

# 大学とのパートナーシップ協定を活用した条例制定 ～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

市議会政策検討会議として位置付けられた「ごみ屋敷対策検討協議会」を設置し、議会とパートナーシップ協定が結ばれた大学の協力も仰ぎながら検討を進め、条例を制定。

条例に基づき、建築物等における不良な生活環境の解消等に関する事項を審議する機関として横須賀市生活環境保全審議会が設置され、「ごみ屋敷」に関する条例施行後の対応状況や個別案件に係る経過報告・今後の対応方針について定期的に検討を行っている。

## 1 条例制定に至った背景と経緯

本条例の協議を開始した平成28年当時は、住居に大量のごみなどをため込む、いわゆるごみ屋敷問題が新聞やテレビで取り上げられており、害虫や悪臭の発生、ごみに起因する火災が発生するなど、大きな社会問題となっていました。しかしながら、現行の法令では、ごみの状況を確認するために敷地内へ立ち入る権限がない、財産権を主張された場合に強制的にごみを処分できないなど、行政の対応には限界がありました。

また、精神的な疾患やセルフネグレクトが原因でごみをためてしまう人もいらっしゃいます。そのような方は、一旦ごみを撤去できても再度ごみをため込んでしまうなど、根本的な解決が難しい問題でもあります。

本市においても、把握しているだけで16件のごみ屋敷が確認されており、職員による地道な指導や支援が続いている状況でした。

そのような中、平成28年第3回定例会の議会運営委員会において、「ごみ屋敷対策検討協議会」の設置が委員から提案され、横須賀市議会初の協議会形式による政策提案条例の制定を目指すこととなりました。

## 2 関東学院大学とのパートナーシップ協定

本協定は平成28年3月31日に締結されました。協定締結前、本市議会は、議会改革の第2ステージとして、議会の政策形成機能の強化を目標の一つとしており、大学が持つ人的・物的な知的資源の活用を模索していました。

一方、関東学院大学も、平成29年4月に開講予定の法学部地域法制学科において、地方公務員や地域に貢献する企業などで活躍できる人材の育成を目指していたこともあり、地方議会と協力関係を構築したいという希望をお持ちだったそうです。

そのような中、関東学院大学の規矩大義学長と本市議会の板橋衛議長との面談の場があり、お互いの希望について意見を交わす機会がありました。板橋議長は早速この話を議会に持ち帰られ、3月の議会運営委員会において、関東学院大学とパートナーシップ協定を結んでどうかと提案されたところ、全会一致で了承され、協定締結に至りました。

横須賀市議会事務局  
総務課課長補佐

上嶋 貴弘

### 3 条例制定のプロセス

#### (1) 初めての協議会形式

本市議会では、平成23年以降、議員提出による政策提案型の条例案は5件ありましたが、いずれも議員有志による提案で、協議会のように事前に議会の了承を得た場で素案を検討するのは今回が初めてのことでした。当然、サポートする事務局にとっても初めてのことで、どのような資料を用意すれば議論が深まるか、会議の進行方法をどうするか、といったことも分ならず、正に手探りでのスタートでした。

#### (2) 本格的な協議に入る前に

いつまでに何をしなければいけないかを把握するため、まずは、おおよそのスケジュールを作ることから始めました。平成30年4月1日施行というゴールは決まっていましたので、条例の周知期間に要する日数や条例案上程の最終期限、パブリックコメントに要する日数などから逆算して、素案協議に充てることのできる期間を計算しました。協議期間が限られている場合には、委員の皆さんにもその期間を承知していただくことでスムーズに協議が進むのではないかと思います。

また、協議開始の時点において、課題に対

する委員の認識が高ければ高いほど、協議会での議論がより深まると考えられます。

そのような理由から、まずは市内のごみ屋敷の現状やごみ屋敷条例の先進市の運用状況などを把握することから始めることになりました。

#### (3) 大学の知見活用

市内のごみ屋敷の現状については、関係部に説明をお願いして事足りたのですが、ごみ屋敷条例の先進市の状況ともなると、さすがに関係部局にお願ひするわけにはいきません。そこで、加藤眞道協議会委員長の提案により、パートナーシップ協定を結んでいる関東学院大学に協力を要請することとなりました。幸いなことに関東学院大学には、全国の自治体のごみ屋敷対策に精通されている出石稔副学長（現学長補佐）がいらつしやいました。早速講義をお願いしたところ、快諾してくださり、次の会議へ出席いただけることとなりました。

「いわゆる『ごみ屋敷条例』の制定に向けた考察～自治体のごみ屋敷対策の動向から～」という題名の講義で、条例を既に制定している先進団体の調査権や罰則規定などを比較し、様々な角度からの考察を披露していただきました。この講義の次の会議から条例素案

の協議が始まったのですが、委員の皆さんがすんなりと議論に入れたのは、この講義の影響が大きかったと思います。

さらに幸運なことに、出石副学長は、本市の条例にも非常に精通されていらしたため、後に素案の形ができた際にも、内容のチェックをお引き受けくださり、様々な御助言を頂けたことは、事務局として本当に有り難いことでした。

#### (4) 条例素案作成の協議

出石副学長の講義を参考に、ごみ屋敷対策先進団体の中で、横浜市、世田谷区、足立区、京都市の4団体の条例を参考にさせていただくこととしました。しかし、それぞれの条例を切り貼りする、いわゆるパッチワーク条例とならないよう、会議の資料に条文そのものを記載することは避け、委員の皆さんが先入観を持たない手法を取りました。具体の流れとしては、まず、条項の内容をどのようなものにするかを決定し、次の会議でその条文の文案を協議するというものでしたが、丁寧な協議ができる反面、時間が掛かってしまうというデメリットもありました。

このような手法で協議を進めた中で、特に活発に意見が交わされたのが、罰則や代執行が含まれる「措置」についてです。周辺住民

の生命や財産を守るためにも、代執行は条例に入れるべきとなったのですが、やはり、代執行という強権を発動するには、丁寧なプロセスが必要との判断から、指導や命令に従わない場合でも、氏名の公表というもう1ステップを入れることとなりました。

「措置」のような不利益を生じさせる条項については、より深い議論をする必要がありますが、短時間で効率的に議論し、結論まで持っていけたのは、協議会形式の良さが発揮できたのではないかと思います。

#### (5) 関係部局との調整

関係部局との調整においては、議会側の考えをなるべく正確に理解していただくことと、素案に対しては、率直な意見を出していただくことを念頭に置いて調整を行いました。

まずは情報共有として、会議ではどのような決定をし、次どのような協議を行うかといったことを概要にまとめ、会議終了ごとに、全関係部局へ送付しました。

また、議員提出議案は、思い切った内容を提案できる反面、理想が先行してしまう部分も少なからずあるのではないかと思います。実効性が高い条例とするためには、現場を知る関係部局の意見が極めて重要であると思います。そのため、素案の形ができた段階で、

全関係部局と法規担当課に案を送付し、書面で見解を求めました。その結果、誤りの指摘や疑問点だけでなく、こうした方が良いのではといった提案もあり、議会と関係部局とで、共に条例を作り上げているという実感がありました。

### 4 条例制定による効果

条例により、市ができることは主に四つです（**図表2**参照）。ごみなどの物の堆積状況や物をため込んだ人の親族関係などを調べる「調査」、保健師やケースワーカー等の訪問などによる「福祉的支援」、片付けに同意したものの自分で片付けができない場合に行う「ごみ排出支援」、行政による支援や再三の働き掛けにも応じない場合に行う指導や命令、代執行などの「措置」があります。

また、関係機関や地域住民の方々と協力して、見守りや声掛けなどを行うことにより、地域と一体で本人に寄り添った支援を行い、生活上の諸課題の解決を目指しています。

### 5 課題と今後の展望

今回の協議では、協定に基づき、関東学院大学に協力をしていただきましたが、やはりパートナーシップ協定となると、ウインウインの関係構築ことが長く続いていく上で大

事だと思えます。本市議会が行った協力として、関東学院大学の学生をインターンシップで受け入れ、協議会にも参加していただくなどしました。もし、大学とのパートナーシップ協定を検討されているのであれば、お互いのメリットが大きくなる関わり方について、あらかじめ大学側と意見を交わしておくと思えます。

また、条例案の協議を行った「ごみ屋敷対策検討協議会」は、条例の施行前に解散となりました。本市においては、その後の経過等については所管の常任委員会でも報告を受け、検証まで行うこととしましたが、もし皆さんが協議会形式で条例を作られるのであれば、協議終了後に、どこで検証作業等を行っていくか決めておくことをお勧めします。

最後に本市議会における議員提出議案の今後の展望についてです。本市では、政策立案を積極的に行うために「政策検討会議」を新たに設置しました。そこで市政における課題を選定した後、協議会を設置し、政策提案条例の検討を行うという仕組みができており、既に2件の条例を制定し、1件の条例案を協議している状況です。今後も議員有志による議員提出議案と合わせ、ますます多くの提案が行われていくことと思えます。

【図表1】ごみ屋敷対策検討協議会における議会・理事者・関東学院大学の動きについて

| 年               | 月日<br>(太字は会議開催日)  | 議会  | 理事者  | 関東学院大学                |
|-----------------|---|---|--|-----------------------|
| 平成28年           | 10月14日  | 第1回会議<br>・正副委員長の互選  |  |                       |
|                 | 12月9日   | 第2回会議<br>・理事者からの現状説明<br>・関東学院大学の参画方法                                      | 第2回会議 (資源循環部、健康部出席)<br>・市内ごみ屋敷の現状説明              |                       |
|                 | 1月12日   | 第3回会議<br>・関東学院大学・出石教授による講義聴講  | ・第3回会議傍聴可  | 第3回会議 (出石副学長出席)       |
|                 | 2月9日  | 第4回会議<br>・条例素案作成にかかる協議  |  |                       |
|                 | 3月17日   | 第5回会議<br>・条例素案作成にかかる協議 (継続)   |  |                       |
|                 | 4月17日   | 第6回会議<br>・条例素案作成にかかる協議 (継続)   | 第6回会議 (福祉部、健康部出席)<br>・高齢者、心の病の方への支援状況説明          |                       |
|                 | 5月11日   | 第7回会議<br>・条例素案作成にかかる協議 (継続)   | 第7回会議 (資源循環部出席)<br>・ごみの堆積者への支援状況説明               |                       |
|                 | 6月13日   | 第8回会議<br>・条例素案作成にかかる協議 (継続)   |  |                       |
|                 | 6月21日～<br>7月28日   | ・条例素案に対する意見照会   | ・条例素案に対する意見提出<br>(関係全部局、行政管理課)                   | ・条例素案に対する意見提出 (出石副学長) |
|                 | 8月8日  | 第9回会議<br>・条例素案案文に対する各部局等の意見及び<br>条文の見直しについて<br>・ごみ屋敷対策のフロー (案) について       |  | 第9回会議 (インターンシップ学生参加)  |
| 8月18日～<br>8月28日 | ・条例素案修正部分に対する意見照会   | ・条例素案修正部分に対する意見提出<br>(関係全部局、行政管理課)  |  |                       |
| 8月31日           | 第10回会議<br>・条例素案案文に対する各部局等の意見及び<br>条文の見直しについて (継続)<br>・ごみ屋敷対策検討協議会の進捗に係る政策<br>検討会議への報告について |   |  |                       |
| 平成29年           | 9月1日～<br>9月14日  | ・条例原案の法令審査依頼  | ・条例原案の法令審査 (行政管理課)                               |                       |
|                 | 9月22日   | 第11回会議<br>・議会運営委員会申し合わせ事項に基づく<br>パブリックコメントの実施について<br>・条例素案にかかる議員向け説明会について |  |                       |
|                 | 9月26日   | パブリックコメント予告 (公表10日前)<br>・議会HP掲載 ・報道機関投げ込み                                 |  |                       |
|                 | 9月28日<br>予決全体会終了後   | 議員向け説明会 (議場)<br>・正副委員長概要説明後、質疑  |  |                       |
|                 | 10月6日～<br>10月26日  | パブリックコメント公表 (20日間)<br>・議会HP掲載 ・行政C等へ資料配架                                  |  |                       |
|                 | 10月30日～<br>11月2日  | ・回答 (正副委員長案) に対する意見照会   | ・回答 (正副委員長案) に対する意見提出<br>(関係全部局、行政管理課)           |                       |
|                 | 11月6日   | 第12回会議<br>・パブリックコメントに対する回答案及び<br>条例素案の見直しについて                             | 第12回会議<br>(市民部、福祉部、健康部、資源循環部出席)<br>・回答作成における意見調整 |                       |
|                 | 11月6日<br>協議会終了後   | ・政策検討会議委員長へ協議終了報告<br>・議長へ概要説明 (理事会前日までに)                                  |  |                       |
|                 | 11月13日～<br>11月17日   | ・条例素案、パブリックコメント回答の<br>法令審査依頼  | ・条例素案、パブリックコメント回答の<br>法令審査<br>(行政管理課)            |                       |
|                 | 11月24日  | ・議案を全議員に配付<br>(議案提出の3日前の午前10時までに)   |  |                       |
|                 | 11月28日  | 市民意見に対する回答公表 (3カ月間)<br>・議会HP掲載 ・行政C等で回答を配架                                |  |                       |
|                 | 11月30日  | 本会議 ※議案提出は11月29日<br>①提案説明 (提出議員) ②質疑<br>③委員会付託省略 ④討論 ⑤採決                  |  |                       |
|                 | 12月5日   |   | 条例告示 (行政管理課)                                     |                       |
| 平成29年           | 条例制定後   | 必要に応じて会議開催  | ・施行規則等作成 ・市民への周知<br>・町内会、自治会への説明                 |                       |
|                 | 3月31日   | 協議会解散   |  |                       |
|                 | 4月1日  |   | 条例施行   |                       |

特集

議員提案条例の今日的意義を問い直す

【図表2】いわゆる「ごみ屋敷」の解消に向けた流れ

