

# 「町民との会議」次第

テーマ『犯罪を犯した議員に対する議会としての対応』

日 時 平成 29 年 2 月 4 日 (土)

午後 2 時～

場 所 教育総合センター2階

- 1 開 会 議会広報常任委員会委員長 窪田美樹
- 2 開会あいさつ 議長 近藤昇一
- 3 議員紹介 (自己紹介)
- 4 報 告 議会運営委員会委員長 畑中由喜子
- 5 基調講演 山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授  
江藤俊昭 教授
- 6 意見交換
- 7 閉会あいさつ 副議長 伊東圭介

\* 配付資料

基調講演レジュメ

## ■講師プロフィール

山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授

江藤俊昭氏

### <略歴>

1956年 東京都生まれ

1979年 中央大学法学部 卒業

1986年 中央大学大学院法学研究科博士後期課程満期退学  
博士（政治学（中央大学））

専攻は地域政治論、政治過程論

総務省第30次地方制度調査会委員、全国町村議会議長会研究会委員、三重県議会改革諮問会議会長、鳥取県智頭町行財政改革審議会会長、北海道栗山町議会サポーター、山梨県経済財政会議委員、マニフェスト大賞審査委員ほか。

### <主な著書・研究業績>>

「協働型議会の構想－ローカルガバナンス構築のための一手法」  
（単著、信山社 2004年）

「増補版 自治を担う議会改革－住民と歩む協働型議会の実現」  
（単著、イマジン出版 2007年）

「図解 地方議会改革」（単著、学陽書房 2008年）

「よくわかる世界の地方自治」（共著、イマジン出版 2008年）

「議会基本条例－栗山町議会の挑戦－」（共編、中央文化社 2008年）

「討議する議会」（単著、公人の友社 2010年）

ほか多数。

# 細川前議員の事件発生から 現在に至るまでの流れ

---

「町民との会議」報告用資料

葉山町議会広報常任委員会  
2017.2/4. (sat)

# 経過報告

- 平成28年2月16日

細川慎一前議員(以降細川氏)、覚せい剤所持容疑で現行犯逮捕(横浜市中区末吉町のコンビニエンスストア)



- 平成28年2月23日

細川氏の逮捕の連絡を受けた翌2月17日より、議会内でも緊急会議を開催し今後の対応についての議論を重ね、細川氏に対し「辞職勧告決議」を全会一致にて可決。

- 平成28年2月25日

議員報酬に関する条例の一部を改正する条例(逮捕拘留などの身体を拘束されている期間の報酬及び期末手当を一時差し止める条例)を全会一致で可決。

- 平成28年3月8日

横浜地方検察庁は、覚せい剤取締法違反(所持)の容疑で、細川氏を起訴。

# 経過報告

- 平成28年3月9日

県警は、覚せい剤取締法違反(使用)の疑いで、細川氏を追送検。

- 平成28年3月10日

細川氏保釈。

- 平成28年3月11日

議会本会議で、議長がコメントを発表。

- 平成28年3月30日

議会本会議で、「細川慎一議員の覚せい剤所持・使用等に関する調査特別委員会」を設置。

また、「細川慎一議員の住所を明らかにさせることを求める陳情」を全会一致にて可決。





# 経過報告

- **平成28年4月7日**

議会は、細川氏に対して「議員資格なし(住所要件)」として、全会一致で失職を決定。

- **平成28年4月19日**

議会の「議員資格なし」の決定に対して、審査を知事に申し立てる。

- **平成28年5月12日**

横浜地裁は、細川氏に対し、覚せい剤取締法違反の罪で、懲役1年6ヶ月、執行猶予3年の判決を下す。⇒ (5月27日判決確定)

- **平成28年6月17日**

議会は、「公職選挙法の改正を求める意見書」を提出。  
(禁固以上の有罪判決が確定し執行猶予がついた場合も、被選挙権の欠格事由とするよう、公選法を改正することを求めるもの)

# 経過報告

- 平成28年7月15日

県知事は、議会の決定(住所要件での細川氏失職) を取り消す。

- 平成28年7月25日

議会は、細川氏に対して除名処分を決定 ⇒ 細川氏は再び失職。





# 経過報告

- 平成28年8月15日

細川氏、議会の除名処分に対して審査を県知事に申し立てる。

- 平成28年8月24日

細川氏に対し、4月7日に町議会が「議員資格なし」と決定し失職してから、知事が議会の決定を取り消した、7月15日までの議員報酬、約237万円が支払われる。

- 平成28年12月20日

**県知事が細川氏の申し立てを棄却。**

審決書では「会派室は議員が議員としての権限として利用が認められる場所で、議場に隣接し物理的に一体の構造物」などと指摘。その上で、会派室で犯罪行為をしたことに対し「議会の品位と名誉を公的に大いに毀損したことは容易に想像がつく」などとして、除名処分を適法と結論つけた。

罪を犯した議員に対する議会としての対応  
——議会改革を政治倫理に連動させる葉山モデルの構築——

山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授

[江藤俊昭 teto0717@gmail.com](mailto:teto0717@gmail.com)

神奈川県葉山町議会議員（細川慎一議員、以下細川議員（前であるが便宜上議員とする））が、覚せい剤取締法で逮捕・起訴され、その後刑が確定した。葉山町民だけではなく、全国の地方自治に関心がある国民に衝撃が走った。議員がこのような罪を犯す驚き、刑の確定後も辞職しない驚き、辞職しない理由として意味をはき違えた「多様性」を強調する驚き、いわば3つの驚きである。

議会は、議員の職にとどまることを問題視し、いくつかの対応を行った。その詳細は、後に確認するが、刑の確定後も辞職しないことが許される法体系の壁があった。今回、その法体系を踏まえて懲罰の中で最も重い除名処分を行ったが、その処分さえ手続きの過程で覆る可能性があった。その細川議員が議会の除名処分に対して審査を知事に申し立て（8月15日）、その後知事が申し立てを棄却している（12月20日）。とはいえ、6か月以内に横浜地方裁判所に審決の取り消しの訴えを提起することができる。

議員の性格上、多様性が重視され、多数派の意思で少数派が排除されないという原則を踏まえながら、二度とこのような議員を登場させないこと、つまり罪を犯した議員に対して議会の対応として現行法体系の壁を把握しそれを少しでも是正するための連続的措置、いわば葉山モデルを考えることにしたい。

原則を確認しておきたい。

- ① 議員は有権者の厳粛な信託を得て活動すること。したがって、一度議員となれば、政治的な圧力に屈することの無いように活動できる保障が必要である。ここから議員の身分は保障されることになる。
- ② とはいえ、今回の犯罪を含めて、議員が罪を犯した場合にも、その保障制度が壁になり、「居直る場合」には、議員の身分をはく奪することは困難である。通常は、それだけの罪を犯した場合、「名誉職」という規定は地方自治法上ないが、選挙で選出された選民＝議員として、その身の律し方（辞職等）について議員は当然理解できていることが想定できる。
- ③ その際、「居直り」の理由は、正当なものは想定できないが、今回の「理由」は、罪を犯しその後十分反省して、社会のために活動している方に極めて失礼なものである。
- ④ 法令の「空白」を踏まえて、法令自体の改正が目指されなければならないが、それ以前でも、議会改革の視点から、その法令上の「空白」を埋める作業が必要である。つまり、従来から実践してきた議会改革を、今回の事件に応用することである。条例体系の整備、議会改革の政治倫理への連動、選挙の際の明言、住民と考える、議会から法律改正の提案、といった葉山モデルの構築である。

葉山モデルは、名誉なことでは決してない。しかし、従来行ってきた議会改革があるからこそ作動できる。葉山モデルは、従来の議会改革の応用である。

#### 1. 葉山モデル——議会改革を政治倫理に連動させる葉山モデル

葉山モデルの要素は、5つである。条例体系を構築すること、これらを活用しつつ議会改革を政治倫理に連動させること、選挙も意識すること、住民と考えること、そして議会から法律改正を提案することである。これらは、議会が取り組んできた議会改革の延長、つまり展開である。つまり、条例体系を構築し、住民と考えることを基本としている。

##### ① 議会改革を政治倫理に連動させるための条件整備（条例体系）——葉山モデル

###### I

i 議会基本条例に政治倫理について明記する（議員の役割・資質について前文、条文の明確化）。→改正して充実

ii 政治倫理条例の中に事情変更の場合についての辞職勧告とともに、自ら辞職する努力義務を明記（職務関連犯罪の後に挿入）＝公務外非行関連（飲酒運転・交通事故等を含む）する。公務外非行関連については、葉山町職員の交通違反等にかかる懲戒処分の指針や人事院懲戒処分の指針（後掲資料）についてなどを参考に別表として政治倫理条例に添付する。→改正して充実

iii 議員報酬の一時差し止めを可能とする（議員報酬等の条例改正済み）。

##### ② 議会改革を政治倫理に連動させる（プロセス）——葉山モデルII

i 選挙後（一般・補欠）すぐに議会基本条例・政治倫理条例等の研修

ii 議会基本条例・政治倫理条例についての宣誓

iii 議会基本条例・政治倫理条例等に即して活動

iv 議会基本条例・政治倫理条例のバージョンアップ（見直し）を恒常的に図る

##### ③ 選挙時でも議論する——葉山モデルIII

選挙戦では、議会基本条例・政治倫理条例への賛否を明示する（それと総合計画）。なお、選挙時の公約等とは異なる活動（公約、被選挙権にかかわる変更、会議規則等に反する場合、犯罪など）をした場合の対応を明記した政治倫理条例の策定は前提となる。

##### ④ 住民と考える——葉山モデルIV

i 情報を提供する（議会だよりを通常号だけではなく臨時号も発行している）

ii 議長の声明を出して議会としての原則や対応を明示している。

iii 住民と考える場を提供している（2017年2月4日）

⑤ 議会からの法律改正の提案——葉山モデルV

現行法体系の穴を埋める。「禁錮以上の有罪判決が確定し刑の執行猶予が付いた場合も被選挙権の欠格事由とする」ことのように、公職選挙法改正を議会から提案する（すでに意見書として提出済）。議会からの政策法務である。現場から全国に発信する。

2. 今回の事件の対応の難しさ——法律の「空白」

(1) 辞職しない

- ① 名誉ある職として辞職しない
- ② 議会基本条例・政治倫理条例を無視
- ③ 「兵糧攻め」でも
- ④ 辞職しない理由として「多様性」

(2) 法律の「空白」: 議員資格をめぐる法律の発想——多様性と議員の自律性の重視

現行法体系では、i 被選挙権を広く取り、後は有権者に委ねる、ii 一度当選したらその資格は問わない（被選挙権の規定は遵守、判断は議会）。つまり、当選後の事情変更（犯罪等）については被選挙権を侵さない限り問わない。iii 選挙時には情報提供するのが原則である。経歴詐称などは問題となるが、誤った情報、あるいは提供しない場合、そして議員となつてからの身分について重要な変更については、住民が判断する。リコール、および住民自治の根幹としての議会が判断する。その際、前者は解職、後者については法令上空白領域となっている。

① 被選挙権については広く

公職選挙法では、被選挙権については広くとっている。多様性を重視するとともに、有権者が判断する姿勢である。議員選挙に立候補するには、禁錮以上犯罪（執行が終了すれば可）、職務犯罪関連、選挙犯罪、政治資金犯罪については厳格に判断しているが、それら以外は可能である。

② 当選して議員になつてからも広く

当選して議員になつてからも広くとっている＝議員の自律性の保障である。被選挙権がなくなると、失職（特別多数）する（自治法 127①（公選法 99））。また、議会運営上の問題、懲罰における除名も可能である（定数 3 分の 2 以上で特別多数（4 分の 3 以上）（自治法 134、135））。そのほか、住民の直接請求により議員の解職は可能である（有権者の 3 分の 1、住民投票）（自治法 80—85））。これらを考えれば失職、除名、解職のハードルは高く、議員の自律性は保障されている。

(3) 除名処分に関する法令の解釈

除名処分をめぐる要件のうち今回の論点となる通説（一般に準拠するという意味程度で）を確認しておきたい。

① 議会外にまで及ばない

議員が議会活動と全く関係なく行った「私人としての非行が懲罰処分の対象となるかどうかということについて、会議規則の羈束力は、議員の職務と全く関係ない一私人としての私行に及び得ない」という解釈である。最高裁判決でも議会の運営とまったく関係のない議場外の個人的行為は懲罰事由とならないとしている。

② 事犯のあった会期中に処理すべき

前回以前の会期における事犯を後の会期においてとり上げることはできないというものである。

表1 懲罰（自治法134）関連部分の「通説」

<対象>

会議規則違反を理由とする懲罰について問題になるのは、会議規則中に「議員は議会の体面を害するようなことをしてはならない」又は「品位を損なうようなことをしてはならない」というような規定のある場合において、議員が議会活動と全く関係なく行った「私人としての非行が懲罰処分の対象となるかどうかということであるが、会議規則の羈束力は、議員の職務と全く関係ない一私人としての私行に及び得ないという点から、この問題については消極に解すべきものと思う（行実 昭23 6 14、昭23 7 9）。判例においても議会の運営と全く関係のない議場外の個人的行為は懲罰事由とならないとしている（最高裁 昭28 11 20）。

議員の議会外の行動に懲罰を科することができないというのが原則であるが、議会の委員会の視察中の行動、秘密会での議事内容を外部に漏らすといった議会の活動の一環又は議会の活動と密接に関係を有する場合には場所的には議場又は議会の延長にして事項的には議会の運営に関するものと認められるべき事項に限り、特に懲罰を科することができる（福岡地裁 昭24 12 28 参照）。

<処理の時期>

懲罰は秘密会の議事の漏洩によるもののほかその事犯のあった会期中に処理すべきであって、前回以前の会期における事犯を後の会期においてとり上げることはできないと解する。つまり会期不継続の原則の適用があるということである。もっとも、当該会期における事犯が、議会閉会中における委員会の継続審査に付されることによって、次の会期において懲罰を科しうるものである（行実 昭26 12 5）。なお、陳謝又は戒告の議決があつて当該会期中にこれを行ない得なかつたような場合についても、次の会期において陳謝をさせ又は戒告することも可能とされるが、閉会中の継続審査に付さないで、次の会期において懲罰を付することはできないとすべきである（なお国会においては、国会法第121条の2において、会期の終了日又は前日に生じた懲罰事犯について会期不継続の原則の例外の措置が規定されているが、本法にそのような規定はない）。秘密会の

議事の漏洩ということは、常に会期中に起きるというものではないからこれは自ら他のものとは別であって、秘密会の秘密性が継続する限り、事犯より後の会議においてこれを処理して差しつかえないと解せざるを得ない（行実 昭 25 3 18）。

出所：松本英昭『新版 逐条地方自治（第8次改定版）』学陽書房、2015年、より抜粋。

（4） 審決書の論理

① 審理関係人（細川議員）の主張と処分庁（知事）の主張（審決書（12月20日））

審理関係人（細川議員）の主張	処分庁（知事）の主張
<p>(1) 申請人は、覚せい剤を使用し、有罪判決を受けたことは事実であるが、申請人が覚せい剤を使用していたのは、自宅やビデオボックス、外部店舗のトイレ等であるため、議員活動とは無関係であり、議会の運営や秩序とも関係はなく、懲罰事由とはならない。</p> <p>(2) 申請人が議員控室で覚せい剤を使用したことを刑事の捜査段階で認めたことは事実であり、その使用事実も認めるが、一度だけであり、平成 27 年の 12 月末であった。</p> <p>また、申請人が議員控室で使用した当時、議会の日程は終了しており、覚せい剤を使用したのは、議会や委員会の準備のためではなく、外部団体での講演の資料作りをしていた際であったことから、同室で使用した覚せい剤の効果が及んでいる状態で議場内での活動を行ったという事実はない。</p> <p>(3) 申請人が平成 28 年 7 月 20 日開催の全員協議会において、議員控室での覚せい剤使用と議会前</p>	<p>(1) 場所的には議場・議会外において生じた行為であっても、事項的にそれが議会の存立や活動と密接な関係を有し、たとえば議会の円滑な運営を阻害するような場合や、議会の品位を汚してその権威を失墜させるようなものであるような場合には懲罰の対象とすることができると解すべきである。</p> <p>(2) 申請人は、議員控室に覚せい剤を持ち込み使用したこと、及び議会前に能力を発揮するために使用したことを全員協議会で認めており、覚せい剤の影響を受けながら議場・議会に臨んだことも容易に推測され、申請人のこの行為が議会の品位を汚し、権威を失墜させ、懲罰事由となることに疑問の余地はない。</p> <p>(3) 申請人が全員協議会において、不十分ながら初めて事実関係を説明し、議員控室での覚せい剤の所持・使用と議会前の能力を発揮するために使用したことを認めたことか</p>

<p>に能力以上の力を発揮するために使用したことを認めた事実はなく、仮に万が一認めたと判断されても、認めたことによって議会の運営を阻害することにはならず、懲罰事由とならないことも明らかである。</p> <p>(4) 懲罰動議については、会議規則第 109 条第 2 項の規定により、「懲罰事犯があった日から起算して 3 日以内」に提出する必要があるが、常識的に考えて「懲罰事犯があった」とは、懲罰事犯が「発生した日」を意味することは明らかであり、懲罰事犯を「知った日」とする処分庁の解釈は、無理な解釈というべきである。</p> <p>また、仮に懲罰時事犯を「知った日」から起算しても、処分庁は平成 28 年 7 月 20 日開催の全員協議会の数か月前から、申請人による議員控室での使用行為を把握しており、動議までには 3 日以上が経過していたことは疑いのない事実である。</p> <p>(5) 法の均衡を考えた場合、覚せい剤の使用が公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）では失職とならない一方で、懲罰として除名されるのは不当であり重過ぎる。</p>	<p>ら懲罰事由が明確となったのであり、刑事法廷における冒頭陳述によって、申請人による同室での覚せい剤使用を判断したものではない。</p> <p>本件は、秘密裏に敢行された破廉恥事件であって、犯行の時から懲罰事犯の発生を起算するのは不合理であり、懲罰事由が明確となった時から起算するのが相当である。</p> <p>(4) 申請人が何の躊躇もためらいもなく、堂々と議員控室（会派室）に覚せい剤を持ち込み、使用していた行為は、議会の品位と尊厳を著しく損なうことはもとより、議員として、町民の信頼に値する倫理性の自覚及び高潔性の保持の欠如を如実に示すものであり、町民全体の代表者として求められる、品位と名誉を完膚なきまでに失墜させ、損なわせるものである。</p> <p>(5) 議員は、特別職の公務員として、一般職以上に、町民全体の奉仕者として、人格と倫理の向上に努め、品位と名誉を損なうような一切の行為を慎まなければならない、覚せい剤使用等は、論外であり、議員資格を失って当然である。</p>
--	--

注：「審決書」2016 年 12 月 20 日（神奈川県知事 黒岩祐治）から抜粋。

② 審決書の意義と課題

## むすび

従来行ってきた議会改革を政治倫理につなげること、つまり葉山モデルを提案している。①条例体系の整備、②議会・議員によるそれを意識した活動、③政策サイクルを応用し選挙時にも議会改革・政治倫理に対する評価（公約）、④住民とともに議会改革・政治倫理を考える、そして⑤法律の穴を埋める法律改正の提言である。

すでに指摘したように、葉山モデルは名誉なことではないが、従来行ってきた議会改革を踏まえた活動であり、今回の事件によってそれをより充実させることである。信じられない事態を、今後の住民自治の推進のチャンスとして欲しい。

後掲資料

資料 1

<p>山陽小野田市議会議員（福田勝政議員）をめぐ る動向（覚せい剤取締法違反、2015年）</p>	<p>会津若松市議会議員（佐藤勉議員）をめぐ る動向（詐欺容疑、2016年）</p>
<p>逮捕に係る対応 2015年 7月29日 覚せい剤取締法違反（使用）の容疑で逮捕 30日 福田議員逮捕に関する議長コメント発表 8月3日 全員協議会を開催し、辞職勧告を決議 同時に議会コメント発表 6日 会派代表者が本人に面会し、辞職勧告決議書を手交 21日 8月分報酬支払い 9月1日 議員報酬条例改正、報酬の一時差し止め（9月1日～） ※9月定例会初日（議員提出議案） 10月7日 執行猶予付きの有罪判決 同日釈放されたため、報酬の一時差し止めを解除 21日 10月分報酬支払い（10月8日～10月30日分） 22日 有罪判決確定を受け、一時差し止めた報酬の不支給を決定（9月1日～10月7日分） 30日 辞職願受理、本会議で許可議決 ※10月臨時会（委員会構成変更のため）</p>	<p>9月26日 佐藤勉議員が生活保護費の詐欺の容疑で逮捕された。 同日 議長コメント発表 9月27日 各派代表者会議 今後の対応について協議 9月29日 各派代表者会議 辞職勧告を決議すべきであるが、その前に、本人へ議員辞職の意思の有無を確認すべき 9月30日 議長、副議長の接見申し入れ 本人の意思により拒否される。 10月11日 各派代表者会議 決議案の案文確定(10月臨時会へ提出) 10月14日 10月臨時会 決議案第2号 佐藤勉議員に対する辞職勧告決議を可決 同日 議長、副議長の接見申し入れ 本人の意思により拒否される。 決議文を警察署をとおして差し入れた。 10月17日 佐藤勉議員が詐欺罪で起訴された。 同日 議長コメント発表 11月1日 各派代表者会議 今後の対応について協議 11月臨時会で再度、辞職勧告を決議すべき 11月4日 各派代表者会議 決議案の案文確定(11月臨時会へ提出) 議員報酬の支給の停止に係る条例案を提出すべき(条例案作成は、議会運営委員会に依頼) 11月8日 11月臨時会 決議案第3号 佐藤勉議員に対する辞職勧告決議を可決</p>

	<p>同日 議長、副議長の接見申し入れ 本人の意思により拒否される。 決議文を警察署をとおして差し入れた。</p> <p>11月8日~11月16日 議会運営委員会 議員報酬等の特例に関する条例案の検討(計5回)</p> <p>11月16日 各派代表者会議 議員報酬等の特例に関する条例案の確定(11月臨時会へ提出)</p> <p>11月21日 11月臨時会 議員報酬等の特例に関する条例を可決</p> <p>11月25日 佐藤勉議員より辞職願が提出され、議長は同日付けで辞職を許可した。</p> <p>同日 各派代表者会議 議長より、佐藤勉議員の議員辞職を許可した旨の報告があった(12月定例会に報告案件を提出)。</p> <p>同日 辞職許可通知を警察署をとおして差し入れた。</p>
--	---

注：山陽小野田市議会、会津若松市議会の資料を参考に作成。

事由		免職	停職	減給	戒告
1 一般 服務 関係	(1) 欠勤				
	ア 10日以内			●	●
	イ 11日以上20日以内		●	●	
	ウ 21日以上	●	●		
	(2) 遅刻・早退				●
	(3) 休暇の虚偽申請			●	●
	(4) 勤務態度不良			●	●
	(5) 職場内秩序を乱す行為				
	ア 暴行		●	●	●
	イ 暴言			●	●
	(6) 虚偽報告			●	●
	(7) 違法な職員団体活動			●	●
	ア 単純参加			●	●
	イ あおり・そそのかし	●	●		
(8) 秘密漏えい	●	●			
(9) 政治的目的を有する文書の配布				●	
(10) 兼業の承認等を得る手続の怠			●	●	
(11) 入札談合等に関する行為	●	●			
(12) 個人の秘密情報の目的外収集			●	●	
(13) セクシュアル・ハラスメント					
ア 強制わいせつ、上司等の影響力利用による性的関係・わいせつな行為	●	●			
イ 意に反することを認識の上での性的な言動の繰り返し		●	●		
ウ 執物な繰り返しにより強度の心的ストレスの重積による精神疾患に罹患	●	●			
ウ 意に反することを認識の上での性的な言動			●	●	
2 公 金 官 物 取 扱 い	(1) 横領	●			
	(2) 窃取	●			
	(3) 詐取	●			
	(4) 紛失				●
	(5) 盗難				●
	(6) 官物損壊			●	●
	(7) 失火				●
	(8) 諸給与の違法支払・不適正受給			●	●
	(9) 公金官物処理不適正			●	●
	(10) コンピュータの不適正使用			●	●
3 公 務 外 非 行 関 係	(1) 放火	●			
	(2) 殺人	●			
	(3) 傷害		●	●	
	(4) 暴行・けんか			●	●
	(5) 器物損壊			●	●
	(6) 横領				
	ア 横領	●	●		
	イ 遺失物等横領			●	●
	(7) 窃盗・強盗				
	ア 窃盗	●	●		
	イ 強盗	●			
	(8) 詐欺・恐喝	●	●		
	(9) 賭博				
	ア 賭博			●	●
イ 常習賭博		●			
(10) 麻薬・覚せい剤等の所持又は使用	●				
(11) 酩酊による粗野な言動等			●	●	
(12) 淫行	●	●			
(13) 痴漢行為		●	●		
(14) 盗撮行為		●	●		
4 飲 酒 運 転 ・ 交 通 事 故 ・ 交 通 法 規 違 反	(1) 飲酒運転				
	ア 酒酔い	●	●		
	人身事故あり	●			
	イ 酒気帯び	●	●	●	
	人身事故あり	●	●		
	措置義務違反あり	●			
	ウ 飲酒運転者への車両提供、飲酒運転車両への同乗行為等	●	●	●	●
(2) 飲酒運転以外での人身事故					
ア 死亡又は重篤な傷害	●	●	●		
措置義務違反あり	●	●			
イ 傷害		●	●	●	
措置義務違反あり		●	●		
(3) 飲酒運転以外の交通法規違反					
著しい速度超過等悪質な交通法規違反		●	●	●	
物損・措置義務違反あり		●	●		
5 責 任 者	(1) 指導監督不適正			●	●
	(2) 非行の隠ぺい、黙認		●	●	

※飲酒運転をした職員の出分量定、飲酒運転への関与の程度等を考慮し決定

資料3 北海道栗山町議会基本条例の「幻の条文」(中尾修)

6条 市民は、議会運営・活動に対して、4年に1回の一般選挙の投票時だけではなく、本会議、常任委員会、特別委員会等を傍聴する等常に関心を持たなければならない。

2 市民は、議会に対して積極的に政策提案する討議会との連携を目指すよう努めるものとする。

3 市民は、次の一般選挙の投票時の判断基準とするため、選挙公報等における公約の実現性及びその後の議会における議案等に対する採決態度等、議員の活動を的確に評価するよう努めるものとする。



# 経済教室

江藤 俊昭

山梨学院大学教授

## ポイント

- 首長と議会は癒着も不毛な対立も避けよ
- 議会を討議と決定の場にする必要がある
- 政党が分権化しないと中央集権制は継続



えとう・としあき  
56年生まれ。中央大博士(政治学)。専門は地域政治論、政治過程論

課題が浮上してきた。

橋下徹前大阪市長や河村たかし名古屋市長などの登場、小池百合子東京都知事の誕生による議会との確執も新たな課題の表れだ。首長が選挙を踏まえて自らの正統性のみを強調し、議会との対立構図を創り出す。議会と首長をともに直接選挙するという日本の地方自治制度の特徴からすれば、当然想定できる。

が不正受給を行っている。地域経営での政治の重要性を踏まえ、地方自治制度の改革を考える時期に来ている。その際、現行制度を前提とした改革と、制度自体の改革と

新たな議会運営の3つの原則は、各自自治体の思いつきではない。地方自治の原理がまさにこれら原則を生み出している。地方自治は国政と同様に、政府(代表制、自主的な権限財源)だが、両者の間には大きな相違がある。国政では一度選出されれば議員の良心に基づき考え行動し議決するという国民代表制が採用されている。一方、地方自治では日々の住民の参加を前提として、リコール(解職・解散請求)制度をはじめ多様な直接民主制が採用されている。地方議会は一院制であっても住民がチェックできる。ここから住民とともに歩む議会、様々な形で住民参加を導入する議会が

れる可能性は残されている。そこで抜本的な制度改革についてもそろそろ考えたい。かつて地域主権戦略会議、地方行政財検討会議で議論されていた融合型(首長と議員が内閣を創る議会内閣制)や分離型(米連邦政府)を超える必要がある。それには憲法で規定されている議員と首長を直接選挙する二元制の呪縛からの解放も必要だ。海外の地方自治制度を参考に抜本的な制度改革を構想すべきだ。ここで注意したいのは、最善の地方自治制度というものはない。ベターな制度を意識的に選択する意思が必要とされるということだ。どんな制度でも問題を内包していることを自覚する必要がある。

## 首長と新たな関係模索を

ば、当然想定できる。

また新たな議会・議員を支援する制度として政務活動費(当初は政務調査費)が条例に基づいて交付できることになった。この意義を理解しない旧態依然とした議会・議員

いう複眼的志向が必要だ。現行の地方自治制度の下での議会の新たな役割、議会と首長の新たな関係を模索すべきだ。議員も首長も直接住民

経営がある。前者は監視が効かず、後者は不毛な対立が日常化し、どちらも住民福祉に逆行する。両極とは異なるもう一つの方向を探るべきだ。それは最近広がりを見せている議会基本条例の中に刻まれている。閉鎖的な議会から住民に開かれ住民参加を促進する住民と歩む議会、質問・質疑だけの場から議員間討議を重視する議会、それらを踏まえながら追認機関ではなく首長などと政策競争をする議会、という3つの原則だ。

このように、新たな議会像は地方自治の原理に由来している。とはいえ、中央集権制に基づく地域経営時代にはそれが開花せず、地方分権時代となり政治が重要となることで開花した。いわば「二元的代表制」の作動である。

新たな地域経営では、討議空間である議会を位置づける必要がある。PとDの間に2つのD、討議(derivation)と決定(decision)を組み込むことだ。地域経営でPDDCAサイクルを創り出さなければならぬ。まさに住民参加も含めて討議し決定する空間を創り出すことであり、それを担うのが議会だ。

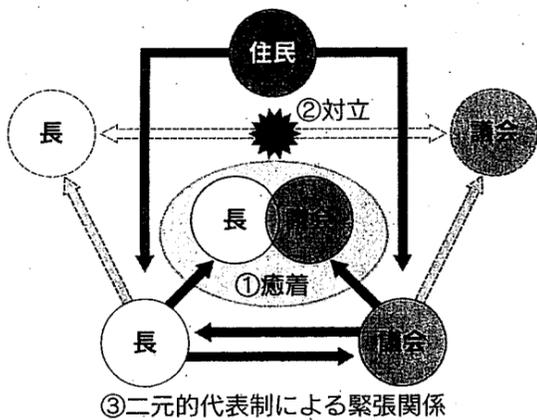
この2つの留意点を踏まえない提案は単なる空想となる。ともかく中長期的には、自治憲章・市憲章などで地方自治形態(自治体の基本構造)を住民が選択できる抜本改革も視野に入れるべきだ。効率性だけを求めるのではなく、地域民主主義の充実の観点から地方自治制度を作用させる意欲を持つとともに、

## 地方自治制度の課題① 議会 地域経営に組み込め

こうした地域経営での政治の重要性は、従来の行政主導の地域経営を大きく変える。まず住民参加が地域経営には不可欠なことが認知され、実践されている。住民投票、参加と協働といった制度の広がり、また充て職から公募制、さらには抽選制(市民討論会など)といった住民参加の進展を想定するとよい。

市町村合併など地域経営の重要な権限はすべて議会にあってきたが、ようやく実質的に行使できるようになった。それに伴い、新たな議会の役割、議会と首長の新たな関係などの

地方自治の3つの選択肢(癒着、対立、二元的代表制)



- ③もう一つの地域経営=二元的代表制
- 議会と首長は正統性では対等
  - 政策過程全体にわたり議会と首長が政策競争
  - 政策過程全体にわたり住民も参加

北海道栗山町議会の議会基本条例(06年施行)は確かに新たな議会像の金字塔だが、普遍的な議会像である。そうした事情もあり、10年で4割以上の自治体が追随した。

二元制の代表制は現行地方自治制度ではベターな選択肢だとしても、前述した両極で揺

冷静な思考が必要とされる。

冷静な思考が必要とされる。

## 「町民との会議」報告

日時 2017年2月4日(土) 14:00～15:30

場所 教育総合センター研修室

参加者 13名

テーマ 「犯罪を犯した議員に対する議会としての対応」

### 次第

1 開会 議会広報常任委員会委員長 窪田美樹

2 開会あいさつ 議長 近藤昇一

3 議員紹介 (自己紹介)

4 報告 議会運営委員会委員長 畑中由喜子

「細川前議員の事件発生から現在に至るまでの流れ」

5 基調講演 山梨学院大学大学院研究科長・法学部教授

江藤俊昭 教授

6 意見交換 基調講演の後、参加者の方々からご意見をいただきました。

その概要は以下の通りです。

## 意見交換の概要

町民　この事件を知って住民は震えた。反社会勢力とのつながりは許せない。どこから覚醒剤を購入したか、議会として細川氏に回答を求めるべきだった。それで返答がなければ、除名処分にできたのでは。

江藤教授　それはできない。しかし裁判と並行して、議会としての調査はできたのではないか。

近藤議長　裁判は傍聴した。裁判記録が入手できるかと聞いたら3カ月かかると言われた。除名処分したこともあり、その後は失念していた。密売人のリストから細川氏の名前が出たと聞いている。裁判記録はこれから早急に取り寄せる。

町民　血税が反社会勢力に流れたことを、町民は怒っている。

町民　2点、お聞きしたい。1点は、今議会に報酬差し止めの陳情が出ている。長ったらしい名前で、「刑法犯及び特別法犯議員の除名及び判決確定までの報酬差し止めに関する条例改正を求める」ということだが、先生はご存知か。

江藤教授　見た。

町民　葉山モデルも出るということであれば、条例を見直すなり、条例を新たに考えるということになろうと思うのですが、いかがでしょうか。

江藤教授　私はそういう話をした。改正しなければいけない。

町民　今、この陳情は継続審査になり、ずっと。結局、今日、先生のお話を聞いて判断するのかなと思ったが。私の勝手な思い込みだが。たまたまNPO法人葉山オンブズマンに関わっているのです。

江藤教授　陳情を見せてください。おそらく、ほかの方は、「何やってるんだ」というふうに思われているかもしれない。これ、陳情資料、ほかの方には配布

されていないのか。

町民 全然ない。

江藤教授 私は前にも見ているが、ほかの方にもわかるように、ちょっと趣旨だけ言ってほしい。そうしないと、私が答えても・・・

町民 趣旨を言ってください。議運の委員長でもいいから。

近藤議長 今日のレジメの中にも、一応議員の報酬の差し止めは、我々やったが、どうしてもこれは限定的に、身体の拘束されている期間ということになっている。今出されている陳情は、身体の拘束が解かれても・・・

江藤教授 ちょっと疑問としては、私がしゃべってもいいが、ほかの方が何にもわからないような質問をされても・・・ちょっと概要だけ言っていただきたい。そのあと、私が受ける。

近藤議長 議員報酬を、逮捕とか辞職勧告を受けた議員に一切払うなど。今、葉山町にある条例は、逮捕・拘束された期間だけということになっているが、その期間以外でも払うなどという陳情の趣旨だった。

町民 そうということです。私が余計なことをしゃべる必要ない。議会に出してある。

江藤教授 陳情が出されているので、議会として議論していただきたいが、私のほうに質問が来ているので・・・ 2つあるんですね。これは別添見ないとわからないな。会議規則の中に両方追加するというのですが、議会の規律として、刑法犯罪等、犯罪行為の禁止、酒気帯び及び法律に違反する薬物所持について、会議・委員会出席の禁止・・・これはおそらく問題なく平気だと思うが。ただ、これは倫理規定で入れるのか、何の規定で入れるのか。禁止と言っているだけの話。

町民 いや、だから懲罰と連動させて。

江藤教授 懲罰と連動させる。これは今の話の流れで、今回の審決書にも入っているが、議会外の私的な行為でも、ということ。

町民 だから、刑法犯って書いている。先ほど先生がお話になっている、そういう想定外のことが起こったということだ。覚せい剤取締法違反した議員がいたということで、普通はあり得ないことが起こった。こういう刑法犯及び特別・・・

江藤教授 私が聞きたいのは、会議規則の中に、会議運営上の問題だけではなくて、議会外の私的な行為としても含めているのか。含めていなければ、何の問題もない。

町民 私的というのは、私事ということですか。

江藤教授 そうということだ。会議運営にかかわることかと聞いている。それが会議規則に関わること。結論だけでいいです。どちら。

町民 両方ですよ。

江藤教授 そうか、両方だと難しい。可能性として・・・

町民 まず、行為があったということだ、これ。今までのお話の中で。

江藤教授 わかった。これはまた、別途検討するというか、私のことは先ほどお話をしたので、ご意見を伺う場ではないので・・・

町民 だから、質問しているんだけど。

江藤教授 だから、そういうふうなことを、私が今、お答えした。

町民 先ほど先生が陳情を読んでおられると言われたからお聞きしている。

江藤教授 理念規程だったら問題ない。それがほかのところで、懲罰とぶつかる、議論で重なってくると、ちょっとひとつ議論が必要かなというのが1点目。2点目は今議長が話されたところだ。釈放された場合の、ということだから、今のご質問は、釈放されても議員の身分が残っている。議員活動する。議会規

則に条文を追加しろという趣旨だが、これは理念規定という意味か。それとも懲罰と連動させるのか。

町民 先生が先ほどおっしゃったほかの例で、報酬差し止めしたら、その当該の議員はやめちゃったよと。それも含めて書いてある。簡単に話すと、議会としてできるのは、条例制定なり条例見直しじゃないかということではないか。それしかできない。お話になった、意見書を出したところで返事なんか返ってこない。

江藤教授 簡潔に言うと、釈放されている場合に議員として活動している。そこがポイントだ。これは。

町民 だったら、私一人を出していないので・・・

江藤教授 そこがポイントだ。釈放されても議員として活動する身分がある。確認なんです。そこがポイント。どっち。

町民 じゃ、ポイントですよ。

江藤教授 どっち。

町民 何がどっちなのか・・・後で話す。親分もいるし。

江藤教授 議員として活動されている。釈放されて。議員の身分あるのだから。

町民 さっき、経過報告あったが、条例の見直しをした。ところが、ある職員に言わせたら、隙間だらけで、保釈されたら払わなくちゃならなかったと。

江藤教授 もちろんそうですよ。

町民 ああいう条例の改正をしたからおかしくなっちゃった。感情論。もう1点だけ。リコールについては、900票取った人が当選して、その議員を解職したい。そうすると、有権者が2万7000人いる。9000人のサインを集めなければならない。これはどう見ても、これにも書いてあるが、膨大な事務作業と多額な

費用がかかる。こういうのも見直さないと、全く意味なさない。

**江藤教授** 私、そういう話きたら、反対する。ハードルを低くするとかなり問題があるが、こういう制度がありますねというお話をした。

**町民** 江藤先生が葉山モデルを作るというのは全く知らなくて、これを言いたかった。この事件では、町民と議会が馬鹿にされたので、葉山として毅然として、今回の事例に対して結論を出して、葉山はこういうふうにしましたということ全国ネットにぜひ依頼してほしい。毎月、色々な所に住んでいる人と会合があって、そのたびに、「おい葉山どうなっているんだ」と言われている。ほかに住んでいる人も関心がある。議会条例で決めるのがいいのか、選挙管理委員会でやるのがいいのか、よくわからないが、立候補するとき書類の中に「誓約書」を1通作る。要するに、作ったら、刑事罰に処された場合は、必ず自ら辞職をしますということを一筆取ることが可能か。

**江藤教授** その気持ちは私と一緒に。しかし、拡大解釈になるのはよくない。人事院の懲戒規定に準ずる形にするべき。それを別表として書き込んでおく。「誓約書」は法的に難しい。選挙時に公約させるとか、宣誓させるとかいう、政治文化を作るべき。研修もいい。

**町民** 立候補する人が、選挙管理委員会と民事上の契約をするのはできないか。また、執行猶予規定の理由は。国に訴えても、影響がないのは悲しい。方法はないのか。

**江藤教授** 「宣誓書」の可能性は考えたが、「有権者に対して」となる。候補者が自発的に選管に出すのは構わないが、義務規定にするのは無理。執行猶予なら議員の身分が保たれることは「資格を広くとる」原則から認めている。国への意見書については研究者がいない。地方6団体で調べたらどうか。それをみんなで言うべき。

町民 県の議長会などで訴えるべきということか。

江藤教授 そうだ。打ち合わせの時も話した。マスコミにPRする話もした。

町民 外部に言っているならいいが、温度差がある。これからの予定は。町民の議会に対する不信感が高まっている。その対策は。

近藤議長 県の町村議長会でも話題になる。県知事の裁定次第では、対策をとると話していた。改めて議長会で話していく。再発しないよう、条例改正していく。こういう形で意見交換し、町民の信頼を勝ち取っていききたい。

町民 経過報告をよろしく。こういう会を定例化してほしい。

町民 もう終わったことなのだろうが、仕事で東京に行くと、この件で人に色々聞かれる。最初に失職させた時、秘密会議が何回かあった。「居住実態がない」ことで失職につなげたが、最高裁の判例1616の52によれば、本人の意思が重要。アパートから出た、町から出たことが、本気かどうかがネックになる。配達済みの書簡が宛先不明で戻ってきたことが、その証拠になるのか。弁明書の本文には入ってはず、添付書類になっていた。本人が町議でありたいなら、届け先を明らかにしておくべきだった。そこがポイントだと思うが。

近藤議長 添付はした。本人は葉山の中で移転先を探していたというが、複数の不動産屋に聞いても、そのような動きは知らないと言われた。したがって我々は、確信を持って処分した。本人の転居先が、本当に大家との同居で狭かったのか。大家は他に住所を持っていた等、不審な点が幾つもあった。

町民 火事などでの転居はありだと思う。そこは、本気で葉山を出たかどうかの判断基準となる。ちゃんと県に伝えたのか。添付ではなく、本文に入れるべきだった。あの弁明書は弱いと思ったが、秘密会だったので、議論の中身がわからなかった。もっと町民に開いておくべきだった。

近藤議長 情報が向こうに筒抜けになるとまずいと思った。子どもさんのこ

となど、プライバシーもからむ。難しいところだ。

**町民** 個人情報 は秘密でもいいが、「本気」の判断基準は。

**伊東副議長** 議会は「本気」と判断した。本人が拘留中に、奥さんとお子さんが横浜へ転居した。本人は、もう葉山に帰る所がない。

**町民** 本人は、マスコミがうるさいから逃げたと言っている。

**伊東副議長** 結局は、町外へ転居していた期間が短い、ということで判断された。

**町民** 県の担当者は、郵送した文書が戻ってきたことを知らなかったと言っている。

**近藤議長** 住民票は葉山に置いてあったが、本人が戻る先は葉山になかった。期間のことでは、県知事に「何日ならいいのか」と尋ねたが、回答はない。

**江藤教授** 今後二度と起きないように、葉山モデルを全国に発信してほしい。住民と一緒に考えるスタンスが必要。意見書の件では、地方から法を変えていく視点が必要。栗山町議会の「まぼろしの条文」については、選んだ方にも責任があるので、主権者教育、市民教育が必要ということ。ただ、条例というのは議会を縛るものだから、有権者を縛るのは何なので、条例からは外している。

**伊東副議長** 皆様のご意見を参考にして、条例改正に着手したい。改革に邁進していく。皆さまのご指導をいただければと考えている。ありがとうございました。