

特定空家等に対する 行政代執行と費用回収

日本都市センター研究員 鋤持 麻衣

私人に課した義務を行政が代わりに履行する行政代執行は、行政目的を早期に実現するための強力なツールである一方、様々な要因から機能不全状態にあり、「さびついた伝家の宝刀」と称されてきた。しかしながら、空家法の下では、それらの要因のいくつかが解消され、その施行から約3年間で、およそ100件の行政代執行及び略式代執行が実施されている。ただし、費用回収の難しさは、依然として自治体に行政代執行を躊躇させる要因となっている。

本稿では、代執行費用がどのように回収されているかをいくつかの事例でみていくとともに、費用回収をめぐる課題として、請求しうる費用の範囲、財産管理人制度の活用、及び土地所有者による負担を検討する。

1 空き家問題で活用される代執行等

(1) 代執行＝「さびついた伝家の宝刀」

自治体は、様々な政策目的を実現するため、条例を通じて広く住民一般に、あるいは命令を通じて個別住民に対し、行政上の義務を課している。もし、義務者が課された義務を履行せず、さらに一定の条件が満たされる場合、行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめることができる(行政代執行法2条)。このように、私人間における自力救済禁止原則の例外として、行政庁が司法手続を経ることなく、自ら行政上の義務の履行を強制しうる仕組みが設

けられた背景のひとつには、行政目的の早期実現がある¹。

しかしながら、行政代執行(以下、「代執行」という)という強力なツールは、「さびついた伝家の宝刀」と称されてきた²。すなわち、実際の行政現場では、代執行が使いつらいものと考えられ、実施件数が極めて少ないとの指摘がしばしばなされる³。代執行制度が機能不全状態に陥っている要因としては、行政代執行法2条又は個別実定法が定める実体的要件の解釈及び個別事例への当てはめについて行政庁が確信を持てないこと、代執行に伴う動産の管理に関する明文規定がないこと、

1 宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第6版〕』(有斐閣、2017年)221頁。

2 北村喜宣「学界の常識は現場の非常識?—空家法のもとで活用される代執行」『自治力の挑戦』(公職研、2018年)52頁以下・52頁。

3 例えば、津田和之「行政代執行手続をめぐる法律問題(一)」自治研究87巻9号(2011年)85頁以下・85頁。

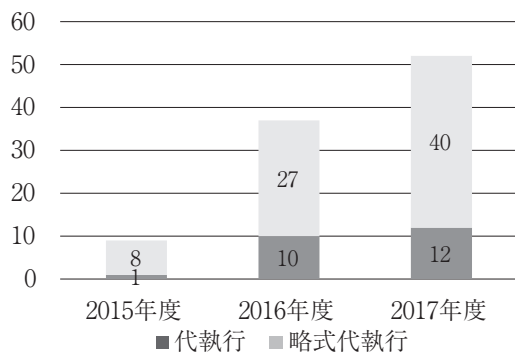


図1 代執行等の実施状況

出典：国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年3月31日時点）」を基に筆者作成。

義務者からの費用回収が困難なこと、代執行を行うためのノウハウが不足していること、強権発動のイメージを持つ代執行を行うことで、マスコミや住民などから批判を受けることが挙げられる⁴。

(2) 空家法の下での約100件の代執行等

そうしたなか、2015年5月に全面施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家法」という）の下では、2017年度末までに、21自治体で23件の代執行が行われている。さらに、行政上の義務を課すべき相手方を市町村長が過失なく確知することができない場合の代執行、いわゆる略式代執行は、57自治体で75件もの実績がある⁵。

法施行から約3年間で、代執行と略式代執行（以下、総称して「代執行等」という）の実施件数は、100件近くにのぼり、今後も増加していくことが予想される。

「さびついた伝家の宝刀」といわれる代執行制度が、空き家問題で積極的に活用されているのはなぜだろうか。先に述べた機能不全の要因に照らしてみると、空家法が規定する実体的要件の解釈及び個別事例への当てはめという点では、「特定空家等」の判断基準や特定空家等に対する措置の手段などについて、国が示したガイドライン⁶が、自治体の判断の後ろ盾になっているようである⁷。また、空家法が制定される以前にも、大仙市や大田区、大阪市などで空き家条例あるいは建築基準法に基づく代執行が行われた実績⁸があったほか、空家法施行後、地方整備局や県が自治体間の情報共有の場を設けることで、ノウハウの蓄積が進んでいる。さらに、「平成25年住宅・土地統計調査」の結果が大きく取り上げられ、空き家問題が社会問題化したことで、代執行等がマスコミや住民などに必ずしも批判的には受け止められず、逆に好意的にも捉えられており、市町村長の理解が得られていることが、積極的な取組みを後押ししている⁹。

4 津田・前掲註(3)論文、宇賀・前掲註(1)書237頁、黒川哲志「行政強制・実力行使」磯部力・小早川充郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）113頁以下・114-115、119頁。

5 国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年3月31日時点）」。

6 『「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」（以下、「ガイドライン」と引用）（平成27年5月26日、国土交通省・総務省）。

7 以下、北村・前掲註(2)論文。代執行等を行った自治体へのヒアリング調査でも、「特定空家等」への該当性判断や代執行等の実施に際して、国及び県が示したガイドラインを積極的に活用したり、それらを参照しつつ独自の基準等を策定したりする動きが見受けられた。

8 「老朽危険家屋の行政代執行の実務」北村喜宣編『行政代執行の手法と政策法務』（地域科学研究会、2015年）47頁以下、小畑和也「都市自治体の空き家対策事例」日本都市センター『都市自治体と空き家－課題・対策・展望－』（日本都市センター、2015年）171頁以下を参照。

なお、代執行の実施根拠につき、既存の建築基準法ではなく、空き家条例や空家法が選択されることが多い背景には、不行使の前例がなく、自治体としてその実施に踏み切りやすい点も指摘される（北村・前掲註(2)論文54頁）。

9 ヒアリング調査を行った自治体では、長が代執行等の実施を決断したことで、財政所管部署をはじめとする庁内関係部署の協力をより得やすくなったとの意見が聞かれた。

(3) 依然として残る費用回収の壁

以上のように、空き家問題については、代執行制度が機能不全になる要因のいくつかが解消されていることから、活用が進んでいると考えられる¹⁰。しかしながら、代執行等の実施後、どのようにその費用を回収するかという課題は、依然として残されたままである¹¹。日本弁護士連合会が全国自治体に対して実施したアンケート調査によれば、回答自治体の約8割（574自治体）が、費用回収の見込みが低いことを代執行の実施を躊躇させる要因として挙げている¹²。費用回収が進まなければ、私人の財産管理に公金を支出することの是非が問われるほか、「所有者が空き家の管理を適切に行わなくても、最終的には自治体が対応してくれる」というモラルハザードを引き起こすおそれがある¹³。そこで本稿では、特定空家等に対して実施された代執行等の費用がどのように回収され、また、行政現場ではいかなる課題があるかをみていく¹⁴。

措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないとき、「行政代執行法…の定めるところに従い、」代執行することができる。すなわち、代執行の実体的要件は空家法が定めているが、戒告等の手続及び費用の徴収は、行政代執行法3～6条に基づいて行われる。このうち、費用の徴収に関する規定は次のとおりである。

第5条 代執行に要した費用の徴収については、実際に要した費用の額及びその納期日を定め、義務者に対し、文書をもってその納付を命じなければならない。

第6条 代執行に要した費用は、国税滞納処分の例により、これを徴収することができる。

2 代執行に要した費用については、行政庁は、国税及び地方税に次ぐ順位の先取特権を有する。

3 (略)

2 代執行に係る費用回収

(1) 空家法・行政代執行法の規定

空家法14条9項に基づいて、市町村長は、同条3項の命令を受けた者が当該命令に係る

5条に基づく納付命令によって、義務者が納付すべき金額及び納付期限が法的に確定する¹⁵。行政実務上は、納付命令と併せて、歳入調定し、義務者に対して納入通知書を送付

10 日本と同様に、超高齢・人口減少問題に直面し、空き家対策が急務となっているドイツでは、不良又は欠陥状態の建物に対する取壊し命令（連邦建設法典179条）につき、取壊し費用が行政負担とされていたこと、及び適用しうる地理的範囲が限定されていたことが、同命令の活用を阻害していたが、2012年及び2013年に法改正がなされている（石川義憲「空き家対策関係法令とその経緯」日本都市センター『ドイツの空き家問題と都市・住宅政策』（日本都市センター、2018年）31頁以下・34頁）。

11 代執行に伴う動産の管理という問題も残されているが、本稿では費用回収との関係で論ずるにとどめる。宇那木正寛「行政代執行法における課題－執行対象外動産の管理を中心に」行政法研究11号（2015年）71頁以下、津田和之「行政代執行手続をめぐる法律問題（二・完）」自治研究87巻10号（2011年）61頁以下・65-68頁を参照。

12 「『空家法』施行1年後の全国実態調査 集計結果」日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター・日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会編『深刻化する「空き家」問題－全国実態調査からみた現状と対策－』（明石書店、2018年）155頁以下・190頁。また、半数以上の回答自治体（373自治体、53.1%）が、代執行費用が高額となることも躊躇する要因として挙げている。

13 岩崎忠「自治体の空き家対策の検証と今後の課題～政策執行過程における「点」と「面」からの対策～」自治総研459号（2017年）59頁以下・61頁、鈴木賢一「空き家対策の現状と課題－空家法施行後の状況－」調査と情報997号（2018年）8頁。

14 危険な空き家に対する強制的な是正措置としては、多くの空き家条例に規定されている、「緊急安全措置」や「応急措置」などもあるが、その分析及び費用回収と課題については、稿を改めて論じることとする。

することとなる（地方自治法 231 条）。納付期限までに納付がなされないとき、市町村長は、義務者への督促を経て（231 条の 3 第 1 項）、国税徴収法に基づき、義務者の財産に対する差押え等の滞納処分を行うことができる。

（2）現状

国土交通省資料や新聞報道によると、代執行に要した費用は、約 50 万円（菰野町）が最低額、約 2,000 万円（板橋区）が最高額となっている。

2016 年 3 月に全国で初めて空家法に基づく代執行を行った葛飾区では、木造 2 階建ての建物の除却等に 185 万円を要した¹⁵。当該建物を所有していた義務者は、当初、代執行措置自体に納得していないことを理由に、費用の支払いを拒否していたが、その後、家族で現在居住している住宅が差し押さえられる可能性が出てきたことから、翌年 2 月に 185 万円全額を支払っている。

義務者が納付命令に従わず、代執行費用を納付しなかったとしても、前述のとおり、市町村長は、国税滞納処分の例により、強制徴収することができる。その場合、市町村長は代執行費用につき、租税に次ぐ順位の先取特権を有するが、直接の滞納処分費や納付期限日以前に設定された担保権により担保される私法上の債権などには劣後する¹⁷。そのため、義務者が十分な財産を有していなければ、代執行費用の回収は極めて困難となる。例えば、

2017 年 4 月に代執行を行った柏市は、国税徴収法に基づく差押え・公売を行ったものの、約 1,040 万円の代執行費用のうち、回収できたのは一部のみであった¹⁸。

空家法に基づいて行われた 23 件の代執行について、費用回収状況は公表されていない。ただ、前述の日本弁護士連合会が実施したアンケート調査結果に鑑みても、葛飾区のように代執行費用の全額を回収できたケースは、決して多くないと考えられる。立地条件等が良い土地であれば、特定空家等として代執行が講じられる以前に、所有者自身による活用が図られたり、民間事業者が賃貸又は売却を打診したりするだろう。また、不動産に抵当権等が設定されていることで、滞納処分を行っても、満足に代執行費用の回収ができない場合もあると思われる。

3 略式代執行に係る費用回収

（1）空家法の規定

空家法 14 条 9 項に基づく代執行は、義務者に対して命令が行われていることを前提とする。しかし、命令の相手方となるべき所有者等が不明な場合や所有者等が存在しない場合には、そもそも命令自体をすることができないため、代執行できない。空家法はこうしたケースに対応するため、略式代執行の規定を設けている（14 条 10 項）。この規定は、行政代執行法 1 条にいう「別に法律で定めるもの」に当たり、行政代執行法の特別法的措置である¹⁹。

15 以下、北村喜宣・須藤陽子・中原茂樹・宇那木正寛『行政代執行の理論と実践』（ぎょうせい、2015 年）260 頁以下〔宇那木執筆部分〕。

16 下村聖二・海老原佐江子「葛飾区の空き家対策－行政代執行事例を中心に」自治実務セミナー 660 号（2017 年）20 頁以下を参照。

17 北村ほか・前掲註（15）書 303 頁。

18 国土交通省「地方公共団体の空き家対策の取組事例 2（平成 30 年 3 月末時点）」。「当該建物が立地していた土地は、約 350 万円で落札されたが」（千葉県 HP「合同不動産公売の結果概要について」（<https://www.pref.chiba.lg.jp/zeimu/koubai/goudoukoubai-kekka.html>）（2018 年 7 月 30 日最終アクセス））、抵当権等も設定されていたようである。

第 14 条

10 第 3 項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき（過失がなくて第 1 項の助言若しくは指導又は第 2 項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第 3 項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。）は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。…

代執行に関する空家法 14 条 9 項が、「行政代執行法 … の定めるところに従い」と規定するのに対し、略式代執行に関する同条 10 項には同旨の文言が含まれておらず、手続及び費用徴収に関する行政代執行法の規定が準用されていない。他方で、「その者の負担において」と規定していることから、略式代執行後に命令の相手方となるべき所有者等が判明した場合には、当該所有者等にその費用を負担させることが立法者意思である²⁰。

略式代執行を行った自治体は、どのような手続によって、その費用を所有者等から徴収するべきだろうか。ガイドラインでは、地方自治法施行令 171 条の 2 第 3 号に従い、「義務者が後で判明したときは、その時点で、そ

の者から代執行に要した費用を徴収することができるが、義務者が任意に費用支払をしない場合、市町村は民事訴訟を提起し、裁判所による給付判決を債務名義として民事執行法に基づく強制執行に訴えることとなる」との見解が示されている（第 3 章 7. (4)）。空家法及びガイドラインには、債権額を確定するための手続に関する規定が欠けているが、立法者意思及び制度趣旨に鑑みれば、行政代執行法 5 条を類推適用することが望ましいと考えられる²¹。

命令の相手方となるべき所有者等が存在しない場合にも、市町村長は略式代執行を行うことができるが、その費用をどのように回収しうるかが問題になる。義務者が存在しないケースとしては、死亡した所有者等に相続人がいない、すべての相続人が相続放棄をしている、所有していた法人が既に解散等で存在していないといったことが挙げられる。こうした場合、例えば、相続財産管理人制度（民法 952 条）を活用することが考えられる²²。また、所有者等の有無が不明、あるいは所有者等はいるが、その所在が不明な場合には、不在者財産管理人制度（25 条）を活用することができる。

(2) 現状

国土交通省資料や新聞報道によると、略式代執行に要した費用は、約 18 万円（東近江市）が最低額、約 3,960 万円（妙高市）²³ が最高

19 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務－法施行後の現状と対策－』（第一法規、2018 年）196 頁。行政代執行法 1 条の「法律」に条例が含まれないと解される以上、略式代執行制度が規定されたことは、空家法の意義のひとつといえる。

20 自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』（以下、「議連解説」と引用）（大成出版社、2015 年）162 頁。

21 北村喜宣「略式代執行の費用徴収－空家法を素材にして」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017 年）293 頁以下・305 頁。納付命令によって確定した債権は公債権であり、その給付を求める訴えは、「公法上の法律関係に関する訴訟」（行政事件訴訟法 4 条）に当たる（同 306 頁）。

22 柳井幸「空家対策と相続財産管理人選任申立て」判例自治 412 号（2016 年）10 頁を参照。

23 なお、湯沢市が 2018 年度に実施を予定している、廃業ホテルに対する略式代執行では、代執行に要する費用として、約 1 億 5,600 万円が見込まれている。

額となっている。

空家法の下では、命令の相手方となるべき所有者等の有無、又はその所在が不明な場合において、略式代執行後に所有者等が判明したときは、その者から費用を徴収することとなる。しかし、市町村長は略式代執行を行うにあたり、その職務行為において通常要求される注意義務をもって、命令の相手方の確知に努めている²⁴。そのため、略式代執行後に調査を継続したとしても、費用を負担させるべき者が判明することは少ないと考えられ、筆者が仄聞する限りでも、そのようなケースは見当たらない²⁵。

自治体としては、費用回収の可能性をより高めるために、命令の相手方を継続的に調査するのみならず、不在者財産管理人制度を活用することも検討の余地があるだろう²⁶。実際に香取市では、附属屋及び屋上塔屋部の撤去などに要した約 120 万円の略式代執行費用について、同制度の活用が検討された²⁷。

所有者等が存在しない場合、自治体としては、略式代執行の要件充足性が明らかであり、その実施に踏み切りやすい反面、費用を負担させるべき者がいないという事態に陥る。2017 年度末までに実施された略式代執行 75 件のうち、自治体又は国土交通省の資料や新聞報道等から、措置に至る経緯を筆者

が知り得たものは 32 件ある。その内訳をみると、所有者等の相続人による相続放棄又は相続人死亡が 17 件、所有者等の相続人不存在が 7 件、所有していた法人の解散が 8 件であった。略式代執行費用が約 3,960 万円にのぼった妙高市のケースでも、当該建物を所有していた法人は既に破産し、法人格が消滅していた。このケースでは、空き家対策総合支援事業補助金²⁸が活用され、費用を国と市が負担した²⁹。

相続放棄あるいは相続人不存在の場合、自治体が、略式代執行費用に係る債権を理由に、利害関係人として相続財産管理人の選任を家庭裁判所に申し立てることができる。例えば、空家法施行前の 2014 年 12 月に、危険な空き家に対して、建築基準法 9 条 11 項に基づく略式代執行を実施した神戸市は、当該建物の所有者に相続人がおらず、また、被相続人に一定額の預貯金があったことから、固定資産税に係る債権と併せて、相続財産管理人の選任を申し立てた。その後、選任された相続財産管理人が財産整理を進め、最終的に略式代執行費用約 260 万円と固定資産税約 16 万円の全額が市に支払われている³⁰。

ただし、不在者財産管理人あるいは相続財産管理人の選任を申し立てた利害関係者が、優先的に債務の履行を受けられるわけではな

24 具体的には、周辺住民への聞き込みや空家法 9 条に基づく立入調査が考えられるほか、住民票情報、戸籍情報、登記情報、固定資産税情報等の情報の活用などが少なくとも求められる（ガイドライン第 3 章 7 (1)、議連解説 160 頁）。

25 空家法以外の国土交通省所管法律についても、略式代執行後に義務者が事後的に判明し、費用を請求した事例はないという（北村・前掲註（21）書 302 頁）。

26 北村喜宣「空家法制定後の市町村空き家行政」『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018 年）296 頁以下・304 頁。

27 国土交通省・前掲註（18）資料。

28 このほか、自治体による空き家の除却や活用への財政的支援制度としては、空き家再生等推進事業や県による補助事業が用意されている。しかし、ヒアリング調査のなかでは、実際に補助が決まるまで時間を要することや、事後的に費用を負担すべき者が判明したときに補助金を返還する必要があることなどが、自治体に支援制度の利用を躊躇させる要因になっているとの意見があった。

29 当該建物の敷地が国有地であり、略式代執行によって、地価が上昇しても利益を得る私人がいないこと、さらに、当該建物の存在によって観光業への悪影響が懸念されていたことから、市が費用の一部を負担するとしても、略式代執行を実施すべきとの判断がなされたという。

30 国土交通省・前掲註（18）資料。

く、また、略式代執行費用には、代執行費用のように先取特権は付与されていない。不在者財産管理人は、家庭裁判所の許可を得る必要がない「保存行為」(民法 28 条、103 条 1 号)として、弁済期限の到来した債務を弁済することができる³¹。相続財産管理人は、当該財産に設定された担保権により担保される債権を有する者などに対し、優先的に弁済をした上で、他の債権者には、それぞれの債権額の割合に応じて弁済することとなっている(957 条 2 項、929 条)。

4 費用回収をめぐるいくつかの課題

(1) 請求しうる費用の範囲

行政代執行法 5 条は、「実際に要した費用の額」を「代執行に要した費用」として、義務者から徴収すると規定している。「代執行に要した費用」は、「作業員の賃金、請負人に対する報酬、資材費、第三者に支払うべき補償料等」を指す³²。代執行等は、義務者がなすべき行為を行政庁が義務者に代わって行うものであるから、義務者自らが措置を講じた場合でも、行政が負担する費用は含まれず、義務違反の確認のために要した調査費用や代執行等の手続に従事した行政職員の人件費などがこれに当たる³³。特定空家等に対する代執行等については、家屋調査などの調査及び動産の管理に要した費用が、主に問題となる³⁴。

①家屋調査などの調査費用

調査費用をめぐるのは、名古屋地岡崎支判平成 20 年 1 月 17 日判時 1996 号 60 頁及びその控訴審判決である名古屋高判平成 20 年 6 月 4 日判時 2011 号 120 頁がある。この事件では、産廃業者が不法投棄した廃棄物の撤去等を代執行するにあたり、市が廃棄物実態調査及び周辺環境調査等(以下、「廃棄物実態調査等」と総称する)を実施し、その費用を支出したとして、当該産廃業者に対し、事務管理に基づく費用償還(民法 702 条)を求めることができるかが争われた³⁵。第一審は、「生活環境保全上の支障の除却等を行うためには、本件過剰保管廃棄物による影響を調査し、その結果を踏まえて実際の方策について検討することが不可欠である」と述べた上で、廃棄物実態調査等は、本来、義務者たる産廃業者が行うべきものであると判示し、控訴審もこれを維持する。命令内容をどのように履行するかを具体的に判断するために行われる調査の費用は、義務者が負担すべきと考えられる以上、代執行費用として、行政代執行法 5 条に基づく納付命令を行い、強制徴収することも可能であったとも考えられる³⁶。

特定空家等に対する代執行等では、近隣家屋調査やアスベスト使用調査が行われるケースが、複数見受けられる。これらの調査は、建物の解体工事を行う際に行われるものであり、空家法に基づく命令違反の確認のために

31 我妻榮・有泉亨・清水誠・田山輝明『我妻・有泉コンメンタール民法－総則・物権・債権－』(日本評論社、2018 年) 104 頁。

32 ガイドライン第 3 章 6. (6)。

33 阿部泰隆『行政法解釈学 I』(有斐閣、2008 年) 573 頁。

34 義務者に請求する「代執行に要した費用」の範囲の精査は、実務上、徴収に関しての重要なファクターとなっている(岡崎泰治郎・大山亘「事例②行政代執行－岡山市の実例」自治体法務研究 7 号(2006 年) 59 頁以下・64 頁)。

35 市は、廃棄物実態調査等に要した費用が、「代執行に要した費用」に当たらないと狭義的に解したため、強制徴収することができず、民事訴訟を提起したものと考えられる(平田健治「判批」私法判例リマックス 39 号(2009 年) 34 頁以下・35 頁)。

36 津田・前掲註(11) 論文 69 頁、北村ほか・前掲註(15) 書 127 頁[宇那木執筆部分]。ただし、廃棄物実態調査等に係る費用を「代執行に要した費用」として、義務者に請求した場合には、行政上の強制徴収が認められている金銭債権につき、民事訴訟・民事執行の選択を否定する、最大判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 卷 2 号 320 頁と整合しないおそれがある(宇賀・前掲註(1) 書 231-232 頁)。

行われた調査ではないため、代執行費用に含まれると解すべきだろう。宗像市が2017年2月に略式代執行を行ったケースでは、近隣家屋調査に係る費用を含む略式代執行費用約184万円を債権として、市が相続財産管理人の選任を申し立て、現在手続が進められている³⁷。

②動産の管理費用

もうひとつの問題は、代執行等の対象となる特定空家等の中に存置されている動産の搬出・保管や処分に係る費用を代執行費用に含めうるかという点である³⁸。代執行等の実施に伴って、動産を処分又は搬出・保管することは、義務者自らが措置を講じたときにも義務履行の一環で行うと考えられることから、代執行費用として請求することができる³⁹。行政庁が動産を保管する場合、それらの保管義務を行政が負うのはどの時点までだろうか。伝統的学説によれば、代執行の終了をもって、行政の保管義務は終了するとされてきたが⁴⁰、通説・実務上は、代執行等の実施期間中、終了後を問わず、所有者への引渡し時、又は通知した引渡し期限までと解されている⁴¹。ただし、後者の見解に立つとしても、代執行

費用として強制徴収しうる保管費用の範囲につき、代執行終了宣言までのものに限定する論者⁴²と、行政の保管義務が消滅するまでのものが含まれるとする論者⁴³がいる。

ガイドラインは、パブリックコメント時に動産の管理に関する意見が寄せられたことを受け、「代執行の対象となる特定空家等の中の動産の取扱い」の項目を追加している⁴⁴。具体的には、「特定空家等の中に相当の価値のある動産が存する場合、まず、所有者に運び出すよう連絡し、応じない場合は保管し、所有者に期間を定めて引き取りに来るよう連絡することが考えられる。」と規定する（第3章6.(5)、7.(3)）。行政が動産の保管義務を負うべき期間、及びその費用が代執行費用に含まれるかといった点に関する明確な言及はなされていないものの、所有者への連絡又は公示を経ても、所有者が引き取らない場合は、敷地内に戻してシートで包むといった措置を講じることで足りるだろう⁴⁵。そして、代執行費用としては、代執行終了宣言後の保管、敷地への搬入及びシートの購入に要した費用も、義務者に請求できると思われる⁴⁶。

37 都市計画法違反の建物を除却した岡山市の代執行のケースでも、近隣家屋調査に係る費用約440万円が代執行費用として請求されている（岡山市行政代執行研究会編著『行政代執行の実務』（ぎょうせい、2002年）131頁）。

38 空家法14条1項に基づく助言又は指導の段階から、特定空家等に係る措置と併せて、動産の搬出と適正処理をその内容とすれば、当然に動産の管理費用も代執行費用として請求することができ、この点は問題とならない。北村喜宣「とんだオジャマ虫!? - 空家法代執行と残置動産への対応」自治実務セミナー675号（2018年）21頁を参照。

39 北村喜宣・米山秀隆・岡田博史編『空き家対策の実務』（有斐閣、2016年）134-135頁〔文山達昭執筆部分〕。

40 広岡隆『行政代執行法〔新版〕』（有斐閣、1981年）〔復刻2000年〕184頁。前述の岡山市の代執行事例において、市は伝統的学説に立ち、動産の搬出費用と代執行終了宣言までの保管・処分費用を代執行費用、その翌日以降の保管・処分費用を事務管理費用として、義務者に請求した（岡山市行政代執行研究会・前掲註（37）書126-128頁）。

41 宇那木・前掲註（11）論文87-88頁、津田・前掲註（11）論文67頁、北村ほか・前掲註（15）書223頁〔宇那木執筆部分〕、北村・米山・岡田・前掲註（39）書134頁。

42 津田・前掲註（11）論文68頁、福井県空き家対策協議会『福井県空き家対策マニュアル〔第2版 修正版〕』（平成27年8月）Ⅲ-13頁。

43 宇那木・前掲註（11）論文99-100頁、北村ほか・前掲註（15）書253頁〔宇那木執筆部分〕。

44 「『特定空家等に対する措置』に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）（案）」に関するパブリックコメントに寄せられたご意見と国土交通省及び総務省の考え方」（平成27年5月26日、国土交通省・総務省）（以下、「パブコメ回答」と引用）27頁。

45 北村・前掲註（19）書251頁。ただし、現金や美術・骨董品等の換価価値が見込まれる動産は、代執行等を実施する前の存置状況や保管費用を総合的に考慮して、引き続き行政が倉庫などで保管する方が適切な場合もある。

(2) 財産管理人制度の活用

略式代執行のケースでは、不在者財産管理人制度又は相続財産管理人制度（以下、総称して「財産管理人制度」という）を活用し、その費用を回収しようとする取組みが見受けられる⁴⁷。2018年3月31日時点で、空き家等に係る財産管理人制度の活用実績は、111件にのぼる⁴⁸。現在政府では、空き家問題や所有者不明土地問題の深刻化を受けて、これまで任意とされてきた相続登記の義務化が検討されており⁴⁹、これが実現すれば、不在者財産管理人制度を活用すべきケースは、減少していくものと考えられる。他方で、相続放棄の件数は近年増加傾向にある⁵⁰とともに、高齢化や未婚率上昇によって相続人不存在となるケースは、さらに増えることが予想されるため、相続財産管理人制度を活用する場面が今後多くなるだろう⁵¹。

自治体は、代執行費用や租税などの債権以外にも、空家法を根拠として、財産管理人の選任を申し立てることができる⁵²。例えば、川口市や松戸市、大田区、世田谷区で申立てが行われ、財産管理人が選任されている（表

表1 空家法を根拠とした財産管理人の選任の申立て事例

自治体名	制度	申立理由
川口市	相続財産管理人	空家法14条に基づく法的措置の名宛人が必要
松戸市		空家法に基づく措置が進められない
大田区	不在者財産管理人	公益の保護を目的とした公法上の権利義務がある
世田谷区		空家法4条の市町村の責務があり、略式代執行に係る公告を実施

出典：川口市・前掲(47)資料124-128頁、国土交通省・前掲註(18)資料を基に筆者作成。

1を参照)⁵³。いずれも、当該財産は空家法上の「特定空家等」に相当する案件であった。

略式代執行前に、自治体が財産管理人の選任を申し立てるメリットとしては、除却などの是正措置が、財産管理人又は買取者によって講じられることで、略式代執行の実施及びその費用の支出の回避が挙げられる⁵⁴。もし、財産管理人又は買取者が是正措置を講じず、結果的にそれらの者を義務者とした代執行が行われた場合でも、略式代執行では認められていない、代執行費用の強制徴収を行いうる

46 代執行等の終了時期につき、代執行終了宣言ではなく、動産の所有者への引渡し又は敷地への搬入までと捉えるべきとも考えられる（北村喜宣「代執行はいつ終わる？－動産保管費用の扱い」前掲註(2)書61頁以下・63頁）。

47 空き家対策における財産管理人制度の活用については、川口市「所有者所在不明・相続人不存在の空家対応マニュアル～財産管理人制度の利用の手引き～」(平成29年3月)、帖佐直美「空き家対策～相続人全員が相続放棄をした場合の対応～」自治実務セミナー669号(2018年)40頁以下、柳井・前掲註(22)論文、北村・米山・岡田・前掲註(39)書155頁以下〔河田真一執筆部分〕を参照。

48 国土交通省・総務省・前掲註(5)資料。

49 日本経済新聞2018年6月1日夕刊。

50 荒井俊行「リサーチ・メモ 最高裁判所『司法統計年報』等のデータから推測される所有者不明土地等の動向」(2016年9月21日)(http://www.lij.jp/news/research_memo/20161003_6.pdf) (2018年7月30日最終アクセス)を参照。ヒアリング調査では、自治体が所有者等の相続人を探し出したものの、空家法に基づく助言・指導等の手続を経る過程で、すべての相続人が相続放棄をし、略式代執行に依らざるをえなくなるケースが散見された。

51 日本経済新聞2017年4月16日朝刊によれば、国庫に帰属した相続財産額は、2015年度に420億円まで達し、10年間で2.5倍に拡大した。

52 なお、2018年6月13日に成立した「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」は、「所有者不明土地」(相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない土地、2条1項)について、「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」、国の行政機関の長又は地方公共団体の長が、相続財産管理人の選任を申し立てることができるとした(38条)。

53 川口市・前掲註(47)資料93-94頁、国土交通省・前掲註(18)資料。

54 実際に、不在者財産管理人が選任された大田区及び世田谷区では、管理人によって特定空家等の除却が行われた。

という違いが生じる。

ただし、財産管理人の選任申立てから財産管理人による管理が行われるまで、2 か月～3 か月ほどかかり、また、財産管理人が除却や売却を行うためには、家庭裁判所の許可が必要であることから（民法 28 条、953 条）、迅速な解決が図られるとは限らない。そのため、特定空家等の状態によっては、財産管理人の選任申立てよりも略式代執行の方が望ましい場合もあるだろう⁵⁵。さらに、選任申立てに際して、財産管理人の報酬及び管理費用に充てるため、裁判所から予納金の納付を求められることが多い。ヒアリング調査では、予納金の予算化が難しく、かつ還付の可能性が低いことが、自治体による申立てを躊躇させる要因として挙げられた。略式代執行後に財産管理人の選任申立てを行ったある自治体は、略式代執行費用や予納金の回収が見込めないとしても、特定空家等を除却した後の土地管理者を明確にすることを目的として、財産管理人の選任を申し立てていた。

ガイドラインに関するパブリックコメントでは、自治体による積極的な財産管理人制度の活用に関する意見が出されたが、国土交通省及び総務省は、財産管理人の選任を申し立てるべきかは、「個別の事案に即して各市町村長において御判断いただく必要があると考えます。」と回答しており、同制度の活用が必ずしも最善であるとは限らないと考えているようである⁵⁶。確かに、略式代執行と財産管理人の選任申立ての先後関係、及び財産管理人の選任申立ての必要性は、特定空家等の状態や立地条件、租税の滞納状況、抵当権の

有無などによって異なる以上、一義的に定めることは難しく、個別事案に即した判断が求められる。

しかしながら、自治体が財産管理人の選任申立てを躊躇する要因となっている予納金については、国や都道府県による財政的支援を望む声が、ヒアリング調査のなかでは聞かれた⁵⁷。また、建物と土地の所有者が同一である場合の略式代執行につき、当該土地の管理者を定める規定、あるいは財産管理人制度よりも簡易迅速な手続について、自治体のニーズも高く、この点に関する法整備が期待される。略式代執行後の跡地については、財産管理人の選任手続を経ずに、国又は略式代執行を行った自治体に帰属させることを可能とする規定を空家法に追加することが、2016 年の地方分権に関する提案募集で兵庫県などから提案されていた。しかし、個人の財産権の侵害などを理由に、法改正は実現していない。

（3）土地所有者による代執行費用の負担

建物と土地の所有者が異なるケースで、建物の除却等が代執行等でなされたとき、その費用を土地所有者に負担させうるだろうか。建物の管理不全状態を原因として、「特定空家等」と判定されたのであれば、土地所有者は是正措置を講じる権原を有しないため、空家法 14 条 3 項に基づく命令の名宛人にはならない⁵⁸。この意味において、土地所有者は行政代執行法 5 条にいう「義務者」に当たらず、代執行費用を負担すべき者と解することはできない。

特定空家等と判定されるほど危険な空き家

55 帖佐・前掲註（47）論文 44-45 頁。

56 パブコメ回答 7,23 頁。

57 予納金の支出を回避するという点では、検察官申立ての積極的な活用も考えられる（柳井・前掲註（22）論文、帖佐・前掲註（47）論文 43-44 頁）。

58 北村・米山・岡田・前掲註（39）書 128 頁。

が除却されたことで、その土地の価値が上がると捉えれば、土地所有者に受益者負担を求めるといことも考えられよう⁵⁹。自治体は、「数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる」（地方自治法 224 条）。特定空家等の代執行等が、「数人又は普通地方公共団体の一部」を利するといえるかが問題になる⁶⁰。特定空家等の除却によって、土地所有者、あるいは近隣住民を含む特定の人々を利すると捉えれば、分担金を徴収できる。しかし、実際には隣接する道路の通行人などの不特定多数への危険も考慮して、代執行等が行われている以上、分担金と整理することは、困難であるように思われる⁶¹。もし、代執行等について、土地所有者に分担金を課すことができるとしても、その金額の上限は、代執行等による地価の上昇分が代執行費用のいずれか低い額とするべきである。

行政代執行法上の「代執行に要した費用」又は地方自治法上の「分担金」として、土地所有者に納付命令をすることができない以上、自治体は任意で土地所有者に費用負担等を求めていくこととなる。例えば、2016 年 3 月に略式代執行を行った明石市では、土地所

有者が当該土地を売却し、その売却益の一部が市に寄附された⁶²。また、同年 10 月に略式代執行を行った上市町は、土地所有者から土地の寄附を受け、除雪機械等置き場として活用している⁶³。

5 空家法等の改正に向けて

本稿では、空家法に基づく特定空家等への代執行等につき、費用回収の現状を概観するとともに、代執行費用の範囲、財産管理人制度、及び土地所有者による費用負担を検討してきた。従来から指摘されてきたような、代執行費用の回収の困難さに加えて、動産の取扱いや代執行後の土地の管理といった、空き家問題に顕著な課題が残されている。空家法附則 2 条によれば、施行から 5 年後となる 2020 年には見直しが行われることとなっている。その際には、略式代執行に要した費用の徴収手続に係る規定の追加をはじめとした法改正が望まれるところである⁶⁴。併せて、行政代執行法や民法などの関係法令の改正も検討すべきだろう⁶⁵。

〔謝辞〕代執行等の実施自治体へのヒアリング調査に当たっては、高崎経済大学地域科学研究所研究プロジェクト「空家特別措置法施行後の空家対策に関する総合的研究」の助成を受けた。

59 『空家対策の法的対応の検討（市町村条例のバージョンアップ等） 研究成果報告書』（2018 年）53 頁〔北村喜宣発言部分〕。

60 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第 9 次改訂版〕』（学陽書房、2017 年）823 頁を参照。

61 前掲註（59）書は、即時執行に要した費用を分担金で徴収しうる理由として、周辺住民が受ける利益は、危険性を除去するという意味で「プラス」のものではない一方、空き家の所有者等が受ける利益は、自らの負担で行うべき措置を行政が実施するという点で「プラス」のものと整理する（9 頁）。この理解に立った場合でも、土地所有者が、建物所有者と同様に、「プラス」の利益を受けていると解することは難しいと思われる。

62 西尾浩「〔兵庫・明石市〕空家特措法に基づく行政代執行（略式代執行）による空き家の除却」北村喜宣編『空家法施行と自治体空き家対策～空家法実施上の論点・条例対応と実践実務～』（地域科学研究会、2017 年）155 頁以下・169 頁。

63 国土交通省・前掲註（18）資料。

64 北村・前掲註（19）書 306 頁を参照。

65 例えば、代執行費用に係る財産保全処分制度や事前徴収制度の創設、動産の除却・保管・換価・廃棄に関する規定の設置が考えられる。総務省『地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する研検討会報告書』（平成 25 年 3 月）32-33 頁、日本都市センター『行政上の義務履行確保等に関する調査研究報告書』（日本都市センター、2006 年）18 頁を参照。