

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

コンサルタント派遣に関する住民監査請求について（通知）

令和8年1月6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6日付けをもって受け付けた神戸市職員措置請求書、同月13日付けで本市から発出した請求内容の確認依頼書に対する回答として同月21日付けをもって受け付けた回答書、同月27日付けをもって受け付けた追加証拠及び同月26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2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

#### (1) まちづくりコンサルタント派遣業務に係る支出の違法性

令和7年4月1日付けで一般財団法人神戸住環境整備公社（以下「公社」という。）と民間事業者Bとの間で交わされたまちづくりコンサルタント派遣業務（当該地区）に係る委託契約（以下「本件契約」という。）に基づく220万円の支出は、区分所有者の財産権を侵害する等の違法かつ神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（以下「まちづくり条例」という。）の制定目的とは異質な目的である不当な支出であるため支出を停止すべきである。

#### (2) 公社の管理を怠る違法性

公社は、基本財産1億2,000万円の全額を神戸市の拠出によっており、神戸市の100%出資の外郭団体である。

神戸市職員はこの公社の違法若しくは不当・不正な契約を容認し、その契約行為を漫然と助長・容認していた不作為の状況、公社の管理を怠る事実がある。

## 2 対象となる財務会計上の行為等

### (1) まちづくりコンサルタント派遣業務（当該地区）に係る委託料の支出

令和7年4月1日付けで公社と民間事業者Bとの間で交わされた本件契約に基づく支出（220万円）

### (2) 公社の管理を怠る事実

公社が民間事業者Bと結んだ本件契約行為に対して、神戸市職員のこれら違法若しくは不当・不正な契約を容認し、その公社の契約行為を漫然と助長・容認していた怠る事実・不作為の状況

## 3 上記2が違法・不当である理由

### (1) 「2(1)まちづくりコンサルタント派遣業務（当該地区）に係る委託料の支出」について

本来のまちづくり条例は、「住民等の参加による住み良いまちづくりを推進するため、都市計画法第16条第2項の規定に基づく地区計画等の案の作成手続きに関する事項及びまちづくり提案、まちづくり協定等に関する事項について定めることを目的とする」ところ、協議会Cは神戸市の「まちづくり条例」に基づくまちづくり協議会の基本的要件を満たしておらず、その本質において単なる一民間事業に過ぎない。協議会設置の意図が住民の総有的な意思によるものではなく、再開発による利益を目指したものである。

まちづくり協議会において、本件契約の受託者たる建築設計者である民間事業者Bの関与する「権利交換・等価交換など不動産の基礎知識のおさらい」や「建て替え先行事例の紹介」など建て替えの検討は時期尚早であり、まちづくり条例の地区協議会での議論になじまない。建て替えについては、区分所有法などで相当厳格な法規制があるところ、これら法的な位置づけを無視して、まちづくり協議会であたかも建て替えの方向性が決定できるがごとき印象を作出し、それを推進する原動力として本件契約による神戸市の専門職員派遣が不適法に誤用されており、本件契約は区分所有者の財産権を侵害する等、所有権・財産権を侵害しており違法である。

また、本件契約は公社においてコンサルタントの公募や入札を行っておらず、本件契約によるコンサルタントの派遣先である協議会Cによる紹介ないし推薦をもとに随意契約により契約の相手方を民間事業者Bに決定しており不適切である。さらに、民間事業者B及び協議会Cらは個人情報をもとに目的外使用しており、個人情報保護法違反である。

以上を総合すると、本件契約は一民間事業に対し公金を使って支援するもので、外形的に民間事業者Bがあたかも条例などに基づく神戸市の支援・バックアップを得ているがごとき実際とは異なった架空の信用供与を行っている。

これらのことから、コンサルタント派遣は合理性・整合性を持たず、単に民間事業者Bの事業計画支援策でしかなく不適格で不当であり、違法である。

民間事業者Bの派遣社員が「神戸市からの派遣専門員である」ことは、派遣先の協議会Cの会合で神戸市職員が明言している。この説明の時に「神戸市ではなく外郭団体（公社）からの派遣である」との説明は一切なく、一般住民をして本件契約による人材の派遣が受託者の民間事業者Bと神戸市との間のものであるという認識をもたらすのに十分な説明が繰り返されている。本件契約は、神戸市の管理する支出であり監査対象であると一般住民が考えるにつき正当な理由を有している。

また、公社は神戸市に代わって本件契約の実行者を担っている。法人格が単なる形式（形骸）に過ぎない場合や、法律の適用を回避するために濫用された場合における、法人格否認の法理が適用されるべき事案である。

## **(2) 「2 (2) 公社の管理を怠る事実」について**

公社が民間事業者Bと結んだ本件契約行為に対して、神戸市職員のこれら違法若しくは不当・不正な契約を容認し、その公社の契約行為を漫然と助長・容認していた怠る事実・不作為の状況がある。

公社は、基本財産1億2,000万円の全額を神戸市の拠出によっており、神戸市の100%出資の外郭団体である。神戸市がこの外郭団体の管理を怠った場合、地方自治法第242条に定める「財産の管理を怠る事実」に該当する。

神戸市監査事務局からも、公社は神戸市が出資している団体であるため、監査対象になるとの説明を受けている。

## **4 請求の対象職員**

請求の対象となる財務会計行為等から、監査の対象職員は、以下のとおりとなる。

### **(1) まちづくりコンサルタント派遣業務に係る支出について**

都市局まち再生推進課の職員

### **(2) 公社の管理を怠る事実について**

建築住宅局政策課及び都市局まち再生推進課の職員

## **5 本市の損害**

本件契約によって不必要な支出がなされた公社から民間事業者Bへの委託料220万円

## **6 請求する措置**

### **(1) まちづくりコンサルタント派遣業務に係る委託料の支出に関して**

本件契約に基づく「まちづくりコンサルタント派遣業務（当該地区）」に係る委託契約

を解除させ、同契約に基づく公社による民間事業者Bへの220万円の支出を直ちに停止させる措置を講じること。

既に支出された委託料について、当時者らに損害賠償請求をすること。

## **(2) 公社の管理を怠る事実に関して**

公社の管理を怠る事実を改めさせる措置を講じること。

公社の契約行為を漫然と助長・容認していた不作為を解消する措置を講じること。

## **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、陳述と証拠の提出の機会を設けたところ、追加証拠を受け付け、請求人の陳述を聴取した。

### **1 まちづくりコンサルタント派遣契約について**

公社が民間事業者Bと締結したまちづくりコンサルタント派遣契約は、「神戸市まちづくり専門家派遣要綱」（以下「市派遣要綱」という。）に基づくものである。この市派遣要綱によるコンサルタント派遣は、まちづくり協定を前提としているものであり、まちづくり協定を前提としないものはコーディネーター派遣である。

なお、本件契約が随意契約によっているというのは違法性の一つであって、随意契約そのものを監査請求の理由としているわけではない。

### **2 当該地区におけるまちづくり協定について**

まちづくり協定とは、用途指定が様々で町の使用状況が一定でない場合に、相互の地権者や占有者、そこで勤務する人など様々な権利者が集まって協議をする場として機能するものである。ところが協議会Cの対象地域は、当該地区の団地20棟の敷地に限定されており、用途指定は1つしかない。

また、建て替えは、私権を制限するため明確な法的根拠が必要であり、各棟の管理組合や連合自治会などが、区分所有法に基づき協議するものである。よって、協議会Cによる建て替えの話は、まちづくり条例に基づくまちづくり協定とは全く異質のものである。

### **3 協議会Cの協議内容について**

協議会Cの資料に土地の高度利用と建物の集約化に関する建築家のパースが何度も出てくる。協議会Cの役員会議の議事録によると、「再開発を実施する際、2,000万円貰えると信じて手放さない人がいたり、2,000万円貰えると信じて空家を買収するらしい。」「まちづくり協議会として、2,000万円貰えるという話は、明確に否定する事を確認した。」、さらには、「等価交換に関する説明会を実施してはどうか？講師は、神戸市等公共の人が望ましい。」など、各棟の管理組合の頭ごなしにディベロップメン

トの議論をしており、区分所有者の権利が侵害されている。神戸市が入って等価交換の話をするれば、住民は黙って言うことを聞かだろろうというポジショニングで話をしており、まちづくり条例に基づいて話し合う部分を超えてしまっている。

また、協議会Cの役員会議に役員に加え、神戸市職員、元市議会議員等が参画して議論しているが、神戸市がコンサルタントを派遣していることや会合に市職員が参加していることを錦の御旗にしている。

よって、区分所有者の権利侵害をした違法なコンサルタント派遣の支出は違法である。

#### **4 協議会Cの運営について**

全戸に配布された「街づくりニュース第9号」において、「協議会Cや委員会の活動が住民に認知されておらず、何をやっているか分からない状態にある。」と記載されており、住民不在で民主的に運用されていない。

さらに、「各号棟の代表者が議論に参加しておらず、意見が吸い上げられていないため、強制的にでも参加を促す仕組みや、各棟に詳しい「監視役」のような存在が必要。」との意見は、少し言い過ぎている。

また、当該地区に住んでいる区分所有者は基本1,000戸しかいないのに1,160票の議決権などがあつたとのことだが情報が開示されないのが誰が投票したのか、どこの区分所有者かというのが分からないなど、不明なことが多い。

#### **5 手紙（ワークショップご出席のお願い）について**

手紙にある「まちづくり協議会は建て替えありきの会ではない」という言葉は、各棟の管理組合の理事長に出した「ワークショップご出席のお願い」に書いてあつただけで、協議会Cの役員会の議事録や、街づくりニュースに記載はない。この手紙の意図は、建て替えを前提とした会議に管理組合の理事長として出席することは間違っていると考える方を強制的に出席させたいためと思っている。

また、管理組合の理事長の個人情報是一般に公にされておらず、当該地区の会館利用者を知る立場にある委員会の委員長が、組合の理事長名で手紙を出したのは個人情報保護法違反である。

### **第3 監査の結果**

#### **1 事実の確認**

請求の内容、その背景及び市と公社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、事実の確認を行った内容は以下のとおりである。

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) まちづくり条例によるまちづくり協議会について

神戸市では、まちづくりの推進にあたり、まちづくり条例に基づき、地域住民・まちづくりの専門家・神戸市の3者の協働と参画によるまちづくりを推進している。

まちづくり条例では、住民等の参加による住み良いまちづくりを推進するため、都市計画法第16条第2項の規定に基づく地区計画等の案の作成手続に関する事項及びまちづくり提案、まちづくり協定等に関する事項について定めることを目的としている。

また、まちづくり協議会とは、まちづくり条例の中で、同条例第2章第4条において、「地区の住み良いまちづくりを推進することを目的として住民等が設置した協議会」と位置づけ、

- ①地区の住民等の大多数により設置されていると認められるもの
  - ②その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずる者であるもの
  - ③その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの
- を認定の基準としている。

なお、まちづくり条例による「住民等」の定義については、区分所有者と占有者を区別する規定や議決権などの規定はなく、同条例第2条で「居住者・事業者及び土地又は家屋の所有者」など幅広いまちづくり関係者を「住民等」と見なしている。

## (2) まちづくり協議会の認定について

当該地区では、団地の高齢化・少子化・建物の老朽化などを勘案した未来構想づくりを進めるため、当時の連合自治会役員を中心に、令和5年8月10日に「当該地区街づくり委員会」を当該地区連合自治会の専門部会として立ち上げた。

委員会の立ち上げにあたり、当該団地の現状・これからのまちづくりとして、  
「・築50数年経過しておりかつ27年前に阪神・淡路大震災を経験している。

- ・今後予想される南海トラフ地震に対し不安がある。
- ・老朽化著しく新耐震基準や安全性に不安を感じる。
- ・居住者の高齢化が進んでいる。高齢化率40%を越えている。
- ・足腰も弱まりエレベーターのない今の建物で階段の上り下りも苦痛となっている。
- ・各号棟単位の自力建て替えは現実的に厳しい。
- ・居住者の4/5の賛同が得られて団地全体で街づくりするなら活路があると考える。」

と各号棟へ説明し、さらに、取組の方向性や地域の考え方を把握するためのアンケートなどを実施してきた。

令和5年10月22日、当該地区の「次世代にわたって安全で快適に住み続けられる住環境を創造するため、まちづくりに取り組むこと」を目的に、協議会Cの設立総会を開催し、規約、役員選出、活動方針、収支予算が承認された。

今後、協議会Cがまちづくり条例により認定された協議会となるためには、認定要件を満たした上で、神戸市に対して認定の申請が必要である。

### (3) まちづくり専門家を派遣する協議会について

まちづくり専門家の派遣は、まちづくり条例で認定された協議会（条例第17条関連）だけではなく、まちづくり条例の協議会として認定を受けていない地域団体（条例第18条関連）に対しても行うことができる。

市派遣要綱は、まちづくり条例に基づき「市街地において、協働と参画によるわがまち空間づくりの推進に向け、市が専門的及び技術的な支援を行うことにより、事業の円滑な推進、コミュニティを守り、育て、創るすまいづくりの推進、土地の有効利用及び良好なまちなみの形成を図ることを目的」として策定されたものである。

専門家派遣の対象団体については、同要綱の第2条に、「市民団体のうち、まちづくり専門家の派遣決定を受けた団体をいう。」とされ、「市民団体」とは、「神戸市内の地域でまちづくりに取り組む市民等の団体をいう。」と定義されている。

協議会Cは、協議会規約において会員を、

- ・区域内の居住者
- ・区域内の土地または建物の権利者
- ・区域内において事業を行う者

と定めており、

また、事業内容を、

- ・まちづくり構想の検討及び神戸市への提案
- ・まちづくり構想実現のための活動
- ・まちづくりに係る調査、学習及び協議
- ・まちづくりに関するニュース等、広報、啓発活動に関すること

と定めており、協議会Cは、まちづくり条例第18条の対象となる「住民等」及び市派遣要綱に基づく「市民団体」として、審査を経て、まちづくり専門家の派遣が認められている。

### (4) まちづくり専門家の派遣の経緯について

まちづくり専門家の派遣事業については、公社が神戸市と「派遣にあたっては公社の内部規定である『公社実施要綱』に従い実施すること。」などと仕様書に記載のある委託契約を締結して受託事業として実施している。

市派遣要綱等に基づき、まちづくり専門家の派遣に至る経緯について以下にまとめる。

#### ア まちづくり専門家派遣申請

令和5年11月29日、協議会Cは、都市局まち再生推進課に対して、「市派遣要綱」及び「神戸市まちづくり専門家派遣実施要領」に基づき、まちづくり構想策定に係るまちづくり専門家の派遣を求める「まちづくり支援事業の検証及び評価に係る依頼書」を提出した。

この検証及び評価に係る依頼書に添付された「まちづくり支援事業検証シート」には、「築50年を超える共同住宅18棟の建替え計画を中心に、安全で安心なまち、豊かな生活環境を目指して、団地全体のまちづくり方針の策定及び具体的実行プランを検討・実現する」ことを、主となるまちづくりのテーマと記載されている。

## イ 神戸市の検証・評価

令和6年1月23日、都市局は、まちづくり支援事業都市局審査委員会（以下「審査委員会」という。）を開催した。

審査委員会は、市派遣要綱第9条に定める派遣に係る検証及び評価を審査するために設置するものである。主な審査内容は、団体の概要、これまでの取組と今後の予定、活動のPRなどである。

この審査委員会において、専門家派遣は『適』とされた。

また、同年2月、専門家派遣に係る検証及び評価の際に専門的な見地から幅広く意見を求めるための「まちづくり専門委員会議」において、外部専門家から「経済的に建て替えや改修の費用の問題、どのような内容にするか等色々問題が出てくると思うので、コンサルタントが地域に入った方がいいと思う」などの意見を徴取している。

なお、市派遣要綱第4条において、まちづくりコンサルタント派遣について規定されており、その内、まちづくり構想策定に係るものとして、

- ・派遣の要件は、以下に適合することであり、
  - 今後のまちづくりの方針、まちづくりの構想等を作成するもの
  - 原則として計画区域が500㎡以上の面積を有すること
- ・主たる業務内容は、以下のとおりであり、
  - 住民等の意向調査
  - まちづくり方針案の作成
  - まちづくり構想案の作成
  - その他専門的知識、経験等が必要な事項
- ・派遣の期間は、3年以内とされている。

## ウ 公社のまちづくりコンサルタント派遣申請の手続き

神戸市は、審査委員会の結果を踏まえ、公社に対しコンサルタント派遣に係る副申請書を提出した。

また、上記審査結果の通知を受理した協議会Cは、令和6年1月29日、「神戸住環境整備公社すまいまちづくり支援人材等活用事業実施要綱（以下「公社実施要綱」という。）」に基づく「まちづくりコンサルタント派遣申請書」及び、同年4月8日にまちづくり専門家を指定する「まちづくり専門家指定要望書」を提出した。

同申請書に添付された「計画の概要調書」では、派遣業務の目標として、全体のまちづくりに関する方針の検討及び実行プランの検討としており、専門家へお願いする

業務内容は、以下のとおりとしている。

- ・定例会でのアドバイス
- ・情報発信（ニュース発行等）
- ・まち歩き・ワークショップ等のファシリテート
- ・具体の実行プランに関する事例研究
- ・地区全体のまちづくり方針の検討
- ・個別ヒアリング
- ・権利者調査
- ・合意形成が出来る様、スピード感ある方針の策定

また、令和7年度も令和6年度と同様の手続きを行っている。

## エ 公社の承認と委託契約の締結

令和6年4月9日、専門家派遣の可否等を審議するための公社と市で構成される「まちづくり専門家派遣連絡会」を開催し、協議会Cに対する支援内容や派遣に係る専門家の可否、選定、予算額等について審議し、『適』とした。

なお、派遣するまちづくり専門家は、原則として申請者が公社の登録制度により登録されたまちづくり専門家を選択し、要望することができる制度となっており、協議会Cの指定する民間事業者Bとの随意契約に問題はない。

この審議結果を踏まえ、公社実施要綱に基づき、公社と派遣する専門家との間で業務内容、派遣金額、成果品等を定める委託契約を締結している。

### (5) まちづくり構想とまちづくり協定について

コンサルタント派遣の事業区分の一つであるまちづくり構想とは、望まれるまちの将来像を地域で共有し、まちづくりの方針や目標、さらにその目標を実現していくための方策などを定めたものである。なお、まちづくり構想は、都市計画法等において定義されたものではなく、法的拘束力を持たない。

一方、まちづくり協定は、まちづくり条例に基づき、住民と行政が協働して進める「地区ごとのまちづくりのルール」である。地区のまちづくり協議会が、まちの将来像や方針などをまとめ、そのうち特にルールとして決めておく必要がある事項について市長との間で結ぶものである。まちづくり協定が締結されると、住民等と市が協力してその内容を守っていくこととなる。

なお、まちづくり構想策定に関しては、まちづくり協定の締結を前提とするものではなく、義務付けるものでもない。

### (6) 協議会Cの活動内容について

協議会Cは、建物の老朽化、住民の高齢化など深刻な課題と強い危機感を抱えているため、築50年を超える共同住宅18棟の建替え計画を中心に、安全で安心なまち、豊かな

生活環境を目指して、当該地区全体の『まちづくりの方向性』を検討し、区分所有者を含めた住民の合意形成を図ることを目指している。

『まちづくりの方向性』というのは、団地全体で集約をしながら建て替えるということ視野には入れつつ、棟ごとに修繕や建て替えをする場合などを具体的に比較検討しながら、どのようなまちにしていくのかという意見を集約することにある。

そのため、協議会Cは、居住者だけでなく区分所有者や賃貸入居者を含めた住民の1人1人に、まず関心を持っていただき協議会Cでの検討に参加いただくことが重要であると考え、ワークショップの開催と参加促進を図っている。

ワークショップでは、参加者の意見を踏まえ、全ての棟を建て替えるのではなく、現状のまま住み続けたい住民のために一部の棟はそのまま残すことなども考慮した『まちづくりの方向性』を検討しており、『まちづくりの方向性』を住民全体で考える上での知識を蓄積している段階である。

なお、ワークショップは、これまで計8回開催されている。ワークショップの主な内容は以下のとおりであり、建て替えについての具体的な情報提供はあるものの、あくまで再開発した場合のイメージを掴むためとのことである。

日 程	テーマ	
令和6年2月18日	未来会議	地区のいいところ・将来のこしていきたいところ
令和6年3月17日	未来会議	地区の気になるところ・将来改善したいところ
令和6年7月27日	ワークショップ①	「地区～六甲山麓に住むということ」 「交通・移動（通勤、通学、高齢者）、買い物」
令和6年9月28日	ワークショップ②	「高齢化と人口減少」 「高齢化人口減少それでも住みたいまち」
令和6年11月30日	ワークショップ③	「シナリオを想定し自分たちの生活・住宅やまちを考える」※1
令和7年1月18日	ワークショップ④	「定住か住み替えか」※2
令和7年7月26日	ワークショップ⑤	「団地の空家の現状把握とその原因を考える」
令和7年9月27日	ワークショップ⑥	「多世代が住む団地（まち）づくりを考える」
令和7年11月29日	ワークショップ⑦	「新しいまちづくりを考える」
令和8年1月31日	ワークショップ⑧	「権利変換・等価交換など不動産の基礎知識」

※1 このワークショップにおいては、次のシナリオを提案している。①当該地区を今のままで今後続ける、②住棟（自宅）をリフォームする、③建替える

※2 建替プログラムの例（ドミノ方式で建替の方法概略説明）の資料提出あり

以上の協議会Cの具体的な活動内容は、対象地域の全世帯に定期的に配布されている街づくりニュースにおいて、参加者の意見等も含めて詳細に報告されており、広く地域住民に情報共有されている。

神戸市は、協働と参画のまちづくりを進めるため、協議会Cの委員ではないものの、協議会Cの月1回の定例会、年1回の定期総会に出席し、専門家派遣に係る支援状況等について把握に努めている。

## **(7) 建て替えについて**

建て替えに伴う決議、例えば事業者の選定や事業計画の検討、建て替えの是非などは、協議会Cに権限はなく、各棟の管理組合が行うものである。

協議会Cが検討している『まちづくりの方向性』においても、各棟における建て替え決議に関する権限はなく、また、強制力を持つものではない。ましてや区分所有者の財産権を侵害するものではない。

協議会Cは、まちづくり構想の検討や実現を目指した市民団体である。あくまでまちづくりに関する地域住民の意識を啓発して、地区全体の『まちづくりの方向性』を検討し、住民の合意形成を目指している市民団体であり、まちづくり条例の目的に沿った組織である。このことは、協議会Cの役員も管理組合も認識しており、定例会においても建て替えというのは各棟の管理組合が検討して決定することであることを前提に議論が行われている。

## **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、これらの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財務会計上の行為等について判断する。

### **(1) まちづくりコンサルタント派遣業務に係る委託料の支出について**

請求人は、第1に、神戸市の外郭団体である公社のコンサルタント派遣業務に係る委託料の支出が、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。

コンサルタント派遣業務は、神戸市の外郭団体である公社が、公社実施要綱に基づき、公社と民間事業者Bとの間で委託契約を締結し、委託料の支出を行っている。

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、「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、仮に、公社が市の一機関であることが認められたとしても、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可否について**

公社は、蓄積された技術力とノウハウを創造的に活用し、市民・事業者・行政の三者をつなぐ役割を確実に果たすことで、質の高い住環境・施設環境づくりを通じて市民の豊かな生活に貢献することを目指す、市の外郭団体である。

本件契約は、公社がまちづくり専門家と締結したものであるが、契約にあたって、神戸市からの派遣依頼に基づくものであるものの、独自で定めた公社実施要綱や「まちづくり支援人材登録等実施細則」により、まちづくり専門家の登録、専門家派遣の申請受付、決定及び契約の締結を行ったものである。さらに、本件契約における金額は、公社独自の歩掛をもとに、必要な業務を積み上げて算定したものである。

以上のとおり、公社は本件契約の締結において、独自の契約規則等に則り、独自の判断で契約しており、神戸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は確認できない。

なお、公社においては、神戸市が経営一般を支配することができない定款となっており、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) 市職員が公社の違法・不当な契約行為を容認・助長していた事実について**

請求人は、公社の違法・不当な契約行為を漫然と容認・助長していたことを市の「怠る事実」として挙げているため、この点について検証する。

「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、仮に公社の違法・不当な契約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。

なお、参考までに追記すると、本件契約については、まちづくり条例、市派遣要綱、公社実施要綱、まちづくり支援人材登録等実施細則等の規定に基づき、公社が民間事業者Bと締結しているものである。派遣の決定に際しては、神戸市の同意を得るとされており、一定の市の関与は認められるものの、これら契約行為に対して、市が漫然と容認・助長していたとは認められない。

### **(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。