

平成22年10月1日施行



佐伯市議会基本条例

～ 市民に開かれ、

活力ある市議会を目指し、

市政の発展に貢献を～

I	議会基本条例の必要性	1
II	条例の構成	3
III	条例の説明	4
IV	用語	20
V	取組の経緯	22

I 議会基本条例の必要性

地方分権型社会への転換

※ 国や県とは、『上下・主従の関係』から『対等・協力の関係』へ

自治体(地域)
が主役の時代
へ!

自ら
政策を考え

自ら
決定し

自ら
責任をとる

地方分権の進展により、従来のような国や県まかせの政治・行政では通用しなくなりました。自治体は自己決定・自己責任の下で運営しなければならず、自治体の意思を確定する議会としての責任が増大しました。

地域のことは地域に住む住民が決めるという「地域主権」の考え方は、今後とまることはありません。

しかし、地方議会は・・・

不満の理由のトップ
(新聞社の全国世論調査)

議会の活動が見えない

政策立案能力が低い

住民意思を反映してない

チェック機能の欠如

議員のモラルが低い

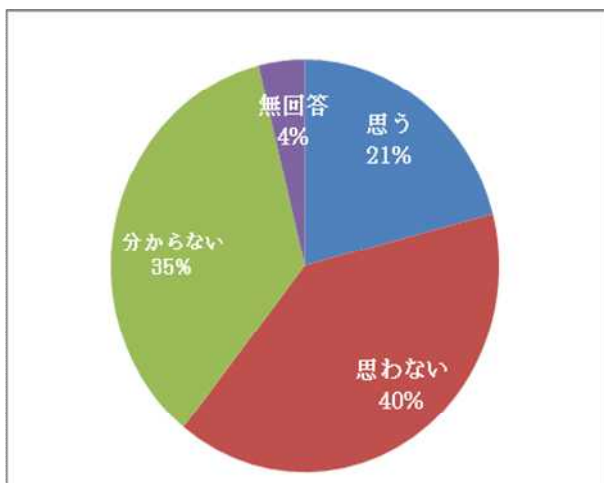
★全国的な傾向として、住民は議会に疑問を持っています。
★議会を改革し存在意義を高める必要があります。

時代は今、議会に変革を求めています。

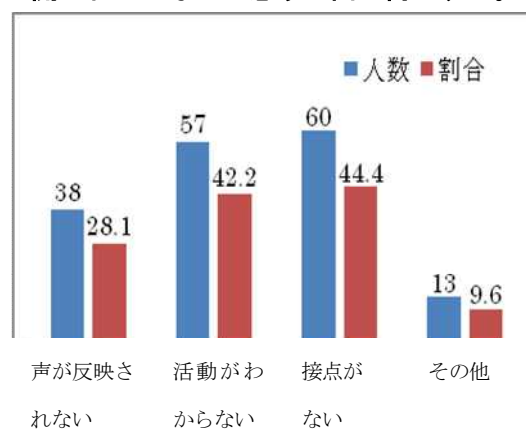
基本条例に議会のあるべき姿を明記し、市民に信頼される充実した市議会を実現する必要があります。

議会改革特別委広報公聴分科会のアンケート調査結果（抜粋）

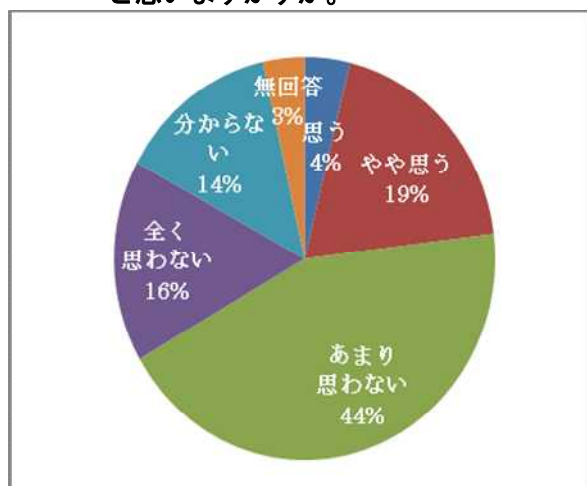
問 10 市議会は開かれていますか。



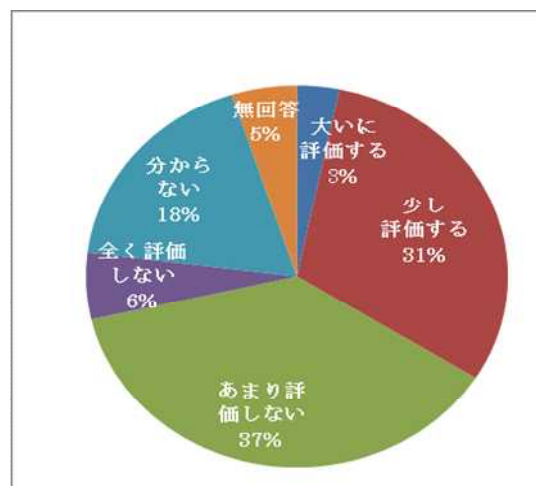
開かれていないと思う理由は何ですか。



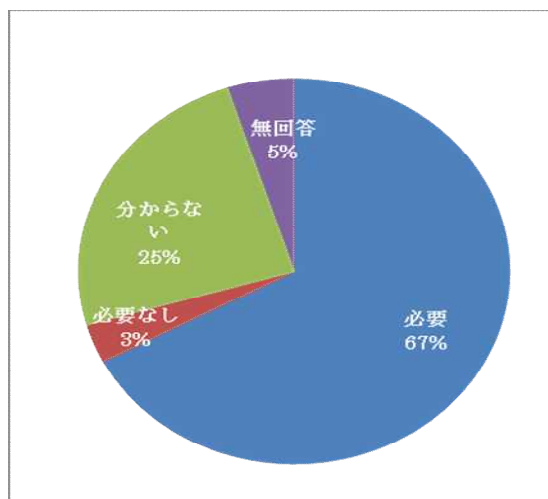
問 11 住民の声が市議会に反映されていると思いますか。



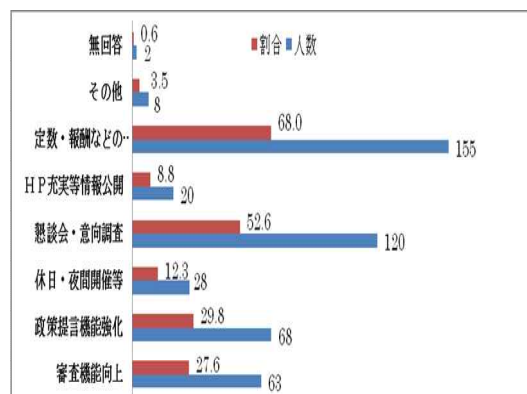
問 12 現在の市議会を評価していますか。



問 13 市議会の改革は必要と思いますか。



「必要」と答えた者のうち、議会改革に取り組むべき課題は何ですか。



II 条例の構成

前 文

前文には、条例制定の背景、制定者の意思、決意などが述べられています。

第 1 章

総 則

条例の目的と基本理念を定めています。

第 2 章

議会の使命及び活動原則

議会の使命とその使命を果たすための議会の活動原則について定めています。

第 3 章

議員の使命及び活動原則

議員の使命とその使命を果たすための議員の活動原則について定めています。

第 4 章

市民と議会の関係

市民に開かれ、信頼される市議会を構築するため、情報公開と説明責任を柱に様々な取組を定めています。

第 5 章

市長等と議会の関係

二元代表制の下で、市政の発展に取り組む議会の決意をうたうとともに、議決事件の拡大等について定めています。

第 6 章

議会機能の強化

議会が本来持つ権限を十分に行使するため、必要な議会機能の強化、事務局体制の整備等について定めています。

第 7 章

会議の運営

議会の存在意義は討議にあることを踏まえ、会議の運営の原則について定めています。

第 8 章

政治倫理

議員個々の資質は、議会活動の原点であることを自覚するため、政治倫理の章を単独の章として設けました。

第 9 章

最高規範性及び見直し手続

この条例を最高規範と位置づけ、議会と議員の責務をうたうとともに、社会情勢等の変化による見直し手続を定めています。

Ⅲ 議会基本条例の説明

前 文

地方分権の進展に伴い、議会は新たな時代を切り開く必要に迫られております。「事務の大半を国や県の指示に従って決定する」という時代は終わり、自治体が自ら考え、決定し、責任を負わなければなりません。

佐伯市民の福祉の向上のためには、憲法で保障されたあるべき姿の議会へと変わらなければ自治体としての存続も危ぶまれる時代になります。

前文では、その背景を踏まえ、真の二元代表制を確立するため、首長と政策を巡って競い、住民全体の福祉の向上と地域社会の活力ある発展を目指す決意を述べるとともに、こうした決意の下、たゆまぬ努力を重ねることで「市民の信頼を勝ち得たい」と述べています。

そして、この前文にのっとり、以下の章において具現化を図るための条文を定めています。

前 文

いわゆる地方分権一括法による機関委任事務の廃止に端を発して以来、地方公共団体には事務の決定、運用における責任能力の有無が直接的に問われる時代となった。これに伴い、二元代表制の一翼を担う議会には、地方公共団体の事務の執行に対する議決権を的確に行使するとともに、住民の意思を代弁する唯一の議事機関として、その負託にこたえるべく、たゆまぬ努力を傾注することが求められている。

こうした状況の下、本市議会は、団体自治の観点から、地方自治法に限定的に規定された議決事件にとどまらず、行政運営に責任を持つことを宣言する議決事件を定め、さらに住民自治の観点からは、執行機関に対する監視機能の強化を図り、議員相互間の討議を軸とした合議制の意思決定機関たるべく、その責務を果たさなければならない。

また、長と議会の関係は、二元代表制から導かれる機関対立主義を形成しており、それぞれの異なる特性を生かして住民の意思を行政に的確に反映させる共通の使命を負っている。本市議会は、その責務を全うする手段の一つとして、政策立案能力を向上させ、現実には政策条例を提案し、長と議会が政策を巡って競い、両輪で佐伯市を牽引することが重要と考える。さらに、時代は、市民に開かれた市民参加型の議会を促しており、その要求にこたえるためにも積極的に具体的な措置を講じる必要がある。

これらの認識を糧にして、本市議会は、市民の声と心を代弁する役割のみに終始するのではなく、住民全体の福祉の向上と地域社会の活力ある発展を目指し、力強く魅力ある佐伯市の実現に向け、不断の努力を重ねることで市民の信頼を勝ち得たい。

ここに、新たな時代の礎とするため、佐伯市議会及びその構成員である議員の活動の支柱として、議会の最高規範たる、この条例を制定する。

第1章 総則

この章では、条例の目的と基本理念を定めています。

「目的」では、この条例の直接の目的として、議会の役割を明確にし、市民の負託にこたえること、さらに究極の目的として、本来のあるべき議会活動を行うことにより、市政の発展に寄与することを定めています。

「基本理念」では、佐伯市議会の議決により、市民の意思が確定することを踏まえ、主権者である市民の意思を的確に市政に反映させるための努力をし、その結果として、憲法で保障する地方自治の実現を目指すことを定めています。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、市民に開かれた活力ある議会を構築するために必要な基本理念、議会及び議員の使命及び活動原則その他議会の運営に関する基本的事項を定めることにより、合議制の機関である議会の役割を明確にし、議会が市民の負託にこたえ、もって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。

（基本理念）

第2条 議会は、市民を代表する市政最高の意思決定機関として市民の意思を市政に反映させるため努力を惜しまずその活動に専念し、公平かつ公正な議論を尽くし、真の地方自治の実現を目指すものとする。

第2章 議会の使命及び活動原則

この章では、議会の使命とその使命を果たすための議会の活動原則について定めています。

議会の使命は、選挙で選ばれた議員が市民の多様な意見を持ちより、その意見を議員同士で話し合い、集約し、市政に反映させることを使命と定めています。いわゆる憲法で保障されている議事機関を解釈したものです。

さらに、その使命を果たすためにどのような活動をすればよいか、議会の活動原則を定めています。

第2章 議会の使命及び活動原則

(議会の使命及び活動原則)

第3条 議会は、合議制の特性を生かし、民意を代表する議員の議会活動を通じて、市民の多様な意見を集約し、市政に適切に反映させることを使命とする。

2 議会は、前項の使命を果たすために、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) 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) 把握した市民の意見の下に政策提言、政策立案等の強化に努めること。
- (4) 議会内での申し合わせ事項は、不断に見直しを行うこと。
- (5) 市民の傍聴の意欲を高める議会運営を行うこと。

第3章 議員の使命及び活動原則

この章では、議員の使命とその使命を果たすための議員の活動原則について定めています。

議員の使命は、市民の皆さんから直接選挙で選ばれた公職として、市全体を見据え、市民の多様な意見を市政に反映させることを使命と定め、その使命を果たすためにどのような活動をすればよいか、議員の活動原則を定めたものです。

また、政策集団としての会派は、法律で明文化されていないことから、この条例にうたうことにより活動の根拠規定としています。

第3章 議員の使命及び活動原則

(議員の使命及び活動原則)

第4条 議員は、市民の直接選挙によって選ばれた公職として、常に市政の課題を把握し、公益性の見地から、市全体を見据え、市民の多様な意見を市政に反映させることを使命とする。

2 議員は、前項の使命を果たすために、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、議員間の自由な討議を重んじること。
- (2) 市政の課題全般について市民の意見を的確に把握するとともに、自己の能力を高める不断の研さんにより資質の向上を図ること。
- (3) 議会の構成員として全市民の福利の向上を目指し活動すること。
- (4) 議会活動について、市民に対する説明責任を果たすこと。

(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するものとする。
- 3 会派は、議会活動について、市民に対し説明するよう努めなければならない。

第4章 市民と議会の関係

この章では、「市民のための市議会」の考えの下、市民に開かれた市議会を実現するため、情報の公開と説明責任を柱として、請願者・陳情者の意見を聴く機会の保障、重要な議案に対する議員の賛否の公表、議会報告会の開催、議会モニター制度の導入等について定めています。

特に議会モニター制度は、市民との連携による議会審議に主眼を置いており、これまでの概念とは一部異なったものです。各種団体等をモニターとして登録させていただくことにより、議案等に対するタイムリーな市民参加を容易にし、議会の使命を達成し、あわせて議会運営等についての意見交換を行い、信頼ある市議会を構築しようとするものです。

第4章 市民と議会の関係

(市民参加及び市民との連携)

第6条 議会は、佐伯市情報公開条例（平成17年佐伯市条例第13号）との整合を図りつつ、その有する情報を市民に公開するとともに、説明責任を十分に果たさなければならない。

- 2 議会は、本会議その他すべての会議を原則として公開するものとする。
- 3 議会は、参考人制度及び公聴会制度を十分活用して、市民の専門的又は政策的識見等を求めるとともに多様な広報公聴手段を活用し、一般市民の声を積極的に聴取するものとする。
- 4 議会は、請願及び陳情を市民による政策提言と位置づけ、その審議においては、原則として当該請願及び陳情をした者の意見を聴く機会を設けるものとする。
- 5 議会は、重要な議案に対する各議員の表決の結果を議会広報で公表する等、議員の活動に関し市民の評価が的確になされるよう情報の提供に努めるものとする。
- 6 議会は、議案等を議決したときは、その議決責任を深く受けとめるとともに、市民に対して当該議決に至る経過及びその理由を説明する責務を有するものとする。
- 7 議会は、前項の責務を果たすため、すべての議員の参加の下、議会報告会を年1回以上開催するとともに、報告事項等に関して市民から提出された意見をもとに議会運営の改善、政策提言等に反映させるよう努めるものとする。

【1項】この条の柱として情報の公開と説明責任を定めています。

【2項】議会の会議は、本会議のほか、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会、全員協議会及び各派代表者会議があります。さらに、新たに政策研究会、議会モニターから意見を聴く場など、様々な会議を予定しておりますが、これらの会議をすべて原則公開とするものです。ただし、傍聴者の人数が多い場合、利害関係者である場合、会議を秘密会とした場合などは会議場に入室できないこともあります。

【4項】市民の皆さんから議会へ提出された請願や陳情については、これまで提出者の願意や意見は求めていませんでしたが、事実上、提出者の意見の陳述を保障するものです。

【5項】議員は市民から直接選挙で選ばれていることを踏まえ、重要な議案に対する議員の賛否を公表することで、政治的責任を明確にしようとするものです。

【7項】市民との直接対話によって本市議会の機能を高め、活力ある市政の発展に資する趣旨で議会報告会を開催するものです。これは議員個人の報告会ではなく、議会の機関として広報公聴の機能を果たすため、地域に出向いて議会活動を報告し、議員みずから市民の質疑に答弁し、市政に関する情報の提供に努めるとともに、市政に対する提言、議会活動に対する批判や意見などを聴取し、課題の解決に向け努力することで、市民と議会との信頼関係を築こうとするものです。

（議会モニター制度）

第7条 議会は、市民を構成員とする議会モニターを設置するものとする。

- 2 常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会（以下これらを「委員会」という。）は、重要な議案等を審査する場合において必要と認めるときは、当該議案等に対する議会モニターの意見を聴取するものとする。
- 3 議会は、議会モニターから議会の運営等に関する要望、提言その他の意見を聴取し、議会活動の改善に努めるものとする。この場合において、委員会は、必要に応じ当該委員会における審査の過程等の説明を行うものとする。
- 4 議会モニターの運営に関しては、議長が別に定める。

市民の意思と議会の意思がかい離することは避けなければなりません。このことを念頭に、住民自治を基軸とする観点から、また見えにくい市議会の活動を知らしめる観点から「議会モニター制度」を設けました。

議案等に対する意見を聴取する場合、現行制度では参考人制度や公聴会制度がありますが、議会の日程上の問題もあり、人選などを含めて市民とのコンタクトを取りづらい側面があります。

そこで、市民によって組織する各種団体等を議会モニターとして登録させていただき、議会の申し出により、いつでも意見聴取できる体制を整え、議案審査等に生かそうとするものです。

この制度の導入は、モニターとの意見交換を通じ、相互の情報の共有を経て、参考人制度や公聴会制度をより活用しようとする狙いもあります。

第5章 市長等と議会の関係

この章では、首長と議会議員とともに住民が直接選挙で選ぶという「二元代表制」の下で、市長等との関係、議論の充実、監視及び評価、議決事件の拡大について定めています。

特に、「市長等との関係」では、議決機関と執行機関の立場を踏まえて、市長のみに民意の把握の責任を負わせることなく、合議制の特性を生かし、議会は議会として民意を把握し、政策立案・提言等を通じて、市民にとって最善の意思決定を行い、佐伯市の発展に取り組まなければならない、という責務をうたっています。

第5章 市長等と議会の関係

（市長等との関係）

第8条 議会は、二元代表制の下、市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）との立場及び権能の違いを踏まえ、緊張ある関係を構築し、事務執行の監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言等を通じて市民福祉の向上と市政の発展に取り組まなければならない。

地方自治体では、首長と議会議員とともに選挙で選ぶという二元代表制をとっています。これに対し、国では、内閣を支持する政党とそれ以外の政党に分かれ、与野党関係が生じます。しかし、二元代表制の下では与野党関係は生じません。その特徴は、ともに住民を代表する独任制の首長と合議制の議会が相互の抑制と均衡によって緊張関係を保ちながら行政を進める制度になっています。

例えば、市長と議員の間でなれ合いがあれば、十分な監視及び評価の機能が果たせない状況が生まれますが、このようなことは許されません。

機関として対立した上で、政策等を巡って競争し、市政の発展に取り組むという大原則を規定しています。

（議論の充実）

第9条 議会の会議における質疑応答は、市政上の論点及び争点を明確にするため、一問一答方式で行うことができる。

2 議長又は委員会の委員長（以下「委員長」という。）は、議会の会議及び委員会において議員の質疑、質問、政策提言、議員提出議案等に関して、市長等及びその補助職員に対して、発言の許可を与え、反問し、又はその趣旨を確認する機会を付与するものとする。

3 議会は、市長等が提案する重要な施策等について、必要に応じてその政策形成過程の説明を求めるものとする。

4 議会は、予算及び決算の審議に当たっては、市長に対し、分かりやすい施策別又は事

業別の説明資料を求めるものとする。

本市議会では、平成 20 年 9 月議会から、一般質問において従来の総括質問方式に加え一問一答方式を採用しましたが、現在ではほとんどの議員が一問一答方式により行っています。今回、議案質疑においても一問一答方式で行うことができるよう、規定しています。また、議員の質問等は「言いつばなし」が多いと言われており、市長等も質問に答えるだけでは議論が深まらないことから、議論を充実させる意味で、すべての会議においてすべての職員に対し反問権を与える規定を設けるとともに、議員や委員会が政策条例案等を提出した場合、公平な議論を交わす観点から、市長等が提案者（議員）に対し質疑を行う機会を設けました。

（監視及び評価）

第 10 条 議会は、市長等の事務の執行が適正に、かつ、公平性及び効率性をもって行われているかを監視し、必要があると認めるときは、適切な措置を講ずるよう求めるものとする。

2 議会は、市長等の事務の執行の効果及び成果について評価し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じるものとする。

議会は、予算等の議案を議決し、市長に執行させ、それを監視し評価する役割があります。議会が議決しなければ市長等の執行機関は動きがとれません。しかし、議決したからには、それが適正に執行されているか監視・評価することは当然のことです。仮に議会が監視しなければ、市長は独任制の機関ですから、市長を抑制する機能が果たせなくなります。この意味においても憲法で保障された議会は重要な役割を担っています。

（議決事件の拡大）

第 11 条 議会は、市政における重要な計画等の決定に参画するため、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 96 条第 2 項の規定により、議会の議決すべき事件を次のように定める。

- (1) 佐伯市総合計画基本構想に基づく基本計画を策定し、又は変更すること。
- (2) 佐伯市都市計画マスタープランを策定し、又は変更すること。
- (3) 佐伯市長期総合教育計画を策定し、又は変更すること。

法第 96 条第 1 項では、議会が議決しなければならない 15 項目が規定されていますが、同条第 2 項ではこれ以外に「議決事件を追加できる」規定が置かれています。

この項目を追加する意義は、追加した基本計画等について、議会が市の方向性に責任を持ち、市長の行う行政をより確実にチェックできることです。

なお、議決事件以外についても合議制の特性を生かし、法に基づかない事実上の決議を行い、市の方向性を制御する役割も担っています。

第6章 議会機能の強化

この章では、議会が持つ本来の権限を十分に行使するため、必要な議会機能の強化、議会事務局の体制整備等について定めています。

市長等と議会の関係は機関対立主義の形になっており、監視及び評価はもとより、前文でうたっている条例の提案等について市長と政策を巡って競うことを前提に定めています。

第6章 議会機能の強化

(議会機能の強化)

- 第12条 議会は、市長等の事務の執行の監視及び評価並びに政策立案及び政策提言に関する議会の機能を強化するものとする。
- 2 議会は、市の政策水準の向上を図るため、条例の提案、議案の修正、決議等を通じて市長等に対し、政策立案及び政策提言を行うものとする。
- 3 議会は、市政に関する議員の一般質問等における政策提案又は政策提言について、必要があると認めるときは、その政策立案に向けた調査、研究等を行うための政策研究会を設け、その具現化に努めるものとする。
- 4 政策研究会の組織及び運営に関しては、議長が別に定める。

議会の役割は、市の意思を確定させること、政策を立案すること、意見書・決議等の提出により国等に対し意見を表明すること、請願・陳情を審議すること、市長等が行う事務を監視・評価すること、そしてこれらの内容を市民に説明することです。この役割の一つとして、前文にうたう「政策条例の提案」を具現化する議会機能の強化が問われています。

議案の修正は、より地域に適し住民を豊かにする条例となるよう、議論を深め政策水準を高めようとするものです。また、決議等については、議会に執行権がなくとも、統制機能を果たすため、市の重要な構想等について、議会の意思を表明する努力が必要になります。現状では、全員協議会で、執行機関から重要な構想等について説明があっても、議会の機関として議員同士で討議していないのが現状です。

さて、地方議会は、「質問の場に化している」と言われています。とりわけ、一般質問は、市民の多様な意見を市政に反映させる観点から重要ですが、議会の意思は集約しません。一般質問は、議会としての合議制の役割を放棄したままの状態です。市長等においても、議会としての意思が分からないままでは、議員一人の提案をそのまま政策につなげることは難しいことになります。

そこで、議員個々の一般質問等を貴重な資源として、特に市民の福祉の向上につながるものについて、政策研究会を設け、議員同士で討議し、政策立案等に昇華させようとする規定を設けました。

(議会事務局の体制整備)

- 第 13 条 議会は、議会の政策立案機能を充実させるとともに、円滑かつ効率的な議会運営を行うため、議会事務局の調査、政策法務その他の機能の充実を図るものとする。
- 2 議長は、議会事務局の職員人事に関し、その任免権を行使するものとする。この場合において、市長等は、議会事務局の職員人事に関して、あらかじめ議長と協議しなければならない。

議会機能の強化を図るためには、議員をサポートする議会事務局の体制整備が不可欠です。

地方議会における議会事務局の職員は、市長部局等の職員と比べると圧倒的に少ない人数で対応しています。このため、市民の福祉の向上につながる政策条例を年間を通じて提案するには、現状の人数では対応できないことも確かです。

今後、二代表制の趣旨に従い、議会がその役割を果たしていけばいくほど執行機関との対立・競争は避けられません。

そこで、定数も含め法律で認められた議長の人事権を行使し、市長等と十分協議する規定を置きました。

(議員定数)

- 第 14 条 議員の定数の改定に当たっては、行財政改革の視点だけでなく、市政の現状及び課題並びに将来の予測及び展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して市民の意見を聴取するため、議会モニター制度、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。
- 2 議員の定数の条例改正に関する議案は、法第 74 条第 1 項の規定による市民の直接請求があった場合を除き、議員又は委員会が提案するよう努めなければならない。
- 3 議員の定数は、別に条例で定める。

(議員報酬)

- 第 15 条 議員報酬の改定に当たっては、行財政改革の視点だけではなく、市政の現状及び課題並びに将来の予測及び展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して市民の意見を聴取するため、議会モニター制度、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用するものとする。
- 2 議員報酬の条例改正に関する議案は、法第 74 条第 1 項の規定による市民の直接請求があった場合を除き、議員又は委員会が提案するよう努めなければならない。
- 3 議員報酬は、別に条例で定める。

議会は、市民の多様な意見を持ちより市政に反映させる場です。その観点から、議員定数及び議員報酬については、市民による直接請求を除き、議会みずから市民の声を十分聴取して、議員又は委員会が提案する努力規定をうたっています。

(議員研修の充実)

第 16 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、議員研修の充実強化を図り、法令及びこの条例の理念を議員に浸透させるよう努めるものとする。

2 議会は、議員研修の充実強化に当たり、各分野の専門家その他の有識者との研修会を積極的に開催するものとする。

市民の利益に資する政策条例の提案等を行うため議員個々の資質の向上を図る観点から、議員研修会を積極的に開催することを規定しました。

(政務活動費)

第 17 条 会派又は議員は、政策形成能力の向上等を図るため、政務活動費を有効に活用し、積極的に市政に関する調査研究、政策提言その他の活動を行うものとする。

2 会派又は議員は、政務活動費を適正に執行し、市民に対しその用途についての説明責任を負うものとする。

3 政務活動費の交付に関しては、別に条例で定める。

この規定は、政務活動費を活用し、市長等に対し政策提言等を行う規定です。政務活動費は、法律の定めるところにより条例でその支出根拠を定めています。

ところで、政務活動費が制度化された国会での趣旨説明では、「その用途の透明性を確保することが重要」と発言されています。この趣旨を十分に踏まえ、「市民に対し用途の説明責任を負う」と規定しました。

(議会広報の充実)

第 18 条 議会は、市政に関す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、市民の意見、要望等を取り上げ、その内容及び対応について定期的に公表するよう努めるものとする。

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広報活動に努めるものとする。

地方自治の本旨の一つである住民自治は、自らの自治体は住民の意思によって治めるという解釈です。市の意思を確定した議会は、住民に対して説明責任を負うことから、多様な広報手段によって市民に対し説明するよう規定したものです。

現状は、議会だより、議会ホームページ及びケーブルテレビ（一般質問は生放送、開会・委員会審査・閉会日は録画放送）を通して情報開示に努めています。また、予算及び決算特別委員会をはじめとした会議の様子は、インターネット配信も開始しており、より開かれた市議会を目指そうとしています。

(議会図書室の充実)

第 19 条 議会は、議員の調査研究に資するために設置する議会図書室を適正に管理し、運営するとともに、その図書、資料等の充実に努めるものとする。

2 図書室の利用に関しては、議長が別に定める。

法律で議会図書室は必置となっています。議会機能を強化する観点から、議員の調査研究は不可欠です。その意味において、図書、資料等の充実の規定を置きました。なお、図書室は、議員の利用に支障のない限りで、市民や市職員に利用させることが可能となっております。

(調査機関の設置)

第 20 条 議会は、市政の課題に関する調査の必要があると認めるときは、議決により、学識経験を有する者等で構成する調査機関を設置することができる。

2 前項の調査機関に関し必要な事項は、議長が別に定める。

参考人・公聴会制度は、参考人や公聴人から委員会が一方的に意見を聴く場です。これでは、相互に議論を交わし適正な判断や政策等を深めていくことはできません。

そこで、学識経験者等が与えられた課題に対して自由に持論を展開できる調査機関を設け、政策立案・提言につなげようとするものです。

(予算の確保)

第 21 条 議会は、二元代表制の趣旨を踏まえ、議事機関としての機能を確保するとともに、より開かれた議会運営を実現するため、必要な予算の確保に努めるものとする。

議会には予算を提出する権限はありません。しかし、予算を伴う条例案を議員又は委員会が提出することは可能です。

このように、市民の利益に資する政策条例案を提出したり、そのための議会事務局職員を配置したり、議会活動を更に情報開示するなど、議事機関としての機能を果たすためには、必要最低限の予算の確保が必要になります。

第7章 会議の運営

この章では、議会の存在意義は討議にあることを踏まえ、自由討議の保障と委員会の活動について定めています。

自由討議は、憲法や地方自治法の解釈によって保障されています。このため、法律のどこにも明文化されていません。したがって、この基本条例に明文化し、これを根拠に会議を運営しようとするものです。

第7章 会議の運営

(自由討議の保障)

第22条 議会は、議案等の審議、審査又は調査においては、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に議会の会議及び委員会を運営しなければならない。

今日、「議会は執行機関に対する一方的な質問の場に化している」と言われています。議会は合議制の機関ですから、市民を代表する議員が議員同士で話し合うのは当然のことであり、それを一つにまとめる努力をし、議会の機関として市長に対峙するということが必要になります。もちろん、審査や調査の過程において、少数意見は尊重されなければなりません。

議案審査における自由討議は、多角的に審査できることで、議案のメリットとデメリットを議員同士が共有でき、市民にとって最善の案に修正していく役割が大きいといえます。一方、議会側が議案等を立案する場合は、その過程のほとんどが自由討議で占められ、一つの案に向けて合意形成を図っていくことになります。

(委員会の活動)

第23条 常任委員会は、市政の課題に適切かつ迅速に対応するため、所管事務調査の積極的な活用により、その機能を十分発揮しなければならない。

2 委員会の審査又は調査に当たっては、市民に対し資料等を積極的に公開し、市民に分かりやすい議論を行うよう努めなければならない。

3 委員長は、委員会の秩序保持に努め、委員長報告の作成及び当該質疑に対する答弁は責任をもって行わなければならない。

4 委員会は、市民の要請に応じ、議案等の審査及び調査の過程等を説明するため、市民懇談会等を積極的に行うよう努めるものとする。

【1項】常任委員会は、議会の下審査機関ですが、議会が政策立案及び監視・評価の機能を十分発揮するには、その活動が重要な意味を持つことになります。所管事務調査の機能は、将来議案になる案件や市政の課題について能動的に調査を行うことで、執行機関を監視し、付託議案の審査を深めるとともに、附帯決議案や議案等の立案につなげることです。この所管事務調査を閉会中に十分行うかどうかによって市政の課題に適切かつ迅速に対応できるか、委員会の調査・審査能力が左右されることになります。

執行部からの報告待ちという受け身の態勢ではなく、委員会が積極的に市政の課題に関し能動的に調査することにより、これまでよく耳にした「議会軽視」・「説明もなく急に議案を出して・・・」などの言葉はなくなってきます。

さて、本市議会では、議決事件の追加を3項目していますが、時代の流れの中にあって市政の重要な構想等が発生したときは、市長とともに議会が市の方向性に責任を持つ観点から、当該事件を議決事件として追加することが必要になります。このとき、所管事務調査の活用が重要な意味を持つことは言うまでもありません。

【2項】委員会の審査又は調査に当たっては、傍聴者等に対して議案その他の附属資料を配布し、分かりやすい議論に努めるものです。

【3項】委員長報告は、本会議での判断材料の重要な位置を占めるものです。したがって、委員長は、委員長報告の作成に責任を持つとともに、委員会に所属していない議員から、委員会の審査事件の経過及び結果に対し、質疑があれば責任を持って答えなければなりません。このため、委員長の責務を定めたものです。

【4項】市議会に関するアンケートの結果を踏まえ、市政の課題や審査の過程等に関して、市民との懇談会等を積極的に行うよう規定しました。

第8章 政治倫理

この章では、議員の政治倫理について定めています。

議員は、主権者である市民から直接選挙により選ばれ、議会活動を行っています。したがって、何よりも市民全体の代表者として、市民の疑いを招くことのないよう行動しなければなりません。

この基本条例に沿った新たな議会づくりは、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するものです。

その意味において、ここが原点であることを議員みずから自覚するため、政治倫理の章を単独の章として設けました。

第8章 政治倫理

(政治倫理)

第24条 議員は、市民の負託にこたえるため、高い政治倫理観が求められていることを自覚し、市民の代表として良心と責任感を持って、議員の品位を保持し、識見を養うよう努めなければならない。

2 議員の政治倫理に関しては、別に条例で定める。

議会の構成員である議員が、自己の地位に基づく影響力を不正に行使するなど、市民の疑惑を招くようなことがあっては、議会の信頼性が根本から崩れてしまいます。

そこで、関係規定を整備し、別に条例を制定することにしました。

第9章 最高規範性で見直し手続

この章では、本条例を議会の最高規範と位置づけ、市議会の条例の制定又は改廃等に当たっては、この条例の趣旨を十分尊重すること、議会と議員は条例等を遵守し、市民の負託にこたえること、また必要に応じて検討を加え、条例の見直しを行うことを定めています。

第9章 最高規範性で見直し手続

(最高規範)

第25条 この条例は、議会の最高規範であり、議会に関する他の条例、規則その他の法規を解釈し、又は制定し、若しくは改廃する場合は、この条例の趣旨を尊重し、この条例に定める事項との整合を図らなければならない。

議会に関する他の条例等は以下のとおりです。

- ① 佐伯市議会議員定数条例（合併協議書が条例とみなされています。）
- ② 佐伯市議会定例会の回数を定める条例
- ③ 佐伯市議会の議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例
- ④ 佐伯市議会委員会条例
- ⑤ 佐伯市議会会議規則
- ⑥ 佐伯市議会傍聴規則
- ⑦ 佐伯市議会図書室規程
- ⑧ 佐伯市議会政務活動費の交付に関する条例
- ⑨ 佐伯市議会事務局設置条例
- ⑩ 佐伯市議会議員政治倫理条例

(議会及び議員の責務)

第26条 議会及び議員は、この条例及び議会に関する他の条例、規則その他の法規を遵守して議会を運営し、市民の負託にこたえなければならない。

(見直し手続)

第27条 議会は、この条例の施行後、常に市民の意思、社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずるものとする。

附 則

この条例は、平成22年10月1日から施行する。

附 則

この条例は、地方自治法の一部を改正する法律（平成24年法律第72号）附則第1条ただし書に規定する日から施行する。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

IV 用語の説明

地方分権一括法	正式には、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」と言い、地方分権の推進計画を実施するため地方自治法を始めとする 475 本の法律の改正を行ったもので、平成 12 年 4 月に施行され、これ以降いわゆる分権型システムへ移行することとなった。
機関委任事務	上記の法律の施行により廃止されたものですが、法律によって、地方公共団体の長等の機関を国等の機関とし、国等から委任された事務のことです。当該事務については地方公共団体の条例制定権が及ばず、地方議会の関与も制限されてきました。当該事務が廃止されたことにより、国等とは「上下主従の関係から、対等・協力の関係」になったといわれ、法令に反しない限り独自の条例の制定が可能になるなど自己決定権が拡大し、これまで以上に地域の実情や住民ニーズ等を的確に反映させた自主的な行政運営が可能となりました。
二元代表制	国は議員内閣制を採っています。一方、地方自治体では、“執行機関である首長”と“議事機関である議会の構成員の議員”の双方を住民が直接選挙で選ぶ制度を採っており、これを「二元代表制」と言います。その特徴は、首長と議会がともに住民を代表する機関というところにあります。
地方自治の本旨	以下の「住民自治」と「団体自治」からなっています。
住民自治	団体自治とともに地方自治の概念を形成する基本的要素であり、地方における政治行政を、中央政府の官僚によってではなく、その地方の住民又は代表者の意思に基づいて行うことをいう。
団体自治	地方自治の概念を形成する二つの基本的要素の一つであり、国の一定の地域を基礎とする独立の団体が設けられ、団体の事務を国の支配から離れて自主的に、団体自らの機関により、その責任において処理することをいう。
参考人制度	委員会が調査又は審査のため、利害関係者や学識経験者を参考人として招致し、意見を聴くことができる制度のことをいう。公聴会制度と比べ、より簡便な手続で住民の意見を聴くことができます。
公聴会制度	参考人制度と同様に住民の意見を聴く制度として公聴会制度がありますが、公聴会は、議長の承認を得て、開催の日時、場所及び意見聴こうとする案件を公示し、応募者の中から公述人を決定する等一定の複雑な手続を要します。

請願	請願は、住民の代表機関の一つである議会に対し、請願を通じて住民意思を反映させることを目的に提出するものです。請願する場合は、紹介議員が必要になります。
陳情	国又は地方公共団体の機関に対して、その実情を述べ、適当な措置を要望することをいう。請願との大きな相違は、請願のように紹介議員を必要としないことです。
議案	議会の議決を経るため、長、議員又は委員会が議会に提出する案件を言います。
会議・委員会	「会議」とは本会議のことを、「委員会」とは常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のことを言います。
審議・審査	「審議」とは、本会議で付議事件について説明を聞き、質疑し、討論を重ね、採決するといった一連の過程のことを言います。 「審査」とは、委員会において、議会の議決の対象なる議案や動議その他特定の事件について論議し、一応の結論を出す一連の過程のことを言います。
常任委員会	議会の内部機関で、付託を受けた議案などの審査や市の事務に関する調査をそれぞれ分担して詳細に行います。条例によって総務、建設、教育民生、経済産業の4常任委員会を設置しています。
特別委員会	通常は常任委員会が設置されていれば十分ですが、常任委員会の付託にたえることのできない重要な案件がある場合、議会の議決により設置されるものです。
所管事務調査	常任委員会は、その部門に属する当該地方公共団体の事務に関する調査を行い、議会運営委員会は、議会の運営に関する事項等について調査を行う権限を有しており、この委員会固有の権限に基づく所管事務の調査のことです。 なお、特別委員会については、特定の事件しか調査しませんので、所管事務を行う権限は有しておりません。

V 取組の経緯

月 日	委員会等	主な協議内容等
平成 21 年 9 月 25 日	9 月定例会	・ 議会改革等調査特別委員会を設置
〃	第 1 回委員会	・ 正副委員長の互選
11 月 26 日	第 2 回委員会	・ 議会改革の必要性に関する共通認識 ・ 調査項目、目的、基本方針、行程等を協議
12 月 15 日	第 3 回委員会	・ 調査項目、目的、基本方針、 (平成 22 年 9 月議会の上程を目指すことで一致) ・ 全国市議会議長会講演の録画視聴
12 月 21 日	第 4 回委員会	・ 基本条例に関するフリートーク
平成 22 年 1 月 19 日	第 5 回委員会	・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議）
1 月 25 日	第 6 回委員会	・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議）
2 月 8 日	第 7 回委員会	・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議）
2 月 25 日	第 8 回委員会	・ 東京財団「ニセ議会基本条例を斬る」視聴 ・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議） ・ 章立ての検討 ・ 基本条例制定に関する分科会の設置 (第 1 素案作成分科会・第 2 素案作成分科会・広報公聴分科会)
〃	第 2 分科会	・ 素案作成作業
3 月 2 日	3 月定例会	・ 委員会の中間報告
3 月 4 日	議員研修会	・ 地方分権下における議会改革とそのサポート体制
4 月 7 日	第 9 回委員会	・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議） ・ スケジュール再確認
〃	第 1 分科会	・ 素案作成作業
〃	第 2 分科会	・ 素案作成作業
〃	広報公聴分科会	・ 広報公聴方針案検討
4 月 12 日	広報公聴分科会	・ 広報公聴方針案検討
4 月 14 日	第 2 分科会	・ 素案作成作業（1 日中）
〃	広報公聴分科会	・ アンケート（案）
4 月 21 日	第 10 回委員会	・ 議会改革項目別シート（現状と改革案協議） ・ 広報公聴方針案の報告、アンケート調整
〃	第 1 分科会	・ 素案作成作業
4 月 26 日	第 1 分科会	・ 素案作成作業
4 月 30 日	第 1 第 2 分科会	・ 素案のすり合わせ・アンケート発送（5 月 14 日まで）

5月10日	第11回委員会	・第1、第2素案作成分科会からの報告 ・素案に対する意見聴取、調整
5月20日	第12回委員会	・アンケート結果の報告・分析 ・素案の調整
5月28日	議運連合審査会	・素案に対する意見聴取及び調整
5月28日	第13回委員会	・委員派遣手続等
6月4日	6月定例会	・委員会の中間報告
6月11日	第14回委員会	・執行部との協議 ・法令チェック ・「議会改革についての意見交換会」協議 ・パブリックコメント協議
6月18日	全員協議会	・議会基本条例（素案） ・広報公聴方針等
6月26日	市民との意見交換会	・議会改革についての意見交換会 （議会基本条例の素案について）
6月29日	第15回委員会	・全員協議会及び市民との意見交換を踏まえた調整 ・第1次素案の確定
7月5日 ～7日	行政視察	・会津若松市議会・所沢市議会 （パブリックコメント開始 7月5日～8月6日まで）
7月21日	第16回委員会	・行政視察の総括 ・素案の具現化 ・政策研究会のイメージ討議 ・政治倫理条例案協議
7月27日	第17回委員会	・政治倫理条例案協議 ・政策研究会イメージ図確立 ・モニター設置要綱協議
8月3日	第18回委員会	・政治倫理条例案協議 ・素案の具現化 ・政策研究会要綱案協議 ・重複質問の扱い協議 ・モニター設置要綱協議 ・議会報告会開催要領 ・他の条例・規則等改正案協議
8月17日	第19回委員会	・全員協議会に向けての最終調整
8月23日	全員協議会	・基本条例及び関係規定の整備について報告 ・意見聴取
9月2日	第20回委員会	・基本条例及び関係規定の調整 ・今後の予定
9月10日	第21回委員会	・素案の調整 ・原案確定及び議案の提出について議決
9月14日	9月定例会	・本会議へ上程
9月22日	9月定例会	・可決 （基本条例・政治倫理条例・会議規則・委員会条例）
9月30日	議会運営委員会	・政策研究会設置規程など関係規定を決定
10月1日	—	・基本条例施行

平成 25 年 6 月 25 日	議会運営委員会	・ 基本条例の見直しについて提案あり、会派ごとに検討 開始
7 月 23 日	議会運営委員会	・ 見直し協議
8 月 1 日		
8 月 6 日		
平成 26 年 1 月 15 日		
1 月 29 日		
2 月 12 日	全員協議会	・ 基本条例の見直し案を議運から説明
2 月 20 日	議会モニター意見 見交換会	・ 改正案を説明
3 月 27 日	3 月定例会	・ 基本条例の一部改正を賛成多数で可決
3 月 31 日	—	・ 基本条例の一部改正を施行



平成26年4月 第3版

大分県 佐伯市議会

〒876-8585 大分県佐伯市中村南町1番1号

TEL : 0972-22-3643

FAX : 0972-24-0204

e-Mail : gikai@city.saiki.lg.jp