

3杉並第10848号
令和3年5月14日

区議会事務局長 宛

総務部長

杉並区議会基本条例（素案）の確認について（回答）

令和3年3月8日付2杉議会第1136号をもって依頼のあった標記の件について、別添
のとおり回答いたします。

担当

総務部総務課法務担当係長 江端 内線1438

1 全体事項

(1) 「ですます体」の文体について

- 理念型条例を、区民への分かりやすさの観点から「ですます体」で表記することは、各自治体の政策に関わる事項であり、特に法制執務上問題となることはないと言われていたところですが、区の最高規範である杉並区自治基本条例をはじめ、杉並区の条例・規則はすべて「である体」で作成されていることから、区全体の例規体系から見て妥当であるか改めて検討する必要があると考えます。
- なお、他自治体で「ですます体」を用いている条例は、概ね以下の3通りに分類できるとされています。「ですます体」を採用する場合は、どのタイプに軸足を置くのか検討を要します。
 - ①文末を「ですます体」＋その他は従来用語法
 - ②文末を「ですます体」＋その他の表現もより分かりやすく
 - ③前文のみ「ですます体」
- 現在の(案)では、①によっているものと考えられますが、この場合、文末だけを「ですます体」とすることが、区民への分かりやすさの向上に寄与するかについて、その効果は限定的とする見方もあるようです。
- 「ですます体」によらず、区民に親しみやすいものとする手法としては、条例は従来の「である体」で定め、別途、区民が親しみやすい表現で記載した逐条解説や周知資料を用意し、PRすることなども考えられるとされており、これらを総合的に勘案した上で、文体を決めていく必要があるものと考えます。

2 個別事項

前文

3段落目「…、並びに監視や評価…」とありますが、この「並びに」に対応する「及び」がないので、「及び」にしたほうがよいと思われます。

前文3段落目では「区民の負託に応える」とありますが、第1条では「区民の信託に応え」となっています。特に使い分けがないのであれば統一したほうがよいと思います。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、杉並区自治基本条例（平成14年杉並区条例第47号。以下「自治基本条例」という。）第6章「議会」の規定を踏まえ、議会及び議員に関する基本事項を定めることによって、杉並区議会（以下「議会」という。）及び杉並区議会議員（以下「議員」という。）が区民の信託に応え、区民の生活の向上及び区政の発展に貢献

することを目的とします。

- ①法制執務上、章全体を引用する場合は、単に、「第6章の規定を踏まえ」と記載します。
また、条例(案)全体を通して、自治基本条例第6章の第8条から第10条までに定める表現と異なる表現で定めている規定があるように見受けられます。そのため、両条例間の整理が必要ですが、自治基本条例は区の最高規範と位置付けられていることから自治基本条例の表現に合わせることを基本とすべきと考えます。
- ②自治基本条例9条1項では「区政の発展及び区民生活の向上」とされており、条例(案)4条2号では「区民生活の向上」とされています。そのため少なくとも「区民の生活の向上」は「区民生活の向上」とすべきと思われます。
自治基本条例においては、「区議会」の文言を使用しています。この条例の「議会」は、議事機関としての議会を指しているのでしょうか。

(他の条例等との関係)

第2条 前条の目的を達成するため、議会の運営及び議員に関する他の^①条例等の制定又は改廃を行うときは、この条例に定める事項との^②整合を図らなければなりません。

- ①自治基本条例31条では、「条例、規則等」とされています。
- ②自治基本条例31条では、「整合性を図らなければならない」とされています。また、類似規定は、最後(委任規定の前)に置かれています。

第2章 議会及び議員

(基本理念)

第3条 議会は、^①選挙により選ばれた議員で構成される合議制の意思決定機関であるとともに、執行機関の区政運営を監視及び^②牽制する機能を持つ議事機関として、区民の信託に応える議会活動を行うため、^③公平かつ公正な議論を尽くし、地方自治の本旨の実現を目指すものとしします。

- ①自治基本条例において、区議会の役割及び権限について、下記のとおり規定されています。表現を合わせることを基本とすべきと考えます。

(区議会の役割及び権限)

第8条 区議会は、地方自治法で定めるところにより、区民の直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であるとともに、執行機関の区政運営を監視し、及び牽制する役割を果たすものとする。

2 略

(自治基本条例)

- ②「^{けん}牽制」ルビを振る必要があります。

- ③「公平かつ公正な」「公平な議論」「公正な議論」「議論を尽くし」という文言は法令（法律、政令、省令）には例が無いようです。もちろん、法令に例がないからと言って使用できないわけではございませんので、これらの事情も参考とし、ご検討ください。

（議会の運営及び活動方針）

第4条 議会は、前条に定める^①基本理念にのっとり、次に掲げる方針に基づき議会運営等を行うものとします。

- (1) 地方自治法（昭和22年法律第67号。^②以下、「法」という。）で定めるところにより有している条例の制定改廃、予算、決算の認定等を議決する権限並びに執行機関に対する調査、検査及び監査請求等の権限を適切に行行使すること。
- (2) 区民生活の向上及び区政の発展のため、区民の多様な意見の反映を図るとともに、自由かつ活発な討議を行い、効果的かつ効率的な議会運営を行うよう努めること。
- (3) ^③議会が保有する情報及び会議の公開、情報提供の充実により、区民との情報共有を図り、区民に対する説明責任を果たすよう努めること。
- (4) 議会の会議運営を行うに^④あたり、^⑤会議への参加を妨げる^⑥社会的障壁の除去の実施について、必要かつ合理的な配慮に努めること。

①3条は、基本理念なののでしょうか。自治基本条例においては、見出しにおいて「区議会の役割・・・」とされています。また、各号記載の内容は、活動方針なののでしょうか。他自治体の事例を見ると、活動原則とされているものも多く見受けられます。

②以下のあとの「、」は不要です。正しくは、「以下「法」という」

③「議会が保有する」がどの文言まで係るのか判然としません。自治基本条例第9条2項の規定に鑑み、「議会が保有する情報の公開」「会議の公開」「情報提供の充実」という意味であれば「議会が保有する情報の公開、会議の公開及び情報提供の充実」と表記するのが適切です。

④「当たり」

⑤議員の会議への参加を対象としているのでしょうか？区民も対象に含む趣旨でしょうか？この点明確にするため、「会議への議員の参加」とすることも考えられます。

⑥「社会的障壁」の定義を設ける必要はありませんでしょうか？障害者基本法などでは社会的障壁の定義規定を設けているようです。

（議員の活動方針）

第5条 議員は、第3条に規定する^①基本理念の実現のために、次に掲げる方針に基づき活動するものとします。

- (1) 選挙により選ばれた議員であることを自覚し、常に品位を保持し、政治倫理の向上に努めること。
- (2) 民意を把握し、区政全体を見据えた幅広い視点及び長期的な展望を持って、誠実な職務の遂行に努めること。
- (3) 積極的な調査研究活動を通じ、審議能力及び政策立案能力の向上に努めること。

①自治基本条例9条では「区民等の多様な意見」と、条例(案)8条でも「区民の多様な意見」という文言で表されているため、一定の整理が必要と思われます。

(議長及び副議長)

第6条 議会は、議長及び副議長を選挙により選出しなければなりません。

- 2 議長は、議会の代表者として、公正かつ中立的な立場から議場の秩序を保持し、議事を整理し、民主的かつ効率的な議会運営を行わなければなりません。
- 3 議長は、前項で定める議会運営の実現のために、必要に応じて調査を行い、任免権者として職員を適切に指揮監督し、議会の事務の円滑な実施に努めなければなりません。
- 4 前2項の規定は、副議長が議長の職務を行う場合について準用します。

①地方自治法においては、「議長及び副議長一人を選挙・・・」と規定されています。

[議長及び副議長]

第百三条 普通地方公共団体の議会は、議員の中から議長及び副議長一人を選挙しなければならない。(地方自治法)

(会派)

第7条 議員は、議会活動を行うにあたり、会派を結成することができます。

- 2 議員が会派を結成したとき、又は会派に変更があったときは議長に届け出るものとし、議会は速やかにこれを公表するものとし、

①「当たり」

第3章 区民と議会

(区民との関係)

第8条 議会は、区民の多様な意見を把握し、議会活動に反映させるとともに、区民が議会活動に参加する機会の充実に努めるものとし、

①ここでいう「議会活動」とは何を指し、何を想定しているのでしょうか？第24条の解説では、本会議、委員会活動、協議又は調整を行う会議などが議会活動と位置付け

られている旨述べられていますが、これらの議会活動に区民が参加するという趣旨でしょうか？

(会議の公開)

第9条 議会は、本会議のほか、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会及び全員協議会を原則公開とし、区民に開かれた議会運営に努めるものとします。

(広報活動の充実)

第10条 議会は、**⑥区民が議会に関心を持ち、理解を深めることができるよう**、議会に関する情報を広報紙の発行、インターネットの利用その他の方法により積極的に発信するよう努めるものとします。

①区民が何に対する理解を深めることを意図されてますでしょうか？「議会に対する理解を深める」と読めるところですが、抽象的で、どのような状態を目指すものか不明確な印象を受けます。後の文との繋がりから考えると「議会」ではなく「議会活動に対する理解を深める」等とすることも考えられます。

(区民意見の反映)

第11条 **⑤議会**は、請願及び陳情の適切な審査に努め、その審査にあたっては、請願者又は陳情者による説明陳述の機会を設けることができます。

2 **⑥議会**は、第8条**②**に基づく区民の意見の把握が不十分であると**⑤判断した場合等**、必要に応じて公聴会制度及び参考人制度の活用を努めるものとします。

3 **⑥議会**は、法第99条の規定に基づく意見書を、国会又は関係行政庁に提出することができます。

①「議会」には本会議だけではなく、委員会も入りますでしょうか？地方自治法上「議会」といった場合は本会議を指すものと解されており、一定の整理が必要と思われます。他の条文で使用する「議会」についても同様の点が指摘されます。

また、条例(案)1条で杉並区議会を「議会」とする略称規定を置いていいることから、いずれも「議会」は本会議や委員会などの会議体ではなく「区議会」という主体(議事機関)を指しているものと捉えることもでき、いずれにせよ整理を要します。

②「の規定による」

③「判断した場合」とは、本会議では「議決」を指し、委員会では「決定」を指すのでしょうか？

第4章 議会と区の執行機関

(区長等との関係)

第12条 議会は、①区長、教育委員会、その他の執行機関（以下「区長等」という。）に対し、区の議事機関としての役割を果たさなければなりません。

①「区長、教育委員会その他の執行機関」

(議決)

第13条 議会は、法第96条第1項の規定に基づき、条例の①制定・改廃、予算、②決算認定、その他の事件を議決しなければなりません。

2 議会は、法第96条第2項及び自治基本条例第14条第1項③に基づき、④基本構想の策定又は変更を議決しなければなりません。

3 ⑤議会は、前項に定めるもののほか、必要な事項を議決事件に追加することができます。

①第4条第1号では「制定改廃」とされています。

②「決算認定その他の事件」

③「の規定に基づき」

④基本構想の変更については、自治基本条例に規定はありませんが、この条例で追加する考えでしょうか。また、基本構想の説明は不要でしょうか。

(基本構想等)

第14条 区は、区の最上位の計画であり、区政運営の指針となる基本構想を区議会の議決を経て定めるとともに、その実現を図るため、総合的な施策に関する計画等（次項において「総合計画等」という。）を策定し、総合的かつ計画的な区政運営に努めるものとする。（自治基本条例）

⑤議会の決定があれば条例によらずに議決事件を定めることができるとも読めてしまう恐れがあるように思います。議決事件を追加するための条例を議決することができる場合であっても、提案提出権はあくまで議員又は委員会にあることとの整合をどう考えるかの整理も必要です。

(執行機関の人事)

第14条 議会は、⑥執行機関の次の人事について、法令の定めに従って議決又は選挙を行わなければなりません。

一 副区長 選任の同意及び解職

二 監査委員 選任の同意、解職及び罷免

三 教育長及び教育委員会委員 任命の同意、解職及び罷免

四 選挙管理委員会委員 ⑦選挙及び解職・罷免

五 農業委員会委員 選任の同意及び罷免

①各号列記の引用方法として、このような表記は承知しておりません。各号ではなく条中表のような位置づけでしょうか？いずれにせよ、表記方法を改善する必要があると思われる。

なお、ブランクを表す場合は、通常一文字分です。

②「選挙、解職及び罷免」

(調査及び説明要求)

第15条 議会は、法に定めのある検査権、監査請求権、調査権及び説明要求権等を行使用することができるほか、区長等に対して資料の提出を求めることができます。

2 議会は、杉並区区民等の意見提出手続に関する条例(平成21年杉並区条例第41号)の規定により、区民等の意見提出手続を実施した^①案件については、公表された結果を^②審議の参考にするものとします。

①案件という表現は、杉並区議会委員会条例以外の条例では使用されていません。

②区民等の意見提出手続の結果は、議決後に公表されることもあったように思いますが、そのような場合には、公表された結果を審議の参考にすることができないこともあるのではないのでしょうか。

第5章 議会の会期

(定例会)

第16条 定例会は、^①杉並区議会定例会の回数に関する条例(昭和31年杉並区条例第13号)の定めるところにより区長が招集し、議決により会期を定めるものとします。

①条例で定めているのは、回数です。区長が招集することを定めているのは、地方自治法ではないのでしょうか。

(臨時会)

第17条 臨時会は、次の定例会を待たず^①審議する必要があるときに区長が招集し、議決により会期を定めるものとします。

2 ^②法第101条第2項又は第3項の規定に基づき、区長に対し、^③次の各号に掲げる場合において臨時会の招集を請求することができます。

一 議長が、議会運営委員会の議決を経て、^④付議事件を示したとき。

二 議員定数の4分の1以上の議員が、^⑤付議事件を示したとき。

- 3 **前項に規定する臨時会の招集を請求したにもかかわらず、区長がこれを招集しない場合、議長は臨時会を、前項第一号に該当するときは招集することができ、同項第二号に該当するときは招集しなければなりません。**

- ①「審議」と「付議」については、使い分けの根拠が明確であれば統一する必要はないものと考えます。逐条解説では「臨時会とは、必要のあるとき、特定の事件に限りこれを審議するために招集される会議である」とされており、臨時会を招集する際の要件を定めた1項において、「審議」の文言を使用することも特に違和感はないものと考えます。なお、招集を請求するための手続を定めた2項は、自治法上「付議すべき事件」とされていることから、「付議」の文言を使用することが適当であると思えます。
- ②招集を請求することができる主語が明らかではないと思われます。
- ③「次に掲げる場合」
- ④自治法では、区長が「20日以内に」招集しないときに、議長が招集することができ、又は招集しなければならないとされていますが、条例(案)ではこの要件がないため、どのような状況が「区長がこれを招集しない場合」に当たるのか判然としません。そもそも論で恐縮ですが、この条文は、自治法上の規定を順番を入れ替え規定し直しているものと思われるところ、条例で改めて規定することにより、自治法とは違う要件を定めているものと捉えられる恐れがあるかもしれません。
- 第3項において「前項第一号」及び「同項第二号」を漢数字で表記していますが、それぞれ「前項第1号」及び「同項第2号」と算用数字で表記する方がよいと思われます。

第6章 会 議

(本会議)

- 第18条 **杉並区及び議会の最終的な意思は、議場に参集したすべての議員により構成される定例会又は臨時会の会議（以下「本会議」という。）において決定します。**

- ①議決事件以外の事案についても、杉並区の最終的な意思はすべて本会議で決定するように解釈される恐れはありませんでしょうか？
- ②「全て」は漢字で表記します。

(委員会の活動)

- 第19条 **議会は、常任委員会、議会運営委員会を設置するとともに、必要に応じて特別委員会を設置します。**

- 2 **委員会は、開催日が重複しないよう相互に調整し傍聴人に配慮するとともに、委**

員外議員に質疑及び討論の機会を提供するものとします。ただし、緊急を要する場合等、委員長が必要と認める場合はこの限りではありません。

- 3 委員会は、所管事項の審査又は調査を専門的に行うため、委員長が指名する委員で構成する小委員会を設置することができ、その運営方法については委員会で決定することとします。小委員会において委員は、委員相互の自由討論に努めることとします。
- 4 委員会は、審査及び調査にあたり、必要と認める場合には分科会及び連合審査会を活用し、委員会運営を行うよう努めるものとします。
- 5 委員会は、互選により委員長及び副委員長を選出するものとします。
- 6 委員長は、委員会の秩序を保持し、議事を整理し、**公平、公正な**委員会運営に努めなければなりません。
- 7 前項の規定は、副委員長が委員長の職務を行う場合について準用します。

- ①第19条全体を通してですが、杉並区議会委員会条例で定めていることと重複しますので、両条例間の整理が必要です。
- ②「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。）」と略称規定を置いた方が良いと思われま。
- ③「公平、公正な」とありますが、「公平かつ公正な」とすることなどが考えられます。

⑤常任委員会

第20条 議会は、本会議の議決により付議された議案、請願等を審査し、区の事務を調査するため、次の常任委員会を設置します。

- 一 総務財政委員会
- 二 区民生活委員会
- 三 保健福祉委員会
- 四 都市環境委員会
- 五 文教委員会

- ①杉並区議会委員会条例で定めていることと重複しますので、両条例間の整理が必要と思われま。

⑥議会運営委員会

第21条 議会は、議会運営の円滑化を図るとともに、議会の運営に関する事項について調査及び審査を行うため、議会運営委員会を設置します。

- ①杉並区議会委員会条例で定めていることと重複しますので、両条例間の整理が必要と思われま。

(特別委員会)

第22条 議会は、審査及び調査の充実を図るため、必要に応じて議決により特別委員会を設置します。

- ①杉並区議会委員会条例で定めていることと重複しますので、両条例間の整理が必要とされます。

(質問・質疑及び討論)

第23条 議員は、本会議において、議長の許可を得て、区政一般に関する質問並びに提出された議案等に関する質疑及び討論（以下「質問等」という。）を行うことができます。

- 2 議会は、区の重要事項に関する論点を明らかにするため、区長の所信表明及び予算編成方針に対し、本会議において区長等に代表質問を行う機会を設けます。
- 3 前2項に規定する質問等を行う場合は、議長にあらかじめ通告しなければなりません。ただし、やむを得ないときはこの限りではありません。
- 4 委員会の委員は、委員会において委員長長の許可を得て、議題について質疑を行い、意見を述べることができます。

- ①1項から3項までの規定は杉並区議会会議規則、4項の規定は杉並区議会委員会条例で定めていることと重複しますので、各例規間の整理が必要とされます。
- ②第1項で「質問等」という略称を置いているにもかかわらず、第3項の「前2項に規定する質問」には、第2項の「代表質問」が含まれてしまっているように見受けられます。例えば、第3項の方を「質問等又は代表質問」とすることが考えられます。

(その他の会議)

第24条 議会は、法第100条第12項の規定に基づき、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ます。

- ①自治法第100条第12項では、「協議又は調整を行うための場」となっています。

第7章 議員定数及び議員報酬等

(議員定数)

第25条 議員定数は、杉並区議会議員定数条例（昭和61年杉並区条例第35号）で定めます。

- 2 議員又は委員会は、議員定数に関する条例改正の議案を提案する場合において、議会基本条例の理念等を踏まえ、提出するものとします。

- ①第2項において、「議会基本条例の」とありますが、「この条例の」とする方がよいと思います。
- ②「基本理念」、「理念」と二つの文言が存在しています。整理する必要があると思います。

(議員報酬)

第26条 議員報酬は、杉並区議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例(昭和31年杉並区条例第20号)で定めます。

- 2 議員又は委員会が、議員報酬に関する条例改正の議案を提案する場合は、杉並区特別職報酬等審議会等の意見を参考にし、提出するものとします。

(政務活動費)

第27条 政務活動費は、杉並区議会の会派及び議員に対する政務活動費の交付に関する条例(平成13年杉並区条例第26号)で定めています。

- 2 政務活動費の交付を受けた会派又は議員は、政務活動の経費について、使途基準に基づき、収支等の報告書を議長に提出しなければなりません。
- 3 政務活動費の使途基準等は、学識経験を有する者で構成される政務活動費専門委員会での意見等をもとに、政務活動費調査検討委員会で検討を行い、議長が定めます。

- ①第25条及び第26条では、「…条例…で定めます」となっていますが、第27条では、「…条例…で定めています」となっています。特に使い分けがないのであれば統一したほうがよいと思います。
- ②第2項は、「使途基準に基づき、…報告書を…提出しなければならない」という流れになっていますが、使途基準に基づき報告書を提出するということがどういうことなのか判然としません。

杉並区議会の会派及び議員に対する政務活動費の交付に関する条例第10条では、収支報告書、出納簿及び領収書等を提出することとなっています。

杉並区議会の会派及び議員に対する政務活動費の取扱いに関する規程第2条では、「使途基準」ではなく、「支出基準」とされています。

第8章 議会の体制

(議会事務局)

第28条 議会に関する事務を処理するため、法第138条第2項の規定に基づき、議会に区議会事務局を設置します。

- 2 議会は、議員の政策形成及び政策提言機能を高めるとともに、円滑な議会運営を推

進するため、区議会事務局の調査、法務、その他必要な機能の充実を図るものとします。

- ①議会事務局の設置根拠は、杉並区議会事務局条例で定めていることから、両条例間の整理が必要と思われます。
- ②「調査、法務その他」

(議会の施設)

第29条 議会は、議会活動を行うために、杉並区役所本庁舎内に設けられている議場、委員会室、議長室及び副議長室、議員控室等を活用するものとします。

第9章 補則

(委任)

第30条 この条例の施行に関し必要な事項は、別に定めます。

- ①第9章が第30条のみで構成されるのであれば、第9章の章名を「委任」として、第30条には見出しをつけないことが考えられます。

(附則)

- 1 この条例は、令和●年●月●日から施行します。
- 2 議会は、議会運営がこの条例の目的及び基本理念等に則して行われているか検証し、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行い、その結果に基づいて所要の措置をとるものとします。

- ①検討を行うのは、条例の規定でしょうか、内容ではないでしょうか。
自治基本条例において見直しの規定は、本則に置いています。
検討条項においては、「この条例の施行後3年を目途として」、「この条例の施行後5年を経過した場合において」等の見直し周期を規定するものが多いようです。