

空家法の執行過程分析（下）

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、前号)
6. 行政代執行を決断した理由と規定要因 (以下、本号)
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

6. 行政代執行を決断した理由と規定要因

(1) 「4年半・196件」の意味

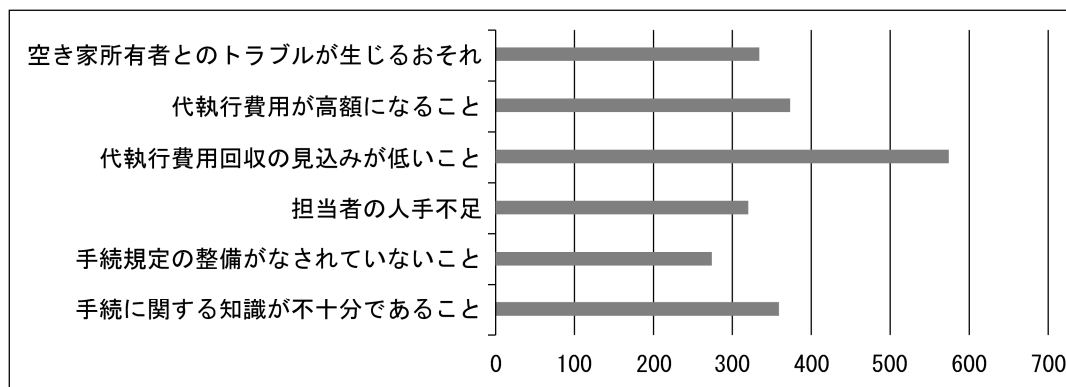
行政代執行の対象になるような特定空家等は、「一夜城」のごとく忽然と出現したのではない。それぞれには、そうした問題状態に至るまでの長い歴史がある。市町村行政に対しては、周辺住民から要望が多く寄せられていたはずである。決定的な対応方法がないために「たらいまわし」をしていたとしても、現場状況を知っている職員には、「何とかしなければならない」という意識はあっただろう。事案として臨界点近くになっていたところに、タイミングよく空家法が登場したという面はある。4年半の間に196件もの代執行が連鎖的にされた背景には、こうした事情があるように思われる⁽⁴⁸⁾。

(48) 除却命令を可能にする空き家条例を制定していた市町村であれば、空家法を待たずとも、命令を発出して行政代執行を通じて除却をすることは可能である。そうであるにもかかわらず、

大仙市などによる行政代執行実績はあるけれども、かりに独立条例としての空き家条例しかなかったとすれば、そこに命令が規定されていたとしても、行政代執行法にもとづき全国的に代執行が実施されるという事態には至っていなかったように思われる。

そうであるとしても、市町村行政の規模にかかわらず、やはり行政代執行は「おおごと大事」であり、決断にあたっては、組織としての相当の逡巡があったのではないかとも思われる。日弁連調査は、行政代執行を躊躇させる要因について、[表6]のように報告している。

[表6] 特定空家等に対する行政代執行の実施を躊躇させる要素（複数回答）



[出典] 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）84頁。

代執行を経験した市町村においても、それ以前においては、[表6]のような状況だったであろう。それにもかかわらず、「一歩」を踏み出せたのはなぜなのか。アンケート調査とヒアリング調査を踏まえて、その実情をみてみよう。

(2) 法14条9項にもとづく緩和代執行および法14条10項にもとづく略式代執行

(a) 影響を与えた要因

[表1]によれば、「空家法14条3項命令131件、同条9項緩和代執行50件」となっている⁽⁴⁹⁾。同一年度の命令が同一年度の代執行につながったわけでは必

空家法を待って代執行を実施した事例があるとすれば、その理由は何だろうか。

(49) そのうちの48事例の状況は、総務省調査・前註(33)の147頁以下で詳細に紹介されている。

ずしもないから、単純に引き算をするわけにはいかない。しかし、おおよその傾向は反映しているとみてよい。命令事案の38.2%が、履行されずに代執行に至っている。これらは、「超ハードケース」である。おそらくは、空家法12条の手続がないし特定空家等の認定から始まる長い期間のなかで、関係者に対して数えきれないくらいの働きかけがされたはずである。しかし、結局は自主除却を実現できずに公費を用いた代執行に至ったのであるから、個々の行政担当者および組織にとって、相当のストレスが蓄積されている事案と推察される。

空家法14条9項にもとづく緩和代執行の実施実績がある市町村には、代執行を可能にした要因として影響が大きかったものを質問した。要因として示したのは、次の11項目である⁽⁵⁰⁾。

[1] 長の姿勢、[2] 部課長の姿勢、[3] 建築専門職の存在、[4] 法律専門職の存在、[5] 国や県からの補助金、[6] 国のガイドライン⁽⁵¹⁾の存在、[7] 住民からの要望、[8] 保安上の危険の切迫性、[9] 他自治体における前例、[10] 相手方からの費用回収可能性、[11] その他⁽⁵²⁾。

この質問項目に対して回答を得た市町村は、24団体である⁽⁵³⁾。これら11項目について、影響があった順に上位5つを選んでもらったところ、第1順位～第5順位は、[表7]のようであった。空家法14条9項にもとづく行政代執行を実施した市町村のなかには、任期付き・任期なしの公務員弁護士を雇用しているところ

(50) 項目の選定にあたっては、行政代執行経験のある川口市、板橋区、葛飾区の空家法担当者にご助言をいただいた。記して謝意を表したい。

(51) 「ガイドライン」とは、空家法14条14項にもとづいて作成された国土交通省+総務省「『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）」（2015年5月26日）のことである（以下、「ガイドライン」として引用）。

(52) 行政代執行が選択される理由として、筆者は、①長の認識、②ガイドラインの存在、③現実の危険性、④都道府県のサポート、⑤不行使の前例がない、⑥低い争訟可能性、⑦財政的裏づけ、⑧限定された対象、⑨住民や議会の理解をあげていた。北村・前註(4)論文52頁以下参照。その後の検討を踏まえて、①～⑨を本文にある要因に修正し、その影響力を検証しようというのが、本研究である。なお、阿部・前註(6)論文は、①～⑨を前提として、面接調査を踏まえた独自の検証作業をしている。

(53) 前述のように、国土交通省・総務省調査対象時期（2019年10月1日）以降に代執行を実施した市町村も含まれている。後にみる略式代執行に関しても、同様である。

ろがある。〔4〕は、それを念頭に置いた項目である⁽⁵⁴⁾。

空家法14条10項にもとづく略式代執行に関しても、同様の質問をした。なお、代執行決定時には相手方が不明であるため、「相手方からの費用回収可能性」以外の10項目を示している。この質問項目に対して回答があった市町村は、40団体である。それぞれについての順位は、〔表8〕のようになる。同法14条9項にもとづく緩和代執行の実績を有する同じ市町村が複数含まれている。

〔表7〕 空家法14条9項にもとづく緩和代執行の決定に影響を与えた要因

市町村	第1	第2	第3	第4	第5
〔1〕	7	8	11	6	2
〔2〕	8	7	1	2	3
〔3〕	8	7	3	2	1
〔4〕	8	7	6	2	1
〔5〕	8	7	2	4	3
〔6〕	8	7	1	---	---
〔7〕	8	7	---	---	---
〔8〕	8	7	6	---	---
〔9〕	8	7	6	---	---
〔10〕	8	7	1	2	---
〔11〕	8	6	7	9	3
〔12〕	10	8	1	3	7
〔13〕	8	7	6	---	---
〔14〕	1	8	7	6	10
〔15〕	8	6	5	3	10
〔16〕	8	7	11	---	---
〔17〕	7	8	1	2	9
〔18〕	2	4	9	7	10
〔19〕	8	7	1	9	6
〔20〕	10	8	7	2	6
〔21〕	8	7	1	---	---
〔22〕	8	7	6	1	2
〔23〕	8	7	10	6	2
〔24〕	8	7	2	6	9

〔出典〕 筆者作成。

(54) 行政執行過程における公務員弁護士の役割に関しては、平田彩子「公務員弁護士と規制行政」地方自治851号（2018年）2頁以下参照。在職状況については、『2019年版弁護士白書』に最新情報が紹介されている（https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/statistics/2019/4-4_2019.pdf）（2020年8月9日最終閲覧）。

[表 8] 空家法14条10項にもとづく略式代執行の決定に影響を与えた要因

市町村	第1	第2	第3	第4	第5
1	7	8	5	1	---
2	8	7	6	2	1
3	2	1	8	6	9
4	8	7	2	---	---
5	8	7	2	1	6
6	8	7	6	5	1
7	7	8	9	2	---
8	8	7	6	1	5
9	8	7	1	2	3
10	7	8	1	2	9
11	8	7	6	---	---
12	8	7	6	3 & 4	1
13	8	2	7	9	4
14	7	8	1	5	9
15	8	6	9	---	---
16	1	8	7	6	5
17	8	7	9	---	---
18	7	8	9	2	---
19	8	6	9	2	7
20	2	4	7	8	5
21	8	7	6	2	3
22	7	2	1	6	---
23	8	---	---	---	---
24	7	8	5	9	1
25	7	8	5	1	---
26	8	7	6	1	5
27	7	8	1	---	---
28	8	6	3	---	---
29	8	7	5	6	1
30	8	7	1	2	9
31	8	7	5	1	6
32	8	7	6	2	3
33	8	9	2	5	3
34	8	7	9	6	3
35	7	8	5	1	2
36	8	7	---	---	---
37	8	7	1	4	6
38	8	7	2	---	---
39	8	7	9	6	2
40	8	7	1	5	---

[出典] 筆者作成。

(b) 全体傾向の概観

緩和代執行および略式代執行の合計64サンプルの全体傾向を確認しよう。第1順位については、「[8] 保安上の危険の切迫性」が45 (70.3%)、「[7] 住民からの要望」が12 (18.8%) となっている。第2順位については、「[7] 住民からの要望」が37 (57.8%)、「[8] 保安上の危険の切迫性」が15 (23.4%) となっている。この2つの要因で、第1および第2順位の大半 (85.9%) を占めている。

第3～5順位については、それほど目立った傾向は観察されない。相対的に多いのは、「[1] 長の姿勢」「[2] 部課長の姿勢」「[6] 国のガイドラインの存在」であった。10項代執行に関しては、「[9] 他自治体における前例」が多い。9項代執行と事情は変わらないように思われるが、興味深い傾向である。全国的に実施件数が多いからであろうか。

(c) 要件充足性、住民要望

緩和代執行にせよ略式代執行にせよ、その対象となるのは、空家法2条2項が規定する特定空家等である。複数ある特定空家等のなかでも特に保安上の危険度が高いという事実が第1順位にあげられるのは、行政代執行の前提ともいべき判断であり、当然の結果である⁽⁵⁵⁾。行政代執行に至った時点での保安上の危険性が、特定空家等認定時のそれとどれほど異なっているかは事案によるが、悪化しているに違いなく、倒壊等の切迫した危険が一層顕著になっているのであろう⁽⁵⁶⁾。緩和代執行の場合には、空家法14条1項指導、2項勧告、3項命令のいずれも奏功しなかった。「もう後がない」という状況のもとで危険性の程度が深刻化していれば、行政代執行をせざるをえない。しかし、そのような状態には至っていないければ、命令でとまる事例もある。

第2順位は、住民要望であった。保安上の危険が物理的要因であるとするれば、こちらは社会的要因である。住民要望を第1順位にあげる市町村があるが、当該

(55) 順位は別にして、阿部・前註(6)論文76～78頁も、この点を指摘する。葛飾区の行政代執行に関して、下村聖二「所有者判明の空き家を行政代執行で撤去」日経アーキテクチュア2016年9月22日号110頁以下・111頁では、「仮に空き家が倒壊したときの、周辺に与える影響の大きさと、危険の切迫性」が強調されている。

(56) 阿部・前註(6)論文42頁は、空き家条例のもとで3件の行政代執行をした大仙市が、その後には代執行をしていない理由のひとつとして、「3件の空き家の解体により、市が代執行により除却すべき公益性や緊急性の高い物件がひとまずなくなったこと」をあげている。

特定空家等に関して深刻な保安上の危険が発生しているのは、当然の前提になっていると考えられる。複数の案件があった場合、「何とかしてほしい」という地元の気持ち強いものに優先順位をつけるのは、選択的執行を基本とする法律執行過程においては、理解できる判断である。

住民要望の強さの背景としては、空家法にもとづく行政代執行事例が広く報道され、「行政に言えば何とかしてもらえる」という期待感が拡大している点が指摘できるだろう。空家法以前の空き家条例の制定がない市町村であれば、住民は、「言っても何もしてもらえなかった。」と諦めムードであった。「何でもかんでも持ち込まれるようになった。」という行政担当者のボヤキもあるが、現実に実施されている行政代執行の根拠としての空家法の存在が住民に知られるようになったことは、身近な案件に関する行政への要望の背中を押しているだろう。

(d) 長の姿勢、部課長の姿勢

第1順位および第2順位に「[8] 保安上の危険の切迫性」「[7] 住民からの要望」があげられたのは、予想された結果である。筆者としては、第3順位以下が何かに注目をしていた。

[表7] および [表8] にあるように、第3～5順位のなかでは、「[1] 長の姿勢」「[2] 部課長の姿勢」が多かった。より正確に言えば、前者は30、後者は26である。これは、少々意外な結果であった。後者の方がはるかに多いと想像していたのである。

実際、ヒアリング調査のかぎりでは、具体的な行政代執行の決定に対して長が積極的に関与したという事実はほとんど確認できなかった⁽⁵⁷⁾。長が最終的決裁をする通常の案件と同様、行政代執行についても、担当課が庁内調整をしたうえで「長にあげる」のである。事務方において調整の済んだ案件について、長が「拒否権を発動」したという事例は耳にしなかった。「[1] 長の姿勢」を選んだ回答の趣旨は、おそらく、危険な建築物は除却してよいという方針を長が示している、住民のためになるなら進んで対応すべきと長は考えている、長が反対しなかったために行政代執行が決定された、ということであろう。事案によるけれども、行政代執行費用は、一般には、数百万円程度である。たしかに、その程度

(57) もっとも、阿部・前註(6)論文73頁は、葛飾区について、「区長から「空き家により困っている区民がいるので、早く対応するように」という指示により対応を進めた」という事情を紹介する。筆者の知るかぎり、めずらしい対応である。

の額の支出で「地域住民の安心を買える」「地域住民に感謝してもらえる」のであれば、政治家として、通常は、これを拒否する理由はない。そうした方針が抽象的にではあれ庁内外に示されていれば、担当課による庁内調整は、それなりにスムーズには進むだろう。香取市については、「「危ない空き家に積極的に対応する」という市長の方針」⁽⁵⁸⁾「長が代執行の実施を後押しすることで、財政部門をはじめとする関係部署の協力を得られているという意見もあった。」と報告されている⁽⁵⁹⁾。第3順位として「[1] 長の姿勢」をあげた東近江市については、「県内で代執行を実施した市町村がなく、空き家対策の先進地となるべきであるという市長の意向」があったそうである⁽⁶⁰⁾。

長の「リーダーシップ」は、自治体規模が小さいほど発揮されるのかもしれない。[表3]にあるように、秋田県内で最少人口の自治体である上小阿仁村(2020年9月末現在、2,206人)は、4件の緩和代執行を実施しているが、地縁の濃い土地柄であり、村民からの要望に対応せざるをえない「村長の方針が大きかった」⁽⁶¹⁾。

これに対して、「[2] 部課長の姿勢」は、相当に実質的な決定要因となっているように思われる。ヒアリング調査においては、「今の課長が変われば、おそらく代執行はしないのではないか。」「今の課長では、代執行はできないだろう。」という趣旨の発言を多く耳にした。市町村として、一度実施した以上、必要があれば代執行を実施するという方針になるのではないかと考えていたが、そうした意味での前例性は確認できなかった。

もっとも、調査・調整・起案をするのは、部課長ではなく課員や係員である。彼らが住民からの通報を受けて調査をし、保安上の危険度を把握する。緩和代執行であれば、空家法14条1項指導、2項勧告、3項命令の手続を進め、「代執行

(58) 阿部・前註(6)論文55頁。

(59) 阿部・前註(6)論文73頁。釧持麻衣「特定空家等に対する行政代執行と費用回収」都市とガバナンス30号(2018年)164頁以下・165頁註(9)は、「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。」とする。

(60) 総務省調査・前註(33)205頁。同じく第3順位として「[1] 長の姿勢」をあげた野洲市の市長による代執行報告として、山仲善彰「特定空家の老朽化分譲マンション行政代執行終了：社会経済的災害として位置付けて」市政69巻9号(2020年)38頁以下参照。

(61) 阿部・前註(6)論文46頁。

やむなし」の判断をして部課長に相談をする。調査をしても所有者等が不明の略式代執行案件であれば、保安上の危険の深刻さを評価して、同様の動きをする。行政においては、ボトムアップ型の意味決定が通例である⁽⁶²⁾。したがって、代執行決定のポイントは、下からの提案に対して、部課長がどのような姿勢をみせるかにある。法的に整理すれば、空家法14条9項または10項にいう「できる」という効果裁量の判断である。進むのか抑えるのか、どちらの判断であるにせよ、実質的な決定権がここにある。

代執行の実質的決定の決裁印を押した理由は、人により様々であろうが、住民への危害の防止の緊急の必要性については、共通しているだろう。なお、「代執行はしない」という部課長の姿勢が明確に示されていれば、職員は、忖度をして、あえて代執行を提案するようにはならないようにも思われる。〔表5〕の認識にそれがどの程度反映しているのかは、確認できなかった。

理由はさておき「とにかくやりたくない」という想いが先にあれば、理由はいくらでも後からつけられる。空家法14条9項および10項の法令解釈になるが、代執行の決断は属人的であり、「人による行政」になっているといつてよい⁽⁶³⁾。長のきわめて強いリーダーシップが発揮されないような事案においては、どちらに転ぶにせよ、組織の決定において、「〔2〕部課長の姿勢」は、まさに「切り札」として作用するのである。

あるセミナーの場で、代執行経験のあるいくつかの市の職員から、「対応が必要な建築物なので、どうせなら県内一番乗りの代執行を目指そうと考えた」という趣旨の発言が連続したことがある。担当課として、こうした認識が共有されている場合もある。

(62) 磯崎初仁＋金井利之＋伊藤正次『ホーンブック地方自治〔新版〕』（北樹出版、2020年）201頁以下〔金井執筆〕も参照。

(63) 「行政の継続性」の観点からは、こうした属人的事情は否定されるべきものであるかもしれないが、現実には、組織の意味決定において、影響力を持つ要因である。ある市では、「最初の代執行をした前課長は後輩であったため、その手柄を継承するのがおもしろくない。」という理由で、その後の代執行に否定的になっているという話も耳にした。前例としての代執行経験があったとしても、それゆえに別の案件についても実施するのではなく、前例においては費用回収ができていないから、これからは実施すべきではないという言い訳がされる。そういうスタンスであれば、代執行につながる空家法14条3項命令は出されないだろう。14条2項勧告、1項指導についてもそうかもしれない。

(e) 国のガイドラインの存在

空家法14条14項にもとづくガイドラインは、パブリックコメントを経て策定されたものであり、「第1章 空家等に対する対応」「第2章「特定空家等に対する措置」を講ずるに際して参考となる事項」「第3章 特定空家等に対する措置」を中心に構成されている。ガイドラインは、全国画一的なものであるが、都道府県によっては、これをカスタマイズしたバージョンを作成して市町村に提供するところもある。

特定空家等の認定、指導から勧告への移行、勧告から命令への移行、代執行の決断など、空家法の実施にあたっては、裁量的判断を求められる場面が多くある。たしかに、ガイドラインの〔別紙1〕～〔別紙4〕において示される基準（空家法2条2項の特定空家等の要件に対応）は曖昧であって使い勝手が悪いという評価を耳にすることがあるけれども、何らかの根拠を国が用意してくれているのは、（とりわけ建築専門職員が不在の）市町村にとっては大きなよりどころとなっている点を確認できる⁽⁶⁴⁾。代執行を検討するのは、特定空家等のなかでもきわめて危険度が高いと認識されるものであり、この点については、議論の余地はない。ガイドラインは、決断にあたって、まさに「背中を押してくれる」存在なのだろう。

(f) 他自治体における前例

「〔9〕他自治体における前例」は、散見される要因である。前例主義は行政の意思決定を規律する大きな要因であるところ、提案する職員にしても判断を求められる部課長にしても長にしても、「心の平安」を前例に求めるのは自然である。前例は、行政内外の説得材料として機能する。

行政代執行の年度別の状況は、〔表1〕の通りである。「順調に」増加している。空家法のもとでの最初の除却代執行は、2015年7月に、新上五島町により実

(64) 順位は別にして、阿部・前註(6)論文75～76頁も、この点を指摘する。行政代執行との関係は必ずしも明らかではないが、長谷川福造「空き家に関する施策の考察：行政の実効性確保の視点から」法政論叢53巻1号(2017年)115頁以下・124頁も、ガイドラインを評価している。泉水・前註(40)論文93頁は、行政代執行に関して、「実施に当たってのノウハウが不足しており、実施できないともされる。」とするが、筆者の調査のかぎりでは、そうした事情は観察されなかった。人口約1.3万人・行政職員数約100人の高森町へのメール調査によれば、「国のガイドラインにより構造の専門家がない当町でも特定空家等の判断ができました。」ということであった。

施された。同年10月に、横須賀市がこれに続いている。新上五島町は、空家法以前の2013年に「新上五島町空き家等の適正管理に関する条例」を制定しており、老朽空き家対策に積極的に取り組んでいた。同法の施行は2015年5月26日であったが、あたかもそれを待っていたかのように、6月8日、かねてからマークしていた老朽空き家が、隣地家屋に寄りかかるようにして突然倒壊するとともに、建材が前面の町道に散乱したのである。所有者の所在不明案件であった。緊急の対応に迫られた町は、国土交通省にも長崎県庁にも照会することなく、ガイドラインを独力で読み込んで略式代執行を決断・実施した⁽⁶⁵⁾。町政上、初の代執行であった。

老朽空き家に対する行政代執行は、空家法以前の時期に、独立条例である空き家条例のもとで実施されている。その第1号は、前述のように、大仙市において実施された⁽⁶⁶⁾。豪雪で空き家が倒壊する事例が多く発生していたために、対応の法的根拠をつくるべく、同市は、2011年12月26日に条例を公布した。そのうえで、数日後の2012年1月1日に施行し、3月5日に代執行を実施している。勧告および命令を経てのことであるから、相当に短縮したスケジュールでされている。担当の総合防災課が起案した案件であるが、市長も総務部長もこれを肯定的に受けとめて、実施を認めたのである⁽⁶⁷⁾。除却代執行は、大仙市においても、市政初である。

2019年10月1日までの196件の行政代執行事例には、それぞれのストーリーがある。「先駆者たち」の存在は、その後続く事案における決断の背中を押す要因となったことは、想像するに難くない。何と云っても、約4年半でこの数であ

(65) 本件については、マスコミ報道もされなかったため、国土交通省は、行政代執行の事実を把握していなかった。このため、「代執行の前例はあるか」と照会した横須賀市に対して、「貴市が第1号」と回答した。2015年10月26日から着手された行政代執行について、同市の発表を受けた同日付け夕刊各紙は、「横須賀市が第1号」と報じたのである。「危険空き家 市負担で撤去 横須賀、特措法で全国初」読売新聞2015年10月26日夕刊12面、「倒壊の恐れ空き家解体 横須賀市、特措法で全国初」日本経済新聞2015年10月26日夕刊15面参照。ところが、実際には「第2号」であることが判明したため、同市は、11月27日に、ウェブサイトで「訂正」をしている。新上五島町が国土交通省に「誤り」を指摘したのだろうか。

(66) 前註(12)で引用した諸論文参照。

(67) 大仙市は、この後、2件の行政代執行を実施していた。積極的な対応の背景には、進藤久・総合防災課長（当時）の存在が大きかったように思われる。更田沙良「[インタビュー] 進藤久さん 艱難辛苦汝を玉にす」ALPS [地域社会ライフプラン協会] 124号（2016年）66頁以下参照。

る。建築基準法とは異なって、空家法には、行政代執行をしないという前例がないのである⁽⁶⁸⁾。

空家法以前に空き家条例を制定していたけれども、そのもとでは「命令⇒行政代執行」を実施しなかった市町村が、同法のもとで、空き家条例時代からマークしていた物件に対して代執行をする例がある。独自の条例によるのではなく、同じ法律を用いた代執行事例の存在は、危険除去のための決定にあたっての大きな後押しとなっているだろう。

さらに関心が持たれるのは、自らが実施した行政代執行の持つ意味である。複数件を実施している市町村においては、他自治体の実例以上に、自ら実施した前例の存在が、大きな意味を持っただろう。

(g) その他の要因

全体としてみれば、「[3] 建築専門職の存在」「[4] 法律専門職の存在」は、それほど大きな要因とはなっていない。実際、特定行政庁が設置されていない市町村のなかには、建築職員が不在であるところも多いし、法制度的根拠のない任意採用の任期付き弁護士となると、その数はさらに限られる。

専門職が必ずしも求められないのは、行政代執行を検討するような状態の特定空家等にあつては、状態が相当に劣悪であり、もはや専門的な判断は必要ではなく、「一見明白に」代執行の必要性が判断できるからであろう。総務省調査も、「代執行については、住宅関係の専門的知見の有無と相関がなく、また、人口規模とも相関がなく、周辺からの苦情や被害発生の有無等を踏まえ、必要な空き家に対して実施していると考えられる。」としている⁽⁶⁹⁾。また、とりわけ略式代執行を要するような状態になっている特定空家等に関する空家法の実施にあつては、それほど複雑な法律解釈や事案へのあてはめが求められるわけではない⁽⁷⁰⁾。

(68) 北村・前註(4)論文54頁で「不行使の前例がない」と記したのは、こうした趣旨である。

(69) 総務省調査・前註(33)13頁。

(70) 宇賀・前註(7)書255頁は、一般論として、「行政代執行が多量の労力と専門知識を要求する作業であることにかんがみると、通常の組織が片手間で行うことができるという前提自体を見直す必要があり、代執行専門組織の整備等も検討すべきと思われる。」とする。筆者は、空家法のもとでの初の代執行を実施した(特定行政庁は設置されていない)新上五島町にヒアリングしたが、「ほぼ倒壊しており、保安上の危険は明白」という回答であった。一方、総務省調査・前註(33)242頁によれば、「国土交通省のガイドラインを参考に実施したが、職員には専門的知識もなく、費用回収方法等も不明のため苦慮」とある。

「[5] 国や県からの補助金」も、それほど大きな要因ではなかった。著しい保安上の危険性がある以上、補助金がないから対応しないという選択肢はありえない。人身被害が発生すれば、不作為ゆえの国家賠償責任すら負うのである。この点、緩和代執行を実施したある自治体でのヒアリングにおいては、「放置して事故が発生した場合の法的責任について、顧問弁護士から指摘があり、それが決断にあたっての大きな要因のひとつであった。」という話を聞いた。もちろん、補助金があることは、積極的な対応の決断を後押しする要因であるには違いない。

「[10] 相手方からの費用回収可能性」とは、同じような保安上の危険性がある特定空家等があるとして、資力がある事案とない事案がある場合、前者を優先対応する理由になるのかどうかを念頭に置いた要因であった。しかし、これをあげる市町村は少なかった。比較をするような状況にはなかったからであろう。もっとも、「特定空家等と認定しているにもかかわらず、行政代執行を実施しないのは、どのような理由からでしょうか。」という質問に対する自由回答で目立ったのは、費用回収の困難性であった⁽⁷¹⁾。それゆえに予算要求が通らないとする中核市もある。その点から逆算をして、特定空家等の認定に逡巡するとする市もある。そのほかには、モラルハザードを招くことへの懸念をあげる市町村、所有者等の管理責任を重視する市町村がある。

7. 「インフォーマル志向の執行」の例外的事情

(1) 行政代執行決断の要因

空家法の執行実績を日本全体としてみれば、他法に例をみないほどの件数の行政代執行が実施されている。このため、「積極的な執行がされている」と評することもできるのであるが、代執行を経験した個別の市町村に関しては、やはり相当に例外的な出来事なのであった。

(71) 阿部・前註(6)論文42頁は、空き家条例のもとで3件の行政代執行経験を持つ大仙市が、その後代執行をしていない理由のひとつとして、「解体費用を回収できていないこと」をあげている。この点は、筆者も確認した。空き家担当(総合防災課)の職員の異動、市の幹部の交代などの要因も影響しているようである。さらに、同論文55頁は、空家法のもとで行政代執行を積極的に進める香取市に関して、「今後は、費用回収できるかどうか判断基準になる」としている。

[表5]で、「特定空家等の認定に対する態度」に関する回答をまとめたが、行政代執行を実施した市町村のなかには、「1.大いにそう考える」という立場のところはなかったものの、「2.ある程度はそう考える」と回答した自治体があった。「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」という態度の自治体であれば、行政代執行決断への心理的ハードルはそれほど高くはないのかもしれないが、そうではない場合において、代執行が選択されたのはなぜなのだろうか。これまでの検討を踏まえて、整理しておこう。

(2) 切迫した保安上の危険の存在

第1は、切迫した保安上の危険の存在である。著しい保安上の危険があるからこそ、特定空家等に認定したのである。本来は所有者等に対応してもらうべきというのが基本的立場としても、特定空家等が公道上に倒壊しそうな状態にあるなど、行政としては、「やるしかない状態」になっている点である。顧問弁護士から積極的に対応すべきという指摘があった町の事例は先にみたが、そのほかにも、以前から状態の悪い特定空家等が台風により大きく傾いて倒壊寸前であったり、条例にもとづく応急措置をしていたがそれだけでは対応しきれなかったりというように、空家法14条3項および9項の効果裁量がゼロ収縮するような事案である。2018年6月に発生した大阪北部地震において、小学校のブロック塀が倒壊して女子小学生が死亡した事件は、記憶に新しい。そうした建築物・工作物への対応を目的に制定されたのが、ほかならぬ空家法であり、それぞれの事案において、シングルミッションのこの法律を適用しないという選択肢はない。また、空家法14条10項にもとづく略式代執行の場合には、「所有者等が対応すべき」といっても意味がない。

空家法にもとづく「武器」を与えられているうえに、目の前に深刻な問題案件を突き付けられている。こうなれば、「代執行もやむなし」という組織決定をするほかないのであろう。

(3) これをやらずして

第2は、地域社会における注目度である。当該特定空家等の存在が市町村において「有名」になっており、政治的にも対応を迫られていたという点である。著しい保安上の危険を発生させるストック型負荷として、行政のみならず、地域社会にも認知されている。空家法にもとづく他自治体における代執行事案の報道も多くなされている

ため、除却に対する住民や議会の期待は強い。

ある市の事例における特定空家等は、放火により半焼した建築物であったために市民や議員の関心も強く、長に対して対応の陳情が繰り返されていた。そして、例外的と思われるが、長の個別的指示があったようである。別の事例では、当該特定空家等は駅前に所在しており、「市民の誰もが知っていた」。空家法7条協議会を設置している市の場合、当該特定空家等の存在を長が最初から認識していたことに加えて、住民からの対応陳情を受けていた長が代執行に肯定的であったことが、代執行費用の予算化を円滑に進めた。このようになってしまえば、部課長としても、「やるしかない」。

(4) ハードルが低い略式代執行

第3は、[表1]にあるように、実施された合計196件の代執行の74.5% (146/196) が略式代執行であったという点である。特定空家等に関しては、大半の場合、全部または一部の所有者等が確知されている⁽⁷²⁾。すなわち、空家法14条1～3項が規定する指導・勧告・命令措置の対象となる案件の方が圧倒的に多い。それだけをみれば、緩和代執行の件数は、もっと多くてよいようにも思われる。しかし、そうはなっていない。空家法の執行には、明らかに、「略式代執行の優先方針」がある。

所有者等不明案件においては、働きかけるべき相手方が存在しない。特定空家等と認定をした物件に関して、その状態が相当に深刻であれば、たとえ所有者等判明案件の方が数として多いとしても、投入する行政コストがはるかに少ない所有者等不明案件に略式代執行で対応するのは、自然な成りゆきであろう。略式代執行は、相対的に、ハードルが低いのである。

一方、所有者等判明案件の場合、行政の基本的姿勢は、所有者等による自主的対応である。そこで、空家法14条1項の指導や2項の勧告が繰り返される事例が少くない。そして、不利益処分である3項の命令については、審査請求や行政訴訟のリスクが認識され、これに消極的になる傾向もある。トラブル回避志向は、インフォーマル志向の執行をもたらす行政執行過程の特徴のひとつであるが⁽⁷³⁾、緩和代執行に踏み切らない事情としても確認できる。

(72) 総務省調査・前註(33)38～42頁参照。「所有者等の特定を試みた戸数11,565」に対して、「最終的に所有者等を特定した戸数10,989」(95.0%)である。

(73) 北村・前註(2)論文251頁参照。

8. 結びにかえて

本稿では、空家法の実施にあたる市町村行政が、権限行使の諸段階においてどのような理由のもとにどのような判断をしているのかを記述した。そして、そのうえで、行政代執行が全国的に積極的に実施されている理由に迫ろうとしたのであるが、結局のところ、「行政代執行をするしかない事案であるから、行政として、それを決断した。」という何とも平凡な事実を確認したにとどまった。

空家法のもとでの行政代執行の選択が今後どうなるのかは、対象となる特定空家等の状況次第である。それぞれの市町村における「第1号」が保安上の危険度において突出しており、次順位の対象案件との間に「それなりの距離」があるならば、当分は実施されないかもしれないが、それは、狭きに失した見方であろう。ズームアウトしてみれば、ストックとしての空家等が経年劣化によって特定空家等と認定されざるをえず、それが行政代執行対象になるという「メガ・トレンド」は、厳然として存在する。

特定空家等の認定件数が少ない市町村においても、客観的には、その候補は多くあるだろう。利活用の促進により除却に至る物件を減少させる措置はたしかに必要であるが、この重くて強い圧力を大きく方向転換できるだけの方策はないのが実情である。そのなかで、市町村の空家法執行は、今後どのように変容していくのか。その運用から同法の改正やガイドラインの修正に対してどのような示唆が得られるのか。引き続き注視していきたい。

本稿では、行政代執行に注目しつつ、市町村による空家法の実態を分析した。この作業結果が、行政実務に対して、何らかの知見を提供できているのであれば幸いである。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

【追記】本稿は、科学研究費補助金2019年度基盤研究（B）「環境法の実効性確保システムの改革に向けた法執行過程の総合的実証研究」（研究代表者：北村喜宣）（課題番号19H01438）の研究成果である。

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