

## 《研究ノート》

# ドイツにおける政党への国家財政援助 の憲法問題

加藤 一彦

### 目次

- 一 はじめに
- 二 ドイツの政党財政援助の法的構造
- 三 選挙運動費用補助の憲法問題
- 四 結びに代えて

### 一 はじめに

政党への公的助成問題は、第八次選挙制度審議会の二つの答申が出されて以来、急速に具体的な政治日程に登ってきた。具体的にいえば、1990年7月31日の第二回目の審議会答申においては「政党に対する公的助成」が政治改革の大きな柱として位置づけられる一方で、1991年5月30日には自民党が、「政党助成法案」を発表している。

確かに、今日の議会政治にみられる病的現象には、政治改革は必要である。しかし、政党に国家より助成金を与えることが、政治改革の一つとして、有効な治療法であるかについては、必ずしも明らかではない。むしろ政党の公的助成政策には——新たな制度を作る場合に、必然的にもなるのだが——クリアーしなければならない多くの憲法問題を抱えているように思われる。

そこでここでは、政党への公的助成政策の一つの雛形を作っているドイツの政党法制を参考に、政党の公的助成政策が、憲法学のレベルの上で、いかなる問題点を有するか、といった点について考察を加えることにしたい。もっとも

全般的なドイツの制度紹介並びに問題点を逐一論ずることは不可能なので、ここでは政党法18条に定める「選挙運動費用補助」問題に限定したい。

## 二 ドイツの政党財政援助の法的構造

ここではまずドイツの政党財政援助の法的構造を概観し、その後に選挙運動費用補助のあり方について簡潔にふれておくことにしたい。

### 1. 法的構造

一般に政党法制には、政党の政治活動並びに政党財政という二つの場における規制と保障の問題がある<sup>1)</sup>。ここで問題とするのは、政党財政の場における国家による保障の点であるが、ドイツでは政党財政の保障につき、政党法を中心に詳細な法的措置を設けている。具体的にいえば、第一に国家が政党に直接補助金を支出する直接的財政援助として、選挙運動費用補助(政党法18条)、固定額の補助(同6項)、機会均等化調整金(22a条)といった三つの制度が政党法上認められている。

第二に、個人、法人が政党に寄附するにあたって、一定額(6万DM)まで一定税率(5%あるいは0.2%)により租税を控除することにより、政党に社会の側からの資金流入を容易にする間接的財政援助(租税優遇措置)も所得税法、法人税法上明文化されている。これら直接・間接援助は政党法制上一体性を有し、政党は国家からそうした援助によって自らの党財政を支えている。

ドイツでは上のような法的構造がみられるが、次に日本との関係上重要と思われる直接的財政援助の一つである選挙運動費用補助について一瞥しておきたい。

---

1) 但し、「規制」と「保障」が政党法令において必ずしも別個に存在するわけではない。政党保障の性格を持っていても、規定のあり方によっては、当該規定は、政党規制の側面を合せ持つ場合がある。たとえば、政党に国家給付を与える場合、そこでは何らかの政党要件・受給要件が設定されようが、この基準が厳しければ、国家による政党保障は、おのずと政党規制的性格を同時に合せ持つことになる。

## 2. 選挙運動費用補助

選挙運動費用補助制度は、1967年に成立した政党法により初めてドイツに導入された国家による政党財政保障制度である。この選挙運動費用補助は、政党法18条に定められているが、この規定によれば次のようにして政党は国家から補助金を受け取ることができる。すなわち、まず有権者一人当たり5 DMで全体の金額を決定し（5 DM×有権者数。西ドイツ時代は、約4800万人。統一ドイツは約6000万人）、この総額を原則として第2投票（政党リストへの投票）の獲得数の割合に応じて各党に配分する。但し、第2投票の0.5%以上を獲得できなかった政党は、この補助金を受けることはできない（なお、ラント名簿を提出していない政党には別の定めがある。政党法18条2項2号並びに同3項2号参照）。

この選挙運動費用補助制度は、67年政党法成立とともに制度化されたのであるが、しかし政党への財政援助政策は、政党法成立以前にすでに行なわれていたことに注意すべきである。すなわち、59年に連邦予算において初めて「政治教育活動」という項目の下に500万DMが計上されたが、その後この予算項目は「基本法21条にもとづく政党任務のための特別経費」と名を改め、連邦議会に議席を有する政党だけに原則として議席数に応じて国費が投下された。この方式による政党への一般的国家補助は66年まで続くが、64年から66年においては、年間3800万DM、有権者一人当たり1 DMに相当する額（当時の有権者数は3800万人）が支出された<sup>2)</sup>。

ところで、このような国家補助制度はどのような理由から生まれたのであろうか。この点については、複雑な事情があるが、簡単にまとめれば次のようにいえるであろう。連邦憲法裁判所は、58年に政党への個人、法人の寄附に対する一定税率による租税控除（間接的国家補助）は、高額所得者、法人に圧倒的に有利な規定であり、したがって当該租税法は基本法3条の平等原則に反し違憲であると判示した<sup>3)</sup>。この判決により当時与党であったCDUは、今後は大

2) この点については、Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 139ff. 参照。

3) BVerfGE 8, 51. 阿部照哉「政党寄附金の控除と平等原則」（税法学141号）7頁以下参照。

口寄附を期待できなくなり、そこでCDUはその穴埋め策として国家にその資金を求めることにした。これが59年以降連邦予算に計上された政党財政援助の直接的なきっかけである。

しかし59—66年の予算措置にみられる政党の一般的活動に対する国家補助は、66年に連邦憲法裁判所により違憲と判示された(ヘッセン判決)。すなわち連邦憲法裁判所は本判決において「政党は自由に形成された社会的・政治的領域に根拠を置く集団」であり、「制度化された国家なるもの (Staatlichkeit) の領域にはない<sup>4)</sup>」と判断し、社会に立脚する政党に対し国家が一般的な形で財政援助をすることは許されないと述べ、かかる一般的財政援助を基本法21条違反と判決した。もっともこのヘッセン判決は、一般的な国家財政援助は違憲としながらも、政党は選挙という場面では基本法21条にもとづく「公的任務」を果たすのであるから、この分野での国家補助、つまり「適切な選挙運動費用補助」は許されると判示した<sup>5)</sup>。

この66年のヘッセン判決を受けて67年に今日の政党法が制定されたが、ドイツにおける政党財政援助が一般的財政援助ではなく、選挙に対する部分的な財政援助だといわれるのは、以上のような事情があり、またそこにドイツの政党財政援助の原則がある。

### 三 選挙運動費用補助の憲法問題

政党に国家財政援助をする場合、多くの憲法上の論点があると思われるが、ここでは政党の公的性格、政党の自由、政党の平等という三つの視点から分析を加えてみたい。

#### 1. 政党の公的性格

政党は公的な政治活動の中心であり、したがって公的活動に従事する政党に

---

4) BVerfGE 20, 56(101).

5) BVerfGE 20, 56(113).

国家資金を与えることは許される、という考え方が今日広まっているが、そもそも政党が公的性格を有するとは一体どういう意味なのであろうか。

ドイツの学説を概観してみると、政党の公的性格の問題は、大きく分けて二つのレベルで論じているようである。一つは、政党がよって立つその憲法的地位であり、もう一つは政党の政治上の機能である。

政党の憲法的地位に関しては様々な学説が対峙し合っている<sup>6)</sup>。簡単にまとめていけば次の通りであろう。第一説はライプホルツの学説である。これは、ライプホルツ独特のプレビスティト(同一性的)民主制論を背後におきながら、現代大衆民主制国家は「国民主権」ではなく「政党主権」の段階にあるとみなし、政党を国家機関そのものと捉える学説である<sup>7)</sup>。第二説は、ヘッセ、ショイナーなどが説く学説で、スメントの「公共性理論」の影響の下、国家と社会の分離という二元論の発想を否定し、それに対応して政党に独自の憲法的地位を認める立場である<sup>8)</sup>。この学説によれば、政党は国家あるいは社会のいずれかに存するのかという問いかけ自体、なんら意味をなさず、政党はただ「特殊な公法的地位 (singulärer öffentlich-rechtlicher Status)<sup>9)</sup>」にあるという。第三説は、ザイフェルトが説く学説で、政党は依然として社会的領域に立脚する一つの結社であるという<sup>10)</sup>。

学説状況はこのように様々であるが、基本法21条が政党を実定化し、政党を

- 
- 6) 学説の整理は、次の文献が重要である。手島孝・憲法学の開拓線(1985年)25頁以下参照。上脇博之「政党の憲法上の地位について(上)」(六甲台論集36巻2号)117頁以下参照。本秀紀「西ドイツにおける政党への国庫補助の法理(一)」(法政論集134号)281頁以下参照。なお戦前の学説紹介として、加藤一彦「トリール研究ノート」(獨協法学25号)89頁以下、「ワイマール憲法における政党国家論」(同29号)155頁以下がある。
  - 7) ライプホルツの学説については、加藤一彦「ライプホルツ政党国家論の一側面」(明治大学大学院紀要25集法学篇)57頁以下参照。
  - 8) K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL., H. 17, 1959, S. 39ff.; U. Scheuner, Die Parteien und die politische Leitung in Demokratie, in: hrsg., J. Listl u. W. Rüfer, Staatstheorie u. Staatsrecht, 1978, S. 351f.
  - 9) K. Hesse, a. a. O., S. 45.
  - 10) K-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 80.

憲法上の制度としたにもかかわらず、政党がその根本として社会の領域からは切斷された存在ではないとみる考え方は、一般に否定されていない。むしろザイフェルトのように「政党は民主制の下、国家とは対立する憲法生活の自律的担い手である<sup>11)</sup>」とみる社会团体説的理解は、今日でも有力に唱えられている。こうしたことがらには、一般に政党を憲法秩序に「融合」したといわれているドイツにおいても、政党が国家的あるいは公的存在として確定的に認知されていないことを教えていよう。

他方、政党の政治的機能に関しては、各論者とも何らかの意味で政党の「公的性格」を認めている。確かに政党は「国民の政治的意思形成に協力し」、「国家の意思形成」の主要な担い手となっている。その限りでは政党は、一般の私的結社とはちがった政治的機能を行使している。この政党の役割を何らかの意味で「公的なもの」と呼ぶことはできるであろう。ただ忘れてはならないのは、政党が国民の意思を集約化し、選挙を通じてこれを国家領域にまで運んでゆくには、そもそも政党が市民社会の自由を享受して初めて可能なことなのだ、という視点である。つまり、政党の「公的」と呼ばれる性格は、元来、政党の社会的・私性格から生まれた後発的なものであり、決して独自にアプリアリに「公的」なる性格が存在しているわけではないといえよう<sup>12)</sup>。

これらの点を踏えてみると、政党が「公的性格」を持つから政党への国家による財政援助は可能だとみる議論は、かなり粗雑だと考えられる。政党に対する国家のかかわり方は、それが規制であれ、保障であれ、本質的に政党の政党たるゆえんである政党の社会集団性を損なう形で行なうことはできない。政党は元来、国家の庇護の下では真に政党たりえないからである。とすれば、政党を「公的存在」とみなし、これを強調して政党への財政援助を主張する考え方は、政党の本質である社会集団性をほとんど度外視した発想であり、むしろそこには政党を国家の領域に組み入れる可能性が常に内包しているとみることができよう。このことは、国家による一般的政党財政援助のみならず、部分的な

---

11) Ibid., S. 79.

12) 政党の私的側面から政党の公的性格を論ずるべきとみる考え方として、森英樹・憲法検証 (1990年) 226頁参照。

例えば「選挙運動」に関する援助でも大差はない。次にこの点についてドイツの実体を例に考察してみたい。

## 2. 政党の自由

基本法21条1項2段は「政党の設立は自由である」と定めているが、この条項には一般に政党の対外的自由、内部的自由の二つの規範的意義があるとされている。ここで問題としたいのは、国家による政党への財政援助が、政党の対外的（対国家的）自由を侵害するかどうかである。

この点については、先にあげたヘッセン判決が重要である。本判決によれば「公的資金により政党の必要とする金額を全面的あるいは大部分カバーするのは<sup>13)</sup>」違憲であるとされている。というのも、政党の自由の意義は、政党の国家制度的な固定化を防ぎ、制度化された国家の領域に政党をはめ込むことを禁じている点にあるからである。つまりこの判例理論によれば、必要以上の政党への財政的援助は、政党の国家従属化を招き、基本法の要請である「政党の自由」自体を侵害するとされている。この考え方は、今日まで連邦憲法裁判所により堅持され、また学説の多くも一致している。

しかしドイツの選挙運動費用補助の実体をみると、政党の自由は今日大きく傷ついており、学説もこうした状況を批判的にみている。ここでは次の二点だけを指摘しておきたい。第一に、国家補助制度が政党法として生まれて以来、今日までその補助額は拡大の一途をたどり、部分的な「選挙運動費用補助」という枠では捉え切れない金額が支出されているという点である。たとえば79年にEC議会選挙に対しても選挙運動費用補助が支出されるようになったが、その年には四大政党の総収入中、補助金が占めた割合は、ほぼ50%を超えていた<sup>14)</sup>。83年改正政党法が施行されてから88年までは、およそ40%前後であ

13) BVerfGE 20, 56(102).

14) Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, S. 134. 本報告書の邦訳として国立国会図書館調査立法考査局・政党財政再編に関する報告書(1984年)がある。引用箇所は、106頁。

15) H.H.v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991, S. 363.

るが<sup>15)</sup>、84—87年の4年間の選挙運動費用補助総額は、約4億8700万DMにのぼり、会派への助成金、隠れた補助金といわれている政党財団への予算措置をも含めると、11億3300万DMの莫大な金額になっている<sup>16)</sup>。

第二に、一般的国家補助は許されず、選挙運動費用補助だけが認められるとする66年のヘッセン判決の立場は今日ほとんど意義を失っている点である。すなわち、83年には「機会均等化調整金制度」さらに88年には「固定額制度」が新設されたことによってドイツの国家補助制度は総体的に変化し、今日では実質的に一般的国家補助制度に等しい制度に変質化したことに注意すべきである（もっとも、67年政党法に「分割交付制度」〔実質的な継続的国家補助〕が導入されたことにより、ヘッセン判決の枠組は政党法成立直後にすでに打ち破られたとみることができる<sup>17)</sup>）。

このような莫大な金額あるいは40%を超える補助金が、果たして妥当といえるだろうか。ともかくも、政党の社会的性格の側面は、一般的国家補助のみならず、選挙運動費用補助のあり方によっても大いに傷つけられると考えられる。そこでは政党の国家化・従属化といった現象が生まれてくるであろう<sup>18)</sup>。

### 3. 政党の平等

政党の平等は、一般に政党の自由と同様、基本法21条1項2段の文言から導

16) K-H. Naßmacher, Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte, B 11/89, S. 31.

17) この点については、ヘッセン判決を事実上修正した68年の政党法判決(BVerfGE 24, 300)が重要である。分割交付制度の合憲性については、竹内重年「西独政党法の基本的諸問題」(熊本法学30号)13頁以下参照。

18) これに対し、今日の日本の政治状況は、政党の社会的権力による従属性が問題であり、この問題の解決のために国家が政党を側面援助することで——具体的には国家による政党財政援助——政党の社会従属性を打破すべきだという見方がある。確かにこの考え方は、ドイツにおいても政党法制定の折に主張された。しかしこの点について、ケヴェーニヒは、国家は中立的な資金提供者として振舞うことができるだろうかと述べ、さらに彼は政党の社会的権力による従属性を問題視し、その従属性の打破のために国家の政党財政への関与を認めるとすれば、どうして国家の場合は、政党の国家従属性が生れないといえるのか、と批判している。この点については、W. Kewenig, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, in: DÖV., H. 24, 1964, S. 835f. 参照。



## ドイツにおける政党への国家財政援助の憲法問題

き出される憲法上の要請である。この政党の平等は、与野党を一律に同等に扱う形式的平等を意味する場合と、政党の何らかの個性に着眼して実質的平等を働かせる場合の二つの事例があるが、政党法は、国家給付につき5条で実質的平等をとることを宣明している。また選挙運動費用補助についても、18条3項1号において各党が獲得した第二投票（政党リストへの投票）に応じて配分される実質的平等原理が採用されている。

政党に国家補助を与える場合、どのように各党に資金を配分するかは、ドイツでも政党法制定の折、厳しい議論がたたかわされた<sup>19)</sup>。今日でも政党法が、政党の規模に応じて国家給付を与えることについては反対意見がある。筆者なりにまとめてみると、そこには二つの大きな問題があるように思われる。

第一に、選挙・投票自体を補助金の配分基準にしている点である。そもそも民主主義国家における民選議会のための選挙とは、有権者の代表者を確定する有権者の固有の権利であると同時に、国民主権の名の下に行なわれる一定に時点における有権者の政治的決定の表明であるはずである。選挙とは元来そういうものとして理解されるべきであろう。もしそれを超えて選挙に別の意味を加味するならば、そこでは本来の選挙の意義は変質化する危険性がある。つまり、ドイツの政党法のように有権者の選挙を同時に国家の選挙運動費用補助の配分基準として機能させれば、選挙の純粋性がそなわれる可能性が出てくる。とりわけ、有権者の固有の権利である選挙権が、特定の国家政策目的に連動して使用されるとするならば、選挙権はその目的外に使用されたということになる。つまりそこでは有権者の固有の権利は、国家が途中で介入することにより、権利としての純粋性を失う可能性があると考えられよう。ともかくも、国民が選挙を通じて代表者ひいては政党を選択するということと、自分が気に入った政党に国家資金を渡すという選択は、本来別のことがらであるということが、確認されるべきであろう。

第二に、実質的平等原理による補助金配分の実際上の問題がある。政党法18条3項1号の規定によれば、各党が受領する選挙運動費用は、第2投票の獲得票数に比例して決定される。この制度の下では当然、既存政党、特に大政党が

19) この点については、本・前掲論文(二)(法政論集135号)396頁以下参照。

有利である。というのも、多くの票を得た政党が、それだけ多くの補助金を受け取ることになるからである。しかしこのような比例配分は、次の二つの点で問題がある。一つは、この配分方式は明らかに現状維持指向型であるという点である。つまり、選挙結果に応じて国家資金を政党に事後的に配分するならば、現在の政治勢力は固定化され、ひいては議会政治そのものは硬直化する可能性があると思われる<sup>20)</sup>。もう一つの問題は、比例配分方式は既存政党間においても不平等を生み出している点である。すなわち既存政党（特に大政党）は、大抵の場合、各選挙区であるいは全連邦レベルで候補者を擁立し、選挙戦に挑んでいる。おそらく選挙にかかる費用は、ほぼ同額であろう。にもかかわらず、結果として勝利した政党（多くは与党）にそれだけ多くの補助金が支給されるとすれば、選挙運動費用補助は、選挙戦勝利に対する一種の成功報酬の色彩を持ってくる。そうだとすれば、このような比例配分による国家資金の提供は、平等原則に照らし、妥当なものとはいえないと考えられよう<sup>21)</sup>。

#### 四 結びに代えて

政党財政援助政策は今日様々な国で採用されているが、ドイツでは逆に見直し機運が生まれてきたことに注目したい。穏健なところでは正確な意味で選挙運動費用補助に限定すべきだという意見<sup>22)</sup>。またドイツ統一後、新たに有権者が増え、それに伴い助成額が増大することが予想されるので、この際、全て見直しという意見<sup>23)</sup>。さらに厳しい意見では、段階的に政党財政援助を大幅に削減すべきだという意見<sup>24)</sup>。

20) この点については、Kewenig, a. a. O., S. 837f. 参照。

21) 但し、連邦憲法裁判所は、68年の政党法判決の中で政党への国家給付に対する比例配分を合憲としている。この点については、BVerfGE 24, 300(345ff). 参照。またドイツの政党への国家給付のあり方については、加藤一彦「選挙過程における政党への国家給付と平等原則」(明治大学大学院紀要23集法学篇) 87頁以下参照。

22) E. Stein, Staatsrecht, 12. Aufl., 1990, S. 136.

23) Das Parlament, Nr. 7-8./15. Februar 1991, S. 24.

24) M. Stolleis, Parteienstaatlichkeit-Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats? in: VVDStRL., H. 44, S. 38f. 邦語文献として、石川真澄ほか・日本の政治はどうかわる(1991年)〔水島執筆〕77頁以下参照。

## ドイツにおける政党への国家財政援助の憲法問題

これらの意見が生まれてくる背景には、政党立法が常に持つジレンマ、つまり議会内政党はカルテルを結びあい、いわば「おてもり」立法を制定するということに対する批判、またその結果として出てくる「政党は儲けすぎている」という実際的な批判があると思われる。

しかし原理的にみても国家による政党財政援助は、政党自体に対抗する作用を持つと考えられる。政党がその根底に社会の諸利益を代表する自発的結社であり、時には国家に対立する権力集団であり続ける以上、国家による政党財政援助は、国家の統制を通じてそうした性格を持つ政党を逆に弱体化させるおそれがある。ドイツでは具体的に、政党の寡占化、党官僚制の強化にともない、国民の政党に対する不信任、あるいは政党への嫌気 (Parteiverdrossenheit) が、その問題点として指摘されている<sup>25)</sup>。

これまで国家による政党財政援助問題についてドイツの例を参考に素描してきたが、日本との関係についてはここでは触れることはできなかった。この点については、昨今の「政治改革」のあり方とからめて論じる必要があるので、今後の研究に委ねることにした。

(追記・なお本稿は、日本選挙学会政治資金部会〔1991年5月19日。於・松阪大学〕における私の報告に、加筆並びに註を加えたものである)。

1991年6月28日脱稿。

---

25) Ibid., S. 17.