

# 墨田区議会基本条例

逐条解説

平成30年 月

墨田区議会

## 目 次

前 文	1
<b>第 1 章 総則</b>	
第 1 条 目的	3
第 2 条 定義	3
第 3 条 基本理念	4
<b>第 2 章 議会及び議員の活動原則</b>	
第 4 条 議会の活動原則	5
第 5 条 議員の活動原則	5
<b>第 3 章 議会運営</b>	
第 6 条 議員相互間の討議	7
第 7 条 会期	7
第 8 条 本鍵の質問及び答弁方式	8
第 9 条 議長の責務	8
第 10 条 議長及び副議長の所信表明	9
第 11 条 本会議及び委員会の公開	9
第 12 条 傍聴	9
第 13 条 委員会の活動	10
第 14 条 委員会による政策立案及び政策提言	11
第 15 条 特別委員会の設置方針等	12
第 16 条 政策会議	12
第 17 条 会派等	13
第 18 条 政務活動費	13
<b>第 4 章 区民等及び議会の関係</b>	
第 19 条 情報の公開及び説明責任	15
第 20 条 区民参加の推進	15
<b>第 5 章 議会及び区長等の関係</b>	
第 21 条 区長等との関係	17
第 22 条 会議への説明等	18
<b>第 6 章 議会の機能強化</b>	
第 23 条 研修の実施	19
第 24 条 議会事務局	19
第 25 条 財政上の措置	19
第 26 条 議会図書室	20
<b>第 7 章 政治倫理</b>	
第 27 条 議員の政治倫理	21
<b>第 8 章 災害対応</b>	
第 28 条 災害時の対応	22
<b>第 9 章 他の条例等との関係及び見直し手続</b>	
第 29 条 他の条例等との関係	23
第 30 条 見直し手続	23

## 前 文

墨田区議会は、区民から選挙で選ばれた議員により構成される合議制の議事機関であり、同じく選挙で選ばれた墨田区長とともに地方自治における二元代表制の一翼を担っている。

二元代表制の下では、両者は相互にその権能を発揮し、区民等の福祉の増進を図る責務を負っている。

墨田区議会は、より「開かれた議会」を目指すとともに、一層の「議会活動の活性化」を進めることによって、この責務を果たし、区民の負託に応えようとするものである。

そのため、ここに墨田区議会基本条例を制定する。

前文は、法律や条例などの条項の前に置かれる文章で、その制定の趣旨・目的や基本原則を厳粛に宣言するものです。

第1段には議会と区長の役割を、また、第2段には両者の責務を宣言しています。

第3段は、こうした役割と責務の下で、議会がこの条例の基本理念である「開かれた議会」を目指し、「議会活動の活性化」を進めることにより、区民等の福祉の増進という責務を果たし、区民の負託に応えていくことを宣言しています。

### 合議制

複数の人による協議を通じ物事を決定することで、議会の本会議や委員会も合議制です。このほか、教育委員会や選挙管理委員会も合議制の機関です。

他方、地方自治体の首長は一人ですべての決定を行うことから「独任制」と呼ばれ、他に監査委員などの例があります。

### 議事機関

日本国憲法第93条第1項では、地方自治体には「議事機関」としての議会を設置することとなっています。「議事機関」とは、一般的には議決機関と同義とされ、株式会社における株主総会のように、法人における最高意思決定機関のことを指します。

地方自治体においては、議会がこれに当たりますが、法律や条例等の定めにより、首長や教育委員会、選挙管理委員会等の執行機関により意思決定がされる事項も多くあります。しかし、議会は、予算や条例の議決を通じて、それら事務に対しても意思を及ぼし得るため、地方自治体の運営全般にわたっての方針を決定する機関であるということが出来ます。

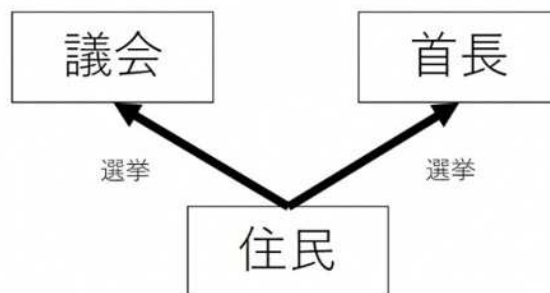
### 二元代表制

日本国憲法の規定に基づき、地方自治体においては、首長と議会の議員とともに住民による直接の選挙で選ばれることとなっており、これを二元代表

制（下図）とといいます。他方、国においては、国会議員のみが国民の選挙により選出され、行政の長である内閣総理大臣は国民から直接には選出されない仕組みとなっています。

このような点から、国においては、国民に直接選挙される議員で構成する国会が「国権の最高機関」と規定されていますが、二元代表制を採用している地方自治体には、民意を直接代表する首長と議員が対等な関係で切磋琢磨し、よりよい政策をつくり上げていくことが求められています。

### 地方自治体の場合 （二元代表制）



## 第 1 章 総則

### (目的)

**第 1 条** この条例は、地方自治の本旨に基づき、墨田区の自主性及び自立性を十分に発揮することを旨として、議会の基本理念その他議会に関する基本的事項を定めることにより、議会がその役割を果たし、もって区民等の福祉の増進を図ることを目的とする。

本条は、この条例を制定する目的を定めたものです。

墨田区は、地方自治体として、住民の意思を反映し、国から独立し、主体的に自治の進展に取り組むことが求められており、この条例は、これを具現化するための議会の行動規範を定めるものです。

具体的には、第 3 条で基本理念を定め、第 2 章以降において議会の基本的な事柄について規定しています。

### 地方自治の本旨

日本国憲法第 9 2 条に定められているもので、ここにおける「地方自治の本旨」とは、一般的に「住民自治」と「団体自治」の二つの要素から構成されるといわれています。「住民自治」とは、地方自治が住民自らの意思に基づいて行われるという意味で、民主主義を確保するためのものとして要請され、「団体自治」とは、地方自治は国から独立した地方自治体によって行われ、団体自らの意思と責任の下でなされるという意味で、自由主義を確保するためのものであるとされています。

### (定義)

**第 2 条** この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 区民 区内に住所を有する者をいう。
- (2) 区民等 区民、区内で働き、若しくは学ぶ個人又は区内で事業活動その他の活動を行う個人若しくは団体をいう。
- (3) 議会 区議会をいう。
- (4) 区長等 区長、教育委員会、選挙管理委員会及び監査委員をいう。

本条は、この条例中に繰り返し出てくる用語について、その用語が指す対象の範囲を明らかにする必要があるものや、用語の定義が必要なものを明確にしています。

地方自治の担い手は、住民自治の観点から、区民が中心となるものの、自治の進展に伴い、現代社会においては自治活動のすべてが区民のみによって成り立っているものではありません。区内に通勤・通学している人や、区内に所在する会社や町会・自治会、PTA、NPO等、区内で事業を行う団体

も地方自治の重要な担い手となっています。このような観点から、第2号において「区民等」という用語を特に定義しています。

**(基本理念)**

**第3条 議会は、次に掲げる基本理念の下に活動しなければならない。**

- (1) 区民等への情報公開及び積極的な情報提供を行うとともに、区民等の意見を的確に把握することにより、「開かれた議会」を目指すこと。
- (2) 議事機関として、議決、監視、政策立案等の機能を強化し、民主的かつ効率的な議会運営を行うことにより、「議会活動の活性化」を進めること。

本条は、この条例の基本理念を明らかにし、議会の行動原則を示すものです。

平成25年3月及び平成27年12月に設置された「墨田区議会議会改革検討委員会」では、議論の結果、今後の議会が目指すべき方向性として、「開かれた議会」、「議会活動の活性化」の2点が求められると結論付けました。

これらの検討結果を踏まえて、本条では、この条例の基本理念として、「開かれた議会」を目指すことと、「議会活動の活性化」を進めることを定めています。

## 第2章 議会及び議員の活動原則

### (議会の活動原則)

第4条 議会は、前条に定める基本理念を達成するため、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 区民等に対する公正性及び透明性を確保すること。
- (2) 議決に対する責任を深く認識し、議決の内容等について分かりやすい言葉及び表現の方法を用いて説明すること。
- (3) 区長等の政策の決定及び事務の執行について、監視及び評価を行うこと。
- (4) 区民等の多様な意見を把握し、政策立案及び政策提言を行い、合意形成を目指して、議論を尽くすよう努めること。
- (5) 活発な議会活動を通じ、議会のあり方を不断に追求するとともに、議会の改革に継続的に取り組むこと。

本条は、前条に掲げた基本理念を実現していくため、議会としての五つの活動原則を示したものです。

第1号は、議会が区民から負託を受けた議員によって構成される機関であることから、その負託に応えるため、議会の議決やその活動において、公正性と透明性を確保することを定めたものです。

第2号は、議会が区民等の生活に大きな影響を与える議決権を持つことから、その責任を深く認識し、区民等が理解できる分かりやすい言葉及び表現方法を用いて説明することを定めたものです。

第3号は、区長等の政策決定や事務の執行について、適切に行われているかどうか、議会が厳しく監視するとともに評価を行うことを定めたものです。

第4号は、議会が区民の代表として、区民等の多様な意見を常に把握することで、区政に対する様々な政策立案や政策提言を行い、合議制の議事機関として合意形成を目指して建設的に議論を尽くすことを定めたものです。

第5号は、議会が二元代表制の一翼を担う機関として、活発な議会活動を通じて区民等に信頼される議会のあり方を不断に追求し、議会の改革に継続的に取り組むことを定めたものです。

### 監視及び評価

区長等が行う政策決定や事務の執行について、議会が議決、調査、その他の権限を行使することで、適切かつ効率的及び効果的に行われているかどうかを監視すること、また、議会がその効果や成果を検証し、予算の可決及び否決、決算の認定及び不認定、更に必要と認めるときは修正議決を行う等、適切な評価を行うことをいいます。

### (議員の活動原則)

**第5条** 議員は、区民の負託を受けた公職にある者として、次に掲げる原則に基づき活動しなければならない。

- (1) 誠実かつ公正に職務を遂行し、自らの議員活動について説明するよう努めること。
- (2) 区政の課題全般について区民等の意見を把握すること。
- (3) 区政に必要な調査研究を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うこと。
- (4) 言論の府及び合議制の議会を構成する一員として、活発な議論を行うこと。
- (5) 議会の監視機能強化等に資するよう、自らの資質向上のため不断の研さんを行うこと。

本条は、前条に規定した議会の活動原則を踏まえ、次の5項目を議員の活動原則として定めています。

第1号は、議員には、誠実かつ公正に職務を遂行し、自らの議員活動について説明する努力義務があることを定めたものです。

第2号は、議員には、区政の課題全般について、区民等の意見を把握する責務があることを定めたものです。

第3号は、議員には、区政の現状に関する情報を収集し、課題解決に向けた調査研究を通じ、政策立案及び政策提言を行う責務があることを定めたものです。

第4号は、言論の府であり合議制の議事機関である議会を構成する一員として、活発な議論を行うなど、十分な審議を尽くすべきことを定めたものです。

第5号は、議会の監視機能の強化等に資するため、議員自らが資質向上のため不断の研さんに取り組むことを定めたものです。

### 言論の府

言論とは、言葉や文章によって、自分の考えや意見を発表することをいいます。一般的に、議会は、この言論によって様々な問題や課題等について議論し結論を出していくことなどから、「言論の府」といわれています。



### 第 3 章 議会運営

#### (議員相互間の討議)

第 6 条 議員は、議会の権能を発揮するため、議員相互間の討議を行うことができる。

2 前項の討議の方法については、議長が別に定める。

本条は、議会での審議をより活性化させるため、議員同士で自由闊達な討議ができるよう定めたものです。

第 1 項は、議会の機能をより高めるために、本会議や委員会における条例、請願などの審議において、区長等との活発な質疑応答とともに、議員同士でも自由に討議ができることを定めたものです。これまでは、議員が区長等に対して質疑を行うことが中心でしたが、今後は議員同士の討議を行うことで、より実りある審議ができるようになり、議会の活性化にもつながると考えます。

第 2 項は、議員同士の討議の方法について、十分に検討した上で、議長が定めることとしたものです。

なお、これまでも議員相互間の討議を行ったこともありますが、改めて明文化することにより、その実効性を確保するものです。

#### (会期)

第 7 条 議会は、区政の課題等に的確かつ柔軟に対応し、主導的かつ機能的に活動を行うことができるよう、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)第 102 条第 2 項の規定に基づき、定例会の回数を年 1 回とし、その会期を通年とする。

本条は、議会の会期を 1 年間(通年議会)とするものです。

地方自治法では、一定の期間を設定し、年 1 回以上行われる定例会を原則としています。しかし、その地方自治体の選択によって条例で定めることにより、1 年間ですべて会期とする「通年会期」を定めることができます。

これまで議会は、年 4 回の定例会を設定し議会活動を行ってきましたが、閉会期間において突発的に発生する事件への対応については十分機能できず、区長による「法律の規定による専決処分」を行わざるを得ないという問題点がありました。

こうした問題点を解決するため、本条では定例会を年 1 回とし、その会期を通年とすることで「通年会期」を実現し、議会が常に開会している状態とし、議会が果たすべき役割を最大限発揮しようとするものです。

#### 専決処分

本来、議会が議決又は決定しなければならない事項を、特定の場合に、区

長が代わって処理することをいいます。

専決処分には、特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである場合などの「法律の規定による専決処分」(地方自治法第179条)と、議会の権限に属する軽易な事項で議会の委任に基づいて認められる場合の「議会の委任による専決処分」(同法第180条)があります。いずれの場合も事後に議会に報告することを要しますが、この場合は議会の承認を得ることが必要となります。

#### (本会議の質問及び答弁方式)

**第8条** 区長等への一般質問(議事に先立ち、区の一般事務につき議長の許可を得て質問することをいう。)及びその答弁は、発言通告書に記載された件名を分野ごとに分割して当該分野ごとに行う方式又は当該件名を一括して行う方式により行うことができる。

本条は、本会議における一般質問の方法に「分割質問方式」を加えるものです。

議会の本会議での一般質問は、これまで、議員がすべての質問をし終わった後、区長等が一括して答えるという方式(一括質問方式)でのみ行われてきました。この方式は、分野横断的な内容の質問について長所が発揮される一方、質問時間が長いため、傍聴者にとっては分かりにくくなってしまおうという短所もあり、「開かれた議会」を目指す上で、この改善について議論されてきました。

この結果、本会議において「発言通告書に記載された件名を分野ごとに分割して当該分野ごとに行う方式」(分割質問方式)を新たに導入することとしました。具体的には、議員は、質問項目を分野ごとに区分けして質問し、その都度区長等に答弁を求めます。こうすることで、比較的短時間の間に質問と答弁が繰り返されることから、傍聴者をはじめとした聞き手にとって分かりやすい議論となります。

なお、上記のとおり、分野横断的な内容の質問については、一括質問方式で行うことが適切である場面もあることから、従前の方式も選択できることとしています。

#### (議長の責務)

**第9条** 議長は、公正に職務を遂行するとともに、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。

本条では、議長の責務を規定しています。

議長の権限については地方自治法や墨田区議会会議規則に規定がありますが、その責務については特に規定はありません。しかし、議長は、議会運営についてリーダーシップを発揮し、様々な見解がある中で合意点を見い出すなど、その責務は極めて重要です。

そこで、本条では、議長の責務を、 公正な職務遂行、 議会の品位の保持、 民主的な議会運営、 効率的な議会運営という4点に整理し、規定しました。

**(議長及び副議長の所信表明)**

**第10条 議長及び副議長は、就任に当たり本会議で所信表明を行うことができる。**

本条では、議長及び副議長に当選した者が、任期中の職務の指針を広く議員に伝え、議会運営におけるリーダーシップの強化を図るため、本会議において所信を表明することができることとしました。

これまでも議長及び副議長は就任後、「あいさつ」という形で発言の機会が確保されていましたが、本条は、その内容と位置付けをより明確にするものです。これにより、更なる議会活動の活性化が図られると期待されます。

**(本会議及び委員会の公開)**

**第11条 議会は、法第115条第1項ただし書に該当する場合又は他の条例に特別の定めがある場合を除き、本会議及び常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会(以下「委員会」という。)を公開する。**

**2 議会は、前項の規定による公開に当たっては、多様な広報手段を活用するものとする。**

本条は、区民に「開かれた議会」とするため、会議の公開と広報手段の充実について定めたものです。

第1項に定める「法第115条第1項ただし書に該当する場合又は他の条例に特別の定めがある場合」とは、秘密会を指し、本会議においては議長又は議員3人以上の発議により、出席議員の3分の2以上の多数で議決したときに、委員会においては出席委員の過半数が議決したときに開くことができます。こうした例外的な事情のない限り、本会議と委員会は、原則として公開すべきことが、地方自治法や墨田区議会委員会条例で定められています。

第2項は、こうした本会議及び委員会の実施に当たっての公開の方法を定めたものです。これまでもインターネットを用いて本会議及び委員会の中継を行ってきましたが、ここではその位置付けを明確にしています。今後、区議会だよりやインターネットをはじめとする多様な手段を更に活用していくことにより、多角的な情報提供を行うことで、議会制民主主義の更なる発展が期待されます。

**(傍聴)**

**第12条 議会は、本会議及び委員会を開くときは、傍聴者が審議、審査及び調査の内容をできる限り容易に理解することができるよう、議案及**

- び会議資料の提供、供覧その他の必要な措置を講じなければならない。
- 2 前項に定めるもののほか、議会は、区民等が本会議及び委員会を適切に傍聴することができるよう、必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

本条では、議会の傍聴に関して規定しています。

第1項では、本会議や委員会の開会時に、傍聴者が審議内容等について容易に理解できるように、議会が資料の提供等を行うことを定めており、現在、既に委員会資料の提供等を行っています。

また、第2項では、これらにとどまらず、時代の変化や傍聴者のニーズに応じて、必要な措置とは何かを不断に考え、実施していくよう努力する義務を設けました。現在、議会では、聴覚障害者の方向けに手話通訳者や磁気ループの配置等を行っています。今後とも傍聴者がより傍聴しやすい環境を整えていきます。

### 審議、審査及び調査

議案、請願等を議論して結論を出す一連の過程について、本会議では「審議」、委員会では「審査」といいます。そのほか、委員会では、所管事務に関する「調査」を行います。

なお、この逐条解説では、これらをまとめて「審議」と表現している箇所があります。

### (委員会の活動)

- 第13条 委員会の委員(以下「委員」という。)は、委員会における審査及び調査に当たっては、委員相互間の議論を十分に尽くし、これを尊重するよう努めるものとする。
- 2 委員は、区民等に対し、分かりやすい議論を行うよう努めなければならない。
- 3 委員会の委員長(以下「委員長」という。)は、討議を通じて合意形成を目指し、論点、争点等を明確にして委員会運営を行わなければならない。
- 4 委員長は、必要があると認めるときは、議事堂以外の場所において委員会を開会することができる。
- 5 委員会は、所管する区政の課題等に対処することを目的に、区民等との意見交換会等を開催することができる。

本条では、委員会における活動原則について定めています。

委員会における議案の審査に当たっては、区長が提出する議案が多く、その説明のため区長等が委員会に出席しています。このため、審査の形式は、委員による質問とこれに対する区長等による答弁が中心となっています。しかし、こうした質疑のみではなく、立場の異なる委員相互間の討議を積極的に実施することで、議案を多角的・複眼的に分析することが可能となり、ひ

いては議会がその議決内容を説明する際の重要な根拠ともなります。

そこで、第1項では、議会は、議案の実質的な審査等の場である委員会において、委員相互間の議論を十分に尽くすよう努め、また、このような議会運営のあり方を尊重するよう努めることを規定しています。

また、第2項では、委員会での議論そのものが、区民等に対し説明を果たす場であることから、分かりやすい議論を行う努力義務を委員に課しています。

さらに第3項では、委員長による委員会の運営方針について規定しました。できるだけ多くの区民の意見が反映されるよう、討議による合意形成は重要であり、委員長による論点・争点の整理が重要な役割を果たすこととなります。

この条例の検討に当たり、休日及び夜間に、議事堂以外の場所で議会改革特別委員会を開会しました。その結果、たくさんの関心が寄せられたことから、第4項では「開かれた議会」を目指すため、審査内容等に応じて、議事堂以外の場所において委員会を開会することができる規定を設けました。

第5項では、「開かれた議会」を目指し、「議会活動の活性化」を進める観点から、区民等との意見交換会等は重要であり、区民等の意見を特に聞く必要のあるものなど、審査内容等に応じて、委員会の判断で、意見交換会等を実施することができることとしました。

**（委員会による政策立案及び政策提言）**

**第14条 委員は、委員相互間の討議を通じて合意形成を目指し、政策立案及び政策提言を積極的に行うものとする。**

**2 委員会は、条例案（区長が提出した条例案に対する修正案を含む。次項において同じ。）の提出その他の政策立案及び政策提言を積極的に行うことにより、区の政策水準の向上を図るものとする。**

**3 委員会は、予算を伴う条例案を提出するに当たっては、必要に応じてあらかじめ区長等と協議することができる。**

本条は、委員会による政策立案や政策提言について規定するものです。

議会は、予算の議決、決算の認定、監査の請求などを通して区長等を監視するほか、自ら条例案を提出して制定することも可能です。しかし、全国の地方議会では、圧倒的に知事や市区町村長からの議案提出が多く、議会からの提出はまだまだ少ない状況となっています。

こうしたことから、第1項では、委員による政策立案や政策提言を積極的に行う規定を設けました。また、こうした作業を通じて、できるだけ多くの区民の意見が反映されることが重要であるため、委員相互間の議論を通じた合意形成を目指すことを特に規定しています。

同様に、第2項でも、条例制定権の機能強化は喫緊の課題であり、その解決のために、委員会による条例案の提案や政策立案及び政策提言を積極的に行うことを規定しています。

なお、第3項では、条例については議会のみ意思決定により成立させる

ことができますが、条例が規定する事項に予算が必要なものがある場合、その予算の提案権は地方自治法の規定により区長に専属することから、事前に区長等と協議することができる規定を設け、より実効性のある条例づくりができるようにしました。

**( 特別委員会の設置方針等 )**

**第 15 条 議会**は、特別委員会の設置については、特定事件の調査研究をするという設置目的に鑑み、議会が果たすべき機能を十分に発揮し、区政の課題の変化及び社会経済情勢の変化に的確に対応し得るものとなるようにしなければならない。

**2 議会**は、毎年、特別委員会の設置について、必要な見直しを行わなければならない。

**3 特別委員会**は、毎年、その運営に関する方針を定め、これを公表しなければならない。

本条では、特別委員会の運営方針等について定めています。

第 1 項では、特別委員会の意義について定めています。議会の委員会は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会で構成されています。特別委員会とは、必要がある場合に議会の議決で設置されるものであり(墨田区議会委員会条例第 4 条第 1 項)、常任委員会のように恒常的課題の審査等を行う委員会と異なり、特定の事件について期限を定めて議論する「プロジェクトチーム」のような存在であることから、本項ではこの意義を明確にしました。

このような観点から、特別委員会は漫然と継続すべきではなく、第 2 項では、議会は毎年その設置の必要性について検証と見直しを行うことを規定しています。

また、同様の観点から、第 3 項では、特別委員会は運営方針を定めて運営されることが望ましく、そのため、これを定め、公表することを規定しています。

**( 政策会議 )**

**第 16 条 議会**は、政策立案及び政策提言を推進するため、毎年 1 回以上、政策会議を開催するものとする。

**2 政策会議**は、政策立案及び政策提言に関する事項を議長に提案することができる。

**3 政策会議**に関し必要な事項は、議長が別に定める。

本条は、議会として政策立案や政策提言を活発に行うため、政策会議を置くこととしたものです。政策会議では、政策課題について自由闊達な協議を行い、議長に提言することができるとしています。

第 1 項は、政策会議を毎年 1 回以上開催して、政策立案や政策提言について話し合う機会を定期的に設けることを定めたものです。

第2項は、政策会議の位置付けを具体化したものです。政策会議は、そこで検討された事項を議長に提案することで、議会の政策立案活動や政策提言活動に寄与する役割を担います。

第3項は、政策会議に関し必要な事項について、十分に検討をした上で、議長が定めることとしています。

#### (会派等)

**第17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、基本的政策を共有し、かつ、議会における活動を共にしようとする2人以上の議員をもって構成するものとする。

3 会派は、代表者を選任するものとする。

4 前項の代表者は、会派の運営に関して、会派に所属する議員の管理及び監督の責務を負うものとする。

5 各会派及び会派に所属しない各議員は、政策立案及び政策提言等を行うに当たっては、相互に合意形成に努めるものとする。

本条では、会派等について規定しています。

議会では、基本的政策を共有し、議会における活動を共にしようとする2人以上の議員をもって「会派」を構成しています。基本的な政策の調整等はこの会派を単位に行っており、政策形成の過程で重要な地位を占めています。

第1項及び第2項では、これまで慣習的に認められてきた会派の位置付けを明確にしています。

また、第3項及び第4項では、会派の代表者と所属議員の関係性を明確にすることにより、会派の内部統制を強化することを目指しています。

政策立案や政策提言を行うに当たっては、できるだけ多くの区民の意見が反映されるよう、各会派や会派に所属しない各議員は、相互に合意形成に努めることが重要であり、第5項では、このことを規定しています。

#### (政務活動費)

**第18条 政務活動費の交付を受けた会派及び議員は、区政の課題把握、政策立案及び政策提言並びに区民等の福祉の増進に資するよう、有効に活用しなければならない。**

2 政務活動費の交付を受けた会派及び議員は、その適正な執行について、透明性を確保し、説明責任を果たさなければならない。

本条では、政務活動費(地方自治法第100条第14項)について規定しています。

政務活動費は、議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として充当されるものであり、墨田区議会では、会派又は会派に所属しない議員に交付されています。

第1項では、この政務活動費は、 区政の課題把握、 政策立案・政策提

言、区民等の福祉の増進に資するように使われなければいけないと規定しています。

第2項では、政務活動費の交付を受けた会派又は会派に所属しない議員に、適正な執行について、透明性を確保し、まず説明責任を果たすことを義務付けています。加えて、政務活動費の支出については、これを行った議員個人がその内容を熟知していることから、詳細な説明は議員個人が行うことも必要となります。

また、政務活動費は、墨田区議会政務活動費の交付に関する条例により、議長に対して、収支報告書に領収書等の証拠書類を添付して提出することとされています(第12条第2項・第5項)。なお、それらの書類は、議会図書室やホームページで公表されており、その透明性を確保しています。



## 第4章 区民等及び議会の関係

### (情報の公開及び説明責任)

- 第19条 議会は、多様な広報手段を活用することにより、議会活動に関する情報の積極的な公開及び発信に努め、説明責任を十分に果たすものとする。
- 2 議会は、広報の内容及びあり方について不断に検証するものとする。
  - 3 議会は、議案、請願等に対する議員の賛否状況を公開する。

本条は、議会が積極的な情報公開に努めることと、説明責任を十分に果たすことについて定めたものです。

第1項は、より「開かれた議会」を目指すため、議会活動に関する積極的な情報公開、情報発信を努めることを通じ、区民に対して説明責任を十分に果たすものと定めています。なお、現在、本会議及び委員会のインターネット中継や録画配信、区議会だより、また、ホームページやSNSなど多様な媒体を活用して広報を行っています。

第2項は、前項の目的を果たすため、時代に即した広報のあり方について、常に検証し、それらをより一層充実させていく必要があることを定めています。

第3項は、議会が議決に対する説明責任を果たす上で、各議案、請願・陳情に対する各議員の賛否の状況について公表することを定めています。なお、現在、ホームページ、区議会だよりで、これを公表しています。

### 請願・陳情

請願とは、日本国憲法に保障された「請願権」の趣旨に従い、提出者の意思を政治に反映させるためのもので、議員の紹介が必要です。他方、陳情は、議員の紹介を必要としない点で請願とは異なりますが、墨田区議会では、一定の基準の下、請願と同様に取り扱っています。

### (区民参加の推進)

- 第20条 議会は、区民等との連携を推進し、区政の課題に対処するため、必要に応じて、議会活動に区民等が参加することができる機会及び区民等の意見を反映させる機会を確保するものとする。
- 2 議会は、本会議及び委員会の運営に当たり、必要に応じて、法第115条の2第1項に規定する公聴会制度及び同条第2項に規定する参考人制度その他多様な意見聴取の方法を用いて、区民等、利害関係を有する者又は学識経験を有する者の意見を議論に反映させるものとする。
  - 3 議会は、請願及び陳情の審議及び審査に当たっては、その趣旨を十分に理解するために、請願及び陳情の提出者の意見を聴取する場を設ける。

本条は、区民等の議会活動への参加や、区民等の意見を議会活動に反映させることを定めたものです。

第1項は、区民等が議会活動に参加できる機会の充実を図り、区民等の意見を十分に議会活動に反映させることを通じて、区政が抱える課題への解決を目指したものです。

第2項は、本会議又は委員会において、予算その他重要な議案の審議に当たって必要がある場合に、広く利害関係者や学識経験者等から意見を聴く「公聴会制度」や、学識経験者等の出席を求め、意見を聴く「参考人制度」を活用し、それらの意見を議論に反映させることを定めたものです（地方自治法第115条の2、第109条第5項）。

第3項では、議会は、請願及び陳情の審議において、提出者の希望に応じて、直接その趣旨や意見を聴取する場を設けることを定めています。

なお、参考人の招致及び請願・陳情の提出者からの意見聴取は、既に行っています。

## 第5章 議会及び区長等の関係

### (区長等との関係)

- 第21条 議会は、二元代表制の下、区長等と独立かつ対等で緊張のある関係を保持し、区長等の政策の決定及び事務の執行に対する監視及び評価並びに政策立案及び政策提言を行うことにより、区民等の福祉の増進及び区政の発展に取り組まなければならない。
- 2 議会における審議、審査及び調査をより充実させるため、本会議及び委員会において、区長等は、議長及び委員長の許可を得て、議員の質疑又は質問に対して、答弁に必要な範囲内で、その趣旨又は内容に関して反問又は反論をすることができる。
- 3 議会は、採択した請願及び陳情のうち、議会が区長等において措置することが適当と認めるものについて、その趣旨の実現を区長等に求めるとともに、その処理の経過及び結果について、区長等に対し報告を求めるものとする。
- 4 議会は、本会議において可決された決議に関する事後の状況、対応等について、区長等に対し報告を求めるものとする。

本条は、二元代表制における議会と区長等との関係について定めています。

第1項は、二元代表制の下、議会と区長等が対等で緊張のある関係を構築し、議会が区長等の事務の執行の監視・評価を行うとともに、政策立案や政策提言を通じて、合議制の議事機関である議会の役割を最大限に発揮することで、区民等の福祉の増進や区政の発展に取り組む責務があることを定めています。なお、本来、二元代表制の議会の相手方は区長ですが、ここでは緊張のある関係を保持する相手方として、広く区長等としています。

第2項は、区長等による反問権及び反論権について定めています。これまで、議会では区長等から議員へ質問や反論をする規定がありませんでした。しかし、場合によっては、議員が行う質問の内容が不明確な場合も考えられます。このようなとき、区長等が議員の質問の趣旨や意図を確認し、論点をはっきりさせるための質問(反問)を議長又は委員長の許可を得てすることができることを規定しています。これに加え、より深い議論となるよう、区長等が反対の意見や建設的な意見を述べることができる発言(反論)も議長又は委員長の許可を得てできるよう決めました。これにより、政策論議の活性化が期待されます。

第3項は、議会として採択した請願・陳情のうち、区の事務に関わるものについては、区長等がその趣旨の実現に努めるとともに、区長等に対して、その処理の経過及び結果について議会への報告を求めることを定めたものです。

第4項は、議会として採択した決議のうち、区の事務に関わるものについては、事後の状況や区長等の対応について議会への報告を求めることを定めたものです。

( 議会への説明等 )

第 2 2 条 区長は、予算を議会に提出し、又は決算を議会の認定に付するときは、議会にその内容を説明するものとする。

2 区長等は、重要な計画、政策、施策若しくは事業を立案し、又は変更するときは、議会にその内容を説明するものとする。

3 前項に規定するもののほか、区長等は、議会又は議員から区長等が執行する事務に関する資料の提出又は説明の要求があったときは、適切に対応するものとする。

本条は、区長等による議会への説明等について定めたものです。この規定を定めた理由は、議会が予算や決算等の審議、区長等の事務執行の監視・評価、政策提言・政策立案等といった役割を的確に果たすためには、これらに関する情報を十分に把握しておくことが不可欠であるためです。

第 1 項は、区長が予算を議会に提出し、また決算を議会の認定に付すときには、区民の代表で構成されている議会にその内容を説明することを定めたものです。

第 2 項は、区長等が重要な計画、政策、施策若しくは事業を立案し、又は変更するときは、議会にその内容を説明することを定めたものです。なお、資料を提出するのは区長等の判断によるため、第 2 項の「重要」性は、区長等が一次的に判断するものです。しかし、これに疑義がある場合、議会が「重要」性について二次的に判断することとなり、その資料が要求資料に該当するか否かは、議会においてその内容が具体的に議論されることとなります。

第 3 項は、区長等は、議会又は議員から区長等が執行する事務に関する資料の提出又は説明の要求があったときは、その趣旨を尊重し、適切に対応することを定めたものです。なお、これを共有・公開するか否かについては、資料の提出又は説明の要求を行った議会又は議員の判断によります。また、「適切に」とは、「できない」という判断を含みますが、できない場合は、その理由を明確にする必要があります。二元代表制においては、区長と議会は対等な関係であり、議会が区長等への監視や政策立案・政策提言を効果的に行うためには、議会も区長等と同様の情報を保有する必要があります。しかし、行政に関する情報は区長等が圧倒的に多く保有していることから、区長等には、議会に対して原則として情報を提供する姿勢が求められます。こうした趣旨から、区長等が議会に対して資料の提出や説明ができない場合は、その理由を明確にする必要があります。

## 第6章 議会の機能強化

### (研修の実施)

- 第23条 議員は、自らの政策立案及び政策提言能力を高めるとともに、自らの見識を深めるため、不断の研さんを行わなければならない。
- 2 議会は、前項に規定する目的に資するため、研修会等を行わなければならない。

本条は、議員の研さん及び議会の研修会の実施に関する規定です。

第1項は、議会が、議員の政策立案、政策提言に係る能力向上のためには、各議員は自らの見識を深める必要があります。そのために、議員に対して、絶えず学び続ける義務を課しています。

第2項は、前項の目的に資するため、広く各分野の専門家や区民等を招いて議員研修等を行う義務を議会に課しています。

### (議会事務局)

- 第24条 議会は、円滑かつ効率的な議会運営及び議会活動の充実を図るため、議会事務局の機能強化及び十分な組織体制の構築を行うものとする。
- 2 議会事務局は、前項に規定する目的を達成するため、議会に対し提案を行うことができる。

本条は、議会事務局の機能や組織、役割について定めたものです。

議会がその機能を発揮し、円滑かつ効率的な議会運営を行えるよう、議会事務局は議会活動を補佐する役割を担っています。

そのために、第1項は、議会は、議会事務局の機能強化及び十分な組織体制の構築を行うこととしています。

第2項では、議会事務局は、前項の目的を達成するために、議会に対し補佐的なアドバイスや提案を行うことを可能にしています。

### (財政上の措置)

- 第25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充実するため、必要な財政上の措置を区長に求めるものとする。

本条は、議会が区長に対して求める財政上の措置について規定するものです。

地方自治法上、予算の提案権は区長に専属することとなっています。他方、議会は、区長とともに二元代表制の一翼を担い、議事機関としての機能を充実する必要があります。このため、議会は区長に対し、自らの議事機関とし

ての機能を充実するための予算の計上を求める必要があり、この条文ではこのことを規定しています。

**( 議会図書室 )**

**第 26 条** 議会は、議会図書室（法第 100 条第 19 項に規定する図書室をいう。以下同じ。）に同項に定めるもののほか、議員の政策立案及び政策提言に資する図書、記録その他必要な資料（電磁的記録を含む。）を収集し、及び保管するものとする。

**2** 議会図書室の管理及び運営については、議長が別に定める。

本条は、議会図書室で収集・保管する資料の内容や議会図書室の管理運営について定めるものです。

地方自治法の規定に基づき、議会には図書室を設置しなければならないこととなっています。これは、議員の調査研究に資するためであり、国や東京都から送付された官報、公報及び刊行物を保管して置かなければなりません。

第 1 項では、これ以外にも、議員の政策立案及び政策提言に資する図書、記録その他必要な資料についても置くことができるように、その範囲を拡大しています。

第 2 項では、この議会図書室の管理及び運営について、十分に検討した上で、議長が定めることとしたものです。

なお、現在「墨田区議会図書室管理要綱」（平成 11 年 5 月 28 日 11 墨議第 130 号）を定めています。

**電磁的記録**

文章、資料、映像、音声等を電子媒体で記録したものなどをいいます。今後、こうした資料の収集、提供も重要性を増すことから、条文に規定しています。

## 第 7 章 政治倫理

### (議員の政治倫理)

第 27 条 議員は、区民の負託を受けた公職にある者として、高い倫理観が求められていることを深く認識し、良心及び責任感を持って、議員の品位を保持し、見識を深めるよう努めなければならない。

2 議員の政治倫理に関し必要な事項は、別に定める。

本条は、議員の政治倫理について規定しています。

議員は、区民から選挙によって選ばれた区民の代表者です。第 1 項は、そうした議員がその地位に与えられた権限と責任を認識し、区民からの期待に応えて十分にその責任を果たすため、自身の倫理観の向上を養うよう努力すべきことを定めています。倫理観は時代によって変化するものですが、議員はそれを的確に認識していくことが求められます。

また、第 2 項の「別に定める」事項とは、施行日現在制定されていませんが、条例制定を含め、政治倫理に関する事項を取りまとめた規程を指します。議会改革をより早く進めることから本条例の施行を先行しましたが、施行後、議論を重ねる中で、政治倫理に関する規程を早急に策定していきます。

## 第 8 章 災害対応

( 災害時の対応 )

第 28 条 議会は、大規模災害等が発生したときは、区民等の生命、身体及び財産を保護し、区民等の安全を確保するために区長等と連携するものとする。

2 前項の規定による議会の具体的な対応については、議長が別に定める。

本条は、大規模災害等が発生した場合の議会の対応について規定していません。

第 1 項は、大規模災害等が発生した場合、議会は、区長等と緊密に連携し、区民等の生命・身体及び財産の保護と安全の確保を図るとともに、各地域において情報の把握を行い、議会として速やかに対応することを定めたものです。

第 2 項は、前項に基づく具体的な対応については、十分に検討した上で、議長が別に定めることを定めたものです。

なお、現在「震災等災害時の墨田区議会对応規程」(平成 26 年 9 月 30 日 26 墨議第 525 号)を定めています。

### 大規模災害等

災害対策基本法第 2 条第 1 号で定義する災害(地震、竜巻、豪雨、洪水、高潮等)であって、同法第 23 条の 2 に基づき、区長が災害対策本部の設置が必要と認めた災害をいいます。



## 第9章 他の条例等との関係及び見直し手続

### (他の条例等との関係)

**第29条** 議会は、議会に係る他の条例、規則等を制定し、又は改廃する場合は、この条例の趣旨を尊重するとともに、この条例に定める事項との整合性の確保を図るものとする。

本条では、この条例が議会の基本的事項を定めたものであることから、その他関連する条例や規則等の制定・改廃に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保することを求めています。

全国の議会基本条例の中には、同条例を「最高法規」「最高規範」と規定しているものもあり、これと同趣旨のものですが、この用語は、法学上、国法体系の最上位に位置付けられる法典(我が国の場合、日本国憲法)のみを指すことから、この条例では使用していません。

なお、「議会に係る他の条例」の例としては、墨田区協治(ガバナンス)推進条例、墨田区議会議員定数条例、墨田区議会委員会条例、墨田区議会政務活動費の交付に関する条例、墨田区議会事務局条例などがあります。さらに「議会に係る規則等」の例としては、墨田区議会会議規則、墨田区議会傍聴規則、震災等災害時の墨田区議会对応規程、墨田区議会情報の公表及び提供に関する取扱要綱、墨田区議会図書室管理要綱などがあります。

### (見直し手続)

**第30条** 議会は、この条例の目的の達成状況について、一般選挙を経た議員の任期が開始した日から終了する日までの間において1回以上検証する。

2 議会は、前項の検証の結果、議会に関する条例、規則等を制定し、又は改廃することが必要であると認められる場合は、適切な措置を講ずるものとする。

3 議会は、第1項の検証の結果及び前項の措置を公表するものとする。

本条は、この条例の見直し手続について規定しています。

第1項は、この条例の目的が達成されているかどうかを、定期的に議会自らが検証することを定めています。検証作業は、議員の4年間の任期中少なくとも1回実施することを規定し、このことにより、不断の議会改革を行っていく決意を表しています。

第2項は、第1項の検証の結果、必要と認められる場合は、議会に関する条例・会議規則の改正等の措置を講じていくこととしています。

第3項は、上記検証や措置の内容について、広く公表することで、住民をはじめとする区民等に議会改革の取組を周知していき、第3条に定める「開かれた議会」を目指すこととしています。

### **一般選挙**

議員の全員を選ぶ選挙のことで、原則として、任期満了（４年）による選挙を指します。いわゆる補欠選挙等は除かれます。

< 参考文献等一覧 >

この逐条解説を作成するに当たっては、次の参考文献等を参照し、引用しました。ここに感謝の意を表し、記載します。

・ 文献

- 宇那木正寛 『自治体政策立案入門』 (ぎょうせい、平成 27 年)
- 金子宏ほか 『法律学小辞典』 [第 4 版補訂版] (有斐閣、平成 20 年)
- 松本英昭 『逐条地方自治法 (第 9 次改訂版)』 (学陽書房、平成 29 年)

・ 他自治体の議会基本条例 (逐条解説)

- 大津市議会基本条例
- 大船渡市議会基本条例
- 玉野市議会基本条例
- 千葉市議会基本条例
- 東京都板橋区議会基本条例
- 奈良市議会基本条例
- 福島市議会基本条例
- 横浜市議会基本条例
- 横須賀市議会基本条例
- 四日市市議会基本条例
- 龍ヶ崎市議会基本条例

・ ホームページ

- 大津市 HP よく使われる議会用語 (平成 30 年 8 月 22 日アクセス)  
<http://www.city.otsu.lg.jp/gikai/gikai/1390139257228.html>
- 京都府議会議会用語解説 (平成 30 年 8 月 25 日アクセス)  
<http://www.pref.kyoto.jp/gikai/yogo/index.html>
- 参議院憲法審査会ホームページ (平成 30 年 8 月 20 日アクセス)  
[http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/houkoku/03\\_45\\_01.html](http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/houkoku/03_45_01.html)
- 全国市議会議長会 『市議会の活動に関する実態調査結果：平成 28 年中』  
(平成 30 年 8 月 25 日アクセス)  
[http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/1195652\\_1953.html](http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/1195652_1953.html)
- 総務省ホームページ (平成 30 年 8 月 29 日アクセス)  
[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo03.html#chapter3](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo03.html#chapter3)
- 横浜市会用語解説 (平成 30 年 11 月 12 日アクセス)  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/shikumi/yougo.html>