

エグゼクティブ・サマリー

序章 都市自治体における「住居荒廃」問題の現状と対応状況

上智大学法学部教授 北村 喜宣

日本都市センター研究員 釧持 麻衣

最も住民に身近な行政主体である基礎自治体は、周辺住民や家族から「住居荒廃」問題に関する相談あるいは苦情等を寄せられ、その解決に向けた対応を求められることが少なくない。日本都市センターが都市自治体を対象に実施したアンケート調査によれば、半数以上の自治体が「住居荒廃」の存在を認識しているが、実態調査による全体像の把握は進んでおらず、問題解決に向けた取組みにも消極的な傾向が見られる。また、現在行われている取組みの多くは、法的拘束力を有しない行政指導や見守りを兼ねた訪問が中心となっている。

「住居荒廃」問題を根本的に解決するためには、居住者が抱える生活上の課題の解決を図る必要がある。他方で、居住者が「住居荒廃」による周囲への悪影響について問題意識がないなど、福祉的支援のみでは解決が難しい場合もある。福祉的支援と法的規制、それぞれの面からどのようにアプローチし、かつ両者をいかに組み合わせるかが、「住居荒廃」問題を解決する重要なカギとなっている。

第Ⅰ部 居住者が抱える生活上の課題と福祉的支援

第1章 いわゆる「ごみ屋敷」の実態とその背景に潜むもの

東邦大学大学院看護学研究科教授 岸 恵美子

いわゆる「ごみ屋敷」とは、ごみ集積所ではない建物で、ごみが積み重ねられた状態で放置された建物、もしくは土地を指し、その人たちの多くは、セルフ・ネグレクトと言われる。筆者らは、文献検討と研究成果から、セルフ・ネグレクトを「健康、生命および社

会生活の維持に必要な、個人衛生、住環境の衛生もしくは整備又は健康行動を放任・放棄していること」と定義した。対応が困難な事例は多いが、実際には、本人が「困りごと」を抱えており、「支援を求める力が低下、あるいは欠如している人」ととらえ、単にごみを片づけるのではなく、信頼関係を構築し、本人の「自己決定」を尊重し、安全で健康な生活へと導くことが支援として重要である。

第2章 荒廃した住居の住人に対する精神保健福祉的介入のあり方 東京都立中部総合精神保健福祉センター副所長

(公財) 東京都医学総合研究所客員研究員 菅原 誠

日本では荒廃した住宅問題が地域や行政に問題として認識されるのは苦情化してからが多く、介入が欧米に比較して遅いことが課題である。認識しても衛生・環境部署と障害福祉、保健担当部署がスムーズな連携が取れずに問題解決を遅らせていることが少なくない。今回の自治体調査の結果、主たる発生要因について「統合失調症やうつ病などの精神障害（疾患）」と「発達障害」、「知的障害」、「アルコール関連問題」で合計すると全体の47.4%、さらに「認知症」22.6%を含めた「精神疾患関連群」では70.0%という結果が得られ、最多の要因であった。また、「精神疾患関連群」のうち、精神科入通院歴が判明している事例の52.4%が入通院歴無しであった。さらに、「精神疾患関連群」では認知症が44.7%も含まれているにもかかわらず、「非精神疾患関連群」より若年層の割合が高い、「精神疾患関連群」はより荒廃のレベルが高いなどの結果も明らかになった。これらの結果は、より早い時期から部署横断で問題に対応し、精神疾患が疑われる事例に対しては医療や福祉など専門的視点からの医療への導入や中断を招かないための介入、継続的な多職種での支援体制の構築が不可欠であることを示唆している。さらに、国の第5期障害福祉計画で示された「精神障害にも対応した地域包括ケアシ

ステム」の推進事業の1つである「多職種による訪問型アウトリーチ支援」が荒廃した住居問題の解決にも有効である可能性を示した。

第3章 脆弱な人々を包摂する社会の構築に向けて

一 住居荒廃の問題と自律支援

法政大学大学院経済学研究科教授 菅 富美枝

日本社会において、住居の荒廃が客観的に問題化する程度にまで達する状態にあり（例 近隣住民からの度重なる苦情がある場合）、それに対して当該対象物の所有者あるいは占有者が何ら対処を行わない場合、さらには客観的にみて不合理な態度を取り続ける場合、当該所有者または占有者の判断能力が疑われるという実態が少なからずあるように思われる。そのため、住居荒廃の問題と成年後見の問題とを関連づけて考える声が聞かれることもたしかである。しかしながら、住居荒廃の問題を安易に成年後見の問題——すなわち、成年後見が利用できる場面である——と考えることには慎重であるべき（むしろ、できないと考えるべき）である、というのが本稿の基本的立場である。

そこで、①自己決定支援を徹底して本人が解決への道を自ら選択することを待ち、その上で実現に協力する、あるいは、②もし本人に自己の置かれた環境に対する誤解があるならば（例 ごみをごみと認識できず、摂取可能な食物や、保存可能な財物であると誤解しているような場合）、その誤解を解くことに努める、また、③本人に、自己の置かれた環境に対する理解をする能力が欠如していると客観的に認めれる場合には、後見人を選任し、本人に判断能力があれば選択するであろう決定を、本人の福祉に照らし合わせながら代行する、ということ等が考えられよう。ただし、③については、本人に判断能力が「ない」とする評価を極めて慎重に行うことこそが、自己決定や自律支援を重視する立場に親和的である。その上で、本人

の判断能力の存在が否定できない、すなわち、本人が意図的に不合理な結果を継続的に選択している場合に、その不合理な結果が公共の利益を侵害する程度に達しているならば、別途、④公法的な強制的介入の法的根拠を探るべきである(条例制定や新法制定を含めて)と考える。

第4章 困窮する居住者に対する見守り・支援の取組み

一練馬区・野洲市・豊中市社会福祉協議会への

ヒアリング調査をもとにー

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

「住居荒廃」問題を生じさせている居住者の多くは、加齢や疾患などに伴って、片付けや住居の適正な管理ができなくなったり、周囲への気兼ねや社会的な孤立から、支援を求められなかったりする。したがって、困窮する居住者に積極的にアウトリーチし、本人に寄り添いながら、包括的な支援を行っていくことが重要であり、ひいては「住居荒廃」問題の解決につながると考えられる。

本章では、精神疾患を抱える住民などへのアウトリーチ事業を行っている練馬区、多機関連携と地域における見守り活動の強化を図る野洲市、ライフセーフティネットの構築といわゆる「ごみ屋敷」問題の解決に取り組む豊中市社会福祉協議会の取組みを紹介するほか、包括的な支援体制の構築に向けた生活困窮者自立支援法の平成30年改正を概観する。こうした包括的な支援や地域における見守り活動を進めるには、行政内部の関係部署間の連携、外部の関係機関および地域住民との連携が不可欠である。さらに、個別事案での支援・見守り活動の積み重ねが、多機関連携の強化と地域力の醸成につながるという良い循環が生み出されている。

第Ⅱ部 条例に基づく「住居荒廃」対策の可能性

第5章 条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題

上智大学法学部教授 北村 喜宣

ごみ屋敷に対して直接に対応する法律がないなかで、条例を制定して課題の解決を図る自治体がある。ごみ屋敷問題は、多くの自治体が抱えていると思われるが、空き家条例ほどの制定ブームにならないのは、検討すべき点が多いことを示唆している。

地域社会において問題となるのは、家屋内および敷地内に堆積されたごみに起因する生活環境への支障である。原因者には、何らかの精神的疾病がある場合が少なくない。「困った人」は「困っている人」でもある。このため、多くの条例は、最終的手段として即時執行や行政代執行といった「措置」を規定しつつ、原因者を「要支援者」と位置づけて、「支援」も規定している。強制手法のみを用いるのでは、問題の解決にはつながらない。原因者が地元コミュニティの一員として、他者に配慮した生活ができるように、医療福祉的サービスは欠かせない。

第6章 足立区の「ごみ屋敷」対策

足立区環境部生活環境保全課長 祖傳 和美

2013年1月1日、足立区が、「ごみ屋敷」に特化した「足立区生活環境の保全に関する条例」を制定し「全国初」と注目された。本章では、条例制定から現在まで、足立区が取り組んできた成果と課題について解決事例とともに報告する。

「モデル25事例」から始まった足立区のごみ屋敷対策だが、2018年12月末日までの約6年間で「164事例」を解決した。この解決件数は、単に環境部がごみを片付けただけではなく、福祉部や衛生部、建築安全課や道路管理課等の「オール足立区」で協力した成果である。また、町会・自治会、包括支援センター、介護事業所等との連

携も欠かせない。これらの解決方式は総じて「足立区モデル」と称されている。

このたびの発表が、ごみ屋敷対策に取り組むあるいは取り組もうとしている地方公共団体の参考になれば幸いである。どうぞ、足立区の「魂」を込めた取り組みをご一読いただきたい。

第7章 京都市の「ごみ屋敷」対策

京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課担当係長 木本 悟

京都市において2014年から着手した不良な生活環境（いわゆる「ごみ屋敷」）を解消するための取組においては、堆積物などの「事象」のみにとらわれることなく、そこに生活する「人」の生活環境を改善することに着眼した寄り添い支援を基本方針としている。

地域の実情や特性に即した取組を重視して区役所に拠点を置きつつ、全庁横断的に、また関係機関や自治組織との連携を活発に行う取組体制や、具体的な支援手法に加えて、開始から4年が経過して見えてきた支援の肝要や、今後目指していく取組の方向性について、3件の事例に触れながら紹介していく。

第8章 いわゆる「ごみ屋敷条例」の制定自治体の取組み

一世田谷区・横浜市・豊田市・大阪市・神戸市への

ヒアリング調査をもとにー

日本都市センター研究員 鋸持 麻衣

日本都市センターは、いわゆる「ごみ屋敷条例」を制定し、「住居荒廃」問題に積極的に取り組んでいる、世田谷区、横浜市、豊田市、大阪市、神戸市にヒアリング調査を実施した。本章では、これら5自治体の「ごみ屋敷条例」について、その対象、条例に規定されている措置内容などを概観するとともに、取組み体制や運用状況を明らかにする。

いずれの自治体でも、条例に基づく強制的な権限の行使には消極的であり、生活上の課題を抱える居住者等への福祉的支援を通じた、問題解決が目指されている。しかし、条例制定によって、自治体が「ごみ屋敷」問題に取り組んでいくという姿勢が明確になり、居住者等および自治体職員の意識に変化がもたらされることで、解決が進むといった意義が認められる。他方で、生活上の課題を抱える居住者等の福祉と周辺住民の生活環境の保全とのバランスをいかに保つかが、運用上の課題である。