

## 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～

## 条例に基づく即時執行の費用徴収の可否—地方財政法の視点から①

鹿児島大学教授  
宇那木正寛

## 今回のポイント

条例に根拠を有する即時執行に係る費用徴収の可否について検討します。なお、今回の連載は、既に公表した拙稿<sup>①</sup>について、新たに地方財政法の視点から再構成の上、加筆したものです。

## ① 問題の所在

空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「法」という。）の施行を受けて、法を施行するための法施行条例や法の施行に加えて、法が対象外とする老朽建築物などに対する規制を定める複合条例（以下、これらの条例を「空家対策条例」という。）が制定されています。

## 法施行条例の例

【岡山市空家等の適切な管理の促進に関する条例】

## （目的）

第1条 この条例は、適切な管理が行われ

ていない空家等が防災、防犯、衛生、景観等の市民の生活環境に深刻な影響を及ぼしていることに鑑み、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。以下「法」という。）を円滑かつ公平に運用し、及び本市における空家等の適切な管理を促進するために必要な事項を定めることにより、法と一体的な運用を図り、もって法第1条の趣旨を実現することを目的とする。

## （定義）

第2条 この条例において使用する用語の意義は、この条例に特段の定めのない限り、法において使用する用語の例による。

## 複合条例の例

【東京都板橋区老朽建築物等対策条例】

## （目的）

第1条 この条例は、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。以下「法」という。）に基づく空家等に関する施策の推進に関し必要な事項及び老朽建築物の適正な管理に関し必要

な事項を定め、老朽建築物等に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、板橋区（以下「区」という。）における区民の良好な生活環境の確保を図り、もって安心・安全で快適なまちの実現に資することを目的とする。

（用語の定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- （1）空家等 法第2条第1項に規定する空家等をいう。
- （2）特定空家等 法第2条第2項に規定する特定空家等をいう。
- （3）老朽建築物 老朽化が進んでいる建築物又はこれに付属する工作物及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）のうち、空家等以外のものをいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。
- （4）特定老朽建築物 老朽建築物のうち、周囲の日常生活に重大な悪影響を与えている状態（廃棄物等に起因する管理不全状態のものを含む。）と区が認定したものをいう。
- （5）老朽建築物等 空家等、特定空家等、老朽建築物及び特定老朽建築物をいう。

（6）～（9）略

こうした空家対策条例には、講学上の即時執行に相当する規定が定められ、それに要した費用の徴収根拠が置かれています。例えば、平成28年に制定された東京都板橋区老朽建築物等対策条例第21条第1項、神戸市空家空地対策の推進に関する条例第16条第3項、岡山市空家等の適切な管理の促進に関する条例第12条第2項がこれに当たります。

【東京都板橋区老朽建築物等対策条例】

（緊急安全措置）

第21条 区長は、老朽建築物等が、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認められるときは、当該老朽建築物等の所有者等又は居住者の負担において、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又は命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。

2 区長は、前項の措置を講じたときは、当該老朽建築物等の所在地及び措置の内容を老朽建築物等の所有者等又は居住者に通知しなければならない。ただし、所有者等若しくは居住者又はその連絡先を確知することができない場合において

は、その旨を公告することをもってこれに代えることができる。

3 第1項の措置を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があつたときは、これを提示しなければならない。

【神戸市空家空地対策の推進に関する条例】

（応急的危険回避措置）

第16条 市長は、特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等について、市民の生命、身体又は財産へ危害が及ぶことを防止するために緊急の必要があると認めるときは、当該特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等に対して、その危害の防止のために必要最小限の措置をとることができる。

2 市長は、前項の措置を講じるときは、当該特定空家等、特定類似空家等又は特定空地等の所在地及び当該措置の内容を所有者等に、あらかじめ通知（所有者等又はその連絡先を確知することができない場合にあっては、公告）をしなければならない。

3 市長は、第1項の措置を講じたときは、当該措置に要した費用を所有者等の負担とすることができる。

【岡山市空家等の適切な管理の促進に関する条例】

（応急措置）

第12条 市長は、特定空家等について、人の生命、身体又は財産に重大な損害を及ぼす等の危険な状態が切迫していると認めるときは、その危険な状態を回避するため必要な最小限度の措置を講ずることができる。

2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該措置に要した費用を当該特定空家等の所有者等から徴収することができる。

空家対策条例上、安全措置あるいは応急措置と称される即時執行は、法律でなくとも、条例にその根拠を置くことにより適法に行うことができます。<sup>(3)</sup> それでは、この即時執行に要した費用は、果たして、法律ではなく条例に徴収根拠を置くことにより適法に徴収することができるのでしょうか。

即時執行の費用負担の根拠を定める法律の規定

2

まず、即時執行による費用負担の根拠を定める法律の規定について概観しましょう。こ

の種の規定としては、道路法第44条の3第1項第2号に基づき放置物件を撤去する際に要した費用についてその徴収根拠を定める同条第7項、道路交通法第51条第2項、第3項及び第5項に基づき違法駐車車両を移動させる際に要した費用についてその徴収根拠を定める同条第15項、各自治体の放置自転車対策条例の定めるところにより行われる放置自転車等の撤去及び自転車等の撤去に要した費用についてその徴収根拠を定める自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律第6条第5項があります。

【道路法】

（違法放置等物件に対する措置）

第44条の3 道路管理者は、第43条第2号の規定に違反して、道路を通行している車両から落下して道路に放置された当該車両の積載物、道路に設置された看板その他の道路に放置され、又は設置された物件（以下この条において「違法放置等物件」という。）が、道路の構造に損害を及ぼし、若しくは交通に危険を及ぼし、又はそれらのおそれがあると認められる場合であつて、次の各号のいずれかに該当するときは、当該違法放置等物件を自ら除去し、又はその命じた者若しくは委

任した者に除去させることができる。

（1）当該違法放置等物件の占有者、所有者その他当該違法放置等物件について権原を有する者（以下この条において「違法放置等物件の占有者等」という。）に対し第71条第1項の規定により必要な措置をとることを命じた場合において、当該措置をとることを命ぜられた者が当該措置をとらないとき。

（2）当該違法放置等物件の占有者等が現場にいないために、第71条第1項の規定により必要な措置をとることを命ぜることができる場合。

2～6 略

7 第1項から第4項までに規定する違法放置等物件の除去、保管、売却、公示等に要した費用は、当該違法放置等物件の返還を受けるべき違法放置等物件の占有者等の負担とする。

【道路交通法】

（違法駐車に対する措置）

第51条

1 略

2 車両の故障その他の理由により当該車両の運転者等が直ちに前項の規定による命令に従うことが困難であると認められ

るときは、警察官等は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要な限度において、当該車両の駐車の方法を変更し、又は当該車両を移動することができる。

3 第1項の場合において、現場に当該車両の運転者等がないために、当該運転者等に対して同項の規定による命令をすることができないときは、警察官等は、道路における交通の危険を防止し、又は交通の円滑を図るため必要な限度において、当該車両の駐車の方法の変更その他必要な措置をとり、又は当該車両が駐車している場所からの距離が5メートルを超えない道路上の場所に当該車両を移動することができる。

4 略

5 前項の報告を受けた警察署長は、駐車場、空地、第3項に規定する場所以外の道路上の場所その他の場所に当該車両を移動することができる。

6 14 略

15 第2項、第3項又は第5項から第11項までの規定による車両の移動、車両の保管、公示その他の措置に要した費用は、当該車両の運転者等又は使用者若しくは所有者(以下この条及び次条において「使

用者等」という。)の負担とする。

### 【自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律】

(自転車等の駐車対策の総合的措置)

#### 第5条 略

第6条 市町村長は、駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため必要があると認める場合において条例で定めるところにより放置自転車等を撤去したときは、条例で定めるところにより、その撤去した自転車等を保管しなければならない。

#### 2 4 略

5 第1項の条例で定めるところによる放置自転車等の撤去及び同項から第3項までの規定による自転車等の保管、公示、自転車等の売却その他の措置に要した費用は、当該自転車等の利用者の負担とすることができる。この場合において、負担すべき金額は、当該費用につき実費を勘案して条例でその額を定めたときは、その定めた額とする。

なお、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律第6条第5項の規定の創設に当たっては次のよう

な経緯があります。すなわち、放置自転車撤去条例に基づく撤去に要する費用徴収の根拠を条例で定めることができるかどうかについて疑義があったことから、平成5年の同法の改正に当たって、放置自転車撤去後の撤去等に要した費用を当該自転車の利用者の負担とする同法第6条第5項の規定がわざわざ同法に設けられたのです。<sup>④</sup>

## ③ 地方財政法と自治体における行政活動の費用負担

地方財政法は、地方財政の自主性と健全性の確保、国と地方公共団体の財政責任の明確化及び財政秩序の確立を目的として定められた地方財政における基本法です。また、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とする憲法第92条を受けて制定された地方公共団体の運営における基幹法の一つでもあります。

地方財政法第9条(ただし書を除く部分。以下同じ。)は、行政責任明確化の観点から、地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担すると定めています。同条の主たる目的

は、その事務に要する経費について、地方公共団体自身が負担しなければならず、住民に費用負担を転嫁してはならないという地方公共団体における財政運営の基本原則を定めることにあります。

### 【地方財政法】

(地方公共団体がその全額を負担する経費)  
第9条 地方公共団体の事務(地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2第1項及び第291条の2第2項の規定に基づき、都道府県が条例の定めるところにより、市町村の処理することとした事務及び都道府県の加入しない同法第284条第1項の広域連合(第28条第2項及び第3項において「広域連合」という。)の処理することとした事務を除く。)を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。ただし、次条から第10条の4までに規定する事務を行うために要する経費については、この限りでない。

さらに、地方財政法第9条と同趣旨の内容を定めた規定として、市町村の消防活動に要する費用についてその負担義務を定める消防組法第8条があります。地方財政法第9条

との関係ですが、同条を特に強調するために定められたのが消防組法第8条の規定と解されます。

### 【消防組法】

(市町村の消防に要する費用)  
第8条 市町村の消防に要する費用は、当該市町村がこれを負担しなければならない。

消防組法第8条は、同法第1条に基づく事務、すなわち、消防の施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防止し、及びこれらの災害による被害を軽減するほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行うといった事務に要した費用については、住民ではなく、市町村が最終的に負担しなければならないとされているのです。

### 【消防組法】

(消防の任務)  
第1条 消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防止し、及びこれらの災害による被害を軽減するほか、災害等による

傷病者の搬送を適切に行うことを任務とする。

例えば、火災の場合、消防組法第8条の規定から、失火者に重大な過失や故意があったとしても、市町村は、その消火活動に伴う費用や損害について、失火者に対し、民法第702条による事務管理に基づく費用償還や同条第709条による損害賠償をすることができないと解されています。<sup>3)</sup>

現在、地方財政法第9条の定めがあることから、自治体の行政活動に対する費用負担に関する事項は法律に留保されていると解されます。こうした理解のもとで、自治体の行政活動に対する費用負担の例外として、分担金、使用料、加入金及び手数料の徴収の根拠が地方自治法に定められているのです(自治法第224条から第227条まで)。

なお、こうした例外が定められるのは、①特定の利便を受ける際には当該特定の利便を受ける者に負担を求めることが公平の理念に適合し、②受益者による負担で財政的収入の確保を図ることができる、といった理由からです。以上から、法律に別の定めがない限り、自治体の行政活動に対し徴収し得る金銭的負担は、分担金、使用料、加入金及び手数料に限定されているのであって、これらに該当しな

いとして、その費用徴収の根拠を条例で定めたとしても適法に徴収することはできないと解されます。

自治体の行政活動に対し、徴収し得る金銭的負担の内容が法律に留保されているのは、地方自治の本旨に反しない範囲で国が自治体の歳入をコントロールする権限を行使できるようにするためです。これにより、自治体が法律の授權なしで、財政収入とすることができ金銭的負担の種類を自由に追加することはできないこととなります。

確かに、右のような解釈は、自治体の自主財政権保障の観点からすると歓迎されるものではありませんが、地方財政は自己完結的なものではなく、自治体の歳入構造から明らかのように国家財政と密接に関連し、これに依っている以上、地方自治の本旨に反しない範囲で自主財政権が一定程度、制約を受けることもやむを得ないといえます。

なお、右の点に関し、塩野宏教授は「税以外の手数料、分担金等についても、具体的規定を自治体に置いている。そこでは、分担金、使用料、加入金、手数料が列挙されており、これ以外の収入（たとえば、原因者負担金、抑止的効果をもつ課徴金）を排除しているように読めるのであって、ここには自治財政権の憲法的保障の見地からして、税の場合と同

様の問題がある」（傍点筆者）と指摘しています<sup>(6)</sup>。また、分担金、使用料、加入金及び手数料以外は徴収できないとすると、地方公共団体が条例で違法に得た利益を吐き出させる課徴金を設けることもできないことになり、自主財政権の侵害にならないかが問われることになるといった宇賀克也教授による指摘もあります<sup>(7)</sup>。

では、即時執行に要した費用が、自治法の定める分担金、使用料、加入金、手数料に該当すると解釈することはできないのでしょうか。次回、この点について検討しましょう。

#### 注

(1) 宇那木正寛『実証 自治体行政代執行の手法とその効果』（第一法規、2022年）231頁以下。

(2) 即時執行（即時強制）とは、義務を命ずる暇のない緊急事態や、犯則調査や泥酔者保護のように義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、相手方の義務の存在を前提とせずに、行政機関が直接に身体または財産に実力を行使して行政上望ましい状態を実現する作用をいう（宇賀克也『行政法概説 I（第7版）』（有斐閣、2020年）117頁。  
(3) 宇賀・前掲注（2）120頁。

(4) 諸岡昭二編『改正自転車法の解説』（東京

経済、1994年）33頁参照。

(5) 消防基本法制研究会編『逐条解説 消防組織法（第3版）』（東京法令、2009年）188頁以下。

(6) 塩野宏『行政法Ⅲ（第5版）』（有斐閣、2021年）194頁。

(7) 宇賀克也『地方自治法概説（第10版）』（有斐閣、2023年）189頁。なお、同書189頁は、この点に関連して、かつて東京都が2000年から2001年にかけてロードプライシング制度の導入の検討を行ったものの、緩和渋滞のために課す金銭的負担が地方自治法に列挙された類型に該当するか定かではなく、条例でこのような金銭を徴収し得るかに疑問があつて、実現に至っていないという事例が紹介されている。