

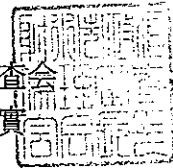
様式第2号(第5条関係)

審査結果報告書

平成24年11月26日

射水市長 夏野 元志 様

射水市政治倫理審査会
会長 奥田 實



平成24年9月18日付けで審査請求のあった審査結果を、小杉町長等政治倫理条例施行規則第5条第1項の規定に基づき回答します。

記

1 請求内容

市長の親族が経営する企業が、市が発注した大島小学校北棟校舎改築工事を落札した企業と下請負契約を締結したことについて、それが小杉町長等政治倫理条例第3条第1項第1号及び第5号に抵触する政治倫理基準違反の行為であるか否かの審査を求めるというもの。(以下「審査請求第1号」という。)

2 審査結果

添付別紙(「射水市政治倫理審査会報告書」)のとおり

射水市政治倫理審査会報告書

【射水市政治倫理審査会委員】

会長 奥田 實
副会長 樋口 雄人
委員 牛塚 和子
委員 川越 誠
委員 山本 賢治

【審査の請求】

	市長への審査請求書提出	市長から審査会への付託
審査請求第1号	平成24年9月18日	平成24年9月28日
審査請求第2号	平成24年10月5日	平成24年10月12日

【審査の経過】

第1回審査会 平成24年10月19日（金）

（出席者：奥田会長、樋口副会長、牛塚委員、川越委員、山本委員）

会長及び副会長を互選した後、審査請求第1号及び第2号について内容を確認の上、これらの請求を適切なものとして受理すること及び請求内容となっている事実の確認のため関係者から資料提出を求めることを決定した。

第2回審査会 平成24年11月9日（金）

（出席者：奥田会長、樋口副会長、牛塚委員、川越委員）

市長その他関係者から提出された回答書及び資料をもとに請求内容について審査を行い、審査会としての意見の集約を図った。

第3回審査会 平成24年11月19日（月）

（出席者：奥田会長、樋口副会長、牛塚委員、川越委員）

前回の審査を踏まえ、審査結果報告書に盛り込むべき内容について最終の協議を行った。

なお、山本委員については、市の顧問弁護士が政治倫理審査会委員を務めていることについて、審査請求第2号の請求者から10月31日付けで住民監査請求書が提出されたことから、「顧問弁護士は顧問契約先と独立して職務を行うものであり、市長と従属関係にはなく、また、市長と特別の利害関係もないことから、審査会委員の職務を行うことについて何ら問題はないが、審査会の混乱を避けたいこと及び疑惑を持たれないようにしたい」との理由で、第2回及び第3回の審査会については、欠席した。

本件審査請求第1号及び第2号は、射水市長に小杉町長等政治倫理条例（平成14年4月1日施行。以下「条例」という。）第3条第1項に定める政治倫理基準に違反する行為があったとして、市民から条例第6条第1項に基づき審査請求がなされたものである。

審査請求第1号は、市長の親族が経営する射水建設興業株式会社（以下「射水建設興業」という。）が、市が発注した大島小学校北棟校舎改築工事を落札した企業と下請負契約を締結したことについて、それが条例第3条第1項第1号及び第5号に抵触すると主張するものであり、審査請求第2号は、射水建設興業が市の補助金を受け社会福祉法人大門福祉会が行う水戸田保育園整備建設工事を請け負ったことについて、それが条例第3条第1項第1号、第3号、第5号及び第7号に抵触すると主張するものである。市長より条例第6条第2項に基づく審査の付託を受けた本審査会は、当該請求内容に関して市長及び関係者から提出された回答書及び資料をもとに審査を行い、以下の結論を得た。

1 審査結果

審査請求第1号及び第2号のいずれに関しても、市長が政治倫理基準違反の行為を行ったという事実は認められない。

2 理由

審査請求第1号及び第2号は、それぞれ別個の案件に関するものではあるが請求の論拠において共通する部分がほとんどであったため、共通する論点の検討を通して両請求を併せて審査することとした。審査結果を導いた理由は以下のとおりである。

（1）市長の親族が経営する企業が公共工事等にかかわることの是非

請求第1号・第2号のいずれも、市長の親族が経営する射水建設興業が市の発注した工事の下請けに入ることあるいは市の補助金を受け社会福祉法人が行う工事を請け負うことそれ自体が条例第3条第1項第1号及び第5号に抵触すると請求者が主張している点において共通しているので、まずこの点について検討する。

a. 請求者側の主張

条例第3条第1項各号には市長等が遵守すべき政治倫理基準が列挙されているが、そのうち、市長等が市民全体の「代表者として、品位と名誉を損なう行為を慎み、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」を定める第1号、そして「地方自治法（…）第142条〔＝長の関連私企業からの隔離規定〕、（…）に規定する趣旨を尊重し、他人名義による請負をするなどの兼業行為をしないこと」を定める第5号に、上記の下請け及び請負が反すると主張されている。これらの条文を普通に解釈すると、そこで言及されている「行為」は市長等による積極的な作為を意味すると解されるが、審査請求第1号・第2号のいずれにおいても、政治倫理基準違反が疑われる具体的「行為」があったという事実は主張されておらず、むしろ、市長によるそうした「行為」の有無にかかわらず政治倫理基準に違反しているという趣旨に読める。審査請求第1号において「これは市長が関与しているかどうかの問題ではない。市長の親が、市長と公共事業の契約をしたという事実を政治家としてどう受け止めているかを問うているのだ。」とするのみで、審査請求第2号でも「射水建設興業が『市の公共事業』を請け負ったという『事実』だけで、

『小杉町長等政治倫理条例』に抵触するに必要十分な条件である。」として、いずれにおいても市長自身による政治倫理基準違反行為の有無は、まったく問題とされていないのである。

審査請求第1号及び第2号に共通のこうした主張の根拠となっているのは、この(旧)小杉町長等政治倫理条例を市町村合併による射水市発足後も暫定施行することを決めた射水地区広域圏合併協議会(以下「合併協議会」という。)において、(旧)大門町議会議員の公共事業等の請負契約対象除外に関する決議(平成6年12月16日)も「実質的には旧小杉町の倫理条例に含めることが確認されている」という見解である。同決議は、地方議会議員の関連私企業からの隔離を定める地方自治法第92条の2に関するものであり、「議員の公共事業の請負契約については、町民の疑惑を排除するために、議員の配偶者または2親等内の血族の経営する企業及び議員が事実上の支配力を持つと思われる企業は、請負契約対象者並びに下請負業者とならないこと」を明らかにしている。審査請求第1号及び第2号のいずれも、同決議が条例に含まれるという上述の見解を前提として、市長の父が会長・母が社長〔(註)父母はいずれも本人から見て1親等である〕を務める射水建設興業が下請けないし請負という形で市の公共工事等に関われば、市長自身による関与がなくとも条例第3条第1項第5号に規定する兼業禁止に抵触するというのである。

b. 本審査会の判断

しかし、上記の主張は以下の理由により妥当とは言い難い。

第一に、審査請求第1号及び第2号が共通の拠り所としている前提、すなわち、合併協議会が小杉町長等政治倫理条例を合併後の新市で暫定施行することを決定する際、議員の兼業禁止に関する大門町議会決議も実質的に同条例に含まれることを確認したという事実は、本審査会において合併協議会の会議録(第9回及び第5回～第7回総務小委員会)を精査したがこれを見出すことができず、また請求第1号・第2号の中にも、当該事実を具体的に根拠づける資料等はまったく示されていない。合併協議会第6回総務小委員会(平成15年11月25日)において、津本二三男委員(小杉町議会選出)が旧小杉町における政治倫理条例の基本的なあり方について「何親等まで請け負っていた場合は兼業行為と同じように議会は判断しますよという(大門町議会決議のような)形式的な判断はしない」、「要は実質的に兼業行為に該当しているかどうかの問題」であり、実質的に兼業行為であるか否かが問題となった場合には政治倫理審査会がこれを審査するのだという説明を行っており、第9回合併協議会(平成15年12月17日)での最終決定に至るまでこれを否定する意見等が出ていないのを見れば、むしろ、合併協議会においては、合併後の新市で暫定施行される条例に大門町議会決議の趣旨は及ばないということが暗に了解されていたと考えられる。(そもそも大門町議会決議は議員の兼業に関するものであり、それがなぜ首長の政治倫理条例に含まれるとされるのか、いずれの審査請求書にも、それに関しては何も述べられていない。)

第二に、上記の理由から、市長による具体的な行為の有無を問わず、その1親等の親族が経営する企業が公共工事等の下請けないし請負に入ったという事実のみをもって市長に政治倫理基準違反があったとすることは、条例第3条第1項第1号及び第5号の解釈として妥当ではない。もし市長の何らかの消極的な不作為を政治倫理基準違反の「行為」として問題にするのであれば、その不作為が市長に政治倫理上課せられた作為義務に対する重

大な違反でなければならないが、請求第1号及び第2号のいずれにおいても、この点に関する主張はなされていない。本来、成人した者同士であれば、たとえ夫婦・親子・兄弟等の関係にあっても相互に独立した人格なのであるから、そうした親族関係の存在それ自体を理由として両者の一体不可分や一方の他方に対する実質的支配があると即断すべきではなかろう。

2親等以内の親族〔配偶者・親・子・兄弟〕に自治体と取引をしている者がいるという事実のみをもって政治倫理基準に反するとすることは、一方で、そうした親族を持つ者が当該自治体の首長ないし議員になることを望んだ場合にその「立候補の自由」という憲法上保障された政治的権利（最大判昭和43年12月4日（美唄炭鉱労働組合事件判決）及び下記広島高等裁判所判決参照）を強く制約する効果をもたらし、他方で、2親等内の親族に自治体の首長ないし議員を持つ者の「職業の自由」ないし「営業の自由」というこれも憲法上保障された基本権を事実上強力で制限することが懸念される（以上の問題に関しては、合併協議会総務小委員会第5回（平成15年10月28日）及び第6回（前掲）での津本委員の発言を参照されたい。）。憲法上の権利の保障と政治倫理の確立との均衡的・調和的な実現が望まれるところである（なお、市議会議員の2親等以内の親族が経営する企業は市が発注する工事の契約を辞退しなければならず、当該議員は当該企業の辞退届を提出するよう努めなければならない旨定めた広島県府中市の条例の規定を違憲とした下級審裁判例として広島高判平成23年10月28日を参照のこと）。

（2）市長に他人名義による請負をするなどの兼業行為があったか否か

上述のように、請求第1号・第2号のいずれにおいても、請求者は市長によって政治倫理基準に反する具体的行為があったことを示してはいないが、もし市長が射水建設興業に対して実質的な支配力を及ぼし、それによって市長が実質的に兼業行為を行っているのであれば、条例第3条第1項第5号に抵触していることになる。以下この点につき検討する。

第一に、市長と射水建設興業を経営する市長の両親とがそれぞれ独立した世帯をなして生活しているか否かは、前者の後者に対する実質的支配力の有無と直接に結びつくものではないが、それを判断するひとつの目安とはなりうる。本審査会は条例第5条第2項に基づきこれにつき職権で調査を行ったが、両者は別世帯であることが確認されている。

第二に、市長と射水建設興業との関係が、前者が後者に対して実質的支配力を及ぼしうる程度のものかどうかを判断するために、市長に対して、

- ① 市長就任以降、同社の役員に就任していた事実はあるか
- ② 市長就任以降、同社の株式を所有しているか
- ③ 市長就任以降、同社から報酬等金品の提供はあるか

の諸点につき回答を求めたところ、

- ① 市長就任前も含め役員に就任した事実はないこと（法人登記簿謄本の写しを添付）
- ② 市長就任前から現在に至るまで4,100株（発行済株式92,000株）の株式を保有していること
- ③ 市長就任前は社員として給与の支給を受けていたが就任後はないこと

という回答が書面によりなされた（平成24年10月30日付け回答）。以上の回答内容からは、②を含め考えたとしても、市長が同社に対して実質的な支配力を有していると結論づけることは困難と思われる。

第三に、市長の資金管理団体に市長の両親その他同社役員からの寄附がなされているか否かも、市長と同社の関係につき判断を下すひとつの要素となりうるが、当該資金管理団体の政治資金収支報告書（平成22年度）には、政治資金規正法により収支報告書への記載が義務づけられている金額5万円以上を寄附した個人の氏名の中に、市長の両親も含め同社役員のそれは見当たらない。（なお、企業から資金管理団体への寄附は政治資金規正法により禁止されている。）

以上、本審査会が条例第5条第2項に基づき行った調査の結果、市長が射水建設興業に対して実質的支配力を及ぼし、よって条例第3条第1項第5号に抵触する兼業行為を行ったという事実は認められなかった。

（3）市長が特定の企業のために有利な取り計らいをしたか否か

条例第3条1項第3号では政治倫理基準のひとつとして、市または市が資本金の2分の1以上を出資している法人が締結する請負その他の契約及び当該契約に係る下請契約に関して、市長が特定の企業等のために有利又は不利な取り計らいをしないことを挙げている。市長が当該基準に違反しているとの主張を行っているのは請求第2号のみであるが、これは審査請求第1号についても問題となりうる点であるので、ここで検討する。

審査請求第2号の請求者は審査請求書においてこうした取り計らいの事実を摘示していないが、本審査会はこの点につき審査請求第1号の分も含めて市長に回答を求めた。請求第1号に関しては、問題となっている下請契約及びその元請契約に関与した事実はあるか、請求第2号に関しては、水戸田保育園整備建設工事の入札等に関し有利又は不利な取り計らいをした事実はあるか、それぞれ質問を行ったが、これに対する市長の書面による回答は、いずれの問いに対しても「そのような事実は、一切ありません。」というものであった（前出平成24年10月30日付け回答）。すでに述べたように（2（1）b参照）、市長の親族が公共工事等の下請けに入り、または請け負ったという事実のみをもって「市長の取り計らい」があったとすることは妥当ではなく、積極的作為としての「取り計らい」があったことをうかがわせる明確な根拠等がない状況では、市長に政治倫理基準違反の責任を問うことはできないと言わねばならない。

なお、市長は市民の間に職務の公正についての疑念を抱かせぬよう、自らの親族が経営する企業が公共工事等の下請けあるいは請負をするのを制止する義務を負っているはずだという反論がありうる。この立場からは、請求第1号に関しては、大島小学校北棟校舎改築工事の元請業者が市長宛て提出した下請負届を市長は受理すべきではなかった、審査請求第2号に関しては、水戸田保育園整備建設工事の指名入札に際して、市長は入札指名業者から親族が経営する会社を外す努力をすべきであった、あるいは親族経営会社の落札後はその結果を覆すよう行動すべきであったということになるであろうが、こうした「義務」が、義務違反の「不作為」を政治倫理基準に違反する「行為」となすほどに強度の義務であるとは解しがたい（もしそう解するならば、前述した当人の政治活動の自由と親族の経済活動の自由との両立如何という難題に直面しよう）。逆に、請求第2号の場合には、当該保育園の建築工事の実施主体は設置主体である社会福祉法人大門福祉会であり、したがって入札を実施する主体も同法人である以上、市長がその入札の過程ないし結果に容喙することは正当とはされないのである。そもそも社会福祉法人大門福祉会は、平成5年の設立時に旧大門町より金額にして7,400万円弱相当の土地の無償譲渡を受け、過去に

実施した施設整備につき射水市からも補助金を受けているが、条例第3条第1項第3号にいう「(市が)資本金の2分の1以上を出資している法人」には該当しない。(請求第2号において、請求者は射水市が保育園建築工事の実施主体であると主張しているが、射水市が実施主体となっているのは「子育て支援対策臨時特例交付金(安心子ども基金)管理運営要領」及び「富山県安心子ども基金推進事業補助金交付要綱」に基づく市の補助事業(「射水市児童福祉施設補助金交付要綱に基づく施設整備事業補助金」)であって、当該補助を受けて保育園建築工事を実施するのはあくまで設置主体の社会福祉法人である〔市福祉保健部子育て支援課課長からの平成24年11月2日付け書面回答〕)。

このように、市長の単なる不作為をもって倫理基準違反行為とみなすことは妥当ではない。この理は、審査請求第2号における市長に条例第3条第1項第7号(「前各号に掲げるもののほか、政治不信を招くことのないよう、その品位と名誉を損なうような行為を慎むこと。」)の違反があったとする主張に対しても妥当する。

3 付言

以上述べた理由により、市長が政治倫理基準に反する行為をした事実は認められない。しかし、市長の親族しかも1親等というきわめて近い関係にある親族が経営する企業が、市の公共工事の下請負に入ること、そして市の補助金を受けて実施される工事を請け負うことは、必ずしも望ましいものではない。たとえ市長が当該企業に対する実質的支配力を持たず、あるいは当該企業に対して有利な取り計らいをしなかったとしても、そうした請負ないし下請負が親族企業によって行われることそれ自体に対して本件審査請求に見られるような疑念を抱く市民がいるのは、けっして理解できないことではない。射水建設興業より提出を受けた書面回答によれば、現市長の就任以降は皆無であった同社の射水市からの請負件数が平成24年度に入って下請負3件(請負額約1億8,000万円)となっており、このことが一部市民の疑念を生ぜしめたであろうことは想像に難くない。むしろ、本件審査請求に関しては、本審査会の権限があくまで条例(という法)によって与えられたものであり、本審査会が行う審査も、審査請求の対象となっている市長の行為が条例で定められた政治倫理基準に抵触しているかどうかを法的に判断するものである以上、単に疑わしいというだけで倫理違反という結論を出すことはできない。しかし市長は、審査結果の如何にかかわらず「政治倫理基準に反する事実があるとの疑惑を持たれたときは、自ら誠実な態度をもって解明にあたるとともに、その責任を明確にするよう努めねばならない」(条例第3条第2項)。本審査会は、市民に対する説明責任を果たし、引き続き公正かつ透明な市政運営に努められるよう、市長に対して要望するものである。

なお、本審査会の設置根拠であり本件審査がそれに基づいて行われた「小杉町長等政治倫理条例」は、平成17年の市町村合併による新市発足後、「必要な事項につき条例が制定施行されるまでの間」の暫定措置として射水市全域で施行されている(議員政治倫理条例についても同じ)。それから7年が経過したにもかかわらず、未だ射水市の政治倫理条例が制定されておらず、依然として旧市町村の条例が暫定施行されていることに関しては、本審査会において複数の委員から職務遂行に際しての戸惑いや躊躇の念が表明された。本審査会は、射水市の政治倫理条例の制定及び施行を速やかに実現し、こうした暫定状態を解消されるよう、市長及び議員各位に強く要望する。