

ごみ屋敷対策条例①

鹿兒島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント

これから、数回にわたり、ごみ屋敷対策条例の現状と課題について解説します。初回の今回は、ごみ屋敷対策条例の意義とその概要について確認します。

① ごみ屋敷対策条例の意義

近年、ごみなどが建物内やその敷地に堆積されることによる、悪臭や害虫の発生、火災のリスクなど、いわゆるごみ屋敷による生活環境の悪化が大きな社会問題となつていま^①す。こうしたごみ屋敷問題は、原因者の収集癖、認知症や高齢化に伴う身体機能の低下、生活意欲の減退、セルフ・ネグレクトなどによるものであるため、その解決に当たっては、これらの者に対する福祉的ケアが重要となります。また、一度片付けが行われても、多くの場合、再度ごみ屋敷化するため、その解決は容易ではありません。

こうしたごみ屋敷に対応するため、自治体

では、平成24年の足立区生活環境の保全に関する条例の制定を嚆矢として、「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条例」、「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」、「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」、「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」、「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」、「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」、「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」など多数のごみ屋敷対策条例が制定されています。平成29年度の環境省実施の調査では、「ごみ屋敷」に対応することを目的とした条例を制定している自治体は82団体となっています^②。

こうした、ごみ屋敷対策条例は、要支援者に対する医師、保健師などの専門家によるケアサービスの提供といった原因療法的手法を基本とし、これに加えて、建物内部やその敷

地内において生活環境悪化などの原因となっている堆積物の撤去といった対症療法的手法を併用することにより、ごみ屋敷の解消を目指すものです。

なお、ごみ屋敷対策条例と空家等対策の推進に関する特別措置法との関係ですが、前者が人の居住やその使用とは無関係に、生活環境に悪影響を与える建物又はその敷地内の堆積物を規制対象とするものであるのに対し、後者は、建物又はこれに附属する工作物のうち、居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）に限定してこれを規制対象とするものとなっています（同法第2条第1項）。

2 ごみ屋敷対策条例の概要

① 足立区条例

① 足立区条例の概要

ここからは、制定された順番にしたがって、足立区、京都市、世田谷区、横浜市、横須賀市の各自自治体が制定したごみ屋敷対策条例の内容について確認していきましょう。まず足立区条例です。³⁾

足立区条例は、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しています（第1条）。

条例では、「所有者等」を区内において土地又は建築物を所有し、占有し、又は管理する者と、「廃棄物」を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と、「不良な状態」を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と、それぞれ定義されています。

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りません（第3条）。また、所有者等は、次の努力義務が課されています。すなわち、①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（第4条第1項）、②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（同条第2項）、③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（同条第3項）、といった努力義務です。

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（第5条第1項）、この際、職員は、その身分を証明する証明書を携帯し、関係人の請求があつたときは、これを提示しなければなりません（同条第2項）。また、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ます（同条第3項）。

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措置を採るべきことを期限を定めて勧告することができます（第6条第2項）。

区長は、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ません（第7条第1項）。た

だし、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りません（第7条第2項）。

区長は、措置命令を受けた者（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（第8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（第9条第1項）。なお、代執行を行うときには審議会の意見を聴かなければなりません（同条第2項）。

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ます（第10条）。また、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ます（第11条第1項）。ただし、この支援を行うときは、審議会の意見を聴かなければなりません（同条2項）。

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（1）において「審議会」という。）が設置されています（第12条第1項）。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

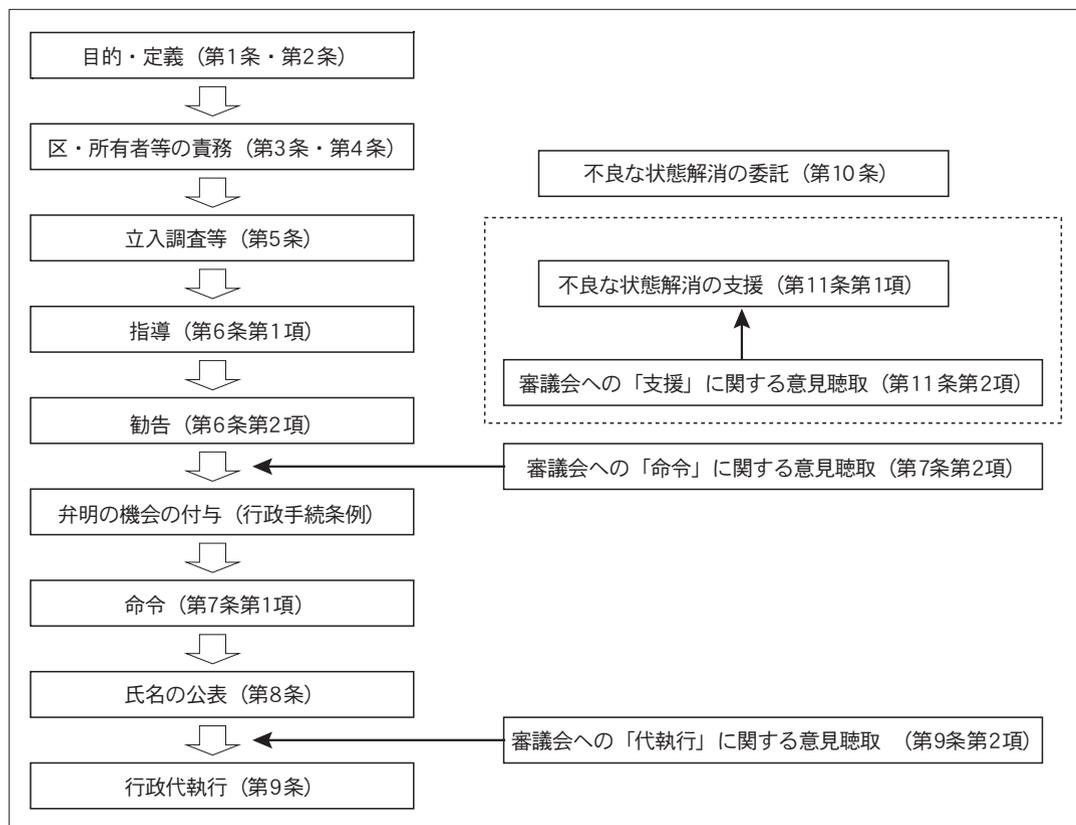
の解消について、区長に意見を述べることができます（同条第2項）。審議会は、

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されます（第13条）。審議会の会長の選任及び権限（第14条）、審議会の運営（第15条）についても定められています。なお、審議会の委員については、守秘義務があります（第16条）。

なお、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

【足立区条例の概要】



この条例の規定が適用されます（第17条）。
②足立区条例の特徴

足立区条例は、全国初のごみ屋敷対策に特化した条例として平成24年に制定されました。

足立区条例は、支援による問題の解決を基本とし、これによることが困難な場合、あるいは、支援と併行して、指導↓勧告↓命令↓代執行という対症的的手法についてのプロセスを定めています。この際、命令の実効性確保のための手法として制裁的公表が定められています。なお、即時強制^④については、ごみ屋敷対策条例において「必置装備」とする考え^⑤もありますが、足立区は、即時強制の規定を置いてはいません。

また、支援、命令の発出、代執行といった主要な手法については、その行使に当たっては専門家など第三者により構成される審議会意見を聴取する義務が課されています。

なお、足立区条例には、「不良な状態の解消」の「支援」ではなく、区と住民が対等の立場でその解消を行う「委託」についての定めもあります（第10条）。

(2) 京都市条例

①京都市条例の概要

京都市条例^⑥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ものです（第1条）。

この条例では、「建築物等」を建築基準法（昭和25年法律第201号）第2条第1号に規定する建築物及びその敷地と、「不良な生活環境」を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と、「要支援者」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つて、その状態を解消するための支援を要するものと、「自治組織」を自治会、町内会その他の地域住民の組織する団体と、それぞれ定義されています（第2条）。

さらに、不良な生活環境の解消は、次に掲げる基本方針に基づき、推進されなければならないとされています。すなわち、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つては不可能であると認められるときは、

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、です（第3条）。

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りません（第4条）。また、市民は、不良な生活環境の発生の予防に努め、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りません（第5条）。さらに、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りません（第6条）。

これら、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、協力することが求められています（第7条）。

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りません（第8条）。

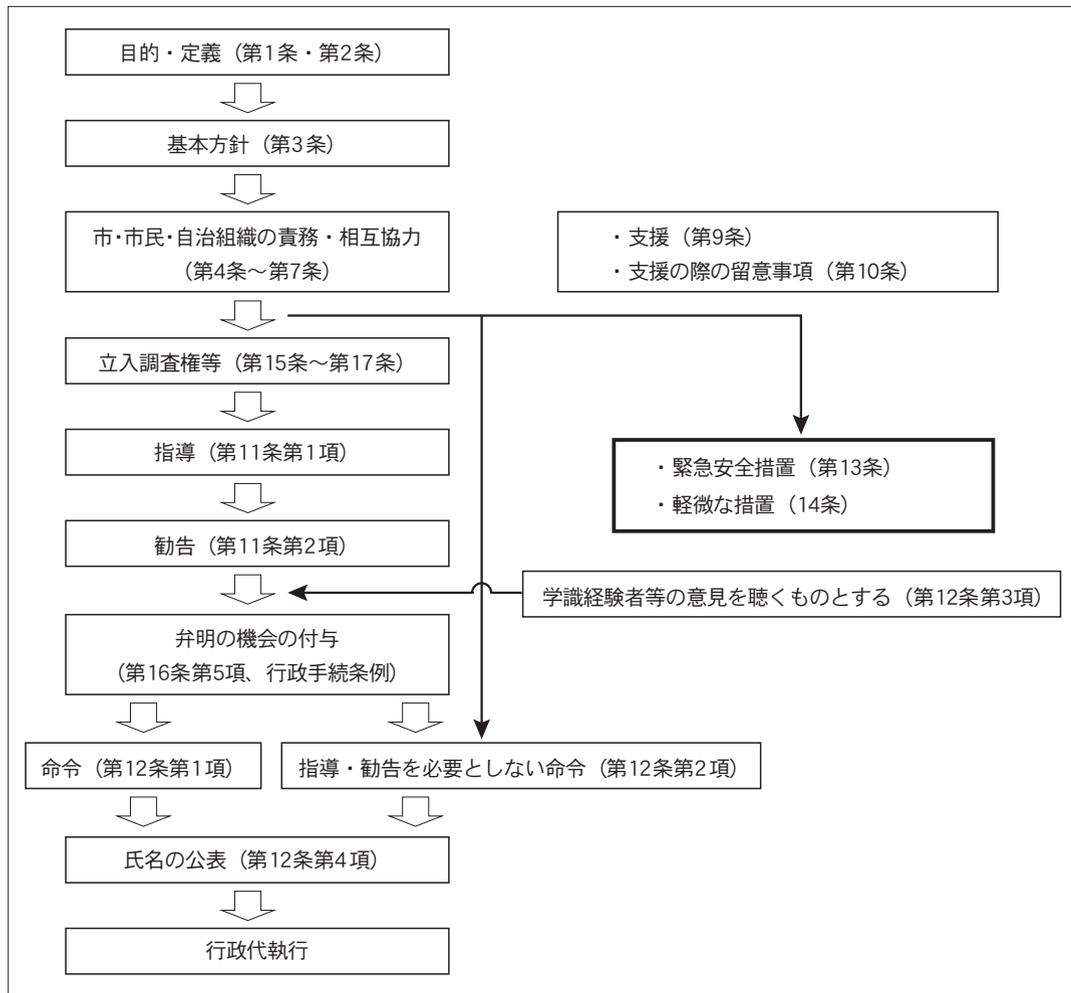
市は、要支援者の意思に従いつつ、必要に応じて自治組織及び関係する行政機関その他の関係者と協力して、不良な生活環境を解消するための支援を行わなければなりません（第9条第1項）。この場合、堆積している物があるときは、その物の性状、排出の状況、通常の取扱いの形態、取引価値の有無、要支援者の意思その他の事情を総合的に勘案し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条第1項に規定する廃棄物とその他の物とを分別するものとされます（同条第2項）。また、支援を受けた者は、別に定める場合を除き、当該支援に要した費用を負担しなければなりません（同条第3項）。要支援者の不良な生活環境を解消するための取組は、こうした支援を基本とし、これと不良な生活環境を解消するための措置とを適切に組み合わせる行われなければならないとされます（第10条）。

その措置として市長は、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）に対しては、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ます（第11条第1項）。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、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ます（同条第2項）。なお、市長は、勧告をしようとするときは、適切な

【京都市条例の概要】



説明を行い、その理解を得るよう努めなければなりません（同条第3項）。

市長は、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ます（第12条第1項）。また、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ます（同条第2項）。その際、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取します（同条第3項）。さらに、命令に従わないときは、市長は、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）にあっては、その者の氏名及び住所（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）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を公表するとともに、当該事項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ます

（同条第4項）。

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、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ます（第13条第1項）。こ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）にあっては、その状態にある建築物等の所有者）に通知しなければなりません（同条第2項）。なお、「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」場合に該当しなくとも、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」と認めるときについても、第13条に準じて即時強制をすることができます（第14条）。

なお、雑則では、調査、報告の徴収等（第15条）、立入調査権（第16条）の権限が定められています。また、命令違反には、5万円以下の過料が、また、立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避等をした者に対しては、3万円以下の過料も定められています（第19条、第18条など）。

②京都市条例の特徴

京都市条例も、足立区条例と同じく、支援による問題の解決を基本とし、これによることが困難な場合、あるいは、支援と併行して、二つの対症療法的手法が定められています。一つ目は、命令↓代執行というプロセスを定めるもので、二つ目は、命令の賦課を前提としない即時強制について定めるものです。命令については、指導↓勧告↓命令というプロセスで発出されるタイプと、「著しく」不良な生活環境が生じているときに指導、勧告を経ないで発出できるタイプの二種類の命令があります。

即時強制については、原則として「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」に行うことができますが、軽微な措置については、「緊急の必要があると認めるとき」でなくとも、これを行うことができます。

京都市条例では、足立区条例と同様に、制裁的公表により、命令の実効性を確保するものとなっています。また、立入調査権の実効性確保のためにも制裁的公表が定められています。さらに、命令違反等について過料が定められているのも特徴的です。

注

(1) ごみ屋敷問題について福祉及び法務の観点からの詳細な研究成果として、日本都市センター編『自治体による「ごみ屋敷」対策―福祉と法務からのアプローチ―』（日本都市センター、2019年）がある。なお、ごみ屋敷問題について条例立案の視点から解説するものとして、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）がある。

(2) 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課「平成29年度『ごみ屋敷』に関する調査報告書」（2018年）<http://www.env.go.jp/recycle/report/h30-18.pdf>

(3) 条例制定経緯については、島田裕司「足立区『生活環境の保全に関する条例』の条例制定までの流れ」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）31頁以下を、また、条例の運用状況については祖傳和美「足立区の『ごみ屋敷』対策」日本都市センター編・前掲注（1）154頁以下を参照。

(4) 即時強制とは、義務を命ずる暇のない緊急事態や犯則調査や泥酔者保護のように、義務を命ずることによっては目的を達成しがたい場合に、相手方の義務の存在を前提とせずに、行政機関が直接に身体又は財産に実力を行使

して行政上望ましい状態を実現する作用である（宇賀克也『行政法概説Ⅰ（第7版）』（有斐閣、2020年）117頁）。

(5) 北村喜宣「条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題」日本都市センター編・前掲注（1）147頁。なお、板垣勝彦「空き家条例とごみ屋敷条例」同『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019年）399頁「初出2019年」は、即時強制の性格上、命令へと至る事手続きが置かれないので、審議会への諮問もなく、行政権の濫用が懸念されるほか、実務的にも、担当部局・職員の現場の判断が優先され、現場に負荷が掛かるなど、実務的には使いにくいおそれがあるといった問題点を指摘する。

(6) 本条例を解説するものとして、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1630号（2014年）46頁以下、木本悟「京都市の『ごみ屋敷』対策」日本都市センター編・前掲注（1）167頁以下がある。

