

議員政治倫理条例の検討

駒 林 良 則*

目 次

- I 近時における議員政治倫理条例の意義
 - 1 はじめに
 - 2 議員政治倫理条例の意義
 - 3 近時における議員政治倫理条例の展開
 - 4 懲罰との関係について
- II 議員政治倫理条例の変容
 - 1 変容の必要性
 - 2 状況の変化に対する課題
 - 3 小 括——自律性との関係も含めて
- III 変容への具体的対応
 - 1 政治倫理基準の明確化
 - 2 審査請求について
 - 3 政治倫理審査会の課題
 - 4 政治倫理審査会の権限について
 - 5 議会のとるべき措置について
- IV まとめと今後の課題
 - 1 議員政治倫理条例の位置づけ
 - 2 議員政治倫理条例の点検・修正の必要性
 - 3 議員政治倫理条例の今後に向けて

I 近時における議員政治倫理条例の意義

1 はじめに

本稿は、これまでかなりの議会で制定されてきた議員政治倫理条例がそ

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部教授

の有り様を変容せざるを得ない状況となってきた背景を論じるとともに、そのことによるこの条例の運用上の課題¹⁾を指摘することを目的とするものである。周知のように、議員政治倫理条例は、一般的には、地方議員の政治倫理を確立していくことで、議員が公正な職務執行をなすことにより議会運営が適正に行なわれることを目指しているといつてよい。こうした意味での政治倫理の確保の必要性は、地方議会議員だけでなく、執行機関の首長及びその他の特別職といういわゆる政治任用の者にも妥当するため、執行機関側を対象とした政治倫理条例が制定されている場合もある。また、議員と執行機関側を一本化した政治倫理条例を制定している自治体もある²⁾。しかし、本稿は、議員のみを対象とする議員政治倫理条例を検討対象とする。また、最近筆者は複数の議会の議員政治倫理条例に関わる機会があり、本稿の主な関心もその経験から抱いた実務的な課題に向いていることを予めお断りしておきたい。

なお、2023年3月末現在で議員に関して政治倫理条例を制定している団体は、都道府県で9団体、市区町村で676団体となっている³⁾。つまり、過半の地方議会が未制定ということになる。本稿は、制定された全ての議員政治倫理条例を検討の対象としているわけではなく、筆者が知り得た限りの議会の条例について検討をしているにすぎない。

2 議員政治倫理条例の意義

当初の政治倫理条例の内容は、その提唱者である斎藤文男教授による

1) 筆者がこの課題に関心を持ったのは、筆者が主宰する「議会事務局研究会」において、会員である小林直岐氏（立川市議会事務局）がおこなった「政治倫理条例における議会の裁量の統制」という研究報告に触れたことである（2022年8月28日）。同氏からは本稿に関わる参考資料をいただいた。ここに謝意を表しておきたい。

2) 新井誠「議員が守るべき政治倫理」広島法科大学院論集18号143頁では、政治部門全体を対象とするものを「包括的政治倫理条例」と呼称している。

3) 一般財団法人 地方自治研究機構「政治倫理条例」（令和5年4月10日更新）。http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/002_lgbt.htm（最終閲覧2023年5月30日）

と、次の要素が必要とされていた。① 政治倫理規準 ② 議員関係企業の請負辞退・指定禁止 ③ 資産公開 ④ 政治倫理審査会 ⑤ 住民の調査請求権 ⑥ 問責制度の6点である⁴⁾。しかし、近時制定されている条例をみると、かかる要素を全て具備しているとはいえず、その規定を子細に比較すると、かなりの差異もみられるところである。特に、資産公開制度や問責制度を具備していない条例も多いと思われることから、政治倫理条例に最小限必要な要素として、政治倫理基準⁵⁾、政治倫理審査会及び市民の調査請求権を挙げる見解⁶⁾もある。筆者もこれらがこの条例の基本的仕組であると理解しているので、専らこうした要素に関わる問題について考察を進めることとする。

さて、斎藤文男教授によると、この条例の——少なくとも当初の——目的は、議員の政治活動の透明化・公正化を図るもの、ないしは「現行法ではカバーできない不正な政治活動を規制するための条例」である⁷⁾、とされる。即ち、議員政治倫理条例が制定される契機となったのは、周知のように、政治とカネの問題であった。この問題は、いわゆるあっせん利得処罰法、地方自治法92条の2の「関係私企業からの隔離」、さらには政治資金規正法による政治資金透明化などによって法律レベルで対応されている部分はあるが、地方議員の場合、これらの規制にあてはまらない行為、例えば、上記の「関係私企業からの隔離」を免れるために議員が実質的に経営しているにも拘わらず、他人を名目上の経営者としている場合などが問題となり、これへの対応が議会に求められたのである。

斎藤教授によれば、この条例の性格は、「取締法ではなく、政治活動の透明・公正化を図るための情報公開制度である」という⁸⁾。情報公開制度

4) 斎藤文男『市民がつくる政治倫理条例』（2022年、公人の友社）23頁。同教授は、①～③を政治倫理条例の三本柱とし、④～⑥を三本の梁と呼んでいる。

5) 政治倫理基準は、政治倫理規準と標記されることもあり、特に差異があるわけではなく用語の統一はみられない。本稿は、以下では、政治倫理基準に統一して標記する。

6) 樋口雄人「富山県内自治体における政治倫理条例」高岡法科大学紀要27号43頁。

7) 斎藤前掲書22頁。

8) 斎藤前掲書22頁。

の一環としての性格づけは、例えば、資産公開制度がこの条例に組み込まれることとしていることや住民の調査請求権（なお、以下では特に断らないかぎり、「調査請求」は「審査請求」とする。）の請求要件として住民一人でも可能としていること⁹⁾にも表われている。また、斎藤教授は、調査請求権については住民による請求のみ認めるべきとの立場であり、これは政治倫理条例が住民統制の制度でもあることを示すものである、とする¹⁰⁾。このことから、当初提唱された政治倫理条例の趣旨が住民の監視によって議員の不正を防止することにあったといえよう。また、同教授によれば、この条例違反——恐らく政治倫理基準違反を指すと思われる——に対しては、刑罰や行政罰を科することは許されず、氏名の公表や重大な違反には必要な措置を講ずることでの対処できる¹¹⁾、としている。このような対応を前提にすると、住民に対する最終的な責任の取り方を議員本人に委ねている点からみて、議会の自浄作用に期待した仕組である、と捉えてよいであろう¹²⁾。これは、議員政治倫理条例において、政治倫理基準に反する行為であるとの批判を受けたときは、自らがその解明にあたり、その責任を明らかにしなければならない旨の規定を設けていることにも表われているといえる。

3 近時における議員政治倫理条例の展開

しかし、この条例の近時の制定状況を見ると、その基本的仕組は変わらないものの、規定内容は徐々に変化し多様化しつつあるといえる。その意味では一定の展開がみられる。

9) 斎藤前掲書67頁、138頁。

10) 斎藤前掲書17頁。

11) 斎藤前掲書75頁。

12) 新井前掲142頁は、政治倫理条例の意義を議会側の自浄作用によって住民との信頼関係を構築することにある、とする。なお、政治倫理審査会の審査では当該議員本人のみが説明すべきである、と斎藤教授がいう（前掲書62頁）のも自浄作用的仕組であると捉えうる証左といえよう。

議員政治倫理条例が近時注目される背景は、いわゆる議員の不祥事の多発にあるといえる。不祥事も多種多様であるが、近時特徴的なのは、議員による SNS での誹謗中傷やハラスメント行為が頻発していることである。それらのなかには人権を侵害する行為と見做されるものもある。こうした行為は議員にふさわしくない行為であるとして、議員政治倫理条例の趣旨に反すると批難されているのであるが、こうした場合に対象議員にその自覚がなかったり、当該行為について自ら率先して説明責任を果そうとしないことも多い。このような問題状況については、2022年に発足した第33次地方制度調査会でも扱われており、同年12月に提出された『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』でも「……住民の信頼を損ないかねない議員の行為の事例も見られる。こうしたことがないようにするためにも、……議会や議員がそれぞれの立場において、その重い役割や責任を自覚することが何よりも重要である。」と述べている。議員の不祥事の多発化を受けて、議員の職責にふさわしくない行為があったときに、議会として何らかの対処をせざるを得ないことになってきたのである。ちなみに、前記の地方制度調査会答申は、前述の引用に続けて「……議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実に職務を行わなければならないことを規定することが考えられる。」として、地方自治法にこうした内容の規定を盛り込むことを提起していた。

これを受けて、本年（2023年）国会で成立した地方自治法改正では、地方議会の役割及び議員の職務等の明確化として、同法89条が改正され、新設された同法89条3項は「前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。」と規定された。この規定は訓示的なものにすぎないといえるが、この規定を受けて、各議会としては具体的な対応を考えるべきであろう。つまり、この規定の趣旨は、法を遵守するとともに、議員としての品位や名誉を損なうことなく住民全体の利益の実現

のために行動することであり、行動のためのルール（行動規範）を定めることを各議会は要請されている、と受けとめるべきであろう。こうした行動規範として議員政治倫理条例の制定が考えられる。なぜなら、同条例は、議員の政治倫理基準を定めてその遵守を議員に要請するのであるが、政治倫理基準はまさしく議員としての行動規範となりうるからである。要するに、各議会は議員に自らの活動の重要性を改めて自覚させる方策をとることが要請されるが、政治倫理の確立もその一環であると捉えるべきであろう。

次に、議員政治倫理条例の制定が進んだ状況の一つとして、近時自治体職員の公正な職務執行の確保が要請され、職員に対するいわゆるコンプライアンス条例を制定する自治体が増加したことが挙げられる。職員に求められる倫理と地方議員の政治倫理とは同一ではないが、規制される行為には共通する部分が多い。つまり、公正な職務執行を確保することは地方議員に対する政治倫理の確立の一環でもあるため、コンプライアンス条例で禁止されている不当要求行為などは議員政治倫理条例における政治倫理基準違反の行為と重複する部分があることから、当該自治体の職員に対するコンプライアンス条例の制定と議員政治倫理条例の制定が同時並行的に進められた自治体もある¹³⁾。こうした場合では、各条例の内容が影響し合うこともあるし、当初の議員政治倫理条例における政治倫理基準を超えた内容——例えば、反社会的勢力との関係の根絶——が盛り込まれる可能性がある。また、議員政治倫理条例が既制定の場合においては、職員コンプライアンス条例の制定を受けて、既制定の議員政治倫理条例を改正することもある¹⁴⁾。こうした展開は、他方で、政治倫理についての条例という本

13) 例えば、奈良市の場合は、市長等の政治倫理条例と職員倫理条例とともに、議員政治倫理条例の三本立てで制定された。

14) 自治体のなかには、ごくわずかながら、職員のコンプライアンス条例の適用対象を議員にも及ぼしている例がある。その一例である愛知県東浦町では、「東浦町職員の公正な職務の執行の確保に関する条例」で議員もその対象にしており、「東浦町議会議員の政治倫理に関する条例」では1条で、この条例は、東浦町議会議員の政治倫理に関し東浦町職

来の範囲を曖昧にしつつ、単に議員の行動を律する条例になりつつあるとの感が否めない。

4 懲罰との関係について

地方自治法134条における議員の懲罰の目的は、最高裁昭和28年11月20日判決民集7巻11号1246頁では「……議会の秩序を維持し、その運営を円滑ならしめるためであって、議員の個人的行為を規律するためではない。従って議員の議場外の行為であって、しかも議会の運営と全く関係のない個人的行為は、同条による懲罰の事由にならないものと解するを相当とする」としており、議会の秩序維持及び議会運営の円滑さを確保することにあるといえる¹⁵⁾。従って、「懲罰は、原則として、議場または議会における議員の言動を対象として、議員の議会外の行動に対して懲罰を科すことは許されない¹⁶⁾。」ことになる。つまり、議員の議会外の行為は懲罰の対象とならないことになる。議会外の行為の場合に、それが何らかの法令に触れるときは、当該法令によって当該議員が対処されうることになるが、その行為が議員としての職責にふさわしくないと考えられることもある。ところが、地方自治法はかかる事態の対処につき特段の定めを置いていない。このような状況に対する地方自治法の趣意は、いわゆる議会外の行為に対する責任は議員個人の政治的責任であると解しているように思われる。この点は、議員に対する直接請求としての解職請求制度があることもかかる見方を支えるものといえ

議員の公正な職務の執行の確保に関する条例に定めるもののほか、必要な事項を定めることにより、誠実かつ公正で民主的な町政の発展に寄与することを目的とする、としており、そのために、同条例3条の政治倫理規程では「議員は、次に掲げる政治倫理規程を遵守しなければならない。」としつつも、1号で「政治活動に関し、企業その他の団体から、政治的又は道義的批判を受けるおそれのある金品の授受をしないこと」、2号で「町民の代表として、その品位と名誉を損なう一切の行為を慎み、その職務に関し不正の疑惑のおそれのある行為をしないこと」と定めているだけとなっている。

15) 村上順・白藤博行・人見剛編『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011年）162頁（原田一明執筆）。

16) 前掲『新基本法コンメンタール地方自治法』163頁。

よう。

しかし、議員に対する地方自治法の態度がこのようなものであると解するとしても、現在の議員をめぐる厳しい批判に対応できないと思われる。つまり、議会外であっても、議員の不祥事に対しては議員個人の責任にとどまらず議会としての対応を求める住民の声に応答せざるを得ない状況にあるといえる。その対応策の一つとして、議員政治倫理条例——もちろん同条例には限界があるので、全ての不祥事に対応できるというわけではない——の制定が選択されてきたということもできる。懲罰との関係でいうと、議員を辞めた者に対して懲罰は科せられないし、会派における議会内の活動で不正があってもそれが議員個人の問題でないかぎり懲罰の対象にはならない。つまり、懲罰には限界があるが、こうした場合にも、議会は住民からの真相の究明を望む声に対して何らかの対処を迫られることになる¹⁷⁾。

なお、懲罰の対象となる狭義の議会内の行為であっても、議員政治倫理条例で取り上げることができるかどうかは一つの課題である。政治倫理基準は後述のように、その対象が広範であるため、例えば、懲罰の対象たる会議規則違反であっても政治倫理基準違反とすることは可能である¹⁸⁾。従って、厳密には懲罰と政治倫理条例が棲み分けができていないわけではない。名張市議会事件（最高裁平成31年2月14日判決民集73巻2号123頁）は、原告が教育民生委員会の視察旅行を欠席するにつき名張市議会会議規則90条が求める同委員会委員長への届出を怠っていることが同議会政治倫理要綱に違反するとして嚴重注意処分を受けたという事件ではあるが、会議規則

17) 真相の究明については地方自治法100条による調査権（いわゆる100条調査権）を発動することは可能であるし、実際に議員の不祥事に対して発動されるケースも散見される。しかし、この調査権は本来執行機関側の不祥事を調査するものとして位置づけられたのであり、また住民がこの調査権の発動を請求できるものでもない。

18) なお、会議規則においても議員の倫理的なものはある。都道府県議会標準会議規則108条は、「議員は、議会の品位を重んじなければならない。」と定めている。同じ内容は、市議会標準会議規則151条にもある。かかる条文は、その位置関係からしても議場の会議中の議員の行動を対象としていると解される。

違反を捉えて懲罰に付すことも不可能ではなかったものである。懲罰を選択せずに政治倫理要綱による対応を選択したのは、会議規則違反が重大なものとはいえ、当該要綱違反による議会の措置は議運の議決に委ねられているものの、通常は事実上のものが選択されることを議会側は意識していることかと思われるが、その当否はともかく、議員政治倫理条例が懲罰補完的な機能を有していることは否定できないであろう。

議員政治倫理条例が懲罰補完的な機能を有するのであれば、この条例を情報公開法制の一環として捉えることには限界があろう。ちなみに、出席停止の懲罰について、最高裁がこれまでの立場を変え議会の内部規律の問題に止まるものではなく司法審査が及ぶとする（最高裁令和2年11月25日判決民集74巻8号2229頁）判断を示して以降、地方議会の懲罰への関心が高まっている。議会が少数会派議員に対して懲罰を恣意的に適用することはあってはならないことであるが、除名及び出席停止以外の懲罰への司法審査が今後拡大することも考えられるため、懲罰に代替するものとして、議員政治倫理条例が安易に活用されることも予想される¹⁹⁾。そのためにも、この条例が恣意的に運用されることなく、また、対象議員の権利保護の観点がこの条例において配慮されることが要請されることになる。

II 議員政治倫理条例の変容

1 変容の必要性

既述したように、当初想定されていた議員政治倫理条例制定の趣旨は、住民の監視によって議員の不正を防止することにあつたといえる。つまり、議員としての職務執行の公正さに住民が疑念をいだくような行為を防止するとともに、万一かかる行為が発覚したときには、当該議員がそれに対して住民に説明責任を果すことによって、住民の信頼を回復することを

19) 新井前掲165頁は、「政治倫理条例にもとづく勧告決議は、除名等の強い制裁とは異なる面があるゆえに多用される可能性がある。」とするが、同様の指摘と思われる。

同条例は目的としていたといえる。それゆえ、この条例の仕組の中心は、政治倫理審査会²⁰⁾での審査結果を公表して何があったのかを住民に知らしめることにあったといえるだろう。

これに対して、近時において同条例に求められているのは、議員がなした当該不祥事に対する議会としての対応である。端的に言えば、当該行為の真相の解明であり、それに対応する当該議員への議会としての「措置」である。懲罰の対象が議会内の行為に限定されていることもあり、議会外の行為に対する議員への責任追及手段として活用しようとする状況がみられるのである。このように、現状では議員の責任を追及する制度としての（議会内行為に対する）懲罰と（議会外行為に対する）同条例に基づく措置、という二元的図式があるように思われる。そうなると、議員にとって同条例の対象議員になることは——次期選挙での立候補に影響を与えるという意味を含めて——大きなダメージとなろう。もっとも、議会の対応が求められる一方で、議会の当該措置が当該議員にとって納得できない場合は、かかる措置に対する訴訟が提起される可能性がある。こうした状況も考慮してこの条例の内容を考える必要があるといえよう。

2 状況の変化に対する課題

こうした状況の変化に対応して、議員政治倫理条例の有り様ないしは運用も変容せざるを得ないと思われる。つまり、真相の究明と、それに基づく議会の対処として相応の措置をとることに主眼を置くことになると、それに見合った仕組を検討すべきである。但し、そのためには次のような課題があると思われる。

第一に、真相の解明即ち事実関係の調査にも慎重を期すことになるが、そのためには、政治倫理審査会の有り様をまず検討しなければならない。調査権限は条例上は政治倫理審査会の権限となるので、審査会のあり方(例

20) 以下の論述では、政治倫理審査会とは、特に断らないかぎり、議会に設置された政治倫理審査会を指す。

えば、附属機関としての位置づけ、審査会委員の構成）やその審議のあり方（調査権限の問題、審査会における対象議員の扱いなど）が検討されねばならない。

第二に、政治倫理基準違反の行為に対して、議会が何らかの措置——それは場合によっては制裁となる——を行なうことになるが、そもそも政治倫理基準に不明確な部分があることが問題となる。条例に定められている政治倫理基準のなかに、議員としての品位や名誉を損なう行為や不正疑惑行為の禁止といった条項が置かれているのが一般的である。この条項は、法令違反はもとより、他の政治倫理基準を包括するものといえるため、抽象的な文言となっている。このため、問題となった行為がこれに該当するかどうかについて判断が難しい場合も考えられる。言い換えると、制裁的措置がなされる可能性があるならば、かかる漠然とした文言の妥当性が問題となる。

第三に、議会の措置はどういったものが妥当であるか、その判断は議会にとって難しいものといえる。しかし、対象となる当該議員の政治的ダメージは大きいと思われるので、当該議員に弁明の機会を付与することなど当該議員の権利保護の観点にも注意を向ける必要がある。

第四に、審査を求める請求の要件をいかにすべきかも議論の余地がある。ほとんどの条例では審査の請求権者として、有権者住民と当該議会議員が認められているが、条例のなかには議員にのみ請求を認めているところもある。住民による請求の場合、一定数の署名の確保を必要としている場合が多い。また、議員においても一定数の議員の賛同を必要としている場合が一般的である。こうした要件を厳格にすべきかなども検討する必要があるように思われる。

3 小 括——自律性との関係も含めて

このように、当初の議員政治倫理条例が制定されたときの想定とは異なる状況に対応することを各議会は迫られているように思われる。つまり、本来同条例は、議員の政治倫理面の問題行為に対して、議会の自浄作用を

發揮してその問題の解決を促す手段として期待されていたのであるが、そうした運用だけでは議会を取り巻く厳しい現状に十分に対応できないのではないだろうか。議員の立場を利用した行政への不当な介入や便宜供与、さらには前述したネット上の問題行為に住民からの厳しい批判が議会に寄せられ、議会としても相応の対応が求められているのである。こうした状況において、議員政治倫理条例が果す機能は、いわば懲罰を補完するようなものとして、言い換えると、当該議員に対する責任を明らかにすることを主眼とするという意味で糾問的なものとして、運用することが要請されているように思われる。議員政治倫理条例を糾問的なものとして捉えたとすると、それは政治倫理審査会のあり方——即ち審査会委員の構成をどうするか、審査会の権限をどうするか（例えば審査会が措置を勧告できるか）やその審議のあり方（例えば、対象議員の扱い）——にも影響を与えるであろう。このように捉えた場合の政治倫理審査会の運営において重視されるべきは、客観性、公正性及び透明性をどう確保するかということであろう。つまり、恣意的な運営にならない仕組みが求められることになる。こうした要請は、さらに、政治倫理基準の内容にも影響を与えると思われる。つまり、後述のように、基準の明確化が求められるのではないと思われる。

さて、議員政治倫理条例が議会の自浄作用としての運用を前提にしつつも、糾問的な方向になりつつあることは、議会の自律性との関係でどう捉えればよいのであろうか。自浄作用の一環として議員政治倫理条例を性格づけることは、議会の適正な自律性の発揮と親和的といえるであろう。つまり、議会が自律的に議員の当該対象行為の問題を明らかにしたうえで議会としての対応措置をとり、住民の信頼を回復することになるからである。もっとも、このことは、糾問的に運用することでも変わりはないといえる。このような方向をとるとした場合、当該議員の問責を追及するあまり、ともすれば恣意的な運用とみられかねないことが一部にあったことを踏まえて、第三者の視点を入れることでより公正な運用を目指すことになれば、自律性を損なうことにはならない。

Ⅲ 変容への具体的対応

すでに述べたように、条例の当初の目的である自浄作用的運用だけではなく糾問的に運用せざるを得ないとしたが、少なくとも両者が並行して運用されるべきとなると、そうした変容に対応した仕組に変えていくべきである。以下では、変えていくべきと思われる仕組を指摘しておきたい。

1 政治倫理基準の明確化

議員政治倫理条例に定める政治倫理基準に反する行為があったと思料される場合には、一定の議員の賛同や市民からの請求により、その当否を判断する政治倫理審査会が開催されることになり、政治倫理基準に反した場合には何らかの措置が講ぜられることになるため、政治倫理基準の規定内容は重要である。議員政治倫理条例に定められている政治倫理基準は、類型化すると概ね次のようなものである²¹⁾。

- ① 議員としての品位や名誉を損なう行為や不正疑惑行為の禁止
- ② 議員としての地位を利用した自己又は特定の者への利益付与の禁止
- ③ 請負等のあっせんの禁止
- ④ 当該自治体職員の職務執行への不当介入の禁止
- ⑤ 採用等の職員人事への介入の禁止
- ⑥ 道義的な批判を受けた企業や団体からの寄附の自粛

このうち、①については、法令違反があった時の場合が想定されるが、もちろんそれだけではなく、他の政治倫理基準を包括する意味合いをもつことが指摘できる。但し、「品位や名誉を損なう行為」は、その内容が漠然としており、プライベートな倫理に反する行為も含まれると解する余地

21) 斎藤前掲書32-35頁。

がある。つまり、他の基準に比べて漠然としているため、問題となる行為が果たしてこれに該当するかどうかの判断が容易でないこともありうる点である²²⁾。特に、糾問的な制度運用を念頭に置くとすると、この基準を明確化することが必要になるように思われる。

明確化のためのアプローチとしては、①の基準が他の基準を包括するものであるとしたが、これをできるかぎり具体化ないし詳細化することが考えられる。近時制定された議員政治倫理条例のなかにはこうした方法を採用しているものがあり、一つの傾向を示しているといえる。例えば、令和4年(2022年)10月制定の犬山市議会議員政治倫理条例(以下、犬山市議会条例という。)では第5条に政治倫理基準が定められ列挙されているが、それは15号に及んでいる。このなかには議会及び議員をめぐる厳しい現在の状況を反映した項目が目立っている。例えば、第2号では「公職にある者としての発言又はチラシ、ウェブサイト、ソーシャル・ネットワーキング・サービスその他の媒体を利用した情報発信において、他人の名誉を毀損し、又は人格を損なう一切の行為をしないこと」とし、第10号では「市の職員若しくは指定法人等の職員又は議員にセクシュアルハラスメント、パワーハラスメント、マタニティハラスメント、モラルハラスメントその他のハラスメント及び誹謗中傷、風評の流布等により人権を侵害し、又は不快にさせる行為をしないこと」としており、また、第12号では「差別的取扱い又は言動、虐待、性的な言動、誹謗中傷する言動その他人権侵害のおそれのある行為をしないこと」としている。さらに、第13号では、暴力団等と飲食、旅行その他の交流を禁止するとともに、暴力団等と関係があることや関係があったことを流布することも禁止している。政治倫理基準のこうした具体化ないし詳細化は、議員に対して何が政治倫理基準に違反することになるのかを——抽象的な文言で定める場合よりも——具体的に知らしめてそれを遵守させるという効果があることを期待してのことであ

22) 議員政治倫理条例が未制定の議会においては、この規定の漠然性のために制定を躊躇している場合もあるのではないかと推測される。

ろう。他方、上に挙げた基準のなかには、あえて政治倫理基準として掲げるべき事項なのか疑問を感じるものもある。政治倫理という範囲が漠然としていることもあろうが、こうした傾向が続けば際限なく規律事項が拡大することにならないであろうか。

明確化へのもう一つのアプローチとしては、①の基準を限定することが挙げられる²³⁾。というのは、本条例の趣旨は、既に述べたように、議員の職責にふさわしくない行為を防止するとともに、そうした行為があったときには、議員本人が説明責任を果すことにあるが、問題とされた行為が議会としても看過できないものとなれば、相応の措置をとることで住民の信頼を回復しなければならない。そうすると、「品位や名誉を損なう行為」は、一見すると社会倫理に悖る行為も含まれるが、問題となった行為によって議員の公正な職務執行を阻害することになった場合には、議会としても看過できないものであるといえる。ということは、議員の公正な職務遂行に影響を与えないと考えられるものまでこの基準に含まれるとはいえないといえる。要するに、ここで問題となる倫理は、「一種の職業倫理であり、私人の良心の問題とは異なる、議員という公職の地位に由来する公的なものである。」²⁴⁾と解すべきであろう。制定された議会基本条例では、議員の活動原則が定められている。その場合の多くは、議員として公正で誠実な職務の遂行を定めている。これとの整合性の観点からも議員の職務遂行を阻害することにつながるものかどうかをこの基準に該当するか否かの判断指標とすることが考えられる。もちろん、これでも幅のある内容であるが、こうした内容の文言を「品位や名誉を損なう行為」に付加することも明確化のための一つの実務的な方策といえる。あるいは、こうした文言を解釈基準として予め示しておくことも検討されるべきであろう。

23) 大津市議会議員政治倫理条例のように、かかる条項を設けないという判断をしているところもある。

24) 神橋一彦「市議会議員及びその親族が経営する企業と市との契約を禁止した条例の違憲性と議員に対する警告措置の違法性」自治研究89巻9号133頁。

2 審査請求について

政治倫理審査会に付するための請求については、住民、つまり有権者市民による一定数の署名の確保を要件とする条例が一般的である。審査の請求に必要な署名数は様々である。

また、市民による請求とは別に、議員による請求も認められているが、その場合は一定数の議員の賛同が審査請求の要件となっている条例も多い。議員による請求の場合、賛同議員数をどう設定するのも判断が分かれることが多い。つまり必要な賛同議員数を少なくして請求をしやすいとすると、恣意的な請求を招きやすいという懸念がある。そのため、必要な賛同議員数を多くすると、逆に事実上多数会派の議員は対象とならないことになる可能性が出てくる。恣意的な請求を回避する方策として、必要な議員数の賛同に加えて、二会派以上の賛同をも必要とする条例が見られるようになってきた²⁵⁾。

(1) 審査請求の要件審査に関して

審査請求があった場合に、請求要件を充たしているかどうかの判断について、条例によって、議長に委ねている場合と請求要件の充足とともに政治倫理基準違反の存否も併せて政治倫理審査会に委ねている場合の二つのタイプがある。前者のタイプの条例では政治倫理基準違反に該当するかどうのみを政治倫理審査会が判断することになる。

請求要件としては、まず住民による審査請求では、有権者住民の一定数の署名の確保を要請しているときは、それが充たされているかの確認があり、議員からの請求については必要な賛同議員数の確認がある。次に、条例によっては、請求期間の制限を置いているものがある。即ち、審査の請求ができるのは当該行為が行なわれてから1年以内に限るとするものである²⁶⁾。恐らく地方自治法における住民監査請求の仕組(地自法242条2項)

25) 大津市議会議員政治倫理条例4条2項。

26) 例えば、大津市議会議員政治倫理条例4条3項。

を参考にしたものであろう。これは、住民監査請求での期間制限の導入理由である法的安定性の見地からというよりも、請求対象行為がかなり以前のものであるときに、政治倫理審査会として請求された行為の調査が難しいことに配慮したものといえよう。なお、1年以内としつつも、特別の事情がある場合にはその限りではない、として例外事由を定めているのが一般的である。特別の事情とは、住民監査請求の場合における判例法理と同様に、当該行為が秘密裡に行なわれたなど、請求者が相当の注意力をもって調査したとき客観的にみて当該行為を知ることができたかどうかで判断することになろう。

こうしたいわば形式的な要件を充たさないと判断されたときは、請求は却下される。上記の前者のタイプの具体例を挙げると、大津市議会議員政治倫理条例の場合、同条例施行規程2条2項で、議長が同条例4条（審査の請求）に規定する事項を充たしているか否かの審査を行なうものとする、と定めており、議長が請求の要件を審査することになっている。但し、同条例4条は、申請における要件として、議員定数の8分の1以上の紹介又は連署の必要性及びその場合の議員が2会派以上の者であること、さらに当該請求に係る行為が1年以内に行なわれたものであること、というものであるので、こうした要件を充足していないと判断されたときは、請求は却下される（同条例施行規程2条4項）。なお、この要件を充足していれば、請求された行為がどの政治倫理基準にも該当しないことが明白な場合でも、議長が却下することができないのかどうか、という内容面での審査の可能性には同条例は触れていない。

（2）内容面での審査の可能性

これに対して、比較的最近に制定された御殿場市議会議員政治倫理条例においては、その6条で「議長は、前条に規定する審査請求が適当であると認めるときは、(略) 審査を付託するものとする。」として、請求の適否を議長の権限としており、この条文を受けた同条例施行規則6条では「議

長は、審査請求が次の各号にいずれかに該当するときは、当該審査請求を却下するものとする。」としている。却下されることになる事項には、請求可能期間後に請求されたときなどの他に、同条例4条各号の政治倫理基準に違反しないことが明らかな事案について行なわれたとき（同施行規則6条2号）も含めている。つまり、御殿場市議会議員政治倫理条例の場合は、請求要件のなかに一定の内容面での審査を可能にする仕組みであるといえる²⁷⁾。

ところで、審査請求があったときに、議長あるいは政治倫理審査会が、請求の形式的な要件以外に——御殿場市議会の議員政治倫理条例のような仕組みがなくても——（一定の）内容面での要件までも判断できるかどうかの問題となろう。この問題について、参考になると思われる判例として、旧広島市民球場の解体の賛否につき住民投票の実施を市民が求めた事案である広島地裁平成23年9月14日判決判タ1381号130頁がある。これは、広島市住民投票条例に基づいて、原告住民が前記解体の賛否を問う住民投票の実施を求めて住民投票実施請求代表者証明書の交付を申請したところ、広島市長がこの申請を市政運営上の重要事項に該当しないとして却下処分にしたため、その取消を求めた事案である。本稿との関連でいうと、住民投票の対象である重要事項該当性の判断の権限について、本件前記条例や同条例施行規則には、広島市長が請求書に記載された住民投票に付そうとする事項が重要事項に当たるかどうかを判断することができるとする明確な規定はない。しかし、同施行規則12条2項には、補正を求める規定があり、そのなかに「重要事項又は本条例6条が規定する形式に該当しないと認めるときその他適法な方式を欠いていると認めるときは、……その補正を求めなければならない。」と定めていることを理由に、判決は広島市長

27) 同様の規定を置くものに、既に触れた犬山市議会議員政治倫理条例がある。同条例9条2項は、「議長は、審査請求が次の各号のいずれかに該当するときは、当該審査請求を却下するものとする。」と定め、同項第3号に「第5条各号に掲げる政治倫理基準に明らかに違反しないと議長が認めるとき」としている。

が重要事項該当性の判断を行なうことを明文で許容している、と述べている。この判示からいえることは、重要事項該当性の判断権限の有無は、条例やその施行規則から導出できる権限規定があるかどうか、またその規定内容如何であるといえるだろう。

これを参考にする、審査の請求が出た段階において、議長²⁸⁾に政治倫理基準違反に当たるか否かの判断権限があるかどうかは、当該条例あるいはその施行規則にそうした権限を付与するための規定の有無、あるいは少なくともそれを推定できる規定の有無にかかっていることになる。要するに、上記の御殿場市議会議員政治倫理条例のような規定を置く必要があるといえる。

3 政治倫理審査会の課題

(1) 議員政治倫理条例における政治倫理審査会の法的位置づけ

政治倫理審査会は、議員政治倫理条例の仕組からみて、議会の附属機関と見做すことが妥当である。この位置づけについて、筆者は、議会が有する自律権の一つとしての組織自律権の行使として附属機関を設置することは法的に可能である——つまり地方自治法違反ではない——という立場である。地方自治法138条の4第3項は、「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。……（略）」と定めている。同条は、地方自治法第7章「執行機関」に置かれているものであって、いうまでもなく、執行機関に附属機関を設置することができる法的根拠である²⁹⁾。しかし、このこ

28) 政治倫理審査会に政治倫理基準違反に当たるか否かの判断が委ねられている場合でも附属機関には処分権限があるとはいえないため、この場合でも議長に権限があるということになる。

29) 行政法学において地方自治法における附属機関の問題は、条例設置を根拠とすることを争点として議論されてきた。そのため議会に附属機関が設置可能かどうかの議論はほとんどみられなかったといえる。

とから、議会に附属機関を設置できないということにはならない。つまり、議会が附属機関を設けることに対して地方自治法はいわば「沈黙」しているのである。さらにいえば、地方自治法は、制定当初において議会が附属機関を設けることを想定していなかっただけであって、そのことから、同法が議会の附属機関の設置を禁止していると導き出すことはできない³⁰⁾。要するに、議会の内部組織の形成の自由は、議会の組織自律権の一環として、地方自治法上明文で禁止されていない以上認められるのであって、附属機関の設置は可能であると解さざるを得ない³¹⁾。

もっとも、議会に附属機関の設置が可能であることは実務において未だ十分に認識されていないのであるが、これは住民訴訟を懸念しているためのものである。そのためか、地方自治法203条の2第1項が非常勤の委員には報酬を支給しなければならない、と定めているにも拘わらず、議会が設置した政治倫理審査会における委員（議員選出の委員を除く）に対しては、その報酬を予算項目としての「報酬」ではなく「報償費」から支給されているようである。

しかし、議会改革の当初の目的が長とのカウンターバランスを確保するために議会の機能を強化することにあったことを想起するならば、議会が自らの議員の活動に関して生じる問題を解決するため、組織自律権に基づいて、議会内にその対処のための組織（ここでは附属機関）を設けることは、議会機能の強化に適う行動であるとして、むしろ評価されねばならない。そこで、議員政治倫理条例を根拠にして、議会の附属機関として政治

30) 地方自治法が「沈黙」していることが直ちに当該事項を規律することを許さない趣旨である——同法の関係規定等を吟味して導き出きだせるというのであればともかく——と即断できるとはいえない。

31) この点について、筆者の見解は、拙著『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）281頁、駒林良則・岩名秀樹「議会基本条例の可能性（一）——三重県議会基本条例を例に——」名城法学56巻4号31頁、同「議会基本条例の可能性（二・完）」名城法学58巻1・2合併号13-15頁を参照。なお、議会に附属機関を設置することができないとする見解として、齋藤前掲書58頁は、地方自治法は議会に附属機関を置くことを認めていない、とする。同旨、樋口前掲45頁。

倫理審査会を位置づけることができるのであるが、その点を明確にするために、まず、議会基本条例に附属機関を設けることができる旨の規定を置くことが求められる³²⁾。

なお、政治倫理審査会を議会独自の機関とはせず、執行機関の首長その他の特別職のために置かれた首長の附属機関としての政治倫理審査会にいわば一本化している自治体もある。これを否定するものではないが、この場合の政治倫理審査会は議会主導ではなく、その運営はあくまで首長の下にあるため、請求対象が議員である場合には審査関係の手続は複雑となる。例えば、草津市議会議員政治倫理条例5条1項は、審査請求の申請を受けた議長は申請書の写しを市長に送付し、市長は政治倫理審査会（常設）に付託することとなる。そして、政治倫理審査会の審査結果は市長に報告書として提出され、その写しを市長から議長に送付することになっている（同条5項）。このような迂遠さとともに政治倫理審査会の実務を処理するのが議会事務局でないとすると審査がスムーズにいくのか疑問なしとしない³³⁾。そもそも議員に関する審査が首長の下での政治倫理審査会で扱われることが二元代表制の趣旨と矛盾しないかどうかを吟味することも必要となろう。

(2) 政治倫理審査会の委員構成

議員政治倫理条例に関して、既に述べたように、糾問的な制度運用が要請されるとなれば、政治倫理審査会は、その運営における公正さが一層強く求められるであろう。公正さは、客観的な運営と透明性をどう確保できるかということでもある。かかる要請を踏まえると、まず問題になるのは、政治倫理審査会の委員構成をどうするか、である。知りうる限りの条

32) 実例として、三重県議会基本条例12条、大津市議会基本条例25条1項。なお、筆者は、議会の組織自律権に基づいて政治倫理審査会を設置できるとする立場なので、議会基本条例に附属機関の定めを置かないと議会に政治倫理審査会を設置できないというわけではない。

33) 首長の附属機関として置かれた政治倫理審査会では、その答申を受けた首長が当該議員に対して措置をすることはできないので、議会にその旨を伝えて議会としてその措置を審議するということになる。

例における委員構成をみると、議員のみか、議員とともに第三者（有識者、一般市民）、さらには第三者のみというパターンがある。このうち、多くの政治倫理審査会では議員のみによって構成されている。このパターンの場合、審査に必要と認めるときは有識者の出席とその意見を求めることができる旨の規定が置かれているのが多いようである。これは審査の公正さを担保する意義があろう。なお、議員と第三者の組み合わせのパターンでも、議員と有識者（滋賀県議会議員政治倫理審査会³⁴⁾）か、議員と有識者と一般市民（立川市議会議員政治倫理審査会³⁵⁾）がある。

政治倫理審査会に議員が委員として参加することは、議会の自浄作用を体现しているということもでき、また、事案によっては事実関係の解明に資するというメリットもあるだろう。しかし、審査会の公正さを求める観点からすると、とりわけ議員のみで審査会を構成している場合、対象議員との関係で恣意的な運営の可能性も捨てきれない。その結果、不相当な制裁的措置を政治倫理審査会が議会に要請したとしても議会がそれを修正する可能性は低いであろう。そのため、筆者は、政治倫理審査会は第三者のみで構成することが望ましいと考えている³⁶⁾。議員と第三者を交えた委員構成の場合、議員たる委員と第三者たる委員との人数的バランスにもよる

34) 滋賀県議会議員政治倫理審査会は、滋賀県議会議員の政治倫理に関する条例によると、委員会は12人以下の委員で組織され、委員は議員および学識経験を有する者のうちから議長が任命する、と定める（条例5条2項、3項）。なお、議員選出委員は各党派1人以上とし、学識経験者は2人以上とされている（同条例施行規則4条1項）。なお、令和4年に設置された同審査会の委員は8名で、そのうち学識経験者は3名であった。なお委員長および副委員長は学識経験者から選出されている。

35) 立川市議会政治倫理審査会（常設）は、立川市議会議員政治倫理条例6条2項によると、審査会は10人以内の委員で構成され、議員は4人以内、市民は3人以内、地方行政に関し優れた識見を有する者3人以内とされている。実際に開催された審査会の名簿をみると、議員は4名、市民（公募）3名、学識経験者は2名となっている。なお会長は委員の互選であるが、学識経験者から選出されている。なお、立川市議会では、今後の条例改正によって委員構成が変更される可能性がある。

36) 高沖秀宣「自治体議会における附属機関の役割」自治日報4205号（2023年4月24日）も同様の指摘をしている。

が、議員身分の委員が主導的にならない工夫も必要であろう³⁷⁾。なお、請求対象となった議員が政治倫理審査会の議員身分の委員に対して、一定の範囲で忌避ができるようにする仕組みがあってもよいであろう。

(3) 請求対象議員の扱いについて

政治倫理審査会における請求対象となった議員については、審査会に出席し説明する義務をはじめ資料の提出義務などが条例で定められている³⁸⁾。しかし、これに加えて、議員政治倫理条例において糾問的な制度運用——つまり、審査会の審査次第では何らかの制裁的な措置を受ける可能性があることを前提とすると——に重点を置くことになれば、審査会の審議における公正さを確保するために、請求対象議員が自らの意見を開陳する権利を認めることが必要となる。つまり、審査会への弁明の機会の付与は不可欠といえる。これに関連して、審査会への出席時における補佐人の同席およびその発言を認めることも許されてよいように思われる。また、関係資料の提出権も認めるべきであろう。

対象議員にこうした抗弁を認める対応は必要となっていくであろう。なお、審査会の審査結果を公表することが義務づけられているのが一般的であるが、この公表に合せて、対象議員が意見書を提出することを認める条例もある。また、審査の結果、政治倫理基準に違反しないことが明らかになった場合の対応として、例えば、大津市議会議員政治倫理条例6条11項は「審査会は、議員の名誉を回復するために必要がある場合は、その旨を議長に報告するなどの措置を講ずる」としており、墨田区議員の政治倫理に関する条例11条5項も「委員会（議員政治倫理調査特別委員会のこと―筆者）は、遵守義務違反がないと決したときは、被請求議員の名誉を回復す

37) 例えば、前注で触れた滋賀県議会の政治倫理審査会及び立川市議会の政治倫理審査会の事例のように、会長及び副会長を議員以外の者から選出するという仕組みが考えられよう。

38) 例えば、前掲の犬山市議会条例は第12条で「審査対象議員は、……審査に必要な資料を提出し、又は審査会の会議に出席して説明しなければならない。」と定めている。

る措置を、併せて決定しなければならない。」とする。これは、最近制定された議員政治倫理条例にみられる傾向の一つといえるかもしれない³⁹⁾。対象議員にとっては政治倫理審査会に付託されたこと自体が大きなダメージになると思われるので、これを回復するような対応をとることも求められるのである。

(4) その他

政治倫理審査会の運用に関するもので筆者が留意すべきと考えるその他の課題を以下に挙げておく。

議員政治倫理条例では、議員の責務として、政治倫理基準に反する疑いがあるとの疑惑が持たれた議員は、自発的に疑惑を解明してその責任を明らかにする旨が定められている。これは、当該議員に対する規定であるが、事案の解明は、議会全体としても取組まねばならないのであるから、かかる責務は、事案の解明に必要な限りで当該議員のみならず当該事案に関わる他の議員にも及ぶべきものといえる。そして、このことは、政治倫理審査会における審査においても同様であろう。当該議員以外の事案に係る議員に対する出席義務も規定されるべきであろう。

次に、審査請求人が市民の場合の政治倫理審査会における扱いである。審査会が審査に必要な場合に審査請求人から意見を聴くことはあるが、審査請求人に意見表明権を付与する仕組みは少ないように思われる。請求人の意見表明権は、住民参加の観点とともに、審査請求申立以後に判明した当該事案に関わる重要な事実を請求人が把握していることも考えられるので、制度化すべきと考える。

39) なお、豊明市議会議員政治倫理条例9条12項は、名誉回復措置を議決により講じることを求めている。

4 政治倫理審査会の権限について

(1) 政治倫理審査会の権限

政治倫理審査会の権限としては、申請要件の適否を判断する権限を委ねられている場合もあるが、申請要件が満たした場合に当該行為が政治倫理基準に違反しているかどうかはその中心となる。違反しているとした場合、さらに、議会がとるべき措置を勧告する権限が付与されている場合も多い。なお、政治倫理審査会が審査結果を出したときはこれを公表することになっている。

そこで、政治倫理審査会は、問題とされる当該行為が政治倫理基準に違反しているかどうかを判断するに当たり、請求で示された事実の有無をまず調査し、それが確認された場合に当該行為が政治倫理基準に違反している否かを判断することになる。政治倫理審査会での審査の結果政治倫理基準違反と判定された場合、それに基づいて議会が何らかの措置をとることが想定されるが、その措置内容によっては当該議員にとって大きな不利益となるため、慎重で公正な調査が要請されることになる。なお、政治倫理審査会の権限のあり方について、後述する府中市議会議員政治倫理条例事件の差戻控訴審である広島高裁平成26年11月12日判決 LEX/DB25505353 では、政治倫理審査会の権限行使に逸脱濫用があったとの控訴人の主張に対して、判決は、同審査会の審議経過を踏まえて、「……控訴人に弁明の機会は十分に与えられており、実際にも控訴人は弁明を行なったこと……」などととも、「……審査会における審査経過、とりわけ控訴人が第3回審査会でした弁明の内容及び審査会委員との応答の内容に照らせば、その判断が合理性を欠くとも言えず……」、本来考慮してはならない事項を考慮したとはいえないとして、逸脱濫用はなかったとしている。

さて、政治倫理審査会として当該事実についてのどの程度まで当該案件を調査することができるのかが問題となる。この点について条例で具体的に明記されていることは少ないといえるが、犬山市議会条例は、11条2項で「……審査会は、審査を行なうため、請求代表者、審査対象議員及び審査

請求に係る関係者に対し、意見又は事情の聴取、資料の提出その他審査に必要な事項を議長を経由して要求することができる。」と定めている。こうした調査手段が条例に明記されていなくとも、政治倫理審査会としては、真相の究明のために当然に行使できるものと解される。こうした手段を駆使して、審査請求時に添付された政治倫理基準違反を疑うに足りるとする資料等（以下、疎明資料という。）で主張された事実の真偽を判断することになろう。

調査権限について実務上重要な問題は、政治倫理審査会がどこまで調査を尽くさねばならないか、ということであろうが、以下で若干の検討をすることにする。

(2) 審査はどこまで尽くすべきか

調査不尽があったかが問われた判例として、熊本地裁平成30年4月9日判決⁴⁰⁾がある。事案は、原告の美里町議会議員が、町議会の政治倫理調査特別委員会（以下、本件委員会という。）の調査報告書に基づいた町議会の議員辞職勧告決議により名誉を毀損されたとして、被告町に対して国家賠償請求等をしたものである。上記調査報告書では同議員の行為が同町議会議員政治倫理条例6条1項に違反するとしているが、原告はその主張のなかで、本件委員会が、手続違反の認められる調査を行ない、誤認に基づいた調査報告書を提出したため、前記決議をうけることとなった、とした。これに対して、判決は「不法行為たる名誉毀損については、その行為が公共の利害に関する事実に係り専ら公益を図る目的に出た場合には、適正された事実が真実であることが証明されたときは、その行為には違法性がなく、不法行為は成立しないと解するのが相当であり、仮に上記事実が真実であることが証明されなくてもその行為者においてその事実を真実と信じるについて相当の理由があるときには、上記行為には故意又は過失がな

40) LEX/DB25560250

く、結局不法行為は成立しないものと解するのが相当である。」としたうえで、「本件決議は政治倫理条例に基づく地方議会の所属議員に対する辞職勧告決議であるが、本件決議が原告の社会的評価を低下させるものであることは明らかである。他方で、公共の利害に関する事実に係るものであること、専ら公益を図る目的に出たものであることも明らかであるから、少なくとも本件決議の真実性又は真実相当性が認められる場合には、本件決議は不法行為に該当しないというべきである。」とし、特に、本件委員会が必要な調査を行っていないから本件決議の真実相当性は認められないとの原告の主張については、争点である原告が当該企業を実質支配しているかどうかに関して、本件委員会での原告の説明や関係者の回答書から原告の説明には合理性がないとして、本件委員会が実質支配している事実を真実と信じるについて相当の理由があったと認められる、とした。本判決は、このような判断を下すことになった理由のなかで、原告が本件委員会において明確な回答をせず、原告側関係者を議会議務局長が訪問して調査に応じるように依頼したもののこれに応じなかったこと、及びその回答書の内容も考え合せると、原告の非協力的な姿勢は顕著であり、本件委員会がさらに実効的な調査を行なうことができたとは考え難い、としている。これを踏まえて、本判決は結論として「本件委員会は原告の意見を聴取するなどして本件調査事実についての調査権限を有し、これを適法に行使し、本件調査事実についての調査結果を報告したもの」である、として請求を棄却した。これを踏まえていえることは、政治倫理審査会は、疎明資料で主張された事実について、その真偽を判定するための必要十分な権限行使をしていればよい、ということであろう。このことは、議員政治倫理条例のなかには政治倫理審査会に付託されてから一定期間以内（例えば60日以内）に審査を終結して結果を公表することとしているものがあり、そうした迅速性が要請されている点からも首肯できるであろう。

5 議会のとるべき措置について

(1) 措置の具体的内容

政治倫理審査会が政治倫理基準違反の行為があると認定した場合に、その旨の審査結果を公表するだけでなく、当該議会として当該議員に対して何らかの措置をとることが条例に明記されている。また、上記のように、政治倫理審査会から議会に対してとるべき措置を勧告できると定めている条例も少なくない。この場合、議会は政治倫理審査会の勧告を尊重するとの規定が置かれていることが多いと思われる⁴¹⁾。

政治倫理審査会が議会のとるべき措置を求めることができるとする場合、措置内容を条例で具体的に示していない場合と、具体的内容を条例に列挙している場合に二分される⁴²⁾。後者の具体的な例を挙げると、文書による注意や警告、本会議での陳謝や謝罪文朗読、出席自粛勧告、役職辞任の勧告、議員辞職の勧告などである。例えば、三重県議会政治倫理条例では、政治倫理基準違反があったときは、政治倫理審査会(全員議員によって構成)は、全員協議会での陳謝の勧告を答申するものとしつつ、審査委員の3分の2以上の賛成があれば、それに代えて、全員協議会での陳謝の勧告、出席若しくは参加の自粛の勧告、役職辞任の勧告又は議員辞職の勧告のうちから、一つ又は二つ以上の勧告を求める答申を出すことができる、としている⁴³⁾。

条例で議会がとるべき措置を具体的に挙げている場合、勧告等に止めている。つまりこれは、事実上の行為であって法的効果を伴わないものである⁴⁴⁾。

41) 例えば、大津市議会議員政治倫理条例11条。

42) 双方の折衷的な定めを置いている場合もある。大山市議会条例14条では、文書による嚴重注意、議会内での役職辞任勧告、議員の辞職勧告のほかに、第4号で「その他必要と認める措置」としている。

43) こうした比較的重い措置を政治倫理審査会が勧告する場合に、単純多数決ではなく特別多数決を要件としている条例がみられる。これについて、新井前掲147頁は、議員活動の自由に配慮したもの、としている。

44) 大津市議会議員政治倫理条例6条4項によると、政治倫理審査会が、違反行為があったと認めるときに、同審査会が議員辞職の勧告、役職辞任の勧告、文書による警告又は議

最高裁も、府中市議会議員政治倫理条例事件（最高裁平成26年5月27日判時2231号9頁）で、制裁的措置について「……警告や辞職勧告等の措置を受け、審査会の審査結果を公表されることによって、議員の政治的立場への影響を通じて議員活動の自由について事実上の制約が生ずることがあり得るが、これらは議員の地位を失わせるなどの法的な効果や強制力を有するものではない。」としている。このように、当該行為に対する責任を当該議員の最終的な判断に委ねることは議員政治倫理条例の趣旨に合致するといえるので、措置を事実上の行為に止めていることは妥当といえよう。

（2）措置の妥当性

政治倫理基準違反が認められた場合に、議会がとるべき措置内容はどうあるべきか。また、措置の具体例が挙げられている場合、どの措置を選択すべきか。一般的には、政治倫理基準違反の行為の内容や態様によることになろうが、その場合、違反行為によって侵害された利益の内容や程度、違反行為によって議会が被った信用失墜の程度をも考慮するとともに、他方で、対象議員の議員活動の自由を過度に制約することにならないか、なども斟酌されるべきであろう。

勧告等の措置は法的効果を生じないが、勧告等の措置内容によっては対象議員の議員としての社会的評価の低下につながる可能性があり、それは当該議員の議員活動に支障をきたすことにもなろう。そのため、対象議員から当該措置によって名誉が毀損されたとして国家賠償請求が提起される

↘ 会への出席停止のいずれかの措置を講ずるよう求める旨の決定をしようとするときは、出席委員の3分の2以上の賛成を必要とする、としている。ここで出席停止は、出席停止の勧告ではなく議会への「出席停止」となっている。これは、懲罰における「出席停止」と同義と解される。つまり、法効果をもつ措置を設けているのである。仮に審査会が「出席停止」という措置を求めたとき、その求めに拘束されるわけではないものの議会は尊重することとなっている（11条）ので、議会が出席停止という措置をとった場合は、出席停止が法効果を伴うため、議員からその取消を求める訴訟が提起されうることも考えておかねばならない。

こともある。この場合、議会が議決した当該措置について、後述のように、議会の内部規律の問題として議会の判断を尊重するとした判例がある一方で、一定の場合には内部規律の問題ではないとして措置内容を詳細に吟味する判例も現われている。こうした動向を踏まえると、一般論ではあるが、議会としてとりうる措置の議員への影響を含めた諸般の状況を考慮して妥当な措置を選択しなければならず、少なくとも、違反事実の誤認や他事考慮があってはならず、違反事実に対して不相当に制裁的な措置をとることは認められないといえる⁴⁵⁾。

(3) 措置をめぐる最近の判例動向

制裁的措置であっても法効果が伴わないものの、当該議員にとっては政治的に大きなダメージになる可能性もある。従って、既に述べたように、そうした措置に異議ある議員は国家賠償訴訟等で争うことになる。前述の名張市議会事件では、政治倫理要綱に基づく嚴重注意処分とその公表が名誉毀損にあたるとして国家賠償が請求されたのであるが、最高裁は、「普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である。」とする判断基準を示したうえで、「本件措置は、……正当な理由もなく欠席したことが……本件要綱2条2項に違反するとして

45) これは、議会の措置の妥当性を判断するうえで、懲罰に関する判例を参考すべきと思われるからである。例えば、名古屋高裁平成25年7月4日判決判時2210号36頁は、地方自治法135条1項の定める懲戒の種類のうちいずれを選択するかについては地方議会の合理的な裁量に委ねるべきであるから、「……当該懲戒処分が社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権の範囲を超え又はこれを濫用したと認められる場合に限り、違法となるものと解するのが相当である。」とする。そのうえで、判決は、本件除名処分について、懲罰事由にはならない事情が考慮されていることや議会が町長への謝罪及び謝罪文の提出を要求するという決定は違法であるなどとして、除名処分は裁量権の範囲を超え又はこれを濫用したものである、とした。

……本件要綱3条所定のその他必要な措置として行なわれたものであって特段の法的効力を有するものではない。」「また、市議会議長が、相当数の新聞記者のいる議長室において、本件通知書を朗読し、これを被上告人（原告議員のこと——筆者）に交付したことについても、殊更に被上告人の社会的評価を低下させる」としたものとはいえないとし、「以上によれば、本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、本件措置等が違法な公権力の行使に当たるとすることはできない。」と結論づけた。

その後の判例——但し、議員としての活動について問題とされた事案——をみると、旭川地裁令和2年2月18日判決判時2464号25頁は、原告である深川市議会議員が本人に対する複数の問責決議の可決及び公表によって名誉を毀損され精神的損害を被ったとして国家賠償請求等がなされた事件であるが、同判決は、上記の名張市議会事件最高裁判決を引用したうえで、各問責決議の提案行為が議会の内部規律の問題にとどまるかどうかという争点について、本件問責決議が可決されたとしてもその手続に問題はなく法的効力を有するものではないこと、本件各問責決議が市議会だよりに掲載され市民に公表されたがこれは殊更に原告の社会的評価を低下させるなどの態様や方法によってなされたとは認め難いことから、問責決議の提案行為は議会の内部規律にとどまるとして違法な公権力の行使とはいえない、と結論づけて請求を棄却した⁴⁶⁾。

次に、岐阜県七宝町議会事件は、七宝町議会が当該議員に対しその言動が議員としての自覚を欠き議会に対する信用を失墜させているなどとして辞職勧告決議を可決したが、当該議員は、同決議が不当で議員活動の自由を侵害していると主張して、町に対して国家賠償請求を訴えたものである。第1審の岐阜地裁令和4年1月31日判決判自496号31頁は、上記の名張市議会事件最高裁判決を踏襲して、辞職勧告決議が特段の法的効力を有

46) なお、本件控訴審（札幌高裁令和2年8月21日判決 LEX/DB25568607）も第1審を支持している。

さず、殊更に原告の社会的評価を低下させることを目的としたものではないため、本件決議は内部規律の問題にとどまるものである、として請求を棄却した⁴⁷⁾。

しかし、第2審の名古屋高裁令和4年11月18日判決判自496号22頁は、議会外の行為である議員の政治活動については、議会の自律権が議員の議会外の政治的行為の制約にまで及ぶことはないから、議員として許されるべきものなのにそれを理由に辞職勧告決議を行なった場合は、内部規律の問題にとどまらず、裁判所は決議の違法性の有無を判断できる、とした。そして、その活動に違法性がなく議員としての品位を欠くものではないにも拘わらず、辞職勧告決議をした部分については、議員の名誉権を侵害したとして国家賠償法上の違法性を認めた。但し、本件決議は事実上の効果しかないことから当該議員の政治活動の自由を侵害するものではない、と判示した。このように、本件名古屋高裁判決は、辞職勧告決議が事実上の効果しかないことは認めつつも、そのことから直ちに辞職勧告決議を内部規律の問題とするのではなく、同決議の内容を詳細に検討して、当該議員の問題とされた行為がその議会内外を問わず違法性がある場合や議員としての品位を著しく欠いている場合については、これに対する議会の対応は議会の内部規律の問題であるとして裁判所は議会の判断を尊重すべきであるとすると、他方、議会外で行なった政治活動について、それが第三者の名誉を毀損するなどの違法な行為ではなく、また議員としての品位を著しく欠くものでないときは、議会の内部規律の問題とはいえず、これについて辞職勧告決議を行なった場合には、それが当該議員の私法上の権利利益を侵害するかどうかを裁判所は判断しうる、としたのである。そのうえで、本件辞職勧告決議の理由のなかにはそうしたものがあつたことを認めた

47) 同様に、高知県東洋町議会議員が、町議会がした政治倫理条例に基づく謝罪等勧告決議などによって名誉毀損を受け精神的苦痛を被つたとして国家賠償請求をした事件において、高知地裁令和4年4月26日判決(LZX/DB25592613)は、謝罪等勧告決議は法的効力を有するものではなく議会だよりでの公表の内容や方法も当該議員の社会的評価を低下させるものではないとして、決議は議会の内部規律の問題にとどまる、としている。

うえで、この点について、当該議員の私法上の権利利益を侵害するどうかを検討すると、当該議員が市民に不当な行為を行なう人物であるとの印象を与えるがゆえに社会的評価を低下させているのであり議員の名誉を侵害している、として、国家賠償法上の違法を認めて国家賠償請求の一部を認容したのである。

かかる名古屋高裁判決に関して、本稿の関心から注目すべきことは、国家賠償請求の当否を判断するにあたり、辞職勧告決議という措置の効果という面や決議の手続面から議会の内部規律の問題であるかどうかを判断するのではなく、辞職勧告決議文の詳細な検討を踏まえて、そのなかで辞職勧告決議を出すに至る理由として挙げられた問題行為が——それが議会内か議会外の行為かを問わず——違法なものかどうか、あるいは議員としての品位を欠く行為であるかどうかを裁判所が吟味していることであり、吟味の結果、議会の信用を失墜させたり議員としての品位を欠くとされた行為についての議会としての対応は議会の内部規律の問題として処理しようとしたことであり、そうしたものではない議会外の政治的行為にも拘わらず議会が辞職勧告決議の理由に挙げたときは当該議員の名誉を毀損したかどうかを吟味するという判断手法をとったことである。この判断手法が妥当かどうかはひとまず措くとして、議員の問題とされた行為が違法なものかどうか、あるいは議員としての品位を欠く行為であるかどうかを裁判所が吟味するということは、当該行為が議員政治倫理条例において定められている政治倫理基準によって遵守されるべき最低限といえるものに違反しているか否かを実質的に審査しているということになろう。

IV まとめと今後の課題

1 議員政治倫理条例の位置づけ

前述の府中市議会議員政治倫理条例事件は、周知のように、議員の2親等の親族企業との工事請負・委託契約を事実上規制することになる条例規

定が争われたのであるが、この事件で最高裁は、政治倫理条例を「地方公共団体の議会の内部的自律権に基づく自主規制としての性格」であるとした。この言説について、議員政治倫理条例は議会の自律権に根拠づけられると厳密に解しているとするならば、議会の自律権の及びうる範囲の議員活動に関わる事項に関してこの条例が規律できることになる。しかし、そうすると、議員の広義の議会活動——これには、狭義の議会活動（例えば、本会議や委員会への出席、全員協議会など議会内部の会議体への出席）以外に、会派活動や議会活動をするための議員個人の調査研究活動なども含まれる——の範囲が自律権の範囲といえるため、この条例で規律しうることになるが、議会外の議員活動、即ち議会とは直接関連性のない活動、例えば、政党活動、個人の政治活動さらには私人としての活動は、この条例の規律対象にはできないことになる。そうすると、議会活動と直接的に関連性のないような政治倫理基準、例えば反社会的勢力との関係を持たないことなどは問題となる。そこで、上記の最高裁の言説は、むしろ議員政治倫理条例が議会の自主規制であるという性格づけに重点があるとみるべきである。その意味は、地方自治法に基づく条例ではない自主条例である、ということであろう。このように理解すれば、議会の自律権を超えた議員活動をも対象にしうることも不可能ではない。即ち、議員政治倫理条例は当該議会がその議員の活動に対して定めた自己統制のための条例である⁴⁸⁾、ということができる。

そのように捉えた場合に問題となるのは、議員政治倫理条例のなかに、市民の議員への働きかけを規制する内容がみられることである。例えば、茨木市議会議員政治倫理条例3条は、市民の責務として、「市民は、議員に対し、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てはならない。」とする。また、犬山市議会条例3条でも「何人も議員に対

48) 原田一明「市議会議員政治倫理条例の合憲性」ジュリスト1453号（平成24年度重要判例解説）15頁は、政治倫理条例を自治体議会議員の政治倫理の確立を目的とした、議会が自律的に制定した自己規律規定である、とする。

し、政治倫理基準に違反する働きかけを行なってはならない。」と定めている。あくまで責務規定にすぎないのであるが、議員政治倫理条例が議員を対象にした自己統制のための条例である以上、一般市民を名宛人とする規制は、議員へ不正な行為を働きかけるという意味でその後にそれに応えた議員の政治倫理基準違反の行為がなされる可能性があるとはいえ、この条例になじまないとみるべきである⁴⁹⁾。

議員政治倫理条例の近時の制定動機は、コンプライアンスの徹底を背景にした、議員としての公正な職務執行の確保の側面が大きいといえる。そのため、近時制定の議員政治倫理条例には資産公開などの定めを設けていないものが普通といえる。議員に対する誠実な職務遂行の要請は、制定されてきた議会基本条例における議員の活動原則等の規定に既に反映されている。こうした状況を踏まえると、議員政治倫理条例も議会基本条例で定められた議員活動原則が具体化されたものという位置づけができるといえる。なお、いうまでもなく、議会基本条例はその制定が義務づけられているものではないが、上記のように、今般、地方自治法が改正され、誠実な職務の遂行が議員の責務規定として盛り込まれたので、今後議員政治倫理条例はその具体化としても位置づけられることになろう。

他方で、既に触れた出席停止の懲罰に関する最高裁判決においては、地方議員の住民代表としての議員活動の自由が重要視されている。このことは、この条例の制定の意義を消極的に捉えることではない。なぜなら、議員の議会内外の行動に問題があったときに、議会がそれに対して十分な議論や裏付けもなく安易に懲罰やその他の措置の決議を行うことが一部に見られるが、この条例の制定によってそうした安易な議会の対応を抑制できると思われるからである。もちろん、いうまでもなく、条例制定に

49) 神橋前掲133頁は、政治倫理条例の規律が議員を名宛人に行っていることを前提に、「……名宛人が当該議員ではなく、いわば議会の自律の外にある第三者であることに鑑みると、規制の合理性・必要性を裏付ける相当な立法事実が必要とされる。」と指摘している。この指摘は、ここでも妥当するといえる。

よって請求対象議員の議員活動の自由が阻害されないような仕組みも考慮されるべきである。

2 議員政治倫理条例の点検・修正の必要性

既に見たように、議員政治倫理条例は当初の趣旨から変容した内容を要請されている。繰り返しになるが、議会の自浄作用を期待する運用よりも、対象議員の当該行為の真相の究明と、その行為が政治倫理基準に反したときは当該議員に対して議会が相当な措置をとることが要請されていることを念頭に置かなければ、糾問的な運用に重心を置かざるをえない状況にあるのである。そうなると、真相の究明と措置の妥当性を議会としても考慮しなければならないが、この点でまず検討すべきことは、政治倫理審査会の有り様である。上述したように、この審査会の重要性を認識するならば、審査会に議会外部の第三者の視点が必要であるし、その機能を十全に発揮させるためにも同審査会の負担軽減を考えるべきであろう。同審査会委員に議会外部の者が参加する場合はなおさらである。負担軽減として、条例上、審査請求の要件審査を審査会の権限にしている場合は、それを議長に委ねて審査会は政治倫理基準違反があったか否かの判断に専念すべきと思われる。議長に要件審査が委ねられる場合、議会運営委員会にその審査を付託することがなされてもよい。議運への付託は議会全体への情報共有という側面もある。

次に、審査請求された対象議員が政治的なダメージを受け、議会活動に支障が出ることも予想されるので、当該議員に配慮した仕組みが必要になってきている。

その第一の局面は、恣意的な請求に対してどのような対処を考えるかである。もちろん、議員政治倫理条例の基本的仕組みから恣意的な請求を全面的に排除することは難しいといえる。そこで、とりあえず筆者は、既に述べたように、政治倫理基準のうちの「議員としての品位や名誉を損なう行為や不正疑惑行為の禁止」について、一見するとあてはまるような行為の

うち、議員としての公正な職務執行を阻害することにつながるものに限定解釈することが必要ではないかと思う。

第二の局面は、審査会での当該議員の扱いである。既に述べたように、審査会には真実の究明とそのため公正な審査が求められることになる。そのために審査会には一定の調査権限が認められるべきであるが明文の規定はないようである。公正な審査が要請されるので、当該議員には調査に協力する義務のみならず、弁明の機会の付与が与えられねばならない。また補佐人の出席の要求があれば認めることになろう。さらに、委員に議員が含まれる場合、恣意的な運用を懸念する当該議員が希望するならば議員身分の委員を一定の条件をつけて忌避する権利も検討されるべきであろう。

恣意的な請求ではないものの、議員の任期満了直前に審査請求が提起され、それが審査要件を充している場合に、審査を行なうかどうかは実務上難しい問題といえる。というのは、審査に付されることは、対象議員が次期選挙に立候補することへの事実上の障害につながる恐れもあるからである。他方で、かかる時期での請求を条例で対象から除外することは、他の時期での請求との対比から不公平のそしりを免れないだろう。合理的な調整規定が必要ではないかと考えられる。

第三の局面は、審査結果が出た後のことである。議長がその結果を公表する仕組みがあるが、さらに、議会として措置を講ずることを求められるのが一般的である。措置が予め具体的に限定されている場合もあるが、特に限定されていないこともある。これまでは、法的効果を伴わない措置であることから、政治倫理基準違反の行為があったときにどういう措置が妥当なのかある程度類型化しておくべきにも拘らず、各議会は十分に検討してこなかったと思われる。この点については、議員に与えるダメージや議員活動を阻害するおそれがあることも考慮して、見直すべきことがあるように思う。

いずれにしろ、以上の視点が検討されていない条例もみられるので、各

議会の議員政治倫理条例においては、かかる視点を反映するように点検のうえ、修正すべきところは修正すべきであろう。

3 議員政治倫理条例の今後に向けて

最後に、この条例の実務面からみた今後の課題を示しておきたい。

既に触れたように、議員政治倫理条例を制定している議会においては、議員の不祥事が議会内の行為であれば懲罰の対象となるが、議会外の行為や議会内の行為であっても既に議員の身分にないときや、そもそも会派における問題などのときは議員政治倫理条例で対処する、との二分論が実務では認識されているように思われる。しかし、懲罰事案に該当しても議員政治倫理条例で対応できる余地もあるため、懲罰を「回避」して議員政治倫理条例の措置によって対処することが増加することも考えられる。

近時制定された議員政治倫理条例における政治倫理基準の明確化・詳細化を論じたが、この傾向は続くように思われる。詳細化の背景には、議員政治倫理基準で議員の不祥事となるような事項を網羅的に掲げることで議員に対して政治倫理に反する行為をさせないという抑止効果を狙ったものであるといえる。

しかし、全ての不祥事にこの条例が対応できるわけではあるまい。また、政治倫理の確立には、議員としての政治倫理を高める取組も必要であろう。さらに議員政治倫理条例を発動しなくてもよいような状況を作り出す取組も必要となる。政治倫理に関する議員研修の実施などとともに、議会にハラスメントのための苦情窓口を設けるなどの対策が求められるのである。

本稿は、議員政治倫理条例について、政治倫理基準違反となる行為があった場合における審査請求にかかわる実務的課題を扱ったにすぎない。近時制定されている議員政治倫理条例は、かかる仕組を中心に定められているといえるのであって、資産公開制という情報公開的なものが定められているのは少ないようである。これは条例の趣旨が変容し、情報公開法制

の一環として捉えることができないためである。今後、資産公開制度は議員政治倫理条例とは別個の条例として定められるべきであろう。

【付記】 本稿の脱稿時点で立川市議会における議員政治倫理条例の改正作業に関わっており、それを通じて議員政治倫理条例の課題に関して多くの示唆をいただいている。同市議会の議員及び事務局の方々にはこの場を借りて御礼申し上げます。