

西ドイツ憲法下における 選挙制度について

—— 小選挙区制と比例代表制 ——

村 田 孝 雄

目 次

1. は し が き
2. 憲法上の諸原則（普通選挙，直接選挙，自由選挙，平等選挙，秘密選挙）
3. 選挙法制定の変遷（1949年選挙法，1953年選挙法，1956年選挙法）
4. 1956年選挙法
 - a. 連邦議会の構成 b. 選挙提案 c. 選挙権および被選挙権 d. 投票 e. 当選者の決定
 - f. 阻止条項 g. 超過代表権 h. 繰延べ選挙と再選挙 i. 名簿継承と補欠選挙 j. 選挙費用
5. 選挙結果の推移
6. む す び

1. は し が き

最近，政界財界その他において，選挙制度改正の可否をめぐる活発な論議が行われている。また学界においても，単に公法関係のみならず，広く他の分野において現今の選挙制度の欠陥が指摘されている。選挙制度こそ，今日のいわゆる「学際的問題」といってもあえて過言ではない。この秋にあたり，他山の石として，西ドイツの選挙制度を考察することは必要かつ有益と思われる。

さて1956年5月7日に，西ドイツ選挙法が将来のすべての選挙に適用されるものとして，初めて成立を見た。それ以前に2つの選挙法すなわち1949年選挙法と1953年選挙法とが制定されたが，いずれもその時々の選挙

のみに適用される1回限りの選挙法いわゆる典型的な限時法であった。議会政治の確立のためには、その出発点としての選挙制度の安定が不可欠の要件である。この意味において、1956年の選挙法の成立はドイツ憲法史上特筆大書に価する。

周知の如く、ワイマール時代の比例選挙制度は「有権者と議員間の疎遠」と「小党分立」の弊害を招き、共和制崩壊の大きな原因となった。西ドイツ選挙法は、このワイマール時代の選挙制度に対する反省にもとづいて制定された。

さて西ドイツ選挙法の主な特色は、「小選挙区制を加味した比例代表制」と「阻止条項」(Sperrklauseln)の2点にある(この2つの特色は1949年、1953年および1956年の各選挙法に共通して見られる)。比例代表制に小選挙区制を加味することによって有権者と議員間の疎遠をふせぎ、また阻止条項の採用によって小党が議会に進出するのを妨げている。他国にはみられないきわめて異色あるこの西ドイツ選挙法の考察は、わが国において選挙法改正問題が論議的となる時にあたって、きわめて必要有益なことと思われる。

かかる見地よりして、西ドイツ憲法下における選挙制度の変遷のあとをたどりながら、それに対して歴史的考察を加えることにしたい。

2. 憲法上の諸原則

いわゆる西ドイツ憲法すなわちボン基本法によれば、「ドイツ連邦議会の議員は、普通、直接、自由、平等、秘密選挙により選挙される。……すべて、満21才に達した者は、選挙権を、満25才に達した者は、被選挙権を有する。その細目は連邦法律で定める」(38条1, 2および3項)。「また選挙審査(Wahlprüfung)は連邦議会の事務とする。連邦議会はまたその議員が資格を失ったか否かについても決定する。連邦議会の決定に対しては連邦憲法裁判所に対して異議の申立てが許される。その細目は連邦法律で定める」(41条1, 2および3項)。

ボン基本法の保障する普通、直接、自由、平等および秘密の5原則違反

は選挙の無効原因となる。⁽¹⁾ 選挙に関する普通, 直接, 平等および秘密の4原則は, ワイマール憲法においても保障されていた。⁽²⁾ ワイマール憲法が比例選挙制度を憲法上採用したのに反し, ボン基本法はいかなる選挙制度をとるかはこれを法律に一任する。選挙年令は, ワイマール憲法によれば20才であったのに反し, ボン基本法はこれを21才と定め, これによって民法上の成年と一致することになった。被選挙年令は1924年のライヒ選挙法にならい25才と定められ, したがって被選挙年令はワイマール憲法時代と変わらない。ワイマール憲法が独立の選挙審査裁判所 (Wahlprüfungsgericht) を設けたのに反し, ボン基本法は選挙審査権を議会に委譲した。しかし, この議会の正当性の自己審査は, 連邦憲法裁判所の抑制を受けることによって, 非党派性の要求と調和せしめられている。

- ① この無効原因が絶対的なものか, すなわち違反が選挙の結果に影響を及ぼしたか否かを問わず選挙が無効とされうるか, に関して問題が残る。連邦憲法裁判所は絶対的無効原因を認めない (B Verf GE 4. S, 370ff). Maunz もこの連邦憲法裁判所の立場を支持する。 Vgl. Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 38, S, 46f.
- ② 選挙に関する自由の原則はワイマール憲法には含まれていなかった。ボン基本法の場合, 自由の原則は, 議会評議会 (Parlamentarischer Rat) によって Herrenchiemsee 草案に附加挿入されたのであった。何故に自由の原則の挿入が必要と考えられたかに関し, 議事録は何も教えない。おそらく自由な全ドイツ選挙が考えられたのであろう。 Maunz-Dürig, a, a, O. Art, 38. S, 42.

つぎにボン基本法の普通, 直接, 自由, 平等および秘密の各選挙原則を検討することとする。

普通選挙とは, 選挙権をすべての国民に賦与して行われる選挙である。制限選挙に対する概念である。選挙権を, 租税の納付, 財産, 収入あるいは学歴という諸条件に係らしめることは許されないし, また, 個々の身分, 階級, 職業, 種族, 宗派, 教育階層あるいは政治的集団を選挙権から排除することも禁じられる。⁽¹⁾ 婦人選挙権も普通選挙の原則から要求される。⁽²⁾ ワイマール憲法の下では, 婦人選挙権は普通選挙の原則に内在するとはみなされず, したがって憲法の中に特に挙げられていた。⁽³⁾ (ワイマ

ール憲法17および22条)。

選挙権は投票のみならず候補者名簿の提出をも含み、したがって候補者名簿の提出権 (Vorschlagsrecht) も普通選挙の原則に服する。⁽⁴⁾ しかし候補者名簿の提出を一定数の選挙人の署名にかかわらしめることは、普通選挙の原則に対する例外として、学説⁽⁵⁾ 判例⁽⁶⁾ によって一般に是認されている。

いうまでもなく、普通選挙の原則が被選挙権にも適用のあることは当然である。

- ① Seifert, Bundeswahlgesetz, 1953, S. 26f.
- ② Seifert, a. a. O. S. 27.; Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 37.; Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, S. 880.
- ③ Seifert, a. a. O. S. 27.
- ④ Mangoldt-Klein, a. a. O. S. 877.; Seifert, a. a. O. S. 27.; Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 38.
- ⑤ 学説の中たとえば Maunz によれば「候補者名簿の提出は、一定の金額の支払いあるいは供託にかかわらしめられえない。これに反して、一定の署名割合 (Unterschriftsquoren) の採用は、活動能力ある議会の形成と真剣でなくまた全く望みのない運動から選挙機構の荷を軽くするため、狭い限界内で許される」Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 38.
- ⑥ すでにワイマール憲法時代にライヒ裁判所 (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich) は候補者名簿の提出を不当に制限すること、たとえば金銭の支払いに結びつけることはできないが、相応の署名数に結びつけることは許される旨を明らかにしていたが、連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht) (B Verf GE3, 26f およびその後の諸判決) も相応の署名数に結びつけることを認める。

直接選挙とは選挙人が議員を自ら決定する選挙である。間接選挙に対する概念である。直接選挙は歴史的に見れば選挙委員制度 (Wahlmannersystem) の禁止として理解されるが、しかしそれは比例代表制との関係で特別の意義をもつ。すなわち、政党などが、投票後、名簿上の順位に変更を加えたり、名簿上の順位によらず自由に議員を名簿から選択したり、議員が退いた場合後継者を次順位者でなく自由名簿から選択したりすることは許されない。⁽¹⁾ 何故ならこれらの場合、選挙人が議員を自ら決定する

のではなく、投票と選挙結果の間に他者の決定が入り込むからである。⁽²⁾

なお、ワイマール時代に見られた如き余剰票のライヒ名簿への委譲にもとづく議席の獲得は、一般に是認されていたとはいうものの、疑念を提起する者⁽³⁾もあった。

- ① Seifert, a. a. O. S. 29.; Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 39f; Mangoldt-Klein, a. a. O. S. 880.
- ② 豊田悦夫, 西ドイツ選挙制度とその史的背景, 法学論叢, 78巻第6号, P. 93.
- ③ Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, 1930. S. 3.

自由選挙とは、有権者が外部から特定の方向に投票することを強制されたり圧力を加えられたりすることなしに、行われる選挙である。圧力は公権力によると私的な側からであるとを問わず⁽¹⁾, またそれは政治的経済的社会的性質のいずれであるかを問わない⁽²⁾。選挙不参加, すなわち棄権も事情によっては1つの政治的意思表示であり, 投票に参加させるためのいかなる圧力も選挙自由の原則と両立しない。⁽³⁾ また候補者名簿の提出も選挙自由の原則に服し, 法律上1つの候補者名簿しか許されないこと, あるいは実際上すべての諸政党を包括したブロックの候補者名簿しか提出できないことは, 自由選挙を無意味ならしめるものとして, 禁じられる。⁽⁴⁾

自由選挙の原則は被選挙権にも適用されるのはもちろんである。候補者を何らかの不利益で脅迫することは, 立候補自身が影響を受けるか, 宣伝の方法のみが影響を受けるかを問わず, 許されない。⁽⁵⁾

- ① Seifert, a. a. O. S. 30.; Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 40.
- ② Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 41.
- ③ Seifert, a. a. O. S. 30.
- ④ Seifert, a. a. O. S. 30.
- ⑤ Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 41.

平等選挙⁽¹⁾とは、各選挙人の投票に同じ価値を保障して行われる選挙である。各選挙人の投票が同じ価値をもつとは、第1に各選挙人の投票が同じ数的価値 (Zählwert) をもつこと (これによって1893年のベルギー選挙法に見られる如き複数選挙権 Pluralwahlrecht が排除される)。第2

に各選挙人の投票が同じ効用価値 (Erfolgswert od, Nutzwert) をもつことこれによって1848年のプロイセン選挙法に見られる如き階級選挙権 (Klassenwahlrecht が排除される) を意味する。なお、この同じ効用価値は小選挙区制にあっては同じ効用機会 (Erfolgschancen) に変容せざるをえない⁽²⁾。なぜなら、小選挙区制にあっては第2位以下の候補者の得票は死票となるからである。

さて効用価値の平等に対する例外として、いわゆる阻止条項 (Sperrklauseln) が判例通説によって是認されている。⁽³⁾ 阻止条項とは、小党の進出を阻止して組閣を容易ならしめ、以て政治の安定を図るために設けられた条項で、有効投票総数の一定の割合の得票数 (1949年選挙法によればラントにおける有効投票総数の5%、1953年選挙法および1956年選挙法によれば連邦における有効投票総数の5%⁽⁴⁾) に達しない政党は議席の比例配分から除外される。⁽⁵⁾ 問題は憲法上許容されるこの一定の割合の最高限である。連邦憲法裁判所は、1952年4月5日に、様々な選挙法から引き出された全ドイツ共通の法律確信にもとづいて、5%が原則として最高限である旨を判示⁽⁶⁾した。そして連邦憲法裁判所のこの判決は学説の大多数の賛同⁽⁷⁾を得ている。

平等選挙の原則は候補者名簿の提出にも効力を及ぼし、不当に不平等な条件を候補者名簿の提出に附することは許されない。しかしすでに議会に代表を送っている政党の場合とは異って新政党や選挙人集団 (Wählergruppe) に比較的高い署名数を要求することは学説判例によって是認されている。⁽⁸⁾ 問題は普通選挙および平等選挙の諸原則上許容される署名数の最高限である。連邦憲法裁判所⁽⁹⁾は、1953年選挙法が約140,000人の選挙人の選挙区 (Wahlkreis) における新政党のクライス候補者名簿のために500の署名数 (有権者の3.57%) を要求することを、許容される差別の程度を超え平等選挙の原則に違反し無効と判示し、同じく1953年選挙法が新しい政党のラント名簿の提出に有権者の1%の署名割合 (最低500最高2,500の署名数) を要求することを、選挙の普通と平等の諸原則の制限がなお「堪えうる限界にある」として合憲と判示した。現行の1956年選挙法によ

れば、新政党の区候補者名簿のために必要な署名数は 200 に引き下げられ (21条), 憲法上もはや疑念はない⁽¹⁰⁾ であろうし, また, 同じく 1956年選挙法によれば, 新政党のラント名簿のための署名割合は 1% 最高 2,000 (28条) であり, 前示判例に照し憲法上全く疑念はない。

- ① 普通選挙と平等選挙は同一の原則ではない。普通でない平等選挙 (たとえば女性に選挙権を認めないが男性は平等の選挙権をもつ) が考えられ, また平等でない普通選挙 (たとえば男女共に選挙権をもつが男性は 2 票, 女性は 1 票とする) が考えられる。Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 42.
- ② Maunz-Dürig, a. a. O. Art. 38. S. 42.
- ③ たとえば, Seifert によれば, 「選挙平等の原則は論理的・機械的に理解されるべきではない。……ボン基本法は, やむをえない諸理由殊に活動能力ある議会と秩序ある組閣の保障の如き重要な国政上の諸目的から首尾一貫した平等選挙の原則を一定の限度で制限することを, 立法者に許す」 (Seifert, a. a. O. S. 33f.)

通説に反対して, 阻止条項の違憲性を Hamann はつぎの如く主張する。
「多くのラントの憲法が阻止条項を明示的に容認するのに反し, ボン基本法はこれに関する規定を欠き, したがって阻止条項が許される限界も全く曖昧であって, このことが法治国原理と一致しない」 Hamann, Das Grundgesetz, 1956 S. 231.

- ④ ラント議会の選挙についてみるに, Bayern, Bremen および Westberlin においては阻止条項の割合は憲法自身に明示され, Hessen, Rheinland-Phalz および Baden-Württemberg においては憲法が阻止条項の割合を定めることを選挙法に授権し, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein および Hamburg においては憲法の明示の授権なしに阻止条項が選挙法に定められている。そして以上の各ラントにおいて阻止条項の割合は Bayern の 10% を除きひとしく 5% となっている。Vgl. Röhl, Die Bekämpfung der Splitterparteien in Gesetzgebung und Rechtsprechung, Deutsches Verwaltungsblatt, 1954, S. 563f.
- ⑤ 阻止条項にはこの百分率条項の外に基本代表権条項がある。この基本代表権条項は, 百分率条項よりも争われることが少いが, 本来問題となる価値ははるかに大きいものである (Seifert, a. a. O. S. 35.)
- ⑥ 連邦憲法裁判所は, 本判決でつぎの 2 つの原則を決定した。
 - a. 「5% を越える割合を定めなければ, 選挙法は通例否認されえない。この割合を許されないとするためには, 特別の事情が個々の場合に存しなければならない。

b. 「全ドイツ共通の率である5%を超えるように割合を引き上げることが正当化するためには、全く特別のやむをえない諸理由がなければならない。」

⑦ たとえば、Leibholzによれば、連邦憲法裁判所の確立した「これらの諸原則は当を得ている。それらはほとんどすべてのドイツの選挙法に表現されている法律確信に相応する」Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1958, S.46.

連邦憲法裁判所および通説の5%説に対して、Bayernの憲法裁判所はBayern選挙法の10%条項をBayern憲法の一般的平等原則と一致すると判示する。

⑧ Maunz-Dürig, a.a. O. Art. 38. S.45.; Seifert, a.a. O. S.36f.;

Leibholz, a.a. O. S.51. BVerfGE3. 27; 4.383.

⑨ B Verf GE 3.27ff. Vgl. Röhl, a.a. O. S.591.

⑩ Seifert, a.a. O. S.122.

秘密選挙とは、投票の内容が他の者に知られないことを保障して行われる選挙である。秘密選挙は、対国家との関係でも、対私人との関係においても、保障される。⁽¹⁾ 秘密選挙が保障されて自由選挙が實際上確保されるから、秘密選挙と自由選挙はこの意味で密接不可分の関係を有する。現行の形式の手紙による選挙（Briefwahl）（1956年選挙法36条）は、選挙人が第三者の監視なしに投票用紙に記載することの保障がないから、憲法違反の疑念がもたれている。⁽²⁾

① Maunz-Dürig, a.a. O. Art. 38. S.45.

② Maunz-Dürig, a.a. O. Art. 38. S.46. Seifert, DÖV 58, S.513ff.

3. 選挙法制定の変遷（1949年選挙法，1953年選挙法，1956年選挙法）

西ドイツ選挙法⁽¹⁾は、前述の如く、1949年と1953年にその時々々の連邦選挙に適用される1回限りの選挙法、すなわち典型的な限時法として制定され、1956年に最終的永続的選挙法がその後のいつれの選挙にも適用されるものとして制定された。⁽²⁾

戦後の西ドイツ選挙立法の2つの大きな特色は、この3つの選挙法に共通してあらわれている。その特色とは、比例代表制に小選挙区制を加味して有権者と議員間の疎遠をふせいでいることと、阻止条項の採用によって

小党分立をさまたげている⁽³⁾ ことである。一般に小選挙区制には小党分立の阻止と有権者議員間の接近という、2つの効用がある。しかし、西ドイツ選挙法にあっては政党が獲得する議席数はあくまで比例代表制の原則にしたがって決定されるのであるから、⁽⁴⁾ そこに加味されている小選挙区制には有権者と議員間の接近という効用しか期待できない。小党分立の阻止は阻止条項に頼っている。阻止条項には、有効投票総数の一定の割合を獲得しなければ名簿議席は配分されないという百分率条項(Prozentklausel)と、一定数の選挙区議席を獲得しなければ名簿議席が配分されないという基本代表権条項(Grundmandatsklausel)とがある。

3つの選挙法は以上の如き2つの特色を共通にし根本の建前を同じくするとはいえ、それらの間はかなり重要な差異点もみられる。以下3つの選挙法の異同の概要を考えることにしたい。

- ① 連邦選挙法に先立って、ラントにおいてラント議会のための選挙法が制定されている。ラントの中、Rheinland-Pfalz, Bremen および Berlin においては純粋な比例代表制度がとられたが、その他のラントにあっては比例選挙制度と小選挙区制との妥協よりなる。
- ② 豊田悦夫, 西ドイツ選挙制度とその史的背景, 法学論叢, P. 97。
- ③ 豊田悦夫, 前掲書, p. 97。
- ④ したがって、比例選挙制度と小選挙区制の中比例選挙制度が優位に立ち、Seifert にしたがって「個人化された比例選挙」(Personalisierte Verhältniswahl) と名づけることもできよう。Seifert, a. a. O. S. 21.

1949年選挙法においては、400人の総議員の中、60%は小選挙区たる選挙区(Wahlkreis)から選ばれ(選挙区議席 Wahlkreissitze)、残余の40%はラント名簿によって選ばれる(名簿議席 Listensitze)。選挙人は1票しかもたない。そして小選挙区の候補者に投ぜられた票は同時に当該候補者が所属する政党が提出したラント名簿にも投ぜられたものとして取り扱われる。1票が2票の機能をもつのである。ラントの議員定数が、各政党のラント名簿に、当該ラント名簿の得票数に比例して、一応配分される。そして、各政党が当該ラント内の選挙区において獲得した議員数が比例配分された議員数から差引かれ、残余の議員数が実際に各政党のラント

名簿に割当てられる。

阻止条項がとられ、ラントにおいて少くとも有効投票の5%か1選挙区議席を獲得した政党だけが、当該ラントにおいて名簿議席の割当てを受けるとする。

つぎに1953年選挙法についてのべることとする。政府は小党分立の阻止を主眼とする草案を議会に提出した。この政府案によれば、議員の半数が選挙される小選挙区制と残り半数が選挙される比例選挙制とは全く独立していた。すなわち、各政党に比例配分されるのは議員定数ではなく、比例選挙にしたがって選挙される半数の議員のみであった。かかる制度は、多数選挙制（小選挙区制）と比例選挙制との間に溝（Graben）があるところから、Grabensystemと名付けられる。^①しかしこの政府案たるGrabensystemは、連邦議会でFDPとSPDの反対を受け、1949年選挙法と同じ方式に修正された。本選挙法においては、1949年選挙法と異り、選挙人は2票をもち、第1票は小選挙区制による選挙のため、第2票はラント名簿による選挙のために投ずる。選挙人は、2票をもつことにより、一方において選挙区で候補者を自由に人物の立場より選択し、他方選挙人の政治的立場に合致した政党のラント名簿を選定することができ、ここに選挙人の選択の余地が大きくなった。議席の比例配分は第2票の得票数に応じて、1949年選挙法と同じく、ラント毎に行われる。

政府案の阻止条項は議会の反対を受けながらもそのまま採択され、全連邦領域を通じ少くとも有効第2票の5%あるいは1選挙区議席を獲得した政党のみが名簿議席の割当てを受けるとなった。1949年の選挙法の阻止条項がラント単位であったのに反し、本選挙の阻止条項は、つぎの1956年選挙法のそれと同じく、連邦条項（Bundesklausel）となっている。

1953年選挙法制定にあたって永続的選挙法の確立が企てられたが、第2回連邦議会選挙の時期が迫り、永続的選挙法の熟する時間的余裕なく1953年選挙法も第2回連邦議会選挙にのみ適用される限時法となることを余儀なくされたのであった。

① Seifert, a. a. O. S. 12.

永続的最終的選挙法制定の基礎工事のため、連邦内務大臣は、1954年の夏に著名な学識経験者よりなる選挙法委員会を、設置した。しかし、選挙法委員会の報告発表後始められた与党間の協議は何ら結論に到達せず、政府案は作成されなかった。連邦議会には、1949年選挙法に大体ひとしいSPD案、各選挙人に2票を与える1953年選挙法を受けついでFDP案、多数選挙制をとる議員案などが、提案され審議された。政府与党がその後Grabensystemを提案しこの提案がその他の諸政党の決定的な反対に及んで審議は一時危機に陥ったが、与党がその要求を撤回することによってその危機は最終的には回避された。このようにして最終的に議決された選挙法は大体FDP案と同様である。阻止条項を緩和しようとするDPPおよびGB/BHEの案は否決された。

1956年選挙法は、1953年選挙法に酷似するが重要な差異点もみられる。247人が小選挙区たる選挙区から選出され、同じく247人がラント名簿によって選ばれる。1953年選挙法と同じく選挙人は2票をもつ。1949年および1953年選挙法にあっては、議員数は確定的な割合でラントに割当てられ、ラント毎の議員定数が当該ラント名簿にその得票数に応じて比例配分されていた。これに反し1956年選挙法においては、ラント毎に議員数は定められず(ただし選挙区議員数はラント毎に一定)、全連邦領域を通じて議員定数が比例配分されることとなった。すなわち、連邦議会の議員定数がラント毎に各政党の提出したすべてのラント名簿に比例配分される。前の2つの選挙法のラント比例(Landesproporz)に対して、本選挙法では連邦比例(Bundesproporz)がとられることとなった。前の2つの選挙法にあってラント比例がとられたのは、連邦共和国が成立して日なお浅く、政党の重心もラント団体にあったためである。なお、ラント名簿に実際割当てられる議員数は、ラント名簿に一応比例配分された議員数から当該ラントで獲得した選挙区議員数を差引いた残余の数であること、前の選挙法におけると同じである。

本選挙法の阻止条項によれば、全連邦領域を通じて少くとも有効第2票の5%あるいは3選挙区議席を獲得した政党のみが名簿議席の割当てを受

けることとなる。

4. 1956年選挙法

a. 連邦議会の構成

連邦議会は516人の議員よりなる（1条1項）。ワイマール憲法時代の選挙制度と異なり議員数が有権者数および投票率によって増減することはない。⁽¹⁾ 議員の中半数の258人は選挙区（Wahlkreis）における区選挙提案（Kreiswahlvorschläge）によってその他はラント選挙提案（Landeswahlvorschläge）すなわちラント名簿（Landeslisten）によって選ばれる（1条2項）。ただし経過規定（54条）によって当分の間516人中22人がベルリンの衆議院（Abgeordnetenhaus）によって選ばれ、247人が区選挙提案により⁽²⁾ 247人がラント選挙提案によって選ばれる。（1965年選挙において定員が2名増加して、248人が区選挙提案により248人がラント選挙提案によって選ばれる。）

- ① ただし超過代表権（Überhangsmandate）の発生の場合（6条3項）には議員数を増し、名簿上の候補者数より名簿議席の割当数が多い場合すなわち名簿の汲尽し（Listen-erschöpfung）の場合（6条2項，48条1項），再選挙（Wiederholungswahl）や補欠選挙（Ersatzwahl）が行われない場合（44条3項，48条2項），連邦憲法裁判所によってある政党が禁止され，当該政党所属の議員が議席を欠った場合（49条4項）には議員数を減ずる。また議員が退き補欠（Ersatzleute）によって補充される（48条1，2項）までの間，一時的に議員数が減ずること当然である。
- ② 各ラント毎の選挙区数は Schleswig-Holstein 14 Hamburg 8 Niedersachsen 34 Bremen 3 Nordrhein-Westfalen 66 Hessen 22 Rheinland-Pfalz 15 Baden-Württemberg 33 Bayern 47 Saarland 5 で，全国の合計247である。

b. 選挙提案

選挙提案には，前述の如く，区選挙提案（Wahlkreisvorschläge）と，ラント選挙提案（Landeswahlvorschläge）（すなわちラント名簿 Landeslisten）との2つがある。選挙提案の提案権は，政党がこれをもつ外，区選挙提案に限り少くとも200人の有権者の選挙人集団（Wählergruppen）

にも認められている（21条2および3項，28条1項）。

区選挙提案上の候補者数は1名に限られる（21条1項）。ラント名簿上の候補者数は法律上制限されず，議員が退いた場合必要となる後継者（Nachfolger）（48条）を予想して相当数の候補者が提案されることになる。連邦議会あるいは1つのラント議会で最後の選挙以来間断なく少なくとも5人の議員で代表されていない政党にあっては，選挙提案には一定数の有権者の署名を必要とする（21条2項，28条11項）。政党によって提案される区選挙提案およびラント選挙提案上の候補者は，当該政党の党员である必要はなく，理論的には他の政党に所属することも可能であり，また選挙人集団によって提案される区選挙提案上の候補者は，政党の党员であることも妨げない。⁽¹⁾

区選挙提案上の候補者は，選挙区の党员の集会あるいは選挙区の党员によりその中から選ばれた代表者の集会で，秘密投票で，選ばれる（22条1項）。ラント名簿上の候補者は，ラントの党员の集会あるいはラントの党员によりその中から選ばれた代表者の集会で，秘密投票で，選ばれる（28条5項，22条1項）。このように，戦後，候補者の定立が民主化され，党员あるいはその代表者の集会で，候補者が定立されることとなった。それによって，候補者の定立にたいするこれまでみられた政党指導者の支配的影響が排除されることとなった。しかし広範な有権者の関与のもとに行われる候補者の定立はまだ採用されるに至っていない。現行の制度は試験的段階にある。⁽²⁾

候補者定立の実態を，1957年選挙について U. W. Kitzinger が描くところによって，つぎにのべることとする。候補者定立のための集会の構成員は，通常，選挙区においてもラントにおいても25人から250人の間である⁽³⁾。ラント名簿上の候補者は2,073人，区選挙提案上の候補者は1,700人が定立されたが，その中1,059人はラント名簿上においても区選挙提案上においても定立されている。⁽⁴⁾ 選挙区候補者には同時にラント名簿上有望な地位を与えることが，CDUでもSPDでも，一般的原則となりつつある。それは，選挙区候補者の選挙区での努力を選挙区で落選した場合

ラント名簿上で結実させるため、またラント名簿によって連邦議会に送られる議員を選挙区で個別的に紹介しておくため、などの理由にもとづく。⁽⁵⁾ 選挙区議員と名簿議員との間には連邦議会で言うに足る差別はないのであるが、通常選挙区代表権が好まれ、選挙区において個人的に選ばれた選挙区議員は自分の意見の重みを強調する。⁽⁶⁾ 選挙区候補者の定立にあたって地方的要素が重要であり、選挙区から選ばれた全議員の5分の4が投票用紙に彼らの選挙区を住所とし、そうでない者はほとんどボン地域に住むことを余儀なくされる大臣や、政党の上級役員であった。⁽⁷⁾ 選挙区議員の定立についてラント支部長に異議権が認められているが（22条4項）、CDUにおいてもSPDにおいても、このラント支部長の異議権はさまで有効なものではない。⁽⁸⁾ 名簿候補者の選択は殊に大きなラントにおいては簡単に行われにくい。選挙区候補者の定立の場合の地方的要素にとってかわって、名簿候補者の定立は政治的立場と有能性を尺度として行われるべきであろうが、かかる例はむしろ例外的で、政治的主義主張を無視した妥協の産物である場合が少なくない。⁽⁹⁾ ラント名簿上の候補者の中、第5順位までが投票用紙に記載されることから、各政党は最初の5人の候補者の中に、1人の婦人候補者を定立することを得策と考える。⁽¹⁰⁾

① Seifert, a. a. O. SS. 120. 150

② Seifert, a. a. O. S. 127.

③ Kitzinger, Wahlkampf in Westdeutschland, 1960 S. 23.

④ Kitzinger, a. a. O. S. 25.

⑤ Kitzinger, a. a. O. S. 31.

⑥ Kitzinger, a. a. O. S. 25.

⑦ Kitzinger, a. a. O. S. 29.

⑧ Kitzinger, a. a. O. S. 29.

⑨ Kitzinger, a. a. O. S. 32f.

⑩ Kitzinger, a. a. O. S. 35.

c. 選挙権および被選挙権

選挙年齢は満21才であり、連邦領域において少なくとも3カ月間住所をもつか継続的に居住することが選挙権の要件とされる（12条1項基本法38

条)。一定の事由にもとづく選挙権からの排除（Ausschluss）と選挙権の停止（Ruhen）とがある（13条および14条）。

選挙権の停止が被選挙資格を失わせなかった以前に比して、選挙権が停止せしめられた者が被選挙資格をももたない本法の下では選挙権からの排除と選挙権の停止を区別する根拠がなくなった。⁽¹⁾ 選挙権からの排除と選挙権の停止の諸事由は、伝来の法的確信によれば普通選挙の原則に反しない。⁽²⁾

被選挙年齢は満25才である（16条1項、基本法38条）。選挙権から排除あるいは選挙権が停止せしめられた者などは、被選挙権をも持たない（16条）。

① Seifert, a. a. O. S. 98.

② Seifert, a. a. O. SS. 96. 98.

d. 投票

各選挙人は2票をもち、第1票は選挙区議員の選挙のため、第2票は名簿議員の選挙のためのものであること（4条）、すでに述べた通りである。選挙人は、投票用紙⁽¹⁾に十字（Kreuz）を記入するかその他の方法で第1票を候補者に投票し、第2票をラント名簿に投票する（35条2項）。

ラント名簿は厳正拘束式名簿で、各選挙人はその内容すなわち候補者と候補者の順位に変更を加えずに投票しなければならない（6条2項参照）。

e. 当選者の決定

選挙区は定員1名で最多数の得票のあった候補者が選ばれる（5条）。相対多数選挙（比較多数選挙）である。ビスマルク憲法時代の小選挙区制は絶対多数選挙によっていた。

ラント名簿による当選者は次の如く決定される。まず、連邦議会の議員定数⁽¹⁾が、第2票の得票数⁽²⁾に応じドント式比例計算⁽³⁾により各政党の各ラント名簿に、比例配分される（6条1項4段）。各政党の各ラント名簿に比例配分された議員数から当該政党が当該ラントにおいて獲得した選挙区議員数が差引かれ、残余の数の議席が当該ラント名簿上の候補者により名簿上確定された順位にしたがって占められる（6条2項1および2

段)。選挙区において選ばれた候補者はラント名簿上考慮されない（6条2項3段）。すなわち、選挙区とラント名簿とで二重に選ばれた候補者は、選択権をもたず、選挙区で選ばれたことになる。ラント名簿に名簿上の候補者数より多い議席が割当てられた場合、この議席は空席となる（6条2項4段）。

- ① 比例配分される議員数は原則として議員定数（494、ただし1965年選挙にあたって2名増加）であるが、選挙人集団の提案した当選選挙区候補者、当該ラントでラント名簿の提出を認められない政党（提出期限経過や要件不備、29条）の提案した当選選挙区候補者および阻止条項のため、名簿議席の割当てを考慮されない政党の提案した、当選選挙区候補者は差引かれる（6条1項3段）。
- ② 第2票の集計にあたって、当該ラントにおいてラント名簿の提出が認められない政党の提案した当選選挙区候補者および選挙人集団の提案した当選選挙区候補者に第1票を投じた選挙人の第2票は除外される（6条1項2段）。
- ③ 比例計算の方式として、政党細分の阻止を考慮して、比較的大きな政党に有利なドント式比例計算がとられている（Seifert, a. a. O. S. 68.）。ベルギー人 d'Hondt の考案になるドント式比例計算によれば各政党の各ラント名簿の得票数をそれぞれ1, 2, 3…以下の数で順次除しその商の大なる順序にしたがって議席を配分する。

f. 阻止条項

連邦領域で少くとも有効第2票の5%あるいは3つの選挙区議席を獲得した政党のみが名簿議席の割当てを受ける（6条4項）。本法の阻止条項（Sperrklauseln）は5%の百分率条項（Prozentklausel）と3選挙区議席の基本代表権条項（Grundmandatsklausel）とよりなる。阻止条項のため名簿議席が割当てられない場合でも当該政党が獲得した選挙区議席は維持される。⁽¹⁾

- ① Bayern のラント議会の選挙にあっては、阻止条項のため名簿議席が割当てられない場合には、当該政党が獲得した選挙区議席をも失なうこととなっている。Vgl, Röhl, a. a. O. S. 563f.。

g. 超過代表権

選挙区において獲得した議席は当該政党に比例配分された議席数を上廻

る場合でも維持される (6条3項)。超過代表権 (Überhangsmandate) がこれである。超過代表権の数だけ連邦議会の議席数が増加することは前述の通りである。⁽¹⁾ 超過代表権を認めることはそれだけ比例の原則が破られることを意味する。

- ① 超過代表権は、1949年選挙にあっては2議席、1953年選挙にあっては3議席、1957年選挙にあっては3議席、1961年選挙にあっては5議席が生じた。なお Bayern のラント議会の選挙にあってはかかる議席は維持されず削除される (Bayern 選挙法, 50条2項)。

h. 繰延べ選挙と再選挙

繰延べ選挙 (Nachwahl) は、選挙区 (Wahlkreis) あるいは投票区 (Wahlbezirk) において選挙が実施されない場合、選挙区候補者 (Wahlkreisbewerber) が区候補者名簿 (Kreiswahlvorschlag) の許可 (27条参照) の後死亡した場合に、行われる (43条1項)。選挙が実施されない場合として、自然的変事、騒乱あるいは投票用紙がなかった場合などが考えられる。

選挙審査手続において選挙が全部あるいは一部無効と宣告された場合には、選挙が決定にしたがって、繰返される (44条1項)。これが再選挙 (Wiederholungswahl) である。

繰延べ選挙においては、実施されなかった選挙が行われるのに反し、再選挙においては、実施されたが重大な瑕疵のある選挙が改めて行われるのである。

i. 名簿継承と補欠選挙

当選候補者が死亡あるいは当選の受諾 (45条参照) を拒否しあるいは議員が死亡などで連邦議会から退いた場合、議席は同一政党のラント名簿によって占められる (48条1項)。名簿継承者 (Listennachfolger) はラント名簿上の非当選候補者中の第1順位者であること当然である。

選挙人集団あるいはラント名簿の提出を許されなかった政党の選挙区議員が退いた場合、当該選挙区において補欠選挙 (Ersatzwahl) が行われる (48条2項)。

j. 選挙費用

選挙法は、選挙費用を制限せず、また選挙費用の全額を明らかにすることを要求していない。また基本法は一般に政党の資金の出所に関し公に報告すべきことを定めるが（21条）、政党法が未だ制定されていないため死文に終わっている。以下1957年選挙の場合の各政党の選挙費用の出所をKitzinger にしたがって一瞥する。

CDU, FDP, DPなどの市民的諸政党にとって最も重要な収入源は、産業および商業上の政治基金である。⁽¹⁾ かかる政治基金として、振興協会（Fördergesellschaften）と市民組合（Staatsbürgerliche Vereinigungen）の2種がある。両者共実業界から資金を集め各政党に配分することを目的とする。振興協会は様々な名称の下にすべてのラントで1953年選挙の前の年に設立された。⁽²⁾ 1954年に所得税法が改正され、政治寄金が納税関係で有利⁽³⁾ に取扱われることとなった。そして、この改正所得税法にもとづいて新しい組織形体たる市民組合が設置されるようになり、それまでの振興協会は、市民組合によってとってかわられるものもあり、なお存続するものもあった。⁽⁴⁾

産業および商業上の政治基金を収入源とする市民的諸政党とは対照的にSPDの選挙戦のための収入源は宣伝出資（Werbebeiträge）と選挙出資（Wahlbeiträge）である。宣伝出資は新聞発行事業などの党自身の経営事業を出所とするもので、毎年の恒常的な収入源となっている。⁽⁵⁾ 選挙出資は、特に選挙のため行われる募金、選挙マルケル（Wahlmarken）の販売、選挙コントー（Wahlkonto）に対する払い込みおよび候補者が個人あるいは市会に署名を求めた選挙チェック（Wahlschecks）を出所とする。⁽⁶⁾

① Kitzinger, a. a. O. S. 166.

② Kitzinger, a. a. O. S. 166.

③ 1952年5月の連邦財務裁判所（Bundesfinanzhof）の決定によって、振興協会の如き営業団体（Berufsverbände）に対する出資は、その副次的（untergeordnet）部分が諸政党に渡される場合には、課税から控除されることとなっていた。したがって、振興協会は副次的部分（實際上4分の1あるいは3分の

1 と考えられていた)のみを直接諸政党に手渡し、残余をより一般的目的のため使わなければならなかった。1954年の所得税法の改正によって、政治的目的のための使途は、慈善科学および宗教的目的のためのそれと同一視され、納税義務ある収入から控除されることとなった。したがって、市民組合はその全収入を政治的目的のために使用することができることとなった。Kitzinger, a. a. O. S. 168ff.

- ④ Kitzinger, a. a. O. S. 171.
- ⑤ Kitzinger. a. a. O. S. 187.
- ⑥ Kitzinger. a. a. O. S. 187.
- ⑦ 1965年選挙のため、公明な選挙戦と選挙費用の限度に関し、SPD, CDU, CSUおよびFDPの間に協定が成立している。Archiv döR, Bd, 90. Heft 2. S. 236.

5. 選挙結果の推移

1949年選挙には、15政党、1選挙ブロック(Wahlblock)および数多くの選挙人集団(Wählergruppen)が参加したが、10政党、1選挙ブロック候補者および2独立候補者(unabhängige Bewerber)が代表権を獲得した。もし「全連邦領域を通じての5%」の百分率条項がすでに本選挙法において採用されていたならば、本選挙でZ, WAV, DPRおよびSSWが代表者を送ることができなかったことになる。宰相にはAdenauerが選ばれ、CDU/CSUおよびDPの連立政権が最後まで多数派を維持した。

1953年選挙には17政党および3選挙人集団が参加しわずか6政党が代表者を送ったにすぎない。「全連邦領域を通じての5%」の百分率条項が小党の進出を阻止したために、議会に代表者を送る政党数が第1回連邦議会選挙に比較して半減した。CDU/CSUがほとんど過半数に近い議席数を獲得する驚異的成果を収め、Adenauerがふたたび宰相に選ばれた。CDU/CSU, FDP, GB/BHEおよびDPの連立政権が作られたが、GB/BHEおよびFDPは後に連立政権から離脱した。

1956年選挙法による第1回選挙たる1957年選挙には14政党および1選挙人集団が参加したが、CDU/CSU, SPD, FDPおよびDPの4政

党だけが代表者を送ることができた。CDU/CSUは議席の過半数を獲得した。Adenauerが3度宰相に選ばれた。CDU/CSUおよびDPにより連立政権が作られたが、後にDPが脱落しCDU/CSUの単独政権となった。

1956年選挙法による第2回選挙たる1961年選挙には約10政党が参加したが、議席を獲得できたのは3政党だけであった。Adenauerが4度宰相に選ばれた。しかし、CDU/CSUは過半数を失い、FDPと提携してようやく多数派政府を結成した。1963年10月Erhardが宰相の地位をAdenauerから受継いだ。

1956年選挙法による第3回選挙たる1965年選挙には約10政党が参加したが、前回と同じく、3政党だけが代表権を獲得できた。CDU/CSUは過半数に達せず宰相Erhardの下にFDPと連立政権を結成した。

6. む す び

ドイツの選挙制度は、ワイマール共和国の選挙制度にしても、西ドイツ連邦共和国のそれにしても、歴史的経験が制度の形成に決定的影響を及ぼしたことはいうまでもない。

西ドイツ選挙法もワイマール憲法時代の歴史を背景として生れた。西ドイツ選挙法の主な特色は、比例選挙制度に小選挙区制を加味していることと阻止条項の2点にあるが、この2つの特色もワイマール憲法時代の有権者と議員間の疎遠と小党分立という弊害に対する反省にもとづいている。阻止条項が小党分立の阻上に大きな効果をあげているのは前述の通りである。しかし、有権者議員間の疎遠という問題は、小選挙区制によって選ばれる半数の議員（選挙区議員）については解決済みであるが、残る半数の議員（名簿議員）については未解決である。

さて、わが国において現今選挙制度の改正が問題となっている。ワイマール時代に見られる如き比例選挙制度はもちろんのこと、西ドイツに見られる如き小選挙区制を加味した比例選挙制度にしても、たとえ阻止条項の採用によって小党分立を阻止できても、有権者と議員間の疎遠が伴う限り

その採用には慎重の上にも慎重を期さなければならない。しかし、もしも比例的正義を重んじようとするならば、疎遠という弊害の少ない個人立候補の比例選挙制度を考慮すべきであろう。国会議員が国民から遊離することは、民主政治が充分根づいていない場合には、特に警戒されなければならないからである。

（終）