

中市では該当する企業においては、入札などに何ら制限を受けていなかった。

また、府中市条例第4条3項の当該議員が親族企業に辞退届を出すよう努力するよう求めている条項については、当該議員が企業に「辞退届を出してもらいたい」と依頼すれば、実際に企業から辞退届が提出されなくても条例上では努力義務を果たしたことになり、仮に議員がその努力を怠ったため、条例に基づいて辞職勧告などの措置を受けたとしても、法的に辞職させられる強制力はないため、憲法に違反しない、ということである。

言い換えれば、当該議員は親族企業に「辞退届を出してもらいたい」と依頼すればそれでよい、ということである。

以上が最高裁が判断した「政治倫理条例の2親等規制等」に関する考えである。

今回の裁判で注目すべき点は、議員の親族企業の規制範囲と規制内容の基準が明示されたことである。倫理条例における2親等規制について最高裁判決文では「2親等内親族企業が市※1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」と明快に述べている。2親等規制の目的と範囲の合理性が「市民の疑惑や不信を招く」ことを理由に認められた意義は非常に大きいといえる。(注 市※1 判決文は「上告人」)

規制内容としては、倫理条例に議員の親族企業の規制が書いてあるとしても、実態として企業経営の自由が損なわれないことや、議員を強制的に辞職させる、ということがないよう、判決では求めている。政治倫理条例は、あくまでも自律的・自主的な規制の範囲にとどまる性格のものであることから、倫理条例によって強制的に「議員をとるか親族企業の事業をとるか」といった判断を迫られるものにはならない。

これらに基づいて考えれば、仮に京丹後市政治倫理条例に議員等の親族企業規制や、関連する議員の努力規定などを加える条例改正を行うことは、最高裁判決の趣旨に準拠した改正内容にすれば可能である。

一方、仮に改正しても、条例上では一見厳しいものとなるものの、実態としては議員や議員の親族企業への「条例による強制的規制力」はないため、実質的には議員や議員親族企業の状況は、現状と大きく変わらないのではないかと考えられる。

次に、京丹後市政治倫理条例は、審査会の請求は市民のみに認めており、議員から請求できないこととなっているが、府中市議会政治倫理条例では議員にも請求権を認めている。この点について府中市の調査によると、政治倫理条例を制定している全国53市では、京丹後市のように請求権を市民のみに認めているのが25市、市民にも

議員にも認めているのが16市、議員のみに認めているのが10市となっており、約半数の市は議員も請求できる、としている。

また、審査会の構成については、京丹後市政治倫理条例は有識者のみとしているが、府中市議会政治倫理条例では議員のみで構成される。この点については、審査会を設置している全国48市のうち、議員のみによる構成が28市、議員及び有識者または市民が3市、有識者のみが8市、有識者および市民が9市となっており、議員が審査をするのが31市、議員は審査に入らないのが17市である。

審査会の請求権を議員にも認めるべきか、また審査会の構成員に議員も加わるべきか、については、議論が分かれると思われる。府中市では、条例制定時に特定の議員の問題になる活動に関して「議員間の政争的状況」があり、それを背景に条例が制定された、とのことだった。仮に京丹後市で審査会の請求権を議員にも認めるのであれば、議員間の政争的な状況はどの議会にも起こり得る事柄であり、政争の具とならないための条件などについて、慎重な議論が必要である。

今回、政治倫理条例を巡って最高裁まで争った府中市を視察研修先を選び、判決のポイントや論点について議会事務局議事課長から解りやすく、詳細に解説していただいたことで、かつて京丹後市の政治倫理条例制定時に議論となっていた「議員の親族の経営する企業の規制範囲」の合理性や、「憲法の範囲内に収まる条例の記述」についての論点や課題が整理できた。

そもそも政治倫理条例は、政治家が自ら政治倫理の向上につとめ、自己の地位による影響力を不正に使用しないことや、自己や特定の者の利益を図らないことなどを目的に制定されるものである。

市長や議員等の職務執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招かないようにするため、「条例上の厳しさ」を加えて自律的・自主的規制強化の姿勢を強めるべきか、あるいは改正しても実態として現状の運用状況と変わらないのであれば、改正せず今のままでよいとするのか、京都府内の議会で初めて政治倫理条例を制定した京丹後市議会として、今後議員間で議論を重ねる必要がある。この所見が議論のたたき台の役割となることを望むものである。

参考【別添資料1 最高裁判決文】

【別添資料2 視察配布資料 (参考) 裁判の結果】

【別添資料3 府中市議会政治倫理条例】



平成24年(オ)第888号 損害賠償請求事件
平成26年5月27日 第三小法廷判決

主 文

原判決中，上告人敗訴部分を破棄する。

前項の部分につき，本件を広島高等裁判所に差し戻す。

理 由

上告代理人久笠信雄ほかの上告理由について

1 本件は，上告人（広島県府中市）の市議会議員（以下，府中市議会を「市議会」といい，その議長及び議員をそれぞれ「議長」及び「議員」という。）であった被上告人が，府中市議会議員政治倫理条例（平成20年府中市条例第26号。以下「本件条例」という。）4条3項に違反したとして，議員らによる審査請求，市議会による警告等をすべき旨の決議，議長による警告等を受けたため，同条1項及び3項の規定のうち，議員の2親等以内の親族が経営する企業（以下「2親等内親族企業」という。）は上告人の工事等の請負契約等を辞退しなければならず，当該議員は当該企業の辞退届を徴して提出するよう努めなければならない旨を定める部分（以下，この部分を「本件規定」といい，これによる上記の規制を「2親等規制」という。）は，議員の議員活動の自由や企業の経済活動の自由を侵害するものであって違憲無効であり，本件条例4条3項違反を理由としてされた上記審査請求等の一連の手続は違法であるなどと主張して，上告人に対し，国家賠償法1条1項に基づき，慰謝料等の支払を求める事案である。

2 原審の確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(1) 平成20年3月31日に公布され施行された本件条例は，4条1項におい

て、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及び議員が実質的に経営に関与する企業は、地方自治法92条の2の規定の趣旨を尊重し、災害等特別な理由があるときを除き、上告人の工事等の請負契約、下請契約及び委託契約を辞退しなければならない旨規定し、4条3項において、同条1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、責任をもって当該企業の辞退届を徴するなどして提出するよう努めなければならない旨規定しており、同条4項によれば、上記の辞退届は、市長に提出し、その写しを議長に送付するものとされている（なお、同条1項においてその趣旨を尊重すべきものとされている地方自治法92条の2は、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等又は主として同一の行為をする法人の取締役等となることができない旨規定し、同法127条1項は、これに違反した場合には、当該議員はその職を失う旨規定している。）。

本件条例によれば、議員について本件条例4条に違反する疑いがあると認められるときは、市民にあっては議員の選挙権を有する者の総数の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、違反していると疑うに足りる事実の証拠資料を添えて、審査請求書により議長に審査請求をすることができ（5条1項）、議長は、上記審査請求を受けたときは、10日以内に府中市議会議員政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を設置し、これにその審査を付託しなければならない（6条1項）、審査会は、議長から上記の審査を付託されたときは、①上記審査請求の適否、②本件条例4条等に違反する行為の存否、③市議会において講ずべき措置の有無及びその内容について審査を行い、審査を付託された日から90日以内にその審査結果を議長に報告しなければならないと

されている（7条1項，6項）。そして，議長は，上記審査結果の報告を受けたときは，速やかに当該審査結果を請求者及び審査対象議員に通知するとともに，市議会に諮り，これを市民に公表するものとされており（9条1項），また，議長は，審査会から報告を受けた事項を尊重し，議会の名誉と品位を守り，市民の信頼を回復するために，市議会に諮り，上記の違反行為があったと認められる議員に対して，①本件条例の規定を遵守させるための警告を発すること，②議員の辞職勧告を行うこと，③その他議長が必要と認める措置を講ずることができることとされている（同条2項）。なお，上記審査結果の公表は，市議会の広報誌への掲載をもって行うものとされている（府中市議会議員政治倫理条例施行規則（平成20年府中市議会規則第1号）10条）。

(2) 被上告人は，平成10年4月から同22年3月までの間，市議会の議員であった。

A社（以下「本件会社」という。）は，土木建築請負等を業とする株式会社であり，被上告人の2親等以内の親族である被上告人の兄がその代表者を務めている。

本件会社は，平成20年10月9日に実施された入札により，上告人との間で，報酬を520万5900円とする道路工事の請負契約（以下「本件請負契約」という。）を締結した（なお，上告人においては，府中市希望型指名競争入札要綱や条件付一般競争入札要綱等を作成し，これらに基づき競争入札を実施して請負契約等を締結しているが，これらの要綱等には，2親等内親族企業について入札資格を制限する規定は設けられていない。）。その後，本件会社は，本件請負契約を辞退することなく，上記道路工事を行った。

(3) 議員ら4名は，平成20年11月4日，被上告人が本件会社による本件請

負契約の締結に関して本件条例4条3項に違反したとして、本件条例5条1項に基づき、議長に審査請求（以下「本件審査請求」という。）をした。

議長は、本件審査請求を受けて、同月13日、本件条例6条1項に基づき、審査会を設置した。審査会は、同月25日から平成21年2月3日まで5回にわたり審査を行い、同日付けで、被上告人につき本件条例4条3項に違反する行為があったと認定し、市議会において本件条例の規定を遵守させるための警告を発する措置を講ずべき旨の審査結果を議長に報告した。議長が上記報告を受けて市議会に諮ったところ、市議会は、同年3月2日、被上告人に対して本件条例の規定を遵守させるための警告を発すべき旨及び上記審査結果を市民に公表すべき旨の決議をした。

議長は、上記決議を受けて、同月31日、被上告人に対し、本件条例9条2項1号所定の警告の措置を執るとともに（以下、本件審査請求並びにこれに続く上記の審査会の設置、審査結果の報告、警告等をすべき旨の決議及び警告の措置を併せて「本件審査請求等」という。）、同年5月1日付けの市議会の広報誌に上記審査結果を掲載してこれを公表した。

3 原審は、上記事実関係等の下において、要旨次のとおり判断して、本件審査請求等及び上記審査結果の公表が違法であるとしてされた慰謝料等の請求を一部認容すべきものとした。

(1) 本件規定による2親等規制は、議員に対し、上告人の工事等の請負契約等につき2親等内親族企業の辞退届を徴して提出するよう努める義務を課し、これに違反したと認められるときは警告や辞職勧告等の措置を講ずるとする点において、当該議員の議員活動の自由についての制約となるものといえ、また、2親等内親族企業が上告人の工事等の請負契約等を辞退しなければならないなどとする点におい

て、当該企業の経済活動の自由についての制約となるものといえる。

(2) 憲法15条1項及び93条2項の趣旨に照らして憲法21条1項による保障が及ぶと解される議員の議員活動の自由並びに憲法22条1項及び29条による保障が及ぶと解される企業の経済活動の自由について、2親等規制が上記(1)の制約を生じさせることには合理性や必要性が認められないから、本件規定は、憲法21条1項並びに憲法22条1項及び29条に違反し、違憲無効である。そして、このように無効な本件規定に違反したことを理由としてされた本件審査請求等は国家賠償法上違法であり、上告人には本件審査請求等により被上告人が被った損害を賠償する責任がある。

4 しかしながら、原審の上記(2)の判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(1) 本件規定が憲法21条1項に違反するかどうかは、2親等規制による議員活動の自由についての制約が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかによるものと解されるが、これは、その目的のために制約が必要とされる程度と、制約される自由の内容及び性質、具体的な制約の態様及び程度等を較量して決するのが相当である（最高裁昭和52年（オ）第927号同58年6月22日大法廷判決・民集37巻5号793頁，最高裁昭和61年（行ツ）第11号平成4年7月1日大法廷判決・民集46巻5号437頁等参照）。

本件条例は、議員の政治倫理に関する規律の基本となる事項を定めることにより議員の政治倫理の確立を主権者たる市民に宣言し、もって市民に信頼される清浄で民主的な市政の発展に寄与することを目的とし（1条），議員は、市民全体の奉仕者として、自らの役割を深く自覚し、市民に対し、常に政治倫理に関する高潔性を

示すよう努めるとともに、その使命の達成に努めなければならないと定めており（2条）、これらの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。

以上に鑑みると、2親等規制を定める本件規定は、憲法21条1項に違反するものではないと解するのが相当である。

(2) また、本件規定による2親等規制が憲法22条1項及び29条に違反するかどうかについてみるに、上記(1)において説示した点に加え、規制の対象となる企業の経済活動は上告人の工事等に係る請負契約等の締結に限られるところ、2親等内親族企業であっても、上記の請負契約等に係る入札資格を制限されるものではない上、本件条例上、2親等内親族企業は上記の請負契約等を辞退しなければならないとされているものの、制裁を課するなどしてその辞退を法的に強制する規定は設けられておらず、2親等内親族企業が上記の請負契約等を締結した場合でも当該契約が私法上無効となるものではないこと等の事情も考慮すると、本件規定による

2親等規制に基づく2親等内親族企業の経済活動についての制約は、前記の正当な目的を達成するための手段として必要性や合理性に欠けるものとはいえず、2親等規制を定めた市議会の判断はその合理的な裁量の範囲を超えるものではないといえることができる。

以上に鑑みると、2親等規制を定める本件規定は、憲法22条1項及び29条に違反するものではないと解するのが相当である。

(3) 以上のとおり、2親等規制を定める本件規定が憲法21条1項に違反するとはいえず、憲法22条1項及び29条に違反するともいえないことは、当裁判所大法廷判決（前掲最高裁昭和58年6月22日大法廷判決、前掲最高裁平成4年7月1日大法廷判決、最高裁昭和45年（あ）第23号同47年11月22日大法廷判決・刑集26巻9号586頁、最高裁平成12年（オ）第1965号、同年（受）第1703号同14年2月13日大法廷判決・民集56巻2号331頁）の趣旨に徴して明らかというべきである。

5 以上と異なる見解に立って、2親等規制を定める本件規定が違憲無効であるとした原審の判断は、憲法21条1項並びに憲法22条1項及び29条の解釈適用を誤ったものというべきであり、論旨は以上と同旨をいう限度で理由がある。

以上によれば、原判決中、上告人敗訴の部分は破棄を免れない。そして、被上告人が主張するその他の違法事由の有無等について更に審理を尽くさせるため、上記破棄部分につき本件を原審に差し戻すこととする。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 岡部喜代子 裁判官 大谷剛彦 裁判官 大橋正春 裁判官 木内道祥)

裁判の結果

上告審判決（最高裁判（3小）平26. 5. 27）の要旨

(1) 本判決の概要

本件倫理条例4条による2親等規制は、憲法21条1項、22条及び29条には違反しないと判断し、原判決中、上告人敗訴部分を破棄し、被上告人が主張するその他違法事由の有無等についてさらに審理をつくさせるため原審に差し戻した。

(2) 憲法21条1項の適合性について

本判決は、2親等規制の立法目的のための規制の必要性と、これによる制約を受ける議員の議員活動の自由の内容及び性質、具体的な制約の態様及び程度等を総合的・相関的に衡量し、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、立法の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して、次の点を判示し、合憲とした。

ア 規制の目的について

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して解し、規制の目的は正当なものと認めた。

イ 規制の対象・範囲の適否について

①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として、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遂行の公正が害されるおそれがあることは否定し難いこと、②2親等内親族企業が市の工事を受注することは、それ自体が議員の職務遂行の公正さに対する市民の疑念や不信を招くものであること、③議員の当該企業の経営への実施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こと、これらの点に鑑み、2親等内親族企業という基準をもって規制することにつき、その規制の対象・範囲が立法目的に照らし広範囲すぎるとはいえず、その必要性及び合理性を認めた。

ウ 規制の内容・程度の適否

①本件倫理条例4条3項は、議員に対して2親等内の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で履行しうるものであること、②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きを経て、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の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と、これらの点に鑑み、本件倫理条例4条により議員に課される義務は必ずしもその履行が困難なものではなく、これに違反した場合に生ずる制約も事実上のものにとどまるものといえ、議員の議員活動の自由を過度に制約するものとはいえないことから、規制手段としての必要性及び合理性を認めた。

(3) 憲法22条1項及び29条の適合性について

本判決は、2親等規制は立法目的を達成するための手段として必要性や合理性に欠けるものとはいえず、2親等規制を定めた市議会の判断はその合理的な裁量の範囲を超えるものではないとして、次の点を判示し、合憲とした。

ア 規制の内容・程度の適否

①規制の対象となる企業の経済活動は原告の工事等に係る請負契約等の締結に限られること、②2親等内親族企業であっても、上記の請負契約等に係る入札資格を制限されるものではないこと、③本件条例上、2親等内親族企業は上記の請負契約等を辞退しなければならないとされているものの、制裁を課すなどしてその辞退を法的に強制する規定は設けられておらず、2親等内親族企業が上記の請負契約等を締結した場合でも当該契約が私法上無効となるものではないことなどの事情から、立法目的とその合理性や、規制の対象・範囲の適否の問題については憲法21条1項適合性を議論した上で、2親等内親族企業に対する規制の内容・程度につき、規制手段として必要性や合理性に欠けるものとはいえず、2親等規制を定めた市議会の判断はその合理的な裁量の範囲を超えるものではないと認めた。

○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

府中市議会議員政治倫理条例

(目的)

第1条 この条例は、府中市議会議員(以下「議員」という。)の政治倫理に関する規律の基本となる事項を定めることにより議員の政治倫理の確立を主権者たる市民に宣言し、もって市民に信頼される清浄で民主的な市政の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、市民全体の奉仕者として、自らの役割を深く自覚し、市民に対し、常に政治倫理に関する高潔性を示すよう努めるとともに、その使命の達成に努めなければならない。

(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) 常に市民全体の利益を指針として行動するものとし、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(市が全額出資している法人を含む。)が行う工事等の請負契約、当該請負契約の下請負契約、業務委託契約又は物品納入契約に関し、特定の業者の便宜を図る行為をしないこと。
- (3) 市が行う許可、認可又は特定の者に対する処分に関し、特定の個人、企業又は団体等のために有利若しくは不利な取り計らいをしないこと。
- (4) 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働きかけないこと。
- (5) 市職員(臨時職員を含む。)の採用、昇任又は人事異動に関して、不当に関与しないこと。
- (6) 市税等の完納又は健全な計画に基づく分納等その納付を誠実に行うこと。
- (7) 政治活動に関して、法人その他の団体から、政治的又は道義的批判を受ける恐れのある寄附を受けないものとし、議員の後援団体についても同様に取扱いを措置すること。
- (8) 前各号に定めるもののほか、市民全体の代表者として、その品位と名誉を害し、市民の信頼を損なう行為をしないこと。

2 議員は、前項に規定する政治倫理基準に違反する事実があることの疑惑を持たれたときは、自ら潔い態度をもって疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明らかにするよう努めなければならない。

(市の契約に対する遵守事項)

第4条 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し、市の工事等の請負契約、下請工事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。

2 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
- 3 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 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。

(審査の請求)

第5条 議員について第3条に規定する政治倫理基準又は前条に違反する疑いがあると認められるときは、市民にあっては議員の選挙権を有する者の総数の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人以上の者の連署をもって、違反していると疑うに足る事実の証拠資料を添えて、審査請求書により議長に審査の請求(以下「審査請求」という。)をすることができる。

- 2 前項の議員の選挙権を有する者とは、公職選挙法(昭和25年法律第100号)第22条の規定による選挙人名簿の登録が行われた直近の日において選挙人名簿に登録された者とする。
- 3 第1項の審査請求の内容が議長に関するものであるときは、府中市議会副議長(以下「副議長」という。)に審査請求をすることができる。この場合において、次条から第9条の規定中「議長」とあるのは「副議長」と読替えるものとする。

(政治倫理審査会の設置等)

第6条 議長は、前条の規定による審査請求を受けたときは、10日以内に府中市議会議員政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を設置し、これにその審査を付託しなければならない。

2 審査会は、10人の委員をもって構成する。

3 審査会の委員は、議員のうちから議長が指名する。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、委員となることができない。

4 審査会に委員長及び副委員長1人を置き、委員の互選によりこれを定める。

5 審査会の委員の任期は、議長に対し当該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。

（審査会の審査等）

第7条 審査会は、議長から審査を付託されたときは、次の各号に掲げる事項について審査するものとする。

(1) 審査請求の適否

(2) 第3条に規定する政治倫理基準又は第4条に規定する市の契約に対する遵守事項（以下「政治倫理基準等」という。）の違反行為の存否

(3) 府中市議会において講ずべき措置があるときは、その講ずべき措置

2 審査会は、前項の審査に当たり、審査対象議員が審査会に出席して説明ができる機会を設けなければならない。

3 審査会は、その職務を行うため必要があると認めるときは、関係者に対し必要な資料の提出を求め、又は出席を求め説明若しくは意見を聴くことができる。

4 審査会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後もまた同様とする。

5 審査会の委員は、第1項の審査に当たり、公平かつ適切に職務を遂行するとともに、その職務を政治的目的のために利用してはならない。

6 審査会は、前条第1項の規定により審査を付託された日から起算して90日以内にその審査結果を議長に報告しなければならない。

（議員の協力義務）

第8条 議員は、審査会の要求があるときは、審査に必要な資料を提出し、又は会議に出席して意見を述べなければならない。

（審査結果の措置）

第9条 議長は、第7条第6項の規定により審査結果の報告を受けたときは、速やかに当該審査結果を請求者及び審査対象議員に通知するとともに、議会に諮り、これを市民に公表するものとする。

2 議長は、審査会から報告を受けた事項を尊重し、政治倫理基準等に違反したと認められる議員に対して、議会の名誉と品位を守り、市民の信頼を回復するため、議会に諮り次に掲げる措置を講ずることができる。

(1) この条例の規定を遵守させるための警告を発すること。

(2) 議員の辞職勧告を行うこと。

(3) その他議長が必要と認める措置

（委任）

第10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、議長が別に定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

京丹後市議会行政視察日程

平成27年7月6日（月）
府中市議会 正副議長応接室

1 開会（13時30分～）

- (1) 府中市代表挨拶 … 議長 小野 申 人
- (2) 京丹後市議会 清風クラブ代表挨拶 … 代表 吉岡 和 信 様

2 調査項目の説明

【府中市議会議員政治倫理条例について】

3 質疑応答

4 閉 会

府中市議会議員政治倫理条例制定までの流れ

平成27年7月6日

平成19年 12月	3日	12月定例会初日 3会派(社会クラブ、自由クラブ、新政クラブ)から『府中市議会議員の政治倫理に関する条例案』(市の契約に対する遵守事項のないもの)が議員発議として市議会に上程される。 ← 6会派からの
	10日	12月定例会4日目 条例案に対する質疑は、3名の通告があったが、実際に質疑は行われず、その後議会運営委員会への付託が行われる。
	12日	議会運営委員会 閉会中継続審査(12月市議会定例会において結論を出さない)とすることが起立多数により決定する。
	18日	12月定例会最終日(5日目) 本会議において、議会運営委員会からの閉会中継続審査申し出が承認される。
平成20年	1月 28日	議会運営委員会 主に、条例案が不備である点と、提案者が条例案を取り下げ全会派一致による新たな条例案作成を目指すべきであるという議論がなされたが、提案者が取り下げを行わなかった。
	2月 1日	
	8日	
	18日	
	27日	
	3月 7日	3月市議会定例会4日目 3会派(平成クラブ、公明党、共産党)から『府中市議会議員政治倫理条例案』(市の契約に対する遵守事項のあるもの)が議員発議として市議会に上程される。 同日、質疑が行われる。
	11日	議会運営委員会 12月に提案された『府中市議会議員の政治倫理に関する条例案』(市の契約に対する遵守事項のないもの)が否決され、3月に提案された『府中市議会議員政治倫理条例』(市の契約に対する遵守事項のあるもの)が可決される。
	24日	3月定例会最終日(5日目) 12月に提案された『府中市議会議員の政治倫理に関する条例案』(市の契約に対する遵守事項のないもの)が否決され、3月に提案された『府中市議会議員政治倫理条例』(市の契約に対する遵守事項のあるもの)が可決される。
	31日	府中市議会議員政治倫理条例施行

裁判の結果

上告審判決（最高裁判（3小）平26. 5. 27）の要旨

(1) 本判決の概要

本件倫理条例4条による2親等規制は、憲法21条1項、22条及び29条には違反しないと判断し、原判決中、上告人敗訴部分を破棄し、被上告人が主張するその他違法事由の有無等についてさらに審理をつくさせるため原審に差し戻した。

(2) 憲法21条1項の適合性について

本判決は、2親等規制の立法目的のための規制の必要性と、これによる制約を受ける議員の議員活動の自由の内容及び性質、具体的な制約の態様及び程度等を総合的・相関的に衡量し、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、立法の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して、次の点を判示し、合憲とした。

ア 規制の目的について

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して解し、規制の目的は正当なものと認めた。

イ 規制の対象・範囲の適否について

①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として、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遂行の公正が害されるおそれがあることは否定し難いこと、②2親等内親族企業が市の工事を受注することは、それ自体が議員の職務遂行の公正さに対する市民の疑念や不信を招くものであること、③議員の当該企業の経営への実施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こと、これらの点に鑑み、2親等内親族企業という基準をもって規制することにつき、その規制の対象・範囲が立法目的に照らし広範囲すぎるとはいえず、その必要性及び合理性を認めた。

ウ 規制の内容・程度の適否

①本件倫理条例4条3項は、議員に対して2親等内の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で履行しうるものであること、②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きを経て、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と、これらの点に鑑み、本件倫理条例4条により議員に課される義務は必ずしもその履行が困難なものではなく、これに違反した場合に生ずる制約も事実上のものとどまるものといえ、議員の議員活動の自由を過度に制約するものとはいえないことから、規制手段としての必要性及び合理性を認めた。

(3) 憲法22条1項及び29条の適合性について

本判決は、2親等規制は立法目的を達成するための手段として必要性や合理性に欠けるものとはいえず、2親等規制を定めた市議会の判断はその合理的な裁量の範囲を超えるものではないとして、次の点を判示し、合憲とした。

ア 規制の内容・程度の適否

①規制の対象となる企業の経済活動は原告の工事等に係る請負契約等の締結に限られること、②2親等内親族企業であっても、上記の請負契約等に係る入札資格を制限されるものではないこと、③本件条例上、2親等内親族企業は上記の請負契約等を辞退しなければならないとされているものの、制裁を課すなどしてその辞退を法的に強制する規定は設けられておらず、2親等内親族企業が上記の請負契約等を締結した場合でも当該契約が私法上無効となるものではないことなどの事情から、立法目的とその合理性や、規制の対象・範囲の適否の問題については憲法21条1項適合性を議論した上で、2親等内親族企業に対する規制の内容・程度につき、規制手段として必要性や合理性に欠けるものとはいえず、2親等規制を定めた市議会の判断はその合理的な裁量の範囲を超えるものではないと認めた。

「政治倫理に関する条例」の他市の規定（53市）

第2条（議員の責務）関係

1 当該規定の有無

- ・ 「議員の責務」のみ規定している市 … 34市
- ・ 「議員及び市民の責務」を規定している市 … 16市
- ・ 規定をしていない市 … 3市

2 「議員の責務」の内容

- ・ 条例案と同趣旨のみの規定 … 20市
- ・ 他の規定内容
 - ① 条例案＋『政治倫理基準に違反するとして疑惑を持たれ、又は政治的若しくは道義的な批判を受けたときは、誠実に疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明らかにしなければならない』等 … 14市
 - ② 条例案＋『地位による影響力を不正に行使させるような市民からの働き掛けがあった場合においても、これに応じてはならない』等 … 4市
 - ③ 条例案＋『公約に掲げた政策の実現に努力するとともに、情報公開の原則に基づき議会及び議員の活動を積極的に市民に明らかにし、その説明責任を果たさなければならない』等 … 1市

3 「市民の責務」の内容

- ・ 『議員に対し、その地位による影響力を不正に行使させるような働きかけを行ってはならない』等 … 15市
- ・ ・＋『議員の政治活動に対し関心を持つよう努めなければならない』 … 1市

第3条（政治倫理基準）関係

1 禁止規定

- ・ 信用失墜行為の禁止 … 40市

- ① 品位と名誉を損なうような行為及び職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為の禁止（４０市）
- ② 市民に疑惑の念を生じさせるような報酬等の授受の禁止（１市）
- ・ 地位を利用する行為の禁止 … ４０市
 - ① 地位を利用しての金品の授受の禁止（３６市）
 - ② 地位を利用しての嫌がらせ、強制、圧力をかける行為、不快を感じる性的な行動及びその他人権侵害のおそれのある行為の禁止（１市）
 - ③ 地位を利用しての影響力の行使等、市民全体の利益を損なう行為の禁止（４市）
- ・ 市行政等への介入の禁止 … ４６市
 - ① 市等が行う許・認可への関与の禁止（２５市）
 - ② 市等が行う請負契約及び一般物品納入契約への関与の禁止（４６市）
- ・ 市職員等の公正な職務執行を妨げる行為の禁止 … ３４市
- ・ 市職員等の採用・人事への関与の禁止 … ３７市
- ・ 各種団体等の役員への就任の禁止 … ４市
 - ① 議員の兼業禁止規定に抵触するおそれのある社会福祉協議会々長及び自治委員等の兼職の禁止（１市）
 - ② 市から補助又は助成を受けている団体等の長等への就任の禁止（３市）
- ・ 寄附及び利益供与等の禁止 … ３７市
 - ① 政治活動に関する企業及び団体等から寄附等及び後援団体からの政治的又は道義的批判を受けるおそれのある寄付等を受けることの禁止（３６市）
 - ② 企業、団体等からの供応接待又は財産上の利益の供与の禁止（２市）
- ・ その他 … １市
 - ① 特定の新聞、雑誌若しくは機関誌の購読又はパーティー券の購入の強要の禁止（１市）

2 義務規定 … ４０市

- ・ 修養、政策及び知識の研さんに努め、公約と地方自治の本旨を守る義務（１市）
- ・ 市税等の完納又は健全な計画に基づく分納等を誠実に行う義務（２市）
- ・ 公費から支弁された金品の使用を適正に行う義務（１市）
- ・ 政治資金規正法及び公職選挙法の遵守義務（１市）
- ・ 公正かつ清廉な選挙運動及び政治活動を通じて市民の支持と信頼を培う義務（１市）
- ・ 寄附及びあいさつ状の頒布についての公職選挙法規定の遵守義務（１市）

第4条（市の契約に対する遵守事項）関係

- ・ 議員及び親族（○親等以内の親族で姻族を含む）が経営又は経営に影響力を持つ企業の市との契約の辞退義務（33市（別条での規定含む。））

① 3親等 …	3市	③ 1親等 …	10市
② 2親等 …	18市	④ 議員個人 …	2市

第5条（審査の請求）関係

1 請求権者

- | | | | |
|------------|-----|----------|-----|
| ・ 市民のみ … | 25市 | ・ 議員のみ … | 10市 |
| ・ 市民及び議員 … | 16市 | ・ 規定なし … | 1市 |
| ・ 市民及び議長 … | 1市 | | |

2 市民の請求基準（42市）

- | | | | |
|-------------------|-----|----------------|----|
| ・ 有権者1人 … | 11市 | ・ 有権者100人以上 … | 3市 |
| ・ 有権者2人以上 … | 1市 | ・ 有権者200人以上 … | 1市 |
| ・ 有権者10人以上 … | 2市 | ・ 有権者300人以上 … | 1市 |
| ・ 有権者20人以上 … | 1市 | ・ 有権者1/150以上 … | 1市 |
| ・ 有権者30人以上 … | 3市 | ・ 有権者1/100以上 … | 8市 |
| ・ 有権者50人以上 … | 3市 | ・ 有権者1/50以上 … | 6市 |
| ・ 市内在住・在勤者50人以上 … | 1市 | | |

3 議員の請求基準（26市）

- | | | | |
|-----------------|----|----------------------|----|
| ・ 1人 … | 1市 | ・ 議員定数の1/7以上 … | 1市 |
| ・ 2人以上 … | 4市 | ・ 議員定数の1/6以上 … | 4市 |
| ・ 3人以上 … | 2市 | ・ 議員定数の1/5以上 … | 1市 |
| ・ 異なる会派で3人以上 … | 1市 | ・ 異なる会派で議員定数の1/5以上 … | 1市 |
| ・ 4人以上 … | 4市 | ・ 議員定数の1/2以上 … | 1市 |
| ・ 5人以上 … | 1市 | ・ 全議員の過半数 … | 1市 |
| ・ 議員定数の1/12以上 … | 1市 | ・ 議員定数の2/3以上 … | 1市 |
| ・ 議員定数の1/8以上 … | 2市 | | |

4 請求に当たって違反事実を証する資料を添付する義務

- ・ 資料の添付義務あり … 49市
- ・ 資料の添付義務なし … 4市

第5条（政治倫理審査会の設置等）関係

1 審査会設置の有無及び委員数

- ・ 審査会を設置する … 48市
 - 委員数： 5人（以内） … 5市 11人 … 1市
 - 6人（以内） … 3市 12人（以内） … 2市
 - 7人（以内） … 11市 13人（以内） … 3市
 - 8人（以内） … 14市 議会運営委員会と同基準 … 1市
 - 10人以内 … 7市 議員定数の半数 … 1市
- ・ 政治倫理に関する特別委員会を設置する … 3市
- ・ 議会運営委員会で審査する … 1市
- ・ 違反に関する説明を開催する … 1市

2 設置する市議会における審査会の委員の構成（48市）

- ・ 議員のみ … 28市
- ・ 議員、有識者及び市民 … 1市
- ・ 議員以外も可 … 1市
- ・ 有識者 … 8市
- ・ 議員及び有識者 … 1市
- ・ 有識者及び市民 … 9市

3 審査会の委員の任命者（48市）

- ・ 議長 … 28市
- ・ 市長 … 6市
- ・ 議長（議会運営委員会の議決） … 4市
- ・ 市長（議会の同意） … 4市
- ・ 議長（議会の議決） … 1市
- ・ 市長（議会と協議） … 2市
- ・ 議長（市長の推薦） … 1市
- ・ 規定なし … 1市
- ・ 議会の議決 … 1市

4 審査会の設置時期（48市）

- ・ 常設型（条例案と同じ） … 16市
- ・ 審査又は調査請求を受けたとき … 25市
- ・ 調査の請求を受けたとき又は必要があると認めるとき … 1市
- ・ 審査請求を受け必要と認められるとき … 2市
- ・ 審査の必要があると認められるとき … 2市
- ・ 調査の請求を受け、その請求に理由があると判断したとき … 2市

5 委員の任期（48市）

- ・ 審査結果の報告を終了したとき … 20市
- ・ 審査終了時まで … 7市
- ・ 2 年 … 15市
- ・ 1 年 … 1市
- ・ な し … 5市