

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ドイツの選挙制度改革 (2) 一小選挙区比例代表併用制のゆくえー
他言語論題 Title in other language	Electoral Reform in Germany (2): Future of German Mixed Member Proportional System
著者 / 所属 Author(s)	山口 和人 (Yamaguchi, Kazuto) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 行政法務調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	787
刊行日 Issue Date	2016-08-20
ページ Pages	01-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	「負の投票価値」の発生を理由とする連邦憲法裁判所の違憲判決を受けて揺れ動いたドイツの選挙制度に関する論議は、連邦議会議員数の著しい拡大可能性に直面して新たな局面に至っている。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# ドイツの選挙制度改革（２）

## —小選挙区比例代表併用制のゆくえ—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 行政法務調査室主任 山口 和人

### 目 次

はじめに

I 2012年7月25日の連邦憲法裁判所の違憲判決

1 第19次連邦選挙法改正法に関する違憲の申立て

2 2012年7月25日の違憲判決の分析

II 第22次連邦選挙法改正

1 連邦選挙法の再度の改正と2013年総選挙

2 現行法下の議席配分方法の詳細

3 立法者は連邦憲法裁判所の要請にどのように答えたか

III ラマート連邦議会議長による改革案

おわりに

## 要 旨

- ① 2005年9月に行われた連邦議会議員総選挙に伴う補充選挙における一部有権者の投票行動を契機として、従来のドイツの小選挙区比例代表併用制が「負の投票価値」を生むという問題点を有することが明らかとなった。
- ② 2008年7月3日に連邦憲法裁判所が、「負の投票価値」の発生を理由として、連邦選挙法の議席配分方法に関する規定を違憲と判断し、それまでの小選挙区比例代表併用制の重大な問題点を明らかにして、立法者に対して合憲的規定の制定を求めた。この間、政治家や憲法学者のみならず、統計学者や数学者も巻き込んだ大論争が行われ、その結果、2011年12月2日公布の連邦選挙法の第19次改正に至ったが、論争は収束せず、2012年7月25日に再度違憲判決が第19次改正法の一部規定に対して下された。これを受け、第22次連邦選挙法改正が行われた。
- ③ 本稿では、2012年7月25日の違憲判決に至る過程で何が争われたのか、この違憲判決は、第19次連邦選挙法改正法のどの点をどのような理由で違憲と判断したのか、連邦憲法裁判所は、この判決で立法者にどのような行動を求めたのか、立法者は、第22次連邦選挙法改正でこの要求にどのように答えたのか、それは、連邦憲法裁の要求に合致していたのか、第22次改正法による議席配分手続は、どのような問題を孕み、その問題点の克服について、どのような提案が現在行われているのか等の諸点を、判決文の分析や、具体的な議席配分手続の検証を通じて解明しようとするものである。
- ④ 第22次連邦選挙法改正法は、州別定数をドイツ人人口比によって定め、「負の投票価値」の効果を排除したほか、超過議席の発生による、投票の結果価値の不平等を是正するため、「調整議席」の制度を導入した。しかし、政党の得票状況により、連邦議会の議席数が著しく拡大する可能性があり、2017年総選挙を前にして、連邦議会議長による改革提案が行われており、状況は予断を許さない。
- ⑤ なお、参考までに、2012年7月25日の連邦憲法裁判所の主要部分及び議席配分方式に係る連邦選挙法の規定（過去のものを含む）を訳出して「資料」として掲げた。

## はじめに

2005年9月に行われた連邦議会議員総選挙の補充選挙においてみられた一部の政党支持者の投票行動（ザクセン州のキリスト教民主同盟（CDU）の支持者の一部が、自党の当選者数を増加させるため、あえてCDUの州名簿に投票を行わなかったこと）から、従来の選挙制度が「負の投票価値」<sup>(1)</sup>を生むという欠陥を有することが公に明らかとなつてから10年余が経過した。その後、2008年7月3日に連邦憲法裁判所が、「負の投票価値」の発生を理由として、連邦選挙法（Bundeswahlgesetz）の議席配分方法に関する規定を違憲と判断し、それまでの小選挙区比例代表併用制（以下「併用制」という）<sup>(2)</sup>の重大な問題点を明らかにして、立法者に対して合憲の規定の制定を求めた。この間、政治家や憲法学者のみならず、統計学者や数学者も巻き込んだ大論争が行われ、その結果、2011年12月2日公布の連邦選挙法の第19次改正、これに対する2012年7月25日の再度の違憲判決、これを受けて行われた2013年5月8日公布の連邦選挙法第22次改正というめまぐるしい経過をたどって、この問題には一応の決着がつけられた。「ベルリンとカールスルーエとの間のピンポン」<sup>(3)</sup>とも評されたこの過程のうち、上記の連邦選挙法第19次改正までについては、拙稿「ドイツの選挙制度改革—小選挙区比例代表併用制のゆくえ—」<sup>(4)</sup>で、経過と論点を紹介した。

その後の経過については、我が国においても、これを紹介した文献<sup>(5)</sup>が既に存在し、また第

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、特に断らない限り、すべて2016年6月30日である。

(1) 「負の投票価値」とは、「政党の得票の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらし、逆に政党の得票の減少がその政党の議席の増大をもたらすことがある」という、ドイツの選挙制度に随伴する現象をいう。2005年に広く知られるようになったが、既に1994年にハンス・マイヤー（Hans Meyer）教授（選挙法、議会法、行政法等）によってその存在が指摘されていた。山口和人「ドイツの選挙制度改革—小選挙区比例代表併用制のゆくえ—」『レファレンス』737号、2012,6, p.36（注(18)）<<http://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F3499400&contentNo=1>>

(2) 日本ではこのように呼びならわされているが、ドイツでの呼称は、「人物選挙と結合した比例代表選挙（eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl）」（連邦選挙法第1条第1項）又は「個人化された比例代表選挙（die personalisierte Verhältniswahl）」であり、比例代表制を基本的性格とするものであり、我が国の採用する「小選挙区比例代表並立制」とは全く異なるものである。現行制度の下では、定数598のうち、半数を定数1の選挙区選挙、半数を政党が州ごとに提出する州名簿による選挙によって選出する。有権者は2票を与えられ、第1票を選挙区候補者、第2票を政党の州名簿に投票するが、政党の獲得議席の総数は、原則として第2票の票数によって決定され、選挙区での当選者数は、第2票に基づく州名簿当選者から控除される。なお、政党の得票状況により、選挙区での当選者数が州名簿当選者数を上回り、控除が不可能となる場合がある。この場合は、差分の議席はその政党にそのまま与えられる。これが「超過議席（Überhangmandate）」であり、定数を上回る議席となる。なお、ドイツでは、小選挙区比例代表並立制は、選挙区選挙と比例代表選挙が別個独立で、両者の間に溝（Graben）があると観念されたことから、グラーベン・システムと呼ばれる。

(3) Helmut Stoltenberg, „Ping-Pong zwischen Karlsruhe und Berlin“, *Das Parlament*, Nr.29-31, 2013. <[http://www.das-parlament.de/2013/29\\_31/Innenpolitik/46024028/324242](http://www.das-parlament.de/2013/29_31/Innenpolitik/46024028/324242)> 「ベルリン」とは連邦議会のことであり、「カールスルーエ」とは、同市にある連邦憲法裁判所のことである。

(4) 山口 前掲注(1)

(5) 河崎健「ドイツの選挙制度と選挙過程（5）新選挙制度の制定（上）」『選挙』67巻11号、2014.11, pp.27-30; 同「ドイツの選挙制度と選挙過程（6）新選挙制度の制定（下）」『選挙』67巻12号、2014.12, pp.17-20; 河島太朗・渡辺富久子「立法情報 ドイツ 2011年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決」『外国の立法』No.253-1, 2012.10, pp.16-19. <<http://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F3567833&contentNo=1>>; 同「ドイツ 連邦選挙法の第22次改正」『外国の立法』No.255-1, 2013.4, pp.2-5. <<http://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F8196094&contentNo=1>>

22次改正法に基づいて行われた2013年連邦議会議員総選挙の結果を含む制度改革の全体経過とドイツの新たな選挙制度に内在する問題点の考察については、既に優れた研究<sup>(6)</sup>が公にされている。さらに「負の投票価値」の問題を素材としたドイツの選挙制度について深く掘り下げた構造分析を行っている研究<sup>(7)</sup>も存在する。その中で、あえて上記拙稿の続編を執筆するのは、「屋上屋を架す」との謗りを免れないが、本稿では、これらの先行研究を前提としつつ、これらと一部重複はするが、これまで必ずしも立ち入っては論じられていない点、特に、2012年7月25日の違憲判決に至る過程で何が争われたのか、この違憲判決は、第19次連邦選挙法改正法のどの点をどのような理由で違憲と判断したのか、連邦憲法裁判所は、この判決で立法者にどのような行動を求めたのか、立法者は、第22次連邦選挙法改正でこの要求にどのように答えたのか、それは、連邦憲法裁判所の要求に合致していたのか、第22次改正法による議席配分手続は、どんな問題を孕み、その問題点の克服について、どのような提案がなされているのか等の諸点を、判決文の分析や、具体的な議席配分手続の検証を通じて解明することとしたい。併せて、「資料」として、2012年7月25日判決の抄訳、これまでの議席配分手続に関する連邦選挙法の関係条文を掲げた。

## I 2012年7月25日の連邦憲法裁判所の違憲判決

拙稿で紹介したとおり、2008年7月3日の連邦憲法裁判所第二法廷による、「負の投票価値」の発生を理由とする連邦選挙法違憲判決を受けた法改正の論議は、第19次連邦選挙法改正法により一旦決着がつけられたかに見えた。第19次連邦選挙法改正法は、野党の反対を押し切り、当時の連立与党（キリスト教民主同盟・同社会同盟（CDU/CSU）及び自由民主党（FDP）の両会派）の賛成で実現したもので、「負の投票価値」発生の原因とされた、超過議席の無条件の容認と、名簿結合（連邦選挙法旧第7条<sup>(8)</sup>）による政党の得票（第2票）の全国集計の結果に基づく州別議席配分との関連性<sup>(9)</sup>を断ち切り、名簿結合の制度を廃止して州別に併用制の選挙を行うこととし、各州への議席配分は、選挙における投票数に比例して行うものとした。また、各州において議席獲得に結び付かなかった残余票を全国レベルで集計して、「追加議席」（Zusatzmandate）を与えることを定めた。超過議席については、従来どおり無制限に認めることとした。（規定の詳細は、本稿 p.22 表 6 及び本誌に掲げた資料の pp.54-55 を参照）

### 1 第19次連邦選挙法改正法に関する違憲の申立て

これに対して、第19次連邦選挙法改正法の施行（2011年12月3日）の後、連邦議会の社会民主党（SPD）会派及び同盟 90/ 緑の党（以下「緑の党」）会派に属する議員 214 名が、改正法の違憲性を主張して抽象的規範統制の申立て（基本法第93条第1項第2号）を連邦憲法裁判所に対して

(6) 河崎健「ドイツ連邦議会の選挙制度改革をめぐる議論—2013年選挙結果との関連で—」『選挙研究』31巻1号、2015、pp.44-55。

(7) 河島太郎「ドイツの小選挙区比例代表併用制におけるいわゆる負の投票価値（Negatives Stimmgewicht）について—政治学的実証研究を応用した選挙制度の構造分析の試み—」岡田信弘ほか編『憲法の基底と憲法論—思想・制度・運用 高見勝利先生古希記念—』信山社、2015、pp.1049-1094。

(8) 名簿結合とは、同一政党の州名簿を結合されたものと推定し、議席の配分に当たり、1つの名簿とみなす制度である。結合された名簿に配分された議席（上位配分）は、当該政党の各州での得票に応じてサンラグ・シェーパーズ式により各州名簿に比例配分される（下位配分）こととなっていた。（連邦選挙法旧第7条）

行ったほか、3,063名の市民が、改正法による基本権の侵害を理由とした憲法訴願（同項第4a号）を提起した。さらに、緑の党は、改正法に対して連邦議会を相手取った機関訴訟（同項第1号）を提起した。これらの申立ての代理人となり、申立書を書いたのが、第19次連邦選挙法改正案の連邦議会での審議に当たり、内務委員会の公聴会（2011年9月15日）で連立与党案について、超過議席を利用した「二重の結果価値（Doppelerfolgswert）」<sup>(10)</sup>を温存するものとして厳しく批判したマイヤー教授（抽象的規範統制の申立てと憲法訴願について）とウテ・ザクゾフスキ（Ute Sacksofsky）教授（公法、比較法学）（機関訴訟について）である。連邦憲法裁判所第二法廷は、2012年6月5日に、「負の投票価値・超過議席」に関する口頭弁論を行った後、同年7月25日、これらの申立ての一部を理由ありと認め、各手続を併合して、第19次連邦選挙法改正法の議席配分に関する諸規定を違憲とする判決<sup>(11)</sup>を8人の裁判官の全員一致で下した。

マイヤー教授による30頁にわたる抽象的規範統制の申立書（以下これを「マイヤー申立書」という）<sup>(12)</sup>の論点は多岐にわたるが、その主な主張は、次のとおりである。

第19次連邦選挙法改正法は、連邦議会の歴史上初めて、すべての野党の反対を押し切って行われた選挙法改正であった。それは、当時の連立与党による党利党略的な改正であり、「負の投票価値」発生の原因の1つである超過議席には手をつけず、もう1つの原因である名簿結合を廃止し、州単位の選挙を行うことで、「負の投票価値」を発生させないようにしようとした。ところが、州別の議席配分を人口や有権者数といった事前に確認される数値によって固定することなく、投票者数によって決定される可変的なものとしたため、州間の議席の移動の可能性が生じ、再び「負の投票価値」が発生する要因が出てきてしまった。<sup>(13)</sup>

(9) 第19次連邦選挙法改正前の「負の投票価値」発生メカニズムは次のとおりである。各政党の獲得議席の総数は、「名簿結合」により、全国レベルでの第2票の得票に比例して決定される（上位配分）が、その議席数が次の下位配分においては、当該政党の州名簿に投じられた第2票の得票に比例して各州名簿に配分される。すなわち、下位配分においては、同一政党の州名簿相互間で、それぞれの票数に応じて、議席を争うことになる。その際、ある政党がどこかの州で超過議席を得た場合に、その政党に配分されるべき最後の1議席が、その政党の超過議席が発生したA州か、超過議席が発生しなかったB州かのいずれの同党の州名簿に配分されるかによって、その政党の獲得議席数は変わってくる。そして、このことと関連して、当該政党のある州での第2票の得票数が増大すると（その結果、その政党の全国レベルでの票数もそれだけ増大する）、その政党の全国レベルでの獲得議席数が減少し、逆に、当該政党のある州の第2票の得票数が減少すると（その結果、その政党の全国レベルでの票数もそれだけ減少する）、その政党の全国レベルでの獲得議席数が増大するという奇妙な現象が起こる場合が生じる。たとえば、最後の1議席が、州名簿に対する第2票の得票数の計算の結果、A州に配分されることになった場合、すでにA州ではこの政党は、第2票の得票数に従った議席配分以上の選挙区議席を得てしまっているため、この1議席の配分によっては超過議席が1つ減るだけで、この政党の議席数増大につながらない。ところが、もし仮にこの政党のA州での得票数が数千票、あるいは数万票少なかった結果、この1議席がB州に配分されたとすれば、同党の総議席数は1議席増えることになる。逆に、計算の結果B州の州名簿に配分された最後の1議席が、A州での得票がもう少し多ければA州の州名簿に行くことになった場合、同党はより多くの票を得ながら獲得する総議席は1つ減ることになる。有権者から見れば、「支持する政党に第2票を投じなかったため、その政党がより多くの議席を獲得した」あるいは、「支持する政党に第2票を投じたところが、それが同党の議席減少につながってしまった」という場合が出てくるのである。

(10) 「二重の結果価値」とは、有権者が本来有すべき、選挙結果に対する影響力（投票の結果価値）の行使を本来認められるべき1票分の限度を超えて行使することをいう。詳しくは後述 p.7 以下参照。

(11) BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2BvE 9/11 - Rn.(1-164), BverfGE 131, 316-376. <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725\\_2bv000311.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bv000311.html)>

(12) Hans Meyer, „Normenkontrollklage“, 2011.12.3. Meyer Demokratie Webseite <[https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-03-29\\_Normenkontrollklage\\_Hans\\_Meyer.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-03-29_Normenkontrollklage_Hans_Meyer.pdf)>

(13) *ibid.*, S.2f.

たとえば、X州でA党に投じた1票なり1万票なりが、投票者数による議席配分に影響して、Y州からX州に1議席が移る効果を及ぼす。この1議席が誰に与えられるか、A党の投票者は、決定することができず、予見することもできない。この議席を、X州においてA党と競争関係にあるB党が得るとすれば、A党の投票者は、損をすることになる。さらに、X州の有権者が、自己の支持するA党に投票しなかったとすれば、Y州からX州に移った1議席は、Y州でA党の議席となっていたかもしれない。最悪の場合、X州でA党に投票した者は、自己の投票により、A党がY州で1議席を失うだけでなく、X州で競合するB党に1議席が余計に与えられることまで心配しなければならなくなる。<sup>(14)</sup>

マイヤー申立書の立場は、「負の投票価値」の問題をかなり広く解している。第19次連邦選挙法改正案審議中の2011年9月5日に連邦議会内務委員会で行われた公聴会において、連立与党案を支持したハインリヒ・ラング（Heinrich Lang）教授（グライフスヴァルト大学・公法、社会法、保健法）ら3人の有識者は、その意見書の中で、2008年7月3日の違憲判決が示した「負の投票価値」の定義、すなわち「政党の得票（第2票）の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらし、逆に政党の得票（第2票）の減少がその政党の議席の増大をもたらす」ことを「絶対的な負の投票価値」と呼び、それ以外の場合、例えば、ある政党の得票の増大が、他政党の議席の増大を招いてしまうような場合を「相対的な負の投票価値」と呼んで、前者だけが憲法違反であるとの論理を展開した<sup>(15)</sup>。しかし、マイヤー申立書は、2008年7月3日の違憲判決においても、「ある政党の候補者推薦<sup>(16)</sup>自体に対して、より少ない票が投じられたとき又は競争関係にある候補者推薦により多い票が投じられたときに、前者の政党の候補者推薦に対して全体としてより多くの議席が与えられるように設計され又はいずれにせよ典型的な状況においてそのようなことを許容する選挙制度は、恣意的な結果を招き、有権者の同意を求める民主主義的競争を不合理なものと思わせるものである」（下線部筆者）<sup>(17)</sup>と判断されていることを指摘して、「相対的な負の投票価値」と呼ばれるものについても違憲の判断がなされていることを主張して、連立与党側有識者の立場に反論している<sup>(18)</sup>。

さらにマイヤー申立書は、第1票のみの投票、阻止条項<sup>(19)</sup>の突破に失敗した政党に対する投票、抗議の意思を込めた無効票までもが「投票者数」に算定される点について、これらの有権者の投票が州別議席配分に影響を与え、彼らの意図しなかった結果（政党別議席配分の変動）をもたらす可能性があることを指摘して、このような制度が合憲なのか疑問を投げかけている<sup>(20)</sup>。

当時の連立与党による法案提出理由書は、「投票者数」を基準とする第19次連邦選挙法改正

(14) *ibid.*, S.3f.

(15) *ibid.*, S.8; Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Ausschussdrucksache* 17 (4) 327D S.3, 17 (4)327G S.3/4, 17 (4) 327 F S.2 sub 3 u. 4.

(16) 「候補者推薦」とは、選挙区選挙及び州名簿選挙のいずれにおいても、連邦議会議員の候補者となるための要件であり、政党及び法定の基準を満たす選挙権者が行うことができる（連邦選挙法第1条第2項、第18条）。州名簿も候補者推薦の1つである。

(17) BVerfGE 121, 266, 299 sub bb.

(18) Meyer, *op.cit.*(12), S.11.

(19) 阻止条項とは、全国レベルにおいて投じられた有効な第2票の5%以上又は3選挙区以上の議席を獲得した政党にのみ、第2票の得票に基づく議席配分を行うとの規定である（第22次改正後の現行連邦選挙法第6条第3項）。

(20) Meyer, *op.cit.*(12), S.6f.

法による州別議席配分について、州別の投票率の違いにより、有権者が行使する「結果価値」に違いが出ることを防止し選挙の平等を確保するためと説明している<sup>(21)</sup>が、マイヤー申立書は、州別定数を人口比で決めたとしても、投票率の高低によって、州民の行使する結果価値に差異が出る問題は、平等原則とは関係がないと主張している<sup>(22)</sup>。

残余票の集計についても、マイヤー申立書は、既に州別の集計を行ったことにより票の評価は済んでおり、残余票の集計と評価は、既に評価の済んだ票について再度評価を行うもので、平等原則に違反すると主張する<sup>(23)</sup>。

最後に、超過議席の温存に対するマイヤー申立書の批判は、最も痛烈である。申立書は、第19次連邦選挙法改正法は、政治的には、「超過議席保障法 (Überhangsicherungsgesetz)」であると批判する<sup>(24)</sup>。超過議席を無制限に許容することについては、前記2011年9月15日の公聴会において、マイヤー教授、フリードリヒ・プーケルスハイム (Friedrich Pukelsheim) 教授 (アウグスブルク大学・推測統計学)、及びザクゾフスキ教授が、異党派投票による「二重の結果価値」を狙った戦略投票の弊害について指摘していた<sup>(25)</sup>。

「二重の結果価値」とは、有権者が本来有すべき、選挙結果に対する影響力 (投票の結果価値) の行使を本来認められるべき限度を超えて行使することをいう。すなわち、併用制の下では、有権者は2票を与えられ、第1票を選挙区選挙の候補者に、第2票を政党の州名簿に投票するが、政党に何議席が与えられるのかを決定するのは第2票のみであり、第1票は、その範囲内で「誰を選挙区の当選人とするか」を決定する効力しか持たない。そして選挙区の当選人数は、第2票に基づく政党の獲得議席数から控除されるので、結局有権者は、第2票による1票分の結果価値しか行使できないのが原則である。しかし第1票が例外的に政党 (又は無所属候補) の議席数に影響を及ぼす場合がある。すなわち、①選挙区選挙で立候補した (正しくは「候補者推薦」された) 無所属候補や当該州で州名簿の提出が認められなかった政党の候補者が当選した場合に、この者に投じられた第1票、②ある政党が、阻止条項をクリアできなかったために第2票の票数に基づく議席配分を受けられなかったときの、この政党の1議席目又は2議席目の選挙区当選者に投じられた第1票がそれに当たる。そして、③超過議席 (選挙区選挙の当選者が第2票に基づき政党の州名簿に与えられる議席数を上回る場合に与えられる差分の議席。この超過分は定数を上回るものとなる。) が生じたときに、超過議席分の議席の候補者は、第1票の効果だけで当選したことになる。前二者については、第1票の投票者が更に第2票を投じた場合、他の有権者よりも大きな結果価値を行使することになり、しかも該当する票の特定が可能である (2票分が1枚の投票用紙で投票される) ため、連邦選挙法は、このような投票の第2票を無効とする規定を置いている (第22次改正後の現行連邦選挙法第6条第1項第2文)。第一の場合については、元々規定されており、第二の場合は、「ベルリンの第2票問題」と呼ばれて問題視されてきたが、第19次連邦選挙法改正の際に、このような場合の第2票も無効とする規定が置かれた (現行連邦選挙法第6条第1項第2文)<sup>(26)</sup>。ところが、超過議席の場合は、同様の効果が生じているにもかかわらず、選挙区選挙で獲得された議席のうち、「どれが超過議席なのか」がわからず、

(21) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/6290, S.7.

(22) Meyer, *op.cit.*(12), S.5.

(23) *ibid.*, S.15ff.

(24) *ibid.*, S.24.

(25) 山口 前掲注(1), pp.43-45.

(26) 同上, pp.48-49.

したがって「どの票が超過議席を発生させたのか」が特定できないため、前二者のような措置を採ることができない。そのため超過議席によって侵害された結果価値の平等を回復するため、他党に対する調整議席の付与や、超過議席を得た政党の他州の州名簿から超過議席分を控除することなどが提案されてきたが、第19次改正法は、超過議席を無制限に容認していた。このことに対してマイヤー教授らが、厳しい批判を浴びせたのである。

マイヤー申立書は、2009年総選挙の具体例を挙げ、CDUとFDPの間で、異党派投票による「二重の結果価値」を狙った戦略投票が行われていた疑いがあることを指摘する。すなわち、連邦選挙長の情報によれば、バーデン・ヴュルテンベルク州でCDUは、10議席もの超過議席を獲得したが、同州では、(選挙区選挙で当選者を出す見込みのない)FDPの支持者<sup>(27)</sup>(FDPに第2票を投じた者)のうち約50万人(同州におけるFDP支持者者の47.2%)が第1票をCDUの選挙区候補者に、第2票をFDPの州名簿に投じており、このことは、10議席の超過議席のうち、少なくとも3議席はこのような異党派投票によって生み出されたと考えられ、これら異党派投票を行った者によって二重の結果価値が行使されたのだと教授は主張する。そして、当時の連立与党が、「二重の結果価値」の防止の観点から、第19次連邦選挙法改正で「ベルリンの第2票」を無効にする立法措置を取っておきながら、超過議席の発生を放置しているのは、ダブル・スタンダード(zweierlei Maß)であり、そのようなことが憲法審査に耐えられるのかと問うている<sup>(28)</sup>。

もっとも、超過議席の数がドイツ統一以降急増したことについて、マイヤー申立書は、このような政党間の取引が横行するようになったことが主要因と考えているわけではない。むしろ、ドイツ統一前に連邦議会に議席を有していたCDU・CSU(別政党であるが、共同会派を組み、選挙においても競合しないので1つの政党と観念されることが多い)、SPD、FDP及び緑の党に、統一後は民主社会党PDS(現在の左派党)が加わり、CDU・CSU及びSPDの第2票の集票力が相対的に下がったことが主要因として指摘されており<sup>(29)</sup>(これらの大政党は選挙区選挙では議席を占め続けるが、第2票の得票数に基づく配分議席数が減るため、超過議席が発生しやすくなる)、後述するように、この分析は、2012年7月25日の判決の分析とおおむね一致する。ただ、このような事情の下でも、スプリット・ヴォートの活用によって議席を確保しようとする動機付けが働き、不当な選挙結果が生じていると指摘するのがマイヤー申立書の立場である。そのような動きが最も露骨に表れたのが、2009年総選挙であり、過去最大の24議席の超過議席が発生し、それらがすべて、CDU及びCSUに帰した。このような状況が、基本法上、特に平等選挙の原則の観点から許容できるのか、連邦憲法裁判所は、判断を迫られたのである。

(27) 「誰が本当のFDPの支持者か？」という問題は、実は解答困難なドイツ選挙制度上の問題である。すなわち、マイヤー教授は、FDPに第2票を投じた者を一応「FDP支持者」としているが、2票制の下では、どれほどのCDUの支持者がFDPに第2票を「貸して」超過議席の発生とFDPの議席増大を助けていたのか、逆にどれほどのFDPの支持者が選挙区選挙でCDU候補に票を入れていたのか、明らかでないからである。Eckhard Jesse, "The method of electing the German Bundestag and its effect on the parties," *Representation*, Vol.33 No.1, Spring/Summer 1995, pp.7-8. いずれにせよ、両党間のスプリット・ヴォート(異党派投票)により、二重の結果価値を行使した者が少なくとも50万人はいたというマイヤー教授の指摘は、正当である。マイヤー申立書の主張の多くを容れて第19次連邦選挙法改正法の一部を違憲と判断した2012年7月25日の連邦憲法裁判所判決を受けて行われた第22次連邦選挙法改正法は、調整議席の導入により、このようなスプリット・ヴォートの「旨み」を完全に封じたため、この改正法下で行われた2013年総選挙では、超過議席の数が、2009年総選挙の24議席に対して4議席へと激減した。

(28) Meyer, *op.cit.*(12), S.12ff.

(29) *ibid.*, S.26.

## 2 2012年7月25日の違憲判決の分析

### (1) 判決の結論

判決の結論<sup>(30)</sup>は、次のとおりである（連邦選挙法の条文は、第19次改正法によるものである）。内容的には、マイヤー申立書の主張が、かなりの部分において取り入れられている。

- ① 連邦選挙法第6条第1項第1号の規定による各州配分議席の形成は、負の投票価値を可能とし、したがって、選挙の平等及び直接性並びに政党の機会の平等を侵害する。
- ② a) 立法者によって創出された、人物選挙と結合した比例代表選挙においては、超過議席（連邦選挙法第6条第5項）は、比例代表選挙としての選挙の基本的性格を廃棄しない範囲においてのみ受忍可能である。

b) 選挙の平等及び政党の機会の平等の原則は、おおむね党派勢力の半数を超える超過議席の発生の場合には、侵害される。

さらに、議席に結び付かなかった残余票を連邦全土で集計して、追加議席を付与する規定（連邦選挙法第6条第2a項）も、選挙の平等及び政党の機会の平等を侵害するとの理由で違憲無効とされた。

### (2) 判決の前提

判決は、選挙の原則について規定した基本法第38条の規定が、特定の選挙制度の採用を明言していないことから、いかなる選挙制度を採用するか判断に関する立法者（議会）の広範な裁量権を認めるところから出発する。

立法者は、多数代表選挙〔その典型が米英のような単純小選挙区制である〕、比例代表選挙のいずれも採用することができ、また両者を組み合わせた制度を採用することもできる。

〔56〕<sup>(31)</sup>

「しかし、立法者の裁量権限は、民主主義的自己決定に自由かつ平等に参加することに対する、すべての国民に帰属する権利が侵害されるところに、その限界を有する。基本法第38条第1項における、普通、直接、自由及び平等選挙の保障から、投票者が投票行動の前に、いかなる人物が議員に立候補しているのか、そして自己の投票が、候補者の当選又は落選にどのように影響する可能性があるのか知ることができる選挙手続を創設する立法者の憲法上の義務が発生する。それゆえ、議席配分の手続は、原則として、恣意的又は不合理な効果から自由なものではなければならない。加えて、選挙の自由の原則は、投票者の決定の自由を、選択された選挙制度の内部において回避可能な方法で狭める選挙手続の形成を禁止する。〔57〕」

すなわち、立法者は、選挙制度の選択には広範な裁量権を有するものの、一旦採用された制度の具体的な手続は、選挙に関する基本法の諸原則に違反することはできないのであり、立法者がその限界を踏み越えたときには、連邦憲法裁判所の権限が発動されるということである。

<sup>(30)</sup> 判決理由の詳細は、本誌に掲げた資料I「第19次連邦選挙法改正法により定められた連邦議会議員選挙の議席配分手続の新たな手続に関する規定の一部を違憲無効と判断した2012年7月25日の連邦憲法裁判所第二法廷判決（BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2BvE 9/11 - Rn.(1-164). BverfGE 131, 316-376）（抄訳）」参照。

<sup>(31)</sup> [ ]内の番号は、判決の各箇所の末尾に付された欄外番号（Randnummer）である。以下の引用においては、判決文中にある注や参考文献は省略したが、資料Iに掲載した判決文の抄訳では、省略していない。なお、[ ]内の記述は筆者による補記である。

### （3）投票者数に基づく州別議席配分手続の違憲性

特に判決が指摘した、新制度の下でも、無視できるほど例外的なものとはいえない程度の「負の投票価値」が発生する可能性があるという点が、改正法の合憲性を主張する側にとって致命的な効果を及ぼしたと思われる。判決が問題視したのは、州別に併用制の選挙を行うことそのものではなく、各州に配分される議席数が、あらかじめ確定されるドイツ人人口や有権者数ではなく、事後的に投票者数によって定まり、ある州の投票者数の変動が、他州の議席配分にも影響を及ぼす結果、負の投票価値が生じる可能性があるという点である。

判決は、「投票と投票結果との間の作用関係は、議席配分手続を仮定的に過去の連邦議会選挙に適用し、個別の州名簿の第2票の票数のわずかな変化により、別途の選挙結果が生じるシナリオを用いて、具体的に説明することができる。[87]」とし、過去の選挙結果の数値を具体的にあてはめて「負の投票価値」の発生可能性を論証している。

例えば、左派党の場合、2009年の連邦議会総選挙において、バイエルン州における同党の州名簿に投じられた第2票が実際の票数よりも一定数だけ少なかったとすれば、同党のバイエルン州の州名簿は、変わらず6つの名簿議席を獲得したこととなる一方、バイエルンの議席配分数は、1議席減って、その議席分は、ノルトライン・ヴェストファーレン州に移ったであろう。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、この増分の1議席は、左派党の名簿に配分されたであろうと判決は指摘する。([88])

判決によれば、同じ効果が、2005年の連邦議会総選挙の際のドレスデン第160選挙区における補充選挙<sup>(32)</sup>の状況においても生じた可能性があるという。この選挙区において、CDUへの投票者のうち5,000人が第2票を投じないだけでなく、選挙に参加しなかったとすれば、このことは、同党の州名簿上の議席を（11議席から10議席へと）1つ減じさせたであろうが、ザクセン州のCDUは既に超過議席を含め14の選挙区議席を獲得していたため、このことは、CDUの同州での獲得議席数には何の変化ももたらさなかったであろう。他方で、ザクセン州への配分議席数は、1減し、ベルリン州への配分議席数が1増したであろう。ベルリン州では、この増加した議席が、またもやCDUの州名簿に（5議席から6議席へと）配分されることとなり、その結果、CDUは、全体として1議席多く獲得することとなったであろう、という。([89])

判決は、「これらの事例は、負の投票価値が、州別配分議席が投票者の数によって決定されることに依存しているのであって、投票の前に確定している人口又は有権者数といった規模に依存しているのではないことを明らかにしている。[90]」と述べ、「立法者は、負の投票価値のこの効果の発生を度外視することは許されなかったのである。[91]」と指摘する。

第19次改正法において、このような結果が生じることは、既に前出2011年9月15日の連邦議会内務委員会公聴会で、ザクゾフスキ教授によって指摘されていた<sup>(33)</sup>。ただ、州別配分議席

<sup>(32)</sup> 2005年9月の連邦議会議員総選挙に際して、候補者の死亡により総選挙期日の後に行われた補充選挙のことで、「負の投票価値」論議の発端となった。補充選挙(Nachwahl)とは、選挙又は投票が行われなかった選挙区又は投票区がある場合、及び選挙区候補者推薦の受理後かつ選挙の前に選挙区候補者が死亡した場合に行われる選挙であり(連邦選挙法第43条)、補欠選挙(Ersatzwahl, 同法第48条第2項)とは異なる。因みに連邦議会議員の死亡等による、議員の連邦議会からの離脱が生じたときは、選挙区選出議員の場合であっても、政党の州名簿から補充が行われるのが原則であり、補欠選挙が行われるのは、連邦議会から離脱した議員が、(政党でなく)投票人の集団又は当該州において名簿の提出が認められなかった政党の選挙区選出議員であった場合に限られる(同法第48条)。

<sup>(33)</sup> 山口 前掲注(1), p.45.

を決定する基準として、ドイツ人人口や有権者数を基準としたとすれば、投票率の高低により、各州で1議席を獲得するための票数がまちまちとなるおそれがあったため、投票者数が基準として採用されたのである。このことにより、ある州の投票者数の増減が、その州の配分議席に変動をもたらし、それが更に他の州の配分議席にも影響する可能性があり、名簿結合を行った場合と同じく「負の投票価値」の問題が発生し得ることは、ザクゾフスキ教授の指摘によって予想されることであったが、第19次改正法制定時の連立与党は、そのような可能性があるとしても、2008年の違憲判決においても許容されるような「無視できる例外的事象」あるいは「相対的な負の投票価値」の問題と考え、各州で1議席を獲得するための票数を均等にすることを優先したものと考えられる。それが結果的に第19次改正法の命取りになったのである。

さらに判決は、次のように指摘して、前述の「相対的な負の投票価値」の問題も違憲性を帯びることを明確にした。「[負の投票価値の効果は、]第2票の獲得によって生じる投票者数の増大が、当該州への配分議席を1議席だけ増大させ、この州において競争関係にある州名簿にこの議席が与えられるか、又は他の州において、前者の政党の1議席が失われるという場合には、常に発生する。ある政党の州名簿の第2票の喪失が、この州名簿に対する配分議席の結果に影響しないが、これによって生じる投票者数の減少が、当該州への配分議席を1議席だけ減少させ、この州において競争関係にある州名簿からこの1議席が失われるか、又は他の州において前者の政党の州名簿にこの1議席が与えられるときも同様である。[94]」

さらに判決は、むしろ、投票者数ではなく、ドイツ人人口や有権者数を基準とした州別議席配分のほうが、確かに投票率の相違により異なる投票の結果価値を生む可能性を認めながらも、投票者数を基準に議席配分を行うことにより生じる負の投票価値の問題よりもはるかに問題が少ないことを示唆し、比例代表制において求められる投票の「結果価値の平等」も絶対的なものではないことを指摘する。「投票者数に従った州別配分議席の形成を断念する結果、確かに各州における異なる投票率が、州間比較における投票数が異なる結果価値を生じさせ、これによって、比例代表の正確性が侵害されることとなるであろう。だが、この欠点は、負の投票価値の効果による選挙の平等及び政党の機会の平等の重大な侵害を上回るほどの重要性をもつものではない。立法者は、選挙人団の政治的意思を議会において可能な限り現実近く形成するという比例代表選挙の目標を憲法上許容される方法で、様々に相対化している。特に、立法者は、議席配分手続への参加を5%の阻止条項をクリアすることに依存させており（連邦選挙法第6条第6項第1文<sup>(34)</sup>）、小さな州は、法律上の要件を超える効果をもった阻止作用の発生を甘受しており、比例性の調整に失敗した場合には、連邦選挙法第6条第4項<sup>(35)</sup>の規定により、超過議席の発生を許容している。加えて、事実上の投票価値は、各々の選挙の様々な事情に依存している。投票率もその中に数えることができるのであり、それゆえ、結果価値の平等の規範的保障の際には、いかなる考慮も払われる必要はないのである。[97]」

判決のこのような論理に従えば、各州を単位とする併用制の選挙を行った場合、ある州の投票率が他州の議席配分に影響するようなことがなければ、実際の投票の結果価値の平等に一定の歪みが生じたとしても、選挙の平等を侵害することにはならないということになる。判決が挙げている「小さな州」の典型であるブレーメン州（ドイツ人人口57万人余）では、割当議席が4議席であり、ここを単位に併用制の選挙を行ったとすれば、ここでの議席獲得のハードルは

(34) 第22次改正後の現行連邦選挙法第6条第3項。

(35) 第22次改正後の現行連邦選挙法も同じ。

極めて高く、5%の阻止条項以上の阻止効果を持ち、一定数の死票も出るが、それらも結果価値の平等の規範的保障には反しないということになるのである。

#### （4）「残余票」規定の違憲性

加えて判決は、各州において、議席獲得に結び付かなかった「残余票」を集めて、整数となった分の追加議席を与える規定（連邦選挙法第6条第2a項）について、各州の政党別議席配分は、サンラグ・シェーパース式による切上げ又は切下げの結果であり、これによって投票の結果価値の調整は既に行われているにもかかわらず、追加議席配分の規定においては、小数点以下の端数の切下げによる「損失」だけが考慮されており、その切上げによる「利得」は無視されていること、追加議席は、結果価値の平等の実現ではなく、それからの逸脱をもたらすであろうことを指摘する。〔105, 106〕この規定は、投票者の投票のうち、平等に反して限定された部分に対して、議席への影響力を及ぼす機会を認めるものであり、このことによって、すべての投票者が議会における政治的勢力関係に、他のすべての投票者と同様の方法で影響を及ぼす平等な法的可能性は失われており、さらに投票を考慮するに当たってのこの差別は、政党の機会の平等をも侵害する〔102〕と判決は指摘し、残余票の集計とこれに基づく追加議席の配分に関する規定が基本法第21条第1項及び第38条第1項に違反し、無効であると判断した。

#### （5）超過議席許容の限界

最後に超過議席についての判決の判断は、おおむね次のとおりである。

結論として判決は、「連邦選挙法第6条第5項の規定〔超過議席を制限なく認める規定〕は、比例代表選挙としての連邦議会議員選挙の基本的性格を廃棄する可能性があるほどの規模で、調整されない超過議席の発生を許容している限りにおいて、選挙権の平等及び政党の機会の平等の原則に違反する。このことは、超過議席の数が、おおむね、会派結成に必要な議員数の半数を超えた場合に於てはまる。〔109〕」と述べる。

まず判決は、「連邦選挙法第6条第5項の規定の憲法上の評価は、立法者によって創設された選挙制度が、連邦選挙法第6条第4項の規定により、州の選挙区において政党によって獲得された議席を、当該政党に属する州名簿に与えられる議席に算入する結果、比例代表選挙の基本的性格を帯びることから出発しなければならない。〔110〕」と述べて、現行選挙制度が基本的に比例代表制の性格を有することを確認する。同時にこの選挙制度は、「人物選挙と比例代表選挙との結合」であり、「人物選挙の要素は、299人の議員、すなわち半数の議員が、第1票により選挙区選挙推薦に基づき、（個人）選挙区において多数代表選挙の原則<sup>(36)</sup>に従って選出される（連邦選挙法第1条第2項、第4条第1段、第5条）という点に表現されている。第2票により残りの299人の議員が、政党の州選挙推薦（州名簿）に基づき、州と一致する名簿選挙区において、比例代表選挙の原則により選出されるのである。〔111〕」

判決は、その上で、このような特性をもった制度の下で、完全な比例性の実現が必ずしもできるわけではないことを指摘し、次のように述べて超過議席の発生そのものは容認する立場を明確にする。「もっとも、比例代表選挙と人物選挙の要素との結合という、選択された形式は、選挙区議席を名簿議席に算入することが必ずしも常に、比例という意味での議席配分の完全な

<sup>(36)</sup> ここでは、定数1の小選挙区選挙において、最も多くの票を獲得した者が当選者となることを意味する。

調和をもたらすことができるわけではなく、そうあるべきでもない。[113]

しかし同時に判決は、超過議席の発生によって、「自己の支持政党が超過議席を得られなかった投票者と、超過議席の獲得に成功した政党への投票者との間で投票の比重の差異が生じているのである。この不平等は、それが、個人化された比例代表選挙の関心事、すなわち、少なくとも議員の半数のために選挙区との密接な個人的結合を確保することを実現するために必須の場合に限り受忍することができる。[117]」と述べて、超過議席の問題が、平等選挙の問題と無関係ではなく、この不平等は、少なくとも議員の半数のために選挙区との密接な個人的結合を確保することを実現するために必須の場合に限り受忍することができる、との限定を設けている。また従来の判例について、「単に、調整なき超過議席の発生について、憲法上の境界線をどこに正確に引くべきかという問いに関しては、連邦憲法裁判所の従来の判例からは、いかなる統一的な回答も引き出すことができない。[118]」と従来の判例を総括した上で、超過議席は、それ自体としては、連邦選挙法第6条第5項と結合した、同条第4項第1文の規定により、選挙区議席を名簿議席から差引計算する結果、発生する。このことと結び付いた結果価値の平等の原則からの逸脱は、正当化を必要とする。[119]」と述べて、結果価値の平等及び政党の機会の平等の問題として、立論を展開する。

判決は、マイヤー申立書の「二重の結果価値論」を受け入れ、超過議席が発生するときは、第2票だけではなく第1票もまた議会の構成に影響を及ぼすことになり、投票の結果価値の平等が損なわれることを認める。「調整又は差引計算をすることなく超過議席を配分することは、投票者の票を議席配分手続において不平等に取り扱うものであり、政党の機会の平等に介入するものである。この差異は、議会の構成に表れる。[123]」「超過議席の発生とともに、投じられた票の結果価値は、異なったものとなる。選挙区議席を政党の名簿議席に算入することによってもたらされる比例性の均衡に基づき、各投票者は、原則として1回に限り、一その第2票により一議会の比例的構成に影響を与えることができる。これに対して、第1票は、政党に対する議席の配分に影響を及ぼさないままである。しかし、超過議席が発生したとき、投票者は、自己の第1票により、もはや名簿議席から差し引くことができず、それゆえに第2票の結果に基づいて決定される割合を変更する選挙区議席の獲得に寄与することとなる。これによって、第2票とともに、第1票もまた、連邦議会の政治的構成に対する影響力を獲得する。この効果は、その第1票を、その所属政党が当該の州において超過議席を獲得した選挙区候補者に投じた投票者についてのみ生じるため、結果価値の平等は、損なわれている。確かに、あらゆる投票者は、自己の投票が他の投票者の投票よりも議会の構成に、より強い影響力を及ぼす投票者の集団に属する機会を均等に有している。しかし、一既に考察したように一すべての投票者が自己の投票により議席配分に平等な影響を及ぼすことができることは、まさしく保障されていないのである。[124]」「政党の機会の平等もまた、超過議席の発生によって損なわれている。政党の機会の平等は、いずれの政党も、比例代表選挙の配分原理に従った議席配分手続と結合した整数化による誤差の範囲内において、1議席を獲得するためにおおむね同じ票数を必要とするときに限り確保される。だが、超過議席を獲得する政党の場合、その各議席には、超過議席を得られなかった政党の場合よりも少ない第2票が帰属することになるのである。[125]

しかし一方で判決は、超過議席の発生を正当化する根拠について、併用制が人物選挙と結合した比例代表制であり、少なくとも議員の半数を選挙区と密接な関係を有するものとするという目的によるものと説明して、次のように述べる。「調整なき超過議席の発生は、比例代表選挙

を人物選挙と結合させるという特別の関心事によって、限定された範囲で正当化が可能である。[128]「超過議席の調整なき配分と結びついた、投票者の投票の結果価値の差異は、限定された範囲において、人物選挙と結合した比例代表選挙という特別の関心事により、正当化することができる。[132]「投票者に対し、比例代表選挙の範囲内でも人物を選出する可能性を与えている、いわゆる個人化された比例代表選挙の目的は、憲法によっても保護されている。この方法で、立法者は、投票者と国民を代表する議員との結合を強化し、同時に、一定の範囲で国民の政治的意思形成に当たっての政党の支配的地位（基本法第21条第1項第1文）に、議員の独立性（基本法第38条第1項第2文）の意味における修正を対置しようとしている。選挙区候補者の選挙により、少なくとも議員の半数は、その選挙区と密接な人的関係を有するものとされている。この目的は、当選した候補者が、比例性によって算出された所属政党の州名簿への配分議席が、差引計算に足りないときにおいてもその選挙区議席を得る場合にのみ実現することができる。[133]「この関心事は、超過議席の調整なき配分を限定された範囲で正当化するには、十分に重要性を有する。[134]」

ここにおいて、人物選挙の利益という超過議席の正当化根拠と、比例代表制の目的とが緊張関係に立っていることが明らかにされる。「人物選挙の利益及び比例代表選挙によって追求される強度の比例性という目的とは、立法者によって行われるべき2つの原理の調整によるのみ解決することのできる緊張関係に立っているのである。その限りで立法者に帰属する裁量権の範囲内で、立法者は、議席総数の比例配分に基本的に立ち戻り、比例性の回復を伴わない超過議席を許容することが許される。[136]」このように、これら2つの原理の調整は、立法者によって行われるのであるが、ここにいう立法者の裁量権と義務とは具体的にどのように決定されるのであろうか。「超過議席の調整なき配分と結合した投票者の投票の結果価値の相違の程度は、立法者の理念の範囲に止まらなければならない。比例性の範囲外での連邦議会議席の追加的配分は、政党に投じられた票の結果に依拠する比例代表選挙としての選挙の基本的性格が廃棄されることに至ってはならない。受忍可能な超過議席の数を定め、法律上の限界を超えた超過議席をどのような手続で取り扱うかを規定し、そのような規定を発見することができないときは、現行の選挙制度に代わるものを視野に置くことは、第一義的には、立法者の任務である。[137]」「超過議席は、選挙の平等及び政党の機会の平等に触れるがゆえに、立法者は、その限りで、この規定の憲法上の正当化が、その事実上又は規範的な基礎の変化により疑わしいものとなっているのではないかどうかを審査し、そして場合によっては選挙法を改正する義務をも負う。[139]」こうして、最終的に次の結論が導かれる。

「立法者が、事実上又は法律上の事情の変化に基づき、憲法上、超過議席の新たな規律をいつ義務付けられるかについて、当法廷は、1997年4月10日の判決においては、数値を固定することなく表現し、あり得る目安として5%の要件を挙げたのみである。当法廷は、今後の連邦議会の各選挙に対して、信頼できる法的基礎を与え、各連邦議会を選挙審査手続における、必要な規定の欠如を理由とした解散のリスクにさらさないようにする必要性を考慮し、ここに示した法律的评价を、立法者が受け継ぐことができる、手掛かりとなる基準にまとめることが求められていると考える。選挙権の平等及び政党の機会の平等は、おおむね会派勢力の半数<sup>(37)</sup>を超える規模で調整のない超過議席が発生した場合には、侵害される。[140]」

(37) 連邦議会議事規則第10条第1項の規定は、連邦議会議員の5%以上の議員に会派結成を認めているので、会派勢力の半数とは、598人の定数の2.5%に相当する15人ということになる。

「当法廷は、超過議席の数が会派の結成に必要な議員数のおおむね半数を超えるときは、可能な限り第2票の結果に比例した連邦議会の構成という利益と、選挙区議席の無制限の保持という、人物選挙と結合した利益との適切な調和は、もはや確保されていないとみなしている。

[143]（下線は筆者による）

また、判決は、次のように述べて、15 という超過議席の限界が、裁判官の規範具体化の行為として完璧に根拠付けることができないことを認めつつ、連邦選挙法が取り込んでいる様々な利益の調整についての立法者と連邦憲法裁判所との役割分担について、次のように述べている。

「当法廷は、15 の超過議席の数が、裁判官の規範具体化の行為として必ずしも完璧に根拠付けることができないことを意識している。連邦選挙法は、制度を特徴付ける基本思想の追求により、制度の欠陥を修復することができるような純粋な形態で選挙制度を実現するのではなく、様々な利益をその中に取り込んでいる。確かに、これらの利益の調整は、第一次的には、立法手続における政治的意思形成の責任ではあるが、特別の連関においては、立法者が選挙法を信頼できる基礎の上に構築することができ、その結果、不十分な規範を理由とする選挙審査手続における連邦議会の解散のリスクが最小限となるように、議席配分制度に対する平等権の要請を具体化することは、連邦憲法裁判所の任務である。[144]」

こうして、連邦憲法裁判所によって、「調整を伴わない超過議席の発生を許容する限界は、おおむね会派勢力の半数」という規範が定立されたのであるが、判決によれば、背景的事実は次のようなものであった。

1997年4月10日の第二法廷の判決は、賛否4対4の同数で、当時の定数656に対する16の超過議席を合憲と認めたのであるが、それ以来、相当の蓋然性をもって、超過議席が恒常的により多く発生し、そのため、比例代表制としての選挙の基本的性格を変質させるような超過議席の横行を防ぐ対策を採らなければならない状況が生じている。連邦議会の今後の選挙に際しては、事前に予想される超過議席の数は、約15議席という許容可能な上限を明白に上回るものであり、ここから、立法者の行動義務が生じる。超過議席発生の原因が、その具体的作用においては予知することが困難であるとしても、超過議席の事実上の発展及びこの発展を促進する要因を考慮すれば、超過議席の数が受忍可能な範囲を近いうちに明らかに超えるであろうことは、予測すべきことである。西ドイツ時代の第1被選期間<sup>(38)</sup>から、第11被選期間までには、総計17の超過議席が発生したのみである。再統一以来、超過議席の数は、明白に増大し、直近では著しい規模に達した。すなわち、1990年の最初の全ドイツでの選挙では、既に6つの超過議席が生じ、1994年の連邦議会選挙では、その数は16となった。この規模は、確かに1998年と2002年の選挙では、それぞれ13と5に減少したが、2005年には、再び増大した。2009年の連邦議会選挙では、過去最高の24の超過議席が発生した。このように全体として増大する傾向が逆転することは、予測可能な将来においては、期待することができない。超過議席の数の持続的増大は、その発生を助長する諸要因における変化に対応しているのである。([145-148])

判決は、近年の超過議席発生と増大の諸要因について、次のように分析している。「超過議席発生の原因は、多層的なものである。すなわち、ある州において、人口の少ない選挙区が多くある場合、各選挙区において平均を超えて有権者でない者の比率が高い場合、投票率が平均より低い場合、又は第2票の無効票が平均より高い場合に、より多く超過議席が発生する。これ

(38) 被選期間 (Wahlperiode) は、連邦議会の任期であり、4年間である (基本法第39条第1項)。第1被選期間から第11被選期間とは、ドイツ統一前の1949年から1990年までの期間を指す。

らの要因を除外しても、ある政党によって獲得された選挙区議席が、その第2票の得票結果に相応していないときは、超過議席が頻繁に発生する。このことは、第2票の得票の少ない政党が、各々の選挙区で、わずかな（相対）多数で議席を獲得した場合にあてはまる。かかる選挙結果は、特に、阻止条項をクリアすることに成功した、比較的多数の政党にとって有利となるが、なぜならその場合には、個々の政党に投じられた第2票の比率が、統計的に観察すると減少するからである。投票者が、しばしば異党派投票の可能性を利用する場合においても、第1票と第2票の選挙結果が、超過議席が発生しやすいように生じる。[149]

「これらの要因に関して、超過議席の数が、予測するところ、許容される最高限度を超えて変動するであろうという危険性から出発しなければならない。特に、1990年の選挙以来、ドイツ連邦議会においては、かつての4政党の代わりに5政党<sup>(39)</sup>が代表を送っている。このことは、各政党の第2票の減少という結果をもたらしている。同時に、1990年以来、超過議席のすべてを得てきたCDU、CSU、及びSPDの諸政党は、従来どおり、選挙区議席の圧倒的多数を得ることに成功している。この傾向が逆転して、政党がより少なくなることについては、いかなる根拠も認識することができない。むしろ、直近の世論調査は、逆方向の発展を予想させる。これに関する文献においても、超過議席の数が、今後少なくとも最近数回の選挙結果に相当する規模で変動するであろうことを前提としている<sup>(40)</sup>。[150]

こうして、立法者の行動義務が明らかにされる。「以上の諸事情に照らし、立法者は憲法上、超過議席の発生に関連する選挙権の平等及び機会の平等の確保のための対策を講じなければならない。[151]」すなわち、立法者は、調整されない超過議席が許容限度を超えて多数発生する状況に立ち至り、その傾向が今後とも続くという見通しから、これを許容限度内に抑制する行動義務を負うということである。

#### (6) 連邦憲法裁判所が立法者に求めたこと

以上から、判決が立法者に求めたことは、①投票者数にしたがった州別議席配分は、「負の投票価値を発生させるので平等選挙及び直接選挙並びに政党の機会の平等を侵害するので違憲無効であり、他の基準による議席配分方法を考えること」、②各州において、議席獲得に結び付かなかった「残余票」を集めて、整数部分について、追加議席を与える規定（連邦選挙法第6条第2a項）も、整数化に当たっての切上げによる利得を考慮せず、切下げによる損失のみを考慮しているため平等選挙及び政党の機会の平等を侵害し違憲無効であり、このような評価はしてはならない、③立法者は憲法上、超過議席の発生に関連する選挙権の平等及び政党の機会の平等の確保のための対策を講じなければならないということである。

しかし判決は、超過議席については、「選挙の平等及び政党の機会の平等の原則は、おおむね会派勢力の半数を超える超過議席の発生の場合には、侵害される。」と判示し、このような事態が生じないような対策を採ることを立法者に求めるのみで、当然のことながら、どのような制度設計をすればこの限界を超えないようにすることができるのかについては、黙して語らない。併用制の枠内で、判決の示したこの基準を守る具体的方策としては、超過議席の効果を減殺する調整議席の付与や、発生した超過議席分を、当該政党の他の州名簿から控除する<sup>(41)</sup>、あるいは

<sup>(39)</sup> 判決はCDUとCSUを併せて1政党とみなしているが、両者は政党としては別なので、正しくは、「5政党の代わりに6政党」である。

<sup>(40)</sup> 後述「おわりに」参照。

は1票制<sup>(42)</sup>を導入してスプリット・ヴォート<sup>(42)</sup>を不可能にし、超過議席をできるだけ減らすことなどが考えられる。もちろん、2008年7月3日の連邦憲法裁判所判決が解決策の1つとして示唆したグラーベン・システム（小選挙区比例代表並立制）の下では、超過議席は発生しない。

## II 第22次連邦選挙法改正

### 1 連邦選挙法の再度の改正と2013年総選挙

連邦選挙法の議席配分手続の規定に対する再度の違憲判決を受けて、連邦議会各会派の間で、2013年秋に予定される総選挙前に合憲の規定を設ける協議が開始された。そして、2012年10月24日、CDU/CSU、SPD、FDP及び緑の党の4会派の間で、調整議席の導入などを内容とする連邦選挙法の新たな規定について合意がなされた。新たな法案<sup>(43)</sup>は、州別定数を、投票数ではなく、選挙前に小選挙区数の2倍に固定すること、超過議席が発生した場合や、州別に議席配分が行われることに伴う得票率と議席率のゆがみを是正するため、調整議席を追加配分することなどを内容としていた。一方左派党会派も独自の法案<sup>(44)</sup>を提出した。

2012年12月14日、連邦議会において、4会派共同案と左派党法案について、第1読会が開催された後、両法案は、内務委員会に付託された。

翌年1月14日には、法案をめぐる公聴会が開催され8名の有識者が意見を述べた<sup>(45)</sup>。第19次改正法案の審査の場合と異なり、主要会派間で合意が成立していたため、有識者間でも厳しい意見の対立はみられなかったが、その中で、マルティン・フェンドリヒ（Martin Fehndrich）博士（物理学）が、調整議席は、連邦議会の規模を大きく拡大する可能性があり、最悪の場合、議席数が800から900議席に達するおそれもあると指摘したことが注目される。特に博士は、バイエルンのCSUのような地域政党が超過議席を得た場合、これが強力な梃子となって、多数の調整議席が発生するであろうと主張した。この可能性は、2013年総選挙後も問題とされ、後述するとおり、第22次連邦選挙法改正による議席配分方式を2017年総選挙においても適用することがよいかどうか議論を招く要因となっている。

マイヤー教授は、連邦議会の大多数が、1つの改革案、しかも「人物選挙と結合した比例代表選挙」（小選挙区比例代表併用制）の維持で一致したことに賛意を表する一方、新たな第6条の規定案が明確性を欠きわかりにくいこと、各州にあらかじめ小選挙区の数2倍の議席数を定数として割り当てることが、人口比率と対応しなくなり、不平等をもたらすことを指摘した。この指摘に基づき内務委員会で法案の修正が行われ、各州に配分される議席数は、小選挙区の数2倍ではなく、各州のドイツ人人口に比例して、サンラグ・シェーパース式により配分されることとなった。

(41) ただし、バイエルン州でしか名簿を提出しないCSUが超過議席を得た場合の処理は、この方法では行うことができない。第19次連邦選挙法改正法の議会審議で緑の党法案は、このようなケースでは、超過議席の数だけ、得票率の低い順に選挙区「当選」者の「当選」を無効とすることを規定し、当該選挙区は議員のいない選挙区となることを予定していた。山口 前掲注(1), p.42 参照。

(42) 併用制の考案者であったジークフリート・ガイアーハーン<sup>(42)</sup>の案も1票制であり、マイヤー教授も1票制の提唱者である。後述注57参照。

(43) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/11819.

(44) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/11821.

(45) Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Protokoll*, 17/89.

一方、前回の公聴会で、超過議席を無条件に容認する連立与党案を厳しく批判したプーケルスハイム教授は、連邦議会の規模が1980年以降、法律上の定数を常に上回ってきたことが、受動的に甘受されるものであったのに対し、新選挙法における議員数の拡大可能性は、選挙法を能動的に形成するものであるとして歓迎の意を表した。

このような過程を経て、第22次連邦選挙法改正法案は、委員会での一部修正<sup>(46)</sup>の上、2013年2月21日、連邦議会で可決され、改正法律は、同年5月8日に公布、翌日から施行された<sup>(47)</sup>。

2013年9月22日に実施された連邦議会議員総選挙は、第22次連邦選挙法改正に基づく連邦選挙法に基づき行われたが、結果的に超過議席4、調整議席29で、法律上の定数を33上回る規模に落ち着き、懸念されたような800議席や900議席への膨張という事態は起こらなかった。しかし、これは、バイエルンのCSUが超過議席を得なかったこと（ただしCSUは超過議席を得なかったにもかかわらず、1議席当たりの得票数が最少であったことから、調整議席配分の基準となった<sup>(48)</sup>）、FDPや「ドイツのための選択肢」（AfD）の両党の第2票が、5%にわずかに届かず、議席を得られなかったため、これらの政党が5%の阻止条項を突破していれば得られたであろう議席が、議席を得た5政党の間で配分された、という事情にも助けられたと思われる。実際、後述するように、この選挙結果は、現行法の持続可能性を裏付けるものではないという見方も根強い。

## 2 現行法下の議席配分方法の詳細

現行法下の議席配分方法の詳細は、本誌に掲げた資料のⅡのとおり、連邦選挙法第6条が規定しているが、前述のとおり、一般人には到底理解できないような難解な規定であるとマイヤー教授らから酷評された条文である。

規定自体が難解な上に、議席配分手続は極めて複雑であるが、現行法第6条の規定及び連邦選挙長ウェブサイトに掲載されている説明<sup>(49)</sup>により、手順を説明すると、概要は、次のとおりである<sup>(50)</sup>。

- ① 総議席598を、各州のドイツ人人口に応じ、サンラグ・シェーパース式により、各州に比例配分する。
- ② 州名簿に投じられた第2票の票数に従い、サンラグ・シェーパース式により、第2票の票数に応じた議席配分を受ける資格を有する各政党（州名簿の提出を認められた政党で、全国レベルで5%以上の第2票の得票又は3議席以上の選挙区議席の獲得という阻止条項をクリアしたもの）の州名簿に各州の定数の議席を比例配分する。
- ③ ②によって配分された議席数が、各州における政党の獲得議席となる。ただし、その政党が、当該州の選挙区選挙で獲得した議席が、2による配分議席を上回る場合は、選挙区選挙での獲得議席数を、その州における政党の獲得議席数とする（超過議席の容認）。
- ④ 政党が各州で獲得した議席数を全国集計する。これが、各政党の最低保障議席となる。

<sup>(46)</sup> Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/12417.

<sup>(47)</sup> Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013. BGBl. I S.1082.

<sup>(48)</sup> 河崎 前掲注(6), pp.51-53 が、その経緯を詳しく紹介している。

<sup>(49)</sup> Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)>

<sup>(50)</sup> 議席配分手続の概要は、既に河崎 前掲注(6)及び前掲注(5)の諸文献において紹介されている。本稿は、これにより詳しく2013年総選挙の具体的数値に即して説明するものにすぎない。

ここまでがいわゆる「下位配分」であり、議席配分手続の第一段階である。

- ⑤ 第2票による議席配分を受ける各政党に対し、各政党が全国で得た第2票の票数に比例して、総議席598をサンラグ・シェーパース式により、各政党に配分する。この場合において、いずれの党もその最低保障議席数を得られるよう、調整議席を追加する。連邦議会議員数は、③の超過議席分と調整議席分だけ増加する。

これがいわゆる「上位配分」であり、議席配分手続の第二段階である。この配分過程で、各政党の獲得議席が確定する。

以上の手続を、事例に即して具体的に説明すると、次のとおりとなる<sup>(51)</sup>。

- ① 総議席598を、各州のドイツ人人口に応じ、サンラグ・シェーパース式により、各州に比例配分する。(表1)

表1 2013年連邦議会総選挙結果を例にとった各州への議席配分

16州の州名	ドイツ人人口 (2012年12月31日現在)	除数	議席数	
			整数化前	整数
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2,686,085	:124,050	21.65	22
メクレンブルク・フォアポメルン	1,585,032		12.78	13
ハンブルク	1,559,655		12.57	13
ニーダーザクセン	7,354,892		59.29	59
ブレーメン	575,805		4.64	5
ブランデンブルク	2,418,267		19.49	19
ザクセン・アンハルト	2,247,673		18.12	18
ベルリン	3,025,288		24.39	24
ノルトライン・ヴェストファーレン	15,895,182		128.14	128
ザクセン	4,005,278		32.29	32
ヘッセン	5,388,350		43.44	43
チューリンゲン	2,154,202		17.37	17
ラインラント・プファルツ	3,672,888		29.61	30
バイエルン	11,353,264		91.52	92
バーデン・ヴュルテンベルク	9,482,902		76.44	76
ザールラント	919,402		7.41	7
総計	74,324,165			598

(出典) Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)> を基に筆者作成。

- ② 州名簿に投じられた第2票の票数に従い、サンラグ・シェーパース式により、第2票の票数に応じた議席配分を受ける資格を有する各政党（州名簿の提出を認められた政党で、阻止条項をクリアしたもの）の州名簿に各州の定数の議席を比例配分する。
- ③ これによって配分された議席数が、各州における政党の獲得議席となる。ただし、その政党が、当該州の選挙区選挙で獲得した議席が、その配分議席を上回る場合は、選挙区選挙での獲得議席数を、その州における政党の獲得議席数とする（超過議席の容認）。（表2）

(51) Bundeswahlleiter, *op.cit.*(49), S.1ff.

表2 テューリンゲン州の場合

政党名	第2票の票数	除数	計算上の議席数		政党の獲得議席
			整数化前	整数化後	
CDU	477,283	: 60,000	7.95	8	9 (注)
左派党	288,615		4.81	5	5
SPD	198,714		3.31	3	3
緑の党	60,511		1.01	1	1
総計	1,025,123				17

(注) CDUは、選挙区選挙で計算上の議席数を1上回る9議席を獲得したため、これがCDUの獲得議席数となる(差分の1議席は、従来の「超過議席」に相当する)。

(出典) Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)> を基に筆者作成。

④ 政党が各州で獲得した議席数を全国集計する。これが、各政党の最低保障議席数となる。(表3)

表3 各政党の最低保障議席数

政党名	最低保障議席数
CDU	242 (うち超過議席4)
SPD	183
左派党	60
緑の党	61
CSU	56
総計	602 (うち超過議席4)

(出典) Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)> を基に筆者作成。

⑤ 第2票の票数に応じた議席配分を受ける各政党に対し、各政党が全国で得た第2票の票数に比例して、総議席598をサンラグ・シェーパース式により、各政党に配分する。この場合において、いずれの党もその最低保障議席数を得られるよう、調整議席を追加する。連邦議会議員数は、③の超過議席分と調整議席分だけ増加する。

以上の要件を満たすには、調整議席を29追加し、全体で631議席とする必要がある。この場合に適切な除数は、58,420である。(表4)

表4 全国(連邦)レベルでの各政党への議席配分

政党名	最低保障議席数	第2票の票数	除数	各政党の獲得議席数		調整議席数
				整数化前	整数化後	
CDU	242	14,921,877	: 58,420 =	255.42	255	13
SPD	183	11,252,215		192.61	193	10
左派党	60	3,755,699		64.29	64	4
緑の党	61	3,694,057		63.23	63	2
CSU	56	3,243,569		55.52	56	-
総計	602	36,867,417				631

(出典) Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagssitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)> を基に筆者作成。

## ⑥ 各政党の州別獲得議席数

各政党の全国レベルでの獲得議席数決定後、この議席数が政党の各州名簿に配分される。その手順は、これまでと同様、政党の各州での第2票の得票数を適切な除数で除することにより議席数を算出することにより行われるが、各州名簿は、選挙区で獲得した議席数を下回らない議席数を配分される、との条件の下に、除数が決定される。（表5）

表5 州別獲得議席数（CDUの場合）全国での第2票得票数：14,921,877 獲得総議席数：255

州名	第2票得票数	除数	州名簿配分議席数		
			商（整数）	選挙区議席数	総計
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	638,756	: 59,500 =	11	9	11
メクレンブルク・フォアポンメルン	369,048		6	6	6
ハンブルク	285,927		5	1	5
ニーダーザクセン	1,825,592		31	17	31
ブレーメン	96,459		2	-	2
ブランデンブルク	482,601		8	9	9
ザクセン・アンハルト	485,781		8	9	9
ベルリン	508,643		9	5	9
ノルトライン・ヴェストファーレン	3,776,563		63	37	63
ザクセン	994,601		17	16	17
ヘッセン	1,232,994		21	17	21
チューリンゲン	477,283		8	9	9
ラインラント・プファルツ	958,655		16	14	16
バーデン・ヴュルテンベルク	2,576,606		43	38	43
ザールラント	212,368		4	4	4
総計	14,921,877			251	191

（出典） Bundeswahlleiter, „Aktuelle Mitteilung des Bundeswahlleiters vom 09.10.2013: Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagsitze“. <[https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle\\_mitteilungen/downloads/20131009\\_Erl\\_Sitzzuteilung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf)> を基に筆者作成。

以上のような複雑な手順を経て、各政党の獲得議席数、州別議席数及び当選者数が確定される。この新たな制度は、「負の投票価値」の問題を解消しただけでなく、阻止条項をクリアした政党に限ってではあるが、投票（第2票）の結果価値の平等をほぼ完全に実現したものと見える。しかし、その反面、調整議席の付与により、総議席数が法定の598を超えて大幅に拡大する可能性があることが、新たな制度の副作用として指摘されている。

特に注目すべきは、表4の示すとおり、超過議席4を出したCDUにまで、13の調整議席が与えられている点である。本来、調整議席は、超過議席の発生に伴う結果価値の不平等を是正することが目的であったので、超過議席を得た政党が調整議席を得ることは、大きなパラドックスである。その原因は、既に河崎教授によって指摘されているとおり、全国レベルでの議席の比例配分を行う前の段階で、バイエルン州の地方政党CSUの第2票の得票率に対する議席率の割合が、超過議席を得たCDUをも上回って、最も高かった（言い換えれば、各政党中、調整議席配分前の1議席の獲得に要した第2票の得票数が最少であった）ことにより、同党が調整議席配分の基準となったことによるものである<sup>(52)</sup>。これは、新選挙制度で、州のドイツ人人口に比例して州別定数を決定した結果、州による投票率、政党の得票状況等の相違が調整議席の付与に

(52) 河崎 前掲注(6), pp.51-53 参照。

も影響を及ぼすことを示している。この場合、もし CSU が超過議席を得ていたとすれば、前述のとおり、2013 年 1 月 14 日の公聴会で、フェーンドリヒ博士が警告したとおり、CSU の超過議席が強力な梃子となって、更に多数の調整議席が発生した可能性もあったと思われる。

これまでの 3 つの制度（2009 年総選挙までの制度、第 19 次連邦選挙法改正による制度、及び第 22 次連邦選挙法改正後の現行制度）を時系列で表にまとめると、次のとおりとなる。（表 6～8）

表 6 第 19 次連邦選挙法改正前の方式（2009 年総選挙まで実施）

選挙制度	小選挙区比例代表併用制（人物選挙と結合した比例代表選挙）
阻止条項	あり（全国で有効な第 2 票の 5% 以上を得票した政党又は 3 選挙区で議席を獲得した政党でなければ第 2 票数による議席配分を受けられない。）
超過議席	無制限に許容（ただし、1997 年 4 月 10 日の連邦憲法裁判所判決は、超過議席自体は合憲とし、その許容限度を立法者の任務としながら、阻止条項を参考に定数の 5% という限度を示唆した。）
議席配分方式の特徴	州名簿による選挙と、名簿結合による全国レベルでの政党に対する議席配分を行う。名簿結合と超過議席の許容とが結びつき、「負の投票価値」の問題が発生。
議席配分方式に関する連邦憲法裁判所の判断（2008.7.3）	違憲。 連邦選挙法第 7 条第 3 項第 2 文（第 6 条第 4 項及び第 5 項を準用）の規定が、政党の得票の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらす、逆に政党の得票の減少がその政党の獲得議席の減少をもたらすことがあるという問題（「負の投票価値」Negatives Stimmgewicht）を発生させることによって、基本法第 38 条第 1 項の保障する選挙の平等及び直接選挙の原則を侵害すると判断。立法者に対し、2011 年 6 月 30 日までに合憲的な規定に改めることを求める。
議席配分の手順	<p>① 598 人の定数をサンラグ・シェーパース式に従い、各政党の全国レベルでの第 2 票の得票数に基づき、それぞれの名簿結合（各政党につき、16 までの州名簿の統合）に対して配分する（第 7 条第 1 項、第 2 項、第 6 条第 2 項。）。ただし、全国レベルで投じられた有効な第 2 票の 5% 以上又は選挙区で 3 議席以上を獲得した政党でなければ、第 2 票の得票数に基づく議席配分を受けることができない（第 6 条第 6 項。いわゆる「阻止条項」）。これによって各政党の全国レベルでの獲得議席数が基本的に決定される。（上位配分）</p> <p>② 上位配分において名簿結合に配分された議席数をサンラグ・シェーパース式に従い、個々の州において当該政党に投じられた第 2 票の得票数に基づき、州名簿に配分する。すなわち、全国レベルで獲得した政党の議席を、当該政党が各州で得た第 2 票の票数に比例して、当該政党の州名簿に配分する（第 7 条第 3 項、第 6 条第 2 項）。これによって、政党の各州別の議席数が基本的に決定される。（下位配分）</p> <p>③ 各州名簿について得た議員の数から、州の選挙区において政党が獲得した議席の数を控除し、差分の議席を州名簿において定める順に割り当てる（第 7 条第 3 項、第 6 条第 4 項）。これによって、政党の州名簿からの当選者が決定される。</p> <p>④ ③の配分に際して、ある政党が選挙区において獲得した議席は、当該政党の州名簿に配分される議席数を超過する場合であっても、なお当該政党に与えられたままとする（第 7 条第 3 項、第 6 条第 5 項）。これが「超過議席」であり、総定数を上回る議席となる。</p>

（出典） 筆者作成。

表7 第19次連邦選挙法による方式（2012年7月25日の連邦憲法裁判所判決で違憲とされたため、実施されず）

選挙制度	小選挙区比例代表併用制
阻止条項	従来どおり
超過議席	従来どおり無制限に許容
議席配分方式の特徴	「負の投票価値」の要因の1つとなっていた名簿結合を廃止。第1票の投票数に応じて州に議席を配分する州単位の併用制に移行。同時に、各州で政党が得た残余票を全国レベルで集めて配分する「追加議席」を導入。
連邦憲法裁判所の判断（2012.7.25）	違憲。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・投票数に応じて州に議席配分する仕組み（連邦選挙法第6条第1項第1文）は、「負の投票価値」の効果の発生を可能とし、それゆえ平等選挙、直接選挙及び政党の機会の平等の原則を侵害する。</li> <li>・「追加議席」の規定は、選挙の平等及び政党の機会の平等の原則を侵害する。</li> <li>・立法者により形成された併用制においては、超過議席は、比例代表選挙としての基本的性格を廃棄しない範囲においてのみ受忍できる。</li> <li>・平等選挙及び政党の機会均等の原則は、会派要件の約半分（総議席の2.5%）を超える規模での超過議席の発生において侵害される。</li> </ul>
議席配分の手順	<p>① 598人の連邦議会議定数をサンラグ・シェーパース式に従い、投票数に基づき、16州に比例配分する（上位配分）。各州の人口や有権者数ではなく、投票数による配分であるため、選挙ごとに各州への配分数に変動があり得る。</p> <p>② 第1段階において各州に配分された議席をサンラグ・シェーパース式に従い、当該州において投じられた第2票の数に基づき、個々の政党の州名簿に配分する（下位配分）。各政党の各州名簿に配分された議席数から当該州での選挙区当選者数を控除する。</p> <p>③ ②の配分に際して、ある政党が選挙区において獲得した議席は、当該政党の州名簿に配分される議席数を超過する場合であっても、なお当該政党に与えられたままとする（超過議席の存続）。</p> <p>④ 残余票（議席に結び付かなかった票）の集計を行う。  ある政党の州名簿に対しては、州名簿に投じられた第2票と、各州において獲得された議席に要した第2票との差の合計（残余票数）を、連邦全土で1議席を得るのに必要な票数で除した場合において、小数点以下が0.5未満の場合は切り下げ、0.5を超える場合は切り上げ、複数の可能な議席配分が生じたときは、連邦選挙長が引くくじで決定する方式によって決定される整数と同数の議席が、残余票数の多い順に配分される（追加議席）。</p> <p>⑤ 超過議席が発生した州名簿に対して、超過議席の多い順に、追加議席総数に至るまで、優先的に追加議席が配分される。議席の総数は、その差分だけ増加する（超過議席が、追加議席によって相殺される）。</p>

（出典） 筆者作成。

### 3 立法者は連邦憲法裁判所の要請にどのように答えたか

以上のように紆余曲折を経て確定された現行制度は、連邦憲法裁判所の要求に忠実に答えたと言えるのであろうか。確かに、「負の投票価値」の問題は解消され、「残余票」の集計による「追加議席」の制度はなくなり、超過議席の問題は調整議席の付与によって解決された。しかし、現行制度は連邦議会の著しい拡大をもたらす可能性があるという問題を抱えているだけではない。連邦憲法裁判所が、超過議席の正当化根拠として挙げた、「人物選挙と結合した比例代

表8 第22次連邦選挙法による現行方式（2013年総選挙で実施）

選挙制度	小選挙区比例代表併用制
阻止条項	従来通り
超過議席	超過議席は容認。ただし、他政党に対し、超過議席分に見合う「調整議席」を与える。これにより、議席数が選挙結果次第で大幅に増大する可能性が発生。これに対して議席の上限を設定すべきとの連邦議会議長の改革案が提示されている。
議席配分方式の特徴	まず州単位で各政党の獲得議席を計算。超過議席を含め、各政党の獲得議席総数を最低保障議席とする。その後全国レベルで議席の比例配分を行うが、各政党が最低保障議席を得られるようにするため、「調整議席」を追加。総議席数は各州での超過議席と全国での調整議席の分だけ増加する。
連邦憲法裁判所の判断	現時点でなし
議席配分の手順（再掲）	
<p>① 総議席 598 を、各州のドイツ人人口に応じ、サンラグ・シェーパース式により、各州に比例配分する。</p> <p>② 州名簿に投じられた第2票の票数に従い、サンラグ・シェーパース式により、第2票の票数に応じた議席配分を受ける資格を有する各政党の州名簿に各州の定数の議席を比例配分する。</p> <p>③ ②によって配分された議席数が、各州における政党の獲得議席となる。ただし、その政党が、当該州の選挙区選挙で獲得した議席が、②による配分議席を上回る場合は、選挙区選挙での獲得議席数を、その州における政党の獲得議席数とする。</p> <p>④ 政党が各州で獲得した議席数を全国集計する。これが、各政党の最低保障議席となる。第2票による議席配分を受ける各政党に対し、各政党が全国で得た第2票の票数に比例して、総議席 598 をサンラグ・シェーパース式により、各政党に配分する。この場合において、いずれの党もその最低保障議席数を得られるよう、調整議席を追加する。連邦議会議員数は、③の超過議席分と調整議席分だけ増加する。</p>	
制度に対する批判	場合により、連邦議会の議員数が予測不可能なほど拡大するおそれがある。

（出典） 筆者作成。

表選挙という特別の関心事」「少なくとも議員の半数は、選挙区と密接な人的関係を有するものとする」という目的と、比例代表選挙における投票の結果価値の平等の実現という目的との間の緊張関係を、後者の目的を優先することで解消してしまったとみることもできる。実際、調整議席は、選挙区議席ではなく、これが多数発生すれば、人物選挙の要素と比例代表選挙の要素とのバランスは大きく崩れることになるであろう。先に見たとおり、連邦憲法裁判所は、議会の活動能力の確保のため、阻止条項を合憲とし、州別の併用制も合憲と判断するとともに、調整のない超過議席の発生も一定の範囲で容認するなど、投票の結果価値の平等の要請を相対化してきた。この点からすると、調整議席の導入により、阻止条項をクリアした政党に対する第2票について、ほぼ完全な結果価値の平等を実現した第22次改正による現行連邦選挙法は、連邦憲法裁判所の要求するところを大きく超えただけでなく、2012年7月25日の判決における、「比例代表選挙の目標の完全な実現は、個別には予見できない連邦議会の議席の増大を要求し、これによって—これと結び付いた実行可能性の問題は別として—連邦議会の構成が、連邦議会議員の半数を人的要素によって正当化するとの目標を実現できず、連邦制的比例性も侵害することが予想されるであろう。[135]」という同裁判所の危惧を現実のものとしつつあるとみ

ることもできよう。

### Ⅲ ラマート連邦議会議長による改革案

2016年4月13日、ノルベルト・ラマート（Norbert Lammert）連邦議会議長（所属党派 CDU/CSU、所属政党 CDU）は、各党派の長に対して、次の2017年の連邦議会議員総選挙から実施すべき新たな選挙制度の改革案を提示した<sup>(53)</sup>。

同議長は、2013年の就任以来、連邦議会の議席数を大きく拡大する可能性のある現行選挙制度の議席配分方式の改正の必要性に言及してきたが、2017年総選挙が約1年半後に迫った状況の下で、具体的提案に踏み切ったものである。

議長によれば、現行連邦選挙法は、超過議席を調整するためのメカニズムにより、第1票による選挙区選挙の結果を維持するとともに、連邦議会が第2票の票数に比例して構成されることを保障しているが、他方で、598が定数であるはずの連邦議会の規模を700あるいはそれを超えて著しく拡大するおそれがある。有権者は、選挙前に何人の議員を選ぶのかわからない。さらに、議員数の増大により、議会の活動能力も、議員の活動条件も改善しない。それゆえ、1996年に当時672<sup>(54)</sup>だった議員数を598に減らしたのである。最後に財政コスト上もあまりに規模の大きい議会は望ましくない。

以上の理由に基づき、議長は、基本法第38条第3項を改正し、「詳細は、連邦法律で規定することとし、当該法律中に最大議席数及び阻止条項を設ける。」と規定すること（現行では「詳細は、連邦法律で規定する。」となっている）、基本法第39条第1項を改正し、連邦議会の4年の任期を5年に延長すること、連邦選挙法第6条に、下記のとおり、連邦議会の最大議席数を630とする旨の規定を挿入することを提案している。この議長提案によれば、総議席数が630以内に留まる場合には調整議席を付与する（第5項）が、それを超える場合には、超過議席を調整することなく付与することになる（第6項）ので、総議席数が630を超える場合も当然想定される。この帰結は、調整なき超過議席の限度をおおむね15とした連邦憲法裁判所の結論に抵触する可能性があるであろう。

この議長提案について、現在野党である緑の党と左派党は、与党に有利な改革案であるとして反対の意思を表明し、大連立政権の与党であるSPD会派のトーマス・オパーマン（Thomas Oppermann）連邦議会議員団長（会派長）も、「この立法期〔2017年の総選挙までの時期〕に提案を実現できるかどうか疑問がある」（〔〕内は筆者補記）と述べた<sup>(55)</sup>。

ラマート議長の連邦選挙法第6条の改正案（現行法に下線部を追加）

連邦選挙法 第6条 州名簿による選挙

(1) 州名簿により割り当てられる議席を配分するため、各州名簿に投じられた第2票を合計する。この場合において、第20条第3項の規定により推薦された候補者、又は第3項の規定により議席配分に

<sup>(53)</sup> Norbert Lammert, „Wahlrechtsreform“. Deutscher Bundestag Webseite <[http://www.bundestag.de/blob/418390/32adceb3780611d4aaa61e39f5a92059/kw15\\_wahlrechtsreform\\_vorschlag-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/418390/32adceb3780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf)>

<sup>(54)</sup> 超過議席16を含む。法律上の定数は、当時656であった。

<sup>(55)</sup> Helmut Stoltenberg, „Präsidentialer Vorstoß: Norbert Lammert möchte einer Überdehnung der Abgeordnetenzahl vorbeugen“, *Das Parlament*, Nr.16-17, 2016.4.18. <[http://www.das-parlament.de/2016/16\\_17/innenpolitik/-/418960](http://www.das-parlament.de/2016/16_17/innenpolitik/-/418960)>

において考慮されないか若しくは当該州において州名簿の提出が認められなかった政党により推薦された候補者で、当該選挙区で当選したものに第1票を投じた選挙人の第2票は、考慮しない。議員の総数（第1条第1項）から、前文に規定する選挙区当選者の数を控除する。

(2) 第一次配分においては、まず、議席の総数（第1条第1項）を次文から第7文までに規定する計算方式により、各州の人口の割合（第3条第1項）に従って各州に配分することとし、かつ、いずれの州においても、当該州において前項第3文による差分の議席数が、考慮されるべき第2票に基づき各州名簿に与えられることとする。各州名簿は、獲得した第2票の合計を1つの配分基数によって除することによって得られる議席数の配分を受ける。0.5に満たない端数は、直下の整数に切り下げ、0.5を超える端数は、直上の整数に切り上げる。端数が0.5であるときは、配分される議席の総数と一致するように切り上げ又は切り下げることとし、その場合において、複数の可能な議席配分が可能ときは、連邦選挙長が引くくじで決定する。配分基数は、配分すべきすべての議席が州名簿に配分されるように決定する。そのため、まず、すべての考慮すべき州名簿の第2票の合計を前項第3文の規定による差分の議席で除する。これによって配分すべき議席よりも多くの議席が州名簿に割り当てられるときは、計算に当たって配分すべき議席数となるよう配分基数を引き上げ、配分すべき議席よりも少ない議席が州名簿に割り当てられる場合には、配分基数を同様に引き下げる。

(3) 議席を州名簿に配分するに当たっては、選挙執行地域において投じられた有効な票の少なくとも5%を獲得し、又は少なくとも3の選挙区で議席を獲得した政党のみを考慮する。前文の規定は、少数民族政党が届け出た名簿には、適用しない。

(4) 各州名簿について得た議員の数から、州の選挙区において政党が獲得した議席の数（第5条）を控除する。選挙区において獲得した議席は、第2項及び前項の規定により得た議席の数を超過する場合であっても、なお政党に与えられたままとする。

(5) 第1項第3文の規定による差分の議席数は、各政党が次項第1文の規定による議席の第二次配分に際して、少なくとも第2項及び第3項の規定による第一次配分において、選挙区において獲得された議席であって、前項第1文の規定により州名簿に与えられた議席数から控除することのできないものを含めて獲得した議席数を配分されるまで、ただし、630議席を超えない範囲で増加する。議席の総数（第1条第1項）は、差分の数だけ増加する。

(6) 前項第1文の規定により配分されるべき議席は、すべての場合において、連邦全土で考慮されるべき第2票の票数に従い、第2項第2文から第7文までに規定する計算手順により、第3項の規定により考慮されるべき政党に配分される。政党の内部においては、議席は、考慮されるべき第2票の票数に従い、第2項第2文から第7文までに規定する計算手順により、州名簿に配分され、その場合においては、すべての州名簿が、少なくとも当該州の選挙区において、当該政党によって獲得された議席数を配分される。州名簿に配分された議席数から、当該州の選挙区において当該政党によって獲得された議席数（第5条）を控除する。選挙区において獲得された議席は、当該議席数が第1文の規定による配分数を超えるときであっても、なお与えられたままとする。かかる場合においては、議席総数（第1条第1項）は、差分だけ増加するものとし、改めて第1文の規定による配分を行わない。残余の議席を州名簿から同名簿において定める順に割り当てる。選挙区において当選人となった候補者は、州名簿上では、考慮しない。登載された候補者の数を超えて州名簿に議席が配分されたときは、当該議席は、空席のままとする。

(7) 第2項から前項までの規定による議席配分に際して、すべての考慮すべき政党の第2票の総数の半分を超える票数を得た政党が、議席の半数を超える議席の配分を受けなかったときは、当該政党が、

議席の過半数を得るまで、当該政党の議席を追加配分する。当該政党内においては、議席は、前項第2文から第6文までの規定に従って配分する。この場合において、第5項の規定によって配分された議席の総数（第1条第1項）は、差分の数だけ増加する。

## おわりに

以上、本稿では、第19次連邦選挙法改正から現在に至るまでの選挙制度改革の動きを概観した。現行制度は、調整議席の導入により、阻止条項を突破した政党に限ってではあるが、超過議席による「二重の結果価値」の可能性を封じ、結果価値の平等を実現した。しかし、その反面、多数の調整議席の発生により、連邦議会の規模が著しく拡大する可能性があるという欠点も有していることが明らかとなった。しかも、この調整議席は、超過議席を与えられた政党にも与えられるというパラドックスを含んでいることも明らかとなった。

直近の世論調査での政党支持率によれば、現在連邦議会に議席を有するCDU/CSU、SPD、緑の党、及び左派党に加え、前回2013年の総選挙で5%阻止条項をわずかな差で突破できなかったFDP及び「右翼ポピュリスト政党」と批判されているAfDの両党も、2017年の次期総選挙で議席を獲得する可能性が大であり<sup>(56)</sup>、このような多党化は、超過議席及び調整議席の増大に拍車をかける可能性がある。

このような状況を受けて、ラマート連邦議会議長が2016年4月に提案した改革案は、この現行制度の建前は維持しつつ、議席数の最高限度に関する規定を基本法及び連邦選挙法に書き込もうとするもので、根本的な改革を意味しているといえる。しかし、2012年7月25日の連邦憲法裁判所判決が示した、調整なき超過議席の許容限度をおおむね会派勢力の半分（15議席）とするという基準を遵守できる保障はなく、この改革案は多くの論議を呼ぶものと思われる。

各会派が、比例代表制を本質とする小選挙区比例代表併用制の継続で一致している以上、2008年7月3日の連邦憲法裁判所判決が解決策の1つとして示唆したグラーベン・システム（小選挙区比例代表並立制）への移行の可能性は高いとは言えないが、将来の選択肢としては残されていると思われる。また、1949年法で採用されていた1票制への回帰<sup>(57)</sup>も、マイヤー教授らにより主張されている。1票制それ自体は、超過議席及び負の投票価値の問題を皆無とするものではなく、大幅に減殺する効果があるにとどまるが、制度設計次第では、これらの問題を克服する可能性がある点で注目に値する。

いずれにせよ、ドイツの選挙制度改革の問題は、「負の投票価値」問題と超過議席の弊害の問題が2つの連邦憲法裁判所判決と、2回にわたる連邦選挙法の改正論議を通じて解明されてきたとはいえ、最終決着に至ったわけではなく、むしろ混迷が深まっているともいえる。2017年総選挙までに、どのような改革論議がなされるのか、法改正の有無を含め、どのような政治的

<sup>(56)</sup> ドイツ第2放送のZDF Politbarometerによる2016年6月後半の世論調査「もし次の日曜日に連邦議会総選挙があったら、どの政党に投票しますか」との問いに対し、CDU/CSUと答えた者が回答者の34%、SPDが22%、緑の党とAfDがそれぞれ12%、左派党が9%、FDPが6%、その他が5%という結果であった。„Politbarometer Juli I 2016“. Forschungsgruppe Wahlen Webseite <[http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/#\\_>](http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/#_>)

<sup>(57)</sup> マイヤー教授は、その著書において、1953年の2票制への移行が理論的な理由ではなく、政治的な理由によるものだったと批判し、1票制への回帰による選挙制度改革案を提案している。Hans Meyer, *Die Zukunft des Bundestagswahlrechts: Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2010, S.111ff.

動きがあるのか、注目される場所である。

（やまぐち かずと）