条例の免責規定を水道法 15 条 2 項に適合的に解釈した事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 4 年 7 月 19 日
【事 件 番 号】 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
【事　件　名】 損害賠償等請求事件
【裁 判 結 果】 破棄差戻
【参 照 法 令】 水道法（平成 30 年法律第 92 号による改正前のもの）14 条・15 条、宮古島市水道事業給水条例 16 条
【掲　載　誌】 裁時 1796 号 1 頁
◆ LEX/DB 文献番号 25572250

九州大学准教授 **鈴木崇弘**

事実の概要

X_1及びX_2（原告、控訴人、上告人）は、自身の経営する施設で水を使用するため、水道法（平成 30 年法律第 92 号による改正前のもの。以下「法」ともいう）15 条 1 項に基づき、水道事業者Ｙ（被告、被控訴人、被上告人）と、給水契約を締結した。Ｙは、給水契約の供給規程として、水道法 14 条 1 項に基づき、Ｙ市水道事業給水条例（以下「本件条例」という）を定めていた。本件条例 16 条 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。」、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。」という規定であった。

平成 30 年 4 月 27 日の午後及び同月 28 日未明から同年 5 月 1 日未明まで、水道施設の装置破損（以下「本件破損」という）により、断続的な断水が発生した（以下「本件断水」という）。この本件断水により、X_1及びX_2に営業損害が生じた。そこでX_1及びX_2は、Ｙを相手方として、主位的に、債務不履行（民法（平成 29 年法律第 44 号による改正前のもの）415 条）に基づく損害賠償を、予備的に民法 709 条、民法 717 条 1 項又は国家賠償法 2 条 1 項に基づく損害賠償を求める訴えを提起した。

第一審判決（那覇地判令 2・8・7LEX/DB25593423）及び控訴審判決（福岡高那覇支判令 3・1・19LEX/DB25593424）は、①人的・経済的制約から水道施設を完璧に維持・管理することは困難である、②①にもかかわらず、Ｙの過失により水道施設が損傷し給水義務が不履行となった場合に損害賠償を認めると、損害賠償が多額となり、その結果水道料金が高騰し、清浄にして豊富低廉な水の供給を図るという法 1 条の要請に反する、③以上を踏まえ、本件条例 16 条 3 項を設けた趣旨は、②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、Ｙの軽過失による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り、その目的は正当である（同項は、憲法 29 条に反しない。他方、故意又は重過失の場合にまで免責することは合理性がない）、④Ｙの重過失は認められない、ということからＹの損害賠償責任を否定し請求を棄却した。X_1及びX_2上告。

判決の要旨

破棄差戻。

1　本件条例 16 条 1 項の解釈

「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っ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。上記

各規定の文言に加え、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っ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。」

2　本件条例 16 条 3 項の意義

「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。」

3　林道晴裁判官の補足意見

「水道法 14 条 1 項の供給規程として定められた本件条例 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、本件断水は、本件破損が原因となったものであって、形式的には『水道施設の損傷』による場合に当たるものである。もっとも、同条 1 項は、水道法 15 条 2 項を受けて、常時給水の原則を確認する趣旨で定められたものにすぎず、一定の事情の下における給水義務の存否は、その事情が同項ただし書に定める場合に当たるか否かによって判断されるべきものである。そして、同項は、水道事業者が給水義務を負わない場合を『災害その他正当な理由があってやむを得ない場合』に限定している。原審は、故意・重過失について論じているところであるが、いずれにせよ、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存否を検討するに当たっては、水道施設の損傷につき水道事業者の過失が認められるか否かという問題と給水義務の存否との関連性についても検討する必要があるように思われる。差戻審においては、これらの規定の文言や趣旨を踏まえた上で、被上告人が水道法 15 条 2 項ただし書により給水義務を負わないといえるか否かについて慎重に判断する必要がある。」

判例の解説

一　本判決の意義

本判決は、(1) 法 15 条 2 項が強行規定である、(2) 法 15 条 2 項ただし書に該当するとき水道事業者は給水義務を負わない、という 2 点を最高裁として初めて明らかにした。あわせて本判決は、(3) 本件条例 16 条を法律適合的に解釈した。

二　本件の争点

1　法 15 条 2 項と本件条例 16 条の関係

本件の第 1 の争点は、法 15 条 2 項ただし書との関係で本件条例 16 条をどのように解釈するか、である。すなわち、本件条例 16 条 1 項[1] は、文言上は、法 15 条 2 項ただし書の「災害その他正当な理由があってやむを得ない場合」（以下「正当な理由」ともいう）という条件に「水道施設の損傷」を付加する。この付加部分の法 15 条 2 項ただし書適合的解釈が、本件の争点である（三・四）。

2　法 15 条 2 項ただし書の「正当な理由」

本件の第 2 の争点は、林道晴裁判官が補足意見で指摘するように、法 15 条 2 項ただし書の「正当な理由」とは何か、である（五）。

三　法律と条例

法令に違反する条例は効力を有しない（憲法 92 条・94 条、地方自治法 14 条 1 項）。そして、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうか[2]」により決定される。

そして法律のある条項が強行法規[3] であるとき、当該条項の内容を条例により（法的又は実質

的に）変更することは、当該「法の規定の趣旨、目的に反し、その効果を阻害する内容のものとして許されない[4]」。以上から、法 15 条 2 項の法的性質等を検討する必要が生じる。

四　本件条例 16 条の位置づけ

1　法 15 条 2 項の強行法規性

法 15 条 2 項本文は、水道事業者の常時給水義務を定める[5]。これに対し、同項ただし書は、同項本文の例外として、水道事業者の常時給水義務を解除[6]する「正当な理由」を定める。

水道給水契約に関し契約自由の原則を修正する法 15 条 2 項は、需用者保護[7]（ひいては生存権保障[8]）という公益上の必要性、すなわち、地域独占供給主体である水道事業者（法 8 条 1 項 4 号）は日常生活に必要不可欠な水を水道使用者に不断に提供しなければならないという理由から規定されており[9]、強行法規[10]である。

2　法 15 条 2 項と本件条例 16 条の関係

強行法規である法 15 条 2 項ただし書を本件条例により変更することは許されない。ここから、法 15 条 2 項ただし書の「災害その他正当な理由があってやむを得ない場合」と、本件条例 16 条 1 項の「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」とは、同一内容となる。

3　本件条例 16 条 3 項の意義

以上から、本判決が述べるように、本件条例 16 条 3 項は、本件条例 16 条 1 項に該当し水道事業者の常時給水義務が解除される場合（債務不存在の場合）に、水道事業者は損害賠償責任を負わない、ということを確認した規定になる。

五　法 15 条 2 項ただし書の「正当な理由」

1　下級審判決

前記下級審判決の理論構成のうち、①及び②の指摘は、昨今の水道事業者を取り巻く状況[11]を踏まえると重要である。そこで以下では、評釈の域を超えるが、法 15 条 2 項ただし書の「正当な理由」に水道施設の故障も含まれるか、含まれる場合に水道事業者の故意・過失をどのように位置づけるかを検討する。

2　法制定当時の立案担当者の見解

法制定当時[12]、立案担当者は、「『正当な理由』とは、異常渇水、停電等による動力の使用不能、水道施設の故障およびその修理等が考えられる[13]」と述べ、水道施設の故障について原因を限定していない。つまり、水道施設の故障があれば「正当な理由」に該当し、その原因が水道事業者の故意・過失によらないか否かを問題としていないように見える[14]。なお、法制定当時の立案担当者が、水道施設の故障は「正当な理由」であると明確に考えていたことから、標準給水条例（規定）[15]第 11 条が定められ、それをもとに本件条例 16 条が規定されたと考えられる。

この法制定当時の立案担当者の見解を踏まえると、軽過失による本件破損も、「正当な理由」に該当する。この見解に従うと、本件では、水道事業者の常時給水義務が解除され、水道事業者は損害賠償責任を負わない。

3　近時の立案担当者の見解

近時の立案担当者は、「正当な理由」として、「給水の停止が、異常渇水によるもののほか、災害、停電等による施設の破損、動力の使用不能又は水道管の破裂等水道事業者に起因しない理由による場合[16]」と、「水道施設の拡張、改良、補修等水道事業者に起因する場合[17]」を挙げる[18]。この列挙からすると、近時の立案担当者は、「水道事業者の責に帰すことのできない事由[19]」による水道施設の破損等のみが「正当な理由」である、と考えているのではないか。なお近時の立案担当者も、法 14 条 1 項の供給規程の例として、前記標準給水条例（規程）11 条と同様の規程を挙げる[20]。この規程の「水道施設の損傷」は、上記解釈を踏まえ、水道事業者に原因のない水道施設の損傷に限定されると考えられる。

近時の立案担当者の見解を上記のように解釈できるのであれば、軽過失による本件破損は、「正当な理由」に該当しない。この見解に従うと、本件では、水道事業者の常時給水義務が解除されず、水道事業者は損害賠償責任を負う。

4　水道事業者の軽過失の位置づけ

以上 2 つの見解のうち、いずれの解釈が妥当か。水道施設は国家が積極的に提供する人工公物であること[21]、故意・過失による水道施設の破損も「正当な理由」になるとモラルハザードが生じ得ること、本件後に成立した平成 30 年法律第 92 号による水道法改正により水道事業者に水道施設の維持及び修繕義務が課されていること（法 22 条の 2）から、近時の立案担当者の見解が妥当であるように思われる。

5　水道事業者の軽過失の免責可能性

近時の立案担当者の見解を踏まえると、法 15 条 2 項に関連させる形で、水道事業者の軽過失による債務不履行の免責を規定することは、法律の構造上できない。ここから、水道事業者の軽過失による債務不履行の免責を規定するには、法 15 条 2 項とは無関係に定めるほかない。この場合には、消費者契約法 8 条 1 項 1 号の反対解釈[22]を踏まえ、「市の軽過失により、給水の制限又は停止のため損害を生ずることがあった場合には、市はその責めの一部を負わない。」とするなどして損害賠償額に上限をつけることが考えられる。

6　波及効果

本判決及び近時の立案担当者の見解からすると、水道事業者の過失により水道施設が損傷し、水道使用者に給水できない場合であっても、水道事業者は、依然として常時給水義務を負う。この場合、水道事業者は、水道使用者に、損害賠償をしなければならない。

ここから、和歌山市の水管橋崩落事故[23]のように、本件条例 16 条と同様の規定[24]に基づき営業補償[25]を行わなかった事例[26]は違法になる。又、本件条例 16 条と同様の規定[27]は、近時の立案担当者の解釈を踏まえて、限定的に解釈する必要がある。

差戻審が以上の解釈を採用する場合、本件条例 16 条と同様の条項を有し、水道施設の老朽化、赤字経営等の課題を抱える水道事業者[28]に大きな衝撃を与え得るであろう。

●――注

1）本件条例 16 条は、法 14 条 1 項に基づき、同条 2 項 3 号の「水道事業者……の責任に関する事項」を規定する。又、法 14 条 2 項 3 号の「水道事業者……の責任に関する事項」のうち給水に関する責任を、法 15 条が規定する。よって本件では、本件条例 16 条の根拠規定（法 14 条 1 項・15 条 2 項）適合性が問題となる。これに対し、最大判昭 50・9・10 刑集 29 巻 8 号 489 頁では、根拠規定に基づかない条例の適法性が問題となっており、本件と事案を異にする。参照、市原義孝「判解」最判解民事篇平成 25 年度 102 頁（123 頁以下）。

2）最大判昭 50・9・10 刑集 29 巻 8 号 489 頁。

3）強行法規につき、参照、山本敬三『民法講義 I〔第 3 版〕』（有斐閣、2011 年）255 頁以下。

4）最一小判平 25・3・21 民集 67 巻 3 号 438 頁。

5）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）355 頁。

6）水道法制研究会・前掲注 5）356 頁。

7）水道法制研究会・前掲注 5）304 頁。

8）水道法は、生存権保障を実現するための一法律である（法 1 条）。水道法制研究会・前掲注 5）88 頁。

9）参照、水道法制研究会・前掲注 5）355 頁。

10）水道法制研究会・前掲注 5）304 頁。

11）厚生労働省医薬・生活衛生局水道課「改正水道法の施行について」（https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000486485.pdf（2022 年 9 月 26 日最終閲覧））9 頁。

12）制定過程等につき、参照、宇野二朗「水道事業における市町村公営原則の発展」札幌法学 28 巻 1 ＝ 2 合併号（2017 年）1 頁。

13）爲藤隆弘「水道法の解説」（日本水道協会、昭和 33 年）119 頁。又、爲藤隆弘「新水道法逐條解説」自研 33 巻 8 号（1957 年）80 頁（89 頁）、爲藤隆弘「ついに成立した水道法」都市問題研究 9 巻 8 号（1957 年）28 頁（42 頁）は若干表現を変えつつ同様の趣旨を述べる。

14）爲藤・前掲注 13）「水道法の解説」119 頁。

15）昭和 33 年 11 月 1 日衛水第 61 号厚生省水道課長通知。

16）水道法制研究会・前掲注 5）356 頁。

17）水道法制研究会・前掲注 5）356 頁。

18）この理解は、水道法制研究会・前掲注 5）の前身である、厚生省水道環境部水道法研究会『水道法逐条解説』（日本水道協会、1983 年）220 頁から一貫する。

19）水道法制研究会・前掲注 5）357 頁。

20）水道法制研究会・前掲注 5）321 頁。

21）参照、塩野宏『行政法 II〔第 6 版〕』（有斐閣、2019 年）362 頁、最一小判昭 59・1・26 民集 38 巻 2 号 53 頁。

22）消費者庁消費者制度課（編）『逐条解説　消費者契約法〔第 4 版〕』（商事法務、2019 年）244 頁。

23）和歌山市「六十谷水管橋破損に関する情報」（http://www.city.wakayama.wakayama.jp/suido/1040668/index.html（2022 年 9 月 26 日最終閲覧））。

24）和歌山市水道事業給水条例（昭和 36 年条例第 8 号）18 条。

25）ただし水道料金の減免、機器補償、地方自治法 232 条の 2 に基づく助成は行っているようである。参照、前掲注 23）。

26）吉村和就「3 割が赤字の水道事業者　日本の断水・漏水事故が止まらない」週刊エコノミスト Online2022 年 9 月 12 日（https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20220927/se1/00m/020/052000c（2022 年 9 月 26 日最終閲覧））。

27）大阪市水道事業給水条例（昭和 33 年条例第 19 号）19 条、北九州市水道条例（昭和 38 年条例第 119 号）15 条等。他方、名古屋市水道給水条例（昭和 22 年条例第 34 号）17 条は「災害、水道工事その他やむを得ない事由」に限定する。

28）参照、厚生労働省医薬・生活衛生局水道課・前掲注 11）2 頁以下。