

## 新監査公表第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり公表します。

平成28年1月20日

|         |     |     |
|---------|-----|-----|
| 新潟市監査委員 | 貝 瀬 | 壽 夫 |
| 同       | 宮 本 | 裕 将 |
| 同       | 水 澤 | 仁   |
| 同       | 小 泉 | 仲 之 |

### 第1 監査の結果

監査委員合議の結果、本件請求には理由がないと認め、これを棄却します。

### 第2 請求の内容

#### 1 請求の提出日

平成27年11月27日

#### 2 請求の受理

本件請求については、平成27年12月4日に受理を決定しました。

#### 3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証明する書面及び陳述から、請求の要旨を次のように理解しました。

##### （1）主張事実

ア 庁舎管理者である現在の総務部総務課長及び歴代総務課長は、市役所本館4階の一室 145.40 m<sup>2</sup>を市政記者室（以下「記者室」という。）として、平成22年4月1日から平成28年3月31日までの間、新潟市政記者会（以下「市政記者会」という。）からの庁舎等使用許可願を受けて使用を許可しているが、その団体の性格若しくは存在を示す会則又は定款等の提出を受け、使用者の適格性を確認することを怠っている。

イ 記者室の使用は民法上の使用貸借に当り、借主である市政記者会による使用収益義務を担保するために、市政記者会の会則等の提出又は取得が必須である。

ウ 会則等の未確認は過去から現在までに至ることから、行政財産の使用を許可する手続に瑕疵が存在し、その怠慢による責任は庁舎管理者に帰する。

エ 上記ア・イ・ウにより、当該庁舎等使用許可手続には瑕疵が存在することから、民法第 594 条等に照らし、地方自治法（以下「法」という。）第 2 条第 14 項・15 項・16 項等に違反し、同条第 17 項の規定により、市役所本館 4 階 145.40 m<sup>2</sup>の当該使用許可は無効であり、当該使用許可の取消が妥当である。

オ 報道機関が記者室として行政財産を無償で使用することは、判例及び政府の通達で認められている。報道業務を適切に行う市政記者会であるならば、新潟市の行政効率及び市民全体の権利利益などとの比較衡量から、直ちに使用許可の撤回処分を行うことに至るものではない。しかし、永年の許可手続の瑕疵に対して、報道により得られた市民の利益、報道機関会員の掌握、貸付者（新潟市）の謙抑的な管理等を考慮して、許可願及び許可証の保存がない平成 21 年度以前の使用を免責とし、以後 6 年間分の使用を有償とすることが妥当と判断する。

カ 水道光熱費等の実費については、条件が整い、報道機関の適格性が認められて平等性のある公正な報道が検証され、市政記者会の庁舎使用が継続する場合、民法第 595 条第 1 項（借主の費用負担）を法的根拠として将来にわたり負担を求める。

## （２） 措置請求

ア 市政記者会による記者室の使用には、会則等による団体の適格性の確認がなされていない瑕疵があり、当該使用許可を取消すことを求める。

イ 平成 22 年 4 月から平成 28 年 3 月までの市役所本館 4 階 145.40 m<sup>2</sup>の使用料金 8,705,457 円、及び平成 22 年 4 月から平成 27 年 10 月までの水道光熱費等の実費金 1,526,764 円の試算額合計金 10,232,221 円を市政記者会に対して、平成 28 年 3 月末日を納付期限として請求することを求める。

ウ 現在の総務部総務課長を含む歴代の庁舎管理者に対し、懲戒処分等の相応の処分を科すことを求める。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象部局等

総務部総務課（以下「総務課」という。）を監査対象としました。

#### 2 監査の方法

関係書類の監査を行い、総務課及び地域・魅力創造部広報課（以下「広報課」という。）の職員から事情を聴取しました。

#### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成27年12月17日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は新たな証拠を提出するとともに、陳述を行いました。

また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、総務課及び広報課の職員を立ち会わせました。

#### 4 監査対象事項の決定

請求書及び請求人の陳述より、市政記者会の会則などの確認を怠って為された市役所本館4階の記者室に係る庁舎等使用許可が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財産の取得、管理又は処分にあたるかを監査対象事項としました。

なお、当該庁舎等使用許可は1年以内の期間を付した年度ごとの許可であることから、上記第2, 3, (2), ア及びイのうち平成25年度以前の分については、許可期間終了日から1年以上が経過しており、また、請求人は平成25年6月27日に市への情報公開請求を行った時点で、当該庁舎使用の許可にあたり、会則等の確認をしていない事実をすでに認識しており、当該使用許可のあった日又は使用許可の期間が終わった日から1年を経過し、法第242条第2項に規定する住民監査請求の要件を満たす正当な理由もないため、住民監査請求の対象外であると判断しました。

また、住民監査請求で求めることができる「必要な措置」は、対象となる本市の執行機関及び職員の「当該行為を事前に防止するため、事後的に是正するために必要な措置」「怠る事実を改めるために必要な措置」「当該地方公共団体の被った損害を補てんする措置」とされており、上記第2, 3, (2), ウで請求人の求める「歴代の庁舎管理者に対する懲戒処分等の相応の処分」については、このいずれにも該当せず、法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件を満たしていないため、住民監査請求の対象外であると判断しました。

#### 5 事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類等の監査の結果、次のような事実を認めました。

(1) 記者室の目的・用途

記者室の設置は、新潟市が「報道機関への積極的な情報提供を通じた市政情報発信」を図るうえでの手段の一つであり、パブリシティ（報道機関を通じた広報）を効果的に行うことを目的として、市政記者会に使用させている。

(2) 市政記者会の性格・概要

市政記者会は、新潟市政に関する諸般の事項を報道することを目的とした、取材・報道のための任意の組織である。会則と会員名簿が存在し、現在は新聞社 6 社、通信社 2 社、テレビ局 5 社の計 13 社の記者 32 名で構成されている。また、本市と市政記者会の共催として市長記者会見を行っている。

市政記者会の幹事は、加盟各社から四半期ごとに 3 から 5 社ずつ交代で 1 名ずつ選出している。

(3) 記者室の概要・使用実態

庁舎内に記者室を設けることで、市政情報や資料を円滑かつ確実に加盟報道機関に提供している。

記者室は、市役所本館 4 階の一部 145.40 m<sup>2</sup>で、市が一般的な事務室として、空調、照明、電話（内・外線）7 台、机 21 台、椅子 14 脚、応接セット、パーテーション等を設置している。なお、ファクシミリ、インターネット回線は市政記者会が設置及び費用負担している。

施設管理に関しては、記者の入退室の際、市政記者会の会員は市職員と同様に、警備室で所定の手続きを行い鍵の受け渡しを行っている。施設（庁舎）内の事務スペースとしての管理、備品管理・防火管理等は広報課で行い、総務課が統括している。

使用実態は以下のとおりであり、加盟各報道機関が本市に関する取材及び記事作成を行う際の拠点として使用している。

①記者会見（市長記者会見以外）

②市政情報の提供（市発信）

・紙資料の棚入れ（年間 1,200～1,300 件）

③市民・市民団体からの情報提供

・紙資料の棚入れ

(4) 行政財産の管理に関する法令等と記者室への適用状況

ア 庁舎の財産区分

公有財産は法第238条第3項により行政財産と普通財産に分類される。庁舎は、普通地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することをそ

の本来の目的とした「公用に供する財産」であり、同条第4項に基づく行政財産に区分される。

#### イ 法令等における行政財産の使用許可

行政財産を行政目的以外に使用させる場合には、法第238条の4第7項に基づく「使用許可」と法第238条の4第2項等に基づく「行政財産の貸付」の制度が認められている。

前者については、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができるとしており、行政財産の一部を、主に短期又は臨時的に使用させるもので、行政として必要な場合には使用関係を消滅させ原状に回復することを前提にした行政処分である。

よって、行政目的の範囲内で行政財産を使用させる場合については、法第238条の4第7項で規定する使用許可にはあたらない。

#### ウ 財産管理に関する本市の例規と本件請求への適用

財産管理に関する本市の主な例規としては、新潟市財産条例（以下「財産条例」という。）、新潟市公有財産規則（以下「公有財産規則」という。）及び新潟市庁舎等管理規則（以下「庁舎等管理規則」という。）がある。

庁舎等管理規則については、秩序の維持や災害の防止など適正な庁舎管理により、公務の適正かつ円滑な執行を確保するために必要な事項を定めたものであり、庁舎等の使用に係る「許可」の手続が定められている。同規則第9条第1項第1号には「市長が別に定めた報道機関の駐在のための使用」が規定されている。

庁舎等管理規則は、平成17年の市町村合併、平成18年の地方自治法の改正を背景として、平成19年の政令市移行とそれに伴う組織改編に併せて、旧合併市町村の庁舎管理の考え方を統一し、実態に即した内容とするため、平成19年3月に全部改正された。

その際、報道機関が市政記者会のような団体として庁舎の記者室を使用することについては、本市の事務事業の遂行という行政目的に沿った使用であることから、昭和33年1月7日付蔵管第1号による大蔵省管財局長通達「行政財産を使用又は収益させる場合の取扱いの基準について」（以下「旧大蔵省通達」という。）や京都地裁平成4年2月10日第3民事部判決（以下「京都地裁判決」という。）を踏まえて、行政目的内での庁舎等の使用という取扱いとした。

以上のことから、本市における行政財産については、同じ「使用許可」であっても、法第238条の4第7項に基づく財産条例及び公有財産規則の「使用許可」と、本市の事務事業の遂行のために庁舎等を使用する場合に施設管理上の必要

から確認を行っている庁舎等管理規則に基づく「使用許可」が存在している。

#### エ 判例等

京都地裁判決において、「京都府は、府の施策や行事などの公共的情報を迅速かつ広範に府民に周知させる広報活動の一環として、庁舎内に記者室を設置し記者等に使用させているものであって、記者室は、京都府の事務または事業の遂行のため京都府が施設を供するものであり、直截に公用に供されているものといえるから、行政財産の目的内使用に当り、これが、行政財産を第三者に対し、目的外に使用させる場合に該当しないものと認められる。」との判断が示されている。

また、国においても旧大蔵省通達で、新聞記者室を「国の事務、事業の遂行のため、国が当該施設を提供するものであるから」、使用収益とはみなさない施設の一つとして挙げている。

#### (5) 本件請求に係る許可手続

本件請求に係る庁舎等使用許可の手続については、庁舎等管理規則第9条第2項及び第10条第2項に基づいて、市政記者会から庁舎等の使用許可及び取材行為の許可申請がなされ、それを受けて庁舎管理者から同規則第9条第3項及び第10条第3項に基づく許可証の交付が行われている。

また、市政記者会は、毎年、会員名簿を広報課に提出しており、広報課が庁内 LAN（通信網）を通じて全庁的に会員名簿を周知している。併せて、庁舎管理者である総務課長は平成26年3月17日付け新広第540号の2により広報課長から同規則第9条第1項第1号で規定される「市長が別に定めた報道機関」にあたる名簿として会員名簿の提出を受け、それ以降も提出を受けている。さらに、市長記者会見においては、原則として市政記者会に所属する記者が取材を行うこととなっている。

なお、平成23年度から平成25年度の間、許可証に、記者室利用に付随して生じる諸経費の負担を検討している旨の記載があったが、平成26年度以降は記載されていない。

#### (6) 使用料の徴収

庁舎等管理規則第2条において、庁舎等は市の事務又は事業の用に供する建物と定めている。記者室は、本市の広報という事務の遂行のために供されているものであり、同規則には使用料についての規定がなく、また、財産条例の適用外であることから、使用料は徴収していない。

(7) 記者室の水道光熱費等

記者室は、本市の広報という事務の遂行のために供されているものであり、下記のとおり、市で設置及び実費を負担している。

なお、ファクシミリ、インターネット回線については、市政記者会が設置及び料金の支払いを行っている。

|                              | 平成22～25年度<br>(住民監査請求対象外) | 平成26年度・<br>27年度 (4～10月分) | 政令市<br>20市の状況※ |
|------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| 水道光熱費                        | 930,658円                 | 422,468円                 | 2市徴収           |
| 電話料<br>・ 電話機7台設置<br>(内・外線使用) | 142,873円                 | 30,765円                  | 5市徴収           |

※平成 27 年 12 月総務課調査

6 請求人の主張に対する総務課の見解

(1) 市役所本館 4 階の記者室の使用許可について (第 2 3 請求人の主張事実(1)ア)

平成 19 年 4 月 1 日施行の庁舎等管理規則第 9 条第 1 項第 1 号において、「市長が別に定めた報道機関の駐在のための使用」は、許可を受けて使用することができる」と規定されており、本件請求に係る市政記者会の施設使用についても、この規定に基づいて、許可願の提出を受け、許可証を交付している。

これは行政財産の目的内使用として、使用する意思を確認すること及び使用場所・使用期限等を明確にすることが庁舎管理上必要なため、庁舎等管理規則に基づき使用に係る許可手続を行っているものである。

(2) 市政記者会の会則・定款等の提出について (第 2 3 請求人の主張事実(1)ウ)

庁舎等管理規則第 9 条において、使用許可にあたり許可願に併せて会則等の提出は求めている。市政記者会の活動は市の広報という事務事業に沿ったものであり、記者室の使用は市の行政目的内の使用である。

地方公共団体が広報の目的のために記者室を庁舎内に設置していることは周知の事実であり、記者会（通称記者クラブ）についても社会一般に認知されていること、また、市政記者会の構成員については、毎年広報課を窓口として市に対して会員名簿が提出され、随時広報課が庁内 LAN（通信網）を通じて全庁的に周知しているほか、「市長が別に定める報道機関」にあたる名簿として広報課から会員名簿の提出を受けている。さらに、定例の記者会見については、

本市と市政記者会で共催するなど、活動実態についても広報課で十分に把握している。以上のことから、会則等の提出を求めなくとも、市政記者会の適格性については判断できていると考えている。

- (3) 法第2条第14項・15項・16項等の遵守について（第2 3 請求人の主張事実(1) エ）

法令に従い制定した庁舎等管理規則に基づき適切に使用許可に係る手続を行っており、法第2条第14項・15項・16項等に違反していないと考えている。

- (4) 使用貸借について（第2 3 請求人の主張事実(1) イ・エ）

本件請求に係る市政記者会の庁舎使用は、本市の事務事業の遂行のための行政財産の目的内使用であることから、私法上の関係について規定した民法は本件には適用されないと考えている。

- (5) 報道機関による行政財産の無償使用について（第2 3 請求人の主張事実(1) オ）

平成17年の市町村合併後、庁舎管理の考え方を統一し、旧大蔵省通達や京都地裁判決を受けて、行政財産の考え方を整理するため、平成19年3月に庁舎等管理規則を改正した。当時本市は中核市であったが、記者室については、旧大蔵省通達の考え方や京都地裁判決を踏まえ、中核市のなかで目的外使用としていたのは本市のみだったこともあり、従来の「目的外使用」（当時）から本市の事務事業の遂行のための行政財産の使用として取り扱うことに改め、第9条「庁舎等の使用の許可申請等」に、第1号として「市長が別に定めた報道機関の駐在のための使用」を明記したものである。

このため、庁舎等を記者室として市の広報という事務の遂行のために供している本市においても、行政財産の目的内使用と考えていることから使用料は発生しない。

なお、「市長が別に定めた報道機関」については、市政記者会が広報課を窓口として会員名簿を毎年市に提出しており、これをもって、市政記者会は市長が別に定めた報道機関に該当すると判断している。

- (6) 使用許可の手続に係る瑕疵について（第2 3 請求人の主張事実(1) オ）

庁舎等管理規則第9条の規定に基づき、適切に使用許可に係る手続を行っている。

庁舎等管理規則では、許可願提出の際に申請者の会則等の提出についての定めがなく、また、毎年会員名簿の提出があり、その実態については広報課にお

いて十分に把握しているとともに、総務課においても必要に応じて把握しうる状況であり、会則等の提出を受けなくても適格性を判断していることから、会則等の提出を受けていないことによる手続上の瑕疵は存在しないと考えている。

(7) 平成 22 年度以後 6 年分の使用を有償とすること（第 2 3 請求人の主張事実(1) オ）

庁舎等管理規則第 2 条において、庁舎等は市の事務又は事業の用に供する建物と定めている。記者室は本市の広報という事務の遂行のために供されているものであり、京都地裁判決を踏まえ、使用料は発生しないと考えている。

また、財産条例第 4 条の使用料の免除に係る規定は、第 2 条に規定される使用料の徴収に関して、法第 238 条の 4 第 7 項の規定による行政財産の使用（従来の「行政財産目的外使用」）を許可された場合の使用料について定めたものであり、本市の事務事業の遂行のための行政財産の使用である本件には適用されない。

(8) 水道光熱費等の実費負担について（第 2 3 請求人の主張事実(1) カ）

記者室の使用は、使用料と同様に、本市の広報という事務の遂行のための使用にあたることから、京都地裁判決に従い、必要最小限の設備として設置したものに伴う費用は本市が負担すべきものと考えていた。日本新聞協会（平成 18 年 3 月 9 日第 656 回日本新聞協会編集委員会一部改定）による「記者室利用に付随して生じる諸経費については、実情に応じて実費を負担する記者クラブが増えている。今回の見解では、諸経費は「報道側が応分の負担をする」という基本姿勢を確認した。」との見解を踏まえ、平成 23 年度から平成 25 年度の間、市政記者会に実費負担の検討を依頼していたが、平成 25 年度に政令市等の状況を調査したところ、実費を徴収していない政令市がほとんどであった。このような経緯から、必要最小限の設備を使用している記者室の費用は本市が負担するものと考えている。

また、公有財産規則第 1 条で「この規則は、法令又は条例若しくは他の規則に別に定めがあるものを除く」と規定されており、本件については、庁舎等管理規則が適用されることから、使用許可を受けた者が水道光熱費等を負担することを規定している公有財産規則第 33 条の規定は適用されない。

#### 第 4 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

## 1 記者室の目的と位置付け

本市では、公有財産の取得、管理、及び処分について必要な事項を公有財産規則で定めているが、特に庁舎等の管理については、庁舎等の秩序の維持、災害防止など公務の適正かつ円滑な執行の確保のため、庁舎等管理規則で別に規定している。

この庁舎等管理規則は、行政財産に関する制度改正が行われた平成 18 年の地方自治法の改正を背景に、平成 19 年の政令市移行とそれに伴う組織改編に併せて、旧合併市町村の庁舎管理の考え方を統一するとともに実態に即した内容とするため、平成 19 年 3 月に全部改正がなされた。

その際、報道機関が市政記者会のような団体として市庁舎内の記者室を使用することについては、旧大蔵省通達や京都地裁判決、他都市における状況などに鑑み、本市の広報に係る事務事業の遂行という行政目的に沿った使用であると解し、従来の「目的外使用」から行政目的内での庁舎使用として取扱うこととした。このことは、同規則の改正方針からも明らかである。

## 2 記者室の庁舎使用許可に係る手続の性格について

本件請求に係る庁舎使用の許可は、庁舎等管理規則第 9 条第 1 項第 1 号の「市長が別に定めた報道機関の駐在のための使用」として、市政記者会からの申請に基づき、庁舎管理者が市役所本館 4 階にある記者室の使用の許可を年度ごとに 4 月 1 日から 1 年間許可しているものである。

この庁舎使用の申請及び許可について、庁舎等管理規則第 9 条は「庁舎等の使用の許可申請等」として、「許可願」の提出と「許可証」の交付によることとしている。条文の文言からこの「許可」については一見行政処分たる「許可」のように見て取れるが、本件の庁舎使用が行政目的内での使用であることを勘案すれば、一般的な禁止を解除し一定の行為をなさしめるところの「許可」ではなく、使用者との使用意思、使用場所、使用期間等の確認のための行政上の行為であると解すべきである。なお、本件は行政財産の目的内使用に関わるものであり、民法の使用貸借の規定を請求人が主張するような形で適用すべき場合にはあたらない。

## 3 記者室使用者の適格性の確認について

庁舎等の管理については、庁舎管理者が直接に管理するものと、庁舎等を使用する各課に一次的に管理させ、それを庁舎管理者が統括するものがある。本件については後者にあたり、庁舎管理者は広報業務を所管する広報課を通じて記者室の管理を行わせている。

地方公共団体の庁舎内に記者室が設置されていることは全国的にも広く知られているところであり、本市の広報業務を所管する広報課においては、日頃から、市政記者会に対する各種の報道資料の提供や取材対応、本市と市政記者会の共催による市長記者会見の開催、記者室の部屋や備品の管理などを通じ、市政記者会についてはその実態を十分に把握していると考えられる。

また、市政記者会は、迅速かつ広範に住民等に対する報道を行うことができる地元の新聞社及びテレビ局、中央の新聞社並びに通信社の計 13 社で構成されているが、同会では、毎年、会員である報道機関の所在地、電話番号、所属記者などを記載した会員名簿を広報課を通じて市に提出している。この名簿に基づき、本市と市政記者会が共催する市長記者会見において所属記者が会場で取材を行うこととされているほか、庁内各課による広報活動に供するため、庁内 LAN（通信網）等で全庁的に周知されている。

併せて、本件の庁舎使用許可が本市の行政目的内での使用についての確認のための行為であることを勘案すれば、庁舎管理を統括する総務課において、市政記者会が提出した会員名簿に記載された報道機関をもって記者室を使用する報道機関として取り扱っていることについては、庁舎管理者の裁量の範囲を超えるものとは思われない。

これらのことから、庁舎管理者である総務部総務課長が庁舎使用の許可を行うにあたり、市政記者会の会則等を徴取しないことをもって、記者室の使用者に係る適格性についての判断を怠ったとは認められない。

したがって、本件請求に係る庁舎等管理規則に基づく許可手続には、違法又は不当となるような瑕疵は存在せず、また記者室が本市の事務事業の遂行のために供されているものであることから使用料を徴収していないことは不当とは言えない。さらに、記者室使用に係る水道光熱費等は、本市の広報業務に関し記者が行う取材活動に伴う必要最小限のものと解することができることから、京都地裁判決に鑑み、本市がこれを負担することについては、不当とは認められない。

以上のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断しました。

なお、今後とも記者室使用に係る実費負担については、社会情勢に照らし、他の政令市の状況等も考慮しながら、必要な検討を行うことが望まれる。