

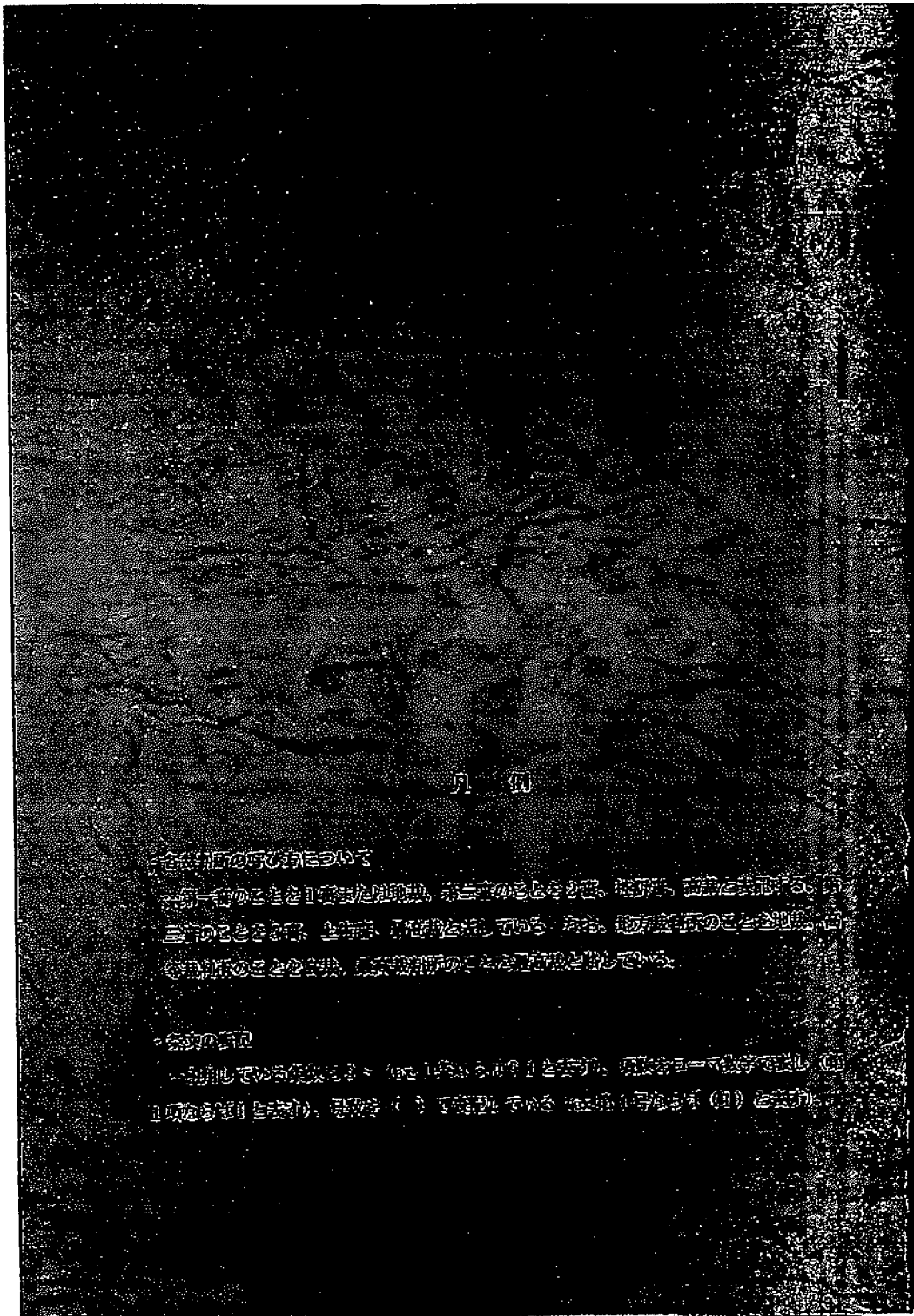
研究報告書

干上がってゆく都市

～福岡県志免町マンション給水事件から

九州大学法学部

2000年度政策法務演習（木佐茂男ゼミ）



はしがき

「日本人は水と平和はタダだと思っている」とは、よく聞かれる批判の文句である。現行の水道法も、その批判通りの「水がなければ掘ればいいじゃないか」という前提に立っている。しかし、都市の水は掘ればじめていた。水がタダではなくなりつつあった。

この研究報告書は、福岡県糟屋郡志免町という福岡のベッドタウンで起こった、水をめぐるトラブルを追ったものである。最高裁まで上った裁判を点検することから始まり、現場に足を運び、当事者の方々にインタビューを試み、さらに事件の背後にある問題を探り…と、足を踏み入れていけば踏み入れていくほど、どんどん都市行政に関する問題の水脈を掘り当ていき、全くどこから手をつけていいやらという状況になっていった。

この報告集で、それら問題の全容がつかめたとはとうてい思っていない。社会人院生の方々が多忙のため思うように参加できない中で、3年生2人、4年生2人の学部生計4人が、それでも持てる限りのエネルギーを注ぎ込んでこの伏流水をすくい上げてきた。そのすくいあげてきたいくらかの水が、水道行政の現場で、あるいは都市行政の現場で活用されている方々にとって、何らかのお役に立てるものであれば、我々の努力も報われるというものである。

この報告集はまた、木佐先生を九大にお迎えして最初のゼミ生の研究成果発表である。北大の随先輩方に負けてたまるかという気と、先生にいろいろと迷惑をおかけしたせめてもの罪滅ぼしとして、このゼミ論文は情念のこもったものでできたのではと思う。

最後になってしまったが、この報告集は、志免町をはじめ周辺自治体の職員の方々、現地の住民のみなさんをはじめ、多くの方のご協力を得てようやく形にできたものである。この場を借りて、心より厚く御礼申し上げたい。

2001年3月19日

2000年度政策法務演習ゼミ生一同

目次

凡例
はしがき

第1章 事実の概要 (三好 智久)

序	1
第1節 志免町の概要	1
第1項 志免町・別府地区の概要	1
第2項 水事情の概要	2
第2節 給水拒否事件	3
第1項 水道事業給水規則の変遷	3
第2項 給水事件における志免町・業者の反応	4
第3節 給水事件のその後	7
第2章 判例の整理 (甲能 新兒)	
第1節 概説	10
第2節 共通争点の1 (志免町水道事業規則3条の2第1項と水道法15条の関係)	10
第1項 地裁の判断	11
第2項 高裁の判断	11
第3項 最高裁の判断	11
第3節 共通争点の2 (水道法15条1項『正当の理由』の意義)	11
第1項 地裁の判断	12
第2項 高裁の判断	12
第3項 最高裁の判断	12

第4節 共通争点の3 (志免町の水事情)	13
第1項 地裁の判断	13
第2項 高裁の判断	15
第3項 最高裁の判断	16
第5節 地裁で検討された争点	16
第1項 地裁での争点 (水道法の「需要者」の意義)	17
第2項 地裁での争点 (給水契約の成否)	17
第6節 高裁で検討された争点	17

第3章 判決が残した論点 (澤田 鉄郎 河地 俊彦 廣田 茂興)

序	19
第1節 「正当の理由」についての再検討	19
第1項 水道法15条の解釈	19
第2項 「正当の理由」が争われた前例	20
第3項 本件事案の特色 ～「消極的給水拒否」の登場	21
第2節 消極的給水拒否による給水拒否の論理	22
第1項 現在の水不足と将来の水不足	22
第2項 将来の水不足についての可側の主張と司法判断	23
第3項 地裁判決の意義	24
第4項 高裁・最高裁判断の意義	26
第5項 この判決が及ぼした効果	28
第3節 給水規則と「正当の理由」	28
第1項 規則と水道法の関係	29
第2項 基準の合理性について	30
(1) 基準の効力	30
(2) 基準設定のあり方	30
(3) 規則そのものの目的	32

第4節 「まちづくり」の手段としての都市計画法・建築基準法等の効果と問題点
.....32

第1項 関係法令/33

- (1) 都市計画法/33
- (2) 建築基準法/33
- (3) 都市計画法と建築基準法の関係/34
- (4) 国土利用計画法/34

第2項 都市計画区域の指定手続と都市計画の決定手続/34

- (1) 都市計画区域の指定手続/35
- (2) 都市計画の決定手続—市町村が都市計画を決定する場合/35

第3項 まちづくりにおける都市計画法・建築基準法等の効果と問題点/35

- (1) 建築確認制度固有の問題/35
- (2) 志免町のケース、そして今後/36

第5節 この司法判断についての考察 ~小結に代えて.....37

第4章 志免町および各自治体の水規制分析

(澤田 鉄郎 三好 智久 河地 俊彦 中井 陽一郎 穂田 浩治 坂本 照生)

序.....39

第1節 志免町給水規則の分析.....39

第1項 志免町給水規則の規制主体・対象・根拠/39

第2項 例外規定の町例の解釈/39

第3項 規則の問題点/40

- (1) 給水規則3条の2本文の問題/40
- (2) 町長の裁量について/42
- (3) 平成11年規則の附則(経過措置)について/43

第2節 神奈川県真鶴町における

「水の二条例」と「まちづくり条例」の概要と問題点.....44

第1項 はじめに/44

第2項 真鶴町の概要/45

第3項 「水の二条例」の制定の過程/46

第4項 「水の二条例」の内容と問題点/49

- (1) 給水規制条例の内容/49
- (2) 地下水採取規制条例の内容/50
- (3) 「水の二条例」の問題点/51

第5項 「まちづくり条例」制定への取り組み/52

第3節 志摩町における水規制.....56

第1項 はじめに/57

第2項 条例制定の要因/57

- (1) 「リゾート開発の激化」と条例制定の関係/57
- (2) 「急速な都市化の波及」と条例制定の関係/68
- (3) 給水・地下水採取規制を条例形式で行った理由/61

第3項 各条例および施行規則についての分析/62

- (1) 志摩町簡易水道事業給水規制条例および同施行規則についての分析/62
- (2) 志摩町地下水採取の規制に関する条例および同施行規則についての分析/64
- (3) 給水規制における志免町と志摩町の比較/66

第4項 志免町給水拒否訴訟と志摩町への影響/68

- (1) 当時の志摩町の受けとめ方/68
- (2) 志免町給水拒否訴訟判決による志摩町の水政策への影響/68

第5項 志摩町の政策方針と本節のまとめ/68

- (1) 志摩町の水問題の現状と見直し/68
- (2) 市街化調整区域化について/69
- (3) 水政策のあるべき姿とは/70

第4節 その他福岡都市圏の各自治体の給水規制.....71

第1項 筑紫野市水道事業給水規制要綱/71

第2項 大野城市水道事業給水条例・同施行規程および水道事業節水要綱/71

第3項 太宰府市水道事業給水規制に関する要綱/72

第4項 (須恵町) 土地開発事業に関する上水道給水規則および土地開発事業に関する水道事業指導要綱/73

第5項 新宮町水道事業節水要綱/73

第6項 宇美町上水道事業給水規制要綱/73

第7項 (粕屋町) 開発行為水道施設負担金負担区分及び給水制限指導要綱/74

第5節 これらの規定の抱える法的課題.....74

第1項 給水規制の方式/75

第2項 水道法との関係/75

第3項 給水規制と成長管理/76

第4項 給水規制条例を補完する「まちづくり条例」/77

第5章

(河地 俊彦 中井 陽一郎)

序.....79

第1節 給水政策の問題.....79

第2節 規制に関する法的問題.....80

資料.....82

・志免町給水拒否訴訟年表 (三好 智久) /82

・志免町水道事業給水条例 (抄) /85

・志免町水道事業給水規則/89

本研究報告作成にご協力いただいた方々

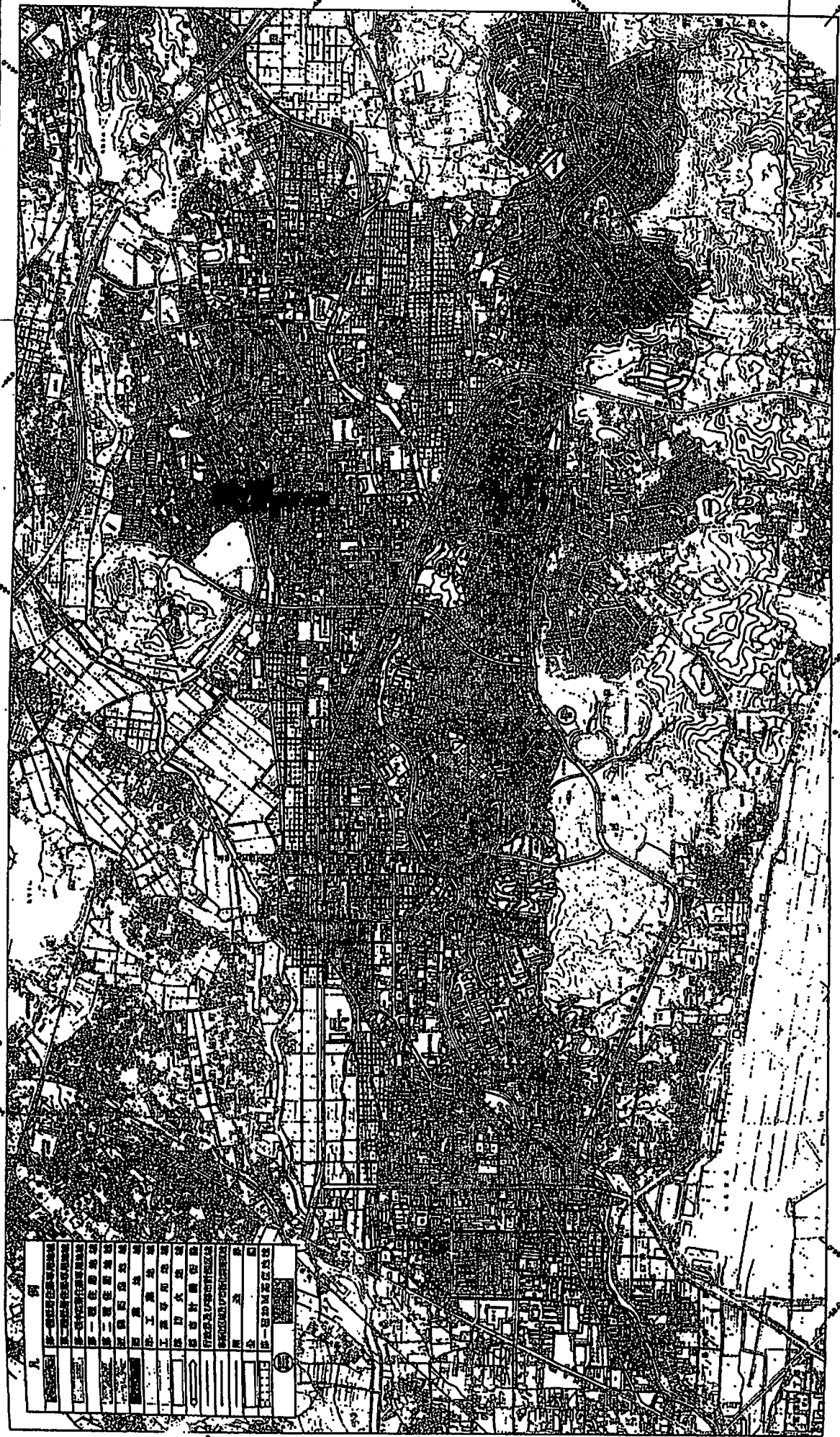
1年を振り返って

あとがき

2000年度政策法務演習活動記録

2000年度政策法務演習生名簿

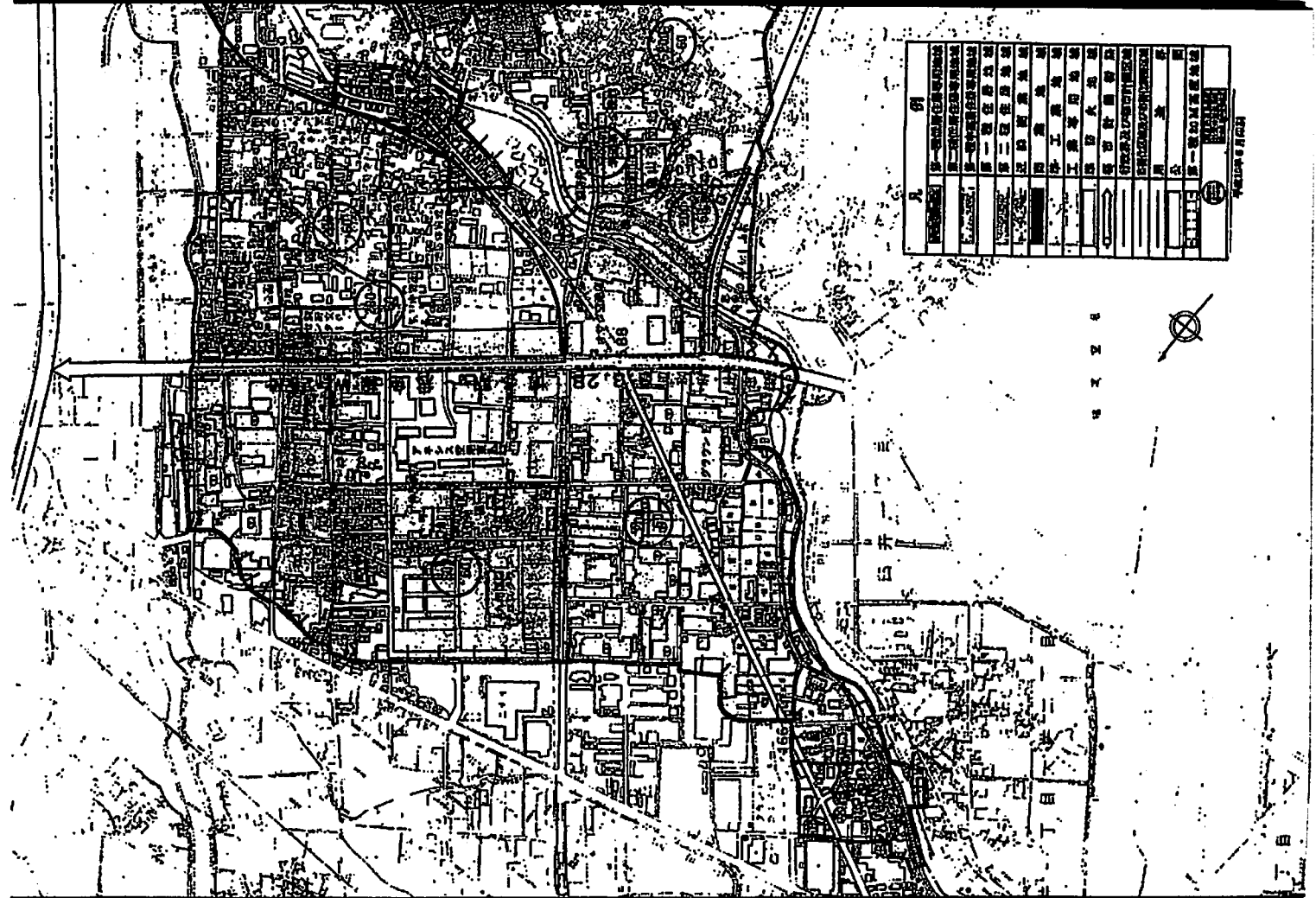
福岡都市計画総括図 (志免町)



凡	例
[Symbol]	第一種住居地域
[Symbol]	第二種住居地域
[Symbol]	第三種住居地域
[Symbol]	工業地域
[Symbol]	商業地域
[Symbol]	公共施設用地
[Symbol]	公園緑地
[Symbol]	河川
[Symbol]	道路
[Symbol]	鉄道
[Symbol]	境界線
[Symbol]	注記

1:10,000

1:10,000



凡例

第一类住宅区	第二类住宅区	第三类住宅区	第四类住宅区	第五类住宅区	第六类住宅区	第七类住宅区	第八类住宅区	第九类住宅区	第十类住宅区	第十一类住宅区	第十二类住宅区	第十三类住宅区	第十四类住宅区	第十五类住宅区	第十六类住宅区	第十七类住宅区	第十八类住宅区	第十九类住宅区	第二十类住宅区	第二十一类住宅区	第二十二类住宅区	第二十三类住宅区	第二十四类住宅区	第二十五类住宅区	第二十六类住宅区	第二十七类住宅区	第二十八类住宅区	第二十九类住宅区	第三十类住宅区	第三十一类住宅区	第三十二类住宅区	第三十三类住宅区	第三十四类住宅区	第三十五类住宅区	第三十六类住宅区	第三十七类住宅区	第三十八类住宅区	第三十九类住宅区	第四十类住宅区	第四十一类住宅区	第四十二类住宅区	第四十三类住宅区	第四十四类住宅区	第四十五类住宅区	第四十六类住宅区	第四十七类住宅区	第四十八类住宅区	第四十九类住宅区	第五十类住宅区	第五十一类住宅区	第五十二类住宅区	第五十三类住宅区	第五十四类住宅区	第五十五类住宅区	第五十六类住宅区	第五十七类住宅区	第五十八类住宅区	第五十九类住宅区	第六十类住宅区	第六十一类住宅区	第六十二类住宅区	第六十三类住宅区	第六十四类住宅区	第六十五类住宅区	第六十六类住宅区	第六十七类住宅区	第六十八类住宅区	第六十九类住宅区	第七十类住宅区	第七十一类住宅区	第七十二类住宅区	第七十三类住宅区	第七十四类住宅区	第七十五类住宅区	第七十六类住宅区	第七十七类住宅区	第七十八类住宅区	第七十九类住宅区	第八十类住宅区	第八十一类住宅区	第八十二类住宅区	第八十三类住宅区	第八十四类住宅区	第八十五类住宅区	第八十六类住宅区	第八十七类住宅区	第八十八类住宅区	第八十九类住宅区	第九十类住宅区	第九十一类住宅区	第九十二类住宅区	第九十三类住宅区	第九十四类住宅区	第九十五类住宅区	第九十六类住宅区	第九十七类住宅区	第九十八类住宅区	第九十九类住宅区	第一百类住宅区
--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	---------



比例尺 1:50,000

第1章 事実の概要

序

第1章では福岡県糟屋郡志免町で起こった給水事件に関して、その事件に至った経緯、志免町の訴訟当時の状況や事実、そして現在の志免町の給水対策とその苦悩に焦点をあて、志免町の概要を分析する。

第1節 志免町の概要

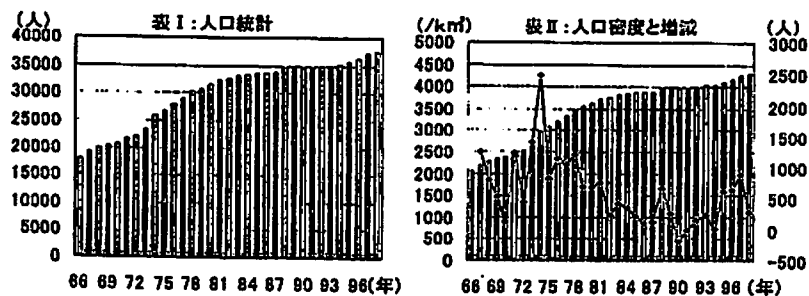
第1項 志免町・別府地区の概要

志免町は、福岡市の東部に面する行政面積が南北に8km、東西に1kmの8.70平方kmという狭い町である(地図参照)。この町は福岡空港から1kmも離れておらず、福岡市中心部までの交通に便利ということもあって、近年ベッドタウン化が急速に進んでいる。人口も2000(平成12)年度には38,144人(表I参照)と年々増加傾向にあり、人口密度も4,384人/平方km(表II参照)と、過密状態に拍車がかかっている。

志免町は、福岡空港に程近い町北部の別府地区や、福岡市に隣接する団地、石橋台・桜丘ニュータウン、志免地区などに人口が集中している。中でも、別府地区は、そのほとんどの地域が準工業地域に指定されていて、工場や倉庫のみならず、郊外型巨大ショッピングセンターや、分譲マンションが建てられている場所である。

アネシス空港東の建てられているところもこの別府地区である。

この地区は、博多駅志免町線という幅2.5m道路が東西に走っており、この道路が福岡空港ターミナルに直結しているため、交通の便は非常によいところである。空港の近くと



は言え、航空機の騒音はあまりしないようで、住環境は良い方であると言える。

ただ、志免町は、全国の各市町村の中で比較的水不足に悩まされる町である。この慢性的な水不足の原因として、町の中に人口に見合う一般河川が流れていないということ、山林や原野がないため保水力がないこと、地理的条件（山や谷がない）から大型のダムを建設することが困難であること、年間降水量がそもそも少ないことなどが上げられる。このような地理的・自然的な要因に追い討ちをかけるように、人口が増加傾向にあり慢性的な水不足をもたらしている。

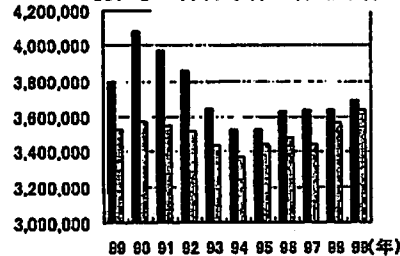
第2項 水事情の概要

志免町水道課発行の「水源別取水実績表」によると、現在、年間約360万立方メートルの取水を行っている（〔表Ⅲ〕参照）。この内訳は、認可水源約250万立方メートル、企業団受水約80万立方メートルとなっていて、認可外水源⁽¹⁾（いわゆるヤミ転用）は鹿田貯水池からの引水で約20万立方メートルとなっている。このうち、給水量は近年340万立方メートル台を維持し、かねてからの問題であった無効水量の率も減少させている（〔表Ⅳ〕参照）。

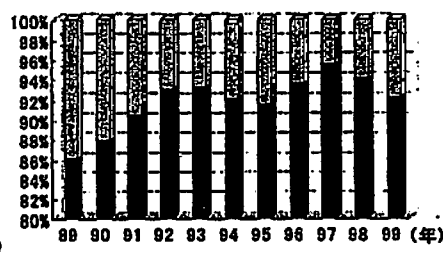
次に、志免町の水源地を上げてみる。

認可水源については、御笠川の伏流水を水源とする御笠川水源、吉原の浅井戸を水源とする吉原水源、同じく浅井戸を水源とする旧馬越水源、新馬越水源、そして、福岡地区水道企業団による、筑後川からの水を水源とする企業団取水がある。福岡地区水道

【表Ⅲ】年間取水料 年間給水料



【表Ⅳ】無効水量の割合



(1) 水道法によって認可されていない水源のこと。志免町では、法的に認められていない農業用水からの転用を行って、認可水源だけでは不足しがちな水源を充当している。

企業団とは、福岡地区の市町が共同出資して、筑後川から一括して取水する機関である。志免町はこれだけでは給水量に対応できないため、認可外水源を設けてここから取水している。認可外水源については、鹿田貯水池から七夕谷池に引水する水源がある。もっとも、1992（平成4）年までは須恵町からも受水して水源にしていた。

志免町は、水道にかかる料金として、後述する給水加入金17万円と、水道料金を課している。水道料金は、「従量制」を採用している。これは、使用することにより、1立方メートルあたりの料金が高くなるという計算方法である（〔表Ⅴ〕参照）。水道料金は、原則として2ヶ月に一度徴収される。町は、例外なくこの水道料金表によって各世帯、工場、店舗から料金を徴収している。

これらの表を見てみると、志免町が、取水及び給水事業を行う上でいかに困窮しているかが分かる。志免町の水事情が芳しくないことで、住民に対して大きな金銭的負担を課ざるを得なくなっている。

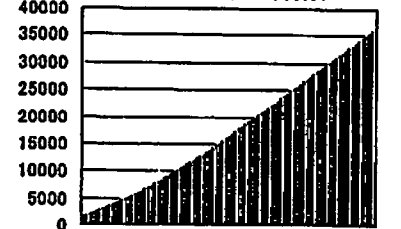
第2節 給水拒否事件

第1項 水道事業給水規則の変遷

志免町がこれまで業者の給水申請に対して、給水を近年まで承諾しなかったのは、志免町の制定している「水道事業給水規則（以下「給水規則」という）」による給水規制があるためだ。この給水規則は、その点では不十分であることは周知の通りであるが、志免町側も「規則」であることに対して不十分を感じているという事実もある。

志免町は福岡市のベッドタウンとして急増していく人口に対応するため、その抑止を給水制限に求める目的で、1966（昭和41）年9月に水道事業給水規則を制定した。1957（昭

【表Ⅴ】水道料金表(1ヶ月分)



11 18 27 35 43 51 59 67 75 83 91 99(年)

和 82) 年に制定された、給水規則にとって上位法である水道法は、当時の高度経済成長やその他の時代背景から見て、水道事業その他を巡る問題を解決するのに十分ではなかった。水道法は、水道事業に関する技術的支障以外の問題は起きないものとして施行されている。そのため水道法の規定が、志免町の給水の現状に適合しなかった。そもそも、水道法の目的に「水道を計画的に整備し、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の工場と生活環境の改善とに寄与すること」ということが規定されているのみで、規制手段が15条の「正当の理由」のみということがあげられる。当時、自治体が、省庁や県に拘束されるような従来の体制を超えて、独自の政策手段を模索し始めていた時代であった。そのため、志免町がこのような、水道事業給水規則を制定したのは全国的にも画期的なものであった。

水道事業給水規則は、給水の制限等の規定に関して言えば、1966（昭和41）年9月の制定より、1976（昭和51）年10月・1978（昭和53）年10月・1989（昭和64）年1月と、3回の改正を経て今日施行されている（〔表VI〕参照）。

1976（昭和51）年改正規則で、「新たに給水の申込みをする者で、・・・給水許可を拒否し又は給水開始の時期を制限する。」旨の条文を追加し（〔表VI〕参照）、実質的な給水規制を行うことにした。当時は、志免町のように規則で給水規制を行う自治体は画期的で全国的な話題であった。また、同規則の「開発行為許可済分」や「事前協議済分」とは、県から昭和51年までに得た開発行為許可や、それまでに催された事前協議による事業のことである。桜丘ニュータウンなどはこの「開発行為許可済分」に当たる。

1978（昭和53）年改正規則に規定されているように、国の減反政策を受けて、町が農業者の減反協力者に対して政策的に保障するようになった。現在の20戸（20世帯）制限は、この減反政策における、1反分の農業を行うのに必要な水量＝20戸（20世帯）分に供給可能な量として、制定されたものである。

第2項 給水事件における志免町・業者の反応

この事件は、ある福岡市内の業者が、1988（昭和63）年8月に工場跡地であったところを取得したことから始まった。同社は1989（平成元）年4月に町に対して4棟550戸のマンション建築確認を申請したが、志免町は旧工場の水道使用実績に基づいた50戸分の水と、水道事業給水規則に基づいた19戸分の計69戸分を超える給水はしないこと

表VI：志免町水道事業給水規則第3条関係改正経過概要（志免町元水道課長安河内氏提供）

1966（昭和41）年 9月1日制定	第3条（給水の制限、停止） 次の各号の一に該当する場合は、給水を制限し、若しくは停止し、又は給水使用を制限することができる。 (1) 天災地震その他避けることができない事故が発生した場合 (2) 水量に不足を生ずるおそれがあると認める場合 (3) 工事施工のため必要があると認めた場合 (4) 給水装置の損傷により必要があると認めた場合 2 前項により給水を制限し、若しくは停止し、又は給水の使用を制限する場合は、その日時、区域その他必要な事項をあらかじめ公表するものとする。 3 第1項の規定により給水装置の使用を拒否する者は所有者（以下「使用者」という）の損害については、町はその責めを負わない。
1976（昭和51）年 10月1日改正 3条の次に、1条を加える	第3条の2（給水許可の制限等） 新たに給水の申込みをする者で、次の各項の一に該当する場合は、給水許可を拒否し（開発行為許可済分、開発行為及び協議に係る事前協議済分を除く。）又は給水開始の時期を制限する。 (1) 分譲住宅を建築する場合 (2) 賃貸マンション、アパート、借家を建築する場合 (3) 全各号に該当すると町長が認めた場合 2 前項の規定にかかわらず、町長が必要と認めた場合はこの限りではない。
1978（昭和53）年 10月1日改正	第3条の2（給水許可の制限等）（1項はそのまま） 2（追加）前項の規定にかかわらず、水田利用再編対策事業協力農家自らが経営する賃貸マンション、アパート、借家等を建築する場合は、減反面積などを考慮のうえ、相互協議して給水を許可するものとする。 3 前項の規定にかかわらず、町長が必要と認めた場合はこの限りではない。
1989（昭和64）年 1月1日改正	現行規則第3条の2参照

とした。志免町には、水源が不足しているところに人口急増があつては、既に給水を受けている住民の生活に支障を来すおそれがあるという懸念があつた。したがって、志免町はこの業者に対して申請の取り下げを求めた。これに対し、この業者は同年2月に県に対して建築確認申請を提出し、その一方で県不動産団体連絡協議会に随り、さらに町に対して給水規則の見直しを求めた。志免町は当分の間の給水規制を主張し、対する協議会も、給水規制給水規則について具体的根拠に乏しいとして反論した。

そして、1989（平成元）年5月に、東峰住宅産業が工場跡地の所有権を取得し、前所有者のマンション計画を承継した。志免町も、事業の改善を東峰住宅産業に求め、同社もそれに応じ、水道使用量の4割を井戸水の汲み上げによって賄うなど、ある程度の見直しを行った上で県の建築確認通知を得て、1990（平成2）年5月に志免町に事業計画書を再提出した。対する志免町は、水不足の心配から、給水規則に基づいてまたもや給水を認めなかった。

以上の経緯があつて、1990（平成2）年7月、東峰住宅産業は福岡地裁に「具体的かつ

客観的な適用の根拠を示さず、町が一方的に制定した給水規則は法的に無効である^④として、給水の仮処分命令を求めて提訴した。第一審の口頭弁論において、志免町は水不足の深刻さと独自の町づくり計画による給水規制は水道法にいう給水拒否の正当の理由に含まれるとし、規則の正当性を主張した。裁判の間にも、志免町は水不足に悩む他の自治体との首長会議（水サミット）を行い、水事情に困窮する自治体の取るべき対策を模索していた。

しかし、1992（平成4）年2月18日、第一審において、志免町は東峰住宅産業に対して敗訴した。第一審判決は、給水契約申込を承諾する旨であった。この判決は福岡都市圏の各自治体に対しても波紋を呼び、水道行政と開発行為の関係について改めて問い直す結果となった。南里町長も、給水制限の重要性を改めて訴えて、控訴する方針を打ち出した。

志免町は判決後、第一審判決に不服であるとして、福岡高裁に控訴した。理由は、判決が現実の給水状況を考慮されていないことなどである。また、この控訴後の同年3月に志免町は水道料金の値上げを提案している。この値上げは判決以前からの水源拡張事業の一環として行われたものであるが、随所に志免町の水道会計逼迫の状況が見えてくる。

控訴後も志免町は、業者に対して給水を拒否しつづけ、またシンポジウム等も行って、給水規則の正当性を訴えつづけた。そして、1994（平成6）年6月にマンション入居が始まり、同社は地下水汲み上げによって、水道を全面的に賄うようにした。マンション住人には水道水に関して将来的な不安を持つものも多かった。その業者による専用水道は、地下100mという周辺地域の中では最も深い層から汲み上げる上質の水であり、鉱泉水に関する問題はなかったようである。

同年の夏に、福岡都市圏は渇水に見舞われ、志免町も当然例外ではなかった。志免町にも渇水対策本部が設置され、30～50%減圧して給水を行わざるを得なかった。合わせてこの時期に、宇美川の農業用水を、地元農家に抽償金を支払っていたものの、県に無許可で上水に転用していたという、「ヤミ転用」も発覚している。

志免町は、このように渇水と開発の両面の問題を渡いで来た。

福岡高裁は、志免町の給水制限の正当性を認め、逆転勝訴とした。この控訴審判決は、行政側の給水等における裁量行為を大幅に認めたもので、志免町も将来的に陥るであろう慢性的な水不足に対処する手段を得たことになる。対する東峰住宅産業を含む建築業界側

^④ 西日本新聞1990（平成2年）7月18日朝刊より抜粋。

は、この判決によって、今後、給水制限が強化される契機となることや、制限強化によってマンション建設等に歯止めがかかり、莫大な損失を生むことを心配した。このように、控訴審判決は、行政側の裁量行為を認めるというものであったため、周辺の渇水自治体に対しても大いに歓迎されるものであった。

一方、この裁判で敗訴した東峰住宅産業は、1995（平成7）年7月28日、最高裁に上告した。上告理由は、「給水規則がなければ将来的に水不足になるのは明らか」という判決内容に対して水道法を巡る判例の食い違いや、給水を受ける住民の憲法上保障された権利を制限しているというものである。九州宅地経営協会は高裁判決により勢いづく各自治体を牽制するため、県に対して各自治体の開発給水規則の見直しと負担軽減を求める要望書を提出している。このように給水に関する問題において、行政側と業者側との対立が再燃している。

この後、各周辺自治体で、1994（平成6）年での渇水の教訓としてさまざまな動きが見られた。須恵町は20戸以上の住宅開発に対する給水規制を行う上水道給水規則の制定を始めるなど、各自治体で水道事業への対応の変化が見られた。

そして、1999（平成11）年1月、上告審で、水不足を理由としたマンションその他への水道給水制限を認める判決が下された。志免町は勝訴を確定したものの、南里町長は、勝訴によって水問題が解決するものではなく、新たな給水制度の確立を目指していく旨を述べるなど、今後の対策を考慮する必要が出てきた。というのも、町民から制限緩和の要望が高まってきたからである。

実際、福岡都市圏に居住を希望する人に業者が応えて、マンション等を建設しているのが現状であるため^⑤、その動きに対して給水制限で規制する行政側との対立は避けられないものであった。

第3節 給水事件のその後

最高裁において、志免町は勝訴したけれども、そのころの町民の給水規制緩和と要求も次第に大きくなっていった。その動きに合わせて、志免町は規制緩和に向けて調査を始めた。

この調査後、志免町は、「水資源開発負担金」として、分譲マンション所有者には1世帯

^⑤ 西日本新聞1999（平成11）年1月21日夕刊より抜粋。

9万円を、賃貸マンション家主には1世帯あたり12～15万円を課すことにした。志免町は、その導入を目指したが、議員や住民は、導入の見直しを理由に反発し、「水資源開発負担金」を巡る問題は顕在化してきた。さらに志免町は「集中検針盤」設置^④を、給水を行う条件に追加した。住民はこれらの負担増に強く反発した。集中検針盤の設置にかかる負担について、「一部住人の試算はおよそ30万としているのに対して、町側は各世帯のガス管などを使うことによって5万ほどで済む」^⑤としている。実際のところ、住民の負担は大きくなることに変わりはない。

志免町は、住民に回覧で、給水加入金10万円と水資源開発負担金9万円（分譲1世帯につき）、そして集中検針盤の設置などを必要事項とした、給水希望調査を行った。しかし、この回覧調査は、志免町が、住民に対して事前に給水についての説明をしていないまま行われたものであった。そのため、住民がこの希望調査に激しく反発し、志免町も住民との間に協議を行うことにした。

2000（平成12）年2月の志免町と住民との初協議では、回覧方式による給水希望調査について住民側に謝罪し、給水開始の条件の一つである集中検針盤の設置を取りやめる方向でまとまった。さらに、住民側から、検針盤の代案として、マンション管理組合が採用している管理人が検針する方法の採用も提案された。この住民案の実用性を考慮した志免町は、住民案の採用によって、集中検針盤の設置という給水条件を撤回した。

この協議において、水資源開発負担金についても住民から撤回要求が出されたが、志免町はそれに代わる案がないため、この件は譲らなかった。しかし、住民はその負担の大きさに理解を求めるために、町職員と意見交換会を開催したり、町長との直接交渉を行ったりした。この結果、志免町から、水資源開発負担金を撤回する代わりに、給水加入金10万円に7万円を上積みする妥協案が提案され、これに関して住民側も承諾した。

この条約改正案は、2000（平成12）年9月26日に町議会でも可決され、10月1日に施行され、今日に至っている。

当木佐ゼミでは2001（平成13）年1月9日に現地ヒアリングを行った。アネシス空港東の管理組合事務所での話では、このマンション全棟に「2000（平成12）年12月19日より、給水が行われるようになった」ということである。マンション住民の方によると、

④ 集中検針盤の設置は、志免町の「共同集合住宅の集中検針装置の設置基準」（1992（平成4）年2月制定）が根拠となって給水の条件に加えられたものである。

⑤ 西日本新聞2000（平成12）年1月14日夕刊より抜粋。

「水の味は、以前のほうが美味であった」という。また、同管理組合の人によると、「使用されなくなったアネシスの井戸は観測用として利用していくつもりである」という。アネシスを含め、周辺大型店舗で一日あたり約300立方メートル、最大500立方メートルの地下水を汲み上げていたこともあって、かねてから塩化による水質の低下や、汲み過ぎによる断水のおそれがあった。マンション住民の方によれば、「実際によく断水は起こっていた」そうだ。マンション、分譲住宅の建築も他に進んでおり、給水を巡る問題は、今後も志免町を悩ませることになるだろう。

第2章 判例の整理

第1節 概説

本案の概要は、前章で見た通りである。

訴訟は、1審（福岡地裁 1992（平成4）年2月13日－志免町敗訴^①）、2審（福岡高裁 1995（平成7）年7月19日－志免町勝訴^②）、3審（最高裁 1999（平成11）年1月19日－志免町勝訴^③）という経過を辿った。本章では、各審級で共通の争点をまず整理し、その後、各審級で独自に取り上げられた争点に言及する。

第2節 共通争点の1（志免町水道事業規則3条の2第1項と水道法15条の関係）

志免町水道規則3条の2第1項は、新たに給水の申し込みをする者に対して、「開発行為又は建設で20戸（20世帯）を超えるものには給水しない。」「又は給水開始の時期を制限する。」旨定めており、志免町は、この規則を根拠に、不動産開発業者の420戸のマンションに対する給水申し込みを拒否した。

他方、水道法15条第1項は、「正当の理由がなければ、これ（給水契約の申し込み）を拒んではならない。」と規定しており、上記給水規則との適用関係が問題となる。

国の法体系の原則論から言えば、水道法が町の規則より効力関係上は上位にあり、給水規則が水道法に違反ないし矛盾すれば、規則は無効ということになる。

なお、そもそも水道契約を拒否できる場合を規則で規制できる規則所管事項かという問題もあると思われる（水道は地方自治法244条の「公の施設」であるから、その契約条件は同法244条の2第1項により条例の所管事項）、もしこの方向からの規則の効力を検討していたら規則は無効という結論が直ちに導かれた可能性もあるが、何故かどの審級においても、この地方自治法の規定から規則の効力を検討することはしていない。

① 判例時報 1438号 118頁。
② 判例時報 1548号 67頁。
③ 判例時報 1682号 40頁。

第1項 地裁の判断

明示的に言及されている訳ではないが、「志免町の給水規則に基づく拒否には『正当の理由』はない」とされているので、給水規則は水道法に違反して無効という結論である。

第2項 高裁の判断

給水規則は、「『正当の理由』を基準を明文化したものである」とし、そのこと自体をまず評価する。そして、「この基準数値が著しく不合理で妥当性を欠くものは、すぐには決めつけ難い。…一応妥当なものといってよい。」とする。

「…右の基準数値は、『正当の理由』の一つの事由を具体的かつ一面的に明示したもので妥当なものとして評価し得る。」

つまり、上位規範である水道法を下位規範である給水規則が具体化したものであり、且つ上位規範に矛盾するものとは直ちには言えないとして、有効性を承認している。

第3項 最高裁の判断

「上告人は遡及をも主張するが、いずれも志免町水道事業給水規則3条の2第1項の拒否の適否を決することをもって憲法違反と主張するものであって、…右基準の定めにかかわらず、本件の給水契約の拒否は適法であると解されるのであるから、所論は前提を欠く。」とし、給水規則の適法性ないし合憲性については正面から問題とはせず、給水契約自体の問題として解決する考え方を示した。従って、規則自体については、何ら判断を示していないことができる。

第3節 共通争点の2（水道法15条第1項『正当の理由』の意義）

前述の通り、水道法15条第1項は、「正当の理由がなければ、これ（給水契約の申し込み）を拒んではならない。」と規定しており、志免町の給水拒否に「正当の理由」があるかが、本件の中心争点であり、その解釈による確定が各審級で行われた。

また、その適用過程において、志免町の水事情の認定が必要となるが、それは項を改めて、後述する。

第1項 地裁の判断

「水道法15条1項が給水義務を解除する『正当な理由』とは、水道法固有の目的（同法1条）並びに国及び地方公共団体に課せられた水道事業の施策策定・遂行の責務（同法2条、2条の2）に則して解釈されるべきものである。すなわち、同条項の『正当な理由』とは、水道事業者の正常な企業努力にもかかわらず、その責に帰することのできない理由により給水契約の申込みを拒否せざるを得ない場合、例えば…に限られ、水道法の所期する目的以外の行政目的（公共団体の独自の街づくり計画（人口抑制計画））を達成することや、単なる将来的な水不足を正当の理由とすることはできない」とし、厳格な解釈をしたと評されている。

第2項 高裁の判断

「水道法15条1項の『正当な理由』の有無を判断するに当たっては、当該市町村の水を巡る自然的、社会的諸条件やこれに対応する水道行政の実態、給水申込者の事情等、双方の事情を対比、総合的に勘案して、給水の申込みを拒むのも止むを得ないと認められるときには、『正当な理由』がある…『正当な理由』には具体的事案に応じて様々な事由があり得る」と判示した。1審より広く解したと評されている。

第3項 最高裁の判断

「水道法二条、法二条の二、六条等の規定を参照の上、水道事業を営営する責任を負う市町村は、可能な限り水道水の需要を賄うことができるように、中長期的視点に立って適正かつ合理的な水の供給に関する計画を立て、これを実施しなければならず、みだりに給水契約を拒否することは許されない」としつつ、他方、「市町村が正常な企業努力を尽くしてもなお水の供給に一定の限界があり得ることも否定することはできないのであって、給水義務は絶対的なものということではできず、給水契約の申込みが適正かつ合理的な供給計画によっては対応することができないものである場合には、法一五一条一項にいう『正当な理由』があるものとして、これを拒むことが許されると解すべきである。

…取水量が貧困で現在の取水量を増加させることが困難である一方で、著しい給水人口の増加が見込まれるため、近い将来において需要量が給水量を上回り水不足が生ずることが確実に見込まれるという地域にあっては、水道事業者である市町村は、そのような事態を招かないよう適正かつ合理的な施策を講じなければならないと解され、その方策として

は、困難な自然的条件を克服して給水量をできる限り増やすことが第一に執られるべきであるが、それによってもなお深刻な水不足が避けられない場合には、専ら水の需給の均衡を保つという観点から水道水の需要の著しい増加を抑制するための施策を執ることも、やむを得ない措置として許されるものというべきである。

そうすると、右のような状況の下における水道水の需要の抑制施策の一つとして、新たな給水申込みのうち、需要量が特に大きく、現に居住している住民の生活用水を得るためではなく住宅を供給する事業を営む者が住宅分譲目的でしたものについて、給水契約の締結を拒むことにより、急激な水道水の需要の増加を抑制することには、法一五一条一項にいう『正当な理由』があるということが出来るものと解される。」

高裁の判断を是認し、更に本件に即した具体的基準を提示したとされる。

第4節 共通争点の3（志免町の水事情）

右の「正当な理由」の解釈と、具体的な事実認定の問題として、志免町の給水事情がどの程度ひっ迫しているのかも、地裁と高裁・最高裁とで判断が分かれ、これも結論の相違を導いている。

第1項 地裁の判断

「被告の給水余力の現状について、無効水量の改善による給水余力に関し、…企業努力によって無効水量割合を少なくとも10パーセントに抑制することは可能なものと推測され、…漏水箇所の探査及びその修繕という通常の企業努力さえ行えば履行可能なものと認められ、これを怠りながら、水不足として給水を拒否することは相当とは思われない。取水量と給水量との差（余力水量）の改善による給水余力に関し、…福岡市との事業規模の相違を考慮したとしても、被告は、水の出が悪くなったり、断水等をする事なく、更に取水量を現在以上に給水に廻すことが十分に可能であると推測される。…もっとも、被告においては、十分な貯水ダムを保有していないことが、必要以上の余力水量を保持している原因ともなっているが、現在、被告は既に平地貯水ダムの工事に着手して（被告主張）、将来的に右余力水量の問題の障害は減少することが予測される状況にある。福岡地区水道企業団からの受水の増加について…平成三年度以降の同受水は少なくとも一日当たり最大受水量2300立方メートル以上であることは明らかである。よって、これに基づき、

かつ、その際の余力水量割合を被告実績の半分の割合値をとって、より少なく見積って試算してみても、約2150人分の増加給水量となる。…右の試算の結果、有効水量の増加努力や浄水受水の増加によってまかなえる給水人口の合計は、福岡地区水道企業団からの受水が増加する平成三年度以降においては約6830人ないし1万0130人、右受水量が増加する前の平成元年度においても約4680人ないし5820人分の各増加給水が可能である。…一日最大給水量の問題が本件建設予定マンションによる給水人口増加に対応できないほどの障害となるものとは考え難い。」

「原告建設予定マンションによって増加する給水人口について、…先に認定したように、平成三年度以降は福岡地区水道企業団からの受水が一日当たり最大2300立方メートル以上に増加すること、通常の企業努力さえ怠らなければ無効水量の割合も減少していくと予想されること、その結果、被告は現時点でも…給水余力があるのに加え、平成七年度には被告町を含めて近郊五市—町村—企業団への上水道用水確保等を目標とする福岡県営の嘴浪ダムが完成し、同企業団からの被告への給水が、…一日最大2900立方メートルとなるので、その給水量が一層増加すること等を考慮し、更に前記でみた増加可能な給水人口数と対比すると、被告は平成八年五月以降、原告建設予定のマンション420戸程度に給水することが不可能であるとはいえない。」

「被告の第四次水道事業拡張計画における計画給水人口と実際の人口についても、…被告が右計画推進による通常の企業努力等を怠らない限り、原告建設予定マンションへ給水することが不可能であるとは到底思えない。もし仮に、現時点で右給水が不可能であるとすると、他の市町村に比して被告が著しく企業努力を怠ったことに起因するものと推測するほかない。ことに、被告は、昭和五〇年代から人口抑制策を可行政の中心政策とし、その手段として水不足を理由とする給水制限を講じてきたもので、本来、水不足を懸念しての右政策の選択でもあったが、右政策推進に照応して右給水に対する企業努力不足を増幅させたものではないかとの疑念すら抱かざるをえない。そのような事情の下にあって、需要者の給水中込みを拒否することには水道法一五條一項にいう『正当の理由』があると解することは、水道法固有の目的に照らし、到底許容できない。」

「被告の固有水源からの取水の減少と補水受水の困難化について…水道事業者である市町村において、認可固有水源からの取水量だけでは給水量が不足するという状況にある場合に、認可固有水源以外からの取水が可能であり、かつ、実際にもこれによって不足分を補えるという状況があるのであれば、水道事業者としては、当然に認可固有水源以外の取

水でそれを補うべきであって、単に認可固有水源からの取水量の不足のみをもって、給水不足を云々することは相当ではない。本件においても、被告は現に認可固有水源以外からの補水を十数年来確保して、その補水受水が可能であったのであるから、固有水源量の不足をもって被告に水が著しく不足していること、従って給水拒否の『正当の理由』とすべき事情があったものと認めることはできない。

補水受水に関し、被告が須恵町との間で一日最大900立方メートル、平均一日600立方メートルを超えない量の分水をする契約を締結していることば認められるが、…実際には、被告は須恵町に対し、かつて分水した実績はなく、現実に須恵町から分水を要求された証拠もないから、給水不足についてそのような事情を考慮することは相当でない。

また、被告がその地形上、本格的な貯水ダムを造ることは困難であることは認められるが、先に述べたように、被告は、現状において原告建設予定のマンションに給水したとしても著しく水不足を招来するという状況に陥らない以上、原告の給水申込みを拒否する『正当の理由』があるものといえない。」

として、町が企業努力を怠っているだけで、水事情のひつ迫度は給水拒否を正当化するほどのものではないかのごとき、町に対して極めて厳しい判断を示した。

第2項 高裁の判断

「控訴人において、…余力水量の減少のためなお改替すべき点があることは否定し難いが、さりとて、控訴人の余力水量の割合は、…『水道施設設計指針』に示す基準の数値の前後にあって、それからかけ離れているとも認め難いから、この数値をもって、余力水量の改替につき控訴人が著しく努力を怠っていることの証左であると決めつけるわけにはいかない。」

「控訴人の無効水量の割合が他に比して際立って高いとはいえず、むしろ控訴人における後記の無効水量の発生原因に鑑みると、それなりに止むを得ない数値であるといつて差し支えがない。」

「認可水源からの取水量と水道企業団からの受水によっても給水量に不足する。これにいわゆる『ヤミ伝用』といわれる認可外水源による取水に頼らざるを得ない。」

「…控訴人の前記のような企業努力はそれなりに評価すべきものがあるという意見もあって、確かに控訴人の対応が通常なすべき努力すらしていないとは決めつけ難い。」

「…実際には水道企業団からの受水増加も関係市町村との調整が必要であるうえ、右の改

替についても、…それなりの資本投下と時間を要することが明らかであり、どの程度の経費と時間を注ぎ込んで改善を實現していくかは、控訴人の財政や外の行政需要との兼ね合いにかかるといってよいから、…計算書上の数値、とりわけ控訴人が対応し得るとされる給水人口の増加数は、今直ちに全部が實現し得るという意味で現実的な数値ではなく、いざ實現し得るであろうという程度の数値という域を出ないというべきである。従って、右の計算上の数値をもって、控訴人が現にその数値程の余裕があるというのは相当でない。

そして、仮に右の改善が實現するとしても、…大型マンションがすべて控訴人に給水を求めてきたとき、控訴人は一層困難な対応を迫られる。すなわち、右マンションの戸数からして、これに伴う人口の増加数が右の計算上対応し得る給水人口の増加数を容易に超えてしまうことが明らかであるからである。」

水事情のひっ迫度を、地裁より厳しく捉えたものである。

第3項 最高裁の判断

原審（控訴審）の認定した右の事実は正当として是認することができるとし、若干の数値をしている。

「被上告人は、全国有数の人口過密都市であり、今後も人口集積が見込まれるところ、その水道事業は、固有の認可水源の取水能力が低下している一方、福岡地区水道事業団からの浄水受水も渇水期には必ずしも万全とはいえない上、その受水量を増大させる為のダムは計画どおりに完成しておらず、受水量の増大するのは将来のことであって、これらの認可水源のみでは現実に給水量を賄うことができず、やむなく、認可外であり、かつ、河川法上の手続を経て水利権を取得していないにもかかわらず、農業水利権者との契約に基づいて宇英川から取水して給水量を補っているが、法的地見地からみても契約条項からみても右取水は不安定といわざるを得ず、種々の施策にもかかわらず右状況が改善されることは見込めないため、このまま漫然と新規の給水申込みに応じていると、近い将来需要に応じきれなくなり深刻な水不足を生ずることが予測される状態にあるといえることができる。」

第5節 地裁で検討された争点

上級審では問題にされなかった地裁段階の争点として、①水道法の「需要者」の意義、②給水契約の成否がある。上級審で問題にされなかった理由は、①は地裁の判断が当然の

ことだからとも読めるが、②は開発業者側の請求を認めない以上、判断する必要がなかったからである。

第1項 地裁での争点（水道法の「需要者」の意義）

被告（志免町）は、水道法15条第1項にいう「需要者」は、現に当該水道事業者の給水区域内に居住する者を指すものであり、営利事業としてマンションを建設したり、工場進出をする開発業者は「需要者に含まれない」と主張した。

これに対して、地裁は「そのように限定して解釈すべき根拠は何ら存しない」として、この主張を退けた。

第2項 地裁での争点（給水契約の成否）

原告は、請求の趣旨において、主意的請求として「原告が、被告の水道事業による水の給付を受けることができる給水契約上の地位を有すること」の確認判決を求め、一次的予備的請求として「被告は、…給水契約申込を承諾せよ」、二次的予備的請求として「被告は、…建物の着工又は完成を停止条件として給水せよ」との給付判決を求めた。

地裁は、「水道の利用に係る法律関係は、公法上の制約があるとはいえ、…基本的には給水契約を基礎とする私法上の関係であるから、明文の規定がないのに契約当事者の一方の意思表示を欠いたまま契約の成立を認めるといった、契約に関する私法の一般原則の重大な例外を認めることには慎重な配慮が必要。そして、水道法15条1項は『正当の理由がなければ、これ（給水申し込み）を拒んではならない』と規定しているだけであり、この規定だけから、水道事業者が給水申し込みをした場合には、私法上、当然に水道事業者の承諾なくして給水契約が成立すると認めることはできない。しかし、水道事業が国民生活に直結し、その健康で文化的な生活に不可欠のものであることに鑑みれば、需要者の給水申し込みに対し水道事業者が正当な理由なくこれを拒否した場合には、民法414条2項の「債務者」の意思表示に代わる裁判を請求できるものと解するのが相当」として、一次的予備的請求を認容した。

第6節 高裁で検討された争点

高裁での業者側の主張として、「町の対応は信義則に反する」とする。すなわち、業者は、「本件土地の購入に際し、国土利用計画法による届出をなし、不動産の通知を受けているのだが、その届出書には土地の利用目的に『分譲共同住宅団地（分譲戸数546戸）』と明示されていたところ、町はこれを知りながら、町の水事情について意見を述べなかった。それを今になって水事情が厳しい云々を言い出すのは信義則に反する。」とする。

これに対して高裁は「(業者は)、昭和68年当時、この給水規則を知っており、給水申し込みにはすぐには応じないだろうとは知っていたと認められ、町の対応が不測のものとは言えない。」としている。その他に、併せて信義側には反しない理由として「志免町に2年以上居住していた商工業者の特例には被控訴人は該当しない」「他の業者に給水した事例は、それぞれ別個の理由があった。」としている。

第3章 判決が残した論点

序

自治体の給水拒否をめぐる裁判は、本件以前にいくつかの判例の蓄積があり、本件判決もその流れに沿って判断が下されている。さらに本件では、今まで語られてこなかった論点も、その審議の中で数多く浮かび上がってきた。

しかし、前章で触れられたように、それらの論点の中には十分に答えられていないものや、あるいは隠蔽されたもの、途中で立ち消えになってしまったものもある。それらを政策法務の観点から見直し、今なお火種となっている問題ではあるが、しかし総合的に語られては来なかった感のある自治体の水政策について、検討を加えていきたい。

第1節 「正当の理由」についての再検討

第1項 水道法15条の解釈

水道行政の基本法である水道法では、15条で自治体に給水義務があることを定め、その1項で「正当の理由」がなければその給水契約の申込みを拒否してはならないと定めている。そこで、その「正当の理由」の有無が、給水拒否の是非を判断する最大のポイントとなる。これに関しては、本件以前にいくつかの判例の蓄積があり、それらを基にさまざまな学説が提起されてきた。現在は、これらは4つに分類できるとするのが通説である¹⁾。

第一説は、給水拒否が認められるのは水道法自体の目的から認められる場合のみに限られ、それ以外の法律を根拠にした給水拒否は認められないとするもので、「狭義説」もしくは「厳格解釈」と呼ばれる。厚生省の公式見解もこれに属するようで、その解釈の指針として「水道事業者の正常な企業努力にもかかわらずその質めに陥ることのできない理由により給水契約の申込みを拒否せざるを得ない²⁾」場合に給水拒否が認められるとしている。そしてその具体例として、(1)配水管未敷設地区からの申込み(2)正常な企業努力にもかかわらず給水量が著しく低下している場合であって、給水契約の受諾により他の需要者への給水に著しい支障をきたすおそれが明らかである場合(3)当該水道事業の事業計画

¹⁾ 宮崎博「給水契約の締結拒否についての正当性」『創価法学』29巻2号(1999)117頁以下は、本件事案の結果をも含めて、6つに分類しようとしている。本稿はそれを踏まえた上で、学説の分類に宮崎とは異なるアプローチを取ろうとするものである。

内では対応しえない多量の給水量を伴う給水の申込み、の3つの場合を想定している。

第二説は、基本は第一説に立ちながらも、それに一般法理の適用を認める。すなわち、給水を認めることによって、受給者の公序良俗違反（民法90条）を助長する恐れがある場合、あるいは受給者の給水申込みが権利の濫用（民法12条、民法1条第3項）にあたりとされる場合は給水拒否が許される、とする説である。

第三説は、より広い視野に立ち、水道法と競合する目的を持つ法（例えば、都市環境の保全という目的を同じくする建築基準法）に抵触する場合は、その法の目的を総合的に勘案して、給水拒否が認められる場合があるとする立場である。

第四説は、指導要綱が民主的住民参加を経て作成され、内容的にも合理性のあるものであれば、そのこと自体が「正当の理由」を裏付けうるとする説である。この説については、その発想に示唆するものが多いため、項を改めて詳述する。

第2項 「正当の理由」が争われた前例

学説・実務に大きな影響を与えた代表的な事件には、豊中市違法建築給水拒否事件と武蔵野市長給水拒否事件が挙げられよう。

まず前者の豊中の事例は、建築基準法違反の建物に対して給水しない旨を定める指導要綱を根拠になされた給水拒否が民法上の不法行為にあたるかどうか争われた事件である。これに最高裁は、「正当の理由」とは、水道事業者がその事業経営上…給水しないことをやむをえないものとされる事由、例えば申込みにかかる場所には事業計画面上配水管が未設置であるとか、特殊な地形であるため給水が技術的に著しく困難であるなどの事由がある場合」と、水道法を厳格に解釈したうえで、当該給水拒否には「正当の理由」がなく、従って水道法15条違反といえなくはないが、その対象となる建物が違法建築で、業者の側に違法状態を是正する意思がまったくない以上、それは行政指導の範囲での措置であり、不法行為とはいえないと判断した⁶⁰。水道法に定める「正当の理由」の具体的な中身を定めた判決といえる。

もっとも、違法建築に対する給水拒否を正面から認めたわけではなく、水道法の建前は

⁶⁰ 厚生省水道環境部水道法研究会「改訂水道法逐条解説」（日本水道協会、1992）258頁以下。
⁶¹ 大阪高判昭和53年9月28日判例時報915頁38頁、及び最判昭和56年7月16日判例時報1014頁59頁。

厳格解釈として、「事実の評価にいわば『逃げた』ともいえる」⁶⁰判決である。これに対し、明確な答えを与えようとする形で上掲第三説が盛んに提唱されるようになった⁶¹。

一方後者の武蔵野の事例は、市の定める宅地開発指導要綱に違反した建物に対する給水拒否の正当の理由が争われた事例であるが、判決は前者とは異なる判断を示した。すなわち、当該事例では「給水することが公序良俗違反を助長することとなるような事情もなかった」以上、なるほど指導要綱違反とはいえ、「これを理由として事業者との給水契約の締結を留保することは許されない」と判断し、水道法53条3号に基き水道事業者である市長に罰金刑を言い渡した⁶¹。ここでは「正当の理由」に「公序良俗違反」等の一般法理を加えているなど、第二説に立っていることがわかる。そのうえで、指導要綱に基づく給水拒否には「正当の理由」がないとしたことで、自治体の水規制のあり方、ひいては要綱行政そのものに再考を促した判決でもある。

総じて、司法の判断としては、水道法自体にいう「正当の理由」は、水道事業経営者として物理的にやむをえない場合をさすとされ、またそれには一般法理である公序良俗や権利濫用の規定も含めて考える、ということが示されている。

第3項 本件事案の特色 ～「消極的給水拒否」の登場

以上のような判例・学説の展開の上に立って、本件も考えられようとしてきた。だがここで、本件は従来の事例とはその問題の類型が異なるものであり、またこれまであまり語られてこなかった問題であることを指摘せねばなるまい。

というのは、従来の給水拒否における「正当の理由」は、先に挙げた二つの事例と、それに対する判決を契機に打ち立てられてきたものであるが、その二つの事例は、かたや豊中の事例は建築基準法違反、かたや武蔵野の事例は宅地開発指導要綱違反と、その根拠法規の拘束力が違いはするが、ともに行政が水道法以外の行政目的を貫徹するために、水その実行力の担保手段として用いた例である。換言すれば、「水攻め」の事例である。従って、裁判で争われてきたのは、本来の水道法の目的を拡大する形で「給水拒否が認められるのはいかなる場合か」ということであり、学説が分かれる基準となったのも、給水

⁶⁰ 阿部泰隆「違法建築物に対する給水拒否」ジュリスト768号（1992）39頁。
⁶¹ 具体例として、阿部「違法建築物に対する給水拒否」（前掲注4）39頁、島山武直「豊中市違法建築給水拒否事件」ジュリスト750号123頁。なおその元となった主張として、保木孝一郎「違法建築に対する給水拒否請求事件」ジュリスト498号（1999）85頁。

拒否の理由はどこまで上げられるかということであった⁹⁰。

対して本件事案の根源にあるのは、既に何人かの論者が指摘しているように、その武器としてきた水そのものが「ない」という事実（もしくは認識）である⁹¹。ここで問題となっているのは、「水不足」という、水道行政自体に内在する問題点である。それまで他の行政目的との関係の中でしか語られてこなかった感のある「正当の理由」が、はじめて足元から見直されねばならなくなった、ということもできよう。

そこで、この違いを端的に表現するとするならば、従来「正当の理由」が争われてきた事由は、給水拒否を通して積極的に行政の意思を實現させようというもので、「積極的給水拒否」とでも言うべきものであったのに対し、本件事由は「水がない」という事実がまずあって、それに対する施策として「水道行政」があったのであるから、主と従が逆転しているといえよう。言うなれば、本件で争われてきたのは「消極的給水拒否」であるといえよう。

第2節 消極的給水拒否による給水拒否の論理

では、「消極的給水拒否」についてはどういう位置付けがなされるべきか。水不足に陥っているといえるのはいかなる場合かというような具体的な論考は、測盆などの専門技術的な議論に委ねるとして、ここではそれが認められる論理、あるいはその法的性質について若干の考察を加えていきたい。

第1項 現在の水不足と将来の水不足

まず前提として、水不足に陥らないようにする義務が自治体には存在する。水道法2条及び2条の2で、自治体は「当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、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」する義務を負っていることが明言されている。その前提となっているのは、水がないという事態に対し「水の開発（事業手法）で対応するシステム」⁹²であり、積極的に水資源を開発することを最優先していることがわかる。

⁹⁰ 最決平成元年11月8日判例時報1228号16頁。

⁹¹ 荻原明則「福岡県志免町給水拒否訴訟控訴審判決」判例評論453号（判例時報1576号、1996）23頁。

⁹² 具体例として、木ノ下一郎「福岡・給水拒否訴訟控訴審判決」判例のひろば49巻2号（1998）35頁。

栗井敬司「福岡県志免町給水拒否事件」自治研究74巻7号（1998）122頁。

⁹³ 阿部泰隆「行政の法システム（下）」（1992、有斐閣）494頁。

そのうえで、水不足という事態が水道法上にどう位置付けられるかが問題である。給水しうる水が現時点でないのであれば、厳格解釈という「正常な企業努力にもかかわらず給水量が著しく不足している場合」⁹³に当たるから、水道法自体の目的に基いて給水拒否を認めることに問題はなからう。

では、それが現時点でなく、近い将来の水不足を考える場合にも当てはまるかどうか問題となる。水道事業が事業計画に基くものである以上、ある程度将来の見通しを立てることは避けられないが、それは「将来の水道事業をいかにするか」という問題ともつながってくる。そして、それが「まちづくり」の性格を持つてくることも事実である。

すなわち、この問題は、近い将来の水不足という不確定な要素を、水道法上にいう「正当の理由」として読み込むのか、それとも都市計画に基く土地利用などの他の行政目的、あるいは政治的意思のからむ「まちづくり」の要素として、水道法とは別のものとして考えるのかという重要な論点ともつながるものである。

第2項 将来の水不足について、町側の主張と司法の判断

本件における司法の判断も、この二つの立場を揺れ動いた。一番は後者、控訴審以降は前者の立場をとった。この観点から検証してみたい。

まず、一審で争われたのは、「まちづくり」とイコールの形での「将来の水不足」の是非であった。志免町側はその主張の中で、本件給水拒否は「まちづくり」が目的であったと宣言、水道法の制定当時（昭和32年）と現在とでは水に関する状況が異なっているとして、今日では「まちづくり」も水道法に定める「正当の理由」に含まれるのだと「高らかに」主張した。当然その前提には、将来の水不足は「正当の理由」に含まれるという考えがある。

しかし福岡地裁は、これらの主張を厳格解釈の立場からことごとく退けた。曰く、水道法以外の行政目的である「まちづくり」は正当の理由には含まれない。水不足を理由とした給水拒否が認められるのは、水不足に陥った「その時点において」とし、将来の水不足に基く給水拒否は認められていない。さらには、水道事業者である町がまず困るべきは、水資源開発、農業用水等からの転用などのいわば「水を増やす」施策であり、将来の水不足を懸念して給水拒否を行うのは「本末転倒」とまで言い切った。

⁹⁴ 厚生省水道環境部水道法研究会「改訂水道法逐条解説」（約稿注2）269頁。

対して控訴審では、町側は一貫して「まちづくり」の主張を封印し、代わりに水道法の目的である「公衆衛生の向上と生活環境の改善」（同法1条）の実現には、水道法のみならず他の行政施策との総合的な対処が必要であって、したがって「正当の理由」の解釈も「給水申込者の事情と市町村の事情を総合的に考慮して判断すべき」との見解に立ち、そのような目的で制定された給水規則に基く給水拒否は、水道法上の「正当の理由」があると主張した。かつてない水道法の拡大解釈といえるが、あくまで他の行政目的を入れず、水道法の枠内で「将来の水不足」を考えていることがわかる。現に、本件給水拒否はあくまでも水事情に基くもので、「人口増加の抑制は劇的に生じた現象」であるとしている。

この純粋に「水道法」のみに絞られた論点に対し、福岡高裁はこれをほぼ全面的に是とした。「正当の理由」が認められるのは、「双方の事情を対比、総合的に勘案して、給水申込みを拒むのも止むを得ないと認められるとき」という、きわめて包括的かつ一般的な判断を示した。そのうえで、将来の水不足が懸念される場合には、「新規給水を制限し、あるいは拒む施策を策定し、これを水道行政の一つとして採用すること」をも認めた。最高裁もほぼ同様の立場に立った判断をしている。

この判断の違いを一見した場合、むしろ下級審と上級審の判断の違いはあるが、次のような指摘ができる。すなわち、給水拒否を「まちづくり」だと明言した地裁では町が敗訴し、あくまでも「水道行政の一環である」と主張した高裁以降ではすべて勝訴している。視点を変えれば、水道行政に「まちづくり」という明らかに他の行政目的を加えた主張は受け入れなかったが、純粋に水道法そのものが争われた論点に対しては柔軟な解釈を示したともいえる。

第3項 地裁判決の意義

地裁判決については、批判的な学説が多い。特に、水がなくなったそのときに初めて給水拒否が認められるという判示は、「先着順に給水を認め、供給能力を超えた時点で給水申込みが拒否される」⁽¹¹⁾という、言わば水の「早いもの勝ち」を認めるものである。これは、「水道を計画的に整備」【水道法11】するという、水道法の大前提である「計画的性」をあまりに軽視した判断であり、また水道事業者である自治体が現実には採るべき手段とも思えない。その意味では、水道法をあまりに杓子定規に解釈しており、非現実的な判断である

⁽¹¹⁾ 在厚「福岡県志免町給水拒否訴訟控訴審判決」（前掲注7）25頁。

とのそしりを免れまい。

そもそも、水不足という事実が、従来の事例になかったこともあり、判断を下した司法の側にその概念が稀薄だったのではなかろうか。もしそうならば、真正面から「まちづくり」を掲げた町の姿勢を、かつての武蔵野市の例と同一線上のものと考え⁽¹²⁾、水道法上の「正当の理由」に他の行政目的を加えようとするものと評価し、厳格解釈をしたともいえる。そういう意味では、志免町側の主張があまりにも真正面だったといえるかもしれない⁽¹³⁾。

ただ見逃してならないのは、この判決では、上記のように「水道法の枠内」でまちづくりを語ることを否定しながらも、「地域の社会規模を抑制することは、長期的、総合的ビジョンの下に総合的施策を限る形で図られるべき」であり、現実にはマンション等の乱立を防ぐには「国土計画利用法、都市計画法、建築基準法等々それらを目的として制定された各種法令の規制に則って推進すべき」であると判示したのである⁽¹⁴⁾。すなわち、それらの行政目的を達成するには、しかるべき法律によるべきで、水道法（あるいは給水規則）という、本来都市計画等に關わりのない法律を持ち出すべきではないということである。

この指摘は、水道法の過重負担という問題とまったく同じ根を持つ。つまり、本来なら水道法という、自分の領分を守っておくためだけに置かれた条文が、それ以外の行政目的にまで応用された結果、予期せぬ重要性を持ってしまったということに対する懸念である。そのため、「行政の便宜のために、法の精神を歪めるべきではない」⁽¹⁵⁾という理由から厳格解釈の意義を評価する論者は、かなり早い時点で存在していた⁽¹⁶⁾。法体系全体から見れば、水道法は一つの行政目的を持つ法規に過ぎないのであるから、アンバランスは確かに存在する。これらの説にも十分な説得力があり、旧来の定説であった水道法の厳格解釈を裏付ける有力な主張であった。

ただ、これに関する有力な反論も、かなり早い時点で存在していた。各行政法規はそれぞれ独立の法体系があるのであるから、それを侵すべきではないという上記の主張は、「中

⁽¹²⁾ 在厚「福岡県志免町給水拒否訴訟控訴審判決」（前掲注7）24頁。

⁽¹³⁾ 当時裁判に関わったある志免町職員は、我々のインタビューに対し「第一審は町長が前面に出て、まちづくりを正面切って主張し、敗訴した。そのため、控訴審以降は町職員がイニシアティブを持って訴訟対応にあたった」と証言している。

⁽¹⁴⁾ 同様の趣旨に、南川壽弘「町給水拒否事件」判例解説167号(1997)47頁。

⁽¹⁵⁾ 室井力「都市計画法違反と給水拒否の可否」別冊ジュリスト19号(1969)217頁。

⁽¹⁶⁾ 南川「町給水拒否事件」（前掲注14）、植野宏・広岡隆「行政強制」ジュリスト増刊(1977)118頁前井発言などもこれと同意見である。

央官庁のセクショナリズムとたて割り行政の現実をそのまま反映するもの¹⁰⁷⁾であるという側面があり、そのことが総合的な施策を必要とする都市行政にとって大きな足かせとなっていた。

加えて、地裁で指摘されたような、都市計画において本来その役割を果たすべき建築基準法などの法律が、現実では機能不全に陥っていた。その理由の一つに、土地利用規制、建築確認などの各種権限を市町村が持っておらず、実効性を欠いていたことがある¹⁰⁸⁾。そのため、市町村が独自に要綱を定め、行政指導に頼る「きわめて不完全な規制」を行わざるをえなかった¹⁰⁹⁾。先に挙げた「正当の理由」の解釈に関する第四説は、本来内部規則でしかない要綱が、「民主的住民参加を経て作成」¹¹⁰⁾されることで給水拒否の根拠となりうるという、ある種のフィクションを提示するものであったが、それも行政指導に頼らざるをえない現状に対応するために考え出された方便であったといえる。

そして、その実行力を担保する「武器」として、市町村に権限のある水道が用いられてきたという側面もあり、現実には水道法15条が都市計画における重要条文と化していたのである。であるからこそ、前掲武蔵野給水拒否事件において行政側が敗訴し、指導要綱の限界が明白になったことが、自治体の都市行政に計り知れない衝撃を与えたのである。

すなわち、現状において厳格解釈は、法体系上はより妥当な説であっても、現実にはまったくといっていいほど適合しない、「理に勝ちすぎた」判断であったといっている。

このような、ある意味で硬直化しつつあった「正当の理由」の解釈に、新しい可能性を示したのが高裁判決であった。

第4項 高裁・最高裁判所の意図

良くも悪くも、「厳格解釈」を貫いた一審判決に対し、控訴審及び上告審ではかなり柔軟な判断を下している。「正当の理由」について、「双方の利益不利益の均衡を保ち妥当であると経験則上認められるような事情」と、再定義をなしたうえで、その判断基準は「双方の事情を対比、総合的に勘察」するという、非常に曖昧な基準を示すにとどまった。水事情の判断が、技術的な側面を含むうえ、当該施策が社会的に妥当かどうかは一極に決め

¹⁰⁷⁾ 保木本「違法建築に対する給水拒否請求事件」(前掲注5)85頁。

¹⁰⁸⁾ 法の具体的な検討は、本章第四節で行う。

¹⁰⁹⁾ 原田尚彦は、より直接的に、現行行政自体を法の不備を補完するものとして積極的に評価した。参照、原田「武蔵野市給水拒否刑事事件」ジュリスト957号(1990)57頁。

¹¹⁰⁾ 真砂泰輔「地方公共団体における行政指導」足立忠夫他編「現代政治と地方自治」(有信堂、1975)

られないということで、このような決着のつけ方になったのであろう。

ここで考えねばならないのは、従来「正当の理由」についての議論が、何らかの意味で他の行政目的とリンクして考えられつづけてきており、地裁判決もその延長線上で判断を下しているのに対し、本件高裁判決は「水事情」のみによって判断された、言い換えれば水道法のみを対象とした議論が行われた末の判断であったことである。水道法自体の目的に添って検討されたということは、従来の学説区分で言えば「厳格解釈」といえようが、従来のそれとは違い「水道法の目的内であっても、広い視点からなされた」¹¹¹⁾判断といえるし、その結果として厳格解釈によってでも「水道事業の地域性・計画性等の観点からその要件を緩和しうることを示した新解釈」¹¹²⁾といえる。もちろんその変化の背後には、本件事案が従来と異なる事案であり、また町が訴訟戦略を一審のものから変更し、純粹に「水道法」の枠内で給水拒否を説明したことが関係していることは既に述べた。

ただここで、これは純粋に「水道法」が争われたから柔軟な判断が下された、ということもできる。水道行政の計画性が「まちづくり」の視点と微妙な関係にあるのは既に述べたとおりである。それについて高裁以降は「避けて議論を進めているように見える」¹¹³⁾。すなわち、具体的な水事情の評価という基準を示し、疊中の事例と同じく「争実の評価に言わば『逃げた』」¹¹⁴⁾ことで、「将来の水不足」のはらむ「成長抑制」の論点については判断を回避したということであろう。

思うに、裁判所側が「現実問題として、理論的に妥協せざるをえなかった」というのが真意ではないだろうか。本来水道行政に関わる一つの法規でしかない給水規則に、「まちづくり」の目的があるということ自体、無理やりこじつけた主張であるという感が拭えない。また、水道法とまちづくりを直結して考えている面に法体系上の危さが残るし、何よりも当該規定が行政の内部効力しか持たない「規則」であることが決定的であるといえる。おそらくこれが条例の体裁を調べていたなら、町の「まちづくり」の主張はもう少し説得力を持っていたのではないかと思われる。

しかしながら、地裁判決が示した「建築基準法その他に頼ってくれ」という主張が、理論上はともかくも現実的には妥当でないという状況があり、本件もその例外ではなかった

247頁。

¹¹¹⁾ 木ノ下「福岡・給水拒否訴訟控訴審判決」(前掲注8)89頁。

¹¹²⁾ 安達和志「水不足を理由とする給水拒否の正当性」ジュリスト臨時増刊1091号(1998)44頁。

¹¹³⁾ 窪原「福岡県志免町給水拒否訴訟控訴審判決」(前掲注7)25頁。

¹¹⁴⁾ 阿部「違法建築物に対する給水拒否」(前掲注4)89頁。

ことも既に述べた。そうであればこそ、水不足がはらむ「まちづくり」の危さに目をつぶって、水道法のみで純粋に判断せざるを得なかったのではなかろうか。高裁判決以降の含む「重大な含意」¹⁰⁰とは、そのような現状を最優先した、「超法規的」判断であったとは言えまいか。

第5項 この判決が及ぼした効果

この判決についての評価は二つに割れる。まず、給水拒否の根拠である「正当の理由」に関してより柔軟な判断を示したことを取り上げ、同じく水事情に悩む自治体にとっては「福音ともいえるもの」¹⁰¹であったとする向きがある。確かに従来のガチガチの「厳格解釈」と比べればはるかに柔軟な姿勢を示したことで、給水拒否を含め、自治体が水不足に対する措置を採りやすくなったのは間違いないだろう。

逆に、町側が勝訴したとはいえ、この判決は「水不足に悩む大都市圏自治体にとって大きな慈雨をもたらすものとはいえない」¹⁰²という見方もある。なるほど給水拒否が認められる余地が広がりはしたが、そこで判断基準となるのは個別具体的な水事情であり、なにがしかの一般的基準を示したわけではない。本件志免町の事例では給水拒否が認められても、「異なる事情の下においても給水拒否が許されると直ちにいうことはできない」¹⁰³のである。

これらの指摘は、消極的給水規則においては、個別具体的な事例に基いて「正当の理由」の有無が判断されるという判示を、言わばコインの両面から見たものである。従って、いずれも真であるといえる。

従って、これは当然の結論といえるが、自治体の給水拒否に関しては、なお慎重な対応が求められているといえる。水不足であるという事実が「正当の理由」の判断に加味されるようになったとはいえ、水がないと主張すればそれで足りるというわけではないのだ。

第3節 給水規則と「正当の理由」

¹⁰⁰ 井上慎男「水道法第十五条一項にいう『正当の理由』の意義」公法判例研究 65 巻 3-4 号(1999)991 頁。

¹⁰¹ 藤原静雄「将来の水不足を理由とする給水拒否の正当性」法学教室 22 8 号(1999)129 頁。

¹⁰² 中川文久「志免町給水拒否事件」ジュリスト 1179 号(2000)36 頁。

¹⁰³ 大畑寛明「水道事業法である町が水道水の需要の増加を抑制するためマンション分譲業者との給水契約の締結を拒否したことに水道法第十五条一項にいう『正当の理由』があるとされた事例」ジュリスト 1165 号(1999)108 頁。

第2章で示したとおり、第一審において、明示的な旨及はないが、「志免町の給水規則に基づく拒否には『正当の理由』はない」とされていることから、給水規則は無効という結論であった。控訴審では、給水規則と「正当の理由」について、詳しく述べているが、給水規則は「正当の理由」の基準の具体化であるとして評価し、基準値は著しく不合理で妥当性を欠くものとはいえず、一応妥当なものであるとする。そして、上告審においては、給水規則それ自体について評価することは避けて、「正当の理由」の有無を判断している。以下では、給水規則と「正当の理由」について、判例解釈では、どのように評価されているかを示すことにする。

第1項 規則と水道法の関係

第一審では、本件給水規則は無効であり、「水道法固有の目的並びに国及び地方公共団体に課せられた水道事業の施行策定・遂行の責務に即して」、「正当の理由」を解釈し、それによって、給水拒否すべきと判示した。それに対して、控訴審においては、「正当の理由」の一事例と認めるべき合理性のある規則によって拒否できると判断された。

判例解釈では、規則と水道法の関係について触れた論者は皆、本件給水規則のような規定による拒否はできないであるとか、規則によって給水拒否することは許されないと評価している。室井敬司氏は、控訴審について評釈したのだが、「供給規程(水道法14条第1項)とし、これが『正当の理由』の一事例であることを明記していれば直ちに、『正当の理由』に該当する」と判断していることから、初岡高裁は本件給水規則を法規と捉えているとしている。また、室井氏は本件給水規則の性質について、「水道法上の供給規程(14条第1項)のうち、自治法上の必要的条例事項であるものがあるが、それ以外については規則で定めうる場合もあるが、「本件給水規則は、長の規則ではない」と思われるから、「本件規則は水道法上の供給規程の形をとって、附合契約である給水契約上の普通契約的あるいは『公の施設』の利用規制として、Y(志免町・業者)が独自に定めたもの」として位置付けている。水道法が給水契約の締結義務を強行規定としていること、水道事業を特許事業として位置付けていること、「需要者の選別禁止原則」を定めていることから、「法的拘束力を有するという形での、給水制限を自由裁量的に定める供給規程を観念する余地はな」く、本件給水規則の仕組みは水道法の予定するところではないし、給水契約は特許事業者と一般の需要者の関係であることから、「本件規則はせいぜい、内部的効力を有する

ものとしか評価しえない」としている⁹⁰。中川丈久神戸大学教授も「本件給水規則規定のような定めは内容的に、水道法上の供給条件を定めたものとは言えない」と評価する⁹¹。大橋寛明氏（最高裁判所調査官）の評釈においては、地方自治法244条の2第1項により、水道の管理は条例で定めねばならないから、給水契約の条件は規則で定めるのではなく、条例によるべきとする⁹²。このことについて、志免町の担当者は行政・首長主体で制定作業を行ったことを理由として挙げている。また、給水規則は、規則ではあるが議会も認めているもので、実質的には条例と変わらないとする⁹³。

第2項 基準の合理性について

(1) 基準の効力

基準の効力について、福岡高裁は、給水規則3条の2第1項の文言が「正当の理由」の一事例と認めるべき合理性を有するときに、初めて、効力があると判断したが、このことについて触れている論者はいずれも、その判断に賛同している。木ノ下一郎氏(弁護士)は、「重要なのは、『正当の理由』の存在であって、形式的な規則の存在自体ではない」とし、南川勝弘氏(大阪学院大学教授)は、「本件給水規則3条の2第1項は、水道法14条第1項にいう供給規程であると解すべきであるから、当該条項に該当することが即給水拒否の『正当の理由』ということにはならない。したがって、問題は、右条項の内容ないし同条項に該当するとしてなされた給水拒否が、『正当の理由』の一事例として認めることのできる合理性をもっているかどうかである」としている⁹⁴。

基準に合理性なくても効力があるとする論者はいない。

(2) 基準設定のあり方

志免町の基準設定に対して高裁は、基準を、具体的かつ公然と示すことは、必要であり適切な措置であるとし、その理由として、「基準の妥当性が常に批判の対象とされ、一層妥

⁹⁰ 直井「福岡県志免町給水拒否事件」(前掲注8)124、125頁。

⁹¹ 中川「志免町給水拒否事件」(前掲注27)36頁。

⁹² 大橋「水道事業法である町が水道水の需要の増加を抑制するためマンション分譲業者との給水契約の締結を拒否したことに水道法十五條一項にいう『正当の理由』があるとされた事例」(前掲注28)108頁。

⁹³ 2001(平成18)年1月9日志免町職員に対する調査。

⁹⁴ 木ノ下「福岡・給水拒否訴訟控訴審判決」(前掲注8)89頁。

⁹⁵ 南川「町給水拒否事件」(前掲注14)47頁。

当な基準に改定される可能性があること」、「給水の拒否を判断するに当たり、恣意的対応が排除されること」、「給水申込者に予見可能性が与えられ、不測の損害を被ることが避けられる」ことを挙げている。そして、志免町が基準を明文化したのは、「実質的で妥当な措置である」とする。基準数値については妥当なものと評価する。

基準設定については、論者によって意見は様々である。井上祐男氏、石井昇氏は志免町が新規給水を制約する基準を設定したこと自体は評価できるとする⁹⁶。しかし、石井昇氏は基準が「正当の理由」の具体化として妥当なものといえるかは、志免町の水事情という事実認定に深く関わる問題であるとして、判断を避けている⁹⁷。一方、中川丈久氏(神戸大学教授)は供給義務の例外たる「正当の事由」は個別的还是総合的判断が必要であるという見解から、その数値的基準化は難しいと考へ、この給水規則が「正当の事由」の具体化と位置付けた最高裁判断に批判的である⁹⁸。また、壺井敬司氏の評釈では、「20戸のものが複数である場合は給水されるというのであれば、あまり合理性はないし、「もし実施するとするならば、一戸であっても拒否するべきである」として、基準の合理性に疑問があるとする⁹⁹。安達和志氏(神奈川大学助教授)は、基準数値の算定について合理的根拠を示すべきとも言っている¹⁰⁰。第1章でも触れたが、基準の根拠について志免町の担当者は減反保障との関わりを示唆する。つまり、減反政策のもとで農業を中断せざるを得ない農家(水利権者でもある)が、水田を宅地にして生活を支えようとした場合、少なくとも「宅地20戸程度」は必要だと主張しており、農家の協力を得て、農家用水をヤミ活用して上水にしている手前、町としても協力せざるを得ないのだ¹⁰¹。さらに、注目すべきなのは、「20戸(20世帯)という基準数値」の「当否の検討は、もはや何が『正当の理由』かという解釈基準の問題ではなく、もっぱら裁量基準の問題」であって、「この専門技術的な判断を裁判所に代置審査させることは困難」とした井上祐男氏の評釈である¹⁰²。基準の合理性の判断は、志免町の水事情等を総合的に判断する必要があり、その判断は専門技術的なものである。そのような判断を裁判所がするのは難しいし、妥当な判断は下せな

⁹⁶ 井上「水道法第十五條一項にいう『正当の理由』の意義」(前掲注25)988頁。

⁹⁷ 石井昇「新築マンションへの給水拒否と水道法上の正当理由」民商法雑誌121巻3号(1999)447頁。

⁹⁸ 石井「新築マンションへの給水拒否と水道法上の正当理由」(前掲注36)447頁。

⁹⁹ 中川「志免町給水拒否事件」(前掲注27)36頁。

¹⁰⁰ 壺井「福岡県志免町給水拒否事件」(前掲注8)127頁。

¹⁰¹ 安達「水不足を理由とする給水拒否の正当性」(前掲注2)244頁。

¹⁰² 2001(平成18)年1月9日志免町職員に対する調査。

¹⁰³ 井上「水道法第十五條一項にいう『正当の理由』の意義」(前掲注25)988頁。

いと考えられる。

(3) 規制そのものの目的

地裁において志免町は独自の街づくり計画（人口抑制計画）を目的として給水申込みを拒否することは許されると主張したが、福岡地裁は否定した。また、壺井氏は、「開発許可区分、開発行為及び建築に係る事前協議区分を除く」制度になっていることや長の裁量的拒否権あるいは裁量的給水承諾権を導入していることは、「水道の供給調整によって、街づくりの実効性を確保しようとするものであり、水道法の解釈として疑問がある」とする⁴⁰。高裁において、志免町は一転して、純粋に水不足を目的にしており、給水規則3条の2第1項はたまたま人口増加の抑制に働いているのであって、それは副次的に生じた現象であると主張した。

第4節 「まちづくり」の手段としての都市計画法・建築基準法等の効果と問題点

土地利用・都市計画のあり方は、全国的な標準を設けることや、広域的な観点から調整を図ることが必要であるにせよ、基本的には地域社会の多様性に応じて、地域住民の視点から決められることが望ましい。

わが国の土地利用規制（都市計画も含む）は、これまでそのほとんどが国の機関委任事務とされ、主務大臣の包括的な指揮監督の下におかれてきたので、地域住民の合意の下に土地利用・都市計画のあり方を決定するには大きな制約があった。

1999（平成11）年7月16日に制定された地方分権一括法は、土地利用・都市計画に関わる事務の多くを自治事務として地域の公共団体に委ねた。分権型社会の実現に向けた対応である。

しかしながら、土地利用規制（都市計画も含む）には、個別領域ごとに固有の問題を抱えており、そのことを反映して、国の関与の仕組みが広範に設けられている⁴⁰。

第1項 関係法令

⁴⁰ 壺井「福岡県志免町給水拒否事件」（前掲注8）127頁。

(1) 都市計画法

都市計画法は「都市計画の内容及びその決定手続き、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の推進に寄与することを目的とする」[§1]と規定されている。このような目的を達成するために、都市計画区域の指定、都市計画の内容、都市計画の決定手続き、都市計画制限、都市計画の実行等が定められている。

具体的な都市計画、つまり都市の整備・開発が行われるところが都市計画区域である。この区域が決定されてはじめて都市計画が実行される。「都市計画は、当該都市の住民が健康で文化的な都市生活を享受することができるように、住宅の建設および住環境の整備に関する計画を定めなくてはならない」[§13-Ⅱ]と定められている。

(2) 建築基準法

建築基準法は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」(1条)と規定されており、このような目的を達成するために、単体規定と集団規定を設けている。

単体規定とは、法第2章の規定であり、全国にある個々の建築物の敷地、構造および建築設備に関し、規制を加えるものである。この単体規定は、個々の建物の安全性を保つことを目的とするものであるから、都市計画区域の内外をとわず、建物がある限り全国のどの場所にも適用される。

これに対し、集団規定とは、法第3章の規定をいい、都市計画区域内の建築物の敷地、構造及び建築設備に関し規制を加えるものである。具体的には、集団規定は、用途規制、道路規制、形態規制、その他の規制に関する規定の4つに大きく分けることができる⁴⁰。

(3) 都市計画法と建築基準法の関係

都市計画法は、ある土地をどのような用途で利用すべきかという観点から、用途地域を定めている。この用途地域は、土地をどのような用途で利用するのかの青写真を示すものといえる。そして、この青写真に基づいて、ある土地にどのような建物が建てられるかに

⁴⁰ 「あたらしい地方自治・地方分権」ジュリスト増刊MAY2000 有斐閣118頁。

つき具体的な規制を加えているのが建築基準法の用途規制なのである⁴⁴⁾。

まず、都市計画法に基づく都市計画区域が指定されると、具体的な計画による都市づくりが始まる。この具体的な計画のことを都市計画という。法は都市計画について8つのグループに分けて規定している。無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るために定められる都市計画である市街化区域と市街化調整区域(7条)、都市における土地利用の全体像を示し、そこで行われる建築その他の土地利用を規制・誘導するために定められる都市計画である地域地区(8条・9条)等の8グループである⁴⁵⁾。

市街化区域は「すでに市街地を形成している区域、及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」(7条第2項)であり、「市街化区域については、少なくとも用途地域を定めるものとし、市街化調整区域については、原則として用途地域を定めないものとする。」(13条第1項第2号)と規定されている。これにより市街化区域は、土地の計画的な利用目的という観点から、地域地区の1つである用途地域を必ず定める必要がある。

用途地域には、住居系、商業系、工業系の合わせて12種類のものがある。それぞれの用途地域にはその利用目的に合わせて、建築基準法による用途規制が行われる。

(4) 国土利用計画法

「国土利用計画法は、国土利用計画の策定に関し必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の策定、土地取引の規正に関する措置その他土地利用を調整するための措置を講ずることにより、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。」(1条)とされている。

この目的を達成するために策定される国土利用計画は、国土利用の将来像を示す長期的な構想であり、全国計画、都道府県計画、市町村計画に分けることができる。

市町村計画は、市町村議会の議決を経て、市町村が決定する。[88-1-3]

第2項 都市計画区域の指定手続と都市計画の決定手続

⁴⁴⁾ 「不動産に関する行政法規(上)」189頁 東京リーガルマインド。

⁴⁵⁾ これを図示すると以下のようになる。

都市計画法 ⇒ 用途地域=土地利用の写真真

建築基準法 ⇒ 用途規制=写真真に合わせた建築規制

⁴⁶⁾ 「不動産に関する行政法規(上)」191頁 東京リーガルマインド。

(1) 都市計画区域の指定手続

都市計画区域は、「都道府県知事は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含みかつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他建設省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。」【都市計画法85-1】と規定されている。

都市計画区域が1つの都道府県内に指定される場合は、都道府県知事は関係市町村と都市計画地方審議会の意見を聞き、建設大臣に協議し、その同意を得なければならない。(市町村は、諮問検閲として市町村都市計画審議会を置くことができるとされており、設置されている場合は、都市計画地方審議会に変わるものである。)これをうけて都道府県知事が指定する。

(2) 都市計画の決定手続—市町村が都市計画を決定する場合

市町村の決定に係る都市計画については、市町村が原案を作成し、原案を公告・縦覧に供し(この際に住民などは意見を提出できる)、都市計画地方審議会の議を経て、都道府県知事との協議・同意求めなければならない。(都市計画地方審議会については、先述と同様である。)(16条第1項、17条第1項第2項、19条第3項、20条第1項第2項第3項)

都市計画において中心的役割を担うには市町村であるとの立場から、これまで都道府県知事が行っていた都市計画決定のうち、一定のものが市町村に委譲された。地方分権一括法の制定に伴うものである。

第3項 まちづくりにおける都市計画法・建築基準法等の効果と問題点

(1) 建築確認制度固有の問題

建築確認制度は、建築物の工事の着手に先立って、その建築物が法令に適合するかを「確認」するもので、申請先は建築主事である。

建築主事は、必ずしも市町村に置いているわけではない。市町村に建築主事を置いてない場合は、都道府県の建築主事が建築確認を行う。この場合に、市町村のまちづくり計画

と都道府県の建築主事の建築確認との間に齟齬が生じるおそれがあることである。

しかも建築主事は、建築確認の申請書を受領した場合には、その受理した日から、一定の大規模な建築物については21日以内に、それ以外の建築物については7日以内に審査を行い、建築計画が法律の規定に適合することを確認したときは、その旨を文書で通知しなければならない。(6条第3項)

建築確認は、建築基準法に関する法令との適合を確認するのであり、必ずしもまちづくり等の長期的な構想との関連を確認するものではないことを留意することが重要である。このことは、志免町の給水拒否訴訟事件におけるマンション建設と水道法の関係やまちづくりとの関係においても見られたことである。

このような問題を可能な限り未然に防止するには、都市計画法・建築基準法等の関係法令の施行・運用について市町村の行政機関内部における日常的な徹底が重要となろう。そのことが、市町村のまちづくり構想の実現に大きな影響をもつといえる。

(2) 志免町のケース、そして今後

前記した現行の都市計画法・建築基準法等の法令の改定と志免町給水拒否訴訟事件の発生時点との関係が明確に調査できていないので、訴訟事件の発生時における都市計画法・建築基準法等の法令に基づく地域指定や規制との関係について明確には整理できない。

現時点においては、志免町の給水拒否訴訟事件の発生地域は、都市計画法に基づく市街化地に指定されている。また用途地域としては、準工業地域として定められている。準工業地域とは、主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進する地域である。

現行の都市計画法・建築基準法等におけるまちづくりについては、地方分権一括法の制定に伴い、市町村は自主的な裁量権の行使という新たな地平が開かれることになる。このことはまた、市町村が総合行政を進める上でもプラスに働くものといえよう。市町村はそれぞれの長期的なまちづくり構想に基づき特徴のあるまちづくりを行うことが十分に可能であると考える。

具体的には、都市計画法に基づく都市計画区域の決定においても、都市計画の決定においても、関係市町村はそれぞれ諮問機関として市町村都市計画審議会を設置することが可能になり【877の2】、その結果、市町村は以前よりもより直接的に自らの意思において街づくり計画を決定することができるようにたつたといえる。市町村は、まちづくり計画

としての都市計画を関係法令に基づき定めることによる建ぺい率の規制や容積率の規制等により、大規模開発の規制や人口の抑制効果をとともなう成長管理政策としての機能をもたせ、市町村の構想するまちづくりをより可能にするものといえる。

しかしながら留意する点としては、都市計画区域の指定や都市計画の決定においての法的要件があることである。法的要件を満たさない地域については、市町村においてどのような手続きにおいて、まちづくり計画を策定して、都市計画法・建築基準法等の関係法令に基づくまちづくりと同様の効果をもつまちづくりが実施できるかである。

このような場合において、従来市町村は総合的なまちづくり行政のために、法令上規制されていない、又は規制されていても当該地域には不十分である考えられる場合に、要綱に基づき行政指導等を用いて開発行為を規制し、大規模マンションの建設を規制してきた。

しかし現在においては、都市計画法・建築基準法等の関係法令との適合性を考慮しながら、規制等の内容や手続きを明確にするために、行政手続法の制定趣旨に沿った条例等の制定によることが求められる。

第5節 この司法判断についての考察 ～小結に代えて

本件事案は、結果としては志免町が給水規則に基づいて行った給水拒否が認められ、志免町勝訴という形になった。その内容についても、消極的給水拒否を従来とは異なるケースだと認定し、その基準となる正当の理由に対しても、従来より柔軟な判断を示した点で、その意義は決して小さくはない。

しかしその結果を導き出した裁判所の姿勢は、先に「超法規的判断」と述べたが、総じて登中の事例と同様に「事実の評価に『逃げた』」⁴⁴⁰と批判されても致し方のないものである。その時になって判断するという、ある意味柔軟な、しかしある意味場当たりの解決方法を示したに過ぎない。その具体的な基準に対しては、結局何も示しはしなかった。

また、本件給水拒否の根拠となった給水規則についても、裁判所は詳しい言及を避けた。登中の事例においても、裁判所は給水拒否の根拠となった「行政指導」について、「違法と判示するのは行き過ぎの感がある」が、さりとて確定的に給水を拒否する根拠とするのは

⁴⁴⁰ 阿部「違法建築物に対する給水拒否」(前掲注4)。

「踏踏される」⁴⁴⁾とでもいうべき、なんとも歯切れの悪い判断を下したが、そういった点もよく似ている。基準設定に関しては、「行政の裁量事項」⁴⁵⁾であったとしても、「規則」で定めたことについて何らの言及もないのはやはり異常である。

終わりよければすべてよしと言うが、その結果が重要視され過ぎて、一つ一つの論点がぼやけてしまった感は否めない。法律論は「結果オーライ」では済まされないはずである。

⁴⁴⁾ 阿部「違法建築物に対する給水拒否」(前掲注4)。

⁴⁵⁾ 井上「水道法第十五条一項にいう「正当の理由」の意義」(前掲注25)988頁。

第4章 志免町および各自治体の水規制分析

序

本書では、第1章事実の概要、第2章判例の整理、第3章判例評釈の分析と考察を進めてきた。本章では志免町が給水拒否の根拠とした「志免町水道事業給水規則」を検討するとともに、同様の給水規制を行っている志免町以外の自治体の給水規制についても分析する。

第1節 志免町給水規則の分析

第1項 志免町給水規則の規制主体・対象・根拠

ここでは、志免町給水拒否訴訟で直接問題になった給水規制に関する志免町水道事業給水規則8条の2について分析していく。それ以外の条文は、本件で直接問題となっていないので、ここでは触れない。

給水規制の主体は、3条の2の第1項第4号及び、同条第2項より町長であることが推定される。

また、規制対象は「新たに給水の申込みをする者」【83の2-1】であり、具体的基準は「①開発行為又は建築で20戸(20世帯)を超えるもの、②共同住宅等で20戸(20世帯)を超えて建築する場合、③1日最大使用量が10立方メートルを超えて使用するもの。【83の2-1】に該当する場合は給水しない、としている。

この、20戸の基準の根拠については、本節第3項で詳述する。

第2項 例外規定の町側の解釈

本規則には例外規定として3条の2に「開発行為許可済分、開発行為及び建築に係る事前協議分は除く。」、3条の2第2項に「町長が必要と認める場合は、この限りではない。」という定めがある。

まず、3条の2の「開発行為許可済分、開発行為及び建築に係る事前協議分を除く」という文言について述べることにする。志免町としては桜丘ニュータウンなど1976(昭和

51)年までに得た開発行為許可を意図している。しかし、大規模開発にはすべて開発行為の許可が必要であるから、果の許可を得た開発はこれに当たると誤解される。また、事前協議済みを除くとしたとき、事前協議が整わなくても、協議を行おうとしたことで足りると誤解される可能性がある。志免町としては1976(昭和51)年までに行われた事前協議による事業のことを意図している。

また、「事前協議」は、志免町「宅地開発事業指導要綱9-1」において「事業者は県に許可申請を行う前に、別紙事前協議書を町に提出して・・・費用負担について協議し、同意を得なければならない。」規定がある。しかし、この事前協議について「様式を特に定めていない」とし、「業者との実質的な交渉を指す」としている。給水規則3条の2第2項は、その規制主体である町長の恣意的なものになるおそれがあり、その防止手段が規定されていない。前町議会議長も、町長の恣意の入る危険性を指摘している。町は現在、「町長が必要と認めたとき...」という条文は削除する方向で検討中である。

第3項 規則の問題点

(1) 給水規則3条の2本文の問題

行政内規である「志免町水道事業給水規則」は、町議会の決議を経て制定されたものではないので、住民の権利である被給水権を直接制限する内容をこれに規定しても効力が生じないはずである。また、水道は地方自治法244条の定める「公の施設」にあたり、同法244条の2第1項によると、水道の管理は「条例」でやらねばならないから、「規則」において給水契約の条件を定めることはできないはずである。この「規則」という形態では、町が住民や業者などに対して給水の制限を主張することが難しいので、少なくとも給水制限を定めている同規則3条の2は「規則」ではなく、住民権の制限が可能な「条例」として制定すべきである。同条の文言についても問題がある。以下では、まず第1項本文について詳しく検討していく。

給水規則3条の2本文の文言の検討に入る前に給水契約の性質について少し触れると、

① 2001(平成13)年1月9日志免町職員に対する調査。
② 2001(平成13)年1月9日志免町職員に対する調査。
③ 2001(平成13)年1月9日志免町職員に対する調査。
④ 2001(平成13)年1月9日志免町職員に対する調査。

水道法15条第1項によると水道事業者は「正当の理由」がなければ、給水契約の申込を拒んではならないから、志免町には、基本的に契約締結義務があることになる。しかし、形式的には給水契約は、行政の行う私法上の契約であるから、行政契約という性質も持つ。この給水契約の性質を踏まえた上で、3条の2本文を見ると、「給水許可」という文言は私法上の関係に許可という概念を入り込ませたことになり、適切でないし、仮に「給水許可」という文言が適当であるにしても、「給水許可の拒否」という文言は適切であるとはいえない。「給水許可」は「給水契約の締結」と表現すべきであるし、「給水許可の拒否」は「給水申込の拒否」とすべきである。これは推測であるが、「給水許可」という表現を町が採用したのは、給水契約について水道事業者が契約締結義務があることと、要件がそろえば許可を出さなければならないという関係を取り違えたことによると考えられる。

次に、本文では「又は給水開始の時期を制限する」とあるが、この表現も適切であるとは言えない。「時期」は「制限」できるものではない。そもそも、水道法上に給水の「拒否」という表現はあっても、「制限」という表現はなく、「給水開始の時期を制限」など水道法の予定するところではないのである。「制限」は、行政指導を念頭にしていると考えられるが、給水の「拒否」のみを規定したほうが明快である。

3条の2において給水を制限する主体については、3条の2第1項第4号及び第2項から「町長」とであると推定できる。ただし、あくまで推定の範囲内であるため「町長」と規定したほうが制限する主体が明確となる。

3条の2第1項第1号、第2号、第3号では町が給水申込を拒否する場合を列挙している。第1号、第2号にある「20戸(20世帯)」は、国の減反政策に対する町の減反保障との関わりで生まれたものである。つまり、減反協力者が1反分の農業を行うのに必要な水量=20戸(20世帯)分に供給可能な量という計算で定められたのだ。この計算は減反協力者が水田を宅地にして生活を支えようとした場合、少なくとも「宅地20戸(20世帯)程度」は必要だと主張したことから来ている。その背景には、農業用水をヤミ転用して上水している手前、町としても協力せざるをえないという事情があった。20戸(20世帯)に明確な理由は以上のことであるから、条文上で明らかにする方がよりこの規定に関する根拠がはっきりすると思われる。

第2号の「全戸給水しない」の「全戸」の意味が条文上の解釈としては不明な点である。

⑤ 2001(平成13)年1月9日志免町職員に対する調査。

第1号では「全戸」という文言がないのに、第2号で「全戸」と規定したことに理由があるのなら解釈上意味をもたせるべきである。しかし、実際の適用例であるアネシス空港東の件では、東峰住宅産業の開発行為について第1号を適用し、「全戸」の給水を拒否した。このため、第2号の「全戸」の規定が特別な意味を含んでいるとは思えない。「全戸」という文言は必要ないのではないのか、という疑問も浮かぶ。

第3号の「(工場、店舗等)」についても具体的にはどのようなものを対象としているのか不明である。小規模の店舗でも適用されるのか、それとも商法上規定された会社の体を成した工場、店舗に適用するのかが分からない。ここに、町側が給水規制を行うのに十分な理由のある基準を超えた「(工場・店舗)」という具体的基準が必要だ。ただし、この基準は、町が今までの実績を考慮して導き出した合理的基準でなければならない。

第3号の「1日最大使用量が10立方メートル」という基準は、上記の工場・店舗を営む上で非常に低い給水量ではないだろうか。普通の家庭でもその程度使うこともある。まして工場や風呂屋などは10立方メートルを既に超えてしまっていて、営業を営むことすらできなくなるのではないのか。

(2) 町長の裁量について

本規則は前各号つまり3条の2第1項第1号、第2号、第3号に「類すると町長が認める場合」にも給水できないというが、どのような事例であろうか。これは、各号の「20戸(20世帯)」「10立方メートル」の規制を明らかに超えない範囲で給水する時に必要とするものであったと考えられる。町は、「なるべく適用しないようにしている」と言っているが⁷⁰、具体的な恣意性排除の機能が規定されていないのは問題である。町長によってはこの規定を濫用するおそれがあることは否定できない。これについては、第1項第1号、第2号、第3号と違い、明確な基準があるわけではないから、町長の他に、特別の委員会など、複数の判断を必要とするものであった方がよいと思われる。

また、前各号では具体的数値が示されているが、「前各号に類する」とすると、数字に類するということになり適切でない。よって、ここは「前各号の規制を超える事例につき、町長及び第三者が給水を認める場合」とした方がより分かりやすくなる。

次に第2項は「前項の規定にかかわらず、町長が必要と認める場合には、この限りでない。」と定め、第1項第4号の規定と同様、この「必要と認める」ための基準や要件がはっきりと規定されていないので、不法手段によって給水を受ける者が現れる危険性がある。この第2項で、第1項の基準が無意味になるおそれがあるため、第1項第4号同様、町はなるべく行使しないようにしている⁷¹。やはり第1項第4号同様、その基準や要件を明確に規定すべきである。給水規制について規定する他の町も「公共公益性があると認められるもの」といった基準を規定している。志免町も「公共公益性があると認められるもの」といった基準を規定するか、宇美町のような給水を行う場合だけを列挙するポジティブリスト方式にするべきである⁷²。

(3) 平成11年規則の附則(経過措置)について

平成11年規則では附則において「第3条の2の規定にかかわらず、やむを得ず井戸水で生活を営まれている建物で、平成11年12月31日現在、居住の用に供されているものについては、この限りでない。」と定め、給水規制が緩和されることになったのであるが、この附則が何を意図して追加されたのか不明である。おそらくは、アネシス空港東を含む大型建築物を対象とした給水を行うためであろうが、1999(平成11)年12月31日より後に入居者が井戸水で生活を営んでいる建物に適用されないのは、不公平であると思われる。また、この附則も表現が適切でない部分がある。「第3条の2の規定にかかわらず、平

(3) 平成11年規則の附則(経過措置)について

平成11年規則では附則において「第3条の2の規定にかかわらず、やむを得ず井戸水で生活を営まれている建物で、平成11年12月31日現在、居住の用に供されているものについては、この限りでない。」と定め、給水規制が緩和されることになったのであるが、この附則が何を意図して追加されたのか不明である。おそらくは、アネシス空港東を含む大型建築物を対象とした給水を行うためであろうが、1999(平成11)年12月31日より後に入居者が井戸水で生活を営んでいる建物に適用されないのは、不公平であると思われる。また、この附則も表現が適切でない部分がある。「第3条の2の規定にかかわらず、平

⁷⁰ 2001(平成18)年1月9日志免町職員に対する調査。

⁷¹ 宇美町水道事業給水規則第3条

前条の規定にかかわらず、町長は、次の各号に掲げるものに対しては、給水を承認することができる。

- (1) 公共公益性があると認められるもの。
- (2) その他特に必要と認められたもの。

宇美町水道事業給水規則要綱

第3条 宇美町は、次の各号に定めるものについては、給水を行う。

- (1) 宇美町内に2年以上土地を所有し、その土地に自己専用家屋のうち、住家を建築した場合。
- (2) 宇美町内に2年以上居住した者で、自ら1年以上土地を確保し、その土地に、自己専用家屋のうち住家を建築した場合。
- (3) 土地の相続、贈与又は分家により、自己専用家屋のうち住家を建築した場合。
- (4) 前各号で住家以外の家屋を建築した場合の使用水量については別に町長が定める。
- (5) 国又は地方公共団体が建築する公共用施設。
- (6) 学校教育法(昭和22年法律第26号)第1条に掲げる各学校及び保育所。
- (7) 社会福祉事業法(昭和26年法律第45号)第2条第2項に規定する施設。
- (8) 医療法(昭和28年法律第205号)第1条及び第2条に規定する病院、診療所及び助産所。
- (9) 入院者が湧水を確保し、町長が、その水質、水質及び位置等を検討し、上水道用水として利用できると判断したとき。

第4条 前条各号に掲げるもの以外の給水申請については、給水を行わないものとする。

第5条 宇美町水道給水計画等に記載する必要水量以上の給水能力の確保ができ町長が給水人口を増加してもよいと判断したときは、規制を緩和することができる。

⁷² 2001(平成18)年1月9日志免町職員に対する調査。

成 11 年 12 月 31 日現在、入居者が井戸水で生活を営んでいる建物については、この限りでない。」と表現すべきであろう。

この附則が、それまでに 3 条の 2 で給水規制されていた建物について給水される契機となったため、これは施行までに建設されたにもかかわらず、給水規則の対象となったことでその入居者が井戸水で生活を営んでいる建物に給水することに対しての免許特的な意味を持たせることとなった。

第 2 節 神奈川県真鶴町における「水の二条例」と「まちづくり条例」の概要と問題点

第 1 項 はじめに

神奈川県真鶴町における給水規制に関する条例は、1990（平成 2）年 9 月 17 日に「真鶴町上水道事業給水規則条例」¹⁰⁰として公布され、同日から施行されている。

全 3 条から構成されている本条例は、第 1 条で制定の「目的」が、第 2 条で「新規給水の規制」の具体的内容が、第 3 条で「給水規制の特例」についての要件がそれぞれ定められただけの簡素な条例である。

その第 1 条には、本条例が「真鶴町上水道事業が上水供給の限界に達している現状に鑑み」た上で制定されたものであることが明記されており、給水規制という強硬手段が真鶴町の慢性的な水不足に起因している事実を率直に表現している。また、第 2 条には給水規制の具体的な内容が定められており、真鶴町水道事業管理者は一定規模以上の開発を行った者が新たに給水の申し込みをした場合には給水を全く行わないことを明らかにしている。そして、第 3 条において、給水規制の特例として①公共性又は公益性があると認められるもの及び②その他特に町長が必要と認められるものについては、第 2 条に該当するような開発を行う場合においても給水を受けることができるものと定めている。もっとも、町長の恣意的な運用を防ぐために、町長が開発を必要と認める場合には「水対策委員会」の意見を聴くことが義務づけられている。

真鶴町の給水規制条例は、「給水需要を規制する目的で一定規模以上の開発に対して給水を拒否することを定めた全国初の条例として社会的に注目を集めたもの」¹⁰¹として評価されている。当時において、同様の規制は既に志免町や太宰府市でも行われていたとされ

¹⁰⁰ 1990（平成 2）年 9 月 17 日条例第 14 号。

ている¹⁰²が、これらはいずれも「指導要綱」という形で行われていた。真鶴町における開発抑制のための給水規制は、その根拠となる「条例」を制定することによって実施されたことに最大の特色がある。そこには、通常、対立関係にあるべき町の執行部と議会とが、給水規則条例の制定に関しては驚くほどに協力し合いながら短時間で条例を制定させていった経緯も見られる。

また、真鶴町では、給水条例と同時に「地下水の採取の規制に関する条例」¹⁰³が公布・施行されている。地下水源の保全を目的に、「動力を用いて地下水を採取する施設」の設置には町長の許可を要することが定められており、条例違反に対しては 3 万円以下の罰金を課することも明記されている。当時においては、地盤沈下等を防ぐために地下水の採取を制限した条例は少なくなかったとされているが¹⁰⁴、本条例は地下水源の保全を目的としている点に特色がある。このことから、真鶴町が大きな河川を有さず、町の自己水源を地下水に頼らざるを得なかったという厳しい水事情が伺える。

深刻な水不足を背景に、真鶴町は「水の二条例」を制定して、「水を出さない取らせない」という徹底した対応によって一定規模以上の開発を事実上阻止しようとしたのである。

本稿では、真鶴町における給水・取水の規制を考察するための手がかりとして、まずは「上水道事業給水規則条例」と「地下水採取の規制に関する条例」という全国初の「水の二条例」がどのような状況の中で制定されてきたのかを検証したい。さらに、真鶴町が町の開発を阻止するだけの「水の二条例」に限界を感じた後に、どのような視点から開発のあり方を根本的に見直していったのかを考察するために、「まちづくり条例」制定の取り組みについても検証していきたい。

第 2 項 真鶴町の概要

神奈川県足柄下郡真鶴町は神奈川県南西に位置した人口 1 万人弱の小さな町であり、1958（昭和 31）年 9 月 30 日に旧真鶴町と岩村が合併して誕生した。総面積は約 7 平方キロメートルで、小田原市と湯河原町との間に挟まれた北部の箱根山麓部と南部の真鶴半島部から構成されている。

¹⁰¹ 宇賀克也「真鶴町上水道事業給水規則条例」『ジュリスト増刊新条例百選』（有斐閣、1992 年）36 頁。

¹⁰² 宇賀「真鶴町上水道事業給水規則条例」（前掲注 1 0）36 頁。

¹⁰³ 1990（平成 2）年 9 月 17 日条例第 13 号。

¹⁰⁴ 宇賀「真鶴町上水道事業給水規則条例」（前掲注 1 0）37 頁。

地形的には町全体が傾斜地となっており、町の構造も「坂の多い町」という構造を巧みに活かしながら形成されてきた。そのため、真鶴町の町並みにはどこか「懐かしさ」が感じられ、芥川龍之介や夏目漱石などの小説や詩歌の舞台にもなっている。

町の経済は、主に漁業・石材業・農業・観光業によって支えられている。漁業については、真鶴町沿岸が好漁場であったため古くからブリ漁の定置網が盛んであったが、近年では乱獲や海水汚染等による資源枯渇により繁殖業や遊漁船の経営などへと移行しつつある。石材業についても歴史が古く、箱根火山から噴出した安山岩系溶岩である良質の「小松石」を豊富に採取することができる。石材業の発展は、真鶴町の小道に大量の石材が使用されるなど町の景観にも大きな影響を与えている。農業についてはミカン栽培が中心であり、耕地総面積の97%を樹園地が占めている。近年は、オレンジの輸入自由化や柑橘類の多様化などの影響によるミカン農業の衰退が問題となっている。観光業については、真鶴町に温泉が出ないこともあって、隣接する熱海や湯河原のように大規模な観光地として発展していない。だが、真鶴町周辺の美しい海岸は海水浴やダイビング、ヨット、釣りなどの名所にもなっており、また、温暖な気候を利用した真鶴サポテンランドなども作られている。観光客数は年間で200~300万人ともいわれており、特に毎年8月は帰省者と観光者によって真鶴町の人口が数倍に増加する。

これらの真鶴町を支える産業はいずれも自然環境に依存したものであるため、町の自然や景観の破壊は町民の経済活動にも大きな影響を与えることになる。町全体が乱開発に対して敏感であるのは、町の産業構造が大きく影響しているものと思われる。だが、その一方で、ミカン農業の不振によって売却された農地がバブル期における乱開発を助長させてきた事実も指摘されている¹¹⁰。

経済的にも自然や景観に依存してきた真鶴町民は、町の開発に対して否定的な意識を本能的に持ちながらも、町の産業そのものが衰退していく中で土地を資産として見ざるを得なくなっていく。真鶴町の水問題は、町の水源が絶対的に不足していることに起因しつつも、ある意味では我が国の産業政策と土地政策の狭間で必然的に生じた問題であるようにも思える。

第3項 「水の二条例」の制定の過程

¹¹⁰ 五十嵐敬喜ほか『美の条例 いきづく町をつくる』（学芸出版社、1999年）2・63頁参照。

真鶴町には前述したとおり温泉が出ず、また、水源となる河川もない。町は井戸を掘り、その水を真鶴半島の高い山までいったん汲み上げた上で各戸に流してきた。町の観光地化が遅れた理由には、温泉が出ないこと以外にも飲料水が慢性的に足りないという事情があったとされている¹¹⁰。

真鶴町が自己水源で確保できる水量は一日最大で約2,000トンであり、人口3,000人分にしか満たない。町の人口は既に1920年代から5,000人を越えており、1970（昭和45）年には1万人を越えている。そのため、周辺の自治体から供給を受けるも、毎年、町の人口が数倍に増加する夏期には断水が避けられない状態であった。

1984（昭和59）年には湯河原町から3,000トンを購入する給水協定が成立しており、この協定の3年後には受水施設が完成している。また、小田原市江之浦に深井戸を掘削することによって3,000トンを送達することができるようになり、真鶴町は1987（昭和62）年4月の時点で一日最大8,000トンの水を確保することができるようになった。これは人口1万1,000人をまかなうことができるほどの水量である。だが、それでも同年には異常洪水の影響もあって、真鶴町は計14時間の断水を余儀なくされている。

こうした慢性的な水不足が真鶴町の都市開発を実質的に抑制してきたのであるが、1985（昭和60）年から中曽根内閣によって「アーバン・ルネッサンス」という規制緩和と都市改造政策が実施されたことにより、真鶴町も全国規模で沸き上がった開発ブームの波に飲み込まれていったとされている¹¹⁰。

1980年代初頭における我が国の政治的課題とは「内需拡大」と「行財政改革」であった。同時に、民間では「過剰流動性資本」という資金が投資先を見出せないことが問題となっていた。政府は、第1に「土地利用規制緩和」、第2に「国公有地の民間払い下げ」、第3に「都市再開発への公的資金の集中投資」という3つの政策を行い、余剰となっていた民間資金が都市再開発へと向かうよう積極的な誘導策を実施している。こうした流れの中で、土地利用規制緩和として1986（昭和61）年に「民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備促進に関する臨時措置法）」が、1987（昭和62）年には「リゾート法（総合保養地整備法）」が制定されていった。

¹¹¹ 五十嵐敬喜ほか『美の条例 いきづく町をつくる』（前掲注14）32頁。

¹¹⁰ 五十嵐敬喜ほか『美の条例 いきづく町をつくる』（前掲注14）32~33頁。

さらに、政府は、各自治体が1960年代から行ってきた宅地開発等指導要綱に基づく開発抑制のための行政指導に対して、その行き過ぎを是正する立場から「宅地開発等指導要綱に関する措置方針」についてという通達を出している。従来、その法的な効力が疑問視されていた自治体の指導要綱に対して、国は明らかに批判的な態度を示すことになったのである。

こうした国の積極的な開発促進政策に呼応する形で始まった全国的な開発ブームは、都市計画法上の「白地地域」と呼ばれる規制の緩やかな土地を中心に投機の対象へと変えていくことになる。「白地地域」を狙い打ちした開発ブームから逃れるには、福岡県久山町が1970(昭和45)年に町の総面積の9.6%にあたる土地を市街化調整区域に指定したように、法律の網によって町全体の開発を完全に阻止しなければならない⁽¹⁷⁾。だが、この方法は、その後の土地利用に多大な支障を及ぼすために他の自治体でも導入が可能だとは断言できない。久山町で可能だったのは、同町が他の周辺自治体にかかり遅れる形で開発の波に入ったことや、当時、名物町長であった小早川新氏の政治的手腕による影響が大きいのである。

真鶴町ではそういった大胆な方法を取ることはできなかったために、開発の対象は町の面積の8.4%にあたる58.9ヘクタールの「白地地域」のうち自然環境保全地域や農業振興地域を除いた39.6ヘクタールに集中していく。真鶴町において大型リゾートマンションの建設が初めて行われたのは1988(昭和63)年の「用途地域」の指定が行われた駅前土地に対する開発であったが、その後真鶴町に提出された47件の開発案件は、その9.2%がやはり「白地地域」に集中しているのである。

47件の開発案件を用途別に分類すると、共同住宅が20件で1,033戸、宅地分譲が13件で181戸、その他ホテル・保養所が9件で535室、その他の開発が5件となっている。真鶴町にとってこれらの47件にも上る開発を認めることは、町の人口が一挙に約4,000人も増加することにつながる。だが、1万人弱の真鶴町に4,000人も人口が一挙に増加すれば、町民の生活に急激な変化をもたらすことは容易に想像できる。町民の多くは、町の自然環境や景観が不当に損なわれることやそれらに依存した町の産業が深刻な打撃を受けることを強く懸念するようになっていく。

こうした中で、町役場も急激な人口増加がもたらす深刻な影響に対して大きな脅威を感

(17) 大谷健『久山町長の真闘』(草思社、1982年)76頁。

じるようになる。学校や福祉施設の定員不足や道路の拡張、ゴミ処理能力の問題など、自治体としての能力が人口増加に追いつかないという根本的な問題を意識したのである。

だが、当時の町役場が何よりも深刻に懸念した問題は、やはり「水不足」であった。

真鶴町は宅地開発等指導要綱に基づいて開発の抑制を図ろうと懸命に努力するも、指導要綱には何の法的強制力もないために法律に熟知した業者に対して無力であった。こうしたことから、議会は1988(昭和63)年12月に「宅地開発等適正化対策特別委員会」を設置して、宅地開発等指導要綱の改正を行うとともに「リゾートマンション建設凍結宣言」を決議している。だが、これらの措置も法的な強制力を持たないことになり、開発を阻止することへの切り札とはなり得ない。

日毎に開発業者による圧力が高まっていく中で、ある業者がマンションの建築確認申請を町に協議せずに直接県に提出したことにより、大きな政治的混乱が生じることになる。人口1万人弱の真鶴町には建築確認を行う「建築主事」が配置されていない。そのことに目を付けた事業者が、真鶴町を経由せずに直接県に確認申請を行ったのである。この事件を契機に、1990(平成2)年5月に助役が辞任し、同年6月には町長が辞任してしまう事態に至る。そして、翌月には町長選が開発の是非をめぐる激しく行われることになる。その町長選によって、開発抑制の強化を訴えた三木邦之氏が当選したことにより、真鶴町における開発への対応は一つの転換期を迎えることになる。

三木町長は公約に従い、当選翌月の8月8日に「真鶴町土地利用指針基準」を施行し、さらに、9月17日には「水の二条例」である「上水道事業給水規制条例」と「地下水採取の規制に関する条例」を提案している。「水の二条例」は、議会において全会一致で可決され、同日、公布・施行されるに至っている。

第4項 「水の二条例」の内容と問題点

(1) 給水規制条例の内容

「真鶴町上水道事業給水規制条例」は、同町における慢性的な水不足という特殊事情を鑑み、新規給水を規制していることから、水道法第15条第1項における「正当の理由」に基づく給水拒否を具体化したものである。

真鶴町水道事業管理者が給水を行わないことができるのは、新たに給水の申し込みをする者で、以下の開発行為に該当する者である【条例第2】。

イ 分譲住宅を目的とする新規の造成地で、その規模が20区画(1区画につき1世帯)以上のもの

ロ 前号に掲げるもののほか、同一事業者による事業で年次又は分割により施行されるもののうち全体計画の規模が20世帯以上の住宅建設を目的とするもの

ハ 中高層建築物で20戸(20世帯)以上建築する場合

ニ 1日最大使用量が20平方メートル以上使用するもの

ホ 収容能力が100人以上の旅館、ホテル、寮、寄宿舎等

特例としては冒頭でも述べたように、以上のような開発行為に該当する場合でも水道事業管理者は「公共性又は公益性があると認められるもの」及び「特に町長が必要と認めたもの」については給水することができるものとしている【条例第3】。そして、町長の恣意的運用を防ぐために「水対策委員会」が設置されたことも前述したとおりである。

こうした真鶴町の給水規制条例は、他の自治体における給水規制と同様に、水道法の固有の目的に照らして給水拒否が是認されるか否かが問題となってくる。真鶴町による給水規制は、その根拠が条例化された点に大きな特色があるが、法的問題を完全に解決するには至っていない。本条例のような給水の規制が、水道法固有の目的に鑑みて許容されるか否かという問題があるからである¹¹⁰。志免町における訴訟も、まさにこのことが重要な争点となっている。

(2) 地下水採取規制条例の内容

一方で、こうした真鶴町の給水規制条例が「地下水採取の規制に関する条例」と同時に施行されていることにも注目したい。

「地下水採取の規制に関する条例」の制定は、真鶴町の水資源が地下水に依存していることに起因している。上水道の給水を規制すれば、開発事業者が次に狙うのは地下水であるからである。町は年間降雨量から水涵涵能力を計算し、さらに現在町が汲み上げている2,000トンと今後民間の井戸で汲み上げられる水の量を計算したところ、夏の渇水期には地下水の不足や塩水化が生じることが判明した。そのため、本条例の制定により、動力を用いた地下水汲み上げ施設の設置を町長の許可制としたのである。

この条例においては、動力を用いて地下水を採取する施設が「井戸」と定義され、「井戸」

¹¹⁰ 宇賀「真鶴町上水道事業給水規制条例」(前掲注10)37頁。

の設置に対する規制の内容が指定地域ごとに定められている。町の貴重な水涵地域は「第1種指定地域」とされ、また、地下水の塩水化等を防止するために適正な利用が必要となる地域はその程度に応じて「第2～4種指定地域」として指定されることになる。そして、これらの指定地域において井戸を設置する場合には町長の許可が必要となるのである。さらに、井戸の設置にはケーシング及び揚水機吐出口の口径、揚水盤、井戸の最深部の位置及び揚水機吸込口の位置についての基準が定められており、町長が許可を与える際の審査基準となっている。

冒頭でも述べたとおり、「地下水採取の規制に関する条例」には違反者に対して罰金を課すことが定められている。罰金の対象となる行為とは、①町長の許可を得ないで井戸を設置・変更した場合②揚水機の更新及び井戸の廃止について届出をしなかった場合、または虚偽の届出をした場合③町長による改善命令や緊急時における地下水採取の停止命令に対して違反した場合④町長の指示に基づく町職員の立入検査を不当に拒否・妨害・忌避した場合である。また、罰則は違反者の使用者に対しても適用されることが明記されている【条例第23・24】。

(3) 「水の二条例」の問題点

「給水規制」による開発抑制策に対しては常に法的な弱点が指摘されてきたが、実は、給水規制が抱える法的な問題は条例制定を積極的に推進してきた三木町長自身が最も強く意識してきた問題でもあった。

三木町長は辯論の中で「業者が訴えられたら裁判では負けるだろう。」と語り、当時の真鶴町が開発抑制を強化していく上で法的にかなり不利な状況にあったことを率直に述べている。また、1989(平成元年)年11月に武蔵野市の事件において、指導要綱を遵守させるための圧力手段として給水を拒否した場合には水道法第15条第1項の「正当の理由」は認められないとして市長個人に対して罰金10万円の有罪判決が最高裁から出されたことを受けて、「負けたら罰金も個人で支払う必要があるし、敗戦ももらえないだろう。」とも述べている。個人の責任を問われることを覚悟した上で、条例制定に踏み切ったものと思われる。だが、同時に「自治体が法律上の制約に甘んじていたのでは、地方は一向に変わらない。」と述べ、水不足などの切迫した地域問題に対して各自治体は失敗を恐れずに毅然と立ち向かっていくべきだとも主張している。

開発許可権や建築確認権を持たない小さな自治体は、国策として進められていく「土地

利用規制緩和)や「開発の促進」に対してどのような手段によって対抗していくべきであろうか。水不足に苦しむ真鶴町がたどった道のりは、法律と現実との間に存在する「国と地方自治体の関係」や「土地の利用のあり方」などの問題をも提起している。

本条例の制定目的が「断続水の回避」である以上、水事情の変化によっては条例の改廃が当然ながら必要となってくるのであり、同時に、水資源確保への真摯な対応が町に義務づけられることにもなる。本条例が制定された背景に「開発抑制の強化」という町長の政治的判断があったことは前述したとおりであるが、条例が「断続水の回避」を目的としたために、条例の存在が正当化されるためには真鶴町の「水不足」が常に危機的状況にあることが必要となってくる。だが、本条例の目的は大規模な開発を事実上阻止することによって「水不足」が深刻化することを未然に防ぐことであり、危機的な水不足が現実が生じてしまった後では条例制定の意義は薄れてしまう。よって、そこに本条例の本質的な限界があるとも言える。

必要な水資源を自己調達できない真鶴町が、押し寄せる開発の波を強引に押し戻すためにやむを得ず取った手段が「水を出さない」ということである。当然ながら、そこには「水」や「環境」に配慮した「土地の利用・開発のあり方」とは何かというような視点は存在しない。そのため、「宅地開発等指導要綱」の改正や「水の二条例」の制定を行った後には、今後、真鶴町が水や環境に配慮しながらどのような形で町の開発を進めていくのか、言いかえれば、真鶴町がどのような「まちづくり」を進めていくのが問題となっていくのである。

第5項 「まちづくり条例」制定への取り組み

真鶴町は1991(平成3)年4月に「まちづくり条例」¹⁰⁰制定のためのプロジェクトチームを発足させ、町長・助役・関係職員の他に弁護士・都市プランナー・建築家の3名の専門家をメンバーに加えている。そして、プロジェクトチームが真鶴のまちづくりを具体化していく中で、「美の基準」というこれまで明確にされなかった新しいまちづくりの基準が提示されていく。給水規制というきわめて権力的な要素を条例化した真鶴町は、その限界を痛感した後に、今度はその対極にあるような「美」という要素を条例化することに取り組んでいったのである。

¹⁰⁰ 1993(平成5)年6月16日条例第6号。

真鶴町の「まちづくり条例」は1993(平成5)年6月に公布され、翌年1月から施行されている。本条例は全31条からなっており、第1章が「総則」、第2章が「まちづくり計画」、第3章が「建設行為の基準」、第4章が「建設行為の手続」、第5章が「まちづくりの推進」、第6章が「雑則」という構成になっている。そして、真鶴町が示した「美の基準」は、条例の第2章第10条において「美の原則」として定められている。

真鶴町が「まちづくり」を模索する中で「美の基準」というものに到達したことは、同町が開発の抑制を強引に押し進めてきたことの反動と見るべきであろうか。

町長や議会をはじめとして、多数の町民が過剰な開発に対して危機意識を持っていたことは事実である。その背景には、代々受け継がれてきた自然環境や景観に対する町民の共通した愛着心があり、また、それらに依存する形で栄えてきた様々な地場産業を守らねばならないという切実な問題もあったであろう。だが、プロジェクトチームが今後の開発のあり方を真摯に考えていく過程において、真鶴の歴史的環境・自然的環境・生活環境が育んできた「質」、後の世代に引き継がねばならない「質」とは何かという問いが生み出されたのである。そして、この「質」を具体化し、キーワードとして表現したのが「美の基準」であった¹⁰¹。

プロジェクトチームが考えた「質」には、アメリカの建築学者であるクリストファー・アレグザンダーが書いた「バタン・ランゲージ環境設計の手引」が強く影響している。アレグザンダーは町や建築物には「良い」「悪い」という客観的な違いが存在するとしており、その差異を生じさせるのが「名づけることができない質＝無名の質」であるとしている。真鶴町が求める「美」とは、後の世代に引き継ぐべき「無名の質」であり、単なる「町の景観」を意味しない。文化や産業、コミュニティなどの「人」の要素も多分に含んでいる。アレグザンダーが「生き生きとした」「全一的」「居心地のよい」「揺らわれない」「正確な」「無私の」「永遠の」などの様々な言葉をいながらも表現できなかった「無名の質」を、プロジェクトチームは大胆にも後の世代に引き継ぐべき「美」として条例化することに取り組んでいったのである。

その一方で、「まちづくり」に協力しない開発業者に対して、町は必要な協力を行わないことを条例の中で明記するに至っている【条例第25】。

条例の制定過程において、当初、真鶴町は条例違反に対する制裁措置として「給水の拒

¹⁰¹ 五十嵐ほか『美の条例 いきづく町をつくる』(前掲注14)111・118～120頁参照。

否」を念頭に置いた「役務の拒否」という文目を考えていたようである。だが、これに対しては神奈川県から強い懸念が示されることになる。神奈川県は「まちづくり条例」の審査過程において、真鶴町の給水規制条例に対して緩和若しくは廃止するよう意見しており、まちづくり条例においても同様に「給水拒否」を圧力手段として用いることに強い懸念を示している。その結果、条文としては「町の必要な協力を行わないことができる」との表現に落ち着いている⁸⁰⁾。

もっとも、「必要な協力」とは何かについては条例上明記されなかったが、そこに「給水の拒否」が含まれていることは間違いない。そして、「給水の拒否」を「まちづくり」の制裁手段として位置付けることについて、真鶴町は次のような3つの理由から正当化を図ろうとしている⁸¹⁾。

1点目として給水拒否の根拠が「条例」であること、2点目として給水拒否に至るまでには適正な法手続が条例によって保障されていること、3点目として真鶴町には全ての開発に対して給水する能力がないことである。そして、これらが真鶴町における給水拒否が志免町等における給水拒否と根本的に異なる理由であると結論づけている。

こうした見解は真鶴町の公式な見解ではないが、「まちづくり条例」プロジェクトチームに参加した専門家による見解であり、チーム全体の意見を反映しているものと思われる。

だが、1点目として、議会で制定された「条例」を根拠にしているとの理由で、真鶴町の給水拒否を完全に正当化することができるのであろうか。間接制民主主義には多くの限界や問題があり、自治体においても例外ではない。地方の自治体では古参の住民が議会や役場を支配しているのが通常であり、転入してきたばかりの住民や転入を希望している者の利益を正しく代弁するような議員や首長はめったに存在しないように思われる。議会・首長・役場職員の多数が古くから住み続けている住民や現に居住している住民を優先的に考慮しながら意思決定する以上、そこでの決定が議会による「条例」として定められたか否かはそれほど重要ではないように思える。

自治体が行う給水規制による開発抑制は、新たに転入してきた住民や転入を希望している者の権益の上に成り立っているとも言える。給水規制という問題を考えてときに、首長の決定による「規則」であろうと、職員が作成した「要綱」であろうと、その内容におい

⁸⁰⁾ 五十嵐ほか『美の条例 いきづく町をつくる』(前掲注14) 72頁。
⁸¹⁾ 五十嵐ほか『美の条例 いきづく町をつくる』(前掲注14) 227頁。

て議会の決定と大差はないように思える。そう考えたときに、「条例」に基づいた「給水規制」ならば正当であるという理論は短絡的であるようにも思える。議会が住民の利益を代弁するのは正しいことであり、議会の決定全てが「地域エゴ」とは決して言えない。だが、議会の決定はその全てが法的にも社会的にも正当であるとの見解にはやはり賛同し難い。

自治体が様々な問題に直面していく場合においては、法的・制度的に不利となるような意思決定を取って行わざるを得ないこともあり得るように思える。前述したように、「水の二条例」制定時において法律・制度の限界を認識しながら敢訴することも辞さないと覚悟していた三木町長の方が、その是非はともかく、むしろ健全な反応であったように思えるのである。

また、2点目の「適正な法手続の保障」については、法律や制度が十分に整備されていない「水」や「まちづくり」の問題において当事者間の協議の機会を十分に確保しようと試みたことは高く評価できる。互いの譲歩により、住民の合意下での開発が実現することもあり得るからである。

だが、協議が最終的に整わない場合に、それを無視して開発を進める者に対して「給水の拒否」が行われるために、そのことが開発業者への圧力となっている。真鶴町が「給水の拒否」を最終的な制裁手段として用いている以上、適正な法手続を保障したことをもって「給水規制」そのものを正当化することにはやはり無理があるように思える。

もっとも、「まちづくり条例」も他の自主条例と同様に様々な制約を受けることになる。そこには条例が本質的に抱える法的な限界や、さらには小規模な町村が構造的に抱える自治制度上の限界も存在する。現に条例の制定過程において、「県の機関委任事務」であり「市町村の団体委任事務」だとされていた当時の「都市計画」に対して、そもそも市町村が独自に条例を制定できるのかという問題が神奈川県からも指摘されている⁸²⁾。

結果的には「まちづくり条例」は法的な強制力を有さない条例として誕生しており、開発事業者が本条例に基づく町との協議を一切無視しながら開発行為を進めることも制度上可能となっている⁸³⁾。そのため、こうした強制的な開発業者に対応するために、真鶴町は民主的かつ開かれたプロセスの中で「町長は議会の意思を尊重して自らの判断で水道の給水を拒否することができる」⁸⁴⁾ものとしたのである。給水の拒否という手段の問題はと

⁸²⁾ 五十嵐ほか『美の条例 いきづく町をつくる』(前掲注14) 73~78頁参照。

⁸³⁾ 五十嵐ほか『美の条例 いきづく町をつくる』(前掲注14) 226~227頁。

⁸⁴⁾ 野口和雄「真鶴町『美の条例』と『まちづくり計画』」木佐茂男ほか編著『地方分権の本質へ』(日本

もかく、そこには地方自治の限界に挑む真鶴町の意気込みが感じられるのであり、実効性のある「まちづくり」への取り組みとして一定の評価がなされるべきではあろう。

3点目の「給水能力」の問題については、真鶴町と志免町を単純に比較できないように思える。志免町においても農業用水のヤミ転用が問題となっており、厳しい水事情が伺える。だが、志免町においても漏水の改善や新規の水源地確保が行政の責務として問題視されており、真鶴町にもこうした行政自身の努力が「給水の拒否」の前提として求められることになる。

予定された開発の全てに対して給水することが不可能だと理由により、町の全ての開発に「給水の拒否」を念頭に置いた規制をすることが正当化されるのであろうか。そもそも「まちづくり条例」には町の給水能力に応じた開発の抑制という概念は存在しないのであり、「まちづくり」の中で「給水拒否」という手段を用いることを「給水能力」を理由に正当化することには無理があるように思える。

国民の土地利用を基本的に自由とする我が国の法制度の下で、一つの自治体が開発を抑制するための制度を独自に構築していく場合に、その制度の実効性を追求すればするほど国民の権利侵害という壁に突き当たるように思える。「公益」と「私益」をどのように調整していくかは実に困難な問題である。だが、真鶴町が「まちづくり条例」を制定したことにより、町の開発の是非を住民と非住民（開発業者を含む）が同じ視点から考えるきっかけをもったことは高く評価されるべきである。互いの利益が激しく対立する開発行為を、「突」という全く異なる次元から冷静に見つめ直すことにより、共通した価値観の下で互いに譲歩しながら進めることができるからである。

「まちづくり条例」の制定により、真鶴町は新しい開発のあり方やルールを示すことに成功したと宮える。だが、それらの実効性を図るために「給水の拒否」という古い体質の手段を用いたことが最大の欠点だと思われる。真鶴町が最後まで「まちづくり」と「給水規制」を切り離すことができなかった事実、自治体の「まちづくり」における限界を示しているようにも思えるのである。

第3節 志摩町における水規制

評論社、1999年）26頁。

第1項 はじめに

福岡県糸島郡志摩町は、福岡市の西郊に位置する人口約1万8,000人の町である。町土は半島状の地形を有しており、保水力のある山や大型の河川もないため、水資源に乏しい。したがって、町は1991（平成3）年から「志摩町簡易水道事業給水規制条例」^①および「志摩町地下水採取の規制に関する条例」^②という二つの条例を制定して水問題に対応している。本節では志摩町の水政策について報告する。

第2項 条例制定の要因

条例制定の要因としては、「リゾート開発の激化」と「急速な都市化の波及」の二つが挙げられる。以下、その二つの要因について考察する。

(1)「リゾート開発の激化」と条例制定の関係

①リゾート計画（福岡県、志摩町の対応）

国の総合保養地域整備法（リゾート法）^③制定に基づき、1989（平成元）年10月4日に福岡県の「玄海レク・リゾート構想」^④が国の承認を受けた。県内9ブロックを重点整備地区に指定しリゾート開発するというこの構想のうち、志摩町は湾を隔てた二丈町とともに「糸島コースタルリゾートゾーン」に指定され、2,600haに5つの大型開発が計画された。志摩町は県のこの構想に呼応し、1990（平成2）年には企画財政課から分離して「リゾート開発課」を設置してリゾート開発による町おこしを模索した。しかし、リゾート計画の相次ぐ断念により、同課は1992（平成4）年3月「まちづくり課」に名称変更され、現在は「都市計画課」となっている。

②リゾート開発計画予定数と現状

「糸島コースタルリゾートゾーン」に指定された志摩町では、ゴルフ場、別荘、ホテル、ショッピングセンターなど、5ヶ所の大型プロジェクトが計画された。しかし、そのうち

① 1991（平成3）年3月27日 条例第14号。

② 1991（平成3）年3月27日 条例第15号。

③ 1987（昭和62）年6月9日 法71。

④ 詳しくは、今田道「リゾート開発と地域政治—玄海レク・リゾート構想の図説—」今村都南雄編著「リゾート法と地域復興」（ぎょうせい、1992年）843頁以下参照。

2ヶ所は民間の事業主体の撤退で計画だけが残っているに過ぎず、既に営業していた1ヶ所（エメラルドリゾート）は拡大を中断、第3セクター方式での開発を予定していた残る1ヶ所も業者側が出資できず、1993（平成5）年3月に立ち消えとなった。結局、開発されたのは、18ホールを増設したゴルフ場（芥屋ゴルフ倶楽部）のみである。

④条例制定とリゾート開発

条例が制定された1991（平成3）年当時志摩町は、基本的にリゾート開発を推進する立場に立っていた。したがって、給水規制、地下水採取規制が、リゾート開発阻止を念頭に置いたものであることを町は否定する。しかし一方で、簡易水道事業にはリゾート施設への給水の余裕はなく、町はリゾート開発推進と水問題との間で苦慮していたものと思われる。現に、町は開発業者に対して、水道、道路等を自力で整備するよう要望している。開発業者が自己で水源を開発するためには、事実上自ら井戸を掘削するしかない。しかし開発業者が井戸を掘削して大量の水を一気にくみ上げた場合、町内の地下水の枯渇あるいは塩水化が予想される。志摩町にとって地下水は、簡易水道の給水量の半分以上を賄う貴重な水源であり（表1参照）、その枯渇・塩水化は死活問題である。町が給水規制および地下水採取の規制条例を制定した目的は、大量の給水による簡易水道事業のパンクを防止すること、さらに大型井戸の乱立を防いで水源を保護することにあった。この二つの条例の制定によりリゾート開発業者は水問題への対応を余儀なくされ、結果的に条例制定がリゾート開発を遅らせる形となった。しかし、リゾート開発が停滞化した直接の原因は、バブル景気の崩壊によるものである。

【表1】簡易水道取水の内訳

年度	企業団受水分	自己水源（地下水）
平成6年度	458 m ³ /日	638 m ³ /日
平成7年度	726 m ³ /日	758 m ³ /日
↓	↓	↓
平成11年度	1,200 m ³ /日	1,007 m ³ /日

【配水量年度別集計】（志摩町役場上下水道課）

(2) 「急速な都市化の波及」と条例制定の関係

①町人口および給水量等の増加と都市化（宅地開発）

前述のリゾート開発は主として沿岸部で行われた。他方、都市計画の用途地域（1～3種）周縁の比較的地価の安い丘陵地では、急速な宅地開発が始まった。1988（昭和63）年からの数年間は開発面積が毎年1万m²を超え、ピークの1991（平成3）年度には194戸・5万4,164m²が宅地開発された（表2参照）。志摩町は景観保全や人口抑制の方針を特に採っていなかった。そのため、このような急速な都市化によって人口が増加するにつれて（表3参照）、給水量、給水人口、給水戸数とも急増した（表4参照）。

②条例制定と都市化（宅地開発）の現状

リゾート開発とともに、このような都市化が続くことによって水不足の生ずるおそれが出てきたこともあり、給水規制と地下水採取の規制という二つの条例が制定された。1991（平成3）年の制定当初、給水規制条例には、「①30戸以上の分譲住宅地」「②3階以上の建物で30戸を超えるもの」「③1日当たりの給水量が90m³を超える事業所」には給水しない旨の規定があったが、1998（平成10）年の条例改正で削除された。この削除の理由としては、29戸以下のミニ開発の乱立を招いたこと、自己水源での開発が原則であり

【表2】志摩町土地開発申請実績

年度	開発形態・戸数	開発面積
昭和63年度	住宅分譲 51戸	16,462 m ²
	分譲マンション 8戸	
平成元年度	住宅分譲 29戸	11,156 m ²
	分譲マンション 54戸	
平成2年度	住宅分譲 90戸	22,415 m ²
平成3年度	住宅分譲 194戸	54,164 m ²
平成4年度	住宅分譲 11戸	5,632 m ²
	別荘マンション 8戸	
平成5年度	住宅分譲 58戸	14,982 m ²
	↓	
平成10年度	住宅分譲 18戸	7,578 m ²
	↓	
平成11年度	住宅分譲 61戸	27,088 m ²
	町営住宅 51戸	

【志摩町土地開発申請処理簿】（志摩町役場都市計画課）

【表3】町人口と人口増減数の推移

年度	町人口	人口増減数
平成元年度	16,178人	
平成2年度	16,995人	+282人
平成3年度	16,217人	+222人
平成4年度	16,480人	+263人
平成5年度	17,051人	+571人
↓	↓	↓
平成8年度	17,830人	+779人(年平均+260人)
平成9年度	17,836人	+6人
平成10年度	17,768人	-78人
平成11年度	17,671人	-92人
平成12年12月末現在	17,788人	+67人

『志摩町統計書』(志摩町役場企画財政課編 1999)

『広報しま』(志摩町役場企画課編)

【表4】簡易水道の給水量と給水人口、戸数の推移

年度	給水量	給水人口	給水戸数
平成元年度	928.8 m ³ /日	4,831人	1,322戸
平成2年度	1088.0 m ³ /日	6,205人	1,726戸
平成3年度	1119.9 m ³ /日	6,602人	1,837戸
平成4年度	1205.5 m ³ /日	6,878人	1,941戸
平成5年度	1265.0 m ³ /日	7,284人	2,086戸
↓	↓	↓	↓
平成9年度	1678.0 m ³ /日	8,645人	2,528戸
↓	↓	↓	↓
平成11年度	1725.7 m ³ /日	8,867人	2,578戸

『志摩町統計書』(志摩町役場企画財政課編 1999)

『志摩町簡易水道事業業務統計』(志摩町役場上下水道課編 2000)

ながら最終的に水道に頼るケースがほとんどであり、現行の水源開発負担金制度⁽⁴⁰⁾にした方がよいという判断が働いたことが挙げられる。戸数制限を削除して開発負担金制度を導入した1998(平成10)年前後から、町人口の伸びはほぼ横ばいになっている(表3参照)。このことから、条例制定とりわけ開発負担金制度の導入が、ミニ開発を中心とした急速な

(40) 志摩町簡易水道事業給水規制条例施行規則4条参照。

都市化の抑制に一定の効果を発揮しているといえる。しかしながら、開発されたケースに関しては開発負担金を支払って水道に頼る傾向にあり、給水量、給水人口とも伸びの鈍化は見られていない(表4参照)。これは、志摩町の簡易水道事業が余裕のない状況であることを示す事実である。

(3) 給水・地下水採取規制を条例形式で行った理由

福岡都市圏では、8自治体が規則または要綱という形で給水規制を行っている。しかし、条例形式で規制しているのは志摩町のみである⁽⁴¹⁾。また、地下水採取の規制を行っているのも志摩町のみとなっている。以下その理由について検討する。

① 条例形式で給水規制した理由

調査⁽⁴²⁾からは、「規則よりも条例の方が強いから」という町長の言葉以上の理由を知ることはできなかった。しかし、給水規制している福岡都市圏の8自治体のうち、志摩町が給水規制の最後発であったこと、また、前年の1990(平成2)年に神奈川県真鶴町において「真鶴町上水道給水規制条例」⁽⁴³⁾が成立したことが大きく影響しているものと思われる。

② モデルとなった条例

「志摩町簡易水道事業給水規制条例」および「志摩町地下水採取の規制に関する条例」は、それぞれ「真鶴町上水道給水規制条例」⁽⁴⁴⁾、「真鶴町地下水採取の規制に関する条例」⁽⁴⁵⁾をモデルとして制定されたものである。これらの条例を制定するため、志摩町役場から担当者が真鶴町へ派遣され、研修が実施された。なお、制定にあたって、コンサルタントや学識経験者は関与していない。

③ 地下水採取の規制を行った理由

志摩町簡易水道の水源は、福岡地区水道企業団からの受水と地下水による自己水源で賄われており、その比率は約半々である(表1参照)。また、簡易水道の普及率も50.2%

(41) 本章第4節参照。

(42) 2001(平成13)年2月9日志摩町役場にて宗崎町長への筆者によるインタビュー調査。

(43) 1990(平成2)年9月17日真鶴町条例第14号-本章第2節および本節第2項(3)②参照。

(44) 1990(平成2)年9月17日真鶴町条例第14号-本章第2節および本節第2項(3)①参照。

(45) 1990(平成2)年9月17日真鶴町条例第13号-本章第2節参照。

に止まり、それ以外の世帯は地下水を主水源としている。簡易水道の普及している世帯においても地下水との併用が少なくない。志摩町における地下水依存度の高さは、1994(平成6)年の渇水における志摩町への影響が比較的小さかったことにも表れている(表5参照)。このような実態の下、リゾート開発や大規模宅地開発等によって井戸が乱立し、その結果町内の井戸の枯渇あるいは塩水化を招けば、被害は甚大なものとなる。井戸の枯渇あるいは塩水化の被害を防止するため、地下水採取の規制が行われたのである。

【表5】平成6年渇水の影響

自治体名	影響
志摩町	6時間断水 のべ 29日
福岡市	6~12時間断水 のべ 301日
太宰府市	6~12時間断水 のべ 299日
大野城市	8時間断水 のべ 287日
筑紫野市	8~12時間断水 のべ 301日
宇美町	7~12時間断水 のべ 285日

『平成大渇水の記録』(福岡県 1996)

第3項 各条例および施行規則についての分析

(1) 志摩町簡易水道事業給水規制条例および同施行規則についての分析

① 規定方式・目的規定・規制主体

規定方式は、条例形式である。条例制定の目的は「志摩町簡易水道事業が水量供給の限界に達している現状に鑑み、新規の給水需要を規制する措置を講ずることにより、懸念される断水又は減水の事態を回避し、もって公共の福祉増進と水道事業の健全な運営に資すること」【条例§1】とされ、人口抑制等を企図したものだという記述はない。また、規制を行う主体は、水道事業管理者ではなく、町長である。

② 規制対象となる具体的基準

「志摩町簡易水道給水区域内の開発行為で、給水を希望する事業者」⁶⁰⁾(以下「開発事

⁶⁰⁾ 1999(平成11)年度「志摩町簡易水道事業業務統計」(志摩町役場上下水道課)。

⁶¹⁾ 志摩町環境保全条例施行規則(1997(平成9)年6月27日規則第13号)17条参照。

業者」という)が、「水源開発及び給水計画について」町長と協議し、合意に達しないと【条例§2】には、給水されない。すなわち、開発事業者はまず自己水源を確保するべく努力し(これを「水源開発」という【規則§8-I】)、確保できればその確保した水についての「給水計画」を提出して、町による水量、水質等のチェックを受けるのが原則的手順である。

③ 規制の例外規定

上記第3項(1)②の原則の例外規定として、「公共性又は公益性があると認められるもの」、「その他特に町長が必要と認めたもの」には、町長は給水を承認することができる【条例§3】ものとされる。また、経過措置として「条例施行の際、現に給水しているもの及び給水の承認を得ているものは、なお従前の例による」【条例附則2】という規定が盛り込まれている。

④ 開発負担金、加入金等の負担

開発には自己水源の確保が原則である(本節第3項(1)②参照)。しかし、それが困難な場合あるいは水量、水質等のチェックで問題が見つかった場合は、「水源開発負担金」を負担して簡易水道の給水を受けるべく【規則§4-I】、協議が文書で行われる。負担金の内容は、4戸以上の宅地造成及び分譲1区画につき、4戸以上の集合住宅1戸につき、事業所等の用地で1日給水計画水量1㎡につき、各20万円である【規則§4-I、II】。なお、給水計画時の水量、水質等のチェックでは問題がなかったにもかかわらず、後に問題が発生した場合には、給水区域内であれば「水源開発負担金」を負担することで給水される。また、「水源開発負担金は、町長が特に必要と認めた場合は減免することができる」【規則§4-III】。

⑤ 事前協議制度

開発事業者が、町長と、水源開発及び給水計画について、協議し、以下について「水源開発及び給水計画協定書」を取り交わす【規則§3-(1)~(5)】。

- ・生活用水確保に向けて相互に協力、水源開発負担を負う
- ・水道施設の施工を、町の簡易水道事業指定給水装置工事事業者に行わせる
- ・水源開発負担で確保した水は、町が管理し、町の給水能力に応じて配分する

(管理上井戸を町に帰属させることもありうる)

- ・事業者は配分された水量に見合った分取計画書を提出し、町長の許可を得て(宅地あるいは建物を)分譲する
- ・計画譲渡のときも、譲渡を受けるものに協定書を承継させる

⑥ 施行日および最終改正日

給水規制条例は1991(平成3)年3月27日に施行された後、1998(平成10)年の改正を経て、1999(平成11)年4月1日に最終改正が行われている。また、同条例施行規則は1999(平成11)年4月1日に施行されて、改正を経ずに現在に至っている。

(2) 志摩町地下水採取の規制に関する条例および同施行規則についての分析

① 規定方式・目的規定・規制主体

規定方式は条例形式である。また、「町内における地下水の枯渇及び水位低下、塩水化並びに地盤沈下等を防止するため、地下水の採取について必要な規制を行うことにより、地下水源を保全」【条例第1】することが目的であるとしている。規制を行う主体は、町長となっている。

② 用語の定義付け

「地下水」「井戸」「吐出口径」「ケーシング」「ストレーナー」「深度」「1宅地」「1事業地」「1開発区域」の9つの用語が定義付けされている【条例第2】。

③ 規制対象となる具体的基準

「地域」「井戸のケーシング口径」「揚水機の吐出口径」「井戸の深度」「1日最大揚水量」について以下のようになっている【条例第3-1】。

指定地域区分	地域
第1種指定地域	志摩町地内の町水道及び共同井戸の水源地より半径200m以内の地域
第2種指定地域	第1種指定地域を除く志摩町全域

井戸のケーシング口径	揚水機の吐出口径	井戸の深度	1日最大揚水量
100mm以下	25mm以下	80m以内	80㎡以内
80mm以下	40mm以下	70m以内	120㎡以内

また「指定地域内の1宅地、又は1事業地、或いは1開発区域においては2本以上の井戸を掘削してはならない」【条例第3-Ⅱ】となっている。

④ 規制の例外規定

例外規定として、「公共の用に供するもの」、すなわち町水道及び共同井戸水源地井戸、調査観測用井戸、町長が必要と認めるもの【規則第2-Ⅰ】、「農業専用水」「漁業専用水」および「用途上特に町長が必要と認める場合」【条例第3-Ⅲ】(以上【ア】)、「一般家庭の専ら生活用水に使用する個人井戸」【条例第3-Ⅴ】は適用を除外される。また、町長は【条例第3-Ⅰ、Ⅱ】に定める規制基準に適合しない場合においても、裁量によって許可することができる【条例第5-Ⅲ】。

経過措置として、「この条例の施行の前日までに井戸設置(工事中を含む)し、所有又は使用している者は、この条例の施行の日から90日以内に町長に届出ることによって許可があったものとみなす。」【条例附則2】とされる。しかし「町長が地下水の水源地の保全を図る上で著しく支障があると認める井戸を設置し、又は設置しようとする者についてはこの限りでない。」【条例附則2但書】との経過措置の例外規定も記され【イ】、町長には、許可可能な事例に対しての規制適用の裁量権も残されている。

⑤ 例外規定が裁量に基づく組合の決定システム

上記第3項(2)④【ア】の例外規定を適用する場合、「町長は志摩町地下水対策委員会の意見を聞かなければならない」【条例第3-Ⅳ】とされる。また、第3項(2)④【イ】の規制を行おうとする場合、町長は志摩町地下水対策委員会の意見を聞かなければならないとされる【条例附則3】。「志摩町地下水対策委員会」⁽⁶⁶⁾とは、地下水の保全について町長の諮問に応じて調査、審議し、町長に答申する附属機関である。答申に拘束力はない。委員会は、町議会議員2名、駐在員代表(行政區長)5名、知障経験者(農業委員会委員)2名、行政職員2名の計11名の委員から構成される。

⁽⁶⁶⁾ 志摩町地下水対策委員会規則 1990(平成2)年12月27日規則第83号。

⑥ 事前協議制度

「公共の用に供するもの」【条例第9-Ⅲ】を設置しようとする者は、あらかじめ町長と協議しなければならない【規則第2-Ⅱ】。「公共の用に供するもの」とは、「町水道及び共同井戸水汲井戸」「地下水の水源の保全と適正な利用を図るために行う調査観測用の井戸」「前2号以外の施設で町長が公共の用に供するために必要と認める井戸」のいずれかに該当する井戸をいう【規則第2-Ⅰ】。

⑦ 罰則規定

規則【条例第3】違反の井戸を掘削したとき、規定される許可【条例第4】を受けずに井戸を掘削したとき、工事完成後の確認【条例第8-Ⅲ】を受けずに掘削したときには、町長は井戸の構造・使用目的の変更、井戸使用の一時停止、廃止を命じることができる【条例第9-Ⅰ】。町長は、地下水の適正な利用を図るため、指導・助言・勧告を行うことができ【条例第9-Ⅲ】、条例の施行に必要な限度において、当該職員に許可井戸の設置場所に立ち入り、検査させることができる【条例第12-Ⅰ】。

また、規則【条例第3-Ⅰ、Ⅱ】違反の井戸を掘削したときには、3万円以下の罰金【条例第13-(1)】が科され、規定される許可【条例第4】を受けずに井戸を掘削したとき、変更の許可【条例第6】を受けなかったとき、工事完成後の確認【条例第8-Ⅲ】を受けずに掘削したとき、改善の措置の届出【条例第9-Ⅱ】を怠ったとき、および立ち入り検査【条例第12-Ⅰ】を拒否したときには、1万円以下の罰金が科される【条例第13-(2)】。

⑧ 施行日および最終改正

地下水採取の規則条例は1991(平成9)年8月27日に施行され、改正は行われていない。同施行規則は1991(平成9)年5月9日に施行、最終改正は2000(平成12)年1月19日に行われ同年4月1日から施行されている。

(3) 給水規制における志免町と志摩町の比較

以上から、「志免町水道事業給水規則」⁽⁴⁰⁾と「志摩町簡易水道事業給水規則条例」の比較・検討を行う。

⁽⁴⁰⁾ 1966(昭和41)年9月1日志免町規則第51号一本第1節参照。

① 相違点

主な相違点としては、規定方式と事前協議の内容の2点が挙げられる。規定方式について、志免町では規則形式で規制しているのに対し、志摩町では条例形式での規制となっている。また、事前協議については双方とも規定があるものの、志免町では「宅地開発事業指導要綱」において建築許可に関する協議を想定⁽⁴¹⁾している。一方、志摩町では水源開発等水道関係の協議を想定しており、建築関係の協議については触れられていない。

なお、地下水採取の規制は志摩町のみで実施されており、志免町では行われていない。

② 類似点

主な類似点としては、規制主体、設置による例外規定、負担金の賦課がある。まず、双方とも規制主体が町長である。水道事業の運営には水道事業管理者が置かれるのが通例であるが、「水道事業で、常時雇用される職員の数が二百人以上であり、かつ、給水戸数が五万戸以上であるもの」以外は管理者を置かないことができる、とされる⁽⁴²⁾。また、簡易水道事業については管理者を設置する地方公営企業から除外されている⁽⁴³⁾。したがって、志免町水道事業と志摩町簡易水道事業とも、規制主体となるべき水道事業管理者は設置されておらず、町長が規制の主体となっている。2点目に、規制の例外規定の適用に関し、町長の設置に任せられている点も類似している。ただしこの点については、民主的担保という点で大きく区別される。なぜなら、志免町の規制は議会の議決を経ない規則形式によるものであるが、志摩町の規制は議会の議決を経た条例形式によるものだからである。万一町長の恣意が疑われたとしても、規制の根拠となる法規が議会の議決を経たか否かという点は重要なポイントとなる。3点目に、給水を受けるには開発負担金を支払う必要があるところも同様である。これについても、志免町では開発を行う時には支払いが義務付けられているのに対し、志摩町では自己で水源を確保できなかった場合の措置という違いがある。

⁽⁴²⁾ (志免町)宅地開発事業指導要綱(1974(昭和49)年6月1日)第9節-1-(1)-本第1節参照。

⁽⁴³⁾ 地方公営企業法2条第1項、7条および同法施行令8条の2第1項参照。

第4項 志免町給水拒否訴訟と志摩町への影響

(1) 当時の志摩町の受けとめ方

志摩町においても、志免町給水拒否訴訟の影響は大きかったものと思われる。1991(平成3)年6月に志免町給水拒否訴訟が提訴されると、同年9月には南里久雄志免町長(当時)の呼びかけに応じて、水問題を抱える6町の代表が「水サミット」と題して意見交換を行い、志摩町からも井原忠良町長(当時)が出席している⁽⁴³⁾。このような意見交換の場などを通して、南里志免町長(当時)から志摩町役場にも訴訟に関する情報が入ってきていた。志摩町においても志免町と同様の訴訟が起こされる可能性は認識されていたものの、結局のところ「水がないのだから仕方がない」という雰囲気だったと、末崎亨町長(当時)リゾート開発課長)は振り返っている⁽⁴⁴⁾。なお、志摩町で水問題が訴訟にまで発展しなかった理由は、当時の志免町の状況ほど大規模開発(訴訟事例は420戸)が具体化していなかったためと思われる。

(2) 志免町給水拒否訴訟判決による志摩町の水政策への影響

志免町給水拒否訴訟は、1992(平成4)年2月13日の志免町敗訴の地裁判決を始まりに、1995(平成7)年7月19日には業者側敗訴の高裁判決が出され、1999(平成11)年1月21日に業者側敗訴の最高裁判決によって終結している⁽⁴⁵⁾。判決と相前後して各条例および施行規則の改正が行われたのは、1999(平成11)年3月の給水規制条例の改正のみである。この改正についても、判決が影響したとはいえない。なぜなら、規制の方向性の転換を図った水源開発負担金制度の導入が、すでに1998(平成10)年12月の改正で行われているからである。したがって、志免町給水拒否訴訟判決が志摩町の水政策へ与えた影響は、極めて小さいといえる。

第5項 志摩町の政策方針と本節のまとめ

(1) 志摩町の水問題の現状と見直し

⁽⁴³⁾ 西日本新聞 1991(平成3)年9月5日付朝刊 27面 4欄 本報第1章参照。
⁽⁴⁴⁾ 2001(平成13)年2月9日志摩町役場にて末崎町長への筆者によるインタビュー調査。
⁽⁴⁵⁾ 本報第1章参照。

① 現在の水事情

町人口の伸びこそ近年鈍化の傾向を見せているものの(表3参照)、給水量、給水人口、給水戸数とも増加しており(表4参照)、施設能力2,507㎥/日に対し1日最大給水量2,264㎥/日、最大稼働率90.3%⁽⁴⁶⁾という苦しい状況が続いている。また、2004(平成16)年度までは福岡地区水道企業団からの受水量は変わらず、新規水源の開発も困難なため、これ以上の給水量の増加は重大な問題である。

② 今後の見通し

2005(平成17)年度以降、福岡地区水道企業団⁽⁴⁷⁾において海水淡水化事業が開始される見込みであり、それにより現在1,200㎥/日である水道企業団からの受水が、2,900㎥/日まで拡大されることが決まっている。したがって、2005(平成17)年度以降は簡易水道事業の安定的運営が見込まれる。新規水源開発については、桜井地区において3,000㎥/日の地下ダム⁽⁴⁸⁾計画が検討された。しかし、変土の塩化等の影響が出るおそれがあり、現在は白紙状態である。他の方法による新規水源開発についても、管理面、コスト面等の問題から、困難な状況である。

(2) 市街化調整区域化について

ここ数年は、落ち着きを見せている町人口の動きだが、JR筑肥線の複線化や九州大学の移転と、今後急激な伸びを示す可能性が十分に予測されるため、志摩町では現在「市街化調整区域化」を準備中である。

① 市街化調整区域化の目的と概要

九州大学の移転に伴い、志摩町の区域内においても虫食い状の開発が行われる可能性がある。市街化調整区域化は、乱開発を防止し、行政主導で民間開発を町の描く緩やかな都市化に誘導することを目的としている。「市街化調整区域」⁽⁴⁹⁾を指定し、区域内では「地

⁽⁴⁶⁾ 1999(平成11)年度「志摩町簡易水道事業業務統計」(前掲注36)。
⁽⁴⁷⁾ 用水供給を行う一部事務組合。1978(昭和48)年6月に設立され、福岡市など21自治体から構成されている。
⁽⁴⁸⁾ 地下に仕切りを入れ、水層を堰き止めて水をくみ上げる方法。
⁽⁴⁹⁾ 都市計画法(1968(昭和48)年6月15日法律第100号)7条第3項参照。

区計画制度⁴⁴⁾に基づいて開発を行政が誘導する。「地区計画」にない開発は禁止される。従来は「市街化調整区域」に指定されると開発が不可能となった。しかし、1998(平成10)年に小規模開発を可能にする「地区計画制度」策定対象地域が拡大され、志摩町でもその拡大された「地区計画制度」を用いたのである。志摩町では「市街化調整区域」が町面積の97%(5,243ha)と広範囲に及んだ。これは福岡県の作成した「人口フレーム」から逆算した結果決定された数値である。

② 住民の反応と見直し

「地区計画」に盛り込まれた小規模開発は可能とはいえ、市街化調整区域化が開発を抑制し、土地の資産価値を下げる効果をもつことは明らかである。市街化調整区域化について、町内に居住している住民については賛成・反対半々ほど、町外居住の土地所有者はほとんどが反対ということである。反対派の地権者らは「志摩町市街化調整区域撤引き撤回を求める会」を結成して計画撤回を求めている⁴⁵⁾。町は説明会を開いてこれら地権者にも理解を求め、今年秋頃の実施を目指している。計画は現在、福岡県都市計画課において法定手続き中である。

(3) 水政策のあるべき姿とは

本節で志摩町の事例を取り上げた理由は、志摩町が福岡都市圏で唯一、条例で給水規制を行っていたからである。人口や地理的条件などから状況が微妙に違うとはいえ、福岡都市圏の各自自治体が抱えている水問題は、元来ひとつのものである。にもかかわらず、各自自治体の規制の方式は多様なものとなっている。規則、要綱といった規制方式の中で、「手続きの民主的性格」という点では条例形式が最も優れている。したがって、町長の裁量にまかせた例外規定の多さや、その例外規定の恣意的運用を防止するシステムの不十分さなど、指摘されるべき点もあるが、条例形式で規制を行った志摩町の姿勢は評価されるべきであろう。

また、本節の大きなテーマは、水不足と開発の関係であった。そもそも、水問題も本来はいくつかの都市問題のうちのひとつに過ぎないものである。この問題の解消には、水深

⁴⁴⁾ 都市計画法(前掲注48)12条の4、13条の6および16条第2項参照。

⁴⁵⁾ 朝日新聞2001(平成13)年2月16日付朝刊25面および2月27日付朝刊33面参照。

開発や節水等の個別の施策も重要ではある。しかし、やはりあるべき姿としては総合的な「まちづくり」政策のなかで取り組まれるべきものである。そういった意味から、現在志摩町が取り組んでいる「市街化調整区域化」および「地区計画の策定」は注目すべき事例である。この計画が成功すれば、コミュニティにおける住民と行政の協力による、水問題も含めての総合的な「成長の管理」⁴⁶⁾が実現されるものと予想されるからである。また、一部地域への過度の人口集中を避けるような広域的な政策も必要であろう。各組織間や部署間の壁を越えた「総合行政」⁴⁷⁾への取り組みも求められているのである。

第4節 その他の福岡都市圏自治体の給水規制

第1項 筑紫野市水道事業給水規制要綱

筑紫野市では1990(平成2)年5月から、要綱に基づいて20戸以上あるいは1日最大給水量30立方メートル以上の開発に対する給水規制がなされていた。しかし、この要綱は1998(平成8)年4月1日をもって廃止された。廃止までには以下のような動きがあった。筑紫野市は1993(平成5)年に給水区域拡大計画の認可を厚生省(当時)に申請した。しかし同省は給水区域の拡大と給水規制の存続との矛盾を指摘して指導を行い、最終的に筑紫野市から規制撤廃の覚悟が提出された。そしてこの覚悟に基づいて、給水規制が撤廃されたのである⁴⁸⁾。したがって、現在給水規制は実施されていない。

第2項 大野城市水道事業給水条例・同施行規程および水道事業節水要綱

大野城市では、1982(昭和57)年4月から行ってきた旧要綱による51戸以上の建物への給水規制を、1998(平成10)年3月に廃止した。大野城市においても、上記の筑紫野市と同様⁴⁹⁾厚生省(当時)による指導があったとされる⁵⁰⁾。そして旧要綱に代わる給水量抑制の方法として同年4月からは新要綱(「水道事業節水要綱」)に基づいて、10戸以

⁴⁶⁾ 矢作弘、大野輝之『日本の都市は救えるか』(関文堂出版、1999年)198頁以下参照。

⁴⁷⁾ 木佐茂男編著『自治体法務入門』(ぎょうせい、2000年)118頁以下参照。
田村明『まちづくりの発想』(岩波書店、1987年)70頁以下参照。

⁴⁸⁾ 井上被男「水道法第一五條一項にいう「正当の理由」の意義—福岡県志免町給水拒否訴訟」法政研究65巻3-4合併号(1999年)982頁参照。

⁴⁹⁾ 本節第4章第4節第1項参照。

⁵⁰⁾ 井上「水道法第一五條一項にいう「正当の理由」の意義—福岡県志免町給水拒否訴訟」(前掲注59)982頁参照。

上あるいは5,000m以上等の大型開発には、節水設備の設置【要綱第5-1】と節水計画書の提出【要綱第7-1】が要請されることになった。節水設備とは、節水コマ付き水栓・サーモスタット付きシャワー・節水型便器・雨水浸透枳（以上10戸以上の場合）・再生処理水の使用設備（51戸あるいは5,000m以上の場合のみ）等である【要綱第6-1】。また、加入金制度【条例第28-1】も実施されており、建築戸数が増加するに従い1戸あたりの加入金の額を増額する方式が採られている。

第3項 太宰府市水道事業給水規則に関する要綱

太宰府市における給水規則は、1998（平成10）年4月1日から施行されている「太宰府市水道事業給水規則に関する要綱」に基づいて実施されている。

同要綱は全8条から構成されており、第2条において給水規則の内容が、第3～5条において水道使用者等の節水努力義務や節水計画書の提出、節水型機器の検査などが、それぞれ定められている。

太宰府市における給水規則は、志免町と同様に「開発の規模」によって決定されることとなっており、「住居規模が30戸を超える共同住宅等」「住宅規模が30戸（区画）を超える住宅地の造成」「工場、店舗又はプール等で1日最大使用量が30立方メートル以上となる建築物」に対しては、新たな水源の確保等により安定供給ができるまでは全戸給水しないものとしている。

だが、太宰府市においては給水を受けることができる場合においても「節水努力」が課せられており、この点が他の自治体における給水規則要綱と大きく異なっている。すなわち、「住宅規模が10戸以上の共同住宅や住宅地造成」「工場、店舗又はプール等で1日最大使用量が10立方メートル以上の建築物」「その他、水道事業管理者が特に必要と認めるもの」に対しては、水道事業管理者は「節水型機器の設置」を要請することができる定められている。節水型機器の設置の要請を受けた者には「節水計画書」の提出が義務づけられ、提出した節水計画の内容が不相当である場合には水道事業管理者から必要な指示を受けることになる。水道事業管理者は、節水計画書が相当である場合には「節水計画承認書」を交付し、実際に節水型機器が計画書に基づいて設置されたかどうかの中間検査を行うことができると定められている。

水道事業管理者は、給水規制の対象となる場合においても、「公共公益性があると認められるもの」や「その他、必要と認めたもの」については給水を承認することができる第

7条で定められている。

第4項（須恵町）土地開発事業に関する上水道給水規則および土地開発事業に関する水道事業指導要綱

須恵町では、規則による給水規則を1998（平成8）年1月から、また、要綱による水源開発協力費の賦課を1981（昭和56）年から行っている。給水規則は営利目的の開発行為のみを対象にしており【規則第2】、20戸以上あるいは1日最大使用量20立方メートル以上の開発には給水がなされない【規則第3-（1）～（3）】。水源開発協力費の賦課はすべての開発者・建築者が対象となる。しかしすべての開発者・建築者を、①営利目的の開発行為者、②住民基本台帳に登録されて3年に満たない、あるいは登録されていない一般の建築者、③住民基本台帳に8年以上登録されている一般の建築者、の3種に区分【要綱第2-（1）～（3）】した上で、水源開発協力費の額について、営利目的（上記①）を最も高額に、次いで新町民・転入者（上記②）、そして町民（上記③）が最も安価になるように設定されている【要綱別表1】。

第5項 新宮町水道事業節水要綱

新宮町における給水規則も、要綱形式で実施されている。給水規則を開始したのは1993（平成5）年4月であるが、現行の要綱は2000（平成12）年4月1日から施行されている。新規給水規制の対象となるのは、30戸以上の開発あるいは1日最大給水量20を超えるものである【要綱第2-（1）～（5）】。開発が分割して行われる場合であっても、全体計画の規模が30戸以上となれば給水しないことが明記され【要綱第2-（3）】、テクニカルな規制すり抜けへの対策の跡も見受けられる。また、給水規則は「（水の・筆者注）安定供給の見通しができるまでの間」行われるとされ【要綱第2本文】、実現可能性はともかく、抜本的な水事情の改善が見られれば現行の水政策が変更されうることを示唆している。

第6項 宇美町上水道事業給水規則要綱

宇美町における給水規則は、1979（昭和54）年4月1日から施行されている「宇美町上水道事業給水規則要綱」に基づいて実施されている。

同要綱は全7条から構成されており、第3条において「給水を受けることができる建築

物・施設」を明記し、それらに該当しない建築物・施設からの申し込みに対しては給水を行わないことを第4条において明記している。

志免町における給水規制と異なっている点は、給水の規制対象が「開発の規模」によって決定されない点である。宇美町において給水を受けるためには、一定期間以上の土地所有や居住などの「時間的要件」と自己専用家屋のうち住家であることなどの「開発目的の要件」が課せられている。また、開発者が原水を確保した場合に、町長がその水量・水質・水源の位置等から上水道として利用できると判断したときにも町は給水を行うものと定められている。

だが、同要綱に従うことが困難な場合には、「その都度、別に町長が定める」こともできることが第7条において明記されている。この規定により、志免町と同様に、給水規制の対象となる建築物に対しても町長が給水を必要と認める場合には町長の判断によって給水することが可能となっている。また、第5条により、給水規制そのものの緩和についても町長の判断によって行うことができるものと定められている。

第7項（粕屋町）開発行為水道施設負担金負担区分及び給水制限指導要綱

粕屋町における給水規制は、1977（昭和52）年1月1日から施行されている「開発行為水道施設負担金負担区分及び給水制限指導要綱」に基づいて実施されている。

同要綱は全4条から構成されており、第2条において開発行為における施設負担金の納入義務が、第3条において給水制限の内容が、それぞれ定められている。粕屋町における給水規制は、志免町と同様に「開発の規模」によって決定されることとなっており、「公共施設を除く大口需要」「月使用水量1500立方メートルを超える営業目的の需要」及び「100戸を超える開発行為」に対しては給水の申し込みを受け付けけないものとしている。

だが、町長は、規制の対象となる給水の申し込みに対しても、「公共性・公益性があると認める場合」や「給水計画に基づいて特に必要と認める場合」に対しては給水の承認をすることができると第4条で定められている。

第5節 これらの規定の抱える法的課題

前節までに、三つの自治体における将来の水不足への具体的な対策を見てきた。これら

はいずれも、従来頻繁に採られてきた「指導要綱」の方式を採らず、あるいは条例、あるいは規則と、ともに「法規」である。

しかし、これらは「法令に違反しない限りにおいて」【地方自治法814-1、15-1】有効なのであって、場合によっては上位法（ここでは水道法など）との軋轢が生まれる可能性がある。そこで、本節ではこれらの規定が法的にどう位置付けるかを明らかにすることにより、これら規則、さらには自治立法そのものが抱える法的な課題をいくつか指摘することとした。

第1項 給水規制の方式

まず、給水規制をいかなる形で定めるかということが挙げられるが、やはり条例で定めるのが最も従得力をもつものであることには変わりはない。

従来多用された、宅地開発指導要綱に基づく指導要綱は、法的拘束力を欠く「行政規則」に過ぎないという致命的な欠点を持っていた。その結果、武蔵野市長給水拒否事件訴訟でその効力を否定されている⁶⁶。

次に、志免町が採用している「規則」による規制についてであるが、地方自治法244条に違反する⁶⁷のみならず、「義務を課し、又は権利を制限するには、…条例によらなければならない」と定めた同法14条2項にも違反する。本件訴訟における裁判所の判断も、給水拒否という行政行為自体を是としたに過ぎず、「給水規則の本件規定を是認したものではない」⁶⁸のである。

対して条例で定めた場合には、何より議会で可決されるという民主的なコントロールを経た「自治立法」であることで、その規定の持つ拘束力が格段に違う。またそのルールや手続きを透明にすることで、恣意性が排除されるということも大きな要因である。

第2項 水道法との関係

このように、規制が条例化されることで、その規定にある程度の従得力は増す。だが、上位法である水道法に抵触しないかどうかは、なお微妙な問題である。取材の中でも、規

⁶⁶ 本稿第3章第1項第2節参照。

⁶⁷ 本稿本章第1項参照。

⁶⁸ 大塚真樹「水道専用法である町が水道水の需要の増加を抑制するためマンション分譲業者との給水契約の締結を拒否したことに水道法十五条一項にいう「正当の理由」があるとされた事例」ジュリスト1165号(1999年)103頁。

定した条例について「法的には『あぶない』ものである」ということを示唆していた自治体関係者がおられた。憲法で保障された「地方自治」と、個別の行政法規における「法体系」との衝突の問題である。これについては、給水規制条例の効力が争われた訴訟が今のところ存在しないため、司法からの明確な回答はまだ出ていない。

ただ、これらの条例はいずれも将来の水不足に備えた「消極的給水拒否」を定めたものであり、武蔵野や豊中の例とは明らかにその目的が異なるものである。真鶴の条例が成立した当初、水不足が水道法固有の問題かどうかはなお「微妙な問題」⁹⁹⁾であったが、当該規定が「水道法固有の目的による規制であり、『正当の理由』に該当する」¹⁰⁰⁾という肯定的な評価が既にあった。水が足りないという事態は、一般的には他の行政目的をはさまないものであって、水道法の解釈が最優先されるものとするからである。

そして本件志免町訴訟判決は、給水規制の方式については明言を避けたものの、「消極的給水拒否」を従来とは異なるものであると認め、諸事情を総合的に勘案したうえで水道法上の「正当の理由」が認められる場合があるとした。このことによって、水不足の問題を水道法の枠内で考えることが司法によって認められたと言っている。実際に水不足に陥り、給水拒否もやむなしという事態に至れば、当該条例に基づく給水拒否も認められうるようになったのである。

第3項 給水規制と成長管理

さて、実際水事情が逼迫した場合に給水条例に基いて給水拒否が認められる可能性は高まったが、しかし「将来の水不足」に伴う給水拒否は、「一定規模以上の開発を専断上ストップする効果」¹⁰¹⁾を持つ。では、これを拡大解釈する形で、水の有無に関わらず、「成長管理政策」の一環として新規入居者（あるいは新規建築住居）に対する給水拒否を定めることができるかどうか、という点が問題になる。

まず言えるのは、給水規制条例のみで「まちづくり」の目的を含むと主張するのは無理があるということである。給水規制条例は、あくまでも水道行政の一環として定められた法規であり、その規定は水道法の枠内を超えることが出来ない。条例化されているとは言

⁹⁹⁾ 井上繁「まちづくり条例—その機能と役割」(ぎょうせい、1991年)237頁。

¹⁰⁰⁾ 阿部善徳「行政の法システム(下)」(有斐閣、1992年)494頁。宇賀「真鶴町水道給水規制条例」(前掲注10)37頁もこれと同旨。

¹⁰¹⁾ 宇賀「真鶴町水道事業給水規制条例」(前掲注10)87頁。

え、そのことは法理的には「水道行政に関する規制が厳しくなった」というだけであり、それ以外の行政目的には影響を与え得ないものである。そして、本件地裁判決で示されたように、給水を拒否できる「正当の理由」に自治体独自の「まちづくり計画」は含まれないという現状では、給水規制条例が「まちづくり」の一環であるとは主張できまい。

もちろん、行政の現場、例えば業者との交渉の場などでは、条例化された給水規制はある程度強い影響力を持つ。真鶴や志摩の採った「条例化」という措置は、現状では最良の選択と言える。だが、各自治体が「自らの政策判断において制定した条例がその適法性の疑義を残したまま」¹⁰²⁾存在するという状況は、法理上危ういものである。仮に給水拒否の違法性を主張して訴訟となった場合、再び本件訴訟のような結果が出るとは限らない。本件訴訟は、この「まちづくり」の要素が黙殺され、水道法に論点が矮小化された末の、言わば「超法規的判斷」であった点は既に述べた¹⁰³⁾。

では、理論上給水規制を含めた「成長管理」は可能なのか。筆者は可能だと考える。ただしそのためには、給水規制条例とは別に、「まちづくり条例」が必要であるとする。

第4項 給水規制条例を補完する「まちづくり条例」

本来「まちづくり」を掌る法律は、建築基準法や都市計画法である。「成長管理」も、本来はこれらの法に基づいて行われるべきところである。しかし、これら各種行政法規は、各省庁がそれぞれ所管する事項についてのみ概制的に規定されていたため、実際には効率的に機能してはいなかった。このため、さまざまな法律の絡む都市行政において、概制り行政を越えた総合的な施策の必要性は早くから唱えられていた。

「宅地開発指導要綱」も、元来こうした罅罅に充てる一つの対応策であった。そして、これを自治体の持つ「水道行政」の権限とからめ、最大限に利用しようとしたのが前述の「正当の理由」に関する第四説¹⁰⁴⁾である。水道法15条の解釈としては完全に少数派であるが、最も「総合行政」の視点の強い主張であった。

「まちづくり条例」の意義は、まさにこの第四説の主張と同じところにある。すなわち、都市行政において、複数の省庁の所管を横断する総合的な施策を示すとともに、その効果を議会の議決という「民主的コントロール」を経た条例にすることで担保するというもの

¹⁰²⁾ 造園文夫「条例に関する実面上的諸問題」公法研究35号(1978年)210頁。

¹⁰³⁾ 本稿第3章第2節第4項参照。

¹⁰⁴⁾ 本稿第3章第1節第1項参照。

である。例えるなら、まちづくりのための各法規をつなく「潤滑油」とでも言えよう。

このような計画に基づき、水道行政や建築規制を効率的に進めていくことが、最も有効かつ理想的な成長管理政策であると考えられる。給水規制条例自体の目的は、あくまでも水不足に対する備えであって、水に若干余裕が出てきた場合には給水せざるを得ない。その場合「まちづくり」の観点から給水拒否を続行すれば、それは「本来の目的から逸脱」することになってしまう。だが、総合的な指針が存在すれば、他の行政法規を効率的に利用することで、限界のある水道法のみ頼ることなく、意図する「まちづくり」を実現できるのである。また、当該自治体の行政の指針を示すことで、国や業者に向けて、万一トラブルが起こった場合は裁判所に向けてのアピールとなる面も見逃せない。

第5章 まとめ

序

本章では、自治体の給水規制問題についての本ゼミナリのまとめを述べていきたい。

これまでの考察から、自治体による水規制は2つの問題を抱えていることが分かった。すなわち、まず第1に「給水政策の問題」、そして給水政策で水問題が解決しない場合に生ずる「規制に関する法的問題」の2点である。

第1節 給水政策の問題

給水政策における大きな課題は、現実に水が不足している状況下でいかに水を確保するか、という点である。本稿は、断崖の分析および政策の在り方についてのレポートであるため、水の確保について技術的な論述を行うことはできない。ここでは、水の確保について政策面から考えてみる。現在、水道事業の事業主体のほとんどは市町村であり、水源の確保を行う第一次的な責任は事業主体の各自治体にある。したがって、各自治体も水源確保の努力を続けてきた。しかし自治体によっては、努力が限界に達している、あるいは、その努力以上の都市の膨張に直面して水源確保が容易に進まない状況に陥っていることは、志免町の状況を見ても明らかである。このように自治体ごとの個別の対応が限界に達している場合、広域的な解決策が求められよう。事実上同一の生活圏を形成している場合、水というインフラストラクチャーにおける近隣自治体間の差異はできるだけ小さくすべきだと考えるからである。福岡都市圏においても、「福岡地区水道企業団」⁽¹⁾が設立され、筑後川からの取水や海水淡水化施設の建設⁽²⁾など、広域的な水対策が行われている。しかし、現在のところ福岡都市圏の水問題を抜本的に解決する手段とはなり得ていない。最終的には、各自治体の水道事業について統合を検討する必要も出てくるものと思われる⁽³⁾。

(1) 用水供給を行う一部事務組合。1973（昭和48）年6月に設立され、福岡市など31自治体から構成されている。

(2) 福岡地区水道企業団が、福岡市東区に建設中。2005（平成17）年度の供用開始を予定している。

(3) これに関連して、朝日新聞 2001（平成18）年8月15日付朝刊1・3面参照。

第2節 規制に関する法的問題

水が足りない場合、まず新規水源を開発して水を確保すべきことは前述した。しかしその努力にもかかわらず状況が解決しない場合、最終的に開発を抑制することも致し方ないところである。開発の規制を行う場合、水自体を規制する方法、建築確認や開発許可などから開発を規制する方法、それらを総合的に組み合わせる方法が考えられる。

まず、水自体を規制する方法が考えられる。水道事業は市町村の自治事務であるため、昭和40年代頃から宅地開発指導要綱とセットで、都市行政の有力な武器となってきた。しかし、水道法はあくまで水道事業のみを対象とする行政法規の一つでしかなく、「まちづくり」という守備範囲以外の行政目的を実現するために給水を拒否することは認められないとするのが通説であり、またそれは本件訴訟の地裁判決でも明らかにされたところである。

次に、建築確認や都市計画、開発許可などを利用する方法がある。これらは本来都市行政の中核をなす法律として想定されているが、必ずしも効率的には機能していない。それは、それぞれの行政法規が縦割りに実現されているため、相互の連携がほぼ取れていないことが原因である。また、これらの最終的な権限は市町村でなく都道府県にあるため、市町村の意向と都道府県の判断に齟齬をきたすこともしばしばである。

このようにいずれの方法をとっても、一長一短があるのが現状である。したがって最終的には、水問題も、自治体をどのような街にしていこうかという「まちづくり」⁴⁰の問題のうちのひとつとしてとらえ、その上で「まちづくり」に関する総合的な条例の一部分として盛り込まれるべきである。以下で、「まちづくり」の「条例」であるべき理由を述べる。

本稿は、水問題さえ解決すればよいという視点とは考えを異にする。単に水や乱開発等の問題に個別に対応するだけでは不十分であり、様々な面から総合的に住みよいまちを創り上げていくことが求められていると考えるからである。そしてこの考えと重なり合うのが「まちづくり」という概念である。「まちづくり」の中でも住環境と開発のバランスという問題においては、都市の規模や開発の速度を適切なものに誘導するという「成長管理」⁴¹の視点をを用いることができる。今回取り扱った水問題の事例では、確保できる水量に見合った形で土地利用や社会資本整備を行っていくということになるであろう。

⁴⁰ 田村明『まちづくりの発想』（岩波書店、1987年）52頁以下参照。

また、「まちづくり」の主体は行政だけに限られているわけではない。地域の「まちづくり」においては、住民も少なからず大きな役割を果たすべきである。議会の議決を必要とする条例は、間接的とはいえ住民に一定の責任を持たせることになる。したがって、住民の権利を制限する場合には、規則および要綱と比較して条例形式がふさわしいことは言うまでもない。

以上のことから、省庁の所管の問題等から総合的な取り組みが容易にできない法律を補完するかたちで、自治体が総合的な「まちづくり」条例で柔軟に対応することは、むしろ望ましいことではないかと思われる。

全国どこへ行っても同じように没個性な街並みが形成されている現状では、住民が自分たちのまちに愛着を持ち、誇りに思うことは難しい。まちは、建物だけでなく環境や住民など、ハード面とソフト面が一体となって形作られているのである。みなさんが自分の住むまちを誇りに思い愛することができる、あるいは生まれたまちに誇りたいと思う「まちづくり」に期待しつつ、本稿を締めくくりたい。

⁴¹ 矢作弘、大野輝之『日本の都市は教えるか』（開文堂出版、1998年）198頁以下参照。

資料編

志免町給水拒否訴訟年表

日	マンション業者・住民	裁判・協議その他	行政・公的機関
1988年8月	福岡県内の住宅産業8団体で組織される同協議会び会員である福岡市内の住宅メーカーが志免町別府地区の工場跡地を購入		
1989年4月	同社は町に対し4棟合計550戸のマンション建築確認申請を提出→		→志免町は、工場の水道の使用実績として認めた50戸分と新たに権利の生じる19戸分の合計以上の給水は認めない方針を示す
1989年5月	東峰住宅産業が工場跡地を前所有者から取得。前所有者が町に事業計画書を出していた540戸のマンション計画を引き継ぐ→		→志免町は計画の見直しを求める
1989年5月後	志免町の指導により戸数420戸に削減・使用水道の約4割を地下水で賄うなどの見直しを行う		福岡県が建築確認通知を出す
1990年5月	志免町に計画書を再提出→		志免町は指導要綱に基づき、給水を拒否
1990年7月18日	同社は志免町が給水するよう求める仮処分命令を福岡地裁に申請、提訴		
1991年6月20日		第一回口頭弁論	
1991年9月4日			水不足に悩む自治体の現状や対応策などを話し合う首長会議(サミット)が志免町で開かれる
1991年12月11日		口頭弁論	南里久雄・志免町長の証人尋問
1992年2月18日	給水契約申込の承諾請求が認められる	第一審判決	志免町敗訴
1992年2月26日			第一審判決を不服として福岡高裁に控訴
1998年1月26日			福岡地区水道企業団が筑後

日			
1993年4月5日			川の迷水平均45%削減に踏み切る 志免町の給水拒否訴訟を通して福岡都市圏の水問題を考えるシンポジウムが福岡市早良市民センターで開催される
1994年6月10日	マンションの入居開始		
1995年7月19日	東峰住宅産業敗訴	控訴審判決(一審判決取り消し)	志免町が、招来の水事情を危うくするおそれがある場合、新規給水を制限することはやむを得ないとして勝訴
1995年7月27日	東峰住宅産業が控訴審判決を不服として最高裁に上告		
1995年1月			須恵町が「上水道給水規則」を施行
1999年1月21日	東峰住宅産業敗訴	上告審判決	水不足を理由とした行政の大型集合住宅への水道給水制限を認めて、志免町勝訴
1999年6月			志免町は既存のマンションに限り給水する方針を打ち出す
1999年8月6日			志免町議会の建設常任委員会において、給水開始のための検討案を協議、結論は出ず、継続審議へ
1999年12月10日	分譲マンションの住民が「水資源開発負担金」(分譲で一世帯9万円)など、条件の一部に反対 集中検針盤設置に「負担が大きすぎる」として反対		十二月定例会議で、南里辰巳町長が、給水開始の条件として、所有者に「水資源開発負担金」(分譲マンションで一世帯9万円)を求めることを説明
2000年1月20日以降	住民側は直接十分な説明を町から受けていないまま、回覧方式で給水希望の回答を行わせることに反対		志免町はマンション給水規則緩和問題について、回覧方式で給水希望調査書を住民側に提出
2000年2月8日	アネシス側は水資源開発負担金の撤回を求めるが折り合わず 住民側が提案した検針板の代案=マンション組合が雇う管理人が検針する現状の方法を活用	町とマンション住民との初の協議	志免町は、給水開始条件の一つとして提示している「集中検針盤の設置」について取りやめることを「検討する余地がある」として譲歩の姿勢を示す 回覧方式による給水希望調査について住民に対し謝罪

2000年2月10日			志免町が「集中型針盤の設置」の義務付けを撤回する方針を固める
2000年2月14日			志免町が町議会建設委員会で、正式に「集中型針盤の設置」を撤回
2000年2月29日	「水資源開発負担金」の撤回については平行線をたどる	町と住民との協議	「集中型針盤設置撤回」を住民に報告
2000年4月19日	住民側約40人の意見として、維持管理費の問題、水に対する将来的な不安について出される	町議と住民の意見交換会 「水資源開発負担金」(分譲で一世帯9万円)の問題について	町議6人の意見として、地盤沈下の問題等について出される
2000年6月6日	住民側は納得できる説明を求め一	町長と住民の直接交渉	←南里町長は「水資源開発負担金」を撤回する意志がないことを改めて表明
2000年9月26日			町議会本会議で、「給水加入金」を10万-17万とし、代わりに「水資源開発負担金」を廃止する条例改正案が可決
2000年10月1日		改正条例施行	

志免町水道事業給水条例(抄)

(昭和40年3月15日志免町条例第70号)

第1条 この条例は、本町住民に対し清浄な飲料水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善に寄与するため水道事業の給水について必要な事項を定めることを目的とする。

第5条 料金の額は、別表第1に定める基本料金と従量料金の合計額に100分の105を乗じて得た額とし、基本料金に100分の105を乗じて得た額を最低額とする。ただし、その額に1円未満の端数が生じたときは、その端数を切り捨てる。

改正(平9条例第12条)

(給水加入金、手数料)

第14条 新たに給水を受けるものは、給水申込みの際、別表第2に定める加入金に100分の105を乗じて得た額を納付しなければならない。

2 既存量水器の口径を変更しようとするときはその届出を行い、別表第2に定める新口径に係る加入金と旧口径に係る加入金の差額に100分の105を乗じて得た額を納付しなければならない。ただし、既納の加入金は還付しないものとする。

3 敷戸の建物を1棟とする集合住宅で、1個のメーターによる給水申込みの加入金については、使用口径の加入金に戸数を乗じて得た額とし、別表第2に定める加入金に100分の105を乗じて得た額を納付しなければならない。

4 新たに給水申込みをするとき又は給水規則の増設若しくは改修を行なうときは、定められた手続きを行い、別表第3に定める手数料を納付しなければならない。

5 水道工事を行なうために渠道の占有許可申請をするとき又は志免町水道事業指定給水装置工事業者の申請をしようとするとき若しくはそのほか各種証明書の交付を受けようとするときは、その申請の際、別表第3に定める手数料を納付しなければならない。

改正(平10条例第18号)

別表第1 (第5条関係)

水道料金表

(1箇月につき)

用途別	使用水量	基本料金	超過料金
一般用 (家庭用)	10 m ³ まで	1,380 円	
	11~20 m ³ まで		1 m ³ につき 220 円
	21~30 m ³ まで		1 m ³ につき 270 円
	31~50 m ³ まで		1 m ³ につき 340 円
	51~100 m ³ まで		1 m ³ につき 420 円
	100 m ³ を超える部分		1 m ³ につき 500 円
営業用	10 m ³ まで	1,380 円	
	11~20 m ³ まで		1 m ³ につき 220 円
	21~30 m ³ まで		1 m ³ につき 270 円
	31~50 m ³ まで		1 m ³ につき 340 円
	51~100 m ³ まで		1 m ³ につき 440 円
	100~200 m ³ まで		1 m ³ につき 520 円
	200 m ³ を超える部分		1 m ³ につき 600 円

一時用	10 m ³ まで	5,000 円	10 m ³ を超え 1 m ³ につき	600 円
-----	----------------------	---------	--	-------

別表第2 (第14条関係)

給水加入料金表

量水器口径	区 分	加入金
13 ミリメートル	1号	170,000 円
	2号の1	200,000 円
	2号の2	220,000 円
	2号の3	250,000 円
	3号の1	260,000 円
	3号の2	280,000 円
20 ミリメートル	3号の3	310,000 円
	1号	390,000 円
	2号の1	460,000 円
	2号の2	500,000 円
	2号の3	580,000 円
	3号の1	600,000 円
25 ミリメートル	3号の2	640,000 円
	3号の3	700,000 円
	1号	800,000 円
	2号の1	700,000 円
	2号の2	760,000 円
	2号の3	850,000 円
40 ミリメートル	3号の1	930,000 円
	3号の2	980,000 円
	3号の3	1,080,000 円
50 ミリメートル		2,550,000 円
町と協議の上決定する。		

※ 本表に定める加入金に 100 分の 5 を乗じた額を消費税として加算する。

- 1 号 申請人自ら居住するもの及び官公庁のもの
- 2号の1 賃貸住宅、工場、事務所等のもの (1戸以上 10戸まで 1戸当たり)
- 2号の2 賃貸住宅、工場、事務所等のもの (11戸以上 20戸まで 1戸当たり)
- 2号の3 賃貸住宅、工場、事務所等のもの (21戸以上 1戸当たり)
- 3号の1 宅地分譲、建売分譲等営利を目的とするもの
(1戸以上 10戸まで 1戸当たり)
- 3号の2 宅地分譲、建売分譲等営利を目的とするもの
(11戸以上 20戸まで 1戸当たり)
- 3号の3 宅地分譲、建売分譲等営利を目的とするもの (21戸以上 1戸当たり)

別表第3 (第14条関係)

手数料

手数料の種類	金	額
審査手数料	1件につき	3,000円
増設・改修手数料	1件につき	1,000円
県道占有許可手数料	1件につき	18,000円
指定給水工事事業者 申請手数料	1件につき	3,000円
各種証明手数料	1件につき	200円

志免町水道事業給水規則

(昭和41年9月1日 志免町規則第51号)

改正

昭和48年3月21日	昭和50年11月19日
昭和51年6月29日	昭和51年9月25日
昭和51年9月25日	昭和54年10月27日
昭和58年9月30日	昭和57年10月1日規則第6号
昭和59年9月25日規則第6号	昭和61年9月29日規則第8号
昭和62年10月15日規則第10号	昭和63年9月26日規則第10号
昭和64年1月1日規則第1号	平成2年12月20日規則第10号
平成4年2月3日規則第22号	平成5年3月29日規則第11号
平成10年3月31日規則第16号	平成11年12月21日規則第18号
平成12年3月31日規則第3号	

目次

- 第1章 給水 (第1条-第5条)
- 第2章 給水装置 (第6条-第9条)
- 第3章 工事 (第10条-第17条)
- 第4章 メーター (第18条-第21条)
- 第5章 取締 (第22条-第25条)
- 第6章 雑則 (第26条-第33条)
- 附則

第1章 給水

(給水の用途、区分)

第1条 水道事業の給水の用途、区分は、次の各号に定めるところによる。

- (1) 一般用 家庭における日常生活の用途に給水するもの
- (2) 営業用 営業又は営業に付随する用途に給水するもの
- (3) 一般用 工業の施行その他一時の用途に給水するもの

改正 (平4規則第22号)

(届出の義務)

第2条 次の各号の一に該当するときは、給水装置の使用者、所有者及び管理人は、直ちに町長に届け出なければならない。

- (1) 専用給水装置の使用を開始し、又は中止し、若しくは廃止しようとするとき。
- (2) 給水の用途を変更しようとするとき。

(3) 専用給水装置の所有権に変動があったとき。

(4) 専用給水装置の使用者又は管理者に変動があったとき。

2 共同給水装置を使用しようとする場合は、その使用者の中なら代表者1名及び必要な場合には副代表者1名を選定し、町長に届け出なければならない。代表者及び副代表者を変更しようとするときも、同様とする。

3 町長は、共同給水装置の使用について代表者選定の届出がないときは、その給水装置の使用を中止させることができる。

4 共同給水装置使用の加入又は脱退をしようとする者は、代表者を経て町長に届け出なければならない。

5 共同給水装置の使用を廃止し、若しくは撤去し、又はその種別を変更しようとする場合は、代表者が町長に届け出なければならない。

(給水の制限、停止)

第3条 次の各号の一に該当する場合は、給水を制限し、若しくは停止し、又は給水の使用を制限することができる。

- (1) 天災地変その他避けることができない事故が発生した場合
- (2) 水盤に不足を生ずるおそれがあると認める場合
- (3) 工事施行のために必要があると認める場合
- (4) 給水装置の損傷により必要があると認める場合

2 前項により給水を制限し、若しくは停止し、又は給水の使用を制限する場合は、その日時、区域その他必要な事項をあらかじめ公表するものとする。

3 第1項の規定により給水装置の使用者又は所有者(以下「使用者等」という。)の損害については、町はその責めを負わない。

(給水許可の制限等)

第3条の2 新たに給水の申込みをする者で、次の各号の一に該当する場合は、給水許可を拒否し(開発行為許可済分、開発行為及び建築に係る事前協議分を除く。)、又は給水開始の時期を制限する。

- (1) 開発行為又は建築で20戸(20世帯)を超えるものには給水しない。
- (2) 共同住宅等で20戸(20世帯)を超えて建築する場合は全戸給水しない。
- (3) 1日最大使用量が10立方メートルを超えて使用するものには給水しない。(工場、店舗等)

(4) 前各号に類すると町長が認める場合

2 前項の規定にかかわらず、町長が必要と認める場合は、この限りではない。

改正(昭64規則第1号)

(消火栓の使用)

第4条 消火演習のため消火栓を使用しようとする者は、その前日までに町長の許可を受けなければならない。

2 前項の規定により消火栓を使用する場合は、町係員の指示を受けなければならない。

3 天災地変その他公益上やむを得ない理由により消火栓を使用した者は、遅滞なく町長に届け出なければならない。

(天災地変等の場合の第三者の給水装置使用)

第5条 天災地変その他公益上やむを得ない理由による場合は、使用者以外の者も給水装置を使用することができる。

2 前項の場合において、使用者は、使用者以外の者の給水装置の使用を拒むことができない。

3 第1項の規定により使用者以外の者が給水装置を使用した場合、その給水装置に生じた損害は、町が負担する。

改正(平10規則第15号)

第2章 給水装置

(給水装置の定義)

第6条 給水装置とは、需要者に水を供給するために町が施設した配水管から分岐して設けられた給水管及びこれに直結する給水用具(受水栓以下の装置を除く。)をいう。

第7条 給水装置は、次の3種とする。

- (1) 専用給水装置 1戸又は1事業場において専用するもの
- (2) 供用給水装置 1個の水せんを2戸以上で共用し、又は公衆の用に供するもの
- (3) 消火栓 消火の用に供するもの

(構造及び材質)

第8条 給水装置の構造及び材質は、水道法施行令第4条に定めるもののほか、町長が別に定めるところによる。

2 町長は、構造及び材質が前項に定める基準に適合していないと認めるときは、給水の申込みを拒むことができる。

3 町長は、現に使用している給水装置の構造及び材質が第1項の基準に適合しないと認められたときは、この基準に適合するまで給水を停止することができる。

改正（平11規則第18号）

（給水装置の管理）

第9条 使用者又は管理人は、水が汚染し、又は濁水しないよう給水装置を管理し、異状があるときは、直ちに町長に届け出なければならない。

2 給水装置に修繕を必要とするときは、その修繕に要する費用は、使用者等の負担とする。ただし、町長が必要と認めるときは、これを免除することができる。

3 第1項の管理義務をなつたために生じた損害は、使用者等の責任とする。

4 実質上公道に準ずるものと町長が認めた私道下の給水管に限り、町で維持管理することができる。

第3章 工事

（給水装置の工事）

第10条 給水装置の新設、改良、修繕又は撤去等の工事（以下「工事」という。）の施行については、申請書に設計書を添えて町長に申請し、承認を受けなければならない。

2 前項の工事は、町長が指定した給水装置工事業者（以下「指定工事業者」という。）にその工事を施行させなければならない。

3 前項の指定工事業者に関する事項については、別に町長が定める。

4 第一項の工事をするに当たり利害関係者があるときは、あらかじめ利害関係者の承認を得ておかななければならない。

5 工事をするに当たり請求者の指定した位置が不相当であると認める場合は、その位置を変更させることができる。

6 工事を施行するためその工事に必要な範囲内において他の工作物に損傷を生じ、又は第4項の規定による利害関係者の承認について後日紛争を生じても、町は、その責めを負わない。

改正（平10規則第16号）

（工事設計委託料）

第10条の2 工事申込者が設計を依頼する場合は、1件につき工事金額の5パーセントに相当する金額を設計委託料として前納しなければならない。

2 前項の設計委託料は、工事申込みを取り消しても返付しない。

追加（昭和48.3.21）

（共用給水装置設置）

第11条 共用給水装置は、1戸毎に専用給水装置を設置することができない者で、町長が必要と認める者でなければ、これを設置し、又は使用することができない。

2 町長が特別の理由があると認める者については、町の費用で共用給水装置を設置し、使用させることができる。

3 第10条の規定は、第1項の共用給水装置について準用する。

（配水管未布設箇所の給水装置の新設）

第12条 配水管の布設されていない箇所においては、給水装置新設の請求があつてもこれを拒むことができる。

（工事の申込みの取消し）

第13条 工事の申込みをした日から6ヶ月を経過したものと及び工事申込者の責任とされる理由により工事に着手することができないものについては、その工事申込みは取り消したものとみなす。ただし町長が特別の理由があると認めるときは、この限りではない。

2 前項により、工事申込みを取り消したときは、志免町水道事業給水条例（昭和40年志免町条例第70号）第14条第1項及び第2項の給水加入金は、払い戻すことができる。

改正（50.11.19）

（他人の給水装置を使用する給水装置の設置）

第14条 やむを得ない理由により他人の給水装置（以下本条において「本管」という。）の一部を使用して自己の給水装置（以下本条において「支管」という。）を設置しようとするものは、利害関係者の承諾を得なければならない。

2 本管所有者又はその管理者が、給水装置を撤去しようとするときは、あらかじめ利害関係者の承諾を得ていなければならない。

3 前項の場合において、支管の使用等又は管理人が引き続いて給水を受けようとするときは、その給水装置の改造又は本管取得の手続をしなければならない。

（工事の費用負担）

第15条 給水装置の工事費は、工事申込者の負担とする。

2 配水管布設を要する場合は、配水管布設工事費は、工事申込者の負担とする。ただし、町長が特別の理由があると認めたものについては、1戸当たり40,000円（共用給水装置

にあつては、30,000円)を限度として町が負担することができる。

3 自己専用住宅以外の施設に新たに給水装置の設置申込みをするときは、給水申込み補償金として10,000円を納付しなければならない。

4 前項の給水申込み補償金は、給水装置使用開始届が提出されたときに返却するものとする。

改正 (51.6.29)

(配水管の管理)

第16条 前条第2項の規定により布設した配水管は、町の所有とし、町が維持管理する。

(原因者負担)

第17条 道路の新設、修理その他の理由により配水管及び付属具又はこれに関連する給水装置の工事を必要とする場合又は転出入により水道メーターの取りはずし、取付けの工事等は、町でこれを施行し、これに要する費用は、原因者の負担とする。

2 道路及び水路の新設、改良工事並びに開発行為等により、町水道管を破損したために、水圧の低下、断水などで町に損害を与えたときは、管の口径と漏水時間等により、推定漏水量の料金を原因者負担とする。ただし、町長が特別の理由があると認めるときは、これを免除することができる。

3 前項の費用は、町長が指定する日まで納入しなければならない。

改正 (54.10.27)

第4章 メーター

(管理)

第18条 水道メーター(以下「メーター」という。)は、使用者及び管理人又は代表者(以下、「保管者」という。)が保管の責めに任ずるものとする。

2 メーターは、常に清潔に保存し、その設置場所にメーターの点検または修繕に支障となるような物件を置き、又は工作物を設けてはならない。

3 前項の規定に違反した場合は、町で必要な処置をなし、その費用を保管者から徴収する。

(亡失、き損の届出)

第19条 メーターを亡失若しくはき損した場合又はその機能に異状があると認められた場合は、保管者は、遅滞なく町長に届け出なければならない。

2 メーターの亡失若しくはき損又は機能障害がメーターの保管者の責めによるものと認

めた場合は、その保管者は、町長が定める金額を弁償しなければならない。

(位置の変更)

第20条 メーターの位置は、町の都合で変更する場合のほか、その位置を変更することはできない。ただし、やむを得ない理由がある場合は、保管者は位置の変更を請求することができる。

2 前項ただし書の規定によりメーターの位置を変更する場合は、その費用は保管者が負担するものとする。

(機能試験の請求)

第21条 保管者はメーターの機能試験を請求することができる。

第5章 取締

(給水装置の検査及び措置)

第22条 町長は、水道の管理上必要がある場合は、給水装置を検査し、異状を認めるときは、使用者等に対し、適当な措置をさせ、又はみずからこれを行うことができる。

2 前項に要する費用は、使用者等の負担とする。

第23条 削除(平成12規則第3号)

第24条 給水装置を1箇月以上使用しないときは、定められた手続を行い、この期間休止することができる。休止期間は6月間とし、さらに引き続いて休止する場合は、基本料金を納入し、更新の手続きをしなければならない。

金改(平4規則第22号)

(給水の休止)

第24条の2 町長は、1ヶ月以上3ヶ月以内において給水装置を使用していないと認めるときは、使用者等、管理人又は代表者の届出がなくても給水を休止することができる。

(給水の廃止)

第25条 町長は、次の各号の一に該当する場合は、管理上必要があると認めるときは、給水を廃止することができる。

- (1) 給水装置の使用者がなく、かつ、所有者が不明のとき。
- (2) 給水装置が使用休止の状態にあって将来使用の見込みがないと認めるとき。

第6章 雑則

(標識)

第26条 給水装置を設置した場合は、その家屋の門戸又はみやすい箇所に標識(別に定

める様式)を掲示しなければならない。

2 前項の標識を亡失又はき損した場合は、遅滞なく町長に届け出なければならない。

(私設消火栓の封かん)

第27条 メーターを附置しない私設消火栓は、町で封かんをするものとする。

(代表者)

第28条 代表者は、次の各号に定める事務を取り扱わなければならない。

(1) 水道料金、督促手数料、延滞金、工事費、修繕費、催告料、過料その他この規則により共同給水装置の使用人が納付しなければならない費用の納付に関する
こと。

(2) 共用給水装置及びメーター維持管理に関すること。

(共用給水装置使用者の義務)

第29条 共用給水装置使用者は、その使用者が履行すべき義務について連帯責任を負わなければならない。

(かぎの交付)

第30条 共用給水装置使用者には、実費をもってかぎを交付する。

2 共用給水装置を使用しようとする場合、前項のかぎを使用しなければならない。

(共用給水装置の用途)

第31条 共用給水装置は、家庭用以外の用途に使用してはならない。ただし、公衆の用に供するものは、この限りではない。

(工事費、修繕費、メーター、弁償費等の催告)

第32条 町長は、第9条第2項、第17条第1項、第18条第3項、第19条第2項、第20条第2項及び第22条第2項に規定する費用を指定の日までに納入しない者があるときは、催告状を発するものとする。

改正(平4規則第22号)

(証票)

第33条 職務のため本町の職員が家屋又は土地に立ち入る場合は、その身分を証明する証票を呈示しなければならない。

繰上げ(昭50.11.10)

附則(平成11年12月21日規則第18号)

(施行期日)

1 この規則は、平成12年1月1日から施行する。

(経過措置)

2 第3条の2の規定にかかわらず、やむを得ず井戸水で生活を営まれている建物で、平成11年12月31日現在、居住の用に供されているものについては、この限りではない。

本研究報告作成にご協力いただいた方々

福岡県志免町前町長 南里 久雄

福岡県志免町役場 総務課 水道課の皆さん

同町役場税務課長 安河内 勇

同町役場水道課長 入江 信雄

アネシス空港東 調査に協力して頂いたマンション住民の皆さん

同マンション パンの店 えぐち

同マンション KONA トレーディング 川原 敏子

同マンション管理組合法人 四宮 泰治

九州大学法学府法科大学院 博士課程 井上 祐男

福岡県大野城市上下水道局企業総務課長 宇野 知行

福岡県筑紫野市上下水道部業務課給排水担当業務課長

古澤 勝

福岡県太宰府市上下水道部企業施設課維持係

福岡県宇美町役場上下水道課管理係 樋口

福岡県粕屋町役場水道課 吉田

福岡県志摩町長 末崎 亨

福岡県志摩町役場上下水道課長 相田

福岡県須恵町役場管理課

福岡県新宮町役場水道課工務係

(順不同・敬称略)

1年を振り返って

私が九州大学に転勤して初めての演習(ゼミ)のレポートが出来上がった。

ゼミの経過説明にあるように、大学院と学部生の合同ゼミの形をとったために、当初は、閉鎖形式での自治体法務・政策法務に関する議論の解説や、なるべく興味を持ちやすいもの、居住地近郊で起きた裁判事件、私が現場取材をして現地スライドなどをもっている事件を中心にして判決文の読み方などを勉強した。

秋以降は、どこかの事件に集中して、法的視点のみからではない問題に総合的にアプローチしようということで、最高裁まで争われ、なお現地では最終決着をみていない志免町の給水拒否事件を扱うことになった。

まず、文献や判例を読んで、概要を頭に入れ、年末の湯布院での合宿で共同研究の骨格を構想し、年明けに行った現地ヒアリングでは、いくつかの店やマンション組合、役場などでお話をうかがって、活字に書いてあることの意味をひとつずつ噛かめていった。「マンション地下から汲み上げられている井戸水がおいしいか、それとも水道水がおいしいか」ということひとつについての、さまざまな関係者の発言も、実に多様な観点を含んでいたりと、逆に、ある視点が抜けていたりして、問題の真実に迫ることがいかに困難なものであるかを思い知らされた。

たいしては仕事をもつ大学院生のゼミ出席者以上に、学部学生の諸君の最終段階での頑強りは大変なものであった。一人ひとりが単独でレポートを書くのは、それはそれで大変なのだが、しかし、ある意味では楽である。ところが、共同で1本のレポートないし論文に仕上げる作業は、チームワークが重要である上に、自分の執筆スタイルや文章を直されるという苦痛も味わわなければならないし、何よりも、議論をしていく中で、自分だけでは考えが及んでいなかった問題点について、ときには素朴な質問によって、ときには長年の経験に基づいた実務家の意見によって、何度も考え直していく作業が求められる。

学部生は、志免町以外の町に通って町長にインタビューをしたり、志免町にも何回か通って不明瞭な部分の明確化に努めていった。皆、自主的にである。

年度当初には、まだ勉強の方向性もみえていなかったが、顔の表情もすっかり変わって、ものごとを突き詰めて考えようとする研究者的スタイルを次第に身につけてくれるようになったのも嬉しい。

こうしたチーム作業は、経験の深め方、引用文献の付け方、ときには妥協の仕方そのどれひとつをとっても、将来の仕事に非常に役に立つものと思っている。

2月以降の学生諸君の踏ん張りは、おそらくこれからの人生になにがしかの寄与をするものと信じている。

そうした参加者個人にとっての意義も重要であるが、何よりも、このレポートが、いわゆる地方分権時代において、地域に住む方々や自治体行政当局にとって、「まちづくり」を進めるにあたって、何らかの問題提起ないしヒントになれば、この1年間を費やしたことが十分な意味を持つことになるだろう。

インタビューに応じていただいた志免町を始めとする自治体職員や、地元住民の方々、判例解説を下された大学院博士課程の井上祐男氏に、心より感謝申し上げます。

また、このゼミに最初はオブザーバー参加という形であったが、実際にはメーリングリストの管理者として、さらに研究者的観点から、実質的に種々の指導に当たっていただいた光本伸江さん（九大比較社会文化研究科）に厚く感謝申し上げたい。

最後に出版費用の一部を負担していただいた有蔵大学院生の方々にも、ゼミ生ともどもお礼を述べておきたい。

2001年3月

木佐 茂男

あとがき

約6ヶ月間、この志免町給水拒否事件の判例や判例解釈等を分析したり、実際に現地へ調査に行ったりと決して楽なものではなかったが、非常に有意義な期間だったとこれまでのことを振り返って思う。3年の私にとっては、初めてひとつのことについて研究したものであったため、院生や4年生の先輩方にご迷惑をかけることもしばしばあったが、この経験を来年度の演習や就職後も生かすことができればと思う。

(学部3年・禰田 鉄郎)

この1年を振り返ってみて思うのですが、7月の熊本では、北海道大の瓦見さんと共に酒が入って荒れ狂いましたし、12月の湯布院では半ば温泉に漬かりに行ったような（ここはオフレコですね）ものでしたし、このゼミ論も然りで、なかなか破天荒な思い出ばかりが残ります。これらに関してはおそらく未来永劫語り継がれるでしょう。それにしても、単位を山のように残しているんですね。この負の遺産を来年度中に片づけるためにも、来年度も木佐ゼミを取らせていただきます。Σ(；´∩`)I?~木佐先生の様子

(学部3年・三好 智久)

卒業寸前まで原稿に首っ引きというあたり、なんとも私らしい(苦笑)。

九大第一期生としての我々は、木佐先生の目にどう映っていたのやら。

ゼミ論執筆の最後の二ヶ月間で、我々の意地は示せたと自信するが、

熊本での、第一線で活躍する様々な方々、そして木佐ゼミの先輩方との出会いは、その夜の大騒ぎとともに忘れられない。この横のつながりは、これからも大事にしたい。最後に後輩達よ、「俺の尻を越えてゆけえ!」

(初代幹事・学部4年・河地 俊彦)

木佐先生にゼミ生として拾って頂いてからもうすぐ1年です。結構活動しましたよね。熊本の研究会とか湯布院合宿とか志免の現地調査とか…。院生の皆さんや学外の人とも話ができ、現地に行く大切さも分かったし、この1年で大学生活がぐんと有意義になったような気がします。(気のせいかな?) 木佐先生、みなさん、ありがとうございました。

(学部4年・中井 陽一郎)

大学院フレックスコースでの専攻は民事訴訟なので場違いに見えるが、弁護士になる前は神戸市職員だったという経歴が示すように、地方自治には未だ興味があるので、ゼミにもっと出席できていたら、もっと面白かったらと思う。せめて、最後の共同作業に僅かでも参加できたのが良い。

(大学院フレックスコース・甲能 新兒)

辻坂・ニセコ町長さんとのメールのご縁で、ゼミに参加させていただいた。オブザーバー参加だったが、非常に有意義な1年であった。特に、みんなで作成したゼミレポートは、最も思い出に残るものとなった。卒業旅行に行き損ねた4年生。分からないながらも沢山の仕事をさせられた3年生。皆泣きながらも、九大生の意地を見せたと思う。普段、私は一人で研究を行っているのですが、共同作業の大変さと意義をしみじみと感じたのだった。最後に、木佐先生、皆さん、どうもありがとうございました。

(大学院博士後期課程・光本 伸江)

2000年度政策法務演習活動記録

4月～6月…「政策法務」についての講義

～各地で起こっている事例をもとに考える。

…宗像市の環境保全条例について争われた事例、英山町の林道管理条例について争われた事例、基山町の林道使用を規則によって制限することが許されることとした事例、余目町の個室付浴場事件等を扱った。

7月…新地方自治法についての講義

14、15、16日に行われた自治体法務合同研究会(熊本市で開催)へ参加

…自治体に関するさまざまな問題について議論された。

第一線で活躍する自治体職員、弁護士、研究者による最前線の議論が行われた。

北海道大学時代の木佐ゼミの先輩諸氏と会った。

8～9月…ゼミ論文のテーマ探し、決定

10～12月…志免町給水拒否事件の判例、評釈の検討

湯布院町での合宿

…12月26、27日湯布院町において合宿を行った。26日には湯布院町役場において湯布院町のまちづくりに関する話を聞いた。その後、亀の井別荘において中谷健太郎氏にまちづくりについてインタビューを行った。

1～3月…ゼミ論の執筆

現地でのフィールドワーク

…1月9日志免町において同町給水拒否事件について調査を行った。まず、同件で町と争ったマンションであるアネシス空港東周辺で調査した。同マンションの住民、マンション下のパン屋、コーヒー店の店主(KONAトレーディング 川原敏子さん)、そして、アネシス空港東管理組合法人の四宮泰治さんに話を聞いた。その後、志免町役場において、税務課長の安河内勇氏にインタビューを行った。

2000年度政策法務演習（木佐茂男ゼミ）生名簿

学部3年 澤田 鉄郎 三好 智久

学部4年 河地 俊彦 中井 陽一郎

修士（フレックスコース） 畠田 浩治 甲能 新見 坂本 照生 廣田 茂興

オブザーバー 光本 伸江（大学院博士後期課程）

演習担当教官 木佐 茂男 教授

計 10 名による

2001年3月21日 第1刷発行（非売品）

2002年8月1日 第2刷発行（実費）

編集発行 九州大学法学部政策法務演習（木佐茂男ゼミナール）

〒812-8581 福岡市東区箱崎6-19-1

九州大学法学部木佐研究室

TEL 092-642-3213

FAX 092-642-3165