条に基づく立法手続における憲法改正を實際に不可能にするであろうということである。立法者は、憲法により規定されたこれらの相反する目的を、慎重な調整により一つにしなければならぬ。原則として与えられたその形成裁量は、憲法の規準に鑑みて、比較的狭い幅に縮小する。憲法の規準に相応する解決策としては、有権者の二五％の同意の定足数が考えられる。有権者の二五％の同意の定足数は、憲法発案を知っている他の州がその憲法に規定している同意の定足数の半分の高さである。つまりドイツにおける州民立法手続における憲法改正に対する要件が、バイエルンほど低いところは他にないということ、何ら変わらない。それにより、バイエルン憲法の州民立法手続に対する特別の尊重が、さらに考慮され続ける。二五％の同意の定足数は、内外の経験に基づき、かなりの部分の有権者が、たとえ憲法改正が問題となっていたとしても、州民決定に参加しないことを考慮に入れている。それは、バイエルン上院の廃止に関する法律が示すように、実際に達成可能である。つまり決して超えられないハードルは立てられていない。確かに、憲法の安定性のために必要なハードルは、容易に越えられてはならない。憲法改正法律に対する二五％の同意の定足数は、単純法律に対して、州民立法手続においても明白により高い存立保護を憲法に与え、それは州憲法七五条二項が議会による改正手続について規定している、より高い存立保護と比較できるものである。二五％の同意の定足数は、憲法改正がかなりの部分の州民により担われることを確実にする。：

(e) 憲法をそのかぎりで具体化するのに必要な立法者の規定が発効する時点まで、州憲法七四条に基づく手続における憲法改正の州民投票の有効性に関して、法的に不明確なことが存してはならない。当憲法裁判所は、それゆえ、経過措置として、この期間については州憲法裁判所法二九条二項に基づき、この判決の公示以後、州憲法七四条に基づく手続において州民に決定のために提出されるバイエルン憲法の改正を対象とする法律案は、少なくとも有権者の二五％がその法律案に同意した場合にのみ採択されることを指定する。これは、当該法律案が憲法改正を含んでいるかぎりにおいて、バイエルン州議会により州憲法七四条四項に基づいて州民に併せて提出される法律案についても当てはまる。それ以外に、憲法改正法律案が州選挙法八〇条に基づいて採択される諸条件はそのままである。

(f) バイエルン上院の廃止に関する法律は、一九九八年二月八日の州民投票において、有権者の二七・三％の同意を得

た。この同意の割合は、この法律に民主的正当性を与え、そして憲法の安定性の目的と衝突しないために、十分である。より高い定足数は、前述のように、憲法により求められていない。憲法改正の州民投票における定足数に関して、憲法により命じられる法律上の規定を欠いていることは、したがって、バイエルン上院の廃止に関する法律が憲法に違反するということを結論づけるわけではない。さらに以前の憲法改正の州民投票には、この判決はいずれにせよ関係しない。：

五 最後に、複数の法律案が州民投票にかけられた場合の当時の投票・判定方式（すなわちいずれか一つの法律案に賛成するか、あるいはすべての法律案に反対するかという投票方式、賛成票数が反対票数を上回る法律案が複数生じたときは最も多くの賛成票を獲得した法律案が採択されるという判定方式）を規定する州選挙法旧七六条三項および八〇条二項（これらの規定は一九九八年七月一〇日に改正され、前述（二・五）のように決選投票方式が採用された）が憲法違反であるとする主張については、次のように述べてそれを退けている（D I 2）。

一九九八年二月八日の州民投票における投票結果に鑑みると、申立人の主張に相応する例えば改正された規定に相応する投票の規則を提示していれば、州民投票は異なる結果になったであろうという可能性はありえない。なぜなら、バイエルン上院の制度を全体としては支持する票（すなわち州議会の法律案に対する賛成票および両法律案への反対票）をすべて合計しても、この票の優位は生じない（八二万三四六二票十二万九一四一票Ⅱ一〇七万二六〇三票すなわち投票者の三〇・七％）。上院の廃止に賛成した票（二四二万二九四四票すなわち投票者の六九・二％）は、依然として明らかに過半数である。投票への参加は、もしそれが最初から、例えば改正規定に相応する投票規則に基づいていたとすれば異なっていたであろうとすることは、単に理論的な考慮（その問題については、参照、Gremer, S.363/368）にすぎない。このような場合には投票の重大な変化が生じたであろうとすることは、明らかに何らの根拠もない。

このように州憲法裁判所は、上院の廃止は州憲法の民主的根本思想に反することはなく、したがって改正が禁じられ

る憲法の中核的要素には属さないとして、当該州民投票の法的有効性を確定する判決を下し、上院は一九九九年一月三日までにその活動を終了することとなった。⁽⁹⁾ このため州政府は、週明けの九月二〇日にはすでに、上院廃止法律の施行に伴って必要となる諸法律の改廃に関する法律案を州議会ならびに上院に提出している。上院の専門的意見を求められたこの法律案は、⁽¹⁰⁾ 上院法および上院議員手当法の廃止、州憲法裁判所法や州選挙法などにおける上院に係る文言の改廃、さらに経過規定などを内容とするが、上院は、一〇月七日、この法律案に対して一部文言上の修正以外には何ら意見を表明する理由はない旨を満場一致で議決し、⁽¹²⁾ この修正意見を容れた⁽¹³⁾ 当該法律案を可決した州議会の議決⁽¹⁴⁾ に対して、一二月一三日、異議を申し立てないことを議決した。⁽¹⁵⁾

なお、憲法改正案が州民投票において採択される要件を新たに規定するよう要請した州憲法裁判所の判決にしたがって、同年一月一六日に州選挙法が改正され、⁽¹⁶⁾ 単純法律案の場合は「有効投票の過半数の賛成」により採択されるが、憲法改正案の場合は、この賛成票数が「有権者の少なくとも二五％」に相当しなければならないという要件が付加されている（同法八〇条一項）。

【注】

- (1) Bay. Landtag, PlPr.13/109 vom 24.06.98, S.7874; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay. Landtag, Drs.13/11483.
- (2) Antrag der Senatoren Nüssel, Basso, Verfassungsrechtliche Prüfung des Volksentscheids vom 8. Februar 1998 zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.223/98.
- (3) Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Bay.Senat, Drs.225/98.
- (4) Bay.Senat, PlPr.10.Sitzung vom 05.11.98, S.141; Beschluß des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.233/98.
- (5) „Normenkontrollverfahren beschlossen; Senat klagt gegen seine Abschaffung; Ziel sei der Versuch, rechtliche Mängel beim Volksentscheid zu korrigieren“, SZ vom 6.November 1998, S.L8.
- (6) Antrag der Senatoren Dittrich, Beer, Berger, Beslmeisl, Dönhuber u.a., Änderung des Landeswahlgesetzes, Bay.Senat,

Drs.226/98. この提案は、所管の委員会の一部修正された (Beschlussempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Bay. Senat, Drs.231/98) 後、本会議において採択された (Bay.Senat, P1Pr. 10.Sitzung vom 05.11.98, S.141)。その議決によらず、「バイエルン州政府が、憲法改正を求める州民請願に関する州民投票に際しては、憲法改正に関する州議会の議決に関する規定に相応して、特別多数あるいは相当の定足数が規定される法律案を州議会に提出すること」を要請し、その提案理由として、「憲法改正のためには、州議会においては三分の二の多数が必要である (州憲法七五条二項)」。それに対して、州民発案に基づいて州民立法の方法により行われる憲法の改正を求める州民請願に関する州民投票については、「定足数あるいは特別多数に関する明示的規定は存しない。しかし憲法改正は、市民の広範なコンセンサスにより支持されるべきものであろう。」と述べている (Beschluss des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.234/98)。

(7) BayVerfGH, Entscheidung vom 17.9.1999, BayVBl. 1999, S.719-727 (=DÖV 2000, S.28-32).

(8) 判決文中の引用文献

Badula, Peter : Rolle und Funktion der Zweiten Kammer : Der Bayerische Senat, BayVBl.1997, Heft 24-Beiheft, S.1-VI.
Funk, Ottmar : Kleiner Beitrag, Der Bayerische Senat - ewiger Bestandteil der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12.1946, BayVBl.1999, S.108-109.

Gremer,Reinhard : Das Mehrheitsprinzip im Volksentscheid zu Volksbegehren und Gegenentwurf - Zur Regierung gemäß der Änderung des Bayerischen Landeswahlgesetzes (LWG) vom 24.12.1993 (GVBl.S.1059), BayVBl.1999, S.363-368.
Häberle, Peter : Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2.Aufl.1988.

Horn, Hans-Detlef : Die Bayerische Verfassung, der Senat und der Volksentscheid, BayVBl.1999, S.430-435.
Schmitt Glaeser,Walter : Der Bayerische Senat, Kompetenz und Legitimität, Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hrsg.), Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshof, 1997, S.155-175.

Steininger, Hans Karl : Aufgaben und Befugnisse des Bayerischen Senats außerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeiten, BayVBl.1987, S.705-713.

Zacher, Hans F. : Plebiszitäre Element in der Bayerischen Verfassung, Historischer Hintergrund-aktuell Problem, BayVBl. 1998, S.737-742.

(9) „Verfassungsgericht bestätigt Abschaffung der Zweiten Kammer; Endgültiges Aus für den Senat; Bei verfassungsändernden Volksentscheiden muss Gesetzgeber ein Quorum festlegen“,SZ vom 18./19.September 1999, S.1; „Die Auflösung nicht

(文献)

- Boettcher, Enno/Högner, Reinhard: Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz, Landeshahlordnung, Handkommentar, 13. Aufl., 1990. (zit.: Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz)
- Isensee, Josef: Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, Der Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats als Paradigma, 1999. (zit.: Isensee, Verfassungsreferendum)
- Jürgens, Gunther: Direkte Demokratie in den Bundesländern, Gemeinsamkeiten - Unterschiede - Erfahrungen, Vorbildfunktion für den Bund ?, 1992. (zit.: Jürgens, Direkte Demokratie)
- Meder, Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 4. Aufl., 1992. (zit.: Meder, Verfassung Bayern)
- Nawiasky, Hans/Claus, Leusser: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Systematischer Überblick und Handkommentar, 1948. (zit.: Nawiasky/Leusser, Verfassung Bayern)
- Nawiasky, Hans/Schweiger, Karl/Knöpfle, Franz (Hrsg.): Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl., Lfg. 1 bis 9, November 1997. (zit.: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern)