

# 国家憲法と政党

著 ハイน์リッヒ・トリーペル

訳 加藤 一彦

## I 挨拶

名声高き集い！

尊敬すべき皆様方！

愛すべき同僚諸君！

我々にとって厳かなる旧来からの慣習に従い、我々も本年、ベルリン大学を創られた王室創設者の誕生日をここに祝おう。我が学舎は、その創設者の名にちなんで命名されたが、あの方の名は荘厳な建物の玄関の上に金色の文字できらびやかに輝いている。あの方が、この建物を与えて下さった。あの方の肖像画は、我が大学の印章と総長が身につける役職者首飾り（Amtskette）に繋がれているメダルに刻印されている。我々がこの記章を目にするとき、フリードリッヒ・ヴィルヘルム三世に思いを致し、その記憶は今でも生きながらえている。ヴィルヘルム三世は、確かにプロイセン国王の中で最大級の偉大なる国王とはいえないにしても、しかし最も誠実で善良な国王であった。しかも我が祖国が最も緊迫した時代に、国内随一の教育機関のために、その基盤と枠組を作られ、その所業に我々の謝恩の意は消え去ることはない。

1809年7月の有名な建白書において、ヴィルヘルム・フンボルト（Wilhelm von Humboldt）は国王に大学設立の具申をしたが、その折りにフンボルトは、次のような信念を表明した。すなわち、学問研究の場を支援し、これを改善するには相当な苦難があるにしても、プロイセンの政治が、全ドイツをして知的で道義的な傾向を与えるよう決定的影響力を果たすべきであると。我々は今日、かか

る言葉の中にまずもって政治家の慧眼と先見の明をみるだけではなく、とりわけプロイセン人の粹な自信に対しても賞賛を惜しまない。というのも、プロイセン国家の道義的力量が不滅であるとのプロイセン人の愛国者としての信念が、そこには表明されているからである。しかも、この確信に国王は臣下と共にしていた。幸運にも指導者が一人、強固な意志をもっていただけではなく、国民（Nation）と国民国家の未来に生命力を与えるのだとの信念によって支えられた意志も、ドイツ民族にはあったのである！

1806年のカタストロフィー後のプロイセン政治のように、1918年の崩壊後のドイツ政治も、我々が肉体的に失ったものを精神力で補うという課題に直面した。革命から数年しかたっていない中で作られたドイツ文化政策が、問題把握の深い部分で、つまり目標設定と手段の選択の信頼性の点で、前世紀初頭のプロイセン文化政策と同格であるか否かについては、判断を下すのは今ではないであろう。ただ、いたるところでみられる対策が、実に様々で個別的に構想されたが、そうした各分野においてとりあえず手をかけたというその誠実さとエネルギーには、敬意を表しておきたい。ライヒとラントにおけるそれぞれの国家権力の犠牲をいとわない精神力は、当然、両者の諸関係についてより密接な紐帯を与えつつ、犠牲をも覚悟せざるを得ないところまで突き進み、その精神力は今日、100年前よりも少ないわけではなく、しかも特にドイツの各大学が、満たされぬ願いをあまた抱えているにもかかわらず、常に今なお思惟のための根幹を持ち続けているのだ。いくつかの大学の存立が、国家予算節約のために犠牲を払うかもしれないとの危惧は、幸いにも根拠なきものとして示せる。

正にある観点からすれば、精神文化の促進のための努力は、今日では100年前よりも一層、広がっている。社会が民族の精神的資産を確保すべきとする関心への度合いは、以前より増して来ている。すでにフンボルトは、次のことを知っていた。国民が、自己成長する世代において啓蒙と道義の基盤作りに積極的に関与するならば、国民は自ずとより啓蒙的で道義をわきまえるであろうと。つまり、国民が学校制度に一層、利害関心をもつのは、学校制度が経済上の観点からも国民の資産と財産にかかわるからであろう。しかし、大学の財政的設備に関して、少なくともこの新しく設立されたベルリン大学については、フンボルトは次のような結論を導きだした。すなわち、大学の設備費は、王室財源からではなく、大

学の所有権として大学に引き渡されるべき特定の御料地 (Domänen) から費用を賄うべきだと捉えた。このフンボルトの要求が、彼の後継者であるシュックマン (Schuckmann) によって阻止されず、逆に実行されていても、それだけでは大学は、国民との密なる一つの紐帯をもたらすのは困難であったろう。今日、我々は次のことを見ている。すなわち、国民が、あるいはより明確に言えば、国家に自発的に手を差し出す社会階層が、大学やその他の高等教育機関における学問上の研究成果に対し外部資金を提供し、また技術的に細分化された作業命令と技術上の作業命令を発するにあたり、従来以上に指示を受ける作業の形が不可欠となっている点である。100年前には無理であったかもしれないものが、今日では可能であること、これは確かにこの間に生じた経済的・社会的転換から説明できる。もちろんその事実自体は、少なくとも我々の収益勘定に記帳しなければならない。

社会的関心が学問の育成に寄与するのだという新たな形が、危うさを伴うことを見落としてはならないであろう。学問のためとはいえ、どんな寄付も純然たる学問を考えて清らかな喜びより行われるわけではない。何かを与える多くの人々は、そこから何かを得ようとする。そこに悪意はない。逆であろう。たとえば、化学研究機構の創設あるいは維持のために化学産業を育成する資金が、これを促進する目的をもって調達されるならば、問題はなく、大抵は世間に役立つといわれる。また、資金提供者が特定目的の研究に向けさせようとする場合も、問題はない。しかし、人文科学の場合は本質的に異なる。人文科学の分野で学者に対し支援が行われる場合があるが、その際にその支援目的が、多かれ少なかれ特定の経済的、社会的、また国内外の政策を方向づけて確実に誘導することがある。そこでは神の恵みであるものが、呪いへと変わらざるを得ない。先のシュックマンが、我が大学が御料地財産を受領することに反対したとき、彼は次の様な皮肉の効いた言葉を発した。「オツムがどんなに昂揚していても、胃袋はいつも奴らのオツムよりも正直だ。胃袋をつかみ続ける者は、あのオツムも上手くあしらえる」。シュックマンの見解では、教育機関は国家の支配の下にのみ置かれ、したがって国家による直接的な財政的従属下に置かれる。これはフンボルトの理念とは真逆である。フンボルトの究極的計画は、教育制度を全般的に国家 (Staat) による包囲網から解き放ち、あらゆる学校を——彼はこう書いているが——「ネ

ーション (Nation) によってのみ賄う」ことを目指していた。フンボルトがこの「ネーション」の下に構想していたものは、いくつにも分かれた利益集団による闘争によってバラバラにされた社会とは異なる何かしらのもの、つまり統一感のあるものである。仮にフンボルトが次のことに出会ったならば、恐怖すら覚えるであろう。学校への「報酬」が、国家に代わりに様々な利益団体、また政党と歩調を合わせあるいは緊密な関係をもつ団体によって調達される事態である。

学問が実際に政党による従属に陥るならば、学問がその高貴さを失わざるを得ないことに、我々は皆一致している。それ故、そうした政党による従属が、現在のところ不可避になっているのか否かという不安な課題が迫ってきている。確かに、我々は、新憲法の基本権条項の中に次のような慰めの条文を見ている。「学問及びその教授は自由である」。ただ、研究も教授も人的支援と国家が処理できる物的資金による促進、援助がなければ無理である。ヴァイマル憲法は、「国家はその奨励に関与する」(142条)と定めている。現代国家、ことドイツの国家が、最近の言い回しに従えば、政党国家 (Parteienstaat) の本質を受け入れているとすれば、換言すれば、国家の意欲と行動が、政党共同社会のそれに完全に依拠する組織体の上にしっかりと立脚しているのであれば、我々の命運を決すべき問題は、肯定せざるを得ないであろう。だがこれは正しいのであろうか。私は、本日の講演において次のことにふれたいと考えている。最終的には裁判所で決着させる問題について、ある答えを探し出したい。また我々にとって重要な結論を心静かに引き出すことは、皆様方に委ねたいと考えている。私のテーマは、国家 (Staat) と政党との関係、あるいはより正確に言えば、国家憲法 (staatliche Verfassung) と政党との関係である。もちろん我々が扱うこのテーマは、広汎な分野であるので、駆け足で四隅を眺めるにとどめたい。

## II 闘争の時代

歴史的にみれば、政党に対する国家の態度は、四つの段階を歩んできた。我々は、闘争 (敵視) の第一段階、次いで無視の第二段階について語ることができる。その次には承認と合法化の時期が続き、最後の段階として憲法的編入 (憲法的融合。Inkorporation) の時代が続くが、この段階はもとよりその存在と特質の点

で今なお疑問である。

以上の展開は、比較的短い期間、つまり 100 年を超えないほどに行われた。というのも、政党は今日我々が把握している意味で 100 年足らずの存在だったからである。もちろん信念共同体としての政党は昔からあり、また敵対勢力に対抗して国家に関わる共通の利益の実現を求めるという意味での政党もいつの時代にも、またどのような国家形態にもみられる。しかし、我々が今日想定している政党とは、政治目標の達成のために国家に対して権力を獲得しようと努めている確固たる形をもって一つに固まった闘争集団として、現代の代表制的憲法によって初めて生まれたものを意味する。政党は、戦いの場として国民代表機関を、戦いの手段として議会制的選挙権を前提としている。したがってイギリスの政党の歴史はあの大革命の時代に、アメリカ政党の歴史は合衆国憲法の成立とともに、ヨーロッパ大陸の政党の歴史はフランス革命に遡れる憲法制定のときに、それぞれ始まった。

代表制を採用する憲法と政党とのそうした関係をみると、立憲国家が、ヨーロッパ大陸で、特にドイツにおいて公的にかつ公式に政党をしばらくの間、否定的態度で遇したことは、一見したところ驚かれるかもしれない。政党の設立は——これは代表制を採用した憲法を前提とするのであるが——代表制の必然的結果を表していると想定しがちである。実際、これから見ていくように、政党の設立と政党の支配は、完全に特定化されつつも、しかし決して国民代表のシステムのあるゆる捉え方と特質とに関連づけられない。政党の参加なしにまた政党による選挙戦なしに機能する選挙制度は、過去にも今でもある。南ドイツの立憲主義の初期の時代に、我々は政党設立の萌芽をみることができが、しかし 1848 年になっても、ドイツ国民議会につき多くの選挙区において、世間の信頼を受けた人物として議員が選挙されたのであって、組織された政党候補者としては擁立されることはなかった。しかし仮にそうであったとしても、政府が議会制度を必要に迫られて容認する一方で、政府は政党制度に対し対抗することに成功した。19 世紀の中頃まで、ドイツの連邦政府の反政党的政策は、あの有名なフランス法から借用した「結合禁止法」(Verbindungsrecht) により全般的には政治的結社を中でも組織化された政党に対しその政治的成長ができないように厳しく抑圧することができた。官憲的活動という留保領域への許されざる介入をしようとする政党

独自の政策に対し、これを認めないとする警察国家的偏見を官僚制はもっていたが、しかしその見方は、この時代では一度も世論から厳しい抵抗にあわず、各ラント議会でさえもそうであった。今からみれば、おとぎ話のようではあるが、次のことがあった。1834年にヘッセン州のラント議会においてハインリッヒ・フォン・ガーゲルン (Heinrich von Gagern) が、政府を政党の代表者と呼んだとき、政府代表はこの発言に対しあまりにもひどい侮辱であると激高し反論をしたが、その後、辛うじてガーゲルンは議長譴責命令を逃れることができた。ビーダー・マイヤー時代のドイツ市民は、政党を国家の安寧にとって危険なものとして見なし、政党制を道徳的逸脱と見ることさえ当然と思っていた。また、市民が民主主義者であれば、民主主義学説の古典である J.J. ルソーに依拠してこう捉えていた。政党は、大衆たる市民と全体性との間にある異物、つまり一般意思を偽造する手段なのだ。

しかしもちろん、この時代の市民と政治家は、大方、民主主義者ではなく自由主義の人であった。正に市民的自由主義の教義は——その思想が新たな憲法を制定し、憲法の発展を決定づけたのであるが——政党制を完全に否定し、あるいは時には断固たる決意をもって、議会の意思形成に政党組織の影響が及ぶことを阻止しようとしていた。

国民代表制の根拠にある考え方によれば、国民によって選挙された人物 (Volkstote) は、有権者あるいは選挙区の代表者ではなく、また受託者でも代理人でもなく、全国民の代表者である。このことは、すでに18世紀イギリスでは支配的見解であった。1789年7月に開かれたフランス国民議会における重要な審議において、先の考え方と同じ立場が踏襲されたが、これにはシェイエス (Sieyès)、ムニエー (Mouniers)、タレーラン (Talleyrands) の影響に負うところが大きい。シェイエスは、次のようにいつていた。「代議士は選挙区 (baillage) により選挙区の名において選出される。代議士は国民全体の代議士である。全ての市民は、その委任者である」。したがって、議員は指図を受けず、命令的委任もなく議会で行動しなければならぬ。議員は自分の意見の主人である。議員が他の議員と討論して、初めて自身の意見を形作ることが最良なのだ。自由な討論から共通の意見が生まれる。シェイエスがかつていつたように、そのことは、反論と衝突の結果であり、そこでは有益の見解と有害の見解は、自ずと分かれた

る。沈みゆくものもあり、前に進んでゆくものもあるが、行き着くところ、一つの統一的意見に全て結合してゆくものだ。カール・シュミット (Carl Schmitt) が適切にも現代議会主義の精神的状況と一般に名づけたこの見方は、完全に自由主義の教義を支配している。我々は、この教義をバーク (Burke)、ベンサム (Bentham)、J.S. ミル (John Stuart Mill)、さらにはギゾー (Guizot)、バンジャマン・コンスタン (Benjamin Constant) にみることができる。しかも最近の立憲主義に基づく実定法もこれに依拠している。ほとんどステレオタイプとなったドイツ憲法典の法文は、その見方に由来する。その法文は次の通りである。「選挙された者は、各選挙区の議員としてではなく、全国の議員としてみなされる。各議員は、投票にあたり自らの良心上の信条にのみ従う。各議員は、いかなる種類及び出所の訓令あるいは指図に拘束されない」。この憲法規定は、当初よりそして第一義的に一切の党議拘束、一切の党議規律に対する明確な拒絶としてみられていたのである。

国民代表機関において政党の設立を妨げ、あるいは麻痺させ、少なくとも政党を目に触れないようにするための技術的手段があった——その手段は、特に議事規則の諸規定によって遂行された。バイエルンとザクセンでは、代議院議場における議席配置は、籤によるとされていた。ヴュルテンベルクの第二院では、様々な階層より構成されているが、当選回数順あるいは年齢順で議席の順番が決定されていた。似たような規定は、ザクセン・ヴァイマル・アイゼナッハ、クアアヘッセンその他の地においても適用された。この点についてどのように考えるかは、ロベルト・モール (Robert Mohl) による『ヴュルテンベルク国法学』の中で示されている。そこではこう書かれている。「議席の指定規定は、決して憲法典の些末な主題ではない。これによって政党が外観上、精錬されたもの (Abscheidung) となるのを妨げることができる。様々な意見をもった議員を混在させれば、一つの閉じた集団よりも、主題を語り行動する熱狂は小さくなる。各議員が所属政党の意見あるいは決定から距離を置く場合、各議員は自身の信条に従いやすくなる」。政治的会派が議席を共にするのは、1848年以降、初めて可能となり、これは次第に広がっていったが、しかし決して一般的に賛同を得た制度とはなり得なかった。1872年になってもモールは次のように記述していた。いわゆる会派、すなわち特に審議を行い多数決によって拘束された結社の賛同者が入っ

ている代表制的議会に政党色のある議員を強固に結びつけることは、「あらゆる側面で害悪を与える異様なものであり、馬鹿げたことであり、国の教育水準が未熟であることの証である」。会派の設立と会派の影響力への嫌悪感は、フランスにおいて初めて現れ、次いでドイツにおいて様々な形をとりながら移植された制度となった。すなわち、議場は籤によって部門ごとに分割され、法案の事前審査あるいは選挙の審査は、そこに付託された。この制度は、その形のままドイツライヒ議会において採用され、先の革命前まで維持された。議会審議中に当初より決められた演説内容を朗読してはならないとの禁止の意味は、その文脈にある。つまり各議員は、本会議での討論において自己の見解を形成しなければならないのであって、会派の控え室でこれをしてはならないと捉えられていた。バンジャマン・コンスタンは、正にこの表面に現れたことは重要だと指摘し、2回も詳細な研究対象に取り上げたほどである。

しかし議会主義の展開は、徐々にその基本的な出発点から相当離れていった。民主主義とは絶えることなく前進していくのだという思想が強まるにつれて、議会の独自性、審議と討論により生まれる決定の独創性、議会外の影響力からの議員の独立性、会派支配からの自由は、狭められ、遂にはほとんど否定される。政党組織体が議会主義を内からも外からも攻撃する。政党組織体は、有権者を力づくで自己勢力に囲い、彼らを多かれ少なかれ政党の網に追いやっていく。政党組織体は、あらゆる段階と方向において、議事手続を我が物としている。議会の外にある地区やラントを包囲する政党と、議会の中にある構成体である会派との結合は、ますます親密になってきている。国民代表機関による諸決定は、会派内での審議と議決によって事前にできあがっている。本会議、多くの場合は委員会であるが、そこでの討論はむなしい形式である。一つの同質な多数派が議会を掌握しているならば、議会の議決は政党の議決であり、政党が分立しているならば、それは各政党の妥協である。そして各議員は、もはや国民の代表者ではなく政党の代表者であり、議員自身もそのように感じ、かのように行動する。信条の自由、演説の自由、採決の自由は、ほとんど残ってはいない。議員は有権者の投票行為と自分を議員にしてくれた議会外の政党組織体に従属しているだけでなく、厳格な規律で議員を服従させる会派にも従属している。そこでは、議員は会派の許可なしに公の会議において口を開くことも許されず、会派は所属議員の演説内容、



委員会での議員行動を事前に書いて見せ、極まれな例外を除いては、所属議員の投票行動も指導している。

### III 無視の時代

しかし特徴的な点は、成文法がこの展開を完全に無視したことである。確かに、政党制に対するいわば政府による公式の拒絶は、政治生活の厳しい現実の前に屈服せざるを得ない。個々の政党設立に対しては闘争することもあったかもしれない。たとえば社会主義者鎮圧法（Ausnahmegesetz）によって個々の政党設立自体を破滅しようという闘争手法である。ただそんな措置の無用さを悟るだけの慎重さは残っていた。政党自体と闘争する時代は終わったのだ。逆に当時の人々は、政党と共感し、政党と交渉しながら政党に影響力を行使し、特定政党を支援し、遂には政党設立自体にもまた政党との関係についてもお互い時には離れ、時には付き合いながら影響を及ぼそうと求めていた。とはいえ、立法者にとっては数十年前まで政党の概念は存在していなかった。「政党」（Partei）という用語は、憲法典にも法律にも見ることはない。その上、議会の議事規則は、この時期、政党と会派の存在を認知していないようである。政党システムが議会制をどこよりも早く支配していたイギリスでも、事情は同じである。庶民院の議事規則と会期規則（Sessional Orders）は、政党、党幹部、院内幹事によって議会の全交渉が決定されているにもかかわらず、これについて一言もふれていない。シドニー・ロー（Sidney Low）は、「政党の役割分担」についてふれながらこういつている。「イギリスの執行部門が、政党より構成された委員会であることは、庶民院すらも注意を向けたことはない」。またアメリカ合衆国の議会は、今日でさえ会派を認知していない。フランス、ドイツでは会派は相当程度前から発展し、会派は熱心に働き、委員会の構成について情熱的に公平性を追求してきたが、しかし議事規則においては最近まで会派は未知の概念であった。實際上、活動してきた各会派の代表者より構成される長老指導者会議体（Seniorenkonvent）も同じ状況であり、しかもドイツのライヒ議会では、会派が大分前から実権をもっているにもかかわらず、籤によって作られた各部門が、委員会の構成員を決定するのだとのフィクションに人々はしがみついていた。

## IV 承認と合法化の時代

こうした状況の圧力がかかるにつれて、国家の態度は、近時、本質的に変化していった。法律、命令、議事規則は、政党制と政党の組織を議会の内外で公式に承認し始めている。そのことは、法律家が使う言葉でいえば、間接的默示的意思表示によって行われている。例えば、カナダ、オーストラリアでは、議会野党の党首が、議員歳費について相当額の補助金、つまり一種の増額された給与を受領できるとの法律上の制度がある。つまり、野党党首は、これにより端的にみて、国家の官職の担い手にほかならない。そうした法律は、議会の外にある政党組織についてさらなる明示的規定を置き、政党組織に様々な権利を与えた。正にその法律が、多くの義務を伴う規定を通じて政党の生活に介入し始めたのである。

立法者のこの新たな態度は、アメリカにおいて最も早く最も包括的に現れている。そこでは、次のような制度が作られた。選挙によって就任する公務員の候補者の指名は、詳細な法律上の規定により規制されるが、これによって本来、政党の完全に自由な活動は、政党にとって最も重要な領域について国家の規範によって規制を受けることとなった。そのことは、いわゆる「予備選挙」(Primary Elections) の導入によって行われた——ドイツの文献ではこれまでほとんど顧みられてこなかった一つの制度である。1860年代中期以降、あちらこちらで予備選挙が見られるようになったが、最初はカリフォルニア州、ニューヨーク州である。オーストラリアでは、無記名投票制度、つまり秘密選挙が行われた。これは公的投票用紙を導入することで、政党に対し「法律上の地位」を与えたが、ただ、大きな疫病も蔓延したのも事実である。つまり長い間はびこっていた選挙買収が、とんでもないほどに巨大になっていったのである。そこで選挙買収を阻止すべく予備選挙について法律上の組織化が広まっていった。その運動は、アメリカでは1885年頃に始まり、1895年以降、活発となり、ほぼアメリカ全土に行き渡った。この制度は、今では40州以上に及び定着もしている。この制度は、当初は任意であったが、しかし次第に義務となり、選挙によって就任する地位が膨大になるにつれて、極めて重要な役割を果たしてきている。最近改めてこの制度が強い非難を浴びせられているが、しかし制度自体は大抵賞賛を受けており、おそらくアメリカ法から消えることはないと思われる。予備選挙の国家規制を用

いて、政党のボスあるいはボスによって支配された党大会の全能性を打ち破ることが期待されていた。つまり、当初は自然発生的に形成された党非公式会議（Caucus）であったものに公式な政党統治組織として専制的支配権を与えて、党大会を発展させようとしたのである。党員たちが自身の言葉で発言し、党員たちに腐敗した候補者の指名を妨げることを可能にし、職業政治屋を退職に追い込み、かれらに資金提供をした利益集団の実権を打破するのだ、と企図していたのである。この目的のために党員は、党大会の代議員を選挙する——党員が候補者につき直接指名を行う権限をもつというのが始原的の制度であるが——これが今日、徹底的に広まった予備選挙の形である。英語ではこれを「直接予備選挙制度」（Direct Primaries）という。したがって、今では党員は2度、投票場に呼ばれる。第1回目は党内において党の候補者を選出するためであり、第2回目は本来の選挙、つまり対立政党の候補者に対し自党の候補者を当選させるためである。いずれの選挙においても選挙過程を規制するのは国家の法律である。この経験は、党員が予備選挙によって自身に求められた影響力行使の可能性を確実に利用していることを示している。投票率に関していえば、本選挙よりも予備選挙の方が遙かに高いことがある。ある候補者は、本選挙の時よりも8倍多く予備選挙で票を獲得したことがある。予備選挙では22万票、本選挙では僅かに2万8000票と報告されている。この者は最終的には相手候補者に勝利したが、そのときには、本選挙の投票数がそもそも相当程度少なかった。しばしば予備選挙時における投票者の数が、本選挙の結果を予知させることがある。もちろん予期せぬ結果は排除できないが。しかし予備選挙の準備と執行に莫大な労力が費やされている。この費用たるや時にはあまりにも巨額で、ここに汚職が入り込む新しいドアが開かれるかの感がある。

この新しい制度の反対者は、その憲法適合性に疑義があると当初は見ていた。反対者は、結社の自由と集会の自由の原則を引用していた。しかし、裁判所は、ヨーロッパの法律家からみて充分スマートにみえる根拠づけを時折用いながら、彼ら反対者の主張を誤りだと判断した。今日、アメリカ合衆国では、国家が法律によって政党の自律権へ深く介入する権限を有する点について、疑問を呈する者は誰もいない。実際、予備選挙法は、予備選挙に関し極めて詳細に場所と時間、候補者指名の形式、投票の方法、選挙費用とその調達方法、選挙執行管理者の組

織と権限を定めており、選挙執行管理者には時として宣誓及び強制規制措置の権限を委任する公権的機能も割りあてている。正に法律は、必然的に市民の入党の確認、所属政党の変更、新政党の設立——新政党樹立は当然、旧来の二大政党制の利益を図るために最大限困難にされてはいるが——政党名称、政党のシンボルマーク及び常設の政党役員構成について規定しなければならない。全体として政党制度は、そうした方法により立法の対象となってきた。そして政党本体が分裂したときには、連邦の裁判所が政党組織体の合法性と違法性を判断する任務をもつ。この全般的動きは、政党の悪行に対する民主主義の「十字軍」の勝利としてみなされる。しかし、そのことは、政党制それ自体を異物として扱った方が良いという意味ではない。逆である。すなわち、民主主義原理は政党の内部で強化されるべきであり、政党は浄化されるべきなのであり、これによって政党は、国家組織全体の抛り所となるためのより一層、質の高い法に基づいて構成されることが求められるのである。

ドイツでは、国家は政党制の合法化に関しアメリカの場合のような強い調子の形では進んでいない。しかし、その歩みは既に革命前より始まっており、国家転換後、加速したテンポで前進し続けている。私が誤解していなければ、確かヴェルテンベルクが、政党に対して立法者が従前の自制を放棄した最初のラントである。1909年夏、ヴェルテンベルクの議会議事規則は、詳細に「院内構成団体」(Mitgliedervereinigungen)、すなわち会派(Fraktion)、また「正規構成員」(Vollmitgliedern)、「常任客員団」(ständigen Gästen)について定め、また書記、各種委員会の委員選出、演説順序の取り扱い及びその他の事項に関して、政党現有議席の比例的配慮が求められるようになった。以上の根拠づけとして、議院は次のように説明をしている。「会派の活動に関して他の場所で隠れん坊遊びをするための動機は存在しない」とのことである。それ故に、議院は初めて議院運営委員会(Ältestenrat)を公式に導入した。先の革命後、これらの事柄は全て、ライヒ議会及び多くのラント議会の議事規則に模倣された。ヴェルテンベルクは、ラント議会選挙について比例代表制を採用し、これにより政党組織を法律によって公式に承認するドイツで最初のラントとなった。この比例代表制は、今では全ドイツの制度である。選挙法において政党は、今でもときおり「選挙人団」、「選挙人集団」として控え目な覆い物として見なされている。しかし大抵、

政党は完全に自己の党名を名乗って登場し、時折、チューリングンのように憲法において政党が現れている場合もある。扮装はもう全く無意味になった。というのも、この総体としてのシステムは、組織化された政党が選挙の勝利を目指して格闘している点に依拠しているからである。通常選挙形式を形作っている名簿式比例代表選挙において、候補者の推薦、候補者名簿の提出、さらには選挙管理部門と政党との公式な交渉によって、政党の協力が一層要求されている。中でも拘束名簿式は、各党のあらゆる力を使って政党間で戦いあうリングに有権者を追い込んでいる。政党は、最終的には選挙が全てであり、各個人はゼロに等しい。もちろん政党の候補者も単なる端役に過ぎない。候補者の名は、今日でも多くの選挙法によれば、投票用紙に記載されることもない。1920年のライヒ選挙法は、当初、政党の名称は投票用紙に記載してはならないと定めていた<sup>1)</sup>。1922年になって初めて、投票用紙には、候補者氏名に代わり、あるいは候補者氏名に加えて政党の名称を含むことが許容された<sup>2)</sup>。直近の規定によれば、投票用紙には政党の名称を明記し、筆頭4名の候補者のみの名前が記載されるにとどまる。いづれにしても、政党は今では法律上、承認された地位をもつに至った。政党は、選挙手続と議会の議事処理のメカニズムにおいて必要不可欠な部品として取り込まれている。特にオーストリアでは、立法者は政党に対して非常に留意している。国民議会(Nationalrat)の選挙法とラント議会選挙令は、選挙準備、選挙管理機関と職能委員会の任命、選挙執行の監視に政党を関与させるだけでは、不十分とみている。一方、ドイツではアメリカ合衆国のように、当初は一種の技術上の考慮に基づき政党の存立の安定化という意味で政党の設立を国家が統制する傾向をみせていた。候補者名簿の提出は、信頼に値する既存の議会内政党が候補者名簿をすでに提出した場合には、その提出条件を緩和していた。ブラウンシュヴァイクの選挙法は、8個の主たる政党の名称を列挙している。ザクセンでは最近、新規設立政党は、3000マルクをラント選挙管理長に支払う義務を負い、これに

1) 最初のライヒ選挙法は、RGGBl., 1920, S. 627ff.に掲載されている。同法24条は「投票用紙は、各選挙区候補者について氏名のみを含む。一名の氏名のみで足りるとする。」と規定している(S. 631.)。

2) 1922年改正ライヒ選挙法は、RGGBl., 1922 I, S. 801ff.参照。本文で言及されている改正部分は、24条2項の追加である。同条項は「投票用紙は、氏名に代わりまたは氏名に加えて政党の名称(Angabe)を含む」と規定している。

反したときは、選挙応募書類の提出はこれを許さずとしている。設立したばかりの政党が少なくともラント議会において1議席も獲得できないときには、この金員は国庫に帰属するとされている。ダンチッヒでも似たような制度が導入されている。

## V 第四段階としての憲法的編入の時代の意味

政党の法律化を前進させてきたこの一連の過程は、ある段階で止まった。その地点は、政党の影響力が行使されている現在、国家生活の機能上の要素として最も明確に現れている処である——すなわち、政府の形成と支配の地点である。我々が議会政と呼んでいる構成要件を暗示的にも定式化している憲法は、存在していない。ただオーストリアだけが、注目に値する現象を備えている。各連邦諸ラントの憲法によれば——フォアアールベルクは唯一の例外であるが——ラント政府の構成員を決定するには、当該ラント首相 (Landeshauptmann) あるいはその代理人を別にして、ラント議会選挙によって形成された政党の勢力関係を必ず考慮することとされている——議会主義の視点からすれば、野党少数派が政権に入って国民代表として代表し、政権の責任を分有するといった相当グロテスクな結果をもたらすのがその制度であるといえる。オーストリア共和国レベルでは、一度だけ1920年に「内閣の構成員は国民議会の中から比例代表の方法に基づき決定しなければならない」との法律規定があった。もちろんこの「比例政府」(Proporzregierung) は、そうした政府を形成し、特殊な政治事情からのみ説明せざるを得ない法律と共にあったのであるが、すぐにこれは消えてなくなった。またドイツでは、かつて1923年のあの悪名高い授権法 (Ermächtigungsgesetz)<sup>3)</sup>の法律があったが、そこではライヒ政府の現在の「政党政治的構成」

3) この授権法は、1933年ヒットラー政権下の憲法改正法律としての授権法 (RGBl. 1933 I, S. 141.) とは別物である。本文で引用されている授権法は、シュトレゼマン連立内閣下の1923年10月13日に制定された単純法律と思われる (RGBl. 1923 I, S. 943.)。同法によれば、「本法は公布の日効力を発する。本法は現在のライヒ政府または政党政治的構成が変更した場合もしくは1924年3月31日に効力を失う」と定め、現政権の同一性が法的効力の継続性条件とされている。本授権法自体は1923年11月23日に連立内閣崩壊とともに消滅した。なお、1923年授権法に関しては、加藤

が継続する間にのみ当該法律の効力があるとすることによって、当該法律が政府への政党拘束性を表していた。しかしこの授権法も、はかない存在であった。加えて、議会政的政党政治の母国であるイギリス、またヨーロッパ大陸でさえも、政党に国家機構における中心的地位をもった重要な役割を明瞭に付与した憲法も法律も見ることにはできない。「政党」の文言があるヴァイマル憲法の唯一の条文が130条である。130条は「官吏は全体の奉仕者であり、一党派 (einer Partei) の奉仕者ではない」と定めている。本条は、政党国家の思想に対抗する明確な慣用表現である。本条により問題なく政党政治に染まった官職の情実人事を禁止することが読み取れる点に、本条は実質的なものとして評価できる。おそらく130条の法文には、官吏が国家の奉仕者であり、領邦君主の奉仕者ではない、つまり君主は国家機関としてではなく、私人として把握できるという立憲君主制の有名なテーゼと並列関係にあることは、興味あるところである。というのも、これを前提にしてみると、「領邦君主と国家」／「政党と国家」の方程式から次の解が現れる。すなわち、憲法は政党を何か非国家的なものとして捉え、従って政党と政府との同一視を明示的に否定しているのだと。

## VI 政党国家の時代は来るだろうか

現実には存在している政党統治があるにもかかわらず、これに対し際立った公式の無視は、我々が評価を下さなければならない最後の問題に連れ出している。現代の国家は、政党との関係について、第四段階つまり、政党国家の時代また政党を下にした国家の時代に入ったのであろうか。この問題は、多くの学者たちにより難なく肯定され、そこには高名な国法学者もいる。例えばフリードリッヒ・フォン・ヴィーザー (Friedrich von Wieser) が次のようにいったことを聞き及んでいる。「民主主義の本質は、国家を政党に委ねることである……政党の憲法 (Parteiverfassung) は、国家憲法の一つの本質的構成要素である。民主主義的国家憲法は、勝利を得た政党に権力を与えることにより、国家憲法は、その政党憲法に何かしらの指示をすることができる」。政党憲法は、国家憲法の「抽象的

---

一彦『非常時法の憲法作用』(敬文堂、2022年) 204頁脚注(23)参照。

定式」について具体的に記入することを確定する。あるいは、リヒャルト・トーマ (Richard Thoma) は、こういつている。政党は、「政党国家的憲法の意味において」自らの指導者の手中に支配をもたらす目的を追求し、また追求すべきである。「民主主義のこの理念上の国家意思は、国民の承認あるいは国民の黙認に基づいたその時々支配権を有する政党組織の意思である」。グスタフ・ラードブルフ (Gustav Radbruch) は、政党は最近まで裏舞台でこっそりしていたが、今では重要な国家の「機関」として国法の檜舞台に登場している、と説明している。またオットー・ケルロイター (Otto Koellreutter) は、「ドイツの政党国家は、憲法上、真の現実になった」といつている。だが、これらの見解は正しいであろうか。

私が考えるに、この問題はイエス・ノーで答えることはできない。よくあることではあるが、形式的法の観点によってか、あるいは政治的ダイナミックの視点に基づいて物事を判断しようとするか否かが、肝要である。

純粋な法学的考察方法は、国家機関の概念を——この概念はおぼろげに消えてしまつてはならないのであるが——次のようにのみ把握しようとする。すなわち、一個人あるいは一集団の意思が、国家の意思として法に基づいたものとして主張されるという形で理解することである。そういう意味では政党は、今でも、どの国でも、国家機関ではないし、ほとんどの国でもそうであろうし、ドイツでも国家機関ではない。あるいは政党は、よくいつても「選挙人団」であり——この概念は決して政党とは合致して用いてはならないのであるが——政党は、その「選挙人団」の名称の下に、選挙手続のメカニズムの中で技術的重要性がある故に、一種の権限が付与されているといわざるを得ないであろう。立法と統治の分野、また究極的に唯一重要な国家の「統合」の分野では、政党は超憲法的現象であり、政党の決定は、法の視点からみれば、国家構造から切断された社会構成体としての拘束力なき、そして重要視されない表明でしかない。したがって、現代国家は政党の上に「構築」されていると説明するならば、それは法的には支持できない主張である。どのようにして法秩序は、中心的地位をもつ国家意思形成を社会組織体の意思に公式に従属しなければならないのか。つまり、その社会組織体たるや、その存在、範囲、特質について何をするのか全く分からないあらゆる大衆的諸関係を表している。そしてこの社会組織体は、突然現れ、泡沫のごとく消え去



り、自らの行動原理を変え、時には数十年後には自己の名称を残して根本義は何も残らない。また社会組織体は、ある国では全く比べられないほど愚かしく、時折、政治的には全くといってよい程、些末な諸原理に従って形成される。加えて社会組織体は、その本性において徹頭徹尾、利己心の上に構成され、それ故、本来、有機的な国家共同体に参画することにそぐわず、決して国家それ自体も肯定しようとはせず、その最も得意とする活動は相互の闘争にある。ボルシュヴィズムとファシズムのみが、国家を実際に政党の上に築けた。しかし、ロベルト・ミヘルス (Robert Michels) が適切に指摘しているように、全てが一つだけの政党になるとは、「国家になった政党」、あるいは「政党になった国家」を意味する。古典的議会主義のイギリスあるいはアメリカのように、政党制が二大政党制としてひと固まりになった国において、おそらく真の政党国家が考えられるかもしれない。また政党が階級対立、世界観対立、そのほかの架橋できぬ対立によって分断されていないところでも、真の政党国家が考えられる。しかし一般的に言えば、政党国家の思想には解きたい矛盾がある。いずれにしても、政党国家の思想は、我がドイツでは法的に承認される器をもたない。

中でも政党国家は、議会主義が実定法上、その成立の基盤となった理念に沿って存在し続けたのと同じくらい長期間、法的に存在し得るとは考えられない。実際、現在の立法者も自由主義の教義を厳格に遵守しており、これによれば、議会の意思は、自由で独立して決定を下す人々により形成されると捉えられている。最新の憲法も含めて全ての憲法は、命令的委任を明々白々に拒絶している。全ての憲法は、今日でも従来と同様、全国民の代表者としての議員を宣明し、各議員は委任に拘束されず、ただ自己の良心にのみに責任を負い、有権者からのリコールにも服さないとされている。これは空虚な決まり文句ではなく、拘束力なき法律内容でもなく、むしろ憲法制定者 (Verfassungsgesetzgeber) からの誠実な義務を伴う意思表示である。成文法がこの線から逸脱しない限り、政党国家は法的正当性を獲得できない。

## VII 政党国家現象の評価問題

しかしもちろん政治生活の現実が、実定法によって描かれた形象とあらゆる点

で合致しているのだと強弁するならば、これはいわば現実を見ようとはしていないと評し得る。現実にも実際にも、政党が国家の政府をなすがままにしている。政党は指導的政府の首領を立て、個々の大臣ポストを占め、内閣を支え、監視し、思い通りに操り、失脚させている。また政党は、党本部において重要な政策を立案し、法律制定のための決定を下している。政党は、ますます行政部門に影響力を行使し、官職情実主義を手中にしている。当然、様々な国には、様々な程度の違いはある。行政組織の特質、選挙によって就任する官吏の数、歴史的慣習の強度、そうしたものが、ある国ではそれなりの形象を作り、また他の国では別の形象を作っている。ただもつぱらドイツのことだけに目を向けると、現在、政党国家が事実となった点を見過ごすことはできないであろう。政党国家は、政府の中にも行政の中にも現れている。市町村選挙や社会保障に関する多くの行政官庁、その他の行政組織の官吏選挙に比例代表制が導入されているが、これによって地方自治と公共組合の自治は、政党に委ねられてしまった。どのようにして国家行政が政党の影響下に置かれてしまったのかは、誰もが周知のことである。否定したり、いいつくろう理由は何もない。時折、法律上の規定の中に素朴な率直さで表現しているものがある。例えば、1919年10月14日の新しい県オーバーシュレージンに関するプロイセン法律において、同県の首長により任命される評議会は、「オーバーシュレージンに存在している政党構成を考慮して」設置されなければならないと定めている。

この現象は、恣意的でも偶然でもない。むしろそこには完全に自然の流れがある。その流れは、最近の展開に特徴を与えてきた国家観のほぼ論理的帰結を作っている。原子論的個人主義が、現代民主主義の発展形態を支配している。公権力が、最終局面で個人主義的にバラバラにされた大衆の中へと転移されたとき、大衆は大衆として自ら行動することを望まず、またできないが故に、大衆は一つの意味を生み出せる組織を自身で作っていく。特に、国民代表機関のための選挙権が、純粹に個人主義的に作られた場合、大衆自身が何らかの集団の中に自身を帰属させなければ、大衆は自らの権利を全く行使できなくなる。この集団への帰属は、政党の設立によって行われる——様々な理由からここでは詳論を避けるが——別の方法はなかったと思われる。政党制度は、大衆民主主義が生み出した自己組織体である。

従ってそこでは、自由主義的原理に基づいて形成された法と大衆民主主義的現実とは、調停不能なほど対立する。前者は、自身が相続した立場を主張する。つまり法は、法的生活において自己実現を図る。国事裁判所は、次のことを認めるのに躊躇している。すなわち、議員が政党拘束によって自身の議席を失わざるを得ないこと、あるいは議員が党より除名処分を受けたとき、議席を喪失すること。ヴェルテンベルクの選挙法では、議員は政治団体の名簿に登載された議員が政治団体から脱会したとき、ラント議会の議席を失うとの疑義のある規定があるが、ヴェルテンベルク国事裁判所は、この規定に基づいて政党が議員を除名した場合、ラント議会議員の議席を無効とするとの結論を引き出すことを認めなかった。さらにオーストリア憲法裁判所は、時折、先の判決とは対立する決定を下した際に、同裁判所は「政党国家」の文言に縛られて市町村の選挙令を解釈せざるを得なかったとみられる。自由主義の教義は、民主主義者のサークルの中にもその支持者をもっている。現在のライヒ議会議長であるパウル・レーベ (Paul Löbe) による議会改革に関する興味深い説明が、その証拠として役立つかもしれない。ここでは、議会の「固有の目的」として次のことが特徴づけられている。すなわち、議会内で論争を続けていけば、自己の思考回路は、他者による批判により検証を受け、過誤は根絶され、自分とは違う精神を消化し、これを受け入れることができると。しかし、根本的には大衆民主主義に対する自由主義の退却戦が問題なのである。すでに命令的委任を採用することが、民主主義の思想の究極的結果として主張されるべきだとの声が、一層、高まっている。仮にこの要求が満たされるのであれば、旧来からの議会主義は、政党国家によって間違いなく打ち負かされるであろう。

## VIII 議会主義の擁護

これは果たして幸福なのであろうか。この問題に肯定する人はほとんどいない。ヨーロッパの圧倒的意見は、法と現実との間には開いている溝があり、現実それ自体のあり様は病気の兆候を表し、政党支配と政党国家は国家の身体をむしばむようになってきた、と把握している。もちろん患者のために努力する医師は多くいるとはいえ、効果的な治療法を発見し、あるいは病気の経過について確実な予

測ができることの保証はない。政党活動から完全に解き放たれた執行権があっても、国家が崩壊に少しずつ向かっていくことがあるかもしれないし——そのような国家は今日、どれくらいあるだろうか——あるいは、政党が政府形成に無力であり、国家元首がこうした状況に介入する場合には、国家の崩壊は、ときには押し止められるかもしれない。また、国家任務の範囲を狭めれば、政党による攻撃という弱点 (Angriffsfläche) を小さくできるという見方もあろう。しかし、行政部門の「非政治化」の可能性には限界があり、その対策は、しばしば見せかけでしかない。というのも、政党というものは、「政治的」ではないことを政治的なことにしてしまう、と解されているからである。それ故、今日状況の下では、国家を職能的あるいは別の形で組織化できるとして、国家を人為的に作られた構成物にあわせて新たに建設しようとの提案は、まだ早すぎる。というのも、政党の力量は絶大である故、政党は、過去において旧来からある自然発生的な市町村やその他のものに対して行ってきたように、あらゆる新しい組織体も蝕もうと狙っているからである——至る所で単純さが大きくなり、その組織体の構成員の利害も最大限平準化されるため、構成体内部の対抗勢力は存在できなくなるはずである。もとより、その対抗勢力は、強盗の立場で政党によって利用されるかもしれないが。

代表制を採用する国家の本質に関する古典的自由主義的理念は、それが非常に強い道徳的価値を自らに含んでいたとしても、今後、広がっていくことは難しい。従って、政党国家からの離脱は、大衆民主主義から切り離して展開していくか、あるいはこれを克服するかによつてのみ行うことができる。平等主義的民主主義の転換をはかり、指導者寡頭制へと精練していくこと、つまり、無責任な政党組織体とその背後に隠れている無責任でしばしば匿名の権力に代わって、独立して従って責任を負う国家指導者を登場させることは、想定できるし、また多分にそういう姿がすでに現れてきている。政党はもはや真の国家機関ではなく、政党は単なる「創出機関」(Kreationsorgan) の役割にまで格下げられていると、ゲオルグ・イエリネク (Georg Jellinek) は明示的に指摘していた。しかしこの問題の解明は、この言説では困難である。というのも、迫り来る政党国家に対して確実な防衛手段は、原子論的個人主義的国家観が——政党国家はそこから生まれるのであるが——放棄され、一つの有機体的なるもの (eine organische) によつ

て代替される場合に限り、構築できるからである。

## IX 結語

そのような変化は、ここ数年の内には起きない。しかもその変化は、押しつけられもしない。現在の政党国家は、命令によって除去することもできない。良くも悪くも、政党はすでに歴史的に生まれた生命体である。しかし時は来る。すでに我々は、至る所で別の共同社会を作る力が活動しているのを見ている。これらの諸勢力は、次第次第に自ずと発達しながら国民を一つの新しい構成体へ導き、魂なき大衆から「多様性における統一性」(Einheit in der Vielheit)を形成する。多くの方が、そのような予感をロマンチックな幻想というであろう。私は、ロマンチストといわれても侮辱だとは思っていない。むしろ、私はこう考えている。これはメルヘンや幽霊のような形ではなく、現に目の前に実在するものなのだ。つまりそれは、機械化された現代社会から有機的型を作り出す概念の中に立脚している。頼りになる力を用いて、国民の内部から獲得された諸力を、つまり経済的、精神的性質をもつ人的・地域的に十分に構成された新しい自治の諸力を国家に奉仕させるとき、国家はその力によって破壊されるのではなく、むしろ束ねられるのである——国家が解体されるのではなく、反対に下々から建設されるとき、国家は真の有機体になり得る。そう、ゲーテの如くこういえばいいだろう。

「何とすべてのものがひとつの全体へと織りなされ  
互い互いのなかで働き合い  
互いのなかに生きつづけていることであろう！」<sup>4)</sup>。

今日、我々には、精神の中だけに将来の美しき光景を思い致すことはできようが、幸福な世代は、どうかこれをば肉眼で見られることを願ってやまない！

了

4) この文章は、J.W. v. Goethe, Faust I, Vers 447. からの引用である。訳文は柴田翔訳『ファウスト』(講談社、1999年) 32頁を利用した。

【訳者からのコメント】

1. この翻訳の底本は、Heinrich Triepel, Die Staatsverfassungen und die politischen Parteien, 1927, Druck der Preußischen Druckerei- und Verlags-Aktiengesellschaft, Berlin SW 48. である。

本書は、Hrsg., A. v. Bogdandy u. R. Mehring, Heinrich Triepel—Parteienstaat und Staatsgerichtshof, 2012, SS. 199-219. に再録されている。

2. この翻訳に関しては、美濃部達吉訳「憲法と政党」『憲法と政党』（日本評論社、1934年）1-30頁所収がある。なお、美濃部訳の初出は、『国家学会雑誌』43巻2号〔504号〕（1929年）169-186頁である。

但し、美濃部訳は、最初の挨拶部分（原著 SS. 3-8.）は翻訳されていない。また、本文中、適宜、翻訳がされていないところもある。したがって同翻訳は抄訳である。本翻訳は、底本の全訳である。

3. 訳出にあたり、原文にはない節を設け、これに見出しを付した。

4. 原文には脚注はない。本文中の脚注は、すべて訳註である。