

空家法の執行過程分析（上）

北 村 喜 宣

- | | |
|-------------------------|---------|
| 1. 「驚くべき変容」と本稿の目的 | |
| 2. 空家法「前史」 | |
| 3. 空家法の関係規定および執行実績 | |
| 4. リサーチ・デザイン | |
| 5. 行政代執行の事前措置の実施実態 | （以上、本号） |
| 6. 行政代執行を決断した理由と規定要因 | （以下、次号） |
| 7. 「インフォーマル志向の執行」の例外的事情 | |
| 8. 結びにかえて | |

1. 「驚くべき変容」と本稿の目的

行政法テキストにおける解説が、「行政法の義務履行の強制」「行政上の義務履行確保」という見出しのもとで具体的手段の実施の実情に触れるとき、行政代執行に関しては、「機能不全」「抜けない伝家の宝刀」というネガティブな記述がされるのが通例であった。たしかに、その通りである。行政現場においては、行政代執行はそもそも念頭に置かれない選択肢であり、まさに封印されているとあってよい。この点は、いくつもの実証研究によって確認されている⁽¹⁾。筆者自身、法律違反に対して監督処分権限を有する行政が、

(1) 阿部泰隆「その後の廃棄物法制の発展（1997～1998年）」同『廃棄物法制の研究〔環境法研究Ⅱ〕』（信山社、2017年）173頁以下・192頁、北村喜宣「産業廃棄物の不法投棄をめぐる環境行政と環境警察の活動」同『行政執行過程と自治体』（日本評論社、1997年）91頁以下・115～116頁、福井秀夫「行政代執行制度の課題」公法研究58号（1996年）206頁以下・206～

行政代執行を含む公式的な権限行使を回避して行政指導に過剰に依存している行政実務の実情について、「インフォーマル志向の執行」と評したことがある⁽²⁾。

ところが最近、行政法テキストの著者をして記述の修正を余儀なくさせている事象がある。2010年頃より制定が急増した空き家条例、および、その影響を受けて2014年に制定された「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。）の執行過程における行政代執行の「積極的な実施」がそれである⁽³⁾。「眠れる行政現場」に、一体何が起こったのだろうか。日本における行政執行過程の常識的認識を一変させるかのような驚くべき変容である。事業活動に関係する事業場が対象になっているのではなく、非居住とはいえ一般住宅が大半である点、そして、市町村および特別区（以下「市町村」という。）、より正確には、政令指定都市でも中核市でも特別区でもない小規模の一般市または町村がその大半を実施している点でも注目される。

空家法のこうした執行実態は、同法だけに特有な「異常値」なのだろうか。あるいは、行政法の実効性確保一般に対して、何らかの示唆を与えるものなのだろうか。本稿では、空家法を実施する市町村の行政担当者に対する質問票調査およびヒアリング調査を通じて

207頁、宮崎良夫「行政法の実効性の確保：行政法違反とその是正をめぐる問題点」雄川一郎先生追悼論集『行政法の諸問題 上』（有斐閣、1990年）203頁以下・225～243頁、六本佳平「規制過程と法文化：排水規制に関する日英の実態研究を手掛かりに」内藤謙＋松尾浩也＋田宮裕＋芝原邦爾（編）『平野龍一先生古稀祝賀論文集 下巻』（有斐閣、1991年）25頁以下・49頁参照。そうしたなかで、やや異なった傾向を観察するものとして、三枝茂樹「実務からみた行政代執行の課題」自治体法務N A V I 49号（2012年）10頁以下参照。

(2) 北村喜宣「インフォーマル志向の執行を規定する制度的要因：自治体における規制執行活動の一断面と今後の研究課題」同・前註(1)書235頁以下参照。

(3) 早くも空き家条例のもとでの動向に着目して記述を修正したものとして、塩野宏『行政法 I 〔第6版〕行政法総論』（有斐閣、2015年）254頁参照。空家法の実施状況に対応したものとして、宇賀克也『行政法概説 I 行政法総論〔第6版〕』（有斐閣、2017年）233頁、大橋洋一『行政法 I 現代行政過程論〔第4版〕』（有斐閣、2019年）318～319頁参照。空家法を特記したテキスト記述の修正は、さらに拡大するだろう。

空家法の執行過程の記述をするとともに、行政代執行の選択を決断させた要因を分析する⁽⁴⁾。

なお、「積極的な実施」といっても、代執行実績のある個別の市町村についてみれば、「1件」という場合が圧倒的に多い。したがって、少なくとも現時点においては、当該市町村行政の事情というよりも「当該事件」についての要因となっている面がある点是否定できない。そのほかにも案件はあるのであって、そこにおける基本的なスタイルは、依然として「インフォーマル志向の執行」であると考えられる⁽⁵⁾。代執行を経験していないその他の市町村においては、一層そうであろう。したがって、本稿では、「基本的にインフォーマル志向にある市町村行政が行政代執行の決断をした要因は何か」を探ることになる。

後に引用・参照するように、空家法の実施状況調査は、いくつかなされている。本稿は、それらを踏まえつつも、一步踏み込み、「権限行使がされる・されない理由」に着目する点で、これらとは異なっている⁽⁶⁾。

(4) 調査対象となった市町村のご担当者におかれては、ご多忙のところたいへんご丁寧な対応をいただいた。個別にお名前をあげるのは差し控えるが、それぞれの立場で空き家対策を真摯にお考えになっている職員の方々に、厚く御礼を申し上げる次第である。簡単な検討として、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」同『自治力の挑戦：閉塞状況を打破する立法技術とは』(公職研、2018年)52頁以下参照。なお、質問票に対する回答は、担当者個人の認識ではなく、所属長等の決裁を経ていることが多いと思われるため、担当者個人に直接ヒアリングをした場合とは異なる「公式見解」になっている可能性は否定できない。

(5) 空家法のもとでの行政代執行の実施状況については、前註(3)および前註(4)の諸文献のように、行政法学者は「積極的」と受け止めている。一方、弁護士には、「代執行によって自治体の手で朽廃した空家を撤去するケースは少数にとどまっており、いわば“最後の手段”の扱いになっている」と映るようである。日本組織内弁護士協会(監修)＋幸田博＋加登谷毅(編)『Q&Aでわかる業種別法務 自治体』(中央経済社、2019年)67頁参照。興味深い認識のコントラストである。

(6) 本稿と同じような視点からの調査・研究として、阿部いづみ「空き家の行政代執行に関する考察：行政代執行を実施した要因の分析と適切な運用に向けた取組の提案」一橋大学国際・公共政策大学院公共法政プログラム(2019年、非公刊リサーチペーパー)。岩手県職員である阿部氏は、同プログラムに1年間派遣された。筆者に同論文の参照・引用をお認めいただいたこと、ならびに、個別のご教示をいただいたことに対して、謝意を表する。

2. 空家法「前史」

(1) 空き家条例とその執行

老朽不適正管理空き家への対応は、条例が先行した。空き家のみを対象とし、所有者等に適正管理を法的に義務づけ不履行時の行政措置までを規定する空き家対策専門条例の嚆矢とされるのは、2010年制定の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」である。

所沢市条例は、管理不全な空き家の所有者に対して、助言、指導、勧告を経て、必要な措置を命令できると規定する（6～7条）。管理不全な状態とは、「建物その他の工作物又はその敷地が、老朽化若しくは台風等の自然災害による倒壊等のおそれがある状態、建築材等の飛散による危険な状態その他生活環境の保全上支障が生じるおそれがある状態又は不特定者の侵入による火災若しくは犯罪が誘発されるおそれのある状態」（2条2号）である。こうした状態の解消を命ずる命令は、いわゆる代替的作為義務に該当する。このため、命令の不履行が著しく公益に反すると認められる場合には、市長は、行政代執行法2条にもとづき、自ら除却をして費用を義務者に請求できる⁽⁷⁾。

空家法案の準備作業を担当した衆議院法制局によれば、空家法が2014年に制定される前に、401の空き家条例が存在していた⁽⁸⁾。その80%以上は、所沢市条例以降の制定である⁽⁹⁾。所沢市条例がその先陣を切った形になったのではあるが、老朽不適正

-
- (7) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）248頁参照。所沢市条例の概要およびその実施状況については、所沢市総合政策部危機管理課防犯対策室「所沢市空き家等の適正管理に関する条例について：生活環境の保全と防犯のまちづくりの推進のために」自治体法務研究26号（2011年）71頁以下、前田広子「「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」：その制定プロセス、運用と効果」北村喜宣（監修）『空き家等の適正管理条例』（地域科学研究会、2012年）39頁以下参照。
- (8) 小林宏和「空家等対策の推進に関する特別措置法」法令解説資料総覧401号（2015年）31頁以下・31頁参照。
- (9) 北村喜宣「空家対策特措法の制定と市町村の空き家対応施策」論究ジュリスト15号（2015年）70頁以下・71頁〔図表1〕参照。「和歌山県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」を唯一の例外として、ほかのすべては市町村条例である。和歌山県条例については、北村喜宣「これこそ県の生きる道!?: 空家法と和歌山県条例」北村・前註(4)書118頁以下参照。

管理空き家に起因する問題への対応は、多くの市町村の喫緊の課題であったといえる⁽¹⁰⁾。

空き家条例のなかには、行政代執行に関してとくに一条を設けるものがあった。たとえば、2011年制定の「大仙市空き家等の適正管理に関する条例」は、「市長は、前条の命令を受けた者が当該命令に従わない場合において、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……の定めるところにより代執行を行うことができる。」（13条）と規定する。これは確認規定であるが、行政代執行も辞さないという姿勢の市町村が、こうした規定を設けていたようにみえる⁽¹¹⁾。

実際、大仙市は、条例施行直後の事案を含めて3件の行政代執行を実施し、著しく保安上危険な家屋や倉庫などを除却した⁽¹²⁾。そのほか、美郷町、八郎潟町、長岡市において、除却代執行の実施例がある。いずれも豪雪地帯である⁽¹³⁾。これら市町の空き家条例には、行政代執行に関する規定が設けられていた⁽¹⁴⁾。大田区は、2012年の条例制定時には行政代執行規定を設けていなかったが、2013年改正により追加的に

(10) 空き家条例については、北村喜宣「条例による空き家対策をめぐる法的論点」同『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）53頁以下参照。

(11) 北村・前註(10)論文66頁参照。

(12) 大仙市の行政代執行に関しては、北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務」同・前註(10)書2頁以下・37頁、進藤久「大仙市における空き家対策」住宅697号（2013年）、同「「空き家等の適正管理に関する条例」の取組み：制定、運用（行政代執行等）、成果と課題」北村（監修）・前註(7)書69頁以下、同「条例に基づく行政代執行の具体的運用について：大仙市空き家等の適正管理に関する条例」自治体法務NAV I 47号（2012年）30頁以下、仲村謙「空き家の行政代執行（3件・13棟）の目的・成果と課題・対応策：大仙市「空き家等の適正管理に関する条例」の仕組みと「空き家解体ローン」について」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）99頁以下参照。

(13) 生まれも育ちも京都市内で、現在江戸川区在住の筆者には、北国における屋根に積もった雪の威力は、容易には想像しがたかった。今年初春に大仙市を訪問し、屋根に積もった2メートル近くの雪の重みで軒が落ちた現場に立って、パウダースノーではない「重たい雪」の「破壊力」、そして、雪下ろしや居住がされずに放置される建築物の危険性を目の当たりにした。

(14) 長岡市が現在施行している「長岡市空き家等の適切な管理に関する条例」には行政代執行規定はないが、2017年に全部改正される前の「長岡市空き家等の適正管理に関する条例」（2012年制定）には、行政代執行規定があった（13条）。「長岡市空き家等の適正管理に関する条例」でインターネット検索をすれば、同市都市整備部住宅施設課が作成したパワーポイント資料がアップロードされており、実施された代執行の状況が紹介されている（www.hrr.mlit.go.jp/kensei/machi/akiya/kaisai03/03-1_nagaoka.pdf）（2020年8月9日最終閲覧）。

規定し、それを踏まえて代執行の実施に至っている⁽¹⁵⁾。

(2) 建築基準法とその執行

市町村が空き家条例を制定せざるをえなかったのは、ひとつには、建築基準法のもとで老朽危険空き家の除却をすることに、特定行政庁がきわめて後ろ向きであったからである。権限がないわけではない。同法10条3項は、「……特定行政庁は、建築物の敷地、構造又は建築設備（いずれも第3条第2項の規定により次章の規定又はこれに基づく命令若しくは条例の規定の適用を受けないものに限る。）が著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害であると認める場合においては、当該建築物又はその敷地の所有者、管理者又は占有者に対して、相当の猶予期限を付けて、当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用禁止、使用制限その他保安上又は衛生上必要な措置をとることを命ずることができる。」と規定している。居住の有無は不問である。

空き家条例が対象としているような著しい管理不全状態の空き家は、ほとんどの場合、建築基準法10条3項が措置対象とする建築物に該当する。したがって、当該空き家が所在する地域を所管する特定行政庁は、除却を命ずる措置命令を発出するなり、略式代執行を実施するなりの対応ができた（10条4項、9条11項）。ところが、いくつかの例外的事例を除いて、この権限は行使されてこなかった⁽¹⁶⁾。まさに、「インフォーマル志向の執行」があてはまる行政実態だったのである。

特定行政庁とは、「建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長をいい、

(15) 大田区の行政代執行については、中山順博「老朽危険空き家に対する行政代執行の実施と今後の課題：大田区「空き家の適正管理に関する条例」に基づく行政代執行とそこから見えてきたもの」北村（編）・前註(12)書77頁以下参照。

(16) 北村喜宣「老朽家屋等対策における都道府県と市町村の協働：特定行政庁に着目して」北村・前註(10)書77頁以下・82～83頁参照。なお、空き家に対しては、京都市、神戸市、大阪市、横須賀市において、除却命令の発出実績がある。大阪市の事例については、長谷川高宏「老朽危険家屋の行政代執行：「建築基準法」に基づく解体・撤去の手法と今後」北村（編）・前註(12)書49頁以下参照。建築基準法を所管する国土交通省は、従来から、同法10条3項の権限を的確に行使すれば問題は解決できるという立場であった。空家法施行にあたって、改めてその旨を明確にした通知として、国土交通省住宅局長「既存不適格建築物に係る是正命令制度について（技術的助言）」平成27年5月26日国住指第792号参照。さらに、同法2019年改正により新設された9条の4を含む権限行使に関して、国土交通省住宅局建築指導課『既存不適格建築物に係る指導・助言・勧告・是正命令制度に関するガイドライン』（令和元年6月24日）参照。

その他の市町村の区域については都道府県知事」（2条35号）を指す⁽¹⁷⁾。そのほか、特定事務のみを扱う限定特定行政庁もある（97条の2第1号）。筆者の調査によれば、特定行政庁としての業務を担当する建築職職員は、10条3項が求める作業を、およそ自分の仕事と考えていなかった。有体に言えば、「我々の仕事はモノを作ることであり、たんに壊すのは仕事ではない。」というような興味深い認識が、共通に持たれている。実に法治主義に反する認識なのであるが、「特定行政庁文化」のように強固なものを感じた⁽¹⁸⁾。

空き家条例第1号を制定した所沢市は、中核市であり、特定行政庁が設置されている。しかし、筆者の調査によれば、建築基準法を所管する建築指導課は動こうとはしなかったため、建築物対応というよりも防災対応という観点から危機管理課防犯対策室が条例案を準備し、制定後はこれを所管した。空き家条例にもとづく初の行政代執行を実施した大仙市は、中核市ではないものの、特定行政庁は設置されているが、同様の状況にあった⁽¹⁹⁾。

(17) 島田信夫＋関哲夫『建築基準法体系〔第5次全訂新版〕』（酒井書店、1991年）115～116頁参照。

(18) 北村・前註(16)論文83～88頁、同「言い訳の天才!?: 建築基準法10条3項命令と老朽不適正管理家屋」同『自治力の躍動：自治体政策法務が拓く自治・分権』（公職研、2015年）95頁以下参照。小澤英明「法律家の視点からみる空き家問題」法律のひろば68巻7号（2015年）37頁以下・38頁は、「日本の建築行政は、新築時点では基準に適合した建築となるように目を光らせるが、その後建物に新築時の機能や性能が維持されているかについては、ほとんど関心を示してこなかった」と指摘する。また、竹村幸太郎＋手塚文雄＋保母武彦＋室崎千重＋新藤宗幸「[パネルディスカッション] 老朽化する社会資本」後藤・安田記念東京都市研究所『老朽化する社会資本』（後藤・安田記念東京都市研究所、2013年）24頁以下、46頁[手塚発言]は、「土木や建築をやっている人間は、「つくる」「整備をする」ということに生き甲斐を持っていた」と指摘する。

最近、ある特定行政庁関係者と議論をした際に、「わが市が代執行をすれば、県内のほかの特定行政庁に対して「ウチの市でもそれをせよ」という住民の声が寄せられるため、同庁に迷惑がかかると考えて、権限行使を控えていた。」というコメントを聞いて、愕然とするとともにその思考方式に感心した。こうした認識が建築行政に共有されているとするならば、まさに、「不作為カルテル」が発生している。

(19) 建築主事といえども市長の補助機関であるから、その指示があれば、不作為は許されない。しかし、案件を課長が握りつぶしてしまえば、市長は知りえない。両市においては、下部組織がきわめて強い自律性を有する状態だったのだろうか。もっとも、条例制定時の大仙市の人口は、8.8万人程度である。行政代執行第1号案件は、小学校の校庭横に立地しており、市民のよく知るところであったから、保護者である市民から市長の耳に入っていたのではないかと推測されるが、筆者の調査によれば、市長には「あがっていなかった」。

3. 空家法の関係規定および執行実績

(1) シングル・ミッションの空家法

空家法の目的規定には、空家等の活用促進も規定されている。しかし、地域社会の要請に鑑みれば、現在における同法の実施の中心は、地域住民の生命、身体、財産および生活環境の保全を図るべく、老朽不適正管理空き家に対処することにある（1条）。前文16か条と「軽量」な同法は、目的や対象の範囲が狭く、行政に対するミッションが明確な法律といえる。

空家法が措置の対象とするのは、「特定空家等」である。同法はこれを、「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等」（2条2項）と定義する。

空家法実施の中心となるのは、市町村である。実施の仕組みは、空き家条例のそれと基本的に同じである。すなわち、第1段階として、特定空家等の所有者等に助言・指導をし（14条1項）、第2段階として、勧告をする（同条2項）。そして、勧告が奏功しない場合には、命令を発出する（同条3項）。

さらに、空家法は、強制執行手段として、緩和代執行と略式代執行を規定している（以下、両者をあわせて「行政代執行」ということがある）。いずれも、法律で明確に規定してはじめて可能になる創設規定と解されている。両制度を規定する条文は、以下の通りである。

○14条9項 市町村長は、第3項の規定により必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその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は、行政代執行法……の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができる。

○14条10項 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。この場合においては、相当の期限を定めて、その措置を行うべき旨及びその期限までにその措置を行わないときは、市町村長又はその命じた者若しくは委任した者がその措置を行うべき旨をあらかじめ公告しなければならない。

空家法14条9項は、行政代執行法2条に規定されている「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、且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」という文言を削っており、要件を緩和した内容となっている。行政代執行法の特別法規定である。それゆえ、法律で規定されて初めて可能という解釈が一般的である。緩和代執行には、迅速に代執行権限を行使すべきという立法者意思が反映されている⁽²⁰⁾。

受命者が不明の場合の略式代執行を定めるのが、同法14条10項である。命令が発出されていないため、正確には、行政代執行法の特別法と位置づけることはできない。長期間放置されている空き家に関しては、相続放棄がされていたり相続人の全部または一部が不明であったりという例が少なくない。このため、略式代執行は、ときに迅速な対応が求められる空き家対策においては、きわめて効果的な手段である。これも、迅速な対応を求める立法者意思の反映である⁽²¹⁾。条例で略式代執行を規定することはできないという実務解釈が一般的であったため、それを前提にするかぎり、法律で規定された意義は大きい⁽²²⁾。

(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』(大成出版社、2015年)(以下「議連解説」として引用。)157頁参照。

(21) 議連解説・前註(20)書159頁参照。

(22) もっとも、2017年に全部改正されて「山陽小野田市空家等の推進に関する条例」となる前の「山陽小野田市空き家等の適正管理に関する条例」(2012年制定)には、略式代執行が規定されていた(9条2項)。筆者の照会に対して、山陽小野田市は、「単に命ぜべき者が確知できないことを理由に危険な空き家を漫然と放置することこそ、公益に反する行為であり、市民生活の安心安全を最優先にすべきと考え、条例中に略式の代執行を定めました。」と回答した(山生第G3206-20号2016年9月14日)。憲法94条が保障する条例制定権の範囲内として規定できると解されていたのである。この見解を支持したい。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・295～297頁参照。

(2) 国土交通省調査にみる法14条の諸措置実施状況

空家法14条のもとでの諸措置は、どのように実施されているのであろうか。国土交通省・総務省が回収率100%のアンケートをもとに取りまとめた最新の状況（2019年10月1日現在）は、【表1】の通りである。

2020年1月現在、市町村の総数は、1,741（792市、743町、183村、23特別区）である。約3分の1（ $550 \div 1,741 \approx 0.316$ ）の市町村が、少なくとも空家法を使って助言・指導をしている。同法14条1項にもとづく助言・指導と位置づけないけれども、後にみるように、それに先立って、同法12条にもとづく情報提供・助言・援助、さらに、「適切に対応しないと空家法が適用される」というように、同法をいわば「脅し」に用いて、空家法外の行政指導をしている自治体は少なからずある。全体としてみれば、市町村は、程度の差はあれ、空家法に依拠しつつ、積極的に空き家対策をしているといえそうである。

【表1】空家法の措置実施件数（カッコ内は、市町村数）

	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度*	合計
助言・指導 (14条1項)	2,622(134)	3,264(203)	4,018(267)	4,624(326)	2,498(266)	17,026(550)
勧告 (14条2項)	52(23)	199(73)	268(90)	363(102)	168(84)	1,050(232)
命令 (14条3項)	4(3)	17(16)	44(29)	41(19)	25(21)	131(70)
緩和代執行 (14条9項)	1(1)	10(10)	12(12)	18(14)	9(8)	50(41)
略式代執行 (14条10項)	8(8)	27(23)	40(33)	49(44)	22(21)	146(105)

〔出典〕国土交通省・総務省資料より筆者作成。

*2019年10月1日現在。

〔註〕合計カッコ内の数字は、各措置をした市町村数であるため、各年度の数字の合算値ではない。

これらは、空家法施行後約4年半の実績である。【表1】の数字は、それぞれの措置が講ぜられた年度におけるものであるため、ひとつの事案について同一年度にすべての措置がされたというわけではない。その事情を捨象して、それぞれの措置の効果をみてみよう。

次のステップに進まなかったのは、当該措置により求められた除却等が実施された結果であるように思われる。そこで、各措置についての合計の数字同士を、とりあえず単純に割り算する。行政が満足できる程度に対応されているという前提に立てば、

それぞれの「成功率」は、助言・指導が93.8% [(17,026-1,050) ÷ 17,026]、勧告が87.5% [(1,050-131) ÷ 1,050]、命令が61.8% [(131-50) ÷ 131] となっている。このかぎりでは、行政からアプローチされた特定空家等の所有者等の大半は、助言・指導ないし勧告の段階で対応をしているように見える⁽²³⁾。しかし、そう単純に整理できるのだろうか。この点については、後述する。

上記アンケート結果について、国土交通省は、「助言・指導の件数に対する勧告の件数から、助言・指導を行うことにより、特定空家等の多くでは、所有者の自主的な対応を促すことができているとも考えられます。」とコメントしている⁽²⁴⁾。助言・指導数17,026件という数字は、同一の特定空家等に関して数回実施したものを含む「延べ数」であるから、「成功率」は、前出の93.8%よりは下がる。たとえそうであっても、全体としてみるならば、国土交通省の認識は、おそらくは妥当といえよう。なお、14条1項助言・指導、同条2項勧告については、数の多さのゆえにか、市町村名は公表されていない。

一方、空家法14条3項命令、同条9項緩和代執行、同条10項略式代執行を実施した市町村名は、公表されている。[表2]～[表4]の通りである⁽²⁵⁾。緩和代執行の前提には、所有者等に対する命令がある。そして、その前には、助言・指導および勧告がある。しかし、建物所有者不明の特定空家等で土地所有者は判明している場合の

(23) なお、ここでいう措置件数に関して、国土交通省・総務省が市町村に送付した空家法実施状況アンケートには、「同一物件に対して措置を行った場合は、(物件の数でなく)措置の数としてください。」と注記されている。したがって、特定空家等Aに対して、1月に指導文書を発したが効果がなかったため10月に再び指導文書を発すれば、「2件」と記入されることになる。

それでは、特定空家等Bについて、家屋の所有者が3名で敷地の所有者が4名の場合において、それぞれに対して指導文書を発した場合、「7件」と記入すべきなのか、家屋所有者に対して1件、敷地所有者に対して1件の「2件」と記入すべきなのか、この注記からは判別しにくい。いくつかの市町村への照会によれば、後者と認識するところが多かった。同一対象についての複数回の助言・指導がされている例はある。一方で、勧告の重ね打ちはされていない。なお、調査回答における市町村の認識には、微妙な食い違いがあるようである。そのために、調査結果の数値は、後年度において修正されている。

(24) 国土交通省住宅局住宅総合整備課住環境整備室「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」市街地再開発594号(2019年)64頁以下・65頁。大野和彦「空き家問題の現状と対策」生活と環境64巻5号(2019年)9頁以下・10頁は、2018年10月1日現在の総計を踏まえたものであるが、措置件数合計を提示したうえで、同様のコメントをしている。

(25) 空家法6条計画や7条協議会の実績なども含めて、詳しくは、国土交通省のウェブサイトを参照 (<http://www.mlit.go.jp/common/001339641.pdf>) (2020年8月9日最終閲覧)。

ように、土地所有者に対して勧告はするものの、当該建築物に関して権原のない同者に命令はできないがゆえに除却につながらなかった結果、略式代執行がされる事例もある。略式代執行の場合には、空家法14条1項や2項にもとづく措置がされている場合がある点に注意が必要である。

〔表2〕空家法14条3項命令の実績

市町村			市町村			市町村			
	市町村	件数		市町村	件数		市町村	件数	
北海道	旭川市	1	千葉県	柏市	1	兵庫県	神戸市	1	
	室蘭市	1		香取市	26		姫路市	2	
	沼田町	1		東京都	品川区		1	尼崎市	1
	大空町	1			世田谷区		3	明石市	2
	豊浦町	1			杉並区		1	丹波篠山市	2
青森県	十和田市	1	板橋区		1	奈良県	桜井市	1	
	盛岡市	1	葛飾区		1		岡山県	美作市	1
岩手県	盛岡市	1	石川県	七尾市	1	広島県	広島市	1	
宮城県	仙台市	1		小松市	1	山口県	宇部市	2	
	湯沢市	2		輪島市	3		周南市	2	
秋田県	上小阿仁村	8		加賀市	2	香川県	高松市	1	
	村山市	1		長野県	大桑村		1	愛媛県	松山市
山形県	金山町	1	愛知県		瀬戸市	2	福岡県	北九州市	1
	川西町	2	安城市	1	福岡市	1			
	茨城県	笠間市	1	三重県	津市	1		飯塚市	1
茨城県	筑西市	3	名張市		2	東峰村		1	
	栃木県	宇都宮市	1		伊賀市	1		糸田町	1
栃木県	那須塩原市	1	菰野町		1	佐賀県	嬉野市	1	
	群馬県	前橋市	1		紀北町		1	長崎県	長崎市
群馬県	大泉町	1	滋賀県	野洲市	1	五島市	1		
	埼玉県	川越市		1	京都府	京都市	2	鹿児島県	鹿屋市
熊谷市		1	大阪府	大阪市	2				
新座市		3		吹田市	1				
坂戸市	5								

〔出典〕国土交通省・総務省資料より筆者作成。

〔表3〕空家法14条9項緩和代執行の実績

市町村			市町村			市町村			
	市町村	件数		市町村	件数		市町村	件数	
北海道	旭川市	1	千葉県	香取市	4	兵庫県	姫路市	1	
	室蘭市	1		東京都	品川区		1	明石市	1
	大空町	1			板橋区		1	丹波篠山市	1
	豊浦町	1			新潟県		葛飾区	1	奈良県
宮城県	仙台市	1	柏崎市			1	岡山県	美作市	
	湯沢市	1	十日町市	2		山口県	周南市	1	
秋田県	上小阿仁村	4	胎内市	1			福岡県	北九州市	1
	山形県	金山町	1	石川県	小松市	1		福岡市	1
山形県	川西町	2	輪島市		2	飯塚市		1	
	茨城県	笠間市	1		加賀市	1		東峰村	1
栃木県		宇都宮市	1	愛知県	安城市	1		佐賀県	嬉野市
群馬県	大泉町	1	三重県		名張市	1	長崎県		長崎市
	埼玉県	坂戸市		1	菰野町	1		鹿児島県	鹿屋市
千葉県	柏市	1	大阪府	大阪市	1				

〔出典〕国土交通省・総務省資料より筆者作成。

[表4] 空家法14条10項略式代執行の実績

市町村			市町村			市町村		
		件数			件数			件数
北海道	室蘭市	1	富山県	魚津市	1	兵庫県	明石市	2
	歌志内市	1		黒部町	1		洲本市	1
	共和町	1		上市町	3		豊岡市	1
	鷹栖町	2	福井県	小浜市	1		丹波篠山市	2
	礼文町	1	越前町	1	丹波市		3	
青森県	利尻町	1	山梨県	甲府市	1	市川町	2	
	五所川原市	1	北杜市	2	太子町	1		
岩手県	六戸町	1	長野県	長野市	1	和歌山県	海南市	2
宮城県	宮古市	1	高森町	1	橋本市	1		
秋田県	仙台市	1	阿智村	1	那智勝浦町	1		
山形県	湯沢市	1	筑北村	1	鳥取県	鳥取市	1	
茨城県	村山市	1	岐阜県	大垣市		1	米子市	1
	石岡市	1	中津川市	1	倉吉市	1		
	牛久市	2	瑞浪市	1	島根県	浜田市	1	
	ひたちなか市	1	惠那市	1		安来市	1	
	筑西市	1	御嵩町	1	西ノ島町	2		
神栖市	1	静岡県	浜松市	1	岡山県	岡山市	1	
栃木県	佐野市	1	愛知県	瀬戸市	2	広島県	尾道市	1
群馬県	前橋市	2	三重県	伊賀市	1	山口県	福山市	1
	下仁田町	1	紀北町	1	廿日市市		1	
埼玉県	川口市	2	滋賀県	野洲市	1	愛媛県	宇部市	4
	深谷市	1	高島市	2	高知県	八幡浜市	2	
千葉県	千葉市	1	東近江市	2		四国中央市	2	
	香取市	5	米原市	2	砥部町	1		
	いすみ市	1	京都府	宇治市	1	福岡県	高知市	1
東京都	一宮町	1	京丹後市	1	長崎県	福岡市	1	
	台東区	1	与謝野町	1		飯塚市	2	
神奈川県	町田市	1	大阪府	池田市		2	宗像市	2
	横須賀市	1	枚方市	1		芦屋町	1	
新潟県	柏崎市	2	松原市	2		岡垣町	1	
	十日町市	1	箕面市	1	大村市	2		
	妙高市	1	岬町	2	西海市	2		
	魚沼市	1	兵庫県	神戸市	3	新上五島町	1	
富山県	胎内市	1	姫路市	2	熊本県	熊本市	1	
	富山市	1	尼崎市	3	大分県	別府市	1	

[出典] 国土交通省・総務省資料より筆者作成。

4. リサーチ・デザイン

本稿で明らかにしたいのは、インフォーマル志向の執行スタイルを基本とする市町村が、空家法のもとで行政代執行を決断できたのは「なぜか」である。筆者は、行政執行過程研究を30年間継続している。その経験を踏まえての「偏見」であるが、行政代執行のようにほかの仕事が止まってしまう未経験かつ非日常的措置は「面倒なこと」であって、極力回

避けたいと考えるのが、自治体行政現場の一般的な意識である⁽²⁶⁾。そうであるとすれば、どのような要因が作用して、当該市町村は行政代執行の決断に至ったのだろうか。もちろん、それぞれの事案については、「それが必要だったから」であり、「総合判断の結果」であるのは言うまでもない。それを踏まえつつも、その向こう側にある実情に迫りたい。

前述のように、行政代執行実績があるといえども、1度しか実施していない市町村が圧倒的に多いのは、【表3】【表4】から明らかである。したがって、「個別ケースにおける特殊な事情」となっている可能性が高い点に、留意が必要である。対象となるのは、【表3】【表4】に掲げられている自治体である。緩和代執行と略式代執行の両方の実施実績を有する市町村が12あるため、数としては、「41+105-12=134」となる。

空家法14条9項にもとづく緩和代執行に至るまでには、同条1項助言・指導、同条2項勧告、同条3項命令の各プロセスを経なければならない⁽²⁷⁾。行政代執行という決断をしなかった市町村にとっては、それぞれのプロセスに進まなかったことが、結果としての不決断の背景事情でもある。そこには、①空家法2条2項の特定空家等を認定しない、②（①はするが）空家法14条1項の助言・指導をしない、③（②はするが）同条2項の勧告をしない、④（③はするが）同条3項の命令をしない、⑤（④はするが）同条9項の緩和代執行をしない、という諸相がある。さらに、⑥（①をした対象が所有者等不明物件のときに）同条10項の略式代執行をしない、という場合もある。そこで、空家法の執行実態の全体を記述するには、これらの場合を念頭に置いて、それぞれの状態にある市町村の調査

(26) 20年の自治体職員経験を持つ三好規正は、「自治体における環境法執行過程の考察：豊島産業廃棄物不法投棄事件を素材として」社会学研究〔山梨学院大学〕40号（2020年）1頁以下・27頁において、命令を念頭に、「そもそも、担当課に違反是正のための不利益処分（行手法2条4号）を行った事例がなければ、起案文書等もなく、そのノウハウが組織的に蓄積されないのはいままでもない。その課においては「誰もやったことのない仕事」になってしまうのである。また、行政職員の意識として、違反対応は業務の中心ではなく、突発的に降りかかってくる業務である。職員は、行政改革の名の下に人員が削減されていく中で、許認可や届出処理、定期検査、予算・議会対応などを通常業務として行っており、これだけでも相当多忙なところに、さらに不利益処分をすることになれば（まして、そのノウハウを持ち合わせていなければ）、他の仕事が「止まってしまう」ことを忌避する意識を持つのは当然であろう。」とする。筆者の「偏見」は、それほど的外れではないようである。

(27) ある措置をスキップしてなされる措置は「無効」という見解も示されている。小林・前註（8）論文39頁参照。国土交通省および総務省も、同じ解釈のようである。北村・前註（10）書368頁に収録している『「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（抄）』参照。

もする必要がある。

ところが、空家法14条1項および同条2項の実施状況については、総数のみが公表されており、具体的市町村名を知ることはできない。そこで、様々な機会を利用して、統一的な質問票を送付し、260自治体から回答を得た（全体の14.9%に相当）。この対象には、**【表3】** **【表4】** にかかる国土交通省・総務省調査（2019年10月1日現在）以降に行政代執行を実施した自治体として筆者が知ることができた7市も含まれている。回答が得られたいくつかの自治体については、直接訪問して、あるいは、電話によるヒアリング調査を実施した。なお、調査は、新聞記事や論文などを通じてすでに知られている事実、および、個別の許諾を得た場合を除き、対象市町村名の公表はしないという合意のもとに実施された。そのほか、空家法のもとでの行政代執行を実施した5団体への実態調査研究も参考にした⁽²⁸⁾。

5. 行政代執行の事前措置の実施実態

(1) 特定空家等の認定

特定空家等に関する前出の定義を踏まえれば、ほとんどの市町村には、一定数の特定空家等が客観的には存在しているとみてよいだろう。しかし、行政がそれを認知しないかぎり空家法上の措置を講ずることはできない。「特定」空家等という名称にも、そうしたプロセスの必要性を看取しうる。

空き家条例のなかには、認定手続に関する規定を持つものが多くある⁽²⁹⁾。認定によって、不使用が常態である空家等で著しい保安上の危険のおそれほか同法2条2項の要件に該当するものが、特定空家等として把握される。行政代執行との関係で整理すれば、特定空家等の認定は、まさに「入り口」なのである。回答を得た市町村については、認定状況をみれば、「ゼロ」から606件まで多様である。

ところで、空家法の使用を極力回避したいと考える市町村は、認定に対して消極的なはずである。そこで、空家法担当者に対して、「特定空家等の認定をすれば空家法を適用せざるをえないからなるべく認定は避けたい。」という認識についてどう考え

(28) 阿部・前註(6)論文参照。この論文では、大仙市、上小阿仁村、香取市、横須賀市、葛飾区の空家法担当者に対するヒアリング調査の結果を踏まえた分析がされている。

(29) 北村喜宣「空家法制定後の条例動向」行政法研究24号（2018年）1頁以下・25～26頁参照。

るかという質問を直接・間接に投げかけた。その結果は、[表5]の通りである。

[表5] 特定空家等の認定に対する態度

[1]大いにそう考える	[2]ある程度はそう考える	[3]どちらともいえない	[4]どちらかといえばそう考えない	[5]まったくそう考えない	合計
12	84	82	43	39	260
4.8%	33.6%	32.8%	17.2%	15.6%	100.0%

[出典] 筆者作成。

これによれば、認定に対する一定の抵抗感は観察できるものの、それは、それほど強度とはいえない。むしろ、[5]を選択した市町村の多さが注目される⁽³⁰⁾。[1]を選択した市町村であるが、そうであっても、特定空家等の認定実績が皆無というわけではない。対応すべき案件については、抵抗感を乗り越えて措置が講じられている。もっとも、認定数「ゼロ」という市町村の回答（n=99）については、[1] 11（11.1%）、[2] 44（44.4%）、[3] 26（26.3%）、[4] 12（12.1%）、[5] 6（6.1%）となり、ある程度の傾向が確認できた⁽³¹⁾。一方、[5]を選択した市町村においては、認定実績が多いという傾向は観察された。[3]を選択した市町村のなかには、マンパワーの制約から、「特定空家等への認定は慎重に行っていくべきである」とするところもある。[2]を選択したある中核市は、「公道への影響がないなど、当該空家への措置に公益性が低い」ために認定をためらっている案件があると回答した。

ある空家等を「特定空家等候補」として調査をし、課内の会議にかけて認定するための下準備をするのは、課員であって部課長ではない。具体的な対象について、議論の俎上に載せる決断をなぜしたのかには、関心が持たれる。ヒアリングにおいては、

-
- (30) 2020年7月時点で、6件の緩和代執行および6件の略式代執行を実施している香取市は、4調査項目のもとに11調査内容からなる「特定空家等の判定基準」を作成・適用しているが、ひとつの調査内容について「有」となれば特定空家等に認定する方針である。きわめて積極的な執行姿勢である。その理由も、「空家法が施行されているから、それを実施しているだけ」というように、とくに「力の入った」ものではなかった。
- (31) 「ある程度はそう考える」を選択したある市は、「特定空家等への認定を行うのであれば、市内対象物件すべてに対して一様に行うべきと考えているが、マンパワーが足りていない。」という興味深い回答をした。その日は永久に来ないであろう。やりたくない判断を前提にした典型的な言い訳にみえる。

「何とかしなければという思いが強かった。」という回答も聞かれた。

(2) 法12条にもとづく情報提供、助言、援助

空家法12条は、「市町村は、所有者等による空家等の適切な管理を促進するため、これらの者に対し、情報の提供、助言その他必要な援助を行うよう努めるものとする。」と規定する。対象は、「空家等」であるが、そこには「特定空家等」も含まれる⁽³²⁾。

総務省行政評価局が実施した93市町村に対する空家法実施調査（以下「総務省調査」として引用。）⁽³³⁾によれば、「今回調査した93自治体のうち、88自治体（94.6%）においては、空家法第14条に基づく特定空家等としての措置を行う以前に、所有者に対し、自治体の条例に基づく助言・指導、あるいは、空家法第12条に基づく所有者等への情報提供……を実施していた。」としている。これは、空家等段階での対応である。なお、空家法12条助言の実施件数は、公表されていない⁽³⁴⁾。

12条にいう「適切な管理を促進」の中心は、特定空家等の状態にならないようにするための建物改修や樹木伐採といった措置であろう。しかし、所有者等の事情を勘案して、除却を促す助言が排除されるわけではない。不適正管理状態にならないような対応と整理して、除却を「適正な管理」に含めることはできるだろう。実際、筆者の調査によれば、12条にもとづく助言をした自治体においては、効果は「無かった。」という自治体がある一方で、「市の補助制度を活用して、特定空家等を除却した。」

「除却費補助金の対象となる空き家であれば、補助金制度に関する助言は効果があ

(32) 特定空家等は、空家等の部分集合である。この点、空家法12条が「空家等」と規定していることから、特定空家等には同条にもとづく権限行使ができないと誤解している市町村があるようにみえる。

(33) 総務省行政評価局『空き家対策に関する実態調査結果報告書』（2019年1月）45頁。同調査は、総務省ウェブサイト⁽³³⁾にアップされている

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000595230.pdf)（2020年8月9日最終閲覧）。

(34) 空家法12条のもとのアプローチがされれば、「行政に目をつけられている」ことを所有者等は認識するから、これによって、一定数は自主対応されているように推測される。なお、調査のかぎりでは、同条に関して様式を定めている施行規則はみられなかった。筆者の調査によれば、口頭により伝達している市町村が多いが、葛飾区のように、文書番号が付され、区長公印が押印された通知書によるところもあった。12条にもとづく措置で対応されるというのは、空家法1条に規定される目的の最もコストパフォーマンスが高い事案処理である。奏功しなければ14条1項に移行するという見極めは重要であるが、特定空家等に対する12条措置は、推奨されるべきであろう。

る。」という事案もみられる。それに至らずとも、「行政文書として通知することは、ある一定の効果はある。」という認識もある。「対面で話し合う」ことで除却につながった事例もある。所有者のなかには、除却は自分でしなければならないが費用を捻出できないと考える人が少なくないようである。このため、助言において、現状有姿での不動産業者への売却をすすめる場合があると回答した中核市があった。「ダメモト」というわけではないが、所有者等とのコミュニケーション・チャンネルのひとつとして、市町村は、12条をもっと積極的に用いてもよいように思われる⁽³⁵⁾。その際には、特定空家等と認定した後ではなく、「このままでは特定空家等と認定されます。」という空家等の段階であるのが効果的ではなかろうか。「笠間市空家等対策の推進及空家等の利活用の促進に関する条例」9条1項のように、空家法12条を活用する旨を規定するものもある。実際、同市においては、相当の割合で、事態改善に向けての対応がされている。

いきなり特定空家等に認定した旨の連絡をするのは、いかにも「上から目線」である。所有者等の側にも、それぞれの事情がある。初動段階での「ボタンの掛け違い」は、無用のトラブルを招く原因となるため、行政においては、注意を要する。

(3) 法14条1項にもとづく助言・指導

特定空家等に対して空家法が予定する最初の措置は、法14条1項にもとづく助言・指導である。「……助言又は指導をすることができる。」というように、市町村長には効果裁量が与えられている。

特定空家等と認定をすれば助言・指導をするかという問いに対しては、ほとんどすべてが「する」と回答した。現にある特定空家等の管理不全状態を改善するために認定したのであるから、前に進むのは当然なのであろう。総務省調査によれば、実施件

(35) 「「助言・指導、勧告、命令等の法的な対応」「応急措置を実施し、費用を請求」という文言を見て、今まで無視をしていた人から問い合わせがあるケースもある」と回答した市があった。空家法12条の文書に、同法および空き家条例が適用された場合の「シナリオ」を記したのであろう。特定空家等と認定する以前においてなされる空家法12条措置について、「一定の成果を上げている」と評価する総務省調査は、「①「助言・指導等を行っても所有者等が改善を図らない場合、勧告や代執行等の実施を視野に入れなければならない、これらを実施することとなれば、その事務負担や財政負担は大きく、可能な限り、特定空家等とする前に自主的な改善を促している」」、「②「所有者等との関係を円滑に保つために、いきなり空家法第14条に基づく措置は採らず、まずは条例に基づく措置などで自主的な改善を促すこととしている」」という実情を整理する。

数は、「特に建設・建築部局が空き家対策担当をしている自治体で人口比に比べ多くなっていた（建設・建築部局が空き家対策をしている自治体は、人口は調査対象自治体全体の約6割だが、助言・指導の実施件数（戸数）は8割を占めた。）」という。その理由として、特定空家等の「判定に当たっては住宅関係の専門的知識が有用と考えられるため、これらの知見がある建設・建築部局の方が助言・指導を行いやすいためではないかと考えられる。」とする⁽³⁶⁾。

もともと、戦略的に対応し、なるべく空家法を用いずに所有者等による自主対応を実現しようとしている自治体もある。たとえば、香取市は、特定空家等に認定しつつも、法14条1項助言・指導をする前に、建物の現状写真などを添付した「現況連絡文書」を送付する運用をしている。認定された296件のうち160件が解除されているが、そのうち71件（44.4%）がこの運用によるというのであるから、効果は相当にあるとみてよい。世田谷区も、具体的な措置を依頼する前に、周辺住民からの苦情が出ていることを添え書きして、現況写真を送付している⁽³⁷⁾。

助言・指導の効果であるが、[表1]によれば、成功率は93.8%であった。一方、総務省調査は、「51自治体では、1,710戸のうち、755戸（44.2%）について、所有者等による改善が図られていた。」とする⁽³⁸⁾。半数以上の事例においては改善がみられていない。そうすると、単純に93.8%が指導により改善対応したというよりも、助言・指導の「重ね打ち」がされており、勧告に進む事案はそれほど多くないと整理するのが適切であろう。

それでも、筆者のアンケート調査では、効果的という意見は多かった。理由として示された回答のいくつかを、内容ごとに分類して紹介すると、以下ようになる。

1. 【対応の必要性の意識づけ】

「認定されることにより、所有者への強いメッセージになった。」「指導通知をきっかけとして放置できないものと再認識されたことがうかがえる。」「市からの直接の助言・指導があったことにより、自身の問題として認識させることができた。」「相続の自覚がある物件（小さいときに住んでいた等）の場合は早く動いてくれるケースが多い。」「助言・指導の効果があったものは、所有者等が以前から空家のことを気にしていた場合がほとんどであ

(36) 総務省調査・前註(33)13頁。

(37) 総務省調査・前註(33)145頁参照。

(38) 総務省調査・前註(33)50頁。

り、指導では措置期限を3カ月（規模や構造によっては6カ月）に設定したため、所有者等の切迫感が募ったと考えられる。」「即効性は高くないが、粘り強く助言・指導を行うことで一定の効果はあると感じている。所有者等の多くが、近隣に迷惑をかけてはいけないと思っており、行政の働きかけがきっかけとなり真剣に空き家への対応を考えてくれたものと思われる。」「遠方に居住している所有者等については空き家の状況を把握することが容易ではないため、現状を知らせる意味でも効果がある。」「近年の新聞やテレビ等による報道と相まって、文書を見てすぐに理解できると思われるため。」

2. 【公文書による通知の効果】

「行政文書として通知することは、ある一定の効果がある。」「役所から公印を押された書類が届いたという事実が理由と考える。」「『指導書』という書面を見て、今まで無視していた人から問い合わせがあるケースもある。」「法12条の助言書とは異なり、『指導』という言葉が文字として現れることで一定の効果がある。」「多くは態度に変化はないが、文面がそれまでの通知文より固く難しくなったことから、相談や除却に向けた動きがみられる場合もある。」

3. 【今後の措置の可能性の具体的提示】

「直接、対面により指導書を手交し、特定空家等の説明を交えながら物件の売却等のあっせん、取り壊し費用の見積書の提示などを行ったため。」「行政が代執行を行った場合に過料と費用が請求されることを所有者等に理解させたこと、また、見積取得の代行など、所有者等に寄り添った対応を行ったこと……。」「指導に従わなかった場合の法的措置（勧告時の税特例解除、命令違反の罰金、代執行など）が本市の啓発活動・認定時での所有者等への説明や全国的にもニュースなどで広く周知されているため、所有者等に危機感が生じていると思われる。」「『特定空家等』という文言や、勧告・命令等の可能性の示唆等により、通常の指導よりは多少強い印象を与えることができると思われる。」「指導書を送付する際に空家法の該当条文を付しているので、所有者は今後、不利益処分が働く可能性があるという認識を持ったと思われる。」「自分に不利益があると考えに至った者には効果はある。条例の助言では動かなかった所有者が指導内容を実施した。法14条の流れを説明したからか。」

「空家法の手続きの流れ（勧告（住宅用地の特例除外）→命令（従わないと過料、本市の場合は条例により氏名公表））に乗ってしまった事を感じて改善していることが考えられる。」

4. 【勧告に移行した場合の具体的不利益の認識】

「勧告により固定資産税の減免特例が解除されること、命令・代執行まで移れば、資産が差し押さえられることなど、より切迫感をもって説明できる。」「そのまま対応せず、勧告された場合、固定資産税の特例が解除されると知ったためと思われる。」

5. 【除却補助金制度の利用可能性の提示】

「所有者等への除却費用補助金（上限30万円）の情報提供等が契機となり、除却につながった事例がある。特定空家等に対しては補助金を利用し解体にかかった費用の3分の1（最大50万円）を補助できるため。」「除却に対する国・市の補助があったことが効果の要因として大きいと考えられる。」「認定されることで活用できる除却補助による支援が所有者の後押しになった。」

一方、「効果は限定的・ほぼない」という回答もそれなりの数あった。その理由として示されたものをいくつかあげると、以下のように整理できる。

1. 【除却費用の問題】

「費用問題等の理由で改修・解体ができない。」「高齢者であり相続手続きや解体の発注等が自発的にできない、資力がなく解体費用が用意できない等、自力ではどうにもならない場合が多い。」「解体の意思はあるが、現在の生活で解体費用を捻出することができない。」

2. 【相続関係の問題】

「法定相続人がほとんどで、所有者としての自覚がない。」「相続人が遠隔地に居住し無関心。」「複雑な相続等の時はなかなか動いてもらえない。」

3. 【不利益性の問題】

「助言・指導しても所有者への損失はなく、特定空家等に認定される前に行っていた法12条助言と特に変わらないものであるため。」「所有者等は空き家を放置してもデメリットは少なく、逆に除却・改善する方が、経済的負担などデメリットが大きい。」「古い建物で、相当の期間固定資産税が課税されていない空き家等の場合、所有者が亡くなっていると、相続人が空き家の存在自体を知らない場合があり、市が助言・指導を行っても、なぜ自分が対

策を講じる必要があるのか理解を得られない。」「勧告のように税の特例措置が解除となるような効力はないので、即時対応へと導くことは難しい。」「助言・指導を行っても、所有者への不利益等が生じないため。」

ある中核市は、「これまで11件の空き家に対して助言・指導を行ってきたが、そのうち8件については、粘り強く交渉等を行った結果、所有者等により除却され〔た〕」が、これは、助言・指導によって、「自身の問題として認識させることができた」からと自己評価されている。別の市は、「指導した5件のうち、4件は除却等の対応が行われ、残り1件も除却予定であるが」、これは、「市の姿勢を示したことで、所有者等が代執行や条例に基づく氏名等の公表などの現実を帯びた」からであるという。たしかに、このような事例は少なくないだろう。すなわち、対応が十分にされた以上、勧告をする必要がないのである。

これに対して、改善がされたがゆえに勧告に移行しないのではなく、勧告に移行できないために指導・助言を繰り返す「重ね打ち」をしている場合も少なくない点は先にみた。ある市は、「助言・指導により、解体済及び解体への取組みが行われているものが4割であり、一定の成果は得られている。」とは述べつつも、「しかし、6割近くは、資力がない、相続手続きをしていない、相続人が遠隔地に居住し無関心等、解決に向けて課題が残っている状態」と指摘している。実際、この市では、法14条1項指導を71件実施しているが、同条2項勧告に進んだのは1件にとどまる。〔表1〕にある助言・指導数は延べ数であるため、同一の特定空家等に対して複数回実施している例がある⁽³⁹⁾。上述のように、助言・指導段階で足踏みをしている事例は少なくない⁽⁴⁰⁾。勧告に移行すれば、そのあとの法14条3項命令および（費用回収がきわめ

(39) アンケート調査におけるある市の回答は、法14条1項助言・指導の件数に関する質問に対して、「10件（特定空家等認定件数は5件であるが、所有者へ複数回指導した物件あり。）」と記している。総務省調査・前註(33)51～52頁・141～146頁は、いくつかの自治体の実情を紹介する。それによれば、室蘭市は、再指導文書については色付きのシートを用いて所有者等に働きかけているが、「これにより、所有者等からの返答が増加した」という効果はあったそうである。上市町においては、所有者が指導に応じなかったところ、当該特定空家等の地元町内会に対して、危険だから近づかないようにという注意文書を回覧したところ除却されたという。地域コミュニティのなかでの「圧力」が作用したのだろうか。安芸高田市では、自治会長からの連絡に応じて、所有者による改善対応が実現した。

(40) 泉水健宏「空き家対策の現状と課題：空家等対策特別措置法の施行状況を中心とした概況」立法と調査416号（2019年）84頁以下・91頁は、「助言・指導を実施した市区町村数、措置件数と比較すると、いずれも低位の水準となっている。」と評する。

て不確実な) 9項緩和代執行を覚悟せざるをえない。しかし、この自治体では、「個人の財産である空家等の適正管理は、所有者等が自らの責任において行うことが原則であるため、あくまで所有者等による自主的な改善を求めている。」のである。勧告に進まないのではなく、「進めない」現実がそこにある。14件の指導をしつつも勧告を1件しかしていない市、40件の指導をしつつも勧告を1件しかしていないある中核市も、「勧告をしてしまうと先に進まざるをえなくなることを懸念する。」と回答した。

日本弁護士連合会の調査によれば、回答市町村の約8割は、勧告対象者における固定資産税の住宅用地特例適用除外の影響に関して、「特に考慮することはない、あるいは考慮することを予定していない」としている⁽⁴¹⁾。この点に関して、20件を超える勧告件数を持つある市は、上掲の理由に示されている固定資産税の住宅用地特例適用除外をあげていた。13件の指導をしつつも1件の勧告しかしていない市は、「所有者等の金銭的理由等から改善が見込めない空家等が多いなか、勧告すると住宅用地特例の対象から除外され、実質不利益処分となるため。」と回答した。「固定資産税の住宅用地の特例が外れることにより、トラブルが生じる恐れがあるため。」という認識を示す町もある。助言・指導と勧告の間に「一線」を引いている。「年金生活者のように資力がない所有者の特定空家等の場合には、勧告は難しい。」と回答する市もあった。適用除外措置は、所有者等において、不適正管理に対するディスインセンティブとして機能させるのが制度趣旨であるが、それにより生じる不利益性に対して、行政が配慮をしている。行政に対するディスインセンティブになっているという逆機能である。上記いずれの場合であっても、特定空家等と認定した以上、著しい保安上の危険性は存在しているものの、倒壊等による被害発生の可能性は低いと判断しているのだろうか。

一方、勧告をそれほど重たく受け止めていない市もある。「できるだけ勧告まで行い、後は説明により目的を達成しようと努力している。」というように、この自治体では、空家法14条3項命令を大きなハードルととらえているのである。「勧告は行政指導という点で助言・指導と同じであるが、命令となると代執行につながるから慎重になる。」という中核市もある。

(41) 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課題』(明石書店、2018年)(以下「日弁連調査」として引用。)79頁参照。

なお、著しく保安上危険な建築物が借地上に建っている場合、空家法14条1項助言・指導は、建物所有者と土地所有者の両方に対してなされる。【表1】の「17,026」という件数について、内訳は示されていないため、その実態は不明である。指導を受けた土地所有者としては、建物所有者に対して自主解体を依頼するだろう。しかし、相手方が行方不明の場合も少なくないと考えられるため、助言・指導の効果はほとんどないとみてよいと思われる。そうである場合に、建物については免税点以下ゆえに課税されないことがほとんどであろうから、住宅用地特例の適用除外がされる不利益は、土地所有者が一身に引き受けることになる。総務省調査でも、「借地上の特定空家等の場合、税負担増に伴う土地所有者とのトラブルが懸念されるため、勧告に躊躇しているとする意見が聴かれた。」とするが⁽⁴²⁾、筆者の調査においても同様の状況にあった。

(4) 法14条2項にもとづく勧告

空家法14条2項勧告の実務についてみてみよう。勧告は、「助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されていないと認めるとき」になしうる。効果裁量があるのは、助言・指導と同様である。

【表1】からわかるように、数字だけみれば、勧告の効果も相当に高い。命令に進むのは、12.5% (100.0-87.5) しかない。同一の特定空家等に対して勧告は1度しかしないという市町村が大半と思われるが⁽⁴³⁾、「複数回にわたり定期的を実施する」という中核市もある。このため、助言・指導ほどではないにせよ、この数字はややディスカウントして受け止める必要がある。

勧告は、法14条3項命令と強くリンクしている。すなわち、命令は、「勧告を受けた者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるとき」になしうるのである。「特に必要があると認めるとき」とい

(42) 総務省調査・前註(33)23頁。

(43) 日弁連調査・前註(41)書186頁も、同様の傾向を報告する。

う要件は、比例原則の確認にすぎないため⁽⁴⁴⁾、「相当の猶予期限」経過後になお勧告にかかる措置が講じられていなければ、命令に移行する。もちろん、命令発出にあたっては効果裁量があるものの、実際には、そのような場合において命令をしないという選択肢はないだろう。助言・指導から勧告に移行するにあたっては、相当慎重な検討がされる場合も考えられる。実際、そうした受け止め方から、指導の重ね打ちをしている市町村もあった。一方、「命令をすると後がないが、勧告ならばまだ命令がある」と整理する中核市がある。

アンケート回答のかぎりでは、勧告の効果に関する評価は分かれている。効果ありとする市町村は、その理由として、「勧告を受けた後、命令に違反した場合、50万円以下の過料が科せられる……。」「固定資産税の特例の解除による効果」「住宅用地の特例が解除される」「勧告により固定資産税の税負担が大きく増えることによる効果は大きい。」「（物件が住宅用地特例を受けている場合においては）実質的な不利益処分である……。」「措置期限までに正当な理由なく措置を取らなかった場合は、法第14条第3項の規定に基づき、当該措置を命ずる旨をしめしたこと……。」とコメントしている。アンケート調査においては、理由なしだが効果ありとする自治体は多くあった。

これに対して、効果がない・少ないとする市町村も多くあり、その場合には、より具体的なコメントが回答に記されている⁽⁴⁵⁾。「解体したら隣の境界線がわからなくなる」との理由で改善に至っていない。「支払い能力がない……。」「解体の意思はあるが、現在の生活で解体費用を捻出することができない……。」「固定資産税の特例がはずれてもよい、差し押さえされてもよいと考える所有者には、効果があまりない。」「土地の評価額が低いと、住宅用地特例がはずれていても、高額な負担にならない……。」「地方では固定資産税が6倍になっても、都市部とは異なり金銭的に大きな負担とはならない……。」「特例が外れても、固定資産税の賦課は翌年であり、

(44) 北村喜宣「空家法の逐条解説」同・前註(10)書152頁以下・192～193頁参照。この点は、ガイドライン案のパブリックコメントにおいて筆者が指摘し、その趣旨であると確認がされたものである。北村・前註(10)書373～374頁参照。もっとも、アンケート調査においては、「法14条第3項には「特に必要があると認めるときは」とされていることから、勧告から命令には大きな壁があると認識しています。」とする市があった。ガイドラインは、所詮は行政規則にすぎないため、この市は空家法の自主解釈をしているようにもみえる。あるいは、単なる言い訳だろうか。いずれにせよ、法改正においては削除すべき要件である。

(45) 総務省調査・前註(33)53頁も参照。

時差があり即効性のある効果はみられない。」「そもそも対象家屋が、屋根が落ち込み壁がほぼ剥落しているなど、課税上は住宅（建物）が滅失している状態と判断されると、特定空家等の認定とは関係なく、その敷地は住宅用地でないということで特例の対象とならないこととなり、勧告による罰則的意味合いの特例の対象外となる措置の効力がない。」「所有者が重度の疾病にかかっており、仮に命令を行ったとしても適切な対応がされないと考えられる。」「接道のない土地など評価額の低い土地については効果が限定的である。」「金銭的理由等から改善が見込めない物件が多い。」「市税滞納者などの既に経済的に余裕がない方にとっては、固定資産税の負担が増すことが対応動機となり得ない。」「特定空家等の所有者の多くはそもそも金銭的に余裕が無い方が多いため、固定資産税が上がってもすぐに除却に結びつかない。」「資金がなくて対応できない場合や危険空家に対する問題意識が低い者に対しては効果がない。」「勧告までいくと、所有者等ではどうしようもない状態」という状況にある。特定空家等の認定を比較的緩やかに行っていると思われるある中核市においては、「指導147件、勧告9件」となっていた。事情を調査したところ、「対象が多いので、フォローができていない面がある。」ということであった。アンケート調査においては、理由なしだが効果ありとする自治体は、一定数あった。

なお、借地上にある建築物が著しく保安上危険であるがゆえに土地ともども特定空家等に認定されている案件については、法14条1項助言・指導と同様、同条2項勧告は、建物所有者と土地所有者の両方に対してなされる。そうした場合の土地所有者の勧告は、指導と同じく効果がないであろう。かりに除却がされたとすれば、住宅が消失するために固定資産税の住宅用地特例は適用除外される。勧告を受けて除却がされないままに1月1日を迎えると、やはり同特例は適用除外される。いずれにしても、土地所有者は、踏んだり蹴ったりにはなる。「空き家の除却等への動機づけにはならないため、勧告をしていない特定空家等があります。」とする市、「土地所有者に被害が及ぶ。」とする市があった。借地上の建物にかかる土地の所有者への配慮は、多くの市町村でみられる。実際、土地所有者に対して勧告をしたある市では、「土地所有者からの反発を招いた。」としている。先にも確認できたが、間接的原因者にすぎず、むしろ被害者的立場にある土地所有者に対しての、それなりの配慮がうかがわれる。

「本市においては、対策計画において重点対象地区を定めており、マニュアルにおいて重点対象地区のみ勧告を行う」という回答があった。行政リソースの配分を、住

民参画を通じて策定される計画により決定するというのは、合理的な運用といえる。⁽⁴⁶⁾

勧告の次の措置は、法14条3項の命令である。命令の判断にあたっては、市町村においては、相当に慎重になっている状況がある。一般論としては、たしかに、「命令は原則として代執行を伴うが、空き家の適正管理は所有者の責任であり、安易な代執行は避けるべき」ではある。勧告までは行政指導であるが、命令は緩和代執行につながる不利益処分であることから、「建築物の老朽度や周囲への悪影響の程度の状況から、命令の段階ではないと判断している。」とする中核市がある。「命令する場合は、代執行までを視野に入れる必要があるため。」というように、「一線」を超えることに慎重な中核市もある。「個人の財産であるので所有者自らの解決を促すことを目指している。」がゆえに命令はしていないある市は、命令を封印しているといえる。マンパワーの制約を理由に、命令に進む案件を「厳選」している自治体は複数ある。また、「命令すれば、除却に関する補助制度を活用できなくなり、より除却が困難となる可能性が高くなり、代執行に踏み切らざるを得なくなる」と回答した市もあった。

(5) 法14条3項にもとづく命令

【表1】によれば、131件の命令と50件の緩和代執行が実施されている。空家法14条1項助言・指導や2項勧告と比較すれば、3項命令の履行状況は芳しくないと評することもできよう。しかし、命令された事案の半数において自主解体対応がされているとすれば、それなりの効果があったとみることもできよう。命令の履行としての建物の自主解体事例はある。「事態の深刻さがわかってもらえた。」「命令により所有地等が公表され、報道もされた。」というのである。

命令に至る事案は、助言・指導から勧告を経て半年以上経過しているものが多い。空家法14条2項・3項が、それぞれに「相当の猶予期間を設けて」としているためである。その間になされるであろうさまざまな行政からのアプローチに対して何の対応もされなかったために命令に至ったというのであるから、相当のハードケースなのである。それにもかかわらず、命令によって自主解体が実現できたというのは、筆者には、ほとんど奇跡のように感じられる。効果が低いと回答したある中核市は、「所有者に対して勧告との差や新たな危機感を与えることができない」と述べている。

(46) 重点地区については、大澤昭彦「空き家対策と都市計画の連携：空家等対策計画の重点地区に着目して」高崎経済大学地域科学研究所（編）『空き家問題の背景と対策：未利用不動産の有効活用』（日本経済評論社、2019年）301頁以下参照。

空家法14条4～8項は、命令発出にあたって、行政手続法と比較しても、きわめて充実した事前手続を規定する。そうした重装備の手続を経てまで命令を選択するには消極的になるというのが、従来の日本の行政執行過程の実態に鑑みた推測である。ところが、前述のように、勧告の効果に関しては、否定的な見方が少なくなかった。逡巡しつつも命令に移行せざるをえないという判断をする際の考慮要素としてあげられたのは、以下のような事情である。

1. 【対応の見込み】

「所有者により改善される見込みがあるか。」「所有者等の自主的除却の意向と危険度。」

2. 【客観的危険性】

「倒壊等の可能性が高いか。市道や公園等の公共空間に接し、不特定多数の人に危険を及ぼす恐れがあるか。他の手段（所有者による対応、緊急安全代行措置）による危険回避はできるか。」「危険度・周辺への影響度。所有者の誠意度（悪質でないかどうか）。代執行を見据えられるか。」

3. 【代執行に至る手続・費用】

「命令を行う前に、所有者に対して十分な働きかけや説明を行ったかどうか。」「代執行費用の予算措置。」「建物倒壊による身体、生命、財産への侵害可能性の切迫度。代執行までに進んだ際の費用回収可能性。近隣住民からの要望の強弱。」「措置が履行されなければ、行政代執行へ移行することになるので予算措置や入札、他法令での連携の可否等について考慮する。」「代執行まで行う想定で予算、協議会、議会対応、解体業者選定等が無理なく実施可能か。」

4. 【訴訟リスク】

「相手方から訴訟を起こされるリスク等。」

そうであっても、一般的には、命令の発出には消極的なのが実情である。総務省調査は、その理由について、「命令を実施することは、その不履行による行政代執行の実施に直結しているが、他自治体が行っている行政代執行事例をみると、費用が全額

回収できる見込みは薄いと考えられることから、命令実施になかなか踏み込めない。」と総括している⁽⁴⁷⁾。一方、例外的と思われるが、空家等対策計画において示されている「措置範囲」の基準に照らしてほぼ機械的に判断するという政令指定都市もある。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：空き家／行政代執行／インフォーマル志向の執行

(47) 総務省調査・前註(33)54頁。同53頁は、命令違反に対して科される過料が「自治体が命令の実施に躊躇する理由」であるとするが、どのような趣旨だろうか。