

代執行費用の範囲

鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント!

代執行費用として義務者にその請求をすることが出来る範囲について解説します。なお、今回は、宇那木正寛「行政代執行における執行対象（外）物件の保管等およびその費用請求の法的根拠（3・完）」自治研究95巻（2019年）12号71頁以下を踏まえ執筆しています。

① 代執行費用の意義

代執行費用について、行政代執行法第2条は、当該行政庁が「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」た場合において、その費用（以下「代執行費用」という。）を当該義務者から徴収することができるものと規定しています。

これにより、代執行の業務を民間事業者などの第三者に委託した場合はもちろんのこと、行政庁自らが実施した場合であっても、当該行政庁がその費用を一般の行政経費とし

て負担することなく、相手方に請求することができます。

○行政代執行法

第2条 法律（法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。以下同じ。）により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為（他人が代つてなすことのできる行為に限る。）について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によつ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は、当該行政庁は、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、その費用を義務者から徴収することができる。

いずれにしても、代執行の実施に関連するいかなる性質の費用が代執行費用に含まれるかについて、法令に具体的判断基準の定めはなく、実務担当者を悩ませる問題です。

では、どのような種類の費用を代執行費用

の範囲と解することができるでしょうか。この判断基準を定立することは容易ではありませんが、筆者は、次のように考えています。すなわち、「代執行費用とは、執行行為に直接の関連を有し、かつ、必要又は有益な費用のうち、行政が法令などの定めにより自身で行うことを義務付けられている事務に要する費用を除いたものである」⁽¹⁾。このうち、「行政が法令などの定めにより自身で行うことを義務付けられている事務に要する費用」とは、措置命令や戒告、代執行令書、納付命令など代執行の実施に当たって法令上必要な事務に要した費用のほか、地方自治法第234条の定めるところにより行う入札手続など代執行の事務を第三者に委託する契約を締結するために要した費用、同法第234条の2第1項の定めるところにより行われる契約の履行確保のためになされる監督、検査などに要した費用なども含まれます。

○地方自治法

(契約の履行の確保)

第234条の2 普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、

契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならぬ。

こうした「行政が法令などの定めにより自身で行うことを義務付けられている事務に要する費用」が代執行費用から控除されるのは、これらの事務が行政固有の事務であり、一般の行政経費で賄うものだからです。

以下、特に実務上問題となる、(1) 調査費用、(2) 職員給与、(3) 物品購入費等、(4) 物件保管費について、具体的に解説します。

② 代執行費用の具体的範囲

(1) 調査費用

行政代執行法には立入調査権限の根拠規定が存在しないこともあり、実務では、代執行まで視野に入れた義務を賦課する行政処分をなす場合、当該行政処分の根拠法令に定め

ある立入調査権限の下で、その行政処分のための調査と同時に代執行実施に備えて必要な調査も行うことが少なくありません。このように行政処分前における調査であっても、現実に代執行に必要な調査の内容を含むものであれば、執行行為に直接の関連を有し、かつ、必要又は有益な費用として調査の時期を問わず、代執行費用として請求できると解されます⁽²⁾⁽³⁾。

加えて、代執行の実施に必要な調査だけではなく、代執行を効率的かつ安全に執行するための調査に要した費用も代執行費用に含まれると解されます。例えば、事業者が、急傾斜地法に違反する工事を施工したことに伴い、崩落した崖地の応急対策工事をその執行内容とする緊急代執行⁽⁴⁾において、鹿児島県知事は、当該代執行に要した地盤伸縮計の設置及びそのデータの観測に係る費用を代執行費用として相手方に請求しています。確かに、地盤伸縮計の設置の主たる目的は、二次災害の発生を事前に予測調査することであって、地盤伸縮計による調査がなされなければ、緊急代執行による応急対策工事ができないというわけではありません。しかし、地盤伸縮計の設置及びそのデータ観測に要した費用は、緊急代執行としての応急対策工事を効率的、かつ、安全に進める観点から、有益なものであり、代執行費用に含めてよいでしょう。

(2) 職員給与

次に、行政庁自らが建物の除却、廃棄物の除去など自ら代執行を実施した場合における当該代執行の実施に係る職員の給料、手当などの職員給与についてです。これらについては、原則として、執行行為に直接の関連を有し、かつ、必要又は有益な費用であることから代執行費用として請求し得ると解されます。

ただし、通常の勤務時間内の対応に係る職員の給料については、その算出が技術的に困難であるため、現実に請求し得るのは、時間外手当や特殊勤務手当といった、代執行の実施との対応関係が明らかで、客観的資料に基づき具体的に費用が算出し得るものに限定せざるを得ないでしょう。

他方、措置命令や戒告、代執行令書、納付命令など代執行の実施に当たって法令上必要な手続に職員が従事した業務に係る給与は、代執行費用には該当しません。この点に関し、例えば、岡山市が行った産業廃棄物の撤去に係る代執行⁵⁾では、産廃課職員の時間外手当、特殊勤務手当（危険作業手当）が代執行費用として請求されています。しかし、これらの職員給与は、地方自治法第234条の2第1項の定めるところにより、主に、産業廃棄物の撤去業務を受託した事業者の履行状況を執行現場において監督し、検査するための手当

であることから、代執行費用とは言えません。

(3) 物品購入費等

行政庁が自ら代執行を実施した場合における備品等の購入に要した費用は、執行行為に直接の関連性を有し、かつ、必要又は有益な費用なので、代執行費用に該当します。他方、受託者に対する監督、検査業務のための購入に要した物品購入費用は、法令上必要とされる事務のために要する費用であり、代執行費用には該当しません。

例えば、前述の岡山市が実施した産業廃棄物撤去の代執行において、業者の執行行為が契約上適切に行われているかどうかを監督、検査するために要した(1)代執行現場へ赴くための公用自動車の燃料費、(2)ケミカルスーツ3着、(3)直結式ガスマスクが代執行費用として請求されています。しかし、これらについては、主に、地方自治法第234条の2第1項の定めるところにより、産業廃棄物の撤去業務を受託した事業者の履行状況を執行現場において監督や検査を行うために要した物品購入費用等なので、代執行費用とは解されません。

(4) 物件保管費

(ア) 実務

除却などの代執行の際、当該除却対象となっている空家などに残置されている執行対象外物件の保管の法的性格について、実務の大多数は、これを事務管理と解しています。

○民法

(事務管理)

第697条 義務なく他人のために事務の管理を始めた者(以下この章において「管理者」という。)は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によつて、その事務の管理(以下「事務管理」という。)をしなければならぬ。

2 管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従つて事務管理をしなければならぬ。

第698条 略

(管理者の通知義務)

第699条 管理者は、事務管理を始めたことを遅滞なく本人に通知しなければならない。ただし、本人が既にこれを知っているときは、この限りでない。

(管理者による事務管理の継続)

第700条 管理者は、本人又はその相続人若しくは法定代理人が管理をすることができるに至るまで、事務管理を継続し

なければならぬ。ただし、事務管理の継続が本人の意思に反し、又は本人に不利であることが明らかであるときは、この限りでない。

(委任の規定の準用)

第701条 第645条から第647条までの規定は、事務管理について準用する。

(管理者による費用の償還請求等)

第702条 管理者は、本人のために有益な費用を支出したときは、本人に対し、その償還を請求することができる。

2 第650条第2項の規定は、管理者が本人のために有益な債務を負担した場合について準用する。

すなわち、実務は、保管が代執行の内容には当たらず、行政庁には執行対象外物件を保管する義務はないことを前提に、執行対象外物件を事務管理のスキームにより保管するという対応です(図1参照)。

また、執行対象物件についてもその保管の法的性格については、実務の大多数は、事務管理と解しています。すなわち、実務は、保管が代執行の内容には当たらず、行政庁には執行対象物件を保管する義務はないことを前提に、執行対象外物件を一定期間、これを事務管理により保管するという対応です(図2

参照)。

以上、実務の大多数は、執行対象物件及び執行対象物件のいずれについてもその保管の性質を事務管理と解していることから、それに要した費用は、公共の安全回復のために要した費用にもかかわらず、一般の私債権と同様の手続により回収せざるを得ません。そのため、代執行費用とは異なり、国税徴収法の例により自力執行によることはできず、また、一般の私債権に優先して回収することもできません。

(イ) 私見

筆者は、こうした実務上の扱いに疑問を持っています。というのも、行政庁は、執行行為に着手した

効果として、義務者の財産である執行対象外物件や執行対象物件に対する占有を取得する

図1：執行対象外物件の保管

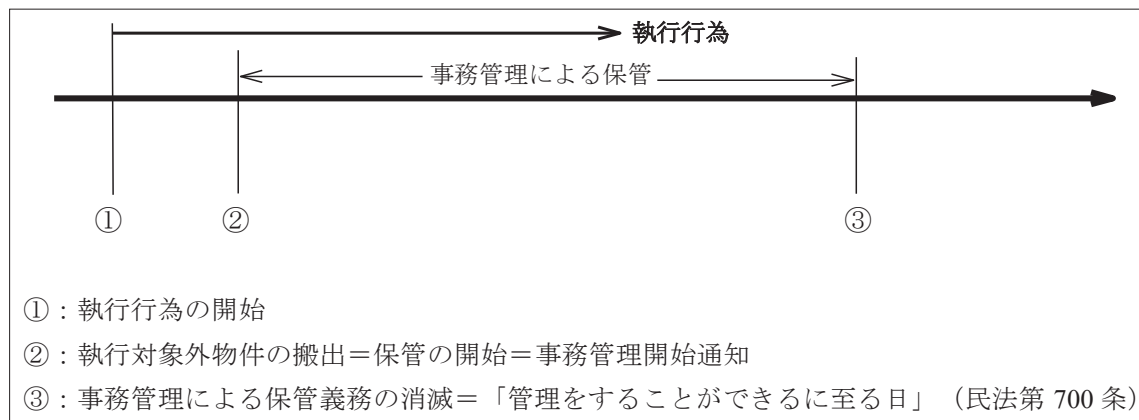
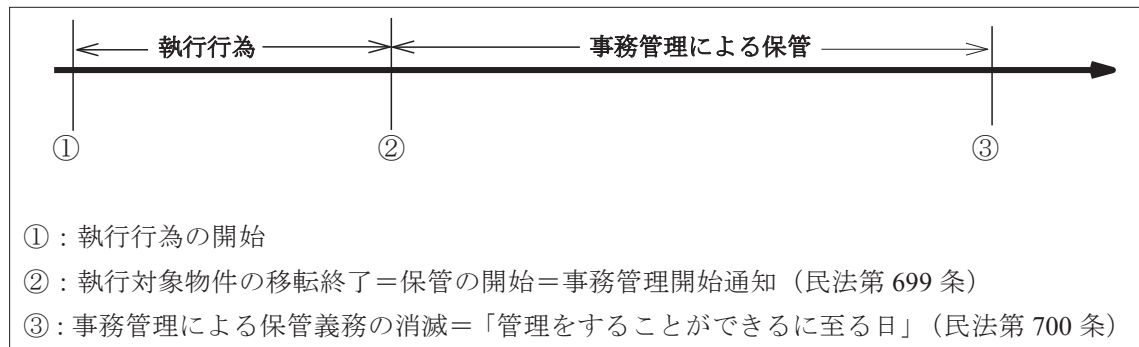


図2：執行対象物件の保管



場合には、信義則上、相手方に対して当該占有の対象となるに至った当該執行対象外物件あるいは執行対象物件についての引渡義務を負うこととなります。引渡義務を負う以上、特定物である執行対象外物件に対する引渡義務を負担することから、相当期間内においては、民法第400条に準じて執行対象外物件の保管義務を負担しなければならないと解されるからです。

このように解すると、保管の事務は、他人の「事務」としてではなく、行政代執行法に基づく代執行を開始した行政庁自身の「事務」として、相当期間、執行対象外物件あるいは執行対象物件を保管するものであり、義務なく他人の事務を管理することをその成立要件とする事務管理と解することはできません。

以上から、執行対象外物件の保管は執行行為に付随する行為として、また、執行対象物件の保管については執行行為に牽連する行為として、行政庁がこれを行うべきであり、それに要した費用は代執行費用であると解します。

③

代執行に係る委託契約と

その締結

代執行を実施する場合、行政主体が民間事業者など第三者に執行行為を委託して行う場合が多くなります。代執行は確実かつ適正に実施することが求められるため、設計金額が比較的高額となり、その結果、競争入札の手続きを経ても、契約金額は設計金額に比例することが一般的です。

この場合、行政主体が第三者に支払った契約金額の全額を請求できるかが問題になります。この点、いかなる内容の契約を締結するかについては、行政側に広い裁量があります。したがって、当該委託費用が不必要に多額であるとか、極めて安価に委託契約の締結が可能であるなどの特段の事情がない限り、委託契約費用は、全額適法な代執行費用として請求できると解されます。

④

略式代執行における費用請求

略式代執行に要した費用の負担について詳細に規定する個別法があります。河川法、道路法、港湾法など公物管理を定める法律にこのような例が見受けられます。

例えば、次に掲げる河川法第75条では、①工作物の除却に要した費用、②当該除却した

工作物の保管に要した費用、③保管物件の売却に要した費用、④公示その他の措置に要した費用について義務者がその費用を負担することが定められています。

○河川法

(河川管理者の監督処分)

第75条 略

2 略

3 前2項の規定により必要な措置をとることを命じようとする場合において、過失がなくて当該措置を命ずべき者を確知することができないときは、河川管理者は、当該措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを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、当該措置を行うべき旨及びその期限までに当該措置を行わないときは、河川管理者又はその命じた者若しくは委任した者が当該措置を行う旨を、あらかじめ公告しなければならない。

4 河川管理者は、前項の規定により工作物を除却し、又は除却させたときは、当該工作物を保管しなければならない。

5 河川管理者は、前項の規定により工作物を保管したときは、当該工作物の所有者、占有者その他当該工作物について権

原を有する者（以下この条において「所有者等」という。）に対し当該工作物を返還するため、政令で定めるところにより、政令で定める事項を公示しなければならない。

6 河川管理者は、第4項の規定により保管した工作物が滅失し、若しくは破損するおそれがあるとき、又は前項の規定による公示の日から起算して3月を経過してもなお当該工作物を返還することができない場合において、政令で定めるところにより評価した当該工作物の価額に比し、その保管に不相当な費用若しくは手数を要するときは、政令で定めるところにより、当該工作物を売却し、その売却した代金を保管することができる。

7 河川管理者は、前項の規定による工作物の売却につき買受人がない場合において、同項に規定する価額が著しく低いときは、当該工作物を廃棄することができる。

8 第6項の規定により売却した代金は、売却に要した費用に充てることができる。

9 第3項から第6項までに規定する工作物の除却、保管、売却、公示その他の措置に要した費用は、当該工作物の返還を受けるべき所有者等その他第3項に規定する当該措置を命ずべき者の負担とする。

10 第5項の規定による公示の日から起算して6月を経過してもなお第4項の規定により保管した工作物（第6項の規定により売却した代金を含む。以下この項において同じ。）を返還することができないときは、当該工作物の所有権は、国土交通大臣が保管する工作物にあつては国、都道府県知事が保管する工作物にあつては当該都道府県知事が統括する都道府県に帰属する。

なお、河川法第75条第9項では、保管工作物の公示について、法律に定められた行政庁の事務であるにもかかわらず、それに要した費用が義務者の負担とされている点が特徴的です。

同項に定める負担金は、国税徴収滞納処分 の例により徴収されます。次の条文で確認しておきましょう。

○河川法

（強制徴収）

第74条 この法律、この法律に基づく政令若しくは都道府県の条例の規定又はこれらの規定に基づく処分により納付すべき負担金又は流水占用料等（以下これらを「負担金等」という。）をその納期限まで

に納付しない者がある場合においては、河川管理者（当該負担金等が、国の収入となる場合にあつては国土交通大臣、都道府県の収入となる場合にあつては当該都道府県を統括する都道府県知事とする。以下この条において同じ。）は、期限を指定して、その納付を督促しなければならない。

2 河川管理者は、前項の規定により督促をする場合においては、納付義務者に対し督促状を発する。この場合において、督促状により指定すべき期限は、督促状を発する日から起算して20日以上経過した日でなければならない。

3 河川管理者は、第1項の規定による督促を受けた納付義務者がその指定の期限までにその負担金等及び第5項の規定による延滞金を納付しない場合においては、当該負担金等が国の収入となる場合にあつては国税の、都道府県の収入となる場合にあつては地方税の滞納処分の例により、滞納処分をすることができる。

4 前項の規定による徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぐものとし、その時効については、国税の例による。

5 河川管理者は、第1項の規定により督促をした場合においては、政令で定める

ところにより、同項の負担金等の額につき年14・5パーセントの割合で、納期限の翌日からその負担金等の完納の日又は財産差押えの日の前日までの日数により計算した延滞金を徴収することができる。

注

(1) 宇那木正寛「行政代執行における執行対象(外) 物件の保管等およびその費用請求の法的根拠」(3・完)「自治研究95巻12号73頁。

(2) 平成11年、岡山市で行われた、都市計画法に違反して建築された市街地調整区域内における違反建築物に対する代執行において、周辺住民の家屋調査(除却工事前及び除却工事後における周辺家屋の損壊状況の有無についての調査)に要した費用は、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『行政代執行の実務―岡山市違法建築物除却事例から学ぶ―』(ぎょうせい、2002)131頁参照)。

(3) なお、自治体が産業廃棄物の不法投棄をした行為者に代わって代執行を実施するための調査費用を事務管理費用(民法第702条)として認めたと名古屋高判平20・6・4判時2011号120頁がある。

(4) 事例の詳細については、宇那木正寛「急傾斜地法に基づく措置命令の緊急代執行(上)

(下)」判例地方自治409号(2016年)83頁以下、410号(同)91頁以下参照。

(5) 事例の詳細については、宇那木正寛「廃棄物処理法に基づく代執行―求められるノウハウと課題」判例地方自治423号(2017年)87頁以下参照。

(6) 執行対象外物件の例としては、建築基準法、都市計画法などの法令に違反する建物を除却する際、当該建物内に存置されている物件、あるいは、特定空家等に対する除却を行う際、残置された物件などがこれに当たる。執行対象外物件は、執行行為の直接の執行対象ではなく、また、執行行為着手前又は執行行為中に、その財産的価値を保全する目的で搬出された後、保管行為が開始されるのが一般的である。

(7) 執行対象物件の例としては、土地収用法に基づく土地明渡しの代執行において直接の執行対象となっている移転対象物件、あるいは、道路法、河川法、港湾法などの公物管理法に基づき直接に撤去・移動命令の対象となっている違法放置物件などがこれに当たる。執行対象物件は、執行対象外物件とは異なり、執行行為の直接の執行対象であり、また、その保管行為が執行行為完了後に開始される。なお、執行対象物件については、略式代執行のシステムとともに、執行完了後の保管、処分

等のスキームが個別法(例えば、河川法、道路法、港湾法など)に定められている場合が少なくない。

(8) 私見の詳細については、宇那木正寛「行政代執行における執行対象(外) 物件の保管等およびその費用請求の法的根拠(1)(2)」自治研究95巻(2019年)10号71頁以下、同巻11号69頁以下参照。