

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり勧告することに決定しました。

勧告

市長は、記者室を行政財産の目的内使用として提供するのであれば、平成31年3月31日までに、記者室の使用・管理基準を策定すること。

第2 請求の受付

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成30年8月1日

3 請求の要旨

請求の要旨は、次のとおりです。

(1) 財務会計上の行為及び財務会計上の違法又は不当

横浜市は、市庁舎として借り上げた民間ビルの一部を「横浜市政港記者会（以下「港記者会」といいます。）」に無償で提供しているが、その賃料の支払いは平成28年度で約240万円にのぼる。名目上は「港記者会」に貸し付けているが、実質的には「神奈川新報」1社に、長期間、独占的に使用させている。

このことは、特定のものへの便宜供与であり、不当な会計上の処理に当たり、市の財産の管理を怠る行為である。

(2) 当該財務会計上の行為が違法又は不当な理由

神奈川新報は違法な行為を行っており、公金をもって活動場所を提供することにふさわしい団体ではない。

市庁舎を所在地とする団体が発する文書には、横浜市が正しいと認めたような外形を、横浜市が与えている。

(3) 請求する勧告の内容

民間ビルの一部を「港記者会」に無償で提供することを目的とした公金の支出、財産管理を直ちに取りやめる是正処置を講じられたい。

4 要件審査

監査委員は、平成30年8月27日に要件審査を行い、本件請求が地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」といいます。）第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施することを決定しました。

第3 監査の実施

1 監査対象事項の決定

庁舎を借り上げるための賃料のうち港記者会に記者室を無償で使用させている部分に相当する支出が違法な公金の支出に当たるか否か、及び記者室の管理が不当な財産管理に当たるか否か、を監査対象としました。

2 監査対象局

総務局を監査対象局としました。

3 証拠の提出及び陳述の機会

平成30年8月31日に法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けました。請求人は追加証拠を提出するとともに陳述を行いました。

また、同日、総務局の職員から陳述を聴取しました。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

請求人の請求書、事実証明書及び提出書面並びに陳述並びに監査対象局からの提出書面及び監査対象局の陳述により、監査対象事項について次の事実を認めました。

(1) 法律、条例、規則の規定について

行政財産の目的外使用及び使用料の減免について、次のように規定されているこ

とが認められます。

地方自治法（昭和22年法律第67号）

（行政財産の管理及び処分）

第238条の4 行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

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。

（第1号から第3号まで略）

(4) 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3号に掲げる場合に該当する場合を除く。）。

（以下略）

行政財産の用途または目的外使用に係る使用料に関する条例（昭和39年3月条例第7号）

（使用料の減免）

第4条 使用者が国、他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体である場合その他規則で定める場合においては、使用料を減免することができる。

横浜市公有財産規則

（使用料の減免）

第28条 使用料条例第4条の規定により行政財産の使用料を減免できる場合で規則で定める場合は、次のいずれかに該当する場合とする。

（第1号及び第2号略）

(3) 本市の指導監督を受け、本市の事務事業を補佐し、又は代行する団体において、当該補佐し、又は代行する事務事業の用に供するため使用する場合

（第4号略）

(5) その他市長が特に必要またはやむを得ないと認める場合

(2) 平成14年度以降の記者室提供の根拠

総務局は、平成14年度以降、記者室を提供する根拠を行政財産の「目的外使用」から「目的内使用」へと変更し、現状では特定のものへ使用許可を与えているものではありません。

(3) 港記者会の概要

港記者会は、「報道機関の良識と使命を保持して県市政の進展に寄与する」こと

を目的とした団体で、かつては複数社が加盟していましたが、平成28年2月からは1社となっています。

(4) 港記者会が使用している記者室（以下「港記者室」といいます。）の所在

港記者会に対しては、関内駅前第一ビル2階に記者室として使用するスペースを提供しています。

2 調査内容

(1) 総務局の陳述の要旨

請求人が「記者室を無償で使用させることは違法な公金の支出である」と主張していることに対して、総務局が平成30年8月31日に行った陳述の要旨は次のとおりです。

ア 記者室の現状について

(ア) 各記者会について

現在、横浜市には3つの記者会（「公的機関などを継続的に取材する記者等によって構成される取材・報道のための自主的な組織」をいう。以下同じ。）が存在し、「横浜市政記者会」（市庁舎2階）、「横浜ラジオ・テレビ記者会」（関内駅前第一ビル2階）及び「港記者会」（関内駅前第一ビル2階）にそれぞれ記者室として使用するスペースを提供しています。

記者室の運営は各記者会に任せており、平成30年6月時点での構成員及び使用面積は、横浜市政記者会は13社（179㎡）、横浜ラジオ・テレビ記者会は13社（24.12㎡）、港記者会は1社（40.81㎡）となっています。

港記者会については、かつては複数社が加盟していましたが、現在は1社のみです。

(イ) 費用の負担について

賃料及び光熱水費以外の電話料金、インターネット接続料金等の通信費、消耗品費等は各記者室の使用者が負担しています。

(ウ) 港記者室について

港記者室は、市庁舎耐震補強工事に伴い平成21年2月に、市庁舎から現在の関内駅前第一ビル2階に移転しており、賃貸借契約を基にした横浜市の負担額は、平成29年度は光熱水費を含めて約240万円です。

(エ) 港記者室の使用状況等

港記者室は、鍵の貸出簿により確認したところ、市庁舎の開庁日はほぼ毎日使用されています。

港記者会の加盟社である神奈川新報は、毎月300部、場合によって2,300部を発行していると、港記者会から報告を受けています。

イ 記者室を無償で使用させている根拠及び見解

大蔵省通知（「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（昭和33年蔵管第1号）」をいう。以下同じ。）では、記者室について、「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。」という考え方が示されています。

また、京都府庁舎の一部を記者室として無償使用させることの是非が問われた住民訴訟においては、マスコミ媒体が市民にとって貴重な情報源であり、府にとっての貴重な広報手段となっていること等から、庁舎の目的外使用には当たらず、無償で使用させることは適法だと判断されています（平成4年2月10日京都地方裁判所判決。以下「京都地裁判決」といいます。）。

横浜市では記者会による記者室の使用については、平成13年度までは、「行政財産の目的外使用許可」により、各記者会に使用を許可していました。その際の使用料については、市政関連事項の報道業務を迅速かつ円滑に行うため等の理由で、「行政財産の用途または目的外使用に係る使用料に関する条例」の規定に基づき全額を免除していました。

平成14年度に目的外使用許可の進める中で横浜市の政策局秘書課報道担当（以下「報道担当」という。）からの指摘を受け、大蔵省通知や京都地裁判決、他の政令指定都市の取扱いを踏まえて、記者室は、市の事業遂行に資するものであり、いわゆる庁舎の「目的内使用」と整理しました。その際にどのような議論がなされた結果、整理されたのかは、記録がありません。

平成14年度に整理して以降、記者室については行政財産の目的内使用としています。

記者室については、市政情報の広報のために必要な作業スペースとして記者会が使用することを認めています。横浜市の広報活動の一環として、公共的情報を迅速かつ広範に市民に周知を図るという目的から認めているものであり、特定の

ものに便宜供与をしているものではありません。

ウ 報道機関を活用する必要性について

横浜市の持つ広報手段だけでは、市民に迅速に必要な情報を届けることは困難です。そのため、前記イのとおり、横浜市の広報活動の一環として、公共的情報を迅速かつ広範に市民に周知を図るという目的を達成するために、報道機関を活用する必要があります。

記者室は、報道機関を活用して横浜市の広報を行うために、市庁舎の一部の使用を認めているものです。

エ 記者室の取扱いの変更について

平成13年度以前も、記者室は市政の広報のために、使用料を全額免除したうえで使用を許可しており、市が使用を認める目的が変わったわけではありません。

平成14年度以降は、特定のものに許可を与えて使用させる目的外使用許可ではないため、特定の記者会に記者室の占有を認めるものではない、という考え方もあります。

しかし、他都市を見ても、実態上、特定の記者会だけが使用しているという曖昧な運用をしているところも多くあります。

横浜市では、平成14年度に目的内の使用であると整理した後も、実態として、それまでの目的外使用許可を行っていたときと同様の取扱いを事実上継続しています。そのため、記者室の位置づけが曖昧となり、市民に非常に分かりにくい運用となっています。

オ 記者室を使用するものの基準について

記者室は、記者会に使用させており、横浜市は記者会の運営には関与しておらず、記者会ごとに規約を定め運営されています。

記者室を使用する報道機関について、新聞等であれば発行部数や発行回数、テレビ又はラジオであれば放送回数や視聴率など定量的な評価、報道された内容を見ての定性的な評価のいずれによっても、行政機関が報道機関を線引きすることは難しい面があります。

記者室を使用するものについては、今後、検討が必要と考えています。

カ 記者室設置の目的達成の検証について

前記オのとおり、報道機関について行政が一定の評価を行うことは難しい面が

あり、検証は行っていません。

横浜市政に関する報道については、日常的に取材を受けた各部署や報道担当が、記事を収集し、又は録画する等、把握するよう努めています。

事実誤認や差別的な記事を発見した場合は、各所管部署が直接報道機関に情報提供を行い、内容や程度によっては訂正記事の掲載を申し入れることとなります。

これらの対応は、記者室を使用しているか否かにかかわらず同様となります。

(2) 認定の根拠とした書類（総務局提出）

ア 「請求に対する陳述書」（平成30年8月30日提出）

イ 「請求に対する陳述書」の添付資料（同日提出）

(ア) 関内駅前第一ビル2階のフロア図

(イ) 横浜市政港記者クラブ規約

(ウ) 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（昭和33年蔵管第1号）

(エ) 平成14年度市庁舎行政財産目的外使用許可について（平成14年度総総第1120号）

ウ 「神奈川新報」の概要、1回の発行部数、年間の発行回数等についての資料
市庁舎内記者室の使用に係る事実確認についての依頼について

エ 現在の横浜市政港記者会の構成社が分かる資料（平成30年9月12日提出）

(ア) 横浜市政港記者会の除名通知

(イ) 横浜市政港記者会名簿

3 判断の理由

請求書、陳述及び関係資料の調査等を踏まえ、監査委員は次のとおり認めました。

(1) 記者室の設置目的について

総務局の説明によれば、横浜市の広報活動の一環として、報道機関を活用し、迅速かつ広範に市民に情報を提供するために、記者室という作業スペースを提供しているとのことです。

京都地裁判決によると、「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

に施設を供するものであり、直截に公用に供されている」ことから、記者室を設置し、記者等に使用させることは、行政財産の目的内使用に当たるとされています。

横浜市においても、京都府と同様に、横浜市の公共的情報を市民に迅速かつ広範に提供するという広報活動のために、庁舎内に記者室が設置されていることから、行政財産の「目的内使用」に当たると認めました。

(2) 記者室の取扱いの変更及び現状について

横浜市では、平成14年度以降、記者室の使用について行政財産の「目的外使用許可」から「目的内使用」に変更しました。

この変更は、京都地裁判決から約10年を経た後、報道担当からの指摘をきっかけに行われたもので、庁舎管理事務を所管する総務局の主体的判断ではありません。そのため、記者室の提供根拠が、特定のものに対する許可使用から、あたかも横浜市の広報業務と同視し得る活動に対して行う行政財産の目的内使用に変更されるにもかかわらず、前記2(2)イ(エ)「平成14年度市庁舎行政財産目的外使用許可について」の中では「その他」として扱われ、また、陳述でも「どのような議論がなされた結果、整理されたのかは、記録がありません」ということになっています。

記者室を目的内使用と位置付けた際に、それぞれの記者室をそれぞれの記者会が使用し、自ら管理する明確な根拠を総務局は整備しなかったものと認めました。

また、現状においても、前例を根拠とするだけで、総務局は記者室の管理方法や使用を認めるに当たっての基準をいまだに定めておらず、目的外使用許可の時代と変わらずに、同一の記者会が長期的に使用しています。

4 結論

以上のとおり、監査委員が調査した結果、次のように判断をしました。

(1) 総務局は、平成13年度までの行政財産の目的外使用許可の時代も、「市政関連事項の報道業務を迅速かつ円滑に行うため等の理由で」その使用料全額を免除していました。

平成14年度からは、庁舎内の一部を記者室として提供しても「使用収益とはみなさない」という大蔵省通知や「行政財産の目的内使用に当た」としている京都地裁判決を根拠に目的内使用としたことは既述しました。

つまり、記者室提供の根拠を目的外使用としても目的内使用としても財務会計上

の損害は生じておらず、また、庁舎という行政財産の管理は市長の裁量であり、いずれの場合でも明らかな裁量権の逸脱、濫用は見られません。よって記者室に係る費用の支出が、直ちに違法な公金の支出には当たらないと判断しました。

(2) しかし、調査の結果から、記者室を庁舎の目的内使用という根拠で提供するのであれば、記者室を使用する報道機関や認められる使用態様等に関する基準がないまま、各記者室をそれぞれの記者会に長期的に使用させることは、行政財産の適切な管理とはいえないと判断しました。

(3) 監査委員としても、記者室を市庁舎内に設けてきたことの公益性や報道機関の活動の意義は十分理解します。しかし目的内使用として庁舎の一部を記者室として提供する以上、その提供について市民に対し根拠を示し説明できることが重要です。だからこそ、記者室の使用についての基準が必要になるものと考えます。

市は自ら認めている「目的外使用許可を行っていたときと同様の取扱いを事実上継続し…そのため、記者室の位置づけが曖昧となり、市民に非常に分かりにくい運用」を改め、平成31年3月31日までに、記者室の使用・管理の基準を定めることを勧告します。

※本件は多くの個人情報が含まれるため、住民監査請求書の記載は省略します。