

## 第6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6月18日（月） 15：00～17：00

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）、

菊池馨実 委員（早稲田大学）、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）

（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、池田副室長、鈿持研究員、早坂研究員、瀧澤研究員

### 議事要旨

- 北村座長・菊池委員・菅委員からの話題提供
- 調査研究に関する議論
- その他

#### 1. 北村座長・菊池委員・菅委員からの話題提供

##### (1) 北村座長からの話題提供

- ・空き家問題に関しては、空き家条例が先行して広がった後に空家特措法が制定され、現在は条例と法律の併用状態にある。一方、いわゆる「ごみ屋敷」問題については、条例だけが先行している状態である。
- ・アンケート調査において、原因者の54.9%に認知症や精神疾患の疑いがあり、また、「40代～64歳」が32.5%もいることが明らかになっている。「物」への対応以上に「者」への対応が重要であり、空き家対策と様相を相当に異にするとと言える。
- ・足立区が2012年に「ごみ屋敷条例」を制定してから、既に6年が経過しているが、現在までに同種の条例を制定している自治体は18にとどまる。空き家対策については、火付け役となった所沢市が条例を制定してから特措法が制定されるまでの3年間で、300以上の空き家条例が制定されたのとは、大きな違いが見受けられる。
- ・ごみ屋敷条例の基本的な構造として、目的、対象、対象者の位置づけ、対象者と義務づけ、状況改善のための方法、附属機関の関与が挙げられる。
- ・基本にごみ屋敷問題はストック型の問題であるが、未然防止や予防といった文言を目的規定に入れている条例も散見されるところである。
- ・ごみ屋敷条例では、空家特措法における「空家等」のように、「ごみ屋敷」に関する定義は置かれておらず、建物・敷地、原因、状態の3点を総合的に考慮することによって、判断している。

- ・中心となる状況改善の方法については、支援と措置の2つの方向性があり、これらのベストミックスを基本的な方針とするものが多い。具体的に支援とは、「ある程度片づける」「費用を直接間接に補助する」ことを意味する。措置に関しては、助言・指導、勧告、命令といった段階があり、どこまで規定するかは条例によって考え方の違いがある。
- ・今後検討していきたい論点としては、支援から措置への重点移行の「見極め」のタイミング、庁内連携の制度化、対象者に関する情報の把握、費用負担といったことを考えている。

## (2) 菊池委員からの話題提供

- ・現在、日本の社会保障分野における中心的な課題として、困窮者に対する相談支援が挙げられる。
- ・環境問題の観点から論じられ始めた「持続可能性」という概念が、最近では社会保障でも用いられるようになってきている。具体的には、財政的基盤、人口的基盤、社会的基盤、市民的基盤の観点から見た持続可能性が考えられ、特に重要なのは社会的基盤と市民的基盤である。
- ・もともとは家族が有する扶養機能の代替として、社会保障が位置付けられていた。しかし、単身世帯や高齢者のみ世帯が増加する中で、福祉の対応の必要性は拡大傾向にあり、この傾向は不可逆的なものである。地域（社会）は、福祉・医療・介護といったサービス給付との関係で、社会保障制度の代替的な役割を果たしてきたが、サービスを支える人材の枯渇、及び生活支え合いのための人的資源の枯渇という2つの意味で、地域（社会）が脆弱していることは否定できない。
- ・今後大きく家族に依存した社会保障制度を構築していくことは難しい局面になっていくが、地域については、法制化を通じた地域の再生による市民的基盤の再構築が期待できる。
- ・社会保障の歴史的な経緯を踏まえつつ、今日的に何が求められているかを考えると、地域における所得再分配型ではない、新しい相談支援という手法を通じた社会保障の再構築というものが浮き彫りになる。所得再分配型の社会保障の捉え方では、物質的ニーズの充足では対応しきれない「社会的排除」に対処する必要性や、それに対する「社会的包摂」策の重要性を十分に説明することができない。
- ・ソーシャルワークなど事業の形式で行われてきた相談支援を法的にどのように捉えていくかが重要な問題である。その制度化に向けた方向として、個別の支援に当たっての支援計画づくり、生活上生じうる特定の困難に際しての、個別ニーズに配慮した支援の仕組み、様々な生活上の困難を抱えた生活困窮者に対する相談支援がある。
- ・相談支援に重きを置き、それを地域で行うという方向性、「地域共生社会」の構想に向けた政策的取組みが現在進められており、障害者制度改革、地域包括ケアシステムの構築に向けた法改正、包括的な地域の基盤づくりに向けた地域力強化に向けての検討などがある。
- ・先日成立した生活困窮者自立支援法の改正では、「生活困窮者」の定義の拡大と基本理念の明確化が図られた。これにより、同法に基づいて今後、予防的な施策と地域づくりが行われていくことが期待される。

### (3) 菅委員からの話題提供

- ・イギリスの成年後見法は、日本のような代行決定型ではなく、判断能力の不十分な人々の法主体性をいかに回復させるかという自己決定支援型の仕組みである。契約能力を制限しないことから、消費者被害が懸念されるが、地域の発見力や本人に対する支援力によって、被害が防止されている。また、実際に現場に同行してみても、消費者被害の問題と住居荒廃の問題は密接な関係性があると感じた。
- ・イギリスの社会を20年近く見てきた中での実感として、自己主張をあまりしない文化であると感じており、日本と共通する部分がある。
- ・被害の予防・防止をしようとするネットワーク、早期発見ができるマンパワー、被害の拡大を阻止するというシステム、そして、被害が起きた場合に早期の回復を図るメカニズムが意識的に地域の中に根づいていることが、イギリスの特徴として指摘できる。
- ・「脆弱性」は、孤独感、社会的疎外とも関連している。脆弱な人々の社会的包摂を試み、「認知症になっても住み続けやすい共同体」の構築が重要と考えられ、システムとマンパワーと法制度が整備されてきた。
- ・例えば、住人が消費者被害に遭っていることを契機として、最初に自宅訪問した消費者犯罪を専門とする行政官が、家のメンテナンスが十分になされていないことなどに気づくと、福祉の分野と連携を図りながら、かつ本人の了解を得つつ支援の糸口を探っていく。その際に、まずソーシャルワーカーが本人に判断能力があるかないかをチェックしている。さらに、自己決定を尊重しながらも支援を粘り強く行うなど、自己責任か代行決定という二者択一ではない。
- ・自己決定権を法的に保障することは重要であり、問題解決のために成年後見制度や事務管理論を流用することには賛成できない。私法的な介入はできないため、行政法や社会保障制度といった公法の観点から介入しようとするアプローチは重要であると考えられる。
- ・住居荒廃問題を解決するために、狭義の成年後見を流用するべきではないが、イギリスの成年後見法を参考に、自己決定支援は徹底して行う必要がある。

### (4) 質疑応答・意見交換

- ・イギリスでは、判断能力が低下している人に対して自己決定支援を行うが、もし判断能力がないと判断された場合には、裁判所の決定を経て後見人が立てられる。後見人は、あくまでも本人のベストインタレストという最善の意思を追求するものとされ、そういったものがない場合に限って、客観的で合理的な代行決定をすることとなる。
- ・判断能力があることを大前提とし、後見人による代行決定に至るには判断能力がないことを立証する必要がある。そのため、わざわざ判断能力の有無を立証するよりも、自己決定支援を続けていくようになり、その過程で「ごみ屋敷」状態なども解消する。
- ・市町村が地域包括ケアとして、介護、介護予防、医療、住まいといった様々な政策課題に一体として取り組んでいるが、さらに障害を持つ人も子供も子育てする家族も生活困窮者

も丸ごと地域で受け止めていく、「我が事・丸ごと」で取り組むというところから「地域共生社会」ということが標榜されるようになった。

- ・地域共生社会における「地域」の単位としては、例えば地域包括ケアでの中学校区のような、お互いの顔が見えるコミュニティが想定されていると考えられる。
- ・地域包括ケアは高齢者のためのシステムに近いという印象を抱いており、障害者総合支援法の改正によって、精神障害にも広げられようとしているが、実際にはほとんど広がっていないと感じる。
- ・生活保護受給者は既に行政と接点があるが、生活保護に至らない生活困窮者、生活保護を拒否する人などどのように関わっていくかが難しい。
- ・アメリカでは裁判によって清掃や立退きを強制することができるという事例を聞いた。条例等に基づき行政が介入して解決を図るのと、裁判所が介入して解決を図るのと、どちらが日本に適した手法であるかは議論の余地がある。
- ・日本では精神科医の診断書を根拠として、後見や保佐といったことが決定されるが、書き方によってほとんど後見相当となる。その辺りは問題があるとも感じる。
- ・「ごみ屋敷」問題を解決するために成年後見制度を活用したという事例は聞かないが、入院時に同意者が見つからないために活用することはある。
- ・民事的制度としては、財産管理人制度の活用も考えられるが、実際の活用例が少なく、また予納金の予算化などが難しい。
- ・まず本人に状況を把握してもらい、改善する必要性について理解を得ていくことで、「ごみ屋敷」問題は自然に解決すると考えられ、判断能力の有無に時間とコストをかける必要はない。豊中市のコミュニティーソーシャルワーカーは既に実践している。マンパワーが重要になってくるが、イギリスではチャリティー団体の存在が大きい。
- ・行政が「ごみ屋敷」問題に取り組むづらい背景には、こうした地域課題の解決に直接携わったり、支援が必要な人にアウトリーチしたりすることをあまりやってこなかった点が挙げられる。解決まで時間がかかり、かつ経験を必要とすることもあり、なかなか取り組みが広がっていないと感じる。
- ・足立区への行政視察は多くあり、現場職員に問題意識がないとは言えないが、実際に条例化まで至っているのは決して多くない。

## 2. 調査研究に関する議論

- ・報告書では参考資料として、先進自治体の「ごみ屋敷条例」や対応マニュアル等を掲載するとともに、関連施策の一覧化や対応モデルを示すことを検討している。具体的な内容等については、次回以降の研究会で議論いただく。
- ・地域共生社会という概念が今回出てくるなど、住居荒廃問題の解決に当たっては、地域・コミュニティとの連携も重要であると考えられるが、具体的にどのような担い手、連携の形があるかも示していきたい。

(文責：事務局)