

連合90年／緑の党の「底辺民主主義的」組織と 近年の改革動向

間 柴 泰 治
渡 邊 齊 志

目 次

はじめに

I 法的規律と緑の党の組織

II 緑の党の組織上の特徴

III 最近の改革動向

おわりに

はじめに

1998年9月に実施されたドイツ連邦議会議員選挙で改選前とほぼ同数の47議席を得た「緑の党」⁽¹⁾は、同年10月に社会民主党（SPD）と連立政権樹立で合意し、連邦レベルでの政権運営に初めて参画することになった⁽²⁾。1980年1月の連邦組織設立からわずか18年での政権参加は、新興政党の成功例として我が国でも注目された。

我が国において緑の党は、原子力発電所の完

全廃棄や環境税導入など急進的な政策を提唱する政党として注目されてきたが、その特徴は党組織にも見出すことができる。本稿は、我が国であまり知られていない、緑の党のユニークな党組織を紹介するものである。

ところで、ドイツでは、ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当する。以下「基本法」とする。）第21条第1項第3文及び政党法（Gesetz über die Politischen Parteien、以下「法」とする。）第1章から第3章までが党組織を規律しており、その法的枠組みに従って党組織を構築することになる⁽³⁾⁽⁴⁾。これは、我が国で政党が、憲法第21条によって保護される結社の一類型ととらえられ⁽⁵⁾、この趣旨を尊重してその組織を規律する法制度はなく⁽⁶⁾、自由に党組織を構築しうることと対照的である。そこで以下では、まずドイツの党組織に関する法制度について概観し、次に緑の党の組織の特徴および最近の動向について紹介する。なお、便宜のため、以下緑の党の連邦組織の党規約⁽⁷⁾を「規約」とする。

(1) 正式名称は、「連合90年／緑の党（BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN）」である。なお、Die Grünenは「緑の人々」と訳すべきだが、本稿では我が国で定着している「緑の党」を用いることとする。この点について、永井清彦『緑の党』講談社、1983、pp.19-20.を参照。

(2) これ以前にも、州政府など地方レベルでの政権運営には参画していた。たとえば、1985年にはヘッセン州で政権参加を果たしている。

(3) なお、基本法第21条第2項は、憲法秩序を破壊する政党を違憲としており、その手続きを連邦憲法裁判所法が、政党禁止の執行を法第7章が規定する。また、基本法第21条第1項第4文および政党法第4章から第6章までは、政党財政に関して規定する。

(4) ただし、法は、これらの規定に反する政党の措置に対して、是正の命令やそのような規定の効力について定める規定を持たない。

(5) たとえば、佐藤幸治『憲法 第三版』青林書院、1995、pp.127-130.を参照。

(6) 政党助成法第4条および政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律（以下、「付与法」という。）第2条は、政党の政治活動の自由の尊重を定めている。なお、政治資金規正法第6条は、政党の代表者ならびに会計責任者およびその代行者の届出を義務付けている。これについて、付与法第5条も参照。

I 法的規律と緑の党の組織

1 党組織を規律する法制度

基本法第21条第1項第3文は、政党の内部秩序が民主主義の諸原則に従うべきことを定めて、党組織に関する指針を示している。この「民主主義の諸原則」とは、①選挙への参加が政党の任務であること、②政党の公選職候補者を提案する機会が党員に開かれていること、③選挙により選ばれる党役職に任期を設けること、④多数決原理と少数者保護原則を採用すること、⑤党の組織と権限が、各党員の参加を可能とするように階層化されていること、を意味するとされる⁽⁸⁾。

これら「民主主義の諸原則」を具体化したのが法であり、その第1章から第3章まで（第1条から第17条まで）が党組織を規律している。これらの規定は、①政党が地域支部から構成されること、②連邦組織と各地域支部が、党員総会（代議員大会）と理事会を、また連邦組織と地域支部の一部が仲裁裁判所を必ず設置すること、という原則を定めている。

(1) 政党の組織構成原理

—地域支部から構成される政党—

法は、政党が地域支部（Gebietsverbände）から構成されることを定め、各地域支部の規模は、政党が行う意思決定過程に各党員が適切に参加できる程度のものでなくてはならない（法第7条第1項）。これは、極端に規模の大きな組織

では、個々の構成員が提案を行い、議論に参加し、意思表示を行う機会を適切に与えられないとする見解に基づくものである。同様の配慮は、党組織の階層構造についても求められる。

各地域支部は、自ら定める規約に基づいて運営され（法第6条第1項）、運営機関として党員総会（Mitgliederversammlung）または代議員大会（Vertreterversammlung）および理事会（Vorstand）を持ち（法第8条第1項）、一定の自律性を有する組織である。

これら地域支部が、連邦組織に対して並列的な関係にないことは前述のとおりであり、上下関係のある階層構造を成している。すなわち、ドイツの行政単位は、連邦を最上位に、州（Land）、郡（Kreis）、市町村（Gemeinde）という階層構造となっているところ⁽⁹⁾、政党の組織も、この行政単位の構造に対応し、複数の階層を持つのが一般的である。この階層構造を、緑の党の例で見てみよう。緑の党は、連邦組織（Bundesverbände）を頂点とし、その下位に州支部（Landesverbände）を全16州に持つ。このうち、ヘッセン州を例にとると、州内26の郡に郡支部（Kreisverbände）があり、これらのうち一部は、さらに下位に市町村支部（Ortsverbände）があり、たとえば、Landkreis Kassel 支部には、下位に6の市町村組織が存在する（図1および規約第9条第1項参照）⁽¹⁰⁾。

図1 党組織の階層構造



(7) 党規約（Satzung des Bundesverbandes）は、緑の党ウェブサイトに掲載されている<http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/32/32483.die_satzung_von_buendnis_90die_gruenen.pdf> (last access : 2005.1.1)。なお、1989年以前のものであるが、連邦組織の党規約を訳出したものとして、『第三の道』7号、1989.3.15, pp.80-87.がある。

(8) Michael Sachs, *Grundgesetz Kommentar 3. Auflage*, München : Verlag C.H.Beck, 2003, S.906-907.

(9) ドイツの地方自治制度については、大西健夫 編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、1992, pp.81-98.を参照。

(10) なお、複数の郡支部によって地域支部（Bezirkverbände）を設立することができる（規約第8条第1項）。

このように連邦組織を頂点として階層化された地域支部相互の関係について、法は、地域支部が連邦組織や上位の地域支部から指導・監督を受けることを定めており（法第6条第2項第5号参照）、上位組織は下位組織に対して主導権を発揮できる。しかし他方で法は、各地域支部に対して、自律的に意思決定を行うに足る機関を持ち、自らを規律する規約を独自に定め、さらに、上位組織の代議員総会への出席権や発案権を認めており（法第8条第1項、第15条第3項）、下位組織が上位組織の意思決定に関与することを可能としている。これら上位組織の下位組織に対する指導と各地域支部の自律をどのように調和させていくかは各政党に委ねられており、前者を強化すると集権的傾向が、後者を強化すると分権的傾向が強くなる。このように法は、党組織に関する多くの要素を、政党の自主的な決定に委ねていると言えよう⁽¹¹⁾。

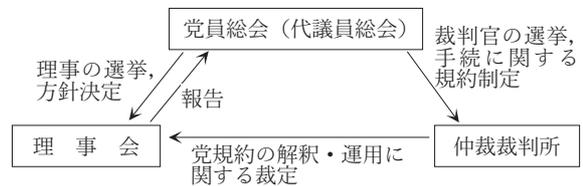
(2) 連邦組織・地域支部内の組織構成原理
— 党員総会・理事会・仲裁裁判所 —

法は、政党の連邦組織と地域支部に、意思決定機関として、党員総会（代議員総会）と理事会の設置を義務付けている（法第8条第1項）。党員総会（代議員総会）とは、連邦組織または地域支部の最高意思決定機関であり（法第8条第1項）、当該組織の重要事項の決定や理事会構成員の選挙などを行う。他方、理事会とは、法律、規約および上位組織の決定に基づいて、当該組織の運営の実務を行う機関である（法第11条第3項）。この他、連邦組織と最上位地域支部には、連邦組織や地域支部と党員との紛争、規約の解釈や適用に関わる紛争について調停し、裁決する仲裁裁判所の設置が義務付けられている（法第14条）。

法は、連邦組織または地域支部の運営権限を

3つに分ち、各権限を上記の3機関に担わせることで、当該組織ひいては党組織全体の民主的運営を確保していると評価できよう（図2参照）。

図2 党組織機関の概要



2 法が定める党内機関

(1) 党員総会（代議員総会）

党員総会（代議員総会）は、各階層の党組織の最高機関であり（法第9条第1項）、少なくとも2年に1回は開催しなくてはならない。党員総会とは、全党員から構成される会議体を指し、代議員総会とは、直下の地域支部の党員総会または代議員総会で、2年以内の任期で選出される代議員によって構成された会議体を指す。法は、前者の採用を原則としているが、2以上の市町村を対象とする地域支部は、規約によって後者を採用することができる（法第8条第1項参照）。なお、党員総会（代議員総会）は、最上位の党組織が設置するものを「党大会」、最下位の党組織が設置するものを「代表大会」と称する（法第9条第1項）。

代議員総会の構成は、規約で定められる（法第13条）。この構成員のうち、下位の各地域支部に配分される代議員数は、当該下位地域支部に所属する党員数をもとに算出するのが原則とするが、総代議員数の50%以下について、前回の連邦議会選挙における当該地域支部領域内での得票数をもとに算出できる旨、規定することができる（法第13条）。また、この規約には、当該地域支部の理事長などの理事会構成員や、当該支部のその他の機関の構成員は、その地位

(11) なお、政党が定めた規約・綱領は、理事会によって連邦選挙長に届け出られ、変更があった場合は、その年の12月31日までに届け出る。これら規約・綱領は、誰でも閲覧し、無料で複写することができる（法第6条）。

において代議員総会の構成員となることができる旨、定めることができるが、その総数は、代議員総会の総定数の20%以下でなくてはならない（法第9条第2項）。

党員総会（代議員総会）の主な任務は、①当該組織の理事長、副理事長その他理事会の構成員、上位地域支部が設置する代議員総会の代議員などの選挙、②党綱領、規約、政党の解散・合併の決定、③理事会の活動状況の報告聴取である（法第9条第3項から第5項まで）。

緑の党は、1暦年中1回以上の党大会開催を規約で義務付けており、その代議員は郡支部の党員総会または代議員総会によって選出され、2004年現在の代議員総数は750名である。なお、各郡支部は、代議員の半数以上が女性となるように選出しなくてはならない（規約第11条第1項）。

(2) 理事会

理事会は、法律や規約のほか、上位組織の決定に基づいて、当該組織を運営し、事務を処理することを任務とする機関である（法第11条第3項）。

理事会は、任期2年以下の構成員3名以上で構成されることを要し（法第11条第1項）、その構成員は、原則として党員総会または代議員総会によって選出される（同条第2項）。ただし、連邦議会議員などの公選職を得た党員をその構成員とする旨、規約に定めることができるが、このような理事会構成員の総数は、理事会の定数の20%以下でなくてはならない（同条第3項）⁽¹²⁾。理事会には、理事会の決定事項を執行し、理事

会の任務を処理する幹部会（Präsidium）を設置することができる（法第11条第4項）。この幹部会の構成は、理事会による選挙、または規約によって決定する⁽¹³⁾。

緑の党の理事会は、2名の共同代表を含む合計6名から構成され、共同代表のうち少なくとも1名は女性でなければならず、任期は2年である。なお、共同代表は過去3名であったが、1991年4月の規約改正で2名となった（規約第14条第2項）。

(3) 仲裁裁判所

仲裁裁判所は、①連邦組織または地域支部と各党員との紛争、②規約の解釈・適用に関する紛争について、仲裁・裁決するために設置される機関であり、最上位党組織および第二位党組織に設置しなくてはならない。また、さらに下位に、郡相当の2つ以上の地域支部を管轄する仲裁裁判所を設置することもできる（法第14条第1項）が、緑の党は、連邦組織と州支部に設置するのみである（規約第18条）。

その構成員は、党大会において選挙され、任期は4年以下であり、その独立性を保障するため、①連邦組織や地域支部の理事会の構成員、②連邦組織や地域支部と雇用関係にある者、③連邦組織や地域支部から定期的に収入を得ている者は、欠格者とされる（法第14条第2項）。

手続きは規約に定めるものとされているが（法第14条第3項、第4項）、法は特に、党員の除名措置に関する上級仲裁裁判所への上訴権や資格差止措置を、地域支部の解散・除名・活動停止などの措置に関する仲裁裁判所の管轄権を、

(12) なお、最上位党組織（通常は、連邦組織）の党首と会計責任者は、当該政党関連の政治財団の役職を兼ねることはできない。なお、政治財団とは、民主主義の発展を目的とし、政治教育や外国の民主化支援事業などの事業を行うシンクタンクである。連邦議会に議席を持つ政党が関連団体として設立することができるが、その運営は、関連政党とは独立して行われる。

(13) 社会民主党の理事会は、45名の理事で構成され、うち15名が幹部会を構成している。キリスト教民主同盟の理事会は、2005年1月現在、49名（うち、9名が州首相などの地位にあることをもって理事となっている。）で構成され、うち14名が幹部会を構成している。

規定している（法第10条第5項、第16条第3項）。

(4) 一般党委員会

法が定める必置機関ではないが、政党は、政策上・組織上の事項に関して審議・決定する権限を有する「一般政党委員会（Allgemeine Parteiausschüsse）」を規約によって設置でき、その構成員は、党首や副党首などの理事会構成員のほか、地域支部から2年以下の任期で選挙によって選任された者から構成される（法第12条第1項）。

緑の党は、これに当たる機関として、党大会閉会中に政治方針やその他党大会から委任された事項について決定を行う全州評議会（Länderrat）、連邦組織と党所属連邦議会議員との協議を目的とする党評議員会（Parteirrat）、財政事項を扱う連邦財務委員会（Bundesfinanzrat）、党大会閉会中に女性に関する事項に関し方針を決定する女性委員会（Frauenrat）を置いている（規約第10条第1項参照）。

II 緑の党の組織上の特徴

緑の党の組織構成原理は「底辺民主主義的（basisdemokratisch）」という概念で表現される。これは、一般党員の意思が最高のものであり、党役員や党所属議員は、その意思決定を忠実に実行すべきであるとの理念を表現しており、分権的組織、直接民主主義的制度と親和性が高い。この理念は、一般党員の具体的意思を無視した党役員や党所属議員の自律的行動を防止する権力分散措置、例えば、①所属議員と党執行役員の短期ローテーション⁽¹⁴⁾、②議員職と党役員職の

厳格な兼務制限、③複数指導者制、④党決定への強い議員拘束として具体化されている。

このような「底辺民主主義的」という理念を緑の党が採用している背景には、連邦組織としての緑の党が創立された1980年前後の政治状況がある。当時の西ドイツでは政治不信が根強く、既存の政治家たちは、環境保護などの新しい論点に対して無力であり、一般市民の意識を理解しておらず、閉鎖的であると目されていた⁽¹⁵⁾。このような状況で緑の党は、既存の政治家や政党あるいは代議制民主主義のあり方への反発から、直接参加・開放・分権を旨とする組織を構築することを目指したのである。

また、緑の党が分権的組織を志向したことには、緑の党の連邦組織の成立経緯も大きく影響している。すなわち、緑の党は、連邦組織を設立した後に地方支部を組織したのではなく、既に各地域で独自の活動を行っていた多様な地域組織が連合して連邦組織が設立された経緯があるために、連邦組織設立当初から、地方組織は強い発言力を持つのである（規約第9条第1項参照）。

このような緑の党の組織原理は、党員の参加を促すものとして機能する一方、漸次勢力を拡大し、州議会議員選挙や連邦議会議員選挙で議席を得、連邦政府や州政府の運営に参画するようになったことで問題を生ずるようになった。複雑な意思決定過程が引き起こす意思決定の遅れ、党所属議員による意思決定を一般党員がしばしば覆すために起こる、政党としての意思の一貫性欠如、人材の払底が問題となったのである。

こうした問題点を解消するべく、緑の党は意思決定方法をめぐって党内で激しい論議を行い、

(14) 党役員職や議員職への在職を、1年または2年という短期で交代し、または再選を禁止もしくは制限することを指し、特定の者に権限を集中させないことを目的とする。任期4年の連邦議会議員について、緑の党は当初2年での交代を定めていた。ローテーション制は、1991年4月の規約改正で廃止された。賀来健輔・丸山仁 編著『環境政治への視点』信山社、1997、p.72

(15) 永井 前掲注(1) pp.30-32.

現在に至るまでさまざまな改革を行ってきたところであるが、以下では、議員と党役員の兼務制限をめぐる最近の動向について紹介する。

III 最近の改革動向

1 議員と党理事の兼務制限の緩和

緑の党では、連邦組織の結成以来、役員と一般党員の乖離を回避し、党員の平等を確保するために、党理事（Vorstandsmitglied）と連邦議会議員等の一定の職との兼務を規約によって禁じてきた（規約第14条第4項）。だが、この規定については、党内での迅速な意思決定を妨げるものであり、また、有力政治家の活動にこのような制限を加えることは党の力を殺ぐものである、といったマイナス面が指摘され、これまでも度々改正が試みられてきた。例えば、1998年に社会民主党（SPD）と連立を組むことで政権の座についてからだけでも、毎年のように、兼務制限の緩和を求める動議が党大会に提出されている（ライプチヒ党大会 1998年12月11日～13日、エルフルト党大会 1999年3月5日～7日、カールスルーエ党大会 2000年3月17日～19日）。しかし、これらの会議では、動議は、いずれも規約改正に必要な3分の2の賛成を得ることができなかった。

2 規約改正案の否決（2002年10月）

2002年の党大会は、10月18日から19日までブレーメン市で開催された。この党大会の主たる議題はSPDとの間で締結する連立協定の承認であったが、兼務制限の緩和も焦点のひとつとなっていた。

この党大会で兼務制限の緩和が注目を集めたのは、以下のような事情によるものである。すなわち、9月22日に実施された連邦議会議員選挙に、党代表であるクラウディア・ロートおよびフリッツ・クーンの両氏ならびに党理事であ

るウンディーネ・クルト氏が立候補し、当選した。これにより、現職の党理事が連邦議会議員になるという事態が生じたわけである。規約に従えば、これら3名は、次の党大会（2002年12月開催予定）で党役員選挙が行われるまでの間に、連邦議会議員選挙での当選を辞退するか（この場合、緑の党の他の候補者が繰り上げ当選となる）、あるいは党理事を辞任しなければならないことになる。ところが、彼らは、議員と党理事のいずれも辞任する意思が無いことを明らかにし、また、彼らを党理事に留任させるべきだと主張する党内勢力が、議員と党役員の兼務を可能にすることを内容とした規約改正動議を党大会に提出したため、党は、先の連邦議会議員選挙で党勢拡大に功のあった2人の党代表を辞任させることが党のためになるのか、という難問に答えを出さなければならなくなったのである。

会議では、採決の結果、有効投票数700、賛成447、反対243、棄権10と、賛成が過半数を大きく上回ったものの、規約改正に必要な3分の2の賛成には20票届かず、改正案は否決された。

だが、論争は終息には向かわなかった。というのも、改革を求める勢力が、同年12月に開催が予定されていた次の党大会に、規約改正のための党員投票（Urabstimmung）⁽¹⁶⁾、すなわち全党員による直接投票の実施を求める動議を提出するとの方針を打ち出したため、決着はそれまで持ち越されることになったからである。

3 党員投票実施の決定

2002年12月7日から8日まで、ハノーバー市で党大会が開催された。この党大会では、規約改正案を党員投票に付すことを求める動議が、賛成465、反対216で可決された⁽¹⁷⁾。この動議は、規約第14条第4項を改正し、理事の3分の1以下については各種議員等との兼務を認めるというものであった。以下がその全文である。

(16) 党員投票については党規約第22条及び附則を参照。

連合90年／緑の党の規約第14条第4項を次のように改める。

第14条第4項

連邦組織の理事会においては、その3分の1を超える構成員が議員であることは許されない。連邦組織の理事会の構成員が、連邦議会、州議会若しくは欧州議会の会派の代表又は連邦政府、州政府若しくは欧州委員会の構成員であることは許されない。

一方、党員投票の結果が出るまでの間に限って議員と党役員の兼務を暫定的に認めるという特別規定の設置を求める動議も提出されたが、これは否決された。これにより、上述した3名が党理事に留任する可能性は消滅した⁽¹⁷⁾。代わって、新しい党代表には非議員であるアンゲリカ・ベール、ラインハルト・ビューティコーファーの両氏が、また、その他の理事にも各種議員を務めていない人物が選出された。なお、党は、会議に先立ち、党員投票が実施された場合の採否の基準について事前に鑑定(Rechtsgutachten)に付し、党員投票が実施された場合には、議案は過半数の賛成で可決されることを確認している。

4 党員投票の実施

党員投票は郵送によって行われた。投票用紙は、2003年4月22日から有権者たる全党員(約4万3,500人)に郵送され、投票期限は5月13日(消印有効)とされた。開票は5月23日までに終了し、その結果、投票率56.64%、賛成66.89%、反対32.15%、無効0.97%で改正案は可決

された。これにより、長く続いてきた党理事と議員との兼務禁止が緩和され、理事の3分の1(すなわち2名)までは連邦議会議員等の各種議員がその役職に就くことが可能となった。ただし、同党は、この党員投票の結果を受けて直ちに党理事の再選出を行うことはせず、前年12月に代表に就任したアンゲリカ・ベール、ラインハルト・ビューティコーファー両氏を続投させることを決めている⁽¹⁹⁾。

5 改革の意義

この改革により、党理事職の3分の1までは連邦議会議員等が就くことが可能となった。これは、緑の党の歴史においては画期をなすものであると言えよう。

無論、これをもって兼務禁止の緩和という動きが完結したと判断するのは些か早計であろう。なぜなら、党理事と、連邦議会の院内会派代表、閣僚、欧州委員等を兼務することは依然として認められておらず、党と会派、(そして現在のよう同党が政権を担当している場合には)党と閣僚の間の人的な乖離は依然として続いている。そのため、党内の人材が払底した場合、あるいは、党と会派の間の衝突で活動が麻痺した場合等には、再び、兼務禁止の緩和を求める声が高まる余地が残されているからである。

ただし、少なくとも、現時点においては、より一層の兼務禁止の緩和を求める声は聞こえてこない。したがって、仮にこの件について更なる改革が行われるとしても、一定の期間が経過した後のことになると思われる。

(17) 緑の党が党員投票を行うのは、この時が、結党以来二度目のことである。一度目は、連合90年との合併の是非を問うもので、1993年4月に行われ、党員の約半数が投票し、圧倒的な賛成多数で合併が承認されている。

(18) ただし、クラウディア・ロートとフリッツ・クーンの両氏は、この時の代議員総会で選出された16名の党評議員会(Parteirat)の構成員に選ばれている(党評議員会の構成員については、兼務禁止規定は存在しない)。したがって、彼らは、依然として党内の有力者であることに変わりはないと見るべきであろう。

(19) なお、2004年10月の党大会で、クラウディア・ロート連邦議会議員とラインハルト・ビューティコーファー氏が党代表に選出されている。

.....

おわりに

2002年3月17日、1980年3月に採択された旧綱領⁽²⁰⁾に代わる新綱領⁽²¹⁾を採択した緑の党は、2002年9月のドイツ連邦議会議員選挙で55議席を得てSPDとの連立政権を維持し、その後の州議会選挙でも一貫して得票率を上げており、新たな発展段階に入ったと見ることもできよう。

他方で、緑の党が従来訴えてきた諸政策が他

政党の政策にも取り込まれ、また、連立与党として政策的妥協がしばしば迫られる状況下で、緑の党の独自性を示していくことには困難も予想される。このように未来を予見しがたい状況にある緑の党にとって、2006年秋に予定されている連邦議会議員選挙は、今後を占う試金石となると思われ、その結果が注目される。

(ましば やすはる 政治議会課)

(わたなべ ただし 海外立法情報課)

(20) ザールブリュッケン綱領とも呼ばれ、ハンス・ヴェルナーほか(荒川宗晴ほか 訳)『西ドイツ緑の党とは何か』人智学出版社、1983、pp.292-362.に要約が掲載されている。

(21) ベルリン綱領とも呼ばれ、全文の英訳が緑の党ウェブサイトに掲載されている。<<http://archiv.gruene-partei.de/dokumente/grundsatzprogramm-english.pdf>>