

## 【ドイツ】連邦選挙法の第 22 次改正

海外立法情報調査室・河島 太郎

海外立法情報課・渡辺 富久子

\* 2012 年 7 月 25 日に違憲判決を受けた連邦選挙法の改正手続が 2012 年 12 月から連邦議会で始まっていたが、2013 年に入りその改正が確実な状況となった。新法の連邦議会選挙制度は、引き続き小選挙区比例代表併用制を基本としつつ、議員定数を上積みすることにより各党の連邦全体の得票に比例した議席配分を確保するものとなっている。

### 1 背景

#### (1) 2011 年までの選挙制度と 2008 年 7 月 3 日の違憲判決

ドイツ連邦議会選挙制度は小選挙区選挙を併用して定数の半数の議席を定めながらこれを含む全体の議席配分を原則的に比例代表制で定める小選挙区比例代表併用制（以下単に「併用制」という。）である。あらかじめ、定数の半数を人口に比例して各州に配分し、この配分で得た数の小選挙区を各州内で画定しておく。連邦議会選挙の際、有権者は、小選挙区候補者に対する第 1 票と州名簿に対する第 2 票を併せて投票する。小選挙区では、第 1 票の最多得票者が当該小選挙区議席を得る。これを含む全体の議席配分は、2011 年の連邦選挙法改正（後出(2)）前、次のとおりであった。まず連邦全体で定数全てを各党に配分し、次に各党の連邦全体の議席を各州に配分する。最後に、各州内では、各党の得た議席がその小選挙区議席と名簿議席の合計に原則として一致する仕組みである。具体的には①連邦全体で定数を各党の名簿結合（注 1）（以下単に「各党」等という。）の得票（当該州名簿が得た第 2 票をいう。以下同じ。）に比例して（注 2）各党に配分し（上位配分）、②上位配分で得た議席を各党の州別の得票に比例して各州に配分する（下位配分）。③各党内では、下位配分で得た州別の議席から州内の小選挙区議席を減じて得た数の州名簿登載者が当該州名簿の名簿議席を得る。ただし、下位配分で得た州別の議席を超える小選挙区議席を州内で得た政党があるときは、その差が超過議席となり、全党の議席の連邦集計も定数を超える。なお、当該州名簿の名簿議席の数は当然に 0 となる。

2005 年連邦議会選挙の際、ある小選挙区（a 区）では候補者の死亡で投票を延期し、繰延投票前に全体的な選挙結果と共に次の状況が判明していた。ある政党に一定数以上の得票があると、同党の連邦全体の議席は増加しないまま党内で a 区の属する A 州の得票割合が増大するため、A 州で同党の 1 議席が増加するのと引換えに別の B 州で同党の 1 議席が減少する。しかし、既に A 州では同党に超過議席があったため同州で同党の計算上の議席配分が 1 増しても現実の議席は増加せず、連邦全体では繰延投票で同党の得票の増加に伴うその議席の減少（負の投票価値）が予想された。この状況を知った同党の支持者の一部は繰延投票で同党に第 2 票を投票せず、得票が当該一定

数に達しなかった同党は a 区の小選挙区議席も得て議席が 1 増した。負の投票価値の要因には、超過議席のほか、上位配分（連邦全体における各党間の議席配分）と下位配分（党内各州間の議席配分）をする 2 段階の議席配分方法が指摘されている。

選挙結果を受けて提起された違憲訴訟の 2008 年 7 月 3 日の判決（注 3）において、連邦憲法裁判所は連邦選挙法上の議席配分方法の関係規定を違憲とし、立法府に連邦選挙法を改正して従来の選挙制度の仕組みを改めるよう求め、これに代わる選択肢として(a)上位配分において超過議席を考慮すること、(b)名簿結合を廃止して各州別の併用制とすること、(c)小選挙区比例代表並立制に改めることの 3 案を示唆した。（注 4）

## (2) 2011 年の連邦選挙法改正と 2012 年 7 月 25 日の違憲判決

(1)の判決を受けて連立与党のキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）及び自由民主党（FDP）のみの賛成で成立した連邦選挙法の第 19 次改正（注 5）では、名簿結合を廃止して各州別の併用制が採用された。この制度には次の特徴があった。①第 2 票の州別の投票者数に比例して定数を配分し、州別定数を算出する。②各州内では、州別定数を得票に比例して各党に配分し、この配分で各党が得た議席からその小選挙区議席を減じて得た数の州名簿登載者が名簿議席を得る。ただし、この配分で得た議席を超える小選挙区議席を得た政党があるときは、その差が超過議席となる。③州内各党の得票がその議席に州内 1 議席当たり得票を乗じて得た数を超える場合には、その差を州別残余票とし、州別残余票の各党内の連邦集計である連邦残余票を連邦 1 議席当たり得票で除して得た数（小数点以下の端数は四捨五入）に相当する議席を各党に追加配分することにより、連邦 1 議席当たり得票について各党間に生じた格差の是正を図る。

この改正に対して提起された違憲訴訟の 2012 年 7 月 25 日の判決（注 6）において、連邦憲法裁判所は、前述①～③のいずれについても憲法上の問題があると指摘した。まず、前述①の州別定数の算出方法については、A 党の超過議席その他の事由により同党の得票増がその議席増を生じさせない場合において、当該得票増により当該州の定数増が生じたときは、同州内で A 党と競合する B 党が議席を得、又は別の州において A 党の議席が減少することにより負の投票価値が生じるおそれがあることから、平等選挙原則等に反する。前述②の超過議席は、例えば党派結成に必要な議員の半数（15 人）程度を超えると比例代表制としての併用制の本質を損ない平等選挙原則等に反するものとなる。前述③の追加議席については、各州内の各党の得票が当該各党の議席に当該各州内 1 議席当たり得票を乗じて得た数未満の場合（その差である州別残余票は負となる。）を除外している点で、その配分方法は平等選挙原則に反しており、また、追加議席の配分が州単位の比例代表制の範囲外で行われることから、一部有権者の投票の機会に差を設けるものであり、政党間の機会均等にも反するものと判示した。

連邦憲法裁判所は、前述①～③について連邦選挙法上の議席配分方法の関係規定を違憲とし、立法府に対し所要の立法措置を講じることを求めた。（注 7）

## 2 連邦選挙法第 22 次改正法(2013 年 3 月 15 日現在制定見込み)

## (1) 制定の経緯

連邦議会では、連立与党並びに野党の社会民主党（SPD）及び同盟 90・緑の党の与野党 4 会派が共同して連邦選挙法の改正法案（以下「4 会派共同提出法案」という。）（注8）を提出したほか、野党の左派党が独自に同法の改正法案（注9）を提出した。

4 会派共同提出法案では、超過議席の解消策として、超過議席に見合う数の調整議席を超過議席の生じなかった政党に追加して配分するという SPD の提案が採用された。

左派党提出法案では、なるべく議席が増加しないように、ある州である政党に生じた超過議席に相当する数の議席を他の州の当該政党の州名簿から削減することにより超過議席を生じないようにする方法が採用された。しかし、この方法では各州選出議員数がその人口に比例しない等の事態が予想された。

連邦議会では主に両案の相違について審議された。その過程で、ドイツは他の欧州諸国と比較すると人口が多い割には議員が少ない点、各州選出議員数を当該人口に比例させて連邦制の原理を完全に維持することは連邦憲法裁判所も求めている点等が指摘され、多様な要件全てを満たす連邦選挙法の改正は困難なことも再認識された。

その後、連邦議会は 4 会派共同提出法案を何点か修正し、連邦選挙法第 22 次改正法案を可決した。原案は、各州の第 1 次配分における州別定数（後出(2)参照）について当該各州にその人口に比例して配分する小選挙区の数 2 倍としたため州別定数が必ず偶数となり、州別定数が各州の人口に正確に比例しなくなるおそれが生じた。そこで、定数全体を各州の人口に比例して配分するよう改めた点が、主な修正事項である。

連邦議会が 2013 年 2 月 21 日に可決した法案に、連邦参議院は 3 月 1 日に異議のない旨を議決した（注 10）。今後、連邦大統領の署名を得て第 22 次連邦選挙法改正法が制定されると、9 月 22 日実施予定の連邦議会選挙から新法が適用される見込みである。

## (2) 概要

新たな併用制による議席配分の手続は、第 1 次配分と第 2 次配分に分かれる。一旦第 1 次配分により得られる各党の暫定的な議席を計算し、これに基づき必要に応じて定数を増加した上で改めて第 2 次配分により選挙結果を確定する。

【第 1 次配分】州別に併用制の選挙を行うと仮定して、選挙結果を計算する。まず、①定数を州別の人口に比例配分して州別定数を算出する。②各州内で 1 (2)②と同じ手続により州別定数を各党の得票に比例して配分し、この配分で算出した議席を超える小選挙区議席を州内で得た政党があるときは、その差を第 1 次配分における計算上の超過議席とする。各党について第 1 次配分で算出した州別の議席（計算上の超過議席を含む。）の連邦集計をして、連邦全体で各党が得る暫定的な議席を計算する。

【第 2 次配分】上位配分と下位配分に分かれる。

①上位配分 連邦全体で定数を各党に対しその得票に比例して配分する。この場合において、第 1 次配分により連邦全体で各党が得る暫定的な議席（第 1 次配分において生じた計算上の超過議席を含む。）の数以上の議席を当該各党が得られるよう、更に議席を加えて調整する（当該暫定的な議席に加える議席を調整議席という。）。

②下位配分 上位配分で得た議席を各党の州別の得票に比例して各州に配分する。

この場合において、従来の下位配分によれば超過議席を得ることとなる政党があるときは、その小選挙区議席と名簿議席の連邦集計が上位配分で同党の得た議席の数に必ず一致するよう同党の名簿議席を削減する（注11）。

今回の改正により超過議席が解消したこと（後出3参照）に伴い、超過議席を前提とする連邦選挙法第48条第1項第2文の規定が削られた。ちなみに、この規定は、超過議席がある場合において、これを有する政党に欠員が生じたときは、当該政党の名簿登載者による繰上補充をしない旨の規定であった。

連邦選挙法第22次改正法は公布の日から施行の予定であるが、同日までに連邦議会議員に欠員が生じた場合については、従前の連邦選挙法第48条第1項第2文の規定を適用する趣旨の経過規定がある。

### 3 新選挙制度に関する若干の分析

新法の連邦議会選挙制度の議席配分の手続全体を概観する限り、第1次配分はあくまで第2次配分において調整議席等を算出する仕組みにすぎず、連邦全体の議席配分として決定的な意義を有するのは第2次配分と考えられる。第1次配分において生じた計算上の超過議席は、第2次配分において調整議席が追加されることにより、各党の得票に比例した議席の中に埋没して比例配分の範囲を超える「超過」議席としての意義を失い、結局、連邦全体で政党の得票に比例して配分した議席を「超過」する数としての超過議席は解消されることとなる。ただし、第1次配分において超過議席が生じる場合には、第2次配分により調整議席を加えて確定した議席は相当程度当初の定数598を超えたものとなることが予想される。2009年に行われた第17回ドイツ連邦議会選挙が新選挙制度により行われたと仮定すれば、48議席の調整議席が必要となり、連邦議会の定数は671まで増加したはずであると指摘されている（注12）。

注（インターネット情報は2013年3月15日現在である。）

- (1) 名簿結合は、議席配分上、同一政党の2以上の州名簿を1の結合した名簿とみなすものである。
- (2) 現在ドイツでは、サンラグ=シェパーズ式の計算方式が定数や議席の比例配分に用いられている。
- (3) BVerfGE 121, 266 <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv121266.html>>
- (4) 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, pp.29-50. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3499400\\_po\\_073702.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3499400_po_073702.pdf?contentNo=1)>; 河島太郎・渡辺富久子「連邦選挙法の改正」『外国の立法』249-2号, 2011.11, pp.12-13. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3567833\\_po\\_02530106.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3567833_po_02530106.pdf?contentNo=1)>
- (5) Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25.11.2011 (BGBl. I S. 2313).
- (6) BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012.
- (7) 河島太郎・渡辺富久子「2011年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決」『外国の立法』253-1号, 2012.10, pp.16-19. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3567833\\_po\\_02530106.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3567833_po_02530106.pdf?contentNo=1)>
- (8) BT Drs. 17/11819. <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/118/1711819.pdf>>
- (9) BT Drs. 17/11821. <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/118/1711821.pdf>>
- (10) BR Drs. 135/13 <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0135-13B.pdf>>
- (11) Bundeswahlleiter, *Modellrechnung Bundestagswahl 2009: Sitzkontingente mit Ausgleich*, W/39910010-BS6001, 15. Oktober 2012, S.7ff; *op.cit.* (8), S.10.
- (12) Bundeswahlleiter, *op.cit.* (11), S.6. 第1次配分で生じる計算上の超過議席の数は25となる。