

A 様

神戸市監査委員	細川明子
同	大澤和士
同	福本富夫
同	山下てんせい

## 会館運営に関する住民監査請求について（通知）

令和8年1月14日付けをもって受け付けた標記の住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

### 記

## 第1 請求の内容

請求人A（以下「請求人」という。）から、令和8年1月14日付けをもって受け付けた措置請求書、同月19日付けで本市から発出した回答依頼書に対する回答として同月27日付けをもって受け付けた回答書及び同月28日付けで本市から発出した補正依頼書に対する回答として同年2月5日付けをもって受け付けた回答書（その2）によると、請求の内容は次のとおりと解される。

### 1 要旨

株式会社こうべ未来都市機構と人格なき社団B（C会館運営委員会。以下「運営委員会」という。）との間で交わされたC会館管理運営業務委託契約に基づく支出は違法・不当であるため、当該支出を停止すべきであり、不必要な支出について当事者らに損害賠償すべきである。さらに、C会館の管理運営を株式会社OMこうべの直営に戻すべきである。

### 2 対象となる財務会計上の行為等

#### (1) 会館管理運営業務委託契約に基づく支出

令和元年3月19日付けで株式会社OMこうべ（令和4年5月1日に「株式会社こうべ未来都市機構」に社名変更。以下「未来都市機構」という。）と運営委員会との間

で交わされたC会館管理運営業務委託契約（以下「本件契約」という。）に基づく10,006,520円（令和6年度実績）の支出

## **(2) 財産の管理を怠る事実**

神戸市職員が未来都市機構の違法・不当な(1)の支出行為を漫然と容認・助長していた事実

## **3 上記2が違法・不当である理由**

### **(1) 委託契約の違法性**

株式会社OMこうべは、C会館管理運営業務を運営委員会に随意契約により委託している。運営委員会は、通常一般に必要な管理費用を超える経費保証を得ており、随意契約の要件である地方自治法施行令が規定する有利な契約金額などに該当せず、また、その他法律が許容する随意契約の要件も満たしていない違法な契約である。

### **(2) 会館運営の私物化**

運営委員会の実態は運営委員会委員長であるD氏個人と言うほかなく、自治団体関係者を一切排除して運営を行っており、毎年評議員なる名称で同じ委員が完全に運営を思うがまま私物化している。

運営委員会の常時参加する委員のうち過半数が「本件受託により給与をもらっている者」「本件受託した一部の業務を支援し利益を得ている者」「特別な機器などを提供し対価を得ている者」「定期的に会館を使用して一定の営利事業を行う者」など利害関係を持ったもので構成され、公正な運営がなされる可能性が極めて低い状況が続いている。

また、C会館管理要綱に定められた地域の合意を得ることなく私企業にC会館全てを専属的に終日使用させ、住人の自治活動を当日は一切認めない暴挙も毎年のように繰り返している。

### **(3) 不適切な資金管理**

C会館の管理運営委託料及び会館使用料などの収入は、D氏の個人口座に全額入金されている。

精算金の返還、家庭菜園並みの植栽費用の消費、C会館名義の封筒の流用など全てD氏の裁量で費用を支出しており、出金の具体的な詳細について、当該自治会、未来都市機構、神戸市職員にも開示していない。D氏は本件契約の業務を独占・恣意的に運用している。

### **(4) 個人情報の流用**

管理運営委員長D氏は、C会館の使用許可申請書以外に知ることができない個人情報

報を目的外に流用している。

#### **(5) 財産の管理の怠る事実**

C会館の土地及び建物の所有は神戸市である。C会館は、神戸市が97.4%出資する未来都市機構に使用貸借している。未来都市機構は、神戸市に代わって本件契約の実行者を担っており、法人格否認の法理が適用されるべき事案である。

利益相反のある委員で構成された運営委員会の会議に、神戸市職員が参加している。また、支出について毎月のように報告連絡を受けている。

#### **4 本市の損害**

本件契約に基づく支出の入金先の口座名義人D氏が個人の裁量で支出した、C会館の植栽費や、C会館の封筒を関係のないまちづくり協議会のため流用した当該封筒代など、C会館の管理に不必要な、適正な運営費を超えて個人的、恣意的に費消された総額

#### **5 請求する措置**

本件契約に基づく支出を直ちに停止し、C会館の管理運営は未来都市機構が直接行っていた過去の運営方法に差し戻した上、既にした不必要な支出について当事者らに損害賠償請求すべきである。

## **第2 請求人の陳述**

請求人に対し、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、陳述の機会を設けたところ、これに応じる旨の回答があったため、請求人の陳述を聴取した。

### **1 管理運営体制について**

- C会館の管理運営に関する規約の存在が曖昧であり、また、規約について運営委員長以外誰も把握していない。
- 運営委員会の委員は6名程度。3、4丁目の委員はいない。運営委員会の委員の氏名や給与などの情報は地域に一切知らされておらずその存在を地域の誰も知らない。委員の改選や選任のルールが不明瞭である。いつも決まったメンバーで持ち回りしている。
- 総会も開催しているが、運営委員会の委員のみの開催となっているため、地域は運営委員会が運営を行っていることを全く知らされていない。
- 運営委員会の委員長は当初から同じであり、自分の給与を自分で決めて支出している。また、運営委員会の事務局に友人を雇ったり、委員として選任している自己完結型の組織である。人格なき社団という形だけ作れば、自分たちの思うようにやっ  
ていいのではないかという甘えを生んでいる。

## 2 会館の運営について

- 運営委員会が野放図にお金を使っている。
- 特別な行事を行う場合、会館管理業務委託契約書において地域の合意を得ることになっているが、連合自治会長である自分に通知がなく、住民から「知らなかったのか」と責められた。
- C 会館の封筒に記載された理事長名等は、送り主であるまちづくり協議会に知らせていない個人情報であり、個人情報保護法違反である。
- 個人名義の口座で資金管理をしていると聞いている。未来都市機構が口座を監査すべきである。
- C 会館が建て替えられる前、未来都市機構が直接管理していた。建替え後、地元が管理することになった。管理委託契約を解除し、元のように未来都市機構が管理すべきである。

## 第3 監査の結果

### 1 事実の確認

請求の理由にあるC会館の運営状況や市と未来都市機構の関係等を確認するため、関係当局に対し、事情聴取、書面調査などにより、以下のとおり事実の確認を行った。

なお、その他請求人が主張する個人情報保護法違反の事項など明らかに住民監査請求の対象ではない事項については、監査の対象外とした。

#### (1) C会館の設立経緯と運営事業の位置づけについて

C会館は、団地の造成にあたり、「神戸市開発指導要綱（現：神戸市開発事業の手続き及び基準に関する条例）」に基づき、住宅団地の整備に際して、開発者である当時の港湾整備局が、地域住民の福祉の増進と文化の向上を図るためのコミュニティ施設として設置したものである。市は地域に開かれた会館として使用することを条件に未来都市機構に使用貸借している。

未来都市機構は、本市の新都市整備事業（宅地造成事業）で開発したニュータウンなどの団地内のショッピングセンターや近隣センターにある利便施設等の管理運営を主体的に担うことを目的に設立された公益性のある団体であり、会館等の運営は、未来都市機構の「公益施設運営事業」として、団地内のコミュニティ醸成に寄与することを目的としている。

使用貸借契約に際し、市は未来都市機構に対し地域の会館として運営していくための具体的ルールの方策と運用を要請し、未来都市機構は、市との協議を踏まえ「C会館管理要綱」（以下「管理要綱」という。）を決定（決裁）した。

同要綱で定める貸室等の利用申込・承認、利用料等の細目については、全て未来都市機構において決定したものであり、その他会館等の管理に関し必要な事項は、機構が会館管理者と協議して別途定めることが規定されている。

なお、地域の会館として運営されているかについて、施設所有者の立場である市職員が運営委員会の月例会議に出席し、会館運営状況を確認することで、適正に運営されていることを確認している。

さらに、C会館の使用貸借において市の支出等の財務会計行為は存在しない。

## **(2) 会館が地元管理に移行した経緯について**

管理運営については、C会館オープン時から、未来都市機構（当時は開発管理事業団）が担ってきたが、平成23年度に開催された「みなと総局外郭団体のあり方検討委員会」（委員：弁護士や大学教授など学識経験者4名）において、「開発団地における会館・集会所については、地元へ管理移管することを検討するべき」との提言が出されたことを踏まえ、地域で自主的に管理される施設となるよう、市と未来都市機構が連携して地域と協議を進めていくこととした。

当該地域の2丁目連合自治会、3丁目・4丁目自治会や婦人会らの代表者と複数年にわたり協議を重ねた結果、平成30年にこれらの団体の代表者等で構成された「C会館運営委員会」が組織された。未来都市機構は、同委員会が地域の受け皿としての機能を満たしていることを確認し、平成31年4月より、C会館の管理運営業務を委託している。

## **(3) 未来都市機構と運営委員会の契約について**

未来都市機構は、会館管理運営業務の委託にあたり、本市の契約事務に準拠した社内の契約規程に則り契約を締結している。業務の特殊性等を踏まえ、必要と判断した随意契約に際しては、契約事務の公正・的確な執行を図るため、「契約事務審査会」において随意契約理由の妥当性等について審査を行っている。

本件を随意契約として承認した理由は、C会館が当時の神戸市開発指導要綱に基づき、団地開発に際して地域住民の福祉の増進と文化の向上を図るために設置したコミュニティ施設であることを踏まえ、①主な利用者が当該地区の住民や地域団体等であり、地域施設の性質を有していること、②運営に際しては地域事情を理解した団体による継続的な調整が求められることから、競争入札になじまないと判断したため随意契約を承認したものである。

## **(4) 具体的な指摘内容について**

請求人より具体的な指摘のあった点について確認したところ、以下のとおりである。

### **ア 運営委員会の規約**

C会館の運営を受託する運営委員会に関する「C会館運営委員会設置規約」は、平成31年に策定され、同年4月より施行されている。規約には、組織及び機能、役員の選任、会議、活動内容、予算決算など受託団体として必要な事項が定められている。

## イ 運営委員会の役員

規約により運営委員会は、2丁目連合自治会、3丁目・4丁目自治会の代表者等で組織すると定められている。なお、現在の運営委員会においては、会館の立地場所である2丁目関係者のみとなっているが、他の自治会へ引き続きの参加を呼び掛けているとのことである。なお、役員の選任において、利益相反等に関する規定は確認できなかった。

## ウ C会館の運営状況

運営委員会によるC会館の管理運営は、基本的に規約に基づいて運営されている。また、未来都市機構との委託契約に基づく管理要綱を概ね遵守している。なお、C会館そのものの損傷等に伴う機能不全などは生じていない。

## エ C会館の管理運営に係る管理責任の主体

C会館の管理は、市が未来都市機構に使用貸借（「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」に基づき無償貸付）していることから、市が管理状況の確認などにおいて、一定の関与をしているものの、使用貸借の要件である「会館の用に供する」ことの具体的な内容については、未来都市機構が定めたものであり、管理責任は未来都市機構にある。

そのため、運営委員会との管理委託契約及び管理要綱に基づいた運営が適正になされているかといった観点から、収支状況、貸室運用状況等を含む履行確認の実施は、契約主体である未来都市機構の責任において行われるべき行為である。

## オ C会館の運営用途及び善管注意義務に係る市の確認行為

C会館は、団地内のコミュニティ醸成に寄与することを目的とした施設として、未来都市機構に使用貸借しているものであり、使用貸借の要件として、「会館の用途に供さなければならない」と「常に善良なる管理者の注意をもって貸付物件を管理しなければならない」と義務付けており、その履行確認のため、市は、未来都市機構から適宜報告を受けるとともに、運営委員会の月例会議へも出席して直接確認している。

## カ C会館に関する市の損害

市から直接間接を問わず運営委員会あるいは会館運営に対して補助金等の支出は一切行っていない。また、会館利用に係る利用料等は管理運営経費に充当することが委託契約で定められている。以上のことから市に損害は生じていない。

## キ 予算・決算

規約により、予算は会計年度開始前に「予算書を作成し委員会で議決を得る」と

なっており、決算は会計年度終了後速やかに「決算書を作成し、監事の意見を付した上で委員会の承認を得る」こととなっている。

いずれも、未来都市機構において、事務が適正に行われていることを確認している。

## ク 情報開示

規約において、会館運営の進捗状況及び予算書・決算書は、年度ごとに各自治会長に報告することとなっているが、委員会内での報告しかなされていなかった。

## ケ 民間企業による独占的利用

具体的な指摘事案については、国が進める六甲山グリーンベルト整備事業を請け負う民間企業が、国土交通省等の協力を得て高校生向けの体験学習会を開催したものであることが確認できた。開催にあたり、定例の文化教室の日程と重なることから、文化教室の利用団体と調整し、文化教室の日程を変更したとのことである。

なお、体験学習会について、当該地域の安全確保に寄与するとともに、緑豊かな環境や景観を守る将来の担い手育成につながる事業であり、委託契約第 22 条(3)の自主事業には該当しないことから、運営委員会のみで利用許可を判断したものである。

また、過去 1 年間において、自主事業を含む会館利用にあたり、文化教室等、事前決定している予定を変更して優先的に利用承認を行った事例はなかったことを確認している。

## コ 封筒の流用

まちづくり協議会が、協議会の構成員である管理組合の理事長へお知らせを配布する際に、誤って C 会館名の封筒を使用したものであることが確認できた。

本件は、不適切な取扱いであったことを認識し、未来都市機構において是正するよう指導したことを確認した。

## サ 植栽の管理

令和 7 年度における植栽費の見込みは 34,000 円、令和 6 年度における実績は 58,963 円である。なお、植栽は C 会館及び敷地内に展示されている。

## シ その他消費、運営状況及び通帳等の確認

委託業務に係る支出、及び収支確認については、発注者である未来都市機構が、委託契約書第 19 条に基づき、運営委員会より毎月提出される月次報告書、四半期ごとに提出される管理状況報告書、及び年度末に提出される年次報告書により、利用状況、収支状況、運営委員会の会議開催状況の確認を行っている。

また、年度末には年次報告書、決算書類、通帳を確認し、現金の出納に問題ないこと、通帳残高と決算書の預金残高が一致することを確認の上、委託料の精算を行っている。

なお、通帳名義は「C 会館運営委員会委員長 D」であり、C 会館の管理運営のみに使用されている。

## 2 監査委員の判断

住民監査請求の対象は、地方自治法第 242 条第 1 項により、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるとき」に請求することができる定められている。

以下では、住民監査請求の要件の観点から、請求人が主張する二点の「対象となる財務会計上の行為等」について判断する。

### (1) C 会館管理運営業務委託契約に基づく支出について

請求人は、第 1 に、未来都市機構の支出が市の違法・不当な財務会計行為にあたりと指摘しているため、この点について検証する。

市の外郭団体である未来都市機構は、市が所有する C 会館の管理運営業務について、運営委員会と委託契約を締結し、これに基づき運営委員会に対し委託料の支出行為を行っている。

外郭団体の行為に対する住民訴訟要件について、最高裁判決（平成 3 年 11 月 28 日）では「土地開発公社の理事の違法な行為につき、その設立者である普通地方公共団体の住民は、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の規定による訴訟を提起することができない」としている。

また、福岡高裁判決（昭和 61 年 11 月 28 日）では、「実態として土地開発公社が地方公共団体の機能の一部を分担し、その一機関ともみることができる」ことを認めつつも、「住民訴訟は、客観訴訟の一種であり、法律が特に認めた場合においてのみ提起することができるものであつて、住民訴訟の範囲、方式等は、実定法上の明文に即して厳密に解釈せざるを得ず、準用規定のない以上、土地開発公社に対し、その実際上の機能を重視して地方自治法 242 条、242 条の 2 を類推適用することは許されないというべき」と、住民訴訟の趣旨に鑑みて、外郭団体の財務会計行為が住民監査請求（地方自治法第 242 条）及び住民訴訟（地方自治法第 242 条の 2）の対象とならないことを判示している。

以上のことから、C 会館管理運営業務委託契約に基づく支出は、地方自治法第 242 条に規定する住民監査請求の要件を満たさない。

ただ、請求人は法人格否認の法理が適用されるべきと主張しているため、この点について以下で検証する。

## (2) 法人格否認の法理の適用可否について

未来都市機構は、市と連携して便利で潤いのある街づくりを進め、活力と魅力ある地域社会に貢献し続ける企業を目指すことを理念として掲げる、市の外郭団体である。

請求人が主張している会館運営事業は、「第3 事実の確認」のとおり、施設所有者の立場である市が運営委員会の会議に出席する等、一定の関与を行っているものの、未来都市機構の「公益施設運営事業」として位置づけられており、管理委託契約の締結は、未来都市機構が独自の契約規則等に則り、独自の判断で契約し、その履行状況の確認も自ら行っている。これらのことから、未来都市機構には、団体職員が存在することはもちろん、事務所や備品についても自社の所有、又は、独自で契約を行っており、法人格が形式だけで実態が存在しないということもなく、市が法律の適用を回避するために、別の法人格を濫用している事実も確認できない。

これらに関して、最高裁判決（昭和44年2月27日）では、「法人格が全くの形骸にすぎない場合、またはそれが法律の適用を回避するために濫用されるが如き場合においては、法人格を認めることは、法人格なるものの本来の目的に照らして許すべからざるものというべきであり、法人格を否認すべきことが要請される場合を生じるもの」とされている。

また、このうち、法人格が「法律の適用を回避するために濫用されるがごとき場合」の解釈として、同じく最高裁判決（昭和48年10月26日）で、「取引の相手方からの債務履行請求手続を誤らせ時間と費用とを浪費させる手段として、旧会社の営業財産をそのまま流用し、商号、代表取締役、営業目的、従業員などが旧会社のそれと同一の新会社を設立したような場合には、形式的には新会社の設立登記がなされていても、新旧両会社の実質は前後同一であり、新会社の設立は旧会社の債務の免脱を目的としてなされた会社制度の濫用であって、このような場合、会社は右取引の相手方に対し、信義則上、新旧両会社が別人格であることを主張」できないと解するのが相当とされている。

よって、法人格否認の法理を適用することはできない。

## (3) 市職員が未来都市機構の違法・不当な支出行為を容認・助長していた事実について

請求人は、市職員が運営委員会の月例会議に参加しているにも関わらず、未来都市機構の違法・不当な支出行為を漫然と容認・助長していたことを市の「怠る事実」として挙げている。

「財産の管理を怠る事実」にいう「管理」については、当該財産的価値の低下を防ぎ良好な状態に維持・保全する財務的処理を直接の目的とする財産の管理に限られると解するのが相当とされているところである（東京高裁平成6年2月17日判決ほか）。

また、地方自治法第242条の2第1項第4号に規定する「怠る事実」について、千葉地裁判決（平成4年9月30日）では、「普通地方公共団体の財務会計行為に該当する財産管理について存在することが必要」で、土地開発公社に対する、その設立団体の長（市長）に与えられた「権限の行使は、市の財務会計行為に該当するものではなく、したが

って、その権限の行使に懈怠があったとしても、怠る事実がある場合には該当しえない  
というべき」とその要件を判示している。

よって、仮に未来都市機構の違法・不当な支出行為を市職員が容認・助長する事実が  
あったとしても、これは住民監査請求の要件のひとつである「怠る事実」には該当しな  
い。

#### (4) 結論

地方自治法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求の要件を欠くため請求を却下する。  
なお、請求の趣旨に鑑み、以下に監査委員の意見を付する。

### 第 4 監査委員の意見

本件請求は、宅地造成時に設置した C 会館の運営に関するものである。

当該地域の宅地造成事業は既に終了してから長期間が経過しており、設置目的を踏まえ  
ると市が管理運営し続けていく意義は消失しているため、引き続き C 会館の在り方につい  
て地域と十分な協議を続けていくことが必要である。

また、運営委員会による管理運営において、規約、役員名簿及び予算決算等に関する情  
報の開示について、地域に対する説明責任が十分果たされているとは言えない状況にある。  
不透明な情報開示は、誤解や不信感、疑念を生む恐れがあり、徹底した運営情報の開示が  
不可欠である。市及び未来都市機構において、運営委員会に対し強く働きかけを行い、地  
域の信任と理解を得るよう努められたい。