

地方議会議員のコンプライアンス

日時 2012年1月19日

於 刈谷市議会議員研修会

弁護士 田 中 宏

1. はじめに

(1) 自己紹介を兼ねて

1.今回、お招きを受け、表記のテーマでお話しする機会を与えられたことを、大変光栄に思います。

2.中央大学の先輩であり、在学中に大変お世話になりました加藤賢次議長に「弁護士のマインド」という弁護士倫理について書いた拙著を贈呈したことが、縁だったのだろうと思います。

3.私は、1975年に札幌で弁護士になり、今年で弁護士生活37年になります。2007年から4年間、北海道大学法科大学院において「法曹倫理」の特任教授として、学生にコンプライアンスの重要性を教え参りました。とりわけ、コンプライアンスを支えるマインド、コンプライアンスの基礎にあるマインドの重要性について説いてきました。「弁護士のマインド」は、その時の講義録です。

また、司法修習生や新規登録弁護士に対し、「弁護士倫理」の講義も行ってきました。この度、議長から地方議会議員（以下、地方議員といいます）のコンプライアンスについて話してもらいたいとの要請があり、先輩の役に立てるならと思い、参上した次第です。裁判例を参考にして、地方議員のコンプライアンスを考えてみたい。但し、私は、地方自治、特に、議会、議員のあり方について研究したことはないので、部外の書生の意見としてお聞きいただきたい。

※裁判例の表示は慣例に従い元号を用いた。東京地判H20.5.1とは、東京地裁の平成20年5月1日の判決である。判時1234-56とは、判例時報1234号56頁の意味であり、出典の引用のないものはデータベースから検索した。

2 コンプライアンスとは

(1) complianceとは、complyの名詞。complyは（要求・命令・規則に）従う・応じるという意味であり、complianceは「法令順守」と訳されている。complianceの主体は、法人の役員・執行部である。

(2) また complianceと同義で、governanceとか corporate governanceという言葉も使われている。「企業統治」と訳されているが、企業統治という言葉だけでは何を意味しているのか分からない。governanceは統治という意味であるが、企業倫理あるいは社会倫理における正当性をもって企業のマネジメントを行う意味で使われている。正面から法の趣旨を受け容れ、それに従う事であり、法の抜け道を捜すことではない。governanceの主体は、法人である。コンプライアンスは取締役や執行部から

見た「法令順守」であり、ガバナンスは「組織の観点から見た法令順守」のあり方を指している。コンプライアンスが実行されていない状況を「ガバナンス不全」あるいは「ガバナンス不全症候群」と呼んでいる。また、2005年の会社法改正で、会社法362条4項6号は、会社に、内部統制システム（業務の適正確保体制）を整備することを義務付けている。内部統制システムの整備義務は、1995年に発覚した大和銀行ニューヨーク支店の1100億円の巨額損失を出したことに端を発している。不正取引は、12年間発覚しなかった。株主代表訴訟で、判決（大阪地判H12.9.20・判時1721-3）は、内部統制システムの整備義務を催している。これを受けての会社法が改正された。

(3) 主に企業法務において、会社法や金融商品取引法（かつての証券取引法）、独禁法、個人情報保護法などの法規制を逸脱する行為が、最近よく見受けられる。

1.大王製紙の前会長は、会社法に定めている取締役の決議もなく、子会社から165億円もの金を借り入れ、カジノに注ぎ込んで、特別背任罪（会社法960条）で逮捕されている（2011.11）。会社（子会社など）に55億円の損害を与えたとして起訴された（2011.12）。前会長は、東大法学部卒業だそうで、基礎的な法律の知識はあった筈である。どんなに法律の知識があっても、コンプライアンスの「マインド」がなければ犯罪者になることを示している。弁護士も同じで、その専門的知識を悪用してはならない。社会にとんでもない害を及ぼすからである。

① オリンパスでは、1000億円もの損失を、10年以上も「飛ばし」ていたことが判明した。大和銀行ニューヨーク支店と同じ構造で、1000億円もの飛ばしが、10年以上発覚しなかった。オリンパスの内部統制システムは、どう整備されていたのか。しかも、140億円が「飛ばし」関係者の懐に入っていた（2011.12.29・産経）。この関係者とは、元証券会社の社員であり、もともと「株屋」には、コンプライアンスの「コ」の字もない。金儲けの事しか考えない連中が、考え出した「悪巧み」である。この損失飛ばしには、元経理部長の元監査役が深く関与していた。監査を行うべき人物が、違法行為を行い、株主総会で「適正」の監査報告を行っていたのである。まるで漫画である。オリンパスの株主は、泥棒に捜査権を与えていたようなものである。当然、粉飾決算をすることになるが、見逃してきた監査法人の責任も重い。2009年までの監査法人（あずさ）の監査報酬は、年4億0700万円。2010年からの監査法人（新日本）の監査報酬は、年2億2500万円。巨額の監査報酬を受け取りながら、粉飾を見逃してきたのは能力不足だったのか、それとも旧経営陣とぐるになって投資家を欺いていたということか。法令違反の事実を発見した会計監査人（監査法人の事）は、監査役に報告義務がある（会社法397-1）が、その監査役が粉飾の張本人だったらどうなるのか。監査法人に対して、いずれ、金融庁からの処分（解散もあり得る）と巨額の損害賠償請求もあり得る。オリンパスは、歴代経営陣などに対して36億円の損害賠償請求訴訟をおこした（2012.1.10・毎日）。

② 北海道電力の、「プルサーマル計画に関する公開シンポジウム」で、北海道の担当者（原子力安全対策課長）が、北海道電力に「やらせ発言」を指示し、北海道電力が賛成派住民を動員して賛成意見を述べさせた。「やらせ」は、コンプライアンスから見て、どう位置付けられるのか。監督官庁が監督される側にやらせを指示したのは、監査役が「飛ばし」に深く関与していたのと、倫理的にどこが違うのか。北海道と北海道電力は、第三者委員会の報告を受け入れた（資料1）。ところが、九州電力は、自ら調査能力がないので、第三者委員会を設置して調査を委託したのに、調査結果を受け容れない。そ

の一方、問題の発端となった佐賀県知事は、責任はないが県政を混乱させた責任を取って、自ら減給処分を科することとした（2011.12.19 毎日）。「県政混乱の責任」とは何か。コンプライアンスとは全く関係のない事である。

③ 公正取引委員会は、日本トイザラスに3億7,000万円の課徴金の支払いを命じた（2011.12.13 朝日）。トイザラスは、納入業者にセール費用などを負担させており、独占禁止法上禁止されている「優越的地位の濫用」に当たると判断された。企業は、取引先との倫理がどうあるべきかが常に問われるところである。そして、取引倫理（商道徳）の上に法規制がある。倫理と法規制を常に考えなければならない。また、公取から談合で課徴金を課せられた例は、枚挙に暇がない（ネットで、公取・談合・課徴金と入力すると大変な数がヒットする）。談合は、刑法上の犯罪（96条の3、2項。2年以下の懲役又は250万円以下の罰金）である。自治体が発注する工事に市議会議員がからんでいる談合事件も多い。大阪地判H21.4.28は、枚方市の市議が、市長や大手ゼネコンと共謀し、市の清掃工場建設工事で談合した（有罪）。また、この事件で市議は、談合罪の他に収賄罪（3000万円）でも、有罪（懲役3年6月の実刑）。市議会議員の談合の罪は、収賄（加重収賄）とセットになっている。談合（不当な取引制限）を行った業者が公取に談合の事実に出れば、一定の要件で課徴金を免除又は減額する制度が導入された（独禁法7条の2第7項）ので、談合は発覚しやすくなった。官製談合の落札率は、99.何%と限りなく100%に近い（2006年名古屋市地下鉄工事、2007年枚方市清掃工場建設工事、2011年7月石川県土木工事等）。これらの工事について監査委員はどんな監査をしていたのか。公正取引委員会や警察が捜査に乗り出すまで、監査委員から談合の指摘があったとは聞いたことがない。議会が監査委員の選任に同意する時、何を基準に同意するかわからないかを判断しているのか。2006年は、福島県知事（佐藤栄佐久）、宮崎県知事（安藤忠恕）、和歌山県知事（木村良樹）と3人の知事が、官製談合で逮捕された衝撃的な年であった。ただ、佐藤栄佐久知事の逮捕は、背後に原発に反対する悪者は消せという国家意思があったような気がする（佐藤栄佐久『知事抹殺 つくられた福島県汚職事件』（2009年・平凡社）。権力（検察権力）は、その気になれば何でもできる。前田恒彦元検事の証拠改ざん事件は異例だとしても、ニセ報告書やニセ調書を作成することは、稀なことではない。「陸山会」の政治資金規正法違反を見れば、「小沢降し」「小沢つぶし」が見えてくるし、郵便不正事件を見れば、ターゲットは、村木厚子さんではなく民主党つぶし（ターゲット・石井一議員）にあった。公正・中立が求められる検察が政治の道具として動いていることが分かる。

④ 食品における産地の偽装や賞味期限の改ざんもある。これらの行為は、国民の安全と直結するだけに許される筈もない。企業の社会的信用も失い、回復するためには、大変な時間と努力が必要である。回復できずに消滅してしまった企業もある。2001年の雪印食品は、産地（オーストラリア産を日本産に）を偽装したが、実態は補助金の詐欺事件であった。また、3.11後、福島県産のコメを宮城県産と表示。JAS法違反の疑いがある（2011.11.29 河北新報）。産地偽装も、コンプライアンスを超えた犯罪である。

⑤ 暴力団や総会屋といった反社会勢力と結びついてはいけないことは、言うまでもない。

ア. 全国の都道府県で、「暴力団排除条例」が実施されるようになった。暴力団壊滅への動きが加速している。暴力団と交友があるだけでも社会的非難が押し寄せてくる。島田紳助がいい例である。企業トップの意識改革が必要であり、業務監視委員会の設置等、社内の体制作りも必要である。

イ、警視庁捜査一課の捜査課長（警部）が、捜査資料を提供した事件もあった（2011.7.22）。捜査する側から捜査される側に、捜査資料が流れていたのである。オリンパスの監査役と同じ構造である。

⑥ 企業は、株主によって会社の行動を監視されている。株主は、配当や残余財産分配を受けることから、監視に積極的である。オリンパスも大王製紙も取締役に対する株主代表訴訟を起こされるだろう。非営利法人であってもガバナンスは必要である。名ばかりの監事はいても、監査能力がない場合がほとんどである。監視する人がおらず、不祥事が起きて監督官庁が動き出して初めて、コンプライアンス違反が表沙汰になる。財団法人日本大相撲協会もガバナンス不全を起こしていた。理事も評議員も、親方、力士、行司の代表であった。身内だけで役員人事を行っており、ガバナンスが利かない構造になっていたのである。ようやく、外部理事を1名入れたものの、それで十分か。大相撲協会だけでなく、非営利組織（NPO）にこそ、ガバナンスが必要である。

⑦ 最後に、指摘しなければならないのは、3.11後の東電の目に余るコンプライアンス違反である。東電は、3.11の前にも数々のコンプライアンス違反を犯していた（資料2、3）。いくら口では、コンプライアンスを唱えても、「ウソつき体質」を変えない限り、コンプライアンス違反は続くであろう。3.11の事故でも、マニュアルの存在すら知らない原発操作員がいたこと（2011.12 東電原発事故調査・検証委員会・中間報告書）自体、ヒューマンエラーというよりは、組織としてのコンプライアンス違反である。文科省が、3.11後、放射線の測定結果を1ヶ月も公表しなかった（前出・中間報告書）のは、どう評価されるのか。住民の健康を真剣に考えていたとは思えない。

(4) 弁護士にも、コンプライアンスは求められている。そうでなければ、弁護士は社会から信頼されない。特に、社会から強いコンプライアンスが求められている。① 弁護士が依頼者の金に手を付けるのは犯罪（業務上横領罪・刑法253条）、② 相手方から賄賂を受け取るのも犯罪（弁護士法26条）。昨年、名古屋の企業弁護士が、相手方から200万円の賄賂を受け取り、逮捕されたことは、記憶に新しい（2011.2.15判決。懲役2年執行猶予4年、罰金1600万円、追徴金200万円・資料4の1~3）。③ 特別法上の犯罪もある（破産法・民事再生法等）。④ 破産管財人が、支払命令を偽造したこともあった（公文書偽造罪・刑法155条）。⑤ ① から④は犯罪であるので刑事罰が課せられるほかに、弁護士法56条は、「弁護士の品位を失うべき非行があった時は、懲戒する」と定めており、4種類の懲戒処分が定められている。『非行』とは、まさにコンプライアンス違反である。

また、非行には、様々なものがある。弁護士の守秘義務は絶対である（弁護士法23条）。守秘義務違反は刑法犯（134条）でもある。弁護士を信頼して、他人に知られたくない自分の秘密を明らかにしたにもかかわらず、それが相手方や権力に伝わったならば、依頼者は二度と弁護士を信用しなくなる。依頼者を裏切ったり、不十分な弁護しかしなかった場合、あるいは連絡がなかった場合、当然懲戒の対象となる。また、利益相反行為といって、「職務を行ってはならない行為」の類型を定めている（弁護士法25条）。目に見えないコンプライアンス違反もある。

弁護士は、依頼に全能力を傾けてサービスを提供する義務がある。最善弁護義務と呼ばれているものであり、その違反はなかなか見つからない。能力の差や事件に対して取り組む姿勢が問われるため、依頼者は最善を求めているものの、何が最善かは分かりにくい。結局、コンプライアンスは弁護士のマ

インドに行きつくことになる。個人事務所の場合、弁護士は、1人で業務を行っているため、全て自分の責任と判断で対処しなければならない。他人の目が届かないから逸脱に陥りやすい。陥っても注意してくれる人もいない。しかもその被害は甚大である。その意味からは、弁護士には、強いコンプライアンスが求められることになる。

(5) ①凡そコンプライアンスは、企業だけでなく、国・地方自治体、NPO等の全ての組織に求められる。それが法治国家である。その中でも最も法令を順守しなければならないのは、国である。自分で作った法律を自分で守らなければどうなるのか。憲法31条の適正手続は、刑事手続のみならず、行政手続にも求められているのである。国の行政行為こそ適正でなければならない。環境アセスメントが入った段ボールを夜中に県庁の守衛室に置いて行くことが、沖縄県知事に対するアセスメントの提出になるのか(H23.12.28)。形式さえ踏んでおけばそれで足りるというものではない筈である。国自身が法令を守らなければ、国民に法令を守れと呼び掛けられない。

「法律による行政」とは、形式を踏めばそれで足りるというものではない。②また、2009年2月、鹿児島県阿久根市では、竹原信一前市長の地方自治法違反が繰り返された。副市長の選任について議会の承認を得なかったり、議会に出席を拒否したり(地自法121条)、課長に議会での答弁を禁止したり、副市長の選任(同法162条)を専決処分で行うなど、地自法に違反することを繰り返した。議員の報酬まで専決処分で減額した。議会を招集せず、議会が開催できない状態が続いた。この市長の行為はコンプライアンス以前の行為であり、問題外である。問題は、何故このような人物が2度も選挙で市長に当選したかである。リコールが成立すれば良いという問題ではない。

(6) まとめ

コンプライアンスは、法令さえ遵守していれば、それで良いというものではない。より高いレベルの倫理が求められているのである。法の抜け道を捜して得をしようというのもコンプライアンスではない。

(3)の①、②は、問題外の行為であり、犯罪行為そのものである。法令に反してでも、不正をしてでも

「金を儲けたい」「金儲けのためには何でもする」「倫理なんてくそくらえだ」という組織風土がある限り、法令順守の正論は、通らない。秀才たちが集っている東電で、HPでコンプライアンスをアピールしている東電で、なぜデータの改ざんが続いているのか。ウソをつくことを何とも思わない企業風土があるからだ。高い倫理観=マインドに裏付けられたコンプライアンスでなければ法令順守は、夢である。

3. 地方議会議員のコンプライアンス

地方議員のコンプライアンスは、大きく2つに分けることができる。

1つは、地方議員が地自法・刑法等に定められている禁止行為を行ったり、先の阿久根市元市長のように、行うべきことを行わなかった場合であり(これは裁判という形で表れる)、もう1つは、裁判にまではならないが、あるべき地方議員の行為規範から外れる場合である。前者は社会が成り立つための最低限ルールからの視点であり、ルール破りとなって現れる。後者は、あるべき姿、あるべき高みからの視点である。前者は私の領域であり、皆様に説明することが可能である。なお、刑法犯は、コンプライアンスと無関係であり、問題外の事である。地方議員は、特別職の非常勤公務員であり、賄賂を受け取ってはならないのであり(収賄罪・刑法197条・5年以下の懲役)、職務権限は広く、「職務関連性」がないとして無罪になった事件はないと思う。特に議員が関係委員会の委員であったならば、全く弁解も

できない。全国の自治体の議員が当事者となる収賄事件が続出していること、そしてそのための議会質問や賛成表決をおこなうことは、加重収賄罪（刑法 197 条の 3・1 年以上の有期懲役）となることを肝に銘ずべきである（資料 11・12）。受け取った賄賂は、手元に留保できない仕組みになっている。追徴金として、召し上げられる。選挙違反と脱税は、破廉恥罪でないと考えるキムもあるが、大きな間違い。コンプライアンスを忘れている。本日は、政務調査費、兼業禁止、議会活動と名誉棄損についての判例を紹介するので、そこから教訓を得ていただけると幸いである。

後者については、素人ではあるが、4 の「地方議会議員のマインド」において、私の「地方議会のあり方」についての考えを述べたい。

(1) 政務調査費の問題

ア 政務調査費が、市民オンブズマンの最大の標的とされていたので、裁判例も多い。もともと政務調査費は、2000 年の地方分権一括法と共に地方議会の立法能力を向上させるため、国会議員の「立法事務費」に倣って制定されたものである。議員活動の質を高めるための公的補助金である（地自法 100 条 14 項）。条例により交付の対象、額及び交付の方法を定めることになっている。政務調査費の額は、議会の裁量であり、裁量権の濫用とまらない限り、増額しても違法とはならない。金沢地判・H14.8.19 は、金沢市議会の月額 7 万円の増額議決について、全国の中核都市の政務調査費の比較や市の財政状況（実質収支・公債費比率・起債制限比率など）を勘案して、裁量権の範囲内としている。刈谷市は、政務調査費交付条例で年 22 万 5000 円となっているが、市の財政規模や財政状況からは、低額にすぎると思われる。せめて月 5 万円、年 60 万円程度の調査研究費は必要であろう。年 22 万 5000 円では、何もできない。議員提案で、議会の議決により増額は可能である。自治体によっては月額 60 万円（東京都）。「第二報酬」と思いたくなる金額である。また、政務調査費は、本来地方議員の調査研究のために交付されるものであるが、会派に交付するという自治体もある（札幌市）。「会派」の定義は地自法にはない。何が会派なのか。一人でも会派なのか。無所属という会派はあるのか。刈谷市の議会政務調査費交付条例は、会派及び議員に交付するとし、無所属議員は議員として政務調査費の交付を受けられる。

イ 使途は、当然、「調査研究に資するため必要な経費」に限られている。上記の目的のための調査費であるので、使途は「市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない」としている（刈谷市条例施行規則 6 条）。使途が適正かどうかをチェックするため、年度終了後、収支報告書が議長に提出されるが、提出期限を守らないとか、領収証の添付がないものは、コンプライアンス以前の問題である。ところが、何故か地自法上、領収証等の収支明細の添付義務は課せられていない。領収書の添付は、条例で定めるところ、施行規則で定めているところ、各々である。多くの自治体では、使途基準・収支明細の添付を義務付けているのであるから、領収証がそもそも存在しない場合、支出は違法となる（後記・熊本地裁判決）。支払伝票では足りない。刈谷市の場合は、施行規則 8 条で証拠書類の添付を義務付けている。多くの自治体では、全国市議会議長会の条例案・規則案に従って作成し、領収証の添付を義務付けているようである。

ウ 添付の一覧表をご覧いただきたい。いずれも裁判所において使途の適正さが否認された例であり、政務調査費が目的外使用された例である（もちろん、オンブズマンが、住民訴訟で敗訴した例もたくさ

んあるが、市長が敗訴した例も多い)。

熊本地裁 H22.3.26 判決・判時 2092-49 (資料 5) は、使途基準に違反する政務調査費の支出は、法律上の原因のないものであり、不当利得(民法 703 条)となるとしている。この判例をベースに検討したい。

エ ①「法律上の原因」の立証責任

判決は、不当利得であることの主張立証責任は、原告(市民)にあるとしながらも、地自法 100 条 14 項及び政治調査費交付条例を踏まえて、原告が議員として行う調査研究のための支出として「合理性ないし必要性」を疑わせる客観的事実を証明したときは、当該支出の違法が推認され、議員においてこの推認を妨げるに足りる反証を行う必要があるとしている。立証責任が転換されているのである。最判 H22.3.23・判時 2080-24 も、任期終了前の 1~4 月にパソコン、ビデオカメラを購入し、次の選挙に立候補しなかった議員に対する不当利得返還請求事件において、調査研究のため必要性がなかったことがうかがわれるので、議員において、購入を必要とする「特段の事情」がなければならないとしている。そして、その「特段の事情」の立証責任は、市長(事実上は補助参加人)にあるとしている。なお、この事件の第一審・控訴審とも、「議員の裁量が重視されるので、一見して明らかな市政と無関係であるとか、極めて不相当なもの以外は、関連性を認めるべきである」としていた。しかし、最高裁で「議員の裁量」は否定された。この立証責任の構造の理解は、重要である。名古屋地判 H23.2.23 は、市長に、ある会派に 4614 万円の返還を請求せよと判決しているが、補助参加人(市議)が「特別事情」について主張していないため、「事務費」に当たらないとしている。補助参加人の弁護士は、なぜその必要性を主張しなかったのか。弁護士は立証責任が転換されていることを知らなかったのかもしれない。

②「合理性ないし必要性」の個別的検討

(ア)「事務所費」

刈谷市の場合、使途基準に「事務所費」がないので、事務所費の支出を認めていないが、「事務所費」を「その他の経費」に含めて解釈している自治体もある。しかし、自宅を事務所としたり、議員が代表を務める法人から賃貸したりする場合は、「合理性ないし必要性」が認められない。そもそも資料が発生しない「混同」(民法 520 条)。妻や義理の兄弟(妻の兄弟)から事務所を借りるのはどうか。「合理性ないし必要性」について、議員の反証が完全でない限り、使途基準に合致しないものとされている。

また、後援会事務所を兼ねているときは、どうか。妻所有の建物を後援会事務所として使用している場合の賃料は、調査活動のための事務所と後援会事務所を兼ねているので、賃料を按分し、1/2 を認め、1/2 を使途基準に合致しないとしている(青森地判 H18.10.20・判タ 1244-149)。議会の議員控室の補助職員の給与・賞与・社会保険料等の人件費を、政務調査費で賄っていたが、議員控室は、政治活動にも使っているので、政治活動を 1/2、政務調査活動の割合は 1/2 とし、支出額を按分している(大分地判 H23.2.24。1/2 が違法支出)。各市議会で「政務調査費の手引書」が作成されているが、これらの判決をベースに、後援会事務所を兼ねる場合は 1/2、政党支部を兼ねる場合は 1/3 と指導している。しかし、地方議員が調査研究のため、大学の研究室のような設備(事務所)が必要であろうか。自宅では、調査研究が出来ないのだろうか。疑問である。刈谷市の条例施行規則や申し合わせ事項によると、事務所費が認められていない。卓見である。

(イ) 本件で目的外使途とされたのは、事務所の植木・ケーブルテレビ利用料（娯楽的要素の高い番組が多い）、タオル及びティッシュ代（消耗品費）、急須代等である。こんなものにまで政務調査費が使われているとは。「調査研究に資するための経費」であることを忘れていてのではないか。

(ウ) 動物園で購入する予定の遊具購入のため、愛知万博視察は「必要性が明らかでないばかりか、『遊具に客が乗車しているのを外から眺めた』だけで『遊具の安全性や収益状況を担当者から聴取していな』いので、具体的な調査研究が行われたとは認められない」としている。この議員の本音は、愛知万博見学が本当の目的であり、遊具の安全性の確認は口実に過ぎないのである。もっとひどい例は、2006年7月半田市の市議(複数)が、政務調査費を使って札幌市で開催された「全国都市問題会議」に、出席することになっていたが欠席し、富良野市のラベンダー畑に観光に行っていたことであった(ラベンダー事件・資料6)。つまり、政務調査費が観光旅行に使われたのである。市議会は、政務調査費廃止の提案をし、廃止を可決した。政務調査費は不要という認識だろうか。これでは、ますます議員の資質が低下する。本末転倒である。

(エ) 名古屋市では、会派に支給された政治調査費をプールして、病氣療養中で政務調査活動ができる状況になかった議員に毎年450万円を支給したという。住民監査請求で、監査委員は、違法性を指摘している。政務調査費が「第2の報酬」の役割を果たしていた例である。なお、横浜地判H23.8.29は、談合の罪で逮捕・勾留・起訴されて議員としての活動を行うことができない状態にあったのに、議員報酬や政務調査費を支給したことに、違法性はないとしている。調査活動ができなくとも、報酬条例などで支給しないという規定がないからという理由である。オカシナ判決である。

(オ) 刈谷市の施行規則の使途の項目に広報費(会派及び議員の行う議会活動及び市政に関する政策の広報活動に要する費用)がある。これは、調査研究とは関係のない政治活動ではないかと疑われる余地がある。

オ 使途違反の場合の返還請求手続き

政務調査費の使途が、使途基準に反している場合には、会派又は議員の不当利得となるが、この不当利得の返還は、どんな手続きで誰が求めることができるか。

- ① まず市長が会派又は議員に不当利得の返還を求めなければならない。
- ② 市長が求めない時は、住民は、住民監査請求ができる(地自法242条)。
- ③ 監査委員が監査請求を棄却した時は、住民訴訟を提起できる(地自法242条の2・住民訴訟は、住民監査請求前置主義)。

住民は、市長を被告として議員に違法な支出(不当利得)を返せと訴えを起す。市長は、問題となっている議員に対して、住民訴訟が係属していることを訴訟告知する(民事訴訟法53条)。また、訴訟告知書が、裁判所から届いた時から5%の損害金が発生する。その議員は、市長を勝たせるべく補助参加をする(民事訴訟法42条)。政務調査費に関する裁判例は、ここでの裁判が大部分。なお市長には、不当利得返還請求権を放棄したり、免許することは許されない(福岡地判H23.1.21)。

- ⑤ 支払いを請求せよという判決が確定すると、市長は判決確定から60日以内に返還請求をしなければならない(地自法242条の3のII)。
- ⑥60日に支払われない時は、市長は議員を相手に裁判を起こ

さなければならない（地自法 242 の 3 のⅢ）。

カ 私は、「合理性と必要性」の判断に当たっては、何に使ったかではなく、どんな成果を挙げたかが問われるべきであるとする。成果もないのに用途を適正と認めるのは早計である。まして「議員の裁量」であるので、自由だというのは論外。研修会や講演会や視察の場合、成果を試すことを考えるべきである。エの②の（ウ）で述べた愛知万博の見学は、何らの成果もあげていない。

キ 収支報告は誰がチェックするのかという問題もある。刈谷市の条例施行規則第 9 条では、議長が会計帳簿及び証拠書類を検査でき、政務調査費に関する申し合わせ事項では、議長の他に議会選出の監査委員も監査できることになっている。ダブルチェックは有効であり、刈谷市では、これまで議長及び監査委員の指摘案件がなかったとのことであるので、結構なことだ。監査委員が返還勧告を出しているところもある（上記名古屋市の例）。更に、市長が違法支出として返還請求を行った例もある。また、会派及び議員の政務調査費の用途を、HP で公開している自治体もある。

ク 逆に、知事から政務調査費の返還請求を受けた府会議員が、知事の返還請求により、精神的苦痛を受けたとして行った 500 万円の国家賠償請求を行ったケースがある（京都地判 H22.11.30）。天にツバする行為とは、このことであり、見事に棄却されている。

ケ まとめ

政務調査費は、税金から出ていることを常に念頭に置いて、その利用により、議員は、自らの資質の向上と地域社会の問題に対する研究に努めなければならない。それが地元議員のマインドである。マスクングしたり、インチキ領収証を提出する議員に、自らの資質の向上や議員活動の質を高めるというモチベーションは認められない。収支報告書を出しても、他人の個人情報を守る口実で、一部マスクングするのは、自分のやっていることを隠そうとする下心が見え見えである。結局マインドの問題に行き着くのである。刈谷市ではマスクングした例はないとのこと。良識が示されている。心無い一部の議員の存在が、政務調査費そのものを止めてしまえという声につながっている。その声は、立法趣旨の誤解に起因していると思われるが、実際に廃止してしまった半田市のような例もある（資料 6 の 9 頁）。議員の資質向上の機会を失い、政策立案能力、立法能力、行政監視能力の研鑽がますます期待できなくなる。

(2) 関係私企業からの隔離（兼業禁止）

① 「請負」の意味

地自法 92 条の 2 にいう「請負」は、民法 632 条にいう、「一定の仕事の完成を約して、これに報酬を支払う関係」だけでなく、広く業務として行われる営利的な取引を含むと解されている（東京地判 H15.12.25・判時 1853-78）し、そう解釈しなければならない。兼業禁止は、自治体の事務の客観的公平さを担保することを目的としているのである。要は、「李下に冠を正さず」なのである。地方議員は、当該自治体との関係において公明正大でなければならず（最判 S32.12.3、東京高判 S60.12.24・判時 1189-32）、些かも疑いを持たれてはならないのである。原子力安全委員会の委員 24 名が、原子力業界から 8500 万円の寄付を受けていた（2012.1.1・朝日）。用途も報告義務もない寄付であった。見方を変えれば、賄賂でないのか。委員であるからこそ、業界は寄付しているのである。委員らは、寄付の

影響を否定している。それでも職務の公正・適正を保障できるか。誰もそうは思わない。弁護士に利益相反行為が禁止されていることを指摘したが、

いかに弁護士が主観的に公正に依頼者を弁護していると言ったところで、その行為自体が公正を疑わせるのであり、許されない。これと同じで、そもそも地方議員が、役員となっている会社は、凡そ、その自治体と取引すべきではない。選挙に出馬しないことである。随意契約は勿論のこと、競争入札においても、入札に参加すべきではない。それが「李下に冠を正さず」である。九電玄海原発の地元佐賀県玄海町の町議(原子力対策特別委員)の次男の経営する会社が4年間で交付金関連工事を12件、4億227万円受注していた。その額は、町発注工事の59%に当たる(H23.7.13朝日)。議会は何をしていたのだろうか。

② 上記の趣旨から「請負」を広く解釈し、経済的・営利的取引の要素があれば「請負」に該当すると解すべきなのである。1回限りの現金取引は許されるとか(福岡高判S62.2.26・判タ642-187)、「主として同一の行為をする法人」について、業務の主要部分を占め、業務量の半分以上を超える場合には、「主として同一の行為をする法人」に当たるのは当然として、請負額が全体の業務量の半分以上を超えない場合であっても、典型的に職務の公正・適正を損なうおそれが高いと認められる程度が高いと認められる場合は、「主として同一の行為をする法人」としている(最判S62.10.20・判時1260-3)。

③ 兼業禁止に当たるかどうかは、地自法127条により、議会が判断(議決)することになるが、その判断基準をどこに置くべきか。場合によっては当選した議員が失職するのであるから、その判断基準が予め定まっていることが必要である。刈谷市には政治倫理条例が制定されていないが、政治倫理要綱が策定されている。3条1項で「議員は兼業について地方自治法92条の2の精神を遵守する」とし、3条2項で、「議員は市から補助金等の交付を受けている団体の役員には就任しない」と定めている。「遵守する」という規定で十分か。補助金の交付を受ける団体の「役員」(役員範囲はどこまでか)ばかりでなく、刈谷市と請負契約(のみならず、広く取引と解される)を結ぶ企業と議員の関わりをどうするかも、決めておいた方がよい。いざという時に困らないためにも。

広島県府中市の政治倫理条例4条は、「議員の二親等以内の親族が経営する企業」を地自法92条の2の企業に当たると定めている(資料9の1・2)。この二親等規制は、92条の2よりも厳しい要件を設定したことになる。上乘せ規制である。この規制の合憲性・合法性が問われた事件がある。この事件を通して、兼業禁止の基準を考えてみたい。

反市長派の議員に対して、92条の2の企業に当たるとして、議員辞職勧告決議がなされた。なお、この議員の兄が経営する会社は、政治倫理条例が制定されてから、市と3件の工事請負契約を締結している。この点を捉えて、議会は、政治倫理条例を遵守するよう警告決議を行い、議長は警告措置を取った。また、この経過は「議会だより」に掲載され、広報された。これに対してその議員は、二親等規制は憲法が保障する経済活動の自由及び議員活動の自由を制約するものであり、その制限の合理性・必要性が認められなければならない。しかし、政治倫理条例4条には、そのような合理性が認められないとして、慰謝料請求を行った。

なお、二親等規制は会計責任者に適用されている（地自法 169 条）。但し、169 条は、姻族は認めていない。府中市条例は、姻族を除外していないので、169 条より強い規制である。一審判決（広島地裁 H22.11.9）は、地自法と比べて著しく広汎且つ強力な規制ではないとして、違憲ではないとして、慰謝料請求を棄却した。

しかし、控訴審判決（広島高裁 H23.10.28）は、①議員の二親等の親族が経営する企業が締結した契約をすべて議員が実質的に請負った脱法行為であるとする根拠はない、② 二親等の親族の経営する企業が自治体と請負契約をすること自体が議員・行政・企業の癒着を生み、政治腐敗の原因となるとの経験則は認められない、③ 議員が実質的に経営に関与しているとの立証がないにもかかわらず、経営者が議員の二親等であることを理由に憲法で保障された経済活動の自由や議員活動の自由が制限される負担を受任しなければならない合理性も必要性も認められない、④ 地自法は、92 条の 2 と 169 条を区別している。169 条には、特別制限の理由がある、⑤ 本件政治倫理条例は無効、⑥ 議会が無効である政治倫理条例に基づいて、警告決議を行い、市長が警告措置を取ったことは、違法、⑦ 国家賠償法による損害（30 万円）を認めた（府中市は、上告中。資料 9 の 2）。

この判決を、皆さんはどう受け止めるか。いずれ、刈谷市でも政治倫理条例を制定しなければならない時が来る。その時までによく議論し、議員の自由な活動を制限しないよう配慮してもらいたい。

(3) 自由な言論とその逸脱

① 議会の本質は「言論の府」・「言論の広場」である。市長との、又は議員相互間の自由な討論・闊達な議論が大事である。「自由闊達」とはいえ、地自法、会議規則を無視することはできない。ルールの中で、自由闊達に討論が展開されるべきである。討論の形式も一括質問・一括答弁で十分か。事前通告に対する棒読み答弁は、本来、議会の姿ではない筈。これでは質問を終えた時点で議会の役割は終わってしまう。首長をチェックする筈の議会が、形だけの質問では役割を果たせない。地方分権一括法の施行により、地方行政の事務は、原則として地方議会の審議・決定に付されることになったのであるから、その重要性は増している。お座りな討論は許されない。佐々木信夫「地方議員」（PHP 新書）の 134 頁に、10 年以上、県議会議長を務めた方のインタビューが載っているが、議長在職中、一件の議案の否決や修正もないことが自慢げに報告されている。議会のあり方が問われる。議会こそ団体意思の決定機関なのであり、この例は議会が追認機関になり下がっていることを示している。

北海道夕張市は、2007 年 6 月、市財政が破綻し、財政再建団体となった。強力な市長の下で、「観光立市」を目指したが、失敗。負債 353 億円（人口 1 万 2000 人、2011 年度の一般会計予算 83 億円。そのうち毎年 10 億円を返済に充てている。刈谷市の一般会計 480 億円と比べて、予算規模を想定されたい）。しかも、債務超過に陥らないよう「出納整理期間」を利用して、借入を隠ぺいしていた。今日財政健全化法によって、こうした措置は不可能になった。夕張市において、借入・起債に反対した議員はいなかった。議会のチェック機能が働いていなかったのである。議員に何も責任はないのか。

刈谷市議会では、質問形式も一問一答式と一括質問・一括答弁式が併用されているようで、討論が重視されているように見受けられる。北海道栗山町を皮切りに、三重県など多くの自治体で議会基本条例

を制定しているが、その議会基本条例では、「議員活動の原則」の中に「自由な討論」を推進するとなっている。刈谷市には、まだ議会基本条例は制定されていないが、2007年から何度も議会運営委員会の委員が先進地を視察されていることから、俎上にのぼるのも近いと予測している。

② 自由な討論は、しばしば逸脱し、個人攻撃、人格に対する直接的批判が展開されることがある。討論は冷静でなければならない。インターネットで「市議会 名誉棄損」のキーワードを入力すると、大変な数の記事が見つかる。多くは「場外乱闘」である。ネット上で、関東の地方都市の議員が激越した見解を述べ、やり玉に上がった議員が名誉棄損で裁判を起していることが観て取れる。

③ 地自法 132 条が、「無礼の言葉を使用し」「他人の私生活にわたる言論をしてはならない」と定めたのは、当然のことである。議題についての意見や批判の発表に必要な限度を超え、議員・その他関係者の正常な感情に反発する言葉（札幌高判 S23.12.15）やプライバシーを暴くような言論は慎むべきであり、コンプライアンス以前の問題（青森地判 S54.3.30・判時 940-33）。一方、侮辱を受けた議員は、侮辱した議員に懲罰（地自法 134 条）を議会に求めることができる（同法 133 条）。

④ 国会議員には、憲法 51 条で、議員が議場で行った言論・評決には免責特権が認められているが、地方議員には認められていない（最判 S42.5.24・判時 482-14）。憲法 51 条の類推適用もない（浦和地裁川越支部 S63.9.29）。

⑤ また、地方議会における言論の域を超えた実力行使については、裁判所の司法審査の対象となる。議会の自治権といえども、他の法律に触れる行為まで免責できないのである（④の最判は、議長に対する公務執行妨害・監禁）。

⑥ 議員に対する辞職勧告決議が名誉棄損となるときは、その決議は違法となる。決議が名誉棄損に当たるかどうかは、司法審査の対象となる（最判 H6.6.21・判時 1502-96）。認容例（東地八王子支部 H3.4.25・判時 1396-90 など）。東京地判 H20.2.29 は、一般会計予算の附帯決議が名誉棄損であるとして、300 万円の慰藉料を認める。名誉を棄損するばかりか、不必要な附帯決議であった。否認例（札幌地岩見沢支部 H17.4.7・判時 1918-39。その後高裁で和解・資料 7 の 1・2）。

⑦ 懲罰のうち除名は、公選の身分に関するものであるため、司法審査の対象となる（最判 S27.12.4・行政事件裁判例集 3-11-2335）。横浜地判 H16.4.28・判例地自法 268-35 は、議会の裁量を広く認めながらも、裁量権行使としての除名処分が社会通念上著しく妥当性を欠く場合に限り、違法といえることができるとしている。この事件は、議場に国旗(日の丸)が掲げられたのを、議長席の壇上に登って取り外そうとして、市職員ともみ合ったり、議長の制止に従わず、退場を命じられたことが再三あった。議員の除名処分は違法性がなく有効とした。発言の趣旨を誤解した陳謝文の朗読拒否を理由とする除名処分は、無効（名古屋地判 S36.10.29）。陳謝文が正確であったなら、結論は変わっていたかもしれない。おそらく議会事務局で作成した陳述文を速記録と照合せず、安易に議決したため足を掬われた。

また、除名処分には、処分が取り消される可能性が高い時は執行停止が認められている（高知地判 S57.1.20・判タ 464-137、大阪地判 H20.5.16・判時 2027-7）。その他の処分(公開議場における戒

告、公開議場における陳謝、一定期間の出席停止)は、議会の自治権、自律権の範囲内であり、取消訴訟の対象とならない(最判 S35.10.19・判時 239-20、神戸地判 H6.1.26・判タ 855-207 は、10 日間の出席停止処分は取消訴訟の対象とならないし、上記処分が名誉棄損による損害賠償の対象にもならないとしている)。

⑧ 懲罰は、議場外の行為を事由とすることはできない(最判 S28.11.20.業務上横領行為を懲罰事由として除名。取消)。何故なら、懲罰の目的は、議会の秩序を維持し、その運営を円滑ならしめるためであって、議員個人の行為を規律するためではないからである。従って、議会の運営とは関係のない行為を理由として除名する決議は、違法である。

⑨ 議会の決議は、国家賠償法 1 条の「公権力の行使」に当たり、違法な決議は国家賠償法による賠償請求の対象となる。除名処分の無効を求める裁判では、議員の地位があることの確認の他に国家賠償法による損害賠償も請求されている。

⑩ 取消処分の対象となるのは処分であって(行政訴訟法 3 条 2 項)、附帯決議は取消の対象とならない(前出東京地判 H20.2.29)。

(4) その他のコンプライアンス

① 議員が議会に出席しなければならないのは、当然の義務であって、正当な理由なく欠席した場合は、懲罰の対象となる。懲罰は、地自法 135 条の 4 種類。長女(三女)が麻疹にかかり熱が高かったため欠席した場合には、正当な理由があるとしている(東京地判 S28.9.30。除名処分は無効。但しこの議員は、任期満了後立候補していないので、最判 S35.3.9・判時 217-2 は、訴えを却下している)。また、虚偽の届出により、議会を欠席することもコンプライアンス違反。議員の最も基本的な義務を怠っているものであり、議員としての資質が問われる(半田市、辞職勧告決議・2011.5)。

② 地自法 100 条 13 項は、議会の議決により「議員の派遣」を認めているが、最判 H9.9.30・判時 1620-50 は、研修目的を行政事情視察としながら、東南アジアの観光(買春行為もあった)に終始した議員の派遣の議決は、議会の裁量権を逸脱した濫用であるとして、旅費相当額の返還を命じている。買春も予定されている旅行日程を承知で議決した議員の資質が問われている。

③ 政治的パフォーマンスで辞職することは、許されない。大阪地判 H20.5.16・判時 2027-7 は、町長の辞職を引き出すため、議長が議員辞職願を提出し、議会が地自法 126 条により正当な理由を審査することなく許可の議決をしたことは、議会の裁量権を逸脱しているとした(無効)。議員は、選挙人による負託された重要な地位をパフォーマンスの手段として放棄してはならないのであり、議会も、辞職(願)が政治的パフォーマンスであることを知っていたのであるから、辞職の許可を議決することは、裁量権の範囲を逸脱したと判断するのは、当然(同旨、最判 S24.8.9・民集 3-9-329)。町長の辞職と、差し違えを意図した辞職に正当な理由がある筈がない。これも、議員の職の重みを失念した行為であり、資質に欠けるといえる。

4 地方議会議員のマインド

(1) 地方議会議員は、議論する場をもっている。制度的には議会であり、物理的には議場である。地方議員は、議論、討論、弁説が、あるいはその能力が大事な資質であること。従って、弁論能力に長けた人が、地方議会の議員になることは望ましい。極端に議論が下手な人は、議員にも不適であると思う。喧嘩という漢字があるが、口へんに宣(の)べる、口に華を咲かすと書く。本来の意味は暴力によってではなく、議論・討論をたたかわせることによって、問題を解決するという事である。議会はまさにその「場」である。大声を出したり、野卑な野次を飛ばすことが言論ではない。スピーチの内容が、他の議員の共感を呼ぶものであるか。その話し方が共感を呼ぶものであるか。共感の広がる言論は、必ず賛同を呼ぶ。このことを信じて、議会での討論が展開されるべきである。「スミス都会へ行く」という映画(1941年10月に日本で公開されている)がある。田舎のボーイスカウトのリーダーが、ひょんなことから上院議員になり、単身、政治の腐敗と闘う物語である。彼の唯一の武器は、議論する能力であり、23時間も演説を続ける体力と言語能力であった。この映画の封切りが1941年12月8日の太平洋戦争開戦2ヶ月前であったことは、彼我の違いを強く思い起こさせる。言論の重要性を皆様は今一度、思い起こしていただきたく、お薦めする次第である。

(2) もちろん、いかに弁論能力があっても、口先だけの「三百代言」ではいけない。議論の前提として、地方議員は地元の課題について十分研究し、しっかりした将来ビジョンを持っていなければならない。浜岡原発の30km周辺の自治体の議会は、次々と原発の運転停止や廃炉の決議を行っている(2011.12.21 毎日)。静岡県知事も、「津波対策を行っても、再稼働は認めない」と言っている(2012.1.1 読売)。東海沖地震が発生する確率が高い中での浜岡原発である。住民の生命・身体・財産に影響を与える可能性が大きい原発をどのように受け止めれば良いのか。ところが、肝心の浜岡市の市長や議会は沈黙を守ったままである。

電源3法による交付金なしで市の財政が維持できない。原発施設関連の雇用を確保しなければならないというのである。目先の雇用にとらわれて、将来の危険に目をつぶるというのである。浜岡市民だつて大変な被害を受けるかも知れない。原発を好きで誘致した訳ではない。浜岡市議会の議員はこの問題をどう考えれば良いのだろうか。昨年10月、茨城県東海村の村長が、全ての原子炉を廃炉とする要請を国に行った。東海村では、10年前にJOCの臨界事故があり、東海第二原発を抱えており、放射能に敏感な土地柄である。

勿論、電源三法による原発交付金でたっぷり潤っていた。突然の村長の脱原発宣言に、村議会が「原発交付金なしに村財政は考えられない」と反発し、村長に撤回を求めている(浜岡市議会の沈黙と同じ構造)。この村長と村議会の対立をどう理解すれば良いか。浜岡原発の縮小版である。国のエネルギー政策と地域経済の狭間の中で自治体は苦悩しているのである。地域の将来ビジョンにかかわることなので、村民とも十分に対話し、村の基本方針を確定すべきなのである。本年1月、北電泊原発の地元で村長選挙があつたが、推進派の村長が無競争で当選している。原発反対派が立候補すらできない政治風土の中で、将来ビジョンは争点になっていない。

これが地方自治の現実の一面である。当初の交付金は、自由に使えるので、「ハコ」が次々と建つ。しかし、交付金は「ハコ」のランニングコストには使えず、次第に自治体の財政負担が大きくなり、二号炉が必要になる。そして、三号炉、四号炉とエスカレートしていく。際限がないが、いつか、

村財政が破綻する時がくる。サラ金・クレジットの多重債務者と同じ構造である。将来を見据えた健全な感覚が必要。そんなことはその時に考えれば良いという議員もおり、そちらの方が多いのである。

翻って東電の福島原発の建設に積極的に賛成した地元の首長や議会はどう責任を取るのか。「東電に騙された」で済むのだろうか。議決責任はないのか。将来ビジョンが試されているのである。

(3) 活動の制約

地方議会議員は、会派・選挙民による制約があり、全く自由な立場での議論・言説は、難しいかも知れない。議員数の多い大規模な自治体ほど、会派が重きをなし、ミニ国会となっている。会派が跋扈すると議員の個人的資質に依拠した討論が軽視されることになる。資料 12 の神戸市の議員は、10 年にもわたって会派市議団の団長であった。この会派では、自由な討論は可能だったのだろうか。地方議員が、地元の市民との意見交換で「私は賛成ですが、会派が反対だから」と弁解することもある。これは責任放棄であり、投票行動を明確に有権者＝市民に示すべきである。会派の有用性は、一概に否定できないが、自由な討論のためには個人拘束をしない、あるいは緩めることも検討すべきである。

(4) 地方議員をどう評価するか

ア 弁護士の評価は、誰を弁護したか、どこの顧問をやっているかではない。どのような弁護活動を行い、どんな成果を挙げたかによって評価される。弁護士の使命である基本的人権を擁護するという使命を実現できたかによって評価される。鹿児島県の志布志事件（鹿児島地判 H19.2.23・判タ 1313-285、公職選挙法違反・買収）では、当初被告人の間で足並みが揃わなかったが、ついに 11 名全員無罪にまでこぎつけた（岩波書店「虚罪 ドキュメント志布志事件」）。

この事件の捜査は、落選した保守系議員が当選した共産党の新人議員を追い落とすことから始まった。選挙から 90 日以内に当選した議員が辞職すれば、次点の落選者が繰り上がり当選することを目論んだものである（公職選挙法 97 条）。従って、全くのでっち上げ事件であった。この事件の弁護士たちは、全国的に著名なわけではないが、果敢に権力と戦った人たちであり、敬服する。警察と落選議員の癒着が事件の原点だったのは驚きである。志布志事件以外にも多くの冤罪事件があり、検察・裁判所という権力と闘った弁護士の姿がある。2010 年 9 月には、郵便不正事件で村木厚子さんが無罪となった。検察官が証拠品を改竄したというおまけ付きである。しかし、アメリカでもそうであるように、弁護士の評価において高い評価を受けても、経済的に裕福な人は少ない。

ビジネスロイヤーと呼ばれている人達は、人権擁護に無関心であり、富への関心が弁護士活動の基底にある。しかし、どんなに金を儲けた弁護士であっても、それだけでは尊敬されることはない。どれだけの力量があるかによって評価されるのである。田中角栄がロッキード事件で一審の実刑判決を受けた後、共産党系の自由法曹団に属している弁護士を弁護団に入れたことがあった。田中角栄は、肩書だけのヤメ検・ヤメ判は自分を守ってくれないと気付き、だから控訴審で共産党系の弁護士に弁護を依頼した。依頼者は、自分の事件に最も適切な弁護士を求めている。政治資金規制法違反で起訴されている石川知裕衆議院議員（陸山会の会計責任者）が、死刑廃止論の安田好弘弁護士を弁護団に加えたのも当然である（2010.1.24・産経）。

イ 地方議員の責務・使命

地方議員の評価は、どれだけ議員の責務・使命を実現したかによる。地方議員の責務については、法制上明定されておらず、議会の権限から推し測るしかない。地方議員の責務・使命は、地域の事情に精通し、言説をもって議案を審議できる能力、政策立案能力、条例制定能力などを通して、活発な議論に参加することである。そして、行政をチェックすること(行政監視機能)である。勿論、その前提として

「市民が自治の主人公である」という認識が必要であり、自治体の政策形成に積極的に関与し、団体意思を形成すべきである(執行機関である市長からの提案を「受け身」で待つのではなく、議会が自治体の政策形成を提言し、あるいは首長提案を修正することが大事である。

そのためには、議員に政策形成能力が不可欠である)。従って、首長と対決することもあり得る。機関対立構造は、当然相互チェックを想定しているのも、機関間に対立があるのは、当たり前のことなのである。また、ともに将来ビジョンを持っていることが必要である。議員は、異口同音に「地域の発展」というが、それに至る方法論が、将来ビジョンと整合しているだろうか。

そして、どのように討論に参加したのか。これが議員の使命であろう。更に議員の使命を実現しているかどうかの情報・データは、市民に提供されているか。地方議会に関する市民の関心は、すこぶる低い。情報公開は、それなりに行われている。しかし、市民の関心と呼ばない。何故だろうか。刈谷市議会のHPへのアクセス件数は、11年間で約5万件(1年間で5千件)。4回の定例会で割ると、1定例会当たり1250件となる。14万市民は、どれ程議会議事録にアクセスしているのか。

また、政策形成に当たり、市民との意見交換会や議会報告会はどのように開催されているのか。議員同士の徹底した討論が展開されているか。住民の陳情・請願を、住民の政策提言と受け止めることも大事なので、意見交換会は、市民からの政策提言を受け止める場となっているか。陳情や請願と単なる「顔きき」との区別も大切である。そうでなければ既述の汚職議員となってしまう。また選挙民は、何を議員に求めているのか。前出の枚方市議汚職事件(4頁)賄賂で有罪となった者たち(大手ゼネコン、地場の建設会社)は、地方議員に賄賂を贈ってでも、自分(自社)の利益を図ろうとした。だから賄賂を3000万円も出している。犯罪にならなくとも、議員に利益誘導を期待している選挙民も多い。議員の使命・役割(role)についての選挙民の意識の変革も必要なのである。

b) 二元代表制について

首長も議員も、ともに同じ選挙民によって選出されている。ともに、住民の代表である。代表であることは、共通しているが、役割が違う。首長は、執行機関であり、議会は自治体の意思決定機関・議決機関である。議会は条例を制定し、予算決算を承認する議決機関である。対等な代表機関である。同時に、首長に対するチェック機関なのである。地方議会において与党・野党という概念はおかしい。「機関対立主義」の下では、二元代表の各々が政策を闘わせる仕組みなのである。二つの機関が「並び立つ」ことが大事なのである。

従って、議会そのものが、首長に対する野党でなければならない。いわば全員野党。首長と同じ政党が与党というのは、議会の使命の放棄。首長は議会のチェックを受けないのと同じことになり、やりたい放題になってしまう。そして、議会と議員は、市職員からもなめられるのである。連中は見事なほど「面従腹背」に徹している。質問と答弁の内容を事前に摺合せたり(北海道議会では、この作業を「答

弁調整」と呼んでいる)、議場で答弁書を棒読みしたりする。これでは、議会は「儀式の場」と化してしまい、機能しなくなり、「八百長と学芸会」と批判されることになる。首長が市議選で市議候補者の応援演説をするのは自己矛盾。市長のポスターと市議候補者のポスターを掲げて、選挙運動をしている人もいる（これは保守系・革新系を問わない）。議員の使命を果たさないと宣言しているようなものであろう。

弁護士も、相手方から事件の依頼を受けてはならないことになっている(弁護士法 25 条 3 号)。首長にとって、自らの政策や行政実績をチェックされるべき、批判されるべき議員を応援するのである。応援された側としては、仮に、首長の失政に気付いていても、敢えて異を唱えることは心理的に難しい。

逆に、少数会派は数の力で負けてしまい、正論を述べても、正論は無視される。言葉を発する側に言葉の説得力、共感力がないのである。言葉を受け止める側に他の議員の意見を聞く謙虚さがないのである。また、議会が抵抗勢力となって、首長提案がさしたる理由もなく否決されてしまう。首長に対する最初の洗礼（いやがらせ）が、副市長人事の不承認である。「坊主が憎けりゃ袈裟まで憎い」で否決されてしまうこともある。地方議会は国政と違う筈。国政では、議院内閣制を採る以上、総理を支える与党が必要。

しかし、地方自治の根幹は、二元的代表制であり、地方議会そのものが首長を抑制する野党でなければならない。しかし、地方議会のあり方・運営も、地方政治そのものなので、会派（政党）の影響を受けざるを得ない。会派の決定は絶対であり、密室での会派の決定が住民自治を実現すべき議員の意思を拘束している。これが議員の討論能力、弁論能力を発揮する機会を失わせている要因である。選挙の時は、皆様のために働くと言っているが、いざ当選するや、会派の一人となってしまう。選挙民はその議員を選んだのであり、会派の兵隊を選んだのではない。議員個人の哲学や意思がどこまで貫徹できるのか。地方政治におけるデモクラシーが試されているのである。

c) 悪弊との決別

最後に、市が新政策や重要案件を提出する際には、事前に有力市議に根回しし、会派のとりまとめを依頼することがある。この「根回し」「とりまとめ依頼」は、次に何を生むか。市は、その議員に借りができる。その議員の持ちこむ無理難題にノーといえない。市当局が「有力議員の圧力を排除できなかった」のはなぜか（資料 11）。市職員の法令順守はどうなっているのか。悪のスパイラルである。

枚方市の清掃工場汚職事件、稲沢市議収賄事件（資料 11）、神戸市議汚職事件（資料 12）は、こうした背景で発生したものである。「政策」を、「議論」の場で、真剣勝負することこそ地方議会に求められるのであり、それが地方議員のマインドでなければならない。前出の 3 事件は、真剣勝負とは程遠い世界で、市の政策決定が行われていたことを示している。刈谷市には、こうした悪弊はないと信じている。首長に対して、常に緊張感をもって行政を監視することが、こうした悪弊を防止する最も有効な方法である。

まとめ

地方分権時代を迎えて、自治体は国の下請機関から脱皮した。学生の時、行政法で「機関委任事務」

ということをはじめ勉強したが、今や過去の遺物となろうとしている。自治体は、自らの意思・自らの責任で、自治体を運営できるようになった。自治体の自己決定権が強化されたことは、自己責任が重くなることを意味する。このことの自覚が大事であり、在来型から脱皮しなければならない時である。従って、首長と議会の役割はこれまでになく重要なものとなっている。

自分達の地域の将来をどのようにしていきたいのかという意思と政策が重要である。特に今日我が国は未曾有の財政危機、経済の低迷の中にある。高度成長期には、拡大するパイの力で自治体はその余剰にあずかってきた。最早「余剰」はない。とすれば、自治体は新しい自治体運営のモデルが求めなければならない。

刈谷市のように潤沢な固定資産税に恵まれている自治体は少ない。むしろ、夕張のパターンが多い。将来ビジョンについて、議会の真剣勝負がもとめられているのであり、前出3事件のような「利権」の議会ではない。「利権の議会」にとっては、地域の将来ビジョンは、どちらでもよいのである。真剣勝負のためには、議員は、政策に精通しなければならない。

そして、条例制定能力、行政監視能力を持たなければならない。何よりも有能であることが求められている。いくら議会機能の充実をさげんだどころで、議会を担う議員が、その任に耐えられなければ、画餅に終わる。制度を活かすもの、それは疑いなく人だからである。また、地域の問題でも、国策と連動すると首長と議会の間大きな亀裂が入ることもある（長野の田中康夫前知事の脱ダム宣言や東海村の例が示している）。

また、大阪府の教育基本条例や国歌起立斉唱条例のように、条例といっても自治体の枠を超えた国家的なものもある。しかし、それは再び自治体の問題として戻ってくることになる。将来ビジョンについての徹底した議論が必要だということを、首長と議員は明確に自覚する必要がある。

こうした時代の下で、議員のコンプライアンスとマインドについて考えていただき、健全な議会運営を担っていただきたい。私の講演が皆様の資質の向上と今後の活動に少しでも役立つなら幸いである。御清聴感謝いたします。

資料一覧表

- 資料 1 「北電やらせ*高橋知事陳謝、減給 10%」道新・2011.12.8 朝刊
- 資料 2 「東京電力点検データ改ざん問題と原子力政策の破綻」
- 資料 3 「東京電力、原発などのデータ改ざん追加報告提出」原子力資料情報室・2007.3.1
- 資料 4 「逮捕の弁護士退会届」中日新聞・2009.12.2 朝刊
- 資料 5 熊本地判H22.3.26・判時 2092-49
- 資料 6 「汚職元弁護士に有罪」中日新聞・2011.2.15 朝刊
- 資料 7 札幌地判H17.4.7・判時 1918-39
- 資料 8 田中宏『弁護士のマインドー法曹倫理ノート』166~169 頁 (弘文堂・2009 年)
- 資料 9-1 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)
- 資料 9-2 「条例「違憲」で府中市上告」中國新聞・2011.11.9
- 資料 10 若狭愛子「判評」民商法雑誌 143-3-114
- 資料 11-1 「元市議に懲役 1 年 6 月求刑 愛知・稲沢の用地開発汚職で検察側」産経・2011.7.22
- 資料 11-2 「ゴルフコンペで影響力 稲沢市汚職で逮捕の市議」中日・2011.4.29
- 資料 11-3 「稲沢市汚職：指揮命令の改善求める 第三者委が報告書」毎日・2011.12.14
- 資料 12-1 「神戸市議汚職事件特集・上」神戸新聞・2006.6.9
- 資料 12-2 「神戸市議汚職事件特集・下」神戸新聞・2006.6.10