

# 自治体による「ごみ屋敷」対策 ー福祉と法務からのアプローチー



公益財団法人 日本都市センター



# 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—



公益財団法人 日本都市センター





## はしがき

現在、都市自治体が直面している政策課題の一つに、いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂、多頭飼育・給餌といった住居の荒廃（以下、本報告書では「住居荒廃」と総称する。）の問題がある。荒廃した住居は、周辺地域に環境衛生、防災、防犯、および景観上の支障などの悪影響をもたらし、地域住民は最も身近な行政主体である、都市自治体にその解決を求めることが少なくない。類似の政策課題として挙げられる空き家問題については、条例および法律が制定されるなど、問題解決に向けた法制度が整備されてきている。しかしながら、「住居荒廃」問題については、その全体像が十分に把握されておらず、解決に資する法制度も整っていないとはいいたい。

また、「住居荒廃」問題は、空き家問題と異なり、そこに居住する者がいる以上、住居内への立入りや行政代執行のような強制的措置を講ずるにあたって、財産権等の基本的人権の侵害が大きな問題となりうる。さらに、居住者が健康上の問題を抱えていたり、セルフ・ネグレクトの状態に陥っていたりする場合には、清掃などの物理的な改善を促すのみでは、根本的な問題解決にはならない。そのため、福祉的側面からの能動的なアウトリーチや居住者が抱える生活上の課題に対する包括的な支援体制の整備、関係団体および地域コミュニティと連携した継続的な支援が求められている。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは2017年度に、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、2か年にわたって調査研究を進めてきた。研究会では、都市自治体における住居荒廃とその居住者をめぐる現状と問題を明らかにするとともに、政策法務および地域福祉等の面からの対応策やその課題について、議論を重ねてきた。本報告書は、現地ヒアリ

ング調査および全国 814 市区を対象としたアンケート調査の結果を踏まえながら、研究会において積み重ねられてきた議論の成果を取りまとめたものである。

序章では、主にアンケート調査の結果をもとに、都市自治体における「住居荒廃」問題の現状と対応状況を概観する。つづく第Ⅰ部は、居住者が抱える生活上の課題の実態とそうした課題に対する福祉的支援のあり方を、第Ⅱ部は、条例に基づく対応の可能性と条例制定自治体における取組み状況をそれぞれ取り上げる。第Ⅲ部では、アンケート調査の集計結果や研究会の資料を収録するほか、委員として研究会にご参画いただいた、あるいは現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体のいわゆる「ごみ屋敷条例」や運用に関わる要綱等の資料、さらには、研究会として取りまとめた「住居荒廃」問題への対応に関する法制度および都市自治体条例の一覧を掲載している。本報告書が、「住居荒廃」問題に携わる都市自治体職員や関係者等にとって、少しでも参考になれば幸いである。

最後に、現地ヒアリング調査およびアンケート調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様や関係者の皆様には、ひとかたならぬお力添えをいただいた。また、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆にあたって、北村座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2019年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	viii

序章 都市自治体における「住居荒廃」問題の現状と対応状況	1
上智大学法学部教授 北村 喜宣 日本都市センター研究員 釧持 麻衣	
1 自治体が直面する「住居荒廃」問題	2
2 進まない「住居荒廃」対応	3
3 福祉と規制からのアプローチの必要性	7

## 第Ⅰ部 居住者が抱える生活上の課題と福祉的支援

第1章 いわゆる「ごみ屋敷」の実態とその背景に潜むもの	11
東邦大学大学院看護学研究科教授 岸 恵美子	
はじめに	12
1 セルフ・ネグレクトとは	13
2 セルフ・ネグレクトのリスク要因	16
3 セルフ・ネグレクトと孤立死の関係	19
4 セルフ・ネグレクトと「ごみ屋敷」	20
5 「ごみ屋敷」に住む人への支援のプロセス	23
6 事例の特徴ごとの介入・支援のポイント	24
7 行政の取組みとしての条例化	27
8 今後の課題	29

## 第2章 荒廃した住居の住人に対する

### 精神保健福祉的介入のあり方……………33

東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長

(公財) 東京都医学総合研究所客員研究員 菅原 誠

はじめに ……………34

1 荒廃した住居を生み出す人に見られる精神疾患とは ……………35

2 自治体調査の結果見えてきた課題と解決への考察 ……………44

3 自治体による早期支援の取り組みと  
専門職アウトリーチへの期待……………48

4 まとめ ……………52

## 第3章 脆弱な人々を包摂する社会の構築に向けて

### 一住居荒廃の問題と自律支援……………55

法政大学大学院経済学研究科教授 菅 富美枝

1 はじめに一本報告の基本的立場 ……………56

2 「自己決定支援」の追求と「代行決定」に対する法的防御  
ーイギリス 2005 年意思決定能力法を参考に……………59

3 住居荒廃状況における自己決定支援の追求  
ーイギリス法からの示唆……………68

4 結びに代えてー日本法への示唆 ……………75

## 第4章 困窮する居住者に対する見守り・支援の取組み

### 一練馬区・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……………79

日本都市センター研究員 釵持 麻衣

1 荒廃住居の居住者への支援の必要 ……………80

2 練馬区におけるアウトリーチ事業 ……………80

3 野洲市における多機関連携の取組みと見守り体制の整備 ……88

4	豊中市におけるライフセーフティネットと 福祉ゴミ処理プロジェクト……………	98
5	包括的な支援体制の構築に向けた 生活困窮者自立支援法の平成30年改正 ……	107
6	多機関連携の強化と地域力の醸成に向けて ……	113
コラム：司法ソーシャルワーク……………		114

## 第Ⅱ部 条例に基づく「住居荒廃」対策の可能性

第5章	条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題……………	119
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 ……	120
2	ごみ屋敷住民の状況 ……	122
3	ごみ屋敷条例の展開 ……	124
4	ごみ屋敷条例の基本構造 ……	127
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 ……	141
6	今後の展望 ……	150

第6章	足立区の「ごみ屋敷」対策……………	153
-----	-------------------	-----

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 ……	154
2	「足立区生活環境の保全に関する条例」の制定“全国初”…	154
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 ……	156
4	制度周知 ……	157
5	「モデル25事例」を通じ、条例に「魂」を入れた2事例…	157

6	解決を困難にしているもの（分析データ）	162
7	「おせっかい行政」の始まり	165
<b>第7章</b>	<b>京都市の「ごみ屋敷」対策</b>	<b>167</b>
	京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課担当係長 木本 悟	
	はじめに	168
1	京都市「ごみ屋敷条例」前夜	168
2	基本方針「人への支援」「寄り添い支援」	169
3	ごみ屋敷対策の推進体制	170
4	ごみ屋敷状態の定義	171
5	これまでの取組から見えたもの	172
6	結びに	179
7	今後目指すもの「予防的な視点」	179
<b>第8章</b>	<b>いわゆる「ごみ屋敷条例」の制定自治体の取組み</b>	
	—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—	181
	日本都市センター研究員 釵持 麻衣	
1	いわゆる「ごみ屋敷条例」の制定の動き	182
2	世田谷区条例とその運用	183
3	横浜市条例とその運用	191
4	豊田市条例とその運用	200
5	大阪市条例とその運用	207
6	神戸市条例とその運用	215
7	条例制定の意義と課題	221
	コラム：いわゆる「ごみ屋敷」に対する代執行と氏名の公表	225

### 第Ⅲ部 資料

資料 1 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	229
資料 2 参考資料	267
・居住者への支援および「住居荒廃」対策に関する法制度	268
・足立区生活環境の保全に関する条例	273
・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	277
・「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 措置の判定基準	284
・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	285
・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	288
・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	290
・豊田市における対応フロー・取組み体制	295
・都市自治体におけるいわゆる「ごみ屋敷条例」一覧	297
資料 3 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 資料	301
執筆者プロフィール	335

# エグゼクティブ・サマリー

## 序章 都市自治体における「住居荒廃」問題の現状と対応状況

上智大学法学部教授 北村 喜宣

日本都市センター研究員 劔持 麻衣

最も住民に身近な行政主体である基礎自治体は、周辺住民や家族から「住居荒廃」問題に関する相談あるいは苦情等を寄せられ、その解決に向けた対応を求められることが少なくない。日本都市センターが都市自治体を対象に実施したアンケート調査によれば、半数以上の自治体が「住居荒廃」の存在を認識しているが、実態調査による全体像の把握は進んでおらず、問題解決に向けた取組みにも消極的な傾向が見られる。また、現在行われている取組みの多くは、法的拘束力を有しない行政指導や見守りを兼ねた訪問が中心となっている。

「住居荒廃」問題を根本的に解決するためには、居住者が抱える生活上の課題の解決を図る必要がある。他方で、居住者が「住居荒廃」による周囲への悪影響について問題意識がないなど、福祉的支援のみでは解決が難しい場合もある。福祉的支援と法的規制、それぞれの面からどのようにアプローチし、かつ両者をいかに組み合わせるかが、「住居荒廃」問題を解決する重要なカギとなっている。

## 第 I 部 居住者が抱える生活上の課題と福祉的支援

### 第 1 章 いわゆる「ごみ屋敷」の実態とその背景に潜むもの

東邦大学大学院看護学研究科教授 岸 恵美子

いわゆる「ごみ屋敷」とは、ごみ集積所ではない建物で、ごみが積み重ねられた状態で放置された建物、もしくは土地を指し、その人たちの多くは、セルフ・ネグレクトと言われる。筆者らは、文献検討と研究成果から、セルフ・ネグレクトを「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・放棄していること」と定義した。対応が困難な事例は多いが、実際には、本人が「困りごと」を抱えており、「支援を求め力が低下、あるいは欠如している人」ととらえ、単にごみを片づけるのではなく、信頼関係を構築し、本人の「自己決定」を尊重し、安全で健康な生活へと導くことが支援として重要である。

## 第2章 荒廃した住居の住人に対する精神保健福祉的介入のあり方 東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長

(公財) 東京都医学総合研究所客員研究員 菅原 誠

日本では荒廃した住宅問題が地域や行政に問題として認識されるのは苦情化してからが多く、介入が欧米に比較して遅いことが課題である。認識しても衛生・環境部署と障害福祉、保健担当部署がスムーズな連携が取れずに問題解決を遅らせていることが少なくない。今回の自治体調査の結果、主たる発生要因について「統合失調症やうつ病などの精神障害(疾患)」と「発達障害」、「知的障害」、「アルコール関連問題」で合計すると全体の47.4%、さらに「認知症」22.6%を含めた「精神疾患関連群」では70.0%という結果が得られ、最多の要因であった。また、「精神疾患関連群」のうち、精神科入通院歴が判明している事例の52.4%が入通院歴無しであった。さらに、「精神疾患関連群」では認知症が44.7%も含まれているにもかかわらず、「非精神疾患関連群」より若年層の割合が高い、「精神疾患関連群」はより荒廃のレベルが高いなどの結果も明らかになった。これらの結果は、より早い時期から部署横断で問題に対応し、精神疾患が疑われる事例に対しては医療や福祉など専門的視点からの医療への導入や中断を招かないための介入、継続的な多職種での支援体制の構築が不可欠であることを示唆している。さらに、国の第5期障害福祉計画で示された「精神障害にも対応した地域包括ケアシ

ステム」の推進事業の1つである「多職種による訪問型アウトリーチ支援」が荒廃した住居問題の解決にも有効である可能性を示した。

### 第3章 脆弱な人々を包摂する社会の構築に向けて

#### 一 住居荒廃の問題と自律支援

法政大学大学院経済学研究科教授 菅 富美枝

日本社会において、住居の荒廃が客観的に問題化する程度にまで達する状態にあり（例 近隣住民からの度重なる苦情がある場合）、それに対して当該対象物の所有者あるいは占有者が何ら対処を行わない場合、さらには客観的にみて不合理な態度を取り続ける場合、当該所有者または占有者の判断能力が疑われるという実態が少なからずあるように思われる。そのため、住居荒廃の問題と成年後見の問題とを関連づけて考える声が聞かれることもたしかである。しかしながら、住居荒廃の問題を安易に成年後見の問題——すなわち、成年後見が利用できる場面である——と考えることには慎重であるべき（むしろ、できないと考えるべき）である、というのが本稿の基本的立場である。

そこで、①自己決定支援を徹底して本人が解決への道を自ら選択することを待ち、その上で実現に協力する、あるいは、②もし本人に自己の置かれた環境に対する誤解があるならば（例 ごみをごみと認識できず、摂取可能な食物や、保存可能な財物であると誤解しているような場合）、その誤解を解くことに努める、また、③本人に、自己の置かれた環境に対する理解をする能力が欠如していると客観的に認められる場合には、後見人を選任し、本人に判断能力があれば選択するであろう決定を、本人の福祉に照らし合わせながら代行する、ということ等が考えられよう。ただし、③については、本人に判断能力が「ない」とする評価を極めて慎重に行うことこそが、自己決定や自律支援を重視する立場に親和的である。その上で、本人

の判断能力の存在が否定できない、すなわち、本人が意図的に不合理な結果を継続的に選択している場合に、その不合理な結果が公共の利益を侵害する程度に達しているならば、別途、④公法的な強制的介入の法的根拠を探るべきである(条例制定や新法制定を含めて)と考える。

#### 第4章 困窮する居住者に対する見守り・支援の取組み

##### ー練馬区・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ー

日本都市センター研究員 釘持 麻衣

「住居荒廃」問題を生じさせている居住者の多くは、加齢や疾患などに伴って、片付けや住居の適正な管理ができなくなったり、周囲への気兼ねや社会的な孤立から、支援を求められなかったりする。したがって、困窮する居住者に積極的にアウトリーチし、本人に寄り添いながら、包括的な支援を行っていくことが重要であり、ひいては「住居荒廃」問題の解決につながると考えられる。

本章では、精神疾患を抱える住民などへのアウトリーチ事業を行っている練馬区、多機関連携と地域における見守り活動の強化を図る野洲市、ライフセーフティネットの構築といわゆる「ごみ屋敷」問題の解決に取り組む豊中市社会福祉協議会の取組みを紹介するほか、包括的な支援体制の構築に向けた生活困窮者自立支援法の平成30年改正を概観する。こうした包括的な支援や地域における見守り活動を進めるには、行政内部の関係部署間の連携、外部の関係機関および地域住民との連携が不可欠である。さらに、個別事案での支援・見守り活動の積み重ねが、多機関連携の強化と地域力の醸成につながるという良い循環が生み出されている。

## 第Ⅱ部 条例に基づく「住居荒廃」対策の可能性

### 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

ごみ屋敷に対して直接に対応する法律がないなかで、条例を制定して課題の解決を図る自治体がある。ごみ屋敷問題は、多くの自治体が抱えていると思われるが、空き家条例ほどの制定ブームにならないのは、検討すべき点が多いことを示唆している。

地域社会において問題となるのは、家屋内および敷地内に堆積されたごみに起因する生活環境への支障である。原因者には、何らかの精神的疾病がある場合が少なくない。「困った人」は「困っている人」でもある。このため、多くの条例は、最終的手段として即時執行や行政代執行といった「措置」を規定しつつ、原因者を「要支援者」と位置づけて、「支援」も規定している。強制手法のみを用いるのでは、問題の解決にはつながらない。原因者が地元コミュニティの一員として、他者に配慮した生活ができるように、医療福祉的サービスは欠かせない。

### 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

2013年1月1日、足立区が、「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」を制定し「全国初」と注目された。本章では、条例制定から現在まで、足立区が取り組んできた成果と課題について解決事例とともに報告する。

「モデル25事例」から始まった足立区のごみ屋敷対策だが、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」で協力した成果である。また、町会・自治会、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」と称されている。

このたびの発表が、ごみ屋敷対策に取り組むあるいは取り組もうとしている地方公共団体の参考になれば幸いである。どうぞ、足立区の「魂」を込めた取り組みをご一読いただきたい。

## 第7章 京都市の「ごみ屋敷」対策

京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課担当係長 木本 悟

京都市において2014年から着手した不良な生活環境（いわゆる「ごみ屋敷」）を解消するための取組においては、堆積物などの「事象」のみにとらわれることなく、そこに生活する「人」の生活環境を改善することに着眼した寄り添い支援を基本方針としている。

地域の実情や特性に即した取組を重視して区役所に拠点を置きつつ、全庁横断的に、また関係機関や自治組織との連携を活発に行う取組体制や、具体的な支援手法に加えて、開始から4年が経過して見えてきた支援の肝要や、今後目指していく取組の方向性について、3件の事例に触れながら紹介していく。

## 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 鋸持 麻衣

日本都市センターは、いわゆる「ごみ屋敷条例」を制定し、「住居荒廃」問題に積極的に取り組んでいる、世田谷区、横浜市、豊田市、大阪市、神戸市にヒアリング調査を実施した。本章では、これら5自治体の「ごみ屋敷条例」について、その対象、条例に規定されている措置内容などを概観するとともに、取組み体制や運用状況を明らかにする。

いずれの自治体でも、条例に基づく強制的な権限の行使には消極的であり、生活上の課題を抱える居住者等への福祉的支援を通じた、問題解決が目指されている。しかし、条例制定によって、自治体が「ごみ屋敷」問題に取り組んでいくという姿勢が明確になり、居住者等および自治体職員の意識に変化がもたらされることで、解決が進むといった意義が認められる。他方で、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いかに保つかが、運用上の課題である。

序章

# 都市自治体における 「住居荒廃」問題の現状と対応状況

上智大学法学部教授 **北村 喜宣**

日本都市センター研究員 **鈕持 麻衣**

# 1 自治体が直面する「住居荒廃」問題

## (1) 解決を求められる基礎自治体

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」問題は、周辺地域に環境衛生、防災、防犯および景観上の支障などを生じさせることから、地域の困りごととして、しばしばマスメディアで取り上げられてきた。問題の解決のためには、「住居荒廃」を生じさせている居住者（以下、「本人」という。）と影響を受けている周辺住民や家族が直接に話し合うのが基本である。しかしながら、多くの場合、「住居荒廃」問題を契機として、本人が地域や家族から孤立<sup>1</sup>、当事者間での話し合いによる解決が困難となっている。そうした場合に、周辺住民や家族が相談あるいは苦情等を持ち込み、解決に向けた対応を求めるのは、最も住民に身近な行政主体である基礎自治体だろう。

## (2) 都市自治体が把握する「住居荒廃」問題

都市自治体における「住居荒廃」問題の実態と対応状況を把握するため、日本都市センターは、2018年1月に、全国814市区を対象とするアンケート調査を実施した（回収率45.5%<sup>2</sup>）。現在、行政が把握・対応している「住居荒廃」の件数を尋ねる設問に対し、1件以上あると回答した団体は、「ごみ屋敷」で216市区（回答総数の58.4%<sup>3</sup>）、樹木の繁茂で123市区（33.2%）、多頭飼育・給餌で100市区

1 アンケート調査で回答があった757事例のうち、272事例（35.9%）で「家族や地域からの孤立」が生じている。また、後述のように、地域や家族からの孤立が要因となって、「住居荒廃」問題が生じることもある。

2 本アンケート調査の設問および集計結果は、本書第Ⅲ部資料1として掲載しているので、併せて参照されたい。

3 なお、国土交通省が2009年に全国1,804市区町村を対象に実施したアンケート調査では、250市区町村（回答総数の20.5%）が「ごみ屋敷」が発生していると回答した（国土交通省『地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果』（2009年）（以下、「国交省アンケート」という）4頁）。



(27.0%) あった (Q3)。それぞれの総件数は、「ごみ屋敷」が 1,920 件、樹木の繁茂が 3,273 件、多頭飼育・給餌が 449 件である。「住居荒廃」に関する相談や苦情等はあるが、具体的な数字は取りまとめていない、あるいは行政として「住居荒廃」を“公式には”把握していない、といった理由から、無回答や「0 件」と回答したところもあるため、実際の発生件数は、これらの数字を上回ると考えられる。また、過去 5 年間に「住居荒廃」の発生状況に関する実態調査を行った都市自治体の数は 1 割にとどまり (Q5)、問題の全体像の把握が進んでいるとはいいがたい。

「住居荒廃」の具体的事例として回答が得られた 757 事例につき、発生している影響で最も多く挙げられたのが悪臭 (51.9%) である。そのほか、景観の悪化 (45.8%)、病虫害やネズミ等の発生 (44.4%)、火災発生のおそれ (40.8%) なども多く挙げられた (Q6)<sup>5</sup>。757 事例の 4 分の 3 以上が、「ごみ屋敷」に関する事例であったことから、これらの影響が多く指摘されたものと考えられる。また、当該事例を行政が把握している期間では、5 年未満が半数以上を占める一方、「10 年以上～20 年未満」が 57 事例、「20 年以上」が 14 事例もあり、長年にわたって改善がみられない場合も一定数存在する。

## 2 進まない「住居荒廃」対応

### (1) 行政指導・見守りを中心とする対応

都市自治体の多くが、「住居荒廃」問題の発生を認識している。取組み状況を問う設問に対しては、203 市区 (54.9%) が同問題を政

4 国交省アンケートでは、「ごみ屋敷」が発生していると回答した市区町村のうち、実態調査を行ったのは 17% である (国土交通省・前掲註 (3) 資料 84 頁)。

5 国交省アンケートでも、「風景・景観の悪化」、「悪臭の発生」、「ゴミなどの不法投棄等を誘発」「火災の発生を誘発」が多く挙げられている (国土交通省・前掲註 (3) 資料 86 頁)。

策課題として捉えていると回答している (Q7)。一方、積極的に対応・支援を行っている、あるいは対応・支援のあり方を検討しているのは、93 市区 (25.1%) にとどまり、「住居荒廃」問題の解決に向けた取組みには、やや消極的な傾向が見受けられる。

対応・支援制度を整備していない理由として、そもそも対応・支援すべき「住居荒廃」が発生していないとの回答があるほか、特にその必要性を感じていないことが多く挙げられる (Q8-SQ2)。後者については、現行の法制度で十分に対応・支援が可能であると考えられている場合を含むが、そもそも「住居荒廃」に起因する現象は当事者同士の民事問題であって、行政が介入すべきものではないとの姿勢が貫かれている場合もある。

また、都市自治体が「住居荒廃」問題に取り組むにあたっては、対応するための法的根拠がない、解決に向けた対応・支援のあり方が分からない、担当部署が明確でない<sup>6</sup>、職員や専門的知見の不足など取組み体制が整っていない、といったさまざまな課題がある (Q9)。本人に状態改善の意思がないならば、命令等を通じて、改善措置の実施を義務づけることも考えられようが、その法的根拠を欠いていたり、適用が困難だったりする場合には、法的拘束力を有しない行政指導の形で働きかけざるをえない。清掃等への協力や保健・医療・福祉サービスの導入といった支援を行うことも、問題解決に向けた手法の一つであるが、本人が支援を拒否する場合には、見守りを兼ねた訪問を重ねていくなかで、支援の受入れのタイミングを探ることとなる。このように、都市自治体による「住居荒廃」問題への対応は、行政指導の実施や見守りを兼ねた訪問が中心となっている<sup>7</sup>。

6 実際に 128 市区 (34.6%) は、「住居荒廃」に関する住民等からの相談窓口を置いたり、関係部署の取りまとめを担ったりする担当部署を特に定めていない (Q1)。

7 具体的事例への対応状況としては、「定期的な訪問見守りの実施」が約半数を占めている (Q6)。国交省アンケートでも、「ごみ屋敷」が発生していると回答した自

表 「住居荒廃」問題に取り組むうえでの課題（Q9）

ア) 居住者に対する支援について ※上位 3 つ	
1. 本人が支援を受けることを望まない	・・・ 57.0%
2. 行政が支援することの是非	・・・ 48.6%
3. 家族・親族の協力を得られない	・・・ 36.8%
(イ) 解決に向けた法的な対応について ※上位 3 つ	
1. 対応するための法的根拠がない	・・・ 46.8%
2. 法的な対応は根本的な解決につながらない	・・・ 31.4%
3. 法的根拠はあるが、適用することが困難	・・・ 15.1%
(ウ) 取組み体制について ※上位 3 つ	
1. 担当部署が不明確	・・・ 49.7%
2. 職員の不足	・・・ 36.8%
3. 職員の専門的知見の不足	・・・ 28.1%

## (2) 現行法に基づく対応の可能性と限界

「住居荒廃」問題に取り組むうえでの課題として、法的根拠の欠如が挙げられている。現行法にも、当該問題に適用しうる条文は存在する。ここでは、「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、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動物愛護法」という。）<sup>8</sup>について簡単にみていく。

廃棄物処理法は、「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」

---

自治体の約 8 割がなんらかの対応を行っていると回答したが、その大半は、行政指導の実施やパトロールの実施であった（国土交通省・前掲註(3)資料 87 頁）。

8 そのほかの法律について、本書第Ⅲ部資料 2 の「居住者への支援および『住居荒廃』対策に関する法制度」を参照。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）1 頁以下・18～21 頁、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、鉦持麻衣「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・148～150 頁を参照。

(16条)と規定しており、これに違反した者は、5年以下の懲役、または1,000万円以下の罰金に処される(25条1項14号)。「ごみ屋敷」の事案に同法を適用することが考えられるが、「廃棄物」への該当性の判断の難しさが問題となる。現在の判例通説では、①その物の性状、②排出の状況、③通常の見取り形態、④取引価値の有無、⑤占有者の意思などを総合的に勘案して判断するものとされる。⑤占有者の意思が判断要素に含まれている点が、該当性判断を困難に<sup>9</sup>しており、行政に同法の適用を躊躇させている。<sup>10</sup>

火災の発生ないし延焼・拡大に至る危険が具体的に認められる場合には、消防法に基づき、消防長、消防署長その他の消防吏員が、放置等された物品の整理または除去を命ずることができる(3条1項3、4号)。火災の発生を誘発しうる「ごみ屋敷」であれば、同法の適用対象となりうる。しかしながら、廃棄物処理法と同様に、消防法についても、個別事案に適用しうるかの判断が問題となる。個人の住居への立入調査には、所有者等の関係者の承諾が必要であり(4条1項但書)、外観調査のみでは火災リスクの認定が難しいだろう。

道路法は、道路上への物品の堆積をはじめとした交通上の支障を及ぼすおそれのある行為を禁止しており(43条2号)、「ごみ屋敷」および樹木の繁茂の事案への適用が考えられる。違反に対して、道路管理者は物品の除却などの必要な措置の実施を命ずることができる(71条1項1号)、都市自治体が道路管理者として命令権限を行使する例も見受けられる。ただし、同法に基づく権限は交通上の支障を取り除くためのものであり、「住居荒廃」による影響としてしばしば指摘される悪臭や景観の悪化などの解消にはつながらないと

9 最二小決平成11年3月10日刑集第53巻3号339頁。

10 なお、まさに「ごみ屋敷」の事案につき、占有者が「有価物」と主張する物品の保管状況や「有価物」としての見取りについての合理的な説明の有無を踏まえ、当該物品が「廃棄物」と判断された例はある。照会を受けた環境省も、この判断を肯定している(「廃棄物の処理及び清掃に関する法律解釈上の疑義について」(平成18年6月5日付環廃対060605004号)を参照)。

いった限界がある。

多頭飼育・給餌の事案については、動物愛護法の適用が考えられる。都道府県知事および指定都市市長は、「周辺の生活環境が損なわれている事態として環境省令で定める事態が生じていると認めるとき」、その事態を除去するために必要な措置をとるべきことを勧告、さらには命令することができる（25条1、2項）。ここでいう「周辺の生活環境が損なわれている事態」につき、同法律施行規則は、臭気や多数のねずみ等の衛生動物の発生などが周辺住民の「日常生活に著しい支障を及ぼしている」と認められる事態であって、かつ、当該支障が…周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる事態」と定める（12条）。個別事案への適用に際しては、著しい支障が生じているといえるか、また、その支障が周辺住民の間で共通の認識となっているかの判断に難しさがある。

以上のように、現行法を根拠として、本人に「住居荒廃」の解決を促す道はないではない。しかし、個別事案に適用しうるかの判断が困難だったり、適用できたとしても、その対象が限定的だったりすることから、活用が進んでいないと思われる。こうした状況のなかで、足立区をはじめとするいくつかの都市自治体が、「住居荒廃」問題に正面から対応するための条例を独自に制定し、自ら法的根拠を創り出しつつある。<sup>11</sup>

### 3 福祉と規制からのアプローチの必要性

周辺住民の生活環境に悪影響をもたらす「住居荒廃」は、その住居に居住する本人の生活環境、場合によっては健康や生命をも脅かすのであり、誰もが自ら好んでそうした状態を発生させているとは

11 いわゆる「ごみ屋敷条例」の分析や法的課題、制定自治体における取組みについては、本書第Ⅱ部を参照。

限らない。757事例につき、考えられる発生要因として回答が多かったのは、「家族や地域からの孤立」(25.4%)、「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患」(24.6%)、「経済的困窮」(24.0%)、「判断力の低下、認知症」(21.8%)、「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」(20.2%)である(Q6)。法的権限の行使や清掃等への協力などにより、一時的に状態改善を図っても、本人が抱えるこうした課題を根本的に解決しない限り、再び「住居荒廃」が生じるおそれがある。したがって、保健・医療・福祉サービスを導入するなど、本人が抱える課題の解決を図る必要がある<sup>12</sup>。また、本人が複数の課題を抱えている場合も少なくないため、包括的な支援体制の整備も求められるだろう<sup>13</sup>。

福祉的観点からの支援によって、「住居荒廃」問題が解決されれば、本人と周辺住民双方にとって望ましい。しかし、本人が抱える課題の解決が必ずしも状態改善に直結しなかったり、特に課題は抱えていないが、「住居荒廃」による周囲への悪影響について問題意識がなかったりする場合も見受けられる。その場合には、福祉的支援のみでは解決が難しく、法的に状態改善を本人に義務づけていくことも視野に入れるべきである。福祉と規制、それぞれの面からどのようにアプローチし、かつ両者をいかに組み合わせるかが、「住居荒廃」問題を解決する重要なカギである。

---

12 ただし、本人が保健・医療・福祉サービスの受給などの支援を望まない場合もある。いわゆる「セルフ・ネグレクト」の現状と対応のあり方については、岸恵美子(編集代表)『セルフ・ネグレクトの人への支援：ゴミ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防』(中央法規出版、2015年)を参照。

13 本人が抱える課題や福祉的支援のあり方、実際の取組みについては、本書第I部を参照。

第 I 部

居住者が抱える生活上の課題と  
福祉的支援





## 第1章

# いわゆる「ごみ屋敷」の実態と その背景に潜むもの

東邦大学大学院看護学研究科教授 岸 恵美子

## はじめに

いわゆる「ごみ屋敷」(以下、「ごみ屋敷」という)とは、ごみ集積所ではない建物で、ごみが積み重ねられた状態で放置された建物、もしくは土地を指す。悪臭やねずみ、害虫の発生等により近隣の住民に被害が及ぶことだけでなく、火災や放火などの犯罪に遭いやすいことから近年問題視されている。居住者が自ら出したごみだけでなく、近隣のごみ集積所等からごみを運び込んだり、リサイクル業を営んでいると言い、ごみをため込む人がいる。

10年ほど前のことになるが、2009年11月に放映されたNHKのドキュメンタリーでは、若者の中にも「ごみマンション」や「ごみアパート」等の「ごみ屋敷」が増えていることが放映され、高齢者に限らず誰もが「ごみ屋敷」になりうることを訴える内容で多くの反響を呼んだ。また報道では、処理業者の「500世帯あれば2～3件は必ず(ごみ屋敷が)ある」との言葉も衝撃的であり、今や「ごみ屋敷」の問題は、地域や家族の崩壊、高齢化、孤立などの現実の日本の問題を反映しているといえる。

「ごみ屋敷」の人たちは、なぜごみに執着するのか。筆者が保健師として勤務している時に出会った人たちは、他者の介入を拒む孤立した人たちが多く、孤独で寄り添う人がいないため、その寂しさや不安を物で埋めていたのではないかと思えた。

海外の研究成果や筆者らの研究結果から、「ごみ屋敷」に住む人やその予備軍の多くは、セルフ・ネグレクトの一類型であると考えている。セルフ・ネグレクトに関する研究は近年急速に進み、セルフ・ネグレクトは疫学的、公衆衛生的問題であり、極めて重要な健康と社会の問題であると指摘する研究者も少なくない。アメリカにおける大規模な調査では、高齢者のうちセルフ・ネグレクトは約9%であり、年収が150万円より低い者、認知症、身体障害者では

15%に及ぶことが報告されている<sup>i</sup>。一方わが国においては、内閣府が実施したセルフ・ネグレクト高齢者の調査<sup>ii</sup>では、セルフ・ネグレクト状態にあると考えられる高齢者の全国推計値は、9,381～12,190人（平均値10,785人）と報告されており、潜在しているセルフ・ネグレクト高齢者がかなり多いことが推察される。なぜならば、2014年度の調査<sup>iii</sup>では、市町村高齢福祉担当部署の6～7割が、地域包括支援センターの5割前後が、セルフ・ネグレクト状態にある高齢者の人数を把握していないことが明らかにされており、把握していない自治体への調査では推計値が妥当であるとは言い切れない可能性があるからである。また同調査では、地域包括支援センターが把握したセルフ・ネグレクト状態にある高齢者の相談受付時の状態として、「不衛生な家屋に居住」「衣類や身体の不衛生の放置」の項目が6割を超えていたことから、セルフ・ネグレクトの6割以上が不衛生な状態にあることが推察される。

筆者は、「ごみ屋敷」の人たちは、セルフ・ネグレクトの一類型であるとし、本稿では、セルフ・ネグレクトの定義・概念等の基本的なことを述べたうえで、「ごみ屋敷」に住む人々の背景、実態と支援方法、今後の課題について述べる。

## 1 セルフ・ネグレクトとは

### (1) セルフ・ネグレクトの定義

セルフ・ネグレクトは、「自己放任」あるいは「自己放棄」と訳される。セルフ・ネグレクトについては、これまで様々な研究者がそれぞれの文化背景にともなった定義や概念を提唱しているが、世界で共通の定義はない。また、日本においても、セルフ・ネグレクトに関する法的な定義、また正式に研究者や援助専門職の中で共通認識された定義は存在していない。全米高齢者虐待問題研究所

(National Center for Elder Abuse : 以下 NCEA) の「自分自身の健康や安全を脅かすことになる、自分自身に対する不適切なまたは怠慢の行為」という定義<sup>iv</sup>、多々良らの「高齢者自身による、自分の健康や安全を損なう行動」という定義も初期の議論では多く引用されている<sup>v</sup>。津村らの「高齢者が通常一人の人として、生活において当然行うべき行為を行わない、あるいは行う能力がないことから、自己の心身の安全や健康が脅かされる状態に陥ること」という定義は、わが国の文化的背景を考慮して「生活において当然行うべき行為を行わない」ことをもセルフ・ネグレクトに含めていることが特徴的である。これは日本の高齢者の中に、気がねや遠慮、あるいは自分自身のプライドから支援やサービスを受けない、つまり必要な医療やサービスを拒否する人が少なからずいるからである。

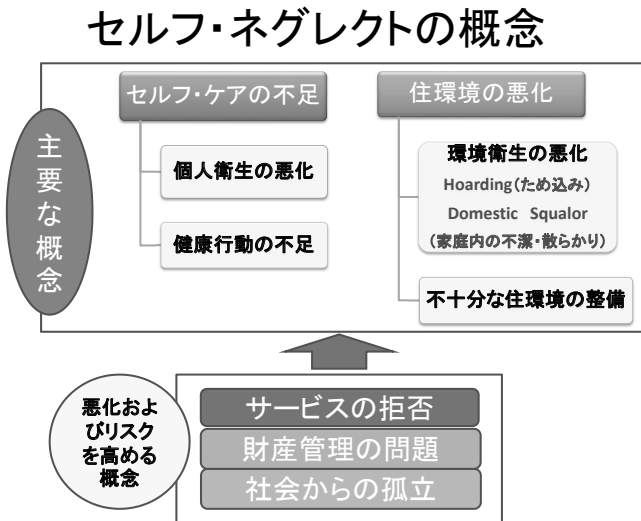
筆者らは、国内の調査研究でよく引用されている津村らの定義<sup>vi</sup>、アメリカ合衆国の NCEA の定義<sup>iv</sup>、アメリカ合衆国の APS (Adult Protective Service : 成人保護機関 (以下、APS)) の全国組織である NAAPSA (National Association of Adult Protective Service) の定義<sup>vii</sup>を参考に、セルフ・ネグレクトを「健康、生命および社会生活の維持に必要な、個人衛生、住環境の衛生もしくは整備又は健康行動を放任・放棄していること」と定義した<sup>viii</sup>。この定義には、NCEA の定義においては除外されている、「精神機能的に問題なく、自ら決定した結果を理解できる高齢者が、意識的かつ意図的に健康や安全を脅かす行為をしている場合」、いわゆる意図的なセルフ・ネグレクトも含む。

## (2) セルフ・ネグレクトの概念モデル

Lauder らが過去の文献をレビューし、セルフ・ネグレクトの構成要素を、「重度な家屋の不潔さ (Severe Household Squalor)」、「ため込み (Hoarding)」、「貧弱な栄養状態 (Poor Nutrition)」、「サービスの

拒否 (Service Refusal)」、「不適切な身体的衛生 (Inadequate Personal Hygiene)」、「服薬管理の問題 (Medication Mismanagement)」および「貧弱な健康行動 (Poor Health Behaviors)」と述べている<sup>ix</sup>。筆者らは、これらの構成要素を参考に日本において初めて、全国の地域包括支援センターを対象にセルフ・ネグレクトの高齢者に関する調査を行い、セルフ・ネグレクトの状態を表す因子として「不潔で悪臭のある身体」「不衛生な住環境」「生命を脅かす治療やケアの放置」「奇異に見える生活状況」「不適當な金銭・財産管理」「地域の中での孤立」の6因子を明らかにした<sup>x</sup>。このなかで特に、「不潔で悪臭のある身体」と「不衛生な住環境」の因子をもつ事例が極端に悪化した場合に、「ごみ屋敷」に住む人になる。またそこまでに至らないごみを溜め込む人々は、「極端に不衛生な家屋で生活するセルフ・ネグレクト」であり、セルフ・ネグレクトの一類型であると考えている。

図 1-1 セルフネグレクトの概念



出典：岸恵美子（編集代表）：セルフ・ネグレクトの人への支援

この 6 因子についてさらに研究班で検討を加え、セルフ・ネグレクトの概念を図 1-1 のように整理した。この概念モデルでは、セルフ・ネグレクトを構成する《主要な概念》を、『セルフケアの不足』と『住環境の悪化』であるとした<sup>v xi</sup>。そして、この概念モデルでは、理論上セルフ・ネグレクトの《主要な概念》を構成しないが、「サービスの拒否」、「財産管理の問題」および「社会からの孤立」は、セルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》として示した。

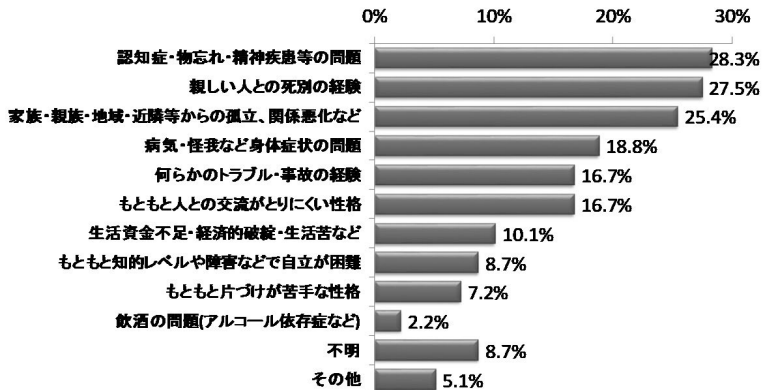
## 2 セルフ・ネグレクトのリスク要因

セルフ・ネグレクトの原因はまだ解明されておらず、セルフ・ネグレクトの要因やリスク要因についても、現段階でも明確になっていない部分が多い。Pavlou らは過去のセルフ・ネグレクトに関する 54 件の論文を分析して、次の 16 のリスクファクター（危険因子）を挙げている。①併存症（Medical Co-Morbidity）、②認知症、③うつ、④アルコール問題、⑤不安障害や恐怖症（anxiety disorders and phobias）、⑥統合失調症や妄想性障害、⑦強迫神経症、⑧人格障害や生まれながらの人格特徴、⑨その他の精神障害、⑩感覚障害（Sensory Impairments）、⑪身体の障害、⑫社会的孤立、⑬教育、⑭貧困、⑮人生の困難なこと、⑯自立を維持したいというプライド<sup>xii</sup>である。しかし、これらのリスクファクターとセルフ・ネグレクトの因果関係はまだ証明されていない。Dyer ら<sup>xiii</sup>のセルフ・ネグレクト事例の調査では、セルフ・ネグレクトの要因として最も多かったのは、循環器系疾患で 84.0% を占め、そのうち高血圧が 51.6%、糖尿病が 25.2% であったと報告されている。Pavlou<sup>xiv</sup>は文献検討により、内科的疾患、医療に対する理解力等を要因として挙げている。また Dong ら<sup>xv</sup>は、シカゴにおける 1993 ～ 2005 年のコホート調査の結果、セルフ・ネグレクトの死亡リスクは、高齢者虐待の約 4 倍

であることを明らかにしている。また Gibbons は看護診断名としてセルフ・ネグレクトを提案し、社会的孤立をリスク因子の一つとして挙げている<sup>xi</sup>。セルフ・ネグレクトに陥った本人が血縁者や近隣から孤立することは多くの文献で指摘されており、社会的孤立はセルフ・ネグレクトのリスクを高めることはもちろんだが、筆者らの定義でも示したようにセルフ・ネグレクトを悪化させる要因であるともいえる。

日本におけるセルフ・ネグレクトの要因は、内閣府の調査でも少し明らかになっており、図 1-2 は、本人に現在の状態になったきっかけ・理由について聞いた調査の結果である<sup>xii</sup>。認知症、統合失調症や妄想性障害、依存症、アルコール関連問題、不安障害や恐怖症、強迫性障害、パーソナリティ障害、感覚障害など、何らかの精神・心理的な疾患がある場合に、疾患による症状として、不安や恐怖、あるいは人との接触を避けるために物をため込んだり、物を堆積す

図 1-2 調査対象者が現在の状況（改善している場合は以前の状況）になったきっかけ・理由について



出典：内閣府 経済社会総合研究所「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」平成 22 年度委託事業

る場合がある。一方、ライフイベントである、配偶者や親しい家族の死、病気、リストラなどの人生のショックな出来事により、生きる意欲が低下しセルフ・ネグレクトに陥ることも少なくない。親しい人の死は、特にため込みになりやすい例も現場では散見される。また、日常生活に支障をきたすような病気や障害、あるいはそれに伴う痛みによって、外出や友人との交流などが乏しくなり、生活の意欲が低下してセルフ・ネグレクトに陥ることもある。

日本人に特徴的なこととしては、「人の世話になりたくない」というプライドから、専門職が医療・福祉や介護サービスを勧めても、医療機関の受診やサービスを受けることを拒否する高齢者が存在する。一方で、「人の世話になるのは申し訳ない」という遠慮・気がねから、サービスを拒否する高齢者もいる。将来的には、若者の引きこもりの長期化・高齢化や SNEP（20～59歳の無業で、知人や友人との交流がなく、未婚の人を指す）の場合、現在は両親の存在により生活を維持できているが、両親亡き後は生活能力が乏しいために、セルフ・ネグレクトに陥る可能性がある。今、40代～50代の引きこもり当事者と、70代～80代にさしかかり、精神的・経済的に限界を迎えている親たちの問題が 8050 問題としてクローズアップされており、早期に支援する必要がある。

人間関係のトラブルや、もともと人との関係を取りにくい人もセルフ・ネグレクトに陥りやすい。家族・近隣とのトラブルを抱えてしまったり、主治医に対する不満からトラブルに発展したり、行政の窓口での権威的な態度に怒りを感じるなど、人間関係でのトラブルや不満から人を信頼できなくなり、人ではなく物や動物に執着することがある。

留意しなければならないのは、他者から心理的虐待などを受けている場合に、高齢者がパワーレスになり、セルフ・ネグレクトに陥る事例があることである。しかし実際の事例では、他者からのネグ



レクトであるのか、セルフ・ネグレクトであるのかを区別しがたい事例も少なくない。高齢者が家族のケアを拒否し、家族がそのために高齢者へのケアが提供できない場合、高齢者自身はセルフ・ネグレクトであるといえるが、家族からの虐待（ネグレクト）であるともいえる。このような事例では家族によるネグレクトか、本人によるセルフ・ネグレクトかを判断することは困難なことが多い。

### 3 セルフ・ネグレクトと孤立死の関係

セルフ・ネグレクトと孤立死に関する調査<sup>xvii</sup>で、孤立死に至った事例の生前の状態は、約8割がセルフ・ネグレクトの状態であった可能性があることが報告されている。またセルフ・ネグレクトと社会的孤立は密接に関連しており、先述したように、セルフ・ネグレクトの悪化およびリスクを高める概念として、「サービスの拒否」「財産管理の問題」「社会からの孤立」があると整理される。すなわち、社会的孤立はセルフ・ネグレクトそのものではないが、セルフ・ネグレクトの背景もしくは問題を深刻化させる一つの要因としている。社会的に孤立した状態にあることによってSOSを出しにくくなってセルフ・ネグレクトに至ってしまい、セルフ・ネグレクト状態に陥ったことにより近隣を含む他者との関係がさらに希薄になるという、両者の間には循環的な関係があると考えられる。

実際に、全国の地域包括支援センターから収集されたセルフ・ネグレクト事例（1,355件）を分析したところ、不衛生な家屋での居住や衣類や身体の不衛生の放置、必要な介護・福祉サービスの拒否など複数の問題が重複した類型では、より深刻な状態へと陥りやすい傾向にあることが確認されている<sup>xviii</sup>。しかし、最も深刻な状態と考えられる「孤立死」に関しては、そうした複数の問題が重複した類型ではなく、サービス拒否と地域からの孤立のみに該当する類型

だけが有意な関連を示していた。具体的には、「不衛生型」と比べて、「拒否・孤立型」のほうが 2.68 倍、孤立死事例に該当しやすいという結果（オッズ比）であった。なお、これらの傾向は、セルフ・ネグレクト事例の中での性、年齢、認知症自立度、寝たきり度、精神疾患の有無、住居形態、世帯構成を調整しても大きく変わらなかった。

本結果は、複合問題型のセルフ・ネグレクトと孤立死が無関係であるというよりも、そうしたケースは緊急度や優先度の高さから支援の対象になりやすく、その結果として孤立死を回避できていることを示唆するものと考えられる。これに対して、拒否・孤立型だけでは、現行の体制では介入する根拠が乏しく、自己決定の尊重が優先されやすいといった背景から専門職による支援が届きにくく、介入時にはすでに孤立死の状態に至っていることが多いということが考えられる。とくに、この拒否・孤立型は、複合問題型の事例と同様に、より深刻なセルフ・ネグレクト状態に至るリスクも高い傾向がみられた点は、孤立死対策という意味でもセルフ・ネグレクト状態への支援という意味でも、社会的孤立やサービス利用拒否といった問題のみに該当する人々へのアウトリーチも重要な課題であることを示唆するものといえる。

## 4 セルフネグレクトと「ごみ屋敷」

### (1) セルフ・ネグレクトを構成する、「ごみ屋敷」

Lauder はセルフ・ネグレクトの構成要素として、「ため込み (hoarding)」と「不潔 (squalor)」という環境面の要素を示していることはすでに述べたが、「不潔 (squalor)」には「ネグレクト」、「セルフ・ネグレクト」および「hoarding」という 3 つのタイプがあると述べている<sup>xx</sup>。つまり、hoarding はいわゆるごみやガラクタを多く入

手したり、捨てることができなくて片づけられない状況、**domestic squalor** はセルフ・ネグレクトや **hoarding** の結果として、家屋内が不衛生になっているという状態を示している。この観点からすると、「**hoarding**」、その結果としての「**domestic squalor**」は、「環境衛生の悪化」というカテゴリーに包含され、筆者らの概念モデルではセルフ・ネグレクトと判断される。

米国精神医学会（APA）の精神疾患の診断分類・診断基準を示した **DSM-5** では、「強迫症および関連症候群／強迫性障害および関連症候群」の中の一つに、ため込み症（**hoarding disorder**）を位置付けている<sup>xx</sup>。わが国における「ごみ屋敷」に居住する人々や、セルフ・ネグレクトとされる人々がすべてため込み症であるわけではないが、「ごみ屋敷」に至る疾患の一つであると考えられる。ため込み症は住環境の問題であり、支援者の目にとまりやすい特徴があるが、ため込み症とされた高齢者も、詳細にアセスメントすれば、『セルフケアの不足』が見られる場合があり、『セルフケアの不足』がないかを見逃さない視点が支援者には求められる。

## (2) 「ごみ屋敷」のタイプ

「ごみ屋敷」について、その成り立ちにより、①ごみは宝物タイプ、②片づけられないタイプ、③混合タイプという3つのタイプがあると考えている<sup>xxi</sup>。「ごみは宝物タイプ」は、ため込み（**hoarding**）があることが多い。「ごみは宝物タイプ」の場合は、物を集めることに積極的な感情が湧き、集めることを禁止したり、捨てさせたりすることを一気に進めてしまうと、不安や罪悪感を与えてしまうことがあるので対応は慎重にする必要がある。また、物への愛着がコントロールできないことも特徴である<sup>xxii</sup>。次に「片づけられないタイプ」であるが、これは「いつか捨てようと思ったが、なかなか捨てられなかった」というものである。しかし「片づけられないタイ

プ」であれば、「片づけましょう」「捨てましょう」とすぐに進められるとは限らない。ごみを捨てずにため込んでしまったという恥の意識や、人の手を借りて片づけることの遠慮や気兼ね、自分の家の物は自分で片づけたいというプライドがあるので、やはりすぐ片づけようとするのは信頼関係を壊すことにもつながる。どちらにしても、まずは信頼関係を構築することから始め、なぜモノがたまってしまったのかの理由を探る、本人の思いを傾聴することが解決の糸口になる。

混合タイプの場合には、当初は大事なものを集めていたり、ためていたのだが、時間の経過とともに不要なものまで蓄積してしまっていることが多い。「大事な物もあるけれど、ごみもある」などということが多いものである。どこなら片づけてよいのかを対話しながら焦らず進めていくことが必要である。

### (3) ごみが堆積する背景

近年のコンビニエンスストアの発展、通信販売やネットショップの増加、100円ショップなどの安価に購入できる流通の活性化など、日本全体としては一昔前と比べると格段に物が手に入りやすくなったと言える。一方、物を捨てることは複雑な分別を要求されるなど、むしろ難しくなっている。高齢者は「勿体なくて捨てられない」だけでなく、どれを捨てて、どれをとっておくかの判断も少しずつ衰えていく。また、心身機能の低下で足腰が弱ることもあり、ごみが増えるほど捨てに行くことは面倒で大変になる。「いつかは使う」「誰かが使う」「何かに使う」はなかなか現実にはならないが、家族であっても他者が処分しようとする、拒否されることが多い。申請により、ごみの個別収集を行ってくれる自治体も増えているが、身体機能の低下があるなど一定の条件に合うことが必要であったり、申請手続きが面倒であるなど、高齢者にとっては簡単に利用できないの

が現状である。

一方、こうした背景により「ごみ屋敷」になる人ばかりではなく、基礎的な疾患がありながら、放置しており、ため込みの行為がある人もいる。個人情報の保護で他人が人の生活に容易に介入しなくなったことや、価値観を尊重することでお互いに関心を持たなくなってきたことなどにより、「無縁社会」ともいわれる地縁の希薄化も背景としてあることを忘れてはならない。「向こう三軒両隣」や「お互い様」の意識が低下したコミュニティにおいて、昔のような互助・共助のコミュニティを再生することができるかは課題である。

## 5 「ごみ屋敷」に住む人への支援のプロセス

「ごみ屋敷」への対応については、制度や条例がないなかで、自由権と生存権の狭間でどのように対応したらよいのか、迷うことも多いであろうが、まずは頻回に訪問して信頼関係をつくることから始めることが近道である。

ごみをためてしまう人の中には、人への信頼がもてないために物に執着したり、不安や寂しさなどの心の隙間を埋めるために物を集めたり捨てない人が多いと、数多くの事例により実証されている。

「ごみ屋敷」への初期介入としては、まずはどのタイプかを見極めるためのアセスメントが重要である。また「ごみ」「捨てる」「片づける」という言葉を早い段階で発してしまったり、許可なく物に触れたりすると、信頼関係が構築できないだけでなく、完全に拒否されてしまうことになりかねないので注意が必要である。

「ごみ屋敷」への介入は、生活を再構築するための支援プロセスと同様、大きな変化ではなく、小さな変化を受け入れてもらうことから始めることが重要である。片づけに承諾してもらおうと、支援者

として一気にすべてを片づけたいという焦りが出てしまうが、その気持ちを抑えて、本人に主導権を持ってもらうことが早道である。まずは本人に「どこなら片づけてもよいか」「どこから片づけたいか」を聞き、居室の一部のスペースを片づけるなど、生活空間を確保するようにする。本人が居住したまま片づけるときは、特に本人の注意が片づけに持続しないので、あまり最初から長時間かけないこともポイントである。

本人が民間事業者や NPO に依頼することに抵抗がなければ、高齢者の支援に実績のあるところに依頼するのも一つの方法である。特殊清掃業者の中にも、「福祉整理」と称して低額で片づけを行う業者も増えてきている。ただし、業者に依頼する場合も、支援者が間に立って、本人の同意のもとに本人に主導権を持たせて行わないと、かえってこれまでの信頼を損なうことにもなりかねない。すでに述べたように、認知症や精神疾患などの疾患や、疾患がなくてもライフイベント等の人生のショックな出来事によりセルフ・ネグレクトに陥ることがあるので、なぜそのような状態になってしまったのかをまずアセスメントすることが重要である。

また、このような支援は専門職だけが行うことには限界があり、「互助」「共助」として、近隣住民が日頃から声を掛けたり、ちょっとした支援や手伝いをするすることで、本人が心を開いてくれることが期待できる。

## 6 事例の特徴ごとの介入・支援のポイント

### (1) 近隣とのトラブルを起こしている事例

近隣住民とトラブルを起こしているケースや、衛生面等で公共の福祉や公衆衛生で周囲に悪影響を明らかに及ぼしている場合は、近所からの苦情によって、セルフ・ネグレクトの人を発見することが

多い。ここで注意しなければいけないのは、まずセルフ・ネグレクトの人の人権を尊重することである。周囲への影響があると短期間での解決を求められ、苦情が来るとついその対処を優先しがちで、「引っ越しをさせる」ことや「入院や入所させる」ことを解決することであると考えがちになる。しかし、まずは当事者の気持ちに耳を傾けることが必要である。また近隣とのトラブルが生じているような事例は、トラブルの再発防止に備えて、警察の協力を依頼しておくことも有効である。

## (2) 認知症高齢者の場合

認知症の場合、認知・判断力が低下しているので、自己決定ができないため、本人に何か起きるまで待つしかないと考えられるかもしれない。しかし、セルフ・ネグレクトは高齢者虐待防止法では定義されていないので、立入調査権限が行使できず、もはや打つ手がないとするのではなく、家族を探して協力してもらうことが有効な場合も多くある。認知症で認知・判断力の低下の可能性がある場合には、専門医の受診につなげ、認知力や判断力の低下が認められれば、「首長申立て」という方法で、後見人を申請することが可能である。

セルフ・ネグレクトの事例の中には、認知症状を持つ人が少なくないが、一方で介護認定を受けている事例は少ない。認知症の場合、自分ができることを適切に判断することができないため、実際にはできていないことが多い。本人の望んでいる生活、本人のできている部分、サポートする必要がある部分を見極めていく必要がある。遠方や疎遠になってしまった家族を探して、まず協力を求めることが必要である。第三者ができなくても家族ならできることは多く、本人も家族の言うことやすることなら受け入れることがある。

しかし、認知症状の進行、精神疾患の重複により、関わる人たち

に対して妄想が出現することがあるため、家の中を片づけるときや、物の位置を変えるときには、環境を大きく変えることにより本人が混乱しないよう配慮することが必要である。

### (3) 精神疾患がある場合

精神疾患やアルコール関連問題の事例では、医療を拒否する、あるいは医療を中断している場合、キーパーソンが不在の場合などは、医療を中心としたネットワークの構築が必要である。そのためには、保健所や保健センター、各都道府県の精神保健福祉センターとのネットワークにより、受診につなげることができた事例も多い。特に、自傷他害の恐れがあるような場合には、精神保健福祉法に則り、精神保健指定医の判断に基づいて「措置入院」の適用になることがあるため、警察や保健所・保健センター、精神保健福祉センターと連携して対応していく必要がある。「措置入院」とは、指定医が判定し、都道府県知事や政令指定市長の権限で、本人の同意がなくても患者を入院させることができるというものである。また措置入院とは別に、精神保健指定医は重い精神障害がある患者について、家族などの同意を得て強制的に入院させることができる。保健所の精神保健相談や精神保健福祉センターの専門医は、アウトリーチを行い、対応方法の助言を行ってくれたり入院先を紹介してくれるところが増えてきている。保健所や精神保健福祉センターと連携し、重い精神障害の可能性がある場合には、事例検討会等で方針を決めていく必要がある。

### (4) 経済的問題に関すること

医療機関で受診したいと考えても、経済的問題（保険料未納など）ですぐに受診できないことがある。深刻な不況で、経済的な理由から食事をとれない（とらない）、必要な治療を受けられない（受けな



い)等に陥るため、経済的困窮はセルフ・ネグレクトのリスク要因である。また高齢者の中には“お金がない”と思ひこみ、自分の出費を抑えて家族のために少しでも財産を多く残したいという思いがありながら、人には伝えないことがあるため、経済状況をアセスメントしておくことは必要である。一方、公共料金未払い等の問題が起き、ライフラインを止められると、セルフ・ネグレクト高齢者の生命のリスクが高まる。未払いや、督促の段階で把握できるよう、ライフライン事業者と見守り契約やネットワークづくりをしておくことが早期発見につながる。

## 7 行政の取組みとしての条例化

地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果<sup>29)</sup>によれば、「ごみ屋敷」が「発生している」市区町村は全体の21%で、このうち「特に問題（影響）が大きい」市区町村は、全体の6%だったという報告がある。このような迷惑土地利用の発生により、周辺の地域や環境に対して「風景・景観の悪化」「悪臭の発生」「ごみなどの不法投棄等を誘発」などの影響が大きいと回答されている。「ごみ屋敷」に対しては、市区町村の84%が対応していると答えており、具体的な対応としては「所有者に対して適正な状態にするよう行政指導を行っている」「監視などのパトロールを実施している」などであるが、実際にはあまり成果が上がっているとはいえない。

では、勝手にごみを処分してよいかというと、簡単にはいかない。憲法では日本国民に「自由権」と「生存権」が認められており、身体や生命に関わることの決定は「自由権」として本人に帰属する権利であるため、「生存権」を守るためとはいえ、強制介入ができるわけではない。また、客観的に見てごみであっても、本人が「ご

みではない」と言えばごみではなく財産とみなされるため、それを勝手に処分しようとするのは「財産権の侵害」になるという難しさがある。一般に「ごみ」とされる物については「所有権」があり、第三者から見て明らかにごみが堆積していても、本人が「ごみではない」と主張すれば行政や近隣住民は強制的に排除できない。またそれが私有地であればなおさらで、正当な理由がなく立ち入ることはできないし、入れば「住居侵入罪」等が成立することもある。

最近、「ごみ屋敷」が度々テレビ等のマスコミで取り上げられるが、そうしたテレビ等でも、「行政としては何もできない」状況であったり、せっかく掃除をしたり片づけたりしたのに「元の状態に戻ってしまった」事例が報道されている。このような状況に対して、条例をつくるなどして「執行権」を得ようとする行政も、少しずつではあるが出てきた。条例化することにより、窓口が明確化されたり、調査権が発動できたり、潜在的なセルフ・ネグレクト事例が発見されて関係機関との連携が取りやすくなるなどのメリットがある。しかし、条例化したからといって、簡単に片づけたり、病院を受診させることができるわけではなく、繰り返し訪問し説得し続けたり、本人の困りごとから介入していく必要がある。条例をつくることによって、主管部署が明確になり、プロセスを踏んで、システム的に対応していく仕組みづくりがスタートしたことが評価できると言える。

これまで「ごみ屋敷」を片づけるように行政側が指導しても、「ここにあるものはごみではない。捨てていいものは一つもない」と主張し全く片付けなかったり、仮に支援者が片づけても、すぐに元の状態に戻ってしまう事例が少なくなかった。条例制定はごみを撤去することが目的ではない。近隣からの苦情という形で把握できたセルフ・ネグレクトの人に繰り返し訪問し、その人の困りごとを聞きながら生活を支援していくことを通して、自分らしい生活の再構築

のためにごみを片づけることを自己決定してもらうプロセスを踏むことが重要なのである。

「ごみ屋敷」問題は、地域や家族の崩壊、高齢化、孤立などの現実の日本の問題を反映し、今後ますます増加すると思われるが、行政を中心に取組みを進めてもらうことを願っている。

## 8 今後の課題

日本都市センターが今回実施した調査では、65歳未満が37.0%おり、住居荒廃の問題が決して高齢者だけの問題ではないことが明らかとなった。また同居人がいる人も27.7%いることから、独居だけでなく家族がいる場合の背景や問題を考える必要がある。さらに、把握したきっかけが「地域住民や自治会、民生委員からの情報提供」が6割を超えており、地域住民の協力を得ないと介入と糸口がつかめないことが明らかになった。

一方、考えられる発生要因では、最も多いのは「家族や地域からの孤立」、次いで「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患」「経済的困窮」「判断力の低下、認知症」「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」「本人の気兼ね、プライド」と多岐にわたり、疾患や障害、機能低下、経済的問題だけでなく、地域とのつながりや本人のライフスタイルや傾向などを踏まえて、要因にアプローチをしていくことが課題解決につながると思われる。

また解消が困難な理由として、最も多いのは「本人が解消を望んでいない」が47.0%で約半数を占め、次いで「本人との接触・交渉ができない」が23.8%、「解消をするための制度がない」が18.0%であった。さらに住居荒廃の問題に取り組むうえで「居住者に対する支援について」の課題で最も多かったのは、「本人が支援を受けることを望まない」で57.0%、「行政が支援することの是非」が

48.6%、「家族・親族の協力が得られない」が 36.8%であり、どこまで介入が可能か、また支援者が介入するうえでの留意点等を研修等で共有する必要がある。支援の根拠となるような法律や制度、サービス提供の仕組みを整えることが必要だが、解消を望んでいないように見えても、支援者の介入のタイミングやアプローチ方法を粘り強く検討することや、多職種多機関のチームで対応することにより改善の糸口が見つかることもあると考える。

「ごみ屋敷」の事例も含め、セルフ・ネグレクトの事例では、生活の大きな変化を期待することは難しく、時間はかかっても信頼関係を築いて少しずつでも支援を受け入れてもらい、個人の意思を尊重した関わりが必要である<sup>xxiii</sup>。まずは小さい変化を受け入れてもらい、その変化を気持ちよいことだと実感してもらうことで、さらに次の支援を受け入れてもらうようにすることが効果的である。ごみを片づけることが目標ではなく、あくまでも対象者の「自己決定」を尊重し、「その人らしい生活」へ導くことが目標である。

一方で予防的な関わりが重要であり、リスク要因をもつ高齢者を把握し、定期的に見守りをし、意欲低下が起きていないか、生活が破たんしていないかを確認することが必要となる。「ごみ屋敷」になってから対応するのではなく、「ごみを溜め込む人」、「ごみを溜め込むリスクのある人」を早期に発見し、支援することが必要である。また、ごみ屋敷の場合には、本人の人権を尊重するだけでなく、近隣住民の人権にも配慮しなければならない。「ごみ屋敷」が放置され、近隣住民の生活に悪影響を及ぼせば、本人がますます孤立しコミュニティから阻害されることにもなりかねない。行政が中心となって本人と近隣住民との調整をしていくことが必要である。

## 引用・参考文献

- 
- i Dong X, Simon M, et.al.; The Prevalence of elder self-neglect in a community-dwelling population: hoarding, hygiene, and environmental hazards, *J Aging Health*, 24(3), 507-524, 2012.
  - ii 内閣府：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、平成22年度内閣府経済社会総合研究所委託事業，2011。
  - iii あい権利擁護支援ネット：セルフ・ネグレクトや消費者被害等の犯罪被害と認知症との関連に関する調査研究事業，平成26年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業，2015。
  - iv Tataru T., Thomas C., Gertig J, et.al.: The National Center on Elder Abuse (NCEA) National Incidence Study of Elder Abuse Study: Final Report, 1998.
  - v 多々良紀夫：高齢者虐待早期発見・早期介入ガイド（4），10，長寿科学総合研究事業・多々良研究班，2004。
  - vi 津村智恵子，入江安子，廣田麻子他：高齢者のセルフ・ネグレクトに関する課題，大阪市立大学看護学雑誌，2，1-10，2006。
  - vii Duke J.: A National Study of Self-Neglecting about Adult Protecting Services Client; National Aging Resource Center on Elder Abuse, 1991.
  - viii 野村祥平，岸恵美子他：高齢者のセルフ・ネグレクトの理論的な概念と実証研究の課題に関する考察，高齢者虐待防止研究，10(1)，175-187，2014。
  - ix Lauder W.: The Utility of Self-Care Theory as a Theoretical Basis for Self-Neglect, *Journal of Advanced Nursing*, 34(4), 545-551, 2001.
  - x 小長谷百絵，岸恵美子他：高齢者のセルフ・ネグレクトを構成する因子の抽出；専門職のセルフ・ネグレクトへの支援の認識から，高齢者虐待防止研究，9(1)，54-63，2013。
  - xi 岸恵美子代表編：セルフ・ネグレクトの人への支援—ゴミ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防，中央法規，2015。
  - xii Pavlou MP, Lachs MS: Self-neglect in Older Adults: Primer for Clinicians *Journal of General Internal Medicine*, 23(11), 1841-6, 2008.
  - xiii Dyer CB, Goodwin JS, et.al: Self-neglect Among the Elderly: A Model Based on More Than 500 Patients Seen by a Geriatric Medicine Team, *American Journal of Public Health*, 97(9), 1671-1676, 2007.
  - xiv Pavlou MP, Lachs MS: Could self-neglect in older adults be a geriatric syndrome?, *Journal of the American Geriatrics Society*, 54(5), 831-842, 2006.
  - xv Dong X., Simon M. and Mendes C.L., et.al: Elder self-neglect and mortality risk in a community dwelling population, *JAMA*, 302(5), 517-526, 2009.
  - xvi Gibbons S., Lauder W. and Ludwick R.: Self-Neglect: A Proposed New NANDA Diagnosis; *International Journal of Nursing Terminologies and Classifications*, 17(1), 10-17, 2006.
  - xvii ニッセイ基礎研究所：セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書（委員長；岸恵美子），47-57，2011。
  - xviii 斉藤雅茂，岸恵美子，野村祥平：高齢者のセルフ・ネグレクト事例の類型化と孤立死との関連；地域包括支援センターへの全国調査の二次分析，厚生の指標，63(3)，2006。

- xix Lauder W., Roxburgh M., Harris J. and Law J.: Developing Self-Neglect Theory: Analysis of Related and Atypical Cases of People Identified as Self-Neglecting, *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, 16, 447-454, 2009.
- xx 日本精神神経学会精神科病名検討連絡会:DSM-5 病名・用語翻訳ガイドライン(初版), *精神神経学会雑誌*, 116(6), 429-457, 2014.
- xxi ランディ・O・フロスト, ゲイル・ステイクティ (春日井晶子訳): *ホーダー捨てられない・片づけられない病*, ジオグラフィック社, 2012.
- xxii 国土交通省: *地域に著しい迷惑(外部不経済)をもたらす土地利用状況の実態把握アンケート結果*, 2009.
- xxiii 岸 恵美子, 野尻 由香他: *地域包括支援センター看護職のセルフ・ネグレクト事例への介入方法の分析*, *高齢者虐待防止研究*, 10(1), 106-120, 2014.

## 第2章

# 荒廃した住居の住人に対する 精神保健福祉的介入のあり方

東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長

(公財) 東京都医学総合研究所客員研究員 **菅原 誠**

## はじめに

荒廃した住居が発生する要因は大きく分けて個体要因と社会環境要因がある。個体要因の要素としては、身体能力、認知症やアルコール依存など判断力や処理能力に影響を与える疾患の有無、精神疾患や神経発達症群（DSM-5<sup>1)</sup>：従来の「発達障害」や「知的障害」に代わる和訳呼称）の有無と程度、本人の性格特性などが含まれる。社会環境要因としては、家族関係、ライフイベント（家事を支えていた家族の死亡や施設入所など）、地域医療事情、地域のコミュニティの力と本人との関わり、自治体の保健福祉サービスの充実度、自治体の荒廃した住居解消に向けたサービスの有無、などが考えられる。個体要因を解決できても社会環境要因が解決されなければ問題は解決しないし、その逆もまた然りで、車の両輪のような関係である。

個体要因として、何らかの精神疾患や認知症、神経発達症群（発達障害や知的障害）などがある場合、いわゆるごみ屋敷対策条例や景観条例などによって強制力を伴う措置を行っても、当事者の病状によっては事理弁識能力を欠いていて判断できない可能性もあり、さらに行政代執行による問題解決に踏み切っても原因が解決されていないため、問題が短期間で再燃する可能性が高いと考えられる。人が住んでいないことを前提とした特定空き家とは根本的に違う対策を取る必要がある。

荒廃した住居の住人に対する精神保健福祉的介入のあり方を考えるために、まずは個体要因に応じた荒廃した住居のパターンやその対処法を検討し、その上で、社会環境要因に応じた個別支援計画の

---

1 DSM-5、ICD-11（WHOによる最新の分類）では、「神経発達症群」の中に、従来の知的障害に代わる「知的発達症」や広汎性発達障害に代わる「自閉スペクトラム症」、学習障害に代わる「発達性学習症」、注意欠陥多動性障害に代わる「注意欠如多動性」などが含まれる分類に変更になった。



あり方について、検討していきたい。

なお、本論文の病名表記については原則として DSM-5<sup>1)</sup> を用いるが、DSM-5 以前に行われた研究や自治体調査で行われた際に用いられた病名呼称についてはそのまま原文通り用いた。

## 1 荒廃した住居を生み出す人に見られる 精神疾患とは

荒廃した住居のうち、いわゆるごみ屋敷を形成している住人について、大きく2つに分類することができる。1つ目は「片づける能力に欠ける人」で、身体疾患などによる身体能力の低下、認知症やアルコール依存症による判断力や処理能力の低下、精神疾患（反復性の気分障害や慢性の統合失調症残遺状態など）、知的発達症（知的障害）などのためである。生活を支えていた家族の喪失や、身体疾患を含む疾病の悪化による生活スキルの喪失が契機になることが多い。破綻した生活を見られたくない、知られたくないという思いから、結果としてセルフ・ネグレクト（自己放任状態）に至っていることが少なくない。あらゆる生活ゴミが堆積してゆく傾向があり、ネズミや衛生害虫の繁殖、悪臭が問題になるケースが多い。行政の介入が受け入れられれば問題が解決する可能性は高い。樹木の繁茂や多頭飼育の場合の放置型も多くはこのタイプに分類できると思われる。

2つ目は「堆積物を不要な物だとは認識していない人」である。このタイプには、特定の物へのこだわりが大きく、「自分にとっては愛着がある大切な物なので捨てられない」と排出を拒否し、「まだ使えるのもったいない」と近隣から収集して来たり、疾病に基づく妄想の一環として収集してくる場合などがある。片付ける動機がなく、本人としては困っていないため、片付けを求める他者の介

入を嫌い、自ら積極的に社会的接触を拒絶し、セルフ・ネグレクトの状態を作りだしていることが少なくない。多頭飼育の過剰繁殖型もこのタイプが多いと思われる。精神医学的問題を抱えているケースが多く、自閉スペクトラム症や注意欠如多動症（発達障害）や、堆積物に関わる一貫した妄想を呈する精神疾患（統合失調症スペクトラム障害や認知症など）、DSM-5<sup>1)</sup> で新たに分類された「ためこみ症（Hoarding Disorder）」などが多い。特定の内容の物が堆積していく傾向があり、一時的に片付けても問題が再燃する可能性が高い。このため、精神科医療的あるいは保健福祉的解決が求められる事例が多い。

#### (1) 高齢者の特徴（東京都高齢者精神医療相談班の経験から）

東京都では都内 3 カ所の精神保健福祉センターに 1988 年度から高齢者精神医療相談班を設置し、認知症その他の精神障害が疑われ、地域での生活が困難な高齢者に対し、区市町村、地域包括支援センターの依頼に応じて精神科医師及び看護職が地域の担当者と家庭を訪問し、面接による診立て、処遇及び対応、介護の助言など家族や関係者から相談に応じる事業を実施している（2018 年度で事業終了予定）。

2013 年度に東京都立中部総合精神保健福祉センターで実施した 65 歳以上の訪問ケースにおいて（対象地域は区部西南部 10 区で人口：4,561 千人（当時））、悪臭、害虫やネズミの発生、家の中に物が溢れ、屋内の通行が困難で、事故が懸念される、などいわゆるごみ屋敷の事例は、47 例中 27 例であった。男性は訪問 19 例中 13 例、女性は 28 例中 14 例で男性のごみ屋敷の割合が高かった。単身生活 27 例中 20 例が、同居あり世帯では 20 例中 7 例がごみ屋敷で、単身生活者のごみ屋敷の割合が高いという結果であった。

診断は、ごみ屋敷、非ごみ屋敷両群共に認知症が最も多く、続い

て統合失調症であったが、ごみ屋敷群では非ごみ屋敷群より認知症の診断が少なく、統合失調症や神経発達症群（発達障害や知的障害）などの診断が多い傾向があった。このことから、高齢者では周囲の判断では認知症が原因と考えられている事例でも、精神科医師の診断の結果、実際には違う疾患や障害であるケースがかなり含まれていると考えられ、問題解決を考えていく上で精神科医師による医学的診断の過程を加えることが重要であると考えられた。

一方、介護申請はごみ屋敷群では27例中16例が未申請、非ごみ屋敷群では20例中10例が未申請であった。この事業を利用する対象者はそもそも社会的孤立状態の方が多いが、ごみ屋敷を形成している人にはよりその傾向が高く、必要であるにもかかわらず行政サービスを拒む人が多い実態が明らかとなった。

年齢別ではごみ屋敷群は75歳以上の男性の単身世帯で多く、さらに、ごみ屋敷群では、いわゆる8050問題と言われるような、同居世帯で認知症や何らかの障害のある家族が認知症やその他精神障害を有する当事者を介護する“認認介護”や“認障介護”の事例が多く見られた。ごみ屋敷群では、年金または生活保護の受給を拒絶し続けてライフラインが止まり、ホームレス同然の状態ですぐに路上生活を送る事例や、介護申請自体を拒絶する事例、介護度の判定が重いにも関わらず、サービスの導入を拒絶するなどセルフ・ネグレクトの事例も多かった。内閣府が2011年3月に発表した「セルフネグレクト状態にある高齢者に関する調査」<sup>2)</sup>では9,381～12,190人がセルフ・ネグレクトの状態にあると推計されている。また、同調査では、地域での見守りネットワーク（地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生委員など）で発見されたセルフ・ネグレクト状態にある者の問題として、「介護サービスが必要と思われるのに受けていない者」が72.7%、「医療サービスが必要と思われるのに受けていない者」が56.1%、「ゴミ屋敷状態にある者」が43.4%を占め

ていた、と報告されている。高齢者のセルフ・ネグレクトとゴミ屋敷は高い相関があると考えられ、また、医療や福祉サービス拒否などの結果、周囲から社会的に孤立し、最終的にはいわゆる孤独死に行き着くことが想像される結果でもあり、なるべく早期からの地域包括的な孤立対策が望まれる。

## (2) 統合失調症スペクトラム障害、持続性抑うつ障害

統合失調症に代表される幻覚や妄想などの何らかの病的体験を有する統合失調症スペクトラム障害（DSM-5<sup>11</sup>）で荒廃した住居を形成している人には大きく分けて2つのタイプがある。1つ目は、体系だった妄想の形成を特徴とする妄想型の統合失調症や妄想性障害などの統合失調症スペクトラム障害、妄想を有する認知症の方で、妄想に基づいた内容の行動化として積極的な収集を含めた物の堆積を行ったり、疾患のために生活水準が低下し、加えて被害関係妄想や注察妄想などにより周囲からの支援を断ち、ゴミを排出できなくなって結果としてセルフ・ネグレクトとなっている事例である。妄想と現実の境界が曖昧になっていて妄想を妄想として捉えられず、病識が欠如しているために治療に結びつけることが難しい事例も少なくない。

2つ目は、発病から長時間経過し、明らかな幻覚妄想は目立たないものの、人格水準が低下して感情の平板化や興味関心の喪失が目立つ、一見うつ病に見えるような陰性症状が前景の残遺型の統合失調症である。慢性化したうつ病（持続性抑うつ障害（気分変調症）：DSM-5<sup>11</sup>）もこのタイプに似ている。このタイプは加齢と人格水準の低下や抑うつ状態による意欲や気力の減退や精神運動抑制により日常生活がままならなくなり、地域のルールに従ってごみを捨てるのが難しくなった結果、生活ゴミが堆積していくもので、一般的な認知症のごみ屋敷の形成の傾向と似ている。1つ目と2つ目のタ

タイプを明確に分けることは難しく、1つ目のタイプから2つ目に移行したり、病状によって両タイプが合併している事例もある。

二つのタイプとも目指すべきは、安定的な精神科医療の導入である。しかし、未受診あるいは治療中断の事例の場合、保健師や家族などの促しで速やかに受診に至る事例は稀である。強引な手法を取ると精神医療不信に陥ってより医療拒否が強くなる場合も少なくない。

本人に接近できるキーパーソンを軸に、粘り強く接し、まずは身体的健康の話題について触れられるようになることが第一歩である。精神科受診は拒否しても身体科（内科や外科など）受診には結びつけられる事例は少なくない。身体科受診を突破口に、身体科主治医から精神科受診の必要性や入院を勧めてもらい、総合病院の場合には身体科入院を契機に精神科にも併診してもらいなど、検討する。東京都では、主に未受診や医療中断事例への精神科医師を含む多職種アウトリーチチームを3カ所の（総合）精神保健センターでも組織している。また、最近では区市あるいは病院単位で同様のチームが活動している地域も増えている。こういったチームを活用することも問題解決には有効である。

### (3) 神経発達症群

神経発達症群（発達障害や知的障害）の中で荒廃した住居の問題に主に関係してくるのは、注意欠如多動症（ADHD）と自閉スペクトラム症（ASD）である。典型的な両パターンについて若干の説明と考察を加えたい。

#### ①注意欠如多動症（ADHD）

ADHDの特性として、他の人に比べて「不注意」「多動」「衝動性」が目立つ。そもそも持ちものを整理するには広範囲への注意

が必要であり、不注意や多動の問題は、散らかしや片付けができない事態を引き起こす<sup>3)</sup>とされている。

対応として、空間認識が苦手なため、どこに何を片付けたら良いか図示する、注意の維持が苦手な片付けている最中に別のことをはじめたり、片付ける順番がわからなくなって動作が止まってしまうことがしばしばあるため、手伝う人を付けて段取りを指示し、片付けに集中できるよう促すなどの方法が考えられる。不注意かつ多動な特性のため、ルールを作ってもそのこと自体を忘れたり、悪意はないがそのことに注意が向かず守れない場合が多いことに留意し、根気よく忍耐強く支援する必要がある。

支援者の心がけとして、出来ないことへの焦点付けをやめ、いいところ探しをして褒める、出来たことを褒めるのではなく、やろうとした努力を評価し、諦めずにやり続けることをサポートすることが大事である。情報過多になると処理しきれなくなるので、支援者は多くない方がよい。複数で関わるのであれば、それぞれの役割分担を明確にし、本人がどの問題は誰に相談すれば良いのか整理しておく必要がある。

## ②自閉スペクトラム症 (ASD)

ASD の場合、①言葉でのコミュニケーションが苦手なコミュニケーションの偏りがある、②相手の気持ちや場の状況を読み取るのが苦手なため社会性（人との関わり方）の偏りがある、③こだわりが強く、臨機応変な対応が苦手な想像力（応用力）の偏りがあるという大きな3つの特徴がある。このため、歪んだ愛着とこだわりにより集めた物を不要な物とは認識できず、他人が不要な物とみなすと怒りの感情をぶつけてくる傾向がある。また、未来予測が苦手であるため、「いつか何かの役に立つかも」と考えてしまい、収集物がもたらした不利益を理解できないことが多い。3つの特徴の程度に加えて、知的な高さ（インテリジェンス）、元々

の性格傾向、生育環境、「生きづらさ」の結果現れる抑うつ状態やパニック様の発作などの二次障害の有無、本人が置かれている環境などにより表面に現れる問題は変化する。

対応としては、まず「ゴミ」、「捨てる」のワードはNGである。本人の物に対する愛着を尊重しつつ、片付けの手順をスモールステップで視覚化して示す（一気に片付けることは反発を招く）、空間が占有されることの不利益を理解させる、新たな堆積をもたらさないようルールを作るなどの方法が考えられる。

現実にはADHDの特性が目立つが、ASDの特性も持ち合わせていたり、その逆もあり、両特性がオーバーラップしている事例が少なくない。このため、定型的な対応ではなく、事例に応じた臨機応変な対応が必要になる。適切な対応を取るためには精神科医や精神保健福祉士など専門職の助言は欠かせないと思われる。

ADHDでもASDでも特性そのものは薬物療法では治療が困難だが、認知行動療法などの心理療法である程度の障害認知の修正と対処法の獲得は可能である。当センターではASD向け、ADHD向けそれぞれの就労や復職、就学を目的としたパッケージ型認知行動療法プログラムASAP（Autism Spectrum disorder Assistance Programの略称）を精神科デイケアで提供しており、成果を挙げている。ASDやADHDの障害特性に応じた専門的なプログラムを提供している支援機関の利用も問題解決の一つの方法である。

#### (4) ためこみ症（Hoarding Disorder）

ためこみ症（Hoarding Disorder）は、米国精神医学会による診断基準DSM-5<sup>1)</sup>で新たに分類された診断名である。DSM-5<sup>1)</sup>ではためこみ症の診断基準は以下のように定められている。A. 実際の価値とは関係なく、所有物を捨てること、または手放すことが持続的に

困難である。B. 品物を捨てることについての困難さは、品物を保存したいと思われる欲求やそれらを捨てることに関連した苦痛によるものである。C. 所有物を捨てることの困難さによって、活動できる生活空間が物で一杯になり、取り散らかり、実質的に本来意図された部屋の使用が危険にさらされることになる。もし生活空間が取り散らかっていないならば、それはただ単に第三者による介入があったためである（例：家族や清掃業者、公的機関）。D. ためこみは、臨床的に意味のある苦痛、または社会的、職業的、または他の重要な分野における機能の障害（自己や他者にとって安全な環境を維持するということも含めて）を引き起こしている。E. ためこみは他の医学的疾患に起因するものではない（例：脳の損傷、脳血管疾患、プラダーウィリー症候群）。F. ためこみは、他の精神疾患の症状によってうまく説明できない（例：強迫症の強迫観念、うつ病によるエネルギーの低下、統合失調症スペクトラム障害（統合失調症や他の精神病性疾患）による妄想、認知症における認知機能障害、自閉スペクトラム症における限定的興味）。

診断基準を簡潔にまとめると、①捨てられない（*difficulty discarding*）、②過剰に拾ってくる（*excessive acquiring*）、③散らかす（*clutter*）、④ためこむことによる心理的苦痛や機能障害（*distress and impairment due to hoarding*）があり、他の精神疾患（統合失調症スペクトラム障害や神経発達症群（発達障害や知的障害）、認知症、うつ病、脳損傷など）では説明できない状態にある場合に診断される。研究からは、重症度と最も関連しているのは過剰収集といわれている<sup>3,4)</sup>。過剰収集を招く他の病態との比較では、強迫的な買い物行為とは関連がないと言われており<sup>3,4)</sup>、加えて、経済的推論の問題を抱えていないかどうかをアイオワ・ギャンブルタスクを用いて調べた結果、正常群と差がなく、ギャンブル嗜癖とも関連がないと言われている<sup>3,5)</sup>。これらの研究結果から、ためこみ症は病的嗜癖



とは異なる病態であるということがわかる。

他方で、健常者と比較するとより不注意・過活動傾向が見られ、反応時間が遅く、対象物を仕分けることが困難で、空間的注意が悪い<sup>6)</sup>、ためこみを有する患者の20%がADHDの診断基準を満たす(強迫性障害では4%、健常者では3%)<sup>7)</sup>、情報処理、ワーキングメモリー、遂行機能などに障害があり、注意力が持続しないことが重症度と関連している<sup>8)</sup>などの報告がある。

さらに、fMRIを用いた検査で対象物へのこだわりについての研究では、様々なアイテムが書かれた紙を提示され、それを破棄するような意志決定をする際に、ためこみ症の患者は、被験者が所有していないようなアイテムではこれらの脳の領域の活性化は低かった。しかし、逆にためこんでいるアイテムについて破棄する意志決定をする際には、前帯状皮質と島における異常な活性化パターンを認めたとされ、うつ病や強迫性障害とは異なったパターンを示したことから、意思決定のメカニズムに異常がある可能性が指摘されている<sup>9)</sup>。また、高齢のためこみ症の患者では、主に前頭連合野の障害で現れる遂行機能障害の程度がゴミ屋敷の重症度と関連しているとの報告もある<sup>10)</sup>。

これらの研究結果を総合すると、前頭前野から前帯状回に至る広範な前頭葉の機能障害による認知機能の問題がためこみ症の中核である可能性が高い<sup>11)</sup>と考えられ、ややADHDの傾向に近似しているが、他の疾患とは独立した概念であるという考え方が現在は支持されている。

欧米における調査ではためこみ症の時点有病率は2-6%<sup>12),13),14)</sup>で、ためこみ症の初発年齢は、21歳までの発症が68.1%を占め、うち50%以上が11歳以降の思春期で、40歳以降の発症は3.5%、73.1%が慢性的経過をとり<sup>15)</sup>、症状が自然に寛解することは少なく多くの場合慢性化する<sup>16)</sup>、とされている。

ためこみ症については、認知行動療法や薬物療法などの治療が試みられているが、比較的新しい疾患概念であるためエビデンスはいずれも不十分で、定式化された標準治療がないことが課題である。今後の研究成果が待たれる。

## 2 自治体調査の結果見えてきた課題と 解決への考察

筆者も委員として参加した「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（事務局：（公財）日本都市センター）」により 2018 年 1 月に行われた全 814 市区に対する自治体調査（回答 370 市区、回収率 45.5%）（以下自治体調査と記載）は、我が国最初の荒廃した住居の全国の実態を調査した、極めて貴重な資料である。いわゆるごみ屋敷についても、海外の文献などを参考にし、持ち込み型、ためこみ型、混合型に分類し、3 段階のレベルを設定してその実態を詳しく調査し、さらに、考えられる発生要因や、各種サービスの需給状況、精神科医療機関への入通院歴などの有無まで踏み込んで調査を行ったことが大きな特徴である。

本調査における荒廃した住居（ごみ屋敷、樹木の繁茂、多頭飼育）のうち、ごみ屋敷に該当する事例が全体の 78.5% で最も多かった。ごみ屋敷の荒廃度合いのレベルは、レベル 1 が全体の 49.9%（無回答を除く）、2 が 24.7%、3 が 25.4%であった。レベル 1 は英国の Self-neglect and hoarding Toolkit<sup>17)</sup> では moderate、レベル 2、3 は high/critical に相当するもので、専門家の介入や片付けに専門業者の利用が必要になるとされている重篤なレベルに相当している。我が国では自治体が覚知している荒廃した住居の半数近くは解決に専門家の介入を要する状態で、欧米に比べて問題が大きくなってから表面化する傾向がうかがわれる。

ごみ屋敷の種類の調査からは、「持ち込み型」が24.2%（無回答を除く）、「ためこみ型」が71.1%、「混合型」が4.7%であった。レベル2以上の割合は、「持ち込み型」では47.7%（無回答を除く）、「ためこみ型」49.1%、「混合型」81.5%であった。この結果、「持ち込み型」と「ためこみ型」の荒廃のレベルにはあまり差はないが、「混合型」では明らかに重篤なレベルの荒廃した住居が多いことが明らかとなった。

本人の性別・年齢の調査からは、性別（不明・無回答を除く）では男性が62.1%、女性が37.9%で男性が多く、年齢別（不明・無回答を除く）では65歳以上が55.9%、40-64歳が39.1%、30歳代以下が5.0%であった。また、同居人の有無（不明・無回答を除く）の調査では「いない」が65.8%で、「いる」が34.2%であった。この結果は、従来からしばしば言われてきた荒廃した住居事例は高齢男性独居事例が多いという意見を補強するものである一方で、半数程度は65歳以下であり、30代以下が5%程度含まれており、4割近くが女性であり、1/3程度は独居事例であるという結果もまた明らかになった。若年、女性、同居ありといった事例が少なからず存在していることについても、しっかりその原因や対策について考察しなければならないと考えられた。

考えられる発生要因・併発している課題の調査（回答個票数（無回答を除く）主たる発生要因730、併発課題543）では、考えられる主たる発生要因として「家族や地域からの孤立」が最も多く26.3%、以下「統合失調症やうつ病などの精神障害（疾患）」25.5%、「経済的困窮」24.9%、「認知症」22.6%、「身体能力の低下、身体障害（疾患）」21.0%の順番であった。選択項目のうち精神障害に関連していると分類できる項目（WHOの診断基準ICD-10でFコード（精神および行動の障害）に分類される項目）について、「統合失調症やうつ病などの精神障害（疾患）」と「発達障害」、「知的障害」、「アルコール関連問題」で合計す

ると全体の 47.4%、「認知症」を含めると 70.0%を占めていた(以下「精神疾患関連群」と定義する)。荒廃した住居を招く主たる要因として、「精神疾患関連群」は「身体障害(疾患)」や「経済的困窮」や「家族や地域からの孤立」を上回っている結果で、併発している課題との合計でも「精神疾患関連群」が 65.0%で最大の要因であった。これらの結果から、住居の荒廃の最大の要因は何らかの精神疾患によるものであり、荒廃した住居の解決には精神科医療および精神保健福祉的介入が欠かせないことが明らかとなった。

保健・医療・福祉サービスの受給状況についての調査では、「サービスを受けている」が 57.7% (不明・無回答を除く)、「受けていない」が 42.3%で拮抗していた。受けているサービスは「生活保護・生活困窮者自立支援制度」が最多で、続いて「介護・高齢者福祉サービス」であった。一方で、サービスを受給していない理由の調査では、「受けることを本人が望まない」が最多で 64.2%(無回答を除く)、続いて「適用しうるサービスがない」24.2%であった。また、解消が困難な理由として一番多いのが「本人が解消を望んでいない」が 52.9% (無回答を除く)で、次に多いのが「本人との接触・交渉ができない」で 26.7%であった。これらの結果から、セルフ・ネグレクトに陥っていると考えられる事例が半分程度を占めている可能性があることは興味深い結果であり、セルフ・ネグレクトへの対策が荒廃した住居への対応を考える上で欠かせないことが明らかとなった。

精神科医療機関の入通院歴の調査では、全体の 56.4%が「不明」で最も多く(無回答を除く)、続いて「入通院歴なし」が 25.7%、「入通院歴あり」が 17.9%であった。この結果から、自治体の多くが精神科入通院歴については把握していないことが明らかとなった。この要因として、精神科通院歴は自治体は精神障害者福祉手帳の交付者や自立支援医療制度の利用者、障害福祉サービス等の利用者、生活保護者、保健所や地域包括支援センターなどが関わっている事例で

あれば把握できるが、それ以外の場合把握することは難しいこと、荒廃した住居に関する問題を所管する部署と保健福祉や障害福祉を所管する部署の連携が良くないと情報が入手できないことがある、などの要因が考えられる。入通院の有無が判明している（不明、無回答を除く）事例については、「入通院歴あり」が41.1%、「入通院歴なし」が58.9%であった。

さらに細かく分析するために、「精神疾患関連群」と「精神疾患関連群以外（以下、「非精神疾患関連群」とする）」、ごみ屋敷の種類・レベルについてクロス集計を行って検討した。「精神疾患関連群」について、「持ち込み型」は18.8%（無回答を除く）、「ためこみ型」は74.1%、「混合型」は7.0%であった。「非精神疾患関連群」では「持ち込み型」は31.4%（無回答を除く）、「ためこみ型」は66.5%、「混合型」は2.0%であった。「精神疾患関連群」では明らかに「混合型」が高く、「持ち込み型」より「ためこみ型」が多い傾向が示された。レベルについては、「精神疾患関連群」のレベル2以上の割合が59.3%（無回答を除く）、「非精神疾患関連群」では38.6%で明らかに「精神疾患関連群」で荒廃のレベルが高いことがわかった。

「精神疾患関連群」と「非精神疾患関連群」の年齢について検討した。「精神疾患関連群」は、40歳未満の割合が6.6%（不明、無回答を除く）、40歳から64歳が41.8%、65歳以上が51.6%であった。「非精神疾患関連群」では40歳未満の割合が2.9%、40歳から64歳が35.6%、65歳以上が61.5%であった。「精神疾患関連群」には認知症が44.7%も含まれているにもかかわらず、「非精神疾患関連群」より若年層の割合が高い結果となっており、より早期からの関与が必要であることが示唆された。

「精神疾患関連群」と「非精神疾患関連群」の精神科入通院歴について検討した。「精神疾患関連群」は52.4%（不明、無回答を除く）に精神科入通院歴があり、「非精神疾患関連群」でも12.5%に入通

院歴があった。精神科入通院歴のある「非精神疾患関連群」については、何らかの精神科疾患の既往はあるが、住居の荒廃の要因は別にあると判断された事例であると考えられた。

入通院歴ありの「精神疾患関連群」について、要因で一番多いのが「統合失調症やうつ病などの精神障害」で 72.3% (不明、無回答を除く)、次に「認知症」で 23.5%、「発達障害」 18.5% の順であった。入通院歴なしの「精神疾患関連群」について、要因で一番多いのが「認知症」で 61.1%、次に「統合失調症やうつ病などの精神障害」で 32.4%、「発達障害」 20.4% であった。入通院歴なしの「精神疾患関連群」で「認知症」の割合が高かった要因としては、何らかの方法で過去に 1 回受診し診断は受けたが規則的な通院につながらなかった、あるいは家族等の受診や相談で認知症と推定的に診断された未治療の事例が認知症には多かったのではないかと思われた。一方で、治療には継続的な受診が必要である「統合失調症やうつ病などの精神障害」の可能性を診断されたにもかかわらず定期的な受診に繋がらなかった事例が 32.4% も含まれており、住居の荒廃を来す精神障害者には、病識欠如や否認、受診拒否の結果医療中断となつて問題発生につながっている事例が多いと考えられた。この問題の解決には、訪問型の多職種チームによるアウトリーチ支援を含めた包括的な支援体制が必要と考えられ、さらに考察を進めていきたい。

### 3 自治体による早期支援の取り組みと 専門職アウトリーチへの期待

今回の自治体調査の結果、取り組み体制の課題として、「担当部署が不明確」、「職員の不足」に次いで多かったのが「職員の専門的知見の不足」であった。荒廃した住居の問題に取り組んでいる部署に関する調査では、「環境部局」が最も多く全体の 61.6%、次いで「特

に定めていない」34.6%、「福祉部局」23.5%の順で、「健康部局」は6.5%にすぎなかった。2で述べたように、荒廃した住居の要因として一番多い「精神疾患関連群」に対応するためには専門的知識を有する「福祉部局」や「健康部局」との連携が必要であるが、業務縦割りの中でうまく連携できていない自治体が多く、これらの現実が「担当部署の不明確」や「職員の専門的知見の不足」につながっていると考えられた。

「精神疾患関連群」への対応には精神科医療や障害福祉に精通した職員の助言が欠かせないと考えられるが、荒廃した住居の問題に関連して審議会や審査会を設置している自治体は37カ所（全体の10%）あるが、このうち委員として医師や精神保健福祉士を選任しているのは8カ所、保健医療福祉に関する学識経験者の選任は10カ所にすぎなかった。外部の関係機関との連携では、「地域包括支援センター」が全体の29.2%で最多、続いて「町内会・自治会」27.8%、「民生委員・児童委員」27.0%、「社会福祉協議会」26.2%、「警察」18.4%の順で、「医療機関・医師会」は10.3%にすぎなかった。また、審議会や審査会を設置していると回答した37の自治体を対象とした調査でも、「弁護士・司法書士・行政書士」83.8%、「町内会・自治会」59.5%に比較して、「保健医療福祉に関する学識経験者」が27.0%、「医師・精神保健福祉士」は21.6%にとどまっていた。荒廃した住居の4割近くを占めていると考えられる「精神疾患関連群」に対応するためには法的な枠組みや行政処分だけでは対処は困難であり、精神科医療や福祉の専門職や精神保健を所管する保健所や障害福祉担当課などとの連携をより進めていかなければならないと考えられた。

荒廃した住居の多くは行政が把握してから長期間にわたって解決が難しく、事例が解決しない上に新たな事例が積み重なって増加傾向にあることが自治体調査から明らかになった。3年間の推移で

58.7%（「無回答」、「わからない」を除く）が「ほとんど変化はない」、「大幅に増加した」と「やや増加した」合計で 35.0%、「やや減少した」と「大幅に減少した」合計で 6.3%であった。荒廃した住居の要因としては、「精神疾患関連群」、自らが支援や解決を望まないセルフ・ネグレクトによる社会的孤立、経済的困窮、身体能力低下の順に多い結果であったが、荒廃した住居の中でも特にごみ屋敷については「精神疾患関連群」とセルフ・ネグレクトが多くの要因を占めていると考えられる。今まで主に「精神疾患関連群」への対応について考察してきたが、セルフ・ネグレクトについても若干の考察を加えたい。

内閣府の調査によれば、セルフ・ネグレクトの状態にある高齢者の 1 年以内の死亡リスクは 5.82 倍と言われている<sup>2)</sup>。また、ニッセイ基礎研究所で行われた 2013-14 年「長寿時代の孤立予防に関する総合研究」<sup>18)</sup>によれば、全国ではゆとり世代 (23-25 歳) で 66 万人、団塊 Jr. 世代 (39-42 歳) で 105 万人、団塊世代 (65-67 歳) で 33 万人、75 + 世代 (75-79 歳) で 36 万人が、それぞれ社会的孤立が疑われる状態にあり、全世代で約 240 万人が現在社会的孤立リスクの高い状況にあると報告されており、加えて、2030 年には 200 万人が社会的孤立状態になるとの予測もある。日本では古くからの慣習で助けは乞うものであり「恥」とする文化がある。このため事例の訪問先で明らかに困っている状況にあるのかかわらず「何も困っていない」、「放っておいてくれ」、「役所の世話になんかならない」、「保護は末代までの恥」、「自分は常に健康だ」、「病院なんて死ぬまで行かない」などの発言が聞かれることは日常的である。1 (4) で述べたように「ためこみ症」が 20 代で既に発症しているケースが多いのと同様、社会的孤立もまた 20 代から進行し、やがてセルフ・ネグレクトに至る経過をたどっている人が多いと推察される。孤独が精神的、身体的な疾病や認知症のリスクを高める、1 日にタバコ 15



本を吸うことに匹敵する健康被害があるなどの研究も報道されている。このようなエビデンスを受けて英国では2018年1月に「孤独担当大臣」というポストが新設された。我が国でも思春期年代からの社会的孤立を予防するための教育が必要であり、社会的孤立を防ぐことが新たな荒廃した住居を生まないための有効な予防策とも言えるのではないだろうか。

未治療や医療中断状態にある「精神疾患関連群」や、おそらくは精神障害に起因するセルフ・ネグレクトの事例に対して、専門職による支援を当事者が受けに来ることを待つのではなく、積極的に必要な支援を多職種訪問型で提供する「アウトリーチ」という手法を一部の先進的な自治体では導入し始めている。「アウトリーチ」は国が第5期障害福祉計画で示している「精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築推進事業」に挙げられている推奨すべき10事業の1つであり、今後都道府県・区市町村で整備が進んでいくものと期待される。

自治体調査では「医師、精神保健福祉士などのアウトリーチ事業の整備」に取り組んでいると回答した自治体はまだ6カ所（全体の1.6%）にすぎないが、2019年度からは新たに複数の自治体で同支援の開始が予定されている。訪問事例の中にはもちろん荒廃した住居も含まれることになろう。東京都世田谷区では、条例に基づく審査会諮問案件について非常勤の精神科医師と精神保健福祉士が訪問、可能であれば面接し対策に役立っている。結果として当事者が精神科通院や入院に結びつき、荒廃した住居の問題が解決に至った事例もあり、専門職の視点や助言が問題解決に極めて有効であると考えられ、今後様々な自治体に拡大されていくことが期待される。

## 4 まとめ

日本では、荒廃した住居が地域や行政に問題として認識されるのは事態が進行して苦情化してからの場合が多く、地域による介入が欧米に比較して遅すぎることが問題である。今回の自治体調査から7割近くが「精神および行動の障害」に起因するもので要因として最多であり、続いて社会的孤立状態（セルフ・ネグレクト）が要因になっていることが判明した。対応についても、行政の縦割りの中で衛生・環境部署と障害福祉部署と保健担当部署などがスムーズな連携が取れず、根本的な問題解決に必要な医療や福祉的な対応が優先されていない実態も判明した。こうした中で、関連部署横断で多角的にごみ屋敷問題に対応するための取り組みを開始し、荒廃した住居に対応するための新たな条例を制定して問題解決を目指す自治体が増えてきていることは、今後に向けて注目すべき傾向であり、今後全国に広がることが期待される。

精神疾患や認知症、神経発達症群（発達障害や知的障害）など「精神および行動の障害」が原因である場合には医師や保健師など多職種によるアウトリーチチームによる訪問支援が有効であると考えられる。アウトリーチ支援は国が第5期障害福祉計画で示した「精神障害にも対応した地域包括ケアシステムの構築推進事業」でも取り上げられている注目の事業である。各地域の保健所や精神保健福祉センター等に、今後より一層アウトリーチチームが整備され、医療・保健・福祉の公的・民間の各サービスの適切な利用が促進され、精神科のみならず身体科疾患も含めた未受診や医療中断が防止され、さらに多彩なサービスが入っていくことでセルフ・ネグレクトが改善し、その結果、荒廃した住居の問題解決にも役立つことを期待したい。

【文献】

- 1) American Psychiatric Association（日本精神神経学会監訳）, DSM-5 精神疾患の診断・統計マニュアル, 医学書院, 2014.
- 2) 平成 22 年度内閣府経済社会総合研究所委託事業, セルフネグレクト状態にある高齢者に関する調査—幸福度の視点から報告書, 2013.3
- 3) Randy O. Frost, Gail Steketee, The Oxford Handbook of Hoarding and Acquiring., Oxford University Press, 2014.
- 4) Randy O. Frost, David F. Tolin, Gail Steketee, et al, Excessive Acquisition in Hoarding., J Anxiety Disord. 2009 Jun; 23(5): 632–639.
- 5) David F. Tolin and Anna Villavicencio, An Exploration of Economic Reasoning in Hoarding Disorder Patients., Behav Res Ther. 2011 Dec; 49(12): 914–919.
- 6) Hartl TL, Duffany SR, Allen GJ, et al, Relationships among compulsive hoarding, trauma, and attention-deficit/hyperactivity disorder., Behaviour Research and Therapy, volume43, 2005
- 7) Ratchford E, Frost R, Steketee G, et al, ADHD in hoarders, OCD patients, and community controls., Paper presented at the Annual Meeting of the Association of Behavioral and Cognitive Therapies, 2009 Nov 19-22; New York, USA
- 8) McMillan SG, Rees CS, Pestell C., An investigation of executive functioning, attention and working memory in compulsive hoarding., Behav Cogn Psychother. 2013 Oct; 41(5): 610-25.
- 9) David F. Tolin, Michael C. Stevens, Anna L. Villavicencio et al, Neural Mechanisms of Decision Making in Hoarding Disorder., Arch Gen Psychiatry. 2012 Aug; 69(8): 832–841.
- 10) Catherine R. Ayers, Julie Loebach Wetherell, Dawn Schiehser et al, Executive functioning in older adults with hoarding disorder., Int J Geriatr Psychiatry. 2013 Nov; 28(11): 1175–1181.
- 11) Woody SR, Kellman-McFarlane K, Welsted A, Review of cognitive performance in hoarding disorder., Clin Psychol Rev. 2014 Jun; 34(4): 324-36.

- 12) Iervolino, A. C., Perroud, N., Fullana, M. A., et al, Prevalence and heritability of compulsive hoarding: a twin study. *American Journal of Psychiatry*, 2009 166, 1156-1161.
- 13) Samuels, J. F., Bienvenu, O. J., Grados, M. A., et al, Prevalence and correlates of hoarding behavior in a communitybased sample. *Behaviour Research and Therapy*, 2008 46, 836-844.
- 14) Timpano, K. R., Broman-Fulks, J. J., Glaesmer, H., et al, A taxometric exploration of the latent structure of hoarding. *Psychological Assessment*, 2013 25, 194-203.
- 15) Tolin, D. F., Meunier, S. A., Frost, R. O., & Steketee, G., Course of compulsive hoarding and its relationship to life events. *Depression and Anxiety*, 2010 27, 829-838.
- 16) Frost, R. O., Pekareva-Kochergina, A., & Maxner, S., The effectiveness of a biblio-based support group for hoarding disorder. *Behaviour Research and Therapy*, 2011 49, 628-634.
- 17) Deborah Barnett, *Self-neglect and hoarding Toolkit*, 2014.
- 18) ニッセイ基礎研ジェロントロジー研究プロジェクト, 長寿時代の孤立予防に関する総合研究 報告書, 2014.12.

## 第3章

# 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

法政大学大学院経済学研究科教授 菅 富美枝

## 1 はじめに—本報告の基本的立場

日本社会において、住居の荒廃が客観的に問題化する程度にまで達する状態にあり（例 近隣住民からの度重なる苦情がある場合）、それに対して当該対象物の所有者あるいは占有者が何ら対処を行わない場合、さらには客観的にみて不合理な態度をとり続ける場合、当該所有者または占有者の判断能力が疑われるという実態が少なからずあるように思われる。そのため、住居荒廃の問題と成年後見の問題とを関連づけて考える声が聞かれることもたしかである。しかしながら、住居荒廃の問題を安易に成年後見の問題——すなわち、成年後見が利用できる場面である——と考えることには慎重であるべき（むしろ、できないと考えるべき）である、というのが本稿の基本的立場である<sup>1</sup>。

その理由は、現在、わが国が批准している「国連障害者権利条約（UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities）」に象徴されるように、国際的な成年後見法の潮流は、「自己決定支援（supported decision-making）」を貫く立場をとっており、本人の意思に代えて他者（私人たる後見人、あるいは公的権力（例 裁判所や行政機関）を含む）が決定を行う「代行決定（substituted decision-making）」は、条約上禁止されているとみるか、少なくとも各加盟国の国内法において、将来的な縮減・廃止の方向にあるからである<sup>2</sup>。

そこで、住居荒廃の問題への対応を考える場合には、「代行決定」が全面的に禁止されるべきであるという最も革新的な立場をとらないまでも、少なくとも、個人の領域への例外的な介入であると厳粛

1 同様に、住居荒廃の問題解決のために事務管理論の利用を提唱する見解についても、本稿は否定的な立場をとる。拙稿「判断能力の不十分な人々をめぐる事務管理論の再構成——本人中心主義に立った成年後見制度との統合的解釈の試み」『民事法学の歴史と未来』（成文堂、2014年）481-511頁参照。

2 詳細については、法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』（法政大学出版局、2013年）を参照。

に認識することが重要であると考え。すなわち、住居荒廃の問題を考えるにあたっては、まずは本人——いわゆるごみ屋敷問題を生じさせている対象物の所有者あるいは占有者——には判断能力が「ある」と推定することから始め、問題の解決のためには自己決定支援を実現する試みを徹底的に行うべきであり、本人に「明らかに判断能力がない」と慎重に評価されない限り代行決定は行えない、という基本的な姿勢を確認する必要がある。こうした姿勢は、知的、精神的、認知的障害があろうとも、その程度が実際の意思決定を不可能にするものでない限りは、なされた自己決定の結果が尊重されるべきであり、特に、決定の結果が客観的に見て不合理なものとなることの一事をもって本人に判断能力がないことを推定してはならない、とするイギリス「2005年意思決定能力法（the Mental Capacity Act 2005）」に顕著である。同法は、外国法であるとはいえ、自己決定権を最大限に重んじる哲学への共鳴や、それと同時に、同じく島国にあって自己決定を他者との関係性の中で構築する文化（自己の希望を述べることを遠慮する文化）が日本社会と類似している点などから参照に値するとして、これまでわが国における障害者法に多くの影響を与えてきた。

それでは、以上のような立場に立って、住居荒廃の問題を法的に解決する理論的可能性を探るとき、いかなる手法が考えられるだろうか。やや結論的に述べるならば、①自己決定支援を徹底して本人が解決への道を自ら選択することを待ち、その上で実現に協力する、あるいは、②もし本人に自己の置かれた環境に対する誤解があるならば（例　ごみをごみと認識できず、摂取可能な食物や、保存可能な財物であると誤解しているような場合）、その誤解を解くことに努める、また、③本人に、自己の置かれた環境に対する理解をする能力が欠如していると客観的に認められる場合には、後見人を選任し、本人に判断能力があれば選択するであろう決定を、本人の福祉

に照らし合わせながら代行する、ということ等が考えられよう。ただし、③については、本人に判断能力が「ない」とする評価を極めて慎重に行うことこそが、自己決定や自律支援を重視する立場に親和的である。その上で、本人の判断能力の存在が否定できない、すなわち、本人が意図的に不合理な結果を継続的に選択している場合に、その不合理な結果が公共の利益を侵害する程度に達しているならば、別途、④公法的な強制的介入の法的根拠を探るべきである（条例制定や新法制定を含めて）というのが、私法学者としての筆者の見解である。

こうした本稿の立場と共通する部分が多いことから、次節では、判断能力の存在が疑われる成年者に対する法のあり方を示すものとして、イギリス 2005 年意思決定能力法の概要を紹介する。自己決定支援を徹底して追求し、代行決定の実行を必要最小限に留めようとする法のあり方が明らかとなろう。

第 3 節では、自己決定権の尊重を議論の出発点（基軸）に据えた上で、住居荒廃問題の解決を、周囲の気づき、本人に対する説明、説得、本人によって選択された決定を実行するための支援、本人の自立や自尊心の回復、等を通して実現する可能性を探りたい。そこで、一例として、消費者被害の発覚を端緒とした解決の可能性（シナリオ）を紹介する。

さらに、住居荒廃の問題は、セルフネグレクトの問題と密接な関連性を有していると考ええる。この点については、イギリス法においては、「2014 年ケア法 (the Care Act 2014)」が規定するが、筆者の力の及ぶところではないため、本稿では割愛する。ただし、住居荒廃の中に暮らし続ける状況をセルフネグレクトの問題と捉える際にも、本人の判断能力の有無を慎重に探り、自己決定支援を徹底的に試みることから始めるべきであると考ええる。

最終節では、以上の考察を通して、今後の日本社会への若干の示



唆を試みたいと考えている。その際、筆者がワーキンググループ委員を務めて作成に携わった「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援事業（2017年度老人保健事業推進費等補助金事業））も参考にする。

## 2 「自己決定支援」の追求と 「代行決定」に対する法的防御 —イギリス 2005 年意思決定能力法を参考に

### (1) 2005 年意思決定能力法と「自己決定支援」体制

本節では、2005 年意思決定能力法の概要を、本稿の趣旨に必要な限りで紹介する<sup>3</sup>。

同法の基本姿勢を端的に表しているのは、第1条2項から6項に掲げられた5つの基本原則である。以下、順に紹介する。

第1に、「人は、意思決定能力を有していないという確固たる証拠がない限り、意思決定能力があると推定されなければならない」として「意思決定能力存在の推定の原則」を明記する（2005 年意思決定能力法1条2項）。第2に、「人は、自ら意思決定を行うべく可能な限りの支援を受けた上で、それらが功を奏しなかった場合のみ、意思決定ができないと判断される」として「エンパワーメント（empowerment）の原則」を挙げる（2005 年意思決定能力法1条3項）。第3に、「客観的には不合理にみえる賢明でない（unwise）意思決定を行ったということだけで、本人には意思決定能力がないと判断されることはない」ことを確認する（2005 年意思決定能力法1条4項）。

以上の3つの原則から、本人に意思決定能力がないと法的に判

3 詳しくは、拙著『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理』（ミネルヴァ書房、2010年）を参照。

断することに対して極めて慎重であるべきとする2005年意思決定能力法の姿勢がうかがえる<sup>4</sup>。住居荒廃の問題に関わるのは、特に、第3の原則であろう。ごみを収集、堆積させている状況は、客観的にみれば不合理であり、そこに暮らし続けることは賢明な選択ではないと見えるからである。だが、同法が規定するのは、そのような場合であっても、本人には判断能力があると期待し、望ましいと考えられる解決が導き出されるよう、本人への状況説明、情報支援、説得が徹底して行われなければならないということである。すなわち、安易に、本人に判断能力がないことにしてしまい、代行決定へと動いてはならないということである。

こうした基本的立場を確認した上で、同法は、本人に意思決定能力がないと判断せざるをえない例外的状況において、他者関与のあり方を厳格に規律する規定を置いている。具体的には、「意思決定能力がないと法的に評価された本人に代わって行為をなし、あるいは、代行決定するにあたっては、本人のベスト・インタレストに適用されるべき原則」と定め、代行決定を行う際の基準として「ベスト・インタレストの原則」を定める(2005年意思決定能力法1条5項)。さらに、「代行為や代行決定をなすにあたっては、本人の権利や行動の自由を制限する程度がより少なくすむような選択肢が他にないかが考慮されなければならない」として、「必要最小限の介入の原則」を定める(2005年意思決定能力法1条6項)。

---

4 詳しくは、拙著・注(2)第2章を参照。本人に意思決定能力があることを積極的に否定できない限り、たとえ客観的にみて不合理かつ本人に回復不可能な害を与えるものであったとしても、本人の自己決定を尊重し、強いて周囲は介入を躊躇しなければならないことについて、「訓練によって保護的な本能を磨いてきた」プロフェッショナルが感じ得るディレンマに配慮しながらもなおその重要性を説くものとして、元高等法院判事による Hedley, M., „The ‘right’ to take foolish decisions” *Elderly Law Journal* [2014]vol 4-1, 52。さらに、同判事は、司法の役割を、たとえ意思決定能力がない状態にあっても、すべての人に「最大限に生きる (to live life to the full)」ことを保障することであると述べ、そのためのリスクは不可避(甘受すべき)であると述べる (at 53)。

このように5つの基本原則の内、前半の3つが自己決定支援に向けた原則を示しているのに対して、最後の2つの原則は、あらゆる自己決定支援を試みても、本人による意思決定や（サービスの受領に関する）同意の付与が現実的に不可能である場合に関わっている。本人に意思決定能力が「ある」場合と「ない」場合について法の対応の違いが明確に示されており、この境界線を曖昧にはならないと考えられている。

したがって、イギリス社会において住居荒廃の問題が生じた場合には、まずは本人の判断能力の有無が医学的のみならず、精神社会学的な見地から慎重に見極められ、さらに、周囲からの情報支援が最大限に試みられる。その結果、能力がないと明らかに評価できない限り「ある」とみなされることから、住居荒廃の問題に対しては本人に対する状況説明、危険性についての詳細な説明、改善解決への手筈の紹介などが、本人への説得という形で行われることになる。

他方、周囲の努力にもかかわらず、本人が自らの置かれている状況を全く理解できていないと考えられる状況においては、本人の保護を図るため、例外的措置として、必要最小限の範囲で(第5原則参照)、他者決定が行われることが法的に許容される。ただし、その際の厳格な要件となるのが、第4原則に示された「ベスト・インタレスト」への適合である。

## (2) 例外としての「代行決定」と「主観的」ベスト・インタレスト論

この点について、2005年意思決定能力法は、「ベスト・インタレスト」の定義を置いていない。その理由は、その人にとっての、その時点での、「個別具体的な」ベスト・インタレストを知ることこそが重要と考えられたことにある<sup>5</sup>。ここには、各人の多様な状況

---

5 立法過程において、ベスト・インタレストの定義の是非をめぐってなされた議論については、Law Commission, *Mental Incapacity (Law Com No 231)* (HMSO

と刻々と変化する状況に合った「パーソナルな意思決定」を実現するという、2005年意思決定能力法全体を貫く基本姿勢が表れている。

そこで、2005年意思決定能力法では、抽象的な定義を排し、各人の状況・状況における具体的なベスト・インタレストを確定すべく、そのために必要だと考えられる要素が抽出され、7項目の「チェックリスト (checklist)」として提示されている(2005年意思決定能力法4条)。

第1項目「本人の年齢や外見、状態、ふるまいによって、判断を左右されてはならない」(2005年意思決定能力法4条1項 & Code of Practice, paras. 5.16-5.17)

第2項目「当該問題に関係すると合理的に考えられる事情については、全て考慮した上で判断しなければならない」(2005年意思決定能力法4条2項 & Code of Practice, paras. 5.18-5.20)

第3項目「本人が意思決定能力を回復する可能性を考慮しなければならない」(2005年意思決定能力法4条3項 & Code of Practice, paras.5.25-5.28)

第4項目「本人が自ら意思決定に参加し主体的に関与できるような環境を、できる限り整えなければならない」(2005年意思決定能力法4条4項 & Code of Practice, paras .5.21-5.24)。

---

1995); Lord Chancellor's Department, Who decides? Making decisions on behalf of mentally incapacitated adults (HMSO, 1997) (Cm 3803); Law Chancellor's Department, Making decisions: the Government's proposals for making decisions on behalf of mentally incapacitated adults (TSO, 1999) (Cm 4465); Draft Mental Incapacity Bill (House of Commons 2004)などを参照。

第5項目「尊厳死の希望を明確に文書で記した者に対して医療処置を施してはならない。他方、そうした文書がない場合、本人に死をもたらしたいとの動機に動かされて判断してはならない。安楽死や自殺幫助は、認められない」(2005年意思決定能力法4条5項 & Code of Practice, paras.5.29-5.36)

第6項目「本人の過去および現在の意向、心情、信念や価値観を考慮しなければならない」(2005年意思決定能力法4条6項 & Code of Practice, paras.5.37-5.48)

第7項目「本人が相談者として指名した者、家族・友人などの身近な介護者、法定後見人、任意後見人等の見解を考慮に入れて、判断しなければならない」(2005年意思決定能力法4条7項 & Code of Practice, paras. 5.49-5.57)

これらの規定から見えてくるのは、「本人を中心に位置付ける (place the donor at the centre of any decision)」——逆の言い方をすれば、本人を脇に置き、後見人の見解やその他の客観的価値観を押し付けることを排除する——「本人を中心に置く」姿勢である<sup>6</sup>。特に、代行決定者が、本人の客観的状況を外部者の視点で観察した結果、良いと考えたに過ぎないものを、「ベスト・インタレスト」と捉えてはならないことが明らかにされている<sup>7</sup>。

このように、イギリスの2005年意思決定能力法における代行決定は、「主観的ベスト・インタレスト主義」に立ったものとなっている<sup>8</sup>。判断能力が不十分であるがゆえに自ら意思決定できない人のた

6 第6項目、第4項目を参照。

7 第1項目、第5項目を参照。

8 こうした「主観的ベスト・インタレスト主義」の理念的検討、特に、イギリス法における「ベスト・インタレスト」概念の変遷、未成年者をめぐる文脈における「福

めに、彼らに代わって決定を行う者（家族、後見人、公的機関を含む）は、こうして導き出される「ベスト・インタレスト」に従って決定権限を行使することが求められ、かつ、その場合にのみ、決定に正当性が与えられる。そして、その決定内容は、本人の権利や行動の自由を制限する程度が最も少ないものでなければならない。

代行決定者の裁量行使の方向性が法律で厳格に規律されているのは、人格的に独立した本人の決定を他者が代行してしまうことによる「人格的自律（personal autonomy）への侵害」が何よりも強く危惧されていることの表れである。

これを住居荒廃の問題に即していえば、自己決定支援がどのようにしても功を奏さず、本人にはもはや判断能力がないとして代行決定が行われる場面に移るとしても、そこでの代行決定はあくまで本人の推定的意思と本人の福祉の向上を目指して行われるべきことになる。すなわち、本人に代わってごみを処分する、あるいはそうした契約を業者と締結するにあたって、「ごみであるか否か」については本人の主観的基準を推測することを基本としながら（例 腐敗した食べ残しの入ったプラスチック容器に見えるものであっても、本人が故人とした最後の食事であったような場合、それは本人にとって「ごみ」ではない）、どうしても衛生的に問題が生じるなど本人の推定的意思の単なる代行では本人の福祉が即座に害されるときにだけ、必要最小限の範囲で客観的に合理的な手段を選ぶ（例 腐敗物は処分せざるを得ないが、プラスチック容器は洗浄して本人の元に残す）ということになる。ここに、「公共の利益への配慮」という観点が入ることは、論理的に困難であると言わざるを得ない。私法の枠の範囲内で議論することの限界であると言えよう。

---

祉原則 (welfare principle) との相違、医療行為をめぐる従来とられてきた「医学上の」ベスト・インタレスト論との相違に注意しながら、2005 年意思決定能力法体制における「ベスト・インタレスト」の概念とその特徴について詳説したものとして、菅・注 (3) 第 3 章を参照。

### (3) 自己決定支援が可能になるまでのつなぎとしての代行決定のあり方——本人の意向、信条、信念、価値観を探ること

さらに、イギリス 2005 年意思決定能力法においては、本人が意思決定できない状態にあり、代行決定を要すると考えられる場面においても、本人に対する自己決定支援を続行し、本人自身による意思決定の可能性に期待する姿勢が貫かれている点が着目される。このように、代行決定を要する状況においても、常に「支援付き意思決定」の実現に向けて引き返す道が確保されているのである。この点に、本人自身による意思決定の可能性に期待し、そのための支援提供を継続する「自己決定支援」体制の堅固さがみえる。

また、2005 年意思決定能力法が示すのは、たとえ自ら意思決定を行うことが現段階において困難であろうとも、本人を意思決定の結果だけが帰属する「客体」として扱うことなく、本人の意向、心情、信念、価値観、その他本人が大切にしている事柄を代行決定に反映させることによって、「本人らしい」意思決定を実現しようとする姿勢である<sup>10</sup>（「本人を中心に置いた (person-centred) 代行決定」）。そのためには、本人の現在の意向、心情などを、周囲の工夫によって本人から取得することに努め、また、それが難しい場合には、本人を取り巻く人々から本人に関する主観的情報を集めることが重要となる<sup>12</sup>。

後者は、特に、「インクルーシブ・アプローチ」とよばれ、医療的決定や福祉的決定が必要とされる場面において、たとえば法定後見人が任命されている場合であっても、本人の周囲にあって本人の福祉の向上に真摯な関心を有する人々からの、本人に関する情報の持ち寄りが重要であることを意味する。こうした姿勢によって、本人

9 チェックリスト第3項目、第4項目を参照。

10 同第6項目を参照。

11 同第4項目を参照。

12 同第7項目を参照。

をよく知る人々からできるだけ多くの情報を集めた上で多角的に考察し、結論することが可能となるからである。ごみ堆積の問題を解決するにあたって、この視点は重要であると考え。ごみを収集してしまう、あるいは堆積させたままにしてしまう理由を、本人が説明できるだけの判断能力を有しない場合、その理由（意向、信念、信条、価値観、感情を含む）を周囲が推測することで、ごみの撤去後に再度同様の状況が繰り返されることも防ぐことができると考えられるからである。

この点に関連して、イギリス社会においては、2005年意思決定能力法の施行に先立って「第三者意向代弁人（Independent Mental Capacity Advocate：以下、IMCAと呼ぶ）」制度が新設されており、本人の「権利擁護」機能と本人のための「意向代弁」機能を一部担っている（ただし、制度上の限界もある）<sup>13</sup>。イギリスにおいては、判断能力が不十分なために重要な決定を誰かに託さなければならない状況にあって、自らの意向や感情すら表現することが困難な人々のために、同じ目線に立ってそれらをくみ取り代行決定者に伝える役目を果たすプロフェッショナルについて、その社会的重要性が認識されており、さらに、彼らの養成が、国家が国民に対して提供すべき基本的な公的サービスと位置づけられてきた点が注目される。<sup>14</sup>

13 IMCAの詳細については、拙著・注(3)47-51頁、258-270頁；拙稿「イギリスの成年後見制度——自己決定とその支援を目指す法制度」新井誠・赤沼康弘・大貫正男編『成年後見法制の展望』（日本評論社、2011年）88-126頁；拙稿「障害（者）法学の観点からみた成年後見制度—公的サービスとしての「意思決定支援」」大原社会問題研究所雑誌641号（大原社会問題研究所、2012年）70-73頁を参照。本人自身、本人を取り巻く人々・プロフェッショナル、そして本人の置かれた客観的状況から、本人に関する情報をできるだけ多く引き出し、医療決定や福祉的決定に際して本人のための「ベスト・インタレスト」を発見し、意思決定プロセスにのせていくことが、彼らの主要な役割である。

14 まさに、IMCAは、こうした啓発を受けた人々の中から見出され養成されている。この点に関連して、一般市民が互いに対等な他の市民のために、彼らが自分の「声」を得て、その声に周囲から耳を傾けられ、周囲に聞いてもらえるように支援を提供する「市民アドヴォカシー」という発想について、スー・リー（菅富美枝訳）「イギリスにおける本人を代弁する公的サービス—IMCAの実践」『成年後見制度の新



わが国においては、たとえば、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）に同様の役割を期待できるように思われ、うまく機能していると思われる実践例を当研究会における現地調査（大阪府・豊中市）で知ることができた<sup>15</sup>。

以上のように、イギリス社会では、2005年意思決定能力法を基軸として、判断能力の存在が疑われる成年者に対して、医学的な診断を超えて、常に本人を意思決定のプロセスに関与させ続けることに努めている。わが国において、住居荒廃の問題を検討するにあたって、同様に、本人が自己決定できるように周囲が関わり続けることが求められていると考える。法制度と社会制度との全体を通して、判断能力がどんなに不十分な状況であろうとも、本人の決定主体性が保障され、「本人を中心に置いた決定」が実現されることの重要性を認識した上で、住居荒廃の管理を含む全体的な福祉的決定においても、予断・憶測を排除して本人のありのままの声を聞くことが求められている<sup>16</sup>。

---

たなグランド・デザイン』(前掲注(2))第8章参照。「市民アドヴォカシー」の伝統こそが、IMCAの思想的基盤である。

15 本書第4章を参照。

16 施行後6年を経て、2005年意思決定能力法の基本理念（特に、エンパワーメント・エトス (the empowerment ethos) の実現状況をめぐって、医療や福祉関係者からの調査報告書がまとめられ、さらなる改善に向けた提言がなされた (House of Lords (Select Committee on the Mental Capacity Act 2005), *Mental Capacity Act: Post-Legislative Scrutiny* (2014) )。同報告書に対する政府の回答としては、HM Government, *Valuing every voice, respecting every right: Making the case for the Mental Capacity Act* (2014) を参照。

さらに、論者の中には、2005年意思決定能力法が、①例外的とはいえ法定後見制度を存続させている点、②限定的とはいえ、認知上の障害を理由として法的に「能力が無い」とする判断を下す余地を残している点、③「ベスト・インタレスト」の概念から本人の意思と意向以外のものを完全には排除していない点をもって、国連障害者権利条約への抵触の可能性を指摘するものもある (Series, L., Arstein-Kerslake, A., Gooding P., Flynn, E., „The Mental Capacity Act 2005, the Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000 and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Basics“ *Thirty Nine Essex Street* (2014), at18, 19, 20)。ただし、①②に関連して、イギリス法の場合には、たしかに本人に判断能力がないとする法的判断が他者に代行決定権限（代理権）を生じさせるものであるとしても、依然とし

### 3 住居荒廃状況における自己決定支援の追求 —イギリス法からの示唆

#### (1) 消費者被害との関連性

それでは、前節で紹介したような、意思決定能力存在の原則、自己決定支援体制を貫くイギリス社会において、住居荒廃の問題はどのように発覚し、どのように処理されうるであろうか。本節では、筆者が専門とする消費者法における事例を紹介し、解決策の一つとして考察を行いたいと考える。ここで紹介するのは、『成年者のセーフガード』<sup>17</sup> という著書で紹介された事例である。

*J* 夫妻は、共に 80 代である。これまで、ソーシャルケア部にも、取引基準局にも、警察にも、知られてはいなかった。

ある日、全国取引基準局 (NTS) スキヤム詐欺対策チームから、*J* 氏の居住する取引基準局に連絡が入り、*J* 氏の振り出した小切手が詐欺的投資会社のかかわるスキヤム関連の手紙の中に見つかったとの通報があった。取引基準局は、早速 *J* 氏と連絡をとり、近々自宅訪問を行いたい旨を告げた。最初は渋っていた *J* 氏であったが、大量の手紙が差し押さえられていることを告げると、訪問に応じた。

自宅訪問の中で、取引基準官は、*J* 氏の家が寒く、基本的な修理を必要とする状態であることに気づいた。家の中は段ボールだ

---

て、本人の行為能力を否定して本人が単独でなした法律行為を取り消し得るものとする日本法の立場とは大きく異なることに留意する必要がある。また、③に関連して、2014 年 4 月 11 日に第 11 回国連障害者権利条約委員会によって採択された、同条約 12 条「法の前の平等」に関する一般的見解 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 – Article 12: Equal Recognition before the Law (UN Doc. No. CRPD/C/GC/1)) を引用 (パラグラフ 18) して本人の意向への配慮を具体的に明らかにした判決として、Re GW; London Borough of Haringey v CM [2014] EWCOP B23, paragraph 32 を参照。

17 Fenge, A., Lee, S., and Brown K., Safeguarding Adults (Sage 2017), at 27.

らけであり、それらは大量の郵便物であるように見えた。J夫人も在宅していたが、姿を見せに出てくることはなかった。J夫人が移動介助を必要とする状況にあることは明らかであり、取引基準官はさらにJ夫人の衛生状態が非常に悪いのではないかと疑った。

J氏は、常に財産管理を的確に行っており、投資についても適切な最新情報を得ていると述べた。取引基準官は、投資詐欺について情報を提供するとともに、その中でJ氏の名前が浮上してきたことを告げた。J氏は、過去5年ほどにわたってダイヤモンドの投資にかなりの金額を費やしたことを認めた。だが、近いうちに十分な見返りがあることについて確信があると述べた。取引基準局によって証拠を見せられても、J氏は、自分の投資がスキーム詐欺であることを否定した。取引基準官は、家の修理、社会保障給付、ソーシャルケアサービスの情報を提供した。J氏は、妻の健康状態の悪化のため、介助に苦労していることを認めた。J氏もJ夫人も、取引基準官の再訪問を承諾し、また、ソーシャルケア部に連絡がいくことを了承した。

取引基準官は、J夫人が虐待とネグレクトの危険性にさらされており、悪化した健康状態のために自分で自分を保護することが困難であると信じることにについて、合理的な根拠を得たとして、地域のソーシャルケア部に連絡をとった。その結果、ソーシャルケア部と取引基準局が共同して、自宅訪問を行う準備が整えられた。

2度目の自宅訪問において、ソーシャルワーカーは、J夫人の考えや意思決定能力を判断するため、二人だけで話す機会を設けた。J夫人は、夫が何もかも隠そうとしていること、部屋の暖房をつけるなど、費用のかかる話になると途端に攻撃的になることなど、夫の行動に非常な不安を抱えていることを打ち明けた。ま

た、J夫人は、J氏が財産管理を行ってきたこと、そして、家のメンテナンスがおろそかになってきた2年前までは、夫の財産管理手腕を信頼していたと述べた。家のメンテナンスの問題を指摘すると、J氏は憤慨し、年金や貯蓄がある（はず）にもかかわらず、家の修理代を支払う余裕がないと告げた。J夫人は、郵便物の量の増加にも気づいていた。J氏の不可解な行動は子供たちとの口論をまねき、その結果、J氏は子供たちと連絡を取るのをやめてしまった。

J夫人は、J氏が意図的に自分を傷つけているとは考えていないが、彼自身の健康状態の悪化もあり、必要な介護をしてもらうことは期待できないと思っていると述べた。J夫人は、自宅を離れたくないとして、レスパイトケアを拒否した。ソーシャルワーカーは、J夫人から承諾を取り、J夫人の家族に連絡をとることにした。こうして、J夫人の安全上の問題について、情報共有ができる体制が整った。だが、J夫人は、自宅でケアを受けることを望んでいると話した。医学的証拠から、J夫人は15年前にリウマチを発症していることが診断されたが、認識上の障害はみつからなかった。

ソーシャルワーカーは、J夫人のアセスメントを完了し、身体洗浄、着替えについて支援が必要であることに加え、火事防止サービスや転倒防止サービス、付き添い看護手当などの社会的給付の追加申請を行うにあたっての継続的な助言サービスが必要であると結論づけた。

さらに、ソーシャルワーカーは、介護者としてのJ氏のアセスメントも行った。J氏は、取引基準官に金銭的な問題を打ち明け、これまでためてきた夫婦の貯蓄のすべてを、今となっては詐欺でしかない投資に費やしたことを明かした。また、J氏は、カタログ掲載商品の購入を行ってきたが、それらは賞金に応募するため

であったことを認めた。J氏は、現在受け取っている郵便物の量の多さに圧倒されており、不安を感じていると述べた。J氏は、スキーム詐欺の事業者に腹を立てるとともに、自分自身にも怒りを感じていた。J氏は、家族がJ夫人のための支援を整えようとするのを拒否してきたこと、そのために、家族との間に亀裂を生じさせたことを認めた。J氏は、詐欺の被害にあったことに屈辱を感じており、大金を費やしてしまったことを子供たちに知られたくはなかったのである。

以上のような公的関与の結果、J夫人は、自分の望む場所で必要なケアと支援サービスを受けられることになった。金銭的アセスメントの結果、夫婦のほぼすべての財産が枯渇しており、国によるケアが求められるまでになっていることが判明した。慈善団体は、家の修理を手配し、また、関連する社会給付のすべてについて申請を確実にできるよう援助した。J夫妻は、家族との関係を再構築し、そのことによってJ夫人は自信を取り戻せるようになった。

取引基準局は、J氏に対して、カタログ、賞金参加、宝くじにかかわるあらゆる通信をやめるよう支援し、J氏だけがスキーム詐欺の被害者ではないということを認識できるよう、投資詐欺に対する助言と教育を提供した。さらにJ氏に対して、スキーム詐欺師に対する責任追及や刑事起訴を可能にすべく、証拠の収集に協力するよう促した。J氏は、「メール・マーシャル」となって、他の被害者を援助する任についた。こうした活動によって、J氏は自尊心を取り戻した。

J夫妻は、電話機に番号ブロッカーを装置することに合意し、また、郵便選択サービスを用いて、自分たちが誰と連絡をとるのかについてコントロールを取り戻した。

このように、取引基準局、ソーシャルケア部、その他関連諸

機関の協働によって、J 夫妻はスキーム詐欺に気づき、自らを自分たちの力で保護できるようになったのである。

このシナリオのポイントとして注目すべきは、問題の発見から解決へのプロセスにおいて、本人への支援と本人の自己決定権の尊重との調和が、地方自治体の職員間の連携（ソーシャルケア部と消費者被害対策課）、さらには慈善団体との協働によって丁寧に実践されている点であろう。J 氏や J 夫人の判断能力の有無が丁寧に評価され、家族への支援要請についても J 夫妻の意向を確かめて理解を求め、消費者問題の解決についても J 氏の自尊心を回復させるような手法が選択されている。本人に対する助言、教育に力が入れられることによって本人自身による自覚が促されているため、ここには、本人の判断能力をあえて否定して、強制的関与を行う必要がないのである。

## (2) 消費者法体制、成年後見法体制、虐待保護体制の連関

### 一消費者被害の予防・抑止≡早期発見≡被害拡大の阻止≡被害回復のメカニズムの構築

一般的にいつて、イギリスにおいても、高齢者を狙った消費者被害の手口としては、わが国におけるのと似通ったものが多数みられることもたしかである（たとえば、自宅訪問、電話勧誘、電子メールの送り付け等の手法による不招請勧誘、不実の告知や靈感商法、デート商法、原野商法〔投資詐欺〕等の詐欺的行為による契約締結、個人情報〔例 暗証番号、口座番号、クレジットカード番号〕の不正取得）。どんなに犯罪抑止政策に努めても、それを掻い潜ろうとする悪質事業者の存在を否定しきれないというのも現実である。そこで、イギリス消費者法制は、(a) 被害の直接的な予防・抑止（例 地域の見守り、違法な取引行為の厳罰化）に加えて、(b) 間接的な

抑止、すなわち、違法な取引手法で契約締結を強行した場合の当該契約の有効性を否定するルートを複数用意し（例 クーリングオフの権利の不告知を理由とする契約解除、誤認惹起行為による契約締結を理由とする契約の撤回や代金減額請求、交渉力の格差の濫用〔つけこみ〕を理由とする契約取消）、さらに、(c) 被害回復に向けての事後的な救済制度の充実化を図ることで、「被害の予防・抑止≒早期発見≒被害拡大の阻止≒被害回復のメカニズム」の整備に力を入れてきた。

その具体的執行主体として、イギリス全土にわたって地域共同体ごとに設置された「取引基準局 (the Trading Standards Service (TSS))」の存在がある<sup>18</sup>。取引基準局は、上記の法制度をそのままの形で適用することが困難な事例において、特にその機動性を発揮する。たとえば、消費者の誤認を惹起した広告・チラシ・文書が証拠としてどこにも残っていない場合や、広告で表示されていた金額算定方法とは異なる請求書が作成されたようにみえるがその立証が困難な場合、または、害意の点等で詐欺の立証が困難である場合、さらには、訪問販売の形態がとられているがクーリングオフの権利の援用あるいは同権利の不告知の立証が困難な場合において、取引基準局は、個々の被害消費者と加害事業者との間に入り、支払額の一部を自主的に返還させたり、残金支払債務について業者による免除を促すことに努めてきた。

筆者が2014年から2018年にかけてイギリスにおいて複数回に亘って動向調査を行った経験からしても、こうした事件における被害者のほとんどに認知症が見られ、自分が被害者であることが認識できておらず、取引基準官からの丁寧な説明によってそうした自覚が高まったとしても、裁判上の立証に用いられるような証拠の提出

18 詳しくは、拙著『新消費者法研究——脆弱な消費者を包摂する法体制と執行体制』（成文堂、2018年）第6章参照。

や証言を行うことができない場合が多い。こうした中、取引基準官による相手方事業者との交渉は、本人が受けた被害をインフォーマルに補填する役割を担っているのみならず、家族との連携やケア提供者との接触を架橋するなど、本人の福祉の向上に資することを実感できた。

そして、こうした迅速な対応を可能にする前提として、被害の早期発見にあたって、ソーシャルワーカーの活躍をはじめとした、消費者被害の予防・発見・即応のためのネットワークの存在が重要であることはいうまでもない。イギリスにおいては、2014年ケア法の下、地方自治体を中核に据えた地域密着型のセーフガード・ネットワークが存在する。同法は、2005年意思決定能力法と連関性を有しており、2005年意思決定能力法では支援できない領域、すなわち、判断能力がないわけではないが自らを保護する力が弱い人々、すなわち、脆弱な人々への虐待の防止を目指している。「虐待」には、経済的搾取のほか(同法42条3項)、セルフネグレクトも含まれる。同法によって、判断能力があっても(様々な意味で)脆弱な状況にある人々を捕捉できることによって、公的関与を開始するためにあえて「判断能力がないこと」を擬制するといった法的技巧は不要になっている。また、脆弱性がある以上、判断能力があるとして支援を取りやめてしまうという事態も避けられうる。

そもそも、「脆弱性」とは、多面的・複合的な性質を有する概念である。中でも、「孤独感」は「社会的疎外」と関連しており、本人の福利を減退させてしまう可能性を秘めている。そのため、イギリス社会においては、脆弱な人々の社会的包摂を試み、「認知症になっても住み続けやすい共同体(dementia friendly communities)」<sup>20</sup>の

---

19 拙著・前注、第1章、第2章参照。

20 Alzheimer's Society, Building Dementia-Friendly Communities: a Priority for Everyone, London Alzheimer's Society (2013).



構築が重要と考えられてきた。そこで、消費者被害を契機として取引基準局が犯罪調査を行うにあたっては、被害者との接し方に注意が払われていた。具体的には、被害者を調査の客体としてしまうのではなく、被害状況を聞き出す上で「共感している」という姿勢をとること、一回限りでなく一定期間を費やして調査を行うこと、被害者を地域のグループネットワーク（例 慈善団体である Alzheimer's Society が運営する「認知症フレンド」）につなぐことの重要性が認識されていた。また、こうした過程において、家族や友人と連絡をとることも有効と考えられるが、それには本人の同意の存在が前提であること、そして、被害者が再び自立した生活を送れるよう、必要なサポートに被害者が自ら手を伸ばしていくことを支援するといった姿勢が重要視されてきた。悪質な手口で自宅を奪われたような事案においても、自宅の取戻しまでには至らなかったものの、取引基準局の迅速な対応の結果、被害者が自宅の売却金を全額受け取ることができたことに加え、調査を契機として、被害男性の福祉をめぐる本人と家族を含む関係諸機関の話し合いが繰り返された結果、男性の生活の質の向上が格段に図られたという例もある。必要十分な公的介入によって、本人と家族との関係が再構築され、また本人自身が力を取り戻す一すなわち、エンパワーメントされる一という可能性を示す事案であると考えられる。

#### 4 結びに代えて一日本法への示唆

以上、本稿を通して、住居荒廃（特に、いわゆるごみ屋敷）の問題を考えるにあたり、当該対象物の所有者または占有者に判断能力の存在が疑われる場合の社会のあり方を検討してきた。社会的孤立、判断能力の低下、消費者被害（経済的虐待）、自信喪失、セルフネグレクト、本人の福祉の悪化といった問題は、互いに密接な関

連性を有している。住居荒廃の問題は、こうした一連の流れの中で捉えることが適切であると思われる。<sup>21</sup> その解決のためには、脆弱な状況にある本人に寄り添うこと、見守りのネットワークを構築すること、そして最終的には、本人に再度自らの身を自らの力で守ることのできるパワーを取り戻してもらうことが求められていると考える。

次に紹介するのは、筆者がワーキンググループ委員として作成に関わった「認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」（認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援事業（2017年度老人保健事業推進費等補助金事業））からの引用である。「ゴミ屋敷からの生活支援、医療機関への受診誘導」として意思決定支援のプロセスが紹介されている。このシナリオにおいて、住居荒廃の所有者は独居状態にある80代の女性であり、家族としては他県に住む60代の息子があり、月に1回帰省して本人の世話をを行っている。具体的な日々の支援を行っているのは近隣住民である。以下、ガイドラインを引用する。<sup>22</sup>

近隣住民が、もともと夕食の副菜を持参したり、買い物を手伝うなどして生活の支援を行っていた。しかし、最近になり、家の中の散らかりが目立つようになり、また買い物を依頼する際にも必要以上の金銭を渡すなど、おつりの計算や金銭管理が難しくなっていることが考えられるエピソードがでてきた。以前の彼女

21 同様の視点に立つものとして、太田晃弘「司法ソーシャルワークについて」『生活協同組合研究』495号（2017年）13頁参照。本書「コラム：司法ソーシャルワーク」を参照。

22 平成29年度老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）日常生活や社会生活等において認知症の人の意思が適切に反映された生活が送れるようにするための意思決定支援のあり方に関する研究事業『認知症の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン』14-15頁（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000175277>）。

ではありえなかったことだったため、心配した地域住民より地域包括支援センターに支援の導入について相談がきた。

社会福祉士が訪問したところ、家の玄関先や屋内にはごみが散乱していた。また、浴室のバスタブは汚れた水が溜まり排水溝が詰まっている状態であり、家の管理が困難になっていることがうかがえた。本人から日常生活をうかがうなかで、何度も同じ話を繰り返すことがあった。また、日付の感覚が曖昧であることが分かった。しかし、本人は病院に通院はしていなかった。

本人から、家族の連絡先を聞き出し、家族からも情報を得るようにした。その結果、現在の主たる介護者は長男であり、月に1回帰省し、掃除・買い物・金銭引き出しの支援を行っていることがわかった。長男は、最近になり、本人が自宅の清掃を十分にできなくなってきたことには気づいていたが、遠方に住んでいるためどのように対応したらよいのか困っていたとのことであった(注1 家族からの情報収集、家族に関わりを促す)。

ケア担当者より、本人に今の生活をどのようにとらえているか、尋ねた(注2 オープンにたずね、希望が言いやすいように配慮をする)。すると、本人は、「犬や猫と一緒に自宅で暮らしたい」と言った。長男は「将来的には老人ホームにお世話にならないといけないと思っているが、現時点では本人の思いを尊重し自宅での生活を見守りたい」と考えていた。そこで、地域包括支援センターの職員と社会福祉法人の社会福祉士は自宅を訪問し、自宅で暮らすうえで必要なことはなにか、アセスメントを実施した。

あわせて、本人に対して、医療機関へ一度受診した方がよいことを勧め、内科的な疾患の有無や認知症について相談することを勧めた。受診の結果、内科的な問題はなかったが、アルツハイマー型認知症の診断を受けた。地域包括支援センターの職員は、それらの情報を集め、介護保険サービス導入に向けてケアマネジャー

選定及び担当者会議を実施した。社会福祉士は、家族の意向も踏まえ、ヘルパーによる室内清掃を提案した。当初、本人は他人が家にあがることに抵抗があると言ったが、試しをすることには納得した。数回、ヘルパーの利用を試した後に、改めて本人の意向を尋ねると、「親切な人で安心した」と導入の提案を承諾した（注 3 経験をした上で判断することも一つの方法である）。

このシナリオにみられるように、住居荒廃の問題を考えるにあたっては、今後の日本社会において益々、高齢者をはじめとして、脆弱性を有する人々の社会生活を支えるための制度設計として、「地域安全ネットワーク」の確立が重要になると考える<sup>23</sup>。そのために既存の制度を利用できる部分も多く（例 地域住民、地域包括センター、社会福祉法人の社会福祉士、ケアマネジャー等の連携、医療機関の理解）、またいくつかのものを連携させたり（例 高齢者や障害者の権利擁護を図る諸団体との連携）、あるいは、新たに構築する（例 コミュニティソーシャルワーカーを補助する役割を担うボランティアの導入）ということも必要となろう。マンパワーが足りない、という声が即座に聞こえてきそうではあるが、少しずつでも、社会の中に存在するそれらを集めていく必要（と潜在的可能性）があるのではないだろうか。今後の制度設計に向けて、先進的な自治体などからも具体的なヒントを得たいと考える<sup>24</sup>。

【付記】本稿は、文部科学省研究費基金・基盤研究 (C) 16K03416 (研究代表者 菅富美枝) による研究成果の一部である。

23 これに関連して、筆者が 2017 年 8 月 1 日、第 252 回内閣府消費者委員会本会議にて報告した「消費者行政における執行力の充実」の資料として、[http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2017/252/doc/20170801\\_shiryoul\\_3.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2017/252/doc/20170801_shiryoul_3.pdf) を参照。

24 野洲市における取組みについては、本書第 4 章を参照。

## 第4章

# 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－

日本都市センター研究員 鈕持 麻衣

## 1 荒廃住居の居住者への支援の必要

「住居荒廃」問題を生じさせている者や荒廃住居に居住する者は、自ら好んでそのようにしているとは限らない。むしろ、加齢や疾患などに伴って、片づけや住居の適正な管理ができなくなったり、周囲への気兼ねや社会的な孤立から、支援を求められなかったりする場合が多いだろう<sup>1</sup>。したがって、困窮する居住者に積極的にアウトリーチし、本人に寄り添いながら、包括的な支援を行っていくことが重要であり、ひいては「住居荒廃」問題の解決につながると考えられる。

本章では、精神疾患を抱える住民などへのアウトリーチ事業を進める練馬区、多機関連携と地域における見守り活動の強化を図る野洲市、ライフセーフティネットの構築といわゆる「ごみ屋敷」問題の解決に取り組む豊中市社会福祉協議会（以下、「豊中市社協」という。）の取組みについて紹介する。

## 2 練馬区におけるアウトリーチ事業

練馬区は、東京 23 区の北西部に位置し、約 73 万人の人口を有する特別区である。区内には、6 つの保健相談所があり、母子保健、生活習慣病予防等の健康相談、精神障害者の相談、自立への支援などを担っている。精神障害を抱える住民の数は増加傾向にあり、2018 年 3 月時点で、自立支援医療利用者が 12,321 人、精神障害者保健福祉手帳所持者が 6,467 人、障害福祉サービス利用者が 1,263 人となっている。

1 荒廃住居の居住者が抱える課題等の詳細については、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」本書第 1 章、菅原誠「荒廃した住居の住人に対する精神保健福祉的介入のあり方」本書第 2 章、および第 III 部資料 1 を参照。

## (1) アウトリーチ事業

### ア 経緯

練馬区は、未治療、治療中断、引きこもり、退院後の病状不安定などの問題を抱える精神障害者に対し、保健師、精神科医師などが訪問支援を行い、入院・再入院の防止や地域生活の安定化を図っている。従来から、区は東京都立中部総合精神保健福祉センターのアウトリーチ支援事業を活用していたが、2011年より、新たに区独自で精神科医師<sup>2</sup>予算を確保し、精神疾患のおそれのある住民の診立て、支援方針の確認、さらには早期に医療につなげるための支援を行ってきた。しかしながら、医師の訪問日程の調整が困難であったり、訪問しても本人と会えないことが多かったり、継続的な訪問ができないといった課題が見られた。

他方で、障害者自立支援法が改正され、自立支援サービスが拡充されることを踏まえ、包括的なサービス提供を図るために、健康部内に「精神保健施策のあり方検討会」が設置された。同検討会では、練馬区の現状把握を行うとともに、今後の方向性について議論が重ねられた。その結果、精神疾患発症の早い段階から治療や支援につなげ、重症化を予防することの重要性、および医療機関との連携を強化し、入院から安定した地域生活への移行支援や適切な医療支援に結びつけるアウトリーチ支援の必要性が浮き彫りとなった。そして、これらの課題を解決するための方針として、多職種での対応の充実が目指された。

この解決方針のもとで、2015年にアウトリーチ事業の拡充が図られ、2名の精神保健福祉士が地域精神保健相談員として任用されている。精神科医師による医療的なケアのみならず、福祉的なケ

---

2 医師12人分の報償費として、年間約30万円を予算化している。

3 1年以上の相談業務などの経験がある精神保健福祉士が募集され、月16日勤務の非常勤職員である。

アを充実させるという観点から、精神保健福祉士が任用されるに至った。さらに、2018年には精神保健福祉士が2名増員され、4名体制によるアウトリーチ事業の更なる充実が図られている<sup>4</sup>。

## イ 概要

アウトリーチ事業は、精神疾患を抱えながら医療機関等で治療を行っていない者等を、適切な医療や障害者福祉サービスにつなぎ、本人およびその家族等が安定した地域生活を送れるようにすることを目的とする。対象となるのは、精神疾患が疑われる未受診者、精神科医療機関の受療中断または服薬中断により、日常生活に大きな障害が生じている者、および精神疾患による長期の入院または入院を頻繁に繰り返し、病状が不安定な者等である<sup>5</sup>。当初は、未受診者や治療中断・服薬中断者等を対象としていた。しかしながら、保健師が実際に対応に苦慮している事案のなかには、長期入院後の退院者や入退院を繰り返すなど病状が不安定な者も含まれていたため、後にアウトリーチ事業の対象者が拡大された。

対象者は、家族、住民および関係者からの相談のほかに、各種サービス申請時の面接や保健師の支援事例のなかから把握される。対象者が把握されると、保健相談所長や地域保健係長、地域精神保健相談員、保健師などから構成される訪問支援会議（アウトリーチ会議）において、事案のアセスメントや対応方針の確認が行われる。その上で、地域精神保健相談員と保健師、精神科医が訪問診療を行う。アウトリーチの効果は、半年ごとに開催される訪問支援会議（モニタリング会議）で評価され、その後の支援方針が検討される。

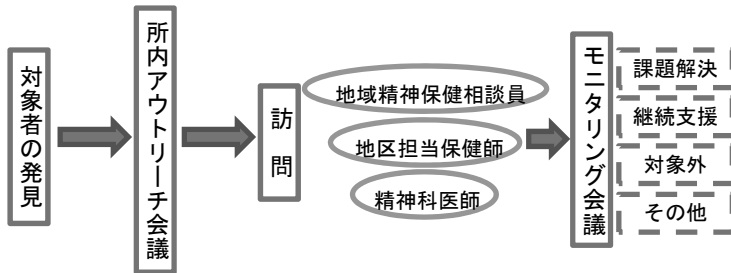
---

4 アウトリーチ事業の3年間の実績を踏まえて、精神保健福祉士の増員が図られたという。区長がアウトリーチ事業の重要性について理解があることも、今回の増員を後押しした。

5 練馬区精神疾患未治療者および治療中断者等への訪問支援事業実施要綱2条。



図 4-1 アウトリーチ事業のフロー



出典：練馬区提供資料。

## ウ 運用状況

4人の地域精神保健相談員のうち、2つの大型保健相談所には1名ずつが配置され、残りの2人はそれぞれ2つの保健相談所を担当している。1年目は、アウトリーチ事業の対象となる者の選定や地域精神保健相談員との役割分担の仕方などについて、保健師の間で理解が進んでいなかったこともあり、活用があまり進んでいなかったという。こうした課題を踏まえて、アウトリーチ事業報告会およびアウトリーチ担当者会議が複数回にわたって開催され、保健師と地域精神保健相談員が一緒に対応した事案について情報共有したり、事業の改善点などを意見交換したりしている。これにより、アウトリーチ事業のもとでの訪問および所内面接・電話相談の件数は、年々増加している。保健師の間でも、アウトリーチ事業に対する理解が進み、積極的な活用につながっているようである。表4-1におけるアプローチ件数は、訪問支援会議においてアウトリーチ事業の実施が決定されたものである。この他にも保健師と地域精神保健相談員が一緒に対応しているものも少なくない。

また、半年ごとのモニタリングでは、アウトリーチ事業の成果が見えづらいといった課題がある。これまでは、「問題解決」「継続支援」「事業実施後他の支援が適切と判断したもの(対象外)」「その他」

表 4-1 アウトリーチ事業における取組み件数

◆ 訪問によるアプローチ件数

		2015 年度	2016 年度	2017 年度
支援実施数		75	119	162
訪問実施 (延)	地域精神保健相談員	129	243	334
	精神科医	13	11	12

◆ 訪問以外のアプローチ件数

	2015 年度	2016 年度	2017 年度
所内面接	22	73	157
電話相談	4	72	116
訪問不在	41	69	100
計	67	214	373

◆ アウトリーチ事業の効果

	2015 年度	2016 年度	2017 年度
1 問題解決	6 (8%)	14 (12%)	38 (23%)
2 継続支援	59 (79%)	63 (53%)	91 (56%)
3 事業実施後他の支援が適切と判断したもの(対象外)	6 (8%)	35 (29%)	23 (14%)
4 その他	4 (5%)	7 (6%)	10 (6%)
計	75	119	162

出典：練馬区提供資料。

の 4 分類で件数を把握してきた。しかし、半数以上が振り分けられている「継続支援」のなかには、医療サービスにつながった事案から、定期的な訪問ができるようになった事案、本人と会えるようになった事案まで、多岐にわたる事案が含まれていた。そこで、2018 年度からは、継続支援の内容をより詳細に把握することにより、アウトリーチ事業の効果の見える化が図られている。

## エ 意義と課題

アウトリーチ事業により、保健師のみならず、精神科医師および地域精神保健相談員からのアプローチも可能となり、多職種での対応が実現されている。区独自に精神科医師の予算を確保し、4 名の

地域精神保健相談員を非常勤職員として任用したことで、相談から対応までの期間が短縮され、訪問などの回数も増えているなど、きめ細やかな対応ができるようになった。さらに、これまでは保健師が各事案にそれぞれ取り組んできたが、地域精神保健相談員と相談しながら、対応を進められるようになったという点で、保健師の心強さにもつながっているようである。

アウトリーチ事業が開始されてから3年以上が経過し、アウトリーチ事業報告会などを通じて、同事業への理解が保健師のなかで広まり、実施件数が増加傾向にある。現在、区全体で対象者を明確にする仕組みづくりが進められ、すべての保健師が共通の基準に基づいて対象者を選定できるようにすることが目指されている。

また、対象者が高齢者であったり、「ごみ屋敷」の状態が発生していたりする場合には、健康部だけでは課題の解決が困難である。こうした場合に、庁内の他部署や外部の関係機関とも連携を図りながら、包括的な支援の実施が今後の課題となっている。

## (2) 「ごみ屋敷」に対応するための条例

練馬区が2015年度に実施した実態調査では、30棟の「ごみ屋敷」が把握されている<sup>6</sup>。同区は、「練馬区民の安全と安心を推進する条例」<sup>7</sup>や既存法令に基づき、「ごみ屋敷」問題に対応してきたが、空き家問題と併せて対策条例を制定する形で、2017年7月に「練馬区空き家等および不良居住建築物等の適正管理に関する条例」（以下、「練馬区条例」という。）を制定した。なお、同条例は環境部環境課が所管している。

練馬区条例は、「物品が堆積、散乱等した状態、雑草および立木

6 練馬区『練馬区空き家等対策計画』（平成29年2月）7頁。

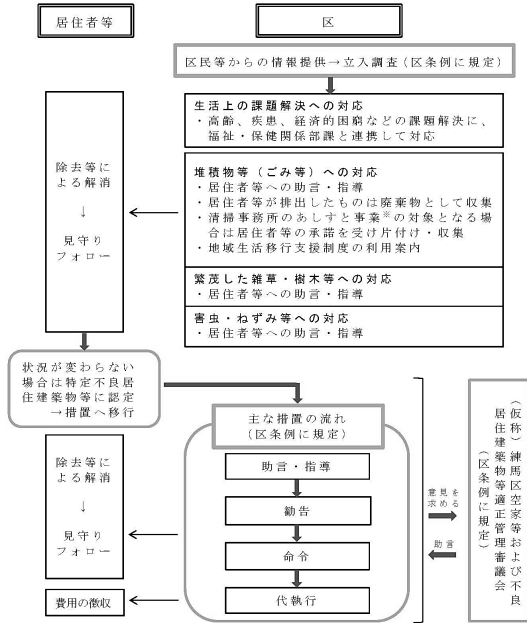
7 「土地建物等管理者は、土地、建物およびこれらに付属する工作物等に係る安全な環境の確保に努めるものとする。」（7条）を根拠に、所有者や占有者、管理者に改善を促してきた。

竹が繁茂した状態等であって、これらにより周辺の生活環境に著しい影響を及ぼし、またはそのおそれのある状態」にある居住建築物等を「特定不良居住建築物等」と定義する(2条4～6号)。区長によって、当該居住建築物等が特定不良居住建築物等として認定されると、助言または指導、勧告、命令および代執行といった規定(18～22条)が適用されうる。また、周辺の人の生命、

身体また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られるときは、応急措置の実施が可能である(24条)。

措置に加えて、練馬区条例には2つの支援に関する規定がある。1つ目は、特定不良居住建築物等の所有者等から、堆積物等による不良な状態を解消するために必要な支援を希望する旨の申出があった場合に、やむをえない事情により自ら解消することが困難であると認められるときに実施されるものである(23条1項)。2つ目は、特定不良居住建築物等またはそのおそれのある居住建築物等の所有者等が、その解消のために必要な措置を自らとることができないと

図 4-2 練馬区における対応フロー



出典：練馬区『練馬区空家等対策計画』(平成29年2月)16頁。

きに、所有者等からの依頼に基づいて、当該措置を代行しうる（同条3項）。後者の場合は、措置に要する費用は、所有者等の負担となる。

このほか、練馬区条例は、所有者等に関する情報の目的外利用および提供（6条1、2項）や立入調査（16条）などを規定するとともに、区長の附属機関として、「練馬区空家等および不良居住建築物等適正管理審議会」を設置する（25条）。庁内組織としては、特定空家等・特定不良居住建築物等対策検討会議と不良居住建築物等対策作業部会などが設けられている。保健師による支援が想定される事案が検討されるときには、検討会議に保健相談所長が、作業部会に保健相談所地域保健係長が出席する。

### （3）練馬区の特徴

「ごみ屋敷」の事案について、練馬区では、アウトリーチ事業と練馬区条例を個別事案に応じて組み合わせながら、本人への支援を中心とした対応が図られている。区内にある「ごみ屋敷」状態のある物件では、環境課が主に堆積物の問題に対応する一方、長年にわたって保健相談所が堆積者本人との関わりを有しており、アウトリーチ事業の対象にもなっていた。敷地内には依然として多くの堆積物があるが、保健師と地域精神保健相談員が堆積者と定期的に面会を重ねながら、まずは堆積者が抱えている悩みの解決を目指していくという。

アウトリーチ事業の成果の一つとして、精神障害者に対し、保健師、医師および精神保健福祉士といった多職種でのアプローチが可能になった点が挙げられる。このことは、練馬区全体としての「ごみ屋敷」問題への対応についても共通していえる。条例に基づく対応を行う環境課の職員のみならず、精神保健の観点から保健師などが堆積者にアウトリーチすることで、“多部署・多職種でのアプローチ”が実現されている。堆積者のなかには精神障害を有する者がい

るという認識が、以前から環境課と保健相談所との間で共有されていたため、条例のもとでの検討会議や作業部会についても、保健相談所長などが出席できるように制度設計がなされた。

さらに、練馬区条例は、「ごみ屋敷」のなかでも、「周囲の生活環境に著しい影響を及ぼし、またはそのおそれのある」ものを対象とするが、そこに至らない事案もアウトリーチ事業の対象のなかには多く見られる。その意味では、アウトリーチ事業を通じて、堆積者に片づけを働きかけたり、ホームヘルプの導入につなげたりすることで、条例でいう特定不良居住建築物等の発生を防止するといった効果も期待される。周囲の生活環境に著しい影響を及ぼすほどの大量の物品が堆積してからでは、その排出は極めて困難になり、堆積者による自主的な解決は望めなくなる。そのため、早い段階から本人との接触を図るアウトリーチ事業は、本人の精神疾患の重症化と「ごみ屋敷」状態の深刻化を未然に防止するために重要なツールであるといえよう。

### 3 野洲市における多機関連携の取組みと見守り体制の整備

野洲市は、滋賀県の南部に位置し、2004年の旧中主町と旧野洲町の合併により誕生した市である。人口は約5万1千人で、微増傾向にあるが、高齢化率は25%を超えている。旧野洲町では、多重債務による自殺者数の増加が社会問題化しつつあった1999年に、消費生活相談の窓口を新設した。その後、国における「多重債務問題改善プログラム」の策定や貸金業法平成18年改正などの動きを受けて、野洲市は2009年に「多重債務者包括的支援プロジェクト」を立ち上げ、<sup>8</sup> 市内の連携を図ってきた。さらに、多重債務以外に

8 同プロジェクトには、市民生活相談課と税金や使用料を徴収する納税推進課、

も、失業、心身の疾患あるいは家庭問題といった、さまざまな生活上の課題を抱える市民に対し、より包括的な支援が必要であるとの認識に立ち、パーソナル・サポート・サービスモデル事業（2011～2012年）、生活困窮者自立促進支援モデル事業（2013～2014年）および生活困窮者自立支援法（2015年～）のもとで、庁内外の関係機関、NPO、地域住民などと連携した取組みが進められている。

### （1）多機関の協働による包括的支援体制構築事業

#### ア 概要

生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の一環として、野洲市では、2017年度より「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」（以下、「包括的支援体制構築事業」という。）を行っている。この事業は、制度の狭間となっている課題や複合的な課題を抱える市民など、これまで適切な支援を受けられなかった、さまざまな対象者を包括的に受けとめるための相談・支援体制を構築するものである。いわゆる「たらい回し」の発生を防ぐ仕組みといえる。

具体的には、市民部市民生活相談課が、消費生活相談や法律相談、税務相談、行政相談の各種専門相談を一元的に担うとともに、担当部署が不明確な市民からの相談あるいは苦情の窓口となり、ワンストップで対応する。市役所本庁舎の市民生活相談課には、正規職員4名、野洲市社会福祉協議会からの研修派遣職員1名、嘱託職員3

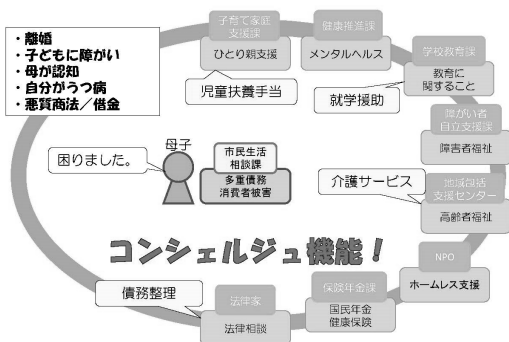
---

住宅課、上下水道課、学校教育課、こども課、保険年金課、および高齢福祉課が参画した。税金等を滞納している市民に、借金を抱えていないか丁寧な聞き取りを行い、借金が判明した場合には市民生活相談課につなぎ、法律家を紹介して債務整理を進め、市民の生活再建を目指すという試みである。

9 以下、野洲市の取組みについて、生水裕美「野洲市生活困窮者支援事業—おせっかいでつながりあう仕組み」自治実務セミナー646号(2016年)20頁以下、同「おせっかいでつながりあう仕組みづくり～野洲市くらし支えあい条例～」地方財政56巻4号(2017年)174頁以下、『くらし支えあい条例』を制定し、生活困窮者等支援の仕組みを明文化—滋賀県野洲市」ガバナンス190号(2017年)35頁以下などを参照。

10  
名と臨時職員である  
相談支援包括化推進  
員 1 名が配置されて  
いる。さらに、2018  
年度からは、北部合  
同庁舎内の市民サー  
ビスセンターにも、  
相談支援包括化推進  
員 1 名が配置される  
など、包括的支援体  
制構築事業の拡充が図られている。

図 4-3 包括的な支援体制の構築例



出典：野洲市提供資料。

相談を受けた市民生活相談課は、相談者が抱える生活上の課題について、アセスメントを実施する。その上で、生活困窮者自立支援制度に係るスクリーニングおよびプラン策定を行ったり、介護保険サービスなどの他の制度や関係機関につないだりするなかで、包括的な支援体制を構築していく。このように、包括的支援体制構築事業のもとでは、市民生活相談課が、市民に対する総合案内窓口としての役割を果たすとともに、関連する制度および庁内外の関係機関による支援を包括的にコーディネートする役割を担っている。

## イ 運用状況

自立相談支援事業における 2017 年度の新規相談受付件数は、222 件である<sup>11</sup>。包括的支援体制構築事業が実施されていなかった前年度と比較すると、24% も増加しており、相談窓口の一元化による効果があると考えられる。市民生活相談課への相談経路をみると、

10 生活困窮嘱託職員として、社会福祉主事とファイナンシャルプランナーが、消費生活嘱託職員として、消費生活専門相談員が任用されている。

11 以下、野洲市『平成 29 年度野洲市生活困窮者支援事業実績報告書』(平成 30 年 5 月)を参照。



本人からの相談が75件、家族または知人からの相談が26件であるのに対し、庁内外の関係機関・関係者からの紹介が121件となっている。庁内の関係機関では、子育て家庭支援課(32件)、納税推進課(18件)、社会福祉課(13件)からの紹介が多く、ひとり親、税金滞納者、生活保護受給者がそれぞれ相談につながっている。また、庁外の関係機関としては、野洲市社会福祉協議会や医療機関、介護事業所、学校、保健所、金融機関からの紹介がある。

相談者との面談および支援対応、関係機関や支援機関、家族等との状況確認やケース会議などの相談支援は、延べ5,689件実施されている。このうち、庁内外の関係機関との電話照会および協議が1,621件を占め、関係機関との連携が意識されている。相談者1人当たり3.42個の課題が抽出されたとのアセスメント結果からも、相談者の生活再建には、多機関での連携による複合的な課題解決が重要であるといえよう。

## ウ 意義

包括的支援体制構築事業は、市民生活相談課が一元的な相談窓口となることにより、とりわけ複合的な課題を抱える市民が「たらい回し」になるのを防ぐセーフティネットとしての機能を担っている。加えて、同事業には、関係機関にとってのセーフティネットという機能もある。市民が抱える生活上の課題は多岐にわたり、かつ複合的に生じている場合が少なくない。しかし、個々の自治体職員および関係者が、こうした課題を解決するための制度や方策をすべて熟知し、コーディネートするのは決して容易ではない。そこで、各関係機関が個別事案への対応を進めるなかで、対象者がほかにも生活上の課題を抱えていると気づいた際には、市民生活相談課への相談を促すことで、潜在化していた課題の発見、および課題解決に向けた適切な制度や関係機関へのつながりが可能になっている。関係機関

表 4-2 自立相談支援事業のもとでの連携状況

◆ 支援における連携先（庁内）

機関名	件数	機関名	件数
社会福祉課	365	子育て家庭支援課	281
地域包括支援センター	121	家庭児童相談室	83
障がい者自立支援課	39	保険年金課	150
地域生活支援室	132	納税推進課	70
健康推進課	143	税務課	36
発達支援センター	66	住宅課	48
高齢福祉課	30	上下水道課	21
こども課	9	教育委員会	16
市民課	43	商工観光課	30
環境課	5	広報秘書課	4
人権施策推進課	7		

◆ 支援における連携先（庁外）

機関名	件数	機関名	件数
ヤオワーク	773	滋賀県住宅管理センター	23
弁護士	329	障がい福祉サービス事業所	20
社会福祉協議会	217	草津保健所	12
医療機関	180	自治会	12
ハローワーク	166	民生委員児童委員	9
介護サービス事業所	100	NPO 法人滋賀県社会就労 事業振興センター	9
司法書士	87	滋賀県立精神保健福祉センター	7
社会保険労務士	86	フードバンク	6
年金事務所	72	障害者職業センター	5
働き・暮らし応援センター	23	動物病院	4
不動産事業者	25	滋賀県知的障害者更生相談所	2

出典：野洲市『平成 29 年度野洲市生活困窮者支援事業実績報告書』  
(平成 30 年 5 月) 11 頁、13 頁。

による気づきを活かして、市民の生活再建を図る仕組みである。また、市民生活相談課が多機関連携の中核となり、ノウハウの蓄積が進むことも期待される。

(2) 野洲市くらし支えあい条例

さまざまな生活上の課題を抱える市民への包括的な支援をより一

層強化するため、野洲市は2016年6月に、野洲市くらし支えあい条例（以下、「くらし支えあい条例」という。）を制定した<sup>12</sup>。同条例は、長年積み重ねられてきた取組みを制度化するとともに、訪問販売登録制度など、必要な仕組みを新たに盛り込んだものである。

くらし支えあい条例の目的は、「消費者被害その他の市民のくらしに関わる様々な問題の発生の背景にその者の経済的困窮、地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題があることを踏まえ、その解決及び生活再建を図り、もって安全かつ安心で市民が支えあうくらしの実現に寄与すること」である（1条）。同条例は大きく分けて、①消費者被害の発生・拡大防止および解決と、②生活困窮者等の支援、という2本柱から構成される。消費者行政と生活困窮者支援の2つの政策分野を横断的に規定する条例がつけられた背景には、市民生活相談課を核とする包括的支援の取組みが、多重債務問題を契機にスタートし、後に生活困窮者の分野へと拡大していった点が挙げられる。

消費者被害の発生・拡大防止および解決という観点では、野洲市内で訪問販売を行う事業者の登録制度（9条）が、大きな注目を集めた。また、事業者等との協定（18条）や事業者等への説明の求め・改善要請（19条、21条）、国民生活センター等への商品テストの実施要請（20条）、事業者の違反行為について所管機関への処分等の求め（22条）などが規定されている。

他方、もう一つの柱である、生活困窮者等の支援については、これまでの取組みをあらためて明文化するような規定が置かれている。市は、「その組織及び機能の全てを挙げて、生活困窮者等の発見に努める」（23条）。ここでいう「生活困窮者等」は、「経済的困窮、

12 前掲註(9)の論考に加えて、久保田直浩「野洲市くらし支えあい条例」自治体法務研究48号（2017年）57頁以下、提中富和「野洲市くらし支えあい条例—消費者安全のための法環境を条例が先導して創造する—（上）（下）」自治実務セミナー670号56頁以下、671号58頁以下（2018年）などを参照。

地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題を抱える市民」(2条2項4号)を指す。平成30年改正以前の生活困窮者自立支援法は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」(旧2条1項)を「生活困窮者」と定義していた<sup>13</sup>。これと比較すると、暮らし支えあい条例が、経済的困窮以外の生活上の課題を抱える市民にも広く対応しようとしていることが分かる。生活困窮者等が発見されると、市は、その者の意思を尊重しつつ、「生活、教育、就労その他生活困窮者等が必要とするもの全てについて総合的に」支援を行う(24条4項)。支援の具体的内容としては、必要な情報の提供、助言、野洲市債権管理条例による措置、生活困窮者自立支援法等による措置などが考えられる(同条1～4項)<sup>14</sup>。

こうした包括的な支援を可能にするため、暮らし支えあい条例は、野洲市支援調整会議と市民生活総合支援推進委員会を設置する。前者は、専門的知見の活用による効果的かつ円滑な支援を行うため、弁護士や司法書士などの専門家および関係機関から構成される(25条)<sup>15</sup>。後者は、庁内での連携をより強化し、総合的な支援を行うため、庁内の関係機関に属するすべての職員により構成される(26条)。

### (3) 見守り活動の強化

前述の内容のほかにも、暮らし支えあい条例は、見守り活動を強化

---

13 現行法では、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」となっている(3条1項)。生活困窮者自立支援法の平成30年改正の趣旨等については、後述する。

14 税金等の滞納者が著しい生活困窮状態にあるとき、市長は、徴収停止や債権放棄ができる(6条、7条5号)。この野洲市債権管理条例には、「生活を壊してまでも税金等を回収すべきではない」という市の姿勢が明確に打ち出されている。

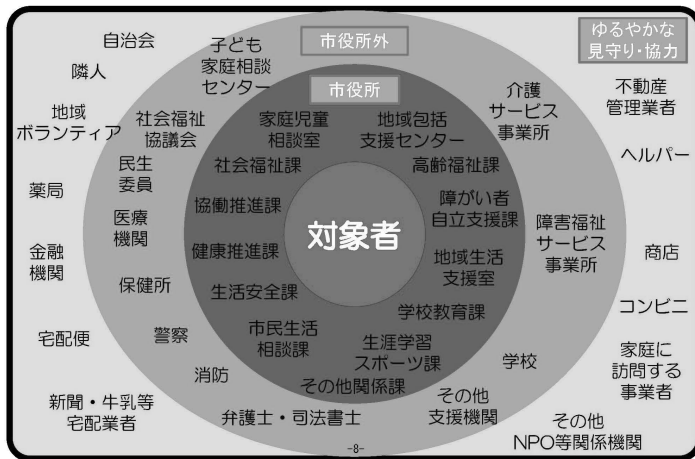
15 市民生活相談課長が総括者となり、①生活困窮者問題に取り組む民間団体、②草津公共職業安定所、③野洲市社会福祉協議会、④野洲市健康福祉部社会福祉課、⑤野洲市市民部市民生活相談課、⑥その他総括者が必要と認める機関または団体の代表者が構成員を務めている(野洲市支援調整会議要綱3条)。

するための2つの仕組みを盛り込んでいる。市が行う包括的な相談・支援と地域における見守り活動により、さまざまな生活上の課題を抱える市民を複層的に捉え、支援していくことが目指されている。

### ア 見守りネットワークによるゆるやかな見守り

ゆるやかな見守りを行う仕組みとして、見守りネットワーク（「おせっかいネット」）が構築されている。生活困窮者等およびこれらの者と同様の状況に至るおそれのある市民が安心して暮らせるよう、市は事業者や団体と見守りについて協定を締結し、相互に連携を図っていく（27条）。2018年11月末現在、27事業者9団体が協定を結んでいる。協定を締結した事業者・団体は、各家庭への訪問時あるいは来店時など日常業務のなかで気付いた市民の小さな異変について、随時、市民相談課に連絡するものとされる。

図 4-4 見守りネットワークのイメージ



出典：野洲市『見守りのしおり』（平成29年2月）8頁。

## イ 見守りリストによる重点的な見守り

見守りネットワークが対象者を限定しない見守りであるのに対し、消費者被害に遭いやすい特性を有する市民を対象とした、重点的な見守りも行われている。くらし支えあい条例は、消費者安全法 11 条の 3 第 1 項に基づく、消費者安全確保地域協議会を設置する(8 条)<sup>16</sup>。協議会は、市民生活総合支援推進委員会の構成員、すなわち庁内の関係機関の職員と、野洲市社会福祉協議会や民生委員児童委員などの庁外の関係機関の代表者から構成される<sup>17</sup>。見守り等を行うために必要な情報を対象者ごとに集約した「見守りリスト」が作成され、協議会の構成員間で共有される<sup>18</sup>。この見守りリストに基づき、より効率的かつ重点的な見守りが実施されている。

見守りリストの作成にあたっては、過去の消費生活相談により市が取得した情報や、見守り等を行うなかで協議会が取得した情報などに加え、消費者安全法 11 条の 3 に基づき消費者庁等から提供された、悪質業者等から押収した顧客名簿の情報も利用されている。なお、この消費者庁等による顧客名簿の情報提供制度は、2016 年 4 月に導入されたものだが、実際に情報提供を受けたのは野洲市が全国で初めてである<sup>19</sup>。

### (4) 野洲市の取組みの特徴

多機関による包括的な支援の取組みが長年にわたって積み重ねられていくなかで、野洲市は、支援の対象者を多重債務者からさまざまな生活上の課題を抱える市民へと拡大させ、生活再建に必要な仕組

16 詳細は、久保田直浩「野洲市消費者安全確保地域協議会に関する取組」判例自治 425 号 (2017 年) 98 頁以下を参照。

17 野洲市消費者安全確保地域協議会要綱 3 条 3 項。

18 消費者安全法 11 条の 4 第 3 項により、本人の同意を得ない個人情報の目的外提供が可能となっている。

19 自治体が情報提供を受けるには、消費者安全確保地域協議会の設置が必要であるが、2018 年 11 月末時点で設置自治体数は、188 にとどまっている。

みや体制を拡充させてきた。1つの課が、消費者行政と生活困窮者支援の両分野を担うのは珍しいが、そうした経緯もあって、うまく機能していると考えられる。市民生活相談課が多重債務問題に携わるなかで蓄積された、債務整理などに関する知見や弁護士・司法書士等とのつながりが、現在の生活困窮者等への支援にも活かされているようである。

野洲市が、多重債務者や生活困窮者等の一人一人に対し、「おせっかい」を合言葉に、手厚い支援を行ってきた背景には、市長の姿勢がある。「生活困窮者等は、社会災害の被害者である」と捉え、自然災害の被害者と同様に、市が積極的にアウトリーチし、徹底的に支援していく必要があると考えられている。税金等の滞納を著しい生活困窮状態のシグナルとして捉え、市が徴収停止や債権放棄を行うというののも、市民の生活再建を最優先するからである。包括的な支援により、一人でも多くの市民が生活困窮状態から抜け出し、将来、税負担を負えるようになれば、長期的には市のためにも考えられ、広く市民からの理解が得られている。

また、支援を必要とする者を早期に発見したり、生活困窮状態に陥ることを予防したりするためには、地域における見守りも重要な要素である。野洲市は、人口約5万人と小規模な自治体であるため、行政と市民との距離が近く、かつ自治会加入率が98.7%に達するなど、比較的コミュニティ機能が維持されている。こうした背景もあり、行政が地域住民とともに、生活困窮者等が抱える課題への解決策を考え、連携して取り組んでいる。さらに、見守りリストの共有により、庁内外の関係機関が、特に見守りを必要とする市民を把握し、小さな異変にも気づきやすくなるという効果がみられる。支援を拒否するような生活困窮者等についても、地域における見守り活動を続けるなかで、本人が支援の受入れに前向きになる機会を捉え、生活再建につなげていけるだろう。

## 4 豊中市におけるライフセーフティネットと福祉ゴミ処理プロジェクト

豊中市は、大阪府の北部に位置し、約 39 万 8 千人の人口を抱える中核市である。大阪市にほど近いことから、同市は、千里ニュータウンをはじめとした郊外住宅地として、早くから発展してきた。他方で近年では、高齢化率が 25% を超え、自治会加入率が 41.6%<sup>20</sup>にとどまるなど、地域コミュニティの強化や見守り・支援体制の整備が課題となっており、さまざまな取組みがなされている<sup>21</sup>。そうした取組みにおいて、中心的な役割を担っているのが、豊中市社協である。

### (1) 豊中市ライフセーフティネットの構築<sup>22</sup>

#### ア 阪神・淡路大震災を契機とした体制整備

豊中市社協は、従来から、おおむね小学校校区単位で組織された校区福祉委員会<sup>23</sup>において、福祉のまちづくり活動を行い、「福祉のまちづくり」講座の開催(1988年～)やボランティア部会の設置(1992年～)などを通じて、校区福祉委員会の機能強化を図ってきた。1995年

20 豊中市「平成 30 年度 (2018 年度) 豊中市 自治会実態集計表 (平成 30 年 (2018 年) 4 月末現在)」。

21 本稿で紹介する 2 つの取組み以外に、豊中びーのびーのプロジェクト (発達障害者等の昼間の居場所づくり、さらに社会関係づくりを目指す) や豊中あぐりプロジェクト (都市型農園を拠点として、特に男性高齢者の生きがいがづくりや社会参加を促す)、豊中マンションサミット交流会 (集合住宅のコミュニティづくりに向けた情報交換会) などがある。

22 以下、豊中市社協の取組みについては、勝部麗子「社会福祉協議会の対応～豊中市社会福祉協議会の取組み～」日本都市センター編『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』(日本都市センター、2014 年) 58 頁以下を参照。

23 校区内の自治会や民生児童委員会、老人会、子供会、婦人会、公民分館、PTA、当事者団体、NPO、ボランティアグループなど、さまざまな団体が参画する、自主的なボランティア組織である。



に発生した阪神・淡路大震災は、豊中市に甚大な被害をもたらしたが、校区福祉委員会にボランティア部会が設置されていた地域では、見守り活動や助け合い活動が展開された。このことを契機として、翌年から校区福祉委員会による「小地域福祉ネットワーク活動」が本格的に推し進められるようになった。小地域福祉ネットワーク活動では、支援を必要とする人に対し、見守りや声かけを行うとともに、ふれあいサロンなどのグループ援助活動、あるいは通院への付き添いといった個別援助活動が行われている。

しかし、小地域福祉ネットワーク活動には、地域社会から孤立していたり、生活上の課題を抱えながら、積極的に支援を求められなかったりする人へのアプローチが十分でないという課題もあった。そこで、2004年に豊中市が策定した「豊中市地域福祉計画」では、優先的に取り組むべき重点プランとして、①地域福祉の活動拠点の確保、②身近な相談窓口のしくみづくり、③行政と地域、事業者のパートナーシップの構築、の3つが位置づけられた<sup>24</sup>。具体的には、②につき、小学校区単位で身近な相談窓口となる「福祉なんでも相談窓口」<sup>25</sup>の設置、介護保険生活圏域ごとに専門機関が情報交換および連携を図るための「地域福祉ネットワーク会議」の開催、小学校区での地域福祉活動と専門機関による支援の円滑な連携を図るためのコミュニティソーシャルワーカー（以下、「CSW」という。）の配置が挙げられる。③については、行政内部の連携および調整機能を強化するための「地域福祉関係連絡会議」を設置するとともに、地域福祉に関する職員研修の充実を図ることで、地域ニーズを把握し、迅速に対応できる体制づくりが進められた。このように、阪神・淡路大震災を契機として、豊中市ライフセーフティネットの構築が進ん

24 以下、豊中市『豊中市地域福祉計画』（平成16年3月）。

25 単に支援を必要とする者からの相談を受け付けるだけでなく、近隣住民の気づきなどをもとに、生活上の課題を抱える住民を掘り起こす機能も有している。

図 4-5 豊中市ライフセーフティネット



出典：豊中市社会福祉協議会提供資料。

できた。

### イ 豊中市ライフセーフティネットの特徴

全国で最初に CSW を配置し、さまざまな地域課題の解決に取り

組んできたことから、豊中市社協は大きな注目を集めてきた。CSWは、地域住民から相談を受けたり、福祉なんでも相談窓口をバックアップしたりするなかで、住民が抱える課題やニーズを捉えていく。しかし、そうして捉えられた課題やニーズに対し、各CSWが個別事案ごとに解決策を考え、支援していくわけではない。主に、課題やニーズの解決策を検討したり、解決するための仕組みをつくったりするのは、専門機関が参画する地域福祉ネットワーク会議である。そして、個別住民に対して具体的に支援を行っていくのは、専門機関や小地域福祉ネットワーク活動などである。CSWは、発見した課題やニーズを地域全体のものとして、地域福祉ネットワーク会議で共有し、専門機関による支援や地域福祉活動につなげていく役割を担っている。いわば、「地域福祉を推進するまちのコーディネーター役」<sup>26</sup>である。

CSWによって共有された課題やニーズを受けとめ、支援方策を検討するのは、市の福祉関係部局や豊中市社協、警察、地域包括支援センター、福祉施設などから構成される、地域福祉ネットワーク会議とライフセーフティネット調整会議である。行政と関係機関が一堂に会することで、各分野の専門的知見を踏まえた情報交換および連携が図られ、地域の課題やニーズに対する包括的な支援方策の検討がなされる。また、必要に応じて、新たな支援制度が構築される場合もある。<sup>27</sup>

豊中市で先進的な取組みがなされてきた要因として、豊中市ライフセーフティネットの中核をなすCSWの存在のみならず、公民が参画する2つの会議体によって、組織的な丸ごと支援が行われてい

26 豊中市社会福祉協議会『セーフティネット～コミュニティソーシャルワーカー(CSW)の現場』(ブリコラージュ、2012年)75頁。

27 後述の福祉ゴミ処理プロジェクトもその一つである。そのほか、悪質リフォーム対策会議や徘徊SOSメールプロジェクト、高次脳機能障害者の家族交流会など、新たな連携や事業開発が行われてきた。

る点は重視すべきだろう。組織的に受けとめる仕組みがあることにより、CSW が一人で課題解決に取り組み、解決に至らなかったり、CSW 自身がバーンアウト（燃え尽き）症候群になってしまったりする事態を回避できている。

さらに、40 万人近い人口を抱える豊中市において、14 人の CSW だけでは、住民一人一人に対し、きめ細やかな支援や見守りを行っていくのは難しい。そこで、地域住民がボランティアや民生委員として、福祉なんでも相談窓口や小地域福祉ネットワーク活動に参加し、支援および見守りの担い手となっている。このような形で、地域住民が支援プロセスに加わることを通じて、支援を必要とする人の社会的包摂につながるという効果も期待されている。

## (2) 福祉ゴミ処理プロジェクト<sup>28</sup>

### ア プロジェクトの立ち上げに至る経緯

福祉なんでも相談窓口に寄せられる相談のなかには、「ごみ屋敷」に関するものも少なくない。そうした相談に対し、CSW などが訪問を重ね、居住者から片づけの同意が得られると、個別事案ごとに市の関係部局やボランティアと調整しながら、片づけを行ってきた。しかしながら、「ごみ屋敷」問題は、決して特異な事案ではなく、また、ごみの分別、収集および処理費用などに関する課題も生じていた。

そこで、関係機関との連携体制づくり、およびごみ処理についてのルール化を図るため、2006 年 2 月に「ゴミ屋敷リセットプロジェクト」（現「福祉ゴミ処理プロジェクト」）が立ち上がった。同プロジェクトには、市の関係部署として、減量推進課、地域福祉課、生活福祉課、障害福祉課、および保健所が参加したほか、豊中市伊丹市クリーンランド（ごみ処理施設の設置および管理に関する一部事務組合）、豊中

28 「市・社協・市民などの連携で『ごみ屋敷』問題を解決—大阪府豊中市」ガバナンス 96 号（2009 年）36 頁以下を参照。

環境事業協同組合、在宅介護支援センター、ボランティア、CSWといった関係機関も参加した。そこで、市内における「ごみ屋敷」問題の現状について意見交換がなされ、ごみ処理のフローや処理費用に関するルールづくりが行われた。

## イ 概要<sup>29</sup>

福祉ゴミ処理プロジェクトは、ライフセーフティの観点から、ごみ処理を支援する取組みである。そのため、「高齢者や障害者などで経済的、身体的、精神的な理由で自力によるごみ処理が困難なため、著しく生活スペースの確保が困難な世帯」が対象となっている。片づけを行う民間事業者についての情報提供等により、居住者本人が解決可能な場合は対象外である。また、ごみ処理支援後、介護保険サービスなどの導入によって、生活の改善が見込まれるものに限られている。

支援の実施可否は、プロジェクト会議において決定される。同会議のメンバーは、保健所、健康づくり推進課、生活福祉課、障害福祉課、高齢介護課、クリーンランド、廃棄物対策室、地域福祉課、豊中市社協、中央包括支援センターと、個別事案に応じて民生委員、校区福祉委員会、およびボランティアも加わる。支援の実施が決定されると、居住者本人の希望をもとに、CSWが実施日などの調整を行う。当日は、CSWやボランティア、民間事業者、市の関係部署職員が、ごみの分別・搬出を行い、臨時ごみとしての収集および処理がなされる。ごみ袋<sup>30</sup>1つ当たり170円の処理手数料を要するが、生活保護世帯は減免申請の手続きを、生活困窮世帯は社会貢献費用<sup>31</sup>を活用するなど、本人の負担を軽減する工夫がなされている。

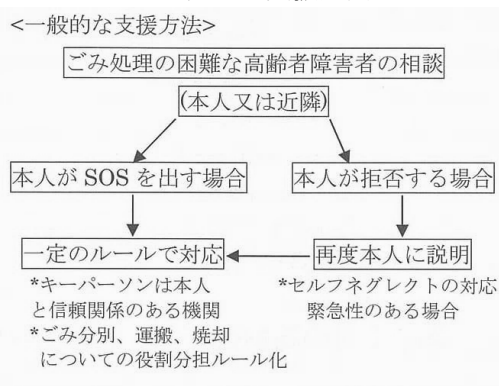
29 「福祉ゴミ処理プロジェクト申し合わせ事項」。

30 豊中市では、2004年4月から指定ごみ袋制を実施している。

31 大阪府社会福祉協議会の社会貢献事業の一つで、生活困窮者を対象に、おおむね10万円までの経済的援助を現物給付の形で行える。その原資は、同協議会が

このように、片づけ支援の対象者や支援に至るフロー、関係機関の役割などが、申し合わせ事項として明文化されたことにより、個別事案において、関係機関の連携や支援に至るまでの調整が円滑になされるようになった。

図 4-6 福祉ゴミ処理プロジェクトのもとの一般的な支援方法



出典：豊中市社会福祉協議会提供資料。

## ウ 運用状況

ごみ処理支援に関する一定のルールがつくられ、さらにマスメディアでも取り上げられた結果、「ごみ屋敷」問題に関する相談が多く寄せられるようになった。寄せられた相談のなかには、豊中市が2006年10月から粗大ごみの処理を有料化することを受けて、有料化実施前に粗大ごみの処理支援を希望する者もいたようである。しかし、あくまでもライフセーフティの観点から行われる支援の仕組みであるとして、対象者の絞り込みがなされた。実際に、福祉ゴミ処理プロジェクトに基づき、ごみ処理支援が行われているのは、年に10件程度であるという。

また、福祉ゴミ処理プロジェクトに端を発し、豊中市では2007年度から「ひと声ふれあい収集」事業が実施されている。介護サー

設置および管理する社会貢献基金であり、府内の老人福祉施設から拠出された資金からなる。

32 なお、2015年に全国の市区町村を対象に実施されたアンケート調査によれば、260自治体が高齢者を対象としたごみ出し支援制度を設けている。国立環境研究所

表 4-3 福祉ゴミ処理プロジェクトの取組み件数

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
相談件数	14件	7件	24件	21件	30件
	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
相談件数	21件	37件	57件	47件	81件
	2015年度	2016年度	2017年度		
相談件数	41件	9件	32件		

出典：豊中市社会福祉協議会提供資料をもとに筆者作成。

ビスを受けている高齢者および障害者の在宅生活を支援するため、市がごみの排出支援を行うとともに、ごみ収集時にひと声かけ、安否確認を行う取組みである。関係機関が参画するプロジェクト会議の開催により、個別事案への支援が円滑に行いやすくなるほか、プロジェクト全体の見直しやひと声ふれあい収集のような派生的な取組みにつながっている。

いわゆる「ごみ屋敷条例」を制定した自治体では、地域住民から早期の解決を期待する声が、行政に寄せられる場合も少なくないようである。豊中市においても、「ごみ屋敷」問題に関する相談が地域住民から寄せられるが、コーディネーター役を担うCSWが丁寧にコミュニケーションを図り、本人に寄り添った支援の重要性について、地域住民から理解が得られている。「困った人」を単に地域から排除するのではなく、「ごみ屋敷」状態に至った背景などを地域住民が理解し、「困った人は困っている人だ」との認識を共有していくなかで、ごみ処理の支援やその後の見守り活動に地域を巻き込むことができている。

### (3) 豊中市社協の取組みの特徴

豊中市社協による、「ごみ屋敷」問題への先進的な取組みとして、CSWや福祉ゴミ処理プロジェクトの存在がこれまで注目されてき

『高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査 結果報告』（2015年10月）を参照。

た。しかしながら、この2つの仕組みだけでは、「ごみ屋敷」問題の解決は難しい。前述のように、CSW が掘り起こした地域の課題やニーズを組織的に受けとめ、解決方策を検討する仕組みと、生活上の課題を抱える住民への支援および見守りを担いうる地域力の醸成が不可欠である。豊中市社協がリーダーシップをとりつつ、行政と地域住民も「他人事」ではなく「我が事」として共に取り組んできた経験が、豊中市における「ごみ屋敷」問題の解決につながっている。

さらに、豊中市ライフセーフティネットが機能しているもう一つの要因として、地域福祉計画<sup>33</sup>の策定と定期的な進捗管理が行われている点も挙げられる。地域福祉計画の策定にあたっては、豊中市と豊中市社協が緊密に連携し、地域福祉計画と豊中市社協が策定する地域福祉活動計画との整合性が図られている。すなわち、市の地域福祉政策と豊中市社協による取組みが、いわば“車の両輪”となって進められ、より一層の地域福祉の増進に寄与していると考えられる。そして、計画策定後も、豊中市健康福祉条例に基づいて設置された健康福祉審議会<sup>34</sup>によって、その管理および評価が定期的に行われている。計画の評価は、住民参加や地域課題の解決手法の実施および充実など、さまざまな観点からなされる<sup>35</sup>。こうした健康福祉審議会の進捗管理によって、5年ごとに策定される地域福祉計画が、形骸化することなく、豊中市における地域福祉政策のロードマップとなりえている。

豊中市社協ではなく、豊中市が中核となって、ライフセーフティ

33 社会福祉法 107 条および豊中市健康福祉条例 7 条に基づいて策定される。

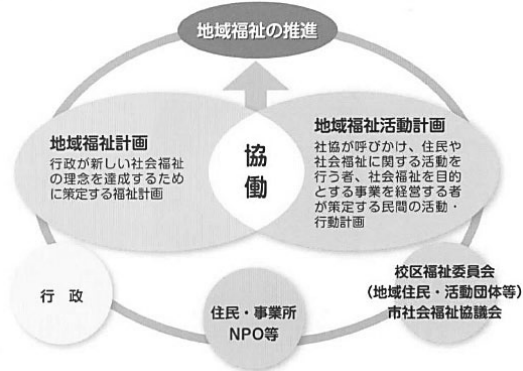
34 健康福祉審議会の委員は、学識経験者、市民、市民団体の代表、保健医療または福祉の関係団体の代表、社会福祉を目的とする事業者の代表、関係行政機関の職員、および市長が特に必要と認める者である（豊中市健康福祉審議会規則 2 条 1 項）。

35 豊中市『第 3 期豊中市地域福祉計画』（平成 26 年 3 月）51 頁。



ネットの構築や福祉ゴミ処理プロジェクトといった取組みを進めることもできるだろう。しかし、超高齢・人口減少社会に突入し、行政の人的・財政的リソースの不足が予想される今後、すべての地域課題の

図 4-7 地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係



出典：豊中市社会福祉協議会『第3期 豊中市地域福祉活動計画』（平成26年3月）。

解決を行政に依存するのは困難である。したがって、地域住民らが自ら課題解決しうるような地域力を醸成していく必要がある。他方で、このことを行政の側から納税者でもある住民には発信しづらい。そこで、第三者としての豊中市社協が、行政と住民との間に立ち、行政が担うべき制度・体制づくりを豊中市に促しながら、住民とともに地域課題の解決に取り組んできた。この点が、地域福祉政策の推進において、豊中市ではなく、豊中市社協が中核となっている強みといえる。

## 5 包括的な支援体制の構築に向けた生活困窮者自立支援法の平成30年改正

以上のように、野洲市および豊中市社協は、包括的な支援体制の構築や複合的な課題を抱える住民への支援、地域課題の解決において、先進的な取組みを行ってきた。これらの取組みは、生活困窮者自立支援法の見直しにおいても参考にされ、今般の平成30年改正

につながっている<sup>36</sup>。

### (1) 生活困窮者自立支援法

1990年代初めにバブル景気が崩壊してから、生活保護の受給者数は増加の一途をたどってきた。さらに、2008年9月のリーマン・ショックによる大幅な景気後退などもあり、生活困窮者が生活保護の受給に至る前の段階での自立を支援する必要性が認識されるようになった。こうしたなか、2013年に生活困窮者自立支援法が制定され、2015年4月1日より施行されている。社会保険・労働保険制度が「第1のセーフティネット」、生活保護制度が「最後のセーフティネット」であるのに対し、生活困窮者自立支援制度は、この間隙を埋める「第2のセーフティネット」の役割を果たしている<sup>37</sup>。

具体的には、包括的かつ早期の相談支援を行うための自立相談支援事業と、本人の状況に応じた支援として、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業などが行われる。これらの事業の実施主体は、都道府県、市、特別区および福祉事務所設置町村（以下、総称して「都道府県等」という。）であり、直営あるいは社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO等への委託によって担われている<sup>38</sup>。

住居確保給付金の支給は、金銭、現物あるいはサービスの「給付」を中心とした、従来の社会保障形態の一種である。しかし、こうした実体的給付は、物質的なニーズを満たせるが、地域社会からの孤

---

36 本節の執筆にあたり、丁寧なご指導を賜りました、菊池馨実委員（早稲田大学法文学術院教授）に深く感謝いたします。

37 浜田勇「生活困窮者等の自立促進のための支援強化策—生活困窮者自立支援法等改正案—」立法と調査 399号（2018年）17頁以下・18頁、厚生労働省社会保障審議会『生活困窮者自立支援及び生活保護部会 報告書』（平成29年12月15日）2頁。

38 例えば、自立相談支援事業は、都道府県等の約35.1%が直営で行っている（厚生労働省「平成30年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査」5頁）。

立のような「社会的排除」<sup>39</sup>の側面を捉えきれないという限界がある。そこで、一人一人が抱える生活上の課題やニーズを受けとめ、「社会的包摂」を図っていく「相談支援」が重視されつつある。その意味では、自立相談支援事業をはじめとして、さまざまな「事業」を通じて行われる個別的な相談支援を中心とする、生活困窮者自立支援制度は、画期的なものとして積極的に評価されている。<sup>40</sup>

## (2) 平成 30 年改正

### ア 経緯

生活困窮者自立支援制度のもとで、複合的な課題を抱える生活困窮者に対し、個別のかつ包括的な支援が行われるとともに、地域における人と人、人と地域資源のつなぎ直し、地域づくりも進められてきた。<sup>41</sup>他方で、支援につながらない生活困窮者が依然として存在する、あるいは就労や家族の問題、社会的孤立といった複合的な課題を抱える生活困窮者には、経済的困窮への支援を中心とする同制度では根本的な自立支援が困難、といった課題も生じていた。そこで、厚生労働省が設置した、「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」や社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」などにおいて、生活困窮者自立支援法の改正に向けた検討が行われてきた。

39 ヒアリング調査にご協力いただいた、豊中市社協の勝部麗子氏は、地域社会からの孤立を「人間関係の困窮」と表現している（第196回国会参議院厚生労働委員会会議録15号（2018年5月24日）2頁〔勝部麗子参考人意見〕）。

40 菊池馨実「社会保障法と持続可能性－社会保障制度と社会保障法理論の新局面－」社会保障法研究8号（2018年）115頁以下・131～131頁。実体的給付を中心とする従来型の制度が「20世紀型社会保障」であるのに対し、相談支援を、従来型の社会保障給付と有機的に関連づけて、あるいは単体として本格的に展開していくのが、「21世紀福祉社会」のあるべき姿とされる（同130頁）。

41 以下、厚生労働省社会保障審議会・前掲註(37)報告書2～7頁。生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理のための検討会『生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理』（平成29年3月17日）も参照。

## イ 改正の概要

第 196 回国会に提出された、「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律案」は、2018 年 6 月 1 日に可決・成立した<sup>42</sup>。改正法は、同年 10 月 1 日より既に施行されているが、以下の⑤および⑥については、2019 年 4 月 1 日施行となっている。

### ①基本理念の明確化（2 条）

基本理念につき、新たに条文が追加された。まず、生活困窮者の尊厳の保持、および就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況などに応じた、包括的かつ早期の支援が謳われている（2 条 1 項）。そして、「生活困窮者に対する自立の支援は、地域における・・・関係機関・・・及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。」と規定される（同条 2 項）。

必ずしも文言上明確ではないものの、生活困窮者への自立の支援と並んで、生活困窮者自立支援法のもう一つの本来のねらいである「地域づくり」の視点が条文化された点が注目される<sup>43</sup>。社会福祉法の平成 29 年改正により、市町村による包括的な支援体制づくりの努力義務化（106 条の 3）に加えて、市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画策定の努力義務化（107 条、108 条）がなされたこととも相まって、生活困窮者自立支援制度をひとつの推進力とした地域福祉の展開が期待されている。

42 以下、法改正の趣旨等については、厚生労働省社会保障審議会・前掲註(37) 報告書 8～40 頁、菊池・前掲註(40) 論文 135 頁。

43 第 196 回国会衆議院厚生労働委員会議録 7 号（2018 年 4 月 4 日）5 頁 [加藤勝信厚生労働大臣答弁]、第 196 回国会衆議院厚生労働委員会議録 12 号（2018 年 4 月 24 日）2 頁 [菊池馨実参考人意見]。

②「生活困窮者」の定義の見直し(3条1項)

生活困窮者自立支援法の対象となる「生活困窮者」について、平成30年改正以前は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」と定義されていた(旧2条1項)。改正法では、従来の「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」という文言の前に、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、」という文言が加えられた。

依然として経済的困窮が前提ではあるが、経済的困窮に至る要因と関連づけられることで、法解釈上、経済的困窮の度合いが<sup>44</sup>相対化されたと解しうる。これにより、生活困窮者自立支援法の枠組みにおいて、個々人が抱える生活上の課題などの背景事情を踏まえながら、早期の予防的な支援が可能になった。生活困窮者自立支援を導入するタイミングの早期化を図るという点で、「生活困窮者」の定義の見直しは、今回の改正の重要な目玉といえる。

③利用勧奨の努力義務の創設(8条)

早期的な支援につなげるため、都道府県等における福祉、就労、教育、税務、住宅などの各部局は、生活困窮者を把握した場合、自立相談支援事業等の利用を促すよう努めるものとされる。自ら支援を求めるのが難しい生活困窮者に対するアウトリーチを強化する仕組みとなっている。

④関係機関間の情報共有を図る会議体の設置(9条)

生活困窮者に対する自立支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うことを目的として、都道府県等は、関係部署や外部の関係機関・関係者などから構成される支援会議を設置できる。支援会議は、必要に応じて、関係機関等に対し、生活困窮

44 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録12号(2018年4月24日)2頁[菊池馨実参考人意見]。

者に関する資料または情報の提供などの協力を求められる。これにより、生活困窮者への早期かつ適切な対応に寄与することが期待される。

⑤一時生活支援事業の拡充（3条6項）

これまでの一時生活支援事業では、「一定の住居を持たない生活困窮者」を対象に、一定期間、宿泊場所や衣食の提供などが行われていた。さらに、今般の改正により、従前に一時生活支援事業を利用し、現に一定の住居を有する人、あるいは居住に困難を抱え、地域社会から孤立している人を対象に、訪問による見守りや現在の住居で日常生活を営むのに必要な支援なども行えるようになった。住居が、単に生活の場というハード面の機能のみならず、家庭を育み、地域社会で生活していく「拠点」というソフト面の機能も有している点に鑑み、後者の支援を強化する形で、一時生活支援事業の拡充が図られた。

⑥子どもの学習支援事業の強化

従来、生活困窮世帯の子どもに対する支援としては、学習の援助が中心であった。しかし、生活困窮世帯では、子どもが生活習慣や社会性を身につけていなかったり、子育てへの親の関心が低かったりする場合も見受けられる。そこで、生活慣習および育成環境の改善に関する助言と、子どもの進路選択をはじめとする教育および就労に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整が新たに盛り込まれ、子どもの学習・生活支援事業として強化された。

このほか、⑦従来、義務的实施とされていた自立相談支援事業に加えて、任意事業であった就労準備支援・家計相談支援も有効性が認められたことから、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業（従来の家計相談支援事業）の一体的実施の促進（7

条1項)、⑧支援の質の向上の観点から、都道府県による市等の職員に対する研修等事業の創設(10条)、⑨生活困窮者に対する自立支援を効果的に行うためには地域に近い基礎自治体を実質的に関与するのが望ましいとの観点から、福祉事務所未設置町村による自立相談支援事業等の実施(11条)などが、改正法に盛り込まれている。

荒廃住居の居住者のなかには、経済的には困窮していないものの、心身の疾患等の生活上の課題を抱えていたり、地域社会から孤立していたりする者も少なくない。その点では、「生活困窮者」の定義の見直しや支援制度の拡充などが行われた平成30年改正により、居住者への支援や「住居荒廃」問題の解決に、生活困窮者自立支援法を活用する可能性がより広がったといえよう。

## 6 多機関連携の強化と地域力の醸成に向けて

居住者が抱える複合的な課題の解決に向けた包括的な支援や地域における見守り活動を進めるためには、行政内部の関係部署間の連携、外部の関係機関および地域住民との連携が不可欠である。多機関の連携は、決して容易ではなく、本章で取り上げた3市においても、職員研修やワークショップなどを通じて、関係者が問題意識を共有し、支援制度への理解を深めながら、実現に至っている。

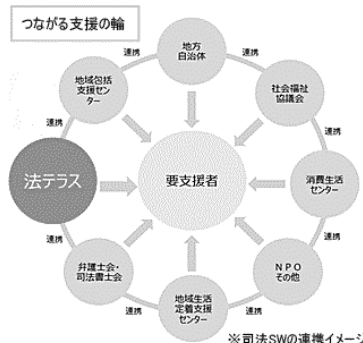
さらに、個別事案での支援・見守り活動を積み重ねていくなかで、多機関連携が強化され、地域力も醸成された結果、支援・見守り活動の更なる充実につながるという、良い循環が生み出されている。

### コラム：司法ソーシャルワーク

司法ソーシャルワークとは、「①高齢者、障害者、生活困窮者、外国人、DV やストーカーの被害者、虐待されている児童など、自ら、あるいは自発的に弁護士等にアクセスすることができない人々に対して、②福祉・医療関係者・関係機関・・・、その他の支援者との連携を、弁護士等が強化して、あるいは新たに構築して、③全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法」である<sup>1)</sup>。もともとは、少年事件分野において、家庭裁判所調査官や法務教官などによるソーシャルワークを指す概念として用いられてきた。しかし近年では、特に高齢者の生活支援という観点から、司法と福祉の連携を図る考え方として提唱されている。具体的に弁護士等には、単に法令などに則して、当事者が抱えている法的課題を局所的に解決するのみならず、当事者の生活再建および自立という観点から、福祉関係者とともに総合的な課題解決に取り組むことが求められる。

当事者が自発的に弁護士等にアクセスできない以上、弁護士等からのアウトリーチが重要な要素となる。一つの手法としては、福祉関係者が既に携わっている事案のなかから、法的課題がありそうな

図 司法ソーシャルワークによる支援・連携のイメージ



出典：法テラスホームページより抜粋・一部加筆。



ものを抽出することが考えられるだろう。例えば、法テラス東京法律事務所は、2014年1月に新宿区と協定を締結し、スタッフ弁護士を地域包括支援センター（「高齢者総合相談センター」）に月1回出張させている。スタッフ弁護士は、センターの職員とともに机を並べて仕事をし、ケース会議に参加したり、訪問に同行したりする場合もある。定期的にスタッフ弁護士が出張することで、職員が相談しやすい雰囲気が生まれているという。さらに、当事者の同意を得て、これまでの支援状況などを記したケース記録を確認するなかで、職員では発見できなかった法的課題を見つけ出し、早い段階で対応できるといった効果もある。

いわゆる「ごみ屋敷」の事案においても、背景に居住者の認知症や精神疾患などに加えて、消費被害や経済的虐待、多重債務といった法的課題が生じている場合がある<sup>3)</sup>。こうした事案については、福祉的な支援ネットワークのなかに、弁護士等も参加することで、本人の生活再建に寄与しうる。さらに、司法と福祉が効果的に連携するためには、日常的な交流を通じて、課題の早期発見につなげていくのが望ましい。

- 1) 濱野亮「地域連携ネットワークと司法ソーシャルワーク」『地域連携と司法ソーシャルワーク』124頁以下・132頁。
- 2) 児童福祉法の2016年改正により、すべての児童相談所への弁護士の配置が義務化された（12条3項）。地域包括支援センターについても同様の制度を設けることが考えられる。
- 3) 『地域連携と司法ソーシャルワーク』で紹介されているケースのなかには、「ごみ屋敷」の事案も複数含まれている。



第Ⅱ部

条例に基づく「住居荒廃」対策の可能性



## 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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>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」<sup>3</sup>（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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。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」<sup>6</sup>、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」<sup>7</sup>が制定される。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<sup>8</sup>。

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。<sup>10</sup>⑩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<sup>11</sup>。若年層にも広がる現象である<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>。

### 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<sup>14</sup>。

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<sup>15</sup>。

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的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。鈿持・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＋鈿持麻衣「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<sup>16</sup>。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。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。<sup>18</sup>「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<sup>19</sup>。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」という客観的状况に着目するのは、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<sup>21</sup>。

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<sup>22</sup>。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<sup>23</sup>。

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<sup>24</sup>。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し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<sup>25</sup>。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<sup>26</sup>。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<sup>27</sup>。

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<sup>28</sup>。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)<sup>30</sup>。

- (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<sup>31</sup>。

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。」<sup>32</sup>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」ことを意味している。<sup>33</sup>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。」<sup>34</sup>という。

たしかに措置は、基本的には対症療法である<sup>35</sup>。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。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<sup>37</sup>。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<sup>38</sup>。

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<sup>39</sup>。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。<sup>40</sup> 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。<sup>41</sup> 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。<sup>42</sup> さらに、行政以外の主体とも連携した体制が<sup>43</sup> 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)<sup>44</sup>。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)<sup>45</sup>。これにならったものである<sup>46</sup>。

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<sup>47</sup>。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<sup>48</sup>。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<sup>49</sup>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、適切な対応である。<sup>50</sup>

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。<sup>51</sup>

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。<sup>52</sup>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。」<sup>53</sup>と説明している。<sup>54</sup>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。<sup>55</sup>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](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<sup>56</sup>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<sup>57</sup>。

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、<sup>58</sup>具体的な債権債務関係が発生しているわけではない。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 提中・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。<sup>59</sup> 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。<sup>60</sup> 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」<sup>61</sup>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。」<sup>62</sup>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。<sup>63</sup> 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。<sup>64</sup> 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。<sup>65</sup> 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<sup>66</sup>。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<sup>68</sup>。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。



## 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。この偶然的な出会いから、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。

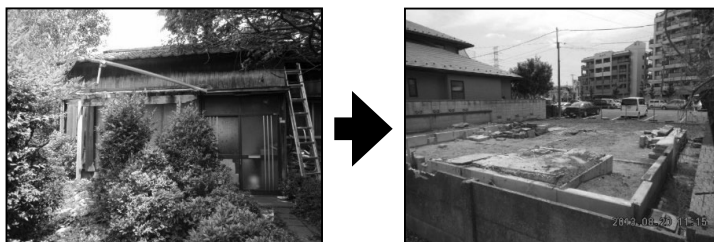
## (2) 水が出ず、ごみ集積所の使用も禁じられ、社会から孤立した B 一家の場合

### 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

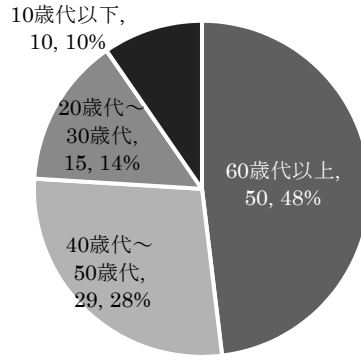


表 6-2 居住実態・居住内訳

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。

## 第7章

# 京都市の「ごみ屋敷」対策

京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課担当係長 **木本 悟**

## はじめに

ごみを溜めこんで処理することができない状態となっている、いわゆる「ごみ屋敷」が、社会的に関心を集めるようになって久しい。行政が「ごみ屋敷」に対して行う対策は、社会的課題としての関心が高まり出した時期が近接する「空き家」への対策と並べて、課題や対応に関する類似性や相違点が論じられることが多い。いずれの課題も、地方自治体が主体となり対策を講じていくものであるが、ここで取組に差異を生むのは、「空き家」への対策は国の立法（「空家等対策の推進に関する特別措置法」が2015年5月に全面施行）があることにより、自治体の取組の大枠や判断基準について後ろ盾がある一方で、「ごみ屋敷」に関しては、対策が国において立法化されていない点であるといえる。

立法的な後ろ盾や、全国統一的なガイドラインが無いことが要因となって、各々の地方自治体における「ごみ屋敷」対策の取組は、「ごみ屋敷」状態についての定義や、対策を講じる組織・体制面の在り方、不利益処分を含む措置に係る規定や、当事者（原因者）に対する財政的支援の有無とその内容、また、地方自治体においてそもそも「ごみ屋敷」対策を執り行うか否か等の諸々について、各地方自治体が試行錯誤を重ねてきて、各個において個性的、千差万別な状況があるのが今日である。

## 1 京都市「ごみ屋敷条例」前夜

さて、京都市では、現行の取組体制が整う以前において「ごみ屋敷」について相談等が寄せられた際には、業務との関わりで相談を受けた部署をはじめとする関係機関の職員と、地域住民が連携し、「ごみ屋敷」の解決に取り組んできた。取組に当たっては、「ごみ屋敷」

の定義や、業務上・組織上位置づけ（どこが責任部署となり、どのような関わりをどの部署と持って対応するか等）や、職員による立入調査や指導、当事者に係る情報収集・関係者間での情報共有を可能にする法的根拠、対応に係る具体的ノウハウの蓄積と共有、支援に要する費用（清掃用品購入費や業者委託料）の予算措置といったものがなく、取組は個別的対応に留まるという頭打ち状況があった。

そうしたなか、従前の取組を発展させて、組織的に、継続的に、効果的に、取り組んでいくことができる仕組みづくりを目指して、2013年11月に関係局区の職員で構成された「ごみ屋敷等対策検討プロジェクトチーム」を設置した。

このプロジェクトチームでの検討を踏まえて、ごみ屋敷等、地域の生活環境が衛生上、防災上又は防犯上不良となっている状態の解消、及びこうした状態を発生させている「人」が抱える生活上の課題に対する支援に関し必要な事項を定めることにより、地域の方々と連携し、安心安全で快適な市民生活を確保することを目的として、「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」を2014年11月に施行し、これに基づく組織体制、業務構築を講じて、以後、取組を推進してきたところである。

## 2 基本方針「人への支援」「寄り添い支援」

京都市では、ごみ屋敷状態を生じさせている「人」に着目し、その方に寄り添った支援を行っていくという考え方の下、保健福祉局が条例を所管し、区に設置している対策事務局が取組の要となって関係機関と連携し、人に寄り添った支援を基本として推進することとしている。

つまり、ごみ屋敷状態を生じさせた「人」を単なる「原因者」としては捉えず、支援を必要としているかも知れない「要支援者」で

あると捉えて、単にごみ屋敷状態の物的解消を目指すのではなく、「要支援者」がどのような支援を必要としているかを見極めたうえで、その支援を行っていく。その支援は短期的なもの、物理的側面に限らず、状況に応じ、訪問活動等を通じた継続的な見守りや、支援拒否があるケースにおける介入タイミングの見計らい、といった「要支援者」に寄り添った支援により対策を推進していくとするものである。

### 3 ごみ屋敷対策の推進体制

京都市がこのような支援を進めていく体制について説明する。

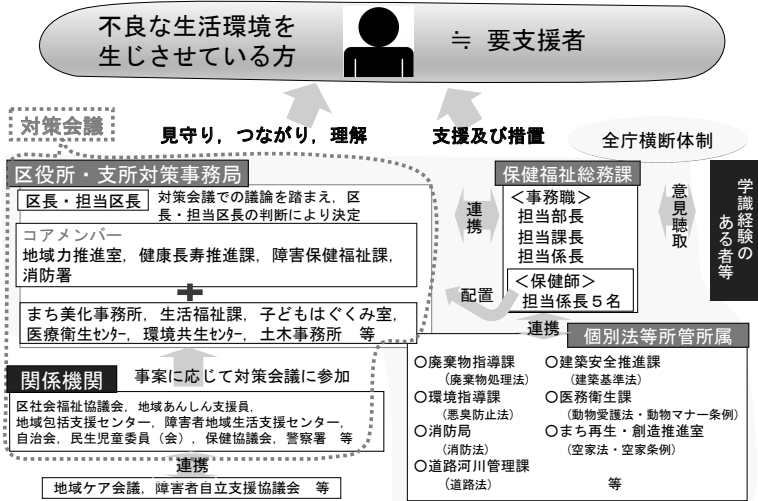
京都市は区制として、11行政区と3支所により構成されており、ごみ屋敷に係る取組においては、これら区・支所単位で地域ごとの拠点を設置している。これは、地域の実情や特性に即し対策を講じていくことを重視することに加えて、関係機関（各地域包括支援センターや各区社会福祉協議会など）や地縁団体等や近隣住民と確かな連携を保ちつつ取組を進める狙いによるものである。

区役所・支所（以下、「区役所等」）内に、リーダーである各区長（支所においては担当区長）の下に設けられる「ごみ屋敷対策事務局」は、案件に係る調査や協議、ごみ屋敷状態の程度判定、要支援者への支援・措置の方針決定を行い、清掃支援や福祉施策の適用支援を実施していく常設の組織としている。その構成は、区役所等の総務部門担当部署の統括の下、区役所等の高齢や障害などの各福祉担当部署、管轄の消防署をはじめとする関係課に、事案に応じて地域の家庭ごみ収集を行う事務所や土木事務所、保健センター等を加えたものである。

冒頭に述べたように、ごみ屋敷条例の施行前は、それぞれ個別の部署で取り組んできたことに限界があったという反省に立ち、対策



図 7-1 ごみ屋敷対策の推進体制



事務局内の様々な部署が分野横断的に知恵を出し合いながら対策を進めることを目指している。

#### 4 ごみ屋敷状態の定義

ごみ屋敷対策事務局は、通報や相談が寄せられた案件について調査や照会により状況把握を行ったうえで、ごみ屋敷状態の程度を判定し、原則的に「ごみ屋敷状態である」との判定があった場合に、その状態解消・改善を目指した対策を講じていくが、この際に、どのような状態が「ごみ屋敷状態」という点について、京都市の取組上の定義を説明する。

具体的には、「場所」、「原因」、「程度」の3つの観点による定義であり、いずれにも該当する場合に「ごみ屋敷状態」と判定する。

「場所」とは、判定を行う対象範囲として、「当該建築物等における生活環境」、つまり、ごみ屋敷とされる建築物等に住む本人の

生活環境の範囲に係る問題であるか、又は「その周囲の生活環境」、つまり、近隣住民等、周辺的生活環境の範囲に係る問題であるか、いずれかに該当することを要件のひとつとするものである。

一般に、周囲の生活環境に迷惑や危険が及ぶ状態がよく見られるごみ屋敷だが、これに限らず、そこに住む当事者（その状態を生じさせている原因者である場合が多く見られる。）の生活環境に支障が発生している場合であっても、取組の対象としていることを特徴としている。

「原因」は、どういった事象が起こっているのか、である。これは、①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雑草の繁茂を主なものとしている。①はいわゆるごみ屋敷状態としてイメージされ易いものだが、②、③の犬や猫などの多頭飼育や庭に生えた草木の放置による害虫発生や鳥の糞害といった状態も含み、ごみ屋敷状態となる「原因」を広く捉えている。「原因」については、自治体により、動物の飼育に関することはごみ屋敷の対象に含めない場合があるなど、特に差異が生じるところと見受けられている。

「程度」についてであるが、条例では、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となっている場合と定めている。

## 5 これまでの取組から見えたもの

ここまでに述べてきた方針や体制に則り進めてきた約4年間の取組では、延べ300件を超える案件について「ごみ屋敷」として通報等があったうち、200件を上回る案件を「ごみ屋敷状態」と判定し、清掃等の具体的な支援を行ったことを通じて約170件について「ごみ屋敷状態」が解消されるに至った。

繰り返しになるが、「人」に対する寄り添い支援をモットーとし

た取組を通じて見えてきた事柄について述べていきたい。

### (1) 堆積は症状に過ぎない

「人」に対する寄り添い支援の継続的な実施というのは、単に物を片づけただけでは再びごみ屋敷状態になってしまう恐れがあることから、要支援者の抱える問題も含めて解決することを目指す、という考え方の実践である。

家屋内が堆積物であふれて要支援者の起居がままならない状態があるとすると、ここで、外部が本人に代わって堆積物の整理・廃棄を行うことで、物理的状況として家の中が「片付いた」とする。しかし、その家に住む「人」がごみ屋敷状態を生じさせたのであれば、その「人」が元のままその家に住み続けるなら、時間が経てば再び堆積物であふれることは容易に想像される。根本原因に目を向けて、それに手立てを講じることなしには問題解決に至らないわけである。

ここで具体例を示す。

#### 具体例1 消防署による訪問で「室内に大量の堆積物がある」ことが把握されたケース（90歳代女性単身世帯）

屋内の調査で、全ての部屋でのごみの堆積が判明。しかし、「私にとっては宝物」「生活上の困り事はない」と本人。認知症があり、成年後見制度の利用検討段階。

関係構築のため担当職員（保健師）が訪問を重ねる中、本人から昔話等が聞かれ、職員の支援で、堆積物を分別して少しずつごみを排出できるようになる。

「エアコン修理や手すり設置のための清掃」と勧めると、必要な箇所への清掃に同意。少しずつ物の処分への抵抗感が減り、清掃の

手伝いに感謝の弁も。

⇒訪問介護による日々のごみ出し支援で生活環境が維持できるようになり、以後、行政や介護保険事業者、成年後見補助人等による、在宅生活における複層的な見守り体制が構築できた。

この事例では、ごみの堆積について本人の問題認識が無いことと、単独でのごみ分別やごみ出しが困難な身体状況とが根本原因となつて、ごみ屋敷状態が続いていたと言える。

ここでまず目指すべきは、本人の問題認識の喚起のため、堆積が生活スペースを狭小化し不衛生を招いていることを本人に理解させることである、と方針を定め、そのために粘り強く訪問を重ねることを通じて本人との信頼関係を醸成することを支援の端緒とした。時間を掛けて作った信頼関係を土台として清掃支援を行うとともに、各種の福祉施策等の利用に繋ぎ、ごみを溜めない生活形態とその見守りを継続できる体制を構築することで、不良な生活環境の解消された状態を持続させる見通しが立ったことをもって、この事案については解決できた。

ごみ屋敷状態の解消と、本人にとって必要な支援の両面を総合的に勘案し、具体的なアプローチを行ったわけだが、ごみ屋敷状態はその背後にある生活上の課題、不衛生に対する認識不足や、訪問介護等を必要とする身体状況にありながらそれが届けられずにいた状況に、ごみ屋敷状態であったことをきっかけとして光を当てることができたと言える。

言い換えれば、ごみ屋敷状態であることは、本人が抱えていながら認識がなかった、又は、行政や地域社会などが気づくことができなかった「課題」が表出する「症状」であると言える。

**(2) 支援の拒否、解消困難事案**

いかに本人に寄り添った、福祉的視点からの支援を目指す取組であっても、ごみ屋敷状態の解消が進まない事例は、やはり存在する。解消困難事案において多く見られるのが、本人による支援の拒否である。

**具体例2 近隣から「玄関前にごみが積み上げられている」との通報があったケース（60歳代男性単身世帯）**

玄関口を塞ぐようにして本や小型家電等が積み上げられており、家屋内に入ることができない状況。関係構築のために担当職員（保健師）が訪問する。当初は面談時に職員に大声を出すこともあったが、訪問を重ねるうち、生活状況について本人から少しずつ話を聞くことができるようになった。

しかし、片付けの手伝いを申し出ても、本人は「他人には自分の物に触れて欲しくない。」と片付けの支援を拒否。

さらに訪問活動が続ける中、家の中も本や雑誌などの物でふさがっていて、飲食店で寝泊まりしていることが分かり、「自宅で寝られるようにしたい」との言葉を聞き出した。

横になるスペースの確保を提案したところ、自分で少しずつ清掃を行うようになり、職員が片付けの成果を認めると、嬉しそうな表情を見せた。

しかし、座るスペースを確保できた時点で体調を崩し清掃を中断。一日の大半を座って過ごすようになった。職員は病院への受診を勧めるが医療費を支払えない状態だったため、生活保護受給に繋ぎ、医療機関で受診が可能となったが、長時間座り続けたことで足に褥瘡ができ入院。低栄養状態による貧血等が判明した。

⇒入院をきっかけに、以後の支援として、退院後の単身生活を見据え、本人や医療機関と話し合い、在宅療養ができるよう介護保険サービス等を利用し生活環境を整えていくことになった。

先の事例と同様に、本人には、堆積物が自身の生活空間を圧迫している状況について問題認識が無かった。このため、生活状況を見る限りでは不良な生活環境が本人の心身に対して健康上の悪影響を及ぼしていることが心配されたが、従前は保健福祉施策が適用されることなく、医療機関での受診により健康状態が確認されるにも至っていなかった。

こうした状況での支援において、まず目指したのは、やはり粘り強い訪問活動を通じた本人との信頼関係構築であった。訪問のうえ本人の話に耳を傾ける受容的な会話を続けることで、徐々に、担当職員のことを、本人の生活・健康を親身になり心配してくれる「味方」と捉えてもらえる関係構築ができたうえで、「本当は状況を改善したい」という思いを聞き出すに至り、このことを取っ掛かりにして、本人が自ら片付けに着手するところまでこぎ着けることができたものである。

片付けの過程において、本人が体調を崩すというアクシデントがきっかけではあったが、保健福祉施策の適用と医療機関の受診に繋ぐことができ、行政機関と医療機関・介護保険事業所等が継続的に本人の生活を見守る体制を構築するに至った。

性急な片付け指導では、行政（保健師）が「本人のために支援している」ことが本人には伝わりにくく、回り道には感じられても、粘り強い訪問・会話を通じて、行政と本人が同じ方向を向いて本人の生活改善を目指していることを本人に理解してもらうことが、目

の前にある堆積物の解消のみならず、そのさらに向こうにある生活課題へのアプローチにつながる可能性があることを例示する事案と言える。

### (3) 8050 世帯事案への支援

高齢の親と引きこもり等の状況にあつて親への生活上・経済上の依存が常態化した子が、長期の同居期間を経て親も高齢となり、収入面や病気・介護等の課題を抱えたまま、一家が孤立・困窮する世帯状況を指す 8050 世帯（「80 代の親と 50 代の子」を意味する。）への支援例を紹介する。

#### 具体例 3 地域の消防団員から「敷地内に新聞紙等が相当量ためこまれている。」と相談があったケース（80 歳代父と 50 歳代息子の二人世帯）

消防署が外観調査を行い、門扉から玄関までのスペースに新聞紙、本、食品トレイが放置されていることを確認したが、呼掛けても返事がないため、家屋内の様子は確認することができなかった。訪問を続け、手紙を入れても返事がない状況が続いたため、民生委員に問い合わせたところ、「息子は見掛けるが、父の姿を最近見掛けない。」との情報を得る。

対応方針として、父の安否確認及び生活状況の把握を行うとともに、防火の観点から清掃を促していくこととした。

安否確認を要する世帯として、担当職員（保健師）、地域包括支援センター、民生児童委員等による見守り体制を広げたところ、民生委員の家族が買物をしている息子を見掛け、まずは息子の安否が確認できた。以降も見守りを続けるうち、徐々に息子の外出

等の行動パターンが把握できるようになり、息子と接触する機会が増え、会話もできるようになる。

こうした中、買い物帰りの息子を見掛けた地域包括支援センターが、息子から「父のおむつを購入した。」と聞く。地域包括支援センターは、今までおむつを使用していなかった父の体調の異変を心配して自宅を訪問したところ、衰弱し歩行できなくなっていた父を発見し、直ちに救急要請した。

⇒救急入院後、父が自宅に帰ることを希望したところ、息子が父のために自主的に清掃を行うようになった。

また、危機介入をしたことで、父・息子と関係機関の間に信頼関係ができ、これまで拒否していた介護保険サービスを利用するようになった。

この事例でも、不良な生活環境が「8050世帯」への支援の入口となった。

支援の入口で、まずは要支援者とのコンタクトを試みた当初、やはり容易には面接できなかつた。ここで特に工夫した点は、接触を取るための行動パターンの把握であった。日々の行動は一定、パターン化していると予測でき、特に食事時間は規則的になることが多いことから、昼食のための買い物をする時間を狙って訪問したところ、面接できる機会が増えた。

ここで、生活状況を把握し、SOSを見逃さないために、地域での見守り体制を構築し孤立させないようにしたことと、関係機関との連携強化したことにより危機介入ができ、支援に繋がった事例である。

息子は父と一緒に住むことを望んでいたため、その実現に向けて



息子のやる気が引き出されて、自主的に清掃を行うようになったことが非常に印象的であった。

親の加齢、病気・介護等の課題を抱えたまま、親子が孤立した状況にあったところを、危機介入ののち、行政機関と介護保険事業所、民生児童委員をはじめとする近隣住民により、継続的に生活を見守る体制を設けることができたものである。

## 6 結びに

以上、3つの事例を紹介した。京都市の不良な生活環境を解消する取組は、いわゆる「ごみ屋敷」状態であることを切り口として、必要な支援を本人に届けるきっかけにすることを目指しているが、紹介した事例は、いずれもその狙いが結実した点で通底していると考えている。当初、社会から孤立していた要支援者に、行政に留まらない様々な支援者が関わり始めると、要支援者をとりまく支援と見守りの輪が広がり、社会的孤立状態の解消、ひいては孤立死をも防ぐことに発展していく可能性がある。

一方で、なかなか寄り添い支援が受け入れてもらえない事例も少なくない。そうした場合、関係者で介入できる機会を捉えるための見守りと情報共有を続け、粘り強くタイミングを見計らうことも必要である。

## 7 今後目指すもの「予防的な視点」

前項で述べた視点に立ったうえで、今後、さらなる支援の充実を図る方向性として、ごみ屋敷化の「予防」が大切であり、そのため何ができるか、という課題認識に至っている。

ごみ屋敷「かも知れない」案件の早期発見を目指し、従来に増し

て様々な部署や関係者、住民に、取組について理解と協力を得て、ごみ屋敷状態に至る前段階で把握し、連絡・相談・情報共有することでごみ屋敷状態の発生を未然に防ぐこと、ごみ屋敷状態が深刻化する前に把握し支援につなげることができる可能性に着眼し、そこに期待をしているところである。

## 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>、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<sup>4</sup>。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、彩の国さいたま市づくり広域連合『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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>。

### (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。

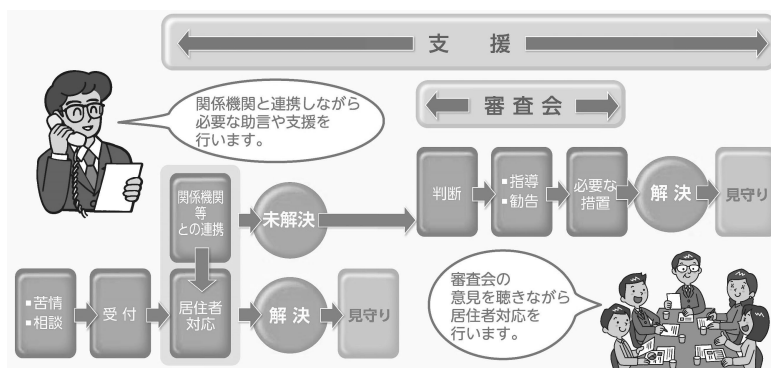
の住居等の居住者及び地域住民の生活環境が著しく損なわれている状態」と定義される(2条2号)。また、「住居等」は、建築物およびその敷地を指すが、現に居住の用に供されているものに限られる(同条1号)。したがって、世田谷区条例の対象は、「ごみ屋敷」で、かつ現に居住者がいるものに限定されている。

## 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<sup>7</sup>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）<sup>8</sup>。「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<sup>9</sup>。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あるとともに、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<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>。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 <sup>*1</sup>
「ごみ」が 敷地内 におさまっ ている	管理不全	0	1	1	1	2 <sup>*2</sup>
	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 <sup>*1</sup>
「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<sup>13</sup>。

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」<sup>14</sup>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<sup>15</sup>。

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<sup>16</sup>。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、<sup>17</sup>堆積者の同意をあらかじめ得て行われる(同条3~4項)<sup>18</sup>。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

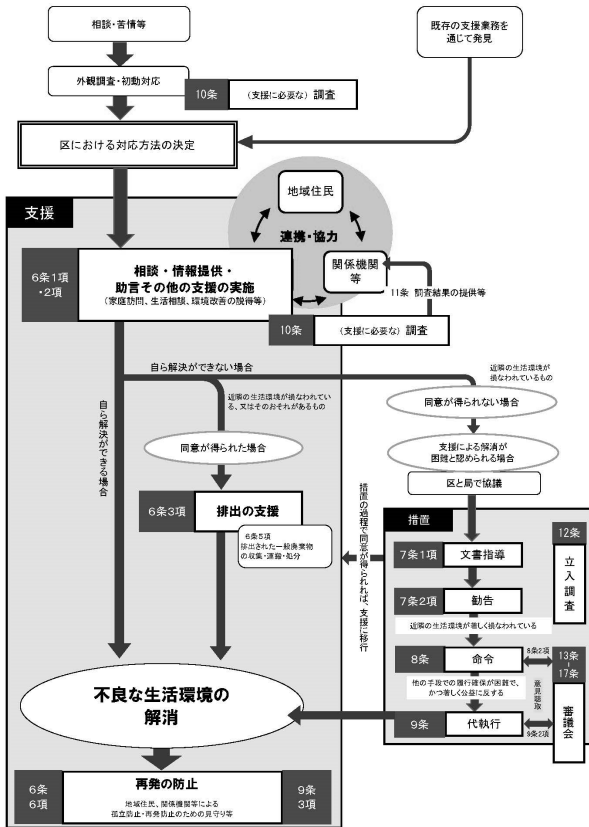
市は、支援を基本として、不良な生活環境の解消に取り組むが、近隣住民の生命、身体または財産に深刻な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、堆積者が再三の働きかけにも応じないような場合には、公共の福祉の観点から、措置の実施を検討する。横浜市条例上の「不良な生活環境」には、当該建築物等の生活環境のみが損なわれている状態と、当該建築物の近隣における生活環境のみが損なわれている状態、もしくはその両方が損なわれてい

---

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)<sup>19</sup>。

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…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<sup>20</sup>。

## (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

---

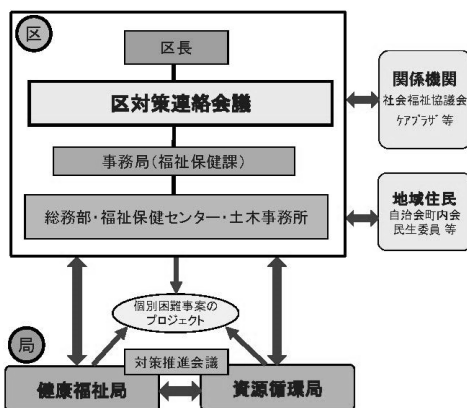
20 情報提供の相手先は、個人情報の保護に関する義務を負っている関係機関に限定されている。そのため、住民同士の自由な意思によって結成されている任意団体である自治会・町内会は、守秘義務等について公的な規定が必ずしも存在しないため、情報提供の相手方から除外されている（横浜市逐条解説・前掲註（15）31頁）。

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。

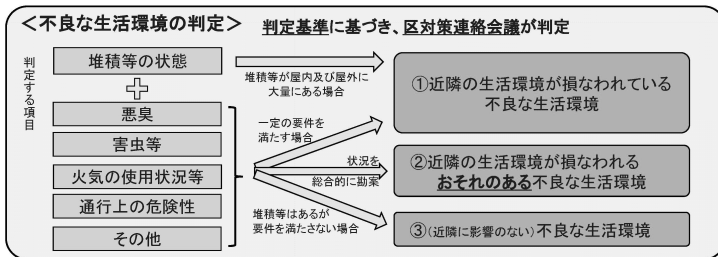
### (3) 運用状況

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

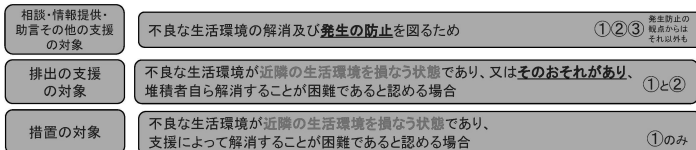
統一的に定められている(図8-4)<sup>21</sup>。横浜市の判定基準で特徴的なのは、物の堆積等が屋内および屋外で大量になされている場合に、悪臭や害虫等の発生状況などに関する個別評価項目のチェックを経ずに、「近隣の生活環境が損なわれている状態の不良な生活環境」とみなす点である。判定の結果は、横浜市条例に基づく支援および措置の範囲と関連づけがなされている。

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。<sup>22</sup>

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 <sup>※</sup>	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。<sup>23</sup> 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

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。

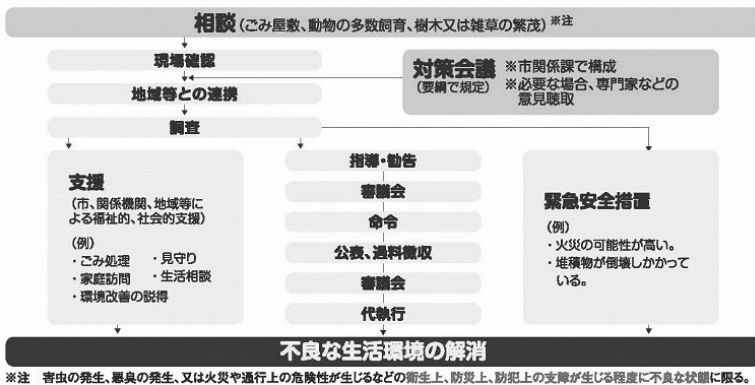
24 同条例施行規則2条において、犬および猫と定められている。ただし、「動物の愛護及び管理に関する法律」10条に規定する第一種動物取扱業または同法24条の2に規定する第二種動物取扱業を営む者により飼育されているものは除かれる（同条但書）。

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である。<sup>25</sup>

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。<sup>26</sup>

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捗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。<sup>28</sup> 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 <sup>※</sup>			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。<sup>29</sup>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。<sup>31</sup>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<sup>32</sup>。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。

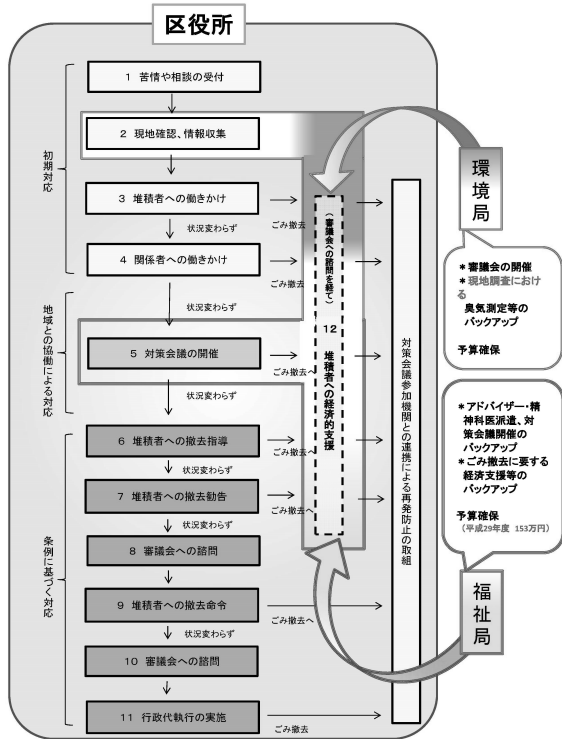
ように、大阪市条例は、現に居住の用に供されているか否かにかかわらず、「ごみ屋敷」を対象とする。

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）<sup>33</sup>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<sup>34</sup>、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<sup>37</sup>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<sup>38</sup>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。

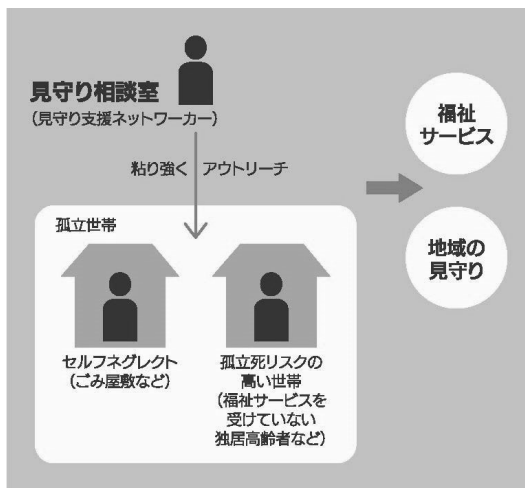
#### (4) 地域における要援護者の見守りネットワーク強化事業

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。<sup>39</sup>

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、<sup>40</sup>「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<sup>41</sup>（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）<sup>42</sup>。

## 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<sup>43</sup>（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。<sup>44</sup>

### 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)。

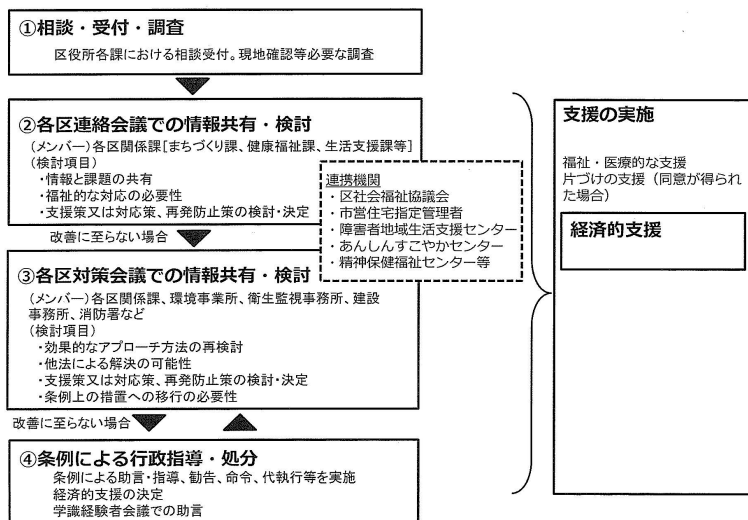
45 近隣住民の生活環境の悪化が経済的支援の要件とされたのは、私人所有の建物等における不良な状態の解消に公金を投入する以上、公益的観点から対応が求められる必要があると考えられたためである。

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<sup>46</sup>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<sup>48</sup>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。<sup>49</sup>

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<sup>50</sup>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）<sup>1)</sup>。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。





第Ⅲ部

資料



資料 1

# 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

日本都市センター研究室

## 調査の概要

調査対象	814 市区 (791 市、23 特別区)
調査期間	2018 年 1 月 9 日～1 月 31 日
調査方法	各都市自治体宛てに調査票を郵便にて送付 回答は、電子メール又は FAX にて回収
回収率	370 市区 (45.5%)

## 調査における用語の定義

### ・「住居荒廃」

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）又はその敷地が以下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又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をいう。

①いわゆる「ごみ屋敷」 ②樹木の繁茂 ③多頭飼育・給餌

### ・いわゆる「ごみ屋敷」

建築物又はその敷地、あるいは集合住宅における個別専有部分又はベランダや廊下等の共有部分に、物品が堆積又は放置されることに起因して、病虫害、ネズミ若しくは悪臭の発生、又は火災若しくは物の崩落のおそれがある建築物等をいう。

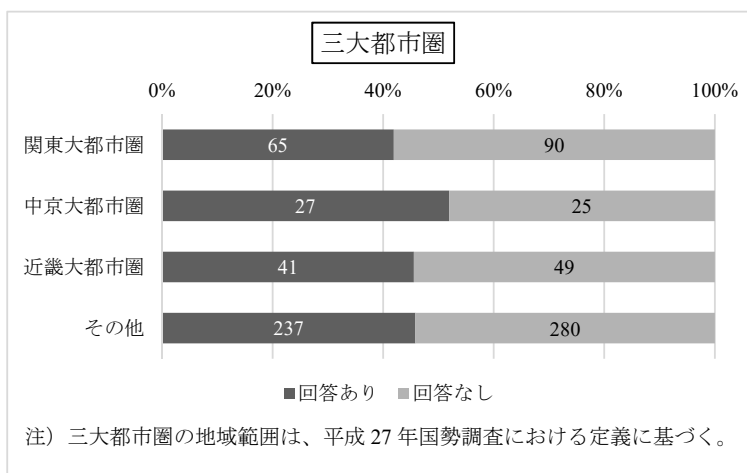
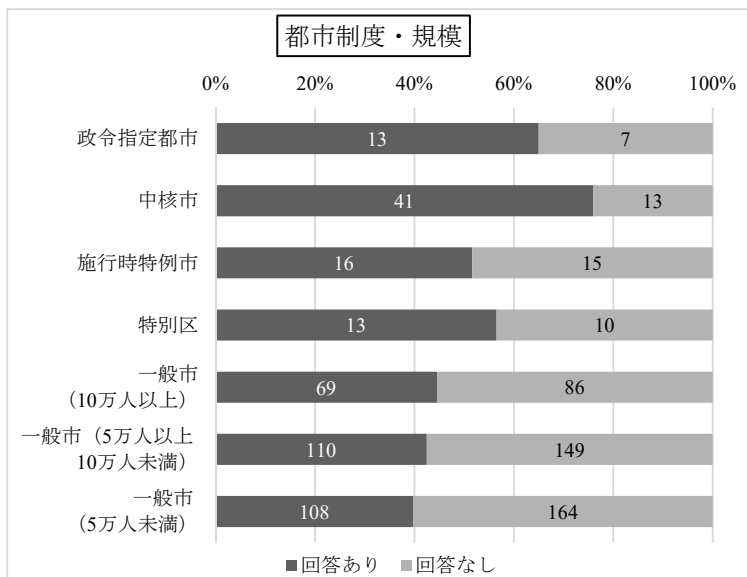
### ・「持込み型ごみ屋敷」

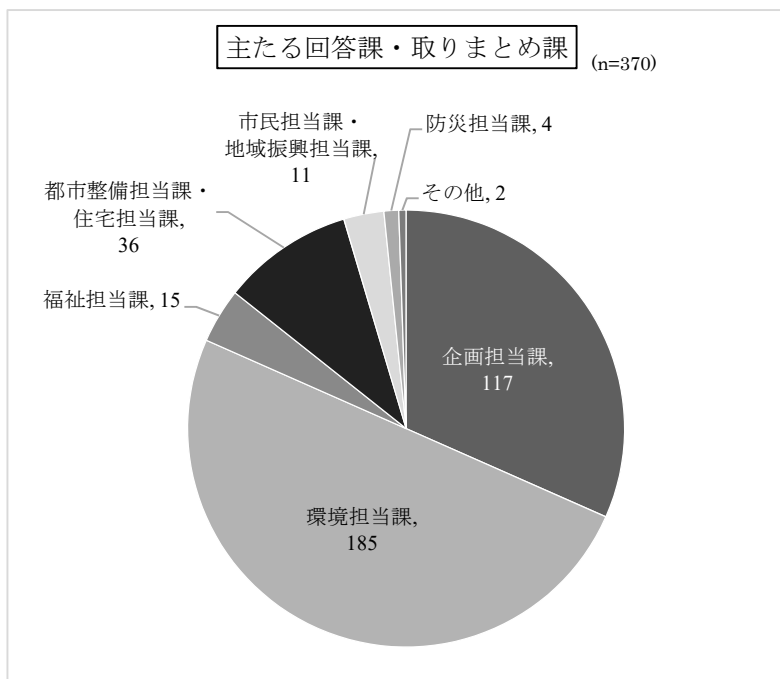
いわゆる「ごみ屋敷」のうち、資源・ごみ集積所等からの収集や過剰な量の購入などによって得た物品を堆積又は放置することにより形成されたものをいう。

### ・「溜め込み型ごみ屋敷」

いわゆる「ごみ屋敷」のうち、日常生活を営むなかで、物品を整理できない又は排出できないことにより形成されたものをいう。

## 回答自治体について

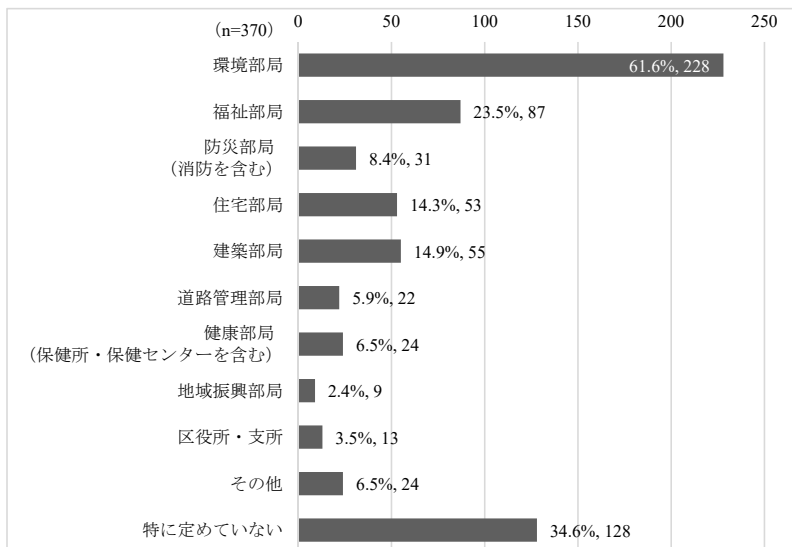




## 集計結果

## 1 「住居荒廃」の現状について

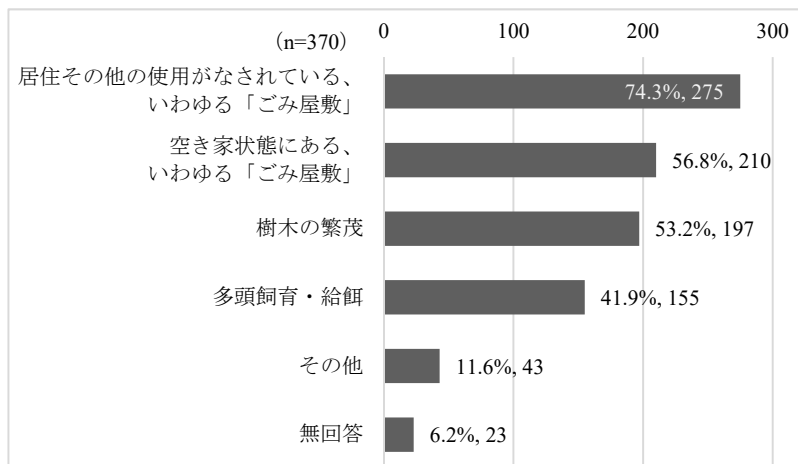
Q1. 「住居荒廃」の問題を主に取り扱っている部署（例えば、「住居荒廃」に関する住民等からの相談窓口の設置、関係部署のとりまとめを担っている部署）はどこですか。次のうちから、該当するものを**すべて**選択してください。〔複数選択〕



## 【「その他」の主な内容】

- ・市民部局
- ・都市計画部局
- ・企画部局
- ・観光部局
- ・教育部局
- ・空き家担当部局
- ・個別事案の内容により異なる

Q2. 貴市区が把握している「住居荒廃」の範囲に含まれると考えられるものとして、該当するものを**すべて**選択してください。  
 [複数選択]



【「その他」の主な内容】

- ・ 家屋崩壊
- ・ 公道への私物あるいは有価物の放置
- ・ セルフネグレクトを伴う状態にある場合
- ・ 空き家状態にある家屋の倒壊又は破損
- ・ 空き家状態にある建築物の敷地内の樹木の繁茂、多頭飼育・給餌
- ・ 状況に応じて判断（特に定めていない）
- ・ 「住居荒廃」がない
- ・ 特に把握していない



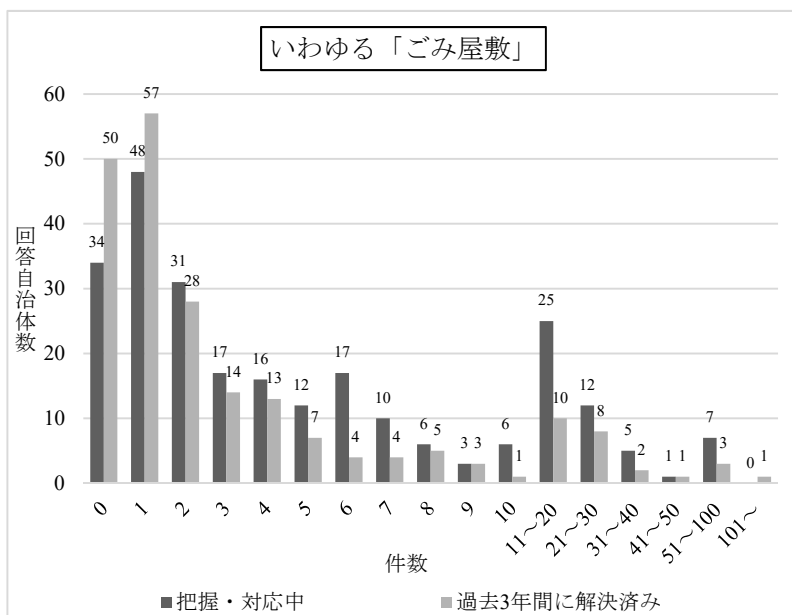
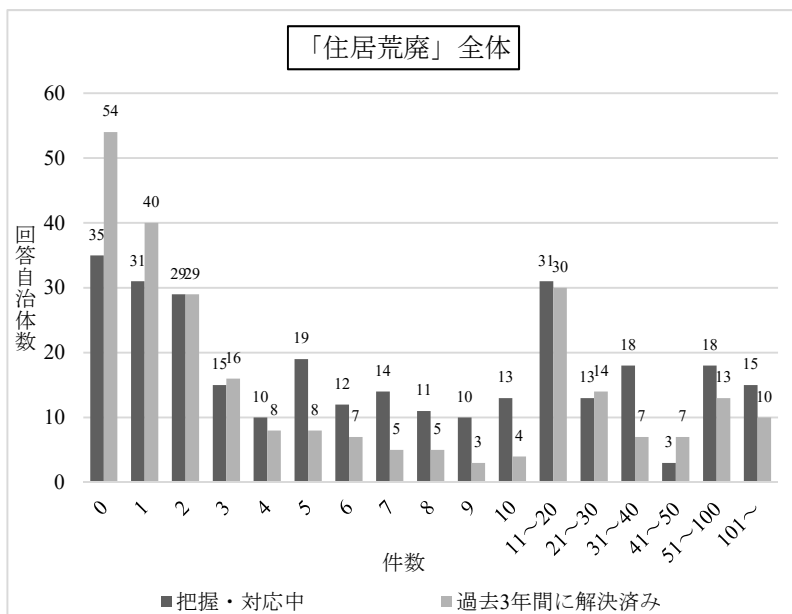
※ Q2 で選択したものを念頭に以降の設問についてご回答ください。

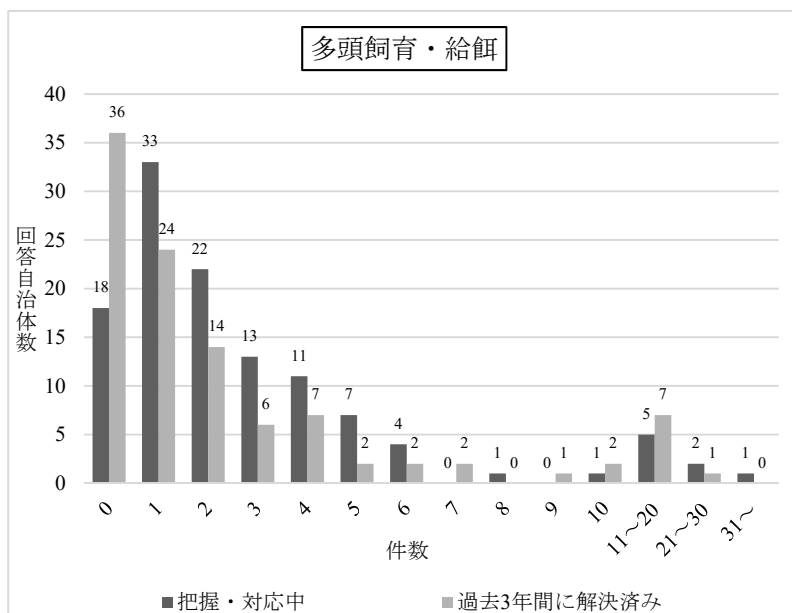
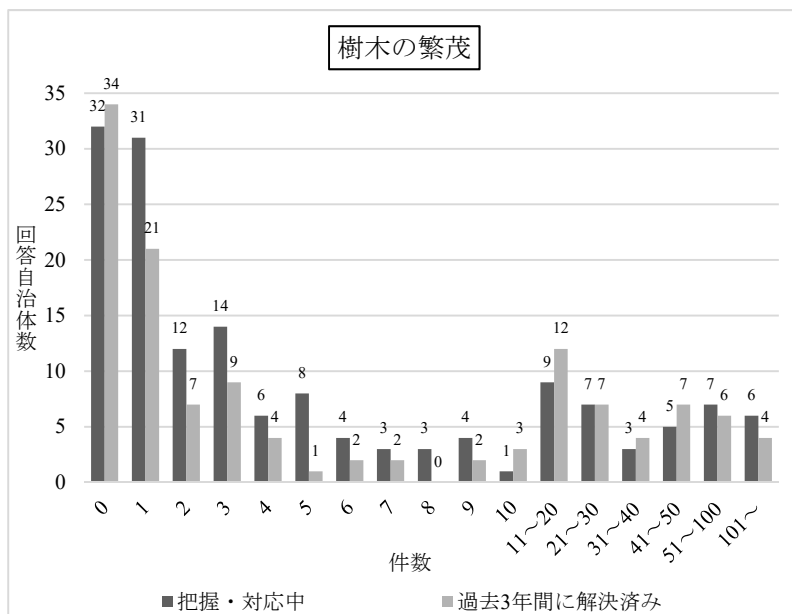
Q3. 平成 29 年 4 月 1 日現在、貴市区で把握している「住居荒廃」は何件ありますか。〔記述〕

※複数の担当部署が共通して把握している案件、複数の「住居荒廃」の種類を併せ持つ案件については、重複して計上いただいて結構です。

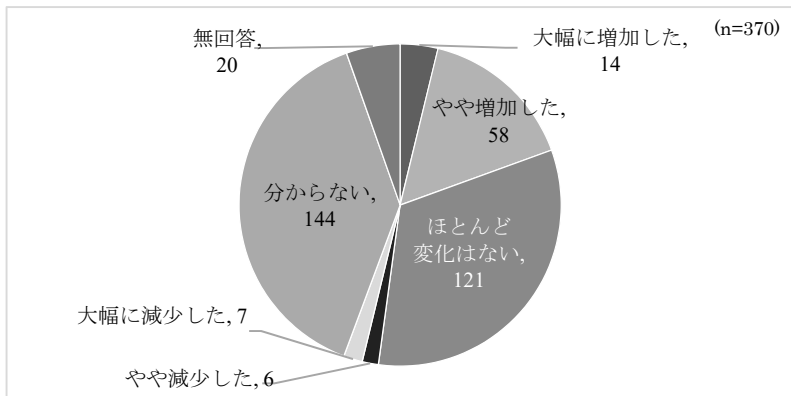
※ Q2 で選択しなかった種類については、空欄のままご回答ください。

	回答数	合計 (件)	最大値 (件)	平均値 (件)	中央値 (件)
把握・対応中	297	8,257	1,442	27.8	6
いわゆる「ごみ屋敷」	250	1,920	77	7.7	3
樹木の繁茂	155	3,273	577	21.1	3
多頭飼育・給餌	118	449	90	3.8	2
過去 3 年間に解決済み (見守り継続を含む)	260	4,493	393	17.3	3
いわゆる「ごみ屋敷」	211	1,135	120	5.4	1
樹木の繁茂	125	2,300	369	18.4	3
多頭飼育・給餌	104	287	26	2.8	1

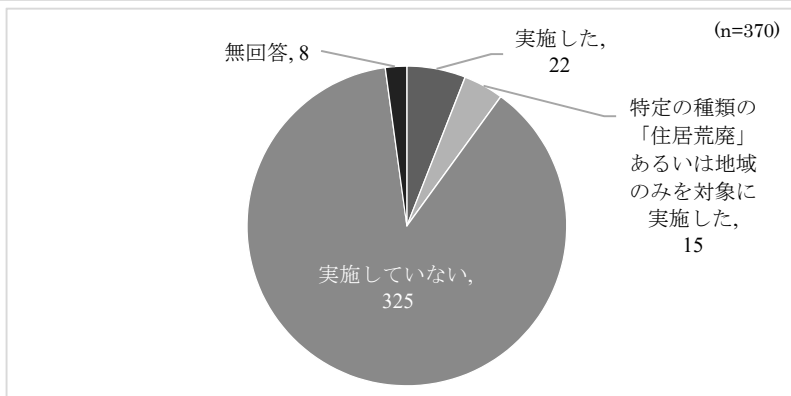




Q4. 把握・対応している「住居荒廃」の件数（既に解決済み・見守り継続中のものは含まない）は、この3年間でどのように推移していますか。〔単一選択〕  
 ※本調査にいう「大幅に」は、およそ20%以上の増減を指すものとします。

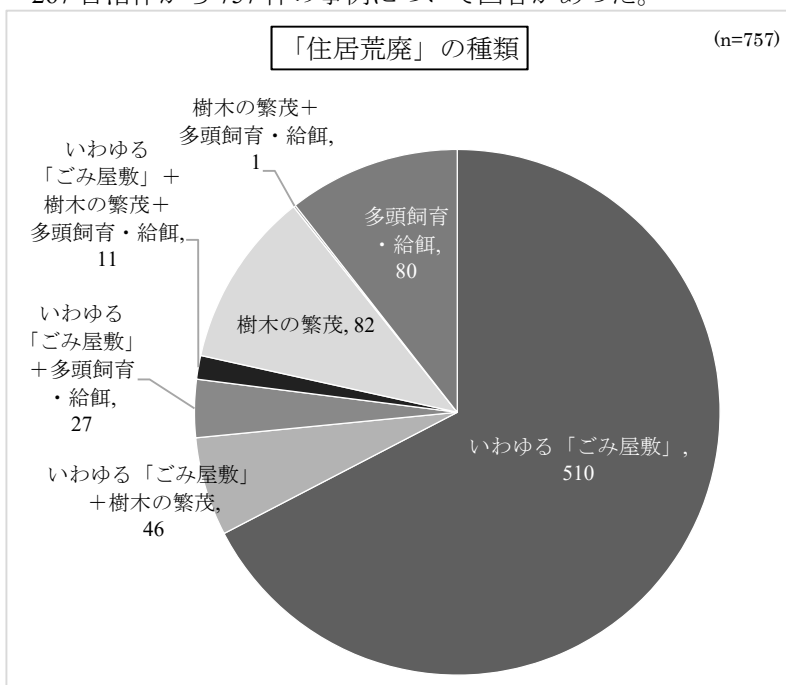


Q5. 過去5年間に、「住居荒廃」の発生状況に関する実態調査を実施しましたか。〔単一選択〕



Q6. 貴市区が把握している「住居荒廃」の種類や主にその状態を生じさせている住人（以下、「本人」という）などについて、下表に記入してください。（特に、重大な生活環境の悪化を生じさせている事例、あるいは対応・支援が困難な事例について最大**5件**まで）〔複数選択・記述〕

267自治体から757件の事例について回答があった。

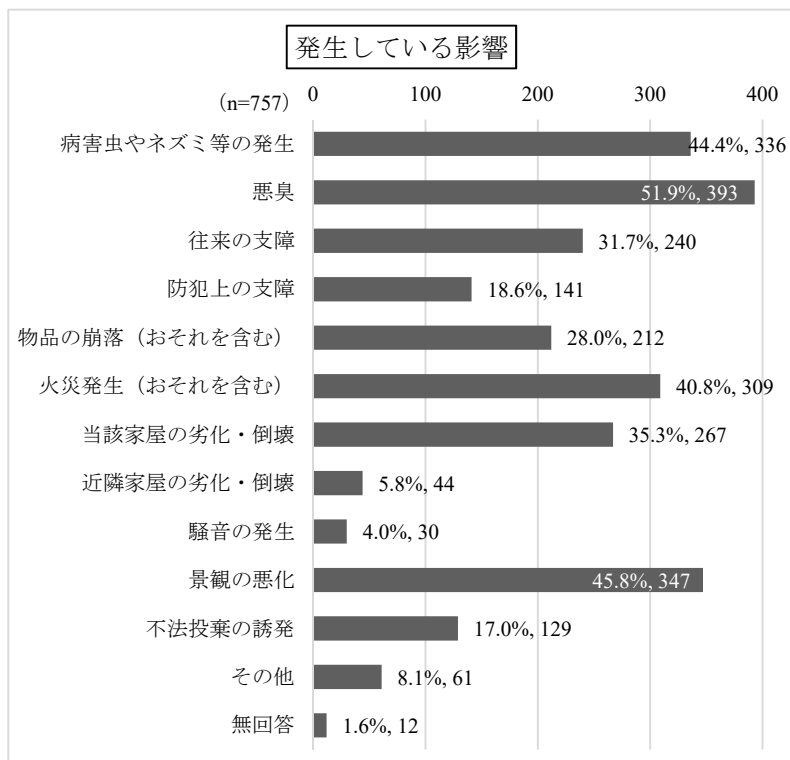


いわゆる「ごみ屋敷」の種類・レベル

	レベル 1	レベル 2	レベル 3	無回答	合計
「持込み型」	67 (11.3%)	26 (4.4%)	35 (5.9%)	10 (1.7%)	138 (23.2%)
「持込み型」＋ 「溜め込み型」	5 (0.8%)	11 (1.9%)	11 (1.9%)	0 (0.0%)	27 (4.5%)
「溜め込み型」	195 (32.8%)	96 (16.2%)	92 (15.5%)	22 (3.7%)	405 (68.2%)
無回答	10 (1.7%)	4 (0.7%)	3 (0.5%)	7 (1.2%)	24 (4.0%)
合計	277 (46.6%)	137 (23.1%)	141 (23.7%)	39 (6.6%)	594 (100.0%)

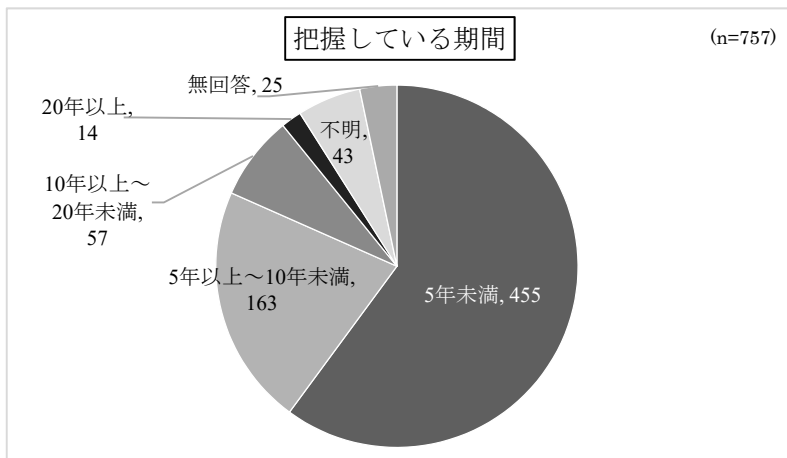
※本アンケート調査における、いわゆる「ごみ屋敷」の3段階

	状態
レベル 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 散かりによって、出入口や主要な部屋の使用に支障が生じている</li> <li>・ 衛生状態が維持されておらず、汚物や残飯が堆積している</li> <li>・ 害虫やネズミ等の存在がうかがわれる</li> </ul>
レベル 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 散かりによって、出入口や多くの部屋の使用に支障が生じている</li> <li>・ 食べ物が腐敗している、カビが目視できる</li> <li>・ 害虫やネズミ等が容易に目視できる</li> </ul>
レベル 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 散かりによって、出入口やすべての部屋の使用に支障が生じている</li> <li>・ 食べ物が腐敗している、カビが蔓延している</li> <li>・ 害虫やネズミ等が蔓延している</li> </ul>



【「その他」の主な内容】

- ・ 本人の健康状態、生活環境の悪化
- ・ 子どもや高齢者等の同居家族の健康状態、養育環境の悪化
- ・ 避難経路遮断
  - ・ 近隣への飛散
- ・ 近隣住宅や共有部分への物品の堆積
- ・ 電線への影響
  - ・ 樹木の越境、竹の繁殖、倒木
- ・ 近隣敷地への猫の侵入、野良猫問題、犬の放し飼い
- ・ 糞尿被害
  - ・ 人的被害（咬傷事案）



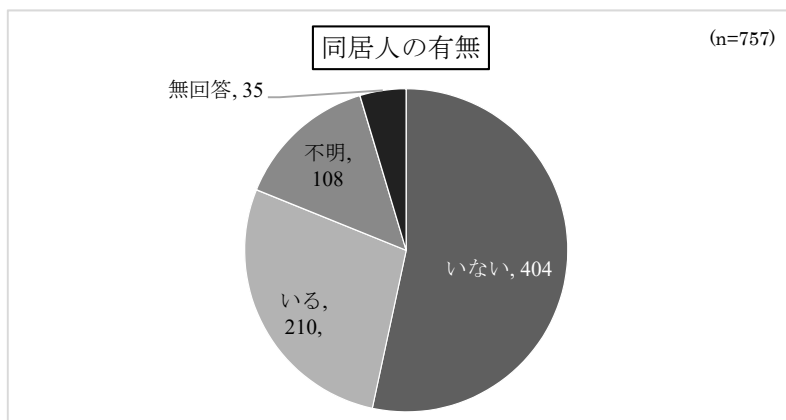
**住まいの種類・所有関係**

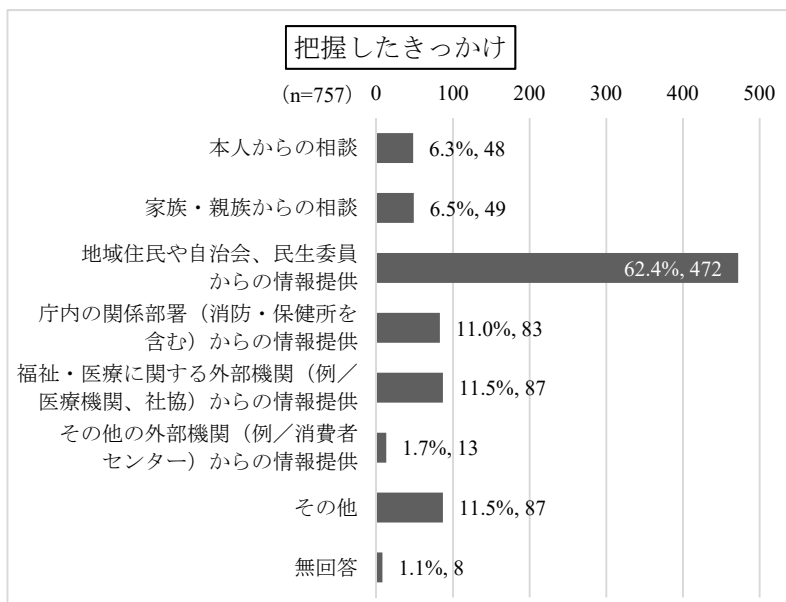
	持ち家	賃貸	不明	無回答	合計
一戸建て	325 (42.9%)	35 (4.6%)	86 (11.4%)	137 (18.1%)	583 (77.0%)
共同住宅	8 (1.1%)	67 (8.9%)	2 (0.3%)	19 (2.5%)	96 (12.7%)
長屋	2 (0.3%)	18 (2.4%)	3 (0.4%)	6 (0.8%)	29 (3.8%)
無回答	5 (0.7%)	25 (3.3%)	10 (1.3%)	9 (1.2%)	49 (6.5%)
合計	340 (44.9%)	145 (19.2%)	101 (13.3%)	171 (22.6%)	757 (100.0%)



本人の性別・年齢

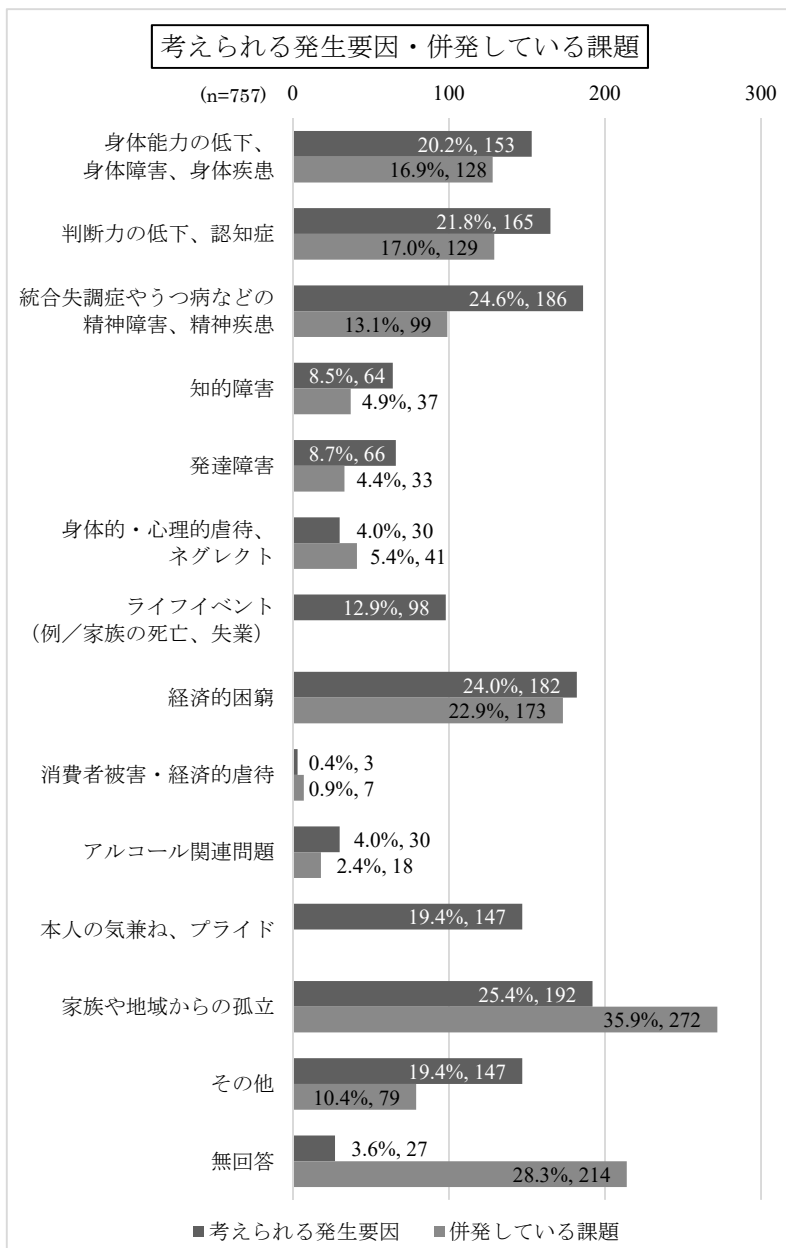
	～30代	40代～64歳	65歳以上	不明	無回答	合計
男	13 (1.7%)	153 (20.2%)	212 (28.0%)	52 (6.9%)	8 (1.1%)	438 (57.9%)
女	19 (2.5%)	93 (12.3%)	135 (17.8%)	18 (2.4%)	2 (0.3%)	267 (35.3%)
無回答	0 (0.0%)	2 (0.3%)	8 (1.1%)	29 (3.8%)	13 (1.7%)	52 (6.9%)
合計	32 (4.2%)	248 (32.8%)	355 (46.9%)	99 (13.1%)	23 (3.0%)	757 (100.0%)





【「その他」の主な内容】

- ・生活保護申請や母子保健等における訪問調査、家庭相談員による訪問
- ・不動産会社、大家からの相談、情報提供
- ・市営住宅管理対応に際して把握
- ・県動物愛護センターからの情報提供
- ・高齢者総合相談センター、介護支援専門員からの情報提供

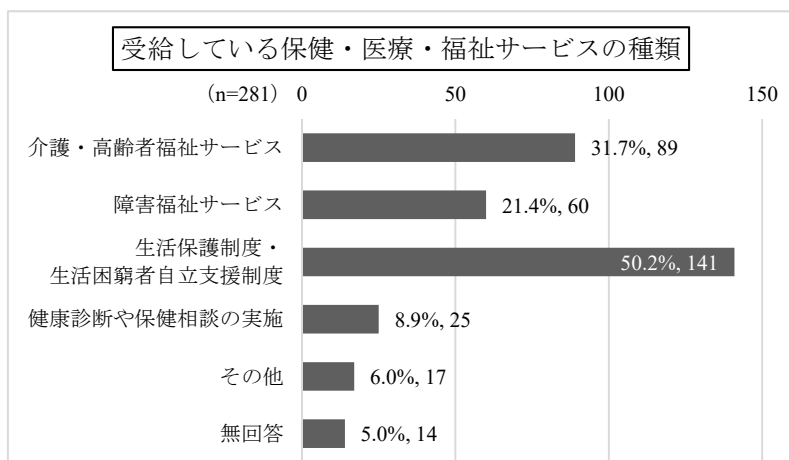
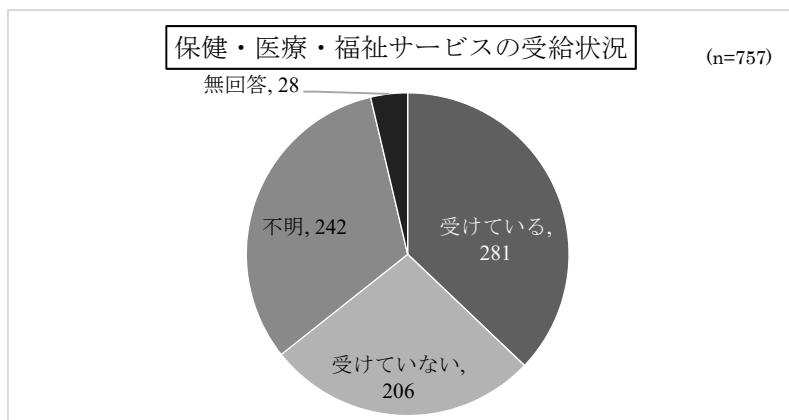


【考えられる発生要因の「その他」の主な内容】

- ・ 不明
- ・ 本人の成育環境
- ・ 本人の性格、思想、被害妄想、習慣（収集癖）
- ・ 問題意識がない、対応する意思が無い
- ・ 再生利用業や廃品回収業を営むが、管理・整理能力がない
- ・ 有価物として収集、外部からの持込みを許容
- ・ 施設への入所、長期入院
- ・ 同居人の判断能力の低下、障害、疾患
- ・ 孤独、隣人との不仲
- ・ 家族の死亡、離婚問題、失恋
- ・ 日中の活動の場の不足
- ・ ごみ収集所の問題
- ・ 繰返しの繁殖、動物飼養に対する知識・意識の不足、極度の動物愛護

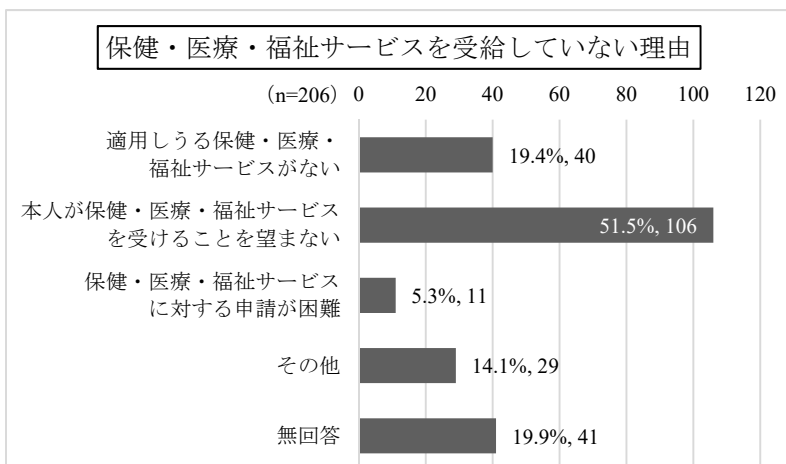
【併発している課題の「その他」の主な内容】

- ・ 不明
- ・ 改善意識の欠如
- ・ 子どもたちの養育環境の悪化
- ・ 高齢者虐待の疑い
- ・ 家族不和、親族からの孤立
- ・ 介護サービスが入れない
- ・ 同居家族の高齢化、認知症、精神疾患
- ・ 金銭管理ができず、支払いの滞納
- ・ 路上生活
- ・ 引きこもり問題
- ・ セルフネグレクト（必要な保健福祉施策の拒否、ライフラインが止まっても「自然な生活」と言い聞かせる）
- ・ 猫の更なる分娩による多頭飼育の加速



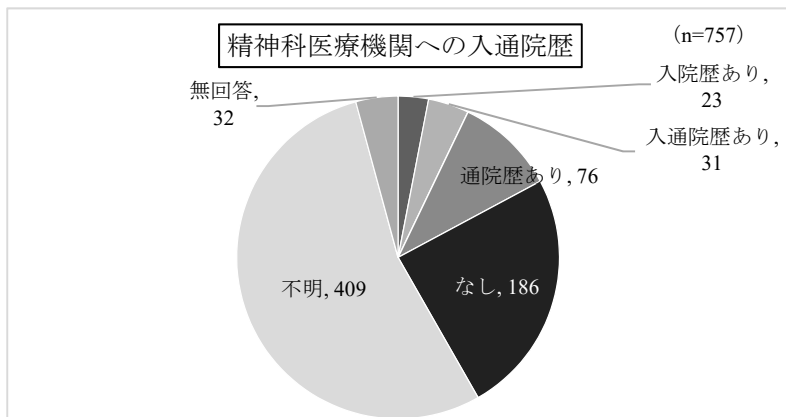
【「その他」の主な内容】

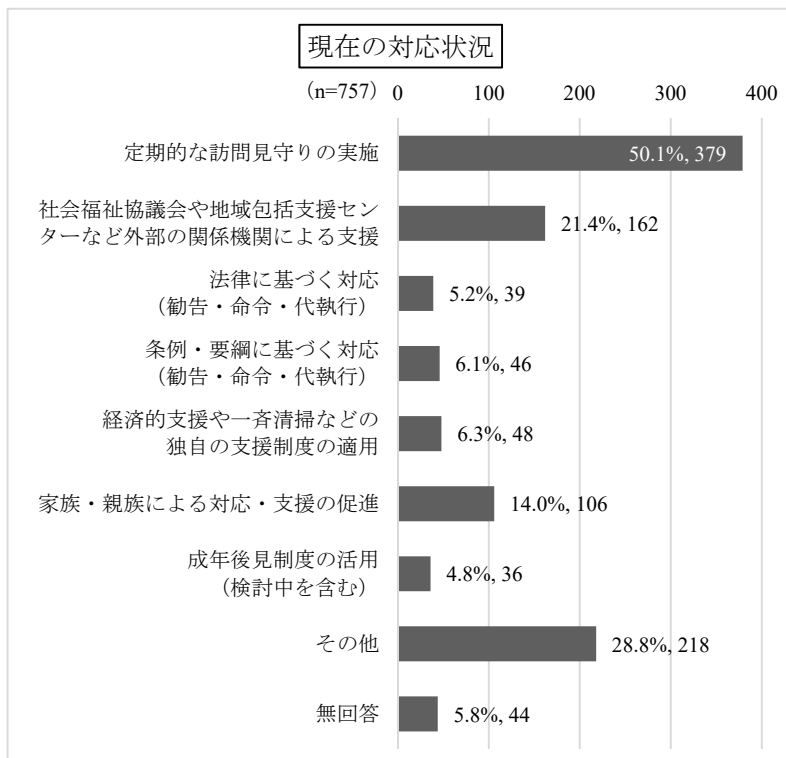
- ・保健師の関わり
- ・子育て支援
- ・権利擁護事業
- ・食糧支援
- ・医療保護入院、施設入所、精神科への定期受診、病院のデイケア
- ・住替えについての相談、支援



【「その他」の主な内容】

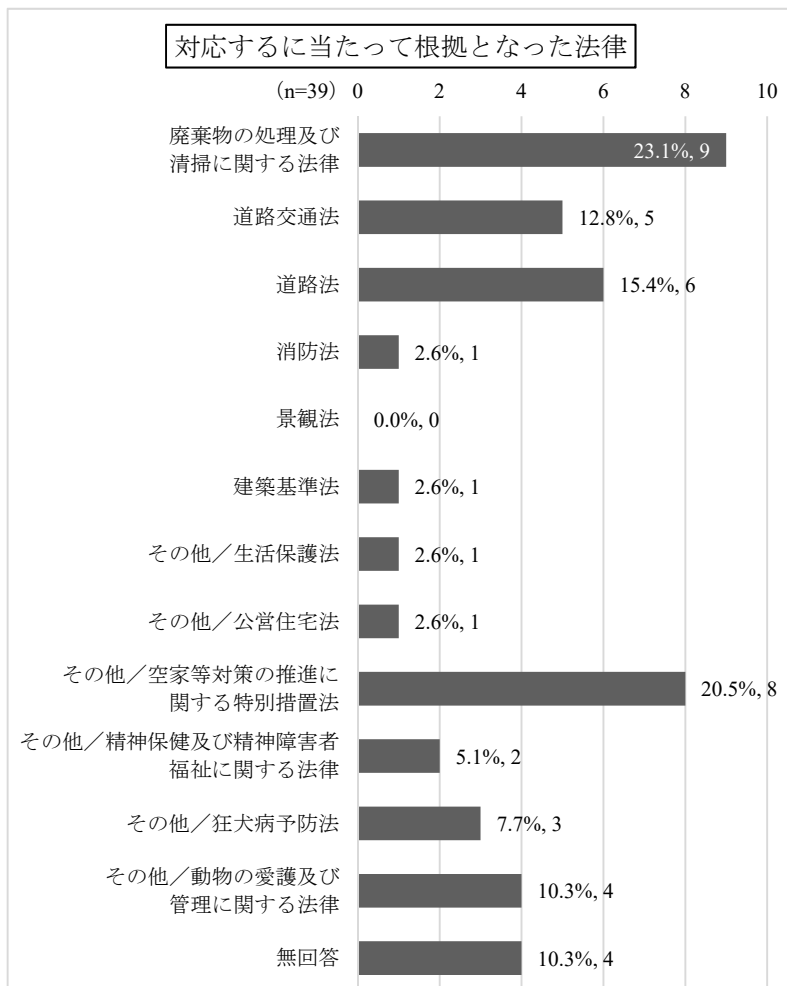
- ・ 不明
- ・ 現時点では必要がない
- ・ 本人は普通だと思っている
- ・ 本人あるいは同居家族が拒否
- ・ 本人あるいは家族と連絡が取れない
- ・ 過去に保健・医療・福祉サービスを受給



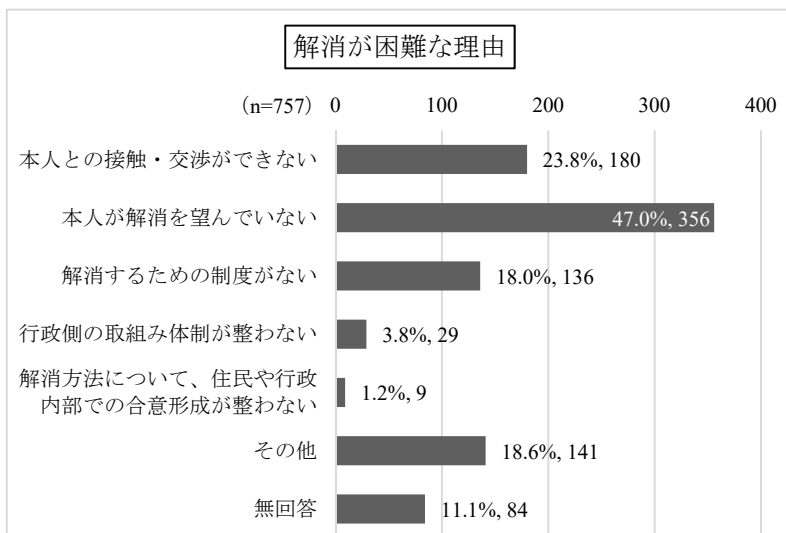


【「その他」の主な内容】

- ・ 近隣からの苦情があった場合に現場確認、随時対応
- ・ 清掃部署や地域住民、知人によるごみ出しの手伝い、一斉清掃
- ・ 保健・医療・福祉サービスの受給
- ・ 定期的あるいは不定期的な巡回
- ・ 施設入所、入院
- ・ 公営住宅への転居、家族との同居
- ・ 保健所や警察による指導
- ・ 文書による適正管理依頼
- ・ 飼育動物の譲渡
- ・ 猫の不妊去勢手術
- ・ 本人が拒否し、対応不可
- ・ 対応終了





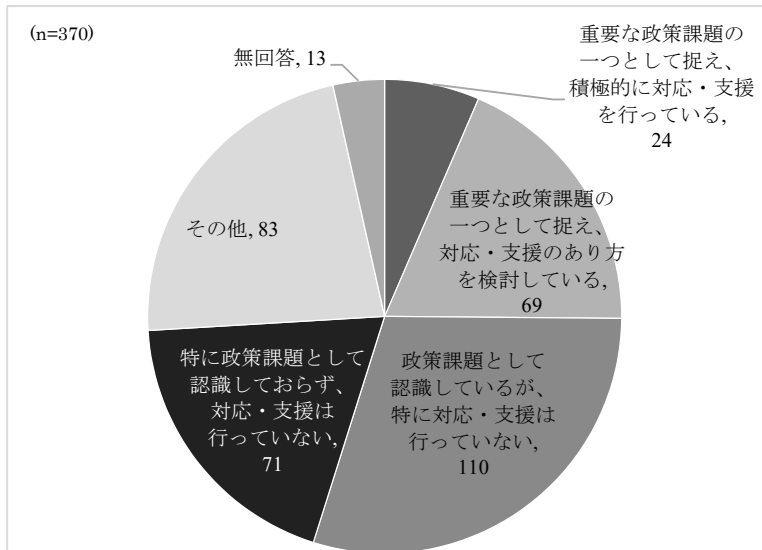


【「その他」の主な内容】

- ・本人に改善する意志がない、応答がない
- ・本人は解消を望んでいるが、行政等の支援を拒否する
- ・本人は解消を望み、対応しているが、解消までに時間がかかる
- ・一斉清掃等の支援を行っても、再び元の状態に戻る
- ・解消のための金銭的余裕がない
- ・本人の体力的・精神的な動機付けが乏しい
- ・本人あるいは同居家族が多問題を抱えており、総合的な支援が必要
- ・同居人や親族と接触・交渉ができない、協力が得られない
- ・キーパーソンとなり得る家族・親族がいない
- ・介入のきっかけがない、アプローチ方法を探っている
- ・解消するための手段が分からない
- ・対応する根拠法令がない、本人の希望に即した支援制度がない
- ・解消済み、改善の方向に向かっている

## 2 「住居荒廃」への対応について

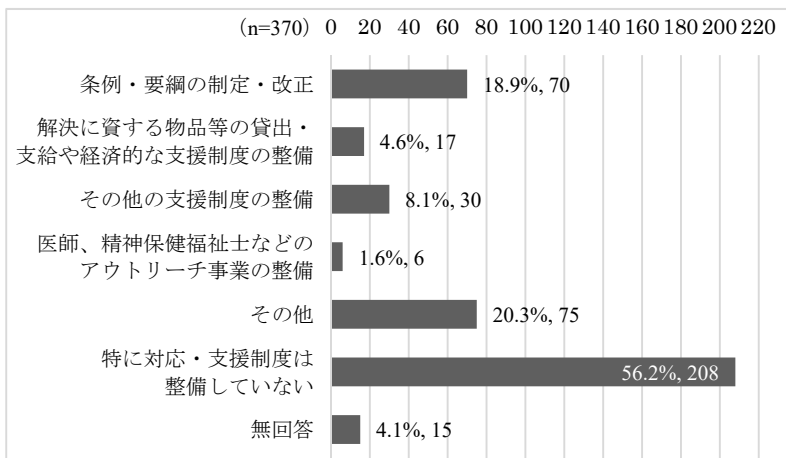
Q7. 貴市区の「住居荒廃」の問題への取組み状況として、該当するものを選択してください。〔単一選択〕



### 【「その他」の主な内容】

- ・ 政策課題として認識し、対応・支援を行っている
- ・ 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
- ・ 必要に応じて個別に対応・支援を行っている
- ・ 空家等対策として対応・支援のあり方を検討している
- ・ 別の政策課題の対応・支援が、結果として「住居荒廃」問題の対応・支援となっている
- ・ 多頭飼育については、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
- ・ 「住居荒廃」が発生していない、件数が少ない

Q8. 貴市区は「住居荒廃」の問題への対応・支援制度をどのように整備してきましたか。次のうちから、該当するものをすべて選択してください。〔複数選択〕



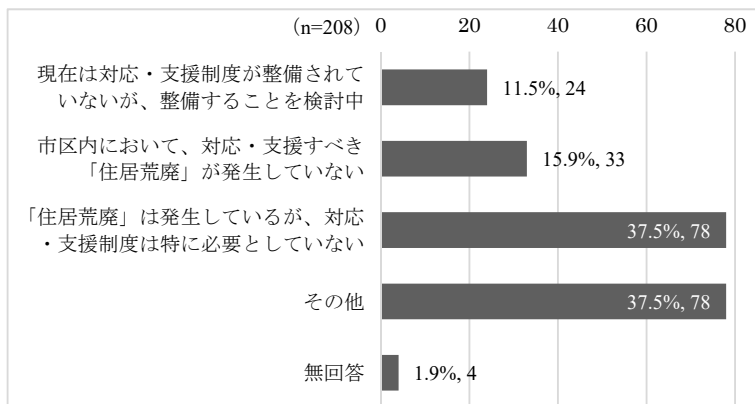
【「その他」の主な内容】

- ・市内における関係局部課の情報共有、連携体制の整備
- ・個々のケースに応じて、関係部署が対応・支援
- ・既存の行政サービスを活用した対応・支援
- ・定期的な訪問の実施、解消のための助言指導を行う
- ・家族・親族への情報共有と対応・支援の依頼による解決を原則とする
- ・無料法律相談や廃棄物処理業者についての情報提供
- ・検討中

Q8-SQ1. (「条例・要綱の制定・改正」と回答した場合) 制定した又は改正した条例・要綱の名称、及びその制定・改正の年月を記入してください。〔記述〕

(省略)

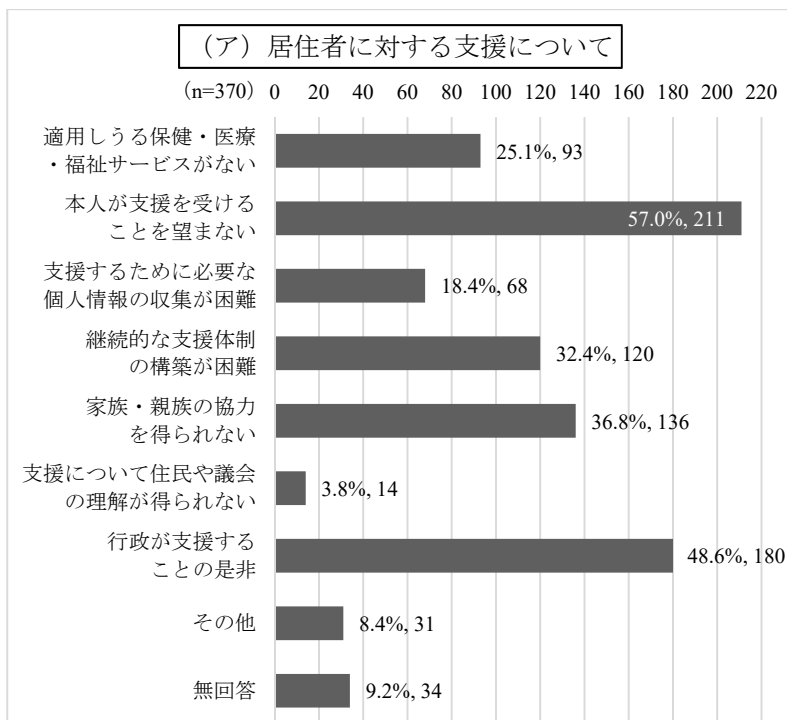
Q8-SQ2. 「特に対応・支援制度は整備していない」と回答した場合) 対応・支援制度を整備していない理由として、次のうちから該当すると考えられるものを**すべて**選択してください。  
 [複数選択]



【「その他」の主な内容】

- ・ 個々のケースごとに関係する部署が対応・支援しているため
- ・ 現行の制度内で対応・支援を行っているため
- ・ 「住居荒廃」を把握していない、あるいは件数が少なく、特段の対応・支援制度は必要としていない
- ・ 対応・支援制度の整備が必要であるかも含めて検討中
- ・ 効果的な対応・支援方法が分からない
- ・ 担当部署が決まっていないため
- ・ 対応職員・財源の不足、専門的知見の不足
- ・ 単独での整備が困難なため、国の動向や指針待ち
- ・ 当事者同士の民事問題であり、行政不介入

Q9. 「住居荒廃」の問題に取り組むうえで、どのような課題があると考えますか。次の各観点について、それぞれ該当する項目をすべて選択してください。〔複数選択・記述〕

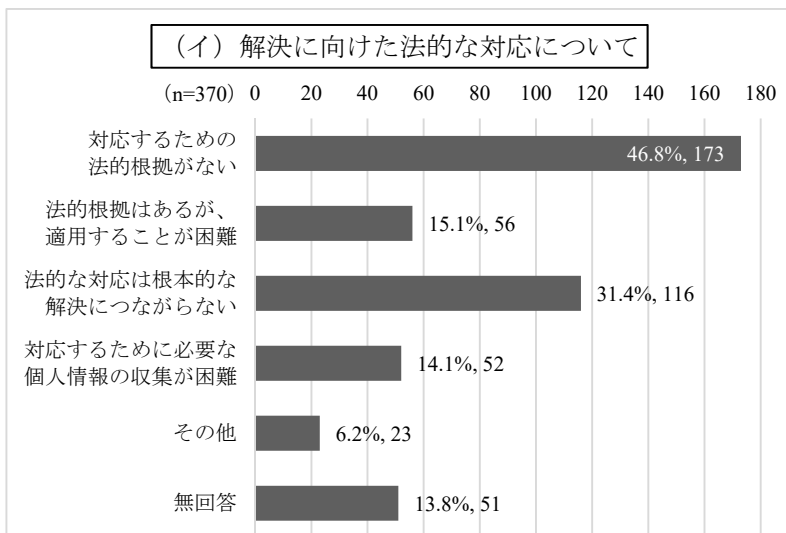


【「その他」の主な内容】

- ・居住者へ税金投入して支援する根拠が不明確
- ・居住者との接触が図れない
- ・状況により支援する内容が異なるため対応が難しい
- ・分別の難しさや特定の日時にごみを出すルール等の資源政策上の課題
- ・民地の中に収まっているうちは表面化せず行政等も気付けない

【具体的な内容】

- ・ 65歳未満で「身体障害」「精神障害」「生活保護」に該当しない健常者や行政からの支援を拒否している者に対して、福祉的支援が難しい
- ・ 住環境の整備等の制度がない
- ・ 基本的人権に配慮する必要があるため、本人の意思を尊重せざるをえない
- ・ 支援について本人の理解・同意を得るまでに時間を要する
- ・ 本人が支援を拒否する場合には、行政が積極的に介入しづらい
- ・ 居住者の入院などアクシデントが発生しないとケースが動かない
- ・ 本人の支援拒否から、必要な個人情報を収集することが困難である
- ・ 市民税や固定資産税の課税情報が収集できない
- ・ 継続して支援しないと再発のおそれがある
- ・ 複数の問題が関連して存在するため、ゴールの設定が難しい
- ・ どこまで、いつまで支援すれば良いかが不明
- ・ 家族や親族がいない、あるいは遠方に住んでいるなど関係が疎遠であるため、協力を得ることが難しい
- ・ 親族と絶縁状態のため、転居・施設入所の保証人が不在で対応に苦慮した
- ・ 安易に自治体が支援するとモラルハザードが発生するおそれがある
- ・ 特定の個人を支援することが他の市民の理解を得られるかが不明
- ・ 住民への継続的な支援を専門職だけでなく、地域全体で支え合う社会をつくっていくことが必要
- ・ 地域の問題として取り組むべき課題であると考えるが、居住者と近隣住民が良好な関係を築けていない場合が多い



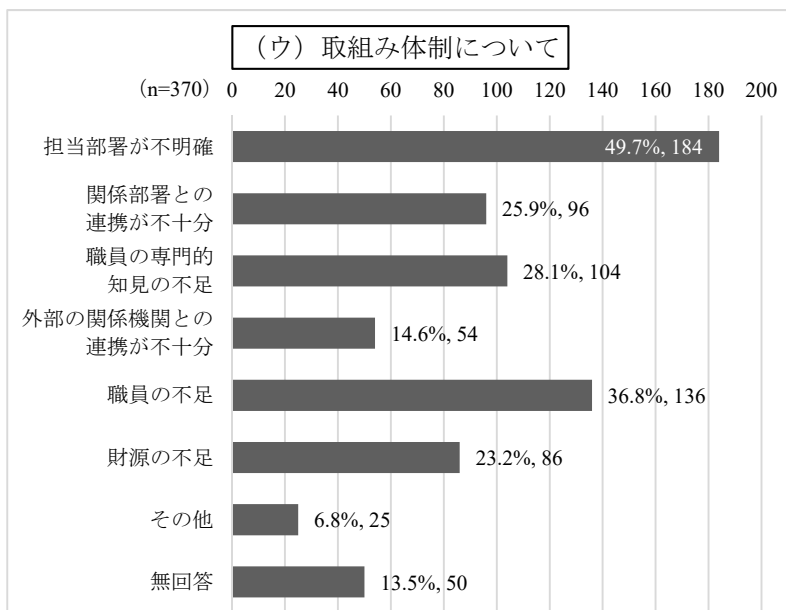
【「その他」の主な内容】

- ・ 経済的困窮により、片付けや転居の費用が支払えない
- ・ 解決するように指導をしても、本人が行動を起こさない
- ・ 個別案件により関連する法令等が違うため対応が難しい
- ・ 具体的に市の対応が法で定められないと困難
- ・ 法整備がなされた場合であっても、具体的な基準等について地域差が生じると考えられる
- ・ 動物の引取り時に所有権放棄の同意や手数料の支払いが必要になるが、本人にその能力がない

【具体的な内容】

- ・既存の法律や条例により対応可能なものはあるが、強制力がない
- ・「住居荒廃」問題に対応するための条例が制定されていない
- ・いわゆる「ごみ屋敷」に至る理由や環境、想定される解決方法は各ケースにより千差万別であり、特定の法令などにより対応することが困難と感じられる
- ・支援策を含めた法整備がなされれば、自治体における対応にも変化があると考えられる
- ・本人が廃棄物ではない（有価物である）と主張する場合には、廃棄物処理法に基づく対応が難しい
- ・生活の拠点・基盤である個人の住居に対する法的対応を行うに当たっては、居住権・財産権の観点から行使する公権力の範囲について熟慮が必要である
- ・「廃棄物」としての該当性判断や「火災リスク」などの認定の難しさ、代執行時の費用回収の困難さ等により、法的対応を躊躇する
- ・法的根拠ができたとしても、本人の資力や行政の予算上、実施が困難である
- ・法に基づいて強制的に対処を行っても、本人の意識が変わらない限り、問題が再発するおそれがある
- ・いわゆる「ごみ屋敷」は生活上の課題に起因するケースが多く、再発防止の観点からも居住者への支援により解決することが望ましい
- ・精神疾患の疑いのある人に対しては、画一的な対応が難しい、あるいは法的な対応だけでは解決が困難
- ・法整備による積極的な行政の介入よりも、個人の自立や家族・親戚・血縁者の協力・扶助に力点を置いた政策・制度が必要
- ・税情報を照会する法律がないため、経済状況の把握や支援が困難となっている





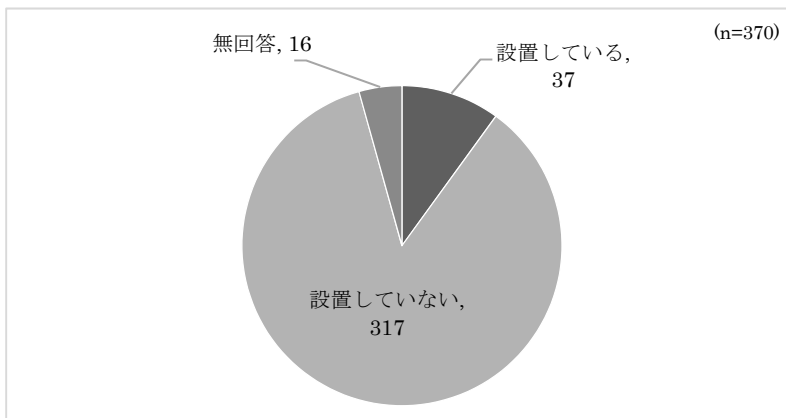
#### 【「その他」の主な内容】

- ・ 排出の支援により物を撤去した後も、周囲からの見守りや声掛けがなく再発してしまった事例があり、再発防止が課題となっている。そのため、地域や関係機関とより連携して支援していく必要がある
- ・ 個々のケースにより対応できるものとできないものがある
- ・ 民事事案であるため、行政が介入すべきでない
- ・ 複数の問題が関連、それぞれの支援者がまったく違う視点を持っているので、連携だけでなく、俯瞰的な視点とリフレイム、目標やゴールの共通化が必要

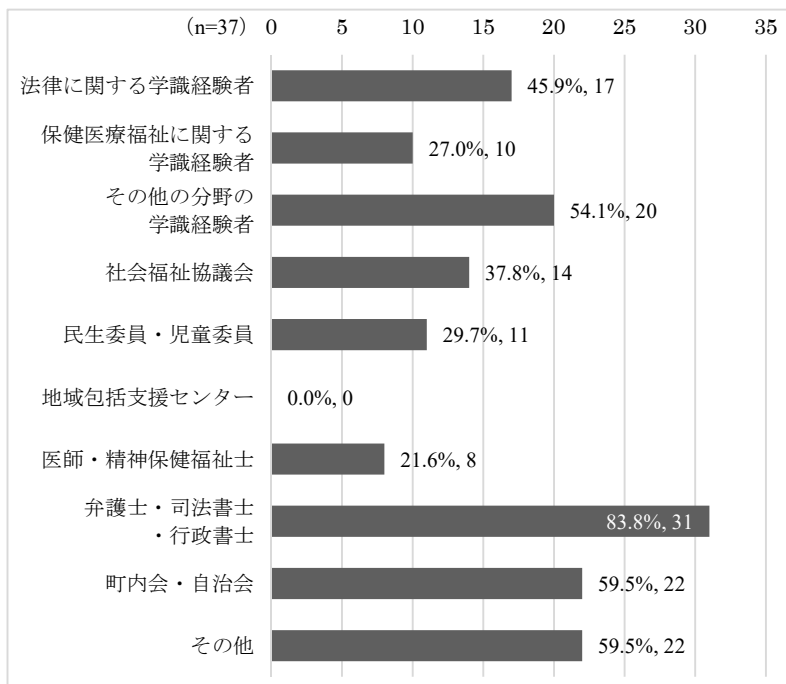
【具体的な内容】

- ・ 対応部署や中心となって関係部署との連携を図る部署が不明確
- ・ 強制力のある条例や予算を持っている部署がない
- ・ それぞれのケース・事情によって、対応すべき部署があいまいになりがちである
- ・ 基本的にどの課も当該課の問題として捉えたがらない傾向がある
- ・ セルフネグレクトに対応する部署が福祉部局にない
- ・ 個人情報保護の観点から、担当部署を定めて対応することが困難であると考える
- ・ 状況に応じて様々な部署が対応するため、関係部署の情報共有が重要
- ・ 継続的な関わりが必要であり、一度介入すれば良い問題ではなく、関係機関と連携した支援が必要
- ・ 居住者が、法令制度等を理解できない場合、法的な対応と併せて障害福祉サービスなどを利用するよう促す体制が整っていない
- ・ 連携は可能だが、それぞれの役割分担と関与できる範囲に限界がある
- ・ 福祉サービスに対する専門的所見・情報が不足しているため、連携を図るのに時間を要する
- ・ 保健・医療・福祉セクションに十分な知見等がない
- ・ 個人情報保護の観点から、連携できる外部機関が限られてしまう
- ・ 問題に取り組むだけの人員がいない
- ・ 福祉部局とともにいわゆる「ごみ屋敷」の問題に取り組んでいるが、福祉部局側の職員数が不足している
- ・ 対応する職員の時間的余裕がなく、また人員を確保できる財源もない
- ・ 本人が清掃費用を支払えない場合などに財源問題が発生する
- ・ 公的補助を行うだけの財源がない
- ・ 堆積物の撤去などを代執行した場合には、多額の費用が必要となる。職員を動員した場合であっても、表向きの支出はないものの人件費は必要となる

Q10. 「住居荒廃」の問題に関連して、審議会や審査会などの第三者機関を設置していますか。〔単一選択〕



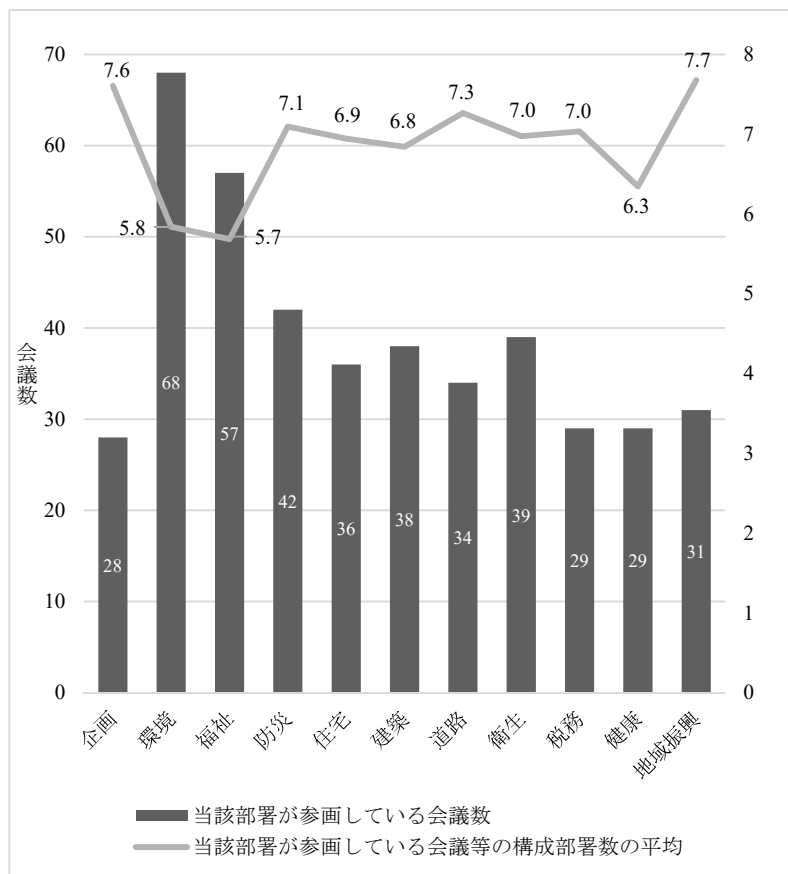
Q10-SQ. 「設置している」と回答した場合 第三者機関の委員には、どのような人が委嘱されていますか。次のうちから、該当するものをすべて選択してください。〔複数選択〕



【「その他」の主な内容】

- ・ 警察
- ・ 消防職員、消防団
- ・ 建築士会
- ・ 宅建協会
- ・ 土地家屋調査士会
- ・ 商工会
- ・ 獣医
- ・ 議員
- ・ 公募市民
- ・ シルバー人材派遣センター

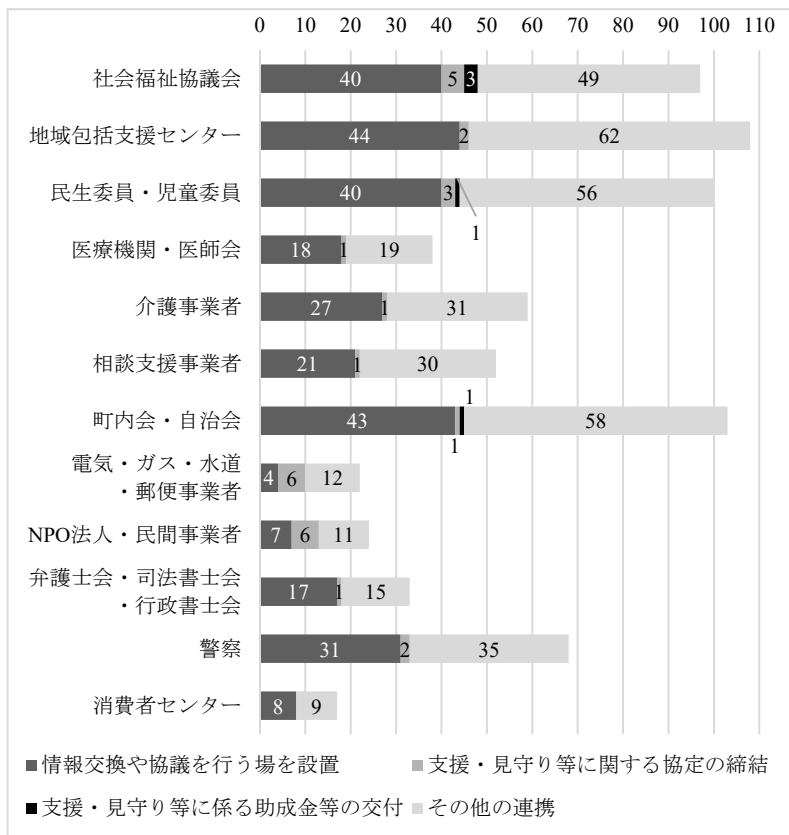
Q11. 「住居荒廃」の問題に取り組むうえで、庁内の関係部署はどのように連携を図っていますか。情報交換や協議を行う場を設置している場合には、会議等の名称を記入し、参画している部署をすべて選択してください。〔記述・複数選択〕



【「その他」の主な内容】

- ・ 区役所
- ・ 市民部局
- ・ 法務局
- ・ 水道部局
- ・ 消防
- ・ 教育部局
- ・ 商工観光部局
- ・ 広報課

Q12. 「住居荒廃」の問題に取り組むうえで、外部の関係機関との連携をどのように図っていますか。それぞれの関係機関について、該当するものを選択してください。〔複数選択〕



【連携しているその他の外部機関の主な内容】

- ・保健所
- ・児童相談所
- ・消防
- ・教育機関
- ・都道府県の機関
- ・動物愛護センター
- ・シルバー人材センター

【「その他の連携」の主な内容】

- ・ 個々のケースに応じて協議や連携した対応を実施
- ・ 情報交換及び必要な範囲内での情報提供
- ・ 現場への訪問時に同行を依頼
- ・ 既存の仕組みやネットワークの活用
- ・ 自主的な清掃の実施に対する支援、あるいは協力の依頼
- ・ 多頭飼育・給餌に該当する事例がある場合に、情報提供あるいは助言や支援を仰ぐ
- ・ 精神科医の派遣依頼
- ・ 枝葉伐採の協力依頼
- ・ 審議会への参加





資料 2

参考資料

居住者への支援および「住居荒廃」対策に関する法制度

適用しうる場面	関連する法制度
<p>居住者が65歳以上で、かつ入浴、排せつ、食事等の介護などを要する</p>	<p><b>【介護保険法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 居宅介護サービスの導入</li> <li>・ 訪問介護（ホームヘルプ）</li> <li>・ 短期入所生活介護（ショートステイ） など</li> <li>・ 地域密着型介護サービスの導入</li> <li>・ 定期巡回・随時対応型訪問介護看護</li> <li>・ 認知症対応型通所介護 など</li> </ul> <p>・ 通所介護（デイサービス） など</p> <p>・ 地域密着型通所介護 など</p>
<p>居住者が身体障害・知的障害・精神障害を有し、日常生活・社会生活に支障</p>	<p><b>【障害者総合支援法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害福祉サービスの導入</li> <li>・ 居宅介護（ホームヘルプ）</li> <li>・ 生活介護</li> </ul> <p>・ 短期入所（ショートステイ） など</p> <p>・ 自立生活援助 など</p>
<p>居住者が統合失調症や知的障害などの精神疾患を有する</p>	<p><b>【精神保健福祉法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 精神保健福祉相談員や医師などによる相談・指導</li> </ul> <p><b>【生活保護法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活保護の受給</li> </ul>
<p>居住者が経済的に困窮</p>	<p><b>【生活困窮者自立支援法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家計収支等に関する課題のアセスメント、および相談者の状況に応じた支援プランの作成（家計改善支援事業）</li> </ul>

居住者へのアプローチ

	適用しうる場面	関連する法制度
居住者へのアプローチ	<p>居住者が経済的に困窮</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活習慣形成のための指導・訓練、就労の前段階として必要な社会的能力の習得、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援（就労準備支援事業）</li> <li>対象者の状態等に応じて、支援付きの就労・訓練の場の提供（就労訓練事業）</li> <li>一般就労に向けた自治体とハローワークによる一体的な支援の実施（生活保護受給者等就労自立促進事業）</li> </ul>
	<p>居住者の心身の状況や地域社会からの孤立などにより、最低限度の生活を維持することができなくなっておそれ</p>	<p><b>【生活困窮者自立支援法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>訪問支援等のアウトリーチの実施や、生活困窮者が抱えている課題のアセスメント、ニーズに応じた支援計画の作成（自立相談支援事業）</li> <li>訪問による必要な情報の提供・助言、地域における日常生活を営むのに必要な支援（一時生活支援事業）</li> </ul>
	<p>子どもの養育環境の悪化</p>	<p><b>【生活困窮者自立支援法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>子どもに対する学習支援や居場所づくり、養育に関する保護者への助言（子どもの学習・生活支援事業）</li> </ul> <p><b>【児童福祉法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>児童福祉司や児童委員などによる指導</li> </ul>

適用しうる場面	関連する法制度
<p>廃棄物の不適切な管理</p>	<p><b>【廃棄物処理法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>5 条（「土地又は建物の占有者…は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない。」）を根拠とする行政指導</li> <li>16 条（「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」）違反として、5 年以下の懲役、または 1,000 万円以下の罰金（25 条 1 項 14 号）</li> </ul>
<p>火災のおそれ</p>	<p><b>【消防法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>危険物やみだりに存置された燃焼のおそれのある物件の除去その他の処理、あるいはみだりに存置された物件の整理または除去をするよう命令（3 条 1 項 3, 4 号） ※命令権者は、消防長、消防署長その他の消防吏員</li> </ul>
<p>道路上に物品が放置され、 交通上の支障が発生</p>	<p><b>【道路法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>物件の除却や道路の原状回復をするよう命令（71 条 1 項 1 号） ※命令権者は、道路管理者</li> <li>43 条 2 号（「みだりに道路に土石、竹木等の物件をたい積し、その他…交通に支障を及ぼす虞のある行為をすること。」）違反として、1 年以下の懲役または 50 万円以下の罰金（102 条 3 号）</li> </ul> <p><b>【道路交通法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>交通の妨害を排除するために必要な措置をとるよう命令（81 条 1 項 2 号） ※命令権者は、警察署長</li> <li>76 条 3 項（「何人も、交通の妨害となるような方法で物件をみだりに道路に置いてはならない。」）違反として、3 月以下の懲役、または 5 万円以下の罰金（119 条 1 項 12 号の 4）</li> </ul>

住居荒廃へのアプローチ

	適用しうる場面	関連する法制度
住居荒廃へのアプローチ	<p>伸びた樹木の枝により、交通上の支障が発生</p>	<p><b>【道路法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 樹木の剪定・伐採等や道路の原状回復をするよう命令（71条1項1号）※命令権者は、道路管理者</li> <li>・ 43条2号違反として、1年以下の懲役または50万円以下の罰金（102条3号）</li> </ul> <p><b>【道路交通法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道路における交通の危険を防止し、または交通の円滑を図るために必要な措置をとるよう命令（82条1項）※命令権者は、警察署長</li> <li>・ 著しく道路における交通の危険を生じさせ、または交通の妨害となるおそれがあり、かつ急を要すると認めるときは、道路における交通の危険を防止し、または交通の妨害を排除するため必要な限度において、除去などの応急措置を実施（83条1項）※実施主体は、警察官</li> </ul> <p><b>【建築基準法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住居の修繕、模様替、使用中止、使用制限その他保安上または衛生上必要な措置をとるよう勧告、命令（10条）※勧告・命令権者は、特定行政庁</li> </ul> <p><b>【空家特措法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 除却、修繕、立木竹の伐採その他周辺の生活環境の保全を図るために必要な措置をとるよう助言または指導、勧告、命令（14条1～3項）</li> </ul> <p><b>【公営住宅法】</b>※法48条に基づく条例も参照のこと。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 27条1項（「公営住宅の入居者は、当該公営住宅又は共同施設について必要な注意を払い、これらを正常な状態において維持しなければならない。」）違反として、明渡しを請求（32条1項4号）※請求権者は、事業主体</li> </ul>
住居の不適切な維持管理		

	適用しうる場面	関連する法制度
<p>住居荒廃へのアプローチ</p>	<p>犬や猫などの不適切な飼養による生活環境の悪化</p>	<p><b>【動物愛護法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>周辺の生活環境を保全するために必要な措置をとるべきことを勧告、命令 (25 条 1, 2 項) ※勧告・命令権者は、都道府県知事、指定都市の長</li> <li>37 条 (「犬又は猫の所有者は、これらの動物がみだりに繁殖してこれに適正な飼養を受ける機会を与えることが困難となるようなおそれがあると認められる場合には、その繁殖を防止するため、生殖を不能にする手術その他の措置をするように努めなければならない。」) を根拠として、行政指導</li> <li>虐待に当たるとして、100 万円以下の罰金 (44 条 2 項)</li> </ul> <p><b>【悪臭防止法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>14 条 (「何人も、住居が集合している地域においては、飲食物の調理、愛がんとする動物の飼養その他その日常生活における行為に伴い悪臭が発生し、周辺地域における住民の生活環境が損なわれることのないように努める…」) を根拠として、行政指導</li> </ul> <p><b>【狂犬病予防法】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>登録または狂犬病の予防注射を受けていない犬を抑留 (6 条 1 項) ※実施主体は、狂犬病予防員 (都道府県、指定都市、中核市、保健所設置市または特別区の職員で獣医師であるもの)</li> <li>4 条 (「犬の所有者は、犬を取得した日…から 30 日以内に、…その犬の所在地を管轄する市町村長 (特別区にあつては、区長。…) に犬の登録を申請しなけばならない。」) または 5 条 (「犬の所有者…は、その犬について、…狂犬病の予防注射を毎年 1 回受けさせなければならない。」) 違反として、20 万円以下の罰金 (27 条 1, 2 号)</li> </ul>

## 足立区生活環境の保全に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、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ことを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 所有者等 区内において土地又は建築物を所有し、占有し、又は管理する者をいう。
- (2) 廃棄物 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第2条第1項に規定する廃棄物をいう。
- (3) 不良な状態 適正な管理がされていない廃棄物、繁茂した雑草又は樹木により、土地又は建築物の周辺住民の健康を害し、生活環境に著しい障害を及ぼし、又はそのおそれがある状態をいう。

(区の責務)

第3条 区は、この条例の目的を達成するため、必要な施策を推進するとともに、所有者等が行う、生活環境を保全し不良な状態を改善するための活動の支援に努めなければならない。

(所有者等の責務)

第4条 所有者等は、自己が所有し、占有し、若しくは管理する土地又は建築物（以下「土地等」という。）を不良な状態にしてはならない。

- 2 所有者等は、相互に協力して、良好な生活環境を保全するための活動に自主的に取り組むよう努めなければならない。
- 3 所有者等は、この条例の目的を達成するため、区及び関係行政機関が実施する施策に協力するよう努めなければならない。

(調査)

第5条 区長は、土地等が不良な状態にあると認めるときは、職員をして土地等に立ち入らせ、必要な調査をさせ、又は関係人に質問をさせることができる。

- 2 前項の規定に基づく立入調査を行う職員は、その身分を証明する証明書を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。

ない。

- 3 区長は、必要があると認める場合は、所有者等について、この条例の施行に必要な調査を行うことができる。

(指導又は勧告)

第6条 区長は、第4条第1項の規定に違反し、土地等が不良な状態にあると認めるときは、所有者等に対して、不良な状態を解消するための指導をすることができる。

- 2 区長は、前項の指導をしたにもかかわらず、第4条第1項の規定に違反し、土地等が不良な状態にあると認めるときは、所有者等に対して、不良な状態を解消するための措置をとるべきことを期限を定めて勧告することができる。

(命令)

第7条 区長は、前条第2項の規定による勧告をしたにもかかわらず、土地等が不良な状態にあると認めるときは、期限を定めて不良な状態を解消するための措置を命ずることができる。

- 2 区長は、前項の規定により命令を行うときは、事前に第12条に規定する審議会の意見を聴かなければならない。

(公表)

第8条 区長は、前条第1項に規定する命令を受けた者（以下「義務者」という。）が、正当な理由なくその命令に従わないときは、規則で定める事項を公表することができる。

(代執行)

第9条 区長は、義務者が正当な理由なくその命令に従わない場合において、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、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、行政代執行法（昭和23年法律第43号）の規定により、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者にこれを行わせ、その費用を義務者から徴収することができる。

- 2 区長は、前項の規定により代執行を行うときは、事前に第12条に規定する審議会の意見を聴かなければならない。

(委託)

第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。

(支援)



第11条 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。

2 区長は、前項の規定により支援を行うときは、事前に次条に規定する審議会の意見を聴かなければならない。

(審議会)

第12条 土地等の状態及び対応方針について審議するため、区長の附属機関として足立区生活環境保全審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

2 審議会は、区長の諮問に応じて、不良な状態の判断及びその解消について、区長に意見を述べることができる。

(審議会の組織)

第13条 審議会は、優れた識見を有する者のうちから、区長が委嘱又は任命する委員13人以内をもって組織する。

(審議会の会長の選任及び権限)

第14条 審議会に会長及び副会長を置き、委員の互選により定める。

2 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。

3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。

4 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。ただし、欠員が生じたときの後任委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(審議会の運営)

第15条 審議会は、会長が招集する。

2 審議会は、委員の半数以上の出席がなければ、会議を開くことができない。

3 審議会の議事は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

4 審議会は、必要があると認めるときは、委員以外の者の会議への出席を求め、必要な資料を提出させ、意見を聴き、又は説明を求めることができる。

5 審議会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

(守秘義務)

第16条 審議会の委員又は委員であった者は、職務上知り得た情報を他に漏らしてはならない。

### 第Ⅲ部 資料

(準用)

第 17 条 第 2 条第 3 号に定める不良な状態に当たらない場合であっても、土地又は建築物の周辺住民の健康を害し、生活環境に著しい障害を及ぼし、又はそのおそれがあるときは、区長が別に定めるところにより第 2 条第 3 号に準じてこの条例の規定を適用する。

(委任)

第 18 条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日)

1 この条例は、平成 25 年 1 月 1 日から施行する。

(略)

## 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

### 第1章 総則

#### (目的)

第1条 この条例は、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、その状態の解消を推進し、もって要支援者が抱える生活上の諸課題の解決、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ことを目的とする。

#### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 建築物等 建築基準法第2条第1号に規定する建築物及びその敷地をいう。
- (2) 不良な生活環境 建築物等におけ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。
- (3) 要支援者 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つて、その状態を解消するための支援を要するものをいう。
- (4) 自治組織 自治会、町内会その他の地域住民の組織する団体をいう。

#### (基本方針)

第3条 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。

- (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。

(本市の責務)

第4条 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。

(市民の責務)

第5条 市民は、不良な生活環境の発生の予防に努めなければならない。

- 2 市民は、不良な生活環境を生じさせたときは、速やかにその状態の解消に努めなければならない。

(自治組織の責務)

第6条 自治組織は、基本方針にのっとり、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快適な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。

(相互の協力)

第7条 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。

## 第2章 不良な生活環境を解消するための支援

(相談及び情報の提供等)

第8条 本市は、不良な生活環境を解消するための取組について、要支援者又は自治組織からの相談に応じ、これらのものに対し、必要な情報の提供及び助言を行わなければならない。

- 2 前項の規定は、要支援者が抱える生活上の諸課題を解決するための取組について準用する。

(支援の方法)

第9条 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。

- 2 前項の支援を行う場合において堆積している物があるときは、その物の性状、排出の状況、通常の見扱の形態、取引価値の有無、要支援者の意思その他の事情を総合的に勘案し、廃棄物の処理及び清掃に関する

法律第2条第1項に規定する廃棄物とその他の物とを分別するものとする。

- 3 第1項の支援を受けた者は、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。
- 4 前項の費用の額は、別に定める算定基準に従い、市長が算定して通知する額とする。

(支援の際の留意事項)

第10条 要支援者の不良な生活環境を解消するための取組は、この章の規定による支援を基本とし、これと次章の規定による措置とを適切に組み合わせて行われなければならない。

### 第3章 不良な生活環境を解消するための措置

(指導及び勧告)

第11条 市長は、不良な生活環境を生じさせた者（その者を確知することができない場合にあっては、その状態にある建築物等の所有者）に対し、これを解消するために必要な指導を行うことができる。

- 2 市長は、前項の指導を行ったにもかかわらず、なお不良な生活環境が解消しないときは、前項に規定する者に対し、その状態を解消するために必要な措置を採ることを勧告することができる。
- 3 市長は、前項の規定による勧告をしようとするときは、第1項に規定する者に対し、適切な説明を行い、その理解を得よう努めなければならない。

(命令、公表等)

第12条 市長は、前条第2項の規定による勧告を受けた者がその勧告に係る措置を採らなかったときは、その者に対し、相当の期限を定めて、その勧告に係る措置を採ることを命じることができる。

- 2 市長は、著しく不良な生活環境が生じているときは、その状態を生じさせた者（その者を確知することができない場合にあっては、その状態にある建築物等の所有者）に対し、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採ることを命じることができる。
- 3 市長は、前2項の規定による命令をしようとする場合において、必要があると認めるときは、学識経験のある者その他市長が適当と認める者の意見を聴くものとする。

- 4 市長は、第1項又は第2項の規定による命令を受けた者がその命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表するとともに、当該事項（第2号に掲げる事項を除く。）を記載した標識を不良な生活環境にある建築物等に設置することができる。この場合においては、当該命令を受けた者は、当該標識の設置を拒み、又は妨げてはならない。
- (1) 命令を受けた者の氏名及び住所（その者が不良な生活環境にある建築物等の所有者である場合にあつては、その者の氏名及び住所（法人にあつては、名称及び代表者名並びに主たる事務所の所在地）並びにその者が当該所有者である旨）
  - (2) 不良な生活環境にある建築物等の所在地
  - (3) 不良な生活環境の内容
  - (4) 命令の内容
  - (5) その他市長が必要と認める事項
- 5 第9条第2項の規定は、前項に規定する者が同項の命令に従わないため行政代執行法（次項において「法」という。）第2条の規定による代執行を行う場合について準用する。
- 6 前項の代執行を受けた者は、別に定める場合を除き、法第5条に規定する代執行に要した費用のほか、当該代執行後に要した費用を負担しなければならない。
- 7 第9条第4項の規定は、第5項の代執行を受けた者が負担する前項の当該代執行後に要した費用について準用する。  
（緊急安全措置）
- 第13条 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。
- 2 市長は、前項の措置を講じたときは、当該措置の内容を不良な生活環境を生じさせた者（その者を確知することができない場合にあつては、その状態にある建築物等の所有者）に通知しなければならない。
  - 3 第1項の措置を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があつたときは、これを提示しなければならない。
  - 4 第9条第2項の規定は、第1項の措置を行う場合について準用する。
  - 5 第2項に規定する者は、別に定める場合を除き、第1項の措置に要し

た費用を負担しなければならない。

- 6 第9条第4項の規定は、第2項に規定する者が負担する第1項の措置に要した費用について準用する。

(軽微な措置)

- 第14条 前条の規定は、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ことを認めるときについて準用する。

#### 第4章 雑則

(調査、報告の徴収等)

- 第15条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、不良な生活環境の内容及びその状態を生じさせた者の心身の状態、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、又はその者に対して報告を求めることができる。

- 2 市長は、不良な生活環境を生じさせた者を確知することができないときは、その状態にある建築物等の所有者又はその連絡先を確知するために必要な調査をすることができる。

- 3 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知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知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。

- 4 市長は、この条例の施行に必要な限度において、不良な生活環境にある建築物等の所有者に対し、当該建築物等の使用及び管理の状況について報告を求めることができる。

(立入調査等)

- 第16条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、市長が指定する職員に、不良な生活環境にある建築物等に立ち入り、その状態を調査させ、又は関係者に質問させることができる。

- 2 前項の規定により立入調査又は質問をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

らない。

- 3 第1項の規定による立入調査又は質問の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。
- 4 市長は、不良な生活環境を生じさせた者又はその状態にある建築物等の所有者が第1項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して陳述せず、若しくは虚偽の陳述をしたときは、次に掲げる事項を公表することができる。
  - (1) 不良な生活環境を生じさせた者又はその状態にある建築物等の所有者の氏名及び住所（法人にあっては、名称及び代表者名並びに主たる事務所の所在地）
  - (2) 不良な生活環境にある建築物等の所在地
  - (3) 不良な生活環境の内容
  - (4) その他市長が必要と認める事項
- 5 市長は、前項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ同項に規定する者にその理由を通知し、弁明及び有利な証拠の提出の機会を与えなければならない。  
（調査結果等の提供等）

第17条 市長は、第15条第1項の規定による調査若しくは報告、同条第2項の規定による調査、同条第4項の規定による報告又は前条第1項の規定による立入調査若しくは質問の結果を自治組織及び関係する行政機関その他の関係者に提供し、不良な生活環境を解消するために必要な協力を要請することができる。

- 2 前項の結果の提供を受けた者は、正当な理由がないのに、当該結果に係る者に関して知り得た事項であつてその者を特定させるものを漏らしてはならない。  
（委任）

第18条 この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

## 第5章 罰則

（過料）

第19条 正当な理由がなくて第12条第1項又は第2項の規定による命令に違反した者は、50,000円以下の過料に処する。



第 20 条 正当な理由がなく第 16 条第 1 項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して陳述せず、若しくは虚偽の陳述をした者は、30、000 円以下の過料に処する。

第 21 条 第 17 条第 2 項の規定に違反した者は、50、000 円以下の過料に処する。

#### 附 則

この条例は、公布の日から施行する。ただし、第 13 条第 5 項及び第 6 項（これらの規定を第 14 条において準用する場合を含む。）並びに第 5 章の規定は、平成 27 年 1 月 1 日から施行する。

「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

不良な状態にある建築物の分類	悪影響の程度と危険の切迫性				代執行相当
	地域住民等の健康に悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康に著しい悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康だけでなく、生命、身体又は財産の危険が切迫している	地域住民等の健康だけでなく、生命、身体又は財産の危険がさらに切迫し放置できない	
著しく衛生上有害となるおそれのある状態（※1）	地域住民等の健康に悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康に著しい悪影響を及ぼすおそれがある	地域住民等の健康だけでなく、生命、身体又は財産の危険が切迫している	地域住民等の健康だけでなく、生命、身体又は財産の危険がさらに切迫し放置できない	—（※2）
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（※1）	地域住民等の生活環境に悪影響を及ぼしている	地域住民等の生活環境に著しい悪影響を及ぼしている	—（※2）	—（※2）	—（※2）
措置の範囲	助言又は指導相当	勧告相当	命令相当	命令相当	代執行相当

（※1）不良な状態にある建物等の分類は以下のとおりです。

1. 著しく衛生上有害となるおそれのある状態
  - 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（感染症を媒介するねずみ、はえ、ゴキブリ等）
2. 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
  - ①悪臭が発生している
  - ②火災発生のおそれがある
  - ③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

（※2）通常は実施しないが、市長が必要と認める場合は実施することができるものとします。

- ・著しく大量の可燃物が堆積していて、出火の可能性及び火元となる可能性、周辺への延焼の可能性から、火災発生のおそれが高まっている場合
- ・道路に著しく大量に堆積し、日常の通行のほか、災害時における緊急避難経路として支障ある場合 など

## 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

(趣旨)

第 1 条 本要綱は、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（平成 28 年 9 月横浜市条例第 45 条）に基づき、建築物等における不良な生活環境の解消に向けた支援を要する状態を判定するとともに、支援の範囲を決定するための基準（以下「判定基準」という。）を定める。

(判定基準)

第 2 条 判定基準は、堆積物の状態の項目と物の堆積等により発生する個別評価項目とし、別表のとおりとする。

附 則

(施行期日)

1 この要綱は、平成 28 年 12 月 1 日から施行する。

(旧要綱の廃止)

2 周辺に影響がある不良な生活環境の判定基準要綱（平成 28 年 7 月健福第 310 号）を廃止する。

(別表) 不良な生活環境の判定基準

表1 堆積等の状態

項目	観点	基準	基準の説明
堆積等の状態	堆積等の状態によって、生活環境への影響度合いを判定する。	A	堆積等が、屋内及び屋外(注1)に大量にある。
		B	堆積等が、屋内又は屋外にある。
		C	堆積等はない。

※ 堆積等とは、物の堆積又は放置をいう。

※ Aに該当する場合、表2を評価せずとも、個別評価項目のいずれかでaになる可能性が極めて高いことから、この状態だけをもって近隣の生活環境が損なわれている状態であるとする。

※ Cに該当する場合、生活環境への影響を生じさせるような堆積等がないことから表2を省略できるものとする。

表2 個別評価項目

Bに該当する場合、表2をチェック

項目	観点	基準	基準の説明
① 悪臭	臭いの発生の程度によって、生活環境への影響度合いを判定する。	a	隣地との境界等(注2)において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が、半数より多い。
		b	隣地との境界等において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が、半数以下である。
		c	隣地との境界等において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が誰もいない。
② 害虫等	害虫やねずみの発生の程度によって、生活環境への影響度合いを判定する。	a	屋内または屋外に害虫やねずみが多数発生しており、容易に目視できる。
		b	屋内または屋外に害虫やねずみが発生しており、物品をよけた際に目視できる。
		c	屋内及び屋外に害虫やねずみは目視できない。
③ 火気の使用状況等	火気を使用している場所などの状況や放火されやすい物の堆積等があるかを判定する。	a	(1) 屋内の床を覆う程度に物が堆積等しており、日常生活がその上で行われている。 (2) 屋外の堆積等された物に多量の可燃物が含まれており、敷地外から容易に火を着けることができる。
		b	(1) 屋内の床に物が堆積等しているが、床を全て覆うほどではなく、日常生活を営めるスペースが確保されている。 (2) 屋外の堆積等された物に可燃物が含まれているが、敷地外から容易に火を着けることはできない。
		c	(1) 屋内の床に物が堆積等しているが、日常生活は堆積等とは別のところで行われている。 (2) 屋外の堆積等された物に含まれる可燃物は少なく、堆積等に起因した火災が発生する蓋然性が低い。
④ 通行上の危険性	堆積等の場所や物の崩落による通行上の危険性を判定する。	a	(1) 堆積等された物が敷地外にはみ出している。 (2) 堆積等された物が崩落すれば、通行者、通行車両等に危険が直ちに及ぶおそれがある。 (3) 堆積等された物が他者も使用する私道等(注3)にあり、他者の通行に支障を生じさせている。 (4) 災害時の避難の際に支障を生じる可能性がある。
		b	(1) 堆積等された物が、使用が限定的な私道等(注4)にある。 (2) 堆積等された物が崩落したとしても、当該建築物等に居住する者以外に危険が及ぶ可能性が低い。
		c	堆積等を原因とする通行上の危険が発生する可能性が低い。
⑤ その他	その他の事象を含め生活環境への影響度合いを判定する。	a	(1) その他これらに準ずる影響がありその度合いが深刻である。 (2) 堆積等の状態、①から④及びその他これらに準ずる影響により、当該生活環境を総合的に勘察した結果、近隣の生活環境を損なう状態にあるもの。 (3) ①から④の状態のいずれか1つ以上がbであり、状況を総合的に勘察した結果、その項目のいずれかがaになるおそれがあるもの。
		b	(1) その他これらに準ずる影響があるがその度合いが軽微である。 (2) 堆積等の状態、①から④及びその他これらに準ずる影響により、当該生活環境を総合的に勘察した結果、当該建築物等の生活環境を損なう状態にあるもの。
		c	その他これらに準ずる影響がない

注1 屋外には、建築物の敷地だけでなく、これに隣接し、物の堆積又は放置(以下「堆積等」という。)が一体となつてなされている私道その他の土地を含む。ベランダ、軒下、共同住宅においては屋内の共用部分(廊下、ロビー等)も判定の対象とすることに注意。

注2 共同住宅においては、共用部分など。

注3 共同住宅においては、屋内の共用部分(廊下、ロビー等)についても含む。

注4 使用が限定的な私道等とは、当該建築物等に居住する者又は当該建築物等に立ち入る必要がある者のみが使用する私道等をいう。

### 判定の結果

表 1、表 2 の判定は、区対策連絡会議において行う。

判定結果	判 定	状 態
A、B a	<input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がAに該当 <input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がBに該当し、表 2 の①から④のいずれかで a に該当、又は⑤ a (1)若しくは(2)に該当	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
B a	<input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がBに該当し、⑤ a (3)に該当	近隣の生活環境が損なわれるおそれがある状態の不良な生活環境
B b	<input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がBに該当し、表 2 のいずれかで b に該当し、かつ、a に該当するものがない	当該建築物等の生活環境が損なわれている状態
B c、C	<input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がBに該当し、表 2 のいずれも c に該当 <input type="checkbox"/> 表 1 で堆積等の状態がCに該当	不良な生活環境ではない

### 支援の範囲

判定結果	条例上の支援の範囲
A、B a	<u>不良な生活環境を解消するための</u> 相談（第 6 条第 1 項）、 情報提供、助言、その他支援（第 6 条第 2 項） 排出の支援（第 6 条第 3 項）
B b	<u>不良な生活環境を解消するための</u> 相談（第 6 条第 1 項） 情報提供、助言、その他支援（第 6 条第 2 項）
B c、C	<u>不良な生活環境の発生を未然に防止するための</u> 相談（第 6 条第 1 項） 情報提供、助言、その他支援（第 6 条第 2 項）

※なお、措置（第 7 条から第 9 条まで）の実施については、判定結果が A 又は B a のうち、支援によって解消が困難な場合に、近隣住民の生命、身体、財産等に影響を及ぼしている程度等を個別に判断する。

## 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

(趣旨)

第1条 この要綱は、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（平成28年3月世田谷区条例第8号。以下「条例」という。）第12条の規定により区が行う居住者等及び地域住民に対する支援について、必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第2条 この要綱において使用する用語の意義は、条例において使用する用語の例による。

(支援の要件)

第3条 条例第12条第1項の規定による支援（以下「第1項支援」という。）は、管理不全な状態にあり、又はそのおそれがある住居等の居住者等が自ら、堆積し、又は散乱した物品を撤去し、又は整理整頓しようとするときに行うものとする。

2 条例第12条第2項の規定による支援（以下「第2項支援」という。）は、管理不全な状態にある住居等に関して、堆積し、又は散乱した物品の撤去又は整理整頓がなされたこと等によって、当該住居等からごきぶり、はえ、ねずみその他これらに類する動物が当該住居等の隣地等にある住居等に侵入したとき又はそのおそれがあるときに行うものとする。

(支援の内容及び対象者)

第4条 第1項支援においては、堆積し、又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ために必要な清掃用具等を支給するものとする。

2 第1項支援の対象は、前条第1項の居住者等とする。ただし、地域活動団体等が当該居住者等と協働して前項の措置を講じる場合は、当該地域活動団体等を第1項支援の対象とすることができる。

3 第2項支援においては、ごきぶり、はえ、ねずみその他これらに類する動物を駆除するための用具等を支給し、又は敷地境界に薬剤等を散布するものとする。

4 前項の規定による薬剤等の散布は、事業者に委託して行うことができる。

5 第2項支援の対象は、前条第2項の隣地等の居住者等とする。

(申請)

第5条 区長は、第1項支援を受けようとする者があるときは、生活環境保全申請書（居住者等用）（第1号様式）を、第2項支援を受けようとする者があるときは、生活環境保全申請書（地域住民用）（第2号様式）をそれぞれ提出させるものとする。

(ボランティア保険)

第6条 区長は、第4条第2項ただし書により地域活動団体等に対して第1項支援を行う場合は、必要に応じて当該地域活動団体等又はその構成員をボランティア保険に加入させるものとする。

(委任)

第7条 この要綱の施行について必要な事項は、環境政策部長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成28年4月1日から施行する。

附 則（平成29年3月21日28世環保第276号）

この要綱は、平成29年4月1日から施行する。

## 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

(趣旨)

第1条 この要綱は、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（平成25年大阪市条例第133号。以下「条例」という。）第10条第1項及び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施行規則第5条（平成26年大阪市規則第9号。以下「規則」という。）の規定経済的支援（以下「支援」という。）の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第2条 この要綱における用語の意義は、条例及び規則の例による。

2 この要綱において「市民活動団体」とは、大阪市民活動推進条例（平成18年大阪市条例第19号）第2条第2号に規定する市民活動団体をいう。  
(支援の要件)

第3条 支援は、堆積者又は当該堆積者の属する世帯に属する者（以下「堆積者等」という。）が次の各号のいずれにも該当する場合に、当該堆積者に対して行う。

- (1) 第7条の規定による申請をしようとする日（以下「申請日」という。）の属する年度（申請日が4月1日から5月31日までの場合にあっては、申請日の属する年度の前年度）の市町村民税が課されていないこと
- (2) 申請日において土地、建物その他の不動産を所有していないこと。ただし、市長が特別の事情があると認めるときは、この限りでない。
- (3) 前号に定めるもののほか、保有する現金（預貯金を含む。）その他の資産（ただし、現に最低限度の生活維持のために活用されている資産その他市長が必要と認めるものを除く。以下「資産」という。）の処分価値の総額が150万円（堆積者のほかに当該堆積者の属する世帯に属する者がある場合にあっては、当該堆積者及び当該堆積者の属する世帯に属する者が保有する資産の総額が200万円）以下であること
- (4) 過去に支援を受けたことがないこと。ただし、市長が特別の事情があると認めるときは、この限りでない。



2 前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する者は、支援を受けることができない。

(1) 日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法若しくはその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に規定する暴力団若しくは無差別大量殺人行為（無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（平成11年法律第147号）第4条第1項に規定する無差別大量殺人行為をいう。）を行った団体に属する者又はこれらの団体の支配若しくは影響の下に活動しているものと認められる者

(2) 過去に第12条に規定する支援の取消しを受けた者

(3) 前2号に定める者のほか、支援を行うことが不相当と市長が認める者

3 第1項の規定にかかわらず、市長は、当該不良な状態にある建物等の所在地の校区等地域（おおむね小学校区の範囲を基本とする地域をいう。）において形成された地域活動協議会（地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱第2条第1項に規定する地域活動協議会をいう。）に参画する市民活動団体の代表者その他これに準ずると市長が認める者から、市長に対して不良な状態の解消を求める要望がない場合は支援を行わない。

（支援の内容及び方法）

第4条 支援の内容は、次に掲げるものとする。

(1) 堆積物の処分

(2) 悪臭の除去

(3) 害虫の駆除

(4) その他市長が必要と認めるもの

2 支援は、市長が前項各号に掲げる支援に係る役務を提供し、又はこれらに要する費用を直接支弁することにより行うものとする。

3 市長は、第1項各号に掲げる支援に係る役務の提供を行うときは、当該業務について、事業者へ委託し、又は市民活動団体と協働して行うことができる。ただし、市長は前条第2項第1号に該当する者が属する事業者又は市民活動団体は、役務の提供に従事させないものとする。

（支援の対象費用）

第5条 支援の対象となる費用は、前条第1項各号に掲げる支援に要する費用であって、次の各号に掲げるものとする。

- (1) 堆積物の撤去、運搬若しくは処理、悪臭の除去又は害虫の駆除その他の業務（以下「撤去業務等」という。）を事業者へ委託した場合の当該委託料
- (2) 撤去業務等に要する備品、薬品、消耗品その他の物品の購入又は借入れに要する費用
- (3) 廃棄物処理手数料

2 前項に定めるもののほか、前条第3項の規定により市民活動団体と協働して撤去業務等を行う場合は、次の各号に掲げる費用を支援の対象費用として支出することができる。

- (1) 撤去業務等の作業を行った市民活動団体に対する謝礼金  
なお、謝礼金の交付額は、撤去業務等を行った市民活動団体の作業従事者（以下「作業従事者」という。）1人につき1時間当たり500円とし、1の市民活動団体に対する交付額は50,000円を限度とする。
- (2) 撤去業務等を行った作業従事者に対するボランティア活動保険（ボランティア活動を対象とした保険であって、賠償責任補償及び傷害補償を目的としているものをいう。）の保険料

（支援の限度）

第6条 支援は、100万円を限度として行う。

（申請）

第7条 支援を受けようとする堆積者は、経済的支援申請・同意書（様式第1号）に次の各号に掲げる書類を添えて市長に申請しなければならない。

- (1) 資産・収入に関する申告書（様式第2号）
- (2) 親族に関する申告書（様式第3号）
- (3) 支援を行うに当たり必要な調査に関する同意書（様式第4号）
- (4) その他市長が必要と認める書類

（撤去業務等の内容に関する同意）

第8条 前条の規定による申請があったときは、市長は、その職員をして、当該申請に係る建物等の所在地において、申請を行った者（以下「申請者」という。）に撤去業務等の実施の方法及び範囲その他撤去業務等の内容を説明させ、申請者の同意をえるものとする。

- 2 申請者は、前項の同意をしたときは、作業同意書（様式第5号）を市長に提出しなければならない。

（支援の決定）

第9条 市長は、第7条の規定による申請があったときは、同条各号に掲げる書類を審査し、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（以下「審議会」という。）の意見を聴いたうえで、支援をすることが適当であると認めるときは、支援を行うことを決定し、経済的支援決定・却下通知書（様式第6号）により申請者に通知するものとする。

- 2 市長は、前項の審査及び審議会の意見を聴いた結果、支援をすることが不適当であると認めるときは、支援を行わないことを決定し、その理由を付して経済的支援決定・却下通知書（様式第6号）により申請者に通知するものとする。
- 3 市長は、第1項の支援の決定にあたり、必要に応じて支援を行う際の条件を付することができる。

（申請の取下げ）

第10条 申請者は、前条第1項の規定による通知を受領した場合において、当該通知に係る支援の決定の内容又はこれに付された条件に不服があるときは、経済的支援申請取下書（様式第7号）により、申請の取下げをすることができる。

- 2 市長は、申請者が前条第1項の規定による通知を受領した後に、前項の規定による申請の取下げがあったときは、当該取下げをした者に対して、当該取下げをするまでの間に生じた支援の実施に関する費用の全額について、期限を定めてその賠償を求めるものとする。

（支援の変更）

第11条 市長は、第9条第1項の規定により決定した支援の決定内容を変更することを必要と認めるときは、審議会の意見を聴いたうえで、支援の決定内容の変更を決定し、経済的支援変更決定通知書（様式第8号）により支援の決定を受けた者（以下「被支援者」という。）に通知するものとする。

- 2 前項の規定にかかわらず、支援の決定内容の変更が次の各号に掲げる事項に係る軽微なものである場合は、前項の規定にかかわらず、市長は審議会の意見を聴くことなく支援の変更を決定することができる。

- (1) 支援の実施日程
  - (2) 支援の内容（追加する場合に限る。）
  - (3) 市民活動団体による撤去業務等の内容
  - (4) 支援の金額（2割以内の変更に限る。）
- （決定の取消し）

第12条 市長は、被支援者が次のいずれかに該当するときは、当該支援の決定を取り消すことができる。

- (1) 虚偽の申告その他不正の手段により支援の決定を受けたとき
  - (2) 被支援者が、第3条第2項の規定に該当するとき
  - (3) 条例、規則又はこの要綱の規定に違反したとき
  - (4) 第10条第3項による支援の決定にあたり付した条件が充足されないとき
  - (5) その他支援を行うことが不相当と市長が認めるとき
- 2 市長は、前項の規定により支援の決定を取り消したときは、経済的支援決定取消通知書（様式第9号）により、被支援者に通知するものとする。
- 3 市長は、前項の規定により支援の決定を取り消したときは、被支援者に対して、支援の決定を取り消すまでの間に生じた支援の実施に関する費用の全額について、期限を定めてその賠償を求めるものとする。
- （延滞損害金）

第13条 市長は、第10条第2項又は前条第3項の規定により賠償を求めた者が、これを納期限までに納付しなかったときは、大阪市財産条例（昭和39年大阪市条例第8号）第23条において準用する同条例第11条の規定により算出した延滞損害金の納付を求めるものとする。

（支援の完了）

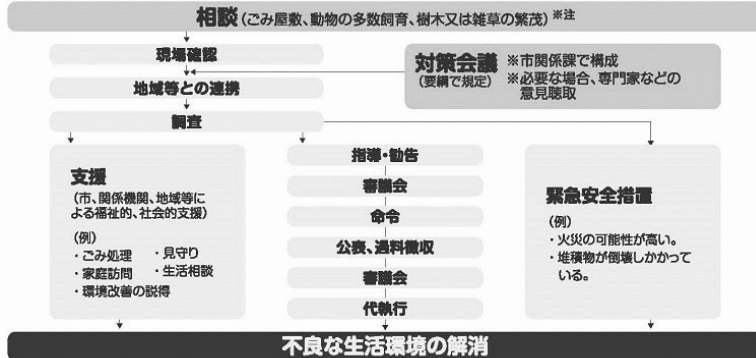
第14条 市長は、撤去業務等が完了したときは、撤去業務等の実施内容とそれに要した対象費用の額を確定し、被支援者に対し、経済的支援完了報告書（様式第10号）により通知するものとする。

#### 附 則

この要綱は、平成26年4月1日から施行する。

## 豊田市における対応フロー・取組み体制

### ◆「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」による対応フロー



※注 害虫の発生、悪臭の発生、又は火災や通行上の危険性が生じるなどの衛生上、防災上、防犯上の支障が生じる程度に不良な状態に陥る。

### ◆「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)

注: 環境保全課、地域支援課、福祉総合相談課、地域保健課、消防本部予防課は「コアメンバー」。

◆「豊田市不良な生活環境を解消するための対策会議」における、個別事案に関する情報共有の工夫（定期報告対象案件表）

所属名		毎月報告が必要な案件 (進展がない場合も 報告が必要)	情報があれば 報告する案件 (情報がなければ報告不要)
地域振興部	地域支援課		c, d, e, f, l, o
	上郷支所		b, g, j
	猿投支所		a, m
	高岡支所		h, k
	高橋支所		i, n
子ども部	子ども家庭課	e, n	
市民部	市民相談課		
福祉部	福祉総合相談課	a, c, d, e, f, i, j, n, o	
	生活福祉課	e, k, l, n	i
	介護保険課		d, g, j
	障がい福祉課		n
保健部	保健衛生課 (動物愛護センター)		l
	地域保健課		b, n
都市整備部	定住促進課	e	n
	公園緑地管理課		c
建設部	土木管理課	b	m
消防本部	予防課		

※個別事案の特定を避けるため、日本都市センターが匿名化（実際の表には、個別事案に割り振られた管理番号と当該建築物等の所在地が記載）

## 都市自治体におけるいわゆる「ごみ屋敷条例」一覧

制定・改正年月	対象			情報		支援			措置				審議会	罰則	公表	
	物の堆積	樹木の繁茂	多頭飼育・給餌	目的外利用※1	外部提供※2	情報提供・助言	物理的支援※3	経済的支援※4	助言・指導・勧告	命令	代執行	緊急安全措置				軽微な措置
2016.9	○					○						○		○		○
2015.10	○													○		○
2016.9	○	○												○		○
2016.6	○※5	○※5	○※5											○		
2013.6	○													○		○
2014.11	○	○												○		○
2016.3	○			○	○									○※6		
2017.6	○	○		○	○									○		○
2017.12	○	○												○		○
2008.12	○	○	○											○		○
2017.7	○	○		○	○									○		○
2012.10	○	○												○		○

制定・改正年月	対象	情報			支援		措置				審議会	罰則	公表	
		物の堆積	樹木の繁茂・給餌	多頭飼育	目的外利用※1	外部提供※2	情報提供・助言	物理的支援※3	経済的支援※4	助言・指導・勧告				命令
2016.9	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を図るための支援及び措置に関する条例	○			○	○	○			○	○			
2017.12	横須賀市不良な生活環境の解消及び発生防止を図るための条例	○			○	○	○			○	○			
2018.3	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	○			○	○	○			○	○			
2017.3	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	○								○	○			○
2017.12	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	○				○	○			○	○			○
2016.3	豊田市不良な生活環境を解消するための条例	○			○	○	○			○	○			○
2018.3	蒲郡市住居等の不良な生活環境を解消するための条例	○			○	○	○			○	○			○
2014.11	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	○			○	○	○			○	○		△※7	○
2013.12	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	○			○	○	○			○	○			○
2016.6	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	○			○	○	○			○	○		△※7	○

※1 他の事務のために利用する目的で保有する情報を、条例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うる。



- ※ 2 条例の目的を達成するために収集し、または保有する情報を、条例施行のために必要な限度において、外部の関係機関等に提供しうること。
- ※ 3 堆積物の排出支援を行ったり、居住者や周辺住民等に対して、必要な清掃用具などを支給したりするもの。
- ※ 4 居住者に対して、堆積物の処分などに要する費用を支給するもの。
- ※ 5 八潮市条例の対象となる「管理不全状態」は、①そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②そのまま放置すれば著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態、のいずれかに該当するものと定義され、いかなる行為によってもその状態が生じているかは問われない。
- ※ 6 このほか、世田谷区条例では、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得ない事情があるとき、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る、「必要な措置」(10条)を規定している。
- ※ 7 審議会は設置されていないが、一定の措置をとるときは、あらかじめ学識経験者等の意見を聴くことが義務づけられている。



資料 3

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 資料

「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」  
構成員名簿

【座長】

北村 喜宣 上智大学法学部教授

【委員】

菊池 馨実 早稲田大学法学学術院教授  
岸 恵美子 東邦大学大学院看護学研究科教授  
菅 富美枝 法政大学大学院経済学研究科教授  
菅原 誠 東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長  
祖傳 和美 足立区環境部生活環境保全課長  
木本 悟 京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課  
担当係長 (2018年4月～)  
中濱 正晃 京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課  
担当課長補佐 (～2018年3月)

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長  
池田 泰久 日本都市センター研究室副室長  
高野 裕作 日本都市センター研究員  
早坂 健一 日本都市センター研究員  
瀧澤里佳子 日本都市センター研究員  
釵持 麻衣 日本都市センター研究員

(順不同)

「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」  
研究会・現地調査 日程概要

【研究会】

- |        |  |
|--------|--|
| 第1回研究会 | 日 時：2017年7月27日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第2回研究会 | 日 時：2017年8月29日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第3回研究会 | 日 時：2017年12月7日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第4回研究会 | 日 時：2018年2月14日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第5回研究会 | 日 時：2018年5月29日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第6回研究会 | 日 時：2018年6月18日 15:00～17:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室  |
| 第7回研究会 | 日 時：2018年11月19日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室 |
| 第8回研究会 | 日 時：2018年12月17日 18:00～20:00<br>場 所：日本都市センター研究室内会議室 |

【現地調査】

世田谷区 日 時：2017年10月17日 14：00～16：00

調査者：中濱委員、事務局

調査先：環境政策部環境保全課

横浜市 日 時：2017年10月18日 15：00～17：00

調査者：北村座長、中濱委員、事務局

調査先：健康福祉局地域福祉保健部福祉保健課

豊田市 日 時：2017年11月1日 10：30～12：00

調査者：北村座長、事務局

調査先：環境部環境保全課

大阪市 日 時：2017年11月17日 10：00～12：00

調査者：菅委員、祖傳委員、事務局

調査先：環境局事業部事業管理課

福祉局生活福祉部地域福祉課

豊中市社会福祉協議会

日 時：2017年11月17日 15：00～17：00

調査者：菅委員、祖傳委員、事務局

調査先：福祉推進室長 勝部 麗子 様

野洲市 日 時：2018年3月19日 13：30～15：30

調査者：菊池委員、事務局

調査先：市民部市民生活相談課

法テラス東京法律事務所

日 時：2018年7月20日 16:00～17:00

調査者：菅委員、事務局

調査先：所属弁護士 太田 晃弘 様

練馬区

日 時：2018年8月1日 15:00～17:00

調査者：菅原委員、事務局

調査先：健康部石神井保健相談所地域保健係

神戸市

日 時：2018年8月3日 13:00～15:00

調査者：岸委員、木本委員、事務局

調査先：環境局環境政策部資源循環政策課

## 第1回 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 議事概要

日 時：2017年7月27日（木） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、菅富美枝委員（法政大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、祖傳和美委員（足立区）、中濱正晃委員（京都市）

（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、釧持  
研究員、高野研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- ・座長、委員及び事務局の紹介
- ・研究会の進め方に関する検討
- ・調査研究に関する議論

#### 1. 研究会の進め方に関する検討

- ・次回（第2回）研究会を8月29日（火）に開催し、自治体委員より足立区と京都市の取組みについてご報告いただく。その後、論点や調査項目、現地調査地等についての議論を行う。
- ・2年間の研究会設置期間中、計8回の研究会、6か所程度の現地調査、及びアンケート調査を実施することを予定している。2019年3月には当研究会の報告書を刊行する。

#### 2. 調査研究に関する議論

##### (1) 論点メモについて

- ・いわゆる「ごみ屋敷」の住人のうち、メンタルヘルスの問題を抱えている人がどのくらいおり、自治体が精神保健福祉的サービスを提供することができるのか、といった実態を明らかにすると有益な基礎データになるのではないか。
- ・「ごみ屋敷」の問題に対して、アウトリーチ型の精神保健福祉サービスを提供している実例があるのかという点について関心がある。
- ・自治体内で、環境部局や保健福祉部局といった関係部局をどのようにリンクさせるかは工夫が必要である。
- ・個人情報収集目的外利用についても、部局間で情報共有を行うことが難しいという課題がある。条例をつくるときに、情報収集や調査権に関する規定を置くことで対処している。
- ・「ごみ屋敷」の住人の多くは、セルフネグレクトの方や行政の支援を受けていない方が多いため、保健福祉部局からも情報を得られない。逆に、



「ごみ屋敷」への対策という切り口から行政の支援につなげることを目標としている。

- ・「ごみ屋敷」に対応する部署が明確でない場合には、高い確率で障害福祉の部局か保健所が最初に情報を得ているのではない。
  - ・福祉部を中心とした支援策が意識されつつあるが、衛生部や保健所、保健師の役割も重要である。
  - ・昔は強制入院という措置があったが、今は医者が出向いていくアウトリーチの時代である。
  - ・ハード面から対策に入ったとき、どのような医療サービスにつなげたらよいか分らず、また、つなげた後の改善のプロセスがなかなか見えてこないと感じる。
  - ・「ごみ屋敷」問題への解決において、医療は、薬を処方するという解決策ではなく、次の一手を打つための方策を見出す役割を果たしている。
  - ・アウトリーチを担う医者のリソースは必ずしも十分ではない。
  - ・消費者問題という視点も入れるべきである。イギリスでは、消費者問題と成年後見問題、医療・福祉の問題、警察のネットワークが構築されている。
  - ・18歳から64歳までの年齢層で精神的疾患を抱えていない人（障害手帳を持たない人）への支援が、現在の社会では欠けている。
- (2) アンケート調査項目について
- ・様々な部署が関わってくるため、企画部局に送付し、回付・照会してもらう方が良いのではないか。
  - ・住人が精神障害を抱えている可能性が高い事例とそのうち何らかの医療福祉・行政サービスを受けていない事例の件数が分かるような設問を入れたら良い。
  - ・「住居荒廃」の種類ごとに調査をすることは、担当部署も変わってくるため、ハードルが高い。「ごみ屋敷」に限定するべきではないか。また、案では「物品の堆積・放置」とあるが、家の中がごみであふれていて悪臭のみが外部に漏れているケースもあり、特に集合住宅で多い。
  - ・支障内容についての設問は、多くの事例を把握しているほど、すべての選択肢に「該当する」と回答することになってしまうのではないか。この設問自体が要らない可能性がある。
  - ・私法の立場からは、支障が生じているから行政が介入することができるが即座に結びつけることには違和感があり、あくまでも本人支援のきっかけとして住居荒廃の問題を捉えている。イギリスでは、樹木の繁茂をきっかけに本人の支援につながるが多い。
  - ・「ごみ屋敷」以外にも、樹木の繁茂について多くの苦情が寄せられているという実態がある。
  - ・住人本人が適切な環境で生活を続けられるようにすることが最も重要で

あると考えるが、アンケート調査項目ではそのあたりが見えてこない。

- ・対応に関する設問への回答方法は、「対応している」・「対応していない」の2択ではなく、把握している何例中何例に対応している、という形にするべきである。
- ・戸建てだけではなく、共同住宅の居室も「ごみ屋敷」の対象に含まれることが分かるようにした方がよい。
- ・単に成年後見等の申立件数を聞くのではなく、成年後見制度を活用することによって、「ごみ屋敷」の問題を解決した事例があるかという聞き方をするべき。
- ・行政の役割として、民民関係がうまくいくようにするだけにとどまるのか、発生している外部性を取り除くところまでやるのかというスタンスの問題がある。
- ・問題を解決するためのツールとして、成年後見制度を政策的に利用するということは必ずしも望ましくなく、あくまでも本人支援のための制度というところが前面に出なければいけないと思う。
- ・「ごみ屋敷」問題を解決するための連携先として、家族や親戚もある。ただし、家族への協力の要請と本人の尊厳のバランスが微妙である。また、家族が本人を保護する責任・義務を法的に負っているとは断言しがたいが、それでも頼らざるを得ないという実態がある。
- ・いわゆる「ごみ屋敷条例」には空き家条例や生活環境関連の条例も含まれてくるので、そうしたケースも把握できるような設問があると良い。

(3) 現地調査先について

- ・認知症疾患医療センターがアウトリーチチームを持っているという自治体は多くある。平成30年度までに整備することとなっている。
- ・豊中市がはじめたコミュニティソーシャルワーカーは、そのほかの自治体でも導入されており、「ごみ屋敷」の問題に正面から取り組んでいるので、参考になる話が聞けるのではないか。
- ・豊中市のほかにも、池田市や宝塚市、大阪市が候補として挙げられるかもしれない。
- ・いわゆる「ごみ屋敷条例」を持っている自治体でも、2016年や2017年に制定したところは、取組み件数・解決件数が少ないのではないか。その点では、横浜市や大阪市が良いかもしれない。

(文責：事務局)

## 第2回 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 議事概要

日 時：2017年8月29日（火） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、菊池馨実委員（早稲田大学）、岸恵美子委員（東邦大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、祖傳和美委員（足立区）、中濱正晃委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、釘持研究員、高野研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- ・ 足立区・京都市の取組み報告
- ・ 調査研究に関する議論
- ・ その他

#### 1. 足立区・京都市の取組み報告

##### (1) 足立区の取組みについて

- ・ 足立区は犯罪が多いまちと言われていたことから、2010（平成22）年度より、まちを美しくする「ビューティフルウィンドウズ運動」を始める。その中でまちの課題の一つとして、「ごみ屋敷」及び樹木等の繁茂が挙げられていた。
- ・ 条例は2012（平成24）年10月に制定され、2013（平成25）年1月1日より施行している。足立区の特徴としては、命令や代執行などの通常の条例の規定内容に加えて、支援制度と委託制度を設けている点が挙げられる。
- ・ 条例の成果として、まず調査権の規定がある。「ごみ屋敷」に関する情報を入手した際に、所得や家族構成、戸籍などの調査をすることができることにより、正確な情報をスピーディーに把握することが可能になった。また、命令・代執行といった強制的な措置も規定されているが、現在までに運用実績はない。
- ・ 支援の具体的な内容としては、庁内連携による生活再建の支援を各部署で行うことと、町会・自治会等のボランティアがごみの撤去や分別の作業をする場合の謝礼の支払いや物品の貸与などがある。
- ・ 弁護士、医師及び学識経験者などの13名から構成される第三者の審議会を設置している。公平・公正な支出をしたり、命令・代執行等の強制的な権限を発動したりする際に、審議会に意見を求めることとなっている。
- ・ 庁内の関係部署間の連携を図ることを目的として、生活環境適正化対策

会議を設置している。このほか、個別ケースについて連絡調整を図る会議も置いており、環境部生活環境保全課ごみ屋敷対策係が事務局を担当している。

- ・これまでに 674 件の相談を受けた。このうち、「ごみ屋敷」について 129 件、樹木の繁茂について 278 件、その他について 131 件を解決しており、解決率は約 80% である。
- ・足立区では、再発防止に重点を置いており、条例にもその考え方を反映させている。例えば解決事例では、保健部局、福祉部局及び地域包括支援センターなどと連携しながら、介護施設への入所支援や土地等の売却・建物の解体、生活保護の申請などを行ってきた。

(2) 京都市の取組みについて

- ・条例制定以前から区役所を中心に「ごみ屋敷」への対策を講じてきたが、ノウハウの蓄積や担当部署の不明確さといった課題があり、条例化することとなった。約 1 年をかけて検討を重ね、2014(平成 26)年 9 月に制定、同年 11 月に施行した。
- ・「ごみ屋敷」状態を生じさせている人を単なる原因者として捉えるのではなく、支援が必要な人であるとの前提に立ち、取組みを進めるとするのが基本的な考え方である。そのため、保健福祉局が所管課となっている。
- ・取組みの体制としては、区役所・支所に対策事務局を設置し、その中心メンバーとして地域力推進室、健康長寿推進課、障害保健福祉課、及び消防署が参画し、その他にごみ収集部門や保護部門、衛生部門、土木事務所などの関係機関が加わった対策会議を開催している。
- ・保健福祉総務課は、「不良な生活環境」の判定を行ったり、区ごとに対応のばらつきがないように助言・指導を行ったりしている。また、重大な案件については、精神科医・弁護士・福祉を専門とする学識者に意見を聴く。
- ・市民からの通報・相談等によって把握すると、「不良な生活環境」にあるかどうかを判定し、該当すると判断された場合には、必要な支援などを行い、解消につなげていく。具体的な支援としては、家庭訪問や声掛け、見守り、生活相談を行い、必要な保健福祉施策を適用する。また、防火の安全指導も行っている。「不良な生活環境」が解消された後も、継続的な見守り及び清掃を行うこととなっている。
- ・「不良な生活環境」の定義には、いわゆる「ごみ屋敷」のほかに多頭飼育や雑草・樹木の繁茂も含まれており、それぞれチェックシートがある。
- ・清掃を行う際の金銭的な補助はなく、職員や地域の方、地域包括支援センター、ケアマネによる清掃が行われている。産廃の処理が関わるケースでは、職員自らが清掃することは困難なため、外部委託した。職員等が清掃を行うことに対しては、安全衛生上の不安がある。

- ・ 条例によって、立入調査権と調査権は付与されており、住民票や戸籍、保健・福祉施策の適用状況についての調査は行っている。一方で立入調査権は、その後の支援に支障が生じるおそれがあるため、利用実績はない。
- ・ これまでに代執行は1件実施しているが、緊急安全措置・軽微な措置は実施していない。
- ・ 2016（平成28）年度末までに、263世帯について相談等があり、このうち「ごみ屋敷」と判定したものが185世帯である。この中で清掃の実施につながったものが158世帯（清掃は365回）であり、「不良な生活環境」を解消したものが130世帯ある。

### (3) 質疑応答

- ・ 「ごみ屋敷」の住人には高齢者が多いように見受けられるが、実際には勤労年齢に属する人もいる。足立区では、母子家庭の「住居荒廃」を問題視して、児童相談所や子育て支援センター、学校などとの連携を強化している。京都市では、65歳以下、65～75歳、75歳以上がそれぞれ3分の1という年齢構成となっている。
- ・ 高齢による身体能力の低下が原因で「ごみ屋敷」状態が発生している場合には、支援があるとすぐに解決するが、精神疾患などが疑われるケースでは、支援が拒否され、なかなか解決に至らないことが少なくない。
- ・ 足立区では所得税や年金に関する情報は持っているが、固定資産税に関する情報は都税事務所のみが把握しており、空家特措法あるいは「ごみ屋敷」条例を活用して協議しているのが現状である。支援を行うために審議会に意見聴取を行うと、税金を使うということもあり、所得や財産の状況について詳しく聞かれるため、調査も慎重に行う必要がある。
- ・ 京都市でも、住民票や戸籍、福祉サービスの受給状況に関する情報に比べて、税情報は入手が難しい。条例で固定資産税に関する情報を入手できるようにしているが、代替手段がない場合、かつ連絡先を把握するという目的に限定している。また、所得情報についても照会をかけるが、いずれも却下されている。
- ・ 地域福祉との関係では、生活保護や介護保険、障害者支援などとの連携を強化することで、再発防止を図っている。また、「ごみ屋敷」の住人は複合的な課題を抱えていることが多いが、「ごみ屋敷」への対策を切り口に、関係者が一堂に会し、支援のネットワークが構築されることがある。
- ・ 個人情報の目的外利用について、足立区と京都市は、条例中に調査権を規定し、関係部署と連携するなかで、収集目的外利用・提供を実務上可能としている。また、課税者の連絡先であれば、「秘密」に当てはまらないと解釈することで、地方税法22条の罰則規定が及ばないと考えている。

- ・京都市では、空き家条例の下で緊急安全措置・軽微な措置を積極的に活用しているが、「ごみ屋敷」条例では活用実績がない。代執行・緊急安全措置・軽微な措置を行う際には市会に報告することとなっている。
- ・根本的な解決には本人との信頼関係が重要であるため、強制的な措置の実施には慎重な検討が必要だと考える。

## 2. 調査研究に関する議論

### (1) 論点メモについて

- ・論点3につき、荒廃した住居の住人が抱える課題に対する都市自治体の認識と個人情報の収集目的外利用・提供の2項目を追加したほか、都市自治体によるアウトリーチの取組み状況と課題、地域包括ケアシステムを活用した取組みのあり方を補足した。
- ・論点4については、根本的な問題解決のための方策と「住居荒廃」のパターンに応じた対処法のあり方、個人情報の収集目的外利用・提供のあり方を追加している。
- ・足立区では、都税事務所や警察、消防署との連携は重要と考えており、特に警察については通報制度の範囲で情報提供を行っている。一方、京都市では、条例の中で外部機関への情報提供を規定しているが、情報の種類に応じて提供の可否を判断する。

### (2) アンケート調査について

- ・「住居荒廃」の状態をいくつかのレベルに分け、どの段階から行政が介入し、どのように対応しているかを質問したら良いのではないか。アメリカの国立機関が、2003年に報告書を取りまとめているが、その中で5段階に分けたものが参考になるのではないかと。
- ・条例を持っている自治体は、大きな問題になっていないケースでも熱心に取り組もうとするが、条例を持っていない自治体はできる限り介入を避けようとするのではないかと。「住居荒廃」への取組みには、自治体間で温度差がある。
- ・住人の年齢構成比には、もしかしたら地域差があるかもしれない。
- ・年齢層や単身・独居、性別、家族構成についての設問を入れたらどうか。把握していない自治体も多いと思うが、聞くだけ聞いてみるのも一つ。
- ・「住居荒廃」の発生（認知）状況の推移は、10年前との比較ではなく、5年前との比較にした方がよい。
- ・アンケート調査票を企画部局にまず送付するが、そこから回覧・意見照会をしてほしい部局をこちらから指定すると良いのではないかと。
- ・現時点で把握している「住居荒廃」について、回答をいただくという形にすると、自治体側は答えやすいと思う。
- ・住人が抱えている課題について、精神疾患・障害という選択肢は、診断がついていなければ、該当していると回答しづらい。こういった課題を

抱えているかを大まかに把握できれば良いので、「疑い」か「認知・判断力の低下」という書き方で十分である。

3. その他

- ・次回（第3回）研究会を12月7日（木）に開催し、10月・11月に実施する現地調査の報告とアンケート調査の素案についての検討を行う。また、1月から3月にかけて実施する現地調査の候補地の絞り込みも行う。  
(文責：事務局)

### 第3回 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 議事概要

日 時：2017年12月7日（木） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、岸恵美子委員（東邦大学）、菅富美枝委員（法政大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、祖傳和美委員（足立区）、中濱正晃委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、釧持研究員、高野研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

#### 議事要旨

- 現地調査報告
- 調査研究に関する議論
- その他

#### 1. 現地調査報告

##### (1) 世田谷区の取組みについて

- 2016年3月に「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」を制定する。
- 対象は「管理不全な状態にある住居等」であり、いわゆる「ごみ屋敷」のみを指す。
- 世田谷区条例の特徴として、命令及び代執行の規定がない点が挙げられる。その背景には、いわゆる「ごみ屋敷」の住人の多くが何らかの病気やセルフネグレクトなどの課題を抱える、いわゆる「ごみ屋敷」の住人に対する福祉的支援が根本的な解決のために重要であるとの考え方があられる。
- 条例の所管課は環境保全課であるが、区内5か所の総合支所に置かれている地域振興課が窓口となる。また、保健福祉課・健康づくり課・生活支援課の保健福祉3課とも連携して、本人への支援を進める。
- 庁内の連絡調整のための工夫として、生活環境保全対策会議、進捗管理会議、事例検討会などがある。関係部署の理解は得られ、連携が図られているが、個別事案ごとのコーディネートの仕方が課題となっている。
- 2017年4月1日時点で、管理不全な状態にある住居等が3件、それに準ずる状態のものが2件ある。そのほか、2件について現在調査を進めている。

##### (2) 横浜市の取組みについて

- 2016年9月に「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」を制定する。



- ・対象は「不良な生活環境にある建築物等」であり、いわゆる「ごみ屋敷」のみを指す。
  - ・健康福祉課と資源循環局が条例を所管しているが、主に対応するのは区である。周辺住民とのコミュニケーションを図るという点で、より地域に近い存在である区が対応することの意義は大きい。
  - ・条例では命令や代執行も規定しているが、当事者に寄り添った支援を基本方針とするなど、福祉的支援を中心に対応を進めることとなっている。
  - ・条例を制定したことで、いわゆる「ごみ屋敷」対策が市の業務として明確に位置付けられ、関係課の連携を促進することに役立っている。
  - ・2017年9月末時点で、不良な生活環境にある建築物等が77件あり、条例に基づく排出支援は19件実施している。条例制定により、潜在的な事例の掘り起こしにつながった。
- (3) 豊田市の取組みについて
- ・2016年3月に「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」を制定する。
  - ・対象は「不良な生活環境にある建築物等」であり、いわゆる「ごみ屋敷」のほかに多頭飼育・給餌と樹木の繁茂も含まれる。
  - ・環境保全課が条例を所管するが、環境保全課・地域支援課・福祉課・消防をコアメンバーとする対策会議が置かれ、関係部署間の連携が図られている。
  - ・条例では命令や代執行、緊急安全措置などが規定されているが、「福祉と環境のベストミックス」を対応方針として掲げ、福祉的・社会的支援の実施を優先する。
  - ・条例制定によって、相談窓口の一本化が図られるとともに、いわゆる「ごみ屋敷」問題に市が取り組むことについての内外への意思表示という効果があった。
  - ・不良な生活環境にある建築物等に相当するケースが6件ある。2016年度は122件対応し、そのうち58件（48%）が解決した。
  - ・課題としては、行政の支援を拒否する住人に対してどのように対応するかなどが挙げられる。
- (4) 大阪市の取組みについて
- ・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」を制定する。
  - ・対象は「不良な状態にある建物等」であり、いわゆる「ごみ屋敷」のみを指す。
  - ・環境局と福祉局が条例を所管するが、個別事案への対応においては区役所が大きなウェイトを占める。市全体での関係部局間の連携・調整を図る会議体は設置していない。
  - ・福祉的支援の取組みとして、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。各区社会福祉協議会に、

福祉専門職のワーカーなどを配置した「見守り相談室」を設置する。

- ・見守りネットワーク強化事業では、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、③認知症高齢者等の行方不明時の早期発見、という3つの機能が期待される。このうち、①と②の機能は、いわゆる「ごみ屋敷」への対応策にも関連する。
- ・見守りネットワーク強化事業による福祉的解決が図られている一方、対応の法的根拠づけという点で条例制定の効果があると感じられる。

(5) 豊中市社会福祉協議会の取組みについて

- ・阪神淡路大震災を契機として、1996年より小学校区単位で見守り、声かけ活動などを実施する小地域福祉ネットワーク活動がスタートする。
- ・その後、2004年策定の豊中市地域福祉計画において豊中市ライフセーフティネットが形成された。小地域福祉ネットワーク活動やコミュニティソーシャルワーカーが地域課題の発見機能を果たす一方、市関連部局や社会福祉協議会、地域包括支援センターなどから構成される会議体（ライフセーフティネット総合調整会議・地域福祉ネットワーク会議）において、組織的な課題共有・解決が図られているという特徴がある。
- ・いわゆる「ごみ屋敷」については個別事案ごとの対応、行政との調整を行ってきたが、多量ゴミの処理に関する統一的なルール化を図るため、2005年に「ゴミ処理リセットプロジェクト会議」を設置する。
- ・清掃支援においては、社協や行政が取り組むだけでなく、地域住民などのボランティアを巻き込むことで、地域の絆を取り戻し、継続的・根本的な解決につながる。
- ・そのためには、地域のリーダーを包摂・支援の担い手とすることが重要であり、ワークショップやケースメソッドの実施、個別事案への対応を通じて担い手が育成される。

(6) 意見交換

- ・対策を進める上で条例制定などの仕組みづくりも必要であるが、その仕組みをどのように運用していくのが重要であり、そこで自治体間のばらつきがある。
- ・行政ではなく社協が積極的に取り組める要因として、相談支援が事業になりうる点が考えられる。また、社協の方がより密接な人間関係の構築が可能である。
- ・問題解決の目標設定が異なる。ごみを片づければ解決と捉える自治体もあれば、豊中市は支援を必要としていた人をボランティア等で誰かを支援する側に変えるという最高レベルの目標設定をしている。
- ・福祉との連携が図られても、保健師や医師につなぐ役割を果たす健康部局との連携が不十分である。
- ・いわゆる「ごみ屋敷」への対策では、関係部署が連携して対応に当たる体制を構築できるかが重要である。そこが役所の一番苦手な部分でもあ

るため、先進自治体ではどのように連携体制を構築したかを示せると他の自治体にとって参考になるのではないかと。

## 2. 調査研究に関する議論

### (1) 論点メモについて

- ・いわゆる「ごみ屋敷」の住人には、ごみの排出ができない「溜め込み型」とごみ集積所等から集めてくる「持込み型」があり、タイプによって対応が異なってくる。
- ・「住居荒廃」状態を解消しない、行政等による支援を拒否する人にも、こだわりが強いタイプやそもそも課題として認識していないタイプなど、様々なケースがある。住人が抱える課題や認識などに応じた類型化をし、それぞれへの対処法を検討することが必要である。
- ・これまでは行政の指導命令に応えるような人間像を念頭に置いて制度設計をしてきたが、「住居荒廃」問題については特に、事理弁識能力を欠く、あるいは対応・支援を拒否する住人といった多様な人間像を念頭に置いて制度設計をする必要がある。

### (2) アンケート調査について

- ・メンタルヘルスを原因とした「住居荒廃」問題の発生割合と、医療福祉的アプローチによる解決件数を知りたい。
- ・「住居荒廃」問題に対する対応をする上での課題は選択式だけの回答ではなく、大まかな分野ごとに自由記述でも回答してもらった方がよい。
- ・市全体の対応状況を聞くよりも、個別事案への対応状況を深く聞く方が、回答しやすく、また傾向の把握に役立つ。
- ・個票は任意の事例よりも、重大な影響が生じている事例や対応・支援が困難な事例を回答するという形がよい。
- ・住人が抱える課題として、知的障害、発達障害、アルコール関連問題、消費者被害・経済的虐待、ライフイベントなども考えられる。
- ・住人が抱える課題については、「住居荒廃」の発生につながった要因と併発している課題を区別する必要がある。
- ・把握したきっかけとして、消費者センターも考えられる。
- ・行政が把握している期間についても個票で聞く。
- ・集計や分析の際には、既に取り組んでいる自治体とその他の自治体とで分けると、何らかの示唆が得られるのではないかと。

### 3. その他

- ・次回(第4回)研究会を2月14日(水)に開催し、1月に実施するアンケート調査結果の中間報告をする。また、来年度に実施する現地調査の候補地の絞り込みも行う。

(文責：事務局)

## 第4回 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 議事概要

日 時：2018年2月14日（水） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、中濱正晃委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、釧持  
研究員、高野研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- アンケート調査結果中間報告
- 調査研究に関する議論
- その他

#### 1. アンケート調査結果中間報告

- 全国814市区を対象とする、「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート」を2018年1月に実施した。
- 2月6日時点での回収件数は347件、回収率は42.6%である。  
（アンケート調査結果については集計中のため省略）

#### 2. 調査研究に関する議論

##### (1) 論点メモについて

- 今回の「住居荒廃」の定義には、いわゆる「ごみ屋敷」のほかに、樹木の繁茂が含まれているが、海外の研究では溜め込み症のなかに樹木の繁茂は含まれておらず、やや性質が異なる。
- 樹木の繁茂は所有者のこだわりや愛着よりも、切る手段あるいは金銭的余裕がないことを原因として生じていることが多い。そのため、行政の支援策があれば、所有者は状態の改善に応じやすい。
- 樹木の繁茂をきっかけとして、いわゆる「ごみ屋敷」状態に陥っていることや住人が福祉的支援を必要としていることが判明する。多頭飼育・給餌についても同様である。
- 前回、いわゆる「ごみ屋敷」については持込み型と溜め込み型とに細分化したが、多頭飼育・給餌についても更なる細分化が可能ではないか。
- 対処法のあり方を検討する上では、本人が抱えている課題に加えて、本人の性格・特性も類型化することが考えられる。例えば、物へのこだわり、プライド、課題無認識といったことが挙げられる。
- アンケート調査で選択肢として挙げていた住人が抱える課題を身体的要因、社会環境要因、心理的要因の3つに大きく分類したが、個体要因と

社会環境要因の2分類の方が一般的である。

- ・いわゆる「ごみ屋敷」等への対応策を検討することが、事理弁識能力を欠く住人及び対応・支援を拒否する住人を念頭に置いた制度設計のあり方についての問題提起にもつながる。
- ・論点2として対策条例の制定経緯も加えることで、今後取り組むことを検討中の都市自治体の参考になるかもしれない。
- ・いわゆる「ごみ屋敷」状態が“解消した”と判断する基準、そしてどのように見守り期間を設定するかが既に取り組んでいる都市自治体でも課題になっている可能性がある。
- ・いわゆる「ごみ屋敷」が発生すると、特に集合住宅は全体の資産価値が下がることにもつながるため、管理組合が民事訴訟を提起し、改善を促す、更には民事執行で片づけるといったケースがある。
- ・対策条例の制定は関東を中心に増えている。

(2) 報告書について

- ・読者として、現場の第一線で「住居荒廃」問題に取り組んでいる都市自治体職員を念頭に置き、対応のあり方に関する論考や先進自治体の取り組み内容の紹介を示すほか、モデルになりうる条例等を資料として掲載したい。
- ・来年度前半に予定している第6回、第7回研究会において、各委員より報告書の執筆内容についてご報告いただき、意見交換等をする。その上で、執筆分担等を整理し、後半で読み合わせ、全体調整を行う。

(3) 現地調査について

- ・アンケート調査結果を踏まえて、精神科医によるアウトリーチ事業に取り組んでいる市区へのヒアリング調査を行うことを検討する。
- ・アンケートに回答いただいた都市自治体で、解決件数が多いところがあれば、ヒアリング調査を行いたい。

3. その他

- ・第5回以降の研究会や現地調査については、後日メールにて日程調整を行うものとする。

(文責：事務局)

## 第5回 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 議事概要

日 時：2018年5月29日（火） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、岸恵美子委員（東邦大学）、菅富美枝委員（法政大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、祖傳和美委員（足立区）、木本悟委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、釧持研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- アンケート調査結果・現地調査報告
- 岸委員・菅原委員からの話題提供
- その他

### 1. アンケート調査結果・現地調査報告

#### (1) アンケート調査結果について

- 全国814市区を対象とする、「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート」を2018年1月に実施した。回収件数は370件、回収率は45.5%である。
- 具体事例については、271自治体から764件の回答があり、いわゆる「ごみ屋敷」に関する事例は587件であった。「ごみ屋敷」の種類及びレベルでは、「溜め込み型」が7割程度と最も多く、「レベル1」が約半数を占めた。
- 「住居荒廃」状態を生じさせている本人の年齢では、「65歳以上」が46.5%である一方、「40代～64歳」も32.5%であることが明らかになった。
- 解消が困難な理由として、「本人が解消を望んでいない」が46.6%と最も多く、次いで「本人との接触・交渉ができない」、「解消するための制度がない」が挙げられる。

#### (2) 野洲市の取組みについて

- 「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」として、市民生活相談課に相談支援包括化推進員を配置している。こうした体制の構築により、市民に対するセーフティネットという効果に加えて、市役所内でのセーフティネットとしての効果が期待される。
- 2016年に制定された野洲市暮らし支えあい条例は、経済的に困窮している市民のみならず、「地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題を抱える市民」を「生活困窮者等」と定義付け、支援の対象とする。同条例は、生活困窮者支援や支援調整会議、見守りネットワークの構築といっ

た従来の取組みを制度化したものである。

- ・見守りネットワークでは、市が見守りに協力する事業者や団体と協定を結ぶこととなっており、現在 25 事業者 6 団体と協定を締結している。
  - ・見守り活動の強化に関する取組みとして、消費者安全法に基づく消費者安全確保地域協議会を設立し、全国で初めて、消費者庁から悪質な訪問販売の被害にあった市民の情報提供を受けた。このように収集した情報を地域における見守り活動に活かすことで、より重点的かつ的確な見守りが可能になっている。
  - ・野洲市では、多重債務者支援を拡充する形で取組みが進められてきたという経緯から、市民生活相談課が中心となっている。
  - ・人口 5.1 万人と比較的小規模な市ということもあり、地域との日常的な交流の中で、協力して生活困窮者等の支援・問題解決に当たることが可能になっている。
  - ・納税推進課と連携して支援を行っているという特徴がある。債権回収よりも本人の生活再建を優先することは、単なる温情施策ではなく、将来的に担税能力を有する市民を増やすことが長期的には市のためであるという市長の考え方があり、市民の理解が得られている。
- (3) 質疑応答・意見交換
- ・消費者被害や税金の滞納をきっかけとして、生活困窮者を発見し、支援していくというアプローチは珍しく、野洲市の特徴である。一般的に役所は縦割りで、徴税と本人支援が連携することは難しいが、市長の考え方によって連携が図られている。
  - ・野洲市は、自治会加入率が 98.7%と比較的コミュニティ機能が維持されているという素地があり、地域と協力した支援が可能になっている。
  - ・地方税法 22 条の壁があり、税情報の共有が難しいことが課題である。何が「秘密」に当たるかという解釈の問題であるが、税担当課は厳格に解釈し、情報共有が図られていない。
  - ・空き家の場合には、所有者の氏名や住所であったため、「秘密」に当たらないとの解釈が比較的容易であった。しかし、「ごみ屋敷」の場合には、本人の収入や税金、保険料の滞納状況といった情報が重要であり、共有が難しい。
  - ・税の担当部署と福祉の担当部署では、本人に対するスタンスや個人情報の守秘義務に関する意識が大きく異なるように思われる。
  - ・地方税法 22 条や地方公務員法 34 条の守秘義務について、役所内部での職員に対する漏えいと役所外部の民間人に対する漏えいを同一視すべきかは疑問がある。
  - ・アンケート調査で「住居荒廃」の発生要因として、「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」が最も多いと予想していたが、実際には「判断力の低下、認知症」や「精神障害、精神疾患」が多い。「ごみ屋敷」の種類

や本人の年齢・性別、発生要因・併発課題をクロス集計し、分析することで、より具体的な対応策が立てやすくなるのではないかと。

- ・精神障害を含む地域包括ケアシステムの構築が現在推し進められているが、高齢者が念頭に置かれている。しかし、64歳以下の年代でも精神障害を要因として、「ごみ屋敷」問題などが発生していることが明らかになれば、高齢者以外も視野に入れた地域包括ケアが必要ということになる。
- ・対応を重ねることにより、自治体職員にノウハウが蓄積されるが、そのノウハウを活かすためには5、6年あるいは8、10年と同じ部署にすることが望ましい。しかし、役所の人事異動は3、4年で行われるため、職員の能力不足が課題になっている。
- ・排出支援や代執行は費用を抑えるために職員が行うことが多いが、規模が小さい自治体ではその人員が確保できず、消極的な対応にとどまってしまうのではないかと。

## 2. 岸委員・菅原委員からの話題提供

### (1) 岸委員からの話題提供

- ・セルフ・ネグレクトの一類型として、「ごみ屋敷」という現象があると捉えている。セルフ・ネグレクトを「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・放棄していること」と定義している。
- ・セルフ・ネグレクトのリスク要因で最も大きいのは、精神・心理的な問題であり、他にはライフ・イベントや他者からの虐待、社会的孤立などが挙げられる。
- ・高齢によって、心身機能が低下するとともに、人に頼れなくなるといったことがあるため、高齢者のセルフ・ネグレクトの研究は海外でも進んでいる。一方、日本で現在問題になっている、精神領域・発達障害のある人や母子家庭など、高齢ではない人のセルフ・ネグレクトに関する研究はあまり進んでいない。
- ・「ごみ屋敷」のタイプとして、「ごみは宝物タイプ」、「片づけられないタイプ」、混合タイプがあると考えている。現場の方の話を聞いていると、「片づけられないタイプ」よりも「ごみは宝物タイプ」の方が、解決が難しい。
- ・事例への対応のプロセスでは、「把握・見守り期」、「初動期」、「展開期」の3段階に分けられる。本人の困りごとに寄り添い支援をしていきながら信頼関係をつくり、解消していくというのが一般的である。
- ・「ごみ屋敷」のセルフ・ネグレクトのタイプとそうではないセルフ・ネグレクトのタイプの人を比較すると、後者の方が孤立死するリスクが高いという調査結果が出ている。在宅医界の先生方にも、セルフ・ネグレ



クトは死亡リスクが高いことを認識してもらうことで、アウトリーチの取組みへの理解協力が得られつつある。

- ・イギリスでは、アセスメントの手法やその後の対応方針などをまとめた、「Hoarding and Self Neglect Toolkit」が出されている。職員の能力不足、専門的知識の不足といった課題が指摘されているが、こうしたガイドラインがあれば、研修を行いやすくなり、対応も進むのではないかと。
- ・今回のアンケート調査で、「ごみ屋敷」の住人には高齢者のみならず、精神障害などを抱えた人がいることが明らかになったことから、保健衛生の問題として医師や保健師、医療職が認識し、携わっていく必要性が訴えられるだろう。

(2) 菅原委員からの話題提供

- ・発生要因として考えられる病気として、まず認知症が挙げられる。そのほかには、統合失調症、うつ病、発達障害などが考えられる。疾病別にある程度類型化できるのではないかと。
- ・保健師は精神保健福祉法 47 条に基づいて、本人の求めがない場合でも訪問することができるが、自閉症スペクトラム障害の方は応じてもらえないケースが多い。
- ・マンパワーの不足や専門知識の不足が課題として挙げられており、アウトリーチを行っているという自治体は 6 のみである。しかし、PSW を含む精神科医がアウトリーチを行っている自治体は他にもあるはずであり、「ごみ屋敷」問題に取り組んでいる自治体でも、そうした制度があることを知らないところも少なくないと考えられる。このあたりの庁舎内ディスコミュニケーションについて、連携へのきっかけにしたい。
- ・精神科医の多くは、「ごみ屋敷」問題を自身の専門領域と捉えてこなかったため、今回のアンケート調査結果から精神疾患を抱えた住人が決して少なくないことが分かったのは成果である。
- ・現在、問題になっている「ごみ屋敷」の多くは、イギリスの Toolkit でいうところの「High/Critical」に相当すると考えられる。ただ、小・中学校、思春期年代頃から片付けが苦手といった兆候が見られるケースがあり、そのまま放置すると将来的に「ごみ屋敷」に至るという意識が日本ではあまりない。早い時期からの気づき体制や教育が必要である。

(3) 質疑応答・意見交換

- ・イギリスの Toolkit は参考になるが、土足の文化や家の広さが違うため、直輸入は難しい。
- ・特殊清掃業者に依頼があるのは、若い人の「ごみ屋敷」のケースが多い。逆に、若くて収入があり、業者に清掃を依頼することができる人は、行政には相談していない。
- ・「ごみ屋敷」を知っている精神科医があまりいないため、協力を仰ぐことが難しい。

- ・3 か月という短い入院期間であっても、本人や地域住民との話し合いの時間に充てることができる。特に、入院によって本人との接触が容易になるため、問題解決に役立つ。
- ・東京都では精神保健センターが中核となってアウトリーチを行っているが、他の精神保健センターでは人手不足のため、同様の取組みは難しい。
- ・最近では、自治体が PSW や保健師を雇用したり、増員したりしている。
- ・イギリスの Toolkit では、最後に本人の能力に関するアセスメントを行うこととなっているが、成年後見法の観点からはまずそのアセスメントを行い、the Mental Capacity Act of 2005 を適用できるかを判断する。その意味では、この Toolkit が法的に有効であると言えるのか疑問が残る。

### 3. その他

- ・次回（第6回）研究会を6月18日（月）に開催し、北村座長、菊池委員及び菅委員から話題提供をいただく。また、報告書の全体方針について意見交換を行う。

（文責：事務局）

## 第6回 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 議事概要

日時：2018年6月18日（月） 15:00～17:00

場所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、菊池馨実委員（早稲田大学）、菅富美枝委員（法政大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、祖傳和美委員（足立区）

（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、釵持研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- ・北村座長・菊池委員・菅委員からの話題提供
- ・調査研究に関する議論

#### 1. 北村座長・菊池委員・菅委員からの話題提供

##### (1) 北村座長からの話題提供

- ・空き家問題に関しては、空き家条例が先行して拡がった後に空家特措法が制定され、現在は条例と法律の併用状態にある。一方、いわゆる「ごみ屋敷」問題については、条例だけが先行している状態である。
- ・アンケート調査において、原因者の54.9%に認知症や精神疾患の疑いがあり、また、「40代～64歳」が32.5%もいることが明らかになっている。「物」への対応以上に「者」への対応が重要であり、空き家対策と様相を相当に異にするとと言える。
- ・足立区が2012年に「ごみ屋敷条例」を制定してから、既に6年が経過しているが、現在までに同種の条例を制定している自治体は18にとどまる。空き家対策については、火付け役となった所沢市が条例を制定してから特措法が制定されるまでの3年間で、300以上の空き家条例が制定されたのとは、大きな違いが見受けられる。
- ・ごみ屋敷条例の基本的な構造として、目的、対象、対象者の位置づけ、対象者と義務づけ、状況改善のための方法、附属機関の関与が挙げられる。
- ・基本にごみ屋敷問題はストック型の問題であるが、未然防止や予防といった文言を目的規定に入れている条例も散見されるところである。
- ・ごみ屋敷条例では、空家特措法における「空家等」のように、「ごみ屋敷」に関する定義は置かれておらず、建物・敷地、原因、状態の3点を総合的に考慮することによって、判断している。
- ・中心となる状況改善の方法については、支援と措置の2つの方向性があり、これらのベストミックスを基本的な方針とするものが多い。具体的

に支援とは、「ある程度片づける」「費用を直接間接に補助する」ことを意味する。措置に関しては、助言・指導、勧告、命令といった段階があり、どこまで規定するかは条例によって考え方の違いがある。

- ・今後検討していきたい論点としては、支援から措置への重点移行の「見極め」のタイミング、庁内連携の制度化、対象者に関する情報の把握、費用負担といったことを考えている。

(2) 菊池委員からの話題提供

- ・現在、日本の社会保障分野における中心的な課題として、困窮者に対する相談支援が挙げられる。
- ・環境問題の観点から論じられ始めた「持続可能性」という概念が、最近では社会保障でも用いられるようになってきている。具体的には、財政的基盤、人口的基盤、社会的基盤、市民的基盤の観点から見た持続可能性が考えられ、特に重要なのは社会的基盤と市民的基盤である。
- ・もともとは家族が有する扶養機能の代替として、社会保障が位置付けられていた。しかし、単身世帯や高齢者のみ世帯が増加する中で、福祉の対応の必要性は拡大傾向にあり、この傾向は不可逆的なものである。地域（社会）は、福祉・医療・介護といったサービス給付との関係で、社会保障制度の代替的な役割を果たしてきたが、サービスを支える人材の枯渇、及び生活支え合いのための人的資源の枯渇という2つの意味で、地域（社会）が脆弱していることは否定できない。
- ・今後大きく家族に依存した社会保障制度を構築していくことは難しい局面になっていくが、地域については、法制化を通じた地域の再生による市民的基盤の再構築が期待できる。
- ・社会保障の歴史的な経緯を踏まえつつ、今日的に何が求められているかを考えると、地域における所得再分配型ではない、新しい相談支援という手法を通じた社会保障の再構築というものが浮き彫りになる。所得再分配型の社会保障の捉え方では、物質的ニーズの充足では対応しきれない「社会的排除」に対処する必要性や、それに対する「社会的包摂」策の重要性を十分に説明することができない。
- ・ソーシャルワークなど事業の形式で行われてきた相談支援を法的にどのように捉えていくかが重要な問題である。その制度化に向けた方向として、個別の支援に当たっての支援計画づくり、生活上生じうる特定の困難に際しての、個別ニーズに配慮した支援の仕組み、様々な生活上の困難を抱えた生活困窮者に対する相談支援がある。
- ・相談支援に重きを置き、それを地域で行うという方向性、「地域共生社会」の構想に向けた政策的取組みが現在進められており、障害者制度改革、地域包括ケアシステムの構築に向けた法改正、包括的な地域の基盤づくりに向けた地域力強化に向けての検討などがある。
- ・先日成立した生活困窮者自立支援法の改正では、「生活困窮者」の定義

の拡大と基本理念の明確化が図られた。これにより、同法に基づいて今後、予防的な施策と地域づくりが行われていくことが期待される。

(3) 菅委員からの話題提供

- ・イギリスの成年後見法は、日本のような代行決定型ではなく、判断能力の不十分な人々の法主体性をいかに回復させるかという自己決定支援型の仕組みである。契約能力を制限しないことから、消費者被害が懸念されるが、地域の発見力や本人に対する支援力によって、被害が防止されている。また、実際に現場に同行してみて、消費者被害の問題と住居荒廃の問題は密接な関係性があると感じた。
- ・イギリスの社会を20年近く見てきた中での実感として、自己主張をあまりしない文化であると感じており、日本と共通する部分がある。
- ・被害の予防・防止をしようとするネットワーク、早期発見ができるマンパワー、被害の拡大を阻止するというシステム、そして、被害が起きた場合に早期の回復を図るメカニズムが意識的に地域の中に根づいていることが、イギリスの特徴として指摘できる。
- ・「脆弱性」は、孤独感、社会的疎外とも関連している。脆弱な人々の社会的包摂を試み、「認知症になっても住み続けやすい共同体」の構築が重要と考えられ、システムとマンパワーと法制度が整備されてきた。
- ・例えば、住人が消費者被害に遭っていることを契機として、最初に自宅訪問した消費者犯罪を専門とする行政官が、家のメンテナンスが十分になされていないことなどに気づくと、福祉の分野と連携を図りながら、かつ本人の理解を得つつ支援の糸口を探っていく。その際に、まずソーシャルワーカーが本人に判断能力があるかないかをチェックしている。さらに、自己決定を尊重しながらも支援を粘り強く行うなど、自己責任か代行決定という二者択一ではない。
- ・自己決定権を法的に保障することは重要であり、問題解決のために成年後見制度や事務管理論を流用することには賛成できない。私法的な介入はできないため、行政法や社会保障制度といった公法の観点から介入しようとするアプローチは重要であると考えます。
- ・住居荒廃問題を解決するために、狭義の成年後見を流用するべきではないが、イギリスの成年後見法を参考に、自己決定支援は徹底して行う必要がある。

(4) 質疑応答・意見交換

- ・イギリスでは、判断能力が低下している人に対して自己決定支援を行うが、もし判断能力がないと判断された場合には、裁判所の決定を経て後見人が立てられる。後見人は、あくまでも本人のベストインタレストという最善の意思を追求するものとされ、そういったものがない場合に限って、客観的で合理的な代行決定をすることとなる。
- ・判断能力があることを大前提とし、後見人による代行決定に至るには判

断能力がないことを立証する必要がある。そのため、わざわざ判断能力の有無を立証するよりも、自己決定支援を続けていくようになり、その過程で「ごみ屋敷」状態なども解消する。

- ・市町村が地域包括ケアとして、介護、介護予防、医療、住まいといった様々な政策課題に一体として取り組んでいるが、さらに障害を持つ人も子供も子育てする家族も生活困窮者も丸ごと地域で受け止めていく、「我が事・丸ごと」で取り組むというところから「地域共生社会」ということが標榜されるようになった。
- ・地域共生社会における「地域」の単位としては、例えば地域包括ケアでの中学校区のような、お互いの顔が見えるコミュニティが想定されていると考えられる。
- ・地域包括ケアは高齢者のためのシステムに近いという印象を抱いており、障害者総合支援法の改正によって、精神障害にも広げられようとしているが、実際にはほとんど広がっていないと感じる。
- ・生活保護受給者は既に行政と接点があるが、生活保護に至らない生活困窮者、生活保護を拒否する人とのどのように関わっていくかが難しい。
- ・アメリカでは裁判によって清掃や立退きを強制することができる。条例等に基づき行政が介入して解決を図るのと、裁判所が介入して解決を図るのと、どちらが日本に適した手法であるかは議論の余地がある。
- ・日本では精神科医の診断書を根拠として、後見や保佐といったことが決定されるが、書きようによってほとんど後見相当となる。その辺りは問題があるとも感じる。
- ・「ごみ屋敷」問題を解決するために成年後見制度を活用したという事例は聞かないが、入院時に同意者が見つからないために活用することはある。
- ・民事的制度としては、財産管理人制度の活用も考えられるが、実際の活用例が少なく、また予納金の予算化などが難しい。
- ・まず本人に状況を把握してもらい、改善する必要性について理解を得ていくことで、「ごみ屋敷」問題は自然に解決すると考えられ、判断能力の有無の判断に時間とコストをかける必要はない。豊中市のコミュニティーソーシャルワーカーは既に実践している。マンパワーが重要になってくるが、イギリスではチャリティー団体の存在が大きい。
- ・行政が「ごみ屋敷」問題に取り組むづらい背景には、こうした地域課題の解決に直接携わったり、支援が必要な人にアウトリーチしたりすることをあまりやってこなかった点が挙げられる。解決まで時間がかかり、かつ経験を必要とすることもあり、なかなか取組みが広がっていないと感じる。
- ・足立区への行政視察は多くあり、現場職員に問題意識がないとは言えな

いが、実際に条例化まで至っているのは決して多くない。

## 2. 調査研究に関する議論

- ・報告書では参考資料として、先進自治体の「ごみ屋敷条例」や対応マニュアル等を掲載するとともに、関連施策の一覧化や対応モデルを示すことを検討している。具体的な内容等については、次回以降の研究会で議論いただく。
- ・地域共生社会という概念が今回出てくるなど、住居荒廃問題の解決に当たっては、地域・コミュニティとの連携も重要であると考えられるが、具体的にどのような担い手、連携の形があるかも示していきたい。

(文責：事務局)

第7回 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  
議事概要

日時：2018年11月19日（月） 18：00～20：00

場所：日本都市センター研究室会議室

出席者：菅富美枝委員（法政大学）、菅原誠委員（東京都立中部総合精神保健福祉センター）、木本悟委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、釧持研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

議事要旨

- 現地調査報告
- 報告書に関する議論
- その他

1. 現地調査報告

(1) 法テラス東京法律事務所の取組みについて

- 司法ソーシャルワークの取組みについて、法テラス東京法律事務所のスタッフ弁護士である太田晃弘弁護士にヒアリングを行った。
- 司法ソーシャルワークとは、「高齢者、障害者、生活困窮者、外国人、DVやストーカーの被害者、虐待されている児童など、自ら、あるいは自発的に弁護士等にアクセスすることができない人々に対して、福祉・医療関係者・関係機関、その他の支援者との連携を弁護士等が強化して、あるいは新たに構築して、全体として、総合的な生活支援を継続的に行っていく手法」である。
- 従来、少年事件分野において、家庭裁判所調査官や法務教官などによるソーシャルワークを指す概念として用いられてきた。近年では、特に高齢者などの生活再建及び自立という観点から、福祉関係者とともに総合的な課題解決に取り組む考え方として提唱されている。
- 当事者が自発的に弁護士等にアクセスすることができない以上、弁護士等からのアウトリーチが重要な要素である。ひとつの手法としては、福祉関係者が既に携わっている事案のなかから、法的課題がありそうなものを抽出することが考えられる。
- 法テラス東京法律事務所では、2014年1月に新宿区と協定を締結し、スタッフ弁護士が地域包括支援センター（「高齢者総合相談センター」）に月1回出張している。センター職員との日常的な交流や同行訪問などを通じて、法的課題を早期に発見し、当事者の生活再建に寄与することが期待されている。



(2) 練馬区の取組みについて

- ・精神疾患のおそれがある住民の診立てや支援方法の確認、さらには受診の説得を推進するため、2011年よりアウトリーチ事業を開始する。
- ・東京都立中部総合精神保健福祉センターのアウトリーチ支援事業の活用に加えて、区独自で精神科医予算を確保している。2015年からは、精神保健福祉士を非常勤職員として任用し、アウトリーチ事業の更なる拡充を図っている。
- ・精神科未受診者や受診拒否者、精神疾患による入院を繰り返すなど病状が不安定な者などが把握されると、所内でアウトリーチ会議が開催され、地域精神保健相談員と保健師、精神科医が訪問診療を行う。その後、半年ごとのモニタリング会議で、アウトリーチの効果の確認や支援方針の見直しが行われる。
- ・アウトリーチ事業の成果としては、多職種での対応が可能になった、相談から対応までの期間が短くなった、保健師にとって心強い、といった点が挙げられる。
- ・当初は、保健師の間でアウトリーチ事業に対する理解が進んでおらず、あまり活用されていないという課題があったが、訪問及び所内面接・電話相談の件数は年々増加傾向にある。
- ・いわゆる「ごみ屋敷」問題については、アウトリーチ事業を行っている健康部だけでは解決が困難なため、庁内の他部署や外部の関係機関と連携を図っていくことが重要である。

(3) 神戸市の取組みについて

- ・2015年6月に「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」を制定する。
- ・対象は「不良な状態にある建物等」であり、いわゆる「ごみ屋敷」のみを指す。
- ・経済的な支援が条例で規定されており、堆積物の処分、悪臭除去、害虫駆除に要する費用が最大100万円支給される。
- ・資源循環政策課が条例を所管しているが、住民からの相談窓口は、各区で広聴業務を担当する、まちづくり課に置かれている。個別事案への対応についても、区役所の福祉部門が中心となって、堆積者本人に改善を促していく。
- ・審議会は設置されておらず、助言又は指導の実施にあたっては任意で、勧告、命令及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こととなっている。
- ・施行から約1年で、いわゆる「ごみ屋敷」の件数が半減した。条例施行を契機として、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、福祉・医療的支援を中心とした「人への支援」に取り組むことで、いわゆる「ごみ屋敷」問題の解決を目指している。

(4) 質疑応答・意見交換

- ・いわゆる「ごみ屋敷」条例を制定している自治体のほとんどが審議会を設置する一方、神戸市は学識経験者への意見聴取という形をとっているのは興味深い。
- ・京都市も審議会を設置しておらず、市長は、命令などをしようとする場合、必要に応じて学識経験者の意見を聴くものとしている。
- ・神戸市条例では、命令を受けた者を経済的支援の対象から除外してはいないが、他自治体の条例では除外しているものも見受けられる。
- ・世田谷区ではいわゆる「ごみ屋敷」問題への対応の一環として、精神科医のアウトリーチ事業を開始したが、練馬区のようにアウトリーチ事業をいわゆる「ごみ屋敷」問題にも応用しているというのが一般的だろう。
- ・都内では、練馬区がアウトリーチ事業を早い段階から導入し、件数も最大である。今年度から品川区が、来年度から杉並区と世田谷区がアウトリーチ事業を立ち上げるようである。
- ・長期的な視点で福祉サービスを導入することが効果的だが、本人が疾患や障害があることを認めない場合には、福祉サービスを入れることが難しく、現場では課題となっている。
- ・アウトリーチは、精神科医のほかに精神保健福祉士や臨床心理士が加わる例もあり、多職種でのアウトリーチが意識されつつある。
- ・国が策定した第5期障害福祉計画のなかで、精神障害を含む地域包括ケアという考え方が打ち出された。さらに、推進事業のひとつにアウトリーチが入ったことで、国から補助金が出るようになったため、アウトリーチ事業を開始する自治体がこれからも増えていくことが期待される。
- ・豊中市社会福祉協議会へのヒアリング調査でも、福祉的支援を必要とする人が消費者問題や経済的虐待といった法的問題も抱えている事案があると伺った。福祉と司法の連携の必要性をあらためて認識した。
- ・最近では、ギャンブル依存問題、ギャンブル嗜癖問題が注目されている。多くの場合、金銭面で問題となり、消費者生活センターや法テラスなどに相談がいく。

2. 報告書に関する議論

- ・生活困窮者自立支援法の平成30年改正については、野洲市と豊中市社会福祉協議会へのヒアリング調査に関する原稿のなかで、言及することとする。
- ・各委員の原稿の締切りは1月中旬を予定している。
- ・次回の研究会で、各委員から原稿の暫定稿あるいは骨子案を提出いただき、内容の調整を行う。
- ・第1章では、1月に実施したアンケート調査などを踏まえて、いわゆる「ごみ屋敷」問題の全体像や傾向などについて言及する。

- ・報告書の柱として、条例などに関する法的論点と福祉的な支援の2つがあるため、そのことを意識した全体構成にすると良い。次回研究会や各委員の原稿が出揃い次第、座長とも相談しながら、全体構成を最終決定する。
- ・本研究会の委員として参加いただいている足立区と京都市、ヒアリング調査にご協力いただいた各自治体の条例などを参考資料として付すことで、これからいわゆる「ごみ屋敷」問題に取り組む自治体に参考になる報告書とする。
- ・新たに事務局で作成した参考資料の素案としては、「荒廃住居対策及び居住者支援に関する法制度」と『住居荒廃』問題に関する条例一覧がある。こちらについても、委員の方々からご意見を頂戴しながら、加筆修正していきたい。
- ・条例一覧は、自治体にとって、相違点を比較し、検討する上で参考になるだろう。
- ・審議会あるいは有識者会議の有無に関する項目を条例一覧に追加する。
- ・法制度の一覧は、個別事案によって状況が多岐にわたるため、決定版を出すのは困難である。ただ、何らかの対応を検討するための取っ掛かりにはなる。
- ・空き家法や景観法、児童福祉法なども関連する場合がある。
- ・京都市条例には、緊急安全措置に加えて、軽微な措置もあるが、他の条例で同様に軽微な措置を設けているところはあるか。もしないようであれば、あえて条例一覧での比較項目として挙げる必要はないかもしれない。

### 3. その他

- ・次回（第8回）研究会を12月17日（月）に開催し、報告書の原稿内容を調整するとともに、全体構成及びタイトルなどについて意見交換を行う。

（文責：事務局）

第8回 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  
議事概要

日 時：2018年12月17日（月） 18：00～20：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：北村喜宣座長（上智大学）、岸恵美子委員（東邦大学）、祖傳和美委員（足立区）、木本悟委員（京都市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、釧持研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

議事要旨

- 報告書に関する議論
- その他

1. 報告書に関する議論

(1) 参考資料について

- 今後いわゆる「ごみ屋敷」問題に取り組んでいく自治体にとって、参考になる報告書とするため、委員としてご参画いただいている足立区及び京都市の条例を全文掲載するほか、ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体に関する資料も掲載する。
- また、「居住者支援及び『住居荒廃』対策に関する法制度」と「いわゆる『ごみ屋敷条例』の一覧」を表にまとめ、情報提供を図る。

(2) 各執筆者の原稿及び全体構成について

- 座長及び委員にあらかじめ提出いただいた原稿案をもとに、各執筆者から執筆内容を説明いただき、全体で確認・調整を行った。
- ヒアリング調査を実施した都市自治体等の取組みについては、2章に分け、事務局で取りまとめている。
- 章立てを再検討し、3部12章の構成とすることとした。

(3) 報告書のタイトルについて

- 事務局案をもとに検討を行い、「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」とすることとした。

2. その他

- 研究会での議論・調整を踏まえ、原稿の加筆・修正を行い、1月中旬を目途に事務局に提出する。その後、2回の執筆者校正を経て、3月末の刊行を目指す。
- 出典表記や用語については報告書全体での統一はせず、章ごとに統一を図るものとする。

（文責：事務局）

## 執筆者プロフィール

**北村 喜宣**

**上智大学法学部教授**

神戸大学法学博士。神戸大学法学部卒業、同大学院法学研究科博士課程前期課程修了、カリフォルニア大学バークレイ校大学院修士課程修了。横浜国立大学経済学部助教授、上智大学法科大学院長などを経て、現職。専門は、行政法学、環境法学、政策法務論。主要単著書として、『環境法〔第4版〕』（弘文堂、2017年）、『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）、主要編著書として、『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）がある。

**岸 恵美子**

**東邦大学大学院看護学研究科教授**

博士（看護学）。日本赤十字看護大学博士後期課程修了。同大学准教授、帝京大学教授を経て、2015年より現職。専門は、公衆衛生看護学、地域看護学。主要単著書として、『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）、主要編著書として、『セルフ・ネグレクトの人への支援：ゴミ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防』（中央法規、2015年）がある。

**菅 富美枝**

**法政大学大学院経済学研究科教授**

博士（法学）（大阪大学大学院法学研究科）。オックスフォード大学大学院法学研究科博士前期課程修了。神戸大学大学院法学研究科市場社会の法動態学センター COE 研究員、武蔵野大学現代社会学部専任講師、法政大学経済学部准教授を経て、2013年より現職。専

門は、民法、消費者法、成年後見法。主要単著書として、『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理：ベスト・インタレストを追求する社会へ』（ミネルヴァ書房、2010年）、『新消費者法研究：脆弱な消費者を包摂する法制度と執行体制』（成文堂、2018年）、主要編著書として、『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』（法政大学出版局、2013年）がある。

**菅原 誠**

**東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長**

**（公財）東京都医学総合研究所客員研究員**

博士（医学）。筑波大学医学専門学群卒業、同大学院医学研究科精神医学専攻修了。東京都立松沢病院、国立精神・神経センター武蔵病院などの勤務を経て、東京都立中部総合精神保健福祉センターにて生活訓練科長、広報援助課長として勤務し、2017年より現職。精神保健指定医。労働衛生コンサルタント。日本精神神経学会専門医・指導医。社会精神医学系専門医・指導医。専門は、精神科リハビリテーション、産業精神医学、精神薬理学、災害精神医学、社会精神医学。主要単著書として、『災害列島に生きる「こころのケア活動」からの学び』（平凡社、2011年）、主要共著書として、『医療従事者のための産業精神保健』（新興医学出版社、2011年）、『精神医学キーワード事典』（中山書店、2011年）、『精神疾患の治療と看護』（南江堂、2003年）、『精神疾患の理解と精神科作業療法』（中央法規、2012年）がある。

**祖傳 和美**

**足立区環境部生活環境保全課長**

1978年入庁。道路管理課、環境衛生担当課、道路監察担当課を経て、2016年より現職。現在、ごみ屋敷対策、不法投棄対策、落書き対策、公害規制、土壌汚染対策を行っている。

**木本 悟**

**京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課担当係長**

1999年入庁。生活保護ケースワーカー、文化市民局人権文化推進課、環境政策局まち美化推進課、保健福祉局地域福祉課を経て、2018年より現職。

**鈿持 麻衣**

**日本都市センター研究員**

上智大学大学院法学研究科博士前期課程修了、ペース大学ロースクール修士課程、上智大学大学院法学研究科博士後期課程在学中。専攻は、環境法、行政法。主要単著論文として、「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開(1)(2・完)」自治研究90巻7号・8号(2014年)、「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(2016年)がある。





## 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3月 発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 中広 東京支社

〒105-0004 東京都港区新橋6-14-5

T E L 03 (3434) 8448

ISBN 978-4-909807-03-8 C3031

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.





ISBN978-4-909807-03-8

C3031 ¥1000E



定価 (本体価格1,000円 + 税)

