

〈研究ノート〉

富山県内自治体における政治倫理条例

樋口 雄 人

はじめに

2014（平成26）年6月、ある兵庫県議会議員（当時）による政務活動費の不正使用疑惑を地元紙が報じ、7月1日に開かれた釈明会見における同議員の異様な言動が大きな話題となったことをきっかけとして、全国の地方議会議員たちが政務活動費を適切に使用しているのかどうか、さらには彼らが住民の代表たるにふさわしい資質を備えているのかどうかについて、国民的な関心そしておそらくは疑念が高まったことは、われわれの記憶に新しい。その後、全国各地で支出の適正さを疑われた政務活動費を議員あるいは会派が返還するという事例が相次いだ。筆者の本務校がある富山県においても、件の「号泣県議事件」をうけて調査を行った一部地元メディアによって、高岡市議会某会派による用途の適切さに疑問のある政務活動費の支出が明らかにされ、報道で指摘を受けた会派が当該支出金額を返納するという事件が起こっている¹。

この一連の政務活動費にまつわる騒動で、地方政治における「政治とカネ」の問題がクローズアップされた一方で、翌年（2015（平成27）年）4月の統一地方選挙が低投票率に終わり有権者＝国民の地方政治への関心の低さが明らかとなったことで、今後われわれ国民が自治体の住民として地方政治の現状とどう向き合わねばならないかが、地方分権の進展と人口減少等地方の衰退とが同時進行する状況の中で、ひとつの重要な

政治的課題として浮かび上がったように思われる。本稿では、公職者による職権の不正行使や政治腐敗を防止し、もって住民の自治体における政治に対する信頼を確保することを目的とする「政治倫理条例」の制定と運用について筆者の地元である富山県内自治体を対象として検討を行うことを通じて、この問題について筆者自身の経験も踏まえて考えてみたい。人口減少傾向にある地方においては、地方議員のなり手が不足し、議員選挙で定数しか候補者が立たず無投票当選となる選挙区は珍しくなく²、場所によっては立候補者が定数に満たないケースも見られるようになってきている³。そうした状況の中で、有為な政治的人材の確保と政治腐敗の防止による住民の政治に対する信頼の確保とを両立させることが、政治倫理条例をはじめとする地方自治法制全般に求められている。

I 政治倫理条例とは

1. 政治倫理条例の誕生と普及

政治倫理条例は、地方自治体の政治家（議会議員および首長）がその公的地位を自身や第三者の私的利益実現のために不正に利用することを防止し、政治の透明性を高め、もって自治体の施政に対する住民の信頼を確保することを目的とする条例である。政治倫理条例は1983（昭和58）年に大阪府堺市で初めて制定されたが、収賄事件で有罪判決が確定した市議会議員が辞職をせず、これに憤った住民が地方自治法第74条に基づく直接請求を行ったというのが、この条例制定の経緯であった。その後、堺市条例を基本的なモデルとして政治倫理条例を制定する自治体も現れたが⁴、1992（平成4）年に「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」（以下、「国会議員資産公開法」と略称する。）が制定され、国会議員の資産公開義務を定める同法が、都道府県および指定都市の議会議員ならびに都道府県知事および市町村長についても資産公開を条例によって制度化することを義務付けていたた

め⁵、1996（平成8）年以降は、全国すべての自治体が、資産公開条例という形で政治倫理確立を目的とする条例を持つこととなった⁶。ただ、資産公開は政治家の地位利用による資産形成の有無を事後的にチェックする制度であって、利権追求活動自体を規制し政治腐敗を予防するものではなく、政治倫理確立のためには、政治家が遵守すべき行為規範（後述する「政治倫理基準」）を定め、これに違反する疑いや資産報告に疑義があるときには、住民の調査請求に基づき第三者機関（政治倫理審査会）がこれを審査し、その結果を公表する仕組みが必要である⁷。本稿で問題とするのは、自治体の意思とはかかわりなく国会議員資産公開法で制定を義務付けられている資産公開の制度化のみを内容とする政治倫理条例ではなく、自治体によって実現の程度に差はあれ、政治倫理基準の明示・政治倫理審査会の設置などを構成要素とする本来の意味での自主立法としての政治倫理条例である。

2. 法律による規制と政治倫理条例

「政治とカネ」の問題と呼ばれる事態への対処策として、国の法律のレベルでは、刑法典および「公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律」（2000（平成12）年制定。以下「あっせん利得処罰法」と略称する。）による刑事法上の規制（収賄罪・あっせん利得罪）⁸、地方公共団体の長および議会の議員に関する地方自治法による規制（関係私企業からの隔離）⁹、そして政治資金規正法による政治資金の透明化を図るための各種規制等が行われている。しかし、これらの規制の及ばない行為、たとえば政治家が財産上の利益の收受なしに特定の者に便宜を図るようあっせんする行為¹⁰や、政治家が実質的に経営する企業であるにもかかわらず他人を名目上の経営者とする行為等¹¹であっても、政治の公平性・透明性を損ない、自治体住民の政治に対する信頼を失わせるようなものが少なくない。政治倫理条例は、自治体の首長や議員の政治に関する倫理感を保ち高め、また住民が首長・議員の職

務遂行の公正さに疑惑や不信を抱くような行為を防止することによって、地方自治体の施政に対する住民の信頼を確保することを目的とするものであり、そのために国の法律が規制の対象としていない行為を規制することがある¹²。各種政治倫理条例に「政治倫理基準」として列挙されている諸項目がそれに該当する。

ただ、政治倫理条例が条例である以上、その内容が国の法令に抵触するものであってはならない（憲法第94条・地方自治法第14条第1項）。国の法令で禁止していない事項を政治倫理基準違反行為と定めることに問題はないが、それに対して刑罰や失職等の制裁を用意するとすると、地方自治法に反する恐れがある。実際に各地で制定・運用されている政治倫理条例は、政治倫理審査会による（政治倫理基準違反ありとする）審査結果の公表を制度化しているだけで、政治倫理基準違反に対して法的制裁をもって臨むものではない。つまり政治倫理条例は取締法ではなく、むしろ首長等・議員の政治倫理を維持するための、一種の情報公開制度を定める法といえる¹³。

とは言え、政治倫理審査会によって政治倫理基準違反を宣言・公表されることが対象となる首長・議員にもたらす不名誉・不利益は大きなものであり、政治倫理基準が有害性のない行為を禁じる場合には、首長ないし議員本人の政治活動の自由を、あるいは首長・議員の親族の経済活動等の自由を事実上不当に制限するおそれがある。法的制裁を欠くことをもって、合理性・妥当性を欠く政治倫理基準を設けることが許されるわけではない。この点は、いわゆる「親等規制」を政治倫理基準に盛り込むことの是非を検討する際に問題となる。

3. 政治倫理条例の実効性を支える諸要素

全国各地の政治倫理条例の制定と運用に長年にわたってかかわっておられる斎藤文男九州大学名誉教授によれば¹⁴、政治倫理条例が政治腐敗防止という目的を達成するためには、①政治倫理基準、請負等の辞退規

定、②資産公開制度、③問責制度、④政治倫理審査会、⑤住民の調査請求権の5つが不可欠である。

まず①の政治倫理基準とは、首長等・議員が遵守すべき行為規範で、その職責に反する行為、すなわち i 地位利用の金品授受、ii 公共工事の請負等の口利き、iii 職員の採用・昇進の推薦、iv 職員の職務執行への不当介入、などを禁止し¹⁵、併せて v 首長等・議員本人だけでなく、親族など関係会社も請負等を辞退する旨を定めるものである。自治体の公共事業を首長等および議員が請け負うことを禁止している地方自治法第92条の2および第142条等の適用を免れる脱法行為を防ぐために、首長等・議員が実質的に経営に携わっている企業または首長等の親族企業による請負契約等の辞退を定めるもので、後者に関して、たとえばこれを「2親等以内の親族」と定義するのが、いわゆる「親等規制」である。

次の②資産公開制度は、本人名義だけでなく家族名義も含め資産報告を行わせ、これを政治倫理審査会がチェックするというもので、国会議員資産公開法およびそれに基づく資産公開条例より徹底した内容でなくてはならない。

③問責制度とは、首長等・議員が職務関連犯罪で逮捕・起訴され、なお職に留まろうとするとき、住民が説明会の開催を求め、その責任を追及するものである。

④政治倫理審査会は、資産報告書を毎年チェックし、住民が説明会の開催を求めた場合にその当否を判断し、資産報告や政治倫理基準・請負辞退規定等に関する調査請求を住民から受けたときには、これを調査し結果を公表する役割を担うもので、公正で権威ある第三者機関でなくてはならないとされる。法制上の制約から、地方自治法第138条の4第3項に基づき首長の附属機関として設置し、その判断は尊重されるべき旨が定められることになる。

⑤住民の調査請求権は、政治倫理条例が一種の情報公開制度であり、住民による監視・統制の制度であることから、住民監査請求（地方自治

法第242条)と同様に住民の直接請求制度の一環として理解されうるものである。

斎藤名誉教授は、①②③を「3本の柱」、④⑤を「2本の梁」であるとし、これらがすべて揃ってはじめて人の住める家屋=完全な形の政治倫理条例であり、どれかが欠ければ「欠陥住宅」ならぬ「欠陥条例」だとされる¹⁶。

堺市で始めて制定された政治倫理条例は、その後各地で制定の動きが広まる中で改善が加えられ、ほぼ定型化されるに至っており、政治倫理条例のあるべき姿についての共通認識が定着している¹⁷。それは、意地の悪い言い方をすれば「どの自治体の条例も似たり寄ったりの内容になっている」ということでもある。そして、先行諸事例を参考にして後続の条例が新たに制定されるということが繰り返される中で、内容の「定型化」が進んでいるという事情もあろう。ただ、各自治体で制定・運用されている政治倫理条例が上述の5つの制度をすべて具備しているわけではもちろんなく、いずれかの要素を欠く条例も実際に存在する。そうした条例は、斎藤名誉教授に従えば、欠陥条例以外の何物でもないのかもしれない。しかし、政治倫理条例制定を目指す自治体が、制定に消極的な議員の存在や制定すべき条例の内容をめぐる議員間の意見の相違といった現実政治における諸々の制約条件の中で、とにかく制定（そしてその先にある運用）に漕ぎ着けるために上記いずれかの制度を取って条例の中身から外したり、残すにしてもある程度内容を緩和したりすることは、十分考えられるし場合によっては許されることではないだろうか。むしろ、そうしたことによって条例が骨抜きにされ、いわゆる「作文条例」あるいは「アクセサリー条例」に墮する可能性があることは否定できない。しかし筆者は、実効性ある政治倫理条例に必要な要素は斎藤名誉教授が挙げておられるより少ないのではないかと考えており、さらに言えば、請負等の辞退を努力義務とすることに関しては、憲法違反の疑いがあり、仮に合憲であったとしても規制手段としてはむ

しろ弊害の方が多いと考えている。私見では、請負辞退を除く①、④および⑤の具備が実効性ある政治倫理条例の最低条件で、②と③は条例の制定（ないし改正）に際して当該自治体の地域的な事情に応じて必要があると認められれば内容として盛り込むべきだと考える。

Ⅱ 富山県における政治倫理条例

1. 北陸地方における政治倫理条例の制定状況

1983（昭和58）年に大阪府堺市ではじめて政治倫理条例が制定されて以来、今日では全国で400を超える自治体が政治倫理に関する条例や要綱を制定しているといわれる¹⁸。制定状況については、全国的に見ると東日本地域で制定率が低く西日本地域で高いという傾向があるとされ、都道府県別に見ると、北陸の石川・福井両県を含む計7県で半数以上の市町村が政治倫理条例を制定しているのに対して、他の40都道府県では制定率は50%未満であり、そのうち12の道県では制定率が10%未満という低水準にあるという¹⁹。

北陸地方3県（富山・石川・福井）の状況を見ると、石川県では県内の18自治体のうち12市町で²⁰、福井県では県および県内16自治体のうち9市町²¹で、それぞれ議員政治倫理条例が制定され、福井では議員政治倫理条例を有する3自治体で首長等政治倫理条例も制定されており²²、上述のように全国的に見ても制定率は比較的高い²³。しかし富山県では、県内15自治体のうち議員政治倫理条例を制定しているのは県西部に位置する高岡市・射水市および氷見市の3市にとどまり、市長等政治倫理条例を有しているのは射水市だけで、制定率は他の2県と比べてかなり低い²⁴。

2. 富山県における政治倫理条例の制定をめぐる状況

富山県内における政治倫理条例の制定率が低いことに関しては、一般的に、地方自治体の首長ないし議員に関する事件・疑惑の顕在化が政治

倫理条例制定のきっかけとなるケースが多いことを考えると²⁵、富山県はその点で恵まれた状況にあったのではないかという推測もなされる²⁶。ある専門家は、県内で摘発される不祥事が少なく「お上」に対する信頼が高いことを条例制定率が低い要因として挙げている²⁷。ただ現実には、政治倫理条例未制定の県内自治体においても政治家の倫理・資質を疑わせる事件を契機として条例制定の是非が論じられてきたのであり、それでもなお政治倫理条例制定に至らなかったのはなぜかの検討は、依然必要と思われる。ここでは、全国的にも稀に見る保守的な政治風土²⁸の中、市民運動のような形で住民の側から政治倫理条例制定を積極的に求める動きが見られないことがその大きな要因と推察されるという点を指摘するにとどめ、以下、条例が制定されたか、あるいは条例制定が検討されたことのある県内自治体について概観しておく。

(1) 政治倫理条例が制定されている自治体

すでに述べているように、富山県内で政治倫理条例を制定済の自治体は、高岡市・氷見市・射水市の3市であり、このうち市長等と議員の倫理条例をともに有しているのは射水市のみで、他の2市は市長等倫理条例を持っていない。いずれの自治体の条例にも、上述した条例の実効性を支える5要素のうち②資産公開制度および③問責制度に関する定めがなく、①政治倫理基準については、親等規制は氷見市条例にのみ設けられ、⑤住民の審査請求権については、高岡市と射水市で有権者50分の1以上の連署を要することとなっており、全体的に見て、政治倫理条例としての内容の厳格さの程度はかなり緩やかである。また、④政治倫理審査会については、市長の附属機関として一定の独立性を持つ組織構成となっているのは射水市のみとなっている。

① 高岡市

県西部で最大の自治体である高岡市（人口：約175,000人）では、

2012 (平成24) 年12月に議員政治倫理条例が制定されている (施行は2013 (平成25) 年4月1日から)。市長等政治倫理条例は制定されておらず、制定の検討もなされていないようである。この議員政治倫理条例は同日に制定された議会基本条例とともに議会改革検討委員会において検討・提案されたものであり、政治倫理条例の制定が、首長等も含めた政治腐敗の防止一般を目指してというよりは、むしろ議会改革の一環として行われたことがうかがえる。

内容的には、基本的に政治倫理条例の「定型」に即したものであるが、条例本体は全5条のみで、本来は条例自体で定めるべきと思われる事項のほとんどが「高岡市議会議員政治倫理審査会の組織及び運営に関する規程」(平成25年3月21日議会告示第2号)に盛り込まれているのが、他の自治体に同様の例を見ない形式面での際立った特徴である。実質面では、政治倫理基準に請負等に関する親等規制が含まれていないこと(条例第3条)、政治倫理審査会は審査請求を受けて設置され(規程第3条第1項・第4項)、委員10人は議員から5人・学識経験者から5人を議長が任命すること(同第2項・第3項)、審査請求を行えるのは有権者50分の1以上、あるいは定数の3分の1以上かつ2つ以上の会派にわたる議員とされている(同第2条)のが特徴である。

このように議員政治倫理条例のみが制定される場合、政治倫理審査会を首長の附属機関として常設することはできず、その名称の如何を問わず、地方自治法上は議会の特別委員会と位置づけられる²⁹。しかしそうなると、議員以外の者を委員として含めることは法律上許されるものではなく(地方自治法第109条・第110条参照)、高岡市のこの仕組みには問題がある。北陸地方その他においても同様の制度設計をしている自治体が見られるが³⁰、本来これは違法と評価すべきものである³¹。

② 氷見市

県西端に位置する氷見市（人口：約50,000人）では、2014（平成26）年9月に議員政治倫理条例が制定されている。内容面でまず注目すべきは、政治倫理基準に「議員の配偶者若しくは1親等の親族（…）又は法人（議員又は親族等が役員に就いているものに限る）に対し、市等が行う請負契約等の自粛を働きかけ」という「親等規制」が入っている点である³²。同年10月の議員任期満了・一般選挙を目前に控えた状況の中、当時の議会改革特別委員会はこの親等規制をめぐる大いに紛糾したが、結局現行の規定とすることで折り合った³³。政治倫理審査会の組織に関しては、委員8人を議員の中から議長が選任すると定められ（第5条第2項本文）、学識経験者も委員にするという高岡市が陥っている弊を免れているが、半面で、議員の倫理審査を同僚議員たちによって果たして公正に行えるのかという疑問がある（もちろんこれは氷見市に限った問題ではないが）。他方、審査請求については、住民による請求の要件が100分の1とされ、比較的ハードルが低くなっている（なお、議員による請求は定数の8分の1以上である）こと（第4条）が注目に値する。

市長等政治倫理条例については、2012（平成24）年4月に初当選した本川祐次郎市長がその制定を選挙公約として掲げており、現在制定に向けて検討が行われているところである。同市長就任以来、市長と議会多数派（議員全17人中11人を占める最大会派「自民同志会」）との間で対立が続いており、今後制定される政治倫理条例の内容によっては、審査請求が政争の具として用いられる可能性もあり、その動向を注視する必要がある。

③ 射水市

前出2市と同じく県西部に位置する射水市（人口：約94,000人）は、いわゆる「平成の大合併」で1市3町1村（新湊市・小杉町・

大島町・大門町・下村)が合併して2005(平成17)年11月に誕生した新しい市である。同市は発足以来、市長等および議員の政治倫理条例を有していたが、それは、合併前の旧小杉町が2002(平成14)年に制定した両条例³⁴を新市全域で暫定施行するという、合併時の取り決めによるものであった。この暫定施行は2015(平成27)年3月に射水市としての市長等および議員の政治倫理条例が新たに制定されるまで約9年半続いたのであり、2012(平成24)年の高岡市議会議員政治倫理条例制定まで、長らく県内で唯一政治倫理条例を有する自治体であった同市は、かなり特殊な状況にあったといえる³⁵。

旧小杉町の政治倫理条例の特徴は、議員条例と併せて町長等条例も制定されていたこと、一定の独立性を持つ政治倫理審査会を常設としたこと(町長等条例第4条)、およびこの審査会が議員の政治倫理審査も担うとされていたこと(議員条例第8条)、町長による計5人の委員の委嘱につき議会の同意が必要とされていたこと(町長等条例第4条第3項)、有権者の50人以上という比較的少数の連署を集めれば住民からの審査請求が可能であったこと(町長等条例第6条第1項・議員条例第7条第1項)などで、北陸地方の中だけで見ても十分な先進性を備えた政治倫理条例といえるものであった(ただし、資産公開および問責の制度、とくに請負契約等に関する親等規制は定められていなかった)。とくに住民による審査請求のハードルが低かったことが、後述する2012(平成24)年の射水市における審査請求とそれをうけての政治倫理審査という富山県内でも前例のない実践につながったのである。

旧小杉町も含む1市3町1村の合併による射水市発足後、10年近く暫定施行されてきた両政治倫理条例は、2015(平成27)年3月に射水市としての市長等および議員の政治倫理条例が制定されたことにより廃止されたが、住民による審査請求の要件として有権者の50分の1以上の連署が求められその点で厳格になったこと(市長等条例第7条

第1項・議員条例第5条第1項)、市長による政治倫理審査会委員の委嘱につき議会の同意を不要としたこと(市長等条例第5条第4項本文)を除けば、旧小杉町条例の特性は新条例にも基本的に引き継がれているといえる。

(2) 政治倫理条例の制定が問題となった自治体

近年、富山県内において地方政治家にまつわる疑惑が問題となり、その中で政治倫理条例の制定について議論が生じた自治体としては、次に挙げる滑川市および砺波市がある。

① 滑川市

県東部の滑川市(人口:約33,500人)では、市議会議員の不祥事等³⁶をうけて2006(平成18)年と2008(平成20)年の2回にわたって政治倫理条例案が議会に提出されたが、いずれも反対多数で否決されている。結局否決されたが後者の条例案には、「議員の配偶者、2親等以内又は同居の親族、議員が役員をしている企業及び議員が実質的に経営に携わる企業は、地方自治法第92条の2の規定の趣旨を尊重し、市が発注する工事等の請負契約、下請工事、業務委託契約及び一般物品供給契約に参加しないこととし、市民に疑惑の念を生じさせないよう努めなければならない。ただし、災害等特別な理由があるときは、この限りでない」(4条1項)および「議員が実質的に経営に携わる企業とは、議員が資本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している企業、又は議員がその経営方針に関与している企業をいう。」(同条2項)という規定が盛り込まれていたことが注目される³⁷。現在も議会基本条例の制定と併せて検討されているとのことだが³⁸、政治倫理条例制定に向けての具体的な動きがあるかどうかは明らかでない。

② 砺波市

県西部の砺波市（人口：約49,000人）では、2012（平成24）年、任期満了を控え再選出馬の可能性が取りざたされていた当時の上田信雅市長をめぐって、市長の長男（1親等血族）が社長を務める会社による市の公共事業受注が問題化し、けっきょく同市長は不出馬表明を余儀なくされた。問題の顕在化から不出馬表明に至る間に、同市長は政治倫理条例制定の必要性を否定する旨の回答を地元メディアの取材に対して行っており³⁹、新市長選出後も現在に至るまで、政治倫理条例は制定されていない。

なお、この2012（平成24）年は県内自治体において政治倫理の問題がにわかに注目されるようになった年であり、すでに市長等および議員の政治倫理条例を持っていた射水市においても、夏野元志市長の1親等親族（母が社長・父が会長）が経営する会社が市関連の公共工事等に請負・下請けに入ったことが問題となり、当時暫定施行されていた（旧）小杉町長等政治倫理条例に基づく審査請求がなされ、これをうけて政治倫理審査会による審査が行われている。

3. 射水市における2012（平成24）年の政治倫理審査

本稿筆者は、本務校の関係で2012（平成24）年6月から2015（平成27）年6月までの3年間、射水市政治倫理審査会の委員を務めたのだが⁴⁰、委員委嘱から間もない2012年9月および10月に市長に関する計2件の審査請求が行われ、この審査にかかわったことが、それまで政治倫理条例の問題に疎かった筆者がそれについて深い関心を持つきっかけとなった。

2件の審査請求はいずれも市長の両親が経営する会社に関わるもので、ひとつは市が発注した工事の下請けに同社が入ったこと、もうひとつは市の補助金を受けて社会福祉法人が実施主体となった工事を請負ったことが、小杉町長等政治倫理条例第3条第1項に定める政治倫理基準

に反するか否かの審査を求めるといったものだった⁴¹。この事件の争点は、請負等に関する親等規制が政治倫理基準において定められていない中で、市長から1親等というきわめて近い親族（実の両親）が経営する企業が市の公共工事等にかかわったことをどのように評価するかであった。市長が本件に口利き等にかかわった証拠等は審査請求に際して一切示されず（そうした証拠を集めることが困難なのは確かであるが）、請求者の主張は明文の規定がなくても1親等親族の経営する企業が公共工事等の下請け・請負をしたことそれ自体が、市長が「その職務に関して不正の疑惑を持たれる行為をしないこと」（小杉町長等政治倫理条例第3条第1項第1号）および「政治不信を招くことのないよう、その品位と名誉を損なう行為を慎むこと」（同第7号）に違反するというものであり、結局のところ、親等規制そのものをどう評価するかの問題となった感があった⁴²。

審査結果の要旨は⁴³、①市長が親族企業による当該2件の事業の請負および下請けにつき関与した事実は認められず、②新市発足に際して親等規制を内容とする旧大門町議会決議を旧小杉町政治倫理条例と共に暫定施行するという旧市町村による合意があったとする主張には根拠がないため、市長に政治倫理基準に違反する行為は認められない、とするものであったが、同時に審査結果報告書の末尾に「付言」として、③政治倫理基準違反行為は認められないものの、市長に極めて近い親族の経営する企業による当該請負等に対して市民の一部が疑いの念を抱くのはやむをえないことであり、市長には市民に対する説明責任を果たすこと、および今後いっそうの公正な市政運営を期待する、④新市独自の政治倫理条例を速やかに制定し、旧小杉町政治倫理条例の暫定施行状態を早急に解消することを求める、という要望が盛り込まれている⁴⁴。

4. 政治倫理条例のあるべき姿に関する試論

以上、政治倫理条例について主に富山県内における制定状況および条

例の定める制度内容等について概観し、併せて政治倫理審査が行われた唯一の事例を紹介したが、以下では、本稿筆者が政治倫理審査会委員としての職務を遂行する中で当事者として感じたこと考えたことを、政治倫理条例が実効性を失うことなく地方政治家からも受容可能なものとなるためにはどうあるべきかに関する、今後のさらなる検討のために記しておきたい。

(1) 政治倫理審査会について

富山県内自治体においては、射水市を除いて、政治倫理条例がもっぱら議員のそれとして制定されていることから、政治倫理審査会が議会の特別委員会としてしか組織され得ず、したがって同僚の議員たちによって政治倫理審査が行われるよりない。しかし、政治倫理審査が公正中立な立場から行われるためには、政治倫理審査会が一定の独立性を有する第三者機関でなければならない。政治倫理条例制定を議会改革の一環とする限定的な理解を超えて、首長も含めた自治体全体での政治倫理確保を目的として首長・議員を共に対象とする政治倫理条例（射水市におけるように形式上は別個の条例となることもあろうが）を定め、その中で首長の附属機関として政治倫理審査会の設置を定める必要がある、という共通認識が県内において醸成されることを期待したい。

また政治倫理審査会委員の委嘱に関しては、小杉町長等政治倫理条例は、町長による審査会委員の委嘱を議会の同意にかからしめていたが、射水市の新条例では、委員の任期を3年から2年に短縮するのと併せてこの同意手続を削除した。こうした議会同意については、首長の恣意的な人選を防ぐ趣旨であろうとしつつ、自治体の実情によってはかえって政治的思惑が絡むこともあり、一長一短であるとする評価もあるが⁴⁵、私自身の感覚では、首長等だけでなく議員の倫理審査も行う公正・中立の審査会の委員として、首長による委嘱を議会の同意

によって権威付けてもらうことによって始めて、委員が自らの地位の正当性に確信を持って職務を遂行し得るようにも思われる。また、この仕組みであれば、首長が委員委嘱に対する同意を議会に求める際に議題として提出されることを通して、委員人事の透明性・適切性を確保することが可能となろう。もちろんそのためには、提出側から理由説明等が行われ、議会の側もノーチェックで同意をしたりしないことが必要である。調査・処分等の権限を持たず、その意味で「無力」な政治倫理審査会が、地方自治体における政治倫理のいわば守護者としての「権威」を維持し、その審査結果報告や勧告が首長・議員だけでなく自治体住民からも尊重されるためには、政倫審の構成員として適任の人物をどれだけ得られるかが重要だと思われる。

(2) 住民による審査請求の要件について

射水市における平成24年の政治倫理審査請求は、小杉町長等条例の定める有権者50人以上の連署を得て行われたが、個人的にはずいぶん低いハードルだという印象を抱いていた。政治倫理審査が先述したように一種の情報公開制度としての性格を有することにかんがみ、調査請求は本来1人でもできるもので、有権者の一定数ないし一定割合の連署を求めるのは、理論的に妥当でなく、実際上も住民による調査請求を困難にするので望ましくないという見解もあるが⁴⁶、いやしくも住民の直接選挙によって選ばれた公職者に関する審査請求である以上、有権者の50分の1（2%）では厳しすぎるにしても、氷見市が定めているようにせめて100分の1（1%）の連署を要件とすべきように思う。本件審査に際しては、拠って立つ条例自体が暫定施行のものであることから、政治倫理審査会の職権行使の正当性に完全な確信を抱ききれなかった委員が私も含めており、合併時に人口約3万3千人だった小杉町であればまだしも、合併により約9万4千人の人口となった射水市で、50人というのはあまりに少ないと感じられたのであ

る。審査請求を1人からでも認めるべきとする論者は、審査請求に際し疎明資料の添付を義務付けることで濫りな請求は防げるとするが⁴⁷、事の性質上、それをもって説得力ある審査結果を導けるような疎明資料の提出はほぼ期待できないだろう⁴⁸。むしろ、一定数ないし一定割合の有権者が行う請求であることによって、疎明資料に厳密な内容を求める必要性が低くなり、また政治倫理審査会が職務遂行について一定の民主的正当性を獲得しうることのメリットの方が大きいのではないか。そしてこのことは、政治倫理審査会が政治倫理の確保・維持のためにより積極的にその職務を行使する後押しとなるように思われる⁴⁹。

(3) 親等規制について

親等規制の問題点に関しては詳しく論ずる機会を別に設けたいが、ただここでは、親等規制を肯定する論者も、広島県府中市の議会議員政治倫理条例に盛り込まれた2親等規制を違憲と判断した原審（広島高判平23・10・28判例集未登載）を破棄してこれを合憲とした最高裁判所（最三小判平26・5・27集民247号1頁）も、名義替え等による地方自治法第92条の2および第142条の兼業禁止を免れる行為に対する規制上の便宜を優先させるあまり、首長ないし議員とただ単に一定親等内の親族関係にあるだけの企業経営者をひとからげに公共事業の請負等から事実上排除することの非合理性を看過しているのではないかとこのことを指摘しておきたい。たしかに脱法行為を見抜くのは難しいが、だからといって、首長ないし議員と単に親族関係にあるだけの者の経済活動に対して、いずれかがその業を断念することによってしか免れられない制限を課することの不正義について、これを首肯する論者から説得力ある説明がなされているようには思われない。政治倫理条例による親等規制がたとえ強制力を持たない努力義務規定であったとしても、政治倫理基準違反という審査結果の公表がもたらす

事実上の大きな不利益、それによる強い抑止効果ないし萎縮効果を考えれば、この種の規制はその効果が事実上の基本権侵害に及ぶ有害なものである⁵⁰。首長・議員の待遇面で勝り、それらの地位に就くことを目指す人材に事欠かない都市部の自治体であれば格別、そうした諸条件を欠き、また自営業者およびその家族等が政治的人材とくに議会議員の有力な供給源となっている「地方」の自治体⁵¹において政治倫理条例に親等規制を盛り込むことは、その「萎縮効果」によって、かえって政治的人材の不足という状況を悪化させかねない⁵²。

敢えて請負辞退を定めるのであれば、首長か議員が「実質的に経営に携わっている企業」という基準のみで事は足りるはずである。首長か議員が請負企業の経営に実質的に携わっているかどうかの判断は、有権者の一定数以上の連署による審査請求に基づいて、政治倫理審査会が審査対象となった首長・議員も含む関係者に対して資料提出を求めながら慎重に行えばよい。審査に必要な資料等の提出を拒めば、その提出拒否という事実を政治倫理審査会が公表するという形での事実上の制裁が可能である。

(4) 資産公開制度

資産公開制度は旧小杉町条例も含む富山県内自治体の政治倫理条例に規定されていないが、ここで併せて検討したい。政治倫理条例の実効性を担保するために本人名義のみならず家族名義も含めた厳格な資産公開の制度が必須であるかどうかは、ひとつの問題である。私見では、前述したように自営業者およびその家族等が政治的人材とくに議会議員の有力な供給源となっている「地方」の自治体においては、資産状況の公開を家族名義も含めて課す徹底した資産公開制度が過度のプライバシー公表と受け取られ、ただでさえ数少ない政治的人材に政界への進出を躊躇させる恐れがある。その点で、国会議員資産公開法が政令市以外の一般市および町村の議会議員につき資産公開を義務

付けなかったことを改めて想起すべきではないだろうか。議員本人の資産公開に関しては、地域の事情に応じて必要があれば条例で定めればよいが、家族名義の資産公開は上述の理由から必要ないと思われる。資産公開制度の有無にかかわらず、議員の地位を利用しての資産形成等の疑いがあれば、住民有権者による審査請求をうけた政治倫理審査会が、家族名義の資産状況も含め、審査対象となっている議員に報告を求めたうえで審査を行い、報告を拒んだ場合にはその旨を公表すればよい。

他方、首長の場合も、既存の資産公開制度の下で、その在任中の資産形成に関して疑義があれば審査請求を行えばよい。政治倫理審査会は資産公開条例に基づいて提出済みの資産報告書をチェックし、その内容に問題があれば追加資料等の提出を求め、あるいは本人分だけでは疑義の解明に不十分であれば、首長に家族名義の報告書等の提出を求めることも可能である。提出を拒んだ場合には、やはりその旨を公表すればよい。

議員・首長いずれの場合も、家族名義まで含めた徹底した形での資産公開が政治倫理条例に絶対不可欠の要素とは思われない。政治倫理審査会が委員として相応しい人を得て、期待される役割を適切に果たせばという条件付きではあるが、親等規制と同様に強度の萎縮効果をもたらす徹底した資産公開制度は、少なくとも（「都市」に対しての）「地方」の自治体には不必要であろう。

(5) 政務活動費

本稿冒頭で言及した議員の政務活動費については、その用途について疑義がある場合には、メディアを通じての世論による批判の他、住民訴訟（地方自治法第242条の2）が提起され、司法による判断が求められることもあるが⁵³、訴訟費用の負担や判断が示されるまでに時間がかかるといったコストを伴うものである。政務活動費の用途の

チェックを政治倫理審査会に担わせることには、一考の価値があるのではないだろうか。年に一度、会派ないし議員が提出する政務活動費収支報告書（の写し）を、議長を通じて政治倫理審査会に提出させて定期的にチェックを行う仕組みを条例で設けることは可能であろう。政倫審がその使途に疑問を抱いた場合には、関係各所に必要な資料の提出を求めつつ、さらに詳しく審査を行い、悪質な不正使用と認められれば政治倫理基準違反（たとえば「議会及び議員の品位及び名誉を損なう行為」として）を宣言するという形で、である。

おわりに

以上、富山県内における政治倫理条例をめぐる状況、およびそれと関連付けて政治倫理条例にかかわる諸問題のいくつかについて概観し試論を提示したが、本稿筆者の考えでは、政治倫理条例が、実効性を損なうことなく、しかも政治家側からも受容可能なものであるためには、斎藤名誉教授がモデル化しているほどの完成度ではなくても、地域の事情等によっては、むしろそうでない方が、制度としてかえって有効に機能し得るとも思われる。とくに上述した親等規制および厳格な資産公開制度の必要性の有無に関しては、少なくとも非都市部の地方自治体においては、政界への人材供給の実態と関連付けて再検討する必要がある。政治倫理条例のあるべき姿は一樣ではなく、各自治体の地域事情に相応しい内容があると考ええる。

政治倫理条例およびそれによって制度化される政治倫理の確保・維持のための諸方策の存立は、けっきょくは条例の制定・改廃の権限を有する議会（＝議員たち）が現実的なものとしてそれを受容するかどうかにかかっている⁵⁴。政治倫理条例が未制定の、とくに非都市部の自治体において、同条例の制定が検討される場合には、親等規制と資産公開が必ずネックとなろう（これはあくまで推測にすぎないが、上述した滑川市

のケースでは、親等規制に固執しなければ、条例は成立したであろう)。これらの制度がなくとも、明確化された政治倫理基準によって、一定の独立性を持つ政治倫理審査会が住民による審査請求を受けて審査を行う仕組みがあれば、政治倫理の確保・維持のためには十分であり、条例制定権を持ち、したがってこうした制度の導入の可否を決する立場にある議会＝議員たちも、異論なく受け入れ可能だと思われる。そして何より、政治倫理の確立が必要であり、そのために不可欠なのは政治倫理条例であるという意識が、自治体住民の間で共有されなければならない。それは、政治倫理条例を新たに制定する際だけでなく、制定後の運用においても、「権力」を持たない政治倫理審査会が政治倫理の確保・維持に必要な「権威」を帯びるために欠かせない条件と思われる。

註

- 1 この事件は2013(平成25)年10月に、高岡市議会某会派に所属する22人の議員が、会派の指示に従って「防災靴」という名目で「(普通の)革靴」を購入し、会派で計22万円を政務活動費として支出したというものである。高岡市議会は同年11月に議員任期満了を控えていて、その直前に行われた政務活動費の「駆け込み使用」だったと推測される。
- 2 たとえばごく最近の富山県では、2015(平成27)年4月の県議会議員選挙において、全13選挙区(定数40)のうち5選挙区(定数計9)が無投票となっており、県内有権者の約22%が自らの代表者を選ぶ機会を得られなかった。また全立候補者数も過去2番目に少ない49人(無投票当選者含む)で「少数凡戦」となったこともあり、選挙での投票率も過去最低の46.81%にとどまった。2014(平成26)年も4月の舟橋村議会議員選挙(定数8)、8月の小矢部市議会議員選挙(同16)および11月の同市長選挙も無投票となっている。
- 3 2007(平成19)年4月の奈良県上北山村議会議員選挙では、定数7のところ立候補者が5人しかなく全員当選したが、欠員が定数の6分の1を超えたため再選挙となっている(公職選挙法第110条第1項第4号)。相川俊英『トンドモ地方議員の問題』(ディスカヴァー携書・2014年)221頁参照。
- 4 平成4年までに、20数市町で堺市政治倫理条例を基本的なモデルとする政治倫理条例が制定されたという。平松毅「政治倫理条例と憲法」日本法政学会『法政論叢』30巻(1994年)50頁参照。それらの条例の内容分析および堺市条例の運用状況については、久禮義一「政治倫理条例の実態」上記『法政論叢』76-86

富山県内自治体における政治倫理条例

頁で詳述されている。

- 5 国会議員資産公開法第7条。その期限は1995（平成7）年12月31日までとされていた。
- 6 なお、国会議員資産公開法が条例による資産公開の制度化を求めている対象は、自治体の首長、都道府県議会および政令市議会の議員であり、一般市町村の議会議員は含まれていない。また、資産公開の範囲は首長ないし議員本人分のみである。
- 7 斎藤文男『新版 政治倫理条例のつくり方―クリーンな地方政治のために―』（自治体研究社・2006年）19頁。
- 8 公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律第1条第1項「衆議院議員、参議院議員又は地方公共団体の議会の議員若しくは長（以下「公職にある者」という。）が、国若しくは地方公共団体が締結する売買、貸借、請負その他の契約又は特定の者に対する行政庁の処分に関し、請託を受けて、その権限に基づく影響力を行使して公務員にその職務上の行為をさせるように、又はさせないようにあっせんすること又はしたことにつき、その報酬として財産上の利益を収受したときは、三年以下の懲役に処する」。
- 9 地方自治法第92条の2「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない」。同法第142条には、普通地方公共団体の長について同様の定めがなされている。
- 10 あっせん利得処罰法第1条は、あっせんの「報酬として財産上の利益を収受」することを犯罪成立の要件としている（前出註8参照）。
- 11 地方自治法第92条の2および第142条による議員・長の関係私企業からの隔離を免れる、一種の脱法行為である（前出註9参照）。
- 12 そうした意味で「上乗せ条例」の一種といえよう。なお国政レベルにおいても、政治・行政に対する国民の信頼確保のために、「国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範」（平成13年1月6日閣議決定）および衆参両院の「行為規範」によって、法律が規制していない諸行為が禁止されている。
- 13 斎藤前掲書12-13頁、17頁。
- 14 以下この段落の内容は、斎藤前掲書11-13頁による。なお、同書26-62頁で①～⑤それぞれに関する詳しい説明がなされている。
- 15 斎藤前掲書11頁および31-32頁では、これらに加えて「政治的・道義的批判のある企業・団体献金の受領の禁止」も挙げられているが、資金管理団体への企業・団体献金は、2000（平成12）年1月から全面的に禁止されている。あるいは、首長・議員が支部長を務める政党支部への献金を視野に入れての言及であろうか。

- 16 斎藤前掲書11-12頁、21頁。
- 17 斎藤前掲書10頁、21頁。なお同書巻末に資料として掲載されている「モデル条例」は、政治倫理条例を新たに制定する際の雛形に他ならず、定型化の最たるものといえる。
- 18 宗像優「九州地方における政治倫理条例の制定状況と今後の展望」『九州法学会会報2009年』（九州法学会・2009年12月）91頁。斎藤文男「政治倫理条例とは何か？—全国の情勢と今後の課題—」政治倫理条例シンポジウム（平成25年10月20日）基調講演〔政治倫理・九州ネットワークHP（<http://www.seirin.gr.jp/symposium.htm>）平成27年11月30日閲覧〕。
- 19 宗像前掲論文91-92頁。宗像氏による調査結果は2008（平成20）年10月1日時点のもので、やや古い数字ではあるが、現在においても基本的な状況に大きな変化はないものと思われる。
- 20 七尾市・加賀市・かほく市・白山市・能美市・野々市市・津幡町・内灘町・志賀町・中能登町・穴水町・能登町の6市6町。これ以外に、2つの自治体（金沢市・宝達志水町）では、条例ではなく要綱という形で政治倫理について定められている。以下、北陸地方における政治倫理条例の制定状況等については【資料1】を参照されたい。
- 21 福井市・敦賀市・小浜市・大野市・勝山市・あわら市・越前市・坂井市・若狭町の8市1町。
- 22 福井市・坂井市・若狭町の2市1町。
- 23 この点に関しては、宗像前掲論文91頁も参照されたい。
- 24 各県の市町村および県自体も加えての制定率は、石川県が63.16%、福井県が58.82%であるのに対して、富山県はわずか18.75%にすぎない。
- 25 ただし、斎藤前掲書9頁。「かつては、堺市がそうだったように、汚職事件がきっかけで再発防止のために条例が制定されるようなケースがほとんどでした。しかし、いまは違います。政治倫理条例は、不祥事が起こらぬよう『転ばぬ先の杖』として制定されるようになりました。市政が市民の信頼を得るためには、条例が不可欠だと認識が定着したためでしょう」。
- 26 かつて県内で唯一首長等・議員の政治倫理条例を有していた旧小杉町（現・射水市）も、議会議員による申し合わせて議員の配偶者または2親等内の血族が経営する企業の公共事業請負禁止を決議した旧大門町（現・射水市）も、条例制定ないし決議のきっかけは、議員本人あるいは議員の親族が経営する企業による町の公共事業の請負に関する疑惑が表面化したことであった。後述註34・35参照。
- 27 NPO法人「市民オンブズ富山」代表理事・青山明生弁護士のコメント。毎日新聞富山版2012（平成24）年6月9日（短期連載「李下の冠 政治倫理条例への道<下>」）。

富山県内自治体における政治倫理条例

- 28 たとえば、2014（平成26）年12月の衆議院議員総選挙における自由民主党の富山県での比例代表得票率は46.4%で、これは全都道府県で最高の割合であった（自民党の全国での比例代表得票率は33.1%）。なお、県内の選挙区選出の国会議員（衆議院議員3人・参議院議員2人）はすべて自民党に所属している。
- 29 福井県内各自治体の議員倫理条例で、「政治倫理調査特別委員会」ないし「政治倫理審査特別委員会」を設置すると規定しているのは、この点が正しく認識されているからであろう。
- 30 石川県の野々市市および志賀町がそうである。
- 31 以上に関しては、斎藤前掲書53-54頁で簡明に論じられている。
- 32 ただし、これは努力義務にとどまっており、親族企業による請負契約等辞退届の提出を議員に義務付けるといった強い措置は規定されていない。
- 33 北日本新聞2014（平成26）年9月25日。なお明文の規定はないが、1親等の親族には「姻族」も含まれるということが、議会改革特別委員会で申し合わされている。
- 34 2001（平成13）年、当時の町議会議長が個人経営する印刷所が父親の代から数十年にわたって町と請負契約を結んでおり、過去3年間は町発注の印刷物全体の4割近くを請負っていたことが明らかとなった。同議長は議長職を退いたが、議会は議員失職を否決した（地方自治法第127条第1項）。この問題が旧小杉町における町長等・町議会議員の政治倫理条例制定のきっかけとなった。
- 35 また、旧小杉町とともに新市の一部となった旧大門町では、4人の町議会議員の関係する企業による町発注工事の受注をめぐる町民の疑念の高まりを受けて、1994（平成6）年12月に町議会が「公共事業の請負契約については、（…）議員の配偶者または二親等以内の血族が経営する企業及び議員が事実上の支配力を持つと思われる企業は、請負契約対象者並びに下請業者とならない」とする決議を採択している。【資料6】参照。
- 36 2006年は、当時の市議会副議長によるセクハラ発言および自民党滑川市連の会計監査に際して会計責任者だった市議が書類を偽造し逮捕された事件が、2008年は市公共事業をめぐる談合事件で摘発された会社が市議の親族企業であったことが、それぞれ問題となった。
- 37 条例案の全文は、滑川市議会会議録・平成20年9月定例会（第4号 9月29日）（<http://www.city.namerikawa.toyama.jp/kaigiroku/cgi-bin/3/ResultFrame.exe?Code=fjw4le9jfnha3ahvdf&fileName=H200929A&startPos=0>）に掲載されている。
- 38 滑川市議会議員・高木悦子氏のブログ「高木えつこの『滑川市議会ってどんなとこけ?』」2015年3月20日の記事（<http://namerikawa.blog38.fc2.com/blog-entry-3272.html>。2015年11月30日閲覧）。
- 39 前出註27・毎日新聞富山版2012（平成24）年6月9日。

- 40 これはすでに述べたとおり、射水市発足以降、暫定的に施行されていた旧小杉町の政治倫理条例に基づくものであり、正確には「小杉町政治倫理審査会委員」ということになろう。なお、射水市としての政治倫理条例が制定・施行された後、2015（平成27）年10月に再び審査会委員を拝命したことを付記しておく。
- 41 当時、射水市では合併後の庁舎統合をめぐる、初当選した市長選での選挙公約に掲げた庁舎統合反対の方針を翻して賛成に転じたとする、統合庁舎反対派市民による市長批判が強く、本件審査請求は、こうした反対派市民による政治闘争としての性格も帯びていた（統合庁舎建設は2013（平成25）年11月に現市長が再選されたことにより政治的にはとりあえず決着を見たといえるが、統合後の旧庁舎跡地の利用等をめぐって現在も争いは続いている）。
- 42 当該審査の請求者は、旧大門町における請負辞退の決議（前出註35参照）が合併後の新市にも引き継がれる旨の合意が合併時にあったと主張しており、その点も審査の際に検討された。
- 43 本件の審査結果報告書は、審査請求書とともにデータ化されて射水市ホームページ (<http://www.city.imizu.toyama.jp/event-topics/svTopiDtl.aspx?servno=6157>) にアップされている。
- 44 すでに述べた2015（平成27）年3月の射水市長等および市議会議員の政治倫理条例の制定が、この「付言」での要望に応じてのものであることは言うまでもない。なお、本稿筆者は、射水市長等政治倫理条例の制定に検討委員会の委員として関与した。
- 45 斎藤前掲書53頁。
- 46 同56頁。
- 47 同上。
- 48 石川・福井両県には、住民1人でも審査請求をできるとしつつ、複数議員による紹介を要件として加えている立法例が見られる（津幡町・勝山町）が、少数住民による濫りな請求は抑止できる反面、議会内部の政治的対立にごく少数の市民が巻き込まれる可能性がかえって生じないか、慎重な検討を要すると思う。
- 49 射水市では、平成24（2012）年4月に市庁舎位置条例の廃止を求める直接請求が市有権者の50分の1をはるかに超える5,650人の連署をもって行われた（必要署名数は1,530人だった）。有権者の50分の1という法定数は、自治体の有権者の中である程度の問題意識が共有されていれば、必ずしも克服困難な高すぎるハードルではない。
- 50 親等規制もたらす不合理は他にもある。富山県も含む雪国では、冬季に大量の降雪・積雪があった場合の除雪作業を地元の建設業者や造園業者に広く発注しているが、この請負につき、親族に議員がいるというだけの理由で当該親族企業に事前に辞退させておくことが合理的であるとは思えない。公共事業の請負を一律に辞退せよと求める以上、例外を定めたり規定外の運用をしたりする

ことは、極めて困難であろう。なお、この除雪作業は、雪国の自治体および地域住民にとっては必要不可欠のサービスであると同時に、請負う地元業者側にとっては仕事の少ない冬場の貴重な収入源でもある。

- 51 全国町村議長会の調査によると、町村議会議員全体に占める無職＝議員専門者の割合は約21.5%（2,399/11,161人：平成27年）である。【第61回】町村議会実態調査結果の概要（平成27年7月1日現在）（http://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/61_1.pdf）参照。他方、全国市議会議長会の同様の調査によれば、この割合は40.5%（7,853/19,370人：平成27年）となるが（「市議会議員の属性に関する調（平成27年8月集計）」（<http://www.si-gichokai.jp/research/zokusei/file/shigikaigiinzokusei201508.pdf>））、これは政令市や中核市といった都市部の多数の議員を含む数字であり、その点で割り引いて評価すべきものと思われる。
- 52 元来、地方議会議員の地位に関しては、専門職なのか名誉職なのか議論のあるところであり、現行法上、公務員について名誉職制度は一般に認められていないため、「非常勤の特別職公務員」と解釈されている。非常勤職の公務員は、他に本業があるのが通常であり、地方議会議員に一般職の公務員のような兼業制限がなく、地方自治法第92条の2によって地方公共団体等に対し請負をすること又は請負をする法人の役員を兼ねることが規制されているにすぎないのは、むしろ地方議会議員が別に本業を持っていることを前提としているとも理解できる。以上の記述に際しては、加藤眞吾「地方議会議員の待遇」レファレンス2006年7月号174頁を参照させていただいた。
- 53 政務活動費の用途をめぐる司法による判断を集めた有益な資料として、『政務活動費違反判例集』（国政情報センター・平成27年）がある。
- 54 その点で、本稿提出前後の出来事なのでここで詳述することを得ないが、2015（平成27）年12月18日に福岡県の飯塚市議会が政治倫理条例を一部改正し、市長等および議員の資産公開制度を「市民による閲覧があまりに少なく、経費の無駄である」ことを主な理由として廃止したと報じられていることは、示唆に富んでいると思われる。2015年12月18日付（2016年2月5日閲覧）西日本新聞ウェブページ（<http://www.nishinippon.co.jp/npn/national/article/213703>）。

【資料2】高岡市議会議員政治倫理条例（全文）

平成24年12月17日

高岡市条例第34号

（目 的）

第1条 この条例は、高岡市議会議員（以下「議員」という。）の政治倫理に関する基本となる事項を定めることにより、議員の政治倫理のより一層の向上に努め、市民に信頼される市議会づくりを進め、もって市政の健全な発展に寄与することを目的とする。

（議員の責務）

第2条 議員は、市民の信託を受けた全体の奉仕者として、自らの役割と責任を深く自覚し、その使命の達成に努めなければならない。

2 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、その疑惑を解明し、責任を明らかにするよう努めなければならない。

（政治倫理基準の遵守）

第3条 議員は、次に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

(1) 市民全体の奉仕者として、法令を遵守し、議会及び議員の品位及び名誉を損なう行為を慎み、不正の疑惑を持たれるおそれのある金品の授受その他の行為をしないこと。

(2) 本市の職員の公正な職務執行を妨げるような不正な働き掛けをしないこと。

(3) 本市又は本市が資本金、基本金その他これらに準じるものを出資している法人若しくは本市の施設の指定管理者が行う許可又は請負その他の契約等に関し、特定の者のために有利な取扱い又は不利な取扱いをするよう働き掛けをしないこと。

(4) 本市の職員の採用、昇任又は人事異動に関し、働き掛けをしないこと。

(5) 議員は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第92条の2の規定の

趣旨を尊重するとともに、議会の審議や調査権、議決権などを通じて市の事務や事業に対して影響力を持つことを認識し、市に対して行う請負その他の契約に関して、市民の疑惑を招くことのないようにしなければならない。

(審査会の設置)

第4条 議長は、議員の政治倫理基準の遵守に関する事項について、調査し、及び審査するため、別に定めるところにより、高岡市議会議員政治倫理審査会を置くことができる。

(委 任)

第5条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、議長が定める。

【資料3】高岡市議会議員政治倫理審査会の組織及び運営に関する規程（抄）

平成25年3月21日

議会告示第2号

（趣 旨）

第1条 この規程は、高岡市議会議員政治倫理条例（平成24年高岡市条例第34号。以下「条例」という。）第4条の規定に基づく高岡市議会議員政治倫理審査会（以下「審査会」という。）の組織及び運営に関し必要な事項を定めるものとする。

（審査の請求）

第2条 議員が条例第2条第1項又は第3条に違反する疑いがあると認められるときは、それを証する資料を添えて、議員及び市長の選挙権を有する市民にあってはその総数の50分の1以上の者の連署をもって、議員にあっては議員定数の3分の1以上かつ2以上の会派の者の連署をもって、議長に審査の請求をすることができる。

（審査会の設置等）

第3条 議長は、前条の規定による審査の請求（以下「審査請求」という。）がなされたときは、速やかに審査会を設置し、当該審査請求に係る事案について審査を求めるものとする。

- 2 審査会は、委員10人をもって組織する。
- 3 審査会の委員は、議員から5人、学識経験者から5人を議長が任命する。
- 4 審査会の委員の任期は、審査結果の報告が終了するまでとする。

【資料4】氷見市議会議員政治倫理条例（抄）

平成26年9月26日

条例第41号

（政治倫理基準）

第3条 議員は、次に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

- (1) 市民全体の代表者として、法令を遵守し、議会及び議員の品位及び名誉を損なう行為を慎み、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をし、又はその地位を利用していかなる金品も授受しないこと。
- (2) 市又は市が資本金、基本金その他これらに準じるものを出資している法人若しくは市の施設の指定管理者（第5号において「市等」という。）が行う許可、認可、処分又は請負その他の契約等に関し、特定の者のために有利な取扱い又は不利な取扱いをするような働きかけをしないこと。
- (3) 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な働きかけをしないこと。
- (4) 市の職員等の採用、昇任又は人事異動について関与しないこと。
- (5) 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第92条の2の規定の趣旨を尊重し、議員の配偶者若しくは1親等の親族（以下「親族等」という。）又は法人（議員又は親族等が役員に就いているものに限る。）に対し、市等が行う請負契約等の自粛を働きかけ、市民に疑惑の念を生じさせないように努めること。

（審査請求権）

第4条 市民（氷見市選挙人名簿に登録されている者をいう。以下同じ。）又は議員は、議員が第3条に規定する政治倫理基準に違反する疑いがあると認めるときは、これを証する資料を添えて、市民にあっては法第74条第5項に規定する選挙権を有する者の100分の1以上の者の連署、議員にあっては議員の定数の8分の1以上の者の連署を

もって、議長に対し政治倫理基準に違反する行為の存否の審査（以下「審査」という。）を請求することができる。

（政治倫理審査会の設置）

第5条 議長は、前条の規定による審査の請求を受けたときは、速やかに氷見市議会議員政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を設置しなければならないものとする。

2 審査会は、委員8人で組織し、議員のうちから議長が任命する。ただし、審査請求を行った議員又は審査の対象となる議員（以下「審査対象議員」という。）は、委員となることはできない。

3 審査会に委員長及び副委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

4 審査会の委員の任期は、議長に対し事案の審査結果の報告を終了したときまでとする。ただし、議員の職を失ったときは、その任期を終了するものとする。

〔第5項および第6項・略〕

【資料5】小杉町長等政治倫理条例（抄）

平成14年3月20日

小杉町条例第2号

〔平成27年3月17日廃止〕

（政治倫理基準）

第3条 町長等は、次に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

- (1) 町民全体の代表者として、品位と名誉を損なう行為を慎み、その職務に関して不正の疑惑を持たれる行為をしないこと。
 - (2) 町民全体の奉仕者として、人格と倫理の向上に努め、その地位を利用して職務の公正を疑わせるいかなる金品をも授受しないこと。
 - (3) 小杉町（同号及び次号において「町」という。）又は町が資本金の2分の1以上を出資している法人が締結する売買、賃貸、請負その他の契約及び当該契約に係る下請契約に関し、特定の個人又は企業その他の団体のために有利又は不利な取り計らいをしないこと。
 - (4) 町の職員の公正な職務執行を妨げ、又はその権限若しくは地位による影響力を不正に使用しよう働きかけをしないこと。
 - (5) 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第142条、第166条第2項、第168条第7項及び第180条の5第6項に規定する趣旨を尊重し、他人名義による請負をするなどの兼業行為をしないこと。
 - (6) 前号の規定は、一般の物品納入契約についても準用する。
 - (7) 前各号に掲げるもののほか、政治不信を招くことのないよう、その品位と名誉を損なう行為を慎むこと。
- 2 町長等は、前項の政治倫理基準に反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、自ら誠実な態度をもって解明にあたるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならない。

- 3 本条における政治倫理基準は、公職選挙法（昭和25年法律第100号）その他の法令に基づいて行われる政治活動を何ら妨げるものではない。

（政治倫理審査会）

第4条 政治倫理に関する事項について調査審議するため、小杉町政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を置く。

- 2 審査会は、5人の委員をもって組織する。
- 3 審査会の委員は、社会的信望があり、地方行政に識見の高い者のうちから議会の同意を得て町長が委嘱する。
- 4 審査会の任期は3年とし、再任されることを妨げない。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 5 審査会の会議は非公開とし、審査の経過及び内容は、第7条第2項の規定による審査結果の報告があった後公開するものとする。この場合、個人等のプライバシー保護及び名誉のためやむを得ず部分開示とするときは、出席議員の3分の2以上の同意を必要とする。

〔第6項および第7項・略〕

（町民の審査請求権）

第6条 町民は、第3条第1項に規定する政治倫理基準に反する疑いがあると認めるときは、法第18条に定める選挙権を有する50人以上の連署にこれを証する資料を添えて、町長に審査を請求することができる。

- 2 町長は、前項の規定により審査の請求がなされたときは、速やかに審査会にその審査を求めなければならない。

（政治倫理違反等の審査）

第7条 審査会は、前条第2項の規定により町長から審査を求められたときは、当該審査請求の適否及び当該事案の存否を審査し、文書で町長に審査結果報告をしなければならない。

- 2 〔略〕

- 3 町長は、第1項の規定により審査会から審査結果の報告を受けたときは、その写しを審査請求者に送付するとともに、公表しなければならない。

(審査会の報告に対する町長等の措置)

第10条 町長は、町長等が自己に関する審査会の審査結果において政治倫理基準に反するとの報告がなされ当該審査報告が妥当であると認めるときは、政治倫理確保のために必要と認められる措置を講じなければならない。

※ 本条例は、射水市の市長等・議員政治倫理条例が平成27年3月17日に成立したことをうけて、小杉町議員政治倫理条例（平成14年小杉町条例第28号）とともに廃止されているが、富山県内で初めて制定された政治倫理条例として資料的価値があると考え、その一部をここに収録した。

【資料6】大門町議会議員の公共事業等の請負契約対象除外に関する決議

本町議会議員は、町民の代表者として町民より負託された町政全般にわたって誠心誠意これにこたえていかなければならない。

特に公共事業の請負については、公正でガラス張りでなければならぬが、議員兼業禁止の地方自治法第92条の2について、その運用に当たって不明確な点もあり町民の疑惑を招いておるところであります。

このため町民の要望にこたえ、行政の適正化と議員活動の適正化を期するためにも、議員兼業禁止の地方自治法第92条の2について統一見解を確立し、民主的な行政を進めていくことは議会の大きな責務であると考えてる。

よって、議員の公共事業の請負契約については、町民の疑惑を排除するために、議員の配偶者または2親等内の血族の経営する企業及び議員が事実上の支配力を持つと思われる企業は、請負契約対象者並びに下請業者とならないことを決議する。

平成6年12月16日

富山県射水郡大門町議会

【資料7】射水市長等政治倫理条例 (抄)

平成27年3月17日

条例第34号

(政治倫理基準)

第4条 市長等は、次に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

- (1) 市民全体の代表者として、法令を遵守し、品位及び名誉を損なう一切の行為を慎み、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと。
- (2) 市民全体の奉仕者として、常に人格と倫理の向上に努め、その地位を利用していかなる金品の授受もしないこと。
- (3) 市又は市が資本金、基本金その他これらに準じるものを出資している法人若しくは市の施設の指定管理者が行う許可又は請負その他の契約等に関し、特定の者のために有利な取扱い又は不利な取扱いをするよう働き掛けをしないこと。
- (4) 本市職員の公正な職務執行を妨げ、又はその権限若しくは地位による影響力を不正に使用するよう働きかけをしないこと。
- (5) 職員の採用に関し、推薦又は紹介をしないこと。
- (6) 地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第142条、第166条第2項及び第180条の5第6項に規定する趣旨を尊重し、他人名義による請負又は物品納入契約をするなどの兼業行為をしないこと。

2 市長等は、前項各号に規定する政治倫理基準に反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、その疑惑を解明し、責任を明らかにするよう努めなければならない。

(政治倫理審査会)

第5条 政治倫理に関する事項について調査審議するため、法第138条

の4第3項の規定に基づき、射水市政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を置く。

- 2 審査会は、5人以内の委員をもって組織する。
- 3 審査会の委員は、社会的信望があり、地方行政に関し識見の高い者のうちから市長が委嘱する。
- 4 審査会の委員の任期は、2年とし、再任を妨げない。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 5 審査会の会議は、公開するものとする。ただし、審査会が特に必要と認めるときは、出席議員の過半数の同意を得て、非公開とすることができる。

〔第6項および第7項・略〕

（市民の審査請求権）

第7条 市民は、市長等が第4条第1項各号に規定する政治倫理基準に反する疑いがあると認めるときは、法第18条に定める選挙権を有する者の50分の1以上の連署にこれを証する資料を添えて、市長に審査を請求することができる。

- 2 市長は、前項の規定により審査の請求がなされたときは、速やかに審査会にその審査を求めなければならない。

（議員審査請求の審査）

第8条 市長は、市議会議長から射水市議会議員政治倫理条例（平成27年射水市条例第35号）第5条第2項の規定により審査請求書の写しの送付を受けたときは、遅滞なく、審査会に審査を求めなければならない。

（政治倫理違反等の審査）

第9条 審査会は、第7条第2項及び前条の規定により市長から審査を求められたときは、当該審査請求の適否及び当該事案の存否を審査し、文書で市長に審査結果報告をしなければならない。

- 2 〔略〕

- 3 市長は、第1項の規定により審査会から審査結果の報告を受けたときは、第7条の規定に基づく請求に対する審査結果の報告にあっては、その写しを審査請求者に送付するとともに、公表するものとし、第8条の規定に基づく審査結果の報告にあっては、その写しを速やかに市議会議長に送付しなければならない。

(審査会の報告に対する市長等の措置)

第12条 市長等は、自己に関する審査会の審査結果において政治倫理基準に反するとの報告がなされ、当該審査報告が妥当であると認めるときは、政治倫理確保のために必要と認められる措置を講じなければならない。