

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検討会
(第1回)

議 事 次 第

平成24年 6月18日(月)
12:30~14:30
総務省6階 601会議室

(議事次第)

1. 開会
2. 久元自治行政局長挨拶
3. 検討会開催要綱等について
4. 検討会の問題意識、現行制度の概観、現状について
5. 岡崎委員発表(岡山市における代執行の事例)
6. 意見交換
7. 閉会

(配付資料)

- 資料1 「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検討会」開催要綱
- 資料2 検討会の問題意識
- 資料3 行政上の義務の実効性確保に関する現行制度の概観
- 資料4 行政上の義務の実効性確保に関する現状
- 資料5 最近の地方自治体の取組み
- 資料6 岡山市における違法建築物を行政代執行により除却した事例
- 資料7 検討会スケジュール(案)

「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検討会」開催要綱**第1 目的**

地方自治体においては、地方分権改革によるその役割や自律性の拡大に伴い、住民と直接向き合いながら地域の課題に主体的に取り組み、実効ある施策や措置を講じることが求められるようになってきている。また、規制改革の進展や行政事件訴訟における非申請型義務付け訴訟の明定などを背景として、行政権限の適時適切な行使への要請が強まるものと見込まれる。一方で、行政上の義務の民事的執行を否定した最高裁判決（平成14年・宝塚市パチンコ条例事件）など、行政の実効性を確保する上での課題や限界も指摘されているところである。

このような状況を踏まえ、本検討会は、地方自治体における行政の実効性確保に関して、改革の方向性について検討し、地方自治の一層の推進に資することとするものである。

第2 名称

本検討会は、「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検討会」（以下、「検討会」という。）と称する。

第3 構成

- (1) 検討会は、別紙のメンバーをもって構成する。
- (2) 検討会に、座長1人、座長代理1人を置く。
- (3) 座長は、会務を総理する。
- (4) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長代理がその職務を行う。
- (5) 検討会に、幹事を置く。幹事は別紙のとおりとする。

第4 議事

- (1) 検討会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、必要な者に検討会への出席を求め、その意見を聴取することができる。
- (3) 座長は、必要があると認めるときは、構成員等による実施調査を実施することができる。

第5 その他

検討会の庶務は、総務省自治行政局行政経営支援室が行う。

(別紙)

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検討会 名簿

(構 成 員)

座 長 小早川 光 郎 (成蹊大学法科大学院客員教授)

座長代理 佐 瀬 正 俊 (弁護士)

太 田 匡 彦 (東京大学法学部教授)

大 濱 し の ぶ (関西学院大学法学部教授)

大 屋 雄 裕 (名古屋大学大学院法学研究科准教授)

岡 崎 泰治郎 (岡山市総務局次長 (政策法務課長事務取扱))

川 出 敏 裕 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)

建 部 雅 (成蹊大学法学部准教授)

手 塚 洋 輔 (京都女子大学現代社会学部講師)

西 津 政 信 (新潟大学大学院実務法学研究科 (法科大学院) 教授)

(以上敬称略、50 音順)

(幹 事)

総務省自治行政局行政課長

総務省自治行政局住民制度課長

総務省自治行政局市町村体制整備課長

総務省自治行政局外国人住民基本台帳室長

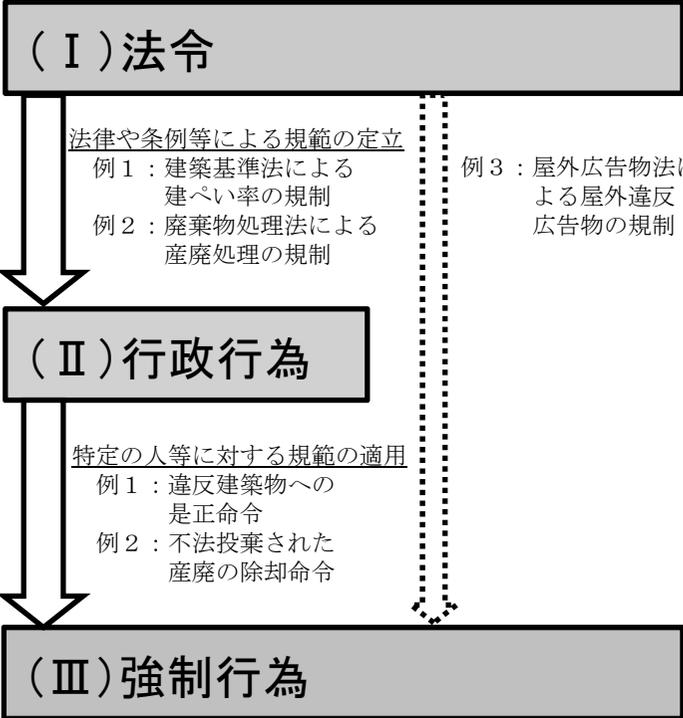
総務省自治行政局公務員部公務員課長

総務省消防庁総務課長

事務局長 総務省自治行政局行政経営支援室長

地方自治体における行政の実効性を確保するための課題は何か？

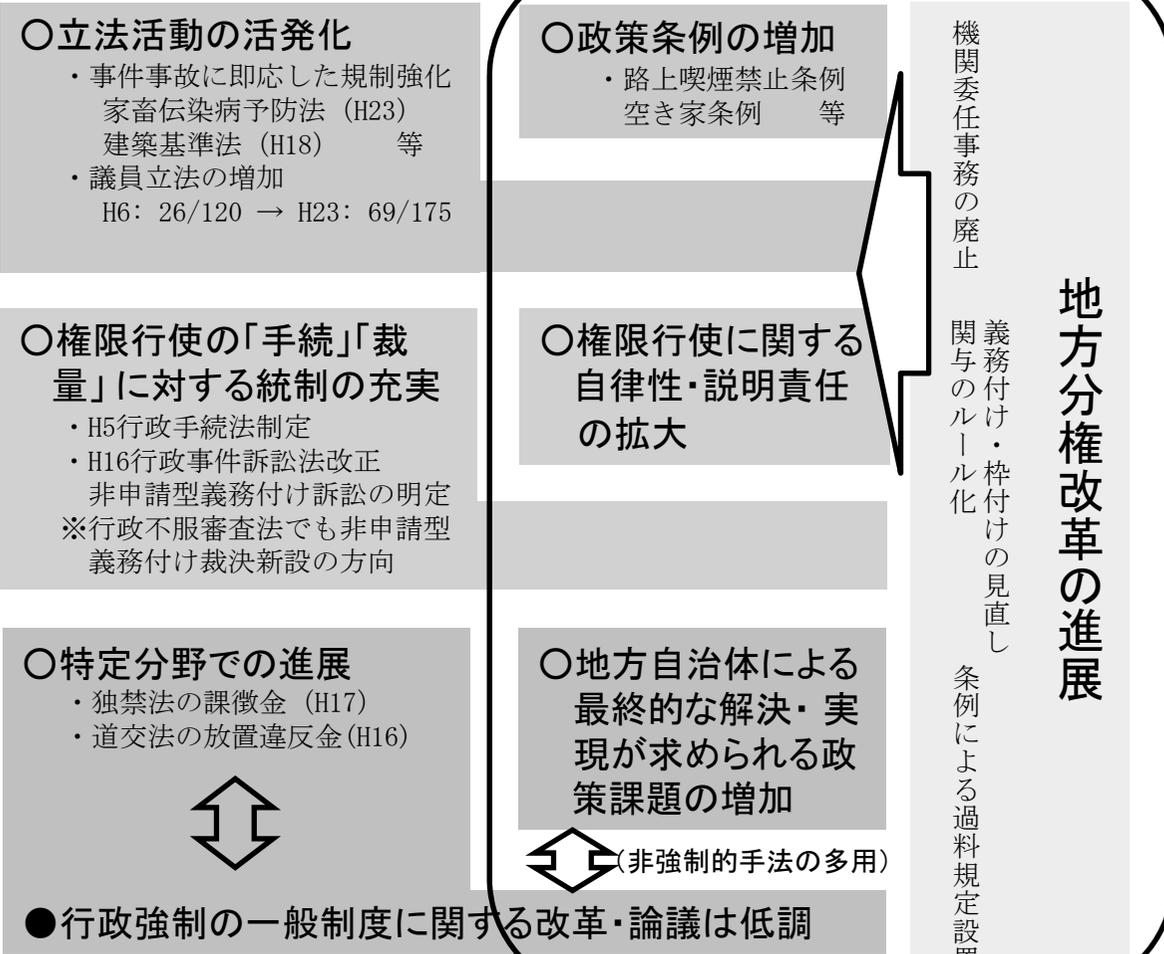
行政の活動プロセス



行政行為の内容の強制的な実現

- 例 1 : 違反建築物の除却の代執行
- 例 2 : 不法投棄産廃の除却の代執行
- 例 3 : 違反はり紙の簡易除去

近年の動向



行政上の義務の実効性確保

(1) 義務履行強制

(行政上の強制執行制度)

(2) 義務違反の制裁

行政上の義務の実効性確保に関する現行制度の概観

(1) 義務履行強制(行政上の強制執行制度)

種類	概要	根拠法	想定される適用例
行政代執行	代替的作為義務について、行政機関が義務者に代わって自らその行為を行い、または第三者に行わせ、要した費用を義務者から徴収するもの ※非代替的作為義務(例:明渡しや立退き)、不作為義務(例:営業の停止)は対象外	行政代執行法 建築基準法9条12項 等	違反建築物について、除却命令が履行されない場合、行政が代わって解体
直接強制	行政機関が義務者の身体または財産に実力を加えることにより、義務が履行されたのと同様の状態を直接に実現するもの	学校施設の確保に関する政令21条 成田国際空港の安全確保に関する緊急措置法3条8項	成田空港周辺の団結小屋の除去
間接強制(執行罰)	行政機関が義務者に対しあらかじめ予告したうえで、期限内に義務が履行されない場合には一定の罰(過料)を科することとし、それによって義務の履行を確保しようとするもの	砂防法36条	砂防工事を拒否する土地所有者に対して、過料を科すことを予告して工事の受入れを命令
行政上の強制徴収	行政上の金銭支払い義務について、行政機関が強制的な手段を用いて義務が履行されたのと同様の状態を実現するもの	国税徴収法47条以下 地方税法、行政代執行法等で準用	税の滞納者への差押え、換価、徴収

※なお、即時執行(義務があらかじめ命じられることを前提とせず、直接に行政上の望ましい状態を実現する手法。例えば、違反屋外広告物の簡易除却)は、命じられた義務の履行強制にはあたらないが、行政上の義務の実効性確保に関するものと位置づけることができる。

行政上の義務の実効性確保に関する現行制度の概観

(2) 義務違反の制裁

種類		概要	根拠法	想定される適用例
行政罰	行政刑罰	行政上の義務違反に対する制裁として科される刑罰 (死刑、懲役、禁錮、罰金、拘留、科料、没収)	個別法多数	(例: 消防法) 消防用設備等の設置基準違反に対する措置命令にも関わらず、設置しなかった者は、1年以下の懲役又は百万円以下の罰金
	過料	行政上の義務違反に対する制裁として科されるもので刑罰ではない金銭罰	個別法多数	(例: 住民基本台帳法) 正当な理由がなく、転出入の届出をしない者は5万円以下の過料
租税犯則通告処分制度		間接国税・関税等に関して、罰金又は科料に相当する金額等を納付すべきことを通告するもの 納付したときは公訴を提起されないが、納付しないときには通常の刑事手続に移行する	国税犯則取締法14条以下	揮発油税の脱税に対する通告処分
交通反則金制度		道路交通法違反行為に関して、反則金の納付を告知するもの。告知された者が納付したときは公訴を提起されないが、納付しないときには通常の刑事手続に移行する	道路交通法125条以下	スピード違反に対する反則金

行政上の義務の実効性確保に関する現行制度の概観

(2) 義務違反の制裁(つづき)

種類	概要	根拠法	想定される適用例
加算税	申告、納付等の法律上の義務を果たさない場合に課す金銭的不利益	国税通則法65条以下	所得隠しに対する重加算税
課徴金	義務違反行為によって生じた利益を剥奪する等のため、違反者に対して課す金銭的不利益 ※現在の独禁法では、違反行為防止の実効性を確保するため、カルテル等の不法利得相当額を超えて徴収	独占禁止法7条の2第1項 等	カルテルを行っていた事業者に対する課徴金
公表	義務の不履行があった場合に、その事実を一般的に公表するもの	国民生活安定緊急措置法6条 等	主務大臣から標準価格等の表示の指示を受けた小売業者が、指示に従わなかったとき、その旨を公表

※義務違反の制裁については、これがあらかじめ定められることにより、義務履行強制の機能・効果を併せ持つ。

このため、具体的な制度を義務履行強制と制裁のいずれに区分するかについては、様々な考え方がある。

※課徴金については、法的な義務の不履行に対する制裁として設けられるもののほかに、国民生活安定緊急措置法の課徴金(特定標準価格を超える部分に係る利益を吸い上げるもの)など、制裁以外の目的のために設けられるものがあり、これらをどのように把握・整理するかは様々な考え方がある。

※公表については、法的な義務の不履行に対する制裁として設けられるもののほかに、行政指導への不服従に対する制裁や第三者保護のための情報提供などを目的として設けられるものがあり、これらをどのように把握・整理するかは様々な考え方がある。

行政上の義務の実効性確保に関する現状(①建築行政)

(参考)違反建築物に対する対応

①建築基準法において、建築物に対する規制がなされている。

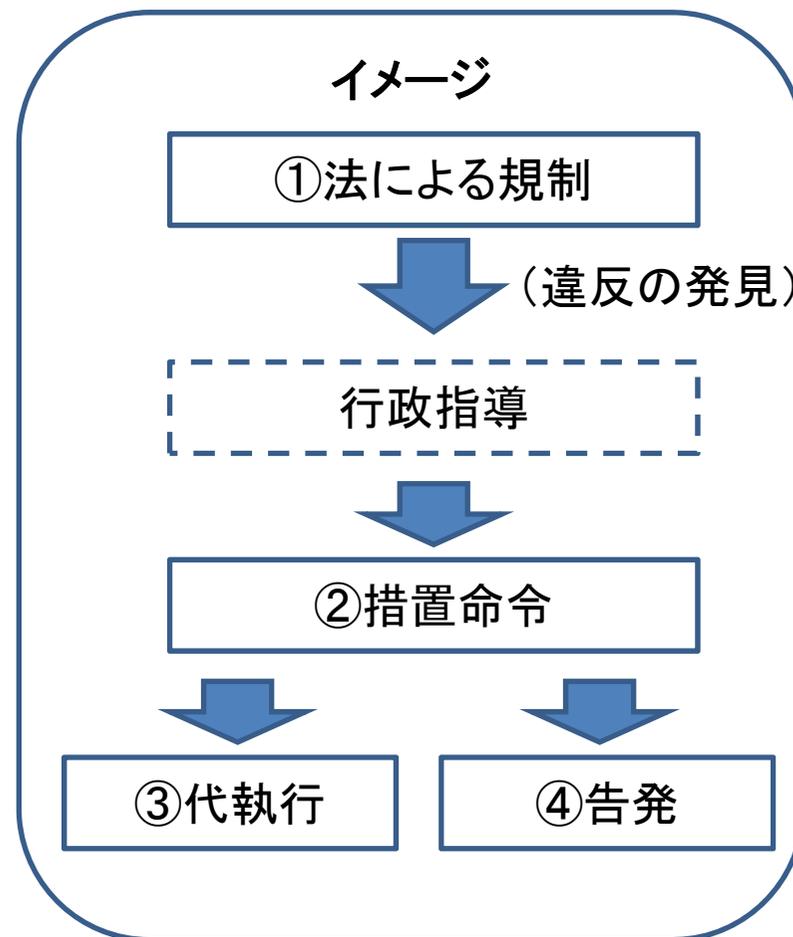
例)建ぺい率:建築面積の敷地面積に対する割合。
用途地域に応じて上限が定められている。(法第53条)

②違反建築物に対して、特定行政庁は、除去等の違反を是正するために必要な措置をとることを命ずることができる。(法第9条第1項)

③特定行政庁は、措置命令を行った場合、次の時は代執行できる。(法第9条第12項)

- ・命ぜられた者が履行しないとき
- ・履行しても十分でないとき
- ・履行しても期限までに完了する見込みがないとき。

④また、告発を行い、刑事処分を求めることができる。
・法第9条第1項の違反は、3年以下の懲役又は300万円以下の罰金(法第98条)



行政上の義務の実効性確保に関する現状(②廃棄物行政)

産業廃棄物の不法投棄への対応状況(平成22年度末時点)

○平成22年度末において都道府県及び指定都市が把握した産業廃棄物の不法投棄(1件当たりの残存量が10t以上のものに限る。)

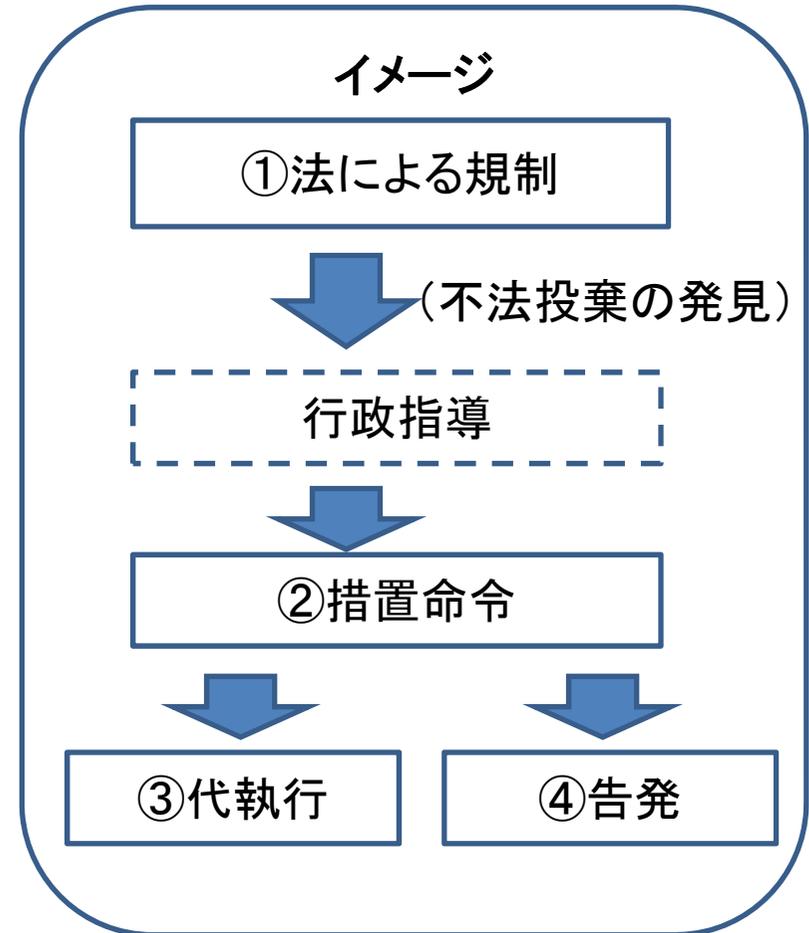
区分	残存件数	残存量
措置命令発出済	4.3% (112件)	50.1% (893万トン)
行政代執行着手済	0.6% (15件)	30.0% (534万トン)
未着手	3.7% (97件)	20.1% (359万トン)
措置命令未発出	95.7% (2498件)	49.9% (889万トン)
行政指導等対応	72.0% (1879件)	40.0% (713万トン)
実行者不明、対応なし	23.7% (619件)	9.9% (176万トン)
合計	2610件	1781万6521トン

※行政指導等対応とは、行政指導、立入検査、事業の停止等を指す。

行政上の義務の実効性確保に関する現状(②廃棄物行政)

(参考)産業廃棄物の不法投棄に対する対応

- ①廃棄物の処理及び清掃に関する法律において、廃棄物の処理について規制がなされている。
- ②不法投棄に対して、生活環境の保全上の支障がある場合、知事は処分者等に対して、除去等の措置を命ずることができる。(法第19条の5第1項)
- ③知事は、措置命令を行った場合、次のときは、代執行できる。(法第19条の8第1項第1号)
 - ・措置を講じないとき
 - ・講じても十分でないとき
 - ・講ずる見込みがないとき
- ④また、告発を行い、刑事処分を求めることができる。
 - ・法第19条の5第1項の違反は、5年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金(法第25条第1項第5号)



行政上の義務の実効性確保に関する現状(③屋外広告行政)

違反広告物に対する措置の状況

○単年度及び累計の違反広告物に対する措置数は未把握

(参考)平成20～22年度における違反広告物に対する措置の状況

出典:国土交通省平成23年度政策レビュー「美しい国づくり政策大綱」

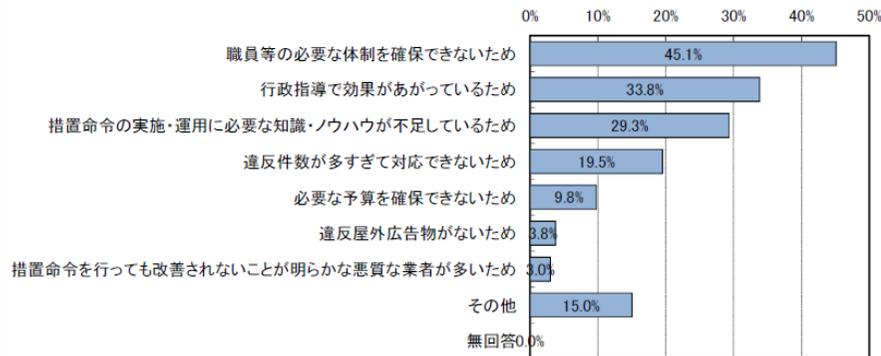
区分	実施した	実施しなかった	備考
措置命令	8.1%(12団体)	89.9%(133団体)	
行政代執行	0.0%(0団体)	97.3%(144団体)	措置命令の年度に関わらず H20～22に実施された件数
略式代執行	2.7%(4団体)	94.6%(140団体)	公告の年度に関わらず H20～22に実施された件数
簡易除却	92.6%(137団体)	6.1%(9団体)	H22実績 347万枚余の違反広告物を 除去

※屋外広告物条例を制定している地方自治体148団体(47都道府県、19政令指定都市、41中核市、41市町村(平成23年9月1日現在))を対象に調査。

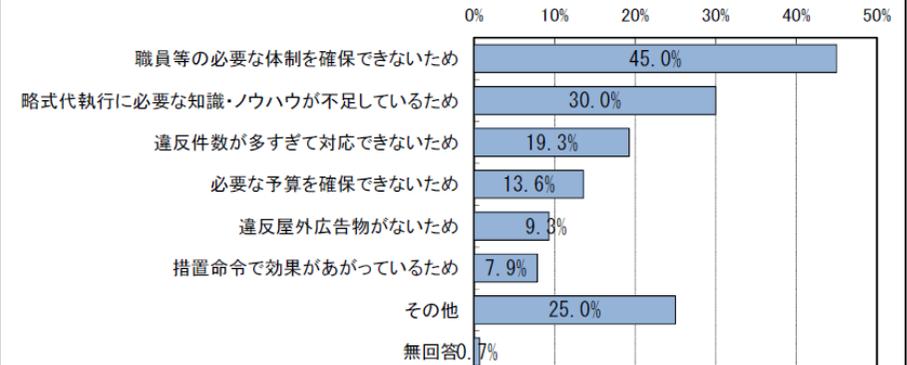
※無回答等があるため、合計は一致しない。

行政上の義務の実効性確保に関する現状(③屋外広告行政)

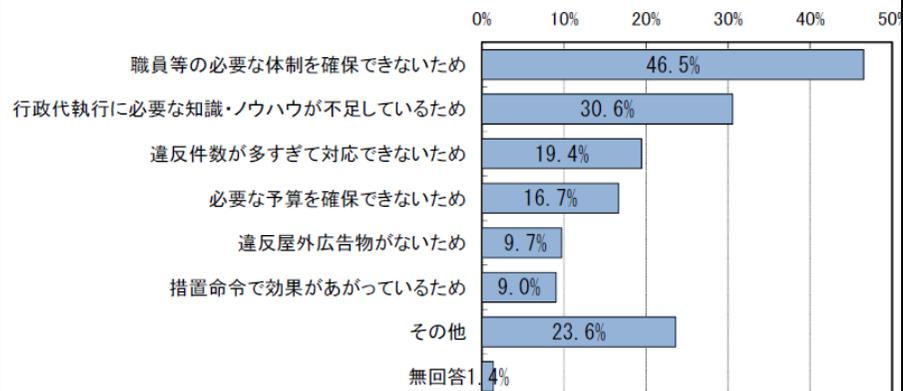
○措置命令を行わなかった理由(複数回答可)
(H23年9月1日時点、措置命令を行わなかった理由 n=133)



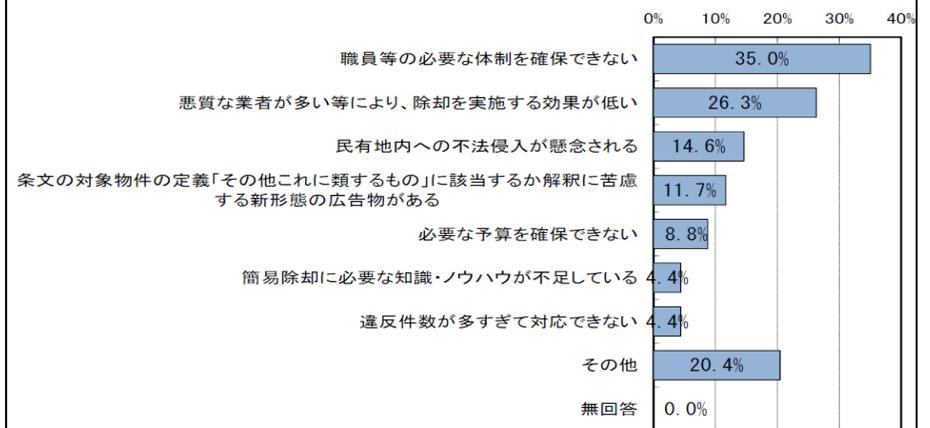
○略式代執行を行わなかった理由(複数回答可)
(H23年9月1日時点、略式代執行を行わなかった理由 n=140)



○行政代執行を行わなかった理由(複数回答可)
(H23年9月1日時点、行政代執行を行わなかった理由 n=144)



○簡易除却の課題(複数回答可)
(H23年9月1日時点、簡易除却を実施している団体n=137)



行政上の義務の実効性確保に関する現状(③屋外広告行政)

(参考)違反屋外広告物に対する対応

①屋外広告物法及び屋外広告物条例(都道府県、政令市など)において、屋外広告物の設置場所や表示方法等について規制がなされている。

②-1 違反屋外広告物に対して、知事等は設置管理者に対して除却等の必要な措置を命ずることができる。(法第7条第1項)

②-2 設置管理者が確認できない場合は、条例の定めるところにより、屋外広告物を除却する旨等を公告することができる。(法第7条第2項)

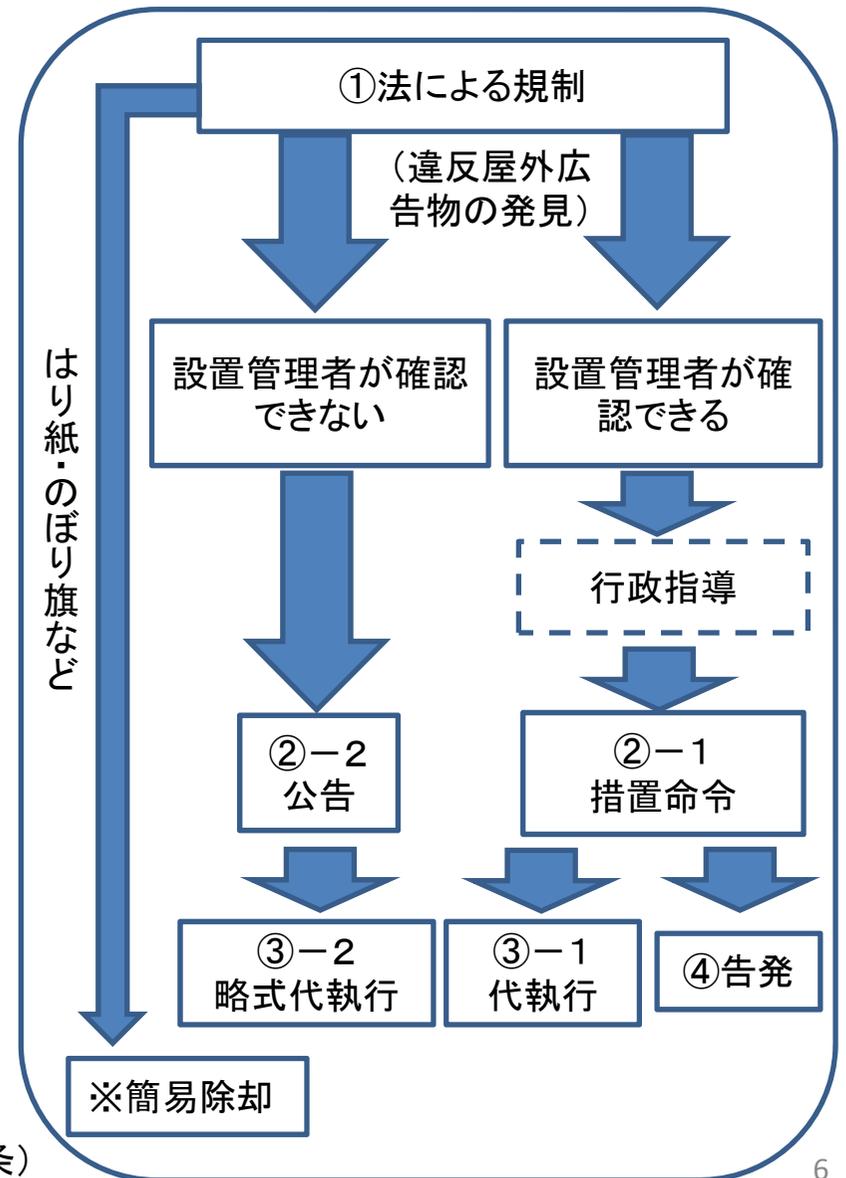
③-1 知事等は、措置命令を行った場合、次のときは、代執行できる。(法第7条第3項)

- ・命ぜられた者が履行しないとき
- ・履行しても十分でないとき
- ・履行しても期限までに完了する見込みがないとき

③-2 設置管理者が確認できない場合、知事等は自ら措置を行うことができる。(略式代執行:法第7条第2項)

※はり紙、のぼり旗などの場合は、措置命令を発することなく除却できる(簡易除却:法第7条第4項)

④また、告発を行い、刑事処分を求めることができる。
・法第7条第1項の違反は、条例により罰金又は過料(法第34条)



(以下この項、内閣府作成資料)

①空き家等管理の条例等の制定状況

- 空き家等管理に係る条例等は、ここに掲げた事例以外にも制定事例が見られる。ここでは、「防災・防犯」、「まちづくり」、「景観」の3つに大別して整理した。

目的	防災・防犯	まちづくり	景観
豪雪地帯	<ul style="list-style-type: none"> ○滝川市空き家等の適正管理に関する条例【H24.4.1】 ○横手市空き家等の適正管理に関する条例【H24.1.1】 ○大仙市空き家等の適正管理に関する条例【H24.1.1】 ○美郷町空き家等の適正管理に関する条例【H24.1.1】 	<ul style="list-style-type: none"> ○松江市空き家を生かした魅力あるまちづくり及びまちなか居住促進に関する条例【H23.10.1】 	<ul style="list-style-type: none"> ○ニセコ町廃屋撤去促進事業補助要綱【H14.8.1】 ○白馬村廃屋対策事業補助金交付要綱【H19.4.1】
非豪雪地帯	<ul style="list-style-type: none"> ○所沢市空き家等の適正管理に関する条例【H22.10.1】 ○ふじみ野市空き家等適正管理に関する条例【H23.4.1】 ○松戸市空き家等の適正管理に関する条例【H24.4.1】 ○足立区老朽家屋等の適正管理に関する条例【H23.11.1】 		<ul style="list-style-type: none"> ○建築物等の外観の維持保全及び景観支障状態の制限に関する条例【H24.1.1】(和歌山県) <p style="text-align: right;">【】条例施行年月日</p>

最近の地方自治体の取組み((1)空き家条例)

②「防災・防犯」目的の空き家等管理条例等の内容

- 「代執行」を盛り込んでいる地方自治体は滝川市、大仙市、美郷町である。
- 「助成(※)」を盛り込んでいる地方自治体は大仙市と足立区である。

※助言・指導・勧告に従って措置を講ずるものに補助金を交付

	滝川市	横手市	大仙市	美郷町	所沢市	ふじみ野市	松戸市	足立区
目的	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条
定義	2条	2条	2条	2条	2条	2条	2条	2条
民事による解決との関係			3条					
所有者等の責務/空き家等の適正管理	3条	3条	4条	3条	3条	3条	3条	3条
空き家等の情報提供	4条	4条	5条	4条	4条	4条	4条	
実態調査(立入は行わず、外観等調査)		5条	6条	5条	5条	5条	5条	4条
立ち入り調査	7条	5条	7条	5条	5条	5条	5条	4条
助言	5条	6条	8条	6条	6条	6条	6条	
指導	5条	6条	8条	6条	6条	6条	6条	5条
勧告	5条	6条	9条	6条	6条	6条	7条	5条
助成			10条					6条
公表	8条	8条	11条	8条	8条	8条	9条	
命令	6条	7条	12条	7条	7条	7条	8条	
行政代執行	9条		13条	9条				
関係行政機関等との連携/協力依頼	10条	9条	14条	10条	9条	9条	10条	13条
委任	11条	10条	15条	11条	10条	10条	11条	14条
緊急安全阻措置、足立区老朽家屋等審議会、 審議会の組織、会長の選任及び権限、審議 会の運営、守秘義務								7~12条

除雪

除却

最近の地方自治体の取組み((1)空き家条例)

③空き家管理の実効性を担保する手段

- 空き家等管理の実効性を持たせるため、「氏名公表」や「補助金」、「代執行」が取られている。

氏名公表	補助金	行政代執行
<p>(公表) 第8条 市長は、前条の規定による命令を行ったにもかかわらず、当該所有者等が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる。</p> <p>(1) 命令に従わない者の住所及び氏名(法人にあっては、主たる事務所の所在地並びに名称及び代表者の氏名) (2) 命令の対象である空き家等の所在地 (3) 命令の内容 (4) その他市長が必要と認める事項</p> <p>2 市長は、前項の規定により公表するときは、当該公表に係る所有者等に意見を述べる機会を与えなければならない。</p> <p>出典: 所沢市空き家等の適正管理に関する条例</p>	<p>(補助金の交付) 第6条 市は、条例第10条の規定に基づき、大仙市補助金等の適正に関する条例(平成17年大仙市規則第62号)及びこの規則に定めるところにより、条例第8条の助言若しくは指導又は条例第9条の勧告に従って措置を講ずるものに補助金を交付する。ただし、次に掲げる場合はこの限りではない。</p> <p>(省略: 所得制限の記載)</p> <p>前項の補助金の額は、50万円を限度として、次に掲げる措置に要する費用の2分の1に相当する額とする。</p> <p>(1) 建物等除去 (2) 廃材等運搬及び処理 (3) 前各号に掲げるもののほか、市長が助言し、指導し、若しくは勧告し、又は特に必要と認めた措置</p> <p>(後略)</p> <p>出典: 大仙市空き家等の適正管理に関する条例施行規則</p>	<p>(行政代執行) 第9条 市長は、第6条の規定による命令を受けた者がこれを履行しない場合において、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行法(昭和23年法律第43号)に定めるところにより、自ら必要な措置を行い、又は第三者にこれを行わせ、その費用を当該命令を受けた者から徴収することができる。</p> <p>出典: 滝川市空き家等の適正管理に関する条例</p>
<p>●上記以外の導入市町村例 滝川市、横手市、大仙市、美郷町、ふじみ野市、松戸市</p>	<p>●上記以外の導入市町村例 足立区</p>	<p>●上記以外の導入市町村例 大仙市、美郷町</p>

最近の地方自治体の取組み((1)空き家条例)

④秋田県大仙市の事例

平成22年度の大雪の際に空き家等の除雪の問題が顕在したことを受けて、平成23年度に空き家等管理の条例(「大仙市空き家等の適正管理に関する条例」)を制定した。空き家管理の問題については「平成18年豪雪」の頃から問題視されており、行政規程によって各種対策が講じられるとともに、条例化に伴う財産権や費用負担の法的解釈に関して、内部検討がなされていたことが、条例化する際に大いに役に立った。今後は空き家管理のデータベースを再度構築し、条例に基づき適正に関していくことが準備されている。

【取組の経緯】

- ・平成18年豪雪の頃から空き家等除雪の問題が大きくなり始めた。当時は合併直後で新市の地域防災計画が未策定のため「大仙市雪害対策実施要領」にて空き家等除雪に対応した。実施要領では雪害のみであったが「年間を通じた空き家等管理」、「空き地管理」、「空き家活用」等も含め空き家管理の必要性が高まった。平成22年度に庁内で空き家管理に係る法令解釈の検討を行った。
- ・平成22年度冬期の大雪では多数の苦情が寄せられ、議会での質問も相次いだことから、実施要領を廃止し、条例策定を行うこととした。

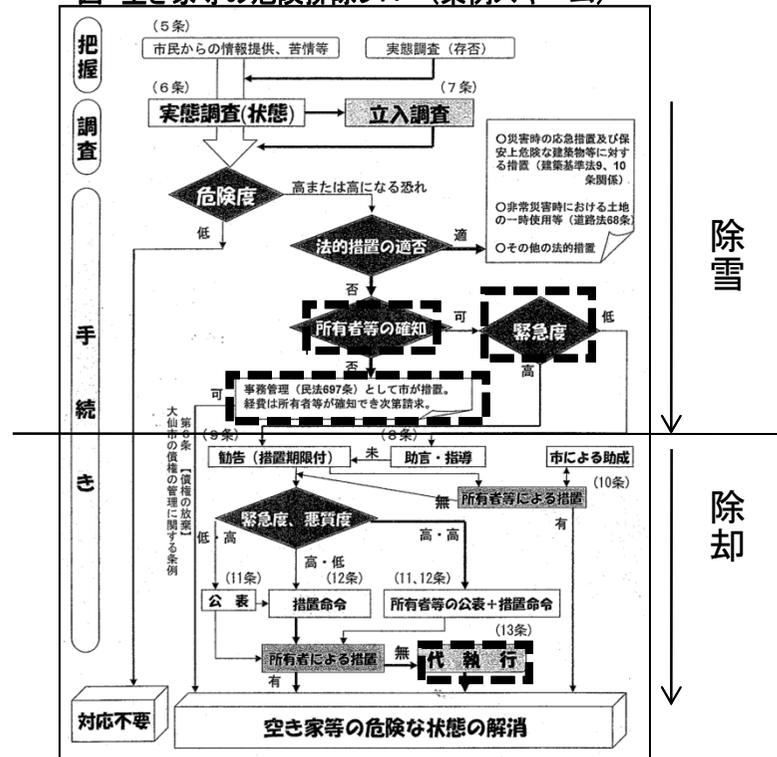
【主な取組と成果】

- ・条例では「空き家実態調査」、「立入調査」、「勧告」、「助言・指導」、「公表」、「措置命令」、「代執行」等が盛り込まれている。
- ・空き家等除雪の費用負担は代執行によって対応する。代執行によって費用は市が一時立替えておき、所有者が判明した家屋については後日請求する。ただし、所有者不明の場合は市が立替えることとなる。
- ・法的措置の根拠としては、「事務管理(民法第697条)」、「災害時の応急措置及び応急公用負担等(災対法第62条、第64条)」、「違反建築物に対する措置及び保安上危険な建築物等に対する措置(建築基準法第9条第1項、第10条第3項)」、「非常災害時における土地の一時使用等(道路法第68条第1項)」ととらえている。

【今後の課題】

- ・現在、あまり活用されていない空き家等管理台帳を一新する準備をしている。電子地図とデータベースを組み合わせたシステムで、電子地図には写真や空き家等の破損状態等の情報も付加するイメージである。情報更新等は自治会からの情報に基づくスキームを考えている。空き家管理地図を各町内会館等に張り出し、住民の見える化をはかることで町内会での空き家管理を進めるねらいがある。

図 空き家等の危険排除フロー(条例スキーム)



最近の地方自治体の取組み((1)空き家条例)

・大仙市では、空き家等管理条例に基づき、空き家の解体を進めている。

【空き家等の解体の概要】

秋田県大仙市では、H24年1月1日から施行された「大仙市空き家等の適正管理に関する条例」に基づき、H24年3月5日から30日までの間で、行政代執行により、空き家5棟の解体を進めている。

3月12日現在、5棟のうち4棟までの解体が終了しており、残り1棟は3月13日から15日にかけて解体し、その後は廃材の撤去等を進める予定である。

解体撤去費用の概算額178万5千円は、4月以降に所有者に請求する。

【空き家等の概要】

- 空き家等の種類:元事務所、物置、車庫等の5棟
- 所有者:1名
- 場所:小学校に隣接した場所

大仙市総務部総合防災課ヒアリング結果より作成

【行政代執行の手続きの流れ】

H24.2.22	行政代執行戒告(1週間)
H24.3.1	行政代執行令書(本人手渡し)
H24.3.5~3.30	行政代執行実施
H24.3.30	解体撤去費用確定
H24.4以降	所有者への費用請求



最近の地方自治体の取組み

((2) 京都府児童ポルノ条例)

児童ポルノの被害から児童を守るための条例を制定しました

◇条例のねらい

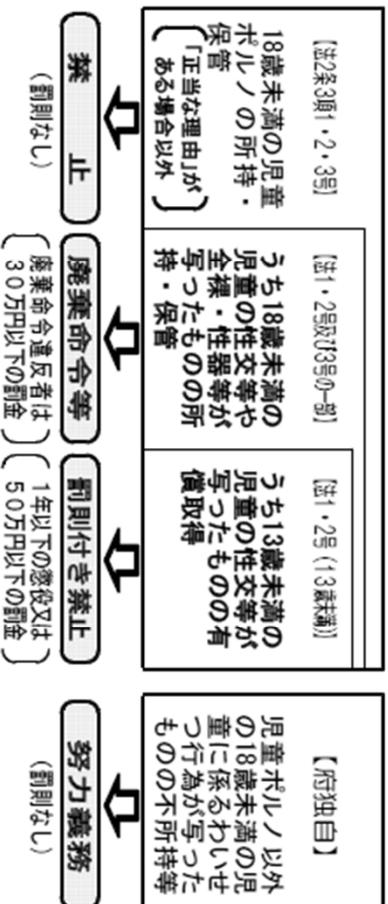
児童ポルノによる子どもたちの権利の侵害を決して許さない社会を目指すため児童ポルノを根絶し、児童ポルノの被害をなくすことを目的とした「京都府児童ポルノの規制等に関する条例」を制定しました。

◇主な内容

(1) 児童ポルノの被害から児童を守るための規制

本条例における「児童ポルノ」の定義は、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」(以下、「法」という。)における「児童ポルノ」の定義と同じです。(法文は裏面のとおり)

※漫画やアニメは規制や努力義務の対象外とします。



(2) 府等の責務

児童ポルノを根絶し、児童ポルノによる被害をなくするため、府及び府民等の責務を規定しました。

◎インターネット上で児童ポルノを見つけた場合、下記サイトまでご連絡下さい
 【通報先】インターネット・ホットラインセンター
 URL: <http://www.internethotline.jp>

(3) 被害児童等に対する支援

被害児童とその保護者に対し、関係機関と連携し、個々のケースに応じた必要な支援を実施します。

◎被害児童等に対する心の支援等に関する相談は下記まで
 【相談先】京都府家庭支援総合センター 電話：075-531-9900
 もしくは 電話：0570-064-000 (全国共通ダイヤル)

◇公布・施行日

平成23年10月14日
 ※規制に関するもの(上記(1))については平成24年1月1日から施行

*条例本文は、府ホームページ(見出し欄)に掲載していますのでご参照下さい。

※PDFレス <http://www.pref.kyoto.jp/cp/index.html>

京 都 府

★このチラシについてのお問い合わせは京都府府民生活部青少年課まで

電話：075(414)4305 FAX：075(414)4303 E-mail：seisho@pref.kyoto.lg.jp

2012.6.18 第1回「行政の実効性確保のあり方に関する検討会」

事例報告

岡山市における違法建築物を 行政代執行により除却した事例

岡山市総務局 岡崎泰治郎

1 事例の概要及び経緯について

本市は、市内S地区の違法建築物の除却を平成11年11月18日から翌12年1月21日までの間、県内では初めての行政代執行により行った。

- (1) 当該建築物は、その用途を事務所・倉庫・ダンスホール・カラオケナック等とする鉄骨造コンクリートブロック積5階建てのビルで、市街化調整区域に都市計画法上の許可なく、また建築基準法上の建築確認を受けない違法なものであり、さらに、延べ床面積が約3,400㎡(敷地面積約1,700㎡)とその規模もさることながら、建築士等の資格が無い個人の設計施工によるもののため、その構造も極めて特異かつ不安定なものであった。
- (2) 当該違反行為に対する是正措置については、違反行為が確認されてから相当期間、口頭文書による改善指導の繰り返しに止まっていたが、平成10年に建築基準法による工事施工停止命令が発出され、以後、それに加え、建築使用禁止や除却に係る措置命令が発出されたものの、依然として増築工事は続行され、その規模は拡大する一方であった。

(3) 当該建築物については、全部除却を念頭に置き当初、建築基準法違反による除却スキームが検討された。しかし、除却命令の根拠となる建築基準法第9条第1項の規定が建物の構造耐力等の実体違反を対象とするものであり、本件の場合、建築物が特異な工法により施工され、立入検査によるその検証が困難である等の事情により、同項によつての全部除却は不可能との結論に至つたため、結果、都市計画法第81条第1項の規定を除却命令の根拠とした。なお、同項の除却命令の発出の根拠となる違反事由は、同法第43条第1項（市街化調整区域内での無許可建築）であり、平成10年12月25日、都市計画法による当該建築物の工事施工停止命令、使用禁止命令及び除却命令が発出された。

(4) 本件においては、代執行の実行に当たり予想される執行妨害等に対しての警察側の協力を得やすくし、また、履行義務者の自発的履行を促すために、代執行手続に先立ち、建築基準法による工事施工停止命令義務違反と併せて都市計画法による建築物除却命令義務違反を罪となるべき主要な事実として刑事告発も行い（後に告発取下げ）、その後、行政代執行法に基づく戒告、代執行令書の通知を経て、2ヶ月余りをかけて建築物の除却（解体撤去）を行った。

代執行の実行の実際（ダイジェスト版約20分）



(5) 建築物除却の際，建築物の内外に多量の履行義務者の動産，いわゆる目的外動が残置されており，除却の支障となることから，それらを一時的に搬出，保管し，建築物除却後，車両等，屋外での保管が可能な動産の一部は，除却した建築物の敷地に戻したものの，それ以外の屋内での保管が必要な動産等については，代執行終了後も履行義務者が引取りに応じず，それ以降も保管の継続を余儀なくされたことから，代執行に要した費用の徴収と併せてそれら動産の保管及び処分に要した費用，すなわち，代執行に付随して発生した費用（間接費用）の回収が次の課題として残された。

代執行に要した費用として履行義務者に請求した金額は7，300万円余であり，うち，1，900万円余を履行義務者の不動産，動産及び債権の差押，換価等により徴収した。

次に，保管の継続を余儀なくされた動産の処分については，一部は差押，任意売却により換価して代執行に要した費用債権等に充当し，他は産業廃棄物として処分した。

また，代執行終了後に要した動産の保管及び廃棄物処分に要した費用は，私法上の債権（事務管理費用）として整理し，民事訴訟手続によりその債務名義を取得した。

(6) その後，平成 1 4 年 1 2 月，履行義務者が死亡し，その相続人からは，履行義務者の有する債権として相続した損害保険解約返戻金 9 0 万円弱を差押えて徴収したものの，当該相続人自身の資力は皆無に等しく，それ以上の徴収，回収が見込めないことは明らかであった。しかし，結果として，投入した公費の相当部分が回収不能となっている以上，直ちにそれら費用債権について不納欠損処理を行うことは，議会，市民の理解が得られにくく，未回収の費用債権の扱いについては，それから 1 0 年間に渡って毎年，収入未済金として決算報告を行い，債権管理を継続することを余儀なくされた。

そして，この平成 2 4 年 5 月になってようやく，代執行に要した費用（公法上の債権）の残債権については，滞納処分手続の停止後即欠損により，代執行に付随して発生した費用（私法上の債権）の残債権については，相続人からの消滅時効の援用により，それら債権は消滅したことにより，その執行の意思決定を行ってから実に 1 3 年の歳月を要して，本件行政代執行及びその関連の一切の事務処理は，完結の運びとなった。

2 実務的観点からの行政代執行制度が抱える課題について

(1) 行政代執行法第2条の「他の手段によってその履行を確保することが困難であり」及び「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」という実体的要件が非常に抽象的であることから、行政庁が代執行を躊躇する原因の一つとなっていること。

1 本件事例は、前記したように当初建築基準法違反による除却命令を検討していた経緯があり、その場合、同法第9条第12項の特別規定により、行政代執行法第2条の要件規定の制約を受けずに代執行を行うことが可能であったところ、途中、そのスキームを建築基準法のような代執行に関する緩和規定が設けられていない都市計画法違反に変更せざるを得なかったため、行政代執行法第2条の要件の充足性の検討が必要となった事例であった。

2 特に後者の要件の「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」にあっては、その「著しく」の意味するところについて諸見解があり、その範囲が判然としていないことが、代執行の可否についての行政庁の判断を慎重ならしめている。

(2) 代執行に要した費用を履行義務者から徴収することは一般的には困難な場合が多く、結果として、それは国又は自治体の負担に帰することになることから (1) と同様に行政庁が代執行を躊躇する原因の一つとなっていること。

1 代執行に要した費用を履行義務者から徴収することは一般的には困難な場合が多いと指摘される理由

ア 法令等によって課された義務を履行せず、命令に従わない者が代執行に要した費用の納付命令に従うことは一般的に期待できず、結局は強制徴収手続に移行する機会が多いと推測されること。

イ 履行義務者が無資力であれば、強制徴収手続に移行したとしても、結局、それは徒労に終わること。

ウ 費用徴収手続については、財産法上の権利であっても、行政的執行を利用することが法律で予定されているなら、民事上の強制執行を求めることは許されず（農業共済掛金等請求事件 最判昭和41年2月23日）、強制徴収手続によるほかないが、税行政以外の分野では自力執行による滞納処分を行う執行体制が確立し難いこと。

エ 代執行費用の支払請求権については民事保全上の仮差押えの申立てが許されず、履行義務者が差押可能財産を有していたとしても、差押え前に第三者への権利移転がなされてしまうと、事実上徴収が不能となってしまうこと。

オ 結局、代執行により違反是正が達せられたとしても、現実問題として代執行費用を全額回収することは極めて困難なことであり、結果として税の負担をもって履行義務者がその義務を免れるという構図は、一般的には納税者の立場、市民感情からすると理解し難いもので、代執行に至るまでの間に違反を是正できなかった行政責任が追求されることを甘受せざるを得ないこと。

2 代執行の活用が躊躇される最大の理由は、要件充足性の判断もさることながら、その性格上、必然的に費用回収の困難さがつきまとうからである。したがって、そこには最終的に首長の政治的判断が大きく影響してくる。

(3) 代執行に伴う目的外動産の管理方法に関する規定がなく、保管処分に過分の費用の支出を余儀なくされる場合があること。

- 1 代執行の対象が違反建築物の除却等の場合、代執行の実行の際、履行義務者の権利に係る目的外動産が建物の内外に存置されているのが通常で、搬出、管理を履行義務者に求めても実際にそれが履行されなければ、行政庁がそれに代わって善管注意義務に従い、目的外動産の管理を行わざるを得ない。
- 2 本市事例においても、履行義務者には自らそれを行う意思がまったく認められず、所有権を放棄する意思表示もなされなかったため、結果、目的外動産の目録作成に始まり、積込・搬出、保管（民間倉庫の借上げ等）に相当の労力と費用を費やすこととなっただけではなく、代執行終了後もしばらくの間、その一部につき保管の継続を余儀なくされた事例でもあった。

3 前記したように最終的に、それら保管動産は、その種別に応じ差押・換価、任意売却、廃棄物処理の方法によって処分し、積込・搬出、保管、処分に要した費用に関し代執行終了前に係るものは代執行費用として、終了後に係るものは民法上の事務管理費用として履行義務者の負担としたが、要したコストに対し回収できた額は僅かなものに止まっている。

(4) 代執行は、膨大な事務量と専門知識を要する一方、マンパワーやノウハウの不足等から実行しにくいものとなっていること。

(5) 代執行が強権発動のイメージを持つため、首長がその実行に消極的なスタンスをとる傾向が多いこと。

3 実務的観点からの代執行を中心とした行政の実効性確保に係る法制度の見直しについて（提言）

- (1) 包括的な義務強制制度としての行政代執行法の再構築
執行罰としての過料の再導入等（代替的作為義務の履行確保手段の拡充）
- (2) 行政代執行に係る実体的要件の緩和
個別法令による違反行為の態様に即した実体的要件の設定
- (3) 行政代執行法第 1 条の行政強制法定主義の見直し
条例による代執行制度の特例規定の創設
- (4) 代執行費用の概算見積額の事前徴収制度の導入
ドイツの多数の州法の立法例
- (5) 事前手続の簡素化
戒告における代執行費用概算見積額の明示
代執行令書による通知の廃止
- (6) 動産の除去・保管・換価・廃棄に関する規定の創設
- (7) 金銭債権の強制徴収ができる範囲の拡大
代執行に係る間接費用の強制徴収

ご静聴ありがとうございました。

検討会スケジュール(案)

資料7

	開催日	討議テーマ
第1回	平成24年 6月18日(月)	<ul style="list-style-type: none">・検討会の問題意識について・現行制度の概観、活用状況・代執行の事例紹介、現場の問題意識
第2回	7月23日(月)	<ul style="list-style-type: none">・民事執行について
第3回	8月22日(水)	<ul style="list-style-type: none">・行政刑罰の現状と課題
第4回	9月上旬	<ul style="list-style-type: none">・行政強制制度のあり方・行政強制をめぐる行政過程・今後の方向性・報告に向けた論点・方向性の整理 など
第5回	10月上旬	
第6回	11月上旬	
第7回	12月上旬	
第8回	平成25年2月	<ul style="list-style-type: none">・報告書案のとりまとめ