

資料提供

令和5年(2023年)12月7日
総務部市町村課
課長：戸塚 崇文
担当：課長補佐 秋野 (2465)
電話：029-301-2467 (直通)

自治紛争処理委員による調停案の受諾の勧告について

この度、かすみがうら市から調停申請のあった霞台厚生施設組合の旧焼却施設解体費用負担に係る紛争に関して、昨日(12月6日)、自治紛争処理委員から当事者であるかすみがうら市及び霞台厚生施設組合に対し、下記のとおり調停案を示し、受諾を勧告いたしましたので、お知らせいたします。

記

- 1 調停案の内容 別紙のとおり
- 2 勧告期日・場所 2023年12月6日(水) 午前10時30分～
茨城県庁 1107会議室
- 3 自治紛争処理委員 吉田 勉 氏(常磐大学総合政策学部教授)
上畠 佳子 氏(弁護士)
石川 和宏 氏(水戸商工会議所理事)
- 4 当事者(勧告の際の出席者)
かすみがうら市 副市長 飯塚 一政 氏
霞台厚生施設組合 事務局長 小澤 喜蔵 氏

5 調停案の受諾の勧告までの経過

月 日	内 容
9月27日(水)	かすみがうら市からの調停申請受理
10月10日(火)	自治紛争処理委員任命・付託
10月11日(水)	第1回会議：申請内容の精査、審議日程等の決定
10月26日(木)	第2回会議：かすみがうら市からのヒアリング
11月7日(火)	第3回会議：霞台厚生施設組合からのヒアリング
11月28日(火)	第4回会議：調停案の検討
12月6日(水)	第5回会議：調停案の決定
	調停案の受諾の勧告
12月7日(木)	調停案の公表

【参考】自治紛争処理委員による審議資料

	内 容	備 考
1	自治紛争処理委員の調停に関する申請書 (R5. 9. 27) ・ 組合同規約等、関係書類計 42 点	かすみがうら市
2	自治紛争処理委員の調停に関する申請書に対する認否等 (R5. 10. 20) ・ 正副管理者会議資料等、関係書類計 22 点	霞台厚生施設組合
3	自治紛争処理委員による確認事項に対する回答書 (R5. 10. 20) ・ 規約、協定書等での文言の意味、趣旨等、関係書類計 11 点	霞台厚生施設組合
4	反論及び主張 (R5. 11. 17) ・ 組合の共同処理する事務の根拠規定等、関係書類計 3 点	霞台厚生施設組合 代理人弁護士
5	自治紛争処理委員による確認事項に対する回答書 (R5. 11. 24) ・ 組合同規約等の改正手続き	霞台厚生施設組合

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 251 条の 2 第 1 項の規定に基づく令和 5 年 9 月 27 日付かすみがうら市長による調停申請の件について、同条第 3 項の規定により調停案を作成したので、理由を付してその要旨を公表する。

令和 5 年 12 月 6 日

茨城県自治紛争処理委員委員長	吉田 勉
茨城県自治紛争処理委員	上畠 佳子
茨城県自治紛争処理委員	石川 和宏

第 1 要 旨

かすみがうら市（以下「申請者」という。）と霞台厚生施設組合（以下「組合」という。）の間で紛争が生じている組合所有の旧焼却施設（以下「旧施設」という。）の解体費負担問題（以下「本件」という。）について、当事者からの聴取内容及び提出書類、関係規定等に基づいて審議し、次のとおり調停案を作成した。

- 1 申請者は、組合に対し、正副管理者会議で承認された旧施設解体費用を負担すること。
- 2 組合は、申請者による旧施設解体費用の支払が遅延したことにより、組合に生じた損害（督促手数料、延滞金等）について、申請者に対する請求を放棄すること。
- 3 組合は、今後、組合の共同処理事務遂行に当たり、霞台厚生施設組合同規約（以下「規約」という。）、協定等の規定の関係、文言の意義等を明確にした上で丁寧な協議を行い、その協議結果によっては規約の改正や協定の締結等を適切に行い、4 市町間での誤解等を生じない明確かつ適切な意思決定につながる業務の運営に努めること。

なお、本件紛争は、当事者間のコミュニケーション不足が一因で生じたものとも言えるため、組合は、十分な相互理解に基づく円滑な業務運営を推進し、もって 4 市町住民へのよりよいサービス提供が図られるよう努められたい。

第 2 理 由

1 はじめに

本件紛争は、組合所有の旧施設解体費用を、合意に基づいて 4 市町（石岡市、

小美玉市、かすみがうら市、茨城町)で負担すべきか、旧施設を従前使用していた2市(石岡市、小美玉市)で負担すべきかについて、申請者と組合との間で生じているものである。

組合は、ごみ処理に係る一部事務組合の再編に伴い、元々の構成団体である石岡市と小美玉市に、平成27年4月に申請者と茨城町が新たに加わる形で、現在4市町で構成されている。

令和3年4月1日から、組合所有の新しいごみ処理施設が稼働し、現在上記4市町が使用している。

他方で、石岡市及び小美玉市が従前使用していた旧施設については、今後解体し、その跡地には、4市町が使用するストックヤードを整備する計画となっている。

本件紛争における争点は、(1)旧施設解体費用について4市町で負担することの合意があったと認められるか、仮に合意があったと認められる場合、(2)当該合意が相当なものといえるか、(3)申請者が当該合意を撤回することはできるか、それをどう扱うべきかという3点である。

そして、(1)に関しては、組合の共同処理する事務に関する根拠規定の定め及び合意に至る手続が適切であったのかといった問題、(2)に関しては、事業負担の妥当性と公平性の観点から不合理ではないか、申請者の前市長の合意に至った判断が不適切な環境設定の中でなされたものといえるのかといった問題、(3)に関しては、申請者が当該合意を撤回することによる効果といった問題も3つの争点の中で検討する。

2 検 討

(1) 旧施設解体費用について4市町で負担することの合意があったと認められるか

申請者は、組合が旧施設解体の根拠として主張する規約第3条第2号記載の「関連施設の整備並びにこれらに附帯する事務」に、旧施設の解体工事が含まれるとは言い難いとし、共同処理する事務を明確にする上で規約変更といった慎重な手続をすべきだったと主張する。さらに、4市町で平成28年8月22日に締結した「ごみ処理広域化に伴う新処理施設及び関連施設の経費負担等に係る協定」(以下「負担協定」という。)に定める第4条ただし書による別途協議に相当する合意形成のみで、規約に基づく議決が行われていないことは協定の拡大解釈で極めて重大な濫用であると指摘している。

これに対し、組合は、旧施設の解体に関する規約第3条第2号の改正案について、令和2年5月のごみ処理広域化調整等会議(組合事務局長及び4市町の環境担当部長で構成)で協議し、内容確認の上、同年6月の正副管理者会議で了承さ

れたこと、同年7月の組合議会において規約改正案の説明を行い、同年9月の4市町議会で議決され、同年11月に茨城県知事の許可を受けたこと、規約改正と並行して、霞台厚生施設組合地域循環型社会形成推進地域計画（第2期計画）の策定のため、同年4月の調整等会議にて旧施設跡地の整備内容、解体・整備スケジュール等を説明した上で、同年7月の正副管理者会議において、旧施設跡地利用案を協議し、了承を経たこと、その後、旧施設を解体し、新たなストックヤードを整備することを盛り込んだ第2期計画を策定し、同計画が、同年8月の調整等会議及び正副管理者会議で了承され国の承認を経たことなどの経緯からすると、規約第3条第2号の「関連施設の整備並びにこれらに附帯する事務」の文言には、旧施設の解体事業が含まれていると反論している。

当事者双方からの聴取及び提出資料等によれば、組合がこれまで踏襲してきた意思決定手続は、規約、協定、それに基づく正副管理者会議の承認及び予算等の組合議会の議決という一連の手続により構成されているものと認められる。

したがって、規約や協定書上に、「旧施設の解体」との明確な文言がなくとも、当該解体事業を規約第3条第2号の「関連施設の整備並びにこれらに附帯する事務」に位置付けられるものとして扱い、さらに負担協定第4条ただし書の「協議」に基づき、正副管理者会議において様々な資料を基に議論した上で、費用負担に関する合意を形成したとしても、通常に自治体が行う事務遂行の在り方として、あり得ないわけではなく、それへの良否の印象は別として、ことさら疑義を抱くものとまではいえない。

すなわち、負担協定第2条・第3条において、新施設の整備に伴い高齢者福祉センター白雲荘の廃止解体についての4市町の負担割合は決定しているものの、当該時点で未決定であったごみ処理広域化に伴う事業について、負担協定第4条ただし書記載の協議に委ねることは、計画の進行上許容されるといえる。

そして、旧施設の解体事業に関しては、負担協定同条ただし書に基づき、正副管理者会議において議論し、具体的には令和元年度第5回会議（R2.1.29）において、茨城町及び申請者が、使用していない自治体が解体費用を負担するのは理屈が通じないと反対の姿勢を示したのに端を発し、その後の令和2年度第2回（R2.5.7）から第5回（R2.8.31）までの会議において、旧施設の土地取得費用と解体費用との比較検討、交付金の充当見込等の情報を踏まえて、4市町で協議が行われ、最終的には第4回会議（R2.7.31）で提出された「令和3年度以降の費用負担割合の確認について」と題する資料をもとに、4市町それぞれの解体費用負担割合が了承されるに至っている経過及びその後4市町において、解体費用に関する予算議決がなされている事実が、本調停提出資料から認められる。

上記の経緯に鑑みると、旧施設の解体については、申請者を含めた4市町が、費用を負担することについて合意があったものと判断することが合理的である。

すなわち、事後的に意思決定手続を検証すると、規約や協定の解釈等に疑義が生じうるとしても、本件では、上記一連の正副管理者会議における協議・決定やそれを踏まえた4市町議会の対応等により、その意思決定手続は補完されていると言え、全体として見れば、旧施設解体費用の負担について、4市町間で合意形成がなされているといえる。

ただし、本調停における結論は上記のとおりであるが、適切な事務処理を進めるべき観点から、以下付言する。

すなわち、組合が、本件に関する規定の解釈や運用において主張する内容が、一義的に明確とはいえない点は適切な事務処理の観点からは問題であったと言わざるを得ない。例えば、規約第3条第2号の「関連施設」という文言だけでは、何が含まれるのか明確ではなく、仮に議論当時の関係者間で一定の共通認識があったとしても、後日検証する場合には、著しく不明確であるがゆえに、複数の理解・解釈の仕方が生じうるものであった。それゆえ、申請者が、貴重な財源を確保し適切な財政運営を図ろうとする立場から意思決定手続等に疑念を持ち、あるいは異議を申し立てる余地が生まれたといっても過言ではない。

4市町における後日の不協和を防止するためにも、さらには十分な相互理解のもと合理的な事務事業を進めていく上でも、後日の検証に十分に耐えうる行財政運営を図っていくことが組合には求められ、そのため、より一層明確な規約の制定、協定の締結及び合意等の手続を明示的に記録する方式を講じるべきである。これは、特に、複数の自治体が一緒になって広域的な団体・組合として運営する上では極めて重要なことである。

(2) 当該合意が相当なものといえるか

申請者は、旧新治地方広域事務組合及び旧茨城美野里環境組合の各々の焼却施設の解体費用については、当該施設を使用していた自治体が負担したこと等から、旧施設を使用していない申請者が、解体費用を負担することは、事業負担の妥当性と公平性の観点から不合理である旨指摘する。

すなわち、「旧施設の解体に関する経費は、原因者であり受益者であった石岡市と小美玉市が負担すべきものである」とし、「市が当該負担金を支出する行為は地方財政法第28条の2（地方公共団体相互間における経費の負担関係）に抵触するとともに、地方自治法232条（経費の支弁等）に違反する」旨、主張している。

これに対し、組合は、加入の時点に関わらず、従前から組合が保有している積極財産を4市町の共有財産と位置付け、一方で、消極財産についても、同様に加入の時点に関わらず、4市町が負担するものと位置付け、「旧施設は4市町の共有財産である」とし、先に述べたように令和2年度の正副管理者会議で協議し、

令和3年度以降の費用負担割合について合意している旨、反論している。

この点を検討するに、上記2つの旧組合は解散に伴う解体がなされたもので、事業継続が存在しない一方で、本件の旧施設の解体は、将来の事業継続を前提としてなされるものであって、その事情が異なる。そうすると、旧施設を今後継続的に利用する4市町の共有財産と位置付け、その解体費用を4市町が負担することには相応の合理性があるといえる。

さらに、申請者は、「正副管理者会議において旧施設を4市町の負担で解体する」とした決定は、組合の土地の取得費用を支払う必要がないにもかかわらず、土地の取得費用と旧施設解体費用を比較した資料(以下「本件比較資料」という。)に基づき協議し、金額の少ない解体費用への支払を誘導させられた」、「前市長が旧施設解体費用を負担する」とした意思決定は、錯誤などを誘発する可能性の高い環境であったと認められる」などと主張する。

この点については、令和2年1月から7月にかけての4回にわたる正副管理者会議の議論の経緯及び提出資料に鑑みると、本件比較資料は、旧施設解体費用の負担について、現に使用している土地を仮に取得したとすればどの程度の負担になるかを具体的に示すことによって、解体費用を負担する判断の一助にしてみたいとの趣旨で提示されたものと認められる。その上で、申請者の前市長は、上記趣旨を十分理解して、解体費用負担の意思決定を行ったものと言えるのであるから、ことさら錯誤等を誘発するような環境にあったとする申請者の主張は採用し難い。

もともと、上記付言で指摘したとおり、旧施設解体費用の負担について、4市町間で合意に至りながら、その合意結果を踏まえた規約の改正や新たな協定の締結、組合議会への報告等の手続がなされなかったために、旧施設解体費用の負担に関する明確な根拠規定が残らない結果となり、本件紛争を引き起こす事態を招いてしまったことは、著しく残念である。組合に対しては、今後重要な意思決定を行った際には、規約の改正や協定又は覚書を締結するといった事務手続の改善を行うよう強く要請する。

(3) 申請者が当該合意を撤回することはできるか、それをどう扱うべきか

当事者からの聴取内容その他関係資料によると、申請者は、令和4年7月の市長交代を契機として、旧施設解体費用の負担を争う姿勢となったことが認められる。

これに関し、組合は、「選挙で首長や議会が変わる度に決定が覆されるようでは行政の継続性から問題であり、広域連携の秩序や信義則が崩れては事業は成り立たない」などと主張する。

この点に関しては、自治体の施策変更と賠償責任に関する最高裁第三小法廷

昭和 56 年 1 月 27 日判決の考え方が参考になる。当該判決が、「地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則は地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則であり、また、地方公共団体のような行政主体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、右施策が社会情勢の変動等に伴って変更されることがあることはもとより当然であって、地方公共団体は原則として右決定に拘束されるものではない」と判示するとおり、本件で、申請者が、住民自治の観点から、市長交代を契機にこれまでの合意を撤回して異なる方策を選択することは必ずしも不可能ではないといえよう。

しかしながら、上記判決では、施策変更自体は認められるとしつつも、「右のように密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して法的保護が与えられなければならないものというべきである。すなわち、右施策が変更されることにより、前記の勧告等に動機づけられて前記のような活動に入った者がその信頼に反して所期の活動を妨げられ、社会観念上看過することのできない程度の積極的損害を被る場合に、地方公共団体において右損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむをえない客観的事情によるのでない限り、当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法性を帯び、地方公共団体の不法行為責任を生ぜしめるといわなければならない。」として、施策変更に伴って生じた損害について、自治体の賠償責任を認めている。

このような考え方を本件に即して考えると、申請者が、一旦合意に至った旧施設解体費用の負担について、その後の住民自治を巡る状況により合意を撤回することができるとしても、その場合には、組合事業の円滑な遂行に対する大きな妨げとなるばかりか、解体事業の中止・延期に係る損害や国からの交付金不交付に伴う損害、本件紛争を解決するための行政訴訟費用等の損害を補償するなどの代替措置を講じない限り、不法行為に基づく損害賠償責任が生じる可能性がある。

さらに、その場合は、任意の交渉による本件紛争の解決は困難となり、行政訴訟等の法的手続によらざるを得ないと言え、当事者双方が、多額の訴訟費用及び長期に渡る人的資源の投入等の負担を要する結果ともなりうる。

3 結 語

以上に鑑みると、隣接自治体間における問題解決の有り様としては、当事者双方が、上記のとおり、4市町で旧施設解体費用を負担する合意に至ったという事実を尊重し、申請者が組合に対し、上記合意に基づく旧施設解体費用を負担すること、他方で、組合は本件に関し、疑義が生じうる意思決定手続であったことを認め、今後、組合の共同処理事務遂行に当たり、規約、協定等の規定の関係、文言の意義等を明確にした上で丁寧な協議を行い、その協議結果によっては規約の改正や協定の締結等を適切に行い、4市町間での誤解等を生じない明確かつ適切な意思決定につながる業務の運営を心がけることとし、今後4市町が連携して協調的な関係のもとで住民生活に密接な事業を推進していくことこそが、隣接自治体の行政運営によりよい効果をもたらすものといえる。

なお、今後、申請者及び組合が相互に協力して事業を進め、住民の福利厚生に寄与してもらいたいとの趣旨から、申請者が負担する費用の範囲は、あくまでも従前の合意に基づく解体費用に限定することとし、申請者による旧施設解体費用の支払が遅延したことにより、組合に生じた損害（督促手数料、延滞金等）は対象外とするのが適当であるものと考えた。

以上が、本調停案の要旨及び理由である。

本調停案は申請者及び組合に対して、最大限配慮した内容になっており、両者が互譲の精神に基づいて本調停案を受諾し、本件紛争が解決されることを強く期待するものである。

以上