

② 憲法八九条後段と「横浜コード」…憲法解釈論と政策論

■青柳幸一

1 本稿の目的

憲法八九条後段は、「公の支配」に属さない私的な「慈善・教育・博愛」事業に対して「公金その他の公の財産」を支出することや利用に供することを禁止している。したがって、市民活動に公金支出等を行うと、その合憲性が問われることにもなりうる。

横浜市民活動推進委員会は、一年半にわたり、市民活動の推進を目的として、行政と市民活動とのかかわり方をめぐる諸問題を検討してきた。委員会は、最終報告書のなかで「横浜コード」を提唱している。しかし、委員会として、八九条後段の解釈論に結論を出したわけではない。また、「横浜コード」の位置付け、内容の把握などについても委員会ですべて意見が一致しているわけでもない。憲法学を専攻する私も、委員として討論に参加してきた。本稿は、八九条後段に関する私の解釈論に過ぎず、政策論としての「横浜コード」に関する私の理解を示すものに過ぎないことをお断りしておきたい(注)。

2 学説の問題点

憲法八九条後段は、私的な「慈善・教育・

博愛」事業は自立的に行われるべきであるというメッセージを伝える規定である。このメッセージ自体は、「慈善・教育・博愛」事業の性質からしても、間違っていない。このようなメッセージに忠実な解釈を展開しようとするのが、従来の多数説であった厳格説である。厳格説は、八九条後段の趣旨・目的を私

の事業の自主性の確保と捉える。そして、厳格説は、条文の文言の意味をその言葉の使用法や文法の規則に従って確定する文理解釈という解釈方法を取り、「公の支配」を公権力が当該事業の根本的な方向に重大な影響を及ぼすことのできることで定義する。

しかし、このような「公の支配」をうける事業は、もはや私的事業ではなく、公的事業である。厳格説は、事業の自主性の確保と「公の支配」の二律背反の把握によって、現実には私的事業の自主性を制約する方向で機能してしまっている。

また、厳格説がとる文理解釈という解釈方法にも問題がある。

法解釈を行う場合、条文の文言が出発点であることは間違いない。しかし、あらゆる言葉は文脈に依存しているものであり、言葉の意味は一義的ではない。したがって、条文の文言の文法的・辞書の意味からだけで、条文

の意味を確定することはできない。

しかし、他方で、当該条文の文言の文脈さえも超える「解釈」は、問題がある。「公の性質」論に基づく緩和説は、当該事業が公的性質を有することで「公の支配」が充足されると説く。このような「解釈」は、八九条後段の解釈論としてとることはできない。なぜなら、「公の支配」という文言は、当該事業の性質に関する文脈で用いられている文言ではないからである。

当該条文が他の条文と緊張関係にある場合には、文理解釈のみで解釈を行うことは一層問題である。

八九条後段の対象とされる私的な「慈善・博愛」事業の内容は、憲法二五条によって国家の責務とされている「福祉」事業と重なりうる。「教育」は、憲法二六条によって国の責務とされている。ここでは、国が私的な「福祉」事業や「教育」事業に対して財政上の支援をすることも、施策の一つとして含まれる。このように、八九条後段は、他の憲法条文との間に緊張関係をはらんでいる。

他の条文と緊張関係にある条文の解釈の場合には、緊張関係にある条文どうしの「調和的解釈」が求められる。「調和的解釈」において要請されるのは、少なくともそれぞれの

1 本稿の目的
2 学説の問題点
3 政策論としての「横浜コード」

(注) 本稿は、紙幅の関係で、極めて簡略な記述にとどまらざるを得ない。憲法八九条後段に関する憲法解釈論・憲法政策論については、青柳「憲法八九条後段と『協働』社会」法の理論18、八七―一三四頁(一九九九年)を参照して頂ければ、幸いである。

規範内容の最低限を維持しつつ、相互の一致をもたらしような解釈である。

八九条後段と二五条や二六条との体系的解釈に基づく緩和説は、近時の多数説であるが、解釈方法論としては間違っていない。しかし、その体系的解釈から導かれる結論には問題があると思われる。憲法二六条は、子どもの学習権を根底においている。とすると、憲法二六条から第一義的に導き出されるのは、私学への助成ではなく、子どもの学習権保障のための、直接的な公金支出(例えば、奨学金制度の充実)である。したがって、私学助成が合憲であるためには、私学が授業料を減額する義務を果たしているか否かを厳正に監督することが必要である。しかし、私立学校振興助成法一二条の定める「監督」は、その点で十分とはいえないように思われる。

憲法解釈は、憲法テキストを理解するためだけではなく、それを具体的な事例に適用するために行われる。したがって、憲法解釈においても、「規範」と「現実」との間の「視線の往復」が不可欠である。

八九条後段をめぐる「現実」として考慮しなければならないのは、次の二つのことであると思われる。一つは、公益法人が内在させている問題も含めて、日本における世俗的事業への助成それ自体の問題性という「現実」である。他の一つは、「協働」社会という「現実」あるいは「将来像」である。

前者の「現実」は、「公共性」の再検討を要請する。「公共事業」を正当化し、行政の責任を回避させる用語として機能してきた、従来の「公共性」とは異なる「公共性」の内

容が検討されなければならない。また、世俗的事業に対する助成をめぐる「現実」は、公金支出に対する厳正な監督も要請する。一九七七年の地方自治法の改正によって、外部監査制度が導入された。それは、行政内部における監査が不十分であったことを意味している。

一九九五年一月に起きた阪神・淡路大震災は、行政にだけ任せておいたのでは社会の諸機能が維持できないことを強く認識させた。当然のことだが、行政には限界も、失敗もある。他方で、市民活動にも長所も、不十分な面もある。現代国家・社会に課せられた課題や任務の遂行にとって、市民活動と行政との「協働」も必要である。

八九条後段解釈における「規範」と「現実」との「視線の往復」から導き出されるのは、事業の自主性を確保しつつ、少なくとも財政上の監督を厳正に行うことである。

財政上の厳正な監督、すなわち、公費濫用の防止は、憲法八九条の規定にかかわらず、当然のことである。しかし、当然のことを明文化することは、必ずしも無意味なことではない。さらに、八九条後段が当然のことを明文化したのには、積極的な意味もある。そのモデルとなったと思われるアメリカのいくつかの州憲法の類似規定の解説によれば、それは、「慈善・教育・博愛」事業に対してとりわけ気前のいい公金支出が行われがちであるからである。したがって、八九条後段に適合するためには、少なくとも、公金支出の正確性と合規性(会計検査院法二〇条三項参照)に関する厳正な監査にパスしなければなら

い。「金を出すから、全面的に口も出す」ところが肯定されるのではない。私的事業の自主性の確保のために、「公の支配」は、公金支出に関する厳正な監督にとどまる。

3 一政策論としての「横浜コード」

「横浜コード」は、私の理解によれば、憲法八九条後段の規範的意味を踏まえた憲法政策論の具体化である。

「横浜コード」の重要な柱の一つは、協働原理(Kooperationsprinzip)である。それは、何よりも、行政と市民とが支配・服従の関係ではなく、対等な関係にあることを意味する。そのような対等な協働関係は、政策の立案から執行に至るまで要請される。「協働」原理は、とりわけ行政側に意識改革を求めることになる。市民と行政が対等な立場で知恵を出し合い、より良い社会を造っていくことが求められている。それが「協働」社会である。

公費濫用の防止を超える「公の支配」の内容、例えば、市民活動の適格性や妥当性、そして「公金」支出の経済性・効率性・有効性の評価等は、市民と行政の「協働」のもとで行う。それらの評価を「協働」して行うためには、情報公開が必要である。それゆえ、「横浜コード」は、行政側ばかりでなく、行政との「協働」を行おうとする市民活動側にも情報公開を求めている。情報公開によって市民と行政の「協働」の実態を公開し、「協働」の内容に関するアカウンタビリティ(説明責任)を果さなければならない。

△横浜国立大学教授▽

△日本国憲法▽

第八九条【公の財産の支出又は利用の制限】
公金その他の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない事(前)教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。
総論

第二五条【生存権、国の社会的使命】
①すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

第二六条【教育を受ける権利、教育の義務】
①すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。
②すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

△会計検査院法▽

第二〇条【検査】
③会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。