

政治倫理条例をめぐる現状と課題—福岡県の事例を中心に

九州産業大学 経済学部

専任講師 宗像 優

一、はじめに

わが国において、政治倫理のあり方が問われて久しい。戦後政治に限ってみても、昭和電工疑獄事件やロッキード事件、リクルート事件、そして、近年では、防衛施設庁談合事件や事務所費問題など、政官財界を揺るがすほどの、いわゆる「政治とカネ」をめぐる事件があとを絶たない。地方自治体レベルに目を移しても、福島県や和歌山県、宮崎県において、知事による談合事件が相次いで生じるなど、枚挙に暇がないほど汚職事件が多発している。

そうしたなかで、一九八〇年代に入ると、政治倫理に関する条例を制定する動きが生じ、一九八三年、わが国最初の政治倫理条例が、大阪府堺市で制定された。二〇〇六年三月末現在、政治倫理条例を有する自治体数は全国で三百を超えているが、そのうち福岡県内の自治体がとりわけ多く、五十一の自治体で政治倫理条例が制定されている。

そこで、本稿では、まず、全国初の政治倫理条例が制定された堺市の事例を取り上げたあと、全国の政治倫理条例の制定状況を、資産公開条例とあわせて概観する。つぎに、市町村の政治倫理条例の制定率が全国的に見て高い福岡県の状況を検討する。さいごに、わが国政治倫理条例のかかえる問題点を指摘したい。

二、政治倫理条例の制定状況

全国初の政治倫理条例は、一九八三年二月に堺市で制定された。その背景には、一九八一年に学校建設をめぐる収賄事件で有罪判決を受けた堺市議会の一議員が、辞職せずにそのまま議員の座にとどまったことがあった。

これを受けて、同議員に対する辞職勧告決議を求める陳情が市民団体から出

され、一九八二年五月、同議員の進退問題が市議会で討議された。しかし、議員の進退は自身で考えるべきとする与党側の「進退に関する勧告決議案」が可決され、野党側の提出した「辞職勧告決議案」は否決された。

そこで、野党側の一議員が中心となって「汚職をなくし倫理条例制定をめざす会」という市民グループを組織化し、直接請求による政治倫理条例制定の運動を展開した。条例制定の直接請求に必要な署名は、堺市の有権者約五十四万人の五〇分の一、すなわち一万八百名ほどであったが、一九八二年八月七日からの一ヶ月間で、それを大きく上回る四万八百七十五名分の有効署名が集まった。結局、問題となった議員は辞職した。

翌一九八三年二月二十五日、「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」が可決成立し、同年三月十七日、公布と同時に施行された。同条例は、汚職議員に対する制裁（問責制度）と、汚職発生を防止するための資産公開の二つの柱から成り、資産報告書の公開も規定された<sup>1</sup>。

その後、リクルート事件をめぐって政治倫理がきびしく問われた一九八〇年代後半、政治倫理条例を制定する動きが広がり、その数は、一九九一年で九府県の十九市町、翌一九九二年六月には九府県の二十三市町となった。そのうち、九州地方の自治体が十七市町と圧倒的に多く、政治倫理への取組みは、いわば「西高東低」の状況にあった<sup>2</sup>。

その頃、東京佐川急便事件を契機として、ようやく一九九二年秋の臨時国会において、「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」（以下「資産公開法」）が可決された（一九九三年一月施行）。そして、同法第七条により、都道府県と政令指定都市の首長と議会の議員、市町村長（特別区の区長を含む）に対して、国会議員並みの資産公開が義務づけられ、一九九五年十二月三十一日までに条例によって必要な措置を講ずるものとされた。

そこで、自治省（当時。以下同）は、自治体が資産や所得の公開に関する条例を制定する際のモデル案を作成した。同モデル案では、本人の預貯金、不動産、有価証券などを報告書にまとめ、公開することが提示された。しかし、その対象はあくまで本人のみであり、しかも、自己申告制で、虚偽の記載をした場合の罰則や審査機関、住民の調査請求権などの監視機能に関する規定はなかった。そのため、自治省の示したモデル案では不十分との批判もなされた。

その後、全国の地方自治体において、資産公開条例を制定する動きが広がり、一九九五年六月末までに、都道府県と市町村（特別区を含む）の計三千三百四自治体のうち、百六十九の自治体で資産公開条例が制定された。その数は、資産公開法施行前に比べて飛躍的に増えたものの、しかしそれは、全体の五・一％にすぎなかった。また、結局、自治省のモデル案をほぼそのまま採用して条例を制定する自治体がほとんどであった。なお、都道府県別に条例の制定率をみると、福岡県が三五・七％で一番高く、東京都の二四・六％、愛知県の二〇・二％がそれに続いた。その一方で、青森県や栃木県など十五府県においては、条例を制定した自治体がまったくなかった<sup>3</sup>。

このようにして制定された資産公開法や資産公開条例は、その名称にあるように、たしかに「政治倫理の確立のため」に制定されたものではある。しかし、資産公開法や多くの資産公開条例で規定されているのは、「資産の公開」だけであった。政治腐敗を防止し、「政治倫理の確立」を図るためには、資産公開だけでは不十分であり、政治倫理基準や問責制度、政治倫理審査会、住民の調査請求権をも備えた政治倫理条例の制定が不可欠である。この意味で、資産公開条例は、政治倫理条例とは「似て非なるもの」なのである<sup>4</sup>。

ところで、政治倫理条例の制定時期は、政治倫理・九州ネットワークによれば、次のように区分される。すなわち、第1期は、政治倫理条例の基礎を築いた堺市条例（一九八三年）から、それを承継・発展させた内容の福岡県飯塚市条例（一九八六年）に至るまでの「草創期」である。

第二期は、福岡県山田市の政治倫理条例（一九八八年）から始まる「発展期」である。草創期では、資産公開は本人名義のものに限られていたが、この時期には、資産公開を家族名義のものにまで拡大する条例が制定された。

第三期は、その揺り戻しで、毎年の資産公開が義務づけられていない条例が制定された「停滞期」である。熊本市条例（一九九〇年）や福岡県久留米市条例（一九九一年）などがこれにあたるという。

そして、第四期が、政治倫理条例に新たな腐敗防止条項が盛り込まれた「第二の発展期」である。たとえば、福岡県芦屋町条例（一九九三年）では、特定事業者の推薦・紹介の禁止、職員採用への介入禁止の条項が加えられた。福岡県小竹町条例（一九九三年）では企業・団体献金の全面禁止や贈収賄による逮

捕後の説明会が、福岡県若宮町条例（一九九五年）では身内の請負契約の辞退届が義務づけられた<sup>5</sup>。

このように、政治倫理条例の制定は、堺市が嚆矢であったが、その後、政治倫理条例を制定する自治体の数が増え、その内容も進化した。その理由として、次のことが指摘された。すなわち、①政治倫理条例制定のきっかけの多くが汚職事件ないし疑惑の発覚であることから、汚職の再発防止を図ること、②政治倫理条例の汚職予防機能に対するマスコミ・世論の期待と他自治体の動向に乗じて制定されたこと、③政治倫理条例の制定が首長にとって比較的容易な業績づくりに貢献したこと、④自治体の金権体質の打破に資するという期待の高まりにこたえること、である<sup>6</sup>。

### 三、福岡県の状況

資産公開や政治倫理に関する条例の制定状況を見ると、福岡県下の自治体がとくに目立つ。たとえば、福岡県内で政治倫理条例をはじめて制定した自治体は、飯塚市（一九八六年）であるが、それは先の制定時期の区分に従えば、第一期にあたる。

また、一九九五年六月現在、福岡県内の九七市町村のうち二五市町が資産公開条例を有していたが、そのうちの十市町ではすでに、資産公開法の施行前に条例を制定していた<sup>7</sup>。一九九八年には、福岡市が、政令指定都市では全国ではじめてとなる政治倫理条例を可決した。

さらに、国よりも厳しい規定を備えた条例も制定された。たとえば、山田市の政治倫理条例（一九八八年）は、当時としては全国でもっとも厳しい内容のものであった。

同条例制定の背景には、一九八五年秋、職員採用などに絡む汚職で市長、市議、前市議ら計十一人が逮捕されるという事件があった。これを受けて、一九八五年末に行われた出直し市長選挙では、政治倫理条例の制定を公約に掲げた候補者が当選し、その結果市長は交代した。しかし、出直し市議選では、汚職に関係した市議のうち二人が出馬して当選した。その後一人は起訴猶予処分になり、もう一人は一審で有罪が確定したにもかかわらず、議員を辞職しなかった。

そうしたなかで、新市長の提唱により政治倫理条例づくりが進められ、一九八八年九月、市長や市議本人だけでなく、市三役や教育長、教育委員も対象とし、さらには、その配偶者や子供名義の資産も含めた公開を義務づける政治倫理条例が制定されたのである<sup>8</sup>。

福岡県内の自治体において、政治倫理条例あるいは資産公開条例が比較的早い時期から制定されてきた背景の一つとして、次のことが指摘された。すなわち、一九六〇年代以降急速に石炭産業の縮小が進んだものの、それに代わる産業が育たなかったため、経済の活力源として鉱害復旧事業などの公共事業を頼りにせざるを得ない筑豊地方の特質である。つまり、公共事業に手をのばす業者と口利き役の議員が結びつくという汚職誘発の構図があったのである<sup>9</sup>。

また、県内で条例の制定が相次いだため、「条例が整備されていないと遅れている」といった雰囲気が生じ、いわゆる「便乗制定」がなされたこともあげられる<sup>10</sup>。

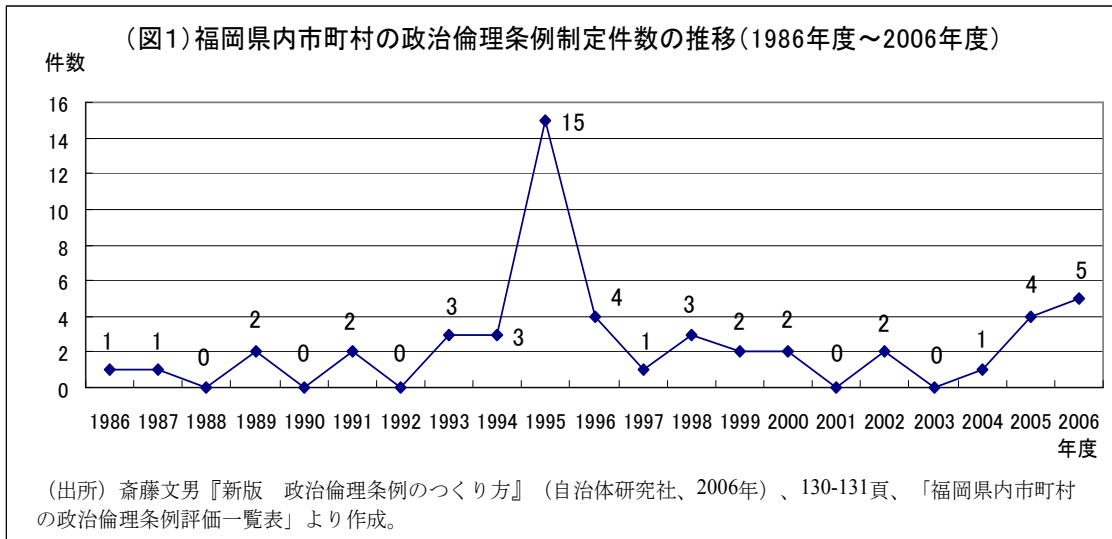
二〇〇六年三月末現在、福岡県では全六十九市町村のうち、五十一の市町村で政治倫理条例が制定されており、制定率は七三・九%である。このように、福岡県内の市町村において、たしかに政治倫理条例の制定率は高い。

しかし、市民オンブズマン福岡など福岡県内のオンブズマンでつくる「議会の情報公開と政治倫理の確立度ランキング制定委員会」（以下「ランキング制定委員会」）が、政治倫理条例の内容を、適用対象や政治倫理基準、請負辞退、資産公開、調査請求、審査会、問責制度に関する独自の基準に基づいて評価した調査によれば、条例制定済みの福岡県内五十一市町村のうち、「政倫条例の名に値せず」のDランクに格付けされたのは十四市町で、「改正の必要あり」とするCランクも十三市町にのぼっている。

「模範となる条例」であるAランクは十一市町村、「まずは合格」であるBランクは十三市町で、全五十一市町村に占める割合は、Aランク：二一・六%、Bランク：二十五・五%、Cランク：二五・五%、Dランク：二七・五%となっている。同委員会は、「半数以上の自治体の政倫条例は不合格」としている<sup>11</sup>。

なお、政治倫理条例の制定の時期を見ると、(図1)のようになり、一九九五年前後に集中していることがわかる。一九九四年から一九九六年までの三年間で、二十二件、全体の四一・三%を占めている。その理由としては、先に見た

とおり、資産公開法に基づき資産の公開が自治体に義務づけられたことと関連しているといえよう。



#### 四、おわりに

政治倫理条例制定の経緯を見ると、そのきっかけは、首長や議員の汚職の発覚がほとんどである。汚職事件が生じてから、いわば「対症療法」的にその再発防止を目的として制定されるのが一般的であった<sup>12</sup>。

しかし、経緯はどうかであれ、政治倫理条例が、政治腐敗の抑止力として期待されているのは事実である。実際、再出馬が阻止された汚職議員や、条例違反により議席を失った議員も出ている。そのため、すべての自治体において政治倫理条例の整備が求められている。

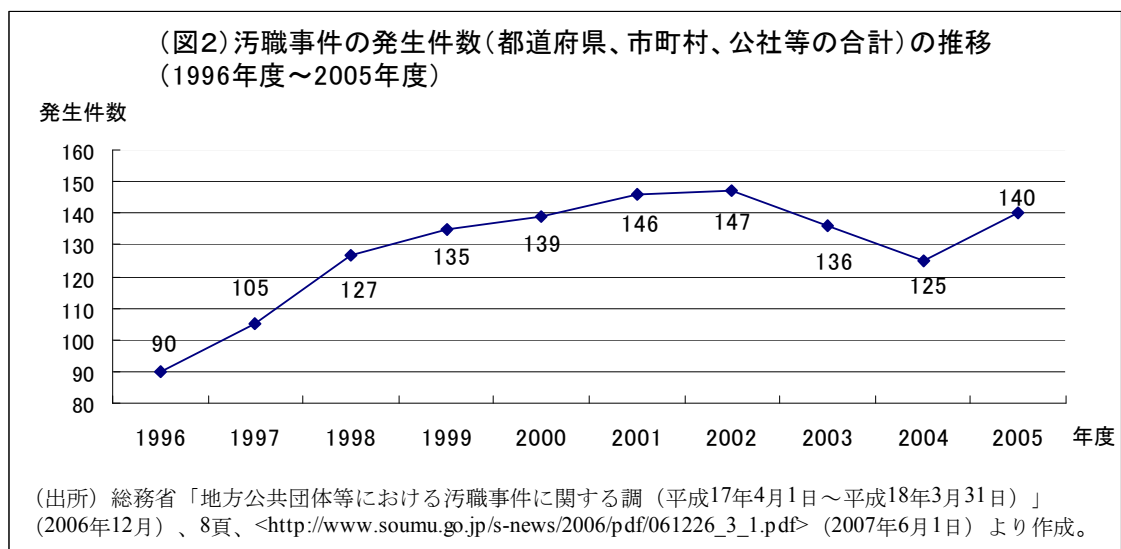
たとえば、全国市議会議長会の都市行政問題研究会は、一九九八年二月、『地方分権と市議会の活性化』に関する調査報告書のなかで、議員の政治倫理の確立を図るため、「市民の負託を受けた議員が自ら襟を正し、そして議会の権威と名誉を守るため、主体的・自律的に議員政治倫理条例等の制定を積極的に進める」ことを提言している<sup>13</sup>。

しかしながら、全国市議会議長会調査広報部の資料によれば、二〇〇六年十二月三十一日現在、政治倫理・資産公開に関する条例を制定しているのは、全

八百二市のうち百七十八市だけであり、制定率は二十二・二%にすぎない。

また、たとえ政治倫理条例が制定されたとしても、「ランキング制定委員会」の調査結果でも明らかなように、すべての政治倫理条例で十分な基準が備えられているわけではなく、「政倫条例の名に値せず」と評価される条例も多数存在しているのが実情である。

さらには、資産公開や政治倫理に関する条例がただ存在しているだけでは、公職者の汚職を防ぐことができないのも事実である。総務省が、地方公共団体や公社等の汚職事件の状況を把握するために、特別職（首長、議員、その他の特別職）および一般職の地方公務員（地方公務員の身分を有する地方公社等の職員を含む）を対象として実施した調査によれば、（図2）のように、一九九七年度以降毎年百件以上もの汚職事件が発覚しており、しかもそれは増加傾向にある<sup>14</sup>。



今後は、公職者の側が政治倫理を高く保ち、自らの襟を正すべきことはいうまでもないが、資産公開制度のみならず、政治倫理基準や問責制度、政治倫理審査会、そして住民の調査請求権を備えた「実質的」な政治倫理条例の整備が望まれる<sup>15</sup>。

他方で、この問題に対する市民の関心の低さも指摘されなければならない。たとえば、堺市では、政治倫理条例制定初年度の一九八三年度には三十九名で

あった資産報告書の閲覧者は、翌年度には二名へと激減した。山田市の場合、一九九四年こそ、条例制定を控えた自治体関係者の視察が相次ぎ、十五名が報告書を閲覧したものの、それ以外の年には年に四、五名であった<sup>16</sup>。

また、福岡県大野城市でも市民の関心は高くなく、資産報告書の閲覧者は毎年数人で、資産報告書の市民への公開が五回目を迎えた一九九四年五月現在、閲覧者の総計は十三人にすぎなかった。さらには、一九九九年十二月議会で政治倫理条例が可決、施行された福岡県築城町でも、資産報告書や意見書を閲覧したのは二〇〇一年現在わずか七人で、市民が疑惑解明を求める調査請求は一度も行われていないという<sup>17</sup>。

結局のところ、政治倫理条例を生かせるかどうかは、市民次第であるといえる。斎藤文男・九州大学名誉教授も指摘しているように、どんなに「立派な条例があっても確実に運用しなくては意味がない。審査会がきちんと機能しているか、住民が調査権など条例を利用しているか、などの視点も重要」なのである<sup>18</sup>。

---

1 平松毅『『堺市政治倫理条例』の意義と論点』『法学教室』32号(1983年5月)、山本浩三「堺市倫理条例一成立の経緯と意図するもの」『ジュリスト』789号(1983年5月)、阿部泰隆「堺市政治倫理条例の意義と問題点」『法律時報』55巻8号(1983年8月)。

2 『朝日新聞』1991年8月29日、同1992年6月22日。

3 『朝日新聞』1995年6月13日〔夕〕、同1995年7月2日、同1995年12月9日〔夕〕。

4 斎藤文男『新版 政治倫理条例のつくり方』(自治体研究社、2006年)、10-11頁。

5 政治倫理・九州ネットワーク「政治倫理条例の誕生と発展」、政治倫理・九州ネットワークHP<<http://www.seirin.gr.jp>>内(2007年6月1日)。

6 今里滋「政治の倫理と行政の倫理」『法政研究』58巻4号(九州大学法政学会、1992年3月)、195-196頁。

7 『朝日新聞』1995年6月13日〔夕〕。

8 『朝日新聞』1988年9月10日〔夕〕、同1988年9月18日。

9 『朝日新聞』1988年2月26日、同1991年8月29日。

10 今里・前掲書、195-196頁。

11 『西日本新聞』2006年7月23日、『毎日新聞』2006年8月4日、斎藤・前掲書、9頁、129-134頁。なお、政治倫理条例の制定順の市町村名や公布・施行日(改正含む)、政治倫理条例の評価基準とそれに基づく評価一覧は、同書を参照されたい。

12 たとえば、1992年3月末現在での政治倫理条例制定の経緯を見ても、そのことがうかがえる(清水英夫・新藤宗幸・江藤崇・右崎正博編著『政治倫理と知る権利』[三省堂、1992年]、228-231頁)。

13 全国市議会議長会都市行政問題研究会「『地方分権と市議会の活性化』に関する調査報告書」(1998年2月)、69頁、<<http://www.si-gichokai.gr.jp/05kyougi/05pdf/themeh1002.pdf>>(2007年6月1日)。

14 ちなみに、2005年度中に発覚した140件の汚職事件のうち、事件が発生した団体数は108団体、当事者として汚職事件に関係した職員数は148人(首長6人、議員8人、その他4人、一般職130人)であった(総務省「地方公共団体等における汚職事件に関する調(平成17年4月1日～平成18年3月31日)」[2006年12月]、1-3頁、<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/061226\\_3\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/061226_3_1.pdf)>[2007年6月1日])。

- 
- 15 斎藤・前掲書、9-13頁。
  - 16 『朝日新聞』1995年6月13日〔夕〕。
  - 17 『朝日新聞』1994年5月11日、同2002年1月29日。
  - 18 『朝日新聞』1999年1月24日。