

## 第4節 撤去した放置船舶等の保管義務の有無および保管費用徴収の法的根拠

### 第1 保管義務発生の有無

#### (1) 行政実務

通常代執行により撤去された放置船舶等の保管については、代執行庁が保管義務を負うのか、負うとした場合において保管義務はどのような法的根拠に基づいて発生するのかという問題がある。

この点につき、前述の広島県西部建設事務所、広島県広島港湾振興局や神戸市みなと総局神戸港管理事務所は、保管義務がないとはいえないとしながらも保管行為は撤去後に行われる撤去とは別の行為であることを理由に事務管理であるとする。

#### (2) 裁判例

次に、裁判例は保管義務の有無についてどのような判断をしているか。埼玉違法係留小型船舶移動・撤去事件において、さいたま地判平成16・3・17訟月51巻6号1409頁は、撤去後の物件の保管については事務管理と解したうえで、事務管理に着手したことにより発生する保管義務の帰趨について詳細な場合分けをしている。

すなわち、同判決は、「代執行により移動・撤去された動産等を保管する行為については、本来、行政代執行の作用に含まれるものではない」としたうえで、「行政庁には上記動産等を義務者本人に返還すべき義務がある<sup>(23)</sup>と考えられるから、当該行政庁は、代執行開始前又は終了後に、義務者本人に直ちにそれを引き取るべき旨を通知すれば、原則として保管義務を免れる」とする。

このうち、「当該行政庁は、代執行開始前又は終了後に、義務者本人に直ちにそれを引き取るべき旨を通知すれば、原則として保管義務を免れる」とは、代執行開始前に引取請求通知が到達している場合には、事務管理として執行対象物件の保管を始めた代執行庁に保管義務は発生せず（図表6-2）、また、代

(23) 事務管理の管理者は、事務管理により保管している物件を引き渡す義務を負う（民法701条により準用される646条）。

条9項は撤去物件の所有権の帰属についてそれぞれ定めている。このうち、同条6項に定める撤去物件の廃棄は、当該撤去された物件の保管を継続することによりその費用負担が増す所有者等の不利益を回避するための手段として位置付けられている。

### 第3節 神戸市みなと総局神戸港管理事務所の事例<sup>(5)</sup>

#### 第1 放置船舶撤去の必要性

神戸港では、昭和50年代後半からのプレジャーボートと呼ばれる20t以下の小型船舶の増加とともに、放置船舶も増え、これらによる船舶航行への阻害、油流出による環境悪化、係留場所の私物化、港の景観の悪化を招くなど様々な問題が生じていた。加えて、特に近年、津波によって流された放置船舶による家屋の損傷という二次被害も懸念されるようになった。

そこで、神戸港の港湾管理者である神戸市長は、将来の発生が予測される南海トラフ巨大地震による津波災害に備える等の観点から、平成25年4月1日、旧港湾法37条の3（現37条の11）第1項の定めるところにより、神戸港全域を放置禁止区域とし、また、放置禁止物件として、「船舶」および「浮桟橋」をあわせて指定し<sup>(6)</sup>、その旨を告示した<sup>(7)</sup>。なお、港湾法はもとより海事法上でも、船舶について定義するものはない。このため、港湾法にいう船舶とは、社会通念上の船舶、すなわち、浮揚性を有し、積載可能な構造上の能力を持ち、機械力および自力で航行できる能力とは無関係に、移動可能な能力を有する一定の構造物であると解されよう<sup>(8)</sup>。こうした解釈を前提とすれば、沈没船（船

(5) 平成30年7月10日、神戸市みなと総局神戸港管理事務所を訪問した。この際、同事務所管理課の東英充氏をはじめ複数のご担当の方々、そして、同市法務課の吉見望氏、柴田一樹氏および中川雄太氏にもご対応いただき、貴重なご意見、ご示唆を賜った。また、筆者のゼミ生で代執行を研究テーマとしている児島優香（鹿児島大学法文学部法政策学科3年）の拙い質疑にもご丁寧にご対応いただいた。御礼を申し上げたい。

(6) 港湾管理を行う自治体では、港湾法に監督処分の規定が追加される以前から、港湾管理施設管理条例を制定しており、こうした自主条例に基づく監督処分が可能であった。このため、同法37条の3第1項に定める指定を行っている自治体は少数である。なお、港湾法に監督処分の規定が設けられたのは、港湾法等の一部を改正する法律（昭和48年法律54号）による。

(7) 平成25年神戸市告示26号。同告示により、指定の効力発生日は平成25年10月1日とされている。

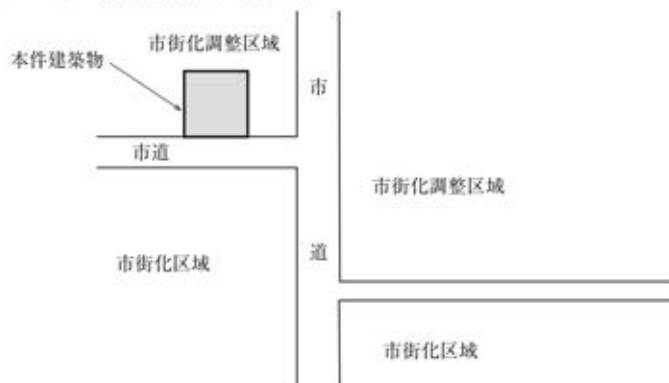
## 第2節 事例の概要<sup>(2)</sup>

岡山市は、昭和63年になって、近隣住民からの通報により、市街地調整区域内に事務所等の用に供されている違法建築物（以下、「本件建築物」という）の存在を確認するに至った（図表9-1、図表9-2）。

図表9-1 本件建築物の概要

【所有者】	市内在住の男性A（当時62歳）
【場所】	岡山市中心部から北東へ約5kmに位置する市街地調整区域内 *なお、本件建築物の敷地は市街化区域に近接している。
【用途】	事務所、ダンスホール、カラオケスナック等
【規模】	敷地面積約1,700㎡ 建築面積約1,600㎡ 延床面積約3,400㎡
【構造】	鉄骨造コンクリートブロック積5階建（所有者個人による設計施工）

図表9-2 本件建築物の位置図



当初、岡山市は、本件建築物の所有者Aに対し、口頭や文書による改善指導といった非権力的な対応のみであったが、その後、平成10年になって増築が進むにつれ、その危険性を懸念する周辺住民からの声が高まり、建築基準法に基づく工事施工停止命令を行うに至った。Aは当該命令に従わず、違法な増築工事は続行されたため、平成11年4月、市長決裁を得て行政代執行により本件建築物の除却を行うことが決定された。

(2) 代執行に至る詳細な経緯については、岡山市行政代執行研究会編・前掲注(1)2頁以下参照。

本件建築物は、建築士の資格を持たないA個人の設計施工によるものであり、また、ダンスホール、カラオケ喫茶等といった不特定多数の者が出入りする用途に供されていたため、周辺住民だけではなく利用者にとっても危険であった。このため、当初は建基法20条に定める構造耐力の不足を理由に全部除却をすることが検討された。しかし、本件建築物が危険な構造であることを具体的に明らかにすることは容易ではないこと、また、建築基準法違反だけでは本件建築物を全部除却することは困難であるとの判断から、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域で行われる建築物の新築については、許可を必要とする都計法43条1項に違反することを理由に、平成10年12月25日同法81条1項に基づき除却命令がなされた。

他方、代執行に当たり予想される執行妨害について警察当局の協力を得るために、また、義務履行を間接的に促すために、代執行手続に先行して建築基準法に基づく工事施工停止命令に対する違反、都市計画法に基づく建築物除却命令に対する違反を理由として、男性に対する刑事告発を行った。なお、この告発は、最後まで事件として立件されることはなかった。

その後、行政代執行法に基づく戒告、代執行令書による通知を経て、平成11年11月18日から翌年1月21日（＝代執行終了宣言日）までの約2か月余りをかけて、代執行による本件建築物の除却が行われた。代執行手続に着手する際、法2条の「著しく公益に反する」か否かが問題とされたが、違反規模が大きいこと、義務者の法令遵守の意識が極めて低いことなどから、この要件に該当すると判断されている。

執行開始日前日には、執行妨害を目的として暴力団関係者が所有するとみられる外国車など3台が本件建築物内に持ち込まれていたが、建物解体委託業者の臨機応変な対応と県警暴力団対策課の強力なバックアップもあり、執行開始後まもなく関係者による引取りがなされた。また、本件建築物の除却の際、建築物の内外に存置されていた廃物自動車やその他の物件は搬出され、岡山市所有の土地や同市が賃貸した倉庫で保管された。代執行終了後も、Aは引取請求に応じなかったため、廃物自動車など屋外での存置が可能なものは除却後の敷地へ戻し、屋内での保管が必要と考えられる物件については、岡山市が賃貸し

の定めがなく、執行上の大きな課題の一つとなっている。特に相続人不存在などにより義務者が確知できない場合の略式代執行については、特に深刻である。

そこで、本章では、特定空家等に対する除却の代執行が行われた柏崎市および板橋区の事例に対する考察を通じて、特定空家等の相続人不存在の場合における残置物件に対する有効な対処方法について論ずる。なお、こうした問題とあわせて空家対策条例に定めのある緊急安全措施に要した費用の徴収についても論及する。

## 第2節 柏崎市の事例<sup>(9)</sup>

### 第1 特定空家等の認定経緯

除却対象となった特定空家屋等とは、新潟県柏崎市諏訪町地内に立地する宿泊施設、店舗（居酒屋）および住宅の用に供されていたA、BおよびCの3棟<sup>(10)</sup>が連なる建物（以下、「本件旅館」という。図表10-1）であり、その敷地は、市道柏崎2-68号線および児童の通学路となっている県道黒部柏崎線に接している。なお、本件旅館は、約60年前に営業を開始したが、平成7年になって営業を停止し、平成16年には市税滞納によりその敷地が差し押さえられ、平成18年には、所有者が新潟県外へ転出している。

図表10-1 本件旅館位置図



(9) 平成30年9月10日、柏崎市都市整備部建築住宅課をヒアリング調査のために訪問した。その際、同課の職員の方々に大変丁寧にご対応いただいた。御礼を申し上げます。また、同市総合企画部総務課の職員の方には、調査連絡の窓口として、お手数をおかけした。併せて感謝を申し上げます。

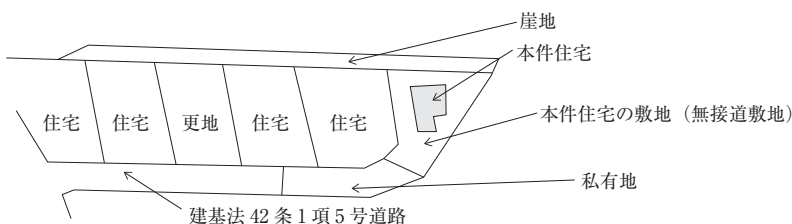
(10) A棟（鉄骨コンクリート造・鉄骨造／地下1階・地上3階建て）、B棟（鉄骨造／地上3階建て）、C棟（鉄骨造／地上3階建て）の3棟トータルで、敷地面積588.99㎡、建築面積407.12㎡、延床面積1,236.04㎡であった。

### 第3節 板橋区の事例<sup>(19)</sup>

#### 第1 代執行に至る経緯

本件代執行の対象となった特定空家等は、東京都板橋区成増四丁目地内の木造2階建て住宅（以下、「本件住宅」という。図表10-3）で、昭和33年に建築され、敷地面積は171㎡、床面積は41㎡と登記されている。

図表10-3 本件住宅位置図



板橋区は、平成7年、近隣住民から本件家屋がごみ屋敷であるとして対応を求める陳情を受け、所有者への指導を行った。

しかし、平成27年3月、本件住宅の所有者が死亡し、相続人全てが相続放棄をしたことにより老朽化が一気に進み、本件住宅の1階建て部分の屋根および窓の一部が喪失し、壁の一部も崩落するなどして内部に雨水が入り大部分が腐食した。その結果、2階部分は著しく傾斜（最大で約11度）し、本件住宅自体では自重を支えきれず、建物内部や周囲にある大量の残置物が建物を支える状況となった。所有者が処分せずにため込んだ廃棄物の量は、最終的に本件住宅およびその敷地内を含め約430㎡（約130t）に達し、悪臭、蚊など害虫が大量発生することとなった。

(19) 平成30年8月1日に板橋区都市整備部建築指導課を訪問した。調査連絡の窓口として日程等の調整をお願いした同課老朽建築グループ高橋清次氏をはじめ、田島健課長、伊東龍一郎係長、辻崇成総務部副参事、総務部総務課法規係齊藤一徳氏にもご同席を賜り、貴重なご意見、ご示唆をいただいた。感謝を申し上げる。なお、板橋区の本件代執行については、宇那木正寛監修＝板橋区都市整備部建築指導課編『こうすればできる 所有者不明空家の行政代執行——現場担当者の経験に学ぶ』（第一法規、2019年）も参照。

るごみを持ち帰るなどして、同人が居住する居住建物内およびその敷地などに大量の堆積物を生じさせていた。ごみ屋敷には、居住者自らの排出物を主な原因とする自己排出型、近隣のゴミステーションなどから持ち帰るごみを主な原因とする持帰型、そして双方を原因とする複合型に分類できる。本件は、複合型のごみ屋敷である。

蒲郡市が、近隣住民から当初の通報を受けたのは、平成13年10月22日であった。その後、堆積量が増えたため、平成18年になって、同年7月9日から翌年1月30日までの間、Aの承諾書を得て、市職員による廃棄の補助が7回にわたり行われている。この際、合計で可燃ゴミ9.030kg、不燃ゴミ420kgおよび粗大ゴミ1.050kgが同市環境清掃課のトラックによりクリーンセンターに運搬され、処分された。

この後、再びごみの堆積が開始されたため、本条例に基づくごみ撤去に向けた対応が開始された。すなわち、令和元年7月31日、同年8月9日、同月27日、同年9月26日、同年10月2日、同月24日、同年11月1日の7回にわたり、口頭による指導が行われている。指導の内容は、いずれも、敷地内における全ての堆積物の撤去を求めるものであった。その後、本条例8条1項に基づく堆積物撤去の指導が、令和元年11月18日、令和2年1月23日、同年4月16日、同年8月3日の4回にわたり文書で行われている<sup>(17)</sup>。

この指導にAが従わなかったため、市長は、令和2年11月24日付けで、本条例8条2項に基づく勧告を行った。勧告の内容は、令和3年1月15日を履行期限とする敷地内の堆積物全ての撤去を求めるものであった。しかし、こうした対応にもかかわらず、堆積行為は継続され、不良な生活環境の解消には至らなかった。

市長は、審議会への意見聴取<sup>(18)</sup>を行い、弁明書の機会付与の手続を経て、本条例9条1項の規定に基づき、令和3年3月9日付けで、同月22日を履行期

(17) 本条例施行規則4条1項は、「条例第8条第1項の規定による指導は、蒲郡市住居等の不良な生活環境を解消するための指導書（第5号様式）により行うものとする」としている。よって、本条例8条1項に定める「指導」であるためには、書面によることが必要であり、口頭による指導は含まれない。

限とする、対象敷地内にある堆積物全ての撤去を命じた<sup>(19)</sup><sup>(20)</sup>。この際、居住建物内の堆積物については、不良な生活環境を生じさせている原因物である可能性は低いと考え、当初から撤去命令の対象とはされていない。なお、令和3年4月26日付けで、本条例11条に基づき、命令違反を理由として、①被命令者の氏名および住所、②不良な生活環境にある住居等の所在地、③不良な生活環境の内容、④命令の内容、についての公表<sup>(21)</sup>がなされている。

## 第2 代執行の実施

令和3年4月19日、市長は、命令が履行されていないとして、同年5月5日を履行期限とする戒告を手交により送達した。なお、法2条に定める「著しく公益に反する」という公益要件の充足性については、審議会の意見聴取を経たうえで、①概ね20年の長きにわたり、周辺住民の生活環境を悪化させる状況が継続していること、②火災の発生により地域の安全安心が損なわれるおそれがあることをもって、該当すると判断した。

市長は、Aが戒告で指定した期日までに義務を履行しなかったため、令和3年5月14日付けで、代執行日を同月18日から21日まで、代執行費用見積額を約400万円、代執行責任者を蒲郡市市民生活部長および同部環境清掃課長とする代執行令書を発した<sup>(22)</sup>。なお、代執行令書には、「行政代執行の実施期日までに、あなたが必要とする物品は予め屋内等に移動してください。それ以外の物については、全て行政代執行の除却対象となることを申し添えます」との文

(18) 本件代執行に関し、次のとおり、3回にわたり審議会に対する意見聴取が行われている。すなわち、令和2年11月5日開催の第1回目の会議では、ごみ屋敷解消のための支援について、令和3年2月22日の会議では、命令発出の要件を具備しているか否かについて、同年4月16日開催の第3回目の会議では、代執行の要件を具備しているか否かについて、それぞれ意見聴取がなされている。

(19) 命令書には、正当な理由なく措置をとらなかったときは、本条例9条3項の規定に基づき氏名、住所等を公表することがある旨が付記されている。

(20) 命令書は、職員が現地を訪問し、手交により送達されている。

(21) ごみ屋敷対策条例では、義務履行確保の手法として公表制度が定められることが少なくない。しかし、ごみ屋敷の原因者が、収集癖、認知症や高齢化に伴う身体機能の低下、生活意欲の減退、セルフ・ネグレクトなど行政の福祉的支援を要する者であることを考えれば、そのような者らに対して、こうした義務履行確保の手段としての制裁的公表が有効に機能するかについては疑問が残る。また、こうした公表は、当該被公表者が福祉ケアが必要な者であることを推認させる、個人の健康に関わるプライバシー情報を提供するという性格も有する点に注意しなければならない。

(22) 手交により送達されている。