

【講演録】

議員が守るべき政治倫理

新 井 誠

はじめに*

「政治とカネ」の問題が深刻となっている昨今、改めて地方議会議員の政治倫理の確立が課題とされ、市民の信頼や適切な政治的関心をさらに醸成するための新たな制度の構築が求められている。そうしたなか、各地方議会にはいかなる対応が求められるのだろうか。また、すでに政治倫理条例を有する場合でも、今後どのような新たな施策が必要となるのであろうか。

以上の問題意識を受けて、本稿では、まず、呉市議会議員政治倫理条例（平成18年11月7日条例第37号）を概観し、他都市との比較を試みる（Ⅰ）。次に、以上から、従前の呉市議会議員政治倫理条例をめぐり今後考えられる論点を示していく（Ⅱ）。さらに、近年関心が持たれている議員報酬の減額に関する制度化の可能性を探る（Ⅲ）。最後に、地方議会の政治倫理と「議員活動の自由」の確保とのバランスについて司法的解決との関係も見つつ、検討する（Ⅳ）。

* 本稿は、2021年度呉市議会・議員研修会での講演内容のレジュメに基づく（2021年7月29日実施）。当日の講演で割愛した部分も含むが、概ね当日の話の流れに従った内容である（脚注は最小限とする）。同研修会にお招きいただいた呉市議会北川一清議長をはじめとする同市議会議員の皆様、同事務局の安倍広志局長をはじめとする同市議会事務局の皆様へ感謝申し上げたい。本稿の内容を同事務局宛に送付し本紀要への掲載の了承を得たが、その内容に関する責任は本稿執筆者の新井に帰する。

I 政治倫理条例について

1. 政治倫理条例の法的性格

政治倫理条例は、自主立法である点に特徴がある。このことに関連して、例として、法律で要請された資産公開との違いを見ておきたい。「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」は、地方公共団体における資産等の公開につき、7条で「都道府県及び地方自治法…第252条の19第1項の指定都市の議会の議員並びに都道府県知事及び市町村長（特別区の区長を含む。）の資産等の公開については、平成7年12月31日までに、条例の定めるところにより、この法律の規定に基づく国会議員の資産等の公開の措置に準じて必要な措置を講ずるものとする」と規定した。このように法律上の措置が求められた上記の資産公開の場合と比較すると、地方議会が定める政治倫理条例は、そうした法律上の要請に基づくものではなく、独自の倫理規範である。

他方で政治倫理条例には、法令上の一定の限界があることにも留意すべきである。すなわち、政治倫理条例で定めることのできる措置は、審査結果の公表や警告、辞職勧告といった手法に留まり、政治倫理違反に関して条例で独自の厳しい罰則を付与することなどは困難もあると思われる。もっとも、そうした性格の規範であるがゆえに、法令による規律から切り離された議論ができることに積極的意義がある。そもそも地方議会による制裁措置の実施は、司法的手法そのものではない。政治倫理条例の大きな意義のひとつは、議会と議員が政治倫理に関する自浄作用を発揮し、住民の期待に応えながら住民との間の信頼関係を構築することにある。そこには刑事罰の適用などの司法的解決とは異なる一定の意義がある⁽¹⁾。

(1) 以上、法律と政治倫理条例との詳しい関係につき、樋口雄人「政治倫理条例に関する一考察」憲法研究（憲法学会）49号（2017年）4頁以下を参照。

2. 呉市議会議員政治倫理条例の特徴

以上の一般的な政治倫理条例の特徴を踏まえつつ、以下では簡潔に呉市議会議員政治倫理条例の特徴を示したい⁽²⁾。

第1に、呉市の条例が「議会議員政治倫理条例」である点である。他都市では、市長なども含む市の政治部門全体の「包括的政治倫理条例」となっている場合が見受けられる。これに対して呉市の場合にはそうではない。それには長所と短所があるが、長所としては、議員による自浄作用を期待している点にあると考えられる。呉市の条例では、「議員は…自ら誠実な態度をもって当該疑惑を解明するよう努めなければならない」(3条2項)と規定されているが、その積極的意義がある(この点、関連事項を追って説明する)。

第2に、政治倫理審査基準の内容に関する特徴である。この点は、他都市の一般的な制定方法に準じている。特徴的としては、呉市の条例が3条1項5号に「市等の職員の採用に関し、推薦又は紹介をしないこと」といった規定を有する点である。こうした規定は、他都市にはない場合も多い。

第3に、審査に関わる点である。審査請求に関して呉市の場合、市民(有権者)の50分の1以上による連署か、議員の定数3分の2以上による連署で行えることが条例に規定されている(4条)。こうした数値が他都市との比較で加重になっているのかどうかを改めて確認することが必要となる。また、審査会委員は10人以内とし、議員のうちから議長が指名する(5条2項及び3項)。審査会委員を議員のみとするのか、外部委員を入れるのかといった点には、後述の通り、法令上の課題もある。他方審査会委員を会派構成に着目して選出する方法も考えられるが、このことも少し後述したい。さらに、審

(2) ここで取り上げる呉市議会議員政治倫理条例は、後述の【補記】でふれる2021年12月の条例改正以前のもの(2021年7月時点)を基本的に用いている。以下、呉市のほか、様々な地方公共団体の条例を参照しているが、それらはHPなどで公表されているものを用いているものの、公的な例規である性質上、参照先のHPなどのアドレスの表記は割愛する。

査会による審査は、呉市の条例6条4項で「審査会が特に許可した場合は公開とすることができる。」と規定されており、非公開原則が採られている点も特徴である。

最後に、条例の施行に係る議長への委任規定（9条）をもつ点である。他都市では施行規程を別途制定し公開するケースがあるが、呉市の場合にはそうした施行規程がなく、議長への一任となっている点が特徴的である。

以上のことを受けて、以下ではいくつかの他都市の状況を見ておきたい。

3. 他都市の例

(1) 熊本市政治倫理条例

まず、熊本市政治倫理条例（平成2年4月18日条例第34号）⁽³⁾である。同条例における審査対象者は、議員のみならず市長その他を含むものであり、包括的な政治倫理条例である点が特徴的である。

審査請求については、審査（調査）請求権者を有権者の200分の1以上の者の連署とする（同時に、署名期間が60日間と設定される）。その人的数値設定は、呉市に比べるとかなり緩和されている。他方で包括的政治倫理条例であるためか、議員の連署による審査請求制度は設定されていない。

審査会構成員は11名で、「社会的信望があり、地方行政に関し見識の高い者のうちから市長が議会の同意を得て委嘱」（4条3項）され構成（任期2年）される。現在の構成員は、会社社長、弁護士（2名）、大学教員（3名）、社労士、教育委員会委員、人権擁護委員、元簡裁調停委員、新聞社社員（男性6名、女性5名）となっている。こちらも議会議員政治倫理条例ではない性格からか、審査会構成員が完全に非議員であり、外部識者である。また、「審査会の会議は、公開するものとする。ただし、やむを得ず非公開とするときは、

(3) 条例の他、現在の審査会構成員、過去の審査事例等の情報は、熊本市 HP「熊本市政治倫理条例について」(https://www.city.kumamoto.jp/hpKijiy/pub/detail.aspx?c_id=5&id=25553&class_set_id=2&class_id=251)内の情報等を参照(2022年2月14日閲覧)。

委員の定数の3分の2以上の同意を要する。」(4条5項)とされ公開原則が採用される。そして審査会の権限としては、付託された事案に係る事情聴取をし、必要資料の提出や議員・市長の出席を要請すること、さらに官公署等への照会などに加えて、資産報告書の提出などが求められ、協力がなかった場合には特に虚偽報告の場合に市民への公表制度が用意されており、比較的厳しい制度設計がなされている。

政治倫理基準違反には、審査会が必要と認める措置を勧告し、公表する場合がある。これには過去四つの勧告例が見られる(平成12年第1号事件:(単独議員)辞職勧告,平成13年第1号事件:(単独議員)反省の意の表明と強い決意の宣誓を行うよう勧告,平成16年第1号事件:(複数議員)反省の意の表明と強い決意の宣誓を行うよう勧告,平成27年第1号事件:(単独議員)辞職勧告)。

(2) 新宿区議会議員政治倫理条例

次に、新宿区議会議員政治倫理条例(平成17年6月20日条例第54号)である。新宿区の場合、その特徴は、議員のみならず区民の責務も規定する点にある。新宿区の条例4条1項は「区民は、区民の代表たる議員に信頼を寄せるとともに、議員が誠実に行動し、公約の実現に向けて努力することを期待する」とし、続けて「2 区民は、議員に対し、政治倫理基準を逸脱するいかなる行為も求めない」、「3 区民は、主権者としての自覚と誇りを持って議会を監視し、積極的に議員及び議会を通して区政運営に参画する」、「4 区民は、区民の代表たる議員の活動及び政治姿勢に注目し、議員が説明責任を果たすことを求める」とする。このうち2項で、議員に対して何らかの便宜を図ってもらうといった区民による行為の請求を戒めている点が、区民の行為規範としての機能を持っており注目できる。

審査に関わる部分では、審査請求に議会定数の8分の1以上の議員か、あるいは100人以上の区の域内に住所を有する者で満18歳以上のものの連署を求める。後者の住民による連署の要件が、他都市に比べて極めて緩い。もっ

とも、追って説明するように、この設定の下で実際に審査に入るか否かを決定する次のハードルが設定されている点に注意したい。次に審査会構成員は、学識経験者2名、区民3名、議員3名（11条）とされ、外部有識者と議員の混合である。さらに、ジェンダーバランス規定（同2項）がある。審査会は、公開原則が採られ（新宿区条例施行規程6条4項）、その権限としては、政治倫理の審査及び勧告（条例14条）などが定められている。なお新宿区の条例では、プライバシー保護条項（請求人及び被請求議員の協力義務）が置かれている（参照：条例15条「請求人及び被請求議員は、審査会から、審査に必要な資料の提出、審査会への出席、当該審査に係る他方の当事者及び関係人等のプライバシーの保護への配慮その他の協力を求められたときは、これに従わなければならない。」）。

（3）福山市議会議員政治倫理条例

最後に、広島県内の他都市の例として福山市議会議員政治倫理条例（平成23年12月22日条例第36号）を挙げておきたい。福山市の場合、審査請求権者としては、市民の有権者100分の1以上〔福山市有権者数：38万2966名（令和3年6月現在）〕あるいは、議員の定数8分の1以上、かつ、2以上の会派（3名以上の議員をもって構成する会に限る。）の連署とされている。議員による審査請求では、単一会派による請求はできない点が特徴的である。おそらく、会派間での政争の手段として政治倫理審査が用いられないようにするための防御線としての役割を果たしていると考えられる。なお、審査委員は10名以内で、議員のうちから議長が指名する。

福山市の場合、審査会における議決に関する一定の慎重な制度設計がされる。福山市の条例9条1項は「審査会の会議は、委員長が招集」し、2項は「審査会の会議は、委員の過半数が出席しなければこれを開くことができない」としている。そして議事の議決は3項で「審査会の会議の議事は、委員長を除く出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる」とするのだが、特徴は4項である。4項は「前2項の規定にかかわらず、

審査会は、審査の請求をされた議員…につき、第3条から第6条までの規定に違反し、この条例の遵守、出席自粛、役職辞任又は議員辞職の勧告、文書警告、全員協議会での陳謝その他の措置を審査の結果に明記しようとするときは、委員の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者の同意を要するものとする」と規定する。一定の厳しい措置を採用する場合に備えて単純多数決ではない重い可決要件を設定していると考えられるが、これはおそらく議員活動の自由に配慮したものであろう。

II 呉市議会議員政治倫理条例のあり方—考えられる論点

1. 全体的印象—項目が概括的である点

以上の他都市との比較から呉市の条例を見つめると次の各点が印象として残る。まず、呉市の場合、条例自体を見ただけでは、連署期間その他を含め、具体的内容が分からないものが多い点である。また、他都市では比較的新しく規定されたと思われる条項が呉市の場合には少ない。さらに呉市の条例で気になるのは、「議員辞職勧告決議の調整」(8条)という条項の存在である。この「調整」とは何を行う手続きなのかがやや判然としない。さらに呉市の場合には「条例施行規程」がない一方で議長への委任規定があるのだが、その実質的中身を見せてくるのか懸念が生じる。

以上を踏まえて以下では、呉市議会議員政治条例のあり方をめぐり考えられる個別的論点を検討したい。

2. 「議会議員政治倫理条例」であることの意義と課題

まずは、呉市の条例が「議会議員政治倫理条例」であることの意義を見ておきたい。既述のように、呉市の条例で政治倫理が要請される対象者は、議会議員のみとなる。これに対して「包括的政治倫理条例」型の創設の可能性も他都市の状況を見ると考えられるが、包括型と議会議員型のそれとでは、

制度の前提となる法的根拠が異なる可能性があることに注意したい。

「包括的政治倫理条例」型の場合、（議会・行政に共通する）単一の条例における政治倫理審査会が設置される。その場合、設置の根拠となる法令の規定は、地方自治法 138 条の 4 第 3 項に基づく「首長の附属機関」（常設型）であると考えられる。その場合、第三者委員による構成となることも予想しやすい。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。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。」とあり、「包括的政治倫理条例」型の審査会は、その「執行機関の附属機関」と見ることができる。他方、「議会議員政治倫理条例」型は、地方自治法 109 条 1 項、4 項にいう（議会の）「特別委員会」としての性格を有することとなり、基本的には議員のみの構成になると考えられる。

以上の条件の下、議会議員型政治倫理条例における政治倫理審査会の委員に第三者（市民、専門家）を入れることに関しては、「議会政治倫理条例により設置する政治倫理審査会の委員として、議員の他に非議員の有識者や市民等を加える立法例…もあるが、本来これは違法であり許されない⁽⁴⁾」といった否定的評価も強く見られる。また、伊勢市における次の検討も注目できる。すなわち、「…議員政治倫理条例（案）における「政治倫理審査会」は、規定上、議会の「附属機関」と位置付けられるが、地方自治法では、執行機関には「附属機関」の設置規定があるものの、「議会」においてはその規定がなく、議会に外部の有識者でもって構成する「第三者機関」を設置することは、『地方自治法は想定していない。』と解釈されている」が、「これは、構造改革特区の提案に対する総務省の回答にもあるが、「議会」は、多様な市民を代表する複数の議員からなる「合議制の機関」であって、『公開の場で議員同士が議

(4) 樋口・前掲注(1)12頁。

論することで、団体としての意思を決定することが、議会本来の役割である。』とのことから、これを「第三者機関」に委ねるのは適当でないとされている⁽⁵⁾』とのことである。

他方、地方自治法第100条の2に規定される「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる」という条項を活用できるのではないかと、という考え方もありうる。しかし、政治倫理審査がここに該当する用務になるのかどうかを考えると、それも難しいように感じられる。それでも議会議員政治倫理条例において「第三者」委員を置く例がある。その根拠としては地方自治法の想定外であることを理由としながら、想定しない場合に各地方自治体で判断して制度化できることになろうが、他方で、法令の枠組みから逸脱するものとして本来的には法令違反となるのではないかという疑問も生じる。

以上を踏まえて呉市に考えられる課題としては、まず、設置主体をめぐる議論をするのかどうかということが考えられる。他方で、「議会議員政治倫理条例」型を維持する場合のほうが、より現実的であるようにも思える。その場合の課題として主に次のことが考えられる。第1に、議会議員政治倫理条例の下で、議会（議員）の「本来の役割」を市民に適切に説明していくこと、その説明に基づいて制度構築がなされることの重要性である。具体的には、政治倫理の確立を議会議員自身がやらなくてだれがやるのかという気概が重要であるということである。他方、議会議員政治倫理条例の下では、第三者委員の導入には法令との抵触関係を十分に検討しなければならないことを住民に対して十分説明する必要がある。

(5) 「伊勢市議会議員政治倫理審査会のあり方について－議会のあり方調査特別委員会 条例等検討分科会－」（平成29年8月2日）https://www.city.ise.mie.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/296/1-1_shinsakai.pdf（2022年2月14日閲覧）〔下線は新井が付与〕。

3. 審査請求権者

(1) 誰が審査請求できるのか

次に、審査請求に関するいくつかの課題を示したい。これには審査請求権者をどのように設定すべきかが問題となるが、通常、①議員型、②市民型、③混合型などが想定される。以下では、それぞれのメリット・デメリットを簡潔にまとめておきたい。

まず、①議員型には、議員自らが自浄作用を働かせるという強いメッセージを付与することができる。さらに必要な連署数を集めやすいことも挙げられる。他方、身内最員の批判を受けかねないことにどのように対応するのが課題となる。次に、②市民型には、市民が自ら問題に対して積極的に参与することができ、市民のイニシアティブによる問題解決がなされる可能性がある。これは市民の政治意識の涵養にもつながる。他方、特に多数の人口を抱える自治体では、一定の必要な連署数を満たすことが難しく、さらにポピュリズム的な手法に頼ることもつながる可能性を秘めている。以上を受けて、③混合型には、上記の両者の良い部分が採用される。

(2) 連署に関していかなる数値設定をするのか

以上のうち、特に連署で審査請求を行う場合の課題を見ておく。まずは、市民による連署の場合、市民による問題提起の頻度を、どの程度まで想定するのかによって審査請求の連署に関する数値設定が重要となってくる。先述の熊本型では、市民のみに請求権を認めつつ有権者の「200分の1」という数値を設定している。これは従前の呉市の場合よりも定足のハードルが低く、審査請求の頻度が多くなる可能性を秘めている。また、新宿型では、「100人以上」の区の域内に住所を有する者として、「割合」ではなく「実数」を定めている。しかもそれが低い数値となっておりハードルが低い。この場合、審査請求が乱発しないかという課題が生じようが、これに対して請求適否に係る別途の制度設計が用意されている。新宿区の条例13条3項は「議長は、前

2項の規定により審査の請求がなされたときは、別に定めるところにより却下する場合を除き、審査会にその審査を求めなければならない」と規定し、さらに14条1項が「審査会は、議長から審査を求められたときは、当該審査の請求の適否及び当該事案の存否について審査を行い、文書で議長に審査結果を報告しなければならない。この場合において、審査会は政治倫理の確立のため必要と認める措置を議会に勧告することができる」と規定する。すなわち、「却下」の可能性に加えて請求の適否審査を行うことが規定される。

次に、議員による連署の場合、時に会派や党派間の対立などから当該問題を政治闘争の道具にしないようにし、個別の議員活動を不当に制限しないようにする必要がある。新宿区議会の場合、議員定数の8分の1以上〔現在の定数38名中、5名程度以上〕となっているのに対して、呉市議会の場合、議員定数の3分の2以上〔現在の定数32名中、22名程度以上〕となっている。呉市の要件は個別の議員に対する不当な制約があってはならないことを念頭においた慎重な要件設定であることがうかがえる。また福山市議会の場合、議員定数の8分の1以上（現在定数38名中5名程度）、かつ、2以上の会派（3名以上の議員をもって構成する会に限る。）の議員の連署といった制度となっている（現在の会派所属：14人会派、7人会派、6人会派、4人会派、3人会派×2、無所属1名）⁽⁶⁾。単純比率に加えて、複数会派による賛成を要件とするのも、多数会派の独断による少数・無所属会派の議員に対する不当な制約にならないようにするための手法であることがうかがえる。

(3) 呉市の場合

以上をふまえて、呉市の場合に考えられる評価と課題を簡潔に示したい。まずは、議員と市民との混合型であることに関しては、多元的な手法が採られていることに一定の評価ができる。

(6) 福山市 HP 議事調査課内「議会内会派名簿(2021年(令和3年)5月13日現在)(<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/gikai/kaihameibo.html>) 参照(2022年2月14日閲覧)。

他方で連署数の設定に関しては、次の評価、課題が示される。

まず、市民に関しては、呉市の場合、有権者の50分の1以上（有権者数：18万人強）の要件が課される。一方で同県内の福山市の場合、有権者100分の1以上（有権者数：38万人強）の要件が課される。実数ではどちらも3700～3800名程度以上が必要となるが、福山市のほうが倍程度の人口がいることから、連署数の確保がよりしやすい。その他の県内他都市では、いずれも市民と議員両方の請求を認めている尾道市、竹原市、三原市の各都市が、100分の1以上となっている。こうしたことから呉市の「有権者数の50分の1以上」という数値は、他都市との比較だとやや厳しいようにも感じられる。

他方、議員に関しては、呉市が定数の3分の2以上とするのに対して、尾道市が定数3分の2以上、竹原市が定数の2分の1以上、三原市が定数の6分の1以上、としている。また、先述のように、会派を超えたコンセンサスの重要性を踏まえた、全体の割合に加えた複数会派所属議員による賛成があることを要件とする福山市のようなケースがある。この仕立ては、特に少数会派所属を中心とする議員活動の自由を不当に制約しないためのものであると考えられ、参考に値しよう。

4. 審査会委員

(1) メンバー構成

次に、審査会のメンバー構成をめぐっては、①議員型、②市民／専門家協働（議員除外）型、③議員／市民／専門家協働型などが考えられる。

まず、議員型の意義として、議会議員自身による自浄作用を重視し、議会の自律性を重視した制度形成であることが挙げられよう。付随して、法的問題解決ではなく情報公開的な意味合いもある。他方、課題としては、身内最良的なものにならないか、政治的判断にならないかどうか、といった懸念がありうる。加えて、政治的判断のなかで比例原則などの法的な専門知をふまえた判断がどの程度期待できるのか、といった問題が生じる。

次に、市民／専門家協働（議員除外）型の意義として、議員の利益から離れて、より客観的な視点からの解決が目指される点がある。他方で、どのような専門知の専門家と一般市民とで構成すべきかといった課題がある。また、こうした制度の運用には、本来的に議会自らの手で行っていくことの重要性があるはずであるが、それを議員自ら制度的に放棄してしまっている可能性もある。さらに、すでに述べたように当該制度を導入する場合の法令上の限界も考慮する必要がある。

最後に、議員・市民・専門家協働型には、バランスを重視しつつ、各立場の持つ役割を踏まえた解決を望むことが可能である一方で、単純表決方法を採用した場合の票の割れ方も考える必要がある。それと同時に、この場合にも法令上の限界問題が生じる可能性がある。

(2) 呉市の場合

以上のような分類中、呉市の場合、議会議員による審査員型が採用されているが、これは広島県内各市の傾向である。これらのどれが優れているということはないものの、議会議員型を採るのであれば、法令上の限界や、第三者型の場合の人選や専門家の確保の難しさなども考慮事由となりうる。そしてやはり、議会議員による審査をなおも採用することの積極的理由を適切に示していくことが必要であろう。

5. 審査会の公開

(1) 非公開原則

次に審査会の公開に関してである。まずは非公開原則を採る場合の意義として、守られるべき権利の保護（プライバシー、個人情報、司法捜査情報などとの抵触）や、審査員のものの言いやすさなどが考えられる。他方で課題としては、秘密主義から生じる政治不信にどのような対応をするのかということがある。特に議員のみの審査会の場合には、身内最良ではないか、といった疑いの目を向けられてしまうことがあり、それを払しょくする必要がある

う。なお、そもそも政治倫理審査の意義のひとつの側面として情報公開としての意義を重視するのであれば公開原則が重要となる。

では、非公開原則型を採る場合の「例外」設定の仕方として、どのような方法が考えられるのであろうか。そのひとつは審査会委員の表決によって公開とする手法が考えられる。ただし、その数をどのように設定すべきなのかという課題があり得る。他方、審理の内容の視点から例外的な公開設定をする場合が挙げられる。

(2) 公開原則型

現代的な「公開議会」像を前提に、様々な審査会、審議会に公開原則を取り入れていく状況が見られることからすれば、包括的非公開原則は人びとの不信感を引き起こすことになりかねない。そこで公開原則型の課題としては、機密的情報をどのように扱うべきか、ということに加えて、審査の出席者（当事者を含む）の委縮を招く可能性があり、それにどのように対処すべきか、ということになる。ただし政治倫理審査は、「法的解決」自体というよりも「公開」のサイクルにより政治を浄化していくことに重きが置かれていることを改めて注視したい。

公開原則型を採る場合にも、その例外をどのように設定するのか、といったことが考えられてよい。これに関しては、審査委員の表決により非公開設定にすることが一般的な手法であろうし、また、事前にある程度の内容的例外設定を設けておくことも重要となる。具体的には、一般的公開が望ましくないプライバシーや個人情報などを列挙して明記しておくことである。なお、新宿区のように当事者への協力義務規定を設置し、できる限り公開とすることを旨とする努力も必要であろう。

(3) 呉市の場合

以上のことを受けて呉市の場合を見ると、非公開を原則としつつ、公開する場合の要件として「特に許可した場合」という規定を置いていることが注目される。こうした条件設定に関して他都市の場合には、「やむを得ない場合

の非公開」といった表現も見られる。その場合、「特に許可した場合」をめぐる解釈が、客観的指標よりも主観的要請で決まる可能性があることを指摘したい。また、以上の基準などに加え、許可する場合の審査員メンバーの表決などの数値要件は不要なのか、といった課題も生じる。

この点、よりドラステックに非公開原則から公開原則への転換の可能性もありえなくはないが、そのどちらが正しいということではない。基本的には、①議会が何を重視するのか、②市民がどのように目を向けるのか、ということを中心に考えればよい。また、公開原則を採用する場合、非公開にかかる制度設計を適正に行う必要がある。特に委員による表決や確認の手法、非公開項目の列挙などが重要となる。

6. 審査結果に基づく措置のあり方と法令上の限界

政治倫理審査を受けて、当該議員に対する一定の措置を考える場合、条例レベルの方法としては、おそらく事実的行為による措置によるほかないと考えられる。具体的には、公表、警告、反省の意などの表明や決意宣誓の勧告、さらに辞職勧告といったものである。

これに対して、一定の刑事罰などの強力な実効力を有するその他の制裁が可能かどうか議論されるが、おそらく法令上の限界が生じるのではないか。自主立法(条例)による政治倫理制度における実効性確保のための制度設定の限界を探るための指針となる判例として、徳島市公安条例事件判決⁽⁷⁾が挙げられる。同判決では、概ね次のことを示している。

「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合

(7) 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。

には効力を有しないことは明らかである]。「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾牴触があるかどうかによつてこれを決しなければならない]。

「例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうる]。

「逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾牴触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない] (下線は新井が付与)。

上記下線部の説示から、各自治体の事情に沿って各自治体が、本件のような条例上の政治倫理審査に基づく不適切な行為に制裁の手法のなかに罰則などを含めて検討してよいのかが問題となる。この点、地方議会議員による不正な行為に対する法的制裁は、「国の法令が・・・その規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨」のものである可能性がある。そうすると刑事的制裁の他、条例による強い制裁規定の導入例として自動失職制度を設置すること等を各自治体で行うことは、それぞれ難しいように感じられる。

以上のことから制裁の実効性が薄くなってしまふことへの危惧も示されよ

うが、他方、条例による政治倫理の確保は、司法的解決のような強い法的作用に支えられているシステムではなく、それとは別の積極的意味があると考えるべきである。繰り返しとなるが、それはあくまで住民との信頼関係を再構築し、適正な民主主義を確立する手法であればよいのではないか。

Ⅲ 議員報酬の減額にかかる制度化

1. 議員報酬をめぐる意義と課題

近年、「政治とカネ」をめぐる事件が起きているなかで、国会議員や地方議員が、刑事事件の捜査を受けるなどしている間、国会・議会に登院・出席しないまま議員職を続け、一定の議員報酬を受けていることに対する批判が見られる。そうしたことから国会レベルのみならず地方議会でも、一定の合理的理由に基づく議員報酬の減額等を制度化すべきだとする意見も多く聞かれる。では、議員報酬の減額を各地方公共団体の判断でどのように実施しえるのか、また、その課題は何か。

(1) 意義

議会議員に対して支払われる報酬は、一般の常勤職員に対して支払われる給与とは異なり、「一定の役務の対価として与えられる反対給付」の性質を持つと説明される⁽⁸⁾。議員に対して一定の金員が払われることの積極的意義は、歴史的見地から確認される。政治はかつて名士（名望家）によるものであったが、政治の大衆化が進むにつれ、無産者にも政治への参加を認める必要性が生じたことから、一定の歳費（報酬）の確保が重要となった。他方、資産がない議員が無給の場合には、その利益母体となる団体などから活動費が支給されることで、自由な議員活動ができなくなる可能性もある⁽⁹⁾。そこで議

(8) 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）241頁（岡田正則執筆部分）。

員職への専念が求められ、議会議員としての力量を発揮するための必要経費が必要となることから、議員に対する金員の支払いが重視されるようになった。近年では地方議員のなり手不足も深刻化し、一定の額を保障すべきだとする考え方もありうる。他方で、仕事をしっかりしていないのではないか、不適切・違法な行為をした疑いがあるにもかかわらず一定額をもらっているのは許せない、といった議員職への不信から生じる批判も根強い。

(2) 課題

こうしたなかで不適切・違法行為をした疑いのある議員の報酬につき、裁判で返還を請求する動きが見られる。たとえば住民訴訟による返還請求で静岡地裁⁽⁹⁾は、焼津市議会議員に関する事例において「本件条例においては、焼津市議会議員が当選無効に伴い失職した場合においても、当該失職議員の議員活動は有効であることから、議員活動に対する反対給付である報酬の請求権については直ちに消滅することはないが、当該失職議員が提供した役務の提供ないし勤務により受けた焼津市の利益と、焼津市が支給した報酬を受けた当該失職議員の利益との間に差があると認められる場合に、その限度において、具体的な報酬請求権が消滅し、不当利得返還請求権が生じるものと解するのが相当である」としており、報酬減額の可能性にふれている。

他方、議員の自主返納が、公職選挙法 199 条の 2 における「寄附」に該当する可能性があるという問題が生じる。この点、国政レベルの場合、参議院で近年、法律を制定し自主返納制度を導入したものの、地方議会でそれを条例で独自に実施しようとする場合、法令との抵触関係が生じる可能性が生じる。もっとも、各地方公共団体が議員自身に事情が発生した場合の議員報酬の減額や停止を制度化しようとした場合の条例による対応例も見られる。以下では、地方自治体による立法例として「大竹市議員報酬等の特例に関する

(9) 国会議員の歳費の場合につき、長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)』(有斐閣, 2020年) 602-603頁(長谷部執筆部分)参照。

(10) 静岡地判裁平成13年5月25日裁判所ウェブサイト。

条例」(平成22年9月17日条例第15号)を見ておきたい。

2. 立法例—大竹市議員報酬等の特例に関する条例

(1) 概要

大竹市の条例1条は、趣旨として「この条例は、議員の職責及び議会への住民の信頼の確保に鑑み、大竹市議会議員…が、疾病その他の事由により議員活動を行うことができない場合における当該議員の議員報酬及び期末手当の支給について…特例」を定めるとし、議員報酬の減額と停止、不支給などを定めている。

このうち議員報酬の減額は、3条1項で「議員が疾病等により、議員活動を引き続き長期間休止したときの議員報酬は、その職に応じた議員報酬に、入院又は自宅療養等を開始した日から退院又は自宅療養等が終了し議員活動を再開した日の前日までの期間(以下「議員活動ができない期間」という。)に応じて、次の表に定める減額割合を乗じて得た額を減額して支給するものとする」と規定する。また議員報酬の停止は、6条1項で「議員が、刑事事件の被疑者又は被告人として逮捕、勾留その他その身体を拘束される処分を受けたときは、その日から当該処分を解かれる日まで日割により議員報酬の支給を停止する」と規定する。これに対して、停止されていた議員報酬及び期末手当の支給は、8条で「支給を停止されていた議員報酬及び期末手当は、当該停止に係る刑事事件について公訴を提起しない処分が行われたとき又は当該停止に係る刑事事件の無罪判決(同様の効果を有する判決及び決定を含む。)が確定したときは、その日の属する月の翌月(その日が月の初日であるときは、その日の属する月)の議員報酬の支給日に支給する。この場合において、議員の資格を失っているときも、同様とする」と規定する。

さらに議員報酬の不支給は、9条1項で「第6条第1項の規定により議員報酬の支給を停止され、当該刑事事件に係る有罪判決が確定したときは、停止されていた議員報酬は、支給しない」とし、2項で「前項の場合において、

刑の執行として刑事施設に収容されたときは、その間の議員報酬は日割により支給しない」と規定する。

(2) 意義と課題

以上の議員報酬の減額、停止、さらに不支給といった措置には次の意義が考えられる。まずは、悪いことをした人に報酬を払う必要はない、違法な行為の疑いから逮捕されたことで（たとえば拘留所に収容されている場合には）議員活動はできなかつたはずである、といったことから、市民の納得が得られやすい点である。そして、強い金銭的制裁により政治が浄化されるであろうという期待である。他方、逮捕をされるとしても実際に裁判所で无罪判決となる前までは（不払いではなく）支払いの保留のみを設けていることは、議員の側の利益を守る点で一定の意義があろう。

ただし、「議員報酬及び費用弁償は、普通地方公共団体が支給しなければならない義務を負うものであつて、これを受ける権利は公法上の権利であるから、条例をもってこれを支給しないことを定めたり・・・することはできない（大判 大七、一二、一九参照）」といった大審院判決を参照した地方自治法解説も見られることも注意したい⁽¹¹⁾。また、支給停止等の措置が採られる場合、「推定無罪」原則が適切に確保されているのか、本件問題が政争から生じた事件になっていないかといった諸点を冷静に見極めることが求められよう。さらに有罪であった場合も、それまでの議員活動を「無」としてカウントしてよいのかどうかということをめぐることは、道徳的な制裁と、実際の議員活動があったのかどうかとの間の区別が必要である。それでもなお一番重要な点は、議會議員が違法行為やそれを疑われることをしないことである。

(11) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017年）741頁。

IV 地方議会の政治倫理と「議員活動の自由」確保とのバランス

1. 問題の所在

以上では、地方議会議員に求められる政治倫理とそれに対応するための条例の内容に関する課題を検討してきた。これらの検討の中心は、政治倫理に悖る議員に対して議会としてどのような対応を見せるべきか、といったことであった。ところで、世の中では実際に、政治倫理条例に基づいて個別の議員に対して一定の対応を迫る決議が議会において行われている。しかし、これに伴い当該議員が逆にその制裁を不服として司法審査を求めるケースも多く見られる。この場合、議会側の対応が、個々の議員活動の自由に対する制約になっていないかということをあわせて考える必要がある。

以下では、地方議会の政治倫理条例をめぐる司法審査の例を見ておきたい。

2. 府中市議会議員政治倫理条例事件

(1) 事案の概要

広島県内の自治体で政治倫理条例に定める規定の違憲性が問題となった著名な事例として府中市議会議員政治倫理条例（平成20年3月31日条例第26号）事件がある。この事件では、条例内の議員の（2親等の）親族企業との工事等の請負・委託契約を事実上制限する規定をめぐる争いが生じている。

問題となった規定は、市の契約に対する遵守事項に関する4条である。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（以下「経営関与企業」という。）は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第92条の⁽¹²⁾の規定の趣旨を尊重し、市の工事等の請負契約及び委託契約を辞退しなければならない。ただし、災害等特別な理由があるときはこの限りでない。」と規定する。そして2項は「前項に規定する議員が実質的に経営に関与する企業とは、次の各号のいずれかに該当する企業をいう。(1) 議員

がその経営方針に関与している企業、(2) 議員が報酬を定期的に受領している企業、(3) 議員が資本金その他これに準ずるものの5分の1以上を出資している企業」とし、3項で「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、責任をもっ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」、4項で「前項の辞退届は、議員の任期開始の日又は第1項に規定する契約に係る事業を開始することとなった日から30日以内に市長に提出するものとし、その写しを府中市議会議長(以下「議長」という。)に送付しなければならない」とそれぞれ規定する。さらに5条1項は、「(2)前条に違反して、市と経営関与企業が直接請負契約又は委託契約を締結している疑いがあるとき」には審査請求できるとしている。

(2) 裁判所の判決

この条例のもとで、議員の2親等内の親族が市との間での契約をしたものの、その辞退をしなかったことから議員に関する政治倫理審査がなされ、議員に対する辞職勧告決議がなされたことをめぐり、当該議員が、これら二つにより精神的苦痛を被ったとして国家賠償請求をした。同事件で広島地裁⁽¹³⁾は、条例を合憲とし請求を認めなかったのに対し、広島高裁⁽¹⁴⁾は、同条例の規定が経済的自由や議員の政治活動の自由を不当に規制しており違憲・違法であるとした。その後、上告審判決で最高裁⁽¹⁵⁾は、同条例は、経済的自由や議員の政治活動の自由を不当に制限しておらず合憲であるとした。その理由は次のようであった。

(12) 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」。

(13) 広島地判平成22年11月9日判例地方自治353号36頁。

(14) 広島高判平成23年10月28日判例時報2144号91頁

(15) 最判平成26年5月27日集民247号1頁。

「本件条例の趣旨及び目的や前記2(1)の本件条例4条1項及び3項の文言等に鑑みると、本件規定による2親等規制の目的は、議員の職務執行の公正を確保するとともに、議員の職務執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって議会の公正な運営と市政に対する市民の信頼を確保することにあるものと解され、このような規制の目的は正当なものといえることができる」。

「本件規定による2親等規制は、上記の目的に従い、議員の当該企業の経営への実質的な関与の有無等を問うことなく、上告人の工事等の請負契約等の相手方が2親等内親族企業であるという基準をもって、当該議員に対し、当該企業の辞退届を徴して提出するよう努める義務を課すものであるが、議員が実質的に経営する企業であるのにその経営者を名目上2親等以内の親族とするなどして地方自治法92条の2の規制の潜脱が行われるおそれや、議員が2親等以内の親族のために当該親族が経営する企業に特別の便宜を図るなどして議員の職務執行の公正が害されるおそれがあることは否定し難く(地方自治法169条、198条の2等参照)、また、2親等内親族企業が上告人の工事等を受注することは、それ自体が議員の職務執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くものといえる。そして、議員の当該企業の経営への実質的な関与の有無等の事情は、外部の第三者において容易に把握し得るものではなく、そのような事実関係の立証や認定は困難を伴い、これを行ない得ないことも想定されるから、仮に上記のような事情のみを規制の要件とすると、その規制の目的を実現し得ない結果を招来することになりかねない」。

「他方、本件条例4条3項は、議員に対して2親等内親族企業の辞退届を提出するよう努める義務を課すにとどまり、辞退届の実際の提出まで義務付けるものではないから、その義務は議員本人の意思と努力のみで履行し得る性質のものである。また、議員がこのような義務を履行しなかった場合には、本件条例所定の手続を経て、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の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。これらの事情に加え、本件条例は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を有しており、このような議会の自律的な規制の在り方についてはその自主的な判断が尊重されるべきものと解されること等も考慮すると、本件規定による2親等規制に基づく議員の議員活動の自由についての制約は、地方公共団体の民主的な運営におけるその活動の意義等を考慮してもなお、前記の正当な目的を達成するための手段として必要かつ合理的な範囲のものといえることができる」。

(3) 検討

この合憲判断は、各地の条例によって独自の政治倫理審査に基づく事実上の制裁を設けてよいことを示したことになる。一方で、事実上の制裁であるといっても、議員活動の自由に対する制約になることを考えた場合に、政治倫理違反の対象とする行為範囲は適切に定めなければならないことがわかる。同時に、議員の2親等内親族による契約行為を制約することになれば、関係人をさらにどの範囲にまで広げることが許されるのかを含めて検討せねばならない。議員との親密な関係性をどのような幅で客観的に捉えるべきかをめぐって一定のラインを引くことは難しいものの、あまりに広範な設定をすれば議員（あるいはその親族等）に対する過度な制約にもなる。

3. 地方議会による地方議員に対する「制裁」の行使に伴う訴訟

(1) 政治倫理辞職勧告決議（等）をめぐる賠償請求訴訟

政治倫理条例に基づいて議会は議員に対して辞職勧告決議等を行う場合がある。こうした決議は、近年において多発傾向にあるように感じられる。その背景には、議員の様々な不祥事に対する市民の厳しい視線があることで、

議会側も一定のリアクションを余儀なくされるからであろう。それは政治倫理に対する意識の高まりであるともいえる。他方で、ありとあらゆる議員辞職勧告決議がそもそも妥当であるといえるのかどうかをめぐっては、慎重に検討する必要がある。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がゆえに多用される可能性がある。また、「政治倫理基準」等に違反する「疑いがある」場合には審査会が設置されるが、それは、違反行為を本人が認めていたりする場合には対象外で、本人が認めていない場合の手続きとしての審査請求という性質がある。そこで、そのもとで「あいまいな疑い」の段階、あるいは実質的には政治的対立を理由として決議などがされたりしていないか、といったことを吟味する必要がある。

こうしたなか、議会からの一定の制裁的措置を受けた側の議員が、自治体を相手取り国賠請求などをする事例が数多く存在している。たとえば、地方議会議員に対する議会内での嚴重注意処分⁽¹⁶⁾の決定や公表行為に関する賠償請求訴訟で最高裁⁽¹⁶⁾は次のような見解を示している。

「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」。

「これを本件についてみると、本件措置は、被上告人が本件視察旅行を正当な理由なく欠席したことが、地方自治の本旨及び本件規則にのっとり、議員としての責務を全うすべきことを定めた本件要綱2条2号に違反するとして、議会運営委員会により本件要綱3条所定のその他必要な措置として行われたものである。これは、被上告人の議員としての行為に対する市

(16) 最判平成31年2月14日民集73巻2号123頁。

議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づく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、これを被上告人に交付したことにしても、殊更に被上告人の社会的評価を低下させるなどの態様、方法によって本件措置を公表したもとはいえない」。

「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ものということとはできない」。

本事例では、本件事例内の措置が、議会の内部規律の問題に留まるとして議会内での自律的判断を尊重したことから、議員の主張は認められなかった。他方で議員辞職勧告決議をめぐってその「法律上の争訟」性が問われた音戸町における事例で最高裁⁽¹⁷⁾は、それが「法律上の争訟」に該当するとして、単なる議会内の内部的な制裁として司法権の限界にあたる事例と捉えていない。ひとつには、議員活動に対する“事実上”の制約にしかならないことになる危機感を示したものともいえよう。

(2) 議会の内部規律と司法審査との関係をめぐる近年の判例変更

議会による各議員に対する制裁的措置をめぐっては、かねてより、それが「法律上の争訟」となりうるのかどうかといった司法権の限界論が展開されてきた。この点、地方議会の懲罰決議（3日間の出席停止）をめぐるかつての事件につき、昭和35年の最高歳の判例⁽¹⁸⁾は、次の説示をしてきた。

まず、懲戒決議の審査をめぐっては、「司法裁判権が、憲法又は他の法律によつてその権限に属するものとされているものの外、一切の法律上の争訟に及ぶことは、裁判所法三条の明定するところであるが、ここに一切の法律上

(17) 最判平成6年6月21日集民172号703頁。

(18) 最大判昭和35年10月19日民集14巻12号2633頁。

の争訟とはあらゆる法律上の係争という意味ではない。一口に法律上の係争といつても、その範囲は広汎であり、その中には事柄の特質上司法裁判権の対象の外におくを相当とするものがあるのである。けだし、自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在つては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適當としないものがあるからである。本件における出席停止の如き懲罰はまさにそれに該当するものと解するを相当とする」といったものである。

他方で、除名処分の審査をめぐっては、「(尤も昭和35年3月9日大法廷判決一民集14巻3号355頁以下一は議員の除名処分を司法裁判の権限内の事項としているが、右は議員の除名処分の如きは、議員の身分の喪失に関する重大事項で、単なる内部規律の問題に止らないからであつて、本件における議員の出席停止の如く議員の権利行使の一時的制限に過ぎないものとは自ら趣を異にしているのである。従つて、前者(⇒除名処分)を司法裁判権に服させても、後者(⇒懲罰決議)については別途に考慮し、これを司法裁判権の対象から除き、当該自治団体の自治的措置に委ねるを適當とする)」といったものである。

すなわち、除名処分のような重大な(対外的)身分変更を伴う場合のみに司法審査が及ぶのに対し、期限付きの懲戒処分などはそこまでには至らず、議会内での判断を尊重するという姿勢であったといえる。

ところが近年の最高裁判例⁽¹⁹⁾でそれが変更されたことは記憶に新しい。同判決では次の説示をすることになった。

「議会の運営に関する事項については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべきであるところ、議員に対する懲罰は、会議体としての議会内の秩序を保持

(19) 最大判令和2年11月25日民集74巻8号2229頁。

し、もってその運営を円滑にすることを目的として科されるものであり、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する」。「議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負う」。

「出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員に対し、議会がその権能において科する処分であり、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。このような出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない」。「出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は、常にその適否を判断することができる」。

「したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となるというべきである」。「これと異なる趣旨をいう所論引用の当裁判所大法廷昭和35年10月19日判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである」。

上述の従来判例との違いは、各議員には住民代表としての意思表示を適切に行えることが求められており、議員が議会に出席できるかどうか自体が（住民にとっての）重要な利益であるとして、除名処分ではなく出席停止の懲罰の場合でも司法審査の対象にした点である。では同判決が、およそ全ての議会の行為に司法審査を及ぼせることになるのかどうか。この点の判例の射程は判りづらいものの、少なくとも従前の審査対象と対象外との区分の

枠組みには変動があったことをおさえておくべきである。しかも、この枠組みの出現により、各議員に対して一定の制裁的措置を示す議会が、その採択後、これまで以上に司法審査を受ける可能性が出てきたことを確認しておきたい。議会が各議員に対して何らかの制裁的措置を行う場合、これまで以上に適切な理由、手法その他を要する時代になったと思われる。

まとめ—「政治倫理」確保の究極的意味

本稿では、「議員が守るべき政治倫理」とするタイトルのもとで、各自治体の政治倫理条例を比較しながら、特に呉市議会議員政治倫理条例の特徴や今後の課題を示してきた。付随して議員報酬の支給に関する新たな課題を見てきた。一方で各議会による議員に対する一定の制裁措置を採る場合には、各議員の政治活動を不当に制約しないようにすることが重要であり、ときに裁判所に対する司法救済が求められる事態が発生することも考えていかなければならないことを示唆した。

最後に、改めて議会議員による政治倫理の確立に重要なことを述べておくとするれば、次の2点に集約されるであろう。それは、第1に、議員が自浄作用を働かせることがなによりも重要だという点である。そしてそれは司法的解決とは異なる作用であり、究極の目的は、住民による信頼や住民の安心を確保することにあるといえる。第2に、これは住民自身の問題だという点である。住民自治が重視される地方自治では、住民自らの意識で健全な民主主義のためのシステム循環を作っていくことが常に求められる。こうした理念に沿った「議員が守るべき政治倫理」が確立するよう、住民代表としての各議会、各議員の努力が益々重要となってくる。

【補記】

本稿のもととなる2021年7月の議員研修会の後、呉市議会は、呉市議会議

員政治倫理条例を一部改正（令和3年12月24日条例第54号）した（この点、呉市HP「呉市議会議員政治倫理条例の一部改正について」（<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/72/0312seijirinri.html>）〔2022年2月8日閲覧〕を参照）。新たな改正には複数の重要な内容が含まれているが、本稿の検討課題との関係では、次の点が注目される。まず、審査請求に関して、①市民の連署を「50分の1以上の者の連署」から「100分の1以上の者の連署」へ改めたこと、②議員の連署を、議員定数の「3分の2以上の者の連署」から「8分の1以上かつ2以上の会派に所属する議員の連署」へ改めたことである。さらに、③審査会に関して、原則非公開から原則公開に変えたことである。以上のような変更は、県内諸都市における議会議員政治倫理条例と比較しながら、呉市議会自体が、よりよい議会議員政治倫理条例の策定を目指そうとした結果であり、その姿勢は高く評価される。