

# わが国における政党法制の憲法的問題性

水島 朝穂

札幌商科大学助教授

## —西ドイツ政党法制との比較の視点から

### 一はじめに

#### 問題意識と課題の限定

1 政党 (political party, politische Partei) の問題は、憲法学とともに、長らくアンタッチャブルな領域であったといえる。政党は「法的には無人地帯に放しに近い状態にある」といわれる所以である。もともと、近年わが国でも「憲法と政党」という問題領域が注目されはじめ、「これに関する研究も徐々に蓄積してきた」。<sup>(2)</sup>一九六七年一〇月の公法学会（於・甲南大学）では、「憲法と政党」が正面から扱われ、「このテーマに関する研究史における一つの劃期をなした」といつてよい（奇くもこの年の七月、西ドイツで政党法が制定されている）。さて、それから一六年後の今日という歴史時点において、このテーマをとりあげることはいかなる意味があるのか。報告者

の問題関心としては、まず第一に、「政党法、久々に浮上」と報ぜられた自由民主党的基本問題等運営調査会・党改革推進本部の合同世話人会（座長・田村元）の「政党法要綱」——まとまつたものとしてはほぼ二〇年ぶり——の登場がある。戦後、何度もわたって政党法案が浮上し、そのつど政党法論議が高まってきた。そこで、戦後政党法の歴史的展開過程を概観し、今次政党法浮上の位置および特徴を探ることが本報告の第一のポイントとなる。同時に、各々の政党法案にはば共通してみられる、政党の法的規制の諸形態を分析していくこと、不可避免的に、現代憲法において政党の憲法的性質をどのように考えるか、政党の憲法的地位如何という周知の理論的問題群に逢着する。これが報告の第二の柱をなす理論的問題関心である。とはいへ、報告のスペースの関係上、これらの問題群をその全体にわたってフォローすることはできない。また、六七年の公法学会のシン

ポジウムにおいて、政党の憲法的地位をめぐる一般的理論問題、いうところの「政党国家」原理と近代憲法原理の相克・相闘、違憲政党ないし反体制政党の禁止といった問題についてすでに議論がなされており、したがって本報告では、政党に対する公金支出、国庫補助の問題と、政党の内部秩序とその規制の問題性の二点に重点を置くことにしたい。

2 ところで、一般に政党を憲法的にどう考へるかという問題については、ここでは、一切理論史的引用を省略して、とりあえず次のように考えておく。すなわち、政党は、本来的に社会的領域に根ざす組織であり、国民の意思形成に参与し、かつ国民の意思を国家意思へ転化する過程を媒介する自立的担い手であつて、社会と国家の領域の間の媒介的ないし、伝導的組織である、と。このように、政党が国家機関でもなく、また純粹な結社とも区別される独特の地位にあるものだとすれば、それに対する憲法の対

応もまた違つてくるわけである。かつて故影山日出新会員は、「政党の憲法的保障」の基本類型を、二つのレヴェルにおいて区別した。第一レヴェルは「市民の政治参加の基本権として表現される政党の位置づけの次元」であり、第二レヴェルは「國家機構の重要な憲法的構成部分として位置づけられる」次元である。<sup>(3)</sup>第一のレヴェルを最も典型的な形で示しているのが一九四七年のイタリア共和国憲法四九条である（すべての市民は、民主的な方法により、国の政策の決定に参与するため、自由に結合して政党を組成する権利を有する）。第二レヴェルの典型例は、ボン基本法二一条である（一項「政党は国民の政治的意形成に協力する。その設立は自由である。その内部秩序は民主的原則に適合しなければならない。政党はその資金の出所について公開の説明をしなければならない。」二項「政党で、その目的又は党員の行為が由な民主主義的基本秩序を侵害若しくは除去し、又は、ドイツ連邦共和国の存立を危うく

することを目指すものは、違憲である。違憲の問題については、連邦憲法裁判所がこれを決定する。三項「詳細は、連邦法律でこれを定める」。前者の場合、「民主的方法」によって国の政策決定に参加する諸形態が、「政党結成権」という市民の政治的基本権の保障として確認されている。しかし、後者の場合は、イタリア憲法のごとく市民の側からの政治生活参加の媒介項として政党の地位を認めるのでなく、國家の側から市民社会に介入するという方向での政党の地位の承認にすぎなくなる。したがって、政党の内部秩序への介入・規制→そのウルトラな形態としての政党禁止などは、不可避的な帰結となる。これまで政党の憲法学的研究は、H・トリーベルの有名な四段階説（敵視→無視→承認→法制化→憲法的編入）に従って、そこを引照点として日本の問題を照してしていく試み、あるいは昨年二月一九日に八〇歳で死去したG・ライプホルツの「政党国家」論のシェーマの枠で問題を把握していく試みが多かったようと思われる。今後は、ボン基本法型のいわば「国家とりこみ型」の研究だけではなく、影山会員のいう第一の次元における研究も求められているといえよう。この方向での研究は、グラムシの市民社会概念をも踏まえて、井口文男会員などによつてすでに着手されているが、ここではそれを指摘するにとどめる。

3さて、日本国憲法は、周知の「」とく、政党を直接に規定する「政党条項」を有しない。憲法はその「本通り」において政党に会うことを避けつつ、法律の「わきみち」においてそれを扱うにすぎないと評される所以である。一方、「現行憲法は政党について直接一言もふれない」とによって、徹底した政党の自由を保障しているとの評価も存する。そこで、以下、わが国における政党法制の問題状況を、先に重点設定した二つの点を中心によく述べてみたい。その際、政党法制の完成水準にある西ドイツの状況が比較の素材とされる。けだし、わが国の政党法制定動向に対する批判的視座の構築のために、西ドイツの事例はなお多くの有益な「反射鏡」を提供していると思われるからである。

## 二 わが国における政党法制の展開

(1) 小林直樹『憲法講義（下）』（一九七〇年）五一二頁。  
 (2) 丸山健、手島孝、佐藤功、阿部照哉、竹内重年など、多くの学者の業績があるが、ここでは、手島『現代憲法と政党』現代法三巻「現代の立法」（一九六五年）、および、丸山『政党法論』（一九七六年）の二つの先駆的業績をあげるにとどめる。

(3) 公法研究三〇号（一九六八年）参照。

(4) 朝日新聞（一九八三年五月三日付）。

(5) 公法研究三〇号（一九七一年五月）。

(6) 影山日出弥『憲法の基礎理論』（一九七五年）二三九一—二四〇頁。

(7) 同上二四〇頁。

(8) 井口文男「市民社会の再編と新しい人

権——政党結成権の場合』京大院生論集三号（一九七七年）二九頁。

(9) *Vgl. NJW*, 1982, S. 1444 f.; A&R Bd. 108 (1983), SS. 153-160.

(10) 前掲・井口論文二六一三三頁。

(11) 日本国憲法上、政党の直接の根拠規定は二二条であり、政党はそこで保障されている「結社」以上のものでも以下のものでもないとする（芦部信喜編『憲法II人権』〔一九七八年〕六一八頁〔佐藤幸治〕）。

(12) 丸山・前掲書一四〇一—一四一頁。

(13) 長谷川正安・法律時報一九八三年九月号七頁。

第一に敗戦直後の時期、第二に五〇年代半ばから六〇年代半ばにかけての時期、第三に八〇年代の今日、である（もちろん、これ以外の時期においてもさまざまな形態で政党の法的規制が追求されていたことに注意。二七頁年表参照）。

まず第一の時期、すなわち敗戦直後の政黨法案登場の起動要因となつたのは、何よりも、戦後第一回の総選挙（一九四六年四月一〇日）において、三六三もの政党が「乱立」したことである（全国政党一三、二府県にまたがるローカル政党一〇、府県独自のローカル政党三四〇）。これは、戦時中の政党禁圧状態が打破され、政党・結社が一齊に結成なし再建されたという事情を反映するものであつたが、その一方で、近代的なルールを無視した政治的腐敗行為が多出し、世論の批判が高まってきた。初期の政党法案による直接的規制と、(ii)個別法規（例えは国会法、公選法、政治資金規正法、破防法等々）による複合的規制の二つが考えられるが、政党法制という概念はこの両者を包含する。このような意味での政党法制の展開過程をトータルに分析することは重要な課題であるが、今回は政党法案という形で登場したものに限定せざるをえない。以下、諸々の政党法案に即して、右の「乱立」状況と政治腐敗に対処して、右の「乱立」状況と政治腐敗に対処しようとする点に重点が置かれていた。例えば、一九四七年に閣議に提出された内務省地方局案の政党要件は、(i)前回総選挙の得票率2%を越えるもの、(ii)前回総選挙時の有権者の1%以上の連署を得たもの、(iii)所属衆議院議員二十五人以上を有するもの（衆議院議員とするのは本案のみ。他の案はすべて、国会議員となり、参議院議員を含むようになる）というかなりハードな基準であった。ちなみに、

戦後日本において政党法案が浮上する

のは、大きく分けて三つの時期がある。

一九四七年当時の有権者総数は約四〇九

○万人だから、その一%の連署には四〇万人以上が必要となる。また前回総選舉の得票率二%は約五三万票である。これに照らせば大半の群小政党は政党たる資格を喪失することになろう。同年の社会・民主・自由・国民協同四党の特別委員会案も、(例)の要件が削除されている等の違いはあれ、地方局案とほぼ共通のねらいと特徴をもっていた。ただ四党の特別委員会案には、初めて、政党の管理主体(政党中央管理委員会)が明示されたことが注目される。ところで、これら戦後初期の政党法案は、反対論が多く、またGHQの方針変更も手伝って、全国選挙管理委員会法と政治資金規正法にどうてかわられたのである。

る。この時期、一連の獄事件が発生し、国民の批判が高まり、支配政党自身が何らかの対処を客観的に迫られていた。しかし、その対処の一形態たる政治資金規正法改正問題の迂余曲折的展開は周知のとおりである。一九五四年の改進とともに、政党法案として初めて、政党に対する国庫補助の規定をもり込んだ。この方向は、一九五六年の自治厅案を経由して、一九六二年の第一次選挙制度審議会の細川ノ矢部案に継承されていく。これは、この時期の政党法案の主要なねらいが、戦後初期のそれにおける群小政党の「整理」から、既成政党の育成へと重点移行したことを示している。第三の規定要因は、憲法調査会における、政党に関する憲法規定新設の議論である。憲法に政党条項を設けるか否かについては積極・消極の両論が相半ばしたことは周知のことおりであるが、その中で公的機関としては初めて、「たたかう民主主義」なし「戦闘的民主主義」に基づく政党禁止の意見が出された点が重要である（広瀬久忠意見<sup>(3)</sup>）。ただ、西ドイツのような政党禁止制度（基本法二二条二項――政党法三二一～三三条）は、現行憲法上およそ許されない制度であるため、この時期の政党法案にもまだこの種の規定は存しない。しかし、政党の法的規制をはかる政黨法は、規制のウルトラな形態たる政党禁止についての意向を、そのベースのと

ころに常に沈黙させてはいるのではなかろうか（今後、改憲論との関連で、政黨禁止についての議論が浮上してくることも一部代替したものも見のがせない）。

さて、戦後政黨法案浮上の第三の時期は、一九八三年五月に出された「政黨法要綱」によってはじまる。この「要綱」登場の背景としては、何よりも、一九八二年の公選法改正による、参議院全国区への拘束名簿式比例代表制の導入があげられるよう。これは、わが国の政党法制史上重要な劃期をなすものということができる。わが国の選挙史上初めて、国民は投票によって政党を選択することになったのであり、したがって「政黨法要綱」のいう、「選挙人は投票によって政党を選択しうるのみで、具体的候補者そのものの選択はこれを専ら政党に一任せざるをえないことになる。その結果、国民の政党に対する信頼を法的に保障することが必要となり、政党法を設けて、政党の存在、性質、地位を法的に明確化する」とが要請されるようになった（傍点引使用者）という論理が一定の説得性を獲得したからである。また実際、この改正公選法自体、その六八条の二で、候補者名

簿を提出できる政党・団体を、(i)五人以上の国会議員、(ii)直近の衆・參議院選舉の得票率四%以上、(iii)一〇人以上の比例区、選舉区選出議員候補者をもつてと、の三つに統っているが、これは、参院選挙という政党活動のかなり重要な部分について一定のセレクト作用を有むといふ点において、政党法上の政黨要件への地ならし的役割を果たしているといえよう。

## 戦後政党法小史（略年表）

1946. 2.23 「政党、協会其の他の団体の結成の禁止に関する件」(勅101)	6.22 佐藤首相、「選挙区制、選挙運動、参院制度、政治資金をワンセットに考える」(衆院本会議)
4.10 戦後第1回総選挙。363の政党が乱立	7.24 (西独、政党法 Parteiengesetz)
11.13 内務省地方局鈴木行政課長、GHQルースト中佐、政党法制定についての話し合い。政党乱立の整理が中心	1970. 6.24 最高裁、八幡製鉄政治献金事件判決——「憲法は政党の存在を当然に予定しているものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである。」
12.20 内務省、政党法案作成(→11. 27内務省地方局案)→1947. 1中旬閣議提出したが、法案提出はとりやめ	1972.12.20 第7次選挙制度審議会報告書→衆院に小選挙区制、参院全国区に非拘束名簿式比例代表制導入を主張。政党の定義・要件については明確な概念を設ける必要があるとする意見と、選挙制度上は現行の確認団体程度のものでよいとする意見に分かれた
1947. 7.29 衆院に「政党法及び選挙法に関する委員会」設置(委員長: 浅沼稲次郎)→10. 1 同委で自由・民主・社会・国協4党の政党法案まとまる	1974. 7. 参院選挙後、「金権政治」批判高まる
11.15 GHQ、政党法案への修正点指示(①記号式投票・政党の範囲、②罰則・腐敗防止の規定、③政党管理委ではなく全国選挙管理委を)	1975. 5.30 三木首相、政党法の必要を説く(衆院公選法改正調査特別委員会)
12. 7 全国選挙管理委員会法 [1948. 5 昭電疑惑]	7. 5 公選法改正→「選挙公官」の拡大、言論制限の一層の拡大等
1948. 7.29 政治資金規正法→1947.3 「腐敗行為防止法案要綱」(全国選管)、「政治腐敗防止法案要綱」(衆院政党法委員会)	7.15 政治資金規正法改正→政党概念の明確化(3条)、「政党」=「政治団体」のうち、①直近の衆院総選挙あるいは②参院通常選挙において自治大臣の確認書の交付を受けたもの、③国会議員が5人以上所属しているもの、等々[1976. 2 ロッキード事件]
1949. 4. 4 団体等規正令公布施行	1976. 9. 江田三郎(元社会党書記長)、西独のような政党法の採用を「大胆にすすめるべきだ」と発言
1950. 4.15 公職選挙法公布	1979. 6.14 大平首相、党改革進歩本部に政党法制定の検討を指示
6. 6 マッカッサー、日共中央委員24名の公職追放指示	1981. 4. 7 公選法改正→政党並びに政治団体の機関紙誌の宣伝販売を選挙期間中禁止、等
1952. 7.21 破壊活動防止法公布 [1954.2 造船疑惑事件]	1982. 8.18 公選法改正→「候補者名簿」の規定(86条の2)に政党の3要件明示、①5人以上の所属国会議員、②直近の衆院選挙で4%以上の得票、③10人以上の候補者[参照: 社党委(1982.4.23) ①3人以上の所属国会議員、②直近の衆院選挙で2%以上の得票、③5人以上の候補者]
1954. 改進選挙制度調査特別委員会の政党法案 (西独、連邦内務省に政党法委員会設置)	1983. 5. 自民党的党基本問題等運営調査会・党政革進本部の合同会議、「政党法要綱」(吉村試案)まとまる
1955.12. 政党法についての自治庁の見解	7.22 中曾根首相、選挙制度改定のため政党法の研究に着手するよう党選挙制度調査会に指示→9. 14 衆院本会議でも強調
1956. 3.19 小選挙区案、国会提出	8.17 財界の研究団体「近代化協会」が「政党法制定に関する提言」を発表
4.30 小選挙区法案(ハトマンダー)をめぐり混乱	9.~ 公選法改正への動き(選挙運動期間短縮、立会演説会の廃止、等)→11. 29成立・施行
1957. 7. 9 (西独、政党法委員会報告書「政党制度の法的秩序——政党法の諸問題」)→1958. 7.25 自治庁選挙局による翻訳、8. 国会図書館調査立法考査局の簡訳	9.14 「総裁公選規程の改正等に関する所見」(香山試案)
1959. 7. 全国選挙管理委員会連合総会(衆院小選挙区制の採用、参院全国区廃止、政党法の制定を主張)	11. 2 中曾根首相、政治倫理確立のため政党法制定等6項目の「試案」発表
1961. 3. 自民党選挙調査会、「政党法の本格的研究を開始する」と宣言	12.14 新自由クラブ、政党法大綱案発表(政党要件: ①衆院選得票4%以上、②参院選得票4%以上、③国会議員5人以上、④有権者総数の3%以上の連署[約243万人!!])
6.16 第1次選挙制度審議会発足	
11. 憲法調査会「憲法運用の実際」中の第2委員会報告→政党法に関する賛否両論の存在	
1962. 1. 第1次選挙制度審議会、細川・矢部=政党法要綱私案	
1964. 7. 3 憲法調査会報告書。反体制政党の禁止、政党法制定の主張(広瀬)、政党が民主主義の原則に適合するよう憲法に明記すべしとの主張(17人の共同意見書)	
1966.10. 7 佐藤首相、政党法制定の検討指示 [1966. 8~10 “黒い霧”事件]	
1967. 4. 7 第5次選挙制度審議会「政治資金の規正に関する緊急措置」——「政党はできるだけすみやかに近代化、組織化を図り……おおむね5ヶ年を目標に個人献金と党費で運営する」→法案は3度にわたり廃案(1967, 68, 69)	

形で反映していること、とくに「党近代化」の要請—派閥力学—政党法による国庫補助のトリアーデに今後注意する必要があるだろう。政党法の問題は、わが国政党制の再編成、政党配置の変更の動きとも密接な関係にあるのである。

## 2

では、八三年五月の「政党法要綱」は、これまでの政党法案と比べて、いかなる特徴を有しているのかを見ておこう。

まず第一に、政党の性格規定がより明確にされたことである。その中で、政党が「国民生活の中から自発的に生じた社会集団たる本質」を有するものであることが強調されているのが特徴的である（本「要綱」全体で「自発的」という形容詞が四回も出てくる）。ただ、この政党の「社会」に根をもつ自発的性格の強調は、国家機関とは区別される政党の独自の性格および役割を明確にし、それに対する規制の限界を明らかにするというよりも、国民の意志や生活に敏感に対応することによって「革命の防止に寄与」しようという体制保障的論理に直ちに連動していく点に特徴がある。また、この「革命の防止」という直截的表現は、この種の政党法の中では異例である。ボン基本法二条二項の政党禁止規定のようないいふところにあることが推測される。さらに、一九

四七年の地方局案以来の各案にはほぼ共通して用いられているタームとして、「政党（四党案）」—最小六%（改進党案、細川＝矢部案）、参院地方区については最大一二%（同）—最小一〇%（同）となつてゐる。今後、ほぼこの数字の範囲内健全なその存在が内包的含意としてあるわけで、その場合、不健全なそれはいし民主政治の「健全な発達」とは、不健全な「健全かつ民主的な発達」というときの「健全な」という形容詞がある。政党なりし民主政治の「健全な発達」とは、不健全な支配形態の維持・存続にとつての不安定要因——を意味する。そのいすれをも排除することにより、支配政党の安定性が担保されるのである。政党法にとって、「健全な」という形容詞は必須タームである。

第二に、政党の定義・要件についてはどうか。まず政党の定義の部分では、他の諸案が国会議員選挙への参加のみを掲げていたのに対し、本「要綱」では地方自治体の議会選挙への参加をもあげているのが特徴的である。しかし、政党要件のところでは地方議会については何の文言もなく、したがつて地方議会にのみ議席をもつローカル政党が排除されているという点では、これまでの諸案と同様である。具体的な政党要件は四つあげられている。要件の(1)直近の衆院総選挙の得票率および(2)直近の参院選挙の得票率について、得票率の数字が未定になつてゐる。これまでの案では、衆院総選挙におけることが推測される。さらに、一九

—最小一%（改進党案、細川＝矢部案）、参院地方区については最大一二%（四党案）—最小六%（改進党案、細川＝矢部案）、同全国区については最大一六%（同）—最小一〇%（同）となつてゐる。今後、ほぼこの数字の範囲内でバーセンテージが確定されていくと思われるが、それは政治的力関係によつて左右されるだろう。次に、(3)の所属国会議員三五人について。これは、これまで最も多かった地方局案の二五人を一〇人以上まわる最も多い数である。改進党案以降の案では、「所属の国会議員を有するもの」となつており、国会議員が一人以上、いれば足りたのとは大きな違いである。政党要件の(4)は、新政党的設立に有権者一〇万人以上の連署を要求している（一九八〇年の有権者総数はハ一一〇万人だから、約〇・一二%にあたる）。ちなみに、有権者の一%の連署を要求している他の案について、各案発表時の有権者総数の一%を計算してみると、地方局案および四党案三六・八万人、改進党案四八万人、自治局案五〇・一万人、となる。したがつて本「要綱」の(4)の要件は、これまでのものに比してやや緩やかであることは確かである。ただ、政党の定義の部分に、「政党は政治的諸課題の全般を対象とし、総合的に綱領政策を樹立し、その実現を目指す結社であり、ある特殊目的や利益の達成を企図する結社ではない」とあり、これが先の

八三年参院選に登場した福祉党、税金党などのいわゆる「専門店」的政党=「目的政党 (single issue party; Ein Zweck Partei)」の排除を企図していることは明らかであろう。

## 第三に、内部秩序規制について。

「要綱」における、党則の必要事項の列挙は大きづけで、とくに従来の政党法案には必ずあつた党員名簿の具備およびその公開の義務づけがこの案にはみあたらぬのが特徴的である。党員名簿の提出という点は、時の政権政党に对抗する野党や反体制政党に不利になるとして、從来からとくに批判が多かつた点だけに注目される。他方、これまでの案になかつた点として重要なのが、「政党の発行する機関紙、定期刊行物、その他一切の出版物」を、発行のたびに政党委員会（後述）に提出することを義務づけた点である。これは政党活動の最も重要な柱である出版・機関紙活動に対する国家統制につながる危険性を内包しており、極めて問題であろう。

第四に、国庫補助について、初めて具体的にその内容が示されたことである。政党法案で最初に国庫補助に言及したのは一九五四年の改進党案であるが、そこでは単に政党施設（例えば中央本部や県本部の建設費の一部）に対してのみ、しかも三〇〇万円（定額）を各党の総選挙得票率に従つて配分した額を補助するにとどまつていた。しかし、本「要綱」の

それは、(i) 基本的補助、(ii) 政治教育活動のための補助、(iii) 調査・研究活動のための補助という三つの柱から成るかなり包括的なものであり、すべて国会議員一人あたり〇円の割合で支出される（具体的金額は未定）。本「要綱」の目玉はまさにこの「国庫補助」にあるといえる。けだし、「要綱」の中の「政党法制定の理由」では、「民主政治の健全な発達」→「政治資金の明朗化」→公金による補助の必要→政党の法的公認の必要→政党法の制定、という論理が展開され、政党法の制定が政党に対する国庫補助の条件にまで高められているからである。その問題点については後述する。

うにみえるが、今日の国会の勢力配置や、「学識経験者」が両院議長の委嘱によるものであることからすれば、いずれにしても与党の影響力の圧倒的に強い委員会となることが予想される。また、本「要綱」には、勧告権その他の権限については何も具体的に示されていないが、「政黨の要件」のところで、「政黨委員会に届出て、その承認を得ることを政黨に義務づけているから、この委員会に、政黨の資格要件に関する実質的な判定権を与えているといえよう。「公正さ」に問題のあるこのような委員会に政黨の資格認定権を与えることは、つきつめていけば、時の政権政党に、一国の政党制をもたらす可能性を与える

から現在「一九六六年」まで、の四つの段階に即して詳細に分析している。したがつて、六〇年代半ばまでの時期については基本的にこの山下論文に譲る。なお、本稿では省略した右の(2)の時期については、団規令→防犯法などの治安立法の整備・展開という視軸からも捉える必要がある(官内裕「戦後治安立法の基本的性格」(一九六〇年)二五一七三頁、等参照)。

(2) 桜正夫編「国政選挙と政党政治」(一九七七年)七一〇頁。この選挙では、大選挙区制であったこともあり、日向民主・小政党が三九名の当選者を出した。しかし、半年も経過しないうちに、そのほとんどどが自由党など大政党に入党して、事実上消滅してしまった。

(3) この案は内務省地方局行政課長鈴木俊一氏(現東京都知事)のイニシアティイブによるもの。同氏は、四六年一月一三日以来しばしば、GHQのルースト中佐と政

(14) 実際は、派閥の影響力の地域的・社会的展開について、早い時期に最も鋭い批判を展開したものとして、芦部信喜「政党と選舉」法律時報一九六三年一月臨増号、「改憲問題の焦点」二三四一—三九頁(憲法と議会公政)(一九七一年)三三五—三三四頁所収)参照。

(8) 驚野忠雄「公選法と選舉活動の自由と選舉」法律時報一九六六年一月臨増号。(一九七六年)一六四一—七九頁。

(9) 詳しくは、古川俊一「比例代表制と政党に関する憲法問題(1)~(5)完」自治研究五八卷二〇号~五九卷三号参照。

(10) この政党要件の問題性については、内田健三編『參院比例代表制』(一九八三年)二五一三三頁、古川・前揭論文(2)自治研究五八卷一二号七八一七九頁参照。

(11) 読売新聞一九八三年九月一日付。

(12) 選舉人資格の、党費三年以上継続納入を五年以上に延長、予備選運動の簡素化等。

(13) 内田健三「派閥」(一九八三年)一〇八一一一頁、八八頁以下。

正「政党派閥の社会学」（一九八三年）二  
九八、三三五—三六六頁。

15) 新聞報道によると、合同世話人会では、政黨法論議と総裁選改革などを正面では切り離して論議をしていく方針というが（朝日新聞一九八三年五月二三日付）、実際に九八は両者が今後密接に関連して議論されていくことになる。

三 政党的法的規制の問題性

西ドイツとの比較で

改進党案が「政党中央管理委員会」(各政党二名の代表により構成)、五六年の自治庁案および六二年の細川・矢部案が「政党管理委員会」(各政党の選任した代表者で構成)という名称を用いていた。そのいすれにおいても、政党に対する一定の調査権、勧告権(勧告に従わなかつた場合の罰則を含む)を有するものとされていた。本「要綱」の「政党委員会」は、一五人の委員より構成され、その三分の一の二の一〇人は国会議員(各政党の所属議員数の割合で配分する)、三分の一の五人は「学識経験者」からなる。一見委員会の「公正さ」が担保されているよ

1) 山下健次「戦後日本における政党法制度の展開」(法学セミナー一九六六年五月号)は、政党的法的規制の本質的エレメントを、①反体制政党の制約、②「健全な」野党的育成、③直接的体制政党の育成・保障の三点において把握し、その問題性を、(1)ボツダム宣言受諾から政治審査金規正法の成立まで、(2)冷戦の激化から朝鮮戦争の時期、(3)講和から鳩山内閣による小選挙区制提案まで、(4)憲法調査会の発足

(7) 法律時報「九六一年一二月臨増号『憲法運用の実際』一二二四一三二六頁、一九六四年臨増号『憲法調査会報告書——全文と解説』二四六頁。なお、憲法調査会の政黨

西ドイツは、デ・ファクトに「政党国家」であるだけでなく、デ・ユーレにも「政党国家」であるといわれる。つまり、ここでは、「政党国家」という概念は、政党が現代国家において決定的に重要な役割を果たしているという、今日普遍的にみとめられる現実を一般的に表象する概念としてのみ用いられているのではない、政党を、憲法から法律に至るまでかなり徹底して、多階的に応接するメカニズムをもあらわしているのである。このメカニズムは、政党を憲法的に秩序だてられた政治生活に「編入」し、これを「憲法的制度のランク」にまで高めたとされているボン基本法(二条)(<sup>3</sup>)等の諸法律によつて、相互に関連し、補完しあう一つの体系をなしていゝ。いわば「國家と政党の諸関係の法化」である。西ドイツの政党制は「超安定性」(Juridifizierung)である。影山教授はこれを「政党淘汰システム」と呼称し、補完しあう一つの体系をなしていった。この政党淘汰システムの駆動によつて、西ドイツの政党制は「超安定性」(Ultrastabilität)を獲得した。(ボン民主制の安定性は、……その政党制の安定性に基づく)といわれる所以である。その一つのあらわれが、政党の高度集中化プロセスである。一九四九年の第一回の連邦議会には一一の政党がいたが、一九

六一年以来、キリスト教民主同盟(CD)、キリスト教社会同盟(CSU)、社会民主党(SPD)、自由民主党(FDP)の「安定的な高度集中的三ないし四党制」が成立した(これら三ないし四党的得票率は、四九年七二・一%を最低に、五三年八三・五%、六一年九四・三%と初めて九割を越え、七六年には九九・三%に達した)。一方、五%阻止条項にひっかかった政党は、少ないとで七年総選挙の際の二党 多いときで七年総選挙の際の一ニ党であるが、その得票率は最低で合計〇・九%(七二年)、最高で七%(五七年)である。<sup>(8)</sup>もつとも、政党の高度集中化は政党淘汰システム(とくに阻止条項)によつてのみたらされたのではなく、西ドイツの政治文化、政治的発展との関連で考えなくてはならないが、阻止条項の存在そのものが有権者の投票行動に与える影響や、大政党の内部への影響(党内少数派が独自の政党を設立することへの抑制作用)<sup>(9)</sup>も無視しえないだろう。政党淘汰システムの作動の結果、E・シュタインによれば、「政党設立の自由」「基本法二一条一項二文」は、実際上、政治的影響力を行使する機会をもたない議会外政党の設立の可能性に還元されてしまったのである(ただ、七〇年代後半に各級の地方議会に進出し、八三年についに連邦議会に議席を獲得した「緑の党」の登場によつて、かかる状況に一定の変化が生まれつ

つあるが、ここでは立ち入らない。<sup>(13)</sup>  
ところで、政党淘汰システムのウルトラな形態たる政党禁止制度は、「たしかに民主制」ないし「戦闘的民主主義」に基づく憲法保障システムの重要な柱の一つでもある。<sup>(14)</sup>かのKPD違憲判決（一九五六年八月一七日）でも確認されているとおり、憲法組織への政党の「編入」が認められるのは「自由な民主主義的基本秩序」（FDGO）の地盤に立つ政党のみ<sup>(15)</sup>である。ここでは、政党の「憲法的編入」論と「たしかに民主制」との結合に注目しておきたい。

プレビシット<sup>⑩</sup>・直接民主制の立論はどう  
えないという主旨のオーソドックスな批  
判<sup>⑪</sup>から、現実の政党制との関連での本  
質論的批判<sup>⑫</sup>に至るまで多様なものがあ  
る。一方では、政党国家論が政党の脱社  
会化（Engesellschaftlichung）を正当化  
する議論となりうると同時に、他方で、  
政党自身の徹底した民主化を伴わない  
と、そこにおけるプレビシット民主制、  
命令的委任の議論も政党寡頭制を強化  
し、意見の画一化を強行するおそれがあ  
る等の問題が存することを指摘するにと  
どめる。次に、政党への国庫補助の問題  
についてみておこう。

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1.Aufl., Baden-Badener 1982,S.179 ; K.Hesse, Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13.Aufl., Heidelberg 1982,S.65 f. (医師執業『國ノマニ憲法釋義』(一八八三年)八一四頁),usw.

- (o) Hōōritsu no jōkyō (出発はせじゆ = 参議院) 条例は連邦選挙法の第四回である。これが第一投票における得票率が五〇%未満の政党または第一次投票（小選挙区）で少なからぬものに於ける得票率が五〇%未満の政党は、より多くの議席配分を受けねばならないと定めたのである。（国民重視『選挙の国際比較』（一九六九年）三三頁）
- （e）G.Malhotra/H.-J.Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S.344. ）（註）「HOOの政党が設立され、その大部分が選挙で勝てた」とされる（D.Grimm, a.a.O., S. 336）。# だ。
- BVerGE, Bd.1, S.248 ff.; Bd.6, S.92f.; Bd.24, S.341. ）（註）「HOOの政党が設立され、その大部分が選挙で勝てた」とされる（D.Grimm, a.a.O., S.336）。
- Vgl.J.Dittberner/R.Ebbighausen(Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S.469 ff., usw.
- (g) Vgl. D.Grimm, a.a.O., S.345.
- (h) Vgl. H.Kremendahl, a.a.O., S.27f.
- (i) A.Klöne,u.a., Lebendige Verfassung—— das Grundgesetz in Perspektive, Neuviertel 1981, S.53.
- (j) A.Klöne,u.a., a.a.O., S.19.
- (k) Vgl. W.-D.Narr, Andere Partei oder neue Form der Politik?, in: J.R.Mittke(Hrsg.), Die Grünen, Regierungspartner von Morgen?, Hamburg 1982, SS. 242-271, R. Dahrendorf, Gefahr von der Basis, in: Die Zeit, Nr. 16, 15. April 1983, S.5. SS.402-415.
- (l) Vgl. U.v.Alemany, Parteidemokratie und Bürgermitwirkung 7 Thesen, in: Demokratie als Teilhabe, a.a.O., S.109 f.
- (m) 畠田正志『現代国家の政治財政』第三編「税金」（一九七四年）三三頁。
- (n) K.Sonneiner, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5.Aufl., München 1976, S.105.
- (o) Vgl. H.Kremendahl, a.a.O., S.26;
- (14) BVerGE, Bd.5, S.134.
- (15) Vgl. G.Leibholz, Verfassungsstaat—Verfassungsrecht, Stuttgart, u.a.1973, S.26 f., S.82 f. 清水・渡辺訳『現代政党法』（一九七七年）二六—二七頁、九三頁。閻博山著『國務他語「現代民主主義の構造問題』（一九七四年）一六五—一六六頁、竹内重年訳『HOOの民主主義の構造変化』（一九八三年）六四頁。
- (16) 例へよ。Vgl.R.Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, SS.22-25; D.Grimm, a.a.O., S.332, usw.
- (17) 同上。Vgl. W.-D.Narr(Hrsg.), Auf dem Weg zum Einparteiestaat, Opladen 1977, S.9 f.
- (18) Vgl. K.v.Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, München 1979, S.75f.

2 政党に対する国庫補助の問題性

（1）指摘「HOO基本法における『自由な民主主義的基本秩序』——『戦闘的民主主義』の中核概念」早稻田法学叢書三一九三三一五〇頁、同「HOO基本法における『戦闘的民主主義』早大法政論集」四中二八五—三一六頁等参照。

（2）理論上も実際上も議論の多いトピックである。西ドイツでは、一九五九／六〇年度予算に初めて政党の「政治教育活動（politische Bildungsarbeit）」補助の名目でHOO万マルクが計上された。これは他のヨーロッパ諸国にはみられないものであった。六一年および六四年には「基本法」一条による政党の任務のため特別資金」として、それぞれ二〇〇〇万円が連邦憲法裁判所判例のつねなる「議席割」（二〇〇〇万マルク）が議席割に対する補助金は連邦レギュルでは、総額の二〇%が議席をもつ四党に均等割り、八〇%が議席割で分配され、議席をもたぬ政党には一マルクも与えられなかつた。これらの補助に対しても、連邦憲法裁判所は、有名な一九六六年七月十九日の判決で、いかなる一般的国庫補助も違憲であると判断した。その理由は、端的にいふと、政党は「自由に形成された、社会的・政治的領域に根をもつ集団」であつて、「制度化された國家機関の領域」には属さないから、「政党の全政治活動のために、部分的に国庫から補助する」とは……政党を国家的配慮に引き渡す「ことにならぬ」、したがつて「かかる財政援助によつて、国家機関は〔国民の〕意見・意思形成の過程に影響を及ぼす」となり、「国家から自由で開放的な意見・意思形成」を保障する活動費用の一部を国家による直接・間接の財政援助によってまかなうとする問題は国家機関によつて遂行される公的任務であ

り、かつこの任務は政党による選挙準備なしには達成されえないから、政党に対し「適正な選挙戦に必要な費用」を支出することは許されたとした。この六六年判決によつて、認知された選挙戦費用補助のシステムは、判決から一年後に制定された政党法の第四章（一八条から二二条）に直ちに採用された。そこでは有権者一人あたり二・五マルクの割合で選挙戦費用総額を算出し、第二投票の二・五%以上を得た政党にこれを配分する仕組になつていて（一八条一項、二項）。かの五%阻止条項（連邦選挙法六条四項）よりも低いハードルを設営したのは、六六年判決が政党の自由と機会均等を侵害しないことを条件としていたからであり、機会均等原則からすれば、選挙戦費用の補助は選挙に参加した政党にはできるだけなさるべきであるとされたからである。しかし、一九六八年一二月三日の連邦憲法裁判所の判決では、この二・五%のハードルも「高すぎる」（zu hoch）とされ、〇・五%が妥当とされた（一九六九年七月二二日の政党法の改正で〇・五%になった）。また金額も七四年から三・五マルクに引き上げられた。それで例えば、八三年三月の連邦議会選挙で五・六%の得票をあげ、初めて五%のハードルを越えて二七議席を得た「緑の党」も、三年前の八〇年選挙では一・五%にとどまつて議席を得られなかつたが、〇・五%のハードルの方は越

えていたので、選挙戦費用補助総額一億五一三〇万マルクのうち、二二八万マルク（約一億九四〇〇万円）を配分されていたのである。なお、前回の選挙結果が〇・五%以上という基準を充足していれば、申請により補助額の「前借り」（分割交付）（Abschlagszahlungen）が認められている（政党法二〇条）。

さて、右に概観してきた西ドイツの国庫補助システムについて、次のような問題点が指摘できよう。

まず第一に、一般的国庫補助は違憲だとした六六年判決の論理についてである。判決はこれを導く前提として「国民の意思形成」と「国家意思形成」との区別論を展開し、選挙という場面ではこの両者は一体化し、政党は公的機能をも営むから、その公的側面に限り国庫補助を行なつても、政党の自由な性格と矛盾しないとするのである。しかし、政党が自由な性格と公的性格という双面的性格を有するところは、実際選挙の場面では公的性格のみを有するというふうにわりきれるものではない。選挙の場面でも政党の自由な、社会的性格が消去することはないからである。そこで第二に、政党への一般的補助と選挙戦費用補助の区別が実際上可能か、という問題が出てくる。まず問題となるのは、今日の複雑化した政党において、純然たる選挙戦費用用的な政治的意志表明の可能性が狹隘化されているのである。「選挙活動費用への国

存在するのかということである。今日、ほとんどすべての政党が議会政党化している情況の下では、選挙での勝利が政党の日常活動のアルファでありオメガであるとさえいえる。労働者政党でさえ、その実質的目標を各級選挙（とりわけ総選挙）での勝利に収斂させて政党活動を開いている以上、選挙戦費用の名目で支出されても、実際には政党に対する継続的な一般的国庫補助と大差がなくなるのではないか。選挙戦費用補助は、選挙結果をもとに算定される一般的政党補助にはかならない（西）といわれており、一般的国庫補助と選挙戦費用補助の区別は、選挙結果をもとに算定される一般的政党補助にはかならない（西）といわれる。

とりわけ、補助金前借り（分割交付）のシステムを利用すれば、任期二年目からすでに一〇%を限度に前借りしうるのであるから、初めて選挙に参加するミニ政党、あるいは前回選挙で

根をもつ団体という政党の本質的側面を浸食することにならないかという問題である。西ドイツでは、政党法施行後、各政黨の党財政の内に占める国庫補助金の割合は大体二五%強であったが、しだいに増大する傾向にある。EC議会選挙の立候補（七七年七八〇年）において、国庫補助金全体の、党の全収入に対する割合は、CDU四六・四%、SPD四六・七%、CSU五〇・三%、FDP五六・四%にものぼる（CSUは七〇年以降ずっと五〇%を越えている）。このような状態は、政黨の国家からの自由、機会均等に抵触するおそれがあるといえよう。

つまりさらに低いところで、市民の自発的な政治活動費用への国庫補助金に負うていること 자체、J・ヒルシ

「のいう「政党の装置化 (Verapparaturung)」ならしは「政党の緩慢な『国家化』(Verstaatlichung)」の傾向を示すものである。

「」の「西」イツの問題状況をもおえいわが国の政党法問題について一言してお。まず、すでに指摘したように、八三年五月の「政党法要綱」では、(i) 基本的補助、(ii) 政治教育活動補助、(iii) 調査・研究活動補助、の三本柱になつてゐるが、(i) の基本的補助は、その内容・目的が特定せられておらず、先に述べた六六年判決によつて違憲とされた一般的国庫補助に該当する。(ii) は「西」イツで五九年に初めて国庫補助が開始されたときの最初のタイトルが、これと同じ「政治教育活動 (politische Bildungsarbeit)」である。これは、立法事務費との関連が明らかでないとの問題がある。要するに、わが国の政党法案で導入が企図されていふ国庫補助の諸形態は、西イツのそれが政党の基本性格への配慮を少くとも建前上は——行なつてきたGに出して、かなり初步的問題を含んでゐるだけである。

(—) Vgl. Parteidemokratie und Parteien-System der Bundesrepublik Deutschland, Informationen zur Politischen Bildung 171, Bonn 1977, S. 23.

(≈) Vgl. W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl., Göttingen 1972, S. 222.

(\*) Vgl. BVerfGE, Bd. 20, S. 56ff., 119ff., 134ff. (1)の軍隊による紹介は多く、半島孝・マイヤー「軍隊と政党」(一九七七年法律情報)九二七頁。

(\*\*) 一九七四年、室井力・ジャーリスト三七四章八〇一八四頁、佐藤功「憲法と政党」宮沢古雄「憲法の現代的課題」(一九七一年日本国民一日十便等々)あた詳しく述べる。

(1) D. Grimm, a. a. O., S. 327.

(2) 任期一年四〇六、川年四〇五、選舉年三五年を限度とする(政党法)〇条。

(3) 六〇年代半ばにハント議会に進出して、連邦議会にも議席を得るかと注目された、ネオ・ナチスのNPD(国家民主党中央)は、六九年総選挙で四・三%ほど得たのが、七二年総選挙で〇・六%に軒落した。しかしそれでも〇・五%には達していないので、次の選挙のために選挙戦費用の分担交付を受けたといふ。七六年選挙では〇・三%しか得票できず、その返済を期され、財政が破綻に陥ったといわれ、一時はフランクフルトの党本部の看板や田せなかつたといわれる(NHK特集「誰が支払うべきか——政党政治の請求書(西)」一九七七年六月二日)。むろん、合計七〇万マルクにのぼるの、国家からの「借金」(返済額は一千万五〇〇〇マルク)といひの種のものとしては異例な小額におさえられてしまふといわれ、この点、左翼の青年団体などの間から「公的資金による政党の間接的支援を中止せよ」との要求が田やれどもふるわれた。

(4) Vgl. H.R. Liphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, Berlin 1975, insb. SS. 463-624.

(5) ハント議会一般問題社説。

(6) Vgl. P. Hug, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Zürich 1970, SS. 138-147.

(7) W. Henke, a. a. O., SS. 224-228.

(8) Vgl. BVerfGE, Bd. 24, S. 300, 略。Vgl. H.R. Liphardt, a. a. O., SS. 624-646.

(9) E. Jesse, Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 98.

(10) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24. Oktober 1980.

(11) 「諸政党の競合に媒介される民主的意図」、「一方における社会主義イデオロギー他方ににおける國家的カントラル・シーケンス」、《両者の合力 (Resultante)》(D. Grimm, a. a. O., S. 327)。

(12) Vgl. D. Grimm, a. a. O., S. 348.

(13) 佐藤功・前掲論文四六一頁。

(14) Vgl. D. Grimm, a. a. O., S. 348.

(15) Vgl. H. H. von Arnim, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung, in: ZRP 1982, S. 301. など。

担せしめるとするのが筋の通つた考え方ではないであろうか(佐藤・前掲論文四六一—四六二頁)。ほか同様手島・前掲法時論文)八頁。

(16) 任期一年四〇六、川年四〇五、選舉年三五年を限度とする(政党法)〇条。

(17) むるの「括弧的補助金」をも含めて計算してみると、選挙戦費用補助だけでいえば、一九七六年六月の四〇二一一・一六、〇〇二一一・四、〇・〇の二二六・七九、四二二〇・八九である(K. v. Beyne, a. a. O., S. 81)。

(18) Vgl. D. Grimm, a. a. O., S. 348.

(19) むるの標識は、(1) 国家財政補助と情報独立に支えられた党中央の支配的地位、および(2) 国内意識形態過程の上からの「廢帝制」、や(3) (Vgl. J. Hirsch, Der Sicherheitsstaat. Das Modell Deutschlands, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt a. M. 1980, S. 104.) Vgl. W.-D. Narr/D. Thünhardt (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Struktur, Königstein/Ts 1979, S. 76. むろん、政党財团は「政党の国家化傾向の重要な表現」(H. H. von Arnim, Vgl. IMSF, Der Staat im statismopolitischen Kapitalismus der Bundesrepublik, Frankfurt 1982, S. 313).

(20) H. H. von Arnim, 「國家の私物化」傾向を指摘する。その傾向の例にあげられてくるのが、八一年に明るみに出たフリック・ローハルン事件である。されば、当時の

の試算は、総収入に「党収入の他」(党財团の政治教育活動のための「括弧的補助金」を加え、また国庫補助に、選挙戦費用補助の他に公務員の特別給付金や党の外部財團の「括弧的補助金」をも含めて計算してみると、選挙戦費用補助だけでいえば、一九七六年六月の四〇二一一・一六、〇〇二一一・四、〇・〇の二二六・七九、四二二〇・八九である(K. v. Beyne, a. a. O., S. 81)。

(21) 任期一年四〇六、川年四〇五、選舉年三五年を限度とする(政党法)〇条。

(22) 六〇年代半ばにハント議会に進出して、連邦議会にも議席を得るかと注目された、ネオ・ナチスのNPD(国家民主党中央)は、六九年総選挙で四・三%ほど得たのが、七二年総選挙で〇・六%に軒落した。しかしそれでも〇・五%には達していないので、次の選挙のために選挙戦費用の分担交付を受けたといふ。七六年選挙では〇・三%しか得票できず、その返済を期され、財政が破綻に陥ったといわれ、一時はフランクフルトの党本部の看板や田せなかつたといわれる(NHK特集「誰が支払うべきか——政党政治の請求書(西)」一九七七年六月二日)。むろん、合計七〇万マルクにのぼるの、国家からの「借金」(返済額は一千万五〇〇〇マルク)といひの種のものとしては異例な小額におさえられてしまふといわれ、この点、左翼の青年団体などの間から「公的資金による政党の間接的支援を中止せよ」との要求が田やれどもふるわれた。

(23) H. H. von Arnim, 「國家の私物化」傾向を指摘する。その傾向の例にあげられてくるのが、八一年に明るみに出たフリック・ローハルン事件である。されば、当時の

ムスケルフ・選舉相 (M.D.P.) の起訴によれば、連邦大統領は、「政党財政の新秩序」についての専門委員会を任命し、八三年四月に報告書が出されたり、今後の展開が注目される。Vgl. H. See, Die Käufliche Demokratie——Flick-Spendenaffäre und Parteienfinanzierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/1983, SS. 929-950; Die Zeit, Nr. 44, 28. Oktober 1983, SS. 17-21. なお、この報告書の田玉は、「選舉費費用補助額を現在の一票あたり三・五マルクから五マルクに増額するための政党法改正の提案である。もしかかる改正がなされれば、S.P.D. やび C.D.U. を含むすべての政党が、その党財政収入の五〇%を超える部分を国庫補助に頼る」といふことだ。そうなれば、連邦憲法裁判所が七九年に示した「政党に対する国庫補助の合憲的限界たる五〇%の枠を越える」といふになり、「國家政党 (Staatsparteien)」への傾向が一層すこぶる、抜擢やねじら (R. Zundel, Wieviel Geld für die Parteien?, in: Die Zeit, Nr. 17 22. April 83, S. 1; W. Hoffmann, Reibritter der Republik, in: Die Zeit, Nr. 45, 4. November 83, S. 29, S.1; Die Zeit, Nr. 26, 24 Juni 83, S. 5)。

体、政党の自律性を、内部秩序というその核心部分において制約することを意味する<sup>(3)</sup>。もつとも、K・ヘッセは、この規定を、「政党の内部秩序を内容的に確定して、結果的に、政治過程の自由をそのまま根柢において確保ようとするもの」と把捉する<sup>(4)</sup>。政党法の制定過程においては、①「全体主義」の内部秩序に対する規定は、②政黨の内部秩序の特定の形態を政党につけることは否定されていた<sup>(5)</sup>。ただ、当時の内相G・シュレーダーによれば、内部秩序に関する諸規定は、①「全体主義」政黨型の復活に対する防止装置<sup>(6)</sup>といふ憲法保障の任務と、②民主的な政党の党内意思の形成が「強大な政党寡頭制の形成」によって空洞化されることに対する保障<sup>(7)</sup>という「二重の目標方向」を有していた<sup>(8)</sup>。①についていえば、そこでは、ナチ党の「指導者原理(Führerprinzip)」と共に産党の「民主集中制」とが否定されている<sup>(9)</sup>。これは基本法の「たたかう民主制」ないし「戦闘的民主主義」の必然的帰結である。②は、かのR・ミヘルスの「寡頭制の鐵則」<sup>(10)</sup>を引くまでもなく、「民主要的政党」においても生じうる政党官僚制の病理的発展傾向に対する法的対応ということができる。

組織の民主的構成、および、(iii) 党員の法的地位の確保、の二つに大きく分けられる。(i)については、政党生活の基本決定（党則・綱領・解散等々）について党員総会または代議員会が権限をもつこと、最高機関としての党員総会または代議員会の設置およびそれによる幹部会その他の党機関の定期的選挙、党指導の合議的形態等々、(ii)については、全党員の平等な投票権、意見の自由および決定の自由、団体権力の濫用からの十分な保護等がどくにあげられよう。ここでは、時間の都合上、(iii)について、しかも党員の権利の最も窮屈的な制限である除名についてのみ若干触れておきたい。政党法制定過程の議論では、政党からの除名は、それが専断などによらない限り、政党の自律性に委ねられ、法は除名権限の濫用から党員を保護するために、除名の手続について慎重さを要求すべきだとされる。<sup>(3)</sup> G・ライブホルツも一九五二年に、「……一般に承認された訴訟上の諸原則が政党の除名手続にも適用される旨が政党によって明文化され、同時に、第一審的的な性格の党決定が党的統制機関によって審査されるための保障が設けられるべきであろう。そしてその統制機関はできる限り独立性をもち、罷免されえないものであることが望ましい」と述べている。<sup>(4)</sup> その結果政党法は、まず第一に、除名要件を厳格に規定している。すなわち、「政党は、党員が党則に故意に違反

し又は著しく党的基本原則若しくは秩序に反し、かつ、それによつて党に重大な損害を与えた場合に限り、その党員を除名する」ことができる（一〇条四項）。各党は党則でこの規定を盛り込んでいる。<sup>(1)</sup> 第二に、手続の問題としては、除名権限を党執行部（幹部会）には与えず、政党仲裁委員会（Parteischiedsgericht）に独占させたことである（一〇条五項）。この委員会は、党的中央・地方の執行部（幹部会）のメンバー、それと雇用関係にあるかまたは定期収入を得ている者以外の者によって構成され、独立であり、いかなる指令にも拘束されない（一四条二項）。審級制がとられており上訴ができる（一〇条五項）。また仲裁委員会の個々の委員に対する忌避も認められている（一四条四項）。各党は党則または政黨仲裁委員会規則を制定している。<sup>(2)</sup> ところでこの仲裁委員会の制度は、政党的自律性・團結性の要請と、党員の権利保障の必要との緊張関係の中で、両者の「調整」をはかるべきものとされる。わが国では、この制度は「党員に対する政党の恣意的統制を排除する目的をもつ制度として十分注目せられるに値する」と評価されている。ただ、実際の運用をみてみると、あまり過大評価はできないようである。<sup>(3)</sup>

さて、ここで理論問題としては、第一に党員の基本権は党内にどの程度及ぶかという問題がある。W・ヘンケは、党

員と政党の関係は市民の国家に対する關係とは異なること（「党員は政党を去ることができるが、市民は国家を去ることはできない」）をあげ、基本権は政党の内部に妥当しないとする。したがつてその第三者者効力も否定されている。そして、党員の権利は憲法の基本権規定からではなく、基本法の内部秩序の規定、政党法、ドイツ民法典（BGB）の社团法人法から出てくる権利であるとする。一方、R・ヴァルブルームは、政党の憲法的機能と「党員の」基本権保障という二つの領域の間で「実践的整合」が創出されなければならないと説く。<sup>(1)</sup>一方、わが国においては、かつて長谷川教授が、政党が巨大な社会的力をもつていて、政党とその党員との関係……がどくに人権問題としてとらえられる必要を感じさせる場合が少くない」と指摘している。<sup>(2)</sup>もちろん西ドイツと日本では問題状況に径庭が存するが、今後、権利の性質に応じた適用の可能性について、もと検討されてよいように思われる。第二に、より一般的な問題として、そもそも政党の内部秩序に法は介入しうるのかどう問題が残っている。この問題は政党の本質的性格にかかわる問題であり、それだけに慎重な検討を要するが、少なくとも、基本法および政党法の内部秩序に関する規定が、政党が内部秩序を自ら決定する自由を一定の限度において制約するものであることは確かであろう。もと

も、憲法および政党法の内部秩序の規定に対する違反は、政党の違憲性の附帶的指標となりうるが、それだけで直ちに政党の違憲性を導くわけではない。<sup>(3)</sup>（二）<sup>(4)</sup>（一項参照）、あるいは、党則・綱領などを連邦選舉長に届け出る義務（政党法六条三項）に対する違反については、五〇～三一〇〇マルクの過料が科せられることが多い（同二八条）。結局、「反民主的内部秩序」に対する「制裁」はもっぱら世論の批判（選挙結果に影響する）に委ねられている<sup>(5)</sup>。一方、われわれはいる。しかし、内部秩序に関する規定は、現実には、政治的権力が党執行部（幹部会）に集中するのをほとんどの阻止していないとされており、むしろ、その運用の仕方では、政党の「動的」な性格を画一的な枠におし込める危険を常に隣伴しているといふべきであろう。とくに西ドイツの場合には、「たたかう民主制」ないし「戦闘的民主主義」との連関・連動関係があり、内部秩序の特定の形態へのオリエンテーション作用がかなりハートに働き、その結果、政党の「規格化」が進行する可能性がある<sup>(6)</sup>。やはり無視しえないのである。

（一）Vgl. D. Grimm, a.a.O., S.339.  
 （二）K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg 1982, S. 68.

（三）『政党制度の法的秩序』（連邦内務省政黨法委員会）国会図書館調査立法考査局証（一九五八年）一三三頁。  
 （四）一九六〇年一月一九日の「西ドイツ連邦議会」の発言。Zit. nach U. Lohmar, Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1968, S.136.

（五）前者は、指導者の権威が、党員の意思から全く独立した「眞の民族意思」と、指導者の意思との神祕的同一性によって支えられている点等が反民主的とされ、後者は、厳格な党規律と「少数は多数に従々」という原則、下級機関にとって上級機関の決定が「無条件」的拘束性をもつて、等々の点が民主的原则と矛盾する<sup>(7)</sup>。Vgl. S.102, Ann.2.

（六）Vgl. R. Wolftrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S.167.

（七）前掲公法研究・竹内重年論文八一頁。  
 （八）W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 1.Aufl., Göttingen 1970, S.74. が、基本法は「法治國家的」内部秩序を規定してはないとして、このシステムに反対している。

（九）例えば、P.D.の仲裁委員会は、党内左派（→P.D.）のメンバーに対する除名

では連邦議會議長、政党禁止については連邦憲法裁判所、その執行については連邦内務大臣が、それぞれ権限を有する。わが国の「政黨管理委員会」なし「政党委員会」は、その権限が広範であり、政党の内部事項にも実質的に介入しうる余地を与えており、一層問題であろう。

（一）Vgl. Seifert/Höning, a.a.O., S.183. たゞ一部省略。  
 （二）前掲『政党制度の法的秩序』一三一頁。  
 （三）ハーバーリッヒ=國部他訳・前掲書一〇〇頁。

（四）餘名要件に「ノード詳レクサ」Vgl. K.-H. Hasenritter, Parteiausschluß und Parteigesetz, in: ZRP, 1962, S.93.

（五）CDU党則一一条一項、S.P.D.同六条三項、C.D.U.の八条四項、S.P.D.六条一項。Vgl. W.Henke, a.a.O., S.95.

（六）CDUは五九年九月二八日の政党仲裁委員会規則、S.P.D.は六八年三月二一日の幹部会規則、S.P.D.は八八年三月二一日の幹部会規則などして、CDUは党則四八～五二条と規則、S.P.D.は党則二五条以下、D.P.は二九条と規則。F.D.P.は党則二五条以下、D.P.は二九条と規則。Vgl. W.Henke, a.a.O., S.102, Ann.2.

（七）Vgl. R.Wolftrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S.167.

（八）前掲公法研究・竹内重年論文八一頁。  
 （九）W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 1.Aufl., Göttingen 1970, S.74. が、基本法は「法治國家的」内部秩序を規定してはないとして、このシステムに反対している。

（十）例えば、P.D.の仲裁委員会は、党内左派（→P.D.）のメンバーに対する除名

手続において、「幹部会の恩寵による党裁判」といわれるほん、党執行部の意向に沿つた決定を出しているといふ。一例をあげれば、七四年一〇月、現I ADL副議長のG・ハーネル教授の除名に際し、連邦仲裁委員会は「SPDは、どもに榮をあげてきたわが民主的国家を助けね。」いか、わが国家に対する忠誠の要請が出てゐる」と述べて、除名を認めた。Vgl. C. Butterwegge, SPD und Staat heute. Ein Beitrag zur Staatstheorie und zur Geschichte der westdeutschen Sozialdemokratie, Berlin 1979, SS. 468-475. まだ、最近では、著名な平和研究者A・メヒタースハイマー博士が反核運動への関与によりこのじを除名されたケース、ハーネル政権の核政策に反対して批判され、ハーネルを除名されたH・ハンゼン連邦議会議員のケースがある。) 6) 1) のケースは、仲裁委の実績が政党法の要請を必ずしも正しく評価していない例として批判され、K.-H. Hasenritter, a.a.O., S. 96, S. 94f.)。

(5) Vgl. W. Henke, a.a.O., S. 86f., S. 86, Ann. 3.

(6) Vgl. R. Wolftrum, a.a.O., S. 138.

(7) 長谷川正安『思想の自由』(一九七六年)三七頁。

(8) 「政党制度の法的秩序」自治庁選舉局証(一九五八年)111頁。

(9) Vgl. R. Wolftrum, a.a.O., S. 217f.

(10) Vgl. K. Kluxen, Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt a.M. 1983, S. 235f.

#### 四 むすびにかえて

最後に、今考えてみるとなぜかとをして発言しておきたい。まず第一に、これまでわが国と西ドイツの問題状況を見たが、結論的にいって、政党法のような立法によって政党の要件を定めたり、内部秩序などに規制を加えたりするにせば、社会に投録する政党のティナーナンバーの性格を退避させるおそれが強いといふことである。わが国の場合、政治資金や政治腐敗をチェックするには個々の問題に即した規制でなくべきであつて、とくに政治資金規正法の「サル法」の状態を改め、これに実効性をもたせていくことを先決であろう。ところが、包括的な規制を盛り込む政党法を制定するには、「政党をしめ出し、硬直化した政党制を生み出す危険がある」と同時に、前述した国家補助の問題のように、大政党のみ肥厚・肥大化させるおそれもあるといえよう。

第11に、今次政党法案浮上の起動因となつた参院比例代表制導入は、制度の民主的性格とは別に、結果的に、わが国と政党制にある種のマイナス効果を生ぜしめたのではないかということである。とにかく名簿順位決定による党執行部、とりわけ幹事長などの党務の責任部門の権力増強、政党生活の管理化等が指摘されて

いるが、今後この傾向はますますな形で一層進むように思われる。おだれども関連して、決定プロセスの非民主性=翼賛化など政党内民主主義の硬直化的傾向も、そのあらわれ方や性質の違いこそあれ、保革を問わずあらわれているようと思われる。まさに、政党は「官僚主義のまま」で、わが國と西ドイツの問題状況を見たが、結論的にいって、政党法のよう

な立法によって政党の要件を定めたり、内部秩序などに規制を加えたりするにせば、社会に投録する政党のティナンバーの性格をしのいにもつてになり、もはや自立的な利益組織化及び底辺民主主義的意意思成の信頼しうる表現たりえない」というJ・ヒルシュの批判が妥当するのかの如くである。

最後に、わが憲法二二条は、国民の意見・意思表明の多様な回路を広いレンジで保障しており、それが政党といふ結社を通じてなされる場合でも、ちゃんと必要な形態を予定してあると解される。したがって、政党といふのを、国政選挙への総合的参加という点にあまりに「ハッピーパーティー」の如きで捉えるべきではなく、例えば「一目的政党 (Ein Zweck Partei)」などは「單一争点政党 (single issue party)」のよくなものも、憲法上積極的に評価してよいのではないか。(1) おどが政党だ、そのあり方は「うだ、」<sup>(2)</sup> が形で枠づけをすることは、枠づけの恣意性、それが党派的利害に左右されやすいという問題だけではなく、枠づけの結果、憲法の保障する国民の多様な意思表示の回路を硬塞化させるというおそれを惹起するのではないか。政党は国家に

よつて強制的に淘汰されるべきものではなく、国民による支持あるいは批判の中でも、いわば「自然淘汰」されるべきものといえよう。

(1) 白鳥舍他『分割統治——比例代表制導入後の日本政治』(一九八三年)二二三、三三、四二一-五三、一一〇五頁。生々しい実態の一例として、朝日新聞八三年七月八日付「真相・深層」欄参照。また、党员の参加の拡大が党内民主主義の拡大と同じではなく、よくに党指導部による「操作」された参加にひいて指摘したものとして、Vgl. W. Jäger (Hrsg.), Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: derselbe, Partei und System, Stuttgart, u.a. 1973, SS. 130-134.

(2) Vgl. J. Hirsch, a.a.O., S. 103.

(3) 「単一争点政党」の分析として、Vgl. H. Scheer, Parteien kontra Bürger? Die Zukunft der Parteidemokratie, München 1979, insb. S. 132ff. など、「憲法の分析と批判」として、Vgl. R. Scholz, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? "Grüne" und "Alternative" im Parlament, Berlin 1983, SS. 5-46; O. Kimmich, Die Parteien im Rechststatat: Herausforderung durch die "Alternativen", in: DöV 1983, SS. 217-226.

〈付記〉 本稿は、一九八三年一〇月一一日、京都清水寺講堂で行なわれた全国憲法研究会秋季学術総会における報告原稿に、若干の加筆を行なったものである。

(みずしま・あさは 憲法)