

政治倫理条例をめぐる争点と動向

監修…小樽商科大学商学部企業法学科教授
筆者…札幌地方自治法研究会
札幌大学法学部教授

石黒 匡人
浅野 一弘

はじめに

自治体の場合、政策の決定と実施が、近接していることが特徴であろう。これは、市民の意向が反映されやすいというメリットを有する反面、何らかの不正や不適切な行為が入り込む可能性を生じさせやすいというデメリットも有している。

また、近年、財政運営が一層の厳しさを増す中で、事業の取捨選択や公金の使途に対する監視機能について、市民の関心が劇的に高まってきた。言うまでもなく、予算の執行は最小の経費で最大の効果を上げていかなければならない。契約については、競争入札を原則として、その適正化を図っているところではあるが、全国をみると、なお残念な不祥事が後を絶たないのが実状である。その意味で、自治体の財務規定や監査の仕組みなどを強化するとともに、地方議員等の「政治倫理」も重要なテーマとなってきた。

■地方政治と政治倫理 ―堺市政治倫理条例―

周知のように「政治倫理が極端に侵されないように、政治倫理について政治家が議会で立法化する、あるいは決議することは稀でない」*1。その好例が、本稿で取り上げる政治倫理条例と言えよう。

わが国において、初めて制定された政治倫理条例は、「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」(「堺市政治倫理条例」)である。1983年2月25日に成立し、3月17日に施行された同条例は、「草の根的な市民運動の成果が実ったまったく画期的な全国初の政治倫理条例」(傍点、引用者)と言われる。もともと、「本条例制定運動の発端は汚職議員が懲役一年六カ月の確定有罪判決を受けたにもかかわらず、執行猶予がついたため被選挙権を失わず、議員として居座ったことにある。同じ汚職でも一般職の公務員は直ちに懲戒免職になるのに、議員

なら許されるのか、という素朴かつ正当な怒りがこの運動を盛り上げた」のであった*2。これは、「公職選挙法では、議員や首長(都道府県知事、市町村長)などは、禁錮以上の有罪判決が確定しても、それが執行猶予付きなら失職しないという手厚い身分保障制度をおいている」ことを指している。こうした考え方が出てくる背景には、「議員など政治家の地位は一般職の公務員の地位と違って、選挙民の審判に委ねるべきもの」との判断がある*3。

この点に関して、堺市政治倫理条例を制定する上で、中心的な役割を担った長谷川俊英氏(当時の堺市議会議員)は、「堺市政治倫理条例は、汚職事件を契機に制定された条例である。しかも、収賄での有罪判決が確定しながら、なお議会に居座りつけようとした議員や、これをかばって居座りを認めた議会に對する反乱ともいべき住民の直接請求運動によるものだったから、こ

や久留米市(1991年)のように、政治倫理基準に違反する疑いが認められるとして、市民が一定の要件で請求をしたときに、その審査会が、資産報告書を求めることができる、という方式も出てきた。しかし、これについては、毎年公表されていなければ、公表された年の資産の状況が異常なのかの判断がつかない、といった批判もある。

なお、堺市の政治倫理条例のきつかけとなった汚職議員の居座りについては、1992年の公職選挙法の改正によつて、公職にある間に犯した収賄および事前収賄罪(刑法179条)、あつせん収賄罪(197条の4)などは、執行猶予の有罪判決でも選挙権、被選挙権を失うとされた。しかし、有罪確定判決が出ると失職することになるが、逮捕された段階ではまだ適用されない。例えば、倉吉市議会議員政治倫理条例(2013年6月28日施行)では、この場合に引き続き議員の職に留まろうとするときは、当該議員の釈明の説明会の開催を求めることができる」とされており、八女市政治倫理条例(2004年4月1日施行)では、さらに、起訴後についても説明会開催の規定を置いている。市民の議会への信頼確保を担保しよう

とするものと言えるだろう。

また、この年は、「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律」も制定された。この中で、県と指定都市の議員及び知事、市町村長は、1995年12月31日までに、条例の定めるところにより、この法律の規定の措置に準じて必要な措置を講ずると義務付けられた。この資産公開法は、政治倫理条例の内容のうち、問責部分はなく、資産公開のみで、議員本人という内容であり、自治省からは、モデル条例案も提示されが、まだこの分野に取り組んでいない自治体にとつては、参考としての意義はあるうが、それぞれの自治体にとって何が必要なのかの議論を通じた成案を得る努力が回避されたり、これまで先進的な取り組みをしてきた自治体の努力にブレーキをかけるような懸念も指摘されたところである。

■政治倫理条例の制定状況と内容

ここで、政治倫理条例の制定状況をみてみよう。少し前になるが2008年10月1日現在、全国の市町村のうち、制定自治体の割合は22・6%であり、市が30・9%、町が18・0%、村が7・8%となっている。福岡県が87・9%など西日本で

の条例は当時の堺市民の願いをそのまま条文にしたものであった」と述懐している*4。

また、長谷川氏によると、「堺市政治倫理条例は、その構造から見ると二つの部分から成っている」という。すなわち、「市民の第一の願いが、汚職事件が発生したとき、議会や市長はどのように行動すべきなのかを定める条項となった」のに加え、「第二の願いが、日本で初めて実現することになる資産公開制度に関する条項となった。そして、それぞれの仕組みの中に、第三の願いである市民参加を盛り込んだ」というわけだ*5。また、アメリカのウォーターゲート事件の反省によつて生まれた政治倫理法(1978年)に学んだと言われる。

とはいえ、この堺市政治倫理条例にも、課題が無いわけではない。例えば、「条例のなかに株の収益、労務提供、使用貸借の規定がなく、『該当なし』についても厳しく調査されていない」といった批判がなされて

制定率が高く、北海道は6・1%となつて地域的な偏在がある状況となっている*8。

堺市のように汚職など事件をきつかけに多く制定された政治倫理条例であるが、ここ数年は議会本来のあり方として、公正性、透明性を保ち、市民の付託に応えるための仕組みとして、議会基本条例とセットにした検討と制定(会津若松市議会など)、または、議会基本条例に制定の根拠を置くもの(福山市議会など)といった自治制度を踏まえた制定の動きが出てきたことは注目される。次に、現在の政治倫理条例に共通する主な内容を整理してみよう。

- 1 目的
- 2 議員の責務
- 3 市民の責務

・公共の利益を実現する責任、政治活動に関心を持つ努力義務・不正を行わせるような働きかけの禁止

4 政治倫理基準の遵守

・不正疑惑行為の禁止・地位を利用した金品授受の禁止・工事等について特定の者に便宜を図ることの禁止・職員の公正な職務を妨げることの禁止・職員の採用や昇任に不当に関与することの禁止・他団体からの寄付等の禁止・許認可等の不当な取り計らいの禁止

いる*6。その上、「議員などの資産報告書を市民参加の審査機関が審査するため」、「堺市倫理調査会」が設置されるものの、「倫理調査会の傍聴者が、年毎に減っている」という問題も抱えている*7。

また、家族のプライバシーを守るために議員、市長本人名義の分だけの公開となっており、家族名義にして資産隠しができるのではないかといった指摘もあった(なお、平成18年の政令指定都市移行に合わせて、当初の条例に替えて、堺市議会議員の倫理に関する条例と堺市長の倫理に関する条例を制定している)。だからといって、政治倫理条例の意義は消滅したとは言えない。そもそも自治体は、議員だけではなく、首長、職員、市民がそれぞれの役割と責務をきちんと自覚してこそ公正公平性が担保されるはずだ。このためには、自治の透明性と市民の主体的な参加を促す仕組みが求められる。その意味で、市民が地方政治を監視し、議員等の不正な行為を未然に防止するための政治倫理条例の存在意義は大きいと言えよう。

この点に関して、家族名義の分までも公開させるのが、1988年の福岡県山田市の政治倫理条例である。その後、熊本市(1990年)

5 工事等に関する契約自粛事項として

・配偶者、2親等以内の親族が経営（関与）する企業

6 審査請求権

倫理基準違反や資産報告に疑義があるとき、これらを証する書類を添えて・議員は定数の一定数以上の連署・市民は有権者数の一定数以上の連署

7 政治倫理審査会の設置と審査

8 審査結果の公表（以下は資産公開条例で別途規定する場合あり）

9 資産報告書の提出義務

10 虚偽報告等の公表

これらの項目について、その自治体、議会を目指すところによって細部の規定内容や表現について異なるものであり、さらに、条例の実効性の担保も考えると、その制定プロセスが大変重要となってくるのは、議会基本条例や自治基本条例の場合と同様である。

■政治倫理条例をめぐる争点

―府中市の事例―

次に、政治倫理条例をめぐる、興味深い判決が出ているので紹介したい。広島県府中市では、2008年3月31日、「府中市議会議員政治倫理条例」を制定した。この条例の

目的は、「府中市議会議員（以下「議員」という。）の政治倫理に関する規律の基本となる事項を定めることにより議員の政治倫理の確立を主権者たる市民に宣言し、もって市民に信頼される清浄で民主的な市政の発展に寄与すること（第1条）である*9。

さらに、倫理条例4条1項は「議員、その配偶者若しくは当該議員の2親等以内の親族（姻族を含む。）又は同居の親族が経営する企業並びに議員が実質的に経営に関与する企業は、府中市の工事等の請負契約、下請工事及び委託契約を辞退しなければならぬ」と規定し、同条2項は、「1項に規定する議員が実質的に経営に関与する企業とは、議員がその経営方針に関与している企業をいう」等と規定し、同条3項は、前2項に該当する議員は、市民に疑惑の念を生じさせないため、責任をもつて関係者の辞退届を提出するよう努めなければならない」としており、「議員に本件倫理条例4条に違反する疑いがあると認められるときは、府中市議会議員政治倫理審査会による審査を行い（5条ないし8条）、本件倫理条例4条違反行為があるときは、議長は、府中市議会に諮り、政治倫理条例遵守の

ための警告を発するか、議員の辞職勧告を行うか、その他議長が必要と認める措置を講ずることができ」と第9条に規定されている*10。

この条例をめぐる、訴訟が提起された。これは、「府中市の政治倫理条例違反を理由に辞職勧告決議や警告を受けて名誉を傷つけられた」とする、M元市議会議員が、市に対して、およそ220万円の損害賠償を求めたものであった。具体的には、同条例第4条が、「議員の2親等以内の親族が経営する企業が、市発注工事の契約を結んだ場合、契約を辞退させる努力義務などを定めている」なかで、「同年10月、Mさんの兄の経営する土木建設会社が市発注の道路工事を落札して契約。議会は同12月、条例違反を理由にMさんに辞職勧告決議をし、2009年2月には条例に基づく政治倫理審査会が、条例順守を求める警告を行った」からであった*11。

一審の広島地方裁判所での判決（2010年11月9日）では、「市議会が辞職勧告決議を行ったことについて、これが違法であるとはいえない」との判断がなされた。さらに、当該条例にもとづいて、「審査請求手続等が行われたことに對しては、本件倫理条例4条が『議員の2親

なお、この控訴審判決を受けて、11月7日、府中市議会は賛成多数で、最高裁判所への上告を議決し、翌日に上告を行っている。

全国では、この判決を契機に、政治倫理条例の内容を緩和するような動きも出てきていると言う*15。しかしながら、「自治体発注の公共工事に絡んで不祥事を起こすケースは、親族会社との癒着が多い。経営者の名義替えによる脱法行為を防ぎ、公私混同で議会運営の公正が損なわれないようにするには、ある程度の規制が必要だ」との識者の声があることもまた事実である*16。その文脈において、今後も、「議員の汚職や腐敗を防止し、政治倫理を確立し、市民に信頼される行政を確立するため政治倫理条例を制定することとは、十分評価されなければならないこと」ではないだろうか*20。

■結び

冒頭でも述べたように、自治体の財政状況が厳しさを増す中、公金の使途に対する市民の関心は高まっている。それは、入札などをめぐる不祥事が後を絶たないからでもある。そのため、自治体の財務規程や監査の仕組みなども、一層強化されていくに違いない。

そもそも自治体は、首長と議員を別々の選挙で選出する二元代表制を採っており、執行権と議決権のチェックアンドバランスを機能させるものである。また、議員だけではなく、首長、職員、市民がそれぞれの役割と責務をきちんと自覚してこそ公正公平性が担保されるはずだ。このためには、情報公開条例や自治基本条例などによって、自治の透明性と市民の主體的な参加を促す仕組みが求められる。そして、この上に立つて市民が地方政治を監視し、議員等の不正な行為を未然に防止する自治体の政治倫理の確立を図るための政治倫理条例の制定が、今後さらに広がっていくのではないだろうか。

PROFILE

浅野 一弘（あさの・かずひろ）
札幌大学法学部教授。明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻博士後期課程、財団法人行政管理研究センターなどを経て現職。近著に『危機管理の行政学』（同文館出版、2010年）、『日本政治をめぐる争点―リーダーシップ・危機管理・地方議会―』（同文館出版、2012年）など。

等以内の親族が経営する企業』を掲げている点につき、親族関係からみて議会運営の公正、事務執行の適正が害される危険性が典型的に高いと考えられる企業を掲げたものとは解されると判断し、本件倫理条例4条が憲法及び法律に違反するとはいえず、審査請求手続等が違法とは認められない」として、請求が全面的に棄却されたのであった*12。

この判決を不服として争われた控訴審判決が、2011年10月28日付で、広島高等裁判所において出された。具体的には、「本件倫理条例4条の目的は、議員としての公正な職務の執行と議会の公正な運営を確保しようとする自治法92条の2の目的と、基本的に同一の趣旨を定めたものと解される。本件倫理条例4条の規定は、自治法92条の2の規定を上回るあるいは異なる規制を行うものであるが、議員の兼職禁止の範囲・態様を規制するのに地方の実状・地域の特性を考慮して取り決めることが許されないとする理由はないから、自治法92条の2との関係で違法・無効になるとはいえない」とした一方で、「本件倫理条例4条が、2親等企業に対して普通地方公共団体と締結した工事請負契約を辞退することを義務付け、当該

*1 猪口孝「政治倫理」猪口孝・大澤真幸・岡沢憲美・山本吉宣・ステイブン・R・リード編『政治学事典』（弘文堂、2000年）、610頁。

*2 阿部泰隆「堺市政治倫理条例の意義と問題点」『法律時報』1983年8月号、16頁。

*3 阿部泰隆「政治倫理条例の作り方」『法学セミナー』1992年1月号、73頁。

*4 長谷川俊英「市民と政治家がこんなに変わる」（学陽書房、1990年）、56頁。

*5 同上、57頁。

*6 久禮義一「政治倫理条例の実態」『法政論叢』1992年5月号、80頁。

*7 市川俊司「いま政治倫理を手づくりの条例で」（日本評論社、1986年）、175―176頁。

*8 『地方自治体における政治倫理条例』経過報告『世界と議会』2009年3月号、23―26頁。

*9 同条例の全文は【全国条例データベース】を参照のこと。

*10 伴義聖・植草耕「政治倫理条例の2親等規制に『違憲』の衝撃―本件条例の規定は『経済活動の自由』『議員活動の自由』を制限するもので無効―裁判所―」『判例地方自治』2013年1月号、6頁。

*11 「朝日新聞」（広島版）2011年11月1日、33面。

*12 「判例地方自治」2012年4月号、26頁。

*13 同上、26―27頁。

*14 伴・植草、前掲論文「政治倫理条例の2親等規制に『違憲』の衝撃」『判例地方自治』2013年1月号、14―15頁。

*15 「朝日新聞」（京楽版）2013年1月22日、33面など。

*16 「朝日新聞」（福岡版）2013年1月14日、31面。