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 (2)完 ： 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，50(1)：77-148 |
| 発行日 | 2014-06-30 |

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

論　説

# 政党の憲法上の位置づけ　(2)完

## ――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
　　以上第四九巻第二号
第四章　政党助成法をめぐる憲法論
（補論）
　第一節　政党助成法の立法過程

第二節　政党助成法の合憲性に関する議論
第一項　政党助成法の「目的」の合憲性と同法の「助成の方法（仕組み）」の合憲性を区別して論じる必要
第二項　政党に対する公費助成を必要としている社会的事実（立法事実）
第三項　政党助成法の「目的」は違憲であるとする学説の検討
第四項　政党助成法の「助成の方法（仕組み）」の合憲性
むすび
以上本号

## 第四章　政党助成法をめぐる憲法論（補論）

一九九四（平成六）年、政党助成法が政治改革法の一つとして制定された。政党助成法は、政党の日常活動費の一部を公費で助成するという形で、国が国民の「政治的意思の形成過程」に関与する極めて重要な立法である。しかし、同法は、後にみるように、その重要性に相応しい丁寧な審議が行なわれることなしに成立した。(1)

憲法学説は同法を厳しく批判していて、同法の合憲性を疑う学説、あるいは、同法は違憲であると断じる学説が多いが、(2)(3)憲法学説が同法によく対応することができているかについては疑問の余地がある。(4)

本稿は、日本国憲法における政党の位置づけを検討することを目的としているが、政党助成法をめぐる憲法論を補論として取り上げる。政党助成法が合憲か否かは、日本国憲法において政党がどのように位置づけられているかという問題と密接に関わっているため、同法の合憲性を検討することが、政党の憲法上の位置づけを明らかにするうえで有益であると考えるからである。

## 第一節　政党助成法の立法過程

政党助成法を含む政治改革関連四法は、一九九四年一月二九日（第一二八回国会の会期末）に成立し、同年三月、第一二九回国会で改正された。後にみるように、一月の成立は、次の国会で内容の一部が改正されるとする与野党間の合意を前提にしたものであるから、政治改革関連四法は、形のうえでは一月に、実質的には三月に成立したとみることができる。

まず、政党助成法がどのような経緯で制定されたかをみておこう。

### (1)　第八次選挙制度審議会答申（および報告）

政党助成法の制定の直接のきっかけになったのは第八次選挙制度審議会の答申（および報告）である。これ以前の選挙制度審議会において、一部の委員から政党に対する公費助成の構想が出されたことがあったが、それは、具体的な内容を伴うものではなかった[5]。

政党助成法を含む政治改革関連法の制定は第八次選挙制度審議会の答申に負うところが大きいが、この審議会は、一九八九（平成元）年六月三日に誕生した宇野宗祐内閣（リクルート事件の責任を負って辞任した竹下登内閣の跡を継いだ）の成立直後に発足した[6]。

第八次選挙制度審議会において、会長の小林与三次（読売新聞社社長、日本新聞協会会長）のほか多数（六名）の報道機関の幹部（論説委員長など）が委員になっていることは特筆されるべきことである[7]。筆者は、小選挙区制の導入を柱とする公職選挙法（以下において「公選法」と略記）の改正や政党助成法を含む政治改革四法の成立は、本審議会の発案とマスメディアの支援によるところが非常に大きいと考えているが、本審議会がマスメディアに対して大

きな影響力をもった要因の一つとして、報道機関の多数の幹部が本審議会の委員になっていることをあげることができる。

第八次選挙制度審議会は、一九九〇年に、次の四つの答申と報告を公表している。それらは、年代順にあげれば、①一九九〇年四月一〇日の第一委員会（選挙制度について審議）委員長報告・第二委員会（政治資金等について審議）委員長報告、②同年四月二六日の「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」（以後、「第一次答申」と呼ぶ）、③同年七月一七日の第一委員会委員長報告・第二委員会委員長報告、④同年七月三一日の「第二次答申」である。[8]

ここでは、本審議会がなぜ政党に対する公費助成が必要と考えたのか（公費負担の必要性）、本審議会が考えた助成制度はどのようなものであったのか（助成制度の内容）を見ておこう。

本審議会は、なぜ政党に対する公費助成が必要であると考えたのか。この問題については、①の四月一〇日の第二委員会委員長報告が取り上げている。

この報告は、政党に対する公費助成が必要な理由として、(i)「政党や政治家の行う政治活動は、国家意思の形成に資するもので、公的性格を有すること」、(ii)「政党間の機会均等」を図り、「財政基盤を強化する」ことが必要であること、(iii)「政治資金の調達をめぐる国民の不信を生じさせない」ために助成が必要であること、の三つの理由をあげている。[9]

②の「第一次答申」は、上記の第二委員会委員長報告の内容をほぼそのまま取り入れ、「政治活動に対して公費負担をする必要性がある」としている。[10]

本審議会がどのような助成制度を考えているか（助成制度の内容）については、④の「第二次答申」が最も重要である。この答申によれば、助成制度の内容は次のようなものである。[11]

(1)公的助成の対象となる政党の要件。公的助成の対象となる「政党の要件」は、次のいずれかの要件を満たすもの

としている。「①所属国会議員を五人以上有するもの、②所属国会議員を一人以上有し、直近の衆議院議員選挙又は参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて一％以上のもの」。

(2)政党の綱領、党則の公開。「第二次答申」は、政党の綱領、党則の公開について、次のようにいう。「公的助成を受けようとする政党は、その組織や運営を国民に明らかにすることが必要であるので、その綱領、党則等を届け出るものとし、届出があった場合には、これを公表する」。

綱領、党則の公開がなぜ必要なのか。この点について、③の七月一七日の第二委員会委員長報告は、「公的助成を受けようとする政党は、国民の負担により助成を受けることになるので、可能な限り、その組織や運営が国民に明らかにされていることが必要であり、少なくとも、その綱領、党則等は公表されるべきである」という。

(3)公的助成の総額。公的助成の総額について、「公的助成の総額は、政党の政治活動に必要な財政基盤を強化するとともに、公の資金の提供により政治資金の調達をめぐる様々な問題を解決しうる程度の十分な額とすることが必要である」としている。

(4)公的助成の総額を定めるにあたって、「政党が過度に国家に依存することとならないよう留意」すべきである。「第二次答申」は、公的助成の総額の決定に関して、公的助成の総額は「政党が過度に国家に依存することとならないよう留意して定めること」と述べている。「第二次答申」は、助成の総額を抑制することによって、収入の多くを政党交付金に依存する政党が生じるのを防ごうと考えているのである。

(5)公的助成の配分基準。「第二次答申」は、公的助成の配分基準については、「政党の所属国会議員数及び国政選挙における得票率によるものとし、それぞれ二分の一ずつの割合とする」としている。

(6)使途の無制限・使途の公表。「第二次答申」は、使途の制限・使途の公表について、次のようにいう。

「政党に対する公的助成の使途は、制限しないものとする。政党は、その自覚と責任のもとにこれを適切な支出に充当し、いやしくも公的助成の趣旨にもとるとの批判を招くことのないようにすべきである」。

「政党は、公的助成の使途を明らかにした収支報告を行うものとし、報告があった場合には、これを公表する」。

以上、本審議会がなぜ政党に対する公費助成が必要と考えたのか（公費負担の必要性）、また、本審議会が考えた助成制度の内容はどのようなものであったのかを見てきた。

審議会の政党助成制度に関する答申について、憲法学説は、当時どのように評価していたであろうか。

当時の憲法学説をみると、政党の「公的」性格を理由とする政党助成制度の導入は憲法上許されないとする学説、および、政党は「権力からの自由を保障された政治結社」であるから公費助成制度の導入は憲法上許されないとする学説が有力であった。それゆえ、答申が示した政党助成制度の内容（制度の仕組み）についての検討はあまり行なわれていない[12]。

ここで、審議会の答申に対する筆者の評価を述べておこう。

第一に、政党助成制度の創設という、わが国の政治のあり方に大きな影響を与える重要な問題を、選挙制度改革を柱とする「政治改革」の構想の中に盛り込んだことは適切でなかった。

審議会が政党助成制度の創設の問題を一連の政治改革法案に含めたために、政党助成法案の審議は、常に公選法改正案の審議と一緒に行なわれることになった。このため、政党助成法案は非常に重要な法案であるにもかかわらず、十分に審議されることなしに法律になってしまったのである。このような事態を招いた責任の一端は審議会にある。政党助成制度の創設は、「政治改革」とは切り離して、冷静かつ慎重な審議を経て立法化されるべきであった。

第二に、政党に対する公費助成が必要な理由についての審議会の説明は不十分である。

答申（および報告）は、右に見たように、政党に対する公費助成が必要な理由として、政党の活動が「公的性格」を有していることなど三つの理由をあげている。筆者は、政党に対する公費助成が必要であるとする答申の考え方を全面的に否定することは妥当でないと考えている（公費助成についての筆者の考え方は、後に、政党助成法の合憲性を検討するなかで触れる）。しかし、政党助成制度の創設は、きわめて重要な新しい制度の創設であることを考えると、公費助成が必要な理由について、とりわけ現代の日本社会において政党に対する公費助成が必要な社会的事情について、もっと丁寧な説明が必要であったと考える。また、この問題の重要性にかんがみて、一度国民に対して問題を提起したうえで、広く国民の声を聞くという手続きが必要であったと考える。

第三に、「第二次答申」の助成制度の内容（助成の方法）には多くの問題がある。

「第二次答申」の助成制度の内容の多くは、後にそのまま法律の内容になる。筆者の助成制度に対する批判は後に詳しく述べるので、ここでは、重要な点について、問題点を指摘することだけにとどめたい。

①配分基準について。「第二次答申」が、政党の得票率と国会議員数を配分の基準としていることには問題がある。政党助成は政党の日常活動費に対する助成であるから、政党の得票率のみを配分の基準とすべきである。

②助成額の限度について。「第二次答申」は、公的助成の総額に関して、「政党が過度に国家に依存することとならないように留意して定めること」と述べているが、より明確な規定で政党交付金の上限を設定すべきであった。

③綱領、党則の公開について。「第二次答申」は、政党は、税金から助成を受けるのだから綱領、党則は公開されるべきであるとしている。政党の綱領・党則が、国民に公開されるべきことに異論はない。しかし、本答申のように、「国民の負担により助成を受ける」ことを理由に、綱領や党則が公開されるべきであるとすることは、助成という手段を用いて、政党に対して政治資金の管理と関わりのない事項について、義務を課すことを認めることにつながるから

妥当ではない。

一九九〇年七月三一日の「第二次答申」の政党助成に関する構想に対して諸政党はどのような反応を示したか。

与党の自民党（小沢幹事長）は「今回の答申と四月の答申で、選挙制度及び政治資金制度全般にわたる改革について具体的な方策を示してもらった。…わが党は政府と一体となり…答申の趣旨を十分尊重して、改革の実現に全力を尽くす」とし、答申が示した構想に対してきわめて好意的な評価を示した[13]。

野党の評価は三つに分かれる。社会党、公明党、民社党、社民連、連合参議院は基本的に政党助成法制定の構想を支持している[14]。

これに対して共産党は、政党助成は「憲法が保障する『結社の自由』『思想・信条の自由』を侵す」ことなどを理由に強く反対するとしている[15]。

ミニ政党である税金党とスポーツ平和党は、審議会の政党助成の構想に対して批判的である[16]。

第八次選挙制度審議会答申と前後して、いくつかの政党が政党助成制度の構想を公表している。

民社党は、第八次選挙制度審議会答申が出される前年の一九八九年五月三日に、「政党に対する公費助成法案」（仮称）の要綱を発表した[17]。

自由民主党は、第八次選挙制度審議会答申が出された直後の一九九〇年一二月二五日に「政治改革基本要綱」を発表したが、これには「政党に対する公的助成」の構想が含まれている。この「政党に対する公的助成」の構想は、「政党の政治活動の公的性格等に鑑み、今回の選挙制度の改革、政治資金制度の改革と一体として、政党に対する公的助成制度を創設する」としている。助成制度の内容は、第八次選挙制度審議会の政党助成の構想をほぼそのままとり入れたものであるといえる[18]。自民党の「政党に対する公的助成」の構想においては、なぜ政党助成制度が必要なのかと

いう問題には言及されていない。

(2)　海部内閣および宮沢内閣の時代の国会における審議

第八次選挙制度審議会の答申が出された翌年の一九九一（平成三）年九月、海部内閣は政治改革三法案（衆議院に小選挙区比例代表並立制を導入することを内容とする公選法改正案[19]、政治資金規正法改正案、政党助成法案[20]）を第一二一回国会に内閣提出法案として提出した。

政治改革三法案は、衆議院の政治改革に関する特別委員会において、一九九一（平成三）年九月一二日から九月二七日まで審議されたが、審議未了で廃案になった（九月三〇日に、小此木衆議院政治改革特別委員会委員長が理事会で審議日数不足を理由に政治改革三法案の廃案を提案し、与野党が了承）。本委員会において、審議の中心になったのは公選法改正案であった。政党助成法案に関する審議はほとんど行なわれていない。

宮沢内閣の下で、第一二六回通常国会（一九九三（平成五）年一月―六月）において政治改革法案の審議が再開される。同年四月一四日、自由民主党は政党助成法案を含む政治改革四法案（公選法改正案[21]、政党助成法案[22]、政治資金規正法改正案、衆議院議員選挙区画定委員会設置法案）を議員提出法案として国会に提出した。また、社会党と公明党は共同で、同年四月一四日、政治改革四法案（公選法改正案[23]、政党交付金の交付に関する法律案[24]、衆議院議員小選挙区画定等審議会設置法案、政治資金規正法改正案）を国会に提出した。

政党助成法案を含む政治改革関連法案は第一二六回通常国会において精力的に審議されたが（衆議院の政治改革に関する調査特別委員会における審議は四月一四日から五月二五日まで一四日間にわたって行われた）、審議はもっぱら小選挙区制の導入を柱とする公選法改正案に関して行なわれた。政党助成法案についての審議はほとんど行われていない。

(3)　細川内閣の法案提出から成立まで

一九九三年七月一八日の衆議院議員総選挙で自民党が過半数を大きく割った結果を受けて、八月九日細川護熙内閣が成立した。細川内閣は、日本新党と新党さきがけが提唱した「政治改革政権」を旗印として結集した非自民・非共産八党連立政権であった。したがって、政治改革関連法の成立は政権の最も重要な課題であった[25]。

細川内閣は、九月一七日に召集された第一二八回臨時国会に政治改革四法案（公選法改正案、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案、政治資金規正法改正法案、政党助成法案）を内閣提出法案として提出した。

公選法改正案の概要は次のようなものである。衆議院議員の総定数は五〇〇人とし、小選挙区比例代表並立制を採用し、二五〇人を小選挙区選出議員、二五〇人を比例代表選出議員とする。比例代表の単位は全国、投票方法は小選挙区と比例代表の二票制（記号式投票による）とする。比例代表選出議員の選挙については、有効投票の総数の百分の三以上の得票があった名簿届け出政党等に対して、ドント式により当選人の数を配分する[26]。

内閣提出の政党助成法案の概要は次のようなものである[27]。

①政党助成の対象となる政党の要件。政党助成の対象となる政党は、国会議員を五人以上有する政治団体、または、国会議員を有し、かつ、直近における国政選挙の得票率が百分の三以上の政治団体としている（第二条）。

②政党交付金の総額。政党交付金の総額は、「人口に三三五円を乗じて得た額を基準として予算で定める」としている（第七条一項）。

③配分の方法。配分の方法については、政党交付金は「議員数割及び得票数割とする」（第三条二項）とされ、「毎年分の議員数割及び得票数割の総額」は、政党交付金の総額の「それぞれ二分の一に相当する額」（第七条二項）とされている。

④使途の制限。政党交付金の使途について、「使途を制限してはならない」ことを明記している。同時に、政党は政党交付金を「適切に使用しなければならない」として、次のような規定を設けている。

「国は、政党の政治活動の自由を尊重し、政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその使途を制限してはならない」（第四条一項）。

「政党は、政党交付金が国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われたものであることに特に留意し、その責任を自覚し、国民の信頼にもとることのないように、これを適切に使用しなければならない」（第四条二項）。

この四条第二項には後に修正が加えられることになる。

⑤使途の報告。政党に対して、使途を記載した報告書を自治大臣に提出しなければならないとするとともに、自治大臣は報告書の要旨を公表しなければならないとする次のような規定を設けている。

政党の会計責任者は、一二月三一日現在で、政党交付金の「総額」、「政党交付金による支出」など法律で定められた事項を記載した「報告書」を自治大臣に提出しなければならない（第一七条）。また、自治大臣はこの報告書の「要旨を公表」し、かつ、この報告書を保存し閲覧に供さなければならない（第三一条・第三二条）。

助成金の総額が国民一人当たり三三五円とされたのは、政府の説明によれば、海部内閣当時の算出の基準を参考にして算出したものである。一年間の政治資金の総額が一二四三億円であったので、その三分の一の四一四億円を人口で割って一人当たり三三五円とした、としている[28]。

自由民主党は、内閣提出法案の対案として公選法改正案[29]、衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案、政治資金規正法改正法案、政党助成法案[30]等五法案を提出した。

細川内閣が提出した政党助成法案と自民党の対案を比べてみると、助成金の総額について、細川内閣の法案におい

て、国民一人当たり三三五円（総額で四一四億円）であるのに対して、自民党の法案において国民一人当たり二五〇円（総額三〇九億円）としている点で両者が異なっている。この点を除けば、助成の対象となる政党の要件に関する規定、助成金の配分の方法に関する規定など、他の規定はまったく同しである。政党が受ける政党交付金の上限についての規定がない点も同じである。

細川内閣が提出した政党助成法案が、その後修正を受けたうえで成立するに至る経緯をみておこう。

内閣が提出した政党助成法案は、他の政治改革関連法案とともに衆議院政治改革特別委員会で審議された。平成五年一一月一日、政治改革特別委員会における審議と併行して、連立与党と自民党との間で法案の修正について具体的な協議に入ることについて、合意が成立した。これを受けて、連立与党と自民党の代表者による協議が行なわれたが、結論を得るに至らなかった[31]。

このような状況の中で一一月一五日の深夜、細川総理と河野自民党総裁との会談が行なわれた。この会談は物別れに終わったが、翌一一月一六日の衆議院政治改革特別委員会において、連立与党側は、上記の総理・総裁会談において細川総理が提示した事項などを内容とする法案の修正案を提出し、これが可決された[32]。この度の修正の内容は、政党助成法案についてみると、助成の総額を人口一人当たり三三五円から二五〇円に改める修正である（公選法関係の修正では、小選挙区選出議員の数を二七四人に増やし、比例代表選出議員の数を二二五人に減らす修正がおこなわれた）。

政治改革特別委員会において修正された内閣提出の政治改革関連法案は、一一月一八日の衆議院本会議において可決され、参議院に送付された後、一九九四（平成六）年一月二一日、参議院本会議で否決された[33]。

政府案が参議院で否決された後、第一二八回国会会期末前日の一月二八日に、細川総理と河野自民党総裁のトップ

会談が行われた。この会談によって、次回の国会において修正を行うことを前提に今国会において政府提出の政治改革関連法案を成立させるという合意が成立し、「合意書」がつくられた(34)。

この合意に基づいて、政党助成法案に二つの重要な修正が加えられることになった。一つは、政党助成法の政党要件である政党の得票率について「三%」から「二%」に修正されるべきことが「合意書」に明記されたことである。もうひとつは、河野総裁の側からの要求で、政党に対して支給される政党交付金の上限枠を設定することで合意し、「各政党に対する政党助成の上限枠は、前年収支実績の四〇%とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る」と「合意書」に明記されたことである。

また、この「合意書」には、「合意の法制化のため…連立与党及び自由民主党各六名（計一二名）の委員により、協議を行う」とする条項が入れられた。

総理・総裁会談において合意が成立したことを受けて、第一二八回国会の最終日の一月二九日に、第三回両院協議会が開かれた。この日の両院協議会において、衆議院側から、細川総理と河野総裁との合意に沿った協議案が提案された。提案は、要するに、総理・総裁会談の合意事項は次の第一二九回国会において実現させることを前提として、「今国会では施行日を改めた上で衆議院議決案を成立させる」というものである。提案された協議案は、「衆議院議員選挙区画定審議会設置法案両院協議会協議案」について、施行日を「公布の日」から「別に法律で定める日」に改めるとし、その他の三法律案の協議案については、いずれも「衆議院議決のとおりとする」というものである。両院協議会は、協議の後、四協議案を両院協議会の成案とすることを決定した(35)。衆議院特別委員会第二調査室長の田中宗孝によれば、政治改革四法律案の施行日は関連していて、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案の施行日を「公布の日」から「別に法律で定める日」に改めることとすれば、「四法律案の施行をいわば凍結することができる」のである。こ

の考え方のもとに、両院協議会は上記のような措置をとったのである。[36]

平成六年一月二九日、衆議院本会議および参議院本会議は、両院協議会で決定した四成案を可決し、政治改革四法は（形のうえで）成立した。

第一二九回国会が平成六年一月三一日に召集された後、二月四日、連立与党と自民党は、一月二八日の総理・総裁会談における合意に基づき、合意の法制化のため政治改革協議会を発足させた。政治改革協議会は二月四日から二月二四日までの間、五回にわたって開催され、二月二四日に、連立与党と自民党との間で合意を見るに至り、両者の合意が「政治改革協議会協議結果」としてまとめられた。[37]

この「政治改革協議会協議結果」には、政党助成法に関連する次の事項が含まれている。

第一に、「各政党に対する政党交付金は、当該政党の前年収入額の三分の二を上限」とするとの合意。

第二に、収支報告の「真実性、正当性を担保するため、政党は民主的かつ公正な組織、運営を行い、政党交付金を適切に使用しなければならない旨の規定を政党助成法に明記する」との合意。

第三に、「政党交付金の交付を受けることができる政党は、法人格を有すべきであるとの自由民主党の意見に留意し、今後連立与党と自由民主党との間で協議を行い、衆議院議員の選挙区を定める法律案の国会提出までに結論を得るものとする」との合意。

右の第二の点について、共産党は、これは「政党規制の第一歩」であると強く批判している。[38]

政治改革協議会における合意を踏まえて、衆議院政治改革特別委員会は、平成六年三月一日、政治改革協議会の協議結果を内容として、（政党助成法の一部を改正する法律案を含む）政治改革関連四法の一部を改正する法律案を委員会法案として提出することを採決により決定した。これら四法案は、同日の衆議院本会議で可決、参議院政治改革特

別委員会の審議を経て、三月四日の参議院本会議で可決し、ここに、政治改革関連四法は実質的に成立するに至った。[39]

この時点において、成立した政党助成法が内閣提出法案と異なる主要な点は次の四点である。①政党要件における得票率が「百分の三」から「百分の二」に修正されたこと（第二条一項二号）、②政党交付金の総額が「人口に三五〇円を乗じて得た額」から「人口に二五〇円を乗じて得た額」に修正されたこと（第七条一項）、③各政党に交付される政党交付金の額は、法第八条の規定により算定した額が「当該政党の前年における収入総額の三分の二に相当する額（交付限度額）を超える場合には、当該交付限度額とする」として、政党交付金の上限が設定されたこと（第九条一項）、④政党の責任に関して、第四条二項について、「政党は、…その責任を自覚し、その組織及び運営については民主的かつ公正なものとするとともに、国民の信頼にもとることのないように、これを適切に使用しなければならない」として、傍線の言葉が追加されたことである。

①と②は、細川総理と河野総裁の会談における合意に基づく修正であり、③と④は、連立与党と自民党の政治改革協議会における合意に基づく修正である。

上記④の法第四条二項の修正、すなわち、「その組織及び運営については民主的かつ公正なものとするとともに」の言葉の追加は非常に問題のある改正である。経済的助成にかこつけて、経理とまったく関係のない、政党の「組織及び運営」のあり方に言及していることは大きな問題である。この修正が、委員会においてではなく、政治改革協議会という非公式の機関でおこなわれたため、修正の経緯が国民の前に明らかにされていないことも大きな問題である。

(4)　政党法人格付与法の制定と政党助成法改正による上限枠（「三分の二」条項）の設定と撤廃

一九九四（平成六）年三月に政党助成法が実質的に成立し、公布された後、政党助成法に関連する二つ立法が行なわれた。一つは、新たに政党法人格付与法が制定されたことであり、もう一つは、政党交付金の上限枠（「三分の二」

条項）を設定する改正が行なわれ、その後、これを撤廃する改正が行なわれたことである。

まず、政党法人格付与法の制定の経緯に触れておく。

一九九四（平成六）年一月二八日の細川総理と河野総裁の間で結ばれた「合意書」の第十項に、合意の法制化のため、連立与党及び自由民主党の委員により協議を行うとするとりきめがある。一九九四年一月三一日に第一二九回国会が召集された後の二月四日、連立与党と自民党は、合意書第十項に基づき、政治改革協議会を発足させた。

新聞によれば、自民党は、この政治改革協議会において、政党法をつくり政党をきちんと法的に位置づけることが望ましいが、それができないのなら、次善の策として、政党に法人格を与え役割や機能を明確にする条項を政党助成法に盛り込むべきだと主張した(40)。政党に対する法人格付与の問題は、結局、連立与党と自民党との間の合意をまとめた「政治改革協議会協議結果」において、「政党交付金の交付を受けることができる政党は、法人格を有すべきであるとの自由民主党の意見に留意し、今後連立与党と自由民主党との間において協議を行い、衆議院議員の選挙区を定める法律案の国会提出までに結論を得るものとする」とまとめられた(41)。

一九九四（平成六）年六月三〇日に、三党（自民党・社会党・さきがけ）連立の村山富市内閣が発足した。連立与党三党は、各党内における論議及び与党政治改革協議会の下に設けられた分科会における協議を経て、同年九月二七日の与党政治改革協議会において、公的助成を受ける政党に法人格取得を義務づけることを内容とする政党法人格付与法案要綱を決定した(42)。

次いで、九月二九日、共産党を除く与野党からなる政治改革協議会において、連立与党側から政党法人格付与法案要綱が提案された。この提案を受けて、一〇月三日、政治改革協議会の野党側は、先に提案された要綱に同意することを回答し、与党側の座長と野党側の座長の協議によって、法案は衆議院政治改革特別委員会の委員会提案とするこ

とが合意された[43]。

一一月二日の衆議院政治改革特別委員会において、松永委員長から法人格の付与に関する法律案起草案の趣旨弁明が行なわれた。松永委員長は、趣旨弁明において、本法案は「政党の政治活動の自由」に十分に配慮したと述べている[44]。委員長の趣旨弁明の後、同起草案を成案として、これを衆議院政治改革特別委員会の委員会提出法案とすることが決定された。

委員会提出法案は、その後、衆議院本会議、参議院政治改革特別委員会の審議を経て、一一月二一日の参議院本会議において起草案どおりの政党法人格付与法案が可決され、成立した[45]。

政党法人格付与法の制定をどのように評価すべきであろうか。同法の制定以前においては、政党はいわゆる「権利能力なき社団」とされ、政党の財産上の権利及び義務については、構成員に「総有」的に帰属するものと解されていた。このため、法人格がない政党については、その政党の名において登記することが認められない等、法人格がないことにより財産法上政党の便宜に適わないことも存した。

政党法人格付与法については、将来、資格審査を厳しくしたりするなど、政党規制に道を開くことにならないかと懸念する見解もあるが[46]、同法をみると、政治活動の自由を侵すことにならないように配慮していることを認めてよいと考える。筆者は、同法は政党に法人格を付与する新たな立法措置により、「不動産の登記等も含めて、その財産上の取引その他の経済活動に支障を生じることのないよう」にした[47]、という実務的な意味が大きいと考える。

政党交付金の上限枠（「三分の二」条項）を設定する改正とこれを撤廃する改正の経緯は次のとおりである。

細川内閣が提出した法案には政党が受給する政党交付金の上限に関する規定はない。ついでに言えば、自民党が提出した法案にも政党交付金の上限に関する規定はない。

政党交付金の上限枠を設定するという問題は、一九九四年一月二八日に行なわれた細川総理と河野総裁の会談で自民党側から持ち出され、合意書に盛り込まれた。この合意書の中に、「各政党に対する政党助成の上限枠は、前年実績の四〇％とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る」という表現で、各政党が受け取る政党交付金の額の上限枠に関する事項が入れられた。

この問題は、その後、右の合意の法制化のために設けられた、連立与党と自民党の議員からなる政治改革協議会における合意を経て、各政党に交付される政党交付金の額は、法第八条の規定により算定した額が「当該政党の前年における収入総額の三分の二に相当する額（交付限度額）を超える場合には、当該交付限度額とする」という文言を法第九条一項に盛り込んだ政党助成法改正案が平成六年三月四日に成立することで結着した。

ところが、政党交付金の上限を政党の前年収入額の三分の二とする規定はまもなく撤廃されることになる。

一九九四（平成六）年六月に誕生した村山政権の連立与党となった自由民主党、日本社会党、さきがけの三党は、同年八月に政治改革与党協議会を発足させ、政治改革をめぐる諸課題について三党間の協議を開始した。この政治改革与党協議会において、政党交付金の上限の問題が取り上げられ、協議の結果、政党交付金の交付限度額を定める規定（「三分の二」条項）を廃止することで三党間の合意をみた[48]。これを受けて、翌一九九五（平成七）年一一月八日、政党助成法の一部を改正する法律案が、連立与党三党に所属する国会議員により第一三四回国会に提出された。この法律案は、衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会の審議を経て、衆議院本会議で可決された後、同年一二月一三日に参議院本会議で可決され、成立した[49]。

本節のまとめ

これまでの政党助成法の立法過程の考察から、同法の立法過程には次のような特徴があるといえる。

第一の特徴として、第八次選挙制度審議会の答申が同法の制定に大きな影響を及ぼしたことをあげることができる。答申は、細川内閣が提出した法案の内容に決定的といってよいほど大きな影響を及ぼしている。これは、①助成の対象となる政党の要件の定め方が基本的に同じであること、②助成金の配分方法がまったく同じであること、③助成法創設の目的が同じであることなどに示されている。

審議会の答申の影響はこれだけではない。同法の制定のとき、日本国憲法のもとで政党助成制度が認められるか否か、政党助成制度はどのようなものであるべきかという政党助成制度についての基本的な議論が、国会内でも国会外でも、ほとんど行なわれなかったが、その一つの要因は、世論（マスメディア）の一定の支持を受けた審議会の答申の存在にあるといえるであろう。

第二の特徴として、政党助成法案が、常に、小選挙区制の導入を柱とする公選法改正案の審議と併行して審議されたことをあげることができる。

政党助成法案を含む政治改革関連法案は、海部内閣が一九九一（平成三）年七月に政党助成法案を含む政治改革三法案を国会に提出して以来、成立に至るまで長い間（約四年間）国会で審議された。しかし、政党助成法案は、常に、公選法改正案の審議と併行して審議された。小選挙区制の導入を柱とする公選法改正が、政党や議員の運命を左右する法案であるため、政治改革関連法案の審議においては、いつも、公選法改正案の審議に多くの時間が当てられた。その結果、政党助成法案についての実質的な審議はほとんど行なわれていない。

第三の特徴として、政党助成法案の審議過程において、法案についての重要な決定がすべて国会の委員会の外で行

なわれたことをあげることができる。

内閣提出法案は、政党要件について「得票率百分の三以上」が「得票率百分の二以上」に修正され、助成総額「人口に三三五円を乗じて得た額」が「人口に二五〇円を乗じて得た額」に修正され、各政党が受け取る政党交付金の額について「当該政党の前年収入の三分の二を上限」とする上限枠が新設されるなど、重要な修正が加えられた（以上について九一頁参照）。ところが、これらの修正はすべて委員会の外の協議でなされた。そのため、協議の記録はなく、いかなる経緯でこれらの修正がなされたか、国民はまったく知ることができない。

第四の特徴として、政党助成法の内容が、政党の利益に直接関係するものであるため、同法案の審議は、国会に議席をもつ諸政党が、自らの利益に関係する法律案を審議し議決したという点において、かなり特殊な性格を有していたことをあげることができる（一三〇頁のアルニムのいう「政党間競争阻害のメカニズム」参照）。本法案の審議において、国会が国民の利益を実現するという目的のために機能しなかった理由の一つは、本法案の内容が国会に議席をもつ諸政党の利益に関係するものであったためであるといえる。

（1）政党助成法および法人格付与法の立法過程について次の文献がある。田中宗孝『政治改革六年の道程』（ぎょうせい、一九九七年）、平井伸治「政治資金規正法の一部を改正する法律及び政党助成法について」ジュリスト一〇四五号（一九九四年）四三頁以下、本間要宏「政治資金規正法の改正及び政党助成法の制定」法律のひろば四七巻六号（一九九四年）二三頁以下、下仲宏卓「政党助成法の一部を改正する法律等について」選挙時報四五巻二号（一九九六年）七頁以下、江島晶子「政治資金の公的助成――政治資金規正における政党助成法の役割」三枝一雄ほか著『政治資金と法制度』（日本評論社、一九九八年）二三六頁以下、上脇博之『政党助成法の憲法問題』（日本評論社、一九九九年）二八頁―四四頁、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）六頁以下、市村充章「日本の政党公的助成の課題」比較憲法学研究一二号（二〇〇〇年）八九頁以下、渡辺久

丸「細川流政党助成法案の憲法問題」島大法学三七巻四号（一九九四年）一頁以下。

（2）代表的な憲法概説書の同法に対する憲法的評価を簡潔に紹介しておこう。

芦部信喜は「この種の助成によって、政党の自律的存在や運営が大きく阻害されたり、大政党のみが有利に取り扱われたりするようになれば、違憲の問題も生じる」という（芦部（高橋和之補訂）『憲法・第五版』二八一頁）。

樋口陽一は「政党助成制度には、もともと、本来自由な結社として自力で発展してきたはずの政党の活力を殺ぐことにならないか、また、不可避的に既成の勢力を優遇し、新鮮な政治勢力の登場を抑止することにならないか、という問題点がある」という（樋口『憲法Ⅰ』（青林書院、一九九八年）一九五頁。

佐藤幸治は「この制度には政党の機会均等の確保といった趣旨も含まれているが、他面既成政党に有利に働くことは否めず、また、現行の配分基準（括弧内を略す）が大政党に有利に作用しないかなどの課題をともなっている」という（佐藤『日本国憲法論』（成文堂、二〇一一年）四二二頁）。

（3）政党助成法の憲法上の問題を取り上げている文献として下記のものがある（同法制定以前のものを含む）。

森英樹「『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）三六一頁以下、同「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）三〇頁以下、同「政党への公的助成」法律時報六四巻二号（一九九二年）六〇頁以下、同「日本国憲法と政党」法律時報六二巻六号（一九九〇年）五〇頁以下、同『憲法検証』（花伝社、一九九〇年）、森編著『政党国庫補助の比較憲法的総合的研究』（柏書房、一九九四年）、林知更・前掲「政治過程の統合と自由（一）」一頁以下、同「政治過程の統合と自由（五・完）」国家学会雑誌一一七巻五・六号（二〇〇四年）四三頁以下、同「政治資金規正と政党助成制度」法学教室二七九号（二〇〇三年）七二頁以下、江島晶子・前掲「政治資金の公的助成」、芹沢斉・前掲「政党」、同「政党への公費助成」法学教室一六一号（一九九四年）五五頁以下、吉田栄司・前掲「政党」、上脇博之・前掲『政党助成法の憲法問題』、同『政党国家論と憲法学』（信山社、一九九九年）、吉田善明「政党への公的助成の問題性」（同『政治改革の憲法問題』（岩波書店、一九九四年）二〇三頁以下、市村充章・前掲「日本の政党公的助成の課題」、川崎政司「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）八五頁以下、西原博史「政党国家と脱政党化」法律時報六八巻六号（一九九六年）一六一頁以下、右崎正博「政党をめぐる憲法問題」ジュリスト一〇二二号（一九九三年）一一六頁以下。

（4）西原博史は、一九九六年の時点において、（受給資格について）「五人の議員あるいは二%の得票率という壁を越える政党に対象を限定する点だけ見ても、参入障壁として公正な競争秩序を阻害する」ことなどを指摘して、政党助成法は「憲法上の正当化を果たせ

ない」という。そのうえで、「政党の規制と助成の原理的基礎を固める作業を憲法学がこれまで十分に行ってきたかにつき、反省の余地が皆無でないかもしれない」と述べている。（西原・前掲「政党国家と脱政党化」一六一頁）

「政党の規制と助成の原理的基礎を固める作業」――政党の憲法上の位置づけを明らかにする考察はこれに当たるであろう――が不十分であったこともさることながら、政党助成法の検討において、政党助成制度の創設は憲法上許されないとする立場からの原理的批判（「目的」違憲論）に関心が集中し、同法の助成の仕組みはどうあるべきか、同法に含まれる違憲な規定をどのように是正するかという問題に大きな関心が注がれなかったことは適切でなかったと筆者は考える。

（5）　一九六一（昭和三六）年に設置された第一次選挙制度審議会において、政党法の要否について議論がなされた。その過程で、同年一二月に、一部の委員が政党法案要綱に関する私案を示した。この案においては「政党に対する国庫補助の制度についても考慮すること」とされていた。（自治省選挙部政党助成室編・前掲『逐条解説　政党助成法　法人格付与法』六頁）

（6）　選挙制度審議会は、選挙制度審議会法に基づいて設置される内閣総理大臣の諮問機関である。一九六一（昭和三六）年から一九七二（昭和四七）年までの間、七次にわたって設置されたが、一九七二（昭和四七）年一二月に第七次審議会の委員の任期が満了した後は委員の任命が行われず、一九八九（平成元）年までの一七年間、同審議会は休眠状態にあった。一九八九（平成元）年六月二八日に、宇野首相が選挙制度審議会委員二七名を任命し、第八次選挙制度審議会が発足した。（以上は、田中・前掲『政治改革六年の道程』三八頁―三九頁による）

（7）　鷲野忠雄は、「マスコミが今回の『政治改革』論と世論形成に果たしている役割には目を見張るものがある」と指摘している（石川真澄ほか『日本の政治はどうかわる』（労働旬法社、一九九一年）一七一頁）。

参考までに、小林与三次以外の報道機関所属の審議委員の氏名を挙げておく（敬称略）。○新井明（日本経済新聞社社長）、○川島正英（朝日新聞東京本社編集長）、○清原武彦（産経新聞社論説委員長）、○斎藤明（毎日新聞社論説委員長）、○成田正路（日本放送協会解説委員長）、○播谷実（読売新聞社論説委員長）（出典は田中・前掲『政治改革六年の道程』三九頁―四〇頁）。なお、上掲の石川真澄ほか『日本の政治はどうかわる』二〇五頁にも本審議会委員の名簿が掲載されている。

（8）　これらは、すべて法律時報六四巻二号（一九九二年）一二六頁以下に収められている。以下の引用はこれによる。

（9）　法律時報六四巻二号一三〇頁。

（10）　法律時報六四巻二号一三六頁。

（11）　以上について、法律時報六四巻二号一四三頁。

(12)　森英樹は、審議会が政党助成制度についての答申を出す前の時点（一九九〇年）において発表した論文において、政党助成制度導入の理論的根拠が、政党の「公的」性格にあるとみて、政党の「公的性格」には「社会的な公的性格」と「制度的な公的性格」があり、「社会的な公的性格」を理由とする政党への公費助成は憲法上許されないとしている（この森の考え方については後に（三八頁以下）詳しく検討する）。（森・前掲「日本国憲法と政党」五三頁以下）

吉田善明は、一九九一年に発表した論文において、審議会の答申を取り上げている。吉田は、政党は「権力からの自由を保障された政治結社」であり、「国が政党にかかわりをもってはならないことを日本国憲法で保障している」とする。吉田は、このように、政党の「権力からの自由」を重視する立場から、「財政基盤を強化することを理由とする政党運営のための公費助成は、たとえ政党が公的性格を有するとはいえ…認められるべきではない」とする。（吉田・前掲「政党への公的助成」二一五頁、二一三頁）

隅野隆徳は、一九九一年に発表した論文において、審議会の答申を取り上げ、政党への公費助成をすれば、「国家権力による政党の内部手続きへの介入は避けられない」として、答申の公費助成の構想を批判している。（隅野「政治資金と憲法」日本財政法学会編『政治資金』（学陽書房、一九九一年）五一頁以下、特に、六一頁―六三頁）

答申の助成制度の内容を検討しているのは、筆者が目にした限りでは、吉田善明だけである。吉田は、助成対象となる政党の要件、助成の配分基準などを細かく検討している。ここでは、吉田が、公費助成は「選挙費用補助に限定した場合にのみ認められる」とし、また、「国会議員数を公的助成の配分基準にしてはならない」としていることを記しておく。（吉田・前掲「政党への公的助成」二一九頁以下）

(13)　一九九〇年八月一日付毎日新聞朝刊による。

(14)　社会党（佐藤観樹選挙制度政策委員長）は「政党への公的助成はおおむね妥当な線だ。しかし、答申は『企業献金禁止』に触れないままで、自民党の意に沿うものだ。公的助成が衆院の小選挙区比例代表並立制導入と引き換えであれば思い上がりだ」と述べた。公明党（伏木和雄政治改革特別委員長）は「政党への公的助成をする必要性の認識、政党の要件の妥当性は評価できるが、まず政治資金の規制強化を行うべきだ」と述べた。

民社党（田淵哲哉選挙制度調査特別委員長）は「政党に対する公的助成は、基本的にはわが党の考え方と同様であり評価できる」と述べた。

社民連（阿部昭吾書記長）は「公的助成は政治資金規正法改正と政治倫理法、腐敗防止法の制定を前提に積極的に検討すべきだ」と述べた。

連合参議院（高井和伸政審副会長）は「公的助成も基本的に評価するが、今後は例えば環境問題だけをテーマにしたようなミニ政党が続々と出てくる。答申は既存政党のみに利する仕組みであり、時代遅れと言わざるを得ない」と述べた。

（以上は一九九〇年八月一日付毎日新聞朝刊による）

(15) 共産党（志位和夫書記局長）は「『公的助成』などを口実に政党の資格要件を法律で規制することは政府が政党の内部に介入、干渉する糸口をつくり、憲法が保障する『結社の自由』『思想・信条の自由』を侵すものだ」と述べた（一九九〇年八月一日付毎日新聞朝刊による）。

共産党の「第二次答申」に対する批判をもう少し詳しくみておこう。

共産党の機関誌『前衛』に掲載された、川村俊夫（憲法会議事務局長）の「選挙制度審第二次答申批判」は次の二点を批判する。

第一点は、政党の政治活動を「公的な性格」として位置づけることは、将来、法律による政党の制限をもたらす恐れがあるという。「政党の政治活動をことさら『公的性格を有する』として補助すること」は、「政党活動全体を『公的な性格』として位置づけること」を意味するが、そのことの意味は小さくない。なぜなら、「『私的な団体については、…直接明白な現在の危険がなければ、原則として法律で規制しない建前がとられているが、政党に公の性格をもたせた場合は、必ずしも直接明白な危険がなくとも、民主政治を向上させる為に法律で制限することは可能である。…』（田上穣治、憲法調査会第一一一回総会議事録）という考え方が存在しているからである」と上記の論文はいう。

第二点は、答申（および、報告）は「公費助成をテコに政党の内部問題への介入を強めることをうかがわせるいくつかの問題」を提起しているという。

一例として、七月一七日の第二委員会委員長報告が、「公的助成を受けようとする政党は、国民の負担により助成を受けることになるので、可能な限り、その組織や運営が国民に明らかにされていることが必要」であるとしていることを挙げている。ここに示されている考え方は、「政党の運営にたいする介入」をもたらす危険をもち、「『結社の自由』を侵害する重大な問題をはらんでいる」と上記の論文はいう。（川村「選挙制度審第二次答申批判」『前衛』五九七号（一九九〇年一〇月号）一九一頁以下、とくに、一九三頁―一九四頁）

(16) 税金党（野末陳平代表）は「公費助成は納税者の賛意が得られるか疑問。税金のムダ遣いになる恐れがあり賛成しかねる」としている。スポーツ平和党（猪木寛至代表）は「公的助成は大政党が有利にできている感じ。税金のムダ遣いにつながるのならいらない」としている。（以上は一九九〇年八月一日付毎日新聞朝刊による）

(17)　民社党の公費助成法案要綱によれば、この公費助成制度は「政治腐敗を防止する」狙いからのもので、公費補助の総額は一二〇〇億円という巨額なものである。(上脇博之・前掲『政党助成法の憲法問題』二九頁)

(18)　自民党の「政治改革基本要綱」(一九九〇年一二月二五日)における「政党に対する公的助成」の構想の基本的内容は次のようなものである。

①公的助成の対象となる政党の要件。公的助成の対象となる政党の要件は、(1)所属する国会議員を五人以上有するもの。(2)所属国会議員を有し、かつ、直近において行われた衆議院議員総選挙または参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて二パーセント以上のもの」のいずれかの要件を満たすもの。

②公的助成の総額。公的助成の総額については、政党及び政治家が必要とする政治資金の「三分の一の額を目途とする」としている。

③公的助成の配分基準。政党への公的助成の配分基準は、「政党の所属国会議員数および国政選挙における得票率によるものとし、それぞれ二分の一ずつの割合とする」。

④使途を制限しないこと、および、使途の公表について。使途を制限しないこと、および、使途の公表について次のようにいう。「政党に対する公的助成の使途は、制限しない」。「政党は、公的助成の使途を明らかにした収支報告を行い、これを公表する」。

これをみると、自民党の「政治改革基本要綱」における「政党に対する公的助成」の構想は第八次選挙制度審議会の答申および報告の内容とほぼ同一のものであるといえる(助成対象となる政党の要件について、得票率を一%から二%に変更している点に違いがある)。(法律時報六四巻二号(一九九二年)一四八頁による)

(19)　海部内閣提出の公選法改正案は、衆議院議員の選挙制度として小選挙区比例代表並立制を採用するもので、衆議院の定数を四七一とし、これを小選挙区三〇〇、比例代表一七一に配分するものである。

(20)　海部内閣提出の政党助成法案の主な内容は次のようなものである。

①政党交付金を受けるための要件。政党が政党交付金を受けるための要件(政党の定義)は、次のいずれかの要件を満たすものである。(1)国会議員を五人以上有する政治団体、(2)国会議員を有する政治団体であって、かつ、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二%以上の得票をしたもの(第二条)。

②政党交付金の配分の方法。政党交付金の配分の方法(基準)は、議員数割および得票数割とし、毎年分の議員数割及び得票数割の総額は、政党交付金の総額の「それぞれ二分の一に相当する額」とする(第三条二項、第七条二項)。

③政党交付金の総額。政党交付金の総額は人口に二百五十円を乗じた額とされている（第七条一項）。

（上記は、第一二一回国会衆議院「政治改革に関する特別委員会議録第二号（平成三年九月一二日）五六頁以下による）

(21)　自由民主党が提出した公選法改正案は衆議院に小選挙区制を採用するものである（衆議院の定数を五〇〇とし、すべてを小選挙区で選出する）。

(22)　自由民主党が提出した政党助成法案の内容は次のようなものである。

①助成を受ける政党の要件。助成を受ける政党の要件は、所属する国会議員を五人以上有する政治団体、または、国会議員を有し、かつ、直近における衆議院総選挙もしくは参議院通常選挙の得票率が百分の三以上の政治団体党としている。

②助成の総額。助成の総額は、人口に二五〇円を乗じた額としている。

③政党交付金の配分の方法。政党交付金の配分の方法は、総額の二分の一を議員数割によって配分し、他の二分の一を得票数割によって配分するとしている。本法案において、各政党に交付される交付金の上限に関する規定はない。

④「政党の政治活動の自由を尊重」する旨の規定。法案第四条は「国は、政党の政治活動の自由を尊重し、政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその使途について制限してはならない」と定めている。

（第一二六回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第五号（その二）（平成五年四月一四日）二六頁以下による）

(23)　社会党と公明党が共同で提出した公選法改正案における選挙制度は次のような小選挙区併用型比例代表制である。衆議院の定数を五〇〇とし、小選挙区の定数を二〇〇、比例区の定数を三〇〇とする。比例区は全国を一二ブロックに分けて行なわれる。（第一二六回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第五号（平成五年四月一四日）（田並胤明議員の法案の概要の説明による）

(24)　社会党と公明党が共同で提出した政党交付金の交付に関する法律案の内容は次のようなものである。

①助成の対象となる政党の要件。政党交付金の交付の対象となる政党の要件は、所属する国会議員を三人以上有する政治団体、もしくは、所属する国会議員を有するもので、直近の衆議院総選挙または参議院通常選挙における得票数が有効投票総数の百分の一以上である政治団体としている（第三条）。

②政党交付金の総額。政党交付金の総額は人口に二五〇円を乗じた額としている（第六条）。

③各政党への配分の方法。各政党に交付すべき政党交付金の額に関する規定（法案第七条）は、かなり複雑で分かりにくい規定であるが、田並胤明議員の提案理由と概要の説明によれば、「当該政党の総選挙、通常選挙の得票率等で算出」される。

（第一二六回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第五号（その二）（平成五年四月一四日）七四頁以下による）

(25)　細川内閣は、海部内閣、宮沢内閣が政治改革法案の躓きによって退陣に追い込まれた後を継いで誕生した。細川が後に述べているところによれば、細川内閣は、細川と「さきがけ」の代表の武村正義が、小選挙区二五〇、比例代表二五〇の小選挙区比例代表並立制の導入を基本とする政治改革法案を一九九三年中に成立させるという「政治改革政権」を提唱したことから誕生した（細川護熙『内訟録』（日本経済新聞出版社、二〇一〇年）一一頁）。

細川首相の首席秘書官である成田憲彦は、後に、政治改革法案は「細川政権の成立の原因でもあり存在理由そのものでもあった」と述べている（成田「政治改革法案の成立過程」北大法学論集四六巻六号（一九九六年）四一〇頁）。

(26)　第一二八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（平成五年一〇月一四日）（佐藤観樹自治大臣による法案の概要の説明による）。

(27)　第一二八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（その二）平成五年一〇月一四日三八頁以下による。

(28)　助成金の総額が国民一人当たり三三五円とされた根拠は、山花貞夫政治改革担当国務大臣の説明によれば、次のようなものである。海部内閣当時の算出の基準を参考にした。海部内閣のときの計算の方式は、昭和六一年から平成元年までの四年間の政党本部、政党支部、国会議員の政治団体の純粋の支出を計算した。その全体の支出が一年間に九〇〇億円であった。その三分の一の三〇〇億円を総額とし、これを人口で割算をして、一人当たり二五〇円ということにした。

今回は、同じ計算の方式をとったが、基準をとった年次を、平成元年分から平成三年までの四年間としている。総額が一二四三億円であったので、その三分の一の四一四億円という数字になった。これを人口一億二三六〇万人で割って三三五円という数値を出した。（第一二八回国会衆議院政治改革特別委員会議録第五号（平成五年一〇月二〇日）一八頁による）

成田憲彦（首相秘書官）によると、内閣提出法案において助成総額が四一四億円になったのには次の経緯がある。八月二七日の与党代表者会議で政治改革法案の骨子が決定された段階においては、政党助成金の総額は、人口一人当たり五〇〇円、総額六〇〇億円であった。ところが、その骨子が発表されると、「公的助成の人口一人当たり五〇〇円、総額六〇〇億円という点が、新聞でバンバン叩かれ(た)」。それで、細川総理の側から、九月九日の与党代表者会議で、政党助成金の総額を四一四億円に減額してもらった。（成田・前掲「政治改革法案の成立過程」四一六頁）

(29)　自由民主党が提出した公選法改正案は、衆議院議員選挙の方法として小選挙区比例代表並立制を導入するとし、総定数四七一人とし、三〇〇人を小選挙区から、一七一人を比例代表から選ぶとしている。比例代表の選挙単位は各都道府県の区域とし、投票方法は記号式一票制としている（政党が届け出た小選挙区候補者に投ぜられた票は、同時に、当該都道府県で比例名簿を届け出た政党に対

して投ぜられた票とする）。（第一二八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（平成五年一〇月一四日）による）

(30) 自由民主党が提出した政党助成法案は次のようなものである。

①政党助成の対象となる政党（政党の要件）。政党助成の対象となる政党は、国会議員を五人以上有する政治団体または国会議員を有し、かつ、直近における国政選挙の得票率が百分の三以上の政治団体（第二条）。（内閣提出法案と同じ）

②政党交付金の総額。政党交付金の総額は人口に二五〇円を乗じた額（第七条）。

③政党政党交付金の配分の方法。政党交付金は、議員数割及び得票数割によって各政党に配分されるとし（第三条二項）、毎年分の議員数割及び得票数割の総額は「それぞれ二分の一」とされている（第七条二項）。（内閣提出法案と同じ）

④使途の制限について。政党交付金の「使途について制限してはならない」とし、同時に、「国民の信頼にもとることのないように、これを適切に使用しなければならない」とする規定（第四条）――この規定は一字一句に至るまで内閣提出法案の規定と同じである――が設けられている。

⑤使途の報告について。政党に対して使途を記載した報告書を自治大臣に提出しなければならないとするとともに、自治大臣に対して報告書の要旨の公表などの責任を課している。この規定は内閣提出法案の規定と同じであるから内容を略す（第三一条・第三二条）。（第一二八回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（その二）平成五年一〇月一四日八五頁以下による）

(31) 以上について、田中・前掲『政治改革六年の道程』二八九頁―二九一頁。

(32) 以上について、田中・前掲『政治改革六年の道程』二九二頁。

(33) 以上について、田中・前掲『政治改革六年の道程』二四二頁―二四四頁、二九四頁、三〇四頁。

(34) この「合意書」は田中・前掲『政治改革六年の道程』三一〇頁に全文が掲載されている。

(35) 田中・前掲『政治改革六年の道程』三一二頁―三一四頁。

(36) 第三回両院協議会の決定は、法律制定の技術に関わる面が多くきわめて分かりにくい。第三回両院協議会が衆議院議員選挙区画定審議会設置法案の施行日を「公布の日」から「別に法律で定める日」に改めるとすることによって四法律案の施行を凍結したことについて、田中・前掲『政治改革六年の道程』三一三頁―三一四頁をみよ。

(37) 「政治改革協議会協議結果」の全文が田中・前掲『政治改革六年の道程』三一八頁以下に掲載されている。

(38) 共産党の東中光雄委員は、政党助成法の改正について、政党は「その組織及び運営については民主的かつ公正なものにするとともに」という言葉を（第四条二項に）新たに加えたことを取り上げ、これは「政党規制の第一歩」であると批判している（第一二九回

国会政治改革に関する調査特別委員会議録第二号（平成六年三月一日）八頁による）。

東中議員の指摘には当たっている面がある。この度の法第四条二項の修正は、政党に対する金銭的助成にかこつけて、党の経理とはまったく関係のない、党の「組織及び運営」のあり方に関する規定を追加するものである。そして、この規定は、将来国が政党の組織・運営に関与するきっかけを与えるおそれがある。

(39)　以上について、田中・前掲『政治改革六年の道程』三二三頁。

(40)　これに対して、連立与党側は、政党法導入や法人格付与について、自由であるべき政党の政治活動に会計監査などを名目として公権力が介入するおそれがあるとして反対したという（平成六年二月二五日付け読売新聞社説による）。

(41)　田中・前掲『政治改革六年の道程』三一八頁以下、とくに三二〇頁。

(42)　法人格付与法案要綱の決定に至る経緯をみておこう。

自民、社会、さきがけの与党三党の与党政治改革協議会は、九月二一日、助成を受ける政党に対して法人格取得を義務づけることで合意した。

社会党は、これまで、「政党法は憲法論議にもかかわる問題で絶対反対。政党の権利関係は、政党助成法で十分担保できる」、法人格取得の義務づけは「政党活動への公権力の介入を招く」と主張して、政党に対して法人格取得を義務づけることに反対してきた。しかし、この度、①法案は「政党交付金を受ける政党等に対する法人格付与法案」と性格を限定すること、②「この法律のいかなる規定も、政党の政治活動の自由を制限するものと解釈してはならない」と法案に書き込むことなどで三党の意見が一致したとされている。（以上は平成六年九月二二日付け朝日新聞による）

与党三党の与党政治改革協議会は、九月二七日、政党法人格付与法案要綱を決定し、三〇日に召集される臨時国会に与党三党共同で提出することで合意した。新聞に掲載された「政党法人格付与法案要綱の要旨」によれば、同法は「政党交付金を受ける政党に法律上の能力を与え」ることを目的とするとし、また、同法の規定を「政党の政治活動の自由を制限するものと解釈してはならない」との規定を設けている。（以上は平成六年九月二八日付け読売新聞による）

右の「政党法人格付与法案要綱」の目的規定は、規律の対象を「政党交付金を受ける政党」に限定する意味を有している。

(43)　以上について、田中・前掲『政治改革六年の道程』三六五頁。

(44)　松永委員長は次のように述べている。本案の起草に当たっては、「特に行政権が政党の政治活動に介入することがないように留意した」。そのため、四点の配慮をしている。第一に、「この法律のいかなる規定も、政党の政治活動の自由を制限するものと解釈しては

ならない」との解釈規定を設けている。第二に、法人格を取得することができる政党の要件は「客観的に明確な基準」を用いている。第三に、政党が行う届け出の確認は、中央選挙管理会が行うこととしている。第四に、中央選挙管理会が行う確認については、届け出書等の不備について行う「形式的審査にとどめる」ことにしている。（第一三一回国会衆議院政治改革特別委員会議録第六号（平成六年一一月二日）による）

(45) 田中・前掲『政治改革六年の道程』三六六頁―三六七頁。

(46) 平成六年一〇月二〇日付け朝日新聞の「危険はらむ政党法人化」という解説記事は、法人格付与法が政党の政治活動への公権力の介入につながる危険性があることを指摘している。

(47) 自治省選挙部政党助成室編・前掲『逐条解説政党助成法　法人格付与法』一八五頁。山花貞夫「政党法人格付与法案の真意」（朝日新聞平成六年一一月四日）を参照。

(48) 「三分の二条項」の撤廃を推進したのは、社会党とさきがけである。両党は、税額控除による個人献金の推進を主張し、細川内閣の下で実現していた。しかし、個人献金は思うように伸びなかった。このため、社会党は初年度に政党交付金を満額受け取ることができなかった。「三分の二条項」の撤廃の背景にはこのような事情がある。（中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』（岩波新書、二〇一二年）六七頁以下）

(49) 下仲宏卓「政党助成法の一部を改正する法律等について」選挙時報四五巻二号（一九九六年）八頁―一〇頁。

## 第二節　政党助成法の合憲性に関する議論

第一項　政党助成法の「目的」の合憲性と同法の「助成の方法（仕組み）」の合憲性を区別して論じる必要

(1)　政党助成法の助成の対象となる費用はどのような費用か

政党助成法の合憲性を論じるに先立って、まず、政党助成法による助成の対象となる費用がどのような費用であるかを確認しておきたい。

筆者は、先に、第二章第三節において、政党の憲法上の機能を、①選挙への参加、②選挙前の段階における「国民の政治的意思形成」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国家意思の形成に対する政党の関与に三区分した。いま、政党が支出する費用をこの三段階の活動分野に対応させて分類すると、政党の支出は、①選挙運動に要する費用、②政党の日常活動のための費用、③会派（ないし議員）の立法活動等のための費用に三区分することができる。

政党助成法は、政党交付金の使途を制限しないとしているから（第四条一項）、政党が、同法の交付金を①の選挙運動の費用や、③の会派の立法活動の費用に充てたとしても違法とはいえない。しかし、第八次選挙制度審議会の答申が示しているように、同法の狙いは政党の「政治活動に対して公の資金を提供すること」（四月二六日の「第一次答申」）にあり、この「政治活動」は政党の「日常活動」にほかならない。政党助成法は、政党の「日常活動」のための費用を助成しようとするものであることを確認することができる。

永田秀樹は政党に対する直接的な国庫補助を、①議会活動（会派）に対する補助、②政党の文化・教育活動に対する国庫補助、③選挙戦費用補償、④一般的補助に分類しているが[1]、この分類によれば、政党助成法による助成は④の政党に対する一般的補助にあたる。

(2)　法の「目的」の審査と法の「手段・方法」の審査

法令（法律等）は、通常、立法の目的とその目的を達成するための手段・方法を定めている。

人権を制約する法令の合憲性の審査において、初期の判例においては、人権を制約する立法の目的が合憲であれば直ちに当該の法令は合憲であるとする審査の仕方が支配的であった。しかし、その後、立法の目的が合憲であっても、法令が定める人権制約の手段・方法に関する規定が立法目的との関係で合理性を欠く場合、あるいは、立法目的達成

のために不必要なものである場合には、法令は違憲であると考えられるようになった。今日、人権を制約する法令の合憲性審査を行うばあいには、立法の目的の合憲性の審査だけでなく、立法目的を達成するための手段・方法に関する規定の合憲性審査も必要であると考えられている。

法律の合憲性審査に際して、目的審査と手段・方法の審査の二段階の審査を行う意味は二つある。第一に、人権を制限する法令の違憲審査において、法令が定める目的が合憲とされれば直ちに法令が合憲とされるという違憲審査の方法と比べて、法令が定める目的が合憲と考えられる場合にも、法の定める（目的達成のための）手段・方法の審査を行い、法の定める手段・方法が法の定める目的達成のために不適切である場合には法令は違憲となるとする違憲審査の方法の方が、人権をより手厚く保障する違憲審査の方法であるといえる。

第二に、裁判所が目的審査と手段・方法の審査の二段階の審査を行うことは、裁判所が、立法府の判断を尊重しながら、同時に、厳格な司法審査を行うのに適する違憲審査の方法であるといえる。議会制民主主義のもとでは、国民の代表者が合憲と判断して制定した立法の目的について、裁判所は、原則としてこの判断を尊重すべきであると考えられる。これに対して、手段審査については、目的審査と異なり、立法者の政策決定そのものに非難を加えるのではないから、司法権と政治部門との対立がそれほど厳しいものとなるわけではないといえる[2]。

最高裁一九七三（昭和四八）年四月四日尊属殺重罰規定違憲判決、最高裁一九七五（昭和五〇）年四月三〇日薬事法距離制限規定違憲判決、および、最高裁一九八七年（昭和六二）年四月二二日森林法共有林分割制限規定違憲判決はいずれも法律の目的は合憲としつつ、法律の定める手段・方法を違憲としたものである[3]。このように、判例においては、「手段・方法の審査」が大きな役割を果たしている。

(3)　政党助成法の「目的」の合憲性と同法の「助成の方法（仕組み）」の合憲性を区別して論じる必要

政党助成法の合憲性を論じるに当って、林知更の見解[4]と江島晶子の見解[5]は、同法の目的の合憲性（妥当性）と同法の手段・方法の合憲性（妥当性）を区別して論じているが、このような論稿は少ない。

政党助成法の合憲性を問題にしている論稿の多くは、同法の目的の合憲性と同法の助成の方法（仕組み）の合憲性を区別しないで論じているが、同法の違憲を言う主張（違憲論）には、「目的」違憲論と呼ぶことのできるものと、「方法」違憲論と呼ぶことのできるものと、二つの違憲論があり、両者を区別することが必要であると筆者は考える。

「目的」違憲論は、国が政党に対して公費助成を行うことは、それがどのような方法によるものであっても違憲であるとする主張、および、同法の目的規定が違憲であるとする主張である。これは、政党助成制度の創設は憲法上許容される余地がないとする違憲論である。

これに対して、「方法」違憲論は、同法の定める「助成の方法（仕組み）」の違憲性を主張するものである。これは、現行の政党助成制度（の規定）の一部分の違憲を主張するものといえる。

二つの違憲論の違いは、違憲な現行の政党助成法をどのようにして是正するかの方法に関して生じる。「目的」違憲論の立場からは、現行の政党助成法を是正するには、政党助成制度を廃止するほかに方法はない。これに対して、「方法」違憲論の立場からは、現行の政党助成法の定める「助成の仕組み」を修正して、政党助成制度を合憲なものに作り直すべきであるという主張が可能である。二つの違憲論の違いは大きい。

以下においては、学説を「目的」違憲論と「方法」違憲論に分けて考察する。

（1）　永田秀樹は政党に対する直接的な国庫補助を次のよう分類している。

①議会活動（会派）に対する補助
(a)特定目的の議員活動に対して配分されるもの（秘書の人権費、立法事務費）
(b)目的限定せず（議員あたりの補助、野党会派に対する補助）
②政党の文化・教育活動に対する国庫補助
(a)付属研究・教育機関、新聞・出版、系列の青年・婦人組織に対する補助
(b)系列の財団に対する補助
③政党に対する補助
(a)選挙戦費用補償
(b)一般的補助（機会均等化調整金）
（永田「政党助成の政党論」全国憲法研究会編憲法問題六号（三省堂、一九九五年）二〇頁―二三頁による。ただし、右の表においては永田の二一頁の表の一部に手を加えている。）

（2）この点について、戸松秀典『憲法訴訟・第二版』（有斐閣、二〇〇八年）二二三頁参照。

（3）最高裁判所がはじめて法令違憲の判断を下した一九七三年の尊属殺重罰規定違憲判決は刑法二〇〇条の立法目的を合憲としつつ、立法目的達成の手段である同条の法定刑について「あまりにも厳しいものというべく、…正当化することはとうていできない」として、憲法一四条一項違反の結論を下している。

一九七五年の薬事法距離制限規定違憲判決、および、一九八七年の森林法共有林分割制限規定違憲判決も手段審査の場面で違憲の結論を出している。以上の点について、戸松秀典・前掲『憲法訴訟・第二版』三四三頁―三四四頁参照。

（4）林は、政党助成に対する憲法的統制において平等原則が重要であるという観点から、平等原則についての司法審査においては「目的」が憲法上正当化される場合であっても、その「手段」たる具体的な取り扱いの区別が合理的なものであるかどうかが審査されるべきだとしている（林・前掲「政治過程の統合と自由（五・完）」四五頁）。

（5）江島は、「政党助成法の目的」と「政党助成法の具体的問題点」を分けてその妥当性を検討している（江島「政治資金の公的助成」三枝一雄ほか『政治資金と法制度』二三九頁―二五三頁）。江島による「妥当性」の検討は、「合憲性」の検討とあまり異ならないように思われる。

## 第二項　政党に対する公費助成を必要としている社会的事実（立法事実）

政党助成法の定める目的が合憲であるか否か、あるいは、政党助成制度を創設することが合憲であるか否かを検討する場合、このような制度の創設を必要とする「社会的要請」ないし「社会的事実」があるか否かについての考察を欠かすことはできない。政党に対する公費助成を必要としている社会的事実の有無について検討することは筆者の手に余るが、ここでは、ごく簡潔にこの問題に触れておきたい。

政党に対する公費助成を必要としている背景として、筆者は、①大衆政党の衰退という現象が生じているという事実、および、②政党にとってマスメディアを使った宣伝が重要な意味をもつようになってきているという事実の二つがとくに重要であるように思う。

### ①大衆政党の衰退

森英樹編著『政党国庫補助の比較憲法的総合研究』に「[研究会] 政党国庫補助の比較研究から何を学ぶか」が収められている。これを読むと、ヨーロッパ諸国において近年大衆政党の衰退という現象が顕著に見られることを何人かの研究者が報告している。たとえば、小沢隆一は、「革新政党の退潮、労働組合に支えられた政党がだんだん弱くなり、あるいは社会民主主義的な政党の地方や基礎組織のレベルでの活動が不活発になるという…傾向」を「大衆組織政党の黄昏」という言葉で捉えている。[1] また、高橋利安は、イタリアの政党財政の危機は深刻だとし、その原因として、党員数と関連団体員数の減少に示される「大衆的組織政党の黄昏」による政党の自己資金調達力の低下を挙げている。[2]

政治学者の吉田徹は、近年の政党の衰退について次のようにいう。西ヨーロッパの政党の大きな特徴は社会に根付いた組織であるという点にある。近代に入って、民主化が進展していくと、政党は「下からの運動体」としての性格を色濃くし、議会に利益を表出させるための道具となっていく。労働運動から発展した社会主義政党や社会民主主義

政党はその典型であるし、宗教や教会を基盤とするキリスト教民主主義政党もこの類型に入る。ところが、特に一九七〇年代以降になって、そのような「下からの運動体」としての政党は徐々に変質していくようになった。労働組合は組織率が低下して階級的基盤を失い、毎週教会に通う敬虔な信者の数も減っていくようになる。したがって、「政党はもはや社会の一部ではなく、社会から遊離し、部分社会の統合を果たすだけの影響力を持たなくなったのである」。この結果、「党派心に基づく安定した投票行動は八〇年代にはもはや消え去り、有権者の選挙に際しての『移り気』が増大していった」[3]。

中北浩爾は、わが国において、一九九〇年代以降、無党派層にみられる「政党との固定的な関係を欠く有権者の増大」、「政治家の後援会に加入している有権者の割合の減少」という現象が顕著に見られることを指摘している[4]。

もともと個人献金が盛んでないわが国において[5]、中北のいうこれらの現象が生じたことによって、政党が党費や個人の寄付金によって必要な経費を賄うことは従来よりも一層困難になったといえる。

②政党にとってマスメディアを使って直接有権者に訴える必要性が大きくなったために、マスメディアを利用するための費用が増大した。

ジャーナリストの石川真澄は、従来、政党にとって、理念、政策の党内浸透と外部への宣伝のために大量党員が必要だと考えられていたが、コミュニケーション機能としての大量党員の必要性は、マスメディアの発達によってほとんど失われたと言っている[6]。他方で、政党が、マスメディアを使って直接有権者に政策を訴える必要が生じたため、政治宣伝のために多額の費用が必要になってきた。

高橋利安は、イタリアにおいて、主要な政党が政治宣伝の費用の増加のために多額の赤字を抱えていたことを指摘している[7]。政治宣伝のために多額の出費を強いられているという事情はわが国においても同様であろう。

（1）森英樹ほか「［研究会］政党国庫補助の比較研究から何を学ぶか」（森編著・前掲『政党国庫補助の比較憲法的総合研究』四六九頁以下）における小沢隆一報告四七二頁。
（2）森英樹ほか・前掲「［研究会］政党国庫補助の比較研究から何を学ぶか」における高橋利安報告四九二頁。
（3）吉田徹『二大政党制批判論』（光文社新書、二〇〇九年）一八一頁―一八二頁。
（4）中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』（岩波新書、二〇一二年）一一九頁―一二〇頁。
（5）わが国において政治献金が盛んにならないことについて、古賀純一郎『政治献金』（岩波新書、二〇〇四年）二〇頁以下参照。
（6）石川真澄は次のように言っている。「今の日本の政党たちが大量党員への欲求を持たなくなっていることに私はかねて注目している」。大量党員は第一に党の経済的基盤の確立のために、第二に理念、政策の党内浸透と外部への宣伝、つまり党のコミュニケーション機能のために必要だと考えられてきた。経済基盤としての大量党員の必要性は、日本の政党では財界や労組からの寄付金で党財政が賄われる度合いが強い伝統から、共産党以外では実際問題としてはそれほど切実ではなかった。そして、コミュニケーション機能としての大量党員は、すでにマスメディアの発達によって必要性はほとんど失われていたにもかかわらず「近代政党」に不可欠の要素という信仰だけが生き残っている状態だった。それが近年の情報通信革命によって、ほぼ完全に拭い去られた。（石川『いま、政党とは何か』（岩波ブックレット、一九九八年）五四頁）
（7）高橋利安は、イタリアにおいて、主要六党が政治宣伝の費用の急増のために、一九九一年度において、多額の累積赤字を抱えていたことを指摘している。（森英樹ほか・前掲「［研究会］政党国庫補助の比較研究から何を学ぶか」四九二頁の高橋報告。）

### 第三項　政党助成法の「目的」は違憲であるとする学説の検討

公費助成制度を設けることは、いかなる助成の方法（仕組み）による制度であっても違憲であるとする見解、および、政党助成法の目的規定は違憲であるとする見解について、その当否を検討してみよう。

ここでは、筆者が重要だと考える次の学説を検討する。

①政党が公的機能をはたしていることは、公費助成を正当化するものではないと主張する学説

②政党に対する公費助成は政党の自由を侵害すると主張する学説
③政党助成制度の創設は必然的に受給資格のある政党と受給資格のない政党の区別を生じるから、政党助成制度の創設は憲法一四条に違反すると主張する学説
④政党助成法の目的は政党の財政基盤を強化することにあるが、公費助成は、必ずしも政党の財政基盤を強化することにはならないとして、政党助成法の目的の妥当性を否定する学説
⑤政党の憲法上の地位論から言って、日本国憲法のもとにおいては政党助成制度の創設は違憲であるとする学説

(1)　政党が公的機能をはたしていることは、公費助成を正当化するものではないと主張する学説について

第八次選挙制度審議会の「第一次答申」（四月二六日）は、政党の「政治活動は、国家意思の形成に資するものであり、その意味で公的性格を有する」とし、このことを政党助成制度導入の一つの根拠にしている。政党助成法第一条（目的規定）には「議会制民主政治における政党の機能の重要性にかんがみ」の言葉があるが、この言葉は、右の答申の上記の言葉と同じ意味だと考えられる。それゆえ、政党の活動が公的性格を有することが政党助成の根拠にならないとするならば、同法の合憲性の根拠が否定されることになる。

政党の活動が公的性格を有することは政党助成を正当化する根拠にならないということを最も精力的に論じているのは森英樹である。森は、政党に対する公費助成を推進する人々が、政党の日常活動が「公的性格」をもつことを公費助成の理論的根拠にしていることを重視して[1]、政党が「公的」であることの意味はその活動の場面ごとに異なるとして、政党の「公的」性格の分析をおこなっている。そのうえで、政党の日常活動が「公的」性格を有することは公費助成を正当化する理由にならないとしている。

森は、政党の公的性格を次の三つに分類する。[2]

①第一に、「本来私的結社たる政党」が、主権者の意思を組織して公権力たる国家につなぐ役割をはたす場合。この場合、政党は「公権力たる国家という公的領域への連結・媒介者であるという意味では『公的性格』を帯びる」。森は、こうした意味での「公的性格」をもつのは政党に限ったことではなく、マスメディアや労働組合や住民運動組織などの私的団体もこの意味の「公的性格」をもつとし、このレベルの「公的性格」を「社会的な公的性格」と呼ぶ。

②第二に、私的結社である政党の所属員（党員）が、選定過程（＝選挙）を経て国民代表機関の要員（＝政治的公務員）となり、多数派であれば政権党として、少数派であれば反対党として、「『統治過程』への直接的関係」をもつ場合。この場合の政党の「公的性格」は、上記①の場合の「公的性格」とは異なるとして、森は、この場合の「公的性格」を「制度的な公的性格」と呼ぶ。

③「制度的な公的性格」レベルにあっても、与党（＝政権党）と野党とでは、公権力運用過程において「『公的』であることに質的な相違がある」とする。

森は、政党の「公的性格」が、このように場面によって異なる意味をもっていることを明らかにしたうえで、「議員に対する歳費・活動費」や「会派への公金給付」は憲法上問題なく認められるが、①の「社会的な公的性格」に対応する「社会的結社としての政党それ自体」に対する公金支出――筆者が第二章第三節で用いた用語にしたがえば、「選挙前の段階における国民の政治的意思形成に対する政党の協力（＝政党の日常活動）」に対する公金支出――は憲法上許されない、とする。[3]

森は、政党の日常活動に対する公費助成は憲法上許されない理由として二つあげている。第一は、政党が「社会的な公的性格」を有することは公費助成の根拠にならないというものである。第二は、「社会的な公的性格」を有する組

織は政党に限らず、マスメディア、労働組合などの私的団体もこの意味での「公的性格」を有する。したがって、政党だけが、「公的性格」を有することを理由にして公費助成を受けることは許されないというものである（「政党の自由を侵害する」からという理由については、後に検討するので、ここではこの点は考慮しない）。結論からいえば、筆者は、これらの二つの主張に同意することはできない。

第一の理由づけについて、筆者は次のように考える。

筆者は、日本国憲法は、明文の規定はないが、政党が「国民の政治的意思の形成に協力する機能」を果たすことを認めていると解しているが、政党のこの機能の中核は、政党が日常活動を通して、国民と国会を繋ぐ「導管的役割」（利益（民意）集約機能）を果たすことである（本稿(1)法学研究四九巻二号二九頁以下参照）。

森は「制度的公的性格」に対応する「制度的公的機能」に対する公金支出はよいが、「社会的な公的性格」に対応する「社会的な公的機能」に対する公金支出は違憲であるという。「社会的な公的機能」は、公金支出の根拠にならない（公金支出に値しない）と考えているようである。この考え方は、政党の「社会的な公的機能」の実体である「導管的役割」（利益（＝民意）集約機能）の重要性を軽視する点において妥当でない、と筆者は考える。

政党の「社会的な公的機能」に対する公金支出については、政党の自由に対する配慮などが必要になる点で、政党の「制度的公的機能」に対する公金支出と異なるが、「社会的な公的機能」が有する価値（憲法上の価値）においては、十分に公金支出に値すると考える。

第二の理由づけについて、筆者は次のように考える。

今日、私的団体の活動が「公的性格」――森のいう「社会的な公的性格」――を有していることを理由に、私的団体が国や地方公共団体の財政的援助を受けている例は多い。たとえば、いわゆるＮＰＯ法（特定非営利活動促進法）は、

ＮＰＯ法人に対して、個人または法人がＮＰＯ法人に対して寄付をした場合に、所得税・法人税の課税について寄付金控除を受ける等の優遇措置を講じている。[4] マスメディアについていえば、「新聞の公共性に関する研究会」（憲法学者の戸松秀典が座長）が二〇一三年九月、消費税率引き上げ時には新聞に軽減税率を適用すべきだとする意見書を発表したが、本意見書は「新聞に消費税軽減税率を適用することが日本の誇るべき文化の維持と民主政治の健全な機能にとって不可欠である」としている。[5] 新聞の講読料に税法上の特典が与えられる理由は、一言でいえば、新聞が「公的」な役割を果しているからである。

田中成明は、医師会が任意加入団体であって、会員に対する懲戒に関する権限がない点において強制加入団体である弁護士会と事情が大きく異なっているが、医師会に懲戒に関する権限がないことが医師の医療倫理の維持向上のうえで大きなネックになっているとしている。[6] 田中は、私的団体である医師会が法律によって懲戒に関する権限を与えられることが必要な場合があるというのである。

このように、今日、私的団体が公的機能を果たす場合がしばしば見られる。また、私的団体が、公的機能を果たしていることを理由として、公費補助を受ける場合が増えている。これらの現象は、公私の区分が相対的なものになってきていることを示している。

本来私的な団体である政党が、公的機能を果たしていることを理由として公費助成を受けるのは、政党以外の私的団体が公的機能を果たしていることを理由に補助を受けるのと基本的には同じ法的現象であると筆者は考える。

江島晶子は、「政党助成法の目的」を検討するなかで、「政党の公的性格」を取り上げている。江島の主張の要点は、政党が議会制民主主義において「公的」機能を果たしていることは、「本来自由な結社であるべき政党が国から助成を受けることを正当化する理由としては不十分である」ということである。[7]

この江島の主張は二つの問題、政党の「公的性格」が政党に対する公費助成を正当化するかという問題と政党に対する公費助成が「政党の自由」を侵害しないかという問題を絡めて論じているように思われる。この二つの問題は分けて論じる方が分かりやすい。

(2)　政党に対する助成は政党の自由を侵害すると主張する学説について

森英樹は、次のように言って、国が政党に対して公費助成を行うことは政党の自由を侵すことになるとする。

「政党の政党たるゆえん、つまり原点は、政党が『結社の自由』の一形態であるとともに『国民』主権の発現形態であることに存する。…したがってその原点を侵害するがごときは、規制はもとより援助・助長の形態においても許されない」[8]。

政党に対する公費助成が政党の自由を侵害するという森の主張に対して、林知更は「政党が『結社の自由』に基づく私的集団であるとしても、これに対して金銭を給付することによって、受給政党の自由権が侵害されるわけではない」と批判する[9]。

この林の批判に反論して、森は、「拙論は、政党助成制度が、受給政党のみならず、非受給政党さらには受給拒否政党の…『主観的権利を侵害する』ことを論じる」ねらいがあったと述べている[10]。このように説く森は、自らの立場を「丸山・長谷川が説いた政党の『徹底した自由』の見地を堅持している」としている[11]。日本国憲法の「政党の自由」が「徹底した自由」であるといえるかどうかが問題になる。

日本国憲法の「政党の自由」について、筆者は、次のことを指摘しておきたい。

第一に、従来の「法人の人権」の理論に従えば、団体がいかなる人権を、いかなる程度において享有するかは、団体の目的・性格によって決定されると、一般的に、解されている。したがって、(団体としての)政党の「活動の自由」

と（政党以外の）団体の「活動の自由」との間には、その性質や保障の程度が異なる（本稿(1)法学研究四九巻二号六四頁参照）。つまり、「政党の自由」と「結社の自由」――厳密に言えば、政党以外の団体の「結社の自由」――との間には、性質上の差異、保障の程度の差異がある。

第二に、憲法二一条によって保障されている「政党の自由」には、個人の自由（政党結成の自由、政党に加入する自由）と団体としての政党の自由（政党の活動の自由等）の双方の自由が含まれる。「政党の自由」を言うとき、それが、個人の自由を言うのか、それとも、団体としての「政党の自由」を言うのかを意識的に区別して論じる必要がある。従来、必ずしも両者が明確に区別されないで論じられてきた。

丸山健は「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）」[12]と言ったが、この言葉を「憲法における政党の自由と結社の自由との間に、性質の差異も、保障の程度の差異も認めないもののようである」[13]と解するのは、必ずしも適切ではない。丸山がそこで言っている「政党の自由」は、国民個人が政党を「設立」する自由なのである。丸山は、ここでは、団体としての「政党の活動の自由」にはまったく触れていない。

また、長谷川正安は「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」[14]と言ったが、この言葉は、誤解を招きやすい言葉である。筆者は、長い間、ここで言われている「政党の自由」を団体としての政党の自由と読んでいた。右崎正博もそのように読んでいるようである[15]。しかし、長谷川の言葉をそのように読むことは必ずしも適切ではない。長谷川は、右の引用文に続けて、「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」と述べているのである。長谷川がここで言っているのは、国民個人の政党をつくる自由、政党に参加する自由についてである。国民個人が政党をつくる自由が「徹底した」自由であることについては、基本的には、長谷川の言うとおりである。

しかし、長谷川は、団体としての「政党の自由」について、日本国憲法が「徹底した政党の自由」を保障していることを何ら説明（論証）していない。

森は、丸山や長谷川は「政党の『徹底した自由』」を説いたとみているが、団体としての「政党の自由」に関していえば、丸山も長谷川も「政党の自由」が「徹底した自由」であることを何ら説明していないといえる。

第三に、筆者は、日本国憲法の「政党の自由」は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地からの制約を内在させていると解すべきである、と考える（本稿(1)法学研究四九巻二号六四頁、六九頁以下参照）。

政党の自由は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地からの制約を内在させているとは、わが国の議会制度の運営のために政党の自由に対して制約を課すことがどうしても必要な場合には、政党の自由に対して最小限度の制約を加えることを憲法は許容しているということである。

この原則で具体的な事案を処理する場合、一方で、政党の自由に対する制約がどのような制約であるか、大きな制約であるか、小さな制約であるかが問題になる。他方で、ある立法（施策）がわが国の議会制民主主義の運営のためにどうしても必要なものであるかどうかが問題になる。

政党助成制度について考えた場合、一方で、政党助成制度がもたらす「政党の自由」の制約が、大きな制約であるか、小さな制約であるかが問題になる。他方で、政党助成制度の創設が、現在のわが国にとってどうしても必要な施策であるといえるかどうかが問題になる。

国が政党助成を行うことは、政党助成制度を望まない政党にとっては、「政党の自由」に対する制約を課されることを意味するであろう（選挙において競争相手になる他の政党が助成金を受領することは、受給拒否政党にとってはマイナスの影響を受けることになる）。しかし、そのことから、ただちに、政党助成制度は違憲であるとは言えない。

結局、国が政党助成を行うことが「政党の自由」を制約するものとして、違憲になるかどうかは、一方で、政党助成がもたらす「政党の自由の制約」の弊害の大きさ、他方で、政党助成制度の必要性やこの制度がもたらす利益の大きさを比較衡量して決めることになる。

筆者は、先に、第二項で述べたように、政党に対する公費助成を必要としている社会的事実があると考えている。また、政党助成がもたらす「政党の自由の制約」の弊害は、助成の方法（仕組み）を工夫することによって小さくすることが可能であると考える。それゆえ、国が政党助成を行うことは、必然的に「政党の自由」を侵害する、とは考えない。

私見の結論を言えば、政党助成制度の創設は、それがいかなる制度であっても政党の自由を侵害するという森の主張は妥当ではない。政党助成法が政党の自由を侵し憲法違反になるか否かは、同法の具体的規定（たとえば、政党の報告書の提出を定める一七条の規定等）が政党の自由を侵害するか否かの問題として考えるべきである。

(3)　政党助成制度の創設は必然的に受給資格のある政党と受給資格のない政党の区別を生じることになるから、政党助成制度の創設は憲法一四条に違反すると主張する学説について

芹沢斉は、受給要件について、「得票率や議員数のように、政治的立場とは無縁の形式的な要件が設定される場合でも、そもそも受給資格のある政党とない政党とが生じ、結社間の平等が侵害されよう」という(16)。

また、吉田栄司は、政党交付金が公金補助である以上、受給要件の明確化などは当然必要になるが、「要件を充たせ

ない政党には選挙を含むあらゆる政治活動に不利な財政的条件を課されること自体が…一四条の平等取扱いの要請とも矛盾する法制度であるといわざるをえない」という。[16の2]

政党助成法が定める具体的な規定、たとえば、同法の定める政党の要件が憲法の平等原則に違反するという主張であれば、その要件を定める規定を改訂すれば合憲になる。しかし、芹沢、吉田両氏の主張は、政党助成法の具体的な規定が憲法一四条に違反するという主張ではない。両氏の主張は、受給資格の要件をどのように定めても、必ず受給資格のある政党と受給資格のない政党を生じるから、政党助成制度は憲法一四条に違反するという主張である。これは、「目的」違憲論である（一〇九頁参照）。

ここで、両氏は、政党の平等権（＝国によって平等な取り扱いを受けるべき地位）についての違憲審査に当たっては、きわめて厳格度の強い違憲審査基準が用いられるべきであることを前提にして、政党の取り扱いにおける一切の差別は憲法上許されないことを主張しているといえる。一体、政党の平等権は両氏が主張する程強い保護を受ける権利であるかという点が問題である。

筆者は、政党の平等権についてのこのような理解は、日本国憲法の政党の平等権の理解（解釈論）として妥当ではないと考える。[17]

第一に、政党の平等権は、団体の憲法上の権利（＝法人の人権）としての平等権であって、個人がもつ固有の人権としての平等権とは異なる（本稿(1)法学研究四九巻二号七四頁注（1）参照）。政党の平等権は、団体の憲法上の権利としての平等権であるから、その違憲審査基準は人権としての平等権に比べてやや厳格度の弱いものになるであろう。したがって、いかなる差別をも許容しないわけではない。

第二に、筆者は、政党の平等権は「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考える。

筆者は、先に、「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」と述べた（本稿(1)法学研究四九巻二号六九頁以下）。そこでは述べなかったが、筆者は「政党の平等権」についても、「政党の自由」と同様に、「『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」と考える。政党の平等権は、政党の自由の場合と同様に、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からである。この立場からすれば、先に政党の自由について述べたのと同様に、政党の平等権の合憲性判断においても、立法事実の有無が重要になる。

上記の二点を考えると、両氏の主張するように、受給要件を定めることは、その内容がどのようなものであっても、必然的に政党の平等権を侵害する、と考えるのは妥当でない。受給要件が政党の平等権を侵し違憲となるか否かは、同法の「助成の方法」を定める規定が憲法一四条に違反するか否かの問題として議論されるべきである。

(4)　政党助成法の目的は「政党の財政基盤の強化」であるが、政党に対する公費助成は「政党の財政基盤の強化」に資するものではないとする学説について

第八次選挙制度審議会の「第一次答申」は「政党政治の健全な発達を期するためには…政治活動に必要な財政基盤を強化することが必要である」としている。これを踏まえて、政党助成法の目的規定である第一条は、同法の目的は政党に対する助成を行うことにより「政党の政治活動の健全な発達の促進」を図ることであるとしている。同法第一条に明記されてはいないが、政党助成制度の目的は政党の財政基盤を強化するためであると考えられている。

江島晶子は、政党助成制度の創設は、政党の「財政基盤の強化」という政党助成法の目的と結びつかないから政党助成制度の創設は妥当でないとする。

江島は、公的援助によって「政党財政の基盤が強化され、特定の寄付者（特に企業・団体献金）に依存したり、汚

職につながる寄付に手を出すことがなくなると考えられる」[18]として、政党助成制度の創設が政党の財政基盤の強化につながることをひとまず認める。しかし、「財政基盤の強化という観点からは、継続的・安定的資金であることが望ましい」はずであるが、現行の政党助成は「議員数と得票数に応じて配分されるので」、政党の財政が選挙の結果によって左右されるようになること、政党の財政が「政党助成に依存する体質を作る可能性がある」ことを指摘し、政党の財政基盤の強化の実現と政党助成は「直接関連しない」としている[19]。

この江島の見解は妥当であろうか。江島は、政党助成が政党の「財政基盤の強化」をもたらすか否かを厳格に検討して、政党助成が必ず政党の「財政基盤の強化」をもたらすという必然性はなく、政党助成が政党の「財政基盤の強化」をもたらさない場合がありうるから、「財政基盤の強化」という政党助成法の「目的」は妥当でない――実質的には、違憲を言う――としているのである。

政党助成法の「目的」の妥当性（あるいは合憲性）の議論において、政党助成が政党の「財政基盤の強化」をもたらすか否かをきわめて厳格に議論するならば、政党助成が政党の「財政基盤の強化」に「直接関連しない」とする江島の主張は当たっているであろう。しかし、従来の違憲審査の実情をみると、「目的」審査においては、法の「目的」の合憲性を厳格には審査していないのである[20]。従来の「目的」審査の議論を前提にする限り、政党助成法はその「目的」である政党の「財政基盤の強化」に資するものではないとする江島の見解は妥当ではないと筆者は考える。

(5)　政党の憲法上の地位論から言って、日本国憲法のもとにおいては政党助成制度の創設は違憲であると主張する学説について

上脇博之は、政党の憲法上の地位論から言って、政党助成制度の創設は違憲であると次のようにいう。ドイツが「憲法編入」の段階にあるのに対して、「日本が憲法編入の段階にないこと」は、「日本国憲法が政党についての条項を有

していないことから明々白々である」。憲法編入の段階にあるドイツでは政党助成が憲法上正当化され得るとしても、「憲法編入の段階にない日本ではその導入を憲法上正当化することは不可能であろう」。なぜなら、「憲法編入していない日本国憲法の下では、特定の政党に対する規制も特定の政党に対する特権付与もいずれも憲法上正当化する論拠が存在しないからである」[21]。

この上脇の見解について、筆者は次のように考える。第一に、先に述べたように、トリーペルの憲法的編入の概念は不明確であり、日本国憲法における政党の地位が、未だ憲法的編入の段階に至っていないか、それとも、既に憲法的編入の段階にあるかを明確にすることは困難である（本稿(1)法学研究四九巻二号三七頁以下参照）。

第二に、仮に、通説のいうように日本国憲法が憲法的編入の段階にないとしても、そのことから、ただちに、日本国憲法は一切の政党助成を正当化しないとすることには疑問がある。憲法的編入の段階にないことが、なぜ政党助成を許容しないことに結びつくかという理由が示されるべきであろう。

第三に、日本国憲法が政党助成を認めるか否かは、日本国憲法の基本原理および諸規定――政党条項がないこともこれに含まれる――の解釈から導かれるべきである。

このように考えると、憲法的編入という概念は、具体的な立法の合憲性を審査する基準として用いることのできる概念ではないと考えるべきであろう。

本項において、ここまで、政党助成法の「目的」は違憲であるとする諸学説（政党助成制度の創設は、どのような方法によるものであっても違憲であるとする学説等）の当否を検討してきた。筆者の検討では、これらの見解はいずれも妥当ではないといえる。

（1）森は、政党助成法制定の際に、提案者が趣旨説明等において、政党に対する公費助成は「政党・政党活動が『公的』たることを根拠としてきた」ことを重視している（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）三四頁）。

（2）森・前掲「『憲法と政党』再訪」三六五頁―三六七頁。

（3）森・前掲「『憲法と政党』再訪」三六八頁。

（4）ＮＰＯ法人は特定非営利活動促進法四六条の二によって所得税・法人税の課税について寄付金控除を受ける。ＮＰＯについて、多田一路「国家作用におけるＮＰＯの位置」公法研究七四号（二〇一二年）一二五頁以下参照。

（5）「新聞の公共性に関する研究会」の「新聞への消費税軽減税率適用に関する意見書」については、『新聞研究』七四七号（二〇一三年）五八頁以下。なお、駒村圭吾「新聞の公共性とは何か――憲法学の観点から」『新聞研究』七四七号六八頁以下参照。

（6）田中は、医師会が法律によって懲戒に関する権限を与えられることが必要な場合があると次のように言う。日弁連は強制加入団体であり、弁護士の除名・退会命令・業務停止などの懲戒処分も弁護士会内部で行われ、処分を受けると弁護士活動はできない仕組みになっている。これに対して、医師の場合、日本医師会は任意加入団体であり、医師会に加入しなくても、また、医師会から除名されても医療行為はできる。医師は、それぞれ関連学会に属しているが、それらの学会が自主的に策定した倫理規範に違反して学会から除名されても、医療行為は続けることができる。

例えば、生殖補助医療に関して、日本産科婦人科学会の会告でガイドラインが示されており、長野県の産婦人科医が、会告では認められていない体外受精を実施して、学会から除名処分を受けたが、医療行為を続けている。このような学会の自主規制方式の限界が露呈したこともあって、現在、法律によって生殖補助医療に関する規制を行うための準備作業が進められている。

外国では、フランスやドイツなどのように、わが国の弁護士会の場合と同様に、医師会が強制加入団体で、資格管理・懲戒に関する自治権限が認められている国もある。わが国の医師団体が、任意加入団体で、資格管理・懲戒に関する自治権限が制度上認められていないことは、医療倫理の維持向上の重要な制度的ネックになっている。（田中「弁護士倫理・医療倫理と団体の自治権能」書斎の窓五四五号（二〇〇五年）二八頁―二九頁）

（7）江島「政治資金の公的助成」（三枝一雄ほか『政治資金と法制度』（日本評論社、一九九八年）二四〇頁―二四一頁。

（8）森・前掲「『憲法と政党』再訪」三六八頁。同『憲法検証』（花伝社、一九九〇年）二三〇頁参照。

（9）林・前掲「政治過程の統合と自由（一）」三七頁。

（10）森・前掲「『憲法と政党』再訪」三七四頁。

(11)　森・前掲「『憲法と政党』再訪」三七一頁。
(12)　丸山健『政党法論』（学陽書房、一九七六年）一三八頁。
(13)　右崎正博「政党をめぐる憲法問題」ジュリスト一〇二二号（一九九三年）一一八頁。
(14)　長谷川「法律時評」法律時報五五巻九号（一九八三年）七頁。
(15)　右崎・前掲「政党をめぐる憲法問題」一一八頁。
(16)　芹沢・前掲「政党」一四〇頁。
(16の2)　吉田・前掲「政党」二八二頁。
(17)　憲法一四条一項の平等権に関する解釈及び違憲審査基準について、芦部信喜・前掲『憲法学Ⅲ人権各論(1)・増補版』二二頁以下参照。
(18)　江島・前掲「政治資金の公的助成」二四二頁。
(19)　江島・前掲「政治資金の公的助成」二四二頁―二四三頁。
(20)　これまで最高裁が法律を違憲とした判例において、「目的」の合憲性をどのように審査しているかを一瞥しておこう。

尊属殺重罰規定である刑法二〇〇条を違憲とした昭和四八年四月四日最高裁判決（多数意見）は、「普通殺人と区別して尊属殺人に関する規定を設け、尊属殺人なるがゆえに差別的取扱いを認めること自体が、法の下の平等を定めた一四条一項に違反する」として、同条の立法目的が違憲であるとする少数意見（田中二郎意見）を退けて、「刑法二〇〇条の立法目的は、尊属を卑属…が殺害することをもって一般に高度の社会的道義的非難に値するものとし、かかる所為を通常の殺人の場合より厳重に処罰し、もって特に強くこれを禁圧しようとするにある」としたうえで、「尊属に対する尊重報恩」は、「社会生活上の基本的道義」というべく、「刑法上の保護に値する」として、刑法二〇〇条の立法目的は合憲であるとした。本判決は、「尊属に対する尊重報恩」は、「社会生活上の基本的道義」であるという、世間一般の認識に依拠して、それに厳密な検討を加えることなく、刑法二〇〇条の立法目的は合憲であるとしたものである、といえる。

共有森林の分割請求を制限する森林法一八六条を違憲とした昭和六二年四月二二日最高裁判決をみてみよう。同判決は、同条の立法目的は「森林の細分化を防止することによって森林経営の安定を図り、ひいては森林の保護培養と森林の生産力の増進を図り、もって国民経済の発展に資することにある」としたうえで、「同法一八六条の立法目的は…公共の福祉に合致しないことが明らかであるとはいえない」（傍点筆者）とした。ここで採用されている「公共の福祉に合致しないことが明らかである」場合にのみ立法目的が違憲

とされるという審査の基準はきわめて緩やかな審査基準である。

立法の目的は、立法者（国会）の政策決定（価値の選択）の内容をなしているから、議会制民主主義のもとで、裁判所は原則として立法者の判断を尊重すべきものとされている（一〇八頁参照）。従来の最高裁判決の態度はこれを反映している。

(21)　上脇・前掲『政党助成法の憲法問題』二一一頁。

## 第四項　政党助成法の「助成の方法（仕組み）」の合憲性

政党助成法の定める「助成の方法（仕組み）」に関する規定の中で、その合憲性についてとくに問題にすべき規定は、①政党交付金の配分方法に関する規定、②助成を受ける資格（政党の要件）に関する規定、③政党が受け取る政党交付金の上限枠の規定がないことである。

### (1)　政党交付金の配分方法に関する規定の合憲性について

政党助成法の政党交付金の配分方法に関する規定（七条二項、および、八条）は複雑であるが、この規定の配分方法によれば、助成総額の半分が所属国会議員数に比例して、残りの半分が国政選挙の得票率に比例して各政党に配分される。[1]

ちなみに、この配分方法は、第八次選挙制度審議会の「第二次答申」が定めた方法であり、海部内閣時代の内閣提出法案、宮沢内閣時代に与党自民党が提出した議員提出法案においてもこれと同じ配分方法が用いられている。

上記の政党交付金の配分方法に関する規定について、学説からは、その合憲性に疑問が提起されている。林知更は、政党助成金の配分方法について、「現在の勢力比よりも傾斜の強い（すなわち大政党に有利な）配分基準を採ることは、既存勢力を過剰に特権化するものとして憲法上許されない」と解すべきだと主張する。林は、政党助成が「政党活動

一般に対して行われていること」に照らすならば、「議会の議席数ではなく、国民の政党への支持を基盤にこれを測定するのが、より適切である」とし、助成額の半分は議会における議席数に応じて配分されるとする規定を設けている政党助成法には「若干の疑義を提起することが可能である」とする[2]。

江島晶子は、小選挙区制が「議席数が得票率に比例的にあらわれない選出方法である」ことを指摘し、小選挙区制が採用されている選挙制度の下で「議員数を配分基準とすることは問題である」という。そのうえで、「議員数と得票率だけで単純に配分することは、政党間に事実上存在する財政上の格差をさらに拡大する効果をもつ」から、政党助成の目的である「公正の確保」に反する、という[3]。

吉田善明は、政党助成法が制定される以前に発表した論文において、第八次選挙制度審議会の答申のいう政党助成の配分基準について、江島と同様の主張をしている[4]。

吉田と江島は、また、政党助成が過去の選挙の結果を基準として算出されるのは妥当でない、と主張している[5]。

筆者は、政党交付金の配分方法に関する規定の合憲性について次のように考える。

第一に、政党助成法の助成は、政党の日常活動費の助成であるから、政党の日常活動に対する国の関与のあり方はどうあるべきかということを考慮しなければならない。

政党助成は、政党の日常活動費――筆者が第二章第三節で用いた用語にしたがえば、「選挙の前の段階における『国民の政治的意思の形成』に対する政党の協力」という活動の費用――を助成するものである。選挙の前の段階は、主権者である国民の政治的意思の形成過程の原初的な段階であるから、国が、政党に対する費用の助成の形で、この段階における国民の政治的意思の形成過程に関与する場合には、国民の間に現に存在する政治的意見の分布を歪めることのないように細心の注意を払う必要がある。

この観点から考えるとき、政党交付金の配分は、林が言うように、「議席数ではなく、国民の政党への支持」を基礎にして（政党の得票率を基礎にして）行われるべきである。助成額の半分は議員数に比例して配分されるという規定は、国民の間に現に存在する政治的意見の分布を歪める恐れがあり、違憲であると筆者は考える。

第二に、政党交付金の配分方法に関する規定を含め、政党助成法の諸規定は、国会に議席を有する諸政党が、自らの利益に関係する事柄について審議し、議決したものにほかならないという法律の制定手続を考慮する必要がある。政党助成法は、その内容が政党の利益に直接関係する法律であるから、国会を構成する諸政党は自らの利益に関係する法律案について、正しい判断を下すことができるかが問題になる。

この問題を考察する際、林知更が紹介しているアルニム（Hans Herbert von Arnim）の政党間競争阻害のメカニズムが参考になる。アルニムによれば、第一に、政権を獲得した与党が、その権力を利用して自己の競争上の有利を図り、あるいは野党に不利益な扱いを行う場合、第二に、議会に代表されている政党が共同で、小政党・新政党など議会外の競争相手に対して競争上の不利益を課す場合、第三に、議会に代表されている政党が共同で、国民一般の不利益の下に自分たち「政治的階級」の利益を追求する場合、この三つの場合には、「憲法が予定する代表民主政のメカニズムは、国民の利益を実現するという目的のために必ずしも機能しない」[6]。

この点から、政党の利益が関係する政党助成法についての司法審査においては、裁判所は、とくに厳格な審査を行う必要があるといえる。

吉田と江島は、政党助成が過去の選挙の結果を基準として算出されるのは妥当でない、と主張するが、筆者はこの主張を支持することはできない。政党交付金の配分基準を過去の選挙の結果である議員数や得票率を基礎にすることは、既成政党に有利で、新興政党にとって不利なことは、両氏の言うとおりである。しかし、国民の政党支持の大き

さの程度を測定する方法として、差し当って、選挙結果を利用する他によりよい方法はないと思われるので、過去に行なわれた選挙の結果である得票率を利用することはやむを得ないと考える。

(2)　政党交付金を受け取る資格（政党要件）に関する規定の合憲性について

政党助成法は、政党交付金を受け取る資格を有する「政党」の要件を、所属国会議員を五人以上有する政治団体、または、所属する国会議員を有し、かつ、最近の国政選挙で当該選挙の有効投票数の百分の二以上を獲得した政治団体としている（第二条）。

選挙制度審議会の「第二次答申」は、「公的助成の対象となる政党の要件」を「所属国会議員五人以上有するもの」、または、「所属国会議員を有し」、かつ、得票率が「一％以上のもの」としていた。

細川内閣が提出した当初の法案では政党の得票率は「百分の三」以上という数字であったが、一九九四（平成六）年一月二八日の細川総理と河野総裁との会談で「百分の二」以上に修正することで合意し、成立した法律において「百分の二以上」という数字になった。選挙制度審議会の答申では、「政党の要件」としての政党の得票率は「一％以上」であるから、ハードルの高さを二倍にしたのである。

林知更は、受給資格の要件について、政党助成法の限定は「厳格にすぎる疑い」があるという。林は、配分対象を限定する根拠は、政治的な真剣さを欠いた泡沫的な政党を排除するという点にあるが、政党助成法が規定する上記の受給要件は、「一地域から出発した十分に真剣な新政党などに対して、平等な機会を不当に拒絶する危険がある」とする(7)。

江島晶子は、国会議員五人以上又は得票率二％以上という政党の要件は「厳しすぎないか」という(8)。

高田篤は、政党助成法が助成の対象を「現職国会議員の所属する政党のみに限定」していることを問題にし、この

制度は「未来に開かれた継続的プロセス」である「民主制原理」からみて、また「平等原則」からみて「決して許容され得ない」とする。[9]

筆者は、政党交付金を受給するための要件（政党要件）の規定の合憲性に関して次のように考える。

政党要件の規定の合憲性に関しては、先に配分方法について述べた二つの点に関連する次の二点が重要である。一つは、国が政党に対する公費助成の形で国民の政治的意思の形成過程に関与する場合には、国民の間に現に存在する政治的意見の分布を歪めることのないように細心の注意を払う必要があるということであり、もう一つは、政党助成に関する法制度は、政党の利益が関わるので、国会内少数派、および、国会に議席を得ていない政党に不利な形で制定される可能性があることに注意を払う必要があるということである。

政党要件については、もう一つ、ミニ政党を排除すべきでないことを述べておきたい。[10]日本国憲法は、政党と政党でない一般の結社を、共に、憲法二一条によって保障している。日本国憲法の下においては、政党と政党以外の結社の間の垣根が低いこと（一般の結社が容易に政党になることができること）が望ましい。

そのような観点から現行法の政党要件をみた場合、次の点が問題になる。第一に、政党助成制度は政党の日常活動費を助成することを目的にした制度であるから、所属議員がいることを要件とすることは妥当ではない。所属議員がいることを要件とする規定は、国会に議席をもつ政党の利益を反映している可能性があり、違憲の疑いがある。

第二に、政党要件として、得票率「百分の二以上」という要件は厳しすぎるのではないかという問題がある。審議会の答申が「一％以上」という数字を挙げたのに対して、国会がその二倍の数字を出してきた点については、国会に議席を有する政党の都合が反映されているように思う。政党要件の規定において、得票率を何％以上にするかについては、立法府に裁量があるとしても、右に述べた憲法二一条の精神に照らし、得票率「百分の二以上」という規定の

合憲性には疑問がある。なお、ドイツにおいて得票率の要件を〇・五%にしていることは、この問題を考える場合に参考になる。

(3)　政党が受け取る政党交付金の上限枠の規定がないことの憲法上の問題

政党交付金の上限枠（「三分の二」条項）の設定とその撤廃については先に述べた（九三頁以下）。

一九九四年一月二八日の細川総理と河野総裁とのトップ会談において、自民党はなぜ上限枠の設定の問題を持ち出したのであろうか。当時、野党自民党の幹部であった橋本龍太郎[11]は、政党交付金の上限枠の必要性について、一九九四年四月に出版した『政権奪回論』の中で次のように言っている。

「これを青天井にした場合、議員数による配分だけに頼れば、政党自らが集めた収入実績を上回る額の助成金を受け取る政党が出てきてしまう。…政党の収支実績に応じて、『国民の税金から助成していただくのはこの限度まで』というルールはぜひ必要なことだと思う。逆に、こうしたルールがないと、政党が国の助成を受けることで発言権を失い、ひいては政党が『助成権者』である政府の支配を受けてしまうような事態になりはしないか、と私は心配している[12]」。

橋本のこの発言が、当時の自民党全体の考え方であったといえるかについては疑問がある。政党交付金の上限枠の設定に関する自民党の考え方について、以下の点を指摘しておきたい。

第一に、海部内閣時代の内閣提出法案、宮沢内閣時代の自民党提出法案、細川内閣時代に自民党が提出した法案のいずれの法案にも上限規定がない。第二に、衆議院政治改革特別委員会の会議録をみても、自民党の議員から政党交付金の上限枠を設定すべきであるとする発言は見られない[13]。第三に、自民党の上限枠の数字はそのときそのときで変わっている。細川総理・河野総裁会談では、「前年収支実績の四十%」で合意している。連立与党との「政治改革協議会」では前年収支実績の「三分の二」で合意している。村山内閣時代には、上限枠撤廃に同意している。

結局、橋本の上記の著作が、自民党が野党であった時代に出版されたものであることを考えると、橋本の言葉には国民向けの政治宣伝の側面があり、これが自民党全体の考え方を示しているとは言えないと筆者は考える。

村山政権時代の一九九五（平成七）年の上限枠撤廃の理由は何か。衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会における提案理由説明の中で、提案者は上限規定撤廃の理由として次の二つを挙げている。

その一は、「政党の自助努力による収入の状況、財政基盤には相当の差異があり、三分の二条項があるために、結果的に各党に交付される政党交付金の額に不平等が生じるおそれがある」ことである。

その二は、「政党の運営の当否は、最終的には選挙を通じた国民の審判に委ねるべきである」から、政党が「どの程度政党交付金に依存するかの選択については政党の自主性を認めるのが適当である」ことである。

政党交付金の上限枠について学説はどのように考えているか。

上脇博之は、一九九二年四月九日のドイツ連邦憲法裁判所の判決が「政党への国家の出捐の総量が政党自ら獲得した収入の金額を超えてはならない」という「相対的上限」を設定したことを紹介したうえで、この「相対的上限」の理論からすれば、わが国の政党助成法は「『政党の国家からの自由という基本原則』に反し憲法違反」と判断されるべきだという[14]。

高田篤は、政党助成法において、政党が受け取る助成金の額について上限が定められていないことを指摘し、「政党を支える政治資金の五〇％以上が国庫から賄われるとすれば、政党の自由な結社としての憲法的性格が脅かされる」ことになる、とする[15]。

江島晶子は、上限規定の設定には実際上の問題があるとする。上限設定は、「収入実績をあげるために個人の小額の寄付を幅広く集めるという時間と手間のかかる地道な努力よりも、パーティ開催または大口調達に向わせる危険があ

る」という。[16]

政党交付金の上限枠設定の問題をどのように考えるべきであろうか。

一九九二年四月九日のドイツ連邦憲法裁判所の判決は、「国家からの自由という憲法原則は、部分的な国庫補助しか認めない」として、政党に対する国庫補助を制限する根拠を「政党の自由」に求めている。[17] 上脇と高田は、右の引用文から判断する限り、基本的にこの判決と同様の考え方をとっているように思われる。

しかし、筆者は、日本国憲法の解釈として、政党に対する公費助成が政党が自ら調達した収入額を超える場合には、政党の「国家からの自由」を侵害すると考えることは妥当でないと考える。国が、ある政党に対して、その政党が自ら調達した収入額を超える助成を行うことが、直ちにその政党の「自由」を侵害すると捉えることは、われわれの「国家からの自由」の理解に合致しない。

筆者は、日本国憲法の解釈として、公費助成の額が政党が自ら調達した収入額を超えることは、私的団体としての「政党の自律性」を侵し、将来において政党の自由を侵害する恐れを生じるから憲法二一条に違反すると解することができると考える。

筆者は、この考え方を次のように説明したい。第一に、政党があまりに多額の助成金を国庫から受けることは、政党の助成金への依存を生じ、政党が自らの手で資金を調達しようとする努力を弱める。第二に、政党があまりに多額の助成金を国庫から受けることは、将来国の都合で補助金が減額された場合に、政党の力で対応できない事態を招くから、政党の財政的基盤はかえって不安定になる。

筆者は、このように考えて、政党は、「収入額の二分の一」は自ら調達すべきであり、政党に対する公費助成が政党が自ら調達した収入額を超えることは、政党の自律性を侵すことになり、違憲になると考える。[18]

一九九五年に上限枠撤廃の法改正が行なわれたとき、衆議院の公選法改正特別委員会において、提案者は上限枠があるために、「各党に交付される政党交付金の額に不平等が生じるおそれがある」ことを指摘し、このことを上限枠撤廃が必要な理由の一つにしている。

上限枠があると、党費や寄付金などを調達する力が乏しい政党にとって不利な扱いを受けることになることは、この提案者のいうとおりである。しかし、上限枠があることが政党間の不平等を生じるのは、現在の助成総額が余りにも多額であることにも原因がある。政党に対する公費助成額が政党が自ら調達した収入額を超えることは許されないとする憲法上の要請があると考えるならば、この要請と平等原則が同時に満たされるべきであり、政党助成の総額を大幅に減らすことによってそれは可能である。たとえば、助成総額を現在の額の「四分の一」か「五分の一」の額に減額して、すべての政党が政党交付金の額に相当する額の政治資金を容易に調達することができるようにすることを考えるべきであろう。そうすれば、上限枠があることによる不平等という問題はほとんど解消されるであろう。

江島は、上限設定は、「収入実績をあげるために…パーティ開催または大口調達に向わせる危険がある」としているが、これは現行法の下の多額な助成額を前提とする議論である。助成総額を大幅に減らすならば、江島のいう「危険」は生じないであろう。

一九九五年に上限枠撤廃の法改正が行なわれたとき、衆議院の公選法改正特別委員会において、提案者は、政党が「どの程度政党交付金に依存するか」の問題を含め、「政党の運営の当否」は選挙による「国民の審判に委ねるべき」であることを、上限枠撤廃が必要な理由の一つにしている。

しかし、この考え方は妥当ではない。政党は、収入額の五〇％を超えて助成を受けてはならないということが憲法上の要請であると考える立場からすれば、本来なら、この要請が政党助成法に明記されるべきである。「どの程度政党

交付金に依存するか」についての政党の自主性は、この憲法上の要請に抵触しない範囲内で認められる。

現行政党助成法に支給を受ける政党交付金の上限規定がなく、政党交付金の総額が非常に多額である結果、多くの政党がその収入の多くの部分を政党交付金に依存している[19]。このことは、政党助成法の大きな憲法上の問題であると筆者は考える。

本項において、政党助成法の定める「助成の方法」の合憲性を検討してきた。同法の「助成の方法」に関する規定には、違憲と断定すべき規定、および、違憲の疑いがある規定があることが明らかになった。

本節のまとめ

第一項において、筆者は、政党助成法を違憲とする学説には、国が政党に対して公費助成を行うことは、それがどのような方法によるものであっても違憲であると主張する「目的」違憲論と政党助成法の定める「助成の方法」が違憲であると主張する「方法」違憲論があること、現行の政党助成法を是正する方法に関して二つの違憲論の違いは大きいから、二つの違憲論を区別して論じるべきことを述べた。

第二項で、不十分ながら、政党に対する公費助成を必要としている社会的事実（立法事実）を述べた。

政党に対する公費助成制度の創設が必要な理由として、わが国においても西欧諸国においても、大衆政党が衰退し、政党が党費や支持者からの寄付金によって必要な経費を賄うことが困難になってきているという事実がある。また、政党がマスメディアを使って直接有権者に理念や政策を訴える必要性が大きくなってきたため、マスメディアを利用するために必要な費用が増大したという事実がある。

選挙制度審議会の答申も、国会における法案提出者の趣旨説明も、立法事実にはまったく言及していないが、同法

が合憲とされるためには、政党に対する公費助成を必要としている社会的事実があるという立法事実が明らかにされる必要がある。

第三項において「目的」違憲を主張する学説を検討した。

同法の違憲性を主張する学説のなかで、「目的」違憲を主張する学説が多いが、筆者が検討したところでは、それらの学説の違憲の主張はいずれも十分に説得力のあるものではない。

「目的」違憲論の最も有力な理論は政党助成制度の創設は「政党の自由」を侵すから許されないという見解であると思われる（一一八頁以下）。この見解は、丸山健や長谷川正安が日本国憲法は「徹底した政党の自由」を保障していると説いたことに依拠しているが、筆者が検討したところでは、両氏は団体としての「政党の自由」が「徹底した自由」であることを説明してはいない。「団体としての（活動の）自由」についていえば、日本国憲法の「政党の自由」は、「徹底した自由」を保障しているとはいえない（本稿(1)法学研究四九巻二号六三頁以下）。

第二項で述べたように、政党に対する公費助成を必要としている社会的事実があること、「政党の自由」は「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地からの最小限度の制約を許容していることを考えると（本項(1)法学研究四九巻二号六九頁以下参照）、公費助成制度の創設は必然的に「政党の自由」を侵害すると考えることは妥当でない。

「目的」違憲論を主張する有力な学説は、政党の日常活動が「公的性格」を有することは、公費助成を憲法上正当化するものではないと主張する（一一四頁以下）。この見解は、政党の日常活動が「社会的な公的性格」を有することは、公費助成の根拠にならないという。

政党は、日常活動を通して「『国民の政治的意思の形成』に対して協力する」という憲法上の機能（政治学者のいう「利益（民意）集約機能」）を果たしている（本稿(1)第二章第三節法学研究四九巻二号二六頁以下、とくに二九頁―三

〇頁参照)。いま、政党の「社会的な公的性格」に対応する機能を「社会的な公的機能」と呼ぶならば、「社会的な公的機能」の中核は、上記の「『国民の政治的意思の形成』に対して協力する」という憲法上の機能にほかならない。この政党の憲法上の機能の重要性を考えれば、政党の日常活動が「社会的な公的性格」を有することは公費助成の根拠にならないという考え方は妥当でない。

第四項において、同法の定める「助成の方法(仕組み)」の合憲性を検討した。その結果、政党交付金の配分方法に関する規定、政党交付金の上限規定がないこと(このために政党の収入の多くの部分を政党交付金に依存している政党が少なくない)など、同法の助成の方法に関する規定には、違憲であると断定することができる規定、違憲の疑いがある規定が多く含まれていることが明らかになった。

「目的」違憲論と「方法」違憲論では、違憲な現行の政党助成法をどのようにして是正するかの方法に関して大きな違いが生じる。前者の立場からは、同法を合憲なものにするには、同法を廃止する他に方法はない。これに対して、「方法」違憲論の立場からは、現行の政党助成法の定める「助成の仕組み」を修正して、政党助成制度を合憲なものに作り直すべきであるという主張が可能である。筆者は、同法の定める助成の方法の違憲性は重大であると考えるので、憲法学は現在の制度を合憲なものに作り直すことにもっと力を入れるべきであると考えている。

(1) 同法八条の政党交付金の配分の具体的方法については、前掲・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』四四頁参照。

(2) 林・前掲「政治過程の統合と自由(五・完)」五〇頁―五一頁。林は、わが国の選挙制度において部分的に小選挙区制が採用されているために、議席数を尺度とした配分基準は、政党への支持を尺度とする配分基準よりも「多数党に有利な配分結果を帰結する可能性が高い」ことを指摘している。

（3）江島・前掲「政治資金の公的助成」二四九頁。
（4）吉田『政治改革の憲法問題』（岩波書店、一九九四年）二二五頁。
（5）吉田は、過去の実績を基準として公的助成を行うと、「新政党の登場を困難にし、小政党を切り捨てることにな（る）」と言う（吉田・前掲『政治改革の憲法問題』二二一頁）。江島は、過去の選挙結果に基づいて配分することは、「新しく誕生した政党にとって不利である一方、既存政党に有利である」ことを指摘している（江島・前掲「政治資金の公的助成」二四九頁）。
（6）林・前掲「政治過程の統合と自由（五・完）」一五頁―一六頁。
（7）林・前掲「政治過程の統合と自由（五・完）」五一頁。
（8）江島・前掲「政治資金の公的助成」二四九頁。なお、先に記したことであるが、西原博史は、政党助成法の政党要件は「公正な競争秩序を阻害する」「参入障壁」をなしていると述べている（二一頁注（4））。
（9）高田・前掲「憲法と政党」二九頁。
（10）念のために言えば、筆者は、政党の自由や政党の平等権は、「議会制民主主義の健全な機能の保障」の見地からの制約を許容していると考えるから、仮にミニ政党が非常に沢山誕生した結果、国会が機能しないという事態が生じた場合には（そのような立法事実が明らかに認められる場合には）、適切な方法で対処することが許されると考える。しかし、終戦直後の時期を除けば、わが国においてそのような事態が生じたことはない。
（11）橋本は、『政権奪回論』が出版された一九九四（平成六）年四月、野党自民党の幹部であった。この時は細川内閣の時代であったが、細川はまもなく退陣する。一九九四年六月三〇日に村山内閣が発足すると、橋本は通産大臣に就任する。橋本は、その後、一九九五（平成七）年九月二二日に自民党総裁に選出され、一九九六（平成八）年一月に内閣総理大臣になる。
（12）橋本『政権奪回論』（講談社、一九九四年）一五九頁―一六〇頁。
（13）田中宗孝『政治改革六年の道程』は、「政党助成」に関する議員の発言を衆議院政治改革特別委員会議録から拾い集めている。これを見ても、自民党議員の上限枠設定に関する発言はみられない（田中・前掲『政治改革六年の道程』二七九頁以下参照）。
（14）上脇『政党助成法の憲法問題』（日本評論社、一九九九年）二八八頁―二八九頁。なお一九九二年四月九日のドイツ連邦憲法裁判所判決の意義について、本秀紀『現代政党国家の危機と再生』（日本評論社、一九九六年）三一頁以下参照。
（15）高田・前掲「憲法と政党」二九頁。
（16）江島は、当初上限が設定されていたので、収入実績をあげるために積極的にパーティなどを開催して実績作りに努めた経緯がある

ことを指摘している。(江島・前掲「政治資金の公的助成」二四八頁)

(17)　一九九二年四月九日のドイツ連邦憲法裁判所の判決は、「国家からの(政党の)自由の原則は、それによって政党が党員および支持者の活動に対して財政援助を求める必要がなくなる場合に侵害される」とする。そのうえで、政党の国家への従属を防止するために、ある政党への国庫補助金の総額が「その政党の自立経済的な収入の額を上回ることは許されない」として、国庫補助に対する「相対的上限」を設けた(永田秀樹「機会均等化調整金、基礎額等を含む政党助成の合憲性」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例II・第二版』(信山社、二〇〇六年)三四九頁以下による)。なお、上記の判決について、上脇・前掲『政党助成法の憲法問題』二八九頁―二九〇頁、本・前掲『現代政党国家の危機と再生』三一頁―三二頁参照。

(18)　政党の収入総額のうち何%を政党が自ら調達すべきで、公費助成の額が政党の収入総額の何%を超えれば違憲になるかという数値を出すことは難しい。一九九二年四月九日のドイツ連邦憲法裁判所の判決は、注(17)で記したように、公費助成が政党の収入総額の半分を超えることは憲法上許されないとした。政党は私的団体であるから、少なくとも収入総額の半分は自らの手で調達すべきであるという考え方である。政党は、少なくとも収入総額の半分は自らの手で調達すべきであるとする考え方は、常識的な、多くの人に受け入れられる考え方だと思うので、筆者もこの見解にならって、公費助成が政党の収入総額の半分を超えることは、政党の自律性を侵すことになるから憲法上許されないとする考え方を採りたい。

(19)　民主党の事務局長を務めた経験をもつ政治アナリストの伊藤惇夫は、「仮に、この政党交付金制度がなかったら、おそらく民主党という政党自体が存在しなかっただろう」という。伊藤によれば、二〇〇七年に民主党の収入総額は約一三一億円で、政党交付金が約一一〇億六四〇〇万円、依存率は、実に約八四%に達している。(伊藤惇夫『民主党』(新潮社、二〇〇八年)一九六頁―一九七頁)

## むすび

本稿を終えるに際して、むすびに代えて次のことを記しておきたい。

1　政党の必要性について、政治学者は次のようにいう。「政党または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」（岡沢憲芙）、「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。…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」（佐々木毅）（本稿(1)法学研究四九巻二号二一頁）。

筆者は、わが国の政党政治の実状を目にして、果たして政党は本当に有益な存在なのかという思いを抱くことがしばしばある。しかし、わが国の政党政治の実状が貧弱であるからこそ、政党の憲法学的考察に当たっては、現代の政治において政党が必要不可欠な存在であることを確認しておくことが必要であり、また、〝政党を育てる〟という視点が重視されるべきである、と考える。

2　政党の憲法的位置づけに関して、かつては、トリーペルのいう憲法的編入概念を用いた位置づけや政党の憲法的性格の議論が重要とされた(1)。しかし、憲法的編入概念を用いた政党の位置づけや政党の憲法的性格論は、政党に関する立法の合憲性の審査の基準としては有効でないように思われる（一二四頁以下参照）。政党に関する立法の合憲性の審査は日本国憲法に照らして行なわれるべきであるから、「日本国憲法における政党の位置づけ」（あるいは、「日本国憲法における政党の地位」）に関して最も重要なことは、日本国憲法の基本原理と諸規定が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ことである（本稿(1)法学研究四九巻二号六六頁以下）。

3　憲法学の通説的見解は、日本国憲法は、二一条によって政党を市民的自由の領域に位置づけたとしている。この見解は、一方で、日本国憲法は、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ことはしていないと解するとともに、他方で、日本国憲法のもとにおいて政党は結社にほかならないとして、政党の自由と結社の自由との間で、その性質や保障の程度において、大きな差異がないとしている。

本稿において、筆者は通説に対して次の点で異をとなえている。

第一に、政党は憲法二一条のいう結社のひとつであるが、政党と一般の結社との間には重要な違いがある。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諸国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。それゆえ、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る。

このような考え方に立つと、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解すべきである。したがって、政党は、憲法上の根拠において、また、憲法上の機能において、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（本稿(1)法学研究四九巻二号六七頁以下）。

第二に、通説は、日本国憲法は政党を統治の仕組みの中に位置づけていないと解しているが、私見では、日本国憲法は、政党に対して「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、かつ、政党を（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」としている、と解している（本稿(1)法学研究四九巻二号六一頁以下、および、六九頁以下参照）。

第三に、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考えているが、筆者は、（団体としての）「政党の自由」と（団体としての）「結社の自由」との間には重要な違いがあると考えている。この点について、以下のように要約しておきたい。

①「政党の自由」や「結社の自由」を論じるとき、国民個人の政党（結社）をつくる自由・政党（結社）に参加する自由と団体としての「政党の自由」「結社の自由」を明確に区別して論じる必要がある。従来の議論において、この点が十分に意識されていない。

②「法人の人権」の理論にしたがえば、団体としての結社がいかなる「憲法上の権利」を、いかなる程度において享有するかは、団体の目的・性格によって決まるとされている。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は同じではない。

③筆者は、日本国憲法のもとにおいて、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る。ここでは、この点について、日本国憲法は政党に対して「議会制民主主義の健全な機能の保障」のために必要最小限度の制約を加えることを許容している、と表現しておきたい（本稿(1)法学研究四九巻二号六九頁以下）。

なお、私見では、日本国憲法は、政党の平等権についても、政党の自由と同じように、「議会制民主主義の健全な機能の保障」のための必要最小限度の制約を許容している（一二二頁以下参照）。

4　政党助成法について、憲法学説はこれを厳しく批判していて、同法の合憲性を疑う学説、あるいは、同法は違憲であるとする学説が多い。政党助成法を違憲とする学説を検討してみると、「目的」違憲論（これには、同法の定める目的規定が違憲であると主張する見解、および、公費助成制度の創設はそれがどのようなものであっても違憲であると主張する見解がある）が多い。しかし、筆者が検討したところでは、「目的」違憲論には十分な根拠がない。

政党助成法の合憲性を論じる場合、今日、多くの政党が党費や支持者からの寄付によって必要な経費を賄うことが困難になっているという事実を考えなければならない（一一一頁以下参照）。筆者は、現代の民主主義において、「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不可欠であるから（この点について本稿(1)第二章第二節・第三節参照）、国が政党に対して助成を行うことは、その方法が適正なものであれば憲法上許容されると考える。

政党助成法の「方法」の合憲性について検討してみると、同法の配分方法の規定や政党が受け取る政党交付金の上

限枠の規定がないことは、同法が違憲であると断定してさしつかえない程の重大な欠陥であるといえる。

同法の「目的」違憲論と「方法」違憲論の違いの意味は大きい。「目的」違憲論の立場からは、同法を廃止すべきであるとする主張しか出てこないが、「方法」違憲論の立場からは、同法を改正すべきだという主張が可能である。

筆者は、同法の定める「助成の方法」に関する規定には、憲法に違反する重大な欠陥があることが明らかであるから、そのことを国民に訴えて同法の改正を求める必要があると考える。

5　政党助成法を改革して政党交付金を政党の政策事務費に転換すべきであるという提案がある。

加藤一彦は、政党が政策立案能力をもつことが不可欠であるとして、政党助成法を改革して、政党の立法調査・研究の費用に限定化するなど、政党の政策事務費に転換することを提唱している(2)。

五五年体制のもとで、与党の自民党は官僚機構に政策立案機能の大部分を丸投げしてきたし、野党の社会党は総合的な政策立案に取り組む意欲をもたなかった(3)。わが国の諸政党がこのような悪しき習慣を引き継いで政策立案機構をつくることに熱心でない現状を改めるためには、加藤の提唱は傾聴に値すると考えるが、筆者は、これを全面的に支持することはできない。

加藤の提唱は、政党に対する立法事務費補助制度の創設と政党助成制度の廃止の二つの提案であるといえる。筆者は政党の政策立案能力の向上をめざす改革には賛成であるが、政党に対する補助によってこれを行う場合、会計の監査が必要になるから、政党への介入が生じることを恐れる。筆者は、政党に対する政策事務費の補助は、政党に対する補助ではなく、会派に対する補助として行い、会計の監査も厳格に行うのがよいと考える。

政党助成制度の改革については、筆者は、これを廃止しなければならないとは考えない。現行の政党助成法の助成金の総額を大幅に減額し(一三六頁参照)、配分方法など違憲な点を改めて憲法に適合的な制度にすれば、公費助成制

度は残してもよいと考える。

6　現行の政党助成法の改正を国会に促すにはどのような方法があるか。

先にアルニムの政党間競争阻害のメカニズムを紹介したが（一三〇頁）、政党間の正常な競争が阻害され、憲法が予定する代表民主政のメカニズムが機能しない場合にこれを是正するための方法として、アルニムは連邦憲法裁判所による統制と直接民主政的な制度の導入の二つを提案している。[4] アルニムの提案はわが国の政党助成法の改訂を考える場合にも参考になる。

現行の政党助成法を是正する方法として、さしあたって考えられる方法の一つは、政党が本法の助成制度によって不平等な扱いを受けたことを理由として訴えを提起し、訴訟において法律の違憲性を主張する方法である。政党助成法のような多数派政党の利害に関係する法律については、その是正を国会に期待することができないから、このような性質の立法の合憲性審査に際しては、裁判所は厳しい姿勢で臨むべきであると考える。

現行の政党助成法を是正するもうひとつの方法は、現行の政党助成法の改正を求める市民運動を展開することである。現行の政党助成法を改正するためには、国会に対して改正を求める場合にも、裁判所で現行法を違憲とする判決を求める場合にも、市民運動が必要である。将来的には、諮問的国民投票制度を導入することによって、[5] 現行の政党助成の改正や廃止を決めることが考えられるとしても、市民運動なしには諮問的国民投票制度の導入は考えられないであろう。

7　現行の政党助成制度を政党助成券を用いた政党交付金の制度に改めるという提唱がある。

中北浩爾は、現行の政党助成制度を、政党助成券を用いた政党交付金の制度に改めることを提唱している。この制度は次のようなものである。[6]

①有権者に一定額（五〇〇～一〇〇〇円程度）の政党助成券を配布する。②政党助成券を受け取った有権者は、氏名などを記入し、あるいは無記名で、支持する政党にこれを送付する。③各党は到着した政党助成券を集計し、政府に提出することで、政党交付金を国家財政から受け取る。④各党は、記名して政党助成券を送ってきた有権者をサポーターとして登録し、党首選挙の投票権などを与える。

政党を育てるための方法として非常に魅力的な提案である。そのメリットとデメリットを考慮したうえで、導入を真剣に検討すべきであろう。

（1）手島孝は、かつて、「今日政党が憲法体系の中で本質的にどのような地位を占め、どのような性格をもつかが、理論的に究明される必要がある。これによって、憲法と政党をめぐる一切の問題解決への根本的な手がかりがえられよう」と述べている（手島「現代憲法と政党」芦部信喜編『岩波講座現代法3現代の立法』（岩波書店、一九六五年）一七四頁）。

（2）加藤・前掲『政党の憲法理論』三八二頁。

（3）自民党の本部に勤務した経験をもち、民主党の事務局長を務めた伊藤惇夫は、五五年体制のもとで、自民党は官僚機構に政策立案機能の大部分を丸投げしてきたし、社会党は政府・自民党が打ち出した政策に反対することと、支持団体の利益擁護だけが仕事だったため、総合的な政策立案に取り組む意欲も必要性もなかったと述べている。（伊藤『政党崩壊』（新潮新書、二〇〇三年）一九二頁―一九三頁）

（4）林知更・前掲「政治過程の統合と自由（五・完）」一六頁―一七頁。

（5）国会を「唯一の立法機関」（四一条）とする日本国憲法憲法のもとにおいても、投票結果が法的拘束力をもたない諮問型国民投票については導入が可能であるとされている（辻村みよ子「レフェレンダムと議会の役割」ジュリスト一〇二二号（一九九三年）一二六頁）。政党助成法の改廃という問題は、国民主権に密接に関係する問題であるから、テーマから言って、国民投票に最もふさわしいテーマである。

（6）中北「政権選択のその先へ」世界七九五号（二〇〇九年）一一四頁―一一五頁。

付記　本稿(1)において重要な誤記がありましたのでお詫びして訂正します。

法学研究第四九巻第二号三四頁

(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。

とあるのは、正しくは

(2)　竹内重年「憲法と政党」法学教室七七号（一九八七年）九頁参照。

です。

# The Position of the political party in the Constitution of Japan (2)
## —— For studying the policies to aid and to control political parties ——

Yoshiyasu ONO

Introduction
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 constitutional law to justify the regulation of political funds
5 The position of the political party in the Constitution of Japan
(Vol. XLIX No. 2)

IV The constitutinality of the Political Party Subsidies Act (Supplementary chapter)
1 Legislative process of the Political Party Subsidies Act
2 Arguments about the constitutinality of the Political Party Subsidies Act
Coclusion
(this issue)