

平成27年8月26日判決言渡 同日原本領收 裁判所書記官 横田朋子

平成24年(行ウ)第11号 公金支出差止請求事件

平成27年5月20日口頭弁論終結

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件訴えのうち、平成27年5月20日までにされた支出の差止めを求める部分及び別紙請求一覧表の番号1ないし8の支出に係る不当利得返還等請求を求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用（補助参加によって生じたものを含む。）は、原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

1 被告は、被告補助参加人に対し、川崎市と被告補助参加人との間における平成23年3月30日付け「水道用水供給条例第3条に規定する基本水量に関する協定書」による協定に基づく基本料金の支出をしてはならない。

2 被告は、川崎市を代表して、被告補助参加人に対し、235億6470万1440円の不当利得返還及び別紙請求一覧表の金額欄記載の各金額に対する同表の支出日欄記載の各日から各支払済みまで年5分の割合による法定利息の請求をせよ。

第2 事案の概要

1 本件は、川崎市内に事務所を有する権利能力のない社団である原告が、水道用水供給事業(地方公営企業)の経営に関する事務を共同処理するために神奈川県、横浜市、川崎市及び横須賀市を構成団体として設立された一部事務組合である被告補助参加人(以下「参加人」という。)と川崎市との間における平成23年3月3

0日付け「水道用水供給条例第3条に規定する基本水量に関する協定書」(丙24)による協定(以下「本件協定」という。)は、参加人の給水料金のうち基本料金について川崎市のみを不利益に扱う不合理なものであって、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号のほか、地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序にも違反して私法上無効である旨主張して、川崎市の水道事業の管理者(地方公営企業法7条)である被告に対し、①地方自治法242条の2第1項1号により、参加人に対する本件協定に基づく債務の履行としての基本料金の支出の差止めを求めるとともに、②同項4号により、被告が参加人に対して平成23年4月1日から平成26年3月31日までの基本料金として支出した235億6470万1440円は参加人の不当利得であるとして、被告が川崎市を代表して参加人に対する不当利得返還及び法定利息の請求(以下「不当利得返還等請求」という。)をすることを求める事案である。

2 前提事実(証拠を掲記した事実以外の事実は争いがない。)

(1) 当事者等

ア 原告

原告は、川崎市内に事務所を有する権利能力のない社団である。

イ 被告

被告は、川崎市の経営する地方公営企業である水道事業(地方公営企業法2条1項1号、水道法3条2項参照)の管理者として、その業務を執行し、当該業務の執行について川崎市を代表する者である(地方公営企業法7条、8条1項)。

ウ 参加人

参加人は、水道用水供給事業(水道法3条4項参照)の経営に関する事務を共同処理するために、神奈川県(以下「県」という。)、横浜市、川崎市及び横須賀市(以下、県を含めてこれらを「構成団体」又は「4構成団体」ともいう。)が、昭和44年5月に設立した一部事務組合であって、4構成団体に酒匂川及び相模川に係る水道用水を供給する事業(地方公営企業)を経営する企業団であり、各構成団

体の議会から選出された議員によって構成される議会が置かれている。（丙1，9
3）

(2) 参加人の事業の概要（施設の概要は別図「施設概要図」のとおり）

参加人は、酒匂川水系及び相模川水系から河川表流水を取水し、浄水した上で4構成団体に供給する水道用水供給事業を行っている。当該事業は、以下のとおり、参加人が創設事業及び相模川水系建設事業（第1期）により設置した水道施設を使用して実施する事業（以下「直営事業」という。）と、相模川水系寒川事業（以下「寒川事業」という。）とに区分される。

ア 直営事業

(ア) 創設事業

創設事業とは、4構成団体に1日最大145万4800m³の水道用水を供給するため、酒匂川の支川である河内川上流に三保ダムを築造し、酒匂川下流の小田原市飯泉に取水施設（飯泉取水堰）を建設し、取水した原水を浄水して供給するための導水施設、浄水施設（伊勢原浄水場、相模原浄水場、西長沢浄水場）及び送水施設を建設する事業をいう（同事業は、構成団体らが参画した酒匂川総合開発事業の一部として実施された）。

創設事業は、昭和44年度から昭和53年度までの工期で総事業費2891億円をもって実施され、これにより、県南西部の飯泉取水堰で取水した酒匂川水系の原水を、伊勢原浄水場、相模原浄水場及び西長沢浄水場まで導水し、浄水した後、県央部から県東部に及ぶ構成団体の給水区域まで送水している。

創設事業は、昭和49年4月に一部給水を開始した後、昭和54年4月に1日最大給水量145万4800m³全量を供給できる体制が整った。構成団体に対する配分水量（構成団体の合意に基づいて各団体に割り当てられた水量）の割合は、県26.0%（37万8200m³/日）、横浜市38.7%（56万2800m³/日）、川崎市34.0%（49万5200m³/日）、横須賀市1.3%（1万8600m³/日）である。

(イ) 相模川水系建設事業（第1期）

相模川水系建設事業とは、相模川水系に建設省が建設する宮ヶ瀬ダムの開発水を取水、浄水して、参加人の4構成団体に1日最大120万9000m³の水道用水を供給するため、参加人が宮ヶ瀬ダム建設費用の相当部分を負担するほか、取水施設、導水施設、浄水施設及び送水施設を建設する事業である。その事業は、2期に分割して実施されることになり、第1期事業である相模川水系建設事業（第1期）では、参加人が宮ヶ瀬ダム建設費用の62%を負担したほか、1日最大57万7500m³の水道用水を供給するため、相模川河口から12km地点である海老名市社家地先に取水施設（相模大堰）を設けて宮ヶ瀬ダム開発水を取水し、綾瀬浄水場（新設）及び相模原浄水場（増強）へ導水し、浄水した後、4構成団体に水道用水を供給するための施設が建設された。

相模原水系建設事業（第1期）は、昭和55年度から平成19年度までの工期で総事業費7329億円（うちダム建設費用の62%に当たる約2484億円を参加人が負担した。）をもって実施され、平成10年7月に一部給水を開始した後、平成18年4月に、第1期事業の計画1日最大給水量57万7500m³を全量供給できる体制が整った（なお、宮ヶ瀬ダムは平成12年度に完成した。）。構成団体に対する配分水量の割合は、県50.4%（29万1200m³/日）、横浜市38.4%（22万1700m³/日）、川崎市1.8%（1万0400m³/日）、横須賀市9.4%（5万4200m³/日）である。

イ 寒川事業

相模川水系建設事業では、宮ヶ瀬ダム開発水により1日最大57万7500m³を供給するための施設を建設する相模川水系建設事業（第1期）の後、残る給水量を供給するための施設整備は第2期事業により行うこととされているが、参加人及び4構成団体で協議した結果、安全な水の安定供給に支障がないと判断される間は第2期事業の事業計画を策定せず、参加人が、県、横浜市及び横須賀市が所有する既存の寒川取水施設等を暫定的に使用して、第2期事業分の宮ヶ瀬ダムの開発水のう

ち、3構成団体（県、横浜市及び横須賀市）の配分水量に相当する水量（66万6800m³/日）を寒川取水地点で取水、浄水して、上記3構成団体に水道用水を供給する相模川水系寒川事業（寒川事業）を行うこととなり、平成13年4月から上記3構成団体への給水が開始された。なお、この事業に関する取水、導水、浄水、送水等の業務は、参加人から、上記3構成団体に委託されている。1日最大給水量は、62万0100m³である。

(3) 参加人の経費と財政構造

参加人が経営する水道用水供給事業に関する経費は、給水料金のほか、企業債の発行、国庫補助金及び構成団体からの一般会計繰出金の受入れ等により支弁されている。施設整備には多額の事業費を必要とするところ、創設事業（事業費約2891億円）の財源は、国庫補助金が約379億円、企業債が約2500億円等であり、相模川水系建設事業（第1期）（事業費約7329億円）の財源は、国庫補助金約1895億円、一般会計繰出金約1325億円及び企業債約3855億円等である。

(4) 参加人の給水料金の概要

ア 参加人が採用する給水料金の基本原則

(ア) 二部料金制

経費をその性質によって、給水量の多寡に関係なく固定的に一定額を必要とする固定費（企業債の元利償還金、施設の維持管理に係る費用等）と、おおむね給水量の増減に比例する変動費（水道施設の稼働に要する電気料金等）に区分し、固定費は基本料金で、変動費は使用料金で回収する（基本料金と使用料金については後記イ）。

(イ) 責任水量制

参加人は、構成団体の配分水量に応じた給水能力を有する施設を整備して維持管理を行っていることから、ダム建設費等の施設整備費や維持管理費等の固定費の回収に当たり、配分水量の割合により各構成団体に負担を求める。

(ウ) 統一料金制

給水地点のいかんに関わらず、基本料金及び使用料金を均一の料金単価とする。

イ 水道用水供給条例 3条の定め

参加人は、水道用水供給の対価として構成団体から給水料金（地方公営企業法 21条1項）を徴収するが、その給水料金について、参加人が定める水道用水供給条例（昭和48年神奈川県内広域水道企業団条例第1号。以下「供給条例」という。）3条には、以下のような定めがあり、直営事業に係る給水料金には同条1項が、寒川事業に係る給水料金には同条2項が、それぞれ適用される。（丙22）

(ア) 1項

給水料金は、基本料金と使用料金の2つに区分する。基本料金は、構成団体と協議して定めた水量を基本水量とし、当該基本水量に1m³当たりの基本料金の単価(40.5円)を乗じて得た額に消費税相当額を加えた額とする(1号)。使用料金は、構成団体が使用した水量(使用水量)に1m³当たりの使用料金の単価(12.5円)を乗じて得た額に消費税相当額を加えた額とする(2号)。

(イ) 2項

1項の規定にかかわらず、寒川取水地点からの取水による給水料金については、基本料金と使用料金の2つに区分し、基本料金は、構成団体と協議して定めた水量を基本水量とし、当該基本水量に1m³当たりの基本料金の単価(22.3円)を乗じて得た額に消費税相当額を加えた額とし(1号)、使用料金は、構成団体が使用した水量(使用水量)に1m³当たりの使用料金の単価(県が17.3円、横浜市及び横須賀市が17.5円)を乗じて得た額に消費税相当額を加えた額とする(2号)。

ウ 本件協定の締結

参加人と4構成団体は、平成23年3月30日付けて「水道用水供給条例第3条に規定する基本水量に関する協定書」により、下記(ア)ないし(ウ)の内容の本件協定を締結した(川崎市については、被告が同市を代表して本件協定を締結した。)。(丙24)

本件協定が定める下記(ア)の直営事業の基本水量は、創設事業と相模川水系建設事

業（第1期）の2つの事業の各構成団体の配分水量を通算した水量となっており、各構成団体はその基本水量の割合に応じて、直営事業全体の固定費を負担する（基本料金を支払う）ことになる。（丙29）

(ア) 供給条例3条1項1号に規定する基本水量（1日当たり）

県	66万9400m ³
横浜市	78万4500m ³
川崎市	50万5600m ³
横須賀市	7万2800m ³
計	203万2300m ³

(イ) 供給条例3条2項1号に規定する基本水量（1日当たり）

県	31万8500m ³
横浜市	24万2300m ³
横須賀市	3万7300m ³
計	5.9万8100m ³

(ウ) 有効期間

本件協定の有効期間は、平成23年4月1日から平成28年3月31日までとする。

エ 構成団体別の使用水量と受水単価等

供給条例3条及び本件協定の適用を前提とした、平成23年度（同年4月から平成24年3月まで）及び平成24年度（同年4月から平成25年3月まで）における構成団体別の給水料金単価、基本水量、年間使用水量、年間給水料金、受水単価等は、別紙「構成団体別・使用水量と受水単価（平成23・24年度決算）」に記載のとおりである。（丙72）

オ 被告による参加人に対する給水料金（基本料金）の支出

被告は、平成23年4月1日以降、川崎市の水道事業の管理者として、供給条例3条及び本件協定に基づき、参加人に対する給水料金の支出を毎月行っている。本

件協定が最初に適用される年度である平成23年度においては、参加人に対し、基本料金74億9450万8800円（基本水量50万5600m³/日×366日×40.5円。税抜き）及び使用料金8億7076万7498円（年間使用水量6966万1400m³×12.5円。税抜き）を支払っている（同年度の税込みの基本料金の支払額は、78億6923万4240円である。）。（丙72, 100）

被告は、基本料金については、平成23年4月1日から平成26年3月31日までの分として、別紙請求一覧表記載のとおり合計235億6470万1440円を参加人に対して支出している。

（5）監査請求と本件訴えの提起等

原告は、平成23年10月31日、川崎市監査委員に対し、参加人の給水料金の使用水量当たりの単価が他の構成団体と比較して川崎市のみ極めて割高であるのは、川崎市と参加人とで合意した基本水量が実績（使用水量）と比較して過大なものになっているからであるなどとして、基本水量を使用水量との比率において他の構成団体と同程度になるように、川崎市と参加人との間の協定を改定することを関係職員に勧告することを求めて、監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした。

（甲10）

しかし、川崎市監査委員は、同年12月27日、原告に対し、本件監査請求を棄却する旨を通知したので、原告は、平成24年1月26日、本件訴えを提起した。

原告は、本件訴えを提起した当初は、被告に対し、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、参加人に対する基本料金の支出の差止めのみを求めていたが（以下「本件差止請求」という。），平成24年10月10日、同項4号に基づき、被告が参加人に対して平成23年4月1日から平成24年3月31日までの分として支出した基本料金につき参加人に対する不当利得返還等請求をすることを求める訴えの追加的変更を申し立てた（不当利得返還等請求を求める範囲は、最終的に、被告が平成26年3月31日まで支出した基本料金にまで拡張された。以下、これを「本件4号請求」という。）

なお、原告は、平成26年9月26日、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき本件協定締結時及びその後に被告の地位にあった個人3人に対する損害賠償請求を求める訴えの追加的変更も申し立てたが、当裁判所は、同年12月10日、著しく訴訟手続を遅滞させることになるとしてこれを許さない旨の決定をした。

3 争点

- (1) 本件訴えが監査請求前置の要件を欠くか否か
- (2) 本件4号請求が出訴期間を遵守したものか否か
- (3) 本件協定が地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に違反して無効であるか否か
- (4) 本件協定が地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序に違反して無効であるか否か

4 争点についての当事者の主張

- (1) 本件訴えが監査請求前置の要件を欠くか否か（争点(1)）について
(被告の主張)

原告が本件監査請求で求めていたのは、川崎市と参加人との間で合意した基本水量を使用水量との比率において他の構成団体と同程度になるように協定を改定することであったから、本件監査請求の対象は契約の締結であった。ところが、本件訴えでは本件協定に基づく料金支払の差止めを求めており、その対象は契約の履行（債務の履行）である。したがって、本件監査請求と本件訴えでは、対象とする財務会計上の行為が異なっており、本件訴えは、監査請求前置の要件を満たさない。

(原告の主張)

原告が本件監査請求で対象とした財務会計上の行為は、平成23年3月30日付けの本件協定の締結であり、原告は、本件訴えにおいても、本件協定が違法無効であることを主張して、本件協定に基づく債務の履行（基本料金の支出）の差止めを求めているのであるから、対象とする財務会計上の行為に変わりはない。

(2) 本件4号請求が出訴期間を遵守したものか否か（争点(2))について
(参加人の主張)

本件訴えのうち、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告が参加人に対して支出した基本料金につき参加人に対する不当利得返還等請求をすることを求める部分（本件4号請求）については、平成24年10月10日に訴えの追加的変更の申立てがされたものであって、当該申立て時点において既に出訴期間（監査結果が原告に通知された平成23年12月27日から30日以内。同条2項1号）を経過している。

なるほど、同条1項1号に基づく基本料金の支出の差止請求（本件差止請求）が係属した後に被告が基本料金を支出すれば、当該支出部分について不当利得返還等請求をすることを求められることは被告にも当然予測できるから、本件差止請求係属後の被告が支出した基本料金に係る本件4号請求については、出訴期間を遵守したものとみて特段の問題はない。しかし、本件差止請求係属前に被告が支出した基本料金の部分については、そのような事情はないから、当該部分に係る本件4号請求の追加は、出訴期間を超過した不適法なものというべきである。

したがって、本件4号請求のうち、被告に対して訴状が送達された日（平成24年2月24日）より前に被告が支出した基本料金に係る部分（別紙請求一覧表の番号1ないし9の支出に係る部分）は、不適法として却下されるべきである。

(3) 本件協定が地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に違反して無効であるか否か（争点(3))について

(原告の主張)

ア 参加人の給水料金に対する法的規律

参加人の営む水道用水供給事業には、地方公営企業法が適用されるから、参加人の構成団体に対する給水料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ、能率的な経営の下における適正な原価を基礎としなければならない（同法21条2項）。

また、水道法14条2項1号は、水道事業者の定める水道料金が能率的な経営の下

における適正な原価に照らし公正妥当なものであることを要求しているところ、水道用水供給事業は水道事業の機能の一部を代替するものであるから、水道料金についての同号は水道用水供給料金についても妥当する。

下記イないしエのとおり、本件協定により定まる基本料金（基本水量）は、適正な原価を基礎にしたものとはいえず、また、合理的な理由なくして特定の構成団体である川崎市の料金を著しく高くするもので公正妥当なものとはいえないから、地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に反して違法というべきである。

イ 基本料金の大半を経営上の必要がない相模川水系建設事業（第1期）の経費が占めているから、参加人の基本料金は、適正な原価を基礎としたものとはいえないこと

参加人は、創設事業に係る企業債については、平成21年度に全額の償還を終えているから、それ以降の企業債の償還は全て相模川水系建設事業（第1期）に係るものであるところ、平成23年度の企業債の元利償還金は約269億円であり、参加人の給水料金収入約426億円の約6割に当たる。

ところが、県内の水需要は平成4年以降、宮ヶ瀬ダムの本格稼働（平成13年）後も減少し続けており、近年の参加人の1日最大供給水量実績（平成23年度は167万3640m³）は、創設事業の供給可能水量（145万4800m³/日）と寒川事業の供給可能水量（62万0100m³/日）の合計207万4900m³/日を大きく下回っているから、相模川水系建設事業（第1期）が、過大な需要予測に基づく過剰投資であり、将来にわたって不要な余剰資産であることは明らかである。

かかる余剰資産のコストは、各構成団体が水源別の配分水量に比例して一般会計繰出金を拠出することによって処理すべきである。それにもかかわらず、本件協定が定める基本料金（基本水量）は、これを原価に含めて給水料金に転嫁するものであって、適正な原価を基礎としたものとはいえないから、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号に反し許されない。

ウ 創設事業と相模川水系建設事業（第1期）の固定費を通算し、両事業の配分

水量を通算した基本水量の割合で各構成団体に固定費（基本料金）を負担させること（直営事業について統一料金とすること）は、川崎市にのみ不利益を強いる不合理なものであること

(ア) 参加人の給水料金のうち、基本料金は参加人が支出する固定費に、使用料金は参加人が支出する変動費に対応するものとされている。

直営事業の固定費の主な発生原因は、創設事業と相模川水系建設事業（第1期）の各事業費の過半を構成する企業債の償還費用であるところ、創設事業の企業債（元本額2499億6900万円）は平成21年度までに全額償還済みであり、平成22年度以降は、相模川水系建設事業（第1期）の企業債（元本3854億8933万5000円）のみが未償還となっているから、平成22年度以降の直営事業の固定費の発生原因は、事実上、相模川水系建設事業（第1期）に限られている。

そして、酒匂川を水源とする創設事業における各構成団体の配分水量（合計水量145万4800m³/日）の割合は、県26.0%（37万8200m³/日）、横浜市38.7%（56万2800m³/日）、川崎市34.0%（49万5200m³/日）、横須賀市1.3%（1万8600m³/日）とされているのに対し、相模川を水源とする相模川水系建設事業（第1期）における各構成団体の配分水量（合計水量57万7500m³/日）の割合は、県50.4%（29万1200m³/日）、横浜市38.4%（22万1700m³/日）、川崎市1.8%（1万0400m³/日）、横須賀市9.4%（5万4200m³/日）とされている。そうすると、直営事業の固定費の発生原因が、事実上、相模川水系建設事業（第1期）に限られた後である本件協定の対象期間（平成23年度ないし平成27年度）においては、本来であれば、川崎市が直営事業の固定費を負担すべき割合は、相模川水系建設事業（第1期）の配分水量の割合である1.8%とすべきであり、参加人が直営事業について徴収する年間基本料金総額約315億4500万円（消費税率が5%である場合）のうち、川崎市の負担は年間約5億6800万円にとどまるべきものである。

ところが、実際には、本件協定は、創設事業と相模川水系建設事業（第1期）の

2つの事業の配分水量を通算した水量を基本水量とし、各構成団体はその基本水量の割合に応じて、直営事業全体の固定費を負担する（基本料金が計算される）ため、川崎市は、本来負担すべき年間約5億6800万円の10数倍に当たる約78億4800万円の基本料金の支払を強いられることになって不利益を被る反面、他の参加人の構成団体が利益を得ることになる。

創設事業と相模川水系建設事業（第1期）とは、水系が異なる上、事業化の時期も投下資本の額も配分水量比も異なるのであるから、両事業の固定費を通算し、両事業の配分水量を通算した基本水量の割合で各構成団体に固定費を負担させること、すなわち両事業を統一料金として固定費を回収することは、川崎市にとってのみ不利益を強いるものであり、原価の配分が公平に行われておらず、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号に反する。相模川水系建設事業（第1期）の固定費の配分は、同事業の配分水量の割合を基本にすべきである。

(イ) 被告及び参加人は、酒匂川水系（創設事業）と相模川水系（相模川水系建設事業（第1期））とが一体運用がされていることをもって両事業の統一料金を正当化するが、実際には専ら相模川水系から酒匂川水系に導水がされているにすぎず、その逆はほぼ皆無であるし、一体運用を理由にするのであれば、同じ宮ヶ瀬ダムの開発水を利用している相模川水系建設事業（第1期）と寒川事業こそ統一料金とならなければ整合しない。

加えて、被告及び参加人は、その料金体系が構成団体によって合意されていたものと強調するが、川崎市は過重な負担となる同制度に一貫して反対の意思を表明していたのである。

したがって、直営事業を統一料金として川崎市にのみ不利益を与えることを正当化する理由はない。

エ 寒川事業だけを統一料金から除外することは川崎市のみに不利益を強いる不合理なものであること

(ア) 参加人は、川崎市が参加していない寒川事業だけは、これが宮ヶ瀬ダム開発

水を利用する事業であるにもかかわらず、直営事業である創設事業及び相模川水系建設事業（第1期）と通算する統一料金とせず、低廉な給水料金を設定している。仮に、広域水道の理念に基づき水系を問わない統一料金制度が採られるべきであるならば、創設事業及び相模川水系建設事業（第1期）に寒川事業も加えて基本料金を定めるべきであり、これら3事業の基本水量を通算した場合には、寒川事業が参加していない川崎市の受水割合は24.9%から19%（50万5600m³/263万0400m³/日）に減少し、基本料金単価も低下するから、川崎市の基本料金の負担は軽減されるはずであるのに、参加人は、寒川事業を合理的な理由なく統一料金から除外し、川崎市のみに不利益を強いているものであり、原価の配分が公平に行われておらず、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号に反する。

(イ) 被告及び参加人は、寒川事業が暫定事業であり、直営事業とは受水者も原価構成も異なるから、直営事業と統一料金としないことが合理的であると主張する。しかし、相模川水系建設事業の第2期事業が実施される目処はないから、寒川事業は、実際には暫定事業ではない。受水者や原価構成が異なることが統一料金の例外の理由になるのであれば、川崎市は相模川水系建設事業（第1期）からは原則として受水しないし、企業債の償還が終了した創設事業とこれが残る相模川水系建設事業（第1期）とは原価構成も異なるから、直営事業も統一料金とすべきでない。

また、川崎市以外の3構成団体は宮ヶ瀬ダム関連費用の一部を基本料金として負担しているが、寒川事業は宮ヶ瀬ダムの開発がなければ受水できない以上、寒川事業が利用する水量割合（51.29%）に応じた費用ではなく、同ダム水源関連費用の全体を対象として負担すべきであるし、使用料金が業務委託料と同額であることも不合理である。また、川崎市は寒川事業を統一料金化しないことに一貫して異議を唱えてきており、寒川事業の料金制度が参加人と構成団体の慎重な協議の上で合意されたという事実はない。

（被告及び参加人の反論）

ア 相模川水系建設事業（第1期）は参加人が構成団体の需要に応じて水道用水

を供給する上で必要な事業であること

相模川水系建設事業は、県内の水需要が増大を続ける状況下で、4構成団体が算出した需要予測値から各自の自己水源量を差し引いた計画受水量の総和に基づいて計画されたものである。宮ヶ瀬ダム本体工事は、昭和62年に着工されたが、同年度の県内人口の伸び率は7.7%，同年度の参加人による1日平均給水量の伸び率（5年前と比較したもの）は10%と、県内人口も水需要も依然増加傾向にあり、安定的な水道水源を確保するため、宮ヶ瀬ダムを水源とする相模川水系建設事業（第1期）を推進する必要があった。平成7年以降、県内人口は増加しているのに参加人の給水量は漸減傾向にあるが、それは経済活動の停滞や節水機器の普及等、相模川水系建設事業（第1期）の計画及び着工時点では予見できなかった情勢変化によるものである。また、宮ヶ瀬ダムの本格運用が開始される平成13年までは、相模川水系が渇水状況を呈したために参加人が酒匂川水系から振替給水を行った事例や給水制限に至った事例があったのに、近時はそのような事例が生じていないことに照らしても、同事業の計画及び建設は妥当なものである。過大な水需要予測に基づく過剰投資であったとする原告の主張は失当である。

イ 直営事業を統一料金とすることに合理的な理由があること

昭和40年代以降、国は、①地域全体で水を公平に配分し有効利用すること、②地域全体で施設を合理的に整備して建設費の高騰を抑制すること、③料金格差を緩和すること等を目的として水道広域化を推進し、参加人は、広域的な水道用水供給事業を行うために昭和44年に設立された。

直営事業では、創設事業と相模川水系建設事業（第1期）の施設は相互に接続され、いずれの水源からも全ての給水地点に送水することができ、参加人は、2つの水源の水と直営事業の施設全体を組み合わせた一体運用を行っている。これにより、参加人は、各構成団体に対し、2水系の配分水量を通算した水量の範囲内で供給することが可能となり、各構成団体は、2水系の双方又は一方から、通算した水量の範囲内で供給を受けることができる。2つの事業（2水系）のいずれかが事故等の

ために配分水量を下回った取水しかできないときも、各構成団体は通算した水量の割合で受水することができる。なお、現在、相模川水系から酒匂川水系への導水実績が多く、逆の導水実績が限定的であるのは、導水エネルギーを考慮した水運用を行っているためであり、相模川水系で事故等が発生した場合には酒匂川水系から導水が行われる。このような一体運用は、広域水道の理念に合致する。

また、参加人の設立前から県内の水道事業者は相互に協力して水源開発を行ってきた。川崎市も、県、横浜市及び横須賀市の協力を得て、①昭和39年に配分が可能になった相模川総合開発事業（城山ダム）の38万8000m³/日のうち20万m³/日の優先配分を受けたこと、②その後、相模川高度利用事業に参画した場合に、寒川取水堰から川崎市の浄水場までの遠距離導水施設等を設置する負担が考慮され、同事業で予定されていた配分水量を酒匂川総合開発事業（創設事業）からの配分に変更できたこと、①の優先配分のために相模川水系建設事業（第1期）で新たに確保すべき水量が少なく済んだこと等の経緯がある。

以上のとおり、直営事業の統一料金制は、広域水道の理念、歴史的経緯、構成団体間の協力等を背景に、2つの水系及び施設の一体運用による供給体制を前として、参加人と構成団体との慎重な協議の上で合意されたものであり、合理的な理由がある。

ウ 寒川事業の料金を直営事業と統一料金にしないことが合理的であること

寒川事業は、暫定的な事業であり、直営事業とは受水者も原価構成も異なっており、広域水道の理念は、こうした実態を度外視して統一料金にすることを意味しない。すなわち、寒川事業は、相模大堰からの取水により宮ヶ瀬ダム開発水の全量の水道用水供給が可能になるまでの間に行う暫定的なものである。また、寒川事業の受水者は、県、横浜市及び横須賀市ののみであり川崎市は受水していない上、寒川事業では、県、横浜市及び横須賀市が建設し所有する既存の寒川取水施設等をそのまま活用して、参加人はその施設整備を行っていないため、寒川事業の料金原価には、取水・導水・浄水・送水の施設整備費が含まれない。加えて、直営事業では酒匂川・

相模川両水系の施設を相互に利用して水道用水の供給をしているが、寒川事業は相模川水系建設事業（第1期）と同じ宮ヶ瀬ダム開発水を利用しているものの、それぞれの取水権に基づきその範囲でそれぞれが取水しているだけで、相互に取水量を調整したり、施設を相互に利用して供給したりする関係にはない。

以上のとおり、直営事業を統一料金制とし、寒川事業を統一料金制から除外している参加人の料金制度の原価の配分は、適正・公平なものである。

(4) 本件協定が地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序に違反して無効であるか否か（争点(4)）について

（原告の主張）

ア 川崎市は、参加人から用水供給を受ける4構成団体の中で桁外れに高い用水料金を支払ってきている。参加人からの1m³当たりの料金単価（直営事業と寒川事業の合算）は、平成12年当時、横須賀市が54.4円であったのに対し、川崎市は246.8円とその4.5倍であったし、平成21年当時も、最も安い横浜市は65.1円であったのに対し、川崎市は125.0円であって、なお、1.9倍の格差が存在する。

他方、川崎市は、自己水源は豊富であり、その水道事業に参加人からの受水を必要としていない。すなわち、川崎市における実績1日最大配水量は約53万m³（平成21年）であり、水需要のピークとなる平成27年の1日最大配水量は約62.6万m³になると予測されるところ、川崎市の自己水源からの水道用水の取水量は、相模川水系の沼本取水口が65.2万m³/日、多摩地区地下水が10万m³/日の合計75.2万m³/日であるから、このうち沼本取水口から取水して東京都に臨時分水している23万m³/日を打ち切れば、自己水源のみで川崎市民の水需要を賄うことができる上、自己水源である多摩地区地下水の単価は36.8円/m³（平成21年）であり、同時期の参加人からの受水単価125.0円と比べても安価である。また、参加人からの受水は、酒匂川下流の飯泉取水堰から日本有数の活断層である神縄・国府津-松田断層を横断して50km以上離れた西長沢浄水場まで導水されて

おり、川崎市内の自己水源と比較して震災リスクが高い。加えて、全国的に水道広域化のリスクが認識され、自己水源の活用が趨勢となっている。このような状況において、川崎市は、参加人の料金制度が過重な負担を課しているため、自己水源である潮見台浄水場を平成23年度末に、生田浄水場を平成27年度末に廃止して、参加人への依存度を高めて受水単価を下げようとしているのであって、参加人の不合理な給水料金により甚大な不利益を被っている。

イ 地方自治体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならず（地方自治法2条14項），その経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならない（地方財政法4条1項）。また、地方自治体は、法令に違反してその事務を処理してはならない（地方自治法2条16項）。

地方自治体間の契約が法令に違反した場合には無効となるべきところ（地方自治法2条16項，17項），参加人の給水料金（基本料金）を定める本件協定は、上記(3)の（原告の主張）のとおり、川崎市と他の構成団体との間の桁外れの料金格差を正当化する合理性を有しないものであるから、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反して無効である。また、参加人の内部関係において、多数派（県、横浜市及び横須賀市）が少数派（川崎市）の不利益において利益を貪ることは許されず、水源の如何を問わず基本料金を同一とする本件協定は、地方財政法4条の5，28条の2にも違反し、無効である。加えて、上記の各規定は公の秩序を構成するから、本件協定は、民法90条にも違反して無効である。

（被告及び参加人の反論）

4構成団体の料金負担の状況を、基本料金と使用料金の合計を使用水量で除した額（受水単価。税抜き）で見ると、平成23年度の川崎市の受水単価は120.08円／m³であり、4構成団体の平均の受水単価（直営事業と寒川事業を通算）である77.79円／m³よりも高いが、この程度の単価の相違を持って不当な格差とはいえないし、平成23年度末に川崎市が潮見台浄水場を廃止し参加人からの受水量

を増加させたことにより、平成24年度の川崎市の受水単価は71.22円／m³となっており、4構成団体の平均の受水単価である72.59円／m³よりも安くなっており、今後も不当な料金格差が生じる見込みもない。

また、川崎市が自己水源を廃止することの当否は水道行政上の政策判断に属する事柄であって住民訴訟で違法を争えるものではないし、震災リスクについては、参加人においても、神縄・国府津一松田断層帯地震等を想定した上で耐震化対策を進め、構成団体と協力して緊急時の安定給水体制を強化している。

したがって、本件協定が地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序に違反しているということはない。また、本件協定が違法無効となるのは、川崎市において本件協定を締結することができない事由があることが何人にも明らかであるとか、相手方である他の構成団体及び参加人においてその事由を知り又は知り得たという事情がある場合に限られると解されるが、参加人の料金制度は参加人と構成団体が折衝を重ねて合意を形成し、条例化しているのであって、上記のような事情があると言えないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 本件訴えの適法性について

(1) 争点(1)（本件訴えが監査請求前置の要件を欠くか否か）について

被告は、原告が本件監査請求で求めていたのは、川崎市と参加人との間で基本水量を定めた協定を改定することであって、その対象は契約の締結であったが、本件訴えでは本件協定に基づく料金支払の差止めを求め、その対象は契約の履行（債務の履行）であるから、対象とする財務会計上の行為が異なり、本件訴えは、監査請求前置の要件を欠く旨主張する。

しかし、住民は、監査請求をする際、監査の対象である財務会計上の行為又は怠る事実を特定して必要な措置を講ずべきことを請求すれば足り、措置の内容を具体的に明示することは必須ではないのであるから、住民訴訟においては、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実について監査請求を経ていると認められる限り、

監査請求において求められた具体的措置の内容と異なる請求をすることも許されるものと解される（最高裁平成10年7月3日第二小法廷判決・裁判集民事189号1頁参照）。

本件監査請求は、求めていた措置は基本水量についての参加人と川崎市との間の合意（協定）の改定であったとしても、その監査請求書（甲10）の記載に照らせば、参加人の給水料金（基本料金）の算定の基礎となるべき基本水量についての参加人と川崎市との間の合意（協定）の締結及びその履行という財務会計上の行為を対象として、その違法不当を主張していたことが明らかというべきである。（本件監査請求書（甲10）には、平成23年3月30日付け「水道用水供給事業の実施に関する協定書の一部を改正する協定書」（甲8）に定める期間別供給水量の合意を監査請求の対象としているかのような記載もあるが、請求の理由の記載を検討すれば、本件監査請求が、当初から、基本水量についての合意、すなわち、同年3月30日付け「水道用水供給条例第3条に規定する基本水量に関する協定書」による協定（本件協定）の締結及びその履行という財務会計上の行為を対象として、その違法不当を主張していたものと認めることができる。）

そして、本件訴えも、本件監査請求と同様に、基本水量についての合意、すなわち、本件協定の締結及びその履行を違法な財務会計行為として主張した上で、本件協定が違法無効であるとしてこれに基づく基本料金の支出の差止めを求めているものである。

そうすると、原告は、本件訴えで対象とする財務会計上の行為である本件協定の締結及びその履行という財務会計上の行為について監査請求を経ていると認められ、本件監査請求で求めた措置の内容と本件訴えに係る請求が異なるからといって、本件訴えが監査請求前置の要件に欠けるということはできない。被告の上記主張は、採用することができない。

（なお、原告は、訴状記載の請求の趣旨において、差止めの対象を、平成23年3月30日付け「水道用水供給事業の実施に関する協定書の一部を改正する協定書」

に基づく基本料金の支払と特定していた。しかし、原告が、本件訴えの当初から、基本水量についての合意、すなわち、本件協定の締結を違法な財務会計行為として、これに基づく基本料金の差止めを求めていたものであることは、その主張内容から明らかであって、第4回口頭弁論で陳述された原告準備書面(4)によって、その旨訂正されている。)。

(2) 争点(2) (本件4号請求が出訴期間を遵守したものか否か)について

参加人は、原告が訴えの変更により追加した、本件4号請求のうち、被告に対して訴状が送達された日（平成24年2月24日）より前に被告が支出した基本料金に係る部分（別紙請求一覧表の番号1ないし9の支出に係る部分）については、出訴期間を徒過した不適法なものである旨主張する。

訴えの変更は、変更後の新請求については新たな訴えの提起にほかならないから、出訴期間の制限がある場合には、特別の規定のない限り、出訴期間の遵守の有無は、変更前後の請求の間に訴訟物の同一性が認められるとき、又は両者の間に存する関係から、変更後の新請求に係る訴えを当初の訴えの提起の時に提起されたものと同視し、出訴期間の遵守において欠けるところがないと解すべき特段の事情があるときを除き、訴えの変更の時を基準としてこれを決しなければならない（民事訴訟法147条。最高裁昭和61年2月24日第二小法廷判決・民集40巻1号69頁参照）。

原告が、本件4号請求を追加したのは平成24年10月10日であって、原告に対して本件監査請求の結果の通知があった平成23年12月27日から30日以内という出訴期間（地方自治法242条の2第2項1号）を経過した後であり、また、本件差止請求と本件4号請求とでは訴訟物が同一であることができないから、本件4号請求につき出訴期間の遵守があったというためには、上記の特段の事情の存在が肯定されなければならない。

なるほど、本件差止請求を内容とする本件訴えの提起により、当該訴え提起時（平成24年1月26日）以降の本件協定の履行としての基本料金の支出を争う原告の

意思是表明されており、本件訴えの係属中に差止対象である支出がされたならば当該支出に係る金員の返還請求をすることを被告に求めることは、訴え提起時から当然に想定された行動ということができる上、本件訴えの提起時点で支出されていなかつた基本料金については、その時点では返還請求を求めるることはできなかつたのであるから、本件4号請求のうち、本件訴えの提起時までに被告が支出していなかつた基本料金に係る部分（別紙請求一覧表の番号9ないし36の支出に係る部分。なお、番号9の支出日は本件訴えの提起日と同日であるが、当該支出を本件訴え提起時に把握して返還請求を求めるることはできなかつたというべきである。）については、本件訴えの提起の時に提起されたものと同視し、出訴期間の遵守において欠けるところがないと解すべき特段の事情があるというべきである。

しかし、本件4号請求のうち、本件訴えの提起時までに被告が既に支出していた基本料金に係る部分（別紙請求一覧表の番号1ないし8の支出に係る部分）については、本件訴え提起の時点からその返還請求を求めることが可能であったのであるから、上記の特段の事情があるとは認められない。

したがって、本件4号請求のうち、本件訴えが提起された日（平成24年1月26日）より前に被告が支出した基本料金（別紙請求一覧表の番号1ないし8の支出）に係る部分については、出訴期間を徒過した不適法なものであって、却下を免れない。

（3）本件差止請求に係る部分の訴えの利益の有無について（職権判断）

原告は、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、被告に対し、参加人に対する本件協定に基づく基本料金の支出の差止めを求めているところ、同号に規定する執行機関等に対する行為の差止めを求める訴えは、その性質上、差止めの対象となる行為が完了した場合には、訴えの利益を欠き、不適法になると解されるから、本件訴えのうち、本件口頭弁論終結日である平成27年5月20日までにされた被告の参加人に対する基本料金の支出の差止めを求める部分は、訴えの利益を欠き、不適法であって却下を免れない。

2 争点(3)（本件協定が地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に違反して無効であるか否か）について

(1)ア 原告は、基本料金の大半を経営上の必要がない相模川水系建設事業（第1期）の経費が占めているから、参加人の基本料金は適正な原価を基礎としたものとはいはず、地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に違反する旨主張する。

イ そこで検討するに、前提事実に後掲の証拠及び弁論の全趣旨を併せれば、相模川水系建設事業（第1期）の実施に至った経緯等については、以下の事実が認められる。

(ア) 県内の水源開発は、相模川河水統制事業（相模川上流に相模ダムを建設し、県、横浜市、川崎市に分水するもの。昭和22年完成），相模川総合開発事業（相模川に城山ダムを建設し、県及び川崎市が同ダムに隣接する津久井分水池から取水し、県、横浜市及び横須賀市が相模川下流の寒川に共同で寒川取水堰等を築造して取水するもの。昭和30年代実施）に引き続いて、相模川高度利用事業（相模川総合開発事業によって建設された寒川取水堰に改良を加えるなどして日量約100万m³の確保を図るもの。昭和45年着工），酒匂川総合開発に係る参加人の創設事業（酒匂川上流に三保ダムを建設し、下流の飯泉に取水堰を設け、伊勢原・相模原・西長沢の3浄水場を設けるなどして、県、横浜市、川崎市、横須賀市に水道用水を供給しようとするもの。昭和44年着工）が行われてきた。（丙5）

しかし、県は、昭和44年策定の第三次総合計画において、相模川高度利用、酒匂川総合開発等の県内水資源の開発事業を達成したとしても、水資源が不足するおそれがあり、将来の水資源確保については利根川水系等県外からの水資源の導入を考えざるを得ないとし、昭和48年策定の新総合計画においても、酒匂川開発による新規利水量をもってしても数年後には需要を満たすことができなくなるので、国が進める宮ヶ瀬ダムの建設促進を図り、日量130万m³の新規水源を確保するとともに、同ダム以後の水源対策として、県外水資源の導入について国等に強力に要望

するとした。 (丙9, 11)

(イ) 参加人と4構成団体(県、横浜市、川崎市及び横須賀市)とは、昭和50年11月に、宮ヶ瀬ダムにより開発される水量(日量130万m³)について、ダム使用権者を参加人とすること及び開発水量の暫定配分について合意し、昭和54年12月に、4構成団体の水需要予測に基づいて、参加人が4構成団体に将来供給すべき水道用水供給量を合計120万9000m³/日とすることで合意した(相模川水系建設事業)。しかし、相模川水系建設事業は、長期にわたる工事が予想されたことから、参加人は、同事業の全体給水量の約半量を供給する相模川水系建設事業(第1期)計画を策定し、昭和55年3月水道法30条に基づく厚生大臣の事業の変更認可を得てこれに着手した。(丙5, 8)

(ウ) 宮ヶ瀬ダム本体建設工事が着手された昭和62年時点で、県内人口の伸び率(5年前との比較)は7.7%, 参加人の給水対象区域内の1日平均給水量の伸び率(5年前との比較)は10%となっており、その当時でも、県内人口と県内水需要はなお増加傾向にあった。他方、当時の県内の保有水源(暫定水利権であった相模川高度利用事業分は除く。)は約449万3000m³/日であったのに対し、同年度の1日最大取水量は407万9000m³であり、いずれは水需要が保有水源を上回るものと予測される状況であった(現に平成4年度は1日最大取水量が456万3000m³となり、県内保有水源を上回った。) (丙48ないし50)

(エ) 昭和53年から平成9年(相模川水系建設事業(第1期)による一部給水が開始される前年)までの間に、相模川水系(相模ダム、城山ダム)の貯水量が減少して渇水状況を呈したため、構成団体の相模川水系の取水量減少相当分を、創設事業により酒匂川水系に水源を有していた参加人から構成団体への給水量の增量により対処する振替給水をした事例は13回あり、うち、平成8年には参加人からの振替給水を受けても、4構成団体は最大10%の給水制限を実施しなければならない事態となった。他方、宮ヶ瀬ダムが完成し本格運用が開始された平成13年度以降は、県内で渇水は生じておらず、国土交通省によれば、仮に宮ヶ瀬ダムがなかった

とすると、平成8年の例に照らせば、平成16年及び平成20年には相模ダム、城山ダムの貯水量が減少して給水制限が実施されることになったものと推定されている。（丙5、51、53、54）

ウ 上記イに認定した、相模川水系建設事業（第1期）の計画及び実施に至る経緯（ア）、（イ））、当時の県内人口や水需要の傾向（ウ）、同事業に係る給水が開始されるまでの需給状況（エ）に照らせば、同事業は、その計画策定当時はもちろん、その後においても、過大な水需要予測に基づく過剰投資でありその必要性がなかつたものであるということはできない。

しかも、証拠（丙18、72）及び弁論の全趣旨によれば、参加人の構成団体に対する給水量及び構成団体給水量に占める参加人からの受水割合は、創設事業による全部給水が開始した昭和54年に給水量が年間2億m³に達して受水割合は20%を超え、相模川水系建設事業（第1期）による一部給水の開始（平成10年度）、宮ヶ瀬ダムの完成（平成12年度）、宮ヶ瀬ダムの開発水を利用した寒川事業による給水開始（平成13年度）、相模川水系建設事業（第1期）による全量給水開始（平成18年度）等を経て、平成23年度には、給水量が年間5億4714万m³、受水割合が約53%に達していると認められるのである。そうすると、構成団体に対する水道用水供給事業を經營する参加人にとって、相模川水系建設事業（第1期）が根幹事業の1つであることは明らかであり、經營上必要性のない事業であるとはいうことができない。

エ(ア) 原告は、県内の水需要は減少し続けており、近年の参加人の一日最大供給水量実績（平成23年度167万3640m³）は、創設事業の供給可能水量（同145万4800m³）と寒川事業の供給可能水量（同62万0100m³）を大きく下回っているから、相模川水系建設事業（第1期）は将来にわたって不要な事業である旨主張する。

なるほど、前提事実(2)に証拠（甲19）を併せれば、平成20年度ないし平成23年度の参加人の一日最大供給水量実績は160万m³ないし174万m³であって、

創設事業の1日供給可能水量（同145万4800m³）と寒川事業の1日供給可能水量（同62万0100m³）の合計207万4900m³を下回っていることが認められる。

しかし、寒川事業は、相模川水系建設事業の第2期事業分の宮ヶ瀬ダムの開発水のうち、3構成団体（県、横浜市及び横須賀市）の配分水量に相当する66万6800m³/日を水源としているから（前提事実(2)イ），宮ヶ瀬ダムのダム使用権者となった参加人が、宮ヶ瀬ダムの建設費の62%をダム負担金（約2484億円）として負担し、取水、導水、浄水及び送水のための各施設を建設した相模川水系建設事業（第1期）を実施したこと（前提事実(2)ア(イ)）が、寒川事業を実施する前提となるのであって、創設事業と寒川事業があれば、相模川水系建設事業（第1期）は不要な事業であるとする原告の主張は、その前提を欠き失当である。

(イ) また、原告は、相模川水系建設事業（第1期）は、過剰投資による余剰資産であるから、参加人が原価に含めて給水料金に転嫁することは許されず、各構成団体が一般会計繰出金を拠出して処理すべきであるとも主張する。しかし、相模川水系建設事業（第1期）が参加人にとっての余剰資産であるということができないことは、上記に説示したところから明らかであって、地方公営企業は、その経費は原則として当該企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないとされているのであるから（地方公営企業法17条の2第2項），参加人がこれを原価に含めて給水料金を定めることは何ら不当ではなく、原告の上記主張は、その前提を欠き、採用することができない。

オ 以上によれば、参加人の基本料金の大半を経営上の必要がない相模川水系建設事業（第1期）の経費が占めているから、当該基本料金は、適正な原価を基礎としたものとはいえないとして、地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に違反する旨の原告の主張には理由がない。

(2)ア 原告は、創設事業と相模川水系建設事業（第1期）の固定費を通算し、両事業の配分水量を通算した基本水量の割合で各構成団体に固定費（基本料金）を負

担させること（直営事業について統一料金とすること）は、川崎市にのみ不利益を強いる不合理なものであるから、地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に反して違法である旨主張する。

イ そこで検討するに、前提事実に後掲の証拠及び弁論の全趣旨を併せれば、以下の事実が認められる。

(ア) 広域水道の理念ないし水道の広域化について

我が国では昭和30年代に入り、大都市での水道需要の急増による水不足や水道料金の上昇が問題となっていた。公害審議会は、昭和41年、厚生大臣に対し、「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式に関する答申」を提出し、市町村営の経営方式は、重複投資になる場合が多く施設の建設費に無駄を生じる、水道用水を相互に融通し得ない、水道料金に格差が生じる等の問題点を指摘し、これらの問題に対応するために水道の広域化が有効であるとしてその推進を求め、国は、昭和42年度から水道の広域化のための施設整備費に対する補助を開始するなどした。その後、生活環境審議会は、昭和48年、厚生大臣に対し、「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する答申」を提出し、水道広域化の推進を提言し、事業単位としての広域水道圏は、安定した水源又は複数水源からの取水が可能で、水源の相互運用等により取水の安定性を図れることを具備すべきであり、社会的・経済的条件あるいは住民の生活圏として一体をなす地域は一つの広域水道圏に含まれることとし、料金格差是正等の見地からはできるだけ広範囲が望ましいとした。（丙30）

このような情勢下において、県、横浜市、川崎市及び横須賀市は、広域水道構想の検討を進め、昭和43年8月、水利用の効率化、施設配置の合理化等による水の広域的利用を一層促進する必要があるとして、酒匂川総合開発に係る用水事業を共同で行うため、企業団設立の準備をすることで合意し、参加人が昭和44年5月に設立されるに至った。（丙5）

(イ) 県内の水源開発の経緯等について

相模川水系建設事業(第1期)の実施に至るまでの県内の水源開発に当たっては、

相模川総合開発事業、相模川高度利用事業及び酒匂川総合開発事業（創設事業）等において、参加人の構成団体でもある県、横浜市、川崎市及び横須賀市が、相互に協力してきた経緯がある。また、川崎市について見ると、①同市は、急激な水需要の増大に対応するため、昭和38年、導水道や潮見台浄水場の新設等の上水道第7期拡張事業を立案することとし、県に対し、その水源として、相模川余剰水分水の要請をしたのに対し、昭和39年、相模川総合開発事業（城山ダム）において新たに配分が可能になった水量38万8000m³/日のうち20万m³/日について、同事業の他の共同事業者であった県、横浜市及び横須賀市の協力を得て優先配分を受けることになったこと（丙6、77）、②県、横浜市、川崎市及び横須賀市の間で、昭和43年、相模川高度利用事業と酒匂川総合開発事業との間の水量配分が協議された際、川崎市が相模川高度利用事業から給水を受けるためには、既に施設を有していた県、横浜市及び横須賀市と異なり、取水施設である寒川取水堰から、導水・浄水・送水するための各施設を新たに整備しなければならなくなるという不利が配慮され、県が示した当初案では、川崎市は相模川高度利用事業から18万4100m³/日、酒匂川総合開発事業から34万8400m³/日の各配分を受けることになっていたが、相模川高度利用事業分が全て酒匂川総合開発事業分に振り替えられて、合計53万2500m³/日の開発水量を宮ヶ瀬ダムの安定水利権に基づき安定的に確保することができたこと（相模川高度利用事業は暫定水利権に基づく取水を行っており、宮ヶ瀬ダムの完成に伴い当該水利権が消滅する可能性が高かった。なお、この際は、横須賀市にも、その所有する寒川取水堰系統の既存施設を活用できるように、相模川高度利用事業の配分を多くする配慮がされた。）（丙5、7）、③創設事業では、取水地点である酒匂川下流の小田原市飯泉から各構成団体への給水地点までの導水・送水施設が建設され、これらの施設の初期投資費用や運営費の負担について、参加人と4構成団体の間では、取水地点から給水地点までの間に要するコスト等を考慮して給水地点ごとに料金単価を設定すべきという議論もあったが、広域水道の理念から、給水地点を問わない統一料金となったこと（丙77）。

④相模川水系建設事業（第1期）の川崎市の配分水量が1万0400m³/日（1.8%）という低量にとどまったのは、①の相模川総合開発事業で20万m³/日の優先配分を受けて水量を確保していたことも一因であったこと、といった事情があった。

(ウ) 直営事業の運用について（別図「施設概要図」参照）

相模川水系建設事業（第1期）は、新たに宮ヶ瀬ダムに水源を求め、取水施設として相模大堰・社家ポンプ場、浄水施設として綾瀬浄水場をそれぞれ新設し、創設事業（酒匂川水系）により建設した相模原浄水場を増強したが、それだけでなく、①相模大堰で取水した相模川の原水を、伊勢原浄水場経由で、創設事業で建設した相模原浄水場まで導水するため、社家・伊勢原間導水管（相模大堰に隣接する社家ポンプ場と伊勢原浄水場の間の導水管）を敷設し、もって、相模川水系と酒匂川水系の原水の一体的な運用を可能とし、②新設した綾瀬浄水場系統の送水管と創設事業で建設した伊勢原浄水場・相模原浄水場系統の送水管を接続して、浄水についても、相模川水系と酒匂川水系の相互融通を可能にするなどした。（丙2、12、34、35）

その結果、相模大堰から取水される相模川の原水のうち、社家・伊勢原導水管により伊勢原浄水場方向へ導水されたものは、飯泉取水堰から取水され導水された酒匂川の原水と伊勢原浄水場内の導水トンネルで合流し、混合して、酒匂川水系の浄水施設（伊勢原浄水場、相模原浄水場、西長沢浄水場等）に導水されており、相模川水系から酒匂川水系への原水の導水は、相模川水系建設事業（第1期）による全量給水が開始された平成18年度以降の毎年度、相模大堰での年間取水量の3割前後に達している。平常時は各取水地点からの導水エネルギーを考慮して、相模川水系から酒匂川水系への導水が優先的に行われているが、逆に、相模川水系で水質事故等が発生したような緊急時には酒匂川水系から相模川水系への導水が行われることになっており、現に、平成20年2月相模川水系に化学消化剤流入事故が発生した際は、5日間にわたり、酒匂川水系から相模川水系への導水が行われた。浄水に

についても、相模川水系と酒匂川水系の一体運用が図られている。（丙34、35、79）

また、各構成団体は、創設事業に係る酒匂川水系（飯泉取水堰から取水）と相模川水系建設事業（第1期）に係る相模川水系（相模大堰から取水）の配分水量を通算した水量の範囲内で参加人から受水することができる（水道用水供給事業の実施に関する協定2条1号）。例えば、前提事実(2)アのとおり、川崎市は、酒匂川水系の創設事業の配分水量の割合は大きく（34%。49万5200m³/日），相模川水系建設事業（第1期）の配分水量の割合は小さいが（1.8%。1万0400m³/日），両水系の配分水量を通算した水量及び割合（50万5600m³。24.9%。基本水量と同じ。）の範囲内で参加人から受水することができるから、災害等のため配分水量が多い酒匂川水系からの給水が十分に受けられない場合でも、両水系を通算した受水割合（24.9%）で受水することができる。（丙23、93）

（エ）直営事業の統一料金制の採用に向けた協議の経過について

昭和55年に相模川水系建設事業（第1期）の工事が開始された後の昭和56年7月、参加人と4構成団体は、相模川水系建設事業に係る料金体系等についての問題を検討するため、関係局部長級職員によって構成される水道用水供給問題研究会を設置した。9回にわたった同研究会において、川崎市は、統一料金の理念には賛成するものの、相模川水系建設事業（第1期）については水系別料金体系によるべきである旨主張した一方、他の構成団体は同事業と創設事業との統一料金を主張するなどして協議を重ねた。当該協議において、川崎市以外の3構成団体は、過去の県内の水源開発における歴史的経緯（上記イ）、安定的かつ著しい料金格差のない料金で供給するという水道広域化の理念、相模川水系建設事業（第1期）の完成後の酒匂川水系との相互融通を主な理由として、統一料金の採用を主張していた。同研究会でのこのような協議の経緯は、川崎市においても、担当者から川崎市市議会に説明され、議員からも統一料金に賛成する意見や反対する意見の双方が出された。その後、同研究会が、昭和59年10月、参加人の料金によって構成団体間に大き

く料金格差が生じることは好ましくなく、相模川水系と酒匂川水系は一体として管理運営されるため料金原価を水系別に算定することは複雑であるなどとして、将来の参加人の料金体系は相模川水系と酒匂川水系の両水系を統一した料金が望ましいとの結論を出したことを踏まえ、参加人と4構成団体は、同年12月、相模川水系に係る用水事業開始後の料金体系は、酒匂川及び相模川の両水系を統一したものとする旨合意した。（甲20，32，丙5，31，59の1ないし6，60，77）

その後、相模川水系建設事業（第1期）からの一部給水の開始に伴い、平成11年4月から、参加人の基本料金の算定に係る基本水量が、創設事業及び相模川水系建設事業（第1期）の両事業の水量を通算した水量とされ、平成23年3月に締結された本件協定においても、同様の考え方の下で基本水量が定められた。（甲10，丙2）

(オ) 直営事業に係る企業債の償還状況や固定費の内訳等について

直営事業の事業費に係る企業債は、創設事業に係るもののが約2500億円、相模川水系建設事業（第1期）に係るもののが約3855億円それぞれ発行されたが、創設事業に係る企業債は平成21年度末をもって元利金の全額償還が終了しており、平成23年度末時点で、相模川水系建設事業（第1期）に係る企業債の未償還残高が約1927億円となっている。このほか、直営事業に係る施設更新等整備費用に係る企業債も発行されており、同年度末時点の未償還残高は約348億円となっている。（前提事実(3)，丙21）。

本件協定の適用対象である参加人の現行料金算定期間（平成23年4月ないし平成28年3月まで）における直営事業の固定費総額は1512億円であり、その内訳は、相模川水系建設事業（第1期）に係る企業債に充当される元利償還金が815億円（53.9%）を占め、残りは、施設更新等整備費用に係る企業債の元利償還金が176億円（11.6%）及び人件費等のその他固定費521億円（34.5%）となっている。（丙36）

(カ) 直営事業に係る参加人からの受水単価について

直営事業に係る各構成団体の1m³当たりの受水単価（年間給水料金（基本料金+使用料金）÷年間使用水量）を見ると（前提事実(4)エ），平成23年度は，4構成団体の平均が87.48円であり，川崎市は120.08円となっている。

受水単価は，基本料金が下がるか年間使用水量が増加すれば，下がるという関係にあるところ，川崎市は，平成4年以降降水需要が低迷し，参加人から受水する使用水量が基本水量を大きく下回っていたことから，平成13年度には受水単価が288.99円（4構成団体の平均は133.79円）に達した。その後，参加人において，構成団体との協議を経て，平成15年度，平成20年度，平成23年度の3回にわたり，固定費と変動費の配賦基準の見直し（固定費対変動費の比率を94.6対5.4から85.8対14.2へ）等を伴う基本料金単価の引下げ（67円/m³から40.5円/m³へ）を行ったことから基本料金が低下し（川崎市の基本料金は，平成13年度約112億円（税抜き）であったが平成23年度約75億円（同）となった。），また，川崎市においても，同市施設の老朽化等に伴って平成16年度に参加人からの受水量を増加させたことにより，平成16年度から平成23年度までの川崎市の受水単価は，119.00円ないし136.34円の幅で推移した（その間，4構成団体の平均は87.48円ないし104.46円で推移した。）。（丙2，18，27，71，72，92の1）

そして，川崎市は，平成23年度末に同市潮見台浄水場を廃止したこと，平成24年度は参加人から受水する使用水量を増加させたため，同年度の受水単価は71.22円（4構成団体の平均は79.72円）となっている。（丙19）

ウ(ア) 県，横浜市，川崎市及び横須賀市は，上記イ(イ)のとおり，県内の長年の数次にわたる水源開発に際し，水量配分等も水道事業者である各自治体の事情に配慮しながら決定してきたのであって，そのような経緯に照らせば，特定の事業の固定費は，当該事業の配分水量比あるいは当該事業からの使用水量に応じて負担すべきものであると，当然にはいうことができない。

むしろ，上記イ(ウ)のとおり，参加人の直営事業においては，参加人が構成団体に

対して供給すべき水量を酒匂川水系（創設事業）及び相模川水系（相模川水系建設事業（第1期）の配分水量を通算して定めており、参加人においては、2つの水系の水と2つの事業で建設された施設を適宜組み合わせたいわゆる一体運用を行ってこの供給義務を果たしているのであるし、構成団体においても、水源がいずれの水系であるか、参加人が使用する施設がいずれの事業により建設されたものかを問うことなく、また、それぞれの事業ごとの配分水量に限定されることもなく、両事業の配分水量を通算した水量（基本水量と同じ。）の範囲内で参加人から水道用水の供給を受けることができる所以であるから、このような直営事業の水道用水の供給体制を前提とすれば、直営事業である2つの事業の固定費を通算し、両事業の配分水量を通算した水量（基本水量）の割合で各構成団体に固定費を負担させること（直営事業を統一料金とすること）には、相当の合理性があるものということができる。

加えて、国民が等しく、均衡のとれた負担で、同質のサービスを受けられる状態を確保するという見地から、水源の相互運用や相互融通による水の有効利用、建設費の低減や重複投資の排除、料金格差の是正等を図るため、水道事業を大規模化していくという水道の広域化ないし広域水道の理念（上記イア）は、合理性があるものということができるところ、上記の直営事業の水道用水供給体制の下において統一料金制を採用することは、かかる理念にも合致するものということができるほか、参加人と4構成団体とは、それぞれの立場から議論を重ねた上で昭和59年12月に、直営事業を統一料金とすることに合意したものであり、平成23年3月に締結された本件協定においても、同様の考え方の下で基本水量が定められたのである（上記イエ）。

そうすると、創設事業と相模川水系建設事業（第1期）とが、水系が異なり、事業化の時期、投下資本の額や配分水量比も異なることや、本件協定の適用対象となる参加人の現行料金算定期間（平成23年4月ないし平成28年3月）における固定費総額のうち相模川水系建設事業（第1期）に係る企業債に充当される元利償還金が5割を超えるという事情（上記イオ）を考慮しても、直営事業である2つの事

業の固定費を通算し、両事業の配分水量を通算した水量（基本水量）の割合で各構成団体に固定費を負担させること（直営事業を統一料金とすること）が、不合理なものであるということはできない。

(イ) そして、過去に川崎市の受水単価が他の構成団体と比較して相当程度高くなっていた時期があったものの、参加人において、4構成団体と協議の上で、固定費の割合を低下させるなどして基本料金の引下げを図ったことや、川崎市においても、参加人からの受水量を増加させた結果、本件協定が適用される平成23年度の川崎市の参加人からの1m³当たりの受水単価は120.08円（4構成団体の平均は87.48円）、平成24年度は71.22円（同79.72円）となっていることは、上記イ(イ)のとおりであって、他の構成団体と比較しても極端に負担が重くなっているわけではないことにも照らせば、被告が平成23年3月30日に参加人及び他の構成団体と締結した本件協定が、従来どおり、直営事業を統一料金とすることを内容とするものであることをもって、川崎市を不合理に不利益に取り扱うものであるということはできない。

エ 以上によれば、直営事業につき統一料金とすることを内容とする本件協定が、川崎市にのみ不利益を強いる不合理なものであって地方公営企業法21条2項及び水道法14条2項1号に反して違法であるとの原告の主張は採用することができない。

(3)ア 原告は、参加人が寒川事業を合理的な理由なく統一料金から除外し、川崎市のみに不利益を強いているものであり、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号に反する旨主張する。

イ そこで検討するに、前提事実に後掲の証拠及び弁論の全趣旨を併せれば、以下の事実が認められる。

(ア) 寒川事業の開始経緯について

相模川水系に建設される宮ヶ瀬ダムの開発水を取水、浄水して、参加人の4構成団体に1日最大120万9000m³の水道用水を供給するため、参加人が宮ヶ瀬ダ

ム建設費用の相当部分を負担し、取水施設、導水施設、浄水施設及び送水施設を建設する事業である相模川水系建設事業のうち、第1期事業である相模川水系建設事業（第1期）では、宮ヶ瀬ダム建設費用の62%を負担するほか、1日最大57万7500m³の水道用水の供給が可能な施設の整備を進め、残る63万1500m³/日を供給するための施設は、第2期事業により整備することとされていた。宮ヶ瀬ダムは、相模川水系建設事業（第1期）の工期（工期は一時平成14年度までとされていた。）の終盤である平成12年度に完成する計画であったため、宮ヶ瀬ダムが完成しても、参加人がその開発水を全量取水して供給することはできない状況であった。（前提事実(2)アイ、丙12）

一方、県、横浜市及び横須賀市は、昭和47年度以降、相模川高度利用事業（上記(1)イ(ア)）の共同事業者として、暫定水利権（宮ヶ瀬ダムが完成して安定水利権が確保されると消滅する可能性が高いもの）に基づき、寒川取水堰等の施設により相模川水系からの取水を行ってきていた。（丙5、丙7）

参加人の4構成団体が平成11年度に実施した水需要予測によれば、宮ヶ瀬ダムの安定水利権に基づき、相模川水系建設事業（第1期）で整備した施設（相模大堰、綾瀬浄水場等）と、相模川高度利用事業の既存の寒川取水施設等（寒川取水堰、寒川浄水場等）を使用して供給すれば、当面の水需要は満たすとされた。そこで、相模川水系建設事業の第2期事業は、当面、事業計画を策定しないこととし、第2期事業が完了して宮ヶ瀬ダム開発水全量を参加人の施設から供給することが可能となるまでの間、県、横浜市及び横須賀市が所有する既存の寒川取水施設等（寒川取水堰、寒川浄水場、小雀浄水場及びこれらと連絡する導水・送水施設）を暫定的に使用して、第2期事業分の宮ヶ瀬ダムの開発水のうち、3構成団体（県、横浜市及び横須賀市）の配分水量に相当する66万6800m³/日を寒川取水地点で取水、浄水し、上記3構成団体（川崎市は含まれていない。）に供給する寒川事業（取水、導水、浄水、送水等の一連の業務は3構成団体に委託された。）が実施されることとなり、平成13年4月から上記3構成団体への給水が開始された。（前提事実(2)

イ、丙12、14ないし17)

(イ) 直営事業と寒川事業の運用について

直営事業は、参加人が、その相互に接続された施設によって、酒匂川水系及び相模川水系の原水及び浄水を融通して一体運用により水道用水を供給しているが（上記(2)イ(ウ)，寒川事業は、受水する3構成団体が所有する既存の寒川取水施設等そのまま使用しているため、直営事業の施設と寒川事業の施設との間で、原水や浄水を相互に融通することはできない。（丙44）

(ウ) 寒川事業の料金の在り方に関する協議の経過について

参加人と4構成団体とは、寒川事業の給水料金について、事業開始に先立つ平成8年度以降、参加人の財政計画連絡会議等で協議を行った。この協議において、寒川事業による受水者であり、同事業で使用される寒川取水施設等を所有する3構成団体（県、川崎市及び横須賀市）は、当初、①寒川事業は、相模川水系建設事業の第2期事業で整備される施設から用水供給を受けるものではなく、第2期事業は事業計画さえないのであるから、第2期事業分の水量（寒川事業で取水する水量）を、基本水量化して基本料金を徴収することはすべきでないこと、②3構成団体が参加人に支払うべき寒川事業の給水料金は、参加人が寒川取水施設等を所有する3構成団体に対して浄水処理を委託する費用と同額とすること等を主張した。これに対し、川崎市は、①参加人の財政計画には、相模川水系建設事業の第2期事業分の水源開発を含めた宮ヶ瀬ダム等の資本費等が大きな影響を及ぼしているところ、寒川事業は第2期事業分の宮ヶ瀬ダム開発水を取水して給水するものであるから、上記資本費等のうち第2期事業分に係る部分は、寒川事業から受水する3構成団体が負担すべきである、②寒川事業の給水料金を参加人の3構成団体に対する浄水処理費用と同額とすることは、実質的に莫大な資金を投じた宮ヶ瀬ダムの第2期事業分開発水を無償で供給するものであり、地方公営企業法21条2項の趣旨に反する、③宮ヶ瀬ダムの第2期事業分の開発水は、参加人の統一料金制により基本水量化（基本料金化）すべきであるなどと主張した。（甲34ないし42、丙68、73、80）

参加人と4構成団体は、協議を重ねた結果、平成15年1月、寒川事業の料金について、①直営事業とは別に料金制度を設けて受水する3構成団体が負担する、②寒川事業の料金も、基本料金と使用料金の二部料金制を採用する、③基本料金の算定原価（固定費）は、宮ヶ瀬ダム水源関係費用の51.29%（宮ヶ瀬ダム開発水全体の給水量120万9000m³/日に占める寒川事業の1日最大給水量62万0100m³/日の割合）とし、宮ヶ瀬ダム水源関係費用は、宮ヶ瀬ダムの貯水工事費（ダム負担金及び水源地域負担金。約2694億円）に充当した企業債の元利償還金（平成12年までに償還したものをお除き、一般会計繰出金充当後の額）、宮ヶ瀬ダム管理費及び宮ヶ瀬ダム特別納付金（ダムの所在市町村に対する交付金の相当額として国に納付する額）とする、④使用料金は、参加人が3構成団体に寒川事業に係る業務を委託することにより、参加人が3構成団体に対して負担する業務委託料と同額とする、ということで合意した。そして、当該合意に従って参加人の供給条例が平成15年2月改正され、参加人と4構成団体は、同年3月寒川事業の基本料金の基礎となる基本水量についても協定を締結し、平成23年3月、本件協定も、これと同様に直営事業と統一料金としない枠組みで基本水量が定められた。（丙81の1及び2、82）

なお、平成13年度に開始した寒川事業について基本料金が設定されたのは、上記の合意後の平成15年度からであったが、平成13、14年度の基本料金相当分（約7億9000万円）も、参加人と4構成団体の合意に従い、寒川事業から受水する3構成団体が遡って精算した。（丙83ないし84の2）

ウ 上記イアのとおり、直営事業は、参加人の4構成団体が全て受水者となっているのに対し、寒川事業は川崎市を除く3構成団体のみが受水者となっており、両事業は受水者の構成が異なる上、寒川事業は、宮ヶ瀬ダム開発水を取水する点では、相模川水系建設事業（第1期）と同じであるものの、3構成団体が所有する既存の寒川取水施設等をそのまま利用しているため、参加人が直営事業のように取水施設等について施設整備を行っておらず、基本料金の算定の基礎となる原価（固定費）

の構成が、直営事業と寒川事業とで大きく異なっている。

しかも、統一料金制を支える広域水道の理念ないし水道の広域化は、料金格差の是正のほか、水源の相互運用や相互融通による水の有効利用、建設費の低減や重複投資の排除等を図ることを目的とするものであるから、事業間の一体運用を図ることができるとどうかが、統一料金制を採用する上では重要な要素となると考えられるところ、上記イ(イ)のとおり、寒川事業は、受水する3構成団体が所有する既存の寒川取水施設等をそのまま使用しているため、直営事業の施設との間で、原水及び浄水を相互に融通し一体運用をして水道用水を供給することはできない。

そうすると、直営事業と寒川事業とを統一料金とすることを相当とする事情は特に窺えないから、参加人と構成団体において、寒川事業について合理的な料金制度を設定したのであれば、直営事業と寒川事業とを統一料金としていることを不合理という余地はないというべきである。

そして、寒川事業は、宮ヶ瀬ダム開発水（第2期事業分）によって用水供給を行うものであるから、寒川事業から受水する3構成団体に対し、寒川事業で利用する水量相当分の宮ヶ瀬ダム水源関係費用を負担させることが合理的というべきところ、寒川事業の料金制度においては、寒川事業で利用する水量に相当する割合（51.29%）の宮ヶ瀬ダム貯水工事費等の水源関係費用を固定費（算定原価）とし、基本料金でもってこれを回収することとしているのであって、基本料金の設定に不合理なところはない（寒川事業では、受水する3構成団体が所有する寒川取水施設等を利用して取水、導水、浄水、送水を行うのであるから、宮ヶ瀬ダム水源関係工事以外の相模川水系建設事業（第1期）の事業費（取水、導水等の施設費用）を負担させるのは相当でないことは明らかである。）。また、使用料金で回収すべき参加人の変動費は、参加人が寒川事業の取水、導水、浄水、送水等の事業を3構成団体に委託している以上、その業務委託料に限られるのであって、これを原価としてそれと同一となる使用料金を設定することも不合理ではないというべきである。

しかも、上記イ(ウ)のとおり、寒川事業の料金制度は、当初は主張が大きく異なつ

ていた4構成団体及び参加人が協議を重ねて合意に至ったものであり、特に、県、横浜市及び横須賀市が当初反対していた、寒川事業で利用する水量相当分の宮ヶ瀬ダム水源関係費用を上記3構成団体が負担するということで合意を得たのであるから、寒川事業の料金制度についての参加人と4構成団体の合意には、内容的にも手続的にも不合理な点は窺えない。

エ 以上によれば、参加人は寒川事業を合理的な理由なく統一料金から除外し、川崎市のみに不利益を強いているから、本件協定が、地方公営企業法21条2項、水道法14条2項1号に反するという原告の主張は、採用することができない。

3 争点(4)（本件協定が地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序に違反して無効であるか否か）について

(1) 地方公営企業の管理者は、地方公営企業の業務を執行し、業務執行に関し、当該地方公共団体を代表し、種々の財務会計上の行為を行う権限を本来的に有する者である。したがって、川崎市の地方公営企業である水道事業の管理者である被告が、川崎市の代表者として、参加人から水道用水の供給を受けるため、参加人の議会が制定した供給条例に従って、給水料金（基本料金）の算定の基礎となる基本水量を定める協定を参加人及び他の構成団体と締結することは、当該協定の必要性、協定の締結に至る経緯、協定の内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した合理的な裁量に委ねられており、管理者である被告の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるときでなければ、当該協定の締結が、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反し違法となるものないと解するのが相当である。

原告は、参加人の給水料金（基本料金）を定めることになる本件協定は、川崎市と他の構成団体との間の桁外れの料金格差を正当化する合理性を有しないものであるから、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する旨主張する。

しかし、そもそも、本件協定が適用される最初の年度である平成23年度の1m³当たりの受水単価（年間給水料金（基本料金+使用料金）÷年間使用水量）を見る

と（前提事実(4)エ）, 4構成団体の平均が87.48円, 川崎市は120.08円であり, 平成24年度は, 4構成団体の平均が79.72円, 川崎市は71.22円となっており, 原告が違法無効を主張する本件協定によって, 他の構成団体との間に桁外れの料金格差が生じるという事実は存在しない。

しかも, 参加人の給水料金が川崎市にのみ不利益を与える不合理なものということができないことは, 上記2に説示したところから明らかである。

そうすると, 本件協定を締結した被告の判断がその裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価される余地はなく, 地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反し違法ということはできない。

(2) 原告は, 水源の如何を問わず基本料金を同一とする本件協定は, 多数派（県, 横浜市及び横須賀市）が少数派（川崎市）の不利益において利益を貪るものであるとして, 地方財政法4条の5, 28条の2の違反を主張する。しかし, 本件協定がそのような不合理なものとはいえない以上, 当該主張も前提を欠き, 失当である。

(3) 原告は, 川崎市は東京都への臨時分水を打ち切れば自己水源のみで川崎市民の水需要を賄うことができる, 自己水源である地下水の単価は参加人からの受水単価と比べて安価であること, 参加人からの受水は自己水源と比較して震災リスクが高いこと, 全国的に自己水源の活用が趨勢となっていることを指摘して, 自己水源によらず参加人からの受水の依存度を高める本件協定は違法無効であるとも主張する。

なるほど, 証拠（丙19）によれば, 川崎市は, 平成23年3月, 川崎市水道事業の再構築計画を公表し, 将来にわたり安定安全給水を維持すると共に適正な使用者負担を確保するため, 給水能力の見直しを中心とした取組みを進めること, 現在給水能力98万9900m³/日（参加人からの受水50万5600m³/日, 自己水源48万4300m³/日）を75万8200m³/日に見直すこと, 最も新しく水源開発を行い広域的な立場から県内で水道用水を有効かつ的確に利用できるよう効率的な施設配置がされている参加人からの配分水量を継続し, 自己水源による給水能

力を縮小することとしたこと等の方針を示したことが認められる。しかし、清浄にして豊富低廉な水の供給（水道法1条）を理念として、地方自治体が、安全で良質な水道水を安定的かつ持続的に供給することを、どのような方策によって実現維持するかは、当該地域の水需要の予測、住民の求めるサービス水準の把握、必要な財政基盤及び技術基盤の確保等の諸事情全般を踏まえた、当該地方自治体の総合的な政策判断に委ねられているのであって、川崎市が自己水源ではなく参加人からの受水の依存度を高める方針と定めたこと自体が、当不当の問題を超えて直ちに違法になるとか、それによって、本件協定の内容や締結自体も違法になるという余地はない。原告の上記主張は、採用することができない。

(4) 他に本件協定の内容が、原告が指摘する地方自治法及び地方財政法の諸規定又は公序に違反すると認めるべき事情は、本件全証拠によつてもこれを認めることはできないから、かかる原告の主張は、理由がない。

4 結論

よつて、本件訴えのうち、本件口頭弁論終結日である平成27年5月20日までにされた被告の参加人に対する基本料金の支出の差止めを求める部分は、訴えの利益を欠き不適法であり、また、本件訴えが提起された日（平成24年1月26日）より前に被告が支出した基本料金（別紙請求一覧表の番号1ないし8の支出）に係る不当利得返還等請求を求める部分は、出訴期間を徒過した不適法なものであるから、これらをいずれも却下し、その余の請求は、いずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 石井 浩

裁判官　徳岡治

裁判官　吉田真紀