

# 水道供給条例に基づく免責条項と水道法の定める 常時給水義務との関係

## 第1 はじめに

本件は、水道事業者である宮古島市の水道事業供給条例（平成17年同市条例、以下「本件条例」という。）が給水義務を負わないとしている場合において、水道法第15条第2項ただし書（平成30年法律第92号により改正前のもの、以下「水道法」という。）の定める常時供給義務との関係が問題となった事例である。

本件条例（平成17年宮古島市条例第215号）第16条第3項は、同条第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。」を受けて、「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。」と定めている。これに対して、水道法第15条第2項は、「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。ただし、第40条第1項の規定による水の供給命令を受けた場合又は災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合には、給水区域の全部又は一部につきその間給水を停止することができる。この場合には、やむを得ない事情がある場合を除き、給水を停止しようとする区域及び期間をあらかじめ関係者に周知させる措置をとらなければならない」と常時供給義務を課している。このように、水道法の定める常時供給義務と本件条例の免責条項との関係が争点となった事案で、

最高裁判所令和4年7月19日判決（民集76巻5号1235頁、以下「本判例」という。）は、本件条例第16条第3項は、水道事業者である市が、水道法第15条第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、市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されたと判示した。

## 第2 事案の概要

原告（控訴人、上告人、以下「原告」という。）は、宮古島市において宿泊施設を営営しており、被告宮古島市（被控訴人、被上告

人、以下「被告市」という。)との間で水道給水契約を締結し、原告の経営する宿泊施設において、本件給水契約に基づき本件条例が定める供給条件に従って水道を使用していた。平成30年4月27日、断水(以下「本件断水」という。)が発生し、被告は、原告の経営する宿泊施設に対する給水をするのができなくなった。その後、本件断水は同年5月1日頃に解消され、被告が設置し管理する水道施設である配水池内の装置(水位を調整するための装置である流入ボールタップ)の破損(以下「本件破損」という。)が本件断水の原因であることが判明した。

原告が本件断水によりそ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と主張して、被告に対し、本件給水契約の債務不履行等に基づく損害賠償を求めめる事案である。

### 第3 下級審判決

#### 1 第一審那覇地方裁判所令和2年8月7日判決・請求棄却

第一審那覇地方裁判所は、本件免責条項の有効性について、「本件免責条項が、被告に債務不履行責任が成立し得る場合にもこれを免責する趣旨によるものと解した場合、給水契約の相手方の損害賠償請求権を制約する効

果を持つものと解される。そして、給水契約はその性質として私法上の契約であると解されるとしても、本件免責条項を含む本件条例が当然に給水契約の内容となることを踏まえると、本件免責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というべきである」とした上で、本件免責条項を設けた趣旨は、「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」と解されるから、その目的は正当なものといえることができる。そして「本件免責条項は、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、さらに水道施設の損傷が被告の故意又は重過失に基づく場合についてまで、被告の責任を免除するものではないと解するのが相当であるところ、被告に重過失は認められない」と判断して、本件給水契約の不履行に基づく損害賠償請求を棄却した。

#### 2 原審福岡高等裁判所那覇支部令和3年1月19日判決・控訴棄却

原審も、第一審判決を引用した上で、同様

に請求を棄却した。要旨本件条例第16条第3項は、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、給水の制限又は停止の原因となった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、さらに水道施設の損傷が被告の故意又は重過失に基づく場合についてまで、被告の責任を免除するものではないと解するのが相当であるとした。

### 第4 最高裁判決・破棄差し戻し

(1) 原告が最高裁判所に対し、上告及び上告受理申立をしたところ、最高裁判所は、上告受理申立を受理した。最高裁判所での争点は、本件条例第16条第3項が水道事業者である被告の給水義務不履行に基づく損害賠償責任を免除する規定であるか否かであった。最高裁判所は、この争点について、次のとおり述べて、原判決を破棄し原審に差し戻した。

(2) 水道法第15条第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ぬ旨を定めた上で、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、本件条例第16条第1項は、「非常災害、水道施設の損傷、公益上その

ても、給水義務の不履行となるものではない。

他やむを得ない事情」等による場合のほか、

(3) したがって、本件条例第16条第3項は、

給水は、制限又は停止することはない旨を定めている。上記各規定の文言に加え、水

被上告人（被告）が、水道法第15条第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

道法第15条第2項が利用者保護の要請に基づき強行規定であると解され、本件条例第

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

16条第1項が水道法第14条第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

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おいて、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を

ると、本件条例第16条第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第

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おいて、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を

15条第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

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おいて、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を

したものにすぎないというべきである。そうすると、本件条例第16条第1項が例外的

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おいて、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を

に給水を停止することがあると定める上記場合は、水道法第15条第2項ただし書の「災

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おいて、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を

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

(4) 補足意見  
林道晴裁判官は、差戻審において考慮されるべき点について補足意見を述べている。その要旨は次のとおりである。

れる。そして、本件条例第16条第3項は、同条第1項の定める場合において、給水の

「水道法第14条1項の供給規程として定められた本件条例第16条1項は、給水を停止することができる場合として「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」等による場合と定めているところ、

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被上告人は責任を負わない旨

改めて関連法令の定めを整理しておく。水道法第14条第1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければなら

を定めているところ、上記の場合、水道事業者は水道法第15条第2項ただし書により

改めて関連法令の定めを整理しておく。水道法第14条第1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければなら

給水義務を負わないのであるから、水道事業者である被上告人が給水を停止したとし

改めて関連法令の定めを整理しておく。水道法第14条第1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければなら

## 第5 本判決に関連する関係法令の定め

改めて関連法令の定めを整理しておく。水道法第14条第1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければなら

改めて関連法令の定めを整理しておく。水道法第14条第1項は「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければなら

ない。」とし、同法第15条第1項は、「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない」とし給水契約の受諾義務を、同条第2項

本文は、「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ぬ」として、水道事業者が常時給水の義務を負う旨を定め常時給水義務を課している。その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。また、水道法第14条第1項は、水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならないと規定しており、上記供給条件等を定めることを目的として本件条例が制定されている。

これに対して、本件条例第16条第1項は、「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。」と規定し、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つても、市はその責めを負わない。」と規定している。

## 第6 水道供給契約と免責条項

### 1 本件の争点

本件の争点は、本件条例第16条第3項が、水道事業者である被告の給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を免除した規定であるか否かである。

### 2 水道法と本件条例

水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない（給水契約の受諾義務。水道法第15条第1項）。その意味で、契約の自由（民法第521条第1項）の例外となっている。また、水道事業者は、給水契約の成立した水道使用者に対して、常時水を供給する義務を負うものとされている（常時給水義務）。「常時給水」とは「四六時中需要者が必要とするときは何時にても給水せんをひねれば水が出る状態にあること」（為藤隆弘「水道行政法提要」127頁）といわれ、小時間の断水であつても給水の停止に当たるとされいている。水は日常生活に必要不可欠であり、不断に提供される必要があることから常時給水義務が定められているのである。例外として、水道法「第40条第1項の規定による水道用水

の緊急応援命令を受けた場合又は災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合」には同義務が解除される（同法第15条第2項ただし書）。

水道給水契約は、私法上の契約で、有償双務契約であり、水道事業者が公益性の高い、地域的独占の事業であること、需要者は事業者の定める供給条件に事実上従わざるを得ないことなどから、水道法第14条は、水道事業者に対し「料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件」についての供給規程の設定を義務付けて、契約自由の原則を制限するとともに、供給条件を成文化して国の強い監督のもとに需要者の利益を保護することとしている（水道法逐条解説「第五版」315頁参照）。そして、水道事業者が地方公共団体である場合、供給規程として定める内容の中に条例で定めるべき事項が含まれていることから、供給規程全体を条例の形式で定めるのが一般的である。本件条例も、被告が供給規程として制定したものである。

### 3 原審（第一審）の立場

本件原審（第一審）は、被告に給水義務のあることを前提として、本件条例第16条第3項による免責が認められるかが、専ら争われていた。しかし、本件断水が水道法第15条第

2項ただし書に定める場合に当たるか否かについては、当事者からは何らの主張立証がされず、およそ議論されることがなかったようである。

#### 4 最高裁判所の立場

本判決は、本件断水が水道法第15条第2項ただし書に定める場合に当たるか否かについて、更に審理を尽くさせるため、原判決を破棄し、原審に差し戻した。

「本件条例第16条第3項は、被上告人(被告)が、水道法第15条第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、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」と判示している。

原審(第一審)が、専ら断水が給水義務違反の事実を認めた上で、本件条例第16条第3項で免責されるかについて被告に故意又は重過失はないとして原告の請求を棄却した。これに対し、最高裁判所は、本件条例の解釈は水道法の趣旨、規定を踏まえてしなければならぬとしたものである(林裁判官の補足意見が、法廷意見に付言して、差戻し審での「判

断に当たっては、本件断水につき、水道法15条2項ただし書に定める場合に当たるか否かを検討する必要がある」と述べているところからも伺える)。

#### 第7 検討

##### (1) 本件条例と水道法との関係

水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない(水道法第14条第1項)と定めている。水道事業者が地方公共団体である場合には、条例の形式でこれを制定するのが一般的である(水道法逐条解説〔第五版〕315頁)。本件

条例も、被告が水道事業を営むに当たっての供給規程として条例化されたものである。自治体の定める条例の規定が、法律に反してはならない。当然強行法規に抵触することはありえない。水道法第15条第2項は

「利用者保護の要請に基づく強行規定であると解される」(本判決)から、本件条例第16条第3項の趣旨を解釈するに当たっては、水道法と整合的に解釈されなければならない。そして、水道法第15条第2項が強行規定として水道事業者が負う常時給水の義務の内容を定めたものであるが、本件条例第16条は、「給水の原則」を定め、第1

項が原則として給水を制限又は停止することはないと規定していることなどから、同項は、水道法第15条第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である。本件条例第16条第1項が給水を停止できる場合として定める「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」は、水道法第15条第2項ただし書が給水を停止できる場合として規定した「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といえる。

これに対し、本件条例第16条第3項は、同条第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被告は責任を負わない旨を定めているので、水道法第15条第2項との関係が問われることになる。強行規定である水道法第15条第2項ただし書に該当する場合には、水道事業者は給水義務を負わず、債務不履行責任を免れる。そうすると、本件条例第16条第3項は、被告が、水道法第15条第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、被告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される。

## (2) 差戻審での審理

本件は、水道法第15条第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に該当するかどうか問題となつた初めての事例である。残念ながら当事者双方ともこの点について主張をしていなかった。そこで、最高裁判所は審理を尽くすべきとして原審に差し戻したものである。

被告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が認められるか否かを判断するに当たっては、まずは、本件断水に関する事情の下において、被告が原告に対して給水義務を負うか否かを判断する必要があるが、本件断水につき、水道法第15条第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」に当たるか否かが審理されることにならう。

## 参考文献

『判例タイムズ』1501号47頁

石田 剛 『法学教室』506号145頁

米田 雅宏 『法学教室』507号141頁

田中 孝男 『自治実務セミナー』725号58頁

## コラム 十任十色

## 富士百景

県庁の写真クラブの面々は、コロナ禍にあって定期的な撮影旅行会を休止している。その代わりに始めたのがネット撮影会だ。メンバー各自が写真をグループチャットに投稿してみんなで楽しみながらあれこれ批評する。

グループ活動ははばかれるものの、もともと旅行好きだから単独撮影旅行には旺盛に出かけている。みんなで行くよりはむしろ行き先のバリエーションが豊富になってチャットは活発だ。

そんな中で、ブームになっているのが富士百景である。様々な投稿写真に交じて富士山は度々登場する。そこに目を付けた写真クラブ代表がいつそのこと、富士山だけを集めて富士百景の写真集にしないかと提案した。

何といっても富士山は日本一の山だ。裾野を棚引かせた全景は堂々優美。頂上付近は意外に切り立っていて峻嶮豪壮。小富士もかわいい。大沢崩れには自然の凄まじさ。樹海には静謐なる不気味さ。数え上げればその魅力は限りない。

こんな面白い企画に賛同しない者はいない。

それからがまあ大忙しのチャットとなった。全員が凝り性なので投稿写真も手を替え品を替え多種多様となる。だから審査は難しく厳しい。全員の賛同がなければ富士百景アルバムには採用されない。

交通局OBの撮り鉄は現役の撮り鉄と競い合っ、旅行の車中からの富士、電車と富士、乗客と富士、

駅舎と富士と投稿してくる。審査は難航した。「どこかで見た感じ」の一言で没が多発する。唯一採用されたのは車輪下から辛うじて収めた裾野。

林業課の現役は里山から見上げた姿、仕事場のうずたかく積まれた丸太の隙間からのショット。里山は夕日の差し込み加減と露光の具合が郷愁をかき立てると絶賛、仕事場も珍しいと文句なく採用。

本庁の現役からは高層ビルの谷間、文書課OBの歴史愛好家からは神社とのコラボ、登山好きの土木屋はどうやって撮ったのか噴火口と観測小屋。神社は鳥居の中に富士が背景の社殿という構成が見事、噴火口はさすがに危険度ナンバーワンと評価。

変わり種は衛生局の現役が撮った樹海に残されたごみなのだが明らかに自殺でもした人が残したと思われるお菓子の食べ残しだ。物議を醸したが惜しくも没。キノコ狩りで見つけた立派なマツタケは残念ながら富士山が写っていなかった。

こうして夜な夜なあるいは明け方までそれぞれの写真を巡ってチャットは尽きない。撮影旅行会よりも企画の手間や手配のややこしさがない。OBと現役が交流しても酒の付き合いがないから公明正大。飲みたい人はパソコンの前で一人晩酌もオーケー。いいこと尽くしなのだ。

各自の顔が画面でしか見られないのが唯一の欠点なのだが、このOB会は大盛會である。

(新戸 拓)