

第5章

条例によるごみ屋敷対応をめぐる 法的課題

上智大学法学部教授 北村 喜宣

1 事象適合的な仕組みの必要性

環境管理に関する法律や条例が対応しようとする事象には、大きく分けて、フロー型とストック型がある¹。フロー型への対応は、基本的に未来形であり、そうした事象発生の未然防止が法制度の役割となる。これに対して、ストック型への対応は、基本的に現在完了形であり、すでに発生している事象の改善が法制度の役割となる。いずれの場合においても、実効的な対応のためには、課題とされる事象の原因となる人的活動の特徴をみきわめ、それを的確に制御する仕組みを盛り込む必要がある。

社会問題として認識されている老朽不適正管理空き家とごみ屋敷は、地域コミュニティに対して生活環境支障という外部性を発生させているという点で共通する、典型的なストック型事象である²。これらに起因する地域コミュニティの苦情は、身近な自治体である市町村区（以下、「市町村」という。）の行政窓口³に寄せられる。

行政は、何らかの対応を迫られる。個別の苦情への個別対応に徹する自治体もあれば、庁内の担当部署や組織を設け、対応の一般的仕組みを条例で規定する自治体もある。空き家対策に関しては、2010年7月に、空き家対策のみを正面から規定する条例として「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」が制定され、空き家条例ブームの「火付け役」になった。その後、空き家条例は、燎原の火のごとく全国に伝播し、国も反応して、2014年11月の「空家等対策の推進に関する特別措置法」³（以下、「空家法」という。）の制定に至る。

1 北村喜宣『環境法〔第4版〕』（弘文堂、2017年）11～12頁参照。

2 国土交通省土地・水資源局『外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書』（2009年）は、「外部不経済をもたらす土地利用」のなかに、「ゴミ屋敷」と「廃屋・廃墟」を含めて検討している。

3 空き家条例については、日本都市センター（編）『都市自治体と空き家：課題・対策・展望』（日本都市センター、2015年）、北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）参照。

一方、ごみ屋敷を明確に念頭に置いた条例は、2008年12月制定の「荒川区良好な生活環境の確保に関する条例」が最初であろう⁴。この条例は、ごみ屋敷のほか、カラスやハトへの給餌規制も扱っている(むしろ、そちらで話題になった)。本格的ごみ屋敷条例となると、おそらくは、2012年10月制定の「足立区生活環境の保全に関する条例」が最初であろう⁵。その後、2013年12月に「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」⁶、2014年11月に「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」が制定される⁷。2013年6月制定の「新宿区空き家等の適正管理に関する条例」など、不適正管理家屋という観点から、無人のもの(＝空き家)のほか有人のもの(＝ごみ屋敷)を対象にする条例も制定されていた。しかし、全国的にみるならば、空き家条例についてあったような「制定ブーム」は発生しなかった⁸。

4 荒川区条例については、山本吉毅「荒川区「良好な生活環境の確保に関する条例」の制定経緯と運用、課題」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)67頁以下参照。2003年3月に旧条例を全部改正した「杉並区生活安全及び環境美化に関する条例」もごみ屋敷を扱うが、「個々の問題に特化し対応するような条例ではな[い]」とされる。清永雅彦「杉並区「生活安全及び環境美化に関する条例」の内容とごみ屋敷への対応」同前97頁以下・97頁。

5 足立区条例については、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(監修)・前註(4)書29頁以下、祖傳和美「足立区の「ごみ屋敷」対策」本書第6章参照。同条例は、参考となる条例がないなかで、最低限のシンプルな内容にするという方針で制定された。

6 大阪市条例については、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(上)(下)：ごみの撤去か人への福祉的支援か」自治実務セミナー2016年4月号42頁以下・同5月号52頁以下、釘持麻衣「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」本書第8章参照。

7 京都市条例については、提中・前註(6)論文、岡田博史「いわゆる「ごみ屋敷」対策のための条例について：軽微な措置による即時執行に焦点を当てて」自治実務セミナー2014年12月号46頁以下、木本悟「京都市の「ごみ屋敷」対策」本書第7章参照。

8 要綱による対応はほとんどない。確認できた唯一の例は、「(鹿児島県)曾於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要綱」(2016年)である。

これは、興味深い現象である。両者とも、地域コミュニティに対して外部性を発生させる「迷惑な存在」であるにもかかわらず、市町村の法的対応には、明確な違いが現れている。この状況をみるかぎり、市町村にとって、ごみ屋敷は、空き家よりも格段に「手強い」事象のようである。その最大の理由は、問題とされる状況を創出する原因者個人の属性にあるように思われる。

それゆえに、そうしたことをそれほどには考える必要もなく制定される空き家条例と、そうはいかないごみ屋敷条例とでは、制度設計にあたっての配慮事項が大きく異なるのではないだろうか。そうした状況のもとで制定されている現行のごみ屋敷条例規定は、どのような限界を認識するがゆえの結果なのだろうか。制定された条例に対しては、どのような限界が認識されているのだろうか。本章では、空き家対応と適宜比較をしつつ、先行研究およびヒアリング調査を踏まえて、制定されているごみ屋敷条例とその運用状況の分析を通じ、行政法的対応のあり方について検討する。

2 ごみ屋敷住民の状況

本書に収録されているように、日本都市センターは、2018年1月に、市区を対象に全国調査を実施した（調査対象全国814市区（791市、23特別区）、回収状況370件（45.5%））。そこでは多くの興味深い知見が確認されているが、本章との関係では、ごみ屋敷の原因者の属性が目される。

「考えられる発生要因」として指摘されている1,463（複数回答）（無

9 ごみ屋敷条例については、一般に、宇賀克也「環境対策条例の実効性と運用課題」宇賀（監修）・前註（4）書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、舘持麻衣「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頁以下参照。

回答を除く。)の内訳は、次の通りである。対象となった原因者は、757名である。

- ①身体能力の低下、身体障害、身体疾患 (153 (20.2%))
- ②判断力の低下、認知症 (165 (21.8%))
- ③統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患 (186 (24.6%))
- ④知的障害 (64 (8.5%))
- ⑤発達障害 (66 (8.7%))
- ⑥身体的・心理的虐待、ネグレクト (30 (4.0%))
- ⑦ライフイベント (例/家族の死亡、失業) (98 (12.9%))
- ⑧経済的困窮 (182 (24.0%))
- ⑨消費者被害・経済的虐待 (3 (0.4%))
- ⑩アルコール関連問題 (30 (4.0%))
- ⑪本人の気兼ね、プライド (147 (19.4%))
- ⑫家族や地域からの孤立 (192 (25.4%))
- ⑬その他 (147 (19.4%))

特徴的なのは、②+③で351(24.0%)を占めている点である。程度の差はあるだろうが、成年後見人が付されていないとすれば、対応を要する原因者が法律行為をなすことができる意思能力を持っているかどうか疑わしい場合が相当に存在すると思われる。¹⁰⑩も含めれば381(26.0%)である。医療的保護が必要とみられるケースが一定数はある。①+④+⑤+⑥+⑦の411(28.1%)は、福祉的保護が必要なケースである。いずれにも属する個人は少なくないと推

10 こうした原因者の状況については、これまでも指摘されてきた。たとえば、島田・前註(5)論文31頁(「どうやら精神疾患の方が多いのではないか」)、板垣・前註(9)書44頁(「収集癖や認知症など、何らかの精神疾患に罹っている可能性について疑うべき」)参照。

測される。とりわけ前者の状況は深刻である。事理弁識能力に不全がある場合が少なからずあるとみられる。年齢については、「65歳以上」が46.9%である一方、「40代～64歳」が32.8%である点が注目される。高齢者が多いというのは、思い込みであろう¹¹。若年層にも広がる現象である¹²。対象者の属性としては、空き家条例と様相を相当に異にする状況にあるのは明白であり、それゆえに、「物」への対応以上に「者」への対応が重要になる¹³。

3 ごみ屋敷条例の展開

本章で検討の対象とする条例は、次頁の表5-1の通りである。なお、現在のところ、ごみ屋敷の問題状況に対して正面から対応する法律は制定されていない¹⁴。

空き家条例の場合には、建築基準法による対応は可能であった。しかし、それがされないために、新たに条例を制定せざるをえなかった。これに対して、ごみ屋敷の場合は「何もない」状態にあるために、何らかの侵益的措置を講じようとするれば、条例を制定するしかない¹⁵。

11 高齢者によるセルフ・ネグレクトという観点からの調査として、『[報告書]セルフネグレクト状態にある高齢者に関する調査：幸福度の視点から』（2011年）参照。横浜市におけるヒアリングでも、30～50歳代が全体の約40%を占めていると確認された。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」本書第1章、同『ルポゴミ屋敷に棲む人々：孤立死を呼ぶ「セルフ・ネグレクト」の実態』（幻冬舎、2012年）も参照。

12 65歳未満の場合には、医療福祉的観点からの法的支援制度が存在しないため、事態は一層深刻になる。

13 板垣・前註（9）書45頁参照。

14 2014年の第186回国会に、議員提案として、「廃棄物の集積又は貯蔵等に起因する周辺の生活環境の保全上の支障の除去等に関する法律案」が提案されたが、衆議院の解散に伴い審議未了廃案となった。鈎持・前註（9）論文151頁参照。2017年の第193回国会にも同名の法案が提出されているが（参議院）、審議された形跡はない。

15 「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、道路法などはあるが、行政指導ではなくそのもとの公式的権限行使が可能になると、それぞれに難しい問題がある。北村喜宣＋鈎持麻衣「都市自治体におけ

表 5-1 ごみ屋敷条例の制定状況

	条例名	公布年月日
秋田県	秋田市住宅等の適切な管理による生活環境の保全に関する条例	2016年9月28日
福島県	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	2015年10月7日
埼玉県	八潮市まちの景観と空家等の対策の推進に関する条例	2016年6月20日
	草加市家屋及び土地の適正管理に関する条例	2016年9月21日
東京都	新宿区空き家等の適正管理に関する条例	2013年6月19日
	品川区空き家等の適正管理等に関する条例	2014年11月25日
	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	2016年3月4日
	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	2017年6月21日
	荒川区良好な生活環境の確保に関する条例	2008年12月17日
	練馬区空家等および不良居住建築物等の適正管理に関する条例	2017年7月10日
	足立区生活環境の保全に関する条例	2012年10月25日
	豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例	2014年3月25日
神奈川県	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	2016年9月26日
	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	2017年12月5日
	鎌倉市住居における物品等の堆積による不良な状態の解消及び発生防止のための支援及び措置に関する条例	2018年3月29日
静岡県	袋井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	2017年3月31日
愛知県	豊田市不良な生活環境を解消するための条例	2016年3月30日
	名古屋市住居の堆積物による不良な状態の解消に関する条例	2017年12月19日
	蒲郡市住居等の不良な生活環境を解消するための条例	2018年3月22日
京都府	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	2014年11月11日
大阪府	大阪市住居における物品の堆積等による不良な状態の適正化に関する条例	2013年12月2日
兵庫県	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	2016年6月29日

る「住居荒廃」問題の現状と対応状況」本書序章、釘持・前註(9)論文148～150頁、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(監修)・前註(4)書1頁以下・18～20頁参照。

現象として問題になるのは、「客観的には廃棄物としか思えないもの」に起因する生活環境への悪影響である。そこで、先駆的な対応は、廃棄物系条例または環境美化系条例により行われている。たとえば、郡山市は、1995年に制定された「郡山市廃棄物の適正管理、再利用及び環境美化に関する条例」を1998年に一部改正し、持ち込み型ごみ屋敷を念頭に置いた集積所からの持ち去り禁止や土地・建物の適正管理義務を規定した¹⁶。しかし、同市は、2015年に、新たにごみ屋敷条例を制定している¹⁷。条例改正までして対応を模索した同市であるが、新規条例を制定せざるをえなかったのは、一般的な廃棄物処理・環境美化に関する条例では「手に余る何か」がごみ屋敷問題にあるためであろう。

ごみ屋敷条例は、法律未制定領域における独立条例である¹⁸。「ごみ屋敷対策は国の事務であり自治体の事務ではないから条例の事項的対象外である」「法律が制定されていないのはごみ屋敷問題に対して何もすべきではないと国会が判断しているからだ」といえないのはいうまでもない。この事務は、きわめて地域性の強い「地域における事務」（地方自治法2条2項）であり、法律との関係において、ごみ屋敷条例が制定できることそれ自体には問題はない。徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）の法理を持ち出すまでもない。制度設計にあたって配慮すべきは、対象者の基本的人権の尊重、措置にあたっての比例原則の尊重である。

16 郡山市改正条例については、宇賀・前註（9）論文121頁以下参照。

17 そのほかの例については、釘持・前註（9）論文151頁参照。

18 独立条例とは、法律からは独立して、それだけで完結的に機能する条例を指すフル装備の条例である。北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）34頁以下参照。

4 ごみ屋敷条例の基本構造

(1) 目的規定

条例第1条に規定される目的に関して、すべての条例に共通するのは、快適・良好な生活環境の確保である¹⁹。主観的要素を含む「安心」という文言を加える条例も多い。京都市条例および神戸市条例は、「市民が相互に支え合う地域社会の構築」という地域コミュニティ像を明示する点で特徴的である。さらに、生活環境という保護法益よりもやや重みのある「防災」「安全」「公衆衛生」を併記する条例が大半である。これは、原因者の権利制約に関して、踏み込んだ対応をする立法事実となりうる。

ごみ屋敷問題はストック型負荷であることから、その解消が規定されるが、予防や未然防止を規定するものもある（秋田市条例、世田谷区条例、横浜市条例、鎌倉市条例）。さらに、再発防止を明記するものもある（横須賀市条例、鎌倉市条例）。もっとも、明記されないからといって、それらが無視されているわけではない。

そのほか、対応に関しては、「措置」以外に「支援」という文言を用いる条例もある（横浜市条例、世田谷区条例、鎌倉市条例、豊田市条例、京都市条例）。条例名称には、「支援、措置」の順に並べられている。京都市条例は、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」も目的としている（そのほか、横須賀市条例）。この目的部分は、同条例の基本方針に大きく影響を与えている。支援については、目的規定にその文言はみられないものの、本則で所定の対応をするものもある（豊島区条例）。

19 いくつかの条例の内容と実施の状況については、釘持・前註(6)論文参照。

(2) 対象

ア 定義なき「ごみ屋敷」

前出の所沢市空き家条例は、対象となる「空き家等」を、「市内に所在する建物その他の工作物で、常時無人の状態にあるもの」（1条）と定義していた。施策対象を確定するうえで、定義はきわめて重要である。

空き家法制との比較で興味深いのは、「ごみ屋敷」を条例用語として使用する条例がない点である。条例の正式名称に「空き家」「空家」という文言が用いられている空き家条例とは異なり、「ごみ屋敷」を名称に冠する条例はない。条例の定義規定のなかにも、「ごみ屋敷」はみられない。

それでは、ごみ屋敷条例は、どのようにしてその対象案件を確定しているのだろうか。この点については、①建物・敷地、②原因、③状態の3基準による場合が多い。①については、容易に判断ができる。問題は、②と③である。

②に関して、足立区条例は「適正な管理がされていない廃棄物」を原因とするが(2条3号)、最近の条例においては、たんに「堆積物」「物の堆積」という用語が用いられる傾向にある。廃棄物処理法の実施の観点からは、置かれている物品の廃棄物性が問題となる。しかし、

20 法令についても同様である。なお、「屋敷」については、「家屋敷」（例：地方税法20条の3第1項1号）、「屋敷林」（例：「廃棄物の最終処分場事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」6条3号ニ）の使用例はある。「ごみ」については、廃棄物処理法2条1項が定義する「廃棄物」の例示となっている。これらからは、「ごみ屋敷」といえば、「廃棄物があふれる家屋」ほどの内容は示せるような気もする。もっとも、「屋敷」という言葉の一般的なニュアンスは、新村出（編）『広辞苑〔第7版〕』（岩波書店、2018年）2947頁にいう「立派な門構えの大きな住宅。邸宅。」であると思われるから、「ごみ屋敷」という表現そのものが随分とミスリーディングといえる。なかにはそのような大邸宅における大規模な案件があるかもしれないが、「空き家」にならえば、一般には、「ごみ家」で十分である。「屋敷」という言葉に対して失礼である。いくつかの定義の整理については、辻山・前註（15）論文17頁参照。

ごみ屋敷条例は、廃棄物条例ではない。「堆積」という客観的状況に着目するのは、廃棄物性については中立的であることを表現する趣旨である。足立区条例のように規定すると廃棄物性認定のハードルが問題になるため、後発の条例はそれを避けたと指摘されている²¹。

原因については、これを広くとる条例と狭くとる条例に分かれる。広くとる条例の例は、京都市条例である。「物の堆積又は放置、多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水、雑草の繁茂等」（2条2号）と規定する。ごみの持ち込み・ため込みのほか、動物の多頭飼育も含めている。一方、狭くとる条例の例は、横浜市条例である。「不良な生活環境」について、「物の堆積等に起因する害虫、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に準ずる影響」（2条2号）というように、「物の堆積等」（＝物の堆積・放置）に限定している²²。全体としては、後者の立場をとる条例が多い。課題とされる事象に自治体による差はないと思われるが、現実的な行政対応の可能性による違いだろうか²³。

③については、原因物に関しての「不良な生活環境」「管理不良状態」などとされている。問題は③の判定基準である。次に検討しよう。

21 板垣・前註(9)書61頁参照。

22 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に関する支援及び措置に関する条例』（2017年）（以下「横浜市逐条解説」として引用。）4～5頁参照。

23 足立区条例の立案過程においても、動物による被害が問題になったようであるが、「とてもそれを規制することはできない……、今回は申し訳ないが動かないものだけにさせてください」という方針で対象が決定された。島田・前註(5)論文56頁参照。多頭飼育に起因する生活環境被害に対しては、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下「動愛法」という。）25条にもとづく勧告・命令が可能であるが、これは、都道府県知事および政令指定市長の権限である。事務処理特例制度を通じた権限移譲を受ければ別であるが、たとえば、足立区長は、動愛法の権限を有していない。なお、犬や猫の多頭飼育については、独立して条例規制の対象とされている。動愛法9条を踏まえて届出制を設けるものが多い。生活環境に支障を与える原因が「命あるもの」であるため、対応にあたって、ごみ屋敷よりもはるかに困難な課題がある。

イ 対応を要する状態

対応を要する状態は、いくつかの項目から把握されている。**①**観点、**②**範囲、**③**程度の3つの観点に分けて整理しよう²⁴。これらに関しては、具体的な判断の手がかりとなる基準を内規として作成する自治体がほとんどである。

①の観点については、目的に規定される保護法益が用いられていることが多い。「市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保」を目的とする京都市条例は、衛生、防災、防犯の観点を明示する(2条2号)。

②の範囲については、建物・敷地における本人にとっての生活環境の問題だけにとどまる場合を対象外とするかどうかという点に差がみられる。中野区条例は、「当該私有地等の周辺地域の生活環境」(2条3号)を問題にする²⁵。これに対して、京都市条例は、それに加えて、「当該建築物等における生活環境」(2条2号)も問題にする²⁶。秋田市条例(2条2号)、世田谷区条例(2条2号)、横浜市条例(2条2号)、横須賀市条例(2条2項)、豊田市条例(2条4号)も同様である。

③の程度については、たんなる「障害」とする条例と「著しい障害」とする条例に分かれる。もっとも、これは認定の問題であり、決定的な違いを生み出すとは思われない。なお、ごみ屋敷の「認定」については、特段の規定を設けない条例がほとんどである(例外として、八潮市条例15条、練馬区条例18条)。対応の必要性判断にあたっては、何らかの内部基準にもとづいているのが通例である。たとえば、横

24 釘持・前註(9)論文153～154頁も参照。

25 中野区環境部生活環境分野『「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」運用ガイドライン』(2017年)(以下「中野区ガイドライン」として引用。)6頁は、「支障が周辺地域にまで及び」としているため、それに至らない場合は対象外となる。

26 提中・前註(6)(上)論文46頁は、周辺の生活環境への影響のみを対象とする大阪市条例の規定について、「環境の悪化が本人にしか及ばない場合は、本人の自己決定権(愚行権)が尊重される」と整理する。

浜市は、「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」を策定している。

(3) 対象者の位置づけ

前述のように、ごみ屋敷施策の対象者に関しては、医療的対応ないし福祉的対応を要する場合が少なからずある。通常的生活環境関係条例とは相当に異なる前提があるのであって、その特徴を踏まえた対応が求められるのは当然である。地域において「困った人」とは、「困っている人」でもある²⁷。

京都市条例は、ごみ屋敷施策のコンテキストにおいて、「要支援者」という概念を創出した点で特徴的である²⁸。同条例はこれを、「疾病、障害その他の理由により不良な生活環境の解消を自ら行うことができない市民であって、その状態を解消するための支援を要するものをいう。」(2条3号)と定義する。同条例は、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」(1条)も目的に含めている。対応の内容として「支援」を明記する条例があったが、そこでは、対象者として、同様の状況にある「要支援者」が観念されているといえよう。

そのような把握をするとすると、講ずべき施策や配慮事項に関して、通常の行政とは異なる内容になると予想される。このため、対応の基本的姿勢を明確にする必要がある。京都市条例は、不良な生活環境解消推進にあたって5か条の「基本方針」(3条1～5号)を、下記のように明記している点で適切である。豊田市条例も、同様の

27 当然のことながら、対象は、自然人である。確認的であろうが、郡山市条例は、「自然人に限る。」(2条4号)と明記する。

28 横浜市健康福祉局福祉保健課『いわゆる「ごみ屋敷」対策に関する区対応マニュアル』(2016年)(以下「横浜市マニュアル」として引用。)序章5頁参照。

29 法令用語としての「要支援者」は、社会福祉法にみられる。たとえば、介護保険法にいう「要支援者」とは、「要介護状態にある65歳以上の者」(7条4項1号)、「要支援状態にある40歳以上65歳未満の者であって、その要介護状態の原因である身体上又は精神上の障害が加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病であって政令で定めるもの……によって生じたものであるもの」(同2号)である。

基本方針を規定する(3条)³⁰。

- (1) できる限り不良な生活環境を生じさせた者が行うこと。
- (2) 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、自治組織及び関係する行政機関その他の関係者が協力して行うこと。
- (3) 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) 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。
- (5) 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。

何よりも本人の問題であるが(1号)、とりあえずの対応には支援が必要な問題であり(2号)、それには迅速性が求められるとともに(3号)、問題発生の経緯に遡っての解決が目指されるべきであり(4号)、地域コミュニティのなかでその人をケアしつつ共に暮らせるようにしよう(5号)というのである。不安なままでの暮らしを強いられている近隣住民にとっては、最後の基本方針などはきれいごとには映るに違いない。そうであるとすれば、「排除」の論理ではなく「共生」の論理を明記したこの条例の実施にあたる行政は、要支援者を媒介にして、地域コミュニティとの対話も進める責務を負っている³¹。

空き家条例においては、基本方針が規定されることは稀であったが、ごみ屋敷条例においては散見される(上述の京都市条例および豊田市条例のほか、横浜市条例3条、鎌倉市条例3条)。ごみ屋敷条例においては、

30 豊田市条例については、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 2018年3月号16頁以下参照。

31 提中・前註(6)論文(上)43頁は、「ごみ屋敷問題は現代の無縁社会の表徴」という。

考慮事項が複雑にからみあっているため、行政は、難しい判断を要求される。住民の要望も多様であろう。そのため、指針となる基本的考え方について、自治体として合意をしておきたいということであろう。

(4) 対象者と義務づけ

土地・建物の所有者や管理者（以下「所有者等」という。）に対して条例が直接に何らかの法的義務を課しているのかどうかという観点から条文をみると、興味深い違いがわかる。すなわち、「努める」という訓示規定にするものと「ねばならない」「してはならない」という義務づけ規定にするものがある。この点は、空き家条例においても観察された違いである。

もちろん、後者であっても、義務違反に対するサンクションが規定されていないければ、実質的には変わりはない。そうであれば、行政指導をするにしても、後者とする方が指導の効果が高まるようにも思われるが、なぜあえて訓示規定にしているのだろうか。

いずれの場合においても、次にみる措置命令が規定されている場合には、それによって法的義務づけが確定する。京都市条例のように、立入調査が拒否の際の直罰的制裁規定とともに規定されている場合には（16条、19条）、受忍義務が課されているといえる。

行政が働きかける対象は原因者であり、同者が土地・建物の所有者なり管理者である場合がほとんどである。例外的に、権原上は所有者でも管理者でもない同居人が原因者の場合もある。そうした者に対しても権限行使が可能であることを明確にするために、「占有者」「堆積者」という表現を用いる条例もある。

(5) 状況改善のための方法

ア 「支援」

原因物に起因する生活環境支障を解消する方法としては、目的規定にある文言を用いれば、「支援アプローチ」と「措置アプローチ」がある。原因物を除去するという結果の実現において同じであり、除去するためには人力で搬出するという手段においても同じであるが、主体となるのが原因者が行政かという重点の置きどころの違いのように見える。行政が措置する場合、搬出の方法は多様である。なお、支援を明記しない条例がそれを否定する趣旨でないのは明らかである。一般に、措置を前面に出すと原因者の態度を硬化させるようであり、第1フェーズとしては、支援による福祉対応がとられている。

京都市条例は、支援アプローチにあたっての基本的考え方として、「本市は、要支援者の意思に従いつつ、必要に応じて自治組織及び関係する行政機関その他の関係者と協力して、不良な生活環境を解消するための支援を行わなければならない。」(9条1項)と規定する。この場合の「支援」は、一般的用語法である「ささえ助けること。援助すること。」³²というよりも狭く、実質的には「ある程度片付ける」「費用を直接間接に補助する」³³ことを意味している。さらに入念的に、同条例は、「要支援者の不良な生活環境を解消するための取組は、……支援を基本とし、これと……措置とを適切に組み合わせて行わなければならない。」(10条)というベストミックス方針を規定する。豊田市でのヒアリングでも、「福祉と環境のベストミックス」と表現されていた。

京都市条例の構造は、「第1章 総則」「第2章 不良な生活環境を

32 新村(編)・前註(20)書1245頁。

33 名古屋市条例は、「経費の支出を要する支援」(7条2項)と規定する。蒲郡市条例は、「堆積された物品等の排出その他の必要な支援」(7条2項)と規定する。

解消するための支援」「第3章 不良な生活環境を解消するための措置」「第4章 雑則」「第5章 罰則」となっている。支援を措置に優先させる条文配置は、基本的考え方を反映している。横浜市条例は、支援（6条）の実施のために、「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」を制定している。

なお、「支援」があくまで原因者の人格を尊重した「本人ファースト」の対応であるとする、それを次にみる「措置」と条例のなかで併存させることには、違和感がないではない。ごみ屋敷に起因する外部性の解消を目的にする以上、本人の意に反する行政介入は不可避であり、「本人ファースト」との間に緊張関係を生じさせる。条例でいう「支援」は、まさにカッコつきのものとして理解すべきなのだろう。

イ 「措置」

(ア) 助言・指導、勧告、命令

措置に関しては、空き家条例に似たような仕組みが規定されるのが通例である。典型的なものは、「助言・指導⇒勧告⇒命令⇒公表」である。

世田谷区条例は、「勧告どまり」であり、命令は規定していない。その理由は、行政代執行を回避するためのようである。同区によれば、「①対象者の多くは、認知症等何らかの問題を抱えている人と想定されるため、弁明等の権利を適切に行使できないと思われることから命令を出すことは不適切と考えた。（成年後見人に命令を出す方法もあるが、全ての人に後見人がつくわけではない。）②命令の内容は具体的でなければならぬため、物品の特定ができなければ命令を出せない。立入調査を拒否された場合には、事前にこの特定を行うことが難しい。③代執行は短時間に反復的に同じ状態になってしまうものを想定していない。「ごみ屋敷」の居住者は、ご

みを適正に分別できない、物品を集めてくるなどの性癖あるいは、認知症等の問題があると想定されており、代執行をしても結局、また同じ状態になってしまう可能性が高い。」³⁴という。

たしかに措置は、基本的には対症療法である³⁵。また、強制措置を要する状態を創出している原因者については、意思能力に欠ける場合もあり、そのときには命令の名宛人となれるかという問題もある。①の認識は、興味深い。しかし、そうした場合があるとしても、そうでない場合もあるはずであるから、「武器」を作らない理由といえるのかは釈然としない。②については、少なくとも敷地内の物品については外観目視で把握できた範囲で対応すればよいはずである。

これに対して、③は重要な論点である。行政システムは、同一の原因者が命令および行政代執行に至るような状態を反復的に創出し、数年に一度代執行が実施されるという行動パターンを想定していない。しかし、区道上に堆積されたら、世田谷区は道路法にもとづいて対応する義務がある。したがって、③も決定的な支障とはいえないように思われる。

ところで、措置については、典型的には「片づけ」のように、作為を求めるものが一般的である。措置の要件は、「適正な維持管理が行われていない状態にある」というように、一定の状態の存在が前提となっている。このため、その改善となれば、作為しかない。それが基本になるべきであろうが、さらなる持ち込みや支援としての片づけ後の持ち込みを阻止するために、非悪化措置として、中止命令のように不作為を求めうるようにしておくのが適切である。

34 世田谷区環境政策部環境保全課『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について 逐条解説〔第2版〕』（2018年）（以下「世田谷区逐条解説」として引用。）10頁。

35 板垣・前註（9）書45頁参照。

(イ) 代執行

命令においては、物品の除去・処分や樹木の伐採といった代替的作為義務が求められるから、履行期限内に履行がされない場合で放置することが著しく公益に反すると認められれば、行政代執行法にもとづいて代執行が実施される。その旨を確認的に規定する条例もある（草加市条例15条、品川区条例12条、中野区条例11条、足立区条例12条、袋井市条例8条）。そのうえで、附属機関の意見聴取という手続の横出しを規定するものもある（秋田市条例9条、郡山市条例10条、八潮市条例19条、練馬区条例22条、新宿区条例12条、足立区条例9条、横浜市条例9条、横須賀市条例12条、鎌倉市条例10条、名古屋市条例10条、蒲田市条例10条、大阪市条例9条、神戸市条例12条）。行政代執行費用に関して、中野区条例は、「……個人であって、資力のない場合又は費用の負担が当該者の今後の生活の再建を著しく阻害すると認められる場合」（13条）に減免できると規定する。

行政代執行法に関する実務的解釈によれば、法律のほか独立条例にもとづき命じられた代替的作為義務についても、同法を根拠に代執行が可能とされている³⁶。それにもかかわらず、確認的規定を設ける条例は、必要がある場合には肅々と代執行を実施すべきという立法者意図を示したものといえよう。

前述のように、世田谷区条例は命令を規定しない（＝したがって、行政代執行はされない）が、その理由のひとつは、民法697条が規定する「事務管理」として必要な措置を講じうるという点にある³⁷。この点については、後で検討する。

(ウ) 即時執行

「応急措置」「緊急安全措置」「応急的危険回避措置」などという

36 宇賀・前註(9)論文138～139頁参照。

37 世田谷区逐条解説・前註(34)10頁参照。

名称のもとに、即時執行を規定する条例もある。京都市条例は、「市長は、不良な生活環境に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。」(13条1項)と規定する(そのほか、秋田市条例11条、八潮市条例20条、世田谷区条例11条、中野区条例12条、練馬区条例24条、名古屋市条例11条、豊田市条例15条、蒲郡市条例11条、神戸市条例13条、豊島区条例11条)。京都市条例においては、身分証明書の携帯と請求に応じた提示(同2項)は規定されるが、附属機関への諮問は不要である。堆積物が路上に崩落しそうになっているような緊急事態への対応であるから、当然であろう³⁸。

さらに、京都市条例は、「軽微な措置」と称して、「市長が不良な生活環境にある建築物等について、堆積している物の撤去、動物の収容、草刈りその他の別に定める軽微な措置を採ることによりその状態を解消し、又は改善することができる」と認めるとき(14条)にも即時執行が可能とする(施行規則4条)(そのほか、八潮市条例21条)。これは、きわめてフットワークが軽い手法である。一般に、即時執行規定においては、相当の法益侵害が要件とされている。しかし、周辺住民からの苦情は、もっと軽度の状態に対して寄せられ始める。比例原則を踏まえれば、軽度の状態とのバランスがとれた措置しかできないけれども、行政に「武器」が与えられている意義は少なくない³⁹。なお、即時執行に要した費用の処理については、後述する。

38 板垣・前註(9)書87頁は、緊急対応が必要な事態はあまり想定できないからごみ屋敷住人の財産権保障の観点からある程度慎重な手続をとってよいとする。これは、手続法的統制を規定すべきという趣旨か運用において配慮すべきという趣旨か不明である。

39 もっとも、それでは京都市が「軽微な措置」を駆使しているかといえば、そうではない。条例案が可決される際に、議会が附帯決議を付して、実質的に14条を封印したからである(<http://www2.city.kyoto.lg.jp/shikai/honkaigi/H26/futaiketsugi9.html>)。どのような理由であったのかは不明である。提中・前註(6)(下)論文55頁は、「即時執行の意義を減殺させてしまった」とコメントする。

一方、即時執行をあえて規定しない条例の理由は何だろうか。横浜市条例に関するヒアリングによれば、支援が基本であるにもかかわらず、規定をすることにより権限発動に対する近隣住民の期待が高まり行使に追い込まれてしまうのではないかという懸念があったようである。しかし、規定したとしても、要望があれば必ず発動する必要はない。権限発動にあたっての裁量権の合理的行使として対応すればよいというのが行政法学の整理であるが、実務は、「そんなに甘いものではない」のだろうか。

(エ) 罰則

独立条例に規定できる罰則については、地方自治法 14 条 3 項が、「2 年以下の懲役若しくは禁錮、100 万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は 5 万円以下の過料」を設けることができると規定する。ごみ屋敷条例のなかには、何らかの罰則を規定するものがある。その内容は、ほとんどすべてが過料である。⁴⁰ 賦課徴収の根拠は、同法 231 条の 3、255 条の 3 による。非訟事件手続法の適用がある法律にもとづく過料とは異なり、行政処分によって科することができる。

もっとも「充実」した過料規定を置くのは、京都市条例である。措置命令違反に対して 5 万円以下、立入調査拒否・質問不応答・虚偽陳述に対して 3 万円以下、施策協力者における守秘義務違反に対して 5 万円以下の過料を規定する (19～21 条)。独立のごみ屋敷条例において過料規定を設けたのは、京都市条例が最初である。そのほ

40 唯一、荒川区条例は、罰金を規定する (13～14 条)。秩序罰である過料と比較したうえで積極的に行政刑罰である罰金が選択されたのかどうかは定かではない。両罰規定もあるが (15 条)、同条例が規制する「健康生活阻害行為」(2 条 1 号) とは、不適正給餌、ごみのためこみであり、「組織犯罪」として行われるようなものではない。罰金規定や両罰規定の妥当さについて十分に検討されたのかどうか、気にかかる。もっとも、山本・前註 (4) 論文 71 頁には、「起訴できる証拠収集」という表現があるから、積極的に選択されたようにも思われる。条例案確定にあたっては、東京地方検察庁との協議が完了している。同 70 頁参照。

か、郡山市条例（15条）、神戸市条例（16条）、袋井市条例（11条）が立入検査拒否等について、豊田市条例（20～21条）、名古屋市条例（15条）、蒲郡市条例（13条）がそれに加えて命令違反について、それぞれ過料を規定する。

一方、罰則規定を設けない条例も多い（秋田市条例、草加市条例、八潮市条例、足立区条例、新宿区条例、練馬区条例、横浜市条例、横須賀市条例、鎌倉市条例、大阪市条例、品川区条例、世田谷区条例）。横浜市でのヒアリングによれば、人に寄り添った支援を基調とする条例のなかで罰則を規定することのマイナスイメージが懸念されたという。

（6）実施体制

ア 附属機関の関与

長が対応を判断するに際して、専門的観点からの意見を徴すべく、地方自治法 138 条の 4 第 3 項にもとづく附属機関の設置を規定する条例が多い。⁴¹ 案件ごとに事情が大きく異なり、原因者の健康状態なり精神状態を専門家の関与のもとで慎重にみきわめる必要があることから、このような対応がされるのは適切である。

イ 庁内体制

地域の生活環境に影響を与える行為である一方、その原因者に関して、何らかの医療・福祉的対応が必要なケースが通例であることに鑑みれば、ひとつの所管課の所掌範囲を超える問題であるのは明白である。純粋な庁内事項ゆえに条例に規定されないのが通例であるが、現実の条例の実施においては、さまざまな工夫がされている。⁴² さらに、行政以外の主体とも連携した体制が⁴³ つくられている。

41 板垣・前註（9）書 79～81 頁参照。

42 釘持・前註（6）論文参照。

43 釘持麻衣「困窮する居住者に対する見守り・支援の取組み：練馬区・野洲市・豊中市社会福祉協議会へのヒアリング調査をもとに」本書第 4 章参照。

5 ごみ屋敷条例の制度設計および 実施にあたってのいくつかの論点

(1) 支援から措置への重点移行の「見極め」のタイミング

措置アプローチとして、助言・指導、勧告はよいとしても、命令や行政代執行、さらには、即時執行といった強制手法までを条例に規定することに対しては、抵抗感もあるように感じられる。「措置で問題が解決するわけではない」「福祉的支援が必要である」という言説である。たしかに、措置は万能ではない。しかし、支援が万能でないことも事実であり、併用は不可避である。要は、どのような場合にどの方法を用いるのかがポイントになる。

堆積物に対する原因者の「想い」の一方で、それが周辺の生活環境に与える影響や周辺住民の不満もある。「支援」は、基本的には、行政と原因者（＝要支援者）の2極関係を踏まえた対応であるが、問題の解決は、それだけを考えるわけにはいかない。3極関係での整理が不可避である。

横浜市条例は、指導の要件として、「支援によって建築物等における不良な生活環境（当該物の堆積等がされた建築物等の近隣における生活環境が損なわれている状態にあるものに限る。…）を解消することが困難であると認める場合」（7条1項）と規定する（ほかに、横須賀市条例9条1項、鎌倉市条例9条1項）。支援をこれ以上継続しても効果が期待できない客観的状況がある場合である。外部性の状況については、チェックリストなどで判定が可能であるとしても、原因者の状況については事案のきわめて個別性が高いため、前出の附属機関による判定に依拠することになるだろう。

(2) 対象者に関する情報の把握

事案対応を進めるにあたって、原因者および問題状況に関する情

報の収集は不可欠である。本人に関するもののほか、親族関係や経済状態の把握が必要になる。このため、長に調査権限を与える規定が設けられるのが通例である。収集先は、本人とそれ以外に分けられる。前者は報告徴収の求めになるし、後者は行政照会になる。

本人に対する場合には、公表や罰則の担保のもとに報告を義務づけることは可能である。一方、本人以外の場合には、報告を求めうる権限は規定しても、回答までは義務にはできないのが実情である。

対象者は、ごみ屋敷に居住している場合がほとんどであろう。「通い」であったとしても、通常、居所は知れている。しかし、実際には、原因者の氏名や連絡先を知りえない場合もあるようである。この点に関して、行政実務家からは、地方税法 22 条の守秘義務との関係で、税務部署から、管理者に関する情報の提供を受けられない点が指摘されている。これは、空家法前の空き家条例においても指摘されていた点であるが、同法は、明文規定を設けてこれを可能とした(10 条 1 項)⁴⁴。法律がないごみ屋敷条例においてはどうか。

京都市条例は、「市長は、不良な生活環境にある建築物等の所有者又はその連絡先を確認することができない場合において必要があると認めるときは、固定資産税の課税その他のこの条例に基づく事務以外の事務のために利用する目的で保有する情報で当該建築物等の所有者又はその連絡先を確認するために有用なものについては、この条例の施行に必要な限度において、自ら利用し、又は提供することができる。」(15 条 3 項)と規定する。当該情報は、地方税法 22 条の守秘義務の対象外という認識にもとづくものである。同市は、空家法前の 2013 年に制定していた「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」において、固定資産税情報等の利用を可能とし

44 瀧・前註(30)論文 20 頁参照。この論点については一般に、南條友之「地方税法 22 条と官公署等からの照会について」自治体法務 NAVI54 号(2013 年)2 頁以下参照。

ていた(16条3項)⁴⁵。これにならったものである⁴⁶。

同一自治体ならばよいが、市内のごみ屋敷に関して納税管理者が市外に居住している可能性がある場合には、そう簡単にはいかない。この点に関しては、古い通知がある⁴⁷。それによれば、地方税法22条および地方公務員法34条1項の「秘密」のいずれにも該当するのは、「収入額又は所得額、税額等」であるが、「滞納者名および滞納額等の一覧等」は、後者には該当するが前者には該当しないとされる。これを踏まえれば、少なくとも、当該家屋や敷地に関する所有者・管理者の氏名や連絡先に関する情報を税務部署がごみ屋敷担当部署に提供するのは可能ではないだろうか。一切の情報提供はできないという運用をする税務部署が多いという印象を持っているが、その根拠は何だろうか。「触らぬ神に祟りなし」なのかもしれない。

対象者の同意を踏まえてごみの排出支援をする場合、処分に要する費用について廃棄物処理条例を適用して手数料を徴収するということがある⁴⁸。現実には、減免が検討されるだろうが、その前提として、所得額を把握する必要がある。しかし、連絡先情報を超えて所得額となると、税務部署からの情報提供は難しい。情報提供に関する対象者の同意が必要であろう。

経済状況の調査に関して、大阪市条例6条6項は、「銀行、信託会社その他の機関」に報告を求められることができると規定している。しかし、応答義務はない。

45 北村喜宣+米山秀隆+岡田博史(編)『空き家対策の実務』(有斐閣、2015年)82~83頁【今崎匡裕執筆】参照。「可児市空き家等の適正管理に関する条例」6条3項にも規定例がある。

46 板垣・前註(9)書95頁は、「空家特措法10条1項に倣った規定と推察されます」とするが、そうではなく、旧条例の延長線上にあるものである。

47 自治省税務局長「地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務について(通知)」(自治府第159号昭和49年11月19日)。

48 横浜市マニュアル・前註(28)1章3頁参照。

(3) 費用負担：原因者支払いへのルート

劣悪な生活環境に悩むごみ屋敷周辺住民にとっては、とにかく状況が改善されればよいのであり、どのような方法によるかには関心が薄い。納税者でもある立場を踏まえれば、「高い住民税を払っているのだから税金を使って行政が片付けてくれ」といいたいところであろう。この点の方針の判断は、行政にとっても悩ましい。

足立区は、「最初にごみ屋敷に補助金を出す」方針であったところ、「ごみ屋敷に100万円も補助するのか」という意見がありました。そのようなことから、直接区が片付ける方向⁴⁹で条例の制度設計をしたという。これは、興味深い対応である。もっとも、費用徴収をしないのではない。条例にもとづく指導・勧告(6条)に応じて「その気」になってはくれたが自力でできない場合に区に作業を委託してもらい(10条)、委託契約を締結して作業を実施する。作業実施により区は債権を取得するが、無資力事案の場合には、100万円を限度にした「支援」(11条)という整理で、実質的に債権放棄をする(＝補助金を支給するのと同じ結果)という仕組みである。契約を締結できる意思能力があることが前提であるのはいうまでもない。なお、ごみ屋敷対策に公金を用いるべきなのかは、自治体にとって重要な政策判断である。これを条例事項としたのは、適切な対応⁵⁰である。

大阪市条例は、「堆積者の申出に基づき」(10条1項)、必要な経済的支援ができると規定する。指導・勧告といった措置も規定されているが(7条)、それがされていることは要件となっていない。

京都市条例は、支援アプローチにおいて、原因者からの委託という形式をとらない。前述の通り、要支援者意思に従いつつも職権で対応内容を判断する。そして支援が実施された場合には、「支援を

49 島田・前註(5)論文32頁参照。

50 宇賀・前註(9)論文140～142頁参照。

受けた者は、別に定める場合を除き、当該支援に要した費用を負担しなければならない。」(9条3項)とされる。別に定める場合とは、減免事由に該当する場合である。該当事案では負担が免ぜられることもあり、そうなれば、補助金支給と同じ結果になる。

(4) 緩和代執行・略式代執行

撤去や処分を義務づける命令の不履行に対しては、行政代執行法にもとづく代執行により対応できる。同法2条は、「法律（法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。……）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、且つその不履行を放置することが著しく公益に反する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。」(下線筆者)と規定する。

条例のなかには、下線部のいわゆる公益要件を規定しないで行政代執行法を引用するものがある。結果的に要件を緩和するために「緩和代執行」と称されるものであるが、これは、法律に明文規定がある場合に可能というのが、行政実務における整理であるように思われる。緩和代執行を規定する条例（八潮市条例19条1項、草加市条例15条、中野区条例11条、横浜市条例9条1項）は、どのような解釈論を踏まえているのだろうか。⁵¹

措置を命じようとする場合において過失なく受命者を確知できな

51 外見的には緩和代執行となっているにもかかわらず、中野区ガイドライン・前註(25)18頁では、公益要件を踏まえた解説がされている。条例本則において、「まさかの規定のし忘れ」だろうか。横浜市逐条解説・前註(22)26頁には、公益要件が規定されていることを踏まえた解説があるから、どうもそのように思われる。法制執務上のミスであろう。

い場合に行政自ら措置をする略式代執行についても、条例単独で規定することはできないというのが、行政実務の整理であった。⁵²この点に関して、豊田市条例は、略式代執行を規定している(14条2項)。同市は、条例案パブリックコメント回答において、「行政代執行法第1条は、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ません。地域の課題を踏まえ、行政上の義務履行確保の観点から、この義務履行を確実にするためには、代執行の範疇で、行政代執行法の執行条例としていわゆる上乘せ・横出しをすることは可能です。したがって、代執行の略式の手続である略式代執行について、条例で規定することは可能であると考えます。」⁵³と説明している。⁵⁴略式代執行の場合には、命令による義務づけがされていないために行政代執行との関係は生じないから、行政代執行法1条にかかわらず、即時執行と同様に条例で規定することは妨げられないのではないだろうか。⁵⁵なお、豊田市条例は、緩和代執行も規定するが(14条1項)、同様の理由だろう。

52 宇賀・前註(9)論文142頁参照。

53 パブリックコメント回答は、豊田市ウェブサイトにて閲覧可能である(http://www.city.toyota.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/343/kangae.pdf)。瀧・前註(30)論文18～19頁も参照。

54 空き家対策の事例であるが、略式代執行を規定する空家法以前に、「山陽小野田市空き家等の適正管理に関する条例」が制定されていた。そこでは略式代執行が規定されているところ(9条2項)、その理由として、「単に命ずる者が確知できないことを理由に危険な空き家を漫然と放置することこそ、公益に反する行為であり、市民生活の安心安全の確保を最優先にすべきと考え、条例中に略式の代執行を定めました。」と説明されている。筆者の照会に対する山陽小野田市生活安全課長回答(山生第G3206-20号2016年9月14日)。

55 北村・前註(3)書234頁註52では、略式代執行を行政代執行法の特別法的制度と整理していた。しかし、現在では、義務づけを前提としない以上、それとは別の次元にあるとする方が適切ではないかと考えている。北村喜宣「略式代執行の費用徴収：空家法を素材にして」北村喜宣+山口道昭+磯崎朝仁+出石稔+田中孝男(編)『自治体政策法務の理論と課題別実践』[鈴木庸夫先生古稀記念](第一法規、2017年)293頁以下・295～297頁参照。筆者の立場からすれば、行政代執行法との関係で上乘せ・横出しと整理するのは適切ではない。

(5) 即時執行の重要性と費用徴収

ごみ屋敷の原因者に意思能力が備わっているかどうかにかかわらず、問題状況は客観的に存在する。それが条例目的の実現にとって著しい支障をもたらしている場合には、とりあえず何らかの対応をする必要がある。その意味で、ごみ屋敷条例において、即時執行規定は必置装備⁵⁶といってよいだろう。抜本的解決にはならないにしても、地域コミュニティに対する影響を暫定的であるにせよ緩和できる。なお、不適正管理に起因するとはいえ人権侵害を発生させる事実行為であるから、条例に規定する際には、要件はそれなりに厳格である必要があるが、過重な手続（例：審議会への諮問）を設けると機動性が失われる点に留意すべきである⁵⁷。

即時執行に要した費用については、特段の規定を設けない条例もあるが（秋田市条例、世田谷区条例、中野区条例）、「負担しなければならない」とするもの（豊田市条例15条4項、京都市条例13条5項）、「負担において」とするもの（八潮市条例20条1項）、「負担とすることができる」とするもの（練馬区条例24条4項、神戸市条例13条3項）がある。注意が必要なのは、支払いが義務であるような規定ぶりであっても、これだけで債務は発生していないことである。これは行政の想いを述べただけであり、具体的な債権債務関係が発生しているわけではない⁵⁸。この点については、それほど深く検討せずに規定がされているような印象を受

56 梶中・前註(6)(下)論文56頁も参照。板垣・前註(9)書87頁は、老朽不適正管理空き家との比較において、「ごみ屋敷対策の場合、直ちに付近住民等の生命・身体が危険に晒されることはあまり想定できません。」というが、行政実務家の立場から、岡田・前註(7)論文46頁は、「状況次第では、緊急に対応する必要がある場合がある。」とする。

57 京都市条例のもとでの緊急安全措置には、特段の手続は規定されていないが、条例案を審議した議会の附帯決議において、審議会への意見聴取の履行が求められている。前註(39)参照。

58 板垣・前註(9)書93頁は、明文の規定を置けば債権が発生するという。宇那木正寛「空家対策と代執行(1)」自治体法務研究55号(2018年)86頁以下・96頁も同様の発想である。しかし、なぜそうなるのか、筆者には理解できない。

ける。⁵⁹ 支払いを求めたいのであれば、条例で納付命令を規定して債権として確定させ、公法上の当事者訴訟を提起して支払いを求めざるほかないように思われる。⁶⁰ 豊田市は、「市は、原因者に対して説明を尽くし、算定基準に基づく適正な金額の支払合意を得た上で請求し、請求額全額を徴収することを予定している」⁶¹とする。その方針は結構であるが、それなら「負担しなければならない」というような誤解を招く規定にする必要はない。

(6) 事務管理

先にみたように、世田谷区条例の対応は勧告までであり、命令を規定していない。しかし、何かをすることが必要な場合もあるために、いわば代替措置を規定した。「区長は、前条第2項の規定による勧告を受けた居住者等が相当の期間内に同項の必要な措置を講じないとき又は居住者等にやむを得ない事情があるときは、その者に代わり、民法……その他の法令に照らして適切な範囲内において必要な措置を講じるものとする。」(10条1項)と規定する。民法にもとづく必要な措置としては、「居住者の状況に応じて、居住者の意向を尊重しながら代行する「事務管理」や「契約の代行」といった対応が考えられる。」⁶²とされる。豊島区条例11条3項は、「区長は、緊急安全措置の実施により、生じた諸費用を民法…第702条に基づき所有者等に償還請求するものとする。」として、事務管理によることを明言する。

不適正管理空き家対策行政の現場では、権限行使の根拠として、

59 北村喜宣「「する」「できる」「しない」「沈黙」：空き家条例にもとづく即時執行の費用徴収」同『自治力の挑戦：閉塞状況を打破する立法技術とは』（公職研、2018年）112頁以下、千葉実「空き家対策における即時執行費用の回収と相続財産管理制度の活用等について」自治実務セミナー2018年5月号38頁以下参照。

60 略式代執行の費用徴収についても、同様である。北村・前註（55）論文参照。

61 瀧・前註（30）論文19頁。

62 世田谷区逐条解説・前註（34）10頁。

民法 697 条に規定される事務管理が利用できるという整理が意外に定着していた。⁶³ ごみ屋敷についても同様のようである。しかし、事務管理は、負担の事後調整法理であって行政の権限根拠法理ではない。⁶⁴ 世田谷区についていえば、勧告は管理不全状態にある住居が周辺的生活環境に著しい影響を与えていることから、それを除去するためになされるものである。それは区の責務なのであり、他人の事務をしているのではない。また、かりに事務管理として実施するとすれば、民法上、行政にとって不合理な負担が課される結果となる。⁶⁵ したがって、同条例が規定する即時執行（11 条）を適宜実施するのが適切である。

(7) 居住地が他自治体の原因者

通常のごみ屋敷の場合、原因者は当該物件に居住しており、それが所在する自治体の住民である。ところが、住民登録はほかの自治体でされていて、いわば「通い」による持ち込み型ごみ屋敷となっている場合は、どのように考えればよいのだろうか。

この場合は、対応が難しい。当該ごみ屋敷の所有者であるから、条例にもとづく措置は可能であるけれども、医療福祉的措置をすることはできない。住所地自治体においては特段の問題は発生させていないときには、同人に対して医療福祉的措置をする前提に欠けるのではないだろうか。

(8) 成年後見制度の利用

原因者が高齢者であり、意思能力に疑いがもたれるような場合、状況次第では、市町村長は、成年後見人を付する審判請求が可能で

63 北村・前註（3）書 70 頁以下参照。

64 北村喜宣「行政による事務管理（1）～（3 完）」自治研究 91 巻 3 号 33 頁以下、4 号 28 頁以下、5 号 51 頁以下（2015 年）参照。

65 岡田・前註（7）論文 48 頁参照。

ある（高齢者福祉法 32 条）。この権限について、必要があれば利用する旨を条例で確認的に規定するのは可能ではあるが、そうした事例はなかった。

空き家条例のなかには、財産管理人制度の活用について規定するものもある⁶⁶。問題となっている特定空き家等の除却を実現するための方策として位置づけられている。それと比較すれば、後見人を付けるというのは、「相当に重たい」対応なのだろう。成年後見制度となると、当該対象者の全人格にかかわる問題であり、また、本人の「福祉」をどのように考えるかという重大論点にもかかわるため、軽々に利用できるものではない。問題状況への対応としては、本人への粘り強い支援のなかで本人の了解を得ての片づけを基本としつつ、適宜、即時執行を使うことになろうか。

なお、命令を前提とする代執行の場合、そもそも、命令にあたって行政手続条例にもとづきなされる弁明機会付与通知の受領能力があるのかが問題になる。この点に関しては、基本的には判断能力があると推定してよいという見解がある⁶⁸。それによるならば、当該ごみ屋敷に関する命令要件充足状況を踏まえて対応すれば、少なくとも手続違法の問題は生じない。

6 今後の展望

ごみ屋敷条例の施行により、「劇的な効果」が現れているというわけではない。原因の特性に鑑みれば、対応にはかなりの粘り強さと忍耐力が求められる。ヒアリングにおいては、いくつかの改善事例が確認できたが、そこに至るまでの関係者の苦労は相当のもので

66 北村・前註 (3) 書 237 頁以下参照。

67 菅富美枝「脆弱な人々を包摂する社会の構築に向けて：住居荒廃の問題と自律支援」本書第 3 章参照。

68 同上参照。

あると感じた。条例施行当時であれば、周辺住民に対しては、「支援を基本にして対応しておりますので、もう少しお待ちください」といえるとしても、5年以上も経過すれば、「いつまで待たせるのか」と批判されるだろう。議員などを通じた長や幹部職員への要望もあるため、関係課は、「目に見える成果」を出すように求められる。支援と措置のバランスについての判断が迫られる。横須賀市は、2018年8月に、条例にもとづき、是正命令に従わなかった者の氏名を公表したうえで、行政代執行を実施した。しかし、その後、同一人により、堆積行為が再開されたようである。

行政にとって、ごみ屋敷条例の制定には、「寝た子を起こした」ような面がある。住民との関係では、それまで、苦情は、「たらいまわし」され、住民の諦めを待っていた。ごみ屋敷条例によって、行政の担当部署が明らかになり、責任を持った対応が制度化されるようになったことには大きな意義がある。

多くの条例は、ごみ屋敷問題を地域コミュニティの問題でもあると位置づけている。たしかに、行政だけで解決できる問題ではない。地域コミュニティに一定の「覚悟」が求められる。そうであるならば、それに対応する行政の側にも、「相当の覚悟」が求められるのだろう。