

# 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	ドイツ連邦議会の新選挙制度—超過・調整議席の廃止と 2025 年総選挙—
他言語論題 Title in other language	The New Electoral System of the German Bundestag: Abolishment of Overhang and Leveling Seats, and the 2025 General Election
著者 / 所属 Author(s)	河島 太郎 (KAWASHIMA Taro) ・ 渡辺 富久子 (WATANABE Fukuko) / 国立国会図書館調査 及び立法考査局 政治議会課・国会レファレンス課
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	895
刊行日 Issue Date	2025-07-20
ページ Pages	27-51
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ドイツでは、2023 年に連邦議会の選挙制度が改められ、議 員定数を超える増員を防ぐために超過・調整議席が廃止さ れた。新制度について指摘される問題、2025 年総選挙の結 果等を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客  
観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# ドイツ連邦議会の新選挙制度

## —超過・調整議席の廃止と 2025 年総選挙—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
政治議会課 河島 太郎  
国会レファレンス課 渡辺 富久子

### 目 次

はじめに

#### I 従来の選挙制度の概要

- 1 2013 年改正後の選挙制度
- 2 選挙制度の諸要素についての連邦憲法裁判所の見解
- 3 2020 年連邦選挙法改正—議員数増大の抑制—

#### II 改革委員会における議論

#### III 2023 年の連邦選挙法改正

- 1 当初法案の概要—超過議席及び調整議席の廃止—
- 2 2023 年改正法の概要—基本議席条項の削除等—
- 3 2023 年改正法をめぐる論点

#### IV 連邦憲法裁判所 2024 年 7 月 30 日判決

- 1 立法手続
- 2 第 2 票相当議席割当て—当選人のいない小選挙区—
- 3 5% 阻止条項
- 4 経過措置

#### V 2025 年 2 月 23 日の総選挙

- 1 投票率
- 2 第 2 票の結果
- 3 第 1 票の結果

おわりに

別紙 連邦選挙法（抄）

キーワード：ドイツ、連邦議会、連邦選挙法、下院選挙、比例代表制、混合制、併用制、超過議席、基本議席条項

## 要 旨

- ① ドイツ連邦議会(下院)の選挙制度を定める連邦選挙法が2023年6月8日に改正され、議席配分の方法が変更された。本稿は、この改正後の連邦議会の新選挙制度の概要を紹介するものである。
- ② 従来は、小選挙区選挙で定数の半数の議席を定め、これを含む各党の全体の議席は原則的に各党の得票に比例して配分する小選挙区比例代表併用制が採られてきた。比例配分された議席を超える小選挙区当選人がある政党は、比例配分された議席を超える超過議席を得ることから、各党の議席配分が本来の比例配分と異なるゆがみと、議員定数を超える増員が生じた。このゆがみを補正するため2013年に導入された調整議席の制度が、更なる増員を生じさせた。2021年総選挙の結果、定数598人に対し、実際の議員数は736人に上った。
- ③ 新選挙制度は、議員定数を超える増員を防止するため、各党の得票に比例配分した議席を上限とし、小選挙区の最多得票者をその得票率の順に当選人とする。この制度では、超過議席や調整議席が生じない一方、政党に比例配分した議席を超える小選挙区の最多得票者があるときは、得票率の低い者が当選できない。
- ④ 2023年改正前の連邦選挙法には、議会内の小党乱立を防ぐため、原則として得票率5%以上の政党を議席配分の対象とする阻止条項とともに、小選挙区当選人3人以上の政党には同条項の適用を除外して議席配分の対象とする基本議席条項が規定されていた。しかし、今回の改正では議席配分にゆがみが生じやすくなるという理由で、基本議席条項が削除された。
- ⑤ 連邦憲法裁判所2024年7月30日判決は、新選挙制度の議席配分方法を合憲としたが、基本議席条項のような緩和措置のない5%阻止条項を違憲と判示した。何ら特例がない5%阻止条項は、現状の法的及び実条件的な条件の下で必要な範囲を超える、というのがその理由であった。連邦憲法裁判所は、阻止条項が修正されるまでの間、基本議席条項の仕組みを引き続き維持することを命じた。
- ⑥ 2025年2月23日に新選挙制度の下で総選挙が行われ、7政党が議席を得た。また、小選挙区の最多得票者23人が当選人とならない結果となった。選挙後に第1党となったキリスト教民主同盟(CDU)は、早くも新選挙制度の改正の意向を表明している。

## はじめに

ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当。以下「基本法」という。）は、「普通、直接、自由、平等及び秘密」という選挙の5原則を定め（第38条第1項）、具体的な選挙制度の設計を立法者に委ねている（同条第3項）。この規定を受けて、ドイツ連邦議会（下院）の選挙制度の仕組みを定めているのが連邦選挙法<sup>(1)</sup>である。

連邦選挙法では、1949年のドイツ連邦共和国（当時の西ドイツ）成立以来、小選挙区比例代表併用制（以下「併用制」という。）が採られてきた<sup>(2)</sup>。小選挙区選挙と比例代表選挙を別に独立して行う我が国の小選挙区比例代表並立制と異なり、併用制では総議席数を得票に比例して各党に配分し、配分議席の一部に小選挙区候補者で当選人とされたもの（以下「小選挙区当選人」という。）を充てることを原則とする。

ドイツでは、このような併用制の骨格を維持しつつ、その時々々の政治状況や、連邦憲法裁判所の判決等を受けて所要の制度改正が行われてきた。2023年の「連邦選挙法及び連邦選挙法第25次改正法を改正する法律」<sup>(3)</sup>（以下「2023年改正法」といい、これによる改正を「2023年改正」という。）は、2021年の総選挙の結果、超過議席等（詳細は後述）による著しい増員で、本来の定数598人に対し議員数が736人<sup>(4)</sup>に達したことを踏まえ、議席配分の仕組みを変更して超過議席等の生じない選挙制度に改めたものである。

この2023年改正後の選挙制度（以下「新選挙制度」又は単に「新制度」という。）で2025年2月23日に総選挙が行われ、与党の社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD）は得票率16.4%と歴史的な惨敗を喫し、野党のキリスト教民主同盟（Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU）が第1党に返り咲いた。

以下、2023年改正に至る背景と、その後の新選挙制度を確認し、新制度について指摘されている問題点を考察する。最初に、従来の選挙制度の概要（第I章）と、2021年に連邦議会に設置された改革委員会（Reformkommission）で行われた議論の概要（第II章）を確認した後、2023年改正後の新制度を概説する（第III章）。次いで、2023年改正法に対する連邦憲法裁判所2024年7月30日判決<sup>(5)</sup>の概要（第IV章）、2025年2月23日の総選挙の結果（第V章）を紹介する。

## I 従来の選挙制度の概要

2023年改正前の併用制は、ドイツ語では「人物選挙と結び付いた比例代表制」（mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl; personalisierte Verhältniswahl）といわれ、多数代表制の

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025年6月16日である。

(1) Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594)

(2) Wolfgang Bischof et al., „Vierzig-Prozent-Regel für mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahlen,“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol.52 No.3, 2021, S. 669; 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.30. <<https://doi.org/10.11501/3499400>>

(3) Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147). 山岡規雄「【ドイツ】連邦選挙法の改正」『外国の立法』No.296-1, 2023.7, pp.4-5. <<https://doi.org/10.11501/12902074>>

(4) BT-Drs. 20/5370, S. 1.

(5) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a.



要素が組み込まれた比例代表制とされる<sup>(6)</sup>。その特徴としては、主に、①選挙人は、小選挙区候補者に対し第1票を、州名簿（州別の政党候補者名簿をいう。以下同じ。）に対し第2票を投じること、②各党の議席は原則として第2票の得票率に比例して配分されること、③②による配分議席を超える小選挙区当選人がある政党では、その全員が当選人となり、配分議席を超える人数の超過議席（Überhangmandat）が生じ、定数を超える増員となること、④超過議席により議席配分に比例配分との差異（ゆがみ）が生じ、これを補正するため各党に調整議席（Ausgleichsmandat）が追加的に配分されることから更なる増員が生じること、⑤5%の阻止条項（Sperrklausel）により得票率5%未満の小政党が②の議席配分の対象から排除されることと、得票率5%未満であっても3人以上の小選挙区当選人を出した政党は基本議席条項（Grundmandatsklausel）により議席配分の対象となる<sup>(7)</sup>ことが挙げられる。

以下、最初に、2013年の連邦選挙法第22次改正<sup>(8)</sup>（以下「2013年改正法」といい、これによる改正を「2013年改正」という。）後の選挙制度を概説する<sup>(9)</sup>。次に、ドイツでは選挙制度の設計に連邦憲法裁判所の判決も影響力を持つことから、選挙制度の諸要素について同裁判所がどのような判断を下しているかを簡単に紹介する。その後、2020年の連邦選挙法第25次改正法<sup>(10)</sup>の概要を紹介して、2023年改正に至る背景を確認する。

## 1 2013年改正後の選挙制度

2013年改正後の連邦選挙法では、連邦議会議員の定数は598人であり（第1条第1項。以下、本節で示す条項は、2013年改正後の連邦選挙法のものである。）、連邦議会は、原則として小選挙区選出議員と名簿選出議員それぞれ半数（299人）ずつにより構成されることになっていた（同条第2項）。選挙人は2票を有し、小選挙区候補者に第1票を、州名簿に第2票を投じる（第4条）。各小選挙区においては、第1票の最多数を得た候補者が当選人となる（第5条）。連邦議会の政党別議席数は、各党に、その第2票の得票率に応じて議席を比例配分する（第6条）。

第2票の得票率に応じた各党への議席配分手続は複雑であり（図1参照）<sup>(11)</sup>、第1次配分（erste Verteilung）と第2次配分（zweite Verteilung）の2段階に分けて行われる<sup>(12)</sup>。

(6) Heinrich Amadeus Wolff, Hrsg., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Handkommentar*, 12. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 434.

(7) Wolfgang Schreiber et al., *BWahlG: Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, 11. Aufl., Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2021, S. 282.

(8) Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082). 河島太郎・渡辺富久子「【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. <<https://doi.org/10.11501/8196094>>

(9) 2013年改正までの併用制については、河島・渡辺 同上；山口和人「ドイツの連邦選挙法」『外国の立法』No.237, 2008.9, pp.36-61. <<https://doi.org/10.11501/1000199>>；同 前掲注(2), pp.29-50；同「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—」『レファレンス』787号, 2016.8, pp.1-28. <<https://doi.org/10.11501/10188913>>

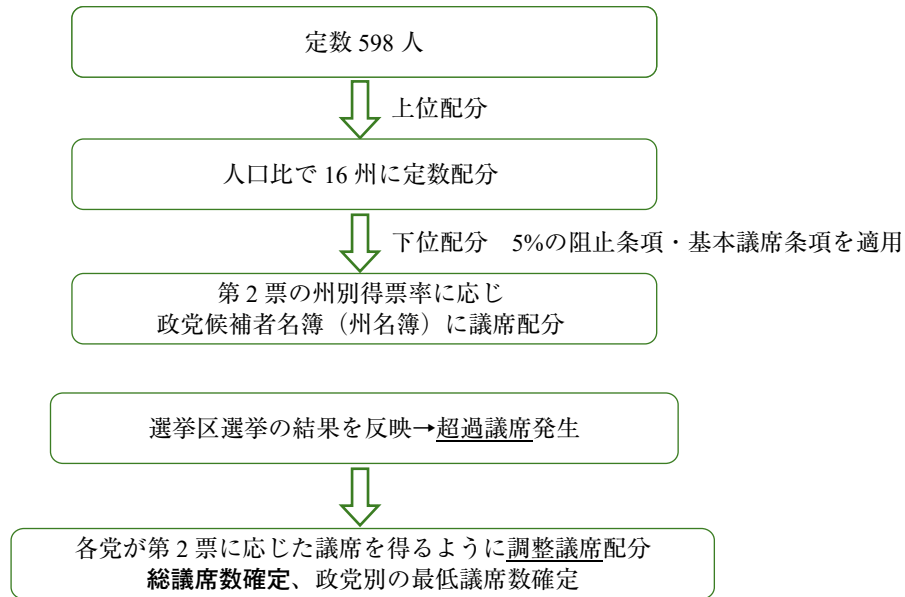
(10) Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395)

(11) 以下の手続の記述に際しては、次の文献を参照した。Bundeswahlleiter, *Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013: Heft 3 Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen*, 2013, S. 312. <[https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/a832ae2d-3ffc-4805-92c6-c92cc8668d17/btw13\\_heft3.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/a832ae2d-3ffc-4805-92c6-c92cc8668d17/btw13_heft3.pdf)>；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；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—高見勝利先生古稀記念—』信山社, 2015, pp.1089-1091；上野磨里奈「主要国議会の選挙制度及び投票率の推移」『調査と情報—Issue Brief—』1161号, 2021.11.18, pp.3-5. <<https://doi.org/10.11501/11874929>>

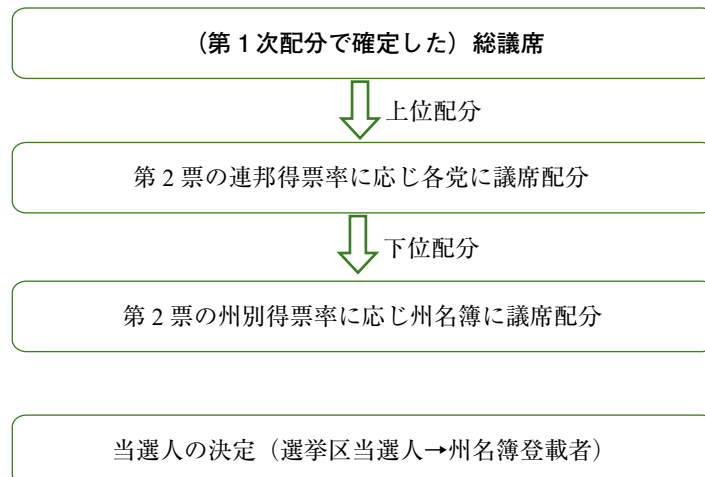
(12) 第1次配分では州単位で、第2次配分では連邦単位で併用制が用いられていた。これは、負の投票価値（政党の得票の増加が当選人数の減少をもたらす、又は政党の得票の減少が当選人数の増加をもたらす現象）を解消するための方策であった。詳細は、河島 同上を参照。

図1 2013年改正後のドイツ連邦議会の選挙制度の仕組み

## &lt;第1次配分&gt;



## &lt;第2次配分&gt;



（出典）2013年改正後の連邦選挙法の条文を基に筆者作成。

第1次配分では、まず、定数（598人）を州別人口比で各州に配分して州別定数を算出し（Oberverteilung, 上位配分）、次に各州で各党の第2票の得票率に応じて当該各党の州名簿に議席が配分される（Unterverteilung, 下位配分）（第6条第2項）。州名簿に配分された議席から小選挙区当選人の数を減じ、この差が名簿登載者で当選人となる者の数となる。州名簿に配分された議席を超える小選挙区当選人を得た政党については、小選挙区当選人の数から州名簿に配分された議席を減じた数の超過議席が生じる（同条第4項）。以上の手続により、各党の州名簿に最終的に保障される最低議席数（第2票の得票率に応じた議席数と超過議席数の合計）が算出され、政党別に連邦全体の最低議席数が決まる<sup>(13)</sup>。

(13) Bundeswahlleiter, *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017: Heft 3 Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen*, 2017, S. 379. <[https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17\\_heft3.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/3f3d42ab-faef-4553-bdf8-ac089b7de86a/btw17_heft3.pdf)>

第1次配分で超過議席が生じた結果、連邦議会の議席配分にゆがみが生じ、第2票の得票率に応じた本来の議席配分と異なることとなる。各党の第2票の得票率に応じた議席配分を回復するために、調整議席を各党に追加的に配分して、最終的な総議席数を確定する（同条第5項）。なお、調整議席の仕組みは2013年改正法により導入されたものである。

続く第2次配分において、各党の実際の州別議席数を確定して、これに相当する人数の当選人を決定する。まず、これまでの手続により確定した総議席数を、連邦全体で第2票の得票率に応じて各党に配分する（上位配分）。次に、各党に配分された議席を、第2票の得票率に応じて各州名簿に配分する（下位配分）。州名簿に配分された議席は、まず小選挙区の当選人全員に割り当てられ、残余の議席は、州名簿の候補者に掲載順に割り当てられる（同条第6項）。

第2票の得票率に応じた議席配分に参加する政党には得票率5%の法定得票が必要とされ、これを定める規定が阻止条項である（同条第3項）。すなわち、第2票の得票率が5%未満であった政党は議席配分から排除され、その得票率に応じた議席が配分されない。ただし、基本議席条項により、小選挙区当選人3人以上の政党は、第2票の得票率が5%未満であっても、小選挙区で得た議席のみならず、第2票の得票率に応じた議席が配分される（同項）。阻止条項及び基本議席条項は、少数民族政党には適用されない（同項）。

## 2 選挙制度の諸要素についての連邦憲法裁判所の見解

「はじめに」で述べたように、選挙制度の設計は立法者に委ねられている。さらに、選挙制度全体の整合性を確保するために、また、政治上の目的のために、個別の選挙原則（普通、直接、自由、平等及び秘密）からどの程度の乖離（かいり）が正当化されるかについても立法者に裁量がある。ただし、選挙原則から乖離する場合には、これが正当化されるとしても、当該の目的を達成するために適切で必要な手段でなければならない（比例原則）<sup>(14)</sup>。

ドイツにおいては、連邦議会議員の4分の1の申立てを受けて、連邦憲法裁判所が具体的な事件を前提としないで法律の合憲性を審査する制度がある（基本法第93条第1項第2号。抽象的規範統制）。法律に不服のある議員はこの制度を利用して、その公布後に合憲性の審査を連邦憲法裁判所に求めることがある。憲法裁判の結果、連邦憲法裁判所の違憲判断により法律の改正が必要となることもある。選挙法は議員本人の利害に関わるものであることから、連邦憲法裁判所が厳格に審査することが必要とされる<sup>(15)</sup>。

そのため、2013年改正後の動きを見る前に、連邦憲法裁判所が選挙制度の諸要素についてどのように判示しているか、その概要を簡潔に紹介する。

### (1) 小選挙区比例代表併用制

連邦憲法裁判所は、併用制について次のように説明している。すなわち、連邦議会総選挙は、多数代表制の原則に基づく小選挙区候補者の直接選挙（Direktwahl）を損なうことなく、比例代表制という基本的性格（Grundcharakter）を有する。選挙人は、比例代表制の枠内において、小選挙区と密接な関係を有する人物を選ぶ機会を有する<sup>(16)</sup>。

(14) Çiğdem Bektaş, „Verkleinerung des Bundestags durch Ersatzstimmen: Ein weiterer verfassungswidriger Versuch?“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 138(14), 2023, S. 836.

(15) *ibid.*

(16) Schreiber et al., *op.cit.*(7), S. 266f. BverfGE 121, 266, (297) (3. Juli 2008) 等。



## (2) 超過議席

連邦議会の政党別構成は第2票の得票率に応じたものであるべきところ、超過議席が多く生じると、実際の政党別構成はこれと異なるものとなる。その結果、連邦議会総選挙が有する比例代表制という「基本的性格」が損なわれることになる。連邦憲法裁判所は、1会派を構成するのに必要な議員の数の半数（15人）を超える超過議席が生じた場合には、平等選挙原則（基本法第38条第1項第1文）及び政党の機会均等原則（同第21条第1項）の違反であると判示しており、第2票の得票率に応じた政党別構成となるように調整が必要となることもある<sup>(17)</sup>。

なお、ここで問題とされる平等選挙原則は、比例代表制において各票が議会の政党別構成に対して等しい影響を及ぼす結果価値の平等（Erfolgswertgleichheit）<sup>(18)</sup>のことであり<sup>(19)</sup>、政党の機会均等原則（Chancengleichheit der Parteien）は、選挙に関しては、多党制において、いずれの政党も議席配分に際して均等な機会を与えられなければならない原則をいう<sup>(20)</sup>。

## (3) 阻止条項

阻止条項は、小党乱立による議会の機能不全を防ぐためにある<sup>(21)</sup>。第2票の得票率が5%に達しない小政党は第2票の得票率に応じた議席を得ることができないため、平等選挙の原則及び政党の機会均等原則から乖離することとなる。阻止条項が憲法上正当化されるためには、やむを得ない事由が必要であるとされ、連邦憲法裁判所は、やむを得ない事由として①国民の意思形成の統合過程としての選挙の性格と、②選挙された国民代表機関の活動能力の保護を挙げ<sup>(22)</sup>、連邦議会総選挙の5%阻止条項を合憲としている<sup>(23)</sup>。

## (4) 基本議席条項

政党が議席を得るためには第2票の得票率が5%以上でなければならないという阻止条項に対し、小選挙区当選人が3人以上の政党であれば議席を配分されるという基本議席条項は、条件がより緩やかであり、小政党のための規定とされる<sup>(24)</sup>。連邦憲法裁判所は、基本議席条項についても、上記の阻止条項の場合と同様に、平等選挙原則及び政党の機会均等原則からの乖離があるものの、次のような理由により正当化されるため、合憲と判示している<sup>(25)</sup>。すなわち、基本議席条項は、二つの対立する目的——①連邦議会の機能確保、②選挙人の投票に基づき国民の間に見られる政治的に重要な思潮を効果的に連邦議会において代表させること——を調整しており、それゆえ憲法上正当化される。また、連邦憲法裁判所は、三つの小選挙区で当選人

(17) BVerfGE 131, 316 (357) (25. Juli 2012); 土屋武「78 議席配分規定における「負の投票価値」の効果と超過議席」ドイツ憲法判例研究会編、鈴木秀美ほか編集代表『ドイツの憲法判例4』信山社出版、2018、p.353。

(18) „Wahlrechtsgrundsätze.“ Bundeswahlleiterin website <<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlrechtsgrundsaeetze.html>>

(19) Wolff, Hrsg., *op.cit.*(6), S. 422f.

(20) *ibid.*, S. 307.

(21) 植松健一「ドイツの民主政における阻止条項の現在（1）—自治体選挙と欧州選挙の阻止条項への違憲判決を契機として—」『立命館法学』359号、2015.6、pp.2-4。

(22) 同上、p.8; Schreiber et al., *op.cit.*(7), S. 280f.

(23) Michel Göbel, „Die Wahlrechtsreform zwischen falschverstandener Folgerichtigkeit und Konfrontationskurs,“ *Die Öffentliche Verwaltung*, 76(14), Juli 2023, S. 575.

(24) BVerfGE 6, 84 (95) (23. Januar 1957)

(25) BVerfGE 95, 408 (417ff) (10. April 1997) 等。山本悦夫「70 基本議席条項の合憲性」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例3』信山社出版、2008、pp.428-433も参照。



を出した政党は、政治的に意味のある勢力<sup>(26)</sup>、又は地域的な基盤を有する政党として<sup>(27)</sup>、連邦議会で議席を有するにふさわしいとしている。

### 3 2020 年連邦選挙法改正—議員数増大の抑制—

2013 年改正により調整議席の制度が設けられたことから、以降の選挙において議員の数が増える傾向が助長され、2017 年の総選挙後には 709 人となっていた。このような状態では連邦議会の運営にも支障が出て、連邦議会が国民に受容されにくくなるとの問題意識から、2020 年、与党会派キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU (Christlich-Soziale Union)) 及び SPD の発議により<sup>(28)</sup>、議員数の増大を抑制することを目的として連邦選挙法が改正された (連邦選挙法第 25 次改正法<sup>(29)</sup>)。以下「2020 年改正法」といい、これによる改正を「2020 年改正」という。なお、キリスト教社会同盟 (CSU) は、バイエルン州のみで活動する政党であり、連邦議会において常に CDU (バイエルン州以外の州で活動) と共に会派を結成しているため、この会派は一般に「CDU/CSU」と呼ばれている。

2020 年改正法では、2013 年改正法の制度の大枠が維持されつつ、次のように定められた。第 1 に、議員定数を維持したまま、小選挙区の数が 299 から 280 に減じられた (第 1 条第 2 項。2024 年 1 月 1 日施行)。第 2 に、超過議席三つまでは調整議席による調整をしないものとされた<sup>(30)</sup> (第 6 条第 5 項。以下の規定は全て、2020 年 11 月 19 日施行)。第 3 に、第 1 次配分において各州名簿に保障される最低議席数が、当該政党の全ての小選挙区当選人数又は第 2 票の得票率に応じた議席数と小選挙区当選人数の中間値 (Mittelwert. 小数点以下四捨五入) のいずれか多い人数に減じられた (第 6 条第 5 項)。この規定によって、ある州の政党の超過議席を当該政党の他の州名簿当選人数から減じることができるようになった<sup>(31)</sup>。この改正も、総議席数の削減が目的であった。第 4 に、選挙法の改正に関して討議する改革委員会を連邦議会に設置し、改革委員会は 2023 年 6 月 30 日までに勧告を行うこととされた (第 55 条)。

## II 改革委員会における議論

2020 年改正を受けて、連邦議会は、2021 年 4 月 22 日 (CDU/CSU と SPD による連立政権時

(26) Schreiber et al., *op.cit.*(7), S. 282. BVerfGE 95, 408 (423)

(27) BVerfGE 6, 84 (95f)

(28) BT-Drs. 19/22504, S. 1.

(29) 法律名は、前掲注(10)を参照。泉眞樹子「【ドイツ】第 25 次連邦選挙法改正—総議席数増加抑制—」『外国の立法』No.286-2, 2021.2, p.34. <<https://doi.org/10.11501/11633273>> も参照。

(30) この規定は、小選挙区で多くの当選人を出す政党に有利とされる。2021 年の総選挙では、CSU がバイエルン州で 8 の超過議席を得て、そのうち 3 の超過議席については調整がなされなかった。この 3 の超過議席が調整されていれば、これらに対し 55 の調整議席が必要となっていたであろうとされる。„So kompliziert wie nötig, so einfach wie möglich,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. November 2023; „Anzahl der Überhangs- und Ausgleichsmandate bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2021.“ Statista website <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37676/umfrage/anzahl-der-ueberhangmandate-bei-bundestagswahlen/>>; Bernd Grzeszick, „Das neue Wahlrecht hat den Praxistest bestanden,“ 30. September 2021. Legal Tribune Online website <<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-groesse-mandate-sitze-reform-direkt-ausgleich-abgeordnete-wahlkreise>>

(31) 小林宇宙「超過議席と選挙の平等—ドイツ連邦憲法裁判所判決とそれを巡る近年の学説を中心に—」『一橋法学』20 卷 3 号, 2021.11, p.1501. <<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/72516/hogaku0200302490.pdf>> 各政党の連邦全体の議席についても、最低議席数を定める複雑な手続がある。Bundeswahlleiter, *Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen*, 2021, S. 407-432, insb. 421. <[https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/cbceef6c-19ec-437b-a894-3611be8ae886/btw21\\_heft3.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/cbceef6c-19ec-437b-a894-3611be8ae886/btw21_heft3.pdf)>

の第 19 議会期)、改革委員会を設置した<sup>(32)</sup>。なお、改革委員会の正式名称は「連邦選挙法改革・議会運営現代化委員会」(Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit)であり、選挙権年齢を 18 歳以上から 16 歳以上に引き下げること、議会運営の現代化、候補者名簿及び連邦議会における女性と男性の平等な代表の実現などについても検討することとされていた<sup>(33)</sup>。

その後 2021 年 9 月に総選挙が行われたため、2022 年 3 月 16 日 (SPD、緑の党及び自由民主党 (Freie Demokratische Partei: FDP) による連立政権時の第 20 議会期)、改めて改革委員会が設置された<sup>(34)</sup>。なお、この時に設置された改革委員会の正式名称は「選挙法改革・議会運営現代化委員会」(Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit)であり、2021 年に設置された改革委員会の正式名称とは微妙に異なっている。

改革委員会の委員は連邦議会議員、専門家各 13 人で、共同委員長は SPD のフェヒナー (Johannes Fechner) 議員及び CDU/CSU のヴァルケン (Nina Warken) 議員が務めた。13 人の連邦議会議員は超党派の委員で構成されていた。改革委員会は、2023 年 4 月 27 日までに計 16 回の会議を行い、2022 年 9 月 1 日に中間報告書<sup>(35)</sup>を、2023 年 5 月 12 日に最終報告書<sup>(36)</sup>を提出した。連邦選挙法改正を検討した内容が記載されているのは中間報告書であるため、以下、中間報告書の記述を基に、改革委員会における同法改正に関する議論の概要を紹介する。

最初に、近年定数よりも一層多くの議員数が生じた原因について考察が行われた<sup>(37)</sup>。主な原因としては、①政党が置かれている状況が変化したことと、②選挙人の投票行動が変化したことが挙げられている。議員数の増加要因は超過議席の増加であったが、1949 年に併用制が導入されて以降 1980 年代前半くらいまでは連邦議会で議席を得る政党が 3～4 程度であり、選挙人も第 1 票と第 2 票を同じ政党に投じることが多かったことから、この頃に生じた超過議席は各選挙で数人であった<sup>(38)</sup>。1980 年代末からは政党の数が増え、大政党の第 2 票の得票率が下がった。それに対し、小選挙区では相対多数の得票で議席を得られることから 20% 程度の得票率で候補者が当選する小選挙区もあり<sup>(39)</sup>、CDU/CSU と SPD が多くの議席を得た。このような第 1 票と第 2 票の結果の乖離により超過議席は増加傾向となり、2021 年の総選挙では超過議席が 34、調整議席が 104 生じた。

議員数が増え過ぎることの弊害としては、法案審議等における議会の意思決定が困難となること、委員会の委員の定数をその時々で変更することはできないため委員会に所属しない議員が出るおそれがあることなどが指摘された<sup>(40)</sup>。

また、改革委員会では、現行選挙制度の改革案が複数提案され<sup>(41)</sup>、議論が行われた。しかし、

(32) BT-Drs. 19/28787; BT-Plpr. 19/224, S. 28561.

(33) 連邦選挙法第 55 条

(34) BT-Drs. 20/1023; BT-Plpr. 20/20, S. 1464.

(35) BT-Drs. 20/3250; 山岡規雄「【ドイツ】選挙法改革委員会の中間報告」『外国の立法』No.293-2, 2022.11, p.31. <<https://doi.org/10.11501/12360282>>

(36) BT-Drs. 20/6400.

(37) BT-Drs. 20/3250, S. 10.

(38) 超過議席の統計として、次を参照。Deutscher Bundestag, „Kapitel 1.13 Überhangmandate und Ausgleichsmandate,“ *Das Datenhandbuch des Bundestages*, 19.11.2021. <[https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/1dd0013d0a87b456cd278f4344caaab7/Kapitel\\_01\\_13\\_\\_berhangmandate\\_und\\_Ausgleichsmandate.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/1dd0013d0a87b456cd278f4344caaab7/Kapitel_01_13__berhangmandate_und_Ausgleichsmandate.pdf)>

(39) Joachim Behnke, „Am offenen Herzen der Demokratie: Das Wahlgesetz als Ergebnis eines normgebundenen Wettkampfs von Interessen,“ 9. September 2024. Bundeszentrale für politische Bildung website <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/parlamentarismus-2024/551993/am-offenen-herzen-der-demokratie/>> も参照。

(40) BT-Drs. 20/3250, S. 11.

(41) *ibid.*, S. 13ff.

必要な要件を全て満たすような選挙制度の仕組みはないという点で意見の一致があり、いずれの制度であっても何らかの点で妥協しなければならない、各制度の長所短所を衡量して検討しなければならないとされた。

最終的に改革委員会は、連立与党が提案した制度を勧告した<sup>(42)</sup>。この制度は、各党の第2票の得票率に応じて配分する議席数を決めるものである。具体的には、各州における各政党について、第2票の得票率に応じた議席を超える数の小選挙区候補者が第1票を最多得票したときには、当該政党の中で第1票の最多得票者のうち得票率の低い者から順に超過議席に相当する人数のものは当選人としないこととされた。この場合には、超過議席は生じないが、当選人のいない小選挙区が発生する。このため、この制度については、当選人のいない小選挙区がなるべく発生しないような仕組みを設けることも検討された。

そのための仕組みとして幾つかの案があったが、最も有力な案が「代替票」(Ersatzstimme)であった<sup>(43)</sup>。これは、小選挙区の候補者に投票する際に、選挙人が2番目に選好する他党の候補者にも代替票を投票できるようにし(いわば「第3票」)、第2票の得票率に応じた議席が不足しているため第1票を投じた1番目に選好する候補者Xが当選人とならなかった場合には、Xに第1票を投票した各選挙人が2番目に選好する候補者Y<sub>1</sub>、Y<sub>2</sub>・・・に対する代替票を開票してY<sub>1</sub>、Y<sub>2</sub>・・・の第1票に追加するというものであった。このようにして、Y<sub>1</sub>、Y<sub>2</sub>・・・のうち最多得票者となったY<sub>x</sub>の所属政党が第2票の得票率に応じて十分な数の議席を得ていれば、Y<sub>x</sub>が当選人となることとされた。

改革委員会の勧告においては、ほかに、定数は598人のままとすること、「人物選挙と結び付いた比例代表制」を維持すること、阻止条項は連邦議会の機能維持のために新たな制度においても設けるが、基本議席条項を存続させるかどうかは政治的に決定しなければならないこと<sup>(44)</sup>、分かりやすい条文としなければならないことなども掲げられた<sup>(45)</sup>。

### Ⅲ 2023年の連邦選挙法改正

#### 1 当初法案の概要—超過議席及び調整議席の廃止—

2023年1月24日、「連邦選挙法及び連邦選挙法第25次改正法を改正する法律案」<sup>(46)</sup>が、連立与党会派のSPD、緑の党及びFDPから提出された。法案は改革委員会の勧告に基づくもので、その目的は、連邦議会の議員数を適切に抑制することであった。2021年の総選挙後は、超過議席の増加に伴って調整議席も多く生じていたため、議員全体に占める小選挙区選出議員の割合が約40%に低下していた。

(42) *ibid.*, S. 21f. 連立与党の案は、2022年5月のフランクフルター・アルゲマイネ紙において既に公表されていた。„Die Ampelkoalition will den Bundestag verkleinern: Einschneidende Wahlrechtsreform geplant / Überhangmandate sollen wegfallen,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Mai 2022; Bektaş, *op.cit.*(14), S. 833. 右派政党であるドイツのための選択肢(Alternative für Deutschland: AfD)も、同様の制度を提案していた。ただし、AfDは、小選挙区において当選人がいない小選挙区が出ることもやむを得ないとしていた。多くの小選挙区候補者は州名簿にも掲載され、名簿から当選することもあるため、実際に議員のいない小選挙区が出ることは少ないであろうというのがその理由であった。BT-Drs. 20/3250, S. 17.

(43) BT-Drs. 20/3250, S. 15.

(44) *ibid.*, S. 16. 基本議席条項について、AfDは削除を主張していた。

(45) *ibid.*, S. 21f.

(46) BT-Drs. 20/5370.



当初法案では、従前の「人物選挙と結び付いた比例代表制」の原則に代わり、「比例代表制」の原則に基づいて選挙を行うこととされた（第1条第2項。以下、本章で示す条項は、当初法案のものである。）。また、「第2票」が「主要票」（Hauptstimme）、「第1票」が「選挙区票」（Wahlkreisstimme）とされ（同項）、主要票（従前の第2票）が議席配分の決定において重要とされた。さらに、総議席数が定数より増えないように、超過議席及び調整議席の制度が廃止され、代わって、各党への議席配分が主要票の得票率に従い、かつ、総議席数が定数に収まるように、小選挙区の最多得票者であっても、所属政党が十分に主要票を得ていなければ当選人となれなくなった（「主要票相当議席割当て」（Hauptstimmendeckung）。同条第3項）。具体的に当選人となれない者は、各州における各政党の小選挙区の最多得票者のうち得票率が低いものから順に従前の超過議席に相当する人数のものである。また、主要票相当議席割当ての実施の必要上、政党が小選挙区候補者を届け出の場合には、当該州において当該政党が届け出た州名簿が受理されていなければならないこととされた（第20条第2項第2文）。無所属の選挙区候補者は、主要票の得票はないが、従前同様、小選挙区で最多得票したときは、直ちに当選人となる（第6条第2項）<sup>(47)</sup>。

2020年改正法では、2024年以降、定数は598のままで小選挙区の数280に削減することとなっていたが、超過議席が生じるおそれなくなったことから、この法案では元の299に戻すこととされた。小選挙区の数減らすと、各選挙区の面積が広くなり、特に人口の少ない地域では議員の地元での活動が困難となるということがその理由の一つであった<sup>(48)</sup>。また、議席配分方法は従前より簡素になり、各州の人口比を基に仮の議席配分を行う第1次配分がなくなり、最初に主要票を集計し、その得票率に応じて政党に議席を配分（上位配分）、次に政党に配分された議席を主要票の得票率に応じて州名簿に配分する（下位配分）2段階となった（第4条）。

改革委員会の提案にあった「代替票」は、開票の可能性が低い票として第3票を投じることは、その投票行為そのものが国民にとっての変化が大き過ぎるとの理由で<sup>(49)</sup>、法案では取り入れられなかった。

法案の提案理由書によれば、新制度は、主要票相当議席割当てによって比例代表と小選挙区を結び付けていることから、比例代表制という基本的性格が強化される<sup>(50)</sup>。また、この制度により、結果価値の平等及び政党間の機会均等が最適化されると説明されている。平等選挙の原則が何を意味するかは、どのような選挙制度を採用するかに左右されるが、比例代表制の強化を選択したことによって、結果価値の平等が特に重要となった<sup>(51)</sup>。

(47) *ibid.*, S. 3.

(48) *ibid.*, S. 11f.

(49) *ibid.*, S. 4. 代替票について憲法上の様々な問題を検討・指摘した論考として、Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, „Wahlrechtsreform: Verbundene Mehrheitswahl mit Ersatzstimme: Verfassungsrechtliche Betrachtung,“ WD3-3000-117/22, 12. August 2022, S. 13ff; Bernd Grzeszick, „Ampel-Pläne evident verfassungswidrig,“ 24. Mai 2022. Legal Tribune Online website <<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel>> を参照。代替票には憲法上の問題はないとする論考として、Bektaş, *op.cit.*(14)を参照。

(50) BT-Drs. 20/5370, S. 10.

(51) *ibid.*, S. 12.



## 2 2023 年改正法の概要—基本議席条項の削除等—

法案は連邦議会の内務委員会で審査された。2023 年 2 月 6 日に 10 人の専門家を招致して公聴会が行われた後<sup>(52)</sup>、連立与党は 3 月 15 日に修正案を提出し<sup>(53)</sup>、内務委員会ではそのとおりに法案が修正議決された。採決結果は、連立与党会派の SPD、緑の党及び FDP が賛成、野党会派では CDU/CSU 及び左派党 (Die Linke)<sup>(54)</sup>が反対、ドイツのための選択肢 (Alternative für Deutschland: AfD, 右派政党) が棄権であった<sup>(55)</sup>。続く 3 月 17 日に、本会議でも法案が可決された。本会議における採決結果は、連立与党会派の SPD、緑の党及び FDP が賛成、野党会派の CDU/CSU、左派党及び AfD が反対であった<sup>(56)</sup>。2023 年改正法は 5 月 12 日に連邦参議院を通過して成立し、6 月 8 日に大統領が認証、主要部分は同月 14 日に施行された。

最終的な 2023 年改正法の概要は、前節で紹介した当初法案の内容が以下のように修正されたものである (2023 年改正法による議席配分手続は、図 2 を参照)。

第 1 に、定数 598 人を 630 人に増員した (第 1 条第 1 項。以下、本節で示す条項は 2023 年改正後の連邦選挙法のものである)。他方で、小選挙区の数当初法案と同じく 299 とした (同条第 3 項)。これは、小選挙区の最多得票者で当選人とならないものをなるべく少なくするための修正である<sup>(57)</sup>。

第 2 に、選挙人が有する票の名称を、「主要票」から「第 2 票」に、「選挙区票」から「第 1 票」に戻した (同条第 2 項)。これは、従前の呼称が定着していることに鑑みた修正である。

第 3 に、基本議席条項が削除された (第 4 条第 2 項)。その理由としては、第 2 票相当議席割当て (Zweitstimmendeckung) の制度の下で基本議席条項を維持すれば、制度破綻を招くことが挙げられている<sup>(58)</sup>。小選挙区選挙については、独自に当選人を決定する機能が失われ、その最多得票者を第 2 票相当議席割当ての範囲内で優先的な当選人とする機能に限られた。それにもかかわらず、連邦全体で第 2 票の得票率 5% 未満の政党であっても 3 以上の小選挙区で第 1 票の最多得票者があれば第 2 票の得票率に応じた議席の比例配分の対象とするのは、憲法上の正当化が困難と見たからである。

このような修正に対しては、野党から激しい批判があった。内務委員会における CDU/CSU の反対の論拠は、議論が拙速であること、当選人のいない小選挙区が生じる制度とするのは選挙人の軽視であること、基本議席条項の削除は選挙法において地域の特性を考慮することがで

(52) „Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zur Änderung des Bundeswahlgesetzes,“ 31. Januar 2023. Bundestag website <<https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/pressemitteilungen/2023/pm-230131-oe-inneres-wahlrecht-932214>>

(53) BT-Drs. 20/6015.

(54) 左派党は、旧東ドイツの独裁政党であったドイツ社会主義統一党 (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED) の流れをくむ政党である。寺迫剛「ドイツ政党政治の枠組みにおける DIE LINKE の定着」『早稲田政治公法研究』94 号, 2010.8, pp.83-85.

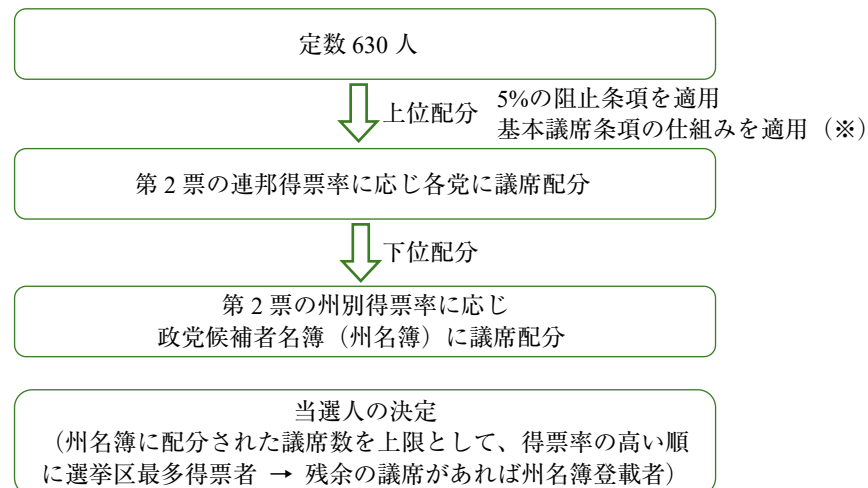
(55) BT-Drs. 20/6015, S. 11.

(56) BT-Plpr. 20/92, S. 11043, 11050ff. 本会議の採決では、AfD の議員には棄権した者が少なかった。

(57) BT-Drs. 20/6015, S. 11. 議席数が少ないほど、それだけ再選されない議員がいるということなので、特に世論調査の結果がよくない FDP の意向であったともされる。„Bundestag wird von 736 auf 630 Sitze verkleinert,“ *Süddeutsche Zeitung*, 12. März 2023. <<https://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrecht-verkleinerung-bundestag-630-grundmandatsklausel-1.5767594>>

(58) BT-Drs. 20/6015, S. 12. CDU/CSU は、従前の選挙制度を微修正して維持した上で、総議員数を抑制することを提案する決議案 (Antrag) を 2023 年 1 月 24 日に提出していた (BT-Drs. 20/5353)。CDU/CSU はこの中で、小選挙区当選人 3 人以上という基本議席条項の要件を、5 人以上にすることも提案していた。この案をめぐる議論の中で、CDU は、共同会派を組む CSU に打撃を与えるかもしれないことに考えが及ばないまま基本議席条項の違憲の可能性に触れ、SPD がこのアイデアを援用する形となった。この際、SPD は、基本議席条項を削除すれば左派党は議席を得られないであろうことを認識していたとされる。„Keine Klausel, kein Einzug,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. März 2023.

図2 2023年改正後のドイツ連邦議会の選挙制度の仕組み



(出典) 2023年改正後の連邦選挙法の条文及び連邦憲法裁判所 2024年7月30日判決（※基本議席条項に関する部分）を基に筆者作成。

きるとする連邦憲法裁判所の判例<sup>(59)</sup>に反すること等であった。左派党は、基本議席条項の削除は同党への議席配分を妨げる意図がうかがわれること、修正案が合憲であるかを十分検討する時間がないことなどを反対の理由に挙げた<sup>(60)</sup>。

### 3 2023年改正法をめぐる論点

#### (1) 与野党の合意のない改正

連邦選挙法の改正は、与野党の合意に基づくのが理想とされる<sup>(61)</sup>。実際、2011年の改正を除き、連邦選挙法はおおむね与野党の合意を得て改正されてきた<sup>(62)</sup>。連邦議会の議員数を抑制することを目的とする今般の法改正については、まずは超党派の改革委員会が設置されて議論が行われた。

しかし、連立与党会派が提出した当初法案は、改革委員会の勧告に基づくものの、連邦議会における委員会審査中に連立与党会派から修正案が提出され、当初法案では残っていた基本議席条項が削除されるなどした。本会議の採決は、修正案提出から2日後に行われた。そのため、2023年改正法には連立与党が賛成したのみで、野党は全て反対であり、法律は、与野党の合意なく公布・施行された。

議員数を減らす選挙法の改正は全ての政党の利害に関係し、その改正により利益を得る政党と、不利益を被る政党がある<sup>(63)</sup>。そのため、政党間の対立が先鋭化した。与野党の合意がない選挙法改正が常態化すると、政権交代の度に与党に有利な選挙法改正が行われることにもなりかねないと指摘されている<sup>(64)</sup>。

<sup>(59)</sup> BverfGE 6, 84 (96) 等

<sup>(60)</sup> BT-Drs. 20/6015, S. 14ff.

<sup>(61)</sup> Joachim Behnke, „Die Grundmandatsklausel und Moral,“ S. 6f. Zeppelin Universität website <<https://www.zu.de/lehrtstuehle/politikwissenschaft/assets/pdf/homepage-moral-kant-und-die-grundmandatsklausel.pdf>>

<sup>(62)</sup> 2011年に連邦選挙法が改正された（Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011 (BGBl. I S. 2313)）時の与党は、CDU/CSUとFDPであった。Eric Albrecht, „Falsch, fehlerhaft, verfassungswidrig!“ – Die Reform des Bundeswahlgesetzes, *Recht und Politik*, 59(3), 2023, S. 310.

<sup>(63)</sup> Bektaş, *op.cit.*(14), S. 835.

<sup>(64)</sup> Jannik Klein, „Stabilität im Wahlrecht,“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 139(2), 2024, S. 85.

## (2) 第2票相当議席割当て一当選人のいない小選挙区一

新選挙制度では、政党の第2票の得票が不十分であれば、小選挙区の最多得票者であっても当選人となれないことがある。小選挙区当選人が出ない可能性があるということは、小選挙区での選挙結果が第2票及び他の小選挙区の結果の影響を受けることとなるため、直接選挙原則の要件を満たすことが困難となるおそれがあるとの指摘もあった<sup>(65)</sup>。なお、直接選挙原則とは、判例上、候補者が何人（なんびと）であるか、投票が候補者の当落にいかなる影響を及ぼすかを選挙人が事前に認識可能でなければならない原則とされる<sup>(66)</sup>。

さらに、従来の併用制においては、人物重視の自己完結的な小選挙区選挙で第1票の最多数を得て当選人とされた者は独自の民主的な正統性を有するため<sup>(67)</sup>、小選挙区の最多得票者に比例代表制の理論を適用して当選人としないことは憲法違反であろうという見解が有力であった<sup>(68)</sup>。そのため、新しい制度が従来の併用制と継続性を有するのか、又は純粋な比例代表制であるのかが問題となる。新しい制度が純粋な比例代表制であるならば、第2票の得票率に応じて配分される議席数を超える数の小選挙区最多得票者に議席が配分されないことも合憲であろうという見解がある。ちなみに、法案の提案理由書では、新制度について「純粋な比例代表制」（reines Verhältniswahlrecht）の語が使用されている<sup>(69)</sup>。

## (3) 基本議席条項

2021年までの総選挙において、基本議席条項は、4回の総選挙で延べ5党に適用された<sup>(70)</sup>。そのうち同年の総選挙では、第2票の得票率が4.9%でありながら小選挙区当選人3人の左派党に基本議席条項が適用され、所属の当選人が合計39人となっていた<sup>(71)</sup>。この総選挙で第2票の得票率5.2%（当選人45人）のCSUには基本議席条項の適用は不要であったが、その後の総選挙では得票率5%未満となる現実的おそれもあった。そのため、左派党とCSUは、基本議席条項の削除に不服があった<sup>(72)</sup>。

基本議席条項の削除が憲法上どのように評価されるかについては、例えば次のような指摘がある。第1に、基本議席条項が地域的な基盤のある政党を利する制度であることに着目したものである<sup>(73)</sup>。基本議席条項は、小選挙区当選人の数を問題とするため、一見すると小選挙区

(65) Heinrich Lang, „Wahlrecht: Das Kappungsmodell als Systemänderung oder -bruch?“ *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2/2023, S. 57.

(66) BVerfGE 95, 335 (350) (10. April 1997)

(67) *ibid.*

(68) Lang, *op.cit.*(65), S. 57. 続く2文の典拠もこの論文である。

(69) BT-Drs. 20/5370, S. 12. CDU/CSUは、新制度が純粋な比例代表制なのか、従来の制度の延長である人的要素を加味した比例代表制なのか明らかでないと、内務委員会において表明した。BT-Drs. 20/6015, S. 14. 厳密には2013年改正後、議席配分が純粋な比例代表制で行われていた。Dominik Rennert, „Ein ernsthafter Fehler,“ 17. März 2023. Verfassungsblog website <<https://verfassungsblog.de/ein-ernsthafter-fehler/>>

(70) 本文で後述する2021年の左派党のほかに基本議席条項により議席を獲得したのは、1953年選挙のドイツ党（Deutsche Partei. 第2票の得票率は3.3%で、小選挙区当選人10人を含む15人）及びドイツ中央党（Deutsche Zentrumspartei. 同じく0.8%で、小選挙区当選人1人を含む3人）、1957年選挙のドイツ党（第2票の得票率は3.4%で、小選挙区当選人6人を含む17人）、1994年選挙の民主社会党（Partei des Demokratischen Sozialismus: PDS. 左派党の前身の政党。第2票の得票率は4.4%で、小選挙区当選人4人を含む30人）であった。なお、1953年当時には、小選挙区当選人が1人いれば、議席の配分を受けることができた。„Grundmandatsklausel.“ Bundeswahlleiterin website <<https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/g/grundmandatsklausel.html>>

(71) „Bundestagswahl 2021: Endgültiges Ergebnis,“ 15. Oktober 2021. Bundeswahlleiterin website <[https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/52\\_21\\_endgueltiges-ergebnis.html](https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/52_21_endgueltiges-ergebnis.html)>

(72) Behnke, *op.cit.*(39)

(73) Rennert, *op.cit.*(69) この論考は、バイエルン州のCSUを念頭に置いたものである。



との結び付きが強い。そのため、改正後の制度が純粋な比例代表制であるとすれば、基本議席条項は相いれないものであり、制度全体の首尾一貫性を保つことができなくなる。しかし、更に検討すれば、基本議席条項は人物選挙に資するというよりも、第2票の得票率5%未満の政党で小選挙区当選人3人以上のものに対して、例外的に第2票の得票率に応じた議席を配分するものであり、その意義は、地域代表の要素を重視していることにある。阻止条項の影響を緩和する仕組みとして地域代表の要素にも配慮する必要がある、そうでなければ憲法的に問題であるとする。

第2に、基本議席条項はドイツの選挙法において必要不可欠な規定ではなく、国民の政治的な意思を統合するための選択肢の一つであり、基本議席条項の削除自体が憲法上問題であるわけではないが、基本議席条項がなければ5%阻止条項の効果が強くなるとし、これを問題視する指摘がある<sup>(74)</sup>。現在の政党の状況及び有権者の投票行動に鑑みれば、基本議席条項なく阻止条項が適用されると、有効な第2票の約20%が議席配分の際に考慮されなくなるとされる。そのため、基本議席条項のような阻止条項を緩和する仕組みが全くなければ、阻止条項はその必要性及び適切性に照らして、憲法上の懸念があるとされる。

#### IV 連邦憲法裁判所 2024 年 7 月 30 日判決

2023 年改正法について、①小選挙区の最多得票者が当選人とならないことがある第2票相当議席割当ての合憲性と、②5%阻止条項の合憲性を主な争点として、バイエルン州、CDU/CSU 会派の195人の議員、CSU等が訴訟を提起し、2024年7月30日、連邦憲法裁判所は判決を下した<sup>(75)</sup>。2023年改正法が定める新しい議席配分方法である第2票相当議席割当ては合憲とされたが、基本議席条項のような緩和措置のない5%阻止条項は違憲とされた。また、与野党の合意のない選挙法の改正は憲法上の問題がないとされた。以下、判決文の中で取り上げられている順に従って、その概要を紹介する。

##### 1 立法手続

連邦議会での法案審議の手続については、CSUが連邦議会に対する機関争訟（Organstreitverfahren）を連邦憲法裁判所に提起した<sup>(76)</sup>。機関争訟とは、基本法に定められた権利・義務をめぐる連邦の最高機関同士の争いであり<sup>(77)</sup>、政党は、連邦議会の法案の議決につ

(74) Sven Ojak, „Anstoß zu einer Wahlrechtsreformspirale im Vierjahreszyklus? Über den Burgfrieden der Sperrklauseln des § 6 Abs. 3 BwahlG a.F.“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 14/2023, S. 842, 845. この論考では、基本議席条項削除の下では、5%条項を3%又は4%などに引き下げを提案している。続く2文の典拠もこの論文である。

(75) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a. <[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2024/07/fs20240730\\_2bvf000123.html?nn=68080](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2024/07/fs20240730_2bvf000123.html?nn=68080)>; „Das Bundeswahlgesetz 2023 ist überwiegend verfassungsgemäß – allein die 5%-Sperrklausel ist derzeit verfassungswidrig, gilt aber mit bestimmten Maßgaben fort.“ 30. Juli 2024. Bundesverfassungsgericht website <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/bvg24-064.html?nn=68080>>; „Karlsruhe kippt das neue Wahlrecht in Teilen.“ 30. Juli 2024. tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wahlrechtsreform-bundesverfassungsgericht-104.html>>; 山岡規雄「【ドイツ】改正連邦選挙法に対する一部違憲判決」『外国の立法』No.301-1, 2024.10, p.35. <<https://doi.org/10.11501/13759553>>

(76) 本節は、BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 129-134 の記述を要約したものである。

(77) „Organstreitverfahren.“ Bundesverfassungsgericht website <[https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/DasBundesverfassungsgericht/Verfahrensarten/Organstreitverfahren/organstreitverfahren\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/DasBundesverfassungsgericht/Verfahrensarten/Organstreitverfahren/organstreitverfahren_node.html)>



いて機関争訟を提起することができる。今回の訴えは、2023年3月17日に行われた連邦議会による2023年改正法の議決が、基本法が定める政党の機会均等原則及び基本法第21条第1項から導かれる政党の活動の自由を侵害するというものであった。

連邦憲法裁判所は、連邦議会における立法手続は合憲であったとした。議会の意思形成への平等な参加とは、審議事項について自らの意見を形成し、それを基に議会の審議及び議決に参加する議員の権利を包含する。議会には立法手続を定める広範な裁量があるが、基本法第38条第1項第2文に規定する議員の権利（国民代表としての連邦議会議員は、委任や指示には服さず、その良心のみに従うとの規定）及び議会審議の公開の原則が軽視される場合には、法律の形式的な憲法適合性に触れることとなるため、議会の裁量の範囲から外れることになる。2023年改正法の議決は与野党の合意に基づくものではなかったが、これは立法手続が適正であったか否かとは関係がない。基本議席条項が削除されたが、議会審議は、法案を修正する場合でもあり、個々の規定が削除されたことをもって議員の権利又は公開原則が軽視されたことを根拠付けることはできない。

## 2 第2票相当議席割当て—当選人のいない小選挙区—

2023年改正法の議席配分手続については、バイエルン州及びCDU/CSU会派の議員から小選挙区の最多得票者が当選人とならないことがある第2票相当議席割当てを違憲とする申立てがあった（本節及び次節）。

連邦憲法裁判所は、当選人のいない小選挙区が出る第2票相当議席割当ての制度は合憲であるとした。新制度は、基本法で定められた裁量を行使して立法者が定めたものであり、従来の選挙の諸原則に違反していない<sup>(78)</sup>。

連邦憲法裁判所によれば、新選挙制度は従来の選挙制度と継続性がある<sup>(79)</sup>。ただし、2票制の下で議席配分は比例代表制の原則によることは従前どおりであるが、第1票の結果と第2票の結果の調整の仕方がこれまでとは異なるものとなる。この調整をどのように定めるかは、立法者の裁量の範囲にある。

第2票相当議席割当ての下では当選人のいない小選挙区が生じる可能性があることについて、新制度は地域代表（Regionalisierung）の要請を満たさないといった批判があった<sup>(80)</sup>。この点について、連邦憲法裁判所は、小選挙区に地域代表の意味を持たせる規定は基本法にもこれまでの選挙法にもないとし、立法者には、州の人口比で議席配分を行う義務はないとした。これまで、議席は小選挙区に配分されてきたのではなく、第2票の得票率に応じた政党への比例配分であった。小選挙区当選人は小選挙区の代表者（Delegierte）ではなく、国民全体の代表（Vertreter）である<sup>(81)</sup>。また、比例代表制による議席配分の原則は、従前の調整議席のときと変わらない。

平等選挙の原則との関係では、当選人のいない小選挙区があっても、第1票の結果機会（Erfolgschance）は平等であるとされた<sup>(82)</sup>。基本法が定める平等選挙の原則からは、小選挙区

(78) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 170.

(79) 本段落は、*ibid.*, RN 171-175 の記述を要約したものである。

(80) 本段落は、*ibid.*, RN 179-182 の記述を要約したものである。

(81) 連邦議会議員が国民全体の代表であることは、基本法第38条第1項でも定められている。

(82) 本段落は、BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 207-210 の記述を要約したものである。

の最多得票者全てを当選人とする必要性を導くことはできない。また、小選挙区の最多得票者を当選人とするための更なる条件を追加することも禁止されていない。追加の条件として当該候補者の所属政党による十分な第2票の得票を定めることは、2票制の選挙が比例代表制の原則により行われること（連邦選挙法第1条第2項）に客観的な理由が認められる。さらに、第2票相当議席割当ての下では、小選挙区での最多得票者を当選人としないことは不平等な取扱いではない。新制度においては、人物選挙は比例代表制の人物重視の要素（Personalisierungselement）であり、比例代表制の下位に位置付けられる。

直接選挙の原則との関係では、各選挙人の第1票が特定の候補者に投じられることに変化はなく、不確かであるのは当該投票がどのような結果をもたらすかということのみであるとされた<sup>(83)</sup>。どのような優先順位で誰に議席が配分されるかは、選挙結果及び選挙法によって決められ、間接選挙における中間選挙人の裁量によって決せられるものでもなく、選挙人の意思と異なる意思に影響されるものでもない。選挙人は自らの投票が実際にどのような影響を選挙結果に及ぼすかについて事前に認識可能であろうという推定は、憲法上の要件そのものではない。直接選挙の原則にとって、選挙人の投票がその意図した影響を実際に及ぼすことが決定的なことではなく、選挙人の意図に沿った積極的な（positiv）影響を選挙結果に与える可能性があれば十分である。

政党の機会均等原則との関係では、第2票相当議席割当てが野党を特別な方法で不利にすることはないとされた<sup>(84)</sup>。第2票相当議席割当ては、従前の調整議席と同じく、連邦議会の構成を政党の第2票得票率に応じたものとする。この制度では小選挙区の最多得票者が当選人とされないことがあるため、同制度は「（議席の）切り詰め型」（Kappung）と呼ばれることもあるが、第2票の得票率に応じて配分された議席が削られることはない。ただし、連邦議会の総議席数を抑制するために、各党から選出される議員の数がこれまでと比べて少なくなる。

### 3 5% 阻止条項

基本議席条項のような緩和措置のない5%阻止条項については、基本法第38条第1項第1文に規定する平等選挙の原則を侵害しているため、違憲とされた<sup>(85)</sup>。阻止条項は平等選挙の原則を侵害するが、これは、連邦議会が機能することを保障する目的によって正当化され得る。現行の5%阻止条項は、基本的に、このための適切な手段である。しかし、2023年改正法では、基本議席条項のような緩和措置のない阻止条項が定められており、現状の法的及び現実的な条件の下では、連邦議会の機能を保障する目的のためとしても、そこまでの必要がない。そのため現状では、立法者は、国民の意思形成を目的として政治的諸力を統合するという選挙の機能（Integrationsfunktion der Wahl）<sup>(86)</sup>を保障するために、より緩やかな手段を選ばなければならない。

<sup>(83)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 212-214 の記述を要約したものである。なお、ドイツにおける平等選挙原則は、数的価値の平等と結果機会の平等に分かれる。結果機会の平等は、選挙制度が多数代表制の場合には投票価値の平等（例えば小選挙区選挙においてできる限り選挙区人口規模を等しくすること）が必要とされ、選挙制度が比例代表制の場合には投票価値の平等に加えて結果価値の平等（議席率をなるべく得票率と等しくすること）が必要とされている。BVerfGE 95, 335 (353); 土屋武「選挙原則」鈴木秀美・三宅雄彦編『ガイドブック ドイツの憲法判例』信山社, 2021, p.262.

<sup>(84)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 215-216 の記述を要約したものである。

<sup>(85)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 219 の記述を要約したものである。

<sup>(86)</sup> Bernd Grzeszick, „Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts,“ *Juristische Ausbildung*, 2014(11), S. 1110.

阻止条項は、第2票の得票率が5%未満の政党と、5%以上の政党を不平等に扱う<sup>(87)</sup>。すなわち、第2票の結果価値は平等でない。これに対し、連邦憲法裁判所は、第2票の得票率が5%未満であった政党の小選挙区候補者が第1票を最多得票しても議席が配分されなくなったことについては、平等選挙の原則の侵害ではないとした。また、基本法は、立法者がどのような基準により重要な政党とそうでない政党を区別しなければならないかを定めていない。そのため、立法者は、特定の地域で基盤のある政党を特別に考慮する必要はない。

比例代表制における阻止条項の正当化事由は、議会の機能確保である<sup>(88)</sup>。選挙によって選ばれる連邦議会には、安定した与党を形成して、機能する政府を継続的に支えるという責務もあることから、議会における小党乱立は阻止条項により防がれるべきである。また、議会で会派を結成するには最低5%の議員が必要であることから(連邦議会議事規則第10条第1項第1文)、現行の5%阻止条項は、議席を得た各党が会派を結成するための要件を満たすことにも寄与する。

しかし、現状に鑑みると、5%阻止条項が完全な形で必要なわけではない<sup>(89)</sup>。連邦憲法裁判所は、立法者は、現状の法的及び現実的な条件の下で、連邦議会の機能維持に必要な範囲を超えないような阻止条項を定める義務があるとし、阻止条項の修正方法が幾つかあることを指摘した<sup>(90)</sup>。ただし、修正の仕方は立法者に裁量があるとし、2政党の協力を考慮すること、阻止条項が適用される第2票の得票率5%を引き下げること、基本議席条項を維持することなどを例示した。

2政党の協力とは、CSUのように、他の政党と常に共同会派を結成している状態をいい、政党の第2票の得票率が5%未満であったとしても、当該二つの政党が合計で得票率5%以上であれば、議席配分に際してこの政党をその対象とすることも可とする<sup>(91)</sup>。このような場合に二つの政党の第2票の得票結果を合計して考慮するのであれば、阻止条項の目的は同様に達せられる。この場合、CSU単独では第2票の得票率が5%未満であったとしても議席が配分されることから、他党と比べて扱いに不平等があるということになるが、阻止条項の目的に鑑みてこれは正当化される。

#### 4 経過措置

上記のように、連邦憲法裁判所は、基本議席条項のような緩和措置のない5%阻止条項を違憲としたが、これを改正するには、次の総選挙(2025年8月27日から10月26日までの間に予定)までに時間がほとんどないとし<sup>(92)</sup>、経過措置として、阻止条項が修正されるまでは、2023年改正前の基本議席条項と類似の仕組みを引き続き維持することを命じた<sup>(93)</sup>。

<sup>(87)</sup> 本段落は、BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 221-222 の記述を要約したものである。

<sup>(88)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 224-236 の記述を要約したものである。

<sup>(89)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 249-272 の記述を要約したものである。

<sup>(90)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 273-275 の記述を要約したものである。

<sup>(91)</sup> 本段落は、*ibid.*, RN 249-272 の記述を要約したものである。

<sup>(92)</sup> 原則として選挙の1年前には、次の選挙で適用される選挙法や選挙制度の基本的な骨格が定まっていなければならないという欧州評議会ヴェニス委員会の選挙行為規範を考慮したもの。*Verhaltenskodex für Wahlen: Leitlinien und erläuternder Bericht*, CDL-AD (2002) 23rev2-cor, II. 2. <[https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ger](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2002)023rev2-cor-ger)>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 290.

<sup>(93)</sup> 本段落は、BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a., RN 288-291 の記述を要約したものである。



総選挙は当初 2025 年秋に予定されていたが、政局に変動があり（第 V 章参照）、同年 2 月に行われることとなった。この選挙では、第 2 票相当議席割当てが初めて適用されたが、阻止条項は従前の基本議席条項と類似の仕組みを伴うこととされ、小選挙区において 3 人以上の最多得票者を有する政党は、第 2 票の得票率に応じた議席の比例配分の対象とされた。

## V 2025 年 2 月 23 日の総選挙

2021 年の総選挙後、SPD、緑の党及び FDP の 3 党による連立政権が組まれていたが、2024 年 11 月、FDP の党首でもあるリントナー（Christian Lindner）連邦財務大臣と SPD のショルツ（Olaf Scholz）連邦首相がウクライナ戦争のための財源調達の方針をめぐる対立し<sup>(94)</sup>、11 月 6 日、ショルツ連邦首相はリントナー大臣を解任した<sup>(95)</sup>。FDP の他の連邦大臣も職を辞したため、連邦政府は SPD と緑の党の 2 党から成る少数与党政権となり、政権の運営が困難となった。ショルツ連邦首相は 12 月 11 日に自らの信任案（基本法第 68 条）を連邦議会に提出し、16 日にこれが否決された<sup>(96)</sup>。採決結果は、与党会派の SPD が賛成、野党会派の CDU/CSU、FDP、AfD、左派党等が反対、与党会派の緑の党が棄権であった<sup>(97)</sup>。今回の連邦首相の信任案は、議会において与党会派が過半数割れしたことから、ショルツ連邦首相が国民の信を問うために早期に連邦議会を解散する目的であって提出したものである。信任案の否決を受け、同月 27 日、シュタインマイヤー（Frank-Walter Steinmeier）連邦大統領は連邦議会を解散した<sup>(98)</sup>。これにより、2025 年秋に予定されていた総選挙が同年 2 月 23 日に行われることとなった。

選挙期間中の特筆すべき出来事として、2025 年 1 月 28 日に、CDU/CSU が移民の入国規制を強化する決議案<sup>(99)</sup>を連邦議会に提出したことが挙げられる（ドイツでは、連邦議会に空白期間が生じないようにしており、解散から総選挙後に第 1 回の本会議が開かれるまで、旧議会が活動することができる（基本法第 39 条第 1 項第 2 文）<sup>(100)</sup>）。この決議案は、翌 29 日、FDP のほか、AfD の賛成票も得て連邦議会において採択された<sup>(101)</sup>。CDU が AfD の票を利用

(94) Samuel Kirsch, „Lindner zum Bruch des Amtseids gedrängt?“ 9. November 2024. ZDF website <<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/streit-schuldenbremse-amtseid-ampel-aus-lindner-scholz-100.html>> ショルツ連邦首相は、ウクライナ戦争を予算上の緊急事態と捉え、国の借金を禁じる基本法第 115 条を停止して借金でウクライナ支援を賄うべきであると主張し、リントナー連邦財務大臣はこれに反対した。ドイツの財政規律については、渡辺富久子「ドイツにおける財政規律強化のための基本法の規定」『外国の立法』No.263, 2015.3, pp.77-94. <<https://doi.org/10.11501/9111090>> を参照。

(95) 山岡規雄「【ドイツ】「債務ブレーキ」緩和に関する基本法改正」『外国の立法』No.303-2, 2025.5, pp.18-19. <<https://doi.org/10.11501/14242751>>

(96) „Was ist die Vertrauensfrage?“ 27. Dezember 2024. Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/was-ist-die-vertrauensfrage-2319328>> 連邦議会の信任手続については、河島太郎「ドイツ基本法上の議院内閣制における信任—信任手続を中心に—」『レファレンス』857 号, 2022.5, pp.23-52. <<https://doi.org/10.11501/12289530>> を参照。

(97) BT-Plpr. 20/205, S. 26533ff.

(98) Anordnung über die Auflösung des 20. Deutschen Bundestages vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 434 vom 27.12.2024)

(99) BT-Drs. 20/14698. この決議案の背景として、不法滞在する外国人が行ったテロ事件等が挙げられている。ibid., S. 1.

(100) „Neu gewählter Bundestag tritt am 25. März zusammen.“ Bundestag website <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw13-de-konstituierende-sitzung-1056494>>; 河島 前掲注96, p.30.

(101) BT-Plpr. 20/209, S. 27074. 人道的理由から滞在を許可している外国人（Personen mit subsidiärem Schutz）の家族呼び寄せを終了することを内容とする法律案（BT-Drs. 20/12804）も提出されていたが、1 月 31 日の連邦議会において CDU 及び FDP の数人の議員が採決に参加しないことをもって否決された。BT-Plpr. 20/211, S. 27553; „Gesetzentwurf der Union zur Migration scheitert im Bundestag,“ 31. Januar 2025. Deutschlandfunk website <<https://www.deutschlandfunk.de/gesetzentwurf-der-union-zur-migration-scheitert-im-bundestag-100.html>>



したことについては、ドイツ全土で抗議のデモが相次いだ。CDU のメルツ (Friedrich Merz) 党首は、2 月 3 日の党大会で、AfD と一緒に仕事をする事 (Zusammenarbeit) はあり得ないと約束した<sup>(102)</sup>。

以下、2023 年改正法がどのような影響を及ぼしたかを中心に、選挙結果の概要を紹介する。

## 1 投票率

投票率は、1990 年に東西ドイツが統一して以来最高の 82.5% であった。小選挙区によって 73.5% から 88.1% までの開きがあり、概して旧西ドイツ地域の方が旧東ドイツ地域より高い傾向にあった<sup>(103)</sup>。高投票率の理由として、CDU/CSU の移民規制強化の決議案が採択されたことを見て、2021 年の総選挙では投票しなかった者 (Nicht-Wähler) が、いずれの立場であれ、自らの立場を示そうと投票した可能性が指摘されている<sup>(104)</sup>。また、移民・難民問題をめぐり社会の多極化が進んだことから、高投票率となったという指摘もある<sup>(105)</sup>。

2021 年の総選挙で投票しなかったが今回の総選挙では投票した約 376 万人のうち、AfD が最多の約 180 万票を集めた<sup>(106)</sup>。AfD の第 2 票は 2021 年の総選挙の約 10% から倍増し、約 20% であった (次節参照)。投票率が高いことは議会の正統性を高めるために重要であるが、AfD<sup>(107)</sup> の躍進を促進することとなった<sup>(108)</sup>。

## 2 第 2 票の結果

第 2 票の政党別得票率は、表 1 のとおりである。シュルツ連邦首相の率いる SPD は 16.4% (前回選挙から -9.3%) と 1887 年の帝国議会選挙以来の歴史的な大敗を喫し<sup>(109)</sup>、CDU/CSU の 28.6%、AfD の 20.8% に次ぐ第 3 の勢力となった。そのほか 5% 以上を得て連邦議会の議席を配分されたのは、緑の党 (11.6%。前回選挙から -3.1%) と左派党 (8.8%。前回選挙から +3.9%) である<sup>(110)</sup>。前政権に参加していた FDP は 4.3% (前回選挙から -7.1%) にとどまり、議席の配分を受けられなかった。また、2024 年 1 月に左派党から分離して新たに結党されたザーラ・ヴァーゲンクネヒト同盟 (Bündnis Sahra Wagenknecht: BSW) も、同年秋の旧東ドイツ地域の 3

<sup>(102)</sup> „„Keine Zusammenarbeit, keine Duldung, gar nichts“,“ 3. Februar 2025. tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/inland/bundestagswahl/cdu-parteitag-276.html>>

<sup>(103)</sup> Robert Rönisch, „Ergebnisse der Parteien lassen sich zum Teil mit unterschiedlicher Wahlbeteiligung erklären“, 1. März 2025. MDR website <<https://www.mdr.de/wissen/psychologie-sozialwissenschaften/zusammenhang-wahlergebnisse-wahlbeteiligung-bundestagswahl-100.html>>

<sup>(104)</sup> Alina Hanss, „Über 80 Prozent: Warum die Wahlbeteiligung diesmal so hoch war“, 24. Februar 2025. BR24 website <<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/bundestagswahl-wahlbeteiligung-warum-so-viele-gewahlt-haben,UdeQtc6>>

<sup>(105)</sup> „Höchste Wahlbeteiligung seit 38 Jahren“, 24. Februar 2025. ZDF website <<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/wahlbeteiligung-bundestagswahl-2025-bundeswahlleiterin-100.html>>

<sup>(106)</sup> „AfD mobilisiert viele Nichtwähler:innen“, 24. Februar 2025. taz website <<https://taz.de/Waehlerwanderung-zur-Bundestagswahl/!6071318/>>

<sup>(107)</sup> AfD に投票した者のうち 84% は、AfD は右派ではなく、政治的に中道だと考えている。Dietmar Neuerer, „Das Geheimnis des AfD-Erfolgs“, *Handelsblatt*, 25. Februar 2025.

<sup>(108)</sup> Robert Lüdecke, „Mehr Stimmen, Mehr Hass: was sich aus der Bundestagswahl lernen lässt“, 24. Februar 2025. Amadeu Antonio Stiftung website <<https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/analyse-was-sich-aus-der-bundestagswahl-lernen-laesst-133075/>>

<sup>(109)</sup> „Schlechtestes Ergebnis seit 138 Jahren“, 23. Februar 2025. Bayerische Staatszeitung website <<https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/default-c9bb470679.html>> なお、当時の政党名はドイツ社会主義労働者党 (Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands) であり、1890 年に改称して現在の名称になった。

<sup>(110)</sup> ほかに、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の少数民族政党 SSW (Südschleswiger Wählerverband. 南シュレスヴィヒ選挙人同盟) が 0.2% の得票で 1 議席を得た。少数民族政党には 5% の阻止条項が適用されないこととされている (連邦選挙法第 4 条第 2 項第 3 文)。

州の州議会選挙で得票を伸ばしたため<sup>(111)</sup>注目されていたが、今回の総選挙では第2票の得票が4.98%であり、議席配分の対象から外れた。基本議席条項の仕組みが適用された政党はなかった。

2023年の選挙法改正時には、野党のCSUと左派党が、基本議席条項のない阻止条項は自らに不利であると訴えていたが、両党とも5%以上を獲得することができた。特に左派党は、適正な家賃や、生計費の値上りを抑制すること等を掲げ<sup>(112)</sup>、SNSで効果的に若者に訴えかけた<sup>(113)</sup>。その結果、18～24歳の若者が投票したのは左派党が26%で最も多く<sup>(114)</sup>、特にベルリン等の都市部の若い女性から多くの支持を得たとされる<sup>(115)</sup>。

最終的に連邦議会は、阻止条項によって議席を配分されなかった政党（第2票の得票率で合計13.7%）を除いて構成される。その結果、連邦議会の政党別構成比は表2のとおりとなり、新しい連邦議会は3月25日に招集された。4月9日、CDU、CSU及びSPDの3党は連立政権を組むことに合意して連立協定<sup>(116)</sup>を発表し、

表1 ドイツ連邦議会総選挙における第2票の政党別得票率  
(単位: %)

	2025年	2021年
SPD	16.4	25.7
CDU	22.6	19.0
緑の党	11.6	14.7
FDP	4.3	11.4
AfD	20.8	10.4
CSU	6.0	5.2
左派党	8.8	4.9
SSW <sup>(注1)</sup>	0.2	0.1
BSW <sup>(注2)</sup>	4.98	-
その他	4.4	8.6

(注1) 南シュレスヴィヒ選挙人同盟 (Südschleswiger Wählerverband) は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の少数民族政党である。

(注2) ザーラ・ヴァーゲンクネヒト同盟 (Bündnis Sahra Wagenknecht) は、2024年1月に左派党から分離して結党された政党である。

(出典) „Bundestagswahl 2025.“ Bundeswahlleiterin website <<https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse/bund-99.html>>; „Bundestagswahl 2021.“ *ibid.* <<https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html>> を基に筆者作成。

表2 ドイツ連邦議会の政党別構成比 (第21議会期)

	議席数	割合 (%)
CDU/CSU	208	33.2
AfD	152	24.1
SPD	120	19.0
緑の党	85	13.5
左派党	64	10.2
SSW	1	0.1
合計	630	

(出典) „Bundestagswahl 2025.“ Bundeswahlleiterin website <<https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse/bund-99.html>> を基に筆者作成。

(111) 2024年9月1日に行われたテューリンゲン州議会選挙では、BSWはSPD(6.1%)を上回る15.8%を獲得し、CDU及びSPDと共に連立政権に参加している。„Thüringen Landtagswahl 2024.“ tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2024-09-01-LT-DE-TH/index.shtml>> 同日に行われたザクセン州議会選挙では、BSWは11.8%を得票した。„Sachsen Landtagswahl 2024.“ *ibid.* <<https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2024-09-01-LT-DE-SN/index.shtml>> また、同月22日に行われたブランデンブルク州議会選挙では、BSWはCDU(12.1%)を上回る13.5%を獲得し、SPDと共に連立政権に参加している。„Brandenburg Landtagswahl 2024.“ *ibid.* <<https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2024-09-22-LT-DE-BB/index.shtml>>

(112) „Die Linke: Mitgliederboom gibt Rückenwind im Endspurt,“ 20. Februar 2025. Deutschlandfunk website <<https://www.deutschlandfunk.de/linke-bundestagswahl-2025-100.html>>

(113) Kerstin Palzer, „Ein unerwarteter Freudentaumel,“ 24. Februar 2025. tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/inland/bundestagswahl/linke-wahlerfolg-reichinnek-100.html>>

(114) „Punktet bei Jungwählern,“ *Handelsblatt*, 25. Februar 2025. 次に若者から支持を得たのはAfD(21%)であった。

(115) Palzer, *op.cit.*<sup>(113)</sup>

(116) „Verantwortung für Deutschland Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 21. Legislaturperiode.“ SPD website <[https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025\\_bf.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf)>

5月6日の連邦議会でCDUのメルツ党首が連邦首相に選出された<sup>(117)</sup>。連邦議会における3党の議席占有率は、約52%である。

第2票の結果としては、特に旧東ドイツ地域でAfDの勢力伸長が著しく、ベルリンを除く5州で得票率が30%を超えた。特にテューリンゲン州は38.6%、ザクセン州は37.3%、ザクセン・アンハルト州は37.1%と、40%近くになっている<sup>(118)</sup>。

### 3 第1票の結果

299の小選挙区で最多得票をした候補者は、SPD45人、CDU143人、CSU47人、緑の党12人、AfD46人、左派党6人であった<sup>(119)</sup>。そのうち23人（CDU15人、AfD4人、CSU3人、SPD1人）が、政党の第2票の得票率が不足していたために議席が配分されない結果となった<sup>(120)</sup>。特にバーデン・ヴュルテンベルク州（38小選挙区）では、6人の最多得票者（全てCDU所属）に議席が配分されないこととなった<sup>(121)</sup>。また、各党の接戦となった大都市の激戦区の候補者は得票率が低くなるため、都市部の候補者に不利であったとの指摘がある<sup>(122)</sup>。

このような結果について、政治学者のデッカー（Frank Decker）氏は、小選挙区の最多得票者に議席が配分されないのは直感的におかしい感じがあるが、慣れの問題とコメントしている<sup>(123)</sup>。反対に、小選挙区の最多得票者に議席が配分されないことは、当該小選挙区の選挙人に不公平感を醸成するので良くないとの批判もある<sup>(124)</sup>。

## おわりに

2023年改正法で定められた新選挙制度は、従来と同じ比例代表制を原則とし、各政党の第2票の得票率に応じて議席が配分される。この新制度については、最も「公平で公正な選挙法」であるとの評価もある<sup>(125)</sup>。しかし、議員の数を定数に抑えるために、小選挙区の最多得票者

(117) „Friedrich Merz mit 325 Stimmen zum Bundeskanzler gewählt.“ Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw19-de-kanzlerwahl-1062470>>

(118) „Bundestagswahl 2025.“ Bundeswahlleiterin website <<https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse/bund-99.html>>

(119) „Wo die Parteien ihre Hochburgen haben,“ 23. Februar 2025. tagesschau website <<https://www.tagesschau.de/inland/bundestagswahl/wahlkreisergebnisse-karte-bundestagswahl-2025-100.html>>; Luisa Billmeyer et al., „So haben die Wahlkreise gestimmt,“ 24. Februar 2025. ZDF website <<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/bundestagswahl-2025-ergebnis-deutschland-100.html>> ベルリンを除く旧東ドイツ地域の5州（合わせて48の小選挙区）では、左派党が最多得票した2つの小選挙区を除き、全ての小選挙区でAfDの候補者が最多得票した。

(120) „Neues Wahlrecht zieht Folgen und politische Diskussionen nach sich,“ 26. Februar 2025. Deutschlandfunk website <<https://www.deutschlandfunk.de/wahlrechtsreform-bundestagswahl-auswirkungen-100.html>>; „Darmstadt und Tübingen sind jetzt vollverwaist,“ *Der Spiegel*, 79(10), 1. März 2025, S. 28.

(121) Christian Susanka, „Zoff um neues Wahlrecht: Wenn siegreiche Direktkandidaten nicht in den Bundestag einziehen,“ 7. März 2025. SWR website <<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/neues-wahlrecht-als-undemokratisch-kritisiert-100.html>>

(122) Antje von Ungern-Sternberg, „Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz? Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen,“ 26. Februar 2025. Verfassungsblog website <<https://verfassungsblog.de/wahlkreissieger-ohne-bundestagssitz/>>

(123) „Neues Wahlrecht zieht Folgen und politische Diskussionen nach sich,“ *op.cit.*<sup>(120)</sup>

(124) Pitt von Bebenburg, „Missglückte Reform,“ *Frankfurter Rundschau*, 26. Februar 2025.

(125) Heinrich Lang und Bernd Grzeszick, „Warum die Wahlrechtsreform das Vertrauen der Bürger erschüttert,“ 5. März 2025. Spiegel website <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-warum-die-reform-das-vertrauen-der-buerger-erschuettert-a-a6e265c3-6c23-4e66-bb14-cba92949dc8d>> 政治学者ベーンケ（Joachim Behnke）氏の評価。

であっても、所属政党が十分な第2票を得ていなければ当選人となることができなくなった。

2025年5月に政権に就いたCDUは、各小選挙区を大きくして数を少なくし、議席が配分されない小選挙区の最多得票者をなるべく減らす方向で再び連邦選挙法を改正することを検討している<sup>(126)</sup>。その上、連邦憲法裁判所が違憲とした阻止条項には何らかの改正が必要なことから、連邦選挙法はそう遠くないうちに再改正される見込みであり、今後の推移が注目される。

最後に、新選挙制度の分類について、若干の検討を加えて本稿を閉じることとする。

小選挙区制（多数代表制）と比例代表制を組み合わせた選挙制度は、一般的に「（小選挙区比例代表）混合制」と呼ばれ、小選挙区比例代表並立制や併用制は混合制に分類される。我が国では、併用制採用国の代表例としてドイツを挙げることが広く行われており、超過議席が生じるということや、2023年改正前の連邦選挙法第1条第2項に規定する「人物選挙と結び付いた比例代表制」を併用制（の特徴）と理解してきた。そのため、2023年改正によって同項の「人物選挙と結び付いた比例代表制」が「比例代表制」に改められるとともに、超過議席の制度が廃止されたことをどのように評価すべきかが問題となる。

この点、ドイツ国内では、新制度が純粋な比例代表制なのか、従来の制度の延長である人的要素を加味した比例代表制なのか明らかでないとの指摘が見られる<sup>(127)</sup>。また、超過議席の廃止を勧告した改革委員会の中間報告書においても、併用制（人物選挙と結び付いた比例代表制）を維持するものとされていた（Ⅱ章参照）。そもそも、ドイツでは、併用制の「基本的性格」は比例代表制とされており（Ⅰ章2(1)参照）、併用制は比例代表制の一種又は亜種と理解されてきた<sup>(128)</sup>。

新選挙制度においても、小選挙区の無所属の最多得票者はもっぱら小選挙区選挙の結果で当選人となる。さらに、政党に所属する小選挙区の最多得票者も、名簿登載者に優先して当選人となる仕組みに変更はなく、その意味では新選挙制度にも従来の併用制と共通の人的要素を重視する仕組みが残っている。もっとも、連邦憲法裁判所2024年7月30日判決は、新制度における人物選挙は比例代表制の人物重視の要素であり、比例代表制の下位に位置付けられると述べている（Ⅳ章2参照）。

以上を勘案すると、我が国において新制度を説明する場合、純粋な比例代表制に移行したとしても、併用制のままであるとも言い難い。この制度が2025年総選挙にのみ適用されるものとなる可能性が高いことも踏まえ、現時点では上位概念である「混合制」としておくのが適当と考えられる。

（かわしま たろう）

（わたなべ ふくこ）

<sup>(126)</sup> Von Bebenburg, *op.cit.*(124)

<sup>(127)</sup> 前掲注69参照。

<sup>(128)</sup> Schreiber et al., *op.cit.*(7), S. 113ff.



別紙

## 連邦選挙法（抄）

### 第1章 選挙制度（抄）

#### 第1条 ドイツ連邦議会の組織及び選挙権の原則

- (1) ドイツ連邦議会は、630人の議員をもって組織する。議員は、普通、直接、自由、平等及び秘密の選挙において、選挙権を有するドイツ人が選挙する。
- (2) ドイツ連邦議会総選挙には、比例代表制の原則を適用する。各選挙人は、選挙区候補者推薦届出書〔Kreiswahlvorschläge〕に基づく選挙のための第1票と、選挙への参加を許可された政党がその候補者を記載した州候補者推薦届出書〔Landeswahlvorschläge〕（州名簿）に基づく選挙のための第2票の2票を有する。
- (3) 州名簿が得た議席について当選人を決定するときは、第6条の規定に従い、299の選挙区の選挙区候補者推薦届出書に基づく選挙により決定した候補者を優先〔的に当選人と〕する。各州において、各政党の候補者で当該各州の選挙区で第1票の最多数を得たものについて当該各政党が得る議席数は、当該各政党が得た第2票に応じた議席数の範囲内とする（第2票相当議席割当て）。
- (4) 政党に所属しない候補者は、この法律が定める要件に従って、選挙区選挙に立候補することができる。

#### 第2条 選挙執行地域の編成（略）

#### 第3条 選挙区画委員会及び選挙区の区画（略）

#### 第4条 政党に対する議席配分の原則

- (1) 議員定数（第1条第1項）は、比例代表制の原則に従って、最初に選挙執行地域（Wahlgebiet）<sup>(1)</sup>全体において政党に配分し、次に各政党の州名簿に配分する。議員定数から、第6条第2項の規定により当選人とされた選挙区候補者（Wahlkreisbewerber）の数を減じる。
- (2) 政党間の議席配分は、選挙執行地域において政党の州名簿に投じられた第2票の数に比例して、第5条の規定により行われる（上位配分）。この場合においては、次に掲げる票及び政党は考慮されない。
  1. 第6条第2項の規定により当選人となった候補者に第1票を投じた選挙人の第2票
  2. 選挙執行地域における第2票の得票が有効投票総数の5%未満の政党第2文第2号の規定は、少数民族政党が届け出た名簿には適用しない。
- (3) 各政党については、第2項の規定により当該政党に割り当てられた議席が、州名簿に投じられた第2票の数に比例して、第5条の規定により当該政党の〔各〕州名簿に配分される（下位配分）。
- (4) 〔前項までの〕議席の配分において、考慮しなければならない全ての政党の第2票の総数の半数を超えて得票した政党が、議席の半数を超えて配分を受けなかった場合には、当該政

\*別紙・連邦選挙法（抄）は、Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist. Gesetze im Internet website <<https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BWahlG.pdf>> を筆者において訳出したものである。〔 〕は、訳者補記である。

(1) 選挙執行地域とは、ドイツ連邦共和国の領域である（第2条第1項）。

党に議席の半数を超える 1 議席が割り当てられるまで、当該政党に更なる議席が配分される。そのような場合には、総議席数（第 1 条第 1 項）は、差分だけ増加する。

## 第 5 条 議席配分の計算

- (1) 上位配分を行うために、選挙執行地域において考慮される第 2 票の数を、第 2 項の規定により決定される配分基数で除し、商は第 3 項の規定により四捨五入する。下位配分を行うためには、各政党について、その州名簿に投じられた第 2 票の数を、第 2 項の規定により決定される配分基数で除し、商は第 3 項の規定により四捨五入する。
- (2) 配分基数は、全ての配分可能な議席が配分されるように決定する。配分基数の決定のために、基礎となる票数の合計を配分可能な議席数で除する。この配分基数により配分可能な議席を超える議席が全体として配分される場合には、改めての配分の際に配分可能な議席数となるように配分基数を引き上げなければならない、[配分可能な議席よりも] 少ない議席が政党に配分される場合には、配分基数を同様に引き下げなければならない。
- (3) 第 1 項の規定による計算における商は、0.5 に満たない余りは直下の整数に切り下げ、0.5 を超える余りは直上の整数に切り上げるように四捨五入される。0.5 に等しい余りは、配分可能な議席数と一致するように切り下げ又は切り上げられ、複数の議席配分が可能な状況が生じた場合には、連邦選挙長が引くくじで決定する。

## 第 6 条 候補者への議席割当て

- (1) 政党の選挙区候補者（第 20 条第 2 項）は、第 1 票の最多数を得た場合であっても、第 2 票相当議席割当ての手続（第 4 文）において議席が割り当てられたときに [限り]、連邦議会議員 [選挙] の当選人となる。各州においては、政党の選挙区候補者で第 1 票の最多数を得たものは、第 1 票得票率の高いものから順に当選人となる。第 1 票得票率は、候補者の第 1 票の得票数を当該選挙区における第 1 票の有効投票総数で除して算出する。第 4 条第 3 項の規定により政党の州名簿に配分された議席は、第 2 文に規定する順位に従って、選挙区候補者に割り当てる（第 2 票相当議席割当ての手続）。
- (2) 第 20 条第 3 項の規定により推薦の届出のあった候補者<sup>(2)</sup>であって、第 1 票の最多数を得たものは、連邦議会選挙区選出議員 [選挙] の当選人となる。
- (3) [当選人を定めるに当たり] 得票数又は第 1 票得票率が同じである場合には、くじで決定する。一選挙区の候補者相互間 [の当選人決定]（第 1 項第 1 文、第 2 項）は選挙区選挙長が、第 2 票相当議席割当ての手続における候補者相互間 [の当選人決定]（第 1 項第 4 文）は連邦選挙長がくじを引く。
- (4) [州] 名簿登載者は、第 2 票相当議席割当ての手続の後に残った州名簿の議席割当て（第 4 条第 3 項）があるときは、配分は州名簿の [登載] 順位に従い、連邦議会議員 [選挙] の当選人とする。第 1 項第 1 文の規定により当選人とされた候補者は、州名簿登載者でないものとみなす。候補者の数を超える議席が州名簿に割り当てられた場合には、当該議席は、当選人がいまいまとする。

以下略

(2) 第 20 条第 3 項の規定により推薦の届出のあった候補者とは、無所属の候補者である。