

神監 1 第 435 号  
平成 27 年 11 月 10 日

A 様

神戸市監査委員	谷	口	時	寛
同	吉	田	基	毅
同	む	ら	の	誠
同	藤	本	浩	二

市政記者室運営に関する住民監査請求の  
監査結果について（通知）

平成 27 年 9 月 29 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

## 第1 請求の要旨

請求人から平成 27 年 9 月 29 日付けをもって受け付けた措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

広報部広報課報道班には、市政記者室における神戸市政記者クラブに対する便宜供与がある。

市政記者室はすべての報道機関、市民に公開されているとするが明確でなく、そのような要領も市民に明示されておらず、実態は神戸市政記者クラブの占有部屋となっている。

市民の財産である市役所の一部を、契約や覚書もなく、神戸市政記者クラブに無償で提供し、受付を置き、机等まで提供している。きわめて不明朗な関係で、不当な支出と疑われる。

よって次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- 1 市民、神戸市政記者クラブ、その他マスコミの関係を明確にし、市政記者室の運営要領を作成の上、市民に公開すべきである。
- 2 市は神戸市政記者クラブとの間で覚書を結び、公開すべきである。
- 3 市民の立場に立ち、現状の神戸市政記者クラブへの便宜供与の範囲を、大幅に改善すべきである。

## 理 由

- 1 市役所の一部を契約や覚書もなく神戸市政記者クラブに無償で提供し、受付を置き、机等まで提供しているのは不当である。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して特定の当該行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されており、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない（最高裁判所平成 2 年 6 月 5 日判決・最高裁判所平成 16 年 11 月 25 日判決・最高裁判所平成 18 年 4 月 25 日判決）。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定するために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。それゆえ、監査委員が監査を実施

するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法である。

この点、請求人は、市役所の一部を契約や覚書もなく神戸市政記者クラブに無償で提供し、受付を置き、机等まで提供しているのは不当であるとして、対象となる行為と不当事由を特定している。

以上より、監査の対象を、市役所の一部を契約や覚書もなく神戸市政記者クラブに無償で提供し、受付を置き、机等まで提供しているのは不当で、それにより市に損害が発生しているか否か、とする。

## 2 監査の実施

市長室広報部の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の意向を打診したところ、陳述の希望はなかったが、新たな証拠を平成 27 年 10 月 21 日付けをもって受け付けた。

## 第 3 監査の結果

### 1 事実の確認

市政記者室にかかる事実関係を確認したところ、以下のとおりであった。

#### (1) 市政記者室の概要

所在場所：神戸市役所 1 号館 16 階東側 (159 m<sup>2</sup>)

開始時期：不明 (昭和 32 年完成の本庁舎 (現在の 2 号館) からの存在は確認)

施設内容：記者作業用の机・いす 16 セット

広報課作業用机・いす 2 セット、長机 1 台、新聞等収納棚等、

発表者用長机 2 台、いす 4 脚、応接兼作業用机 (大) 2 台、ソファ 4 脚、電話 14 台 (うち広報課職員用 1 台) (F A X は各社が設置)

#### (2) 神戸市政記者クラブの性格・概要

##### a 性格

日本新聞協会のホームページに掲載されている「記者クラブに関する日本新聞協会編集委員会の見解」には『記者クラブは、公的機関などを継続的に取材するジャーナリストたちによって構成される「取材・報道のための自主的な組織」です。日本の報道界は、情報開示に消極的な公的機関に対して、記者クラブという形で結集して公開を迫ってきた歴史があります。』と記載されている。

##### b 概要

神戸市政記者クラブには現在、全国紙の新聞社 6 社、地方紙の新聞社 1 社、通信社 2 社、放送会社 2 社の合計 11 社が加盟し、18 人の記者（平成 27 年 9 月現在）が所属している。

神戸市政記者クラブの運営は、構成社の中から交替で幹事社を担当し、幹事社が、会計、総会の主宰、行政機関等との調整などの任にあっている。

なお、神戸市政記者クラブの設立・運営について、市は何ら関与していない。

### （3） 市政記者室の運営

a 概 要：市政記者室は、広報課の別室であり「パブリシティの場」（市からマスコミへの情報提供の場というだけでなく、市民が意見を自由に主張でき、報道機関がそれを取材できる場）と位置づけている。市が資料提供や記者発表を行い、記者が取材の合間の詰所、機材置場として使用するほか、個人・市民団体・民間企業等もマスコミ発表の場として利用している。

#### b 使用方法・管理方法等

(a) 使用方法：上記内容の利用であれば、誰でも使用可能。例えばマスコミ発表を希望される方がいれば、広報課で相談を受け付けている。

(b) 要領の有無：神戸市庁舎利用規則（規則第 33 号平成元年 8 月）に基づき運用している。

(c) 管理方法：記者室に配置している広報課職員が、部屋の管理や来訪者の対応を行っている。また、平成 27 年 10 月 23 日に市政記者室使用時のルールを作成して貼り出しており、利用者に周知している。

#### c 情報提供

市の資料提供や記者発表：

神戸市政記者クラブへの情報提供：原則として、毎平日 14 時に資料提供を各社に行っている。また必要に応じて、マスコミ発表も行っている。

神戸市政記者クラブ非加盟社への情報提供：広報課にて神戸市政記者クラブの記者に配布している資料と同じ資料を閲覧できる。なお、非加盟社がマスコミ発表への同席を希望する場合、神戸市政記者クラブ幹事社と協議の上、同席している。

市以外の情報提供：神戸市政記者クラブへの情報提供を希望される市民の方、企業・団体の方については、日程等を広報課と調整の上、神戸市政記者クラブ幹事社と協議し、資料提供またはマスコミ発表を行っている。

d 市民の傍聴の取り扱い：スペースに限りがあり、報道機関の適正な取材活動を阻害する恐れがあるため、原則不可。

e 利用状況：平成 26 年度 記者資料提供件数及び発表件数

	資料提供	記者発表	合計
市の資料提供数	4,116 件	240 件	4,356 件
市以外の資料提供数	1,187 件	40 件	1,227 件

2 当局の説明

市長室広報部からは、次のとおり説明があった。

(1) 市政記者室の目的・用途

市政記者室は、広報課の別室であり「パブリシティの場」（市からマスコミへの情報提供の場というだけでなく、市民が意見を自由に主張でき、報道機関がそれを取材できる場）と位置づけている。市が資料提供や記者発表を行い、記者が取材の合間の詰所、機材置場として使用するほか、個人・市民団体・民間企業等もマスコミ発表の場として利用している。

つまり、神戸市政並びに神戸に関する広報の推進を目的とし、マスコミへの情報提供の場、報道機関がそれを取材できる場という用途で使用されている。

(2) 行政財産の管理にかかる法的構成と市政記者室への適用状況

上記の状況にあることから、神戸市政記者クラブが市政記者室を使用することに問題はなく、また、神戸市政記者クラブのみに使用を限定しているわけでもない。神戸市政記者クラブに加盟する記者は頻繁に市政記者室に出入りしているが、他のマスコミの排除や部屋の占有はしておらず、神戸市政記者クラブは市政記者室を利用している団体の一つであると考えている。

記者室に配置している広報課職員についても、神戸市政記者クラブの受付業務ではなく、市がマスコミに提供した資料の記録作成など広報課の業務を行っており、市政記者室が広報課の別室でもあることから部屋の管理や来訪者への対応を行っている。

机等の記者への提供についても、市政等の取材をしてもらうためには作業用の机も必要と考えており、作業用机(大)2台の他、記者作業用の机 16 セットを設置している。使用頻度の高い神戸市政記者クラブの記者は同じ机を使用することが多いため、荷物を置くことは認めている。ただし、その他のマスコミから希望があれば、使用していない机を提供することとしている。

以上のとおり、いずれも市の事務または事業の遂行のため、必要なものを適切な範囲で、公用として設置している。また、神戸市政記者クラブのみのために設置しているものでもなく、神戸市政記者クラブに対する過剰な便宜供与にはあたらないと考えており、問題のない範囲と考えている。

a 行政財産

地方自治法 238 条④には「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」とある。

当然のことながら庁舎は公用、公共用に建てられたものであり、また、地方自治法 238 条の 4 ②4 号にも「行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設～」と記載されていることから、行政財産であると考えられる。

前述したとおり、市政記者室は庁舎内の一室であり、行政財産にあたる。

#### b 行政財産の目的内使用

市政記者室の使用状況が市の事務または事業の遂行のため、公用に供されているかどうかについては、次のとおりに考えている。

- ・ 市からマスコミへの情報提供の場としての使用については、神戸市政の広報であり、公用での使用である。
- ・ 個人・市民団体・民間企業等のマスコミ発表の場としての使用についても、直接の主体は市以外ではあるが、市政に関する意見や市民にとって有益な情報などをマスコミに発表することは市の広報活動の一環であり、公用での使用であると考えられる。

なお、発表内容については、事前に相談があるため、全く市政や神戸市に関連しない事項についてマスコミ発表が行われることはない。

- ・ 記者の取材の合間の詰所、機材置場としての使用についても、市政等の取材のために必要なもので市の広報業務の一環と考えており、公用での使用であると考えている。

#### c 判例等

また、京都地裁判決（平成 4 年 2 月 10 日確定）において、京都府庁舎内の記者室設置が行政財産の目的外使用に当たるかが問われた訴訟の判決では、「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。」との判断を示している。

なお、国も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り扱いの基準について」（昭和 33 年 1 月 7 日蔵管第 1 号）において、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、使用又は収益とみなさず、行政財産の目的外使用に該当しないという取扱いをしている。

以上のように、市政記者室は行政財産の本来の目的・用途に沿って、公用で使用していると考えられるため、行政財産の目的内使用と考えている。

#### ※関連法令

##### 【地方自治法第 238 条第 3 項第 4 項】

- 3 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

- 4 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

【地方自治法第 238 条の 4 第 2 項第 7 項】

- 2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

(四号のみ抜粋)

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地（以下この号において「庁舎等」という。）についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者（当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該余裕がある部分を貸し付けるとき（前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。）。

- 7 行政財産は、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。

【地方財政法第 8 条】

地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

【神戸市公有財産規則第 16 条第 1 項】

部局の長は、その所管に属する公有財産を常に良好な状態で管理し、その用途又は目的に応じて効率的に運用しなければならない。

(3) 市政記者室の受付・机・電話・光熱水費の負担

個別の費用負担状況については、以下のとおりである。

- a 記者室に配置している広報課職員：市がマスコミに提供した資料の記録作成など広報課の業務を行っており、市政記者室が広報課の別室であることから部屋の管理や来訪者への対応を行っている。記者室に配置している職員の給与は市より支出している。
- b 机：机については市の備品である。市政等の取材をしてもらうためには作業用の机も必要と考えており、作業用机(大)2台の他、記者作業用の机16セットを設置している。使用頻度の高い神戸市政記者クラブの記者は同じ机を使用することが多いため、荷物を置くことは認めている。ただし、その他のマスコミから希望があれば、使用していない机を提供することとしている。
- c 電話・FAX：電話については市の備品であり、取材用として13台設置している。外線も使用できるが、携帯電話の普及もあり、主に内線用として使用されている（平成27年9月の使用実績：153円）。FAXについては、各社で設置・通信料を支払っている。
- d 光熱費：市政記者室は広報課が公用で使用する部屋であるため、光熱費は市より支出している。

以上のとおり、いずれも市の事務または事業の遂行のため、必要なものを適切な範囲

で、公用として設置している。また、神戸市政記者クラブのみのために設置しているものでもなく、神戸市政記者クラブに対する過剰な便宜供与にはあたらないと考えている。

(4) 過剰な便宜供与

a 受付の常駐（アルバイト）

前述したとおり、神戸市政記者クラブの受付業務ではなく、記者室に配置している広報課職員は市がマスコミに提供した資料の記録作成など広報課の業務を行っており、市政記者室が広報課の別室であることから部屋の管理や来訪者への対応を行っている。記者室に配置している職員の給与は市より支出している。

b つけ放しのTV

マスコミ各社が速報や神戸市政並びに神戸に関するニュース等を確認できるように、在室中はテレビを点けている。光熱費は市の負担としている。

c 神戸市政記者クラブメンバー全員への机・イスの提供

前述したとおり、机・椅子については市の備品である。市政等の取材をしてももらうためには作業用の机・椅子も必要と考えており、作業用机(大)2台の他、記者作業用の机・椅子16セットを設置している。使用頻度の高い神戸市政記者クラブの記者は同じ机・椅子を使用することが多いため、荷物を置くことは認めている。ただし、その他のマスコミから希望があれば、使用していない机・椅子を提供することとしている。

d 談話コーナーの設置（机、ソファ）

記者室中央に設置している作業用机(大)2台及びソファは談話コーナーではなく、通常時は記者の作業机として、記者発表時には記者席として使用している。いずれも市の備品である。

e 各社新聞（全紙）の提供（談話コーナー等）

マスコミ各社が神戸市政並びに神戸に関する報道内容を確認できるように、保存用として市が購入しているものを閲覧できるようにしている。

以上のとおり、いずれも市の事務または事業の遂行のため、必要なものを適切な範囲で、公用として設置している。また、神戸市政記者クラブのみのために設置しているものでもなく、神戸市政記者クラブに対する過剰な便宜供与にはあたらないと考えている。

(5) 「市民、神戸市政記者クラブ、その他マスコミの関係を明確にし、市政記者室の運営要領を作成の上、市民に公開すべきである」について

市民向け、報道機関向けに作成した市政記者室使用時のルールについては、市政記者室に貼り出しており、利用者に周知している。また、市政記者室の目的や利用を希望する場合の連絡先及び部屋の使用ルールについては、平成27年10月26日に広報課ホームページに公開した。



(6) 「神戸市は神戸市政記者クラブとの間で覚書を結び、公開すべきである」について

神戸市政記者クラブに加盟する記者は頻繁に市政記者室に出入りしているが、他のマスコミの排除や部屋の占有をしているわけではなく、神戸市政記者クラブは市政記者室を利用している団体の一つであると考えている。

したがって、覚書まで取り交わす必要はないと考えている。

(7) 「市民の立場に立ち、現状の神戸市政記者クラブへの便宜供与の範囲を、大幅に改善すべきである」について

神戸市政記者クラブが市政記者室を使用することに問題はなく、また、神戸市政記者クラブのみに使用を認めているものではない。神戸市政記者クラブに加盟する記者は頻繁に市政記者室に出入りしているが、他のマスコミの排除や部屋の占有はしておらず、神戸市政記者クラブは市政記者室を利用している団体の一つであると考えている。

また、市政記者室における職員の配置や机などの設置等は、いずれも市の事務または事業の遂行のため、必要なものを適切な範囲で、公用として設置しているものである。さらに、神戸市政記者クラブのみのために設置しているものでもなく、神戸市政記者クラブに対する過剰な便宜供与にはあたらないと考えており、以上のことから「現状の神戸市政記者クラブへの便宜供与の範囲を、大幅に改善すべきである」という請求者の主張はあたらないと考えている。

ただ、市としても神戸市政並びに神戸に関する広報の推進のために様々な手段により幅広く広報活動を行っており、市政記者室についてもその重要な役割を担うものであると考えているが、今後改善が必要なものがでてくれば前向きに取り組んでいきたい。

### 3 判断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、市長室広報部の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理由1 「市役所の一部を契約や覚書もなく神戸市政記者クラブに無償で提供し、受付を置き、机等まで提供しているのは不当である。」について

(1) 庁舎は地方自治法第 238 条第 4 項による公用に供する行政財産で、新版逐条地方自治法〈第 8 次改訂版〉は、公用に供する財産とは、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する公有財産をいうとしている。

そのうえで地方自治法第 238 条の 4 第 7 項は、行政財産は、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いる。特定の第三者に使用させる場合は、当該行政財産の供用によって達成しようとする抽象的な行政

目的たる目的や、当該行政財産が供用されている具体的な態様たる用途を踏まえて目的外使用許可の対象とするかどうか、具体的事例に即して総合的に検討して判断される。

- (2) この点、市政記者室は、神戸市政並びに神戸に関する広報の推進を目的とし、マスコミへの情報提供の場、報道機関がそれを取材できる場という用途で使用されている。実際に、「パブリシティの場」（市役所からマスコミへの情報提供の場というだけでなく、市民が意見を自由に主張でき、報道機関がそれを取材できる場）という位置づけで、市が資料提供や記者発表を行い、記者が取材の合間の詰所、機材置場として使用するほか、個人・市民団体・民間企業等もマスコミ発表の場として使用されている。

また市は、記者資料提供や記者会見は神戸市政記者クラブ非加盟の報道機関も知ることができるように市政記者室内に記者会見の開催の旨を原則 3 営業日前に掲示することにより開催するとともに、資料も神戸市政記者クラブ非加盟の報道機関も閲覧できるようにしている。さらに、市政記者室内の机等は神戸市政記者クラブへの加盟・非加盟にかかわらず使用できる。このように市政記者室は神戸市政記者クラブだけに占有させておらず、特定の第三者に対して使用させているものとはいえない。

市政記者室は所定の目的と用途の範囲内で市が直接使用しているといえ、本件市政記者室の使用につき、地方自治法第 238 条の 4 第 7 項を適用する対象とはならない。

- (3) 行政財産の目的外使用許可取扱要綱第 8 条は、部局の長は、使用許可するときは、当該行政財産に附帯する電気・水道・ガス等の諸設備の使用に必要な経費又は行財政局長が別に定める通知により算定した額を、使用者に負担させなければならないとしている。臨時的任用職員を配置して市政記者室を来訪する市民や報道機関の応対、市政記者室の管理など広報課の業務を行っているほか、机・電話・光熱費について市の負担のもと市政記者室で使用しているが、上記のとおり市政記者室の使用は目的外使用許可の対象でないため、この規定の適用はなく、神戸市政記者クラブだけに経費を負担させる妥当性もない。

- (4) そのほか、市政記者室の使用状況からは地方財政法第 8 条や神戸市公有財産規則第 16 条に違反するような事情も見られない。市政記者室は、神戸市政記者クラブだけに占有させたとはいえない所定の目的や用途の範囲内での直接使用であり、こうした使用形態に契約や覚書、使用料は必要ないため、不当性はない。また受付を置き、机等を提供していることにも不当性はなく、これらにより市に損害が発生したとも認められない。

#### 第 4 結 論

以上のことから、市役所の一部を契約や覚書もなく神戸市政記者クラブに無償で提供

し、受付を置き、机等まで提供しているのは不当であるという請求人の主張については理由がない。

よって、措置の必要を認めない。

なお、今回の請求を踏まえ、市政記者室使用時のルールの明文化・掲示など一定の改善が講じられているが、社会情勢の変化に対応し、市政記者室の名称変更の検討をはじめ、より開かれた広報活動に取り組まれない。