

新監査公表第8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10月6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 請求の内容

1 請求の提出日

平成28年8月10日

2 請求の受理

本件請求については，地方自治法（以下「自治法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め，平成28年8月29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及びこれに添付された事実を証明する書面から，請求の要旨を次のように理解しました。

(1) 主張事実

ア 行政目的での庁用車使用は，使用者が使用する際に，運行先・用件・走行距離などを記録しなければならない旨の規定が「新潟市庁用自動車管理規程」（以下「庁用車管理規程」という。）にあるが，北区役所建設課（以下「建設課」という。）では運転日誌を備えることなく，記録をつけずに庁用一般自動車（以下「庁用車」という。）を運行使用していたことが情報公開決定通知書によって判明した。なお，建設課では当該情報公開を契機に平成28年6月13日から運転日誌を記録している。

イ 建設課に転属赴任した職員は，前所管（課）で運転日誌に記録する習慣があり，運転日誌の記録不備について上司への具申を避けていたものであるから，故意による運転日誌の記録不作為と考察する。

ウ 庁用車は，その所管（課）に専用が許されて行政目的のために使用するものであり，業務目的が存在する合理的な運行でなければならない。

従い、運行使用する者が恣意的な使用や運行に浪費があってはならず、その予防、警告を兼ねた運転日誌であり、永年に亘る法令遵守違反行為は建設課長及び北区長の故意又は重過失と判断できる。

エ 運転日誌の記録を怠って恣意的で浪費の防止意識が外れたため、市が被った損失額は直接経費総額の1%と想定し、民法に定める債権の行使期限10年を適用し、その損失額「金251,716円」を、運行管理者である建設課長及び統括責任者である北区長の両者に損失補填を求める。

(2) 措置請求

運転日誌作成の不作為を起因とした車両の不正使用による損害を、直接経費の1%、金251,716円を相当と判断して、建設課長及び区長に、賠償請求することを求める。

第2 監査の実施

1 監査対象部局等

建設課を監査対象としました。

2 監査の方法

現地監査及び関係書類等の監査を行い、建設課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

自治法第242条第6項の規定に基づき、平成28年9月8日に請求人に対し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、建設課の職員を立ち合わせました。

4 監査対象事項の決定

請求書及び請求人の陳述より、建設課が運転日誌を備えること及びそれに記録をつけることを怠り（以下「本件請求に係る行為」という。）、課専用の庁用車9台を使用していることが、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にあたるかを監査対象事項としました。

また、本件請求に係る行為の結果、財産的な損害の発生が認められない場合は、住民監査請求の対象とならないことから、本件請求に係る行為と請求人の主張に係る損害との因果関係についても判断の要素としました。

なお、住民監査請求のできる期間として、自治法第242条第2項では、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない

い。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しており、請求人が10年分とする本件請求に係る損害賠償のうち、平成27年8月10日以前分については当該行為のあった日から1年を経過していますが、昭和63年4月22日最高裁判決では「正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力を持って調査すれば客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。」としています。

本件においては、請求人からなされた情報公開請求により当該行為の存在及び内容を知ることができたと解され、その結果は平成28年6月17日に通知されており、その時から約54日経過してなされた本件請求は、前掲の最高裁判決に照らして、相当な期間内に監査請求をしたと認められることから、正当な理由があるものとして監査対象と判断しました。

ただし、本件請求に係る行為については、自治法第242条に規定する「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」には当らず、同条の「違法又は不当な財産の管理」に係るものと解され、また、日々の庁用車使用の際に行う一時的行為であることから、監査対象事項としては、本件請求は当該行為のあった日から1年の期間制限に服するものであり、請求人の主張する10年分の損害賠償請求のうち、当該通知日を基準日とする前1年分の平成27年6月18日以降分を監査対象期間としました。

なお、建設課長は平成28年4月に現職に就いていることから、監査対象期間にかかわらず、就任前の期間については措置請求の対象にはならないものと判断しました。

5 請求人の主張に対する建設課の見解

(1) 運転日誌について（第13請求人の主張の要旨(1)ア・イ）

① 庁用車への運転日誌の作成・備付けについて

建設課が管理する下記の庁用車9台について、合併以前の旧豊栄市では全庁的に運転日誌を作成していたが、日常的に頻回に亙り出勤していたことなどを理由として、建設課だけは運転日誌を作成せず、また庁用車に備え付けていなかったものである。

なお、平成28年6月23日（一部車両については、平成28年6月13日）から全車両に運転日誌を備え付けたうえで、運転者名などの必要事項を記録している。

また、運転日誌の不備について、これまで所属職員からの申し出や指摘はなく、車両予約簿（以下「予約簿」という。）等に記録することで、運転日誌に代わるものであると考えていたとの建設課の課員が多く、副安全運転管理者である職員においても同様であったことから、運転日誌の作成に対する認識不足

又は欠如が見られるが、故意に上司へ報告していなかったものではないと考える。

② 庁用車使用の手続き・報告等の実態について

建設課が管理する下記の庁用車 9 台のうち 5 台の車両については、課内で共有されている庁内ネットワーク上に格納されているエクセルファイルを活用した予約簿に利用者名と概ねの利用時間帯を事前に予約したうえで使用している。

同様に、道路パトロール車 2 台及び公園パトロール車については、道路・公園パトロール実施計画書に基づき、当番表を作成し使用している。

また、作業ダンプ車 2 台については道路・公園パトロールで報告された箇所の補修作業車として主に月・水曜日に使用しているが、パトロール及び作業後の報告については、道路・公園パトロール日誌・作業日誌で報告を行っており、その他、簡易な案件は口頭で復命を行っている。

加えて、庁用車を使用して業務のため外出する際には、課内に掲出されているホワイトボードに、職員の勤務状況が分かるように記載をしている。

| No. | 車両ナンバー | 車名 | 用途 | 庁用車使用に係る 運転日誌以外の記録簿 | |
|-----|---------------|----------|----------|------------------------|-------------|
| 1 | 新潟 400 て 1384 | プロボックス | 現場管理 | 予約簿 | |
| 2 | 新潟 41 き 5064 | サンバー | 公園パトロール車 | 予約簿 | 当番表・パトロール日誌 |
| 3 | 新潟 400 さ 41 | ファミリア | 現場管理 | 予約簿 | |
| 4 | 新潟 300 ゆ 3312 | エクストレイル | 現場管理 | 予約簿 | |
| 5 | 新潟 400 す 4729 | ランドクルーザー | 現場管理 | 予約簿 | |
| 6 | 新潟 800 す 582 | ランドクルーザー | 道路パトロール車 | | 当番表・パトロール日誌 |
| 7 | 新潟 800 す 1365 | エクストレイル | 道路パトロール車 | | 当番表・パトロール日誌 |
| 8 | 新潟 400 さ 169 | エルフ | 作業ダンプ車 | | 作業日誌 |
| 9 | 新潟 400 す 4617 | キャンター | 作業ダンプ車 | | 作業日誌 |

③ 運転日誌の記録事項について

道路交通法（以下「道交法」という。）施行規則第 9 条の 10 第 6 号において安全運転管理者の業務として、運転者名、運転の開始及び終了の日時、運転した距離、その他自動車の運転の状況を把握するため必要な事項を記録する日誌を備え付けることと規定されていることから、これらの事項が庁用車の運転日誌に記録すべき事項と考えられる。

(2) 関係法規（第13請求人の主張の要旨(1)ア)

① 庁用車管理規程について

庁用車管理規程第4条第1項では、庁用車の管理者は庁用車を管理する課の長と規定されていることから、建設課の庁用車の管理者は建設課長である。

また、同規程第7条において、庁用車を運転した者は運転日誌に必要事項を記録し、速やかに管理者に提出しなければならない旨規定されているが、その様式までは規定されていない。

なお、北区役所では、庁用車を適正に運行管理するため、安全運転管理者が所属する総務課が、平成28年6月28日付で北区役所内の各課に通知し、平成28年7月1日から自動車運行管理マニュアルを施行することとした。その中で運転日誌の様式も例示しており、建設課においてもこのマニュアルに則って、管理者が運転状況を把握している。

加えて、同規程第5条により、道交法第74条の3第1項及び同条第4項の規定による安全運転管理者に総務課長補佐、副安全運転管理者に健康福祉課長補佐、総務課管理財務係長及び建設課維持係長の3名が選任されている。

② 道交法上の罰則等について

道交法第74条の3において、安全運転管理者・副安全運転管理者を選任しなければならないことに関し、選任しなかった場合や選任の届出を怠った場合には、同法に罰則の規定があるが、運転日誌の不作成に対する罰則の規定はない。

(3) 庁用車の恣意的な運行使用に関する浪費について（第13請求人の主張の要旨(1)ウ)

庁用車の恣意的な運行使用等に関し、北区役所においては、平成12年度以降に市長への手紙、区長への手紙、市民や職員からの通報などは受けておらず、運行に関しての恣意的な使用や浪費があった事実は確認できないこと、及び、運転日誌を作成していなかったものの予約簿等を作成していたことから、恣意的な利用や浪費があったとまでは考えていない。

(4) 本件請求に係る損害の発生について（第13請求人の主張の要旨(1)エ)

上記(1)、(2)、(3)のとおり、運転日誌をつけておらず、運転日誌の必要記録事項が全て網羅されてはいなかったものの、庁用車の運転者は様々な手続きや報告を行っており、また、運転日誌を作成していなかったことで運転者が恣意的で浪費の防止意識が外れること、その結果として本市に損害が発生すること、これらについては相当因果関係はないものと考えている。併せて、本市の損害額が直接経費総額の1%とすることについても、恣意的な使用や浪費があった事実は確

認できず、何ら合理的な根拠が見当たらないことから、損害は発生していないと考える。

6 事実関係の確認

監査対象事項に関する現地監査及び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) 運転日誌の作成に係る法令等の規定について

道交法では、事業所等における安全運転の確保を図ることを目的に、事業者が自動車の使用の本拠ごとに一定台数以上の車両を使用する場合には、安全運転管理者、副安全運転管理者を選任しなければならないこととされている。(道交法第74条の3第1項、同条第4項)

そして、安全運転管理者が為すべき業務の一つとして、「運転者名、運転の開始及び終了の日時、運転した距離その他自動車の運転の状況を把握するため必要な事項を記録する日誌を備え付け、運転を終了した運転者に記録させること」が挙げられている。(同法施行規則第9条の10第6号)

なお、安全運転管理者を選任しなかった場合や選任の届出を怠った場合には、道交法において罰則が規定されているが、運転日誌の不作成については特に罰則規定はない。

(2) 庁用車管理規程について

ア 庁用車の管理者、安全運転管理者等の選任

同規程第4条第1項で、建設課の庁用車9台の管理者は建設課長となっており、また、同規程第5条において、北区役所庁用車の安全運転管理者は北区役所総務課長補佐が、副安全運転管理者は健康福祉課長補佐、総務課管理財務係長及び建設課維持係長の3名がそれぞれ選任されている。

イ 運転日誌の作成とその目的

同規程第7条では、「一般車を運転した者は自動車運転日誌に、貸出車を運転した者は貸出自動車運転日誌に必要事項を記録し、速やかに管理者に提出しなければならない」旨の規定がある。この運転日誌を作成することの意義は、同規程第4条第2項から、「庁用車の適正管理」と「その効率的な運用」のためであることは明らかであるが、加えて前記(1)のとおり道交法で求められる「事業所における安全運転の確保」の趣旨を踏まえたものでもある。

なお、運転日誌の様式については、平成20年3月に同規程を全部改正した際に、それまで定めていた様式を削除した。よって、現在は全庁的に統一されていないことから、各課における運行実態等に合わせて各々の独自様式によっている。また、記録すべき必要事項の内容も具体的には定められていない。

(3) 建設課における庁用車の管理について

ア 建設課における現地監査の結果について

現地監査の結果、建設課の庁用車 9 台に係る使用状況等について、以下の事項を確認した。

| 主な確認事項の概要 |
|---|
| 1 5 台の車両については、予約簿に利用者名と概ねの利用時間帯を予約して車両の使用を行っていた。 |
| 2 道路パトロール車 2 台及び公園パトロール車については、道路・公園パトロール実施計画書に基づき当番表を作成していた。また、当該パトロール後の報告が、道路・公園パトロール日誌をもってその都度行われていた。 |
| 3 作業ダンプ車 2 台は、主に、道路・公園パトロールで報告された箇所に補修作業用として週 2 回程度使用されていた。また、作業報告後の報告は作業日誌でその都度行われていた。 |
| 4 道路パトロール車 2 台については、当番表、パトロール日誌から、運転の開始及び終了の日時、運転した距離、巡回ルートを確認することができる。 |
| 5 公園パトロール車については、当番表、パトロール日誌から、運転の開始及び終了の日時、巡回公園を確認できる。なお、運転した距離は確認することができない。 |
| 6 作業ダンプ車 2 台については、運転の開始及び終了の日時、運転した距離、主な用務先を確認することができる。 |
| 7 運転者については、パトロール車 3 台、作業ダンプ車 2 台については、記載されている巡回者、報告者・作業員の中に含まれてはいる。なお、いずれの車両についても特定はできない。 |
| 8 予約簿等、いずれの記録においても、車両や運転者の状況については確認することができない。 |
| 9 講習を受講した副安全運転管理者から、伝達研修まではなされていなかった。 |
| 10 過去 1 年間で車両を運転している際に重大な故障は発生していなかったが、平成 27 年度に駐車中に 1 件、道路パトロール中に 1 件、追突された事故があった。 |

【別表】

北区建設課庁用車使用に係る記録簿等一覧

| No. | 庁用車No. 車 種 | 用途 | 運転日誌以外の記録簿等 | | | 運転日誌記載必要事項※ | | | 備考 |
|-----|---------------------------|-----------------------|-------------|-----|------------------|-------------|------------------|------|-----|
| | | | 予約簿 | 当番表 | パトロール日誌・ 作業日誌 | 運転者名 | 運転の開始及び 終了の日時 | 運転距離 | |
| 1 | 新潟 400 て 1384 プロボックス | 現場管理 | ○ | × | × | × | × | × | |
| 2 | 新潟 41 き 5064 サンバー | 公園パトロール車 | ○ | ○ | ○ | △注 1 | ○ | × | 注 2 |
| 3 | 新潟 400 さ 41 ファミリア | 現場管理 | ○ | × | × | × | × | × | |
| 4 | 新潟 300 ゆ 3312 エクストレイル | 現場管理 | ○ | × | × | × | × | × | |
| 5 | 新潟 400 す 4729 ランドクルーザー | 現場管理 | ○ | × | × | × | × | × | |
| 6 | 新潟 800 す 582 ランドクルーザー | 道路パトロール車 (使用目的限定車) | × | ○ | ○ | △注 1 | ○ | ○ | 注 3 |
| 7 | 新潟 800 す 1365 エクストレイル | 道路パトロール車 (使用目的限定車) | × | ○ | ○ | △注 1 | ○ | ○ | 注 3 |
| 8 | 新潟 400 さ 169 エルフ | 作業ダンプ車 (使用目的限定車) | × | × | ○ | △注 1 | ○ | ○ | |
| 9 | 新潟 400 す 4617 キャンター | 作業ダンプ車 (使用目的限定車) | × | × | ○ | △注 1 | ○ | ○ | |

※道交法施行規則第 9 条の 10 第 6 号に規定

注 1 パトロール日誌・作業日誌には、巡回者名、又は報告者・作業者名の記載有り、運転者はその中に含まれている。

注 2 通常使用時においては、予約簿のみで庁用車使用

注 3 車両は特定されていないが、巡回前後のメーター数値により特定可能

イ 運転日誌作成義務の認識と車両の使用実態

建設課では、旧豊栄市時代から庁用車の使用に際し、現場管理用車両及び公園パトロール車については予約簿を、公園及び道路パトロール車については当番表とパトロール日誌を、作業ダンプ車については作業日誌を、それぞれ作成しており、職員はそれらを作成することで運転日誌に代わるものと認識していた。なお、北区役所において、運転日誌を作成していなかった課は建設課のみであった。

道交法施行規則において運転日誌に記録すべき項目として定められている項目が、少なくとも記録すべき必要項目であることから、予約簿等により運転日誌に記録が必要な項目がどの程度補完されているかについて、建設課へ現地監査に赴き確認した結果は、別表のとおりである。

別表中のNo.1～5（No.2の車両を公園パトロール時に使用する場合を除く）の車両については、確認可能なものは予約簿のみであり、運転日誌の最低限必要な記録項目を把握できるとは言い難い状況であった。また、No.6～9の4台の車両については、パトロール日誌や作業日誌等を一時に確認すれば、運転日誌の記録項目については、一部を除き把握できるものと判断できた。

車両管理及び効率的な運行確保の観点からは、全9台の車両については予約簿等のうち少なくとも何れか一つは備え付けられており、また、パトロール日誌・作業日誌についてはその都度課長又は課長補佐までの決裁を受けるなど車両使用に関する確認が行われていたことから、運転日誌の作成等を行わなかったことは不適切な事務処理ではあるものの、庁用車の管理、運行については一定の配慮はなされていたと認められる。

一方、安全運転確保の観点から必要と思われる運転者の健康状態の確認や車両の点検状況などの項目については、予約簿等では把握することができず、道交法で求められる安全運転確保の趣旨が十分には認識されていなかったものと考えざるをえない。

ウ 運転日誌に係る是正状況

建設課では本件請求人からの情報公開請求を契機として、平成28年6月23日（一部車両については6月13日）から全車両に運転日誌を備え付けて記録を行い、また、平成28年7月1日から運転日誌を区役所内で統一した新様式に変更した。

(4) 運転日誌の不作成がもたらす損害について

運転日誌を作成していなかったことは事実であるが、そのことが直ちに本市に損害をもたらすものとは言えない。また、庁用車の使用に際して運転日誌を

作成しないことで、請求人の主張するような恣意的使用や浪費を防止する職員の意識が希薄になるなどのリスクが存在する状態であったことも否めないことから、現地監査を行ったところ、損害が発生していることを確認することはできなかった。したがって、運転日誌の作成を以って、損害が発生していると言うことはできない。

(5) 区長及び建設課長の権限と責任について

区長は、副区長以下の区職員を指揮監督する職務を担っていることから、運転者（職員）が運転日誌の作成・記録等を怠っていたことの道義的責任がないとは言えない。一方、新潟市区役所組織規則上、課長は課の職員を指揮監督する職務を担っており、また、庁用車にかかる経費の支出にかかる専決権限は建設課長にあり、庁用車の管理者も同課長である。これらの執行及び管理については、事務専決上、専ら建設課長に委ねられており、区長にこれらの個別事務に直接関与する機会が存在しない。

したがって、仮に本件請求に係る損害があったとしても、区長については故意または過失があるとは言えず、賠償責任は発生しないものと解される。

また、建設課長については、本件請求にかかる運転日誌の作成等を怠っていたことについての事務処理上の過失と道義的責任が存在するものの、損害の発生が認められないことから、損害賠償責任については存在しないものと言わざるをえない。

第3 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 運転日誌作成等の目的

運転日誌を作成・記録する目的は、庁用車管理規程第4条に規定する「庁用車の適正管理」と「その効率的な運用」のほか、道交法で定める「事業所における安全運転の確保」である。

2 財産としての庁用車の管理について

本件請求において、建設課の管理する庁用車の管理者は同課長であり、うち9台に係る運転日誌の作成等がないことが請求人により指摘されている。

本件請求に関する監査を行ったところ、予約簿、当番表における使用者の把握、また一部では庁用車における走行距離・業務内容等がパトロール日誌・作業日誌に記録され上司の決裁を受けていること、また走行距離・ガソリン使用量の内部記録などからも、恣意的かつ浪費的車両使用となるような不適切な事実は認められず、

運転日誌の不成と因果関係のある損害の発生は認められなかった。

なお、建設課では、予約簿、当番表、パトロール日誌、作業日誌ないしこれらを組み合わせることを以って運転日誌に代わるものと認識していたと主張するが、庁用車 9 台については運転日誌の備付け及び記録等を行っていないことに加え現地監査の結果をみると、運転日誌作成等の目的である「適正な管理」「効率的な運用」「安全運転の確保」の 3 点をすべて満たすものとはなっていないと考えられる。

したがって、これらの記録簿等が運転日誌に代わるものと言うことはできず、建設課における庁用車管理は事務処理上瑕疵が存在する不適切な事務処理である。しかしながら、それに代わる方法により一応の車両管理等も行われていることから、この不成を以って市に損害を与えたとは認められない。

3 運転日誌の不成がもたらす損害と職員措置請求について

上記及び「第 2 6 事実関係の確認(4)」のとおり、運転日誌の不成による損害の発生は認められない。また、平成 2 年 6 月 5 日最高裁判決では、「住民監査請求が、具体的な違法行為等についてその防止、是正を請求する制度である住民訴訟の前置手続として位置付けられ、不当な当該行為等をも対象とすることができるものとされているほかは、規定上その対象となる当該行為等について住民訴訟との間に区別が設けられていないことからみても、住民監査請求は住民一人からでもすることができる」とされている反面、その対象は一定の具体的な当該行為等に限定されていると解するのが、法の趣旨に沿うものといわなければならない」とされている。したがって、一定の具体的な行為及びその行為がもたらす損害が特定されない本件請求については、自治法第 242 条に規定する職員措置請求には該当しないものと解する。

第 4 監査の結果

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求は理由がないものと認め、これを棄却します。

第 5 意見

庁用車管理の制度所管課においては、市民から誤解を招くことがないように庁用車管理規程で定める事務の徹底を図るほか、北区役所はもとより、全庁的に安全運転管理者制度等の周知と徹底、庁用車に備え付ける運転日誌の基本的な様式の統一、道交法の趣旨を踏まえた安全運転確保に向けた体制の再確認を行うことが望まれる。