

主 文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 控訴人の被控訴人に対する別紙1債務目録記載の債務が存在しないことを確認する。
- 3 被控訴人は、控訴人に対し、584万2339円及びうち292万1178円に対する令和5年4月29日から、うち292万1161円に対する令和6年5月21日から、各支払済みまで年3%の割合による金員を支払え。
- 4 訴訟費用は、第1、2審とも、補助参加によって生じた費用は補助参加人の負担とし、その余の費用は被控訴人の負担とする。
- 5 この判決の第3項は、仮に執行することができる。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

主文同旨

第2 事案の概要（以下、略称は、原判決の表記に従う。）

- 1 被控訴人は、ごみ焼却施設の設置並びにこれに伴う財産の取得及び管理運営を目的とする一部事務組合（地方自治法（法）284条2項）であり、控訴人及び補助参加人は、いずれもその構成団体たる普通地方公共団体である。

本件は、被控訴人が負担した別紙2事業目録記載の各事業（本件各事業）に係る費用のうち584万23237円について、被控訴人から、その規約（本件規約）11条に基づく分担金債務として、分割払による履行を求められ、その一部（584万2339円）について、控訴人の被控訴人に対する別紙3債権目録記載の各債権との相殺を主張されて弁済を受けられなかった控訴人が、

行政事件訴訟法4条の公法上の当事者訴訟として、被控訴人に対し、別紙3債権目録記載の各債権合計584万2339円及びこれに対する各弁済期の翌日から支払済みまで民法所定の年3%の割合による遅延損害金の支払を求める（原審第2事件）とともに、上記相殺後の残額である分担金債務5258万0898円（別紙1債務目録記載の債務）につき、その不存在確認を求める（原審第1事件）事案である。

- 2 原審が、控訴人の請求をいずれも棄却する旨の判決をしたところ、控訴人が原判決を不服として控訴した。
- 3 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり補正し、後記4のとおり当審における当事者の補充主張を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の1から4までに記載のとおりであるから、これを引用する。
 - (1) 原判決3頁8行目の「以下」の次に続けて「平成30年着工の新施設を含め」を加える。
 - (2) 原判決5頁16行目から17行目の「地域交流センター整備事業」を「地域の連携と生涯学習の促進及び健康福祉の増進を図るための施設整備を目的として、香芝市内に地域交流センターを建築することを内容とする別紙2事業目録記載1の事業」に改める。
 - (3) 原判決5頁19行目の「新設する」の次に「別紙2事業目録記載2の」を加える。
 - (4) 原判決7頁3行目の「本件事業1を」から4行目の「認めること等」までを「L自治会において、本件焼却場の操業運営について同意し、被控訴人において、L自治会が本件焼却場等の新設に当たって香芝市に要望していた本件各事業を「自己の事務事業」と認めること等」に改める。
 - (5) 原判決7頁8行目の「本件各事業を」から9行目の「認めること」までを「本件各事業を含む、本件焼却場周辺地域の4自治会が要望していた関連事

業につき、「甲（被控訴人）は、乙（補助参加人）が行い、行う予定の・・・各関連事業をいずれも香芝・王寺環境施設組合事務処理に係る条例（令和3年香芝・王寺環境施設組合条例第1号）第2条第3号の甲自らが行うべき事務の事業」と認め」に改める。

4 当審における当事者の補充主張

(1) 控訴人

一部事務組合の事務は、各構成団体がその権能から除外し、共同処理事務として組合に移転した事務のみであり、各構成団体は、一部事務組合に移転した事務に係る権能を喪失する。

したがって、本件においても、本件各事業を被控訴人の共同処理事務とするのであれば、本件各事業に係る権能は被控訴人のみに帰属し、補助参加人には帰属しないことになるはずである。

しかし、本件事業1は、補助参加人が事業計画を策定し、補助参加人の一般予算を財源として、補助参加人が公共工事を発注し、補助参加人が完成建物の引渡しを受けて所有権を取得し、補助参加人が事業費の決算を行い、その議会で決算の承認を受けたものである。その後も現在に至るまで補助参加人の条例（香芝市地域交流センター条例（平成29年条例第2号））や規則で、補助参加人の公の施設とされ、利用の許可や取消しなどの権能を補助参加人の市長が行使し、徴求した使用料を補助参加人の歳入とし、補助参加人が指定管理者を選定・指定しているのである。

また、本件事業2も、事業計画の策定から予算、決算、供用開始の手続まで、すべて補助参加人が行っていることは、本件事業1と同様であり、建設された道路は、補助参加人の市道124号として認定されており、道路管理者は補助参加人である。本件覚書を締結した令和4年10月26日以降も、そのことに変わりはない。道路の敷地の所有権や利用権も、補助参加人が有しており、占用許可など道路法上の行政処分の権限も、補助参加人の市長が

道路管理者として行使している。

以上によれば、本件各事業に係る事務は明らかに補助参加人の事務であり、被控訴人の共同処理事務とはいえない。

(2) 被控訴人

地方公共団体の事業に対する事務帰属の判断については、当該事業の目的、利益、対価性等を考慮して実質的に判断すべきである。

本件焼却場は嫌悪施設であり、地元住民や地元自治会からの反対があればその施設の設置や管理を断念せざるを得ず、その地元対策はまさに本件焼却場の設置や管理運営を左右するものであるから、本件規約3条の「ごみ焼却施設の設置並びにこれに伴う財産の取得及び管理運営に関する事務」には、本件焼却場の設置及び管理・運営に関して地元住民からの理解を得るために実施する事業政策即ち地元対策事業が含まれると解すべきである。

むしろ、地元対策事業が被控訴人の事務に含まれないとすると、地元住民や地元自治会は、地元対策の交渉について被控訴人を相手にすることができず、他方で当該地元の地方公共団体は、過重な経済的負担を危惧し、共同事業における嫌悪施設の誘致を敬遠することになるから、事実上、嫌悪施設の共同事業ができなくなるという不都合が生じる。

また、本件各事業は施設の建設工事のみであり、その後の施設の管理運営や施設所有権の帰属とは無関係であるから、これらについての地方公共権能を喪失させるものではない。

なお、本件において、被控訴人の事務である本件各事業を補助参加人が先行して行ったことについては、被控訴人による代行依頼があったことから適法というべきであり、地方公共団体は、一部事務組合から委託を受けてこれを代行することができる。

以上によれば、本件各事業に係る事務は被控訴人の共同処理事務であることは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、控訴人の請求はいずれも理由があるものと判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 争点①②について

(1) 当裁判所は、下記(2)以下のとおり、本件各事業が何らかの意味において本件焼却場に係る所謂地元対策としての効果を発揮し得るものであったとしても、そのようなことに関わらず、当該各事業が被控訴人の共同処理事務に該当する余地はないものとする。

(2) 一部事務組合の設立には、その協議により規約を定め、総務大臣又は都道府県知事の許可を得なければならない（法284条2項。なお都道府県知事の許可は、第1号法定受託事務とされる（法298条1項）。）、総務大臣又は都道府県知事が当該規約に基づく組合を設立するか否かの決定権を持ち、一部事務組合はこの許可があったときにおいて成立するものと解される。

そして、一部事務組合の規約には、一部事務組合の共同処理する事務について規定を設けなければならない（法287条1項3号）、前記許可の下で成立した一部事務組合が、共同処理する事務を変更しようとするときは、設立時と同様に、関係地方公共団体の協議によりこれを定めた上、総務大臣又は都道府県知事の許可を得なければならない（法286条1項本文）。

上記のとおり、一部事務組合の設立許可の手續において、規約の内容がその許否の判断の基礎となる事項を示すものであることに鑑みると、一部事務組合の共同処理する事務は、規約の文言から客観的かつ合理的に特定される範囲内のものであることを要すると解すべきであり、一部事務組合がその設立後に、規約の変更手續によることなく、上記範囲を超える事務を共同処理の対象とすることは、規約の変更を総務大臣又は都道府県知事の許可にかからしめた法の趣旨を潜脱するものであって許されないと解するのが相当である。

(3) これを本件についてみると、地域交流センターの建設や道路の建設は、それがごみ焼却施設の設置によって不利益を受ける地元住民からの要望を端緒として計画され、また遂行されるとすれば、それによって地元住民の理解と協力が得られるという事実上の効果を生じる可能性があることは否定し難い。

しかしながら、地域交流センターの建設は、基本的には当該地域の福祉、防災その他の行政サービスの提供の一拠点としての目的及び機能を有する施設の整備事業であり、道路建設は、当該地域の都市計画の一部として、地域の交通や経済に関わる事業であって、いずれも本件規約3条の「ごみ焼却施設の設置並びにこれに伴う財産の取得及び管理運営に関する事務」の文言から客観的かつ合理的に特定される範囲を超えるものであることは明らかである。そもそも、地域交流センターや道路を建設することの社会的な意義ないし価値が、ごみ焼却施設の設置あるいはその管理運営の円滑を図ることのみで存すると考える者がいるとは思われないのであって、これらを建設することは、地元住民の納得を得るための手段という色彩を帯びながらも、地域住民に対するより広範な行政需要に向けられたサービスであることを本質とするものであることを疑う余地はない。

換言すれば、仮に、ごみ焼却施設という嫌悪施設の建設における所謂地元対策の必要性を否定できないとしても、地域交流センターや道路の建設計画にあたっては、ごみ焼却施設の近隣住民の要望のみならず、より広範囲にわたる地域全体の行政需要を考慮することが不可欠であり、建設後も、長期にわたって、地域の行政需要の実情や変化に対応した管理運営が求められるものであるから、そのような事情を無視して、建設計画の端緒における近隣住民との関わり（その時点における近隣住民の現実的な希望あるいは推定的な意向）のみに着目し、本件各事業の計画・遂行が地元住民の納得ないし協力を調達することに資するものであり得るからといって、これを本件規約3条所定の共同処理事務に含まれるとすることは、規約の文言の客観的・合理的

解釈を超えるものと言わざるを得ないのである。

なお、被控訴人は、本件各事業に係る施設建物や道路自体の建設と、建設後の管理運営とは別個のものであるとし、前者は被控訴人の共同処理事務であり、後者は補助参加人の事務であるとも主張する。

しかしながら、これらの建設に係る事業は、建設される施設の目的、用途、機能等を踏まえて、その設置場所や規模、仕様等が具体的に定められ、建築計画が策定されるのであって、被控訴人の上記主張は独自の見解というほかない。

- (4) 被控訴人の、地元対策が本件規約3条の「ごみ焼却施設の…管理運営に関する事務」に含まれるとの主張は、構成団体すなわち控訴人及び補助参加人之間において地元対策を共同処理事務に含ませる旨の合意が成立し、かつ、同条からそのような合意が読み取れることを前提とするものと理解される。

この点、当裁判所は、上記のように、一部事務組合の共同処理事務は、当該組合の規約の文言から客観的かつ合理的に特定される範囲内のものであることを要するものであり、本件各事業はこの範囲を客観的に逸脱していると考えるが、この点をひとまず措いても、以下に述べる諸点に照らせば、被控訴人の主張の前提としての、地元対策を共同処理事務に含ませる旨の合意の成立を認める余地はないというべきである。

ア 原判決を補正の上引用したとおり、平成27年3月19日開催の補助参加人の議会（定例会）において、補助参加人の担当職員（都市創造部長）は、従前から香芝市内における「地元対策費」は補助参加人が負担し、王寺町内におけるものは控訴人が負担してきた経緯があり、そのような状況に変更はない旨の答弁をし（前提事実12）、令和3年8月19日（甲4）開催の被控訴人の新ごみ処理施設建設調査特別委員会において、本件事業2が被控訴人の共同処理事務に当たるのであれば、これを補助参加人に負担させるのは問題である旨の委員からの指摘に対して、被控訴人の当時の

管理者（香芝市長）及び副管理者（王寺町長）が、いずれも、「地元対策」は基本的には控訴人及び補助参加人がそれぞれ実施するものである旨の答弁をしている（前提事実(14)）。これらは、公式の議会あるいは委員会において、権限を有する担当職員あるいは組織（被控訴人）の執行機関の地位にある者が公式にした発言であって、これを軽視することはおよそ不可能である。そして、昭和51年9月に本件規約が制定（前提事実(1)）されてから長期間が経過した平成27年あるいは令和3年（その間にも6年の間隔がある。）の段階に至ってなお、上記のような答弁が行われていることは、被控訴人あるいはその構成団体たる控訴人及び補助参加人において、本件規約3条の共同処理事務に地元対策が含まれるものとは被控訴人設立当初から意識されていなかったことを強く推認させる。

イ 控訴人は、被控訴人設立の4年後の昭和55年8月から昭和56年9月までの間に、本件焼却場に関して、王寺町内の7自治会・1水利組合に協力金として合計5443万円を控訴人単独の負担で支払っており（前提事実(1)、(2)）。補助参加人も、平成11年3月に、香芝市内の4自治会に対し、本件焼却場への搬入による通行量の増加に対処するための交通安全対策金各125万円を補助参加人単独の負担で支払っている。地元対策を本件規約上の共同処理事務に含めしめる旨の合意が成立しているとするれば、これらの事実を合理的に理解することは困難である。

他方、補助参加人は、平成6年9月27日、香芝市内の3自治会との間で、昭和57年協定書（前提事実(3)）に規定された内容を前提に、上記3自治会への協力金各500万円（合計1500万円）の支払を約する旨の覚書を取り交わし、控訴人は、そのうち600万円を負担した事実がある（前提事実(5)）。また、補助参加人は、平成14年12月4日にも、香芝市内の4自治会との間で、上記協定書に規定された内容を前提に、上記4自治会の公共公益事業に対する助成金としてそれぞれ350万円（合計1

400万円)を上限とする金員の支払を約する覚書及び確認書を取り交わし、控訴人は、そのうち400万円を負担した事実がある(前提事実(7))。しかしながら、控訴人のこの2回合計1000万円の負担は、必ずしも、本件規約3条の共同処理事務の遂行に関係付けられたものと理解しなければ説明のつかないものではない。かえって、これらの処理の基礎となった各覚書・確認書(乙3)はいずれも香芝市長と各自治会長の名義で作成されており、そこに被控訴人、控訴人ないしそれらの関係者が合意の当事者としてはもちろん、立会人あるいは関係人等の立場で関与していることを窺わせる記載すら見当たらないのであって、上記控訴人の2回にわたる金員負担は、本件規約3条を通じて合意されたところの履行という趣旨を含まない、行政上の判断としての対応であったと理解することも十分に可能であり、むしろ上記各覚書・確認書の体裁上そのように解することが自然であって、前段に指摘した事情とも整合するということができる(これらの金員の支出が真に本件規約3条を通じて合意されたところの履行という性格のものであるなら、そのことを直接に証明可能な客観的資料(書面)を残すことが地方公共団体の事務処理の在り方として当然であろうが、そのようなものは記録上全く存在しない。)

ウ 補助参加人は、平成27年3月17日、L自治会との間で本件事業1の、またI自治会との間で本件事業2の、各実施を内容とする覚書を締結した(前提事実(11))が、これらの覚書についても、その作成者は香芝市長と各自治会長であり、被控訴人、控訴人ないしそれらの関係者が合意の当事者、立会人あるいは関係人等の立場で関与していることを窺わせる記載は存在しない。上記イに説示したのと同様に、本件各事業が本件規約3条の共同処理事務に含まれるものであるとすれば、これらの覚書の体裁は不合理なものとして評さざるを得ない。

エ さらに、補助参加人は、平成27年7月頃本件事業1に着手し、平成2

9年7月頃これを完了させ、平成28年1月頃本件事業2に着手し、令和3年7月頃これを完了させたところ、本件各事業は補助参加人の事業として監査を受けて決算の経路をたっている（前提事実13）。本件各事業が（地元対策として）被控訴人の共同処理事務に含まれ、構成団体である控訴人及び補助参加人もそのように認識していたとするなら、このような事態は理解し難いものとなる。すなわち、一部事務組合の設立目的である共同処理事務に係る権能は、一部事務組合の設立により、一部事務組合に移譲され、構成団体である地方公共団体の権能から除外されるものと解される（法284条2項後段）のであるから、本件各事業が補助参加人の事業であることを前提に監査を受けたり決算の経路をたたりすることは上記各事業が共同処理事務に属することと両立し難いものと考えられるからである。

オ 以上の諸点に鑑みると、本件規約3条の制定時において、被控訴人の共同処理事務に地元対策を含ましめる旨の合意が控訴人と補助参加人との間で成立していたと認めることは困難であり、他に、当時そのような合意が成立したことを認めるに足る証拠もないから、この点に係る被控訴人の主張は採用することができない。

カ なお、被控訴人は、本件各事業に対する上記監査や決算の経路の後である令和3年10月27日、「香芝・王寺環境施設組合事務処理に係る条例」を制定し、そこにおいて、本件規約3条に係る共同処理事務に「ごみ焼却施設の設置に伴い周辺地域に対して実施するコミュニティ施設、周辺道路等及び関連事業等の整備」が含まれる旨の定め（2条3号）を設け、同条例は同年11月5日施行された（前提事実15）。しかしながら、既に説示したとおり、一部事務組合の規約には、その共同処理事務について規定を設けなければならない、その内容を事後的に変更しようとするときは、設立時と同様に、関係地方公共団体の協議によりこれを定めた上、総務大臣又は都道府県知事の許可を得なければならないところ、上記条例2条3号に

よって共同処理事務の範囲が拡張されたことについて必要な許可がされた事実を認めるに足りる証拠はないから、上記条例が制定されたことによって、以上の判断が左右されるものではないし、仮に今後その種の許可がされたからといって、既に完了している本件各事業が共同処理事務の性質を帯びるに至ることもないというべきである。

(5) 付言するに、前記説示のとおり、一部事務組合の共同処理事務に係る権能は、一部事務組合の設立により、一部事務組合に委譲され、構成団体である地方公共団体の権能から除外されることとなるのであって、このような重大な効果に照らせば、共同処理事務の範囲についてこれを規約事項とし、総務大臣又は都道府県知事の許可にかからしめることに十分な合理性がある。しかるところ、被控訴人の主張する地元対策は、本来の共同処理事務の遂行に付随して、地元住民の要望に基づいて策定・実施されるものであり、その性質上、広範囲に及ぶ非定型的な各種事業が含まれ得る。したがって、被控訴人主張のように地元対策が広く共同処理事務に含まれると解することは、一部事務組合の設立時点において、いつ、どのような事業が一部事務組合の権能とされる(すなわち、構成団体である地方公共団体の権能から除外される)ことになるのか予測することを困難ならしめるものであって、前記のとおり、共同処理する事務の変更を総務大臣又は都道府県知事の許可にかからしめた趣旨は没却される。この意味においても、被控訴人の主張は合理的なものではないというべきである。

(6) 以上検討したところによれば、本件規約3条に定める共同処理事務に地元対策が含まれること及び本件各事業が被控訴人の共同処理事務であることを根拠として、その費用を被控訴人の負担とすることは、一部事務組合の制度趣旨及び関係法条に照らしても、また当事者の意思に鑑みても、許容される余地はないと判断される。

3 したがって、その余の争点について検討するまでもなく、別紙1債務目録記

載の債務は、その前提となる組合の経費の発生を認めることができないから、存在しないことに帰する。

また、前記引用に係る前提事実(19)のとおり、被控訴人が控訴人に対して支払うべき別紙3債権目録記載の各債権を受働債権とする被控訴人による相殺は、その自働債権の成立が認められない以上、失当というべきであり、被控訴人は控訴人に対し、別紙3債権目録記載の各債権につき、その支払義務を負うものと認められる。

4 結論

以上によれば、控訴人の請求はいずれも理由があるからこれを認容すべきであり、これと異なる原判決は失当であって、控訴人の本件控訴は理由があるから、原判決を取り消して、控訴人の請求をいずれも認容することとし、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官 大 島 雅 弘

裁判官 福 井 美 枝

裁判官 竹 添 明 夫

(別紙1)

債 務 目 録

被控訴人と補助参加人との間で締結された令和4年10月26日付け覚書及び同日付協議書に基づき、被控訴人が補助参加人に対して負担した別紙2事業目録記載の各事業に係る償還金債務について、被控訴人の規約11条に基づき控訴人が被控訴人に対して負担する分担金債務5258万0898円（令和7年から令和24年まで毎年5月31日を支払期限とする分割金（別紙2事業目録記載1の事業につき3043万0404円、同目録記載2の事業につき2215万0494円）の合計金）

以上

(別紙2)

事業目録

- | | | |
|---|------|------------------------------|
| 1 | 事業内容 | 地域交流センター整備事業（香芝市地域交流センターの建設） |
| | 設置場所 | 香芝市（住所省略） |
| | 建物規模 | 総床面積約600㎡ |
| 2 | 事業内容 | 道路新設事業 |
| | 設置場所 | 香芝市（住所省略） |
| | 道路規模 | 道路延長 約160m
道路幅員 5.0～6.0m |

以上

(別紙3)

債 権 目 録

- 1 被控訴人の令和4年補正予算に基づき控訴人に戻入された、令和4年度の余剰
分担金返還請求債権717万1000円のうち、292万1178円
- 2 被控訴人の令和5年補正予算に基づき控訴人に戻入された、令和5年度の余剰
分担金返還請求債権613万6200円のうち、292万1161円

以 上