

## 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—

山 口 和 人

- ① ドイツ連邦議会議員の選挙においては、1949年のドイツ連邦共和国（当時の西ドイツ）成立以来、ドイツ統一後の現在に至るまで、「小選挙区比例代表併用制」が一貫して採用されてきた。この制度は、その仕組みの複雑さとわかりにくさ、連立政権の常態化や制度に特有の「超過議席」の発生などが問題点として指摘されつつも、60年以上にわたり制度の基本は維持され、国際的にも模範とすべき選挙制度の1つの代表例と評価されてきた。
- ② しかし、2008年7月3日の連邦憲法裁判所判決は、従来の選挙制度の下では、「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す」という「負の投票価値」の問題を、従来の制度の有する重大な欠陥として指摘し、このような可能性を含む連邦選挙法の規定は、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し、違憲であると判断した。そして2011年6月30日までの法改正を立法者に命じた。
- ③ 「負の投票価値」の問題は、連邦選挙法が前提とする超過議席の発生可能性（同法第6条）と、2段階の議席配分の方式（州名簿の結合により全国レベルで政党に議席を配分し、これを各政党の州別の得票数に従って州名簿に配分する）（同法第7条）とが結びつくことが原因となって発生するものである。
- ④ 判決後、「負の投票価値」の問題を解決するための選挙制度改革について、各会派間及び自然科学者を含む有識者の間でかつてなく広範な議論が展開され、併用制の変更を含むさまざまな改革案が提示された。
- ⑤ 結局、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟（CDU/CSU）及び自由民主党（FDP）の連立与党の改正法案が連邦議会における一部修正を経て改正法として成立した。新たな方式は、併用制の枠組みは維持したまま、従来の名簿結合を廃止し、各州に、投票数に応じて議席を配分した上で、州単位で政党の当選人数、当選者を決定し、さらに議席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を配分するものである。また、超過議席も存続することとなった。
- ⑥ 「負の投票価値」をめぐる論争には立法上の決着がしたが、野党や一部の有識者は、新制度の下で「負の投票価値」が形を変えて現れることや、超過議席を発生させた有権者が「二重の投票価値」を行使することになるなどと批判している。政党構造が変化しつつある現在、新しい併用制は大きな試練の前に立たされているといえよう。

# 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—

前 総合調査室 山口 和人

## 目 次

はじめに

### I ドイツ連邦議会の選挙制度

- 1 選挙制度の概要
- 2 従来の議席配分方式
- 3 超過議席をめぐる問題

### II 連邦選挙法における「負の投票価値」問題

- 1 「負の投票価値」問題の表面化
- 2 2008年7月3日の連邦憲法裁判所違憲判決

### III 2011年の連邦選挙法第19次改正

- 1 制度改革をめぐる論議
- 2 改革案の議会審議の開始
- 3 各会派の連邦選挙法改正案
- 4 公聴会での有識者意見
- 5 法案修正と各会派の立場
- 6 新たな議席配分方式
- 7 「ベルリンの第2票」問題の解決
- 8 その他の改正—多数保障条項
- 9 改正法の議決と公布

おわりに—残された問題

はじめに

2011年12月2日、「2011年11月25日の連邦選挙法第19次改正法」が公布され、翌日から施行された<sup>(1)</sup>。この選挙法改正は、連邦憲法裁判所が2008年7月3日の判決<sup>(2)</sup>において、従来の選挙制度では、「負の投票価値」という問題が発生することを理由として連邦選挙法の一部規定に対して違憲判断を下すとともに、2011年6月30日までに合憲的な規定を設けることを立法者に要求したことを受けてなされた

ものである。同時に、同裁判所の2009年1月15日の決定<sup>(3)</sup>において求められたいわゆる「ベルリンの第2票」問題の解決（Ⅲ7参照）もこの改正において図られている。

ドイツ連邦議会議員の選挙においては、1949年のドイツ連邦共和国（当時の西ドイツ）成立以来、ドイツ統一後の現在に至るまで、制度の細部の変更を伴いつつも「個人選挙と結合した比例代表選挙」（連邦選挙法第1条。わが国でいう「小選挙区比例代表併用制」、以下単に「併用制」という）が一貫して採用されてきた<sup>(4)</sup>。この制度は、その仕組みの複雑さとわかりにくさ、連立政権の

(1) Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, (BGBl. I S.2313). なお、この法改正の概略（議席配分方式の変更）については、河島太郎・渡辺富久子「【ドイツ】連邦選挙法の改正」『外国の立法』No.249-2, 2011.11, pp.12-13で紹介されている。

(2) Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 und 2 BvC 7/07. (BverfGE 121, 266) <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html)>

(3) Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Januar 2009 -2 BvC 4/04-. (BverfGE 122, 304) <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20090115\\_2bvc000404.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20090115_2bvc000404.html)>

(4) 1949年の第1回連邦議会議員総選挙では、定数400（表決権のない西ベルリン選出議員を除く。以下同様）、うち約6割の242議席が選挙区から、残りが州名簿から選出された。なお、この時の制度は、「第1期連邦議会及び第1期連邦集会に関する1949年6月15日の選挙法」（BGBl. I S.21）で規定され、1票制で、州別に定数が決められ、政党への議席配分も州別に行われた。阻止条項も州別に適用された（それぞれの州において、有効投票の5%以上の得票又は選挙区で1議席以上を獲得した政党でなければ州名簿への議席配分を受けることができなかった。）。1953年の第2回連邦議会議員総選挙では、定数が484に増加したほか、2票制が導入され、選挙区選挙による議員定数と州名簿によって選出される議員定数との比率が50%ずつとなった。政党への議席配分が州別に行われることは変わりなかったが、阻止条項は、連邦全土で第2票の有効投票の5%以上の得票又は選挙区で1議席以上を獲得した政党でなければ第2票の得票に基づく州名簿への議席配分を受けることができずと改められた（「第2期連邦議会及び連邦集会に関する1953年7月8日の選挙法」（BGBl. I S.470））。以上2回の総選挙は、それぞれの選挙のために特に定められた法律に基づき行われたが、1956年に恒久法として「連邦選挙法」（BGBl. I S.383）が制定され、以後ドイツ統一を経て現在に至るまで、連邦議会議員の選挙はこの法律に基づいて行われている。この法律の規定により、1957年の第3回連邦議会議員総選挙では、定数が496となり、阻止条項による議席配分のハードルがより高くなり、連邦全土で第2票の有効投票の5%以上の得票又は選挙区で3議席以上を獲得した政党でなければ、第2票の得票に基づく州名簿への議席配分を受けることができずと改められた。また、同一政党の複数の州名簿を結合（名簿結合）して、これを1つの名簿とみなして議席配分することができる旨の規定（第7条）が設けられた。名簿結合は、それ以後、1つの州のみで選挙に参加する政党（例：キリスト教社会同盟・CSU）以外のすべての政党によって利用されるようになったため、1975年6月24日の「連邦選挙法改正法」（BGBl. I S.1593）は、同一政党の州名簿は反対の意思表示がなされない限り結合されたものと推定する旨の規定を置き、名簿結合を原則とするに至った。これによって、全国レベルでの政党への議席配分、当該議席数の各州名簿への配分という2段階の議席配分方式が確立し、2009年総選挙まで行われてきた。Wolfgang Schreiber, *BWahlG: Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, 8., vollständig neubearbeitete Auflage, Köln: Carl Heymans Verlag, 2009, S71ff, S.262.

なお、併用制は、1949年の西ドイツ成立時に小選挙区制を主張するキリスト教民主同盟（CDU）等と比例代表制を主張する社会民主党（SPD）等との妥協の産物というよりは、後者の主張が多数を占めた結果である（Eckhard Jesse, “The method of electing the German Bundestag and its effect on the parties,” *Representation: Journal of Electoral Record and Comment*, Vol.33 No.1, Spring/Summer 1995, p.5. 基本法草案を審議した議会評議会

常態化や制度に特有の「超過議席」の発生などが問題点として指摘されつつも、60年以上にわたり制度の基本は維持され、国際的にも模範とすべき選挙制度の1つの代表例と評価されてきた<sup>(5)</sup>。

しかし、前述2008年7月3日の連邦憲法裁判決において、従来の選挙制度の下では、「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す、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「負の投票価値」(Negatives Stimmgewicht)の問題が、従来の制度の有する重大な欠陥として指摘され、このような可能性を含む連邦選挙法の規定<sup>(6)</sup>は、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し、違憲であるとの判断が下された。

「負の投票価値」の問題は、連邦選挙法が前提とする超過議席の発生可能性(同法第6条)と、2段階の議席配分の方式(州名簿の結合により全国レベルで政党に議席を配分し、これを各政党の州別の得票数に従って州名簿に配分する)(同法第7条)とが結びつくことが主な原因となって発生するものであるが、連邦憲法裁判決の中で解決策として立法者に提示した改革の選択肢には、従

来の併用制の制度の維持を前提とした、①全国レベルの議席配分にあたって超過議席を考慮すること、②名簿結合の廃止、と並んで、③「小選挙区比例代表並立制」(以下、並立制という)<sup>(7)</sup>の採用も含まれていたことから、抜本的な選挙制度改革の可能性も視野に入れた広範な論議が、各政党や有識者の間で戦わされた。

結局、連邦憲法裁判決の設定した期限に遅れること約5か月で、連立与党会派であるキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)及び自由民主党(FDP)の提出した法案(名簿結合の廃止、州別の政党への議席配分と議席に結び付かなかった残余票の全国レベルでの集計による追加議席の配分を主な内容とする)が連邦議会での一部修正を経て成立し、併用制の枠組み自体は維持されることとなった。

本稿では、前述連邦憲法裁判決の違憲判決を出発点とする選挙制度改革論議の主な論点を紹介するとともに、今回の第19次連邦選挙法改正の経過及び結果を概観し、今後に残された課題を考察する。そして、これによって、我が国における選挙制度改革の論議の参考に資することを目的とする<sup>(8)</sup>。

なお、今回の第19次連邦選挙法改正に際し

(Parlamentarischer Rat)における選挙法の審議過程については、成田憲彦「主要国の選挙制度と政治資金制度の現状と課題」(15) ドイツ(2)―「人格化された比例代表制」『選挙』50(4), 1997.4, p.6 参照)。この制度自体は、1902年にオーストリアのジークフリート・ガイアーハーン(Siegfried Geyerhahn)が考案したのが始まりであるといわれる。2011年9月5日に各会派の連邦選挙法改正案の審議のため連邦議会内務委員会で行われた公聴会における公述人の1人フリードリヒ・プーケルスハイム教授の発言(後述44頁)。Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Innenausschuss, 48. Sitzung, Protokoll Nr.17/48, S.19. <<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Protokoll.pdf>> 参照。なお、2009年5月4日に、緑の党の連邦選挙法改正案(Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11885)をめぐって同委員会で行われた公聴会に提出された同教授の意見書には、1902年のガイアーハーンの著作Siegfried Geyerhahn, *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung: Ein Versuch seiner Lösung*, Tübingen, 1902.のほか、過去の併用制に関する文献が紹介されている。Friedrich Pukelsheim, „Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 4. Mai 2009 zum Gesetzentwurf in BT-Drucksache 16/11885: Beseitigung des negativen Stimmgewichts durch eine systemkonforme Änderung im geltenden Wahlsystem“, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Ausschussdrucksache* 16 (4) 592 A, S.5 (Anhang 3: Literaturanmerkungen)。

(5) Frank Decker, „Brauchen wir ein neues Wahlrecht?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr.04 2011, 24.1.2011, S.3; Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, 2001, pp.9-24.

(6) 第6条第4項及び第5項を準用する第7条第3項第2文の規定。

(7) ドイツでは、並立制においては、小選挙区選挙と比例代表選挙が切り離されており、両選挙の間に溝(Graben)があるとされることから、並立制は「グラバーン・システム」と呼ばれる。

で行われた副次的改正（いわゆる「ベルリンの第2票」に関連する改正など）についても紹介する。

## I ドイツ連邦議会の選挙制度

### 1 選挙制度の概要

ドイツ連邦議会の総定数は598であり、議員は「個人選挙と結合した比例代表選挙の原則に基づき」選挙される（連邦選挙法第1条第1項。以下引用する条文は、特に断らない限り連邦選挙法の条文である。）。わが国の採用する並立制のように小選挙区選挙と比例代表選挙の当選者数が別々に決定されるのではなく、比例代表選挙に相当する選挙（州名簿に対する投票）で政党に投じられた票数に比例して政党の獲得議席数を決めた上で、この数から小選挙区選挙での当選者数を控除した残りを州名簿からの当選者とするものであり、比例代表制の性格が強い。このため、ある政党が単独で過半数を占めることは事実上困難で、1949年以降現在に至るまでの西ドイツ及び統一ドイツの各政権は、ほとんどが連立政権である<sup>(9)</sup>。

同時に小党分立を防ぐために設けられた阻止条項（後述）によって、連邦議会に議席を有する政党の数は限られる。1960年代初期から80年代初期にかけては、連邦議会に議席を有するのは、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)<sup>(10)</sup>、社会民主党(SPD)、自由民主党(FDP)の3会派のみであった。1983年に1970年代の反原発・環境保護運動から発展した緑の党(1990年のド

イツ統一後の会派名は「同盟90/緑の党」であるが、以下「緑の党」と略称する)が阻止条項を突破して第4の会派として加わった。ドイツ統一後、旧東独の政権政党であった社会主義統一党(SED)の流れを汲む民主社会党(PDS)が議席を獲得するに至った。同党は2007年にSPD左派の一部と共に左派党(die Linke)を結成した。現在、連邦議会に議席を有するのは、以上の5会派(6政党)である。

議員のうち、半数の299人は、選挙区から、残りの半数は、(政党が州別に候補者の順位を決定し提出する)州名簿に基づき選挙される(第1条第2項)。有権者は、2票を与えられ、第1票を選挙区候補者に、第2票を州名簿に投票する(第4条)。各選挙区においては、議員1人を選挙し、最多数の票を得た候補者を当選人とする(第5条)。選挙区と州名簿への重複立候補は可能であり、現に多くの重複立候補が行われている<sup>(11)</sup>。重複立候補者のうち、選挙区で当選した候補者は、州名簿上では考慮しない(第6条第4項第3文)。

### 2 従来の議席配分方式

2011年11月の連邦選挙法改正前は、各政党の獲得議席は、まず州レベルではなく全国レベルで決定されてきた。これを可能とするのが「名簿結合」(Listenverbindung)と呼ばれる手法である。すなわち、同一政党の州名簿は、結合されたものと推定され(第7条第1項。以下本節で引用する条文は改正前の連邦選挙法の条文であ

(8) 本稿の執筆にあたっては、上智大学教授・河崎健氏による国立国会図書館調査及び立法考査局での御講演「ドイツの選挙制度の問題点と改革をめぐる議論」(2011年2月25日)から貴重な情報と調査への示唆をいただくことができた。この場を借りて心から感謝を申し上げる次第である。もとより本稿の至らないところはすべて筆者の責任である。

(9) 1949年以降のドイツの政権構成については、宮畑建志「欧米10か国の政権政党」『レファレンス』718号, 2010.11, p222. 参照。

(10) キリスト教民主同盟(CDU)とキリスト教社会同盟(CSU)は、連邦議会で共同会派を組んでいるため、一体として扱われることが多いが、両者は別政党であり、後者がバイエルン州のみで活動するのに対し、前者はそれ以外の地域で活動を行っている。連邦議会議員総選挙にも別個に臨んでおり、バイエルン州でしか候補を立てないCSUは、もともと名簿結合の対象外であった。

(11) 重複立候補して州名簿で当選した議員も、自らが立候補した選挙区の面倒を見るため、選挙区選出議員と州名簿選出議員との役割の差はないとされている。Jesse, *op.cit.*(4), p.6.

る。)、結合された名簿は、議席の配分にあたり、1つの名簿とみなされる(同条第2項)。これを前提として、次の手順で議席配分が行われる。

- ① 598人の定数をサンラグ・シェーパース式<sup>(12)</sup>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)
- 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、各政党の州別の議席数が基本的に決定される。(下位配分)
- ③ 各州名簿に配分された議員の数から、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、当該政党の州名簿からの当選者が決定される。

- 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。

### 3 超過議席をめぐる問題

以上のような2段階の議席配分方式は、1956年の連邦選挙法制定の際、名簿結合が認められたことによって始まり、1975年の同法改正で原則となった<sup>(13)</sup>。また、超過議席は1949年から認められており、2009年総選挙に至るまで、このような2段階の議席配分と超過議席の容認とが結合した方式が維持されてきた。西ドイツ時代には、超過議席の発生数はわずかであったが、1990年12月のドイツ統一後初の総選挙の後には、超過議席が大幅に増えた。超過議席発生の要因はさまざまであるが、統一後の増大の要因は、主として、連邦議会に議席を有する政党が統一前の5党から6党に増えるとともに、大政党の集票力が相対的に低下した点に求められている<sup>(14)</sup>。(表1及び表2参照)。

従来、この方式の合理性について主として問題とされてきたのは、超過議席の容認が、比例代表制を本質とする併用制の要請するところと主張される「結果価値の平等」を侵害し、基本法第38条第1項の保障する「選挙の平等」に違反するのではないか、という点であった。しかし、この点が争われた訴訟において、連邦憲

表1 過去3回のドイツ連邦議会議員総選挙の結果

政党名	2002年総選挙		2005年総選挙		2009年総選挙	
	得票率 (第2票)	議席数 (うち超過議席数)	得票率 (第2票)	議席数 (うち超過議席数)	得票率 (第2票)	議席数 (うち超過議席数)
CDU	29.5%	190 (1)	27.8%	180 (7)	27.3%	194 (21)
CSU	9.0%	58	7.4%	46	6.5%	45 (3)
SPD	38.5%	251 (4)	34.2%	222 (9)	23.0%	146
FDP	7.4%	47	9.8%	61	14.6%	93
緑の党	8.6%	55	8.1%	51	10.7%	68
左派党	4.0%	2	8.7%	54	11.9%	76
その他	3.0%	0	3.9%	0	6.0%	0
計	100.0%	603 (5)	100.0%	614 (16)	100.0%	622 (24)

(出典) 連邦選挙長(Der Bundeswahlleiter) ウェブサイト <<http://www.bundeswahlleiter.de/>> 掲載の統計に基づき、筆者作成。四捨五入の関係で、各党の得票率の合計が100.0%とならない場合がある。

表2 過去のドイツ連邦議会議員総選挙で発生した超過議席数

総選挙の回次・年	定数	当選者数	超過議席数	内訳	超過議席が発生した州	超過議席獲得政党
第1回 1949年	400	402	2	1 1	ブレーメン バーデン	SPD CDU
第2回 1953年	484	487	3	2 1	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン ハンブルク	CDU ドイツ党 (DP)
第3回 1957年	494	497	3	3	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	CDU
第4回 1961年	494	499	5	4 1	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン ザールラント	CDU CDU
第5回 1965年	496	496	0	-		
第6回 1969年	496	496	0	-		
第7回 1972年	496	496	0	-		
第8回 1976年	496	496	0	-		
第9回 1980年	496	497	1	1	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	SPD
第10回 1983年	496	498	2	1 1	ハンブルク ブレーメン	SPD SPD
第11回 1987年	496	497	1	1	バーデン・ヴュルテンベルク	CDU
第12回 1990年	656	662	6	2 3 1	メクレンブルク・フォアポンメルン ザクセン・アンハルト テューリンゲン	CDU CDU CDU
第13回 1994年	656	672	16	2 2 2 3 3 1 3	バーデン・ヴュルテンベルク メクレンブルク・フォアポンメルン ザクセン・アンハルト テューリンゲン ザクセン ブレーメン ブランデンブルク	CDU CDU CDU CDU CDU SPD SPD
第14回 1998年	656	669	13	1 2 3 4 3	ハンブルク メクレンブルク・フォアポンメルン ブランデンブルク ザクセン・アンハルト テューリンゲン	SPD SPD SPD SPD SPD
第15回 2002年	598	603	5	1 2 1 1	ハンブルク ザクセン・アンハルト テューリンゲン ザクセン	SPD SPD SPD CDU
第16回 2005年	598	614	16	1 3 4 4 3 1	ハンブルク ブランデンブルク ザクセン・アンハルト ザクセン バーデン・ヴュルテンベルク ザールラント	SPD SPD SPD CDU CDU SPD
第17回 2009年	598	622	24	1 2 4 1 2 3 10 1	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン メクレンブルク・フォアポンメルン ザクセン テューリンゲン ラインラント・プファルツ バイエルン バーデン・ヴュルテンベルク ザールラント	CDU CDU CDU CDU CDU CSU CDU CDU

(注) 西ドイツ時代の第1回から第11回総選挙までの定数及び当選者数には、西ベルリン選出議員(表決権なし)を含まない。  
 (出典) Michael F. Feldkamp, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 - 2010*, Kapitel 1. Bundestagswahlen; Kapitel 23. Statistische Gesamtübersicht: 1.11. Wahlperiode. ドイツ連邦議会ウェブサイト <<http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/index.html>> に基づき筆者作成。

法裁判所は、1997年4月10日の第二法廷の判決<sup>(15)</sup>で、裁判官の意見は4対4の同数で分かれたものの、現行制度が純粋な比例代表制ではなく、多数代表制〔小選挙区制のこと・筆者注〕の要素を含むことを理由として、超過議席の発生を許容する連邦選挙法の規定は、(一定の限度で<sup>(16)</sup>)合憲であるとの判断を行っている<sup>(17)</sup>。

## II 連邦選挙法における「負の投票価値」問題

### 1 「負の投票価値」問題の表面化

ところが、2005年9月に行われた連邦議会議員総選挙で、前述のような議席配分方式が「負の投票価値」すなわち、「政党の(第2票の)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(第2票の)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」という欠陥を含むことが明るみに出された。

これは、先に述べたように、現行連邦選挙法が採用する「名簿結合」を通じた2段階の議席配分の方式と、超過議席とが結びついて発生する現象である。すなわち、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

(12) 2008年3月18日公布の「連邦選挙法改正法」(BGBl. I S.394)で従来のヘア・ニーマイヤー式(ヘア式最大剰余法ともいう)に代わって採用された比例代表制の議席配分の方式。この方式によれば、全国レベルでの各政党への議席配分は、(議席配分を受ける)全政党の州名簿に投じられた第2票を全国集計したものを配分されるべき議席数で割った商を除数(配分基数)として、各政党が全国レベルで獲得した第2票を割ることによって行われ、残余議席がある場合は、この除数を引き下げ、議席が不足する場合には、この除数を引き上げることにより、すべての議席が配分されるようにする。州名簿への配分は、政党が全国レベルで獲得した議席数について、当該政党の各州での得票数に従って上記と同一の方式で配分される。(その際、0.5未満の端数は切り下げ、0.5を超える端数は切り上げる。端数が0.5の場合は、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。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。第6条第2項。)我が国でサンラグ式と呼ばれる議席配分の方法(各政党の得票を1.3.5.7…の数で順次割り算する。商の大きい順に定数まで議席配分する方式)と同一の結果となるとされている。なお、山口和人「ドイツの連邦選挙法」『外国の立法』No.237, 2008.9, pp.37-38及び同論文の注(9)参照。

(13) *op.cit.*(4)

(14) Joachim Behnke, „Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009- das ewige Menetekel“, *Politische Vierteljahresschrift*, 51(1), 2010, S.531. なお1994年の総選挙において16というかつてなく多くの超過議席が発生した大きな要因として、選挙区間の人口偏差が大きかったことが連邦統計庁によって指摘された。この結果を受けてなされた1996年11月18日公布の「第13次連邦選挙法改正法」(BGBl.1712)では、従来1選挙区の人口が選挙区の平均人口から25%を超えて上下に偏差を生じないようにすべきこと、及び偏差が33⅓%を超えたときは、新たに区割を行わなければならないことを命じていた連邦選挙法第3条第1項第3号の規定について、25%を15%に、33⅓%を25%にそれぞれ改め、選挙区間の人口偏差の許容範囲を厳格化した。また、定数を従来の656から598に削減した。この改正法が初めて適用されて行われた2002年の総選挙では、超過議席は5にとどまったものの、2005年総選挙では16、2009年総選挙では24と再び増大している(表1及び表2参照)。

(15) Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 - 2 BvF 1/95-. (BVerfGE 95, 335).

(16) 判決は、連邦選挙法の採用した比例選挙という選挙の基本的性格から、「超過議席が毎回規則的に相当多数発生するような状況」は違憲となる可能性を示唆し、その目安として、5%の阻止条項を手がかりとして、全議席の5%という基準を示した。*ibid.*, [114] ([ ]内の番号は、判決文の Paragraph 番号であり、判例集の頁数ではない。以下同様。); 永田秀樹「ドイツ憲法判例研究(67)超過議席の合憲性」『自治研究』74(8), 1998.8, p.130.

(17) この判決の概要及び評釈は永田 同上, pp.127-133; 同「超過議席の合憲性」『ドイツの憲法判例Ⅲ』信山社出版, 2008, pp.422-427; 成田憲彦「主要国の選挙制度と政治資金制度の現状と課題(17) ドイツ(4)―「非投票者と16歳選挙権」『選挙』50(6), 1997.6, pp.32-33.

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票の得票数が増大したとしても（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票の得票数が減少したとしても（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のである。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としよう。この場合、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の1つが総定数内の議席に変わるだけで、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州の州名簿に配分されることになった場合、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。

現行制度がこのようなパラドックスを有することは、専門家の間では指摘されていたが<sup>(18)</sup>、大きな問題とはなっていなかった。しかし、2005年9月の連邦議会議員総選挙は多くの国民にこの問題を認識させるきっかけとなった。それは、第160選挙区（ザクセン州のドレスデン市）において候補者の1人が投票日（9月18日）直前に死去したことにより、総選挙の期日後（10月7日）に同選挙区で補充選挙（連邦選挙法第43条）が行われたためである。この補充選挙において、ザクセン州ですでに3つの超過議席を得たキリスト教民主同盟（CDU）が41,225票を超える第2票を獲得した場合<sup>(19)</sup>、本選挙の得票と合計すれば、暫定選挙結果においてノルトライン・ヴェストファーレン州の同党の州名簿に配分されていた1議席が、ザクセン州での同党の州名簿に配分されることになり、同党の獲得議席は暫定選挙結果に比べて1議席減となることと事前の計算によって明らかとなった。CDUは、同選挙区内の支持者に対して同党に第2票を投ずることを控えるよう呼びかけた。逆に他の政党は、CDUに第2票を投ずるよう支持者に呼びかけたといわれる。選挙の結果、CDUの目的は達成された。同選挙区でのCDUの第2票の票数は、38,208票にとどまり、同党の州名簿の最後の1議席は、同選挙区の属するザクセン州ではなく、CDUの超過議席が発生しなかったザールラント州の州名簿に配分された。また同選挙区でのCDUの候補者は、57,931票

(18) Friedrich Pukelsheim, „Bundeswahlgesetz - Nächste Etappe“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 15. Juli 2008, S.892. によれば、「負の投票価値」の可能性は、すでに1994年にハンス・マイヤー教授（後出43頁）によって明るみに出されたこととされる。

(19) Joachim Behnke, „Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005“, *Politische Vierteljahresschrift*, 49 (4), 2008, S.701. は、正確には、CDUの第2票が41,595票以上（96,071票未満）だった場合に、CDUの議席減となったであろうとしているが、41,225票との差は、暫定値と最終的な集計値の差によるもので、議論の基本には影響しないとしている。

で第1位となり、CDUは同州で4つ目の超過議席を得ることになった。結果はCDUの目論見通りとなり、同党は、暫定選挙結果で配分された州名簿の議席を確保しただけでなく、新たに1つの超過議席を得ることになったが、同選挙区でのCDUの第1票と第2票の票数の大きな違いが示すように、このような事態は、多くの国民の前に現行選挙法に内在する問題点を明るみに出すとともに、場合によっては国民の投票行動が、この制度の特徴によって不自然に操作される可能性があることも示すものであった。

## 2 2008年7月3日の連邦憲法裁判所違憲判決

以上のような事情で注目を集めた2005年9月の連邦議会議員総選挙に対して有権者2名から、選挙審査訴願（基本法第41条第2項。連邦議会に対する選挙異議の申立てが棄却されたため連邦憲法裁判所に提起したもの）が提起された。

2008年7月3日、連邦憲法裁判所第二法廷は、超過議席が出た場合の議席配分の原則について規定した連邦選挙法第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し、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（判決はこれを「負の投票価値」と呼ぶ）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し、違憲であるとの判決を下し、判決の中で、2011年6月30日までに合憲的な規定に改めることを立法者に義務付けた<sup>(20)</sup>。

判決によれば、ドレスデンでみられたような事態は、現行選挙法の下で「極めて稀な例外的場合」<sup>(21)</sup>ではなく、超過議席が発生したところ

では恒常的に選挙結果に影響を及ぼしている。上記2005年の総選挙においては合計16の超過議席が発生したが、例えば社会民主党（SPD）が超過議席を得たハンブルク市（州と同格）において、同党に投じられた第2票があと19,500票少なければ同党は連邦議会全体であと1議席多く獲得したであろう等の実例が挙げられている<sup>(22)</sup>。判決は、このような事態を「負の投票価値」の概念で捉え、それが基本法第38条第1項第1文の保障する選挙の平等と直接選挙の原則をいずれも侵害すると判断した。判決は次のように述べる。

「負の投票価値の効果は、ドイツ連邦議会選挙における投票の平等を明白なやり方で侵害する。結果価値の平等は、どのような政党に投じられた票であれ、あらゆる票の結果価値が同等であることを要求する。このことは、当該票が、それが投じられた政党のために正の効果をもたらすことのできるものでなければならないことをも意味する。票数の増大が議席の喪失をもたらし、又は、ある政党の候補者推薦により少ない票が投じられるか、競合する候補者推薦により多くの票が投じられた場合に、当該政党の候補者推薦が全体としてより多くの議席を得るように作られている、あるいはいずれにしても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、恣意的な結果をもたらすものであり、有権者の同意を求める民主主義的競争を無意味なものとするものである。」<sup>(23)</sup>「負の投票価値の効果は、投じられた票の結果価値の平等を侵害するだけではない。投票の結果についての機会の平等だけについても、不平等な扱いが存在する。…（中略）…この平等は、例えば多数代表制のように、票が評価されない場合を許容するが、投票の中に、意図された結果に

(20) *op.cit.*(2)

(21) *ibid.*, [132]

(22) *ibid.*

(23) *ibid.*, [103]

寄与する機会と並んで、自己の選挙の目標を阻害する危険が内在することを許容するものではない。」<sup>(24)</sup>

判決は同時に、「負の投票価値による選挙の平等に対する侵害は強度なものである。それは議席配分に際して有権者の投票が異なって評価されるだけでなく、選挙民の意思が逆の方向へ曲げられる効果をもたらす。負の投票価値の作用は恣意的なものである。」<sup>(25)</sup>と指摘し、このような選挙の平等に対する著しい侵害を正当化する「やむをえない理由」は見当たらない<sup>(26)</sup>と指摘する。

また、判決によれば、当該規定は、基本法により保障された直接選挙の原則をも侵害する。

「投票者は、連邦選挙法第6条第4項及び第5項を準用する第7条第3項第2文の適用の下では、自分の投じる票が常に自分が投票した政党又はその候補者にとって有利に働くのか、あるいは自分の票によって、支持する政党の候補者の落選をもたらすことになるのか、もはや知ることができないのである。」<sup>(27)</sup>

判決によれば、選挙の瑕疵は、個々の議席や選挙区にとどまらず第16期ドイツ連邦議会（任期2005年～2009年）の構成に影響を及ぼすものであるが、連邦選挙法の合憲性への信頼の下に構成された国民代表の現状を守ることの利益が優越するため、連邦議会の解散を来すものではないとされた<sup>(28)</sup>。しかし、判決により、立法者は、2011年6月30日までにこのような「負の投票価値」をもたらさない合憲的な規定を置く義務を負わされることになった<sup>(29)</sup>。

なお、判決は、合憲的解決の例として、現行併用制を負の投票価値を生じないように改革す

る選択肢だけでなく、並立制の採用という抜本的改革の選択肢をも挙げた。そしてこれらの選択肢から生じうる不利益は、「負の投票価値」の効果から生じる問題ほどは重要ではないと指摘する。

「憲法上、立法者は、負の投票価値の効果を生じない、個人選挙と結合した比例代表選挙を定めることを妨げられない。たとえば、上位配分において超過議席を考慮すること、連邦選挙法第7条の規定による名簿結合を断念すること、又は、ドイツ連邦議会の半数を多数代表制で、半数を比例代表原則によって選出する選挙（並立制）が考えられよう。立法者がどのような選択肢を採るかに応じて、連邦制的な均衡、人的要素、政党の比例代表の正確性又は州名簿における残余票の評価に対する侵害がありうる。だが、それらのことから生じる不利益は、負の投票価値の効果による選挙権の平等の重大な侵害ほど重要なものではない。」<sup>(30)</sup>

### Ⅲ 2011年の連邦選挙法第19次改正

#### 1 制度改革をめぐる論議

連邦憲法裁判所の判決により、立法者すなわち連邦議会（及び連邦参議院）は約3年の間に「負の投票価値」問題を解決できる合憲的な規定を制定することを義務付けられた。連邦議会各党派は、この期限内に法改正を行うべく改革案の検討に入ったが、学界においても、法学及び政治学の分野で、選挙法の問題としては異例ともいえる広範な議論が行われ、数学者や物理学者もこの議論に加わった<sup>(31)</sup>。連邦憲法裁が例示した3つの選択肢の中には、並立制の採用も含

<sup>(24)</sup> *ibid.*, [106]

<sup>(25)</sup> *ibid.*, [117]

<sup>(26)</sup> *ibid.*, [110]

<sup>(27)</sup> *ibid.*, [127]

<sup>(28)</sup> *ibid.*, [130]-[139]

<sup>(29)</sup> *ibid.*, Leitsatz 2, [144]

<sup>(30)</sup> *ibid.*, [124]

まれていたことから、単純小選挙区制や並立制などの抜本改革案から、併用制の枠内での改革提案に至るまで、おびただしい量の論文が公表された<sup>(32)</sup>。

## 2 改革案の議会審議の開始

前述のとおり、連邦憲法裁は立法者に2011年6月30日まで法改正の猶予を与え、2009年9月に予定された連邦議会議員総選挙は、従来の制度の下で行われることを許容していた。しかし、緑の党は、同選挙を合憲的な制度の下で行う必要があり、そのための法改正は可能であると主張して、2009年2月11日、独自の連邦選挙法改正案<sup>(33)</sup>を連邦議会に提出した。しかし、この改正案は、左派党以外の各会派の同調を得ることができず、2009年7月3日、賛成97(主として緑の党と左派党)、反対391、保留5で否決された<sup>(34)</sup>。

こうして従来の制度の下で行われた2009年9月27日の連邦議会議員総選挙では、24という過去最多の超過議席が発生した(表1のとおりCDUが21議席、CSUが3議席の超過議席を得た)<sup>(35)</sup>。この総選挙の結果、CDU/CSUとSPDの大連

立は解消され、2009年10月、CDU/CSUとFDPの連立政権が成立した。連邦首相にはアンゲラ・メルケルCDU党首が再選された。

2011年6月30日の期限が近づくにつれ、各会派は、それぞれの連邦選挙法改正案を連邦議会に提出した。先陣を切ったのは緑の党で、2011年2月9日に連邦選挙法改正案<sup>(36)</sup>を提出した。これに続いて同年5月24日にはSPD<sup>(37)</sup>が、翌25日には左派党<sup>(38)</sup>が改正法案を提出した。左派党案は、「負の投票価値」問題解決のための連邦選挙法の改正案のみでなく、外国人選挙権の承認や選挙権年齢の16歳への引下げを規定する基本法改正案や、阻止条項の撤廃に関する連邦選挙法改正案等も含む広範なものであった。

この段階で野党の法案は出揃ったが、連立与党内の調整は著しく遅れ、連立与党の法案<sup>(39)</sup>が連邦議会に提出されたのは、ようやく法律改正期限2日前の2011年6月28日のことであった。連邦憲法裁によって設定された合憲的立法の期限を守れないことは明らかであった。

これらの諸法案は、それぞれの提出後に本会議の第一読会での討論の後、内務委員会を主務

(31) Wolfgang Schreiber, „Das Neunzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011 - Ein Trauerspiel in vier Akten -“, *Die Öffentliche Verwaltung*, 65. Jahrgang, Heft 4, Februar 2012, S.127f.

(32) 学界においてなされたさまざまな改革提案については、前掲注記の諸論文参照。また、2007年から2011年までに刊行された選挙制度改革に関する文献については、ドイツ連邦議会図書館作成の文献目録 *Deutscher Bundestag Bibliothek, Literaturtipp, Wahlrechtsreform, Literaturauswahl 2007-2011*, Ausdruck vom 20.05.2011. <[http://www.bundestag.de/dokumente/bibliothek/akt\\_lit/littipps/parlament/littipp\\_wahlrechtsreform.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/bibliothek/akt_lit/littipps/parlament/littipp_wahlrechtsreform.pdf)>をも参照。

(33) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/11885.

(34) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 16/231, S.26164ff.

(35) 2009年総選挙結果の分析については、河崎健「2009年ドイツ連邦議会選挙の分析—連立政策の新展開と各党の支持動員戦略」『選挙研究—日本選挙学会年報』26巻1号, 2010, pp.78-87; 丸本友哉「2009年ドイツ連邦議会選挙と政党システムの変容」『レファレンス』724号, 2011.5, pp.49-56.等を参照。なおこの総選挙においては、「バーデン・ヴュルテンベルク州でCDUに投じられた第2票が実際より60,735票少なかったとしたら、同党は、ニーダーザクセン州であると1議席多く獲得したであろう」等、「負の投票価値」が実際に発生した事例が10件指摘されている。Daniel Lübbert, „Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/2010, S.283, Tabelle 4.

(36) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/4694.

(37) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/5895.

(38) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/5896.

(39) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/6290.

委員会として関係の各委員会に付託され、審査が行われた。

### 3 各会派の連邦選挙法改正案

各会派の改正案は、いずれも併用制の枠内での改革を図るもので、併用制の枠組みそのものを変更する提案はなかった。過去にはCDU/CSUが並立制や単純小選挙区制の導入を試みた時期もあったが、結局実現に至らなかった<sup>(40)</sup>。今回連邦憲法裁が提示した合憲的な改革の選択肢の中には並立制が含まれていたが、その選択肢は各会派における検討の過程で採用されなかった。

並立制を採用しなかった理由について、連立与党の法案提出理由書は次のように述べている。

「並立制は、個人化された比例代表選挙〔併用制のこと・筆者注〕において確立された多数代表選挙と比例代表選挙との結合との決別であり、成熟した政治的な公正観念及び構造に対する転機を意味するであろう。選挙区候補者による、先行する多数代表選挙の結果が、政党の勢力比に応じて与えられる名簿議席と通算されない場合には、議会はもはや有権者の政治的選好を映し出すものではなく、すべての議席の半数（又は法律で定められたその他の割合）については、多数代表制の典型的な効果が生じ、敗れた候補者に投じられた票は死票となり、どの地域にお

いても多数を得られないが、全般的には票の有意な割合を獲得する比較的小さな政党は、その限りで、議会における代表をもたないことになる。

それゆえ、並立制は、比較的小さな政党にとって、議席の半分（又は、法律で定められたその他の割合）が事実上、最初から手の届かないものとなり、選挙区議席の獲得の見込みのある候補者を擁する大政党の支配地となるであろう。加えて大政党にとってのこの利益は、比例代表選挙に割り当てられた部分の算入によっては、もはや相対化されることはないであろう。むしろ、選挙区における多数代表選挙を比例代表選挙から切り離すことは、連邦議会における比較的小さな政党の代表の半減と、選挙区において相対的に強い政党にとっての追加的プレミアムをもたらすであろう。」<sup>(41)</sup>

これは連立与党の見解であるが、併用制の維持という点については、他の野党案も同様の見解であった。併用制が60年以上にわたり存続し、連立政権が常態化したドイツで、並立制の採用は、法的には合憲であるとしても、現存の政党の勢力関係の激変を意味し、政治的には困難なことであったといえよう<sup>(42)</sup>。

#### (1) 連立与党 (CDU/CSU 及び FDP) 法案

連立与党法案<sup>(43)</sup>は、連邦憲法裁が例示した「負の投票価値」回避のための3つの方策のうち、

(40) 1953年の「第2期連邦議会及び連邦集会に関する1953年7月8日の選挙法」の政府提出法案は当初並立制であった (Schreiber, *op.cit.*(4), S.71.)。また、1960年代後半の大連立政権時代には、単純小選挙区制の導入が試みられたが、他政党、特にSPDの同調が得られず (Joachim Jens Hesse & Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10. vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2012, S.339f.)、いずれの試みも結局実現しなかった。なお、60年代後半の選挙制度改革の試みにおいては、多数派を形成しうる選挙制度を導入することのほか、当時躍進の傾向を見せていた極右の国家民主党 (NPD) の連邦議会進出を阻止する意図もあったといわれる。Jesse, *op.cit.*(4), p.5.

(41) *op.cit.*(39), S.11.

(42) 2009年総選挙を小選挙区選出議員、比例代表選出議員半数ずつの並立制で行ったとした場合、CDUは従来の併用制下で獲得した194議席から260議席へ、CSUは45議席から66議席へと増大し、両党だけで総議席(598)の過半数に達する。一方、両党と連立を組むFDPは93議席から46議席へ、野党のSPDは146議席から137議席へ、左派党は76議席から54議席へ、緑の党は68議席から35議席へと議席を減らすとの試算がある。Lübbert, *op.cit.*(35), S.287, Tabelle 5.

名簿結合の方式をやめることを選択した。政党間の議席配分は、全国レベルでは行われず、州別に行われる。この結果、名簿結合について規定した連邦選挙法第7条を削除することとした。連立与党法案の議席配分方式は、次のとおりである（引用の条文は改正法案のものである。以下、他の法案についても同じ）。

- ① 598人の連邦議会定数をサンラグ・シェーパーズ式に従い、投票数（無効票や第1票のみの投票、阻止条項により議席を獲得できなかった政党に投じられた票まで計算に入る）に基づき、16州に比例配分する（上位配分・第6条第1項）。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うる。
- ② 第1段階において各州に配分された議席をサンラグ・シェーパーズ式に従い、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・第6条第2項）。
- ③ 残余票（各州で議席に結び付かなかった票）の集計とこれに基づく追加議席の配分を行う。ある政党の州名簿に投じられた第2票の票数で、当選に必要とされた票数を超えるものの合計を、連邦全体で1議席を得るのに必要な票数で除した商が0.5を超えるときは、その政党の州名簿のうち、最も差分の大きいものに対して議席を追加配分する。この場合には、議席総数は差分だけ増加する（追加議席・第6条第2a項）。
- ④ ある政党が、第2段階の下位配分又は第3段階の残余票の集計に際して、当該州の選挙区選挙で得た議席より少ない議席を配分されたときは、当該政党には超過議席が与えられる（超過議席の維持・第6条第5項）。  
（なお、残余票の集計と、これに基づく追加議席の配分について、2011年9月5日に行われた公聴

会の結果を踏まえて法案の修正が行われ、これが最終的に改正法として確定した点については、後述Ⅲ5及び6参照）

## (2) 社会民主党（SPD）法案

SPD法案<sup>(44)</sup>は、現行の議席配分の方式を維持した上で、超過議席が発生した場合に、得票率と議席率との乖離を是正するため、他政党に超過議席に見合った「調整議席」を与えるというアプローチをとる。

有識者や他政党から批判されたように、この方式は「負の投票価値」そのものを消滅させるものではないが、ある政党が意図的に「負の投票価値」を利用してより多くの議席を得たとしても、他政党にも得票率に応じて調整議席が与えられるので、「負の投票価値」の悪用による弊害は除去することができるとの考慮に基づく案とみることができる。

議席配分の方式は従来どおり（前記I2①～③参照。ただし条文の配列には大幅な変更が加えられており、①～③の手続は第4条第1項から第3項に規定されている）であり、下位配分において超過議席が発生した場合に、全議席について各政党が得票に比例して議席を得られるよう、上位配分をやり直す。

- ④ 上位配分の再計算に際して、すべての政党が、少なくとも、③の下位配分の段階で生じた超過議席の数を含めて本来上位配分で配分されたであろう議席数を得るまで、連邦議会の議席数を増加させる。（第4条第4項第1文、第2文）
- ⑤ ④において各政党の名簿結合に対して計算された議席が、当該政党の各州名簿に配分される。その際、どの州名簿も、その政党が当該州で獲得した選挙区議席と少なくとも同数の議席を与えられる。（第4条第4項第3文）  
このように、発生した超過議席に見合った調

(43) *op.cit.*(39)

(44) *op.cit.*(37)

整議席を他党に与えた場合、連邦議会の議席数が大幅に増大するという可能性が発生する。この事態に対処するため、SPD 法案では、今後の選挙において、選挙区選出議員の数と州名簿選出議員の比率を見直し、後者の割合を増大させる可能性に言及している<sup>(45)</sup>。

### (3) 緑の党法案

緑の党法案<sup>(46)</sup>は、全国レベルで集計された第2票の得票数に従って各政党の獲得議席を決めた上で、これを当該政党の州名簿に配分するという2段階の議席配分を行う点では、従来の方式と同じである。ただし、超過議席を発生させない措置をとることにより、「負の投票価値」の問題を解決することにその特徴がある。この目的を達するため、小選挙区で最多得票を得た候補者であっても当選の効力が否定される場合も出てくる。

- ① 全国レベルでの政党の獲得議席の決定方式は従来通り。ただし、政党の小選挙区での獲得議席数が、第2票の得票数に基づき決定される当該政党の獲得議席数を上回る場合は、その差分の議席は当該政党には配分されない。この場合、選挙区での得票率の低い候補者から順に当選の効力が否定され、当該選挙区の議席は空席となる<sup>(47)</sup>。(第7条第6項)
- ② 上位配分において各政党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。配分方式は、各政党の全国での得票数を上位配分において各政党に配分された議席数で除した商(政党商)を求め、各州において、当該政党が獲得した第2票の票数を政党商で除する方法

による。このレベルでさらに超過議席が発生する場合は、超過議席分を含む当該政党の獲得議席数が、①で決定された議席数と一致するように、政党商を引き上げる。(第7a条第7項)

②の方式は、下位配分で発生した超過議席分を、当該政党の他州の州名簿に配分された議席数から差し引く結果となる。

### (4) 左派党法案

左派党法案<sup>(48)</sup>は、全国レベルで集計された第2票の得票数に従って各政党の獲得議席を決めた上で、これを当該政党の州名簿に配分するという2段階の議席配分を行う点では、従来の方式と同じである。上位配分で超過議席が発生する場合は他政党に調整議席を与えるが、下位配分で超過議席が発生する場合は、緑の党案の②と同様の措置をとることにより、超過議席の発生防止を図っている。

- ① 全国レベルでの政党の獲得議席の決定方式は従来通り。ただし、政党の小選挙区での獲得議席数が、第2票の得票数に基づき決定される当該政党の獲得議席数を上回る場合は、当該差分の議席はそのまま認められ、総議席数はその分増加する(超過議席)が、「超過議席を含め、選挙執行地域全体[連邦全土のこと・筆者注]における、政党のすべての第2票に比例した議席配分を保障するため」、他政党には調整議席が与えられる。(第7条第6項)
- ② 上位配分において各政党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。配分方

(45) *ibid.*, S.5.

(46) *op.cit.*(36)

(47) この規定に従えば、たとえば2009年総選挙で、バイエルン州でしか候補を立てないCSUは、同州で3つの超過議席を得たが、「当選」とされた候補者のうち得票率の低い3人については当選の効力が否定され、その選挙区は議員のいない選挙区となる。

(48) *op.cit.*(38)

式は、各政党の全国での得票数を上位配分において各政党に配分された議席数で除した商（政党商）を求め、各州において、当該政党が獲得した第2票の票数を政党商で除する方法による。このレベルでさらに超過議席が発生する場合は、超過議席分を含む当該政党の獲得議席数が、①で決定された議席数と一致するように、政党商を引き上げる。（第7a条第7項）

#### 4 公聴会での有識者意見

2011年9月5日、連邦議会内務委員会によって公聴会が開催され、7名の有識者（招請され、意見書を提出したのは8名だったが、うち1名は所用で欠席）が、事前に提出した意見書に基づき、各法案についての見解を述べた<sup>(49)</sup>。また、連邦内務省は、公聴会に先立って、連立与党法案とSPD法案について、「負の投票価値」が発生する蓋然性について分析した報告<sup>(50)</sup>を提出した。

ベルント・グルツェツィック（Bernd Grzeszick）教授（ハイデルベルク大学・公法、国際公法、法哲学）は、連立与党案が、負の投票価値の主因である名簿結合を廃止し、これを基本的に除去したとして評価する一方、SPD法案については、なお相当の負の投票価値が発生することを指摘した。緑の党法案については、超過議席の排除によって負の投票価値を除去しているが、そのための手段として選挙区での最多得票者の当選を否認することにより、「選挙区での勝者ではなく、敗者がベルリン〔連邦議会のこと・筆者注〕へ行く」結果となることを批判した。また、

左派党法案については、負の投票価値を除去してはいるが、外国人選挙権の導入や選挙権年齢の引下げ、阻止条項の廃止など、連邦憲法裁が求めていることとは何の関係もない包括的な制度改革案であると指摘した。

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）は、緑の党法案について、全国レベルの集計で超過議席が生じた場合に、それに相当する数の選挙区選出議員の当選の効力を否定する点について、いったん獲得された議席を再び剥奪するもので、「憲法上、ほとんど支持しえない」と述べた。SPD法案については、超過議席に見合った調整議席を他政党に与えることにより、政党間における「負の投票価値」の影響には変更をもたらすものの、連邦憲法裁が問題にしている「絶対的な負の投票価値」、すなわち、1つの政党をとった場合に、得票の増大が議席の減少につながり、得票の減少が議席の増大につながる場合があるという問題が解決されていない点を決定的な欠陥として指摘した。左派党法案については、2つのモデル（SPD方式と緑の党方式）の混合型であると評したが、基本法改正が必要な提案を多く含んでいることから、より広範な議論が必要であり、この公聴会で取り扱うテーマではないとした。連立与党案については、名簿結合の廃止により、負の投票価値の回避に成功していると評価したが、残余票の集計と配分に関する第6条第2a項の規定は改善の必要があることを指摘した。

ハンス・マイヤー（Hans Meyer）教授（ベルリン・フンボルト大学・選挙法、議会法、行政法等）

(49) 公聴会の記録は、Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Innenausschuss, 48. Sitzung, *Protokoll* Nr.17/48. <<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Protokoll.pdf>>

各公述人の意見書は、Innenausschuss, Stellungnahmen der Sachverständigen. <[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen\\_SV/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html)>

(50) Bundesministerium des Innern, Negatives Stimmgewicht bei unterschiedlichen Wahlrechtsmodellen zur Bundestagswahl, Version 1.1, 30. August 2011, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Ausschussdrucksache* 17(4)331. <[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen\\_weitere/Stellungnahme\\_01.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_weitere/Stellungnahme_01.pdf)>

は、連立与党案が超過議席を存続させている点について、超過議席は「二重の投票価値 (doppelte Stimmgewichte)」を生み出すものであり [第1票で超過議席を発生させた投票者が第2票で異なる政党に投票した場合、その投票者は、第1票で第2票の裏付けのない議席の発生に寄与した上に、第2票で他のいずれかの政党の議席の増大に寄与するため、選挙区で無所属候補者に投票した者の第2票の場合と同様、二重の投票価値を行使したことになるとの趣旨と思われる・筆者注]、憲法上正当化することができないこと、1997年4月10日の超過議席合憲判決を前提としても、すでに判決が超過議席の許容の限界とした「超過議席が継続的に多数発生する場合」に立ち至っていると主張した。また、連立与党案が、州別の割当議席を決定するにあたって、無効票や第1票のみの投票、阻止条項により議席を獲得できなかった政党に投じられた票まで計算に入れていることを取り上げ、これらの票が投票者の意図しない政党の議席の増大に結びつき、2008年7月3日の連邦憲法裁判決の趣旨に背くと批判した。緑の党法案によれば、いったん獲得された選挙区議席が剥奪されるとの批判に対しては、法律が当選を認めていないものは「獲得された議席」とはいえないこと、2009年総選挙での選挙区当選者の最低得票率は26%にすぎず、そのような当選者が選挙区を代表しているとは言い難いと指摘して同法案を擁護した。さらに、併用制の下での2票制とそれによる異党派投票の許容が多くを矛盾を発生させていることを指摘し、「1949年の知恵」、すなわち併用制導入当初の1票制に立ち返ることを検討する必要性を指摘した。

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) は、「4つのものを1つに」(Aus Vier mach Eins!) という標語を提示して、各党派が1つの案で合意することを呼びかけた。同教授によれば、ドイツ連邦議会の選挙制度は、サクセスストーリーであり、国際的な模範ともなり、ドイツの政治文化の最高の産物である。この制度は、1902年にヴィーンのジークフリート・ガイアーハーン (Siegfried Geyerhahn) が考案した制度 (1票制で選挙区候補者に対する投票を、その属する政党に対する投票としてもカウントする) にさかのぼるが、当時超過議席は例外的なものと考えられていた。しかし、1980年以降、例外のはずの事態が通例となってしまった。そして、いかなる制度も例外的事態で運用されると、ストレスに陥るものであり、それが現実となったものが負の投票価値である。教授は、負の投票価値を回避する立法を行うにあたって、この制度を特徴づける統合的特質 (Integrationseigenschaften) を見失ってはならないと指摘した。また、コンセンサスがなければ、民主主義的制度の正当性の確実さが失われるとして、各党派が1つの案で合意することを求めた。なお教授は、公聴会に際して内務委員会に提出した意見書の中で、超過議席を発生させた投票者は、2009年総選挙においては少なくとも109万人余に上っていることを指摘し、マイヤー教授と同様、彼らが第2票で異党派投票を行った場合、「二重の投票価値」を行使したことになるとの点を指摘した<sup>(51)</sup>。

ウテ・ザクゾフスキ (Ute Sacksofsky) 教授 (フランクフルトアムメイン・ゲーテ大学教授・公法、比較法学) は、マイヤー教授と同様、超過議席が1997年4月10日の連邦憲法裁判決の超過議席合憲判決の許容した限度を超えている状況になっ

(51) Friedrich Pukelsheim, „Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 5. September 2011 zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des BWahlG der Fraktionen CDU/CSU und FDP, SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN“, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Ausschussdrucksache* 17(4)327A, S.6. なお、プーケルスハイム教授は、過大な評価を避けるため、超過議席が発生した州の選挙区選挙当選者のうち、最も得票数の少ないものから順に超過議席数に相当する数までの当選者を超過議席と見なして、これらの候補者に第1票を投じた者を超過議席を発生させた投票者として計算している。

ていること、この問題の解決が立法者に託されていることを指摘した。また、現行制度の「操作されやすさ」(Manipulationsanfälligkeit)を挙げ、異党派投票及び超過議席を許容する現行制度の下で、CDU支持者が第1票をCDUに、第2票をFDPに投ずることにより、多数の超過議席が発生し、その結果生まれる「投票の二重の結果価値」(Doppelter Erfolgswert von Stimmen)は、選挙権の平等と相いれないと指摘した。そして、超過議席の問題を放置している連立与党案は違憲であると断じた。さらに同教授は、連立与党案では、「負の投票価値」が従来とは異なる状況の下で現れることを指摘した。たとえば、2009年総選挙結果に基づく試算によれば、バイエルン州での左派党の得票数が実際の選挙結果より12,000票少なければ、同党は、ノルトライン・ヴェストファーレン州で実際の選挙結果より1議席多く獲得していたことになることを指摘した(残余票の集計において、12,000票を差し引いたとしても、結果は1.51で左派党の追加議席は2で変化はない)。これは、連立与党案によれば、州ごとに配分される議席が、各州の投票数に応じて変動するためである。なお、教授は、調整議席を与えるSPD案、全国単位の超過議席分について選挙区選出議員の当選を否定する緑の党案とも合憲との意見を述べたが、プーケルスハイム教授と同様、各党派が合意のため努力するよう求めた。

ゲルト・シュトロマイヤー (Gerd Strohmeier) 教授(ケムニッツ工科大学教授・ヨーロッパ比較政治制度)は、連邦憲法裁の判決によって現在取り組むべき主な課題は、超過議席をなくしたり、調整議席を与えたりすることではなく、負の投票価値を排除することであること、しかし同時に、何らの副作用なしに負の投票価値を完全に排除することは不可能であると指摘した。緑の党案と左派党案は、負の投票価値を完全に排除することに成功しているが、そのために払う代償は大きく、連邦制的な均衡が著しく乱され、また連邦全体で生じた超過議席に関する規定は

受け入れがたいものだとした。SPD案については、超過議席に見合う調整議席を他党に与えたとしても、負の投票価値の発生自体は防止されず、違憲性の問題が解決されないこと、連邦議会の議席数を著しく増大させるか、あるいはまた選挙区議席と州名簿議席の関係を著しく錯綜させると批判した。連立与党案については、現行選挙制度の構造と作用のメカニズムをできるだけ傷つけず、連邦議会の規模拡大を許容できる範囲に留めて連邦制的均衡を維持し、追加議席の場合を例外として負の投票価値の問題を解決していると評価した。追加議席に関する規定(第6条第2a項)については、手続や規定の明確性の点から改善の必要があると指摘した。

ティム・ヴェーバー (Tim Weber) 氏(社団法人「より多くの民主主義を」プレーメン州連合事務局長)は、併用制の性格が比例代表制であることを指摘し、この中での選挙区選挙は、人物選挙を保障する機能を有するとの見解を表明した。同氏は、併用制がすぐれた制度であることに同意しつつ、選挙における取引(Wahlabsprache)に利用されやすく、有権者の投票行動の変化からみて、今後その危険性が高まるとの予想を示した。連立与党案については、ザクゾフスキ教授の指摘と同様、2009年総選挙結果に基づく試算を挙げて、負の投票価値の問題を解決していないと指摘した。また、連立与党が、連邦憲法裁が負の投票価値がきわめて稀にしか発生しない場合を合憲として許容していると主張している点も論理矛盾だと批判し、負の投票価値を完全に排除している法案として緑の党案を評価した。また、SPD案も負の投票価値の問題を解決していないが、連立与党案よりはるかに現実的であるとした。また、次の総選挙で実現できるものではないが、独自の案として、従来の小選挙区に代えて、定数5人の選挙区を70作り、大政党以外の政党にも選挙区での当選のチャンスを与える案を提示した。

## 5 法案修正と各会派の立場

公聴会の結果を受けて、連立与党は、自らの法案に対する修正案を提出した。修正案の主な内容は、残余票の集計により配分される追加議席に関する規定を明確化するとともに、追加議席を超過議席に優先的に充当するとするもの（第6条第2a項の修正）で、連邦内務省によれば、これによって連立与党案における「負の投票価値」の発生頻度は著しく減少し、2008年7月3日の連邦憲法裁判決のいう「稀な例外的場合」にとどまると評価された<sup>(52)</sup>。委員会では、この修正案を含む連立与党案が可決され、2011年9月22日、本会議に対して議決勧告が行われた<sup>(53)</sup>。

公聴会の結果を受けて法案の委員会審査において表明された各会派の態度は、内務委員会の審査報告書によれば、次のとおりであった<sup>(54)</sup>。

連立与党は、公聴会においては、連立与党案のみが、許容できる方法で負の投票価値を除去し、他の点でも合憲であることが明らかになったと強調した。連立与党案は、名簿結合の可能性を排除するという方法で、現行選挙法に最小限の変更を加えることにより、負の投票価値の主な原因を除去した。この方法は、連邦憲法裁判によって可能とされた選択肢であり、州別の集計を行うことにより生じうる、小さな州の比較的小さな政党の不利益の対策としては、残余票の集計と追加議席の配分を予定している。また公聴会での有識者の指摘を踏まえ、超過議席を得た政党がさらに追加議席を得ることがないようにする法案修正を行った。これは、超過議席の減少にも資するものである。一方、緑の党案と左派党案によれば、ブレーメン州のような一部の地域からはCDU又はFDPの議員が全く選出されなくなり、そこでは票の30%が死票

となる点〔両党案において「政党商」を引き上げることにより、発生した超過議席分を当該政党の他州の州名簿に配分された議席数から差し引く結果起きる現象をさしているものと思われる・筆者注〕、さらに緑の党案では、いったん獲得された選挙区議席が失われる場合があるという点で両党案は受け入れがたいと主張した。SPD法案については、調整議席を与えることによる議会の肥大化を招き、しかも連邦内務省が指摘するように、負の投票価値を除去していないと指摘した。

SPDは、連立与党が連邦憲法裁判によって定められた期限を守らなかったことを批判するとともに、連立与党の目的は、超過議席を維持し、かつFDPに利益を得させることであると指摘した。また、議席配分にあたっては（名簿結合の廃止により）選挙執行地域を州単位に分割しておきながら5%の阻止条項の適用や残余票の集計は連邦全土で行うなど、恣意的であり、選挙法を複雑化するものだと批判した。さらに負の投票価値が形を変えて再び現れる可能性があるため、連邦憲法裁判の指示が実行されないことになることを指摘した。そして連立与党法案の委員会段階での修正にもかかわらず、同法案はなお違憲であると主張した。左派党法案については、余りに多くの付随する要求を含んでいるため、同意することはできないことを表明した。これに対して緑の党案は正しい方向性であり、同意できる内容ではあるが、SPD法案への賛成をまず求めるとした。

緑の党は、連邦憲法裁判によって与えられた3年間の期間は十分すぎるほどであったのに、選挙執行地域を分割する連立与党案は50年代への逆戻りであり、また、大きな州において超過議席が生じる限り、残余票に関する規定は、新たな不公正を作りだし、小さな州の利益となら

(52) Deutscher Bundestag, Innenausschuss, *Ausschussdrucksache* 17(4)344.

(53) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 17/7069.

(54) *ibid.*, S.6f.

ない [残余票の集計によって生じた追加議席が超過議席に優先的に充当されるとの修正により、小さな州に追加議席が配分される場合が少なくなることをさしていると思われる・筆者注]と批判した。そして、連立与党案は、負の投票価値を除去していないだけでなく、引き続き超過議席が発生することとなるため、これに同意することはできないと表明した。緑の党案が、いったん獲得された選挙区議席を場合によっては剥奪するという非難は、誤りである。むしろそのような選挙区議席は、これにあてはまる状況の下では、そもそも獲得されていないものである。仮にこのような方法がエレガントなものではないとしても、合憲である。SPD案についても同じ理由から支持することが可能である。左派党案は、負の投票価値の除去には成功しているが、一部は基本法改正を行わなければ実現できないような、選挙法の雑多な改正を要求しているため、同意することはできないと表明した。

左派党は、公聴会において有識者たちは、連立与党案を内容的に批判しており、彼らの中心的なメッセージは、「4つを1つに！」であったと主張した。しかし、もう一度法案をまとめあげるようにとの訴えが実現せず、また公聴会で要求のあった2票制の再検討も行われなかったことを遺憾とした。連立与党が委員会段階で提出した修正案は原案を何ら改善するものではなく、同党としては、連立与党案に反対であることを表明した。また、すべての有識者が、負の投票価値の除去以外の左派党の提案も論議するに値することを認めたと主張した。特に左派党にとっては、選挙委員会<sup>(55)</sup>によって(選挙への参加が)許可されなかった政党を法的に保護する可能性の導入が重要であるとした。

## 6 新たな議席配分方式

前述のとおり、2011年9月22日、連邦議会内務委員会は、連邦議会に対し、委員会の審査報告を行うとともに、基本的に連立与党案を採用し、これに一部修正を加えた案を可決すべきことを勧告した。後述のとおり、この勧告どおりの議決が行われたが、委員会での修正を含む新たな議席配分方式は次のとおりである。これまで論述したところと一部重複するが、ここでまとめて紹介する。

- ① 598人の連邦議会定数をサンラグ・シェーパーズ式に従い、投票数に基づき、16州に比例配分する(上位配分・第6条第1項)。ただし、各州の選挙区の数及び区割は、連邦選挙法附則(2012年4月12日の第20次連邦選挙法改正法[BGBI. I S.518]によって改定)であらかじめ固定されている。
- ② 第1段階において各州に配分された議席をサンラグ・シェーパーズ式に従い、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・同条第2項)。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(同条第4項)。
- 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・第6条第5項)。
- ④ 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

(55) 連邦選挙法に規定された選挙機関で、連邦、州及び選挙区の各レベルに設置される。政党等によって提出された選挙区候補者推薦及び州名簿等が法定の要件を備えているかを審査し、場合によりこれらを却下する権限を有する。

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・第6条第2a項第1文）。

- 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（第6条第2a項第2文）。<sup>(56)</sup>

なお、阻止条項を全国レベルで適用することは、従来と変わらない（第6条第6項）。

## 7 「ベルリンの第2票」問題の解決

連邦選挙法は、「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する。」（第6条第4項第1文。改正後も同じ）と規定しており、並立制の場合と異なり、各政党の議席増大につながるのは、原則として第2票のみであり、第1票は、第2票の集計によって決まった政党の獲得議席の中で、選挙区選挙による当選者を決定するのに役立つだけである。

ところが例外的に、第1票が独立の価値を持つ場合がある。選挙区選挙での無所属候補者及び当該州において州名簿の届出が認められない政党の候補者に第1票が投じられた場合には、第1票だけで当選が決定する場合がある。このため、連邦選挙法には、選挙区選挙での無所属候補者及び当該州において州名簿の届出が認められない政党の候補者で当選した者に第1票を投じた選挙人の第2票を無効とする規定が従来から置かれている（第6条第1項）。これらの選

挙人の第2票の効力を認めると、選挙区選挙で無所属候補等の当選に寄与した上に、州名簿候補者の当選にも寄与することとなり、「二重の投票結果」（einen doppelten Stimmerfolg）を行使することになるのを防ぐ趣旨<sup>(57)</sup>である。

ところが、選挙区で1議席又は2議席を得たにもかかわらず、阻止条項（第6条第6項）のために第2票に基づく議席配分を受けられない政党の当選者に第1票を投じた選挙人の第2票を無効とする規定は従来置かれていなかった。この場合、当該選挙人が同一の政党に第2票を投じていればこの第2票は独立した結果価値を持たず、問題は生じないが、もし、この選挙人が別の政党に第2票を投じた場合には、この選挙人は、やはり二重の投票結果を行使したことになる。現にこのような事態が2002年の総選挙で発生した。左派党の前身であるPDSは、ベルリン州の選挙区選挙で2議席を獲得したが、全国での第2票の得票率が4.0%で5%に達しなかったため、第2票の得票に基づく議席配分を受けられず、獲得議席は選挙区選挙の2議席にとどまった（表1参照）。この場合、この2人の当選者に投票した選挙人がPDS以外の政党の州名簿に投票していた場合には、二重の投票結果の問題が発生する。これが「ベルリンの第2票」問題である。現行法にこのような不備が存在することは、すでに1988年11月23日の連邦憲法裁判決<sup>(58)</sup>で指摘されていたが、改めて2009年1月15日の連邦憲法裁決定<sup>(59)</sup>で指摘されたため、これらの選挙人の第2票を無効とする規定が設けられた（第6条第1項の改正）。

(56) プーケルスハイム教授によれば、修正前の連立与党案で2009年総選挙を実施した場合、超過議席が22、追加議席が8で定数（598）を30議席上回ることになる。同教授の試算では、SPD案では、議席数は666に増大する。Pukelsheim, *op.cit.*(51), S.10. 修正後の連立与党案は、超過議席を生じた州名簿に追加議席を優先配分することとされているので、超過議席、追加議席の発生数が変わらないとすれば、定数を上回る議席数は22以上30以下となると想定される。

(57) Schreiber, *op.cit.*(4), S.230.

(58) Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. November 1988 -2 BvC 3/88-. (BVerfGE 79, 161)

(59) *op.cit.*(3)

この改正の必要性に関しては、与野党間で争いはなかったが、前述のとおり、公聴会において、超過議席が発生した場合にも二重の投票結果の問題が発生するとの指摘が行われ、超過議席をめぐる与野党間及び有識者間の認識の相違が明らかとなった。

## 8 その他の改正—多数保障条項

連立与党案は名簿結合を廃止して州ごとに政党への議席配分を行い、議席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を与える仕組みを採用した。また、各州で生じた超過議席は、そのまま認められるとともに、追加議席は超過議席を生じた州名簿に優先配分されることとなった。この仕組みの下では、ある政党が全国レベルで過半数の第2票を得たにもかかわらず、上記議席配分の過程で過半数の議席を得られない場合が生じてくる。この事態を防止するため、このような政党に対しては、連邦全体で配分される議席の半数より1議席多い議席が配分されるまで、その政党の州名簿の残余票の多い順に追加的な議席が配分され、その場合においては、議員の総数は、その差分だけ増加する（改正後の第6条第3項。連立与党案を一部修正）との規定が設けられた。この規定は、「多数保障条項」（Mehrheitssicherungsklausel）と呼ばれる。<sup>(60)</sup>

## 9 改正法の議決と公布

2011年9月29日、連邦議会本会議は、各法案の第2、第3読会の討論の後、内務委員会の議決勧告に従い、連立与党案を賛成294、反対241で可決した。賛成は連立与党2会派で野党3会派はいずれも反対した。<sup>(61)</sup>

10月14日、連邦参議院は、連邦議会の議決した改正法について、基本法第77条第2項の

規定による連邦議会との合同協議会（両院協議会に相当）の開催を求めない議決を行った<sup>(62)</sup>。

このような過程を経て、冒頭で述べたように、2011年12月2日、連邦選挙法第19次改正法が公布され、翌日から施行された。連邦憲法裁判所が設定した期限に遅れること約5か月であった。2013年秋に予定される連邦議会議員総選挙は、改正後の手続に従って行われる。

## おわりに—残された問題

以上見たように、「負の投票価値」問題に端を発するドイツの選挙制度改革問題は、併用制の枠組みの中で、従来の名簿結合の廃止、すなわち州別の議席配分と残余票の連邦レベルでの集計による調整という方式でひとまず決着した。連邦憲法裁判所が並立制の可能性に言及し、学界においても、抜本的な改革の提案が数多くなされたにもかかわらず、すべての会派が併用制の枠内での解決を目指したことは、ドイツにおいては、1949年以来採用されている併用制の存続については、少なくとも既成政党間の意見の一致が成立していることを示していることができよう。

しかし、併用制の枠内での解決であっても連立与党と各野党のアプローチは大きく異なっていた。特に名簿結合を廃止し、超過議席を存置した連立与党案と、名簿結合を維持しながら超過議席の廃止あるいは調整議席の導入による解決を目指した野党各会派案との間での妥協はなされず、連立与党が多数で押し切った形となった。連邦議会での修正を経た連立与党案は、連邦内務省によって「負の投票価値」がきわめて例外的な場合にしか発生しないと評価されたものの、野党及び一部の有識者は、前述のとおり、この制度では、「負の投票価値」が形を変えて

(60) *op.cit.*(39) S.16; *op.cit.*(53), S.4.

(61) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll* 17/130, S.15320ff.

(62) Bundesrat, *Plenarprotokoll* 888, S.485.

現れると批判している。さらに、超過議席の存続により、1997年4月10日の連邦憲法裁判決が許容の限度とした「超過議席が継続的に多数発生する場合」が今後生じないかどうか、予断を許さない。特にインターネットの規制の撤廃等を主張する「海賊党」(Piratenpartei)の躍進が伝えられている現在、阻止条項をクリアして連邦議会に議席を得る政党の数が増え、二大政党の集票力が一層低下して、さらに多数の超過議席が発生する事態も想定される。超過議席が発生させた有権者が異党派投票によって「二重の投票価値」を行使することになるのではない

かという点も、選挙権の平等との関係で、憲法上の争点となり続けるであろう。

1949年の導入以来、多くの変更を伴いつつ存続してきたドイツの併用制が、今後とも公正ですぐれた選挙制度として発展を続けられるかどうか、大きな試練にさらされているといえるであろう。<sup>(63)</sup>

(やまぐち かずと・

調査及び立法考査局次長)

(本稿は、筆者が総合調査室在職中に執筆したものである。)

---

(63) 第19次連邦選挙法改正法の施行(2011年12月3日)後、連邦議会のSPD会派及び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)を同裁判所に提起した。さらに、連邦議会の緑の党会派は、改正法に関して機関争訟(同項第1号)を提起した。これらの申立てにおいては、改正法の議席配分規定が、基本法の保障する選挙権の平等、政党の機会の平等、及び直接選挙の原則に違反すること、改正法においても「負の投票価値」の効果が受忍しえない態様で生じること等が主張されている。これらの申立てを受けて、2012年6月5日に「負の投票価値・超過議席」に関する口頭弁論が連邦憲法裁判所で開かれることとなった。Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr.29/2012 vom 7. Mai 2012. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-028.html>>