

第6章

足立区の「ごみ屋敷」対策

足立区環境部生活環境保全課長 **祖傳 和美**

1 足立区が「ごみ屋敷」対策に取り組んだ理由

2007年6月に、近藤やよい区長が就任した。治安に課題があった当区において、区長が取り組んだのが、「美しいまち」に変えていくことで犯罪を抑止する「ビューティフル・ウィンドウズ運動」である。この運動のもととなったのは、ニューヨーク市の「割れ窓（ブローケン・ウィンドウズ）理論」である。2011年に、まちをきれいにすることを目的に、筆者も含む道路管理担当と違反建築指導担当により、「道路・建築監察 PT」が立ち上げられた。この PT は、「ごみ屋敷」のほか、老朽危険家屋、不法投棄など、地域住民の生活環境を脅かす事例の把握とその解決策について検討を行った。

「道路・建築監察 PT」の中で「ごみ屋敷」問題は、住環境の美観を損ねるほか、放火や不法投棄、悪臭や害虫の発生等、住民の生活環境を悪化させるものと認識されていた。しかし、当時、行政としては、民有地の問題として手をこまねいている状態であった。そのため、「モデル 25 事例」を設定し、課題や解決方法を見出し、同時にこれらの問題に対処するために、条例の制定を検討した。

2 「足立区生活環境の保全に関する条例」の制定“全国初”

2013年1月1日、足立区は、「ごみ屋敷」に特化した「足立区生活環境の保全に関する条例」を公布した。同条例は、「全国初」と注目された。条例制定から6年間が経過した。本章では、足立区の取組み、成果、そして、課題を報告する。

(1) 足立区の条例の特色

①命令・公表・代執行の措置

所有者等は、その所有等にかかる土地等を不良な状態にしてはならない(4条1項)。この義務に違反した者に対しては、区長は指導・勧告をすることができる(6条)。指導・勧告に従わない者に対しては、「命令・公表・代執行」等の厳しい措置ができる(7~9条)。

②「支援」を盛り込む

自ら不良状態の解消をするのが困難と認められる所有者等に対しては、「支援」を行うことができる(11条)。

③「審議会」の設置

第三者による専門家や地域の代表、区の職員により構成された「生活環境保全審議会」を設置し、区が、①の「命令・公表・代執行」の措置や②の「支援」を行う際は、この審議会の意見を聞かなければならない(7条2項、9条2項、11条2項、12条)。(代執行は実績なし)

(2)「支援」とは

①区の費用負担

片付けには同意したが、自らの資金で費用を負担できない場合に、廃棄物の処分費用や樹木の伐採経費でそれぞれ上限50万円、100万円の範囲内で区が費用を負担することができる。

②謝礼金

ごみの片付けに協力してくれた、町会・自治会やNPO、ボランティア団体等に対し、区が片付けに必要な物品の提供や謝礼金を支払うことができる。

③これまでの「支援」の実施結果(2018年12月31日現在)

①区の費用負担・・・2件、1,013,880円

(「廃棄物処分」「樹木伐採」1件と「樹木伐採」1件)

②謝礼金・・・7件、238,000円

(「廃棄物処分」3件、「樹木伐採」3件、「草刈」1件)

(3) 調査権

不良状態にある土地等への立入調査のほか、住民票、戸籍、住民税、各種保険料等を調査することができる(5条)。

(4) 年度別受付・解決件数(解決件数には過年度受付分を含む)

表 6-1 年度別受付・解決件数

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	累計
受付件数	55	18	35	41	30	35	10	224
解決件数	15	29	15	26	34	26	19	164
未解決件数	40	29	49	64	60	69	60	60

※2018年度は、2018年12月31日分までの統計

3 組織の連携のために 「対策会議」と「ケース診断会議」の設置

ごみ屋敷問題の解決には、「オール足立区」の取り組みや部を超えた連携が想定された。そういった対応が必要な事例に対し、各部の課題や「ケース診断会議」での状況を話し合う「対策会議」を設定した。部課長の会議においては、方針決定や役割分担など、即断即決の議論が行われる。6年間の運用を経た現在、部を超えた連携はスムーズに行われている。組織の編成は、以下の通りである。

①対策会議：各部の部課長級が参加する会議

福祉部、衛生部、地域のちから部、環境部、都市建設部等

- ②ケース診断会議：関係機関の担当者を中心に現場対応について協議する会議
- ③事務局：環境部生活環境保全課（情報共有、課題整理、進行管理、各課調整等）

4 制度周知

ごみ屋敷問題の解決には、住民の理解が重要である。このため、区役所へのアクセスを容易にするべく、イラストを多用したわかりやすいパンフレットを作成している。

図 6-1 制度周知のためのパンフレット



5 「モデル25事例」を通じ、 条例に「魂」を入れた2事例

条例に「支援」を盛り込む契機となった2事例について紹介する。

(1) 20年の年月を経て解決した精神疾患の70代男性の場合 ア キーパーソンとの出会い

道路管理者の記録によると、20年の指導履歴を持つ70代男性の長女との出会いは、2009年7月29日、筆者が道路監察係長の時で

写真 6-1 支援を通じた解決事例 1



ある。いわゆるごみに見える大量の荷物を道路上に保管していた状態を改善させる目的で A 家を訪問した際、「何かご用ですか。」ときつい口調で話しかけてきた 40 代の女性がこの家の長女であった。筆者は、この家に同居人がいることを知らなかったため、大変驚いたとともに、キーパーソンとの出会いをチャンスと捉えた。この偶然の出会いから、指導対象は、「父と娘」になった。長女の仕事が休みの日に区役所へ来るように約束し、その日を待った。長女の話によると、祖父の代から、家族で商売を営んできたが、祖父母も亡くなり、以来、父は生活費の足しにごみ（資源）を集めるようになったとのことであった。

長女は、この状態を決して良いと思っておらず、近隣に迷惑をかけていることは十分に理解していた。しかし、誰にも相談できず、また、誰も助けてはくれなかった。

イ 庁内連携

A 家の問題を整理し、何から改善の糸口を見つけていくのかを検討するために、「ケース診断会議」を開催した。これは、何らかの関係がありそうな所管を集めての庁内会議である。当時、筆者が所属していた道路管理課が事務局となり、高齢援護課、保健センター、建築安全課、地域包括支援センターなどが参画した。

対応の方向性としては、まずは、道路上のごみの撤去と本人の医

療機関への受診を同時に目指すこととした。道路管理課は道路上のごみの撤去、保健センターは本人の医療機関への受診を担当した。高齢援護課・地域包括支援センターは介護保険制度、成年後見人制度の手続き、建築安全課は家の耐震診断と解体時の助成制度の案内等の役割分担を行った。

その後、長女と本人の同意が得られたことで、道路上のごみを撤去することができた。一方、保健センターについては、医療機関を紹介し本人を受診させることはできたが、本人は、2時間も待って5分の診療に対する医療機関への不満や受け取った薬を服薬管理することができず、治療が功を成すことはなかった。

ウ 再発防止策の必要性

一度は片付いたはずの道路上の荷物が、また、置かれ始めていると近隣から通報があった。それもそのはず、収集した荷物を保管するスペースが無く、家の中は天井に届くまで、荷物がうず高く積み上げられていたからである。そこで初めて筆者は、「家の中まで片付けないとごみ屋敷は片付かないのだ。」と思い知った。

今回は、家の中の荷物（ごみ）すべてを撤去すると目標を定め、長女と交渉を開始し了解が得られた。小さいけれど2階建ての家の天井近くまで積まれた荷物（ごみ）を撤去するためには、丸2日間かかった。100万円に届く費用は、すべて長女が負担した。最初は、本人もさすがに撤去に抵抗したが、最後はあきらめ、納得した。

これで、解決と安心したのもつかの間である。その2年後、道路パトロール中に近くを通った際に、もうすぐ家のごみで満杯になりそうな様子を発見した。どうしたものかと考えあぐねていた頃、長女から連絡があった。「最近、父は、『夜に外国人の大勢の来客があり襲われる。』と妄想しており、『夜は心配で眠れない。』と言っている。」とのことである。早速、保健士が精神科医と訪問し、医師

の説得で、検査入院させることとなった。その後、本人は、治療や入院生活にも満足された。また、家に帰ると外国人が襲ってくるとの恐怖心から、家を売却し、現在は特別養護老人ホームに入所し、ホームのリーダーとして元気に過ごしている。

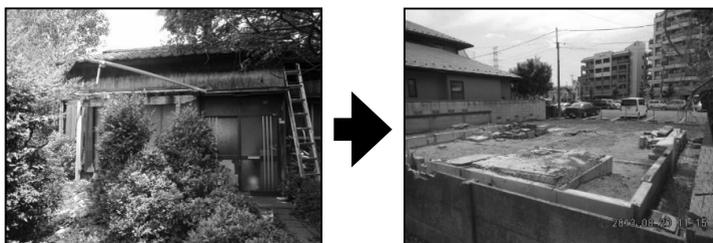
(2) 水が出ず、ごみ集積所の使用も禁じられ、社会から孤立したB一家の場合

ア 支援の拒否

区役所に、「公共施設の水道から水を盗んでいる人がいる。」「公共施設のトイレで体を洗っている親子がいる。」と通報があった。調査すると、隣家から樹木の越境で苦情が入っている家族と同一であった。住民票を調べると、70代の母、40代の長女、30代の長男の3人家族である。目撃情報などから、水を盗んだり、体を洗っていたのは、どうやら母と長女の二人らしい。

近隣から、昔から生活に困窮しているようだとの情報もあり、まずは、管轄の福祉事務所の職員が自宅を訪問した。何度かの訪問で、やっと会話ができただものの「福祉は間に合っている。」との回答であり、「もう、来るな！」と怒られる始末であった。この家庭は、子ども達が中学校を卒業するまで、生活保護を受給していた履歴があり、また、当時、母は精神的な病が心配されていたことも判明した。

写真 6-2 支援を通じた解決事例 2



福祉事務所の職員による訪問が功を成さず、この家庭への関与の方法を模索していた頃、樹木の繁茂を担当する職員を訪問させ、様子を見てくることになった。その一員として女性同士なら話が合うかもと筆者が訪問することとなった。突然の訪問で、怒鳴られることを覚悟して行ったが、そうはならなかった。

「良い天気ですね。」「3.11の地震は怖かったですね。揺れましたか?」「おいしそうなパンですね。どこで買ったの?」など、たわいもない会話から始めた。「何か困ったことがあったら、区役所の祖傳(そでん)だよ。覚えてね。」とA4サイズの紙に大きく電話番号と名前を記入し、何でも困ったことがあったら、電話してねと言いついた。

イ 「支援」の必要性

5月の連休に訪問したところ、お休みだった長男とやっと会え、仕事の様子、家庭の様子、近隣からの苦情について話げできた。長男からは、中学を卒業後、生活保護を打ち切られ、自分が働いて家族を養ってきたこと、その間20年、この家庭は、誰からも援助を受けず、社会から孤立して過ごしてきたことがわかった。「生活が苦しいので、隣家への樹木の越境があっても、大きくなってしまった何本もの樹木を、剪定も枝卸しもできない。」とのこと。現状は、樹木どころか、家自体が老朽化しており、廊下の床は穴だらけ。トイレも汲み取り。水道は何年も前に止まっていた。電気は裸電球が台所と寝室に2個ついていたが、ガスは止まっていた。煮炊きはガスコンロを使用。まるで、避難所のような生活を20年も送ってきたと思われた。さらに、近隣から、ごみの集積所の当番やごみ出しのルールが守れないとの理由で、集積所の利用を禁じられたため、庭に生ごみを埋めていたことが判明した。母は精神的な病を抱え、40代の長女は中学を卒業以来、働いておらず、知的障害も疑われた。

ウ 支援のタイミング

B一家の生活の様子が把握できた頃、職場の電話がなった。なんと、B一家の長男からの電話であった。「先月に病気になり仕事をやめた。お金が1万円しかない。どうしたら良いか。」というのである。筆者は、「すぐ、区役所に来なさい。」と区役所で待ち合わせ、福祉事務所の相談窓口へ駆け込み、生活保護の申請を行った。

B一家は、生活保護を受給することとなったため、B一家への支援の在り方、苦情対応について福祉事務所、高齢援護課、社会福祉協議会、建築安全課、生活環境調整担当課（当時の担当所管）、道路管理課で「ケース診断会議」を行った。

まずは、老朽化している家から引っ越すためのアパート探しを社会福祉協議会の協力を得て行い、引っ越し後、ごみの撤去と樹木の伐採を実施するなどの方針を定めた。それから、社会福祉協議会の職員と家族でアパートを探し、近隣のアパートに引っ越した。空き家になった家屋の解体助成金の手続きを行い、生活環境保全審議会の意見を聞いたうえで、2013年1月1日から施行された「足立区生活環境の保全に関する条例」の適用第1号（支援）となった。

余談だが、B一家の長男が後日、「あの時、祖傳さんに電話しても助けてくれなかったら、一家心中しようと思っていた。でも、最後に一度だけ、助けを求めてみようと思ったんだ。」と筆者に言った。

6 解決を困難にしているもの（分析データ）

(1) 2017年度の未解決事案60件の分析

2017年度の未解決事案60件について、その居住実態や居住内訳、年代別構成を分析した。その結果は、表6-2および図6-2のとおり

である。

これらの分析の結果、明らかになった傾向と課題は、以下の3点である。

- ①未解決事案には、3件の母子世帯があり、0～9歳2名、10歳代6名はここに含まれている。こども支援センター等の専門機関と密に連携をとりつつ対策を進めているが、子どもの健全育成が優先されるため、ごみ問題は解決が遅れがちとなる。
- ②65歳以上の高齢者については、高齢福祉・介護等の関係機関と連携して対策を進めている。
- ③20歳代から64歳までの年齢層については、貧困や精神疾患等の問題を抱えている事案は福祉事務所や保健センターと連携し対応を進めている。これらに該当しない事案については、連携可能な所管が非常に少なく、対応に苦慮している。

図 6-2 年代別構成

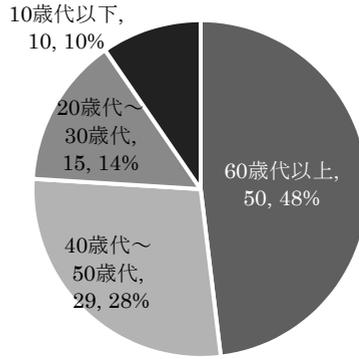


表 6-2 居住実態・居住内訳

世帯	単身	2人	3人	4人	5人	6人	計
件数	15件	20件	4件	5件	1件	2件	47件
人数	15人	40人	12人	20人	5人	12人	104人

(2) 2012年度から2014年度に受付、未解決の事案(21件)の分析

苦情の多さ・改善意識の欠如等・区の介入度合・改善状況・緊急性の5指標を用い、進捗等の度合いを大・中・小に振り分けて評価した(表6-3を参照)。苦情の多さについては、小が約71%(15件)を占める。これは、大きな苦情はなく、近隣が区の介入を理解してい

表 6-3 5 指標と進捗等の度合いのクロス集計

	苦情の 多さ	改善意識 の欠如等	区の 介入度合	改善状況	緊急性
大(多)	0件	15件	6件	3件	0件
中	6件	5件	12件	8件	6件
小(少)	15件	1件	3件	10件	15件

※ 2018年3月31日現在

るためと思われる。改善意識の欠如等は、大・中あわせ約 95% (20 件) で対象者自身の課題が大きく、解決に時間を要している。区の介入度合は、大・中あわせ約 86% (18 件) で区の介入は進行しているが、対象者自身の課題がある中、解決に時間を要している。改善状況は、中・小あわせ約 86% (18 件) で少しずつ改善している。緊急性は、大が 0 件で、約 71% (15 件) が小である。区の指導により、道路にごみのはみ出すなど近隣に迷惑をかけている状況は改善している。

さらに、ごみの収集癖・キーパーソンの不在・他者との接触拒否の 3 指標を用いて、解決阻害要因を分析した。その結果は、表 6-4 のとおりである。

以上の分析から明らかになったことと、その結果を踏まえた今後の対応としては、以下の 4 点が挙げられる。

- ①対象者自身の改善意識の欠如等は、貧困や病気、人間関係のトラブルによる影響が大きい。このため、今後も粘り強い対応を

表 6-4 対象者の特性

ア 対象者にごみの収集癖がある。	8 件 (約 38%)
イ 対象者にキーパーソンがいない。	18 件 (約 86%)
ウ 対象者に他者との接触拒否がある。	13 件 (約 62%)
エ 上記要因が 2 つ重複している。	16 件 (約 76%)
オ 上記要因が 3 つ重複している。	2 件 (約 10%)

続け、対象者との信頼関係の構築に努めることで、改善意識の向上を図っていく。

- ②ごみの収集癖と他者との接触拒否が重複する対象者には、精神疾患や発達障害などが疑われる事案が多くみられる。このため、医療保健・福祉分野との連携を強化していく必要がある。
- ③キーパーソンの不在と他者との接触拒否が重複する対象者には、地域や親族間で孤立化している事案が多くみられる。このため、医療保健分野、孤立ゼロプロジェクトなどとの連携を強化していく必要がある。
- ④条例に基づく支援・代執行等の実施も検討しつつ、解決の糸口を模索していく。

7 「おせっかい行政」の始まり

このように、「モデル25事例」から始まったごみ屋敷対策であるが、2018年12月末日までの約6年間で、「164事例」を解決した。この解決件数は、単に環境部がごみを片付けただけではなく、福祉部や衛生部、建築安全課や道路管理課等の「オール足立区」で協力した結果である。また、町会・自治会、地域包括支援センター、介護事業所等との連携も欠かせない。これらの解決方式は総じて「足立区モデル」と称され、各地の条例制定の参考にしている。

先に紹介した2事例を、当区では「教科書」と言っている。それは、条例の中に「魂」を入れるきっかけとなった事例だからである。当区のごみ屋敷対策は、先に述べたようにごみ屋敷の「ごみ」を片付けたら解決ということではなく、そこに住む居住者を支援し再発防止に取り組んだうえで「ごみ屋敷」を解消することを目標としている。居住者との信頼関係を構築するまで何度も足を運び、居住者の生活

改善と近隣住民の苦情解決を同時に目指している。こうした活動もすべて行政の「支援」として実施する。民有地の問題に区は関与できないというスタンスから一歩踏み出し、民有地の問題であっても区が関与することで地域の問題が解決し、地域住民の生活環境が保全されるのであれば、積極的に支援していくとする「おせっかい行政」の幕開けである。その後、民有地の不法投棄撤去支援、落書き消去支援なども開始している。