

序章

都市自治体における
「住居荒廃」問題の現状と対応状況

上智大学法学部教授 北村 喜宣

日本都市センター研究員 鋸持 麻衣

1 自治体が直面する「住居荒廃」問題

(1) 解決を求められる基礎自治体

いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂、多頭飼育・給餌といった「住居荒廃」問題は、周辺地域に環境衛生、防災、防犯および景観上の支障などを生じさせることから、地域の困りごととして、しばしばマスメディアで取り上げられてきた。問題の解決のためには、「住居荒廃」を生じさせている居住者（以下、「本人」という。）と影響を受けている周辺住民や家族が直接に話し合うのが基本である。しかしながら、多くの場合、「住居荒廃」問題を契機として、本人が地域や家族から孤立¹、当事者間での話し合いによる解決が困難となっている。そうした場合に、周辺住民や家族が相談あるいは苦情等を持ち込み、解決に向けた対応を求めるのは、最も住民に身近な行政主体である基礎自治体だろう。

(2) 都市自治体が把握する「住居荒廃」問題

都市自治体における「住居荒廃」問題の実態と対応状況を把握するため、日本都市センターは、2018年1月に、全国814市区を対象とするアンケート調査を実施した（回収率45.5%²）。現在、行政が把握・対応している「住居荒廃」の件数を尋ねる設問に対し、1件以上あると回答した団体は、「ごみ屋敷」で216市区（回答総数の58.4%³）、樹木の繁茂で123市区（33.2%）、多頭飼育・給餌で100市区

1 アンケート調査で回答があった757事例のうち、272事例（35.9%）で「家族や地域からの孤立」が生じている。また、後述のように、地域や家族からの孤立が要因となって、「住居荒廃」問題が生じることもある。

2 本アンケート調査の設問および集計結果は、本書第Ⅲ部資料1として掲載しているので、併せて参照されたい。

3 なお、国土交通省が2009年に全国1,804市区町村を対象に実施したアンケート調査では、250市区町村（回答総数の20.5%）が「ごみ屋敷」が発生していると回答した（国土交通省『地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果』（2009年）（以下、「国交省アンケート」という）4頁）。

(27.0%) あった (Q3)。それぞれの総件数は、「ごみ屋敷」が 1,920 件、樹木の繁茂が 3,273 件、多頭飼育・給餌が 449 件である。「住居荒廃」に関する相談や苦情等はあるが、具体的な数字は取りまとめていない、あるいは行政として「住居荒廃」を“公式には”把握していない、といった理由から、無回答や「0 件」と回答したところもあるため、実際の発生件数は、これらの数字を上回ると考えられる。また、過去 5 年間に「住居荒廃」の発生状況に関する実態調査を行った都市自治体の数は 1 割にとどまり (Q5)⁴、問題の全体像の把握が進んでいるとはいえない。

「住居荒廃」の具体的事例として回答が得られた 757 事例につき、発生している影響で最も多く挙げられたのが悪臭 (51.9%) である。そのほか、景観の悪化 (45.8%)、病虫害やネズミ等の発生 (44.4%)、火災発生のおそれ (40.8%) なども多く挙げられた (Q6)⁵。757 事例の 4 分の 3 以上が、「ごみ屋敷」に関する事例であったことから、これらの影響が多く指摘されたものと考えられる。また、当該事例を行政が把握している期間では、5 年未満が半数以上を占める一方、「10 年以上～20 年未満」が 57 事例、「20 年以上」が 14 事例もあり、長年にわたって改善がみられない場合も一定数存在する。

2 進まない「住居荒廃」対応

(1) 行政指導・見守りを中心とする対応

都市自治体の多くが、「住居荒廃」問題の発生を認識している。取組み状況を問う設問に対しては、203 市区 (54.9%) が同問題を政

4 国交省アンケートでは、「ごみ屋敷」が発生していると回答した市区町村のうち、実態調査を行ったのは 17% である (国土交通省・前掲註 (3) 資料 84 頁)。

5 国交省アンケートでも、「風景・景観の悪化」、「悪臭の発生」、「ゴミなどの不法投棄等を誘発」「火災の発生を誘発」が多く挙げられている (国土交通省・前掲註 (3) 資料 86 頁)。

策課題として捉えていると回答している (Q7)。一方、積極的に対応・支援を行っている、あるいは対応・支援のあり方を検討しているのは、93 市区 (25.1%) にとどまり、「住居荒廃」問題の解決に向けた取組みには、やや消極的な傾向が見受けられる。

対応・支援制度を整備していない理由として、そもそも対応・支援すべき「住居荒廃」が発生していないとの回答があるほか、特にその必要性を感じていないことが多く挙げられる (Q8-SQ2)。後者については、現行の法制度で十分に対応・支援が可能であると考えられている場合を含むが、そもそも「住居荒廃」に起因する現象は当事者同士の民事問題であって、行政が介入すべきものではないとの姿勢が貫かれている場合もある。

また、都市自治体が「住居荒廃」問題に取り組むにあたっては、対応するための法的根拠がない、解決に向けた対応・支援のあり方が分からない、担当部署が明確でない⁶、職員や専門的知見の不足など取組み体制が整っていない、といったさまざまな課題がある (Q9)。本人に状態改善の意思がないならば、命令等を通じて、改善措置の実施を義務づけることも考えられようが、その法的根拠を欠いていたり、適用が困難だったりする場合には、法的拘束力を有しない行政指導の形で働きかけざるをえない。清掃等への協力や保健・医療・福祉サービスの導入といった支援を行うことも、問題解決に向けた手法の一つであるが、本人が支援を拒否する場合には、見守りを兼ねた訪問を重ねていくなかで、支援の受入れのタイミングを探ることとなる。このように、都市自治体による「住居荒廃」問題への対応は、行政指導の実施や見守りを兼ねた訪問が中心となっている⁷。

6 実際に 128 市区 (34.6%) は、「住居荒廃」に関する住民等からの相談窓口を置いたり、関係部署の取りまとめを担ったりする担当部署を特に定めていない (Q1)。

7 具体的事例への対応状況としては、「定期的な訪問見守りの実施」が約半数を占めている (Q6)。国交省アンケートでも、「ごみ屋敷」が発生していると回答した自

表 「住居荒廃」問題に取り組むうえでの課題（Q9）

ア) 居住者に対する支援について ※上位 3 つ	
1. 本人が支援を受けることを望まない	・・・ 57.0%
2. 行政が支援することの是非	・・・ 48.6%
3. 家族・親族の協力を得られない	・・・ 36.8%
(イ) 解決に向けた法的な対応について ※上位 3 つ	
1. 対応するための法的根拠がない	・・・ 46.8%
2. 法的な対応は根本的な解決につながらない	・・・ 31.4%
3. 法的根拠はあるが、適用することが困難	・・・ 15.1%
(ウ) 取組み体制について ※上位 3 つ	
1. 担当部署が不明確	・・・ 49.7%
2. 職員の不足	・・・ 36.8%
3. 職員の専門的知見の不足	・・・ 28.1%

(2) 現行法に基づく対応の可能性と限界

「住居荒廃」問題に取り組むうえでの課題として、法的根拠の欠如が挙げられている。現行法にも、当該問題に適用しうる条文は存在する。ここでは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」という。）、消防法、道路法、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動物愛護法」という。）⁸について簡単にみていく。

廃棄物処理法は、「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」

自治体の約 8 割がなんらかの対応を行っていると回答したが、その大半は、行政指導の実施やパトロールの実施であった（国土交通省・前掲註 (3) 資料 87 頁）。

8 そのほかの法律について、本書第Ⅲ部資料 2 の「居住者への支援および『住居荒廃』対策に関する法制度」を参照。辻山幸宣「自治体における『ごみ屋敷』への対応策とその手法」宇賀克也（編著）『環境対策条例の立法と運用』（地域科学研究会、2013 年）1 頁以下・18～21 頁、彩の国さいたま人づくり広域連合『地域の生活環境問題の解決に向けて～ごみ屋敷を通じて考える～』（2010 年）25 頁以下、鉦持麻衣「いわゆる『ごみ屋敷』への法的対応の可能性－現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定－」都市とガバナンス 27 号（2017 年）146 頁以下・148～150 頁を参照。

(16条)と規定しており、これに違反した者は、5年以下の懲役、または1,000万円以下の罰金に処される(25条1項14号)。「ごみ屋敷」の事案に同法を適用することが考えられるが、「廃棄物」への該当性の判断の難しさが問題となる。現在の判例通説では、①その物の性状、②排出の状況、③通常の見え方形態、④取引価値の有無、⑤占有者の意思などを総合的に勘案して判断するものとされる。⁹⑤占有者の意思が判断要素に含まれている点が、該当性判断を困難に¹⁰しており、行政に同法の適用を躊躇させている。

火災の発生ないし延焼・拡大に至る危険が具体的に認められる場合には、消防法に基づき、消防長、消防署長その他の消防吏員が、放置等された物品の整理または除去を命ずることができる(3条1項3、4号)。火災の発生を誘発しうる「ごみ屋敷」であれば、同法の適用対象となりうる。しかしながら、廃棄物処理法と同様に、消防法についても、個別事案に適用しうるかの判断が問題となる。個人の住居への立入調査には、所有者等の関係者の承諾が必要であり(4条1項但書)、外観調査のみでは火災リスクの認定が難しいだろう。

道路法は、道路上への物品の堆積をはじめとした交通上の支障を及ぼすおそれのある行為を禁止しており(43条2号)、「ごみ屋敷」および樹木の繁茂の事案への適用が考えられる。違反に対して、道路管理者は物品の除却などの必要な措置の実施を命ずることができる(71条1項1号)、都市自治体が道路管理者として命令権限を行使する例も見受けられる。ただし、同法に基づく権限は交通上の支障を取り除くためのものであり、「住居荒廃」による影響としてしばしば指摘される悪臭や景観の悪化などの解消にはつながらないと

9 最二小決平成11年3月10日刑集第53巻3号339頁。

10 なお、まさに「ごみ屋敷」の事案につき、占有者が「有価物」と主張する物品の保管状況や「有価物」としての取扱いについての合理的な説明の有無を踏まえ、当該物品が「廃棄物」と判断された例はある。照会を受けた環境省も、この判断を肯定している(「廃棄物の処理及び清掃に関する法律解釈上の疑義について」(平成18年6月5日付環境対060605004号)を参照)。

いった限界がある。

多頭飼育・給餌の事案については、動物愛護法の適用が考えられる。都道府県知事および指定都市市長は、「周辺の生活環境が損なわれている事態として環境省令で定める事態が生じていると認めるとき」、その事態を除去するために必要な措置をとるべきことを勧告、さらには命令することができる（25条1、2項）。ここでいう「周辺の生活環境が損なわれている事態」につき、同法律施行規則は、臭気や多数のねずみ等の衛生動物の発生などが周辺住民の「日常生活に著しい支障を及ぼしている」と認められる事態であって、かつ、当該支障が…周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる事態」と定める（12条）。個別事案への適用に際しては、著しい支障が生じているといえるか、また、その支障が周辺住民の間で共通の認識となっているかの判断に難しさがある。

以上のように、現行法を根拠として、本人に「住居荒廃」の解決を促す道はないではない。しかし、個別事案に適用しうるかの判断が困難だったり、適用できたとしても、その対象が限定的だったりすることから、活用が進んでいないと思われる。こうした状況のなかで、足立区をはじめとするいくつかの都市自治体が、「住居荒廃」問題に正面から対応するための条例を独自に制定し、自ら法的根拠を創り出しつつある。¹¹

3 福祉と規制からのアプローチの必要性

周辺住民の生活環境に悪影響をもたらす「住居荒廃」は、その住居に居住する本人の生活環境、場合によっては健康や生命をも脅かすのであり、誰もが自ら好んでそうした状態を発生させているとは

11 いわゆる「ごみ屋敷条例」の分析や法的課題、制定自治体における取組みについては、本書第Ⅱ部を参照。

限らない。757 事例につき、考えられる発生要因として回答が多かったのは、「家族や地域からの孤立」(25.4%)、「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患」(24.6%)、「経済的困窮」(24.0%)、「判断力の低下、認知症」(21.8%)、「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」(20.2%)である(Q6)。法的権限の行使や清掃等への協力などにより、一時的に状態改善を図っても、本人が抱えるこうした課題を根本的に解決しない限り、再び「住居荒廃」が生じるおそれがある。したがって、保健・医療・福祉サービスを導入するなど、本人が抱える課題の解決を図る必要がある。¹² また、本人が複数の課題を抱えている場合も少なくないため、包括的な支援体制の整備も求められるだろう。¹³

福祉的観点からの支援によって、「住居荒廃」問題が解決されれば、本人と周辺住民双方にとって望ましい。しかし、本人が抱える課題の解決が必ずしも状態改善に直結しなかったり、特に課題は抱えていないが、「住居荒廃」による周囲への悪影響について問題意識がなかったりする場合も見受けられる。その場合には、福祉的支援のみでは解決が難しく、法的に状態改善を本人に義務づけていくことも視野に入れるべきである。福祉と規制、それぞれの面からどのようにアプローチし、かつ両者をいかに組み合わせるかが、「住居荒廃」問題を解決する重要なカギである。

12 ただし、本人が保健・医療・福祉サービスの受給などの支援を望まない場合もある。いわゆる「セルフ・ネグレクト」の現状と対応のあり方については、岸恵美子（編集代表）『セルフ・ネグレクトの人への支援：ゴミ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防』（中央法規出版、2015 年）を参照。

13 本人が抱える課題や福祉的支援のあり方、実際の取組みについては、本書第 I 部を参照。