

平成27年度

# 議会あり方検討会

報 告 書

平成27年12月  
議会あり方検討会

## 目 次

	ページ
I はじめに	2
II 検討会の活動状況	3
III 現状及び課題	5
1 本県の政務活動費の取扱い	5
(1) 現状	5
(2) 課題	5
2 さらになる議会の活性化に向けた取組	6
(1) 現状	6
(2) 課題	6
IV 提 言	7
1 本県の政務活動費の取扱い	7
(1) 第三者機関によるチェックの仕組みの導入	7
(2) ホームページによる情報公開	8
(3) マニュアルについて	8
2 さらになる議会の活性化に向けた取組	9
(1) 通年議会における取組	9
(2) 委員会における取組	9
ア 常任委員会	9
イ 予算特別委員会	9
(3) ペーパーレス化に向けた取組	10
V おわりに	11
VI 議会あり方検討会委員名簿	12

## I はじめに

地方自治体における自律性、自主性が高まってきている中、二元代表制の一翼を担う地方議会の果たすべき役割も増大している。

このため、議会の活性化につながるより良い議会運営のあり方が求められるとともに、議会活動の基盤を確固たるものとするため、議員や会派の調査研究活動に資する政務活動費制度についても、その適切な運用と制度の充実に努めることが求められる。

本県議会は、平成24年の地方自治法の一部改正を受け、政務活動費の交付に関する条例やマニュアルの改正を行い、政務活動費制度の適正運用に努めてきたところであるが、昨年、地方議員による政務活動費の不適切な使用等がマスコミ等で取り上げられるなど、地方議会に対する住民の信頼を揺るがすようなケースも発生している。

このため、政務活動費の厳正な取扱い及び制度のさらなる有効活用に向け、改めて本県の政務活動費の取扱いについて再検証をする必要がある。

また、本県議会は、平成24年から全国に先駆けて通年議会を導入し、適時適切な審議機会を確保するとともに、政策立案機能や執行部に対する監視機能の充実に努めるなど、議会の活性化に向けて積極的に取り組んできたところであるが、通年議会導入から3年を経過し、これまでの取組に関する検証とさらなる議会活性化に向けた取組について調査研究する必要がある。

そのため、「政務活動費の取扱いについて」及び「さらなる議会の活性化に向けた取組について」をテーマとし、現状分析を行い、抽出された課題に対し取り組むべき方向性について検討を行ったところである。

本報告書はその提言内容を取りまとめたものであり、今後、この提言を基に、本県議会として必要な検討を加えられ、早期に実現が図られるよう望むものである。

平成27年12月16日

議会あり方検討会

会長 石坂真一

## Ⅱ 検討会の活動状況

- 1 平成27年6月10日(水) 【第1回検討会】
  - (1) 第330回臨時会議において本検討会が設置され、委員が選任された。
  - (2) 委員の互選の結果、会長に石坂真一委員、副会長に螺良昭人委員が選任された。
  
- 2 平成27年6月23日(火) 【第2回検討会】
  - (1) 委員席を決定した。
  - (2) 検討テーマを次のとおりとした。
    - ・本県の政務活動費の取扱いについて
    - ・さらなる議会の活性化に向けた取組について
  - (3) 年間活動計画を決定した。
  - (4) 政務活動費制度の概要等について、事務局から説明を受け、意見交換を行った。
  
- 3 平成27年7月14日(火) 【第3回検討会】
  - 政務活動費の取扱いに関して検討すべき事項について討議を行い、次の3点について、今後、具体的に検討を行うことを決定した。
    - ・第三者機関による収支報告書等のチェックの仕組みの導入
    - ・現行マニュアルの検証・見直しの必要性の検討
    - ・ホームページ等による政務活動費に係る情報の公開
  - ※ 各党派としての意見を持ち寄り検討した。また、全会派から意見を求めるため、アンケート調査を実施することとした。
  
- 4 平成27年8月3日(月) 【第4回検討会】
  - 東京都を訪問し、政務活動費に係る第三者機関の設置状況について説明を受け、質疑を行った。
  
- 5 平成27年8月18日(火) 【第5回検討会】
  - 政務活動費に係る第三者機関の設置について討議を行い、設置することについて全会一致で合意を得た。
  - ※ とちぎ自民党議員会から、第三者機関設置に係る試案が示され、質疑、意見交換を行った。
  
- 6 平成27年9月9日(水) 【第6回検討会】
  - マニュアルの見直しの必要性及びホームページによる情報公開について討議を行い、次のとおりとすることで全会一致で合意を得た。
    - ・当面はマニュアルの見直しは行わないこととし、現行マニュアルを遵守し、厳格な運用を徹底する。
    - ・政務活動費制度に関する県民への理解促進を図るため、ホームページを活用して情報提供を行う。

- 7 平成27年9月17日（木） 【第7回検討会】  
○ 政務活動費の取扱いについての中間報告書案の検討を行った。  
※ 検討会終了後、中間報告書に基づき議長への答申を行った。
- 8 平成27年10月9日（金） 【第8回検討会】  
○ さらなる議会の活性化に向けた取組に関して、平成23年度及び平成24年度議会あり方検討会の提言事項に対する取組状況について事務局から説明を受けた後、検討すべき事項について意見交換を行い、具体的な検討事項の正副会長案を次回検討会において提示することとなった。  
※ 全議員から意見を求めるため、アンケート調査を実施することとした。
- 9 平成27年11月11日（水） 【第9回検討会】  
○ アンケートの調査結果も踏まえ、次の4点について、今後、具体的に検討を行うことを決定した。  
・ 定例的集中審議期間の回数の見直し  
・ 特定テーマの調査に係る検討  
・ 予算特別委員会のあり方の検討  
・ ペーパーレス化に向けた研究  
○ 上記のほか、常任委員会の開催日程の見直し、施策に応じた特別委員会の設置、議会基本条例の制定、広報・広聴活動の充実などについても検討してはどうかといった意見があった。
- 10 平成27年11月30日（月） 【第10回検討会】  
○ さらなる議会の活性化に向けた取組について討議を行い、次のとおりとすることで全会一致で合意を得た。  
・ 定例的集中審議期間を年4回とする。  
・ 特定テーマの設定や調査時期については、常任委員会ごとに決定する。  
なお、複数の年度・常任委員会に跨がる案件については、速やかに特別委員会を設置し調査する。  
・ 予算特別委員会については、総括質疑の時間数や各党派への配分方法を見直すとともに、委員の選任を柔軟に行えるようにする。  
・ ペーパーレス化の推進については、引き続き研究していく。
- 11 平成27年12月16日（水） 【第11回検討会】  
○ 報告書案の検討を行った。

### Ⅲ 現状及び課題

#### 1 本県の政務活動費の取扱い

##### (1) 現 状

ア 本県では、政務活動費を会派に対して交付し、会派及び議員は、「栃木県政務活動費の交付に関する条例」（以下「条例」という。）や「栃木県政務活動費マニュアル」（以下「マニュアル」という。）に従い、政務活動費を支出している。支出内容については、執行状況報告書を作成し、証拠書類を添付して会派の経理責任者の確認を受け、その後、議会事務局が随時、確認を行っているが、住民監査請求に基づく監査委員の監査結果において、錯誤による政務活動費の充当であるなどとして返還を求められる事案が旧政務調査費制度当時から現在に至るまで散見されるのが実情である。

このようなケースが生じているのは、単なる考え違いは別として、現行のマニュアル等に定める用途基準に適合するか否かについて、複数の判断が成立し得ることから、議員や会派として判断に悩む場合があり、結果としてマニュアルの解釈において会派間で微妙なズレが生じることがあることなども影響していると考えられる。

イ 会派から議長に提出された収支報告書及び領収書等証拠書類（以下「収支報告書等」という。）の写しについて、誰でも閲覧及び写しの交付請求（以下「閲覧等」という。）ができる制度はあるが、その他には県民に対する政務活動費に関する積極的な情報の提供は行っていない。

##### (2) 課 題

ア 条例及びマニュアルに従った厳正な支出を行うため、会派及び議会事務局職員が行う現行のチェック体制に加えて、新たな制度の導入なども含め、効果的なチェックの仕組み等について検討し、政務活動費の支出に係るチェック体制の充実・強化を図る必要がある。

イ 現行の閲覧制度は、閲覧を希望する者が議会事務局に来局し、手続きを経る必要があるが、県民が本県の政務活動費制度に関する理解を深めるために必要な情報について、より容易に入手できるようにすることが望ましいことから、情報発信の手法について検討する必要がある。

## 2 さらなる議会の活性化に向けた取組

### (1) 現 状

ア 通年議会においては、本会議や委員会等を集中的に開催し審議する期間（以下「定例的集中審議期間」という。）を通常会議として年3回開催、その他は臨時会議または招集会議としているが、6月に開催される臨時会議においても本会議における質疑・質問を行い、委員会も開催しているのが実情である。

イ 特定テーマの調査については、翌年度当初予算に反映させるため、12月に開催される通常会議の初日の本会議において委員長報告を行っており、テーマの設定・調査時期が画一化している。また、年度単位での調査のためテーマの選定が限定されてしまう傾向がある。

なお、特定テーマの調査研究を行っていることから、予算・決算を除く特別委員会が必要と認める場合に速やかに設置することとされているが、平成25年度以降、設置の実績はない。

ウ 予算特別委員会については、所属議員が少数の会派の総括質疑において、掘り下げた議論に必要な時間が十分確保できない場合がある。

また、予算特別委員は他の委員と同様に議長が会議に諮って指名しているが、災害対応に係る補正予算案審議等の場合で、総括質疑者として適格と認められる議員であっても、現状では委員外の議員は総括質疑をできない。

エ 議会関係の書類が膨大な量であり、各種委員会等の開催通知を郵送等で行っているなど、ペーパーレス化が進んでいるとはいえない状況である。

### (2) 課 題

ア 6月に開催される臨時会議の実情を踏まえ、議論を深める機会を拡充する観点から、定例的集中審議期間の回数を見直す必要がある。

イ 特定テーマの調査については、より実効性のある提言を行えるよう柔軟に対応していく必要がある。

また、複数年度に跨がる案件などについては、予算・決算以外の特別委員会を設置することについても検討する必要がある。

ウ 予算特別委員会総括質疑は、会派の主張を分かりやすくするため会派の持ち時間を集約していることを踏まえ、それぞれの会派が十分な議論が行えるよう配慮するとともに、付託議案の内容に応じて、ある程度柔軟に委員の選任が行えるようにする必要がある。

エ 経費節減や迅速な情報共有に資するよう、議会関係の通知や書類のペーパーレス化の推進について研究していく必要がある。

## IV 提 言

### 1 本県の政務活動費の取扱い

#### (1) 第三者機関によるチェックの仕組みの導入

政務活動費制度のより適正な運用を図るためには、現行の議会内部の確認体制に加え、専門的知見を有する第三者による確認や助言を受ける制度を導入することが有効であることから、中立的立場からチェックに関与する第三者機関を設置すべきである。

その理由としては、個々のケースについてマニュアル等に定める使途基準に適合するか否かの判断やチェックは、政務活動費を支出する当事者である議員や会派及びこれらの者から独立した立場とは言い難い議会事務局職員のみがこれを行うのではなく、法律や会計制度などについて専門的知識を有する外部の第三者の視点によるチェックの仕組みを導入することが、より県民の意識に近い、適切な判断が期待できるとともに、マニュアルの解釈の統一化につながるなど、制度の適正な運用に資するものと考えられるからである。

なお、設置する第三者機関の内容としては、次のようなものであることが望ましい。

#### ア 名称及び構成

第三者機関の名称は「栃木県議会政務活動費調査会」とし、構成員は、弁護士、公認会計士等専門性を有する外部の学識経験者2名とする。

#### イ 役割

第三者機関の役割は、条例第12条の3の規定により議長が行う調査を補佐するため議長の求めに応じて必要な調査を行い、また、会派や議会事務局からの疑問点について必要な助言を行う。

#### ウ 調査の方法等

- ・ 調査の対象

会派及び議会事務局が抽出した、政務活動費の充当の可否について、判断に迷う案件等とする。

- ・ 調査の時期

四半期ごとに行う。なお、年度当初に行う調査は、前年度の第4四半期分とともに、収支報告書の提出に伴い、前年度1年分について行う。

なお、必要に応じて、会派の経理責任者の出席を求めることができるものとする。

- ・ 調査結果の報告

四半期ごとに行う調査の結果については、各会派に対して必要



な助言を行い、1年分を総括した調査結果については議長に報告を行う。

エ 設置に要する経費

第三者機関の設置については、現行の議会事務局の予算の枠内で設置できるよう、経費の縮減や事務事業のさらなる見直し等に努めるべきである。

オ その他

第三者機関によるチェック機能が十分に反映された制度設計となるよう、収支報告書等の公開期日（閲覧等の開始期日）について検討を行う必要がある。

(2) ホームページによる情報公開

情報を入手する手段として、インターネットの活用が広く普及している現在、ホームページを利用して、政務活動費に関する情報の発信を行うことは、制度に関する県民の理解促進や透明性の確保につながる有効な方法と考えられる。

政務活動費に対する県民の理解が進み、かつ、県民が容易に入手できるよう提供することが望ましい情報は、次のとおりとする。

ア 本県の政務活動費制度を説明するための「政務活動費の概要」

イ 本県の使途基準を具体化、明確化した「マニュアル」

ウ 実際の執行状況を記載した「政務活動費の費目別執行状況」

これらの情報について、ホームページにおいて、県民にわかりやすく公開していく必要がある。

(3) マニュアルについて

現行のマニュアルは、平成24年の地方自治法の一部改正に伴う政務活動費制度の開始に当たり、各会派間で取りまとめられたものであるが、これまでの住民監査請求等においても、マニュアルの内容そのものが争点とはなっていないことや、他県のマニュアルとの比較やこれまでに示された裁判所の判断等を踏まえた結果、本県においては、当面は見直しは行わないこととするが、今後は、議員及び各会派として、現行のマニュアルを遵守した厳格な運用をより徹底し、それぞれの支出に対する説明責任をしっかりと果たしていくことが重要であると考えられる。

なお、提言1(1)で設置すべきとした第三者機関による助言などを真摯に取り入れるとともに、今後の状況の変化等の適切な把握に努め、具体的なマニュアルの見直しが必要と考えられるような場合には、各会派の経理責任者による会議において随時、検討していくことが適当である。

## 2 さらなる議会の活性化に向けた取組

### (1) 通年議会における取組

6月に開催される臨時会議においても議案が上程され、本会議における質疑・質問を実施し、委員会等を開催している現状を踏まえ、県民の負託により応えられるよう議論を深める機会を拡充するため、6月に開催される会議を通常会議とし、定例的集中審議期間の回数を年4回とすることが望ましい。

これにより、質疑・質問の機会を年間12日間程度確保することが容易になり、各通常会議ごとに質問日を3日間ずつバランスよく配置することが可能となるとともに、次の議会の会期日程を決定する際に4回の通常会議の日程が明らかとなる。

### (2) 委員会における取組

#### ア 常任委員会

特定テーマについて、政策立案機能をより強化させるため、常任委員会ごとに、年間活動計画に一定程度の弾力性を持たせるなどの工夫により、翌年度予算に即時に反映しにくいテーマは年度後半に調査を行うなど、テーマに見合った時期とすることを可能とすることが望ましい。これにより、掘り下げた調査が行えるようになり、より実効性のある提言ができるようになることが期待できる。

また、より実効性のある提言を行うため、これまでの調査結果、提言事項に対する執行部の取組状況や当該年度の課題等を総合的に勘案し、テーマの設定についても常任委員会ごとに柔軟に対応していくことが望ましい。

なお、複数の年度・常任委員会に跨がる案件については、これまでの考え方に基づき、必要があると認めた場合は、特定テーマとしての調査ではなく、特別委員会の設置を積極的に検討することが望ましい。

#### イ 予算特別委員会

それぞれの会派がより掘り下げた議論を行うための時間を確保できるよう、総括質疑の時間数や各会派への配分方法を見直すことが望ましい。

また、必要に応じて総括質疑を会派が推薦する議員ができるように、一定のルールを定め、委員の補充・差し換えができるようにすることが望ましい。これにより、突発的な災害対応等に係る補正予算案審議のための総括質疑について、現状、課題や県民の声により精通している議員が行うことができるようになり、議論がさらに深まることが期待できる。

(3) ペーパーレス化に向けた取組

議員間でリアルタイムに情報を共有し、いつでもどこでも各種資料を閲覧できるよう、全議員にタブレット型多機能端末を配付することが望ましいが、その体制、ハード整備の手法、本会議場や委員会での取扱い、執行部や傍聴者への対応などクリアすべき課題が多岐にわたり、十分時間をかけてその整理等を行う必要があることから、今後、先進事例の調査などを実施したうえで、本県議会にふさわしいペーパーレス化に向けて、引き続き調査研究を行っていくこととする。

## V おわりに

本報告書は、地方議会の果たすべき役割が増大していることに鑑み、議会活動の基盤の一層の強固やより良い議会運営に資するため、「本県の政務活動費の取扱い」及び「更なる議会の活性化に向けた取組」について、調査・検討した成果を取りまとめたものである。

政務活動費制度は、議会の審議及び提案能力を強化し、議員の調査研究その他の活動の資金的基盤の充実を図るため、公費を交付する制度であり、この点に鑑みれば、政務活動費が真に有効に活用されることはもとより、制度の厳正な取扱いが求められる。

このためには、制度の適正な運用に努めることに加え、使途の透明性を確保し、県民に対する説明責任を果たしていくことが重要である。

これについては本年9月17日に中間報告を行い、提言事項のうち、ホームページにおける情報公開やマニュアルを遵守した厳格な運用についてはすでに取組を開始したところである。

また、通年議会の導入や常任委員会における特定テーマの調査など、これまで議会の活性化に真摯に取り組んできたところであるが、今後とも、県民の負託に応えられる開かれた議会としていくためには、現状に甘んじることなく、さらなる議会の活性化に向けた取組を推進していくことが求められる。

これらの要請に応じていくためには、今回提言する各事項について、着実に取り組む必要があることから、本検討会としては、提言の内容が早期に実現されることを切に希望するものである。

## VI 議会あり方検討会委員名簿

会 長	石 坂	真 一
副 会 長	螺 良	昭 人
委 員	相 馬	政 二
委 員	渡 辺	さちこ (H27. 7. 22まで)
委 員	亀 田	清
委 員	斉 藤	孝 明
委 員	松 井	正 一
委 員	保 母	欽一郎
委 員	山 口	恒 夫
委 員	佐 藤	良
委 員	山 形	修 治
委 員	若 林	和 雄
委 員	早 川	尚 秀
委 員	三 森	文 徳