

第5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：2018年5月29日（火） 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）、木本悟 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、釧持研究員、瀧澤研究員

議事要旨

- アンケート調査結果・現地調査報告
- 岸委員・菅原委員からの話題提供
- その他

1. アンケート調査結果・現地調査報告

(1) アンケート調査結果について

- ・全国 814 市区を対象とする、「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート」を 2018 年 1 月に実施した。回収件数は 370 件、回収率は 45.5%である。
- ・具体事例については、271 自治体から 764 件の回答があり、いわゆる「ごみ屋敷」に関する事例は 587 件であった。「ごみ屋敷」の種類及びレベルでは、「溜め込み型」が 7 割程度と最も多く、「レベル 1」が約半数を占めた。
- ・「住居荒廃」状態を生じさせている本人の年齢では、「65 歳以上」が 46.5%である一方、「40 代～64 歳」も 32.5%であることが明らかになった。
- ・解消が困難な理由として、「本人が解消を望んでいない」が 46.6%と最も多く、次いで「本人との接触・交渉ができない」、「解消するための制度がない」が挙げられる。

(2) 野洲市の取組みについて

- ・「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」として、市民生活相談課に相談支援包括化推進員を配置している。こうした体制の構築により、市民に対するセーフティネットという効果に加えて、市役所内でのセーフティネットとしての効果が期待される。
- ・2016 年に制定された野洲市くらし支えあい条例は、経済的に困窮している市民のみならず、「地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題を抱える市民」を「生活困窮者等」と定

義付け、支援の対象とする。同条例は、生活困窮者支援や支援調整会議、見守りネットワークの構築といった従来の取組みを制度化したものである。

- ・見守りネットワークでは、市が見守りに協力する事業者や団体と協定を結ぶこととなっており、現在 25 事業者 6 団体と協定を締結している。
- ・見守り活動の強化に関する取組みとして、消費者安全法に基づく消費者安全確保地域協議会を設立し、全国で初めて、消費者庁から悪質な訪問販売の被害にあった市民の情報提供を受けた。このように収集した情報を地域における見守り活動に活かすことで、より重点的かつ確かな見守りが可能になっている。
- ・野洲市では、多重債務者支援を拡充する形で取組みが進められてきたという経緯から、市民生活相談課が中心となっている。
- ・人口 5.1 万人と比較的小規模な市ということもあり、地域との日常的な交流の中で、協力して生活困窮者等の支援・問題解決に当たることが可能になっている。
- ・納税推進課と連携して支援を行っているという特徴がある。債権回収よりも本人の生活再建を優先することは、単なる温情施策ではなく、将来的に担税能力を有する市民を増やすことが長期的には市のためであるという市長の考え方があり、市民の理解が得られている。

(3) 質疑応答・意見交換

- ・消費者被害や税金の滞納をきっかけとして、生活困窮者を発見し、支援していくというアプローチは珍しく、野洲市の特徴である。一般的に役所は縦割りで、徴税と本人支援が連携することは難しいが、市長の考え方によって連携が図られている。
- ・野洲市は、自治会加入率が 98.7%と比較的コミュニティ機能が維持されているという素地があり、地域と協力した支援が可能になっている。
- ・地方税法 22 条の壁があり、税情報の共有が難しいことが課題である。何が「秘密」に当たるかという解釈の問題であるが、税担当課は厳格に解釈し、情報共有が図られていない。
- ・空き家の場合には、所有者の氏名や住所であったため、「秘密」に当たらないとの解釈が比較的容易であった。しかし、「ごみ屋敷」の場合には、本人の収入や税金、保険料の滞納状況といった情報が重要であり、共有が難しい。
- ・税の担当部署と福祉の担当部署では、本人に対するスタンスや個人情報の守秘義務に関する意識が大きく異なるように思われる。
- ・地方税法 22 条や地方公務員法 34 条の守秘義務について、役所内部での職員に対する漏えいと役所外部の民間人に対する漏えいを同一視すべきかは疑問がある。
- ・アンケート調査で「住居荒廃」の発生要因として、「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」が最も多いと予想していたが、実際には「判断力の低下、認知症」や「精神障害、精神疾患」が多い。「ごみ屋敷」の種類や本人の年齢・性別、発生要因・併発課題をクロス集計し、分析することで、より具体的な対応策が立てやすくなるのではないかと。
- ・精神障害を含む地域包括ケアシステムの構築が現在推し進められているが、高齢者が念頭に置かれている。しかし、64 歳以下の年代でも精神障害を要因として、「ごみ屋敷」問題

などが発生していることが明らかになれば、高齢者以外にも視野に入れた地域包括ケアが必要ということになる。

- ・対応を重ねることにより、自治体職員にノウハウが蓄積されるが、そのノウハウを活かすためには 5,6 年あるいは 8,10 年と同じ部署にすることが望ましい。しかし、役所の人事異動は 3,4 年で行われるため、職員の能力不足が課題になっている。
- ・排出支援や代執行は費用を抑えるために職員が行うことが多いが、規模が小さい自治体ではその人員が確保できず、消極的な対応にとどまってしまうのではないかと。

2. 岸委員・菅原委員からの話題提供

(1) 岸委員からの話題提供

- ・セルフ・ネグレクトの一類型として、「ごみ屋敷」という現象があると捉えている。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」と定義している。
- ・セルフ・ネグレクトのリスク要因で最も大きいのは、精神・心理的な問題であり、他にはライフ・イベントや他者からの虐待、社会的孤立などが挙げられる。
- ・高齢によって、心身機能が低下するとともに、人に頼れなくなるといったことがあるため、高齢者のセルフ・ネグレクトの研究は海外でも進んでいる。一方、日本で現在問題になっている、精神領域・発達障害のある人や母子家庭など、高齢ではない人のセルフ・ネグレクトに関する研究はあまり進んでいない。
- ・「ごみ屋敷」のタイプとして、「ごみは宝物タイプ」、「片づけられないタイプ」、混合タイプがあると考えている。現場の方の話を聞いていると、「片づけられないタイプ」よりも「ごみは宝物タイプ」の方が、解決が難しい。
- ・事例への対応のプロセスでは、「把握・見守り期」、「初動期」、「展開期」の 3 段階に分けられる。本人の困りごとに寄り添い支援をしていきながら信頼関係をつくり、解消していくというのが一般的である。
- ・「ごみ屋敷」のセルフ・ネグレクトのタイプとそうではないセルフ・ネグレクトのタイプの人を比較すると、後者の方が孤立死するリスクが高いという調査結果が出ている。在宅医界の先生方にも、セルフ・ネグレクトは死亡リスクが高いことを認識してもらうことで、アウトリーチの取組みへの理解協力が得られつつある。
- ・イギリスでは、アセスメントの手法やその後の対応方針などをまとめた、「**Hoarding and Self Neglect Toolkit**」が出されている。職員の能力不足、専門的知識の不足といった課題が指摘されているが、こうしたガイドラインがあれば、研修を行いやすくなり、対応も進むのではないかと。
- ・今回のアンケート調査で、「ごみ屋敷」の住人には高齢者のみならず、精神障害などを抱えた人がいることが明らかになったことから、保健衛生の問題として医師や保健師、医療職が認識し、携わっていく必要性が訴えられるだろう。

(2) 菅原委員からの話題提供

- ・発生要因として考えられる病気として、まず認知症が挙げられる。そのほかには、統合失調症、うつ病、発達障害などが考えられる。疾病別にある程度類型化できるのではないか。
- ・保健師は精神保健福祉法 47 条に基づいて、本人の求めがない場合でも訪問することができるが、自閉症スペクトラム障害の方は応じてもらえないケースが多い。
- ・マンパワーの不足や専門知識の不足が課題として挙げられており、アウトリーチを行っている自治体は 6 のみである。しかし、PSW を含む精神科医がアウトリーチを行っている自治体は他にもあるはずであり、「ごみ屋敷」問題に取り組んでいる自治体でも、そうした制度があることを知らないところも少なくないと考えられる。このあたりの庁舎内ディスコミュニケーションについて、連携へのきっかけにしたい。
- ・精神科医の多くは、「ごみ屋敷」問題を自身の専門領域と捉えてこなかったため、今回のアンケート調査結果から精神疾患を抱えた住人が決して少なくないことが分かったのは成果である。
- ・現在、問題になっている「ごみ屋敷」の多くは、イギリスの Toolkit でいうところの「High/Critical」に相当すると考えられる。ただ、小・中学校、思春期年代頃から片付けが苦手といった兆候が見られるケースがあり、そのまま放置すると将来的に「ごみ屋敷」に至るという意識が日本ではあまりない。早い時期からの気づき体制や教育が必要である。

(3) 質疑応答・意見交換

- ・イギリスの Toolkit は参考になるが、土足の文化や家の広さが違うため、直輸入は難しい。
- ・特殊清掃業者に依頼があるのは、若い人の「ごみ屋敷」のケースが多い。逆に、若くて収入があり、業者に清掃を依頼することができる人は、行政には相談していない。
- ・「ごみ屋敷」を知っている精神科医があまりいないため、協力を仰ぐことが難しい。
- ・3 か月という短い入院期間であっても、本人や地域住民との話し合いの時間に充てることができる。特に、入院によって本人との接触が容易になるため、問題解決に役立つ。
- ・東京都では精神保健センターが中核となってアウトリーチを行っているが、他の精神保健センターでは人手不足のため、同様の取組みは難しい。
- ・最近では、自治体が PSW や保健師を雇用したり、増員したりしている。
- ・イギリスの Toolkit では、最後に本人の能力に関するアセスメントを行うこととなっているが、成年後見法の観点からはまずそのアセスメントを行い、the Mental Capacity Act of 2005 を適用できるかを判断する。その意味では、この Toolkit が法的に有効であると言えるのか疑問が残る。

3. その他

- ・次回（第 6 回）研究会を 6 月 18 日（月）に開催し、北村座長、菊池委員及び菅委員から話題提供をいただく。また、報告書の全体方針について意見交換を行う。

（文責：事務局）