

平成22年（ネ）第64号事件
控訴人 開地区自治連合会 外10名
控訴人補助参加人 太田正太 外422名
被控訴人 宇治市

大阪高等裁判所
第14民事部 御中

控訴理由書

平成22年2月1日

控訴人ら・補助参加人ら訴訟代理人

弁護士 湯 川 二 郎
弁護士 山 口 智

上記当事者間の頭書事件について、控訴人らは、以下のとおり、控訴の理由を明らかにする。

第1 はじめに

本件は、被控訴人宇治市との間で給水契約を締結している開地区住民が被控訴人に対して、給水契約に基づき、その債務の履行として開浄水場からの給水の継続を求め、開浄水場の休止を差し止めるよう請求する事件である。控訴人らは被控訴人に対し、昭和53年以来そうであったように、開浄水場からの給水を求めているだけであって、何ら被控訴人に対し、特別なことを求めているわけではない。現に開浄水場は被控訴人が平成19年に休止決定をしてからも、現在に至るまで、何ら特別な維持管理をせずとも正常に稼働しており、被控訴人には何ら格別の負担もかけていないし、今後ともその継続にあたって被控訴人にも宇治市民にも負担をかけるものではない。今後とも、ポンプを交換するだけで（そのポンプ交換に要する費用も控訴人らが負担を申し出、現実にこれを提供している。）正常に稼働し続けるものである。

しかるに、原判決は、第1に開地区住民と被告宇治市との間で形成されてきた昭和36年来の歴史的事実の評価を誤り（事実誤認）、第2に宇治市長が昭和50年来繰り返し開地区住民に対してしてきた確約の成立を否定した（事実誤認）ものである。原判決がかかる誤りを犯したのは、原審が水道法の解釈を誤り（法令解釈の誤り）、当事者の主張の整理を誤ったからである。

原判決は、原告の主張を正しく理解・整理せず、その結果争点整理を誤り、かかる誤った争点整理の結果、法令解釈の誤りと事実誤認を来したものであるから、原審の結果を控訴審の基礎に置くことは許されない。これを破棄した上、一から事実整理を行わなければならない。

本件の争点は、日産車体の経営する開簡易水道から被控訴人の経営する市水道に切り替える際、控訴人ら開地区住民と被控訴人との間で、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給するという合意がなされたかどうかである。それは、第一に控訴人ら開地区住民と被控訴人との間の給水契約の内容（目的）の合理的意思表示の問題であり、第二に浄水場や水源・水質を合意する給水契約を水道法や公営企業法が許容しているのかの問題である。

本書面においては、原判決の誤っている所以をまず述べ（第2 控訴理由）、次に控訴人の主張を改めて整理して提示することとする（第3 控訴人の主張）。

第2 控訴理由

1. 法令の解釈の誤り

(1) 水道法の解釈の誤り

原判決は、「水道法によれば、水道事業者は、給水契約を締結した水道利用者に対して給水義務を負い、同法5条の要件を備えた施設から、同法4条の水質を備えた水を給水する義務を負う。そして、同法及び同施行令・施行規

則をみても、同法4条・5条の定め以外には、給水施設や水質を特定すべきことを定めた条項はないから、特段の事情がない限り、水道事業者は、特定の施設や特定の水質の水を供給する義務を負わないというべきである。」旨判示する（17頁）。

これが原判決の第1の躰きのもとである。まず、原判決は「水道法によれば、水道事業者は、給水契約を締結した水道利用者に対して給水義務を負い」と判示しているところからすると、原判決は水道事業者の給水義務は水道法によって発生すると解しているかのごとくであり、次に、原判決は、水道法は当事者が給水契約の内容を個別的に決定することを禁じる趣旨だと解するものである。

しかし、水道法4、5条以外に給水施設や水質を特定すべきことを定めた条項がないことから（あるいは、そのような規定がないからといって）、どうして水道事業者が、「特段の事情がない限り、特定の施設や特定の水質の水を供給する義務を負わない」ことになるのか。

もし水道法が給水施設や水質を特定することを禁じる趣旨であるとするれば、どうして原判決の言うように「特段の事情」があれば特定の施設や特定の水質の水を供給すべき義務が認められることになるのか。原判決はこの点において自己矛盾を来している。

むしろ、水道法は、1条において水道法の目的として「公衆衛生の向上と生活環境の改善を図ること」を掲げ、2条において「責務」として、国及び地方公共団体の水道施設の設置義務や周辺の清潔保持義務等を規定していることから明らかなとおり、水道事業の枠組みを決めたものに過ぎず、給水契約の内容を定めた法律ではない。したがって、公平取扱原則・平等原則に反しない限り、開地区住民と被控訴人とが歴史的経緯の中で、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給する契約を締結することを禁じる趣旨ではないというべきである。

すなわち、法は、水道事業の内容を一律に法令等によって決めることにせず、個別需用者と水道事業者との契約（それも、私法上の契約である。）によることとしたのである。したがって、法は、法に定める以外の内容を給水サービスの中に取り込むことを禁止しているのではないのであって、給水サービスを当事者が選択することは可能というべきである。

したがって、原判決が判示するように、「法、施行令及び施行規則の条文をみても給水施設や水質を特定すべきことを定めた条項はないから、特段の事情がない限り、水道事業者は特定の施設や特定の水質の水の供給義務を負わない」というのは原則と例外を誤っているのであって、「法、施行令及び施行規則に明らかに反する場合でない限り、水道事業者と需用者が特定の施設や

特定の水質の水の供給を給水契約の内容とすることは許されている」のである。すなわち、「条項がない」から「できない」のではなく、「条項に反しない」限り「できる」のである。とりわけ、開浄水場のように、開地区住民と被控訴人との歴史的な経緯の中で、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給するに至ったような場合は、「条項がない」からそのような契約は「できない」として許容されないものではないと解するべきである。

(2) 原審が水道法を誤解している端的な一例

原判決は「用水」という用語を用いている。たとえば、「53年覚書に基づいて被告（宇治市）が開浄水場の用水の供給義務を負ったとの主張について」との見出しの下に、「53年覚書に基づいて、被告（宇治市）が個人原告らに対して開浄水場の用水の供給義務を負ったということはできない。」（20頁）という下りがある。他にも「開浄水場の用水を供給する義務」という言い回しが出てくる。

しかし、原告は「開浄水場の用水を供給する義務が被告にある」などという主張はしたことはない。原告は「開浄水場の水」を供給し続けて欲しいと主張しているのであって、「開浄水場の用水」を供給して欲しいなどと主張したことはない。

「水」と言おうが、「用水」と言おうが、違いはないと思われるかもしれないが、決定的に違う。なぜなら、そもそも、「用水」という用語は、水道法では「水道用水供給事業」にしか出てこない。水道用水供給事業とは「水道により、水道事業者に対してその用水を供給する事業」をいう。すなわち、京都府営水道がそれである。要するに、市町村が需用者に供給する水の用に供する水を「用水」というのである。したがって、開地区住民が宇治市から供給を受けている開浄水場で浄水した水は、水道法では「水」であって、「用水」ではない。開地区住民は、府営水＝用水ではなく、自己水である開浄水場の水の供給を求めているのだから、その意味でも、開地区住民が「用水の供給を求めている」と言うのは、大間違いである。

(3) 水道法が給水事務を契約によることとした趣旨～下水道利用関係との対比

水道法が給水事務を需用者のすべてに対して画一的に行い、需用者ごとに個別的内容の給水を行うことを禁じる趣旨であれば、給水事務を水道事業者と需用者との間の給水契約にする必要はなかったのであり、需用者に給水量に応じた使用料の負担を課せば足りた。これはちょうど下水道の利用関係

と同じである。

下水道法が公共下水道の利用関係をどのように規律しているかという点、公共下水道の供用が開始されると、当該公共下水道の排水区域内の土地の所有者等は必要な排水設備を設置する義務が発生し、下水道を使用するときは使用開始の届出を公共下水道管理者にすると、下水道の使用の事実に基づき下水道法及び条例の規定を根拠として当然に公共下水道の使用料支払義務が発生するものとされる（たとえば、大阪地裁 H20. 10. 1 判決・判例地方自治 322. 43）。下水道法には「契約」を予定した条文はない。

水道の利用関係もこれと同じに規律することも可能であった。むしろ、水道の利用関係は、水道という公の施設の利用関係であるから、使用許可という行政処分構成をとることの方が自然であった。しかるに、水道法は、水道の利用関係は「給水契約」によることとした。

どうして法律が同じ「水」の利用関係であっても上水道と下水道をこのように違うように規律したかという点、下水道の利用関係は公衆衛生の観点から一律に処理するのが適当である（否、むしろ一律に処理しなければならない）のに対して、水道の利用関係は当該地域の事情や需用者の意向に応じてきめ細かい対応を可能とするためである。すなわち、水道事業は行政サービスの中にあっても、住民票の交付事務のように定型的画一的なものではなく、物の売り買いの性質を有した、それも地下水の豊富な地域もあれば、自己水源が全くないところもあれば、琵琶湖のような大きな湖沼やダム水がある地域もあって、地域それぞれで水事情が異なるため、法に定めることによってサービスの内容を画一的に決定するのではなく、水道事業者と需用者との取り決めによってその地域の実情に応じて柔軟にサービス内容を決定することを企図したのである。もっとも、このように、給水契約の内容は、地域ごとに自由に決定できるものであったとしても、水道事業が人の生命や健康に関わるものであり、ライフラインを構成するものであるから、水道事業者には、最低限の義務を課さなければならない。そのような趣旨で、法4条や法5条によって、水道事業者の最低限の義務が課されているにすぎない。

したがって、原判決のいうように、水道法が水道事業者は需用者に対して水道水質基準に適合する水を供給するだけの一律の一般的供給義務を負うというのであれば、それは「給水契約」によることなく、下水道の利用関係のように、水道の使用の事実だけに基づいて使用料が発生するとすれば足りたのである。判決は水道利用関係を下水道の利用関係と同視するという誤りを犯している。

(4) 水道法が給水事務を契約によることとした趣旨～福祉行政との対比

最高裁は、横浜市保育所条例事件（横浜市が保育所を民営化するために保育所を廃止する条例を制定したことについて当該保育所で保育を受けていた児童又はその保護者が当該条例の取消し等を求めた取消訴訟）において、平成21年11月26日判決で、条例の制定行為につき抗告訴訟の対象となる行政処分に該当するとの判断を示した。この判決は、その理由付けにおいて、「特定の保育所で現に保育を受けている児童及びその保護者は、保育の実施期間が満了するまでの間は当該保育所における保育を受けることを期待し得る法的地位を有する」旨判示した。

控訴人は、原審において、当該判例を引用して、水道利用者には特定の施設や特定の水質の水の供給を受ける権利があるとの主張を行ったが、原判決は、「保育所の利用関係が、保護者の選択に基づき保育所を定めて設定されるものであるのに対して、本件においては、水道法の解釈上、給水契約が、特定の給水施設を定めて設定されるとは解されない」として、簡単に控訴人の主張を切り捨てた。しかし、これは全く理由になっていない。

けだし、保育所の設置根拠たる児童福祉法も、水道法と同じく、児童及びその保護者に特定の保育所で保育を受ける権利を保障するという明文を有していない。それどころか、児童福祉法は、市町村の責務として、保護者の労働又は疾病等の事由により保育に欠ける児童に対して保育を実施する義務を認めているのみであって（保育は権利としてではなく、恩恵的に「措置」として行われる）、児童に特定の保育所における保育を受ける権利を保障する構造を持っていない。

しかし、当該判例は、児童福祉法が平成9年改正において、児童の保護者が入所を希望する保育所等を記載した申込書を提出して申込みをしたときはやむを得ない事由があるときを除きその児童を当該保育所において保育しなければならないという制度を採用したことを根拠に、児童及びその保護者と市町村との間に契約関係があることを媒介として、特定の保育所で現に保育を受けている児童及びその保護者に当該保育所における保育を受けることを期待し得る法的地位を認めた。

児童福祉法の平成9年改正は、サービスの内容を行政処分により決する措置制度から、利用者と提供者の契約により行政が公的サービスを提供する契約制度に切り替えたもの、すなわち、福祉サービスを利用者本位の仕組みに改めるものとされる。このように「契約方式」は、利用者本位のサービス向上（給付内容を一律のものではなく、利用者の意向を重視して、それを盛り込んだものにする）のために、行政処分方式に代えて採用されるものである。これは福祉行政分野特有の法理ではなく、給付行政分野における共通の法理として理解されるべきである。

それであれば、もともと措置方式ではなく契約方式を採用している給水事業については、需用者の権利をより保障しているものと理解されるのであって、水道事業者にどの浄水場の水を供給するか自由があるのではなく（需用者には水の選択について何の権利も認められないのではなく）、需用者が特定の浄水場の水を選択したと見られる場合には、特定の浄水場の水の供給を受ける権利が認められるものと言うべきである。

(5) 行政は自らのした確約に拘束されないのか

判決の最大の問題点のその2は、行政が住民に対する約束を守らなくてよいのか（行政は住民に対してした約束に拘束されないのか）ということである。

約束は守らなければならない。これは最も一般的で重要な市民社会のルールである。行政にとっても同じである。

よく対比されるのは、政権政党の選挙時のマニフェストや公約である。マニフェストや公約は国民に対する約束だと言われるが、それを守らなくても、債務不履行で損害賠償または履行強制の判決が言い渡されることはない。それはマニフェストや公約は、国民に対する「政治的」約束であり、不履行の場合の責任は「政治的責任」であるからである。

それでは、開地区における市長や市議会の約束は、これと同じく政治的約束に過ぎないのか。

政治的約束にすぎないのか、それとも法的約束なのかのメルクマールは、内容の抽象性、特定性等というよりも、一番大きなポイントは、その内容の実現を裁判所が強制できるのか（要するに、不履行の場合に、裁判所がその履行を命じたり、損害賠償を認めたりできるのか）、そうするのが適切か、そのことについて当事者間に意思の合致があるかどうかである。

マニフェストが政治的約束にすぎないとされるのは、その内容が抽象的で特定できないということではなく、裁判所が内閣や政権政党に対して履行強制や損害賠償を命じることが三権分立に反するからである。

原判決も、宇治市長の発言は、「話合いが難航する中で、住民らへの理解を求める経過で発言されたものであり、確約する意図までは認められない。(略)よって、住民らに対し、開浄水場からの井戸水の供給を受ける権利を将来にわたって保障することを確約したものとはいえない。」(19頁)旨判示したものであって、「市長の確約」が認められれば、開浄水場の水の供給を受ける権利を認める余地を残している。

そして、「市長の確約」が認められる場合には、この約束を裁判所が宇治市に対して履行を強制することは何ら三権分立に反するものではないし、市の

意思決定ルールが侵害されるわけでもなければ、財政的基盤が侵害されるわけでもなく、また開地区住民だけが不当な利益を受けるものでもない。したがって、宇治市長が開地区住民らに対して将来にわたって開浄水場の、井戸水を水源とする水を供給することを「確約」している場合には、控訴人らは被控訴人に対しこの「確約」の履行を請求することができるというべきである。

2. 事実誤認

このように整理してくると、本件の争点は、原告らと宇治市との間で特定の浄水場からの給水を受ける合意が成立しているのかどうか、という事実問題に尽きる。

なお、水道法の解釈の誤りの項で指摘した原判決の判示も、「水道事業者の一般的義務」と「特段の事情」という言葉で、通常の給水契約においては施設や水質の特定は認められないが、施設や水質の特定が給水契約の内容となる場合があることを表現したと解する余地はある。要するに、「給水契約における債務の目的の特定の問題」を「特段の事情」という用語に置き換えたと解する余地はあるが、しかし、原判決のような理解では施設や水質が特定されるのは、よほど特段の事情のある場合に限定されるのであって、それは契約の解釈の問題として是認し得ない。

(1) 給水契約の給水義務の内容の特定に関する事実誤認

原判決は、「35年給水契約」や「53年覚書」の中に浄水場や水源を特定する文言や期限を特定する文言が記載されていないから「特段の事情」（善解すれば、契約内容の特定）は認められないという。しかし、これは事実を認定するに当たり直接証拠のみを重視し間接証拠を無視するという経験則・採証法則に違反した事実認定手法であって、誤りである。

(2) 原告の主張の不正確な理解

原審は水道法の理解を誤ったため、原告の主張も誤って整理した。

控訴人は、原審において、「原告と被告宇治市との間の給水契約の内容として宇治市には開浄水場の水を供給する義務がある」と主張した。そして、それを基礎づける事実として、「原告は戦前から開簡易水道から水の供給を受けてきたこと、原告らは開簡易水道の存続を求めて宇治市と交渉を続けていたこと、宇治市長が原告らに末代にわたって市の責任で開の水を供給すると確約したために原告らは開簡易水道を廃止して宇治市水道に切り替えることに合意したこと、それを53年覚書にまとめたこと」等を主張した。

ところが、原判決は、原告の主張について「53年覚書により原告らと被告宇治市との間で原告が開簡易水道の水源から地下水の供給を受けることを権利内容とする合意がなされた」と整理した。

原告の主張と判決の整理する原告の主張とは、似ているようで、全く異なる。原告の主張は「給水契約の内容」を問題にしている。原判決のように53年覚書によって特別の義務が宇治市に発生したなどと主張しているのではない。

そもそも原審は、あたかも、控訴人が、i 本件給水契約書に基づいて開浄水場からの給水を受ける権利を有している、ii 昭和53年の覚書に基づいて開浄水場からの給水を受ける権利を有している、といった、給水を受ける権利の発生根拠をいわば「ぶつ切り」に主張しているかのような判示をし、それをあたかも控訴人ら（原告ら）が主張してきたかのように事実整理しているが、それ自体誤っている。控訴人らは、これまでの歴史的経緯を全体として考えて、被控訴人との間で開浄水場からの水の供給を受ける契約が成立していると主張しているのである。契約というものは、文言化されているもののみをもって判断されるべきではないことは、法を学ぶ上での大原則であって、どうしてそのような文言が規定されたのか、またどうしてそのような文言が規定されなかったのかといった、当事者間の意思解釈をしなければならないはずである。

結局、原判決は、給水契約の内容は水道法によって一般的な水の供給にとどまると誤解しているために、原告の主張は、給水契約とは別の、例外的な「特段の事情」の主張であると整理したのである。

したがって、原判決の事実の整理は誤っているから、原審の結果を原判決記載の通り援用することは許されない。後に改めて、控訴人の主張を整理して述べることにする。

(3) 給水契約の内容を特定するための事実認定の手法

上水道の供給関係は私法上の法律関係であり、給水契約は私法上の契約とされる¹。廃棄物処理委託契約や地方公共団体の公共調達契約のように特別の法的規律もない。したがって、一般の契約の内容を特定するのと同じように間接証拠の積み重ねによって主要事実が認定されるべきである。原審のように直接証拠のみに依拠しなければならない特段の事情もないし、個別的な給

¹ 戦前は、上水道の法律関係は、水道条例により内務大臣の認可を受け、公費で敷設される水道は市の営造物であり、市長は同条例及び市制の定めるところによって管理するものであり、水道料金の徴収は国税滞納処分の例によることとされていたために、公法上の法律関係とされたが、このような規律から解放された現在は、上水道の法律関係は私法関係であるとされる（荒秀『上水道・下水道の利用関係』、「行政法の争点（初版）」36頁）。

水契約の内容が認められるのが特別で例外的な場合に限定する必要もない。

(4) 原判決における事実誤認

- (ア) 原判決は、昭和35年3月12日付の開町住民と日産車体との間の給水契約（甲39）を出発点としている（原判決3、15頁）。しかし、これは控訴人らが被控訴人から情報公開請求をした公開された「開簡易水道」「日産簡易水道の市水道切替に対する1件」と題されたファイルの中にあつた1文書であり、黒塗りされた住民がたまたま昭和35年3月12日に日産車体との間で給水契約を締結したときの契約書にすぎない。開町住民のすべてが昭和35年になって給水契約を締結したものではない。したがって、「35年契約」を出発点とする原判決の事実認定はその出発から間違っている。
- (イ) 原判決は、「53年覚書には、宇治市長が日産車体の経営する水道施設の移管を受けること、日産車体が、開簡易水道の給水区域に対する給水を昭和58年3月31日までに被告に引き継ぐとの定めがされている。しかし、給水を引き継ぐとしか規定されておらず、浄水場や水源は特定されていない。また、被告が、開簡易水道の施設の移管を受けたからといって、当然に当該施設からの給水を義務づけられるものともいえない。」（18頁）と判示しているが、覚書締結に至るまでの経過・事実が何ら考慮されておらず、事実誤認と言わざるを得ない。
- (ウ) 原判決は、「宇治市長の発言は、昭和50年当時、新たな水源の確保の必要があつたが、日産車体が無償譲渡を拒んだことについて住民らが不満を持ち、話合いが難航する中で、住民らへの理解を求める経過で発言されたものであり、確約する意図までは認められない」旨判示する（19頁）が、「確約する意図までは認められない」との認定を導くに足りる証拠はどこにもない。むしろ、逆に、宇治市長がこのような「市が末代にわたるまで責任を持って地下水を供給する」という発言をしたことは、被控訴人の公文書たる議事録にも残されており、そのような市長の発言を受けた上で市議会は、開簡易水道存続請願を満場一致で採択し、開地区住民はその給水を受けるために費用負担増額（加入金・工事費の支払い、水道料金の増額）を受け入れたのである。原審が「確約する意図までは認められない」と判示した発言によって、宇治市議会も開地区住民らも開浄水場を前提とする市水道切替えの公的な決定をしているのであるから、「確約する意図」が認められないということは到底できない。
- (エ) 原判決は、その判示に引き続き、「また、宇治市長は、半永久的に使うということをしていくとの発言もしているが、具体的に何年間の保障をするか検討しているものではなく、合意内容も特定できない。」（同所）旨判示する

が、原判決は他方で「開地区住民が納得せず、無償貸与は永久に続けるようにしてほしいとの要望に対し、宇治市長は、給水は市の権能としてするものである、半永久的に使うということをしていく、などと発言した。」(15頁)旨認定しているのであって、これによれば、宇治市が日産車体から半永久的に浄水場用地の無償貸与を受けて使用していくということを述べていることは明らかであって、合意内容は特定されている。また、「半永久的に」というのは開地区住民の「永久に続けるようにしてほしいとの要望」に対してこれを受け入れる発言としてなされていることは社会通念に照らして明らかであり(「半永久的」という表現は、「永久的に」というのが行政実務上で現実的ではないために、現実的な意味で「永久的に」という趣旨で用いられている)「何年間」という期間の特定がなされていないというのは、まさに詭弁・揚げ足取りとしか評しようがない

- (オ) 原判決は、その判示に引き続き、「覚書の締結に至る経過の中で、地下水を供給するとの発言がなされたとしても、覚書の内容として、供給する水や施設を特定する文言が盛り込まれず、住民らが、宇治市長に対し、将来にわたり井戸水が供給されることの確約を求め、それについて検討された事情も認められない」(19頁)旨判示するが、宇治市長は開浄水場の存置について具体的に検討し(甲44、甲45、甲46)そのうえで、宇治市長は市の責任で井戸を掘って将来にわたって水を供給すると確約し、開地区住民らと被控訴人との間で「三者三様負担合意」が成立し、被控訴人が地下水を水源とする水を供給するために日産車体から簡易水道施設の移管と2000万円の寄付を受けてその敷地内で開浄水場を建設するという53年覚書を締結したのであるから、53年覚書の中に明文で水質や施設を特定する文言が盛り込まれなかったとしても(むしろ、覚書は浄水場建設にあたっての合意文書であるから、水質や施設の特定は当然の前提であり、覚書の中にそのような文言が盛り込まれないのも当然である。)、被控訴人が開地区住民に対して開浄水場の、地下水を水源とする水を供給する義務が含意されていたことは明らかである。
- (カ) 原判決は、「53年覚書に基づいて被告が開浄水場の用水の供給義務を負ったとの主張について」「原告らが、53年覚書に基づいて同義務が生じることを基礎づける事情としてあげる事実はいずれも同義務の発生を基礎づけるには足りない」(20頁)旨判示した。しかしながら、前述したとおり、控訴人は「53年覚書に基づいて」被控訴人が開浄水場の「用」水の供給義務を負ったなどという主張をしたことはない。
- (キ) 原判決は、「加入金・工事費予納金を工事終了後に納付するとの措置や、住民が加入金・工事費予納金の支払いのために積立てを行ってきた事実につ

いても、被告による給水に円滑に移行するために取られた措置と考えられ、被告から給水を受ける開地区以外に居住する住民と異なった待遇を受ける権利を発生させるに認めるに足りる事情とはいえない。」(21頁)旨判示するが、控訴人らは、「他の地区の住民と異なった待遇を受ける権利」を主張したことは一度もない。これまで開浄水場の給水を受けてきたのであるから、これまで通りにその給水を受け続けたいと主張しているにすぎない。開地区住民は、宇治市長が末代にわたって市の責任で地下水を供給すると確約したからこそ、開簡易水道の廃止に同意し、市水道に切り替えたのであって、その履行を求めているにすぎないのである。

第3 当審における控訴人の主張

原判決は、53年覚書には地下水を供給するとか、何時まで開浄水場を存続させるとかの記載がないとか、35年給水契約は市水道への切替により失効したというが、控訴人は、昭和53年の被控訴人との給水契約は開浄水場の水を供給する内容の契約であったと主張するものである。

53年覚書は昭和50年三者三様負担合意に基づく施設移管及び開浄水場建設の合意であって、それが給水契約の内容を定めるものではない。

控訴人と被控訴人との給水契約は、全てについて明文化された契約書面により締結されたものではなく、昭和50年三者三様負担合意を出発点として、昭和53年に市水道に切り替えられるに至るまでの一連の歴史的な事実経過の中で、当事者の合理的意思が何であったのかを探求することによって確定されなければならない。

当審における控訴人の主張は以下の通りである。

1. 昭和50年の宇治市長提案に係る三者三様負担合意

- (1) 控訴人らは、戦前からあるいは戦後になって、日本国際航空工業従業員社宅として開浄水場(簡易水道)の水の供給を受けあるいは昭和40年代以降自宅を買い受けて以来、開浄水場(当時は簡易水道)の水の供給を受け、それを日常生活の用に供してきた。

補助参加人らも、開地区・一里丘地区・開ヶ丘地区に居住して開浄水場(簡易水道)の水の供給を長年にわたって受けてきた。

このように開の水は長年にわたって控訴人・補助参加人らの生活を支えてきた。

- (2) 昭和36年8月、日産車体は京都府知事に対して簡易水道事業廃止許可申請を行い、同年12月、京都府知事は条件付で簡易水道廃止を許可した。

それ以来、宇治市は市水道（水源は府営水道）への切替のための協議を行ったが、昭和46年9月以降、開地区住民から簡易水道存続を求める要望がなされ、昭和47年9月、開地区住民は簡易水道存続を求める請願を市議会に対して行った（甲18）。

(3) 昭和50年に入り、宇治市長は、従来の府営水道による市水道切替方針から自己水源を確保していくという方針に変更し、開町簡易水道を存続していくことを決定し、それを受けて、市議会経済水道委員会は、同年2月5日、開簡易水道存続請願を採択し、同年3月3日、市議会も、開簡易水道存続請願を満場一致で採択した（甲63）。

(4) 昭和50年11月22日、当時の宇治市長は、住民に対して「三者三様負担案」（日産車体は浄水場用地を提供し、市は浄水場を建設し、住民は一定の費用負担をする）を提示し、同年12月24日、開地区住民は市長の三者三様負担の斡旋案を受諾することとした（甲19の2）。

翌昭和51年4月20日、日産車体は開簡易水道用地のうち約半分の200坪程度（現開浄水場場所）を、浄水場を使用することを前提に無償で貸与する、と宇治市に文書で回答した。（甲19の3）。

(5) 昭和51年3月11日、市水道部と開地区住民との会議の場で、水道部長は、市の方針として昭和53年3月に新浄水場を建設して水を供給する方針を伝えている（甲47、48）。

同年4月22日、市水道部と開地区住民との会議の場で、水道部長は「地下水を呑みたいという地元住民からの要求に対し市が中に入って交渉を持ってきた。」と説明し、住民からの「水源を掘ったが水が出なかった場合どうなるのか」との質問に対し、水道部長は「近くの井戸からでも掘ってでも給水する」と明言している（甲50）。

同年6月13日、市長と開地区住民・市議会議員との会議の場で、市長は「孫末代まで呑んでいける。市長はやり抜く決意を持っている。」「宇治市の上水道でやるので、市の権能としてやるものである。」「半永久的に使うということやっていく。」（甲41）旨発言している。

同年8月5日、市長と開地区住民との会議の場で、市長は「あの水（地下水）を呑むという事的前提である。」「責任は市長が管理者としてやる。議会も了承している。どうしても市長がやり遂げる努力する。」「水（地下水）が出なかったらどうするのか。もし出なかったら用地を確保しなければならない。宇治市の責任でやる。」と明言している（甲52）。

同月16日、宇治市長は開地区住民に対し、「地下水は宇治市が責任を持って給水するのである。」旨確言している（甲53）。

同月20日、宇治市長らと開地区住民・市議会議員との懇談会の席上で、

市長は「皆さんに安心して頂けるために、ここに新しい浄水場を建設する。」
「組織として受け止めてやるのであり、この施設がある限り続ける。この付近で掘る。将来的にも考えている。」「井戸を廃止する場合は地域の皆さんのご了解を得る。」旨明言した（甲５４）。

- (6) 同年１０月４日、宇治市長は開地区住民に対し、地下水の供給のために（甲５５）市長斡旋案のうち各家庭への引込管工事を自己負担で行うことの同意書の提出を求め（甲５５、５６）、開地区住民は、同年１０月１９日、市長斡旋案の実現のために同意書を提出した（甲７３、７４、４２）。

2. 昭和５０年合意の履行手段としての昭和５３年覚書

- (1) 昭和５２年１月２０日、宇治市議会は、開町簡易水道問題が解決したことを受けて新浄水場（開浄水場のこと）建設のための宇治市水道事業会計補正予算を承認し（甲６４）、昭和５２年３月３０日、開浄水場建設予算を承認した（甲６５）。
- (2) 昭和５３年１月１７日、宇治市長と日産車体と開地区住民は、開簡易水道の移管及び新浄水場建設の具体的合意が成立したので、①被控訴人は日産車体の経営する水道施設（簡易水道）の移管を受ける、②日産車体は簡易水道の給水区域に対する給水を宇治市に引き継ぐ、③日産車体は（簡易水道用地の約半分を新浄水場用地として宇治市に使用貸し、宇治市はその２００坪の敷地内に水道施設を建設する、④日産車体は宇治市に水道施設を移管するに当たって（新設のための費用などの一部として）２０００万円を寄附する、⑤開地区住民は宇治市から給水を受けるために屋内引込工事を行うことを内容とする覚書を締結した（甲１）。

昭和５３年覚書を締結した際の市長の談話（甲５９）によると、宇治市が、責任を持って、地元住民の要望する地下水による給水をするために、新浄水場を建設したことが明確に示されている（同談話には「渡辺市長は市によって地下水を汲み上げによる浄水場建設の計画案を発表した」（１，２枚目）、「市としては、三者三様の基本的な考え方について三者が合意に達したので昭和５１年度に新浄水場を建設すべく・・・」（３枚目）、「昭和５２年１２月中旬、私としては、この機をはずしてはこの種の問題は決着しないと判断し、本水道問題は本市が一定の条件を設定し責任をもって開町に地下水を供給することを提案した。」（４枚目）、「本年１０月に市の地下水による給水が出来るよう皆さんの切なるご協力を願ってやまないものです。」（５枚目）と記されている。）。

すなわち、昭和５３年覚書は開簡易水道存続問題が円満解決したこと、すなわち昭和５０年三者三様負担合意が本覚書を持って実現したことを意

味している（開浄水場建設中の市長あいさつ（甲60）でも、「16年間の永きに亘る開簡易水道問題が解決し（略）円満なる終結日とすることとなりました」旨報告されているのであって、市が開地区住民に対して地下水を水源とする水を供給することがその前提とされている。）。

- (3) その後、昭和53年3月中に開地区住民らは開簡易水道から市水道に切り替えた。その際、先の「同意書」に基づき、開地区への給水装置・量水器取付工事が一斉に行われた。宇治市水道事業給水条例によれば給水契約に先立って加入金・給水工事費予納金を予め納付しなければならない（条例10, 15条）にもかかわらず、開地区住民に限っては加入金・工事費予納金は工事終了後の納付という特別な取扱いが行われた（甲75）。条例に違背するこのような特殊な取扱いは、昭和50年三者三様負担合意に基づく昭和53年覚書によって、宇治市は住民に対し昭和53年4月1日までに給水しなければならず、住民は宇治市に対して同年3月15日までに屋内引込工事を行わなければならなかったため、その約束を履行するためのものであった。

なお、開町住民としても、三者三様負担に應えるべく、開自治会の組単位で、市水道切替のための加入金・工事費予納金のための積立をおおむね昭和51年1月から毎月積立をして準備してきた。（甲19の2、甲77の1、2）

- (4) 開地区住民に対する給水は、昭和53年3月、市水道切替えの際には、府営水道から受水した水が供給されたが、昭和53年10月、開浄水場が完成して供用が開始されると、被控訴人は、昭和50年三者三様負担合意に基づいて、同浄水場の水に切り替えて供給することとなった。

3. 以上の歴史的経過を踏まえての宇治市の認識

これはすなわち、被控訴人としては、開地区住民に対して、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給するという意思で給水契約を締結したことを明確に示すものである。これは、被控訴人が、昭和50年三者三様負担合意に基づき、開地区住民に対し、新浄水場（開浄水場）を建設して地下水を水源とする水を供給することを繰り返し確約してきたこと、しかも、この約束は、部長や課長という、権原のない、担当者限りで約束したのではなく、宇治市を代表する権原のある市長が約束したのであり、その約束を市議会も了承したのであることを、改めて確認したものである。この点においても、「三者三様負担合意」「や「53年覚書」は単なる市長の確約にとどまるものではない。宇治市の意思決定機関がした正式な約束である。

4. 平成15年4月14日付宇治市長の日産車体への寄附依頼文

宇治市の認識は、昭和53年以降も、現在においても変わらない。それを端的に示しているのが平成15年4月14日付の宇治市長の日産車体株式会社への寄附依頼文（甲62の2）である。

久保田勇・現宇治市長は、その中で「さて、下記土地（注：開浄水場敷地のこと）は宇治市水道浄水場用地として、昭和51年12月25日より今日まで、貴社（注：日産車体のこと）のご厚意により無償貸与を受けております。同じく、浄水場施設は貴社より移管を受け、今日まで施設更新を行いながら開地域の旧社宅居住者に水道給水を続けて参りましたし、今後も給水事業を継続していく責任もごさいます。」と述べた上で、「については貸借関係にある同地について、今日までの歴史的経緯を勘案いただき、また地域に対する社会還元として公共用地（水道用地）に無償寄附することについてご検討いただきたく願います。」旨本件浄水場敷地を水道用地として無償寄附するよう求めている。

そして、被控訴人は、平成15年8月12日、上記土地を水道用地として寄附を受け入れ（甲62の4）、それを原因として水道用地として所有権移転登記手続も行った（甲61）。

このように被控訴人は、開地区住民に対する水の供給は、開浄水場による、地下水を水源とする水を供給すべきものであって、その義務を今後も継続して履行しなければならないということを、対外的に自認しているものである。しかも、この認識は、昭和50～53年当時の渡辺市長の認識ではなく、現久保田勇市長の認識として対外的に表示されているのである。まさに被控訴人は開地区住民に対して、これまで開浄水場の水を供給してきたし、今後もこれを供給し続けなければならないことを認識していることは明らかである。

5. 開地区住民の認識

- (1) 他方、開地区住民は、市長提案の「三者三様負担」を了承し、開簡易水道存続の要求を取り下げ、日産車体との簡易水道の廃止に同意し、市水道（地下水浄水場）に切り替えるための費用負担増額（加入金・工事費の支払い、水道料金の増額）を受け入れた。被控訴人宇治市がこのように責任をもって市の責務として地下水を将来にわたって供給するという確約をしなければ、開地区住民は市水道への切替に同意しなかった。そして、開地区住民が市水道への切替に同意しなければ、地下水を水源とする開簡易水道が供給され続けた。それにもかかわらず、開地区住民は市長の確約を信頼して、宇治市と給水契約を締結したのである。

したがって、開地区住民が開浄水場の、地下水を水源とする水の供給を受けることを内容とする給水契約を締結する意思であったことは明らかである。

このような当事者の意思に照らせば、控訴人の需要家台帳（乙3の1）や工事台帳（甲75）には、開浄水場の水を給水するとの明文の記載がなくとも、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給することを目的として給水契約が締結されたものであることは明確である。

- (2) 1 審進行協議の席上でも、控訴人らを含む開地区住民は開浄水場のポンプ交換を自費で行うことを申し出た。これも開浄水場の「歴史的経緯」に基づくものであって、控訴人らが開浄水場の水の供給を受ける地位にあることを示すものである。

したがって、被控訴人宇治市は控訴人ら開地区住民らに対し、開浄水場の、地下水を水源とする水を供給する義務を負うものである。

6. 開浄水場を休止すべき合理的な理由がないこと

控訴人も開浄水場を休止すべき合理的な理由がある場合は、被控訴人に開浄水場の水を供給すべき義務がないことを争うものではない。しかし、そのような合理的理由は何ら存在しない。被控訴人は、開浄水場の原水の水質の悪化、施設の老朽化、揚水量の低下、小規模浄水場の統廃合、府営水に余裕があること、経済的効率的に安全安心な水道水の供給を理由として開浄水場を休止・廃止すると主張する。しかし、これらはいずれも全く理由がないものである。

(1) 開の原水の水質について

被控訴人は、当初、開浄水場休止の理由を「開浄水場の原水に環境基準値を超えるトリクロロエチレンとテトラクロロエチレンが検出された」、「近年、地下水の水質悪化が進行し、水道水の基準値を超えた環境汚染物質が検出されている」こととしていた。

ところが、地下水（原水）の水質は10数年間何ら変わっていない。

しかも、被控訴人の休止決定の後に行われた京都府の測定結果では、開浄水場の原水からは環境基準値を超えるテトラクロロエチレンは検出されず、トリクロロエチレンは環境基準値をわずかに超える数値が検出されたが、「体重50kgの人が毎日これらの水を仮に約20リットル一生飲み続けても健康への影響はないと考えられる」とされる程度のものであることが判明した（甲6号証末尾資料1）。

しかも、トリクロロエチレン及びテトラクロロエチレンは、揮発性が高

く、それ故エアレーションでばっ気すれば容易に除去しうるものである。現に開浄水場ではエアレーションによりこれら 2 物質は除去され、浄水は水道水質基準をクリアしている。

そもそも、被控訴人が指摘する「水質の悪化」とは、開浄水場の原水に「人の健康の保護に関する環境基準」値を超える上記 2 物質が含まれていることであったが、原水の水質も、上記環境基準値も、水道法では全く問題視されていない。すなわち、水質に関する環境基準とは公共用水域の水質について達成し維持することが望ましい基準であって、「水質保全のための諸施策を総合的な観点から強力に推進する際における共通の行政目標」（環境事務次官通知・環水管第 79 号）にすぎず、水道法の水質基準ではない（甲 15—7 頁 甲 69—13 頁）。それに対し、水道法は上記環境基準値よりも広範かつ細部にわたって厳しい「水質基準」を定めているのであって、開浄水場の浄水は「水質基準」をクリアしているのである。

それにもかかわらず、水道法に根拠のない原水の水質や上記環境基準値を持ち出して、いかにも開浄水場の浄水が安全ではないかのごとく見せかけようとしたものであって、極めて非科学的で恣意的と言わざるを得ない。

原水の「環境基準」値を持ち出すのであれば、逆に府営水の方が一般細菌、大腸菌群、臭気、色度、濁度において環境基準値を上回っているばかりか（甲 5）、発ガン性物質と言われている有機フッ素化合物が検出されるなど（甲 10—2、3、4 頁）広範囲にわたって水質に問題があるのである。

ところが、被控訴人は、これらの点を指摘されると、その都度、休止理由を変転させて（水質の次にあげてきた理由が（2）以下で述べる理由であるが、いずれも合理的なものではない。）、挙げ句の果てには、合理的な休止決定が説明できないとなるや、開地区住民への説明会を打ち切り（甲 14）、水道バルブの切替えを強行しようとした。（甲 6、7、9）このような被控訴人の姿勢を見るだけでも、開浄水場の休止に合理的な理由がないことは明らかである。

- (2) 施設の老朽化というが、「水道事業中・長期計画」でも全く問題視されず、機械・電気設備について機能診断調査を実施するとされたにすぎない。（甲 3—18 頁）しかも、その機能診断調査も実施されていないのであるから、老朽化は全く実証されていない。更新にかかる費用が多額であるという点についても、何ら具体的に実証されていない。
- (3) 揚水量が低下しているというが、これは被控訴人が平成 18 年度予算で購入した開浄水場の交換予定ポンプを神明浄水場に流用したからにすぎない。ましてや、開地区住民らが揚水ポンプを被告に特定寄附（工事費を含

む)すると申し出ているのに、それを拒否しておいて、揚水量の低下を主張するのは行政上の信義則違反と言うべきである。

- (4) 小規模浄水場の方が大規模浄水場よりも効率的であって、府営水よりも地下水の方が原価は圧倒的に安い。(甲25 甲67の1 甲82)
- (5) 府営水の受水量に余裕があるというが、もともと被控訴人の水需要の過大見積りに起因するのであって、今日なお割高の府営水を購入し続けることに合理性はない。経済的観点を重視するのであれば、まずは京都府との契約変更をすべきである。割高の、しかも過剰購入し続けている府営水をそのままにして、割安の自己水源を放棄するというのは、地方公営企業法にも反する。
- (6) 開浄水場の休止・廃止は、水道事業における災害時の水源確保・水源の多様性確保・自己水確保の市の方針に反しているのもであって、開浄水場を休止することは水道事業者としての合理的な裁量の範囲を逸脱している。

以上の通り、被控訴人が主張する開浄水場休止の理由は、いずれも事実にも反し、合理性・妥当性を著しく欠くものである。休止の合理的な理由が全くないにもかかわらず、開地区住民が今日までの歴史的な経過の中で被控訴人から給水されてきた開浄水場の休止を一方的に受け入れなければならない理由は全くないと言うべきである。

控訴人らは何も被控訴人に格別の負担をさせてまで特別の措置を求めるものではない。これまで通り、これまで飲んできた水の供給を受けたいというに尽きる。

よって、本件浄水場の一方的休止は、歴史的に形成されてきた住民と市との約束(契約)に違反するものであり、まして休止の合理的な理由はなく、違法であり、差し止められるべきである。

以上