

立川市議会議員政治倫理条例 逐条解説

令和5年11月

立川市議会

目次

| | |
|---------------------------|----|
| 目次 | 3 |
| はじめに | 5 |
| 1 条例の背景 | 5 |
| 2 逐条解説の法的位置づけ | 6 |
| 前文 | 6 |
| 解釈 | 6 |
| 運用 | 7 |
| 第1条 目的 | 7 |
| 解釈 | 7 |
| 運用 | 8 |
| 第2条 議員と市民の責務 | 9 |
| 第3条 政治倫理基準の遵守 | 10 |
| 第3条全体 | 11 |
| 第1号 | 11 |
| 第2号 | 11 |
| 第3号 | 12 |
| 第4号 | 14 |
| 第5号 | 14 |
| 第6号 | 15 |
| 第7号 | 15 |
| 第8号 | 16 |
| 第9号 | 16 |
| 第10号 | 17 |
| 第11号 | 17 |
| 第12号 | 17 |
| 第13号 | 18 |
| 第4条 宣誓書の提出 | 19 |
| 第5条 政治倫理審査会の設置等 | 20 |
| 第6条 審査会の会長等 | 21 |
| 第7条 審査会の会議 | 21 |
| 第8条 委員の責務 | 22 |
| 第9条 審査請求権 | 22 |
| 第10条 審査請求書の提出 | 24 |
| 第11条 議会運営委員会への諮問等 | 26 |
| 第12条 議会運営委員会における審査 | 28 |
| 第13条 審査請求の政治倫理審査会への付託又は却下 | 29 |
| 第14条 政治倫理審査会における審査 | 30 |
| 第15条 審査対象議員の協力義務 | 32 |
| 第16条 審査対象議員の意見陳述 | 33 |

| | |
|---|----|
| 第17条 審査の終了 | 34 |
| 第18条 審査結果の報告及び通知..... | 35 |
| 第19条 標準処理期間 | 36 |
| 第20条 議会の措置 | 37 |
| 第1項第1号 | 38 |
| 第1項第2号 | 38 |
| 第1項第3号 | 38 |
| 第1項第4号 | 39 |
| 第1項第5号 | 39 |
| 第1項第6号 | 39 |
| 第2項 | 40 |
| 第3項 | 40 |
| 第4項 | 41 |
| 第5項 | 41 |
| 措置の選択の指針..... | 42 |
| 第21条 委任 | 45 |
| 審査の流れ..... | 46 |
| (付録)参考にした裁判例 | 48 |
| (1) 議会の懲罰その他の措置について最高裁が示した原則的な判断枠組み | 48 |
| (2) 司法が地方議会の内部規律の問題に対して裁量を認める範囲の変遷..... | 49 |
| (3) 措置の対象として適切か(内部規律の問題に当たるか)の判断..... | 50 |
| (4) 措置が適切かの判断 | 52 |

はじめに

1 条例の背景

(1) 政治倫理条例とは

議員の政治倫理条例とは、各地方自治体の議会が独自に定める条例で、「一般的には、地方自治の政治倫理を確立していくことで、議員が公正な職務執行をなすことにより議会運営が適正に行われることを目指している」¹ものです。

政治倫理条例は、昭和58年に大阪府堺市が全国で初めて制定しました。そのきっかけは、「収賄事件で有罪判決が確定した一市議の居座り」²でした。それ以降、「自治体の首長³や議員など住民を代表とする公職者が、その権限や地位の影響力を不正に行使して、自己または特定の第三者の利益を図ることを防止する」⁴ことを目的とする条例として、全国に広がっていきました。

当初は政治とカネの問題が主な規制の対象でしたが、近年は議員の多種多様な不祥事が見られるようになってきたため、政治とカネの問題に限らず、「議員の職責にふさわしくない行為があったときに、議会として何らかの対処をせざるを得ない」⁵ようになってきました。それを受けて規制目的や規制対象も多様化してきています。

(2) 立川市議会が平成16年に政治倫理条例を制定した背景

立川市では、平成15年10月に、水道工事に絡む不正入札により職員4名が逮捕され、3名が有罪判決を受ける事件がありました。その際、逮捕されたり有罪判決を受けたりした議員はいませんでした。市民からは立川市議会議員（以下「議員」といいます。）に対しても厳しい視線が向けられていました。これを受けて、市民の信頼を回復するため、議員の倫理の確立するための条例として、平成16年に「立川市議会議員政治倫理条例」（以下「本条例」といいます。）を制定しました。

(3) 立川市議会が令和5年に政治倫理条例を改正した背景

令和4年に、本市では初めて、本条例に基づく調査請求⁶があり、政治倫理審査会（以下、本文中では「審査会」といいます。）が開催されました。その審査において、本条例に基づく倫理基準違反となる行為の範囲が不明確であったことや、対象議員の意見陳述の機会や措置の内容、事務手続について未規定の部分が多かったことから、条例の解釈をしながら審査を進めなければなりません。このことから、適正で円滑な審査を可能にするため、条例の趣旨は変えずに、いっそう規定を明確にするための改正を、令和5年に行いました。

¹ 駒林良則「議員政治倫理条例の検討」立命館法学第408号52頁。

² 斎藤文男『市民がつくる政治倫理条例』（2022年、公人の友社）12頁。

³ 全国で制定された政治倫理条例の中には、首長と議員の両方を対象とするものもありますが、立川市をはじめ大半は議員のみを対象としています。

⁴ 斎藤・前掲13頁。

⁵ 駒林・前掲55頁。

⁶ 条例改正前は、「審査請求」ではなく「調査請求」としていました。

2 逐条解説の法的位置づけ

この逐条解説は、令和5年の条例改正時における立川市議会（以下「議会」と言います。）としての条例解釈を記述した文書であり、今後の本条例の解釈基準となるものです。

逐条解説の通用範囲は議会内部に限られ、裁判所や市民など、対外的な拘束力は限定的です。しかし、逐条解説には、条例制定の時点で、議会が条例についてどのように考えていたのかという意思を明確にする役割と、本条例の適用の仕方が恣意的にならないようにする役割があります。そのため、適正に本条例を活かしていくためには、逐条解説をもとに本条例が解釈されることが期待されます。

前文

立川市議会（以下「議会」という。）は、意思決定機関としての責務を果たすとともに、立川市民（以下「市民」という。）の負託を得るにふさわしい議会であるために不断の努力を重ね、より良い議会を目指すために、議会の基本規範として立川市議会基本条例（平成26年立川市条例第18号）を制定した。

立川市議会基本条例の趣旨を実現するためには、議会としての取組にとどまらず、立川市議会議員（以下「議員」という。）一人ひとりが、市政が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、市民全体の代表として、市民の負託を受け誠実に職務を行うことを通じて、市民に信頼される存在となることが求められる。

ここに議会は、政治倫理に関する規律の基本となる事項を具体化するものとして、この条例を制定する。

解釈

前文は、本条例の位置づけと理念を示したものです。前文全体で、本条例が立川市議会基本条例（以下「議会基本条例」といいます。）の趣旨を実現するために制定されたものであることを謳っています。

第1段落は、議会基本条例の前文から引用した文章です。ここでは、議会基本条例が、より良い議会を目指すために議会の基本規範として定められた条例であることを確認しています。

第2段落では、議会基本条例の趣旨を実現するための議員一人ひとりが求められる責務として、留意点を3つ挙げています。1つ目は、市政は憲法を通じて市民から信託されたものであって、その目的のために行使されなければならないことを認識すべきという点です⁷。2つ目は、前記の目的のため、議員全員が、特定の市民や団体の代

⁷ 憲法前文には、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」との文言が

表としてではなく、市民全体の代表者として行動すべきという点です⁸。3つ目は、それぞれの議員が、市民から市政を任された者として、誠実に職務を遂行すべきという点です⁹。議員一人ひとりが市民から信頼される存在となるためには、これらを実践することが必要です。

第3段落では、本条例が、議会基本条例の趣旨を実現するための議員の責務の達成を確かなものとするための手段として、政治倫理に関する規律の基本となる事項を具体化したものであることを明らかにしています。また、この趣旨から、各議員は、「政治倫理」として、議会基本条例の趣旨の達成のために必要な上記責務を積極的に果たすこと（少なくとも、上記責務に反してはならないこと）が求められます。

運用

前文は理念を表明した抽象的な規定であるため、議員が何をすべきか、何をしてはならないかを具体的に表したものではありません。しかし、第1条以下の条文の解釈は、前文の理念を実現するための条文であることを踏まえて行う必要があります。そのため、前文は第1条以下の解釈を枠づけるものとして位置づけられます。

第1条 目的

(目的)

第1条 この条例は、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、議員の資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行を確かなものとし、もって立川市議会基本条例の趣旨の実現に寄与することを目的とする。

解釈

第1条では、本条例の手段と目的を端的に表しています。「政治倫理に関する規律の基本となる事項」とは、本条例第2条以下に定めた規定のことを指しています。

「立川市議会議員…の資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行を確保し」の部分は、議員の活動原則として「自らの資質向上に努め、誠実かつ公正な職務遂行に努めること」と規定する議会基本条例の第3条第1項第2号を引用したものです。これにより、本条例で定める規定が、議会基本条例の趣旨の実現に寄与するという目的に対する手段

あります。本条例前文の「市政が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し」は、この憲法の趣旨が市政にも当てはまることを確認したものです。

⁸ 憲法第15条第2項「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」の趣旨を、市議会議員に即して言い換えたものです。

⁹ 「市民の負託を受け誠実に職務を行うこと」とは、地方自治法に令和5年改正で追加された条文からの引用です。該当条文（地方自治法第89条第3項）は以下のとおりです。「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会の議員は、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。」

であることを明らかにしています。

「確かなものとする」とは、政治倫理が守られていない状態にならないための「事前の予防」と、政治倫理が守られなかった場合の「事後の回復」の、2つの側面があることを表しています。

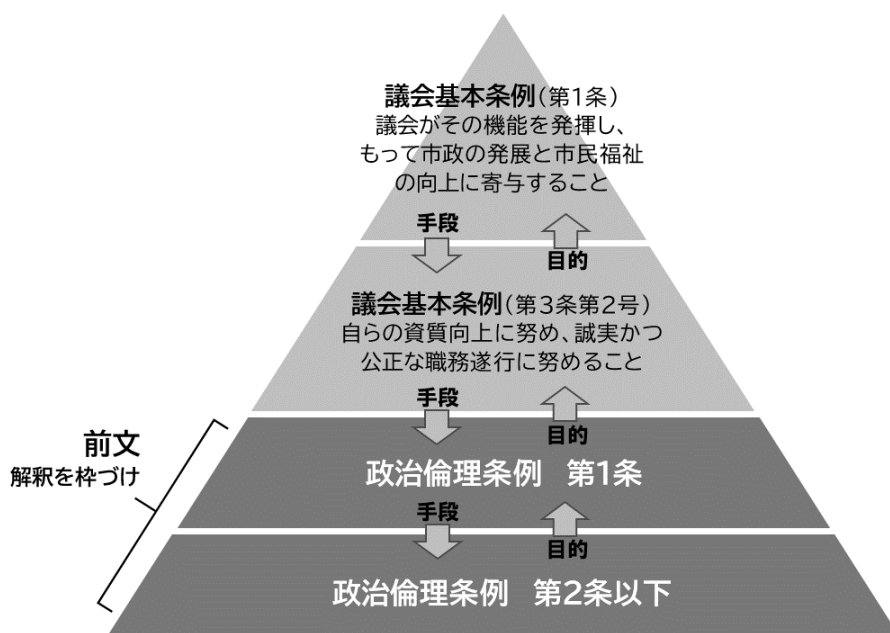
運用

前述のとおり、第1条は本条例全体の目的を定めるものであり、第2条以下はこの目的を達成するための手段として設けられたものです。そのため、第2条以下を解釈し適用するときには、第1条の趣旨に沿ってなされる必要があります。また、第1条及び第2条以下は前文の理念を具体化したものであるので、第1条以下の解釈は、前文の理念によって枠づけられています。

同時に、本条例は、議会の基本規範である議会基本条例の目的を達成するための条例です。そのため、本条例の目的である第1条の規定の解釈は、議会基本条例の趣旨にも沿ってなされる必要があります。

このことは、本条例が規律の対象とする「政治倫理」が、一般的な倫理とは異なり、上位の目的から導かれるべきものであることを意味しています。つまり、本条例が規律する「政治倫理」に反するか否かは、本条例の目的「議員の資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行」に反したのか、それがどの程度であったのかという視点から判断すべきこととなります。

逆に言えば、本条例は、議員の行為が一般的な「倫理」に反するかを問題にするものではありません（一般的な倫理に反するか否かという点は、議会に特段の影響がない限り、議会として判断しがたい、または判断すべきものではないと言えます）。



第2条 議員と市民の責務

(議員と市民の責務)

第2条 議員は、市民全体の代表として、自らの役割を深く自覚し、その使命の達成に努めなければならない。

2 議員は、その地位による影響力を不正に行使して、特定の個人や自己の利益を図ってはならない。

3 議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれた場合には、その疑惑を自ら解明し、市民に対し、その責任を明らかにするよう努めなければならない。

4 市民は、主権者であるという自覚を持ち、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。

第2条は、議員と市民の責務を示した条文です。

第1項は、議員に対し、市民全体の代表者として、その役割の自覚と使命の達成に努める義務があることを示しています。

第2項では、議員が市民全体の代表であることの当然の帰結として、議員の立場を利用して、不正に特定の個人や自己の利益を図ってはならないことを示しています。

第3項では、議員が政治倫理に反する事実があると疑われた場合、自ら説明責任を果たすべき努力義務があることを確認しています。このことから、議員は、本条例に基づく審査請求がなされた場合にも、自ら積極的に疑いを晴らすよう説明するよう努めなければなりません。

第4項では、議員が「市民全体の代表」であることから、市民の側からも、議員を通じて不正に個別的な利益を図ることをしてはならないことを明らかにしています。なお、禁じられるのは「不正に」影響力を行使させるための働きかけであり、市民として当然に認められるべき権利の実現を図るための働きかけや、市政に関する要望が禁じられるものではありません。

第3条 政治倫理基準の遵守

(政治倫理基準の遵守)

第3条 議員は、第1条の目的を達するため、次の各号に掲げる政治倫理基準を遵守しなければならない。

- (1) その職務に関して不正の疑惑を持たれる行為をしないこと。
- (2) その地位を利用して不当に金品を授受しないこと。
- (3) 市が行う処分、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の指定若しくは行政指導又は市及び市の関係団体が行う補助金その他の給付の決定若しくは請負その他の契約に関して、その地位を利用して不当に特定の者に対して有利又は不利となる働きかけをしないこと。
- (4) 市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限又はその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) 市職員の人事（職員の採用、昇任、降任、転任等をいう。）に関して、特定の個人が有利又は不利になるよう働きかけないこと。
- (6) 市が行う処分、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の指定若しくは行政指導又は市及び市の関係団体が行う補助金その他の給付の決定若しくは請負その他の契約に関して、その地位を利用して不当に特定の者に対して有利又は不利となる働きかけをしないこと。
- (7) 地方自治法第92条の2の規定を遵守すること。
- (8) その地位を利用して、強制、強要、圧力をかける行為、ハラスメント、差別その他の人権侵害のおそれのある行為をしないこと。
- (9) 議員としての発言又は情報発信において、他人の名誉を毀損し、人格を損なう一切の行為をしないこと。また、第三者をして同様の行為をさせないこと。
- (10) 職務上知り得た情報は、不当な目的のために使用し、又は第三者等に伝達しないこと。
- (11) 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に掲げる暴力団をいう。）等反社会的勢力に関与しないこと。
- (12) 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。
- (13) 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現実的なおそれがある行為を行わないこと。

第3条全体

第3条は、第1条に掲げた条例の目的を達成するために、議員が遵守すべき事項を「政治倫理基準」として列挙しています。政治倫理基準を遵守することが、第1条に掲げた「資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行」を達成していくための前提であり、これらに反する行為は審査請求（第9条）の対象になります。

政治倫理基準を明示し、議員にとって何をしてはならないかが明確となることにより、①議員の自己規律の指針になること、②市民や議員が、審査請求をすることの要件が明確になること、③議員にとって想定しない理由での恣意的な審査請求を防ぐこと、が期待できます。

政治倫理基準は、本条例の目的を達するための基準であり、政治倫理とは無関係な私人としての行為まで規律するものではありません。ただし、私人としての行為でも、議会に影響を及ぼすような場合には、政治倫理基準第13号の違反になることはあり得ます。

なお、議員として特に注意しなければならない法律（公職選挙法、政治資金規正法など）の遵守や、市民としての義務（納税や保険料の納付など）の履行は当然のことであり、政治倫理基準に逐一挙げてはいませんが、これらについての違反は、第13号違反に該当する可能性があります。また、立川市議会では政務活動費の不正な利用があった場合には、同様に第13号違反に該当する可能性があります。

以下、各号ごとに詳しく解説します。

第1号

(1) その職務に関して不正の疑惑を持たれる行為をしないこと。

第1号は、不正な行為をしないことはもちろん、不正の疑いをもたれてもやむをえない行為も、してはならないということを示しています。

一方で、他者から見た場合、「不正の疑惑を持たれる行為」に当てはまる行為は、見方によってはどこまでも広がるおそれがあります。そこで、審査請求の要件として見た場合、「不正の疑惑を持たれる行為」とは、「Aという行為があった場合、Bという不正があることが疑われてもやむをえない」と一般的にいえる行為を指します。不正の疑惑が「抽象的なおそれ」ととどまる場合は、この規定の違反には当たりません。

第2号

(2) その地位を利用して不当に金品を授受しないこと。

第2号は、「地位を利用した不当な」金品の授受を禁止する規定です。典型的には贈賄、収賄がこれに該当しますが、それにとどまらず、「口利きの報酬や実働のない

顧問料を受け取ること」¹⁰なども該当する可能性があります。逆に、祝儀や香典（公職選挙法で禁じられた範囲を除く）、近所付き合いでのお裾分けなど、社会生活上での私的な金品の授受が、相手や金額の多寡にかかわらず禁止されるものではありません。

「地位を利用したかどうか」「不当かどうか」の境界はあいまいです。だからこそ、不適切だと指摘されることのないよう、議員が自らを律することが期待されています。

第3号

(3) 市が行う処分、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の指定若しくは行政指導又は市及び市の関係団体が行う補助金その他の給付の決定若しくは請負その他の契約に関して、その地位を利用して不当に特定の者に対して有利又は不利となる働きかけをしないこと。

第3号は、市や関係団体が行う事務や請負等に対する不当な働きかけの禁止を規定した条文です。禁止されている事項を表に整理すると、以下のとおりです。

| | | |
|---------------|-----------------|---|
| 市が行う | 処分 | に関して、 ・ その地位を利用して不当に ・ 特定の者に対して ・ 有利又は不利となる働きかけをしないこと。 |
| | 指定管理者の指定 | |
| 行政指導 | | |
| 補助金その他の給付の決定 | | |
| 市や、 市の関係団体 | が行う 請負その他の契約 | |

① 「市の関係団体」の範囲

「市の関係団体」とは、具体的な団体の定義はしていませんが、「補助金その他の給付の決定若しくは請負その他の契約」に関して、議員の影響力により、団体の自律的な判断に影響を及ぼし得る団体を広く指します。市の補助金や委託料などが団体の運営に重要な影響を持つ団体や、人間関係の点で市との結びつきが強い団体（例えば、「各施設の指定管理者」「立川市地域文化振興財団」「立川市社会福祉協議会」「立川商工会議所」など）が、これに該当します。

② 「その地位を利用して不当に」の意味

「その地位を」とは、議員という、市や関係団体（の職員）に対して影響力を持つ地位、ということの意味します。「利用して」とは、議員の立場を殊更に示して働きかけをする場合が典型ですが、それに限らず、地位の影響力が及ぶ状況を広く含みます。「不当に」とは、第3号違反に該当するのは働きかけが不当な場合に限られることを意味します。言い換えると、私人としての正当な働きかけや、議員活動の範囲内の正当な働きかけであれば、違反行為に含まれません。

③ 「特定の者に対して」の意味

「特定の者に対して」とは、広く市民に対してではなく、具体的な個人や団体等に

¹⁰ 齋藤・前掲33頁。

対して、ということの意味します。広く市民に対して有利または不利となる働きかけ（何らかの事業の実施や中止を要望するなど）は、原則として第3号違反には当たりません。

④ 「働きかけ」の考え方

ここでいう「働きかけ」は、口利き、要望が典型例ですが、直接「～をしてほしい」等という要望内容を直接伝える場合に限られず、文脈から要望であると受け取られることなど、さまざまな態様が想定されます。なお、対価の有無や、働きかけの成否は問いません。

⑤ 働きかけの「内容」が第3号に違反する可能性がある例

- ・ 保育園の入所など授益的処分の申請に関して、特定の人物の名を示して、その者の希望の内容を働きかける場合
- ・ 滞納者の不動産の差押えなどの不利益処分について、実施しないように働きかける場合
- ・ 議員が、事業の実現に向け、関係各課に要望をする場合で、その事業の実施が特定事業者のみに有利なものである場合
- ・ 議員が、市民の相談や申請などに際し、関係各課の窓口に同行する場合で、その相談や申請が、一般市民が有しない権利の実現を目的とするような場合（対象外の申請、期限後の申請、その他の特別扱いを認めるよう要求するなど）

⑥ 働きかけの「方法」が第3号に違反する可能性がある例

働きかけの内容が正当であっても、その態様や程度が正当な議員活動と言える範囲を逸脱している場合は、第3号違反になる可能性があります。次のようなものが典型例です。

- ・ 要求を通すため、頻回な面会や長時間の面会を求める
- ・ 要求を通すため、人事上の不利益などをちらつかせる
- ・ 要求を通すため、恫喝したり、暴言を吐いたり、大声を上げたりする

なお、「働きかけ」の行為がパワハラなどの人権侵害といえる場合には、同時に第8号違反にも該当する可能性があります。

⑦ 議員としての活動ではなく「補助団体の長等」としての活動の場合

令和5年の条例改正前は、議員による団体への利益誘導や団体の私物化があってはならないことから、議員が市から補助金を交付されている団体の長に就任することを禁止していました。しかし、地域団体の役員「なり手不足」が深刻化している状況に鑑み、令和5年の条例改正で当該規定を削除しました。

ただし、議員としてではなく補助団体の長や役員としてであっても、不当に当該団体にとって有利となる働きかけをすると、第3号違反となるため、注意が必要です。

たとえば、議員が、補助団体の長として補助金の申請や施設利用の申請をすることは問題ありません。しかし、一般の団体では認められないような要望や申請を行った

場合は、補助団体の長としての行為であっても第3号違反となることがあります。

第4号

(4) 市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限又はその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。

第4号は、市職員に不正な行為をするよう働きかけることを禁止する規定です。第3号と同様に、ここでいう「働きかけ」はさまざまな態様が想定され、また対価の有無や、働きかけの成否は問いません。また、「働きかけ」の態様や程度が人権侵害と言える場合には、第8号にも該当する可能性があります。

なお、正当な不正行為の働きかけは考えられないので、第3号とは異なり、「その地位を利用して不当に」との条件付けはありません。

働きかけの具体例としては、

- ・ 入札や個人情報などの秘匿情報の漏示を求める
- ・ 特定個人の是正未完了の新築建物について、検査済証を交付するよう求める
- ・ 特定個人の滞納している税金を時効扱いにすることを求める

などが考えられます。

第5号

(5) 市職員の人事（職員の採用、昇任、降任、転任等をいう。）に関して、特定の個人が有利又は不利になるよう働きかけないこと。

第5号は、市職員の人事への介入を禁じた規定です。これは、「実際に職員人事をめぐる不祥事が起きがち」であるために設けられたものです。

市職員の範囲は、正規職員に限られません。また、採用、昇任、降任、転任のほか、人事異動、懲戒処分など、特定の個人にとって有利になる働きかけ、不利となる働きかけの一切が含まれます。

第3号と同様に、ここでいう「働きかけ」はさまざまな態様が想定され、また対価の有無や、働きかけの成否は問いません。また、「働きかけ」の態様や程度が人権侵害と言える場合には、第8号にも該当する可能性があります。

なお、人事に対する正当な働きかけは考えられないので、第3号とは異なり、「その地位を利用して不当に」との条件付けはありません。

働きかけの具体例としては、

- ・ 特定の職員の人事異動や昇任についての要望を人事関係者に伝える
- ・ 人事関係者に対し、特定の採用試験の受験者の名前を出して、その者が支援者等の息子だなどと話題にする
- ・ 公表していない採用試験の情報について執拗に問い合わせる

などが考えられます。

第6号

(6) 政治活動に関し、政治資金規正法（昭和23年法律第194号）に規定する寄附以外の寄附を企業、団体、個人等から受けないこと。議員の後援団体（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第199条の5第1項に規定する後援団体をいう。）にあっても、同様とする。

第6号を規定した趣旨は、主に後段にあります。

前段は、「政治資金規正法を遵守しなければならない」という内容ですが、議員の後援団体が寄附を受けるのであれば、事実上政治資金規正法の規定を回避することができてしまいます。第6号では、そうした後援団体への寄附をも、禁止しています。なお、ここでいう「後援団体」の定義は、公職選挙法第199条の5第1項¹¹に則っており、議員の「後援会」はおおむね「後援団体」に該当します¹²。

第7号

(7) 地方自治法第92条の2の規定を遵守すること。

地方自治法第92条の2は、議員が関係私企業へ就職することを制限する規定です¹³。第7条は、その遵守を求めています。

法律を遵守すべきことは当然なので、通常はこのような規定は置く必要はありませんが、あえてこの規定を置くことの意義は、地方自治法第92条の2に関する違反の疑いの指摘を市民からできるようにすることにあります。地方自治法第92条の2の違反

¹¹ 公職選挙法第199条の5「政党その他の団体又はその支部で、特定の公職の候補者若しくは公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）の政治上の主義若しくは施策を支持し、又は特定の公職の候補者若しくは公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）を推薦し、若しくは支持することがその政治活動のうち主たるものであるもの（以下「後援団体」という。）は、当該選挙区（選挙区がないときは、選挙の行われる区域）内にある者に対し、いかなる名義をもつてするを問わず、寄附をしてはならない。ただし、政党その他の政治団体若しくはその支部又は当該公職の候補者若しくは公職の候補者となろうとする者（公職にある者を含む。）に対し寄附をする場合及び当該後援団体がその団体の設立目的により行う行事又は事業に関し寄附（花輪、供花、香典、祝儀その他これらに類するものとしてされるもの及び第四項各号の区分による当該選挙ごとの一定期間内にされるものを除く。）をする場合は、この限りでない。」

¹² 「いわゆる政治家の「後援会」は特定の候補者等を支持して政治活動を行っているのが通常ですので、実際はほぼ公選法の「後援団体」に該当していると考えられます。」（金岡宏樹『選挙から平時の活動までQ&Aでわかる 自治体議員の公職選挙法との付き合い方』（2022年、第一法規）68頁）。なお、公職選挙法に規定する要件を満たしていない場合は、「後援会」でも該当しません。また後援会ではない団体が「後援団体」に該当することもあり得ます。

¹³ 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（業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきものをいう。以下この条、第142条、第180条の5第6項及び第252条の28第3項第12号において同じ。）をする者（各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者を除く。）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。」

は、議員が議会に提起し、議会が違反の有無を決定することになっているため¹⁴、もし市民がある議員の違反に気づいたとしても、他の議員が議会に提起しない限り、問題にされません。そこで、本条例にこの第7号の規定を置き、違反を発見した市民が自ら、同条違反を審査会の場で明らかにするよう審査請求できるようにしています。

第8号

(8) その地位を利用して、強制、強要、圧力をかける行為、ハラスメント、差別その他の人権侵害のおそれのある行為をしないこと。

議員による、(主に市職員に対する)人権侵害のトラブルは、全国でニュースに頻繁に取り上げられるようになっていきます。昨今は、とりわけこうした行為に対して厳しい視線が向けられるようになっていきます。

第8号違反としては、やりたくないことの強制、無理な要求をする強要、人事上の不利益をちらつかせたり大声を上げたりするなどの圧力をかける行為、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、差別、誹謗中傷など、地位を利用したあらゆる人権侵害行為を含みます。

家族内での虐待や、私人としてした暴行など、地位を利用した行為ではない場合は、第8号違反には該当しません。ただし、人権侵害の程度がはなはだしく、あるいは有罪判決を受けたことが報道されるなど、議員一般や議会の信頼を損ねたと言える場合は、第13号に該当する可能性があります。

第9号

(9) 議員としての発言又は情報発信において、他人の名誉を毀損し、人格を損なう一切の行為をしないこと。また、第三者をして同様の行為をさせないこと。

「議員としての発言」は、本会議や委員会、意見交換会などの議会の行事はもちろん、議員個人としてのチラシ、ウェブサイト、SNS、支持者との集会などの場の発言も含みます。

「第三者をして」とは、議員本人としての発言と同視しうるような場合のことをいいます。例えば、後援会や関係者のSNSで発信することや、議員が主催する集会で参加者が名誉毀損発言等をするのを制止しないことなども、場合によっては第9号違反に該当する可能性があります。第三者がSNSに投稿した名誉毀損発言等に、議

¹⁴ 地方自治法第127条第1項。「第127条 普通地方公共団体の議会の議員が被選挙権を有しない者であるとき、又は第92条の2(第287条の2第7項において準用する場合を含む。以下この項において同じ。)の規定に該当するときは、その職を失う。その被選挙権の有無又は第92条の2の規定に該当するかどうかは、議員が公職選挙法第11条、第11条の2若しくは第252条又は政治資金規正法第28条の規定に該当するため被選挙権を有しない場合を除くほか、議会がこれを決定する。この場合においては、出席議員の3分の2以上の多数によりこれを決定しなければならない。」

員名義のアカウントで肯定的なコメントをすることや、拡散すること、「いいね」を押すことにも、注意が必要です。

なお、議員としてではない発言や情報発信の場合は、第9号違反には該当しません。ただし、それが議員一般や議会の信頼を損ねたと言える態様や程度である場合は、第13号に該当する可能性があります。

第10号

(10) 職務上知り得た情報は、不当な目的のために使用し、又は第三者等に伝達しないこと。

議員は、議員の立場だからこそ知り得る情報に接する機会があります。こうした情報の取り扱いに注意を促す規定です。

「職務上知り得た情報」とは、公開予定のない行政情報や、一般に公開されるより先に知った情報、相談を受けた市民の情報などが挙げられます。審査会の審査請求に関して知り得た情報も、ここでいう職務上知り得た情報に該当する場合があります。

業者の便宜を図るために情報を流す場合などのように、いかにも不正なケースはもちろん第10号に違反しますが、「良かれと思って」の情報発信にも注意が必要です。例えば、議員活動の中で知った非公開または公開前の行政情報をSNSで発信する行為は、市民にいち早くお伝えしたいという思いからであっても、第10号に該当する可能性があります。

第11号

(11) 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に掲げる暴力団をいう。）等反社会的勢力に関与しないこと。

「反社会的勢力」は、暴力団等に限定されず、悪質商法や詐欺グループなど、市民社会に悪影響を及ぼす活動を行う集団を広く含みます。「関与」には、反社会的勢力を利用しないことはもちろん、反社会的勢力に利用されないことも含みます。

第12号

(12) 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。

議員が、公正かつ誠実な職務遂行を妨げる要求を受ける場合もあり得ます。実際に要求に屈することが違反行為にあたることを明示する規定ではありますが、それ以上に、そうした要求を拒否できるようにするための盾となる規定でもあります。

もし、強迫などやむを得ない事情があって要求に屈してしまい、そのことについて第12号違反を理由に審査請求があった場合は、「屈した」ことをもって直ちに違反とみなすのではなく、やむを得ない事情がなかったのかまで含めて審査する必要があります。

ます（審査対象議員が、審査会の場でそのような事情を自ら意見陳述することができません（第16条））。

第13号

(13) 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現実的なおそれがある行為を行わないこと。

第13号は、第3条を包括する規定です。第1号から第12号にあてはまらない行為でも、第13号に該当する場合は、政治倫理基準違反になります。

この規定は、第1条の目的規定「議員の資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行を確かなものとする事」に対応しています。この目的の実現のために、違反してはならないことを列挙したのが、第3条の各号ですが、その「違反してはならないこと」を包括する文言として、「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現実的なおそれがある行為を行わないこと」と記載しています。

●「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」とは

「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」は、次のような趣旨による規定です。

目的規定のうち、「議員の資質の向上」に反する行為、つまり議員の資質の欠如を露呈する行為の禁止を規定する必要があります。しかし、資質の欠如を露呈する行為でも、直ちには議会としての問題になりません。たとえば、隣人トラブルや、議員自身が経営している企業の不祥事などといった私生活上の行為は、その議員にとっての問題であって、直ちに議会としての問題になるものではありません。

こうした行為が議会として対処すべき問題になるのは、その行為の程度や内容が重大で、「議員一般や議会全体に対する市民の信頼を失墜させる」と考えられる場合です。そのような場合は、議員としての行為であるか私的な行為であるかに関わらず、条例違反に該当します。¹⁵

このような趣旨から、一般的には倫理に欠ける行為であっても、議員一般や議会全体に対する市民の信頼を失墜させたと言えない場合は、直ちに「政治倫理」に欠けて

¹⁵ なお、「議員一般や議会全体に対する市民の信頼を失墜させる行為」の文言は、岐阜県七宗町議会での辞職勧告決議に対する損害賠償事件判決（名古屋高判令和4年11月18日判例地方自治496号22頁）を参考にしたものです。これは、議員の議会外での行為について、議会の判断として制裁的な措置をすることが認められる要件を判断したものです。以下該当箇所を引用します。「議会がその議員に対して、当該議員に関する何らかの事実を理由として議員辞職勧告決議を行った場合、当該議員の議会内での行動等に関する事実を理由とする場合はもとより、議会外での行動等に関する事実を理由とする場合であっても、その行動等が犯罪その他違法なものであったり、著しく品位を欠くものであったりして、およそ議員として許されざるもので、これが議員一般や議会全体に対する市民の信頼を失墜させるものであるとして議会において判断したものであるときには、原則として議会の内部規律の問題にとどまるものとして、裁判所は議会の自律的な判断を尊重すべきである。」

いるとは言えません。したがって、第13号違反の疑いで審査請求をする場合は、一般的な倫理に欠けた行為を指摘するだけでは要件を満たさず、その行為が「議員一般や議会全体に対する市民の信頼を失墜させた」と考える理由がなければなりません。

●「誠実若しくは公正な職務遂行を損なう現実的なおそれがある行為」とは

「誠実若しくは公正な職務遂行を損なう現実的なおそれがある行為」は、次のような趣旨による規定です。

目的規定の「誠実かつ公正な職務遂行」に反する行為の禁止を規定する必要があります。その際、条例で禁止すべき行為は、現に「誠実かつ公正な職務遂行」に反する結果を生じさせた行為だけでなく、その「おそれがある」行為も含めるべきと考えられます（結果発生まで要件にするのであれば、結果発生の予防に生かせないため、条例の意義が限定されてしまいます）。しかし、「おそれ」とする場合、抽象的すぎて対象が無限定になってしまうため、「観念的なおそれ」ととどまる場合は違反にあらず、誠実若しくは公正な職務遂行を損なう「現実的なおそれ」がある場合に違反に当たるものとして、範囲を限定しています。¹⁶

「現実的なおそれがある行為」とは、「Aという行為があった場合、Bという誠実若しくは公正な職務遂行を損なわれた状態になる蓋然性がある」というように、一般的に因果関係を想定できる行為を指します。

第4条 宣誓書の提出

（宣誓書の提出）

第4条 議員は、この条例を遵守する旨の宣誓を行うものとし、議員の任期開始の日から30日以内に、別に定める宣誓書を議長に提出しなければならない。

第4条は、宣誓書の提出について規定しています。

議員の任期の開始に当たって、本条例の内容を理解し、遵守する旨の宣誓をしなければならないことを規定しています。立川市議会議員政治倫理条例施行規則（以下「施行規則」といいます。）で、宣誓書の様式を定めています（施行規則第2条）。

¹⁶ 観念的な「おそれ」を否定して、現実的な「おそれ」に限った文言は、堀越事件最高裁判決（最判平成24年12月7日）において「政治的中立性」の範囲が無限定に広がらないようにするために行った合憲限定解釈の文言を参考にしています。判決文は次のとおりです。「同項にいう「政治的行為」とは、公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが、観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められるものを指し、…」

第5条 政治倫理審査会の設置等

(政治倫理審査会の設置等)

第5条 第9条に規定する審査請求に基づく審査をするため、立川市議会基本条例第17条に規定する附属機関として、立川市議会政治倫理審査会（以下「審査会」という。）を置く。

2 審査会は、次の各号に掲げる委員をもって組織する。

(1) 市民 2人以内

(2) 地方行政に関し優れた識見を有する者 3人以内

3 委員の任期は2年とし、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。ただし、3任期を限度とする。

4 第13条の規定により審査請求が付託された審査会は、前項の規定にかかわらず、任期満了後も当該審査請求に限り第14条の規定による審査及び第17条の規定による報告を行う。

第5条は、議員の政治倫理基準違反の存否を審査する機関である審査会を規定しています。

第3条の政治倫理基準は、議員が自ら遵守することが原則ですが、違反があることが疑われる場合には、市民や議員は違反の存否の審査を請求することができます（第9条）。その審査を行うのが審査会です。

第1項について、審査会は、常設としている自治体と事案ごとに設置する自治体がありますが、立川市議会では常設としています。また、審査会は議会基本条例第17条に規定する、議会の附属機関にあたります。

第2項について、審査会の委員は市民2人以内、地方行政に関し識見を有する者（以下「有識者」といいます。）3人以内で構成されます。

市民の委員には、審査において市民感覚を反映させる役割が期待されています。市民の委員は、市民団体等から推薦された方を任命することを想定しています。審査に参画する市民の多様性と流動性を確保するため、推薦を依頼する団体等については固定せず、任期ごとに議会運営委員会が決定します。

有識者の委員には、審査において議会の仕組みや実態を踏まえ適切に条例の解釈と適用を行う役割が期待されています。有識者の委員は、弁護士や、地方自治に詳しい法学や政治学の研究者の中から任命することを想定しています。

審査会は議会の附属機関であることから、委員は非常勤特別職の地方公務員として位置づけられます。

なお、令和5年の条例改正時の委員は、議員の委員を除き、令和6年8月の当初の任期満了の日まで、審査会の委員を務めます。

第3項について、委員の任期は2年とし、最大で3任期までです（最長6年）。任

期途中で補欠の委員を選出したときは、その補欠委員の任期は、前任者の残任期間とします。

第4項について、審査請求が審査会に付託された場合は、審査の途中で任期が到来しても、その案件についてのみ引き続き付託された委員が審査を行います。これは、審査の途中で委員を交代し、新しい委員に引き継ぐことは、現実的に困難であるためです。

第6条 審査会の会長等

(審査会の会長等)

第6条 審査会に会長及び副会長1人を置く。

- 2 会長及び副会長は、委員の互選によって定める。
- 3 会長は、審査会を代表し、会務を総理する。
- 4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときはその職務を代理する。

第6条は、審査会を代表する会長や会長を補佐する副会長について規定しています。

任期が始まったら、すぐに審査会を開催し、会長及び副会長はその際に委員の互選によって定めます。

第7条 審査会の会議

(審査会の会議)

第7条 審査会は、会長が招集する。

- 2 審査会は、委員の定数の過半数の者が出席しなければ、会議を開くことができない。
- 3 審査会の議事は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。
- 4 前項の場合においては、会長は、委員として議決に加わる権利を有しない。

第7条は、会議の開催や議決について規定しています。

審査会の議事において、措置（第20条）の決定などの意思決定は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長が決定します。このとき、会長は、委員として議決に加わりません（議会の本会議における議長、委員会における委員長と同じ取り扱いです¹⁷⁾）。

¹⁷⁾（参考）地方自治法第116条（議会の本会議における表決の規定）「この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。2 前項の場合においては、議長は、議員として議決に加わる権利を有しない。」

第8条 委員の責務

(委員の責務)

第8条 委員は、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 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同様とする。

第8条は、委員の責務を示した条文です。

委員は、公平かつ適切にその職務を遂行しなければなりません。委員は、非常勤特別職の公務員として、公開の審査会での発言等において、プライバシー侵害や名誉毀損があった場合は、民事的な責任を負う可能性があります。

また、委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはなりません。その職を退いた後も同様です。万が一、委員が職務上知り得た秘密を漏らしたとき、その委員がその後の審査に関わることが議会として不適当と考えた場合は、議会はその委員を任命権に基づいて解任する可能性があります。

第9条 審査請求権

(審査請求権)

第9条 公職選挙法第22条第1項又は第3項の規定により選挙人名簿の登録が行われた日において立川市の選挙人名簿に登録されている者（以下「選挙権を有する市民」という。）又は議員は、議員が第3条に規定する政治倫理基準に違反していると疑うときは、選挙権を有する市民にあっては、その総数の500分の1以上の者の、議員にあっては、立川市議会議員定数条例（平成5年立川市条例第30号）第2条に規定する議員の定数の4分の1以上の者の署名により、議長に対し、政治倫理基準に違反する行為の存否について審査の請求（以下「審査請求」という。）をすることができる。

2 前項の規定により議員が審査請求をする場合は、署名する議員は2以上の異なる会派（立川市議会政務活動費交付条例（平成13年立川市条例第14号）第2条に規定する会派をいう。）に属する者で構成されていなければならない。

3 審査請求は、当該違反を疑う行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

4 審査請求は、審査の対象となった議員（以下「審査対象議員」という。）の任期の開始前に行われた行為を対象としてすることができない。

第9条は、政治倫理違反の審査請求権と、その要件について規定します。

●第1項・第2項 審査請求の要件

議員が政治倫理基準に違反していると考えた市民や議員は、政治倫理基準に違反す

る行為の存否について審査を請求することができます。

選挙権を有する市民が審査請求をするときは、選挙権を持つ市民の500分の1以上の署名を集める必要があります。なお、ここでいう「選挙権を有する市民」は、公職選挙法第22条第1項（選挙が無くとも3か月に1回作成されている選挙人名簿のことで、「定時登録」と呼ばれます）、または第3項（選挙があるときに、その選挙のために作成される選挙人名簿のことで、「選挙時登録」と呼ばれます）の規定によって作成された選挙人名簿に登録されている市民を指しています。¹⁸

議員が審査請求をするときは、議員定数（28名）の4分の1（7名）以上の署名が必要で、かつ署名する議員は、2つ以上の会派に属する議員で構成している必要があります。これは、多数を占める会派による審査請求権の濫用を抑制する趣旨によるものです。

なお、ここでいう「会派」は、「立川市議会政務活動費交付条例」における定義を引用しており、「3人以上の議員で構成し、議長に届出のあった団体」のことをいいます¹⁹。「会派の意思としての」審査請求を要件とする趣旨ではないため（あくまで審査請求権の濫用の抑制が趣旨です）、会派の全員が署名する必要はありません。

また、上記の定義から、会派を構成しない議員（いわゆる「1人会派」）は、ここでいう「会派」に含まれません。

●第3項・第4項 審査請求が制限される場合

どんな過去の行為でも遡って審査請求できるとなると、議員の地位を不安定にしてしまい、また資料が乏しいなど審査可能性にも欠ける点も問題になります。そこで、対象とできる期間に制限を設けたのが、第3項と第4項です。

第3項は、違反の疑いがある行為があった日または継続的に行われていた違反の疑いがある行為が終わった日から1年を、遡ることができる限度としています。これは、地方自治法の住民監査請求の規定（第242条第2項）に倣ったものです。期限を設定することにより、迅速な審査請求を促すことも期待できます。なお、正当な理由があるときは、1年を超えてもよい場合があります。

¹⁸ 本条例に基づく審査請求のために新たに選挙人名簿を作成することは現実的に困難であるため、選挙権の有無の確認を、その時点で作成されている最新の選挙人名簿を使用して行うこととしたものです。具体的には、選挙人名簿は法律上、3か月に1回または選挙があるときに作成されることとなっているため、その選挙人名簿を使用します。これは、直接請求（議員や市長のリコールや条例制定などを住民が請求すること）における署名の取り扱いに倣ったものです（地方自治法第74条）。直接請求についてこの取り扱いがされている理由は、次のように説明されます。「実質的に選挙権を有する者とその範囲は必ずしも一致せず、たとえば、選挙人名簿登録後住所を移転し、又は犯罪により選挙権を失うに至った者、或いは誤記によつて選挙権を有しない者を選挙人名簿に登録したとすればその者も含まれることとなる。もとより、本来の趣旨とするところは、実質的に選挙権を有する者のみに請求権を与えようとしたものであろうが、法定署名数の確定、署名の審査等のための技術的制約によつて選挙人名簿登録を要件としたものと考えられる。」（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）258頁。）

¹⁹ 立川市議会政務活動費交付条例第2条「政務活動費は、会派（3人以上の議員で構成し、議長に届出のあった団体をいう。以下同じ。）及び議員（議員の職にある者で会派に所属しないものをいう。以下同じ。）に対して交付する。」

正当な理由について、住民監査請求に倣うとすれば²⁰、「当該行為がきわめて秘密裡に行われ、一年を経過した後はじめて明るみに出たような場合」「天変地異等による交通と絶」など、特に請求を認めるだけの相当な理由があるときを指すとされます。逆に、単に自分が知らなかったという場合は、正当な理由に当たりません。住民監査請求に関する判例では、「相当の注意力をもって調査した時、客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである」とされています。本条例に基づく審査請求と住民監査請求では性質がすべて同一とは言えないので、いずれにせよ事案ごとの判断は必要になりますが、一つの参考になります。

「1年以内か」「正当な理由があるか」という点については、容易に判断がつかないケースが多分に想定されます。そのときは、条例のそもそもの目的に従って、「議会にとって今更この件について議会として対処すべき実益があるのか」という視点から、事案ごとに判断する必要があります。なお、この点は審査請求の「適否」の判断であるため、議会運営委員会が決定することとなります（審査請求書等に記載の行為が仮にすべて存するとして、それを審査会で扱うべきか否か、という観点で審査することになります）。

第4項は、対象となる行為を、議員になった後の行為に限定しています。本条例が対象とするのは「政治倫理」に関することであり、議員になる前の私人としての行為を問題にするものではないためです。

第10条 審査請求書の提出

（審査請求書の提出）

第10条 審査請求は、別に定める審査請求書及び証拠説明書並びに前条第1項に規定する人数を満たす署名を記載した別に定める署名簿及び審査対象議員が政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を証する資料（以下「審査請求書等」という。）を提出してしなければならない。

2 地方自治法第74条第7項に定める期間は、審査請求書の提出及び署名を求めることはできない。

第10条は、審査請求における提出書類を4点規定しています。これから、この4点をまとめて「審査請求書等」といいます。

- ① 審査請求書は、施行規則第3条で様式を定めています（第2号様式）。審査対象議員の氏名、(a)違反していると疑う政治倫理基準（第3条の第何号に違反するのか）、(b)違反していると疑うに足る事実の概要、(c)その事実が政治倫理基準違反であると疑う理由を記載することとしています。

²⁰ 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）1048頁。

(b)には議員の行為の客観的事実を記載し、(c)には(b)の事実を(a)の基準にあてはめて、なぜ基準に違反すると考えられるのかを記載します。

- ② 証拠説明書も、施行規則第3条で様式を定めています(第3号様式)。これは、④の資料の一覧表であるとともに、その資料が何を明らかにするために提出するものであるのかを説明するためのものです。
- ③ 署名簿も、施行規則第3条で様式を定めています(第4号様式)。なお、署名簿や署名集めに関する詳細の規定を置いていませんが、これを適正に行うためには、地方自治法に規定する解職請求における署名収集の趣旨に沿って行うことが適当と考えられます。
- ④ 審査対象議員が政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を証する資料は、具体的には規定していません。公文書、私文書、メール、写真など、事案に応じさまざまなものが考えられますが、限られた期間で審査を行うため、資料は原則として書面で提出するものとしています。たとえば、音声の資料は審査に用いる部分を書き起こしたうえで、動画の資料は審査に必要な箇所の映像の画面コピーをつけるなどして、可能な限り提出書面のみで審査可能にする必要があります。

また外国語は、審査に用いる部分を日本語に訳したうえで、紙で提出することが必要です。

これらは、審査請求人の側が証拠をもとに政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を示し、審査会は審査請求人が主張する事実があるか否かを審査することを、基本構造としていることを示しています。これは、真相解明の要請と、限られた期間での審査の必要性とを両立させるためのものです。逆に言うと、提出資料を端緒として、審査会が職権で審査の範囲を広げていくことは、原則として想定されていません。

ただし、第14条の解説に記載するとおり、真相解明の目的から、特にまた市民が審査請求する場合には市民が得られる情報や予備知識の限界を補う目的から、審査請求書等に記載のない事項についても、審査に関連があり、審査に必要であれば、審査会が自ら調査や審査を行うことは可能です。

第2項について、ここで引用している地方自治法第74条第7項²¹は、「直接請求」(条例の制定改廃や議員等のリコール請求などの請求)の署名を求める行為を、選挙前の一定期間には行うことができないことを定めた条文です。これは、「選挙のための運動と直接請求のための署名収集行為とを、時間的に切り離すことによって、それぞれの制度の適正な運用を期そうという趣旨」²²によるものです。本条例に基づく審査請求を求める署名も、同様の趣旨で、選挙と時間的に切り離すべきと考えられるこ

²¹ 地方自治法第74条第7項「第1項の場合(注:条例の制定や改廃の請求)において、当該地方公共団体の区域内で衆議院議員、参議院議員又は地方公共団体の議会の議員若しくは長の選挙が行われることとなるときは、政令で定める期間、当該選挙が行われる区域内においては請求のための署名を求めることができない。」

²² 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)269頁。

とから、第2項の規定を置いています。

第11条 議会運営委員会への諮問等

(議会運営委員会への諮問等)

第11条 議長は、前条の規定により提出された審査請求書等が立川市議会事務局の事務所（以下「事務所」という。）に到達したときは、速やかに当該審査請求の適否の審査について議会運営委員会に諮問しなければならない。

2 議長は、審査請求書等が形式上の要件に適合していないことが明らかであるときは、前項の規定による諮問をする前に、当該審査請求を行った者（以下「審査請求人」という。）に対し、おおむね10日間の期間を定めて補正を求めなければならない。

3 議長は、次の各号のいずれかに該当する場合は、審査請求を却下することができる。

(1) 前項の規定により補正を命じられた者が補正に応じないとき。

(2) 前項に規定する期間内に補正がなされないとき。

4 議長は、前項の規定による却下をするときは、その旨を決定し、審査請求人に対し、その旨を別に定める審査請求却下通知書により通知しなければならない。

第11条は、議長からの議会運営委員会への諮問と、却下する場合の要件を規定しています。

審査請求書を受け取った議長は、原則として自ら審査請求の適否を審査することはできず、その審査は議会運営委員会に諮問しなければなりません。ただし、本条に規定する要件に該当するときは例外的に議長が却下することができます。

●議会運営委員会への諮問を規定した趣旨

適否の判断について議会運営委員会に諮問することとしているのは、

① 審査会に付託するか否かを議長が判断することの回避

(i) 議長の恣意的な判断を抑止する（自身への審査請求を勝手に却下する等）

(ii) 条例の解釈を要する判断は議長個人に委ねるべきではない

(iii) 議長に重責を担わせない

② 明らかに不適切な審査請求（攻撃目的、虚偽、条文誤読）がされることの抑制

③ 審査会の負担軽減

という理由によります。

●議会運営委員会への諮問と、例外としての補正および却下

第1項では、上記の原則を示しています。ここで「事務所に到達したとき」としてしているのは、窓口への提出や郵送などにより、議会事務局に到達することを意味します。これは、立川市行政手続条例（以下「行政手続条例」といいます。）の趣旨と同様に、

物理的に審査請求書が到達したら、原則として議会運営委員会に諮問しなければならないことを示しています。議長には、到達した審査請求を受理するかどうかを判断する裁量はありません。

第2項では、審査請求書の補正について規定しています。議長は、審査請求書等が形式上の要件に適合していないことが明らかであるときは、議会運営委員会に諮問をする前に、おおむね10日間の期間を定めて補正を求めなければなりません。これは、議会運営委員会に諮問しても形式上の問題等で却下されることが明らかである審査請求について、あらかじめ補正の機会を確保するとともに、補正の機会を与えずに議長において却下することを禁止しているものです。

なお、「形式上の要件に適合していないことが明らかであるとき」とは、たとえば、書類の添付漏れがある、書類に記載漏れや記載内容の不足がある、審査対象議員に挙げられている者が現職の立川市議ではない、署名数が足りない、など、議会運営委員会の審査を経るまでもなく不備が明確であるものを指します。

第3項は、例外的に議長が審査請求を却下できる場合を規定しています。第1号は審査請求人が補正に応じないとき、第2号は期間内に補正がされないときです。補正し得ないような不備があり、それでも審査請求人に取り下げの意思がないときは、議長は第1号に基づいて却下します。

第4項は、議長が却下をするときには、審査請求人に対し、その旨を施行規則第4条で規定する審査請求却下通知書により通知しなければならないこととしています。議長は、恣意的な却下の抑制と、審査請求人に不服がある場合の争訟の便宜のため、審査請求却下通知書において、いかなる根拠に基づいて、いかなる法規を適用して却下したのか、理由の記載内容自体からわかるようにしなければなりません（議長による却下は形式的な却下理由にとどまるため、理由の提示の重要性はさほど高くありませんが、後述の議会運営委員会が判断して却下する場合には、理由の提示は非常に重要です）。²³

なお、この却下処分は、行政不服審査法に基づく審査請求の対象になります。そのため、却下処分は慎重に行う必要があります。

²³ 行政手続条例上の申請に対する拒否処分における理由の提示と同じ趣旨です。宇賀克也『行政法 I [第8版]』（有斐閣、2023年）478頁を参照。

第12条 議会運営委員会における審査

(議会運営委員会における審査)

第12条 前条の規定による諮問を受けた議会運営委員会は、審査請求の適否について審査し、議長に答申しなければならない。

2 議会運営委員会の委員が審査請求人又は審査対象議員である場合は、当該委員は前項の規定による審査に加わることができない。

第12条は、前条の規定による議長からの諮問を受けたときの議会運営委員会における審査について規定しています。

議会運営委員会では、「審査請求の適否」を審査します。議会運営委員会には、前条で解説したとおり、審査請求として不適なものが審査会に付託されないようにする役割があります。

議会運営委員会での審査は、提出書類から判断できることに限られます。審査対象議員から事情を聴取するなど、議会運営委員会が実質的に審査会と同様の審査をすることにならないよう注意が必要です。

議会運営委員会が判断する「適否」とは、具体的には「議長は審査請求を審査会に付託すべきか、却下すべきか」ということです。そして、議長が審査請求を却下できるのは、第13条第2項各号の場合（審査請求の対象となる事実が政治倫理基準に違反しないことが明らかであるとき、審査請求の対象となる事実が過去に審査が行われた事実と実質的に同一であるとき、形式上の要件に適合していないとき）に限られます。

審査請求の却下を決定したときは、第13条に規定する審査請求却下通知書に却下の理由を記載することで、審査請求人への説明責任を果たします（理由に求められる要件は、第11条の解説に記載しています）。また、公開の会議の場での審議の結果の公表により却下の理由を公開することで、恣意的な判断での却下ができない仕組みとしています。

議会運営委員会の委員には、守秘義務があります。議会運営委員会の委員は、請求者の情報や、さまざまな提出資料にも触れることになります。その過程で知り得た情報については、議会運営委員会の委員以外の議員にも共有しますが、議会の外部に発信することは認められません。また、性質上共有範囲を最小限にすべき情報については、申し合わせのうえ、議会運営委員会の委員限りにとどめます。これらに反して情報を漏らした議員は、本条例第3条第10号の違反にあたる可能性があります。

第2項では、議会運営委員会の委員が審査請求人又は審査対象議員である場合の除外を規定しています。

第13条 審査請求の政治倫理審査会への付託又は却下

(審査請求の政治倫理審査会への付託又は却下)

第13条 議長は、前条の規定による答申を受けたときは、その答申を十分に参酌して、審査請求の審査を審査会へ付託し、又は審査請求を却下しなければならない。

2 前項の規定による審査請求の却下は、次の各号のいずれかに該当するときに限り、することができる。

(1) 審査請求の対象となる事実が政治倫理基準に違反しないことが明らかであるとき。

(2) 審査請求の対象となる事実が過去に審査が行われた事実と実質的に同一であるとき。

(3) 形式上の要件に適合していないとき。

3 議長は、第1項の規定により却下をするときは、その旨を決定し、審査請求人に対し、その旨を別に定める審査請求却下通知書により通知しなければならない。

第13条は、議長が、議会運営委員会から第12条に基づく答申を受けたときの対応を示したものです。

議長は、審査請求の審査を審査会へ付託するか、審査請求を却下しなければなりません。その際、議長は議会運営委員会の答申を十分に参酌しなければなりません²⁴。これは、議長に裁量を残さない趣旨、すなわち議長に適否を判断する重責を負わせることと、議長による不適切な取り扱いをさせないこと（たとえば、議長自身を対象とする審査請求を、議長の裁量で却下できないようにする）との趣旨によるものです。

第2項第1号の「審査請求の対象となる事実が政治倫理基準に違反しないことが明らかであるとき」とは、①仮に指摘される事実があったとしても、それが条例違反に当たらない場合のほか、②指摘される事実がない（誤解、虚偽など）ことが明白である場合、③審査請求の動機が専ら特定議員に対する攻撃目的としか考えられない場合なども含まれます（②③については、政治倫理基準の違反の有無についての審査が第1条の目的を達するための手段である以上、指摘される事実がない審査請求や、専ら特定議員に対する攻撃目的である審査請求は、第1条の目的に反します。そのため、その対象となる事実が文面上政治倫理基準に違反する可能性がある場合でも、政治倫理基準に違反しないとの結論になります。このことから、政治倫理違反を問うべき事案として適しません）。

第2項第2号の「審査請求の対象となる事実が過去に審査が行われた事実と実質的

²⁴ ここでいう「参酌」は、行政手続条例第26条の聴聞手続における「参酌」と同じ趣旨です。「第26条 市長等は、不利益処分を決定をするときは、第24条第1項に規定する調書内容及び同条第3項に規定する報告書に記載された主宰者の意見を十分に参酌してこれをしなければならない。」

に同一であるとき」とは、いわゆる「一事不再理」を定めたものです。解決済みの事案の蒸し返しとなるような審査請求は当然却下となります。例えば、同じ事案について角度を変えて審査請求する場合や、同じ事案を別の人が審査請求する場合は却下すべきと考えられます。しかし、同じ請求内容でも、新たな証拠が提出され、その証拠が当初からわかっていたら結論に影響したであろうと考えられるような場合は、却下すべきかどうかは慎重な検討を要します。

第2項第3号の「形式上の要件に適合していないとき」とは、第11条第3項第2号で規定している議会運営委員会付託前の却下とは異なります。本号にいう「形式上の要件に適合していない」とは、審査の結果、形式不備が明らかになったものを想定しています。たとえば、署名の筆跡が同一人物の疑いがある人を除いたら人数要件を満たさなくなった、資料の意味をよく読み解かないとわからない形式上の不備があった、などの場合が考えられます。

第3号は、第11条第4項と同様に、議長が却下をするときには、審査請求人に対し、その旨を施行規則第4条で規定する審査請求却下通知書により通知しなければならないとしています。第11条第4項の解説に記載したとおり、議会運営委員会の答申を経て却下する場合には、議会運営委員会で何らかの判断を下していることとなりますので、その判断内容が書面の記載からわかるようにすることが必要です。

第14条 政治倫理審査会における審査

(政治倫理審査会における審査)

第14条 審査会は、議長から審査を付託されたときは、審査請求のあった政治倫理基準違反の行為の存否について審査する。

2 審査会は、前項の規定による審査を行うため、審査請求人、審査対象議員その他の者に対し事情聴取等必要な調査を行うことができる。

3 審査請求人は、会長が必要と認めたときに限り、審査対象議員が政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を証する資料を追加して提出することができる。

4 審査会は、第1項の規定による審査を行うため、専門的知識を有する者の意見を聞くことができる。

5 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、出席委員の3分の2以上の同意を必要とする。

第14条は、審査会による政治倫理基準違反の審査について規定しています。

議長から第13条の規定による付託を受けたときは、審査会は政治倫理基準違反の行為の存否について審査します。

審査会が審査する範囲について、第10条の解説に記載したとおり、審査請求人の側

が証拠をもとに政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を示し、審査会は審査請求人が主張する事実があるか否かを審査することを、基本構造としています。これは、真相解明の要請と、限られた期間での審査の必要性とを両立させるためのものです。逆に言うと、提出資料を端緒として、審査会が職権で審査の範囲を広げていくことは、原則として想定されていません。

ただし、その場合でも、真相解明の目的と、審査請求人が得られる情報や予備知識の限界を補う目的から、審査請求書等に記載のない事項についても、審査に関連があり、審査に必要であれば、審査会が自ら調査や審査を行うことは可能です²⁵。

また、「審査請求のあった」政治倫理基準違反の行為の存否を審査することとしていることから、審査できる内容は審査請求と関連がある事項に限られます。

第2項について、審査会は、審査請求人、審査対象議員その他の者に対し事情聴取等必要な調査を行うことができます。「その他の者」には、審査対象議員以外の議員も含まれます。条例の趣旨から、審査対象議員以外の議員も、真相解明に積極的に協力することが当然に求められます。調査の方法としては、審査会への出席を求めることや、審査会以外の場での聞き取り、資料提出の要請などが考えられます。

第3項について、審査請求人からの資料の追加提出は、原則としてできません。これは、限られた期限で審査を行うためにやむを得ない取り扱いですが、審査請求人に対し、審査請求時に最大限の努力を尽くすことを促す趣旨も含んでいます。

ただし、審査請求人は、会長が必要と認めたときに限り、審査対象議員が政治倫理基準に違反していると疑うに足る事実を証する資料を追加して提出することができます。会長は、真相解明に資すると考えるとき、特に結論に影響を及ぼす可能性が高いときは、追加提出を認めることができますが、逆に審査請求と関係が明らかでない資料の提出は認めないと考えられます。なお、資料の追加提出をする際には、証拠説明書を添えることが必要です。

第4項について、審査会は、審査に必要な場合は専門的知識を有する者の意見を聞くことができます。

第5項について、公開は、本会議と同様、傍聴の自由、報道の自由、会議録の公開を指します。会議は原則として公開で行うこと、および出席委員の3分の2以上の同意があれば例外的に非公開で行うことができることを規定しています。会議を公開することに関して、傍聴資料についても、性質上可能な限り公開するとします。資料ごとの公開の可否は、具体的には会長が判断します。

²⁵ 行政不服審査法において「職権探知」が認められる趣旨に沿っています。（参考 宇賀克也『行政法Ⅱ〔第7版〕』（有斐閣、2021年）62頁。）

第15条 審査対象議員の協力義務

(審査対象議員の協力義務)

第15条 審査対象議員は、審査会の要求があるときは、審査に必要な資料を提出し、及び会議に出席しなければならない。

2 審査会は、審査対象議員が審査に協力せず、又は虚偽の報告等をしたときは、その旨を公表するものとする。

第15条は、第14条の規定による事情聴取等必要な調査に協力することが、審査対象議員にとっては義務であることを定めています。

審査対象議員の協力義務は、「議員は、政治倫理に反する事実があるとの疑惑を持たれた場合には、その疑惑を自ら解明し、市民に対し、その責任を明らかにするよう努めなければならない。」と規定した第2条を具体化したものであり、審査対象議員自身が真相解明のために尽力すべきであることを示しています。

審査対象議員が、審査請求の後に、辞職や任期満了等により議員ではなくなった場合も、条文上は義務を課すことができますが、実際には事案に応じて審査会が適当な判断をすべきこととなります。

審査対象議員以外の議員でも、審査に関係する場合は、審査会は第14条第2項に基づいて調査をすることができますが、第2条の議員の責務の規定を踏まえると、その協力義務は第15条の趣旨に準じて考えるべきものと考えられます。

第2項は、公表を規定することで間接的に不協力を抑止する趣旨です。公表の手段はとくに限定せず、事案に応じて判断することになります。公表は議長ではなく「審査会が」行うものであるため、とりうる手段は、公開の審査会の中で非協力等があった事実を説明することと、報告書に記載することが考えられます。

第16条 審査対象議員の意見陳述

(審査対象議員の意見陳述)

第16条 審査会は、審査対象議員に対し、意見陳述の機会を与えなければならない。

- 2 前項に規定する意見陳述の機会において、審査対象議員は、会長の許可を得て補佐人を同席させることができる。
- 3 審査対象議員は、会長に対し、審査請求書等及び審査会が当該審査に関して作成し、又は収集した資料の閲覧を求めることができる。この場合において、会長は、第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。
- 4 審査対象議員は、意見陳述の機会が与えられるまでの間、審査会に対し証拠資料等を提出することができる。

第16条は、審査対象議員の意見陳述の機会の保障について規定します。

審査会での審査の後には議会による措置（第20条）が行われる可能性があります。措置が行われ公表されることは審査対象議員にとって不名誉であり、議員活動への制約にもなりうるため、不必要な措置や過度な措置をすることは避けなければなりません。そのため、意見陳述の機会を与えることを審査会に義務付けて、審査対象議員が自己の正当性を主張する権利を保障しています。

意見陳述の機会は、自己の正当性を主張する権利という意味合いでは行政手続条例における「聴聞」に類するものですが、具体的な不利益処分がすでに予定されていることを前提に行う聴聞とは異なり、真相解明の目的も併せ持っています。審査対象議員は、意見陳述の機会において、審査対象となっている行為の正当性の主張や、審査請求書等や審査の過程における事実誤認の指摘をすることが想定されます。これらは真相解明に資することでもあります。審査会としても、「言い訳を言わせる場」や「尋問の場」などではなく、審査会が審査対象議員とともに真相解明を目指す場として臨む必要があります。

第2項は、行政手続条例の趣旨に沿って、補佐人を同席させることができることとしています。いずれも会長の許可を得ることが必要です。補佐人とは、審査対象議員本人をその場で補佐するために本人とともに出席する者です。その場合でも、第2条の規定から、専ら補佐人に説明をさせ、または委員からの質問に応答させるようなことは想定されていません。

第3項は、行政手続条例における聴聞の際の文書閲覧権と同様の規定です。真相を解明し、誤りを正し、適切に防御をするための意見陳述をするためには、どのような資料に基づいてどのような議論がなされているのかを知る必要があります²⁶。そのた

²⁶ たとえば、「聴聞」における文書閲覧権の意義は、「聴聞の機会が与えられても、行政庁がどの

め、審査対象議員は、会長に対し、審査請求書等や、審査会が審査のために作成した資料、収集した資料の閲覧を求めることができます。会長は、第三者の利益を害するおそれがあるときや、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができません。

第4項は、審査対象議員が、防御や真相解明に必要な資料が審査の場で用いられていないと考える場合に、自らそれを提出することができることを規定しています。ただし、審査の期限が限られていることから、資料提出ができる期間を意見陳述のときまでに限っています。

第17条 審査の終了

(審査の終了)

第17条 審査会は、審査が終了したときは、その審査結果を文書で議長に報告しなければならない。この場合において、審査会は、必要と認める措置について、理由を付した文書をもって勧告することができる。

2 審査会は、審査対象議員が議員の身分を失ったときは、審査を終了する。ただし、必要と認めた場合は、審査を継続することができる。

審査会は、審査が終了したときは、審査結果を報告書にまとめて、議長に報告します。この際、審査会は、本条例の目的に照らして議会がとるべき措置があると考えられる場合は、議長に勧告することができます。なお、議会がとることができる措置は第20条に記載した内容に限られるので、審査会が勧告する措置も第20条に記載した内容に限られます。

審査の過程をすべて終えたときに限らず、審査対象議員が辞職や任期満了等により議員の身分を失ったときも、原則として審査を終了します。ただし、本条例の目的に照らし、審査対象議員が議員ではなくなったとしても審査を継続すべき理由があると審査会が判断したとき（たとえば、審査の対象となっている行為が一議員の問題にとどまらず議会全体の問題であり、議会としてもその問題の解明と適正化が必要であるなどの場合）は、審査を継続することができます。

ような資料に基づいて自分に対して不利益処分をしようとしているのかがわからなければ、聴聞の場で適切な主張、立証はできないおそれがあり、聴聞を実効あるものとするうえで、文書等閲覧請求権は不可欠であると考えられる」と説明されます（宇賀克也『行政法 I 〔第8版〕』（有斐閣、2023年）496頁。）

第18条 審査結果の報告及び通知

(審査結果の報告及び通知)

第18条 議長は、審査会から審査結果の報告を受けたときは、議会運営委員会に報告するとともにその全部又は一部を速やかに公表し、並びに審査請求人及び審査対象議員に通知しなければならない。

2 審査対象議員は、前項の規定による通知を受けたときは、審査結果について、当該通知のあった日の翌日から起算して2週間以内に、議長に対して意見書を提出することができる。

3 議長は、前項に規定する意見書が提出されたときは、第1項に規定する審査結果の報告の公表に併せて、当該意見書の全部又は一部を公表しなければならない。

第18条は、審査結果の報告や通知と、それに対する審査対象議員の意見書の提出権について規定しています。

第1項は、審査結果の報告について規定しています。議長は、審査会から審査結果の報告を受けたときは、①議会運営委員会への報告、②ホームページ等での公表（「全部又は一部」としてはいますが、性質上差し支えない場合は全部公開することが原則です。第3項も同様です。）、③審査請求人への通知、④審査対象議員への通知をしなければなりません。

第2項では、審査結果が報告されたときに、審査対象議員が意見書を提出することができることを規定しています。また、第3項では、議長は、前項に規定する意見書が提出されたときは、審査結果の報告の公表に併せて、当該意見書の全部又は一部を公表しなければならないとしています。これは、審査結果に対する受け止めの表明や、審査結果に対する反論を、結果の報告と同じ範囲に公開できるようにしたものです。

第19条 標準処理期間

(標準処理期間)

第19条 議長は、審査請求書等が事務所に到達した日から100日以内に、前条第1項の規定による通知をするよう努めるものとする。ただし、第9条に規定する署名の審査を行う期間及び第11条第2項の規定により補正を求めている期間の日数は、算入しない。

第19条は、審査が理由なく長引くことのないように、標準処理期間を定めています。

これは、行政手続条例第6条²⁷の趣旨に沿った規定です。審査請求書等の補正を求めない場合は、議会事務局の事務所に到達した日の翌日から起算して100日以内に審査が終了し、報告まで実施することとしています。ただし、審査請求人が署名を求めている期間（第9条）と、議長が審査請求人に対し補正を求めている期間（第11条）は、議会や審査会が所要期間を左右することができないため、この日数に算入しません。

なお、標準処理期間はあくまで努力義務であるため、審査請求の内容が非常に複雑である場合や、審査に不可欠な関係者が参集できない場合、災害などの事情がある場合は、標準処理期間を超過してもやむをえないと考えられます。

²⁷ 行政手続条例第6条（標準処理期間）「市長等は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間（条例等により当該市長等と異なる機関が当該申請の提出先とされている場合は、併せて当該申請が当該提出先とされている機関の事務所に到達してから当該市長等の事務所に到達するまでに通常要すべき標準的な期間）を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは、これらの当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない。」

第20条 議会の措置

(議会の措置)

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

2 議会は、前項に規定する措置を講じたときは、その事実を本会議で報告するとともに市民に公表し、及び審査請求人に報告しなければならない。

3 議会は、審査会の勧告と異なる内容である措置を講じたときは、前項の規定による公表及び報告において、異なることとなった理由を示さなければならない。

4 議会は、第1項第4号及び第5号に定める決議案が提出されたときはその審議の後に、第2項の規定による報告及び公表をするときは同一の方法で、審査対象議員に意見表明の機会を与えなければならない。

5 議会は、審査対象議員の名誉を回復することが必要であると認めるときは、所要の措置を講じなければならない。

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、第20条第1項の各号の措置を講ずることができます。措置には、議会の信頼を回復し、今後の誠実かつ公正な職務遂行を確保するための手段としての意義と、違反の抑止効果が期待できる意義があります。それとともに、措置の選択肢を明記することは、取り得る措置の可能性を一定の範囲に収め、過度な措置が行われることを防止するという意義もあります。

「その勧告を尊重し」とあるとおり、議会は審査会の勧告に従った措置を行うことが原則です。その勧告の尊重を具体的に担保するための規定として、第3項の規定を置いています。議会運営委員会は、事情により勧告と異なる措置をすることもできますが、その場合には、勧告と異なることとなった理由を説明しなければなりません。

措置は議長判断で行うものではなく、議会の決定であることを明らかにするため、

議会運営委員会の議決を経ることとしています。

第1号から第5号に具体的な措置を記載し、第6号にその他の措置ができることも規定しています。このうち、第1号から第5号は度合いに応じた措置であり、重複して行うことは想定していませんが、第1号から第5号のいずれかに第6号を加えることは考えられます。

なお、政治倫理条例の本来の趣旨からすると、最終的判断を当該議員に委ねる、つまり強制を伴わない措置が相当ということが前提となっています。

以下、各項ごとに（第1項は号ごとに）詳しく解説していきます。

第1項第1号

(1) 口頭注意 議長が審査対象議員に対し口頭で注意する

第1号「口頭注意」は、議長が審査対象議員に対し、審査の対象となった行為が政治倫理基準違反であることを口頭で指摘して注意します。

非公開の場（議長室を想定しています）で注意し、注意した内容は公表しないことを想定しています。注意した事実は公表しますが、議会報等で審査会を開催したことの報告をする際書き添える程度にとどまります。

第1項第2号

(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

第2号「文書による戒告」は、議長が審査対象議員に対し、戒告文を読み上げたいえで交付し、かつ公表するものです。

文書の交付は非公開の場（議長室を想定しています）で行いますが、文書の内容は公表することとしています。公表を条文に明記したのは、公表するかしないかで迷わないようにするため、また公表を前提とし、公表することの重みを考慮した上で措置を決定すべきと考えられるためです。

第1項第3号

(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

第3号「議場における陳謝の勧告」は、議長が審査対象議員に対し、議会の信頼を回復し、誠実かつ公正な職務の遂行をしていくためには、議場で謝罪するべきである旨の勧告文を読み上げたいえで交付し、かつ公表するものです。

これについても、第2号と同様に、文書の交付は非公開の場（議長室を想定しています）で行いますが、文書の内容は公表することとしています。これは、審査対象議

員が自発的に陳謝をするよう促すもので、義務を課すものではありません。したがって、例えば審査対象議員の意に反して本会議の議事日程に「陳謝」を設けたり、「陳謝」をしないことに対する不利益を別に課したりすることはできません。

第 1 項第 4 号

(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

第 4 号「出席自粛勧告」は、審査対象議員に対し、議会の信頼を回復し、誠実かつ公正な職務の遂行をしていくためには、一定期間議会への出席を自粛することで事態の重みを受け止めたことを表わすべきである旨の勧告の決議案を、本会議に提出するものです。

出席自粛は、1 日から会期の全日程まで、期間によって重みがまったく異なります。そのため、審査会が出席自粛の措置を勧告する場合は、その期間まで含めて決定する必要があります。

出席自粛勧告には相応の重みがあるので（あるいは重みを持たせる必要があるので）、第 1 号～第 3 号とは異なり、「議長室で勧告を行って事後に報告する」として済ませるべきものではありません。また、この勧告を実施すべきかを、審査会の審査を経るとはいえ、議会運営委員会だけで決定すべきものか疑問であり、議会の決議として行うことが適切と考えられます。このことから、「出席自粛を勧告すること」ではなく、「議会運営委員会が、委員会提出議案として決議の議案を本会議に提出すること」を、措置の内容としています。

第 1 項第 5 号

(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

第 5 号「議員辞職の勧告」は、審査対象議員が在職している限り、議会が信頼を回復し、誠実かつ公正な職務の遂行をしていくことが困難であるため、辞職すべき旨を審査対象議員に勧告する決議案を、本会議に提出するものです。

議会運営委員会が、委員会提出議案として決議の議案を本会議に提出することを措置の内容とした趣旨は、第 4 号と同様です。

第 1 項第 6 号

(6) その他議会が必要と認める措置

第 6 号の「その他議会が必要と認める措置」は、本条例の目的を達するため、事案の性質上必要な措置を行うことを想定しています。

例えば、政務活動費の不正の事実を認定したときに、その相当の額を市に返還する

ことを勧告する場合や、ハラスメントの事実を認定したときに、被害者に陳謝することを勧告する場合が考えられます。

この規定は、議会の自由裁量を許容する趣旨ではなく、あくまで目的の達成のために必要最小限度にとどめるべきものです。また、権利を制限したり、義務を課したりする措置は想定されていません。

なお、ほかの団体の条例では、役職辞任勧告を規定している事例がありますが、本条例では挙げていません。役職辞任勧告は、措置の度合いの一つと言うよりは、役職の地位を利用した違反行為があったときに取るべき措置と考えられるためです。そのような場合は、第6号に基づいて役職辞任勧告をすることができます。

第2項

2 議会は、前項に規定する措置を講じたときは、その事実を本会議で報告するとともに市民に公表し、及び審査請求人に報告しなければならない。

第2項では、措置を講じたときは、本会議での報告、市民への公表、審査請求人への報告をすることと規定しています。市民への公表は、ホームページや議会報への掲載が想定されます。

なお、報告や公表は、措置を実施した事実をお知らせすることを目的に行うものです。これをその目的に対して相当でない過剰な手段で行うなど、報告や公表自体が別個の制裁的措置と言える程度にならないよう留意しなければなりません。

第3項

3 議会は、審査会の勧告と異なる内容である措置を講じたときは、前項の規定による公表及び報告において、異なることとなった理由を示さなければならない。

第3項では、議会が審査会の勧告と異なる内容である措置を講じたときは、その措置の公表と報告をする際に異なることとなった理由を示さなければならないこととしています。

審査会は措置の勧告をするにとどまり、実際に措置の決定権があるのは議会運営委員会です。そのため、議会運営委員会は審査会では考慮されなかった事情を考慮して、措置を重くしたり軽くしたりすることも可能ではあります。しかし、この点について審査会の決定と乖離する結論になるようでは、適正な審査が行われることを期待して第三者による審査会を設置したことの意義が損なわれてしまいます。

そこで、議会が審査会の勧告を尊重することを担保するため、行政不服審査法に倣って²⁸、この規定を設けています。この規定があることにより、何らかの理由により

²⁸ 行政不服審査法第50条「裁決は、次に掲げる事項を記載し、審査庁が記名押印した裁決書によりしなければならない。1 主文 2 事案の概要 3 審理関係人の主張の要旨 4 理由（第1号の主文が審理員意見書又は行政不服審査会等若しくは審議会等の答申書と異なる内容である場合には、異なることとなった理由を含む。）

議会が勧告とは異なる措置を決定する場合にも、慎重な判断を求められることとなります。

第4項

4 議会は、第1項第4号及び第5号に規定する決議が提出されたときはその審議の後に、第2項の規定による報告及び公表をするときは同一の方法で、審査対象議員に意見表明の機会を与えなければならない。

第4項は、審査対象議員が、審査結果に対する受け止めや反論を表明する機会について規定しています。

これは、審査対象議員に対する措置が外部に公表される場合、その公表と同等のレベルで意見を公表できる機会を与えることとしたものです。この規定があることにより、議員に容易に反論されるような勧告や措置を避けるために、審査会や議会運営委員会に慎重な判断を促すことも期待できます。

●本会議における意見表明

第1項第4号及び第5号、つまり出席自粛勧告と議員辞職勧告は本会議で審議されます。そのため、審議の後の本会議での意見表明を規定しています。審議の後としているのは、審査対象議員は除斥となり審議には参加できないため、審議の後に議長に発言を求める形になっています。この発言を求められたときは、議長は本条に基づき許可しなければなりません。

なお、この意見表明は、「審議の後に」行うとしており、措置が決定されないように反論する趣旨のものではありません（審査対象議員には、この措置の決定までの間に、審査会での意見陳述や、報告書に対する意見書の提出などにより、措置の決定を左右するための意見を表明する機会が付与されています）。

●第2項に基づく報告や公表に際する意見表明

また、全ての措置について、第2項に基づく市民等への報告と公表が行われますが、その際も同一の方法で意見表明の機会を与えなければならないとしています。「同一の方法で」とは、報告や公表と同時かできるだけ近い時期に同じ媒体で、つまり市民に対する伝播力ができるだけ同等になるように、ということを想定しています。

第5項

5 議会は、審査対象議員の名誉を回復することが必要であると認めるときは、所要の措置を講じなければならない。

第5項は、審査対象議員の名誉を回復する措置について規定しています。

第5項で想定している事案として、審査会の審査の結果、政治倫理基準違反が存するとは認められなかったときの名誉回復や、議会が、政治倫理基準違反が存すると認め、措置を行うなどした後に事情の変化があり、政治倫理基準違反が存しないことが

判明したときの名誉回復が挙げられます。また、政治倫理基準違反がないことを議会の側から認める場合だけでなく、審査対象議員の側から政治倫理基準違反がないことの確認を求める申立てがあった場合に、議会として対応しなければならないということも含まれます。さまざまな場合が想定されるので、事案ごとに議会運営委員会で検討する必要があります。

措置の選択の指針

措置の選択に何らかの指針がないと、審査会も決定に困ることが考えられます。また、地方議会は、内部の事項について自律的に決定する権能²⁹を持っているため、措置の実施は原則としては議会の裁量に委ねられていますが、適正な範囲から外れると、裁量権の逸脱や濫用があるとして違法となる場合があります。そこで、円滑な審査と適正な措置の確保のため、ここに参考としての指針を示します。

●措置の目的の確認

条例の目的は、第1条に明示したとおり、「議員の資質向上及び誠実かつ公正な職務遂行を確かなものとし、もって立川市議会基本条例の趣旨の実現をすること」であり、各条文はこの目的に対する手段です。

このことから、措置もこの目的に対する手段です。言い換えると、措置とは、条例の目的に反する行為がなされたことで議会に損害がある状態、つまり「議員一般もしくは議会全体に対する市民の信頼を失墜させる状態や、誠実もしくは公正な職務遂行を損なう現実的なおそれがある状態」³⁰（以下「議会の損害」と言います）からの回復の手段として整理することができます。

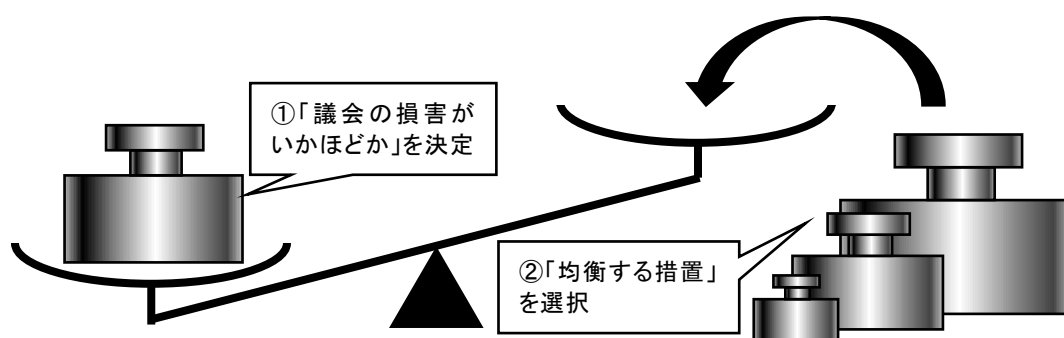
●措置の度合いの選択基準

措置を適正に行うためには、議会の損害の程度と措置の重さが均衡している必要があります。その均衡を図るためには、最初に「①議会の損害がいかほどであったのか」を検討し、次に「②それと均衡する措置がどれであるか」を選択する必要があります。

そこで、議会の損害に見合う措置を選択するために役立つよう、選択基準を表に示します。

²⁹ この権能の根拠と意義については、判例では次のように説明されます。「普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する。そして、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」（岩沼市議会出席停止事件 最大判令和2年11月25日）

³⁰政治倫理基準を包括する第3条第13号の規定から引用した表現です。



| 措置 | 議会の損害の度合い | 選択基準 |
|--------------|-----------|--|
| 口頭注意 | 小さい | 当該行為が政治倫理基準違反であることを本人に知らせれば、議会の損害から回復できる場合 |
| 文書による戒告 | ↓ | 議会が、当該政治倫理基準違反を本人に指摘し戒めたことを対外的に示さなければ、議会の損害から回復できない場合 |
| 議場における陳謝の勧告 | ↓ | 議会が、当該政治倫理基準違反について、本人が反省し陳謝しなければならない程度の重さであると考えていることを対外的に示さなければ、議会の損害から回復できない場合 |
| 一定期間の出席自粛の勧告 | ↓ | 議会が、当該政治倫理基準違反について、それが中核的な議員活動を制約されてもやむをえないほど重いものと考えていることを対外的に示さなければ、議会の損害から回復できない場合 |
| 議員辞職の勧告 | 大きい | 議会が、当該政治倫理基準違反について、審査対象議員が在職すべきではないほど重いものと考えていることを対外的に示さなければ、議会の損害から回復できない場合 |

議会の損害がいかほどであったのかを客観的事実として言語化するのは、いずれにしろ困難です。それでも、この点に注意を向けることは、次のような意義があります。

第1の意義は、議会の損害に注意を向けないと、違反とされている行為がそもそも議会に損害を与えていないことを見落とししたり、印象や感情に左右され、議会の損害と措置の均衡を適切に考慮できなかつたりするおそれがあるという点です。

第2の意義は、議会の損害について委員間で共通認識を持つことにより、措置の選択についての委員間の判断の振れ幅が小さい範囲に収まる可能性が高まるのではないかとこの点です。

議会の損害の大きさについては、政治倫理基準違反の行為による損害だけでなく、審査会への不協力も考慮する必要があります。不協力それ自体は第3条に規定する政

治倫理基準の違反そのものではありませんが、違反の疑いが向けられているにもかかわらず審査対象議員が真相解明に不協力である態度を公開の場で示すことは、それ自体条例違反であり、議会の損害を増加させると考えられるためです。

措置の選択基準の表に記載したとおり、議会の損害を決定したら、そこから回復するために必要な措置はどれかという視点で措置を選ぶことになります。議会の損害と同じく、損害の回復も客観的に確定できるものではありませんが、議会の損害と損害の回復の均衡に注意を向ける点に意義があります。

なお、出席自粛勧告³¹と議員辞職勧告³²については、判断の参考になる考え方を、地方自治法上の懲罰に関する過去の判決からうかがうことはできます。

●裁量権の逸脱・濫用に当たらないよう注意すべき観点

措置が裁量権の逸脱・濫用に当たる場合は違法になります。裁量権の逸脱・濫用に当たるか否かの一般的な観点として、行政法学では以下のものが挙げられています³³。これは行政に関する裁量権の逸脱・濫用についての議論ですが、最近の裁判例を見ると、議会が議員に対して行う制裁的な措置に関する裁量権の審査でも、同じような考え方がされていることがうかがえます。

ア 判断が全く事実の基礎を欠き、または社会観念上著しく妥当を欠く場合

- ・ 重大な事実誤認
（誤った事実認定に基づいて判断している）
- ・ 目的・動機違反
（政略・私情等、条例の目的とは別の目的・動機に基づいている）
- ・ 平等原則違反
（他の措置の事例と、理由なく扱いが異なっている）
- ・ 比例原則違反
（議会の損害に対して、措置の重さが釣り合っていない）

イ 判断過程に不合理な点がある場合

- ・ 考慮（重視）すべきことを考慮（重視）していない
（条例の目的に実際に反する度合い（＝議会の損害の大きさ）の考慮）
- ・ 考慮（重視）すべきでないことを考慮（重視）した
（一般倫理や処罰感情の混入、印象論や市民感情の過大考慮）

³¹ 議会として、特定議員が「出席すべきでない」と考えることの重さについて、地方自治法上の懲罰に関する事案ではありますが、「出席停止の懲罰は、…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することができず、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。」と判示した事例があります。（岩沼市議会事件 最高裁大法廷判決 令和2年11月25日）

³² 議会として、特定議員が「在職すべきでない」と考えることの重さについて、地方自治法上の懲罰に関する事案ではありますが、「地方公共団体の議会の議員は、憲法93条に基づきその住民から直接に選挙されたものであり、議員の除名はこの住民の選挙を否定する結果となるものであるから、除名はそれに相応する重大な事由がある場合でなければ許されないというべきである。」と判示した事例があります。（篠山町議会事件 大阪高裁判決 平成10年12月1日）

³³ 塩野宏『行政法Ⅰ』（2015年・有斐閣）136頁以下、宇賀克也『行政法Ⅰ〔第8版〕』（有斐閣、2023年）368頁以下などより。

地方議会がその内部を規律する措置には広い裁量が認められるので、よほどのことがない限り、違法の判断をされることはないと考えられます。しかし、可能な限りすべての当事者が納得できるような判断ができるよう、また万が一にも違法と判断されることのないよう、措置の選択に当たっては、以上の視点から見て問題がないかをチェックする必要があります。

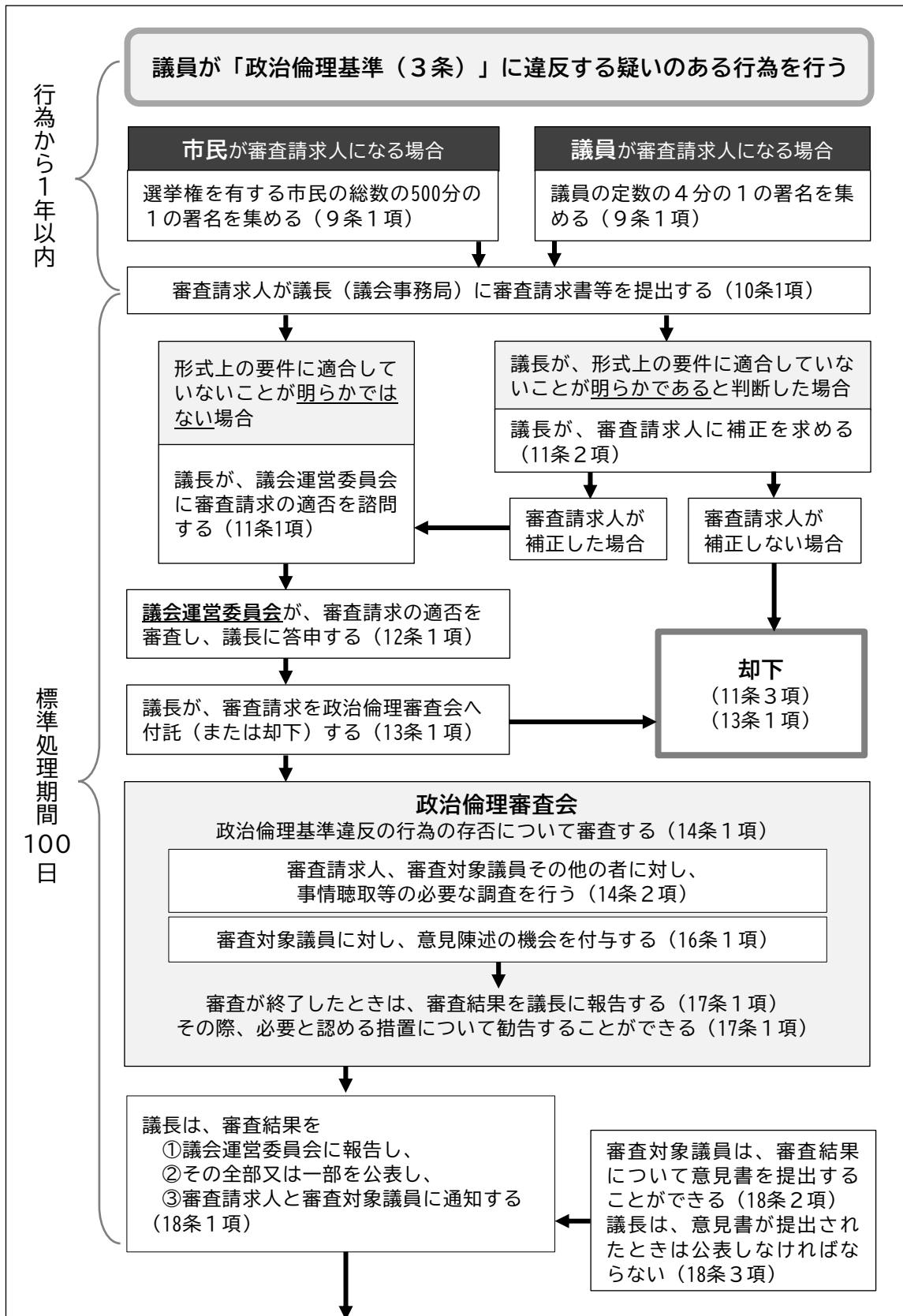
第21条 委任

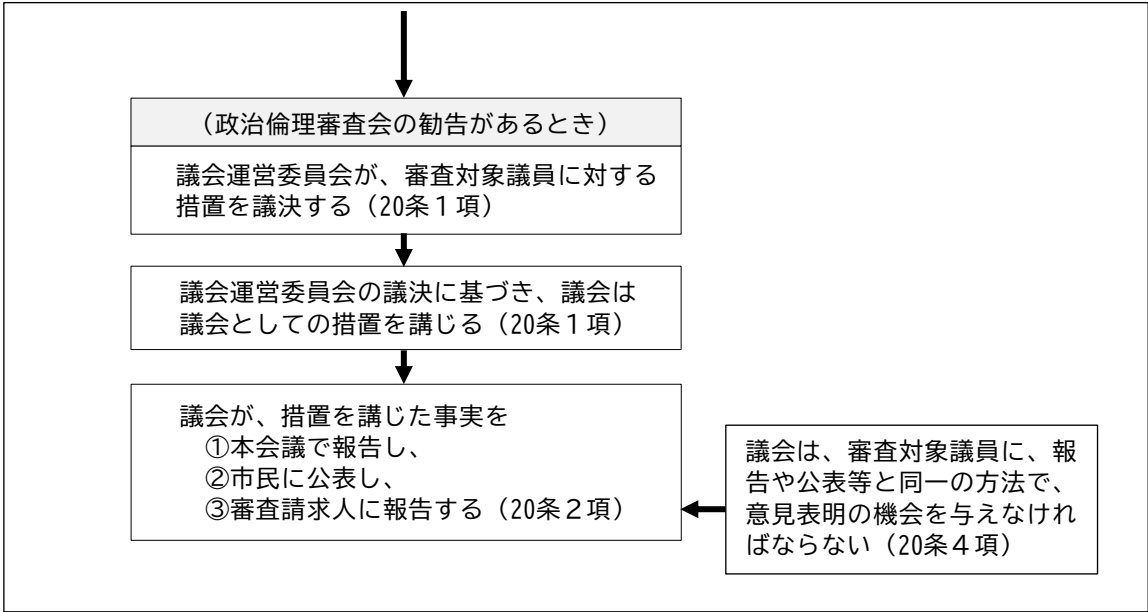
(委任)

第21条 この条例の施行について必要な事項は、議長が定める。

第21条に基づいて、議長が立川市議会議員政治倫理条例施行規則を定めています。

審査の流れ





(付録)参考にした裁判例

議会がとる措置の違法性が争われた裁判例が、これまで数多くあります。本逐条解説では、審査請求から措置の公表に至るまでの過程で、違法とされるおそれのある判断をすることのないように、以下の裁判例を参考にしました。

判決文から、関係する部分のみ抜粋しています。必要に応じて原文もご参照ください。なお、判決文中の下線はすべて引用者が付したものです。

【裁判例目次】（カッコ内は議会の措置）

| | |
|---|------|
| 最大判昭和35年10月19日 新潟県山北村議会（地方自治法に基づく出席停止処分） | ② |
| 東京地八王子支判平成3年4月25日 東京都昭島市議会（辞職勧告決議） | ④ |
| 最判平成6年6月21日 広島県音戸町議会（辞職勧告決議） | ⑤ |
| 札幌地岩見沢支判平成17年4月7日 北海道月形町議会（辞職勧告決議） | ⑥ |
| 名古屋高判平成24年5月11日 岐阜県中津川市議会（発声できない議員の代読の拒否） | ⑩ |
| 最判平成26年5月27日 広島県府中市議会（政治倫理条例に基づく警告） | ⑪ |
| 広島高判平成26年11月12日 広島県府中市議会（政治倫理条例に基づく警告） | ⑱ |
| 最判平成31年2月14日 三重県名張市議会（政治倫理要綱に基づく嚴重注意） | ①⑭ |
| 札幌高判令和2年8月21日 北海道深川市議会（問責決議） | ⑦⑬⑮⑱ |
| 最大判令和2年11月25日 宮城県岩沼市議会（地方自治法に基づく出席停止処分） | ③ |
| さいたま地川越支判令和4年6月30日 埼玉県日高市議会（辞職勧告決議） | ⑧⑯⑳ |
| 名古屋高判令和4年11月18日 岐阜県七宗町議会（辞職勧告決議） | ⑨⑫ |
| 横浜地判令和5年2月1日 神奈川県湯河原町議会（地方自治法に基づく出席停止等） | ⑰ |

(1) 議会の懲罰その他の措置について最高裁が示した原則的な判断枠組み

① 名張市議会事件（最高裁判決・平成31年2月14日）

【事案】委員会の視察旅行を、市の財政状況に照らして実施すべきではないと考えて欠席した議員に対し、議会は、正当な理由なく欠席したとして、当該議員に対して嚴重注意処分を行うことを決定し、新聞記者のいる議長室で、議長が処分通知書を朗読して当該議員に交付した。当該議員は、これにより名誉が毀損されたとして、市に対して国家賠償請求訴訟を提起した。

【判旨】

「普通地方公共団体の議会は、地方自治の本旨に基づき自律的な法規範を有するものであり、議会の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが適當である（最高裁昭和34年（オ）第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14卷12号2633頁参照）。そして、このことは、上記の措置が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場合であっても、異なることはないというべきである。」「したがって、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

たつては、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ついても、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のとはいえない。」

「以上によれば、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。」

(2) 司法が地方議会の内部規律の問題に対して裁量を認める範囲の変遷

② 山北村議会事件（最高裁大法廷判決・昭和35年10月19日）

【事案】山北村議会では、村役場位置条例の改正案が審議されていたが、賛成派は、可決に必要な出席議員の出席議員の3分の2の特別多数を僅かに得られない状況にあった。そこで、賛成派議員は、「議事を混乱に陥れている」との理由により、反対派議員2名を3日間の出席停止の懲罰に付し、その出席停止中に上記改正案を可決した。反対派議員は、当該懲罰決議が会議規則に違反しているとして、その無効確認等を求めて提訴した。

【判旨】

「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3条の明定するところであるが、ここに一切の法律上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、裁判にまつを適当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。」

③ 岩沼市議会事件（最高裁判決・令和2年11月25日）

【事案】岩沼市議会は、議員に対し、議会運営委員会における発言を理由として23日間の出席停止の懲罰を科した。また、市は条例に基づき、当該議員の議員報酬を出席停止日数分減額して支給した。そこで、当該議員は当該懲罰が違憲・違法であるとして、市を相手に、その取消しと議員報酬の支払いを求めて提訴した。

【判旨】

「憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則として、その施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則を採用しており、普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する。そして、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。」

「他方、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の区域内に住所を有する者の投票により選挙され（憲法93条2項、地方自治法11条、17条、18条）、議会に議案を提出することができ（同法112条）、議会の議事については、特別の定めがある場合を除き、出席議員の過半数でこれを決することができる（同法116条）。そして、議会は、条例を設け又は改廃すること、予算を定めること、所定の契約を締結すること等の事件を議決しなければならない（同法96条）ほか、当該普通地方公共団体の事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができ、同事務に関する調査を行うことができる（同法98条、100条）。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ものである。」「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。」「そうすると、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というべきである。」

「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。」

(3) 措置の対象として適切か（内部規律の問題に当たるか）の判断

ア 私的な行為は内部規律の問題に当たらないと判断した事例

④ 昭島市議会事件（東京地裁八王子支部判決・平成3年4月25日）

【事案】議員が取締役をしていた会社が、公序良俗に反する事業をしていたとの記事が週刊誌に掲載され、議会が紛糾した。議会は当該議員に辞職勧告決議を行ったが、当該議員は決議により名誉を毀損されたとして謝罪広告掲載と慰謝料を求めて出訴した。

【判旨】

「本件決議は法律に基づく懲罰権の行使としてなされたものではなく、また、その対象である原告の行動も、いわゆる「ジャパゆきさん斡旋」に関係したか否かという議会活動とは全く関係のない私人としての行動に関する問題であり、地方議会の機能を適切に果させるために認められた自律権の範囲外の事項とみるべきものであるばかりか（地方自治法132条参照。）、本件においては、本件決議が原告の名誉という私権を侵害したか否か、すなわち民法上の不法行為が成立するか否かが問題とされており、これは純然たる内部規律の問題ではなく、一般市民法秩序に関する問題であり、司法審査が及ぶ事項であると考えるのが相当である。」

⑤ 音戸町議会事件（最高裁判決・平成6年6月21日）

【事案】議員が所有する土地と音戸町の町有地が隣接しており、両者の間で境界を巡る紛争が生じていた。これに関し議会は、当該議員に対し辞職勧告決議等をしたため、当該議員はこれらが名誉を毀損するものであるとして、国家賠償法等に基づく請求をした。1審は音戸町の上記行為は議会の権限を逸脱する違法なものと認定。2審も1審の判断を維持したため、音戸町が上告した。

【判旨】

「本件議員辞職勧告決議等は、地方議会の内部規律に関する問題であって、そもそも司法権は立ち入るべきでない…議会の内部規律に委ね、司法権が介入すべきではない」との上告理由に対し、以下のように判示。

「原審が適法に確定した事実関係の下においては、上告人の町議会が、議員である被上告人に対し、被上告人が上告人所有の土地を不法に占拠しているとして議員辞職勧告決議等をしたことが、被上告人に対する名誉き損に当たるとしてされた本件の国家賠償請求は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、右決議等が違法であるか否かについて裁判所の審判権が及ぶものと解すべきである。」

イ 議員としての行為であるか否かによって判断した事例

⑥ 月形町議会事件（札幌地裁岩見沢支部判決 平成17年4月7日）

【事案】農地保有合理化事業に関する問題に関する農業委員としての言動を主な理由として議会から辞職勧告決議を受けた議員が、決議により名誉を毀損されたとして国家賠償法に基づく損害賠償を請求した。

【判旨】

「この問題に対する原告の対応ぶりや言動は、農業委員としてのものであると同時に町議会議員としても問題になる要素があり、被告町議会が、町議会議員としての原告に議会の自律権の行使として本件決議をしたとみる余地が全くないわけではない。」

「しかし、…本件決議の前提事実の多くは、第一義的には、農地保有合理化事業に関する問題に関する原告の農業委員としての言動を主な対象とするものである。前記事情を考慮しても、農業委員としての活動と議員としての活動を安易に同一視することは本末転倒といわざるを得ない。…そうすると、本件決議は純然たる内部規律の問題ではなく、一般市民法秩序に関する問題といえる。」

⑦ 深川市議会事件（札幌高裁判決・令和2年8月21日）

【事案】議員が市民に配布する議会活動報告で議会運営を誹謗中傷する内容を繰り返し掲載したため、議会が問責決議を行い、その旨を議会報に掲載した。当該議員は、決議と議会報掲載により名誉を毀損されたとして、国家賠償法に基づいて慰謝料を請求した。

【判旨】

「上記議員活動報告に記載された内容が市議会の議会運営等に関するものであり、市議会の議員である控訴人の意見等が表明されているものであることや、控訴人が代表を務める会派に支給される政務活動費の大部分が上記議員活動報告の発行経費に使用されたことなどに鑑みると、上記議員活動報告の発行は控訴人の議員としての活動ないしこれに密接する活動であり、本件各問責決議はこのような控訴人の議員としての活動ないしこれに密接する活動に対する市議会としての措置というべきものである。…そうすると、市議会が本件各問責決議をしたことは内部規律の問題にとどまるものであって、これが国家賠償法1条1項所定の違法な行為に当たると認めることはできない。」

⑧ 日高市議会事件（さいたま地裁川越支部判決・令和4年6月30日）

【事案】自身のSNSで議会批判の投稿を繰り返し行ったことを理由として議会から辞職勧告決議を受けた議員が、決議等により議員活動の自由や表現の自由が侵害され精神的損害を被ったとして、損害賠償を請求した。

【判旨】

「本件投稿等がいずれも市議会での出来事等に関する原告の政治的意見を記載したものであることに照らせば…本件投稿等は、いずれも市議会議員である原告が、その政治的活動の一環として自らの政治的意見を投稿等したものであると認めるのが相当であって、本件辞職勧告決議は、原告の市議会議員としての行為に対する措置であるといえる。」

（他に、手続に違法がないこと、公表方法にも違法がないことを検討した上で、）「以上によれば、本件辞職勧告決議等は、議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、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であって、本件辞職勧告決議等が国家賠償法1条1項所定の違法な行為に当たるとは認められない。」

ウ 議会外の行為を内部規律の問題と判断する場合の枠組みを示した事例

⑨ 七宗町議会事件（名古屋高裁判決・令和4年11月18日）

【事案】議場等での誹謗中傷や議会批判、議会報告のチラシでの議会批判をした議員に対し、町議会が、辞職勧告決議を可決し、公表した。当該議員が、決議及びその公表により、議員活動が侵害され、町議としての名誉・信用が毀損されたとして、町に対し、国家賠償法に基づく損害賠償請求の支払いを求めた。

【判旨】

「議会がその議員に対して、当該議員に関する何らかの事実を理由として議員辞職勧告決議を行った場合、当該議員の議会内での行動等に関する事実を理由とする場合はもとより、議会外での行動等に関する事実を理由とする場合であっても、その行動が犯罪その他違法なものであったり、著しく品位を欠くものであったりして、およそ議員として許されざるもので、これが議員一般や議会全体に対する住民の信頼を失墜させるものであると議会において判断したものであるときには、原則として議会の内部規律の問題にとどまるものとして、裁判所は議会の自律的な判断を尊重すべきである。」

「議会の自律権は、議員の議会外における政治的行為の制約にまで及ぶものではないから、議会が、議員が議会外で行った政治的行為であって、議員として本来許されるべきものを理由として当該議員に対して辞職勧告決議を行った場合で、それが当該議員の私法上の権利利益を侵害するときは、それはもはや議会の内部規律の問題にとどまらない」。

（４）措置が適切かの判断

ア 措置の内容

⑩ 中津川市議会事件（名古屋高裁判決・平成24年5月11日）

【事案】手術により喉頭を切除し肉声で発言することが困難になった議員が、第三者の代読による発言を求めたところ、議会がこれを認めず、パソコンに習熟していない当該議員にパソコンの使用を用いて発言することを強制した。この措置が議員の発言の権利や自由を侵害するものであるとして、当該議員は国家賠償請求を提起した。

【判旨】

「地方議会の運営に関する事項は、地方議会の内部規律の問題として、議会の裁量に委ねられていると解するのが相当である。そして、議員の議会本会議や各種委員会における発言の方法等もまた、上記の議会の運営に関する事項に含まれると解される。」
「したがって、議会が、議員の発言方法等について規制したとしても、それが議会の内部規律の問題にとどまる限り、裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」にはあたらないというべきである。」

「しかし、他方、議会の議員に対する措置が、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合、もはや議会の内部規律の問題にとどまるものとはいえないから、当該措置に関する紛争は、裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」にあたるというべきである。」

「地方議会の議員には、表現の自由（憲法二一条）及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。」

「したがって、地方議会が、地方議会議員の当該議会等における発言を一般的に阻害し、その機会を与えないに等しい状態を惹起するなど、地方議会議員に認められた上記権利、自由を侵害していると認められる場合には、一般市民法秩序に関わるものとして、裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」にあたるというべきである。」

⑪ 府中市議会事件（最高裁判決・平成26年5月27日）

※措置ではなく条例の法令違憲が争われた事例

【事案】 議員が、政治倫理条例の「議員の2親等以内の親族が経営する企業は市の工事等の請負契約等を辞退しなければならない」との規定に違反したとする審査請求がされ、その審査の結果に基づき議長による警告を受けた。当該議員は、条例の上記規定が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、違憲無効な規定に基づく審査請求等の一連の手続は違法であるとして、国家賠償法に基づき慰謝料を請求した。

【判旨】

（議員活動の自由の侵害について）

「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。」…「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うことができる。」

（経済活動の自由の侵害について）

「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うことができる。」

⑫（再掲）七宗町議会事件（名古屋高裁判決・令和4年11月18日）

【判旨】

「議会の自律権は、議員の議会外における政治的行為の制約にまで及ぶものではないから、議会が、議員が議会外で行った政治的行為であって、議員として本来許されるべきものを理由として当該議員に対して辞職勧告決議を行った場合で、それが当該議員の私法上の権利利益を侵害するときは、それはもはや議会の内部規律の問題にとどまらない」。

「議員の議会外の政治活動として、自身の政治的な見解を表明する行為自体は議会の自律権によっても制限されるものではなく、議員が議会において不許可とされた質問を自ら発行する機関紙等に掲載することは議員として本来許されるものである。そして、控訴人が、「課題」第5号に記載した質問事項は、本判決別紙2「不許可質問事項1」記載のとおりであって、その内容はいずれも第三者の名誉を毀損したり、侮辱したりするようなものではなく、これを「課題」第5号に記載して町民に配布した行為が違法な行為であるとか、議員としての品位を著しく損なう行為であるとはいえない。したがって、本件決議の第1段落前段部分については、そこに記載の事実を理由として控訴人に対して辞職勧告決議を行ったことをもって、町議会の内部規律の問題にとどまるものということとはできない。」

⑬（前掲）深川市議会事件（札幌高裁判決・令和2年8月21日）

【判旨】

「控訴人は、議会外における表現行為は最大限尊重されなければならない、議員活動報告の作成等に政務活動費が使用されているからといって、その記載内容等が議会多数派の意に沿わなければならない道理はなく、本件各提案行為は控訴人の表現の自由を侵害するものであって、議会の内部規律の問題にとどまらない名誉毀損行為に当たるものと解すべきであるなどと主張する。」

「しかしながら、議員活動報告に記載された内容が市議会の議会運営に関し、控訴人の意見を表明したりするものであることや、控訴人が、上記議員活動報告を発行するに際して、控訴人が代表を務める会派に支給された政務活動費の大部分を使用していることなどに鑑みると、上記議員活動報告の発行は控訴人の議員としての活動ないしこれに密接する活動であり、本件各問責決議はこのような控訴人の活動に対する市議会としての措置というべきものである。また、本件各問責決議は何ら法的効力を有するものではなく、これによって控訴人の表現行為が法的な制約を受けるというものでもないから、市議会が本件各問責決議をしたことは内部規律の問題にとどまるものである。以上のほか、前記1において説示したところによれば、本件各提案行為が控訴人の表現の自由や名誉権を違法に侵害するものと認めることはできず、控訴人の上記主張は理由がない。」

イ 措置の公表方法

⑭（再掲）名張市議会事件（最高裁判決・平成31年2月14日）

【判旨】

「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ついても、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のとはいえない。」

⑮（前掲）深川市議会事件（札幌高裁判決・令和2年8月21日）

【判旨】

「本件各問責決議の全文をふかがわ市議会だよりに掲載することについては、決議に関することを掲載事項と定めた市議会広報紙発行規程に沿うものであるし、市議会の広報編集委員会において、控訴人を含む出席委員全員の同意によって決定されたものである…。そして、その掲載方法等についても、殊更に控訴人の社会的評価を低下させようとするものであったとは認め難い…。」

⑯（前掲）日高市議会事件（さいたま地裁川越支部判決・令和4年6月30日）

【判旨】

「市議会は、本件市議会だよりに本件辞職勧告決議の全文を掲載した…本件市議会だよりの編集発行については、市議会の広範な裁量に委ねられていると解されるし、…市議会が殊更に原告の社会的評価を低下させる態様、方法で本件辞職勧告決議を公表したとは認められない。」

⑰ 湯河原町議会事件（横浜地裁判決・令和5年2月1日）

【事案】湯河原町議会の特別委員会で、滞納者2000名の個人情報と審議に使用するため、審議の一部を秘密会として行った。これに関し、議員が、のちの一般質問で秘密会の配布資料の取り扱いの問題点を指摘し、さらにそれを報じた新聞を引用して自身のSNSに投稿した。これに対し議会は、当該議員が秘密会の内容を口外したとして、公開の議場における陳謝の懲罰と、それを拒否したためさらに出席停止1日の懲罰を科し、そのことを議会報に掲載した。当該議員は、規則違反はなく、本件各懲罰は違法であると主張して、町に対し、各懲罰の取消しと、記事により名誉を毀損されたと主張して謝罪広告の掲載と損害賠償を求めた。

【判旨】

「議会の内部的規律の尊重と原告の権利（名誉権）侵害の救済の必要性の均衡をいかに図るべきかという観点から、このような場合の司法審査の在り方について検討する必要がある。」

「本件議会だよりは、…その記載内容が一般町民に広く広報される性質のものであるから、本件議会だよりの配布により原告の名誉が毀損されるとすれば、その程度は、本件各懲罰が科されたこと自体による名誉権侵害の程度と比べて格段に大きいものと考えられ、本件記事によって侵害された名誉権は、被告の町議会内における自律的な手続を通じて回復することは困難」。記事の内容が、全部で16頁の議会だよりの4頁にわたること、原告が議会内部のルールを破ったために懲罰が科された・議会運営の基礎となる各種法令に違反したなどと記載したこと、編集後記で重ねて非難を記載したこと、見出し記事のタイトルや構成及び編集方法（原告の違法行為を強く印象付けるような記事を、編集委員会自身の評価も含めて掲載する一方で、原告が違法行為を行ったのか否かについて、読者が自ら直接吟味、判断することを可能とするような情報を提供しないなどの編集内容）等「を総合考慮すると、本件議会だよりは、原告が被告の町議会から本件各懲罰を受けたとの事実をその経緯とともに客観的に広報するにとどまらず、原告が秘密会の議事を他に漏らしてはならないという本件規則に違反したとの事実を、本件議会だよりの発行者において、改めて積極的に評価認定し、さらにこれを強調して広報するものと認められる。」

「これらの事情の下では、本件議会だよりへの掲載行為は、本件議会だよりの発行者において、本件各懲罰とは別個独立の行為として行われたものであって、その国家賠償法1項1項該当性について裁判所が判断することは、被告の町議会の自律

権を直接的に侵害するものではないというべきであり、これに関する紛争は、本件議会だよりによって原告の名誉が侵害される場合における上記侵害の程度も踏まえ、議会の自律権の範囲内でされた措置と評価することができないものと解するべきである。」

「以上からすれば、原告の国家賠償請求の当否を判断するに当たり、第1次懲罰の適否も含め、それが原告の名誉を毀損し、違法であるかどうかに関し、全面的に司法審査の対象になるというべきである。」

ウ 措置に至る過程

⑱ 府中市議会事件（前掲事件の差戻し審）（広島高裁判決・平成26年11月12日）

【判旨】

「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である。そして、審査会は本件条例に基づいて設置され権限を付与されるのであるから、審査会が行った本件報告が違法であるというためには、上記権限の濫用・逸脱があったことを要する。」

「…控訴人に弁明の機会は十分に与えられており、実際にも控訴人は弁明を行ったこと、審査会は、控訴人の弁明を踏まえ、控訴人が行った行為を本件努力義務を尽くしたと評価し得るかについて議論した結果、2親等規制の義務違反を認定したと認められる。…その判断が合理性を欠くともいえず、また、本来考慮してはならない事項（本件条例に反対した理由等）を考慮して行われたと認めることもできない。」

⑲（前掲）深川市議会事件（札幌高裁判決・令和2年8月21日）

【判旨】

「被控訴人議員らが、本件各提案行為に際し、違法又は不当な目的に基づいて議案を提出したとか、あえて虚偽の内容を含む議案を提出したなど、市議会議員に与えられた権限の趣旨に明らかに背いてこれを行行使したと認め得るような事実があったことは窺われないもので、本件各問責決議に先行する本件各提案行為のみを特に違法と評価すべき事情も何ら見当たらないのである。」

⑳（前掲）日高市議会事件（さいたま地裁川越支部判決・令和4年6月30日）

【判旨】

「本件審議についてみるに、本件辞職勧告決議案が原告自身に対する辞職勧告に係る議案であることからすれば、原告が本件辞職勧告決議案の審議に参加することは、市議会の同意がない限り許されない…市議会が前記同意をしなかったことが違法であるとはいえず、ほかに本件審議に違法な点があったと認めるに足りる証拠はない。」