

2012年8月17日

政治倫理条例についての考察

奈良市議会 御中

やすらぎ法律事務所

弁護士 相 良 博 美

同 北 條 正 崇

同 梶 月 宏 彰

第1 はじめに

条例の作成にあたって重要となるものは、当該条例の目的・趣旨・性質についての理解を深め、共通の認識を持つことである。

そこで、本レジュメでは、政治倫理条例のそもそもの目的・趣旨・性質を確認し、一貫した方向性をもって各条項のあるべき解釈を導くことを目指す。その上で、政治倫理条例を定めることでどのような規制が生まれるのか、どのような問題点が生じるのか、今後どのような資料を集めて検討を深めるべきか、ということについて弁護士側が検討した内容を貴議会に提示する。

なお、府中市議会の政治倫理条例紛争の広島高裁判決では違憲の判断が出ているが、それだけをもって二親等の請負禁止規定は違法違憲であると断定してはならない。

広島高裁は当該事案の事実関係をもとに府中市議会の政治倫理条例の判断をしたものにすぎず、およそ全国の議会が制定する政治倫理条例について判断をしたものではないからである。

また、この裁判手続きにおいて、府中市議会側が自らの主張を正当化するために十分な訴訟活動を展開していたのか、疑問も多い。

今後、貴議会が制定する政治倫理条例の実効化を確保するためには、条例制定の必要性・合理性について議論と検討を重ね、共通の認識をもつことが重要となる。

第2 政治倫理条例の方向性

1 目的

前文の規定を確認する。

「奈良市議会が目指す『市民と共に歩む開かれた議会づくり』は、市民と議員における揺るぎない相互の信頼関係という基盤の上に成り立つものである。そのためには、政治倫理に関する規律をさらに高め、議員は市民の代表であるという自覚と良識をもち、自らの明確な政治倫理基準に基づき公明正大な市政の推進に努めるとともに、誇りと使命感をもって市政を担いつつ、常に説明責任を果たしていくことが必要である。ここに、市民と議員との信頼関係の確立に向け、この条例を制定する。」

これを受けて第1条（目的）は、（議員の）「人格と倫理の向上に努め」「市民の信頼に応え」「市民が市政に対する正しい認識と自覚をもち」「公正で開かれた市政の発展に寄与」と定められている。

市民と議員との信頼関係を確立するためには、議員が自ら政治倫理を高め、常に説明責任を果たすことが必要となる。

このような観点からすると、政治倫理条例の目的は、公明正大な市政の推進のために議員が自ら守るべき倫理基準を定めるものであり、明文化することで市民に対する約束となり、信頼を確保することとなる。

キーポイント：議員の政治倫理基準を明確に定めるもの
公正で開かれた市政の発展に寄与するもの

2 趣旨

政治倫理条例は、議員の自律の基準を定めるものである。

そこで、議員に対し、倫理上問題となる行為を明文化して、それに対して議員個人がどのような態度を取るべきか（行為規範）を定めることが必要となる。

また、議員の倫理基準は、議員が各々持ち合わせているものであり、本来は明文化する必要はないはずである。しかし、議員が涵養している倫理基準を取って明文化することで、議員が市民に対して約束をすることになり、相互の信頼関係を形成する基盤となる。

そこで、市民に対し、議員の倫理基準を理解してもらい、議員がそれを遵守

して行動しているかについて正しい情報を取得できる制度を定めることも必要となる。

キーポイント：議員の倫理基準（行為規範）を定めるもの
明文化することで市民に対する約束となる
市民が正しい情報を取得できる制度が必要である

3 性質

議員に対する倫理基準を制定するものであるから、禁止規定・制裁規定は原則として定めるべきではない。あくまで努力義務を定めたものであり、それに対する違反は、議員自らによって律していくものとなる。

倫理基準違反に対しては、市民による統制がなされなくてはならない。市民の請託を受けて活動をしている議員がなした不祥事・倫理違反については、選挙を待たずに市民による統制が必要となる。

このような検討から、政治倫理条例の性質として以下の内容が導かれる。

- ①議員に対する倫理基準を定めるものである。
- ②倫理基準は努力義務に止まり、制裁規定を定めるものではない。
- ③倫理基準違反に対しては市民による統制がなされることになる。
- ④市民に対し、政治倫理に関する情報公開制度を提供し、上記の統制を実効化させるものである。

第3 各論（とりまとめ改正案をベースに検討）

政治倫理条例の目的・趣旨・性質論に則って、各条項案について解釈指針を述べる。

1 前文・第1条(目的)・第2条(責務)について

- (1) 前文・第1条・第2条1項については、問題はない。
- (2) 第2条2項の規定の意義が問題となる。

同項は、市民に対し「…働きかけを行ってはならない。」として、市民に対しても義務を課しているようにもみえる。議員の倫理基準を定める条例とは質が異なる条項になっている。

この点、政治腐敗の責任は議員にあるとしても、就職の世話や公共工事の

受注のあっせんなど、住民や業者がその原因を招いている面もある。したがって、訓示的な規定として2項を定める意義はある。

もっとも、政治倫理条例は議員の政治倫理を確立するためのものであるから、適用対象は議員に限られ、政治腐敗の防止を市民に対してのみ呼びかけるのは妥当ではない。

そこで、第2項と合わせて以下のような規定を設けることも有益である。

●議員は公正な職務を妨げるいかなる不当な要求（働きかけ）にも屈してはならない。

●議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑が持たれたときは、自ら率先して誠実且つ真摯に、真実を明らかにして説明責任を果たさなければならない。

議員が住民・業者等から不正な「働きかけ」を受けたり、議員が「口利き」を行うような事態が生じれば、「働きかけ」や「口利き」を記録化し、これを公表する等具体的な方策が必要となる。その際には、上に定めたような規定が行為基準として大きな意義を有することになる。

2 第3条（政治倫理基準）について

(1) 第1項の(1)～(6)及び第2項については、問題はない。

政治倫理基準は議員が遵守すべき行為規範を定めるものであり、(1)不正疑惑行為の自粛、(2)地位利用の金品授受の禁止、(3)請負等のあっせんの禁止、(4)職員の採用等のあっせん禁止、(5)職員の職務執行への不当介入の禁止、(6)道義的批判のある企業献金の自粛が各規定の趣旨となる。

文言については、斎藤文男著・『新版政治倫理条例のつくり方』（自治体研究者）の119頁以下のモデル文が参考となる。

(2) 第1項の(7)について、職員に対する物品等販売を禁止することが政党機関誌の販売等政治活動の自由に対する不当な制限になるのではないかという疑問が提示されている。

ア この点、(7)の規定は地位利用による不当な物品売買・契約締結を禁止するものであり、議員の正当な政治活動を禁止するものではないため、正当な方法・時間・場所等で政党機関誌の販売がなされている限り、倫理違反として取り上げられることにはならない。

よって、(7)の内容については問題はない。

イ もっとも、そもそも(7)を明文化する趣旨について検討をしておく必要がある。

規制の趣旨が、市職員の職務執行に対する介入行為になる点に着目しているのであれば、(4)・(5)との整合性を図るべきであるし、不正な地位利用に着目しているのであれば、対象を「市職員」に限る必要がなく、(1)(2)との整合性を図る必要性も出てくると考えられる。

3 第4条(請負の禁止)について

(1) 第1項については「実質的に経営に関与」の基準を定めるべきである。

例えば、

①議員が資本金その他これに準ずるものの3分の1以上を出資している企業

②議員が年額300万円以上の報酬(顧問料等その名目を問わない。)を收受している企業

③議員がその経営方針又は主要な取引に関与している企業

を要件として定めることが考えられる(前掲『新版・政治倫理条例のつくり方』モデル文を参考にした。)

(2) 論点となっている二親等規制は維持すべきと考えるが、慎重な議論・検討が必要である。

ア 規制の対象について

改正案は「役員をしている企業」となっているが、広範に過ぎるのではないか。「役員」であれば、代表権のない取締役や監査役も入ってしまうが、二親等がそのような役職でしかない企業も禁止の対象に入れることは問題であろう。

前掲『新版・政治倫理条例のつくり方』モデル文には「経営をしている企業」という表記になっているため、考え方の参考にはなる。「経営をしている」の解釈は、形式的に代表者に限るのか、上記①②③の基準で実質的に判断するのかいずれかが考えられる。

イ 立法事実を調査・検討することの必要性

府中市議会紛争の広島高裁では、形式的に二親等規制をおくことには合理性が認められないとして違憲としているが、どのような立法事実に基づき条例を定めたかについて、府中市議会側は十分な主張・立証が出来ていないことがこのような判決を導いたとも考えられる。

だとすれば、貴議会では二親等規制を定める立法事実を積み重ねて検討を経ておくことで、違憲判断を回避することが出来るといえる。

弁護士側としては、引き続き二親等規制に関する立法事実の調査・資料収集を進めて、意見を提示する。

(3) 努力義務違反をどこまで追及すべきかについても問題となる。

ア 第1項については、当該企業に辞退義務を負わせることは出来ないので、当該議員は「辞退させるよう努めなければならない」という努力義務を定めることになる。

イ しかし、第1項は努力義務に止まるため、当該議員から「辞退するように説得を試みたが、企業は辞退をしなかった。」と弁明された場合には、倫理違反にはならないことになる。

この場合、後述の第6条（市民の調査請求権）の「請負禁止規定の遵守事項違反」に当てはまらなくなり、骨抜き規制になりかねない。

これに対しては、議員の自律に任せ、市民からは選挙によってその統制をはかるという考え方もある。

しかし、第5項では、市長は「辞退届の提出状況」を公表するだけであるから、二親等企業がそもそも辞退をしていないという状況が市民に理解出来ない可能性もある。

ウ そこで、市民への情報公開として、議員の二親等内の親族が経営する企業の名称・代表者名・本店所在地等の届け出を行う規定を創設すべきと考えらる。企業の種類については、「民法所定の請負」に限らず、奈良市との間で、一定期間にわたって継続的な取引関係にたつものが想定される（地方自治法92条の2の「請負」の解釈と同義である。）。

届け出に従い関連企業の名簿を作成し、対象となる企業の請負辞退の有無についても市民に対し公表される制度を設けるべきである。届け出と名簿の公表は、二親等企業の請負禁止を実効化する前提となるため、議員に対して過度な制限を課すものとはならない。

4 第5条（宣誓書の提出）について

宣誓の有無にかかわらず、議員は条例に従って行動をすべき倫理的責務を負うことは当然であるから、あえて宣誓を義務づける必要性まではないといえる。

もっとも、市民に対して公正さを約束するという観点からは宣誓を行う意義

は大きい。

5 第6条（市民等の調査請求権）について

- (1) 第1項の調査請求権者と要件について、市民は、一人から、証明する資料をもって調査請求が出来ることを規定すべきである。

他方で、議員の調査請求権は規定すべきではないと考える。

政治倫理条例の趣旨・性質論からすれば、市民の政治参画のためには、市民が利用しやすい情報公開制度の策定が必要となる。

しかし、政治倫理条例は議員の自律と市民の統制を基礎とし、他の議員からの規律・制裁の性質までは有していないので、議員に対し調査請求権を与える必要性はない。また、政争の道具に利用されることも防ぐという観点からは相当性も認められない。

- (2) 市民に調査請求権を認めることで、濫用の危険が生じないかという問題もある。

しかし、他の情報公開制度と異なり、政治倫理条例の調査請求制度は典型的に請求の濫用の想定が難しいものといえ、敢えて濫用禁止の規定を設ける必要性はない。

調査請求の要件として、政治倫理基準違反や請負禁止違反に該当する具体的事実を書面に記載して請求を行うことが必要となるし、その主張を相当程度証明する資料も必要となるため、単なる嫌がらせ・憶測に基づく請求は出来ないことになる。

また、受付窓口（議長）においても、調査請求書・証拠資料をチェックする機会が確保できるため、要件を満たさない請求に対しては市長に書類を送付せず入口で却下するという選択をすれば、運用として濫用的な請求を排除することは可能である。

6 素案・第8条（審査会の調査）について

政治倫理条例の性質論からは、審査会条例事項については定めることは出来ないと考えられる。

しかし、市民の調査請求を実効化させるためにも、政治倫理条例と審査会条例が連携できるように検討することが必要になる。

7 職務関連犯罪に対する問責制度（7～9条）について

(1) 逮捕後の説明会の規定について

取りまとめ案では起訴後の説明会からの規定があるため、「逮捕後の説明会」の規定も設けるべきではないか。この場合、在宅での捜査にならなければ身体拘束を当該議員が受ける可能性もあるため、説明会の開催は義務ではなく「求めることが出来る」と規定することが妥当ではないか（前掲『新版・政治倫理条例のつくり方』モデル文を参考にした。）。

(2) 第7条（起訴後の説明会）

第1項については、起訴後（捜査終了）なので、「勾留されている場合を除き」に限定され、「逮捕」は削除となる。あるいは再逮捕等の場合も考えれば「身体を拘束されている場合を除き」にすることも考えられる。

第2項は問題はない。

第3項について、市民は100名以上の連署でよいが、議員に説明会開催請求権を認める必要はないといえる。政治倫理条例は、職務関連犯罪に対し、他の議員が当該議員の責任を追及する制度ではないからである。

説明会の開催について市民の連署を求める趣旨は、当該議員に政治的なダメージを与える可能性もあるため、政争の具に利用されることを防ぐためである。

(3) 第8条（第一審判決後の説明会）・第9条（確定後の説明会）

特に問題はない。

8 第10条（議員の協力義務）について

審査会条例案第7条の調査権限を実効化するためにも、議員の資料提出・審査会会議への出席・意見表明・説明等の協力義務は必要になる。

協力義務違反に対する議長の公表についても、市民への情報公開を実効化するために必要な規定となる。審査会の調査権には強制力はなく、基本的には対象議員や関係人の協力をまつことになるが、調査非協力に対する公表を制度化することでそれなりの実効性を持たせることが出来る。

なお、審査会の調査によって、対象の議員に不利な影響を与えるおそれもあり得ることから、①書面審査、②照会、③必要な資料の提出、④審査会での本人からの事情聴取など段階を追った調査の手順を調査会の内規で定めておくべきである。

以上