

京都市・大阪市視察報告書

ごみ屋敷条例・中学校給食

2016年1月20～21日



参加者

日本共産党横浜市会議員団

議員：大貫 憲夫、あらき 由美子、白井 まさ子、古谷 やすひこ、みわ 智恵美

事務局：青木 道子、柏木 耕史

視察スケジュール

1月20日(水)

午後2時～ 京都市ごみ屋敷条例について、京都市より聞き取り（3頁）

午後4時～ 日本共産党京都市議団と中学校給食について懇談（38頁）

大阪市内宿泊

1月21日(木)

午前10時～ 日本共産党大阪市議団と中学校給食について懇談

正午～ 大阪市立大淀中学校で、給食試食、給食見学等（33頁）

午後2時30分～ 大阪市ごみ屋敷条例について、大阪市より聞き取り（22頁）

日本共産党横浜市会議員団

横浜市中区港町1-1 横浜市役所内 電話 045-671-3032

視察の目的

自宅の敷地内に大量のごみなどをためこむ、いわゆる「ごみ屋敷」が全国的に問題になっており、横浜市は今年中にごみ屋敷対策の条例を策定・施行するとしています。

また、中学校給食は全国の 87.5%の公立中学校で行われています(2014 年 5 月 1 日現在)。しかし、横浜市では学校給食法に基づく中学校給食は行わず、家庭弁当を持ってこられない生徒のために業者弁当の販売を全校で行う方針です。

そこで、ごみ屋敷条例を策定し、昨年 11 月に行政代執行を行った京都市と、同じくごみ屋敷条例を策定している大阪市に、ごみ屋敷条例について調査に行きました。

同時に、中学校において完全給食を行っている京都市（選択制デリバリー方式）と大阪市（全員喫食に移行中、デリバリー方式）の給食について、調査を行いました。

ごみ屋敷条例について

1. ごみ屋敷条例とは（資料 1）

自宅の敷地内に大量のごみなどをためこむ、いわゆる「ごみ屋敷」では、悪臭や害虫・ネズミの発生、道路にまで物がはみ出すことによる通行障害、積載物の崩落による危険性、放火や火事、災害時の避難に支障をきたす恐れ、近隣地への草等の侵入などの問題が生じています。実際、愛知県豊田市では昨年、ごみ屋敷から出火し、3 棟が全半焼する事件が起きています。一方、「ごみ屋敷」の当事者は、認知症や精神障害があったり、高齢、一人暮らしなどで、自らごみを片付けることが出来ない場合が多いとみられています。

国土交通省が 2009 年に全国の市区町村を対象に行った「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」では、回答のあった 1217 市区町村のうち 21%にあたる 250 市区町村で「ごみ屋敷問題がある」と回答しており、そのうちの 6%の市区町村が「特に問題(影響)が大きい」と回答しています。

しかし、事業主ではない個人が原因をつくっているごみ屋敷に対しては、強制撤去などの法的な根拠はなく、所有者が「ごみではない」と言った場合には財産権の問題もあって、各自治体とも対策に苦慮しています。

そこで、ごみ屋敷対策の条例化を進める自治体がでてきています。東京都足立区は 2001 年に全国に先がけてごみ屋敷対策を条例化し、ある程度の効果があがっていると報道されています。政令市では 2014 年に、大阪市と京都市が相次い

で条例化しました。また、京都市は2015年11月に、全国で始めてごみ屋敷に対して行政代執行を実施しました。

2. 京都市「いわゆるごみ屋敷等対策の取り組みについて」

条例名：「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」

条例施行日：2014年11月11日

説明・質問回答：

京都市保健福祉局保健福祉部保険福祉総務課担当課長 金森 一夫氏
同 担当係長 中濱 正晃氏

(資料2)

(1) 総論 (金森氏)

京都市では2014年11月11日に、ごみ屋敷条例を制定と同時に施行し、1年2か月経過。行政代執行を昨年11月13日に行った。

京都市では、保健福祉局がごみ屋敷対策の所管局となっている。京都市に先立って条例が作られた東京都足立区、荒川区、大阪市では、環境局などのごみを扱う部署が所管局となっているが、京都市では唯一保健福祉局が担当している。

なぜかという、ややもすればごみ屋敷では「物」に着目されて、物がきれいに片付けば、ごみ屋敷も解消すると思われがちだが、ごみ屋敷状態には人が介在しているので、「人」に着目して、ごみ屋敷状態に住んでいる人に対する支援を中心に組みこんでいく必要があるということで、保健福祉局が担当となった。京都市の保健福祉局は、名前のとおり、福祉行政と保健行政を所管しているので、マンパワーを生かしたかたちで、ごみ屋敷に住んでいる人(要支援者)に必要な支援を行っている。

同時に、近隣に実際困っている人もいるので、支援を中心にしながら、物を片付けましょうという提案や指導(措置)を適切に組み合わせてやっていこうという条例のつくりになっており、そのとおりの取り組みを行っている。

昨年11月に行った行政代執行について。新聞やテレビの取材がすごかった。これは、特異なケースである。幅130cmの狭い通路に、一番ひどい所では90cmほどの幅に物が積まれて、40cmしか開いている幅がなく、健常者でも通りにくい状態であった。当事者は4軒長屋の一番手前に住んでおり、その隣に住んでいる高齢者が使っている車いすが通れず、いったん車いすから降りて、介助者が付き添って歩き、通り過ぎてから車いすに乗るという手間をかけなければならない状態であった。

また、地震や火災が起こった時に、積んである物が倒れて避難に支障をきたす恐れがあり、生命の危険があった。

当事者本人には、だいぶ支援しながら説得はしたが、最後まで了解が得られなかったため、近隣住民の方の生命や財産を守るということで、代執行に踏み切った。

(2) 条例の目的 (中濱氏)

「人」への支援を基本としつつ、ごみの撤去等の「措置」を適切に組み合わせ、自治組織等の取り組みを連動させて、市民が相互に支え合う地域社会の実現を目指している。

目的は、ごみ屋敷状態を解消することができない人がいる可能性もあるということで、ごみ屋敷状態を生じさせた者を要支援者として援助し、その人の生活上の諸問題を解決することである。

また、市民の安心かつ安全で快適な生活環境を確保し、市民が相互に支えあう社会を構築することも目的としている。

(3) 条例の定義 (中濱氏)

条例第2条第2号で、不良な生活環境を定義している。

「建築物やその周りの敷地に物の堆積または放置」ということで、いわゆるごみ屋敷状態をひとつの事象としてあげている。

それ以外に、「多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水」いわゆる多頭飼育や、「雑草の繁茂」により、不良な生活環境が生じうるだろうということで、物の堆積に限らず、不良な生活環境を幅広くとらえた条例になっている。これらを原因として、「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」をごみ屋敷、不良な生活環境と定義した。

ここでのポイントは、周囲の生活環境に影響を与えている「ごみ屋敷」だけではなく、周囲に影響は与えていないが家の状態がすごいことになっている人に対しても支援の手を差し伸べるという意味で、当該建築物そのものの生活環境が悪い場合も対象にしている。

さらに、衛生上、防災上、防犯上支障が生じる程度としており、見た目で汚いとか景観上よくないというだけのものは条例の対象外にしている。たとえばにおいがする、虫が湧いている、腐ったものがあるなどの場合には衛生上問題になるし、可燃物が置いてある場合には放火を誘引して防災上防犯上支障が生じる可能性があるということで、ごみ屋敷条例の対象の範疇にした。

(4) 条例の基本方針 (中濱氏)

不良な生活環境の解消については、次の4つを基本方針としている。

第1に、できる限り不良な生活環境を生じさせた者が行うこと。まず本人もしくは家族、アパートのオーナー、マンションの管理組合などの自助で解消してくださいというのが基本。自分のうちがごみ屋敷状態なのでなんとかできないかという相談もよくあるが、それにはまずこの方針に則って、自分でやって

くださいと話をしている。それでも、いろいろな事情でどうしようもないという時に初めて条例の対象になる。

第2に、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時は、できる限り早期に、本市や自治組織や関係機関が協力して行うこと。その時に初めて行政や周りの方が出てくることになる。

第3に、これが条例のポイントだと思うが、支援を必要とされる人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孤立やその他の生活上の諸課題があることを踏まえて、これらの解決に資するように行うこと。もっぱらごみ屋敷状態を解消することだけを目的に進めていくと、結局は根本問題は解決しないばかりか、とりあえずごみは片付いたけれども、また同じ状態に戻ることがこれまでもあったので、根本問題に取り組んでいこうという考え方に基づいている。

第4に、地域社会の相互に支え合う地域社会を構築すること。

(5) 責務 (中濱氏)

本市は、基本方針に則って、不良な生活環境の解消を推進する。

市民や自治組織にもそれぞれ努力義務を課して、市民はまずは自分でやっけていきましょうということが掲げられ、自治組織の方にも協力してくださいということを明記した。

ごみ屋敷状態の解消を行政だけで取り組んでも限界がある。常日頃ずっと見ていけるわけではないので、地域で目の届く人に見ていただくことや、何か動きがあれば情報提供していただくことが必要だし、どうしても地域と疎遠になりがちな当事者に対して、声をかけていく、気にかけて気づいていくということを周囲の人にしていいただきながら、進めていきたいと考えている。

(6) 対策事務局 (中濱氏)

ごみ屋敷は、地元の地域課題ということで、各区役所・支所を中心にして取り組んでおり、保健福祉局はそれをバックアップする。

区役所の区長・担当区長の下に対策事務局を設置している。区役所の担当部署として総務課、庶務的な部署、まちづくり担当、福祉事務所、保健センターなどいろいろあるが、どこかが対策に取り組むのではなく、区全体として取り組んでくださいということをマニュアル等で定めている。

地域の中心メンバーは、地域力推進室（総務とまちづくり推進担当が一つになった組織）、福祉事務所の支援課、保健センターの健康づくり推進課（精神疾患の担当）、消防署警防課で、この4つの所属をコアメンバーと位置付けている。

消防署の職員が火災報知器の設置などの取り組みで各家庭に戸別訪問した際に把握することや、救急車が呼ばれて実際に家に入ってみたら、実はごみ屋敷状態だったということで把握されるケースも、実際に半分位あった。

地域からの連絡や、福祉事務所が把握した分、消防署が把握した分などの他、

庁内組織の生活保護課、虫の発生やネズミが出ているなどの相談を受ける衛生課、ごみの収集担当の美化事務所、必要に応じて土木事務所などが入って、対策事務局を設置している。

対策事務局で対策会議を開催する。

会議ではまず、調査実施課を決定する。苦情が上がってきた時に、どこが調査するのが適切かを決定し、衛生上どうか、防災上どうか、防犯上どうかを複数の職員でチェックシート（資料3）を用いてチェックする。その結果をもとに、対策会議でごみ屋敷にあたるかどうかを判定する。

その結果、ごみ屋敷と判定された場合には、対応方針をどうするか、どこが中心になって取り組むかを検討会議で決定する。

ごみ屋敷問題はどこの自治体でも昔からあったと思うが、なかなか取り組みが進まなかったのは、地方自治体に根本的な権限がなかったこともあると思うが、どこが取り組むかが大きな課題としてあったのではないかと思う。他の機関と連携できず、その機関だけでなんとかしようと思ってもうまく進まないことが多くて、どこの部署もどうしても受けたがらないということがあったのではないかと思われる。しかし、そうではなくて、相互に協力して取り組みましようとした。どこが中心になって取り組むかを決めないとなかなか進まないの、主にどこで進めるかを決めて取り組んでいる。

即時執行や強制的な執行、立ち入り調査の必要性についても対策会議で検討し、必要であれば局でその判断を行うというかたちになっている。

最終的には、検討した内容を区長や担当区長が決定する。

（7）関係課の役割、関係部署（中濱氏）

関係課は、それぞれ得意分野があり、取り扱う分野も違うので、持っているものをそれぞれ持ち寄って、うまく進めていこうと考えている。

生活保護でもない、精神疾患もない、高齢でもないという、行政サービスの狭間のケースの場合には、関係課の中で調整しながら取り組む。関係課個々の役割を行いつつも、関係課が協力しあって取り組んでいくようにしている。

地域力推進室が担当するパターンが多い。

その他の関係部署としては、京都市で取り組んでいる空き家対策組織がある。空き家でごみ屋敷というパターンや、危険家屋でごみ屋敷というパターン、家に入ったらもう屋根が抜けているようなケースもあるので、そういう場合には建築安全推進課に入ってもらおう。また、現業職員が集まるサービス事業推進室（道路上のごみ拾い、不法駐車の前発、公共施設や広場の木の伐採などを行う）に、ごみ屋敷の雑草や木の伐採などをしてもらっている。

要支援者を中心にして、地域住民にも見守りやつながり、理解していただきながら、区役所・支所における対策事務局と、保健福祉総務課、個別の法令等の所管所属の職員が連携して取り組んでいる。

(8) 取り組みの流れ (中濱氏)

まず、対象案件の把握。ご近所からの相談、福祉や医療機関からの相談、福祉事務所・保健センターの職員が訪問した時に把握した案件、消防・救急からの情報提供など、対象案件の把握にはいろいろなツールがあるが、ごみ屋敷じゃないかという相談があれば、調査する。

その後、調査する課や調査方針を決めて、実際の調査に入る。その時に、外観調査で終わるのか、本人に直接アプローチするのか、ご近所からも聞いていくかなど、いろいろなパターンがある。まずは外観調査するパターンや、一般的な福祉の訪問からアプローチする場合など、当事者に応じていろいろな入り方をしている。いきなりごみの関係でと訪問すると拒絶感を示される場合が多く、なるべくそうじゃないかたちで、助けに来たんだということを言いながら、アプローチしていくことが多い。

次に、情報収集に基づいて、ごみ屋敷かどうかの判定、どういう対応をしていくかを決定して、具体的な支援と措置に移っていく。

(9) 「人」への支援 (中濱氏)

要支援者または自治組織からの相談に応じて、情報提供や助言を行う。

家庭訪問の際には、まず生活の相談事やお困り事はないですかという声かけから始めて、不良な生活環境の解消に向けての問題がわかってきた後に、ごみを片づけた方が生活しやすいんじゃないですかと説明や説得をしていくことが多い。

要支援者は地域から孤立していることが多いので、地域との関わりづくりなどもやっていく。

保健福祉施策の適用として、お金に困っていれば生活保護につなぐなど、各種法律に基づく支援を行っていくこともある。

清掃については、本人が実は困っているんだということであれば、一緒に片付けましょうかという提案をする。

他都市で清掃時によくあるパターンとして、補助金を打つというものがあり、京都市ではお金は出さないのかともよく言われる。京都市はお金がないということもあるが、本人との人間関係を築いていくという意味で、京都市の職員と福祉の機関、包括支援センターが本人と向い合って、清掃している。

清掃にはいろいろなかたちがあり、数十人がどっと入って掃除するパターンや、市の職員と地域の方が入るパターン、市の職員数人のパターン、福祉機関だけでやるパターン、地域安心支援CSW（コミュニティーソーシャルワーカー、京都市地域あんしん支援員）と個人的なコミュニティーができていてその方だけ信用できるという場合にはその方がひたすら一人で意向を聞きながら30数回掃除をしてきれいになったというパターン、1回で終わるパターン、2回も3回も掃除するパターン、一人で何十回も掃除するパターンなどさまざま。条例

施行後、小規模のものを含めると 150 回位清掃をしている。

体制として、本庁の保健福祉局には担当部長、担当課長、担当係長がいて、金森担当課長と私・中濱担当係長はごみ屋敷専任で、ひたすらごみ屋敷の仕事しかやっていない。2014 年 9 月に配属された。精神疾患などに寄り添い支援が必要だということで、条例施行翌年の 2015 年 4 月から保健師 5 名が専任で配属された。

私・中濱の席は保健福祉局にあるが、実際は、毎日 1 人が 2～3 区を受け持って、何曜日はどここの区とか、今週はここをやっというかというかたちで取り組んでいる。取り組みは、保健師が全部するわけではなくて、対策事務局全体でやっている。

ごみ屋敷問題は通常業務の片手間ではなかなか進まない。何回もアプローチして、そこから、話をするとか、初めて物に触れるとかというかたちになっていくので、専任になってよかったと思っている。

※質疑応答（1）質問：党議員団からの質問

対応する体制について

質問：今までのごみ屋敷の数はどうか。

中濱：条例施行前から把握していた分と条例施行後に情報提供いただいた分も含めて、トータルで 197 世帯。

質問：区役所にかなり大きな実戦部隊があるようだが、具体的には必要な人を呼んで区役所が対策会議を開いているのか。



中濱：コアメンバーに必ず入ってもらっているが、それプラス庁外からも入ってもらっている。

質問：C S Wはそれぞれの地域にあるのか。また、社会福祉協議会との関係はどうか。

中濱：2014 年度から C S W の配置が始まり、2014 年度に 3 名、2015 年度に 3 名配置。1 人が 1 区を担当しており、まだいない区もある。C S W は社会福祉協議会に委託して、社会福祉協議会の職員がやっている。

質問：MSW（医療ソーシャルワーカー）の体制はどうか。

中濱：ごみ屋敷問題に特化というわけではなく、普段のやり取りはしている。なお、保健師さんが全員ソーシャルワーカーの資格を持っている。

意見：アプローチの仕方が個々のケースで独特だと思うので、アプローチの仕方を上手にしないと大変だと思う。地域の人ではなく第三者に入ってもらおうと意外とうまくいく場合もある。

質問：対策会議では、主たる対応課をケースによって変えるとのことだが、対

応件数が多い部署があるのではないか。

中濱：統計はとっていない。生活保護を受けていれば保護課が、精神疾患があれば健康づくり課、火災の危険性があれば消防署など、いろんなパターンがある。どこかに集中することがないように工夫している。

ネコ屋敷に対しては

質問：動物の多頭飼育も条例の対象に入っているが、ネコ屋敷などの事例はあるか。どういうふうに対応したのか。その際、ネコの去勢などについては指導しているのか。

中濱：多頭飼育の事例はあるが、なかなか解決しないのが実態。ネコ屋敷で、ネコの糞がいっぱいありました、きれいにしましょうというところまではいくが、ネコを飼わないでくださいとかネコをなくしてくださいとは言えないので、根本的には解決せず、適正に飼ってくださいと言うしかない。適正飼育については保健部の衛生課が担当しており、去勢指導はやっている。

質問：地域ネコという考え方はあるのか。

中濱：そういう制度もあるし、適正飼育の条例も昨年つくって、条例に沿った指導を行っている。

質問：動物飼育に関してネコ以外の例があるか。

中濱：ネコがほとんどだが、ウサギの例があった。この例はうまく解決した事例で、最終的にはウサギを学校や幼稚園に引き取ってもらった。

(10) 支援の措置（中濱氏）

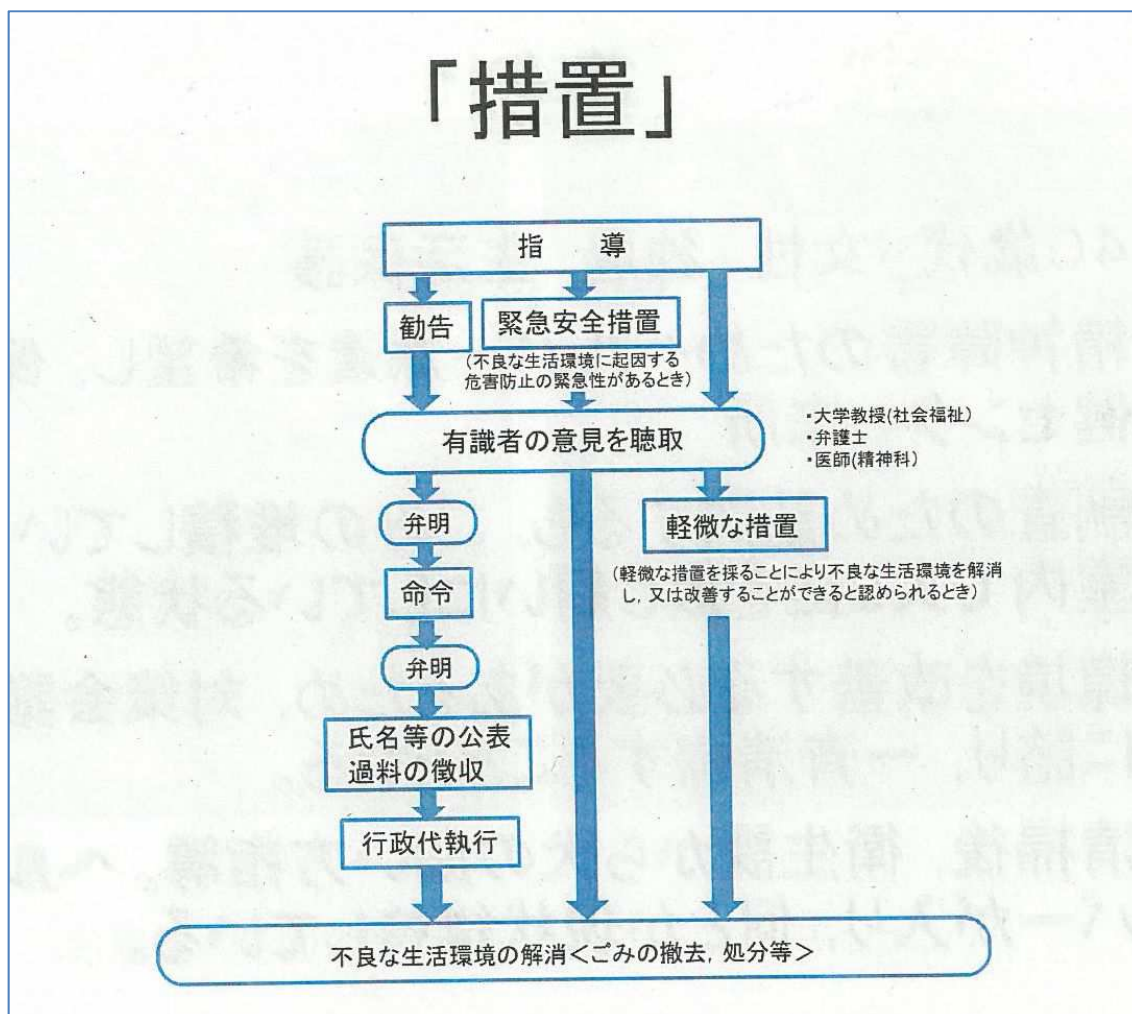
措置の流れとしては、最初は指導を繰り返し、その後オーソドックスな流れだと、勧告、有識者の意見を聞いて、弁明の機会を与え、弁明で有効な理由がなければ命令を実施して、次に氏名等の公表や料金の徴収、最終的には行政代執行法に基づく戒告や代執行を行う。氏名等の公表や料金の徴収は、今までしたことはない。

行政代執行以外に、「緊急安全措置」と「軽微な措置」の2つの即時執行を条例上設けている。

ひとつは「緊急安全措置」で、実際にはなかなかないが、まさに物が倒れようとしているような時に安全摘発措置というのを設けて、至急対処しなければならないことがあるかなと想定している。

もうひとつは「軽微な措置」で、想定しているのは、たとえば腐った弁当が庭先に置いてあって、片づけてくださいと言っても片付けない場合、虫も発生して悪臭もしているのに、数か月も片付かない場合など。こういう場合には、市から勧告・命令までは必要ないという考え方や、認知症や精神疾患のある方に勧告しても理解されるかどうかかわからないことがある。本人が片付けられないような場合には、軽微な措置として、本人に不利益にならない範囲で、行政サイドで行うことができるという判断に基づいて、清掃などを行う。

「措置」



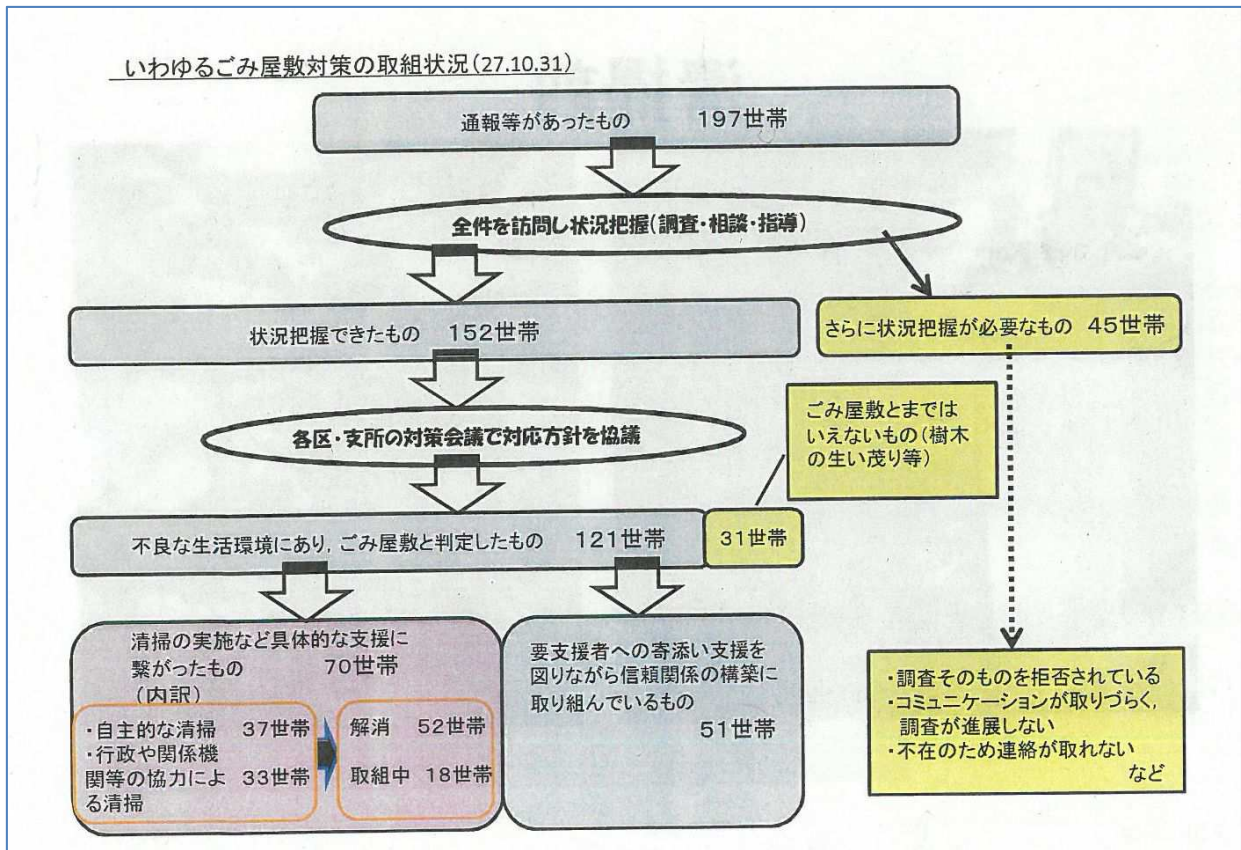
意見聴取のための有識者として、現在は大学の社会福祉の先生、弁護士、精神科医の3名に依頼しており、常に事例があれば意見を伺っている。さらに、必要に応じて他にも入ってもらって、意見を聞いている。

実際に有識者の意見聴取を行ったのは代執行した事例しかないが、この事例については3人の有識者の他に、訪問して精神状態を診断するために別の精神科医に頼んで、精神疾患があるか、もし強制措置した場合に多大な行為を及ぼす恐れがあるかなどをみてもらい、意見をもらった。

(11) 全体の取り組み状況 (中濱氏)

昨年10月31日現在、ごみ屋敷として通報のあった197世帯について全部を訪問し状況把握に努めているが、状況把握できたものは152世帯で、状況把握ができていないものが45世帯ある。何回訪問しても調査を拒否されたり、コミュニケーションがとりづらいなどで調査が進展しない人、ずっと留守のような人、居留守を使っているような人など、いろいろな人がいる。

状況把握できたものについて、対策会議にかけて、ごみ屋敷と判定したものが121世帯。ごみ屋敷とまではいえず、空き家で草木がさっそうと茂っている



位のものは、火災の心配もないし、ごみも少量なので、行政がごみ屋敷と判定してやっていかなければいけないというのではないというのが31世帯。

ごみ屋敷と判定したものについては支援に取り組んでいくが、具体的に支援につながったのが70世帯。そのうち、自主的な清掃ということで自らあるいは福祉的機関の方に手伝ってもらって清掃したのが37世帯。行政が入って清掃を行ったのが33世帯。これら70世帯のうち、解消にこぎつけたというのが52世帯、引き続き清掃していかないと解消とはいえないというのが18世帯。

ごみ屋敷と判定できたけれども、まだ具体的な支援に結びついていないのが51世帯。

この時点で52世帯がごみ屋敷状態を解消しているが、取り組みやすいのは、アプローチしたら比較的簡単に困っていると言ってくれる人で、そういう人には手を差し伸べやすい。一方、調査を拒否したり、困っていると言わない人については、ずっと関わっていかないとはいえないと思う。

新規にはそんなに増えていない。今、取り組み中なのは、ごみ屋敷と判定されて具体的な支援につながったがまだ清掃が終わっていない18世帯と、具体的な支援に至っていない51世帯と、状況把握できてない45世帯。これらについては、継続的に取り組んでいる。

※質疑応答（２）

ごみ屋敷状態について

質問：ごみ屋敷状態が解消した 52 世帯では、その後はごみ屋敷になっていないのか。確認はするのか。

中濱：今のところはなっていない。

常に巡回して見回るわけではないが、一応管理機関があり、何か動きがあったら教えてください、なるべく再発しないように見守っていきましょうということにしている。

質問：ごみ屋敷の判定にもいろいろ程度があるかと思うが、121 世帯中 52 世帯で解消したというのはすごい率だなとみている。こういう結果が得られるだろうと推測していたのか。

中濱：そういう予測は全くなかった。対応体制ができたことが大きいと思う。

質問：当事者とトラブルが起きて、ぶつかってしまったが、うまく解決したようなケースはあるか。ごみ屋敷状態が解消した 52 世帯は、当事者ではどうにもならないから助けてもらったというようなところが多いのか。

中濱：説得を理解してごみ清掃に至ったケースが多い。比較的取り組みやすいケースであった。

質問：今多くなってきているのが、認知症がちょっと出てきて、親族への連絡が全くなく、結果的には手に負えないので、ゆくゆくは施設入所も考えなくてはいけないというような場合。このような場合には、施設入所で自動的に解決したとカウントするのか。

中濱：施設入所したが、ごみ屋敷状態はそのままという場合を指していると思う。周りに影響がなければ解消と考えるが、周りに影響を与えていれば、解消しない状態と考える。

質問：人に着目して、少なくともその人が現状から改善されたと判断するかどうか。不良な生活環境からともかく改善したということか。

中濱：そうだ。空き家状態や倉庫代わりに使っているという場合もある。

有識者からの意見徴収か審議会か

質問：京都市は有識者からの意見聴取ということだが、大阪市では審議会を開いてそこで判断するとなっており、どちらがいいのか。

中濱：わからない。意見聴取でなければならないということではなく、審議会でもいいとは思いますが、どちらでもそんなに変わらないと思う。ただ、京都市の考え方としては、事例が積み重なれば我々の判断でできる場合も出てくると思われるが、審議会を設置すると、必ず審議会を聞かなければならなくなり、機能的に動けなくなってしまう恐れがあるということで、審議会を置かなかつた。審議会については議会でもいろいろ意見が出たところだ。

当事者が施設入所などで空き家になった場合は

質問：ごみ屋敷の当事者が認知症や精神疾患で、とても一人で生活できない状態で、介護保険などで施設に入所しても、家族との連絡がとれないような場合は、ごみ屋敷の状態は措置されるということか。

中濱：周りに影響を与えていなければその時点で解消としていいと思うが、影響を与えているのであれば、何らかのかたちで解消しなければ解消とはみない。本人の了解を得ずに室内のものを強制的にどうにかすることはできないので、あくまでも本人の了解が得られるように話をしていく。得られない場合は、ひたすら得られるようにずっと取り組んでいくしかないかなと思う。

質問：認知症で判断ができない場合はどうするのか。

中濱：たとえば、本人が判断できないということで軽微な措置をやるか、成年後見制度を使って同意をしていただける方に判断していただく。現在までにそういう事例はない。

質問：親族などはどうか。

中濱：基本的には本人の財産なので、本人の同意を得ないといけないと思う。

(12) 条例の補足説明（中濱氏）

条例第 10 条で、支援の際の留意事項として、「要支援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なければならない」と明記し、支援が基本だということを掲げた。

ごみ屋敷条例ができたのに、なんで京都市はすぐに措置しないのかという意見も出るが、やはり根本的に解決するためには支援を中心にしていかなければ意味がないと説明している。危険防止にもなるし、条例に明記したことでわかりやすくなっている。

条例第 11 条以降で、指導、勧告、命令などの措置に関することを明記。

条例第 15 条で、調査の権限について明記。不良な生活環境を解決する時に支援が必要だが、その人の心身状態、親族関係や就労の状況はどうか、生活保護を受給しているかなどがわからないとなかなか適切な支援にむすびついていけないので、それらの調査ができる権限を明記した。

条例第 16 条は、立入調査権について。条例制定前からごみ屋敷状態のための個別対策に取り組んできたが、何のために俺の屋敷に入ってきているのかと言われた時に、入る権限がなかったので、立入調査権の規定を置いた。しかし、実際の支援を考えたら、権限を使ってまで敷地や建物の中に入ることはない。立入権限があっても、ドアを破って入るといった権限はないから、拒否されない範囲で入っていくことになる。規定はあるが、そこには制約があると思う。

条例第 17 条は調査結果等の提供等で、調査した結果を行政機関内で自治組織や関係者に提供することができるという規定と、守秘義務を定めている。さら

に、第 19 条では罰則規定として科料についての規定を設けた。

行政だけで情報を持っていても適切な支援ができないということで、何でもかんでもではなく、必要な範囲内で関係者に調査結果を知っていただいて、必要な支援を届けていこうという考え方に基づいている。

※質疑応答（3）

懲罰・科料について

質問：実際に罰則を与えたことはあるのか。

中濱：ない。今まで、行政的に何かしたというのは、テレビ報道されている行政代執行の 1 件だけで、文書指導も 1 件だけで、あとは支援。

質問：科料の 5 万円の根拠は何か。

中濱：地方自治法上の科料の上限が 5 万円。

質問：第 17 条の調査結果等の提供は行っているか。

中濱：行っている。

（13）行政代執行の例について（中濱氏）

2015 年 11 月 13 日金曜日午前 10 時から約 2 時間、ごみ屋敷の清掃・撤去作業を保健福祉局の職員が行った。

撤去したのは新聞紙と雑誌がほとんどで、7.5 立米だった。

代執行に対する反応だが、対象者はちょっと変わった人で、地域の人にはすごく敵対心というか攻撃的で、マスコミに対しても攻撃的だが、126 回訪問して 61 回話しをした私たちに対してはすごく優しい。職員が清掃作業をしている時も、すごく丁寧に対処してくれ、作業中も「きれいになってありがとう」「疲れたらどう」と言葉をかけてくれた。最後にベランダの堆積物を撤去したが、その時は「職員さん危ないから」と言って、自らベランダに登って降ろしてくれた。

市民、特に地域からは、ずっとごみが積み重ねられていたので、地域課題が解決できたということで、喜んでもらった。

テレビを見た市民や他都市の人からも、素晴らしい成果だ、丁寧に運んでおり本人の人権を尊重している、プライバシーに配慮しているのを見て大変感動したというような声があった。やってよかったなと思っている。

代執行では、撤去した物は全部ごみというわけではなくて、財産も混ざっているんで、いったん京都市の市有地に保管し、そこにいるものといらないものを分けていこうとしている。本人の意志を尊重しながら、我々がいるものといらないもの、捨てるものと捨てないものを分けている。最終的には、本人がいると言った物は、本人に全て返すことにしている。なるべく物を返してあげたいと思っている。しかし、通路上のごみは撤去したが、家の中はごみでパンパンになっていて、物が持ち込めない状態なので、家の物がなくなれば持って帰りたいものは持って帰れるから家の中も一緒に片付けようという提案をしてい

る。現在はまだ家の中の片付けはしていない。

私達は対象者を126回訪問して61回接触し、いろんな支援を行い、自主的な解決を目指したが、自主的な片付けには到らなかったため法的な手続きに移り、7月1日に文書指導、7月21日に勧告、8月7日に弁明の機会の付与の通知、9月14日に有識者の意見聴取、10月9日に命令、10月26日に戒告、11月13日に代執行を行った。

代執行の費用については、堆積物のほとんどが新聞・雑誌で、これらは古紙として回収し、無料であった。小型家電、マウスパット、コードなどの家電製品に興味があり、それらをたぶん拾い集めていたようで、それらについても小型家電の回収制度を利用して、無料で処分できた。その他のごみについては、本人のお兄さんが京都市の有料指定袋をたくさん買って持ってきており、それを使ったため無料で済んだ。基本的に、清掃に要した費用は本人に請求するが、この件についてはこのように費用は発生しなかった。清掃作業は市の職員が行ったので、人件費は発生していない。

※質疑応答（4）

生活実態は

質問：たまたま、この人は有料ごみ袋をいっぱい持っていたわけか。

中濱：そうだ。請求しても払っていただけなかったら、ずっと請求し続けなければいけないので、大変だなと思っていた。

質問：この人の生活の実態はどうか。どうやって食べているのか。

中濱：なかなか把握できない。家の中はごみでパンパンなので、家には住んでおらず、暖かい時期は家の前に椅子を置いて、そこに腰かけてずっと座っている。仕事はしてないと思う。生活保護は受けていない。昔働いていた時の蓄えがあると話す、時にはお金がないと言うこともあるので、生活再建の話を進めているが、居住実態がないと生活保護が受けられないので、今、居住実態を変えようという状況。夜はどこかで寝泊まりしていて、時々ホテルに泊まっていると本人は話している。この人がどういう生活をしているのか、それ以上は把握できていない。自宅中での生活実態はない。

質問：いまだに、物の片付けについては拒否的な態度なのか。

中濱：家の中の片付けの提案はしており、撤去した物のうち、いる物を家に持って来たら、一緒に片付けようという話をしている。

質問：そういう人が、外の物はOKよといった瞬間は、何かあったのか。

中濱：最終的にOKとは言っていないが、代執行している時に、手伝ってくれた。今も分別作業については協力的にやってくれている。堆積物の全部がいるということではなく、捨てられそうなものは捨てるということをやっている。

質問：ベランダには中から入ったのか。

中濱：ベランダには脚立で登って、外からごみを出した。自分の持っていた脚

立で登って入れていたようだ。

私有財産の処分についての考え方には、いろいろ議論はあると思うが、条例で私有財産を処分することができないかということではなくて、個人の権利もあるが、他者の権利と衝突した場合、条例で規制をかければ処分ができると考えている。他人には価値がないと思われる物でも、本人にとっては価値があったり思い出のある物もあると思われるので、私有財産の処分には財産権の侵害などの恐れがある。安易には絶対にできないと思うし、本人の片付けたいという意志は尊重していきたいと考えている。強制的な処分は、その後の支援に支障をきたす恐れがあるので、控えたいと考えている。

(14) 質疑応答 (5)

動物飼育の例

質問：事例1では、40歳代、生活保護で、最終的にきれいになったが、どのような事例か。

中濱：この事例では、室内でイヌを飼っており、イヌのためにきれいに掃除しようねというきっかけがあって、清掃に結びついた。イヌの飼い方はなかなか難しいので、定期的に見ていかないとまた同じような状態になってしまう。

自治組織について

質問：条例第2条に自治会、町内会その他の地域住民の組織する団体とあるが、その他の地域住民の組織する団体とは、たとえば何があるのか。

中濱：今のところ、ない。

質問：自治組織の責務というと、けっこう重たい感じがして、たとえば、自治会、町内会などは任意団体で、法的に定められた団体でもなんでもないが、そこに責務を課すというのはどうかと思うが、どうか。

質問：自治組織に責務を課すことで、積極的に受け止めている町内会長さんもいるかもしれないが、ちょっと組織的には重たいなという意見はなかったのか。

中濱：あったが、行政だけじゃなくて、住民にも入ってもらって取り組まないと解決しない問題だという考え方に基づいて、努力義務として、自治組織の責務を入れた。実際には、本人と自治組織がうまくいっている場合には自治組織に関わってもらおうといいと思うが、反発や逆上する場合には行政を通してやっていく。ずっと声をかけ続けることで、だんだん受け入れてくれるようになった事例もある。そういうことを試行というか目指している。

ごみの処分費用について

質問：費用を払えない人の場合は、市が費用を補助するのか。

中濱：今まで費用が発生したことはないが、費用の減免の規定はない。しかし、条例施行規則第2条で、「不良な生活環境を生じさせたことについて、その状態を生じさせた者の責めに帰すべき事由がないと市長が認める場合」については費用の負担を免除するとしている。地方税や介護保険料の減免がある場合や精

神疾患があるような場合について、「責めに帰すべき事由がない」ということで、減免するということができる。逆に、単に本人が金がないから払わないという理由だけでは、かかった費用を請求して回収していくつもりである。

質問：その判断は対策会議で市長がするのか。

中濱：そうだ。

氏名の公表・料金の徴集について

質問：氏名等の公表事例はあるのか。

中濱：今回の代執行では、まさに命令違反で、氏名等の公表・料金の徴収にあたるが、有識者会議に諮って、この人については精神疾患も考えられるので、罰則的に氏名を公表するのはいかがなものかという意見もあった。

質問：氏名等の公表・料金の徴集は必ずやるわけではないのか。

中濱：必ずではなくて、できる規定。

条例をつくる時のパブリックコメントで、京都市の条例はできることが全部書いてあるというかたちなので、すごく厳しい条例だという批判がすごく多かった。しかし、実際にはできる規定であり、明記しなかったがためにできなかったということがないようになっている。

市民の理解について

質問：チェックシートでゴミ屋敷かどうかを判定するということだが、チェックシートを市民に周知しながらやっているのか。

中濱：こういった観点でやっていますというのは、特にお知らせはしていない。

質問：通報のあった197世帯を全部チェックシートで調べたということか。

中濱：そうだ。職員が2名以上行って、調べている。

質問：チェックして判定した結果ゴミ屋敷とはいえないとなった時に、周りの人たちから何言っていた、ゴミ屋敷じゃないかと言ってこないのか。そういう場合はどうするのか。

中濱：そういうこともあると思う。理解してもらおうように行政が言うしかないと思う。

私がこの部署に配属された時に一番最初につくったのが、チェックシート。何がゴミ屋敷で何がゴミ屋敷じゃないか。次に、これが物でこれがゴミという基準。最初100件くらい通報があって、それを全部回って、課長と一緒にこれはゴミ屋敷ですかね、これがゴミ屋敷だったらこういう基準が必要だなとか、これはちょっと違うんじゃないかななどと話し合っ、チェックシートをつくった。

しかし、それがゴミ屋敷じゃないから何もしなくてもいいということではなく、もともと地域での苦情相談は区役所で行っているの、その範囲内で、通報者と相談しながら、理解してもらおうパターンもある。強制的な措置はできないが、だから何もしないということではない。

質問：条例で定義がきちっと決まったことで、市民のみなさんから条例ができて良かったとか、もっとこうしてほしいなどの意見が出ていないか。また、条例化したことの判断はどうか。

中濱：条例ができる時に「ごみ屋敷問題を考える会」ができて反対運動があり、問題点についていろいろやりとりがあったが、今は逆にその方たちが開いたシンポジウムに呼ばれて説明するというように、良好な関係ができています。運用を誤ればこういう条例はいくらでも厳しくできる恐れがあると思うが、基本方針で運用が誤れないようなものとなっているので、そういった意味で安心していただいている。基本方針を忘れてしまうと、どうしても措置に流れてしまいがちなので、それはずさないようにしている。

条例名について

意見：条例の題名が、「ごみ屋敷」ではなくて、「不良な生活環境」の解消のための支援及び措置ということで、やるべき行政の仕事の中身そのものが題名になっているので、何のためにこの条例をつくっているかがわかりやすい。

意見：先行している他自治体と異なり、福祉の立場で対応するということが、条例上きちんと示されている。

中濱：保健福祉局で担当しているというのは、すごく意味が深いと思っている。

ごみ問題を行政課題として位置づけ

質問：ごみ屋敷の通報がそんなに増えていないということは、何年かの間に少しずつ増えたということか。

中濱：実際には条例ができる前からごみ屋敷に対する取り組みをしていたということもある。そもそもごみ屋敷問題への取り組みが、業務か業務じゃないか、本人の責任ではないか、地域課題の取り組みと考えるかなど、区によってもばらつきがあったが、条例でごみ屋敷は区役所の取り組む行政課題であるという位置が明確になったことが大きかった。

他機関との連携

質問：包括支援センターなどと連携が必要な例では、そういう人たちとの連携会議もケースバイケースでやっているのか。やり方は区に任せているのか。

中濱：会議形式でないこともあるが、関係をもってやっている。やり方は、区にまかせている。対策会議を月に1回しなさいとか、月に何回訪問しなさいなどの規定はいつさい設けていない。事例が出れば対策会議を開き、訪問回数を増やさなくてはいけないこともあれば、あけた方がいい場合もあるため、現場の感覚に任せている。

死亡した場合にどうするか

質問：今後は高齢化社会が進んで、独居老人がどんどん増えると、ますますごみ屋敷の事例が増えてくると思うが、どうか。

中濱：身寄りのない人で、そのまま亡くなった場合はすごく困って、どうした

ものかなというのはある。

質問：そういう事例は今まであったか。

中濱：あった。相続財産の関係で申し立てもできるので、申し立てて相続財産の管理人の同意を得ながら清掃することも検討しているが、その場合には費用もかかってくるので、どこまで費用をかけてごみ屋敷を解消すべきなのかが問題になる。ただであればやるが費用がかかればやらないというケースや、50万円ならやるが100万円ならできないというケースも出てくると思うので、そういう問題が課題としてある。

独居老人の例（事例3）

中濱：この例は空き家だったが、近隣から火災の恐れがあると通報があった。玄関にドアがついておらず、カーテンで仕切っているが、ごみが流れ落ちて出てきているので、対策に取り組むことにした。本人となかなか連絡がとれず、ようやく親族と連絡がとれて、親族宅に住んでいることがわかった。それまで、家の中で亡くなっているかもしれないという話もあった。

このケースとは違うケースだが、安否が確認とれず、警察が入ったら、真っ暗な中でポツンと座っていたケースもあった。

通報から取り組みまでの流れ

質問：通報からの流れを確認したい。住民からあそこの家はごみ屋敷のようだからどうかしてくれと区役所に通報があったら、区役所で現場を見に行き、ごみ屋敷に当てはまると区役所の人判断した場合に、健康福祉局の担当職員に話がいくのか。区役所の担当者がごみ屋敷らしいと判定した場合に調査会議を開くのか。

中濱：まず、区役所の職員が現場に行き、チェックシートに従って調査する。ごみ屋敷かどうかは、区役所の職員が違うと思っても、チェックシートの判定にかかわらず、会議で判定にかける。判定結果について、健康福祉局の担当職員2人が、その判断が妥当か、バランスを欠いていないかなどを検討して、意見を区役所に返す。

チェックシート

質問：このチェックシートは判断材料としてはわかりやすい。先行自治体の大阪市などに、チェックシートなどについて聞いているのか。

中濱：他の自治体でも似たようなものをつくっていると思う。堆積放置と多頭飼育と雑草の繁茂の3パターンのチェックシートをつくって、それぞれに周囲の生活環境に与える影響と当該建築物の中だけでの影響の2つの大項目を設け、さらに衛生上、防災上などの少項目を設けている。なおについてはすぐには測れないので客観性に欠けるのではないかという意見もあるが、どうしようもないので、複数で判断している。

業者委託の場合は、ボランティアは

質問：家の前のツタを刈った事例（事例2）などもあるが、これはどういうものか。

中濱：この事例の場合は、市職員の手作業でやったので無料でできたが、業者に委託しないとできないのであったら、どこまでできたのかわからない。委託すると費用がかかるし、当事者が了承しなければ費用を請求できないし、その場合は数十万かけてやるべきかどうか判断しなくてはならない。

意見：委託するかしないかというよりも、これ自体が公の仕事として本当にやるべき仕事なのかという判断が必要だ。

質問：業者に支払う費用は発生しなくても、市職員の人件費はかかるが、どうか。

中濱：ごみ屋敷の清掃等は本来業務という考え方なので、人件費は発生しないと考えている。

質問：ボランティアで私もやりたいという市民の方が名乗り出た時には、清掃を手伝ってもらえるのか。

中濱：清掃に取り組んでもらえるようなら、やってもらったらいと思う。京都市の職員はもし怪我をしても共済などからお金が出るが、それ以外の人には出ないので、ボランティア保険をかけて対応してもらおう。

清掃の時は、ゴキブリがいるとか虫がつくというような不衛生の状態なので、使い捨ての安いズボン、上着、帽子、マスク、手袋などを一式セットでそろえて使っている。今のセットではまだ不十分で、目の安全のためのゴーグルなどの要望が現場から出ている。清掃を行うのはサービス事業推進室の職員で、普段はそれぞれの所属で清掃業務を行っている。

予算は

質問：今回の条例に基づく予算はどれくらいか。

中濱：条例施行後1年経っておらず、27年度の決算はまだなので、はっきりしていないが、かかった費用としては有識者への謝礼、親族との連絡のための旅費、清掃グッズの費用。予算全体としては委託も想定して680万円だが、実際はそんなにかかっていない。ほとんど消耗品。清掃グッズはひとり1,500円位。

ごみ屋敷条例で福祉につながることも

質問：これまで高齢者福祉や精神保健などで本当は支援が届くべき人でつながっていなかった人に、ごみ屋敷の条例の対応の手が届いたケースはあるか。

中濱：今まで、どの行政支援にもつながっていなかった人もいたので、条例は意味深いと思う。精神疾患の人でも支援が届かず、ごみ屋敷の通報が入り、見て行ってわかるということもある。うまくいくとは限らないが、少なくともごみ屋敷条例によって行政が知っているということで、何かあったら動けることにもなる。

議会では

質問：条例は、議会で全会一致で通ったのか。

中濱：付帯決議が付いたが、全会一致で可決された。(資料4)

横浜の例は対象になるか

質問：テレビ番組で京都の事例を見させてもらった時にはすごいなと思ったが、京都の事例の前が横浜の鶴見のごみ屋敷の事例だった。そこは、両親と息子が住んでおり、息子がいろいろと物を集めてきて、2階までごみが積みあがっていて、ゴキブリがどっと出て周囲の住民が困っている。親子の立場が逆転して、お父さんもお母さんも息子を止められなくなり、息子の暴力を受けるようになった。両親は今入院し、息子一人で住んでいる。息子は、とにかく自分が分別するんだ、行政の支援なんかありません、こつこつやりますと言いながらごみを集めている。こういった場合には代執行にあたるか。

中濱：京都市の代執行を行った例は、すごくわかりやすい象徴的な事例でよかったなと思っている。ごみが屋外に出ており、他人に迷惑をかけていることが明らかで、近隣に障害者がいて、通行に支障をきたしているということで、代執行に対して特に大きな批判はなかったし、そういう意味で実行できた事例だと思う。

それがちょっと違う事例で、ごみが屋外に出ているけども通行できるというケースであれば、今回の例ほどすんなりいかず、反対があったのではないかと思う。

意見：代執行というのはものすごく象徴的で、代執行だけが独り歩きすることになると、市の条例自体が歪んで伝わってしまうと思う。そういう意味では、今回はいいケースだったと思う。

中濱：いいケースだったというか、やりやすかったというか、理解が得られるケースだった。ちょっと違ったら、また全然違って、マスコミからも反対があったと思う。

意見：今回の代執行の場合は126回行って処理につながったわけだが、横浜市の場合はもっと行かなきゃいけないから、人海作戦で何回もやらなきゃいけないということだ。

質問：いわゆる兼務の体制だと難しいと思うが、どうか。

中濱：保健師がついてやっていることが相当大きい。我々はケースワークなどの相談の経験は薄いですが、いつも相談業務をやっている保健師は対応がうまいし、知識もある。いつも保健師から言われるのは、そんなに簡単にできると思うな、半年や1年位で済まないから強制代執行とか言わないでください、2年も3年もかかる問題だから、地道にやってくださいと釘をさされている。地域とのバランスも、むずかしい。

意見：横浜市では今年中に条例をつくらと言っているが、結局はその人の立場

に立って対応することが一番大切だということがわかった。ありがとうございました。

(15) 日本共産党京都市議団との懇談（資料5、6）

玉木なるみ議員とほり信子議員から、ごみ屋敷条例について意見を伺った。

ごみ屋敷対策の条例化にあたっては、当初、運動団体からの反対があったが、団体の声が条例に反映されている。意見書や請願が出された。

党市議団は、修正案を提出。主な修正内容は、基本方針に市の支援を追加、出来る限り早期に行うことを削除、市民および自治組織の責務を削除、生活環境保全審議会の設置を追加、氏名等の公表および料金を削除など。

特に、有識者の意見を個別に聞いて行うのではなく、審議会を設置して、そこでごみ屋敷対策を審議するよう、求めた。

なお、議会では、行政上の強制力を行使する際には複数の有識者による会議に諮った上で慎重に対応し、速やかに議会に報告することなどの附帯決議を付けて、全会一致で可決したとのことであった。

3. 大阪市「いわゆるごみ屋敷等対策の取り組みについて」

条例名：「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」

条例施行日：2014年3月1日

説明・質問回答：

大阪市環境局事業部事業管理課長 金箱 幸秦 氏

大阪市福祉局生活福祉部福祉活動支援担当課長 松本 勝也 氏

（資料8）

(1) 条例化の経緯、ふたつの柱（金箱氏）

条例化の経緯について簡単に言うと、鶴見区役所で、住民からいろいろとごみ屋敷に関する相談や要請があったが、なかなか解決できなかった。そこで、区だけでは解決できないということで、関係部局も入って、大阪市全体でいろいろと対策をやってほしいという提案が、2012年10月にあった。それがきっかけになって、関係局・区でいろいろと議論し、市会でもいろいろと審議して、条例を作成した。

ごみ屋敷問題については、ごみの問題がクローズアップされるが、市長の記者会見の時のフレーズは「対話と説得」で、対策を進める際の大きな柱のひとつは福祉である。それとともに、ごみが歴然と目の前にあるので、そのごみの処分をどうするかが、もうひとつの柱。この2つを大きな柱として、大阪市のごみ屋敷対策が考えられた。

福祉的な部分としては、生活保護を始め、介護保険、福祉、高齢者関連など

かなりの数の法律があり、いろいろな対策・施策があるので、それらをごみ屋敷の当事者につなげていくことが重要となる。一方、ごみの撤去については廃棄物処理法などがあるが、あくまでも公道などの廃棄物に対する法律で、個人の民有地については法律の対象外になっている。また、道路法は道路に関しては強制力をもっているが、対象はあくまでも道路周辺に限られる。さらに、臭いに関しては悪臭防止法があるが、企業・事業者に関する法律であって、一般の市民に対する規制はない。これらのことから、個人のごみに対して行政が動くための根拠となる法的な部分がないということで、条例化の議論になった。ごみの所管部局として環境局が中心になって、条例作成が2013年4月からスタートした。

福祉局と環境局が担当部局になっているが、区役所が直接ごみ屋敷の当事者にあたる実働部隊で、福祉局と環境局が共同してやる。従って、ごみ屋敷対策の役割のほとんどは区役所が担う。予算や条例の対象はどうか、こういうケースでは何ができるかなどを福祉局と環境局が一緒になって検討している。

東京都荒川区や富山県立山町が先行して条例をつくったが、東京都足立区の条例をつくるにあたっての考え方や条例の中味を参考にした。足立区では、条例に基づいて行政代執行する時には必ず審議会で意見を聞きなさいとか、ごみ屋敷の原因をつくった当事者がお金がないから解消できない時には税金を投入する仕組みがあり、それも必要だということで大阪市の条例に取り入れた。経済的支援をやるにあっても、行政が単独でやるのではなく、審議会ですべて意見を聞くようにしており、審議会を大きな第三者組織と捉えている。条例が2014年3月にスタートした時から審議会を2回開いている。

(2) 条例の対象、名称（金箱氏）

条例をつくるにあたって考えたのは、ひとつ目は人が住んでいるところを対象にしようということである。条例化を考え始めた当時は当てはまる法律がなく、その後空き家等対策の推進に関する特別措置法ができてかなり状況が変わったが、その当時も空き家でごみがためられているという問題に苦労しているということも聞いていた。

2番目は、ごみといっても、本人にとってはごみじゃないよということで、法的に慎重に対応しなくてはいけない。条例をつくったからといって、何でもかんでも対象にするということではなく、対象を具体化し、その範囲も明確にしないと行けないという法的なチェックやアドバイスもあった。

また、東京都足立区では、「生活環境の保全」という名前の条例になっており、人が住んでいるかいないかは条例の表題には出していない。一方、大阪市では、あくまでも空き家はテリトリー外だということを明確にしようということで、表題に「住居における」という文言を入れた。

それから、いわゆる「ごみ屋敷」という言葉は世間では通りがいいが、条例

化にあたっては対象や範囲が何かを明確にしないと、憲法等でも保障されている財産権との関係があるので、「ごみ」という言い方をするかしないかを議論した。「ごみ」というのは、最高裁の判例などでは確たる定義がない。仮に定義したとしても、当事者の意思と行政での考えた方がずれた場合、争いになることが心配されたので、「ごみ」「廃棄物」という言葉は使わないことにした。いわゆるごみや廃棄物を対象にするのではなく、あくまでも「物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する」とした。ごみであろうがなかろうが、有価物であろうが何であろうが、それを当事者が堆積した行動によって、近隣に対して不良な状態が起こった、その不良な状態を適正化するということが、この条例の目的だという考え方になっている。

簡単にいえば、住んでいる住居を対象にする、ごみだけじゃなしに物をためることによって起こる不良な状態を適正化するということが、大阪市のごみ屋敷対策の条例である。

調査、経済的支援、行政代執行の項目も入れており、その点では先行の足立区の条例と似ている。

(3) 対策会議（金箱氏）

条例の中に対策会議の項目をつくった。審議会は、行政代執行や命令、経済的支援などの行政的な処分を当事者に対して行う時に意見を聞く諮問機関だが、市民からの申し出や相談があった時に多角的な意見を聞く対策会議を設けた。対策会議では、区役所、福祉、地域の包括支援センター、ケースワーカー、ごみの担当などの関係者が集まっているいろいろな知恵を出す。

(4) 行政代執行（金箱氏）

代執行の費用は、予算上は組んでいない。大阪市では、主に道路などに危険物があったり通行に支障のあるような時に行政代執行を行うケースが一番多い。その主管たる建設局から、前もって計画的に代執行をやることは少なく、通常はやむを得ず緊急にやるので、それについて予算を組むものではないというアドバイスもあり、代執行の予算は組まなかった。

個人の私有財産を行政が処分することについては、憲法第29条で「財産権はこれを侵してはならない」となっており、法律上でも財産権の制限がない中で、法規部門の総務局とも話をし、弁護士の意見や助言もきいて、いろいろ議論した。それらを踏まえて、足立区の条例でも明記しており、大阪市でも加えなければならないということになった。財産権を規定する条例は憲法的には違反ではないと最高裁の大法廷判決が出ており、一定の基準が最高裁で示されている。条例で財産権を規制することができるというのが、法の世界での一定の考え方である。

財産権を規制するにあたっては、規制の方法や目的、必要性、内容、制限される財産権はどんなものかを個別に判断して、条例の対象として適切かについ

て、いろいろ議論した。その結果、本人が本来行うべきいわゆる「ごみ」の処理を行わず、それによって近隣住民の生活環境の著しい悪化が生じるのを防ぐために、条例で財産権を規制するということで、目的の正当性は疑う余地がない。区民の生活環境が不良になることを防ぐためにやるので、目的の裏返しになるが、当然必要性もある。

規制の内容は、基本的には審議会で議論した上で決定するが、その前に指導や勧告などいろいろ当事者とやりとりを行う。いきなり規制するわけではなく、指導や勧告などのプロセスを経て代執行の命令を出すということであって、命令という規制が受任権を加えるものではない。

条例の趣旨は、本人できっちりと適正に管理、処分し、悪臭やゴキブリ・ハエが発生しないようにしなさいよということである。なかなか条例どおりに動いてくれない人に対して、最終手段として、行政代執行で行政が本人に代わって処分する。本人が財産だと言っても、それが適正かどうかを行政で判断して、行政代執行を行うわけなので、問題がないと考えている。

この前、京都市は行政代執行を実施した。大阪市でも東京都足立区でも代執行はやっていないが、最後の手段としては行政代執行ができると考えている。

しかし、条例があるから何でもかんでも私人の財産を処分できるのではなく、あくまでも不良な状態を起こしている範囲である。行政代執行をやる時でも、この家にあるものを全て処分しますよという代執行はかなり乱暴で、これはごみで不良な状態の原因となっている物だから行政で処理しますよ、これはごみじゃなくて価値があるから本人がちゃんとしなさいよと、具体的に示すことを念頭において行政代執行しなさいというアドバイスが、弁護士の意見書の中に入っている。

(5) 当事者とは「対話と説得」(金箱氏)

ごみ屋敷対策における一番の考え方は「対話と説得」なので、条例に基づいて何でもかんでもタッタタッタと実行するというドライな考えではない。

当事者との関係については、問題解決や再発防止等に向けた取り組みについて検討する中で、ごみの処分を行うだけでは根本的な解決にならない、ごみ屋敷に至った原因や本人の状況を把握した上で、福祉的観点で適切な支援に結びつけることが必要だとしている。そうしないと、また集めてきたり捨てられない状況を繰り返すことが予測されるので、そうならないように、区役所が具体的に働きかけ、繰り返し繰り返し本人のところへ足を運んで、ものを言える関係をつくって、その上で、本人が変わってもらうようにしている。

区役所と、福祉局、環境局は、年に2回、意見交換をやっている。その中で、最初も行っても全然話を聞いてくれなかったが、3か月4か経って話ができるようになったとか、半年位経ったら、そんなに言ってくれるのなら、全部はイエスとはいわないけども、こちらにある部分位は出してもかまわないと言う

ようになったり、環境局や地域の町会長さんがやって一部片付けられたというケースもあると聞いている。時間をかけて説得することが再発防止の取り組みにつながるのかとも考えている。

(6) 取り組みの状況 (松本氏)

条例をつくった時点では、大阪市内にごみ屋敷と言われるものが77件存在していた。これは、隣の家が汚いとか、隣の家にすごいものが置いてあるなどの通報や苦情も含めて、区役所で把握した数字である。

条例制定後の2014年8月には、条例対象外でちょっとごみがあるような状況のところは32件、条例対象が63件で、合計95件であった。これ以降、条例対象についても、条例に基づく対応をしている例はまだない。

2015年8月末日では、条例対象が15件、条例対象外が67件、合計で82件で、これが押さえている最新の数字である。

2014年8月から1年で条例対象が32件から15件に減った。32件がそのまま15件になったわけではなく、新規分もあるので、解決したものもあるが新たに増えたものもあるという状況だが、全体では減っている。条例に基づく対応をした事例はないが、区役所と地域住民、社協や包括支援センターの職員などが本人に接触して、対話と説得を行って解決している。

(7) 担当職員 (松本氏)

条例制定前は、区役所にごみ担当はおらず、市民等からごみ屋敷に関する情報が入る部署が、包括支援センターや社会福祉協議会、保健福祉センター、区役所の公聴担当などさまざまだったので、条例制定を機に、区役所に窓口をきっちりつくった。

大阪市では、前市長の時に、もうちょっと区に権限を降ろさなければいけないということで、区長を公募して、区長が独自の裁量でできる事業を増やした。ごみ屋敷対策の窓口を区長に決めさせたところ、福祉担当福祉部門、企画部門、総務部門など、それぞれの区長の裁量でさまざまな部門に担当が設けられた。たとえば企画部門に窓口をおいた区では、企画部門の職員が直接対象の人と話をする機会もあるが、福祉の専門職を連れて行くなど連携してやっている。

対策会議を条例で位置付けているので、区長を筆頭に対策会議を開催し、その会議で関係者が集まって協議して進めている。条例制定以降、条例という後ろ盾があるので取り組みやすいという声も聞いている。

(8) 予算 (松本氏)

予算は環境局と福祉局で持っている。

環境局では、審議会の開催に伴う経費や、専門家に委託して行っている臭気測定の実費などの予算を確保している。

福祉局では、当人と対応する際の経費としてアドバイザー・精神科医派遣費用、対策会議開催のバックアップとして対策会議が委嘱している精神科医の経

費や、地域や区役所の職員が主になって行っている片付け作業時の消耗品費などの予算を確保している。

(9) 解決事例 (松本氏)

具体的な解決事例として、当事者と対話して同意を得て、「それやったらやる」ということで、親類縁者、近隣住民、地域・行政関係者が協力して、自前で撤去した例がある。再びごみ屋敷状態に戻らないように、区社協や包括支援センターの職員がその後も見守って対応して、再発防止に努めている。地域の人にも一緒に見守ってもらっている。

次に、説得の上、「もうわかった」、「儂が悪かった」とは言っていないかもしれないが、自分で撤去するということで、自分で業者に委託して、自費でやった例がある。そこまでもっていくのには、長い時間をかけて、地道に対話を重ねている。

次に、一番多いかもしれないのは、当事者が転居や施設入所、死亡などで住まくなり、相続した人などが売却したりしたことで、必然的に解決したという例がある。

今は、条例対象外も含めて82件のごみ屋敷を確認しているが、地道にやっている状況である。京都市では百回以上訪問した上で行政代執行を実行したが、今の時点では大阪市の場合はそこまでの対応はしていない。

(10) 実態調査結果 (松本氏)

2014年度に行った実態調査の結果をみると、原因者は、お年寄りの方が多く、マンションよりも一戸建てが多くなっている。一人暮らしも多い。障害や認知症をもっている人も若干いるので、福祉の面からのアプローチも必要だということがわかった。

当事者の意識としては、人に迷惑をかけていると感じている人もいるが、迷惑はかけていないという認識の方が多く、困ったものである。周りの住民の方は、臭いなどの直接被害のほか、火事や放火の恐れがあるなど、すごい迷惑を感じている実態が浮き彫りになった。参考にしてほしい。

(11) 要援護者見守りネットワークの機能強化事業 (松本氏)

最後に、ごみ屋敷に再びならないように、さらに未然に防ぐための一助ともなる事業を紹介する。私が担当しているのでPRさせていただきたい。

孤独死や孤立死が、これらの定義はないのでどれだけの数の人がいるか把握してないが、大阪市内でも何年か前から増えており、そういう人を救おうじゃないかということがメインで始めた事業である。

各区の福祉協議会に依頼して見守り相談室を設置し、ワーカーや調査員を配置した。災害対策法で災害時の要援護者名簿を各自治体がつくることになっているが、その名簿を、本人の同意確認を取った上で、地域にわたし、地域で見守りの取り組みを行う。

まず機能1として、要援護者名簿を整理して、郵送や訪問で本人の同意確認をとる。

機能2では、孤立世帯への専門的対応を行う。同意確認を拒否する人の中には、セルフネグレクトや孤立世帯で、支援が必要と思われるのにどこにもつながっていない、支援を受けていないという人が確かにいる。そういう人達が孤立死などの発生率上げている危険性があるので、その人達を福祉専門職のワーカーが直接訪問して、いろいろ聞いて、粘り強く対応して、どこかの支援につなげていく。孤立世帯、セルフネグレクト、ごみ屋敷などの人達を対象に支援して、ごみ屋敷の発生を防いだり、解消できたらいいなという事業である。

今年度から実施しており、ようやく軌道に乗ったところだが、ごみ屋敷の解消などの対策がからんでくるので、参考までに説明させてもらった。

機能3は、あちこちの自治体でもやっていることだが、事前に登録した高齢者が認知症の徘徊で迷子になった時、行方不明になった人の情報を事前に登録してもらった協力者にメールで配信して、早期に発見しようという取り組み。前の市長の肝いりで、重点的な経費ということで、始めている。

(12) 質疑応答 質問：党議員団からの質問

見守りネットワークの予算は

質問：「要援護者見守りネットワークの機能強化事業」の予算はどれ位か。ごみ屋敷対策のための福祉局予算 801 万円の中から出しているのか。

松本：ごみ屋敷対策のための予算とは全く別。全体で5億 5,000 万円程の予算で、各区に見守り相談室を設置して、ワーカー1名と調査員を4～6名を置いている。区の規模によっても違うが、平均すると1区約 1,800 万円となる。

来年度の予算ではもうちょっと削られるようだ。

要支援者名簿が14～15万人分で、1年で一気に全部は無理なので、だいたい3年でその名簿を完成させたいという計画でスタートしている。

質問：福祉専門職のワーカーは実際にどの位増やしたのか。

松本：ワーカーは区社会福祉協議会に委託している。プロパーなどを社協で雇い入れており、市の職員ではない。

ケース毎に対応は違うのか

質問：さまざまな立場や職の人、たとえば保健師などいろんな人がアプローチすることになると思うが、ケース毎で対応が違ってくるのか。

松本：対策会議を開き、そこに関係者を呼び、区役所だけでの対応は絶対無理



なので、地域の町内会長や社協や包括支援センターにも出てもらっている。条例ができる前から対応しているので、その対応体制をきちんと整え、担当をつくったということだ。

区長の個性による違いは

質問：区の権限や仕事の範囲が増えてくると、区長の性格や個性によって違ってくるとはなにか。

松本：いろんな区長がいるが、毎週区長会が開かれて、それぞれの担当も部会をやっており、福祉や防災の関係では一定のルールをつくって対応している。ただ、やっぱり区長の個性によるところはある。

ごみ屋敷のカウントは累積

質問：ごみ屋敷のカウントの仕方だが、新規でカウントしているのか、残ったのも累積していれているのか。

松本：累積している。

条例化で対応がやりやすくなった

質問：要綱で 100 万円の処理費をかけてもいいとなるが、実際に使った例はどれ位か。

松本：ない。条例に基づく対応は、まだゼロである。

質問：すべて、働きかける中で、自分でなんとかやり始めたということか。

松本：そのとおり。

質問：この条例ができて、区役所の職員も入りやすくなるし、経済的支援もあるので、本人の意識を変えろというか、なかなか簡単ではないだろうが、やりやすくなったということか。

松本：最終的な手段として、この条例があるということで、やりやすくなっている。

条例対象かどうか決めるのは

質問：具体的に情報が入った時に職員が行って、現場を見て、その結果を対策会議にかけて、対象かどうかをチェックするのか。

松本：対策会議で決めるわけではない。一定の基準があって、それに当てはめている。

行政区間の交流は

質問：区のごみ担当は専任、兼任か。

松本：専任でやっている人はたぶんいないと思う。兼務というか、分担が増えたような人たち。

金箱：各区で違うというのは、市民からごみ屋敷の通報を受けて、しっかりと取り組まなければいけない区もあれば、ほとんどない区もある。ほとんどない区では総務や広聴でやる場合が多いが、しっかりやらなければいけない区では、企画でひとつのポストをつくったり、福祉の方でやっている。新しい事業をや

るからひとつの決まったポジションを置くという考え方ではない状況があり、各区の事情で決めてくださいということである。なお、区が空き家特措法の窓口になっていることも踏まえて、現在のような体制になっている。

質問：各区でそれぞれ個性ある対応をしているということだが、総合的にノウハウの交流などの全市的な対策会議のようなものはあるのか。

松本：年に何回か会議を行っている。

金箱：意見交換ということで会議をしている。各区によってでこぼこというか、うちは困っているという区もあれば、そうでもない区もある。困っている区と福祉局と環境局で話し合っ、他の区の経験も聞いたりするということは、年に1回か2回しかできないが、やっている。

懲罰について

質問：京都市は、従わない者に対する料金が条例に入っていたが、大阪市ではない。料金についての議論はどうだったのか。

金箱：パブリックコメントにおける経済的支援についての意見で、なんで税金を入れるのかというのがあった。ごみ屋敷状態を再発しないように解決しようというのが大阪市の対策であって、いわゆる罰を与えても意味がないということになった。京都市の条例に料金が入ったのにはびっくりしたが、料金を与えるのが有効なのかどうかについては賛否両論がある。

質問：料金や代執行などの一定の強制力もなければ実際は進まないという議論もたぶんあったと思うが、どうか。

金箱：やはり行政代執行で解決するというのを匂わしながら、相手に対して指導を何回も繰り返していくことも、一つの現場としてのやりやすさかなと思う。そういうのもなければ、いくら言っても聞き入れてくれない人もいるのではないかと思う。しかし、何年も経っていると、このままだったら周りに迷惑になるし、においもきついから、やはりそれなりのことをやらなければいけないとなったら、当然ごみの処理費用も請求するというところで、最後の切り札となるのが行政代執行。料金とすると、徴収しなければならなくなる。

質問：京都市では、名前の公表を条例に加えているが、公表することで反発や事態の悪化もありうる気がする。大阪の場合には、公表は入っているのか。

金箱：調査を拒否する人に対して公表できることにはしている（条例第6条4）。ひとつの手段として公表もあるよということである。しかし、条例があるから公表などをするというのではなく、あくまでも最後の手段としてこういう仕組みをつくっており、そういう仕組みがあるからやりやすくなるという条例である。市民から、「条例ができたのだから、やらんかい」という声はある。

松本：よく、どこかごみ屋敷を紹介してと言われるが、言えない。その地域の人、自分たちの地域の中だからがまんしているが、その状況をよその人に見られるのはいやなことなので、公表はどうかと思う。

担当者・責任の所在が明らかに

質問：この条例ができたことによって、具体的にきちっと担当のポジションが決まって、具体的に動き出すよということになったと聞いているが、どうか。

金箱：はっきりと、この部署が担当だということが決まった。

松本：対策会議自体が区長の役割になって、たとえば総務や企画だけで対応できるものではないので、事案的には区役所一体となってやっているというのが現状。やはり責任の所在をはっきりとしなければいけない。

空き家との区別は

質問：解決事例で、転居・施設入所・本人死亡等によるものがあるが、もとは住んでいたが出て行ったということだと思う。空き家は対象ではないということだが、そのへんの区別はどうか。

松本：今、ひとつの事例があって、初めての条例対象になるかなという事例だが、当事者が死亡して相続した人と十分話し合い、売却することになった。ただ、売却の面倒まではみられなかった。

質問：ごみ屋敷の原因をつくった人が亡くなったりどこかに入所したりして、空き家になる直前まで行政が関わってきた場合は、条例対象ということか。すでに空き家になっていてごみがたまっているのは対象外か。

金箱：あくまでもごみ屋敷の解消が困難な場合に双方で対応するということ。

質問：この条例の対象ではないということか。

松本：集計で、転居・施設入所・本人死亡等によるものに入っている事例は、堆積者本人はすでにその家から出ているが、ごみ屋敷のまま出ていったわけではなく、たとえば大家さんや近隣の人、親戚、市営住宅だったら管理センターが片付けて、結果的にごみ屋敷状態が消滅したものを集計している。

条例ができて市民は変わったか

質問：市民サイドでは、困っている住民の人たちにとってはもちろん歓迎だと思うが、一般的な市民からこの条例ができてよくやってくれましたという積極的な意見はあったか。また、この条例ができたことでより周知されたと思うが、うちのところにもごみ屋敷があるという通報などが急激に増えているようには見えないが、市民の変化はどうか。

金箱：区に聞いてはないが、条例をつくったので、市民から問い合わせがあるかなと思ったが、そんなにハレーションは起きなかった。ただ、議員からはうちの区はこういうのがあるが、この条例でやれるのかという問い合わせは、多くはないがある。

大貫：どうもありがとうございました。

(13) 日本共産党大阪市議団との懇談

尾上やすお議員と井上ひろし議員から、ごみ屋敷条例について意見を伺った。行政代執行自身は、あいりん地区の不法撤去など、橋下前市長の時代に増え

た。前市長は、区長を公募し、区長に権限を与えと言ったが、自由裁量のお金はごくわずか。

党議員団としては、ごみ屋敷条例について、東大阪市で先行して条例化されており、当たり前な理念条例ということで、議会で質問・討論せずに賛成した。条例制定後、職員が条例に後押しされて、仕事がやりやすくなったと言っている。

ごみ屋敷対策については、なかなか全市的な運動にはならない。区によって温度差もあって、運動が強いところが弱いところを引っ張っている。

中学校給食について

1. 大阪市の中学校給食

(1) 概要 (資料9)

2012年から給食を開始

大阪市の中学校給食は、生徒の『食』への意識向上と、生涯を通じての健康的な食生活への理解を深め自己管理能力を養うことや、全国で最も多いといわれている朝食の欠食生徒対策として、2012年9月に、民間業者がつくる弁当を学校に配送する、いわゆる「デリバリー方式」で、希望する生徒が注文する選択制で導入された。

業者から届けられる弁当は、生徒に配布するまでの間、国の衛生管理基準に基づいて、米飯は65℃以上、副食は10℃以下に保存され、昼食時間の1～2時間前に学校に配達される。

同市には128の中学校がある。給食は、温度管理ができる配膳室の整備が整った中学校から導入が開始された。2012年9月に45校、2013年4月に52校、同年の9月に31校で実施され、全ての中学校での導入が完了した。なお、3つの中学校は小中一貫で、小学生と一緒に学校の給食室で調理したものを食べる「自校調理方式」がとられている。また、1つの学校ではモデル事業として、近隣の小学校で調理されたものを運ぶ、いわゆる「親子方式」が試験的に導入されている。

給食は1食300円。給食を利用するためには月単位で申し込み、費用は銀行引き落としで、一度申請すれば中止申請をするまで自動で毎月更新される。

選択制から全員喫食へ

当初は家庭弁当との選択制であったため、喫食率は平均して10%前後で推移し、昼食を食べない生徒がなかなか減らなかった。そこで、欠食をなくすとともに、生徒間の栄養バランスの偏りへの配慮と、全員が「同じもの食べること」の教育的な効果を期待して、2014年度から全員が喫食する給食の導入に踏み切った。

しかし、全学年分の配膳施設が整っている学校が少なかったため、2014年度にはまず新1年生を対象に全員喫食が導入され、順次学年を上げていき、2016年度に全学年が全員喫食となるようにした。それまでの間、2・3年生について選択制にするか全員喫食にするかは各区に任されたが、選択制のままという過渡的な措置をとる区が多数であった。

生徒からは評判悪し？

朝日新聞(2016年1月13日付)によれば、デリバリー方式のためおかずが冷たく、生徒から「冷たい」「味気ない」などの声上がり、「給食の3割弱を残している」とのことであった。(資料10)

2014年に市教委が市内全中学生とその保護者を対象に行ったアンケート結果では、給食が「おいしくない」66.3%、副食（おかず）の温度は「冷たい」87.6%、献立（メニュー）は「良くない」54.1%、温かいメニュー（カレーや汁物）の「回数を増やしてほしい」42.9%となっている。また、毎日給食を全部食べているかの問いに、「半分くらい」「少しだけ食べている」「ほとんど食べていない」が73.4%で、その理由として「食べたいという献立がないから」21.6%、「おかずが冷たいから」28.9%をあげており、新聞記事を裏付けていることがわかった。（資料11）（関連資料 資料12）

（2）中学校給食視察

視察場所：大阪市立大淀中学校（大阪市北区大淀中2丁目1-11）

説明：

大阪市教育委員会事務局教務部学校保健担当 課長代理 宇野 新之祐氏、大淀中学校教頭、現場栄養教諭等

1) 視察中学校

大淀中学校は、市中心部にあり、約300人の生徒が通う。選択制から全員喫食への移行のただ中にある学校で、1、2年生は全員給食、3年生は選択制が残っている。

同校で、給食を実際に試食するとともに、配膳室や喫食風景を見学した。

2) 給食試食

まず、この日の弁当給食（写真右）を試食した。

献立は、主食として米飯、副食として糸より（白身魚）の磯部揚げ、豚じゃが、風呂吹きだいこん、ほうれん草とはくさいのおひたし、雑煮、牛乳。

雑煮は、食缶（密閉できる寸胴鍋型）に入れられて温かいまま運ばれ、教室で食器に入れて配られた。副食の弁当箱に白玉が入っており、雑煮に入れて食べるように促された。

給食時には毎日、全校放送で食材の特徴や調理方法などが紹介される。なお、お昼休みは45分で、その中に給食時間が含まれている。

試食した議員からは、「薄味だが、けっこう美味しい」「温かい汁物とご飯が一緒なので、おかずが冷たくても食べられた」などの感想が出された。



(写真右は、試食する議員たち)

3) 配膳室

配膳室は、普通教室の半分ほどの大きさで、主食用の温蔵庫、副食用の冷蔵庫、牛乳用の冷蔵庫が備えられていた。業者から届けられた給食は、配膳室の温冷蔵庫に一時保管される。弁当業者から派遣された2人の配膳員によって、各学年・教室ごとのカートに分けられる。

全員喫食の1・2年生では、給食当番の生徒がクラスの全員分を配膳室で受け取り、教室まで運ぶ。選択制の3年生では、注文した生徒がそれぞれ配膳室に弁当を受け取りに来る。

大淀中学校では、選択制の喫食率は約30%で、全市の平均より高めとの説明があった。

4) 喫食風景

教室では、グループ毎に机を向かい合わせにして、生徒たちが楽しそうに団らんしながら、食事をしていた。水筒に飲み物を持参している生徒もみられた。

1年生の教室で、大貫団長が給食について尋ねると、「おいしい」と言う男子生徒の元気な声が返ってきた。

「部活動をやっている」と、量が足りないのでは」と質問すると、「ご飯のお代わりがある」との返事。先生の説明では、「早いもの勝ちではあるが、10食に1食の割合で米飯・汁物にお代わり分がついている」との返事であった。

選択制の3年生の教室では、家庭から持参した弁当の生徒と、注文した弁当を食べる生徒が混在。この日の注文弁当は33食で、3年生全体の約3割であった。

5) 「改善」取り組み～「温かくておいしいおかずを」との声に対応(資料13)

デリバリー方式の給食は副食が冷蔵のため、配達弁当を導入した当初から「温かいおかずがほしい」と生徒から声があがっていた。

そこで、温かいまま運搬できる食缶を利用し、2014年6月からカレーの提供、



配膳室。向かって右奥から検食用冷蔵庫、牛乳用冷蔵庫、おかず用冷蔵庫、向かって左奥がご飯用温蔵庫、手前が3年生の注文弁当と牛乳。



全員喫食の1・2年生の弁当と食缶、牛乳。クラス毎に分かれて置かれている。

同年7月から週2回の汁物の提供、同年10月からクリームシチューとハヤシライスを提供を始めた。翌2015年には2月から汁物、カレー、スープ等の提供を週3回に拡充し、同年7月からマーボー丼や中華丼などのどんぶりあんを食缶で提供するようになった。

食事の量が足りない生徒に対応して、2014年8月からお代わり用のご飯の提供を開始し、2015年10月から学校の希望に応じておかわり用ご飯の個数を柔軟に対応できるようになった。

おいしくないという献立の改善については、2014年8月に市内全区で「かるしおレシピ」（減塩の献立）の試食会を開き、人気の高かったメニューを給食に導入した。さらに、「かるしおレシピ」の研究を進めるとともに、生徒にアンケートを実施して、人気のあるメニューを献立に取り入れる努力を進めているということであった。

6) 質疑応答 質問：党議員団からの質問、応答：大阪市教育委員会等の回答

全員喫食でクラスが安定

質問：選択制の3年生と全員喫食に移行した1・2年生との違いはどのようなか

応答：クラスが安定し、笑顔も増えた。みんなが同じものを食べる、食べているものに差がないことが安心・安定につながり、笑顔をつくっているのではないかと思う。



なお、選択制でも弁当を持たずに登校する生徒もいて、その生徒は昼休み開始早々に教室を出て行ってしまうこともある。

栄養教諭が学校を巡回

質問：給食導入で市職員の数は増えたのか。

応答：給食開始時に、市教育委員会に栄養士3人を増やし、献立を作成している。そのうち1人は学校籍である。また、担当係長ともう1名を増やしたが、そのうちの1人は保健局の栄養士である。

開始から半年後には栄養教諭を8人配置し、中学校を巡回して食育指導や生徒の喫食の様子などを観察し、献立作りに活かしている。

献立は、栄養士と栄養教諭、現場の教員が参加して作成している。

質問：栄養教諭の役割はどのようなか。

応答：栄養教諭は市内の中学校を回り、献立の説明や食の指導を行っている。食わず嫌いの生徒に対しては、「嫌いでも一口食べてみて」と声をかけ、「食べたら美味しかった」などの反応を直接きくことができ、人気にあるメニューを現場で確認できるので献立作りに役立っている。

就学援助には半額補助

質問：就学援助の生徒に対する補助はどのようなか。

応答：就学支援を受けている生徒へは、給食費の半額補助をしている。なお、小学校の給食に対しては全額補助している。他市では圧倒的に全額補助しているが、大阪市では他の子ども施策とのバランスとの関係で半額補助としている。なお、生活保護の生徒には全額補助。

配食が遅れることはほとんどなし

質問：給食を運ぶ車が時間に遅れるなどの事故はないか。

応答：ほとんどない。今まで1～2回程度。積み下ろしの途中で台車が荷崩れしてしまったケースがあり、20分程度到着が遅れ、一部おかずのみ昼休み後の4時間目に配られたことがあった。

衛生面は

質問：衛生面はどうか。

応答：今まで異物混入が数件あった。対策として、保健所と連携して、異物の混入が見つかった時点ですぐに調理事業者の立ち入り調査を実施し、再発防止指導など改善に努めるよう求めている。異物混入ゼロを目指したい。

食材や献立作成は

質問：冷凍食品は使っているか。

応答：揚げ物や野菜の一部などに使っている。冷凍食品を含めて食材の規格は、市の栄養士が作成し、それに適合したものを業者が購入する。現在4万食を4つの業者で分担して調理・盛り付けして提供しているが、配送に間をあわせるためには冷凍食品等の食材を使い、効率を上げる必要がある。

質問：基準を満たしている食材がきちんと使われているかを、どのように確認しているか。

応答：伝票で確認している。

デリバリー方式を選んだ理由は

質問：デリバリー方式は食材チェック等大変な面が多いと思うが、どうしてこの方法を選択したのか。

応答：給食導入は、早期に栄養バランスの改善を行うことを目的として進められた。給食の実施方法について議論を重ね、現実的な方策を検討した結果、最も早く導入することができる「デリバリー方式」を採用した。なお、大阪府からも助成があった。

今後は学校調理法方式に

今後はさまざまな問題を改善するために、親子方式を含めた「学校調理方式」に移行できるよう検討を進めている。

質問：学校調理方式への移行については、どれくらいの期間を考えているか。

応答：橋下前市長が議会で、次に小学校に入ってくる児童が中学生になるまでにやると答弁した。その後、に当選した現市長（2015年当選）も、自身の任期中に行うと議会で述べているので、4年後が一つの見方となる。

（3）日本共産党大阪市会議員団との懇談

尾上やすお議員と井上ひろし議員から、中学校給食について意見を伺った。

中学校給食の導入は、橋下前市長就任前から進められていた。「デリバリー方式は通過点」との答弁がされたこともある。橋下前市長の「全員喫食」の号令で、選択制の給食から全員喫食に方向転換された。



日本共産党大阪市議団は、現在行っているデリバリー方式の給食は生徒たちには「冷たい」「まずい」と評判が悪く、現場にさまざまな混乱と負担をかける

ため、全自校方式での給食を議会で求めている。一方、自民党はあいかわらず家庭弁当に固執して選択制に戻すべきでないかと議会で質問する議員もいる。議会全体としては全員喫食に賛成の方向である。

昨年秋に初当選した吉村大阪市長は、自分の任期中に学校調理方式に変更すると所信表明演説で述べており、全自校方式とも言っている。

橋下前市長は、子育てサポート予算の中でお金を動かしただけで、子育て予算そのものを増やしたわけではない。そのため、中学校給食費は就学援助制度で半額しか補助していない。

2. 京都市の中学校給食について

都合により京都市教育委員会から説明を受けることができず、日本共産党の玉本なるみ、ほり信子両京都市会議員（いずれも教育福祉常任委員会所属）、同市議団政務調査員から、京都市役所内でお話を伺った。

（1）概要（資料14、15）

京都市では2004年から、学校給食法デリバリー方式選択制の中学校給食を行っている。教育委員会の資料によると、「家庭からの手作り弁当の教育的効果を生かしつつ、弁当を持参できない生徒に栄養のバランスに配慮した食事を提供することを目的として実施」している。

73校の全市立中学校のうち、66校でデリバリー方式選択制の給食を実施しており、小中一貫校5校で小学校の給食施設を利用しての全員給食、中高一貫校1校で校内の食堂弁当を利用し、残る1校は牛乳のみ提供のミルク給食を行っ

ている。

デリバリー方式選択制の給食は、希望者が業者弁当を注文するもので、1食310円。生活保護世帯や就学援助を受けている生徒は無料である。

全員喫食の給食を望む請願が議会にたびたび提出されており、昨年12月議会にも「全員制の中学校給食の実施」を求める請願が出されている。(資料16)

(2) 喫食率—選択制の弁当給食を食べているのは3割の生徒 (資料17)

2014年度の中学校給食の喫食率は、全市の平均で32.3%であった。

副食は弁当箱に入れられて冷蔵されて業者から運ばれてくるため、特に冬などは冷たいおかずの評判は生徒に良くない。

(3) 選択制について—選択制は思春期の難しさと合わない

玉本・ほり両議員は、「選択制は思春期の難しさにも合わない方式だと感じている」と語った。

弁当を注文する生徒は「弁当をつくってもらえない子」とみられることもあり、特に女子生徒には注文弁当は敬遠される傾向があるという。注文弁当を食べている生徒が、家庭弁当を持参している生徒から「それ、おいしいの？」などと言われることもあったという。



玉本なるみ議員 (左)、ほり信子議員 (右)

給食費が全額助成される生活保護世帯や就学援助を受けている生徒でも、注文弁当を注文せずに、家庭弁当を持参することもある。

(4) 注文方式—毎月の注文はしんどいとの声も

弁当の注文は、前月に1か月単位で申し込む。注文を忘れると、月途中からの注文は出来ないため1か月注文弁当を食べられず、大変になる。注文方法を改善してほしいとの声が上がっている。

(5) 小学校給食とのギャップ

小学校給食とのギャップの激しさも問題だと指摘する。

最近、ユネスコの世界無形文化遺産に登録された「和食」の影響もあってか、市内の小学校給食では料理研究家も交えた「和食検討委員会」を立ち上げて給食の内容充実を図っており、月1回「和食の日」を設けて食文化への理解を深める施策がとられている。

食器も変わった。検討会が立ち上がる前までは、容器がすぐに熱くなり、手に持てないため犬食いの原因ともなるアルマイト食器が使われていたが、料理の専門家から「これは人が食べる器ではない」との批判が上がり、PEN(ポリエチレンナフタレート)製の食器に変更された。

そういう取り組みを通じて小学校の給食の評判が総じてあがり、給食が好き

な生徒が増えているとのことであつた。

おいしい給食を食べてきた子どもたちが中学生になると、とたんに選択制の冷たいおかずの弁当になる。今後、現在3割で推移している喫食率も下がっていくのではないかと危惧される。

(6) 福岡市の例—全員喫食・センター方式は魅力的

日本共産党京都市議団は、福岡市の中学校給食を視察した。福岡市では、全員喫食で、給食センターで調理したものを各学校に運ぶ「センター方式」が採用されている。副食は弁当箱ではなく、「食缶」で運ばれるため温かい。配膳は生徒が行っている。

なお、近隣の小学校で調理したものを運ぶ、いわゆる「親子方式」も良いが、小学校において、鍋・釜などの調理機材を買い換えた際に、生徒数の減少から容量が小さなものになってきているので、そのまま中学校の給食をつくることは難しいという問題もある。

(7) 全員喫食に一配達弁当給食は「ないよりまし」程度

両議員は、現在の選択制によるデリバリー方式の中学校給食は、たくさんの課題を抱えているが、学校給食法に基づいて栄養価が考えられ、食材も健康や安全性を考慮されており、さまざまな事情で家庭弁当を持参できない生徒への対応も必要であるため、「ないよりまし」程度で、学校給食と呼ぶにはあまりにもお粗末であると述べた。

また、小学校給食のように自校で調理する方式で全員喫食の給食が一番よいが、現在の注文弁当が学校給食法に基づくもので、栄養面などで家庭弁当よりも優れている点が多いことや、食育を進める視点から、業者弁当のデリバリー方式でも、せめて全員喫食にするよう求めていると述べた。

会計報告

新幹線・宿泊代	259,400円
京都市内地下鉄代	3,640円
京都—大阪JR料金	5,880円
大阪市内タクシー代*	10,200円
中学校給食試食代	2,100円
合計	281,220円

参加者7人全員の合計金額

*：時間的距離的に公共機関の利用が難しかったためタクシーを利用