

歪曲された政党政治 と議会制民主主義の条件

——選挙制度と政治資金制度の問題を中心に——

上 脇 博 之

は じ め に

1994年には、いわゆる「政治改革」が強行され、特に衆議院の選挙制度と政治資金制度が「改革」された。しかし、この「政治改革」によって政党政治はこれまで以上に歪曲されたものになり、“民意に基づく政治”とは程遠い状態に陥っており、国民主権に基づく議会制民主主義とは到底評しない政治となってきた⁽¹⁾。

そもそも「政治改革」は、アメリカや財界の要求に応じて、経済や日米安保体制のグローバル化を実現する政治システムを構築するためのものであり、その際には、9条を筆頭に「憲法改正」を実現することも含まれていた⁽²⁾。そして現に、福祉国家政策を否定し新自由主義政策（聖域

(1) 上脇博之「政党政治の変容」憲法理論研究会編『“改革の時代”と憲法』（敬文堂・2006年）123～136頁、同「第6回公開研究会 現代の諸問題と憲法政党政治とその課題」法学館憲法研究所報第4号（2011年）18～36頁、倉持孝司・小松浩・上脇博之『「政治改革」と憲法原理』民主主義科学者協会法律部会編『改憲・改革と法』（法律時報増刊・2008年）81～86頁。

(2) 「政治改革」の詳細は、上脇博之『「政治改革」とその総括』法の科学32号（2002年）50～63頁、同『政党国家論と国民代表論の憲法問題』（日本

なき構造改革)が強行され、社会権は骨抜きにされてきたし、また、新保守主義(軍事大国化)政策により自衛隊は海外派兵されてきた。特に後者においては、第二次安倍晋三政権のもと2014年7月1日集团的自衛権行使等のために「解釈改憲」が強行され、それを具体的に実行できるよう法整備をする「立法改憲」が目論まれており、立憲主義がますます骨抜きされようとしている⁽³⁾。したがって、1994年「政治改革」は憲法上問題であると総括すべきであろう。

そこで、本稿では、まず、衆議院と参議院の選挙制度と政治資金制度の問題点の指摘を通じて、歪曲されてきた政党政治の実態を描写したい⁽⁴⁾。次に、選挙制度と政治資金制度の憲法解釈論を展開し、そのことを通じて最後に議会制民主主義が成立する条件を考察して私見を述べることにする。

1. 歪曲された政党政治とその制度的原因としての

選挙制度の問題点

1994年「政治改革」により、衆議院議員を選出する選挙制度は、中選挙区制が廃止され、いわゆる小選挙区比例代表並立制が採用された。中選挙区制時代、議員定数は最高で512のときもあったが、並立制が採用されたとき、小選挙区選挙の議員定数は300、比例代表選挙の議員定数は200、総定数は500とされ、その後2000年からは比例代表の定数は20削減され180になったため、総定数は480にまで減員されてきた。

2012年11月、民主党中心の野田佳彦内閣は衆議院を解散したが、その

評論社・2005年) 295～310頁、同『安倍改憲と「政治改革」【解釈・立法・96条先行】改憲のカラクリ』(日本機関紙出版センター・2013年) 2～11頁を参照。

(3) 詳細は、上脇・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』) 61頁以下を参照。

(4) 選挙制度については、選挙運動の問題も取り上げる必要がある。しかし、ここでは紙面の分量の制限があるので、取り上げないことにする。

直前に衆議院の選挙制度については1票の格差を是正するためであるとして、小選挙区を5つ減らす「0増5減」(山梨、福井、徳島、高知、佐賀5県の定数をそれぞれ現行の3から2に減らす)の法律が成立した(小選挙区の議員定数は295)。もっとも、小選挙区の区割りの見直しは間に合わないため、同年12月の総選挙はこれまでの区割りのままで行われた。それゆえ小選挙区選挙の議員定数は当該総選挙でも300であったが、区割りの見直す法案が2013年6月に成立したので、次回総選挙から小選挙区の議員定数は300は295に減員された⁽⁵⁾(総定数475)ので、2014年12月14日の総選挙は小選挙区選挙295、比例代表選挙180の各議員定数で行われた。

小選挙区選挙は、一つの選挙区で一人しか当選しないから小政党の当選を事実上不可能にし、あまりにも大政党に有利すぎる選挙制度である。比例代表は11のブロックに分かれているので、各ブロックの議員定数は少なく、比例代表制の長所である民意の正確な反映を減じてしまっている。

したがって、並立制の本質は、“比例代表制を付加しただけの小選挙区制”と表現できる選挙制度である。

議員定数削減の動きは参議院にまで波及した。参議院議員を選出する選挙制度は、全国区が廃止されて以降、選挙区選挙と比例代表選挙で構成されているが、2000年の公選法改正により、総定数は252から10削減され、242になった。その内訳は、選挙区選挙の議員定数が150から146へ、比例代表選挙の議員定数が100から96へと減員となった。

選挙区選挙の1票の格差を是正するため、2012年11月、選挙区の定員

(5) しかし、「1票の格差」は全く解消されていない。住民基本台帳をもとにした朝日新聞社や日経新聞社の試算によると、衆議院で「人口」最少の宮城5区と比べて2倍を超えたのは兵庫6区(2・097倍)をはじめ9選挙区もあったからだ(「1票の格差、9選挙区で2倍超 朝日新聞社試算」朝日新聞2013年8月28日21時7分、「衆院『1票の格差』最大2.097倍 本社試算」日経新聞2013年8月28日23時17分)。

を「4増4減」(神奈川県と大阪府で定数を6から8へ2ずつ増やし、福島、岐阜両県で定数を4から2へ2ずつ減らす)する法律が成立した。この改正「前」における選挙区選挙は2人区29、4人区12、6人区5、10人区1であるが、参議院は半数改選なので「事実上の定数」は73であり、その内訳は、定数1が29選挙区(29名選出)、定数2が12選挙区(24名選出)、定数3は5選挙区(15名選出)、定数5が1選挙区(5名選出)ということになる。つまり、73名のうち事実上の1人区・2人区で53名(約72・6%)が選出されてきたのである。改正「後」、選挙区選挙における事実上の1人区・2人区の選出される割合は、72・6%から69・9%への若干下がったものの、大政党に有利である点は基本的に変わっていない。

したがって、参議院の選挙制度も大政党に有利な選挙制度なのである。

民意は多様化しているのに、衆参の選挙制度は以上のように大政党に有利な選挙制度であるから、衆議院でも参議院でも、国会への民意の正確な反映は犠牲にされ、民意の集約により大政党の過剰代表と小政党の過少代表を生み出し、人工的に作られた上げ底政権を誕生させてきた。

衆議院の場合、2012年総選挙の小選挙区選挙において自民党は、237議席を獲得し、300議席に占める割合(議席占有率)は79%にのぼった。しかし、全国集計した得票率は43%であった。つまり4割強の得票率で8割近い議席を獲得したのである。これは、実際の民意よりも過剰に代表されていることを意味している(過剰代表)。

一方、日本共産党は小選挙区選挙で7・9%の得票率を得ていたが、当選者はゼロ(議席占有率は0%)で、民主党は22・8%の得票率があったのに議席占有率は9%にとどまっております、自民党以外の政党のほとんどは実際の民意よりも過少に代表されている(過少代表)。

小選挙区選挙は、民意を衆議院に正確・公正に反映していないどころか、民意を歪曲し、大政党の過剰代表と小政党の過少代表を生み出しているのである。

歪曲された政党政治と議会制民主主義の条件

以上のような過剰代表と過少代表は、過去の総選挙でも同じように生じてきた。

ブロック制の比例代表選挙の結果も含めた並立制においても、大政党の過剰代表と小政党の過少代表という民意の歪曲は、比例代表選挙の結果で少し緩和されてはいるものの、本質的には変わらない。例えば、2012年総選挙において、総定数480のうち自民党は294議席を獲得し、議席占有率61・3%であったが、比例代表の得票率は27・6%だった。480の総定数が比例代表選挙の結果だけで各政党に議席が配分されたと仮定するならば、自民党は133議席程度であったと試算される。つまり、161議席程度も過剰代表だった計算になる。一方、他党は過少代表を強いられている。例えば、日本維新の会の比例代表選挙における得票率は20・4%で、自民党のそれとは7・2ポイントしか低くないのに、総定数480のうち日本維新の会の当選者数は54議席で、自民党の294議席とは240議席も開きが生じた。

2012年衆議院総選挙における各政党の並立制での当選者数、議席占有率、比例代表選挙得票率、比例配分試算

政党名	当選者数	議席占有率	比例得票率	比例配分
自民党	294人	61.3%	27.62%	133人
民主党	57人	11.9%	16.00%	77人
日本維新の会	54人	11.3%	20.38%	98人
公明党	31人	6.5%	11.83%	57人
みんなの党	18人	3.8%	8.72%	42人
日本未来の党	9人	1.9%	5.69%	27人
日本共産党	8人	1.7%	6.13%	29人
社民党	2人	0.4%	2.36%	11人
新党大地	1人	0.2%	0.58%	3人
国民新党	1人	0.2%	0.12%	0人
幸福実現党	0人	0%	0.36%	2人
新党改革	0人	0%	0.22%	1人
無所属	5人	1%	0%	0人
合計	480人	100%	100%	480人

過去の総選挙における第一党の得票率と議席占有率

衆議院総選挙年	小選挙区選挙			並立制		比例代表選挙
	第一党	得票率	議席占有率	第一党	議席占有率	得票率
1996年	自民党	38.6%	56.3%	自民党	47.8%	32.8%
2000年	自民党	41.0%	59.0%	自民党	48.5%	28.3%
2003年	自民党	43.9%	56.0%	自民党	49.4%	35.0%
2005年	自民党	47.8%	73.0%	自民党	61.7%	38.2%
2009年	民主党	47.4%	73.7%	民主党	64.2%	42.4%
2012年	自民党	43.0%	79.0%	自民党	61.3%	27.6%

以上のような過剰代表と過少代表は、過去の総選挙においても同様に生じてきた。

参議院の選挙制度も1人区・2人区の多い選挙区選挙があるため民意を参議院に正確・公正に反映せず、民意を歪曲している。2013年の参議院議員通常選挙における「選挙区選挙」で、大政党の自民党は、事実上の議員定数75のうち47人の当選者を輩出した。つまり議席占有率はなんと約64・4%であった。しかし、自民党の選挙区選挙の立候補者全員の得票数を集計しても全国的な得票率は42・7%にとどまる。

この点は、基本的に、2010年の通常選挙でも同じであり、自民党は選挙区選挙の得票率33・38%なのにその議席占有率は53・42%であり、大政党の過剰代表が生じている（逆転現象が生じているが、これは後述する）。

2013年の参議院通常選挙で、自民党の獲得議席65（選挙区47、比例代表18）、公明党のそれ11（選挙区4、比例代表7）、合計76議席であった。

2010年の参議院通常選挙における選挙区選挙で自民党は33・38%で53・42%の議席を得ていた。比例代表選挙の結果を含めると、自民党の獲得議席は51（選挙区39、比例代表12）、公明党のそれ9（選挙区3、比例代表6）、合計60議席だった。

総計すると、現行制度による両党の獲得議席は136議席になり、総定数242の半分を超えている。しかし、これは、自民党政権にとっては、

歪曲された政党政治と議会制民主主義の条件

民意を歪曲する「選挙区選挙」のお陰だった。比例代表選挙の各政党の得票率で事実上の議員定数121名を各政党に比例配分すると、2013年通常選挙で自民党は65議席から42議席に減ってしまう。つまり、大政党に有利な「選挙区選挙」によって23議席も過剰代表されていたのである。現在の自公与党は、自民党の試算議席42に、公明党の試算議席17を加えても計59議席にしかない。

2010年参議院通常選挙では、自民党は比例代表選挙の得票率は24%程度に過ぎなく、121議席をこの得票率で比例配分すれば29議席しか獲得できなかった試算になる。言い換えれば、22名分過剰代表されている。与党は自民党の29議席に、公明党の比例試算議席16を加えても計45議席にしかない。

自公両党の比例試算議席数の2013年・2010年の総計は104議席にとどまり、総定数242議席の半分に達してはならず、約43%程度である。

2010年、2013年参議院通常選挙の結果と比例配分試算

通常選挙年	2010年		2013年		合計	
	当選者数	比例試算	当選者数	比例試算	当選者数	比例試算
自民党	51人	29人	65人	42人	116人	71人
公明党	9人	16人	11人	17人	20人	33人
民主党	44人	38人	17人	16人	61人	54人
日本共産党	3人	7人	8人	12人	11人	19人
社民党	2人	5人	1人	3人	3人	8人
みんなの党	10人	16人	8人	11人	18人	27人
日本維新の会	—	—	8人	15人	8人	15人
他(無所属を含む)	2人	10人	3人	5人	5人	15人
合計	121人	121人	121人	121人	242人	242人

以上のことは過去の通常選挙でも基本的に同じだった。

小選挙区制あるいは並立制を肯定する論者は、小選挙区制が民意の正確な反映よりも民意の集約を実現するから「政権選択」に長けた選挙制度⁽⁶⁾であるとして、小選挙区制を高く評価している。これは小選挙区選挙がオセロゲームのように⁽⁷⁾圧勝を第一党に与えるからである。

しかし、小選挙区制は、第一に、得票率第一党が議席占有率第一党になることを保証してはいない。現に完全小選挙区制のイギリスでは、保守党と労働党による二大政党制であるが、得票率第一党が議席占有率では第二党になり、得票率第二党が議席占有率では第一党になるという逆転（ねじれ）現象が過去2回（1951年と1974年）起きている。

これは、主権者国民が実際には政権交代を実現するために投票をしたのに政権交代が起きないこと、あるいはまた、主権者国民が実際には政権交代を望まない投票をしたのに政権交代が起きてしまうことを意味している。したがって、小選挙区制は政権選択選挙になるとは断言できず、むしろ、政権選択選挙には不向きであると評しうるのである。

実は、2010年参議院通常選挙では、得票率第一党の民主党が自民党に敗北し議席占有率第一党になれなかったという逆転現象を生じているが、それは大政党に有利な選挙区選挙が原因であった。したがって、衆議院でも今後生じる可能性がある。

第二に、2009年衆議院総選挙により形式的には政権交代が実現したが、当時の民主党政権では政権交代の意義が全く感じられなかった。これは、民主党が第二自民党化し、今の二大政党制が同質的二大政党制であるからだ。民主党は、自らのマニフェスト（例えば企業・団体献金の全面禁止）を反故にし、あるいは、「事実上の大連立」によってマニフェスト違反（消費税増税）を平然と強行した。小選挙区選挙のもとで互いに対峙するはずの民自二大政党は「事実上の大連立」状態になり、政権交代しても新自由主義・新保守主義（軍事大国化）という財界政治・対米従属政治は基本的に変わらないのである。これでは、小選挙区制による政

(6) 経済同友会2004年度政治の将来ビジョンを考える委員会『わが国「二院制」の改革 ―憲法改正による立法府の構造改革を―』（2005年5月20日）。

(7) 上脇博之「これはほんとうに『民意』なのか」世界745号（2005年11月号）106～111頁。

権選択の意味はなくなっている。

第三に、小選挙区本位の並立制を採用した1994年「政治改革」から20年近くになろうとするが、いまだに民意は二大政党化してしない。例えば、NHK2012年世論調査における民主党と自民党の二大政党の支持率は、合計しても12月を除き40%以下であった。これでは、二大保守政党制に基づく政権選択選挙を行う基盤が国民の間に存在しないといえよう。⁽⁸⁾

2. 歪曲された政党政治とその制度的原因としての 政治資金制度の問題点

1994年「政治改革」における政治資金「改革」としては、企業・団体献金を存続したまま、政党助成制度が新設されたことが挙げられる。この政党助成制度は、税金が原資であり、1995年から毎年、総額約320億円が各「政党」に交付されてきた。前述したように2000年から衆議院の議員定数も参議院の議員定数も削減されたが、政党助成の年間総額は、人口に基づいて算出されるので、削減されてはこなかった。

政党交付金の交付を受けている政党本部は、自己の政治資金において政党交付金に依存してきた。特に自民党本部は、自分たちが集めたカネと政党交付金の合計額（ただし繰越金と借入金と立法事務費を除く）中、政党交付金が占める割合はだいたい80%の依存率である。民主党本部の方は、もっと依存率が高く、95%を超えている。これでは事実上国営政党になっているといっても過言ではなく、二大保守政党は国民から遊離して国民に「痛み」を強いる財界政治を強行できる財政的基盤を確保できているのである。⁽⁹⁾

(8) 衆参の選挙制度の問題については、上脇博之『議員定数を削減しているの？ ゼロからわかる選挙のしくみ』（日本機関紙出版センター・2011年）62頁以下、同『なぜ4割の得票で8割の議席なのか いまこそ、小選挙区制の見直しを』（日本機関紙出版センター・2013年）22頁以下、同・前掲注(2)書（『安倍改憲と「政治改革」』）16～30頁を参照。

(9) 政党助成の実態の問題については、上脇博之『政党助成法の憲法問題』

2012年の各政党の純収入に対する政党交付金の占める割合

政党名	純収入（繰越金と借入金と 立法事務費を除く）	政党交付金	政党交付金の 占める割合
新 党 日 本	1 億3886万8581円	1 億3602万2581円	98.0%
民 主 党	169億1610万1683円	165億043万2000円	97.6%
みんなの党	11億5914万1980円	11億1829万9000円	96.5%
国 民 新 党	5 億1469万0118円	4 億4254万3000円	86.0%
新 党 改 革	1 億4212万0419円	1 億1961万4000円	84.2%
自 民 党	125億3469万9461円	101億5400万0000円	81.0%
太 陽 の 党	2 億8787万8993円	1 億5929万8159円	55.3%
社 民 党	18億3894万7434円	7 億6369万7000円	41.5%
公 明 党	134億7331万5434円	22億7916万6000円	16.9%

二大政党の過去の政党交付金依存度

年と政党名	繰越金と借入金を除く純収入に対 する政党交付金の占める割合		繰越金と借入金と立法事務費を除 く純収入に対する政党交付金の占 める割合	
	自民党	民主党	自民党	民主党
2003年	65.0%	84.6%	72.3%	84.6%
2004年	67.8%	83.6%	75.9%	83.6%
2005年	67.9%	83.6%	76.4%	95.4%
2006年	67.8%	83.8%	76.4%	94.4%
2007年	67.5%	84.2%	76.2%	94.8%
2008年	68.0%	83.6%	76.8%	94.2%
2009年	70.9%	83.8%	79.1%	97.1%
2010年	72.1%	82.7%	78.9%	97.4%
2011年	72.5%	83.2%	79.6%	97.9%
2012年	73.1%	84.4%	81.0%	97.6%

政治資金収支報告の要旨が記載されている「官報」をみると、民主党は2003年と2004年では立法事務費を収入として報告してはいない。

（日本評論社・1999年）48頁以下，同『ゼロからわかる政治とカネ』（日本機関紙出版センター・2010年）19～31頁，同・前掲注（2）書（『安倍改憲と「政治改革」』）31～44頁，同『誰も言わない政党助成金の闇』（日本機関紙出版センター・2014年）48頁以下を参照。

次に、1994年「政治改革」で全面禁止されず温存された企業・団体献金の問題である。経団連は1980年代後半のリクルート事件、さらに佐川急便事件、またゼネコン事件が発覚し、起訴されたため、1993年に、それまで行ってきた企業献金の斡旋の中止を宣言した。⁽¹⁰⁾ところが、経団連は、日経連（日本経営者団体連盟）と、2002年5月に統合して総合経済団体としての日本経済団体連合会（日本経団連）となったが、日本経団連は、「これを機に政治との新たな関係の構築に取り組もうと考え」、政治献金斡旋の再開を決定した。⁽¹¹⁾これは、従来の斡旋を単に「再開」したのではなく、自民党と民主党の政策を評価し、その評価に応じて傘下の企業に政治献金を斡旋し始めたのであり、従来の斡旋よりも悪質なものになった。

より具体的に説明すると、日本経団連は、2003年5月に、政党の政策評価に基づき企業献金を斡旋する方向を打ち出し、⁽¹²⁾同年9月に「優先政策事項」⁽¹³⁾を決定し、同年12月には寄付の申し合わせを行った。⁽¹⁴⁾この「優先政策事項」は10項目あり、日本経団連傘下の企業の利害に関するものも含まれているが、全体としては日本の基本的国家政策事項である。

日本経団連は、この事項につき自民党と民主党の各政策を評価し、翌

(10) 経団連会長・副会長会議「企業献金に関する考え方」（1993年9月2日）。これを含め脚注で挙げる経団連・日本経団連の様々な見解・提言については、そのHP（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/seiji.html>）を参照した。

(11) 「【この人に聞く】5分間インタビュー トヨタ自動車会長 日本経済団体連合会会長 奥田碩氏」国民政治協会のHP（<http://www.kokuseikyo.or.jp/>）の「国政ひろば」のページ2004年4月。

(12) 日本経団連 会長・副会長会議「政策本位の政治に向けた企業・団体寄付の促進について」（2003年5月12日）。

(13) 日本経団連「『優先政策事項』と『企業の政治寄付の意義』について」（2003年9月25日）。

(14) 日本経団連「企業の自発的政治寄付に関する申し合せ」（2003年12月16日）。

2004年1月の末には「自民党が85点、民主党は50点以下」という「第1次政策評価の発表」⁽¹⁵⁾を行った。

さらに、日本経団連は、2004年11月に発表した評価項目に「内外の情勢変化に対応した戦略的な安全保障・外交政策の推進」⁽¹⁶⁾を新たに加えたが、これにつき、2005年2月には、「憲法改正を視野に入れつつ、自衛隊が国際社会と協調して世界平和に向けた活動を一層強化することができよう、必要な立法などを進める。」⁽¹⁷⁾と解説した。

2002年には19億円だった会員企業の献金の額を、当面40億円に拡大する方向を打ち出したため、その後献金総額は増え続け、2007年には前年比3億9000万円増の29億9000万円を斡旋した。⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾

日本経団連の傘下企業の自民党と民主党への政治献金の金額

年と政党名	自 民 党	民 主 党
2004年	22.1億円	0.6億円
2005年	24.1億円	0.6億円
2006年	25.2億円	0.8億円
2007年	29.1億円	0.8億円
2008年	27.0億円	1.1億円

そのうえ、日本経団連は、2005年に、自民党、民主党の執行部をそれぞれ経団連会館に呼びつけて、各政党の政策を説明させ、前述の「優先政策事項」の採用と実現を両政党に迫っているが、これは、その後も毎年行われてきた。⁽²⁰⁾⁽²¹⁾

(15) 日本経団連「2004年第1次政策評価の発表」(2004年1月28日)。

(16) 日本経団連「優先政策事項」(2004年11月24日)。

(17) 日本経団連「優先政策事項」(2005年2月7日改定)。

(18) 宮原賢次「政党が政策立案能力を高めるための寄付が必要だ」論座(2004年7月号)174頁[175頁]。

(19) 産経新聞2008年9月13日。

(20) 『『自民党と政策を語る会』について』(2005年3月29日)、『『民主党と政策を語る会』について』(2005年4月7日)。

以上のように、日本経団連は、傘下の企業の利益のために政治的発言力を高めるだけでなくカネによる利益誘導を行うことを目指しており、さらに企業献金を通じて政党の政策、ひいては国家の政策を買収すること目指してきた。上述の斡旋総額はバブル期と比較すると少ない金額であるが、バブル期にはなかった政党交付金という税金が自民党や民主党などには交付されていることに注目する必要がある。税金に依存し国営政党化し国民から遊離した中で日本経団連の政治献金が斡旋されるからこそ「買収」効果を発揮するのである。これは、主権者国民の自由な意思表示などを通じて民主的に形成されるべき政治過程が、社会権力である日本経団連による政党の政策評価と傘下企業の政治献金斡旋によって歪められていることを意味する⁽²²⁾。

2009年総選挙で政権交代が起き、民主党政権が誕生したので、日本経団連はこの斡旋を中止したが、2012年総選挙で自民党が再び政権に復帰したため、2014年には斡旋再開の方向で動き始めている。

3. 小選挙区選挙と選挙区選挙を違憲とする論理

選挙制度においては、これまで「投票価値の平等」の保障を阻害している議員定数不均衡問題を除き、立法機関である国会の立法裁量であると解されてきた。

(21) 2006年自由民主党と政策を語る会（2006年4月26日開催）、2006年民主党と政策を語る会（2006年5月22日開催）、2006年自由民主党と政策を語る会・関西地区会合（2006年7月12日開催）、2007年自由民主党と政策を語る会（2007年5月21日開催）、2007年民主党と政策を語る会（2007年6月14日開催）、2008年自由民主党と政策を語る会（2008年5月29日開催）、2008年民主党と政策を語る会（2008年6月4日開催）。

(22) 企業・団体献金の実態については、上脇・前掲注(9)書（『政党助成法の憲法問題』）233頁、同「企業献金の違憲性」名古屋大学法制論集（浦部法穂教授退職記念論文集）230号（2009年）29～63頁、同・前掲注(9)書（『ゼロからわかる政治とカネ』）32～49頁、同・前掲注(2)書（『安倍改憲と「政治改革」』）46～54頁。

しかし、これは、政党政治が歪曲されてきたことを考えれば、間違いであった、と総括すべきである。そもそも選挙制度について定めている法律は“実質的な意味での憲法”であるから、選挙制度については可能な限り憲法解釈を通じて、特定の選挙制度を違憲と解し、憲法が選挙制度について如何なる要請をしているのか見つけ出すべきであろう。

選挙制度における第一の憲法要請は、言うまでもなく「投票価値の平等」である。憲法はその第14条、第44条で議員定数の不均衡を許容していないと解される。この場合、当然、不均衡が生じないように1対1に近づけることが要請され、技術的な問題から不均衡が生じることを許容するとしても較差が2倍を超える場合には、どのような理由があっても憲法上許容されない（また、いわゆる逆転区現象があっても許されない）、と解釈すべきである。

政権政党は、従来の中選挙区制下の当該不均衡によってこれまで極めて有利な地位にあった。特に1969年の総選挙以降得票率が50%を割っていながら議席占有率では50%を超えて政権の地位に居座り続けてきたが、その原因は定数不均衡の是正に抵抗してきたこと⁽²³⁾にあった。したがって議員定数不均衡の放置は党利党略の阻止の点からも憲法上許容されるはずではない。

議員定数不均衡を憲法上判断する際に重要なことは、①投票前においては、一人一票の原則の点から、厳密に言えば、選挙権を有する者の数である「有権者数」が基準にされるべきである、ということである。選挙権を有しない者を含めた「人口数」が基準になることは、理論的には間違いである。そしてもっと重要なことは、②「投票価値の平等」は投票前だけではなく投票時・投票後にも保障されていなければならない、ということである。例えば、選挙前に全く平等な選挙区があったとしても、一方が投票率90%で他方が45%であれば格差は2倍になってしまう

(23) 小松浩「インタビュー・最高裁が支えた自民党・衆議院の過半数」法と民主主義343号（1999年11月号）15-20頁。

からである。そうすると、投票が強制されない自由選挙の原則の下では一般に投票率は各選挙区で全く同じになることはないから、基準になるのは「有権者数」ではなく、実際に投票した者の数である「投票者数」でなければならない、ということになる。

そうすると、選挙区を設ける場合でも事前に定数を定めるという、これまでの方法は、選挙時・選挙後の「投票価値の平等」まで保障するものではないから、憲法上許容され得ないということになる。小選挙区制の場合には尚更のこと許されないだろう。

このように考えて行くと、選挙制度は、全国一区の選挙区（例えば、かつての参議院全国区）にするか、あるいは、複数の選挙区あるいはブロック制を採用する場合であってもその各定数はドイツのように投票後に各選挙区・ブロックの投票数に応じて決定されるものでなければならないことになる。後者が比例代表制と結びつくと、「定数自動決定式比例代表制」が採用されることになる。これは、政治学者によって、理想の選挙制度として提唱されてもいる方式である。⁽²⁴⁾

第二は、二院制からの要請である。日本国憲法は民選の二院制を採用しているわけであるから、その存在意義を喪失させるような選挙制度は憲法が許容してはいないと解される。例えば、2005年総選挙では、当時の与党（自民党と公明党）は、3分の2以上の327議席（自民党296、公明党31）を獲得し、議席占有率は約68.2%だった。これは小選挙区選挙による過剰代表の結果であった。その証拠に、自民党の小選挙区選挙における議席占有率は73%だったが、得票率は50%未満の47.8%だった。以上については、2012年総選挙でも同様であった。これは、憲法が二院制を採用している以上、許容されないだろう。

第三は、議会の構成に民意をできるだけ正確に反映すべきであるという「社会学的代表」の要請である。これは、憲法第43条からの要請であ

(24) 小林良彰『現代日本の選挙』（東京大学出版会・1991年）170-233頁。

る。この社会学的代表の考えは、二つのレベルで妥当する。一つは、日本全国のレベルにおいて、全人民の意思のできるだけ正確な反映を要請している。もう一つは、選挙区を複数設ける場合には各選挙区において、人民の意思のできるだけ正確な反映を要請している。

この二つのレベルでの社会学的代表の要請に最も応える選挙制度としては、比例代表制や、準比例代表的機能を営む限りでは中選挙区制が挙げられる。他方、小選挙区制は全国の民意が完全に二分している場合には前者の要請に応える場合がありうるとしても、後者の要請には応えるものではないので、憲法上許容されないことになるだろう。

第三は、「政権の憲法上の地位」が公的なものとして理解され得るので、議会内多数派の形成への抑制・規制が行なわれなければならない、ということである。これは、より具体的には、いわゆる現代的権力分立制の視点から与党等の政権勢力（議会内多数派）の過剰代表を許さず、野党等の非政権勢力（議会内少数派）の過少代表を招かない、ということを要請している。

そもそも権力分立制は、権力の濫用を防止し自由・民主主義を保障するために存在するのだが、しかし現代においては、近代の権力分立制だけでは十分に機能しない。議院内閣制の下では一般に議会内多数派によって内閣が構成され、議会内多数派を形成すれば国会と内閣の二権を事実上掌握するからである。そこで、「議会」対「内閣」という伝統的な権力分立制の視点に加えて、「議会内多数派＝内閣」対「議会内少数派」という現代的権力分立制の視点が不可欠になる。その意味では、議会内多数派によって占められる「政権の憲法上の地位」が公的なものであることをしっかりと認識する必要がある。

また、その場合、「議会内多数派＝内閣」対「議会内少数派」という対立図式だけが重要なのではない。それだけではなく、議会内多数派の過剰代表を許さず、反体制的政党を含む議会内少数派の過少代表を招かないような選挙制度を事前に用意しておかなければ、現代的権力分立制

は実質的には意味がなくなってしまう。この点では、ある勢力がそう簡単に国会と内閣との二権を掌握することがないように、より具体的に言えば、単独政権であれ連立政権であれ全国の得票率で50%を超えない勢力に可能な限り50%以上の議席占有率を与えないようにする必要があるうえに、反体制的な政党や無所属が公平に議席を確保できるようにしなければならないだろう。民意が多様化している政治状況の下で保守同士の二大政党制が人工的につくられたとすれば、そこでの政治は、政権交代があっても形式的な交代に終わり、現代的権力分立制にとっては単なる茶番劇に終わるだけだろう。

この第三の要請に応える選挙制度としては、一般に、比例代表制ということになるだろう。

選挙制度について以上のような憲法要請に基づくと、小選挙区選挙は、民意が多様化している日本の政治状況には極めて不向きな制度であり、1996年以降の総選挙に適用した限りにおいて違憲であると解される。この点は、すでに1996年総選挙の結果から適用違憲との注目すべき見解があり、⁽²⁵⁾私はその見解が妥当であると主張した上で今後は違憲の推定を受けるので現行制度そのものが違憲と解することができる（制度違憲）と主張してきた。2000年、2003年、2005年、2009年、2012年の選挙果は私見を実証したと言えよう。

要するに現行制度はいったん適用違憲が言えたのであるから、政党システムや民意が急変しない限り、この制度そのものが憲法違反である、と帰結することができるのである。また、現行制度は大政党に過度に有利になっているのであるから、前述の要請を共に充足するものへと、すなわち、一般論として言えばとりあえず、無所属や小政党の立候補を認めた比例代表制へと改革することが立法府である国会の法的義務である、と解される。

(25) 小林武「新選挙制度の映し出したもの」法時69巻1号（1997年）2頁〔5頁〕。

参議院の選挙区選挙も、前述したように、民意を正確・公正に反映しない。そのうえ、逆転現象を生じさせている。日本国憲法は二院制を採用している以上、有権者・投票者が許容した場合には衆参の逆転（ねじれ）が生じることはありうることであるが、しかし、有権者・投票者が許容していない場合に逆転現象を生じさせるのは、憲法が許容していないだろう。2010年の通常選挙は、前述したように、民意に基づかずに衆参の逆転（ねじれ）現象を生み出した。したがって、参議院の選挙区選挙も違憲であると解すべきである。⁽²⁶⁾

4. 政治資金における違憲論と人権論

政治資金制度も、前述したような重大な問題を抱えているから、積極的な解釈論を展開して、現行の政党助成法は違憲であり、企業・団体献金も違憲である、と解すべきである。

まず、政党助成そのもの及び現行の政党助成法の違憲性について私見を述べておこう。

そもそも政党は本来社会の中から誕生し、社会に根差して存続し、国民の意思を国家に反映する機能を営む存在である。政党のこのような社会性は政党の本性である。ところが、その政党が国家から政党助成を受けるようになると、財政調達に勤しむ必要性もなくなるため、その結果として国家と国民との間で媒介的機能を営むという政党本来の機能を蝕むことになる。この点で大規模な政党助成は一種の「麻薬」のように政党が本来社会に根差しているという性格を蝕むことになるだろう。

政党の社会性は、結社の自由の保障を通じて、その限りで政党が万人

(26) 衆参の選挙制度における小選挙区選挙と選挙区選挙の違憲性については、上脇・前掲注(2)書(『政党国家論と国民代表論の憲法問題』)276～280頁、361～362頁、同・前掲注(8)書(『議員定数を削減していいの?』)52～56頁、62～76頁、同・前掲注(8)書(『なぜ4割の得票で8割の議席なのか』)56～60頁、62～63頁、同・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』)112～117頁を参照。

歪曲された政党政治と議会制民主主義の条件

に開かれていることを意味する。政党助成は、そのような意味での公開性の努力を政党から奪い取ることになるだろう。したがって、政党助成そのものは、結社の自由の保障（憲法第21条）、より具体的には財政的自律権（収入の自由）に反することになると解される。

現行の政党助成法は、以上のような一般的問題に加えて、以下のような具体的問題を抱えている。

第一の問題は、政党交付金の交付を受ける資格における問題である。政党助成は、無数の結社のうち政党だけに、それも特定の「政党」を国家が「公認」し、かかる「政党」だけに国家が資金援助するものであり、この点で「政党」に特権を付与するものである。現行法は、国会議員5名以上である「政党」あるいは国会議員1名以上で全国の得票率2%以上の「政党」でなければ、政党助成を受けられない。

第二の問題は、政党交付金の配分基準における問題である。政党は選挙のときだけのものではないにもかかわらず、政党助成の交付を受ける資格のみならず、その配分のあり方においても、議員数割と得票数割という形で国政選挙における選挙結果と連動している。

現行の政党助成法は、第一および第二の点で、平等原則（憲法第14条）に反するだろう。

また、第二の点における選挙との連動性は、国政選挙における投票が自動的に政党助成の投票と見なされていることを意味する。これでは、国政選挙だけの投票を行ない政党助成の投票を行なわないこと、逆に政党助成の投票だけを行ない国政選挙の投票を行なわないこと、国政選挙の投票先とは別の「政党」に助成の投票を行うことは、一切認められていない。これは「政治的自己決定権」（憲法第13条）の保障にも反すると言えよう。

次に、企業・団体献金の違憲性である。いわゆる八幡製鉄政治献金事件において最高裁は「憲法第三章に定める国民の権利および義務の各条項は、性質上可能なかぎり、内国の法人にも適用されるものと解すべき

であるから、会社は、自然人たる国民と同様、国や政党の特定の政策を支持、推進または反対するなどの政治的行為をなす自由を有するのである。政治資金の寄附もまさにその自由の一環であり、会社によってそれがなされた場合、政治の動向に影響を与えることがあつたとしても、これを自然人たる国民による寄附と別異に扱うべき憲法上の要請があるものではない。」⁽²⁷⁾ などとして企業献金を法的に許容した。

しかし、このような論理は、企業と国民を全く同列に論じている点で、根本的に間違っている。⁽²⁸⁾ というのは、そのような論理でいえば、政治的活動を行う会社は政治的結社でもあることになり、政治資金規正法第3条第1項における「政治団体」として取り扱われてはならないことになる。より具体的に言えば、政治献金をすることを通じて政治的活動を行う企業も、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体」(同条同項第1号)、「特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体」、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対すること」又は「特定の公職の候補者を推薦し、支持し、又はこれに反対すること」を「その主たる活動として組織的かつ継続的に行う団体」のいずれかとして取り扱われることになる。

しかし、現実には、政治献金を行っている企業も政治資金規正法第3条第1項における「政治団体」として取り扱われてはいないし、そのような取扱いは間違いではない。なぜなら、企業は、あくまでの経済的活動を行う法人であり、「政治団体」(政治的結社)ではないからである。

そもそも法人は自然人と同様の政治的活動の自由が保障されてはいないのである。⁽²⁹⁾ 企業には、個人と同様の政治的活動の自由は保障されては

(27) 八幡製鉄政治献金事件最高裁1970年6月24日大法廷判決・民集24巻6号625頁。

(28) 小沢隆一・志田なや子・小松浩・井口秀作『ここがヘンだよ日本の選挙』(学習の友社・2007年)104頁 [小沢執筆]。

いないのであり、それゆえ、政治献金をする自由も保障されていない。

企業に関する法制度や政策について企業自身が態度表明してもそれは憲法上許容される⁽³⁰⁾として、仮に「経済的活動のために設立された企業が全く政治的活動の自由がないとはいえない」との立場が妥当であるとしても、そこから直ちに「企業に政治献金をする自由が保障されている」⁽³⁰⁾との結論が導き出されるわけではない。この結論は、企業の政治的活動の自由が憲法上保障されたものではなく、「企業活動が私的自治領域にあることの結果にすぎない」と解釈する立場⁽³¹⁾からすると、尚更当然の帰結であろう

また、企業が“政治的活動の自由”が保障されているとすれば、むしろ、“だからこそ企業献金は法的に否定されるべきである”との解釈が導き出される⁽³²⁾。というのは、自然人である個々の国民が少額の政治的寄付を行う場合と異なり、企業が政治活動の一環として高額の政治献金をする⁽³²⁾ことは、政治的影響力が大きいことに加えて当該企業にとって都合の良い利益誘導的な資金として機能するからである。一言で言えば、政党の政策あるいは政治過程が企業献金によって“買われる”ことになり、民主的であるべき政治過程が企業の都合のいいように歪められるからである。企業は政治献金を当該企業や業界利益のために行っている⁽³²⁾のであり、そうなると、その政治的な負の影響は個々の主権者国民にとって決して軽視できないだろう。日本経団連が企業の政治献金を斡旋し始めて

(29) 佐藤幸治『憲法 [第3版]』(青林書院・1995年) 427頁、樋口陽一『憲法 [改訂版]』(創文社・1998年) 177頁。

(30) 奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学1』(有斐閣双書・1976年) 41頁 [寿田竜輔執筆]、北野弘久『現代企業税法論』(岩波書店・1994年) 338頁、中島茂樹「憲法問題としての政治献金—熊谷組政治献金事件福井地裁判決を素材に」立命館大学人文科学研究紀要84号19頁 [41頁注30, 37頁]。参照、小沢隆一・志田なや子・小松浩・井口秀作『ここがヘンだよ日本の選挙』(学習の友社・2007年) 104頁 [小沢執筆]。

(31) 森英樹『憲法検証』(花伝社・1990年) 217頁。

(32) 森・前掲注(31)書216頁。

いる現状では、尚更のことである。

八幡製鉄政治献金事件最高裁判決は、その後の最高裁判例との関係でも見直しを迫られている。さらに言えば、同判決はその後の最高裁判例によって実質的には変更されていると解することもできるのではなからうか。⁽³³⁾というのは、その後の最高裁判例は、法人の寄付につき、政治献金の場合とその他の寄付の場合とで異なる結論に至っているからである。

そこで、判例となっている二つの最高裁判決を紹介しておく。まず、いわゆる南九州税理士会政治献金徴収拒否事件で、最高裁は以下のように判示した。

「税理士会が政党など規正法上の政治団体に金員の寄付をすることは、たとい税理士に係る法令の制定改廃に関する政治的要求を実現するためのものであっても、法49条2項で定められた税理士会の目的の範囲外の行為であり、右寄付をするために会員から特別会費を徴収する旨の決議は無効であると解すべきである。」「法が税理士会を強制加入の法人としている以上、その構成員である会員には、様々の思想・信条及び主義・主張を有する者が存在することが当然に予定されている。したがって、税理士会が右の方式により決定した意思に基づいてする活動にも、そのために会員に要請される協力義務にも、おのずから限界がある。／特に、政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をするかどうかは、選挙における投票の自由と表裏を成すものとして、会員各人が市民としての個人的な政治的思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄であるというべきである。なぜなら、政党など規正法上の政治団体は、政治上の主義若しくは施策の推進、特定の公職の候補者の推薦等のため、金員の寄付を含む広範囲な政治活動をすることが当然に予定された政治団体であり（規正法3条等）、これらの団体に金員の寄付をすることは、選挙においてどの政党又はどの候補者を支持するかに密接につ

(33) 参照、飯田稔「熊谷組株主代表訴訟」法学新報110巻1号（2003年）187頁 [197頁]。

ながる問題だからである。/ 法は、49条の12第1項の規定において、税理士会が、税務行政や税理士の制度等について権限のある官公署に建議し、又はその諮問に答申することができるとしているが、政党など規正法上の政治団体への会員の寄付を権限のある官公署に対する建議や答申と同視することはできない。⁽³⁴⁾」

これに比べ、いわゆる群馬司法書士会復興支援特別負担金徴収事件で、最高裁は以下のように判示した。

「司法書士会は、司法書士の品位を保持し、その業務の改善進歩を図るため、会員の指導及び連絡に関する事務を行うことを目的とするものであるが（司法書士法14条2項）、その目的を遂行する上で直接又は間接に必要な範囲で、他の司法書士会との間で業務その他について提携、協力、援助等をするのもその活動範囲に含まれるというべきである。そして、3000万円という本件拠出金の額については、それがやや多額にすぎるとはならないかという見方があり得るとしても、阪神・淡路大震災が甚大な被害を生じさせた大災害であり、早急な支援を行う必要があったことなどの事情を考慮すると、その金額の大きさをもって直ちに本件拠出金の寄付が被上告人の目的の範囲を逸脱するものとまでいうことはできない。したがって、兵庫県司法書士会に本件拠出金を寄付することは、被上告人の権利能力の範囲内にあるというべきである。⁽³⁵⁾」

以上の二つの判決については、幾つの視点から分析することができるだろうが、ここでは、少なくとも以下のようにまとめることができる。

第一に、法律が明文で寄付を禁止していないからと言って、如何なる法人にも、如何なる目的でも、政治献金が放任されているとは必ずしも言えず、法人の寄附が違法になる場合がある、ということである。

(34) 南九州税理士会政治献金徴収拒否事件最高裁1996年3月19日第3小法廷判決・民集50巻3号615頁。

(35) 群馬司法書士会復興支援特別負担金徴収事件最高裁2002年4月25日第1小法廷判決・判時1785号31頁・判タ1091号215頁。

第二に、企業献金との関係を意識して両判決を分析すれば、法人の政治献金以外の寄付については、会員の政治的思想・信条を侵害することはないので法的に許容されうるが、法人の政治献金については、それが当該法人の会員の政治的思想・信条を侵害するので法的に許容されえない、ということである。

そもそも政治的活動、特に政治的な寄付を行うことは、自然人しか行えないはずである。政治的思想・信条に基づく人格は自然人しか有しえないからであり、経済的活動を行うために存在する企業は政治的人格を有することはないからである。だからこそ、参政権、特に選挙権と被選挙権は「国民固有の権利」として自然人にしか保障されていないのである（憲法第15条）。

この点では、南九州税理士会政治献金徴収拒否事件において最高裁が「政党など規正法上の政治団体に対して金員の寄付をするかどうかは、選挙における投票の自由と表裏を成すものとして、会員各人が市民としての個人的な政治的思想、見解、判断等に基づいて自主的に決定すべき事柄であるというべきである。」と判示していることは、企業献金そのものを法的に否定する際にも妥当する重要な結論であるといえよう。

もっとも、これにも、「株主になることは強制ではない」として反論が予想される。しかし、そもそも企業は政治団体ではないのだから、株主は企業の政治的見解を知った上で、当該企業の株式を購入するわけでもないし、当該株式を手放すわけでもないからである。国民は経済活動として株主になっているのであって、政治活動の一環として株主になっているのではない。また、にもかかわらず、企業献金を許容し、その政治献金による自己の政治的思想・信条の自由の侵害を免れたいなら株主は株式を譲渡せよと迫ることは、表向き株主個人の政治的思想・信条の自由に配慮しているようで、実はその反対なのであって、企業や政党等を不当に助ける主張である。なぜなら、株主の本質的実態を無視しており、もはや自由主義国家・社会の論理ではないからである。⁽³⁶⁾

歪曲された政党政治と議会制民主主義の条件

上記の二つの最高裁判決は、強制徴収した団体の性質が強制加入団体が否かを基準にして異なる結論を出したのではなく、政治献金の場合とそれ以外の寄附の場合とで結論を異にしていたのである。両判決には論理矛盾はないし、このことが重要な結論として導き出されうるだろう。

そもそも国民主権は、個々の国民に選挙権を保障している（憲法第15条）。国民は、この選挙権を行使し、あるいはまた、表現の自由など基本的人権を行使して政治的過程に各自影響力を行使している。しかし、企業には選挙権の保障は及ばないから、企業が政治献金することは憲法上保障されないはずである。

企業献金を法的に許容することは、事実上企業の経営者に二重の政治献金を認めることになる。つまり、経営者には個人としての政治的寄付と企業を通じての政治献金を認めることになる。また、社会権力である日本経団連のメンバーは、この二つに加え、企業献金の斡旋を通じて政治的影響力を三重に行使できることになる。これは一般庶民にはない「特権」的な政治的影響の行使である。

しかし、このような「特権」は、選挙における「一人一票」の原則に反するだろう、さらに言えば、個人主義（憲法第13条）からも国民主権主義（前文・第1条）からも、さらには平等原則（憲法第14条）からも、決して許容されない「特権」である。国民主権主義の下での議会制民主主義は、主権者国民の「徹底した平等化」を前提にして初めて存在し、存続しえるものであるから、そのような特権は憲法が禁止していると解釈されるべきである。だからこそ、従来、憲法研究者も、企業献金を批判し、否定してきたのである。⁽³⁷⁾

下級裁判所ではあるが、熊谷組株主代表訴訟事件において福井地裁は、

(36) 参照、浦部法穂『憲法学教室 [全訂第2版]』（日本評論社・2006年）65頁。

(37) 芦部信喜『憲法学Ⅱ』（有斐閣・1994年）174頁、吉田善明『政治改革の憲法問題』（岩波書店・1994年）176～182頁、同「企業献金は個人の参政

2003年に以下のように裁判所としては画期的な判断を下している。

「会社が政党に対して政治資金を寄附することは、会社が有する経済力が個々の国民を圧倒的に凌駕するのみでなく、同一産業界の会社が産業団体を結成して政治資金を寄附するときは、その影響力は個々の会社をもはるかに超えると考えられるから、それが政党に及ぼす影響力は個々の国民による政治資金の寄附に比してはるかに甚大である。政党の政策が会社あるいは産業団体からの政治資金の寄附によって左右されるとすれば、政党の政治上の主義、施策を選挙において訴え、選挙における国民の選挙によってその活動に信任を得るという選挙制度の意義を否定し、その根幹をも揺るがすことになりかねず、政党政治そのものへの批判にも結びつくこととなる。従って、会社あるいは産業団体による政治資金の寄附の規模如何によっては、国民の有する選挙権ないし参政権を実質的に侵害するおそれがあることは否定できない。のみならず、会社あるいは産業団体の政治資金の寄附が特定の政党ないし政治団体にのみ集中するときは、当該政党のみが資金力を増大させて政治活動を強化することができ、ひいては国の政策にも決定的な影響力を及ぼすこととなって、過去に幾度となく繰り返された政界と産業界との不正常な癒着を招く温床ともなりかねない。」⁽³⁸⁾

この「判決のような見解によると、会社の政治献金は原則として禁止されることにな」⁽³⁹⁾るだろう。

企業献金は以上のような理由で憲法が許容してはいない、と解される。

権行使を不平等にする」論座2004年7月号186頁 [191頁]、芹沢齊「法人の憲法上の権利（八幡製鉄政治献金事件）—会社は政党に対し政治資金を寄附しうるか—」憲法の基本判例 [第2版]（法学教室増刊・1996年）10頁 [12～13頁]。

(38) 熊谷組株主代表訴訟事件2003年2月12日福井地裁判決・判時1814号151頁・判タ1158号251頁。

(39) 塩崎勤「巨額損失を出したゼネコンの政治献金と取締役の善管注意義務違反責任」民事法情報202号（2003年7月10日）47頁 [48頁]。

歪曲された政党政治と議会制民主主義の条件

それゆえ民法第90条の「公の秩序」に反すると結論づけると同時に、企業献金それ自体を許容している政治資金規正法はその限りで違憲であると結論づけられるべきである。⁽⁴⁰⁾

おわりに——議会制民主主義の条件と新たな参政権の論理構成

議会制民主主義は、国民主権を具体化したものであるが、直接民主主義を実際に採用することができないので、その代替物としてやむを得ず採用したものである。また、政党は私的な結社であると同時に、民意を国家機関に反映し民意と国家機関の間で媒介する公的機能を果たしている。それゆえ、政党政治が歪曲された下で議会制民主主義が成立するはずがない。政党政治が歪曲されれば、国民主権が歪曲されたことを意味しているからである。民主政治において政党の出現・存続・活躍は不可避であろう。そうであれば、健全な政党政治が成立し、その延長上に真の議会制民主主義は成立すると考えるべきである。

これらの点を、これまでの論述との関係で具体的に言えば、まず、主権者国民の意思を国民の代表機関である国会に反映する選挙制度としては、民意を歪曲する選挙制度、すなわち、現行の衆議院議員を選出選挙制度のうち小選挙区選挙と、現行の参議院議員を選出選挙制度のうち選挙区選挙は、前述したように、歪曲した政党政治を生み出すものであり、議会制民主主義にとって相応しくないどころか有害である、ということである。

また、政治資金制度としては、政党を主権者国民から遊離させてしま

(40) 政党助成そのもの及び政党助成法、企業・団体献金の違憲性については、上脇・前掲注(9)書(『政党助成法の憲法問題』)、同・前掲注(22)論文(『企業献金の違憲性』)29～63頁、同・前掲注(9)書(『ゼロからわかる政治とカネ』)、同・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』)123～132頁、134～142頁、同・前掲注(9)書(『誰も言わない政党助成金の闇』)90頁以下、同『財界主権・ニッポン』(日本機関紙出版センター・2014年)117頁以下を参照。

う政党助成制度の採用と、財界政治へと誘導する企業・団体献金の許容は、歪曲した政党政治を生み出すものであり、議会制民主主義にとって相応しくないどころか有害である、ということである。

以上は、政党政治を歪曲している選挙制度と政治資金制度である。

その延長として、健全な政党政治と真の議会制民主主義にとって相応しい選挙制度と政治資金制度とは何かを考える必要がある。

まず、選挙制度としては、小選挙区選挙と選挙区選挙を廃止し、完全な比例代表選挙を採用することである。もちろん、完全な比例代表制を採用しても、政党以外の政治団体や無所属の個人の立候補を認めないことは憲法（人権保障）上許されない⁽⁴¹⁾ので、それらにも被選挙権（立候補の自由）を制限せず保障しなければならない。

次に、政治資金制度としては、まず、企業・団体献金を全面禁止することである。企業や労働組合が政治資金パーティー券を購入することも、事実上の企業・団体献金であるから、完全禁止する必要がある⁽⁴¹⁾。そのうえで、政治資金の流れを可能な限り透明化することが求められる。

以上のことは、言い換えると、以下のように言うことができる、

第一に、民意を歪曲する小選挙区選挙や選挙区選挙を採用していれば議会制民主主義が成立してはいないということ、そして、真の議会制民主主義を成立させるためには政党以外の政治団体や個人にも立候補の自由⁽⁴²⁾を認めた完全比例代表制を採用しなければならないということである。

(41) 2009年総選挙で民主党は企業団体献金の全面禁止等を公約したので、総選挙後の民主党政権ではその公約を果たすことが期待されたものの、反故にしてしまった（詳細は、上脇博之「政治資金規正法抜本改正案と民主党のマニフェスト反故」神戸学院法学42巻2号（2012年）471～531頁〔横書き1～61頁〕を参照）。

(42) 上脇・前掲注(2)書（『政党国家論と国民代表論の憲法問題』）280頁、363頁、同・前掲注(8)書（『議員定数を削減していいの？』）57頁、100頁、坂本修・小沢隆一・上脇博之『国会議員定数削減と私たちの選択』（新日本出版社・2011年）54頁〔75～80頁〕（上脇執筆）、上脇博之「比例定数削減問題と“真の政治改革”」治安維持法と現代23号（2012年春季号）13～19

第二に、政党を国民から遊離する政党助成を採用し、財界政治・利益誘導政治を許してしまう企業・団体献金を許容していれば、議会制民主主義そのものが成立してはいないということ、そして、真の議会制民主主義を成立させるためには、政党助成を廃止し、企業・団体献金等を全面的に禁止しなければならないということである⁽⁴³⁾。

したがって、選挙制度における比例代表制の採用並びに、政治資金制度における政党助成の廃止及び企業・団体献金等の全面禁止は、真の議会制民主主義が成立するための絶対的な必要条件である、ということである。

以上のように議会制民主主義の条件を理解することが可能であれば、参政権についても、新たな理論構成が可能になるだろう。

第一に、選挙権は、従来、「選挙人の資格を与えられる権利」、「選挙における投票権」として解されてきたが、それだけでは不十分であるから、“公正かつ正確に民意を反映する選挙制度の採用を要求する権利”、“公正かつ正確に民意を反映する選挙制度の下で投票する権利”も含めて解されるべきである。また、被選挙権は、従来、「公務員となり得る資格」、「立候補する権利」として解されてきたが、それだけでは不十分であるから、“公正かつ正確に民意を反映する選挙制度の下で立候補する権利”⁽⁴⁴⁾も含めて解されるべきである。

頁、同・前掲注(8)書(『なぜ4割の得票で8割の議席なのか』)60~62頁、同・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』)117~123頁、同「衆参の選挙制度についての改革構想」法律時報増刊『改憲を問う』148~153頁。

(43) 上脇・前掲注(9)書(『政党助成法の憲法問題』)231~234頁、同・前掲注(22)論文(「企業献金の違憲性」)29~63頁、同・前掲注(9)書(『ゼロからわかる政治とカネ』)50~51頁、53頁、同・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』)132頁、141~142頁を参照。

(44) 上脇・前掲注(2)書(『政党国家論と国民代表論の憲法問題』)241頁、363~364頁、同・前掲注(8)書(『議員定数を削減していいの?』)15~16頁56頁、75頁、同・前掲注(8)書(『なぜ4割の得票で8割の議席なのか』)10頁、60頁、同・前掲注(2)書(『安倍改憲と「政治改革」』)115頁を参照。

第二に、選挙権の行使は、憲法が明記あるいは想定している場合（例えば憲法第49条の議員歳費、憲法第41条に基づく立法事務費など）を別にすれば、選挙以外のものにその結果を流用させてはならない、と解されるべきである。これは、選挙権行使結果の流用禁止原則と表現することができる。

※本小論は、研究課題「グローバル化時代における民主主義の再創造に向けた比較憲法的研究」（代表・本秀紀名古屋大学教授）に2009年から3年間参加した研究成果の一つである。