

市民により開かれた議会、信頼される議会、
そして市民の信託にこたえる議会へ

上越市議会基本条例

逐条解説

平成 25 年 3 月

上 越 市 議 会

前文

地方分権改革の進展に伴い、地方自治体の自己決定・自己責任・自己負担の範囲が拡大する中で、市民との信頼関係、協働の精神による自主自立のまちづくりが不可欠になっている。

平成17年1月1日、広域かつ全国最多となる14市町村で合併した上越市は、自治の一層の推進を図るため、自治の基本理念や市民、市議会、市長の権利・権限及び責務等を定めた上越市自治基本条例を平成20年4月1日に施行した。

さらに、自主自立のまちづくりを進めるため、合併当初、旧町村の区域ごとに導入した地域自治区・地域協議会及び地域協議会委員の公募公選制を、平成21年10月1日には合併前上越市の区域にも拡大し、市の全域において恒久化することにより、市民の手によるまちづくり活動の仕組みを整えた。

こうした中で、市民が首長及び議員を直接選挙で選ぶという二元代表制の下、議会は、市民の信託を受けた議事機関として、これまで以上にその責務を果たすことが求められている。

このため、上越市議会は、地域の人々が築き上げてきた歴史・文化、多様な地域資源などの特性を重視し、広域化した市域の課題の把握とそこに暮らす市民の様々な意見の反映に努め、議員間の自由な議論を展開しながら、政策立案及び政策提言を積極的に行う必要がある。また、これまで積み重ねてきた議会活性化に関する取組を確かなものにするとともに、さらに開かれた議会を目指し、情報公開を率先して行い、説明責任を果たさなければならない。

よって、上越市議会は、市民主権による自治の推進に向け、不断の議会改革を重ねながら、全力で市民の信託に応えていくことを決意し、ここに市議会及び市議会議員の活動原則等の基本的事項を定め、議会の最高規範として、この条例を制定する。

【趣旨】

- 前文は、上越市議会基本条例制定に至った背景や制定に当たったの決意をうたったものである。

【解説】

- 上越市議会は、本市における自治の最高規範である上越市自治基本条例（平成20年上越市条例第3号。以下「自治基本条例」という。）の下に、議会、議員の基本的な活動原則や市民及び市長との関係などを定めるとともに、議会の活性化を図るための基本姿勢を明示し、議会の最高規範としてこの条例を制定するものである。
- 前文は、地方分権改革の進展や広域かつ全国最多となる14市町村での合併、自主自立のまちの実現に向けた自治基本条例の制定、都市内分権を推進する仕組みである地域自治区の設置など、本条例制定の重要な背景や経緯を伝え、上越市議会らしさを表現するとともに、不断の議会改革を重ねながら、全力で市民の信託に応え、信頼される議会とするための決意を表している。
- なお、二元代表制とは、地方自治体において、首長と議会議員をともに住民が直接選挙で選ぶという制度である。これに対して国では、選挙で選ばれた議員で組織する国会が内閣総理大臣を指名し、その内閣が国会に対して責任を負うという議院内閣制をとっている。二元代表制の特徴は、首長、議会がともに住民を代表するところであり、住民

を代表する首長と議会が、互いに対等の機関として、その地方自治体の運営の基本的な方針を決定（議決）していくことにある。

*******上越市議会基本条例で使用する用語について*******

本条例で用いる用語は、本市における自治の最高規範たる自治基本条例における用語の意義と同一であり、本市における例規の整備の例にならい、改めて定義規定を置かなかつたものである。ただし、自治基本条例と異なる意義となる場合できちんと定義しないと疑義が生じるものには該当の条文において定義規定あるいは略称規定を置くこととしたものである。

－参考－

- 「市民」とは自治基本条例第2条第1項第2号で定める「市民」をいうものである。具体的には次のとおりである。
 - ・市の区域内に居住する個人
 - ・市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
 - ・市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する個人
 - ・市の区域内に存する学校に在学する個人
- 自治基本条例における「市長等」の定義には職員が含まれないが、議会基本条例では職員を含めて「市長等」と用いるため、第11条に略称規定を置くこととしたものである。

第1章 総則

第1条 目的

- 1 この条例は、市議会（以下「議会」という。）及び市議会議員（以下「議員」という。）の活動原則等の基本的事項を定めることにより、議会の活性化を図り、もって議会が市民の信託に応え、市民の福祉の向上及び公正で民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。

【趣旨】

- 本条は、この条例が規定している内容の概要を示し、制定の目的を明らかにするために設けたものである。

【解説】

- 市議会（以下「議会」という。）及び市議会議員（以下「議員」という。）の活動に関する基本的事項等を定めることにより、議会の活性化を図り、不断の議会改革を行っていくことを第一の目的とし、さらに、議会が市民の信託に応え、市民全体の福祉の向上と市政の発展に寄与することを最終的な目的として定めたものである。

第2章 議会及び議員の活動原則

第2条 議会の活動原則

- 1 議会は、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し、市民に開かれた議会を目指すこと。
 - (2) 議決責任を深く認識し、市の意思決定を行うとともに、市政の課題並びに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) 市政運営の監視及び評価を行うこと。
 - (4) 政策立案及び政策提言に取り組むこと。
 - (5) 議員発議による条例制定に取り組むなど、立法機能の発揮に努めること。
 - (6) 市民の多様な意見を的確に把握し、市政及び議会運営に反映させること。
 - (7) 議員間の自由闊達な議論により、市政の課題に関する論点及び争点を明らかにすること。
 - (8) 議会の役割を追求し、不断の議会改革に努めること。

【趣旨】

- 本条は、自治基本条例に定める議会の責務を全うし、前条に掲げる目的を達成するための議会の基本的な活動原則を定めたものである。

【解説】

- 第1号は、市民と歩む議会として、議会は、公平・公正な議会運営を行うとともに、その活動状況等を積極的に公開するなど、透明性を確保し、市民に開かれた議会を目指すことを定めたものである。
- 第2号から第5号までは、自治基本条例において議会が果たすべき機能として定められた4つの機能に合わせて定めたものである。
- 第2号は、議会は、市民から信託された議事機関として、その議決責任の重さを深く認識しながら、市の意思決定（条例の制定又は改廃、予算の決定、決算の認定、その他市政運営の基本的事項の議決など）を行うとともに、市政の課題や議案、意見書、決議、請願・陳情等の審議内容・結果について、市民に対し、説明責任を果たしていくことを定めたものである。
- なお、同号の市の意思決定とは、市という地方公共団体としての意思（団体意思）の決定のことであり、二元代表制の下、議会や市長が市民に代わって団体意思を決定するものである。法律で市長の専権事項と定められたものは市長が決定するが、それ以外、例えば、地方自治法第96条に掲げられている条例の制定又は改廃、予算の決定、決算の認定、その他市政運営の基本的事項などは、議会が議決により意思決定を行うものである。
- 第3号は、議会は、議決を行う前提として、検閲・検査や議会審議などを通じて市長等の執行機関による市政運営を監視するとともに、事務執行の成果等について評価することを定めたものである。
- 第4号は、議会として、委員会や会派、議員個人の活動を通じて、積極的な政策立案や政策提言に取り組んでいくことを定めたものである。

- 第5号は、議員発議による条例制定に取り組むなど、条例の制定又は改廃をする立法機能を発揮していくことを定めたものである。
- 第6号は、自治基本条例第8条第2項の規定を受けて、議会は、市民との意見交換会や議会ポストなど、様々な機会を通じて市民の意見を把握・集約し、その意見を市政や議会運営に反映させることを定めたものである。
- 第7号は、議会は、市政の課題について、市民への説明責任を果たすため、議員同士の自由闊達な議論を尽くすことを重視し、また、その議論の中で中心となった問題点（＝論点）や問題解決に向けた対応策等、施策の方針について委員間で意見等が分かれた主要点（＝争点）を市民の前に明らかにすることを定めたものである。論点や争点が市民に明らかになることにより、市民にも議会の議論がわかりやすくなり、ひいては、より市民に開かれた議会につながるものと考え、規定したものである。
- 第8号は、議会も市民の意見や社会情勢の変化等を踏まえて、常に議会の果たす役割を検証しながら、継続的な評価と改善を行うよう不断の議会改革に努めることを定めたものである。

第3条 議員の活動原則

- 1 議員は、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、議員間の自由な議論を重んじること。
 - (2) 市政の課題及び市民の多様な意見を的確に把握し、市政に反映させること。
 - (3) 市政に関する必要な調査研究を行い、政策立案及び政策提言を行うよう努めること。
 - (4) 議会活動及び市政運営に関する自らの考えについて、市民への説明責任を果たすこと。
 - (5) 市政全体を見据え、市民の福祉の向上を目指し、普遍的な利益のために活動すること。
 - (6) 高い倫理観を持って誠実にその職務を遂行し、自らの言動等に責任を持つこと。
 - (7) 不断の研さんに努め、自己の資質を高めること。

【趣旨】

- 本条は、自治基本条例において定められた議員の責務及び前条で規定した議会の活動原則を踏まえ、議員としての基本姿勢、議会活動における原則を定めたものである。

【解説】

- 第1号は、議会は、複数の議員が集まり言論によって物事を決める言論の府・合議制機関であることを認識し、議員同士の自由に活発な議論を展開していくことが重要であることから、これを活動の原則としてうたったものである。
- 第2号は、議員は、市民の代表として、市政の課題や市民の様々な意見、要望の把握・集約に努め、議会活動を通じてその意見を市政に反映させることが重要であることから、これを活動の原則としてうたったものである。

- 第3号は、議会の政策立案機能を果たすため、議員は、常に市政に関する調査研究を続ける中で、政策立案や政策提言を行うことを活動の原則としてうたったものである。
- 第4号は、自治基本条例第9条第3項の規定に基づき、議員は、議会における活動や市政運営に関する自身の考えについて、説明責任を果たしていくことを改めて活動の原則としてうたったものである。
- 第5号は、自治基本条例第9条第1項の規定に基づき、議員は、市政全体を見据えて広い視野で市民の福祉の向上を目指し、普遍的な活動を行うこと、すなわち特定の市民や地域、あるいは特定の団体や企業に偏らない普遍的な利益を追い求めて活動すべきことを改めて活動の原則としてうたったものである。
- 第6号は、自治基本条例第9条第2項の規定に基づき、議員は、高い倫理観やモラルをもって職務を誠実にを行うとともに、自身の言動や行動に責任を持たなければならないことを改めて活動の原則としてうたったものである。
- 第7号は、自治基本条例第9条第1項の規定に基づき、議員は、常に研修や研究に努め、資質を高めていくことを改めて活動の原則としてうたったものである。

第4条 議長の責務

- 1 議長は、議会を代表して中立公正な職務遂行に努めるとともに、議会の品位を保持し、民主的かつ効率的な議会運営を行わなければならない。
- 2 議長は、緊急かつ重要な案件が発生した場合には、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第101条第2項の規定に基づき、市長に対し、速やかに臨時会の招集を請求しなければならない。
- 3 前項の規定による請求のあった日から20日以内に市長が臨時会を招集しないときは、法第101条第5項の規定に基づき、議長は、臨時会を招集しなければならない。
- 4 法第101条第3項の規定による請求のあった日から20日以内に市長が臨時会を招集しないときは、同条第6項の規定に基づき、議長は、臨時会を招集しなければならない。

【趣旨】

- 本条は、議長の責務について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議長は、議場の秩序保持や議事整理など、大きな権限を有していることから、全議員に対し、中立・公正な立場でその職務を行うとともに、議会の品位を保ち、民主的、効率的な議会運営を行うことを責務としたものである。
- 第2項は、地方自治法第101条第2項では、議長は、議会運営委員会の議決を経て、市長に対し臨時会の招集請求を行うことができると定められていることを受け、緊急かつ重要な案件が発生した場合には、速やかにその手続を行うことを責務として定めたものである。
- 第3項は、地方自治法第101条第2項の規定による請求のあった日から20日以内

に市長が臨時会を招集しないときは、同法第101条第5項の規定に基づき、議長が臨時会を招集することを責務として定めたものである。

- 第4項は、地方自治法第101条第3項の規定による請求のあった日から20日以内に市長が臨時会を招集しないときは、同法第101条第6項の規定に基づき、議長が臨時会を招集することを責務として定めたものである。

第5条 会派

- 1 議員は、議会活動を行うため、基本的政策が一致する議員をもって会派を結成することができる。
- 2 会派は、その活動において、政策立案及び政策提言を行うための調査研究を積極的に行うよう努めなければならない。
- 3 会派は、その活動について、市民に対して説明するよう努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、会派の定義、役割について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議員は、基本的な政策の考え方を同じくする議員と会派を結成することができることを定めたものである。
- 第2項は、会派も自治基本条例において定められた議会の果たすべき4つの機能に資することが求められるが、今後、特に政策立案機能を向上させることが求められることから、政策集団として積極的に調査研究を重ね、政策立案や政策提言を行うことを定めたものである。
- 第3項は、議会・議員の活動原則で市民に対する説明責任を定めたことと同様に、会派としても市民に対し説明責任を果たすよう努めることを定めたものである。なお、本項は、本条例を検討するに当たり、できることから一步一步確実に議会改革を進めることを旨としたことを踏まえ、まずは各会派に説明責任を果たすよう促すため、努力義務としたものである。
- 各会派の意見調整の場として会議規則で各派代表者会議が設置されているが、これは地方自治法第100条第12項で「会議規則で定めるところにより」とされていることから、本条例には、特に各派代表者会議の規定を置かなかつたものである。

第6条 議会改革の推進

- 1 議会は、自らの改革に取り組むため、必要に応じて議員で構成する検討組織を置く。

【趣旨】

- 本条は、議会改革の推進に取り組む新たな組織の設置について定めたものである。

【解説】

- 議会は、時代の変化や市民の求めに応じた役割、運営方法等が求められることから、現状に満足することなく、自ら改革を行っていく姿勢が必要である。そのため、議会改革に向けた取り組みを専門的に検討する組織の設置を定めたものである。
- 検討組織の設置については、各議員からの提案、時代の変化、意見交換会や議会ポスト等で寄せられた市民意見等を勘案しながら議会が判断するものである。
- 常設としなかったのは、対応すべき課題に応じた組織を編成し、実情にあった協議形態をとることが望ましいとしたためである。
- また、市民の声については、市民との意見交換会や議会報告会、あるいは附属機関を設置する中で聴取することとなるものである。

第3章 市民と議会との関係

第7条 情報の共有及び公開

- 1 議会は、多様な方法を用いて、議会の保有する情報を積極的に提供し、市民との情報の共有を図らなければならない。
- 2 議会は、議会に関する市民の知る権利を保障するため、別に条例で定めるところにより、議会が保有する情報を、市民等の求めに応じ、原則として公開しなければならない。
- 3 議会は、すべての会議を原則として公開しなければならない。
- 4 議会は、議案に対する議員の賛否の表明を、市民に公表するよう努めるものとする。

【趣旨】

- 本条は、より開かれた議会を目指すため、市民との情報の共有、積極的な情報公開を進めていくことを定めたものである。

【解説】

- 第1項は、自治基本条例第18条第1項の規定を受けて定めたもので、具体的には、議会だよりやインターネット等を通じて情報を積極的に提供し、市民との情報共有を図るものである。
- 第2項は、自治基本条例第19条第1項の規定を受けて、議会も情報公開の実施機関の一つとして市民の知る権利を保障し、上越市情報公開条例（平成8年上越市条例第1号）の定めるところにより、議会が保有する情報を、市民等の求めに応じて、原則公開しなければならないことを改めて定めたものである。なお、「市民等」の範囲は、上越市情報公開条例第5条で次のように定められている。
 - ・ 市内に住所を有する個人
 - ・ 市内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
 - ・ 市内に存する事務所又は事業所に勤務する個人及び市内に存する学校に在学する個人
 - ・ 上記のほか、実施機関が行う事務又は事業に具体的な利害関係を有する個人及び法人その他の団体

- 第3項は、議会は、透明性の確保等の観点から、秘密会とする場合などを除き、本会議や常任・特別委員会など、議会が開催するすべての会議を原則として公開とすることを定めたものである。
- 第4項は、議会は、議決に対する説明責任を果たすため、議案等に対する議員個人の賛否の表明について、議会だより等での公表に努めることを定めたものである。
- なお、第4項を努力義務としたのは、議会制度上、無記名投票による採決もあることから、賛否を公表できない場合があるためである。

第8条 市民参画及び協働

- 1 議会は、市民との意見交換の場を多様に設けて、市民参画の機会を保障するとともに、市民との協働を推進するものとする。
- 2 議会は、市民の意見及び専門的知見を審議等に反映させるため、公聴会制度及び参考人制度の活用に努めるものとする。
- 3 議会は、請願及び陳情の審議等においては、必要に応じて当該請願者又は陳情者の意見を聴くものとする。
- 4 議会は、前項の規定にかかわらず、当該請願者又は陳情者が市民の場合で申出があるときは、当該請願者又は陳情者の意見を聴く機会を設けるものとする。

【趣旨】

- 本条は、議会への市民参画や意見を反映させる機会について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、自治基本条例第33条第1項の規定を受けて、議会は、市民の意見を市政に反映させるため、意見交換や意見聴取の場を設けるなど、市民参画の機会を確保するとともに、公共的課題を解決するため、市民との協働を推進することを定めたものである。
- 第2項は、議会は、議案の審議等に反映させるため、委員会において地方自治法に定められている公聴会制度及び参考人制度や学識経験者の専門的知見を活用することを定めたものである。
- 第3項は、市民参画の一環として、請願や陳情の審議等に際し、議会は委員会において、必要に応じて、請願や陳情の提出者の意見を聴いた上で、審議等を行うことを定めたものである。
- なお、第3項で「必要に応じて」としたのは、まずは受理をした議会側でその内容を判断させていただくという意味である。これは、請願・陳情には、国に意見書を出して欲しいという国政レベルのものや市長の権限が及ぶ市政レベルのものまで内容は多岐にわたるが、提出された書面（請願・陳情書）からその中身が理解できるものについては、まずは受理をした議会側でその内容を判断させていただくということである。また、請願の場合は、紹介議員がつくことになっているので、その内容については、紹介議員が責任をもって説明することが前提となることから、必ずしもすべての案件で意見を聴く

必要はないものと判断したことによるものである。

- 第4項は、請願及び陳情の審議等は第3項を原則としつつ、その例外として、請願及び陳情は、市民の大切な意見でもあり、ひとつの政策提言でもあると認識していることから、市民参画の機会の保障として、請願者及び陳情者が市民である場合に限って「請願及び陳情の意図などを直接議員に説明したい」との申し出があれば、原則としてその機会を設けることとしたものである。なお、請願者の意見陳述の申し出については、紹介議員がついていることを踏まえ、紹介議員を通じて行うこととするものである。
- 第4項の規定を市民に限ったのは、議会には全国各地から様々な陳情が寄せられるが、その全てについて意見を聴くとするのは審査の効率上、現実的に不可能であることから、自治基本条例の対象である市民に限ることとしたものである。
- また、第4項の規定を原則的な義務としたのは、請願者又は陳情者から申し出があったとしても、議会日程と陳情者のスケジュールが合わず、かつ、審議等の都合上、議会日程を変更することが難しい場合もあり得るからである。
- 意見を聴くに当たっては、議会は、議員で構成されるものであり、説明員として出席できるのは、地方自治法第121条の規定により執行機関の人に限られることから、具体的には、地方自治法第109条第6項、同法第109条の2第5項において準用する第109条第6項又は同法110条第5項において準用する第109条第6項の規定に基づき、常任委員会、議会運営委員会あるいは特別委員会において参考人として出席を求めて、意見を聴くこととなるものである。

第9条 議会報告会

- 1 議会は、市民に対し、議会で行われた議案等の審議及び審査の内容について報告する議会報告会を開催しなければならない。
- 2 議会報告会に関し必要な事項は、別に定める。

【趣旨】

- 本条は、議会報告会の開催について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保するため、議会は、自らが地域に出向き、直接市民に対し議案等の審査結果等を報告する議会報告会を開催することを義務として定めたものである。
- 第2項は、議会報告会の開催時期や議員の役割などの詳細については、各派代表者会議で定めることから、別に定めるとしたものである。

第10条 広報広聴委員会

- 1 議会は、市民との情報の共有を推進するとともに、市民参画の機会の充実を図るため、議員で構成する広報広聴委員会を置く。
- 2 広報広聴委員会に関し必要な事項は、別に定める。

【趣旨】

- 本条は、議会の広報広聴機能を担当する組織の設置について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議会は、市民との情報の共有の推進と市民参画の機会の充実を図るため、市民への広報広聴活動を専門的に行う広報広聴委員会を設置することを定めたものである。
- 広報広聴委員会の役割は、市民の情報共有のための手段となる議会だよりの編集・発行、議会ホームページの編集、また、市民の意見を聴くための意見交換会の企画・運営とその意見交換会で出された意見等の整理を行うことになるものである。
- これまでどおり、手紙やFAX等で寄せられた意見は、議会ポストに寄せられた意見として議会の代表者である議長が受け付け、対応するものである。
- 議会に対する意見等の出し方については、法定の請願や陳情のほか、意見交換会での発言、議会ポストへの手紙、FAX、メール、さらに任意の議員や会派に対する陳情などがあるが、それぞれの意見・要望の出し方などについては議会報や市議会ホームページで紹介していく予定である。
- なお、広報広聴委員会は、地方自治法第100条第12項の規定に基づき、会議規則で定める協議・調整の場となるものである。
- 第2項は、この広報広聴委員会の詳細については、別に定めることとしたものである。

第4章 議会と行政との関係

第11条 市長等との関係

- 1 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。）との緊張関係を常に保持し、事務の執行の監視及び評価その他の議事機関としての責務を果たしていくものとする。

【趣旨】

- 本条は、議会と市長等（市長その他の執行機関及びその職員）との基本的な関係について定めたものである。

【解説】

- 本条は、議会は、二元代表制の下、市長との立場及び権能の違いを踏まえ、常に緊張ある関係を保持しながら、事務の執行の監視及び評価など、自治基本条例に定められた議事機関としての責務を果たしていくことを定めたものである。

第 1 2 条 政策等の形成過程の説明要求

1 議会は、市長が提案する政策等について、議会審議における論点を整理し、その審議を深めるため、市長等に対し、必要な情報を明らかにするよう求めるものとする。

【趣旨】

- 本条は、市長等に議会審議に必要な情報開示を求めることについて定めたものである。

【解説】

- 本条は、議会は、市長が市政の重要な計画や指針、公共の用に供する施設の整備に関する計画の策定、変更、廃止等、重要な政策等を提案する場合、議会の果たすべき市の意思決定機能や市民への説明責任を全うするため、議会審議の論点の明確化などに必要となる政策や事業等の目的、効果、財源措置等の情報を明らかにするよう求めることを定めたものである。
- 本条による求めに対して市長等が応じる義務を特段規定していないが、市長は自治基本条例第 1 1 条及び第 1 3 条第 2 項などの規定に基づき、原則これに応じることとなるものである。

第 1 3 条 議決事件

1 法第 9 6 条第 2 項の規定による議会の議決すべき事件は、上越市自治基本条例（平成 2 0 年上越市条例第 3 号）第 1 6 条に規定する総合計画のうち基本構想及び基本構想に基づく基本計画の策定又は変更とする。

【趣旨】

- 本条は、地方自治法の規定に基づき、議会の議決すべき事件を条例で定めるものである。

【解説】

- 上越市自治基本条例第 1 6 条では、市政運営の総合的な指針として総合計画を定めることを規定しているが、総合計画のうち市政運営の基礎となる基本構想及び基本構想に基づく基本計画は議会の議決事件とされていない。そのため、条例で議決事件を定めることができるとする地方自治法第 9 6 条第 2 項の規定を受け、上越市自治基本条例第 1 6 条に規定する総合計画のうち基本構想及び基本構想に基づく基本計画の策定や変更を議決事件とするため、本条を置いたものである。

第 1 4 条 政策立案及び政策提言

1 議会は、条例の制定、議案の修正、決議等を通じて、市長等に対し積極的に政策立案及び政策提言を行うものとする。

【趣旨】

- 本条は、市長等に対し、政策立案や政策提言を行うことを定めたものである。

【解説】

- 自治基本条例で定められた議会の果たすべき機能のうち、政策立案機能が今後とりわけ重要になることを踏まえ、議会は、条例や予算等の議案をはじめ、市の施策について、議会としての対案や修正案の提案、決議、議員の一般質問等の手法により、市長等に対し政策立案及び政策提言を積極的に行うものである。

第5章 議会運営

第15条 議会運営

- 1 議会は、民主的かつ効率的な議会運営を行わなければならない。
- 2 議会は、法第103条第1項の規定による議長及び副議長の選挙を行うときは、所信を表明する機会を設け、その過程を明らかにするものとする。
- 3 議会は、議員間における討議を通じて合意形成を図るよう努めるものとする。
- 4 議会は、市民に分かりやすい言葉、表現を用いた議会運営に努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、議会運営に関する基本原則について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議会運営は民主的な運営を基本とし、加えて効率的な運営を行っていくことを定めたものである。議会運営は公平・公正が大前提であるとともに、効率的な運営が求められるが、ここでは、効率的な議会運営を求めるあまりに民主的な議会運営が阻害されてしまう懸念もあることから、議会運営の基本として、あえて「民主的」と「効率的」を併記したものである。
- 第2項は、正副議長の選挙の過程を明らかにするため、所信を表明する機会を設けることをうたったものである。議会における選挙は、議員全員が選挙人であり、かつ、被選挙人であるため、制度的に立候補制はとれない。そのような中、上越市議会では、議会改革の一環として、平成18年5月から、正副議長になろうとする議員の所信表明を行ってきた。本項は、これを制度的に保障するために置くこととしたものである。
- 第3項は、議会は、言論の府、合議制の機関として、様々な考えを持っている議員同士が積極的に話し合い、合意形成を図っていくことを原則とすることを定めたものである。
- 第4項は、市民に開かれた議会とするため、議会は、難解な表現、専門用語等を多用せず、会議を傍聴している市民にわかりやすい言葉を使用した議会運営に努めることを定めたものである。

第16条 委員会

- 1 委員会は、委員間の自由な討議を保障した運営を行うとともに、政策立案及び政策提言を積極的に行うよう努めなければならない。
- 2 委員会は、その所管する事項の調査及び審査を行った結果、必要と認めるときは、委員会として、調査にあつては所見を、審査にあつては意見をそれぞれ付すものとする。
- 3 委員長は、委員会の議事整理及び秩序の保持について、その責務を果たさなければならない。

【趣旨】

- 本条は、委員会運営に関する基本原則について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、全議員が一堂に会して議論をする本会議に対し、委員会は、その専門性と特性を活かして、詳細な議論を尽くす場所であることから、委員同士の自由な討議を保障し、その審査を通じて市長等に積極的な政策立案や政策提言を行うことを定めたものである。
- 第2項は、委員会は、それぞれの委員会が担当する分野の調査又は付託議案等の審査を行った結果、委員会としての所見や意見を付す必要があると認めた場合は、積極的に行っていくことを定めたものである。
- 第3項は、委員長は、委員会において、中立・公正な立場で、審査が円滑かつ能率的に進行するよう、その責務を果たさなければならないことを定めたものである。

第17条 会議における質疑応答

- 1 議会審議における質疑応答等は、次に掲げるとおりとする。
 - (1) 会議における議員と市長等の質疑応答は、論点及び争点を明確にするため、一問一答方式を原則とする。
 - (2) 議長から本会議及び委員会に出席を要請された市長等は、議員の質問、政策提言に関し、議長又は委員長の許可を得て反問することができる。

【趣旨】

- 本条は、議会審議における議員と市長等との質疑応答について定めたものである。

【解説】

- 第1号は、論点や争点を明確にするため、議員と市長等との質疑応答は、一問一答方式を原則とすることを定めたものである。
- 第2号は、議会と執行機関の活発な議論を図るため、本会議又は委員会に出席した市長等は、議員の質問、政策提言に関し、議長又は委員長の許可を得て、反問としてその趣旨の確認や逆質問をすることができることを定めたものである。なお、反問の具体的な運用については、議会運営委員会で定めるものである。

第18条 政策等の形成

- 1 議会は、市民の意見及び議員等の政策提言について、議会としての対応方針を協議するため、課題調整会議を置く。
- 2 議会は、前項の協議に基づき、共通認識及び政策等の形成を図るため、調査検討を行う必要があると認めるときは、政策形成会議を置くことができる。
- 3 課題調整会議及び政策形成会議に関し必要な事項は、別に定める。

【趣旨】

- 本条は、議会として合意形成を図り、政策等の形成・立案に向けた取り組みについて定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議会は、広報広聴委員会が市民との意見交換会で聴取した意見や議員・会派及び各委員会から提出された政策提言について、議会としてどのような対応をすべきか協議する課題調整会議を組織することを定めたものである。
- 課題調整会議は、議長が規程で定める常設の会議として設置し、その構成員は、議長、副議長、議会運営委員長、各常任委員長、各特別委員長及び第10条の規定により置かれる広報広聴委員会の委員長を予定しているものである。
- 第2項は、政策形成会議の設置を定めたものである。政策形成会議の設置の基本的な事項は議長が規程で定めるが、具体的な設置は、課題調整会議で協議した結果、議会として具体的な政策等の形成・立案を図る必要があると認めるときに、その案件に応じて、その都度、議長が各派代表者会議の承認を得て行い、その構成員は、会派等から選出された議員を予定しているものである。
- 第3項は、この課題調整会議及び政策形成会議の役割や構成等の詳細については、別に定めることを規定したものであり、具体的には議長が規程で定めるものである。
- なお、課題調整会議及び政策形成会議は、地方自治法第100条第12項の規定に基づき、会議規則で定める協議・調整の場となるものである。

第6章 政務活動費

第19条 政務活動費

- 1 政務活動費の交付を受けた会派及び議員は、別に条例の定めるところにより、適正に使用しなければならない。
- 2 会派及び議員は、政務活動費の使途の透明性を確保し、市民に対し説明責任を果たすため、収支報告書及び領収書等を公表しなければならない。

【趣旨】

- 本条は、政務活動費の使用や使途の透明性確保について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、政務活動費の適正な使用について定めたものであり、条例とは上越市議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年上越市条例第2号）のことである。

- 会派及び議員は、本項の規定に基づき、政務活動費を有効に活用し、積極的に調査研究、その他の活動を行うなど、条例及び条例に基づく規則、さらには各派代表者会議で確認された基準を遵守し、適正に使用するものである。
- 第2項は、政務活動費が公費で賄われていることに鑑み、その適正な使用について市民への説明責任を果たす必要があることから、収支報告書等の公表を義務付けたものである。具体的には、会派及び議員は、収支報告書、視察等の調査報告書、領収書等の写しを市政情報コーナーで公表するなど、その使途についての透明性を確保するものである。

第7章 議会の機能強化

第20条 議会の研修

- 1 議会は、議会及び議員の政策立案及び政策提言の能力を高めるため、研修を実施しなければならない。
- 2 議会は、前項の研修の実施に当たっては、広く各分野の専門家、市民等との研修会を行うようにするものとする。

【趣旨】

- 本条は、議会がその能力の向上のために行う研修について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議会としての政策立案及び政策提言の能力の向上、そして議員としての能力の向上を図るため、研修を実施することを定めたものである。
- 第2項は、議会は、多岐にわたる政策課題に対応するため、各分野の専門家や市民などを招き、専門家の知識や市民の知見を取り入れた研修会を実施することを定めたものである。なお、この議会が実施する研修会には、市民等の参加も可能とするものである。

第21条 附属機関の設置

- 1 議会は、議会活動に関する審査、諮問又は調査のため必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、附属機関を置くことができる。

【趣旨】

- 本条は、議会における附属機関の設置の根拠を定めたものである。

【解説】

- 本条は、市民参画の具体的な方策として、また、より高度な専門的知見を議会運営や審議に活用するため、議会に附属機関を置くことができるようにするために設けたものである。
- 国の解釈では、「議会は住民の代表である議員により構成される合議制の議事機関として、自らが多様な意思を反映させて意思決定を行う機関であり、その性格上附属機関の

設置はなじまない。」とされている。また、第28次地方制度調査会では、市議会議長会等からの附属機関設置についての要望に対し、前述の考え方を踏まえ、議会における審議機能の充実が重要であるとの答申があった。これを受け、平成18年の地方自治法の改正で、議案の審査等に係る専門的事項について学識経験者等に調査・報告をさせることができるようになったものである。これらのことを踏まえた上で、地方自治法には明文の禁止規定がないことを受けて、自治基本条例に基づく自主的な法令解釈として議会に附属機関を置くことができることを本条に明記したものである。

- 本条の規定に基づき設置される附属機関には、自治基本条例第21条の規定が適用されることとなり、その構成員には原則として公募の市民も含まれることとなるものである。議員は市民の代表者であるという前提からすると、公募の市民が含まれることについて疑問視する考えも出てくるが、その時々々の市民の意見をより広く反映させることにつながるものとして原則として公募の市民も構成員とするものである。
- 執行機関に置かれる附属機関の構成員は、非常勤の特別職の公務員に位置付けられ、地方自治法第203条の2の規定に基づき、報酬の支給が義務付けられるが、本条に基づき置かれる附属機関の構成員に対する報酬の支払いについては、法令解釈上の疑義があることから、住民監査請求から訴訟になった場合の対応も考えて、報償費で謝礼を支払うことを想定しているものである。

第22条 交流及び連携の推進

1 議会は、政策等の形成及び広域的な課題の解決に資するため、他の自治体の議会と積極的な交流及び連携を図るものとする。

【趣旨】

- 本条は、他の自治体の議会との交流及び連携について定めたものである。

【解説】

- 本条は、議会は、先進的な政策や広域化する行政課題の解決のため、国内外の自治体議会との共通認識を図り、互いに交流、連携を推進する必要があることから設けたものである。

第23条 議会事務局の体制整備

1 議会は、議会の政策立案能力を向上させ、議会活動を円滑かつ効率的に行うため、議会事務局の機能の強化を図るものとする。

【趣旨】

- 本条は、議会活動を補助する、議会事務局の体制整備について定めたものである。

【解説】

- 本条は、議会の政策立案能力の向上や議会活動を円滑かつ効率的に進めるためには、

その活動を補助する議会事務局の調査・政策法務機能の充実に努め、体制を強化することが必要となることから設けたものである。

第24条 議会図書室

- 1 議会は、議員の調査研修に資するため、議会図書室の図書等の充実に努め、その有効活用を図るものとする。
- 2 議会図書室は、誰でも利用することができるものとする。

【趣旨】

- 本条は、地方自治法の規定により議会に置く図書室の活用について定めたものである。

【解説】

- 第1項は、議会図書室の図書等（図書資料等）の充実ににより、議員の調査研修に資することで、議員の政策形成及び政策立案能力の向上を図るために設けたものである。
- 第2項は、議会図書室は地方自治法第100条第19項の規定により一般の利用に供することができる定められているが、市民に開かれた議会とするために、誰でも利用できることを明らかにしたものである。

第25条 予算の確保

- 1 議会は、議会の機能を保持し、円滑な議会運営を行うため、予算の確保に努めるものとする。

【趣旨】

- 本条は、議会関係の予算の確保について定めたものである。

【解説】

- 本条は、不要不急な経費の予算を要求するための根拠ではなく、議会基本条例の規定を執行するに当たり、その実施に必要な経費、例えば意見交換会の経費や附属機関を置いた場合の委員の謝礼や旅費などの経費も確保するなど、市民から選挙で選ばれた二元代表制の一翼を担う機関として、開かれた議会としての活動に必要な予算を確保していくという姿勢を表したものである。
- 予算審議において修正案を可決することで予算を確保することも可能であるが、可能な限り、予算要求段階で十分な調整を行い必要な予算を確保することが妥当と考えている。
- 予算の提案及び執行は、市長の権限であることから、市長に予算の確保を義務付けることも考えられたが、ここでは、議会活動に必要な予算を確保し、議会の機能を高めようとする議会の姿勢を示すため、主語を「議会」としたものである。

第8章 政治倫理

第26条 政治倫理

- 1 議員は、市民の代表として、高い倫理的義務が課せられていることを常に自覚し、良心と責任感を持ってその責務を果たすとともに、品位の保持に努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、議員としての倫理観と姿勢について定めたものである。

【解説】

- 議員の倫理については、自治基本条例第9条や本条例第3条の議員の活動原則にも定めがあるが、議員は、市民の代表として高い倫理観が求められることから、改めて本条を置いたものである。
- 本条は、議員は、まず第一に市民の代表として高い倫理的義務があることを常に自覚した上で、良心と責任感を持ってその責務を果たすとともに、市民の代表としての品位を保つよう努めなければならないことを定めたものである。

第9章 最高規範性

第27条 最高規範性

- 1 この条例は、議会における最高規範であり、議会に関する他の条例、規則等の制定、改廃並びに解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図らなければならない。
- 2 議会は、議会に関する法令の解釈及び運用に当たっては、この条例との整合を図らなければならない。

【趣旨】

- 本条は、本条例が上越市議会における最高規範であることを明らかにするために設けたものである。

【解説】

- 第1項は、本条例が議会における最高規範であることを明らかにするとともに、議会に関する他の条例・規則等の制定や改廃、その解釈及び運用に当たっては、議会における最高規範であるこの条例との整合を図らなければならないことを定めたものである。
- なお、法形式的には、本条例と他の条例との間に効力の優劣をつけることはできないが、本条例の制定目的と規定内容から、本条例は、議会における最高規範性を有しているものとするものである。
- 第2項は、自治基本条例における法令の解釈及び運用と同様に、議会は、許容される範囲内で、議会に関する法令の自主的な解釈と運用を行うことを定めたものである。

第10章 見直し等

第28条 見直し等

- 1 議会は、この条例の目的が達成されているかどうかを定期的に検証するものとする。
- 2 議会は、この条例の施行後、常に市民の意見、社会情勢の変化等を勘案し、必要に応じてこの条例の改正その他の必要な措置を講ずるものとする。
- 3 議会は、前項の見直しに当たっては、市民の意見を聴くために必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

- 本条は、条例の定期的な検証及び随時の見直しについて定めたものである。

【解説】

- 第1項は、定期的な検証を定めるものであり、具体的には、議会は、条例の目的が達成されているかどうか、各派代表者会議等において、4年を目途に自主的な検証を行っていくことを想定するものである。
- 第2項は、随時の見直しを定めるものであり、議会は、市民の意見や社会情勢の変化、前項の規定による検証の結果などを十分考慮し、各派代表者会議等において、この条例を必要に応じて見直して、条例の改正などの措置を講じていくものである。
- 第3項は、前項の見直しを行うに当たっては、議会内部で見直し作業を行い、その見直し案をもって市民の意見を聴いて改正案をまとめていくなど、市民の意見を聴くための措置を講じていくものである。