

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

大阪市環境局事業部事業管理課長 金箱 幸泰

大阪市では、市民が居住する建物等における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関し必要な事項を定めることにより、市民の安全で健康かつ快適な生活環境を確保することを目的とする「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関する条例」を制定した（条例第133号として平成25年12月2日公布、平成26年3月施行）。いわゆる「ごみ屋敷」への問題への対策の一端として制定された条例である。

1 背景

大阪市では従来から市民の方より市政に関する種々の相談、申出があり、その多くは区民に身近である区役所への申出となっている。区役所では申出内容により区役所対応できるものは区役所で、関係局との連携等によるものは関係局と協働して対応してきた。そのような相談の中で、近年、いろいろな物品を他所から持ち帰り自分の家のため込んだり、自分のところで不要になったものでも捨てることができずため込むことなどが原因で、近隣との間で悪臭や害虫の発生などのトラブルが発生する、いわゆる「ごみ屋敷」（以下「ごみ屋敷」という。）の問題が相当数上

がるようになってきた。このような問題に対して、区役所では他の相談案件と同様、申出人の話を十分聞き、現場確認を行うとともにその家に住む住民（以下「当事者」という。）と話をし、状況把握に努め、その上で問題解決にどのような対応ができるかをケースごとに福祉や地域などの関係者と相談してできるだけの対応を行ってきたところである。そのような中、平成24年8月に大阪市内のある区におけるごみ屋敷の問題がマスコミに取り上げられることとなった。この事例では長年にわたって当事者が大量の粗大ごみを放置し、周辺に虫やねずみが発生し、悪臭が漂う状態になっており、近隣住民に多大な迷惑がかかっていたが、住民や区役所が当事者に

再三にわたって撤去を要請するも当事者は聞く耳を持たない状態であり、住民が道路にあふれたごみを撤去しても当事者は激怒して再びごみを持ち帰るといった有様で一向に改善できない状況であった。区役所としても長年取り組んできつても現状のやり方、すなわち区保健福祉センターや地域包括支援センター等が地域住民や関係機関と協力して対応するやり方では解決の糸口をなかなか見い出せない困難な事案であり、また、解決に当たり法的拘束力がないため、当事者が拒否する場合は、早期発見、片付けの説得又は処分等の措置ができず取組に限界がある等という課題解決に向けて、この報道を契機に何らかの方向性を見出したいとし、当該区役所から平成24年10

月に区長会に「ごみ屋敷」解決に向けて大阪
市全体として区役所、関係局が連携して取り
組んでもらいたい、そのためのプロジェクト
チームを設置してほしいとの提案が行われた。

2 課題の抽出

右記の提案を受けて、まず平成24年10月、
12月の2回、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）による、「ごみ屋敷」
課題に関する検討会（以下「検討会」という。）
を開催し、課題の抽出を行った結果、次の3
つの課題がまとめられた。

①当事者の「見守り」「孤立防止」をめざす
ための共助に係る福祉的な観点からの取組
を検討する。
②他都市事例を研究し「ごみ」の撤去、処理
に向けた公助に係る対応策（条例の策定な
ど）を検討する。

③「ごみ」であることの判断及び近隣の生活
環境の不良な状態の判断を求める第三者機
関の設置の必要性を検討する。

3 課題検討ワーキング会議

先の検討会での課題整理を受けて、実務担
当者により検討を進めるため平成25年3月に
3区役所4関係局（福祉局・健康局・環境局・

市政改革室）で「ごみ屋敷」課題検討ワーキ
ング会議（以下「WG会議」という。）を開
催し、解決に向けた取組（案）として

①ごみ等による不良な状態にある居住者等の
室内を調査し、当事者の健康状態の把握や
悪臭等の原因の早期発見を行う。

②不良な状態により、近隣に被害を及ぼして
いると認められた場合、ごみの処分等状況改善
の説得を行う。

③当事者が拒否する場合、若しくは自らが状
況改善できない場合、行政が処分等の支援
を行う。

④再発防止のための「見守り」「声かけ支援」
など地域住民での支えあいを支援するとと
もに、必要に応じて福祉的支援や医療措置
などへつなぎ援助する。

の4点を取りまとめた。さらに解決に向けた
仕組みづくり（案）として次のように3点に
ついて考えをまとめた。

①不良な状態の判断及びその解消に向けた対
応について、第三者の意見を求めるため、
弁護士や区内の関係者、関係団体などが参
画する審議会の設置を検討する。

②近隣住民の生活環境が著しく損なわれてい
る場合、関係機関、関係部局及び地域関係
団体等が連携して、処分等対応策を検討す
る検討会議の設置を検討する。

③既存の法令や先進的な他都市の条例など、
関係部局で研究し、法的根拠の必要性を検
討する。

このように関係区役所及び関係部局で意見
を交わしながらごみ屋敷対策について議論を
重ねたところである。

4 市会での質疑

以上のように、行政として問題意識を明確
にし、課題解決に取り組むための対策を検討
する一方で議会からもごみ屋敷対策について
平成25年3月市会で本市の状況、考え方につ
いて質疑があった。

主な質疑内容は次のとおりであった。

①ごみ屋敷の課題解決にはごみの撤去だけで
はない。当事者に対しての福祉的ケア、支
援が必要である。

②ごみの撤去等環境改善については撤去等を
拒否する当事者には強制的な撤去を促す権
限を定めた条例の制定が必要である。

③ごみ屋敷対策は生活環境や生活衛生、福祉
などさまざまな分野にまたがる課題であ
り、関係局も多岐にわたる。責任を持って
推進する担当局を明確にする必要がある。

これに対して本市のごみ屋敷対策におい
て、大きく次の3点から取り組むという方針
が示された。

まず、一つは「ごみ屋敷」の問題については、ごみの処分だけでは根本的な解決に結びつかないことから、「ごみ屋敷」に至った原因や当事者の状況を把握した上で、福祉的観点で生活再建や再発防止等も含めた適切な支援に結びつけることが重要である。これについては専門的なノウハウを持つ福祉局が中心となって進めていく必要がある。

次に、「ごみ」の強制的な撤去・処分に關しては、私的財産権を制約する内容であり、関係法令との整合性等、十分に検討すべきである。しかしながら、「ごみ屋敷」の問題は近隣の住民の方々の生活環境に大きな影響を与えていることから、その解決が急がれており、ごみ等の撤去といった側面からの条例制定については環境行政の専門的な見地から環境局が中心となって関係局と連携しながら取り組んでいく。

さらに、条例の制定によって直ちに全てが解決に至るものではなく、各区に設ける対策会議をしっかりと機能させ、地域や関係機関との連携を図りつつ問題の解決に向けて取組を進めていく。また、ごみ屋敷がある区が一番現場に近いということから区役所が主体的に対応していく。

この方針に沿ってごみ屋敷対策を進めることとなったところである。

5 ごみ屋敷アンケート

このようにごみ屋敷に取り組む大きな考え方、方向性が示されたものの、他方、本市におけるごみ屋敷の現状は各区役所で個別にわかっている状況であり、市全体として実態把握がなかったため、平成25年3月19日から29日の期間で24区で情報をつかんでいるごみ屋敷の状況をアンケート形式で調査した。これは、区民からの申出でごみ屋敷に関すると思われるものを区役所からの報告という形で実施し、結果はごみ屋敷として認知している件数は15区において77件で、内容については次のとおりであった。

・ どうしてごみ屋敷として認知しているのかについては、関係機関からの報告によるものが最も多く、次いで職員が業務に付随して訪問した際に発見したものとなっている。近隣住民からの相談は3番目の件数であった。

・ ごみ屋敷の原因者は50歳代以上の中・高齢者が全体の8割を占めていた。住居は集合住宅が約半数ともっとも多かった。また、8割弱がひとり暮らしで近隣のかかわり合いがないケースが半数であった。

・ このような原因者の中でごみ屋敷の状態を「なんとかしたい」とか「しようにもでき

きない」と思っている人の割合は2割にすぎず、残る大半の人が現在の状況を認識していないという結果であった。

・ 周辺住民は「悪臭被害」「ネズミ等の害虫被害」や「火災の発生の誘発」「防災・防犯機能の低下」「景観の悪化」等を懸念している。

・ 77件のうち約6割が解決のめどがたっていない。

理由は「住人が現状に無関心」「住人がごみを有価物と主張」「住人が話し合いに応じない」「改善指導や勧告する根拠がない」「住人がごみ処理費用を賄えない」等々である。

有効な対策としては自主的な撤去に向けた継続的な説得及び居住者に対して改善指導や勧告をするための規定整備が多数の意見であった。次いで公権力を行使しごみを撤去する権限や、ごみのある生活を改善するカウンセリングも必要とのことであった。

・ このアンケートより次の課題が判明した。

① 区役所職員が介入する法的根拠がない。

② ごみ屋敷への対応の連携体制が不十分である。

③ ごみ屋敷の原因者は孤立化している。

これらの課題は、今までの検討会やWG会議での議論等で指摘された課題と重複し

ており、このような課題へ対応できるようにごみ屋敷対策を検討していかなければならぬことが改めて認識されたところである。

6 条例制定

これまで述べてきたようにごみ屋敷における課題の検討、本市におけるごみ屋敷の実態の把握、そこから浮かんできた課題等を受けてごみ屋敷対策について(案)として制度概要及び条例案の骨子について考えをまとめたうえで、平成25年6月に条例制定に向けてのパブリックコメントを実施した。パブリックコメントでは 主な意見として、

- ・ 基準、処理、処分方法などについて公正な判断基準を作成してほしい。
- ・ 原因を作っている者への気配り、フォローなど十分な配慮が必要である。

- ・ 地域住民、行政、精神科等の専門家など関係者が一緒になって取り組む必要がある。
- ・ 再発防止については精神面などのフォローなども含めて専門家などの対応が必要である。

る。

などがあった。寄せられた意見は概ね条例の制定には肯定的であった。このような手続を経て、平成25年11月に条例案を市会に上程し、平成26年3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

正化に関する条例」が制定された。

7 条例の内容

本条例は第1条で目的を定めている。ここでの目的は不良な状態を解消し市民の安全で健康かつ快適な生活環境を確保することである。また、対象は市民が居住する建物等ということを明記している。

第2条では「不良な状態」「堆積物」などの条例における用語の定義を定めている。「不良な状態」とは物品等の堆積により「ごみぶり、はえその他の害虫、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いう。また、「堆積物」は堆積することにより不良な状態の原因となっている当該物品等をいう。この物品等が堆積により生活環境を著しく損なう状態になっているのであれば廃棄物に限定しない。第3条から第5条までは本市、市民及び所有者等の責務を規定している。第6条以下は調査、指導又は勧告、命令、行政代執行に係る事項を規定している。第10条では堆積者が経済的な理由により自ら不良な状態を解消することが困難な場合において市から経済的支援ができるという規定を置いている。この規定は条例検討時に既に制

定されていた東京都足立区の「足立区生活環境の保全に関する条例」を参考に設けたものである。第11条では対策会議について定めている。対策会議とは条例制定前に区役所においてごみ屋敷に対して関係者会議を行い対応してきたところを、ごみ屋敷対策にとって有意義であるところから、条例に取り込んだものである。これは区長が各区の実情及びごみ屋敷の事案に応じて関係機関に参加を要請し、本件条例にとどまることなく、様々な対応方法について意見交換を行うことでごみ屋敷に対して総合的に区長が判断できるようにとの考えからである。第12条では審議会の規定である。審議会については次の項で述べることにする。第13条以下では条例における典型的な条文を設けている。条例の構成内容はこのようなものとなっている。

8 審議会

条例第12条第1項では「この条例の規定によりその権限に属するものとされた事項について、諮問に応じて審議を行わせるため、市長の附属機関として審議会を置く。」とされている。審議会での意見を聴くとされている内容は次のとおりである。

条例第8条第3項において「命令をしようとするときは、あらかじめ審議会の意見を聴

かなければならない。」また、条例第9条第2項において「代執行をしようとするときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。」さらに条例第10条第2項で「経済的支援を行うときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。」と定めている。

また第12条第2項以下の規定では審議会の権限と運営について定めている。このように審議会を設置しているのは、本件条例の具体的適用により市民の権利制限を伴うため、本市の行政活動について第三者かつ専門的見地から意見を聴くことで施策の客観性と公平性を担保できるとの考えからである。

9 課題と今後の展望

条例を制定するに当たっては、ごみ屋敷といわれるものであっても、当事者の認識では財産であり、憲法で保障されている財産権との関係を十分検討した上で取り組んできた。最高裁判所の判例との整合性の検討など、条例による財産権の制限として憲法の公共の福祉に適合するものとして是認されるかどうかを考えて制定したものである。そうした経過から、本条例が制定されたからと言って安易に条例に基づいて行政代執行などを行いごみ屋敷の解決を図ることが求められているのかについては、行政として十分思料しなければ

ならないのではないかと考える。ごみ屋敷の解決はごみを片付けたり、ごみを処分したら終わりではないと思う。ごみ屋敷に至った当事者の考え、行動を分析し、再度、ごみ屋敷を招かないようにするにはどのような方策が適切なのかを見極め、取り組まなければならないと考える。区役所の経験を聴くと、当事者と十分話をできる人間関係を築くことが重要であり、ごみ屋敷対策では有効であるとのことである。勿論、人間関係の構築には相当な時間を要する上、困難な面が多くあるのは事実であるが、人間関係を作り上げることで、いろいろな対策も取りやすくなり、解決に結びつけやすいという面があるとのことである。迷惑や被害を被っている近隣住民からすると条例がある以上、早急に条例による解決をとという声が大きいところではあるが、目の前のごみ屋敷状態を解決しても再び当事者がごみ屋敷を発生させてしまえば、いたちごっこどころか悪循環を招き、泥沼状態に陥る例も聞くところである。ごみ屋敷による不良な状態を解消し、ごみ屋敷を再発させることなく対応するために、当事者に寄り添い、働きかけるために、関係機関の協力及び多大な労力の下、制定された本条例をいかに活用するのか、また、できるのかを今後、事例を重ねる中で見出だしていくことが必要と考える。

