

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

空家対策と代執行④

鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント!

前回に引き続き、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。）及び空家対策条例による代執行や即時強制における課題等について解説します。なお、行政代執行の基本的事項について解説した本連載第12回（37号）も併せて参照してください。

⑤ 残置動産の処分について

(1) 公売又は競売による売却

撤去後の保管費用を事務管理費用と解する場合には、事務管理費用についての債務名義を取得し（図10参照）、民事執行手続により費用回収する過程で残置動産を差し押さえ、競売により当該動産を処分することができま

す。売却代金は事務管理費用に充当します。他方、搬出後の保管費用を代執行費用と解する場合には、代執行費用を徴収するための滞納処分により残置動産を差し押さえ、これ

図10 事務管理費用の請求に必要な債務名義の取得方法

	訴額 (元本を基準)	管 轄	公示送達	口頭弁論	その他
支払督促 ⁽³⁵⁾	なし	債務者の普通裁判籍の所在地を管轄する簡易裁判所	×	なし	相手方が異議を述べた場合、訴えの提起があったとみなされ、通常訴訟へ移行 ⁽³⁶⁾
少額訴訟 ⁽³⁷⁾	60万円以下	義務履行地を管轄する ⁽³⁸⁾ 簡易裁判所	×	あり (1回)	少額訴訟の判決に対しては、控訴することはできない(民訴法第377条)。
通常訴訟	140万円以下	義務履行地を管轄する簡易裁判所	○	あり	
	140万円超	義務履行地を管轄する地方裁判所			

(出所：筆者作成)

を公売することにより残置動産を処分しま

す。売却代金は、代執行費用に充当します。

(2) 弁済義務の履行としての供託

事務管理者は、「本人」から受け取ったものを「本人」に返還する義務を有する（民法第701条による第646条の準用）から、残置動産を「本人」が引き取らない場合、義務の履行地（残置動産は特定物であるから、その引渡義務の履行地は保管場所となる）を管轄する供託所に供託します。ただし、金銭又は有価証券以外の物品を目的とする供託は、法務大臣が指定する倉庫業者又は銀行に對して行わなければなりません（供託法第5条第1項）。

このため、法務大臣の指定を受けた倉庫業者がない場合には、「弁済の目的が供託に適さない」（民法第497条）として、裁判所の許可を得て競売の申立てを行い、売却後、当該換価代金を供託することができます³⁹。この場合、行政主体は、代執行費用についての債権を有しているので、被供託者が供託所に對して有する供託金還付請求権を滞納処分により差し押さえ、その取立てを行い、代執行費用に充当することができます。

(3) 事務管理としての売却

残置動産の保管費用が増大し、当該動産の

価値を超える場合には、「最も本人の利益に適合する方法」として、行政主体が当該動産を売却し、当該売却代金と保管に係る事務管理費用を相殺することができます。

(4) 廃棄物としての処分

保管する残置動産を廃棄物として処分する方法です。廃棄物は財産保護の客体とはいえないので、行政庁が廃棄するに当たって法的根拠は必要ありません。また、廃棄物判定という行政庁の判断が必要なわけでもありません。ただ、行政庁は、廃棄物として処分することに慎重性を期すため、廃棄物判定基準を定め、これにより判断しているのです。

この廃棄物認定に当たっては、対象物ごとに異なる基準が必要となります。例えば、神戸市民の環境をまもる条例第50条第1項は、放置された船舶の廃棄物認定に関し、「市長は、前条の規定に違反して遺棄され、又は放置されている船舶であつて、所有者又は占有者が不明であり、かつ、当該船舶が沈没船の状態にあるものは、廃棄物と認定してこれを処理することができる」と定め、これを受けて、判定基準を定める同条例施行規則第3条は、①当該船舶の名称又は番号の表示その他当該船舶の所有者又は占有者を確認することができる表示を確認することができないこ

と、②機関等必要な設備がなく、若しくは著しく損傷し、又は沈没し、船舶としての使用ができない状態にあること、③換価価値が認められないこと、④遺棄又は放置の状況が環境を阻害し、又は阻害するおそれのあること、としています。

しかしながら、特定空家等の除却の際には、極めて多種多様な残置動産が搬出され、保管されるのが一般的であり、特定空家等の除却代執行に備えて、多種多様な廃棄物の判定基準を作成することは不可能です。このため、個別に判断する必要があります⁴⁰。

6 廃材の処分

特定空家等の除却により生じた当該特定空家等を構成する構造物のうち、換価価値のない廃材については、これを廃棄物として処分します。この廃棄物の処分に係る事務は代執行事務そのものなので、これに要した費用は当然に代執行費用として国税徴収法の例により徴収することができます⁴¹。これに対し、鉄骨や檜の柱といった換価の可能性のあるものについては、残置動産と同様に対応する必要があります。

相続財産管理制度

(民法第951条から第959条まで) の概要

(1) 相続財産管理制度の概要

相続財産管理制度とは、「相続人のあることが明らかでないときは、相続財産は、法人とする」(民法第951条) ことにより、権利義務の主体を設けて、相続財産をめぐる法律関係を処理する制度です。

相続財産管理制度は、次のようなプロセスとなります(図11参照)。すなわち、利害関係人等が、被相続人の最後の住所地の家庭裁判所へ申立てを行い、申立てを受けた家庭裁判所が相続財産管理人を選任し、同管理人により相続財産が換価されるなどして債権者や、受遺者⁽⁴⁶⁾に弁済が行われます。なお、余剰がある場合には、家庭裁判所の審判により特別縁故者⁽⁴⁷⁾に対し財産分与が行われ、最終的な残余財産は国庫に帰属することになります。

相続財産法人に対しては、本来相続人に対して請求すべき内容を求めたり、訴訟を提起することが可能です。また、相続財産管理人は、裁判所の許可を得て相続財産法人の財産を処分することもできます。したがって、相続財産管理人が選任されていれば、除却対象

となった特定空家等の内部の残置動産の保管、処分が大変容易になります。

市町村は、租税の債権者である場合、あるいは、「本人」のために空家に対する保全措置を行うなどの事務管理を行ったことにより生じる費用償還請求権(同法第702条)に係る債権者として申し立てることができ

す。これに対して、空家法に基づく除却を求めることができる立場をもって、利害関係人であるといえるかどうかが問題になります。すなわち、市町村が公益を実現するために相続財産をめぐる法律関係を処理する制度を利用できるのかという問題です。積極的に解してよいと思われ

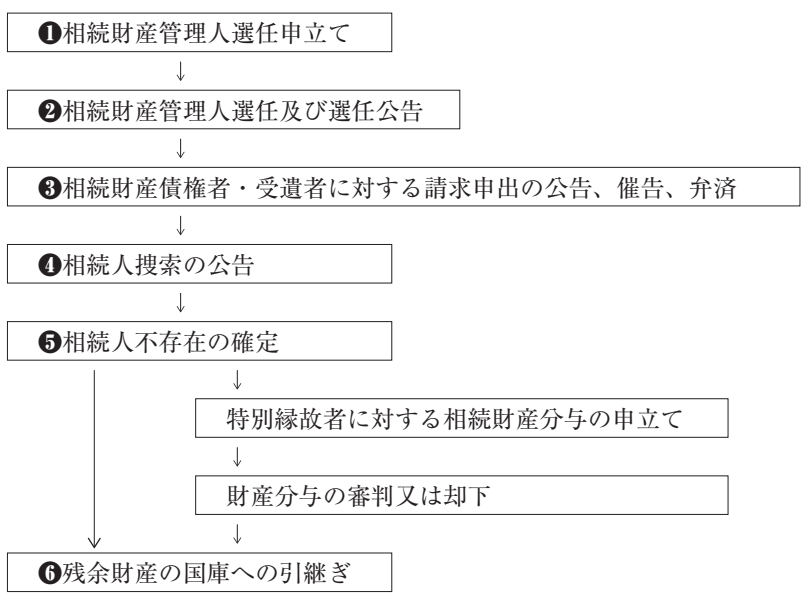
(2) 特定空家等と相続財産管理制度の活用

特定空家等の除却については、当該特定空家等に複数の相続人⁽⁴⁸⁾がいる場合があります。この場合において、その一部に確知できない者がいるときは、確知できている者に対しては、行

政代執行法の定めるところにより代執行を行い、確知できない相続人に対して、略式代執行を行います。他方、相続人が不在の場合、又は相続人全員が相続放棄をしている場合には、略式代執行により除却を行うことができます。

略式代執行による場合、特定空家等における残置動産の保管、処分等については、行政

図11 相続財産管理の流れ



出所：野々山哲郎・仲隆・浦岡由美子編『Q&A 相続人不存在・不在者 財産管理の手引』(新日本法規、2017) 3-4頁より引用

庁の判断と責任で行わなければなりません。この場合、残置動産の保管、処分等は行政庁にとって大きな負担となることから、特に、相続人が不存在の場合、又は相続人全員が相続放棄をしている場合には、当初から相続財産管理制度を利用し、略式代執行ではなく、相続財産法人に対する通常の代執行を実施し、残置動産の処分等の判断を相続財産管理人の判断に委ねることが有効であるといえるでしょう。

なお、相続財産管理人を選任するのであれば、特定空家等の除却等についても相続財産管理人に委ねればよく、あえて、行政庁が代執行を行う必要はないようにも思われます。しかし、管理人は行政庁の立場で相続財産の管理を行うものではありませんから、管理人の対応次第で除却等が進まない場合も考えられます。したがって、通常代執行を実施するために、相続財産管理人を選任するというスタンスで管理人に対して、空家法の手続を進めるべきでしょう。⁽⁴⁹⁾

8

不在者財産管理制度 (民法第25条から第29条まで)

不在者財産管理制度は、家庭裁判所が利害関係人等の申立てにより、従来の住所又は居所を去り、容易に戻る見込みのない者(不在者)の財産管理人を選任し、不在者の財産を保存することで、不在者の損失を防止し、不在者及びその相続人、債権者等利害関係人の利益を保護する制度です。申立先は、従来の住所又は居所地の家庭裁判所になります。不在者財産管理人は、不在者の法定代理人の地位にあり、保存行為等を行います。また、裁判所の権限外行為許可を得た上で、不在者に代わって、遺産分割、不動産の売却等を行うことができます。

9

その他空家除却等の手法

国又は地方公共団体が財産権の主体として、民事手続(民事保全手続を含む)を利用して空家が崩壊するなどして市道の管理に支障が生じる可能性がある場合に、市が道路敷地

の所有権又は占有権に基づき空家の除却を求める(妨害予防請求権の行使)などです。

注

(35) 支払督促手続とは、金銭その他の代替物又は有価証券の一定数量の給付請求について(民法第382条)、簡易・迅速かつ低廉な費用により、債権者名義(私法上の給付請求権)の存在とその内容を公証し、法が強制執行により請求権の内容を実現する効力(執行力)を認めた文書(確定判決、裁判上の和解調書、執行証書、仮執行宣言付支払督促等。民事執行法第22条等参照)を得させて、事件の処理をすることを目的とする略式訴訟の一つである(園部厚『書式 支払督促の実務(全訂9版)』(民事法研究会、2014)1頁)。

(36) この場合には、議会の議決が必要である(最判昭59・5・31民集38巻7号1021頁参照)。

(37) 少額事件について低廉な費用で迅速な解決を図る趣旨で設けられた訴訟手続である。なお、少額訴訟手続を利用する際には、加藤俊明『書式 少額訴訟の実務(全訂4版)』(民事法研究会、2009)が参考になる。

(38) 基本は、被告の生活の根拠地の裁判所に管轄権が生じるが(民法第4条第1項)、財産権上の訴えなどは、義務履行地の裁判所も管轄する(同法第5条第1号)。こうした特別裁

判籍を選択するか、あるいは、基本の裁判籍を選択するかは、原告が選択権を持つ。

(39) 供託しないで代執行費用を売却代金で相殺できるかについて、多数説は必ず供託が必要であるとする（中川善之助ほか編集代表『注釈民法（12）債権（3）』（有斐閣、1976）330頁「甲斐道太郎」）。

(40) 現実に行われた代執行における保管に係る執行対象外動産の廃棄物判定作業を含めた対応方法については、岡山市行政代執行研究会『行政代執行の実務』（ぎょうせい、2002）140・143頁参照。

(41) 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018）253頁は、「空家法14条3項の命令は、たとえば、『除却により発生した廃棄物については、関係法令に従って適切に処理すること』を含めるべきではないだろうか」とする。妥当であろう。

(42) 所有者所在不明・相続人不在の空家対応については、川口市空家問題対策プロジェクトチーム『所有者所在不明・相続人不在の空家対応マニュアル』（2017）が参考になる。なお、同マニュアルは、WEB上で公開されている。

(43) 「相続人のあることが明らかでない」とは、相続人全員が相続放棄をして、結果として相続する者がなくなった場合も含まれる（潮

見佳男『相続法（第5版）』（弘文堂、2014）66頁）。なお、相続放棄をした者は、その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができる日まで自己の財産におけるのと同じの注意をもって財産管理を継続しなければならない（民法第904条第1項）。

(44) 相続財産管理制度、不在者財産管理制度を利用する場合に参考となる実務書として、野々山哲郎・仲隆・浦岡由美子編『Q&A 相続人不在・不在者 財産管理の手引』（新日本法規、2017）、水野賢一『相続人不在の実務と書式（第2版）』（民事法研究会、2013）、正影秀明『相続財産管理人、不在者財産管理人に関する実務』（日本加除出版、2018）がある。

(45) 被相続人の債権者、特定遺贈を受けた者、特別縁故者、検察官など。

(46) 遺言により遺贈を受けるとされた者。

(47) 被相続人と特別の縁故があった者で、相続人の不在が確定した際に、請求により家庭裁判所から相続財産の分与を受けることができる者（民法第958条の3第1項）。

(48) 共有者は、共有物の保存行為については、各共有者が単独で行うことができる（民法第252条ただし書）。他方、共有物に変更を加えることは、他の共有者の同意を得なければできない（同法第251条）。

(49) 板橋区は、平成29年に実施された特定空家等に対する除却の代執行で、当該特定空家内の存置動産の迅速な処分ができるように、相続財産管理人の選任を行った上で行政代執行を行うという手段を選択している。なお、板橋区は、平成28年、当該特定空家等に対し、事務管理として緊急安全対策工事を行っているため、同事務管理に要した費用の債権者（利害関係人）として相続財産管理人の申立てを行っている。

(50) 市町村が利害関係者となり得るかどうかにについては、相続財産管理制度における場合と同様の問題がある。