

「奈良市議会議員の政治倫理に関する条例の全部改正について(素案)」 に対する御意見募集の結果

奈良市議会では、平成24年11月16日から平成24年12月6日までの間、「奈良市議会議員の政治倫理に関する条例の全部改正について(素案)」に対する意見を募集しました。

意見募集の結果として、意見の概要とこれらに対する市議会の考え方を示します。

1 意見の提出状況

(1) 意見の提出者数 4人

(2) 意見の提出方法

持参	0人
郵便・信書便	2人
ファクシミリ	0人
ホームページ	1人
Eメール	1人

2 留意点

- (1) 各御意見を条文毎に整理しています。
- (2) 各御意見に対する市議会の意見を記載しています。
- (3) 特定の会派や議員を攻撃するような御意見は、省略しています。
- (4) 条文に直接関係のない御意見は、省略している場合があります。

3 意見の概要及び市議会の考え方

	意見の概要	市議会の考え方
条文	<p>前文 奈良市議会が目指す「市民ととも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持ち、自らの明確な政治倫理規準に基づき公明正大な市政の推進に努めるとともに、誇りと使命感を持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。</p>	
	<p>前文は削除した方が良い。 その理由として、やや冗長であり、これがあると、汚職防止の精神に踏み込んだ第1条がかすんでしまう。議会の役割は議会基本条例で十分言及できるのだし、前文で開かれた議会などを論じる必要はない。</p>	<p>立法の趣旨を明確にするために前文は必要であると考えました。またこれまでの審査の過程において、今回は全部改正であるため、その理由となる制定文的役割も担うと考えました。</p> <p>知見の考察: 政治倫理条例の目的は、汚職防止だけではなく、議員の倫理観の涵養・市民への約束・公明正大な市政の推進等様々なものがある。このような観点からは、政治倫理条例の目的は広範に及び、それを宣言するためにも前文は必要となってくる。前文は、本文条項とは異なり、直接の規制を生み出すものではない。しかし、本文条項の解釈が問題になったときに、前文で宣言された条例の制定経緯・奈良市議会の見解がどのようなものであったかを遡る必要がある。</p> <p>条例の法的拘束力の順位は、憲法、法律に劣るものではない。しかし、本政治倫理条例は、奈良市議会にとっては憲法と同等の最高法規であるという位置づけで考えて頂きたい。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>原案にあった「二度と不祥事を生じない体質への変革が必要であり」という文言を復活させるべきである。利権議員グループの圧力に屈してはならない。</p>	<p>今回の全部改正は不祥事が発端であったものの、立法手法において特定の事案を条文に示すことに対する疑義があることや、これまでの審査の過程において、前文の意図するところに「二度と不祥事を生じさせない決意」が包含されており、記述しないことで合意しました。</p> <p>知見の考察: 不祥事の再発を防止するために、政治倫理条例では第2条からの具体的な条文を定めている。これは、前文の「自らの明確な政治倫理基準に基づき…常に説明責任を果たしていくことが必要である」に当然に内包されていると解釈している。</p>
<p>条文</p>	<p>(目的) 第1条 この条例は、奈良市議会議員(以下「議員」という。)が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、市民全体の奉仕者として、その人格と倫理の向上に努め、市政に対する市民の信頼に応えるとともに、市民が市政に対する正しい認識と自覚を持ち、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。</p>
<p>「奈良市議会議員が市民の厳粛な信託によるものであることを～」という表現は日本語として不自然であり意味不明である。例えば、「奈良市議会議員としての職務は市民の厳粛な信託によるものであることを～」などと修正するべきである。</p>	<p>ご指摘の通り、「議員」が「信託によるもの」ではなく、その職責や地位がそれにあたるとの結論により、条文の修正として「その地位が」という文言を追記することで合意しました。</p> <p>知見の考察: 「信託によるもの」の日本語としての表記の指摘は正しいものがある。厳格な表記を求めるなら、「この条例は、奈良市議会議員が、その地位(あるいは職務)が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し…」になる。</p>
<p>原案にあった「自己の地位による影響力を不正に行使して自己の利益を図ることのないよう必要な措置を定めることにより、」という文言を復活させるべきである。</p>	<p>貴重なご意見ですが、知見の考察にもある通り第2条第4項に条文として表現されているため、目的条文としては必要でない判断しました。</p> <p>知見の考察: 不正な地位利用を防ぐために、第2条の4項があるので、特に必要は無いと史料する。</p>
<p>条文</p>	<p>(議員及び市民の責務) 第2条 議員は、市民の代表者として市政に携わる権能と責務を深く自覚して自ら研さんを積み、資質を高めるとともに、市民に対し、常に政治倫理に関する高潔性を示すことができるよう努めなければならない。 2 議員は、公正な職務を妨げるいかなる不当な働きかけにも屈してはならない。 3 議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、自ら率先して誠実かつ真摯に、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。 4 市民は、主権者として自らも市政を担い、公共の利益を実現する責任を負うことについて自覚を持ち、議員に対して、その地位による影響力を不正に行使させるような働きかけを行ってはならない。</p>
<p>第4項 市民の責務を盛り込んだことは評価する。しかし、市民に何かを求めるのなら、財政悪化の元凶である土地開発公社問題の調査、議長選汚職の解明などに議会は動くべきである。</p>	<p>ご意見としては的を射たものでありますが、本条例の立法の趣旨を鑑みた場合、これまでの審査の過程においても、具体事例の調査を記述することは本条例の目的ではないと考え、ご意見として承ることと致しました。</p> <p>知見の考察: 土地開発公社問題の調査・議長選汚職の問題については、専門的知見の考察の範囲外であるが、奈良市議会側としても、市民の指摘を尊重して、今後の活動指針に反映させることも必要である。もともと、今回の政治倫理条例の範疇を越えているため、条例制定に反映させることは困難であろう。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>(政治倫理規準) 第3条 議員は、公職にある者に対して適用される法律のほか、次に掲げる政治倫理規準を遵守しなければならない。</p> <p>(1) 市民の代表者として品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、その職務に関し不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと。</p> <p>(2) 市民全体の奉仕者として行動するものとし、その地位を利用して職務の公正を疑われるような金品を授受しないこと。</p> <p>(3) 市(市の出資法人(市が設立した公社並びに市が資本金、基本金その他これらに準じるものを出資している公益財団法人、一般財団法人及び株式会社をいう。以下同じ。))を含む。次条第1項において同じ。)が締結する工事、製造その他の請負契約(下請負を含む。)、一般物品納入契約及び業務委託契約(以下「請負契約等」という。)並びに地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第244条の2第3項に規定する指定管理者(以下「指定管理者」という。)の指定に関して特定の業者を紹介し、若しくは推薦し、又は妨害し、若しくは排除する等の働きかけをしないこと。</p> <p>(4) 市職員の採用、昇任又は人事異動に関して推薦又は紹介をしないこと。</p> <p>(5) 市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限又は地位による影響力を不正に行使するよう働きかけないこと。</p> <p>(6) 政治活動に関して法人その他の団体から政治的又は道義的な批判を受けるおそれのある寄附を受けないものとし、その資金管理団体についても、同様とすること。</p> <p>(7) その地位を利用して、市職員に対する物品等の販売その他市職員との各種契約の締結を行わないこと。</p> <p>(8) 議員は、市又は市の出資法人が補助金等を交付する団体(住民自治組織を除く。)等の役員に就任しないよう努めること。</p> <p>2 議員は、前項に規定する政治倫理規準に違反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明らかにしなければならない。</p>	
<p>第1項第2号</p> <p>「奉仕者」という言葉は、給料を得ている者が発せる言葉ではないと思う。</p>	<p>市議会議員は給料ではなく報酬を得ています。その地位は地方公務員法第3条において特別職の地方公務員と定められているため、憲法第15条における「全体の奉仕者」となります。</p> <p>知見の考察: 奈良市議会議員は非常勤特別公務員であり、公務員として市民全体の奉仕者になることには争いはない。</p>
<p>第1項第3号</p> <p>政治倫理基準において、福祉汚職を防止する観点弱い。中核市になり、福祉施設などの監督権限が増大した。議会のチェック機能を発揮するには、社会福祉法人などの役員が議員になることを制限すべき。</p>	<p>基本的に社会福祉法人には補助金が支給されているため、本条例第3条第1項第8号により防止が可能であると考えました。</p> <p>知見の考察: 第8号により、防止が可能である。</p>
<p>第1項第3号</p> <p>政治倫理基準の一般物品納入に「金融商品」を追加すべき。発注は工事、物品だけでなく、地方債の調達を常に注視する必要がある。</p>	<p>「金融商品」は第3条第1項第7号における「各種契約」に含まれると解釈できると考えました。また、地方債においては、市と銀行との取引関係を考えたときにも議員が関与する余地はないと考えました。ご指摘の趣旨が地方債の抑制を示しているのであれば、本条例の範疇ではありません。よって、加筆修正は行いませんでした。</p> <p>知見の考察: 「物品等の販売その他市職員との各種契約の締結」に「金融商品の販売等」は含まれると解釈出来る。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>第1項第4号</p> <p>「市職員の採用、昇任又は人事異動に関して、推薦、紹介を含め、いかなる介入も行わないこと。」と厳格化するべきである。素案の表現だと、情報提供や意見具申などを口実に、職員の採用・異動に対する議員の介入が引き続き行われるおそれがある。</p>	<p>条文としては、「推薦」「紹介」を禁止しており、これにより第1項第4号が規制するところの目的は達成できると考えました。</p> <p>知見の考察:「いかなる介入」に含まれると解釈出来る。全ての行為を明言して規制することは、条例レベルでは不可能で有り、細かな点は、解釈指針ないし議員自らが涵養する倫理基準に期待するところである。</p>
<p>第1項第7号</p> <p>政治活動の自由は憲法で保障されているので、「なお、議員の政治活動を妨げるものではない」という尚書きを加える必要はまったくない。</p>	<p>意見募集に出した素案ではご指摘のなお書きは記述しないことと致しましたので、ご指摘の通りの対応となっています。</p> <p>知見の考察:政党機関誌の販売活動との抵触の危険がないのか、という問いに対し、専門的知見としては、「その地位を利用して、市職員に対する物品等の販売その他市職員との各種契約の締結を行ってはならない。なお、議員が正当な政治活動として行う機関紙誌その他書籍等の販売を妨げるものではない。」という条例案を提示した。物品販売活動の禁止が、政治活動と抵触するののかという観点ではなく、政党機関誌の販売活動が抵触するののかという問題意識から、なお書きを作成した。</p> <p>これに対して奈良市議会は「なお、議員の政治活動を妨げるものではない」という結論に至ったが、これでは、物品販売活動の禁止が政治活動と抵触するのではないのかという問題意識を奈良市議会が有していると、市民は誤解しているのかもしれない。</p> <p>よって、市民の指摘に対しては、奈良市議会が「議員の政治活動を妨げるものではない」と定めた趣旨を説明する必要がある。</p> <p>※知見の考察では「奈良市議会は『なお、議員の政治活動を妨げるものではない』という結論に至ったが、」と記されていますが、結論に至ったものではありません。</p>
<p>第1項第8号</p> <p>「団体、法人(住民自治組織を除く。)等の役員や同等権限職に就任しないこと。」に変更。</p> <p>「新たに」の文言を入れても良いが、議員になったら市民からの疑念払拭のため、役員を辞める気概が必要。</p>	<p>これまでの審査の過程において、禁止規定にすることについては立法事実の確定ができなかったこと等から努力義務とした次第です。「同等権限職」については知見の考察の通り、定義が不明確と考え見送りました。</p> <p>知見の考察:「同等権限職」という定義は不明確であり、条例に盛り込むのは困難である。しかし、市民の指摘はもっともだと思われるので、議員個人個人の自律が期待される場所である。</p> <p>奈良市議会政治倫理条例の性質として、制裁規定や私法上の直接的な効果を発生させることは出来ない。就任禁止規定に反したからと言って、役員が地位を喪失することや、直ちに議員の職が失われることにはならない。議員個人個人の見解で、役員を辞めるか、今後、役職に就くことを避けることが期待されている。このような観点から、文言の規定を「努めること。」としても、問題はない。</p>
<p>第1項第8号</p> <p>「就任しないよう努めること。」というような、苦肉な言葉は避ける方が良い。</p>	<p>奈良市議会政治倫理条例の性質として、制裁規定や私法上の直接的な効果を発生させることは出来ない。就任禁止規定に反したからと言って、役員が地位を喪失することや、直ちに議員の職が失われることにはならない。議員個人個人の見解で、役員を辞めるか、今後、役職に就くことを避けることが期待されている。このような観点から、文言の規定を「努めること。」としても、問題はない。</p>
<p>第1項第8号</p> <p>「～等の役員に就任してはならない。」と禁止規定に戻すべきである。努力義務だと、特定の団体への不正・不適切な便宜供与等を行うことができる抜け穴を残すことになり、問題がある。</p>	<p>奈良市議会政治倫理条例の性質として、制裁規定や私法上の直接的な効果を発生させることは出来ない。就任禁止規定に反したからと言って、役員が地位を喪失することや、直ちに議員の職が失われることにはならない。議員個人個人の見解で、役員を辞めるか、今後、役職に就くことを避けることが期待されている。このような観点から、文言の規定を「努めること。」としても、問題はない。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>第2項</p> <p>「その責任をどのような形で明らかにするか」をはっきり明示した方が良い。</p>	<p>説明責任については第2条第3項の条文にて表現しています。市民の調査請求により審査会に調査請求をした後の流れについては、第6条、第10条及び第11条に定めています。実際の説明の方法については、これまでの審査の過程において、時代の流れとともに媒体も変化するため条文化することを見送った経緯があります。</p> <p>知見の考察: 調査請求がなされた際に、説明責任を十分果たすことによって、「その責任を明らかに」することが出来よう。</p>
<p>条文</p> <p>(請負契約等及び指定管理者の指定に関する遵守事項)</p> <p>第4条 議員は、法第92条の2(注2)の規定の趣旨を尊重し、議員、その配偶者若しくは2親等以内の親族が役員をしている企業又は議員が実質的に経営に関与している企業で次の各号のいずれかに該当するものに対し、市に対する請負契約等及び指定管理者の指定の申入れを辞退させるよう努めなければならない。</p> <p>(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</p> <p>(2) 議員が年額100万円以上の報酬、顧問料その他これらに準ずるものを収受している企業</p> <p>(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</p> <p>2 議員は、前項の規定により関係企業が請負契約等及び指定管理者の指定の申入れを辞退するときは、市民に疑惑を持たれないように責任をもって関係企業の辞退届を提出するよう努めなければならない。</p> <p>3 議員は、第1項に規定する関係企業があるときは、その企業の名称、所在地及び代表者並びに当該企業におけるその役職又は親族関係等の関連を記載した関係企業報告書を、任期開始の日から30日以内(任期開始の日後に同項に規定する事実が発生した場合にあっては、当該事実が発生した日から30日以内)に作成し、議長に提出しなければならない。</p> <p>4 第2項の辞退届は、議員の任期開始の日から30日以内(任期開始の日後に第1項に規定する事実が発生した場合にあっては、当該事実が発生した日から30日以内)を目途として議長に提出するものとする。</p> <p>5 議長は、前項の規定により提出された辞退届の写しを市長に送付しなければならない。</p> <p>6 市長は、議員の辞退届の提出状況を公表するものとする。</p>	
<p>市に対する請負契約及び指定管理等に関する事業を営んでいるものは、市議会議員に立候補できなくなる。これは民主主義の国として、平等性を欠くことになる。議員が現状の倫理条例を理解し、公正な立場で職務を全うすれば改正の必要性はなくなる。</p>	<p>知見の考察の通り、その企業の経済活動を規制しているものではないため立候補自体を規制するものではないと解釈しました。</p> <p>知見の考察: 二親等以内の企業等の請負を辞退させるよう求める規定であり、二親等以内の親族が請け負い企業をしている者の立候補を禁止する必要がない。この条文の趣旨は、議員が、その二親等以内の親族が役員をしている企業等と奈良市の請負契約がなされないように努力することを目的としており、その企業の経済活動や、議員の政治活動を禁止することを目的としていない。公共工事の受注を回避する範囲にとどまり、企業の経済活動を禁止させるものではない。条例の存在をもって、企業と奈良市との契約が、私法上無効になるものでもない。そして、奈良市議会の調査によって、現在も、二親等以内の親族企業と奈良市との請負契約が存在していることが明らかとなっており、関係している議員が、条例の制定を待たずに辞退を勧めていることはなかったことが明らかとなっている。</p> <p>よって、今回、奈良市議会政治倫理条例で、請負禁止規定の制定の必要性があると考えた。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>第1項</p> <p>市側の倫理条例と整合性を取った方が良い。また、遵守義務は厳しく定め、罰則規定が必要である。</p>	<p>本条例は規範条例であって罰則条例ではありません。また、審査会は、市側と共通した条例によって設置するため、既に整合性は基本的に満たされていると考えています。 知見の考察:議会民主制という構造からは、議会と市は独立している立場にあるため、整合性を図ることは、理論的には求められていない。罰則規定は、市側にも存在しない。</p>
<p>第1項及び第2項</p> <p>努力義務ではなく、「辞退しなければならない。」と明確な禁止規定にする方が望ましい。 理想を言えば、3親等以内と厳格化すべきである。</p>	<p>これまでの審査の過程において、企業自体を直接的に規制することや、3親等とすることについては違憲のおそれがあると考えたため、素案の条文となりました。 知見の考察:努力義務に止めた趣旨については、考察・考察(2)で述べている。 確かに、3親等以内まで規制を広げる必要性もあるが、今回は、尚早であるとして、2親等以内に限っている。 しかし、市民からのより強い規制の必要性があるという意見は、今回の条例制定に関する立法事実として重要な資料となる。</p>
<p>第3項</p> <p>関係企業報告書の提出を義務づけた規定は画期的なものと評価できる。</p>	<p>ご評価ありがとうございます。貴重なご意見として承らせていただきます。</p>
<p>条文</p>	<p>(宣誓書の提出) 第5条 議員は、この条例を遵守する旨の宣誓を行うものとし、議員の任期開始の日から30日以内に、別に定める宣誓書を議長に提出しなければならない。 2 議長は、前項の宣誓書を提出しない議員があるときは、その氏名を速やかに公表しなければならない。</p>
<p>条例遵守の宣誓を議員に義務づける規定は必要である。宣誓書を提出しない議員の氏名を公表する規定も、このまま維持すべきである。</p>	<p>重要なお意見として役立ててまいります。</p>
<p>条文</p>	<p>(市民の調査請求権) 第6条 市民(議員を除く。)は、議員に次の各号のいずれかに違反する疑いがあるときは、これを証する資料を添付した調査請求書を提出して、議長に調査を請求することができる。 (1) 第3条に規定する政治倫理規準 (2) 第4条に規定する請負契約等及び指定管理者の指定に関する遵守事項 2 議長は、前項の規定による調査の請求があったときは、奈良市政治倫理審査会条例(平成 年奈良市条例第 号。以下「審査会条例」という。)に基づき設置する奈良市政治倫理審査会(以下「審査会」という。)による調査を求め、調査請求書(添付資料を含む。)の写しを遅滞なく市長に送付しなければならない。</p>
<p>第1項</p> <p>市民が1人から調査請求を行使できることを条文中に明記すべきである。議員に調査請求権を与える規定を削除したのは賢明であり、妥当な判断である。</p>	<p>他市の条文においても同様の表現において「市民ひとりから」という趣旨が満足されています。よってあえて「1人から」という表現は行わないことと致しました。 知見の考察:文言から、市民1人から調査請求権があることは明白である。</p>

意見の概要	市議会の考え方
<p>条文 (職務関連犯罪容疑による起訴後の説明会) 第7条 議員が刑法(明治40年法律第45号)第197条から第197条の4までの各条及び第198条に規定する贈収賄罪並びに公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律(平成12年法律第130号)に規定する犯罪その他職務に関連する犯罪(以下これらを「職務関連犯罪」という。)により起訴された後、その職にとどまろうとするときは、当該議員は、身柄を拘束されている場合を除き、その理由を市民に説明する会(以下「説明会」という。)の開催を議長に求めなければならない。 2 議長は、前項の規定による開催の請求があつたときは、説明会を開催しなければならない。この場合において、当該議員は、説明会に出席し、説明をしなければならない。 3 前項の規定による説明会が開催されないときは、市民は、有権者(法第18条に規定する選挙権を有する者をいう。)100人以上の連署をもって、議長に説明会の開催を請求することができる。 4 前項の規定による請求は、当該議員が起訴された日の翌日から起算して50日以内に行わなければならない。 5 議長は、第3項の規定による開催の請求があつたときは、説明会を開催しなければならない。この場合において、当該議員は、説明会に出席し、説明をしなければならない。 6 市民は、説明会において、当該議員が行つた説明に関し当該議員に質問することができる。</p>	
<p>議員起訴後の説明会に関する規定は、全体として妥当である。説明会の開催請求権を議員に与えていないのも妥当。</p>	<p>重要なお意見として役立ててまいります。</p>
<p>第1項 市長側の倫理条例と合わせても良い。対応できるかより、起こさないための抑止力が必要。</p>	<p>重要なお意見として役立ててまいります。</p>
<p>その他</p>	
<p>素案の大幅な変更、削除は見苦しく、自らが政治家として遵守すべき条例を作成している自覚がないと判断する。</p>	<p>貴重なお意見として承らせていただきます。</p>
<p>3条の理念および4条の請負辞退規定を担保する上でも、厳格な資産公開が必要。堺市など近隣の先例を参考に、条文に加えるべきである。収支の申告を市議自らが言い、すすんで高潔さを証明する制度づくりが大事。</p>	<p>審査の過程において、当初から実現性や実効性を精査致しました。その結果、概ね合意できることを前提として議論を進めてまいりました。この度のご意見は今後の重要な課題として承らせていただきます。 知見の考察:資産公開の指摘があつたが、これは今回の政治倫理条例の範囲を超えており、奈良市議会で議論も十分にはなされていないから、条例に盛り込むのは時期尚早である。</p>
<p>今後の課題としては、政治倫理を確立し利権議員を排除するには、議員の資産公開制度も整備するべきである。</p>	<p>貴重なお意見として承らせていただきます。 知見の考察:これは今回の政治倫理条例の範囲を超えており、奈良市議会で議論も十分にはなされていないから、条例に盛り込むのは時期尚早である。</p>