

シリーズ憲法
の論点⑪
「政党」

ISBN
4-87582-631-1

国立国会
図書館調査及
び立法考査局
2006年3月

調査資料
2005-2-c

政党

山岡規雄・間柴泰治

2006年3月

現在、衆議院には日本国憲法に関する調査特別委員会が、参議院には憲法調査会が各々設置され、日本国憲法及びその改正手続に関する調査が行われている。『シリーズ憲法の論点』は、国会における憲法論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

はじめに

- I 日本国憲法における政党の位置付け
 - 1 消極説
 - 2 積極説
 - 3 検討すべき論点
 - II 政党条項導入の是非に関する議論
 - 1 政党条項導入消極論
 - (1)内閣憲法調査会
 - (2)衆議院・参議院憲法調査会
 - (3)学説
 - 2 政党条項導入積極論
 - (1)内閣憲法調査会
 - (2)衆議院・参議院憲法調査会
 - (3)学説
 - (4)その他の憲法改正に関する提言
 - III 諸外国憲法にみる政党条項導入の意義
 - 1 ドイツ連邦共和国基本法の政党条項
 - 2 その他諸外国における政党条項の例
- おわりに

要旨

- ①政党に関する条項を導入すべきか否かは、戦後の憲法改正論議の中で、しばしば論点として挙げられてきた。
- ②現行の日本国憲法は、政党に直接言及していない。しかし、日本国憲法は、政党を議会制民主主義を支える不可欠の要素とし、その存在を当然予定していると解するのが通例である。ただし、政党の自由が、結社の自由と比較して、強い保護が要請されるのか、または、強い規制が許容されるのか否かについては定説を見ない。
- ③憲法への政党条項の導入に消極的な説は、政党の社会的性質に着目し、政党の自由を保障することによって議会制民主制がより良く機能すると主張する。また、政党の法的規律は法技術的な困難を伴い、政党の自由を損なう恐れがあると主張する。さらに、政党に対する検討をさらに深めることが先決であるとの主張もある。
- ④憲法への政党条項の導入に積極的な説は、政党の公的性質に着目し、政党は、政治過程における重要性にもかかわらず、法的規律から過度に自由であり、それゆえ政治過程に不具合が生じていると主張する。
- ⑤諸外国の憲法において「政党」の語が見られる例は少なくない。しかし、これらの条項は、各国固有の歴史的経緯や事情を背景に導入されており、わが国での議論の参考とする場合は慎重でなければならない。
- ⑥これまでの議論は、政党の公的側面と社会的側面のいずれに注目するかの対立を前提としてきた。これに対して、民主的政治過程全体を憲法秩序の対象とした上で、政党に対する国家の関与を個別具体的に考察する方がより有益であるとの主張もある。

はじめに

最近の憲法改正における議論では、政党に関する条項（以下「政党条項」という。）を憲法に導入することの是非が、しばしば取り上げられている。本稿では、こうした憲法論議の現状を踏まえ、①現在の日本国憲法における政党の法的地位を確認し、②政党条項を導入する憲法改正に対する賛否両論を俯瞰し、③諸外国における政党条項の例を紹介する。

I 日本国憲法における政党の位置付け

政党は、現実の政治過程の中で、社会のさまざまな利益・意見を政治過程に吸い上げ、あるいはそれらを集約して政策を形成する機能を担っていると一般に理解されている¹。ところが、日本国憲法は、政党に直接言及するところがない。では、日本国憲法は、政党をどのように捉えていると解するのが妥当であろうか²。

1 消極説

小林昭三・早稲田大学名誉教授は、①憲法が政党に直接言及していないこと、②議員の国民代表的性格や議院内閣制と矛盾することを挙げて、「日本国憲法が、一般の理解のように、政党を前提としているとみることには、躊躇を感じる³」とする。なお、この説を支持する見解は他に見当たらない。

2 積極説

最高裁は、「憲法の定める議会制民主主義は政党を無視しては到底その円滑な運用を期待することはできないのであるから、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⁴」と論じ、憲法は政党を積極的に評価していると解する。また、このような政党の憲法上の地位に鑑みて、「政党を結成し、又は政党に加入し、若しくはそれから脱退する自由を保障するとともに、政党に対しては、高度の自主性と自律性を与えて自主的に組織運営をなしうる自由を保障しなければならない⁵」と説き、政党の自由を憲法上の権利として承認している。

学説のほとんども、この最高裁の立場を支持している。たとえば、佐藤幸治・近畿大学教授は、「政党は、今日の政治過程の実態に即してみれば、議会制民主主義を支え、国民の統合と憲法の機能のあり方を規定する重要な存在である⁶」と解する。また、政党は、憲法第21条の保障する「結社」の一種と解すべきであり、したがって、「一般の結社の場合と同様、政党の結成・不結成の自由、政党への加入・不加入の自由、党員の継続・脱党の自由、政党の自治的活動の自由が保障される⁷」とする。

ただし、憲法第21条によって保障される政党の自由が、結社の自由と同じ程度の保護で足りるのか、あるいは、結社の自由と比較して、強い保護が要請されるのか、または、強い規制が許容されるのかについては、定説を見ない。浦部法穂・名古屋大学教授は、「政党も一の結社

1 政党の機能については、たとえば、久米郁男ほか『政治学』有斐閣、2003、pp.486-490。を参照。

2 なお、現行憲法の草案を審議する過程において、政党に対する立法の必要性について論じられている。宮澤俊義・貴族院議員と金森徳次郎・国務大臣との間で行われたこの質疑応答は、政党が国政上必須の役割を果すことを前提に行われている。清水伸編『逐条日本国憲法審議録 第3巻』有斐閣、1962、pp.37-38。

3 小林昭三「政党の「憲法的融合」についての再編」『早稲田政治経済学雑誌』189号、1964.10、pp.27-52。

4 最高裁大法廷昭和45年6月24日判決。最高裁判所民事判例集24巻6号625頁

5 最高裁第三小法廷昭和63年12月20日判決。判例時報1307号113頁

6 佐藤幸治『憲法 第3版』（現代法律学講座 3）青林書院、1995、p.126。

7 同上、pp.128-129。

として本条(筆者注:21条)の保障のもとにあり、その憲法上の地位は、他の結社と本質的に相違のないものとみななければならない⁸」として、前者を支持する。他方、阪本昌成・九州大学教授は、「政党の独自性は、現行憲法の採用している議院内閣制下での政権獲得・維持または抑制機能に表れる⁹」とし、政党の「結社の自由の享有の程度は、政党の独自性に依じて、他の私的結社のそれとは異ならざるを得ない¹⁰」として、後者を支持する。この点に関する最高裁の見解は、判例を見る限り、政党が憲法上保護される条文上の根拠や政党の自由の保障の程度に言及しておらず、明らかではない。

3 検討すべき論点

以上の検討から、憲法が政党の存在を当然に予定しており、政党が憲法上の自由を享受することには争いがないと思われる。しかし他方で、政党の自由が結社の自由と比較して、憲法上強い保護が与えられるのか、あるいは、強い規制を受ける余地があるのか、という論点で一致した見解がないように思われる。

同様の論点は、憲法改正によって政党条項を導入した場合にも、その条項を解釈するに際して、やはり課題になると思われる。そのため、現行憲法の解釈上、憲法が政党の存在を想定し、政党の自由が認められているにもかかわらず、敢えて憲法改正によって政党条項を導入しようとする場合は、その意義をあらかじめ詳細に検討しておく必要があると思われる。

なお、政党が憲法上の保護を受けると解した場合、政党の自由と議員の全国民代表性に関する憲法第43条第1項との整合性が論点となる。これは、拘束名簿式比例代表選出議員が、何らかの理由で党籍変更をした場合や、政党によっ

て除名された場合の議員の身分を考える際に、特に問題となろう¹¹。

II 政党条項導入の是非に関する議論

政党条項導入の是非については、憲法学界のほか、昭和31年6月に設置され、昭和39年7月に報告書を提出した内閣憲法調査会や、平成12年1月に設置され、平成17年4月に最終報告書を提出した衆議院憲法調査会及び参議院憲法調査会でも論じられてきた。平成17年10月には自由民主党が「新憲法草案」を、民主党が「憲法提言」を公表している。また、一部の国会議員や報道機関が憲法改正に関する提言を公表している。以下では、これらの議論を整理する。

1 政党条項導入消極論

(1) 内閣憲法調査会

内閣憲法調査会の報告書が挙げる政党条項導入に反対する論拠は、以下のとおり要約できる¹²。

- ・政党は、本来、憲法や法律等の外にあり、また、国法の外にあることによって初めてこの機能を発揮しうるものであること。
- ・現行憲法の解釈上、政党の自由な結成および活動は、結社の自由の保障に含まれており、またその規制は「公共の福祉」によって可能であるから、それ以外に政党についてのみ特別の規定を設ける必要はないこと。
- ・憲法上または法律上に政党に関する規定を設けても有益な効果は得られず、むしろ憲法や立法の手段によって政党を規律

8 樋口陽一ほか『憲法 2』(注解法律学全集 2) 青林書院, 1997, p.40.

9 阪本昌成『憲法理論 1 改訂第3版』成文堂, 1999, p.208.

10 同上, p.208.

11 芦部信喜「比例代表制と党籍変更の憲法問題」『法学教室』53号, 1985. 2, pp.6-12. を参照。

12 『憲法調査会報告書』憲法調査会, 1964, pp.795-797.

した場合、政党を尊重する趣旨が逆に
なっていて、かえって政党の自由な健全な発
達を阻害する逆効果の虞があること。

(2) 衆議院・参議院憲法調査会

衆議院憲法調査会の報告書が挙げる政党条項
導入に反対する論拠は、以下のとおり要約でき
る¹³。

- ・憲法は政党について明記していないが、
憲法第21条は黙示的に政党結成の自由等
を保障しており、これは、結社の自由の
保障を通じて、元来私的な結社である政
党が政治に参画するという公的性格を発
揮することを憲法が規定していると考え
られること¹⁴。
- ・政党は、憲法第21条が定める「結社の自
由」によって憲法上保護されると解する
が、この「結社の自由」が戦前の政党・
結社への弾圧や翼賛政党化に対する反省
により制定された経緯に鑑みると、政党
活動の自由への規律、規制は必要最小限
であるべきこと¹⁵。
- ・国民の政党に対する信頼の回復は、政党
やこれを構成する議員の活動を国民が恒
常的に監視することを通じてされるべき
であって、憲法上に政党を明記するこ
とでは到底達成できないこと。国民による
恒常的な監視の手段として、むしろリ
コール制の導入が検討されるべきである
こと¹⁶。

参考人からは、①通常の結社とは別に、憲法

が特に政党に言及することによって、政党を優
遇することに関して、国会に広範な裁量を与え
ていると解釈する余地を与え、結果的に、裁判
所が政党法制の憲法適合性を判断できなくなる
可能性があること、②このような国会の裁量を
限定し、既成政党を過度に優遇するためには、
非常に詳細な規定が必要になり、政党条項はか
なり長大なものになることを挙げ、政党条項の
導入は困難な課題であると結論付ける意見が
あった¹⁷。

別の参考人は、憲法への政党条項導入が、政
党に対する規制につながる側面を指摘し、なお
検討すべき問題点が多いと指摘した¹⁸。

(3) 学説

本秀紀・名古屋大学教授によると、最近の政
党条項導入積極論の趣旨は、憲法秩序全体の制
度設計の観点からは、既存政党を公的助成に
よって育成するとともに、政党の「非民主制」
を法的規律によって矯正し、結果として、政党
制の「近代化」を図ることにある。その上で同
教授は、①このような憲法秩序を採用すること
の得失について詳細な議論がなされていないこ
と、②このような憲法秩序がたとえ諸外国で有
効に機能しているとしても、わが国において同
様に機能するか明らかでないことを理由に、政
党条項導入積極論の論旨に疑問を投げかけ
る¹⁹。

只野雅人・一橋大学教授は、政党条項導入の
是非はともかく、その議論の前提となる現在の
政党あるいは政党法制に対する分析がきわめて
不十分であることを指摘する。すなわち、1990
年代以降の一連の政治改革で導入された政党法

13 『衆議院憲法調査会報告書』衆議院憲法調査会、2005、p.389。

14 第161回国会衆議院憲法調査会議録第4号 平成16年12月2日、pp.4-5。

15 同上、pp.5-6。

16 同上、pp.8-9。

17 第155回国会衆議院憲法調査会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会議録第1号 平成14年11月14日、p.7。(高田篤・京都大学教授発言)

18 第151回国会参議院憲法調査会議録第4号 平成13年3月14日、p.6。(中村睦男・北海道大学教授発言)

19 本秀紀「政党条項—『憲法的編入』の意味と無意味」『ジュリスト』1289号、2005.5.1-15、p.120。

制の現状、その政党法制と現在の政党の実態との乖離、既存政党と国家との結び付きの強化と新たな政党の参入阻害の可能性等、現状の検討を、政党条項導入に関する議論に先行して行なうべきだとする²⁰。

上脇博之・神戸学院大学教授は、政党の自然な発展によって政党条項の導入が帰結されるとする見解に疑問を投げかけ、外国の事例をそのまま日本に適用することはできないとする。たとえば、トリーペル (H.Triepel) の四段階説²¹という「憲法的編入」段階にあるとされるドイツ連邦共和国基本法の政党条項は、一方でナチスを否定し、他方で共産主義と対決するという極めて特殊なドイツの状況を背景にして生み出されたものであることを強調する²²。

2 政党条項導入積極論

(1) 内閣憲法調査会

導入積極論の指摘によると、現代の議会制民主主義における政党の地位と役割は無視できない段階に達しており、政党の性格や行動いかんが、民主政治ないし議会政治の成否を決定するカギとなっており、したがって、憲法がこの事実を無視して、政党に無関心または消極的な態度をとることは、不可能であり、許されない²³。

多数意見は、規定すべき内容について、必要最小限度の基本的事項に限定するべきであり、

政党の民主主義的なあり方ないし性格の基本的方向を明示するにとどめ、政党の内部組織については、余り立ち入らず、ごく基本的な事項だけなるべく簡略に条文化するのが望ましいとした。その具体的な条文として、以下の案を提案した²⁴。

(案1)

すべて国民は、政治的意思の形成に参加するため、自由に政党を結成することができる。

政党の目的、行動および機構は、民主主義の諸原理に合致しなければならない。

(案2)

政党の設立は、自由であるが、その活動および内部秩序は民主的諸原則に合致しなければならない。

これに対して少数意見は、規定すべき内容について、「国民政党が憲法上望ましいという国の態度を示し、階級主義政党・反民主主義政党を排撃する国家体制を確立すべき」とし、以下の案を提案した²⁵。

政党は、国政に関する国民の総意の形成と発言に力を致し、かつ、選挙を通じてこれを現実の国政に反映することをもつてそ

20 只野雅人「報告3 統治機構をめぐって」『法と民主主義』400号, 2005.7, pp.43-44.

21 政党に対する国家の態度として、①敵視、②無視、③承認及び法制化、④憲法的編入という歴史的段階を経るとする説。わが国においては、憲法が政党に直接言及する条項は見当たらないものの、政治資金規正法、公職選挙法、政党助成法等、政党の存在を前提とした法律が見られ、トリーペルの四段階説にいう「承認及び法制化」段階にあると位置付けるのが通説である(たとえば、丸山健『政党法論』学陽書房, 1976, p.137.)。政党条項導入積極論を支持する論者の中には、この四段階説を援用し、わが国でも最終段階たる「憲法的編入」に向けて政党条項を導入すべきと主張する者がある(たとえば、芹川洋一『憲法改革』日本経済新聞社, 2000, pp.109-110; 笹森春樹「公的機能を憲法で位置付け」『憲法改正読売試案2004年』中央公論新社, 2004, p.213.)。このような主張に対しては、①トリーペルの四段階説は、民主主義国家の憲法が政党の「憲法的編入」の段階へと運命論的に発展するとは論じていないという反論、②「憲法的編入」とは、「憲法典」の政党条項の有無に着目した議論ではなく、政党が組み入れられるべき「憲法体制」と政党の組み入れられ方に着目した議論であるとする反論がある(本前掲注19, pp.114-115, 118.)。

22 上脇博之・棟居快行「政党の位置付け政党基本法は必要か」浦部法穂ほか編『いま、憲法学を問う』日本評論社, 2001, pp.129-141.

23 前掲注12, p.787.

24 同上, pp.786-790.

25 同上, pp.791-792.

の存在の目的とする団体である。

政党の内部秩序および活動は、民主主義の原則に適合するものでなければならない。

一部分の国民をもつて日本国の主権の基礎たらしめることを企図する活動は、民主主義の原則に反するものとする。

前二項の規定に適合しない団体は、法律の定めるところに従い、国の選挙において、団体の行動として候補者を擁立し、または選挙運動を行うことはできない。

(2) 衆議院・参議院憲法調査会

衆議院憲法調査会報告書によると、導入積極論の論旨は、以下のとおり要約できる²⁶。

- ・ 政党は、議会制民主主義の根幹であり、多様な民意を政治に媒介反映するという重要な地位と役割を有していること²⁷。
- ・ 政党をめぐる諸問題を正し、その公正さと透明性を確保する仕組みを確立していくことが重要であること²⁸。
- ・ 政党の憲法への明記は、政策決定と執行責任の明確化を図る政府・与党の一体化にも資すること²⁹。

また、参議院憲法調査会では、「正に憲法の統治機構を議論する中で、政党というものももう既に大きな重要な位置を占めていることをかんがみて、憲法上にきちとした地位を与え³⁰」

るべきとする意見があった。

参考人からも、政党条項の明記を求める意見が出された。たとえば、政党は、「憲法に具体的な定めがないにもかかわらず、公的な政策及び人事面で実に巨大な影響力を行使し、」 「近年は政党交付金を支給されるというようなことを通して公的な存在として法律的に位置付けられるようにな」 っており、「政党という存在をプライベートな結社として法的に放置しておくことは非常に大きな問題をはらむ、あるいは少なくともわかりにくいことになるのではないか」との見解があった³¹。

このほか、「政党助成とのいわば交換条件で、助成金をもらう政党に対するある種の義務規定みたいなもの、例えば党首の選出についての大きなガイドラインですとか、選挙に際して首相候補者や具体的な政権構想を示せとか、努力規定ですけれども、そういうものを置くということで政党のあり方を考えていく必要がある³²」と政党条項の意義を強調する見解、「基本的な方向としては、政党の位置付けを憲法上はつきりさせるとというのが私自身は好ましいと思っています。政党というものを憲法で明文化することについていろいろな議論があるということは承知しておりますけれども、民主主義におけるその役割、あるいは民意統合という積極的な部分、あるいはそれに伴う責務、こういうものをはつきりさせることによって、政党の姿勢といいますか襟を正すという部分もやはりないわけではない³³」とする見解があった。

26 前掲注13, p.388

27 前掲注14, p.2.

28 同上, pp.2-3.

29 第162回国会衆議員憲法調査会議録第2号 平成17年2月10日, p.19.

30 第161回国会参議院憲法調査会会議録第6号 平成16年12月1日, p.4. なお、参議院憲法調査会の報告書『日本国憲法に関する調査報告書』参議院憲法調査会, 2005. では, pp.149-150. で政党について論じられている。

31 第150回国会衆議院憲法調査会議録第4号 平成12年11月9日, p.4. (佐々木毅・東京大学教授発言) 同教授は、同趣旨の提案を『日本経済新聞』2000.5.25. でも公表している。

32 第154回国会衆議院憲法調査会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会議録第2号 平成14年3月14日, pp.6-7. (山口二郎・北海道大学教授発言)

33 第154回国会衆議院憲法調査会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会議録第3号 平成14年4月11日, p.8. (大石眞・京都大学教授発言)

(3) 学説

手島孝・九州大学名誉教授は、政党条項の導入に積極的な立場から、政党の役割に関する規範体系が確立している国としてイギリスを挙げた上で、わが国のようにそうした「規範体系を欠くか、またはその未成熟な国々では、政党の役割を制定憲法上確認的に明定することが、政党の自由と両立する程度にとどまる限り、かえって政党政治一ひいては民主制の保障に貢献することとなるのではないか」と主張する。そして、具体的な内容として、政党(制)の制度的保障を趣旨とした、政党の国家・社会媒介的使命とその自由および公共性の宣明を挙げる³⁴。

小林節・慶応義塾大学教授は、「政党という存在なしには現代における議会制度も選挙制度も議院内閣制ももとより機能し得ない時代に至って³⁵」おり、したがって、「政党は、もはや単なる私的結社ではなく、むしろ、憲法が予定する国家の統治機構（少なくとも統治過程）の一部³⁶」と評価するのが適当とする。このような現状認識をもとに同教授は、「政党という特殊な公的結社に独自の憲法上の根拠規定を置く³⁷」ことを提案している。

(4) その他の憲法改正に関する提言

(i) 国会議員による憲法改正私案

2001年に公表された山崎拓議員（自由民主党）の憲法改正私案は、「政党は、現代の議会制民主主義において欠かすことのできない地位と役

割を担っている。また、政党助成金という税金を使い、政策決定に関与し、国民の生活に重大な影響力を持つ政党を定める憲法上の規定がないことは不自然である」ことを理由として、以下の政党条項の新設を主張する³⁸。

全ての国民は、自由に政党を結成することができる。

政党の目的、行動および機構は、民主主義の諸原理に合致しなければならない。

2005年に公表された鳩山由紀夫議員（民主党）の憲法改正私案は、「実際の統治システムは、政府も国会も、政党の存在を当然の前提として機能して³⁹」おり、「政党は現実の政治では最大といってもよい影響力を行使している⁴⁰」こと、「政党の巨大な影響力と公的性格から言っ、これを憲法上の存在として位置付けないほうがおかしい⁴¹」ことを理由として、以下の政党条項の新設を主張している⁴²。

① 日本国民は、自由に政党を設立する権利を有する。

② 政党は、国民の政治的意思形成を支援する。

③ 政党は、国民主権と民主主義の原則を尊重しなければならない。

④ 政党たる要件は、法律によって定める。

同じく2005年に公表された世界平和研究所

34 手島孝『憲法学の開拓線』三省堂、1985、pp.40-42。ただし、政党の憲法的統制については、政党の自由と両立する規制の態様を見出すことが立法技術的に難しいとして反対する。

35 小林節「21世紀への責任として」中西輝政編『憲法改正』中央公論新社、2000、p.36。

36 同上、p.36。

37 同上、p.36。

38 山崎拓『憲法改正』生産性出版、2001、pp.141-142。政党条項導入とともに政党法を制定し、政党の概念、政党の要件、政党の成立、政党の内部秩序等を基本とし、全体主義国家を標榜したり、民主主義を否定する政党は禁止するなどの禁止事項も設けたいとする。

39 鳩山由紀夫『新憲法試案』PHP研究所、2005、p.113。

40 同上、p.113。

41 同上、p.113。

42 同上、pp.113-114。

(中曽根康弘・会長)の憲法改正私案は、特に政党条項を設けた理由を明らかにしていないが、以下の条文の新設を提案している⁴³。

- ① 国民は、自由に政党を結成することができる。
- ② 政党は、国民主権の原理を尊重するとともに、国民の政治意思形成に協力し、民主政治の発展に努めなければならない。

(ii) 政党による憲法改正に関する提言

2005年10月に自由民主党が公表した新憲法草案は、政党条項の導入に積極的な態度を示し、「第4章国会」の末尾に第64条の2として以下の条文を掲げている⁴⁴。

国は、政党が議会制民主主義に不可欠の存在であることにかんがみ、その活動の公正の確保及びその健全な発展に努めなければならない。

- 2 政党の政治活動の自由は、制限してはならない。
- 3 前二項に定めるもののほか、政党に関する事項は、法律で定める。

同じく2005年10月に公表された民主党の憲法提言は、「政党については、議会制民主主義を支える重要な役割に鑑み、憲法上に位置付けることを踏まえながら、必要な法整備をはかる⁴⁵」

ものと述べ、自民党と同様、積極的な態度を示している。

(iii) 読売新聞社試案

読売新聞社は、1994年に初めて憲法改正試案を発表して以降、2000年に第2次試案を、2004年に第3次試案と2度の改定を経て現在に至っているが、政党条項は、第2次試案から導入され、第3次試案でも修正の上、維持されている⁴⁶。第3次試案の解説によれば、政党条項導入の理由として、①政党が、憲法構造の中で不可欠の構成要素になっていること、②政党が本来の役割を自覚し、その機能を発揮し、国民の政党への不信感を払拭するには、政党を憲法上の存在に位置付けることは有益であること、③わが国における「政治とカネ」をめぐる問題を解決する手段として、「政治資金の透明化」を憲法上の原則として確立することは有益であること、を挙げている⁴⁷。なお、第3次試案は、第3条として以下の条文の新設を主張する⁴⁸。

- ① 国民は、その政治的意思形成に資するため、自由に政党を結成することができる。
- ② 政党は、国民主権の原理を尊重し、国民の政治的意思を集約し、統合する役割を果たし、民主政治の発展に努めなければならない。
- ③ 政党は、政治活動に要する資金の収支を国民に明示しなければならない。

43 『憲法改正試案』世界平和研究所, 2005, p.13.

44 「自由民主党 新憲法草案」2005.10.28. 同草案は、自由民主党ウェブサイト<http://www.jimin.jp/jimin/shin_kenpou/shiryou/pdf/051122_a.pdf>に掲載されている。なお、この政党条項に対し、II 2(2)において政党条項賛成論者としてその発言を引用した大石教授は、政党条項を設けること自体には賛意を示しつつも、「政党が国民の意思形成に資するとか、一党独裁を排し民主制を守るべきだとか」いった内容に触れず、「法律に丸投げしている」ことは疑問であり、また、「政党条項を国会の章に置くのも政党の役割を矮小化」するものであると批判的なコメントを述べている。(「自民党新憲法草案 3氏が読む」『朝日新聞』2005.10.29.)

45 「民主党「憲法提言」」2005.10.31, p.5. なお、同提言は、民主党ウェブサイト<<http://www.dpj.or.jp/faxnews/pdf/20051031181802.pdf>>に掲載されている。

46 第2次試案は、読売新聞社調査研究本部編『みんなの憲法 13』読売新聞社, 2000, pp.2-22.に、第3次試案は、読売新聞社編『憲法改正—読売試案2004年』中央公論新社, 2004.に掲載されている。

47 同上, 読売新聞社編, pp.209-213.

48 同上, pp.330-331.

Ⅲ 諸外国憲法に見る政党条項導入の意義

1 ドイツ連邦共和国基本法の政党条項

政党条項を有する憲法として著名なのは、ドイツ連邦共和国基本法であろう。以下は、その第21条に規定されている政党条項である⁴⁹。

ドイツ連邦共和国基本法

第21条

- (1) 政党は国民の政治的意思形成に協力する。政党の結成は自由である。政党の内部秩序は、民主制の原則に合致していなければならない。政党は、その資金の出所および用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない。
- (2) 政党のうちで、その目的またはその支持者の行動からして、自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、また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。その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。
- (3) 詳細は、連邦法律でこれを規律する。

この条文を観察すると、政党に関して、①「政党の機能の明示」(第1項第1文)、②「政党の自由」(第1項第2文、第2項第2文)、③「党内民主主義」(第1項第3文)、④「政党財政の公開義務」(第1項第4文)、⑤「違憲政党の禁止とその手続」(第2項第1文、同項第2文)、⑥「政党事項に関する連邦法律への委任」(第3項)、という6つの内容を持つことが分かる。

①「政党の機能の明示」は、わが国における政党条項導入に賛成する見解の中でも導入を支

持する者が多い内容であるが、憲法解釈上、このような条項がどのような意義を持つのかについて更に検討を深める必要があるように思われる。

②「政党の自由」は、一般の結社の自由と比較して、政党の自由が強い憲法上の保護を受ける趣旨で明記されている。ドイツ連邦共和国基本法は、結社の自由を第9条で、以下のとおり規定している⁵⁰。

第9条

- (1) すべてのドイツ人は、社团および団体を結成する権利を有する。
- (2) 団体のうちで、その目的もしくはその活動が刑事法律に違反するもの、または、憲法的秩序もしくは諸国民のあいだの協調 [=相互理解] の思想に反するものは、禁止される。
- (第3項 略)

これらの条文を比較すると、①政党と結社はいずれも憲法上禁止され得るが、政党と比較して通常の結社の禁止要件の方が緩やかであること、②政党の禁止に関する手続は、連邦憲法裁判所のみが行いうる、すなわち司法手続によることが憲法上明記されている(第21条第2項第2文)のに対し、通常の結社の禁止に関する手続に関して同様の規定がないこと(結社の禁止は、結社法に基づいて行政手続によって行い得る⁵¹)、が分かる。先に13で、わが国の政党条項に関する議論では、政党の自由と通常の結社の自由との相違の有無について定見がないことを指摘したが、ドイツ連邦共和国基本法は、この点を明らかにする規定を持つといえよう。なお、政党の自由には、「すべての政党は、他の政党が有する機会に較べて、自己の有する機会

49 樋口陽一ほか編『解説世界憲法集 第4版』三省堂, 2001.による翻訳。

50 同上による翻訳。

51 ドイツにおける結社の禁止については、山岸久治『ドイツの憲法忠誠』信山社, 1998, pp.151-197.

を悪化させるかもしれない一切のことを、公権力が思い止まるように求める権利⁵²」である「機会均等の権利」を含むとされている。

③「党内民主主義」は、「政党の組織は、下から上へと構築されなければならない」ことを意味し、「とくに、その構成員は、その意思形成から排除されてはならないし、個々の構成員の原則的な等価性が保証されていなければならず」、また、「入党と脱退の自由が、保障されていなければならない」ことと解されている⁵³。なお、わが国の議論でも、「党内民主主義」の内容を具体化する必要があるとし、条文化には法技術的な困難を伴うことは、政党条項に反対する見解が既に指摘しているところである。また、詳細は法律に委ねざるを得ない点で、政党の自由が法律によって侵害される危険性も十分配慮する必要がある。

④「政党財政の公開義務」の基礎にある考え方は、「政党内部の政治的意思形成は、政党に大規模に財政援助を提供する個人や組織によって著しく影響されるということであり、「このような政治的経済的利害の結び付きを明らかにしようとする趣旨で」あって、「有権者は、政党の政策を決定する努力を知らされるべきであり、政治綱領と、資金をもって政党に影響を与えようとする者の態度との一致を審査する可能性を与えられるべきである」とするもので

ある⁵⁴。

なお、わが国において政党財政に関する法制度は、政治資金規正法、公職選挙法、政党助成法等で規定されており、わが国でこれら法律の内容を憲法条項として導入する場合には、敢えて憲法に規定することの意義が明確にされなければならないだろう。ただし、政党助成法については、憲法学者の中でも違憲と評価する見解が少なくなく、政党助成制度を肯定する立場からは、その憲法適合性の疑義を払拭する意義はあろう。

⑤「違憲政党の禁止とその手続」は、第二次世界大戦中のナチスによる統治を経験したドイツのような特殊な歴史的背景を持たないわが国において、憲法条項の内容として導入することを正当化するのには相当な困難を伴うと思われる⁵⁵。

2 その他諸外国における政党条項の例

ドイツ以外の諸外国の憲法において、政党に言及する例はあるのだろうか。以下は、国連全加盟国191か国に、国連未加盟の台湾とバチカン市国を加えた193か国の憲法を対象に、「政党」の語を含む条文の有無を調査した結果である⁵⁶。この調査によると、以下のような例が現れた。

52 エクハルト・シュタイン（浦田賢治ほか訳）『ドイツ憲法』早稲田大学比較法研究所、1993、p.200.

53 同上、p.205.

54 永田英樹「機会均等化調整金、基礎額等を含む政党助成の合憲性」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの最新憲法判例』信山社、p.328.

55 この点について、本前掲注19、pp.115-116.を参照。

56 諸外国憲法の条文は、インターネット上に公開されている資料、及び図書資料等から入手した。複数の資料がある場合は、最近の改正を含むものを優先し、使用言語（日本語、英語、ドイツ語・フランス語の順に優先）を考慮して決定した。したがって、必ずしも、当該国における憲法の現況を調査対象とはしていない。調査の詳細は後掲表を参照。なお、同様の調査を行なった過去の例として、石田栄仁郎「各国憲法における政党条項」『法と秩序』2巻3号、1972、pp.42-55.また、内閣憲法調査会は、諸外国の憲法条項についても調査を行っている。これによると、諸外国憲法の政党条項は、①比例代表制をとるために憲法に政党に関する規定を置くもの、②共産党・国際組織の政党・全体主義政党・破壊的政党を排除しようとする目的で憲法に規定を設けているもの、③憲法には単に政党結成の自由を規定するもの、④政党が民主的諸原則に合致しなければならないことおよび資金の公開制を憲法に規定するもの、⑤憲法には、野党の党首が国から手当てを受けるとか、特殊の事項を規定しているもの、⑥憲法には、単に結社についてのみ規定しているもの、⑦憲法には規定がなく、大統領令により政党の解散や禁止を定めているもの、の7種に分類できるとしている（以上、前掲注12、p.799.）。

- ①大韓民国憲法第8条第1項の「・・・、複数政党制は、保障される。」のように、複数政党制の採用を明示する例。
- ②スウェーデン憲法（統治法）第3章第1条第1項の「(国会)の選挙において投票者は、個々の特定の候補者に対する選択を表明する選択肢を与えられた上で、政党に投票する。」のように、比例代表制の採用を明示する中で言及する例。
- ③ルーマニア憲法第102条第1項の「大統領は、議会において絶対多数を占める政党と協議して—そのような政党がない場合は議会において代表される政党と協議して—首相候補者を指名する。」のように、議会の議事手続を規定する中で言及する例。
- ④ハンガリー憲法第19B条第2項の「国防評議会は、共和国大統領を議長とし、・・・、国会に議席を有する政党の代表者、・・・がこれを構成する。」のように、一定の公職に関して、政党への加入を要件とする例、また逆に、ルーマニア憲法第84条の「大統領は、その職にある間、いかなる政党の党員にもなってはならず、・・・」のように、政党への加入を欠格事由とする例。
- ⑤スイス連邦憲法第147条の「邦、政党及び利益団体は、重要な法令及びその他多大な影響力をもつ計画並びに重要な国際条約が準備される際には、意見を聴取される機会を得る。」のように、国政上、政党が何らかの役割を果たすことが期待され、政党に対して憲法上の権限を付与する例。

当然のことながら、憲法典にどのような内容を盛り込むかは、当該国の歴史や制定当時の事

情に大きく左右される。佐藤幸治教授の指摘するとおり、「憲法典の場合には、一般にさし迫った政治状況において、政治的妥協ないし決断の所産として各種の政治的配慮の下に成立することが関係して、網羅的で完璧な体系性・精密性を備えることは困難である。当然に憲法事項と考えられるものが故意に規制対象からはずされたり、意識的に含みの多い伸縮可能な形で規定されたりすることがしばしばあり、また、憲法改正に特別の手続が必要となることなどを考慮して、憲法に明記せずに後の解釈と運用に委ねるといようなこともよくみられる⁵⁷⁾」ことを考慮すると、諸外国の憲法が制定された経緯・背景を慎重に検討することなく、特定の国の政党条項を参考としたり、政党条項を持つ諸外国の憲法の総数から何らかの傾向を解釈する場合は、細心の注意を払う必要がある。

おわりに

以上の議論をまとめると、政党条項導入積極論は、議会制民主主義において政党が果たしている重要な役割や、政党交付金を受給するなど公的性格を強めている現状から、政党を憲法上明記するのが適当であるとみなしている。一方、政党条項導入消極論は、既成政党への優遇、政党の活動の自由への抑圧効果に対する懸念を示しているといえよう。こうした両論が生じるのは、政党が私的団体としての性格を持ちつつも、議会制民主主義を支える公的性格を有するという二面性に着目した結果であると思われる。

ところで、このような政党の二面性を強調する理論枠組みでは、「ある場合には政党の国家性を理由に政党助成の許容性が主張され、他の場合にはその社会的性格を理由に違憲性が主張されることになる⁵⁸⁾」が、「しかしここでの問題は、なぜその特定の問題状況に関して一方の

57 佐藤 前掲注6, p.23.

論理が他方に対して優位に立つべきなのか、という点にあるはずである⁵⁹」とし、「政党の「本質」が国家的であるとか社会的であるとかいう議論は、これに関する解釈者自身の思考の結果を表示しているに過ぎない⁶⁰」とする林知更・東京大学助教授の指摘がある。この立場からは、「国家が政党にどのようなかたちで、どこまで関わるべきかを、それぞれの問題の特性に配慮しつつ具体的に明らかにしていくこと（傍点原文ママ）⁶¹」が重要とされる。そのためには、従来憲法は、国家に関わる領域のみを対象としてきたが、これを社会に関わる領域にまで対象を拡張し、もって民主的政治プロセス全体を憲法秩序の対象とする理論枠組みが要請される。この枠組みによれば、前出の二面性を強調する議論と比較して、より生産的な解決方法を提示しうると主張される⁶²。

このように、憲法上の政党の位置付けに関してさえ未だ議論が尽くされていないように思われる現在、憲法への政党条項導入を議論する場合には、これに積極的な立場からも、これに消極的な立場からも、わが国の民主主義的政治過程において政党が果たす機能をどのように考えるのかを提示することが肝要であろう。今後の政党条項導入に関する議論は、このような分析を踏まえて行われることが期待される⁶³。

(やまおか のりお 政治議会課憲法室)

(ましば やすはる 政治議会課)

58 林知更「政治過程の統合と自由（5・完）」『国家学会雑誌』117号5・6号，2004.6，p.28.

59 同上，p.28.

60 同上，p.28.

61 同上，p.28.

62 同上，pp.33-34. なお、林助教授は、この立場を貫徹すると、「時に流動的で、法による規律を超えた社会の動態を捉えるためには、憲法学は恐らく、伝統的な法学の枠を超えた道具立てを必要とする」（同上，p.34.）こと、「憲法論が一定の社会像に依存することによって、ある種の不安定性を自らの内に抱え込まざるを得ない」（同上，p.34.）ことを自ら指摘している。

63 前出の本教授と只野教授の主張も、このような検討の不足を指摘しているものと思われる。本 前掲注19、只野 前掲注20を参照。

(表) 諸外国憲法における政党条項の有無一覧

東アジア ¹					
国名 ¹	対象 ¹	有無	国名	対象	有無
大韓民国	1987	○	朝鮮民主主義人民共和国	1998	○
台湾 ²	1994	○	日本	1946	×
中華人民共和国	2004	○	モンゴル	1992	○

東南アジア・南アジア					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
インド	2002	○	東ティモール	2002	○
インドネシア	2002	○	フィリピン	1987	○
カンボジア	1993	○	ブータン	2005 ³	○
シンガポール	1999	○	ブルネイ	1984	×
スリランカ	2000	○	ベトナム	1992	×
タイ	1997	○	マレーシア	2002	○
ネパール	1990	○	ミャンマー	— ⁴	—
パキスタン	2003	○	モルディブ	1998	×
バングラデシュ	2004	○	ラオス	1991	×

西アジア					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アフガニスタン	2004	○	キプロス	1960	○
アラブ首長国連邦		不明	クウェート	1962	×
イエメン	1994	○	サウジアラビア	1992	×
イスラエル	— ⁵	×	シリア	1973	○
イラク	2005	○	トルコ	2004	○
イラン	1989	○	バーレーン	2002	×
オマーン	1996	×	ヨルダン	1984	○
カタール	2003	×	レバノン	1990	×

オセアニア					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
オーストラリア	1977	○	ニュージーランド	— ⁶	—
キリバス	1979	×	バヌアツ	1988	○
サモア	1962	×	パプアニューギニア	1975	○
ソロモン諸島	1982	○	パラオ	1979	×
ツバル	1989	○	フィジー	1997	○
トンガ	1990	×	マーシャル諸島	1979	×
ナウル	1968	×	ミクロネシア連邦	1990	×

西ヨーロッパ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アイスランド	1999	○	デンマーク	1953	×
アイルランド	2002	×	ドイツ	2002	○
アンドラ	1993	○	ノルウェー	1995	○
イギリス	— ⁶	—	バチカン ³	2001	×
イタリア	2001	○	フィンランド	1999	○
オーストリア	1983	○	フランス	2004	○
オランダ	1989	×	ベルギー	1996	×
ギリシャ	2001	○	ポルトガル	1997	○
サンマリノ	— ⁶	—	マルタ	1996	○
スイス	2002	○	モナコ	2002	×
スウェーデン	— ⁷	○	リヒテンシュタイン	2003	×
スペイン	1992	○	ルクセンブルク	1998	×

東ヨーロッパ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アルバニア	1998	○	ハンガリー	2003	○
クロアチア	2001	○	ブルガリア	1991	○
スロバキア	1992	○	ポーランド	1997	○
スロベニア	2003	○	ボスニアヘルツェゴビナ	1995	×
セルビアモンテネグロ	2003	×	マケドニア	1992	○
チェコ	1992	○	ルーマニア	1991	○

旧ソ連諸国					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アゼルバイジャン	1995	○	タジキスタン	1994	○
アルメニア	1995	○	トルクメニスタン	1992	○
ウクライナ	1996	○	ベラルーシ	1994	○
ウズベキスタン	1992	○	モルドバ	1994	○
エストニア	1992	○	ラトビア	2004	○
カザフスタン	1995	○	リトアニア	1992	○
キルギス	1998	○	ロシア	1993	○
グルジア	1995	○			

北アメリカ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アメリカ	1992	×	カナダ	1982 ⁸	×

中央アメリカ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アンティグア・バーブーダ	1981	○	ドミニカ共和国	2002	○
エルサルバドル	2000	○	トリニダードトバゴ	2000	○
キューバ	1992	×	ニカラグア	2005	○
グアテマラ	1993	○	ハイチ	1987	○
グレナダ	1973	×	パナマ	1994	○
コスタリカ	1997	○	バハマ	1973	○
ジャマイカ	1999	×	バルバドス	1966	×
セントクリストファー・ネイビス	1983	×	ベリーズ	1988	○
セントビンセント・グレナディーン	1979	×	ホンジュラス	2005	○
セントルシア	1978	○	メキシコ	2002	○
ドミニカ	1984	○			

南アメリカ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アルゼンチン	1994	○	チリ	2000	○
ウルグアイ	2004	○	パラグアイ	1992	○
エクアドル	1998	○	ブラジル	1998	○
ガイアナ	1996	○	ベネズエラ	1999	×
コロンビア	1991	○	ペルー	2005	○
スリナム	1992	○	ボリビア	1967	○

アフリカ					
国名	対象	有無	国名	対象	有無
アルジェリア	1996	○	セネガル	2001	○
アンゴラ	1992	○	ソマリア	— ⁹	—
ウガンダ	1995	○	タンザニア	1995	○
エジプト	1980	○	チャド	1996	○
エチオピア	1994	○	中央アフリカ	2003	○
エリトリア	1996 ³	×	チュニジア	2002	○
ガーナ	1992	○	トーゴ	2002	○
カーボベルデ	1999	○	ナイジェリア	1999	○
ガボン	1994	○	ナミビア	1990	○
カメルーン	1996	○	ニジェール	1999	○
ガンビア		不明	ブルキナファソ	2002	○
ギニア	1984	○	ブルンジ	1992	○
ギニアビサウ	1996	○	ベニン	2002	○
ケニア	1997	○	ボツワナ	2002	○
コートジボアール	2000	○	マダガスカル	1992	○
コモロ	2001	○	マラウイ	1994 ⁷	○
コンゴ共和国	1992	○	マリ	1991	○
コンゴ民主共和国	2005 ³	○	南アフリカ	1997	○
サントメプリンシペ	2002	○	モーリシャス	2001	○
ザンビア	1991	○	モーリタニア	1991	○
シエラレオネ	2001	○	モザンビーク	1990	○
ジブチ	1992	○	モロッコ	1996	○
ジンバブエ	2000	○	リビア	1992	×
スーダン	1998	×	リベリア	1986	○
スワジランド	2005	×	ルワンダ	1991	○
セイシェル	1993	○	レソト	1993	○
赤道ギニア	1995	○			

(注)

- 1 国名の表記は、国際連合ウェブサイトの加盟国一覧<<http://www.unic.or.jp/know/listm.htm>>に、地域の分類は、『最新世界各国要覧 11訂版』東京書籍、2003.に依拠した。「対象」は、調査対象とした当該国の憲法の直近の改正年を表す。たとえば、実際には2000年が最終改正年の場合、調査対象とした条文が1999年までの改正しか反映していなかった場合、「対象」欄には「1999」と表記している。以下同じ。
- 2 国連非加盟国。
- 3 憲法草案。
- 4 憲法停止状態。
- 5 11の基本法が、憲法的法律と見なされている。
- 6 成文憲法法典を持たない。
- 7 統治法、皇位継承法、議会法、情報自由法の4法律が憲法典と見なされている。
- 8 1867年憲法、1982年憲法のみ調査対象とした。
- 9 憲法廃止状態。

『シリーズ憲法の論点』
既刊分

- | | |
|--------------|----------|
| ①「司法権をめぐる論点」 | 平成16年 9月 |
| ②「直接民主制の論点」 | 平成16年 9月 |
| ③「国会と内閣の関係」 | 平成16年11月 |
| ④「財政制度の論点」 | 平成16年12月 |
| ⑤「憲法の改正」 | 平成17年 2月 |
| ⑥「二院制」 | 平成17年 3月 |
| ⑦「自衛隊の海外派遣」 | 平成17年 3月 |
| ⑧「人権総論の論点」 | 平成17年 3月 |
| ⑨「違憲審査制の論点」 | 平成18年 2月 |
| ⑩「地方自治の論点」 | 平成18年 3月 |

調査資料2005-2-c

シリーズ憲法の論点
⑩

「政党」

平成18年3月20日発行
ISBN 4-87582-631-1

国立国会図書館
調査及び立法考査局
〒100-8924
東京都千代田区永田町1-10-1
電話03(3581)2331
bureau@ndl.go.jp



Research
Materials
2005-2-c
March
2006

Series :
**Constitutional
Issues**
**Arguments on the
Constitution and
the Political Parties**

Research and
Legislative
Reference Bureau
National Diet
Library
Tokyo 100-8924
Japan
bureau@ndl.go.jp

Art. Kenji Esaki