

「福祉と環境のベストミックスを目指す『ごみ屋敷』対策」

（公財）日本都市センターでは、都市自治体の企画課及び各分野の担当課職員等を対象に、都市自治体が直面する課題や注目されている施策について、学識者による報告、情報共有及び意見交換を行い、課題解決の諸方策を議論する「都市政策研究交流会」を 2004 年から開催している。

第 22 回都市政策研究交流会は、「福祉と環境のベストミックスを目指す『ごみ屋敷』対策」をテーマに掲げ、2019 年 9 月 5 日に開催した。本稿は、当日の学識者講演、事例報告及び質疑応答・意見交換の概要を取りまとめたものである。

1 学識者講演①

「セルフ・ネグレクトへの介入・支援
～自治体のごみ屋敷対策を考える～」

東邦大学大学院看護学研究科教授
岸 恵美子

(1) セルフ・ネグレクトとは

セルフ・ネグレクトは、「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、または健康行動を放任・放棄していること」と定義できる。内容は、「セルフ・ケアの不足」と「住環境の悪化」の 2 つに分かれる。

セルフ・ケアの不足があると、個人衛生の悪化、医療の放棄など健康行動の不足といった特徴がみられる。住環境の悪化では、いわゆる「ごみ屋敷」のような、環境衛生の悪化、不十分な住環境の整備が発生する。発見の端緒となるのは、サービスの拒否、地域から孤立である場合が多い。

(2) セルフ・ネグレクトの特徴

ごみ屋敷に生活するセルフ・ネグレクトの方にはどのような特徴があるのか。“もの”のためこみには、「ゴミではなく宝物タイプ」と「片付けられないタイプ」がある。

「片付けられないタイプ」は、誰にでも起こりうる。片付けが面倒くさいというだけでなく、ある出来事をきっかけに、片付ける気持ちさがなくなり、ごみが捨てられなくなる場合もある。プライドを傷つけないように片付けをサポートすることで、解決につながる。

もう一方の「ゴミではなく宝物タイプ」に

図 1 セルフ・ネグレクトの概念

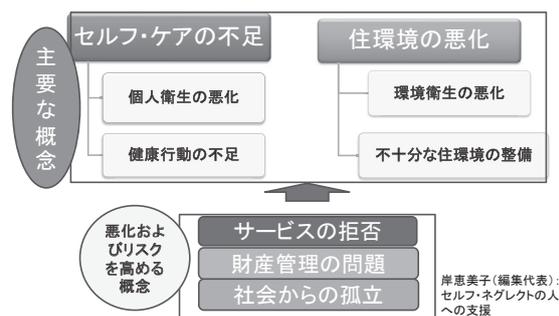
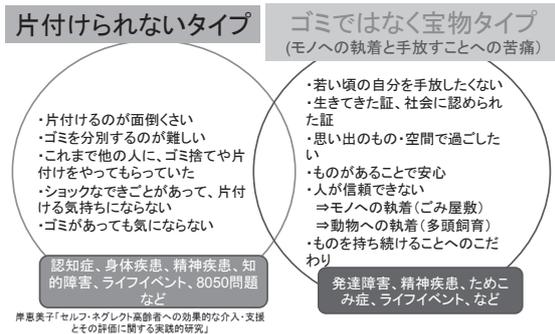


図 2 “もの”がたまってしまふ要因



とって、ごみか否かは本人の判断である。本人がごみではないと言え、それは財産であり、勝手に処分すれば財産権の侵害となる場合もある。こちらのタイプの人、モノへの執着と手放すことへの苦痛を持っている。

ものを持ち続けることへのこだわりは、発達障害、精神障害、認知症等、さまざまな疾患によってみられる。他者が安易に「捨てる」とか「何でこんなにごみを集めているんだ」と言ってしまうと、もうそこで信頼関係を構築するのは困難となる。初対面では慎重に、ごみの話はしない、片付けの話はしない、というところが非常に大事になる。

最近では、「ためこみ症」と診断をつける医師もいる。ためこみ症は、他の疾患や精神疾患等の症状によってうまく説明できない「ためこみ」が行われているときに、ためこみ症との診断をつけるという診断基準であり、判断が非常に難しい。

こういった人たちに対しては、「モノによって生活するスペースが奪われ、毎日の生活に大きなストレスや障害となる。」などの困りごとを引き出し、そこにアプローチしていくことで、成功の糸口が見えてくる。

「ためこみ」がある場合の問題は、「整理する決断ができない」、「モノへの愛着をコント

ロールできない」という点である（ランディ・O・フロスト他、2012）。

「整理する決断ができない」というのは、情報の整理ができない、記憶への信頼の欠如、注意が持続しないということである。これに対する有効な方法として、指導等による抑止が挙げられる。条例も、抑止力になりうる。個人ではなく、条例という客観的な物差しによって抑止するのが有効だと考えられる。

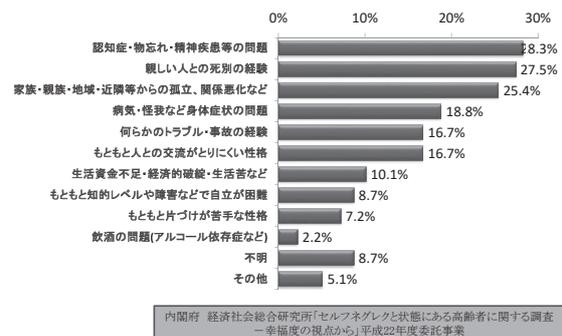
一方、「モノへの愛着をコントロールできない」というのは、大事なものと大事ではないものの判断がつけられない状態である。そういった状態の人は、いきなり条例にもとづく指導書、勧告書等が届くと混乱する。この場合には、専門職が寄り添って、気持ちの整理や自己決定に導く必要がある。

(3) セルフ・ネグレクトに陥る原因

内閣府が行った本人調査の結果によれば、セルフ・ネグレクトのリスク要因は、認知症・物忘れ・精神疾患等の問題が一番多く、3割を占めている。

しかし、疾患以外にも、親族等からの孤立や、親しい人との死別など、誰にでも起こりえるライフイベントが原因となるケース、人に迷惑をかけたくないという遠慮・気がね

図 3 セルフ・ネグレクトのリスク要因



内閣府 経済社会総合研究所「セルフ・ネグレクトと状態にある高齢者に関する調査 -幸福度の視点から」平成22年度委託事業

や、人の世話になりたくないというプライドの維持から発生するケース、若年層のひきこもりからの移行など、原因はさまざまである。支援を受け入れられれば、セルフ・ネグレクトにはならないため、支援者の介入が重要である。

(4) 孤立死の予備軍

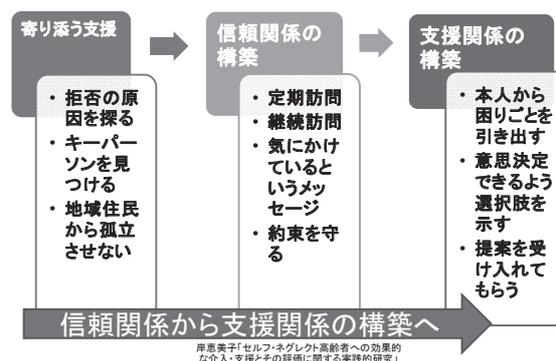
孤立死の事例を集めて調査したところ、8割が生前にセルフ・ネグレクト状態であったという結果が出ている（ニッセイ基礎研究所、2011）。孤立死を防ぐためにも、セルフ・ネグレクトの早期発見が必要となる。

セルフ・ネグレクトの高齢者と一般的な高齢者を比較すると、1年以内の死亡リスクが5.82倍という海外の研究結果もある（Dong et. al., 2009）。日本における調査結果をみると、日本ではまだ潜在化していることがうかがえる。孤立死しやすいのは、住環境が不衛生なごみ屋敷タイプよりも孤立タイプである。ごみ屋敷だと、苦情という形にせよ、見守りができている。それをうまく利用して、孤立させないことが大切である。

(5) 支援と課題

セルフ・ネグレクトは、自分の状態に気づくことができない、気づいても助けを求める力が低下している。対応として、見守りによる安否確認というのは非常に重要となる。なぜ拒否をするのか、なぜSOSを出せないのか、原因を探っていく。そして、定期訪問等で繰り返し訪問することで、信頼関係を構築していく。人は信頼した人の話しか聞かないので、まずは信頼関係を築く必要がある。

図4 生活の再構築のための支援

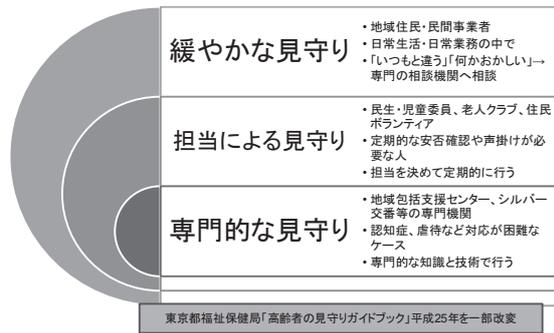


支援の方法としては、ちょっとした困りごとを引き出して、それに応じたサービスの紹介や支援の提案をして受け入れてもらう。SOSを見逃さず、孤立させないこと、なぜ助けを求めないのかに寄り添うこと、それから、勝手にごみを撤去するのではなく、自己決定、その方がどう生きたいのかを支援することを大事にしていく必要がある。命にかかわるような切迫した事態には、老人福祉法上の措置権が行政に認められているので、こういった措置権を適用することも重要である。「もの」ではなく「人」への信頼の獲得」ということで、信頼関係から支援関係を構築していただきたい。

自治体の課題は、縦割りでは対応できない点である。まずは、組織づくりや、個人情報の共有・管理のルールづくりが必要である。相談・訪問スキルの研修、専門職の配置も重要である。財産権の侵害や成年後見制度の活用など、法律の専門家の協力が必要な場面もある。協力体制とは、行政のみではなく、住民同士やNPO団体をも巻き込むことが重要である。医師の訪問によって医療や介護へつなぐ橋渡しを行う仕組みも必要だろう。

潜在化している事例も非常に多く、その掘

図 5 地域における重層的な見守りシステム



り起こしも必要となる。集合住宅におけるセルフ・ネグレクトは発見が難しい。東京都住宅供給公社では、マニュアルを策定し、反応がない場合には入室するという契約を最初に結んで対応している。

地域のなかでは、住民も巻き込んで、見守りの構造をつくっておく。緩やかな見守り、担当による見守り、専門的な見守りと、見守りを重層的に行うシステムをつくることによって、網の目から落とさないのが重要である。

セルフ・ネグレクトは発見しにくいので、まず発見することが必要だ。そして、アウトリーチをしたり、居場所づくりを組み合わせた支援、あるいは、予防を含めた支援の仕組みづくりをしていくことが大事ではないかと思う。関係機関で連携しながら、あるいは条例制定を視野に入れて、検討していただきたい。

(参考文献)

- ・ Dong, X., Simon, M., Leon, C. M. et.al. (2009) Elder Self-Neglect and Abuse and Mortality Risk in a Community-Dwelling Population. The Journal of The American Medical Association, 302 (5) , 517-526.
- ・ ニッセイ基礎研究所. (2011) セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書（委員長：岸恵美子）, 47-57.

・ ランディ・O・フロスト, ゲイル・ステイケティ. (2010/2012, 春日井晶子 (訳)) ホーダー捨てられない・片づけられない病, 日経ナショナルジオグラフィック社.

2 学識者講演②

「条例によるごみ屋敷対策の現在」

上智大学法学部教授 北村 喜宣

(1) ごみ屋敷問題の特徴

政策は、対象に適合した形で制度設計をしなければ、うまく機能しない。まずは、ごみ屋敷問題の特徴の理解から始めよう。

ごみ屋敷問題には、環境問題という側面が当然にある。環境問題は、フロー型とストック型の大きく2つに分けられる。フロー型の典型例は、水質汚濁や大気汚染である。未来形の行為に対して、どういった未然防止的な対応ができるのかという観点からアプローチしていく。一方、ストック型の典型例は、不法投棄や土壌汚染である。これに対しては、もう起こってしまっている状態を踏まえた対応が必要となる。ごみ屋敷や老朽空き家問題は、典型的なストック問題である。

老朽不適正管理空き家に関しては、2010年の所沢市条例に端を発し、多くの自治体が空き家条例を制定した。2014年の空家法制定時には、400ほどの条例が制定されていた。ところが、ごみ屋敷条例は、50もないのが実情である。相当に手ごわいのが、ごみ屋敷だと推認される。大きな違いは、人の居住の有無である。加えて、所有者の精神的な状態や、パーソナルヒストリーに踏み込む必要性が生じるという問題もある。空き家問題よりもはるかに配慮事項が多いのが、ごみ屋敷問題であり、これが容易に手を出せない理

由となっている。「物」への対応以上に「者」への対応が必要である。

ごみ屋敷条例は、独立条例であり、その根拠は憲法 94 条である。議員提案によって法律が制定されようとしたこともあったが、結局日の目を見ずに至っている。自治体のごみ屋敷を何とかしようと考えた場合、財産権の侵害が発生するため、条例を制定せざるをえない。郡山市は、かつては環境美化条例で対応していたが、ごみ屋敷条例に進化させた。

ごみ屋敷問題は、対象者の方の健康被害、場合によっては生命にまで関わる問題である。しかも、潜在化している。ごみ屋敷対策は、住民の生命・安心・安全に関わる、極めて地域性の強い市町村の役割といえよう。

(2) ごみ屋敷条例の基本構造

ア 目的規定

目的規定に共通するのは、「快適・良好な生活環境の確保」の実現である。ほかに、「防災」「安全」「公衆衛生」等を規定すれば、法的には、単なる生活環境よりも重たい保護法益となる。それにより、バランスの観点から、より踏み込んだ対応が可能となる。

ごみ屋敷問題は、環境部局と福祉部局が協力して取り組まなければいけないものであり、総合的な対応が必要となる。「市民が相互に支え合う地域社会の構築」という地域コミュニティ像を提示する京都市条例は、まさに地域の問題というスタンスを示している。さらに、「支援」に着目する点で、非常に特徴的な規定内容である。

イ 対象

空き家の定義は空き家条例や空家法にある

が、ごみ屋敷には定義がない。しかし、条例では対象物を特定する必要があるため、建物・敷地、原因、状態の 3 要素により規定している場合が多い。

自治体の方針で、広く定義するところと狭く定義するところがある。地元の困りごとと行政のできることの間でずれが生ずる場合もあるので、それも含めて自治体の判断となる。

ウ 対応を要する状態の判定基準

重要なのは判定基準である。どういう基準で行政の対象として認知するのか、これが極めて重要となる。判定基準は、①観点、②範囲、③程度、の 3 つで整理できる。

①観点とは、目的規定にある保護法益である。

②範囲とは、周辺的生活環境だけ、すなわち敷地内は考えないとするか、それに加えて、建物・敷地内における本人の生活環境にまで関心を広げるかである。前者は、環境法的アプローチ、後者は福祉的アプローチといえる。現実には、両者を組み合わせているところが多いようである。

③程度は、言葉遊びのような部分もあるが、単なる障害なのか、著しい障害なのか、これは悩みどころではないだろうか。いずれにしる、内部基準がないと運用はできない。内部基準をどの程度つくりこめるかが、どれぐらい真面目にその仕組みを動かしたいと思っているのかを反映しているといえる。

エ 対象者の位置づけ

対象者は、自身も困っている人である。そうすると、どういうスタンスでこの問題にアプローチをしていくのが、普通の条例とは異なる。

全庁的というよりも、全自治体的な合意が必要になる。豊田市条例では、「排除ではなくて共生だ」と豊田市民全部で考えていくというスタンスがあらわされている。

オ 状況改善のためのアプローチ

義務づけは、条例のポイントになる。「努めるものとする」と書くのか、「ねばならない」とするのか。どちらもサンクションがなければ、法的には訓示規定である。しかし、制度設計にあたっては、この辺も気を使う部分であろう。

状況改善のためのアプローチは、支援と措置に大別できる。京都市条例の構成は、2章が支援、3章が措置であり、支援ファーストの構造になっている。これは、多くのごみ屋敷条例に共通する最近のアプローチである。支援と措置のベストミックスでやっていこうという方針も、京都市条例は規定していた。

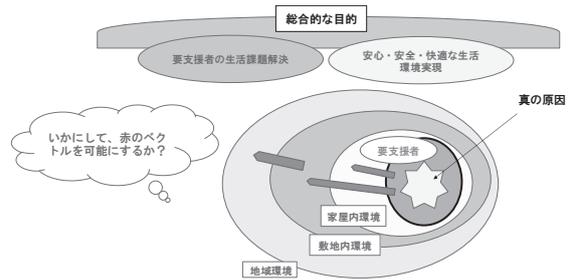
世田谷区条例は勧告までしか規定していないが、京都市は命令まで規定している。代執行を予定する場合は、命令が前提となる。少し片づける程度であれば、即時執行という方法もある。京都市条例 14 条の「軽微な措置」がこれに当たる。

ごみ屋敷対策というのは、一見すると行政対要支援者の二極関係である。しかし、コミュニティのなかの話であり、周辺住民の視点を受け止められているかも大事な点である。軽微な措置の実施が、地元の理解を得るのにつながるとも考えられる。

(3) ごみ屋敷条例のいくつかの論点

総合的なごみ屋敷条例では、要支援者の生活課題の解決と安心・安全・快適な生活環境

図 6 ごみ屋敷条例のイメージ



の実現、の 2 つが大きな目的となる。

ア 対象者に関する情報の把握

対象者の情報をどのように把握するののかは、悩みが多い部分である。例えば、京都市条例は、固定資産情報の利用を条例で明記している。これは、地方税法 22 条の解釈問題である。大阪地裁判決では、住所・氏名の利用を認めており、大阪高裁もこの判断を支持している。そこまで厳格に解釈する必要はないのではないか、というのが法律学の相場である。

イ 費用負担

措置として、代執行を行った場合には、費用負担が発生する。対象者の資産状況に応じて、減免するといった対応も考えられる。

ウ 緩和代執行・略式代執行

代執行、緩和代執行・略式代執行といった内容を規定している自治体は多い。やるかやらないかは別にして、武器としては持つておくというスタンスが見える。

エ 成年後見制度の利用

対象者が 65 歳以上であれば、老人福祉法のもとで、市町村長が成年後見の申立を行うことも考えうる。しかし、この件だけに関して成年後見を申し立てるのは難しく、行政の措置として対応したほうがよいと考えている。

オ 原因者の依頼・同意を得た対応措置

原因者の依頼や同意を得た措置の実施もありうる。ただ、行政がすべての措置を行うと、費用が高くつく傾向がある。空き家の代執行では、一般的な費用の2、3倍の費用がかかったという事例がある。コストパフォーマンスを向上させる仕組みが必要である。

(4) ごみ屋敷条例の課題

日本都市センターの研究会（「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」）では、業務縦割りのなかでうまく連携できていない自治体が多いという指摘があった。法的な枠組みや行政処分、いわゆる措置だけでは対応が困難な部分もある。さらに言えば、行政は、専門職による支援を当事者が受けに来るのを待つのではなく、アウトリーチで自ら出向く必要がある。

また、例えば路上にたくさんごみが出ている場合、道路法上の違法占拠の問題がでてくる。この状態で事故が発生すれば、国家賠償訴訟になる。ここで矢面に立つのは道路局であり、福祉担当部局とは緊張関係が生じる。道路管理アプローチと福祉アプローチが対立する場面で、調整をどのようにしていくのかというのは悩ましい問題である。

ごみ屋敷問題について、法学的検討は十分にされていない。現場とともに考えていくことが必要である。

3 事例報告①

「横浜市のごみ屋敷対策について
～支援に重点を置いた取組み～」

横浜市健康福祉局地域福祉保健部福祉保健課

担当係長 佐々木 祐子

(1) 横浜市の対策の特徴

ごみ屋敷対策の契機となったのは、具体的な事案の発生や、メディアによる報道、市議会からの要望などである。なかでも大きかったのは、18区中12区から、法整備を含めた検討が提案されたことであった。

ごみ屋敷対策で最も問題となったのは、窓口をどのセクションにするかであった。半年かけて議論を進め、根本解決を目指すならば、福祉セクションに窓口を置くべきとの結論に達した。これを受けて、条例制定に先立ち、最前線となる区役所の福祉保健課に窓口を置き、各区役所の区長をトップにした区内での横断的な会議を設置した。

横浜市では、ごみ屋敷が発生する背景には、加齢や疾病に伴う身体機能の低下、判断能力の低下、経済的困窮など、極めて今日的な福祉の問題があるとの考え方を基本としている。ごみ屋敷の根本解決には、ごみを撤去するだけでなく、当事者の背後にある課題を解決し、未然防止、再発防止への取組みも必要だということで、健康福祉局を中心に据え、資源循環局・区役所と一体になって、この取組みを進めると整理した。

(2) 条例の概要

「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」が正式名称である。「解

消及び発生の防止」とあるように、解消だけでなく、発生・再発防止も含めた対応も目的としている。さらに、「支援及び措置」と、「措置」よりも前に「支援」を置くことで、支援を中心に行って、支援により解消が困難なときに措置も織りまぜて対応するという姿勢を示した。

「不良な生活環境」の定義については、「物の堆積又は放置」に限定している。動物の飼育や、草木の繁茂は含まれない。「物の堆積又は放置に起因して、害虫、ねずみ又は悪臭の発生、火災の発生又は崩落のおそれがあること等により、当該建築物等又はその近隣の生活環境が損なわれている状態」を「不良な生活環境」、ごみ屋敷状態であると、条例上定義した。さらに別途、判定基準も定めており、この基準に照らして、区役所の対策連絡会議が、条例上の「不良な生活環境」に当たるかを判断する。この判定基準は、行政指導指針として、要綱に定められている。

条例の基本方針は、次の 4 点である。第 1 に、不良な生活環境は、堆積者自ら解消することが原則であり、まずはご自身で努力していただけるようサポートをする。第 2 に、その状況に陥った背景を踏まえ、福祉的観点から当事者に寄り添った支援を行う。第 3 に、支援は行政のみならず、地域住民、関係機関その他関係者が協力をして解消に努める。そして最後に、措置が出てくる。堆積者への支援を基本として、必要に応じて措置を講ずる。横浜市では、福祉的な視点から根本解決を目指しているため、措置を行う場合においても、その措置を講じることが根本解決に適切な手段かどうかを十分吟味しながら行う

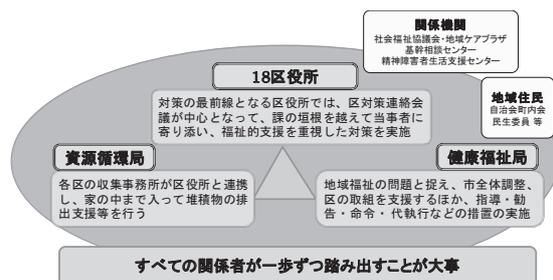
と、基本指針に書かれている。

「支援」については、不良な生活環境の未然防止、解消、再発防止を目的に、相談に応じる、情報提供をする、助言をするといった内容が規定されている。近隣にも影響がある場合には、各区にある収集事務所が中心になって排出の支援を行う。また、指導、勧告、命令、代執行といった措置をとる場合でも、引き続き福祉的支援も行えるように制度設計されている。

「措置」は、近隣住民の財産のみならず、生命・身体にまで危害が及ぶおそれがあるなど、本人の同意が得られなくても撤去を行う必要がある場面もありうることから、そうした際の手段として、盛り込まれた。ただし、客観性を担保するため、命令、代執行の際は事前に審議会に必ず意見聴取をすると条例上義務づけている。福祉的支援を重視するというスタンスなので、条例のなかに罰則や公表などの規定は設けていない。

条例では、「調査・報告徴収」という規定も置いた。これは、支援のために必要な調査・報告と考えている。行政のみで行う支援には限界があるため、調査結果は関係機関に情報提供できるとした。関係機関とは、民生委員や市・区社協、生活支援センター等である。これらの機関に対して、市が支援に必要

図 7 オール横浜での取組み



だと判断した場合は、本人の同意なく調査結果を提供できる。

対策の最前線となるのは区役所である。区役所のなかに、区長をトップにした対策連絡会議を設置し、すべての関係者ができるだけ、既存のセクショナリズムのような垣根を越え、取り組んでいこうという意識醸成をしてきた。

(3) 困難事例へのアプローチ

具体的な事例を紹介したい。家屋の1階を完全に覆うほどの大量な堆積物があり、2階ぐらいの高さまでものが積み上がっている住宅があった。敷地沿いがスクールゾーンだったため、崩落すると子どもに危険が及ぶおそれがあった。そのため、指導と支援の両面からアプローチした。

指導的アプローチ、通称「北風チーム」は、区役所の自治会・町内会に関する事務やごみの減量化・資源化の推進、街の美化の推進を行う地域振興課、道路を管理する土木事務所を中心に、資源循環局、消防署等で構成している。ごみの持ち去り禁止の徹底、公道の安全確保、消防法に基づいた指導といった形で、各機関に協力をいただいた。

もう一つの支援的アプローチ、通称「太陽チーム」の構成は、区役所の高齢・障害支援課や、子どもがいる場合はこども家庭支援課、生活困窮状態の疑いがある場合は生活支援課等である。区役所の取組みを健康福祉局も一緒にバックアップして取り組む。太陽の役割は、支援的アプローチを通じて、ご本人が「ごみ」という「物」からご自身や周囲の「人」に関心を向けられるようにすることで

ある。ただ、北風と太陽では、北風のほうが役割が明確で、構成ともに多くなりやすい。北風ばかり吹かせてしまうと、本人が追い詰められてしまい、信頼関係を結ぶのが難しくなる。これを防ぐため、北風チームにも太陽チームのアプローチを理解してもらう必要がある。対策として、北風チームと太陽チームで対応状況、支援のプロセスを定期的に情報共有する場を設けている。

当事者の抱える問題に迫るために、保健師や社会福祉職などの専門職の知識・技術も活用している。例えば指導するにしても、決まりきった指導書を出しただけでは、伝わらない場合がある。どうすれば指導が功を奏するか、太陽チームと北風チームが話をして、指導内容を決めていくというようなことも実際にやっている。

一般的に北風のように強引に人を動かそうとすると、言われたほうは抵抗したくなる。反対に、能動的に取り組んだ場合は、スムーズに事が運んだり、その分、本人も達成感が得られたりする。そのため、たとえ北風を吹かせたとしても、本人が能動的に行動に移せたから結果がついてきた、という感覚を持ってもらうことが大切である。相手が自ら進んで行動し、解消に向けたプロセスを踏めるように、北風と太陽のなかでもしっかり役割分担意識を持ちながら、取り組んでいく必要がある。

横浜市でも、この事例では対応に非常に苦慮している。しかし、うまくいっていないときこそ、北風チームと太陽チームが定期的に顔を合わせて話をしながら、適切な手段で適切な対応をしていくのが必要である。

4 事例報告②

「ごみ屋敷対策の取組み

～条例制定までの経緯と支援の推進体制～

豊田市環境部環境保全課主査 山内 英裕

(1) 条例制定の経緯

きっかけとなったのは、同じ町内に 2 軒のごみ屋敷があると話題になり、テレビ番組で大々的に取り上げられたことである。このごみ屋敷については、市でも 1999（平成 11）年ごろから認知していた。地元のボランティアや地域住民を中心に、何度もごみの片づけを行っていた。しかし、片づけてもすぐにごみがたまり、道路を挟んだ反対側の公園にまでごみを置くようになった。

2013（平成 25）年、当時担当していたごみ減量推進課が文書指導を行い、原因者からは申入書として片づけるとの趣旨の回答を受けた。このとき、道路にはみ出していた部分は、道路部局で代執行を行っている。さらに、本人も同意の上で、環境部局も敷地内のごみを回収した。この費用については、過去の撤去費用も含めて土地に抵当権をつける措置をとっている。

結局その後も、ごみの堆積が発生し、地元のボランティアを中心に定期的に片づけては、ごみを集めてという繰り返しの期間が続いた。2015（平成 27）年になり、住民が最もおそれていた事態が発生する。ごみ屋敷から火災が発生し、両隣とその裏の 3 軒が火事に巻き込まれてしまった。

ごみ屋敷問題については、廃棄物処理法、憲法、民法、消防法、さらに、豊田市独自で一般廃棄物の持ち去り禁止条例を制定して、対応していた。それにもかかわらず、火災発

生という状況になってしまい、ごみ屋敷条例制定の必要性が再確認された。

(2) 条例の概要

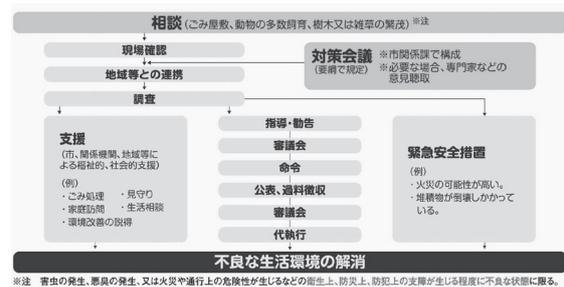
正式名称は、「豊田市不良な生活環境を解消するための条例」である。豊田市の場合は、多数飼育、樹木や雑草の繁茂も対象としている。これらが原因で、害虫の発生、悪臭の発生、火災の危険や通行上の危険、衛生上の問題等が発生している状態を、「不良な生活環境」と定義している。この判断は、マニュアルに基づいて行われ、人によって判断誤差がないように、チェックシートが作成されている。

調査、立入権限は、原因者の特定などの調査のために置かれている。ただ、さまざまな法的壁があり、できることできないことがあるのが現状である。

ごみ屋敷に対する支援ということで、清掃部門と協力して、一斉清掃を行っている。これは、本人の承諾を得て、ごみの処理ができる仕組みである。ただし、一般廃棄物の持ち込みにかかる処理費用については、原則、本人負担としている。

ごみ屋敷に対する措置としては、指導に従わない場合の公表や、過料徴収、代執行に関する規定がある。さらに、緊急安全措置とし

図 8 条例のフロー図



て、火事になったときや倒壊のおそれがある場合に、代執行手続の段取りを踏まずに即時執行できるような規定を設けている。

基本的には、相談を受けて土地の所有者等を調査する。口頭指導や、庁内の関係部署による対応でおおよそは解消していく。それでも解消しない場合には、審議会で検討し、命令、公表、過料の徴収、さらに代執行という流れを踏む。この審議会は、学識経験者3名、弁護士1名、地域代表として地元から1名、社会福祉協議会から1名、民生委員1名の計7名の委員で構成される。

庁内の連携体制については、環境保全課が事務局となる庁内対策会議が設置されている。コアメンバーとして、地域支援課、福祉総合相談課、地域保健課、消防本部予防課の4課が参加し、その他16の関係課で、会議を年に数回開催して情報共有を図る。さらに、個別ケース診断会議も置かれている。これは、先ほどのコアメンバーと関係課、例えば子どもに関係すれば子ども家庭課、道路の関係であれば道路部署といった課だけを集めて早急な対応を図るものである。

今後の推進体制としては、ごみ屋敷として表面化するときには、環境の問題が発生する。同時に、原因者にはやはり、福祉の問題がある。福祉と環境がお互い手を取り合っ、ベストミックスで対応していくことが必要だと考えている。

(3) 事例

1例目は、条例施行後の事例である。敷地内に大量のごみを堆積している原因者の親族に条例の趣旨を説明した。この親族がキー

パーソンとなり、業者に委託することで、ごみを分別撤去した。業者の選定、委託、費用はすべて親族が負担している。市も協力して、市の車両でごみの排出を行った。その後、福祉部門が対応し、さらに地域住民の協力も得て、福祉中心のケース会議を行っている。

2例目は、高齢男性の住居である。ここでは、地域住民が中心となって片づけをしている。地域のなかで問題として考え、ごみ回収もやっている。介護保険サービスを使って再発防止を行っている。

(4) まとめ

ごみ屋敷条例を制定することで、豊田市全体全庁的な問題として、この問題に対応している。もちろん、条例をつくれればごみ屋敷がなくなる、というわけではない。やはり関係者の理解と協力が必要である。1回片づけてもまたごみが集まってくるという状況は、どこでもある。環境部局のみでの対応は難しいので、福祉的な支援が重要になる。福祉的な支援を行うには横のつながり、庁内の連携が不可欠になってくると考えている。

5 質疑応答・意見交換

[コーディネーター]

上智大学法学部教授 北村 喜宣

[パネリスト]

東邦大学大学院看護学研究科教授

岸 恵美子

横浜市健康福祉局地域福祉保健部

福祉保健課担当係長 佐々木 祐子

豊田市環境部環境保全課主査

山内 英裕

○市内の認識のすり合わせについて

質問者 環境部門と福祉部門で、ごみ屋敷そのものに対する認識や福祉ニーズの捉え方について、乖離があるように思われるが、どのようにすり合わせる工夫をしているか。

佐々木氏 実際に顔を合わせて話してみると、環境部門と福祉部門との間で認識に乖離があると感じたことはない。条例制定をきっかけに、定期的な研修も行っている。顔を合わせる場を持つことや研修が、非常に効果があるかもしれない。

○排出費用について

質問者 排出の支援で、一般廃棄物以外のもの、例えば処理困難物が混在している場合もあるかと思うが、そういった費用は市がすべて負担するのか。

佐々木氏 排出支援はご本人の同意を得て行い、基本的には一般廃棄物の処理手数料をご本人に負担していただく。その場合、一般廃棄物に含まれないものは収集しない。ただ、一般廃棄物に含まれないものも収集しないと、ごみ屋敷状態が解消しない場合もある。例えば、不良な生活環境の状態になってい

て、そこにどんどん不法投棄されるということがある。実際に、そうしたケースでは、排出支援の一環として、一般廃棄物に含まれないものも市で収集した後に、市の費用で処理した。横浜市では、介護保険の認定や障害者手帳のある方、生活保護を受給している方や判断能力の低下等の福祉的事情にもとづいて、柔軟に費用の減免ができるようになっている。そのケースでも、福祉的要件があり、費用はすべて減免とした。

山内氏 豊田市も、例えば生活保護受給者や、障害者手帳をお持ちの方、心身に故障等がある方の場合には、免除という形にしている。部長決定を受けて無償で対応できる。本人同意をいただいて緊急安全措置を行った事案でも、本人費用の減免で対応した。

○原因者の対話・支援の拒否について

質問者 支援をしようにも、すべての対話を本人が拒否していて、どうしてもその先に進めないような状況が生じている。こういった場合、継続的に対応していく重要性はわかるが、実際どのぐらい期間としてかかるのか。

佐々木氏 どのぐらいの期間が必要かは、事例ごとに異なるので、ひとくくりに申し上げることは本当に難しい。ただ、拒否しているといっても、何か生活上のサインが出ている場合が非常に多い。拒否も1つのサインと受け止め、見守り体制を構築している。訪問等、何かタイミングをつかんで介入するのが必要だと思う。

岸教授 拒否そのものがサインであるので、なぜ拒否という形でしか反応してくれないかに立ち戻ってほしい。繰り返し訪問していく

なかで、地震など何か起きたときに、相手がこの人に相談しようと思うところまで行くのが大切である。相手が顔を出さないとしても、手を差し伸べている、アウトリーチしているところは相手につながる。相手が顔を出さないからといって、訪問に意味がないわけではない。拒否されるとモチベーションが下がると思うが、訪問を続けること自体がアウトリーチにつながっているんだという確信を持って訪問していただきたい。

○宝物タイプへのアプローチ

北村教授 岸先生の整理にある宝物タイプはなかなか手ごわいと思う。どのように対応すればよいか。

岸教授 宝物タイプはとにかく、「ごみ」や「片づける」といった、“もの”について否定するようなことを言ってしまうと、そこで関係が切れてしまう。まずは、ご本人の体調面や家族のことなど、他愛のない話から、何が困りごとなのかを探っていくのがスタートだと思う。そこで関係を構築して、一体どの“もの”が大事なのか、それ以外に大事にしているものはないのか、というところから介入していくといいのではないかと思う。

例えば、“もの”も大事だけれど、同居している母親を一番大事と考えている方に、「お母様が心臓病を持っていて、何かあったときでも、ごみがあって、おうちの中に救急隊が入ってこれない。そうすると命を救えなくて死んでしまう。」とお話しした。すると、やはり“もの”は大事だが、母親には生きていてほしいと、救急隊が母親の部屋に入る道だけはきれいにしようと片づけを始め

た。相手の優先順位を見極め、そういう取引みたいな提案をするのも1つの手である。

○本人との関係づくり

北村教授 本人との定期的な接触をいかにして実現するのかという点について、佐々木さんと山内さんのご経験を伺いたい。

佐々木氏 繰り返し訪問する体制をつくるのが、やはり大事だと思う。職員はどうしても、会えない人へのモチベーションが下がってしまう。組織として上司や同僚からのバックアップをもらうのが大切だと思う。たとえば、1回の訪問で手応えがなかったとしても、行くことに意味があるという認識を組織として共有できるのが非常に大事である。

山内氏 基本的には同じだが、相手が拒否しても定期的に訪問を繰り返している。

北村教授 会ってアプローチしても、「大丈夫です」と言われた場合、その「大丈夫」の向こう側にどう入っていくのか。

佐々木氏 対応力、ポキャブラリーを増やす訓練を専門職として行っていく必要がある。「あなたのことを心配している」というメッセージを繰り返し伝えるのが大切であると思っている。そこは専門職の対話力、スキルが問われていると最近感じる。

山内氏 豊田の場合、我々は環境部門だが、窓口を変えてと言うと変だが、福祉部門にも訪問をしてもらう。訪問者を変えることで、何とか接触の糸口を探っている。

北村教授 岸先生も、「大丈夫ですよ」と言われるケースは難しいと指摘されていたが、どのようにアプローチすればよいか。

岸教授 「大丈夫」と言われたときに、大丈

夫なんですね、よかった、おしまいということではない。だからといって、「どこでご飯を食べますか」というように相手にただただ質問を繰り返すと、詰問調になって、責められたように感じてしまう。なので、一般的な会話のように、「最近暑いけれどもお風呂に入っていますか」といった具体的な質問を投げかけるといいのではないかと思う。

「また訪問してもいいかしら」と次につながることも大切である。訪問で大事なものは長くいることではなく、次につながることで、「ちょっと気になるから、また来てもいいかしら」というように言って、次につなげてほしい。

必ずしも専門職だからうまくコミュニケーションをとれるわけではなく、一般的な会話から、関心を引き出せる場合もある。なので、事務職の方と専門職の方の 2 人で訪問してもらい、いろいろな話をするなかで、本人が関心を示すポイントを見つけてもらえるといいかなと思っている。

○多頭飼育を伴うごみ屋敷への対応

質問者 猫の多頭飼育崩壊が発生しているごみ屋敷の案件があるが、保健所の協力もなかなか得られず、非常に対応に苦慮している。

佐々木氏 多数の犬を家の中で放し飼いにしている案件があったが、餌と水はしっかりとやっていたので、動物虐待ではないと判断された。ご本人に動物愛護センターで引き取ってもらうことも提案したが、引取料がかかる。しかし、飼育環境を整える必要があると考えた区役所の職員が、いろいろな NPO を探し、事情を伝えて引き取ってもらったよう

である。

岸教授 環境省で現在、動物愛護、多頭飼いに関する検討会の委員をしている。そこで聞くと、やはり保健所との連携がどこも難しい。殺処分ゼロを目指しているのに、なかなか保健所が対応しないようである。非常に難しい問題だが、来年度に向けてガイドラインもつくる方向なので、参考にさせていただきたい。

ごみ屋敷の多頭飼育で問題なのは、餌がなくて餓死する、あるいは堆積物が多くて窒息死するなど、動物の生命が脅かされることだ。動物を死なせないために動いている NPO があるので、現状では、そうした NPO と連携していただくと良いのではないかと。

○少子高齢化社会とごみ屋敷問題

北村教授 少子高齢化社会で独身・独居老人が増えるなか、ごみ屋敷問題の増加も予想される。今後どのようにこの問題を捉えていけばよいか。

岸教授 本当に重要な問題だと思う。アメリカやイギリスでは、セルフ・ネグレクトについて非常に対応が進んでいる。例えばアメリカでは、認知力・判断力低下の可能性がある場合に、裁判所に申請して、必要があれば鍵を開けることができる。日本の場合、セルフ・ネグレクトが虐待防止法に入っていないので、他者からの虐待では認められている立入調査権がない。命にかかわるケースでは、裁判所に申請する等の公的なプロセスのもとで、鍵を開けられるようなことができれば、救える命があるのではないかと。

孤立死も重要な問題だが、命が助かったときに、非常に重症化した状態で生き続けると

ということで、高額の医療費がかかる。これから増えることが予想されるので、早期の対応、予防的な関わりが非常に重要だと思っている。

予防という点では、高齢者だけではなく、若者でもため込みの人が増えており、また、母子家庭・父子家庭でゴミ屋敷のなかに子どもが置き去りにされている事案もある。ゴミ屋敷になっている場合には、住人が何らかの安全ではない環境に置かれているので、視野を広げて、すべての世代に対応できる予防的な視点を持った行政の対応が、コスト的な問題からも重要ではないかと思う。

北村教授 ストック問題になってから対応するのでは、社会的コストがかかり過ぎる。未然予防という観点から早期にコミットできるような仕組みがないと行政は動けないので、この点は条例なりで対応するのがいいと思う。

一方、所有権については、国の法律の問題で、条例では手に負えないので、国に最低限対応していただく必要があるだろう。

研究会や今日の会では、全体のベストミックスを考えてきた。ただ、法的にもわからない問題がとて多いので、ぜひ一緒にいい方向を目指していければと考えている。