

大和市議会基本条例 逐条解説案

【前文】

近年、自治体が負うべき責任と果たすべき役割はますます重要になっている。その中であって、議会は、市長とともに二元代表制の一翼を担っており、憲法が規定する地方自治の本旨にのっとり市民全体の福祉の向上と地域社会の活力ある発展に尽くす使命がある。（「市民」全体の福祉で解釈に問題がないか今後検討。）

そのために、議事機関である議会及び議決権を持つ議員は、執行機関と健全な緊張関係を保ちながら監視機能を十分に発揮し、多様な民意を反映しながら政策立案機能の向上を図る必要がある。時代に即応した議会運営の刷新も求められている。

大和市議会は、数度にわたる議会改革の協議を経て市民に開かれた議会運営に努めてきたが、更に、市民の負託に的確に応える議会と議員のあり方を明確にするため、ここに議会基本条例を制定するものである。大和市議会及び議員は、この条例を指針として不断の努力を重ねることを決意する。

【解説】

- 前文は、条例を制定するにあたって基本となる考え方や経過、決意などを明らかにするものです。また、条例全体にわたる解釈や運用のよりどころともなるものです。それらを明記しました。
- 日本国憲法（第93条第2項）は、自治体（地方公共団体）の長と議会の議員は「住民が直接これを選挙する」と定めています。長と議員の双方が住民を代表するという意味で、「二元代表制」と言われます。国民住民が国会議員を選挙し、国会が首相を指名して内閣を組織する国の「議院内閣制」とは対照的です。
- 二元代表制の一翼を担う自治体議会には、市民の福祉の向上や地域社会の発展に寄与するという大きな責任と使命があります。大和市自治基本条例においても、「市議会は、自治の基本理念にのっとり、その権限を行使し、自治を推進しなければならない」と議会の責務を定めています。
- 憲法（第92条）は、自治体の組織や運営は「地方自治の本旨」に基づいて行うとしています。地方自治の本旨とは住民自治と団体自治のことで、大和市自治基本条例の逐条解説では、次のように解説しています。

地域の課題は、その地域の住民が自主的に解決するというのが『住民自治』です。これに対して、地方自治体を国家から独立した個別の団体とみなし、地方的な事務はその団体に任せるとするのが『団体自治』です。
- 大和市議会は、議会活性化検討協議会（平成14年）や議会改革検討協議会（平成19年）等を設置して議会の刷新を図り、本会議のインターネット中継や議案及び会議録の公開等、市民に開かれた議会運営に努めてきました。更に、議会や議員のあり方を明確にして市民の負託に応えるために、その指針として条例を制定すること、また条例を制定するにあたっての決意を明らかにしました。

(目的)

第1条 この条例は、二代表制の下での議会の役割を明らかにするとともに、議会及び議員の活動原則等の議会に関する基本的事項を定めることにより、議会が市民の負託に的確に応え、もって市民福祉の向上と公正で民主的な市政の推進に寄与することを目的とする。

【解説】

- ・ 前文に掲げた基本的な考え方を踏まえて、条例を制定する目的について規定しました。
- ・ 前文やこの条、第4条で言う「福祉」とは、狭義の福祉ではなく、市民が享受する安定した生活環境全般のことです。

(議会の役割)

第2条 大和市の住民市民の意思は、議会によって代表される。

2 議会は、議事機関として次に掲げる役割を担うものとする。

(1) 議決により、市の意思決定を行うこと。

(2) 市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）の施策や事務の執行について、監視及び評価を行うこと。

(3) 市政に関する調査研究を通じて、政策立案及び政策提言を行うこと。

(4) 意見書や決議等により、国等へ意見表明を行うこと。

【解説】

- ・ 議会の大きな役割は、市民を代表して議決することです。
- ・ そのほか、第2項で大きな役割を例示しています。
- ~~・ 第1項の「市民」は、法的には「住民」ですが、この条例では一貫して「市民」という用語を用いました。第1条で明記したように、この条例は議会の役割や議会及び議員の活動原則等の基本的事項を定めるのが主な目的であり、法令上の市民の権利や義務を定めあるいは制限することを目的とするものではないことから、「市民」であるか「住民」であるかについて厳密に精査する必要はないと考えました。*茅ヶ崎市議会基本条例の逐条解説を参考にした。~~
- ・ 大和市自治基本条例は、最高規範性をもつ条例であり「他の条例等の制定及び改廃に当たっては、この条例の内容を尊重し、この条例に適合させなければならない」と規定した上で、「市民」について「市内に居住する者、市内で働く者、学ぶ者、活動する者、事業を営むもの等をいう」と定義しています。
- ・ 議会の役割の1つとして挙げた政策立案と政策提言については、市長等執行機関がその多くを担っているという全国的な傾向があります。議会には執行機関に匹敵するだけの職員が配置されていないことも一因ですが、政策立案や政策提言は重要な議会の役割であることを明記しました。

(議会の活動原則)

第3条 議会は、前条に定める役割を果たすため、次に掲げる原則に基づき活動するものとする。

- (1) 議会活動の公正性及び透明性を確保すること。
- (2) 議案等の審議及び審査の内容について、市民への説明責任を果たすこと。
- (3) 市民の多様な意見を踏まえ、十分な討議のもとに議会運営を行うこと。
- (4) 議会の役割を不断に追求し、議会の改革に取り組むこと。

【解説】

- ・ 第2条で明記した役割を果たすために、議会がどのような原則に基づいて活動すべきかを具体的に明記しました。大和市自治基本条例では、議会の責務として「市民に対して、開かれた議会運営を行い、説明し、及び応答する責務を有する」と定めています。
- ・ 間接民主制のもとで、議会が決定した意思を担保するためには、議会活動が公正に行われることが条件です。また、市民に対して議会の「見える化」をすすめる必要があります。それを明記しました。
- ・ 議会が行った決定や、議案の審議や審査の状況等について、議会は、市民へ十分な説明を行う責任があります。定例会ごとに「市議会だより」を発行し、また、議案や(議員個人の)議決の状況、会議録等を市議会ホームページで公開していますが、更に充実したものにしていくことが必要です。
- ・ 議会は「言論の府」あるいは「討論の広場」と言われています。独任制の市長と異なり、議会の議員は多人数なので市民の多種多様な意見や関心を反映しやすいという機能に長じています。公開の審査の場で言論を通じてこれらを明らかにし、討議が十分に行われるよう議会の運営することを規定しました。
- ・ また、この条例の第2条で掲げた議会の役割についても、常に念頭に置き、より市民の負託に応える議会をめざして必要な改革に取り組むことを明記しました。

(議員の活動原則)

第4条 議員は、~~市民の代表として~~、言論が議会活動の基本であること及び議会が合議制の機関であることを認識し、次に掲げる原則に基づき活動するものとする。

- (1) 議員相互の言論を尊重するとともに、討議を推進すること。
- (2) 市民生活に関わる課題について、市民の多様な意見の的確な把握に努めること。
- (3) 市民全体の福祉の向上を目指して、積極的に政策立案及び政策提言を行い、行政監視に努めること。
- (4) 自らの議員活動について、積極的に情報提供を行うこと。
- (5) 自らの資質の向上を図るため研鑽に努めること。

【解説】

- この条では、議会を構成する議員が、~~市民の代表として~~どのような原則に基づき活動すべきかを明記しました。
- 議員は選挙で選ばれていることから、議会は住民の縮図であり、多様な意見の集約の場と言えます。合議制の機関である議会の議員は、他の議員の言論を尊重しながら討議をすすめることが重要です。
- 議員は、政策立案等を行うとともに、執行機関のあらゆる施策を監視し、改善策を提案することを明記しました。
- 議会が改革に取り組むと同様に、議員も資質向上に努めることを明記しました。

(議員の政治倫理)

第5条 議員は、選挙で選ばれた者として、重大な使命を有しており、高い倫理的義務が課せられていることを深く認識し、品位の保持及び政治倫理の向上に努めなければならない。

【解説】

- ~~第1条で、この条例の目的は、市民福祉の向上と公正で民主的な市政の推進に寄与することであると規定しました。目的を達成するために、議会を構成する議員は、~~選挙で選ばれた者として市民の代表としての使命を自覚するとともに、高い倫理観が課せられていることを深く認識しなければなりません。
- また、議員は、特定の利益を求めて公共の利益を損なうことがあってはならないことから、政治倫理の向上に努めることを明記しました。

(会派)

第6条 議員は、議会活動を行うため、会派を結成することができる。

- 2 会派は、政策を中心とした同一の理念を共有する議員で構成し、活動する。
- 3 会派は、議会の円滑な運営に努めるとともに、政策立案及び政策提言に関し、他の会派等との合意形成に努めるものとする。
- 4 議会は、議員が会派に属さないことで不利益をこうむることがないように努めるものとする。

【解説】

- 全国的には、会派を結成しないで議会活動を行う議会もありますが、大和市議会は、連絡調整等の円滑な運営や政策立案等における優位性から、会派を基本に活動してきました。将来の変更にも対応するため「結成することができる」としたうえで、会派についての考え方や会派のあり方を明記しました。
- 会派に所属しない議員に不利益があってはなりません。議会が努力義務を負うことを規定しました。

(市民参加)

第7条 議会は、必要に応じて市民参加の機会を設けるものとする。

2 議会は、市民の意見及び知見を審査等に反映させるため、公聴会及び参考人制度の活用を努めるものとする。

3 議会は、請願者や陳情者に、委員会において委員長の許可の下に意見陳述等を行う機会を設けることができる。

4 議会は、地域に出向いて議会報告や意見交換を行うことができる。

【解説】

- ~~市民参加について、大和市市民参加推進条例では「執行機関が行う政策の形成、執行、評価及び政策の形成への反映の過程に市民が主体的に参加することをいう」と定義しています。また、逐条解説で、「現行の地方自治制度では、選挙で選ばれた市長と市議会議員による住民の代表とする間接民主制が原則であり、「市民参加」はそれを補完するものです。し、自治を充実させるものとして位置づけられる」としています。~~
- これらを踏まえて、議会として市民の意見を直接聞くことが必要であると判断した場合は、市民参加の機会を設けることを規定しました。この条例を検討するために設置した「議会基本条例検討協議会」においても、傍聴者が意見を述べる機会を設けました。
- 第2項では、地方自治法が定める「公聴会」や「参考人」制度を活用して、市民の意見や専門的な知見を議会の審査や討議に反映するよう努めることを規定しました。
- 第3項では、議会に対して請願や陳情が行われた場合、委員会での審査の過程で、請願者や陳情者が委員長の許可のもとに意見を述べる機会を設けることができることを明記しました。これまでは、委員会を一旦休憩として意見陳述を受けてきましたが、条例施行後は、正式に会議録にも陳述内容が記載されることとなります。
- この条例の第3条で、市民に対して説明責任を果たすことを議会の活動原則の1つとしました。そのためには、地域に出向いて議会の報告会等を行うことや各種団体やサークルなど市民との意見交換会等を行うことができることを明記しました。~~実施方法等については、条例制定後に検討していきます。~~

(会議及び情報の公開)

第8条 本会議及び委員会は、原則として公開とする。

- 2 議会は、会議録の公開など情報の積極的な提供に努めるものとする。
- 3 議案に対する議員の審議結果は、公開するものとする。

【解説】

- ・ 議会の会議は、本会議場で全議員が出席して行う「本会議」と、常任委員会や議会運営委員会、特別委員会のように議長が指名した議員が出席して行う「委員会」があります。本会議と委員会は原則として公開しています。これを改めて明記しました。「原則」の意味は、個人情報に係る審査が行われる場合や、地方自治法等会議規則で定める秘密会とする議決が行われた場合を想定しています。(記録が残る範囲では、大和市議会で秘密会とする議決が行われたことはありません。)
- ・ 本会議は、誰でも傍聴することができます。インターネットでも生中継と録画中継を配信しています。委員会は、委員長の許可のもとに傍聴できます。本会議と委員会の会議録は、市議会ホームページ等で公開しています。
- ・ 正式な会議としていない各派代表者会や全員協議会等は、会議録があるものについては、大和市情報公開条例に基づき公開しています。また、本会議と委員会以外にも、この条例について協議を行って来た「議会基本条例検討協議会」は公開とし、詳細な会議録をホームページに掲載してきました。
- ・ 大和市自治基本条例は、第13条(市議会の責務)で、「市議会は保有する個人情報を保護し、及び保有する情報を原則として公開しなければならない」と定めています。

(議会と市長等との関係)

第9条 議会は、二元代表制の下にある議事機関として、~~市長等~~市長その他の執行機関と緊張ある関係を保つものとする。

【解説】

- ・ 議会と市長との関係について明記しました。前文の解説で述べたように、議会と市長は共に市民の代表です。議会は議事機関(議決機関)として、市長は執行機関の長として、両者が均衡と抑制のとれた緊張関係を保って機能することが、市民福祉の向上につながると考えます。

(市長等の説明責任市長による政策の形成過程の説明)

第10条 議会は、重要な計画、政策、事業等について、市長等に対し十分な説明を求めるものとする。

2 市長等は、予算又は決算を議会に提出するに当たっては、施策別又は事業別の説明資料を作成するよう努めるものとする。

【解説】

- ・ 市長等が定める市民生活に大きく係る基本的な計画や政策、事業等について、議会は議決権の有無にかかわらず、市民の代表として、市長に十分な説明を求めることを明記しました。
- ・ 市長は、予算や決算を議案とするときは、詳細な説明資料を作成して、議会の審査に資するよう努力することを規定しました。

(行政評価)

第11条 議会は、議会として行政評価を行うことができる。

【解説】

- ・ 大和市自治基本条例では、執行機関の運営原則を「行政サービスの向上のため、政策形成等が連続し、循環していくことが基本であることを認識して、総合的かつ計画的な行政運営を行わなければならない」としており、計画・実行・評価・改善のサイクルを基本とすることを定めています。
- ・ 第2条で、議会の役割の1つとして、市長その他の執行機関の施策や事務の執行について、監視や評価を行うこととしました。すでに全国の自治体では、議会として行政評価を行う議会が増えています。大和市議会としても執行機関のサイクルに関与していくことを、今後検討していきます。

(議決事件の追加)

第12条 議会は、議事機関としての機能強化のため、地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第2項の規定により議決事件の追加を検討するものとする。

【解説】

- ・ 議会は議事機関(議決機関)ではありますが、執行機関の事件のうちで議決できるものは多くはありません。地方自治法(第96条第1項)は、議会の権限として、条例の制定や改廃、予算の決定や決算の認定、地方税の賦課徴収等15項目の議決事件を定めています。
- ・ 同条第2項では、議会の議決すべき事件を追加することが可能です。
- ・ この条では、議会の議事機関としての機能を強化するため、議決事件の追加を検討することを明記しました。

(一般質問の方式) ※市側との意見交換後、再協議

第13条 本会議における一般質問(市の一般事務について、議長の許可を得て行う質問をいう。次項において同じ。)は、一問一答の方式により行うことができる。

2 市長等(市長その他の執行機関及びその補助職員をいう。)は、一般質問に対し、議長の許可を得て、趣旨確認をすることができる。

【解説】

- ・ 議員は、定例の本会議において、市の一般的な事務等について質問や提案を行うことができます。一般質問においては、全ての質問を一括して行い、市長等がまとめて答弁を行う方式と、分割して一問一答方式で質問と答弁を繰り返す方式で行われています。市民には、一問一答の方式が分かりやすいと言われていますが、現状、大和市議会の本会議場は一問一答の方式で行う環境整備ができていません。一般質問を一問一答の方式で行うことができることを明記しました。(委員会における質疑は一問一答の方式で行っています。)
- ・ 一般質問においては、市長等から議員に質問することや、議員から求められていない答弁や発言をすることは、原則としてできませんでした。市長等が、議長の許可のもとに、議員に趣旨確認の発言をすることができることを明記しました。

(議長及び副議長)

第14条 議長は、議会を代表し、公正な職務の執行に努めるとともに、民主的かつ活発な議論が行われるよう議会を運営するものとする。

2 議会は、議長及び副議長の選出に当たり透明性の確保に努めるものとする。

【解説】

- ・ 議長は、議会を代表する者として重要な役割があります。第1項で、議長の役割と議会運営にあたって基本となる事項を定めました。
- ・ 第2項は、正副議長の選出に関して定めるものです。地方自治法(第103条)は、「議会は、議員の中から議長及び副議長1名を選挙しなければならない」と定めています。選挙という用語を用いていますが、公職選挙法による選挙とは定めていないため立候補制は採れない、あるいは定めていないから立候補制を採れる等さまざまな解釈があります。立候補制は採れないとする解釈が一般的です。
- ・ 透明性を確保するため、大和市議会は、平成19年から申し合わせにより正副議長選挙の前に、全員協議会で複数の議員が所信の表明を行ってきました。

(政策形成等)

第15条 議会は、政策立案や調査研究に資するための組織をつくることができる。

2 議会は、議員の議会活動を支援するため研修等の充実を図るものとする。

【解説】

- ・ 第4条で、議員の活動原則として5項目を列挙しました。そのなかでも、市民全体の福祉の向上を目指して積極的に政策立案や政策提言に取り組むことは、今後ますます議会や議員に求められる活動です。この条では、政策立案や調査研究のために政策研究会等の組織をつくることのできることを明記しました。
- ・ また、市の執行機関や国県等の新たな政策制度等に関する研修等の充実を図ることにより、議会として議員の研鑽を支援することを定めました。

(政務活動費)

第16条 会派及び会派に所属しない議員は、政務活動費を有効に活用し、積極的に調査研究及び政策提言を行うものとする。

2 会派及び会派に所属しない議員は、政務活動費を充てることのできる経費の範囲に従い適正に執行し、常に市民に対して使途の説明責任を負うものとする。

【解説】

- ・ 政務活動費については、「大和市議会政務活動費の交付に関する条例」で、交付の対象や額、交付方法、使途基準を具体的に定めていますが、ここでは政務活動費に関して基本となる考え方や、会派や議員が使途について説明責任を負うことを明記しました。
- ・ 平成24年に改正された地方自治法では、議長は政務活動費について使途の透明性の確保に努めるとする規定が追加されました。大和市議会は、それ以前から収支報告書等を市議会ホームページで公開しています。説明責任を果たすため今後更に透明性の確保に努めていきます。

(議会事務局)

第17条 議会は、議員の政策立案機能の向上のため、議員の議会活動を補佐する議会事務局の調査及び法務に関する機能の充実に努めるものとする。

【解説】

- ・ 議会事務局には、議員の議会活動を補佐する役割があります。議員の政策立案機能を向上するために、議会事務局には、調査や法務に関する機能を充実させることが求められます。議会としてその充実に努めることを規定しました。

(予算の確保)

第18条 議会は、市長に対し、二元代表制としての機能を充実するために必要な予算の確保を求めるものとする。

【解説】

- ・ 議会が二元代表制に相応しい機能を充実するためには、議場の環境整備や議会広報の拡充など予算が必要となる場合があります。予算を決定するのは議会の権限ですが、議会費を含め予算の調製権（※「調製権及び提案権」とすることを検討）は市長にあります。この条では、市長に対して必要な予算の確保を求めることを規定しました。

(議会図書室)

第19条 議会は、議員の調査研究に資するため、附設する議会図書室の資料等の充実に努めるものとする。

【解説】

- ・ 地方自治法（第100条）は、議会に図書室を附置して国や県から送付された官報や公報、刊行物を保管しなければならないと定めています。法の規定を受けて、更にそれ以外の資料についても議員の調査研究に資するために充実させることを議会の努力義務として規定しました。

(議員定数)

第20条 議員定数は、住民の意思~~市民意見~~を反映するために必要な数を考慮して、別に条例で定める。

【解説】

- ・ 議会は市民を代表する機関であり、議会が決定した意思は市民の意思としての効力を有するものであることから、議員定数は、市民の代表としての機能を十分に発揮しうる数が必要です。議員定数が減れば、その分だけ市民意思は反映しにくくなり、また執行機関の監視機能が低下する恐れがあります。
- ・ しかし、行財政改革の一端として、議員定数を減らすべきという議論があるのも事実です。大和市議会の議員の定数は、ピーク時は34人（昭和46年～62年）でしたが、徐々に減少し、平成23年の選挙から28人になっています。議員一人当たりの人口は、昭和50年当時から平成24年で約2倍になっています。
- ・ 平成23年の地方自治法改正で、人口に応じて議員定数の上限を定めていた規定が撤廃されました。自治体の自由度の拡大を図るための措置の1つとされています。
- ・ これらを踏まえて、市民意見を反映するために必要な数を考慮して、「大和市議会の議員の定数を定める条例」において定めることを規定しました。

(議員報酬)

第21条 議員報酬の額は、原則として大和市附属機関の設置に関する条例（昭和33年大和町条例第9号）の規定に基づき設置された大和市特別職報酬等審議会の審議結果を受けて、別に条例で定める。

【解説】

- ・ 議員の報酬や市長等の給与の額については、公共的団体代表者及其他住民（10名以内）で構成する「大和市特別職報酬等審議会」が、市長からの諮問に応じて審議し答申しています。その答申に基づき、議会は「大和市議会議員の議員報酬等に関する条例」を改正するというシステムで行われています。そのことを明記しました。
- ・ 「原則として」としたのは、大規模災害など緊急かつ特別の事態が発生して議員報酬を削減することが必要となった場合に、審議会の答申を待たず議会として条例改正を行うことができるよう、例外措置を認めるためのものです。
- ・ 大和市議会議員の報酬の額は、全国の特例市の中では低いほうですが、議員報酬が多すぎるといった批判があるのも事実です。批判は、議会及び議員がその役割や機能を十分に発揮していないのではないかという疑問に呼応するものであると認識しています。批判や疑問の声がなくなると、この条例に基づき活動していきます。

(議会改革のための組織)

第22条 議会は、議会活動の不断の評価と改革を行うため、必要に応じて議会改革のための組織を設置することができる。

【解説】

- ・ 市民の負託に応え、時代に即応した議会にするためには、議会活動について不断の評価と改革が必要になってきます。そのときには新たに組織を設置することができることを規定しました。

(条例の見直し)

第23条 議会は、この条例が制定の目的に沿っているかを常に検証し、必要に応じて条例の見直しを行うものとする。

【解説】

- ・ どの条例もそうですが、この条例についても目的に沿ったものになっているかを常に検証し、必要に応じて改正を行うことを明記しました。

附 則

この条例は、平成25年〇月1日から施行する。

【解説】

- ・この条例は平成25年〇月1日から施行するものです。