

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、鋤持研究員、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) 世田谷区の実践について

- ・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ており、強制的な措置よりも住人への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方が課題となっている。
- ・平成29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ートを占める。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はなく、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。

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）