

|      |                                     |
|------|-------------------------------------|
| タイトル | 京都市，杉並区及び足立区におけるごみ屋敷への対応：<br>自治体と住民 |
| 著者   | 秦，博美； HATA, Hiromi                  |
| 引用   | 北海学園大学学園論集(170)： 39-59              |
| 発行日  | 2016-12-25                          |

# 京都市、杉並区及び足立区におけるごみ屋敷への対応

—— 自治体と住民 ——

秦 博 美

## 目次

- 1 はじめに
- 2 京都市のごみ屋敷の状況
- 3 杉並区のごみ屋敷の状況
- 4 足立区のごみ屋敷の状況
- 5 京都市ごみ屋敷条例の仕組み
- 6 全国初のごみ屋敷に係る行政代執行
- 7 ごみ屋敷条例に係る法的論点
- 8 終わりに

## 1 はじめに

最近、「ごみため込んだ住宅全焼、男性遺体見つかる」という見出しで、次のような記事があった<sup>(1)</sup>。

11 日午後 11 時 20 分頃、福島県郡山市菜根、無職平野昭太郎さん（74）方から出火、木造平屋約 50 平方メートルを全焼し、焼け跡から平野さんとみられる男性の遺体が見つかった。／郡山署の発表によると、平野さんは一人暮らしで、自宅に大量のごみをためていた。今年 3 月に市が火災の危険があるなどとして、行政代執行でごみを撤去したが、その後も再びため込んでいたという。同署が遺体の身元や出火原因を調べている。

この記事の先行報道<sup>(2)</sup>では、上記記事にある 2016（平成 28）年 3 月の郡山市のごみ屋敷条例（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）に基づく行政代執行は、京都市に次いで全国 2 例目とのことである。その報道によると、この男性が管理する民家 4 軒で行政代執行によるごみの強制退去が行われ、市職員ら 70 人が、敷地内や通路にため込まれた廃家電などを約 4 時間かけて撤去した。パッカー車とダンプカー計 15 台で撤去したごみの総量は約 24.3 トン。作業費用 200～300 万円を男性に請求する。／現場の 1 カ所、同市菜根に住む男性は、「とにかく火事が心配だったので、片付けられてほっとしている」と胸をなで下ろした。市生活環

境部の吉田正美部長は「再度このような状態にならないために、市が継続的に指導して住民の不安解消につなげたい」と話した、とある。

市が代執行という英断をしたにもかかわらず、「リバウンド」があり、わずか半年後に、付近住民が心配していた火災の発生という最悪の結果で幕を下ろすことになった。

国土交通省の調査によれば、2014（平成26）年4月1日現在の空き家等の適正管理条例は、355と報告されている<sup>(3)</sup>。そして、自民党を中心とする議員立法として「空家等対策の推進に関する特別措置法」が同年11月に公布され、2015（平成27）年2月26日（一部5月26日）から施行されている。空き家については、自治体の条例に先導される形で、全国一律に法律で規制するに至ったのである。

他方、自宅の敷地等に大量のごみをため込み、ネズミ・病虫害の発生や悪臭、火災発生のおそれ、交通への支障、景観への悪影響を生じさせている「ごみ屋敷」<sup>(4)</sup>も大きな社会問題になっている。これに対しては、2012（平成24）年10月、東京都足立区が生活環境の保全に関する条例を全国で初めて制定し、パイオニアとして積極的な対策を実行している。全国のごみ屋敷条例の現況について気になるところではあるが、残念ながらその統計はないようである。

住民がごみをため込む要因として、過度の収集癖、精神疾患や認知症、通常の生活を行う意欲や能力を喪失した状態に陥るセルフネグレクトなどが考えられている。過疎化、人口減少に伴い今後顕著な増加が予想される「空き家」と同様、深刻化する高齢化、核家族化の進行によって、「ごみ屋敷」についても一層の増加が懸念されるところである。

本稿は、「ごみ屋敷」に関する東京都足立区、杉並区、そして京都市への実地調査結果を紹介するとともに、それを踏まえ、若干の法的考察を加えるものである。

注

(1) 2016年10月12日付け読売新聞 ONLINE

(2) 2016年3月27日付け河北新報 ONLINE

(3) <http://machi-pot.org/modules/project/uploads/research/20140630shiryou.pdf>

(4) 足立区環境部生活環境保全課の「生活環境保全事業の概要～いわゆる『ごみ屋敷』対策の状況～」【平成27年度版】は、「ごみ屋敷」対策の現状から見える課題として、次の事項を挙げている。

- 1 ごみや樹木・雑草等の放置 → 悪臭・害虫等の発生・放火のおそれ
- 2 道路へのはみ出し → 通行への支障や交通事故の誘発
- 3 近隣に及ぼす影響・近隣との関係悪化 → 孤立化・孤独化
- 4 高齢・生活困窮・障がい・精神疾患 → 自らの解決不能、不衛生化、生活環境の悪化、セルフネグレクト化（自らが生活することに必要な行為をしないことによる、自己の心身への悪影響を放置している状態）

## 2 京都市のごみ屋敷の状況

### 1 京都市の定量的状況

ごみ屋敷について調査した三つの自治体の中で、定量的統計（フロー図1参照）を有していたのは、京都市であった（2015年（平成27）10月末現在）。京都市の人口は、147万5183人（昨年の国勢調査人口等基本集計結果。以下同じ。）である。

#### （1）調査状況（計197件）

|            |          |
|------------|----------|
| ア 状況把握できた  | 152（77％） |
| イ 更なる調査が必要 | 45（23％）  |

#### （2）判定（計152件）

|           |          |
|-----------|----------|
| ア ごみ屋敷と判定 | 121（80％） |
| イ ごみ屋敷でない | 31（20％）  |

#### （3）ごみ屋敷でない理由（計31件）

|              |         |
|--------------|---------|
| ア 樹木・雑草（影響小） | 3（10％）  |
| イ 空き家（影響小）   | 12（39％） |
| ウ 少量（影響小）    | 16（52％） |

#### （4）継続的調査理由（計45件）

|            |         |
|------------|---------|
| ア 拒否       | 3（7％）   |
| イ 不在       | 8（18％）  |
| ウ 把握後1か月以内 | 3（7％）   |
| エ 屋内調査未完了等 | 31（69％） |

#### （5）解消（計52件）

|          |         |
|----------|---------|
| ア 自主解消   | 37（71％） |
| イ 支援後の解消 | 15（29％） |

#### （6）不良な状態（重複あり）

|            |          |
|------------|----------|
| ア 物の堆積・放置  | 110（86％） |
| イ ペットの多頭飼育 | 10（8％）   |
| ウ 雑草の繁茂等   | 8（6％）    |
| 合計         | 128      |

#### （7）範囲（計121）

|           |         |
|-----------|---------|
| ア 屋内      | 75（62％） |
| イ 屋外かつ敷地内 | 31（26％） |
| ウ 敷地外     | 15（12％） |

(8) 世帯主の年代 (計 121)

|          |          |
|----------|----------|
| ア 80代～   | 33 (27%) |
| イ 60～70代 | 46 (38%) |
| ウ 40～50代 | 24 (20%) |
| エ ～30代   | 0 (0%)   |
| オ 不明     | 8 (7%)   |
| カ 居住者なし  | 10 (8%)  |

(9) 世帯主の性別 (計 121)

|             |          |
|-------------|----------|
| ア 男性        | 64 (53%) |
| イ 女性        | 46 (53%) |
| ウ 居住者なし, 不明 | 11 (9%)  |

(10) 同居人 (計 121)

|             |          |
|-------------|----------|
| ア いない       | 73 (60%) |
| イ いる        | 36 (30%) |
| ウ 居住者なし, 不明 | 12 (10%) |

(11) 対応内容

|           |       |
|-----------|-------|
| ア 保健福祉施策  | 49 施策 |
| イ 清掃      | 131 回 |
| ウ 見守り・声掛け | 78 機関 |
| エ その他の支援  | 24 施策 |
| オ 指導      | 200 回 |

## 2 京都市の状況 (統計がない事項)

- (1) 地域的な傾向はあるか → 地域的な傾向の分析は行っていない。
- (2) 身寄り(は(近くに)いるか → 身寄りの住所等の調査を行う場合と行わない場合がある。  
身寄りの住所等の分析は行っていない。
- (3) 生活保護の受給状況 → 生活保護の受給状況の分析は行っていないが、印象としては20～30%ぐらいである。
- (4) 「ごみ屋敷」化の原因(契機) → ごみ屋敷化の原因は、個別に把握していない。統計はとれていないが、家族との死別が特徴的である。捨てられない、そして、持ってくるということが続いている。
- (5) 「ごみ屋敷」の継続年数 → ごみ屋敷の継続年数は、個別に把握していない。よく分からないようである。
- (6) コミュニティとの関係は良好か否か → 一概にはいえないが、良好ではない。

- (7) 当人は、「ごみ屋敷」の現状をどのように認識しているのか
- ① 肯定的 … 例えば、改善の必要性なし。改善されては困る。
  - ② 否定的 … 例えば、何とか改善したいのだが、……が原因で解決できない。
  - ③ その他 … 例えば、周囲と役所が何とかしろというなら、何とかする考えはある。
- 一概にはいえないが、印象としては、①と②が半々で、③は少ない。
- (8) 市（区）役所内における福祉、環境などの関係部署の協議の実施状況 → 福祉、環境などの関係部署で構成する対策事務局を設置している。
- (9) 福祉事務所職員や保健師の家庭訪問の状況 → 状況に応じて行っており、訪問頻度・回数は分析していない。
- (10) ごみ屋敷問題に関わっている住民組織、ボランティア組織として、どのようなものがあるか。また、どのような活動をし、機能しているか。→ ごみ屋敷問題に特化した住民組織やボランティア組織は把握していない。地域問題として、自治会や町内会、民生委員等の協力を得ながら、見守りと清掃を行うことがある。
- (11) 所有者の孤立を防いだり（見守り）、生活の改善をするために、町内会（自治会）、民生児童委員、老人福祉員などは、どのような活動を行っているのか。また、機能しているのか。→ それぞれの活動内容について把握しておらず、評価しかねる。ごみ屋敷問題に対しては、必要に応じて関わってもらっている。家の中を見て欲しくないという本人の意向がある。

### 3 杉並区のごみ屋敷の状況

杉並区では、京都市のような細かい定量的統計資料はないものの（平成 28 年度から個票でデータベースを作成する予定）、2015（平成 27）年度調査案件（10 件程度）の内容をもとに、次のとおり、（定性的な内容の）回答があった。杉並区の人口は、56 万 3997 人である。

#### (1) 区内のごみ屋敷の現状

ア 地域的な傾向はあるか → 特になし

イ 単身世帯か同居の家族がいるか → 近隣から孤立した単身世帯が多い。男女比は 9 : 1。

また、同居の家族がいても、職がない、近所づきあいがいない等、単身世帯の者と同様に近隣から孤立している。

ウ 身寄り（近くに）いるか → 身寄りが近くにいる例は少ない（1 件）。

エ 世帯主の年齢構成 → 80 代 1 名、70 代 3 名、60 代 1 名、50 代 2 名、40 代 1 名

オ 生活保護の受給状況 → 生活保護受給手続をした者が 1 名、その他は非受給者

カ 「ごみ屋敷」化の原因（契機）→ 「余りにもひどい仕打ちを受けてきたため」（1 件）、  
「震災がきっかけで、災害用に（水と缶詰を）集め始めた」（1 件）、「部屋を猫に使わせるため、中のものを外に出し始めた」（1 件）。その他の 7 件は不明。

キ 「ごみ屋敷」の継続年数 → 継続年数は不明

ク コミュニティとの関係は良好か否か → イの回答にもあるが、関係が良好な者はほとんどいない。他者の介入を拒む傾向がある。

(2) 当人は、「ごみ屋敷」の現状をどのように認識しているのか

① 肯定的 … 例えば、改善の必要性なし。改善されては困る。

② 否定的 … 例えば、何とか改善したいのだが、……が原因で解決できない。

③ その他 … 例えば、周囲と役所が何とかしろというなら、何とかする考えはある。

→ 単純に、①②③のタイプに分別できない。

堆積物を、「ごみ」と認めないケースは、①の「肯定的」認識と思われる。

堆積物を、「ごみ」と認めるケースは、②の「否定的」の認識に該当すると思われる。

また、堆積物を「問題とは考えないが、周りがうるさいから仕方なく片付ける」とか、「これはごみだが、あれはごみでない」といった感じで、結局は①②③が混ざった感じの認識を持っていると考えられる。

例え、否定的認識であっても、大抵は「自分で片付けるから、放っておいてくれ」という態度をとる。自力での処分は厳しいと思われる状況でも、他者の介入を拒否する人が多く、こちらが手伝うと申し出ても拒否し、業者に依頼することを提案しても、「金がない」などと言って、頑な態度をとる傾向にある。

(3) 区役所の対応スキーム（組織横断的な対応など）

ア 組織はどのようになっているのか → 環境部環境課生活環境担当

イ どのようにして、認知しているのか（発見の手法）→ 区民、近隣住民や区議会議員等からの通報

ウ 初動の対応はどのようなことをしているのか → まず現場確認をし、指導が必要な場合は口頭で指導する。面会拒否（居留守等）や不在の場合は、文書により指導する。また、他の部署（清掃部門、保健福祉部門）に情報提供や協力依頼をする場合もある。

エ その次の対応はどのようなことをしてるか → 繰り返し指導を行うが、本人を支援するという考え方でやっている。

オ 区役所の福祉、環境などの関係部署が集まり、対策のための協議を行っていることはあるか。ある場合は、その構成と実施状況など → 対策のための協議は、必要に応じて行っている。今年度、地域包括支援センター（介護保険法）の職員と連携し、対応した事例があった。

ごみ屋敷問題は、保健福祉・医療の関係者、地域の団体等と連携を取り、健康面や生活面の支援をしながら対応をする必要があると認識しており、連携のため必要な打合せを行っている。

カ 福祉事務所職員や保健師の家庭訪問の状況 → 本人からの相談がない限り、福祉関係

職員の訪問はない。

#### （４）住民組織の機能

- ア ごみ屋敷問題に関わっている住民組織、ボランティア組織として、どのようなものがあるか、また、どのような活動をし、機能しているか。→ ごみ屋敷問題に直接関わっている組織は、把握していない。
- イ 所有者の孤立を防いだり（見守り）、生活の改善をするために、町内会（自治会）、民生委員などは、どのような活動を行っているか。また、機能しているか。→ 町内会（自治会）・民生委員が、どのように活動しているのかは把握できていない。町会の議題にあがっているとの情報はある。民生委員からは、アドバイスを求められた事例が１件（平成 27 年度）あった。
- ウ 条例 9 条の 2（草木の除去及び廃棄物の処理の委託）の場面で、住民組織が機能している例があるか → 事例はない。
- エ 条例の 13 条の「協議会の設置」の場面で、住民組織が機能している例があるか → 防犯協会、町会、商店会等の住民団体から協議会委員を選出していただいている。ただし、「防犯対策（空き巣、資源持ち去り等）」という意味合いが強い協議会のため、ごみ屋敷がテーマとなったことはない。

## ４ 足立区のごみ屋敷の状況

### １ 条例の概要及び対策状況

#### （１）条例の概要

足立区生活環境の保全に関する条例（2013（平成 25）年 1 月 1 日施行）は、次のような内容となっている。足立区の人口は、67 万 122 人である。

##### ア 目的

区内における土地・建築物の適切な利用や管理に関し、必要な事項を定めることにより、良好な生活環境を保全し、区民の健康で安全な生活を確保する。

##### イ 所有者等

土地又は建築物を所有、占有又は管理する者

##### ウ 調査、指導・勧告

適正管理が行われていない土地や建物等の所有者等を調査する。土地や建物等が近隣に被害を及ぼしていると認めたときは、指導・勧告を行う。

##### エ 審議会

土地等の状況及び周辺的生活環境への影響などを総合的に審議し、区の対応方針や支援について第三者の意見を求めるため、医師や弁護士、区民団体等の代表を含む「生活環境保全審議会」を開催する。

生活環境保全審議会委員 (13人)

弁護士, 医師, 学識経験者, 足立区町会・自治会連合会役員, 足立区民生・児童委員協議会役員, まちづくり推進委員会役員, 社会福祉協議会職員, 区職員 (部長職6人)

オ 委託・支援

自ら状況改善できない場合, 所有者等の了解の下, 区がごみの処分を代行し, 求償する。ごみ等撤去協力団体等へ一定の謝礼を支払う。

(ア) 町会・自治会やNPO等が片付けに協力する場合 (協力団体への謝礼金)

(1人につき) 半日: 3,000円, 1日: 5,000円 (1団体) 50,000円程度

(イ) 区が支援 (直接実施) を行う場合

支援の種目: 雑草の除去, 樹木の剪定・伐採・処分, 廃棄物の処分等

支援の限度: 1世帯につき1回限度, 1種目50万円限度, 合計100万円限度

カ 命令・公表・代執行

指導・勧告を行ったにもかかわらず改善されない悪質な場合, 命令・公表を行う。正当な理由なく命令に従わない場合, 代執行する。

(2) ごみ屋敷対策への苦情受け付け及び解決累計件数並びに対策状況

2012 (平成24) 年度から2015 (平成27) 年11月末日までの累計で, 苦情受け付けは515件, そのうち解決したものは360件となっている (69.9%)。

2015 (平成27) 年11月末日現在対策中のものは155件あるが, その内訳は次のとおりである。

調査中 23件

指導中 123件

勧告 9件

命令 0件

(3) 支援等の実施状況 (条例制定後)

ア 支援の実施 2件 樹木伐採, ごみ片づけ

平成25年3月, 平成26年2月 1,014,000円

イ 協力団体への謝礼 4件 樹木伐採, ごみ片づけ

平成25年5・6・9月, 平成26年5月 158,000円

## 2 当事者

足立区役所については, 先行研究等で組織横断的な対応が光るとの紹介があったが, そのことを中心に, 次のとおり回答があった。

(1) 区内のごみ屋敷の現状 (どうして「ごみ屋敷」になったのか?)

ア 地域的な傾向はあるか → 地域的に偏った傾向はない。

- イ 単身世帯か同居の家族がいるか → どちらも存在するが、単身世帯が多い。
- ウ 身寄りは（近くに）いるか → いる方もいない方もいる。
- エ 世帯主の年齢構成 → 統計をとっていないが、高齢者が多い。
- オ 生活保護の受給状況 → 受給している者と受給していない者双方いる。受給者は10%ぐらい。
- カ 「ごみ屋敷」化の原因（契機） → 精神的なもの（セルフネグレクト等）、歩行困難等の病気・けがの発症など。認知症、配偶者の喪失も原因となっている。
- キ 「ごみ屋敷」の継続年数 → 特に決まったものはない。5～6年のケースが多いが、最長で20年。
- ク コミュニティとの関係は良好か否か → ほとんどの事例が良好とはいえない。

（2） 当人は、「ごみ屋敷」の現状をどのように認識しているのか

- ① 肯定的 … 例えば、改善の必要性なし。改善されては困る。
  - ② 否定的 … 例えば、何とか改善したいのだが、……が原因で解決できない。
  - ③ その他 … 例えば、周囲と役所が何とかしろというなら、何とかする考えはある。
- ①～③まで、様々なケースがある。

3 区役所の対応スキーム（組織横断的な対応が光るとの紹介あり）

- （1） 組織はどのようになっているのか → 福祉、衛生、地域包括支援、建築、道路管理等の関連部署へ情報提供を行い、横断的な連携で個々の事例を解決していく組織構成である。
- （2） どのようにして、認知しているのか（発見の手法） → 基本的には、近隣住民からの苦情・相談受付で対応を開始するが（80%）、横断的な連携の中で、他の部署から確認や協力依頼があることもある。
- （3） 初動の対応はどのようなことをしているのか → 受付時から3日以内に、公用車でまず現場に出向き、確認を行う。原因者へのアプローチもその時点から開始する。
- （4） その次の対応はどのようなことをしているのか（所有者の心と体のケアの観点から問題解決の糸口を探っていると伺っている） → 原因者へのアプローチで、生活環境や身体を確認し、関連部署への情報提供・相談を行い、根本原因を追及して、解決方法を模索する。そのため、各事例ごとにケース診断会議等が必要となる。行政はおせっかいでもやっていく。
- （5） 庁内に設置した「ケース診断会議」などの場で福祉、環境などの関係部署が集まり、協議を行っているとのことであるが、その構成と実施状況 → 事例によって構成は異なる。実施は、必要となる度に、適宜行う。設置要綱なし。ケース診断会議で今後の対応策を探る。
- （6） 福祉事務所職員や保健師の家庭訪問の状況 → まずは、生活環境保全課で現場確認、原因者面接を行い、必要時に福祉事務所職員、保健師と同行する（今年は同行案件が2件あった。）。緊急対応が必要と思われる場合は、原因者面接なしで同行訪問する。

#### 4 住民組織の機能

- (1) ごみ屋敷問題に関わっている住民組織、ボランティア組織として、どのようなものがあるか。また、どのような活動をし、機能しているか。→ 町会・自治会が主な組織である。NPOはない。
- (2) 所有者の孤立を防いだり（見守り）、生活の改善をするために、町内会（自治会）、民生委員などはどのような活動を行っているか。また、機能しているか。→ 足立区では、「地域のちから推進部」で『孤立ゼロプロジェクト』<sup>(5)</sup>を実践している。町会への加入率は40%ぐらいである。
- (3) 条例10条「所有者等は、不良な状態の解消を区長に委託することができる」の「区長への委託」の場面で、住民組織等が機能している例があるか → ない
- (4) 条例11条1項「区長は、所有者等が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は、支援を行うことができる」の「区長の支援」の場面で、住民組織等が機能している例があるか → 町会にごみ屋敷の片付けをお願いしたことがある。

#### 注

- (5) 足立区のHPによると、「孤立ゼロプロジェクト推進活動」とは、地域における見守りや声かけ活動を支援するとともに、日常的な見守りや声かけ活動を通じて、支援を必要とする方を早期に発見し、必要なサービスにつなぎ、地域活動などへの社会参加を促す一連の活動をいう。調査の結果、対象者（介護保険サービスを利用していない70歳以上の単身世帯、75歳以上のみで構成されている世帯）から見守りや声かけ活動に関する不同意の申出がない場合に、地域を担当する地域包括支援センターが中心となり、「絆のあんしんネットワーク」の中で、「絆のあんしん協力員」による定期的な見守りや声かけ活動を展開していく。2016（平成28）年8月末現在、区内432町会・自治会のうち、422団体がこの活動に取り組んでいる。

#### 孤立ゼロプロジェクトの主な活動内容

- ア 「世間話をする頻度」「困りごとの相談相手」などに関する実態調査活動
- イ アの実態調査以外で地域で支援が必要と思われる方を発見した場合の区や関係機関への連絡活動
- ウ イで連絡を受けた方に対する確認調査活動
- エ 地域における日常的な見守りや声かけ活動
- オ 支援を必要とする方に対する地域活動等の紹介や社会参加を促すための情報提供
- カ 支援を必要とする方が保健医療サービスや福祉サービス、介護サービスなどを円滑かつ適切に利用できるようにするための支援活動
- キ 支援を必要とする方の生命、身体又は財産に危険が生じ、又は生ずるおそれがある場

合に、生命、身体又は財産を円滑かつ迅速に保護する活動

## 5 京都市ごみ屋敷条例の仕組み

行政代執行法により、ごみ屋敷のごみを全国で初めて強制撤去したのは、2015（平成 27）年 11 月 13 日の京都市の事例であった。

京都市では、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（平成 26 年京都市条例第 20 号。以下「条例」という。）を制定し、2014（平成 26）年 11 月 11 日から施行された。条例は、「人」への支援を基本としつつ、ごみの撤去等の「措置」を適切に組み合わせ、自治組織等地域の取組と行政の取組を連動させ、市民が相互に支え合う地域社会の実現を目指している。

支援を中心に福祉面からアプローチするため、条例の所管は保健福祉局となっている（杉並区と足立区の条例の所管は、環境部である。）。

### 1 条例の仕組み

#### （1） 目的（1 条）

条例は、不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関し必要な事項を定めることにより（手段）、その状態の解消を推進し（直接の目的）、もって①要支援者が抱える生活上の諸問題の解決、②市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保及び③市民が相互に支え合う地域社会の構築に寄与すること（より高次の目的）を目的としている。

#### （2） 不良な生活環境とは（2 条）

2 条 2 号は、「不良な生活環境」を、①建築物等における物の堆積又は放置、②多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水、③雑草の繁茂等により、当該建築物等における生活環境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いう、と定義している。

#### （3） 基本方針

3 条は、不良な生活環境の解消は、次に掲げる基本方針に基づき、推進されるものとする、と規定する。

1 号 できる限り不良な生活環境を生じさせた者が行うこと（筆者注：自助）。

2 号 不良な生活環境を生じさせた者のみによっては不可能であると認められるときは、本市、自治組織及び関係機関その他の関係者が協力して行うこと（筆者注：公助と共助）。

3 号 生活環境の悪化を防止するため、できる限り早期に行うこと。

4 号 要支援者が不良な生活環境を生じさせた背景に地域社会における要支援者の孤立その他の生活上の諸課題があることを踏まえ、これらの解決に資するように行うこと。これは、目的の①を受けているが、立法事実（法律を制定する場合の基礎を形成し、かつそ

の合理性を支える社会的・経済的・政治的・科学的事実のことをいう。内容的に立法目的に関するものと規制手段に関するものとに分類される。)の表明でもある。

5号 市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保及び市民が相互に支え合う地域社会の構築に寄与するように行うこと。これは、目的の②・③を受けている。

#### (4) 責務等

ア 本市は、基本方針にのっとり、不良な生活環境の解消を推進しなければならない(4条)。

イ 市民は、不良な生活環境の発生の予防に努めるとともに不良な生活環境を生じさせたりは、速やかにその状態の解消に努めなければならない(5条)。

ウ 自治組織は、基本方式にのっとり、不良な生活環境を解消するための取組に協力するとともに市民の安心かつ安全で生活環境の確保に向けて主体的かつ積極的に取り組むことにより、市民が相互に支え合う地域社会の構築に寄与するよう努めなければならない(6条)。

エ 本市、市民及び自治組織は、この条例の目的を達成するため、相互に、その果たす役割を理解し、協力するものとする(7条)。

## 2 ごみ屋敷等対策の推進体制と取組の流れ

### (1) 対策事務局

ア 各区役所・支所において、区長・担当区長の下に「各区役所・支所対策事務局」(総括・地域力推進室)を設置する。

イ 構成メンバー

(ア) コアメンバー(地域力推進室、支援課、健康づくり推進課、消防署警防課)

(イ) 庁内組織(保護課、衛生課、まち美化事務所等)から選定する。

ウ 対策事務局では、指導・説得、一斉清掃、各種施策への引継ぎ等の支援を行う。

### (2) 対策会議

ア 検討内容

調査実施課の決定、不良な生活環境の判定、対応方針・主たる対応課の決定、即時執行<sup>(6)</sup>や立入調査の可否の判定、一斉清掃に係る人員の確保等

イ 参加メンバー

(ア) コアメンバー(必須)

(イ) 庁内外関係機関(事例に関係すると思われる組織に適宜参加要請)

(庁内) 保護課、衛生課、まち美化事務所等

(庁外) 区社会福祉協議会、地域包括支援センター<sup>(7)</sup>、警察署等

ウ 検討内容の決定

関係機関の役割、要支援者への関わりや適用施策の有無等に基づく対策会議での議論を踏まえ、区長・担当区長の判断により決定する。

（３） 関係課の役割

- ア 地域力推進室 … 対策事務局の総括，災害対策，まちづくり，関係する団体等への連絡調整
- イ 福祉部福祉介護課 … 関係する団体等への連絡調整
- ウ 福祉部支援課 … 子ども・母子家庭・身体知的障害者・高齢者への支援，身体・知的障害があると思われる方への支援，関係する団体等への連絡調整
- エ 福祉部保護課 … 生活保護受給者への支援，経済的支援が必要と思われる方への支援
- オ 保健部健康づくり推進課（支所健康づくり推進室）… 健康・医療・母子保健に関すること，精神障害者への支援，精神障害があると思われる方への支援，関係する団体等への連絡調整
- カ 保健部衛生課 … 害虫・ねずみの駆除相談，動物の飼養に係る相談指導に関すること。
- キ 消防署警防課 … 防火及び防災に係る安全指導に関すること。
- ク まち美化事務所 … ごみの収集，不法投棄に関すること。
- ケ 環境共生センター … 悪臭に関すること。
- コ 土木事務所 … 通行障害に関すること。

（４） その他の関係部署等

- ア 都市計画局
  - （ア） まち再生・創造推進室 空き家対策課
  - （イ） 建築安全推進課
- イ 行財政局 サービス事業推進室
- ウ 京都市住宅供給公社
- エ 保健福祉局
  - 保健衛生推進室 医務衛生課

（５） 取組の流れ

- ア 対象案件把握（御近所の方からの相談，福祉，医療関係機関からの相談，福祉事務所・保健センターからの情報提供，消防・救急からの情報提供）
  - ― 情報収集
- イ 調査方針・調査実施課の決定（対策会議）
- ウ 調査（外観調査，可能であれば本人アプローチ，御近所の方からの情報収集）
  - ― 情報共有
- エ 判定，対応方針・対応課の決定（対策会議）
- オ 「人」への支援と「措置」

（６） 「人」への支援

要支援者又は自治組織からの相談に応じ，情報提供及び助言を行う。

- ア 家庭訪問, 声掛け, 見守り
  - イ 生活相談, 不良な生活環境の解消に向けての説得
  - ウ 地域との関わりづくり
  - エ 必要な福祉保健施策の適用 (生活保護法, 老人福祉法, 障害者総合支援法, 精神保健福祉法等による支援)
  - オ 清掃
  - カ 不良な生活環境に戻らないような継続的な支援
- (7) 「措置」
- フロー図2参照

#### 注

(6) 塩野宏教授は次のように説明している。すなわち、日本国憲法の下で即時強制の一部として取り上げられてきたものには、二つの異なった制度が含まれているように思われるが、この両者に、義務を先行させない実力の行使という点が共通するところから、即時強制という一つの概念にまとめたものであろうとする。しかし、行政上の一般的制度という角度からこれをみると、ここには、行政調査にかかるものと、行政目的の実現にかかるものという明確に目的を異にする二つの制度があるとする。そして、教授は、後者を即時執行と呼んでいる。ただ、前者と区別された後者を、なお、即時強制という言葉を用いている例など、用語方は一定していないと述べる (『行政法 I [第六版] 行政法総論』(有斐閣, 2015 年) 277 頁~278 頁)。ここでは、京都市は、塩野教授の用語方を用いていることになる。

(7) 京都市の HP によると、業務内容は次のようになっている。

高齢サポート (地域包括支援センター) とは、高齢者の介護に関する相談や、保健・医療・福祉の相談など日頃の生活に必要なご相談を受けるために、京都市が委託して運営している公的な相談窓口です。／福祉の専門職や保健師・看護師などの資格を持つ相談員が相談に応じるとともに、各種サービスの紹介や利用申請手続を含む関係機関との連絡調整を行います。／さらに、一人暮らしの高齢者への全戸訪問事業や地域の関係機関と協力・連携し、地域ぐるみで高齢者が安心して暮らせるための地域ネットワークの構築に取り組んでいます。

市内に 61 のセンターがあり、一人暮らし高齢者の全戸訪問事業は、平成 24 年 6 月から実施している。

## 6 全国初のごみ屋敷に係る行政代執行

次に、全国で初めての、ごみ屋敷に係る行政代執行の事例をみていく。

2015 (平成 27) 年 11 月 13 日 (金) の午前 10 時に撤去を開始し、午前 11 時 57 分に撤去が完了

した。対象者は、右京区の50歳代男性である。撤去した物は、新聞紙や雑誌等が7.5立方メートルで、京都市の有料指定袋（45ℓ）に換算すると、167袋分であった。

代執行に至るまでの経過は、次のとおりである。

## 1 概況

通路幅約130cmの私道に高さ約200cm、奥行き約440cm、幅約90cmにわたって物を堆積させており、車いすを利用している近隣住民が、車いすから降りて、介助者の補助を受けなければ通行できない等、日常の通行の支障となっていることだけでなく、万が一の時には、避難の支障となり、生命も脅かしかねない状態となっていた。

また、老朽化したベランダに物を堆積させており、崩落した場合、近隣住民の通行に危険を生じさせる可能性がある状態となっていた。

## 2 対応状況

条例施行前の2009（平成21）年12月に相談を受理して以降、区役所、消防署、土木事務所等が連携し、市道及び私道上にある物の撤去について指導を行ってきた。しかし、これに応じなかったため、撤去の予告を行った上で、2012（平成24）年6月に、道路法44条の2に基づき市道上に置かれた物の撤去を行った。しかし、私道上については権限がないことから撤去に至らなかった。

条例施行の前後を通じ、126回訪問し、そのうち61回接触を行い、自主的な解決を目指した。接触の際は、清掃・防火の指導に加え、清掃への協力や健康相談（血圧・脈拍測定、熱中症予防の啓発等）、各種福祉制度の情報提供を行う等により、人間関係の構築を図り、支援を基本として取組を進めてきた。

人間関係の構築は図れているものの、指導に対しては、片付ける意思を示し、自ら一定の片付けを行うこともある一方で、再び物を持ち込むこともあり、一進一退の状況が続き、依然、車いすの利用等の通行上の支障は解消していない。

## 3 経過

- （1） 2015（平成27）年7月1日、条例11条1項により、同月14日を履行期限として文書による指導を行ったが、対象者の履行はなかった。
- （2） 同月21日、同条2項により、8月3日を履行期限として勧告をしたが、履行はなかった。
- （3） 8月7日、京都市行政手続条例（平成8年京都市条例第15号）14条1項2号の規定により、弁明の機会の付与の通知（同月20日期限）をしたが、書面の提出はなかった。
- （4） 9月14日、条例12条3項の規定に基づき、有識者の意見聴取（有識者会議）を行った。  
有識者の内訳は、大学教授（社会福祉）、弁護士及び医師（精神科）の3名である。
- （5） 10月9日、同条2項の規定に基づき、同月22日を期限として命令を出したが、履行はな

かった。

- (6) 同月26日、行政代執行法3条1項に基づき、戒告(11月8日期限)を行ったが、履行はなかった。
- (7) 11月9日、条例上の義務付けはないが、有識者の意見聴取(有識者会議)を行った。
- (8) 同月12日、行政代執行法2条に基づき代執行を同月13日に行う旨の通知(代執行令書)を同法3条2項に基づき行った。

なお、代執行に要する費用の概算による見積額は、「約1万円 ただし、代執行の結果、増減することがあります」となっている。市のごみの有料指定袋代金が費用のほとんどである。

- (9) 同月13日、行政代執行を実行した。

#### 4 行政代執行に対する反応

##### (1) 対象者

代執行を実施した市職員(13~14名)の丁寧な対応に対し、「きれいになった」、「疲れたやろ」、「御苦労さん」と労いの言葉をかけ、撤去作業の後半には、ベランダ上の物の撤去に協力する等、協力的な姿勢を見せた。

##### (2) 市民等

長年の地域課題が解決でき、地域住民から感謝の言葉があった。

テレビ報道を見た市民や他都市の方から、「素晴らしい成果だ」、「職員の皆さんが本人の人權を尊重し、プライバシーに配慮し、本人の財産として丁寧に運び出されているのを見て大変感動した」といった評価の声があった。

#### 5 代執行後の状況

- (1) 撤去した物は、市有地で一時保管を行い、条例12条5項で準用する9条2項の規定に基づき、ごみとして処分する物とそうでない物の分別を行っている。2015(平成27)年12月2日までに9回の分別作業を行い、撤去した物の約7割の分別を行った。
- (2) 代執行以降、元の場所に物を堆積させることはなく、撤去後の状況が保たれている。対象者に対しては、引き続き寄り添った支援を行い、家屋内の物の片付けや生活再建に向けて粘り強く取り組むとしている。

京都市では、「1 はじめに」で述べた郡山市の事例のような「リバウンド」は生じていないようである。

#### 7 ごみ屋敷条例に係る法的論点

以下、行政代執行に係る若干の法的論点を確認的に検討する。

1 条例 12 条 1 項・2 項の「命令」は、行政代執行法 2 条の代執行の対象となる代替的作為義務となるのか（論点 1）。

行政代執行法 2 条は、「法律（法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。以下同じ。）により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為（他人が代わつてなすことのできる行為に限る。）について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によつてその履行を確保することが困難であり（筆者注：補充性）、且つその不履行を放置することが著しく公益に反する（筆者注：公益性）と認められるときは、当該行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる」と規定している（下線筆者）。

同条は、「法律の委任に基く…条例を含む」と規定しているのであるから、文理解釈からは、ごみ屋敷条例のような法律の委任なしに制定される自主条例（固有条例）に基づく代替的作為義務は代執行の対象にならないことになる。しかし、その不都合は早くから意識されていたようで、同法制定の 3 年後に、同法 2 条「中の条例は、法律の個別的な委任に基く条例のみでなく、地方自治法第 14 条第 1 項及び第 2 項の規定に基いて制定される条例をも含むか」との福岡県議会事務局長の問に対し、昭和 26 年 10 月 23 日、地方自治庁行政課長は「お見込みのとおり」と回答している。法律の委任なしに制定される自主条例（固有条例）に基づく代替的作為義務も代執行の対象になることを地方自治法の所管官庁が認めたのである。阿部泰隆教授は、「この委任は地方自治法 14 条による一般的な委任を含むとして、この『法律の委任に基く』条例という法文の括弧内の部分を空洞化するのが一般的な解釈である」と述べ<sup>(8)</sup>、「条文無視の解釈が行われている。その方が地方自治の本旨適合的解釈だということであろう」とする<sup>(9)</sup>。

塩野宏教授は、立法当時の理論状況を踏まえ、「行政代執行法 2 条にいう『委任』についても必ずしも厳密な文理解釈を要求するものではないといえそうである。つまり、自主条例も委任条例も地方自治法 14 条に基づく条例で、双方とも行政代執行法 2 条にいうところの法律の委任に基づく条例に含まれるという解釈も成り立つように思われる。」と述べ、あくまで条文の自己完結的解釈を貫徹させようとする<sup>(10)</sup>。しかし、今日的解釈では、自主条例を地方自治法という「法律の委任に基づく条例」と解することは説得的ではない。そもそも、条例制定権は、憲法 94 条の「法律の範囲内で条例を制定することができる」に由来するものであり<sup>(11)</sup>、地方自治法の委任により認められたものではないことは最高裁も認めているところである<sup>(12)</sup>。

これらの学説・行政事例は苦肉の緊急避難的解釈として理解すべきものである。

北村喜宣教授は、技巧的な読み方をする必要性は低いとの立場から、「代替的作為義務の強制執行権限は憲法 94 条の条例制定権に含まれると考えるべきであり、解釈論としては、法律非リンク型条例に行政代執行法が類推適用されるとすればよいだろう」と主張する<sup>(13)</sup>。この立場は、文理的には、行政代執行法 2 条はあくまでも個別法の委任条例のことを指すと素直に解し、それ故、法には欠缺があることを認め、自主条例（固有条例）については、類似性（憲法 94 条）を理由に

類推適用するものと解される。この説明の方が憲法適合的であり、説得的であると思われる。

## 2 条例で重ねて行政代執行の根拠を規定する必要があるか(論点2)

行政代執行法は、代替的作為義務の行政強制のための一般的根拠規範であり、条例では義務の賦課の根拠を規定すれば足り、重ねて行政代執行の根拠を規定する必要はない<sup>(14)</sup>。仮に、条例で行政代執行法により行政代執行できることを規定していたとしても、それは「確認規定」であり、「創設規定」ではない<sup>(15)</sup>。

にもかかわらず、国土交通省による全国の空き家条例の調査ものにおいては、条例中に、行政代執行法2条の代執行を行うことができる旨の規定がないものは行政代執行ができないグループに分けられている例がある<sup>(16)</sup>。例えば、京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例(平成26年京都市条例第80号)には、15条1項の命令に対応し、行政代執行法2条の代執行をすることができる旨の規定はない。それを受け、調査ものの中で、「自治体の空き家対策条例(平成26年4月1日現在)」では、代執行ができる意味の「●」が付いていないのに対し、「空き家等適正管理条例の制定状況(都道府県別)(2013年4月1日現在)」では、代執行をすることができる意味の「○」が付いており、混在しているのである。

## 3 行政代執行法3条から6条までが規定する代執行の戒告等は、行政不服審査法に基づく不服申立ての対象となるのか(論点3)。

代執行は、行政代執行法3条から6条までの規定に従って、①代執行の戒告、②代執行令書による通知、③代執行の実行、そして、④代執行費用の徴収という手順を経て行われる。

先ず、代執行を行うためには、①相当の期限を定め、②その履行期限までに義務が履行されないときは、代執行をなすべき旨を、あらかじめ文書で戒告しなければならない。また、義務者が戒告を受けても、期限までにその義務を履行しないときは、「代執行令書」をもって、①代執行をなすべき時期、②代執行のために派遣する執行責任者の氏名、③代執行に要する費用の見積額を義務者に通知しなければならない。

芝池義一教授は、行政手続法上の不利益処分ではなく、同法第3章の規定の適用を受けないものの説明において、事実上の行為(2条4号イ)として、代執行などの行政上の強制執行、即時強制を、事実上の行為をするに当たりその範囲、時期等を明らかにするために法令上必要とされている手段としての処分(同)として、代執行の戒告をその例として挙げている<sup>(17)</sup>。

また、宇賀克也教授は、「戒告(同法3条1項)は指定された期限までに義務が履行されないときは代執行をなすべき旨の通知であり、当該期限内に義務が履行されなかったときになされる代執行令書による通知(同条2項)は、代執行をなすべき時期、代執行のために派遣する執行責任者の氏名および代執行の費用の概算による見積額を通知するものであり、いずれも相手方に新たな義務を課すものではない」と述べる<sup>(18)</sup>。

この意味では、戒告や代執行令書による通知は、処分性を有するものではない。

しかし、裁判例の大勢は、①行政代執行手続の一環をなし、代執行が行われることをほぼ確実に表示すること、②代執行段階に入れば、通常直ちに執行が終了するため、救済の実効性を図る必要があることから、処分性を肯定している<sup>(19)</sup>。

京都市の2015（平成27）年11月12日付け「代執行令書」の「5 教示」において、「この処分に不服があるときは、この令書を受け取られた日の翌日から起算して60日以内に、京都市長に対して異議申立てをすることができます。／また、この令書を受け取られた日（京都市長に異議申立てをした場合は、当該異議申立てに対する京都市長の決定があったことを知った日）の翌日から起算して6箇月以内に、京都市を被告として、京都地方裁判所に処分の取消しの訴えを提起することもできます（訴訟において京都市を代表する者は、京都市長となります。）」と記載されている。

なお、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）14条14項の規定に基づき国土交通大臣が定めた「特定空家等に対する措置に関し、その適切な実施を図るために必要な指針」（ガイドライン）の第3章の6の（2）において、戒告及び代執行令書による通知を行う場合、「行政不服審査法第57条第1項の規定に基づき、書面で必要な事項を相手方に示さなければならない」と規定している。平成28年4月1日から施行された新行政不服審査法では、第82条第1項が根拠規定になる。

いずれも、裁判例の大勢に従う妥当な措置と言える。

注

- (8) 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』（有斐閣、2008年）567頁
- (9) 注(8) 252頁
- (10) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第六版〕行政法総論』（有斐閣、2015年）255頁
- (11) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第六版）』（岩波書店、2015年）369頁・372頁。渋谷秀樹『憲法（第2版）』（有斐閣、2013年）753頁
- (12) 最大判昭和29年11月24日刑集8巻11号1866頁〔新潟県公安条例事件〕は、「条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき（憲法92条）、直接憲法94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法にほかならない」と述べる。
- (13) 亘理格・北村喜宣編著『重要判例とともに読み解く個別行政法』（有斐閣、2013年）442～443頁（北村執筆）
- (14) 拙稿「空き地・空き家の条例にみる憲法問題」月報司法書士495号23頁。塩野宏教授は、「代執行については、行政代執行法がその一般法であって、その適用については、代替的作為義務を創出する根拠法で個別に指示されることを必要とせず、代替的作為義務であれば、他に特別の定めのない限り、当然行政代執行法が適用されることになる」と述べる（『行政法Ⅰ〔第六版〕』（有斐閣、2015年）256頁）。

- (15) 北村喜宣教授は、「最高裁判例はないものの、条例に基づき個別に命ぜられた代替的作為義務の不履行に関して、行政代執行法の手続により強制執行できることについては、当然と考えられている。いくつかの条例のように、その旨を確認的に規定するものはあるが、それがなければできないわけではない」と述べる（「空き家対策の自治体政策法務（二・完）」自治研究 88 巻 8 号 60 頁）。
- (16) [http://www.nhk.or.jp/d-navi/link/akiya/pdf/jyorei\\_H260401.pdf](http://www.nhk.or.jp/d-navi/link/akiya/pdf/jyorei_H260401.pdf)
- (17) 室井 力・芝池義一・浜川 清『コンメンタール行政法Ⅱ 行政手続法・行政不服審査法』（日本評論社、2008 年）28 頁（芝池執筆）
- (18)(19) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〔第5版〕』（有斐閣、2015 年）167 頁

## 8 終わりに

今回調査した三自治体では、ごみ屋敷問題に特化した住民組織やボランティア組織、NPO について、自治体として把握していないとのことであった。必要に応じて、町会・自治会などが関わっているようである。ごみ屋敷の住人は、他者の介入を拒む傾向があり（杉並区の回答）、コミュニティとの関係が希薄なことが背景にありそうである。いずれの自治体も、自治体が委託している公的な高齢者の相談窓口として「地域包括支援センター」を有し、一人暮らし高齢者の訪問事業などに取り組んでいる。とりわけ足立区では、同センターが中心となり、「絆のあんしん協力員」による定期的な見守りや声かけ活動を展開しており、約 98 パーセントの町会・自治会がこの活動に取り組んでいる。住民組織の新たな試みとして、今後の展開が期待されるところである。

調査の中では、ごみ屋敷の発見→指導→解決の事例（ケース・スタディ）の典型的な例を複数示していただき、①時系列の流れ、②市区役所の働きかけ、③ごみ屋敷の住人の変化、④成功の要因分析などを御教示いただいた。中には、精神障害のため、室内に放し飼いにしている 2 匹の犬の糞が床にこびりついているのを職員がはがして掃除をした例もあり、驚愕を禁じ得なかった。「公務」とはいえ、自治体職員がそこまでの業務を担う必要性が果たしてあるのだろうかとの感慨をもった。しかし、残念ながら、それらの詳しい情報を本稿に盛り込むことは叶わなかった。

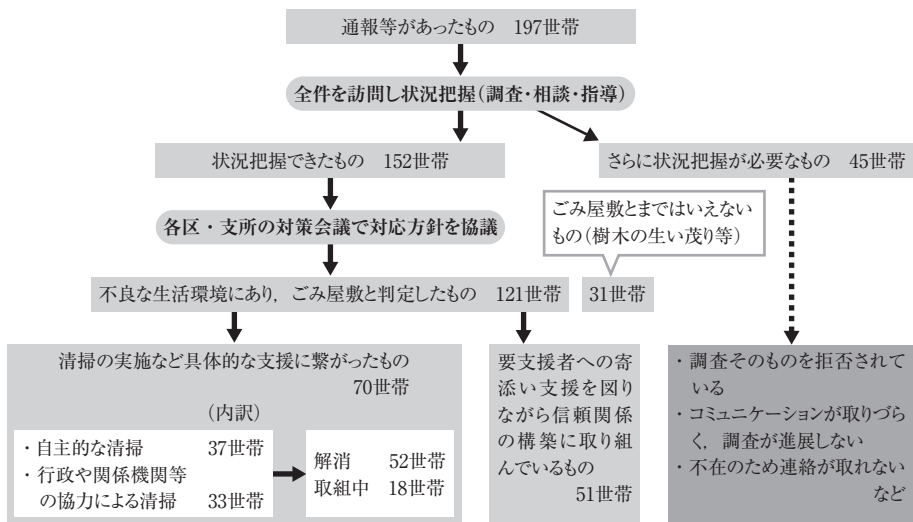
本稿は、全般的に単なる紹介に堕している嫌いがあり、分析が足りないことを痛感している。加えて、京都市条例 16 条、足立区条例 5 条、杉並区条例 17 条の 3 の立入調査権について、相手方の同意がない場合、現場ではどの程度のことが可能なのかという実務的に非常に重要な論点があるが、これまた言及できなかった。これらは、他日を期したい。

最後にお忙しい中、取材に応じていただき、資料等を提供していただいた京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課、足立区環境部生活環境保全課、杉並区環境部環境課の皆さんに深く感謝申し上げます。

（本稿は、「北海学園大学学術助成・共同研究（平成 27 年度）」の研究成果の一部である。）

フロー図 1

いわゆるごみ屋敷対策の取組状況(27.10.31)



フロー図 2

「措置」

