

平成 26 年 6 月 18 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530003

研究課題名(和文)ドイツ連邦選挙法違憲判決と選挙権の平等

研究課題名(英文)Equality of Voting Rights in German Federal Election and Constitutional Court

研究代表者

海老原 明夫 (Ebihara, Akio)

東京大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：00114405

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円、(間接経費) 930,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツ連邦共和国連邦議会の選挙制度は、議席の半数を小選挙区で選出しながら、全議席を比例代表で配分しようとすることによって、選挙区当選者が比例配分を上回る超過議席の出現を排除し得ず、さらに超過議席は場合により、得票が多いと議席を減らし、少ないと議席を増やすという逆行的得票効果を随伴し得る。連邦憲法裁判所はこの逆行的得票効果を選挙の平等に反するとして繰り返し選挙法改正の必要を判示してきたが、これまでの度重なる法改正によっても、憲法裁判所の要求は満たされていない。しかしこれをめぐる議論によって選挙の平等の問題は掘り下げられ、とりわけ選挙の結果価値平等が中心な論点となってきている。

研究成果の概要(英文)：German federal congressional election is basically a proportional representation, although the half of the congressmen are chosen in each district. This combination allows sometimes dozens of so-called overhang-mandates, i. e. more candidates of a party are chosen in a state than the proportional dues. The overhang-mandates brings under certain conditions the inverse voting effect: more votes make a party lose one representative and vice versa. German Constitutional Court declared the inverse voting effect as unconstitutional and required a reform in 2008. But the new federal election law was again held to be against the Constitution in 2012, because it still can have the inverse voting effect. The main reason of the unconstitutionality is the violation of equality of voting rights, which means in Germany not only the equality of the weight of a vote in each district, as is discussed in Japan, but also the equality of the effect of a given vote to the formation of the congress.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：基礎法学 選挙権の平等 ドイツ連邦議会 選挙法改正 違憲判決

1. 研究開始当初の背景

本研究開始時は、2007年7月3日の連邦憲法裁判所決定によって、ドイツの永年用いられてきた連邦議会選挙制度が、逆行的得票効果を発生させるという理由で違憲とされ、選挙制度の抜本的改革が近い将来に見込まれる状況であった。

2. 研究の目的

本研究はその改革とそれをめぐる議論の展開を参考に、日本における投票権の平等の問題への示唆を獲得しようとした。しかし、2011年になされた改革は2012年に再び違憲と判断されるに至ったので、その経緯も慎重に跡づける必要が生じた。

3. 研究の方法

連邦憲法裁判所の選挙法に関する諸判例を丁寧に分析するとともに、改正法をめぐる立法過程、あるいは成立後の解釈論的論議にも配慮した。

4. 研究成果

(1) 連邦議会の選挙制度と超過議席

ドイツ連邦議会選挙は、小選挙区における候補者の選出と、州ごとに作られる政党名簿への投票に基づく比例代表選出とを組み合わせた選挙制度を採用している(連邦選挙法1条2項)。このために各投票者には、2票が与えられ、第1票は小選挙区における候補者に、第2票は州候補者名簿に投じられる(同法4条)。

連邦議会の総議席数は598を基本とするが、後に説明する超過議席の発生によってこの総数は増加することがある。小選挙区は299あり、第1票にもとづいて、299の直接選出議席がまず確定される(同法1条)。残りの議席は州候補者名簿に対する第2票の得票数を基準として決定されていくことになるが、その手続は次のとおりである。

名簿を基準とした比例配分計算においては、残りの議席数(すなわち299)ではなくて、総議席数の598を比例配分する(6条2項)。2011年改正以前ではその598議席を、まず同じ政党の名簿を連結した全国名簿(7条1項、2項)の得票を基準に、政党間で配分する(全国配分 Oberverteilung)。ついで各政党が獲得した議席を州ごとの名簿得票数に応じて比例配分する(州配分 Unterverteilung)のである(7条3項)。

こうして各州候補者名簿への配分議席数が確定した段階で、小選挙区からの直接選出議席との差引調整が行われる。大部分の州候補者名簿については、名簿への配分議席数がその党がその州で獲得した直接選出議席数を上回るので、その不足分は名簿掲載の上順位の候補者から順に埋められていくことになる。しかしながら、州候補者名簿への議席配分数が、常に直接選出議席数を上回るとは限らない。このように名簿への配分数を超過し

て小選挙区で獲得された議席は、超過議席(Überhangmandat)と呼ばれる。2009年の選挙では合わせて24の超過議席が発生した。

(2) 超過議席をめぐる憲法裁判所の判断

超過議席の憲法適合性の問題が強く意識されたのは、1994年の連邦議会選挙において16の超過議席(キリスト教民主同盟12、社会民主党4)が発生し、その結果連立与党が得票率としては半数に達しなかったにもかかわらず、議席数としては過半数を確保した事態に直面してのことであった。時代は1982年以来続いてきた、コール(Helmut Kohl)首相率いるキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟および自由民主党の保守連立政権の末期であって、すでに殆どの州で社会民主党を含む革新政権が成立し、各州政府の代表者が送り込まれる連邦参議院と連邦議会との間の「ねじれ現象」の弊害も顕著になっている状況であった。まさにそれゆえに、政党名簿の得票率が正確に連邦議会の議席配分に反映されるならば、政権交代が実現し得たかも知れなかったのに、それが超過議席という仕組みによって阻止された、という受け止め方が出現したのである。

この選挙結果を承けて、超過議席の憲法適合性を問題にする論稿が数多く出現するとともに、連邦憲法裁判所にはニーダーザクセン州政府が抽象的法令審査を求める申立を行った。この問題について下された1997年4月10日の連邦憲法裁判所判決においては、判断が4対4の同数に別れたため、「賛否同数の場合には、基本法ないしその他の連邦法に対する違反を確認することはできない」と定める連邦憲法裁判所法15条4項3文により、超過議席の制度を許容した合憲判断が法廷意見となった。

超過議席の憲法適合性を判断する際に基準として援用されるのは、基本法第38条第1条が定める「選挙の平等」である。注意しなければならないのは、小選挙区からの選出と州候補者名簿を媒介とした比例代表選出とを組み合わせているドイツの連邦議会選挙においては、この「選挙の平等」は二つの異なった意味において理解されていることである。

すなわち、「選挙の平等」といっても、選挙区選出に関わる「選挙の平等」は「機会(Chance)」の平等であって、投票に先立ってすべての有権者が均しい重みの一票をもつことを要請するのに対して、比例代表選出に関わる選挙の「結果価値」の平等は、実際に投じられた票の重みが議席配分に均しく反映されることを要請するものとされているのである。

それでは現行の選挙制度について法廷意見はどのような判断を下しているのだろうか。

法廷意見によれば、各選挙区からはそれぞれにおいて最多得票を得た候補者一名が「直接に選出され」、その時点においてすでに連邦

議会の構成員としての資格を認められる。それに対して「名簿選出議員は数学的な議席配分手続を経て初めて議席を獲得する」にすぎない。もちろんその際には、政党候補者が獲得した直接選出議席は、名簿への配分数選出議席から控除される、というかたちで差引計算がなされるが、選挙区選出議員数が配分された議席数を超えると、超過議席が発生する。こうして発生する超過議席は、法廷意見によると「比例配分を越えて政党に配分された州候補者名簿選出議席なのではなくて、直接選出議席である」ということになる。

このように法廷意見は、超過議席は選挙区からの直接選出議席である、という理解に立脚する。そして現行の選挙制度は、選挙区で候補者を直接に選出する、という「人的選出」を加味した比例代表制なのであって、比例代表制的議席配分は排他的に議席配分原理としての地位を与えられておらず、当初から人的選出の要素によって限定されているものだ、と理解するのである。法廷意見は、次のように述べる。

「議席の半数を選挙区で、そして残りの半数を政党名簿で - しかも比例配分調整に先立って - 選出させる、という立法者の決断によって、比例代表選出権としての全投票の結果価値平等は、はじめから限定された射程しか持たせられていない。このような傾向的規制を正当化するのは、人的選出の要素を加味した比例代表制を、選挙区選出議員の選出を通じて、ドイツ連邦議会議員の少なくとも半分については選挙区との密接な人的関係を保障する、というかたちで選択した、という立法者の決断である。」

(3) 逆行的得票効果

2008年7月3日の連邦憲法裁判所判決は、現行連邦選挙法の定めが、逆行的得票効果を生じさせる可能性を有する限りで、選挙の平等(基本法38条1項)に反し、違憲であると判示した。逆行的得票効果と称される現象は、連邦憲法裁判所の説明によれば次のとおりである。

「ある州におけるある政党の選挙区当選者数に比して、第二票によって州候補者名簿に(州)配分された議席数がそれと同じ、ないしそれ以下である場合には、連邦全体における政党相互間の全国配分議席数に影響を与えない限りは、その州での第二票が少ない方がその政党にとって有利になることがある。... この効果が逆の方向で働くことも考えられる。すなわち、ある政党が第二票を増やすことによって超過議席を一つ失い、それによって全体の議席数を減らすことがあり得る。」

つまり、ある政党が第二票を少なく獲得することがかえってその政党の議席を増加させ、あるいは多く獲得することが逆に議席を減少させる、という具合に、得票が議席獲得に逆行的に作用する現象をいうのである。

この現象が発生するためには、一定の条件が充たされていなければならない。まず、当

該政党に超過議席が発生しているか、あるいは少なくとも名簿への配分数と同数の選挙区選出議席の獲得があること、言い換えれば、州候補者名簿からの当選の余地がない、すなわち名簿の「出る幕がない」という条件である。さらに名簿への得票によって議席配分を、連結した全国名簿によって政党間の配分を先ず行い(全国配分)、次いで各政党ごとに州名簿に配分していく(州配分)という二段階の配分手続が踏まれることが、逆行的得票効果発生の制度的前提条件である。

この二段階の配分手続によって州候補者名簿への議席割当数が定まるということは、各州の議席の定員が存在しないことを意味する。各州の議席は、名簿への得票によって変化する。たとえば得票率が高い州では、議席が相対的に多くなる。あるいは、5%条項(連邦選挙法6条6項)ゆえに議席配分を得られなかった政党が他州に比べて多くの票を集めた州では、議席配分に算入される得票がそれだけ少なくなるから、議席が相対的に減少することになる。

もちろんこうした逆行的な効果は、通常は選挙の終了後に初めて仮定的に措置されるものでしかない。すべての得票が確定するまでは、どの投票が逆行的な得票効果をもたらすのかわからないし、得票が確定した後にも、もしあと何票多かったとすれば、あるいは少なかったとすれば、こうなっただろう、という反実仮想がなされ得るに過ぎないのである。ところが、2005年9月の連邦議会選挙の折には、ある特殊な状況の下にこの逆行的得票効果が仮定的にではなくて、実践的な機能を果たすことになった。

それは、ドレスデン市の一つの選挙区(第160選挙区)で、候補者が投票日直前に死亡したため、連邦選挙法第43条の定めにしたがって、同選挙区の投票だけが後日に繰延べられたことによる。当然のことながら、繰延投票実施の時点では、他のすべての選挙区における選挙区結果は確定しており、ドレスデン市が属するザクセン州では、キリスト教民主同盟がすでに3つの超過議席を獲得していた。この状況を前提に、次のような予測計算がなされ、報道されていた。すなわち、この選挙区における最有力候補者もキリスト教民主同盟の候補者であったが、もしキリスト教民主同盟が第二票を41,255票以上獲得すると同党は1議席を失い、それ未満であると1議席を失わずに済む、というものである。実際繰り延べ投票の投票者は、それを念頭に置きつつ投票行動を採り、キリスト教民主同盟の第二票の得票は38,208票にとどまった。

(4) 2008年7月3日判決

連邦憲法裁判所は、全国配分と州配分という二段階の議席配分方法によってもたらされる、と説明する。したがって連邦憲法裁判所によれば、逆行的得票効果が発生する蓋然性は、超過議席の数とともに増大することになる。そしてこの逆行的得票効果は、投票の

平等に対する顕著な侵害になるという。「しかしながら、投票の目指す有利な効果が逆方向に向けられてしまうのは、結果価値の平等の侵害となる。議席配分の基礎となる選挙制度は、基本的に恣意的で非合理的な効果を有してはならない。もちろん配分手続の不可避な帰結として、若干の投票が[投票者が支持しようとする]ある政党に有利に働かないこともある、というのは直ちに理解し得ることである。しかしながら、ある政党のために投じられた票がその政党に不利に作用する結果をもたらす計算手続は、民主的選挙の意味と目的に違背する。」

ただし連邦憲法裁判所は、この逆行的得票効果という瑕疵が存在し、しかもそれが選挙のある部分だけではなくて全体にも影響を与えるものである、ということも認めながらも、当の連邦議会選挙が無効であるとするわけでもなく、また解散と再選挙が必要であるという判断を下したわけでもなかった。それについて、選挙審査における介入最小化の要請を持ち出し、現状保護を優先すべきことなどを説くが、何よりも決定的なのは、もし選挙無効や解散によって再選挙がなされることになっても、逆行的得票効果という瑕疵を有する現行選挙法によって再び選挙を行うしかなくなる、という事情であったと思われる。こうして判決は、立法者がこの違憲状態を遅くとも2011年6月30日までは解消すべきものとした。

(5) 2011年11月22日の連邦選挙法改正法

立法者は、この2011年6月30日という連邦憲法裁判所によって設定された期限を約半年徒過した2011年11月22日施行の連邦選挙法改正法によって、違憲判決に応えるべく次のような選挙制度改正を行った。

改正のおそらく最重要な点は、連邦選挙法第7条を削除することによって、名簿の連結という手法を廃止したことである。その結果、議席は最初から州ごとに配分されることになる。それについて立法者は、先ずもって各州ごとの議席数を投票数に応じて確定することとした。しかし、各政党の当該州候補者名簿への議席配分は、この各州への配分議席を比例配分するのではなくて、全議席を各名簿の獲得票に応じて比例配分する。しかしながら、このような各政党の州候補者名簿ごとに議席を配分する、という配分手法は、死票の出現可能性を飛躍的に増大させることになる。そこで、小数点以下の配分議席を得た名簿への残余議席の配分において、死票の存在をできるだけ打ち消していく方針が採られることになった。以上が2011年の連邦選挙法改正によって登場した新しい議席配分方法である。

(6) 2012年7月25日判決

ところがこの2011年の改正法が定めた連邦議会選挙における議席配分方式も、連邦憲法裁判所によって違憲の刻印を押されることになった。それが2012年7月25日の判決

である。ここでも連邦憲法裁判所が出発点としたのは、選挙権の平等であった。

それを連邦憲法裁判所は、「選挙区域全体での平等な効果発揮可能性」と定式化する。その第一の帰結は、日本で言われるのと同じような、選挙区割りの平等である。しかし比例代表的配分手続きにおいては、「いかなる投票にも選挙手続のすべての段階において選挙結果への平等な影響可能性を保障する効果発揮可能性の平等の要請は、あらゆる有効投票が計算手続において同じ重さで評価されること、したがってあらゆる有効投票が比率的に同等の効果を与えられること(効果価値の平等)を原則として要求する」とされる。

このような基準に照らして連邦憲法裁判所は、次の三つの側面から2011年改正法による議席配分手続を違憲であるとした。すなわち第一に、この改正法によってもなお逆行的得票効果が排除されず、その結果として選挙の平等性と直接制の原則および政党の機会均等の原則が侵害されるとした。第二に、新設された連邦選挙法第6条第2a項による剰余議席の配分手続が、選挙権平等の原則と政党の機会均等の原則に反するとした。そして第三に、超過議席の発生が一定範囲を超えるならば、連邦議会選挙の比例代表制選挙としての基本的性格を失わせることになるが、それにもかかわらず調整が行われないでいる場合には、やはり選挙権平等の原則と政党の機会均等の原則に反するとしたのである。この第三の点は、これまでの連邦憲法裁判所の判例の路線とは異なって、比例代表制としての基本的性格をより重視することになった点で、注目に値するものである。

この判決に見られた新しい傾向の分析のためには、ドイツにおける学界の反応をくわしく見る必要があるが、現在のところ、そのための資料の収集と分析は完了しておらず、本報告書ではこれ以上の評価をすることができない。

その点の分析が終わり次第、独立の論文として発表する予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

海老原明夫 (EBIHARA Akio)
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授
研究者番号：00114405

(2) 研究分担者

大西楠・テア (OHNISHI Nami Thea)
駒澤大学・法学部・講師
研究者番号：70451763

(3)連携研究者
なし