

# 大山崎町府営水道料金訴訟

京都地裁平成二二年三月一八日判決判所ホームページ行政事件裁判例集掲載（平成二〇年行ウ第二二号基本水量決定処分取消請求事件（第一事件）・平成二〇年行ウ第二九号不当利得返還請求事件（第二事件））

小樽商科大学商学部准教授  
今本啓介

## 【事実の概要】

水道法は、国及び地方公共団体が、水源及び水道施設並びにこれらの周辺の清潔保持並びに水の適正かつ合理的な使用に関し必要な施策を講じなければならないこと（二条一項）や、地方公共団体が、水道の計画的整備に関する施策を策定し、及びこれを実施するとともに、水道事業及び水道用水供給事業を経営するに当たっては、その適正かつ能率的な運用に努めなければならないこと（二条の二第一項）を定めている。そして、こ

の法律の目的のため水道の広範的な整備を図る必要があると認めるときは、関係地方公共団体と共同して、水道の広範的な整備に関する基本計画（以下、「広域的水道整備計画」という。）を定めるべきことを都道府県知事に要請することができ（五条の二第一項）、都道府県知事は、この要請があった場合において、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係地方公共団体と協議し、かつ、当該都道府県の議会の同意を得て、広域的水道整備計画を定めるものとされていた（五条の二第二項）。

被告Y（京都府）は、水道法五条の二第一項に基づく原告X（大山崎町）を含む周辺二市A（向日市）、B（長岡京市）の要請により、広域的水道整備計画（以下「本件整備計画」という。）を策定し、これによりY営水道を整備した。このY営水道の水道料金決定のプロセスは、Y営水道の供給料金等に関する条例（以下「本件条例」という。）において次のように定められている。まず、受水者が府営水道を利用する際、Y知事に対して一日当たりの最大の受水量を定めて申込をし（本件条例二

条一項）、これに対してY知事が、受水者と協議の上「基本水量（注1）」を決定し、受水者に通知する（本件条例二条二項）。そして、供給料金については、基本水量に応じた基本料金と実際の受水量に応じた従量料金を合計したものを、さらに、一日当たりの給水量が「配分量（注2）」を超える場合は、その超過分についての超過料金を合計したものを月額で支払う（本件条例三条）。Xについては、月額基本料は一㎡当たり九二円（平成二〇年度からは一㎡当たり八七円）（注3）、従量料金が一㎡当たり三六円、超過料金は一㎡当たり二五円とされている（本

## 筆者紹介

1996年早稲田大学政治経済学部政治学科卒業、2004年早稲田大学大学院政治学研究科政治学専攻博士後期課程単位取得退学。小樽商科大学商学部企業法学科助教授を経て2007年4月より現職。  
専攻：行政法、租税法、財政法  
【主な著作】  
「申告納税制度と源泉徴収制度の関係—申告納税制度の下での源泉徴収制度のあり方を含めて」税研153号（2010年）  
「アメリカ合衆国における行政機関による制定法解釈と司法審査(1)～(3)—法規命令・行政規則二分論の再検討をめざして—」商学討究59巻4号（2009～2010年）  
「行政機関による制定法解釈と司法審査—租税法の場合との比較を視野に入れて—」早稲田政治公法研究72号（2003年）

件条例別表（三条関係）。

Xは、住民約一万五〇〇〇人の普通地方公共団体で、地方公営企業である水道事業を営営している。Xは従来水源を地下水としていたが、地下水低下や地下水の水质悪化によりかねてから地下水保全や代替水源の確保が検討していた。

平成一二年一〇月一日にY営水道が開通したが、Xは、それ以降平成一八年度まで毎年、平成一〇年三月三〇日付けでY知事とX長の間で締結された「Y営水道〇（乙訓）浄水場（仮称）に係る施設整備等に関する協定書」（以下「本件協定書」という。）に基づき、基本水量を一日当たり七三〇〇m<sup>3</sup>とする給水申込を行い、Y知事は、同申込水量で給付する決定をしていた（注4）。

ただ、Xの水道事業は、Y営水道開通前の平成一一年度には三八五〇万一〇〇〇円の黒字を計上していたが、Y営水道開通後の平成一二年度から平成一九年度までの八年間に合計八億四〇〇〇万円を超える累積赤字を計上し、平成二

〇年度は四九五八万七〇〇〇円の赤字を計上していた。また、Xの水道料金はA、Bなどの他の地方公共団体に比べ、高額となっていた。

平成一八年一〇月二二日投票のX長選挙において、府営水道問題が主たる争点となり、水道代引下げを公約としたX代表者が当選した。Xは上記公約を踏まえ、平成一九年二月に二度にわたり、Yとの間で、本件協定書で定められた一日当たり配分水量七三〇〇m<sup>3</sup>の引下げ等による健全化について交渉を行った。また、それ以外にも、同年一月から二月にかけて、企業局長又は企業局次長との間で計七回にもわたって交渉を繰り返した。しかしながら、本件協定書に基づく一日当たり配分水量七、三〇〇m<sup>3</sup>の引下げについて、Yとの間で交渉が成立することはなかった。

Xは、平成一九年二月二七日、Yに対し、一日当たりの最大の受水量を三四〇七m<sup>3</sup>と定めて申込をした（以下「本件第一申込」という）。Yは、Xに対し、本件第一

申込を白紙撤回し、上水道事業経営健全化検討会に参加することを求めた。その後、XとYとの間で照会書と回答書がやりとりされた後、Yは、平成一九年二月二七日、Xの基本水量を一日当たり七三〇〇m<sup>3</sup>とする旨決定してXに通知した（以下「本件第一決定」という）。Xは、平成二〇年二月二

七日、Yに対し、一日当たりの最大の受水水量を三四〇七m<sup>3</sup>と定めて申込をした（以下「本件第二申込」という）。本件第二申込についても、XとYの間で依頼書と回答書のやりとりがされた後、Yは、平成二〇年四月二四日、Xの基本水量を一日当たり七三〇〇m<sup>3</sup>とする旨決定してXに通知した（以下「本件第二決定」という）。そこでXは、本件第一決定及び本件第二決定の取消請求（第一事件）、及びX・Yの意思の合致を超える基本水量について不当利得返還請求（第二事件）を行った。

争点は、次の三点である。  
①Yの本案前の主張として第一事件について訴えの利益があるか。  
②Yのした本件第一決定及び本件

第二決定が行政処分であるとして、本件各決定が適法であるか否か。

③本件第一決定及び本件第二決定が契約に基づく意思表示（承諾）であり、YはXに対し、意思の合致を超える部分の基本料金を不当利得として請求できるか否か。

（注1）「基本水量」とは、「年間ににおける一日当たりの最大の給水量」をいう（本件条例二条二項）。

（注2）「配分水量」とは、「知事が受水者と協議の上、給水能力の水量を受水者に配分した一日当たりの水量」をいう（本件条例別表（三条関係））。

（注3）なお、Xの属する〇系においては、他のY営水道との接続を機に、基本料金の値下げが提言されている。京都府営水道事業経営懇談会「第七次提言 三浄水場接続後の供給料金のあり方について」一七頁（平成二二年一月、<http://www.pref.kyoto.jp/shingikai/koei-01/1289175034455.html>）において閲覧可能。

（注4）同様の協定は、A・Bとも締結されていた。

なお、Xは当初一日最大受水量一万二〇〇〇m<sup>3</sup>を要望していたも

の、本件協定において一日当たり配分水量が七三〇〇mとされたが、これは浄水場の施設能力によるものである。

## 【判旨】

一部請求却下、一部請求棄却

一 争点①（本件第一決定及び本件第二決定の処分性）について

「一般に処分性が認められる行政活動とは、行政庁による公権力の行使として行われる国民の権利義務の範囲を形成し又はその範囲を具体的に確定する行為をいうところ、本件第一決定及び本件第二決定は、地方公共団体であるYが同じく地方公共団体であるXに対してしたものであること、『年間における一日当たりの最大の給水量』の決定は、Y知事が一方的に行うのではなく、市町からの申込を受けて協議の上で行うものであること、基本料金の徴収について、滞納処分等の例によることのできる」との規定はないこと、基本水

量の決定は、条例の名称にも趣旨にも何らの規定がなく、むしろ（給水の申込み等）との見出しの下に規定されているにすぎず、条例自体も、基本水量の決定が行政処分であることを前提としているとはいい難いことが認められ、以上の点にかんがみれば、本件第一決定及び本件第二決定は処分性が認められる行政活動とはいえず、むしろ、行政行為とは異なる公法上の法律関係に基づく法律行為と解するのが相当である」。

「そうすると、本件訴えのうち、第一事件の請求に係る部分は、訴えの利益がないことになり、争点②……について判断するまでもなく、同部分は却下を免れない」。

二 争点③（不当利得請求の是非）について

「……本件協定書の締結に至る経緯は、YのXに対する一方的な押し付けといったものではなく、むしろ、Xの要望等をふまえ、Xの意向を十分に尊重しながらなされたものであるということができ

る。こうした経緯を経て作成された本件協定書は、給水についてのXの申込及びYの決定の基本となるべきものであり、本件協定書の締結はXとYとの間の基本水量に関する公法上の給水契約の予約であると認められる。そして、この

ような予約の下で、本件協定書と異なる申込み及び決定をするには、XとYの協議の上、これを変更するとの合意に至ることが必要であるというべきであり、協議に基づく変更がなされない以上、本件協定書に基づく予約の効果が存続するものと解するのが相当である」。

「条例自体は、……基本水量に関する給水の予約をすること自体を明示的に禁止しているわけではないから、本件協定書の締結が条例に反するものとまでいうことはできない」。

「本件第一決定及び本件第二決定に当たって、XとYとの間において協議自体は行われているか、少なくとも協議の機会が提供されているということができた。したがって、本件第一決定及び本件第二決定に至る手続に瑕疵があった

ということもできない」。

「Xが基本水量の減額を求めることは、他の地方公共団体の負担が増加することに直結するものであり、これらの地方公共団体が基本水量の減額分を受け入れることを同意するなどの事情のない限り、Xが一方的にこのような要求をするには許されない……」。

「以上によれば、本件協定書を前提とするXの基本料金の支払には『法律上の原因』があるから、Xの不当利得返還請求は理由がないというべきである」。

## 【評釈】

一 Xの取消訴訟の可否について

1 本判決は、町である行政主体（X）がその町を包摂する府（Y）の長の行った処分に対して取消しを求めたものである。ここでまず問題になるのが行政主体であるXの原告適格である。この点について、従来いかなる範囲で原告適格を認めるかについて争いがあった。例えば雄川一郎は、地方公共団

体が公法上または私法上の権利の主体である以上、一般的な出訴権を否定することができないとした上で、国又は都道府県の監督ないし関与の処分に対する出訴の可否は留保しつつも、それ以外の処分については出訴が認められるとしている(注5)。

これに対して塩野宏は、国家関与が裁定的関与である場合(例えば、国民健康保険審査会による国民健康保険審査決定に対して市が取消請求する場合(最判昭和四九・五・三〇民集二八巻四号五九四頁))を含めて、地方公共団体に裁判所による救済が認められなければならないとする(注6)。

思うに、行政主体は法人格を有する権利義務の帰属主体であるから、当事者能力は否定すべきではなく、自己に対する処分の取消しを求めるにつき法律上の利益があるならば行政主体には原告適格を認めるべきであろう(注7)。しかし、裁判例をみると、行政主体が財産権を侵害されたとして出訴する場合には原告適格が認められるが、権利利益の内容が財産権と異

なり、行政主体固有の資格において出訴する場合には原告適格は容易に承認されない傾向にある(注8)。

本判決は、行政主体が財産権を侵害された場合の原告適格の有無が問題になるケースである。行政主体である地方公共団体の原告適格の有無については特に論じず、専ら次に検討する本件第一決定及び本件第二決定の処分性の有無について論じることによって、本件取消訴訟が不適法であることを導いている。

このように、裁判所が地方公共団体の原告適格の有無について特に検討せず、専ら取消請求の対象となつている処分の処分性の有無を検討することによつて取消訴訟を不適法とする方法は、最判昭和五三・一二・八民集三二巻九号一六一七頁(成田新幹線計画認可取消訴訟)(注9)等にも見られるところである。いずれにせよ、財産権が問題とならない場合に行政主体が取消訴訟を提起できるかについて、判例においても、少なくとも行政主体の当事者適格は問題と

されず、私人の場合と同様、自己に対する処分の取消しを求める法律上の利益があれば、行政主体にも原告適格は認められるであろう。

2 次に問題となるのが、本件第一決定及び本件第二決定の処分性である。

取消訴訟の対象たる「処分その他公権力の行使」について、判例上、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」とすることが確立されており(最判昭和三九・一〇・二九民集一八巻八号一八〇九頁)、本判決もこれに従っている。ただ、本件におけるY知事による基本水量の決定は、対象が地方公共団体ではあるものの典型的な給付行政であり、処分性の有無が問題となる。すなわち、給付行政については従来、実質的に対等性を本質とするものである(注10)から、特別の規定がない限り契約方式の推定が働く(注11)が、法律の特別に規

定において契約ではなく行政行為による権利変動が予定されている場合には、当該法律の仕組みを手掛かりにして処分性が認められることがあるとされてきた(注12)。

処分性肯定の手掛かりとして、最高裁は時に、法律が争訟手段として不服申立てや取消訴訟を定めていることに着目してきた(注13)。

最高裁は、給付行政において処分性を認定するに当たつて、これらの点に頼るだけではなく、法の体系的解釈によつて処分性を認めてきた。中でも論者により処分性の認め方が「鷹揚」(注14)ないし「大雑把」(注15)とされた事例が、労働者災害補償保険法二三条一項二号(当時、現同法二九条一項二号)に基づく労災就学援助費不支給の決定が争われた最判平成一五・九・四判時一八四一号八九頁(以下、「平成一五年最判」)である。この判決は、労働者災害補償保険法に基づく遺族補償年金等の受給者が外国の大学に進学した子の学資に係る労災就学援助費の支給申請をしたところ、行政庁である中央労働基準監督署長から、同

大学が労災就学援護費の支給対象となる学校教育法一条所定の学校に当たらないとして、労災就学援護費を支給しない旨の決定を受けたため、その取消しを求めたものである。

この判決において最高裁は、労働者災害補償保険法を受けて定められた労働省令である労働者災害補償保険法施行規則一条三項において、労災就学援護費の支給に関する事務は、事業場の所在地を管轄する労働基準監督署長が行うと規定されていること、「労災就学援護費の支給について」と題する労働省労働基準局長通達の別添「労災就学等援護費支給要綱」において、「労災就学援護費の支給対象者、支給額、支給期間、欠格事由、支給手続等を定めており、所定の要件を具備する者に対し、所定額の労災就学援護費を支給すること、労災就学援護費の支給を受けようとする者は、労災就学等援護費支給申請書を業務災害に係る事業場の所在地を管轄する労働基準監督署長に提出しなければならず、同署長は、同申請書を受け

取ったときは、支給、不支給等を決定し、その旨を申請者に通知しなければならないこととされている」ことから、「労働基準監督署長の行う労災就学援護費の支給又は不支給の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、被災労働者又はその遺族の上記権利（「労災就学援護費の支給請求権／筆者注」）に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると判断した。

この判決に対しては、法律ではなく法規性を欠く下位規範を元に逆算して法的仕組みを認定していることに対して批判がある（注16）ところであるが、いずれにしても、近時の判例は、給付行政における処分性について広く認める傾向にあると思われる。ただ、平成一五年最判の射程を考えると、平成一五年最判が平成一六行訴法改正前の事案であり、平成一六行訴法改正で当事者訴訟の活性化が行われている以前の事例であることは考慮に入れる必要があるう

（注17）。では、本件において、基本水量決定のプロセスは法的仕組みとして処分を構成しうるか。本判決は、①「地方公共団体であるYが同じく地方公共団体であるXに対してしたものであること」、②「『年間における一日当たりの最大の給水量』の決定は、Y知事が一方的に行うのではなく、市町からの申込を受けて協議の上で行うものであること」、③「基本料金の徴収について、滞納処分の例によることができるとの規定はないこと」、④「基本水量の決定は、条例の名称にも趣旨にも何らの規定がなく、むしろ（給水の申込等）との見出しの下に規定されているにすぎず、条例自体も、基本水量の決定が行政処分であることを前提としているとはいえないこと」を理由に基本水量の決定に処分性はないとしている。

①について、自己に対する処分の取消しを求める利益があれば、行政主体である地方公共団体にも原告適格が認められることは前述した通りであり、基本水量の決定

により地方公共団体の構成員の権利が変動する場合には当然処分性が認められると思われる、処分性を認めない理由にはならないように思われる。また、③について、府営水道は「公の施設」（地方自治法二四四条）に当たりますが、公の施設の利用に当たっては使用料を徴収することができ（同法二二五条）、督促を受けたにもかかわらず使用料を指定された期限までに納付しないときは滞納処分の例により処分することができ（同法二二三条の三）から、「滞納処分の例によることができるとの規定はない」とはいえないと思われる、処分性否定の根拠とはならないように思われる。さらに④についても、行政手続法上申請—処分形式がとられていることに鑑みると、基本水量の決定についての規定が条例になくとも、申込があれば基本水量の決定の処分がされるという仕組みがあると読むことができるように思われ、処分性は肯定されると思われる。問題は②である。基本水量の決定における大きな特色に、市町からの申込を受



して取消し等を求めるとともに併合的に当事者訴訟で助成金を受けられる地位の確認を求めた事例であるが、裁判所は、「担当センター長の」支給決定が、申請者の申請に基づき、行政庁の優越的地位に基づく行為として行われることを予定していることをうかがわせるような規定は「関係各法令に存在しない」として取消訴訟を認めず、当事者訴訟を適法として、平成一五年最判の射程が雇用者に支給されるものについては及ばないとしており、特に行訴法改正後の給付行政における処分性の範囲の限界事例として注目される。

## 二 本件協定書の性質と問題点

1 本件決定は、Y知事とX長の間で締結された本件協定書に基づいて行われたものであり、本件協定書と同様の協定がA長・B長の間でも締結されていたが、ここで本件協定書の性質について検討する。

2 ところで、「〇〇協定」といった合意文書による行政手法は、給付行政のみならず権力行政においても注目されており(注18)、ま

た行政対私人間のみならず、本件のように行政間(行政主体間・行政機関間)においても多く用いられてきた。そこで、こうした協定の法的性質がいかなるものかが問題となってきた。

例えば、行政対私人間の協定の典型例である公害防止協定については、周知の通りその性質をめぐって、紳士協定説・行政指導説・契約説の対立があり、契約説を採用すると法的効力が認められることになるが、最高裁は、産業廃棄物処理施設の使用期限が定められた公害防止協定について、廃棄物処理法による知事の産業廃棄物処理施設設置許可が「処分業者に対し、許可が効力を有する限り事業や処理施設の使用を継続すべき義務を課すものでないことは明らか」であり、「処分業者が、公害防止協定において、協定の相手方に対し、その事業や処理施設を将来廃止する旨を約束することは、処分業者自身の自由な判断で行えることであり、その結果、許可が効力を有する期間内に事業や処理施設が廃止されることがあったとしても、

同法に何ら抵触するものではない」ことから、「期限条項の法的拘束力を否定することはできない」と判断している(最判平成二一・七・一〇判時二〇五八号五三頁(以下「平成二一年最判」という))。つまり、判例においても、公害防止協定の内容が法律に抵触しないならば、公害防止協定が法的効力を持つことが認められている。

3 行政間では内容が明確でない紳士協定的な約束が用いられることが多いとされるが、内容如何では、行政対私人間の協定と同様、法的効力を持つことが承認されよう(注19)。本件の場合、確かに協定という形はとられているものの、協定にはXが引き受けるものとする「配分水量」の定めがあり、これに基づいて料金が算定される。また、周辺のA・Bにおいても同様の協定がそれぞれ結ばれ、引き受けるものとする配分水量が定められている。これらの配分水量は、水量とはいうものの、実際は投資した水源開発や施設整備にかかった経費の配分のことであり、経費の償還計画に沿って基

本料金も決められている。そのため、Xが引き受けるものとする配分水量を変更するならば、Yのみならず国やA・Bの経費負担にも直接影響を与えることとなる。それゆえ、Xは、本件協定書を反故にして一日当たりの最大の受水量を減らして申し込むことは認められず、本件協定書には法的効力があると云わざるを得ないであろう。

となると、本件決定は通常の私法上の契約によるものではないため意思の合致のみによって成立するものではなく、本件協定書の影響を受けるとなり、本判決の判示内容は妥当であるといえよう。

4 ただ、本件協定書にいくつかの問題があるように思われる。以下三点指摘しておく。

第一に、本件協定書の中で用いられている「配分水量」という用語である。「配分水量」とは、知事が受水者と協議の上、給水能力の水量を受水者に配分した一日当たりの水量のことである(本件条例別表三条関係)が、一日当たりの最大の給水量である基本水量を協議で決めた上で、さらに配分水

量を協議で決める必要があるのか不明である。あるいは、基本水量を下回る配分量をあらかじめ決めておいて配分量を超えた場合に超過料金を取るという趣旨なのであろうか。本件協定書では、基本水量と配分量が等しいことが前提とされているように見えるが、法的効力を持った協定においては明確性が必要となろう。

第二に、本件協定は基本水量決定のプロセスとして「毎年、年間……における一日当たりの最大の受水量を定めて、……申し込まなければならぬ（傍点筆者）」（本件協定二条一項）と定めており、条例上は基本水量が毎年変動することを想定しているように見えるが、本件協定書では配分量が固定されているため、毎年申込を行うことの意味が失われているように思われる点である。つまり、少なくとも本件協定は基本水量が毎年変動することを前提に毎年市町に申し込ませるとい建前を取っているように見えるが、基本水量ないし配分量が本件協定書によって基本的には毎年固定されてい

て、「この協定書に定めのない事項又はこの協定書の事項について疑義が生じたとき」に協議してこれを定める（本件協定書四条）としていることに問題はないかである。本判決は、「本件」条例自体は、市町が毎年、基本水量をY知事に申し込まなければならず、他方、知事は、申込を受けたときは、市町と協議の上、基本水量を決定し、通知するとしているだけであり、基本水量に関する給水契約の予約をすること自体を明示的に禁止しているわけではないから、本件協定書の締結が「本件」条例に反するものとまでいうことはできない」と判示しており、基本水量が毎年変動することを本件協定書が前提としているという解釈を行っている。ただ、基本水量に関する給水契約の予約を毎年同じようにすることを本件協定書が求めているとすれば、本件協定書が本件協定に反すると解釈する余地があるように思われる。

第三に、基本水量を実質的に決めている本件協定書のようなものは、法的効力を疑われない条例ないし規則のレベルで定める方が望ましいように思われる。本件における基本水量は、実際には自治体間での費用償還の配分であることから、総水量が変わらない限り基本水量を毎年固定させること自体は合理的であると思われる、条例ないし規則のレベルで基本水量の固定を明示しても問題は生じないであらう。

（注18）安達和志「行政上の契約・協定の法的性質」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編『ジュリスト増刊行政法の争点「第三版」』三六頁（二〇〇四年）。

（注19）阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』四三〇頁（有斐閣、二〇〇八年）。阿部泰隆は、地方公共団体の長が一種の協定を結び将来を拘束するものの例として、琵琶湖総合開発負担金を挙げる。なお、琵琶湖総合開発における下流負担金制度について、藤田香『環境税制改革の研究』一七一頁以下（ミネルヴァ書房、二〇〇一年）参照。

### 三 協議手続の内容

1 本件において、Y知事は基本水量を「当該市町と協議の上」決

定することとなっているが、具体的にどのような状態で協議手続を履践したことになるかについては問題がある。本判決は、「XとYとの間において協議自体が行われているか、少なくとも協議の機会が提供されている」ことを認定して、協議手続に瑕疵がなかったとしている。ただ、裁判所は協議内容にまでは立ち入っていないようにみえる。

2 一般に手続として協議が行われる場合、協議内容は具体的でなければならず、決定をする側が結論ありきで協議を行ったり、単に協議の機会を提供するだけでは、原則的に協議手続を履践したとはいえないと思われる、協議手続が履践されているかを判断する際には具体的な協議内容も考慮に入れる必要があると思われる。もっとも、決定の相手方が協議を拒否するなどの場合には、例外的に協議の機会の提供だけで協議手続が履践されたと解されよう。その際、他の相手方も協議を行っている場合は、その協議手続の態様が判断の要素の一つとなるように思わ

れる。本件の場合、例えばA・BがYと「上水道事業経営健全化検討会」を結成し、浄水場の集約などの経営合理化策を協議している(注20)が、Xはこれに参加していない点も考慮に入れる必要があるう。

(注20) 京都新聞二〇〇七年九月一日。http://www.kyoto-np.co.jp/kp/rensai/syuzainote/2007/070911.htmlで参照可能(二〇一〇年七月一七日確認)。

#### 四 不当利得返還請求の是非

1 本件では、意思の合致を超える部分の基本料金について不当利得返還請求しているが、このような請求の仕方は適切か。

2 本件における基本水量は、基本料金とともに水源開発や施設整備にかかった経費償還の前提となっており、経費償還計画を立てる上で、一日当たり基本水量に1m<sup>3</sup>当たり基本料金を乗じた一日当たりの基本料金の額は重要な要素の一つとなる。また、本件協定書と同様の協定書がY知事とA長・B

長の間でもそれぞれ締結されているため、もしXが本件のように基本水量の減量を求めた場合、Xの負担する一日当たりの基本料金も減額され、経費償還計画の前提条件が崩れる。また、経費償還計画の前提条件を崩さないために、1m<sup>3</sup>当たりの基本料金が値上げされる可能性はある(注21)。この点がXの請求では考慮されておらず、減量後の基本水量についても1m<sup>3</sup>当たりの基本料金が変わらないことが前提とされている点で妥当でないと思われる。

3 むしろ本件の場合、一日当たり基本水量を七三〇m<sup>3</sup>とするこの違法性が問題であり、このことを直截に確認する方が望ましいと思われるが、本件協定書に瑕疵があるとはいえないし、前述したように、基本水量決定の際の協議に瑕疵があったともいえないことを考えると、この基本水量の決定に違法性があるとはいえないであろう。

能性さえあると思われる。

#### 【付記】

一 本件の背景については、京都府営水道事業経営懇談会委員である中小路健吾府会議員から有益な話を伺えた。ここに感謝したい。

二 控訴審判決が大阪高判平成二二・九・三〇判例集未登載において出され、報告後これに接した。控訴審判決においては、「基本水量の決定は、公権力の主体たる地方公共団体であるY

が行う行為のうち、その行為によって、行政契約たる水道用水契約の相手方として、Yとの関係では「国民」と同一の地位に立つ受水市町の権利義務を直截形成すること……が条例により認められる」ことから、基本水量の決定の処分性を肯定した。

三 Xは上告を行うとのことであったが、Xにおいて平成二二年一〇月一七日に町長選挙が行われ、本件訴訟を提起した当時の町長が落選し、新町長は同年二月六日に上告を取り下げた。

(注21) 基本水量が減量したとして

も、A・Bとの関係で、経費償還におけるXの負担は変わらない可