

〔投稿論文〕

条例による制裁的公表の現状と課題 ～空き家条例における公表をモチーフとして～

蓮 實 憲 太

I はじめに

公表について規定する法令が増加傾向にある。法律では、例えば食品表示法（平成25年法律第70号）7条において、食品表示基準に定められた表示等をしなかった事業者に対し、措置の指示又は命令をしたときは、公表することが規定されている。条例のケースでは、2020年4月時点で315自治体の空き家条例が「公表」の規定を設けている⁽¹⁾。例えば、さいたま市空き家等の適正管理に関する条例（平成24年条例第44号）10条は、空き家の適正管理命令を受けた所有者等が正当な理由なく当該命令に従わなかったときは、命令に従わなかった者の氏名及び住所や、空き家の所在地を公表することができるとしている。公表を規定する法令の増加の理由としては、（1）実効性がある、（2）手続上の制約が少ない、（3）簡易・迅速・安価にできる、（4）行政処分のように行政の強権発動というイメージがない⁽²⁾、といった点などが挙げられる。

そして、公表には情報提供を主たる目的として行われるものと、違反行為に対する制裁

（1） 全国条例データベース（<https://elen.ls.kagoshima-u.ac.jp/>）を基に筆者が2020年4月に集計（2020年4月14日最終閲覧）。なお、調査時点で同データベースには、1,729自治体の例規が集積されていた。

（2） 北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）194頁参照。

を目的として行われるものがある⁽³⁾。後者が制裁的公表であり、大まかに、行政処分に違反した事実を公表するものと、行政指導不服従の事実を公表するものが見られる⁽⁴⁾。公表は、一般的には事実行為と解される。しかし、行政指導不服従の事実について制裁の意図をもって公表することは、本来「お願い」に過ぎない行政指導に従うかどうかは任意という原則を没却させ、事実上行政指導に従わせる効果も十分にあると考えられる。また、一度公表された情報を行政がコントロールできないため、公表が行政の予想に反して致命的打撃を相手に与える場合もあり⁽⁵⁾、重大な違反事件に限定して利用されるべきであるなど⁽⁶⁾、学説では制裁的公表、とりわけ行政指導不服従事実の公表について慎重な意見が目立つ。

そうであるにもかかわらず、なぜ法令において制裁的公表を規定するケースが増加傾向にあるのであろうか。そこで、本稿においては、前述のように多くの自治体が公表規定を設けている空き家条例をモチーフとして、学説及び先行研究を踏まえ、その現状と課題を検討する。また、筆者が行った自治体へのヒアリング調査を通じて明らかとなった地方自治の現場意識を取り上げ、条例による制裁的公表の在り方について、問題提起することを

-
- (3) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第7版〕』（有斐閣、2020年）293頁参照。なお、平谷英明氏は、公表を目的に沿って、①不正や不当な行為の事前防止、②行政の透明化・オープン化、③公的な認知、④被害の拡大防止・警告、⑤住民参加の前提、⑥行政機関間の関係の公正性・オープン性、⑦行政指導の実効性確保手段、⑧義務履行の手段、に分類している（同「『公表』についての一考察」『地方自治』通巻695号（2005年）111—112頁参照）。平谷氏の分類を参考にすると、おおむね①から⑥までが情報提供を主たる目的として行われるもの、⑦及び⑧が制裁を主目的として行われるものと整理できる。
- (4) 公表が多用される背景には、罰則による行政規制が「機能不全」の状態にあり、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の利用以外の形態での義務履行確保手段として、同法が予想していなかった「新たな手法」として「公表」等が許される点がある（斎藤誠「『自治体立法』の臨界論理 — 法治主義・権力分立・地方自治」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）203頁参照〔初出は1995年〕）。ところで、行政指導不服従事実を公表する要因として、我が国において行政指導が多用されていることが影響していると思われる。特に、地方公共団体においては、国法の不備を補い、地域の実情や住民の意向を反映した行政を行おうとしても、条例制定権の限界のために困難であり、行政指導に依拠せざるを得ない面がある。なお、行政指導の長所として、一般に根拠規範を要しないと解されていることから臨機応変に行政需要に対応できること、相手方の任意の協力を求めるソフトな手法であることが挙げられる。他方、短所として、一般に口頭で行われるため証拠が残らないことから不透明であり、恣意的な行政指導を招きやすいこと、処分概念に含まれないことから争訟手段が不備であり、救済が困難なことが挙げられる（宇賀・前掲注(3)425—426頁参照）。
- (5) 北村・前掲注(2)195頁参照。
- (6) 大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論〔第4版〕』（有斐閣、2019年）324頁参照。

目的とする。

なお、本稿の内容は、事実を除き、全て私見であることをあらかじめお断りする。

II 先行研究

公表に関する先行研究として、公表一般論について磯野（1984）⁽⁷⁾、本稿で主に検討する行政指導不服従事実の公表を論じたものとして北村（2008）⁽⁸⁾、行政過程における位置づけに基づき公表を分析したものとして林（2016）⁽⁹⁾、制裁的公表の法的問題についての包括的研究として天本（2019）⁽¹⁰⁾が挙げられる。

1 磯野（1984）

磯野（1984）は、代執行、執行罰、直接強制、強制徴収といった既存の伝統的な手法に言及した上で、これらが部分的にしか履行強制を制度化せず、不作為義務や非代替的作為義務に対しては強制手段を欠いていることを指摘する。新たな手段として、課徴金、反則金、公表を挙げている。公表制度は本来、情報の提供であり、法の根拠も必要とされないとしつつ、行政の要請するところへの履行を確保する目的を含むようなもの、すなわち情報提供の範囲を超える公表については侵害的行為であって、法律の根拠を必要とするとしている。

2 北村（2008）

北村（2008）は、特に行政指導不服従事実の公表に着目し、行政指導を受け入れるか否かは相手方の任意であるから、服従を強制することはできないはずであるとする。公表制度は、実際にそれが活用されることが目的なのではなく、その存在のゆえに抑止効果を発生させることに、第一次的な存在意義がある。また、公表に制裁的機能と情報提

(7) 磯野弥生「行政上の義務履行確保」雄川一郎ほか編『現代行政法体系第2巻』（有斐閣、1984年）227-261頁。

(8) 北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）73-95頁〔初出は1998年〕。

(9) 林晃大「制裁的公表に関する一考察——行政過程における位置づけに基づく分析」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）259-285頁。

(10) 天本哲史『行政による制裁的公表の法理論』（日本評論社、2019年）

供的機能の両者があるが、行政が情報提供と思っていたとしてもそれが相手方にとって極めて重大な不利益をもたらすこともあり、両機能は不可分であると指摘している。

さらに、行政指導不服従事実の公表は、具体的法的義務先行型と具体的法的義務不存在型に整理でき、前者は「行政指導に従わないから公表」というわけではなく、行政手続法32条2項に照らしても問題はないとする。一方、後者は、行政指導に従わないことに対して不利益が課されるおそれがあり、実際に適用されたならば、行政手続法32条に照らして問題があると指摘している。その上で、行政指導であるとはいえ、それに従わせることに「公益保護」の観点から「かなりの正当な理由」が存在するような場合に限定して、その不服従に公表で対抗することが許されるとしている。

3 林 (2016)

林 (2016) は、制裁的公表には制裁機能と情報提供機能があるとしつつ、インターネットの普及によって情報拡散性が高まった現代社会においては、行政がどの機能を果たさせるよう意図しているかにかかわらず、結果として1つの制裁的公表がこれらの機能を不可分的に果たすことになるとする。行政過程における位置付けに基づき、制裁的公表を①法的義務違反事実の公表、②行政処分事実の公表、③行政処分不服従事実の公表、④行政指導事実の公表、⑤行政指導不服従事実の公表に類型化している。行政指導不服従事実の公表については、さらに「行政指導完結型」と「行政処分後置型」に分類している。

そして、制裁的公表には制裁機能と情報提供機能が不可分的に存在している訳であるから、その侵害的効果に着目すると、目的如何を問わず、法的根拠が必要であると指摘している。さらに、事前手続の必要性に言及した上で、公表内容について触れていないものが多いが、比例原則に留意しながら、どのような場合にどのような内容の情報を公表するか、そのほか公表方法、公表期間をあらかじめ規定しておくなど十分な検討が必要であるとしている。

4 天本 (2019)

天本 (2019) は、行政による制裁的公表は、恥辱感を相手方に与えることに加えて、今は存在しない恥辱刑における「晒し」と同じように、名誉感情を侵害するに止まらず、国民・住民に不利益となる情報を公表として公表される者の社会的評価を客観的に低下させる制度と位置付ける。そして、行政による制裁的公表の①法的問題、②処分性、③

国家賠償法1条1項の違法性、④公務員法上の守秘義務、⑤行政手続法36条の2の「行政指導の中止等の求め」による事後救済について、詳細な検討を行っている。

行政による制裁的公表の導入・実施に際しての示唆として、「根拠規定を定めるべきこと」「事前手続を定めるべきこと」「公表の基準（公表の必要性や公表の内容・方法等の相当性）を定めるべきこと」「公表期間を設けるべきこと」「公表の処分性を検討すべきこと」「行政上の救済措置を設けるべきこと」「インターネット時代への対応をすべきこと」の7つを提示している。

5 先行研究を踏まえた本稿の検討課題

上記の先行研究が指摘するように、公表には情報提供が目的のものと制裁が目的のものがある。しかし、情報提供が目的の公表であっても、結果として制裁を与える、つまりは制裁機能を果たすものも少なくないと思われる。このため、公表は、社会的信用を重んじる者には、非常に効果的な制裁である⁽¹¹⁾。それゆえ、比例原則の適用を受け、条例に公表制度を設けて実際にこれを実施する場合は、丁寧な検討が必要である。

先行研究を踏まえると、

- ①条例の根拠があればどのような分類の公表でも、問題はないのか（特に、行政指導不服従事実の公表を法的にどう評価するのか）
- ②公表に当たっての適正手続の保障は十分か
- ③公表の内容、方法及び期間は適切か

について検討の余地があり、本稿では、特に問題が多いと思われる「行政指導不服従事実の公表」を中心として検討を行うこととする。

Ⅲ 制裁的公表について学説・自治体の状況

まず、検討課題について、先行研究のほか、学説の状況や自治体の条例の規定状況を概観する。

(11) 宇賀・前掲注(3)294頁参照。

1 条例の根拠があれば、制裁的公表は問題がないか（特に、行政指導不服従事実の公表を法的にどう評価するのか）

(1) 学説

はじめに、制裁的公表の法的根拠の必要性について確認する。そもそも公表それ自体は、一定の事実を住民に知らせるもので、一般的に処分性がある訳でない。しかしながら、行政指導や行政処分に対する不服従と結び付けて実施されるときは、侵害的効果を否定できず、制裁目的の公表となると、法律や条例の根拠なしに行うことはできないと考えられる⁽¹²⁾。塩野宏氏は、「厳密な意味での侵害留保原則が妥当するものではないが、制度化に当たっては、法令の根拠を置くのが法治主義に適合的である（とりわけ、制裁的意味での公表を制度化する場合）」⁽¹³⁾としているが、制裁的公表には法的根拠が必要というのが通説と言えよう。

次に、行政指導不服従事実の公表の可否についての学説を確認する。斎藤誠氏は、「公表という、事実上の（強度たりうる）侵害行為を根拠づけるに足りる正当性を『地方公共団体の住民の代表たる地方議会が定めた一般的法規範である条例』が担い得るといふ、比較衡量がその背後にあるとしても、制定主体と、『公表』の効果を惹起せしめる側、すなわち『公表』に感応する『社会』との間の『距離の欠如』を問題とする必要がある」と、制裁的公表に慎重な立場である。

宇賀克也氏は、「事実上、制裁機能を有することは否定しがたく、行政指導に従わないことを理由とする公表は安易に行われるべきではなく、また、その必要性が肯定される場合にも、制裁を主目的とするような運用は避けるべきであろう」⁽¹⁵⁾と、行政指導不服従事実の公表に、否定的とまでは言えないが、相当に限定的な見解を示している。

北村喜宣氏は、「公表という制度の意図は、その制裁的效果を利用して行政の求める行為をさせることにあるから、法的義務違反が前提となるのでなければ法治主義に反して違法である。（略）公表措置は命令違反に限定するのが適切である」⁽¹⁶⁾

(12) 宇賀克也『行政手続三法の解説〔第2次改訂版〕』（学陽書房、2016年）162頁参照。

(13) 塩野宏『行政法I〔第6版〕』（有斐閣、2015年）266-267頁。阿部泰隆『行政法解釈学I〔初版補訂〕』（有斐閣、2011年）601頁も同旨。

(14) 斎藤・前掲注(4)203頁。中原茂樹「条例・規則の実効の確保」小早川光郎編『地方分権と自治体法務～その知恵と力～』（ぎょうせい、2000年）134-135頁も同旨。

(15) 宇賀・前掲注(12)162頁。

(16) 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）35-36頁。

と、行政指導不服従事実の公表に否定的な立場である⁽¹⁷⁾。

(2) 自治体の状況

自治体の行政手続条例には、例外なく、行政指導に従うかどうかは任意であり、また行政指導に従わなかったことを理由とする不利益取扱いについて禁止する旨が、「行政指導の一般原則」として規定されている。行政指導不服従事実の公表は、当該一般原則に反すると思われるためか、行政手続条例において、その調整を図る規定を置くものが見られる。例えば、神奈川県大和市行政手続条例（平成9年条例第2号）29条2項が、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったこと又は第34条第1項の規定による苦情の申出をしたことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。ただし、他の条例で定めるところにより、その相手方に意見を述べる等の機会を与えた上で、行政指導の事実その他当該条例で定める事項を公表することを妨げない」（下線は筆者）と規定している。同条例の逐条解説⁽¹⁸⁾によれば、行政指導の実行性の確保の観点から、相手方に意見を述べる等の機会を与えた上で、行政指導の事実その他当該条例で定める事項を公表することを規定している条例を根拠に行う行政指導については、当該事項を公表することが「不利益な取扱い」には当たらない、と捉えている。

(3) 小 括

以上のように、学説を踏まえると、制裁的公表には法的根拠が必要である。①法的義務違反事実の公表、②行政処分事実の公表、③行政処分不服従事実の公表は、条例の根拠があればおおむね問題がないと考えられる。ただし、その場合であっても、公表内容、方法等に比例原則は及ぶため、条例に盛り込む際には、その点につ

(17) 高橋滋氏は「行政手続法の任意性の原則から、制裁目的の公表については、行政指導の実効性確保策として用いることは原則として許されない」と否定的である（同『行政法〔第2版〕』（弘文堂、2018年）189頁）。また、南川和宣氏は、「制裁的公表の規定の是非については、①違法状態でないのになされる指導勧告不服従に対する公表、②違法状態を是正する指導勧告不服従に対する公表、③命令違反に対する公表は峻別されるべきである。（中略）表1の③タイプの条例（＝行政指導不服従事実の公表）はその構造自体において正当性が低いといわざるを得ないと思われる」（下線部は筆者加筆）としている（同「空き家対策条例の制定にかかる行政法上の問題点」『臨床法務研究』第13号（2014年）93頁）。

(18) 大和市ホームページ（<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000110509.pdf>）参照（2020年4月24日最終閲覧）。

いての丁寧な検討が必要であろう。

一方、④行政指導事実の公表、⑤行政指導不服従事実の公表については、行政指導に従うかどうかは任意であるという原則を覆しかねないものである。上記大和市の考え方は、個別の条例で行政指導事実その他当該条例で定める事項の公表を定めれば、それは行政手続条例との関係で「特別法」に当たるから問題がないというものであろう。しかしながら、後に制裁的公表という不利益措置が用意されている行政指導については、もはや行政手続条例上の「行政指導」とは観念できず、「処分性」があると解することもできる⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾。すなわち法的には、行政指導に不服従であるから公表というのではなく、行政処分（ないしは、それに準じるもの）に不服従であるから公表と理解すべきなのではないか。

2 適正手続の保障は十分か

(1) 学 説

公表は一般的には事実行為と解され、その実施に当たり必ずしも行政手続法（条例）に基づき聴聞ないし弁明機会の付与が保障されるという訳ではない。行政が情報をコントロールできず、場合によっては刑罰以上の侵害的効果をもたらしかねないため、公表の実施に当たっては、意見陳述など事前手続が保障される必要がある。

このことについて、大橋洋一氏は、「公表に関する適正手続の整備は遅れている」と指摘した上で、弁明の機会付与、理由提示といった事前手続のほか、公表事実が

(19) 最二小判平17・7・15民集59巻6号1661頁は、医療法（平成9年法律第125号による改正前のもの）30条の7の規定に基づき都道府県知事が病院を開設しようとする者に対して行う病院開設中止の勧告は、「保険医療機関の指定に及ぼす効果及び病院経営における保険医療機関の指定の持つ意義」を考えると、抗告訴訟の対象となる処分当たるとしている。条例において、勧告（＝行政指導）と規定されていても、「①勧告⇒②不服従⇒③意見陳述の機会⇒④公表」のように勧告の不服従に対し公表という不利益措置が準備されているケースでは、勧告を処分と評価し得る点に注意が必要である。また、公表に際して個々の条例で意見陳述の機会を保障している場合、公表自体を処分として位置付けることもあり得るであろう。

(20) 北村喜宣氏は、空家等対策の推進に関する特別措置法（平成26年法律第127号）14条2項の勧告について、当該勧告がなされた場合、土地の固定資産税率が6分の1に減免される住宅用地特例が廃止されるため、勧告が不利益措置とリンクしており、勧告の法的性質は処分と解されるのではないかとしている（同「一見『指導』、実は『処分』？ 空家対策特措法14条2項勧告を考える」『自治実務セミナー』通巻637号（2015年）41頁参照）。

間違っていた場合の事後訂正義務などの事後手続整備が重要な課題であるとする⁽²¹⁾。また、板垣勝彦氏も、「公表に制裁的意味を持たせる場合、不利益処分に準じて、相手方から事前の聞き取りを行うなどの弁明の機会を付与したり（中略）、審議会に諮問する（中略）といった事前手続の規定を置く必要があります⁽²²⁾」としている。

（２）自治体の状況

学説では、公表に関する適正手続の整備は遅れているとの指摘があるが、規定を整備する条例が少しずつ増えている。佐賀県行政手続条例（平成7年条例第28号）は、「行政指導の一般原則」を定めた31条2項ただし書で「公益を確保する必要がある場合に、その相手方に意見を述べる等の機会を与えた上で、行政指導の事実その他必要な事項を公表することを妨げない」と規定している。また、埼玉県川越市行政手続条例（平成9年条例第3号）30条2項ただし書は、「他の条例で定めるところにより、その相手方に意見を述べる等の機会を与えた上で、行政指導の事実その他当該条例で定める事項を公表することを妨げない」と規定している。佐賀県条例では、公表の根拠規定が「他の条例」にあるときも行政手続条例により意見陳述の機会が保障されるが、川越市条例の規定ぶりでは、個別の条例に意見陳述の機会について別途定めを置く必要がある。そのため、例えば川越市廃棄物処理施設設置等紛争の予防及び調整条例（平成19年条例第10号）24条において、勧告に従わない旨の公表をする場合には、「意見を述べる機会を付与しなければならない」と事前手続の規定を設けている⁽²³⁾。

（３）小 括

以上のように、条例において公表に関する適正手続は少しずつ整備されてきているが、意見陳述の機会の付与がほとんどであり、理由の提示や、事後の訂正手続についての整備はほとんど進んでいない。また、各種施策において公表を制度化するのであれば、公表規定を置く個々の条例よりも、一般法である行政手続条例の中に、

(21) 大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論〔第3版〕』（有斐閣、2016年）324頁参照。なお、2019年刊行の第4版（324頁）では、「公表に関する適正手続の整備も進める必要がある」とややトーンダウンしている。

(22) 板垣勝彦『「ごみ屋敷条例」に学ぶ 条例づくり教室』（第一法規、2017年）100頁。

(23) 川越市産業廃棄物指導課に問合せをしたところ、このような整理で問題ないとの回答を得た（2020年4月14日）。

適正手続について規定を設けるべきではなからうか。

3 公表内容、方法及び期間は適切か

(1) 学 説

阿部泰隆氏は、「軽微な事案（少々のキセル）を公表するなどは比例原則に違反する」⁽²⁴⁾とし、また、法律の根拠だけではなく、公表の内容、方法、公表期限を置くべきとする⁽²⁵⁾。

板垣勝彦氏は、「公表の仕方によっては、比例原則に違反するとして行政に損害賠償が命じられることがありますので、注意が必要です」⁽²⁶⁾と指摘している。林晃大氏も、「制裁的公表について定めた法令を見てみると、「その旨を公表することができる」とのみ規定し、公表内容については触れていないものが多い」⁽²⁷⁾としている。

天本哲史氏は、「行政による制裁的公表の公表内容に含まれる『情報』は、個々の法律（条例）等における目的を達成しようとしているかによって異なっている」⁽²⁸⁾と指摘している。

(2) 自治体の状況

京都市客引き行為等の禁止等に関する条例（平成27年条例第64号）12条（現行18条1項）は、公表内容として「命令を受けた者の氏名及び住所（法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地）」「命令を受けた者が客引き行為等を行わせた者であり、かつ、当該行為に係る店舗を営んでいる場合にあっては、その店舗の名称及び所在地」「命令の内容」「その他市長が必要と認める事項」を定めている。一方で、公表の方法や期間についての規定は見当たらない。京都市に問合せをしたところ、公表方法や期間について内規も定めてはいないものの、ホームページに1年間掲載するという運用を行っているということであった⁽²⁹⁾。

(24) 阿部・前掲注(13)600頁。

(25) 阿部泰隆「地方公共団体を巡る法治国家の貫徹」同『地方自治法制の工夫 一歩前進を！』（信山社、2018年）31頁〔初出は2017年〕参照。

(26) 板垣・前掲注(22)130—131頁。

(27) 林・前掲注(9)267頁。

(28) 天本・前掲注(10)45頁。

(29) 京都市暮らし安全推進課に確認（2020年4月23日）。

(3) 小 括

以上のように、公表内容については具体化が進んできていると思われる。ただ、公表内容の規定に際しては、天本氏が指摘するように、個々の法令の制定目的により項目は当然異なるため、ケースごとに検討が必要であろう。一方で、公表方法や期間について条例で規定するものは少ない。例えば、公告式条例に基づく掲示場に掲出するような場合であれば、侵害的効果はほとんどないであろう。しかしながら、ホームページへの掲載による公表であれば、いつでも閲覧でき、また転載が可能である。公表が継続された状態が放置されるべきではなく、また行政が公表方法や期間を内規で定めるとは限らないため、あらかじめ条例に規定し、適正な期間、適正な方法によって公表が実施されるようにするなど、改善すべき点が多いのではないか。

IV 空き家条例における公表について

前章において、制裁的公表の3つの論点について、学説や自治体の状況を確認した。制裁的公表を規定し、さらに実施するに当たっては慎重さが求められ、特に行政指導不服従事実の公表については処分性が認められ得ると考えるべきではないかと感じる。また、論点③の公表内容、方法及び期間について、先行研究においてあまり検討されていない。そこで、本章では、空き家条例における公表を取り上げ、3つの論点が地方自治の現場で、どのように意識され、また履践されているか検討を行う。

1 公表規定を置く空き家条例の分類

公表規定を置く「空き家条例」について調査したところ、前述のとおり2020年4月現在、315件であった。林（2016）の行政過程における位置付けによる5分類に従うと、次のような状況であった（表1）。

【表1】行政過程における空き家条例の公表規定の分類

法的義務違反事実の公表	行政処分事実の公表	行政処分不服従事実の公表	行政指導事実の公表	行政指導不服従事実の公表
0	0	289	1	25

(出典) 全国条例データベース(2020年4月現在)を利用し、各市町村条例の規定状況を基に筆者作成。

315の条例中、9割に当たる289条例が、「行政処分不服従事実の公表」としており、学説を踏まえていると評価できる。また、252条例が「意見陳述の機会の付与」を、7条例⁽³⁰⁾が「理由の提示」を、18条例⁽³¹⁾が「審議会の意見聴取」を保障している。なお、公表内容に間違いがあった場合の「事後の訂正手続」を規定しているものは確認できなかった。

2 行政指導不服従事実の公表

(1) 行政指導不服従事実の公表を規定する空き家条例の概要

315条例のうち9割の条例が「行政処分不服従事実の公表」を規定しているところ、1条例が「行政指導事実の公表」、25条例が「行政指導不服従事実の公表」を規定していた。各条例において、「勧告(=行政指導)事実」ないし「勧告不服従事実」の公表を規定している。公表内容、方法及び期間並びに意見陳述の機会の付与について各条例(一部、条例施行規則を含む。)を調査したところ、次のような結果であった(表2)。

(30) 福岡市空家等の適切な管理に関する条例(平成28年条例第68号)7条2項、さつま町空家等の適正管理に関する条例(平成28年条例第4号)9条2項など。

(31) 岩内町空き家等対策の推進に関する条例(平成30年条例第16号)21条3項、大野町空家等対策条例(平成30年条例第14号)7条3項、南あわじ市空家等の適正管理及び有効活用に関する条例(平成30年条例第20号)9条3項など。

【表2】 勧告不服従に係る公表内容、方法、期間等

No.	市町村名	行政指導 完結型・ 行政処分 後置型の 別	公表内容					公表方法				公表 期間	意見陳述 の機会 の付与	
			空き家の 所在地	所有者等 の住所及 び氏名	勧告の 内容	その他市 町村長が 必要と認 める事項	経緯・ 理由	連絡先	空き家敷 地への標 識設置	公告式 条例の 掲示場	広報誌へ の掲載			ホーム ページへ の掲載
1	礼文町	後置型	○	○	○	○					△	△		○
2	五所川原市	後置型	○	○	○	○				△	△			
3	中泊町	後置型	○	○	○	○				△	△			
4	大間町	後置型	○	○	○	○				△	△			
5	田子町	後置型	○	○	○	○				○	○			○
6	大仙市	後置型	○	○	○	○				△	△			
7	藤里町	後置型	○	○	○	○						△	△	○
8	三種町	後置型	○	○	○	○				△	△			
9	東成瀬村	後置型	○	○	○	○						△	△	○
10	西会津町	後置型	○	○	○	○				△	△			
11	八千代町	後置型	○	○	○	○					△			○
12	蕨市	後置型	○	○	○	○		○	△	△		△		○
13	木更津市	後置型	○	○	○	○				△	△		△	○
14	長和町	後置型	○	○	○	○				△	△			○
15	四日市市	後置型	○	○	○	○				○	△		△	○
16	大津市	後置型	△	△					○				△	
17	長岡京市	後置型	△	△	△	△							△	○
18	神戸市	後置型	○	○	○	○							○	○
19	明石市	後置型	△	△				△		○	△			○
20	朝来市	後置型	○	○	○	○		○		○				○
21	多度津町	後置型	○	○	○	○				○				○
22	中土佐町	完結型	○	○	○	○								○
23	八女市	後置型	△		△	△					△		△	○
24	今別町	後置型	○	○	○	○				○	○			○
25	福岡市	後置型	○	○		○					△		△	○
26	別府市	後置型	△		△	△		△		△				

(出典) 全国条例データベース(2020年4月現在)を利用し、各市町村条例(一部、条例施行規則を含む。)の規定状況を基に筆者作成。

(注1) 八女市条例は「勧告事実の公表」である。

(注2) 表中「△」は、条例施行規則における規定を意味する。

(注3) なお、各条例の正式名称は、礼文町空き家等の適正管理に関する条例(平成25年条例第7号)、五所川原市空き家等の適正管理に関する条例(平成24年条例第37号)、中泊町空き家等の適正管理に関する条例(平成24年条例第22号)、大間町空き家等の適正管理に関する条例(平成25年条例第7号)、田子町空き家等の適正管理に関する条例(平成25年条例第21号)、大仙市空き家等の適正管理に関する条例(平成23年条例第59号)、藤里町空き家等の適正管理に関する条例(平成25年条例第18号)、三種町空き家等の適正管理に関する条例(平成24年条例第14号)、東成瀬村空き家等の適正管理に関する条例(平成23年条例第23号)、西会津町空き家等の適正管理に関する条例(平成26年条例第11号)、八千代町空き家等の適正管理に関する条例(平成24年条例第12号)、蕨市老朽空き家等の安全管理に関する条例(平成24年条例第22号)、木更津市空家等対策の推進に関する条例(平成29年条例第3号)、長和町空き家等の適正管理に関する条例(平成24年条例第22号)、四日市市空き家等の適正管理に関する条例(平成26年条例第14号)、大津市空家等の適正管理に関する条例(平成28年条例第13号)、長岡京市空き家等対策の推進に関する条例(平成30年条例第23号)、神戸市空家空地対策の推進に関する条例(平成28年条例第3号)、明石市空家等の適正な管理に関する条例(平成27年条

例第5号)、朝来市空家等の適切な管理及び有効活用の促進に関する条例(平成29年条例第31号)、多度津町空き家等適正管理条例(平成24年条例第12号)、中土佐町老朽危険空き家の適正管理等に関する条例(平成25年条例第23号)、八女市空き家等の適正管理に関する条例(平成26年条例第24号)、今別町空家等の適正管理に関する条例(平成29年条例第17号)、福岡市空家等の適切な管理に関する条例(平成28年条例第68号)、別府市空家等対策条例(平成27年条例第47号)。

26条例中25条例は、行政処分後置型であった。また、意見陳述の機会の付与は、26条例中18条例に止まり、適正手続についての認識はやや薄いように感じる。

それから、公表内容について所有者等の連絡先を含むものがあるが、法人はともかく個人の連絡先まで公表することは過剰ではないかとの印象を受ける。また、公表方法に関しては、条例施行規則における規定を含む数になるが、15条例が「空き家敷地への標識設置」、17条例が「公告式条例の掲示場」、3条例が「広報誌への掲載」、11条例が「ホームページへの掲載」を規定している例を確認できたものの、公表期間について規定しているものは確認できなかった。

(2) ヒアリング調査

上記の筆者の問題意識について、行政指導不服従事実の公表を規定する市町村においてどのように考えられているのか確認するため、次のとおりヒアリング調査を行った。

- 調査時期 : 2018年8月～9月⁽³²⁾
- 調査方法 : 質問票をメール等で送付
- 回答数 : 15団体
- 質問項目 :
 - ①空き家の適正管理に関する「勧告」に不服従の場合に、公表措置をとるとの規定になっていますが、なぜ命令ではなく、行政指導である「勧告」不服従の場合に制裁的な公表をすることとしているのでしょうか。
 - ②行政手続条例の「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」との規定と

(32) 2018年のヒアリング調査後、速やかに執筆を開始すべきであったが、諸事情により執筆開始が1年後となってしまった。なお、執筆に当たって、各条例の規定を再確認したが、改正はなく、調査により得た回答は現在でも意味を持つと思われる。

の関係で、勧告不服従を公表することは「不利益な取扱い」に該当するよう感じますが、どのようにお考えでしょうか。

- ③制裁的公表について、その侵害的効果から、事前に意見聴取等の機会を設けるべきとの考えが学説の主流かと思えます。貴市（町村）の条例には、事前手続に関する規定が見当たりませんが、どのようにお考えですか。
（事前手続を設けていない団体のみ）
- ④公表により深刻な影響・損害が発生した場合、どのように対応しますか。

（3） ヒアリング結果

以下では、質問項目ごとの主な回答とそこから見えてくる地方自治の現場意識について、検討する。

（a） 質問項目①への回答

「公表の規定は、町民等への注意喚起を行うとともに、勧告の実効性を担保する効果を期待しているもので、（略）制裁的なものとは解しておりません」、
「公表は、公益のための情報公表という意味合いのものです」など、空き家条例における公表は、制裁的公表には当たらないとの回答が得られた。

確かに、公表には情報提供が目的のものと制裁が目的のものがある。しかしながら、行政が情報提供が目的であると思っていた場合でも、結果として制裁機能を果たす場合もあり、「情報提供が目的だから、制裁には当たらない」と一概に断定することは難しいのではないだろうか。

（b） 質問項目②への回答

「公表は制裁的なものではなく、町民等へ注意喚起を行う目的でなされるものであって、不利益な取扱いに該当するものではありません」、
「行政手続条例1条2項において、『他の条例に特別の定めがある場合は、その定めるところによる』との定めがあり、空き家条例が優先されるため、行政手続条例は直接適用されず、上記内容に関しても該当しないものと考えております」などの回答が得られた。

前者については、（a）における検討と重複するが、情報提供が目的の場合でも、結果として制裁機能を果たす場合もあるという認識が欠けている。後者について

は、確かに空き家条例を行政手続条例との関係で特別法と見ることができるかもしれない。しかし、公表に事実上勧告に従わせる効果があることを否定できず、勧告をどのように取り扱うのか、つまり法的性質の検討が十分でない。公表が後に控えていることにより、勧告を「処分」と評価することもできる。行政手続条例との関係で、当該条例が特別法であるからとの整理のみでは、制度化の理由としては不十分ではないだろうか。

(c) 質問項目③への回答

「公表を行うことを検討する場合は、行政手続条例により、弁明の機会の付与を行う取扱いとしております」、「必ずしも『公表』の措置をとるわけではありませんので、事前手続に関する規定は設けておりません」などの回答が得られた。

前者については、行政手続条例により意見陳述の機会が付与されるのは、不利益処分に際してである。そうすると、行政手続条例により付与するということは、公表の不利益性を認めている証しではないか。また、後者の「必ず公表する訳ではないから、規定を設けていない」というのは、行政の姿勢としていかななものかと思われる。行政は、様々なケースを想定して条例を立案するのではないか。いざ公表を実施しようとなったときに、どのように対応しようというのであろうか。

(d) 質問項目④への回答

「条例で定める空き家等の管理の適正化を図るために適正に行われた場合は問題ないと考えております」、「市が行った不利益処分により深刻な損害が生じた場合においても、当該条例の趣旨に則り適正に行われたものである場合は問題ないと考えております。しかし、その損害の程度によっては、比例原則に反することも考慮されることから、国家賠償法の適用があるものと考えます」などの回答が得られた。

確かに、条例に従って適正に行われた公表であれば、問題はないのかもしれない。しかしながら、当該公表により行政の予測をはるかに超える回復不能な損害が発生した場合でも、果たしてそのように言い切れるのであろうか。

3 地方自治の現場意識

ヒアリング調査で明らかになったように、率直に言って3つの論点は地方自治の現場であまり意識されていないように感じる⁽³³⁾。危険な空き家の存在を住民へ情報提供するのが目的であるから、制裁に当たらないと捉えている団体が多かったが、情報提供目的といっても、制裁機能を果たし得る以上、この認識は改めるべきであろう。条例の規定上、一見すると「行政指導」のようでも、勧告に従わない場合には公表という不利益措置が控えている。このようなケースでは、勧告に処分性が認められ、また、公表自体を処分として位置付けることもあり得る点に留意し、丁寧に制度設計をしなければならない。

他方、315条例のうち、252条例で意見陳述の機会の付与を設けていて、この点は評価できる。ただ、個々の条例で公表規定を設ける際に、担当者の考え方や認識不足から、必ずしも適正手続が規定されるとは限らない。そのようなことを踏まえると、一般法である行政手続条例に公表に関する適正手続について規定を置く方が望ましいと考える。

また、表2で見たとおり、空き家条例のケースでは、公表内容に触れているものが多い。しかしながら、条例の目的に照らすと、空き家の所有者等の住所及び氏名、連絡先など、公表内容として不適切と思われるものも見られる。法人の名称や所在地であればともかく、個人の住所及び氏名までも公表内容に含めることは、公表が住民への情報提供との説明と矛盾するのではないだろうか⁽³⁴⁾。そもそも、危険な空き家の存在を知らせるだけであれば、木更津市条例や八女市条例、別府市条例のように、その所在地を公表すれば足りるはずである。一方、蕨市条例では、公表内容に「所有者等の連絡先」が含まれている。こうした規定を設けた理由として、「所有者等に周辺住民の方々の持つ危機感を自覚していただくとともに、当該老朽空き家等により被害を受ける可能性の高い第三者（隣地にお住いの方等）へ情報提供することを可能とするためのものです。放置されたまま老朽化が進む空き家については、近隣にお住いの方や町会等から、『所

(33) ヒアリング項目①及び②は主として論点①「条例の根拠があればどのような分類の公表でも、問題はないのか」、項目③及び④は主として論点②「公表に当たって、適正手続の保障は十分か」を想定した質問である。

(34) 行政運営における公正の確保と透明性の向上（行政手続法（平成5年法律第88号）1条）や説明義務（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）1条など）という観点から、法人の名称・所在地を公表することは、直ちに否定されるものではない。一方、個人の住所・氏名は、情報公開請求において原則として不開示情報となることを踏まえると、公表内容に含めることは妥当ではないと考える。

有者並びに所有者の連絡先を教えてほしい』との問合せが、数多く寄せられます。そのことが、当該規定を設けた理由の一つとなっています」との回答を得た。住民の要請を受けた規定ということで、分からなくもないが、空き家の所有者が個人の場合、連絡先は個人情報である。したがって、連絡先の公表により近隣住民が受ける利益と所有者等が受ける不利益とを比較衡量するなど、条例の立案に当たって十分な検討が必要ではないか。

公表方法について、条例上規定のない自治体もおそらくホームページへの掲載などインターネットの利用が多いと思われる。繰り返しになるが、情報社会においては、行政が情報をコントロールできず、場合によっては刑罰以上の効果をもたらす場合もある。空き家条例のケースでは、インターネットで公表するというよりも、不服従に係る空き家の敷地に標識を設置すれば十分ではないか。

なお、管見の限りでは、空き家条例に基づく公表を実施している事例としては千葉県市川市の事例など、全国的にその実績はほとんどない。その理由としては、所有者等に対する「威嚇」の意味も込めて公表規定を設けていると考えられるが⁽³⁵⁾、実際に公表を実施しないという思いもあってか、適正手続に対する認識が希薄であったり、公表内容等の検討が十分でなかったりするのではないかと⁽³⁶⁾。

V むすびに

本稿では、制裁的公表について、空き家条例をモチーフに検討を行った。先行研究を含

(35) 制裁的公表の「威嚇的効果」は、行政刑罰、課徴金、行政サービスの制限といったネガティブ・サンクションと同じ機能、すなわち間接強制と法的に位置付けられる。北村・前掲注(8)76頁参照。

(36) 我が国は、一般的には行政の要請には応じるという社会であろう。2020年4月7日に新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成24年法律第31号)に基づき、7都府県に緊急事態宣言が発令された(4月16日に全国に拡大)。宣言を受け都道府県知事から外出自粛や企業の休業が要請された。要請に法的拘束力はなく、「お願い」に過ぎないが、多くの企業が営業を縮小や自粛し、また外出自粛も広がっているという(2020年4月21日読売新聞朝刊25面参照)。今回の要請への対応と同列に扱うのはやや適当ではないかもしれないが、基本的に行政の要請には従うという社会的背景もあり、空き家条例に基づく勧告についても、多くの場合が従うものと推測される。そのため、現実的には「公表」を実施することは稀であり、条例立案時の検討が十分ではないと考える。

む学説が指摘する問題点について、地方自治の現場においてはあまり意識されていないと思われる。自治体において、条例に公表規定を設けようとするときは、適正手続の保障が十分か、公表内容、方法、期間等は妥当かを検討する必要がある。また、公表それ自体が「処分」と位置付けられ得るし、行政指導不服従の事実を公表する場合に、一見すると「行政指導」のようでも公表とセットとすることで処分性が認められる点も踏まえるなど、公表の制度化に当たっては、地方自治の現場における、より丁寧な検討が必要と思われる。

(はすみ けんた 那須塩原市選挙管理委員会事務局主査)

キーワード：制裁的公表／行政指導不服従事実の公表／適正手続の保障／
勧告の処分性／自治体法務