

学位論文題名

ドイツ政党法の実証的研究

学位論文内容の要旨

本論文は、政党の憲法理論の構築をめざし、ドイツ政党法の形成と展開を、その理論と実践の両面から実証的に研究したものである。その研究対象をドイツに限定するのは、この国が世界に先んじて政党を「憲法に編入」しその役割を明らかにするとともに、憲法の委任にもとづいて「政党法」を制定し、それをめぐって活発な議論が展開され、そこに豊富な素材が見出されるからである。

本論文の構成は、序文、本論八章および付章から成る。本論文の要旨は、以下のとおりである。

第一章「憲法における政党条項の成立過程」では、政党に関する基本的な原則を定めるドイツ憲法第21条の成立過程について検討する。憲法に政党の規定が採り入れられた事情を資料的に跡づけることによって、いわば「憲法制定者の意思」をさぐろうと試みる。それはいうまでもなく、直接には、ドイツがナチス独裁からの再建を議会制民主政治に求めたことによるのであるが、同時に、今日における政党政治の現実を、憲法そのものが無視することができないという状態になってきたからである。政党を「憲法外の現象」とみることは不可能であるというのが憲法制定者の意思と見る。ここで憲法制定者の意思にひそむ真の認識を洞察し、政党の問題について考えるにあたっての重要なポイントが指摘される。

第二章「政党法草案をめぐる一論争」では、政党法の草案をめぐる激しくたたかわされたベルリン自由大学の諸教授とボン大学のショイナー教授との間の論争をとりあげ、両者の主張の対比において重要な論点の所在を明らかにし、この論争が、確定された政党法にどのような影響を与えたかを詳述する。そこには、現代政党の特質をどうとらえるかの基本的認識について微妙なニュアンスの違いが見られるが、この論争は結果的には、政党の内部における専制的支配の増大を防ぎ、党員の地位の強化を図るうえに大きな影響を与えたことが確認される。

第三章「政党法制定の経緯とその基本構造」では、憲法の委任を実施する目的で制

定された政党法の基本的性格をふまえて、その成立の経過と基本構造をもつば客観的に解明する。18年の前史を経てその成立をみた政党法は、立法者が「立法の未開の処女地」に踏み込んだものとして画期的意味をもつが、立法過程における重要な諸文書によりながら、その基本的意味内容を実証的に検討する。とりわけ政党法が、現代の多元的社会において政党の占める独自の憲法的位相を的確にとらえ、民主的な国家構造とバランスのとれた政党の内部秩序のあり方を規定したことは、「政党の民主化」に役立つものとする。しかし、政党法の最大の課題の一つとなった選挙活動費用の国庫補助制度の導入は、理論的には1966年7月19日に連邦憲法裁判所によってくだされたいわゆる「ヘッセン判決」にその論拠を求めながら、そこには政治的現実のファクターとして、国庫補助なくしてはその政治活動を維持しえないという政党の自己保存の必要性がより強く働いていたことにも言及する。

第四章「政党法の基本的諸問題の考察」では、政党法における基本的かつ理論的な諸問題、とくに政党の地位、概念、任務、内部秩序の民主的構成、選挙活動費用の国庫補助および資金の出所に関する会計報告などの問題の基礎にある重要な論点に立ち入って批判的考察が試みられる。本章は、1967年10月の日本公法学会での報告を基礎としてまとめられたものである。ドイツ政党法のわが国への紹介は、学界では、この報告が最初であった。かようなドイツ政党法の出現を、たとえ不完全にでも、速やかに学界に紹介することは、学究としての使命であると考えた。

第五章「政党法の実効性」では、すべて法律は実際に遵守されなければその実践的目的を達しえないものであり、政党法に関してとはとくにこの点が重要であるとの認識にもとづいて、政党法の実効性はいかなる手段によって確保されるかを、その条章を追って入念に検討する。そして立法者が、政党活動への不当な制約となるような諸規定を可能なかぎり回避しつつ、政党法上の義務の履行を確保するために深く考慮したことを実証する。会計報告書の提出義務を怠った政党には選挙活動費用の補助を拒むこととしているのは、賢明な措置と認める。

第六章「政党法への憲法的視座－政党の憲法的地位の考察」では、政党の憲法上の地位や機能に論じた連邦憲法裁判所の判例や学説を随所に引きながら、政党法の諸規定を憲法的視座からいわば批判的に検討し、ドイツの憲法秩序における政党の法的地位を浮彫りにしようとする。国民大衆の政治生活に広くかつ深く浸透している現代の政党像が描かれている。

第七章「政党法の理論的展開とその変容－連邦憲法裁判所判決を機縁として」では、政党法制定後の1968年12月3日に、連邦憲法裁判所によってくだされたいわゆる「政党法判決」を素材に、政党法の問題のありかを示し、これまでの判例の流れ－主としてヘッセン判決－との対比考察によって、この判決のもつ実践的効果とその位置づけを明らかにする。そして国家による政党への一般的財政援助を真向から否認したヘッセン判決の理論的立場にこの判決は大きな変容をもたらし、実践的には、国家による政党への一般的財政援助を許容したのと少しも異なるところがない論理の展開

を示していると説く。その根底には、政党の機能、政党の国家と社会に対する関係についての基本的認識の対立があると見る。

第八章「憲法と政党の法理－日本国憲法の視点からの予備的考察」では、以上の検討をふまえて、わが国における政党の憲法理論を構築するため、ドイツの豊富な理論的成果を摂取しつつ、日本の憲法秩序における政党の法的地位について若干の省察を試みる。(1)政党と議会制民主主義(2)日本国憲法における政党の地位と性格(3)憲法政治における政党の公的任務(4)政党、国民および国家の四つの視点から考察する。

付章には「政党に関する法律（政党法）案」、「政党法（正文）」、「政党法草案の基本構想と各条項の意義－連邦議会内務委員会報告書」および「公聴会における政党法草案の審議－連邦議会内務委員会議事速記録」の邦訳と解説を収める。これらはいずれも、ドイツ政党法の問題を論ずる場合の不可欠な基礎資料である。とくに、連邦議会の「内務委員会報告書」と「内務委員会議事速記録」は、政党法の成立史的研究にとってすこぶる質の高い、貴重な記録である。

以上が本論文の概要である。私が今まで続けてきたドイツ政党法研究の集成である。「政党の憲法理論」の構築という視点からすると、未熟な試論に過ぎないといえるが、本論文のように、真正面からドイツ政党法そのものを直接に研究対象とし、あらゆる方面から実証的にその究明に努めたものは書かれていない。広く学界の叱正を仰ぎ、今後とも微力を傾けて研究に精進したいと念願している。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 中 村 陸 男  
副 査 教 授 高 見 勝 利  
副 査 教 授 常 本 照 樹

学 位 論 文 題 名

## ドイツ政党法の実証的研究

1949年に制定されたドイツ連邦共和国基本法は、その21条で、政党に憲法上の地位を与え、政党の内部秩序が民主的諸原則に適合しなければならないことを規定するとともに、自由かつ民主的秩序に反する政党を違憲政党として禁止している。このような憲法規定の具体化は憲法上法律に委ねられ、政党法が実際に制定されたのは1967年になってからである。本論文は、ドイツ連邦共和国基本法の政党条項および政党法の制定過程を議会資料を使用して明らかにするとともに、憲法上の地位を有する政党の理論的な問題を憲法裁判所判例や学説を参照して解明したものである。本論文の内容は、次のようになっている。

第1に、基本法21条で規定された政党条項の成立過程を解明していることである。基本法21条は、政党が国民の政治的意思形成に協力する機関として憲法に組み込まれていること、政党に資金の出所について公開の説明をなすべき義務が課されたこと、全体主義政党の台頭を許したワイマール憲法の経験にかんがみ、反民主主義的な政党を禁止するといった内容を有する規定であるが、反民主主義的な政党の禁止を含めて、基本法の制定にあたって特に反対論はなかった。

第2に、1967年に制定された政党法の制定の経緯を踏まえて、その全貌を明らかにしている。基本法21条の規定を実施するための政党法の制定は、各政党の見解や利害の対立から長らく実現に至らず、ようやく1967年に主要な4つの政党の超党派的な法案が成立し、連邦議会では内務委員会で著名な公法学者および政治学者4名の意見を聴聞し、かなりの修正を加えた後に、本会議で可決された。政党法の内容は、(1)政党の憲法上の地位を「自由な民主的基本秩序の憲法上不可欠な構成要素である」とし、その任務は、国民の政治的な意思形成に自由で継続的な協力をすることにより、憲法により要求された「公共的な任務」を遂行することであると規定し、(2)政党の内部秩序については、民主的な原則と一致するために、党員の権利義務や党機関の組織権能を明記した党則と綱領をもつこと、党内各組織の民主的構成を図ること、除名事由の限定など党員の地位の強化などを定め、

組織の民主的構成を図ること、除名事由の限定など党員の地位の強化などを定め、

(3) 政党への補助については、適正な選挙活動の必要経費を別にして、政党の政治活動への一般的な補助を違憲と判断した憲法裁判所1966年7月19日判決を受けて、「適正な選挙活動の必要経費」を補助するという基本原則が確認され、

(4) 税法上の優遇措置については、草案の段階で規定されていなかったものが、内務委員会の審議の過程で、政党に対する分担金および寄附金について税法上の優遇措置がとられることになり、(5) 会計報告については、政党の資金の出所についてその額と氏名をあげて個々具体的に表示すべきか、それとも収入の主要項目別に分類した財源の一般的性質を明らかにすれば足りるかについて議論があったが、結局のところ、原則として、収入の項目別に、その総額だけを報告すればたり、ただ、一定額をこえる寄附については、寄付者の氏名、住所および寄附の総額を明示しなければならないということになり、二つの見解の妥協がはかられ、(6) 違憲政党禁止の執行については、従来、違憲判決の執行について明文の規定がなく不明確であったのが、州政府の定める官庁が解散や財産の没収など判決の執行に必要なすべての措置をとることになった。

第3に、憲法と政党の関係については、ドイツでの議論を踏まえて、日本においても、政党の憲法上の地位は任意的結社であるが、政党は国民意思の形成に関与し、国家意思の形成過程にも関与する公的任務を担うものと位置づけている。

以上のような内容の本論文に対して、次のような評価を与えることができる。

第1に、本論文は、比較憲法的に見ても大きな特色のあるドイツ連邦共和国基本法の政党条項および基本法に基づいて制定された政党法の成立過程を議会資料など第一次資料に基づいて丹念に解明し、政党法の全体像を学説や憲法裁判所判例の分析を通して明らかにしたもので、ドイツの政党法の全貌を知るための信頼のおける業績である。

第2に、本論文によって解明された政党に関するドイツの法制度および理論が、日本の問題を考える上に、モデルになり、重要な示唆を与えるということである。日本では、憲法に政党条項がなく、政党法も制定されていないが、政党は最高裁判例によって議会制民主主義を支える不可欠の要素とされ、また、政党助成法が制定された現在、政党の内部秩序の民主的構成や会計報告の公開などを含む政党法の制定が早晚必要になろうが、本論文はそのための基礎資料になるからである。

以上のことから、審査委員会は本論文が博士(法学)に値すると判断した。