

○ 主文
被告が昭和五二年五月二五日原告に対してした、八尾市給水工事公認業者の公認申請の却下決定を取り消す。
訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実
第一 当事者の求めた判決

一 原告会社

主文同旨

二 被告

原告の請求を棄却する。

訴訟費用は原告の負担とする。

第二 当事者の主張

二 原告会社の請求原因

(一) 原告会社は、昭和五二年二月、被告に対し、八尾市水道事業給水条例（以下給水条例という）、及び八尾市給水工事公認業者に関する規程（以下公認業者規程という）に基づき、給水工事公認業者の申請をした。

しかし、被告は、同年五月二五日、原告会社に対しこの申請を却下する決定（以下本件処分という）をした。

(二) 本件処分は、既存の公認業者の利益を保護する目的でされたもので、市民に対するサービスという行政の本義に反するものであるから、違法である。

(三) 結論

原告会社は被告のした本件処分の取消しを求める。

二 被告の認否

請求原因中（一）の事実は認め、（二）は争う。

三 被告の主張

(一) 原告会社は、公認業者規程二条一号の「給水装置の施行を主たる業とすること」との要件を充していない。

右規定は、給水装置工事の施行を主たる業とする目的意思を明確に有していることをいうのであるが、次の各事情を考慮すると、原告会社には給水装置工事を主たる業とする意思がないと判断された。

(1) 原告会社の目的には、給水装置工事に関する事項がない。その目的の一として、水道排水諸工事はあるがこれは水洗便所工事、洗面所や台所の排水工事を指すもので、給水装置の工事を指すものとは解されない。

(2) 現に、原告会社は、それまでに給水装置工事の施行を殆んど行っていない。

(3) 原告会社代表者訴外Aは、八尾市水道局の職員（以下吏員という）に対して「公認をとつても出口は水道をやらん、下水をやる」と終始述べていた。

(4) Aは、訴外八尾市水道事業協同組合の役員に対して、「上水はやらん、その代り組合員は下水をやるな」と述べた。

(5) Aと吏員との面接の結果、原告会社は公認を得ても、給水装置工事をする意思はなく、もっぱら下水道工事に従事する意思であることが明らかになった。

(二) 原告会社は、公認業者規程二条八号の「その他管理者が必要と認める条件を備えていること」との要件を充っていない。

被告は、原告会社の次の言動を考慮して原告会社が今後の水道事業の円滑な運営を阻害することが十分に予測され、原告会社が公認業者としての適性を欠くものであると判断した。

(1) 前記（一）（4）の事情

(2) Aは、昭和五二年四月一九日、吏員に対し、「出口が公認をとつたら、ほかの公認業者をけんかしてでもつぶしてやるねん。けんか両成敗として、うちも業者も公認を取り消されてもかまへん」と述べた。

(3) Aは、既存の公認業者に対し「出口が公認をとつたら、おとし（排水工事）には手を出すな」と述べた。

Aの右（1）ないし（3）の言動は、原告会社が将来、公認業者間の自由な競争を阻害し、他公認業者の業務に干渉し、ひいては水道事業の円滑な運営を妨げるであろうことを十分に予測させるものである。

(4) 吏員は、原告会社が公認申請書に所有機器として記載した工具の実際の備付状況を確認するため、昭和五二年五月一三日、予め日時を予告のうえ、原告会社

八尾営業所を訪れたが、工具は同営業所に殆んど備え付けられておらず、吏員の調査を不能にさせた。なお、他の公認申請者は全て現場調査で所定の器材を備えていた。

このことは、原告会社の公認業者としての適性を疑わせ、将来の被告の指示、監督の困難を予想させるものであつた。

(5) Aは、その際吏員に対し、機器と技能者は東大阪市の工事とかけもちで使用する述べた。

これでは八尾市民の需要に迅速、確実に応じられないことは明らかである。

(三) 給水工事公認業者の公認の申請に対し、公認するかどうかは、被告の自由裁量処分である。

水道事業は、飲用水の供給、その施設、装置の管理運営が国民の公衆衛生や生活環境などの公益に重大な影響を及ぼすところから、その事業を経営しようとする者は厚生大臣の認可を受けなければならない、また右事業は地方公共団体の責務とされている。

事業者は事業の全般をみずから処理することは実際上できないため、特定の業者をしてその一部を代行させることにより、みずから施行したのと同様の効果を確保しようとしたのである。

八尾市の給水工事公認業者とは、被告の許可を得て業として「給水装置工事」（配水管から分岐する給水管およびこれに直結する給水用具の新設、

増設、改造撤去の工事）の施行を代行するものである。

したがって、前記の趣旨から、被告が右許可を与えるかどうかは、八尾市の水道事業事務の円滑完全な遂行に必要適切であるかどうかという観点から決定すべきもので、その意味で被告の自由裁量に委ねられている（清掃法一五条一項による許可、不許可についての最高裁昭和四七年一〇月一二日判決、民集二六卷八号一四一〇頁参照）。

前記主張の事情の下で原告会社の申請を却下した本件処分は、裁量の範囲を逸脱したものではない。

四 原告会社の主張

(一) 被告の主張（一）は争う。

(1) 原告会社の登記された目的の一つである「水道排水諸工事」とは、給水工事をも含むと解釈できる。

(2) 原告会社は、八尾市では公認がないため上水道の工事を行っていないが、東大阪市では水道工事の公認を受けて年間二、三〇件の工事をしており、充分の施工能力を有する。

(3) Aが「公認をとつても水道はやらん」と述べたことは認める。しかし、これは可及的に同業者との競争、摩擦を避け、協調を図りたいとの一心から述べたもので、上水道工事の施行意思がないことまでも述べたものではない。

(4) 被告の主張（一）（4）は否認する。

(5) 被告の主張（一）（5）は否認する。

原告会社は業績の飛躍的發展を期して八尾市の上水道分野への進出を目差して公認申請をしたもので、給水工事施行の意思を明らかに有しているし、その能力もある。

(二) 被告の主張（二）は争う。

(1) 被告の主張（二）（1）は否認する。

(2) 被告の主張（二）（2）は否認する。

(3) 被告の主張（二）（3）は否認する。

(4) 吏員が原告会社八尾営業所に現地調査のため訪れた際、原告会社が公認申請書に所有機器として記載した工具のうち、同営業所に不足していたものがあつたことは認める。

しかし、吏員は、公認が下りてから揃えてくれれば良いと明言していたし、Aも東大阪市には具備していることを伝えておいた。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 当事者間に争いがない事実（本件処分の経緯）

原告会社が給水条例、公認業者規程に基づき被告に対し給水工事公認業者の公認申請をしたところ、被告が昭和五二年五月二五日、これを却下する本件処分をしたことは、当事者間に争いがない。

二 八尾市の給水工事公認業者に関する条例、

規程について

成立に争いがない甲第二、三号証及び乙第一、二号証によると、八尾市の給水工事公認業者の公認に関する給水条例と公認業者規程は、別紙第一ないし第三のとおりであることが認められ、この認定に反する証拠はない。

三 本件処分の適法性について

(一) 事実の認定

成立に争いがない甲第四号証、同第六号証及び乙第三、四号証、証人Bの証言並びに原告会社代表者の本人尋問の結果によると、次の事実を認めることができ、この認定を覆すに足る証拠はない。

(1) 原告会社は、昭和四五年六月に設立された株式会社であるが、その定款の定める目的は、(ア)し尿浄化槽の清掃及び管理、(イ)し尿汲取並びに塵埃収集運搬、(ウ)ビルの清掃及び管理、(エ)下水道の清掃及び工事、(オ)浄化槽装置、衛生設備、水道排水諸工事及び其の他の土木工事、(カ)前各号に附帯する一切の業務である。

(2) 原告会社は、本件処分前には、東大阪市、箕面市、豊中市、吹田市、高槻市、寝屋川市、大阪市、八尾市などで、許可をうけて、し尿浄化槽の清掃、下水道工事、排水工事などを行い、東大阪市では上水道の給水装置工事業者としての公認をうけてその工事を行っていた。

なお、原告会社の業務の中では、下水道、し尿浄化槽関係の仕事が多く、上水道関係の工事は年間二、三〇件以下にすぎなかった。

(3) 原告会社は、上水道の給水装置の工事をするに十分な知識と技術を有する技能者その他の従業員と、必要な器材を所有していた。

(4) 原告会社は、八尾市でも上水道の給水装置の工事を行って事業を拡大したいと考え、昭和五二年二月中に本件申請をし、八尾市での同工事のために八尾市<地名略>に営業所を借り受けた。同営業所には、二名の事務員を常置させる予定であつたが、技術者、技能者と器材とは、さし当りは、八尾市に専任、専用のものを置くのではなく、東大阪市での仕事にも共用する予定であり、吏員にもその旨を伝えた。しかし、八尾市における上水道の給水装置工事などの仕事が増えたときは、その段階で必要な人員と器材とを更に八尾営業所に配置しようと考えていた。

(5) 原告会社のAは、昭和五二年四月二〇日、八尾市水道局総務課長補佐訴外Bから、本件申請には保証人が必要でありその一人は給水工事公認業者でなければならないから、そのような公認業者を知らないなら、八尾市水道事業協同組合に行つて相談してはどうかと指導された。

Aは、同組合のC組合長に保証人となつてくれるよう依頼した。C組合長は、原告会社が右組合に加入して金五六七万円を組合に納入するのでなければ、保証人になることはできないと答えた。しかし、Aは金五六七万円もの大金を支払うことは納得できなかったため、同組合長に保証人になつて貰うことをあきらめた。

原告会社は、同年五月、被告より保証人が公認業者でなくても止むをえないとの了承をとりつけたうえ、八尾市民二名に保証人になつて貰い、本件申請を補正した。

(6) 吏員に、同年四月、事前連絡のうえ、原告会社八尾営業所を訪れたが、その際には原告会社所有で公認申請書に所有機器として記載されていた機器のうち同営業所に置かれていないものがあつた(このことは当事者間に争いがない)。それらは、原告会社が当日東大阪市中で使用中であつたため、八尾営業所に持つて来ることができなかったからであつた。なお、被告は、公認前の時点でも必要機器の全てが八尾市内に揃えられていなければならないという取扱いをしていなかったし、吏員も、Aに対し公認が下りてから工具を揃えれば良いと述べた。

(7) Aは、既存の給水工事公認業者の顧客を奪つて紛争を生じさせることは避けたいと考えていたので、吏員に対しても、「公認をとつても水道はやらん、下水をやる」と述べたことがあつた(Aがこのように述べたことは当事者間に争いがない)。しかし、Aの意思は大々的に給水工事の注文の勧誘をしないというだけであつて、八尾市民より給水工事の注文を受けた場合それを拒否する意思はなかったし、給水工事が増えることは原告会社に利益をもたらすものであるから歓迎すべきことと考えていた。

(8) 原告会社は、八尾市で下水工事も行いたいと考えていた。そして、上水道の給水工事公認業者の公認を受けることは、下水工事を行うについても有利なことであると考えていた。しかし、そのために給水工事をおろそかにする可能性はなかった。

(9) 被告が本件処分をした理由は次の二点にあつた。

(ア) 原告会社の本件申請の主たる目的が、本来の上水道の給水装置工事の施行にあるのではなく、下水道の排水工事にあること。

(イ) 原告会社の言動が、今後の水道事業の円滑な運営を阻害することが十分予測されたこと。被告は、(ア)の理由について被告の主張(一)の事実を、(イ)の理由について被告の主張(二)(1)ないし(3)の事実を判断の基礎とした。

(10) 被告の主張(一)(4)、(二)(2)(3)の主張は、本件全証拠によつても認めることができない。なお、この点に関する証人Bの証言は、具体性を欠くばかりか、原告会社代表者の本人尋問の結果と対比して採用できない。

(二) 公認業者規程二条一号の要件について
前記認定のとおり、原告会社は給水装置工事を八尾市内でする意思を有し、そのための技能者その他の従事者及び器材を持っていたのであるから、公認業者規程二条一号の「給水装置工事の施行を主たる業とすること」との要件を充している。

なお、同号は「主たる業」とすることと規定しているが、ここで「主たる」とはその業者が行っている業務のうち給水装置工事の施行が最も多いとか、過半数を超えるとかを意味するものではなく(そうだとすれば、各種の管工事を業とする大きな、能力の高い業者は認可されないことが起りうる)、給水装置工事を行う意思、能力を有することを意味するに過ぎないと解すべきである。

また、原告会社は下水管、排水管の工事を行う意思、能力と実績を有していたことは、前記(一)に認定した事実によつて明らかであるから、原告会社は、昭和五二年八尾市水道局管理規程第四号(以下改正規程という)による改正前の公認業者規程二条一号の給水装置工事「その他管工事」の施行を主たる業とすることの要件をも充していることは明らかである。もつとも改正規程は右のうち「その他管工事」の部分削除し、その附則によつて、この改正規程を昭和五二年五月一日から遡つて適用することにした。しかし、この改正規程は同月三〇日に公布されたもので、本件処分当時は未だ公布されていなかったから、この改正規程に従つて本件処分をすることはできなかったものである。

以上のとおり、原告会社は公認業者規程二条一号の要件を充している。したがつて、被告のこの点に関する主張は採用できない。

(三) 公認業者規程二条八号(改正前は七号)の要件及び裁量権の範囲の逸脱について

(1) 被告の給水条例、公認業者規程に基づく給水装置工事公認業者の公認の可否の決定は、その裁量処分に属すると解するのが相当である。

そして公認業者規程二条八号(改正前の七号)は、裁量権の行使により決定されることを規程の上で明らかにしたものと解することができる。

しかし、このような被告のする公認の可否は、例えば外国人の在留の可否のように国の基本的な政策にかかわる問題ではないこと、給水工事公認業者が工事を施行する給水装置とは需要者に水を供給するために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をいい、これらはその需要者の負担により設置される

(水道法三条九号、給水条例三条、一二条、一五条)ものであつて、主としてその需要家のみの利害に関係するものであること、給水装置工事公認業者の施行する工事については、設計には市の審査と合格、使用材料には検査、しゅん工後には検査が必要とされ(給水条例一二ないし一四条)、工事内容の監督もされること、以上のことなどを考慮すると、被告の裁量の範囲は、外国人の在留許可とか水道事業の認可と比較し狭いことは明らかである。

(2) そこで、本件処分に裁量権の範囲を逸脱し又はその濫用をした違法があるかどうかについて判断する。

(ア) 被告の主張(一)(4)、(二)(2)(3)の各事実は、将来原告会社が、公認業者間の自由な競争を阻害し、他の公認業者の業務に干渉し、ひいては水道事業の円滑な運営を妨げるであろうことを十分に予測させる事実として、本件処分の判断の基礎とされたのである。ところが、右各事実が認められないことは前記認定のとおりであるから、本件処分は、その判断の基礎とされた重要な事実の一部に誤認があることに帰着する。したがつて、本件処分は、その判断の基礎のうちの重要な一部を欠くといわなければならない。

(イ) 原告会社は、上水工事でも八尾市で行いたいと考え、本件の公認を受けることが下水工事のためにも有利であると考えていたことは、前記認定のとおりである。しかし、原告会社は給水工事をする意思も能力もあつたこと、給水工事をおろそかにする可能性のなかつたこと、以上のことも前記認定のとおりであるから、原

告会社が前記のように考えていたことを、被告が公認しない重要な理由とするとは明らかに不合理であるといわなければならない。

(ウ) 吏員が事前連絡のうえ原告会社八尾営業所を訪れた際、所有機器のうちにはそこに置かれていないものがあつたことは、前記のとおりである。しかし、それらは東大阪市で使用中であり、被告も公認前に申請書記載の全ての機器が八尾市内に揃えられていなければならないとは取り扱っていないかつたことを考慮すると、公認が与えられるか否か未だ不明確な段階であるのに、申請書記載の機器の全てが八尾営業所に置かれていなかったことを目して、被告が主張するように、原告会社の公認業者としての適格を疑わしめ、将来の被告の指示、監督の困難を予想させると評価することは、明らかに行きすぎであり、その評価は合理性を欠くものである。

(エ) 原告会社は、技能者らと機器とはさし当り東大阪市での仕事にも共用する予定であつたことは、前記認定のとおりである。しかし、原告会社は、八尾市民からの給水装置工事の施行の注文を拒否する意思がなかつたことや、八尾市における仕事が増えたときには、その段階で必要な人員と器材を更に八尾営業所に配置しようと考えていたことを考慮すると、原告会社が人員と器材をさし当り共用することにしたことを、原告会社の不利に評価することはではない。

(オ) 被告は、本件処分をするための裁量権の行使上り、他の申請者との比較、既存業者の数その他前記(一)(9)認定事実以外の事実を基礎にして判断したことが認められる証拠はない。

(3) まとめ

このようにみると、本件処分は、その判断の基礎にされた重要な事実の一部に誤認があることにより、右判断が一部事実の基礎を欠くし、その余の判断の基礎事実については、その基礎事実に対する評価に合理性を欠き、結局右判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものというべきである。したがって、本件処分は裁量権の範囲を超えたものとして違法であるとしなければならない。

四 結論

以上の次第で、本件処分は違法であるから取り消すこととし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民訴法八九条に従い、主文のとおり判決する。

(裁判官 古崎慶長 井関正裕 小佐田 潔)

別紙第一

八尾市水道事業給水条例(昭和三三年八尾市条例第一八七号)(昭和五二年四月一日から施行された昭和五二年八尾市条例第一一号による改正後のもの)

第一条 市の水道事業の給水についての料金及び給水装置工事の費用の負担その他の供給条件並びに給水の適正を保持するために必要な事項等については、法令その他別に定めがあるもののほか、この条例の定めるところによる。

第三条 この条例で給水装置とは、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をいう。

第一〇条 給水装置の構造及び材質は、管理者が別に定める基準に適合しているものでなければならない。

2 管理者は、給水装置の構造及び材質が前項で定める基準に適合していないと認めたときは、給水契約の申込を拒むことができる。

3 管理者は、現に使用する給水装置の構造及び材質が、第一項の基準に適合しなくなつたと認めるときは、その基準に適合させるまで給水を停止することができる。

第一一条 給水装置の新設及び増設又は改造及び撤去工事(以下「工事」という。)をしようとする者は、あらかじめ市に直接又は給水工事公認業者(以下「公認業者」という。)を通じて申し込まなければならない。

2 (略)

第一二条 工事の設計及び施行は、市又は公認業者が行う。

2 公認業者が工事の設計及び施行をする場合は、あらかじめ市の設計審査を受け、かつ、工事完了後直ちに市のしゅん工検査を受けなければならない。

3 (略)

第一三条 公認業者とは次の各号に該当する者で、管理者の公認を受けた者をいう。

(1) 市内に営業所を有すること。

(2) 専属の責任技術者及び技能者を有すること。

(3) その他管理者が必要と認める条件を備えること。

2 管理者が特に必要と認めるときは、前項各号に該当しない者でも、臨時に公認

することがある。

3 第一号第二号の責任技術者及び技能者は、管理者が適当と認める機関の行う試験に合格した者でなければならない。

4 公認業者、責任技術者及び技能者は、それぞれ管理者に登録を申請し、証書の交付を受けなければならない。

5 前二項に規定する責任技術者及び技能者の試験並びに登録及び証書の交付については、それぞれ手数料を徴収する。

6 その他公認業者に関する事項については、管理者が別に定める。

第一四条 工事に使用する材料は、市の検査を受けなければならない。

2、3 (略)

第一五条 工事の費用は、工事申込者の負担とする。ただし、管理者が市の費用で施行することを適当と認めるものについては、この限りでない。

2、3 (略)

第一七条 使用者又は所有者は、善良な管理人の注意をもつて給水装置を管理し、給水装置に異常があると認めるときは市又は公認業者に、水質に異常があると認めるときは市に、直ちに修繕その他必要な処置を請求しなければならない。ただし、管理者が別に定める軽易な修繕については、この限りでない。

2 ないし 4 (略)

別紙第二

八尾市給水工事公認業者に関する規程（昭和四九年一〇月二八日八尾市水道局管理規程第一〇号）（昭和五二年五月三〇日八尾市水道局管理規程第四号による改正前のもの）

第一条 この規程は、八尾市水道事業給水条例（昭和三三年八尾市条例第一八七号。以下「条例」という。）の規定に基づき、給水工事公認業者（以下「公認業者」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

第二条 条例第一三条第一項第三号に規定するその他八尾市水道事業管理者（以下「管理者」という。）が必要と認める条件とは、次の各号に掲げるものをいう。

(1) 給水装置工事（以下「工事」という。）その他管理工事の施行を主たる業とすること。

(2) 営業所は、表通またはこれに準ずる道路に面していること。

(3) 営業所には、営業に必要な設備及び器材を備え、かつ、一名以上の従事者を常駐させていること。

(4) 禁治産、準禁治産または破産の宣告を受けていないこと。

(5) 禁こ以上の刑に処せられた者は、その執行を終りまたは執行を受けることがなくなつたこと。

(6) 第三八号の規定により公認を取消された者は、その取消しの日から二年以上経過していること。

(7) その他管理者が必要と認める条件を備えていること。

第三条 公認を受けようとする者は、次の事項を備えた公認申請書二通を管理者に提出しなければならない。

(1) 商号または名称

(2) 住所および氏名（法人はその代表者）

(3) 営業所の所在地

(4) 事業の内容

(5) 責任技術者、技能者第一種、技能者第二種その他従事者に関する名簿

(6) 所有機器調書

2 前項の公認申請書には、次の各号に掲げる書類を添付しなければならない。

(1) 営業経歴書

(2) 法人はその定款及び登記謄本

(3) 保証人連署の誓約書

(4) 直前二年間の法人税または所得税ならびに市民税および固定資産税に係る納税証明書

(5) 代表者の身元証明書

(6) その他管理者が必要と認める書類

3 (略)

別紙第三

八尾市給水工事公認業者に関する規程の一部を改正する規程（昭和五二年五月三〇日公布八尾市水道局管理規程第四号）

八尾市給水工事公認業者に関する規程（昭和四九年八尾市水道局管理規程第一〇号）の一部を次のように改正する。

第二条を次のように改める。

第二条 条例第一三条第一項第三号に規程するその他管理者が必要と認める条件とは、次の各号に掲げるものをいう。

- （１） 給水装置工事の施行を主たる業とすること。
- （２） 営業所は、幅員三メートル以上の道路に面し、かつ内部の広さが一〇平方メートル以上あること。
- （３） 営業所には、営業に必要な設備及び器材を備え、かつ一名以上の従事者を常駐させていること。
- （４） 禁治産、準禁治産又は破産の宣告を受けていないこと。
- （５） 禁こ以上の刑に処せられた者は、その執行を終わり又は執行を受けることがなくなっていること。
- （６） 第三八条の規定により公認を取り消されたものは、その取り消しの日から三年以上経過していること。
- （７） 連帯保証人を二名有すること。
- （８） その他管理者が必要と認める条件を備えていること。

附則

この規程は、公布の日から施行し、昭和五二年五月一日から適用する。