

## 【ドイツ】2011年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決

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、連邦憲法裁判所は、2011年の改正後の連邦選挙法に違憲判決を下した。この判決により連邦選挙法の議員定数配分規定と追加議席に関する規定が違憲とされ、次回連邦議会選挙の施行期限となる2013年秋までに、再び連邦選挙法を改正する必要性が生じた。

### 1 2011年の連邦選挙法改正までの小選挙区比例代表併用制

ドイツ連邦議会選挙制度は、小選挙区比例代表併用制（以下「併用制」という。）と呼ばれ、各党の得票に応じ全体の議席を比例配分しながら、同時に行う小選挙区選挙において当選人とされた各党の候補者を当該各党の議席の一部に充てる制度である。

2011年の連邦選挙法の改正（Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes v. 25. 11. 2011 (BGBl. I S. 2313) によるもの。以下これを「2011年改正」といい、同改正前の連邦選挙法を「旧法」と、同改正後の同法を「新法」という。）前の併用制は、具体的に次のようなものであった。連邦議会の議員定数中、小選挙区選出議員と州名簿選出議員を各299名とし、選挙人は小選挙区の候補者（第1票）と政党の州名簿（第2票）に投票する。小選挙区では、第1票の最多得票者を当選人（以下「小選挙区当選人」という。）とする。州名簿への第2票は連邦全域で政党別に集計し（名簿結合）、最初に連邦全域で得票率5%以上又は小選挙区当選人3人以上の各党に対しその第2票の得票に応じ議席を比例配分する（上位配分）。次に各党内で第2票の州別得票に応じ議席を各州に比例配分する（下位配分）。これにより得た党内各州の配分議席数は、当該各州内の小選挙区当選人とこれを除く当該各州名簿登載者で当選人となるもの（以下「州名簿当選人」という。）を包含し、各州における各党内では、

$$\text{配分議席数} - \text{小選挙区当選人の数} = \text{州名簿当選人の数}$$

となるのが通常である。ただし、

$$\text{配分議席数} < \text{小選挙区当選人の数}$$

となる場合には、その差に相当する超過議席が生じ、当該州の当該政党について、小選挙区当選人の数が所属当選人の数となり、州名簿当選人は生じない。

### 2 負の投票価値

旧法の併用制には、政党の得票の増加がその議席を減少させ又はその得票の減少がその議席を増加させるおそれがあり（負の投票価値）、次の事案で憲法訴訟となった。

2005年の連邦議会選挙では、ザクセン州ドレスデン1区の候補者1名が死亡して、当該選挙区の投票期日が延期された。繰延投票期日には、既に連邦の他の選挙結果が

明らかになっており、当時の状況では、同選挙区において CDU (キリスト教民主同盟) が一定数以上の第 2 票を得ると、同党の連邦全体の得票に対するザクセン州名簿の得票の割合が高まり、議席配分上同州が 1 増で他州が 1 減となるはずであった。しかし、同州の CDU には既に超過議席があり、繰延投票で CDU の第 2 票の得票が大幅に増加して同州の配分議席数が 1 増となっても、州内同党の所属当選人の現実の増加はなく、むしろ同州の配分議席数の 1 増に伴う他州の配分議席数の 1 減により同党の連邦全体の議席の減少が想定された。これを知った CDU の支持者の一部が繰延投票で同党に第 2 票を投票しなかったため、CDU の得票の減少が同党の議席を増加させる負の投票価値が生じることとなった。

連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht: BVerfG) は、2008 年 7 月 3 日に、負の投票価値を生じさせた旧法の規定につき平等選挙原則違反及び直接選挙原則違反で違憲判決を下し (BVerfGE 121, 266)、立法府に対し、2011 年 6 月 30 日を期限として、その改正を求めた。その際、負の投票価値が①超過議席の発生及び②名簿結合の可能なことと不可分の関係にあることから超過議席と名簿結合の両面から法改正にアプローチが可能であり、具体的な選択肢として①超過議席の生じにくい上位配分、②併用制から小選挙区比例代表並立制への制度変更及び③名簿結合の廃止を示唆した。

### 3 2011 年改正

BVerfG の判決の設定した期限を 5 か月ほど徒過して成立した新法は、名簿結合を廃止して各州別の併用制を採用した。なお、従来の連邦選挙法の改正は与野党の合意に基づいてきたが、2011 年改正は連立与党のみの賛成で可決成立した。

新法では、名簿結合の廃止に伴い、議員定数を各州の投票者数に応じ比例配分して州別定数を定め、各州内では議席を第 2 票の各党の得票に応じ比例配分する。各党の小選挙区当選人の数がその配分議席数を超えるときは、従前どおり超過議席が生ずる。

新法は、州単位の併用制で生じた 1 票の結果価値 (当選人 1 人当たり得票数の逆数) の格差の是正を図り、追加議席の制度を新設した。まず、各州内で第 2 票の得票数に応じ議席を比例配分された全政党について

$$\text{第 2 票の州平均得票数} = \text{第 2 票の州内の得票総数} \div \text{州内の所属当選人の総数}$$

とし、次に、各州内で各党別に、

$$\text{第 2 票の得票数} - (\text{第 2 票の州平均得票数} \times \text{所属当選人の数}) = \text{州別残余票数}$$

とする。最後に、連邦全体で政党別に正の州別残余票数の合計を連邦残余票数とし、

$$\text{連邦残余票数} \div \text{第 2 票の連邦平均得票数} \cdots \cdots \text{小数点以下四捨五入}$$

に相当する議席を各党に追加配分する仕組みである (残余票の活用)。なお、残余票の活用において、負の州別残余票数は、考慮されない。

#### 4 2012年7月25日のBVerfG判決

野党のSPD（社会民主党）と同盟90・緑の党は、新法上も負の投票価値が生ずる余地があり超過議席は憲法上正当化しがたいとして、BVerfGに憲法訴訟を提起した。この申立てに対する2012年7月25日のBVerfG判決(BVerfG, 2 BvF 3/11 v. 25.7.2012.)は、新法の議席配分方法等に関する規定を違憲とした。BVerfGは、今回の判決において、立法上の猶予期間を与えず、次回総選挙の施行期限までに同法を再び改正することが必要となった。本節では、判決の概略を紹介する。

##### (1) 判決の要旨

①各州の投票者数に応じ議員定数を比例配分して州別定数を定めることは、負の投票価値を生じさせ、平等選挙原則、直接選挙原則及び政党間の機会均等の原則に反する。②併用制の比例代表制としての性格を損なわない範囲を超える超過議席は、受忍することができない。例えば、会派結成に必要な議員数の半数（15人）程度を超える超過議席が生ずるときは、平等選挙原則及び政党間の機会均等の原則が害される。

##### (2) 負の投票価値

負の投票価値により、候補者の当落に対し選挙人の投票意思に反する影響を及ぼす場合が生じて、直接選挙原則及び平等選挙原則に反する結果となる。

新法の併用制では、州別定数が事前に確定しないで投票者数に連動することにより、負の投票価値が生じることがある。例えば、①A党の第2票の得票の増加がA党の1議席の増加に足りないこと又は②小選挙区当選人が多いため超過議席が生じたことにより、当該第2票の得票の増加がA党の議席を増加させない場合において、当該第2票の投票の増加に伴い当該州の定数が増加するときは、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がある。

BVerfGは、投票者数に連動しないで人口や選挙人数により事前に確定した州別定数の必要性を示唆して、新法の議員定数配分規定（第6条第1項）を違憲無効とした。

##### (3) 追加議席

BVerfGは、追加議席配分規定（新法第6条第2a項）についても、平等選挙原則に反し、及び政党間の機会均等を損なうとして違憲無効とした。

1票の結果価値の格差の是正という追加議席の立法の目的に違憲性はないが、前述3で説明した負の州別残余票数を考慮しない追加議席の配分方法は、1票の結果価値の平等に反する。このような残余票の活用による追加議席の配分は、各州単位の比例代表制の外で行われるものであり、一部選挙人の投票に更なる議席配分の機会を与えて政党間の機会均等を損なうことになる。

##### (4) 超過議席

超過議席に関する新法第6条第5項の規定は、これにより、併用制の比例代表制と

しての性格を損なう程度の超過議席が何ら未調整のまま生じた場合（*ausgleichslose Anfallen*）に限り、平等選挙原則及び政党間の機会均等の原則に反することとなる。例えば、超過議席が会派の形成に必要な議員数の半数（15人）程度を超えるときは、違憲なものとなる。なお、1997年4月10日の判例では、議員定数の5%（現在では約30人）程度が超過議席の限度の目安として示唆されていた（BVerfGE 95, 335 [365 ff.]）。

併用制の比例代表制としての性格は、小選挙区の候補者に対する第1票により選挙された小選挙区当選人の数を第2票の得票率に応じ比例配分された当該所属政党の配分議席数から減ずることに表れている。ある政党の小選挙区当選人の数が第2票による同党の配分議席数を超えて超過議席が生じた場合において、超過議席が別の州名簿から減ぜられないこと又は調整されないことにより、第2票のみならず第1票が連邦議会の議席配分に許容限度を超えた影響を及ぼすこととなるときは、平等選挙原則に反する結果となる。比例代表制において候補者個人を選択するという要素を加味する併用制の目的は憲法に適合するので、超過議席は、基本的に正当化されるが、併用制の比例代表制としての性格を損なう程度のものであってはならない。

ドイツ統一後、超過議席の数は、増加傾向にあり、2009年の連邦議会選挙ではその数が24に上った。今後も15を超える超過議席が予想されるため、BVerfGは、立法府に対し、未調整のまま超過議席が激増しないよう立法措置を講じることを求めた。

## 5 各政党の提案

2013年10月27日を期限とする次回の連邦議会選挙までに新法の改正が必要となったが、超過議席の処理をめぐる各党間の攻防が激化すると見られている。

与党のCDU、CSU（キリスト教社会同盟）及びFDP（自由民主党）は、超過議席が15まで許容されることに着目し、15を超える超過議席に見合う数の調整議席を他党に追加することにより、得票に比例した議席配分を回復する方法を検討している。

野党のSPDは、すべての超過議席に見合う数の調整議席を他党に追加して配分することを提案している。これはノルトライン・ヴェストファーレン州議会の選挙制度と基本的に同様であり、2012年5月の同州議会選挙では23の超過議席に加えて33の調整議席が生じた結果、本来の議員定数181に対し現在の議員数は237である。連邦議会選挙でこの方法をとれば、必要な調整議席は相当数に上ると予想されている。

同盟90・緑の党は、ある州で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方法で超過議席が生じないようにすべき旨を主張している。

## 参考文献

- ・山口和人「ドイツの選挙制度改革」『レファレンス』737号、2012.6、pp.29-50.
- ・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』2011.11、pp.12-13.
- ・BVerfG – Pressestelle –, *Pressemitteilung*, Nr. 58/2012 vom 25. Juli 2012.
- ・“Suche nach Lösung ab Mitte August“, *Frankfurter Rundschau*, 26. Juli 2012, S.3.
- ・“Der Bürger und sein Wille“, *Süddeutsche Zeitung*, 27. Juli 2012, S.5.