

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 11 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03372

研究課題名(和文) グローバル化および「世代間公正」と向き合う選挙制度の憲法学的考察

研究課題名(英文) A constitutional research on electoral system in perspective globalization and intergenerational-justice

研究代表者

植松 健一 (UEMATSU, KENICHI)

立命館大学・法学部・教授

研究者番号：90359878

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)： グローバル化の進行に伴う社会構造の変化(少子高齢化や外国籍住民の増加)や社会意識の変容(租税負担や社会保障受給における世代間の不公平感の増大)の下、従来の内容的・手続的な民主的正当化のシステムの動揺が現代民主主義国家に共通の問題として生じている。こうした背景事情を意識しつつ、様々な面で機能上の「不具合」をきたしているドイツ連邦共和国の選挙制度の「ゆらぎ」とその克服可能性を、連邦憲法裁判所の判例法理、連邦議会での改正論議、学説・メディアにおける議論状況等の中から「世代間公正」という視座に着目しながら解析し、これをヒントに日本の選挙制度と選挙制度の課題を探った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、ドイツおよび日本を対象として、選挙制度などの民主政の諸制度が抱える現代的課題について憲法規範論の観点から検討をしている。ドイツにおける選挙制度の実体的・制度的な「動揺」をその背景事情も含めて把握することは、現代民主主義国が共通で抱える民主政の「動揺」の構造を明らかにする手掛かりになるし、その克服のための理論構築の端緒を提供することになる。日本の文脈に即していえば、日本での選挙制度に関する法理の再検討のヒントとなり、一連の議員定数不均衡訴訟や並立制違憲訴訟などで示された最高裁の判断と、これに対する立法府の対応についての動態的分析の際にも必要な視座を提供している。

研究成果の概要(英文)： Under the change of social structure with the progress of globalization (declining birthrate and aging population, increase of foreign residents) and change of social consciousness (increasing tax burden and sense of unfairness among generations in receiving social security) -The sway of the system of procedural democratic justification has arisen as a common problem in modern democratic states. While being aware of these background circumstances, the "fluctuation" of the election system in the Federal Republic of Germany, which is causing functional "deficiencies" in various aspects, and the possibility of overcoming it, are discussed in the case law of the Federal Constitutional Court, discussions on revisions in Bundestag, discussions in the media, etc., we focused on the viewpoint of "intergenerational justice" and analyzed it, and used this as a hint to explore the issues of the Japanese election system and election system.

研究分野：公法学(憲法)

キーワード：憲法 ドイツの民主政 選挙制度

1. 研究開始当初の背景

ドイツの選挙制度は、日本では比例代表併用制(「人物選出と結びついた比例代表制」として紹介され、多数代表制(小選挙区制)などの対抗モデルと位置づけられてきた。また、この併用制に支えられたドイツの民主政は、「穏健な多党制による連立政権」というイメージで捉えられてきた。ところが、2000年代後半以降、現行選挙制度の「不具合」(「超過議席」の発生や阻止条項への批判など)が顕在化している。そして、近時の連邦憲法裁判所は、従来の判断を事実上変更するかたちで、これらの「不具合」を平等選挙や政党の機会均等の観点から違憲判断も含む厳しい判断を下しており、連邦議会は頻繁な法改正に追われている。このような状況を契機として、ドイツ連邦共和国の初期からのコンセンサスであった比例代表併用制の抜本的見直しを求める声は、政治学・公法学の中でも少なくない。

こうした選挙制度の「不具合」の要因の一つとして、直接的には、既存政党の得票率の低下や多党化(「五党体制」)がある。より背景的な要因としては、グローバル化(とりわけ「市場経済のグローバル化」)がもたらす国内議会の決定の権限上・事実上の縮減に対する有権者の不満などとの関連も指摘されている。また、成熟した資本主義国が抱える共通課題としての少子高齢化に伴う、選挙制度の「世代間公正」の観点から現行制度への不満も高まった(vgl. S. Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, VVDStRL 2009)。このように、選挙制度の「ゆらぎ」は、各国が共通に抱えるグローバル化の下での議会制民主主義の「ゆらぎ」の表出形態といえる。

さらに、こうした諸事象を背景に、ドイツにおいても税制や社会保障に関する「世代間公正」の問題が意識されるようになり、選挙年齢の引下げや「子ども選挙権」「家族選挙権」(親による代理投票制)もシリアスに論じられてきている。

このようなドイツの政治・政党状況に関する分析は、政治学・社会学の領域において日本でも一定の蓄積がある。しかし、連邦憲法裁判所の選挙制度に関する膨大な判例群(とりわけ近年の判例)とそれを通じた公法学説の体系的な整理はまだ不十分である。ましてや、ドイツにおいて一定の蓄積を持つ「子ども選挙権」の議論は(法的な議論としての実現可能性の低さゆえに当然ではあるが)ほとんど未検討であった。

2. 研究の目的

1で示したような背景事情を踏まえ、本研究では、ドイツの選挙制度の「ゆらぎ」を、それと不可分の関係にある政党構造の変化(さらにはその背景にある社会構造の変容)も念頭に置きながら、ドイツにおける選挙制度に関する法理を近時の憲法裁判所の判例や公法学の議論状況に即して再検討し、また、ドイツにおける「子ども選挙権」導入などの文脈で論じられている「世代間公正」を反映した選挙制度をめぐる議論から、「代表されている感覚」に基づく民主政のあり方を考察し、日本の選挙制度に関する議論への示唆を得ることを目的とした。

3. 研究の方法

2で示した目的に即して、以下の6点を獲得目標に設定し、研究をすすめた。

ドイツにおける選挙制度や選挙権に関する憲法論を、ワイマール期にまで遡りながら、その再読解を試みた。選挙制度に関する連邦および州憲法裁判所の判例を辿りながら、その判例法理を内在的に理解した。ドイツで長らく支持を得ていた比例代表制併用制への法理論的・政策論的な批判論を整理・検討した。選挙制度に関する連邦憲法裁判所の判断に対する政治部門の対応について動態的に分析した。現行選挙制度への代替構想についてドイツの議論状況を整理した。とくに民主過程における「世代間公正」という観点を背景とした「子ども選挙権」導入論のような(非現実的ではあるが、問題提起としては重要な)議論に着目した。日本の選挙制度の現状を踏まえ、その憲法上の課題を探る。

4. 研究成果

大別すると、以下の(1)~(3)に示すような3つの柱の成果となった。

(1) ドイツの民主政の「ゆらぎ」について

2017年9月のドイツ連邦議会選挙の結果、AfDが筆頭野党として議会運営に強い影響力を持つことになる。本研究では、AfDの党基本綱領(2016年)を手がかりに、AfDの掲げる政治・統治機構の改革構想の検討をした。そこからは、「人種差別主義者の党」というイメージに隠れがちな、この党の統治機構観(有権者による直接選択の重視、新自由主義的国家観、古典的権力分立観、政党・既得権益・利益誘導型政治への反感)が確認できた。そして、AfD党綱領のドイツ政治に対する現状認識と改革案は、公法学者フォン・アルニムの年来の主張と親和性があることも確認できる。アルニムも、AfDの参入阻止に手段を選ばぬ既成政党の態度を批判する。例えば、2016年3月の選挙でAfDが第3会派になったラインラント=ファルツ州議会は17年7月の議院規則改定で委員会の定数を13名から12名に削減した結果、AfD会派の委員は2名から1名に減った。委員の配分は、全会派1名を基数として保障した上で議席に応じてドント式で決定するため、定数12名だと、14議席のAfDもFDP(7議席)と緑の党(6議席)と同じく基数のみしか割当てがない。この件に対してアルニムは、AfDへの差別的扱いは明白に違憲だという主

張をしているが、このような事実上 AfD に不利益を課す議会法制の変更が各州でみられ、その合憲性がいくつかの州憲法裁判で争われている。本研究ではそのいくつかを検証した。例えば連邦議会では、長老議長職の就任要件を最年長の議員から、議員在職年の最長者に改めた 2017 年 7 月の議院規則改定である。これは、来たる 9 月の選挙で AfD が議席を獲得すると最年長議員が同会派所属議員になる公算が強いことから、これを阻止する意図があったと一般に解されている。

17 年選挙では、過去最大の 49 議席の超過議席が発生し、その影響を補正するための調整議席 (Ausgleichsmandat) (連邦選挙法 6 条 5 項 1 文) の数が 62 議席も必要になった。その結果、議員数は、法定の 598 議席を 111 名も上回る 709 名にも及んだ。調整議席方式は、過大な超過議席の発生を違憲とした連邦憲法裁判決 (BVerfGE 131, 316) への議会の対応として 2013 年に導入された。CDU/CSU と SPD という二大政党の比例票の得票率が低下する一方、選挙区では死票を嫌う有権者が相対的に支持する二大政党のいずれかに「分割投票」を行う傾向が、超過議席・調整議席を増加させている。第 18 議会も 630 議席にまで増加したが、17 年選挙ではさらなる議員増が予想される中、ラーメルト議長は議会定数の上限設定を提案したが、各会派の支持を得られず挫折している。

政党構造の多党化につれて、5%阻止条項 (連邦選挙法 6 条 3 項) が平等選挙原則や政党の機会均等原則を侵害する程度は顕著になっている。従来通説・判例は、こうした侵害を許容する「やむを得ない事由」として「選挙の国民意思の統合過程としての性格と議会の機能能力の維持」を挙げ、阻止条項を正当化してきた。しかし、13 年選挙では FDP (4.8%) と AfD (4.7%) が 5% に僅差で及ばず議席を獲得できず、阻止条項により発生した死票は総計で 15.3% に達したため、あらためて阻止条項への批判が強まることになった。また、阻止条項が政権の不安定化の原因になっているという新たな観点からの批判も登場している。両党で 9.5% を獲得した FDP と AfD の退場の結果、「右派中道」と「左派陣営」(SPD、同盟 90/緑、左翼党、海賊党) に区分するなら、前者は 52%、後者は 45% の得票率だったにもかかわらず、議席占有率では「左派陣営」が優位するという歪みも生じた。また、保守政党の CDU/CSU とも穏健左派政党の SPD とも連立経験のある FDP の不存在は選挙後の連立枠組みの選択の幅を狭めてしまった。

近時の連邦憲法裁判は、従来判断を変更し、自治体議会選挙と EU 議会の 5%阻止条項を違憲とし、さらに後者の違憲判決を受けて 3%へ引下げた EU 議会の阻止条項についても 2014 年に再び違憲判断を下した。これらの判断は州議会・連邦議会の阻止条項とは事案を異にすると解されているが、連邦議会の最低得票率引下げ論は根強く存在する。また、阻止条項の補正策として支持を得ているのが、予備票 (Eventualstimme) の導入である。投票の際に有権者に第 1 次候補者名を記す本票 (Hauptstimme) と別に予備票として第 2 次候補者名を記入させ、阻止条項に引っかけた政党に投じられた票の予備票を集計に加える方式を採れば、投票価値の不平等が緩和されるといえる。他方、予備票はあくまで二次的な代償にすぎないとして、一立法期の時限法で阻止条項を廃止して、反対派が想定する害悪が実際に発生するかを検証するべきと主張する論者もいる。しかし、2017 年 9 月には、連邦憲法裁判は阻止条項の違憲性等を理由とする 13 年選挙に対する異議を却けており、連邦議会の阻止条項については合憲の姿勢を崩していない。加えて、2008 年の連邦憲法裁判決で決着したはずの自治体議会についても議論が再燃している。同判決が 5%阻止条項を違憲としたことで、いったん全州で撤廃されたが、その結果生じた無所属や会派要件を充たさない議員団の増加を懸念して、州憲法の改定により 3%または 2.5%の阻止条項を復活させる州が出てきており、その合憲性が州憲法裁判を舞台に争われている。

大連立の長期化は、憲法規範論としての「反対党」(Opposition) 概念をも動揺させている。とくに、野党の多党化が、憲法が保障する「議会内少数派」と、その実際の担い手たる「反対会派」との不一致ないし緊張関係を可視化させている。問題は、すでに第 18 連邦議会において顕在化していた。そこでは第 3 次メルケル政権を支える与党が議会のほぼ 8 割を占める「肥大した大連立」の状態となり、議会法制上の議会内少数派権の現実的な行使可能性がなくなってしまった。そこで与党は、発言時間での野党側への配慮に努めた。さらに、これも与党側のイニシアティブにより、2014 年 4 月 3 日、原行法上の少数派権の議員数要件を緩和する議院規則改定がなされた。しかし、野党側が不十分であると反対し、議院規則による処理や憲法改正案否決の違憲確認を求めて連邦憲法裁判に提訴する。この訴えを斥けたのが、2016 年 5 月 3 日の反対党判決 (BVerfGE 142, 18) である。この判例の分析は、植松健一「判批」自治研究 95 巻 10 号 (2019 年) 154-162 頁に委ねるが、ここでは以下の点のみ指摘しておく。反対党判決は、議会内少数派に関する連邦憲法裁判の判例枠組みを踏襲しつつ、「実効的な反対党という憲法の一般原則」という新機軸のテーゼの下、議会内少数派権と「野党 (野党会派) の権利」との関係を整理し、さらに、基本法が定める少数派権行使の議員数要件の下位法令による緩和を原則認めない立場を明らかにしたことで、今後の事案や議会運営にも少なくない影響を持つ判断を示している。この判決の結論は学説も同意するが、判決の論理や言説を批判する論もみられる。例えばシュタルスキーは、原告は「排他的に」少数会派の権利を求めたのではなく、現行法上の少数派議員の権利と並行して少数会派の権利を求めたのであって、判決のいうように後者の権利を「排他的に」求めたわけではないと判決の誤解を指摘する。また、フォルクマンは「同判決は決定的な一歩を踏み出している」という。それは、「反対党の議員個人化」すなわち「組織された対抗力としての反対党に代わり、全ての議員が潜在的な反対政治家」と解される方向である。もとより、この問題は会派規律の実態との相関関係の中で論じられるべきであり、「国民代表としての議員」の規範的意義の強調が有用な場面のあることは確かである。とはいえ、本判決における「実効的な反対

党」の担い手としての「議員個人」の強調は、従来の判例に比しても際立っている。この点、カンキクなどは現実の憲法政治に即したモデルではないと批判するが、しかし他方では議員個人への重心移動に肯定的な説もあり、本判決が示した「反対党」観が議論を誘発した感がある。いずれにせよ、「反対党」に関する解釈論・政策論には、多様な方向を志向する諸政党という実態を組み込まざるをえないと思われる。

(2) 子ども選挙権をめぐる憲法論について

本研究では、ドイツにおける選挙年齢の史的沿革と現状を検討した。基本法 38 条 2 項は連邦議会選挙の選挙年齢を 18 歳としている。しかし、1980 年代以降問題視されている国民の政治不信、少子高齢化の下での政治的決定における「世代間公正」を重視する議論の台頭などを背景事情として、選挙年齢の引下げが主張されている。自治体選挙については、1996 年のニーダーザクセンを嚆矢として 1990 年代後半に 5 州で選挙年齢の満 16 歳への引下げが実現した。2019 年段階では 16 州中 9 州が自治体選挙年齢を 16 歳としている。州議会選挙でも、プレーメンなど 3 州で 16 歳選挙権が実現し、他の州でも引下げの内圧は高まっている。とはいえ、14 歳程度までの引下げならばともかく、それ以下の年齢引下げとなると、本人の投票という点で現実性は低い。そこで、子ども選挙権というテーマの下、選挙年齢の 14 歳またはそれ以下への引下げ、

「出生時からの選挙権」、「家族選挙権」がセットで検討の対象となる。近時の日本でも経済政策論や社会政策論の中で主張されつつあるこれらの主張は、ドイツでは 1970 年代に政治学者 K. レーヴの提言が耳目を集めて以来、法学上も真剣な議論を蓄積している。現実政治の上でも、2003 年には連邦議会全会派の議員 47 名によって、17 歳以下への選挙権引下げと「出生時からの選挙権」の検討を求める動議が議会に提出され、2008 年にも同様の動議がやはり超党派の議員により提出されている。この間、元連邦大統領ヘルツォーク、元連邦憲法裁判事キルヒホフ、ドイツ産業連盟元会長ヘンケルなどからも代理投票型の子ども選挙権を支持する発言がなされてきた。1993 年 8 月には連邦議会調査官が子ども選挙権・家族選挙権の憲法適合性に関する報告を出している。この報告では、家族選挙権には否定的なものの、代理投票型については、基本法 6 条 2 項の親の教育権や民法 1626 条以下の代理の諸原則を援用すれば「選挙の一身専属性 (Höchstpersönlichkeit) の原則との衝突は、解消可能かもしれ」と一定の含みを残した評価になっている。

(3) 日本の選挙制度の課題について

上記(1)の検討を通じて得た知見も踏まえながら、日本の選挙制度の課題についても検討した。紙幅を越えているので、その詳細は、すでに研究成果として公表している、植松健一「小選挙区比例代表制の四半世紀」憲法研究 5 号 (2019 年) 151-162 頁の参照を請う。同稿は、小選挙区比例代表並立制について、90 年代と現在の政治状況、判例・学説状況とを交差させながら、憲法の観点からの総括を試みる内容となっている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 植松健一	4. 巻 379
2. 論文標題 ドイツの治安法制における立法事後評価（1）	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 1-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 383
2. 論文標題 ドイツの治安法制における立法事後評価（2・完）	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館法学	6. 最初と最後の頁 22-70
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 26
2. 論文標題 政治プロセスにおける衆議院解散の位置 民主政のデザインのために	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 憲法理論叢書	6. 最初と最後の頁 31-43
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 植松健一	4. 巻 19
2. 論文標題 議院内閣制の現状に対する憲法的診断・2018 - 「質問を封じられた国会」と「質問に答えない政府」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法学館憲法研究所報	6. 最初と最後の頁 18-34
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 第2号
2. 論文標題 ドイツの民主政の現状と課題 2017年連邦議会選挙を挟んで	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 憲法研究	6. 最初と最後の頁 75-89
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 5月号
2. 論文標題 軍事・諜報に対する議会統制	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 50-55
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 5号
2. 論文標題 小選挙区比例代表並立制の四半世紀	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 憲法研究	6. 最初と最後の頁 151-162
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 95-10号
2. 論文標題 ドイツ憲法判例研究221「実効的な反対派」原則と野党会派の権利	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 自治研究	6. 最初と最後の頁 154-162
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 植松健一	4. 巻 2
2. 論文標題 衆議院小選挙区比例代表並立制の合憲性	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト「憲法判例百選 第7版」	6. 最初と最後の頁 330-331
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 植松健一
2. 発表標題 民主政のデザイン 政治プロセスにおける「解散権」の位置
3. 学会等名 憲法理論研究会春季研究総会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 植松健一
2. 発表標題 連邦憲法裁野党判決 (BVerfGE 142, 25)
3. 学会等名 ドイツ憲法判例研究会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 本秀紀編 (植松健一)	4. 発行年 2018年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 552
3. 書名 『憲法講義 [第2版]』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----