

第8章

いわゆる「ごみ屋敷条例」の 制定自治体の取組み －世田谷区・横浜市・豊田市・大阪市・ 神戸市へのヒアリング調査をもとに－

日本都市センター研究員 鈕持 麻衣

1 いわゆる「ごみ屋敷条例」の制定の動き

いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂、多頭飼育・給餌といった、住宅の不適切な維持管理に起因して、生活環境が悪化したり、交通あるいは景観上の支障が生じたりしている場合、多くの周辺住民は最も身近な行政主体である自治体に相談・苦情を寄せる。相談・苦情を受けた自治体は、いかなる法的根拠に基づいて、その住宅の居住者や所有者に、適切な維持管理を働きかけられるだろうか。現行法としては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」や道路法、消防法などが考えられるが、必ずしも有効な対処策であるとはいえない¹。

そうしたなか、いくつかの自治体では、既存の廃棄物処理に関する条例、あるいは生活環境・環境美化に関する条例を一部改正し、「ごみ屋敷」問題に対応しようとする動きが見られた²。さらに、足立区が2012年に「ごみ屋敷」問題への対処に特化した独自条例である、「足立区生活環境の保全に関する条例」を新たに制定して以降³、他の自治体でも同様の条例を制定する動きが拡がりつつある。日本都市センターが2018年12月末までに収集した限りでは、いわゆる「ごみ屋敷条例」、あるいは「ごみ屋敷」をその対象に含める空き家条例を制定した市および特別区は、22ある⁴。このうち、本章では

1 北村喜宣+鈿持麻衣「都市自治体における『住居荒廃』問題の現状と対応状況」本書序章を参照。より具体的には、北村喜宣「ごみ屋敷対策」条例政策研究会（編）『行政課題別条例実務の要点』（第一法規、加除式）2576頁・2577頁以下、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頁以下を参照。

2 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）、拙稿「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頁以下を参照。

3 詳細は、祖傳和美「足立区の『ごみ屋敷』対策」本書第6章、島田裕司「足立区『生活環境の保全に関する条例』～いわゆる『ごみ屋敷』の事例と条例の制定・運用・特徴～」宇賀（編著）・前掲註（2）書29頁以下を参照。

4 詳細な比較分析、法的検討については、北村喜宣「条例によるごみ屋敷対応を

ヒアリング調査にご協力いただいた5つの自治体について、条例の概要、取組み体制および運用状況を紹介していく。

2 世田谷区条例とその運用

2013年に区内のマンションの一室でミイラ化した遺体が発見されたが、その部屋は「ごみ屋敷」状態であった。このことを一つの契機として、世田谷区は同年8月に、迷惑空き家や老朽危険家屋とともに、「ごみ屋敷」を対象とした、「迷惑空き家等対策検討会」を設置し、対応策の検討を進めてきた。その後、空き家問題については、「空き家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空き家法」という。）が議員立法により制定される動きが見られた⁵。この動きを受けて、世田谷区は、空き家対策と「ごみ屋敷」対策を別個の条例体系の下で行うものとし、後者につき、「世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関する条例」（以下、「世田谷区条例」という。）が、2016年3月8日に制定され、同年4月1日から施行されている⁶。

(1) 世田谷区条例の概要

① 条例の対象

世田谷区条例は、「管理不全な状態」にあると判断される住居等を対象とする。ここでいう「管理不全な状態」とは、「物品が堆積し、又は散乱した状態であって、当該物品が崩落し、若しくは流出し、当該物品から悪臭が漏れ、又は当該物品にごきぶり、はえ、ねずみその他これらに類する動物が群生している状態その他

めぐる法的課題」本書第5章を参照。

5 同法は、2014年11月27日に制定され、翌年5月26日に全面施行されている。

6 なお、空き家対策についても、「世田谷区空き家等の対策の推進に関する条例」が、世田谷区条例と同日に制定および施行された。

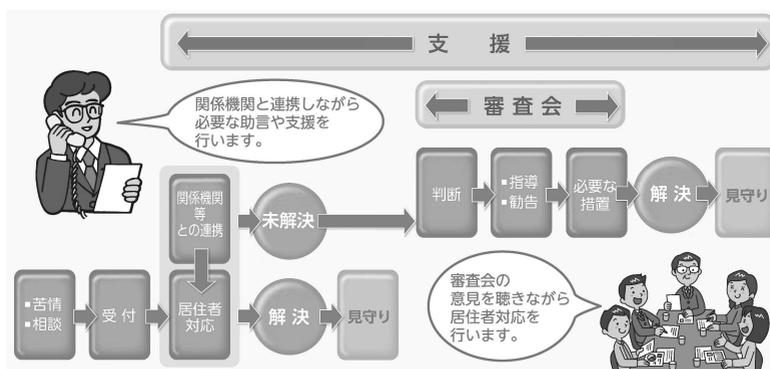
の住居等の居住者及び地域住民の生活環境が著しく損なわれている状態」と定義される(2条2号)。また、「住居等」は、建築物およびその敷地を指すが、現に居住の用に供されているものに限られる(同条1号)。したがって、世田谷区条例の対象は、「ごみ屋敷」で、かつ現に居住者がいるものに限定されている。

②条例に基づく措置

区に管理不全な住居に関する苦情や相談が寄せられると、職員による現場調査等を経て、区長は、後述の世田谷区生活環境保全審査会の意見を聴き、当該住居等が管理不全な状態にあるか否かを判断する(8条)。そして、管理不全な状態にあると判断された場合には、その居住者等⁷に対し、堆積し、もしくは散乱した物品の撤去、整理整頓その他の必要な措置を講じるよう指導を行うが、当該居住者等が指導に従わないときは、相当の期間内に当該必要な措置を講じるよう勧告する。指導または勧告を行う場合にも、審査会の意見を聴くこととされている(9条1～3項)。

世田谷区条例の特徴として、居住者等に対する命令や代執行に

図 8-1 世田谷区における対応フロー



出典：世田谷区提供資料。

7 ここでいう「居住者等」には、住居等の居住者に加えて、所有者および管理者が含まれる(2条3号)。

関する規定を設けていない点が挙げられる。条例制定が検討された当時から、「ごみ屋敷」の居住者のなかに、疾患やセルフ・ネグレクトといった課題を抱えている者が少なくないとの認識を、議会も含めた区全体が共有していた。そうした居住者に対して、命令および代執行といった措置を講じることは適切ではないとの考えから、条例には盛り込まれなかった。

なお、同条例は、勧告を受けた居住者等が相当の期間内に必要な措置を講じないとき、または居住者等にやむをえない事情があるときは、区長がその者に代わって、適切な範囲内で必要な措置を講じ、原則として、当該居住者等に費用の負担を求める（10条1～2項）⁸。「必要な措置」の実施にあたり、命令は前置されず、また、「民法・・・その他の法令に照らし」とあるため、これは「代行措置」と位置づけられている。したがって、区は行政代執行法に基づき、代行措置に要した費用を強制徴収することはできない。

また、管理不全な状態にある住居等が及ぼす地域住民の生活環境への悪影響を看過できないとき、区長は当該悪影響を除去するための必要な措置を講じることができる（11条1項）。この「緊急措置」は、講学上の即時執行に当たる。10条1項に基づく代行措置では、原則として居住者等に費用負担を求めるが、11条1項に基づく緊急措置については、居住者等への費用負担の請求は予定されていない。なお、10条および11条に基づく措置は、いずれも審査会の意見を聴いた上で実施される（10条3項、11条2項）。

③管理不全な状態等の解消に向けた支援

世田谷区条例は、管理不全な住居等の居住者等に対する指導、勧告および必要な措置の実施について規定する一方、管理不全な

8 当該居住者等が無資力またはこれに近い状態にあり、かつ、弁済の見込みがないと区長が認めるときは、代行措置に要した費用の負担を免除できる（10条2項但書）。

状態等を解消するための支援策についても定めている。支援の対象となるのは、管理不全な状態にある住居等の居住者等のほか、そのおそれがある住居等の居住者等も含まれる(12条1項)。さらに、管理不全な状態にある住居等により生活環境を著しく損なわれている地域住民に対しても、区長は生活環境を改善するための必要な支援を行うことができる(同条2項)。

これらの規定を受けて、「世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関する支援要綱」が定められており、必要な清掃用具等の支給や敷地境界への薬剤等の散布が、支援策として予定されている⁹。同要綱に基づく物理的な支援に加えて、保健医療福祉サービス等の利用の案内も、重要な支援策の一つとなっている。

④住居等および居住者等に関する情報の利用

相談や苦情があった住居等が、世田谷区条例にいう「管理不全な状態」にあるかを判断するにあたっては、職員による現場調査が不可欠であることから、同条例は立入調査権限を規定する(6条)。また、9条1項に基づく指導や12条1項に基づく支援などを行う上で、対象となる住居等およびその居住者等の情報を収集する必要が生じるとともに、特に支援あるいは見守りを包括的に実施するためには、関係機関への情報提供が望ましい場合もあるだろう。そこで、世田谷区条例は、「住民登録事務その他の事務のために利用する目的で保有する情報であって氏名その他の住居等又は居住者等に関するものについては、この条例の施行のために必要な限度において、当該目的以外の目的のために利用し、又は第5条の関係機関に提供することができる。」と規定する(7条1項)。この条文により、区が保有する個人情報の目的外利用および外部提供が、包括的に可能となっている。情報提供の相手先

9 同要綱は、本書第Ⅲ部資料2に収録。

としては、保健医療福祉関係機関などと地域活動団体が想定されている(5条)。

(2) 取組み体制

世田谷区条例を所管しているのは、環境政策部環境保全課であり、2名の担当職員が配置されている。また、環境保全課のほか、区内5か所にある総合支所の地域振興課にも、「ごみ屋敷」に関する相談および苦情が寄せられる。相談などを受けた地域振興課は、当該住居等について現場調査を行い、管理不全な状態、あるいはそのおそれのある場合には、環境保全課に情報提供する。その上で、条例に基づく措置や居住者等への対応は、環境保全課と地域振興課が連携して行っている。

庁内の関係部署間で情報共有および連携を図るための体制としては、世田谷区生活環境保全対策会議が設置されている¹⁰。対策会議は、

環境政策部長が委員長を、総合支所支所長および保健福祉センター所長が副委員長を務め、地域振興課、環境保全課、および清掃・リサイクル部管理課の課長級職が委員となっている。さらに、事案に応じて、保健福祉3課(保健

表 8-1 世田谷区生活環境保全対策会議の構成

委員長	環境政策部長
副委員長	総合支所 支所長(代表)
	総合支所 保健福祉センター所長(代表)
委員	総合支所 地域振興課長(代表)
	環境政策部 環境保全課長
	清掃・リサイクル部 管理課長
	総合支所 地域振興課長
	総合支所 保健福祉センター 生活支援課長
	総合支所 保健福祉センター 保健福祉課長
	総合支所 保健福祉センター 健康づくり課長
	危機管理室 地域生活安全課長
	世田谷保健所 生活保健課長
	防災街づくり担当部 建築安全課長
	みどり33推進担当部 公園緑地課長
	道路・交通政策部 道路指導課長
	土木部 工事第一課長
土木部 工事第二課長	

注) 太字が常任のメンバー

10 世田谷区生活環境保全対策会議設置要綱を参照。

福祉課、健康づくり課、生活支援課）や地域生活安全課、建築安全課、道路指導課なども委員として出席する（表8-1）。ここでは、管理不全な状態にある住居等について、全庁的な対応策を検討するほか、審査会への諮問事項の調整が行われる。

それぞれの案件の対応状況などは、係長級が参加する進捗管理会議で関係部署間の情報共有が行われる。また、庁内のみならず、医療機関や地域包括支援センター（「あんしんすこやかセンター」）をはじめとした関係機関との連携を図るため、事例検討会が開かれる場合もある。

世田谷区条例は、区長の附属機関として、世田谷区生活環境保全審査会を設置する（13条1項）。その委員には、保健医療福祉あるいは法律に関する学識経験者5名と、民生委員児童委員協議会および社会福祉協議会からそれぞれ推薦を受けた2名が選任されている。区長は、世田谷区条例に基づく判断や指導、勧告、必要な措置を行う際、あらかじめ審査会に諮問し、その意見を聴くことが義務づけられているほか、支援の実施についての諮問もできる。

(3) 運用状況

「ごみ屋敷」についての相談または苦情が区に寄せられると、①物品の堆積、散乱の状況、および、②居住者および地域住民の生活環境への悪影響の程度をまずチェックする。そして、①、②のいずれも認められる場合には、当該物品が崩落もしくは流出しているか、当該物品から悪臭が漏れているか、当該物品にごきぶりやねずみなどが群生しているかを確認する。そうした状況を総合的に考慮し、管理不全な状態にあるかが判断される。

条例制定後、世田谷区は、7件の管理不全な状態およびそのおそれのある住居等に対応してきた¹¹。このうち4件は、管理不全な状

11 以下、世田谷区環境総合対策室環境保全課「管理不全な状態にある住居等への

態にあるか否かについて審査会に諮問され、実際に3件が管理不全な状態にあると判断されている。2017年度には、管理不全な状態にあると判断された事案につき、居住者が入院したことから、やむをえない事情があるとして、10条に基づく代行措置により、区が隣接する私道部分を清掃し、解決に至ったものが1件ある¹²。そのほか、居住者が施設に入所するため、当該住居が空き家状態になり、条例の対象から外れたものが、1件ある。その結果、2018年12月末時点で、管理不全な状態の住居等は1件、そのおそれのある住居等は2件となっている。

ちなみに同区は、条例制定前の2014年から2015年にかけて、関係部署等を対象に、「ごみ屋敷」に関する相談および苦情についての実態調査を行い、52件の事案を把握していた(表8-2)。しかし、物品の堆積や散乱が、建物内にとどまっている場合や集合住宅の室内で生じている場合は、世田谷区条例の対象とならない。また、堆積された物品が敷地内外にある事案について、居住者に片づけなどを要請したところ、改善されたものが20件ほどあったという。条例施行後は、敷地外に物品が堆積あるいは散乱している、またはそのおそれがある事案を中心に、区は対応しているが、そのほかのものについても引き続き見守りを行い、予防に努めている。

世田谷区では、「ごみ屋敷」の居住者が、認知症などの疾患を抱えていたり、経済的に困窮したりする事案はほとんどない。当初は、保健医療福祉サービスや生活保護制度の活用をきっかけとして、居住者に清掃を促していく場合も想定していたが、実際には、多くの居住者が自立した生活を営んでいる。健康な居住者が、複数のごみ

取組み状況について」(平成29年3月1日)、同区環境政策部環境保全課「平成29年度管理不全な状態にある住居等への取組み状況について」(平成30年2月28日)。
 12 代行措置の実施にあたり、条文上は居住者等の同意を必ずしも要しないが、この事案では居住者本人の同意を得ている。また、清掃作業は専門の業者に委託したが、その委託費用についても全額を回収している。

表 8-2 世田谷区の実態調査結果の推移

		2014-15年 実態調査 結果	2016年度 現場調査 後判断	条例施行後		
				2016年度 末時点	2017年度 末時点	2018年 12月末時点
「ごみ」が 敷地外まで はみだして いる	管理不全	2	3	2	1	1
	おそれ	3	1	2	2	2
	予防	2	1	0	0	0
	解決済み または非該当	0	2	0	1	0 ^{*1}
「ごみ」が 敷地内 におさまっ ている	管理不全	0	1	1	1	2 ^{*2}
	おそれ	5	2	2	1	1
	予防	15	2	0	0	0
	解決済み または非該当	3	18	0	1	0 ^{*1}
「ごみ」が 建物の中 におさまっ ている	管理不全	0				
	おそれ	4				
	予防	13				
	解決済み または非該当	2				
共同住宅 共有部分 まで「ご み」があ ふれてい る	管理不全	0				
	おそれ	1				
	予防	2				
	解決済み または非該当	0				
総計		52				

注) 2014-15年実施の実態調査で把握した件数のうち、
 管理不全：ごみに関する苦情があり、条例の「管理不全な状態」に該当すると思
 われるもの
 おそれ：ごみに関する苦情があるが、条例適用までではないと思われるもの
 予防：ごみに関する苦情・相談はないが、予防すべきと思われるもの
 解決済みまたは非該当：すでに解決済みまたは非該当と思われるもの

※1 2017年度に解決済みのものは含まない

※2 2018年度に新たに認識された1件を含む

出典：世田谷区提供資料をもとに筆者作成。

集積所から物品を持ち込む事案もあるという¹³。

条例施行から2年が経ったものの、先に述べた1件で代行措置が適用されたほかは、条例に基づく指導、勧告および緊急措置は実施されていない。地域振興課などと共に環境保全課が、居住者に堆積

13 なお世田谷区は、清掃・リサイクル条例を2004年12月に改正し、集積所からの古紙等の資源の持ち去りを禁止している(31条の2)。

物品の整理や撤去を働きかけ、ときには居住者と一緒に清掃を行いながら、管理不全な状態の解消を目指すというのが、世田谷区の基本方針である。条例の制定により、事態が深刻化する前に居住者に住居等の適正な管理をするよう働きかけられた事案もあり、ある程度の抑止効果が見られている。

3 横浜市条例とその運用

「ごみ屋敷」が、横浜市内でも長年にわたって散見され、主に区役所が対応してきたが、既存の法令の下での対応には限界があった。そうしたなか、「平成28年度予算編成に向けた地域ニーズ反映システム」¹⁴において、全18区中の12区が「ごみ屋敷への実効性のある対策について」という共同提案を行った。この提案を受け、同市は2015年9月に、健康福祉局、資源循環局、および区役所を中心に構成する全庁的な対策検討プロジェクトを立ち上げ、条例制定を含む対応策について検討を進めてきた。検討の結果、「横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止を図るための支援及び措置に関する条例」（以下、「横浜市条例」という。）が、2016年9月26日に制定され、同年12月1日から施行されている。

(1) 横浜市条例の概要

① 条例の対象

横浜市条例の対象は、建築物等における「不良な生活環境」である。ここでいう「不良な生活環境」は、「物の堆積等に起因する

14 地域ニーズ反映システムとは、区民に最も身近な行政機関である区役所が把握した地域のニーズや課題などについて、区が現場の視点から解決策を検討し、市全体での事業化および予算化を提案することにより、その解決を目指す仕組みである。2017年度予算編成からは制度拡充を行い、「区提案反映制度」として実施されている。

害虫、ねずみ又は悪臭の発生、火災の発生又は物の崩落のおそれその他これらに準ずる影響により、当該物の堆積等がされた建築物等又はその近隣における生活環境が損なわれている状態」と定義される（2条1項2号）。また、「建築物等」には、建築物およびその敷地に加えて、当該敷地に隣接し、物の堆積等が一体となつてなされている私道その他の土地も含まれる（同項1号）。対象となる空間的範囲を拡張しているのは、次に述べる「支援」によって堆積物の片づけを行う際に、敷地外に堆積等された物が、その対象外となるのを防止し、より実効的な解決を図るためである¹⁵。

なお、横浜市では、居住その他の使用がなされないのが常態である建築物については、原則、空き家法で対応する¹⁶。しかし、横浜市条例は、当該建築物等に現に居住者がいるか否かは問っていない。「ごみ屋敷」のなかには、施設入所や長期入院などの事情で居住者がいないなど、さまざまな状況が考えられるため、制度の隙間を埋めるべく対応できる余地を残している。

②不良な生活環境の解消に向けた支援

横浜市条例は、建築物等における不良な生活環境の解消に取り組むにあたり、命令や勧告といった措置よりも、支援を優先することを基本方針として掲げる（3条4号）。「ごみ屋敷」が発生する背景には、認知症や加齢による身体機能の低下、地域からの孤立といった、生活上の諸課題がありうる以上、福祉的観点から当事者に寄り添った支援が必要であるという市の考え方が反映されている。

条例には、4種類の支援が規定されている（6条）。1つ目は、当事者や地域住民等からの相談への対応、および関係機関が相談を

15 以下、横浜市条例の趣旨や解釈などについては、横浜市「逐条解説 横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止のための支援及び措置に関する条例」（以下、「横浜市逐条解説」という。）を参照。

16 横浜市逐条解説・前掲註（15）4頁。

受けた場合の支援である(同条1項)。2つ目は、当事者や地域住民等に対する情報提供、助言その他の支援であり、生活保護法や介護保険法などに関するものも含まれる(同条2項)。3つ目は、一般廃棄物に該当する堆積物の排出の支援であり、¹⁷堆積者の同意をあらかじめ得て行われる(同条3~4項)¹⁸。4つ目は、不良な生活環境が解消された後に再発を防止するための地域住民等による見守りなどの取組みに対する支援である(同条6項)。

情報提供、助言その他の支援の対象となる「当事者」は、「地域社会における孤立等の生活上の諸課題を抱える者」を指し、必ずしも物の堆積等を行っている者とは一致しない。これは、不良な生活環境がまだ発生していない段階から支援を行い、未然防止を図るためである。

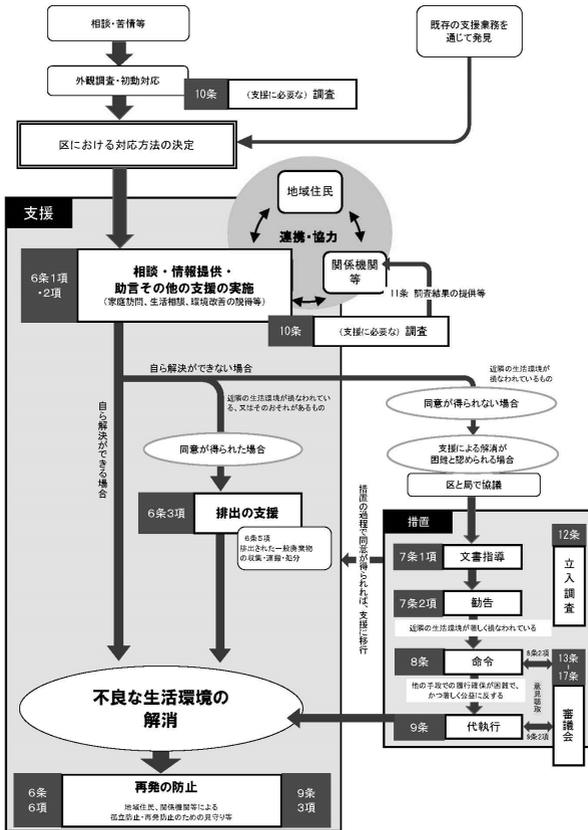
③条例に基づく措置

市は、支援を基本として、不良な生活環境の解消に取り組むが、近隣住民の生命、身体または財産に深刻な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、堆積者が再三の働きかけにも応じないような場合には、公共の福祉の観点から、措置の実施を検討する。横浜市条例上の「不良な生活環境」には、当該建築物等の生活環境のみが損なわれている状態と、当該建築物の近隣における生活環境のみが損なわれている状態、もしくはその両方が損なわれてい

17 排出支援の対象となるのは、堆積等がされている建築物の近隣における生活環境が損なわれている状態、またはそのおそれがある状態にあり、かつ堆積者自らが解消することが困難であると認められる場合に限られる。「堆積者自らが解消することが困難であると認められる場合」に該当するかは、(1)堆積物の量が自ら排出できる限度を超えている、(2)家族等の身近な人の協力を得ることが困難である、(3)清掃業者等に排出を依頼できる能力に乏しい状態にある、などを総合的に考慮し、判断する(横浜市建築物等における不良な生活環境の解消のための排出の支援に関する要綱3条)。

18 堆積者から排出支援の申請書兼同意書を得て、区長が支援の実施を決定する。しかし、堆積者が片づけに前向きな姿勢を見せても、申請から排出支援の決定まで時間を要したり、同意書への署名に堆積者が拒否感を示したりするなど、運用の面では難しさがあるという。

図 8-2 横浜市における対応フロー図



出典：横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生
の防止に関する審議会 第1回会議資料。

る状態が含まれる。しかし、措置の実施は、当該建築物等の近隣
における生活環境が損なわれている場合に限定されている。

まず市長は、必要な指導をすることができる（7条1項）。この指
導の相手方は、原則として、物の堆積等を行っている者本人であ
るが、堆積者を確知できない場合に限り、当該建築物等の所有者
を名宛人としうる。指導を行ったにもかかわらず、不良な生活環
境が解消されない場合は、期限を定めて、堆積物の適正な処分な

どの解消措置を行うよう勧告する（同条2項）。これらの指導および勧告は、あくまでも自主的な解消を促す行政指導であるが、その次の命令は、名宛人に当該命令に従う法的義務を課すものであるため、近隣の生活環境が「著しく」損なわれている状態にある場合、と要件を加重している（8条）。具体的には、近隣住民の財産のみならず、生命または身体にまで危害が及ぶおそれがある状態が想定されている。そして、命令を受けた者が、当該命令に係る解消措置を講じない場合には、行政代執行法を根拠に代執行を行う旨が確認的に規定されている（9条）¹⁹。

なお、横浜市条例は、世田谷区のような即時執行の規定を設けていない。制定時に検討は行ったものの、本人に寄り添った支援により解消を目指すという基本方針にそぐわないとの考えから、最終的には盛り込まれなかったという。

④建築物等および堆積者に関する情報の利用

不良な生活環境の解消を働きかける相手方や堆積者の抱える生活上の諸課題を把握するために、市長は、建築物等の所有関係や堆積者の親族関係、福祉保健に関する制度の利用状況などにつき、官公署からの報告を求められる（10条2項）。ここでいう「官公署」には、横浜市も含まれ、同市が保有する個人情報をも目的外に利用する際の根拠となっている。

また、支援の実施に必要な範囲で、民生委員および社会福祉協議会をはじめとする関係機関に対し、市長は収集した情報を提供できる（11条1項、同条例施行規則2条）。情報の提供を受けた者等には、

19 9条の文言は、「命令を受けた者が、正当な理由がなくて同項の期限までに当該命令に係る解消措置を講じない場合は、行政代執行法…の規定により、市長は、自ら当該解消措置をなし、又は第三者をして当該解消措置をなさしめ…ることができる。」となっており、行政代執行法2条にある補充性要件や公益性要件に明文的には言及していない。しかしながら、「行政代執行法…の規定により」との文言を手掛かりに、代執行に係る手続だけでなく、その要件についても、同法を適用しようと解しているようである（横浜市逐条解説・前掲註（15）25～26頁）。

守秘義務が課されている（条例11条2項）。横浜市条例は、守秘義務に違反した場合の罰則を設けていないが、民生委員および各関係機関には、それぞれに関する法制度のなかで、個人情報の保護に関する義務が定められており、情報漏えいの危険性が少ないとされる²⁰。

(2) 取組み体制

横浜市条例を所管しているのは、健康福祉局福祉保健課と資源循環局業務課である。ただし、個別の事案に対する支援は、区役所が行っている。

各区役所では、横断的な取組みを可能とするために、区長をトップに部課長級の職員で構成される、区対策連絡会議を設置し、区内の情報の共有、「不良な生活環境」の判定、個別事案における対応方針や支援体制の決定、進捗管理などを行っている。その対策連絡会議で共有された情報をもとに、堆積者の属性に応じて関係各課が連携して支援を実施している。

区対策連絡会議の事務局を担っているのは、各区の福祉保健課である。同課は、地域ケアプラザや社会福祉協議会をはじめとする地域の団体と、区域の地域福祉保健計画を推進しているほか、民生委員および児童委員の委嘱なども行っている。そのため、同課が関係部署間の調整役を担うことで、「ごみ屋敷」を、堆積者個人の問題から地域福祉の課題として、区役所各課だけでなく、地域や関係機関との連携につなげていきやすいというメリットがある。

他方、区役所、健康福祉局および資源循環局の各区局長、部長級職員で構成される、局対策推進会議では、市全体としての「ごみ

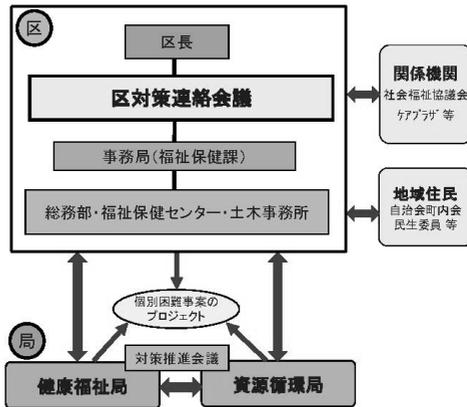
20 情報提供の相手先は、個人情報の保護に関する義務を負っている関係機関に限定されている。そのため、住民同士の自由な意思によって結成されている任意団体である自治会・町内会は、守秘義務等について公的な規定が必ずしも存在しないため、情報提供の相手方から除外されている（横浜市逐条解説・前掲註(15)31頁）。

屋敷」対策の進捗管理などを行う。また、近隣への影響が大きく、区役所の働きかけだけでは解決が困難な事案については、区局の関係部署の課長、係長級の職員で構成される、個別事案対策検討プロジェクトが設置される。

このように、区役所が不良な生活環境の解消および発生の防止において中心的な役割を果たし、

健康福祉局および資源循環局が区の取組みをバックアップする体制となっている。特に2017年度は、横浜市条例が施行された直後ということもあり、市職員あるいは関係機関の職員などを対象として、「ごみ屋敷」問題の背景や、本人に寄り添った支援を基本とする市の考え方、同条例の概要などについての説明および研修が、重点的に行われた。また、健康福祉局は、区役所からの提案を受けて、実際に現場で対応する区職員が参照できるような、マニュアルを整備している。さらに、個別の事案への対応を進めるなかで直面している課題や疑問点については、福祉・保健分野の学識者や専門家を派遣したり、健康福祉局が相談内容を取りまとめ、弁護士相談を実施したりしている（専門家コンサルテーション）。

図 8-3 横浜市の取組み体制



出典：横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止に関する審議会 第1回会議資料。

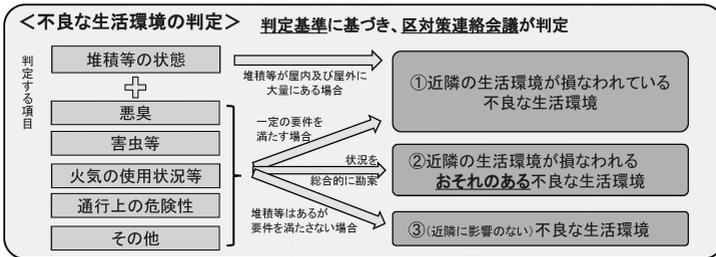
(3) 運用状況

前述のとおり、建築物等が「不良な生活環境」にあるか否かは、区対策連絡会議において判定されるが、その判定基準は要綱により

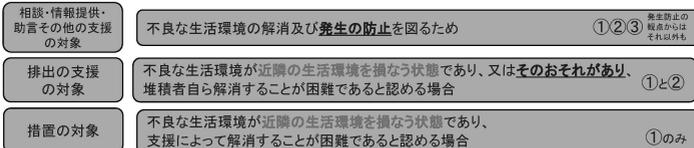
統一的に定められている(図8-4)²¹。横浜市の判定基準で特徴的なのは、物の堆積等が屋内および屋外で大量になされている場合に、悪臭や害虫等の発生状況などに関する個別評価項目のチェックを経ずに、「近隣の生活環境が損なわれている状態の不良な生活環境」とみなす点である。判定の結果は、横浜市条例に基づく支援および措置の範囲と関連づけがなされている。

近隣に影響がある不良な生活環境が生じている建築物等として横浜市が把握しているのは、条例制定前の2016年6月末時点で60件、条例施行から約1年後の2018年3月末時点で70件である(表8-3)。この2つの数字からは大きな増減が見られないが、これは解消等がされた件数とほぼ同数が新たに把握されているためである。条例の制定を受けて、「ごみ屋敷」やそのおそれがある事案について、地域住民や関係機関、庁内から情報が寄せられるようになり、実態の

図8-4 横浜市の判定基準と条例に基づく対応との関係



＜条例の対象と不良な生活環境の関係＞



出典：横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生防止に関する審議会 第1回会議資料。

21 本書第Ⅲ部資料2収録の「横浜市建築物等における不良な生活環境に関する判定基準要綱」を参照。

把握が進んだという成果が見られる。

6条3項に基づく排出支援は、2018年3月末までに延べ46回行われた。堆積物の量や堆積者の状況によっては、同一の事案に対し、複数回に分けて排出支援を行う場合もある。なお、排出支援によって排出された一般廃棄物の収集、運搬および処分は、市の処理施設に搬入された一時多量ごみ（一時に100kg以上）とみなされるため、堆積者は、1kg当たり13円の手数料を負担しなければならない（横浜市廃棄物等の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例44条、別表第1）。しかし、ほとんどの事例において、横浜市一般廃棄物処理手数料減免要綱により、手数料が減免されているようである。²²

横浜市は、条例施行から約1年間で、延べ143件の「ごみ屋敷」を把握し、そのうち73件は解消等がされた。条例に基づく措置の実績は、7条に基づく指導が1件のみであり、本人に寄り添った支援を基本とする対応で、一定の成果を上げられているといえるだろう。健康福祉局では、こうした解消事案の概要や解消のポイントな

表 8-3 横浜市の取組み件数の推移

①近隣に影響がある不良な生活環境が生じている件数

	4月1日 時点の件数	新たに把握 した件数	解消等が された件数	翌年3月末 時点の件数
2016年度	60 [※]	33	26	67
2017年度	67	50	47	70

②排出支援の実績

	対象数	延べ回数	解消件数	本人拒否 により解消 せずに終了	支援継続中
2016年度	11件	12回	8件	0件	3件
2017年度	26件	34回	20件	1件	5件

※ 2016年6月末時点（条例施行前の予備的調査）

出典：横浜市提供資料をもとに筆者作成。

22 横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止に関する審議会第2回および第4回会議資料を参照。

どを詳細に調査し、ノウハウの蓄積に取り組んでいる。さらに、再発の防止を図るため、地域住民や関係機関との連携をより強化していくことが、今後の課題となっている。

4 豊田市条例とその運用

以前から、「ごみ屋敷」や樹木の生い茂りに関する相談が豊田市には寄せられており、市は地域と連携しながら、「見守り型」の問題解決に取り組んできた。²³ 特に10年以上にわたって大量のごみを溜め込んでいた「ごみ屋敷」の事案では、市と地域住民が連携しながら清掃支援を行うなど、「見守り型」の解決を目指してきた。しかしながら、2015年8月に火災が発生し、その住宅が全焼、隣接する3軒にも延焼した。これを受けて、豊田市は、半年間の検討を経て、2016年3月30日に、「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」（以下、「豊田市条例」という。）を制定した（同年4月1日施行、7月1日全面施行）。

(1) 豊田市条例の概要

① 条例の対象

豊田市条例は、「不良な生活環境」にある建築物等を対象とする。ここでいう「不良な生活環境」は、「建築物等又は空き地における物の堆積若しくは放置、多数の動物（規則で定める動物に限る。）の飼育、これらへの給餌若しくは給水又は樹木若しくはは

23 瀧薫子「条例による実効性確保の実際：ごみ屋敷条例を手がかりとして」自治実務セミナー669号（2018年）16頁以下、同「ごみ屋敷、樹木の生い茂り等への対応」判例自治405号（2016年）9頁を参照。

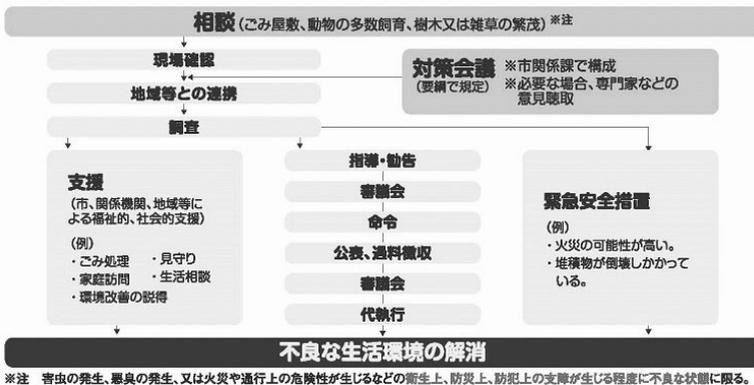
24 同条例施行規則2条において、犬および猫と定められている。ただし、「動物の愛護及び管理に関する法律」10条に規定する第一種動物取扱業または同法24条の2に規定する第二種動物取扱業を営む者により飼育されているものは除かれる（同条但書）。

雑草の繁茂等により、当該建築物等若しくは空き地又はその周囲の生活環境が衛生上、防災上又は防犯上支障が生じる程度に不良な状態を指す(2条4号)。また、建築物等の定義からは、空き家法上の「空家等」が除外されている(同条1号)。したがって、豊田市条例の対象には、「ごみ屋敷」のほかに、多頭飼育・給餌と樹木・雑草の繁茂も含まれるが、現に人が居住していない建築物等は含まれない。

②不良な生活環境を解消するための物理的な支援

占有者等または住民組織等からの相談への対応や助言(8条)に加えて、市は、占有者等の意思に従いつつ、必要に応じて住民組織等と協力して、不良な生活環境を解消するための支援を行う(9条1項)。具体的には、堆積物の排出支援といった物理的な支援が念頭に置かれているようである。不良な生活環境の解消は、建築物等の占有者等が自ら行うことが、豊田市の基本方針であるため(3条1号)、原則として、当該支援に要した費用は、支援を受けた者が負担する義務を負う(9条3項)。ただし、不良な生活環境が生じたことについて、支援を受けた者の責めに帰すべき事由がない

図 8-5 豊田市における対応フロー図



出典：豊田市提供資料。

と市長が認める場合には、その者は費用負担の義務を負わない(同条例施行規則3条)。例えば、心身の故障により、不良な生活環境が生じたような事案が想定されている。

③条例に基づく措置

豊田市は、以上の支援を基本としながら、指導や命令などの措置と適切に組み合わせ、不良な生活環境の解消に取り組む(条例10条)。まず市長は、不良な生活環境にある建築物等の占有者等に対し、当該建築物等の不良な生活環境を解消するために必要な措置を講ずるよう指導することができる(12条1項)。なお不良な生活環境が改善されない場合、市長は、相当の猶予期限を付けて、必要な措置をとるよう勧告できるが、その際には、当該勧告をしようとする者に対し、適切な説明を行い、その理解を得るよう努める必要がある(同条2～3項)。さらに、勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかった場合において、特に必要があると認めるときは、命令も可能である(13条1項)。

命令が履行されなかった場合の措置としては、公表(13条3項)、代執行(14条1項)、および5万円以下の過料(20条)が規定されている。1つ目の公表をしようとするとき、市長は命令の名宛人に対して、豊田市行政手続条例に基づく弁明の機会をあらかじめ付与する必要がある(13条4項)。これは、命令に違反した者の氏名や違反した旨の公表が、その者に対して制裁的効果を有することに鑑み、手続的保障を図るためである。2つ目の代執行に関する規定は、条例に基づく命令が履行されなかった場合などに、市長が代執行をできるという、行政代執行法の確認規定²⁵である。

さらに、豊田市条例は、命令等の名宛人となるべき者を確知

25 豊田市条例も横浜市条例と同様に、行政代執行法2条にある補充性要件や公益性要件に明文的には言及していない。しかしながら、「行政代執行法…の定めるところに従い」との文言を手掛かりに、手続および要件に関する同法の規定が適用されると解しているようである。

できない場合の代執行、いわゆる略式代執行も可能としている(14条2項)。行政代執行法第1条が、「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる。」と規定するのに対し、条例で略式代執行を創設できるかは議論の残るところである。豊田市は、同規定が法律以外で代執行手続についてより具体的に定めることまでも排除していないとの認識に立ち、行政代執行法の実施条例として、代執行の略式の手続である略式代執行を規定した。²⁶

また、不良な生活環境に起因して、火災や堆積物の倒壊のおそれがある場合など、人の生命、身体または財産に危害が及ぶのを避けるため緊急の必要があると認めるとき、市長は、必要最小限の措置をとることができる(15条1項)。いわゆる緊急安全措置であり、講学上の即時執行に当たる。当該措置等に要した費用は、9条に基づく支援と同様に、本人の責めに帰すべき事由がないと市長が認める場合を除いて、占有者等が負担しなければならないとされる(15条4項、同条例施行規則3条)。

④建築物等および占有者等に関する情報の収集

市長は、不良な生活環境にある建築物等の占有者の心身の状態、親族関係、就労の状況、法令に基づく給付の受給の状況その他その者に関する事項について、必要な調査をし、またはその者に対し報告を求められる(条例17条1項)。また、豊田市条例は、不良な生活環境にある、またはそのおそれがある建築物等への立入調査権も規定している(18条1項)。占有者等が立入調査を拒否した場合、市長はその者の氏名などの公表(同条4項)、および3万円以下の過料処分(21条)をすることができる。

26 瀧・前掲註(23)論文19頁。

(2) 取組み体制

豊田市条例を所管しているのは、環境部環境保全課であり、専任の特別任用職員2名および兼任の正規職員3名が配属されている。なお、条例案の作成・調整段階では、それまで主に「ごみ屋敷」問題に対応していた、ごみ減量推進課が中心的な役割を担った。しかし、ごみ減量推進課は市役所本庁舎から離れた渡刈クリーンセンター内に位置していることから、関係課との連携を図りやすくするため、条例施行のタイミングで環境保全課に所管が移されたという。

不良な生活環境にある建築物等の居住者の多くは、福祉的な問題を抱えている。そのため、実際には福祉部、特に福祉総合相談課、障がい福祉課、生活福祉課が中心となって、個別事案への対応および支援を行っている。そして、生活再建の取組みのなかで一斉清掃を行うことになれば、対応課と環境保全課が連携しながら、関係機関や住民組織等からの応援を得て実施している。また、条例を所管する環境保全課は、庁内の関係課からの情報集約²⁷や状況確認、パトロール、声かけを行っている。

個別事案についての全体的な対応方針の決定は、要綱により設置された、「豊田市不良な生活環境を解消するための対策会議」で行われる(表8-4)。2018年度は、環境保全課、地域支援課、関係支所、福祉総合相談課、地域保健課および消防本部予防課がコアメンバーとなっているほか、児童およびその保護者の養育相談を受ける子ども家庭課や動物愛護に関する保健衛生課(動物愛護センター)、住民からの相談窓口となる市民相談課などが参画する。また、年に2、3回開催される対策会議とは別に、個別事案ごとに関係する課のみで構成される個別ケース診断会議も設置されている。これにより、

27 各課に関係する事案を一覧化し、環境保全課に毎月報告すべきものと何らかの進展があった場合に報告するものとを区別している(本書第Ⅲ部資料2を参照)。こうした工夫により、各個別事案の動向や各課の対応状況に関する情報の一元的な管理、およびそれを基にした全体的な調整が可能になっている。

表 8-4 豊田市不良な生活環境を解消するための対策会議の構成

関係課	役割
環境保全課	事務局、総合窓口
地域支援課（各支所）	自治区、支所との連絡調整
福祉総合相談課	地域包括支援センター、民生委員
地域保健課	65歳未満の健康問題のある人を支援
消防本部予防課	火災予防の観点での指導
（その他の課）	次世代育成課（若者の自立支援）、子ども家庭課（児童及び保護者への養育相談等）、生活福祉課（生活保護世帯への支援）、介護保険課（要介護認定者への支援）、障がい福祉課（障がい者への支援）、保健衛生課（動物愛護）、感染症予防課（感染症、衛生害虫）、公園緑地管理課（保全緑地）、土木管理課（市道、河川等の管理）、定住促進課（空き家法）、ごみ減量推進課（ごみ持ち去り指導）、清掃業務課（ごみ出し支援、雑草繁茂、ごみ処理等）、法務課（法律相談）、市民相談課（相談窓口）

出典：豊田市提供資料。

機動的な対応が可能になるとともに、当該事案に関係しない課にまで情報を過度に共有することが回避されている。

また、不良な生活環境を解消するための支援および措置に関する事項を審議するための附属機関として、「豊田市不良な生活環境を解消するための審議会」が設置されている（16条）。学識経験者3名、弁護士1名、地域代表1名、社会福祉協議会代表者1名、および民生委員代表者1名の計7名から組織される。審議会は、豊田市条例という「不良な生活環境」の認定について市長に意見を述べられる（同条2項）ほか、市長が命令および代執行をしようとするときは、審議会への意見聴取が義務づけられている（13条2項、14条4項）。

（3）運用状況

豊田市では、条例施行以前に23件の「ごみ屋敷」を把握していた（表8-5）。このうち、条例上の「不良な生活環境」に相当するものは、6件である。条例施行後の1年間について見ても、住民や庁内関係課などから情報が寄せられたものは99件あるが、うち20件は条例対

象外として、表 8-5 では「その他」に分類されている。豊田市条例は、衛生上、防災上または防犯上の支障が生じている事案をその対象とするが、「その他」に分類された事案の多くは、景観上の支障が生じているようなものであるという。しかしながら、「ごみ屋敷」などの不良な生活環境が生じてしまうと、その解消には、多大な時間、労力およびお金が必要になる。そのため、豊田市では、条例の対象に相当しない事案についても、未然防止の観点から関係課の連携あるいは支援体制の強化を図っている。実際に個別事案へ対応する職員のために作成された業務マニュアルも、条例対象規模未満の事案に対応するための改正が行われた。

条例施行から約 2 年間で、豊田市は延べ 209 件に対応し、124 件で解決に至っている。59.3% という極めて高い解決率は、決して条例に基づく命令や代執行によって実現されたものではない。²⁸ 豊田市は条例制定後も、従前の地域と行政の連携による「見守り型」での

表 8-5 豊田市の取組み件数の推移

		条例施行前 [※]			2016 年度			2017 年度		
		件数	対応中	解決	件数	対応中	解決	件数	対応中	解決
対応件数		23	13	10 (3)	99	39	60 (5)	87	33	54 (10)
内 訳	物の堆積等	23	13	10 (3)	30	18	12 (5)	24	13	11 (9)
	動物の多頭飼育	2	1	1	2	2	0	3	0	3 (3)
	樹木の繁茂	2	2	0	40	12	28 (1)	41	16	25 (1)
	雑草の繁茂	0	0	0	33	16	17 (1)	20	10	10
	その他	0	0	0	20	6	14	12	2	10

注) () 内は、解決済の事案で、継続して支援が必要となるものの内数
注) 1 件の相談で複数の項目の原因があり、合計は相談件数と一致しない

注) 各年度の件数は、2018 年 3 月 31 日時点の件数

※ 条例施行前は、「物の堆積等」のみ情報を収集

出典：豊田市提供資料をもとに筆者作成。

28 2018 年 3 月 31 日時点で、市長が審議会に対して、不良な生活環境の認定を諮問した件数は 0 件である。

対応という基本的な姿勢を維持している。条例制定の発端となった事案においても、火災が発生するまでに地域主体で声かけやごみ出しの協力、一斉清掃が行われ、「ごみ屋敷」の居住者も地域に心を開き始めるなど、良いモデルケースになりつつあったという。このように浸透してきた「見守り型」の対応を継続するため、市は、区長会や民生委員・児童委員、地域包括支援センターに対し、福祉的・社会的な支援を基本とした不良な生活環境の解消という条例の主旨を説明し、協力を仰いできた。²⁹一斉清掃により、解決に至った事案が15件あるが、いずれも9条1項に基づく支援の一環で、地域住民等の協力を得ながら実施している。また、不良な生活環境が解消されたものの、再発防止などのために継続的な支援が必要な事案は18件あり、日常的な見守りや声かけには地域住民や関係機関との連携が不可欠となっている。

5 大阪市条例とその運用

大阪市では、従来より住民から区役所に対して、「ごみ屋敷」に関する相談が多く寄せられ、各区役所が個別事案ごとに問題解決に取り組んできた。³¹そうしたなか、2012年8月に市内の「ごみ屋敷」が、マスコミで取り上げられたことを契機として、大阪市全体で区役所および関係局が連携して、「ごみ屋敷」問題の解決に取り組むためのプロジェクトチームの設置が、区長会で提案された。この提

29 豊田市では、公益性を持った事業、活動を展開し、助け合いに満ちた住みよい地域づくりを目指す自主的な任意団体を「自治区」と呼んでいる。

30 条例のなかでも、住民組織の責務(6条)や市民および住民組織等との連携(7条)が規定されるなど、地域と行政の連携が重視されている。

31 金箱幸泰「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例」自治体法務研究44号(2016年)69頁以下、提中富和「いわゆる『ごみ屋敷』対策のための条例 大阪市の場合と京都市の場合：ごみの撤去か人への福祉的支援か(上)(下)」自治実務セミナー646号42頁以下、647号52頁以下(2016年)を参照。

案を受け、まず、5区役所8関係局（計画調整局、市民局、福祉局、健康局、環境局、建設局、消防局、市政改革室）から成る、「ごみ屋敷」課題に関する検討会が開催され、課題の抽出および整理が行われた。この検討会での課題整理を踏まえ、3区役所4関係局（福祉局、健康局、環境局、市政改革室）で構成された、「ごみ屋敷」課題検討ワーキング会議において、「ごみ屋敷」問題への対応策について議論が重ねられてきた。その後、市会での質疑や全区役所を対象としたアンケート調査などが行われ、「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例」（以下、「大阪市条例」という。）が、2013年12月2日に制定され、翌年3月1日から施行されるに至った。

（1）大阪市条例の概要

①条例の対象

大阪市条例の対象は「不良な状態」にある建物等である。ここでいう「不良な状態」は、「物品等の堆積によりごきぶり、はえそなどの害虫、ねずみ若しくは悪臭が発生すること又は火災発生のおそれがあること等のため、当該物品等が堆積している場所の周辺の生活環境が著しく損なわれている状態」を指す（2条1項）。また、共同住宅や集合住宅については、居住の用に供する各部分のほかに、当該各部分の周辺の共用部分も、「建物等」に含まれている（同条4項）。これは、物品等の堆積が、専有部分と空間的に連続している廊下やバルコニーといった共用部分にまで及んでいる場合に、当該共用部分についても併せて対応するのが、社会経済的に有効かつ効率的であるとの意識から、共用部分も含めた対応が可能である点につき、解釈上の疑義を生じさせないためである³²。以上の

32 以下、大阪市条例の主旨や解釈などについては、「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例について」（以下、「大阪市逐条解説」という。）（平成26年3月）を参照。

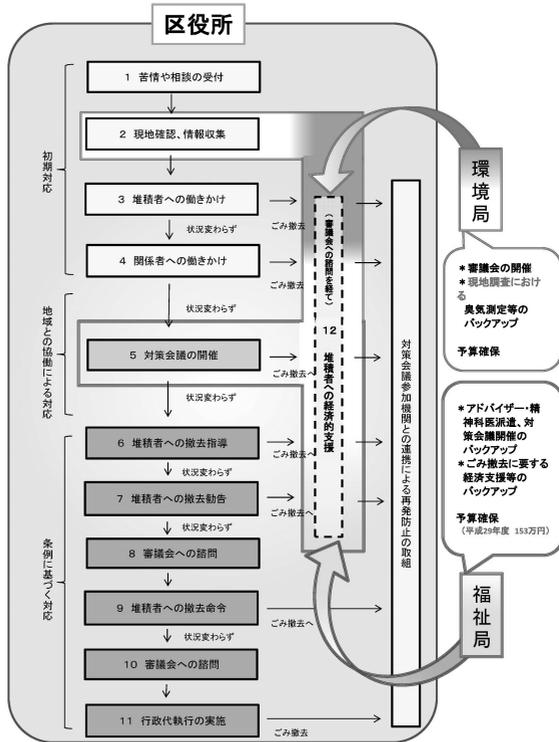
ように、大阪市条例は、現に居住の用に供されているか否かにかかわらず、「ごみ屋敷」を対象とする。

②条例に基づく措置

市長は、物品等を堆積することにより、不良な状態を発生させている者（堆積者）³³に対し、堆積物の適切な保管や処分などの改善措置を行うよう指導できる（7条1項）。指導をしたにもかかわらず、なお建物

等が不良な状態にあると認められるときは、勧告ができ（同条2項）、勧告が不履行かつ近隣住民の生活環境が著しく損なわれていると認められるときは、命令ができる（8条1項）。法的拘束力を有しない指導および勧告と異なり、命令は不利益処分であるため、堆積者本人の生活環境の

図 8-6 大阪市における対応フローと各組織の役割



出典：大阪市提供資料。

33 事案解決のために必要があると認めるときは、建物等の所有者または管理者に対しても、指導を実施することができる（7条3項）。ただし、勧告および命令については、所有者等はその名宛人となりえない。

みが損なわれている場合は、自己決定権（「愚行権」）を尊重する立場から、命令の対象外とされている。代執行を規定する9条1項は、行政代執行法の確認規定となっている。

③不良な状態を解消するための経済的支援

建物等が不良な状態にあると認める場合であって、近隣住民の生活環境が著しく損なわれており、かつ、堆積者が経済的理由により自ら不良な状態を解消することが困難であると認めるとき³⁴、市長は、当該堆積者の申出に基づき、当該堆積者に対して、必要な経済的支援を行いうる（10条1項）。この経済的支援制度は、堆積者による自主的な改善をサポートするための仕組みである。そのため、正当な理由がない限り、8条1項に基づく命令に従わない堆積者は、支援の対象から除外される（10条1項但書）。

条例制定に先立って実施されたアンケート調査では、「ごみ屋敷」状態が形成される、あるいは解決が困難な要因の一つに、粗大ごみの処理手数料を堆積者が負担できないことが挙げられた。そこで、条例検討時に既に制定されていた足立区の条例を参考に、経済的支援に関する規定が盛り込まれた。

支援の具体的な内容としては、堆積物の処分、悪臭の除去あるいは害虫の駆除といった役務の提供、またはこれらに要する費用の直接支弁がある（同条例施行規則5条、要綱4条1～2項）。役務の提供は、事業者への委託のほか³⁷に、市民活動団体と協働して行

34 原則として、堆積者または当該堆積者の属する世帯に属する者が、(1) 直近の市町村民税を課されておらず、(2) 土地や建物などの不動産を所有しておらず、(3) 保有する現金、預貯金などの資産が一定額以下であり、かつ(4) 過去に支援を受けたことがない場合である（要綱3条1項）。

35 大阪市では、引っ越しや大掃除などで一時多量に出されるごみは、粗大ごみとして収集され、1袋当たり200円の処理手数料がかかる。

36 大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に係る経済的支援の実施に関する要綱（本書第Ⅲ部資料2に収録）。

37 ここでいう「市民活動団体」とは、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与することを目的に、自主的な活動を行う、地域住民の組織、ボランティア団体、NPO

うことも可能で、市民活動団体の作業従事者に対する謝礼金およびボランティア活動の保険料も支援の対象費用に含まれる（要綱4条3項、5条2項）。最大100万円までの支援が可能である（要綱6条）。

④建物等および居住者に関する情報の利用

大阪市条例は、建物等が不良な状態にあり、またはそのおそれがあると認められる場合の調査権限を規定する（条例6条1項）。この調査は、当該建物等の居住者の同意を得て行われる任意調査であるが、正当な理由なく調査を拒否した場合、市長は調査対象者の氏名を公表できる（同条4項）。公表をしようとするときには、弁明機会の付与が義務づけられている（同条5項）。

さらに、条例に基づく指導および勧告、命令ならびに経済的支援の実施に関し必要があるときは、官公署に対し、建物等の居住者や所有者等の資産、親族関係、居住関係、保健福祉に関する制度の利用状況ならびに当該建物等の所有関係に関する資料の閲覧や提供を求められる（同条6項）。この規定により、大阪시가保有する個人情報の目的外利用が、包括的に可能になっている。

(2) 取組み体制

大阪市条例の担当は、環境局事業部事業管理課である。しかしながら、「ごみ屋敷」に関する相談や苦情の窓口は区役所に設置され、堆積者などへの働きかけも各区役所が中心的な役割を果たしている。相談窓口などをどの部署が担当するかは、各区役所に委ねられており、保健福祉課あるいは市民課が担当しているところが多い。区長は、区内の建物等の不良な状態の適正化のために必要があるとき、地域住民、関係機関の代表者その他関係者から多角的な意見を聴くため、対策会議を開催できる（11条1項）。対策会議の開催に関する事項は、区長が定めるものとされ（同条2項）、個別事案に合わ

などの団体をいう（要綱2条2項、大阪市民活動推進条例2条1～2項）。

せて構成メンバーや開催頻度を柔軟に調整しながら、各区において対策会議が開催されている。

このように、大阪市における「ごみ屋敷」への対応は、区役所が大きなウェイトを占めている。そして、区役所における対策会議の開催や、アドバイザー³⁸あるいは精神科医の派遣などのバックアップを福祉局で、現地調査における臭気測定等のバックアップを環境局で行っている。さらに、「ごみ屋敷」問題に直接関連するものではないが、福祉局では後述の地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業が、環境局ではごみの排出が困難な一人暮らしのお年寄り等を対象とした持ち出しサービス（「ふれあい収集」）が行われている。

なお、施策の客観性と公平性を担保するため、市長の附属機関として、「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する審議会」が設置されている（12条1項）。審議会は、医療、福祉および法律分野に関する学識者、ならびに民生委員協議会等の地域関係団体から推薦された者から構成され、命令、代執行および経済的支援の実施に関して意見を述べる。ただし、後述のように、条例施行から約4年間で審議会に諮問すべき事案は出ていない。

（3）運用状況

条例の検討段階で実施したアンケート調査により、大阪市は77件の「ごみ屋敷」を把握していた（表8-6）。そのうち、条例にいう「不良な状態」に当たるものは、2014年8月末時点で32件あったが、以降減少傾向にある。他方、「不良な状態」にあるとはいえないものの、状況改善に向けた取組みが必要な事案の件数は増加傾向にある。

条例施行から約4年が経過した現在までに、条例に基づく指導や

38 具体的には、弁護士や司法書士といった法律専門家が想定されている。

表 8-6 大阪市の取組み件数の推移

調査時点	ア. 条例対象	イ. 条例対象外	ア+イ 合計
2013年3月末時点	—	—	77
2014年8月末時点	32	63	95
2015年3月末時点	18	74	92
2016年3月末時点	14	70	84
2017年3月末時点	12	79	91
2018年3月末時点	12	132	144
2018年8月末時点	10	118	128

ア. 条例対象 : 条例において「不良な状態」とされる状態

イ. 条例対象外: 条例における「不良な状態」ではないが、状況改善に向けた取組みが必要な状態

出典: 大阪市提供資料をもとに筆者作成。

経済的支援は行われていない。従前のように、区役所が堆積者本人との対話などの働きかけを積み重ね、解決に向けて取り組んでおり、条例に基づく対応が必要な事案は生じていないという。具体的には、堆積者本人による同意のもと、親類縁者、地域住民、地域・行政関係者が協力して片づけを行ったり、業者に堆積物の撤去を委託したりして解決に至った事案があるほか、堆積者本人が転居あるいは施設入所した後に、親族等が堆積物の撤去を行なった事案もあるという。現場職員としては、堆積者の同意を得られたら速やかに片づけを行いたいため、市長への事前申請を要する経済的支援の仕組みを利用するよりも、各区役所が事前に購入済みのごみ袋などの消耗備品などを活用しながら、堆積物の撤去を行っているようである。

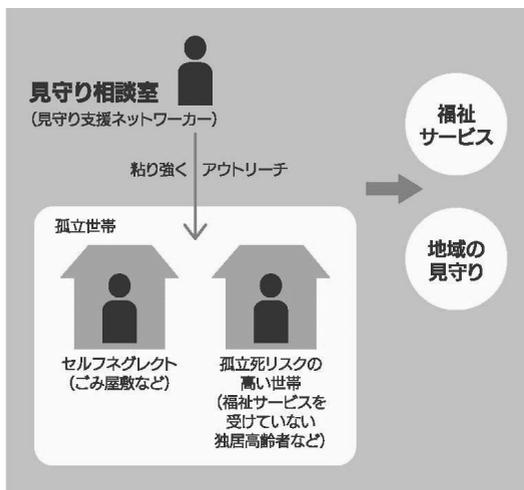
(4) 地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業

大阪市では、誰もが安全安心に暮らせる地域社会の実現に向けて、2015年4月より「地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業」を実施している。具体的には、各区の社会福祉協議会に「見守り相談室」が設置され、福祉専門職のワーカーが配置されている。そして、行政と地域が保有する要援護者に関する情報を活用しながら

ら、主に、①「要援護者情報」の整備・管理、②孤立世帯等への専門的対応、および③認知症高齢者等の行方不明時の早期発見に取り組んでいる。

「ごみ屋敷」問題との関連では、②孤立世帯等への専門的対応が重要である。堆積者のなかには、地域・社会から孤立していたり、制度の狭間に陥るような課題を抱えていたりする者が少なくなく、また、世帯単位では複合的な課題を抱えている場合がある。見守りネットワーク強化事業では、福祉専門職である「見守り支援ネットワークワーカー」が、粘り強くアウトリーチを行い、本人との間で信頼関係を構築しながら、専門的な支援体制あるいは多職種連携での支援体制づくりや地域での見守りにつなげていくことが目指されており、「ごみ屋敷」の事案にも応用が可能である。実際に、高次脳機能障害を抱えた50代男性で、自宅にごみが集積していた事案では、病院の医療ソーシャルワーカーや地域包括支援センター、保健福祉センター、ケアマネジャーなどと連携しながら、生活環境の整備と就労支援が行われたという。³⁹

図 8-7 孤立世帯等への専門的対応



出典：大阪市社会福祉協議会『地域とともに暮らしを支える「見守り相談室」活動報告集』（平成28年11月）。

39 詳細については、大阪市社会福祉協議会『地域とともに暮らしを支える「見守り相談室」活動報告集』（平成28年11月）17頁を参照。

6 神戸市条例とその運用

神戸市内には、20年近くごみを大量に堆積している「ごみ屋敷」の事案があり、新聞報道等もなされるなどマスコミからの注目が高かった。そうしたなか、議会や住民からは市に対し、こうした事案への対応について要望・意見が寄せられ、市長からも対応策の検討が指示されたことを受け、2015年6月に「ごみ屋敷対策庁内検討会」が設置された。この検討会では、環境局環境政策部資源循環政策課が事務局を務め、環境局、保健福祉局、市民参画推進局および消防局が参画して、⁴⁰「ごみ屋敷」対策条例や推進体制、具体的な支援策について検討を重ねてきた。そこでの検討を踏まえて、「神戸市住居等における廃棄物その他の物の堆積による地域の不良な生活環境の改善に関する条例」（以下、「神戸市条例」という。）が、2016年6月29日に制定され、同年10月1日から全面施行された。

(1) 神戸市条例の概要

① 条例の対象

神戸市条例は、「不良な状態」にある建物等を対象とする。ここでいう「不良な状態」とは、「廃棄物その他の物の堆積により、次のいずれかの状態が生じているなど、地域の衛生又は生活環境上支障が生じている状態」を指し、具体的な状態として、(ア)悪臭の発生、(イ)ねずみ、はえその他の衛生上有害な虫その他の動物の発生、(ウ)火災が発生するおそれがある状態、が挙げられている⁴¹（2条1号）。「建物等」の定義には、建物のほかに「その周辺

40 具体的には、環境局の総務課、資源循環政策課、業務課、事業系廃棄物対策部、および地球環境課、保健福祉局の計画調整課および生活衛生課、市民参画推進局の市民協働推進課、消防局の予防課、の4局9課が構成メンバーであった。

41 より詳細には、2分類6類型に分けられる。1つ目の分類は、「著しく衛生上有害となるおそれのある状態」で、①有害危険物質が放置、②大量の廃棄物その他の物の保管状況が不良、③衛生害虫が発生している、の3類型が含まれる。2つ目の

の土地」が含まれており、必ずしも当該建物の敷地には限定されていない。以上のように、神戸市条例の対象は、「ごみ屋敷」であり、市民あるいは堆積者が居住するものである（3条）⁴²。

②条例に基づく措置

市長は、不良な状態にあると認められる建物等に係る堆積者に対し、これを解消するために必要な助言または指導を行いうる（9条1項）。助言または指導を行ったにもかかわらず、不良な状態が解消されないときは、相当の期限を定めてその状態を解消するために必要な措置をとるべきことを勧告し、勧告を受けた者が正当な理由がなく当該措置をとらなかつたときは、その者の氏名等の公表ができる⁴³（10条1、3項）。勧告をしたにもかかわらず、不良な状態が解消されず、当該建物等に係る近隣住民の生活環境が著しく損なわれていると認めるときは、相当の期限を定めてその勧告に係る措置をとるべきことを命じるとともに、命令を実施した旨を公表できる（11条1、3項）。命令違反に対しては、行政代執行法に基づく代執行のほか、5万円以下の過料を科しうる（12条、16条）。また、建物等の所有者、占有者あるいは管理者との関係では、市長は必要な範囲内で助言または指導を行え、さらに、当該所有者等が不良な状態を解消するために必要な権原を有する場合は、勧告および命令を行える（9条2項、10条1項、11条1項）。

なお、建物等における不良な状態に起因して、市民の生命、身体または財産に危害が及ぶことを防止するために緊急の必要があ

分類は、「周辺の生活環境保全のため放置することが不適切な状態」で、④悪臭が発生している、⑤火災発生のおそれがある、⑥通路等に大量の廃棄物その他の物が堆積していることによる通行等の障害、の3類型がある。

42 運用上、空き家状態のものについては、空き家法および「神戸市空家空地対策の推進に関する条例」に基づいて、対応がなされる。

43 公表をしようとするとき、市長は、あらかじめ相手方にその理由を通知し、意見を述べる機会を与えなければならない（10条4項）。ここでいう「正当な理由」としては、勧告を受けた者が心身の疾患等を有する場合が考えられる。

ると認められるときは、市長は、これを避けるために必要最小限の措置をとりうる(13条1項)。いわゆる応急的危険回避措置であり、講学上の即時執行に当たるものである。措置に要した費用については、当該措置をとった建物等に係る堆積者または所有者等の負担とすることができる(同条3項)。

神戸市条例のもとでは、他の自治体における審議会のような附属機関は設置されていないが、助言または指導の実施にあたっては任意で、勧告、命令および代執行の実施にあたっては義務的に、あらかじめ学識経験者から意見聴取を行う(9条3項、10条2項、11条2項、12条)。具体的には、法律、公衆衛生、社会福祉、および医療分野に関する学識経験者から成る有識者会議を開催し、意見を聴くことが想定されている。審議会ではなく有識者会議という形式をとるのは、各分野の学識経験者が異なる意見を有する場合にも、合議体として一つの答申に集約する必要がなく、それぞれの意見を勘案しながら、市長が総合的に判断できるからである。⁴⁴

③不良な状態の適正化に向けた経済的支援等

市長は、建物等の不良な状態の適正化のために、当該建物等が存する地域の実情に応じ、必要な支援策または対策を実施するものとされ、具体的には、区長に対策会議を開催させることが挙げられる(14条)。堆積者に対する直接的な支援制度としては、経済的支援が規定されており、当該建物等の近隣住民の生活が損なわれており、かつ堆積者が経済的理由により自ら不良な状態を解消するのが困難であると認められるときに利用可能となる(15条1項)。経済的支援の対象は、堆積物の処分、悪臭除去、および害虫駆除に要する費用であり、最大100万円が支給される。条例に

44 神戸市会平成28年福祉環境委員会(2016年6月21日)。

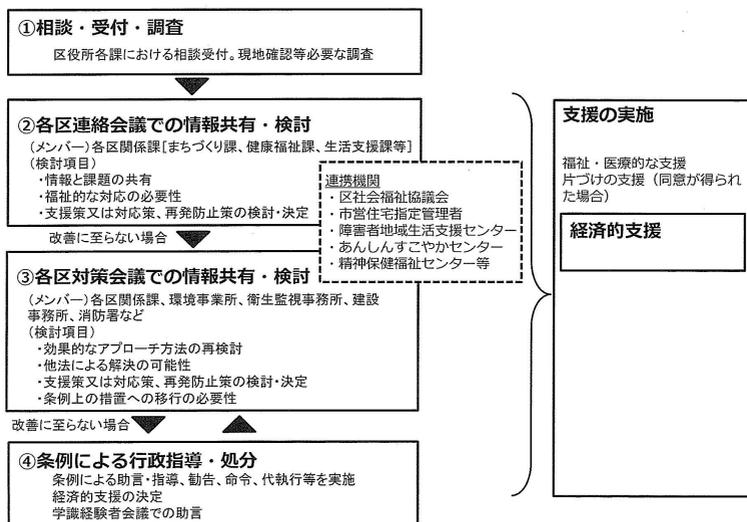
45 近隣住民の生活環境の悪化が経済的支援の要件とされたのは、私人所有の建物等における不良な状態の解消に公金を投入する以上、公益的観点から対応が求められる必要があると考えられたためである。

基づく措置と同様に、経済的支援の実施においても、市長にはあらかじめ学識経験者の意見を聴くことが義務づけられている（同条3項）。

④建物等および堆積者に関する情報の利用

神戸市条例により、市長は、建物等における不良な状態の内容、当該建物等の使用・管理状況、および当該建物等に係る堆積者の居住状況、親族関係、就労の状況、心身の状態、保健福祉に関する制度の利用状況などにつき、堆積者本人に報告を求めたり、必要な調査ができる（7条1項）。その際には、市および実施機関⁴⁶が保有する情報の目的外利用が、包括的に許容されている（同条3～4項）。他方、堆積者に対する支援などへの協力を求めるため、他

図 8-8 神戸市における対応フローと関係主体



出典：神戸市提供資料より抜粋。

46 ここでいう「実施機関」とは、市長、議会の議長、公営企業管理者、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会および固定資産評価審査委員会ならびに市が設立した地方独立行政法人を指す（神戸市個人情報保護条例2条4号）。

の地方公共団体の長、警察その他の関係機関に情報を提供することも可能であり(8条2項)、目的外提供の制限に係る例外規定となっている。なお、堆積者の資産等についても、経済的支援の実施にあたって、必要な限りで調査を行いうるとの目的外利用の制限に係る例外規定が設けられている(15条2項)。

さらに、建物等が不良な状態にあり、またはそのおそれがあると認められるときの立入調査権も規定されている(7条5項)。調査対象者が正当な理由なく立入調査等を拒否したときは、当該調査対象者が堆積者であることが明らかであると認める場合、あるいは当該建物等の所有者等である場合、市長はその者の氏名等を公表できる(同条9項)。また、氏名公表のほかに、5万円以下の過料も規定されている(16条)。

(2) 取組み体制

神戸市条例を所管しているのは、環境局環境政策部資源循環政策課であるが、住民からの相談窓口は、各区で広聴業務を担当する、まちづくり(推進)課に置かれている。相談を受けた区役所は、現地確認などの調査を実施するとともに、まちづくり(推進)課や健康福祉課、生活支援課などの関係部署による各区連絡会議において、関係部署間の情報共有および支援策などの検討が行われる。それぞれの関係部署による働きかけにもかかわらず、不良な状態が解消されない場合は、関係部署に加えて、環境局事業所、衛生監視事務所、建設事務所、消防署なども参画する各区対策会議が開かれ、効果的なアプローチ方法の再検討、あるいは条例上の措置への移行の必要性等を検討する。また、堆積者等への働きかけおよび支援を行

47 条例制定後に、資源循環政策課が『ごみ屋敷判定に関する手引き』を策定し、周辺への影響の有無の基準、条例に基づく措置の基準、および応急的危険回避措置の基準の目安を示している。

う際に、その者が抱える課題に応じて、社会福祉協議会や障害者地域生活支援センター、地域包括支援センター（「あんしんすこやかセンター」）などとの連携も図られている。

こうした区役所の福祉部門を中心とする働きかけにもかかわらず、改善に至らない場合には、本庁の資源循環政策課が中心となって、条例に基づく措置を行っていく。いかなる措置を行うかは、当該建物等における不良な状態の分類、およびその悪影響の程度と危険の切迫性⁴⁸に応じて判断される。さらに、関係部署による本庁措置検討会の開催により、措置の適用について慎重な検討が行われている。

(3) 運用状況

神戸市は、区役所を通じた実態調査により、条例施行前の2016年8月時点で、105件の「ごみ屋敷」を把握していた。その後、条例施行から約2年が経つ2018年9月現在、その件数は50件まで半減している。実際には、条例に基づく指導や支援などを通じて、不良な状態が解消されたものが65件、居住者の死亡あるいは転居によって解消に至ったものが41件ある一方、新たに住民等から情報を寄せられたものが51件あった。条例施行後も、粘り強くアプローチすることで、居住者と信頼関係を構築し、「ごみ屋敷」状態の解

表 8-7 神戸市の取組み件数の推移

	把握件数	新たに把握した件数	指導、支援による解消件数	死亡、転居による解消件数
2016年8月	105件			
2017年9月	56件	24件	42件	31件
2018年9月	50件	27件	23件	10件

出典：神戸市提供資料をもとに筆者作成。

48 本書第Ⅲ部資料2に収録の「『神戸市住居等における廃棄物その他の物の堆積による地域の不良な生活環境の改善に関する条例』に基づく措置の判断基準」を参照。

消を図るとともに、福祉制度の活用や地域の見守りにつなげているという。多くの事案では、市職員や親族、近隣住民などが協力しながら、居住者本人による片づけが行われている。⁴⁹

一方、学識経験者への意見聴取を経て、神戸市条例が規定する経済的支援制度が活用された事案は、1件のみとなっている。なお、条例に基づく措置としては、助言または指導が3件、勧告が3件、命令が2件、代執行が1件実施されている。いずれも条例施行から1年以上経過してから行われており、堆積者等への働きかけが十分に行われたにもかかわらず、不良な状態の解消に至らなかった事案で適用されている。

神戸市は、条例施行を契機として、区役所の福祉部門を中心に、これまでアプローチが困難であった居住者にも積極的に働きかけ、個別の状況に応じて、福祉・医療的支援を中心とした「人への支援」に取り組み、「ごみ屋敷」問題の解決を目指している。条例施行前に把握したものの約7割は、居住者が生活上の課題を抱えていたことを踏まえ、福祉部門が何らかの形で関わりを持ち、不良な状態の解消や再発防止、さらには発生の防止にも寄与している。他方で、居住者の生活が自立していて、生活上の課題が生じていない、あるいは表面化していない場合などは、依然としてアプローチが難しいといった課題があるようである。

7 条例制定の意義と課題

(1) 「ごみ屋敷条例」の意義

以上のように、「ごみ屋敷条例」を制定した自治体では、居住者

49 神戸市条例では、配偶者および民法877条に定める扶養義務者について、堆積者の状況を理解するとともに、不良な状態の発生の予防およびその解消のための取組みに協力する努力義務を規定している（4条3項、同条例施行規則2条）。

等に対して、住宅の適正な維持管理を行政指導、さらに命令する法的権限がありながら、積極的には行使されていないという実情がある。居住者等に堆積物の撤去などを命令し、命令が履行されない場合には、行政が代執行すれば、一時的には問題が解決するかもしれない。しかしながら、それは「ごみ屋敷」問題の根本的な解決にはならず、再発する可能性も極めて高い。また、命令や代執行によって、居住者等との関係性が悪化し、居住者等が抱えている生活上の課題に行政がアプローチしづらくなることも懸念される。そうした背景があり、「ごみ屋敷条例」を根拠に強制的な権限行使ができる自治体においても、居住者等に寄り添い、信頼関係を構築するとともに、生活上の課題を解決するために福祉的な支援をしていくことが、最優先⁵⁰されている。

「ごみ屋敷」問題を解決するために、強制的な権限行使よりも居住者等への福祉的支援が優先されるべきことは、決して条例の必要性を否定するものではない。ヒアリング調査のなかでは、条例制定の意義として、「ごみ屋敷」問題に取り組んでいくという自治体の姿勢が明確に打ち出された点を挙げる声が多く聞かれた。これには、居住者等をはじめとする対外的な意識づけと、行政内部の関係部署に向けた対内的な意識づけという2つの側面がある。前者については、「ごみ屋敷条例」で居住者等による住宅および敷地の適切な維持管理が謳われた結果、行政が片づけなどをより働きかけやすくなり、また、受け手側の居住者等の意識にも変化が見られ、自主的な改善が図られやすくなったことが指摘できる。

後者の対内的な自治体職員への意識づけは、「ごみ屋敷」問題へ

50 多くの条例で規定されている、個人情報の目的外利用・提供および立入調査権限も同様に、居住者等との信頼関係の構築という観点から、各自治体はその適用に慎重な姿勢を示す。個人情報の収集や提供という点では、居住者等と接するなかで、情報を得たり、目的外利用について同意を得られたりするため、特に不都合は感じられていないようだった。

の対応では、とりわけ大きな意義を持つ。「ごみ屋敷」問題は、関係しうる部署が極めて多岐にわたり、かつ個別事案ごとに異なってくる。そのため、従来から問題が認識されながらも、担当部署が不明確であったり、関係部署間での連絡調整が不十分であったりするなど、対応が進まないといった課題があった。担当部署や取組み体制を明確化し、関係部署間の連絡調整のあり方を検討するという点では、条例の制定は重要な契機となりうるだろう。条例制定後も、居住者等が抱えている生活上の課題や解決につながったアプローチなどについて、情報交換およびノウハウの蓄積が行われ、「ごみ屋敷」問題の解決がより一層進むことが期待される。

条例の制定とそれに伴う居住者等および自治体職員の意識の変化によって、命令などの強制的な権限を行使せずとも、住宅の不適切な維持管理に起因する生活環境の悪化や交通あるいは景観上の支障などが、一定程度は解決されつつある。他方で、居住者等への福祉的支援を通じた解決を目指し、行政が粘り強く働きかけているにもかかわらず、進展が見られないような事案については、周辺住民の生活環境を保全する必要性に鑑み、強制的な是正措置の実施を検討すべき場合もあるだろう。こうした事案を想定して、居住者等に改善を義務づける命令権限を行政に付与するという点でも、条例制定の必要性がある。

(2) 運用上の課題

「ごみ屋敷条例」を制定した自治体では、居住者等への福祉的支援を通じた解決を目指しつつ、福祉的支援による解決が見込めず、かつ周辺住民の生活環境を保全するための対応が急務である事案に限り、強制的な権限行使も視野に入れるという運用がなされている。ただ、条例に基づく命令および代執行が可能になったことを受けて、周辺住民などから行政に、早急な権限行使を要望する声が寄せられ

る場合も少なくない。そうした要望に対し、各自治体では、居住者等が抱える生活上の課題や福祉的支援を通じた根本的な解決の重要性について理解を求めていき、安易な権限行使を回避しようとしている。生活上の課題を抱える居住者等の福祉と周辺住民の生活環境の保全とのバランスをどのようにとるかは、難しい課題である。しかし、居住者等への福祉的支援を基本として、「ごみ屋敷」問題の根本的な解決を図っていく上では、いかに周辺住民などの理解を得られるかが重要な要素の一つになっていると考えられる。

コラム：いわゆる「ごみ屋敷」に対する代執行と氏名の公表

日本都市センターが2018年12月末までに知りえた限りでは、「ごみ屋敷条例」あるいは空き家法に基づき、神戸市（第8章第6節を参照）のほか、5件の「ごみ屋敷」に対する代執行が行われている（表を参照）¹⁾。このうち、郡山市と横須賀市の事案については、代執行の実施前に、命令への不服従を理由とした、氏名および住所の公表もなされた。

横須賀市の事案では、屋外、ベランダ、共有地に堆積された1.7tの廃棄物が撤去された。ただし、建物内の物品については、居住者の所有物と廃棄物との区別が困難であるとして、強制撤去の対象から除かれている。

一方、品川区の事案では、建物内および敷地内に堆積された約25tの廃棄物が撤去された。なお、当該建物の所有者は、公園などで生活していたため、空き家法にいう「特定空家等」に当たるとして、同法および空き家条例に基づく代執行の実施が可能であった。

表 「ごみ屋敷」に対する代執行実施自治体の一覧

自治体名	実施年月	法的根拠
京都市	2015.11	京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例
郡山市	2016.3	郡山市建築物等における物品の堆積による不良な状態の適正化に関する条例
品川区	2016.5	空家等対策の推進に関する特別措置法 品川区空き家等の適正管理等に関する条例
横須賀市	2018.8	横須賀市不良な生活環境の解消及び発生の防止を図るための条例
中野区	2018.12	中野区物品の蓄積等による不良な生活環境の解消に関する条例

1) このほか、道路法に基づいて代執行が行われた事案もある。