

# 政党近接財団への国家財政援助の憲法問題

— 2023 年連邦憲法裁判所の違憲判決を契機に —

加 藤 一 彦

## 《目 次》

- 一、はじめに
- 二、政党近接財団への国家補助
- 三、連邦憲法裁判所の論理
- 四、財団助成法の制定
- 五、小結

## 一、はじめに

2023 年に連邦憲法裁判所は、政党財政に関し 2 つの重要な違憲判決を下した。一つは、政党法 18 条 2 項に定めるいわゆる絶対的上限規定（政党への国家財政援助の総額規制規定）について、連邦憲法裁判所は、その上限を 1 億 9000 万ユーロに引き上げた 2018 年改正政党法に関し、政党の自由の原則に逸脱しているとして当該規定を違憲無効と判決した<sup>1)</sup>。もう一つは、政党近接財団 (parteinahne Stiftung) への既存の国家補助のあり方が本質的に争われた事例について、連邦憲法裁判所は、同年 2 月 22 日に従来判例を変更し、予算法律によって政党近接財団への国家補助を行う今までの方式につき違憲判断を下した<sup>2)</sup>。

従来、日本における政党法制研究は、政党と国家補助の関係について、主にドイツ政党法における国家財政援助の変遷過程と政党への国家財政援助固有の課題に議論を集中してきた<sup>3)</sup>。そのため政党周辺領域と国家資金との関係については、あまり論じられてこなかったように思われる。そこで、先の連邦憲法裁判所違憲

---

1) BVerfGE 165, 206.

2) BVerfGE 166, 93.

判決を契機に、改めて政党近接財団への国家補助の実態を明らかにし、当該領域への新規立法と今後の課題について論じることにした。

政党近接財団への国家補助は、日本にはない国家資金提供問題群ではある。ただ昨今の日本における「政治とカネ」をめぐる問題群は、国会議員・地方議会議員・地方自治体の首長に対する広汎な国家資金の提供問題にまで及ぶはずである。そこで、本稿では直接的な政党への国家補助とは異なる領域に立つ政党近接財団への国家補助問題を取りあげ、そこにおける学説と規制方法を通観する作業を通じて、政治資金規制の努力が、ドイツでどのように進められて来たのかを追跡することにした。おそらく、その作業を通じて得られる法理論は、日本の政治資金規制への何かしらのヒントを提供できると考えたからである。

## 二、政党近接財団への国家補助

### 1. 国家補助の導入経緯

政党近接財団が、国家補助金を受け取るようになったのは1966年からである<sup>4)</sup>。この1966年は、政党に対する国家財政援助の分水嶺となった年でもある。すなわち、連邦憲法裁判所は、1966年に1959年より連邦予算措置として連邦議会に議席を有していた各政党に支出していた「政党の政治教育振興のための補助金」に関し<sup>5)</sup>、ヘッセン州からの抽象的規範統制においてその訴えを認め、当該連邦予算法律はドイツ基本法21条1項に違反し違憲無効との判断を下した<sup>6)</sup>。

3) たとえば、上脇博之『政党国家論と憲法学』（信山社、1999年）、本秀紀『現代政党国家の危機と再生』（日本評論社、1996年）、加藤一彦『政党の憲法理論』（有信堂、2003年）。

4) M.Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung, in: hrsg., J.Krüper, Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschriften für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 398.

5) 当該予算措置の簡略な説明として、D.Th. Tsatos u. M.Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 140f. 参照。

6) BVerfGE 20, 56. この判決に関しては、手島孝「政党への一般的国庫補助を定める立法部の措置は違憲」我妻栄編集『別冊ジュリスト ドイツ判例百選』（有斐閣、1969年）24-28頁に簡潔な論評がある。また加藤・前掲書（註3）95-98頁、115-118頁に当時の判例動向とライブホルツとの関係を示しておいた。

この判決を受け、CDU/CSU と SPD の大連立政権は、これまで懸案であった政党法制定に一挙に進み、先の連邦憲法裁判所の判例の枠組みに従い「選挙運動費用補助」に限った政党への国家財政援助を構想し、実際にこれを法制度化した(政党法旧 18 条)。

しかし、先の違憲判決の結果、従来の政党の一般的活動に対する国家補助が不可能になり、また政党法制定によって国家補助金が選挙運動分野に限定された結果、国家による政党に対する支援も縮小されるおそれがあった。そこで当時の議会内 4 政党は、各政党がすでに設置していた政党近接財団に国家資金が回るように、連邦予算措置として国家補助金付与を計画し、これを実行した<sup>7)</sup>。では、政党近接財団への国家補助は、どのような法的仕組みなのであろうか。

1966 年の時点を基準にすると、当時の議会内政党とその政党近接財団は次の対応関係をもつ。SPD はフリードリッヒ・エーベルト財団 (Friedrich-Ebert-Stiftung/FES. 1925 年設立)、FDP はフリードリッヒ・ナウマン財団 (Friedrich-Naumann-Stiftung/FNS. 1958 年設立。2007 年からはフリードリッヒ・ナウマン自由財団 (Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit) に名称変更)、CDU はコンラード・アデナウアー財団 (Konrad-Adenauer-Stiftung/KAS. 1964 年設立)、CSU はハンス・ザイデル財団 (Hanns-Seidel-Stiftung/HSS. 1967 年設立) である<sup>8)</sup>。

1980 年代以降、当時の西ドイツにおいて多党化が生じ、1990 年のドイツ統一後、その傾向は一層強まり、連邦議会内政党の数が増えると同時に、国家補助金を獲得するために新しい政党は政党近接財団を積極的に設立し始めた。その嚆矢となったのは、緑の党の登場である。従来、緑の党は政党近接財団への国家補助制度を違憲と考え、連邦憲法裁判所に出訴したことがあった<sup>9)</sup>。しかし 1986 年に合憲判決が出されたこと、また緑の党が 1993 年に同盟 90 と統合して、同盟 90/緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen) として改めて連邦議会内において議席を目指す政党となったことから、同党は 1997 年にハインリッヒ・ベル財団 (Heinrich-Böll-Stiftung/HBS. 1997 年設立) を設立することとなった。もっと

7) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 398.

8) Ibid., S. 399.

9) BVerfGE 73, 1.

も 1989 年の段階において緑の党は「虹財団」(Stiftungsverband Regenbogen)を既に設立し、1989 年から国家補助を受けていた<sup>10)</sup>。また、一時勢力をもっていた左派勢力の PDS (現在の Die Linke) も、政党近接財団としてローザ・ルクセンブルク財団 (Rosa-Luxemburg-Stiftung/RLS. 1992 年設立) を設立し、国家補助金を 2000 年から受けとってる<sup>11)</sup>。なお、同財団は、2002 年にローザ・ルクセンブルク社会分析・政治教育財団 (Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung) と改名している。

本稿で問題とする極右政党である AfD (Alternative für Deutschland. ドイツのための選択肢。2013 年設立) は、2018 年にデジデリウス・エラスムス財団 (Desiderius-Erasmus-Stiftung/DES. 2018 年設立) を設立し、DES 財団の近接政党である AfD とともに、政党財政国家援助制度と財団補助金の改革を目指して活動をしているが<sup>12)</sup>、DES 財団は連邦議会の各党派から国家補助の対象外として意識的に排除され続けている。この点に関しては、後で詳論したい。

以上のように、各政党はそれぞれ政党近接財団をもっている。それは、現在の政党法 18 条に定める「国家補助 (staatliche Finanzierung)」とは別ルートの国家資金を受領するために、政党近接財団を設立した方が、現実的な実利を結果的に政党が得られるからである。

なお、政党近接財団の法的性格に関して一言しておこう。各政党と関係が深い政党近接財団は、政党法の規制対象外であるほか、公法関係にも立脚していない。むしろ政党近接財団は、純粋に私法の領域に位置づけられる。政党近接財団の法的地位は、2 つに区分される。すなわち、FDP のフリードリッヒ・ナウマン自由財団は、ドイツ民法典 80 条以下に定める財団法人としての法的地位を有する。そのほかの政党近接財団は、民法上、すべて権利能力なき社団として同 54 条以下の適用を受ける結社である<sup>13)</sup>。もっともその法的地位の相違は、財団としての民法上の組織構成と運営に関わるにとどまり、両者の法的相違から国家財政補助

---

10) J.Geerlings, Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 129.

11) Ibid., S. 131.

12) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 399.

13) M.Morlok u. H.Merten, Parteienrecht, 2018, S. 207.

金の受領につき、異なった扱いを受けることはない。

## II. 政党近接財団への国家補助金のあり方

1967年に最初の政党近接財団への国家補助金が交付された。すなわち、1967年の連邦予算において連邦内務省予算900万ドイツマルクが、「社会政治的及び民主主義的教育業務のためのグローバル補助金」として予算計上され執行された<sup>14)</sup>。この連邦内務省下のグローバル補助金は次第に増額され、2022年の段階では1億4800万ユーロの高額にまで達している<sup>15)</sup>。

この政党近接財団へのグローバル補助金の支出根拠も配分基準も実に不透明である。このグローバル補助金が開始された1967年から連邦憲法裁判所が違憲判断を下した2022年まで、グローバル補助金の支出根拠法令は、連邦予算法律(Haushaltgesetz)において規定された連邦予算(Bundeshaushalt)である<sup>16)</sup>。つまり、グローバル補助金に関する固有の法律は存在していない。そのためグローバル補助金の総額もその配分基準も、連邦議会の予算委員会が決定し、予算委員会内で各会派の政治家と各政党近接財団の幹部たちとの非公式会合により事前調整が行われ、決定されてきた<sup>17)</sup>。しかもそのあり様は完全にブラックボックスである。グローバル補助金の総額・配分基準は、予算審議の終わり頃に簡易に決定され、各財団の活動・財政の需要に関しては審議しない<sup>18)</sup>。また、グローバル補助金の増額の場合は、連邦議会本会議に連邦予算案が連邦政府によって提出された段階では予算計上されておらず、予算案審議の第2読会、第3読会開始直前に増額予算が初めて提出される。その実態は、いわば「外部から遮断された政治家たちの小カルテル同盟による資金調達丸め込み」<sup>19)</sup>と評されている。

グローバル補助金を受領できる政党近接財団の決定とその配分基準は——法律規定がないため——話し合いで決定されるが、一応の目安はある。それは、連邦

14) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 144.

15) この値は、BVerfGE 166, 93 (107), Rn. 27. 及び BT-Drucksache 20/1626, S. 35. による。

16) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 401.

17) Ibid.

18) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 152.

19) Ibid.

議会の会派勢力比が基本であり、しかも過去4回の連邦議会選挙結果に基づく平均値が重要な指標となる<sup>20)</sup>。特段、現在、連邦議会選挙に議席がない場合にも、過去の実績を尊重し、補助金から排除されるわけではない。たとえば、FDPのように2013年の連邦議会選挙において5%阻止条項により議席を得られなかった場合にも、その政党近接財団であるFNSは、継続してグローバル補助金を受領してきた。また初めて連邦議会に議席を有した政党の場合、たとえば同盟90／緑の党の政党近接財団HBS、左翼党(Die Linke)の政党近接財団RLSも、受領財団としてグローバル補助金を受け取ることができた<sup>21)</sup>。

政党近接財団への国家補助は、先のグローバル補助金だけではない。所謂、「プロジェクト関連資金(Projektbezogene Mittel)」といわれている補助金が先に列挙した6つの政党近接政治財団に流入している。このプロジェクト関連資金とは、連邦の各省庁が特定政策目的のために予算計上し、その資金の一部が政党近接財団の活動のために供される補助金のことをいう。このプロジェクト関連資金は、各政党の国内外の教育業務のために用いられるのが一般的である<sup>22)</sup>。プロジェクト関連資金は、たとえば連邦経済協力開発省、外務省、またドイツ連邦議会の国際業務のための様々な予算項目の中に含まれており<sup>23)</sup>、加えてその他の省庁も適宜、予算計上しているため、その全容を明らかにすることは著しく困難である。この点について、メルテンの詳細な研究によれば、2017年段階では6つの政党近接財団へのグローバル補助金を含めた国家補助金の総額は、5億8142万8000ユーロに達し、政党法18条における国家補助の総量規制である絶対的上限(2024年段階では1億8479万3822ユーロ)を大幅に超えていると指摘されている<sup>24)</sup>。また、プロジェクト関連資金の配分は、グローバル補助金の配分方式に準拠しつつ、連邦議会選挙結果を加味し、話し合いで決定される。2017年の段階では、その割合はFES(SPD系)とKAS(CDU系)は29%、HBS(同盟90／緑の党系)とRLS(Die Linke系)は11%、FNS(FDP系)と

20) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 401.

21) Ibid., S. 402.

22) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 147f.

23) Ibid., S. 148.

24) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 401.; M.Morlok u. H.Merten, a.a.O., (Fn. 13), S. 208.

HSS (CSU 系) は 10% と報告されている<sup>25)</sup>。

以上のように各政党近接財団は、莫大な国家補助金を受け取っており、各財団の総収入の内、国家補助金の割合は平均して 95% にも達する<sup>26)</sup>。逆にいえば、自己調達資金——寄付金や参加費——は著しく低い。この状況は、政党法における国家補助の規制構造とは著しく乖離している。政党法 18 条における絶対的上限規制と相対的上限規制は、政党近接財団への国家補助には機能せず、政党近接財団は、資金面について国家丸抱えの感がある。

そうした状況下で、連邦議会に新規参入を目指す政党が一定の支持勢力をもち、政党近接財団を設立しても、連邦議会内の諸政党がカルテルを締結し、国家補助金の維持・確保を望んだ場合、新規参入を果たした政党とその近接財団は国家補助金から排除できる。実際、AfD は過去 2 回 (2017 年と 2021 年連邦議会選挙)、連続して連邦議会に議席を有した極右政党であり、またグローバル補助金とプロジェクト関連資金の獲得を目指して DES を設立していたが、これまで同財団は国家補助金の対象外とされ続けてきた。そこで DES の近接政党である AfD は、DES にグローバル補助金を排除したことは、政党の機会均等に反することなどを理由に連邦憲法裁判所に対し抽象的規範統制訴訟を 2022 年に提起した。

### 三、連邦憲法裁判所の論理

#### 1. 2023 年 2 月 22 日の連邦憲法裁判所の判決紹介

##### (1) 違憲判断の論拠

連邦憲法裁判所は、AfD からの抽象的規範統制訴訟を一部認め、実体論の場面でも AfD の訴え内容を認容し、既存の政党近接財団の制度自体に違憲判断を下した。すなわち、連邦憲法裁判所は、訴訟の対象となっている 2019 年度予算に関し、判決主文において「予算法律によって効力を有するに至った 2019 年会計年度に関する連邦予算が、政治財団のための第 0601 章第 68512-144 項により社会政治的及び民主主義的教育業務のためのグローバル補助金の提供を可能に

25) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 402.

26) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 150.

した限りにおいて、被告は、2018年12月17日（連邦官報第1部2528頁）の2019年会計年度予算のための連邦予算法律の制定により、原告のドイツ基本法21条1項1文より導き出される政治的競争における機会均等への権利を侵害した<sup>27)</sup>と判示した。

この判決の基礎には2つの要素がある。第1に、ドイツ基本法21条の政党条項が、政党近接財団にも適用される点、第2に、政党の機会均等を侵害するには、憲法上の根拠あるいは特別な法律上の根拠が不可欠であるとした点である。連邦憲法裁判所判決は、この2つの要素を導き出す前提として、大きな枠組みを提示している。連邦憲法裁判所は、次のように判示している。ドイツ基本法21条1項1文によって保護された政党の憲法的地位は、政治的競争への平等な参加の権利を保障している。これにより国家機関のいかなる影響力行使も、政治的競争に参加している各政党に対し特定の政党を有利にも不利にもしてはならないのが基本である。その上で、「国家機関が国家資金を第三者に供与することによって、利益を与えあるいは不利益を課し、またそのことによって政党の政治的競争に著しい仕方でゆがみを与える」場合に、その「政党の機会均等への侵害には、憲法上の正当化が必要である。憲法自体にこれに対応する権限規範が含まれていない場合には、そのための特別な法律上の侵害根拠が、通常は必要である<sup>28)</sup>」。

では、先の第1の論点について、連邦憲法裁判所はどのように判決したであろうか。政党近接財団への機会均等違反に関しては、連邦憲法裁判所は、次の論旨を展開している。すなわち、「直接的支援のほかに第三者への国家資金の付与も政党間の競争状態に影響を及ぼし得る。政党の機会均等が、事実上あるいは間接的な妨害によって被害を受けるのは、その妨害がその目的設定とその効果に対する直接的・目的指向的な侵害と同視される場合である<sup>29)</sup>。「しかし、第三者に公的資金が与えられる場合に——たとえ事前に決められた資金の利用目的が政治的な関連をもつとしても——当該資金の配分によって機会均等への政党の権利に

27) BVerfGE 166, 93. 以下では本判例を引用する場合、頁数ではなく、Rn. (段落番号)を記載する。

28) Ibid., Rn. 168.

29) Ibid., Rn. 176.

対する侵害があったと当然視することはできない。このことは、特に政党から法的にも事実上にも独立しつつ、自己の任務を独自にかつ自己責任をもって遂行し、実際にもそれぞれの政党とは一線を画している組織体に資金が提供されている場合にもあてはまる。したがって、そのような場合には、第三者への国家資金の分配が、政党間の競争状態に変化を生じさせるのか否かについては、それぞれの個別事情に応じて別個確定していかなければならない。直接的な国家補助の場合と同様に、国家機関は、原則として第三者へ国家給付を供与することを通じ、重要な意味を有する方法により特定政党に利益を与え、また不利益を課す権限を有さない。そのことは特に、給付の受益者と政党との間に特別な近接関係がある場合に「あてはまる」<sup>30)</sup>。

連邦憲法裁判所は、このように述べた上で政党近接財団への平等の取り扱いについて次のように結論づけている。「政党の機会均等は、次のことを要請している。すなわち、政党に近接しつつも法的にも組織的にも独立している第三者への国家による援助は、政党間の政治的競争を偽造してはならない。その種の給付は——政党への直接的援助と同様——政党の力関係を考慮に入れつつ等しく評価される形で形成されなければならない。そのことが行われない場合には、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文に基づく政治的意思形成への政党の平等な協力という原則に対する侵害が発生する」<sup>31)</sup>。

次に先の第 2 の論点に関しては、次のように判示している。連邦憲法裁判所は、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文に基づく政党の機会均等への権利を侵害するには、憲法上の正当化が必要であり、その際には、厳格な実定法上の条件のほかには、侵害を許容するための「特別な法律上の侵害根拠」が不可欠であると判示している。連邦憲法裁判所は、まず「政党の機会均等の原則は、選挙権の平等と同様に絶対的差別禁止に服する。その形式的特性を根拠に政治的競争への政党の平等な参加に対するいかなる侵害も原則的にはあってはならないが、ただ特別なそして従来より『やむを得ない』と認められた理由によって正当化される場合は、例外的に制限は許される」<sup>32)</sup>と判示し、まず侵害可能性の存在を指摘する。その上で

30) Ibid., Rn. 177.

31) Ibid., Rn. 178.

32) Ibid., Rn. 180.

連邦憲法裁判所は、「政党の機会均等への権利侵害は、国家活動のための正当化が——たとえば連邦政府の情報活動の場合と同様に——直接的に憲法より生じていない場合には、特別な法律上の授權根拠も必要とする。かかる法律上の規定の必要性は、ドイツ基本法 20 条 3 項に基づく一般的な法律の留保より生じる。予算法律の制定だけではその必要性は満たされない」<sup>33)</sup>と判示し、政党近接財団への従来の予算法律のみによる予算執行方法を違憲と認定し、具体的な法律上の根拠なしに、政党の機会均等を侵害することは違憲であることを示した。

連邦憲法裁判所が、政党近接財団への補助金付与に関し、予算法律では不足、個別的な法律が不可欠とみた理由は、従来、連邦憲法裁判所が唱えてきた本質性理論 (Wesentlichkeitstheorie) と直接かかわる。すなわち、連邦憲法裁判所は、「ドイツ基本法秩序においては、根本的決定は国民によって選挙された議会により行われる。連邦憲法裁判所は、その確立した判例によれば、基本権上の法律の留保と法治国家原理から、一方では民主制原理、他方ではあらゆる根本的規範領域において本質的決定自体を下し、そのほかの規範定立者や執行府にこれを委ねてはならないとする立法者への義務づけを導き出してきた。そのような方法でこの規制は、透明性を浮き出たせ、議会反対派の関与を保障し、当事者と世間に対して自分たちの見解を形成し、反映させる機会を与える一つの手続より生じることが確保されるべきである」<sup>34)</sup>。

連邦憲法裁判所は、この本質性理論に基づく法律の留保の範囲について、その一般的方向性を次のように描く。「どの事項がその根本的重要性の故に立法者の規制に留保されているかは、それぞれの事物領域と問題とされている規制の強度をみることによってのみ把握される。その際に、憲法上の評価基準は、まずドイツ基本法の中核的原理だといえる。特に、ドイツ基本法によって保障されている基本権が、そこに数えあげられる。この基本権が問題となる場合には、通常、議会制定法律の必要性が生じる。そのことは特に、相互に競合し合う基本権上の自由権が対立し、それぞれの限界線が流動的で確認することが困難な場合にあってはまる。直接的に民主的正当性を有する立法者による規制の必要性のさらなる端緒は、共同体あるいは政治的意思形成の過程にかかわる法実体の重要性から生じる。

---

33) Ibid., Rn. 181.

34) Ibid., Rn. 182.

立法者は、国家と社会のために著しい重要性を有する課題を規制すべく義務づけられているのである」<sup>35)</sup>。

そこで、本件で問題となっている政党の機会均等への侵害に関して、連邦憲法裁判所は次のように結論づけている。「以上のことから出発すると、法律の留保は、政治的競争への政党の機会均等の参加に対する規制にもあてはまる。ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文によって政党に割りあてられた媒介の役割の遂行は、基本法上の民主制原理の構築にとって不可欠な構成要素である。この媒介の役割を果たす前提とは、政治的競争への平等な参加を促す可能性なのである。ドイツ基本法 20 条 1 項と 2 項による基本法上の民主制原理の要請が重要である故に、政党の機会均等の保障は、基本権行使の重要度に比べても人後に劣らず、しかも原則的に法律の留保は、同じ方法で用いられる規制関連に立脚する」<sup>36)</sup>。

連邦憲法裁判所は、以上の論説を踏まえた上で、政党近接財団に対する国家補助を出す仕組みとして予算法律は不十分だとの論拠を次のように説示する。「民主制原理に根を置く規制委託を充足するには、予算法律の枠組みにおける確定では、通例、不十分である。一般的給付行政の領域においては、予算法律が、法律の留保の意味における法律上の根拠を作り出すとの要請で足りるとするか否かは、曖昧のままでもよい。ただ、予算法律の特殊性に鑑み、政治的競争への政党の平等な参加に影響を及ぼす国家給付は、原則的に特別な法律上の根拠を必要とする」<sup>37)</sup>。「それぞれの予算法律としての規定は、政党間の競争状況に影響を及ぼす国家補助金の支出のための授權根拠としては十分ではない。補助金関係に関与できない第三者の基本権領域への侵害がある場合と同様に、国家給付を通じての政党の機会均等に対する著しい戸惑いがあるときには、請求条件と付与基準の特別な法律上の規定を必要とする」<sup>38)</sup>。「そのことは、政党間競争に関わる国家補助金は、国民の政治的意思形成に跳ね返るとい事情から生じる。政治的意思形成の過程、ひいてはドイツ基本法 79 条 3 項の保護領域によって包含されている中核的な基本法秩序にとってその種の補助金が重みをもつが故に、いかなる基準に基

35) Ibid., Rn. 183.

36) Ibid., Rn. 184.

37) Ibid., Rn. 187.

38) Ibid., Rn. 192.

づいて補助金の受領者の範囲が確定され、それぞれの補助金がいくら位になるのかの決定に関し、抽象的・一般的な方法で定めるのは立法者の事項である。これに基づいてのみ——当事者である政党自身にとっても——どのような一般的な基準に基づいて国家給付が量られ、どのような保護利益が様々な財団間の差異化を正当化しているのかを把握することが可能となる。議会と政府との内輪の関わりに限定された各年度の予算法律における補助金受領者とその金額を単にリスト化することでは、通常、補助金は給付してはならない。むしろ法律の留保は、次のことを要求している。すなわち、民主制の意思形成過程にとって本質的で国家給付により政党間にある競争状況に影響を与える問題は、各予算法律制定者が方向付けられるような一つの固有な法律において規制される点である」<sup>39)</sup>。

## (2) 法律制定への立法者に対する枠組の指示

連邦憲法裁判所は、政党近接財団に国家補助金を付与するには、法律が制定されなければならない点を以上のように明確に判示した。そこで連邦憲法裁判所は、政党の機会均等の原則は、国家による財団援助が政党間の既存の競争状況を変化させてはならないことを要請し、しかも既存の事実上の差異を除去しあるいは激化させるのを禁じている点を踏まえ、グローバル補助金から DES を考慮しなかったことは、原告の政治的意思形成への平等な参加の権利侵害だと認定した。その背後には、次の現状認識が連邦憲法裁判所にあったからである。すなわち、AfD は、2017 年連邦議会選挙では第 2 投票において 12.6% を獲得し、議席数は 94 議席を擁し、連邦議会において第三極の地位を占めていた。次いで 2019 年の連邦議会選挙では 10.3%、83 議席を獲得し、ドイツ国民の右傾化を体現する政党としてはある意味確立した地位をもっていた。しかも AfD は、すべてのラント議会にも議席を有し、また 2014 年にはヨーロッパ議会選挙においても 7.1%、2019 年では 11% も獲得していた<sup>40)</sup>。そうした一定の勢力がある AfD の政党近接財団である DES をグローバル補助金から排除したことは、「政党間の既存の競争状況が原告に対し不利な形で変化した」<sup>41)</sup>と認定せざるを得なかった。

39) Ibid., Rn. 193.

40) Ibid., Rn. 232.

41) Ibid.

では、連邦憲法裁判所は、どのような法律が必要だとみているのであろうか。ドイツの場合、連邦憲法裁判所が法律違憲判断をした場合、連邦憲法裁判所がいわば立法者としての機能を果たすことがある。法律違憲判決であれば、立法者は連邦憲法裁判所の判断の思考枠組みに従い、その後の法律制定・法律改正をせざるを得ない。そこで連邦憲法裁判所が、判決文において合憲的立法のための指針を明示するのが通例である。

本件でも連邦憲法裁判所は、立法者に対し法律制定に向けて次の方向性を指示した。「立法者が政党近接財団の国家援助のための基本決定にこだわるのであれば、立法者には必要な法律上の根拠を作るにあたり一定の裁量を与えられている。ただ立法者は、ドイツ基本法3条1項による政治財団の事と同21条1項1文による財団に近接する政党のことを斟酌すべしとの憲法上の要求を尊重しなければならない」<sup>42)</sup>。そこで立法裁量の限界を画するために、連邦憲法裁判所は、その立法内容の具体的形象として次の4点を列挙している。

第1に、国家補助金を受領できる政党近接財団は、「継続的で重要な政治的潮流 (dauerhafte ins Gewicht fallende politische Grundströmung)」を代表する財団に制限されるとする点である。この概念は、すでに連邦憲法裁判所が最初の政党近接財団判決 (1986年) において<sup>43)</sup>提示していたが、今回の判決では、この概念が立法者への指針という意味においてより積極的な規範形象が与えられている。

第2に、立法者は、政党近接財団が「継続的で重要な政治的潮流」を代表しているか否かの判断に関し、当該財団を自己の系列下に置く政党の獲得票数と選挙結果に基づいて判断することについては、憲法上疑義はないとした点である。とくに、当該政党が、その党員の数、組織の規模、あるいはメディアでの露出度よりも、「政治的潮流の実在 (Bestand einer politischen Grundströmung)」に基づき測定するのは問題はないと判示している<sup>44)</sup>。

第3に、ドイツ基本法21条1項1文による政党の機会均等原則を考える場合に、政党が「継続的で重要な政治的潮流の実在」を有すると推定されるためには、

42) Ibid., Rn. 238.

43) BVerfGE 73, 1 (38).

44) a. a.O. Rn. 240.

当該政党の選挙結果の性質と規模の決定が、重要な意味をもつとした点である。すなわち、政治的意思形成に一時的に影響を与える短命の政党の近接財団が、国家補助金から排除され、また、国家補助金の獲得だけを目的とした濫用行為に対し、立法者が予防措置をとることも、立法者にとっては特段、政党の機会均等原則に違反しないとみられる<sup>45)</sup>。もっとも「立法者は政治的意思形成の基本法上保障された公開性を考慮しなければならない。というのも、政治財団への国家財政援助の任務の所以は、既存の政党システムの化石化を求めたり、新たな政治的潮流の出現や強化を妨げたりしてはならないからである」<sup>46)</sup>。

第4に、連邦憲法裁判所は、立法者に対し国家助成を通じて政治的競争に変化を与えることに警告を発している点である。すなわち、「立法者には、政治的意思形成に影響を与える給付の供与を競争中立的に作り上げることが求められている。そのことは、国家による財団財政援助にもあてはまるが、そこでは既存の競争状態を各政党に対し有利にも不利にも変化を与えてはならず、さらにそこから生じた変動過程を防止し、加速させてもならない」<sup>47)</sup>ことが求められている。

連邦憲法裁判所は、以上の4点を踏まえ、結論的に次の指示を立法者に与えている。「継続的で重要な政治的潮流は、政党近接財団への国家助成にあたり等しく考慮され、国家給付を通じて既存の競争状況の変動をそれぞれの政党に対し有利にも不利にもなることを回避できるような方法に基づいて立法者が裁量を利用することは、立法者の事項である。その際に、各政党財団の助成の開始と終了にあたり評価の差異化することは排除される」<sup>48)</sup>。

とはいえ連邦憲法裁判所は、今後の法律制定にあたり、立法者がAfDあるいはDESに対し、政党の機会均等に抵触しない何らかの差異化を与える理論的根拠を示唆していることは注目に値する。すなわち、連邦憲法裁判所は、極右勢力を公金より遠ざける可能性を排除しない論理を次の文脈において表明しているからである。「立法者が、国家による財団財政援助を形成する段階で政党の機会均等に対してこれを侵害をする場合、特別な法律上の規定を必要とするが、それは

---

45) Ibid., Rn. 242.

46) Ibid.

47) Ibid., Rn. 243.

48) Ibid., Rn. 245.

憲法上の法益と同じ価値の保護に適合的であつ必要な限りでなければならない。その際に、同じ価値の憲法上の法益として特に自由で民主的な基本秩序が考えられる。国家による財団助成に関し、そこからいかなる要求と結果が生じるかは、本訴訟では判断を差し控える」<sup>49)</sup>。

## II. 判決の評価

本判決は、政党近接財団に対する国家補助の内、グローバル補助金に関するものである。連邦憲法裁判所は、このグローバル補助金支出が、法律上の根拠なしに行われた点を違憲視し、2019年度の予算法律上の当該支出項目をドイツ基本法21条1項1文に定める政党の機会均等の権利に反すると判断した。政党近接財団への国家補助が法律で定められていない点に関して、学説は従来より違憲とする見解が支配的である。たとえば、ゲーリングは、連邦憲法裁判所が依拠してきた本質性理論を根拠に——法律の留保の論理以上に——政党近接財団への国家補助金の供与は、「民主的で基盤的な基本決定」<sup>50)</sup>に関わる本質的事項だと捉えている。これを前提にしていえば、政党近接財団への国家補助をどのように扱うかの議論は、世間での論争によって人々に大きな反響を呼び起こすだろうし、またその正当化の必要性の議論は、公共の利益に仕えることとなる<sup>51)</sup>。換言すれば、国家補助の決定には、対世的にも手続の透明性が不可欠となり、その透明性は、議会内野党の参加と当事者・世論の関与さらにはその者たちによる意見表明、そうした要素を作り、これを広く表に出すことことを通じて確保することができる<sup>52)</sup>。従来の予算法律による内輪の話し合いによる補助金決定は、これとは真逆である。だからこそゲーリングは、事前の話し合いで予算に補助金を組み込むことは、共同体の重要な意義を十分に把握していないと指摘し、法律規制の必要さと不可欠さを強調したのである<sup>53)</sup>。

そもそも政党関連組織体への国家補助に関して法律が不存在である点について、

49) Ibid., Rn. 245.

50) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 175.

51) Ibid., S. 175f.

52) J.Geerlings, Karlsruher Paukenschlag zur Finanzierung parteinahe Stiftungen, in: ZRP. 2023. S. 113.

53) J.Geerlings, a.a.O., (Fn. 10), S. 180.

1983年に公表された『政党財政再編に関する報告書』<sup>54)</sup>では、会派(Fraktion)への国庫補助は「迂回財政援助」であると指摘されていた。これを引き継ぎ1994年に公表された『政党財政援助に関する独立専門家委員会による勧告書』<sup>55)</sup>においては、政党近接財団への国家補助自体が議論の対象となった。独立専門家委員会は、政党近接財団への国家補助の従来の承認手続(Bewilligungsverfahren)は不適切だと指摘し<sup>56)</sup>、政党近接財団の財政透明性の確保のために「本委員会は、政党近接財団の国家財政援助の諸原則が、法律において規定されることを勧告する」<sup>57)</sup>と表明していた。

しかし、この勧告は立法府により無視され続けたため、この態度は、政党法制研究者からは「ドイツ基本法上の法治国家から導き出される法律の留保」に対する、また連邦憲法裁判所が構築した本質性理論への挑戦と受け止められ<sup>58)</sup>、再三に渡り法律制定を求めてきた<sup>59)</sup>。ときにはメルテンのように「政党近接財団の権利の規制に関する法律案」も構想されたこともある<sup>60)</sup>。本判決によって、法律制定への大きなきっかけが生まれたが、立法化にあたって、AfDをどのように扱うかというやっかいな論点があり、この論点の対処が大きな課題として残存する。最終的には2023年12月に法律制定が行われ、一応の解決がはかられたが、当時のAfDへの向かい方について、ここで言及しておこう。

AfDの扱い方は、連邦憲法裁判所が唱えた「継続的で重要な政治的潮流の実在」に関わる。この概念が打ち出されたのは、緑の党による機関訴訟においてである(以下、1986年判決という)<sup>61)</sup>。すなわち、緑の党は、既存政党の政党近接財団への公的資金援助であるグローバル補助金を1983年度連邦予算から支出

54) Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung/Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 230. 国会図書館調査立法審査局編『政党財政再編に関する報告書』1984年183頁参照。

55) BT-Drucks. 12/4425.

56) Ibid., S. 38.

57) Ibid., S. 41. なお、その立法化のためには、ドイツ基本法における連邦の立法領域が不明確であることに鑑み、基本法75条(当時)改正も勧告している。

58) H.Merten, *Parteiahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 169.

59) M.Morlok u. H.Merten, a.a.O., (Fn. 13), S. 211.; M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 404f.

60) H.Merten, a.a.O., (Fn. 58), SS. 178-185.

61) BVerfGE 73, 1.

したことが、ドイツ基本法 21 条 1 項及び同 3 条 1 項に違反するとして機関訴訟を提起した。これに対し、連邦憲法裁判所は、緑の党は 1980 年の第 9 次立法期連邦議会選挙の段階では議席をもたず、1983 年の第 10 次立法期連邦議会選挙において初めて議席を獲得した新規参入政党であることを重視し（第 2 投票では 5.6%/27 議席<sup>62)</sup>、緑の党が唱える政治的主張がドイツ国民において一般的であるか否かを判断した。その際に用いられた概念が、「ドイツ連邦共和国においてあらゆる点で継続的で重要な政治的潮流を適切に斟酌する」<sup>63)</sup>との言説であった。そこで連邦憲法裁判所は、既存政党が「継続的で重要な政治的潮流」を代表する政党なのであり、緑の党はそうではないと判断し<sup>64)</sup>、既存政党の近接財団だけにグローバル補助金を支出したことは合憲であると結論づけた。

このように「継続的で重要な政治的潮流」の概念は、政党が連邦議会選挙に参加できたか否か、また参入したとしても瞬間的に 5% 阻止条項を超えただけなのか否か、といういわば時間軸に沿ったハードルの機能を果たしている。しかし、2023 年判決では「継続的で重要な政治的潮流」の概念は、2 回連続して 5% 阻止条項を超えただけでは足りない枠組みとして利用されている。すなわち、AfD は、2017 年の第 19 次立法期連邦議会選挙において初めて議席を有したが、第 2 投票ではいきなり 12.6%/94 議席も獲得した。2021 年の第 20 次立法期連邦議会選挙では、第 2 投票では 10.3%/83 議席を獲得した。この間、AfD は、2018 年に当該政党の政党近接財団である DES を設立し、既存政党 — AfD からすれば「古い政党」 — が受領しているグローバル補助金を自分たちにも渡すよう求めた。これに対して連邦憲法裁判所は、AfD は「継続的で重要な政治的潮流」を体現していないとみている。つまり、連邦憲法裁判所は、この概念における時間軸である「継続的 (dauerhaft)」の意味を拡張的に描くことで、2 つの連邦議会選挙で議席を有したとしても「継続的」には不足しないと判断した。つまり、獲得票数と獲得議席という選挙結果が、2 つの立法期 (8 年が原則) において 5% 阻止条項を超えながら持続したことを示しても、「継続的で重要な政治的

62) Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd., 1, S. 193f.

63) BVerfGE 73, 1 (38).

64) BVerfGE 73, 1 (38f).

潮流」に至らないとされたのである。この連邦憲法裁判所の判断は、先の1986年判決には見られない特徴である。もっとも連邦憲法裁判所がこの時間軸を具体的にどこまで拡張しようとしているのかは、明確ではない<sup>65)</sup>。

ただ、連邦憲法裁判所が念頭にあったのは、AfDのような極右政党を——政党法18条による国家補助を超えて——公金で成長させてはならないという判断であり、AfDの近接財団DESをいかに排除するかという実践的思考が先行していたと思われる。そこで、連邦憲法裁判所は、「継続的で重要な政治的潮流」として従来の時間軸の枠を広げたほか、周到にもう一つの別のハードルを設定した。

第3に、ではこのもう一つ別のハードルとは何であろうか、それは、ドイツ基本法秩序の最高位に属する憲法的法益、すなわち「自由で民主的な基本秩序」である。政党の機会均等を排除できる論理として連邦憲法裁判所は、「立法者が、国家による財団財政援助を形成する段階で政党の機会均等に対してこれを侵害をする場合、特別な法律上の規定を必要とするが、それは憲法上の法益と同じ価値の保護に適合的であつ必要な限りでなければならない。その際に、同じ価値の憲法上の法益として特に自由で民主的な基本秩序が考えられる」<sup>66)</sup>と判示していることから、それは明白である。

この立法者への指針について、学説の多くは好意的である。たとえば、モルロークは、連邦憲法裁判所が「反憲法的追求 (verfassungsfeindliche Bestrebungen)」をしていく政党の政党近接財団を国家補助から除外できると判断した点について、これを評価し「自由で民主的な基本秩序に反対する行動は、国家助成について政党財団を欠格とすることができる」<sup>67)</sup>と述べ、今後の立法化にあたり「反憲法的追求」の確定を憲法擁護庁の専属事項にすべきことを提言している。

憲法忠誠を政党に課し、同時に政党に近接しながらも政党からは法的に独立している政党近接財団にも、憲法忠誠の重しを課してもよいとの連邦憲法裁判所の

65) a.a.O.Rn. 244. 連邦議会選挙において3回の内2回、5%阻止条項を超えれば十分という見解もある。C.Lenz u. M.Stüzel, Verfassungsrechtliche Eckpunkte für Gesetz über die staatliche Förderung parteinahe Stiftungen, in: NVwZ. 10/2023, S. 742.

66) BVerfGE 166, 93, Rn. 245.

67) M.Morlok, Das Bundesverfassungsgericht und das Geld der Parteien, in: JZ. 15/16, 2023, S. 683.

発想は、次のことが背景になっている。すなわち、政党に憲法忠誠を求め、「自由で民主的な基本秩序」の侵害・除去を目指す政党が禁止され、当該政党を政治過程から一掃していくのが、ドイツ固有の統治システムである。ただドイツ基本法 21 条 2 項の政党禁止条項の適用はハードルが高く、政党禁止事例は、SRP 判決（1952 年）と KPD 判決（1956 年）の 2 回しかない。2017 年に極右政党である NPD に対して連邦参議院が政党禁止を求めた事例では、連邦憲法裁判所は NPD の反憲法的性格を認定しつつも、政党禁止処分を回避し、政党禁止を行わなかった<sup>68)</sup>。

ただその後、NPD が政党法 18 条による国家補助を受け取っている状態を改善し、政党禁止はできなくとも国家財政援助の受領だけは阻止したいとの立法者の決意から、その判決後直ちにドイツ基本法 21 条は改正され、新規に次の 2 つの条文が追加された。新第 3 項は、「政党の中で、その目的または支持者の行動からして、自由で民主的な基本秩序を侵害しもしくは除去し、またはドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを志向 (ausgerichtet) する政党は、国家による財政援助から除外される。除外が決定されたときは、当該政党への税の優遇措置及び当該政党への助成措置は受けることはできない」、新第 4 項は「連邦憲法裁判所は、第 2 項に基づく違憲性の問題について及び第 3 項に基づく国家による財政援助資金からの除外について決定する」との条文が追加・改正された<sup>69)</sup>。

この政党に対する国家財政援助の排除規定の憲法的格上げによって、反憲法的ではあるが、政党禁止には至らない政党に対する公金からの放逐が可能となる憲法環境が整えられた。そしてこの排除の論理が、今回、政党ではなくその政党近接財団に向けられ、「自由で民主的な基本秩序」に挑戦する政党に対し、政党禁止及び政党排除よりも敷居の低い政党系列財団へのグローバル補助金からの除外

68) BVerfGE 144, 20. 最初の NPD 判決については、論じたことがある。加藤・前掲書（註 3）238-255 頁。

69) 基本法 21 条 3 項・4 項の追加改正経緯に関しては、大曲薫・佐藤令「ドイツの政党法」『外国の立法』第 286 号（2020 年）42-43 頁参照。BGBl. I Nr. 47, 2017, S. 2346. なお、連邦憲法裁判所は、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府からの連邦憲法裁判所法第 43 第 1 項に基づく申立てによる NPD への国家補助排除の訴訟につき、これを認容し、NPD（2023 年 6 月に Die Heimat に党名変更）は今後 6 年間、政党法 18 条に定める国家補助を受け取ることはできないという判決を下した。BVerfG v.23.01.2024.

ができるように、立法者に法律の留保の内容について宿題が課されたといえる。この点について、ゲーリングは、新規立法ではドイツ基本法 21 条 3 項の基準が援用され、新たに政党・財団に対する制裁が用意され、新規立法が政党禁止よりも緩やかな手段で反憲法的な政党と政党近接財団を排除することを積極的に評価している<sup>70)</sup>。ゲーリングのその主張の背後には、ドイツ基本法 21 条 3 項が、政党禁止の代替機能を果たし、違憲と確定されない政党に対して政党法による公金の保護を受けてはならないとする一方で、当該政党の政党近接財団が補助金を受領できるとの逆説を回避しなければならないとの考えがあったからであろう。では、立法者は、この連邦憲法裁判所の意図をどのように具体化したのであろうか。

## 四、財団助成法の制定

### 1. 財団助成法の紹介

CDU/CSU、SPD、FDP、同盟 90/緑の党の 4 会派は、2023 年 10 月 10 日に共同して「連邦予算に基づく政治財団財政援助に関する法律案 (Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt/StiftFinG)」(以下、財団助成法と略記する)を連邦議会に提出した<sup>71)</sup>。同法案は、内務国土委員会において審議・修正の上<sup>72)</sup>、11 月 10 日に連邦議会において賛成多数をもって議決された。連邦議会においては、625 名中賛成 548 名、反対は AfD 会派と無所属議員の 75 名、棄権は 2 名であり、主政党の圧倒的多数をもって本法案は連邦参議院に送付された。連邦参議院は、同法案を異議法律として扱い、何ら異議はなしとして 11 月 24 日に同意の議決を行った<sup>73)</sup>。同法律は 2023 年 12 月 22 日に公布され<sup>74)</sup>、翌 23 日に施行された。

財団助成法は全文 10 条の短い法律である。以下では、財団助成法の全文を訳出しておこう。

70) Geerlings, a.a.O., (Fn. 52), S. 114.

71) BT-Drucksache 20/8726.

72) BT-Drucksache 20/9199.

73) BR-Plenarprotokoll 1038, S. 378.

74) BGBl. I 2023 Nr. 383, S. 1 (22.12.2023).

《連邦予算に基づく政治財団財政援助に関する法律》2023年12月23日施行

第1条（政治財団）

(1) この法律の意味における政治財団とは、当該財団に近接する政党により相互に同意し、承認されたものに限る。政党による当該承認は、一の政治財団に対してのみ行うことができる。

(2) 政治財団は、当該財団に近接する政党から法的及び現に独立するものとする。政治財団は、独自かつ自己責任をもって並びに精神的に開かれているものとする。政治財団は、当該近接政党より距離を置くことが求められる。

(3) 政治財団は、その法的形式に関し任意に選択することができる。

第2条（助成の要件）

(1) 本条第2項から第5項の要件を満たす政治財団に限り、連邦予算より政治財団は原則的に助成を受けることができる。

(2) 政治財団に近接する政党に属する連邦議會議員は、少なくともドイツ連邦議会における会派の勢力として連続して三期の立法期に議席を有していなければならない。政治財団が、過去において少なくとも連続して二期の立法期中、助成を受けている場合で、当該政党が将来の連邦議会において一の立法期中、議席をもたないときは、助成を受けることができる。

(3) 第1条第1項に基づき政治財団として承認を受けた当該財団に近接する政党は、国家による政党財政援助より除外されない。

(4) 政治財団は、自由で民主的な基本秩序及び国際協調の思想を積極的に支持するための保障に邁進しなければならない。政治財団が自己の将来にわたる財団業務に関し、その保障ができないと認定される事実は、特に以下各号に定める。

一 過去において財団の業務が、自由で民主的な基本秩序の促進及び国際協調の思想に奉仕していないと認められること

二 財団の業務が前号の意味において奉仕していないと見なされる公表物があり、その内容が奉仕の期待に適合しないと認められること

三 財団の実質的業務に著しい影響を与える個人の協力、雇用または委託が、反憲法的追求であるとみられる十分な嫌疑が当該個人にあること

四 財団がその政治的潮流に関し、反憲法的特性をもつこと

(5) 政治財団は、連邦憲法擁護法第4条第2項に定める憲法の諸原則の内、一つを除去したは無効とするために志向 (darauf ausgerichtet) してはならない。政治財団が、連邦憲法擁護庁によりその嫌疑があるとされ、あるいは確実に過激主義者として区分されたときは、当該政治財団にあっては第1文に定める志向 (Ausrichtung) が存在すると認定する。

第3条 (政治財団の財政援助の原則)

(1) 政治財団の財政援助は、この法律の基準に従い申請によりこれを行う。毎年度使用される助成額の上限は、各年度ごとの予算法律による。連邦予算令の規定は、触れることはできない。

(2) 第1項第1文に基づく申請が、第2条第4項または第5項の要件に満たず却下されたときは、当該政治財団に対する助成は、立法期が継続している間、除外される。

(3) この法律に別の定めがない限り、政治財団のみに引き渡される助成金は、連邦議会選挙後の予算年度において、当該政治財団の近接する政党が獲得した直近四回の連邦議会選挙の結果に基づく比率の平均値により配分される。近接政党が、三回の連邦議会選挙のみに参加したときは、四回の選挙の平均をとりつつ、四回目の選挙に参加しないときは、投票を獲得していないものとみなす。

(4) 前項の定めは、社会政治的及び民主的政治教育業務のためのグローバル補助金に適用し、すべての助成受領財団は、固定助成資金としてそれぞれ総額の1%を受領することを条件とする。

(5) 建築関連措置に関わる助成金につき、実質的理由により避けがたい事由がある場合には、第3項の配分基準を適用しないことができる。

(6) 特段の事情があると思慮するときは、第3項の配分基準にかかわらず、国内の優秀者育成のために各財団への補助金額の配分につき3%までこれを逸脱することができる。

(7) 権限を有する最高の連邦の官庁は、連邦財務省と協議し、特別な行政法規を発することができる。

#### 第4条（助成の終了）

(1) 政治財団の助成は、当該助成の開始後に次の各号のいずれかに該当するときは、遅くとも予算年度の終期までに終了しなければならない。

一、第1条1項に基づく承認がされずまたは第2条第2項の要件に満たないことが確定したとき

二、第2条第4項または第5項の要件に満たないことが確定したとき

三、第2条第3項の要件に満たないとき

四、政治財団に対し公的結社の規制に関する法律の第3条に基づき結社禁止の処分が発せられたとき

五、政治財団が、民法第87a条第2項第2号に基づき公共の安全に危害を及ぼすとして解散されたとき

(2) 前項第2号に基づく終了事由が確定したことにより政治財団の助成が終了したときは、現在の立法期にかかわる新規の助成は、当該政治財団に対してこれを行わない。

(3) 政治財団の精算の場合で、その精算が経済的理由による解散または社会的混乱の回避のために行われるときは、第1項に基づく助成の最終年度が終了した後、一年に限り引き続き助成を定めることができる。ただし、第1項第2号から第5号に基づく終了事由があるときは、この限りではない。

#### 第5条（行政手続法の適用；減額）

(1) 第3条第1項第1文に基づく申請の理由に関し、補助金の取消し及び決定の撤回については、行政手続法第48条から第49a条までの規定による。

(2) 第3条第1項1文に基づく申請による補助金決定について、当該政治財団の個々の措置が第2条第4項または第5項による助成要件に満たないことを理由に一部取消しまたは撤回された場合で、この事情が第4条第1項第2号に基づく助成終了の確定に至らないときは、第1項に基づく決定が効力を有した予算年度については、当該政治財団の助成は、撤回または取消された金額まで減額する。そのほかの政治財団の助成の金額については、変更を行わない。

#### 第6条（透明性）

- (1) 政治財団は、当該財団の定款に定める管理部門に就く構成員の氏名も含む公的年次報告書を提出しなければならない。政治財団は、独立した会計監査法人によりその会計業務について監査を受けなければならない。会計監査の結果は、第3条第1項に基づく申請が行われた官庁に提出しなければならない。
- (2) 一回あたりまたは一年を通じて累積して一万ユーロ以上の寄付金は、各政治財団の年次報告書に寄付者の氏名とともに公表しなければならない。

#### 第7条（権限）

- (1) 第3条第1項第1文に基づく連邦予算による助成金の申請、第4条第1項に基づく助成の終了並びに第5条に基づく取消し、撤回及び減額に関し、最高の連邦の省は、それぞれの分担責任の範囲において権限を有する。当該省は、その下位の連邦の官庁に業務を委託することができる。第5条第1項及び第2項に基づく取消しは、次の第2項に基づく権限を有する部門と協議してこれを行う。
- (2) 第3条第1項第1文に基づく申請の処理に関し、第1条第1項に基づく承認の存在の確認、第2条第1項に基づく確認並びに第4条第1項第1号及び第2号に基づく確認は、連邦内務国土省が権限を有する。

#### 第8条（個人関連データの取扱い）

- (1) 第7条第1項に基づき権限を有する最高の連邦の省またはその下位の連邦官庁並びに第7条第2項に基づく権限を有する官庁は、この法律に基づく業務遂行のため必要な限りにおいて、個人関連データを処理することができる。第1文に基づく処理に該当するものは、当該定めにおいて列挙された部門による個人関連データの相互送信並びに連邦及びラントの憲法擁護庁において収集され、助成を受けまたは申請をした政治財団もしくは同財団に関係する個人にかかわるこの法律に基づく確認のために必要と思慮される事実関係に関する第7条第2項に定める官庁が行う照会とする。第1文に基づき取得された個人関連データは、この法律の執行以外の目的をもって処理してはならない。
- (2) 個人関連データの処理につき自然人の保護及び自由なデータ移動並びに95/46/EG（データ保護指令）の廃止に関わる2016年4月27日のヨーロッパ

議会及び同理事会による 2016/679 (EU データ保護指令) の第 9 条第 1 項の定めにかかわらず、前項に基づく官庁による個人関連データの特別な分類の処理は、当該官庁が業務遂行に必要な限りにおいてこれを許可する。この場合、各官庁は、当事者の利益保護のために具体的かつ適切な措置を講じなければならない。連邦データ保護法第 22 条第 2 項第 2 文は、これを準用する。

#### 第 9 条 (既存の助成受領財団の承認)

この法律の施行時において第 1 条に基づき承認を受けている政治財団は、SPD にあってはフリードリッヒ・エーベルト財団、CDU にあってはコンラート・アデナウアー財団、CSU にあってはハンス・ザイデル財団、FDP にあってはフリードリッヒ・ナウマン自由財団、同盟 90/緑の党にあってはハインリッヒ・ベル財団及び Die Linke (左派党) にあってはローザ・ルクセンブルク社会分析・政治教育財団とする。

#### 第 10 条 (施行)

この法律は、公布の翌日より施行する。

## II. 財団助成法の特質

財団助成法は、AfD を除く、すべての会派によって議決されたことから窺い知れるように、お手盛り法律の性格が強い。また、立法者は、連邦憲法裁判所の違憲判断に即して法律制定を行ったが、その法律の内容の点では — 連邦憲法裁判所による立法者への指示に背かない形で — AfD をグローバル補助金から排除する目的をもった条項として、一般的・抽象的法律要件を設定したことが重要である。

このことは、財団助成法第 2 条に定める受領要件に明確に現れている。すなわち、第 1 に、同法第 2 条第 2 項において、連邦議会選挙において三期連続して会派として連邦議会に議員を送り出している政党の近接財団に限って、グローバル補助金が支給されると定めた点である。AfD は、現段階 (2024 年) では二期連続して会派として存在しているだけであり、したがって法律制定の最初の段階において、形式要件として AfD の財団である DES は、完全に排除される。つ

まり、予算措置によるお手盛りの予算法律に代わって、新規に財団助成法を制定しても、AfD は、最初から助成対象外とすることが、各会派で合意され、これに即して「三期連続」要件が実定法化されたのである。

もつとも、昨今のヨーロッパにおける右翼勢力の隆盛に鑑みれば、ドイツにおいて AfD が今後、さらなる支持拡大を果たし、次の連邦議会選挙（2025 年）において 5% 阻止条項を超え、法律要件に定める三期連続に達する可能性は著しく高いといえる。そこで立法者は、第 2 のハードルとして、周到に財団助成法第 2 条第 4 項において実質的要件を定め、政治財団の活動内容に介入する規定を設けた。すなわち、同法第 2 条第 4 項第 1 号から第 4 号の憲法忠誠の規定が、その現れである。ドイツ基本法の最高の憲法法益である「自由で民主的な基本秩序」に親和的な政党でなければ、ドイツの政治生活において活動を許さないという「戦う民主制」の論理が、政党近接財団にも求められたのである。その結果、財団の幹部、財団の活動自体が「政治的潮流に関し、反憲法的特性をもつ」場合には、助成要件を満たさないとする——たとえ三期連続して会派として連邦議会に存在感を示した場合でも——この憲法忠誠の論理によって、政党近接財団はグローバル補助金から排除できることとなる。

## 五、小結

政党近接財団への補助は、ドイツの政治文化の重要な一部であり、社会的に意義のある有益な任務を果たしているといわれているが<sup>75)</sup>、同時に負のイメージも与えてきた。というのも、政党近接財団は、その政党のためにする「迷彩服を着た」組織体であり、法律上の根拠なしに国家による補助金を受けているという意味で「無法の五人衆」、「秘密結社」<sup>76)</sup>とさえ形容されていたからである。確かに、文化といえは聞こえがいいが、その実態は政党本体への財政援助の迂回資金ルートそのものである。

今回の判決に基づき予算法律による政党近接財団へのこれまでの国家補助は違憲とされ、この判決を受けて新規に「連邦予算に基づく政治財団財政援助に関する

75) M.Merten, a.a.O., (Fn. 4), S. 397.

76) Ibid.

る法律」(財団助成法)が制定されたが、しかし、この法律は最初の段階で問題があるように思われる。そもそも、この法律は政党法 18 条における国家補助とは異なり、国家資金の上限が当初より定められていない。各会派が予算措置に関し話しさえすれば、国家補助の総額は、常に上昇し、青天井にならざるを得ない。おそらく 2023 年に政党法 18 条における国家補助の絶対的・上限規定の引き上げに関し、連邦憲法裁判所が高額すぎるとして違憲判決<sup>77)</sup>を下した点を踏まえれば、財団助成法について、今後、上限規定がないことが連邦憲法裁判所で争われる可能性は排除できないと思われる<sup>78)</sup>。

加えて、2025 年の連邦議会選挙後、AfD の政党近接財団 DES が、グローバル資金を受け取ることができるか否かが、大きな争点となろう。現行法上、3 回連続して AfD が連邦議会に 5% 阻止条項を超えて議席を有するならば——この現実的可能性は著しく高い——AfD は受給のための第一関門は通過できる。ただ、財団法 2 条 4 項各号のいずれかに DES が該当すると認定される可能性があり、その第 2 段階において DES が排除されることもあろう。つまり「政治的潮流に関し、反憲法的特性」を DES が体現していると認定された場合には、連邦政府は、グローバル助成金を支出しないはずである。ただその場合には、選挙の獲得票数という価値中立的な基準ではなく、憲法忠誠という実質的基準が価値中立的基準よりも重視されるのだという判断は、確実に法的争いとなろう。AfD あるいは DES からすれば、国民の支持こそ連邦憲法裁判所が示した「継続的で重要な政治的潮流」の最も重要で客観的な指標であるからである。

極右政党である NPD (National demokratische Partei Deutschlands) への政党法上の国家補助を排除するために、ドイツ基本法 21 条を改正して、新たに新 3 項を導入し、既存の政党禁止条項 (同 2 項) と政党の国家財政援助排除条項 (同 3 項) の二本立ての仕組みがすでに構築されている。その憲法的姿勢は、ドイツの政治的潮流が右サイドにぶれ、また同時に国民が右翼勢力に共鳴する姿

77) BVerfGE 165, 206.

78) 財団助成法に上限規定がないことへの批判として、J.Lauenstein u. M.Gerhold, Verfassungskonforme Stiftungsfinanzierung, in: DÖV., 2024, S. 186. 参照。この共同論文では、財団助成金の不透明な総額決定は何ら是正されていないと批判的に分析されている。

にドイツの統治者が危機感を覚えたことを反映している。その総体的な政治的文脈において、AfD/DES への新たな法的対処の仕方が、2025 年以降、連邦憲法裁判所で争われるはずである。その判決が AfD/DES にとって有利になるか不利になるかは、わからない。ただ、どのような判決が下されようとも、連邦政府、連邦議会、連邦参議院は、連邦憲法裁判所とともに右翼勢力に対峙し続けることは確実だと思われる。