

「さいたま市議会基本条例」
逐条解説

平成21年12月

さいたま市議会
議会改革推進特別委員会

目次（逐条解説）

前文	1
第1章 総則	
第1条（目的）	3
第2章 議会及び議員の責務	
第2条（議会の責務）	4
第3条（議員の責務）	5
第3章 議会の活動	
第4条（議会の活動）	6
第5条（議長及び副議長）	8
第6条（招集の請求及び会期）	10
第7条（本会議）	12
第8条（委員会）	13
第9条（委員長及び副委員長）	16
第10条（その他の会議）	17
第11条（質疑及び質問等）	18
第12条（意見書及び決議）	20
第13条（議員の派遣）	22
第14条（学識経験者等の活用）	23
第4章 議員の活動及び会派	
第15条（議員の活動）	24
第16条（会派）	26
第5章 市民の議会	
第17条（市民の参画）	27

第18条（広聴）	28
第19条（傍聴等）	29
第20条（広報）	30
第21条（会議録等）	31
第6章 市長等との関係	
第22条（市長等との関係）	32
第23条（市長等の出席）	33
第24条（資料の提出その他の協力）	34
第25条（議決事件の拡大）	35
第26条（区行政との関係）	36
第7章 定数、議員報酬等及び政務調査費	
第27条（議員の定数）	37
第28条（議員報酬及び期末手当）	38
第29条（政務調査費）	40
第8章 政治倫理	
第30条（政治倫理）	42
第9章 議会局等	
第31条（議会局）	43
第32条（議会図書室）	44
第10章 補則	
第33条（適用範囲）	45
第34条（他の条例等との関係）	46
第35条（議会の在り方の検討）	47
附則	48

さいたま市議会は、指定都市の議会として、市民の多様かつ広範な意見を把握し、市の意思や政策に適切に反映させていく使命を担っている。

議会は、二元代表制の下、市長その他の執行機関に対して抑制と均衡の関係にあり、その自主と自立の実現が不可欠である。

真の分権社会を実現し、市民を取り巻く多くの課題を解決するためには、それらに的確に対応できる自治立法権、自治行政権及び自治財政権を備えた「地方政府」の確立が必要である。

よって、さいたま市議会は、市の意思を決定する機関として、日本国憲法で保障する主権在民の原理と、直接選挙により選ばれた民主的正当性に基づき、その果たすべき責務を明らかにし、監視機能、調査機能、政策形成機能などを強化し、揺るぎない地方政府を確立することを通じ、市民福祉の向上と市の健全な発展を実現することを決意し、この条例を制定する。

前文

本条例制定の背景、経緯、必要性等を示し、さいたま市議会の決意を表明したもの。

近年の地方分権の進展に伴い、地方議会の在り方が大きく問われていることを背景として、さいたま市議会では、政務調査費の第三者によるチェックの導入、議会改革推進特別委員会の設置、予算委員会の常設化、中学生議会の開催、議員定数削減条例の制定などの自主的な改革を進め、市民の代表機関として自らの襟を正すとともに、議会が担うべき様々な機能の充実に努めてきた。

地方公共団体の議会は、日本国憲法の要請により、議事機関として、当該地方公共団体の意思を決定する権能を有している。

これは、同じく憲法で定める地方自治の本旨のうち、特に「住民自治」という、地域のことはその地域の住民の意思に基づき、地域の住民の代表者で構成する議会に政治や行政を行わせるといった代表民主制を具現したものとなる。

この代表民主制の具現の過程で、独任制の首長（市長）と異なり、様々な立場や階層にある市民の意見を代表することにより、高い民主的正当性を付与された議員が関与することが特に重要であり、地方自治という仕組みの中における議会の存在意義となる。

さいたま市議会は、人口122万人を擁する大都市自治体の議会として、また多くの権限と責任を担う指定都市の議会として、市民の広範な意見を把握し、市の政策に反映させることで、多様化する市政の諸課題を解決する使命を担っている。また、さいたま市議会は、二元代表制の下、市長その他の執行機関と対等の立場にあり、議会として自主的・自立的に活動を行い、議会の果たすべき監視機能、調査機能、政策形成機能などを最大限発揮する使命も担っている。

このような使命を果たすため、さいたま市議会は、不断の取組によって議会の担うべき各機能を強化し、自治立法権、自治行政権及び自治財政権を備えた揺るぎない「地方政府」を確立することによって、市民福祉の向上と市の健全な発展を実現することを決意した。

前文は、以上のようなさいたま市議会の決意を表明し、その実現のための議会自身の基本的な規範として本条例を制定することを宣言したものである。

「前文」

「前文」は、法令の題名（目次があるときは、目次）の次に置かれ、その法令の制定の趣旨、目的、基本原則等を述べるもの。その法令の制定の理念を強調して宣明する必要がある場合に置かれることが多く、特に「基本法」に見られる。

「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政治の舞台としての「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。・・・』

「二元代表制」

地方公共団体の執行機関としての市長と、議決機関としての議会の議員を、ともに市民の直接選挙で選ぶことにより、それぞれが市民の代表機関としてその権限を担い、相互の均衡と調和を図るとする組織原理。

日本国憲法第93条第2項の規定を受けたもの。

『（第93条第2項）地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の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。』

「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」と総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。

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ている（「執行機関の多元主義」と呼ばれる。）。

(目的)

第1条 この条例は、さいたま市議会（以下「議会」という。）及びさいたま市議会議員（以下「議員」という。）の責務、活動の原則、組織、市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）との関係等について明らかにするとともに、自主的かつ自律的な議会運営を実現するための基本的な事項を定め、議会の使命を果たすことにより、市民福祉の向上と市の発展に寄与することを目的とする。

第1条(目的)

本条例の目的を定めたもの。

条例で、議会及び議員の責務、活動の原則、市長等との関係などを明確化するとともに、自主的・自律的な議会運営の実現のための基本的な事項を明文で規定化することで、それらの必要性・重要性を議会・議員における共通認識として確認し、併せてその趣旨に沿った運営を実現することにより議会の使命を果たしていくことで、「市民福祉の向上」と「市の（健全な）発展」に寄与することとしたもの。前文において掲げた議会の決意を受けて条例の目的を明文化した。

本条で掲げた目的の達成のため、以下の条項でメニューを示すこととなる。

「目的規定」

「目的規定」とは、法令の立法目的を簡潔に表現したもので、その法令の達成しようとする目的の理解を容易にし、その法令の他の条文の解釈・運用の指針にもなる。

(前文を置く代わりに、目的規定の中で前文に掲げるべき内容を規定することも可能。)

一般的には「・・・することにより、・・・することを目的とする」「・・・することにより、・・・を図り、もって・・・することを目的とする」というように、まず目的達成のための手段を掲げ、その後に目的を規定するものが多い。

なお、類似するものとして「趣旨規定」があるが、これは、一般的に当該法令で規定する事項の内容そのものを要約したものとされ、上位法令の委任を受けたものに多く、基本条例中に置くことはそぐわない。

「自律的」・「自立的」・「自主的」

「自主的かつ自立的な財政運営」、「自主性と自立性の発揮」などというように、「自立的」という表現を使用する場合もあるが、本条の場合、外部からの制御から脱して、自身の立てた規範に従って行動する意義として「自律的」とした。

「自立的」とした場合も、他の援助や支配を受けずに自分の力で身を立てることとなるが、「基本条例」の目的としての自己制御・自己抑制の意図を強調するためのもの。

なお、条例前文にある「自主（と自立の実現）」及び本条の「自主(的)」は、自らの判断と責任に基づく「自己責任・自己決定」を原則とすることを意図し、地方自治法第1条の2にみられる「自主的」と同趣旨。

(議会の責務)

第2条 議会は、市民の意見の把握と調整を図り、様々な解決の方策の中から市民福祉の向上と市の発展のための適切な選択をし、及び議論の過程を積極的に公開することに努めなければならない。

第2条 (議会の責務)

議会として果たすべき責務を、市民の意見の把握・調整を図りつつ、市民福祉の向上と市の発展に最も適切な選択(決定)をするとともに、その判断に至った過程を広く市民に向けて公開するよう努めなければならないこととするもの。

市民の多様な意見を代表する“市民代表性”の高い機関である議会として、前条の目的実現のために、その責務を明らかにした。

独任制の機関である市長には、広範多様な市民の意見の把握に物理的な限界があることに対し、議会は市民の直接投票により選挙された複数の議員から構成される合議体として、幅広い民意を把握することが可能となることから、様々な行政課題に対する解決の選択肢の中から、市民の意思にかなう最も適切な選択をしなければならないという合議体としての決定責任を明確化した。

併せて、議会の活動を市民の注視の下に置くこと、市民の批判監視の機会を確保することで、民意がどのように審議に反映しているか、公正な議事がなされているかを確認できることが、議会の市民代表性を維持するために不可欠であるとの認識から、議論の過程を議会として積極的に公開することを明確化した。

議会の責務を実現する具体的手法として、市民の意見の把握については、市民の参画(第17条)、広聴(第18条)を、適切な選択については、第3章(議会の活動)において各種会議の適切な運営や議論の充実、調査機能の向上を、議論の過程の積極的な公開については、地方自治法第115条第1項(会議公開の原則)の規定を受けた「傍聴の自由」(第19条)、「報道の自由」、「会議録の公開」(第21条)や、市民参画機会の提供(第17条)、広報活動の充実(第20条)を規定している。

「責務規定」

「責務規定」とは、一般的には、その法令の基本理念を明確にした上で、その理念を実施するために必要な者の責務を規定したものをいう。

国の「基本法」に多くみられるが、具体的施策について定めた基本法以外の法令にも見られる。

(議員の責務)

第3条 議員は、市民の代表者としての品位を保持し、能力の向上に努めるとともに、市民の意見を的確に把握し、広い視野から情報収集を行い、市民全体の利益を勘案して職務を行わなければならない。

第3条(議員の責務)

議員の責務について、市民の代表者であるという観点から、議員としての品位保持と能力向上はもちろん、市民意見の把握と、指定都市の議員としての立場から広範な情報を収集し、市民全体の利益を見定めた上で、市民福祉の向上と市の発展に最も適切な決定を議会が行っていくよう、一人一人の議員がそれぞれの職務を遂行していくこととするもの。

地方分権の進展に伴い、合議制の機関を構成する議員の活動領域は、住民自治の充実の観点から時間的・場所的に拡大の方向にある。議会の定例会・臨時会(本会議)に限らず、積極的に市民意見を聴取して地域の課題等を把握した上で、特定の利益に偏ることなく、市民・市にとって何が全体利益となるかを勘案し、議会の意思決定を最も適切なものへ導くようにしなければならない。

本条の趣旨を踏まえ、議員の活動に関する原則(第15条)、政務調査費(第29条)、政治倫理(第30条)の規定が置かれる。

「責務規定」の意義については、前条を参照。

(議会の活動)

第4条 議会は、次に掲げる原則に従い活動するものとする。

条例の制定を通じて自治立法権を有効に発揮するとともに、意見書の提出、決議等により積極的に政策の形成、政策の提言等を行うこと。

市政に関する課題に的確かつ迅速に対応するため、活発な質疑及び質問並びに調査研究を通じて市長等の事務(第22条第2項に規定する市長等の事務をいう。第11条、第18条及び第24条において同じ。)を監視し、政策の効果を適切に評価すること。

議決機関として活発な議論を通じ、市民の意見の調整を行い、政策の決定を図ること。

内外の社会経済情勢の変化に的確かつ柔軟に対応するため、調査機能の向上に努め、市民の視点に立った政策を形成すること。

第7条第1項の本会議、第8条第1項の委員会その他この条例の規定により置く会議において、議員相互間の議論を行うこと。

議会への理解と信頼の向上のため、議会運営の透明性を確保するとともに、議会の諸活動を市民に説明すること。

議会の組織の編成に当たっては、その時々 of 市政に関する課題に応じ、柔軟かつ弾力的な運営が可能となるようにすること。

第4条(議会の活動)

議会の責務を果たしていくために、その活動上必要となる原則を掲げるもの。

さいたま市は、人口122万人を擁する大都市自治体であり、市長等及びさいたま市議会は、大都市特有の諸課題を解決する責務を有するとともに、指定都市として多くの権限と責任を担っている。このような状況の下で、さいたま市議会は、議会に求められる監視機能、調査機能、政策形成機能や、議決機関としての利害調整機能を果たしていかなければならない。そのため、市長等の事務の監視・評価、市民の視点に立った政策決定を行っていく上で、自治立法権に基づく条例の制定や意見書の提出等による議会意思の表明により積極的に政策誘導を行うことや、本会議や委員会における質疑・質問、調査研究などに加え、議会の意思決定過程における透明性の確保や情報の発信、議会に置かれる委員会等の組織編成についての基本的・根本的事項を活動原則として掲げた。

第1号は、議会の高い市民代表性を生かした条例の制定や意見書の提出、決議等により政策の形成、政策の提言等を行うことを議会の活動原則とするもの。議会には、単なる確認機関、監視機関という受動的な位置付けだけでなく、自主的・主導的な立場で政策を企画・立案し、仕立て上げて展開していく役割が大きく求められており、議会としてもその役割を十分に果たすべく、積極的・主導的に政策を誘導していくことを掲げたものとなる。

第2号は、活発な質疑・質問や調査研究を行い、議会・議員として市長等の事務が適正に執行されているかどうかを監視することと、市長等の事務についての成果を適切に評価することまでを活動の原則とするもの。「質疑」、「質問」については、第11条においてその趣旨等

を明文化している。また、「調査研究」については、議会という機関としては第13条（議員の派遣）、第14条（学識経験者等の活用）、第24条（資料の提出その他の協力）、第29条（政務調査費）に、議員としては第15条（議員の活動）に具体的規定を置いている。

第3号は、議決機関としての意思決定の前提として、様々な市民意見を踏まえた上で、対立があるときや、より適切な方策が考えられるときなどは、必要な調整を行うこととするもの。

第4号は、指定都市の議会として広い視野と多角的な視点から市を取り巻く社会経済情勢を把握するよう調査機能（能力）の向上に努め、その成果を市民からの視野・視点にフィードバックさせて政策形成を行うこととするもの。

第5号は、本会議や、議会の内部機関としての委員会その他の会議などにおいては、議員同士が議論を交わしていこうとするもの。

第6号は、議会における意思決定過程の透明性を確保するとともに、議会におけるさまざまな活動について広く情報発信をしていくとするもので、その趣旨を明確化したものが、「市民の参画」（第17条）、「傍聴等」（第19条）、「広報」（第20条）及び「会議録等」（第21条）となる。

第7号は、議会の内部機関となる各委員会や議会に置かれる事務局（議会局）などの組織について、議会として果たすべき機能、議会が対応する行政需要の範囲や緊急性を勘案して、議会がその機能を最大限発揮できるようにこれらを編成することとするもの。

これらの原則は、決して独立排他的関係にあるものではなく、相互・緊密に連鎖し、相乗して条例の目的達成に向けて作用することとなる。

(議長及び副議長)

- 第5条 議長は、議会を代表する中立かつ公平な立場において職務を行い、民主的な議会運営を行わなければならない。
- 2 議長は、議会の秩序を保持し、効率的な議事の整理に努め、議会の事務をつかさどる。
- 3 前2項の規定は、副議長が議長の職務を行う場合に準用する。

第5条(議長及び副議長)

議長及び副議長の職務上の義務等について定めるもの。

議会には、議会の統括機関及びその代理機関として、議長及び副議長を議員の選挙により置くこととされている(地方自治法第103条第1項)。

議会は、市民の直接選挙によって選ばれ、その職責を対等に担う複数の議員によって構成される合議制の機関であり、機関として意思決定を行うこととされることから、議会における活動を主宰し、対外的に議会を代表する者を置くこととなる。

議長には各種の権限が与えられていることから、その職務執行に当たっては、公正中立さが特に要請されるため、本条を設けた。

第1項は、議会の代表者として中立・公平な立場で職務を行い、民主的な議会運営を行わなければならないという、議長の責務を定めている。第2項は、本会議を効率的に進行し、議会における審議を充実したものとするために、議長は本会議の主宰者として、議会の秩序を保持し(議場の秩序保持権)、効率的な議事の整理に努め(議事整理権)、また議会の機能発揮を支える事務局を指揮監督し、議会事務を統轄処理する(事務統理権)という、議長の権限を定めている。

副議長は、議長に事故があるとき、又は議長が欠けたときに、議長の行う職務の全般について権限を有することとなる。

なお、副議長は、議長職の「法定代位機関」となり、その名において議長の職務を行うものであり、議長の職務を行うに当たって特別な代位関係を表すような名称を付さない。また、代位機関にとどまることから、議長の補佐機関としての性格は有さず、上下の関係にもない。

「議長の権限」

地方自治法上、議会の統括機関としての議長には、各種の権限が与えられている。

具体的には、次のとおり。

議場の秩序保持権(地方自治法第129条、第130条)

議会の円滑な運営を確保するための議場の秩序の維持(発言禁止、議場外への退去など)、傍聴規則の制定(傍聴人の退場、警察官への引渡しなど)

議事整理権(地方自治法第104条など)

本会議の開閉、議事日程の作成、議員の出席催告、発言許可、市長等の出席要求、可否同数の場合の裁決、秘密会の発議

事務統理権（地方自治法第123条、第138条）

会議録の調製、会議結果の長への報告、事務局長その他の職員の任免など

議会代表権（地方自治法第104条、第105条の2など）

議会が外部に対して意思表示をし、又は外部の意思決定を受ける場合

意見書の提出、選挙人その他の関係人の出頭・証言及び記録提出の請求、抗告訴訟の被告代表者、請願・陳情の受理など

臨時会招集請求権（地方自治法第101条第2項）

首長（知事、市町村長）に対する臨時会の招集請求

委員会への出席発言権（地方自治法第105条）

すべての委員会への出席と発言

なお、会議運営を規律する会議規則の解釈権も、上記の職務権限から議長に属すると考えられるが、さいたま市議会においては、恣意的・専断的な運用を排除するために、技術的・細目的・手続的な事項について定める「会議運営規程」を議会運営委員会の議決により制定し、より民主的な会議運営の実現を図ったところ（平成21年7月）。

(招集の請求及び会期)

第6条 議長は、付議すべき事件があるときは、議会運営委員会の議決を経て、臨時会の招集を市長に請求することができる。

2 議員は、その定数の4分の1以上の者により、臨時会の招集を市長に請求することができる。

3 定例会及び臨時会の会期は、議会が決定する。

第6条(招集の請求及び会期)

地方自治法に規定する議会側からの招集の請求と、定例会・臨時会といった議会ごとの会期について定めるもの。

法に同趣旨の規定が既にあるが、地方分権の進展や市民の行政・議会に対する需要の拡大に伴い、地方議会の果たすべき役割が増大していることにかんがみ、市政運営上の必要に応じて、時宜を失うことなく、積極的に議会を開催していこうとする姿勢を示すために規定した。

第1項及び第2項は、地方自治法第101条に定める臨時会の招集請求を定めている。また、第3項は、地方自治法第102条第6項に定める定例会・臨時会の会期について、市政運営上の必要性や議会が扱う議案の内容に応じて、議会が自主的に決定することを定めている。

「招集」

「招集」とは、議会が活動を開始する前提として、議員に対して一定の日時に一定の場所へ集合することを要求する行為。

招集される議会には、定例会と臨時会がある。定例会は、定期的に招集される議会であり、毎年、条例で定める回数招集しなければならないとされており(地方自治法第102条第2項)、さいたま市では、さいたま市議会定例会条例に基づき、毎年4回招集されている。

また、臨時会は、必要があるとき、特定の事件を審議するために招集される議会である。

定例会・臨時会にかかわらず、議会の招集権限は市長に専属する。ただし、議長は議会運営委員会の議決を経て、また、議員定数の4分の1以上の議員は会議に付議すべき事件を示して、それぞれ臨時会の招集を市長に請求できる。この場合、市長は、請求のあった日から20日以内に臨時会を招集しなければならない(地方自治法第101条第2項~第4項)。

なお、議長又は議員の臨時会の招集の請求は、提案権(発案権)が議会側にあるものについてのみ認められるとされている(行政実例:昭27.2.6など)。

「会期」

議会の招集権者は長であるが、会期を何日とするか、またそれを延長するかどうか、本会議を何時に開き何時に閉じるかについては、議会は自主的に定める権能を有している。したがって、議会は、付議事件の多少、内容の難易等を勘案して本会議の所要日数を判断し、最も妥当な会期を定めることになる。

また、議会は、「会期」ごとに独立した存在をもって活動し、その意思も会期ごとに独立している。会期中において議決に至らなかった事件（審議未了の事件）は、会期の終了とともに消滅し、議案の効果はなくなる（地方自治法第119条「会期不継続の原則」）。

その例外として、議会閉会中における委員会による継続審査があり、この場合に限り、事件は次の会期に継続し、改めて提案し直す必要はなくなる。

(本会議)

第7条 議会の意思は、議場に参集したすべての議員による定例会又は臨時会の会議(以下「本会議」という。)でこれを決定する。

2 議会の議決を要する事件は、本会議の議決を経てその効力を生ずる。

第7条(本会議)

議会の意思決定は、議場に集まった議員のすべてが参加する定例会及び臨時会の会議(本会議)でのみこれを行うことができるとするもの。

本会議は、全議員が一堂に会して審議を行う、議会において最も基本的かつ重要な会議であって、市としての団体意思、議会としての機関意思は、本会議で決定されることで、これが有効なものとなることを示した。

議会の内部機関としては、地方自治法上、専門的な調査・審査を行う「委員会」(常任委員会・議会運営委員会・特別委員会)がある。さらに、議会は、会議規則に定めることにより、議案の審査や議会の運営に関して協議又は調整を行う場を設けることができることとされた(地方自治法第100条第12項)。ただし、これらの機関の議決(決定)は議会の意思としての効力はなく、あくまで本会議での議決によらなくては、議会の決定としての効力は有さない。

このことから、委員会や各種会議とは区別して「本会議」として明確化を図り、本会議の役割を再確認するとともに、議決機関として果たす最も大きな役割となる「議決」について、その意義を示した。

「議会」の活動

地方自治法上「議会」は「定例会及び臨時会」と規定され、その会期を除く期間中は、委員会による継続審査のための会議を除き、公の活動とはみなされていなかった。

これに対し、平成20年地方自治法改正により、会議規則の定めるところによる協議又は調整の場を議員活動の範囲である議会の活動に含めることを明確化し、これまで議員の自発的活動、任意の事実行為とされてきた実態の改善が図られ、法的なものとして位置付けされている。

なお、議会においての多様な“会議”が今後(会議規則に定めることにより)位置付けられてくることが考えられるため、定例会及び臨時会の会議を「本会議」と定義し、条例中での用語の意義を明確にするとともに、一般に用いられている呼称として明示した。

「委員会」については次条を、「その他の会議」については第10条を参照

(委員会)

第8条 議会に、常任委員会及び議会運営委員会を置き、必要に応じて特別委員会（以下これらを「委員会」という。）を置く。

2 常任委員会は、次に掲げる原則に従い活動するものとする。

市政に関する課題及び市の事務に関する調査並びに付託された事件の審査を自主的かつ自立的に行うこと。

常任委員会の有する専門性の見地から調査及び審査を行うこと。

3 議会運営委員会は、次に掲げる原則に従い活動するものとする。

所管する事項の調査又は議案等の審査に当たっては、適正かつ効率的な議会運営の実現に資するよう努めること。

議長の諮問に関する調査又は審査に当たっては、前号の趣旨を踏まえてこれを行い、意見を述べること。

4 特別委員会は、次に掲げる原則に従い活動するものとする。

特別委員会の設置の議決に当たっては、その目的、付議された事件の内容、委員の数、設置する期間を明らかにすること。

特定の事件について審査する機関としての見地から、効率的な審査を行うこと。

5 委員会は、市民の意見を把握するため、公聴会及び参考人の制度を活用するものとする。

6 委員会に、その効率的な運営を確保するため、各党派（第16条に規定する党派をいう。第11条及び第29条において同じ。）を代表する者等で構成する会議を置くことができる。

7 委員会は、調査を行った事務等若しくは審査を行った事件について必要があると認めるとき、又は議会から求められたときは、本会議においてその報告を行う。

第8条（委員会）

議会に置かれる常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会について定めるもの。

委員会は、議会が意思決定機関として合理的な活動を行うため、事件の審議を終始本会議で行うよりも、議会の構成員たる議員の一部をもって構成する会議体によって、より効果的・効率的に審議活動を行わせることを目的として設置される、議会の内部機関となる。地方自治法では常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のいずれも「・・・置くことができる」とされ、必置の制度ではなく、小規模な町村においては委員会制度を採用していない議会もあるが、市及び都道府県では、さいたま市を含めすべての議会で委員会制度を採用している。

委員会は、議会から事件の付託を受けた限り、その審査に当たってはまったく独自の立場で付託事件の審査を行い、議会の本会議から制約を受けることはない（「委員会審査独立の原則」）。したがって、いったん委員会に付託した事件については、議会は、委員会の報告をまって改めて議題とすることとなる。また、委員会は、議会の中に設けられる組織であり、議会が開会されている状態でなければ、その活動をするできない（例外として、「閉会中の継続審査」）。

委員会の運営については、条例で定めることとされ（地方自治法第111条）、その内容は、法令に反しない限り、各議会が自由に定めることとなる。さいたま市議会では、さいたま市議会会議規則、さいたま市議会委員会条例及びさいたま市議会委員会傍聴規程を定め、委員会の組織と運営について規定している。

常任委員会は、議会の案件についての予備的・専門的審査機能を有し、その果たすべき役割は大きい。議会と離れた独立の意思決定機関ではなく、広範多岐にわたり、専門化・技術化していく普通地方公共団体の事務を合理的・能率的に調査し、又は議案、陳情等を審査するために認められたものとなる。

さいたま市議会では、市政に関する課題をより専門的・効率的に審議できるよう、常任委員会として総合政策委員会、文教委員会、市民生活委員会、保健福祉委員会、まちづくり委員会、予算委員会を設置している。第2項は、これら常任委員会の活動原則を規定したもので、委員会の設置目的でもある「専門性」を生かしながら、自主的・自立的に所管事項の調査・審査を行うことを定めている。

議会運営委員会は、会派間の調整が議会運営上大きな役割を果たしていることにかんがみ設けられた制度（平成3年地方自治法改正）であり、議会の円滑な運営に資するためのものとされる。

さいたま市議会では、議会の円滑な運営を図るため、議会運営委員会を設置し、議会の会期や議事日程などの議会の運営についての事項や、臨時会の招集請求など議長の諮問を受けた事項について審査を行っている。第3項は、このような議会運営委員会の活動原則を規定したもので、所管事項の調査・審査を行い、また議長の諮問事項を審査し意見を述べる際に、議会運営委員会の設置目的である「適正かつ効率的な議会運営」の実現に資するように努めなければならないことを定めている。

特別委員会は、常任委員会と異なり、特定の付議事件の審査のためにその都度設けられるものである。

さいたま市議会では、市政の課題に対して柔軟に対応し、効率的・専門的に調査を行うため、現在、政治倫理特別委員会、大都市行財政制度特別委員会、議会改革推進特別委員会、いじめ問題等特別委員会、地下鉄7号線延伸事業化特別委員会、見沼田圃将来ビジョン特別委員会を設置し、また、決算認定議案の審査に際して決算特別委員会を設置している。第4項は、これら特別委員会の活動原則を規定したもので、設置に当たってはその目的、付議された事件の内容、委員の数、設置する期間を明らかにし、特定の付議事件について効率的な審査を行うことを定めている。

今日、委員会が議案審査、議会運営の中心となっており、また平成18年の地方自治法改正により委員会による議案提出権が認められたことにより、委員会の果たす役割は今後ますます重要なものとなることから、委員会における議案審査の充実が不可欠である。そのため、第5項は、委員会の調査・審査の充実のため公聴会制度及び参考人制度を活用し、市民意見の把握を図ることを定めている。

第6項は、委員会の効率的な運営のため、委員会に各会派を代表する者等で構成する会議を

設置することができることを定めている（会派については、第16条を参照）。

委員会は議会の内部機関であり、議会の意思は本会議で決定される（本会議については前条を参照）。そのため、委員会は本会議において、付託された事件に対する委員会での審査内容及び結果を報告する必要がある。第7項は、必要があるときや議会から求められたときに、調査・審査を行った事件について、委員会が報告することを定めている。

本会議と委員会の相違点

本会議は議員全員で構成されるが、委員会は少数の委員で構成される。

本会議は議員全員を構成員とすることから一時にしか会議を開き得ないが、常任委員会（予算委員会を除く。）は議員がそれぞれの委員会に分属することから複数の委員会を同時に開催し得る。

本会議は公開の場において一定の形式を踏んで行われるが、委員会については委員会の許可による傍聴など「制限公開制」の下に簡易な議事手続による詳細周到な論議が可能。

本会議は会期中に限り運営され、会期の終了とともに休止されるが、委員会は、閉会中も継続的な調査・審査が可能である。

「公聴会」・「参考人」

「公聴会」とは、重要案件審査を周到に行うため直接市民から意見を聴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、学識経験者等の出頭を求め、意見を聴取する制度。「公聴会」が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。

(委員長及び副委員長)

第9条 委員長は、調査又は審査を行う委員会の特性を発揮させるよう努めなければならない。

2 委員長は、委員会の秩序を保持し、効率的な議事の整理に努め、委員会の事務をつかさどる。

3 前2項の規定は、副委員長が委員長の職務を行う場合に準用する。

第9条(委員長及び副委員長)

委員長及び副委員長の職務上の義務等について定めるもの。

委員会が議会の運営上重要な役割を担い、その運営が議会全体の運営を大きく左右することから、委員会の専門性、独立性などにかんがみ、議会内部における委員長及びその職務を代理する副委員長についての権限を明確にした。

委員会制においては、法令及び条例の規定の前提として「委員会審査独立の原則」が認められ、委員会は、議会から議案等の付託を受けた限り、独自の立場で調査・審査を行い、議会の本会議から、また他の委員会からも制約を受けることはない。

委員会が、本会議の機能の一部を分担する機関であり、本会議における審議の予備的・専門的・技術的な審査機関と位置付けられ、その運営は効果的かつ円滑に行われることが議会の果たすべき機能発揮に大きく連動することから、その舵取り役として、委員長の責務は非常に大きいものとなる。そのため、第1項は、委員長が委員会の舵取り役として、専門的な調査・審査を行う委員会の特性を発揮させるよう努めることを規定している。

地方自治法上、委員会に関する事項は、条例で定めることとされ、さいたま市議会委員会条例では、各委員会に、原則として委員長及び副委員長を各1人(予算委員会の副委員長は2人)置くこととし(委員会条例第9条)、委員長は、委員会の議事を整理し、秩序を保持することを職務としている(委員会条例第11条)。

委員長の議事整理権の内容の主要なものは、委員会を招集する権限、委員会の開議・散会・休憩を宣告する権限、案件の審査順序を定める権限、委員会の議事を進行し整理する権限、裁決権を行使する権限となる。そのほか、委員会記録作成の権限等があり、おおむね議長の権限と類似するが、事務統理権と代表権は有していないとされる。

事務統理権については、委員会が議会の内部機関であり、委員会運営に伴う事務は議会運営事務として議長の事務統理権に属するため、また、代表権については、内部機関の長の権限は議会内部の関係においてのみ認められ、対外的には代表権を有するのは議長とされる。第2項は、議会という機関内部の範囲で、委員長に上記の権限を認め、その職責を確認している。

第3項は、副委員長について定めている。委員長に事故があり、又は委員長が欠けたときは、副委員長がその職務を行うのも、議長と副議長の関係と同様となる。

(その他の会議)

第10条 議会に、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための会議を置くことができる。

第10条(その他の会議)

平成20年地方自治法改正により新たに設けられた同法第100条第12項の規定に基づき置く会議について定めるもの。

地方自治法第100条第12項は、分権時代において地方議会の議員に求められる活動領域が拡大していることに伴い、議会が、会議規則の定めるところにより議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることで、議員活動の主たる範囲である議会の活動を明確化し、より積極的な議員活動の展開を図る趣旨から設けられた。具体的にどのような会議等を置くかは、各議会の裁量となるが、一般的には、全員協議会、各派代表者会議、議会広報編集委員会などが考えられる。

なお、会議規則に所要の規定を設けるに当たっては、会議等の名称、目的、構成員、招集権者を明記することが必要となる。

さいたま市議会では、全員協議会、各派代表者会議、議員連盟、理事会、議会広報編集委員会が事実上の機関として置かれており、議会の運営について協議・調整が行われている。

(質疑及び質問等)

- 第 11 条 会派に所属する議員は、当該会派を代表して、本会議において議長の許可を得て、提出された議案に関する質疑（以下「質疑」という。）又は市長等の事務に関する質問（以下「質問」という。）をすることができる。
- 2 前項のほか、すべての議員は、本会議において議長の許可を得て、質疑又は質問をすることができる。
- 3 前 2 項の質疑又は質問は、議長にその要旨をあらかじめ文書で通告しなければならない。
- 4 前項の規定にかかわらず、緊急を要するときその他特別の事情があるときは、議員は、議長の許可を得て質疑をし、又は議会の同意を得て質問をすることができる。
- 5 委員会の委員は、委員会において委員長の許可を得て、質疑をし、質問をし、又は自己の意見を述べるることができる。この場合において、委員が質問をしようとするときは、委員長にその要旨をあらかじめ文書で通告しなければならない。
- 6 質疑又は質問は、一問一答の方法等により行うことができる。
- 7 本会議又は委員会に出席した市長等は、議員又は委員による質疑又は質問に対する答弁に必要な範囲内で、議長又は委員長の許可を得て、当該質疑又は質問を行った議員又は委員に対してその趣旨を確認するための発言をすることができる。

第 11 条 (質疑及び質問等)

本会議及び委員会において行われる質疑、質問等について定めるもの。

「質疑」と「質問」の区分は、一般的な用語としては不明瞭であり、市民にその違いを説明する必要があると考え、説明的な規定として整理した。

本会議や委員会の運営上の手続的・技術的なルールは、会議規則及び会議運営規程に定めることとなるが、基本条例においても、会議運営上の最も基本的な事項として、特に規定化することとした。

さいたま市議会では、原則として「一括質問方式」「一括質疑方式」を採用しており（委員会においては「一括方式」と「一問一答方式」の併用）、個々の議員の質疑・質問が一通り終わった後、これに対して市長等がまとめて答弁するものとなっている。この場合、質疑・質問が行政の様々な分野に展開されることもあるため、答弁がいずれの質疑・質問に対してなされたものか不明確となりやすく、また、答弁漏れがあったことを即座に判断できない場合もあること、特に傍聴している市民等にとっては質疑・質問と答弁の時間が離れてわかりにくいといったデメリットが大きい。これらのことから、議論を明確にし、何が論点となっているのかわかりやすく、集中的な審議、スピード感のある審議に資するものとして「一問一答方式」や「分割方式」（「一問一答方式」と「一括方式」の中間にあるもの）等について研究を進めて、より適切な方策を導入していこうとするもの。

さらに、質疑・質問は議員に認められたものであり、従来、本会議や委員会に出席した市長

等は一方的に質疑・質問に答えるだけであったが、丁寧かつ要点を押さえた答弁を確保するために、議員の質疑・質問の趣旨が不明確であったときは、市長等による確認のための発言を認めることにより、議会と市長等との緊張関係を保つとともに、論点を明確化し、議会審議の充実と活性化を図るもの。

「質疑」：議題となっている事件について、賛否又は修正などの態度決定が可能となるようその不明確な点について、提出者等の説明や意見を質すためのもの。

質疑の内容は、事実の確認に限定されるものではなく、政治的、法律的な疑問でも差し支えないが、質疑はすべて簡明を旨とし、議題外にわたること及びその範囲を超えることはできない。

質疑をするに当たっては、自己の意見を述べることはできないとされ、さらに、自ら賛否の意見や理由を述べる「討論」にわたることは質疑の範囲を超えるもので許されないとされる。

「質問」：議員が、その属する地方公共団体の権限内の行政（一般事務）全般にわたり、執行機関に対し事務の執行状況、将来に対する方針等について所信（自ら信じるところ）を質し、あるいは報告、説明を求め、又は疑問を質すこと。

相手方は執行機関に限られ、議長・議員に対してすることはできない。

一般質問は、定例会に限って許され、臨時会においては付議事件として長が告示したものに限りて質疑が認められることになる。

なお、一般質問には、当初予算審議のように質問者が多いような場合、会期日数との関係で、特定の議員が政党・会派を代表して（行政部門ごとに）質問事項をまとめ、これについて質問する「代表質問」がある。

(意見書及び決議)

第12条 議会は、市民福祉の向上と市の発展に資するため、国会又は関係行政庁等に意見書を提出し、その意見を表明する。

2 議会又は委員会は、市民福祉の向上と市の発展に資するため、重要かつ喫緊の事項について決議し、その意思を表明する。

第12条(意見書及び決議)

議会という機関としての意思表示となる「意見書」及び「決議」について定めたもの。

市民福祉の向上と市の発展を図るためには、議会・市行政の取組はもちろんのこと、国や県に対して対応を求めたり、連携・協力を求めることが必要となる。そのため、法的手段として議会の意見を国、県等に対して提出する「意見書」(地方自治法第99条)を第1項に、事実上の行為として議会の意思を表明する「決議」を第2項に規定した。意見書・決議としてさいたま市議会の政策上の意思を表明し、その実現を目指すことで、市民福祉の向上と市の発展を図ることになる。

「意見書」

議会は、普通地方公共団体の機関であって法人格はなく、したがって請願を行う権能がないため、その代わりに意見書の提出が認められている。

意見書は、当該普通公共団体の公益に関する事件であれば、すべてその内容とすることができる。地方自治法上、意見書の提出先は、国会又は関係行政庁とされ、この“関係行政庁”とは、意見書の内容に関係のある(権限を有する)行政機関を指し、国の機関、他の地方公共団体の機関となる。また、当該普通地方公共団体の機関(市長等)に意見書を提出できるかについては、意見が分かれているが、意見書の性格からすると提出できない(するまでもない)とするのが妥当と考えられる。

なお、「司法権の独立」から、裁判の内容に関する意見書の提出は認められていないが、司法権の行使と離れた事務に関しては、意見書を提出することができると考えられるところから、本条では「関係行政庁等」とした。

意見書は、議会としての機関意思決定の態様であり、原因は次の2つに大別できる。

当該普通地方公共団体の住民による請願・陳情、住民運動による場合

国政に反映させるために、当該議会独自の意思に基づく場合

意見書の提出及びその内容は、議会自身が決定すべき権限に属するものであるから、発案権は議員に専属する。

また、意見書の提出を受けた相手方は、受理の義務はあるが、回答その他積極的行為をする義務までではない。

「決議」

決議は、議会が行う事実上の意思形成行為で、機関意思の決定に属するものをいう。

決議は、当該普通地方公共団体の公益に関する限り可能と考えられ、また、機関意思の決定である決議については、地方自治法第112条（議員の議案提出権）及び第115条の2（修正の動議）の規定の適用はない。

決議には、地方自治法等の規定により議会意思の決定を必要とする決議と、事実上の決議があり、前者は、長に対する不信任決議、特別委員会設置決議、監査請求決議、地方議会解散特例法に基づく議会解散決議などがあり、これらは、議決により法的効果を生じる。後者としては、議長不信任決議、議員辞職勧告決議のほか、「ひとりひとりが尊重されるいじめ等のない社会の実現に関する決議」など、特定の政治的・政策的課題について議会の意思を表明する儀礼的決議等がある。

また、委員会において審査の対象となった事件で委員会として可決したものについて、付随的に意見・要望を行う決議となる委員会の附帯決議がある。これは、事実上の決議として法的な拘束力を持つものではないが、政治的・道義的に配慮を求めるものとして、本会議場で委員長から報告がなされることとなる。

(議員の派遣)

第13条 議会は、議案の審査又は市政に関する課題若しくは市が推進すべき事務の調査研究に必要があると認めるときは、議員を派遣することができる。

第13条(議員の派遣)

議案の審査や、市政に関する課題又は市の事務に関する調査研究のため必要があると認めるときに、議員派遣することを規定するもの。

さいたま市議会は、市政の課題に的確かつ迅速に対応し、議会として積極的に政策形成及び政策に関する提言を行うことを目指しており(議会の活動については、第4条参照)、そのためには、内外の先進事例について積極的に調査研究を行うことが重要となっている。また、必要と認めることができない議員の視察等に対する市民の批判が高まっており、公務として議員を派遣する場合には、その目的を明らかにし、透明性を向上させることが不可欠である。このような背景から、議員が公務として内外に視察等を行う目的を「議案の審査」「調査研究」として明確化するとともに、必要な場合に議員派遣を活用することを定めた。

具体的には、地方自治法第100条第13項の規定に基づき、会議規則の定めるところにより派遣することとなり、派遣の目的、場所、期間その他必要な事項を明らかにしたうえで決定することとなる。

議員が公務として内外に視察等を行う場合は、委員の派遣又は議員の派遣に基づき行うこととなる。

「議員派遣」

従来、議員の公務は、本会議・委員会への出席、議長が代表して会合等に出席、委員会の決定及び議長承認に基づく委員派遣のみ、公務として認められていた。

しかし、国会議員については議員派遣が法令上認められていること、最高裁判所も「地方公共団体の議会は、その機能を適切に果たすため必要な限度で広範な権限を有し、合理的な必要性があるときは議員を海外に派遣することができる」旨の判決(昭和63年3月10日判決/平成9年9月30日に同旨の判決)を出したことなどから、平成14年地方自治法改正により、議員派遣について会議規則に必要事項を規定化することとして、法制化された。

地方議会の会期は、1定例会当たりの会期が限られ、会期中に議員派遣が行われるよりは、閉会中において、提出が見込まれる条例案や請願の審査、事務調査のため議員が派遣されることもある。

このような場合、必ずしも計画的派遣だけでは対応できず、閉会中に急遽派遣を決定しなければならない場合の手続も、会議規則に定めることで対応が可能となった。

議員の役割を十分に果たすため、議員の研修や調査研究活動は閉会中においても積極的に認められるべきということから、法的な整備が行われたもの。

(学識経験者等の活用)

第14条 議会は、議会における審議の充実、議会による政策形成機能の強化及び政策の効果の評価に資するため、学識経験を有する者等の知見を活用することができる。

第14条(学識経験者等の活用)

議会は、議案の審査又は市の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験者等(個人、法人、大学、法人格のない団体・組織等)にさせることができることとするもの(平成18年地方自治法改正による同法第100条の2を受けた規定となる。)。

従来から、専門的知見の活用については「公聴会」や「参考人」の制度があるが、これらは意見を聴取することにとどまり、議会が必要とする専門的な知見を得るためのものではなかった。また、執行機関が第三者等により調査研究をさせ、その結果を説明させることもあったが、これも執行機関の事務執行の一環として位置付けられるものである。

そのため、議会における審議の充実と、政策形成機能の強化を図る見地から、平成18年地方自治法改正により新たに「専門的知見の活用」が設けられた。

さいたま市議会においても、地方自治法の趣旨を踏まえ、議会の審議を充実し、議会が担うべき監視機能、調査機能、政策形成機能などを最大限発揮するために、学識経験を有する者等の知見を活用することができることを定めた。

この条に規定する制度は、議会の自主性を基底とする活動として、議決に基づき調査等をさせることとなる。

なお、学識経験者等の知見を活用した調査は、議案の審査又は市の事務の調査が議会において行われていることが前提となるため、議会が閉会した後に引き続きこれを行わせる必要があるときは、閉会中の継続審査の手続が必要となる。

地方制度調査会(第28次)

「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」より抜粋

(平成17年12月9日)

『(議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討)

また、議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査、報告もできることとすべきである。』

(議員の活動)

第15条 議員は、次に掲げる原則に従い活動するものとする。

市民の意見と市政に関する課題を的確に把握し、政策の決定及び形成に適切に反映させること。

市民を代表する機関を構成する者として、市民福祉の向上と市の発展に資する調査研究を積極的に進めること。

市の政策の効果を適切に評価し、その公表に努めること。

議会における政策の決定の過程等について、市民に説明すること。

第15条(議員の活動)

議員の責務を果たしていくために、その活動上必要となる原則を掲げたもの。

議会に求められる監視機能、調査機能、政策形成機能や議決機関としての機能(利害調整機能)も、本会議や委員会における質疑・質問、調査研究や、議会運営上の透明性の確保や情報の発信など、議員一人一人の意識と行動によることから、議員の活動原則として、(1)市民の意見と市政に関する課題の把握、(2)調査研究、(3)市の政策の評価と公表、及び選挙によって選ばれた地域住民の代表として(4)市民への説明責任を定め、自らの襟を正すこととした。第4条の「議会の活動」に応じた規定となる。

「議員の活動」

地方議会の議員は、地域住民を代表する政治家として、地方議会を構成して地域の政治を担っている。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はいるが、その職務の範囲は、今般の法改正で若干の進捗は見られたものの、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」とも呼ばれる。)に分けることができるといえる。

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、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となる。議会に任意で置かれる会議や会派の会合、勉強会、議会を超えた研修会などが該当するとされている。

(ただし、平成20年地方自治法改正による議案審査又は議会運営に関する協議の場として会議規則に位置付けられた会議等に出席する場合は、これまでの「準公務活動」から「公務活動」に位置付けが変わることとなる。)

「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

差異が大きく、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や意見を聴取すること、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（自治会、商店会、PTAなど）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」は公務として認知されておらず、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ていないことから、議員の職責と職務を法制化するべきという意見が近年特に強く出されている。

地方制度調査会（第29次）

「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について」より抜粋

（平成21年6月16日）

『（議会制度のあり方）

議員の活動は、議会における審議・討論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、政治活動と公務との関係、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。』

(会派)

- 第16条 議員は、政策の決定及び形成に資するため、その理念を共有する議員の集団として会派を結成することができる。
- 2 各会派は、政策の決定及び形成その他の議会活動に関し相互に協議を行い、円滑かつ効果的な議会運営を図るものとする。
- 3 議会に、前項の協議を行うために、各会派を代表する者で構成する会議を置く。
- 4 議会は、議会にいずれの会派にも属さない議員があるときは、前項の会議及び第8条第6項の規定により置く会議につき、当該議員に対し、適切な配慮を行うものとする。

第16条(会派)

規模が大きく、また、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いることから、さいたま市議会においても会派制を採っており、その会派について定めたもの。

「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とされている。

第1項では、会派を「理念を共有する議員の集団」と位置付けるとともに、議員が会派を結成することができることを定めている。第2項では、各会派が議会活動について相互に議論を行い、円滑で効果的な議会運営を図ることを定めており、その協議の場として第3項に各派代表者会議を規定している。

また、議員はそれぞれが選挙によって選ばれ、等しく職責を担う存在であることから、第4項では、会派に属さない議員に対し、適切な配慮を行うことを定めている。

なお、「会派」は、国会における「政党」とは、厳密には異なる概念となる。

「1人会派」

さいたま市における政務調査費制度上、1人でも会派と“みなす”ことがこれまではあったが、これは議員の議会運営における一般的な“会派”ではなく、便宜上、会派と同等に扱うという政務調査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と考えられる。

これは、政務調査費があくまで執行機関に対する監視機能や調査機能を十分に発揮し、議員活動を充実させることを主眼とした制度であることから、多分に執行部側の機械的な取扱いに重きを置き、議会運営上の取扱いと異ならせることにより、長の裁量による補助金的性格を薄めたものとされる。(現在は、政務調査費条例の改正により、政務調査費制度上“1人会派”は認めていない。)

なお、政策、意見等が異なる議員が、政党化した議会における運営単位として一つの会派を形成することも便宜上は可能とされている。(ただし、議会運営の混乱を招く可能性が考えられる。)

(市民の参画)

第17条 議会は、市民の代表者で構成する機関であることを踏まえ、自ら行う政策の形成の過程において市民が参画できる機会の提供に努めなければならない。

第17条(市民の参画)

議会は、自ら政策の企画立案等を行おうとするときは、その過程において市民参画の機会を提供するよう努めなければならないとするもの。

議会の活動を広く公開することにより、市民の意思が議会にいかにか反映しているかその審議内容を周知するとともに、市民が議会を監視し、批判する機会が確保されることで、常に公正な議会運営が確保される。

それに加え、議題とされる前の段階から、市民の意見から離反していないか、政策として妥当であるかについて検証することが求められることから、議会として市民参画の機会を確保し、市民の意見を議会に反映することが必要となる。そのため、議会は、政策形成の過程において市民が参画できる機会の提供に努めなければならないことを定めた。

さいたま市議会では、本会議の公開・情報発信については、地方自治法第115条第1項に規定する「会議公開の原則」に基づき、傍聴の自由及び報道の自由を保障するとともに、会議録の公開を行っているところであり、また、委員会においても同様に情報発信を行っているところであるが、事後報告的な面に限ることなく、より広範な市民の意見の把握と議会に対する信頼確保の観点から、市民参画の機会を多く設けていこうとするものである。

【参考】

「傍聴の自由」：第19条を参照。

「報道の自由」：会議の様態を、報道機関等が新聞、テレビ等のメディアにより広く市民に知らせる自由のこと。

ただし、議会の議事の妨げになるような場合や、秘密会(地方自治法第115条)の議決があった場合など、制限されることもある。

「会議録の公開」：第21条を参照。

(広聴)

第 18 条 議会は、市政に関する課題に対する市民の意見を把握し、これを政策の適否の判断に当たっての基礎とするため、広聴の充実に努めなければならない。

2 前項の目的を達成するため、議案の審議及び市長等の事務の調査等に当たっては、公聴会又は参考人の制度等を積極的に活用するものとする。

第 18 条 (広聴)

様々な市政上の課題の解決や施策の推進に当たって、多種多様な市民の意見を把握し、これを意思決定に当たっての拠り所とするため、広聴の充実に努めるとするもの。

議会には、「多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民意見の集約などの役割」(第 28 次地方制度調査会答申)が求められており、市民の意思と議会の意思が隔たっている場合は、市民代表としての機能・役割を果たさず、二元代表制の一翼を担うことができない。そのため、議会は、常に市民の意見や要望、懸案となる問題に目を光らせ、耳をすませ、肌で感じ取れるほどの感覚を研ぎ澄まさせていなければならない。

このような背景から、本条では、議会の広報紙やホームページなどで、本会議などの事後的な報告だけでなく、市民参加型の企画や意見募集を行うなどのほか、委員会審査における公聴会や参考人の制度を積極的に活用していくことにより、効果的に市民の意見の把握を行い、市民と議会との間で、意見・意向が離反しないよう努めていくことによって、議会及び議員の活動に対する理解と信頼を深めるよう努めなければならないことを定めた。

「公聴会」「参考人」については第 8 条を参照。

(傍聴等)

第19条 本会議及び委員会は、市民が主体的に市政に参画することができるよう、傍聴、インターネットの利用その他の方法で公開しなければならない。ただし、個人の権利利益の侵害その他相当の理由があると認めるときは、この限りでない。

第19条(傍聴等)

本会議は公開が原則であるという地方自治法第115条第1項の規定を受けた「傍聴の自由」と、その例外となる「秘密会」について規定するもの。

「傍聴の自由」とは、議員以外の者が会議の様態を直接に見聞きすることの自由をいい、「会議公開の原則」の重要な要素となる。

地方議会の傍聴は、本会議、委員会、その他の会議で取扱いが異なる。本会議は、地方自治法第115条第1項の規定により公開が原則となるが、委員会は、法律上公開が義務付けられておらず、委員会の許可により傍聴できるとする「制限公開制」が採られている。

また、公開の原則が適用されている本会議では傍聴は自由であるが、それは、議場の秩序を保持し、円滑な議事を運営するために必要な制限又は制約を加えることまで否定されるものではないとされている。さいたま市議会では、本会議の傍聴に関して傍聴規則が定められ、傍聴に供するスペースといった物理的理由から人員について最低限の制限を行い(一般席84人、報道関係者席17人)、傍聴席に入ることができない者や傍聴人が守るべき事項、写真撮影・録音の禁止等の必要な事項について規定しており、委員会についても、委員会傍聴規程を定め、同様の制限を行っている。

さいたま市議会では、傍聴は市民の議会への主体的な参画にとって最も基本的なものであるとの認識から、本会議のほか、委員会についても公開を原則としており、本条において、本会議及び委員会を公開しなければならないことを定めている。また、物理的な理由から人員について最低限の制限を行っているが、このような制限の弊害を除去するとともに、市民が容易に議会における審議を知ることができるよう、本会議等の傍聴のほか、インターネットや会議録の閲覧等によって公開することとしている。

なお、議会の本会議及び委員会は公開が原則となるが、例外として、プライバシーの保護等の観点から、審議する事項が公益を害するような場合や個人の利益にかかわる重要なものである場合には、議長又は出席議員(委員会の場合は委員長又は委員)の発議により、一時会議の公開を停止し、秘密会とすることができる(地方自治法第115条、委員会条例第20条)。

秘密会は、会議の議事を公表しない、傍聴人(及び議長の指定する者(説明員、書記など)以外の者)を退場させる、報道関係者を退場させる、ということとなる。

秘密会の議事については、記録を公表しないことのほか、何人も秘密性が継続する限り、これを他人に漏らしてはならないこととなる。

(広報)

第 20 条 議会は、市民が議会における決定の過程及び結果に関する情報を入手することができるよう、広報紙の発行、インターネットの利用その他の方法により広報の充実に努めなければならない。

第 20 条 (広報)

市民が議会の意思決定及びそこに至る過程についての情報を入手できるよう、議会広報紙、議会ホームページといった情報通信の技術を利用した方法などにより、効果的に情報の発信を行い、議会及び議員の活動に対する理解と信頼を深めるよう努めなければならないとするもの。

議会広報は、広く市民に対して議会の活動や審議の結果などの情報を提供し、その説明責任を果たす最も重要な手法であり、市民と議会のコミュニケーションを図ることで、市民の議会への理解や信頼を得ることにつながる。

市政へ市民の意思を反映させるため、議会に求められる監視機能、調査機能、政策形成機能などが確実に果たされているか、自分たちの税金がどのように使われ、自分たちの意思がどのように市政に生かされているのかなど、市民の批判と評価を得るためのツールとして広報が果たす役割は大きいものとなる。

本条によって、議会における決定の理由や経過について広報機能を活用して広く解き明かしていくことはもちろんのこと、事後報告的な情報のみならず、市政上の問題について事前に内容を知らせ、問題意識の共有を図るなど、市民と議会との接点として、有効に広報機能を活用していくよう努めることとなる。

さいたま市議会では、現在、議会広報紙、議会ホームページのほか、テレビ広報やインターネットによる議会中継など、多様な手段を用いて広報の充実に努めるとともに、議会広報編集委員会を設置し、市議会の広報紙やホームページなど広報に関する事項の議論を通じて、さらなる広報の充実に努めている。

(会議録等)

第 2 1 条 議長は、本会議の議事等の会議録を作成し、及び保管する。

2 委員会の議事等の記録は、委員長が作成し、議長が保管する。

3 第 1 項の会議録及び前項の記録は、写しの閲覧、インターネットの利用その他の方法により公開しなければならない。ただし、個人の権利利益の侵害その他相当の理由があると認めるときは、この限りでない。

第 2 1 条 (会議録等)

本会議の会議録及び委員会の記録の作成と保管について規定するとともに、それらの公開について定めるものであり、第 1 9 条の「傍聴等」と同様、地方自治法第 1 1 5 条第 1 項に基づく「会議公開の原則」を受けた「会議録の公開」について規定するもの。

「会議録の公開」とは、本会議の記録を市民の閲覧に供することであり、議長はその作成が義務付けられている（地方自治法第 1 2 3 条）。

地方自治法上は、本会議についてのみ会議録の公開を義務付けているが、さいたま市議会では、委員会条例において、「委員会の記録」について本会議の会議録と同様に作成することを義務付けており、その閲覧や公開についても会議録に準じた取扱いとし、順次公表を行っている。

会議録は、本会議に関する唯一の公の記録であり、議会に関する争訟が生じた場合の証拠書類ともなる重要な公文書であることから、本条では、議会の透明性を高め、市民が会議の正確な状況を知る機会を確保するため、本会議の会議録と委員会の記録の作成・保管と、市民への公開について定めた。

なお、市民による会議録閲覧請求権は、特段の事由がない限り拒むことはできない（最高裁：昭 50.4.15）が、秘密会（地方自治法第 1 1 5 条第 1 項ただし書）の議事であり、未だ秘密性の継続する必要がある場合は、非公開となる。

(市長等との関係)

第22条 議会は、市長等の事務の適正な執行を確保するため、厳正な監視及び調査を行う。

2 前項の市長等の事務は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされる事務(国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第121条の3第2項に規定する事務を除く。)のほか、市の予算の適正な執行を確保するため、市が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えているもの、市が資本金、基本金その他これらに準ずるものを出資しているもの、市が借入金の元金又は利子の支払を保証しているもの、市が受益権を有する不動産の信託の受託者及び地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているものの出納その他の事務で当該財政的援助等に係るものを含めるものとする。

第22条(市長等との関係)

議会の監視・調査の範囲、いわゆる守備範囲を明示して、議会の責任を明らかにし、あるべき方向性を示すもの。

地方公共団体において、議会と市長は相互に対等な関係にあり、自治体運営の車の両輪として適度な均衡・対等関係を保ちながら、相互の理解・協力の上でそれぞれの職責を果たさなければならない。とりわけ、自治体行政の適正な執行を確保するには、市長の事務執行を監視する議会の役割が重要となる。そこで、第1項では、議会が、市長等の事務の適正な執行を確保するため、対等な関係の下で市長等の事務を厳正に監視・調査するという議会の責任を明確化している。

しかし、地方自治法上は、市長による事務執行のすべてに議会の監査権・検査権が及ぶものではない。そこで、法令上、議会への報告や議員による質疑・質問への答弁がなされない部分についても、自発的にこれを把握するよう努め、法令上市長には報告されない事項についても、金額がわずかであっても公費・税金が投入されているのであれば、議会の責務として明らかにしよう、という趣旨から、第2項において、「監視」「調査」という用語により、議会の立場から「監視する」「調べる」という整理をし、議会の監視・調査の範囲を行政全般に拡大することで、監視機能を担う議会の責任を明確化している。

ただし、「監視」「調査」はあくまで議会の意思として行うものに限られ、議員個人又は議決を受けていない委員会による監視・調査は、含まれるものではない。

地方制度調査会(第29次)

「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について」より抜粋

(平成21年6月16日)

『(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。』

(市長等の出席)

第23条 議長は、本会議の審議に必要な説明又は答弁のため、市長等の出席を求めることができる。

2 委員会は、委員会の調査又は審査に必要な説明又は答弁のため、議長を通じて市長等の出席を求めることができる。

第23条(市長等の出席)

市長等の執行機関に対して、本会議及び委員会への出席を求めることについて定めるもの。

本会議や委員会において市長等の事務の執行を監視・評価したり、市長提出議案について審議をする際には、議員同士の議論によって議会の意思を決定することは当然であるが、その前提として、市長等の事務の執行状況や提出された議案の考え方、効果等を知るために、市長等と質疑応答を行う必要がある。そのため、本会議の審議や委員会の調査・審査を充実したものにし、議会が監視機能、調査機能、政策形成機能などを最大限発揮するためには、議会が必要に応じて市長等に出席を求めるとともに、市長等との質疑を踏まえ議員同士で十分な議論を重ねることが不可欠である。そこで、第1項では本会議において、第2項では委員会において市長等の出席を求めることを定め、執行機関の出席の必要性を訴えている。

なお、地方自治法上、市長等の執行機関は、議長から出席要求があったときは、議場に出席する義務がある(地方自治法第121条)。これに対して、委員会への法的な出席義務はないため、委員会への市長等の出席は、委員会条例第21条の規定により、議長を経て出席要求をすることとなる。

(資料の提出その他の協力)

第24条 議会は、市の政策及び市長等の事務に係る監視及び調査を行うため、市長その他の関係する者に対し、資料の提出、説明その他必要な協力を求めることができる。

2 議会は、自ら行う政策の決定及び形成に資するため、市長等に対し、資料の提出、意見の提供、説明その他必要な協力を求めることができる。

第24条(資料の提出その他の協力)

市長等に対して関係情報の提出や説明などの協力を求めることについて定めるもの。

地方議会が市長等に対して監視機能、調査機能、政策形成機能などを果たしていくためには、市長等有する各種事務事業に関する情報を的確に把握し、有効に活用する必要がある。

第1項は、市長等の事務を監視・調査するため、市長その他の関係する者に対して広くその有する情報を求め、また政策課題等に対する分析、対策、認識等を確認するための意見や説明を求めることを定めている。

第2項は、議会が独自の政策形成を通じて市政上の課題を解決するため、議会が政策の決定(判断)をする上で必要な情報や、議会自ら行う政策形成の過程で必要と考えられる情報についての的確に把握・認識できるよう、市長等に対して関係情報の提出や意見の提供などを求めていくことを定めている。

「資料の提出」

地方自治法上、議会が市長等の事務に関する資料の提出等を求めることができるのは、

第98条の規定による検査権

第100条の調査権の行使

となるが、 の場合は「事務の執行状況検査」を目的とするものとされ、また は選挙人その他の関係人を対象とするものであって執行機関等を対象とするものではない。

さらに、いずれのケースも議会が行うものであり、機関意思として議決を要することとなり、その制約は大きい。

現行の議会制度上、執行機関には、議会(議員)からの一般的な資料請求に応じる法的な義務はなく、執行機関の議会に対する配慮から行われているにとどまり、情報資料に関する限りは、対等とはいえない状況にある。

なお、国会においては、国会法第104条で、内閣、官公署その他に対し「必要な報告又は記録の提出」を求めること、内閣等は「その求めに応じなければならない」ことを規定している。

(議決事件の拡大)

第 25 条 議会は、市民の負託にこたえる市政運営を実現し、市民福祉の向上と市の発展のために最も適切な決定を行うことができるよう、議決事件の拡大について検討するものとする。

第 25 条 (議決事件の拡大)

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もの。

議会の議決の対象となる事件は、地方自治法第 96 条第 1 項に列挙され、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とされる。

議会は、市長等に対して、その地方公共団体の意思決定機関として存在し、長が提案した案件に対して可否を表明することが重要な使命、職責とされる。議会は、議会を構成する議員が賛成、反対の意思を表明し、その結果を議会の意思として決定することで、議決権、選挙権、調査権など多くの権限を行使するが、そのうち議決権が、議会の権限の中で最も典型的、基本的なものとしてされる。

地方自治法第 96 条第 2 項の規定は、民主的な行政運営の要請と市長等による効率的な行政運営の調和を図り、地方公共団体の意思決定機関としての議会の地位を尊重し、その機能を強化するため、必要と認める事件を条例で議決事件として追加拡大する途を開いたものとされる。(ただし、法令の規定により市長等に権限が専属するものや、事務の性質上市長等に専属すると解されるものについては、議決事件として追加することはできない。)

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、各種の行政計画など、市民の福祉にとって重要である事項が増えてきている。議決事件の拡大は、そのような重要な事項を議会の議決を要する事項に加えることを意味しており、議会権限の拡充の手法として有効であり、議会の行政に対する監視機能の強化に結びつくものと考えられる。そのため、本条において、市民の負託にこたえる市政運営を実現するため、議会が議決事件の拡大について検討を図ることで、議会の監視機能、調査機能、政策形成機能などを高め、議会の責任を果たしていくことを定めている。

なお、さいたま市では、名誉市民や附属機関の委員に関する事項が既に議決事件として規定化されており、今後ともさらなる議決事件の拡大について検討していくこととなる。

なお、議決事件の追加は条例によるとされており、具体的に「議会の議決すべき事件に関する条例」「議決事件指定条例」などとして制定されている例や、議会基本条例中に規定するケースもある。

【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。』

(区行政との関係)

第26条 議会は、区で執行される事務その他区の行政について具体的かつ個別的に検討する場を設けることができる。

第26条(区行政との関係)

市域に置かれている「区」で執行されている各種行政について、議会としても課題となる事項や問題点を把握の上で、具体的・個別的に検討する場を設けていこうとするもの。

指定都市は、市長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌させるため、条例で市域に複数の区(行政区)を設け、そこに区の事務所(区役所)を設置する。この場合、区役所は市の内部の行政的なまとまりにとどまり、区役所にどのような機能を持たせるかは市長の裁量とされ、関係条例の発案権は、市長の権限に属する事務処理機構に関する問題であり、市長に属すると解されている。

しかし、区における行政は、市民生活に最も密着したもの、身近なところで処理されるものであり、市民生活への影響は大きい。また、区行政の執行に当たっては、市域内のどこに住んでいても均等な行政サービスを受ける権利(受益均等の原則)の保障、市行政の総合性・一体性や区を超えた市民の共同意識の醸成の必要性、問題はより身近なところで解決されなければならないとする考え方(補完性の原理)、区によるまちづくりの重要性などのバランスが必要となる。

議員は、議会を構成する者として市全体の利益と課題に目配りすることを責務とすると同時に、区を選挙区として選出されることから、市民に最も身近な政治家として、区という地域の事情を把握することが可能である。そのため、区における行政についても、議会の監視機能、調査機能、政策形成機能などを果たすとともに、区行政の課題や区に対する市民の意見を議会の俎上に乗せるシステムが必要であることから、本条において、議会が区行政について具体的・個別的に検討する場を設けることができることを定めた。

よって、具体的な手法の検討はこれからとなるが、今後何らかの形で区行政との関わりの場を設けることを図っていくこととなる。

(議員の定数)

第27条 議員の定数は、法令及びこの条例で定める活動の推進と、議会の備えるべき監視機能、調査機能及び政策形成機能の確保の観点から踏まえて、これを定める。

第27条 (議員の定数)

議会を構成する議員の定数については、地方自治法などの法令や本条例に規定する活動の実態に合わせ、広範多様な市民意見の把握という議会の役割、多面的・多角的な視点からの市政の監視機能、調査機能、政策形成機能などを損なうことがないように定数を定めることとするもの。

議員の定数については、地方自治法第91条において人口に応じた上限が設定されており、その上限を超えない範囲で条例により定めるものとされている。さいたま市の法定上限は64人とされており、さいたま市議会では、地方自治法に基づき「さいたま市議会議員定数及び各選挙区選出議員数に関する条例」において議員の定数を64人と定めていたが、昨年の条例改正に伴い、次回の一般選挙から議員の定数は60人となる。

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、市民意思を十分に吸収し、その代表性を確保し、少数意見の排除を避けることなど、配慮すべき点は多い。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り、単純に、行財政改革といった財政的な観点、効率性の観点のみから削減を行うべきではないことから、本条において、財政的な観点だけでなく、法令やこの条例で定める議会の活動を推進し、議会の備えるべき機能を確保するという観点から、議会在議員の定数を決定することを定めている。

なお、地方制度調査会(第29次)から、「議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべき」といった答申が出されたところである(平成21年6月16日)。

(議員報酬及び期末手当)

第 28 条 議員報酬及び期末手当は、指定都市の議会の議員としての活動範囲及び調査審議事項の複雑多様化のほか、市の財政状況、社会経済情勢、他の地方公共団体の状況等を踏まえて、これを定める。

第 28 条 (議員報酬及び期末手当)

議員に対して支給される議員報酬及び期末手当は、指定都市の議会の議員としての活動範囲、調査審議事項の複雑多様化のみならず、市の財政状況、社会経済情勢、他市の状況等、様々な角度からの検討の上で定めるとするもの。

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、従前の議員報酬も、条例の定めるところによって日額支給が可能とされていた。

この考え方からすると、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であるというように解釈されかねず、また、期末手当の必要性も否定されかねない。

議員活動の実態は、議会・委員会に出席する「公務活動」だけではなく、第 15 条 (議員の活動) の説明でも述べたとおり、「準公務活動」としての任意設置の会議や会派の会合、勉強会、議会を超えた研修会、さらには非公務の「政治活動」として地域住民や支持者からの要望や意見の聴取、議員・会派が行う議会報告会、地元団体 (自治会、商店会、PTA など) の会合や地域イベント事業への参加・協力など広範な領域に及んでいる。

このような実態に見合うよう、また、議員の広範な職務遂行と議会が有する権能や役割の大きさからも、一定水準の報酬の保障について必要とされるところであるとの認識から、本条において、議員の活動範囲の拡大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から議員報酬・期末手当を決定することを定めている。本条を踏まえ、具体的には「さいたま市議会の議員の議員報酬、期末手当及び費用弁償に関する条例」において、議員報酬・期末手当の額が定められることとなる。

なお、平成 20 年地方自治法改正により、議員の報酬と非常勤職員等の報酬の違いを明確化し、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」) を新たに設けたところである。

議員報酬の日当制

福島県矢祭町議会は、議員報酬の日当制を採用し (平成 20 年 3 月 ~)、日当が支給されるのは 定例会、臨時会、委員会など議会の会議に出席した場合、議長が認める町が主催、共催する行事に出席した場合、その他議長が議会の活動として認めた場合に日額 3 万円を支給することとした。

これに関しては、

『議員活動は、(略) 調査・企画・立案、必要な情報収集・意向調査、住民との意見交換、議案調査・事務調査など、日当制が想定する出席を超えた活動を行わなければならない。

(略) 矢祭町議会の日当制でも、議員活動は議会出席と誤解を与える可能性が高い。(略) 議員の活動量を無視しての日当制の提案は、地方分権時代の議会に馴染まない。(略) 日当制は、合併しない自治の模索といった特殊な政治的文脈で浮上してきたものである』とする見方もある(「議員報酬の日当制の衝撃と一般化への危惧」山梨学院大学・江藤俊昭教授 / 地方自治職員研修 2008. 6月号)。

昭和31年地方自治法改正時の、議員に対する期末手当の支給についての政府「想定問答資料」は次のとおり。(一部抜粋)

『 地方議会の議員に対する給与その他の給付は、地方公共団体の常勤の職員とは異なり、それをもって本人及びその家族の生活を維持するという建前のうえにたっているものではないから、その限りにおいては、議員に対する期末手当の支給は必ずしも必要とは思わないのであるが、(中略) 同じく議決機関の構成員たる国会議員に対し現期末手当が支給されていることにかんがみ、地方議員に対しても条例で特に規定するならば、支給できることとしたのである。

従って、今回の改正は議員に対する期末手当の支給の途を開いたにすぎないのであって、支給しなければならぬものとしたわけではない(後略)』

戦後の民主化に伴う地方制度改革で、それまでの地方議会の議員の報酬・費用弁償の有償化(支給化)にあたっての政府の理由は次のとおり。

地方自治体の事務は近年著しく複雑多岐を加え、このため執行機関のみならず議員や参事会員の職務も亦相当多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるから、報酬を支給しうる途を拓くのが当然である。

議員は選挙の多額の費用を要する外、議員としての交際等のためにも多額の費用を必要とするため、従来の費用弁償の外に、種々事実上の行過(?)が行われて来た傾向にあるが、これが却って問題の種子となっている場合があるので、むしろ明確に報酬を支給する建前とする方が適当である。

(政務調査費)

第 29 条 会派及び議員は、政策の決定及び形成並びに市政に関する課題に係る調査研究に要する経費の一部に政務調査費を充てることができる。

2 会派及び議員は、前項の趣旨を尊重し、効果的かつ効率的に政務調査費を活用するとともに、これに係る資料を公開し、その用途の公正性及び透明性を確保しなければならない。

第 29 条 (政務調査費)

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又は議員に対して交付される「政務調査費」に関するもの。

政務調査費は、条例の定めるところにより、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、会派又は議員に対して交付される。地方分権の進展に伴い、地方公共団体の自己決定権と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が施行された約 1 か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たもの。

さいたま市議会では、会派又は議員に対し、政務調査費として毎月一定額（会派のみの場合 34 万円 / 会派 14 万円・議員 20 万円）が支給されているが、公費で賄われることから、その用途の透明性を確保するために、議会が独自に運用指針を策定するとともに、第三者である公認会計士によるチェックを行っている。

なお、政務調査費の法的性格は、その生い立ちから、地方自治法第 232 条の 2 の「補助金」とされ、したがって、政務調査費の目的に沿った支出が前提となり、目的を逸脱した場合、補助金という性格から取消しや返還の問題が、また、精算して残金があったときも返還の問題が生じることとなる。

国会における立法事務費等

・「歳費」

国の唯一の立法機関である国会においては、国会議員の立法機能の充実と政界浄化の一環として、「国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律」が制定され（昭和 28 年）、各議院における会派に対して、議員 1 人につき月額 65 万円が交付されている。（議員個人に対して交付されるものではない / 同法第 1 条第 2 条）

・国会議員の歳費の額

議長：218 万 2000 円 副議長：159 万 3000 円 議員：130 万 1000 円

・「文書通信交通滞在費」

公の書類を発送し及び公の性質を有する通信をなす等のため、文書通信交通滞在費として月額百万円が支給されている。

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等の助成を制度化し、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となっております』

(政治倫理)

第30条 議員は、職務に関する倫理を保持し、公正を疑わせるような行為をしてはならない。

2 議員は、毎年、資産等の公開をしなければならない。

第30条 (政治倫理)

議員は、その活動の公正を確保し、職責にもとる行為により議会への不信を招くようなことなく、市民の負託に値する高い倫理的義務に徹しなければならないとするもの。

議員は、その職権や地位による影響力から、一般の職員より高い倫理の保持を求められており、特定の利益の実現を求めて公共の利益(市民福祉)を損なうことがあってはならないことから、本条において、議員の倫理的義務を定めている。

また、第2項では、議員が資産等を公開しなければならないことを定めている。

さいたま市議会においては、議員の資産の状況等を国民の不断の監視と批判の下に置くことで、政治倫理の確立を期し、もって民主政治の健全な発達に資することを目的として、国の「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律」(平成4年法律第100号)第7条の規定に基づき、条例(注)に基づいて資産などの公開を行っている。

(注) 条例：政治倫理の確立のためのさいたま市議会議員の資産等の公開等に関する条例

(平成15年さいたま市条例第43号)

なお、議員や市長等には、法令上、一般職の職員に適用される懲戒処分当たる規定はなく、これは、議員が地域の住民を代表する政治職であるがゆえに、本人の自覚と住民による監視に委ねられているためと考えられている。

政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律

「(地方公共団体における資産等の公開)

第7条 都道府県及び地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の19第1項の指定都市の議会の議員並びに都道府県知事及び市町村長(特別区の区長を含む。)の資産等の公開については、平成7年12月31日までに、条例の定めるところにより、この法律の規定に基づく国会議員の資産等の公開の措置に準じて必要な措置を講ずるものとする。」

(議会局)

第31条 議会は、その機能を充実強化し、効果的な運営を確保するため、事務局として議会局を置く。

2 議会局は、議長の指揮監督の下、議会に関する事務を執行する。

3 議会は、専門的な知識経験を有する者を活用する等、議会局の体制の強化及び運営の充実に努めることができる。

第31条(議会局)

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についての規定。

議会に置かれる事務局は、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・効率的な議会運営を行えるよう、議会の活動を補佐する役割を担っており、さいたま市議会では、事務局として議会局が置かれている。

地方分権の時代にあつて、地方議会は市政の課題を解決するため、その機能を一層充実強化することが求められており、議会を補佐する事務局の役割も増大していることから、議会を補佐する事務局として議会局を設置し、その体制の強化と運営の充実に努めることを定めた。

さいたま市では、「さいたま市議会議会局設置条例」に基づき議会局を設置し、議長の指揮監督の下で、議会の運営に係る庶務的な事務はもちろんのこと、議員提出議案の立案補助など、議会の各機能の充実に努めることにより、議会の効果的な運営を確保している。

一方で、議会局職員は、採用試験を経て執行機関の職員と一括で採用されるため、議会局職員の配置や増員については執行機関の人事の影響を受けることとなる。そのため、議会局の体制を充実強化するため、第3項では、議会が専門的な知識経験を有する者の活用等を図ることができることを定めている。具体的には、議会の監視機能、調査機能、政策形成機能などを充実させるために、専門的な知識経験を有する者を議員提出議案の立案補助に当たらせることなどが考えられる。

なお、この場合において、議会局もさいたま市の組織の一部であり、他部局との間の権衡を保持する観点から、組織や職員の定数・身分取扱い等に関しては、あらかじめ市長と協議することとなる。

第4条第6号(議会の活動)に規定する「議会の組織」には、常任委員会等のほかに議会局を含み、政策課題等に応じた組織編成、人事配置を行うとともに、事務局として備えるべき補佐機能と専門性の充実に努めることとなる。

(議会図書室)

第 3 2 条 議会は、議員の調査研究に資する図書その他の資料を収集し、整理する議会図書室を置く。

2 議会は、議会図書室の一般の利用に配慮するものとする。

第 3 2 条 (議会図書室)

地方自治法第 1 0 0 条第 1 8 項の規定により議会に置く図書室について定めるもの。

議会図書室は、議員の調査研究に資するために附置されるもので、政府、都道府県等から送付された公報及び刊行物を保管する場でもある。

議員の調査研究に資するための制度として「政務調査費」制度があること、及び議会図書室の実質的運営は事務局が行うことから、各議員の市政に関する調査研究を補完するための資料整備に加え、一般に流通しない行政関係資料等の収集を行うこととなる。

また、議会図書室が公費・税金によって整備されていることや、議会の持つ情報を市民に公開するという見地から、さいたま市議会では、議会図書室に所蔵する資料を市民に公開しており、第 2 項では一般の利用に配慮することを定めている。

(適用範囲)

第33条 この条例は、議会及び議員がその職務を行い、又はその権限に基づき活動するとき
に適用する。ただし、第30条の規定は、議員がその職にある限り適用する。

第33条 (適用範囲)

条例の対象とする事象を明確にするもの。

条例の規定の適用範囲を、公式の議会活動・議員活動としてその職務を行い、又は職権により活動するときとするとともに、第30条(政治倫理)に限っては、議員としての身分があるときは、常に遵守すべきであることを定めている。

議会・議員の活動が“法令上”は明確でないことから、この条例に規定する「議会の活動」「議員の活動」に規定する各原則に従う活動は適用範囲に含まれ、純粹に選挙活動・政党活動などを行う場合に限り適用は除外されると解することとなる。

ただし、政治倫理の保持や公正を疑われる行為の禁止については、議員の職を有する限り、いかなる場面でも求められることとなる。

「適用範囲」

適用範囲に関する規定は、法令全体又はその大部分に係るものであるときは総則的規定として置かれ、特定の条項に係るものに限定される場合は、その直後に置かれたり、雑則の章に置かれるのが一般的だが、議会・議員の活動範囲が法令では不明確である以上、総則的規定とすることは避け、補則に位置付けた。

(他の条例等との関係)

第34条 この条例は、議会における基本的な事項を定めるものであり、議会に係る他の条例その他の規程を制定し、又は改廃しようとするときは、この条例の趣旨に矛盾し、又はこの条例の規定に抵触するものであってはならない。

2 この条例の施行に関し必要な事項は、条例、規則、議会の告示その他の規程で定める。

第34条 (他の条例等との関係)

本条例が、議会に係る他の条例等に対して優位性を有することを明言するもの。

「議会基本条例」を、さいたま市議会における基本的事項を定めた“最高規範性”を有するものとして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る。

議会基本条例も条例形式を採っており、改廃に当たっては一般の条例改廃の手続によることとなるが、議会基本条例が「最高規範性」を有することにかんがみ、その改廃に当たっては、慎重な議論を要することとなる。

(議会の在り方の検討)

第 3 5 条 議会は、その責務を確実に果たしていくための在り方について検討を重ね、必要があると認めるときは、この条例の改正を含めた所要の措置を講ずるものとする。

第 3 5 条 (議会の在り方の検討)

「議会基本条例」の規定内容に沿った議会運営と、市民意見や社会情勢等とを勘案し、条例施行後も議会の在り方について不断の検討を重ねることとし、必要に応じて所要の措置を講ずることを規定するもの。

今後のさいたま市を取り巻く社会経済情勢、地方分権の進展に伴う市行政や議会の在り方、地理的・政治的に置かれる市の立場など、市民福祉の向上や市の発展の方向性に作用する要因をさまざまな観点から吟味し、議会の内容や質の維持向上に努めるよう、本条例の改正を含めた措置を講じていくこととなる。

「基本条例」として高度の安定性が求められるのは当然だが、反面において、市行政や議会を取り巻くさまざまな動きに対する適応性・可変性も欠くことはできず、対立する両者のバランスを見極めるためにも、慎重に議論と検討を幾重にも重ねていくことが求められる。本条例もその改廃に当たっては一般の条例改廃手続きによるが、その根幹となる部分は安易に見直されるものとはなりえず、あくまで「市民福祉の向上」と「市の健全な発展」という条例の目的をより確実に実現するために必要な時期に必要な範囲で見直しを行い、条例の姿を変えていくこととなる。

「検討」規定

「検討」に係る規定は、国の法令においては、一般的に附則中に規定される。

附則には付随的事項（施行期日、経過規定、関係法令の改廃等）が規定されるところであるが、本条例では、議会を取り巻く状況を踏まえ、議会の意思として常にその内容の適正性を担保していくという意思を示すため、実質的内容を規定するものとして本則中に置くこととした。

附 則

この条例は、平成 2 2 年 4 月 1 日から施行する。

附則

条例の施行日を、平成 2 2 年 4 月 1 日とするもの。

「施行」

「施行」とは、法令の効力を現実に一般的に発動させること。

法令は、それが公布され、施行されてはじめて効力を発生するのであり、その施行期日は、通常、それぞれの法令の附則の冒頭に規定される。