

水道事業をめぐる諸問題－基盤強化、広域化、PFI、免責規定条例－

日本大学法務研究科(法科大学院) 小幡純子

1. 水道事業基盤強化報告書 平成 28 年 11 月 (厚生科学審議会生活環境水道部会 水道事業の維持・向上に関する専門委員会) [資料 1]

I 水道事業をめぐる現状と課題

- ・人口減少化社会 水需要の 4 割減少 小規模水道事業者の経営状況悪化
- ・水道施設老朽化の進行 水道施設更新・耐震化の低い実施状況
- ・水道事業職員数 3 割減少 技術の維持、継承が課題
- ・水道料金値上げ(できない)問題

II 課題に対する対応案

(1)適切な資産管理の推進

台帳整備、点検を含む維持・修繕、更新需要・財政収支の見直しの試算・計画的な更新、給水需要に見合った施設規模への見直し

(2)持続可能なサービスに見合う水道料金の設定

総括原価主義、持続可能な水道を保つための料金原価とするために、将来の施設更新に必要な資産維持費が計上されるべきことを住民にわかりやすく公表

(3)広域連携の推進

都道府県の積極的な関与による広域連携の推進 水道事業基盤強化計画

(4)官民連携の推進

PFI コンセッション方式で水道運営事業権設定を可能とする。

(5) 指定給水装置工事事業者制度の改善

2. 水道法改正(平成 30 年法律第 92 号) [資料 2]

(1)水道事業の基盤強化、広域連携の推進(1 条、2 条の 2、5 条の 2、5 条の 3、5 条の 4)

1 条の目的に、「水道の基盤を強化」を入れる

2条の2 国、都道府県、市町村等―水道の基盤の強化に関する責務を規定

都道府県 広域的な連携の推進役としての責務を規定

水道の市町村経営原則

- ・水道基盤強化計画(5条の3) [資料3]

1項 都道府県は、水道の基盤の強化のため必要があると認めるときは、水道基盤強化計画を定めることができる。

4項 あらかじめ計画区域内の市町村…の同意を得なければならない。

- ・広域的連携等推進協議会設置(5条の4)

◎広域連携の例 [資料4①]

- ・事業統合 平成30年～香川県広域水道企業団
- ・経営の一体化 令和5年～ 広島県水道広域連合企業団
- ・業務の共同化 管理の一体化 平成27年 神奈川県内5水道事業者
施設の共同化(取水場、浄水場、水質試験センターなど)

◎大阪府水道基盤強化計画 [資料4②]

令和5年6月策定 目標年次令和19年度 水道法5条の3に基づく計画

(2)適切な資産管理の推進(22条の2、22条の3、22条の4)

水道事業者 点検を含む施設の維持・修繕、台帳整備の義務付け

水道施設の計画的更新に努める、水道施設の更新費用を含む収支の見通しの作成・公表に努める。

(3)官民連携の推進(24条の4～24条の13)

地方公共団体が、水道事業者としての位置付けを維持しつつ、水道施設の運営権を民間事業者を設定できる方式を創設 PFI法のコンセッション

地方公共団体はPFI法に基づく議会承認等の手続を経るとともに、水道法に基づき、厚生労働大臣の許可を受けることにより、民間事業者に施設の運営権を設定。

運営権者は、設定された運営権の範囲で水道施設を運営。利用料金も自ら収受。
地方公共団体は、運営権者が設定する水道施設の利用料金の範囲等を事前に条例
で定める。地方公共団体は、運営権者の監視・監督を行う。

水道事業の認可は市町村が受けることとし、水道事業の最終責任は市町村が担
う。災害時など非常時の役割分担についても、大臣等が確認した上で許可

◎コンセッション事例 宮城県上工下水一体官民連携運営事業 2022年4月～

[資料5]

3. 水道施設不具合による断水により生じた損害と市給水条例の免責規定 [資料6]

—宮古島市水道給水条例の免責規定と水道法—

平成30年4月27日から継続的な断水が生じた原因は市が設置管理していた配水池に
昭和53年頃以降設置されていたボールタップの不具合による。断水により宿泊施設
における営業利益の喪失等の損害が生じたとして市に対し損害賠償請求。

宮古島市水道事業給水条例16条1項「給水は、非常災害、水道施設の損傷、公益上
その他やむを得ない事情及び法令又はこの条例の規定による場合のほか、制限又は停
止することはない」、同条3項は「第1項の規定による、給水の制限又は停止のため
損害を生ずることがあっても、市はその責めを負わない」(免責条項)と規定する。

—厚生省水道課長通知(昭和33.11.1衛水第61号)で標準給水条例とされていた。

◎第1審(那覇地判令和2・8・7)

本件条例16条3項の免責規定の合憲性について、憲法29条の財産権保障との関係で
「本件免責条項は水道施設の損傷がYの軽過失に基づく場合にYの責任を免除するも
ので…水道施設の損傷がYの故意又は重過失に基づく場合についてまでYの責任を免
除するものではない」との限定解釈を行い、そのうえで重過失はないとして、市の債
務不履行責任を否定。

「水道事業は、最も重要な社会基盤の一つを担うものとして極めて公共性の高い事業
であるところ、これを営む水道事業者にあっては、事業地域に在するあまねく需要者
に対して、清浄かつ豊富な水を低廉に供給することが要請されている(水道法1
条)。その一方で、水道事業者における人的及び経済的な制約の存在は否定できず、
事業地域全体に、地中も含めて張り巡らされている水道施設を完璧に維持・管理する

ことが困難であることは容易に推察することができるのであって、それにもかかわらず、水道施設の損傷による給水義務の不履行について、水道事業者に過失がある場合に、需要者に対する損害賠償が認められるとすれば、一たび断水となれば極めて多数の者に損害が生じ得る水道事業の性質に照らし、断水により被告が負担すべき賠償額が極めて多額となる可能性があり、その結果、需要者に対する水道料金の値上げを余儀なくされ、清浄かつ豊富な水を低廉な価格によりあまねく需要者に供給するという水道法の要請に反する事態を招来するおそれがあるものと認められる。「本件条例が本件免責条項を設けた趣旨は、以上のような事態を防止し、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、水道施設の損傷に伴う給水義務の不履行に係る損害賠償を限定することにあるものと解される」。

◎最判令和4・7・19民集76巻5号1235頁、判時2543=2544号50頁、判タ1501号47頁

「水道法15条2項は、本文において、水道事業者は当該水道により給水を受ける者に対し常時水を供給しなければならないとして、水道事業者が常時給水の義務を負う旨を定めた上でただし書において、『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』には給水を停止することができる旨を定めており、本件条例16条1項は、『非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情』等による場合のほか、給水は制限又は停止することはない旨を定めている。

…水道法15条2項が利用者保護の要請に基づく強行規定であると解され、本件条例16条1項が水道法14条1項の供給規程として定められたものであることに鑑みると、本件条例16条1項は水道事業者が負う給水義務の内容を定める水道法15条2項を受けて、原則として水道の利用者に対し常時水が供給されることを確認したものにすぎないというべきである。そうすると、本件条例16条1項が例外的に給水を停止することがあると定める上記場合は水道法15条2項ただし書の『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』と同一の内容を意味する。そして、本件条例16条3項は、同条1項の定める場合において、給水の停止のため水道の利用者に損害が生ずることがあつてもYは責任を負わない旨を定めているところ、上記の場合、水道事業者は水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないのであるから、水道事業者であるYが給水を停止したとしても、給水義務の不履行となるものではない。」

「したがって、本件条例16条3項は、Yが、水道法15条2項ただし書により水道の利用者に対し給水義務を負わない場合において、当該使用者との関係で給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を負うものではないことを確認した規定にすぎず、Yが

給水義務を負う場合において、同義務の不履行に基づく損害賠償責任を免除した規定ではないと解するのが相当である。」

「本件断水につき、災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合に当たるか否かなどについて更に審理を尽く」すべきとして、本件を原審に差し戻す。

◎差戻控訴審 福岡高判令和5・12・21 裁判所 web

水道法15条2項ただし書「災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」に該当するかどうかの検討の前提として、本件破損の原因の詳細につき検討。

[本件断水の原因] 本件ボールタップの不具合により本件配水池への流入量が制限されたことにある。本件破損の原因は、長年の使用による経年劣化であり台風等の災害によるものではないと推認できる。本件ボールタップは、昭和53年頃に設置されて以降、本件断水の時点まで、交換されることなく約40年にわたって使用されていた(地方公営企業法上、「水道用又は工業用水道用設備」の耐用年数は17年)。本件ボールタップは、本件断水当時、耐用年数を相当期間超過して使用が継続されていたと認められ、被控訴人が本件破損の前に、本件ボールタップに関する整備・交換の時期について具体的に検討したことがあったとは認められない。

→ 本件ボールタップが、配水池、すなわち多くの地区に配水する基幹施設の貯水量を適正に保つ重要な役割を有すること、相当の力を受け、水に濡れる部材があるのに、約40年にわたり取り換えられなかったことなどから、水道法15条2項ただし書の「その他正当な理由があつてやむを得ない場合」に該当するとはいえない。

「宮古島市は、…水道施設を良好な状態に保つためその維持及び修繕を行わなければならない義務及び水道施設の状況を勘案して適切な時期に同施設を維持するために必要な措置を講ずる等の義務を負っていたと解される。市は、自身に帰責性のある給水義務の不履行があつたから、本件断水によりXらに与えた損害を賠償する責任を負う」。一市の損害賠償責任を認容

以上