

参考文献：実践・条例法務⑮
 議会基本条例の考え方
 札幌大学教授 福士 明

1 議会基本条例の役割

分権改革によって、自治体の権限が拡大したことに伴い、議会の役割も増大していることから、議会改革を継続し発展させることなどを目的として、議会基本条例を制定する議会が多くなっている。

議会基本条例は、議会に関する基本的事項を総合体系的に規定するもので、会議規則や委員会条例など他の議会に関する条例等は、議会基本条例と整合性を図りつつ体系化が図られなければならない。

2 議会の憲法上の位置付け

① 憲法は、「議会」と「長」が、並列的に住民を代表し、それぞれ直接住民に責任を負う二元代表の制度を構想している。

② 二元代表の一翼を担う議会は、憲法上「議決機関」と規定され、一般的には、議会が自治体の重要事項を審議議決する団体意思を決定する機関である。

地方自治法は、「議決機関」としての議会に①立法権限、②行政的意思決定権限、③行政監視権限を付与している。

3 議会の役割・機能

① 政策立案・行政監視・論点開示（議論の場である議会での論点・争点の公開）

② 協働型議会（議会も住民参加を取り入れ、公開の場で審議・調整・決定する。）

4 基本的な論点

(1) 議会・議員の活動原則

① 議会の活動原則

開かれた議会活動、住民参加の推進、討論の場としての活動

② 議員の活動原則

議員間の自由な討議の推進、住民意見の的確な把握、選良にふさわしい活動、住民全体の福祉の向上を目指した活動、不断にその能力研さん

(2) 議会と住民の関係

① 議会の情報公開（透明性の確保）

会議の公開、議会の情報公開、議案賛否の公表、議会報告会の開催など（インターネット・CATV等による中継、広報紙、ホームページなど）

② 議会への住民参加

参考人・公聴会制度の活用、請願・陳情者説明、住民との意見交換（会議）など

(3) 議会と執行機関との関係

① 首長等の提案説明（政策過程、代替案、総合計画上の根拠、財源、コストなど）

② 質疑（一問一答方式、首長等の反問権）

(4) 議会の組織・権限・審議

① 組織（法定外会議の設置、定数、付属機関・調査機関の設置、事務局の機能強化など）

② 権限（総合計画、都市計画マスタープランなどを議決事件に追加）

③ 審議（日程・案件の広報、開始時間の厳守・休憩の説明、議員間討議、長の出席など）

(5) 議員の政治倫理、報酬、政務調査費、研修

① 政治倫理、報酬、政務調査費（条例に基づいた政治倫理の確立及び適正な執行）

② 研修（議員としてその責務を的確に果たすため、適宜適切な研修の実施）

(6) 大都市自治における議会のあり方

行政区と議会のかかわり、新しい地域自治の仕組みとのかかわりなど

【参考】基本的な論点に各会派及び当局から提案された検討項目を分類

基本的な論点		会派等提出の検討項目等			
		提案会派	項目	検討内容	備考 (会派提案内容等)
(1) 議会・議員の活動原則	①議会の活動原則	自民	議会の役割	・二元代表制における議会の地位・使命・責務・権限 ・議会の機能強化	
		民主	議会の存在価値	市政における議会の位置付けを明確にする。	
		公明	議会の使命	二元代表制における議会・市長の責務	
		ネット・無所属クラブ	議会の役割	現在、地方自治体においては議会と首長との二元代表制となっているものの、予算編成権とその日常的な執行という首長の持つ権限は相対的に大きく、近年の地方分権の推進により、その比重は一層増加しています。二元代表制の本旨からも、また最も住民生活に身近な自治体の主権在民を実現するためにも、両輪の一方である議会が、これまで以上の力を培い、首長権限との正当なバランスを保っていく事が重要であると考えます。	従来の議決権を通じた行政に対するチェック機能に加え、政策立案機能をより拡充する方途と、そのための合意形成法等についての議論。
	②議員の活動原則	自民	活動原則	議員活動	
		民主	活動原則	市会議員としての活動を明確化 市会議員としての責任、義務、権利などについて明確にする。	市民への理解を求めるためにも、①議会活動、②地域活動、③会派活動(会派に所属している場合)、④党活動(政党に所属している場合)それぞれの活動を明確にする。 身分、位置づけ、説明責任、議会・委員会への出席など。
公明		活動原則	議員の責務と議員活動のあり方		
(2) 議会と住民の関係	①議会の情報公開	民主	広報	議員の活動がなかなか市民に伝わらない。議員各個人が活動報告等を行っているが、自分のPRになり、有権者に客観的評価判断・材料にはなっていない。 市会議員の活動が見えないという意見があるが、必ずしもそうではないと思う。もしもっとPRしたいということであれば、もっとメジャーなメディアを活用するしかない。	横浜市会をアピールするキャンペーンなどを行ってもよいのではないかな。
			市会だより	市会だよりには質問者の氏名を出すべき。	
			市民との関係	議会が市民に見えないのは、何を決めているのか分からないことも一因。採決前に議案を公表し意見を募ることで議会の重要性を伝えると同時に、市民の市政へのダイレクトな関与の機会を増やす。	すべての議案を採決前(議案発送と同時に)、市民に町内掲示板・マスコミ等において公表し、意見を募り、議会において意見を述べる機会を市民は得、それらの意見を勘案したうえで、議会において採決する。
			その他	議会の評価の方法と公表の仕方	
			自己評価	議員の自己評価のあり方と公表の仕方	
			公明	市民との関係	市民に開かれた議会としての活動 政策等の形成過程の市民への説明
		あり方		広聴広報機能の充実	
		みんな	議会自身	議会自身について(活発な議論を実現するために)	・委員会資料の公開 ・委員会のネット配信(USTREAMなど) ・議事録の速やかな公開
			市民との関係	議会と市民の関係について(市民の積極的な参加を促進するために)	議会の広報・広聴活動の実施(市民意見の把握、市民への議会報告)
		共産	常任委員会	・常任委員会では委員会室が狭いなど物理的な理由から一般市民の直接傍聴を事実上認めていないが、直接傍聴を認めていない議会は全国的にみてわずかであり、政令市だけをみても横浜市と京都市のみである(大阪市は直接傍聴を試行実施中)。これではどうい開かれた議会とはいえない。 ・陳情は国への意見書を求めるものや機関意思の決定を求める決議のみを委員会の付託対象としているが、陳情も市民からの要望という意味では審査対象とすべきである。さらに、請願者・陳情者の意見陳述は審査の重要な参考となるが、口頭陳述を認めていない。	・常任委員会等の直接傍聴を認める。現在でも記者の傍聴は認めており、スペースが全くないというわけではない。予算・決算特別委員会における局別審査の傍聴者数のように、会議室の大きさに応じた傍聴者数とすればよい。 ・請願者・陳述者の意見陳述を認める。
	市民との関係		・議員は、市民の代表であり、市民と行政のパイプ役として、重要な役割を担わなければならない。ところが、議員は何をしているかわからない、役に立たない、だから減らすべきだという声から上がっているのも事実である。そもそもこんな声があがるのには、議会が市民から遠い存在であり、議員の姿が見えないことに大きな原因がある。 ・市民の多くが市政に関心を持ち、行政や議会を監視することで、真の市民のための市政が生まれてくるとも考えられる。	・常任委員会及びすべての特別委員会をインターネット中継の対象にする。 ・議会主導で、議会報告会を定期的に各区で行う。	
	ヨコ会		会議運営	会議録等の早期作成・提出について	
	当局		本会議	質問通告内容のホームページへの事前掲載の検討	
		常任委員会	インターネット中継の導入		
民主	自民	あり方	市民参加の推進に向けた広聴・広報のあり方		
	市民との関係	請願・陳情	請願者・陳情者への意見聴取	付託される請願・陳情は、政策提案として提案者の意見を聴くこと。	
		市民との関係	議員と住民の議論が少なく、住民の代表として意思集約ができていない。	・区民意見の的確な集約 ・議会報告会、議員と住民等の討論 ・住民の意見を聴くための一般会議	

②議会への 住民参加	公明	市民との関係	市民の議会活動への参加の推進		
		あり方	広聴広報機能の充実		
	みんな	市民との関係	議会と市民の関係について(市民の積極的な参加を促進するために)	夜間議会、休日議会の開催(多様な、市民の政治参加促進) 請願・陳情の読み上げについて(請願者、陳情者が委員会で読み上げる形にすべき)	
	共産	市民との関係	・議員は、市民の代表であり、市民と行政のパイプ役として、重要な役割を担わなければならない。ところが、議員は何をしているかわからない、役に立たない、だから減らすべきだという声が市民から上がっているのも事実である。そもそもこんな声があがるのには、議会が市民から遠い存在であり、議員の姿が見えないことに大きな原因がある。 ・市民の多くが市政に関心を持ち、行政や議会を監視することで、真の市民のための市政が生まれてくるとも考えられる。	・市民が傍聴しやすいよう土日、祝日、夜間議会の開催	
	ネット・無所属クラブ	議会の役割	現在、地方自治体においては議会と首長との二元代表制となっているものの、予算編成権とその日常的な執行という首長の持つ権限は相対的に大きく、近年の地方分権の推進により、その比重は一層増加しています。 二元代表制の本旨からも、また最も住民生活に身近な自治体の主権在民を実現するためにも、両輪の一方である議会が、これまで以上の力を培い、首長権限との正当なバランスを保っていく事が重要であると考えます。	議会と市民との相互関係を強化するため、日常的な市民意思の反映とその検証を担保する方法等についての議論。	
(3) 議会と執行機関との関係	①首長等の 提案説明				
	②質疑	みんな	議会と行政	議会と行政の関係について(二元代表制における役割を明確にするために)	・市長への反問権の付与 ・一問一答方式の実施
		共産	本会議	横浜市の本会議での発言機会は、1定例会あたり議案関連質問、一般質問、討論の3回(予算議会を除く)で、いずれも会派の所属人数を基に単純比例配分した時間となっており、他都市議会に比べて、発言時間が非常に少ない。市民から選ばれた議員として、発言の機会がきちんと確保されているとはいえない状況である。	・議案関連質疑:現在は、議案数にかかわらず会派所属人数に応じた時間であり、十分な質疑が行えないため、時間制限を設けない。 ・予算代表質疑:会派を代表した予算に対する質問とし、2~3日間にわたって行い、基礎時間(20分程度)+所属人数に応じた時間とする。 ・一般質問:市政一般に対する議員個人の質問とし、答弁も含めて1人30分とする。期間は3~5日間とする。 ・全ての会派が全ての委員会に所属するわけではないので、委員長報告に対する質疑を設け、時間制限を設けない。 ・質疑・質問には、一問一答の質疑方式を導入する。 ・議決に先立って行う討論には、時間制限を設けない。
		当局	本会議	・自席での「一問一答方式」導入 ・局長答弁の導入 ・答弁者から質問者に対する質問の趣旨確認導入 ・質問通告内容及び書式等の検討	通告書への通告内容の明確化及び平準化等
		常任委員会	答弁者見直し	委員会出席部長を市会説明員として届け出て、所管部長答弁を可能とする。 (議案及び報告事項に関しては、従来どおり、局長から説明)	
①組織	民主	会派	交渉会派の定義見直し 会派拘束(党議拘束)を原則廃止	各常任委員会に委員を輩出し、会派としての賛否を表明することが必要ではないか。 議員は個々の判断で議案の賛否を決め、公表する。理由は、①会派拘束は、二元代表制を無力化する「首長与党」を形成する最大要因。②首長の権限を抑制すべき二元代表制下では、議会は市民の代表機関として強力に首長権限をコントロールしなければならない。そのために、市民意思の総体を議会において首長に表現するのが責務。会派(政党)の思惑を議会で表現するのは、強首長型の二元代表制下では特に適当でない。	
		議会の権限	政策提言・立案を充実させるためのサポート体制の必要性	・議会局は、法制調査など必要に応じ対応できるような強化充実が必要 ・議員の調査、政策立案活動ができるような環境整備と研修の充実 ・会派ごとの政務調査員の採用をはじめとした政策立案機能強化のための措置 ・議会図書館の充実強化	
	公明	会派	会派のあり方と活動(会派性の担保と役割・権限)		
	みんな	議会自身	議会自身について(活発な議論を実現するために)	常任委員会の任期の在り方	
	ヨコ会	委員会	・常任委員会、特別委員会の委員会数の見直し(整理・統合) ・正副委員長報酬の見直し(廃止等)	・委員会の整理統合 ・報酬の廃止	
	当局	議会の権限	政策調査・立案機能の強化	議会局へ議員活動を補佐するスタッフを配置するとともに、議会局による一般質問、予・決算特別委員会総合審査の質問要旨などの確認	

(4) 議会の組織・権限・審議

②権限	公明	議会の権限	積極的な議員提案(政策提言)の仕組み		
			議会の監査権限の強化	監査委員の活用	
			行政法人を含む外郭団体への審査		
③審議	みんな	議会と行政	議会と行政の関係について(二元代表制における役割を明確にするために)	総合計画、基本計画への議会の積極関与(行政が作成した案を議論するのではなく、策定の段階から議会も関与する。例えば、各会派から代表を送って審議に参加するなど。あるいは基本計画を議会の議決事項にするなど。)	
			現在、地方自治体においては議会と首長との二元代表制となっているものの、予算編成権とその日常的な執行という首長の持つ権限は相対的に大きく、近年の地方分権の推進により、その比重は一層増加しています。二元代表制の本旨からも、また最も住民生活に身近な自治体の主権在民を実現するためにも、両輪の一方である議会が、これまで以上の力を培い、首長権限との正当なバランスを保っていく事が重要であると考えます。	健全な二元代表制を実現するために議会の権限強化が現行法制下の自治体レベルで、どのようなアプローチによりどこまで可能なのかについて専門家を交えた議論、認識共有。	
③審議	民主	議会活動	本会議・委員会(請願、陳情審査)等議会審議・活動		
			定例会	会期の決定方法	会期の決定など形式的なことは本会議ではなく、運営委員会で決められるようにすべき。
				会期中の日程調整	会期中の日程調整を容易にするため、「議会優先ゾーン」日程を設定すべき。
		本会議		本会議における審議の形骸化	
			一般質問の日数拡大	例えば、一般質問に会派代表としての質問がなじむのか。個々人による一般質問については、会派とは何か、議論が発生する。	
			発言持ち時間	本会議等で1人が発言する時間を制限すべき(例えば20分以内)。よって大会派は発言者数が増える。	
			質疑・質問方法	本会議における一問一答方式への変更。	
		委員会	開会ベル	本会議開催前の「予鈴」は廃止し、「アナウンス」または「別の音」にすべき。	
			常任委員会副委員長数の見直し	議員定数削減に伴い、常任委員会構成の委員数も減少している中、副委員長が2名必要か。	
			委員会傍聴	委員会傍聴を許可すべき。例えば、2~3人の人数制限があってもよい。	
			視察の取り扱い	委員会視察は、通常の委員会と同様の扱いとすべき。	
		請願・陳情	行政視察の形骸化。年2回も必要か。		
			特別委員会の位置付け	・議員同士の議論が少なく、特に特別委員会の位置づけが不明確。期限を切り、全員が所属しない真に必要なものとすべきである。 ・議員相互間の自由な討議。 ・市民意見を公平に取り入れ、議員間の討議をして政策を創り上げ、提案することが重要。	
			請願などの審議方法	常任委員会で議論する際に、一部の文言が問題になって採択されないことが多い、委員会での議論を踏まえて内容を修正し、採択できるようになれば、もっといい結果を出せるのではないか。	
		公明	定例会	定例会の回数・会期	
本会議	本会議の形式				
請願・陳情	請願と請願署名議員の公正化(議員の自己請願の取り扱い)				
みんな	議会自身	議会自身について(活発な議論を実現するために)	・議員間討議の実施 ・議会の会期の在り方 ・委員会への議員のパソコン持ち込み許可		
		委員会での審査を、行政への質問だけでなく、議員相互で意見交換を行えるようにする。	・当該委員会の委員ではない議員の発言を認める。		
共産	常任委員会	陳情も付託対象として、審査する。			
ヨコ会	議会運営	市会として、本市が取り組んでいる電子市役所の先取りを行い簡素で効率的な議会運営をおこなう。	パソコンやパワーポイントなどの情報機器の活用とパソコンの本会議・常任委員会への持ち込み		
		請願書及び陳情書のあり方と紹介議員の取り扱いについて			

(5) 議員の政治倫理、報酬、政務調査費、研修	①政治倫理、報酬、政務調査費	当局	本会議	予算議案に対する審査方法(予算研究会、予算代表、予算関連、局別審査、総合審査)の再検討・見直し 議案等の電子採決(押しボタン式投票の)導入	
			常任委員会	請負契約議案に関する財政局審査への工事所管局の出席	
				請願の付託先見直し	公有財産の管理、コンプライアンス、人事の総括としての見解を求める請願は、原則として所管局の委員会に付託、案件によって財政局や総務局等が出席
				当局交代に伴う待機時間解消に向けた10分～15分程度の休憩時間の確保	
				インターネット中継の導入	
				議決を要しない寄付受納報告の取り扱い	①廃止 ②常任委員に資料配付 ③報告する金額の基準を設ける 等
		民主	政務調査	政務調査費の使途基準	使途基準は、都市に働く議員として幅を持たせるべき。
			費用弁償	実費相当の交通費を支給	通常ルートによる交通手段を設定し、実費相当の交通費を支給すべき。
		公明	活動原則	議員活動の制度的支援	議員活動費、秘書制度、交通費の支給
			政務調査	政務調査費のあり方	実費弁償移行等
			報酬	議員報酬の適正額の考え方	
		共産	議員派遣	海外視察の公費負担のあり方	
			常任委員会	年2回の市外視察を行っているが、本当に横浜市政に役立つ視察なのか、検証する必要がある。	市外視察が本当に年2回必要か、横浜市政のために役立つ視察内容を調査検討し、回数、経費、内容、市民への報告などは非を含めて市民参加で見直しをすすめる。その結果、視察を実施することになった場合には、行政視察の報告書と旅費収支報告をホームページ上で公開する。
			海外視察	現在、議員1人あたり1期4年間で120万円、1期目の議員は3年目以降60万円を限度とする海外視察費が計上されている。海外のすぐれた事例を調査することは横浜市政のために役立つ場合もあるが、そうであれば、1期の議員は60万円を限度とするという差別があるのはおかしい。近年、地方財政は厳しい状況におかれ、観光まがいの海外視察に対して市民の批判があがっており中止・凍結している議会が多い。	海外視察は、政務調査費で行い、全行程と領収書を公開する。現行の公費による海外視察は廃止する。
			報酬	横浜市の議員報酬は、全国の市町村で最高となっている(名古屋市と大阪市は現在減額中)。厳しい財政状況のなか、議員も身を削るべきだとの声があがっているが、身を削るのなら議員定数の削減ではなく議員報酬の削減が有効である。	議員報酬を2割削減し、政令市平均並みとする。
政務調査	政務調査費は、きちんと議員活動を行うために、調査を行い、市民に報告するために必要なものであるが、その一方で第二の報酬などともいわれており、市民合意が得られているとは思われない部分がある。		・政務調査費は、領収書の公開だけでなく、調査研究報告書など成果物と会計帳簿も公開する。 ・政務調査費の金額は、市民参加で妥当かどうか検討し、市民の理解をえられる適正な水準とする。		
ヨコ会	政治倫理	横浜市議会議員が市民全体の奉仕者として、公正かつ清廉を基本姿勢とし、常に政治倫理意識に徹した議員活動に取り組むに当たって、必要な事項を定めることを目的とした横浜市議会議員政治倫理条例や要綱を制定する。	市会独自で寄附禁止事項や団体役員などの兼業禁止を規定するなど、市民にわかりやすく理解協力を求める事項を強調する。		
	委員会	正副委員長報酬の見直し(廃止等)	報酬の廃止		
	②研修				
(6) 大都市自治における議会のあり方	民主	議会の存在価値	①規模の大きな自治体においては、一人の長によって民意を汲むよりも、各区より選出された議員達によって予算編成と行政執行を行う方が、きめ細かい民意の市政反映を可能にする。②規模の大きな自治体の議会では政党政治(会派運営)が定着し国政との連動も顕著である。党議拘束を生かした政党政治を行うのであれば議院内閣制を採用するべきで、少なくとも自治体が最適な政府形態を選択可能な状態にするべきである。③自治体規模によって政治体制を柔軟に住民投票によって決定できることは世界標準であり、住民の意思によって二元代表制か議院内閣制かを選択できる自治法とすべき。そうすることで地方議会の存在価値そのものを住民意思によって決定できる。	地方政府の形態は二元代表制のみでなく地方議院内閣制等を導入可能とする地方自治法改正を国に要望する。住民投票によって横浜市会と横浜市長の権限配分を決定出来る自治法へ改正し、議会から政策リーダー(首相)を選出、首相が局長を任命、内閣を組織し、内閣において予算編成と行政執行を行う。市長は対外儀礼的事項を担い、議会に政策提言を行う。	
		議会の権限	区への権限移譲にともなう議会としてのチェック機能のあり方	現状の区づくり推進会議にチェック機能はない。	
	ヨコ会	議会の役割	地方議会の充実強化と活性化	議長への議会招集権の付与、臨時議会の活動制限の撤廃など議会活動の自由度の拡大、意見書に対する関係省庁等の誠実回答の義務付け、並びに地方議会議員の責務の法的明確化及び活動基盤の強化など、横浜市会として地方六団体と連携を図るとともに国に対し地方自治法の改正を強力に求めること。	

(7) その他	民主	議会基本条例 制定の意義	条例名称等、条例制定	<ul style="list-style-type: none"> ・自治基本条例に対する議会基本条例ではないか。横浜市が自治基本条例をつくる考えがないのであれば、条例名称も基本条例にする必要はない。 ・何のための条例なのかを明確にする必要がある。 ・何のために制定するのかをハッキリさせる必要がある。 ・市会の理念について明記するだけというのであれば、それを事前に確認しておく必要がある。 ・議員の姿勢を明記するのであれば、条例ではなく別の形で確認する方がよい。 ・基本条例制定に関しては、市民からの意見も聴くべきである。 	
	みんな	議会基本条例 制定の意味	議会基本条例を制定する意味についての議論(横浜市会にとっての基本条例の意味)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートの実施(項目は特別委員会で議論) ・専門家からの広聴(候補者) 江藤俊昭教授(山梨学院大学) 第29次地方制度調査会委員 廣瀬克哉教授(法政大学) 日本行政学会理事 北川正恭教授(早稲田大学) 元三重県知事 など 	
	ヨコ会	き章		横浜市会議員き章規則の見直し	
		報酬の見直し		横浜市非常勤特別職職員の報酬及び費用弁償の見直し	選挙管理委員、監査委員の報酬等の見直し(日額制)について。
	当局	議会の権限		政策に係る議員提出議案を提出する際の当局とのルール設定	提案者は、議案発送日の概ね1ヶ月前までに、条例原案に係る局等に対し情報提供及び予算措置の要請などを行う等