

「住居荒廃」問題にみる条例等の有無と行政の認識や取組み体制の相関性

日本都市センター 研究員 鈕持 麻衣

条例は、都市自治体が私人に対する権利制限や義務賦課を行う法的根拠として不可欠であるとともに、今後の政策展開や重点政策を明示するという機能も有しており、地域の政策課題の解決を図るうえで重要なツールである。条例の制定をきっかけに、被規制者の意識や行動が変化するのみならず、規制者側の自治体行政にも何らかの変化がもたらされている可能性がある。そこで本稿では、いわゆる「ごみ屋敷」に代表される「住居荒廃」問題を例に、日本都市センターが2018年に全国の都市自治体を対象に実施したアンケート調査の結果を用いて、条例等の有無と行政の認識や取組み体制との間の相関性について検討を行った。

1 条例が自治体行政に及ぼす影響

地域の政策課題の解決を図るうえで、条例は重要なツールである。都市自治体が、例えば、一般的・抽象的に路上禁煙地区内での歩きタバコを禁止したり、個別的・具体的にA社に対して違法に堆積した建設残土の原状回復義務を課したりするには、法の一形式である条例が不可欠である。さらに条例には、当該都市自治体における今後の政策展開や重点政策を明示するという機能も備わっている¹。

制定された条例の内容が、特に私人の権利制限や義務賦課を伴うような場合には、被規制者の意識や行動は当然のことながら変化するだろう²。一方で、規制者側の自治体行政についても、条例の制定を

きっかけに、何らかの変化がもたらされている可能性がある³。そこで本稿では、「住居荒廃」問題を例に、日本都市センターが2018年に実施したアンケート調査の結果を用いて、条例等の有無と行政の認識や取組み体制との相関性を分析し、考察を行った。

2 「住居荒廃」問題とアンケート調査

(1) いわゆる「ごみ屋敷」などの「住居荒廃」

都市自治体が抱える地域課題の一つに、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」⁴問題がある。環境省が全国の市区町村を対象に実施したアンケート調査によれば、約3分の1の市区町村で「ごみ屋敷」が発生している

1 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）27頁を参照。

2 条例による被規制者の行動の変容に関する先行研究として、岡澤由季＋樋野公宏＋浅見泰司「太陽光発電事業の立地と規制との関係—福岡県・大分県の市部における規制条例制定・ガイドライン策定状況に着目して—」都市計画論文集56巻3号（2021年）571頁以下、濱田昌範ほか「『改正・健康増進法』ならびに『兵庫県受動喫煙の防止等に関する条例』施行による病院の無煙化達成状況」日本公衆衛生雑誌68巻8号（2021年）559頁以下などがある。平田彩子「規制法が与える被規制者へのインパクト—規制法の機能と、行政活動の介在」同『行政法の実施過程—環境規制の動態と理論—」（木鐸社、2009年）143頁以下も参照。

3 火災予防条例に基づく違反対象物公表制度が消防法の執行過程に及ぼす影響について、鈕持麻衣「違反対象物公表制度と執行過程の『見える化』」自治総研513号（2021年）27頁以下を参照。

4 本稿では、「住居荒廃」を建築物（集合住宅における個別専有部分あるいはベランダや廊下等の共有部分を含む）またはその敷地が、①いわゆる「ごみ屋敷」、②樹木の繁茂、③多頭飼育・給餌、のいずれかの状態にあることにより、当該建築物等の住民またはその周辺住民の生活環境が損なわれていると認められる状態、と定義する。

とされる⁵。

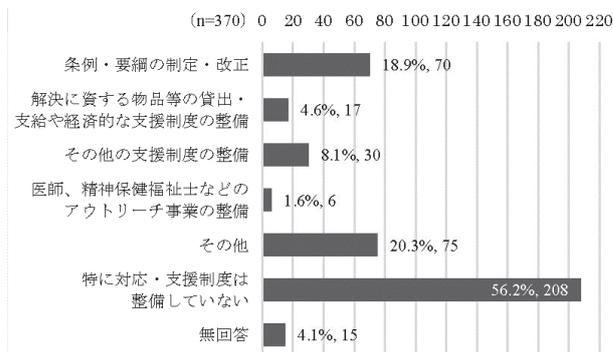
「住居荒廃」は、周辺の地域において、病虫害やネズミ等の発生による環境衛生の悪化、火災発生のおそれ等の防災上の懸念、あるいは、景観の悪化など、さまざまな生活環境上の悪影響を生じさせる。また、「住居荒廃」の主な原因者である居住者本人が、身体的または精神的な疾患・障害などを抱えている場合も少なくないため、行政や関係機関、地域による福祉的な支援および見守りが必要と考えられる。

(2) 都市自治体を対象とするアンケート調査

日本都市センターは、「住居荒廃」問題とその対応策についての調査研究を行うため、2017年度から2か年にわたり、学識者および都市自治体職員からなる「住居の荒廃をめぐる法務と福祉からの対応策に関する研究会」（座長：北村喜宣 上智大学法学部教授）を設置した⁶。同研究会では、「住居荒廃」問題の実態や対応状況、直面している課題を把握するため、2018年1月に全国の都市自治体（当時814市区）を対象に「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート調査」（以下「本アンケート調査」という。）を実施し、370市区から回答を得られた（回収率45.5%）⁷。

本アンケート調査のうち、「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況を尋ねる設問（Q8）に対しては、半数以上の都市自治体が「特に対応・支援制度は整備していない」と回答する一方、70市区（18.9%）が「条例・要綱の制定・改正」と回答した（図1）。制定・改正された条例・要綱の名称についても本アンケート調査では尋ねており、「ごみ屋敷」問題に特化した独自条例である、いわゆる

図1 「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況



出典：日本都市センター研究室「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート 集計結果」日本都市センター（編）『自治体による「ごみ屋敷」対策—福祉と法務からのアプローチ—」（2019年）229頁以下・253頁。

「ごみ屋敷条例」、あるいは、「ごみ屋敷」に相当する類型を設ける空き家条例（以下「狭義のごみ屋敷条例」と総称する。）を挙げたのは、17市区のみであった⁸。このほか、生活環境・環境美化に関する条例や空き家条例、廃棄物処理に関する条例などが多く挙げられた。

3 条例等の有無によるクロス集計と考察

「住居荒廃」問題に対する行政の認識や取組み体制が、条例等の有無とどのように相関しているかを明らかにするため、本アンケート調査の結果を用いてクロス集計を行った。以下では、「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況を尋ねる設問において、「条例・要綱の制定・改正」と回答した70市区（以下「条例等ありタイプ」という。）と、無回答を除くその他の285市区（以下「条例等なしタイプ

5 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課「平成29年度『ごみ屋敷』に関する調査 報告書」（2018年3月）2頁。

6 詳細は、日本都市センター（編）『自治体による「ごみ屋敷」対策—福祉と法務からのアプローチ—』（2019年）を参照。

7 以下、本アンケート調査の概要および結果は、日本都市センター研究室「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート 集計結果」同・前掲註(6)書229頁以下を参照。

8 本アンケート調査を実施した2018年1月時点では、20市区が狭義のごみ屋敷条例を制定しており、その後2021年末までに新たに4市で同条例が制定された。地方自治研究機構HP「ごみ屋敷に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/014_trashhouse.htm（2022年2月24日最終閲覧）を参照。狭義のごみ屋敷条例の全体像については、宇賀克也（編）『環境対策条例の立法と運用』（地域科学研究会、2013年）115頁以下、板垣勝彦『「ごみ屋敷条例」に学ぶ条例づくり教室』（ぎょうせい、2017年）、出石稔「いわゆる『ごみ屋敷条例』—今どきの条例②』ガバナンス190号（2017年）106頁以下、釧持麻衣「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、北村喜宣「条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題」日本都市センター・前掲註(6)書119頁以下を参照。

プ」という。)のそれぞれにつき、認知状況、取り組み状況、および、取り組むうえでの課題に関する設問のクロス集計結果を示し、条例等の有無と行政の認知や取り組み体制との相関関係を考察する。また、狭義のごみ屋敷条例を当時制定していた17市区(以下「ごみ屋敷条例ありタイプ」という。)の回答の集計結果も、必要に応じて参照する。なお、各タイプに所属する都市自治体の都市類型は表1のとおりである。

表1 各タイプの都市類型

| | 条例等あり | うち、 ごみ屋敷 条例あり | 条例等なし |
|------------------|-------|---------------------|-------|
| | | | |
| 政令指定都市 | 5 | 5 | 8 |
| 中核市 | 8 | 3 | 31 |
| 施行時特例市 | 4 | 1 | 11 |
| 特別区 | 8 | 7 | 4 |
| 一般市(10万人以上) | 12 | 1 | 53 |
| 一般市(5万人以上10万人未満) | 18 | 0 | 90 |
| 一般市(5万人未満) | 15 | 0 | 88 |
| 計 | 70 | 17 | 285 |

※政令指定都市・中核市・施行時特例市の区分は本アンケート調査の実施時点のものであり、人口は平成27年国勢調査の結果に基づく。

(1) 認知状況

2017年4月1日時点で把握・対応している「住居荒廃」の件数を尋ねる設問(Q3)に対し、「0件」と回答した割合は、条例等ありタイプで5.9%、条例等なしタイプで14.1%であった(表2)。過去3年間に解決済みの「住居荒廃」の件数についても、条例等ありタイプよりも条例等なしタイプのほうが、「0件」と回答した割合が高い。すなわち、条例等を制定している都市自治体のほうが、自身の区域内に存在する「住居荒廃」を把握し、何らかの対応を行っている割合も、過去3年間で少なくとも1件以上の「住居荒廃」が解決に至った割合も高いと

表2 「住居荒廃」の認知件数

| | | 条例等あり | 条例等なし |
|----------------|-----------|-------|-------|
| 把握・対応中 | 回答数 | 68 | 220 |
| | 0件と回答した割合 | 5.9% | 14.1% |
| 過去3年間に 解決済み | 回答数 | 63 | 190 |
| | 0件と回答した割合 | 14.3% | 23.2% |

いえる⁹。

把握・対応している「住居荒廃」の件数が過去3年間でどのように推移しているかを尋ねる設問(Q4)に対しては、条例等の有無にかかわらず、約3割の都市自治体が「ほとんど変化はない」と回答した(表3)。そうしたなかで、条例等ありタイプでは、「やや増加した」が28.6%を占め、「大幅に増加した」と合わせると約36%にも達しており、認知件数の増加傾向がみられる。一方で、「大幅に減少した」の回答も7.1%あり、条例等なしタイプの「やや減少した」と「大幅に減少した」の回答割合の合計(2.5%)をも上回っている。これらの点から、制定・改正された条例・要綱の存在が、当該都市自治体の区域内に存在していたが、これまで行政に認知されていなかった「住居荒廃」の事案の掘り起こしにつながり、行政側の認知件数の増加に寄与したと考えられる反面¹⁰、その条例等のもとで、「住居荒廃」問題の解決や発生防止のための取り組みが進められた結果、認知件数の減少につながった場合もあると推測できる。

表3 認知件数の過去3年間の推移

| | 条例等あり (n=70) | 条例等なし (n=285) |
|-----------|-----------------|------------------|
| 大幅に増加した | 7.1% | 3.2% |
| やや増加した | 28.6% | 12.3% |
| ほとんど変化はない | 32.9% | 32.6% |
| やや減少した | 0.0% | 1.8% |
| 大幅に減少した | 7.1% | 0.7% |
| 分からない | 22.9% | 43.9% |
| 無回答 | 1.4% | 5.6% |

9 ただし、行政側の認知件数が必ずしも当該都市自治体の区域内に実際に存在する「住居荒廃」の件数と一致しているとは限らず、後述のとおり、当該政策課題に対する行政の課題認識が認知状況に影響を及ぼしている可能性がある。

10 狭義のごみ屋敷条例による事案の掘り起こし効果については、釧持麻衣「いわゆる『ごみ屋敷条例』の制定自治体の取り組み 一世田谷区・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・前掲註(6)書181頁以下・198-199頁を参照。

また、条例等なしタイプの43.9%が「分からない」と回答したが、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答割合が22.9%にとどまっている点と比較すると、条例等の形式で「住居荒廃」問題への対応・支援に係る枠組みが確立されていない分、実態把握も進んでいないと考えられる。このことは、過去5年間に「住居荒廃」の発生状況に関する実態調査を実施したかを尋ねる設問(Q5)のクロス集計結果からも裏付けられる。「実施していない」の回答割合が、条例等ありタイプでは65.7%であるのに対し、条例等なしタイプは9割を超えていた(表4)。

なお、条例等ありタイプの約3割が、実態調査を「実施した」または「特定の種類の『住居荒廃』あるいは地域のみを対象に実施した」と回答したが、条例等の制定・改正と実態調査の先後関係までは本アンケート調査で尋ねていない。そのため、必ずしも条例等の存在が実態調査の実施につながっているとはいえ、むしろ先行して実態調査が行われた結果、当該都市自治体における「住居荒廃」問題が浮かび上がり、条例等の制定・改正に至った場合もあるだろう。

表4 実態調査の実施状況

| | 条例等あり (n=70) | 条例等なし (n=285) |
|--------------------------------------|-----------------|------------------|
| 実施した | 22.9% | 2.1% |
| 特定の種類の「住居荒廃」 あるいは地域のみを対象 に実施した | 10.0% | 2.8% |
| 実施していない | 65.7% | 93.3% |
| 無回答 | 1.4% | 1.8% |

(2) 取組み状況

「住居荒廃」問題への取組み状況を尋ねる設問(Q7)については、条例等ありタイプの7割近くが「重要な政策課題の一つとして捉え〔ている〕」と回答したのに対し、条例等なしタイプでは16.1%にとどまっている(表5)。さらに、条例等なしタイプ

の約4分の1が「特に政策課題として認識しておらず、対応・支援は行っていない」と回答した。条例等なしタイプでは「その他」の回答割合も高かったが、具体的な内容としては、「特に政策課題として認識していないが、対応・支援は行っている」、「とりまとめ部署がないため、住民等からの相談内容に応じて関係課が対応している」、「事案が発生していない、件数が少ない」といった回答がみられ、当該都市自治体の政策において「住居荒廃」問題が明確に位置づけられていないと考えられる。このように、「住居荒廃」問題に対する都市自治体の課題認識には、条例等の有無によって、大きく差異があることが分かる。

表5 取組み状況

| | 条例等あり (n=70) | 条例等なし (n=285) |
|----------------------------------|-----------------|------------------|
| 重要な政策課題の一つとして捉え、積極的に対応・支援を行っている | 25.7% | 2.1% |
| 重要な政策課題の一つとして捉え、対応・支援のあり方を検討している | 41.4% | 14.0% |
| 政策課題として認識しているが、特に対応・支援は行っていない | 17.1% | 33.7% |
| 特に政策課題として認識しておらず、対応・支援は行っていない | 0.0% | 24.9% |
| その他 | 14.3% | 25.3% |
| 無回答 | 1.4% | 0.0% |

「住居荒廃」問題を主に取り扱っている部署を尋ねる設問(Q1)では、条例等ありタイプと条例等なしタイプのいずれも、「環境部局」の回答割合が最も高かった(表6)。これは、「住居荒廃」の典型例である「ごみ屋敷」が悪臭あるいは病虫害やネズミ等の発生といった生活環境上の悪影響を生じさせ、その近隣住民や自治会等が環境衛生や廃棄物に関する行政の窓口相談する機会が多いためと考えられる¹¹。ただし、「住居荒廃」問題の解決には、その居住者本人への福祉的な支援が重要であるが、

11 本アンケート調査では、「住居荒廃」の種類や主にその状態を生じさせている住人などにつき、事案ごとに回答する設問(Q6)も設けており、267市区から757件の回答を得た。発生している影響で最も回答が多かったのは「悪臭」(51.9%)で、「病虫害やネズミ等の発生」(44.4%)も3番目に高かった。把握したきっかけでは、「地域住民や自治会、民生委員からの情報提供」が大部分を占めた(62.4%)。

表6 担当部署

| | 条例等あり (n=70) | うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17) | 条例等 なし (n=285) |
|---------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------|
| | | | |
| 環境部局 | 81.4% | 88.2% | 57.2% |
| 福祉部局 | 28.6% | 29.4% | 22.5% |
| 防災部局（消防を含む） | 11.4% | 0.0% | 7.4% |
| 住宅部局 | 14.3% | 5.9% | 14.4% |
| 建築部局 | 21.4% | 5.9% | 13.0% |
| 道路管理部局 | 10.0% | 0.0% | 4.6% |
| 健康部局（保健所・保健センターを含む） | 10.0% | 17.6% | 5.6% |
| 地域振興部局 | 5.7% | 11.8% | 1.8% |
| 区役所・支所 | 8.6% | 23.5% | 2.5% |
| その他 | 14.3% | 11.8% | 4.2% |
| 特に定めていない | 11.4% | 0.0% | 40.7% |

条例等ありタイプと条例等なしタイプのいずれにおいても、「福祉部局」と「健康部局（保健所・保健センターを含む）」の回答割合はそれぞれ20%台と10%以下にとどまっております。条例等の有無による大きな差異は見受けられなかった。

一方、条例等の有無で回答割合に最も違いが出たのは、「特に定めていない」である。条例等を有する都市自治体では、当該条例等を所管する部署が存在すると考えられることから、「特に定めていない」の回答割合も当然に低くなるだろう。さらに、ごみ屋敷条例ありタイプに着目すると、「特に定めていない」と回答した都市自治体はゼロであり、狭義のごみ屋敷条例の制定を通じて、所管部署が明確化されるという効果があるといえる¹²。

地域における継続的な見守りという点では、「地域振興部局」あるいは「区役所・支所」を担当部署として挙げた割合が、条例等なしタイプで2%前後であり、条例等ありタイプでも1割に満たないところ、ごみ屋敷条例ありタイプではそれぞれ11.8%と23.5%まで増加する。表1に示したとおり、ごみ屋敷条例ありタイプには人口規模が比較的大きい都市自治体のみが所属し、これらの部署が置かれてい

る場合が多いと考えられるのに対し、条例等ありタイプおよび条例等なしタイプに含まれるその他の都市自治体では、地域振興部局や区役所・支所が所管する事務が少ない、あるいは、そもそも置かれていない場合もあるだろう。そうした都市自治体の規模の違いも要因の一つではあるものの、狭義のごみ屋敷条例を制定する都市自治体では、地域での継続的な見守りという観点から、より住民との距離が近い地域振興部局や区役所・支所が「住居荒廃」問題に携わっている割合が高いと思われる。

(3) 取り組むうえでの課題

本アンケート調査では、「住居荒廃」問題に取り組むうえで生じていると考える課題を、①居住者に対する支援、②解決に向けた法的な対応、③取組み体制、という3つの観点から尋ねた(Q9)。

①居住者に対する支援に関する課題については、条例等ありタイプと条例等なしタイプが共通して、「本人が支援を受けることを望まない」を最も多く挙げた(表7)¹³。次いで多かったのが、条例等ありタイプは「家族・親族の協力を得られない」(54.3%)、条例等なしタイプは「行政が支援するこ

表7 居住者に対する支援に関する課題

| | 条例等あり (n=70) | うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17) | 条例等 なし (n=285) |
|----------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------|
| | | | |
| 適用しうる保健・医療・福祉サービスがない | 31.4% | 41.2% | 24.9% |
| 本人が支援を受けることを望まない | 62.9% | 82.4% | 58.2% |
| 支援するために必要な個人情報の収集が困難 | 24.3% | 17.6% | 17.9% |
| 継続的な支援体制の構築が困難 | 40.0% | 41.2% | 32.3% |
| 家族・親族の協力を得られない | 54.3% | 58.8% | 34.4% |
| 支援について住民や議会の理解が得られない | 7.1% | 5.9% | 3.2% |
| 行政が支援することの是非 | 38.6% | 5.9% | 53.3% |
| その他 | 11.4% | 17.6% | 8.1% |
| 無回答 | 5.7% | 5.9% | 6.0% |

12 条例の制定を通じた所管部署の明確化を指摘するものとして、板垣・前掲註(8)書40頁も参照。

13 「ごみ屋敷」の住人の多くは、セルフ・ネグレクト、すなわち「健康、生命および社会生活の維持に必要な、個人衛生、住環境の衛生もしくは整備又は健康行動を放任・放棄している」状態に陥っていると指摘される。詳細は、岸恵美子「いわゆる『ごみ屋敷』の実態とその背景に潜むもの」日本都市センター・前掲註(6)書11頁以下を参照。

との是非」(53.3%)であった。後者の「行政が支援することの是非」の回答割合が、条例等ありタイプで38.6%、ごみ屋敷条例ありタイプでは5.9%まで下がることから、「住居荒廃」問題は私人間の民事的な問題であると捉え、行政による介入を躊躇する、あるいは、行政が介入すべきではないとのスタンスをとる都市自治体ほど、条例等の制定・改正に消極的になっていると推察しうる。一方で、何らかの条例・要綱、さらには狭義のごみ屋敷条例を有する都市自治体は、「本人が支援を受けることを望まない」、「家族・親族の協力を得られない」、「適用しうる保健・医療・福祉サービスがない」、「継続的な支援体制の構築が困難」といった、実際に個別事案で支援を行っていくなかで都市自治体が直面すると思われる課題を挙げている割合が高い。

②解決に向けた法的な対応に関する課題では、条例等なしタイプの半数以上が「対応するための法的根拠がない」と回答したのに対し、条例等ありタイプは「法的な対応は根本的な解決につながらない」(40.0%)の回答割合が最も高かった(表8)。前者の「対応するための法的根拠がない」の回答割合は、条例等ありタイプで大幅に下がるものの、依然として3割近くの都市自治体が課題として挙げている点に留意すべきだろう。後者の「法的な対応は根本的な解決につながらない」については、ごみ屋敷条例ありタイプでその回答割合がさらに増加しており、「住居荒廃」問題の解決には居住者本人への福祉的なアプローチがより重要であると認識されていると考えられる。しかしながら、周辺的生活環境等に及ぼしている悪影響の大きさなどに鑑み、何らかの規

表8 解決に向けた法的な対応に関する課題

| | 条例等あり (n=70) | うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17) | 条例等 なし (n=285) |
|----------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------|
| 対応するための法的根拠がない | 27.1% | 23.5% | 53.7% |
| 法的根拠はあるが、適用することが困難 | 32.9% | 5.9% | 11.6% |
| 法的な対応は根本的な解決につながらない | 40.0% | 47.1% | 30.9% |
| 対応するために必要な個人情報の収集が困難 | 20.0% | 11.8% | 13.3% |
| その他 | 4.3% | 11.8% | 7.0% |
| 無回答 | 14.3% | 23.5% | 9.5% |

制的な対応が必要になる場面を想定するならば、条例等ありタイプの約3割が挙げた「法的根拠はあるが、適用することが困難」という課題が、ごみ屋敷条例ありタイプに限定すると、その回答割合が5.9%まで減少することから、「ごみ屋敷」問題に主眼を置いた形での条例の制度設計が有用であるといえる。「対応するために必要な個人情報の収集」に関しても、同様の指摘が可能である。

③取組み体制に関する課題については、条例等なしタイプの56.5%が「担当部署が不明確」と回答したのに対し、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答割合は31.4%、ごみ屋敷条例ありタイプでは0%であった(表9)。この傾向は、前述の「住居荒廃」問題を主に取り扱っている部署に係るクロス集計結果とも一致する。条例等ありタイプでは、「職員の不足」(54.3%)が最も回答割合が高く、次いで「職員の専門的知見の不足」(38.6%)が多かった。条例等ありタイプとごみ屋敷条例ありタイプとを比較すると、庁内の関係部署との連携における課題は、狭義のごみ屋敷条例の制定を通じて、大幅な改善がみられるものの、外部の関係機関との連携における課題は依然として残されているようである。また、狭義のごみ屋敷条例の制定により、排出支援に要する費用が予算上措置されるなど、財源面の課題は解消されたとしても、職員の人員および専門的知見という人材面の課題解決には必ずしも結びついていないと考えられる。

表9 取組み体制に関する課題

| | 条例等あり (n=70) | うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17) | 条例等 なし (n=285) |
|-----------------|-----------------|-------------------------------|----------------------|
| 担当部署が不明確 | 31.4% | 0.0% | 56.5% |
| 関係部署との連携が不十分 | 28.6% | 5.9% | 26.7% |
| 職員の専門的知見の不足 | 38.6% | 29.4% | 27.0% |
| 外部の関係機関との連携が不十分 | 27.1% | 29.4% | 12.3% |
| 職員の不足 | 54.3% | 47.1% | 34.0% |
| 財源の不足 | 27.1% | 0.0% | 23.2% |
| その他 | 8.6% | 5.9% | 6.7% |
| 無回答 | 12.9% | 23.5% | 9.8% |

(4) 考察

以上のように、「住居荒廃」問題に係る条例または要綱の有無と、行政の認知状況や実態調査の実施状況、取組み状況などには、一定の相関性がみられた。ただし、両者が相関関係にあるという分析結果は、制定・改正された条例・要綱が行政の認知や取組み体制に変化をもたらしたことを必ずしも意味しない。そこで以下では、クロス集計の結果を踏まえながら、条例等の有無が独立変数（説明変数）と従属変数（被説明変数）のいずれに当たるかについて考察を行う。

条例等の有無が独立変数になっていると捉えられるものとしては、担当部署や取り組むうえでの課題が挙げられる。条例等の有無による差異が最も顕著にあらわれたのは、「住居荒廃」問題を所管する部署の明確性である。担当部署を尋ねた設問で「特に定めていない」の回答割合が高い、条例等なしタイプのほうが、取組み体制に関する課題において「担当部署が不明確」と回答した割合も高くなっている。さらに、ごみ屋敷条例ありタイプでは、「特に定めていない」および「担当部署が不明確」の回答はゼロにまで減少する。これらの傾向から、条例等の制定・改正をきっかけに、その政策課題を所管する部署の明確化が図られているといえよう。

取り組むうえでの課題のうち「対応するための法的根拠がない」については、条例等なしタイプよりも条例等ありタイプのほうが回答割合が低くなるのは、「住居荒廃」問題に対応するために条例等の制定・改正が行われている以上、当然の帰結である。また、「住居荒廃」問題を念頭に制度設計がされている分、条例等ありタイプよりもごみ屋敷条例ありタイプのほうが、個人情報の収集や法的根拠の適用に係る課題が生じにくいと、「支援するために必要な個人情報の収集が困難」、「法的根拠はあるが、適用することが困難」および「対応するために必要な個人情報の収集が困難」の回答割合も減少したと考えられる。

逆に、条例等の有無が従属変数になっているもの

としては、取組み状況が挙げられる。条例等の制定プロセスは、「①課題設定（社会の問題を認識し、立法によって対応すべき課題として設定する段階）、②立案（問題の解決に必要な法制度を検討し、条例案等の形でまとめる段階）、③決定（権限をもつ機関において立法案を審議し、正式に決定する段階）」に分けられる¹⁴。この3段階のうち、政策課題としての認知状況は①課題設定に、条例等の有無は③決定（およびその前提となる②立案）に、それぞれ関係している。①課題設定が条例等の制定プロセスの起点であるように、都市自治体の長、職員あるいは議員が「住居荒廃」問題を政策課題として認識しなければ、その解決を図るための条例等の②立案および③決定には至りえない。したがって、当該都市自治体において「住居荒廃」問題が政策課題として認識されているか否かにより、条例等の有無に差異が生じているといえる。取組み状況に係る設問に対し、条例等なしタイプの約4分の1が「特に政策課題として認識して〔いない〕」と回答したのに対し、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答がゼロであった点からも、「住居荒廃」問題への行政の認知と条例等の有無との関係性が裏付けられる。

なお、地域で生じたあらゆる政策課題が条例等の制定プロセスを辿るわけではなく、①課題設定の段階で、法的対応の可能性がある課題の「取捨選択」が行われているとの指摘がある¹⁵。本アンケート調査の実施過程においても、「『住居荒廃』問題はあくまでも民事的に解決するものであって、行政が介入すべき政策課題ではないため、行政は認知していないことになっている」との声が聞かれた。その意味では、行政の課題認識によって、「住居荒廃」の認知状況にも一定の影響が生じていると考えられる。

この「住居荒廃」の認知状況に対しては、条例等の有無が独立変数であるとも従属変数であるとも捉えられる。条例等の制定・改正をきっかけに、所管部署が明確になり、個別事案に係る情報の一元的な管理が行われるようになったり、これまで認知されていなかった事案の掘り起こしが進んだりしたこと

14 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』（第一法規、2018年）7頁。

15 松井望「課題設定と自治体政策法務－受動喫煙防止規制の検討過程を事例に」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）273頁以下・273頁。

で、認知件数が増加した場面では、条例等の有無が「住居荒廃」の認知状況に対する独立変数であると解しうる。条例等に基づく支援や対応により、「住居荒廃」問題の解決が進み、認知件数が減少した場面でも同様である。しかし、住民等から寄せられた相談や実態調査の実施などにより、当該都市自治体における「住居荒廃」問題の認知が進んだ結果として、条例等の制定・改正に至った場面では、条例等の有無が「住居荒廃」の認知状況に対する従属変数になっていると捉えられるだろう。こうした政策立案の流れは、前述の3段階からなる条例等の制定プロセスにも合致する。

4 残された課題と条例の意義

本稿では、全国の都市自治体を対象に実施したアンケート調査のクロス集計を行い、条例等の有無と「住居荒廃」問題への行政の認識と取組み体制との間にみられる相関性を明らかにしてきた。しかしながら、行政の認識や取組み体制に影響を及ぼす要因は、条例等の有無以外にも、人口規模の大小や都市部・地方部のいずれに属するかなど、さまざまなものがありうるだろう。共通の政策課題に対する都市自治体の対応の差異が、いかなる要因によるものであるかを明らかにするためには、これらの要素も独立変数とする分析が必要と考えられる。

そうしたなか、都市自治体が「住居荒廃」問題に取り組むうえで生じている課題に係る回答は、人口規模などの他の要因よりも、条例等の有無の影響を強く受けていると思われる。特に、対応するための法的根拠やその適用可能性、個人情報収集という解決に向けた法的な対応、および、担当部署の明確化や関係部署との連携といった取組み体制に関しては、条例等の制定・改正、さらには狭義のごみ屋敷条例の制定による一定の改善傾向がみられる。このように、地域の政策課題の解決を図るにあたり、都市自治体が制定する条例は、当該課題への法的な対応を可能にするとともに、行政の取組み体制の整備にも寄与しているといえよう。