

水道事業給水条例に規定する水道事業者の免責条項の意義

[最三判令和4・7・19 裁時1796号1頁]



山形大学准教授 和泉田保一

事実の概要

平成30年4月27日午後から同年5月1日未明までの間、宮古島市伊良部島南部において、継続的な断水が発生した（以下「本件断水」という）。同市内において宿泊施設等を営む法人らは、本件断水により営業損害等が生じたと主張し、給水契約の不履行責任、民法上の不法行為責任及び土地工作物責任並びに国家賠償法上の營造物責任を理由として、水道事業者たる宮古島市に対して損害賠償の支払を求めて提訴した。

水道法15条2項（平成30年法律第92号による改正前のもの。以下同じ。）は、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いるところ、宮古島市水道事業給水条例（以下、「本件条例」という。）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、同条第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、と規定しており（以下、「免責条項」という。）、被告は、免責条項により賠償責任は否定されると主張した。

第1審（那覇地判令和2・8・7 LEX/DB:25593423）は、本件断水は、水の安定供給のために配水池内の水位を調整する流入ボールタップの故障により配水池への流入量が制限され、必要量が確保できなかったことが原因であったと認定した。そして、債務不履行に基づく請求について、本件断水は、水道法15条2項の常時給水義務に違背するとしたものの、免責条項について、同「条項による損害賠償請求権の制約がその目的及び目的を達成するための手段等に照らして不合理なものである場合には、憲法29条の定める財産権保障との関係で違憲と評価される余地がある」ため、

同「条項は、水道施設の損傷が被告の軽過失に基づく場合に被告の責任を免除するものであつて、……故意又は重過失に基づく場合についてまで、……免除するものではないと解す」べきとし、本件の認定事実の下においては、同市の過失は重過失であるとまでは認められず、その給水義務の不履行に係る責任は免責条項により免責されるとし、その余の責任の主張についても棄却した。

原審（福岡高裁那覇支判令和3・1・19 LEX/DB:25593424）も、第1審判決の判断の枠組みを踏襲し、控訴を棄却。原告らは上告。

争点

被告の、本件断水に係る損害賠償責任の存否。

裁判所の判断

破棄、差戻し。

水道法15条2項、本件条例16条1項「の文言に加え、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、原則として水道の使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ものと解される。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使用者に損害が生ずることがあっても被上告人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ものであるから、水道事業者である被上告人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、被上告人が、水道法15条2項ただし書により水道の使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、被上告人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。」

「損害賠償責任の有無については、本件断水につき、災害その他正当な理由があっ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した上で判断すべきである。」

林道晴裁判官の補足意見がある。

解説

下級審は、被告が水道法（以下、「法」という）15条2項の常時給水義務に違背したことは肯定した上で、本件条例の免責条項を独立した規範として解し、本件のような水道施設の損傷による給水停止について免責が認められうることを前提に、認められるべき限界について、憲法上の財産権保障に鑑み、免責条項の目的や目的達成の手段として合理的な範囲、具体的には、故意や重過失がない場合に限定し、結論として、本件断水について免責条項が適用されたとした。

最高裁は、これに対し、本件条例は法14条1項に基づく供給規程を条例として定めたものであり、免責条項は、法15条2項ただし書により給水義務を負わない場合において、給水義務不履行による損害賠償責任を負わないことを確認したにすぎず、免責条項が適用される「場合」は、法15条2項ただし書と同一の内容を意味する、とした。

水道法上の給水契約は、給付行政分野における行政契約に位置づけられる。給付行政は、実態は対等関係であり、元来公権力の行使によって當むに適した作用ではないと考えられる（原田尚彦『行政法要論〔全訂第7版補訂2版〕』〔学陽書房、2012年〕214頁）。このため、原則的には私法上の契約法理に従うこととなるが、こうした生活必需財を独占的に供給することを法的に認められた者に関して、契約自由の原則は法律によって各種の修正を受ける（北村喜宣「給水契約の締結留保と給水義務」地方自治判例百選〔第2版〕186頁）。

法14条1項は、水道事業者と水道の需用者との給水契約の内容（料金その他の供給条件）を供給

規程として定めるべきことを規定している。水道事業者たる各地方公共団体においては、条例として定めるべきと法定されているわけではないが、水道料金等を条例化する必要があることから、供給規程全体を条例とするのが一般的とされる（水道法制研究会『水道法逐条解説〔第5版〕』〔日本水道協会、2021年〕315頁）。同書304頁は、他方、同法には「供給条件に関するもののうち、主として需用者保護の必要上、供給規程にまかせることなく自ら規定を設けた」事項があり、法15条2項の（常時）給水義務もその1つとする。

このような理解は、法15条1項の契約締結義務について強行規定であるとの解釈が定着していることとの整合の点からも妥当であろう。そうであれば、条例制定によつたとしても免責条項として法15条2項と異なる意義を創設することは、上記趣旨により設けられた強行規定に違背することになるため、法15条2項ただし書の「場合」と免責条項が適用される「場合」とを同一と解すべきとした最高裁の判示は正当といえる。

差戻審においては、「水道施設の損傷」による給水停止について、「災害その他正当な理由があってやむを得ない場合」に該当する場合はどのようなもので、本件については該当するか否かについての解答が求められる。

「正当な理由」の意義について、上記の契約締結義務（締約拒否）に関して、最決平成元・11・8判時1328号16頁、最判平成11・1・21民集53巻1号13頁は一定の解釈を明らかにしているが、常時給水義務についての先例は見当たらない。

本件では、端的には、流入ボルタップについて、定期点検等では異常なしとされていたところ、それでも故障が生じた場合は、「……やむを得ない」といえるのか、等々についての判断が求められよう。

かつて、厚生省水道整備課長通知として、本件と同様の免責条項を備える給水条例（規程）（例）が示されていた（但し、通知は平成12年に廃止。）ため、類似の免責条項を有する市町村が多数あるとみられ、実務上、この点についての判断の如何が多大な影響を及ぼすものと思われる。

【謝辞】 第1審及び控訴審の判決文については、公刊物登載に先んじて、原告代理人の尾畠弘典弁護士よりご提供いただきました。厚く御礼を申し上げます。

（いづみだ・やすいち）

【文献番号】	25597007																		
【文献種別】	判決／福岡高等裁判所（差戻控訴審）																		
【裁判年月日】	令和5年12月21日																		
【事件番号】	令和4年（ネ）第663号																		
【事件名】	損害賠償等請求控訴事件																		
【審級関係】	<table border="0"> <tr> <td>第一審</td> <td>25593423</td> </tr> <tr> <td></td> <td>那覇地方裁判所 平成30年（ワ）第588号</td> </tr> <tr> <td></td> <td>令和2年 8月 7日 判決</td> </tr> <tr> <td>控訴審</td> <td>25593424</td> </tr> <tr> <td></td> <td>福岡高等裁判所那覇支部 令和2年（ネ）第68号</td> </tr> <tr> <td></td> <td>令和3年 1月19日 判決</td> </tr> <tr> <td>上告審</td> <td>25572250</td> </tr> <tr> <td></td> <td>最高裁判所第三小法廷 令和3年（オ）第555号</td> </tr> <tr> <td></td> <td>令和4年 7月19日 判決</td> </tr> </table>	第一審	25593423		那覇地方裁判所 平成30年（ワ）第588号		令和2年 8月 7日 判決	控訴審	25593424		福岡高等裁判所那覇支部 令和2年（ネ）第68号		令和3年 1月19日 判決	上告審	25572250		最高裁判所第三小法廷 令和3年（オ）第555号		令和4年 7月19日 判決
第一審	25593423																		
	那覇地方裁判所 平成30年（ワ）第588号																		
	令和2年 8月 7日 判決																		
控訴審	25593424																		
	福岡高等裁判所那覇支部 令和2年（ネ）第68号																		
	令和3年 1月19日 判決																		
上告審	25572250																		
	最高裁判所第三小法廷 令和3年（オ）第555号																		
	令和4年 7月19日 判決																		

【事案の概要】

水道事業者である被控訴人との間で給水契約を締結している控訴人らが、給水区域内である宮古島市伊良部において生じた断水により控訴人らの経営する宿泊施設における営業利益の喪失等の損害が生じたなどと主張して、被控訴人に対し、本件給水契約の債務不履行等に基づく損害賠償を求め、差戻し前控訴審が、本件給水契約の債務不履行に基づく損害賠償請求を棄却したため、控訴人らが上告し、上告審が、差戻し前控訴審判決を破棄し、被控訴人の本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の有無については、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したうえで判断すべきであるとして、本件を控訴審に差し戻した事案で、被控訴人は、本件断水当時に施行されていた水道法においても、同法15条2項本文により水道事業者として當時給水の義務を負い、同法1条の同法の目的、同法2条1項の地方公共団体の責務、同法4条の水質基準、同法5条の施設基準、同法14条の供給規程、同法16条以下の給水装置の構造及び材質、検査、水道技術管理者等に関する諸規定に照らせば、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とした上で、被控訴人は、自身に帰責性のある給水義務の不履行があつたから、本件断水により控訴人らに与えた損害を賠償する責任を負うとして、控訴人らの請求をいずれも棄却した第一審判決を変更し、控訴人らの請求を一部認容した事例。

【裁判結果】

原判決変更

【裁判官】

久留島群一 秋本昌彦 山下隼人

【掲載文献】

裁判所ウェブサイト

《全 文》

【文献番号】 25597007

損害賠償等請求控訴事件

福岡高等裁判所令和4年（ネ）第663号

令和5年12月21日第3民事部判決

（第1審・那覇地方裁判所平成30年（ワ）第588号、平成30年（ワ）第626号、差戻前控訴審・福岡高等裁判所那覇支部令和2年（ネ）第68号、上告審・最高裁判所第三小法廷令和3年（オ）第555号、令和3年（オ）第556号、令和3年（受）第678号、令和3年（受）第679号）

口頭弁論終結日 令和5年10月16日

判 決

控訴人 伊良部観光株式会社（以下「控訴人伊良部観光」という。）

同代表者代表取締役 P1

控訴人 合同会社そらにわ（以下「控訴人そらにわ」という。）

同代表者代表社員 P2

上記両名訴訟代理人弁護士 尾畠弘典

被控訴人 宮古島市

同代表者市長 P3

同訴訟代理人弁護士 大城純市

同訴訟復代理人弁護士 大城陽菜

- 1 第1審判決を次のとおり変更する。
- 2 被控訴人は、控訴人伊良部觀光に対し、88万2000円及びこれに対する平成30年6月29日から支払済みまで年6分の割合による金員を支払え。
- 3 被控訴人は、控訴人そらにわに対し、111万円及びこれに対する平成30年10月6日から支払済みまで年6分の割合による金員を支払え。
- 4 控訴人らのその余の主位的請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用は、全審級を通じてこれを2分し、その1を控訴人らの負担とし、その余を被控訴人の負担とする。
- 6 この判決は、第2項及び第3項に限り、仮に執行することができる。

〔中略〕

第3 当裁判所の判断

- 2 爭点（1）（被控訴人の給水義務に関する債務不履行責任の成否）について
(主位的請求関係)

（1）水道法15条2項ただし書による常時給水義務の免除の成否

ア 本件破損の詳細

本件断水の原因は、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（第1審判決第2の3（6）及び補正後の同判決第3の1（5））。水道法15条2項ただし書にいう「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する。

まず、これまで認めた本件ボールタップの仕組みからすると、本件ボールタップの支柱は、水の出入りを制御する弁と接続されているから、弁とともに、浮玉の上下の動きをこの作用により相当の力で受け、かつ、おおむね水に濡れた状況であった、と推認できる。

次に、本件ボールタップの支柱、接続された棒及び弁などの材質についてみると、補正後の第1審判決第3の1（5）のとおり、本件ボールタップには鋳が生じていたから、本件ボールタップが金属製であったことは認められる。しかし、本件全証拠によつても、その材質の詳細を認定することはできない。被控訴人は、本件ボールタップは、ステンレス鋼（クロム、ニッケルを加えた鋼）であるなどと主張し、これに沿う証拠（乙2の1）を提出する。しかし、同証拠に表示されているボールタップと、証拠（甲10の3、乙2の2）により認められる本件配水池に設置されたボールタップとは、形状、構造が異なるから、同一のものとは認められない。被控訴人の上記主張は採用することができない。なお、証拠（乙2の2）及び調査嘱託の結果によれば、本件ボールタップのメーカーが昭和54年頃に販売したボールタップで本件ボールタップに相当する規模のものは、鉄要部青銅製であったが、てこの役割をする部材の形状が本件ボールタップと異なると認められるから、本件ボールタップが鉄要部青銅製であったとまでは認められない。

以上のような本件ボールタップの支柱等の材質、支柱や弁が力を受ける部材で水に濡れていたこと、それが後記イのとおり約40年の長期間使用されてきたこと、本件破損の原因となるべき具体的な事象の主張・立証が他にないことも併せ考慮すれば、本件破損の原因是、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。

イ 本件ボールタップの管理等

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と認められる（補正後の第1審判決第3の1（1）及び（4））。

地方公営企業法上、有形固定資産である「機械及び装置」のうち「水道用又は工業用水道用設備」の「その他（主として金属造のもの）」の耐用年数は、17年とされていること、平成17年5月付け社団法人日本水道協会の水道施設更新指針が水道用又は工業用水道用の機械及び装置につき20年以下の耐用年数を定めたと認められること（甲20）、本件ボールタップの劣化の状況（補正後の第1審判決第3の1（5））からすれば、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る。これに対し、本件全証拠によつても、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。

なお、本件において、被控訴人は、補正した第1審判決第3の1（3）のとおり、業者を用いて水道施設の点検をし、その点検対象には本件ボールタップも含まれていたと解される。しかし、関係する書類に点検対象としてボールタップが明記されていないこと、これまで認めた本件破損の状況からみて、それがごく短期間の要因により発生したとは認められないことから、上記点検は本件ボールタップの支柱の劣化など本件破損の危険を的確にとらえるものではなかったと推認するのが相当である。

ウ 小括

被控訴人は、本件断水当時に施行されていた水道法においても、同法15条2項本文により水道事業者として常時給水の義務を負い、同法1条の同法の目的、同法2条1項の地方公共団体の責務、同法4条の水質基準、同法5条の施設基準、同法14条の供給規程、同法16条以下の給水装置の構造及び材質、検査、水道技術管理者等に関する諸規定に照らせば、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ぬ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。

この義務を前提に上記ア及びイの事実関係を考慮すれば、本件断水は、水道法15条2項ただし書の「災害」によるものではないけれども、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つたことなどから、上記ただし書の「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。

（2）被控訴人の過失等及び債務不履行責任

被控訴人は、水道施設であるボールタップの損傷による断水は稀で、被控訴人には過失がないから、水道法15条2項本文所定の給水義務を免れ債務不履行による損害賠償責任を負わないと主張する。

確かに、これまで認めた被控訴人の本件断水への対応等からすれば、ボールタップの破損は被控訴人が気づきにくいものであったと認められる。

しかし、金属製の本件ボールタップの支柱や弁が水に濡れた状態で力を受け約40年使用されたなどの事実関係からすると、本件断水の時点に立って考えても、被控訴人に本件破損の予見可能性や結果回避可能性があつたと認めるのが相当であるし、本件ボールタップを含めた配水池の重要性、その数が限られること

（補正後の第1審判決第3の1（1））をも併せ考えると、予見義務のほか、綿密な点検、配水池への流入量の正確な把握や相当期間経過後の取り換え等、本件破損及び断水を回避する義務を認めるのが相当である。それが水道事業者に過大な負担を課すともいえない。

以上によれば、被控訴人は、自身に帰責性のある給水義務の不履行があったから、本件断水により控訴人らに与えた損害を賠償する責任を負う。