

ドイツにおける選挙権解釈

～連邦憲法裁判所の判例の中での選挙権の平等～

Auslegung des Wahlrechts in der Bundesrepublik Deutschland

～ Wahlrechtsgleichheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ～

大岩 慎太郎

桐蔭横浜大学大学院法学研究科博士後期課程

(2012 年 9 月 29 日 受理)

- 1、はじめに
- 2、ドイツ連邦議会議員選挙制度
- 3、判例の中での選挙権の平等
- 4、おわりに

1、はじめに

日本において、平等選挙とは、「複数選挙（特定の選挙人に二票以上の投票を認める制度）や、等級選挙（選挙人を特定の等級に分けて等級ごとに代表者を選出する制度）を否定し、選挙権の価値は平等、すなわち、一人一票（one person, one vote）を原則とする制度を」⁽¹⁾ 指し、さらに、平等選挙原則は、選挙人が投じた一票が選挙結果に及ぼす影響力も平等でなければならないという、選挙人の投票価値の平等をも保障するものであるとされている。この選挙人の投票価値の平等が問題となるのは、選挙区における有権者の数と議員定数との割合が各選挙区の間大きな差を生む場合である。いわゆる、議員定数不均衡問題である。最高裁判所は、当初、この問題に対して立法政策の問題にとどまっていた⁽²⁾。しかし、その後の判決においては、「憲法 14 条 1 項に定める法の下での平等は、選

挙権に関しては、国民はすべて政治的価値において平等であるべきであるとする徹底した平等化を志向するものであり、右 15 条 1 項等の各規定の文言上は単に選挙人資格における差別の禁止が定められているにすぎないけれども、単にそれだけにとどまらず、選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値もまた、憲法の要求するところである」⁽³⁾ とし、投票価値の平等が憲法上要請されるとした。以降、最高裁判所は投票価値の平等に関する訴訟⁽⁴⁾ において、投票価値の平等が要請されるという前提に立って判断を下しているものの、立法者が選挙制度の仕組みを定める際にどの程度、平等選挙原則から外れることができるのか、また、不平等状態の是正期間として、どの程度の期間を立法者に認めるかということの判断について非常に苦勞しているように感じられる。

では、ドイツにおいて、この平等選挙原則はどのように扱われているのだろうか。ドイツにおいても基本法 38 条 1 項 1 文が「ドイツ連邦議会の議員は、普通、直接、自由、平等ないし秘密選挙において選挙される」と示すように、日本と同様に、平等選挙原則が要請されている。そこで、以下では、平等

選挙原則が、連邦憲法裁判所の判例上どのように扱われているのかということ、ドイツの選挙制度について簡単に説明し、その中で現れる「阻止条項 (Sperrklausel)」、「超過議席 (Überhangmandat)」、「基本議席条項 (Grundmandat)」に関する判例の中から見出していくことにしたい。

2、ドイツ連邦議会議員選挙制度

日本の衆議院に相当する国民代表機関であるドイツの連邦議会の議員選挙は、連邦選挙法に基づいて、多数選挙（小選挙区制 [Mehrheitswahl]）と比例選挙（比例代表制 [Verhältnismahl]）の一種の併用による「人物を加味した比例選挙 (personalisierte Verhältniswahl)」によって行われる。この人物を加味した比例選挙というものは、小選挙区において候補者を選べる選挙の要素を取り入れつつ、基本的には比例選挙によって総議席数を決定する制度である。特徴としては、比例選挙によって各党に配分された議席数を超過しても、小選挙区の勝者に対しては「超過議席」として議席が配分されるということにある。連邦議会には、原則598の議席がある⁽⁵⁾が、超過議席が生じた場合には、連邦議会の議席数は598を超えるということである⁽⁶⁾。

人物を加味した比例選挙において各有権者（18歳以上のドイツ国民）⁽⁷⁾⁽⁸⁾は、選挙区候補者の中から最もふさわしい人物に投票するという第一票 (erste Stimme) と各政党が州ごとに準備し、州選挙区委員会に提出している州候補者名簿 (Landeslist) から一つの政党のリストに投票するという第二票 (zweite Stimme) の二つの票を有している。その投じられた票のうち、第二票によって各政党が獲得する議席数が決定する。要するに、連邦議会の598議席が、各政党の（連邦全域で）獲得した第二票に比例して（2005年までは、ニーマイヤー方式によって、2009年からはサン・ラグ/シューパーズによる除数手続によって）各政党に配分される。たとえば、

総議席数が500、有効投票総数4000万票であり、それぞれA党が1500万票、B党が1220万票、C党が800万票、D党が300万票、E党が180万票獲得した場合、A党は196議席、B党は160議席、C党は105議席、D党は39議席を獲得する（E党は5%の阻止条項により比例配分の際に考慮されない、ただし、この阻止条項には、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のデンマーク人など少数民族政党に適用されず、さらに、基本議席条項⁽⁹⁾を満たす場合にも適用されないという例外あり）⁽¹⁰⁾。そして、各党が獲得した議席は、政党ごとに州に配分され、政党ごとに州に配分された議席数から、直接議席獲得者（選挙区において当選したもの）の数が差し引かれ、残った議席が、政党の用意する州リストの上位者から順番に配分される。議席の配分の際に、直接議席獲得者が比例配分された議席数を超える場合に、前述の「超過議席」が生じる。

ドイツの選挙制度には、上述のような比例配分の際に、「阻止条項」⁽¹¹⁾、「基本議席条項」というものが存在している。ドイツにおいて、このような制度が設けられた基礎には、ワイマール共和国時代の議会において少数政党が乱立し、機能不全を起こしたという歴史的背景が存在する⁽¹²⁾。そして、この「阻止条項」と「基本議席条項」によって、いわゆる破片政党は議席の獲得を妨げられている。「阻止条項」については、連邦憲法裁判所が、「議会制民主主義における選挙は、国民の中にある異なった意見が可能な限り忠実に反映するという議会をもたらすだけでなく、同時に、行動能力のある政府を形成できる状況にある議会をも創設しなければならない。比例選挙制度のもとで、厳格に貫徹された選挙権の平等は、分散した有権者を含む小さなグループおよび純粋な利益団体にさえも、議会に到達することを可能にし、過度な政党の分裂の危険を引き起こし——ワイマール憲法のもとの経験が教えているように——、政府の形成がまったく不可能ではないにしても、困難にするだろう。

この国家政治的危険の中で、連邦憲法裁判所の確立した判例は特に、例外的に立法者に、選挙権の形を詳細に整える際の狭く限定された範囲の中で、形式的な平等の原則から外れることを認める。そういうわけで、例えば、選挙法への適当な阻止条項の採用は、憲法上の異議を唱えることができない⁽¹³⁾とし、「阻止条項」によって破片政党が議席の獲得を妨げられてしまうことを認めている。つまり、「阻止条項は、集団の分裂を排除し、議会が機能能力のある政府を形成する能力を有する状態にあることを保障することという目的のために、一般的に許容されている」⁽¹⁴⁾のである。また、「基本議席条項」についても連邦憲法裁判所は、「基本議席条項」が投票全体の5%の要件（阻止条項）に対する、小政党のための要件の緩和であるとして、「基本議席条項」を設定することを認めている⁽¹⁵⁾。

以上のような制度によって、「国民によって選ばれた、すなわち直接に民主主義的に正統化された唯一の憲法上の機関である」⁽¹⁶⁾連邦議会が形成される。

3、判例の中での選挙権の平等

では、実際にドイツ連邦憲法裁判所は平等選挙原則についてどのように扱っているのかを見ていくことにしたい。阻止条項に関する判例（以下、阻止条項判決）⁽¹⁷⁾の中で連邦憲法裁判所は、平等選挙について、多数選挙の場合には有権者の投票の「数的価値」の平等が問題となるのに対して、比例選挙の場合には投票の平等な「結果価値」の平等の問題も生じるとし、多数選挙と比例選挙との混合選挙制度の場合には、比例選挙の部分について「結果価値」の平等が顧慮されなければならないとしている⁽¹⁸⁾。また、超過議席に関する判例（以下、超過議席判決）⁽¹⁹⁾の中でも、「平等選挙という原則（基本法38条1項）から選挙法に対して、各有権者の票が平等な数的価値と平等な法的結果機会（Erfolgschance）を持たなければならないということが結果と

して生じ」、また、「基本法38条1項1文において憲法上規定された平等選挙は、多数選挙の中ないし比例選挙の中で、それぞれ異なった効果を現す」⁽²⁰⁾と、つまり、多数選挙の中での平等選挙は、選挙区における議員の選択の際に、すべての有権者が可能な限り同じ大きさの選挙区に基づいて、そして、それとともに、おおよそ平等な票の重みを持って議会の創設過程に関与することができるということを要請し、それに対して、比例選挙の中での平等選挙は、各有権者が自らの投票によって、議会の政党政治的構成に対して平等な影響力を及ぼし得るということを意味するとし、このことから、投票後の議席配分手続に対する比例選挙の特別な結果価値の平等の要請が生じるとしている⁽²¹⁾。さらに、基本議席条項に関する判例（以下、基本議席判決）⁽²²⁾の中では、「基本法38条1項におけるドイツ連邦議会に関する選挙に対して保障される平等選挙原則は、各有権者の票が平等な数的価値を、そして——基本法38条3項に従って立法者によって確立されるべき選挙制度の範囲の中で——平等な法的結果機会を持つことを要求する」とし、「比例選挙のもとで、各有権者は、各票に原則上平等な結果価値があるという場合にのみ、議会の議席配分への影響力の行使の平等な法的機会を持つ」としている⁽²³⁾。このように、「『平等選挙』原則（基本法38条1項1文）に関する従来の判例の中で、連邦憲法裁判所は投じられた票の数的価値の平等と結果価値の平等とを、当然のこととして区別してきた」⁽²⁴⁾といえる。

では、「平等選挙」原則というものを以上のようなものであると解したうえで、立法者にはどの程度の裁量の余地が生じるのだろうか。連邦憲法裁判所が超過議席判決の中で、立法者に委ねられている任務は技術的なことだけでなく、選挙制度の選択も含まれ、この点で立法者には広い形成的な裁量の余地が認められているとし⁽²⁵⁾、立法者は、基本法38条1項1文と基本法21条1項1文との特殊な緊張関係の中で「選挙手続の規定の際に多

数選挙（選挙区候補者）モデルと比例選挙（リスト候補者）モデルとの間の決定の余地を持つ」とするように、立法者は、認められた形式的な余地の中で多数選挙制度ないし比例選挙制度のどちらか一方を、あるいは、その両制度の混合した制度を選ぶことを憲法上認められている⁽²⁶⁾。また、基本議席判決の中で「比例選挙の際の結果価値の平等の原則から立法者には、有権者の投票の結果価値の不平等的取扱い（Differenzierung）に対して、ただ狭く限定された裁量の余地だけが残る」とし、「その不平等的取扱いは、連邦憲法裁判所が1952年の判決（BVerfGE 1,208[248f.]）以来、『やむをえない理由』という規定の中でまとめた諸前提のもとでのみ正当化される」⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾と、一般的法的確信というものから、阻止条項や基本議席条項のような不平等的取扱いに関して、現時点での基準以下であれば、やむをえない理由が存在するとして立法者の裁量の範囲内であるとした。そして、現時点での基準以上の不平等的取扱いになるようなものについては、全く特別のやむをえない理由がある場合にのみ立法者の裁量の範囲内の行為とされるとしている⁽²⁹⁾。

4、おわりに

ここまでのことから、ドイツの連邦憲法裁判所の判例上、平等選挙原則は、多数選挙制度の中で数的価値の平等と結果機会の平等を、比例選挙制度の中では、さらに、結果価値の平等を要請し、多数選挙と比例選挙の混合制度の中では、比例選挙部分について結果価値の平等を要請すると解されている。そして、立法者に一定の基準のもと狭く限定された枠の中で、平等選挙原則から外れることを認めている⁽³⁰⁾。しかし、選挙制度の仕組みを定める際の立法者に、どの程度の裁量の余地を残すかということについて、日本と同様に苦勞しているように感じられる。日本、ドイツともに、立法者にどの程度の裁量の余地を残すかということは、今後の課題といえ

るだろう。

注

- (1) 芦部信喜著 高橋和之補訂『憲法 第五版』（有斐閣 2011年）256頁
- (2) 最大判 S39・2・5 民集 18 卷 2 号 270 頁
- (3) 最大判 S51・4・14 民集 30 卷 3 号 223 頁
- (4) 最大判 S60・7・17 民集 39 卷 5 号 1100 頁、最大判 H5・1・20 民集 47 卷 1 号 67 頁、最大判 H11・11・10 民集 53 卷 8 号 1441 頁、最三小判 H13・12・18 民集 55 卷 7 号 1647 頁、最大判 H19・6・13 民集 61 卷 4 号 1617 頁等参照
- (5) 598 の議席のうち、299 議席に関しては、連邦全域に設定された 299 の選挙区からそれぞれ選ばれた議員に与えられる。
- (6) 実際に、1994 年の第 13 回連邦議会選挙においては、16 もの超過議席が生じた。
- (7) 基本法 38 条 2 項、連邦選挙法（Bundeswahlgesetz）12 条参照
- (8) 1987 年からは在外ドイツ国民も一定の要件下で選挙可能になった。
- (9) 「基本議席条項」とは、少なくとも 3 つの直接議席（3 つの選挙区で議席を）獲得できなければ、議席の比例配分の際に考慮されなくなるというものである。
- (10) 例えば、議席総数が 500、有効得票数（第二票）4000 万票で、A 党が 1500 万票、B が 1220 万票、C 党が 800 万票、D 党が 300 万票、E 党が 180 万票獲得した選挙の選挙結果は以下のようになる。
ニーマイヤー方式の場合

$$\text{政党の議席数} = \text{議席総数} \times \left(\frac{\text{各政党の総得票数（第二票）}}{\text{得票数 5\% 以上の、または、3 つ以上の直接議席 } \textcircled{\text{O}} \text{ を獲得した政党の有効得票数総数}} \right)$$
サン・ラゲ / シューパーズによる除数手続の場合

$$\text{政党の議席数} = \text{各政党の獲得票数（第二$$

票) ÷ 配分除数

(配分除数 = 総得票数 (第二票) ÷ 議席総数)

※しかし、上記のようなサン・ラグ/シューパーズによる除数手続によって算出された議席数が与えられるべき議席総数と食い違った場合、配分除数が任意で引き上げないし引下げられたりすることで、両者が一致するまで行われる (今回の例の場合は、両者が一致する配分除数、76400まで引き下げられる)。サン・ラグ/シューパーズによる除数手続について詳しくは、山岸喜久治「ドイツ連邦議会の形成と作用—議会制民主主義からの要請—」宮城学院女子大学研究論文集 (113) 48頁以降を参照。

議席総数 500 有効投票総数 4000 万票

A 党: 1500 万票 → 196.3

B 党: 1220 万票 → 159.6

C 党: 800 万票 → 104.7

D 党: 300 万票 → 39.2

E 党: 180 万票 → 獲得票数が阻止条項 5% に達しないため切り捨て

$500 - (196 + 159 + 104 + 39) = 2$

残余議席 2

余剰が大きい政党から順に残余議席が振り分けられる → B、C

(サン・ラギュー/シューパーズによる除数手続の場合、小数点以下は 5 未満切り捨て、5 超切り上げとなる)

つまり、それぞれ A 党に 196 議席、B 党に 160 議席、C 党に 105 議席、D 党に 39 議席が与えられる。

- (11) 「阻止条項」とは、ある政党が連邦全域の中での第 2 票の少なくとも 5% を獲得できなければ、議席の比例配分の際に考慮されなくなるというものである。

- (12) わずか 14 年の間に 20 近くの政権が次々と交代していることから、ワイマール共和国の議会が政治的に不安定であったことが見て取れる。

- (13) BVerfGE 14,121 (134ff.)

- (14) クラウス・シュテルン著 赤坂正浩、片山智彦、川又伸彦、小山剛、高田篤 編訳『シュテルン ドイツ憲法 I 総論・統治編』(信山社 2009 年) 315 頁

- (15) Vgl.BVerfGE 6,84 (99)

- (16) 村上淳一、守屋健一/ハンス・ベーター・マルチュケ著『ドイツ法入門 [改定第 8 版]』(有斐閣 2012 年) 49 頁

- (17) BVerfGE 1,208: この訴訟は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の 1951 年の州選挙法の改正 (各党の総議席数の決定の際の比例配分に参与できる基準が、政党が少なくとも 1 選挙区で議席を獲得するか、全州の有効投票の 5% を獲得するということから、政党が少なくとも 1 選挙区で議席を獲得するか、全州の有効投票の 7.5% を獲得するというに変更された) に対して、デンマーク系の少数民族が設立した南シュレスヴィヒ有権者同盟が、立法権の濫用 (基本法 20 条 3 項)、民族的少数派保護に関する国際法の一般的諸原則違反 (基本法 25 条)、平等原則違反 (基本法) であり、故に無効であるとして、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州と同州議会を相手取って、連邦憲法裁判所に訴えを提起したものである。

- (18) Vgl.BVerfGE 1,208 (244ff.)

- (19) BVerfGE 95,335: この訴訟は、合計 16 という数の超過議席を生じた第 13 回連邦議会選挙 (1994 年) の結果を受けて、ニーダーザクセン州政府が、超過議席を認める連邦選挙法の規定 (連邦選挙法 7 条 3 項 2 文、6 条 5 項 2 文) は基本法 38 条 1 項 1 文の選挙の平等に違反しているとして、連邦憲法裁判所に無効確認を求めたものである。なお、超過議席の合憲性に関する判例は、これ以前に BVerfGE

- 79,169が存在している。
- (20) BVerfGE 95,335 (353)
- (21) Vgl. BVerfGE 95,335 (353,354)
- (22) BVerfGE 95,408: この訴訟は、第13回連邦議会選挙において5%の阻止条項を超えることができなかったPDS(民主社会党)が4つの直接議席を獲得したために、比例配分手続に参加することが認められたという結果を受けて、ある大学教授が、基本議席条項は基本法38条1項1文の選挙の平等と21条1項の政党の機会の平等を侵害するとして、連邦議会に対して選挙審査(基本法41条1項)を申し立てたが、しかし、連邦議会は基本議席を獲得した政党の特別扱いには十分な理由があるとし、申立人の主張を拒否する決定を行ったために、申立人が基本法41条2項による連邦議会の決定に対する選挙抗告手続により、連邦議会の決定の取消しや第13回連邦議会選挙の無効などの確認を連邦憲法裁判所に求めたものである。
- (23) BVerfGE 95,408 (417)
- (24) AöR Bd.123 (1998) S.246,247
- (25) Vgl. BVerfGE 95,335 (349)
- (26) ワイマール憲法22条1項1文が「議員は、普通、平等、直接及び秘密の選挙において、比例代表の原則に従い、満20歳以上の男女によってこれを選出する」としたように、ワイマール憲法下において立法者は、単純な多数選挙制度を選択することができなかった。
- (27) BVerfGE 95,408 (417)
- (28) BVerfGE 1,208では、立法者が阻止条項における最低得票率を定めるにあたって、その法的限界が遵守されているかどうか

を監視しなくてはならないとし、その審査について、ドイツにおける諸選挙法に見て取れる現時点での一般的法的確信(allgemeine Rechtsüberzeugung)から、①最低得票率が5%を超えないように設定されている場合、その選挙法は、通常問題視されず、そのような最低得票率が許されないのは、個別事例における特別な事情がある場合であるということ、②ドイツに共通する5%という率を超えて最低得票率を定めるには「全く特別のやむをえざる理由」がなくてはならないということの二つの原則が明らかになるとしている。

- (29) ただし、連邦憲法裁判所が審査するのは、議会の機能性の利益、広範な統合的代表、選挙権の平等と政党の機会均等とともに実現するという立法者の任務に関して、立法者がその限界を超えているのかであって、立法者が合目的なあるいは法政策的に望ましい解決を見出したかを審査するものではない。それゆえ、連邦憲法裁判所は、差別的な規定が、選挙権の形を仕上げる際の立法者によって追求すべき目的に即していない場合、そして、差別的な規定がこの目的の達成に適していないか、この目的の達成に必要とされる基準を超えている場合にのみ、平等選挙原則違反を確認することができる、とされている(Vgl. BVerfGE 95,408 (420))。
- (30) 本稿においては、平等選挙原則に関して、連邦憲法裁判所の判例上の扱いしか触れることができなかった、そこで、学説上の扱いについては、別の機会に触れることにしたい。