

## 栃木県監査委員告示第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく栃木県職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表する。

平成28年3月4日

栃木県監査委員 金 井 弘 行  
同 石 崎 均

### 栃木県職員措置請求監査結果

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求人

宇都宮市若松原3丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所  
市民オンブズパーソン栃木 代表 高橋 信正

##### 2 請求書の提出日

平成27年12月24日

##### 3 請求の内容

請求人提出の栃木県職員措置請求書による主張事実の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 概要

2015年8月に静岡県で開催された富士山世界文化遺産登録“記念”平成27年度全国都道府県議会議員親善野球大会inしずおか（以下「全国野球大会」という。）及び同年同月に茨城県で開催された第9回関東6県議会議員軟式野球大会（以下「関東6県野球大会」という。）に関連する事務を県議会事務局総務課（以下「総務課」という。）所属職員が職務時間中に行ったことは、職務専念義務に違反するものであり、その事務に要した時間に相当する賃金分及び備品代（コピートナー代、用紙代）の261円については、県に対して違法不当に損害を与えたことになる。

###### イ 理由

##### (ア) 議員野球大会の性格

従前おこなわれていた「全国都道府県議会議員野球大会」については、1999年ないし2001年にかけて、各地の裁判所で、野球大会参加の公務性を否定する判決が相次いで出されており、これらのうち代表的な判例である高松高裁判決は「議員が選手となって野球の対抗試合を行うこと自体は、その性質上、原則として、当該議員個人の娯楽又は議員相互間の親睦ないしレクリエーションの域を出るものではないというべきであって、それ自体としては、地方議会議員の職務ないし公務とは関わりを持たないことが明らかである。」としており、上告審である最高裁判所判決も高松高裁判決の判断を維持している。

なお、2002年に日光市で開催された「関東四県議会議員軟式野球大会」に関して請求人がおこなった監査請求に対し、栃木県監査委員も、監査結果の中で、議員野球大会の公的性格を否定している。

##### (イ) 本件請求

全国野球大会は、開催概要のなかで目的を「スポーツを通じた都道府県議会議員相互の交流深化、静岡県の歴史や文化を体験することによる地方自治の発展、及び、魅力ある県土づくりの創造に寄与することを目的とする。」とうたっているが、端的に言えば、開催目的はレクリエーションを通じた親睦にある。また、開催概要に「公費を一切使わないこと」と記しており、公的性格を帯びないものであることが明示されている。

関東6県野球大会は、開催概要に趣旨として「関東6県議会の議員が軟式野球を通じて、議員相互の親睦やスポーツ精神の高揚を図り、合わせて共通目的である地方自治の発展に寄与するものとする。」とうたっているが、野球大会をすることと地方自治が発展することの因果関係は認めがたく、開催目的はやはりレクリエーションを通じた親睦にあると言ってよい。

したがって、いずれの野球大会も高松高裁等の判決のいうように、議員個人の娯楽又は議員相互間の親睦ないしレクリエーションの域を出るものではなく、地方議会議員の職務ないし公務とはかわりを持たないことが明らかであり、そうである以上、それに関する事務が「地方公共団体

がなすべき責を有する職務（地方公務員法第35条）」といえず、総務課所属の職員が、職務時間中に野球大会に関連する事務を行ったことは、職務専念義務に違反するものであり、その事務をおこなうことに要した時間に相当する賃金分及び上記事務のために費消した備品代（コピートナー代、用紙代）については県に対して違法不当に損害を与えたことになる。

(2) 措置要求

監査委員は、知事に対して、総務課所属の職員が職務時間中に全国野球大会及び関東6県野球大会（以下「本件野球大会」という。）に関する事務をおこなったことにより県が被った損害を填補するために必要な措置および今後同様な違法行為の再発を防止するための是正措置を講ずるよう勧告することを求める。

4 監査委員の除斥

地方自治法第199条の2の規定により、阿部寿一委員及び金子裕委員は監査手続に加わらなかった。

5 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法第242条第1項及び第2項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成28年1月8日に所定の要件を具備しているものと認め、受理を決定した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項及び監査対象機関

監査対象事項を本件野球大会に関連する事務（以下「本件事務」という。）に要した時間に相当する給与等の支出及び同事務に要したコピー機等の費用支出（使用）とし、監査対象機関を総務課とした。

2 監査の実施

総務課の職員から、本件請求に係る関係文書等必要な資料の提出を求め、説明を聴取する等慎重に監査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定による請求人の陳述について、平成28年1月12日に請求人に陳述の意向を確認したところ、陳述の機会は求めない旨、請求人から口頭で回答があった。また、新たな証拠の提出はなかった。

第3 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、監査委員の合議により次のとおり決定した。

本件請求は、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断（棄却の理由）について述べる。

1 事実関係の確認

総務課から確認した事項は次のとおりである。

(1) 本件野球大会の概要

ア 全国野球大会

(ア) 開催年月日

平成27年8月7日から8月9日

(イ) 開催地

静岡県内

(ウ) 目的

スポーツを通じた都道府県議会議員相互の交流深化、静岡県の歴史や文化を体験することによる地方自治の発展、及び、魅力ある県土づくりの創造に寄与する。

(エ) 主催者

静岡県議会議員野球部

(オ) 負担金

30万円

(カ) 日程等

8月7日 主将会議、開会式及び前夜祭

8月8日 試合

8月9日 試合及び表彰式

イ 関東6県野球大会

(ア) 開催年月日

平成27年 8月20日から 8月21日

(イ) 開催地

茨城県内

(ウ) 目的

関東6県議会（茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、栃木県、群馬県）の議員が軟式野球を通じて、議員相互の親睦とスポーツ精神の高揚を図り、あわせて共通目的である地方自治の発展に寄与する。

(エ) 主催者

茨城県議会野球クラブ

(カ) 負担金

50万円

(キ) 日程等

8月20日 主将会議、開会式、試合及び懇親会

8月21日 試合及び表彰式

(2) 本件野球大会の費用負担

本件野球大会は、いずれも開催地の議員野球チームが主催しており、参加する各都道府県の議員は、所属する議員野球チームの一員として自費で参加している。各大会の負担金についても各議員野球チームが負担しており、開催及び参加に係る経費に公費は使われていない。

なお、全国野球大会の開催概要には、「大会は公費を一切使わないこととし、参加チームの自費で開催することとする。」と記載されている。

(3) 栃木県議会議員野球団の概要

栃木県議会議員野球団（以下「野球団」という。）には、7会派39名の議員が所属しており、その活動内容は、全国都道府県議会議員親善野球大会及び関東6県議会議員軟式野球大会への参加の他、練習試合や年間10回程度の練習である。

(4) 本件事務を総務課が行う根拠

ア 栃木県議会事務局組織規程（昭和39年3月30日栃木県議会訓令第1号）

栃木県議会事務局組織規程（以下「規程」という。）第3条が総務課の分掌事務として「議員の福利厚生及び健康管理に関すること」を定めている。

イ 議員の福利厚生事業に関する内規（平成15年6月13日県議会議長決裁）

議員の福利厚生事業に関する内規（以下「内規」という。）は、議員の福利厚生の具体的内容、総務課の支援要件及びその支援内容等を規定したものである。

内規第2条が「体育・スポーツ大会」を支援の対象の1つとし、内規第3条が支援対象となる団体等について「2以上の会派にわたり概ね議員総数の2分の1以上の議員で組織する団体等」とし、内規第4条が「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」を「議会事務局が行う必要な支援」の内容として定めている。

(5) 本件野球大会に関連して総務課が行った事務の内容

全国野球大会と関東6県野球大会の事務内容は同様であり、原則として野球団と大会主催者との連絡取次ぎ事務、野球団員との連絡事務及び参加者名簿等の資料作成事務等が、その主な内容である。それぞれの事務の内容は以下のとおり。

ア 開催通知の受領

開催通知は、総務課の担当職員が受領し、野球団の主将に転送している。

イ 参加の意向確認及び参加者名簿の作成と報告

参加の意向確認は、総務課の担当職員が野球団員に対して個別にファクシミリで行っている。野球団員からの参加報告は、総務課の担当職員が取りまとめて参加者名簿を作成し、大会主催者へ報告している。

ウ 行程表の作成

行程表は、総務課の担当職員が作成し、野球団員に個別にファクシミリで送付している。

エ その他

本件野球大会の負担金や宿泊費等の支払は、野球団が行っている。

また、本件野球大会には議会事務局の職員が随員として同行しているが、当該職員は休暇を取得

して随行しており、当該職員に対して旅費等の公費は支出されていない。

(6) 本件事務に要した時間及びコピー機等の使用状況

ア 本件事務に要した時間

総務課の説明によると、担当職員が事務に要した時間を正確に算定することは困難であるが、総務課が保管する資料に基づき算定すると、野球団と大会主催者との連絡取次ぎ事務が、16件1時間20分、野球団員との連絡事務が9件42分、参加者名簿等の資料作成事務が6件3時間50分、合計で5時間52分とのことである。

イ 本件事務に要したコピー機等の費用支出（使用）状況

保管する文書の枚数に基づく総務課の算定は、コピートナーの費用が51円（@0.62円/枚×82枚）、用紙の費用が210円（@0.52円/枚×403枚）であり、それぞれの単価については、契約額から算定している。

2 総務課の説明・意見

総務課長は以下のとおり陳述した。

(1) 本件野球大会の概要

全国野球大会は、平成27年8月7日（金）から8月9日（日）までの3日間、静岡県内静岡市等で行われ、全国の都道府県議会議員の野球クラブ等が参加している。

関東6県野球大会は、平成27年8月20日（木）から8月21日（金）までの2日間、茨城県内水戸市等で行われ、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、栃木県、群馬県の各野球クラブ等が参加している。

いずれの大会も野球大会を通じて地方自治の発展に寄与すること等を目的として開催されている。

(2) 本件野球大会と総務課の関わり

本件野球大会への議会事務局職員の参加は、選手としてではなく、用具運び等を含めた周辺雑務のお手伝いをするためにボランティアで参加したものであり、参加にあたっては休暇を取得している。

野球大会の公務性については、平成15年1月17日の最高裁判所判決、平成15年10月6日の栃木県職員措置請求に基づく監査結果により否定されており、請求人の主張どおり本件野球大会は公務性のないものと考えている。

一方、本件野球大会参加までの総務課の事務については、参加意思の主催県あて回答、参加議員の照会とその回答、相手方通知の日程に基づく行程表の作成等、大会に参加するまでの事務処理の補助を勤務時間中に職務として行ったが、それには根拠がある。根拠については後述する。

当初の開催通知が主催県の議会事務局より各都道府県議会事務局あてに送られていること等からも明らかのように、議会事務局が一定の関与をしていることが通例である。本県においても総務課の職員が必要な事務の支援を行っているものであることから、この点に関して本県の特殊性はないと考えている。

(3) 総務課の職員が関わることの根拠

請求人は、「議員・随行職員に対する旅行命令」の違法性に関する諸判例を根拠に、議員野球大会に公的性格がないことをもって、それに付随する業務の全てを「地方公共団体がなすべき責を有する職務」といえないとし、「栃木県議会事務局総務課所属の職員が、職務時間中に野球大会に関連する事務を行ったことは、職務専念義務に違反するものである。」とした上で、「県職員が上記事務をおこなうことに要した時間に相当する賃金分」と「上記事務のために費消した備品代（コピートナー代・紙代）」について、「県に対して違法不当に損害を与えた」と主張するが、議員の福利厚生必要性を勘案して設けられた規程等に基づき、職務として、事務を行っているものであり、請求人の主張にはその点が考慮されていない。

議員の福利厚生については、法律で明確に規定されていないのが現状であるが、一般の労働者又は一般職の地方公務員については、労働安全衛生法第70条等又は地方公務員法第42条において福利厚生事業の使用の実施義務が規定されている。

これらの規定が設けられている趣旨を勘案すると、議長が議員の職責を果たすために、その健康増進のため、元気回復事業としてスポーツ大会を行うこと等の福利厚生事業を実施し、またそれらの補助を総務課の職員に命じることが、請求人が主張するように「地方公共団体がなすべき責を有する職務」といえず法令違反となる、とは考えがたい。

全国都道府県議会議長会の委嘱を受け都道府県議会制度研究会が提言した「地方分権と都道府県議会について」（平成10年1月22日）においても、「常勤に近い議員の活動状態から、福利厚生の充実、

その一環として健康増進事業等を行う必要がある。」とされている。

栃木県議会においては、全国都道府県議会議長会の考え方は十分に参考とする必要があると判断し、議員の福利厚生事業の位置づけと、それら事業への支援の内容等を規定するため、内規を定めるとともに、規程において、「議員の福利厚生及び健康管理に関すること」を総務課の分掌事務として明確に定め、職員には事務分担によりその職を命じているものである。

確かに、平成15年1月17日の最高裁判所判決、平成15年10月6日の監査結果において大会そのものの公務性は否定されているが、一方で、議員の福利厚生事業を行う必要性及びそれらへの支援についてまでは明確に否定されていないことから、内規は判決等を受けた後も改廃されておらず、また、規程を平成23年3月25日に一部改正し、議員の福利厚生事業を実施するための根拠を明確化した。

したがって、公務性がないとされた本件野球大会に関係する事務ではあるが、漫然と根拠もなく違法行為を実施しているものではなく、公務性を持つ事務として実施しているものである。

#### (4) 実施した事務処理の適法性

議員の福利厚生に関する支援としての事務を公務として行うためには、本件野球大会が内規に適合している必要がある。

内規は福利厚生の具体的内容、議会事務局の支援要件、支援内容等を明らかにしたものである。

内規では第2条(2)において、「体育・スポーツ大会」などの福利厚生事業の内容を定め、第3条において、「議員自ら実施する前条の福利厚生事業のうち、2以上の会派にわたり概ね議員総数の2分の1以上の議員で組織する団体等が主催するものについては、議会事務局は当該事業に対し必要な支援を行うことができるものとする」として支援の要件を定め、それらを満足する場合には、第4条(1)の「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」等の支援内容を実施することができるように定めている。

まず、本件野球大会がスポーツ大会であることは争いがないと思われる。

次に、野球団は議員39名、7会派で組織される団体であり、第3条の要件も具備している。

したがって、第4条の各支援を実施することが可能となるため、総務課の職員は業務として本件野球大会を支援するための事務を行ったといえる。

次に、その事務が内規第4条(1)に定める「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」にあたるかについてである。

本件野球大会に関し、職員が実施した事務は、参加意志決定の主催県あて回答、参加議員照会とその回答、相手方通知の日程に基づく行程表の作成等を、概ね平成27年7月から8月にかけての2ヶ月間のうちに、計6時間を超えない範囲で、コピートナー代等、261円の支出という必要最低限の事務費支出の下に行ったものであり、まさに、第4条(1)に定める「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」にあたることから、適法な事務を行ったものと考えている。

したがって、請求人が主張するところの職務専念義務違反にあたらないことは明白であり、上記事務を行うことに要した時間に相当する賃金分及び上記事務のために費消した備品代(コピートナー代・紙代)についても、適法な業務に関するものであることから、何らの損害を県には与えていないと結論する。

### 3 判断

#### (1) 本件野球大会の性格について

請求人は、本件野球大会の公的性格を否定しており、この点については総務課も同様の説明をしている。また、請求人が引用する高松高等裁判所判決(平成12年9月28日)及びその上告審である最高裁判所判決(平成15年1月17日)の他、複数の判例が議員野球大会の公的性格を否定しており、本件野球大会が公的性格を有しないことに争いはないといえる。

#### (2) 本件事務に要した時間に相当する給与分について

請求人が主張するとおり、本件事務を行ったことが、地方公務員法第35条に定める職務専念義務に違反しているとすると、本件事務に要した時間については、担当職員は勤務をしなかったことになり、知事は、職員の給与に関する条例(以下「給与条例」という。)第14条に定めるところにより、給与の減額を行う必要がある。

そこで、まず給与条例第14条が定める給与の減額が必要であったかどうかを検討することとする。

ア 地方公務員法は、一般職の地方公務員の服務について、第35条で職務に専念する義務を定める他、第32条で「職員は、その職務を遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公

共同体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」と法令等及び上司の職務上の命令（以下「職務命令」という。）に従う義務を定めており、少なくとも職務命令に従う限りにおいては、職務専念義務違反に問われることはないといえる。

この点について本件事務をみると、規程第3条が「議員の福利厚生及び健康管理に関すること」を総務課の分掌事務として定めており、さらに、分掌事務を総務課所属職員の誰に担当させるかを、総務課長の権限で定められた総務課事務分担表により、「議員の福利厚生に関すること」として包括的に担当職員に分担させていた。

また、本件野球大会について、総務課事務分担表においては担当職員の事務とすることは明示されていないが、従前からの事務の担当範囲及び総務課長の説明により、当該職員が本件事務を行う者であったことを確認した。

以上のことから、担当職員は、本件事務を職務命令に従い行ったものと判断した。

イ 次に、職務命令の妥当性について検討する。

職務命令については、地方公務員法第32条に「上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」と定められている一方で、昭和53年11月14日最高裁判所判決は、「受命公務員は、単にその内容が法律上不能を命ずる場合に限らず、その他の重大かつ明白な瑕疵を理由に、その無効を判断することができるものといわなければならない。」とし、職務命令に重大かつ明白な瑕疵があるときは、当該命令は無効であると判じている。

これを本件について考察すると、本件事務を担当した職員に対する職務命令は、規程及び内規により根拠づけられているが、その制定は法令等に基づくものではない。規程及び内規の制定経緯についての総務課の説明は、全国都道府県議会議長会の委嘱を受け都道府県議会制度研究会が提言した「地方分権と都道府県議会について」（平成10年1月22日）において「常勤に近い議員の活動状態から、福利厚生の充実、その一環として健康増進事業等を行う必要がある。」とされていることを受けて、県議会が当該提言の考え方は十分に参考とすると判断し、平成15年に議員の福利厚生事業の位置づけとそれら事業への支援の内容等を規定する内規を定め、平成23年には規程を一部改正して「議員の福利厚生及び健康管理に関すること」を総務課の分掌事務として定めたというものである。

要するに本件事務の根拠とされる規程及び内規は、法令等に基づくものではなくて、県議会が自ら必要であると判断し制定したものであることであるが、それは、議長が議員の福利厚生の充実について考慮し、地方自治法第104条を根拠とする議長の広範な裁量権（議会の事務に対する議長の統理権）に基づき制定したものであると推察される。

ウ 次に、本件事務に係る職務命令が、議員の福利厚生事業への支援の内容等を規定する内規に沿ったものであったかを考察する。

内規第2条では「体育・スポーツ大会」を議員の福利厚生事業の1つとしている。本件野球大会は、これに該当すると考えられる。

内規第3条では、支援対象となる団体等について「2以上の会派にわたり概ね議員総数の2分の1以上の議員で組織する団体等」と規定している。野球団は、7会派の議員が参加し、かつ、議員総数50名に対して39名の議員が参加していることから、本条の要件も満たしている。

内規第4条では、「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」を「議会事務局が行う必要な支援」の内容として定めている。「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」の範囲について総務課は特段の定めはないと説明するが、確認した本件事務の内容は、野球団と大会主催者との連絡取次ぎ事務、野球団員との連絡事務及び参加者名簿等の資料作成事務等である。

これら本件事務の一部には、内規第4条が定める「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」の範疇として疑義の生じたものもあったが、本件事務を全体としてみれば、「事業を円滑に実施するための事務処理の補助」の範囲を明らかに逸脱しているとはいえないと判断した。

エ 以上のような事実関係の下において発せられた当該職務命令について、重大かつ明白な瑕疵があるとまでは認められなかった。

オ よって、総務課の職員が勤務時間中に行った本件事務は、職務命令に従ったものであり、地方公務員法第35条が定める職務専念義務に違反せず、給与条例第14条が定める給与の減額を行う必要はないものと判断した。

(3) 本件事務に要した事務費（コピートナー代・用紙代）について

既に述べたとおり、本件事務は職務命令に従って行われたものであり、本件事務の遂行に伴いコピー機及び用紙を使用しているのであるから、本件事務に要した事務費（コピートナー代・用紙代）が県に対して違法不当に損害を与えたことにはならないと判断した。

#### 4 意見

監査の結果については以上のとおりである。この結果を踏まえ、監査委員としての意見を以下に述べる。

健康診断等に代表される議員の福利厚生事業を議会事務局が実施することについては、社会通念上も理解できるところである。

しかしながら、議員が自ら行う福利厚生事業に対する支援については、当該福利厚生事業の実施に関し議員自らが処理すべき事項を十分に把握した上で、議会事務局の支援のあり方、範囲を検討する等、議会事務局が当該支援を行うことについて県民から疑問を呈されることのないように努められたい。