

議員政治倫理条例について

立命館大学 駒林良則

はじめに

- 2023年に尼崎市議会及び2025年12月から（現在まで）丹波市議会の政倫審委員として関与
- 立川市議会の議員政治倫理条例の全面改正（2024年施行）への助言（従来型からの改変）→改正についてほぼ1年近くかけて議員・事務局とオンラインで議論し、多くの知見を得た。
- 東京都議会議員政治倫理条例制定（2025年）に際して参考人として関与

I 近時における議員政治倫理条例制定の背景

1 議員政治倫理条例制定（首長等にも適用される条例を含む）状況

制定済合計 721 団体¹

都道府県レベル 11 団体、政令市 5 団体、一般市 431 団体（市の 54.2%）

2 議会を取り巻く最近の状況等

○議員の不祥事の頻発

近時、議員のハラスメントや SNS での不適切な言動も話題となることがある。これに対する議会の対応が求められている。→近時の同条例の制定動機（再発防止²）

○地方自治法 89 条 3 項の制定

「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」

各議会は議員に自らの活動の重要性を自覚させる方策をとることになる。政治倫理の確立もその一環

3 制定を要請する法制度面の状況

¹ 規模の大きい自治体議会では（資産公開を別にして）議員政治倫理条例を策定していないところが少なくない。議員心理として、かかる条例の制定に及び腰なことは、倫理を条例で規律することへの抵抗（？）や、請求対象（政治倫理基準違反行為）が漠然としていることや、政倫審にかけられること自体の政治的ダメージを斟酌してのことであろうか。

² 条例遵守の宣誓書の提出を求めるところもある。

○懲罰との関係

懲罰の対象⇒議会内での議員個人の行為³（議会外の議員活動は対象とならない）。
議員政治倫理条例の対象⇒議会外の行為のみならず議会内の行為も

↓

議会内外で、両者の棲み分けがあるわけではない

↓その結果

懲罰対象の行為であっても（例えば、軽微な会議規則違反の場合）、あえて議員政治倫理条例の方で対応する場合が増えているように思われる（懲罰代替的機能）。

○地方自治法との関係

地方自治法には議員不祥事に対応する規定はない。地方自治法の建前としては、議会外の活動での責任の取り方は、議員個人の政治責任であると考えられてきた、と思われる。しかし、当該議員も責任をどう果たしてよいのかわからない場合もある

➡しかし、この地方自治法の建前では現在の地方議会の置かれた状況にそぐわない。

II 議員政治倫理条例とは

1 政治倫理について

- 政治倫理は、議員としての職業倫理である。議員の行動を規律する規範といえる。その内容は、職務遂行の公正さを損なう行為やその立場を利用した私益追求の禁止などが挙げられる。
- 現在では、コンプライアンスが求められ、ハラスメントなど不祥事への対応を議会も求められている。不祥事のなかには政治倫理の問題といえるのか微妙なものもあろう。しかし、そうしたものも含み込んで最近の議員政治倫理条例の対象としているのが今の状況であるといえよう。
- ところで、倫理規範であるとして、その「倫理」面を強調すると、あくまで議員個人の問題であるから、その責任の追及にも一定の限界があることになろう。
- しかし、政治倫理の問題は倫理の観点からのみ捉えるべきではない。議員は、住民から負託を受けて自治体の意思形成を担う立場にあるから、議員はその活動について住民に責任を負うのであって、その具体化の一つとして議員政治倫理条例がある、とみることができる。
- 一旦この条例が制定されると、遵守すべき政治倫理の内容は条例という法に定められることになり、条例違反（つまり政治倫理基準違反）かどうかは、（言うまでもなく）法的判断としてなされることになる。

2 従来（ほぼ30年前）型の一般的な議員政治倫理条例の概要

議員が遵守すべき基準を定め、これに反する疑いや資産報告に疑義がある場合、議員・住民からの調査請求により政倫審が審査しその結果を公表するという仕組。それを受けて、当該議員が説明責任を果たすことで住民の信頼を確保することを目的。

cf 従来型の政治倫理条例の構成要素⁴とされているもの、

³ 解説書によれば、懲罰は時間的事項的に限界がある、とされ、会期中の言動であることや、全協などの言動も原則的に懲罰対象外としている。

⁴ 斎藤文男『政治倫理条例の作り方』（2006年）を参照。同書によればこの5つの要素

- 政治倫理基準
- 資産公開制度—政治倫理条例と別途もある。
- 問責制度—逮捕・起訴されても議員に留まろうとするとき
- 政治倫理審査会
- 住民の調査請求権

要するに、従来型の議員政治倫理条例の趣旨は住民による監視によって議員の不正を防止することにあり、責任のとり方は最終的には議員の自主的対応に委ねていた。



従来型の議員政治倫理条例の性格は、本来的には取締法ではなく、情報公開の系列である（斎藤文男）とされてきた。

3 近時の議員政治倫理条例制定の必要性について

- 近時、自治体職員の公正な職務執行確保が求められ、コンプライアンス条例が制定されるようになった。
- 議員の不祥事の増加（？）、悪質化が報道され、その多様化（ハラスメント、SNSでの誹謗中傷）も指摘されている。つまり、議会に対する住民の目は厳しく、議会を取り巻く状況は、従来型の政治倫理条例の想定とは異なるものとなっている。



議員の職責にふさわしくない行為があったときに、議員個人の問題に委ねるのでは住民は納得しないので、何らかの対応をすることが議会に求められている（議会としての説明責任）。



近時の同条例においても仕組の骨格は、議員が遵守すべき「政治倫理基準」を定め、それに反する疑いがあるときに、政治倫理審査会が審査して、違反があれば議会が措置を講じることである。そこは従来型と大きく異なったわけではない。
近時同条例の制定が必要とされるのは、住民から、不祥事案の解明と基準違反があったときに議会が適切な制裁的措置をとることが議会に求められるからである。

4 小括—議員政治倫理条例の変容

- 議員の不祥事に対して、一般職公務員に対する懲戒処分のような対応を議会に求める住民の声を無視することはできない。
- 政治倫理基準違反の行為が、懲罰対象外ではあってもそれに近いものもあり、また、前述のように懲罰代替的に使われる場合もある。そうした場合に、議会として、適切な制裁的措置をしないとすることは難しいであろう。
そうすると、懲罰を補完するような糾問的なものと位置づける、ということになるが、最近制定されている条例はこれを意識しているように思われる。
- 糾問的な条例として位置づけるならば、検討すべきは、
 - ・審査会のあり方（例えば、委員の構成）やその審議のあり方（例えば、対象議員の扱い、慎重な事実関係の調査の必要）
 - ・基準違反行為があったときの議会の対応（どのような制裁的措置が妥当かどうか）といった点などにつき、事実の究明と対象議員に配慮した仕組にする。
- ▲従来型の特徴である（最終的には）議員の自主的対応に委ねる部分と、審査請求を経た議会による措置を並存させる仕組も考えられる。その例として、福知山市議会条例がある。

が全てあることが望ましい、とのことである。

Cf. 福知山市議会議員政治倫理条例 7 条では、有権者、市職員及び議員は一人でも、議員に倫理基準違反の疑いがある旨の申立てを議長にすることができる（但し、行為のあった日から 6 月以内）。当該議員は、疑惑を解明しその責任を明らかにして議長に対応書を提出する。

Ⅲ 近時の議員政治倫理条例の内容

1 最近のこの条例の主な仕組（骨格）

・ 条例の意義	・ 政倫審の審査手続
・ 政治倫理基準	・ 基準違反があったときの制裁的措置
・ 審査請求手続	
・ 政倫審の構成・活動手続	（資産公開制はない）

2 政治倫理基準とその明確化の傾向

（1）政治倫理基準の主な内容

- 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
- 地位を利用した自己又は特定の者への利益供与の禁止
- 請負等の斡旋禁止
- 職員の職務執行への不当介入の禁止
- 採用等の職員人事への介入の禁止
- 道義的批判のある企業・団体からの寄附の自粛
- ハラスメント、人権侵害行為の禁止

（2）明確化・具体化の必要性（具体化に当該議会の「個性」がでる）

上記の「品位や名誉を損なう行為」は漠然としており、私事で倫理に悖る行為も含まれる余地がある。つまり、判断の難しい場合があったり、議員間で適用に不公平な場合もある。糾問的な運用をするのであれば、これを

- ① できるだけ具体化することと、
- ② 倫理に悖るといっても議員としての職業倫理の問題であるので、職員の職務遂行を阻害する場合に限定するといった解釈基準（例えば、逐条解説において）を示しておくべきであろう。（これについては、後述の「まとめにかえて」で触れる）

（参考）「品位や名誉を損なう行為」が不明確であるためか、大津市議会議員政治倫理条例の 3 条では政治倫理基準にはこれを外している。

（3）明確化の具体例としての福知山市議会条例

第 5 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) 市民の代表者及び公職にある者として、その品位又は名誉を損なう一切の行為を慎み、その職務に関し、不正の疑惑を持たれる行為をしないこと。
- (2) 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。
- (3) 政治活動に関し、個人、企業、団体等に対して、政治的又は道義的な批判を受けるおそれのある寄附を受けないこと。議員の後援団体についても、同様とする。
- (4) その地位を利用して、公正を疑われるような金品、飲食等の授受等をしないこと。
- (5) 市又は次に掲げる者若しくは市の公の施設の管理を行う指定管理者（地方自治法（昭和 22 年法律第

67号)第244条の2第3項に規定する指定管理者をいう。)(以下「指定法人等」という。))が行う許認可、工事等の請負契約(下請負に係る契約を含む。)、業務委託契約及び物品購入契約並びに指定管理者の指定に関して、特定の個人、企業、団体等のために有利又は不利となるような斡旋等の働きかけをしないこと。

ア 市が構成団体となっている一部事務組合又は広域連合その他の団体

イ 市が資本金その他これに準ずるものを出資し、又は拠出している法人

ウ 市が財政的援助を与える法人又は団体

(6) 議会の会議において、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹(姻族を含む。)の一身上に関する事又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に有利となるような発言をしないこと。

(7) 市の職員(地方公務員法(昭和25年法律第261号)第3条第3項に規定する特別職にある者(議員を除く。))を含む。以下同じ。))又は指定法人等の職員(役員を含む。以下同じ。))の採用、就任、昇任、降任、異動、解雇、退任等の人事に関し、不当な関与をしないこと。

(8) 市の職員又は指定法人等の職員に対し、嫌がらせ、恫喝、強要その他の行為をし、その公正な職務執行を妨げ、又はその職権を不正に行使するよう働きかけをしないこと。

(9) 議員個人に市又は指定法人等への調査権限がないことを認識し、議員個人で市若しくは指定法人等に申入れ若しくは要望をし、かつ、当該申入れ若しくは要望に応えることを強要しないこと。

(10) 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。

(11) その地位を利用した嫌がらせ若しくは強制又は不当に圧力をかける行為をしないこと。

(12) 差別的な取扱い又は言動、虐待、性的な言動、誹謗中傷する言動その他の人権侵害のおそれのある行為をしないこと。

(13) 福知山市暴力団排除条例(平成24年福知山市条例第17号)第2条第1号に規定する暴力団又は同条第3号に規定する暴力団員等(以下「暴力団等」という。))と飲食、旅行その他の交流をともにしないこと。事実であるか否か、現在であるか過去であるか又は自己であるか知人であるかにかかわらず、暴力団等と関係があること又は関係があったことを流布する者も、同様とする。

(14) 議員として職務上知り得た情報を不当な目的のために使用し、又は第三者に漏えい又は伝達しないこと。

(15) 誠実かつ公正な職務遂行を妨げるいかなる要求にも屈しないこと。

(16) 第三者に依頼し、前各号に掲げる行為をさせないこと。

(17) 前各号に掲げるもののほか、議員一般若しくは議会全体に対する市民の信頼を失墜させる行為又は誠実若しくは公正な職務遂行を損なうおそれがある行為を行わないこと。

3 審査請求

(1) 請求権者とその要件

○議員のみとするか、議員に加えて住民も請求権者とするか。

基礎自治体議会では、住民に審査請求を認めるものが多い。

○議員の場合、議員の一定数、例えば、議員数が多いところでは議員総数の8分の1(豊島区議会条例、新宿区議会条例)以上や、議員数が少ないところでは3分の1などである。

加えて、二会派以上の賛成を要件とするところが多くなっている。

○住民に請求を認める場合、一定数の署名数を求めるところが多い。

△住民にも請求権を認めるかどうかは、当該議会において、この条例をどう位置づける

かに抛る。例えば、前文でこの条例を「住民にひらかれた議会の実現」のため、などを謳うのであれば、つまり住民参加の一環としても位置づけるのであれば、肯定的となる。

Cf.これに関連して、**請求者住民に審査会での陳述権を付与すべきかどうか**。例えば、立川市議会条例は付与していないが、審査会（会長）が認めた場合にかぎり請求人に追加資料の提出を認めている（新宿区議会条例も同様）。

(2) 請求対象の制限について

○最近の条例の傾向として、期間制限を設けているものがある。即ち、原則として、**当該行為があったときから1年以内**（但し、「正当な理由」があるときはこの限りではない。）としている。⁵

○原則として現在の議員に限る。なお、立川市議会条例では対象議員の任期の開始前に行われた行為も対象外としている（9条4項）。

▼改選直前に請求があった場合の扱い

(3) 小括

審査請求手続については様々なオプションがあり、当該議会の「個性」が反映する。

4 政治倫理審査会について

(1) 審査会の構成

議員のみ、議員と第三者、第三者のみ。第三者には有識者、住民がある（例えば、新宿区議会条例では、議員、学識経験者及び区民の三者構成）。

議員のみも多いが、**第三者性がないので客観的な判断ができるのか不安が残る。**

▶ 第三者のみで構成すべき（私見）

(2) 審査会の法的位置づけなど

○議会の附属機関として設置する⁶。もっとも、多くの条例では、（特に附属機関性を触れずに）政治倫理審査会を設置する、と定めているにすぎない。

○常設とするか、アドホックとするか

(3) 審査会における対象議員の扱い

○対象議員に説明（出席・資料提出）義務ないし協力義務を課しているのが一般的。糾問的な運用をするなら**弁明の権利を付与すべき**であろう（新宿区議会条例16条）。また、その際には補佐人の同席（尼崎市議会の政倫審では認めた）や関係資料の提出権も認めるべきであろう。

○審査結果は公表することが一般的。公表に併せて**対象議員の意見書（反論書）**の提出も認めるべきであろう。

○審査会が、政治倫理基準に違反しないと判断したときは、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し、議会はそのための必要な妥当な措置をとるといった対応をなすべき**である。

(4) その他

○議員のみで審査会を構成している場合、審査会を非公開としているところも多い。しかし、公正な審理の観点から**原則公開とすべき**であろう。

○審査会の調査に強制力はない VS 真実の究明

⁵ 住民監査請求制度（地方自治法242条）を参考にしているといえる。

⁶ 議会としての附属機関の設置の議論については、拙稿「議員政治倫理条例の検討」（立命館法学 <https://www.ritsumeai.ac.jp/acd/cg/law/lex/232/002komabayashi.pdf>）69-71頁。

5 議会のとるべき（制裁的）措置について

(1) 審査会が基準違反を認定した場合の議会としての措置

- 措置を議長（議会）に任されても妥当な措置を判断することが容易でない場合もある。そこで、政治倫理に関わるものでもあるので、**審査会に措置案をだしてもらい、議長（議会）がそれを尊重するという仕組みが増えている**（立川市議会条例 17 条）。
- 違反行為に対してとるべき措置の選択は、違反の内容や程度も様々なだけに、難しい場合がある。そこで、**勧告など法的効果を伴わない措置が一般的**となっている。

(2) 近時の条例における具体的措置の例

立川市議会条例では、以下のように定めている。

第 20 条 議会は、第 17 条第 1 項の規定による勧告がされたときは、その勧告を尊重し、議会運営委員会の議決を経て、次の各号に掲げる措置を講ずることができる。

- (1) 口頭注意 議長が審査対象議員に対し口頭で注意すること。
- (2) 文書による戒告 議長が審査対象議員に対し文書で戒告し、及び当該戒告文書を公表すること。
- (3) 議場における陳謝の勧告 議長が審査対象議員に対し議場において陳謝すべきことを文書で勧告し、及び当該勧告文書を公表すること。
- (4) 一定期間の出席自粛の勧告 議会運営委員会が本会議に審査対象議員に対する出席自粛勧告決議案を提出すること。
- (5) 議員辞職の勧告 議会運営委員会が本会議に審査対象議員に対する議員辞職勧告決議案を提出すること。
- (6) その他議会が必要と認める措置

6 <参考> 25 年 6 月制定の都議会条例の特徴

○宣誓書の提出を求める

○政治倫理規準

特徴として政治資金関係が詳細。人権侵害、ハラスメント

○政治倫理審査会

常設（第三者専門家のみ）、原則非公開、臨時委員の制度、対象議員の弁明権の付与

審査会の措置は、原則として文書警告と陳謝の勧告、もつとも特別多数決によって出席の自粛の勧告や議員辞職の勧告も可能⁷。

名誉回復措置の具申、参考人招致も可能、研修実施の求め

IV 議員政治倫理条例の課題・問題点など

⁷ 三重県議会議員政治倫理条例の改正（令和 4 年 12 月）後の 6 条 4 号は、政治倫理規準違反が認められたときは、審査会（議員のみで構成）は議長に対して全員協議会における**陳謝の勧告**を求める審査結果を答申するものとする、としており、さらに同条 5 号では、審査会委員の 3 分の 2 以上の賛成があるときは、4 号の結果に代えて、「全員協議会における陳謝の勧告、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 1 又は 2 以上の勧告を求める審査の結果を答申することができる。」としている。

1 議員政治倫理条例を制定する意義⁸

- 地方自治法 89 条 3 項の誠実な職務遂行という議員の責務規定を具体化したものとみることできる。いうまでもないが、議員政治倫理条例によって議員の職務遂行上の不祥事のすべてに対応できるわけではない。しかし、一定の抑止効果は期待できる。
- ◆しかし、対象議員の（憲法上保障された）政治活動の自由も尊重されねばならない⁹。

2 請求関係

請求を容易なものにするかどうかは、当該議会のスタンスによるといえる。考慮事項として、政倫審に上がることで対象議員の政治的ダメージが大きいこと、恣意的？な利用の可能性があること、住民からの請求が不祥事把握の端緒となること、など

3 政治倫理基準の違反事由の（近時の）傾向

- 刊行されている政倫審の報告書をみる限り、様々な事由が対象となっている。
- ・ハラスメント（対職員、議員間）
 - ・政活費の不正
 - ・兼業禁止抵触
 - ・寄附行為 etc.

4 妥当な制裁的措置と訴訟リスク

- 制裁的措置の妥当性は、適切な事実認定がなされていること（つまり、当該行為が政治倫理基準の違反していることを明確に証明できること）を前提にしたうえで、当該行為と釣り合いの取れた（相当性のある）措置であることといえる。これは最近の判例動向からも導き出せる。しかし、議会として、場合によっては苦慮することも考えられる。なぜなら相当な措置を執るべき（比例原則）なのだが、住民感情等¹⁰も無視できないからである。
- 講じた制裁的措置が（法的効果のないものであっても）妥当でない場合は、対象議員からの訴訟が提起される場合がある¹¹。訴訟が提起される場合の多くは、政倫審委員

⁸ この条例の性格は、当該議会がその議員の活動について定めた自己統制の条例であると捉えることができる。そう捉えることで、議会の自律権の範囲を超えた議員活動—議会と直接関連性のない活動、例えば政党の活動、議員個人の活動—をも規制の対象とすることができるといえる。

⁹ 政治活動が政治倫理に反するとして請求されることがある（施設設置の是非の住民投票を求める署名活動への積極的関与が、市の職務執行を妨げているなどとして請求された日進市議会の事案）。

¹⁰ 「等」には、執行機関への配慮？もあるかもしれない（例えば、請求者議員への情報提供が執行機関側からの場合）。

¹¹ 議会の制裁的措置には当該議員の社会的評価を低下させる場合が多い。そのため、当該議員が議会に対して（正式には自治体に対して）当該措置の決議によって名誉を毀損（不法行為）されたとして国賠訴訟を提起することも考えられる。

もし提起された場合、議会側としては（措置が不釣り合いなものではないことを前提に）当該決議が公共の利害に関する事実に係るもので専ら公益を図る目的に出たものであることは明白であるから、当該決議で示された事実が真実であること又は真実と信じるについて相当の理由があることを主張できれば名誉毀損は成立しない。つまり、請求を受けて、議会の政倫審が請求内容について調査した結果、真実であること又は真実と信じるに足りる相当の理由があることを示すことができれば、名誉毀損は成立しない。言い換えれば、当該議員が、請求内容が事実と反するとか、審査会の調査が不十分な調査である、と主張した場合、反論できるだけの

が議員のみで構成されている場合が多いと思われる。

5 <参考> 政治倫理審査会における審査の実際—政倫審委員の経験から

- 一般には、請求された行為について、事実確認し、それにより認定された事実が政治倫理基準違反のどれかに該当するかを判断する。請求者は審査請求書において基準を広く解する可能性があるが、基準の解釈は一般的には厳格に解されるべきであろう。
- 事実認定について、請求者側と対象議員とで言い分が食い違う場合がある。どちらが真実かを強制的に調査することはできず限界がある。
- 基準に該当することが認定されれば、次に、それがどの程度非難されるものなのかを吟味することになる（措置の選択に関わる）。この場合、社会通念をベースに、議員という立場や当該行為に至った事情、当該行為による当該議会への影響（議会への信用の失墜等）の度合いなど、総合的に考慮することになる。

まとめにかえて

政治倫理の遵守は、議員個人の問題のみならず当該議会の問題でもある。
近時の条例は政治倫理を広く捉え議員不祥事への対応という傾向がある。

◎条例制定においては、できるだけ運用まで視野に入れる必要がある。また、恣意的？使用がなされないようにする工夫も必要→公開性といった客観性の確保

◎できれば政治倫理条例を発動しない方向（語弊があるかもしれないが）での事案解決を図ることも考えるべきであろう。例えば、議員間や議員と職員間でのハラスメント事案について、別途のハラスメント対応の仕組みを作ることで、まずそちらでの解決を図るというのもあるだろう。また、一層の意識改革の向上が求められる。

▲政治倫理基準違反行為として、「品位と名誉を損なう一切の行為」、「その職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為」という抽象的な規定が通常定められているが、漠然としているためどのような行為が対象となるのか判然としない。この点について、改正後の立川市議会条例では、**逐条解説で対応することとした**。

即ち、同条例の逐条解説によれば「品位・名誉を損なう行為」といっても、当該行為が議員一般や議会に対する市民の信頼を失墜されるものと言わざるを得ないと判断されるものという基準を示している（つまり、議会に影響を与えないものは違反行為に該当しない）。また、「職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為」については、これは議員の職務上の当該行為が不正の疑惑をもたれる結果の発生させた場合に止まらず、現実的にそのおそれのある行為も違反行為とする、とした。

調査内容を示すことができればよいといえる。