

政治倫理条例について－全国および東京都内自治体の現状

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

政治倫理条例の全国的な制定状況について、統一的な調査結果はないが、都道府県議会議員については4年に一度、市区議会議員及び町村議会議員については毎年、調査が行われている。しかし、(一財)地方自治研究機構の調査と解説がHPに掲載されている。そこで地方自治研究機構の調査と解説の概要に加えて、東京内自治体の策定状況を調査した。

なお、地方自治研究機構のHPは令和3年4月17日更新である(ただし、全自治体の条例をすべて把握できているものではなく、数字は必ずしも正確ではないと考えられるので、留意願いたいとしている)。都内自治体の調査は、4月19日から23日にかけてそれぞれのHP上で行ったものである。

1. 制定状況の概観（地方自治研究機構の解説。以下、4まで同じ）

埼玉県上尾市は、議員を対象にした「上尾市議会議員政治倫理条例」及び市長、副市長及び教育長を対象とした「上尾市長等政治倫理条例」を制定し、令和2年10月9日に公布した。「上尾市西貝塚環境センターの入札に関する事件に対する第三者調査委員会から『市長や市議会議員等政治家が業者との不適切な関係を持たず、その清廉性および透明性を確保するため政治倫理条例を制定することが不可欠。』といった提言がなされたことを受けて、制定するものです。」(上尾市HP「上尾市長等政治倫理条例について」としている。平成29年に当時の現職の市長と市議会議長が官制談合防止法違反などで逮捕されたことを受けた措置である。なお、市職員については、「上尾市職員倫理条例」が令和2年3月に制定されている。

こうした自治体の議員や首長等の政治倫理に関して規定する政治倫理条例は、昭和58年に制定された「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」が全国で最初とされる。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」(平松毅「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」(ジュリスト800号特集条例百選1983年10月))とされる。同条例は、平成18年3月に「堺市議会議員の倫理に関する条例」及び「堺市長の倫理に関する条例」が制定されたことに伴い、廃止されている。

政治倫理条例は、その対象を誰にするかによって、①議員を対象にするもの、②長等を対象にするもの、③議員及び長等の両方を対象にするものに、分けることができる。「長等」としているが、市区町村では、市区町村長のならず、副市長村長や教育長等をも対象としているものがある。

また、資産公開について政治倫理条例の中に関係規定を置くか否かによっても、タイプが

分かれる。資産公開については、「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」(平成4年法律100号 資産公開法)7条により、都道府県知事、市区町村長、都道府県議員、指定都市議会議員については義務づけられ、平成7年12月31日までに条例で定めることとされた。多くの団体は単独条例を制定したが、一部の団体は政治倫理条例の中に関係規定を置いている。また、義務づけられていない指定都市以外の市区町村議会議員についても、政治倫理条例の中に関係規定を置くか又は単独条例を制定して、資産公開を制度化する団体がある。

2. 条例の制定状況

① 都道府県

- 議員を対象にした条例だけを制定している団体
9団体(岩手県、宮城県、福井県、三重県、滋賀県、奈良県、鳥取県、広島県、長崎県)
- 知事を対象にした条例だけを制定している団体 無し
- 議員及び知事の両方を対象にした条例を制定している団体 無し
- 議員を対象にした条例と知事を対象にした条例を別々に制定している団体 無し

② 指定都市

- 議員を対象にした条例だけを制定している団体 1団体(京都市)
- 市長を対象にした条例だけを制定している団体 無し
- 議員及び市長の両方を対象にした条例を制定している団体 1団体(熊本市)
- 議員を対象にした条例と市長を対象にした条例を別々に制定している団体
3団体(千葉市、堺市、福岡市)

③ 指定都市以外の市及び特別区

- 議員を対象にした条例だけを制定している団体 250団体
- 市長等を対象にした条例だけを制定している団体 6団体
(前橋市、富岡市、伊東市、枚方市、和歌山市、都城市)
- 議員及び市長等の両方を対象にした条例を制定している団体 91団体
- 議員を対象にした条例と市長等を対象にした条例を別々に制定している団体
49団体

④ 町村

- 議員を対象にした条例だけを制定している団体 148 団体
- 町村長等を対象にした条例だけを制定している団体 1 団体（熊本県西原町）
- 議員及び町村長等の両方を対象にした条例を制定している団体 89 団体
- 議員を対象にした条例と町村長等を対象にした条例を別々に制定している団体
16 団体

これによると、議員、首長等にかかわらず政治倫理条例を制定している団体は、都道府県では9団体、市区町村では655団体である。何らかの形で議員に関する政治倫理条例を制定している団体は、都道府県では9団体、市区町村では648団体である。何らかの形で長等に関する政治倫理条例を制定している団体は、都道府県ではなく、市区町村では256団体である。市区町村長等だけを対象にした政治倫理条例を制定している団体は、7団体に過ぎない。

3. 条例内容の概要

政治倫理条例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。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6項目のうちの全部または一部が規定されている。

- 少なくとも、資産公開については、義務づけられている知事、市区町村長、都道府県議会議員及び指定都市議会議員については単独条例で規定するものが多く、義務づけられていない指定都市以外の市区町村議会議員については単独条例も含めて規定を置く団体は少ない（上記全国市議会議長会資料によれば、指定都市を除く市では、政治倫理条例を制定している団体のうち、資産公開に関する規定を置いているのは、1割強に過ぎない）。
- 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、議員や長等に対して一定の行為を禁止し、その遵守を求めるものであるが、一般的には、（1）不正疑惑行為の禁止、（2）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、（3）政治的・道義的批判を受ける恐れのある寄附の受け入れの禁止（後援団体を含む）、（4）地位利用による金品授受の禁止、（5）職員の職務執行への不当介入の禁止、（6）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（ハラスメント等）の禁止、職員等に依頼等をしたときの記録義務等を規定している条例もある。
- 請負等の制限は、地方自治法が議員や長等が当該自治体に対して請負をすること又はこれらの者が役員等を務める法人が当該自治体に対して請負をすることを禁止している

(92条の2、142条等)ことを踏まえ、こうした法律で禁止されている事項以外に、請負等に関して一定の制限規定を置くものである。具体的には、議員や長等の一定の親族が役員をしている企業等や議員や長等が実質的に経営に携わる企業等が当該自治体との請負契約等を締結することを辞退するように努める等を規定している。また、当該自治体のみならず当該自治体が2分の1以上出資している法人との請負契約等の辞退を求めるものがあり、さらには、地方自治法244条の2第3項に規定する指定管理者になることを禁止するものもある。

- 資産公開に関する規定を置く場合は、資産公開法では、国会議員に資産等報告書、所得等報告書及び関連会社等報告書の提出を義務づけ、これらの報告書は7年間保存され何人も閲覧を請求できるとし、資産等報告書は土地、地上権・賃借権、建物、預金(当座預金・普通預金を除く)、有価証券、自動車・美術工芸品等(取得価格が100万円以上)、ゴルフ場会員権、貸付金及び借入金を、所得等報告書は所得と贈与を、関連会社等報告書は報酬を得ている会社等の役員、顧問等を、それぞれ記載することとしているので、この資産公開法に基づく国会議員の例に倣い規定されることとなる。しかし、条例では、当座預金・普通預金、信託、保証債務、貯蓄性保険、50万円以上の動産、税等の納付状況、3万円以上のもてなし、報酬を得ていない企業や団体等の役職などについても、報告の対象とし、また、必要な証明書類を添付しなければならないとするものがある。副市区町村長、教育長等も対象としているものもあり、議員や長等の配偶者、扶養親族や同居親族にも資産等報告書等の提出を義務づけているものもある。さらに、資産等報告書等を閲覧の対象とするだけでなく、要旨を広報紙等に掲載し公表することを義務づけているものもある。一方で、資産等報告書等の提出を毎年義務付けるのではなく、政治倫理審査会が必要と認めた場合のみ当該者に対して提出を求めているものがある。
- 住民の調査請求は、政治倫理基準や請負等の制限に違反する疑いがある場合や資産等報告書等の記載内容に疑義がある場合に、住民が議長や市区町村長に対して調査や審査を請求することができるとするものである。一人でも請求することができるものあれば、有権者の一定割合以上の連署を請求の要件とするものもある。また、住民による調査請求ではなく、議員が議員定数の一定割合以上の連署により議長に審査を請求することができるものがある。
- 政治倫理審査会は、住民等からの調査請求等がある場合などに調査や審査を行う機関として設置される。資産公開に関しては、住民等からの調査請求等の有無にかかわらず、資産等報告書等について審査を行うとするものが多い。調査や審査の対象が、長等の場合や議員、長等の両方とする場合は、通常、地方自治法138条の4第3項に基づく執行機関の附属機関として設置される。この場合、審査会の委員は、通常、有識者や住民等から構成される。任命に当たって、議会の同意を求めるものもある。議員のみを対象とする場合は、議会の特別委員会として設置されることが多く、この場合は議員から構成される。ただし、議会基本条例において議会は附属機関を設置できるとするものがあり、こうした

場合などは、議会の附属機関として審査会が設置される。この場合、通常、委員は有識者等で構成される。なお、審査会は議員等による審査の請求があった場合にのみ設置するものもある。

- 問責制度は、議員や長等が贈収賄罪等で有罪判決があった場合に引き続きその職にとどまるときは説明会を開催するなどとするものである。有罪判決が確定した場合は、公職選挙法 1 1 条 1 項により失職する場合を除き、辞職するものとしているものもある。贈収賄罪に限らず、職務に関連した犯罪、さらには刑事事件すべてを対象とするものもある。また、逮捕後は、逮捕された議員や長等が説明会の開催を請求でき、起訴後や一審有罪判決後は当該議員や長等は説明会の開催を請求しなければならず、しない場合は住民が開催を請求することができるとするものもある。

4. 指定都市以外の市区町村の条例

地方自治研究機構が紹介している指定都市以外の市区町村の条例の中から次の条例を紹介する。

- ・ 茨城県つくば市 つくば市議会議員政治倫理条例
平成 12 年 11 月 2 日公布 平成 12 年 11 月 30 日施行
つくば市長等政治倫理条例
平成 13 年 3 月 30 日公布 平成 13 年 4 月 1 日施行
- ・ 上尾市 上尾市議会議員政治倫理条例
令和 2 年 10 月 9 日公布 令和 2 年 10 月 9 日施行 (一部 未施行)
上尾市長等政治倫理条例 令和 2 年 10 月 9 日公布 令和 2 年 10 月 9 日施行
(一部 未施行)
- ・ 国分寺市 国分寺市政治倫理条例
平成 13 年 12 月 26 日公布 平成 14 年 4 月 1 日施行
- ・ 都新宿区 新宿区議会議員政治倫理条例
平成 17 年 6 月 20 日公布 平成 17 年 6 月 20 日施行

- つくば市は、議員を対象にする条例と市長等を対象にする条例を別々に制定している。政治倫理審査会については、「つくば市政治倫理審査会条例」が制定されている。両条例とも、審査会を除く 5 項目すべてを規定しており、それぞれの項目についても比較的厳格な内容を規定している。市長等条例は、市長、副市長及び教育長を対象としている。資産等報告書に関して、議員条例は、議員の配偶者、扶養親族又は同居親族は審査会から求められたときは提出しなければならないとしているが、市長等条例はそのような規定は置いていない。
- 上尾市条例案は、議員を対象にする条例と市長等を対象にする条例を別々に制定して

いる。議員条例は、資産公開を除く5項目を規定し、市長等条例は、市長、副市長及び教育長を対象とし6項目すべてを規定しているが、資産公開に関しては市長のみを対象にしている。各項目について、議員条例と市長等条例とは内容、規定の仕方等は異なり、例えば、請負等の制限に関して対象となる親族は、議員条例は配偶者、1親等内の血族又は同居の親族とし、市長等条例は配偶者、2親等内の親族又は同居の親族としている。また、政治倫理審査会への市民の調査請求は、議員条例は有権者総数の500分の1以上の連署をもってできるとし、市長等条例は有権者100人以上の連署をもってできるとしている。

- 国分寺市条例は、議員、市長、副市長及び教育長を対象にしており、6項目すべてを規定している。副市長及び教育長も資産公開の対象としているが、配偶者や同居親族等は対象にしていない。配偶者、2親等内の親族、同居の親族が役員をしている法人にも請負契約等の辞退を求めている。
- 新宿区条例は、議員を対象にしたものであるが、政治倫理基準、政治倫理審査会、区民の審査請求について規定している。資産公開、問責制度は規定せず、請負等の制限については、兼業の報告義務のみ規定している（7条）。政治倫理基準として、議員が区の職員等に依頼等をしたときの記録文書等の議長への提出義務（6条）やセクシュアル・ハラスメント等人権侵害のおそれのある行為の禁止（8条）を規定している。

5. 東京都内自治体の現状

都内自治体あ政治倫理条例の策定状況は以下のとおり。

- ・ 新宿区議会議員政治倫理条例
平成17年6月20日公布 平成17年6月20日施行
- ・ 北区議会議員の政治倫理に関する条例
平成10年12月7日公布 平成11年5月1日施行
- ・ 八王子市政治倫理条例
平成21年3月9日公布 平成21年9月1日施行
- ・ 立川市議会議員政治倫理条例
平成16年6月18日公布 平成16年8月1日施行
- ・ 調布市議会議員の政治倫理に関する規準等を定める規則
平成26年12月16日公布 平成26年12月16日施行
- ・ 国分寺市政治倫理条例
平成13年12月26日公布 平成14年4月1日施行
- ・ 狛江市議会議員の政治倫理に関する条例
平成11年3月31日公布 平成11年4月1日施行

- ・ 東大和市議会議員政治倫理条例
平成 15 年 3 月 31 日公布 平成 15 年 3 月 31 日施行
改正 25 年 12 月 19 日公布 平成 25 年 12 月 19 日施行
- ・ 多摩市長等政治倫理条例
平成 22 年 3 月 31 日公布 平成 22 年 9 月 30 日
最終改正 平成 28 年 12 月 26 日公布 平成 29 年 4 月 1 日施行

以上の 8 条例、1 規則を、対象別に分けると以下のとおりになる。

都内自治体の倫理条例の対象			
	議員のみ対象	首長等のみ対象	議員、首長両方を対象
新宿区	○		
北区	○		
八王子市			市長と議員
立川市	○		
調布市	○		
国分寺市			市長、副市長、教育庁 議員
狛江市	○		
東大和市	○		
多摩市		市長、副市長、教育長 下水道事業管理者	

なお、ほとんどの自治体で「政治倫理の確立のための首長の資産等の公開に関する条例」を策定しているが、ここでは触れない。

6. 首長の責任

冒頭で紹介したように、埼玉県上尾市が議員を対象にした「上尾市議会議員政治倫理条例」と市長、副市長及び教育長を対象とした「上尾市長等政治倫理条例」を制定したのは、当時の現職の市長と市議会議長が官制談合防止法違反などで逮捕されたことを受けたものだからである。八王子市が市長、副市長、教育長および下水道事業管理者を対象にしているのも、市長が収賄事件で逮捕された経緯があったからである。

しかし、そのような首長自身の不祥事があったから首長に関する政治倫理条例が必要なのかどうかといえば、私（伊藤）はそうではないと考える。行政を預かる責任は、自身の政治倫理だけでなく、副市長をはじめとした管理者や職員の不祥事に対する責任もふくめてあると思うからである。

実は今、私が住む府中市において現職の部長と市議会議員による官製談合事件があり、市

側と議会で政治倫理条例や職員倫理条例策定に向けた議論が行われているが、市長の責任を問い、市長も倫理条例の対象にするような議論がすすめられている形跡はない。全国的な動向をみれば、政令都市や政令都市以外の市区では首長を対象とした倫理条例は意外に多い。それぞれの策定の経緯が不明なので断定はできないが、必ずしも首長自身の不祥事が理由ではない自治体も多いのではなかいかと思われる。

今後の府中市の動向を注視するとともに、全国の動向にも関心を持っていきたいと思う。

<参考資料>

- 条例の動き：政治倫理条例 （一財）地方自治研究機構）2021年4月17日更新
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/064_Political_ethics.htm
- 府中市官製談合再発防止対策検討委員会
https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/taisaku/taisaku_kentou.html