

関係要項における資料の提出

2022年8月8日

対象議員：山下 幹雄

尾張旭市議会議長 殿

尾張旭市議会議員政治倫理審査会会長 殿

尾張旭市議会議員政治倫理審査要綱第5条の規定に基づく審査請求に対し

第7条4 対象議員は、審査会において弁明をすることができる。なお、弁明を行う 対象議員は、事前に弁明を記載した書面を審査会に提出しなければならない。

上記要綱に基づき弁明に要する資料を下記の通り提出をする。

記

- 1.大岡琢美弁護士による意見書（1～7ページ）別添
- 2.付属書類（資料1～資料3）別添

以上



尾張旭市議会議員政治倫理要綱第5条に基づく

令和4年5月30日付審査請求事件（対象議員：山下幹雄議員）

220806

2022年8月6日

尾張旭市印場元町一丁目13番地の11（自宅）

大岡琢美（岐阜県弁護士会所属弁護士）



尾張旭市議会議長 殿

尾張旭市議会議員政治倫理審査会会長 殿

## 意見書（2）

標記事件について、下記のとおり、政治倫理審査基準及び政治倫理審査に関する意見を述べる。

### 記

#### 第1 政治倫理条例概説（序論）

##### 1 政治倫理の意味ないし意義

「政治倫理」とは、「政治家が持っていないとてはならない規範、政治に携わる者として、汚職や詐欺などを許さないとする道徳心」を意味する（小学館 大辞泉）が、政治倫理は、単なる道徳ではなく、政治を行うにあたっての行動規範となるものであって、政治家がその地位や権限を私的利益のために利用したり、職務の公正さを損なうような行為をすることなどが禁止される。政治倫理は、しばしば「政治とカネ」の問題として語られ、腐敗や汚職などが問題とされてきた。

##### 2 政治倫理に関する議院規則及び自治体条例

###### (1) 政治倫理に関する議院規則及び自治体条例の制定状況

政治倫理ということが言われるようになったのは、1976年のロッキード事件の頃からで、1985年には改正国会法124条の2から同条の4に基づいて、

衆参両院でそれぞれ、議員の政治倫理綱領及び行為規範を制定し、政治倫理審査会を設置している（資料1の1～3）。

地方自治体の議員や首長の政治倫理に関する条例が制定されたのは1983年の「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」が全国で最初であり、この条例制定のきっかけは、「収賄事件で有罪判決を受けた議員の居座りに反発した市民の直接請求であった」とされている。一般財団法人地方自治研究機構の調査では、2022年3月30日時点で、何らかの形式で議員に対する政治倫理条例を制定している自治体は、都道府県で9団体、市区町村で662団体との調査結果である（同機構HP「政治倫理条例」4頁 資料2）。

政治倫理条例等にどのような内容を盛り込むかについては、団体によって異なるが、一般的には、①政治倫理基準、②請負等の制限、③資産公開、④住民の調査請求、⑤政治倫理審査会、⑥問責制度の全部又は一部が規定されている（上記HP「政治倫理条例」4頁）。

## (2) 政治倫理基準（行為規範）の概要

政治倫理基準は、ほとんどの条例で規定されている。政治倫理に関して、議員や首長に対して一定の行為を禁止し、その遵守を求めるもの（行為規範の制定）であるが、一般的には、ア) 不正疑惑行為の禁止、イ) 契約等に当たっての特定企業等への有利な取扱いの禁止、ロ) 政治的・道義的批判を受けるおそれのある寄附受入れの禁止、エ) 地位利用による金品授受の禁止、オ) 職員の職務執行への不当介入の禁止、カ) 職員採用等の推薦禁止などが定められている。これらの項目のほか、人権侵害のおそれのある行為（ハラストメント等）の禁止、職員等に依頼をしたときの記録義務等を規定している条例もある（上記HP「政治倫理条例」5頁）。

## (3) 政治倫理基準の対象となる行為

上記(2)の(ア)～(カ)は、①議員や首長がその地位や権限を私的利益のために利用する行為や②議員や首長が職務の公正さを損なうような行為であって、これらを、政治倫理基準（行為規範）の対象とすることができることに

問題はない。

これに対して、③議員や首長の地位や権限と直接には関係しない、日常生活上の違法あるいは不適切な行為（暴力、誹謗中傷、差別、嫌がらせ、その他人権を侵害する言動）を政治倫理基準（行為規範）の対象行為とすることができるであろうか。たしかにこれらの言動は、政治家としての資質や適格性を疑わせるものではあるが、言動自体が自己又は関係者の利益を図ることを目的とするものであるとは必ずしも言えず、また、言動自体が職務の公正を損なうとは言えないことも多い。

住民の代表者である議員や首長に、清廉潔癖、品行方正で高い識見と教養を求めたい住民の気持ちはわかるが、首長や議員の地位や権限と直接には関係しない言動まで政治倫理基準（行為規範）で規制しようとする、勢い首長や議員に聖人君子になることを要求することになり、首長や議員が、喜怒哀楽を備えた人間として自由にかつ活発に意見を表明する自由（時として粗野な言動もありうる）を奪うことにもなりかねない。審査会の委員の多数を有する議会多数派によって少数派議員の政治活動を妨害する手段として利用されるおそれもある。

問題のある議員や首長に対しては、住民は有権者総数の3分の1以上の連署をもって解職投票の請求ができる（地方自治法 81 条）ほか、地方自治法及び議会会議規則等に違反するときは議会が懲罰を科することができる（同法 134 条）のであるから、自己の利益を図る行為とは言えず、かつ市政の公正を損なう行為とも言えない言動についてまで広範に規制を及ぼすことは、住民の直接選挙で選ばれた議員で構成された議会を議事機関として地方自治を保障する憲法 93 条に抵触するおそれもある。

これらの点を考慮して、③議員や首長の地位や権限と直接には関係しない、日常生活上の違法あるいは不適切な行為を政治倫理審査基準（行為規範）の対象とはしていない条例（大津市市議会議員政治倫理条例 資料 3 の 1）や、日常生活上の違法あるいは不適切な行為を対象とするが、「議員の品位と名

誉を損なう行為により、県民の議会に対する信頼を損ねてはならない」（三重県議会議員の政治倫理に関する条例 資料 3 の 2、福井県議会議員の政治倫理に関する条例 資料 3 の 3）、「品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、その職務に関して不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと」（千葉県議会議員の政治倫理に関する条例 資料 3 の 4）等、禁止される対象行為に何らかの限定をしている条例もある。

ちなみに、衆議院・参議院の政治倫理綱領の行為規範は、「議員は、職務に関して廉潔を保持し、いやしくも公正を疑わせるような行為をしてはならない」（第 1 条）のほかは、企業又は団体の役職についている議員の届出義務（第 2 条）、議長や委員長等が報酬を得て企業又は団体の役員等の兼職禁止（第 3 条）及び全会派一致で申し合わせた事項の遵守義務（第 4 条）を定めるのみであって、③政治家の地位や権限と直接には関係しない、日常生活上の違法あるいは不適切な行為を行為規範（政治倫理審査）の対象とはしていない（資料 1 の 2）。

## 第 2 尾張旭市議会議員政治倫理要綱（本論）

### 1 政治倫理要綱の目的ないし趣旨

#### （第 1 条 目的）

「この要綱は、議員が、市政に対する市民の信託に応えるため、公正かつ清廉を基本姿勢とし、常に政治倫理意識に徹した議員活動を行うことを目的とする。」

本要綱（条例）は、「政治倫理」自体を説明していないが、「市政に対する市民の信託に応えるため」「公正かつ清廉を基本姿勢と」することを政治倫理の要旨としていることを示している。

### 2 （第 3 条 政治倫理基準）として要綱に記載されている条項

「1 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。」

#### （第 1 号）

(1) 市民全体の代表者として、市民の規範となるよう公私にわたり品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、関係法令の遵守はもとより、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと。

(第2号ないし第7号) 以下は、簡略して記載する。

(2) 地位を利用しての金品授受の禁止

(3) 市が行う工事等の請負契約その他の契約又は市が行う許認可に関する不当な関与の禁止

(4) 市職員の公正な職務執行を妨げ、又は市職員の権限等を不当に行使するよう働きかけることの禁止

(5) 市職員の人事に関する不当な関与の禁止

(6) 職務上知り得た情報の不当利用の禁止

(7) 政治活動に関する寄附で道義的な批判を受けるおそれのあるものを受けるとの禁止

### 3 (第3条 政治倫理基準) の内容

#### (7) 第1号と「第2号ないし第7号」との関係

上記のとおり、第3条第1項のうち、第1号は抽象的に、「品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、…不正の疑惑を持たれるおそれのある行為」を、第2号ないし第7号は具体的に市政の適正を害するおそれのある行為を個別的に禁止するものであるところ、

「市民の信託に応えるため、公正かつ清廉を基本姿勢とし、常に政治倫理意識に徹した議員活動」(第1条)、「疑惑の解明」(第3条第2項)及び「兼業禁止」(第4条)等の規定に照らすと、第1号は包括的な基本規定、第2号ないし第7号は第1号を個別的に具体化した規定である。第2号ないし第7号を第1号とは別個の趣旨の政治倫理基準を定めた規定と解することはできない。

すなわち、尾張旭市議会議員政治倫理基準は、第1号ないし第7号に共通して市政の公正を害して市民の利益を損なう行為を禁止するものであり、そ

れを超えて、議員の地位や権限と直接には関係しない日常生活上の違法あるいは不適切な行為まで、政治倫理基準として全面的に禁止していると解することはできない。これらの行為に対しては、政治倫理基準以外の法規制や社会的制約あるいは選挙民の判断に委ねられている。これらの行為を全面的に政治倫理に反するとすることは、議員の人格、人柄や考え方等が道徳観や善悪の基準に合致していることまで求めることに繋がり、議員が喜怒哀楽を備えた人間（時として粗野な言動もありうる）として、住民のために活発に意見を表明する自由（これは住民の利益にも適う側面がある）を奪うことにもなりかねない（第1の2(3)）。

#### （イ）第3条第1項(1)の解釈

(ア)で述べたところから、第3条第1項(1)は、後段の「関係法令の遵守はもとより、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと」が本体であって、前段の「市民全体の代表者として、市民の規範となるよう公私にわたり品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、」は、後段を修飾する役割を有するにすぎず、後段とは別個独立に対象行為となるものではない。

このことは、第2号ないし第7号が、それぞれ一種類（あるいは同種類）の行為について「〇〇しないこと」と定めていることからみても明らかである。「品位と名誉を損なうような一切の行為」を「不正の疑惑を持たれるおそれのある行為」とは別種類の行為であるから、もしこれを禁止の対象としているのであれば、第1号（後段）とは別の号を設けて「市民全体の代表者として、市民の規範となるよう公私にわたり品位と名誉を損なうような行為をしないこと」と定めてあるはずであるが、そのような定め方はなされていない。

なお、「関係法令」とは、刑法（賄賂罪）、公職選挙法及び政治資金規正法等を指しており、法律一般を指すものではない。

#### 4 第3条第1項(1)の解釈と本件対象行為

この点、本件の審査請求書には対象行為として「令和4年4月22日の各派代

表者会において、お腹で相手議員を押しした行為」と記載されているが、お腹で相手議員を押しした行為は、一般に「関係法令（刑法第25章「汚職の罪」、公職選挙法等）の遵守はもとより、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為」には該当しない。

それにもかかわらずこれに該当するという認定ないし評価をするには、審査会の各委員は、お腹で押す行為に至る経緯や対象議員の動機等を含めて、お腹で押す行為が市政や市民の利益にどのような影響を与えたか、その結果、市民に不正の疑惑をもたれるおそれを生じさせたかを、十分に検討審理する責任がある。

## 5 まとめ

「不正の疑惑を持たれるおそれのある行為」がなくても「公私にわたり品位と名誉を損なうような行為」があれば政治倫理基準に違反すると解することは、要綱第3条第1項(1)の解釈を誤っている。また、

お腹で押す行為が「不正の疑惑を持たれるおそれのある行為」に該当するという評価認定をすることは、要綱第3条第1項(1)の適用を誤っている。

〈附属書類〉 いずれも写し

資料1の1	政治倫理綱領（衆議院）	1通
2	行為規範（衆議院）	1通
3	政治倫理審査会（衆議院）の説明	1通
資料2	政治倫理条例（地方自治研究機構HPより）	1通
資料3の1～4	地方自治体の政治倫理条例の例	各1通

以上