

2023 年改正政党法違憲判決と 政党法改革の動向

加 藤 一 彦

《目 次》

- 一、はじめに
- 二、2023 年連邦憲法裁判所判決
- 三、判決の評価
- 四、小結

一、はじめに

2023 年にドイツ連邦憲法裁判所は、政党財政について 2 つの違憲判決を下した。一つは、いわゆる政党近接財団判決である¹⁾。すなわち、政党近接財団への既存の国家補助のあり方が争われた事例について、連邦憲法裁判所は、同年 2 月 22 日に従来の判例を変更し、予算法律によって政党近接財団への国家補助を行うこれまでの法形式について違憲判断を下した。この判決を受けて、立法者は、個別法律として「連邦予算に基づく政治財団財政援助に関する法律」(財団助成法。Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt/StiftFinG) を 2023 年 12 月に制定し、これによってこの問題は、一応の決着がはかられたかにみえる²⁾。

もう一つは、ここで紹介する政党法 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、連邦憲法裁判所が、その

1) BVerfGE 166, 93.

2) この判決とその後の立法改革について、分析したことがある。加藤一彦「政党近接財団への国家財政援助の憲法問題」『現代法学』(東京経済大学現代法学会誌) 48 号(2025 年) 45-72 頁。

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事例である³⁾。

この2つの事例とも、連邦議会の多数派によって主導された公的政治資金供与のあり方が争われた裁判例である。前者ではAfD (Alternative für Deutschland, ドイツのための選択肢) という極右勢力が訴訟主体である一方、後者では連邦議会内の多くの野党が訴訟を牽引したという相違があるものの、連邦憲法裁判所が、連邦議会の自己都合的な公的政治資金供与に対し、厳しい姿勢を見せた点では共通している。

そこで本稿では、公的政治資金供与問題について、政権政党に対し連邦憲法裁判所がどのような理由により国家補助法律を違憲視し、同時にそこにはどのような法論理があるかを分析することを目的としたい。ドイツにおける立法者と裁判所とのせめぎ合う姿勢を正確に分析することが、日本における政治資金規制への規範形象の構築に寄与し得ると考えたからである。

二、2023年連邦憲法裁判所判決

1. 2018年政党法改正の経緯

第19次立法期(2018.3-2021.9)における政権構成は、CDU/CSU及びSPDによるいわゆる大連立政権であった。第4次メルケル政権発足後、連立与党は政党財政の悪化を理由に政党法18条2項に定める国家補助の絶対的上限規定の改正を計画した。そこで政党法18条2項における絶対的上限の金額である1億4190万ユーロを1億9000万ユーロに引き上げるほか、関連規定を改正すべく2018年6月5日に連立与党は、改正法案を連邦議会に提出した⁴⁾。この法案はCDU/CSU及びSPDの各連立政権会派が推進主体であるため、6月13日に内務国土委員会において直ちに議決され⁵⁾、同15日には本会議において賛成多数により可決された⁶⁾。改正法案の審議時間は、わずかに10日間であった。なお、

3) BVerfGE 165, 206.

4) BT-Drucksache 19/2509.

5) BT-Drucksache 19/2734.

6) BT-Plenarprotokoll 19/44, S. 3930.

本会議の採決結果は、709 人中、賛成 371 名、反対 285 名、棄権 4 名、投票しなかった者 49 名であった⁷⁾。つまり大連立政権の各党派のみが賛成票を投じ、野党は一致して反対票を投じたのである。

その後、同法案は連邦参議院に送付され、異議法律として取り扱われたが、特段の異議はないとして、7 月 6 日に連邦参議院は同法案を可決した⁸⁾。同法案は 7 月 13 日に官報に公示され⁹⁾、公示の翌日に施行された。

これに対し連邦議会の各野党側議員 216 名は、政党法改正法律は、基本法 21 条 1 項に違反し無効であるとして 2018 年 9 月 27 日に抽象的規範統制訴訟を連邦憲法裁判所に提起した。

II. 判決の概要

【判決主文】

2018 年 7 月 10 日の政党法及びその他の法律の改正法律 1 条（官報第 1 部 1116 頁）は、ドイツ基本法第 21 条 1 項 1 文と合致せず、無効である。

【判決要旨】

1. 国家財政援助の絶対的上限と相対的上限は、相互に補完しあっている。相対的上限は、各政党が十分に社会に根を置き、国家補助金を通じて圧倒的にこれに依存してしまうことを妨げる目的をもつ一方で、絶対的上限は、全体としての政党システムにかかわり、同時にこの政党システムが市民間において継続的に受け入れられなくなるのを特に防止することにある。
2. 絶対的上限の引き上げを正当化し得る状況の劇的変化 (eine einschneidende Veränderrung der Verhältnisse) は、次の場合にのみ認められる。すなわち、全体としての政党システムが影響を受け、外部から政党に対しても影響が加えられ、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文によって政党に対して委託された任務を遂行するときに、もはや人的・物的資源の需要について政党自身の力量

7) Ibid.

8) BR-Drucksache 266/18 (Beschluss); BR-Stenografischer Bericht 969. Sitzung, S. 209.

9) BGBl. I 2018 Nr. 25, S. 1116 (13. 07. 2018).

だけでは明白に賄えきれない程度までに増大した場合に限られる。

3. 状況の劇的変化がある場合には、絶対的上限の引き上げは、政党システム機能の維持のために必要な範囲に限って許容される。
4. 立法者は、立法過程において絶対的上限の引き上げを理由づけなければならない。状況の劇的変化の存在とそこから生じる金額の調整の必要性に関して考慮すべき決定要因の調査と衡量は、事後検証できるように説明されなければならない。
5. デジタル化の流れの中でコミュニケーション手段とその使用の拡大化、また党内参加手段のより一層大きくなったデジタル関連の利用は、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文によって割り当てられた憲法委託を遂行するための状況の劇的変化を指し示している¹⁰⁾。

III. 判決の論拠

連邦憲法裁判所は、本判決において 1992 年判決¹¹⁾の判例理論を遵守し、絶対的上限規定と相対的上限規定が政党への国家財政援助の基本枠組みであることを再確認した。絶対的上限規定とは、一年あたりの政党への国家補助の総額規制であり（政党法 18 条 2 項）、相対的上限規定とは政党が自己調達した資金の総額を超えて国家補助を受領してはならないとする、いわゆる 50% 制限のことである（同 18 条 5 項）。本判決の特質は、今回、両者の規定目的を明確にし、かつそれが相互に関係し合うことを初めて明らかにしたことにある。この点について、連邦憲法裁判所は次のような判断を示している。

(1) 絶対的上限と相対的上限の相互関係

- ① ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文における国民の政治的意思形成への協力という政党に課せられた委託は、政党の国家による育成からの十分な独立と必然的に結びついている憲法の直接的規準（Vorgabe）を含んでいる。この根拠に基づいてのみ、政党は国家機関と国民との間に妨害されずにフィードバックしてい

10) BVerfGE 165, 206. 以下、本判決を引用する場合、頁数ではなく段落番号 Rn. により表示する。

11) BVerfGE 85, 264.

くとの任務を遂行し得ることが保障される。政党に対して割り当てられた国家と社会との媒介者としての地位を遂行するには、国民間にある政党への確かな信頼が、国家の影響力から独立して存在していることを前提としている。政党が自己の財政上の需要をカバーするために無制限に国家資金に頼るならば、この信頼は損なわれてしまうであろう。したがって、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文は、政党に対して国家資金を無制限に提供し得るような国家政党財政援助を与える余地を排除している¹²⁾。

- ② 相対的上限と絶対的上限は、異なった目的を追求している。相対的上限は、社会にそれぞれの政党が十分に根を置き、国家補助金による圧倒的あるいは全面的に政党が従属化することを妨げる目的をもち、他方、絶対的上限は、全体としての政党システムにかかわり、市民間においてこの政党システムを継続的に受容しなくなることを防止する点にその意図がある。この双方の上限は、国民の政治的意思形成への協力により政党の任務遂行を確保するとの目的をもって、相互に補完しあっている¹³⁾。
- ③ 国家財政援助の絶対的上限の放棄は、高額な寄付金あるいは分担金収入による相対的上限が守られたとしても、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文によって割りあてられた国民と国家機関との媒介機能の侵害を引き起こす程度まで国家資金が政党に供与される結果になる。相対的上限を考慮に入れて政党に支出される金額に基づいて絶対的上限の高さを決定する方法は、その視点を無視している。公金からの政党によるセルフ・サービスを回避することを通じて、あるいはドイツ基本法 21 条 1 項 1 文において割りあてられた政党の任務を遂行しなければならないのだとの印象を少なくとも保障する憲法上の利益が、考慮されていないからである¹⁴⁾。

(2) 絶対的上限の引き上げ条件

連邦憲法裁判所は、絶対的上限を引き上げるにあたって、次のような立法者を枠づける論理を展開している。

12) BVerfGE 165, 206, Rn. 116.

13) Ibid., Rn. 117.

14) Ibid.

- ① 国家からの自由の原則は、国家財政援助の絶対的上限の引き上げにあたっても尊重されなければならない。この原則は、物価変動との調整とは対立しない。さらに政党の憲法上の委託を遂行するにあたり、これに関係する状況の劇的変化がある場合に限って引き上げが考慮される。この引き上げは、政党の憲法委託の実行にとって不可欠な規模に限定されなければならない。立法者は、政党システムの機能維持のための諸前提とその結果として生じる財政需要が現に存在することを明示しなければならない¹⁵⁾。
- ② 国民の政治的意思形成への協力にとって外面的枠組みの条件が、劇的な規模で変化し、そのことにより政党自身で自己資金を調達できない継続的な財政上の超過需要があるとされた場合には、立法者は国家政党財政援助の総額を引き上げることによって、これを考慮することはできる。状況変化により政党の憲法委託の遂行にとって不可欠な金員にかかわる絶対的上限の増額は、国家からの自由の原則に抵触しない。というのも、公金によって政党が不適切なセルフ・サービスを受けているとの仮定は、その場合には当初よりないからである¹⁶⁾。
- ③ 絶対的上限の引き上げを正当化し得る状況の劇的変化は、絶対的上限の金額について直近に下した決定の時点と比較して——通常の物価変動との調整とは関わりなく——(i) すべての政党が関係する状況、(ii) 外部からすべての政党に及ぼす状況、(iii) ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文によって委託された政党の任務遂行に関し、人的・物的資源の必要性があり、しかも継続的に政党自身の力量によっては調達し得ない明白な範囲までその必要性がある、とされた場合に限られる¹⁷⁾。
- ④ 以上のほかにも劇的な状況変化がある。基本的には立法者が、政党に付加的な行動義務を課し、あるいは政党に新たな課題（たとえば選挙年齢の引き下げ）を与えることによって立法者の責めに帰すべきとされる変化もこれに属する。それに反し、状況の劇的変化といえないものは——たとえ政党に関係なく生じる場合であっても——ドイツ基本法 21 条 1 項で定めている政党の自由を基礎

15) Ibid., Rn. 119.

16) Ibid., Rn. 121.

17) Ibid., Rn. 122.

として政党によってもたらされた組織構造と任務過程における展開である。そうみなければ、絶対的上限の調整を政党自身の行動によって動かし、政党の機能維持のために必要と思わせるものに合わせて最高額よりも低くなるように節約すべしとの絶対的上限の根本にある見方が回避され、そのことが実際に政党によって行われてしまうからである。絶対的上限によって求められる主たる目的は、国民の政治的意思形成への協力にあたり、政党がセルフ・サービスをしているとの印象を与えて、政党機能が危機に陥らないようにする点にある¹⁸⁾。

(3) 立法者の裁量の限界づけ

連邦憲法裁判所は、立法者が絶対的上限を引き上げるにあたっては、相当程度の根拠づけが立法過程において証明されなければならないことを指摘している。日本的に言えば、立法事実の確認作業が、立法者に義務づけられるのだという課題である。この点について、連邦憲法裁判所は以下のように判示している。

- ① 立法者は立法手続きにおいて絶対的上限の引き上げを理由づける義務を負う。状況の劇的変化の存在について考慮すべき決定要因の調査と衡量は、明示されなければならない。そのことは、憲法上の規準に基づいて導き出される調整の規模 (Anpassungsvolumen) にもあてはまる。決められた金額が政党の機能維持のために不可欠であるとの想定に関し、どの要因が決め手であるのかが認識できるようにしておかなければならない。その際に、政党システムを全体として把握することが決定的である。そうした手続化の要請は、ともかくも政党によって政治的競争に関連する状態が公開されなければならないことを要求はしていない。同時に、主張されている変化が本質的に通常のことであれば、詳細な理由づけを求めることは、考慮しなくともよいであろう¹⁹⁾。
- ② 国家政党財政援助の絶対的上限の引き上げに関し、立法者による決定の単なる理由づけだけでは不十分である。手続化の調整機能を求める合理化の利益は、次の場合にのみ効果的に達せられる。すなわち、必要な専門調査と衡量が立法手続きにおいて行われ、それに対応した文書が作成される場合である。この手続化は、これを策定することがその目的なのであり、決めた事柄を表示するこ

18) Ibid., Rn. 124.

19) Ibid., Rn. 130.

と、つまり事後的に理由を列挙することは目的としていない²⁰⁾。

- ③ 国家政党財政援助の絶対的上限に関する法律上の確定と調整は、憲法裁判所の審査に服する。当該審査は、尊重されるべき立法者の裁量により単純法律上の規定の妥当性 (Vertretbarkeit) に限定される²¹⁾。
- ④ 立法者が最も公正で合目的であり、しかも最も合理的な解決策を選択したか否かを審査するのは、連邦憲法裁判所の任務ではない。むしろ原理的に民主的に正当化された立法者には、どのように立法者がそれぞれの規制分野に関し変化した要求に対応するか決定が留保されている。原則的に立法者の任務は、政治の生活現実を総括し、これに対応する概念を評価し、発展させるところにある。金額の調整に関しては、憲法より直接的に確固たるあるいは正確に計算された金額が、導き出されないことと関連している。そこで連邦憲法裁判所は、憲法上の規準により導き出された値である金額を査定するにあたって、通常通り抑制的審査だけをすればいいのであり、個別的な金額の算出は立法者に委ねられている。立法者が、状況の劇的変化があったとして、妥当な方法で考慮しかつ事後的に把握できる理由づけをもって国家政党財政援助の絶対的上限を引き上げた場合には、憲法上、そのことについては疑義は申し立てられない²²⁾。

(4) 立法者の立法過程の過誤

連邦憲法裁判所は、立法過程において立法者が、先の義務を果たした否かについては審査対象になると判示し、立法過程の過誤を次のように判断している。

- ① 立法者は状況の劇的変化があり、絶対的上限の引き上げを正当化したが、しかしこれには根拠はない。むしろ立法者は、立法手続において政党が自己資金から調達し得ない追加的な財政需要が生じ、国家政党財政援助を 1 億 9000 万ユーロまで引き上げる必要性に関し、十分な説明をしなかった²³⁾。
- ② 確かに、デジタル化と増大した党員の参加への期待は、国民の政治的意思形成への政党の協力にあたり状況の劇的変化をみせており、そのことは国家政党

20) Ibid., Rn. 131.

21) Ibid., Rn. 132.

22) Ibid., Rn. 134.

23) Ibid., Rn. 135.

財政援助の絶対的上限の引き上げを正当化する理由としては適格的である。しかし、2018 年政党法改正 1 条により 2018 年請求年度において 1 億 9000 万ユーロの金額にしたことは、憲法上の要求を満たしていない。立法者は、次の点で憲法上課せられた説明義務を侵害している。すなわち、立法者が 1 億 9000 万ユーロまで絶対的上限を引き上げるにあたって、変化した状況により正に引き起こされた財政上の高額となった需要が適切に補填されているか、また同時に国家政党財政援助が、政党システム機能の維持のために必須の範囲内に抑えられているかについて、説明していなかった。法案提出とその後の審議でも、状況の劇的変化によってもたらされる追加的な政党の財政需要の増額確定のための納得できる根拠は、提示しなかった²⁴⁾。

- ③ 状況の劇的変化がある場合、立法者はどの要因がその前提にとって決定的であるか、また立法者によって確定された金額がどの程度、政党機能の維持のために不可欠であるのかを説明しなければならない。状況の劇的変化により引き起こされた政党財政上の需要の金額に関する理解可能な説明は、2018 年政党法等改正の理由書及び審議において、みることはできない²⁵⁾。

(5) デジタル化による多額の経費と絶対的上限の引き上げ

連邦憲法裁判所は、デジタル化にともない各政党がそのための資金不足になっていることは認め、今後の政党法改正において絶対的上限の引き上げの可能性については承認している。この点について、本件提訴以降に生じたコロナ禍の中にあつて、リモート型党員集会・会合などの実施によって政党財政の環境変化があったことを考慮して、連邦憲法裁判所は立法者に絶対的上限の引き上げについて、配慮は示している。すなわち連邦憲法裁判所は、立法者に次の一定の指針を提示している。

- ① 法案の理由書及び本会議の審議において絶対的上限の引き上げの根拠として列挙されたコミュニケーション手段とメディアのデジタル化は、1990 年代初期以降、政治的意思形成に政党が協力するための枠組条件が、劇的に変化した状態を示している。しかもそれは、原則的には、絶対的上限の引き上げを正当

24) Ibid., Rn. 150.

25) Ibid., Rn. 151.

化できるものであり、従来の手法では対処できない継続的な政党の財政需要があったといえる²⁶⁾。

- ② デジタル化は、外部から政党に影響を与え、政党全体にもかかわる展開を示しているが、これは2018年の政党法等改正をするにあたって、当該法案理由書の中で十分に説明されている。政党は、国民の政治的意思形成に協力するという自身の憲法委託に対応しつつ、コミュニケーション手段とメディアのデジタル化により、政党が今日の環境においてしなければならない多くの新たな政治フォーラムを進めたといわれている。双方向のネット上のウェブサイトの設計、その絶え間ない更新と改善、ソーシャルメディア・プラットフォーム上のプレゼンは、外部からのハイブリッド的脅威の枠組の中で偽情報とフェイクニュースを用いたネットによるデジタル攻撃やコミュニケーション攻撃から参加者のデータ保護などに貢献しなければならない²⁷⁾。
- ③ 以上のことを背景にして、絶対的上限を引き上げるとの仮定は、状況の正当化される変化と合致する。特にデジタル化の進展にともなうコミュニケーションの機会の拡大化があるために、党内政治的意思形成への党員の従前以上に強化された参加の期待値は、政党に割りあてられた憲法委託を満たすためには、これを考慮せざるを得ない²⁸⁾。

三、判決の評価

1. 絶対的上限と相対的上限の目的

本判決は、1992年の連邦憲法裁判所による政党法違憲判決²⁹⁾の判例理論の枠組みを継承している。すなわち、同判決において連邦憲法裁判所は、政党への国家政党財政援助について、総額規制としての絶対的上限と個別規制としての相対的上限を設定し、立法者に対し将来の政党法改革の指針を示していた³⁰⁾。

26) Ibid., Rn. 138.

27) Ibid., Rn. 139.

28) Ibid., Rn. 144.

29) BVerfGE 85, 246.

30) BVerfGE 85, 246 (289ff). 1992年判決に関しては、加藤一彦『政党の憲法理論』（有信堂、2003年）156頁以下において紹介・分析をしたことがある。

立法者は、1994 年に先の連邦憲法裁判所の指針に従い、政党法 18 条 2 項に絶対的上限規定を挿入し、一年あたりの国家補助金の総額規制条項を設定した。1994 年段階ではこの金額は 2 億 3000 万ドイツ・マルクである。また相対的上限規定も——「政党が一年間に自己調達した収入の総額」までしか国家補助金を受け取れないとするいわゆる 50% の個別規制規定——同 18 条 5 項において定められた。なお、絶対的上限規定は、1994 年改正政党法に定められた後、幾度もその引き上げのための法改正が行われ、今回の 2018 年改正（1 億 9000 万ユーロまでの引き上げ）を含めると 10 回も当該規定は改正を受けてきている³¹⁾。

本判決の新たな視点は、絶対的上限規定と相対的上限規定が、政党への国家補助に対する別個規制の意味をもつとみながらも、その双方の上限規定が、「国民の政治的意思形成への協力のために政党の任務の遂行を確保するとの目的」の一点で交わることを初めて明らかにしたところにある。すなわち、1992 年判決において国家補助の相対的上限が必要とされたのは、政党が社会に根付いた存在であることを政党自身が自己調達する資金量で表すことを法命題として政党に課したことにある。今回の判決でもそのことは、「社会にそれぞれの政党が十分に根を置き、国家補助金による圧倒的あるいは全面的に従属してしまうことを妨げる目的をもつ」との言説にあらわれている。その一方、絶対的上限規定は、政党が自ら法制定をなし得ることから、政党が自己の利益をはかる目的をもって公的資金援助の法律を制定してしまうという文脈において、政党にセルフ・サービスをさせてはならないという意味合いが絶対的上限規定にはある³²⁾。今回の判決でも、そのことは再確認され、しかも絶対的上限の目的は、「全体としての政党システムにかかわり、市民間においてこの政党システムについて継続的に受容しなくなることを妨げる」ことが強調されている。そして何よりも、その 2 つの上限の交点が、ドイツ基本法 21 条 1 項 1 文における「政党の国家からの自由」の保障規定とそこから導き出せる政党間競争の確保という憲法形象に定位することが明確にされたのである。

31) 大曲薫・佐藤令「ドイツの政党法」『外国の立法』286 号（2020 年）43 頁掲載の表参照。

32) BVerfGE 85, 246 (290f).

II. 立法手法の違憲性

当時の政権構成は、CDU/CSU 及び SPD の大連立政権である。大連立政権では、与党は連邦議会及び連邦参議院において安定過半数を占め、与党の事前調整によって連立与党の政策は、迅速に法律として実現することができる。2018 年改正政党法は、正にそのことに対応し異常な速度で議決・成立した。すなわち連立与党側が法案を提出したのは、2018 年 6 月 5 日であり、同 15 日には連邦議会本会議において可決されたが、この間、僅か 10 日間である。その後、連邦参議院に送付されるが、実質的審議は乏しく、7 月 6 日に連邦参議院は同法案を可決し、改正政党法は成立した。

このような法律制定のあり方は、「電撃法」(Blitzgesetz)³³⁾として揶揄されるが、何よりもこの改正政党法は、連立与党の意図に従い絶対的上限を大幅に引き上げるという意味で「瓶の一気飲み」(extra Schluck aus der Pulle)³⁴⁾の様相を呈している。

この立法過程に関し、連邦憲法裁判所は厳しい視線を浴びせている。確かに連邦憲法裁判所は、絶対的上限の具体的金額それ自体が憲法から導き出せない関係上、その金額の多寡については審査し得ない。しかし、本判決において連邦憲法裁判所は、絶対的上限を引き上げるためには、現状の「劇的变化」が生じたことが必要であり、その「劇的变化」を立法者が証明したか否かに関しては、審査対象にすることができると判断している。すなわち、連邦憲法裁判所は、立法者は立法過程において絶対的上限を引き上げる根拠に関しこれを説明する義務を負い、しかもその根拠の説明として専門調査と衡量が求められ、そのことが、審議の段階において文書として作成されることが不可欠である³⁵⁾と判断した。その上で、連邦憲法裁判所は、立法者が立法裁量の中で専門調査と衡量を怠らずに立法をしたのか否かについては、審査対象になると判断した。

この点について、モルロークは連邦憲法裁判所が設定した状況の「劇的变化」の三要件を支持した上で³⁶⁾、本来であれば絶対的上限を引き上げる場合には、立

33) M.Morlok, Das Bundesverfassungsgericht und das Geld der Parteien, JZ 15/16/2023, S. 678.

34) Ibid.

35) BVerfGE 165, 206, Rn. 131.

法過程において専門家の判断、また引き上げに関わる政治行動主体の誠実性と審議における専門性への市民の信頼が重要な要素であることを指摘している³⁷⁾。特に、専門家が引き上げのための実態について十分、討議しなかったことは、議会審議の内容について世間での議論も活発化させず、むしろ透明性が失われ、市民の信頼感を喪失させたとして厳しく批判している³⁸⁾。そこに今回の「電撃法」としての政党法改正手法の根本的誤りがあるといえる。

III. 判決後の法律改正

立法者はこの違憲判決を受け、政党法改正に着手した。改正政党法は2024年3月4日に成立する³⁹⁾ことになるが、ここでその改正経緯について一言しておこう。

第20次立法期(2021年9月—2025年2月)は、SPD、同盟90／緑の党及びFDPの連立政権であり、首相はメルケル政権を引き継いだSPDのシュルツ(O.Scholz)である。ただし、連立政権のみによる政党法改正は、大きな訴訟リスクを負うため、今回の改正では連立与党のほか最大野党であるCDU/CSUの協力を得て、AfDを除いた各会派が法案を共同して提出した。この議会内の多くの政党が法案共同提出者とするあり方は、政党近接財団(parteiliche Stiftung)への既存の国家補助を連邦憲法裁判所が違憲判断を行い⁴⁰⁾、その後に「連邦予算に基づく政治財団財政援助に関する法律案(StiftFinG)」(財団助成法)を制定した経緯とほぼ同じである。

まず、先の各党は、連邦議会に2023年11月7日に政党法改正草案を提出した⁴¹⁾。今回の改正の主目的は、絶対的上限を1億8479万3822ユーロに引き上げること(政党法18条2項)である。また民間企業・個人による協賛金提供(Sponsoring)問題、第3者による政党支援事業(Parallelaktionen)が政党への隠れた寄付金提供行為であり、政党財政の透明性を損なっていることを踏まえ、これらの資金金額を「個別収入」として公開することが新たに導入されている

36) M.Morlok, a.a.O., (Fn. 33), S. 679.

37) Ibid., S. 680.

38) Ibid., S. 681.

39) BGBl. I 2024 Nr. 70 (04. 03. 2024).

40) BVerfGE 166, 93.

41) BT-Drucksache 20/9147.

(政党法 24 条 8a 項・27 条 1a, 1b 項)。

今回の政党法改正では、慎重な審議を行った形跡がみられる。同法案は、内務国土委員会、法務委員会、予算委員会にそれぞれ付託され、合意形成獲得のために尽力し、同時に専門家による公聴会も開かれ、審議時間を十分確保している⁴²⁾。最終的には連邦議会は、2023 年 12 月 15 日に本会議において改正政党法を採決するに至るが、投票結果は、736 名中賛成は 541 人、反対 69 人、棄権 2 人（なお投票しない者 124 人）の圧倒的多数で可決された⁴³⁾。この議決数の差から窺い知れるように、少なくとも抽象的規範統制訴訟が提起される訴訟リスクは、回避されたといえる（ドイツ基本法 93 条 1 項 2 号に基づく 4 分の 1 条項）。

続いて同法案は、連邦参議院に 2024 年 1 月 12 日に送付されるが⁴⁴⁾、異論はなく審議は順調に進み、2 月 2 日に可決・成立した⁴⁵⁾。これにより絶対的上限は違憲とされた 1 億 9000 万ユーロから 1 億 8479 万 3882 ユーロまで引き下げられ、約 500 万ユーロが節約できた。ただ、この節約金額をどうみるかは微妙であろう。

四、小結

2024 年の政党法改正によって、絶対的上限の金額の多寡については、一応の決着がはかられたといえる。もともと、政党への国家補助が、議会内の談合的立法として行われる場合があり、今回はその例ともいえる。特に与党が大連立政権を形成したときには、その可能性は著しく高まる。しかし、2023 年の連邦憲法裁判所による政治資金に関する 2 つの違憲判決では、カルテル政党への厳しい視線が注がれている。特に、連邦憲法裁判所が政党財政援助に関しては、ドイツ基本法 21 条 1 項に定める「政党の自由」の論理を重視し、政党が社会の論理から遊離し得ないように、厳格な枠組みを堅持し続けていることは、今後の判例でも、また学説⁴⁶⁾においても変わることはないであろう。すなわち憲法典自体が違憲審

42) BT-Drucksache 20/9774.

43) BT-Stenografischer Bericht 145. Sitzung, S. 18451.

44) BR-Drucksache 5/24.

45) BR-Stenografischer Bericht 1041. Sitzung, S. 19.

査の基準であり、そこから立法者を拘束する規範形象が導き出されるという意味で、ドイツ基本法に政党条項があることの利点が最大化されているといえる。そこに日本の政治資金規制の憲法環境と異なる点がある。

日本では政治資金の規制は、もっぱら立法裁量の課題であり、この裁量を狭める論理を裁判所が積極的に構築することは、著しく困難である。政治資金の課題は、政治過程における政策の是非を巡る多事争論に還元されてしまう。しかし、そうではなく日本国憲法典がこの場面でどのように機能するかが、重要なそして最初の課題のはずである。その部分をおろそかにすれば、憲法改正により政党条項を導入し、政党法を制定すれば、なんとかなるはずだという安直な議論へと流されて行くであろう⁴⁷⁾。

46) R.Strein, Art. 21, GG, hrsg., P.M.Huber u. A.Voßkuhle, Grundgesetz, Bd., 2, 8. Aufl., 2024, S. 365ff.

47) 経済同友会による提言『政治資金の徹底した透明化を』（2025 年 3 月公表）11 頁。
<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/2024/250311.html>