ブリーフィング

政党禁止措置

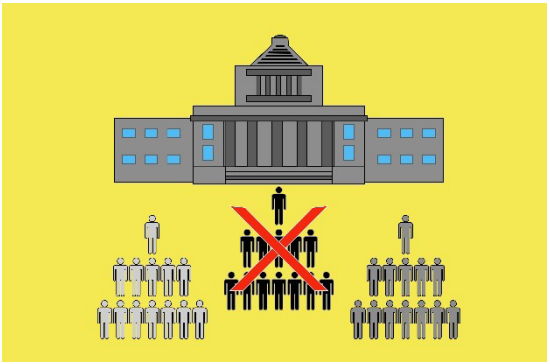
概要

政党は自由民主主義の基盤であり、世論とガバナンスの間の仲介役として機能する。欧州連合（EU）加盟国はすべて結社の自由を擁護しており、市民（場合によっては EU 域内移動市民さえも）が政党を通じて政治活動に参加することを可能にしている。多くの加盟国は、公正な政党競争を民主主義の礎として位置付けている。

しかし、ワイマール共和国におけるヒトラーの台頭といった歴史的事例は、過激派が政党を悪用して権力を濫用し民主主義を破壊し得ることを示している。民主主義が民主的プロセスを通じて弱体化される懸念に対処するため、学者らは民主主義が自らを守るための措置を提案してきた。最も重要かつ最も議論を呼ぶものの一つが、政党禁止措置の可能性である。このような極端な決定は、政党の多元性と民主主義の防御とのバランスを図ることを目的としている。民主主義が自己防御のために介入すべき正確なタイミングは、長らく議論と論争の的となってきた。

今日、少なくとも理論上は、EU 加盟国全てが政党禁止措置を過激主義に対する最終手段と位置付け、自由民主主義を守る潜在的可能性を認めている。特筆すべきは、こうした禁止措置が各国の選挙法に影響を与え、ひいては欧州議会選挙にも波及することで EU 民主主義にも影響を及ぼし得る点である。したがって、政党に関する国内規制は EU 全体の政治に広範な影響を及ぼし得るため、加盟国の法秩序と EU の民主的枠組みの相互連関性が浮き彫りとなる。

本ブリーフィングでは、政党禁止措置の理論的・法的根拠、EU 加盟国における実施状況、およびこの措置に関する国際的な勧告を検証する。



本ブリーフィングの内容

- 序論
- 理論的背景
- 政党禁止措置に対する異なるアプローチ
- 政党禁止措置に関する国際的アプローチ
- 加盟国による政党禁止措置への対応
- 政党禁止措置の現状

序論

政党は自由民主主義において不可欠な役割を果たす。政党間の公正な競争は、異なる思想が公的な支持を争う多元的社会の存在を意味する。民主主義国家において政党は、有権者の意向と政治的決定との架け橋となる。全ての EU 加盟国は、結社の自由が市民（場合によっては EU 域内移動市民さえも）が政治的舞台において政党を通じて思想を表明し支持することを保証すると認識している。多くの加盟国は、選挙における政党間の自由競争の概念を、自由民主主義に対する理解の根本的側面として明文化している。例えば、チェコ共和国憲法第 5 条は「政治制度は、基本的民主主義原則を尊重し、利益促進の手段として武力を放棄する政党の自由かつ自発的な結成と自由競争に基づく」と規定している。

政党が民主社会で果たす役割は極めて重要であるにもかかわらず、歴史的経験は政党が政治権力を強引に濫用し、民主主義を崩壊させうることを示している。この点で最も顕著な歴史的事例は、民主的プロセスを通じて権力を掌握したヒトラーが最終的にワイマール共和国を崩壊させた事例である。

民主主義の健全性を守るため、多くの法学者、哲学者、社会科学者、その他の研究者が、非自由主義的傾向を持つ政党の自由な競争参加を制限、あるいは排除する方策を模索してきた。結社の自由に対するこうした制限の根底にある動機は、多元的な政党制度の存続を確保し、その他の基本的権利を防御することにある。政治的過激主義に対する最も普遍的な対策の一つが政党禁止措置である。(1)

政党禁止措置は各加盟国の国内管轄権内に留まるものの、この措置は EU 民主主義に重大な影響を及ぼし得る。政党及び選挙制度を規律する国内規制は、欧州議会選挙、欧州理事会及び EU 理事会の構成、ひいては EU 民主主義の概念全体に影響を与える。本ブリーフィングでは、政党禁止措置の国内的帰結と EU 政治への影響を考察する。

理論的背景

民主主義体制が、民主主義を破壊しようとする不寛容な事業体に対して武力行使する権利を有するという主張の哲学的基盤は、19 世紀の自由主義思想家ジョン・スチュアート・ミルに連なる。カール・ポパーやジョン・ロールズなど他の著名な哲学者もこれらの思想を発展させ、 民主主義を「薄い」あるいは手続き的な形態で支持するだけでは不十分だと主張した。[2] 彼らは、民主主義を多数決の原則のみに限定する狭義の解釈では、急進的な政党が民主的プロセスを通じて獲得した権力を濫用するのを防げないと論じる。法的制限がなければ、こうした政党は対立勢力の政治的権利を制限し、その後の選挙プロセスにおける政治的競争を損ない、自らの永続的な支配を可能にするだろう。したがって、適切な安全装置を伴わない民主主義は、自らの消滅と専制政治の確立を可能にする法的手段のプロバイダとなりうるのである。(3)

1940 年代、憲法学者・政治学者のカール・ローウェンシュタインは、民主主義を維持するために政党間の競争を制限する考えを普及させた。彼はこのアプローチが、世界中に広がりつつあったファシズムとナチズムの台頭という脅威に対抗するのに役立つと主張した。ローウェンシュタインは、民主主義が「法による統治の誇張された形式主義」に過度に依存し続ける限り、このような存亡の危機に直面した脅威から自らを守ることができないと信じていた。(4)　このような極めて危険な状況に対処するため、ローウェンシュタインは**「戦闘的民主主義」**、別名「防衛的または闘争的民主主義」、すなわち自らを守ることができる民主主義という概念を導入した。この概念は、民主主義がポピュリストや過激派による民主的権利の悪用を耐え抜くための特別措置の採用を伴う。ローウェンシュタインによれば、これらの措置には言論・集会・結社の自由への制限といった政治的権利の制限や、市民権剥奪の可能性も含まれ得る(5)。

ドイツ連邦憲法裁判所は、1952 年の社会主義帝国党解散判決および 1956 年のドイツ共産党解散判決において、この戦闘的民主主義の理論的概念を支持した。同裁判所は、ドイツ憲法が「基本的決定」として、防衛すべき一連の価値観を伴う実質的な民主主義理解を表すと論じた。[6]しかし、この正当化は普遍的に受け入れられていない。[7] 現在、EU 加盟国はすべて、少なくとも理論上は政党解散を認めている。しかし、その大半は自国の法制度において戦闘的民主主義の概念を正式に認めていない。

政党禁止措置措置への相違するアプローチ

政党禁止措置措置の分類に関する試みは数多く行われてきた。この最終手段は、民主主義や公共秩序に重大な脅威をもたらす過激派政党に対する手段として一般的に認識されている。伝統的な「戦闘的民主主義」の概念は、民主主義体制全体への脅威に焦点を当てる。単に暴力を擁護したり、特定集団の人権を制限しようとするだけでは、政党禁止措置を正当化するには不十分である。政党が民主主義秩序全体に脅威をもたらす場合にのみ、禁止は正当化される。したがって、このアプローチは主に、民主主義を独裁的な政府形態に置き換えようとする最も過激な政党を対象とする。「**ワイマール共和国に由来する**」政党禁止措置は 1940～50 年代に実施され、政治綱領に民主主義転覆の目標を明記した共産党、国家社会主義党、ファシスト党が対象となった。一部の中央ヨーロッパ加盟国は、共産主義崩壊後、同様の根拠を用いて共産党を解散させた。 EU 域外では、このモデルが宗教的過激主義や原理主義運動の事例に適用されている。[8]

ワイマール型の政党禁止措置モデルは、比較的明快な方法で「反民主的」政党を識別できる。すなわち、**自由民主主義体制の逆転に全面的にコミットした**政党である。しかし政党は、綱領・規約・公的宣言における具体的な表現を回避することで、こうした過激な措置を迂回する術を見出してきた。その結果、最も過激な政党でさえ、議会制民主主義の転覆を目的とすることを明示的に宣言することをやめた。代わりに、自由民主主義体制の特定の側面（例えば、すべての人の平等、外国人や移民に対する態度など）を標的にすることに焦点を当てている。[9] したがって、「ワイマール」モデルが、現在の政党の反民主主義的傾向を抑制する有効な手段であるかどうかは疑問視されるようになった。

ドイツ基本法第 21 条は、おそらく「戦闘的民主主義」の理念を堅持する国家の最も明確な例と言える。連邦憲法裁判所によるこの概念の「戦闘的」解釈は徐々に進化してきたが、政治的理由による表現の自由や結社の自由の制限など、戦闘的民主主義のツールボックスから特定の原則を引き続き取り入れている。[10]その根底にある正当化理由――政党禁止措置は反民主主義的アジェンダを追求し民主主義体制全体に脅威をもたらす政党を対象とする――は、ドイツにおいて依然として有効である。

近年における政党禁止措置の正当化は、民主主義転覆という目的よりも、**その活動や宣言内容に**焦点が移っている。このモデルでは、自由民主主義の構成要素を脅かす政党に対する禁止措置などの強制的手段が認められる。このアプローチは、民主的プロセスだけでなく、平等・非差別・世俗主義、さらには領土保全といった具体的実質的価値を含む、より実質的な民主主義モデルに基づいている。その結果、これらの基本的価値は固定化され、政治的手段による挑戦（すなわち改正）が不可能となる[11]。しかしこの第二のモデルは、広範な憲法規定の内容が政治的プロセスではなく司法判断、時に法執行実務によって形作られるため、正当性の課題を抱える[12]。

加盟国の大半は後者のアプローチを採用している。政党禁止措置を一切適用していないか、主権・領土保全・個人の自由といった自由民主主義の構成要素に焦点を当てている。例えばスペイン憲法裁判所は、スペイン憲法体系において「戦闘的民主主義」モデルに居場所はないと明言した。同裁判所は、憲法が基本権と法の支配を防御する一方で、民主的手段で目標を追求する政党を、そのイデオロギーや目的のみに基づいて抑圧する権限を付与していないと認めた。政党解散は最も根本的な価値の防御によって正当化されねばならず、さらにそ

のような措置は厳格な手続き的保障の下で命じられ、比例原則を遵守し予測可能性を確保しなければならない。[13]

過去の権威主義体制との経験が、**政党禁止措置の主たる理由**の一つと見なされてきた。[14] 複数の加盟国では、以前の権威主義体制崩壊後間もなく（すなわち 10 年以内に）政党禁止措置が実施された。[15] しかし、政党禁止措置と過去の権威主義との歴史的関連性を示すこの伝統的な理解は、近年の研究で疑問視されている。[16]

現在の地域政治経験に根ざした他の多くの説明（例：過激派政党が政治体制の基盤を疑問視する現在の分極化した政治状況）が存在する。最も関連性の高いものには以下が含まれる：

- 現行政治体制の特定側面の防衛
  - 国家のアイデンティティ（例：世俗主義）の防衛
  - テロリズムへの防衛
  - 暴力や憎悪の扇動に対する防衛
  - 人権侵害と差別に対する防衛
- 主権及び領土保全の防衛
- 軍事組織または準軍事組織に対する防衛
- 外国勢力の干渉に対する防衛

政党禁止措置の提案は、政党間の自由な競争や結社の自由に対する不当な制限とのバランスを厳格に評価しなければならない。一部加盟国では、審査対象の政党が政治体制の変更に影響を与える機会を持たない場合、禁止措置の導入を検討しないなど、さらに高い基準を設けている[17]。しかし、大半の加盟国はこうした基準を追加しておらず、歴史的に過激な傾向を持つ小政党に焦点を当ててきた。多くの加盟国では、結社の自由に関する憲法規定の制限を通じて政党禁止措置が可能となっている。多くの国にとって、政党禁止措置はあくまで理論上の可能性に過ぎなかった。[18]

政党禁止措置に対する各国のアプローチは異なるものの、国際的・超国家的レベルでは全ての加盟国に共通基盤、すなわち最小公倍数的な合意が存在している。これらの領域については次節で論じる。

政党禁止措置に関する国際的アプローチ

市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）

ICCPR は国連人権システムの主要な柱の一つであり、市民的及び政治的権利に関する他の多くのより具体的かつ詳細な国際規約や条約のモデルとなっている。[19] これは普遍的な人権の 最低標準を確立しており、現在 174 の締約国（EU 加盟国全てを含む）を有する。国連人権委員会（UN 委員会）は ICCPR の権利を監視する主要な団体である。

> **ICCPR 第 22 条 – 結社の自由**
>
> (1) すべての人は、他者と結社する自由の権利を有する。これには、自己の利益を防御するための労働組合を結成し、これに加入する権利を含む。

(2)　この権利の行使に対する制限は、法律で定められ、かつ民主的社会において、国家の安全または公共の安全、公共の秩序（ordre public）、公衆衛生または公衆道徳の保護、または他人の権利及び自由の防御のために必要なものである場合を除き、課してはならない。本条は、軍隊及び警察の構成員がこの権利を行使する際に課される合法的な制限を妨げるものではない。

ICCPR 第 22 条(2)は結社の自由を規定しており、国連委員会はこの自由の制限問題について審議した[20]。同委員会は、締約国が、法的確実性の原則に合致しない広範な刑事法規定に基づき、政党を含む公的団体の正当な活動を犯罪化することを控えるべきであると判断した。締約国はまた、政党の活動停止または解散の根拠を明確に規定すべきである[21]。政党を含む団体は、人種差別を助長・扇動する場合など、極端な事例においてのみ禁止されるべきである。政党の解散は、より軽微な措置が効果を奏さず、かつ当該団体が ICCPR で保障される国家権またはその他の権利を脅かす場合に限り、最終手段（*ultima ratio*）として考慮されるべきである[22]。

欧州評議会

すべての EU 加盟国は欧州評議会の加盟国でもある。したがって、欧州人権条約（ECHR）は、結社の自由に関してすべての EU 加盟国に共通の枠組みを提供している。この枠組みは、政党の禁止の可能性についても扱っている。

欧州人権条約第 11 条 – 集会及び結社の自由

1.　すべての人は、平和的集会および他者との結社の自由を有する。これには、自己の利益の防御のための労働組合を結成し、これに加入する権利を含む。
2.　これらの権利の行使に対する制限は、法律で定められ、かつ民主的社会において国家安全保障または公共の安全のため、秩序または犯罪の防止のため、健康または道徳の保護のため、または他人の権利および自由の防御のために必要なものである場合を除き、課してはならない。本条は、軍隊、警察または国家行政機関の構成員によるこれらの権利の行使に対する合法的な制限の課しを妨げるものではない。

欧州人権裁判所（ECtHR）

欧州人権裁判所（ECtHR）は、欧州人権条約（ECHR）に基づく結社の自由の範囲（その制限を含む）について、豊富な判例法を通じて詳細に解釈を加えてきた。同裁判所によれば、政党は多元主義と民主主義の適切な機能を保障する。政党に対するいかなる措置も、結社の自由に影響を及ぼし、ひいては民主主義にも影響を及ぼす[23]。したがって、この自由に対するいかなる例外も厳格に解釈されなければならない。

欧州人権裁判所は、政党禁止措置に関する規準を確立し、全ての加盟国がこれを遵守すべきとしている。同裁判所は、三段階の比例性分析に耐えられない限り、政党解散は欧州人権条約第 11 条（集会及び結社の自由）の違反を構成すると判示している。欧州人権裁判所はこの手法を法的枠組みとして用い、権利や自由を制限する法律・政策・政府措置が、その目的達成に正当かつ適切であるかを評価している。

第一に、政党禁止措置の可能性は法律で規定されていなければならない。つまり、政党禁止措置は国内法に基づく根拠を有する必要がある。この法律は一般にアクセス可能であり、その潜在的な影響が予見可能な形で適用されるよう十分に明確でなければならない。第二に、政党禁止措置は、国家安全保障、公共の安全、秩序または犯罪の防止、健康または道徳の防御、あるいは他者の権利と自由の防御といった民主社会において必要とされる正当な目的の一つ以上を追求するものでなければならない。結社の自由に対するこれらの例外は狭義に解釈され、その列挙は厳密に網羅的であり、その定義は制限的である必要がある。[24] 第三に、政党の

禁止は、宣言された正当な目的達成のために民主社会において必要であることが求められる。政党禁止措置は「差し迫った社会的必要性」（すなわち、禁止対象政党が民主主義に対する存亡の危機をもたらす存在であること[25]）に対応し、追求される目的と比例していなければならない。あらゆる潜在的な政党禁止措置は厳格に解釈され、説得力があり圧倒的な理由のみがそのような制限を正当化できる。

欧州人権裁判所（ECtHR）は、政党禁止措置が結社の自由に対する極めて重大な干渉であるとし、最も深刻な事例にのみ適用されるべきであるとしている[26]。さらに、政党の綱領は、その目的や意図を判断する唯一の基準とはなりえない。綱領は、党指導者の行動や彼らが擁護してきた立場と比較されなければならない[27]。

欧州民主主義法委員会（ヴェネツィア委員会）

欧州評議会の憲法問題諮問団体であるヴェネツィア委員会は、政党およびその禁止・解散の可能性に関する複数の指針、意見書、報告書を発表している。同委員会は、政党の禁止または解散に関連する三つの基本原則の重要性を強調している：「(1) 禁止または解散の例外性、(2) 追求される正当な目的に対する解散または禁止の比例性、(3) 手続き上の保障：政党の禁止 または解散の手続きは、公平性、適正手続き、公開性の原則を保証すべきである」。[28]

ヴェネツィア委員会による政党禁止措置及び類似措置に関する報告書（1999 年）は、加盟国間でばらつきのあるアプローチを統一し、政党禁止措置に関する共通原則の確立を目的とした。本報告書は欧州人権裁判所判例法と整合し、複数の勧告を提示している。政治政党の禁止または解散は民主社会において例外的な措置でなければならないことを再確認する。政党が暴力を助長する場合、あるいはテロ活動や破壊活動に明らかに関与している場合、こうした制限は正当化され得る。国家当局は民主的秩序への脅威の程度をアセスメントし、追加措置で状況を効果的に対処できるか検討しなければならない。重要な点として、党の承認を得ていない構成員の行為について責任を負うべきではない。政党の活動を評価する際には、政治状況の全体的文脈を考慮することが不可欠である。報告書は司法の役割を強調し、政党が憲法秩序や市民の基本的権利に対する真の脅威となるか否かは裁判所が独立して判断すべきと主張している。

政党に関するヴェネツィア委員会の意見・報告書（2013 年）のより新しいまとめも、政党禁止措置の問題を扱っている。そこでは、政党禁止措置は最大限の抑制をもって利用され、政治的状況全体を考慮し、より穏健な手段を模索した後にのみ検討されるべきであると勧告している。政党の禁止または解散の決定は、公正な裁判、適正手続き、透明性を確保するため、司法手続きを経て、できれば憲法裁判所または他の適切な管轄機関の前でなされるべきである。政党は、解散に関する決定に対する異議申し立てを可能とする明確かつ十分な手続き上の保障措置を整備すべきである。

欧州連合

欧州連合条約（TEU）第 10 条は「欧州レベルの政党は、欧州の政治的意識の形成と連合市民の意思の表明に寄与する」と規定している。さらに、結社の自由を防御する基本権憲章（憲章）第 12 条は、TEU 第 10 条に主観的権利の次元を加えている。[29]

> **欧州連合基本権憲章第 12 条 – 結社の自由**
>
> 1. すべての人は、平和的集会の自由及びあらゆるレベル、特に政治、労働組合及び市民活動における結社の自由を有する。これは、すべての人が自らの利益の防御のために労働組合を結成し、これに加入する権利を意味する。
> 2. 連合レベルにおける政党は、連合市民の政治的意思の表明に寄与する。

ただし、EU 条約第 10 条は主に EU レベルで活動する EU 政治党派に関連するものだ。さらに、憲章の規定の適用可能性は、その定義された適用範囲によって制限される。したがって、国内政党とその規制は、一般的に EU 法の適用範囲外となる。それらの設立、組織、機能は、 個別加盟国の憲法および法的枠組みによってガバナンスされる。EU 法が国内政党に影響を与えるのは、主に間接的な方法、例えば EU 市民権によって付与される権利や、EU の基本的権利と価値観を擁護する一般的な義務を通じてである。 しかしながら、国内レベルでの政党禁止措置は、欧州議会選挙への参加も排除する。比例代表制を通じて間接的に、選挙法は国内政党の参加を前提としている。同様に、EU レベル政党の設立には国内政党が不可欠であった。結果として、民主的な国内政党の適切な機能は EU 法の関心事となっている。

最後に、一部の学者は EU 自体も、EU 基本条約第 2 条に規定された中核的価値を守るための措置を講じるべきだと提案している。彼らは、EU が「積極的民主主義」の概念を通じて加盟国の権限に介入する可能性を提案している([30])。これらの著者は、そのような措置には欧州政党の登録抹消が含まれ得ると論じている([31])。また他の研究者は、EU 司法機関がアイデンティティ構築過程において既に「積極的解釈」を活用してきたと指摘している。彼らは、EU 司法裁判所が EU 憲法裁判所として機能し、EU 加盟国の干渉に対して対抗可能な EU 基本権の不可侵の中核を形成したと主張している([32])。しかしながら、これらの「積極的」措置のいずれも、EU の権限外に留まる国内政党に対する干渉には対処していない。

加盟国による政党禁止措置措置の対応

全ての加盟国は、何らかの形で、民主主義またはその構成要素を脅かすことを目的とする政党を完全に禁止または部分的に制限できることを認めている。

政党禁止措置の法的枠組み

一部の加盟国は、憲法レベルで政党禁止措置の可能性を明示的に言及している。あるいは、その憲法規定には政党が遵守すべき原則が含まれている。

議論の余地はあるが、**ドイツは**「戦闘的民主主義」という概念を憲法に明文化した最も象徴的な事例と言える。この概念は深い哲学的基盤と、ナチス政権下での歴史的苦難の教訓によって形作られている。基本法第 21 条は「その目的または支持者の行動により、自由民主主義的基本秩序を損なうか廃止しようとする、あるいはドイツ連邦共和国の存続を危険に晒す政党は、憲法に違反する」と規定している。

他の加盟国も、政党が越えてはならない様々な明示的な憲法上の制限を定めている。**ブルガリア**憲法第 11 条第 4 項は「民族的、人種的、宗教的基盤に基づく政党、及び国家権力の暴力的な掌握を企図する政党は存在してはならない」と規定する。さらに第 44 条(2)では次のように規定している：「組織の活動は、国家の主権及び な領土保全、あるいは国民の一体性に反してはならず、人種的、民族的、あるいは宗教的敵意を煽ったり、市民の権利と自由を侵害したりしてはならない。いかなる組織も秘密組織や準軍事組織を設立したり、暴力によってその目的を達成しようとしてはならない。」**クロアチア**憲法第 6 条は次のように規定している：「その綱領または暴力活動により自由民主主義秩序の破壊を目的とし、クロアチア共和国の存続を脅かす政党は違憲である。違憲性の判断はクロアチア共和国憲法裁判所が行う。」エストニア憲法第 48 条は次のように規定する：「その目的または活動が、武力によるエストニアの憲法秩序の変更を志向するもの、または刑事責任を定める法律のプロバイダに抵触するものは、組織、組合、政党を問わず禁止される。」**ポーランド**憲法第 13 条は次のように規定する：「その綱領が全体主義的手法及びナチズム、ファシズム、共産主義の活動様式に基づく政党その他の組織、並びにその綱領または活動が人種的・民族的憎悪を容認し、権力獲得または国家政策への影響を目的とした暴力の行使を容認し、または自らの組織構造もしくは構成員の秘密を規定するプロバイダは、

禁止される。」**ルーマニア**憲法第 40 条は次のように規定する：「その目的または活動が政治的多様性、法の支配の原則、あるいはルーマニアの主権、領土保全、独立に反する政党または組織は、違憲である。」

オーストリアは、1945 年に国家社会主義労働者党（NSDAP）及びその関連組織を非合法化した連邦憲法特別法（ *Verbotsgesetz* ）において、（歴史的な）政党禁止措置を憲法上特別に規定している。**同様にイタリアは、**憲法第 12 条（暫定的・最終的規定）において別の歴史的政党禁止措置を明記し、「解散したファシスト党をいかなる形態においても再組織することを禁ずる」と規定している。

さらに別の加盟国群は、民主的政府形成において政党が果たすべき役割を規定する憲法条項を有する。**チェコ共和国**憲法第 5 条は次のように定める：「政治体制は、基本的民主主義原則を尊重し、利益促進の手段としての武力行使を放棄する政党の自由かつ自発的な結成及び自由な競争に基づく」。フランス憲法第 4 条は宣言する：「政党及び政治団体は選挙権の行使に寄与するものとする。これらは自由に結成され、活動を遂行するものとする。国家主権及び民主主義の原則を尊重するものとする」。ギリシャ憲法第 29 条は宣言する：「選挙権を有するギリシャ国民は、自由に政党を結成し、これに加入することができる。その組織及び活動は、民主的政府の自由な機能に資するものでなければならない」。スペイン憲法第 6 条は次のように規定している：「政党は政治的多様性の表現であり、国民の意思の形成と表明に寄与し、政治参加のための不可欠な手段である。憲法と法律を尊重する限り、その設立と活動は自由である。その内部構造と機能は民主的でなければならない。」

しかし、ほとんどの加盟国の憲法は、政党の役割や適用される制限を明示的に規定していない。代わりに、憲法上の制限を受ける結社の自由について規定し、詳細な規定を法律に委ねることが一般的である。時に、これらの憲法規定は結社の自由が政党結成の権利を含むことを明示している。**キプロス、デンマーク、ハンガリー、アイルランド、ラトビア、リトアニア、ポルトガル、スロバキア、スロベニア**、**スウェーデンの**憲法がこれに該当する。

ベルギー、オランダ、フィンランド、マルタ、**ルクセンブルクの**憲法は、結社の自由に対する潜在的な制限を明示的に定めておらず、こうした事項は完全に一般法に委ねられている。

法的手続きと実務

各加盟国における政党禁止措置に関連する憲法枠組みから明らかなように、前述の規定は政党解散につながる状況や手続きの明確なリストを定めていない。

しかしながら、憲法規定の有無は、加盟国が政党禁止措置に対して取る姿勢の厳しさを示す指標ではない。政党禁止措置の正当性と手続きは加盟国間で異なり、これらの規定の執行を監督する国家機関、特に裁判所の国内法解釈に依存する。多くの場合、特権的事業体（例：政府、検事総長、または特定数の国会議員）のみが合法的に政党禁止措置を請求できる。

一部の国では行政機関による政党禁止措置を認めているが、EU 加盟国全体において、このような重大な決定を下す最終的な権限は独立した司法機関が有している。最高裁判所などの裁判官が、政党禁止措置の決定または審査を担当する。これにより、公平性の維持、公聴会の実施、確固たる証拠に基づく決定など、適切な手続きが確保される。重要なのは、このプロセスの公平性によって、政党が一方的に政敵を弱体化させたり、壊滅させたりすることを防いでいることである。

例えば**ドイツでは**、連邦議会（Bundestag）、連邦参議院（Bundesrat）、連邦政府のいずれかが、政党が自由民主主義秩序を弱体化または廃止しようとしている、あるいはドイツ連邦共和国の存続を脅かしていると判断した場合、政党禁止措置の申請を提出できる。連邦憲法裁判所の上院において、政党禁止措置の

発効には裁判官の 3 分の 2 以上の賛成が必要である(33)。**スロバキアでは、**検事総長のみが最高行政裁判所に対し政党解散の申立てを行う認可を有する。この申立ては、当該政党の規約、綱領または活動が憲法、憲法上の法律、法令または国際条約に違反することを理由として正当化されなければならない。最高行政裁判所が政党解散を決定した場合でも、憲法裁判所は依然としてこの決定の合憲性を審査することができる。(34)

ヴェネツィア委員会は 1998 年の報告書において、政党禁止措置に関する規則は「民主主義の円滑な機能に不可欠ではない」と結論付け、これらの規則が適用されることは稀であると指摘した。興味深いことに、法的枠組みが存在しているにもかかわらず、多くの加盟国はこれまで一度も政党を禁止したことがない。いくつかの加盟国では、結社の自由に対する制限が憲法で明文化されていないにもかかわらず、それなしでも十分に機能している。長年にわたり民主主義を維持してきた諸国では、数十年にわたりこうした措置を適用する必要がなかった（例：フィンランドは 1930 年代以降、デンマークは 1953 年以降、ドイツは 1956 年以降）。(35)

ルクセンブルクは、特定の反過激主義政党立法を持たず、おそらく政党禁止措置に関して最も寛容なアプローチを取っている。同国憲法は結社の自由にいかなる制限も課していない。**オランダでは**、一般裁判所が政党禁止措置を、公共秩序に反するその他の団体の活動と同様に扱っており、すなわち地方裁判所が検察庁の請求に基づいて判断する。[36]

対照的に、スペインとフランスは政党禁止措置手続きにおいて最も積極的である。**スペインでは**、政府または検察庁が政党禁止措置請求を提出でき、通常は下院または上院の要請に基づく。最高裁判所特別法廷が当該動議を審理する。スペイン憲法裁判所は特定の状況下で政党解散決定を審査し得る。[37] **フランスでは**、政党解散は主に閣議決定による行政手続きとして行われる。大統領が首相及び内務大臣の承認を得て発動する。この決定は、解散の合法性を審査する最高行政裁判所兼諮問機関である国家評議会（Conseil d'État）で争うことができる。また、1901 年結社自由法に基づく司法解散の選択肢も存在する。ただし、この方法はほとんど使用されていない。(38)その結果、比較的単純だが政治的コストの高い手続きである行政的手段が、フランスにおける政党解散プロセスの主流となっている。

したがって、EU 域内において政党禁止措置に関する統一モデルは存在しない。むしろ、各加盟国がこの問題にどう取り組むかには大きな多様性がある。この差異は、異なる憲法上の伝統、歴史的発展、社会的期待、そして各加盟国の固有の社会的・政治的状況に起因すると考えられる。

政党禁止措置の現状

公共生活における政治的過激主義の影響の緩和については様々な提案がなされてきた。政党禁止措置は最も過激かつ論争を呼ぶ措置であり、こうした排除措置が現代世界において真に民主主義を守り得るのか疑問視する声もある。経験上、禁止理由に関する公判や議論を伴う政党禁止措置手続きは、しばしば不明瞭なイデオロギーを持つ多くの周辺政党の知名度向上につながることが示されている。[39]

さらに、監視対象となった政党は政治システム内で「殉教者」的地位を獲得し、主流派や与党といった「体制側」が民主的競争から対立する思想を排除しようとしていると非難する口実を得られる。可視性の向上は、こうした集団が「我々対彼ら」という物語を効果的に拡散させ、社会的ディビジョンをさらに強化することを可能にする。[40]

1970 年代以降、多くの民主主義国家は、過激な民主主義を理由とした政党禁止措置の考え方から距離を置き始めた。代わりに、市民教育、市民参加、市民の不満への対応に焦点を当てた、より積極的かつ包括的なアプローチを採用する国も現れた。[41]　政治綱領において自由民主主義の概念に異議を唱える現代政党を

周縁化したり、あるいは完全に禁止したりすることは、現在のポピュリズム台頭に対する効果的な解決策とはならない可能性がある。[42]　代わりに、学者はより寛容なアプローチを提案し、これらの政治運動との協力関係構築に焦点を当てるべきだとする。この統合は、政治的穏健化や民主主義規範への社会化をもたらす可能性があり、さらには現職者コストが生じて有権者の支持が弱まる結果にもつながりうる。[43]　ただし、寛容なアプローチを採用する場合でも、政治的過激派に対処する際には制限的措置を放棄すべきではない。[44]

脚注

[1] 本ブリーフィングは、資金調達や年次報告書など法定の行政要件を遵守できなかった場合に発生する政党の行政解散については扱わない。

[2] G. Bligh, 'Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon', in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, pp. 1328-1329.

[3] A. Bourne and F. Béroa, 'Mapping 'Militant Democracy': Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)', in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 225.

[4] J. W. ミュラー「戦闘的民主主義」、『オックスフォード比較法ハンドブック』（M. ローゼンフェルド、A. サヨ編）、オックスフォード大学出版局、2012 年、1256 頁。

[5] K. ローウェンシュタイン「戦闘的民主主義と基本的権利、II」『アメリカ政治学評論』1937 年、638-658 頁。

[6] J. W. ミュラー「戦闘的民主主義」M. ローゼンフェルド、A. サジョ（編）『オックスフォード比較法ハンドブック』オックスフォード大学出版局、2012 年、1254 頁。

[7] 多くの、主に英語圏の国々において、政党の禁止は比較的知られていない。実際、これらの国々は政党の目標、綱領、目的を一切禁止したことがない。存在する唯一の制限は、特定の活動を制限する刑事立法の形態である。しかし、これらの行為については、政党そのものではなく、政党の構成員のみが刑事責任を問われる。(G. Capoccia, 'Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation', in *Annual Review of Law and Social Science,* 2013, 9, p. 210).

[8] G. Bligh, 'Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon', in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2013, pp. 1323-1326.

[9] 同上、p. 1336。

[10] G. カポッチャ、『戦闘的民主主義：民主主義の自己保存の機構の基盤』、『法と社会科学の年次レビュー』、2013 年、9 巻、213 頁。

[11] S. Suteu, 「永遠条項と選挙民主主義」, T. Ginsburg, A. Huq, T. Khaitan (編), 『民主主義の定着：選挙・政党・投票の比較憲法設計』, Cambridge University Press, 2024 年, p. 225.

[12] B. ベルナツキー、「民主主義国家が政党を禁止する理由と時期：政党禁止措置に対する民主主義国家の姿勢の分類」、『*Comparative European Politics*』、2024 年、761 頁。

[13] 憲法裁判所判決 STC 48/2003、2003 年 3 月 14 日付、FJ 4。

[14] A. サヨ編『戦闘的民主主義』イレブン・インターナショナル、2014 年、215 頁。

[15] 例：オーストリア（1945 年）、ベルギー（1945 年に 2 度）、クロアチア（1995 年）、エストニア（1991 年）、ドイツ（1952 年）、ギリシャ（1947 年）、ラトビア（1991 年）、リトアニア（1991 年）、オランダ（1945 年、1955 年）、イタリア（1947 年）。

[16] A. Bourne and F. Béroa, 'Mapping 'Militant Democracy': Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)', in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 233.

[17] 連邦憲法裁判所第二法廷 2017 年 1 月 17 日判決（2 BvB 1/13）における「潜在性基準」参照。

[18] J. W. ミュラー「戦闘的民主主義」M. ローゼンフェルト、A. サジョ編『オックスフォード比較法ハンドブック』オックスフォード大学出版局、2012 年、1263 頁。

[19] 『市民的及び政治的権利に関する国際規約解説：国連人権委員会による ICCPR 権利の監視』xxvii 頁。

[20] 委員会は、この制限的な規定を最終見解において特に注視し、政党を含む多様な団体に対する広範な制限について懸念を表明している（例：ウズベキスタン CCPR/C/UZB/CO/3 (2010) 25; カザフスタン CCPR/C/KAZ/CO/1(2011) 27; スワジランド CCPR/C/SWZ/CO/1 (2017) 52; ベラルーシ CCPR/C/BLR/CO/5 (2018) 54)。

[21] カザフスタン CCPR/C/KAZ/CO/2 (2016) § 53 および 54。

[22] 「第 22 条：結社の自由」、P. Taylor 著『市民的及び政治的権利に関する国際規約の解説。国連人権委員会による *ICCPR* 権利の監視』、ケンブリッジ大学出版局、2020 年、pp. 621-622。

[23] ロシア共和党対ロシア事件、申立番号 12976/07、2011 年 4 月 12 日、§78。

[24] シディロプロス他対ギリシャ事件、申請番号 26695/95、1998 年 7 月 10 日、§38。

[25] 社会主義党ほか対トルコ事件、申請番号 21237/93、1998 年 5 月 25 日、§104-106。

[26] エライ・バタスナ及びバタスナ対スペイン事件、申立番号 25803/04 及び 25817/04、2009 年 6 月 30 日、§ 78

[27] レファ党（福祉党）ほか対トルコ事件、申立番号 41340/98、41342/98、41343/98 及び 41344/98、2003 年 2 月 13 日、§101、104。

[28] 政党に関するヴェネツィア委員会意見・報告書集（2013 年）、37 頁。

[29] 第 40 条解説、M. ケラーバウアー、M. クラメルト、J. トムキン編『EU 条約及び基本権憲章：解説』第 1 巻、1271-1272 頁。

[30] 例：J. ミュラー「戦闘的民主主義としての EU、あるいは：EU 加盟国における憲法変容に制限はあるか？」『政治学研究誌』2014 年、141-162 頁。

[31] T. テウンズ、「欧州連合は戦闘的民主主義か？民主主義の後退と EU の解体」、『グローバル・コンスティチューショナリズム』、2024 年、113-114 頁。

[32] G. マルティニコ、A. ルッソ「欧州連合は戦闘的民主主義か？ ザンブラノ事件及びカディ事件における欧州連合司法裁判所の視点」『欧州公法』2015 年、676 頁。

[33] 政党禁止措置手続は基本法第 21 条(2)及び連邦憲法裁判所法第 43 条以下によってガバナンスされる。

[34] スロバキア共和国憲法第 142 条(2)及び第 129 条(4)。

[35] 『政党に関するヴェネツィア委員会意見・報告書集』（2013 年）、39 頁。

[36] オランダ民法第 2:20 条。

[37] 政党に関する有機法第 6/2002 号（2002 年 6 月 27 日）第 11 条(7)。

[38] A. ベルトゥー『法的欠陥と政治的抑制の間：フランスにおける政党禁止措置』*VerfBlog*、2024 年 4 月 2 日。

[39] A. Bourne, 「欧州における政党禁止措置とポピュリズム」, *VerfBlog*, 2024 年 3 月 27 日.

[40] A. Bourne and T. Olsen,「ポピュリスト政党に対する寛容な対応と不寛容な対応：誰が、いつ、なぜ、何をなすのか？」, 特集号 *Comparative European Politics*, 2023, pp. 725-741.

[41] J. W. ミュラー「戦闘的民主主義」M. ローゼンフェルド、A. サジョ編『オックスフォード比較法ハンドブック』オックスフォード大学出版局、2012 年、1262 頁。

[42] A. マルコプーロウ、B. モフィット「ポピュリズムへの対応すべきでない方法」、『比較欧州政治』特集号、2023 年、848-865 頁。

[43] A. Bourne and T. Olsen,「ポピュリスト政党への寛容な対応と不寛容な対応：誰が、いつ、なぜ、どのような対応をするのか？」、『*Comparative European Politics*』特集号、2023 年、pp. 732-734.

[44] A. マルコプーロウと B. モフィット、「ポピュリズムへの対応の誤り」、『比較欧州政治』特別号、2023 年、857-860 頁。

免責事項および著作権

本文書は、欧州議会の議員及び職員の議会活動支援を目的とした背景資料として作成され、それらを対象としています。本文書の内容は著者の単独の責任によるものであり、ここに記載された意見は欧州議会の公式見解を代表するものではありません。

非営利目的での複製および翻訳は、出典を明記し、欧州議会に事前に通知し、その写しを送付することをプロバイダとして条件に許可されます。

© 欧州連合、2025 年。

写真提供：© kudoh / Adobe Stock.

eprs@ep.europa.eu (連絡先)
https://eprs.in.ep.europa.eu (イントラネット)
www.europarl.europa.eu/thinktank (インターネット)
http://epthinktank.eu (ブログ)