HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

| | |
|---|---|
| タイトル | 政党の憲法上の位置づけ(1) ： 政党に対する規制と助成を考えるために |
| 著者 | 小野，善康; ONO，Yoshiyasu |
| 引用 | 北海学園大学法学研究，49(2)：291-370 |
| 発行日 | 2013-09-30 |

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

論説

# 政党の憲法上の位置づけ　(1)

## ――政党に対する規制と助成を考えるために――

小野善康

目次

はじめに
第一章　政党の定義
　第一節　憲法学における政党の定義
　第二節　実定法の政党の定義
第二章　政党の組織と機能
　第一節　政党の組織
　第二節　政党の機能――政治学からの考察
　第三節　政党の憲法上の機能
第三章　日本国憲法における政党の位置づけ
　第一節　トリーペルの「憲法的編入」概念について
　第二節　通説的見解
　第三節　八幡製鉄政治献金事件最高裁判決の意義
　第四節　政治資金規制をめぐる憲法論
　第五節　日本国憲法における政党の位置づけ
　　第一項　通説に対する疑問
　　第二項　日本国憲法は政党をどのように位置づけているか
　　以上本号
第四章　政党助成法をめぐる憲法論
　　次号

## はじめに

国民の自由な言論および結社活動を前提に、普通選挙制度によって国民の多様な意思が議会を通して国政に反映される代表民主制の仕組みは、政党の存在を抜きにしては機能しない。現代国家における政党の重要性のゆえに、第二次大戦後の憲法の中には、ドイツ連邦共和国基本法（二一条一項は「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。…」と規定）、フランス一九五八年憲法（四条一項は「政党および政治団体は、投票による意思表明に協力する。政党および政治団体は、自由に結成され、自由にその活動を行う。…」と規定）、イタリア共和国憲法（四九条は「すべての市民は、民主的な方法により国政の決定に参与するために、自由に政党を結成する権利を有する」と規定）のように、憲法上政党について規定するものがみられるようになった。しかし、日本国憲法は政党に関する規定をまったく設けていないため、日本国憲法が政党をどのように位置づけているとみるべきかという問題は重要な問題になっている。

一九七〇年六月二四日の最高裁判決（八幡製鉄政治献金事件判決）は、「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」と言い、また、「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」と言って、政党を議会制民主主義の仕組みの中に位置づけるという考え方を示した。

しかし、憲法学説は、政党を日本国憲法の定める議会制民主主義の中に位置づけるという方向に進まなかった。憲法学の通説的見解は、日本国憲法上、政党は、二一条のいう「結社」であり、日本国憲法は政党を「国家からの自由」の領域に置いたと解している。[1]

しかし、近年、通説的見解に対する批判がみられるようになった。

林知更はその論文の中で次の趣旨のことを言っている。わが国の戦後憲法学の政党論は、政権党の側からの政党法制定の動きに対して、政党の自由を擁護する観点から徹底して抵抗してきたという歴史的経緯を負っている。このような事情から、わが国の憲法学には、「政党の私的性格を絶対化し、これによって国家による侵害から政党の自由を最大限擁護しようとする」傾向がみられる。しかし、このようなわが国の従来の議論には、大きな限界がある。憲法は、国家の制限による消極的自由の実現のみでなく、「民主政の理想にもコミットしている」とみることができるからである。「政党の自由の擁護と並んで、民主政の現実化という視角も、わが国の憲法学にとって重要なはずである」[2]。

高田篤は、通説的見解に対する次のような批判的見解を述べている。

わが国の憲法学において、政党について検討されることはあっても、その検討が民主制との関連でなされることは少なかった。そもそも、日本国憲法が政党について直接規定していないため、政党へのアプローチは、主に憲法二一条の「結社の自由」を出発点とする仕方で行われた。しかしながら、「現在、『政党＝結社』論の枠組みで、政党、さらには民主制をとらえることは困難になってきているように思われる」[3]。

本稿は、このような憲法学的政党研究の状況をふまえて、通説に批判的な立場から、日本国憲法において政党はどのように位置づけられるべきかという憲法解釈論をおこなおうとするものである。

筆者は、まず、政党と結社の違いを明らかにする狙いから、政党はその定義において結社と区別することができるのかという問題を検討し（第一章一節・二節）、次いで、政党組織には一般の結社と比べてどのような特徴があるかという問題を検討し（第二章一節）、さらに、政党はどのような機能を果たしているのかという問題について、政治学的研究と憲法学的研究に分けて整理する（第二章二節・三節）。

第一章、第二章の研究から得ることのできる政党と一般の結社の実態上の違いをふまえて、第三章において解釈論をおこなう。まず、トリーペルの「憲法的編入」概念の意義について検討し（一節）、次いで、通説による政党の位置づけを検討し（二節）、次いで、八幡製鉄事件最高裁判決を検討し（三節）、次いで、政治資金規正法による政治資金の規制をめぐる憲法論を検討し（四節）、最後に、日本国憲法における政党の位置づけ（五節）を検討する。

一九九四年一月、公職選挙法の改正、政党助成法、政治資金規正法の改正などの政治改革法が成立した。[4] これらの法律は、いずれも政党を優遇し、あるいは、政党に特典を与えるものであり、政治改革法の成立によって、わが国の憲法秩序における政党の地位は、これまでに比べ著しく変化したといえる。

政治改革法の制定は、しかし、所期の目的を達成することはできなかった。政治改革法の制定後、わが国の政治が良くなったという声をまったく聞かない。また、政党助成法や改正公選法については、憲法研究者から、違憲ではないかという厳しい批判がある。

憲法学は、今後、どのようにして、わが国の政党をよりよいものに育てていくかという課題に取り組まなければならない。この課題に取り組むためには、政党に対する適切な助成や規制が不可欠であり、憲法学は政党に対してどのような規制や助成が憲法上許されるかという問題と真剣に取り組まなければならないと筆者は考える。

日本国憲法が政党をどのように位置づけているかという問題、言い換えれば、日本国憲法は政党に関していかなる規範的意義を有しているかという問題は、政党に関する憲法解釈論の最も基礎的な問題である。この問題を検討することは、政党に対してどのような規制や助成が憲法上許されるかという問題を考えるうえでも有益であろう。

（1）　高田篤によれば、通説は「政党は、『結社』（二一条）にすぎず、通常の結社と同様、政党を構成する個人と政党自身の自由と平等

の権利に基づく存在である」と解している。（高田「憲法と政党」（大石眞・石川健治編『新・法律学の争点シリーズ3憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）二八頁）

通説の形成に大きな役割を果たしたと思われる佐藤幸治の一九七八年の著作は、「政党の憲法上の直接の根拠規定は二一条の保障する『結社』であり、政党はかかる『結社』以上のものでも以下のものでもない」と記述している。（芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』（有斐閣、一九七八年）六一八頁〔佐藤幸治執筆〕）

芦沢斉は、比較憲法的にみて、「日本国憲法が、政党を統治過程に深くコミットするがゆえに特別の結社として扱うという姿勢は見せずに、市民的自由の領域におこうとしていること」を確認することができる、としている。（芦沢「政党」樋口陽一編『講座憲法学5権力の分立（1）』（日本評論社、一九九四年）一三四頁）

(2)　林知更「政治過程の統合と自由（一）――政党への公的資金助成に関する憲法学的考察――」国家学会雑誌第一一五巻第五・六号（二〇〇二年）一三頁―一七頁。なお、林の論文として「政党の位置づけ」小山剛・駒村圭吾編『論点探求憲法』（弘文堂、二〇〇五年）二五七頁以下がある。戦後憲法学の政党論が、政党法制定の動きに対して抵抗してきたことについて、吉田栄司「政党」（『岩波講座現代の法3政治過程と法』（岩波書店、一九九七年）二六九頁―二七一頁参照。

(3)　高田「民主制における政党と『結社』」法学教室二二六号（一九九九年）八二頁。なお、高田・前掲「憲法と政党」二九頁参照。

(4)　政治改革法とは、公職選挙法の改正、政党助成法、政治資金規正法の改正、衆議院議員選挙区画定審議会設置法の四法を指す。このうち、公職選挙法の改正は、衆議院の選挙制度を従来の中選挙区制から政党中心の選挙制度である小選挙区比例代表並立制に変更する選挙制度の改正であり、政党助成法は「政党本位」の選挙を支えるために政党財政の基盤を強化することを目的として、政党への国庫助成制度を導入するものであり、政治資金規正法の改正は、企業・団体からの寄付について、政治家の資金管理団体への寄付を制限・禁止し、政党に対する寄付への集中を図ることを目的としたものである。政治改革法の成立によって、政党（とくに政党指導部）の力は著しく強化された。

# 第一章　政党の定義

## 第一節　憲法学における政党の定義

本稿は、日本国憲法において政党をどのように位置づけるべきであるかという憲法解釈論を行なおうとするものであるが、まず、政党とは何であるか、政党を他の結社から区別することは可能であるかという問題を考察する。

憲法学が政党をとりあげるとき、政党をどのように定義すべきかは非常に難しい問題である。[1][2] 憲法学（広く法律学）の立場から政党を定義する場合、政党の定義には、明確に異なる二つのカテゴリーの定義があることを意識する必要がある。ひとつは、研究対象（議論の対象）を明らかにするための政党の定義であり、いまひとつは、法規範（政党が関わる法）の対象を明らかにするための政党の定義である。前者の定義においては、研究対象である政党について一定の輪郭を示す（＝一定のイメージを与える）ことができればそれで足りるといえる。これに対して、後者の定義においては、政党と政党でないものを明確に区別することができる定義でなければならない。両者の間には大きな違いがある。

まず、前者の研究対象を明らかにするための定義をみてみよう。憲法学者による政党の定義の例をあげると次のようなものがある。芦部信喜は、政党とは「憲法論としては…共通の理念・政策を掲げその実現のために政権ないし政治権力の獲得および維持を目指して活動する継続的組織体」であるとする。[3] 小林直樹は、「憲法学のうえで、政党を暫定的に定義づけるとすれば…一定の主義・原則・政策で一致している人々が、その実現をめざして政治権力を追求するために組織した持続的な集団」ということができるとする。[4] 芹沢斉は、政党とは「ある共通の理念や利益に基づき、

その実現のために政治権力の獲得・維持に努める持続的組織体」であるとしている。[5]

芦沢の政党の定義は、構成員の間に共通の理念や政策がなくとも、「共通の利益」があればそれで足りるとするもので、芦部や小林の定義と大きく異なる定義である。いわゆる五五年体制の崩壊後（一九九三年七月の総選挙で自民党が過半数を割り、自民党の長期政権が終わりを告げた）、多くの政党が誕生しかつ消滅したが、これらの政党の中には、厳密に言えば理念や政策を共通にする組織とは言い難いものもある。芦沢の定義は、理念や政策を共通にする組織とは言い難いものをも掬い上げることができる定義である点においてはすぐれている。しかし、政党は、厳密に言えば理念や政策を共通にする組織とは言い難い組織であっても、選挙の際には何らかの旗印を掲げざるをえないし、実際にも、選挙の際には何らかの理念や政策を掲げて選挙に参加するのが一般的である。このことを考えると、政党の流動化が激しく、政党間の理念や政策の違いが重視されていない現在においても、政党の定義として、「共通の利益」があれば足りるとすることは適切でないように思う。

筆者は、暫定的な定義として、政党とは「理念や政策を共通にする人々が、自らの理念や政策の実現をめざして国政選挙に参加し、政治権力の獲得・維持に努め、あるいは、国政に対する影響力の行使に努める結社（組織体）」である、としておきたい。

この定義において、筆者は二つの点を重視した。一つは、国政選挙への参加を要件とした点であり、もう一つは、一般的には、政治権力の獲得・維持に努めることが要件とされているが、筆者の定義においては、「国政に対する影響力の行使に努める」という要件があれば十分であるとした点である。政権獲得をめざすことをしない組織も政党として認める必要があると考えたからである。

筆者は、憲法二一条が政党と他の結社を区別していないことを考えると、憲法学研究のための政党の定義において

は、実際に存在する政党（政党を名乗る組織）をできるだけ幅広く掬い上げることのできる定義がよいと考えている。

なお、最高裁昭和六三年一二月二〇日第三小法廷判決（いわゆる袴田事件判決）は、政党とは「政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社」であるとしている。(6)

（1）政治学の古典的定義として、E・バークの定義がある。E・バークは「政党とは、その連帯した努力により彼ら全員の間で一致している或る特定の原理にもとづいて、国家利益の促進のために統合する人間集団のことである」とした（エドマンド・バーク（中野好之訳）『現代の不満の原因を論ず』（バーク著作集1（みすず書房、一九七三年）二七五頁）。

佐々木毅は、このバークの定義は、「それまで危険視されてきた政治的集団を国民的利益の推進と結び付けることによって、単なる私的利益にしか関心のない派閥や徒党から政党を峻別し」、政党を公的な責任を果たす団体として擁護する意味をもったという（佐々木『政治学講義・第2版』（東京大学出版会、二〇一二年）一八五頁―一八六頁。バークの政党の定義の意義について、芹沢斉・前掲「政党」一二三頁以下参照。

なお、政治学の立場から政党の定義について検討したものとして、川人貞史ほか著『現代の政党と選挙・新版』（有斐閣、二〇一一年）一二頁以下〔川人貞史執筆〕を参照されたい。

（2）政党に関する憲法学的研究の先達である二人の研究者円藤真一、丸山健の政党の定義をみておこう。円藤は、内外の政治学者等の政党の定義を検討したうえで、「政党とは、近代的議会政を前提とし、その下で政治過程の統制特に政権の獲得維持を目的として活動する自主的継続的社会団体である」としている（円藤『政党の理論』（勁草書房、一九六七年）三頁―四頁）。

丸山健は政党の定義について次のように言う。これまでの政党概念は「そのほとんどは政治学的のものであり、憲法との関連において、いわば法的な定義を考えるに際してそのまま採用することは、必ずしも適当ではない」。政党の概念については、政党が「現代の憲法政治において要請され、ないしは果たしつつあるその機能」に着目すべきであり、「具体的には、まず、国民と国家機関との導管的役割、ついで、選挙や議会活動・日常活動などを通じて行われる、国民の政治的意思の集約・形成、さらには、国家機関の組織に参加し、かつその作用を統制するというようなことが、不可欠の機能と考えられる。したがって、かかる目的遂行のための可能性を具備した団体、つまり一定の恒常性をもって公共の問題に登場し、党則・綱領はもとより、そのほかに確固とした活動上の組織を

有しているような団体を政党と考える」とする。（丸山『政党法論』（学陽書房、一九七六年）一七頁、一九頁）

（3）芦部『憲法学Ⅲ・増補版』（有斐閣、二〇〇〇年）五二八頁。

（4）小林『新版憲法講義下』（東京大学出版会、一九八一年）七九頁。

（5）芹沢・前掲「政党」一二七頁。

（6）判例時報一三〇七号一一四頁。

## 第二節　実定法の政党の定義

上記の学問の対象を明らかにするための定義とは異なり、実定法の政党の定義は個々の実定法の法規範の対象を限定するための定義である。現在、政治資金規正法、公職選挙法、政党助成法等が個別的に、当該法律の規範の対象を限定するための政党の定義を規定している。本節においては、わが国の法制度における政党の定義の特徴をみておきたい。

わが国の実定法の政党の定義の特徴を知るために、まず、ドイツの政党法[1]の政党の定義を見ておこう。ドイツの政党法第二条は「政党とは、継続的又は長期にわたって連邦又は邦の領域の為に政治的意思形成に影響を与え、かつ、ドイツ連邦議会又は邦議会における国民の代表活動に協力しようとする市民団体であって、事実関係の全貌、特に組織の範囲及び安定性並びに党員数及び公的な進出から見て、その目標設定の真摯性が十分に保証されているものをいう[2]」と規定している。この定義は、政党の活動目標や活動内容、および、組織について、政党とはかくあるべきであるという政党の要件を定めている。政党とはかくあるべきであると国が法律によって政党の要件を規定する、これがドイツの政党法の大きな特徴である。

ドイツの政党法は、従来政党の自由な決定に委ねられていた政党の内部構造について、党則、綱領、党員の権利、党内意思形成手続などに関する規定を設けている。ドイツの政党法には、候補者の推薦に関する規定（一七条は「議会議員選挙の為の候補者の推薦は、秘密投票によって行わなければならない」と規定する）さえある。

わが国の実定法の政党の定義の仕方は、このようなドイツ政党法の政党の定義の仕方とは非常に異なっている。

まず、一九四八年に制定された政治資金規正法の政党の定義をみておこう。[3]

政治資金規正法は、政党を含む政治団体や公職の候補者等の政治資金を規制することを目的とする法律である。本法は、「この法律において政党とは、政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを本来の目的とする団体をいう」（同法第三条第一項）と定義している。本法の政党の定義の要件が非常に緩いため、適用対象となる政党は数百に及んだと言われている。[4]

政治資金規正法の政党の定義は、一九七五（昭和五〇）年に同法の改正が行なわれたときに大幅に改められた。[5]その後、一九九四（平成六）年に、政治改革関連法の一環として政治資金規正法が改正されたとき、政党の定義は一部改訂された。

現行の政治資金規正法の政党の定義は、次のようなものである。

同法第三条第一項は、「この法律において『政治団体』とは、次に掲げる団体をいう」として、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体」（第一号）、および、「特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体」（第二号）だけでなく、これに加えて、主義・施策の推進などまたは特定候補者の推薦などの活動を「その主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体」（三号）をも「政治団体」と定義している。

そのうえで、第三条第二項が「この法律において『政党』とは、政治団体のうち次の各号のいずれかに該当するものをいう」として、当該団体に所属する国会議員を五人以上有するもの（第一号）、直近の衆議院議員総選挙又は参議院議員通常選挙において有効投票総数の二％以上の得票をしたもの（第二号）という要件を挙げている。

結局、政治資金規正法は、政党を二段階のフィルターにかけて限定（定義）している。すなわち、同法は、まず、選挙において政策を支持（反対）したり、候補者を支持するなどの活動を行なう団体を、広く「政治団体」と定義したうえで、この「政治団体」のうち、一定数の国会議員を有するもの、又は、直近の国政選挙において一定数以上の得票率を得たものを「政党」としている。

政治資金規正法の団体規制のあり方には憲法上問題がある。同法は同法三条一項の「政治団体」に対して会計報告書などについての報告義務を課し（第六条）、会計報告書は国民の閲覧に供されることとされている（第一二条）。その定義において厳格に限定された同法三条二項の「政党」に対してだけでなく、「政治団体」に対して厳しい会計報告書の提出を求め、これを国民の閲覧に供するという政治資金規正法の「政治資金の公開制度」に対しては、「広汎・過剰な規制」であるとの当を得た批判がある。(6)

本法の政党の定義には次の特色がある。

第一に、本法は、政党を二段階のフィルターにかけて定義するという方法（まず「政治団体」を定義し、「政治団体」のうち一定の要件を備えたものを「政党」とする）によって、丁寧な定義の仕方をしている。

第二に、本法は、政党の活動の内部に立ち入らず、政党の政治活動の結果を示す議員数や得票率などの「外形的基準」(7)によって政党を定義している。これは、政党に該当するか否かについて恣意的な判断が入るのを防ぐためにとられた方法であるといえる。

第三に、本法が規定する「政党」の要件（所属する国会議員数五人以上、又は、得票率二％以上）はかなり厳格である。

次に公職選挙法（以下において公選法という）における政党の定義をみておこう。

公選法に政党の定義が設けられるようになったのは一九八二年に参議院に比例代表制が導入されたときからである。比例代表制においては政党が名簿を作成することになるので、名簿を作成することができる政党を限定する必要性が生じたのである。

一九八二年に改正された公選法は、①所属する国会議員（衆議院議員又は参議院議員）が五人以上いること、②直近の国会議員の選挙において四％以上の得票をしていること、③当該参議院議員の選挙において、（名簿登載者を含む）候補者を一〇人以上有すること、のいずれかの要件を満たしている政党（「政党その他の政治団体」）だけが、参議院比例代表選出議員の選挙において名簿による立候補の届出を行なうことができるとした（公選法八六条の二）。

②の要件である国政選挙における得票率四％というのは、阿井瑛によれば、参議院比例代表選挙において少なくとも五の議席を獲得できるだけの数値である。[8]

一九九四年に衆議院議員の選挙制度として小選挙区比例代表並立制が採用されたとき、公選法における政党の要件が改められた。一九九四年に改正された公選法が定める政党（「政党その他の政治団体」）の権能とその要件の規定は次のように複雑なものである。

①政党が衆議院小選挙区選出議員の選挙において候補者の届出をするためには、政党は、(i)所属する国会議員を五人以上有すること、又は、(ii)直近の国会議員の選挙において二％以上の得票をしていること、のいずれか一つの要件を満たすことが必要である（公選法八六条第一項）。

②政党が衆議院比例代表選出議員の選挙において名簿を提出するためには、政党は、(i)所属する国会議員を五人以上有すること、(ii)直近の国会議員の選挙において二％以上の得票をしていること、(iii)当該選挙区における名簿登載者の数が議員定数の十分の二以上であること、のいずれかの要件を満たすことが必要である（公選法八六条の二第一項）。

③政党が参議院比例代表選出議員の選挙において名簿を提出するためには、政党は、(i)所属する国会議員を五人以上有すること、(ii)直近の国会議員の選挙において二％以上の得票をしていること、(iii)当該参議院議員の選挙において候補者を（名簿登載者を含め）一〇人以上有すること、のいずれかの要件を満たすことが必要である（公選法八六条の三第一項）。

公選法の政党の定義は以上のとおりである。

公選法の政党の定義には憲法上大きな問題がある。公選法の政党の定義は、いわば、政党が国政選挙に出場するための要件の定めである。この要件を満たさない場合には、政党は候補者を擁立することができない。例えば、政党が衆議院小選挙区選出議員の選挙において候補者の届出をするための要件についてみると、所属する国会議員五人以上、又は、直近の国政選挙において二％以上の得票であるが、この要件は新興政党にとって厳しすぎる。[9]

一九九四年の政治改革の一環として制定された政党助成法は助成の対象になる政党を限定している。同法は、助成の対象になる「政党」は、政治資金規正法第三条のいう「政治団体」のうち、①所属する国会議員を五人以上有するもの、又は、②所属する国会議員を一人以上有していて、直近の国政選挙において有効投票の総数の二％以上の得票をしたもの、のいずれかの要件を満たすものをいうとしている（同法第二条）。

政党助成法は政党の日常活動に必要な経費の一部を助成することを内容とする法律である。政党の日常活動を支援するという制度の趣旨からいって、選挙において有権者の何パーセントの支持を得たかということが重要な基準にな

るべきであり、所属する国会議員数を基準にするのはおかしいと筆者は考える。政党助成法の合憲性について後に（第四章で）検討するので、同法の政党の定義の是非については、そこで詳しく検討することにする。

上記の諸法律のほか「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」（「法人格付与法」）が政党の定義を規定しているが、本法第三条の政党の定義は、政党助成法第二条の政党の定義とまったく同じである。

上記の政党法制における政党の定義について次のことがいえる。

第一に、政党に関係する諸法律は、個々の法律ごとに、当該法律に必要な限りにおいて政党の定義に関する規定を設けるという態度をとっている。

第二に、諸法律の定める政党の定義は、政党の活動の目標や活動の内容に立ち入ることをしないで、所属する国会議員の数や選挙で獲得した得票率などの「外形的基準」によって政党か否かを判断するという方法を採用している。その結果、政党の定義は非常に明確で、運用の過程で行政部の恣意的な判断が入る余地はないものになっている。

上記の第一、第二で示されたわが国の政党法制の特徴は、政党の自由をできる限り尊重しようとする態度からきたものといえる。

第三、しかしながら、上記のことは、国会における多数派、および、国会に議席を有する政党の利害が政党の定義に反映していないことを意味しない。公選法、および、政党助成法の政党の定義は、国会の多数派、および、国会に議席を有する政党に有利で、新興政党にきわめて不利なものになっている。

わが国において、近年、政党に関係する多数の法律が制定された。この状況を「一連の政党法制は、『実質的には政党法の性格をもつ』といっても決して過言ではない」[10]とみる見解がある。しかし、このような捉え方には疑問がある。政党法の出発点は、政党とはどのようなものであるべきかを国が法律で決めるという点にある。政党の実質的定義を

しないで、各法律ごとに、その法律の目的に相応しい政党の定義をしていくというわが国の政党法制のあり方は、政党に関してリベラルな日本国憲法に相応しいわが国の政党法制の特徴であり、政党法を制定するあり方との違いは大きいと考える。

(1) ドイツ憲法二一条（政党条項）三項は政党法を定めるべきことを規定している。ドイツの政党法はこれに基づいて規定された。ドイツの政党法に関する文献は多いが、ここでは同法の制定過程に関する次のものをあげておく。竹内重年「西ドイツの政党法とその若干の問題点」公法研究三〇号（一九六八年）七四頁以下、佐藤功「憲法と政党――西ドイツ政党法の成立過程における理論的諸問題――」芦部信喜編『憲法の現代的課題』（有斐閣、一九七二年）三八三頁以下。

(2) 丸山健・前掲『政党法論』一九二頁以下による。

(3) 政治資金規正法は、一九四六年四月の衆議院総選挙において、政党の乱立状態が生じていたこと、および、選挙に不正な金が動いたことを問題視した連合国軍総司令部が日本政府に事態の改善を求めたことがきっかけになって制定された。総司令部の要求を受けて、政府は政党法の制定をめざしたが、それが挫折し、主要政党間の合意によって、この政治資金規正法が議員立法として成立した。（以上について、杣正夫「政治資金規制と政治改革」法時六一巻一二号（一九八九年）二七頁、吉田善明「政治資金規制の理念と方法――政治資金規正法の制定過程とその運用――」同『選挙制度改革の理論』（有斐閣、一九七九年）二一四頁以下参照）

(4) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ・第五版』（有斐閣、二〇一二年）五二頁〔高見勝利執筆〕。

(5) 昭和五〇年に改正された政治資金規正法の規定する「政党」の定義はわかりにくいが、大雑把に言えば、従来の「政党」を「政治団体」とし（法三条一項）、「政党」とは「政治団体」のうち次の①～③のいずれかの要件を備えたものをいうとしている。

①直近の衆議院議員の総選挙において、全国で二五人以上の候補者を擁立し、公選法二〇一条の五第三項の規定により自治大臣の確認書の交付を受けたもの（法三条二項一号）。②直近の参議院通常選挙において、全国で一〇人以上の候補者を擁立し、公選法二〇一条の六第二項の規定により自治大臣の確認書の交付を受けたもの（法三条二項二号）。③上記の①②に該当しない政治団体で、所属する国会議員（衆議院議員および参議院議員）を五人以上有しているもの（法三条二項三号）。

(6) 川崎政司は、政治資金規正法の政治団体の定義に該当すれば、「いかなる団体であっても」規制の対象とされる点で、同法の規制は

「広汎・過剰な規制」であるとしている（川崎「政党と政治資金制度」比較憲法学研究二二号（二〇一〇年）九八頁）。毛利透は、同法が「すべての政治団体に対して」、届出と会計報告を義務づけていることは、「結社の自由に対する重大な原理的侵害」になるとし、「政治団体への届出、会計報告の義務づけは、国家権力と特別の関係をもつに至った政党に対して許される特別の規制としてのみ正当化されうる」としている（毛利「政党法制」ジュリスト、一一九二号（二〇〇一年）、一六五頁―一六六頁）。

(7) 自治省選挙部政党助成室編『逐条解説政党助成法・法人格付与法』（ぎょうせい、一九九七年）二二頁。

(8) 阿井瑛「公職選挙法の一部を改正する法律について」ジュリスト七七六号（一九八二年）三七頁。

(9) 岩間昭道は、判例評釈の中で、公選法八六条一項の衆議院小選挙区選出議員選挙における候補者届出政党の要件の規定は「過去の選挙実績を判断基準にしているという点で違憲の疑いが強い」と言っている。（自治研究七五巻六号（一九九九年）一二五頁）一九九四年に改正された公選法の定める政党の要件は非常に厳しく、新興政党が候補者を擁立することを困難にする点において違憲の疑いがあると筆者は考える。

(10) 杉原泰雄＝只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、二〇〇七年）三一九頁（只野雅人執筆）。加藤一彦も只野と同様に、現在の日本は「政党法があるといってもよい」状況にあるとしている。（加藤『政党の憲法理論』（有信堂、二〇〇三年）三七二頁）

## 第二章　政党の組織と機能

従来の政党論において、政党は憲法二一条が保障する結社のひとつであるとされ、その自由の重要性が強調された。政党が結社の一つであることは確かであるが、政党には他の一般の結社にはない特色があるのではないか。筆者は、憲法における政党の位置づけを検討するにあたって、まず、事実のレベルにおいて、政党は他の結社とどのように異なる存在であるかを明らかにすることが必要ではないかと考える。

この章では、はじめに、政党の組織としての特色を考察し、ついで、政党の機能を考察する。

## 第一節　政党の組織

政治学者川人貞史は、政党は「政党組織」、「議会政党」、「選挙民の中の政党」という三つの部分から構成されているという。[1]

川人によれば、ここにいう「政党組織」[2]とは、「党幹部、党職員、活動家からなる人的組織」であり、日常的な活動を展開する組織である。

「議会政党」とは、党に所属する議員が結成した「院内会派としての政党」であり、議員会長、院内総務、院内幹事などの役職および議員総会などの決議機関をもつ議会活動のための組織である。議会政党は政党組織からは一応独立した存在であり、両者の方針が一致するとは限らない、と川人はいう。

「選挙民の中の政党」とは、「政党を支持してくれる人々を包括する政党」である。この「選挙民の中の政党」の概念は、党の組織・構造を考察する際には、考慮の外に置いてよいであろう。

結局、党の組織・構造についてみた場合、政党は、党幹部、活動家などからなる狭義の「政党組織」と「議会政党」から成っているとみることができる。そして、わが国の政党について考察する場合、川人のいう「議会政党」とは、両議院における会派であると言ってよい。

わが国の政党における両院議員総会をどこに位置づけるべきであろうか。両院議員総会は、上記の川人の理解では、議会政党の中の組織と考えられている。ヨーロッパ諸国の政党における両院議員総会の位置づけについては川人の理解が妥当である、と筆者も考える。ところが、わが国の自由民主党や民主党においては、両院議員総会は「議会政党」の中の組織ではなく、狭義の「政党組織」の中の組織となっている。[3]わが国の他の政党についても事情は同様である

と考えられる。

わが国における政党と会派の関係についてみておきたい。

現代の議会において、会派（基本的に同一政党に所属する議員で構成される議院内の団体）がきわめて重要な役割を果たしている。議院の運営に関する事項はすべて各会派の協議のうえでその取扱いが決定されていて、「会派を抜きにしては、議会の運営を考えることはできない」[4]と言われている。

ところが、わが国の議会法において、会派がどのような存在であるかはきわめてわかりにくい。国会法には会派を定義する規定は存在せず、会派という言葉が出てくるのは、各会派への委員の割当てに関する規定（四六条一項、四二条三項）だけである。結局、会派は不文法である先例に基づいて形成されている[5]。先例に従えば、会派は議院内で二人以上の議員がいれば結成することができる[6]。諸外国の議会法において会派結成の要件などが厳格に定められているのと対照的にわが国の議会法における会派についての規定は非常に緩やかである。

わが国の国会における政党と会派の関係は非常にあいまいである。成田憲彦は、わが国の会派については「欧米先進諸国において議会外の政党からは独立して…自律的な組織として会派が結成されているのとは、相当に事情を異にする」として、「第一〇一回国会から一〇六回国会まで自由民主党は新自由クラブと衆議院で統一会派自由民主党・新自由国民連合を形成したが、別に院内でそのための統一組織を実際に結成したわけではない」こと、自由民主党・新自由国民連合の会派代表者届に「自由民主党・新自由国民連合代表者自由民主党幹事長に金丸信君が決定した」（傍点・成田）と記載されていたことなどを指摘し、わが国の議会制度において会派の実態が乏しく、わが国の会派は「『政党』そのもの」であると言っている[7]。

大山礼子は、「衆議院の会派の場合、たとえば自由民主党では衆議院議員総会の設置が規定されているだけで、会派

として独自の執行機関はなく、直接、党の機関である国会対策委員会の決定にしたがっているのが実情である」とし、「参議院の会派は自前の役員を置き、衆議院と比較すると政党からの自律性がやや高いが、それでも最終的には党本部の指導の下にあるといってよく、参議院会派としての独自性の発揮は困難である」としている。[8]

成田や大山が言うように、わが国の国会運営において、会派の政党からの独立性・自律性はきわめて弱い。

ここまで、ごく簡潔に政党組織についてみてきた。ここで、政党組織の特色をまとめておこう。

政党は憲法二一条のいう結社であり、本来私的な団体である。しかし、政党は、次の点において非常に特殊な結社であるといえる。

第一に、政党は衆参両議院の中にその分身ともいうべき会派を有している。会派は、与党会派であれ野党会派であれ、国会の意思決定において大きな影響力を有している。わが国の国会における会派が政党からの自律性に乏しいことをも考えると、わが国の政党は、衆参両議院の会派をとおして国家意思の形成に直接的な影響力を行使することができる立場にある。

第二に、自由民主党や民主党において両院議員総会が大きな権限を有していることが示すように、政党組織における意思決定においては、議員（ないし議員集団）が特別に重要な役割を果たしている。

もっとも、この第二の点については、各々の政党がその党規約において議員総会などをどのように位置づけているかによって異なる。

（1） 川人貞史ほか・前掲『現代の政党と選挙・新版』一五頁。

（2）吉野孝は、川人が「政党組織」と呼んでいるものを「議会外政党組織」と呼んでいる（川人貞史ほか・前掲書四四頁〔吉野孝執筆〕）。しかし、わが国の政党をみた場合、多くの政党において議員総会が党大会に次ぐ党の議決機関になっている。このような事情を考えると、川人が「政党組織」と呼んだものを「議会外政党組織」と呼ぶことは、わが国の政党に関しては、実態に即していない。

（3）自由民主党と民主党の規則によって、両党における両院議員総会の位置づけをみておこう。自由民主党において、党の最高の議決機関は「党大会」であるが、党所属の国会議員で構成される「両院議員総会」が党大会に次ぐ議決機関とされていて、「特に緊急を要する事項に関しては、両院議員総会の決定をもって党大会に代えることができる」（党則三二条）とされている。自由民主党の総裁が両院議員総会で選出される場合が多いことについては周知のことである。

民主党において、党の最高の議決機関が「党大会」であること、党所属の国会議員で構成される「両院議員総会」が党大会に次ぐ議決機関とされていること、「とくに緊急を要する事項については、両院議員総会の議決をもって党大会の議決に代えることができる」（党規約七条二項）とされていることは、自由民主党の場合とまったく同じである。

（4）松澤浩一『議会法』（ぎょうせい、一九八七年）二八三頁。

（5）衆議院事務局編の『衆議院先例集』によれば、「無所属トハ院内ニ於テ団体ヲ為ササルモノヲ謂フ団体トハ二名以上ノ集団ヲ謂フ」という先例があり、第一回国会以来、院内における党籍の取扱いはこの例によっている。（衆議院事務局編『平成十五年版衆議院先例集』一二一頁）

（6）大山礼子『国会学入門・第二版』（三省堂、二〇〇三年）四五頁参照。

（7）成田「議会における会派とその役割」レファレンス四五一号（一九八八年）一一頁―一三頁。

（8）大山・前掲『国会学入門・第二版』五〇頁。

## 第二節　政党の機能――政治学からの考察

政党はどのような機能を果たしているであろうか、あるいは、果たすことを期待されているであろうか。政党の憲法上の機能を検討するに先立って、まず、政治学者が政党の機能をどのように捉えているかをみておきたい。政党の

機能に関しては、政治学者の研究から学ぶところがあると思うからである。

岡沢憲芙は、政党の機能を考察するにあたって、「誰が、なぜ、政党を必要としているか」という視点が重要であるとし、「政党のような政治的装置を必要としているのは、代議政治であり、そこに住む、市民と権力追求者である」と、大要次のように言う。

代議制度を基礎にした大衆民主主義の下で、市民は自らの生活を防衛するために自らの代表を選び、有効に組織化する必要に迫られた。代議政治の下で市民が活用できる資源は《数》しかない。《数》資源を有効に活用するためには《組織化》し、《団結力》を強化するしかない。こうして、近代的大衆組織政党が発生した。

一方、権力追求者にとっても、代議政治の定着と選挙基盤の急膨張という事態に直面して、選挙で表明される市民の支持を獲得するために、政党組織が必要となった。[1]

佐々木毅は、現代の議会制において政党が不可欠であること、とりわけ、有権者が政治をコントロールするためには、政党は不可欠であることを次のように言う。

代表者の個人プレーと相互の討論によって物事が決定される側面を無視することは出来ないとしても、代表者の組織化＝政党は代議制の機能にとって重要なのである。政治は集合的活動であり、統合機能はヴァイタルな意味を持つ。……有権者は政党との間で関係をとり結ぶことによって政治をコントロールする方途を発見する。その意味では、政党は代議制と議会制に血を通わせ、公的意思形成にとって欠くべからざる枠組みを提供する。権力の源泉が人民にあることを認める限り、その社会が一定のサイズを持つ以上、政党なしには統合は不可能である。[2]

代表制民主主義体制のもとの政治を考えた場合、現代の複雑な社会の統合をはかるためには、議会などの国家機関

と社会の間にあって、両者を不断に結びつけ、フィードバックを媒介する政党の存在が不可欠である。市民の側からすれば、佐々木が言うように、政治をコントロールするためには政党が必要不可欠であり、権力追求者の側からすれば、岡沢が言うように、選挙において有権者（市民）の支持を獲得するために政党組織が必要である。

それでは、政党はどのような機能を果たしているのであろうか。政治学者が政党の機能として挙げるのは、①利益集約機能、②政治的公職者（政治リーダー）の補充・育成・提供機能、③政策作成マシーンの組織化機能、④政治的社会化機能、⑤議会政治運営と政権担当の機能である。これらについて概観しておこう。

(1)　利益集約機能

多くの政治学者が、政党が果たすべき機能の第一にあげているのが利益集約機能である。

利益集約機能とは、岡沢によれば、「個人や集団が社会生活の中から形成し、政治システムに向けて表出する多彩な利益・要求・意思・欲望を受止め、それを決定作成の場で処理するのに適した数セットの政策選択肢にまとめる」機能をいう。[3]

岡沢は、政党は「社会における思考や討論の流れを政治機構の水車にまで導入し、それを回転させる導管」であり、「社会と国家を結ぶこの架橋機能を通じて、混沌から秩序を作り出し、社会的統合力となる」という。

田中愛治は、上記の利益集約機能を、利益表出機能（国民や団体の利益や意見を政治過程に吸い上げる機能）と利益集約機能（個人や団体が表出する諸利益を調整して政策にまとめる機能）に分けて説いている。[4]

佐々木は、政党の機能として、何よりもまず、「利益や意思を集約的に表出し、代表する機能」があげられる、という。佐々木は、これは「社会から政治システムへの『上向き伝導ベルト』としての政党の役割」であるが、この役割を果たすにあたって、「政党はあらゆる要求を無原則に受容・代表するのではなく、そこでは一定の政治的教化と意見・

要求の組織化」を伴う、とする。

佐々木は、政党の「利益や意思を集約的に表出し、代表する機能」は、「究極的にはそれを公共政策に転換するという機能によって裏付けられなければならない」として、政党は、利益や意思を「表出し・代表する機能」に加えて、もう一つの機能、「利益や意見を政策に転換し、実行に移す機能」を持っている、という。[5]

現代の政治において、政党が果たしている利益集約機能は、きわめて重要な意味をもっている。川人貞史は、政党が果たしている利益集約機能について次のようにいう。

政党は社会の多様な利益や意思を集約し、それを政策プログラムとしてまとめて提示する。政党政治が展開されることにより、有権者はそれぞれの政党によって集約された一般的政策の選択肢を提示されることになり、その中から投票によって選択を行う。「政党が利益集約機能を果たすことによって、有権者の政党選択が実質的・政策的内容をもつのである」。[6]

それでは、政党は、現実に、利益集約機能をよく果たしているといえるであろうか。この問題を考えるとき、利益集約機能を、国民の利益や意見を「表出し・代表する」機能と国民の「諸利益を調整して政策に転換する」機能に分けて考える必要がある。

佐々木は、日本において、政党は「有権者の利益や意見を代表する機能はそれなりに果たしてきた」という。しかし、「民意を公共政策にへ転換させる機能」については、「なお、課題山積であるというのが実情である」とし、「政党に政治を変える力がないという有権者の直感が今なお根強いことはこのことと深く関係している」という。[7]

(2)　政治的公職者（政治リーダー）の補充・育成・提供機能

多くの政治学者が、利益集約機能の次に重要な政党の機能として挙げているのがこの機能である。

政治的公職者の補充・育成・提供機能について、川人貞史は次のように言う。政党は議会や首長の選挙に候補者を擁立し、有権者を選挙に動員することによって公職に当選させる。政治家は政党に所属することでさまざまな政治活動の足場を確保することができる。党内・党外の政治家が競い合う中から、政治的リーダーが養成されていく。[8]

岡沢は、「膨大な有権者を選挙に動員し、自らをリーダーのポストに押しあげる組織がなければ成功の可能性は無いに等しい」から、政党は「権力渇望者にとって無視できぬ《権力への乗り物》であ」る、という。[9]

(3)　政策作成マシーンの組織化機能

岡沢は、政党の機能として、政策作成マシーンの組織化機能をあげる。政策作成マシーンの組織化とは、岡沢によれば、政治システムに流入するインプットをアウトプットに転換するメカニズムを組織化することをいう。岡沢は、政党が国民の諸利益を調整して政策に転換する機能をよく果たし、「議会過程に有効なシグナルを送信する」ためには、政党の政策作成マシーンを整備する必要がある、という。

この点について、岡沢は次のようにいう。現代政治の著しい特徴は、社会問題の複雑多岐化に伴う政治の細分化・専門化である。個々の議員の理解能力を遥かに超える複雑な政治課題を有効に処理するためには、議員間に統一と秩序を保持し、専門知識・情報をプールし、審議内容の充実をはかる組織が存在しなければ、決定作成機構としての議会は迅速な運営が困難になるだけでなく、形骸化してしまう。「議会の情報収集・公開活動、政治調査活動、審議・討論活動、立法活動は政党にその運命を委ねている」。[10]

(4)　政治的社会化機能

岡沢は、政党は政治的社会化機能を果たしているという。政治的社会化機能とは、岡沢によれば、政治の世界に関する一般的見解・知識・意見を市民に学習させる機能を言う。

政党は、選挙キャンペーン、日常の情宣活動、議会内審議活動等を通して、市民の政治的情報源、党派心の育成者、行動指針の提供者になる、と岡沢はいう。[11]

(5)　議会政治運営と政権担当の機能

川人貞史は、政党は議会政治運営と政権担当の機能を果たしている、という。川人は、この機能について次のようにいう。

議会に議員を当選させた政党は、議会政党を形成して、その政策プログラムを実現する責任を負う。多数派を形成する政党は議長および委員長を通じて議会政治運営の中心的役割を担い、少数派の政党は批判勢力として議会における討論を展開する。議院内閣制をとるシステムにおいては、多数派が与党となり政権を担当し、少数派は野党となる。[12]

以上、政治学者が政党の機能をどのように考えているかを概観した。政治学者は、政党の機能として最も重要なものは、「利益集約機能」であるとするが、これには、個人や団体の利益や意思を政治過程に吸い上げる機能と個人や団体が表出する諸々の利益や意見を調整して政策にまとめあげる機能が含まれるという。

筆者は、後に記述するように、政党の憲法上の機能として、「国民の政治的意思形成に協力する」機能が最も重要なものであると考えているが、この「国民の政治的意思形成に協力する」機能は政治学者がいう「利益集約機能」にほかならない、と考えることができる。

なお、政治学者が「利益集約機能」と言っているものは、「国民の利益や意思」を集約する機能を言っているのであるから、憲法学の立場からは、「民意集約機能」と言うことが許されるであろう。

(1)　岡沢『現代政治学叢書13政党』(東京大学出版会、一九八八年)一〇頁―一一頁。

（2）佐々木「議会制と政党」ジュリスト九五五号（一九九〇年）一八頁。
（3）岡沢・前掲『現代政治学叢書13政党』一一頁。川人貞史は、岡沢と同様に、利益集約機能とは「社会の多様な利益や意思を集約し、それを政策プログラムとしてまとめて提示する」機能であるとしている。（川人貞史ほか『現代の政党と選挙・新版』（有斐閣、二〇一一年）一一頁―一二頁〔川人貞史執筆〕）
（4）伊藤光利ほか著『政治過程論』（有斐閣、二〇〇〇年）一九五頁―一九六頁〔田中愛治執筆〕。田中は、本書において、政党の機能として、（ア）政策形成機能、（イ）政治的指導者の選抜と政府の形成機能、（ウ）政治家の人材発掘と人材登用機能の三つをあげたうえで、（ア）の政策形成機能は、利益表出機能（国民や団体の利益や意見を政治過程に吸い上げる機能）と利益集約機能（個人や団体が表出する諸利益を調整して政策にまとめる機能）に分けられるとしている。
（5）佐々木毅『政治学講義・第2版』（東京大学出版会、二〇一二年）一八七頁―一八九頁。
（6）川人貞史ほか・前掲『現代の政党と選挙・新版』一一頁―一二頁〔川人貞史執筆〕参照。
（7）佐々木・前掲『政治学講義・第2版』一八九頁。
（8）川人貞史ほか・前掲『現代の政党と選挙・新版』一二頁〔川人貞史執筆〕。
（9）岡沢・前掲『現代政治学叢書13政党』一二頁―一三頁。
（10）岡沢・前掲『現代政治学叢書13政党』一三頁。
（11）岡沢・前掲『現代政治学叢書13政党』一四頁。
（12）川人貞史ほか・前掲『現代の政党と選挙・新版』一二頁〔川人貞史執筆〕。

## 第三節　政党の憲法上の機能

本稿の目的は政党の憲法上の位置づけを明らかにすることであるが、政党の憲法上の位置づけを考察するためには、そもそも政党は憲法上いかなる機能を果たしているかという問題に触れておくことが不可欠である。そこで、ごく表

面的な考察にとどまるが、政党の憲法上の機能を整理しておきたい。

憲法学の立場から政党の機能を考察する場合、先に記述した政治学者による政党の機能の考察とは少し異なる観点から考察する必要があるであろう。憲法学の立場からの考察においては、国民主権原理(前文および一条)、代表制(前文、四三条)、普通選挙制（一五条三項）、国会の制度（四一条ほか）、議院内閣制（六七条、六六条三項ほか）等の憲法が定める制度と関連させて政党の機能を考察することが求められている、と筆者は考える。

政党の憲法上の機能をどのように捉え、どのように整理するかは困難な問題であるが、筆者は、政党の基本的な機能は「主権者である国民の政治的意思の形成に協力することである」とみることから出発することができると考える。

ドイツ憲法二一条一項、フランス憲法四条一項は、ともに、政党が主権者である国民の政治的意思の形成に協力するという機能をもっていることを明文で明らかにしている。ここで言われている「国民の政治的意思の形成に協力する」という政党の機能は、阿部照哉が言うように、「憲法によってはじめて与えられたのではなく、既存の機能が追認されたと見るべき」[1]であろう。政治学者たちは、一致して、政党の第一の機能は「利益（＝民意）集約機能」であるとしているが、国家と国民を架橋する機能である「利益（＝民意）集約機能」は、その実質において、「国民の政治的意思の形成に協力する」機能であると考えることができる（第二章第二節参照）。

このようにみることができるとするならば、政党が「国民の政治的意思の形成に協力する」機能を果たしている、あるいは、そのような機能を果たすべきだとされているのは、明文の政党条項をもつドイツやフランスに限られることではない。政党が「国民の政治的意思の形成に協力する」機能を果たしているのは、西欧型民主主義国家における普遍的な社会的・文化的事実であると考えるべきであろう。わが国の最高裁判決は、「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」としたが、この最高裁判決も上記の考え方と同じような考え方をとっていると考えること

ができる。[2]

本稿においては、政党の基本的な憲法上の機能は「国民の政治的意思の形成に協力することである」とみることから出発し、これまでの憲法研究者の研究を参考にして、政党の憲法上の機能を次の三つに整理して考察したい。[3] (1)選挙への政党の参加（＝選挙における「国民の政治的意思の形成」に対する政党の協力）、(2)選挙前の段階における「国民の政治的意思の形成」に対する政党の協力（＝政党の日常活動を通しての「国民の政治的意思の形成」に対する協力）、(3)国会の意思決定など国家意思の形成への政党の関与

(1)　選挙への参加（＝選挙における「国民の政治的意思の形成」に対する政党の協力）

先に、政党の基本的な機能は「国民の政治的意思の形成に協力することである」と記述したが、国民がその政治的意思を形成し、表明する最も重要な機会は選挙であるから、政党が選挙に参加することによって、「国民の政治的意思の形成に協力すること」は、政党の最も基本的な憲法上の機能である。[4]

選挙は、議員その他の公職担当者の指名手続であるが、選挙において、それぞれの政党は候補者を立て、政策の大綱を公表し、有権者の投票を求めて選挙運動を展開する。選挙において、政党は次の二つの役割を果たす。一つは、政党が、政治的指導者選出のパイプとして、党内で養成し選定した人物を国民に提供する役割を果たす。いま一つは、政党が内政外交にわたる重要問題を争点として国民に示し、これに対する党の政策を明らかにして、国民の選択に委ねる。

円藤真一は、選挙における政党の役割の重要性を次のようにいう。

有権者は、もともとなんらの組織ももたない個人の単純な集合体にすぎず、明確な政治的意思をもつわけではないから、実際にははなはだ無力な受身の存在にすぎない。候補者と政策について政党が選択肢を有権者に提供し、有権

者はそのなかから選択する。その意味では、有権者は政党の活動によってはじめて効果的に政治的発言をなしうることとなる。「政党が有権者の分散した個別意思や利害を集約統合する機能をもつといわれるのはこの点をさす」[5]。

もっとも、有権者が選挙において、政策を選択する役割を果たすことができるのかという問題については、政治学者からは否定的ないし消極的な見解が出されている[6]。

わが国においては、長い間、候補者個人中心の選挙制度が採用されていたが、一九八二年に参議院に比例代表制（当初のものは拘束名簿式であったが、二〇〇〇年に非拘束名簿式に改正された）が導入され、一九九四年には政治改革の一環として行われた選挙制度改正によって、衆議院に小選挙区比例代表並立制が採用された。これらの制度の採用によって、候補者個人中心の選挙制度から政党中心の選挙制度への転換がなされた。この選挙制度改革の結果、選挙における政党の影響力が従来よりもはるかに大きくなった。

### (2)　選挙前の段階における「国民の政治的意思の形成」に対する政党の協力（＝政党の日常活動を通しての「国民の政治的意思の形成」に対する協力）。

この項に「選挙前の段階における『国民の政治的意思の形成』に対する政党の協力」というタイトルをつけたが、これは、選挙が行われる前の時期という意味ではない。政党にとって、選挙は、日常の党活動の目標であるから、選挙が終わった次の日から、次の選挙に備える活動をしていると考えられる。そのような政党の日常活動を、ここでは、次の選挙をめざす政党の活動と捉えて、選挙の前の段階における「国民の政治的意思の形成」に対する協力としたのである。

政党の日常活動における「国民の政治的意思の形成」に対する協力を「利益（＝民意）集約機能」と「政党の情報宣伝活動・市民に対する政治教育」に分けて述べておきたい。

① 政党の日常活動を通しての利益（＝民意）集約機能

政党が、選挙において十分に機能を果たすためには、選挙前の日常活動において政党の機能を果たすことが必要である。政党の機能として、政党が日常の活動を通して、国民と国家機関（議会）の間を繋ぐ「導管的役割」を果たすことを挙げることがきるが[7]、この導管的役割の中核をなすものは、政治学者が利益集約機能と呼んでいる機能、岡沢憲芙の言葉を借りれば、「個人や集団が社会生活の中から…表出する多彩な利益・要求・意思・欲望を受止め、それを…（国家意思決定の場で処理するのに適した）数セットの政策選択肢にまとめる」機能[8]である。

国民主権原理の下では、個人や集団が政治の場へ向かって発信する意見・要望・利益こそが国家意思の源泉になるが、これらの意見・要望・利益は、多様な形で散在し、未だ明確な形をとっていないから、そのままの形で国会の審議の俎上に載せることは適切ではないし、可能でもない。ここに政党の出番がある。政党は、自らの支持基盤である特定の社会階層や利益集団の利害を政策形成メカニズムにおいて優先させながらも、国民の意思や利害を集約して一定の政策体系へとまとめあげ、国会へと媒介し、討議や交渉を通して、国家的意思へと統合するのである[9]。

② 政党の情報宣伝活動・市民に対する政治教育

政党の日常的活動を通しての「国民の政治的意思形成に対する協力」として、利益（＝民意）集約機能のほかに、政党の「政治教育」や「世論形成」をあげることができる。政党は、政治の世界に関する知識・意見を市民に提供することにより、市民を政治の世界に誘導する。政党は、また、選挙キャンペーン、日常の情報宣伝活動、議会内審議活動等を通して、市民の政治的情報源、党派心の育成者になる[10]。

(3) 国家意思の形成に対する政党の関与

国家意思の形成に対する政党の影響力の行使をどのように整理すべきであろうか。

わが国のような議院内閣制のもとでは、政党の関与は、議会における国家意思の形成（法律の制定、予算の議決など）に止まらず、内閣の成立・運営・存続にも及ぶ。内閣提出法案の決定、予算の作成、条約の締結など最も重要な国家意思の形成は内閣によってなされるが、多数派政党は、内閣の成立・運営等に対する関与を通して国家意思の形成に大きな影響力を行使することになる。

ここでは、①法律の制定、予算の議決など、国会における意思形成への政党の関与と②内閣の成立・存続などに対する政党の関与に分けて整理しておく。

① 国会における国家意思の形成（法律の制定など）に対する政党の関与

政党の発達の結果、西欧型民主主義諸国の議会は、議員個人を単位に運営されているのではなく、政党の議会内存在といえる会派を単位として運営されている。政党という組織の大きな特色は、それが元来私的な結社であるにも関わらず、党内に会派を抱えていることである（第二章第一節参照）。政党は会派を通して、法律案の議決、予算の議決、条約の承認など国会における国家意思の形成に大きな影響力を行使している（国会の会派を考察するに際しては、先に記述したように、わが国会において、会派の政党からの自律性が弱く、会派は政党そのものであるかのように運営されているという実態に留意することが必要である）。

現代の議会において、政権政党（多数派）と反対政党（少数派）の役割が、「政権政党＝統治・指導」と「反対政党＝批判・統制」に固定されていることは、吉田栄司が指摘しているとおりである。与党（政権政党）は、選挙で掲げた政策の実現をめざし、内閣において行政権を行使し、国会においては法律の制定、予算の議決などにおいて多数決を通して、政策の実現を追求する。それに対して、反対党は、国民に提示した別の政策に即して内閣の政策の阻止あるいは修正を求めて、内閣の責任を追求する。[11]

法律制定に対する与党（政権政党）の関与についてみると、政権政党による議員立法の制定と政府提出法案に対する関与があるが、わが国においては政府提出法案の方が質量ともに圧倒的に重要であるから[12]、政府提出法案に対する政権政党の関与の方がより重要である。長い間単独で与党の地位にあった自由民主党は、政府法案が国会に上程される前に党が法案の内容を審査するという方法（政府法案の事前審査制）によって、政府立法の内容に大きな影響力を行使していた[13]。

国会の法案審議における野党の影響力を測ることは難しい。岩井奉信は、一九八八年に刊行した著書において、野党の影響力について次のことを指摘している[14]。

(i)　一九五五年から一九七〇年代前半までの間、政府提出法案の成立率は年平均八割強に過ぎない。この時期には自民党は常に絶対過半数を占めていることを勘案すると、イギリスと比べた場合、「この数字は際立って低いものである」。

(ii)　政府提出法案が不成立の理由をみると、政府提出法案が否決されて不成立に終わったケースは一九五五年から一九八八年まで一つもない。政府提出法案が葬り去られたのは審議未了によるものがすべてである[15]。

(iii)　政府・与党が野党に譲歩し法案を修正したケースをみると、一九五五年以降の全修正成立法案のうち、四分の一が参議院で修正されている。これは、審議時間が少ないために、確実な成立を望む政府・与党が野党に譲歩して野党の法案修正の要求に応じたものであり、参議院の影響力を無視することはできない。

岩井が述べていることは、現在の国会における野党の影響力を考える場合にも参考になる。与野党の勢力が伯仲し、衆議院の多数派が参議院においては少数派に止まる事態がしばしば生じる今日の国会において、野党の影響力はかなり大きいと考えるべきであろう。

②　内閣の成立・存続などに対する政党（与党）の関与

わが国のような議院内閣制のもとでは、内閣の成立、人的構成、および、存続は多数派に依存する。内閣提出法案の決定、予算の作成、条約の締結など最も重要な国家意思の形成は内閣によってなされるから、与党は内閣の成立・運営・存続に対する関与を通して国家意思の形成に大きな影響力を行使することができる。

衆議院において過半数の議席を占める政党が参議院においては少数派であるという事態（いわゆる「ねじれ」）のもとで、近年、連立政権がつくられることが多いが[16]、連立政権のもとでは連立政権の一翼を担う小政党も多数派の一員として大きな政治的影響力を行使することができる。

## 本節のまとめ

筆者は、政党の基本的な憲法上の機能は、「主権者である国民の政治的意思の形成に協力することである」と考えて、(1)選挙への政党の参加、(2)選挙前の段階における「国民の政治意思の形成」に対する政党の協力、(3)国家意思の形成に対する政党の関与に分けて述べた。読み手にとっての分かり易さなどを考えて、最初に「選挙への政党の参加」を取り上げたが、「国民意思の形成」から「国家意思の形成」への流れの視点で整理すれば、(2)→(1)→(3)となる。

本節で整理した政党の憲法上の機能を森英樹がいう政党の「公的性格」論と対応させてみよう。森は、政党の「公的性格」には「さまざまに異なるレベル」があるとし、「『公的』とされる場面の論理構造分析」を試みている[17]。吉田栄司の整理によれば、森のいう政党の「公的性格」論は次のように分類することができる。①政党が、マスコミや労働組合等と同様に公的意思形成に果たす役割については「社会的公的性格」ととらえることができる。②「主権者意思の制度的な直接的発現」に起因する性格については、「社会的公的性格」とは区別して、「制度的な公的性格」とら

えることができる。③「制度的な公的性格」は、国民代表の「選定過程における公的性格」と「統治過程における公的性格」に区分される。④「統治過程における公的性格」は、与党の場合と野党の場合では、「公的」であることに質的な相違があるので、与党の場合の「公的性格」と野党の場合の「公的性格」は区別されるべきであるとする[18]（①～④に分けたのは筆者である）。

筆者の本節での整理にしたがうと、(2)の選挙前の段階における「国民の政治的意思の形成」に対する政党の協力は、森のいう「社会的公的性格」をもつ機能であり、(3)の国家意思の形成に対する政党の関与は、森のいう「制度的な公的性格」をもつ機能であるといえる。

（1）阿部は「憲法または法律により、政党が国民の政治的意思の形成に協力すると明文で定められても、それは現代の西欧的政治体系の下で成立している既存の状態を合法化する単なる宣言的な意味を有するにすぎない」と述べている。阿部は、また、政党の「国民の政治的意思の形成に協力する」機能について、それは、政党が「従来有していなかったものを憲法によってはじめて与えられたのではなく、既存の機能が追認されたと見るべきであろう」としている。（阿部「政党」『岩波講座基本法学2―団体』（岩波書店、一九八三年）一六二頁、一六三頁。阿部「西独における政党の憲法上の地位」法学論叢第六八巻第四号（一九六一年）三一頁参照。）

（2）竹内重年「憲法と政党」ジュリスト七七号（一九八七年）九頁参照。

（3）筆者は本稿において政党の機能を、(1)～(3)の三つの段階に分けて整理した。この分類に関して、とくに、次にあげる高見論文、竹内論文を参考にした。

高見勝利は「国民と議会」において、ドイツ憲法の下において、「政党の課題――筆者注。国民の政治的意思形成に協力する課題――はどのようにして実現されるのか」との問いを発し、政党の役割は、第一に、議会選挙に参加することであり、第二に、「諸々の結社、報道機関とともに、国民の世論形成において」重要な役割を演ずることであり、第三に、「議会における国家意思の形成にあたって」重要な役割を演ずることである、としている（高見「国民と議会（四）」国家学会雑誌第九四巻一・二号（一九八一年）一一九頁―一二〇頁）。

竹内重年は、「憲法政治における政党の公的任務」として、第一に、政党が選挙に参加することによって国民の政治意思の形成に関与していること、第二に、「政党が国民の意見形成および意思形成の予備的形成の過程にも深く根を張っていること」、第三に、「議会の院内会派が、政党の政治目標を国家の意思形成過程に移入するための特別の変圧器の役割を演じていること」をあげている。(竹内・前掲「憲法と政党」九頁―一一頁)

政党の憲法上の機能について、下記の文献を参照した。手島孝『憲法解釈二十講』(有斐閣、一九八〇年)一三二頁以下、阿部照哉・前掲「政党」一六二頁以下、芹沢斉・前掲「政党」一二八頁以下。吉田栄司「政党」『岩波講座現代の法第三巻』(岩波書店、一九九七年)二七四頁以下。

(4) 選挙における政党の役割について、阿部・前掲「政党」一六四頁以下、芹沢・前掲「政党」一三〇頁参照。

(5) 円藤『憲法と政党』(ミネルヴァ書房、一九七七年)一〇五頁―一〇六頁。

(6) 佐々木毅は、小選挙区比例代表並立制が採用される以前の記述であるが、有権者の政治への関心は余り高くなく、「選挙においては政策についての判断を示されるよりも、『誰が政権を担うか』について判断が下されるのが精々のところであ(る)」としている。(佐々木「議会制と政党」ジュリスト九五五号(一九九〇年)一九頁。阿部斉は、「若干名の候補者から議員を選出することと、好ましい政策を選択することとの間には大きな距離がある」とする。(有賀弘ほか『政治――個人と統合・第2版』(東京大学出版会、一九九四年)一五〇頁(阿部斉執筆))。

(7) 手島孝は、政党の憲法的機能の第一として、「国民と国家機関の間の導管的役割」をあげ、「治者・被治者の自同性の要請に立脚する民主政憲法は…両者間の意思疎通の機構を欠くことができない」とし、政党の役割の一つはこのような「伝声管」たるにあるとしている。(以上について、手島・前掲『憲法解釈二十講』一三二頁―一三三頁)。

手島は、この「導管的役割」と並ぶ、第二の政党の機能として、「国民の政治的意思の集約・形成」の役割を挙げている。筆者は、手島と違って、「国民の政治的意思の集約・形成」の役割は、政党の「導管的役割」と並列して挙げられるべきものではなく、「導管的役割」の中心的内容をなすものであると考えている。

(8) 岡沢・前掲書一一頁(本論文二二頁参照。)

(9) 以上について、芹沢・前掲「政党」一二九頁―一三〇頁、岡沢・前掲書一一頁以下、佐々木・前掲書一八七頁以下参照。

(10) 政党の政治教育・世論形成機能について、芹沢・前掲「政党」一三二頁以下、岡沢・前掲書一四頁以下参照。

(11) 吉田・前掲「政党」二七五頁、二七八頁参照。

(12) わが国の立法において政府提出法案が圧倒的に重要であることについて、深瀬忠一「日本の立法過程の特色」ジュリスト八〇五号（一九八四年）二一頁参照。

(13) 本稿執筆時である第二次安倍内閣の時代に、政権に復帰した自民党が政府提出法案に対してどのような関わり方をしているかを筆者はまだ把握していない。旧い文献であるが、村川一郎（当時自由民主党政務調査会参事）は次のように記している。「我が国の立法過程中、日本国憲法等に根拠を置かないで最大の役割と責任を果しているのは、与党（自由民主党）の政策機関（政務調査会）である。今日の自由民主党は…行政部たる省庁に対して党の意向を強く忖度する政策案をつくらせ、その全政策――法律案、予算案、重要政令――を審査し、党の了解を得た案件のみを国会に上程する仕組が制度化されている」。（村川「自由民主党政務調査会の役割」（ジュリスト八〇五号（一九八四年）四八頁）。政府提出法案に対する自民党による事前審査にについて、関守「内閣提出法律案の立案過程」ジュリスト八〇五号（一九八四年）三二頁、浅野一郎編著『立法技術入門講座1立法の過程』（ぎょうせい、一九八八年）一四七頁以下参照。

(14) 岩井『現代政治学叢書12立法過程』（東京大学出版会、一九八八年）一二一頁以下（とくに、一二四頁、一二五頁、一二九頁）参照。

(15) 岩井は、わが国の国会において、政府提出法案の成立を審議未了によって阻止することを可能にしている要因として次の点をあげる。

①さまざまな手段による審議・採決の議事妨害があること。

②わが国の国会において、制度的に審議のための時間（「可処分時間」）が限られていること。岩井は、「会期がこま切れになっているために年に何度も時間切れの機会が訪れ」ること、委員会制は、審議日程が与野党の協議で決定されるために、野党による議事コントロールを有利にしていることを指摘している。

③議事日程に関する国会の先例や慣例も審議時間を制約していること。一例をあげれば、通常国会では、年末の召集後約一ヵ月の自然休会に入るという慣例がある。

（岩井・前掲書一二四頁―一三二頁による）

(16) 近年、与党が衆議院では過半数を得ているが、参議院において過半数を得ていないために連立政権をつくったとみられる場合が多い。最近の例では、鳩山・管・野田の民主党内閣、発足直後の第二次安倍内閣などはそのようなケースである。

(17) 森・「『憲法と政党』再訪」樋口陽一ほか編『国家と自由・再論』（日本評論社、二〇一二年）三六五頁以下。

(18) 吉田・前掲「政党」二七二頁―二七三頁。

# 第三章　日本国憲法における政党の位置づけ

## 第一節　トリーペルの「憲法的編入」の概念について

わが国において、憲法研究者が政党の憲法上の地位を論じるとき、トリーペルの四段階説に言及することが多いが、筆者は、トリーペルの「憲法的編入」の概念についてはいくつかの疑問を抱いている。そこで、トリーペルの四段階説を検討し、「憲法的編入」の概念について筆者の疑問を述べておきたい。

H・トリーペル（Heinrich Triepel）は、一九二六年に行った「憲法と政党」と題する講演（一九二八年に公刊）において、国法の政党に対する態度は、「敵視」「無視」「承認と法制化」「憲法的編入」の段階に進んだとする四段階説を説いた。[1]

早い時期に、日本国憲法における政党の地位は、トリーペルのいう第三の「承認と法制化」の段階であるという見解を主張したのは丸山健である。

丸山は、まず「憲法が国民主権を確認して、公務員の選定罷免権を国民固有の権利と定め（一五条一項）、普通・秘密選挙を保障し（同上）、とくに、『国権の最高機関』たる国会の両議院の構成に関しては、『全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する』（四三条）としたこと」を根拠として、日本国憲法は「政党の存在を当然のこととして容認している」とする。

そのうえで、「しからば政党は憲法上いかなる地位を与えられているかという問題になると、そこには何物もなく、政党はただ一般結社の中に包含されてその保障を受けているにすぎない」とする。そして、「わが憲法は、…憲法の『本

通り』において政党に会うことを避けつつ、たかだか法律の『わきみち』においてそれを扱うという態度にすぎず、ボン基本法のごとく憲法的編入の関係にすすんで、政党に憲法上の地位を与えたものとは本質的に異なるもの」である、としている。

結局、丸山は、日本国憲法は政党の存在を「容認」しながらも、政党に「憲法上の地位」を与えることをしていないから、日本国憲法における政党の地位は「トリーペルのいわゆる『承認・法制化』の段階にあるといいうる」としている。(2)

私見によれば、丸山は、政党の地位は「承認と法制化」の段階から「憲法的編入」の段階に進むとしたトリーペルの理論をそのまま文字どおりに受け取って、憲法に政党条項を設けていない日本国憲法は、政党に憲法上の地位を与えたボン基本法の憲法的編入の段階には、未だ至っていないとみているのである。

今日、わが国の多くの憲法学説は、日本国憲法のもとの政党の地位は、トリーペルのいう「承認と法制化」の段階であるとしており、(3)これが通説であると言ってよいであろう。

近年、日本国憲法のもとの政党の地位は、第三の「承認と法制化」の段階よりもよりすすんだ段階にあるが、未だ第四の「憲法的編入」の段階には至っていない、いわば両者の中間に位置するとみる見解が現れた。

芹沢斉は、日本国憲法は「政党を統治過程に深くコミットするがゆえに特別の結社として扱うという姿勢は見せずに、市民的自由の領域におこうとしている」としたうえで、日本国憲法のもとの政党の地位は「政党国家的慣行に対して消極的に追認する段階にある」としている。(4)

渋谷秀樹は、政党の「現代議会政治において果たす」役割が大きくなっていること、各種の法律によって「政党の存在は当然の前提とされ」、公職選挙法などによって「政党は政治上の優遇措置が与えられている」ことを理由に、日

本国憲法のもとにおける政党の地位は「承認および合法化より一歩進んだ段階にある」としている。[5]

日本国憲法における政党の地位は、未だ「承認と法制化」の段階に至っていないとみる見解もある。上脇博之は、政党の地位が「承認と法制化」の段階にあるとみることに疑問を呈し、日本国憲法は、人権保障においては、政党の「無視」の段階にあり、統治機構の次元においては、政党を含む政治団体の「承認」の段階にあるとしている。[6]

ここまで紹介してきた学説は、いずれも、日本国憲法に政党に関する規定が設けられていないことを重視して、日本国憲法のもとの政党の地位は「憲法的編入」の段階には至っていないと解する見解である。

これに対して、少数ではあるが、日本国憲法における政党の地位はすでに「憲法的編入」の段階にあると解する有力な学説がある。

佐藤功は次のようにいう。「『憲法的編入』とは、一つには、憲法自身が政党に関する規定を設けるようになることとして現われる。しかし、この『憲法的編入』とは必ずしもそのような形での『編入』のみを意味するのではなく、憲法に規定が設けられなくとも、第三の段階までの間に確立された政党の役割を憲法が当然に前提とするに至ったということをも『憲法的編入』として考えるべきであろう。今日の日本やアメリカの場合も、この意味で、『憲法的編入』の段階なのである」[7]

佐藤功の見解は、憲法的編入の概念を広義に解して、日本やアメリカ合衆国のように憲法典に政党条項をもたない場合にも憲法的編入として考える見解である。

小林直樹は、憲法典に政党に関する規定を設けていない場合であっても、「政党は、議会制をとる国ではまぎれもなく、国家＝公共的作用の担い手として、実質的意味の憲法に承認もしくは組み入れられる存在になっている」として、「憲法的編入」を広義に解している。

そのうえで、小林は「政党の憲法的編入」を、A「憲法典へ組み入れる」タイプとB「憲法典には、政党に関する明示の規定を置かず、『結社の自由』によってその結成を認めるにとどめ、法律（選挙法など）のレベルで具体的に存在を承認する」タイプに分け、Aのタイプの例として、ドイツ、フランス、イタリア等の憲法をあげ、Bのタイプは「沢山あり、日本国憲法もこれに属する」としている。(8)

筆者は、上記の小林の整理は、「憲法的編入」についてのすぐれた整理であると思う。政党政治が一般的になっている今日、議会制を採用する国においては、憲法典に政党に関する規定を設けていると否とにかかわらず、政党は実質的な意味の憲法（憲法秩序）に編入されていると考えた方がよいと思うからである。ただ、このような考え方をとるとき、「憲法的編入」の概念がはたして有益なのかどうかという疑問が生じる。

以上、トリーペルの四段階説に関する諸説を紹介してきたが、筆者は、トリーペルの「憲法的編入」の概念について次の点を指摘しておきたい。

①「憲法的編入」の概念は明確でない。

多くの研究者が認めているように彼のいう第一段階から第三段階までは、国法と政党の関係を実証的に明らかにしている。しかし、第四の「憲法的編入」の段階については、トリーペル自身が「此の最後の時代は其の存在及性質に於いて現在は尚疑問の状態に在る」(9)と言っていて、彼は「憲法的編入」の概念を明確にしていない。

加藤一彦は、トリーペルの四段階説は「国法と政党との関係を静態的に把握した単なる説明概念とみるべき」で、この理論は「第四段階というヴァイマル期では経験していない未来の憲法状況を積極的に分析しうる容量をそもそも備えていなかった」としている。(10)

「憲法的編入」の概念は、トリーペルが作り出した仮設であり、国法と政党との関係を捉えるための説明概念である

が、それは明確な概念とはいえない。

② 日本国憲法が政党の「憲法的編入」の段階にあるか否かについては二つの対立する見解がある。

多数の憲法学説は、日本国憲法に政党条項がないことを重視して、日本国憲法における政党の地位は、第三の「承認と法制化」の段階にあり、未だ「憲法的編入」の段階に至っていないとみている。しかし、佐藤功や小林直樹のように、憲法秩序において現実に政党が果たしている役割を重視して、日本国憲法における政党の地位は、すでに「憲法的編入」の段階にあるとみる学説もある。

両者の見解のちがいは、結局、「憲法的編入」の概念をどのようにみるかのちがいに起因する。

③ 「憲法的編入」の概念を用いることには弊害もある。

「憲法的編入」の概念を用いて分類すると現行のドイツ憲法と現行のフランス憲法は、ともに、「憲法的編入」段階にある憲法として括られ、「憲法的編入」段階にない日本国憲法との違いが強調されることになる。

しかし、フランス憲法の政党条項（第四条）は、政党を法的に規制する意味をもたないと解釈・運用されている点においてドイツ憲法の政党条項と非常に大きな違いがある。また、フランス憲法の政党条項が政党と政治団体を同じように扱っている点も重要で、フランス憲法の政党の位置づけは、二一条で（「政党の自由」を含めて）「結社の自由」を保障している日本国憲法のあり方に近い点がある。[11]

このように、憲法的編入の概念を用いて諸国の憲法を分類すると、憲法典に政党条項があることが――政党条項の内容の違いが重要視されずに――過度に重視されるという弊害を生じるおそれがある。

④ 政党の憲法上の地位を考えるうえで、「憲法的編入」の概念が有益であるかどうか見直す必要がある。

第二章第三節で記述したように、現代の西欧型民主主義諸国における政党の憲法上の機能は、憲法典に政党条項が

設けられているか否かにかかわらず、国民の政治意思の形成に協力することであると考えることができる。そのように考えるならば、憲法典に政党条項が設けられているか否かをメルクマールにして当該の憲法が「憲法的編入」の段階にあるか否かを分類することに大きな意味があるとは思えない。

トリーペルの四段階説は、敵視、無視、承認と法制化の三段階までは、国法が政党をどのように扱っているかということについて実態を適切に捉えている。しかし、第四段階の「憲法的編入」の概念は、現実を的確にとらえた概念であるとはいえないし、上記③で述べたように、現実を見誤らせるおそれのある概念であるとさえいえる。

筆者は、「憲法的編入」の概念については、それが有益な概念であるかどうか見直す必要があると考えている。

（1）トリーペルの「憲法と政党」は美濃部達吉によって翻訳されて、美濃部『憲法と政党』（日本評論社、一九三四年）一頁以下に収められている。以下の引用はこれによるが、「承認と法制化」「憲法的編入」等の訳語については、丸山健『政党法論』（学陽書房、一九七六年）二九頁―三〇頁に従った。

（2）丸山健・前掲『政党法論』一三七頁―一四一頁。引用は一三七頁、一三八頁、一四一頁。

（3）日本国憲法の下の政党の地位は、トリーペルのいう第三の段階にあるとする学説として次のものがある。岡田信弘「憲法と政党」杉原泰雄編『講座・憲法学の基礎第一巻憲法学の基礎概念Ⅰ』（勁草書房、一九八三年）一三八頁、高野真澄「憲法と政党」『ジュリスト増刊総合特集35日本の政党』（一九八四年）七頁、野中俊彦ほか・前掲『憲法Ⅱ・第五版』五六頁（高見勝利執筆）、辻村みよ子『憲法・第四版』（日本評論社、二〇一二年）三七三頁。

（4）芹沢・前掲「政党」一三三頁、一三四頁。

（5）渋谷『憲法・第2版』（有斐閣、二〇一三年）五四一頁。

（6）上脇博之『政党国家と憲法学』（信山社、一九九九年）四一二頁―四一五頁。

（7）佐藤功「選挙と政党――憲法の観点から――」法と政策一九号（一九八二年）一七頁。

（8）小林『憲法政策論』（日本評論社、一九九一年）三〇六頁、三〇九頁。

(9) 美濃部・前掲『憲法と政党』一頁。
(10) 加藤「ハインリッヒ・トリーペルの『憲法と政党』」(加藤・前掲『政党の憲法理論』二九頁。
(11) フランス第五共和制憲法第四条(政党条項)の意義について、さしあたって、拙稿「フランス憲法における政党の地位(三)」北大法学論集第二八巻第一号(一九七七年)一六八頁以下参照。フランス第五共和制憲法制定者は、政党条項(四条一項は、政党及び政治団体は「国の主権及び民主主義の諸原則を尊重しなければならない」と規定)に法的効力を与える意図をもたなかったし、本条項は、今日まで、違憲政党排除という法的効果を伴わないものとして解釈・運用されている。cf. Jean-Jacques ISRAËL, Article 4, in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot, La Constitution de la République française, 3e éd. Economica, 2009, p. 218.

## 第二節　通説的見解

日本国憲法は二一条において「結社」の自由を保障しているが、「政党」についての規定を設けていない。政党に関する規定のない日本国憲法において、政党は、どのよう位置づけられるべきであろうか。

筆者は、この問題を考える手掛りを得るために、政党の根拠規定は二一条であり、日本国憲法は、二一条によって、政党を市民的自由の領域(「国家からの自由」の領域)に位置づけたとする通説的見解と政党を日本国憲法の定める統治の仕組みである議会制民主主義の中に位置づける昭和四五年六月二四日の八幡製鉄事件最高裁判決を取り上げて検討してみることにする。

通説は、政党の憲法上の根拠は、結社の自由を保障する憲法二一条であるとし、かつ、政党の自由と結社の自由は、同じ性質のものであり、同じ程度の保障を受けるべきものとみている。

このような通説の形成に大きな影響を与えたのは、丸山健、佐藤幸治両氏の見解であると考えられるので、二人の

見解を少し丁寧にみておきたい。

丸山は、一九七六年に公刊した『政党法論』において、日本国憲法が「国民主権を確認して、公務員の選定罷免権を国民固有の権利と定め（一五条一項）、普通・秘密選挙を保障し（一五条一項）」ていること、「『国権の最高機関』たる国会の両議院の構成に関しては、『全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する』（四三条）とした」こと、さらに日本国憲法が「議院内閣制をとっている」ことを根拠にして、日本国憲法は「政党の存在を当然のこととして容認している」とする。(1)

しかし、丸山の理解において、上記の諸規定があることは、日本国憲法が政党の存在を容認している根拠にはなるが、日本国憲法が政党に対して何らかの地位を与えていることを意味しない。

丸山は、「憲法の統治面からする政党承認の大前提が明らかであるのに比して、しからば政党は憲法上いかなる地位を与えられているかという問題になると、そこにはいわば何物もなく、政党はただ一般結社の中に包含されてその保障を受けているにすぎない。すなわち、政党の設立は、一般結社のそれと同じく自由であり（二一条）、その綱領、イデオロギーによって差別を受けない（一四条一項、さらに四四条）ということが考えられるにすぎない」としている。(2)

ここで、丸山が言っている政党の自由（の保障）は、一人ひとりの国民の政党を設立する自由についてである。一人ひとりの国民が政党を設立することは、一般の結社を設立する場合と同じ程度に自由であると言っている。

丸山は、政党に対する規制について次のようにいう。「政党に対しては、たとえば選挙の公明性や政治資金の明朗性の確保とか選挙公営の徹底などの限定された目的に必要な限度において、個別的立法措置をとることはともかく、その場合といえども、いやしくも国民の政治運動の自由や政党の団体自治に干渉するようなことがあってはならないし、また、昨今、国民の間に政党政治の現実に対する不満や批判のあることを理由に、政党の規制を考えることも失当で

ある」[3]。

ここで丸山は「政党の団体自治」を尊重すべきで、政党の規制を考えるべきでないと言っている。なお、この文において、丸山が「個別的立法措置をとることはともかく」と言っているのは、政党法の制定を危惧した言葉であると思われる[4]。

丸山の『政党法論』が公刊される前、一九七〇年に八幡製鉄事件判決（後述）が出されている。同判決は、憲法は「政党について規定するところがなく、これに特別の地位を与えてはいない」が、政党は「（憲法の定める）議会制民主主義を支える不可欠の要素」であると述べて、政党を「議会制民主主義」の中に位置づけるという考え方を示唆していた。しかし、丸山は、おそらくトリーペル理論に深い関心を寄せていたために、議会制民主主義に関する憲法の諸規定は、「政党を承認している根拠」であって、それ以上の意味はなく、政党の地位とはまったく関係がないものと考えたのである。

佐藤幸治は、一九七八年に公刊された芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』の中で、憲法上の政党の地位（＝政党の位置づけ）について、次のように言う。

日本国憲法は「政党について直接言及するところはない」が、「そのことは憲法上政党（制）を否定する趣旨ではない」。政党は「八幡製鉄政治献金事件判決もいうように、…『国民の政治的意思を形成する媒体』としてかつ議会制民主主義の円滑な運営を支える存在として、憲法は『政党の存在を当然に予定している』のみならず、さらにその積極的な活動を期待していると解すべきであろう」。「ただ政党の憲法上の直接の根拠規定は二一条の保障する『結社』であり、政党はかかる『結社』以上のものでも、以下のものでもない。したがって、政党の機能の特殊性を重視して…特別の制限・禁止に服せしめることは許されず、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、…政党の自治活動の自由が保障される」[5]。

佐藤は、政党が「議会制民主主義」という統治の仕組みの中で役割を果たすことを認めるが、しかし、その役割について日本国憲法が何らの規定を設けていない（日本国憲法が「政党について直接言及するところがない」）ことを重視し、「政党の憲法上の直接の根拠規定は二一条」であるとしたのである。

佐藤は、「政党は『政府機構のコントロールを獲得・維持し、…国家を指揮することを目指す』点において結社の中でもユニークな存在であ（る）…。しかし、このことから直ちに政党は一般の私的結社と違って緩やかな公共の福祉による規制対象となるとするのは問題で、規制目的との関連で正当性および必要性が個別具体的に精査されなければならない」としている[6]。

佐藤は、これまでみてきたように、基本的には、政党の自由を結社の自由と同じ性質のもの、同じ程度の保障を受けるべきものとみるという態度をとっている。しかし、佐藤は、政党の政治資金の規制に関しては、異なる考え方をとっている。この点については後に（第四節において）検討するが、ここでも簡潔に述べておく。

佐藤は、政治資金規正法による政治資金の「公開制」について、「選挙民に情報を提供し政治過程の腐敗を防止するという公共的利益の観点」から、基本的に、この制度の合憲性をみとめる[7]。

また、政治資金規正法による寄付の制限については、「民主主義理念」を理由にして合憲と認める。「可変的たるべき多数者による支配という民主主義理念の追求」は、財政的資源の（政党間の）平等化を要請する、と佐藤はいう[8]。

ここまで、丸山、佐藤の見解をみてきた。ここからは、最近の学説の状況を知るために、両氏よりも後の世代の研究者の見解をみておきたい。

まず、森英樹の見解をみておきたい。近年、政党に関する多くの論文を発表している森英樹は、「日本国憲法は、政

党を『表現の自由』の行使形態として予定した『結社』文言に埋め込み、いわゆる市民的自由の領域に置いた[9]」としている。森は、他の論文において、同じ趣旨のことを次のように言っている。「ドイツは基本法（＝憲法）上政党を統治機構の構成部分として組み込んでいるのに対し、日本国憲法では二一条が定める『結社の自由』規定に黙示的に組みこまれているにすぎない[10]」。

森は、政党の自由をこのように理解したうえで、政党助成法は政党の自由を侵害するから違憲であり、また、政党が「公的」であることは公費助成を正当化する理由にならないとする見解を精力的に展開している[11]。

芹沢斉は、「日本国憲法には『政党』に関する明文規定はなく、憲法二一条の保障の下にある『結社』の一種、すなわち表現の自由の一形態であると解されている」という。芹沢は、また、「比較憲法的視点から確認できることは、日本国憲法が、政党を統治過程に深くコミットするがゆえに特別の結社として扱うという姿勢は見せずに、市民的自由の領域におこうとしていることである」と述べている[12]。

井上典之は、日本国憲法における政党の位置づけについて、次のように言う。「現代の議会制民主主義は政党の存在なしではうまく機能しないような状況にある」。最高裁も「日本国憲法下での政党の存在を議会制民主主義との関係において承認している」。「ただ、日本国憲法は、…その（＝政党の）存在を憲法に編入するドイツ基本法とは異なり、明示的な政党条項を持たない。その意味で、政党は、日本国憲法上まだ他の結社と並んで二一条一項によって結成・解散の自由が認められる存在であるにすぎない[13]」。

ここまで、日本国憲法が政党をどのように位置づけているかという問題についての通説的見解をみてきた。

これまでみてきたことから次のことがいえる。

① 通説的見解は、政党が議会制民主主義の仕組みの中で機能していることを認識しているが、日本国憲法に政党

に関する規定がないことを重視して、日本国憲法は、政党を民主主義の仕組みの中に位置づけていないと解している。

② 通説的見解は、二一条が「結社」の自由を規定していることを重視して、日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に位置づけた、とした。

③ 通説的見解は、「政党の自由」と「結社の自由」の異同について厳密に論じているわけではない。

丸山は、国民個人が政党を設立する自由について、「一般結社のそれと同じく自由であ（る）」と言っているが、団体としての「政党の自由」が「結社の自由」と同じであることを論じているわけではない。

佐藤は、「一般の結社の場合と同様、政党の結成・不結成、政党への加入・不加入の自由…政党の自治活動の自由が保障される」と言っている。ここでも、国民個人の政党結成・政党への加入の自由が、「一般の結社の場合と同様」であることが言われている。

要するに、「政党の活動の自由」と「一般の結社の活動の自由」との異同について、通説はほとんど論じていないと言ってよい。

筆者は、日本国憲法において、政党は二一条が保障する結社であり、日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に置いたとする通説的見解に対して、次の二つの疑問を抱いている。

第一に、日本国憲法に結社の自由の規定（二一条）が設けられていること、そして、政党に関する規定として、この規定しかないことを理由にして、日本国憲法が政党を「市民的自由の領域」（「国家からの自由」の領域）に置いたとする解釈には疑問がある。

政党の憲法上の機能については第二章第三節で考察したが、政党は、国民の政治意思の形成に協力する機能を果たしている。したがって、政党は、選挙に参加し、国家意思の形成に関与することを使命としている。政党がこのよう

に議会制民主主義において積極的な機能を果たしているにもかかわらず、その点に関する憲法の規定がないからという理由で日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に置いたと解釈することは妥当でないと考える。

第二に、通説が、政党の自由の保障は、結社の自由の保障と同じであるとしていることには疑問がある。通説の立場に従うと、日本国憲法において、政党の自由と結社の自由との間には、性質上の差異も、保障の程度の差異もないということになる。この立場に立つと、政党に対して、一般の結社に対して許されない特別な規制や特別な助成を行うことは憲法上許されないということになる。しかし、筆者は、「政党の自由」と「一般の結社の自由」との間には重要な違いがあるから、政党に対しては、一般の結社に対しては許されない規制や助成が許される場合があるのではないかと考えている。

(1) 丸山・前掲『政党法論』一三七頁―一三八頁。
(2) 丸山・前掲『政党法論』一三八頁。
(3) 丸山・前掲『政党法論』一八四頁。丸山は、『政党法論』において、日本国憲法における「政党の活動の自由」について多くを語っていない。筆者は、丸山が、日本国憲法の下の「政党の活動の自由」が「結社の活動の自由」と同じ性質の権利（自由）と考えているかどうか、また、「政党の自由」の保障の程度が「結社の自由」の保障の程度と同じであると考えているかどうか知りたいと思ったが、これらの点について丸山はその見解を示していない。
(4) 丸山は一九八四年に雑誌『世界』に「政党法は慎重にすべし」という論文を発表している（『世界』四六一号（一九八四年））。この論文の中で、丸山は、一九六二年に細川隆元・矢部貞治の「政党法案要綱私案」が選挙制度審議会に提出されたこと、一九七一年に自由民主党の選挙調査会総会で、政党法の制定を急ぐべきであるという意見が大勢を占めたこと、一九七一年の四月二〇日の選挙制度審議会が招いた公述人の中に政党法制定論者がいたという報道があったことを記している（同論文一一三頁）。
(5) 芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』（有斐閣、一九七八年）（六一八頁）〔佐藤幸治執筆〕。なお、佐藤幸治『憲法・第三版』（青林書院、一

九九五年）一二七頁―一二九頁参照。

(6) 芦部信喜編・前掲『憲法Ⅱ人権(1)』六一九頁。佐藤幸治『憲法・第三版』一二九頁参照。

(7) 佐藤・前掲『憲法・第三版』一三二頁。

(8) 佐藤・前掲『憲法・第三版』一三三頁。

(9) 森「政党の自由と政党への法的規律」法学教室一六三号（一九九四年）三二頁。

(10) 森「『憲法と政党』再訪」（樋口陽一ほか編『国家と自由・再論』（日本評論社、二〇一二年）三六三頁―三六四頁。

(11) 森は、上記の「『憲法と政党』再訪」、「政党の自由と政党への法的規律」のほか、「日本国憲法と政党」（法律時報六二巻六号（一九八九年）五四頁以下）などで、政党助成法違憲論を展開している。

(12) 芹沢・前掲「政党」一三三頁―一三四頁。

(13) 井上「国民の、国民による、国民のための政治？」法学教室二七一号（二〇〇三年）七七頁。

## 第三節　八幡製鉄政治献金事件最高裁判決の意義

一九七〇（昭和四五）年六月二四日の八幡製鉄政治献金事件最高裁判決[1]（以下において八幡製鉄事件最判という）の政党に関する判断はきわめて重要な意義をもっているので、この判決を検討しその意義を考えてみたい。この判決は、政党に関して次のような判断を下した。

「憲法は政党について規定するところがなく、これに特別の地位を与えていないのであるが、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決の要素なのである。そして同時に、政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」。

本判決は政党に関して次の三つのきわめて重要な判断を示した。第一に、本判決が憲法は「政党の存在を当然に予定している」という判断を示したことは重要な意義をもつ。第二に、本判決が、政党は「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」と言って、政党の憲法上の機能は、国民の政治意思を形成する媒体としての役割であるという判断を示したことは重要な意義をもつ。第三に、本判決が、政党は「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であり、同時に、「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」であるとして、政党を「憲法の定める議会制民主主義」の中に位置づけたことは重要な意義をもつ。

以下において、この三つの意義を検討しておこう。

(1)　本判決は、「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」ことを理由にして、「憲法は政党の存在を当然に予定している」とした。最高裁のこの判断は、樋口陽一によって批判されてはいるが、[2] 多くの学説によって広く支持されている。[3]

本判決は、「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ができないのであるから」という簡潔な理由づけで、「憲法は政党の存在を当然に予定している」としたが、最高裁が、このような判断を下した背景には、下記のような事実がある。

第一に、帝国議会の権限が限定されていた旧憲法の時代においてさえも、議会の開設とともに政党が大きな役割をはたしていたという事実がある。[4]

第二に、日本国憲法制定時の第九〇帝国議会の審議において、金森徳次郎や吉田茂等の大臣と議員との間で、新憲法のもとで政党が重要な役割を果たすことを前提にして、政党に関する議論（質疑応答）が行なわれていたという事実がある。[5]

第三に、宮沢俊義が、戦前の一九三六年に、「議会制が必ず諸政党を伴うということは、…きわめて当然な話であり、政党がないとすれば、「選挙や議会は到底政治的・実際的な機能を営むことができない」ということを、月刊総合雑誌『改造』において述べていたという事実がある。[6] 宮沢のこの発言は、知識人の間で広く知られていたと考えられる。

本判決は、日本国憲法は政党についての規定を設けていないが、日本国憲法は「政党の存在を当然に予定している」と判断した。この判断には次の二つの意義があると筆者は考える。

第一に、日本国憲法は、「政党の存在を前提にしている」と解釈すべきであるという解釈の指針を示す意味を有している。

第二に、四三条一項の議員の全国民代表性の規定は、古典的な議会制においては政党を敵視する意味を有していたが、日本国憲法のもとにおいてはもはやそのような意味をもたないという判断を本判決が示したことを意味する。[7] トリーペルの図式を借りていえば、本判決は、日本国憲法は政党に対する「敵視」「無視」の態度を採っていないという判断を示したことを意味している

(2)　本判決の第二の意義は、本判決が「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」と言って政党の憲法上の機能を示したことである。本判決は、政党の憲法上の機能は、主権者である国民の政治的意思を国家機関である国会に媒介する機能を果たすことであるとしたが、この機能はドイツ連邦共和国基本法二一条一項で規定されている政党の機能（「政党は、国民の政治的意思形成に協力する」）と同一のものであるといってよい。[8]

政党が「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」であるとしたことは、政党が、国民主権原理（前文および一条）と密接な関係をもつ「特別な結社」であるという判断を示したものであるといえる。

(3)　本判決の第三の意義は、本判決が、政党は「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であり、同時に、「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」であるとして、政党を「憲法の定める議会制民主主義」の中に位置づけるという考え方を示したことにある。

これは、先に述べた政党の地位に関する通説的見解とは非常に異なるなるものである。通説の理解において、たとえば丸山健は、先に述べたように、憲法の議会制民主主義に関する諸規定は、政党を「容認」する意味を有しているが、政党の憲法上の地位には関わりがないとした。

最後に、本判決の意義をまとめておこう。本判決は、憲法は政党に対して「特別の地位を与えていない」としながらも、第一に、日本国憲法は「政党の存在を当然に予定している」、つまり、日本国憲法の解釈において、日本国憲法は政党の存在を前提にしている、と考えるべきであるという判断を示した。第二に、政党は「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」として、政党の憲法上の機能は、国民の政治的意思形成に協力するという機能であるという判断を示した。この判断は、政党は、国民主権に根拠を置く結社であることを示唆している。第三に、政党は「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であるとして、政党を議会制民主主義という統治の仕組みの中に位置づけるという判断を示した。

(1)　本判決は民集二四巻六号六二五頁、判時五九六号三頁。本判決に関する文献として、さしあたって、芹沢斉「法人の憲法上の権利」(樋口陽一＝野中俊彦編『憲法の基本判例・第二版』(有斐閣、一九九六年)一〇頁以下)を挙げておく。

本件の争点は、会社が政党に対して政治資金の寄付をすることが会社の権利能力の範囲内にあるものと認められるか否かという問題である。最高裁は、結論として、会社が政治資金を寄付する行為は会社の権利能力の範囲内であるとした。そのような結論を導くためには、本判決のように、政党の憲法上の役割と地位を積極的に認める方が都合がよいという事情があったと考えられる。

政党による党員の除名処分の効力が争点になった共産党袴田事件は、政党のあり方が正面から取り上げられた事案であるにもかかわらず、袴田事件に対する昭和六三年一二月二〇日最高裁判決（判時一三〇七号一一三頁）は、政党の役割や地位に関する議論を深めることをしていない。

（2）樋口陽一は、「政党の存在を憲法上『当然に予定』されたものという説明は、近代憲法＝議会制の発展史からして、自明のものとはいえない」と批判している。（樋口『憲法Ⅰ』（青林書院、一九九八年）一九一頁―一九二頁）

（3）芦部信喜は、日本国憲法が「結社の自由を保障し議院内閣制を採用しているので」、政党の存在を「当然のこととして予想している」という（芦部（高橋和之補訂）・前掲『憲法・第五版』二八〇頁）。佐藤幸治は、「政党が現実に重要な機能を果たしていることが一般的に自覚されている背景において成立した日本国憲法が、政党抜きに議院内閣制を採用したとは考えられない」という。そして、八幡製鉄事件最高裁判決を引用して、「憲法は『政党の存在を当然に予定している』のみならず、さらにその積極的活動を期待していると解すべきであろう」としている（佐藤・前掲『憲法・第三版』一二八頁）。

（4）明治政府は、初期においては、超然として政党の外に立つとする立場をとっていたが、次第に、政党の協力なしに政権を運営することができなくなり、政党と提携する時代を迎え、ついには、限られた期間（大正一三年六月に成立した加藤高明（憲政党総裁）内閣から昭和六年一二月に成立した犬養毅（政友会総裁）内閣の時期）ではあるが、原則として衆議院の第一党の党首が内閣を組織するという政党政治の慣行がほぼ確立した。以上は、宮沢俊義「政府と政党の関係――わが憲政史の回顧――」同『日本憲政史の研究』（岩波書店、一九六八年）五七頁以下による。丸山健「旧法下における政党の地位」市原昌三郎＝杉原泰雄編『公法の基本問題』（田上穣治先生喜寿記念）（有斐閣、一九八四年）参照。

（5）第九〇帝国議会において、憲法に政党条項を設けるか否かという問題は話題に上っていないが、政党に関して重要な質疑が行なわれている。一例をあげると、貴族院の委員会において、宮沢俊義議員は「新憲法の下に於きましては、政党が非常に重要な役割を演ずると思います」と言い、「必要があるならば…適当な立法的な方策を…執ることが妥当なのではないか」と質問した。これに対して、金森徳次郎国務大臣は「伸びて行く政党は一つの生き物でありまして、之れに対しまして人為的な制約を加えることは事実上不可能であるのみならず、弊害も亦予想し得る」として、当面立法措置をとることはしないとした。（清水伸編著『逐条日本国憲法審議録（増訂版）第三巻』（社団法人日本世論調査研究所ＰＲセンター、一九七六年）三八頁）。帝国議会における政党に関する質疑は上掲書三〇頁以下。

なお、日本国憲法制定時の帝国議会の審議について、吉田栄司・前掲「政党」二六六頁以下参照。

(6)　宮沢は一九三六年『改造』一八巻七号に「政党国家から政党独裁へ――政党の繁栄とその没落――」を発表している。宮沢は、その冒頭で、近代の議会制は「ほとんど例外なく」政党の発生をもたらしたこと、政党がないとすれば、「選挙や政党は到底政治的・実際的な機能を営むことがでいない」ことを述べている。本文中の引用は、宮沢『憲法と政治制度』(岩波書店、一九六八年)二七一頁による。

(7)　憲法四三条一項の議員の全国民代表性の規定の意義について、第三章第五節第二項(7)(七三頁)参照。

(8)　政党が「国民の政治的意思の形成に協力する」機能を果たすのは、明文憲法規定をもつドイツやフランスに限られることではなく、西欧型民主主義国家における普遍的な事実であると考えるべきことについては既に述べた(二七頁参照)。

## 第四節　政治資金規制をめぐる憲法論

小林直樹は、「金権政治の禍害や金による政治の腐敗を防止することは、健全な政党政治を持続させるために、最低限の必要条件といえよう」と言っている。[1] 政治家や政党の政治資金の受領の規制の必要性については、多くの国民が感じているところであろうが、政党の政治資金の受領の制限についての憲法的考察を行うことは意外に難しい。

一九四八年に制定され、何度かの改正を経た政治資金規正法は、[2] 政党や政治家の政治資金を規制する重要な立法である。筆者は、同法の中で最も重要なしくみである政治資金の公開制度、[3] および、同法による政党の政治資金の受領の制限を取り上げ、憲法学説が同法による規制の合憲性をどのように説明しているかを見ていくことにする。(学説を発表の旧いものから順に取り上げる。)

政治資金規正法は、次のような会計報告書の「公開」の仕組みを設けている。同法は、まず、政党だけでなく、同法三条一項にいうすべての「政治団体」は、毎年、詳細な会計報告書(それには、その年の収入の総額、支出の総額、

年末時点での資産、党費又は会費について、その「金額及びこれを納入した者の数」、年間五万円を超える金額の寄附をした者の「氏名、住所、及び職業並びに当該寄附の金額及び年月日」が記載されていなければならない）を都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に届け出なければならないとしている。そして、総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会は、提出された会計報告書を一般市民の閲覧に供しなければならないとしている。[4]

政治資金規正法の定める政治資金の公開制度について、ジャーナリストの広瀬道貞は次のようにいう。政治資金規正法の「目的」と「基本理念等」によって、現行法の考え方はかなり明確に示されている。つまり、①政党、政治団体、政治家は、必要とする資金を企業など党外から調達（収受）してもよい。②ただし政党、政治団体、政治家は、その収支の状況を国民に公開しなければならない。③政治とスポンサーとの関係については、その公開されたデータをもとに、是とするか非とするか、国民が判断する（国民はその判断を、選挙の際の票によって表明する）。④政治献金をしたいという国民の自発的意思が抑制されてはならない。ひとことでいえば、「自由な調達――厳正な公開――国民の判断」の三点セットが、わが国の法制の基本だといえる、と広瀬はいう。[5]

同法の資金に関する情報の公開制度は、国民の判断（選挙における一票）によって不適切な政治資金の授受を抑制するという意味をもっている点において、行政機関の情報公開制度とは異なる意味をもっているといえる。

手島孝は、一九六七年に発表した論文において、政治資金規正法の政治資金公開制度について次のようにいう。「政治資金の完全な公開は、寄付者の政治的意見の自由（それに包含される「政治的立場を秘匿する権利」）に衝突するとの見解がありうる。しかし、少なくとも一定金額以上の多額の資金提供者を公表することは、議会制民主政治の正常な機能の保障というより大きな法益によって許容されると考うべきである」。[6]

手島は、また、政治資金規正法が外国人からの、あるいは、匿名の寄付を受けてはならないとしていることについ

て、次のようにいう。政党は「〝政党の自由〟を保障された組織体ではあるが」、「〝社会と国家の民主的媒介〟という憲法的機能に由来するその公共性を著しく阻害する要因に対して、必要最小限の規制を加えるのは、政党の本質に矛盾することはない」[7]。

手島は、政治資金公開制度は、寄付者の政治的意見の自由を制約する可能性があるとしたうえで、「議会制民主政治の正常な機能の保障」の見地から、政治団体の政治資金受領の自由に対する制約、および、寄付者の政治的意見の自由に対する制約が、憲法上正当化される場合が多いとみている。

手島は、また、政治資金規正法が政党に対して、資金を受け取る自由を制限していることを取り上げて憲法論を展開している。手島は、政党の自由は、政党の「社会と国家の民主的媒介という憲法的機能」に由来する制約を受ける、としている。ここで、手島が、政党の自由は一般の結社の自由とは異なるものと理解していることは明らかである。

佐藤幸治は、一九七八年に刊行した著書において、「政党資金の公開制」について、「選挙民に情報を提供し政治過程の腐敗を防止するという公共的利益の観点から正当化される」としながら、「個人の政治活動の自由および結社の自治的活動の自由との調和の課題を内包し、法律の内容ないし適用如何では容易にいわゆる治安立法化する危険のあることが留意さるべきである」としている[8]。

佐藤は、政治資金規正法による寄付の規制（量的制限、質的制限など）についても論じている。この問題について、佐藤は、「寄付者の政治活動の自由」や政党の「政治運動の自由」との調和が必要としながらも、「可変的たるべき多数者による支配という民主主義理念の追求」は「財政的資源の平等化」を要請するとして、寄付の制限を基本的に許容する[9]。ここで佐藤は、政治資金の寄付の制限を憲法上正当化する理由として、「可変的たるべき多数者による支配という民主主義理念」を挙げている。

野上修市は、一九八六年の論文「政治資金の憲法的考察」において、なぜ政治資金の規制が必要か、政治資金の公開制度がどのような意味をもつかを論じている。

野上は、「現代の議会制民主主義が健全に機能するためには」、政党間における公正な政治活動が確保されることが不可欠の条件となる、という。金の流れを規制しなければ、多額の資金を有する政党は、選挙活動の過程において絶対的に優位に立つことになる。他方、資金に乏しい政党は十分な選挙活動ができなくなり、そのため、「偏った情報・知識が国民に伝えられることになってしまう」。これでは、国民は参政権を正しく行使することはできない。

したがって、金の流れをチェックすることは、議会制民主主義にとって、きわめて重要な意味をもつ。「政治資金の公開は、金の流れをありのままに示すことによって、政治の腐敗や金権政治への転落を防ぎ、また、世論の力で、政治資金の高騰を押さえる意味をもっている」[10]。

野上は、政治資金の公開制度は、国民の見えないところで政治資金の授受が行われるのを防止する意味をもつだけではなく、政党の政策が資金を提供する者の意向によって左右されるいわゆる金権政治へ転落するのを防ぎ、政党が多額の政治資金を集めること（「政治資金の高騰」）を防ぐ意味があるとしている。

野上の理解によると、政治資金規正法による政治資金の公開制度は、資金授受を監視する意味を超えて、国民の監視と批判によって、政党が政治資金を受け取ることを間接的に抑制（制限）する意味を有する。この野上の理解はきわめて妥当であると思われる。政治資金の公開制度をこのように理解した場合、政党が「政治資金を受け取る自由」――これは、政治活動の自由に含まれるはずである――の制限は憲法上正当化されるのかという問題が生じるが、野上はこの問題を論じていない（野上の議論を推し進めれば、政党の「政治資金を受け取る自由」を制限することは、「議会制民主主義が健全に機能するため」という見地から正当化されることになると思われる）。

ここまで、数人の憲法研究者の論説をとりあげて、政治資金規正法による規制をどのような理由によって憲法上正当化しているか（＝合憲としているか）をみてきた。

以上の考察から次のことが言える。

一、手島孝と野上修市は、政党の自由は結社の自由と同じであるという見解を採っていない。両氏は、政党の自由について、「議会制民主政治の正常な機能の保障」の見地から（手島）、あるいは、「議会制民主主義が健全に機能するため」という見地から（野上）、その制約が憲法上正当化されると考えている。

二、佐藤幸治は、「政治資金の公開制度」は「政治過程の腐敗を防止するという公共的利益の観点から正当化される」（傍点小野）としている。

三、佐藤幸治は、政治資金規正法による政治資金の寄付の規制を憲法上正当化する理由として、「民主主義理念」を挙げている。ここでは、佐藤は、その持論である政党に対する規制と結社に対する規制を同じように扱うという考え方に固執していない。

四、政党が政治資金を受け取る自由は、憲法二一条の結社の自由に含まれるが、政治資金規正法はさまざまな形で政党が政治資金を受け取る自由を制限している。

学説は、政治資金規正法による規制を合憲であるとしているが、同法による規制を正当化する理由として、「議会制民主主義の正常な機能の保障」、「議会制民主主義が健全に機能するため」、「公共的利益の観点」、「民主主義理念」をあげている。

右にあげられている事由は、いずれも、〝議会制民主主義の仕組みの中で国政に対する影響力の行使に努めている〟政党の活動の制限を正当化する場合に援用されるべきものであって、一般の結社の活動の制限を正当化する事由とは

なり得ないものである。このことを考えると、学説は、「政党の自由」の制限を正当化する理由と「結社の自由」の制限を正当化する理由を区別しているといえる。

（1）小林『憲法政策論』（日本評論社、一九九一年）三一六頁。
（2）政治資金規正法の沿革について、林知更「政治資金規正法と政党助成法」法学教室二七九号（二〇〇三年）七三頁参照。
（3）林「政治資金規正と政党助成制度」によれば、現行の政治資金規正法は、①政治資金の「公開」と②寄付を中心とした政治資金の流れの「制限」の二つのしくみからなっている。（林・前掲「政治資金規正と政党助成制度」七四頁）。一九四八年に成立した当時の同法の内容は、現在とは異なり、政治資金の「公開」を中心とするものであった。宮沢俊義によれば、一九四八年の同法は「政治資金、とりわけ選挙運動に関する資金が、誰の手から、どこへ入って、それがどこへ出ていったかを、国民の前に公開しようという目的でできたものである」とされている。（宮沢「政治資金規正法」国家学会雑誌六二巻一二号（一九四八年）六三頁）
（4）政治資金規正法が規定する会計報告書の「公開」のしくみは次のようなものである。
①同法は、政党を含むすべての政治団体は、団体の目的、名称、主たる事務所の所在地、団体の代表者、会計責任者の氏名、住所等を都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に届け出なければならないとしている（六条）。
②同法は、政党を含むすべての政治団体の会計責任者は、毎年、その年の収入の総額、支出の総額、年末時点での資産等を記載した報告書を都道府県の選挙管理委員会又は総務大臣に提出しなければならないとしている。この報告書には、収入については、収入の「総額」のほか、「党費又は会費」について、その「金額及びこれを納入した者の数」、年間五万円を超える金額の寄附をした者の「氏名、住所、及び職業並びに当該寄附の金額及び年月日」を記載しなければならないとしている（一二条）。
③同法は、総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会は、提出された会計報告書の要旨を官報（または、都道府県の公報）で公表しなければならず（二〇条）、かつ、上記の報告書を三年間保存し、一般の閲覧に供しなければならないとしている（二〇条の二）。（平成一七年改正法にしたがって記述した。）
（5）広瀬道貞『政治とカネ』（岩波新書、一九八九年）一三八頁―一三九頁。
（6）手島「政治資金の規制をめぐる憲法問題」（法律時報三九巻六号（一九六七年））。本論文は、後に、手島『憲法学の開拓線』（三省堂、一九八五年）の中の「第二章政党と金」（同書五一頁以下）として収められている。引用は同書五五頁。

(7)　手島・前掲『憲法学の開拓線』五七頁―五八頁。
(8)　芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』（有斐閣、一九七八年）六二〇頁（佐藤幸治執筆）。なお、佐藤・前掲『憲法・第三版』一三二頁参照。
(9)　前掲・芦部編『憲法Ⅱ人権(1)』六二〇頁―六二一頁。なお、佐藤・前掲『憲法・第三版』一三四頁参照。
(10)　野上「政治資金の憲法的的考察」『法律論叢』五九巻二号（一九八六年）三一頁以下、とくに三二頁―三三頁。

## 第五節　日本国憲法における政党の位置づけ

### 第一項　通説に対する疑問

通説は、日本国憲法のもとにおいて、政党の根拠規定は憲法二一条であり、政党は、一般の結社と異なるものではない、とする。したがって、通説によれば政党は、憲法二一条によって国家からの自由を保障された存在であるということに尽きる、ということになる。

通説の政党の位置づけについて、筆者は先に（第三章二節の最後で）二つの疑問を呈した。ひとつは、通説が、日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に位置づけたと解釈することに対する疑問であり、もう一つは、「政党の自由」は、「結社の自由」とまったく同じ性質のものであると解釈することに対する疑問である。

ここで、これらの疑問をもう少し詳しく述べておきたい。

第一に、筆者は、通説が日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に位置づけたとする解釈に疑問を抱いている。これまで述べてきたように現代国家における民主主義の仕組みは、政党の存在を抜きにしては機能しない。日本国憲法は政党に関する規定をまったく設けていないけれども、憲法典が政党条項を設けていないことに積極的な意味を

見いだすことも可能であり[1]、日本国憲法は、国民と国家機関の間を架橋する役割を私的結社である政党に委ねていると考えることができる。

国民は、憲法二一条によって、政党を結成する自由を保障されている。また、国民によって結成された政党は、「憲法上の権利[2]」の主体として国家に相対する。このとき、政党は、一方で選挙に参加し、国家権力に関与するなど、国家に対して積極的に働きかける立場に立ち、他方で、国家によってその活動の自由が保障されるという立場に置かれる。政党は――筆者は先にこれを「理念を共通にする人々が、自らの理念の実現をめざして議会選挙に参加し、政治権力の獲得・維持に努め、あるいは、国政に対する影響力の行使に努める結社」と定義したのであるが――国政に積極的に関与するという契機を本質的に含んでいる[3]。政党は、本質的に「国家からの自由」という消極的な地位の中に留まる存在ではないのである。

政党の憲法上の機能については、第二章第三項で考察したが、政党の本質的機能は、国民の政治的意思の形成に協力することである。他の言い方をすれば、国民と国家機関（とりわけ国会）との間にあって、主権者である国民の政治的意思を国家機関に架橋する機能である。したがって、政党は、選挙に参加し、国家権力に関与することを使命としている。政党が、議会制民主主義の仕組みの中において、このような積極的な機能を果たしているにもかかわらず、その点に関する憲法の規定がないからという理由で、そして、日本国憲法が「結社の自由」の規定を設けているからという理由で、日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に置いたと解釈するのは妥当な解釈とはいえないと考える。

政党が、国家権力に関与する機能を果たしているに関わらず、その点に関する憲法の規定がないのであれば、それを解釈によって補うことができないか（＝許容されないか）どうかをまず考えるべきであろう。先に取り上げた八幡製鉄事件最判は、憲法に明文の規定がないにもかかわらず、「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」

と言ったが、憲法学説は概してこの判断を支持している。

樋口陽一は、第二次大戦後、いくつかの憲法が政党条項をもつようになったことについて、「複数政党制を保障する」意味と、政党を「憲法上の規制の対象にひきこむ」意味と二つの意味があると述べているが、[4] 前者の側面、すなわち、政党の役割の保障の側面に関しては、解釈によって補うことが許される場合が多いと筆者は考える。

筆者が通説に対して抱く二つ目の疑問は、「政党の自由」と「結社の自由」との間には重要な違いがあるのではないかという疑問である。

通説の考え方によると、一般の結社に対して許されない特別な規制や特別な助成を政党に対して行うことは憲法上許されない、ということになる。しかし、憲法研究者の中には、政党は「公的」機能を果たしていることを理由にして、政党に対しては、一般の結社に対しては許されない規制や助成が許されると考えている者が少なくない。[5]

ここで、「政党の自由」と「結社の自由」との違いを考察するために、「現行憲法は、政党について直接一言もふれないことによって、徹底した政党の自由を保障している」とした長谷川正安の言葉を取り上げて検討してみよう。[6]

右の長谷川の言葉について、次の点を指摘することができる。

① 結社の自由は、(i)団体の結成ないし不結成、団体への加入ないし不加入に関する個人の自由と、(ii)団体が団体として活動する自由の双方について、公権力の干渉を受けないことを意味すると解されている。[7] 結社（政党）の自由について論じる場合、上記(i)の個人の権利・自由を指しているのか、(ii)の団体の権利・自由を指しているのかを意識的に区別して議論する必要がある。[8]

上記(i)の個人の権利・自由、つまり、個人が政党を結成し、あるいは、政党に加入する自由についていえば、基本的には、一般の結社を結成し、あるいは、一般の結社に加入する自由と違わないといえるであろう。

②　日本国憲法は、結社の自由の限界について規定していないが、しかしそのことは、結社の自由が無限界であることを意味しない。たとえば、ドイツ連邦共和国基本法に言う「目的もしくは活動が刑事法に違反する団体」などは、日本国憲法の下においても、原則として許されないと考えられる。[9]

③　団体としての結社がいかなる人権を、いかなる程度において享有するかという問題は、「法人の人権」として論じられてきた問題である。結社がいかなる人権を、いかなる程度において享有するかという問題は、抽象的には、団体の目的・性格によって決まるといえる。[10]

結社には、会社、宗教団体、学術団体など種々の団体が含まれ、政党はその中の一つである。会社、宗教団体、学術団体、政党などは、団体の目的と性格に応じて、活動の自由の保障を受けることになる。したがって、政党の活動の自由と一般の結社の活動の自由について、その性質や保障の程度が全く同じではないことは、理論の上からも明らかである。

④　日本国憲法は、政党に関する規定（政党条項）を設けていないから、「政党の自由」に対して外から制約を設定することはしていないが、政党であることに必然的に伴う制約、いわば、「政党の自由に内在する制約」はある。つまり、一般の結社に対して課すことは憲法上許されないが、政党に対して課すことは憲法上許容される（＝正当化される）制約というものはありうる。

一般の結社に対しては許されないが、政党に対しては許容される規制があるとすれば、そのような規制の憲法上の根拠は何であろうか。この問題は次項(5)で検討する。

（1）　筆者は日本国憲法が政党条項を設けていないことを肯定的に評価しているが、ドイツにもこのような考えをもつ者がいる。林知更

によれば、ドイツにおいて、憲法が政党条項を設けたことを肯定的に評価する者が多い中にあって、ヴィルヘルム・ヘンニス(Wilhelm Hennis)は、「リベラルな憲法」は、社会的諸勢力の展開を国家から自由な社会的プロセスに委ねることによって、国民の政治的自由を確保しようとしたのであり、憲法が、社会的過程の重要な要因を全て規律し尽くすべきだという考えは、憲法への過積載をもたらし政治を窒息させるとして警告を発しているという。(林「政治過程の統合と自由（一）――政党への公的資金助成に関する憲法学的考察――」国家学会雑誌一一五巻第五・六号（二〇〇二年）二〇頁―二一頁)

(2) 団体である政党は、憲法第三章が規定する「憲法上の権利」の主体となる。団体に認められる権利は、自然人がもつ「人権」とは性質を異にしていると考えられるので、「憲法上の権利」と呼んだ。この点について、第二項の注（1）を参照。

(3) 芦部信喜は「政党結成の自由を伝統的な結社の自由と全く同じ性質のものと考えるべきではないであろう。政党結成の自由は、ドイツ法的にいえば、Freheit vonであるとともに、Freiheit zuとしての性格をもち、政党が積極的に重要な機能を果たしつつあること(また果たすべきこと)と対応して、憲法上の保障を受ける。政党の法的規制が直ちに違憲の問題を生じない理由も、そこにある」と記している（芦部信喜『憲法と議会政』(東京大学出版会、一九七一年）三三四頁)。芦部がそこで言っていることは、筆者が述べたことと重なっているのではないであろうか。

(4) 樋口「憲法Ⅰ」(青林書院、一九九八年）一八九頁。

(5) 政党に対しては、一般の結社に対しては許されない規制や助成が許されると考えている研究者が少なくない。
芦部信喜は、政党は、本来は私的な結社であるが、「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であり、かつ、「国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」としての機能を営むので、「一般の団体に比して公的性格が強く、それに伴う一定の規制を加えることも許される」と説く（芦部『憲法学Ⅲ人権各論(1)（増補版）』(有斐閣、二〇〇〇年）五二九頁)。
松井茂記『日本国憲法・第3版』(有斐閣、二〇〇七年）一四六頁は芦部の考え方に近い。
佐藤幸治は、政党は「憲法二一条の保障する『結社』である」から、政党を「特別の制限・禁止対象とすること」は許されない。しかし、政党は「国家を指揮することを目指す点において、結社の中でもユニークな存在」であるから、「その活動を保護促進する措置を講ずること」は許されるとしている（佐藤・前掲『憲法・第三版』一二九頁)。
政党に対する規制・助成が憲法上許されるかという問題についての憲法学説について、拙稿「結社の自由」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』(有斐閣、二〇〇四年）二〇四頁以下参照。

(6) 長谷川「法律時評」(法律時報五五巻九号（一九八三年）七頁。

(7) さしあたって、芦部信喜・前掲『憲法学Ⅲ人権各論(1)（増補版）』五三三頁。

(8) 長谷川正安は、引用文に続く文において、「政党は、結社の自由と一切の表現の自由を保障された一人ひとりの国民が自発的につくりだす私的社会集団であり、どのような政治目的をかかげ、どのような政治行動を展開するかは政党に参加するものの自主的な判断に委ねられている」と述べている。ここでは、主として、国民個人の「政党をつくる自由」が言われている。しかし、本文に引用した「現行憲法は…徹底した『政党の自由』を保障している」という文から人が受け取る「政党の自由」は、団体としての政党の活動の自由だろう。長谷川は、個人が政党をつくる自由としての「政党の自由」と、団体の活動の自由としての「政党の自由」の区別を明確にすることなく論じている。

(9) 芦部・前掲『憲法学Ⅲ人権各論(1)（増補版）』五三五頁、田近肇「結社の自由」大石眞・石川健治編『ジュリスト増刊憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）一四〇頁―一四一頁参照。

(10) 佐藤幸治・前掲『憲法・第三版』四二五頁以下、伊藤正己『憲法・第三版』（弘文堂、一九九五年）二〇〇頁以下参照。

### 第二項　日本国憲法は政党をどのように位置づけているか

日本国憲法は政党をどのように位置づけているか。これは、日本国憲法は、政党に関していかなる規範的意味を有しているかという問題であるといえる。

この問題に取り組む前に、第二章で考察してきた政党と一般の結社の違いを整理しておこう。

第一に、政党の組織は、その内部に政党の議会内組織である会派を抱えている点において、一般の結社と非常に違っている（第二章第一節政党の組織）。会派は、与党会派であれ、野党会派であれ、国家意思の形成に深く関わっている（第二章第三節政党の憲法上の機能(3)国家意思の形成に対する政党の関与）。このような会派をその内部に抱えている点において、政党という組織は一般の結社と非常に異なっている。

第二に、政党は、現代の民主主義国家において、憲法典にその役割が規定されていると否とに関わらず、「国民の政

治的意思の形成に協力する」という憲法上の機能を果たしている（第二章第三節政党の憲法上の機能）。この点において、政党は、非常に特殊な組織（結社）であって、一般の結社とは異なる。

第三に、政党が「国民の政治的意思の形成に協力する」という憲法上の機能を果たしているということは、政党の憲法上の根拠が、一般の結社とは異なることを意味する。すなわち、一般の結社が二一条を根拠にしているのに対して、政党は二一条だけでなく、国民主権原理（前文および一条）をも根拠にし、国民主権を実質的なものにする機能を委ねられた組織であるといえる。それゆえ、政党は、憲法上の根拠においても、一般の結社とは異なるといえるが、この点については、後に、もう少し丁寧にみていくことにする。

筆者は、日本国憲法は、政党に関して次のような規範的な意味を有していると解釈することができると考えている。

(1)　政党が関わる憲法の規定として、まず、二一条が重要である。

国民は、二一条によって政党を結成し、これに加入する自由が保障される。また、設立された政党は、憲法上の権利の主体としての地位が認められるから[1]、政党は、二一条によって、政治活動の自由が保障される。

通説の考え方とはちがい、筆者の考えでは、政党の自由は一般の結社の自由とは異なる。政党に対しては、一般の結社に対しては許されない制約が憲法上許容される可能性がある。政党の自由の制約の問題については(5)で検討する。

(2)　政党は、憲法二一条だけに根拠を置いているのではなく、国民主権原理（前文および一条）にも根拠をおいていると解すべきである。

先に第二章第三節で述べたように（二七頁）、政党が「国民の政治的意思の形成に協力する」機能を果たすことは西欧型民主主義国家における普遍的な社会的事実であると考えることができる。ドイツ憲法二一条やフランス憲法四条

のような規定をもたない日本国憲法のもとにおいても、政党にはこのような憲法上の機能が与えられていると解すべきであり、八幡製鉄事件最判が「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体である」としたのはこのような趣旨であると考えることができる。このような考えに立つと、日本国憲法のもとにおいて、政党の根拠規定は、二一条および国民主権原理（前文および一条）であると解釈すべきことになる。

なぜ、国民主権原理が政党の根拠規定になるのか。それは、政党が（政治学者が言う）利益（＝民意）集約機能を果たすことによってはじめて国民が効果的に政治的発言をなすことができるからである。主権者である国民は、明確な政治的意思をもつわけではないから、実際にははなはだ無力な受身の存在にすぎない。選挙においては、政党が候補者と政策の選択肢を有権者に提供し、有権者はそのなかから選択する（第二章第三節(1)選挙への参加参照）。

政党は、選挙に参加し、国家権力に関与することを目指す特殊な結社（組織）であり、国民の支持こそが存在の根拠であるから、そして、政党は国民主権を実質的なものにするための存在であるから、国民主権原理は政党の存立の根拠規定であるといわなければならない。

日本国憲法のもとにおいて、政党は、二一条、および、国民主権原理（前文および一条）を根拠とし、「国民の政治的意思の形成に協力する」という憲法上の機能を与えられた結社であるということになる。政党は、憲法上の根拠において、また、憲法上の機能の点において、一般の結社とは異なる特別な結社であるということができる。

(3)　政党は、憲法上の権利の主体として、一四条および四四条但書によって、平等な扱いを受ける権利を保障される。

憲法が、二一条によって、政党を含む結社の自由を保障しているということは、当然、複数政党制を保障していることを意味する。[2] 複数政党制のもとで、諸政党は、国によって平等な取り扱いを受ける憲法上の権利を有している。

したがって、政党に関わる立法は、平等原則（憲法一四条、四四条但し書）によって制約される。政党にとって、平等な取り扱いを受ける権利の保障は非常に重要である。

(4) 憲法の明文の規定はないが、政党は憲法が定める議会制民主主義の不可欠の要素である。

日本国憲法が定める国会制度は、政党なしにはまったく機能することができない。政党は、選挙への参加、（政党の議会内存在といえる）会派を通しての国会における国家意思の形成（法律の制定など）に対する関与などによって、憲法の明文の規定はないが、わが国の「議会制民主主義を支える不可欠の要素」（八幡製鉄事件最判）であるといえる。政党が「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であることについて次の(5)を参照されたい。

(5) 政党の自由は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地から制約を受ける。

通説は、政党は二一条のいう結社と異なるものではないとする。したがって、通説の考え方では、「政党の自由」は、基本的には、「結社の自由」と異なるものではないということになる。しかし、筆者は、政党の活動の自由は、一般の結社の場合とは異なり、政党が働く場である議会制民主主義の仕組みとの関わりにおいて制約を受けると考えている。

政党の自由の制約を考えるためには、まず、政党が、憲法が定める議会制民主主義の中でどのような位置を占めているかを考察しなければならないが、ここでは、考察の対象をより狭く限定して、政党が国会制度の中でどのような位置を占めているかを考察することにする。国会制度は、議会制民主主義の中核をなしているから、国会制度における政党の位置は、ほぼそのまま議会制民主主義における政党の位置とみることができるであろう。

日本国憲法が定める国会制度に関係する規定として、国民主権原理に関する前文と一条、国民の公務員選定罷免権に関する一五条一項、普通選挙を保障する一五条三項、国民の政治活動の自由、および、政党の自由を保障する二一条、国会の両議院の構成に関して「全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」とする四三条が重要である。

国会制度は、これらの憲法の諸規定によって支えられているが、すでに述べたように、国会制度は政党なしにはまったく機能することができないから、わが国の国会制度は、政党の存在を前提にし、政党によって支えられていると考えることができる。

憲法は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」すると宣言し、国民の多様な政治的意思が、複数の政党を媒介して、「公正かつ忠実に」[3]国会に反映されることを予定している。

政党（＝複数政党制）が、国会制度を支え、これを構成する要素であるならば、いま仮に、〝国会の正常な姿〟を「国会制度の健全な機能」と表現するならば、国が「国会制度の健全な機能」を保障するという目的のために、政党に対して必要最小限度の制約を加えることを憲法は許容している、と考えることができる。つまり、「国会制度の健全な機能の保障」は、政党の自由を制約する憲法上の原理であると考えることができる。そして、国会制度は、議会制民主主義の中核をなしているのであるから、「国会制度の健全な機能の保障」を「議会制民主主義の健全な機能の保障」と置き換えて、「議会制民主主義の健全な機能の保障」[4]は、政党の自由の制約を許容する憲法上の原理（＝広義の基準）であると考えることができるであろう。

上記のように、「議会制民主主義の健全な機能の保障」が政党の自由の制約を許容する憲法上の原理であるとすることは、政党の自由の安易な制約につながるのではないかという恐れを筆者自身が抱いている。そこで、佐藤幸治が「政党の特殊性を強調して、一般の結社の場合と異なり、より緩やかな『公共の福祉』の規制対象となるとする見解がないではないが、頭からそのように決め込むのは問題で、規制目的との関連で正当性・必要性が個別的・具体的に精査されなければならない」[5]と述べていることと関連させて、筆者の考えを少し説明しておきたい。

第一に、「議会制民主主義の健全な機能の保障」という言葉を持ち出せば、安易に政党の自由の制約が合憲とされる

わけでないことは言うまでもない。「議会制民主主義の健全な機能の保障」という言葉そのものには説得力はない。これは、判断の枠組みにすぎない。国家と政党が対立するときの利益調整の枠組みとして、「議会制民主主義の健全な機能の保障」の方が、「公共の福祉」より分かりやすい。また、「議会制民主主義の健全な機能の保障」という枠組みは、必然的に相対立する二つの利益の比較衡量（「議会制民主主義の健全な機能の保障」のために、政党の自由を制限することによって得られる利益と政党の自由を確保することによる利益のいずれが大であるかの比較衡量）を必要とするであろうし、立法事実論的な判断の方法[6]――ここでは、政党を規制する法律の合憲性を当該法律の合憲性を支えている社会的事実を考慮して判断する手法――を必要とするであろうと考えている。

第二に、佐藤幸治が「規制目的との関連で正当性・必要性が個別的・具体的に精査されなければならない」としている点は、まったくそのとおりで、「議会制民主主義の健全な機能の保障」という判断枠組みは、「個別的・具体的な精査」を退けるものではなく、むしろ、「個別的・具体的な精査」を要請すると考えている。

なお、「議会制民主主義の健全な機能の保障」という判断枠組みは、国が政党に対して特別な助成を行う立法（たとえば、政党助成法）の合憲性を判断する枠組みとしても用いることができるのではないかと考えている。

(6)　政党は、国民主権原理（前文および一条）によって、主権者である国民との関係において「特権的地位」を与えられてはならないという制約を受ける。政党の機能が「国民の政治的意思の形成に協力する」ことであると言い表わされていることは、主権者である国民のとの関係において重要な意味を有している。

竹内重年は、政党と国民の関係について、日本国憲法は、その前文で、「主権は国民に存する」「国政は、国民の厳粛な信託による」といって、「国政が、本来、国民のものであることを明確にしている」ことを指摘し、政党は「国民に従属する地位」にあるとする。「政党が政治的意思形成に関与するのは、政党自身のためではなくして、国民のため

なのである」という。[7]

苗村辰弥は、ドイツ基本法二一条一項の解釈として、政党が国民の政治的意思の形成において独占的影響力を行使することを認められているわけではないとし、基本法二一条一項が政党の任務として定める『協働』という文言からは、この意味における国民の政治的意思形成過程において、政党が独占的地位を占めるものではなく、あくまでも『協働者（Mitwirkende）』にすぎないことが帰結される」とする。[8]

政党の機能は「国民の政治的意思の形成に協力する」ことであるということは、「政治的意思の形成」の主体は、あくまでも主権者である国民であって、政党の機能は、国民に「協力する」ことに限定されていることを意味している。

このように考えると、政治的意思形成の機会である選挙において、政党に対して「特典」を与える制度は、国民主権原理に違反するものとして違憲となる場合があると解すべきであろう。

平成一一年一一月一〇日最高裁大法廷判決は、衆議院小選挙区選出議員の選挙において、候補者届出政党に対してのみ、候補者に対しては認めていない政見放送を認める公職選挙法一五〇条一項の規定は、憲法一四条一項に違反するとはいえないとした。[9]本件判決は、多数意見も反対意見も、本件の事案を、候補者届出政党に所属する候補者と政党に所属しない候補者の間の不平等の問題としてとりあげているが、本件事案は、選挙運動に関して、政党に対して、主権者の一人である候補者に対して認めていない政見放送という特典を与えることが許されるかという問題（国民主権原理違反の問題）でもあることが明確に意識されるべきである。立法者（立法部を構成する諸政党）が、公職選挙法の改正にあたって、自らの利益になるように、候補者届出政党に対してのみ、候補者に対しては認めていない政見放送を認めるとしたのが、公選法一五〇条一項である。このように、政党に特典を与える立法の違憲審査においては特に厳格な審査が求められているといえよう。

(7)　議員の全国民代表性に関する憲法の規定は、その起源においては、政党を認めることに否定的な意味を有していたが、今日、憲法四三条一項は政党を否定する意味をもたない。

憲法四三条一項は、国会（両議院）が「全国民を代表する選挙された議員」で組織されると定めている。同様の規定は、ドイツ憲法三八条一項後段、フランス一九五八年憲法二七条一項、イタリヤ憲法六七条などにもみられる。いずれも、「古典的な議会制民主主義の表明たるいわゆる『無拘束委任』の憲法原理」[10]を示す規定である。この原理は、国会議員は選挙人、政党その他何人の指図にも拘束されることなく、全国民の代表者として独立に行動すべきである、という趣旨の原理であるから、政党の存在を正面から認めることと相容れないのではないかとの疑問を抱かせる。

しかし、無拘束委任の原理と政党国家の矛盾衝突の問題に積極的に取り組んできたドイツの憲法学の学説を検討した岡田信弘は、「無拘束委任の原理、ひいてはそれが前提としている古典的代表観の規範射程は、政党国家的現実を憲法の領域から排除するには及ばず、逆に政党国家的な憲法原理にウエイトを置いた解釈が有力のようである」[11]としている。

このような状況を考えると、憲法四三条一項の議員の全国民代表性の規定の存在は、政党（および政党制）の存在を認めることの障害にはならない。

憲法四三条一項は、議員の活動の自由を保障する意味をもつから、政党が所属議員に対して行う党議拘束の効力に一定の限界を設ける意義を有し、また、法律が議員の党籍変更を制限する場合に、制限の限界を設ける意味をもつ[12]。これらの問題について本稿で取りあげる余裕がない。

日本国憲法は政党に関して右のような規範的意味を有している。日本国憲法が政党をどのように位置づけているかを問うことは、日本国憲法が政党に関していかなる規範的意味を有しているかを問うことにほかならないから、私見

では、日本国憲法における政党の位置づけは右に述べたとおりである。

日本国憲法における政党の位置づけについて、通説と私見との間の大きな違いは次の点にある。

第一に、通説は政党の根拠規定は憲法二一条であるとしているのに対して、私見では、政党の根拠規定は憲法二一条および国民主権原理（前文および一条）である。私見では、政党の根拠規定は一般の結社のそれとは異なる。

第二に、通説は、日本国憲法は政党を「国家からの自由」の領域に位置づけたと解し、政党を統治の仕組みの中に位置づけていないことを強調するが、私見は、憲法の明文の規定はないが、政党は「国民の政治意思の形成に協力する」という憲法上の機能を与えられ、かつ、憲法が定める「議会制民主主義を支える（構成する）不可欠の要素」であると解している。

第三に、通説と私見との間には「政党の自由」の理解について違いがある。政党が憲法二一条によって活動の自由（「政党の自由」）が保障されていると解する点において、両者の間に異なるところはない。しかし、通説が「政党の自由」の保障と「結社の自由」の保障とは異なるものではないと解するのに対して、筆者は、「政党の自由」は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地から制約を受ける点において、「結社の自由」とは異なると考えている。

（1）「法人の人権」の理論によれば、団体である政党は、法人格を有すると否とにかかわらず、憲法第三章が規定する「憲法上の権利」の主体となる。団体に認められる権利は、自然人がもつ「人権」とは性質を異にしているとみるべきであり、ここではそれを「憲法上の権利」と呼んでおく。団体の人権について、初宿正典『憲法2基本権・第3版』（成文堂、二〇一〇年）九五頁以下、芦部信喜『憲法学Ⅱ人権総論』（有斐閣、一九九四年）一五九頁以下、小泉良幸「法人と人権」（大石眞・石川健治編『新・法律学の争点シリーズ3憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）七八頁以下参照。

平成六年に、いわゆる政治改革関連諸法の一つとして、法人格付与法が制定され、政党助成法によって政党交付金の交付を受ける

政党（政党交付金の交付は受けないが、法人格付与法第三条の要件を満たし政党交付金を受ける資格を有する政党を含む）には法人格が与えられることになった。法人格付与法について、自治省選挙部政党助成室編『逐条解説　政党助成法　法人格付与法』（ぎょうせい、一九九七年）参照。

(2) 吉田栄司は、日本国憲法が複数政党制を保障していると解すべき根拠として、前文、一五条、二一条、四三条をあげる。吉田によれば、日本国憲法は、これらの規定を通して、国民の内部に現に存在する政治的意思の対立の解決を、「複数政党の多数少数関係の変動可能性の確保によって保障している」とする。（吉田・前掲「政党」二七六頁）

(3) 芦部信喜は、日本国憲法における「代表」の観念は、国民意思と代表者意思の事実上の類似を重視する社会学的代表という意味を含むものとして構成するのが妥当であるとし、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する選挙制度が憲法上要請される」と言う（芦部（高橋和之補訂）・前掲『憲法・第五版』二八四頁）。芦部が、選挙制度について言っていることは、そのまま政党のあり方についても言える。

(4) 筆者が用いた「議会制民主主義の健全な機能の保障」という言葉は、手島孝の「議会制民主政治の正常な機能の保障」（手島『憲法学の開拓線』（三省堂、一九八五年）五五頁）の用語を借用し、その一部を変えたものである。

わが国の政党法制（政党が関わる法制度）の中心に位置する、政治資金規正法および公職選挙法は、その「目的」を定める第一条において、それぞれ、「『民主政治の健全な発展』に寄与することを目的とする」、「『民主政治の健全な発達』を期することを目的とする」と規定している。これらの目的規定は、筆者がここでいう、「議会制民主主義の健全な機能」とほぼ同じものを意味していると言えるように思う。

なお、川崎政司は、政党法制を「規定し枠付ける」ものとして、「開かれた自由・公正かつ透明な政治過程の要請」をいう。（川崎「政党と政治資金制度――政党法制やその統制のあり方を含めて――」比較憲法学研究二二号（二〇一〇年）九四頁）。

(5) 佐藤・前掲『憲法・第三版』一二九頁。

(6) 立法事実論について、さしあたって、戸松秀典『憲法訴訟・第2版』（有斐閣、二〇〇八年）二四三頁以下参照。

(7) 竹内・前掲「憲法と政党」一二頁。

(8) 苗村『基本法と会派』（法律文化社、一九九六年）一四六頁。

(9) 民集五三巻八号一七〇一頁。河合伸一裁判官ら五裁判官の反対意見には注目すべき言葉が含まれている。五裁判官の反対意見は、「小選挙区の候補者のうち、候補者届出政党に所属しない者と、これに所属する者との間に存在する選挙運動上の差別は、憲法に違反

する」とした。さらに、候補者届出政党の要件を限定することによって「候補者届出政党への参入の窓口を閉ざしたまま」、候補者届出政党に所属する候補者とこれに所属しない候補者との間で、「著しい選挙運動上の便益の較差を残したまま選挙を行うことは、候補者届出政党に所属しない候補者に、極めて不利な条件を課してレースへ参加することをやむなくさせることになると認めざるを得ない」とし、「憲法一四条に違反するとともに、国会の構成原理に反する違法がある」とした。

なお、候補者届出政党に所属しない者と、これに所属する者との間の選挙運動上の差別の問題について、次の判例解説を参照。辻村みよ子「小選挙区比例代表選挙の合憲性」ジュリスト一一七六号（二〇〇〇年）五八頁以下、とくに六三頁。植垣勝裕「小選挙区比例代表並立制による衆議院議員選挙無効訴訟上告審判決」法律のひろば五三巻六号（二〇〇〇年）五六頁以下、とくに六四頁―六五頁。

(10) 手島・前掲『憲法学の開拓線』四二頁。

(11) 岡田信弘・前掲「憲法と政党」一三五頁。

(12) 政党による所属議員に対する党議拘束の限界の問題、および、比例代表制で選出された議員の党籍変更の制限の問題について、さしあたって、芦部信喜（高橋和之補訂）・前掲『憲法・第五版』二八二頁以下、樋口陽一ほか『注解法律学全集3憲法Ⅲ』（青林書院、一九九八年）四三頁以下〔樋口陽一執筆〕参照。

## 第三章のまとめ

第一節　トリーペルの「憲法的編入」の概念について

憲法学の通説的見解は、日本国憲法が政党条項を設けていないことを重視して、日本国憲法における政党の地位は、トリーペルのいう第三の「承認と法制化」の段階であるとしている。

しかし、「憲法的編入」の概念が明確ではないこと、日本国憲法における政党の地位は「憲法的編入」の段階にあると解することも出来ること、「憲法的編入」の概念を用いると、各国の憲法の政党条項の内容の違いが重要視されずに、

政党条項があるか否かが重視されるという弊害が生じること、憲法典に政党条項が設けられているか否かにかかわらず、現代の西欧型民主主義諸国においては、政党は国民の政治意思の形成に協力するという憲法上の機能を果たしていること、などを理由として、筆者は、トリーペルの「憲法的編入」の概念を用いて政党の憲法上の地位を議論することが果たして有益なのかという疑問を提起した。

第二節　通説的見解

政党は憲法二一条のいう「結社」であり、日本国憲法は、政党を「市民的自由の領域」（「国家からの自由」の領域）に置いたと解釈する通説を検討した。

通説は、政党の自由と結社の自由との間に大きな違いはないとしているが、筆者がみたところでは、通説は「政党の活動の自由」と「一般の結社の活動の自由」との違いについてはあまり論じていない。

第三節　八幡製鉄政治献金事件最高裁判決の意義

八幡製鉄事件最判は、政党に関して次の三つの重要な判断を示した。第一に、日本国憲法は、「政党の存在を当然に予定している」という判断を示した。第二に、「政党は国民の政治的意思を形成する最も有力な媒体である」と言って、政党が「国民の政治意思の形成に協力する」機能を有する特別な結社であるという判断を示した。第三に、政党は「議会制民主主義を支える不可欠の要素」であるとして、政党を議会制民主主義の統治の仕組みの中に位置づけるという判断を示した。

第四節　政治資金規制をめぐる憲法論

政治資金規正法による政治資金規制をめぐる憲法的議論を考察した。その結果、政治資金規正法による政治資金の規制を憲法上正当化する理由として、「議会制民主主義の正常な機能の保障」（手島孝）、「議会制民主主義が健全に機

能するため」（野上修市）、「民主主義理念」（佐藤幸治）などの概念が援用されていることが明らかになった。

一般の結社の活動の自由に対する制約を正当化する理由として、これらの概念を援用することは考え難い。「議会制民主主義の正常な機能の保障」や「民主主義理念」などの概念が団体の活動の規制を正当化する理由として援用されているのは、その団体が政党であるからであるといえる。これらの概念が政党の活動に対する規制を正当化する理由として援用されていることは、「政党の自由」の保障と「一般の結社の自由」の保障との間に違いがあることを示唆している。

## 第五節　日本国憲法における政党の位置づけ

### 第一項　通説による政党の位置づけに対する疑問

通説は、政党の根拠規定は二一条であり、政党は一般の結社と異なるものではないとする。通説は、また、日本国憲法は政党を「市民的自由の領域」に位置づけたと解している。

しかし、筆者は、このような通説の考え方には対して、二つの疑問を抱いている。

第一に、私見では、政党の本質的機能は、国民の政治意思の形成に協力することであり、政党は、一方で、選挙に参加し、国家権力に関与するなど国家に対して積極的に働きかける立場に立ち、他方で、国家によってその活動の自由が保障される立場に置かれる。通説のように、政党が、もっぱら「市民的自由の領域」（「国家からの自由」の領域）に置かれているという憲法解釈には疑問がある。

第二に、「法人の人権」に関する通説的見解によれば、結社がいかなる人権を、いかなる程度において享有するかは、結社（団体）の目的や性格によって左右されるから、「政党の自由」と「一般の結社の自由」との間には重要な違いがあるのではないか、という疑問を筆者はもっている。

第二項　日本国憲法は政党をどのように位置づけているか

日本国憲法は政党をどのように位置づけているかという問題は、日本国憲法は、政党に関していかなる規範的意味を有しているかという問題だといえる。

私見では、日本国憲法は、政党に関して次のような規範的意味を有している。

① 国民は二一条によって政党を結成し、あるいは、政党に加入する自由が保障される。また、国民によって結成された政党は、「憲法上の権利」の主体としての地位が認められ、二一条によって政治活動の自由が保障される。

② 政党が「国民の政治意思の形成に協力する」機能を果たすことは西欧型民主主義国家における普遍的な社会的事実であると考えることができるから、日本国憲法のもとにおいても、政党はこのような憲法上の機能を与えられていると解すべきである。

日本国憲法のもとにおいて、政党は、二一条、および、国民主権原理（前文および一条）を根拠とし、「国民の政治的意思の形成に協力する」という憲法上の機能を与えられた特別な結社であるといえる。

③ 二一条は、複数政党制を保障していると考えられる。諸政党は、各々、「憲法上の権利」の主体としての地位が認められ、一四条および四四条但書によって、国から平等な扱いを受ける憲法上の権利を保障される。

④ 日本国憲法が定める国会制度は、政党なしにはまったく機能することができない。したがって、明文の規定はないが、政党は「議会制民主主義を支える不可欠の要素」（八幡製鉄事件最判）であると解すべきである。

⑤ 政党の活動の自由は、一般の結社の場合と異なり、政党が働く場である議会制民主主義の仕組みとの関わりにおいて制約を受ける。

日本国憲法が定める国会制度は、政党なしにはまったく機能することができないから、国会制度は政党によって支

えられていると考えなければならない。そして、国会制度は議会制民主主義の中核をなしているから、日本国憲法の定める議会制民主主義は政党によって支えられていると考えることができる。

このように考えると、国が「議会制民主主義の健全な機能の保障」という目的のために、政党に対して必要最小限度の制約を加えることを憲法は許容していると考えることができる。

要するに、政党の自由は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地から制約を受けると解される。

⑥　政党の機能は「国民の政治的意思の形成に協力」することであり、「政治的意思の形成」の主体は、あくまでも国民であるから、政治的意思形成の機会である選挙において、政党に「特典」を与える制度は、国民主権原理に違反するものとして違憲となる場合があると解される。

⑦　議員の全国民代表性に関する憲法の規定は、その起源においては、政党を認めることに否定的な意味を有していたが、今日、憲法四三条一項は政党を否定するほどの意味をもたない。

（未完）

# The Position of the political party in the Constitution of Japan (1)
## —— For studying the policies to aid and to control political parties ——

Yoshiyasu ONO

I The definition of the political party
1 The definition of the political party in theories of scholars
2 The definition of the political party in the laws

II The organization and the function of the political party
1 The organization of the political party
2 The study of scholars of political science on the function of the political party
3 The study of scholars of constitutional law on the function of the political party

III The position of the political party in the Constitution of Japan
1 A study of the concept of H. Triepel's *verfassungsmässige Inkorporation*
2 A commonly accepted theory of the position of the political party in the Constitution of Japan
3 The importance of the Supreme Court judgement (the case of Yahata Seitetu Inc., june 24 1970)
4 The theories of scholars of constitutinal law to justify the regulation of political funds
5 The position of the political party in the Constitution of Japan

(To be continued.)