

《論説》

代表の意義と議会改革

——憲法政治学ならびに政治過程論的考察——

齋藤 康輝

目次

- 1 問題の所在
- 2 代表の意義と民主主義の本質
 - (1) 代表とはなにか
 - (2) 代表民主制と政党
- 3 政治過程における政党
- 4 ドイツにおける議会改革

1 問題の所在

現代の民主主義は代表民主制を中心に展開している。すなわち、代表民主制とは、権力の国民への分配を選挙・投票という選択行為に限定し、実際の権力行使は選挙によって選ばれた代表者が行うことを原則とする制度をいう。直接民主制に対立する概念で、間接民主制または代議制とも呼ばれている。日本国憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」という規定はこの原理を承認したものである。

そして、代表民主制の制度的表現の中核は議会制である。近代議会制は、中世の等族会議の身分的特権から一般人民の信託による権力へという原理的転換によって成立したのであり、市民的自由の保障のために法を定立する機能を議会（立法府）に与えている。

議会の構成員は直接国民全体を代表するもの（国民代表）とされるが、そこには社会構造の同質性を前提とした予定調和が存在するという考え方が存

在していた。

現代においては、代表民主制の基礎となる、有権者間での社会構造上の同質性は失われ、国民代表はかえってイデオロギー的性格を濃厚にもつようになった。そのため、代表民主制の主要な問題点は、いかにして全国民的利益を代表するものを選び出すかではなくして、社会の多元的な相対立する諸利益をいかに正確に議会に代表させるかという問題に移行している。政党や圧力団体の登場は代表民主制のこのような変化の具体的な現れと考えられる。

ところで、代表民主制を考える場合、その前提となる代表の意義について検討する必要があるだろう。代表については、これまで政治学や憲法学の研究者によっていろいろと論じられてきたが、本稿では、ドイツの国法学理論を手がかりに、国政レベルで、直接民主制から間接民主制へと移行する過程で代表という概念がどのようにして生まれ、代表がどのような機能を営み、さらに代表者の地位はどう定義づけられるのかなど⁽¹⁾の問題を憲法政治学、さらには政治過程論の立場から考察したいと思う。

2 代表の意義と民主主義の本質

(1) 代表とはなにか

代表 (Repräsentation) という概念は、これまでいろいろな捉え方がされてきたように思う。純粹言語学的に見れば、代表すること (Repräsentieren) の意味は、実際に目の前にないものが、再び目の前にあらわ (präsent) れる、つまり現存する (existentiell) ようになることであり、また、現在し (gegenwärtig) ないものが再現さ (wiederanwesend) れることで⁽²⁾ある。すなわち、実際はないにもかかわらず、しかし同時にそこにあるとみなすという特殊な弁証法的理解が代表概念には求められることになる。

ところで、この Repräsentation という言葉が含みもつ「より高次の実存的価値」に着目し、「代表」という訳語よりも「再現前」という訳語を当てるべきだとする見解も⁽³⁾ある。本稿では、Repräsentation をこれまでの一般的な訳語である「代表」という用語で表現するが、「再現前」という訳語に

込められた概念理解には共感を覚える。

さて、代表という言葉を理解するにあたり、その類概念を検討することは有意義であると思われる。言葉として使われるとき、代表は、しばしば表示（Darstellung）と混同され、代表することが表示を意味する場合がある。代表と表示の違いについてライプホルツはつぎのように述べる。

「表示は、代表のばあいとちがって、表示そのものの外の存在を目の前に見せてくれるようなことはないのだ。だから、表示それだけではなく、それを越えて表示された人または地方のことを、なお現存させようとしたら、それは、もう造形美術どころではなくなろう。したがって、代表という言葉が正確に使っているといっているのは、表示が問題にされないばあいだけであり、逆に、表示という言葉が正確に使っているといわれるのは、代表が問題にされないばあい⁽⁴⁾だけである」。

また、代表に似た言葉として、代理（Vertretung）がある。両者の相違についてライプホルツは以下のとおり述べる。

「私法領域は、代表に必須の、純粋に人格的なものを越えた理念的な価値強調を欠いている。それゆえに、自然人および法人は、民事訴訟や刑事訴訟のような私法領域内で代理されうるだけであり、代表されえない。……公法においても、代表に内在する理念的な価値強調を欠いた典型的な代理の事実内容が存在する。したがって、代理ないしは代表というもともと民法上の概念のどちらが、人がなんらかの形で国家のために活動することになる公法の事実内容に適用できるかを、常に検討する必要⁽⁵⁾がある」。

さらに、代表の類概念として反映（Reflexion）、自同性（Identität）、象徴（Sacheinheiten）、などについてもライプホルツは検討している。たとえば、目の前にないものを精神作用により現在化させようとするとき、それは認識する自我の観念世界のなかで行われる。しかし、このような現在化は単なる反映であって代表ではない。代表は、法的な立場から人格的な法概念として特徴づけられる概念である。また、自同性という一元的思考に依拠す

る概念も代表とは異なる。さらに、感覚的に知覚でき、しかもその価値が強調される具体物（国旗、忠魂碑、ワッペンなどのようなもの）について代表をイメージすることがあるかもしれないが、これは象徴であって代表ではない⁽⁶⁾という。

こうした代表の類概念と代表の意味の相違を検討すると、代表の事実内容として、現象的には代表されるものの再生産があることを確認できる。それでは、代表される者と代表する者との具体的な性質についてはどう考えるべきであろうか。その点につき、C.シュミットは、どのような場面、状況でも代表が認められるわけではなく、代表はむしろ全く特定の価値領域においてのみ可能であると説く。シュミットは言う。

「代表するというのは、目に見えない存在を公然と現存している存在によって見えるようにし、現在化することである。この概念のディアレクティックは、不可視的なものは不在であると前提されているが、しかもなお現存しているとされる点にある。このようなことはいかなる種類の存在についても起りうるのではなく、特殊の存在を前提とする。……代表にあっては高度の存在が具体的に現われるのである。代表の理念は、政治統一体として実存する人民が、何らかの共同生活を営む人間集団の自然的存在に比し、より高尚な、高度で強度な存在を有することに⁽⁷⁾に基づいている」。

このシュミットの見解に対し、ライブホルツも同趣旨のことを述べている⁽⁸⁾。代表概念の実存性・可視性を強調し、かつそれが「より高次元の存在」を前提とするというのである。2人の見解を支持すれば、代表は、偉大、高貴、尊厳といった言葉から連想されるような高次元の存在を抜きには語れないということになりそうである。

それではここで、代表者の地位について考えてみたい。その独立性についてライブホルツはつぎのように述べている。

「当然のことながら、国法上特別の関心が持たれるのは代表者の地位である。この代表者は、国家の法律行為的意思形成に決定的に関与する

ものであり、そして外部に向かっては共同体を義務づける決定を明確に下さなければならぬのである。したがって、単なる代表を装った人格なのではなくて、例えば、絶対君主、政府、代表議会、国王や国民の名で判決を下す裁判官などのように、政治的に決定を下す人格なのである。

この代表者の権能は、こんにちではとにかく、まがりなりにもかなり詳細に限定されている。現代における成文憲法の主たる狙いのひとつは、この意味で代表的『国家機関』の権限を詳細に規定し、かつ相互に限界づけることである。代表者が具体的に、国家の権限規定によって設定された枠組を『外部に』あるいは『内部に』向けて踰越した場合、例えば、立法権のみをもつ議会が司法固有のあるいは行政固有の任務領域を侵害した場合には、代表者はその特性において代表者に与えられる決定権を濫用したことになる。その限りにおいては、まったく代表者とはいえない。なぜならば、代表者のそのような権限を正当化するであろう法的根拠およびあらゆる代表の要件によって前提とされる法的根拠が明確ではないからである。要約すれば、内容上その都度詳細に憲法にしたがって決定されるべき代表者の決定権は、あらゆる自由な裁量決定と同様、法的に拘束された決定権なのであり、そして代表者に任せられた者には、まったく自らの意向にもとづいてまた恣意的な考慮にもとづいて行動する権限はないのである。

このことから、具体的な権限規定によって代表者が政治的決定権を与えられているという限りでは、その決定は完全に自由になされなければならない⁽⁹⁾。」

(2) 代表民主制と政党

現代の民主主義は、間接民主制、すなわち代表民主制の形態をとっている。国民から選挙によって選ばれた議員が議会を組織し、主権者である国民の権能を代わって行使するというシステムである。しかしながら、直接民主制的要素が全く排除されたわけではない。たとえば、ドイツ連邦共和国基本法で

は、第21条で政党に言及し、政党が国民の政治的意思形成に協力することから政党国家的民主制の可能性を認め、古典的な意味での議会制民主主義条項である同法第38条との間の緊張関係がたびたび議論される。

前述のライブホルツは、議会代表制の原則は、その妥当範囲が狭くなり、またその意義が低下したとはいえ、こんにちなおその範囲内において議員は独自の憲法上保障された地位をある程度享有しているとして、つぎのように言う。

「こんにちの政党国家においても、議員の地位が、たとえば、連邦の他の機関によって脅かされるような場合には、憲法訴訟によってその地位を守ることができるように、議員に対して当事者能力と原告適格⁽¹⁰⁾ (Aktiv-Legitimation) とが付与されている」。

「憲法制定者による自由主義的⁽¹⁰⁾代表議会制の諸原則に対する信念は、こんにちでは、政党国家のもたらすある種の最悪な帰結を回避するという意味しかもたないということである。自由で民主主義的な代表議会制の諸原則によって議員の自由を再び確立しようとするすべての試みが最終的に挫折せざるをえないのは、代表議会制の諸原則それ自体が、政党国家に内在する諸々の危険を駆除するだけの創造的な力をほとんどもっていないからである。基本法は自由主義的・代表制立憲国家を採用することに決定したのだとする政治的現実を一ヴァイマル憲法時代と同様に一単純に無視した一般的・法実証主義的な指摘は、努力目標になんら奉仕するものではないし、代表議会制の意味での議員の独立性を再び確立するためになんら役立つものではない。根本的に、こんにちの政党国家の矯正は必要不可欠であるが、そうかといって、それを代表議会制の思想を借りることによって行うということはもはや不可能なことである。基本法第38条にいつそう広範な意味を与えようとし、そしてそれによって政党国家に内在する諸々の危険に対処しようとする解釈は、この政党国家を修正して逆戻りさせることが一たとえ善意からなされたものであれどどのような手段・方策によってももはや不可能である、という事実

を見逃している。より広い観点からみて、そのような態度は、政治的にも憲法的にもはや時代遅れの態度表明でしかない⁽¹¹⁾。

このように、ライプホルツは政党国家論ともいうべき立場から議会制民主主義の危機を指摘しているのである。また、ライプホルツは、政党の憲法的融合についてつぎのように論じた。

「新しい民主制の不可欠の道具としての政党が、同時にその潜在的な破壊者とならないように配慮することが、政党国家的民主制の構造的必然性を正当に評価しようとする者の任務である。この目標を達成し、政党を中央集権的、権威主義的な独裁的組織にしないためには、とりわけ能動的市民自身が積極的に活動しなければならないが、しかしその場合に議会代表制的自由主義や自由主義的意味において要請される選挙改革といった伝統的な諸手段によるのではなく、政党を民主的な方法で国家制度の中へ組み込むという政党自体の民主化を図っていくことが肝要である。政党国家がそれ自体から生み出す民主的な諸勢力の助力を得ることによってのみ、政党国家に必要とされる修正が可能となる⁽¹²⁾」。

つまり、政党が国家内国家のような存在となり、民主主義の破壊者とならないように政党を憲法の枠内に取り込んで、その活動を保障すると同時に厳しく制限しようとする視点がうかがえる。そしてまた、現代政党国家における新しい民主主義の成功の鍵は、政党自体の民主化にかかっているという。さらに、具体的に政党の民主化はどのように行われるべきかについても、ライプホルツは述べている。

「政党自体の民主化のためには、とりわけ政党内部における意思形成が『下から上へ』という原則によってなされること、つまりその時々⁽¹³⁾の党幹部の権威は多数決原理によって下から正当化されることが必要であり……さらに政党の民主化は議会への立候補者を選定する場合の民主化も要求する。なぜなら、党官僚および党上層部の秘密政治を打破するためである」。

そして、結論としてライプホルツは、つぎのとおり述べる。

「現代の民主制的政党国家の将来および民主制の運命そのものが、このような方向で動いていく民主化（政党自体の民主化）が成功するか否かにかかっているのである⁽¹⁴⁾」。

3 政治過程における政党

代議制民主主義において、国民と国家権力との間を取り持つ存在、それが政党である。民主主義社会における政党は、社会における利益の集約ないし統合の機能を果たすことを目指している。本田教授は、政治過程における政党の意義についてつぎのように述べている。

「政党は、一般大衆の広汎な利益を実現するため、主として政策決定の場である議会において権威的決定を行う意思決定者にたいし政策選択肢としての彼らの諸要求を提供する。ただし、そのさい一般大衆の諸要求を決定過程に向ける構造がどのように機能するかによって、政党の執る戦略活動は異なった形態を示す。同じく二大政党の政党制構造のイギリスとアメリカにおいてさえ、決定過程に向けられる戦略には、両者に違いが認められる。すなわち、一般大衆の諸要求を政策選択肢に構造化する政党の機能⁽¹⁵⁾の方向が、政治過程においては全て同じであるわけではないからである」。

なるほど、政治過程における政党の機能は、複雑多岐にわたるが、とくに重要なのは政策決定機能であると思われる。本稿で繰り返し引用したライブホルツは、この点につき、政党国家的民主制の意義を強調するが、本田教授はライブホルツの見解に対し、つぎのような問題提起をしている。

「ライブホルツの指摘をまっまでもなく、現代国家の政治が政党に主導される政党国家状況であることは過言を要しない。しかし、かれの次の一文は、政党の政治過程における主要な機能である政策決定のそれをやや見誤った感がある。『民主主義的政党国家が、民主主義の一つの固有の構造模型であり、現実には、憲法体系上でも憲法理論上でも現代広域国家における人民投票的民主制の合理化された現象形態である』と定

義しているが、問題は政策決定過程すなわちその中枢をなす議会が政策決定のための磁場の正当化された地位を失い、次第に官僚機構にとって代わりつつあるということに関連している。すなわち、議会主義の原理をたてまえとしながらも、政党国家の台頭はその原理を実質的には否定する結果として議会主義の空洞化・危機化を招来したのである。このことにより、議会における政策決定過程もまた、膨大な情報と専門的技術を駆使する官僚機構に独占されることになり、政党の政策決定機能を駆逐する結果となったのである。政党国家の逆機能現象⁽¹⁶⁾である」。

たしかに、本田教授の指摘は正鵠を射ている。しかしながら、人民投票の民主制の合理化された現象形態という発想は問題視されるものの、政治過程に占める政党の意義を政党国家的民主制という視点から導き出そうとしたライプホルツの主張は、こんにちの代表民主制の諸問題を考えるさい大いに参考になると思う。すなわち、ライプホルツは言う。

「漸進的な徹底した無差別的な民主化は、現代の広域国家においては政党の力を著しく強化させることになった。政党は、何百万人という政治的に成年に達した能動的市民をまず組織し、行動能力を与えるのである。政党は、まず選挙民を政治的に活動能力ある集団にまとめあげ、成年に達した国民が明確に自分の意見を述べるができるようにするために利用する伝声管として現われるのである。躊躇なく言えることは、ほとんどの西欧国家における現代民主主義は多かれ少なかれ政党国家的民主制の性格、すなわち政治的行動統一体としての政党のうえに構築された民主制の性格をもってきているということである。政党という媒介項なしには、国民がこんにち国家的事象に対して政治的影響力を及ぼし、それによって政治的領域で自らの態度表明をしていくことはまったくできないであろう」⁽¹⁷⁾。

ところで、ライプホルツは自説の政党国家的民主制と古典的意味での議制民主制との間の緊張関係について、つぎのように述べている。

「成文憲法が150年以来標榜してきた古典的代表議会制には適合しない

ものの、現代の民主的政党国家には調和するものであり、いわば政党国家の内的論理および政党国家の政治的機能の前提をなしているということである。ただ、いくつかの諸憲法が、たとえばボン基本法がそうであるように、同時に自由主義的・代表議会制的民主制の伝統的基礎をも標榜し、議員は全国民の代表とみなされ、そして委任や指令に拘束されず、自己の良心にのみ従う（基本法第38条第1項）場合には、現代の政党国家的民主制の信念と矛盾する。

この矛盾は、究極においては解決することのできないものである。この矛盾は、連邦共和国において、次のことから説明がつく。すなわち、憲法制定会議における審議の際に、現代政党国家への信念は、その原則的傾向に従えば、同時に自由主義的な代表・議会制的民主制の諸原則に対する信念と両立するものではないということについて明確に認識されていなかったということである。というのも、ここでは西欧近代民主制における二つの相異なった構造類型が問題となっているのであって、これらは、それぞれその固有の法則に従い、究極的には相互に結びつかないものだからである。これら二つの政治的根本決定は、理念型的にみれば、孤立して並存するものではなく、むしろ別個の次元に存在するものであり、連邦共和国においては別個の発展に帰因するものなのである。連邦憲法裁判所は、社会主義ライヒ党を憲法違反であるとした1952年10月23日の判決においてこのことをまったく正当に認識しており、その判決において『国民の代表者であると同時にある具体的な政党組織の代表であるという議員の二重の地位』に内在する憲法上の緊張関係を指摘している。代表議会制の観点からは、現代の民主的政党国家に対する信念は絶えず立腹の元凶となるが、逆に現代の民主的政党国家の観点からは、自由主義的代表民主制に対する信念についてもまさに同様のことが言えるのである⁽¹⁸⁾。

ここで、無拘束委任の原則と代表制についての問題を考えてみたい。政党国家的民主制においては、議員は、政党の拘束を強く受けるので、自由な委

任の下に全国民のために行動するという古典的な議会制民主主義の代表理念を実践することはほとんど無理になる。このような、20世紀的政党国家的民主主義と19世紀的議会制民主主義の理念上の緊張関係をどうとらえるべきであろうか。

とくに、政党条項をもつドイツ連邦共和国基本法の場合、基本法上の2つの条文の関係が問題となる。すなわち、「政党は国民の政治的意思形成に協力する」と規定し、政党国家的民主主義に関する条項とされる基本法第21条と、「議員は全国民の代表者であって、委託および指示に拘束されることなく、自己の良心のみに従う」と定め、議会制民主主義の原理を確認する基本法第38条は、完全に矛盾・対立する関係にあるのか、それとも補完・融和の⁽¹⁹⁾関係にあるのか、という問題である。

とくに、基本法第21条と第38条両規定の関係を考えるさい、現実的な事例として、議会の議員が所属政党を離脱したり、除名されたり、他の政党に移籍したりした場合、議員の議席を失うことになるのかどうかという問題がある。政党员としての地位を重視するか、議員の自由委任を重視するか、政党国家的民主主義の理念と議会制民主主義の理念の衝突が現実の問題として浮上した顕著な例といえよう。

憲法に政党条項を有するドイツにおいては、結論的には、比例選出議員も含め、脱党・除名・移党は議席に影響がないとする立場が主流のようである。つまり、基本法第21条は、政党の憲法現実を確認するだけのものであって、それ以上の創設的効果は有しないという前提にたって、もしかりに党籍離脱・剥奪・変更が議席喪失をもたらすならば、それは議員の政党忠誠を強化して、議会における多数派関係を選挙と選挙の間にあっても法的に固定するという超憲法的事態を新たに創り出すことになり容認できないという説明がなされるのである。なるほど、こうした考え方は、憲法解釈学的には的を得たものといえるのだろう。しかしその一方で、問題を比例代表制に限定した場合、故意的な党籍変更を憲法が容認しているかのような疑念の余地を残すことは制度上好ましくないと考える学者もいる。すなわち、比例代表選出議

員の自発的な党籍変更の場合には、議席の喪失が認められると主張するのである。⁽²⁰⁾

この問題に関し、政党条項をもたない日本では、日本国憲法第43条第1項（「全国民を代表する選挙された議員」）の規定によって、憲法解釈上、議員は所属政党から除名されたり脱退したりしても、別段議席の喪失にはつながらないと結論づけられることになるのだろうか。⁽²¹⁾ 実際、過去に起きた移党事件においても議席の喪失にはいたらなかった。ところが、平成12年5月の公職選挙法改正によって、衆参両院の比例代表選出議員は、選挙後、党籍を変更した場合には議員としての身分を失うことになった。⁽²²⁾

選挙制度にもよるが、前述のとおり、憲法に政党条項をもつドイツにおいて未だ議論がある議席喪失問題を日本でいち早く立法化したことにはいささか性急の念を禁じ得ない。また、政党助成法による政党に対する公的助成⁽²³⁾についても、政党内部の民主化を怠る形で助成運用が行われるような制度に墮落しないよう、国民は厳しい目を向けなければならないだろう。にもかかわらず、政党保障の観点から様々な立法化の動きがあるとすれば、それについてはもっと慎重に議論する必要があると思う。

4 ドイツにおける議会改革

政党国家といわれるようにドイツでは、1967年に制定された政党法によって、国が政党助成を積極的に行ってきた。⁽²⁴⁾ ところが、憲法（基本法）に政党条項をもち、政党法制をいち早く構築したドイツにおいても、最近、政党助成の見直しが進んでいる。その象徴が、1992年、連邦憲法裁判所による政党法の一部規定に対する違憲判決である。判決では、まず、機会均等化調整金の規定と、企業による政党への寄付金に対する税制上の優遇措置の規定についての連邦憲法裁判所の見解を改め、また、政党法第25条第2項の公開限度額の確定に関する規定は、基本法第21条第1項第4文に反するとし、政党法の改正を要求した。⁽²⁵⁾ 当該判決は、政党国家化の行き過ぎを是正する意味を持つ判決であるといえる。

そして、この政党法に対する一部違憲判決と機を同じくするように、ドイツでは議会改革の機運が高まっている。政党国家といわれるドイツにおいて、1990年代以降、議会主義の再生に向けた努力が議会内部から盛り上がりつつある、そう言ってよいだろう。

もともと基本法は、ワイマール時代の政治制度の失敗に対する反省から、国民の直接選挙による大統領と議会の二元主義を廃し、議院内閣制を採用することで大統領の権限を大幅に縮小した。その時点で、連邦議会の政治的重要性が高まったわけであるが、その後政党国家的民主制との緊張関係の中で、議会改革の必要性がつねにいわれ、何度か改革が実施されてきた。しかし、政党に対する過度の保護につながりかねない諸施策がますます議会主義の危機感を募らせ、1990年代に新たな議会改革の動きとなって出てきたのだと推察できる。

ドイツの連邦議会は、とくに議会の組織や活動方式の面で変革しようとしており、そうした最近の議会改革の動きについて政党制との関連で考えてみたい。

ドイツにおける議会改革の内容として、以下の諸点があげられる。⁽²⁶⁾

第1に、本会議討論の活性化である。これは、委員会中心主義による本会議審議の形骸化に対する改革という観点から、本会議における本質問題討論（Kernzeitdebatte）の導入など、本会議において重要な国政問題に関して議員同士の討論を実現することである。第2には、個々の議員の権利の強化である。会派組織の中に個々の議員の活動が埋没しないよう個々の議員の地位を強化するための改革といえる。たとえば、議員秘書制度の導入（1969年の改革で、議員は月額1,500マルクの範囲で公費で秘書を雇うことが可能となり、その後手当の額は次第に増額された）、議会調査局の設置などである。

第3に、野党の権利の強化がある。議会が政府に対する監督機能を有効に果たすために、一定の範囲で野党の権利を強化しようという改革である。たとえば、会派の要件を従来の15人から議員定数の5%へ引き上げた議事規則

の改正,あるいはまた,野党の「反対演説」を認めたり,提出議案について審議を求める権利を認めたり,委員会審査の状況についての報告要求権を認めたり,公聴会の開催請求権を認めたりした議事規則の改正(会派の権利の強化という形で行われた)がそれである。

そしてまた,会派に関する事項の立憲化がなされた。以前,ドイツ統一後設置された合同憲法調査会において,連邦議会の会派に関する規定を基本法に盛り込むかどうかについて議論され,結局これは実現しなかった。しかし,会派の法的地位について明確に法定すべき点,与野党間の合意が成立しており,それが一般の法律の形で結実したのが1994年の「議員の法的地位に関する法律」(議員法)第16次改正である(施行は1995年1月1日⁽²⁷⁾)。

この改正議員法は,連邦議会内の会派の法的地位を明確にするとともに,会派に対する国庫補助に関する規定を含むため,いわば会派法ともいうべきものである。

改正議員法の重要ポイントは概ね以下の4つである。

①会派の法的地位(46条)

会派は連邦議会議員によって構成される権利能力を有する団体であり,会派はいかなる公権力も行使しない。

②会派の任務(47条)

会派は連邦議会の任務の達成に協力する。内外の他の議会の会派および議会内組織と協働することができ,会派とその構成員はその活動について広報することができる。

③会派の組織(48条)

会派はその組織および運営方法を議会制民主主義の諸原則に則って定めかつこれを実行しなければならない,各会派はそれぞれの運営規則を定める。

④会派への国庫補助(50, 52, 53条)

会派は,その任務の達成のため,連邦予算から金銭的,物的給付をうける請求権を有する。そして,これによって受けた給付は,基本法,議員法および連邦議会議事規則により義務づけられた会派としての任務のために

のみ使用することができ、政党のために使用することは許されない。

会派補助の用途については公開の会計報告が必要であり、会計報告書は連邦会計検査院の検査を受ける。

また、その他にもドイツにおいては、議員定数の削減、議員歳費の決定方法の改革、審議手続の改革、個々の議員の権利強化など、議会改革の努力がたえず積極的に行われている⁽²⁸⁾。議会改革の成果については種々論じられているが、「95年に試みられた審議手続改革の最も重要な眼目が、審議の透明化と討論の活性化によって議会の現実と国民の認識とのギャップを埋め、議会と国民を結びつける点にあったことは明らかである。その努力が実を結ぶかどうかは、新方式の下での今後の議会運営にかかっているといえる」⁽²⁹⁾。

もちろん、ドイツにおいて今後も政党が民主主義の主役であることに何の異論もない。代議制民主主義において、国民の政治的意思形成に協力する政党は基本法によって完全にその地位を承認されている。しかしながら、万一、政党が公的助成制度にあぐらをかき、党内の民主化を怠り、国民の信頼を失うような事態になれば、政党国家的民主主義の危機が訪れることになる。今世紀、議会主義の危機がいわれて久しいが、それは同時に政党の存亡の危機でもある。政党に対する国家の対応を段階的に分析したトリーペルの政党分析が想起こされよう。

すなわち、「政党国家の思想には解決困難な矛盾が横たわっている。……近代の政党組織は必然的に『腐敗墮落』する存在である。……政党を命令によって廃止しようとしてもそれはできない。よかれあしかれ、それは歴史的に生長した生活体である。しかし、その終わりを告ぐべき時もくるだろう」⁽³⁰⁾。

翻って日本における政党政治の現実に目を移すと、政党助成法など過度の政党保障につながりかねない諸制度が見うけられる。そうした制度の意義は、清潔な政治の実現のために国民が民主主義のコストを負担するというものであるが、真に国民のための政治になっているかどうか総点検する必要がある。議会改革の必要性は言うに及ばず、政党助成制度の改革、さらには政党

の民主化の促進など、政治過程における政党の健全な活動の枠付けを今一度見直さなければ、日本の将来における民主主義の発展はおぼつかないといわざるをえない。

註

- (1) 憲法政治学とは、憲法解釈学と同様、憲法学のひとつのアプローチ法であり、「憲法を支えてきた状況の特殊を顧み、それとの関連で憲法制度の意味・特徴を考えようとする」ものである（小林昭三、『日本国憲法の条件』（成文堂）、277ページ）。
- (2) 小林昭三抄訳「ライプホルツ『代表論』から」、比較法学（早稲田大学比較法研究所編）14巻2号、82ページ。原書はGerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 1966.
- (3) 和仁陽、『教会・公法学・国家—初期カール＝シュミットの公法学』（東京大学出版局）、171ページ以下。
- (4) 小林昭三、前掲抄訳、82～83ページ。
- (5) 小林昭三、前掲抄訳、86ページ。
- (6) 小林昭三、前掲抄訳、83ページ～87ページ。
- (7) カール・シュミット（阿部照哉・村上義弘訳）、『憲法論』（みすず書房）、245ページ。
- (8) 小林昭三、前掲抄訳、85ページ。
- (9) Leibholz, a.a.O., S. 72.
- (10) Leibholz, a.a.O., S. 238.
- (11) Leibholz, a.a.O., S. 239～240.
- (12) Leibholz, a.a.O., S. 246～247.
- (13) Leibholz, a.a.O., S. 248.
- (14) Leibholz, a.a.O., S. 248.
- (15) 本田弘、『政治理論の構造』（勁草書房）、402ページ。
- (16) 本田弘、前掲書、403～404ページ。
- (17) Leibholz, a.a.O., S. 224～225.
- (18) Leibholz, a.a.O., S. 235.
- (19) 拙稿「政党の憲法的融合—現代政党国家論再考」、憲法研究（憲法学会編）64ページ以下参照。基本法制定後のドイツにおける無拘束委任に関する憲法学説としては、①基本法第21条を重視し、第38条は第21条の行き過ぎを制限、是正する規定だとする主張、②第21条と第38条は矛盾する規定というのではなく、相互に補完する関係にあるとする見解、③憲法には種々の原理があり、第21条の原理も第38条の原理もそのひとつであり、それは体系化しかつ整理分類して解釈すべきだとする立場などがあげられる。
- (20) 拙稿、前掲論文、66ページ。

- (21) 日本国憲法の条文解釈をめぐる学説は、議席保有説と議席喪失説に分かれる。まず、議席保有説の立場は、党籍変更は政治的次元において批判の対象になるとどまり、法的に議員資格の喪失の問題にはなりえないとする。日本国憲法第43条は、議員は全国民の代表であるとし、また日本国憲法第51条によって、議員には自由な発言が保障されており、命令委任が禁止されているというのがその根拠である。
- 他方、議席喪失説によれば、政党が国政において重要な地位を占め、政党本位の選挙制度によって政党を基準に議員が選ばれている現状を考慮すれば、選出されたときの政党を離れる場合には当然に議席の喪失につながるとする。
- なお、詳しくは、拙稿、「政党国家の変容と政党の憲法的融合」、『近代憲法への問いかけ—憲法学の周縁世界』（憲法政治学研究会編）所収、168ページ参照。
- (22) 官報、平成12年5月17日付（号外第95号）。
- (23) 政党助成法の内容詳細については、杉山嘉尚、齋藤康輝『現代日本の法制』（南窓社）、48～49ページ参照。
- (24) 現在のドイツにおける政党助成の概要を簡単に付記しておく。助成額は選挙1回で約150億円（国民ひとりあたり約184円）となっている。政党要件は、(1)比例票の0.5%以上の党、(2)小選挙区で10%以上得票の党と候補者とされ、配分方法は、(2)の党・候補者に5マルク×投票数、残額を(1)の党に得票比で配分する。
- (25) BVerfGE 85, 264.
- (26) 山口（藤田）和人、「ドイツの議会改革」、レファレンス591号、35ページ以下。
- (27) Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, S. 526.
- (28) こうした議会改革の動きは、ドイツだけではなく、他国においても一般的な傾向となっているようである。たとえば、アメリカでも1990年代のはじめ、連邦議会内において議会の制度および運営全般にわたる見直しと改革の機運が盛り上がり、上下両院は第102議会第2会期末（1992年）に「連邦議会の組織に関する両院合同委員会」（Joint Committee on the Organization of Congress）の設置に関する下院提出合同決議案を採択した。両院合同委員会の任務は、連邦議会の運営全般について調査し、改革に関し勧告を行うことである。とくに同委員会は連邦議会の情報システム化や立法情報サービスについて精力的に調査し、報告書を上下両院に提出している。（松橋和夫、「情報の時代と議会制」、調査と情報（国立国会図書館）335号）
- (29) 山口、前掲論文、65ページ。
- (30) Heinrich Triepel, Die Staatsverfassung und die politische Parteien, 1928, S. 1 ff.（美濃部達吉、「憲法と政党」、国家学会雑誌43巻2号、186ページ以下、丸山健、『政党法論』（学陽書房）、29ページ以下。）
- (31) 政党に対する公的助成制度と政党の民主化の必要性については、拙稿「政党助成と政党の民主化に関する憲法問題」、比較法（東洋大学）37号、139ページ以下を参照されたい。