

高松市監査委員告示第18号

報道各社の本庁舎地下駐車場の無償使用に係る財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成17年5月9日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	宮本和人
同	大塚寛

報道各社の本庁舎地下駐車場の無償使用に係る財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成17年3月14日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市役所本庁舎地下駐車場公用車配置図（注）事実証明書については省略した。）記載の通り、氏名不詳の高松市職員は、高松市の行政財産たる高松市役所本庁舎地下の公用車の駐車場には59台分の駐場所しかないのに、報道各社専用の駐場所（事実証明書の印の部分）について営利を目的とする株式会社の利益を図るために6台分の専用駐場所につき無償で駐車を許可し、高松市に当該場所使用料相当額の

損害を与えていることは明白である。一般市民と何ら異ならない報道各社に対して、不当に著しく利益を与えて、その他の一般市民を不当に差別しているのである。報道各社が高松市の貴重な財産たる駐車場所を無償で利用できる権利はないのである。報道各社に無償使用をさせる法的根拠もないのである。

本件財産の管理を怠る事実又は本件使用料の徴収を怠る事実は地方自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な」財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、平成16年4月1日以降の「違法又は不当な」財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、市の行政財産である市役所本庁舎の地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として無償使用させていることが、財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、平成16年4月1日以降の本件財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実について、責任を有する者に対して、当該損害の補てんを求めるなど必要な措置をとるよう、高松市長（以下「市長」という。）に対して勧告することを求めるものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年3月25日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、企画財政部財産活用課（旧管財課）および総務部
広聴広報課である。

第3 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴
取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 市役所本庁舎に設置されている地下駐車場の概要

市役所本庁舎（以下「本庁舎」という。）の地下駐車場は、市がその
事務または事業を執行するために、直接使用する庁舎駐車場設備として
設けられたものであり、その概要は、次表のとおりである。

本 庁 舎 の 地 下 駐 車 場 の 概 要

区 分		内 容	
地下駐車場設置場所		本庁舎事務棟地下1階部分	
地下駐車場総面積		1,949.4 m ² (通路部分887.4 m ² を含む。)	
駐車全区画数 (収容可能台数)		59台	
1区画当たりの面積		18.0 m ² (3.6 m × 5.0 m)	
目的および用途		公用車およびそれに準ずる車両の駐車または保管	
供用開始時期		昭和54年1月(本庁舎供用開始時期と同時期)	
供 用 形 態	供用時間	午前8時30分から午後5時15分まで	
	車両種別ごとの 駐車区画数	公 用 車	36台(内訳:共用8台, 各課18台,出先機関4 台,整備スペースおよび予備 6台)
		公用車以外の車両	23台(内訳:議会17 台,報道6台)
駐車区画に駐車 可能な車種	普通自動車		

- (2) 本庁舎地下駐車場の管理・運営状況およびその一部を報道各社の専用駐車場として無償使用させている事実の存在

ア 本庁舎地下駐車場の管理・運営状況

本庁舎は法第238条第3項の行政財産で、かつ、地方公共団体がその事務または事業を行うために直接自己の公用に供するもの、すなわち、公用財産と定義付けられるものであり、その管理は法第149条第6号の規定に基づき、地方公共団体の長である市長の権限に属するものとされている。

本庁舎の管理・運営に当たっては、市長は、法が定める行政財産の管理権限者として、市の事務または事業の用に供する本庁舎の安全と秩序の維持に関し必要な事項を定めた高松市庁舎管理規則を制定し、公務の適正な執行および運営を図ることとしている。

高松市庁舎管理規則に定められた各規定は、本庁舎の施設の一部である地下駐車場にも当然適用されるものではあるが、同規則第12条に庁舎内の駐車制限に関する規定があるものの、それ以外に地下駐車場の管理に係る規定は見当たらない。

しかしながら、地下駐車場の施設においては、コンクリート製の床面に白線を引いて駐車区画を定め、区画の中央部分にはアラビア数字を標記するとともに、各駐車区画の壁面には、駐車可能な車両の用途種別を表示したプレートを設置するなど、施設面での管理上の整備がなされている。

なお、市は、本庁舎地下駐車場の実務上の管理について、高松市庁舎管理規則第2条第2号の庁舎管理者である企画財政部長の指示の下に、企画財政部財産活用課（以下「財産活用課」という。）の業務として所掌させており、その業務の具体的な内容は、施設面の管理では営繕および整備、運営面の管理では駐車区画ごとの利用割当形態を定めた高松市役所本庁舎地下駐車場公用車配置図（以下「公用車配置図」という。）の策定などの施設管理上の事務手続の整備などであり、日常業務として、本庁舎1階の地下駐車場進入路出入口に常駐する財産活用課守衛職員による地下駐車場の車両の出入管理および地下駐車

場に常駐する財産活用課車庫職員による駐車区画への車両の誘導などの駐車場所の管理を行わせている。

また、本庁舎地下駐車場は、市の事務または事業を遂行するために設置され、かつ、法第4条第1項の事務所である本庁舎に付置されたものであることから、市は、本庁舎地下駐車場の利用対象を、原則として、市の事務等の公務で使用される公用車に限定しており、市民その他の来庁者の自動車の利用には供していない。

イ 本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場として無償使用させている事実の存在

市は、本庁舎地下駐車場の駐車区画ごとの利用割当てを公用車配置図で定めているが、その公用車配置図では、本庁舎地下駐車場の利用対象車両として、各課共用車両、各課専用車両、出先機関専用車両その他の公用車両ならびに議会用車両および報道用車両が挙示されている。

そして、市は、先に示した本庁舎の地下駐車場の概要の表のとおり、報道用車両の駐車区画として、地下駐車場の駐車全区画数59台分のうち、6台分を割り当て、その全てを報道各社の市政情報取材のため車両の駐車に使用させているが、その割当配分については、本庁舎供用開始時に定められたものであり、どのような基準で割り当てられたかは定かではない。しかし、市は、当時の公用車の駐車台数と報道用車両の駐車台数を考慮し、公用車の駐りに支障が出ないように配慮して決定されているとの認識があり、本庁舎の地下駐車場の供用開始以来、割当配分の見直しは行われていない。

市は、公用車両の駐車区画と報道用車両の駐車区画の管理を共に財産活用課に担当させているが、報道各社の地下駐車場の使用に係る管理に当たっては、特定の報道機関だけにその専用駐車区画を割り当ててはならず、報道各社の共用駐車区画として、その利用に供している。そのため、所定の駐車区画数以上の報道用車両が地下駐車場に入場する場合には、報道各社の駐車区画だけではその駐車場所を賄うことができない事態が生じることがあり、市は、地下駐車場の通路部分の余

地を一時的な駐車場所として活用したりする方法を考え、財産活用課職員による出入管理および駐車区画への車両の誘導などの駐車場所の管理を通して、公用車の駐車に支障が生じない範囲内で、円滑かつ効率的な運用を行っている。

また、報道各社の地下駐車場の使用に際しては、法第149条第6号の規定に基づき、市長が行政財産の管理権限者として、記者クラブに加盟している報道各社の市政運営における役割等を踏まえ、市の事務または事業の遂行のために、報道各社の報道を通じ、市の施策や行事などの公共的情報を迅速かつ広範に市民に周知させる広報活動として、本庁舎地下駐車場の一部を報道用車両の専用駐車区画として提供し、報道各社が市政情報の取材活動の交通手段として用いる自動車の駐車場として、随時かつ任意に使用する形態をとっていることから、当該報道機関から駐車料金その他使用料は徴収していない。

(3) 市民に対する市政情報提供の必要性と報道機関活用の有効性

ア 市民に対する市政情報提供の必要性と市の広報活動

市は、民主主義理念に基づく「市民の、市民による、市民のための市政」を確立するためには、市民の「知る権利」が最大限に保障されなければならないことは当然であるが、さらに積極的に市民に対して、市の行政施策の課題や行政運営の執行に関する情報（以下「市政情報」という。）を、適宜、市民の理解し易い方法で公表・提供していくことが極めて有効かつ重要であると考え、市報「広報たかまつ」（毎月2回発行）その他の印刷媒体による広報、テレビ番組「高松市政だより」その他のテレビ放送による広報、ラジオ番組「高松シティ・インフォメーション」その他のラジオ・有線放送による広報、ケーブルテレビ（市政情報チャンネル「いき・いき高松」）による広報、インターネット（高松市ホームページウェブサイト「もっと高松」）による広報など、市自体が様々な広報媒体を利用して、定期的・継続的な広報活動を行っている。

しかしながら、これらの広報媒体を利用した市独自の広報活動は、相当多額の経費を要する上、媒体の紙面や放送時間等に物理的な制約

があることなどのため、臨機応変な対応を要する場合の、即時性や即応性の確保の要請には応じきれず、自ずと限界があることを認識している。

イ 市民に対する市政情報提供における報道機関の有効性と市の対応

市は、このような市自体による広報活動の限界を補い、より一層充実した広報を期するためには、広く一般的に情報提供業務を行っている新聞・テレビ・ラジオ等の報道機関を活用することが効果的であると判断し、市内に事業所を有する新聞・テレビ・ラジオ等の報道機関の協力を得て、任意かつ随時に記者会見による発表や資料提供などの方法によって市政情報を報道機関へ提供し、これをマスコミ報道によって迅速かつ広範に市民に周知させる広報活動を行うこととし、これを有効に利用している。

市は、この報道機関活用による広報活動を市自体の事務または事業の遂行のために行っているものであることから、そのために報道機関が必要とする市施設の使用を相当範囲で認めることは当然であると考え、その一環として前(2)のイのとおり、本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場として無償使用させているものである。

報道各社が行う取材活動は、市が提供する市政情報を取材の対象としているだけにとどまらず、国の出先機関の情報や県政情報なども対象としており、場所や時を選ばず、広範かつ多岐にわたるところから、報道各社の記者は、取材活動を迅速かつ効率的に行うため、その交通手段として、利便性や機動性が確保できる自動車を用いる場合が多く、市は、このような報道各社の取材活動の特性や実情を踏まえ、報道各社に対して、その便宜を図るため公用財産である本庁舎地下駐車場の一部を、公用車の駐車に支障を来さない範囲内で、公用車両の取扱いに準じて、報道用車両の駐車区画として設け、報道各社の取材活動の交通手段として用いられる自動車の駐車場として提供しているものであり、市が行うべき市政情報の広報活動の一環をなすものとして、行政財産の目的外使用には該当せず、駐車料金等の徴収は要しないものと解し、その徴収はしていない。

なお、市政情報の取材・報道を取り扱っている報道各社は、任意かつ自主的に記者クラブを組織して活動しており、平成17年3月16日現在では、新聞社は朝日新聞、読売新聞など全国紙5社および四国新聞など地方紙2社、通信社は共同通信および時事通信の2社、放送会社は西日本放送、NHKなど6社の計15社の報道機関が所属し、常時、約35人の記者が市政情報の取材活動を行っているので、市は、報道各社の報道用車両専用駐車区画の使用については、高松市庁舎管理規則第6条の禁止行為の規定その他の制限規定に抵触しない限り、何らの利用の制限や関与を行ってはいない。

2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、市の行政財産である本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として無償使用させていることが、財産の管理または公金の賦課徴収を怠る行為に該当し、市に損害を与えている旨を主張しているので、以下、この点について検討する。

ア まず、市の行政財産である本庁舎地下駐車場の管理・運用の在り方について論述する。

行政財産は、公用または公共用として直接行政執行の物的手段として供用されるものであり、地方自治体にとってはその事務または事業を遂行するために欠くことのできない財産であり、その管理は、法および地方財政法に定める関係諸規定に基づき、適正に行わなければならないものである。

そして、法第149条第6号の規定では、行政財産の管理は、原則として、地方公共団体の長の権限に属することとされ、また、法第238条の4第1項の規定では、原則として、行政財産を貸し付け、交換し、売り払い、または譲与するなど私法上の関係において運用することを禁止するとともに、その実効性を担保するため、同条第3項の規定では、同条第1項の禁止規定に違反する行為を無効とすることとし、さらに、地方財政法第8条の規定では、地方財政の健全性確保の見地から、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とされており、これらの行政財産の管理に係る諸規定から、行政財産の管理権限者は、その管理に当たり、財産本来の用途または目的に従い、善良なる管理者の注意をもって、その財産の用途目的に適応して、最も効果的に運用すべきであることを明示しているものと解せられる。

市においても、「監査により認められた事実」(2)のアで示したとおり、これらの行政財産の管理に係る諸規定に基づき行政財産を管理・運営しており、行政財産である本庁舎地下駐車場が、市の事務または事業を遂行するために、法第4条第1項の事務所である本庁舎に付置されたものであることから、行政財産の管理権限者である市長が、本庁舎の設置目的に従って、市の事務または事業を円滑かつ迅速に遂行するために必要な交通手段として用いる公用車両の駐車場として、運用管理を行っている。

しかし、「監査により認められた事実」(2)のイで示したとおり、市が本庁舎地下駐車場の駐車区画ごとの利用割当てを定めた公用車配置図では、その利用が可能な車両として、公用車両だけではなく、報道用車両としての報道各社が市政情報の取材活動の交通手段として用いる自動車も含んでおり、請求人の指摘するとおり、市が本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として使用させていることは明白であるので、その適否が問題となる。

イ そこで、次に、市が本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として無償使用させていることの適否について判断する。

(ア) まず、市が報道各社に地下駐車場の一部を使用させていること自体の適否について検討する。

市は、「監査により認められた事実」(3)で示したとおり、民主主義の理念に照らし「市民の、市民による、市民のための市政」を確立させるためには、市民の「知る権利」を最大限に保障することはもとより、さらに積極的に市民に市の事務または事業に関する情報を知り得る機会を提供することが必須であり、市政情報を適切な時

期に、市民の理解し易い方法で、公表・提供していくことが極めて重要であると認識しており、市報をはじめ、様々な広報媒体を利用し、あらゆる機会を捉えて、市民が市政情報を身近に得られるよう、市の事務または事業として、独自かつ直接的に広報活動を行っているものの、このような市独自の直接的な広報活動は、経費負担の問題や情報提供の即時性・即応性の要請などの観点から、その広報手法に内在する弱点があり、自ずと限界があることを認識していた。

このような背景から、市は、これらの広報活動上の弱点を補い、さらに、より一層充実した広報を期するために、広く一般的に情報提供業務を行っている新聞・テレビ・ラジオ等の報道機関を活用することが効果的であると考え、市内に事業所を有する新聞・テレビ・ラジオ等の報道各社の協力を得て、任意かつ随時に記者会見による発表や資料提供などの方法によって市政情報を報道機関へ提供し、これをマスコミの報道によって迅速かつ広範に市民に周知させる広報活動を行うこととし、これを有効に利用している。

この報道機関活用による広報活動は、市が行う広報活動の一環として行っているものであり、市の事務または事業の遂行のためのものとして、当然、必要かつ相当な範囲内で市の施設を無償で使用することができるものと判断され、法第238条第3項に規定する行政財産である本庁舎の用途や設置目的に照らし、何ら違法または不当な問題を生じるものではないと言える。

ちなみに、地方公共団体が報道機関に市施設の一部を市政記者室として施設提供したことの適否をめぐって争われた事案について、京都地裁の平成4年2月10日判決が、記者室の施設提供は、地方公共団体の施策や行事などの公共的情報を迅速かつ広範に住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、地方公共団体の事務または事業の遂行のため当該地方公共団体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たり、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旨判示し、その適法性を認めており、提供施設は異なるものの、その判断は、本件案件にも妥当するものと思料され、参考となるものである。

また、国においても、昭和33年1月7日付け蔵管第1号・旧大蔵省管財局長通知「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱いの基準について」で、「国の事務、事業の遂行のため、国が当該施設を提供する」対象施設の一つとして新聞記者室を挙げ、当該施設の使用は「庁舎の目的外使用には当たらない」との取扱いがなされており、報道用車両専用の駐車区画の提供も、これに準じた取扱いが考えられることも参考となろう。

- (イ) 次に、市が報道各社による本庁舎地下駐車場の一部使用につき使用料を徴収せず無償としたことの適否について検討する。

市が、報道各社に本庁舎地下駐車場の一部を報道用車両専用駐車場として使用させたのは、前記で詳述したとおり、市が、広報活動の一環として、報道機関を活用したものと認められ、市の事務または事業の遂行のためのものであるから、必要かつ相当の範囲のものである限り、そのための市施設使用が無償であることは、当然と言わなければならない。

報道各社の取材活動の交通手段として用いられる自動車の駐車場として提供した本庁舎地下駐車場は、市の事務または事業を遂行するために設置された事務所である本庁舎に付置されたものであり、その利用対象は、本来、市の事務等の公務で使用される公用車に使用されるべきものであることから、市は、「監査により認められた事実」(2)で示したとおり、公用車の駐車に支障が出ないように、公用車の駐車台数と報道用車両の駐車台数を考慮し、駐車全区画数59台のうち、報道用車両の駐車区画として6台を割り当て、その運用においては、財産活用課職員による出入管理および駐車区画への車両の誘導などの駐車場所の管理を通して、公用車の駐車に支障が生じないように必要最小限の範囲内で、報道各社が市政情報の取材活動の交通手段として用いる自動車の共用駐車区画として、駐車場の提

供を行っており、その使用範囲は必要かつ相当な範囲内にとどまるものと認められ、その使用につき使用料を徴収せず、無償としたことは相当かつ妥当なことであり、何らの違法性・不当性を認めることはできない。

よって、市が本庁舎地下駐車場の一部を報道各社に無償提供したことについては、財産の管理または公金の賦課徴収を怠って市に損害を与えているとする請求人の主張は認められない。

- (2) 最後に、請求人は、営利を目的とする株式会社である報道各社の利益を図るために、法的根拠がないのに、市が行政財産である本庁舎地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として無償使用させ、一般市民と不当な差別をして不当に著しく利益を与えていると主張をしているので、この点について付言する。

確かに、市が本庁舎地下駐車場の一部を専用駐車場所として提供している報道機関は、「監査により認められた事実」(3)で示したとおり、そのほとんどが営利を目的とする株式会社であるが、その活動は、営利を伴うものの、報道という重要な公共的役割を担っているものである。

市は、すでに述べたように、報道機関の報道という公共的な活動に着目し、市の事務または事業として、市が行うべき市政情報の広報活動に報道各社を活用しているものであり、そのために市政情報の報道・取材活動をはじめとするパブリシティ活動の環境整備を行い、迅速かつ効率的な報道各社の取材活動に資するよう本庁舎地下駐車場の一部をその専用駐車場所として、無償で供しているものであるが、これは、市が市政情報を市民に積極的に情報提供し、市政の運営状況を市民に説明する責務が全うされ、その責務を果たさなければならないという公益上の必要性から行っているものであり、単に、報道各社の利益を図るために、当該施設を供しているものでなく、その無償提供が適法かつ相当なものであることは前項までの検討で明白であるので、この点に関する請求人の主張が失当であることは明らかである。

以上、検討のとおり、請求人の主張はいずれも理由がなく失当である。よって、本件措置請求には、理由がないものと判断する。

高松市監査委員告示第19号

報道各社の本庁舎地下駐車場の無償使用に係る財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について、地方自治法（以下「法」という。）第252条の43第9項の規定により、高松市長に同条第2項前段の規定による通知を行わなかった理由を次のとおり公表します。

平成17年5月9日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	宮本和人
同	大塚寛

報道各社の本庁舎地下駐車場の無償使用に係る財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について

第1 請求の内容

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成17年3月14日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市役所本庁舎地下駐車場公用車配置図（注）事実証明書については省略した。）記載の通り、氏名不詳の高松市職員は、高松市の行政財産たる高松市役所本庁舎地下の公用車の駐車場には59台分の駐車場所しかないのに、報道各社専用の駐車場所（事実証明書の印の部分）について営利を目的とする株式会社の利益を図るために6台分の専

用駐車場所につき無償で駐車を許可し、高松市に当該場所使用料相当額の損害を与えていることは明白である。一般市民と何ら異ならない報道各社に対して、不当に著しく利益を与えて、その他の一般市民を不当に差別しているのである。報道各社が高松市の貴重な財産たる駐車場所を無償で利用できる権利はないのである。報道各社に無償使用をさせる法的根拠もないのである。

本件財産の管理を怠る事実又は本件使用料の徴収を怠る事実は地方自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な」財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、平成16年4月1日以降の「違法又は不当な」財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は十分に機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

第2 監査対象事項

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、市の行政財産である市役所本庁舎の地下駐車場の一部を報道各社の専用駐車場所として無償使用させていることが、財産の管理または公金の賦課徴収を怠る事実に該当するか否かという事項である。

第3 高松市長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識

を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、
監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。