

ドイツ政党法の基本構造

—制度保証と基本権保障—

山 岸 喜久治

序説—政党の歴史と法

I. 代表民主制と政党

- (1) 政党条項の規範論
- (2) 政党の概念・機能
- (3) 政党の自由と内部秩序

II. 国家による政党財政支援

- (1) 政党の自由と財政支援
- (2) 直接「政党財政支援」
- (3) 報告義務および査定手続
- (4) 党費と政党献金の優遇税制

III. 政党の同権的地位と機会均等

- (1) 実質的平等と形式的平等
- (2) 政党法上の形成と機会均等
- (3) 政党の地位と憲法訴訟

IV. 政党禁止と「憲法敵」政党の助成排除

- (1) 自由で民主的な基本秩序
- (2) 政党禁止の手続
- (3) 政党禁止の法効果
- (4) 第2次NPD事件判決の影響

むすび—ドイツ政党法制の特質と現在

[略記]

GG = 基本法：Grundgesetz

BVerfGE = 連邦憲法裁判所判例集：Entscheidungen
des Bundesverfassungsgerichts

序説一政党の歴史と法

<はじめに>

ドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」）は、1949年に成立をみたが、その当時から「すべての国家権力（Alle Staatsgewalt）は、国民から（von Volke）発する」（GG20条2項1段）こと、それは「選挙と国民投票（in Wahlen und Abstimmungen）において、国民により（von Volke）行使され、また（und）立法（Gesetzgebung）、執行権力（vollziehende Gewalt）および司法（Rechtsprechung）の特別な機関を通じて（durch besondere Organe）行使される」（同項2段）ことが定められていた。基本法は、国民による国家権力の行使の筆頭に「選挙」をあげ、国民主権と議会制民主主義による統治を標榜した。

議会制民主主義においては、「特別な機関」（besondere Organe）、とりわけ「議会」（Parlament）と「政府」（Regierung）が国民代表として登場する（Christoph Degenhart Staatsrecht I, 39. Auflage, 2023, 16.）。このようなドイツの代表民主制統治システムにおいて、もっとも重要な役割を果たす存在が「政党」（Parteien）であることは言うまでもない。

基本法は、1919年のワイマール帝国憲法とは異なり、「政党を明確に民主主義の構成部分と認識し、政党に基本法21条（Art.21 GG）を献呈している」とも言われ（Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 16. Auflage, 2024, 100.）、1949年の当初（西ドイツ時代）から、その第21条3項の中で連邦法律による「規律委任」（Regelungsauftrag）を容認していた。1967年には「政党法」（Parteiengesetz）が発布される。ドイツ政党法は、その後しばしば憲法裁判の対象となり、改正も少なくないが、大枠に変更はないとみられる。

日本でも2023年以降、とりわけ政党の政治資金の扱いをめぐり、法的規制の強化が求められ、「政党法」制定の必要性も語られた。ドイツの政党法は、その名称からも第一の参考資料である。

<政党小史>

国家の市民は、市民社会において自由に人間集団を結成し、政治目標をも掲げることで政治集団（政党）へと発展することもある。政党は「国家の社会化のための、市民社会に本質上適合的な手段」（das der bürgerlichen Gesellschaft wesensadäquate Mittel zur Vergesellschaftung des Staates）として機能してきたとも言われる（E.R.Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, 1988, S.322.）。「国家の社会化」という意味は、君主（国家）による専制支配の克服であり、一面において市民社会の多元的利害の表れである政党が、他面においてはそれらの国家領域浸透への媒介となった。

後に、市民の利益の「受け皿」として、民主主義の制度としての議会（Parlamente）が誕生し、国家は市民の側からの直接的な影響を受けるようになる。そして、議会へ通じる選挙へ参加し、代表者をそこへ送り込むことが政党の中心的任務となった（Vgl. Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 120.）。議会と政党は、相互に影響し合い、議会が機能するには、政党を必要とし、政党が有効に機能するためにも議会を必要としていたからである。

こうして、今日「政党」は、議会制民主主義の本質的要素となっている。しかし、その道のりは

平坦なものではなかった（以下は Maurer / Schwarz, Staatsrecht I, 7. Auflage, 2023, 217f. による）。

政党は、議会の成立とともに出現し、自らの活動のために議会へ進出し、勢力を拡大してきた。古代ローマの共和制において生じた政治的対立は、「貴族」と「平民」の身分的分化を背景とし、貴族は元老院（Senat）を権力中枢として、これを擁護したが、平民は本質的に人民集会（Volksversammlung）に支えられていた。しかしこれが妥当するには、少なくとも2つの競い合う政治勢力（政党）が存在しなければならない。

近代政党の誕生は、イングランドにおける議会制の成立と軌を一にする。この国では、17世紀後半、議会（下院）の発展とともに2つの政党が誕生する。国王大権を擁護する保守的な「トーリー党」（Tories）と、国王大権の制限を志向するリベラルな「ホイッグ党」（Whigs）である。当時始まった「二大政党システム」（Zwei-Parteien-System）は、今日に至るまでイギリス立憲政治の典型となっている。

アメリカ合衆国においても、国家建設とともに「二大政党制」が確立している。このとき問題となったのが、「総体国家」（Gesamtstaat）と「個別国家」（Einzelstaaten）との関係である。フェデラリスト（連邦主義者）は、強力な中央権力を是認したが、反連邦主義者は、可能な限り個別国家に多くの権限を残そうとした。

ヨーロッパ大陸では、議会の発展と並行して、政党の結成が進んだ。このことは、何よりも1789年のフランス国民議会に当てはまる。その議会クラブをもって、政党政治が始まった。さらに19世紀前半の南ドイツ国家の州議会（Landtage）も同じであった。そこには確かにまだ政党や会派の活動はなかったが、国王に忠実な保守派と野党的なりベラル派が対立していた。むしろ「二大政党制」が展開したわけではない。

ドイツでは、1848/49年のフランクフルト国民議会が示すように、一層の細分化が生じた。その原因は、多岐にわたり「解決の順番を待つ憲法政治上の諸問題」（zur Lösung anstehenden verfassungspolitischen Problemen）により、同郷人の違いにより、世界観の多様性により派生したものであった。また一イングランドや南ドイツ諸国とは異なり一君主（Monarchen）に対する両極的（polarisierende）で単純化された対決も欠けていた。これらの細分化は、次世代においても依然として残存する。

19世紀後半の帝国議会（Reichstag）や州議会を見ればわかるように、大ざっぱに分類しても、保守党（Konservativen）、民族リベラル党（Nationalliberalen）、カトリック中央党（katholischen Zentrum）、進歩リベラル党（fortschrittlichen Liberalen）、そして社会主義者に分かれていた。いずれにしても、それらは、名望家（名士）議会に対応した名士政党であり、名誉職（無給）として活動する財産と教養を備えた市民（Bürger）が担う政党であった。しかしそれら政党は、選挙権の拡大と平等議会に伴い巨大組織に成長し、一部は大衆政党にまで発展した。

19世紀の立憲的な「国法学」（Staatsrecht）は、「君主」と「国民代表」という二元論（Dualismus）を前提に、政党の活動を狭い議会内に閉じ込める結果を惹起した。確かに、政党は、議会を通じて、立法と予算に対する影響力を行使し、公共の議会における批判等により、政府（Regierung）に釈明を求めることができた。もちろんそのこと自体、重大な意義があったが、統治のあり

かたや政策への影響、そして外交、軍事および行政を含む執行権（Exekutive）へ、直接的に影響を行使することはできなかった。国務大臣（Minister）は、通例、議会からではなく、すなわち政党から選ばれず、君主が自己の周辺や官僚機構（Ministerialbürokratie）の中からそれらを任命した。

しかし劇的に変化したのは、1919年のワイマール帝国憲法（Weimarer Reichsverfassung）の議会統治からである。政党指導者は、今やいわば「突然」（von heute auf morgen）明らかに困難な外交と内政上の諸問題のもとで、その準備もなく統治の責任を負わされることになった。政党のリーダーは、大臣官僚制に完全に支えられることができた。そのことは間違いなく利点ではあったが、その君主制の過去に直面して問題がないわけではなかった。政党は、今や議会だけでなく、政府にも、そして一定程度「行政」（Verwaltung）にまで影響を及ぼすようになってきた。もっとも、ワイマール時代には帝国大統領（Reichspräsident）が対極に君臨していた。

ナチス独裁体制が崩壊し、1949年の西ドイツ基本法制定後、ドイツ国法学は、政党に対して歴史上「敵視」「無視」「承認」を経て、「憲法的編入」の段階を迎えている（トリーペルの定式）。今日では、政党は憲法内に受け入れられ、憲法上の制約の下で「政党法」（Parteiengesetz）による様々な規制を受けている。このため、ドイツは、「政党国家」と呼ばれることもある。

<本稿の法素材—政党法制の構成>

さて本稿で扱う主要な政党関連法は、ドイツで出版されているベック社（C.H.BECK）の条文集『基礎テキスト公法』（Basistexte Öffentliches Recht 36. Auflage 2025）に収められている。収録の「政党法」は、「1994年1月31日公示の版（BGBl. I S.149）」（2024.2.27第11次改正）で、8つの章から構成されている。政党法は、1967年制定であるが、広範にわたる連邦憲法裁判所（以下「連憲裁」とも記す）の判例に従ってしばしば改正されてきた。それは、もともとの文言だけでなく、後の改正内容にも当てはまる。「政党法は、初めのうちは、主として政治的に記述的で、しかし重要な規定の解釈にとって、法的にも意味のある政党の地位および任務の描写をもたらすものであった（第1条）。それは、政党の法的定義（第2条）に続いて、さらに政党制度（Parteiwesen）の個別領域における一連の規律、すなわち訴訟における当事者能力について（第3条）、名称（第4条）、平等処遇（第5条）、内部秩序（第6条以下）、政党財政支援（第18条以下）、基本法21条1項4段に従った活動報告書（第23条以下）、そして最後に政党禁止の執行（第32条、第33条）である」（Maurer / Schwarz, Staatsrecht I, 7. Auflage, 2023, 221.）。

「政党法は、その他の公法上の規定によって補充される。それは、他のしかし類似の規制領域と互いに補い合っている。たとえば連邦選挙法（Bundeswahlgesetz）—それはとりわけ政党による候補者の樹立を律する（第18条以下）、所得税法（Einkommensteuergesetz）—これは党費（Mitgliedsbeiträge）および政党に対する献金（Spenden）の租税法上の優遇を定める（第10条b第2項、第34条g）、そして憲法訴訟法（Verfassungsprozessrecht）—これは政党禁止手続の詳細な規律を含むだけでなく（連邦憲法裁判所法第43条以下）、連邦憲法裁判所の議論の余地がないわけではない判例（BVerfGE 4, 27 [30f.] ; 24, 260 [263] ; 85, 264 [284] ; 92, 80 [88] ; 140, 1 [23] ; 148, 11 [19]）

によって、政党の申立てに基づく機関争訟手続 (Organstreitverfahren auf Antrag politischer Parteien) の許容、である」(Maurer / Schwarz, a.a.O., 221.)。

「ここで必ず書き留めておくべきことは、政党禁止およびその効果については、基本法 21 条 4 項と結合した 2 項と並んで、4 つのさらに別の法律が適用されることである。すなわち、第 1 に、すでに触れた憲法裁判上の手続を律する連邦憲法裁判所法第 43 条以下、第 2 に、憲法裁判上の判決の執行および代替組織の禁止に関係する政党法第 32 条、第 33 条、第 3 に、政党の憲法違反の確認の場合の議席喪失を規定する連邦選挙法第 46 条 1 項 5 号と 4 項、第 4 に、憲法違反と宣告された政党の継続と援助を処罰する刑法第 84 条以下である」(Maurer / Schwarz, a.a.O. 221.)」。

「さらに、詳しく述べるならば、政党は私法上の組織であるため、私法上の規定、とりわけ結社法 (民法第 21 条以下) の規定の出番となる。政党は、もちろん政党法の規定により、また他の公法上の政党関連規則により重なり合い、押しのけられ、代用される。しかしこれらが介入しないか、もしくは遮断的には介入しない限り、私法上の規定が適用されることになる。このことが当てはまるのは、政党の結成、構成員資格、内部秩序および自己解散の場合である。政党が政党法 6 条に従って定めなければならない規約は、何ら公法上の法規範ではなく、私法上の規則であり、他の結社規約と同様である。それは、政党法の規準 (Vorgaben) に合致しなければならない。しかしそれは内容に作用するだけであって、その法的性格 (Rechtscharakter) には作用しない。ゆえにそれは、公法と私法の混合状態 (Gemengelage von öffentlichem Recht und Privatrecht) である。公法が優先する。私法は、公法の留保のもとにある。そのようにたとえば、政党における構成員資格の取得および喪失は、意思表示に関する市民法上の規定に従って—もちろんそれは政党法第 10 条によって公法的に重なり合い、修正されるが一決定されるのである」(Maurer / Schwarz, a.a.O., 221–222.)。

I. 代表民主制と政党

(1) 政党条項の規範論

<政党の地位>

1949 年のドイツ連邦共和国 (西ドイツ) 基本法は、ドイツ憲法史上初めて「政党」条項を受け入れ、政党に対して憲法上の規律を試みるに至った (第 21 条)。当初、それは 3 条項で構成されていたが、その後の改正を経て、2025 年現在、基本法 21 条は次の 5 つの条項から成り立っている。

●基本法 21 条：

・第 1 項「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、民主主義的な諸原則に合致しなければならない。政党は、自己の資金 (Mittel) に関する出所 (Herkunft) および用途について、ならびに政党の資産 (Vermögen) について、公に報告 (Rechenschaft) しなければならない。」

・第 2 項「政党で、その目標 (Zielen) により、もしくはその支援者 (Anhänger) のふるまい (Verhalten) により、自由で民主的な基本秩序 (die freiheitliche demokratische Grundordnung) 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しようともくろむものは、憲法違反 (verfassungswidrig) である。」

・第3項「政党で、その目標により、もしくはその支援者のふるまいにより、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傾向のある (ausgerichtet) 政党は、国家の財政支援 (Finanzierung) から排除される。排除が確認されるときには、当該政党の租税上の優遇 (Begünstigung) および当該政党への寄付 (Zuwendungen) も与えられない (entfällt)。」

・第4項「第2項による憲法違反 (Verfassungswidrigkeit) の問題 (Frage) について、ならびに第3項による国家の財政支援からの排除について、連邦憲法裁判所が決裁 (entscheidet) する。」

・第5項「詳細は、連邦法律が規律する。」

基本法 21 条に定められた政党には、その特別な機能にふさわしい憲法上の地位が与えられた (Stefan Koriath / Michael W. Müller, Staatsrecht I, 6., überarbeitete Auflage, 2022, 262ff. より)。出発点は、政党が法的には政治・社会の領域に属するということである。したがって、これと結びついて、政党は、国家機関として規律された「流出」(Abläufe) から厳格に法的に分離した存在である。政党は、国家的意思形成の直接的なアクター (主役) ではなく、国家の領域の外側で活動する主体である。国民の政治的意思形成は—それに政党は直接関与するわけであるが—「国家から自由な空間で」(im staatsfreien Raum) のみ、民主主義原理にふさわしいものとして可能となる。

「政党は決して国家機関ではない。その意思形成は、国家に責任を負わせられない。連邦憲法裁判所は、しかし連邦共和国の初期年に自分自身の判決の中で、憲法生活の内部領域における憲法機関 (Verfassungsorgane) と説明していた。その後、それに代わって『憲法上の装置』(verfassungrechtlichen Institutionen) と呼んだ。最終的に、違いは、何よりもまず、専門用語的な性質を有するものであり、基本法 21 条 1 項 1 段は、国家と社会との中間的権力 (intermediärer Gewalt) と表現し、それに一定の憲法上の特別地位 (Sonderstellung) が結び付いた」ものと理解されている (Stefan Koriath / Michael W. Müller, a.a.O., 263.)。

<政党の訴訟上の地位>

「注意すべきは、政党が連邦憲法裁判所の判例によって、憲法訴訟において一部、憲法機関のよう扱われていることである。

・政党は、憲法訴訟において憲法機関としての地位を占めるものとされる。政党は、憲法から由来する特殊な協力権 (Mitwirkungsrechte) を、機関争訟手続の経路における機関権 (Organrechte) のように連邦憲法裁判所に対して行使することができる。政党は、その限りで、この基本法によって [・・・・] 固有の権利が与えられている他の関係人 (Beteiligte) であるとされる (GG93 条 1 項 1 号)。

・政党は、何ら国家の一部でも、公権力の担い手でもない。それゆえ政党は、基本法 19 条 3 項にいう基本権能力 (grundrechtsfähig) を有し、基本権侵害を憲法訴願 (Verfassungsbeschwerde) で主張することができる。その場合、基本法 21 条は、基本法 93 条 1 項 4 号 a にいう基本権もしく

は基本権相当の権利ではまったくないが、そこに含まれた機能指定 (Funktionszuweisung) は他の基本権の保護を集約している。そうであるから、基本法 21 条から、とりわけあらゆる政党の機会均等の原則が導かれる。それは、国家による、基本法 3 条 1 項の平等命令 (Gleichheitsgebot) のより厳格な形式的適用を要求する。基本法 21 条により基本権として保護された政治活動の自由の強度 (Intensivierung) は、政党それ自身に対してだけでなく、政党の中に組織された市民に対しても、独立した基本権主体 (Grundrechtsträger) とみなしている。

・政党の特別な地位と政党の基本権の主張 (Geltendmachung) との間における憲法訴訟上の違いは、圧倒的な批判にさらされている。当然と思えるのは、政党は事物上 (der Sache nach) 決して国家機関ではないので、憲法訴願を合法的 (statthaft) 手続として直 (durchgehend) 承認することである。事実に即した (sachlich) 審査強度 (Prüfungsintensität) については、違いは生じない。憲法訴願の枠内で、基本権は審査尺度 (Prüfungsmassstab) であるが、ただし基本法 21 条の機能任務によって強化される。機関争訟手続の枠内では、基本法 21 条が尺度であり、政党およびその構成員が政党活動に関して行使する政治的基本権によって強化される。

・より広い意味では、憲法訴訟上の特別地位に、基本法 21 条 2 項の規律も数えられる。それによれば、政党は、他の諸団体とは違い、憲法違反 (verfassungswidrig) である場合にのみ、禁止されることがある。その際、政党禁止については、マイルドな手段としてこのために備えられた国家の財政支援からの排除についてと同様、連憲裁が独立の手続において決裁する (基本法 21 条 4 項、連邦憲法裁判所法 13 条 2 号以下、43 条以下、参照)。

・独立の憲法訴訟上の手続種類は、基本法 93 条 1 項 4 号 c、連邦憲法裁判所法 13 条 1 項 3 号 a、96 条 a 以下による「不承認異議」(Nichtanerkennungsbeschwerde) が表している。それによって、団体 (Vereinigungen) は、自らが選挙提案権のある政党として不法 (Unrecht) に承認されなかったと主張することができる」(Stefan Koriath / Michael W. Müller, Staatsrecht I, 6., überarbeitete Auflage, 2022, 264. より)。

(2) 政党の概念・機能

<政党とは何か—概念・任務>

1919 年のワイマール憲法は、政党について消極的で控えめに扱い、「公務員は全体の奉仕者であり、政党 (eine Partei) の奉仕者ではない」(130 条) と規定するに留まったが、1949 年の (西) ドイツ基本法 (以下「憲法」ともいう) は、政党を民主主義にとっての本体として受け入れ、その機能を是認した。しかしそもそも「政党とは何か」という政党概念の問題がある。

基本法自身は、政党概念を定義づけず、ただ「政党は国民の政治的意思形成に協力する」(GG21 条 1 項) として、政党の任務を規定するだけである。そのことで、政党の機能については、不十分なながらも定義がなされている。これを補う形で、学説は、主に 2 つの着想 (Konzeptionen) が相対している (以下 Christian Bumke / Andreas Vosskuhle, Casebook Verfassungsrecht, 8. Auflage, 2020, 384. より)。

第①「政党国家」(Parteienstaat) モデル：これは、ゲルハルト・ライプホルツが提唱した概念

で、「巨大な地積国家（Flächenstaaten）において今日、何百万の有権者を政治的に行動する能力のある集団へと結合する可能性を唯一もつのが政党である」とされ、「政党は、意見をはっきり述べ、政治的決断を下すことを可能にするため、成年に達した国民に仕えるところのまさに伝声管（Sprachrohr）である」と描写した（「ボン基本法下の政党国家」1951年104頁）。

第②「政党競合」（Parteienwettbewerb）モデル：マックス・ウエーバーはその点こう指摘する。「政党は、その団体（Verband）内部の指導者に権力を供給し、そしてその活発な参加者には、そのことによって（理念上もしくは実質上）チャンス（物的目標の貫徹もしくは人的利益またはその両方の獲得のため）を供給する目的をもった、（形式上）自由な勧誘に基づく「社会化されたもの」（Vergesellschaftungen）である（「経済と社会」1956年167頁）。

このことから、政党は2つのモメント（根拠）、すなわち「それは一方で、政治権力をめぐる競争において国民の意思形成の組織であり、他方で、その他のすべての機関の創設機関（Kreationsorgane）である」ことが生じる。「それゆえ、連邦憲法裁判所の判決実務がこの2つのモデルの間で、玉虫色に光る（changiert）のは、不思議ではない（比較的新しい時期の実例をあげるなら、連邦憲法裁判所判例集121巻30頁、53頁以下—ヘッセン州民営ラジオ放送法 Hessisches Privatrundfunkgesetz 事件）。「それにもかかわらず、出発点は明瞭である、すなわち政治政党（Politische Parteien）は、社会領域に分類され、その機能は、国家（Staat）と社会（Gesellschaft）との間の仲介（Vermittlung）であるというものである（連邦憲法裁判所判例集85巻、264頁、284頁以下参照—政党財政支援事件）」。

しかし、一般的に、政党にとって存在価値をアピールする場が「選挙」であることはいうまでもない。政党は、候補者を立て（連邦選挙法18条1項等）、議会と政府において議席・官職を得るため、選挙を戦い、そのようにして自己の政策を国家意思形成へと組み込むことをめざすのである（Vgl. Stefan Koriath / Michael W. Müller, Staatsrecht I, 6. Auflage, 2022, 261.）。

さてドイツは、基本法21条3項（当時）の連邦法律への委任があり、1967年に政党法を定めるに至った。そこでは政党は「憲法上必要な自由で民主的な基本秩序の構成要素である」（政党法1条1項1段）とされ、「国民の政治的意思形成への、政党の自由で継続的な協力をもって、基本法により政党に義務づけられ、かつ基本法によって保証された公共的任務を果たす」（同項2段）存在である。また、「政党は、市民の団体（Vereinigungen）であって、継続的もしくは長期にわたり、連邦もしくは州の領域で政治的意思形成に影響を及ぼし、かつドイツ連邦議会もしくは州議会における国民代表に協力しようとする」ものであるが、「事実関係の全体像から、とりわけその組織（Organisation）の規模と安定度（Festigkeit）から、その構成員（Mitglieder）の数および公共における（in der Öffentlichkeit）その姿（Hervortreten）から、その目標の設定の真摯さ（Ernsthaftigkeit）にわたる十分な保証を提供する場合」である（政党法2条1項）。

<ドイツ諸政党の特徴>

多様なドイツの諸政党についての特徴は、ほぼ以下のようにまとめられる（Vgl. Maurer / Schwarz, a.a.O., 219.）。

- ・イデオロギーの違いへ至る国民政党および大衆政党への発展
- ・個々の党員をますます支配する巨大な政党機構としての形成
- ・政治、経済、社会および技術分野における錯綜し複雑化する関係—それらは常に、政党内部の意見と意思形成につき、そして議会および公共における政党の成果の代理につき、より高い要求を出す

- ・新政党の成立を本質的に困難にしている 5 パーセント条項 (5%-Klausel)

このほか、ほぼ「二大政党制」となっている現在の政党は、相当な党員減少 (Mitgliederschwund) に見舞われてもいる 2 つの国民政党の「キリスト教民主・社会同盟」(CDU/CSU) と「社会民主党」(SPD) があり、2 つの比較的小さな政党で、その時々によって国民政党へ傾斜しつつある「自由民主党」(FDP) および「90 年連合/グリーン (緑) 党」(Bündnis 90 / Die Grünen)、そして活動の重点が旧ドイツ民主共和国 (DDR) のエリアにある後継共産党としての「左翼党」(DIE LINKE)、最後に、本来ユーロ批判の政党ではあるが、今や支持を拡大し、また一部その政治的過激主義により行政上の情報収集手段で監視されることがある「ドイツのための選択肢」(AfD) などに分類される (Maurer / Schwarz, a.a.O., 219. より)。

< 政党の主な 3 つの機能 >

現代では、政党は多様な活動を行っているが、それらは次の「3 つの根本機能」(drei Grundfunktionen) に要約できるという (Vgl. Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 122.)。

- ・第 1 に、政党は国民の中にあるさまざまな利益 (Interessen) を集め、束ねる。その際、束ねられたものが重要なのは、隣接する関心事がまとめられ、多数を獲得するチャンスとなる場合である。したがってここにも多数決 (Mehrheitsentscheidung) の事前作用が姿を現す。これらのまとめられた利益と確信は、その後、政党によって、国家的な決定手続の中で申告され、実現をめざして試みられる。

- ・第 2 に、政党は、政治システムを動かす。政党は、政治綱領を作成し、その中で国家的に追求されるべき目標を定式化し、具体的な事件問題 (Sachfragen) の解決のための提案の輪郭を描く。また政党は、競い合う諸政党の提案を批判し、それらの行動を批判的な目で観察する。

- ・第 3 に、これらすべてのことが本質上、自分自身の成員 (Personal) の当選 (Durchsetzung) によって試みられる。議会へ可能な限り多くの自身の議員を送り込むことから始まり、必要な多数に達した場合は、政府の立場を通じて、また行政における政治的な首脳職 (Spitzenämter) の占領 (Besetzung) を通じて、これらのことが継続されるのである。自身の随員 (Gefolgsleute) の援助で、その関心事を決裁地位 (Entscheidungspositionen) において貫徹する政党の努力は、またいわゆる「官職利権政治」(Ämterpatronage) の形、すなわち公勤務ポストを政党の熱心な支持者で占める形で、あまりにも望ましくない不都合な結果へと至り、その際、基本法 33 条 2 項 (平等な公務就任権) からの規準値 (Vorgaben) を侵犯する危険性も走る、ということが隠されてはならない。

なお、「政党の構成員になれるのは自然人 (natürliche Personen) のみである」(政党法 2 条 1 項

2 段) と明記され、法人は政党の構成員 (党員) となることができない。

< 政党概念の問題 >

[事例①] (Kaufhold / Wischmeyer, Staatsrecht I, 36. Auflage, 2024, 53. より) :

南シュレースヴィッヒ選挙人団 (SSW)、すなわちシュレースヴィッヒ・ホルシュタイン州のデンマーク人少数 (派) 政治組織は、2002 年の連邦議会選挙には参加しなかった。しかし SSW は、シュレースヴィッヒ・ホルシュタイン州議会で 2 議席を獲得している。シュレースヴィッヒ州の一部の自治体 (市町村) で議員団 (Vertretungskörperschaften) が若干の議席を保有している。仮に SSW が 2005 年の州議会選挙で不首尾に終わり、さらに連邦議会選挙に参加しなかった場合、どのような扱いを受けるか。

さて、政党法上の「政党」概念は、法律上の概念であって、憲法上のそれではない。したがって「基本法 21 条における政党の構成要件メルクマール (指標) の解釈にとって拘束的なものとはなりえない」 (Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 16. Auflage, 2024, 100–101.)。しかし、連邦憲法裁判所は、政党法 2 条 1 項の定義が憲法上の概念に合致すると認め、政党法上の定義をそのまま引用した。「政党は、継続的もしくは長期にわたって、連邦もしくは州の領域について、政治的意思形成に影響を及ぼし、かつドイツ連邦議会もしくは州議会において国民の代表へ協力しようとする市民の団体である」が、「その際、基準となるメルクマールは、目標設定の真摯さと継続性である」。連憲裁は、「真摯さ」が政党概念にとって決定的であるとみなした (BVerfGE 91, 262–276, in : Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl · Band 2, 3. Auflage, 2007, 396ff.)。

なお政党法によれば、政治団体であっても、「その構成員もしくはその役員の大過半数 (Mehrheit) が外国人であった場合、またはその本部 (Sitz) もしくはその業務管理 (Geschäftsleitung) がこの法律の適用範囲外にある場合」、当該団体は「政党ではない」 (2 条 3 項) とされる。そのほか「いわゆるヨーロッパ政党 (Europaparteien) ならびに自治体選挙人団 (kommunale Wählervereinigungen) は、それらがもつぱらヨーロッパ議会または市町村 (Gemeinden)、郡 (Landkreis) に相当する国民代表に責任をもって関与しようとするものである場合は、基本法 21 条にいう政党には当たらない」 (Christoph Gröpl, a.a.O., 101.)。

他方で、政党法 2 条 1 項はヨーロッパ連合 (EU) 条約第 10 条 4 項の趣旨に適合しないという指摘もある。EU 条約 10 条 4 項には、「政党は、ヨーロッパ次元において、ヨーロッパの政治意識の形成、および連合市民の意思の表明に貢献する」とあり、EU 統合の重要なアクター (主役) とされている。

[事例①の解説] (Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 54. より) :

SSW は、そのうえさらに (成果なく終わったとしても) シュレースヴィッヒ・ホルシュタイン州議会選挙には参加している。政党の目標は、ある議会に (市町村議会だけでなく) 代議員を送ることである。選挙へ参加することで十分であり、連邦議会選挙への参加は必要ない。SSW は一時的に州議会選挙に不参加であったにしても、自己の政党としての地位を失うことはない。

(3) 政党の自由と内部秩序

<政党結成の自由>

政党の「結成 (Gründung) は自由である」(GG21 条 1 項 2 段)。この「自由」は、たとえば「芸術および学問、研究および学説 (Lehre) は自由である」(GG5 条 3 項)と同様、何らの制約も受けない。政党結成の自由から、この条文規範の構成要件の中に政党の「活動の自由」(Freiheit der Betätigung) も含まれる (Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., 104.)。より具体的には、本条により、政党を結成する自由だけでなく、組織内部を決定する自由、自由な加入と受け入れ、自由な脱退と排除を認める政党ないし党員の権利も保障される (Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 54.)。

ところで、政党の結成自体は、法律行為 (Rechtsgeschäft) であり、政党は権利能力なき社団 (nicht rechtsfähige Vereine) として創設される (Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 54.)。政党は、私法上の法人 (登記された社団) として設立されると否とにかかわらず、自己の名において告訴および提訴し、被告人および被告となることができる (政党法 3 条)。

政党の自由は、基本権面と制度面との複合的な性質を有する。すなわち「政党の自由は、基本権 (Grundrechte) と結び付いた基本法 21 条 1 項 1 段・2 段により憲法で保障されている」。「基本法 21 条自体は、基本権ではまったくない」。「基本法における基本権は、ただ 1 条から 19 条までのみ見出される」。そして「基本法 21 条は、基本法 93 条 1 項 4 号 a から明らかであるが、決して基本権相当の権利ではない」。「それによれば、基本法 21 条は、憲法訴願 (Verfassungsbeschwerde) によって保護されるのではなく、むしろ政党の制度 (Institution) にとっての保障の保証 (Gewährleistungsgarantie) となっている」。「政党は、市民と同じように、政党が疑問なく引用することができるところの基本権によって、主観法上 (subjektiv-rechtlich) 補充されるのである」。「基本法 21 条の「制度保証」(Einrichtungsgarantie) と基本権との相互作用は、基本権の内実の修正へ、一部は補強的で一部は制限的へと至りうる」(Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 126. より)。

<国家からの政党の自由>

政党の自由は、とりわけ国家からの自由を意味する。それは、政党活動に対する国家の介入というものを排斥する。ドイツにおいては、憲法擁護庁がドイツ国家民主党 (NPD) 内に諜報員 = 「スパイ」(V-Leute) を潜入させ、当該政党の活動を探らせていた事例が明るみとなった。このような「スパイ」活動は違憲であり、この政党に対する禁止手続の瑕疵を構成するとされた (BVerfGE 107, 339 [363ff.])。

このほか、選挙の候補者の決定のありようも問題となる。候補者の立候補手続は、連邦選挙法 21 条以下の規律があり、手続は選挙管理委員会により瑕疵の有無が審査される。立候補が認められない事例もある (Vgl. BVerfGE 89, 243. / 『ドイツの最新憲法判例』1999 年 382 頁以下 = 61 ハンブルク CDU キリスト教民主同盟の連邦議会選挙の候補者選出に関する選挙審査異議一政党の候補者選出手続— [執筆：加藤一彦])。この選挙管理委員会による審査が、政党の自由への国家的介入に当たるかどうか問題となる。

また、すでに触れたが、政党は「国家」ではないため、基本法19条3項により、政党の基本権主体性が認められ、すべての基本権を主張することができる（Christoph Degenhart, Staatsrecht, 39. Auflage, 2023, 18. より）。たとえば、政党が、自ら主催する集会が禁止される事態に遭遇した場合、基本法8条1項の「集会の自由」を引き合いに出すことができ、政党財産の侵害に際しては、憲法14条1項の「財産権の保障」違反が問われ、出版、テレビ・ラジオ放送等の場合、基本法5条1項が定める「プレス（Pressefreiheit）および放送・フィルムによる報道の自由（Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film）」が問題となる。

政党の「自由な活動の権利からは、積極的な請求権（Ansprüche）も生じる」。「たとえば、歩行者区域内に案内所（Informationsstand）を建築しようとする者は、そのためには道路法に従って、いわゆる特別利用許可（Sondernutzungserlaubnis）、すなわち公共道路を特別な目的のために、かつ通行目的だけでなく利用することの許可を必要とする。それは官庁（Behörde）の裁量にある。しかし、選挙戦における政党の案内所については、基本法21条1項が本裁量は『ゼロに収縮する』auf Null reduziert すなわち官庁には許可を与える義務があることを引き起こす」（Christoph Degenhart, a.a.O., 18.）という。

<政党の内部秩序>

政党は、自己の内部秩序について民主的原則に義務づけられている（GG21条1項3段）。この具体化として、政党法には豊富な規定がある（6条以下）。まず「政党は、書面による規約（Satzung）および書面による綱領（Programm）をもたなければならない」（政党法6条1項）。そして「規約は、次のことがらに関する規定を含まなければならない」（同条2項）。

- 1 政党の名称ならびに略称（使用されている場合）、所在地および活動
- 2 党員の加入と脱退
- 3 党員の権利および義務
- 4 党員に対する可能な秩序措置（Ordnungsmassnahmen）と党員の除名（政党法第10条3項-5項）
- 5 党支部（Gebietsverbände）に対する可能な秩序措置
- 6 政党の一般編成（allgemeine Gliederung）
- 7 役員会（Vorstand）およびその他の機関の構成と活動
- 8 政党法第9条による党員集会および代議員会の議決に留保された業務
- 9 党員集会および代議員会の招集の要件、形式および期間、ならびに諸決定の公証
- 10 国民代表選挙のための候補者選定の権限を有する党支部および諸機関、ただしこれにつき法律規定がない場合
- 11 党大会が政党法第9条3項に従って、政党もしくは党支部の解散または他の政党との合併を決議した場合の、党員の原票決（Urbestimmung）および手続（後略）
- 12 この法律（政党法）第5章の諸規定を満たす財政規則の形式および内容

II. 国家による政党財政支援

(1) 政党の自由と財政支援

<政党財源の必要>

政党の活動は、他の組織・団体と同じように、十分な財政上の裏付けを必要とする。協力者 (Mitarbeiter) を雇わなければならない、事務所の家賃 (Büromieten)、備品費用 (Sachkosten) なども支払われなければならない。たとえば2020年の政党の支出は、CDUが1億2220万ユーロ、SPDが1億4060万ユーロ、90年連合/緑党が5410万ユーロ、FDPが3170万ユーロ、左翼党が2690万ユーロ、AfDが1790万ユーロであった (Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 134. の註より)。

原則上、政党財政支援 (Parteienfinanzierung) の源泉は、私的なもの (private) と国家的なもの (staatliche) との2つに区別される (以下 Morlok / Michael, a.a.O., 134ff. より)。私的な財源 (Finanzquellen) は、党費 (Mitgliedsbeiträge)、議席保持者負担金 (Mandatsträgerbeiträge) および献金 (Spenden) であり、わずかではあるが政党自身の経営で利益となった資金 (Mittel) などがある。政党は、国家の側からも直接的な寄付 (Zuwendungen) をもらうことができる。政党は、「物サービス給付」 (Sachleistungen) から利益を得ることもある (たとえば選挙戦における放送時間の無料の自由利用など)。さらに、国家は、私人 (Privater) による政党への寄付 (Zuwendungen) に租税の免除をすることで、政党への間接的な支援を行う (Vgl. Morlok / Michael, a.a.O., 134.)。

<政党の自由と財政支援ルール>

政党財政支援—以前から論争があり、法律回避 (Gesetzesumgehung) を招いてきた—について、政党の自由 (Freiheit) の趣旨が要請するのは、国家への依存 (Abhängigkeit) または巨額寄付への依存へ至ってはならず、自由競争をゆがめてはならないということである。結局のところ、基本法38条1項1段から生じる公民的平等 (staatsbürgerliche Gleichheit) が守られなければならない。個人 (Einzelnen) に対して、たとえば巨額な寄付を租税上優遇することで、特別な影響可能性を開いてはならないのである。国家の不適切な (sachwidrig) 影響可能性をできるだけ排除するために、政党財政支援は必ず法律によって規律されなければならない。このことは、政党親密財団 (parteinahe Stiftung) への国家による寄付 (Zuwendungen) の場合にも当てはまる (Vgl. Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 39. Auflage, 2023, 23.)。

総論的にまとめると、次のようなことが言えよう (Christoph Degenhart, a.a.O., 23–24. より)。

・直接的な国家による給付は許される。このことは、政党の憲法上の機能によって、選挙戦以外においても根拠づけられる。すなわち、市民意思の表明 (Artikulation) であり、政党は、それを組織的な国家意思形成へ取り込むのである。しかし、この場合、部分的財政支援 (Teilfinanzierung) だけが問題となるわけではない。自己財政支援 (Eigenfinanzierung) が優先する。もし市民が、政党は国庫から自分で取って使っている (bedienten) という印象をもつようになると、これは必ず政党の信用 (Ansehen) の低下へとつながり、結局、政党の任務遂行能力を損ねることになる。

・国家による給付は、政治的競争を歪曲しないために、有権者における政党の成果に方向づけられなければならない。成果に無関係な基礎的財政支援（Basisfinanzierung）は、憲法違反である。それゆえ選挙の際に獲得したすべての票のための、ならびに献金（Spenden）または党費（Mitgliedsbeiträge）を通じて獲得された資金（Mittel）による特別手当（Zuschläge）のための寄付（Zuwendungen）がある。詳細については政党法 18 条が規律する。しかしその第 2 項 1 段は、政党に支払われるべき総額にとっての絶対的最高限度（absolute Höchstgrenzen）を規定する。

・国家による給付の承認にとっての定足数（Quorum）—連邦議会選挙の場合、有効投票数の 0,5 パーセント（%）—は、濫用の排除のために許容される。

・国家による財政支援が義務づけられているかどうかについて、連邦憲法裁判所は未決定のままにしている。自由と自己責任の原則は、むしろそれに反対しうるであろう。

・政党献金（Parteispenden）の取り扱いに適用されるのは、市民的平等（staatsbürgerliche Gleichheit）の遵守である。それゆえ、献金は、平均的な所得受領者（Einkommenbezieher）が達成可能なような規模等級（Größenordnung）においてのみ、租税上の優遇が認められる。今日の 6600 ユーロという限界（合算税額査定 Zusammenveranlagung の場合）は、むしろ「高給取り」（Besserverdienenden）を基準にして方針化されているようであるが、なお高額であり支持することはできない。何らの公民的意思ももたない法人の献金は、優遇されてはならない（とくにそうでないと、法人の陰にいる自然人は、自己の影響可能性を何倍にもすることができよう）。資金の出所（Herkunft）については、すでに基本法 21 条 1 項 4 段により説明義務がある。違反した場合は制裁が課される。これによって、政治的な意思形成の透明化が図られている。

(2) 直接「政党財政支援」

[事例②]（Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 64. より）：

連邦議会議長は、2000 年 2 月 15 日、新聞等へ、キリスト教民主同盟（CDU）が 1998 年に政党法の規定に対応した活動報告書を提出しなかったため、同党は 1999 年用の献金（Spende）と党費等（Beiträge）に係わる国家の財政支援（staatliche Finanzierung）の一部（Teil）に対する請求権と失うと知らせた。このとき問題となった金額は、41.347.887,42 ドイツマルク（DM）であった。2000 年 2 月 15 日に期限に達した「分割支払い」（Abschlagszahlung）は、5.499.850,53 DM の額においてそこから減じられ、その結果、残額の 35.848.036,89 DM がまだ残っていることとなった。CDU は、この額を 2000 年 3 月 20 日までに支払わなければならなくなった。

[事例②の解説 - その 1]（Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 66. より）：

本事案において、キリスト教民主同盟（CDU）は、1998 年について、当時の旧政党法 18 条 3 項 1 号によれば、（その時々直近の）ヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙もしくは州議会選挙において、CDU 候補者リストに投じられた各有効投票につき 1,00 マルク（DM）を請求できたはずであった。その際、最初の 500 万（5 Mio.）の有効投票に対する補助金（Zuschüsse）は、票ごとに 1,30 マルクに引き上げられた（旧政党法 18 条 3 項 2 号）。それに加えて、自然人の献金収入（Spenn-

denaufkommen) の 50 パーセント (%) に対する請求権は、一人当たり (pro person) 6 千マルク (6.000,00 DM) の限界 (Höchstgrenze) にまで達したはずであろう (旧政党法 18 条 3 項 3 号)。1998 年のすべての政党の請求権の総額が当時、適用される 2 億 3000 万マルク (230,00 Mio. DM) の絶対的最高限度を越えたため、CDU の請求権は、当時の旧政党法 19 条 6 項 2 段により、当該総額に対する比例した配分 (Anteil) に制限されることになった。

総じて、国家による政党財政支援 (Parteienfinanzierung) には、1 つは、予算 (Bundshaushalt) から直接給付 (支援) される「割当金」(Zuweisungen) がある。もう 1 つは、間接的政党財政支援として、党費・分担金給付 (Beitragsleistungen) または私人による政党への献金を国家が租税上優遇し、もって租税収入の一部を放棄する形がある。連憲裁は、憲法上「つり合い」(Gegengewicht) をとる形で、国家による直接・間接的政党財政支援の原則を定めてきた。このため、連憲裁の判例は重大な「揺れ」に見舞われた。当初、連憲裁は、国家による「選挙費用補填」(Wahlkampfkostenerstattung) を合憲と評価していたが、後にこの立場を放棄し、そしてまた基本法により政党に義務づけられた任務の財政支援 (Finanzierung) のために、国家の直接的援助金 = 寄付 (Zuwendungen) が政党に供与されることを適法とみなした (Vgl. Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 64.)。

<絶対的上限>

「政党は、基本法上、一般に政党に義務づけられた活動の部分的財政支援 (Teilfinanzierung) として、資金 (Mittel) を獲得する」(政党法 18 条 1 項 1 段)。その際に、「国家の資金の配分についての規準 (Massstab) となるのは、政党 (eine Partei) がヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙および州議会選挙において達成した成果 (Erfolg)、党費・議席保持者の分担金 (Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge) の総計 (Summe)、ならびにその政党によって獲得された献金 (Spende) の規模 (Umfang) である」(同項 2 段)。

法律によれば、「すべての政党へ最高額 (höchstens) で支払われうる国家の資金の年間総額は、2018 年に行われた取り決め (Festsetzung) では、1 億 8479 万 3822 ユーロ (Euro) である (絶対的上限)」(政党法 18 条 2 項 1 段)。このような「絶対的上限は、10 分の 1 パーセントまで切り上げて (abgerundet auf ein Zehntel Prozent)、毎年パーセンテージ上昇する、つまり請求年に先行する年において、ある政党にとって典型的な支出の物価指数 (Preisindex) が上昇した分」(同項 2 段)。「物価指数の基礎 (Grundlage) となるのは、一般的な消費者物価指数の 70 パーセント、および地域支部団体 (Gebietskörperschaften) における労働者 (Arbeiter) と職員 (Angestellte) の労働協約上の月額給与 (Monatsgehälter) の指数の 30 パーセントの重量分 (Wägunganteil) である」(同項 3 段)。「連邦統計庁の長官は、これについてドイツ連邦議会に遅くとも毎年 4 月 30 日までに、先行する年に係わり物価指数の成長に関する報告を提出する」(同項 4 段)。そして「連邦議会議長は、遅くとも毎年 5 月 31 日までに、上昇から生じる絶対的上限の総額を丸ごとユーロ額 (Eurobeträge) に切り上げて (abgerundet auf)、連邦議会印刷物 (Bundestagsdrucksache) として公表

する」(同項5段)。

●ちなみに、上記「絶対的上限」は、2018年の法律改正によって2019年から始まったとされる。この上限は、上述のように一般的な物価上昇によって変動する。2022年は2億505万ユーロであった(Vgl. BT-Drs. 20/1826., in: Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, 2022, 34. Auflage, S.60.)。この改正は、その後、規範統制手続等により連邦憲法裁判所へ係属した。申立人は、この改正はとりわけ政党の「国家からの自由」(Staatsfreiheit)に反すると主張した。連邦憲法裁判所が、「上昇の要件の説明不足」によりそれを無効と宣告したため、政党法は修正され今日に至っている(Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I, 2024, 36. Auflage, 65. ; BVerfGE 165, 206)。

<配分の割合>

「政党は、毎年、国家の部分的財政支援の範囲内で(im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung)受け取る」が、その割合は以下のとおりである(政党法18条3項1段)。

「1号 その政党のその時々のレストラン(Liste)に対して投じられたすべての有効投票(gültige Stimme)につき0,83ユーロまたは

2号 ある州において、政党のためのリストが許可されていなかった場合は、1つの選挙区もしくは投票区で(in einem Wahl-oder Stimmkreis) その政党に投じられた各有効投票につき0,83ユーロ

3号 当該政党が取得金(支払われた党費もしくは議席保持者の分担金、または合法的に獲得された献金)として受け取ったすべてのユーロにつき0,45ユーロ、その際、自然人(natürliche Person)一人当たり3300ユーロまでの献金のみ考慮される」。

なお、その「額」(Werte)は、一般的な物価変動に左右される。2024年の助成額(Förderbetrag)は、1票が0,97ユーロで算定された(Vgl. BT-Drs. 20/11270., in: Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., S.65.)。

また、上記の「1号・2号とは別に、政党は、その時々その政党によって獲得された400万(vier Millionen)までの有効票について、1票につき1ユーロを受け取る」(政党法18条3項2段)とされ、「1段1号・2号ならびに2段に明記された党費・分担金(Beträge)の額は、2017年から、第2項の2段から5段までが準用される」(同項3段)と定められた。

「3項1号および3号による国家の資金に対しては、その時々直近のヨーロッパ議会もしくは連邦議会選挙での最終的選挙結果により、少なくとも0,5パーセント、または州議会選挙の最終的選挙結果により、リストに投じられた有効投票の少なくとも1%に達した政党が、その請求権を有する」(政党法18条4項1段)が、「3項第1段1号および2段に従った支払額(Zahlungen)については、政党は、そのつどの選挙において、この諸要件を満たさなければならない」(同段)とされる。そして「3項2号による国家の資金への請求権を有する政党は、最終的選挙結果により、1つの選挙区もしくは投票区で(in einem Wahl-oder Stimmkreis)投じられた有効投票の100分の10(10 von Hundert)に達した政党である」(政党法18条4項2段)。

●ちなみに、旧政党法(2005年1月1日施行)18条4項は、この請求権を、その時々直近のヨーロッパ議会選挙もしくは連邦議会選挙にあつては5%、またはその時々直近の州議会選挙の少なくとも3つで1%、もしくはその時々直近の州議会選挙の1つで有効なリスト票の5%に達

した政党に限り、認めていた。その趣旨によれば、「3州定足数」(Drei-Länder-Quorum)が保障するのは、当該連邦領域において獲得された寄付(Zuwendungen)のもとで、国家の財政支援に参加する政党は、連邦政治上の価値が認められるべきであるというものである。連憲裁は、上記理由づけを説得力のあるものとはみなさず、「3州定足数」を無効と宣言し、従前の法状態が変わらず継続しているものとした(Vgl. Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 65.–66.; BVerfGE 111, 382 [410])。

なお、「一つの政党にあって、国家の部分的財政支援の額(Höhe)は、24条4項1号から7号までによる収入(Einnahmen)の総額を越えてはならない(相対的上限=relative Obergrenze)」と定められている(政党法18条5項1段)。この「相対的上限」ならびにあらゆる政党の財政支援の総額が「絶対的上限」を超えてはならないという規定(同項2段)は、「基本法が前提とする政党の国家からの自由は、政党の独立性の保障だけでなく」「自由に形成された、社会・政治的領域に根差した集団(frei gebildet, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen)としての政党の性格を必要とする」ためである(BVerfGE 85, 264, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl・Band2, 3, Auflage, 2007, 177.)。「各政党にとって、さしあたり(zunächst)確定(Festsetzung)の際には相対的上限(18条5項)、およびそれに続いて絶対的上限(18条2項)が遵守されなければならない」(政党法19条a第5項1段)。

<国家の部分的財政支援の申立手続>

「法律にいう請求年度に係わる国家の資金の確定と支払は、政党によって、書面で請求年度の9月30日までに連邦議会議長へ申請されなければならない」(政党法19条1項1段)。「この申請は、党規約(Satzung)で所轄する政党の役員(Vorstandsmitglied)によって申し立てられなければならない」(同条1項2段)。「分割払い(Abschlagszahlungen)の申請は、次の分割払いの前月15日までに、そのつど書面で連邦議会議長へ申し立てられなければならない」(同条2項1段)。

ところで、この確定手続(Festsetzungsverfahren)について、「連邦議会議長は、毎年2月15日までにあらゆる請求資格のある(anspruchsberechtigt)政党に対し、前年(請求年度)についての国家の資金の額(Höhe)を決定する」(政党法19条a第1項1段)。連邦議会議長は、「ある政党に対する国家の資金を第18条および第19条aに従い、第5章の規定に適合した活動報告書(Rechenschaftsbericht)に基づいてのみ確定し、支払いうる」(同項2段)。「連邦議会議長が、期限内に提出された活動報告書に関し、第23条a第2項による手続を確定前に開始するときは、同議長は、この政党に対する国家の資金を、その政党の活動報告書に基づき、暫定的にのみ確定し、政党の可能な支払い義務の額における担保給付(Sicherheitsleistung)と引き換えに(gegen)その政党に支払う(31条aから31条cまで)」(同項3段)。「連邦議会議長は、手続の終了後に最終的な確定を行う」(同項4段)。

そして「国家の資金の額の確定のための計算基礎(Berechnungsgrundlage)は、その時々最終的なヨーロッパ議会選挙および連邦議会選挙、ならびにその時々最終的な州議会選挙に際し、請求資格のある政党によって請求年の12月の31日を含めた31日までに獲得された有効投票数、お

よび活動報告書で公表されたその時々の前年（活動報告年）の寄付（18条3項1段3号）である」（政党法19条a第2項1段）とされ、「連邦議会議長は、18条4項により、考慮されることのできる（berücksichtigungsfähig）各政党の有効投票を票勘定（Stimmenkonto）にまとめ、これを更新していく」（同項2段）のである。

(3) 報告義務および査定手続

政党は「自己の資金の出所および使途（Verwendung）について、ならびに自己の資産（Vermögen）について公に（öffentlich）報告しなければならない」（GG21条1項4段）。この公開原則は、政党法第5章23条以下に具体化されている。すなわち「政党の役員（Vorstand）は、資金の出所と使途について、ならびに政党の資産について、暦年（会計年度）の終わりまでに活動報告書（Rechenschaftsbericht）において、真実に適い（wahrheitsgemäss）かつ誠心誠意（nach besten Wissen und Gewissen）公に説明（Rechenschaft）すべきものとする」（政党法23条1項1段）。報告書は、「会計検査官（Wirtschaftsprüfer）もしくは会計検査協会により、政党法29条から31条までの規定に従って審査されなければならない」（同条2項1段）。

「政党は、その活動報告書を会計年度の次年の9月30日までにドイツ連邦議会議長へ提出しなければならない」（政党法19条a第3項1段）。「ドイツ連邦議会議長は、期限（Frist）を3か月まで延長することができる」（同項2段）。「政党が活動報告書を期限どおりに提出することをしないときは、当該政党は、寄付（Zuwendungen）に係わる国家の資金に対する請求権を最終的に喪失する」（寄付割当ての失効 Verfall des Zuwendungsanteils = 政党法19条a第3項3段）。「政党が、活動報告書を請求年度の次年の12月31日までに提出しなかったときは、当該政党は、請求年用の国家の資金に対する請求権を最終的に喪失する」（選挙人票割当ての失効 = 同項4段）。

なお「団体（Vereinigung）が、政党法23条に従った活動報告書を6年間継続して（sechs Jahre lang）提出しなかったときは」、「その団体は自己の政党としての地位を喪失する」（政党法2条2項2段）。「活動報告書が、政党法24条に定められた構成に適合し、同法30条2項に従った検査マークをつけている場合は、期限は、内容上の正しさと係わりなく遵守されている」とみなされる（政党法19条a第3項5段）。

●ちなみに、CDU「献金事件」への対応として、2003年1月1日に新規律の政党法23条aが施行された。それは、ドイツ連邦議会議長による報告書の審査手続を詳細に規律するものであった。連邦議会議長は、政党法18条および19条aに従って、政党への国家の資金を、第5章の諸規定に合致した活動報告書に基づいてのみ確定し、支払うことを可能にするものである（Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 67.）。

[事例②の解説 - その2]（Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 67. より）：

本事例において、CDUは確かに1999年12月31日前に活動報告書を提出していた。しかし、ドイツ連邦議会議長はその報告書を政党法第5章の規定に合致したものとはみななかった。州連合（Landesverband）の資産構成部分（Vermögensbestandteile）が記載されていなかったからである。

法状態（旧）で争われたのは、政党法 19 条 4 項、23 条 4 項（当時）とともに活動報告書の返却（Abgabe）が引き起こされるべきか、あるいはそれを越えて瑕疵のある、もしくは不完全な報告書のため、制裁が問題となるかどうかであった。違法な献金（Spende）の受領（Annahme）ないし守秘（Verschweigen）に対しては、政党法（旧）23 条 a において制裁が定められていたが、それは、密かな、つまり裏金的（verschwiegenen）ないし違法な献金の額（Höhe）に関係するものであった。記載されなかった資産構成部分（Vermögensbestandteile）については、それに相応する規定は、当時、欠落していた。それゆえ、この法律空白（Gesetzeslücke）を政党法（旧）19 条 4 項、23 条 4 項の適用により閉じる（schliessen）ことは、圧倒的（überwiegend）に拒否（abgelehnt）された。とくにそのような「制裁」（Sanktion）は、透明性原則への違反との関係で釣り合いがとれていない（nicht proportional）とみられた。これに対して、連邦憲法裁判所は、連邦議会議長の法的見解を追認するに至った（BVerfGE 111, 54 [80]）。

（4）党費と政党献金の優遇税制

所得税法（EStG）34 条 g 第 1 段 1 号、第 2 段によれば、政党への寄付（Zuwendungen）は、金額（Betrag）の 50%（パーセント）まで年間（jährlich）825 ユーロ（夫 Ehegatten の合算税額査定 Zusammenverlagung の場合 1650 ユーロ）まで租税債務（Steuerschuld）を軽減する。この金額の租税上の考慮は、租税義務者がどれほど稼いでいるか、またその所得にどのような税率（Steuersatz）が課されるかに係わらない。この規制は、理念型としては、形式的平等に対応し、さらに連憲裁によって立てられた原則、献金（Spenden）および党費・分担金（Beiträge）は平均的な所得受領者（Einkommensempfänger）に可能な額（Höhe）においてのみ、租税上認められるという原則を考慮したものである（Vgl. Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 68. ; BVerfGE 85, 264 [316]）。

所得税法 10 条 b 第 2 項 1 号によれば、政党への寄付（Zuwendungen）は、暦年において（Kalenderjahr）総額 1650 ユーロ、また、夫の合算税額査定の場合で、総額 3300 ユーロまで控除可能である。疑わしいのは、この「2 重の特権付与」（doppelte Privilegierung）、つまり税額上の（tariflich）所得税の割引（Ermässigung）プラス（plus）特別支出（Sonderausgaben）の形での控除可能性（Abzugsmöglichkeit）が連憲裁によって線引きされた枠内になお留まっているかどうかである。廃止となった（weggefallen）のは、企業の献金（Unternehmensspenden）に対する優遇税制である。連憲裁は初期の判例を変更し、これを憲法違反（verfassungswidrig）とした（Vgl. Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., S.68. ; BVerfGE 85, 264 [315]）。

III. 政党の同権的地位と機会均等

議会制民主主義では、「平等処遇を求める政党の権利」（Recht der Parteien auf Gleichbehandlung）、とりわけ機会均等（Chancengleichheit）への権利は、相互に競い合う政党間において重要な意義を有する。しかし、機会均等の権利は、基本法上明記されているわけではなく、「政党結成の自由」から導かれ、憲法的基礎にある複数政党制から生じるという（Vgl. Maurer / Schwarz, Sta-

atsrecht I, 2023, 7. Auflage, 231.)。

[事例③] (Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 58. より) :

ドイツ放送協会 (ARD) およびドイツ第二テレビ (ZDF) の事業共同体 (Arbeitsgemeinschaft) は、2002 年 9 月 8 日の夕刻一連邦議会選挙の 2 週間前に、「宰相候補 (Kanzlerkandidaten) のテレビ決戦」と題する番組 (討論会) を放送しようとした。この番組は、連邦宰相およびバイエルン州首相が、所属政党から連邦宰相候補者に指名されたため、候補者は女性キャスターに 75 分間、選挙戦のテーマについて質問されるものであった。自由民主党 (FDP) は、このとき自分たちの党首を連邦宰相候補者に決めていたため、仮命令でこの討論会への参加を実現しようとした。行政裁判所への申立てが奏功しなかったため、FDP は憲法訴訟を申し立てた。

(1) 実質的平等と形式的平等

「平等選挙」(in gleicher Wahl) の原則 (GG38 条 1 項) は、「形式的」(formal) でかつ厳格に把握され、例外は一切ないものと考えられている (Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 58. による)。平等選挙は、一般平等原則 (GG3 条 1 項) とは別の次元である。一般平等原則は、有力な「実質的」(material) な理解によれば、不平等な構成要件を平等に扱うこと、および平等な構成要件を不平等に扱うことを禁止する。ただこの場合でも、正当理由がまったくない場合だけであり、ある場合は、「差別的扱い」を許容するというものである。これに対して、平等原則の「形式的」(formell) 理解は、このような「差別的扱い」を切り捨てる。それは形式的に、つまり外形上等しい条件がある場合は、不平等な取り扱いを無条件に禁止するのである。内容上の実質的「違い」に合理性を見出すことは許されない。

<政党への「差別的扱い」>

政党に関する国家的措置が形式的平等原則か、実質的な平等原則か、このどちらで判断されるかは、政党間の自由競争にとってだけでなく、政党国家の制度にとっても決定的に重要である (以下 Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 58f. による)。

議会の多数派政党は、競争の機会を自党に有利なように法律上創出する傾向があり、問題は微妙である。連憲裁は、政党による「機会均等」の根拠を基本法 3 条 1 項ではなく、また同 38 条 1 項でもなく 21 条 1 項に依拠した (BVerfGE 6, 273.)。機会均等は、理論上、実質的平等と選挙の平等との中間に位置づけられる。38 条 1 項は政党の機会均等に作用し、政党は形式上平等に扱われなければならない。差別的に扱う場合は、「やむをえない理由」(zwingende Gründe) が必要である。

[事例③の解説] (Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 59. より) :

この事案で問題となるのは、まず「宰相候補のテレビ決戦」という番組がそもそも「機会均等」の尺度で審査されるかどうかである。この尺度で測るなら、政党への「差別的扱い」に「やむをえない理由」があったかどうか問われる。「やむをえない理由」の有無は、宰相候補者にとって

指名（ノミネート）ではなく、宰相選出の現実的可能性があったかどうかが問題となろう。

（2）政党法上の形成と機会均等

政党法は「公権力の主体が、公共施設（*öffentliche Einrichtungen*）を政党の利用に供し、またはその他の公共的給付（*öffentliche Leistungen*）を提供する場合、すべての政党が平等に扱われるものとする」（5条1項1段）と定める。たとえば、政党が自治体施設（市立ホール、市場、歩道、掲示板等）を利用する場合などに政党法5条1項が適用される。次の事例を素材に考えたい。

[事例④]（Christoph Degenhart, *Staatsrecht I*, 39. Auflage, 2023, 15. より）：

右翼過激主義スペクトルに付属する政党、「自由国民行動」（*Freie Nationale Aktion = FNA*）は、連邦議会の選挙戦の前哨戦として、S市公会堂において、選挙関連行事を開催しようとした。S市は、これまでその種の行事については、そのつど政党の地区連合に常に市公会堂の利用を認めてきたが、今回はFNAのS地区連合の利用を拒否した。右翼過激主義的で、憲法に敵対する政党（*verfassungsfreundliche Partei*）が問題になっているという理由である。正しいか。

さらにまた、この「過激主義」に関連するその他の事例として、ドイツ国家民主党（NPD）が連憲裁の2017年1月17日判決により、憲法違反（*verfassungswidrig*）と宣告されたが、禁止されなかった場合、それはどのように評価されるか。

・前者に関する憲法訴訟上の論点は、以下のとおりである（Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., 25–26.）。

① FNAの公会堂利用請求権の法的根拠：政党法5条1項1段である。

a) 請求権資格：FNAは政党法ないし基本法21条にいう政党である。政党概念のメルクマール（標識）—選挙への参加—はこの政党に当てはまる。その場合、この政党の目標の内容的評価は許されていない。

b) 市公会堂は、政党法5条にいう公共施設である。

② FNAは、このことによって、市公会堂の使用に際し、地区連合の平等処遇（*Gleichbehandlung*）に対する請求権を有する（政党法5条、基本法21条と合致した基本法3条）。当該政党が禁止されていない限り、政党が憲法違反であるという主張は、何らの許される差別化基準（*Differenzierungskriterium*）も提供しない。

・後者の事例のNPDの処遇についても、FNAと同じことが言える。確かにNPDも連憲裁の判決によって違憲と宣告されたが、それは宣告のみで禁止に至ったわけではないからである。

なお給付の「提供の範囲（*Umfang der Gewährung*）」は、政党の重要度（*Bedeutung*）により、政党目的の達成にとって必要な最小限（*Mindestmass*）にまで、これを等級に分けることができる」（政党法5条1項2段）とされている。「政党の重要度は、とりわけそれに先立つ国民代表の選挙結果によっても評価され」（同項3段）、「連邦議会に会派勢力のある代議員をもつ政党については、提供の範囲はあらゆる他の政党の少なくとも2分の1でなければならない」（同項4段）。

機会均等は政党の合憲性を前提としているが、仮に当政党が「憲法に敵対的」(verfassungsfeindlich)とみなされたとしても、また連憲裁による違憲宣告が出されたとしても、禁止されない限り、その政党は政党法5条1項により市立ホールの利用や当座預金の開設等を要求することができよう(Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 60.)。

[事例③]の場合において、特別な編集上の考えによるテレビ放送局の催し物に対しては、政党法5条1項から導かれる請求権は、機能しない。ここでは、何らの「施設」(Einrichtungen)も問題になっていないからである。しかし、政党法5条1項は、政党の機会均等の憲法原則を社会法で具現化(Ausformung)したものである。自由民主党(FDP)は、原則的に基本法21条1項を引き合いに出すこともできた。しかし、実際の裁判では、裁判所(当部)は、放送局が政党の機会均等原則を侵害したとはみなさなかった。理由は、2002年9月22日の選挙後の状況では、FDPの委員長に連邦宰相の職を引き受ける現実的可能性はなかったというものである。当該政党は、現実的な政治的力関係から、これを受け入れるべきであり、同党の権利は侵害されていないと判断された。さらに当部は、放送局がその編集上の考えにより、FDPの成功見込みを影響の残る形で(nachhaltig)弱めたことになるということも否定した(Kaufhold/Wischmeyer, a.a.O., 60.より)。

(3) 政党の地位と憲法訴訟

政党の二重的性質、つまり政党は「憲法機関」であると同時に、「私的団体」(結社)でもあるという性質により、以下のような訴訟上の分類が可能である(Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., 24-25.)。

・国家が高権的に(hoheitlich)に政党の前に歩み出る場合、たとえば行政官庁が集会の禁止を表明し、あるいは立法者が政党に対し放送の主権を禁止する場合、政党は、その種の禁止の対象となった市民と同じ状況にあるものとして、市民と同じ法的救済手段を有する。政党は行政裁判所へ提訴することができ、場合によっては、自己の基本権(Grundrechte)と基本法3条(同21条1項と結びついて)による平等処遇命令(Gleichbehandlungsgebot)に依拠して憲法訴願(Verfassungsbeschwerde)を提起することができる。これは、市町村(=非憲法機関)との「宣伝梁」(Werbeträger)の設置をめぐる争い、あるいは公法上のラジオ放送(Rundfunk)の放送時間をめぐる争いの場合にもあてはまる。政党内部の紛争は、私的団体内の紛争として民事裁判手段(Zivilrechtsweg)において解決されることになる。

・政党が憲法生活の制度(Institutionen)に該当する限り、政党は、基本法第93条1項1号、連憲裁法第63条以下により「機関争訟手続」(Organstreitverfahren)の申立権を有する。政党は、基本法93条1項1号にいう「その他の関係人」(andere Beteiligte)に当たるからである。このとき憲法訴願は排斥される。このことは、たとえば選挙法に関係するものである場合、このときの機関争訟手続の訴訟物(Antragsgegenstand)は「法律」の公布であり、申立相手方は、連邦議会および連邦参議院となる。機関争訟手続が適法(zulässig)な手続類型にあるのは、政党が、たとえば連邦大統領の「頭のいかれたやつ」(Spinner)という意見表明によって、あるいは政府の公共活動によって、自己の権利が侵害されたものとみなす場合である。連邦議会議長が、政党の活動報告説

明義務 (Rechenschaftspflichten) 違反を理由にして課すことがありうる制裁に対しては、連邦憲法裁判所は行政裁判手段 (Verwaltungsrechtsweg) の方法を指示した。連邦議会議長は、ここでは行政官庁として行動したためである。

<憲法訴訟上の政党の特別な地位—総括>

また注意すべきは、連邦憲法裁判所の判例によれば、憲法訴訟における政党が以下のように「一部憲法機関と同様」(teilweise wie Verfassungsorgane) に扱われることである (以下は Stefan Koriath / Michael W. Müller, Staatsrecht I, 6., überarbeitete Auflage, 2022, 264–265. による)。

- ・政党が連憲裁に対し、自己の憲法 (Verfassung) から由来する協力権 (Mitwirkungsrechte) ならびに機関権 (Organrechte) を特別に機関争訟手続において主張することができる点において、政党は憲法訴訟上、憲法機関の地位に就いていることになる。

- ・政党は、国家の一部ではなく、公権力の担い手でもない。したがって政党は基本法 19 条 3 項にいう基本権能力を有し、基本権侵害に際して憲法訴願を行使することができる。

- ・広い意味で、基本法 21 条 2 項の規律も、憲法訴訟上の特別地位に数えられる (いわゆる「政党特権」)。

- ・独自の憲法訴訟の手続類型として、当該団体 (政党) が不当に政党資格を認められなかった場合に、不承認異議 (訴願) を連憲裁に申し立てることができる。

IV. 政党禁止と「憲法敵」政党の助成排除

[事例⑤] (Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 68. より) :

連邦政府、連邦議会および連邦参議院は、連邦憲法裁判所へ「ドイツ国家民主党」(NPD) の憲法違反 (違憲) の宣告を求めて出訴した。2001 年 10 月 1 日、連憲裁第 1 部は、申立てに関する弁論の開始を決定した。しかし、すでに指定されていた口頭弁論期日は、2002 年 1 月 22 日に取り下げられることになった。憲法擁護庁 (Verfassungsschutzbehörde) の諜報員 (V-Leute) が NPD の役員 (Funktionär) に就任していたことが発覚したためである。この事実の判明により、連憲裁は 2003 年 3 月 18 日に手続を中止するに至った (BVerfGE 104, 63 ; 107, 339)。

基本法 21 条 2 項によれば、「政党で、その目標 (Ziele) により、もしくはその支援者 (Anhänger) のふるまいにより、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しようともくろむものは、憲法違反 (違憲) である」とされ、そしてその「憲法違反の問題 (Frage) については」、「連憲裁が決裁する」(GG21 条 4 項) ことになっている。「基本法の民主主義は、防衛的民主主義である」とされ「自由の敵には、無条件の自由は一分もない」(keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit) がスローガンである (Christoph Degenhart, a.a.O., 20.) 政党禁止は、「戦う民主主義」の規範体系の一要素である (山岸喜久治『ドイツの憲法忠誠』1998 年 12 頁以下)。

(1) 自由で民主的な基本秩序

連憲裁は、自由で民主的な基本秩序を「あらゆる暴力・独裁政治 (Gewalt-und Willkürherrschaft) を斥けた法治国家の支配秩序」であり、「その時々多数の意思による国民の自己決定および自由と平等を基礎にした」ものと定義づけた。そして「この秩序の基本原則に数えられるのは、少なくとも基本法で具体化された人権 (Menschenrechte)、とりわけ生命および自由な発展に対する人格 (Persönlichkeit) の権利、国民主権、権力分立、政府の責任、行政の法律適合性、裁判所の独立、多党制 (Mehrparteienprinzip) および野党 (Opposition) の合憲的形成と実行を伴ったすべての政党の機会均等」である (BVerfGE 2, 1 [12f.])。初期の判決はこのように、包括的なカタログを列記したが、学説におけるその運用の恣意性と濫用の危険性の指摘を受け、裁判所はその後、概念を限定的に解釈している。今日では、民主的な憲法国家にとって中核的基本原則として、a 人間の尊厳、b 民主主義原理、c 法治国家原理の3つが掲げられている (Christian Bumke / Andreas Vosskuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2020, 387–388.)。

連邦国家原理は、自由で民主的な基本秩序に数えられてはいないが、基本法 21 条 2 項に明記されたもう一つの構成要件、つまり「連邦共和国の存立」という概念から導かれ、連邦制を否定し、中央集権国家への綱領を掲げる政党は違憲となりうる。

(2) 政党禁止の手續

基本法 21 条 4 項は、政党の違憲性の問題は連憲裁が決裁すると定める。「違憲」の申立ては、連邦議会、連邦参議院および連邦政府によってのみ行われる (連憲裁法 43 条 1 項)。政党が州レベルに限られる場合は、その時々州政府も権限を有する (同条 2 項)。申立ては、申立権者 (国家機関) の「政治的な計算に満たされた随意」で行われる疑いが付きまとうが、むしろ「義務に合った (政治的) 裁量により」(pflichtgemäßem (politischem) Ermessen) 決断すべきとされる (Maurer/Schwarz, Staatsrecht I, 7. Auflage, 2023, 243.)。

さて申立ての開始後、連憲裁は、当該政党の代理人に対して、一定期間内に意見表明の機会を与え、その後に申立てが「不適法」(zulässig) もしくは「理由不十分」(nicht hinreichend begründet) により、却下もしくは棄却されなければならないかどうか、あるいは口頭弁論が実施されるべきかを決裁する (連憲裁法 45 条)。このような事前手續 (Vorverfahren) は、提訴された政党の保護に資する。申立相手方 (政党) に「不利な」(nachteilig) 連憲裁の決裁は、当部 (Senat) の 3 分の 2 の多数を必要とする (連憲裁法 15 条 4 項 1 段)。

[事例⑤の解説] (Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 69–70. より) :

2001 年 10 月 1 日の決定により、連憲裁は、事前手續を終了し、口頭弁論が実施されるべきことを決定していた (BVerfGE 104, 63 [65])。しかし、すでに決定されていた口頭弁論は、2002 年 1 月 22 日の決定で破棄された。ドイツ国家民主党 (NPD) の党員一彼は口頭弁論に聴取対象 (Anhörungsperson) として召喚されていた—が同時に憲法擁護庁の諜報人員 (V-mann) として働いていたことが判明したからである (BVerfGE 104, 370 [372])。禁止手續の中止は、2003 年 3 月 18 日の

決定で行われたが、その理由は、禁止手続の以前およびその最中は、NPD は直接的に「国家の拘束を受けない」(staatsfrei) はずであり、諜報機関の (geheimdienstlich) 活動は中止されなければならなかったというものである (BVerfGE 107, 339 [341])。注目すべきは、この見解は部少数派によって主張されたものであり、一方、部多数派は、それを口頭弁論にとつての障害とはみなさなかったことである。連憲裁法 15 条 4 項 1 段では、NPD に不利な決裁には 3 分の 2 の多数が必要であった。

申立てに「理由あり」(begründet) とされた場合は、連憲裁は、当該政党が違憲であるということを確認する (連憲裁法 46 条 1 項)。決裁は、設権的 (konstitutiv) な性質を有するため、何びとも連憲裁が確定判決を下すまでは、政党の違憲性を法的に主張することができないという解釈が通説である。しかし連憲裁の判例によれば、行政には、禁止されていないある政党の「推定される憲法敵対性」(vermeintliche Verfassungsfeindlichkeit) から結論を導くことが完全に禁じられているわけではないという。こうして、政党特権があっても、任用官庁 (Einstellungsbehörde) にとつて公務志願者の政党所属を問題とすることは妨げられない (Vgl. BVerfGE 39, 334 [359f.] および山岸・前掲書 199 頁以下)。また、政党は、政府から「過激主義的」あるいは「急進的」と公 (おおよけ) に指弾される場合もある。(BVerfGE 40, 287 [290]; BVerfGE 57, 1 [4])。

(3) 政党禁止の法効果

禁止申立てに「理由あり」とされた場合、連憲裁は当該政党の違憲性を確認する (連憲裁法 46 条 1 項)。この確認には、当該政党の解散および代替組織 (Ersatzorganisation) 設立の禁止が結びつくべきものとされる (同 46 条 3 項)。さらに連憲裁は、国家のためもしくは公共利用のために、政党財産の没収を命じることができる (同 46 条 3 項 2 段)。

政党禁止の執行は、政党法 32 条、33 条に従って行われる。連邦内務大臣ないし州政府は、判決の執行のために必要なあらゆる措置を行う権限を有する (政党法 32 条 1 項・2 項)。ただし、連憲裁が別の定めを行うこともある (同 32 条 3 項)。執行措置に対する可能な異議申立ても、執行の停止を発生させるものではない (同 32 条 4 項)。ドイツ連邦議会に議席を有する政党の禁止の場合、その議席は剥奪され、リスト後継者は代表資格を失う (連邦選挙法 46 条 4 項)。直接選出議席 (Direktmandate) が問題となる場合は、該当する選挙区において再選挙が実施される (同 44 条 2 項-4 項と結びついた 46 条 4 項 2 段)。当該議員が州リストを経て連邦議会議員になった場合は、その議席は空席 (unbesetzt) のままとなる (連邦選挙法 46 条 4 項 3 段)。同じ法効果は、ヨーロッパ議会の議員ないしリスト継承者 (Listennachfolger) にも生じる (ヨーロッパ議会議員選挙法 22 条 4 項 1 段)。この議員の議席は、空席のままとなる (同 22 条 4 項 2 段)。州議会の議席にも、相応の規定が州の議会選挙法に定められている。さらに自治体選挙法も、自治体の代表機関 (ゲマインデ協議会、郡議会) における議席の喪失を定めている。

(4) 第 2 次 NPD 事件判決の影響

政党禁止は、連憲裁の 1950 年代の判決から 2017 年判決に至り、実相に変化が生じている (以

下 Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 143f. による)。50年代の二つの政党禁止判決、すなわち1952年の「社会主義国権党」(die Sozialistische Deutsche Reichspartei = SRP) 禁止判決と1956年の「ドイツ共産党」(KPD) に対する禁止判決は、ドイツ連邦共和国(西)がまだ新生(jung)かつ民主主義が確実ではなく不安定な状態にあった時期に下された。当時ドイツは、一方でナチズムの克服後まもなく建設されたばかりであり、他方、第二のドイツ国家、社会主義的なドイツ民主共和国(DDR)との競争に立たされていた。

その後着手された2つの禁止手続(1994年)は、不適法(unzulässig)と宣言されることになった。禁止申立の相手方である右翼過激主義グループには、政党資格がなかった(BVerfGE 91,262ff.; 276ff.)。この間(かん)、再び議論が激化したが、きっかけは「ドイツ国家民主党」(NPD)の2つの禁止手続問題であった。この手続の最初のもは、2001年に手続に瑕疵があり中止となった(BVerfGE 107, 339ff.)。2013年に新たなNPD禁止の申立てがなされた。

2017年にNPDへの第2次手続で驚くべき結論が出された。連邦憲法裁判所は同年1月17日の判決(BVerfGE 144, 20 [156ff.])で、基本法21条2項に係わるこれまでの判例を根本から改めたからである。NPDの目標は、憲法違反(verfassungswidrig)とされたが、NPDの禁止は言い渡されなかった。全体として実体的な禁止要件が満たされていないというのがその理由である。NPDはあまりに「無価値」(unbedeutend)な存在とされた。連憲裁はこの判決で50年代からの古い「尺度」(Massstabe)を修正し、禁止要件の厳格化(Verscharfung)を図ったのであった。新たな尺度は、ヨーロッパ人権規約(EMRK)との整合性に配慮したともみられている。

しかしもう一方で、連憲裁の当部(Senat)は、憲法敵対的政党が国家財政支援から排除される可能性を示し、それが基本法改正を促すことになった。2017年7月13日、第61次基本法改正法律により、基本法21第3項に新条項が追加された。

第3項：政党の目標により、もしくはその支援者のふるまいにより、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傾向のある政党は、国家の財政支援(Finanzierung)から排除される。排除が確認される時には、当該政党の税制上の優遇措置および当該政党への寄付も与えられない。

これを受けて、基本法21条4項は、連邦憲法裁判所に対して、政党の違憲問題だけでなく、違憲政党から国家資金による財政支援の排除の決定権を与えた(連憲裁法43条以下)。排除の申立に「理由あり」とされた場合は、当該政党が6年間、国家の政党助成から排除されることを確認する(同法46条a第1項1段)。この排除期間は、申立に基づき、さらに6年間延長されることがある(同法46条a第2項4段・5段)。

●連邦参議院、連邦議会および連邦政府は、2019年に国家の政党財政支援から「ドイツ国家民主党/故郷」(NPD/Die Heimat)を排除するよう申し立てた。連邦憲法裁判所の決裁は、2024年1月にそれを認め、当該政党は6年間財政支援を受けられなくなった(Kaufhold / Wischmeyer, a.a.O., 72; BVerfG NJW 2024, 645.)。

むすびドイツ政党法制の特質と現在

ドイツの政党法は、法制度の異なる日本でも昔から関心を引くテーマであった。しかし近年、日本の政党をめぐる不透明な部分が公となり、対策として政党に対する法的規制の声も上がっている。今まさに諸外国の例、とりわけ戦後ドイツに誕生した「政党条項」（憲法）と「政党法」（法律）は、絶対的に研究対象となるべき格好の素材となっている。

本稿は、ドイツ憲法（基本法）の提示とドイツ政党法の基本的な特徴を整理検討した。言及していない条項はあるが、ドイツ国法学が捉える政党法制の特質を標準的にまとめることはできると思う。

●最大の特徴は、ナチス時代の独裁制への反省が背景にあるだろうが、ドイツの政党法制はむしろ、かなり原理的な問題から発しているということである。現代ドイツでは、講義や試験科目としても「国法学」であり、19世紀以来、近代ドイツは統一的な「国家」（Staat）建設を志向し、実態は連邦制国家ではあったが、冠たるドイツ国家をドイツ民族のアイデンティティとしてきた。この「国家権力の法的土台とその行使を規律するだけでなく、その他の国家的諸規範の成立と適用にとっての法的要件を確定する、それが「国法」（Staatsrecht）である」（Maurer/Schwarz, Staatsrecht I, 7. Auflage, 2023, 1.）。

理念的には国家は市民社会の止揚形態であるが、近代国家は、自由な市民社会のありようを保ちつつ、より高次の共同体への過渡としての緊張関係にさらされる。ヘーゲル、マルクス以来、国家と市民社会の「二元論」が国法学においても支配的である。その中で、学説は「シュミット・シューレ」（分離派）と、「スメント・シューレ」（統合派）に分かれる。

戦後のドイツ国法学は、二元論を前提に「国民の政治的意思形成に協力する」政党を憲法上受け入れた。ナチス時代からの反省もあり、政党は、国家と市民社会を媒介する存在として、基本法（憲法）と政党法（法律）によって規律され、市民社会に根差しつつその構成員（人民）の諸利益を国家領域へと実現する政治組織である。政党は、こうして憲法と法律の制約の中で活動しつつ、自らの理想の実現のために政治権力の獲得をめざす。

しかし戦後から現在に至るまで、ドイツの政党法制は国家と市民社会との「狭間」で、政党との距離感に「揺らぎ」があり、しばしば裁判や法改正を通じて、国家的介入の度合いに濃淡が生じた。とりわけ近年、基本法（憲法）上の「自由で民主的な基本秩序」の擁護を尺度に、ドイツの「過激主義」政党に対する国家の係わり方（政党への禁止や支援剥奪）がごく最近の重要テーマとなっている。政党法制の枠内にある合憲的政党は、国家による財政上の給付や税制上の優遇により特権的地位が認められる一方、憲法の枠組みから「外れる」とみなされた政党は、国家（立法、行政、司法）から憲法違反＝違憲を指弾され、制裁を受けることもある。ただし、制裁を承認する権限は、連邦憲法裁判所だけに与えられているのである。これはドイツ憲法の最大の特徴となっている。

また、ドイツの政党においては、連邦議会選挙の前に当該政党の「政党としての資格」が連邦選挙管理委員会によって審査される（連邦選挙法 18 条 3 項）。連邦憲法裁判所は、2021 年 7 月 22 日

に合計 20 にのぼる政党資格が認められず（不承認）、訴願によってそれに異議を申し立てた事件について判断した。異議が認められたのは、ドイツ共産党（DKP）だけであったという。DKP は、活動報告書の提出が繰り返し遅れていたが、それだけでは DKP の「真摯さ」を否認するには十分ではないとされた（Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., 17.）

●ドイツの政党法制において原理的な議論となっているテーマは、政党の「機会均等」（Chancengleichheit）をめぐる問題、あるいは「国家への依存」（Staatsabhängigkeit）の問題であり、以下のような懸念が示されている（Morlok / Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Auflage, 2023, 134ff. より）。

社会領域において、政党と市民との機会均等が構造的な脅威にさらされ、重大なまでの不平等が正に「お金」の面で生じている。資本力による活動を呼びかける政党は、民間の政党財政支援において明らかに有利である。結果として、政党が民間からの献金で生計を立てている場合、政党は金銭提供者へ従属しかねない。

しかし、政治権力は、「選挙箱」（Wahlurne）から生まれるのであって、「財布」（Geldbörse）からではない。その限りで、国家の任務は、すべての市民（Bürger）の政治的機会均等に気遣うことである。正常に働くべき政党制度の必要性を勘案するなら、純粋に民間による財政支援の場合、政党が十分な財政支援手段を手にするかどうかは疑わしい。さらに、政党献金に対する租税控除の形での、国家による間接的な政党財政支援は、機会均等の問題性をより一層先鋭化する。なぜなら、政党への献金が税制上優遇されるときには、裕福で金持ちの活動を呼びかける政党が、それによって一層多大な利益を得るだけでなく、政党に巨大な金額を手に入れさせるその種の市民もまた、そのことによって補足的に利益を得るからである。累進税率がこれをより際立たせているのは、より高いパーセンテージの租税負担を課されている市民が、税控除の可能性から、より低い税率の適用になっている市民よりも多くの利益を得ているやり方である。それゆえ、このような問題に鑑みて、他の国々と同じようにドイツでは、少なくとも国家の部分的政党財政支援が大幅に認められているのである。

第二に、それにもかかわらず、国家の側からの政党への財政支援にも問題がないわけではない。この場合、とりわけ国家への従属ないし依存性が憂慮される。政治的意思形成は、「下から上へ」と行われるべきであり、国家は、具体的には国家権力の地位に就いている者が財政上の寄付（Zuwendung）によって、自分自身の正当性に貢献しうる状態であってはならない。目に見えるように語るなら、政党は、「金の手綱」（Goldenen Zügel）で操縦されてはいけないのである。それゆえ、連邦憲法裁判所は、1966 年に一般的な国家の政党財政支援を憲法違反と宣言したことがあった（BVerfGE 20, 56 [97ff.]) 政党は、国家から自由であり続けなければならないとされたのである。そのように政党活動の国家からの自由原則が正しいとしても、国家による（部分的）政党財政支援が、あっさりと政党の国家への依存と同一というわけではない。むしろ、問題となるのは、国家による財政支援のあり方や流儀である。国家による財政支援は、政党活動への何らかの影響を与えるものであってはならない。

●歴史的にみると、既述のように、連邦憲法裁判所は政党への財政支援について紆余曲折した。

とくに 1958 年の第 1 次政党財政支援事件判決 (BVerfGE 8, 51-71) と 1992 年の第 6 次政党財政支援事件判決 (BVerfGE 85, 264-328) は重要である。

前者は、抽象的規範統制事件 (GG93 条 1 項 2 号) であった。1954 年 12 月 21 日の所得税法 10 条 b ならびに法人税法 11 条 5 号 (政党献金に対する課税所得からの控除) の違憲性が争われた。判決理由で、連憲裁 (第 2 部) は、基本法 21 条 1 項 1 段 (国民の政治的意思形成への政党の協力) を根拠に、政党には「選挙のためだけでなく選挙を担う政党のためにも国家からの財政手段 (finanzielle Mittel von Staats wegen) の自由な使用が許されなければならない」(BVerfGE8, 51-71-Parteienfinanzierung I (1958), in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl · Band 1, 3. Auflage, 2007, 68.) と述べた。しかし、連憲裁は次の第 2 次政党財政支援事件判決 (BVerfGE 20, 56) では、上記判決とは逆に「政党への一般的な国家財政支援を憲法違反と宣言し、選挙活動における必要経費の適正な弁償のみが許されるとした」(Ebenda, 68, Anm.1)。その後、連憲裁のこの問題に係わる判決は、24 卷 300 頁、52 卷 63 頁、74 卷 40 頁と続き、以下の後者へと至った。

後者、すなわち 1992 年 4 月 9 日の第 6 次政党財政支援判決は、「当部によってこれまで主張された見解に反して、国家は、政党に対して、基本法で一般的に政党に義務づけられている活動の財政支援のための資金 (Mittel) を提供することを憲法上妨げられていない」と判例変更し、「しかし、国家からの自由の原則は、政党の一般的活動に対する国家の資金からの部分的財政支援だけを (nur eine Teilfinanzierung) を許容する」と判示したのである (78 BVerfGE 85, 264-328-ParteienfinanzierungVI, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl · Band 2, 3. Auflage, 2007, 172.)。この判例のきっかけとなったのは、緑党 (DIE GRÜNEN) が機関争訟手段の手段で、一連の諸規定に異議を唱えたことにあった (Vgl. Ebenda, 174.)。手続は、1 つは、旧政党法 18 条 6 項のいわゆる「基礎額」(Sockelbetrag) に関係し、もう 1 つは、旧政党法 22 条 a のいわゆる「機会調整」(Chancen-ausgleich) が対象となり、最後に、機関訴訟 (Organklage) の矛先は、独身が 6 万マルク (DM)、既婚者が 12 万 DM の最高限度額まで政党への献金等に際して租税控除を受ける問題などに向けられていた。申立ては、全面的に (in vollem Umfang) 奏功した。かくして、現在のドイツの政党は「基本法により一般的に政党に義務づけられた活動の部分的財政支援として、国家資金を受け取る」(政党法 18 条 1 項) とされている。

さて日本法への視座である。周知のように、日本の憲法には政党に関する規定がない。学説は、政党を「結社の自由」(憲法 21 条 1 項) で捉えてきた。しかも、それは憲法上の権利 (「人権」) としてのみ把握し、政党が国家と社会の二元論を前提に、それを媒介する中間的団体などとは考えない。社会的実態としての「政党」の存在は認められているが、憲法学の対象として積極的に扱われてきたわけではない。最大の理由は、伝統的に政党は「結社」(自由権) とみなされてきたこと、したがってそれは「国家からの自由」を本質とし、たとえば「政党交付金」などは国家の介入を是認するものであって、違憲ではないかという議論へつながることである。日本では、「政党交付金」を辞退することが起こり得るのであり、事実そのような政党も存在する。

ドイツ政党法の問題は、いかに日本の憲法問題へ取り込むことができるか。「国家からの自由」は日本とドイツで共有可能な論理となりうるので、これがまず問題共有の前提となろう。しかし政

党をめぐる問題は、国家ないし社会との関係でみるなら、本来きわめて理論的で社会科学的なテーマであるため、それにふさわし方法論が求められなければならない。「公法」・「私法」二元論も関係する。

それでも、表面的ではあれ、実務上においても日本法にとって参考になるのは、当面やはり政党への財政的支援（政党交付金等）のありよう、政党活動費の透明性と政治資金規正法による規制、企業団体献金の当否とありかた、政党資金の正当な調達法などの問題であり、ドイツ政党法上の規律から参考になるものもある。重要な視点は、より民主主義的で、より立憲主義的なあり方は何かを探ることである。加えて日独の最大の違いは憲法裁判所の存在であろう。「憲法機関」同士が争う場合、日本とは違い、ドイツでは憲法裁判によって決着がつけられる。さらに根本的な問題として、日本とドイツとでは選挙制度にも大きな違いがある。

総じて、本稿から汲み取れるものは、さまざまであろうが、何らかの検討素材にはなるはずである。

Fundamental structures of German party-political system

—Dimensions of institutions and basic rights

YAMAGISHI Kikuji

Preface — Histories and laws around political parties

[I] Representative democracy and political parties

- (1) Normal meaning of the provisions for political parties in the German Basic Law
- (2) Concept and function of political parties
- (3) Freedom and inner orders of political parties

[II] Financial support from the government for political parties

- (1) Parties' freedom and financial support
- (2) Direct financial support for political parties
- (3) Parties' duties regarding financial reports and assessment proceedings
- (4) Membership fee of political parties and contributions to parties on well tax- system

[III] Equal status and opportunities of political parties

- (1) Material equalities and formal equalities
- (2) Legal formations on the law of political parties and equal opportunities
- (3) Status of political parties and constitutional suits

[VI] Prohibitions and financial elimination of political parties hostile to the German Constitution

- (1) Free and democratic fundamental order
- (2) Procedure for prohibiting a political party
- (3) Legal effects after prohibiting a political party
- (4) Influence of judgments against the second case on NPD

Conclusion

According to German National Law, political parties shall be mediators between the state organ and civil society. Since World War II, the Basic Law has spelled out the functions of political parties specifically, so they must cooperate with people for the production of national political intentions. German parties are therefore regulated and supported by the state organ. But the German Federal Constitutional Court has often declared unconstitutionality about the excessive relationship between the state organ and political parties.

