

石巻市議会基本条例

逐 条 解 説

平成22年3月

石巻市議会 議会運営委員会

(前文)

石巻市議会（以下「議会」という。）は、石巻市市民（以下「市民」という。）によって選出された議員により構成される議事機関であり、同じく市民から選出された石巻市長（以下「市長」という。）とともに、石巻市の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに市民の負託に応え、議会は合議制の機関として、市長は独任制の機関として、独立・対等の立場のもと、それぞれ異なる特性をいかして、石巻市の発展と市民福祉の向上を図る共通の使命を有している。

今日、地方分権の進展により真の地方自治の時代を迎え、地方公共団体の自己決定、自己責任の範囲が急速に拡大する中で、議会の担うべき役割や責任はこれまで以上に重要なものとなってきており、議会及び議員がその責務を果たしていくためには、二元代表制の趣旨を踏まえ、市長と相互の抑制と均衡、協調を図りながら、地方公共団体の自立に対応できる議会及び議員へ自ら改革していかなければならない。

この自己変革に当たっては、議会は、多様な市民の多様な意見を代表する合議制機関としての特性を最大限に生かしていくために、これまで以上に公平・公正・透明な議会運営を行うことはもちろんのこと、市民に開かれた議会づくりを推進し、市民への情報発信と説明責任を果たすとともに、市民の積極的な参加を求めていくことが必要である。

他方で議会及び議員は、こうした市民との協働によって得られた意見を大切にしながら、自己研鑽と資質の向上に努めることにより、市民本位の立場から、最良の政策を決定するとともに、その執行を監視・評価し、政策提言や政策立案を積極的に行っていかなければならない。

これらを実現するために、市民自治の観点から、市民と協働し、真の地方自治を先導する議会となることを決意し、議会運営の基本的事項を定め、議会の役割と活動の指針を明確にすべく、この条例を制定する。

【趣旨】

本条例制定の背景、必要性等を示し、石巻市議会が目指す議会像を「市民と協働し、真の地方自治を先導する議会」となることの決意を表明したものです。

【解説】

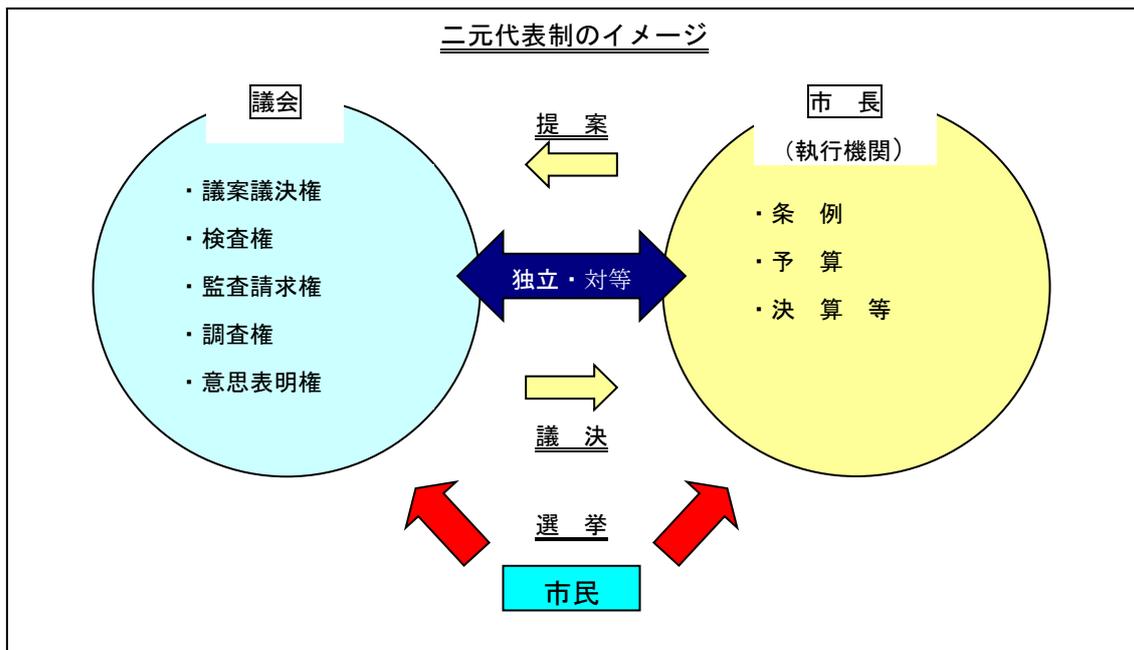
○ 憲法第93条では、

- 1 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
 - 2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律に定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
- と規定されています。

いわゆる二元代表制といわれるもので、市長と議員の政治責任は共に住民に対して直

接負うことになっています。そして、住民に対する政治的責任を果たすために、それぞれ独立した執行機関と議事機関を組織し、公正・妥当な行政を確保するよう努めるべきものとされています。（イメージ図参照）

以上のことから、両者は対等な立場で、お互いを尊重しながら、石巻市の発展と市民福祉の向上に努めるべき使命と責任を有していることについて謳っています。



- 議会基本条例制定の背景には、地方分権の進展により、地方公共団体の自己決定、自己責任の範囲が急速に拡大していることが挙げられます。また、国の地方分権改革推進委員会では地方分権改革の究極の目標として「地方政府」の確立を設定しており、地方公共団体の意思決定機関としての議会の担うべき役割と責任は、今後、ますます重要になると考えています。

これから真の地方自治の時代を迎えるに当たり、議会が地方公共団体の自立に対応していくためには、市民から「追認機関」と揶揄されることのないよう、議員間の討議を尽くし、積極的な政策提言・提案を行っていくことなど、議会及び議員が自己改革を行っていく必要があります。

また、地方自治の本旨は『市民自治』といわれています。市民自治とは、「自治体の運営はその自治体の市民の意思にもとづき、市民の参加によって行われるべき」という考えであり、地方分権化が進んだ現在にあっては、行政のみならず、議会への市民参加についても積極的に取り組んでいくことが必要と考えます。

議会は、多様な市民の多様な意見を代表する合議制機関としての特性を有していますが、これまでは、「審議経過が見えない。」などの理由から、「閉鎖的」との批判があることも事実です。

こうした批判を払拭するためには、これまで以上に市民に開かれた議会づくりを推進し、市民の議会への参加機会を保障するとともに、議会及び議員が自己研鑽と資質の向上に努め、市民本位の立場から積極的な政策提言を行っていくことにより、市民から信頼される議会になり、市民自治の立場から、『市民と協働し、真の地方自治を先導する議会』となることを決意し、この条例を制定するものです。

【参考】自治立法権、自治行政権及び自治財政権を備えた「地方政府」の確立

(地方分権改革推進委員会第1次勧告(平成20年5月28日)より)

『・・・地方自治体を、自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方自治の舞台としての「地方政府」に高めていくこと、これを地方分権改革の究極の目標に設定した。・・・』

【参考】市民自治とは？

『「市民自治」とは「市民」が自治体の主体であり自治体を管理するために市長、議員を選挙するという自治体学理論の規範概念です。

整理すると次のとおりです。

- (1) 市民は自治体を管理するために市長と議会(議員)を選出して代表権限を信託する。信託は白紙委任ではない。市長と議会の代表権限は信託された範囲内の権限である。
- (2) 市民は市長と議会の代表権限の運営を市民活動によって日常的に制御する。住民投票は市長と議会制御の一方式であって代表民主制度を否認するものではない。住民投票は代表権限を正常な軌道に戻らせる市民の制御活動である。
- (3) 市民は市長と議会の代表権限の運営が信頼委託の範囲を著しく逸脱したときには信託解除権を発動する。信託解除権とは解職(リコール)または選挙である。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、合議制の機関である議会の役割を明らかにするとともに、議会及び議員に関する基本的事項を定めることにより、地方自治の本旨に基づく市民の負託にこたえる議会、市民と協働する議会を実現し、もって市民福祉の向上及び市政の発展に寄与することを目的とする。

【趣旨】

「市民と協働する議会を実現」し、「市民福祉の向上」と「市政の発展に寄与」することを目的とすることを定めたもの。

【解説】

○ 条例で、議会の役割と、議会及び議員に関する基本的事項を明確化することにより、「前文」に盛り込まれた石巻市議会の基本理念

- ① 市長と独立・対等の立場のもと
- ② 市民参加と市民への情報発信、説明責任を果たし
- ③ 積極的に政策提言を果たす

議会の実現により、議会が市民と共にまちづくりに関する情報を共有することが、市民参加の前提条件であるとの考え方のもと、

『市民と協働し、真の地方自治を先導する議会』

を目指し、市民福祉の向上と市政の発展に寄与することを目的としました。

第2章 議会及び議員の活動原則

(議会の活動原則)

第2条 議会は、市民を代表する議事機関であることを常に自覚し、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 公正性及び透明性を確保するとともに、市民に開かれた分かりやすい議会運営を行うこと。
- (2) 市民の多様な意見を的確に把握し、政策形成に反映できるよう、市民参加の機会の拡充に努めること。
- (3) 把握した市民の多様な意見をもとに政策提言、政策立案等の充実強化に努めること。
- (4) 市民本位の立場から、適正な市政運営が行われているかを監視及び検証、評価すること。
- (5) 市民に分かりやすい議会運営を行うために、石巻市議会会議規則（平成17年石巻市議会規則第1号。以下「会議規則」という。）、石巻市議会委員会条例（平成17年石巻市条例第297号）、議会内での申し合わせ事項等について、不断に見直しを行うこと。

【趣旨】

議会活動の基本原則を規定したのですが、そのいずれもが市民目線、市民本位の原則となっており、「市民と協働する議会」となっていくための条件を定めたものです。

【解説】

○ 『市民と協働し、真の地方自治を先導する議会』という議会像を実現していくためには、「前文」にも謳っているとおり、その基本はあくまでも「市民」であり、市民から見て分かりやすく、市民にとって開かれた、また、市民が参加する機会を保障した議会でなければなりません。

議会が、その権能を十分に駆使して責務を果たすこと、市長が担う市政運営を監視していくことは、議会として当然に行うべき使命として、市民本位、市民目線の活動原則を規定しました。

※ 市長とは、市長個人を指しているのではなく、市長という執行機関（補助機関としての職員を含む。）を意味しています。

【参考】「執行機関」

『 地方公共団体には、執行機関として、首長（都道府県知事、市町村長）と委員会又は委員を置くこととされている（地方自治法第138条の4第1項）。

執行機関には、選挙された首長のほか、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会などといった委員会及び委員（「行政委員会」と称されることもある。）から構成され、それぞれの執行機関が独立した権限を持つとともに、これらの執行機関全体の総合調整は首長が行うシステムとなっている。

一つの機関への権限集中を避け、複数の執行機関に権限を分掌させて、それぞれが独立して事務を処理することにより、民主的な行政が行われることを期待したものである（「執行機関の多元主義」と呼ばれている。）。

(議員の活動原則)

第3条 議員は、議会を構成する一員として、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 議会が言論の府であること及び合議制の機関であることを十分認識し、議員相互間での自由な討議を積極的に行うこと。
- (2) 地域の課題のみならず、市政の課題全般について市民の意見を的確に把握し、これを政策形成に反映できるよう、自己の能力を高める不断の研さんに努め、市民の代表としてふさわしい活動を行うこと。
- (3) 議会の構成員として、一部の団体及び地域に偏ることなく、市民全体の福祉の向上を目指して活動すること。
- (4) 自らの議会活動について、市民に対する説明責任を果たすこと。

【趣旨】

基本的な議員の活動原則として、議会が言論の府であり、合議体である議会を構成する議員は、議会としての意思を決定していく過程において、議員間の自由を積極的に行うことをはじめ、前条に定めた「議会の活動原則」に沿った形で議員の活動原則を定めたものです。

【解説】

○ これまでの議会運営は、どうしても市長をはじめとする執行機関への質疑を中心として運営されてきました。しかしながら、本来、議会は「合議制の機関」であり、議員間の討議を尽くす中で、議会の意思を決定していくことが必要であると考えます。

そうしたことから、本条例では議員間の自由討議を積極的に行っていくことを規定したものです。(自由討議の考え方については、第12条の解説をご覧ください。)

【参考】「合議制の機関」

『議会における会議原則のひとつに、「過半数議決の原則」があります。これは議会で議題となった案件の可否を決めるときは、「半数よりも多数で決める」ことをいい、半数を超える賛成があれば、全会一致でなくても、それを議会全体の意思とみなす原則のことです。したがって議会は、議題となった案件について、十分に討議を尽くし、最終的に少数意見を尊重しながら、これを吸収し賛否の意思を決定する機関であることから、「合議制の機関」と呼ばれています。』

【参考】「議員活動」

『 地方議会の議員は、近年の地方行政の複雑多様化、高度専門化に伴い、審議事項も同様に広範化・専門化が進んだことから、議員の活動も質的・量的に領域を拡大し、その常勤化・専門化の傾向も強まっている。

しかし、地方議会の議員は、地方自治法上特別職の公務員として位置付けられているものの、その職務範囲は必ずしも明確にはされていない。

議員の活動は大きく「議会活動」と「政治活動」に、さらに「議会活動」は「公務活動」と「準公務活動」（又は「議員活動」と呼ばれる。）に分けることができる。

議会活動となる「公務活動」は、議会の構成員としての義務的活動、権利的活動となり、本会議や委員会への出席、委員・議員派遣への参加などで、地方公務員としての公務となる。

「準公務活動」は、法的根拠に基づく義務的・権利的活動ではないが、議会運営や公務活動を円滑に遂行する上で必要な活動で、議会に任意で置かれる会議や会派の会合、勉強会、研修会などが該当する。

「政治活動」は、議会の活動というよりも、議員の個人的色彩の強い活動で、議員各人の差違が大きく、所属する会派によっても大きく異なる。

具体的には、直接に地域住民や支持者からの要望を聴取することや、街頭での演説、議員・会派としての議会報告会などとなる。さらに、地元団体の会合や地域イベント事業への参加・協力などが含まれる。

これらの「公務活動」「準公務活動」「政治活動」のうち、公務とされているのは「公務活動」のみであり、「準公務活動」は公務と認知されておらず、議員が地方公共団体の事務に係る活動や政策形成・提言のための調査研究活動は、現行法では公務とされないことから、議員の職責と職務を法制化すべきという意見が近年特に強く出されている。』

【参考】地方制度調査会（第29次）答申（平成21年6月16日）から

（「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」より抜粋）

『 議員の活動は、議会における審議・討議にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等、広範にわたることから、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見がある。

この点については、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務の関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。』

(議会改革の推進)

第4条 議会は、議会の信頼性を高めるため、不断の改革に努めるものとする。

2 議会は、前項の改革に取り組むため、議員等で構成する検討組織を設置するものとする。

【趣旨】

「市民と協働し、真の地方自治を先導する議会」となっていくために、更なる議会改革への決意を定めたものです。

【解説】

○ 地方分権の更なる進展、また将来、地方公共団体が「地方政府」へと確立されていくことにより、地方議会が担う役割と責任は、これまで以上に大きくなっていくと考えられます。

議会が、市民の代表機関として市民の信頼と負託に応じていくため、これまで議会運営委員会が中心となり、様々な議会改革に取り組んできましたが、本条例の制定を改革の終着点とせず、本条例を議会改革のスタートと位置付けし、条例の目的が達成されているかの検証も含め、議会改革・活性化に取り組んでいくこととしています。

また、議会改革推進のため検討組織を設置することとしておりますが、市民の積極的な参加のもと、多様な市民の意見を取り入れるため、検討組織への市民参画や学識経験者の参画も考えています。

(会派)

第5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、政策立案、政策決定等に関し、合意形成に努めるものとする。

【趣旨】

議員がより充実した議会活動ができるよう「会派」を結成することができることを定めたものです。

【解説】

○ 会派とは？

「会派」とは、一般的に、議会において共通する政策、意見、考え方を持つ議員の集まりです。

委員会制度を中心に運営される議会においては、政策・理念を共有する集団として構成された会派同士の議論が、円滑な議会運営に資する面を有しており、これまでも石巻市議会では会派制度を採っていました。会派は2人以上の議員で結成することとなっています。

※ 「1人会派」

石巻市議会では、政務活動費制度の上で、1人でも会派と“みなす”ことがあります。これは議会における一般的な“会派”ではなく、便宜上、会派と同等に扱うという政務活動費の交付対象の考え方を重視したものであり、地方自治法の趣旨に配慮したものです。

第3章 議会と市民の関係

(市民参加及び市民との連携)

- 第6条 議会は、市民に対し積極的に議会に関する情報を公開し、説明責任を十分に果たすとともに、市民が議会活動に参加する機会の確保に努めなければならない。
- 2 議会は、会議規則に規定する会議を原則公開とする。
 - 3 議会は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第100条の2の規定による専門的知見の活用並びに常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会（以下「委員会」という。）にあっては、法第109条の規定による公聴会制度及び参考人制度を十分に活用して、市民の専門的又は政策的識見等を議会の審議に反映するよう努めるものとする。
 - 4 議会は、請願及び陳情を市民等による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これら提案者の意見を聞く機会を設けなければならない。
 - 5 議会は、市民との意見交換の場を多様に設け、議員の政策立案能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図るものとする。

【趣旨】

第2条に定めた市民本位、市民目線による「議会の活動原則」具体の取組について定めたものです。

【解説】

- これまでの議会活動は、どちらかと言えば閉鎖的な面が多少あったのも事実です。
- 「議会は何をしているのかわからない。」という市民からの意見も、議会には多く寄せられていました。そうした市民意見に対する反省から、議会基本条例を制定し、市民から見て分かりやすく、市民にとって開かれた、また、市民が参加する機会を保障した議会、「市民と協働する議会」を目指すことといたしました。
- そのために、本条では、議会情報の積極的な公開、議会の説明責任、議会への市民参加機会の確保、議会の公式な会議の原則公開など規定したほか、請願・陳情を市民からの政策提案と位置付け、委員会における提案者の発言機会を保障するとともに、市民との意見交換の場も積極的に設けることといたしました。

【参考】専門的知見の活用について

『平成18年の地方自治法の改正により、議会における審議と、政策形成機能の強化を図る見地から、議案の審査又は地方公共団体の事務に関する調査のため必要な専門的事項に係る調査を、学識経験を有する者等にさせることができることとした制度。』

【参考】「公聴会」・「参考人」について

『 「公聴会」とは、重要案件の審査を周到に行うため、直接市民から意見を聞くために開催するもの。』

「参考人」は、委員会の調査・審査の充実を図るため、利害関係人、学識経験者等の出席を求め、意見を聴取する制度。公聴会は、市民の要望等を直接聴くことのできる制度ではあるものの、手続的に時間を要するため、簡便な手続で民意を直接聴取する方法として平成3年の地方自治法改正により追加された。

なお、第28次地方制度調査会答申において「民意を直接聴取し、議会を活性化
する手段として公聴会、参考人制度の活用が期待される。」とされている。』

(議会報告会)

第7条 議会は、前条の規定に関する実行性を高める方策として、市民に対する議会報告会を少なくとも年1回開催し、議会の説明責任を果たすとともに、これらの事項に関して市民の意見を聴取して議会運営の改善を図るものとする。

2 議会報告会に関することは、議長が別に定める。

【趣旨】

前条で規定した「議会の説明責任」と「市民との意見交換の場」を具体化する一つとして明文化したものです。議会自らが積極的に、また、定期的を実施することを定めたものです。

【解説】

○ 議会は、地方公共団体の意思決定機関として、議決に対する市民への説明責任を十分に果たしていくことが、市民から信頼される議会となるための大きな条件であると考えます。また、市民との意見交換を積極的に行うことにより、議会、議員が市政の問題を発見し、市政課題を特定していくことは、積極的な政策提言・提案を果たす議会を目指していく上でも『議会報告会』は貴重なツールに成り得ると考えます。

○ 議会報告会の運営について

議会報告会の実施形態については、条例施行後に検討することとしておりましたが、実際に平成24年度から各地区で開催しています。

開催するに当たっては広報広聴委員会において、会場や開催時間などについて協議の上、決定しています。

なお、会議の運営については、議員自らの手で実施しています。

○ 議会報告会後の取組について

議会報告会の中で聴取した市民意見を、市長等へ伝達するだけでは議会は単なる「使者」にすぎず、それだけでは市民から、議会報告会を「議会活動」として認知されることは難しいと考えます。

議会は、市長とともに石巻市の代表機関を構成していますので、議会報告会で聴取した市民意見を、市政の問題・課題として位置付け、その解決に向けて議論することが重要であると考えています。

具体的な取組については、24ページの「議員政策研究会」をご覧ください。

(広報・広聴活動の充実)

第8条 議会は、市政に係る重要な情報を議会の視点から市民に対して提供するとともに、議案に対する各議員の対応を公表するものとする。

2 議会は、多様な広報手段を活用することにより、多くの市民が議会と市政に関心を持つよう議会広報活動に努めるとともに、市民の意見、要望等を取り上げるための広聴活動も積極的に行うものとする。

3 議会は、前2項の定める方策の充実を図るため、議員で構成する広報広聴委員会を設置する。

【趣旨】

第6条で規定した積極的な情報公開、説明責任を果たすこと、議会への市民参加を進め、「市民に開かれた議会」を実現するため、広報広聴委員会を設置することなどを定めています。

【解説】

○ 「市民に開かれた議会」となるため、これまでも「議会だより」の発行や議会のホームページなどを活用して、議会情報を発信してきましたが、さらなる活性化を図る観点から、広報広聴委員会を設置し、広報広聴活動の充実を図ります。

○ 議案等に対する表決態度の公表

議員の議案等に対する表決結果は、市民にとっては、これまで本会議を傍聴しない限り知り得ない情報でした。(記名投票によって採決された議案のみ、後日、会議録で確認することが可能。)

石巻市議会では、議会運営委員会で議会改革・活性化の議論を進める中で、市民への情報提供を進める目的で、平成19年度の中途より、議員の議案等に対する表決結果を公表してきましたが、今回、条例に位置付け義務化するものです。

○ 広報広聴委員会の役割について

「議会だより」の編集・発行のほか、「議会ホームページ」の充実を図ることはもちろんですが、第7条で規定される「議会報告会」で寄せられた市民意見を、市政の問題として整理すること。(※詳細は、「議員政策研究会」の項を参照。)

また、議会としての広聴活動として取り組んできた「市民の聲」にとどまらず、市民意見の収集手段として、将来的には「市民アンケート」や「議会モニター制度」の実施について検討することとしています。

第4章 議会と市長等の関係

(市長等との関係)

第9条 議会は、市長その他の執行機関及びその職員（以下「市長等」という。）とともに市政の発展に向けて最大の努力をするとともに、市民にとって最善の政策判断ができるよう、市長等と対等な関係で政策論議を行い、次に掲げるところにより緊張関係の保持に努めるものとする。

- (1) 議員と市長等との質疑応答は、その論点及び争点を明確にするため、一問一答の方式により行うものとする。
- (2) 本会議及び委員会に出席した市長等は、議長又は委員長の許可を得て、議員の質疑又は質問に対して反問することができる。

【趣旨】

議会と市長等とは対等な関係で緊張関係を保持するとともに、論点・争点を明確にした議論を行うこと。また、市長等には反問権を付与することを定めたものです。

【解説】

○ 二代表制の特徴は、議会、市長がともに市民を代表することにあります。地方公共団体は、二代表制のもと、2つの代表機関が相互の抑制と均衡により、相互の専攻を抑制する体制をとってはいますが、これは両者の対立構図を意味するものではなく、その目的は市民福祉の向上を図るため、相互に緊張感を持ち続け、それぞれの責務と使命を果たすことにあります。

また、市民にとって最善の政策判断を行うためには、両者は馴れ合うことなく、緊張関係を保持した中で、積極的な政策論議を行う必要があります。

そのためには、議員の質疑は、その趣旨を明確にし、議論の論点をより深めることはもちろんのこと、傍聴する市民の理解も深まるよう「一問一答」による質疑を行うこととしています。

また、質疑等を行う議員に対しても、その質疑内容により責任を保持させるために、市長等から議員に対して反問する権利を認め、議員と市長等との間に緊張関係を確保させることとしています。

【参考】地方制度調査会（第29次）答申（平成21年6月16日）から

『（議会制度のあり方）

議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。』

(議案審議における論点情報の形成)

第10条 議会は、市長から市民生活に重要な影響を与える政策、計画、施策、事業等（以下「重要な政策等」という。）を含む議案が提案されたときは、議会審議における論点情報を形成し、その政策水準を高めることに資するため、市長に対し、次に掲げる事項について明らかにするよう求めることができる。

- (1) 重要な政策等を必要とする背景
- (2) 提案に至るまでの経緯
- (3) 他の自治体の類似する政策との比較検討
- (4) 市民参加の実施の有無とその内容
- (5) 総合計画との整合性
- (6) 財源措置及び将来にわたるコスト計算
- (7) 政策の効果

2 議会は、予算及び決算の審議に当たっては、前項の規定に準じて、分かりやすい施策別又は事業別の説明を市長に求めることができる。

3 議会は、重要な政策等の執行後における政策評価に資する審議に努めるものとする。

【趣旨】

市が「重要な政策等」を提案する場合、議案審議において前条に定めた論点を明確にした政策論議が行えるよう、7つの事項について説明を求めることができる旨を定めています。

【解説】

○ 二代表制のもと、議会も市長同様、「市の発展と市民福祉の向上を図る。」という責務と使命を有しており、特に、市民生活に重要な影響を与えるような政策等に対する議会の意思決定に当たっては、より慎重な政策論議を行う必要があります。

そのために、本会議及び委員会における審議・審査における、論点及び争点を明確化するための論点情報を形成するため、市長に対し関連情報の提出を求めることができることとしました。

これにより、提案される政策の信頼性・正当性が確保され、議会としての政策水準を高めることができるものと考えています。

また、議会側としても、提出された情報がムダにならないよう、前条に規定したとおり、論点を明確にした質疑と政策形成に努めることは言うまでもありません。

(法第96条第2項の議決事項)

第11条 法第96条第2項の議会の議決事項は、代表機関である議会が、市政における重要な計画等の決定に参画する観点と、同じく代表機関である市長の政策執行上の必要性を比較考量のうえ、別に条例で定める。

【趣旨】

地方議会の有する議決権のうち、地方自治法第96条第2項の規定による議決権の拡大に関することを定めたものです。

【解説】

○ 議決事件の拡大

議会は、地方公共団体の意思決定機関として存在し、首長が提案する案件に対して可否を表明することが重要な使命、職責とされています。その中でも議決権は、議会が持つ他の権限（検査権、監査請求権、調査権、意思表明権等）の中でも最も典型的、基本的なものとされています。

議会の議決の対象となるは、地方自治法第2条第4項の基本構想、第96条第1項に列挙されている事件、同条第2項の規定により条例で議決事件とされたもの等に限られています。その主なものは、条例を制定改廃すること、予算を定めること、決算を認定すること、一定規模以上の契約を締結することなどです。

近年、市政の課題が多様化・専門化してきていることに伴い、地方自治法第96条第1項に列挙されている事項以外にも、各種行政計画など、市民の福祉にとって重要である事項が増えてきています。そうしたことから、本条の規定は、総合計画など、市民生活に直結する重要な計画について議会の議決事項に追加し、議会の行政に対する監視機能、政策形成機能を果たしていくため、地方自治法第96条第2項の規定に基づき、議決事件の拡大について条例で制定することを定めたものです。

【参考】地方自治法第96条第2項（議決事件）

『前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。』

第5章 議会運営

(自由討議による合意形成)

- 第12条 議会は、議案等の審議又は審査においては、議員相互の自由な討議により議論を尽くして合意形成を図るように努めるものとする。
- 2 議長及び委員長は、議員相互の自由な討議が積極的に行われるよう、議会の会議及び委員会を運営しなければならない。
- 3 議員は、議員相互の自由な討議を通じて合意形成を図るよう努めるものとする。

【趣旨】

議会は「言論の府」、討論の場であるとの原則にたち、議員間の自由討議について定めたものです。

【解説】

- 議会は、地方公共団体の意思決定機関として、議決権を行使して市長が提案する各種条例や予算等の可否を決定します。

そうした意味では、議決に対する市民への説明責任を十分に果たしていくことが、市民から信頼される議会となるための大きな条件であると考えています。

そのため、本条例の中でも「議会報告会」の開催等により、市民に対する議決結果等の説明の場を設けることとしています。

しかしながら、これまでの「議員から市当局に対する質疑」を中心とする審議・審査だけでは、議決結果について、市民に『市長提出の議案には〇〇の問題があったから』という説明しかできない状況にあります。

『なぜ、賛成と反対に議員の意見が分かれたのか、その論点と争点はどこで、争点ではどのような議論が行われたのか。』について、市民に対して説明できるだけの議論が残念ながら行なわれていない現状にあります。

そうしたことを踏まえ、市民への議決結果に対する議会の説明責任を果たす意味でも、また、議会が合議制の機関であることも踏まえ、議員間による自由討議を実施し、議案に対する論点・争点を明確にし、議決に至るまでの議論のプロセスについても説明できる議会運営を目指します。

- 施行後の運用について

議員間の自由討議を実施するに当たっては、従前の議会運営が、市当局への質疑だけによって運営されてきたことを考慮し、当面は委員会審査において実施することで考えています。自由討議について、議会として成熟した時点で、本会議での運用を行っていきたいと考えています。

第6章 委員会の活動

(委員会の活動)

- 第13条 委員会は、その所管する事務について積極的な調査研究を行い、議案審査に資するとともに、政策提言を行うよう努めるものとする。
- 2 委員会は、年度当初にその年度の活動方針や視察内容について十分な検討を行い、委員会における活動計画を策定するよう努めるものとする。
- 3 委員会は、視察を行ったときは、次に掲げる事項について報告会を開催し市民に報告するものとする。
- (1) 視察の目的
 - (2) 視察の成果及び市政への提案事項
 - (3) 視察の費用
- 4 委員長は、委員会審査報告を行うときは、委員会審査の内容が市民に対して分かりやすい報告となるよう努めなければならない。
- 5 委員会は、市民から要請があったときは、審査の経過等を説明する場を設けるよう努めなければならない。

【趣旨】

議案等の実質的な審査が行われる委員会について、運営の原則や委員長の職責について規定し、市民本位の委員会運営に努めなければならないことを定めています。

【解説】

- 都道府県及び市の議会では、原則として委員会での審査、調査を経た後、委員会の審査・調査の結果をもとに、本会議で案件の審議・表決を行う「委員会中心主義」による議会運営が行われており、会派制を取り入れている議会にあっては、委員会の表決結果が本会議での表決結果となることが多くあります。そういった意味では、議会において委員会の役割は大変大きいといえます。

石巻市議会でも、「委員会中心主義」による議会運営が行われていますが、「市民に開かれた、説明責任を果たす議会」を目指す上で、市民本位の委員会運営を行う必要があると考え、審査内容が市民に分かりやすいものとなるよう努めるとともに、市民の要請があれば、委員会審査の経過等を説明する場を設けることとしました。

- 委員会としての政策提言

議会基本条例の中では、積極的に政策提言する議会を目指していますが、平成18年の地方自治法改正により、委員会にも議案提出権が認められたことも踏まえ、議員からの政策提言にとどまらず、委員会としても積極的に政策提言を行うよう所管事務調査

等を活用した調査研究を行うこととしています。

また、年度当初に委員会の活動計画を策定し、効率的・効果的に政策等についての調査研究を行っていくこととしています。

○ 視察報告会の開催

石巻市議会では、委員会としての専門性を確保し、議案審査や政策提言に資することを目的に、原則として年1回「視察」を実施しています。

視察実施後は、委員会での検証作業を行い、議案審査等の参考とするとともに、議会ホームページ等で報告書を公開してきましたが、今後は、委員会による視察を「まちづくりの知恵袋」として活用することや、視察が公費を使用して実施されていることから、市民に対して、その結果と成果を報告することが、「市民への説明責任を果たす議会」となるために必要であると考え、視察実施後に「報告会」を開催し、市当局や市民に対して「視察の成果や市政への提案事項」について報告することとしました。

第7章 政務活動費

(政務活動費の執行及び公開)

- 第14条 会派及び議員は、政務活動費の執行に当たっては、石巻市議会政務活動費交付条例（平成17年石巻市条例第304号）を遵守しなければならない。
- 2 議会は、政務活動費の収支報告書及び政務活動費の支出に係る領収書等の証拠書類（第4項において「領収書等」という。）を公開する。
- 3 政務活動費を使用して行った視察については、次に掲げる事項について公開する。
- (1) 視察の目的
 - (2) 視察の成果及び市政への提案事項
 - (3) 視察の費用
- 4 会派及び議員は、政務活動費の収支報告書及び領収書等について、自ら説明責任を果たすよう努めるものとする。
- 5 議会は、政務活動費に関する書類について、いつでも市民に閲覧可能な状態で保管しなければならない。

【趣旨】

地方自治法第100条第14項の規定に基づき、市政に関する調査研究に資するため必要な経費の一部として会派に交付される「政務活動費」について、開かれた議会となるため、透明性の確保と市民への説明責任の観点から必要な事項を定めたものです。

【解説】

○ 政務活動費とは、

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の自己決定、自己責任が拡大する中、地方議会が担う役割も格段に重要となってきたという認識の下に、議員の調査活動基盤の充実を図るため、平成12年の地方分権一括法施行の約1ヵ月後に地方自治法が改正され、平成13年度から制度化されました。平成25年3月には名称が「政務活動費」と改正されています。

石巻市議会でも平成13年4月に「石巻市政務調査費交付条例」を施行し、会派（1人会派も含む。）に対し年額36万円（月3万円×12月分）を支給しています。

政務活動費の法的性格は、その成り立ちから、地方自治法第232条の2の「補助金」とされています。したがって、政務活動費の目的に沿った支出が前提であり、精算後の残金返還はもちろんのこと、当然に目的外の使用があってはなりません。

政務活動費の運用については、条例のほか、規則等に規定されますが、石巻市議会では、平成21年4月に「政務調査費運用マニュアル」を策定しています。平成29年3月

には、更なる使途の透明化を確保するため「領収書等の公開」を決定し、運用マニュアルを改正しています。

○ 政務活動費の透明性の確保について規定

政務活動費が制度化されて以降、全国の地方議会においては「領収書の公開」をはじめとする「使途の透明化」について多くの住民監査請求が行われており、特に都市部において政務活動費は市民にとって大きな関心事となっています。

石巻市議会では、政務活動費の制度化以来、使途の透明性の観点から、全ての領収書の添付を義務付けしてきました。平成 20 年 1 月 18 日には、さらなる使途の透明化と政務活動費に対する市民の理解を得る目的から「政務活動費使途の公開についての申し合せ」を行い、「政務活動費会派別収支報告書」と「政務活動費会派別収支内訳書」を議会ホームページに掲載するとともに、情報公開コーナーへ備え付け、市民がいつでも閲覧できることとしてきました。本条例の制定にあわせて明文化し、義務化するものです。

また、領収書の閲覧については、これまで石巻市情報公開条例に基づく開示請求の手続きが必要でしたが、平成 29 年度分の政務活動費から議会ホームページでの公開及び情報公開コーナーへ備え付け、いつでも閲覧できることとしました。

なお、今後は、政務活動費関係書類について、議会図書室でも閲覧できるようにしたいと考えています。

○ 視察報告書の公開について規定

政務活動費を使用しての行政視察は、市政に関する議員の調査活動として必要なものですが、市民から見ると、その成果が分かりづらく、批判の的のひとつとなってきました。そうしたことから、石巻市議会では、平成 19 年度から政務活動費収支報告書の公開と併せ、視察報告書を公開してきました。本条例の制定に合わせて明文化し、義務化するものです。

【参考】平成 12 年地方自治法改正時の起草趣旨説明

『 地方分権は今や実行の段階を迎えることとなり、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大する中で、地方議会が担う役割はますます重要なものとなっております。（略）地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査研究基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要になっております。』

第8章 議会の権能強化

(議会の権能強化)

第15条 議会は、市政の執行に関する監視・評価機能並びに政策の立案及び提言に関する機能の強化を図るものとする。

【趣旨】

議会の権能強化の必要性について定めたものです。

【解説】

- 積極的に政策提言を行う議会となっていくためには、議会としての機能をこれまで以上に強化を図ろうとするものです。

(議員政策研究会)

第16条 議会は、市政に関する重要な政策及び課題等について、議会としての共通認識を深め、もって議会の資質向上を図るため、議員政策研究会を設置する。

2 議員政策研究会に関し必要な事項は、議長が別に定める。

【趣旨】

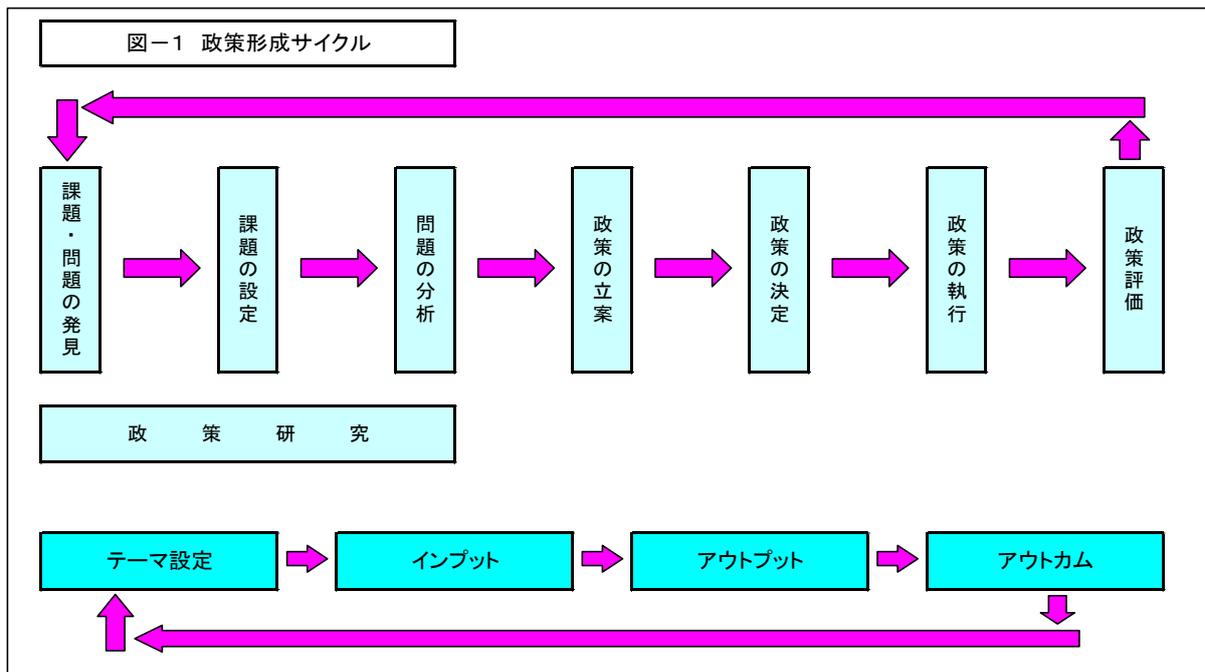
積極的に政策提言を果たす議会を目指すため、議会としての政策形成・立案能力の向上を図るため、議員政策研究会の設置について定めたものです。

【解説】

○ 議員政策研究会の役割

議員独自の政策提言はこれまでも行われてきましたが、それとは別に、議会として政策提言・提案を行うためには、議会組織の中に『政策形成サイクル』を構築する必要があります。

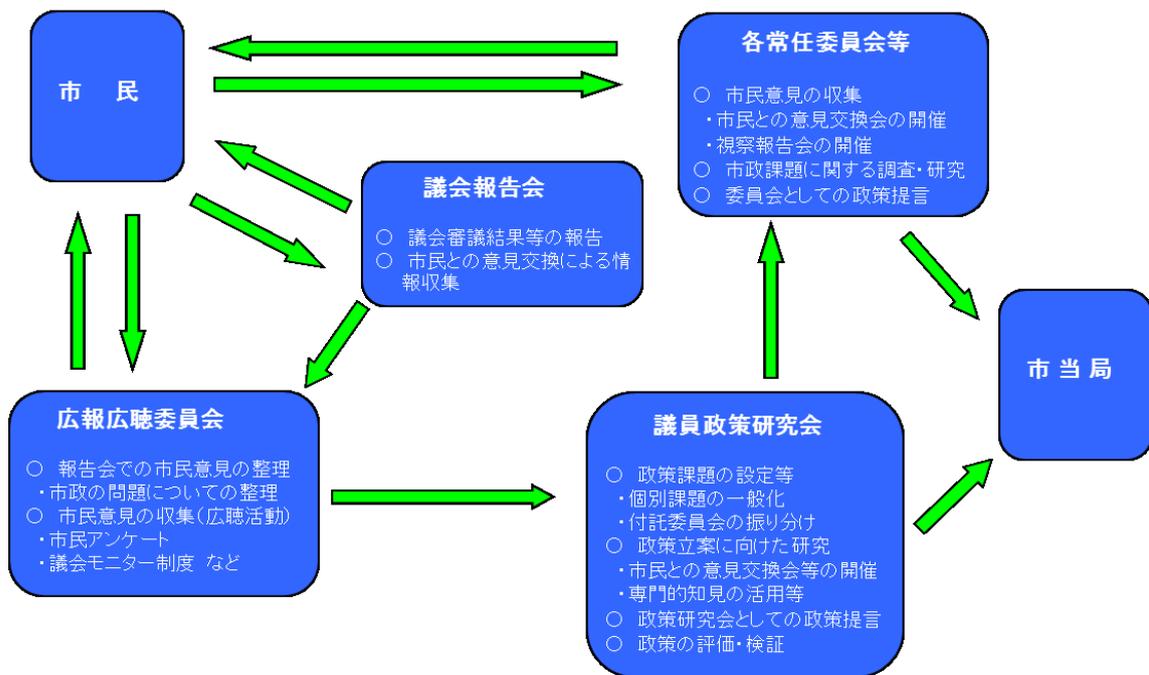
一般的に「政策形成サイクル」とは、図－1に例示のとおりですが、議会ではこれまで「政策評価」をすることはあっても、「市政課題や問題の分析」を行い、「政策を立案」することは、残念ながらほとんど行ってきませんでした。



そこで、議会として積極的な政策提言を行っていくためには、「政策形成サイクル」を構築していくことが必要と考え、その中核として「議員政策研究会」を設置することといたしました。

議員政策研究会の役割は、議会報告会などで収集した市民の意見を、広報広聴委員会で整理した後、議員政策研究会で課題設定を行い、課題に応じて所管事務調査事項として各常任委員会に振り分けし、あるいは議会全体での検討が必要な重要テーマについては、議員政策研究会自らが、政策討議・政策立案・政策提言を行い、最後に、政策の評価と検証を行うという、議会の政策形成サイクルの中で、中心的な役割を担う組織をイメージしています。

図-2 石巻市議会の政策形成サイクル(ツール)のイメージ図



(研修及び調査研究)

第17条 議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上等を図るため、議員研修会の開催に努めるものとする。

2 議員は、議会活動に資するため、積極的に研修及び調査研究に努めるものとする。

【趣旨】

議員の政策形成・立案能力向上のため、議員個人の活動のほか、議会としての研修会の開催について定めたものです。

【解説】

○ 議員研修の態様は様々ですが、最終的には市民福祉の向上に資されるべきものです。基本的に研修は、議員自らが様々な研修、調査研究に努めることにより、幅広い知識、能力の向上及び政策立案能力等の充実を図る必要があります。

また、議員個人の自己研さんだけでなく、議会として組織的に幅広い意見や知識の集積に努め、議員全員が共通認識を持ち、各議員の情報交換を定期的に進めることで、議会全体として政策立案能力等の質を高めることを目的に定めたものです。

※ 平成21年度に、石巻市議会としては初めての取組となる議員研修会を、石巻広域圏を構成する東松島市議会、女川町議会との共催により開催しています。

また、『議会基本条例』の検討に当たっては、全議員を対象とした勉強会も開催しています。

今後は、こういった取組をさらに発展させながら、議会として議員の資質向上に努めていきたいと考えています。

(交流及び連携の推進)

第18条 議会は、他の自治体の議会と政策及び議会運営等について意見交換するため、積極的に交流及び連携を図るものとする。

【趣旨】

地方議会間の交流、連携について定めたものです。

【解説】

- 市民から信頼される議会となっていくためには、議会改革の歩みを止めることはできません。議会自らが自己改革のため調査・研究を進めていくことは当然ですが、全国の地方議会においては、さらなる先進の取組を行っている議会も多数あることから、積極的に先進議会との交流・連携を進め、情報交換を行い議会改革の充実に努めるほか、近隣市議会や類似団体等の市議会とも交流し、市政への政策提言の参考としようとするものです。

※ 石巻市広域圏議員会

平成21年10月22日に近隣の2市1町の議会議員で『石巻広域圏議員会』を設立いたしました。

石巻広域圏は、平成16年度まで1市9町で組織されていましたが、平成の大合併により、現在は、石巻市、東松島市、女川町の2市1町で構成されています。

これまで広域消防や、一部事務組合による共同事業などを実施するなど、地域としての繋がりも深いことから、市政の共通課題や議会運営について、情報交換を積極的に行い、石巻圏域発展のために共に研究していくことを目的として設立したものであり、本条で規定する「交流と連携」の具体的な取組と考えています。

第9章 政治倫理等

(議員の政治倫理)

第19条 議員は、石巻市議会議員政治倫理条例（平成22年石巻市条例第23号）を遵守するとともに、これを規範として政治倫理の向上に努めなければならない。

【趣旨】

議員は、別に定める政治倫理条例により、市民全体の代表者として高い倫理観と深い識見によって行動するよう定めたものです。

【解説】

- 石巻市議会が目指す「市民と協働する議会」を実現するためには、議員に対する市民の揺るぎない信頼があって初めて実現できるものと考えています。

そうした議員と市民との信頼関係を構築していくためには、議員が市民全体の代表者として、また、市民全体の奉仕者として議員活動を行う際に遵守すべき行動基準について定めるとともに、市民に対しては議員活動について、説明を求める権利を保障することにより、議員が市民から信頼を得る基盤整備を図ることとしています。

(議員定数)

第20条 議員定数の改正に当たっては、行財政改革の視点及び他市との比較だけでなく、市政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するとともに、市民の理解を得られるよう努めるものとする。

- 2 議員定数の条例改正議案は、市民の直接請求による場合及び市長が提出する場合を除き、議員定数の基準等の明確な改正理由を付して、法第109条第6項又は法第112条第1項の規定に基づき、委員会又は議員から提出するものとする。

【趣旨】

議員定数改正に当たっての考え方と、市民への説明責任等について定めたものです。

【解説】

- 議員の定数は、地方自治法第91条によって条例で定めることとされており、現在は、議員定数条例により30人とされています。

議員の定数を決定するに当たっては、議会を構成する議員の規模が議会の機能・役割を左右することとなること、市民の意見・意思を十分に吸収し、議会としての代表性を確保し、少数意見の排除を避けることなど、配慮すべき点が多くあります。

議会の審議能力と市民意思の適正な反映を確保することは、議会の責務を果たすための基本となるものであることから、単純に行政改革といった財政的・効率性の観点や、他市との比較のみから議員定数について議論することを行わず、市政の現状や将来展望を考慮するなど、多面的・多角的な視点から市政の監視・調査・政策形成機能などを損なうことがないように検討し、また、市民の理解が得られるよう努めることとしています。

また、定数の改正は、市長にも提案権はありますが、市民への説明責任を果たすためにも委員会又は議員から提案するものとししました。

(議員報酬)

第21条 議員報酬の改正に当たって、議員が提案する場合は、市民等の客観的な意見を参考に決定するものとする。

2 議員報酬の条例改正議案は、市民の直接請求による場合及び市長が提出する場合を除き、議員定数の基準等の明確な改正理由を付して、法第109条第6項又は法第112条第1項の規定に基づき、委員会又は議員から提出するものとする。

【趣旨】

議員報酬の改正についても、議員定数の改正と同様、議員の提案と説明責任について定めたものです。

【解説】

○ 議員報酬の改正は、市長の提案権は認めるものの、市民への説明責任を果たすためにも委員会又は議員から提案するものとししました。

また、改正に当たっては、市民の客観的な意見、石巻市特別職給料等審議会等の答申などを参考に決定することとしています。

※ 「報酬」とは、一般に非常勤職員が提供した役務の対価として位置付けられ、勤務日数に応じて日割により支給されることが原則とされ、従前の議員の報酬も、条例の定めるところにより日額支給が可能とされてきました。この考え方ですと、議員に対する報酬は本会議や委員会への出席等に対する対価のように解釈されかねませんでしたが、平成20年の地方自治法の改正により、議員の報酬と行政委員等の非常勤職員等の報酬の違いが明確化され、それぞれ条文を分けて規定するとともに、さらに議員の報酬については固有の名称（「議員報酬」）が新たに設けられました。

議員の活動には、本会議や委員会等へ出席する「公務活動」だけでなく、「会派」での活動や、「議員研修会」への参加などの「準公務活動」、さらには非公務の「政治活動」として地域住民等からの要望や意見の聴取など広範な領域に及んでいます。

議員報酬の改正に当たっては、こうした議員活動の範囲や調査審議事項の複雑多様化、市の財政状況、社会経済情勢、他の地方公共団体の状況といった多角的な視点のほか、市民の意見を参考に決定されていくべきものと考えています。

第10章 議会事務局等

(議会事務局)

第22条 議会は、議員の政策形成及び立案能力の向上等を図るため、議会事務局の調査・法務機能の充実強化を図るよう努めるものとする。

【趣旨】

地方自治法第138条第2項の規定により、議会に置く事務局の機能強化について定めるものです。

【解説】

- 議会事務局は、議会に関する事務を執行するとともに、議会がその機能を発揮し、効果的・効率的な議会運営が行えるよう、議会の活動を補佐する役割を担っていますが、地方分権の進展により地方公共団体の自己決定、自己責任が拡大してきており、議会に求められる責任の増大とともに、議会事務局の役割も大きくなってきています。

石巻市議会では、議会基本条例を制定するに当たり「積極的に政策提言をしていく議会」を目指すこととしたことから、議員の政策形成・立案能力の向上を図るため、事務局の調査・法務機能の充実を図っていくこととしています。

(議会図書室)

第23条 議会図書室は、議員のみならず、誰もがこれを利用できるものとする。

2 議員は、調査研究のため、積極的に議会図書室を利用するものとする。

【趣旨】

地方自治法第100条第18項の規定により、議会に設置する図書室について定めるものです。

【解説】

- 議会図書室は、地方自治法の規定により議員の調査研究のため附置されるもので、政府、都道府県から送付された公報及び刊行物を保管する場所でもあります。

議員の政策立案能力の向上を図るため、議会図書室には一般に流通しない行政関係資料をはじめ、議員の調査研究のため必要な書籍等を整備し、議員は積極的に利用することとしています。

また、議会図書室が公費で整備されていることや、議会の持つ情報を市民に対して公開するという見地から、議会図書室を市民にも開放し、所蔵図書だけでなく、政務活動費収支報告書や行政視察結果報告書などの議会資料等についても市民にも公開することとしています。

第11章 最高規範性で見直し手続

(最高規範性)

第24条 この条例は、議会における最高規範であって、議会は、この条例の趣旨に反する議会の条例、規則等を制定してはならない。

2 議会は、議員にこの条例の理念を浸透させるため、一般選挙を経た任期開始後速やかに、この条例の研修を行わなければならない。

【趣旨】

本条例が、議会に関する条例等に対して優位性を有することを明言するものです。

【解説】

- 「議会基本条例」を石巻市議会における基本的事項を定めた“最高規範性”を有するものと位置付けるとともに、議会に関する他の条例等の制定改廃は、「議会基本条例」との整合を図り、その趣旨に反するものとしてはならないと規定しています。

また、議員も条例の理念を十分に理解する必要があることから、改選期ごとの研修会の実施を義務付けしました。

(見直し手続)

第25条 この条例の施行後、議会は、常に市民の意見、社会情勢の変化等を勘案して、議会運営に係る不断の評価と改善を行い、必要があると認めるときは、この条例について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

2 議会は、この条例を改正するに当たっては、議員全員が賛同する場合であっても、本会議において、改正の理由及び背景を詳しく説明しなければならない。

【趣旨】

本条例の見直し手続と、市民への説明責任について規定したものです。

【解説】

○ 本条例で「前文」に規定した石巻市議会の将来像「市民と協働し、真の地方自治を先導する議会」となっていくためには、条例の目的が達成されているかについて、市民の意見を聞きながら、常に検証と評価を行う必要があります。

また、必要があれば条例の改正等必要な措置を講じる必要がありますが、その場合、仮に議会内部で承知された内容であっても、検証・評価結果と改正の理由について、市民への説明責任を果たすことが、本条例の本旨でもあることから議会の説明責任について義務付けしたものです。