

# 市政

令和元年5月号

# 特集

## 都市が進める 「ごみ屋敷」対策

自宅の敷地に大量のごみなどをため込む、いわゆる「ごみ屋敷」問題が深刻化しています。周辺地域にさまざまな問題を引き起こすため、都市自治体としても対応すべき、重大な政策課題の一つになってきています。「ごみ屋敷」問題への対応としては、住人への指導や勧告、命令、行政代執行などを可能にする条例の制定やそれに基づいた対応だけでなく、対象となる住人の心身の状態の確認や福祉的側面からの働きかけが有効とされています。

今回の特集では、学識者に「ごみ屋敷」の現状や問題の背景、今後の課題などについて、セルフ・ネグレクトの視点から解説いただき、「ごみ屋敷」への対応に積極的に取り組む都市自治体の事例もご紹介します。

寄稿 1

### ごみ屋敷問題の現状と課題 ～セルフ・ネグレクトの視点から～

東邦大学大学院看護学研究科教授 岸恵美子

寄稿 2

### 秋田市における 良好な生活環境の保全を図る取り組み

秋田市長 穂積 志

寄稿 3

### チーム横浜で取り組む「ごみ屋敷」対策

横浜市長 林 文子

寄稿 4

### 豊中市の誇る「市民力」・「地域力」

豊中市長 長内繁樹



# ごみ屋敷問題の現状と課題 〜セルフ・ネグレクトの視点から〜

東邦大学大学院看護学研究科教授

岸恵美子 きしえみこ



## はじめに

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、その住人たちの多くは、セルフ・ネグレクト状態にあると考えられる。筆者は、いわゆる「ごみ屋敷」の住人たちは、セルフ・ネグレクトの「一類型であるとし、本稿では、セルフ・ネグレクトの定義・概念などの基本的なことを述べた上で、いわゆる「ごみ屋敷」に住む人々の背景、実態と支援方法、今後の課題について述べる。

## ごみ屋敷問題とセルフ・ネグレクト

セルフ・ネグレクトに関する研究は近年急速に進み、セルフ・ネグレクトは疫学的、公衆衛生的問題であり、極めて重要な健康と社会の問題であると指摘する研究者も少なくない。アメリカにおける大規模な調査では、高齢者のうちセルフ・ネグレクトは約9%で

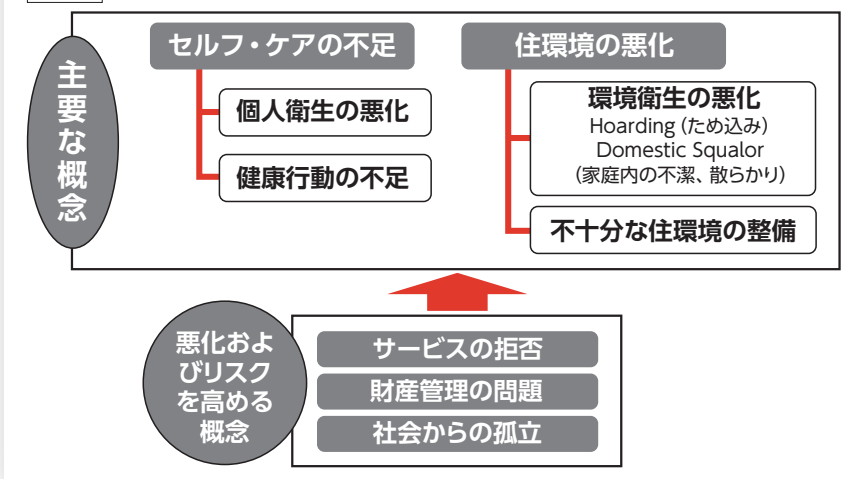
あり、年収が150万円より低い者、認知症、身体障害者では15%に及ぶことが報告されている<sup>(1)</sup>。一方わが国においては、内閣府が

実施したセルフ・ネグレクト高齢者の調査<sup>(2)</sup>では、セルフ・ネグレクト状態にあると考えられる高齢者の全国推計値は、9381(1万2190人(平均値1万785人))と報告されているが、潜在しているセルフ・ネグレクト高齢者はかなり多いことが推察される。なぜならば、平成26年度の調査<sup>(3)</sup>では、市町村高齢福祉担当部署の6〜7割、地域包括支援センターの5割前後が、セルフ・ネグレクト状態にある高齢者の人数を把握していないことが明らかにされており、把握していない自治体・地域がこれだけある以上、調査の推計値が妥当であるとは言い切れない可能性があるからである。また同調査では、地域包括支援センターが把握したセルフ・ネグレクト状態にある高齢者の相談受付時の状態として、「不衛生な家屋に居住」「衣類や身体の不衛生の放置」の項目が6割を超えていたこと

から、セルフ・ネグレクトの6割以上が不衛生な状態にあることが推察される。

セルフ・ネグレクトは、「自己放任」あるいは「自己放棄」と訳される。セルフ・ネグレクトについては、これまでさまざまな研究者がそれぞれの文化背景に伴った定義や概念を提唱しているが、世界で共通の定義はない。また、日本においても、セルフ・ネグレクトに関する法的な定義、また正式に研究者や援助専門職の中で共通認識された定義は存在していない。全米高齢者虐待問題研究所(National Center for Elder Abuse)の「自分自身の健康や安全を脅かすことになる、自分自身に対する不適切なまたは怠慢の行為」という定義<sup>(4)</sup>、多々良らの「高齢者自身による、自分の健康や安全を損なう行動」という定義<sup>(5)</sup>、津村らの「高齢者が通常一人の人の人として、生活において当然行うべき行為を行わない、あるいは行う能力がないことから、自己の心身の安全や健康が脅かされる状態に陥ること」という定義<sup>(6)</sup>や実施した調査の結果から、筆者ら

図1 セルフ・ネグレクトの概念

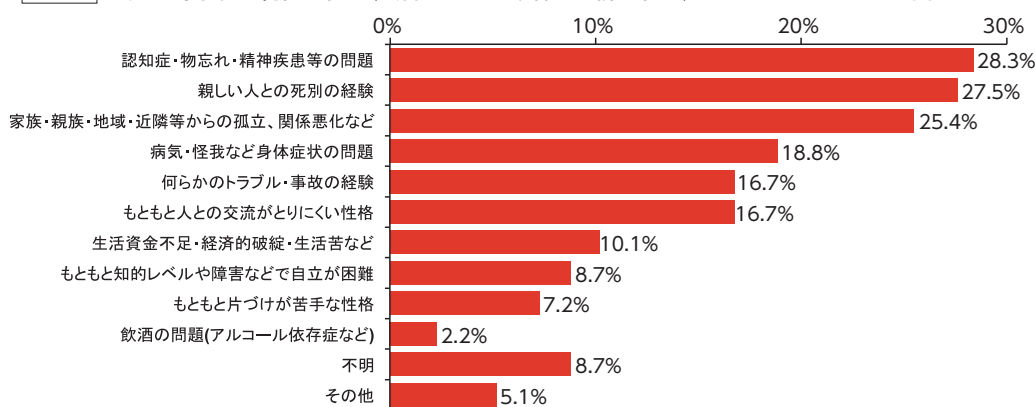


はセルフ・ネグレクトを「健康、生命および社会生活の維持に必要な、個人衛生、住環境の衛生もしくは整備又は健康行動を放任・放棄していること」と定義し<sup>(7)</sup>、概念を図1のように整理した。この概念モデルでは、セルフ・ネグレクトを構成する《主要な概念》を、『セルフ・ケアの不足』と『住環境の悪化』であるとし、「サービスの拒否」「財産管理の問題」および「社会からの孤立」は、セルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》として示した<sup>(7)(8)</sup>。

### セルフ・ネグレクトのリスク要因

セルフ・ネグレクトの要因として、内閣府が本人に現在の状態になったきっかけ・理由について聞いた調査の結果を図2に示す<sup>(9)</sup>。認知症、統合失調症や妄想性障害、依存症、アルコール関連問題、不安障害や恐怖症、強迫性障害、パーソナリティ障害、感覚障害など、何らかの精神・心理的な疾患がある場合に、疾患による症状として、不安や恐怖、あるいは人との接触を避けるために物のため込んだり、物を堆積する場合がある。一方、ライフイベントである、配偶者や親しい家族の死、病気、リストラなどの人生におけるショックな出来事により、生きる意欲が低下しセルフ・ネグレクトに陥ることも少なくない。日本人に特徴的なこととしては、「人の世話になりたくない」というプライドや、「人の世話になるのは申し訳ない」という遠慮・気兼ねから、専門職が医療・福祉や介護サービスを勧めても、医療機関の受診やサービスを受けることを拒否する高齢者が存在することが挙げられる。また、今後を見据えると、特に長期化・高齢化した引きこもりの人やSNEP（20～59歳の無業で、知人や友人との交流がなく、未婚の人を指す）の場合、現在は両親の存在により生活を維持できているが、両親亡き後は生活能力が乏しいために、セルフ・ネグレクトに陥る可能性がある。

図2 調査対象者が現在の状況(改善している場合は以前の状況)になったきっかけ・理由について



内閣府 経済社会総合研究所「セルフネグレクト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

### ごみ屋敷の住人への支援

近年8050問題としてクローズアップされており、早期に支援する必要がある。セルフ・ネグレクトと孤立死に関する調査<sup>(9)</sup>で、孤立死に至った事例の生前の状態は、約

8割がセルフ・ネグレクトの状態であった可能性があると報告されている。また別の調査で、全国の地域包括支援センターから収集されたセルフ・ネグレクト事例(1355件)を分析したところ、「不衛生な家屋での居住」衣類や身体の不衛生の放置「必要な介護・福祉サービスの拒否」など複数の問題が重複した類型では、より深刻な状態へと陥りやすい傾向にあることが確認されている<sup>(10)</sup>。ごみ屋敷対策としてだけでなく、孤立死対策という意味でも、またセルフ・ネグレクト状態への支援という意味でも、社会的孤立やサービスの利用を拒否する人々へのアウトリーチは重要な対策である。一方、こうした背景により

いわゆるごみ屋敷を招く人ばかりではなく、基礎的な疾患がありながら治療せずに放置する人の中にも、物のため込みの行為がある人がいるため、疾患の見立てなど専門職のアウトリーチも重要である。

このような状況に対して、条例化する自治体が少しずつではあるが出てきた。条例化することにより、窓口が明確化されたり、調査権が発動できたり、潜在的なセルフ・ネグレクト事例が発見されて関係機関との連携が取りやすくなるなどのメリットがある。もちろん、条例化したからといって、簡単に片付けたり、病院を受診させることができるわけではなく、繰り返し訪問し説得し続けたり、本

人の困り事から介入していく必要があるが、条例を制定することによって、主管部署が明確になり、プロセスを踏んで、システムの対応していく仕組みづくりがスタートしたことは評価できる。

## 今後の課題

ごみ屋敷の事例も含め、セルフ・ネグレクトの事例では、生活の大きな変化を期待することは難しく、時間はかかっても信頼関係を築いて少しずつでも支援を受け入れてもらうなど、個人の意思を尊重した関わりが必要になる<sup>(11)</sup>。ごみを片付けることが目標ではなく、あくまでも対象者の「自己決定」を尊重し、「その人らしい生活」へ導くことが目標である。

一方で予防的な関わりも重要であり、リスク要因を持つ高齢者を把握し、定期的に見守りをし、意欲低下が起きていないか、生活が破たんしていないかを確認することが必要となる。「ごみ屋敷」問題は、地域や家族の崩壊、高齢化、孤立などの現実の日本の問題を反映し、今後ますます増加すると思われるが、行政を中心に予防を視野に入れて取り組みを進めてもらうことを願っている。

引用・参考文献

1) Dong X, Simon M, et al.: The Prevalence of elder self-neglect in a community-dwelling

population : hoarding, hygiene, and environmental hazards. J Aging Health, 24(3), 507-524, 2012.

2) 内閣府：セルフネグレクト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年度内閣府 経済社会総合研究所委託事業、2011。

3) あい権利擁護支援ネット：セルフ・ネグレクトや消費者被害等の犯罪被害と認知症との関連に関する調査研究事業、平成26年度老人保健事業推進費等補助金、老人保健健康増進等事業、2015。

4) Tataru T, Thomas C, Gertig J, et al.: The National Elder Abuse Incidence Study: Final Report, 1998.

5) 多々良紀夫：高齢者虐待早期発見・早期介入ガイド(4)。10、長寿科学総合研究事業・多々良研究班、2004。

6) 津村智恵子、入江安子、廣田麻子他：高齢者のセルフ・ネグレクトに関する課題。大阪市立大学看護学雑誌、2、1・10、2006。

7) 野村祥平、岸恵美子他：高齢者のセルフ・ネグレクトの理論的な概念と実証研究の課題に関する考察、高齢者虐待防止研究10(1)、175-187、2014。

8) 岸恵美子代表編「セルフ・ネグレクトの人への支援―ごみ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防」中央法規：2015。

9) ニッセイ基礎研究所：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、2011。

10) 齊藤雅茂、岸恵美子、野村祥平(2016)「高齢者のセルフ・ネグレクト事例の類型化と孤立死との関連：地域包括支援センターへの全国調査の二次分析」厚生指標、63(3)。

11) 岸恵美子、野尻由香他：地域包括支援センター看護職のセルフ・ネグレクト事例への介入方法の分析。高齢者虐待防止研究10(1)、106-120、2014。

# 秋田市における 良好な生活環境の保全を図る取り組み

あきた  
秋田市長(秋田県)

ほづみ  
穂積  
もとむ  
志



## はじめに

秋田市は、秋田県の日本海沿岸地域のほぼ中央に位置し、面積906・07km<sup>2</sup>、人口約31万人を擁する中核市である。西は日本海を望み、東には太平山をはじめ秋田杉やブナにおおわれた出羽山地が連なっている。秋田平野の中央部に広がる市街地は田園に囲まれ、時折、天然記念物のニホンカモシカが訪れる、自然豊かな緑あふれるまちである。

## 条例制定の背景

本市では、いわゆる「ごみ屋敷」に関する全国的なマスコミ報道をきっかけに、平成27年10月に市民からの相談状況等について全庁的な調査を実施した。この調査の結果、全国的な報道にあるような深刻な事例はないものの、何らかの対応が必要と思われる事例や、苦情には至らないまでも、市職員等による訪問の際に、屋内に物品等が堆積し不衛生な状態になっていることが報告されている事例が

数件確認された。

このような事例に対応することを目的に、本市では「秋田市住宅等の適切な管理による生活環境の保全に関する条例」(以下「条例」という)を平成28年9月議会で制定し、平成29年4月1日から施行している。

## 条例施行後の取り組み

### ■ 取り組みの方針

必要な取り組みの検討においては、全庁的な調査結果のほか、高齢化・疾病等に伴う居住者の生活能力・意欲の低下、地域の過疎化・高齢化に伴うコミュニティの弱体化なども考慮すべきであり、単なるごみの片付けや強制的な手法のみでは根本的な解決に至らないとの判断から、いわゆる「ごみ屋敷」状態を「管理不良状態」と定義<sup>(※)</sup>した上、次の4点を柱に取り組むことをその方針とした。

### (1) 行政処分前の管理不良状態の解消

家屋や敷地の管理不良状態を解消する最終的手段となる「措置命令」および「代執

行」に至る前の段階で管理不良状態を解消することを目指す。

### (2) 管理不良状態の未然防止

管理不良状態になってからの対応だけでなく、そのおそれがある場合も対応する。

### (3) 居住者の生活にも配慮した対応

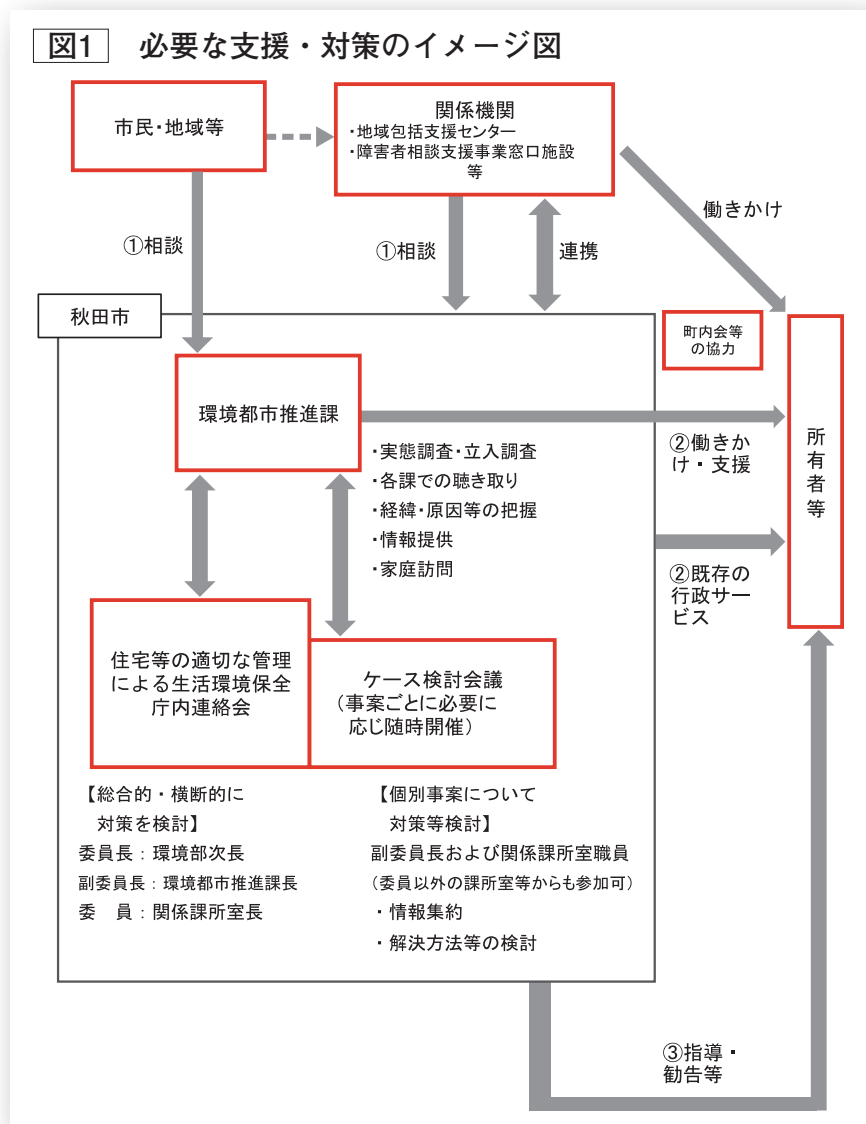
ごみやその他の物品が屋内のみに堆積している場合で、周辺への悪影響の有無にかかわらず、居住者自身の健康で安全な生活の実現に支障が生じている場合についても対応する。

### (4) 課所室連携による事案対応

事案の性質を的確に判断し、管理不良状態の解消、未然防止等に最適と思われる課所室が連携して対応する。

### ■ 体制の整備

条例の施行前は、悪臭・害虫の発生、火災発生のおそれなどそれぞれの問題ごとに、複数の関係課所室が従来業務の一環として個別に対応してきたが、条例の施行後は新たな組織として、環境部環境都市推進課内に住宅環



境保全担当を設け、相談・対応窓口の明確化を図ることとした。

また、条例に基づき「措置命令」代執行等について意見を求める附属機関として、有識者7人以内をもって組織する「秋田市生活環境保全審議会」を設置したほか、庁内の関係課所室が連携し、保健・福祉・衛生など幅広い視点から事案に対応するため、関係課所室長で構成する「秋田市住宅等の適切な管理による生活環境保全庁内連絡会」を設置した。

同庁内連絡会の下には「ケース検討会議」を置き、個別事案ごとに、庁内の関係課所室だけでなく、必要によっては地域包括支援センターなどの外部機関も参加し、連携を取りながら対応することとした。

「ケース検討会議」は機動性を考え、担当者レベルで連絡を取りながら随時開催することとし、居住者を一緒に訪問するなど、できる限り組織や所管事務などにとらわれずに活動することとしている。

**■対応状況**

市民や庁内の課所室から相談があった場合、条例を適用し、支援、指導等を行うかどうか、また、どのような支援、指導等が適切であるのかを検討するためには、居住者の状況を把握する必要がある。このため、まずは現場確認および実態調査を行うと同時に、住民記録や福祉サービスの利用状況など条例の施行のために必要な情報に限り関係課所室から情報収集を行い、その後定期的な家庭訪問により、堆積した物品等の片付けを継続的に居住者に働きかけることとしている。

また、この働きかけに併せて居住者との面談を繰り返すことで、居住者が住環境等の悪化に至った原因の把握などにも努めており、これらも参考に、居住者に最も適切と考えられ継続的に提供される幅広いサービス（介護保険制度などの公的サービスや、それ以外の生活支援サービス、家族、地域住民、友人等の手伝いによる片付けなど）とのマッチングに取り組んでいる。

これらの場面で大いに役立っているのが、福祉部門が作成している冊子「秋田市暮らしに役立つサービス」である。これは、介護保険制度以外のサービス（民間事業者、社会福祉協議会、各種団体などが提供するサービス）に関する情報を集めたものであり、選択できるサービスの幅が広がるほか、一人ひとりの生活状況・身体状況に合ったサービスの利用を勧めることで、問題の解決につなげる



生活環境保全庁内連絡会の様子

一助となっている。  
さらに事案の解決・改善後も、一定期間、家庭訪問による見守りを行うこととし、以前の状態に戻らないよう対応している。  
なお、条例施行後の相談等の件数及び解決件数は、表1のとおりである。

**超高齢社会と今後の課題**

条例施行後の相談件数は、当初想定していたよりは少なく、対応した事案も少ない状況

表1 相談等の件数及び解決件数(平成31年2月1日現在)

		管理不良状態	おそれ	調査中	対象外	合計
H29年度	相談	4	2	0	7	13
	解決・改善	2	1			3
H30年度	相談	0	0	0	5	5
	解決・改善	0	1			1
合計	相談	4	2	0	12	18
	解決・改善	2	2	0		4
対応中		2	0	0		2
見守り中(解決後)		2	0	0		2

※H29年度には、条例施行前のH28年度に各課所室で対応中であった引継ぎ件数を含む。

で推移している。しかしながら、本市の65歳以上の人口の割合は平成29年に30%を超え、今後も増加するものと推計されていることから、周辺には影響がなくなるとも、ごみやその他の物品が屋内のみで堆積し、居住者自身の健康で安全な生活へ影響が及ぶケースが増加するものと予想される。

「秋田市生活環境保全審議会」では「市が提供しようとしているサービスと居住者が実際に必要としているサービスを合致させるためには、居住者本人からじっくりと話を聞き、現状だけではなく当該居住者の人生を知ることが必要である」との意見もあった。

一つの事案の解決を図るためには、腰を据えて話を聞くことにより、居住者、家族等との信頼関係を築き、居住者や地域住民が健康で安全・安心な生活を保てるよう、また、居住者が実際に必要とする適切なサービスが提供されるよう、そのコーディネートや支援に努めることが必要と考える。

また、これらに加え今後は、問題の解決・改善のためのノウハウの蓄積や、廃棄物行政のほか福祉行政など複数分野の知識を幅広く活用できる、より専門的な人材の育成に努めるとともに、庁内の関係課所室だけでなく、地域包括支援センター、民間事業者や各種団体を含め、広く連携の強化を図っていくことが重要になるものと考えられる。

※管理不良状態

住宅等において、ごみその他の物品が堆積し、又は散乱した状態であつて、悪臭もしくははえ、ごきぶりその他の害虫が発生し、もしくははねずみが生息し、又は当該物品の崩落もしくは火災発生のおそれがある状態その他の当該住宅等又はその周辺の生活環境が著しく損なわれている状態をいう。(条例第2条第2号)



# チーム横浜で取り組む「ごみ屋敷」対策

## 横浜市取り組みの概要

近年、各地で取り組まれている「ごみ屋敷」<sup>(※)</sup>対策について、横浜市は「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」(以下「条例」)を、平成28年12月に施行した。この条例に基づき、健康福祉局(福祉保健行政)、資源循環局(環境・廃棄物行政)、地域の最前線にある区役所が「チーム」として連携・協力し、当事者の方々の総合的な支援を行い、解決につなげている。

いわゆる「ごみ屋敷」が発生する背景には、当事者の方々が抱える心身の課題や、経済的困難、地域からの孤立などの諸課題があり、根本的な解決には、ごみの撤去に留まらず、当事者の方々に寄り添った福祉的な支援を通じてそれらの課題を解決することが、不可欠であるからだ。

日本最大の基礎自治体である横浜市には、370万人を超える市民の皆様が住まわれて

おり、少子高齢化の進展や単身世帯の増加などにより、地域課題は年々、多様化・複雑化している。増加する「ごみ屋敷」と、背景にある諸課題の解決に向けた「チーム横浜」の取り組みを紹介していく。

## 条例制定の経緯と概要

横浜市は18の行政区を擁しており、市民生活に即した課題を、スピード感を持って解決するため、1970年代から区役所の機能強化に取り組んできた。取り組みの一つとして、地域のニーズや課題等について、区役所が現場の視点に根差した解決策を提案し、局(本庁)における全庁的な予算化や制度化に反映させる「区提案反映制度」を設けているが、まさにこの制度を通じた複数の区役所からの提案が、現在の取り組みの契機となった。

提案の背景には、高齢化の急速な進展に伴い「ごみ屋敷」問題が顕在化・深刻化する中で、関係する部署が多岐にわたるなど、組織体制の問題があった。また、これに対応する法令

よこはま  
横浜市長(神奈川県)

はやし  
林 文子

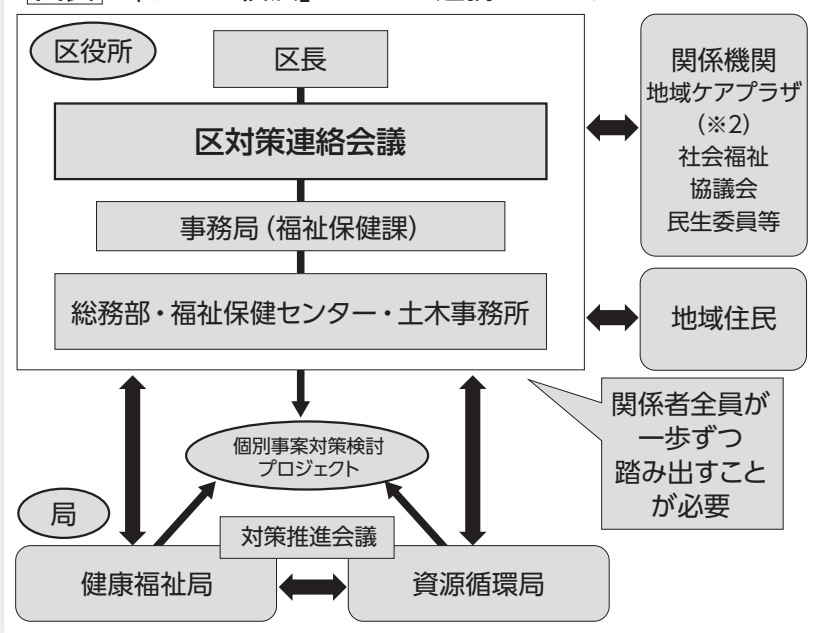


がないため、当事者の方に対する介入や調査・指導にも限界があった。これらの課題に対し、窓口や体制の整備なども含め、自らごみを排出できない方や、ごみを自宅に集めてしまう方への支援等について全庁的な検討を重ね制定に至ったのが、前述の条例である。

条例の名称にあるとおり、条例は「不良な生活環境」の「解消」だけでなく、「発生の防止」も目的としている。また、「支援」と「措置」が大きな柱であり、中でも「支援」を優先することを基本方針としている。一方で、指導・勧告・命令・代執行など「措置」に関する規定も設け、「支援」を基本とした対応だけでは解消が困難で、かつ近隣住民の財産・生命・身体にまで深刻な影響を及ぼす恐れがある場合には、それらの適用も検討する。ただし、「措置」を行っても、根本的な問題解決に向けた福祉的「支援」は継続して行っていく。

なお、福祉的支援を重視する横浜市の方針にそぐわないことから、条例には、罰則・公表などの規定は設けていない。

【図表】「チーム横浜」としての連携イメージ



取り組みの推進体制

問題の解決に当たっては、繰り返しのなるが、区役所、健康福祉局、資源循環局など、関係する部署が「チーム」として一体となり、一歩踏み出した対応を行うことが重要である。

当事者支援の最前線となる区役所には、区長をトップとして、総務部門、福祉保健部門、土木事務所などで構成する「区対策連絡会議」を設置し、各種制度のはざまに陥りやすいこ

の問題に対し、区役所全体で取り組む体制を整えている。

「区対策連絡会議」の主な役割は、区内における相談等の状況把握および情報共有、「ごみ屋敷」の判定と当事者の方への支援、排出支援の決定等である。必要に応じて、社会福祉協議会や民生委員などの関係機関が参画し、問題解決に向けた具体的な支援策を検討することもある。



「区対策連絡会議」の様子

なお、横浜市には約500人の保健師と約1600人の社会福祉職が在籍しているが、

その7割以上を各区役所に配置し、健康・福祉の面から市民の皆様から暮らしたに寄り添い支えていることも、対策を進めるうえで大きな力になっている。

資源循環局は、堆積物の片付けに同意したものの「自分では片付けられない方に対して、

区役所と連携し排出の支援を行っている。健康福祉局は、区役所の取り組みを支援しながら全体調整を担っている。

このように、区役所と局の関係部署が、専門性と主体性を保ちながら連携した取り組みを進め問題の解決につなげていることが、横浜市の取り組みの特徴である。

直近の状況

平成30年9月末時点で、「ごみ屋敷」として把握した件数は延べ162件で、うち88件を解消につなげることができた。当事者の同意のもと資源循環局が中心となって行う排出支援は、44件に対し延べ57回実施した。条例に基づく「指導」は、1件に対し2回行っているが、行政代執行に至ったものはない。

平成30年8月に行った事例調査では、当事者の方々について「片付けられないタイプ」が43%、「集めるタイプ」が13%、「混合タイプ」が31%となり、中でも「集めるタイプ」は長期化・再発しやすい傾向にあることがわかった。また、「ごみ屋敷」になってしまっかけてと、精神症状や身体症状の悪化が上位に挙げられた。

さらに、平成30年7月に実施した「ヨコハマアンケート」<sup>(※)</sup>では、「自宅がごみ屋敷状態になるかもしれないと心配になることはありますか」との質問に対し、回答者の44%の方が「現在もしくは将来的にごみ屋敷状態になる心配がある」、または、「現在ごみ屋敷

である」と回答している。この結果からも、超高齢社会を支えるための仕組みづくりなどと連動して、「ごみ屋敷」対策を強化していく必要がある。

### 具体的なアプローチ

次に、現在取り組んでいる具体的な事例をご紹介します。

家屋の1階が完全に見えないほど大量の堆積物があり、敷地沿いの公道への崩落危険箇所が複数ある「ごみ屋敷」に対し、指導と支援の両面からアプローチを試みている。あわせて、特に周辺への影響が大きい事案であるため、「個別事案対策検討プロジェクト」を設置し、区役所だけでなく健康福祉局・資源循環局も参加し、より効果的な解決方法を検討している。

指導的アプローチでは、区役所地域振興課と土木事務所を中心に、消防署、資源循環局、健康福祉局が加わり「通称・北風チーム」を構成し、ごみの持ち去り禁止、公道の安全確保、火災予防の一環としての啓発、そして条例に基づく指導などを行っている。

あわせて、支援的アプローチとして、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、区役所福祉保健課、高齢・障害支援課による「通称・太陽チーム」が、健康福祉局のバックアップも受

けながら、生活・健康などの面から福祉的支援を行っている。

このように、指導と支援の両面からアプローチする場合、それぞれの対応状況を定期的に情報共有し、一丸となって取り組むことが大切である。さまざまな事情が複雑に絡み合う当事者の問題に迫るために、保健師や社会福祉職などの専門職を含めた全ての職員が、支援のプロセスと経過を共有し、包括的な支援につなげている。

部署の垣根を越えて強い信念を共有し、当事者の方へ理解と共感のアプローチを重ねた結果、排出の同意が得られ、崩落の危険性が高い部分のごみを一部撤去することができた。しかし、当事者の方が生活再建できるようにするまでには時間がかかる。また、再発防止の手立ても具体的に考えていく必要もあり、今後も粘り強い取り組みが求められる。

### 今後の課題

今後も「ごみ屋敷」の件数が増加していくと見込まれる中で、「ごみ屋敷」状態の解消のみならず、その未然防止や再発防止に取り組んでいかなければならない。また「ごみ屋敷」問題の対象者は、「地域の困った人」ではなく、「地域で困っている当事者」であり、互いに支え合い共生していく地域づくりが必要である。

福祉保健行政としては、国が推進している「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現に向けて、高齢者・障害者・子どもといった対象者別支援にとどまらず、住まいや雇用、医療など、あらゆる分野の方々とネットワークを築き、個々人の課題を丸ごと受け止め、解決につなげる体制を整えていくことが重要である。また、環境・廃棄物行政としても、地域や関係機関と連携を強め、これまで以上に見守り等の支援に取り組むことで、未然防止・再発防止につなげていくことが必要だ。

横浜市役所が、引き続き「チーム横浜」として一体となって取り組むことはもちろん、市民・関係者の皆様との「オール横浜」の取り組みが、問題の根本的な解決に欠かせない。横浜市の取り組みと成果を、他の自治体とも共有し広げていけるよう、今後も全力で取り組んでいく。

※1…横浜市では、「ごみ屋敷」を「物の堆積等に起因して害虫、ねずみ又は悪臭の発生、火災の発生又は物の崩落のおそれ等により、近隣に影響がある不良な生活環境」としている。

※2…地域ケアプラザは、高齢者、子ども、障害者など誰もが地域で安心して暮らせるよう、身近な福祉・保健の拠点としてさまざまな取り組みを行っている横浜市独自の施設（市内に138か所設置（平成31年3月現在））

※3…市内在住の15歳以上の方を対象にメンバーを募集し、市政に関するアンケートにインターネットでご回答いただくもの。

# 豊中市の誇る「市民力」・「地域力」

とよなか  
豊中市長(大阪府)

おさないしげき  
長内繁樹



## 誰もが安心して暮らせるまち・とよなか

豊中市は大阪府の北部に位置し、東西南北に延びる鉄道や高速道路、空の玄関口である大阪国際空港など交通網が整い、大阪市や京都、神戸、また国内外へのアクセスにとっても利便性が高い地であり、大都市圏の中でも早くから良好な住宅地として発展した人口約40万人の中核市である。

本市は、市政の歩みとともに小学校区単位で地域活動が活発に行われてきたことや、早くから市政運営に参画と協働の視点を取り入れてきたこともあり、地域住民や社会福祉法人豊中市社会福祉協議会(以下「社協」という)、民間事業者と行政等の公的機関が連携・協働し、小学校区、日常生活圏域(おむね6小学校区)、市域で地域福祉活動を展開し、多様化・複雑化する福祉課題の解決へとつなげている。

特に、社会的孤立と深く関わっている問題として、自らごみを片付けられず、自宅

に大量のごみを溜めこんでしまう、いわゆる「ごみ屋敷問題」が顕在化している。このことは、本市も例外ではない。

## 福祉ごみ処理プロジェクトの始動

ごみ屋敷問題は、高齢や障害、病気などさまざまな理由で自宅の片付けが困難となり、周辺地域に環境衛生、防災などのさまざまな問題を引き起こしているケースの相談が相次いだことに端を発している。その都度、社協や市が民生委員・児童委員、校区福祉委員会などの協力を得ながら対応してきた。その中で、ごみ処理等についての一定のルールが形作られ、ごみ屋敷問題は単に個人の課題として捉えるのではなく、地域の課題という認識のもと検討していく必要があるのではないかということで、「福祉ごみ処理プロジェクト(以下「プロジェクト」という)」が平成17年に発足した。

プロジェクト会議は、社協、地域包括支援センター、市関係部局7課の関係機関が

一堂に会し、ごみ屋敷の実態やごみ処理に係る対応方法について情報共有し、ライフセーフティネットの観点から対象者を支援していくとともに、対象者の近隣住民の不安解消にも努めている。

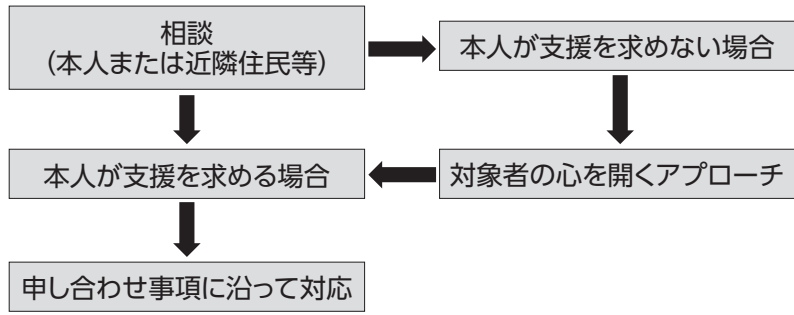
また、本市の支援の特徴は、①対象者は困りごとを抱え、自力では解決し難い状況に陥っていることに着目し、ごみ処理後の生活改善や地域での継続的な見守りによる再発防止支援に重きを置いていること。②ごみ処理問題を強制的に進めることなく、地域の住民や関係機関、行政が一緒に解決することで「地域力」の向上につなげるといった、福祉的側面からの意味合いが強いことにある。

## プロジェクト会議の取り組み

### ① 相談・発見

本市の地域福祉活動は、先述のとおり小学校区、日常生活圏域(おむね6小学校区)、市域の3層による重層的な取り組みを展開している。ごみ屋敷問題は、民生委員・児童委

【図表】 一般的な福祉ごみ処理プロジェクトの支援フロー



区福祉委員会委員である。相談員は、相談窓口で住民からの相談を受けることに加え、社協のコミュニティソーシャルワーカー(以下「CSW」という)と一緒に全戸訪問を行い、自ら SOS を発せない対象者を発見し支援につなげることも取り組んでい

員や校区福祉委員会、地域の住民が発見し、小学校区に設置している「福祉なんでも相談窓口(以下「相談窓口」という)」や日常生活圏域に設置している地域包括支援センター、市域をカバーする社協や市に相談することをきっかけに支援が始まる。この重層的な取り組みの中でも、特に地域福祉計画に校区単位の福祉拠点として位置付けている相談窓口の役割は大きい。相談窓口の担い手となる相談員は、民生委員・児童委員や研修を受けた校

る(プロジェクト会議で共有している支援フローは図参照)。

### ② CSW の役割

ごみ屋敷問題の解決には、CSW が重要な役割を担っている。本市では社協の CSW を日常生活圏域に各 2 人と全市的な視点で 4 人、合計 18 人を配置している。CSW の役割は、対象者への支援、対象者と地域の関係性や地域と行政の協働関係の構築などが挙げられる。解決に向けて対象者の状況把握は、その後の支援のあり方に大きな影響を与える。そのため、CSW は対象者に寄り添い「対象者の心」を開き、緊急性やセルフネグレクト状態であるかなどを把握したうえで、支援のタイミングを図ることを心掛けている。

地域との関係性では、ごみ屋敷問題が一過性の問題とならないように、地域での継続的な見守りにつなげ、地域の住民が自らの問題として捉え、理解を深めていくというプロセスを経て、最終的にはその地域の力を高め、社会的包摂(ほびせつ)を広めている。

対象者の抱える課題の解決に向け、地域と行政の協働した取り組みが必要となる。地域と行政の協働関係を構築するうえで、日常的に民生委員・児童委員や校区福祉委員会、地域の住民、行政との関わりのある CSW の力が発揮される。

### ③ ごみの処理

対象者と CSW の関係ができたとき、本人



福祉ごみ処理PT会議の様子

の希望をもとにごみ処理される。本人を中心に、CSW や民生委員・児童委員、校区福祉委員会などの地域住民が協力してごみの分別・処理を行う。この時、地域での見守りの関係づくりが促進され、社会的孤立の解決につながっている。廃棄物処理部門が運搬・処分を担っているが、ごみの処理費用が必要

となる。ごみの処理費用は本人負担が原則となっており、生活困窮を抱える場合は、社会福祉法人の社会貢献事業等による寄付金等を活用し対応している。

### 今後に向けて

本市のごみ屋敷問題は、全ての事案が円滑に解決したというわけではない。多様化・複雑化する課題を抱えた結果、残念なことに不幸な事案も存在する。例えば、親の介護により離職した子どもが地域社会から孤立し親子共に亡くなったことや火災などにより、ごみ屋敷問題を抱えていたことが判明することもある。

また、平成29年3月にプロジェクト会議の参画機関を対象に実施した「ごみ屋敷に係る調査」結果から、「家の内外にごみが溢れ、客観的に見て日常生活に支障がある世帯」が176件、そのうち改善できた件数は39件、改善できない件数が137件であることが分かった。改善できない理由は、「本人に困り感がない」「本人が支援を拒否している」との回答が多くみられた。

なお、集合住宅等で外観からは判別できず、室内がごみ屋敷と化している件数は一定数存在することが推定されるものの、実数の把握は困難である。

一方で本市では、福祉的視点を採り入れた取り組みとしており、対象者を含む地域住民が安心して日常生活を営むことにつながっている。具体的には、地域の住民が発見したごみ屋敷の課題は、日常生活圏域単位で開催している「地域福祉ネットワーク会議」で共有され、参加者が自分ごととして受け止め、主体的に解決していこうという姿勢が醸成され、地域の支援力の向上につながっている。また、ごみ屋敷問題に対する課題、例えば、何をもってごみ屋敷とするのかという線引きや、各主体が保有する個人情報共有に関する課題が明らかになったことも成果の一つである。

プロジェクト会議の立ち上げから、この間450件ほど対応してきた。民生委員・児童委員や校区福祉委員会などの地域住民の生活課題の発見力の向上により、都市部における社会的孤立の防止につながっており、全国的にも注目されている。

ごみ屋敷問題の再発防止に向け、民生委員・児童委員や校区福祉委員会による声かけなど、地域での継続した見守り支援等が今後必要である。そのため、何らかの事情により一人でごみ出しができない住民については、介護ヘルパー等の既存サービスにつながるとともに、制度のはざまの課題については

SWの協力を得たり、住民主体の支え合いによって生活支援・安否確認をしていけるよう取り組みを進める。

本年度、環境省では「第4次循環型社会形成推進基本計画」に基づいた、「高齢化社会に対応した廃棄物処理体制構築の検討」が進められており、本市も、この検討結果を注視し廃棄物処理のあり方を再考する必要がある。今後、この検討結果による廃棄物処理の取り組みと福祉的な支援の取り組みを総合的に進めていくことが、ごみ屋敷問題解決の新たな展開につながると考える。

今後のさらなる高齢化の進展や単身世帯の増加等による社会情勢の変化にとまどない、ごみ屋敷問題等の制度のはざまにある困難な課題が増えることが予想される。課題解決に当たっては、地域住民やCSW、行政など関係機関が相互に連携・補完し合い、総合的な取り組みを進めることが、人と人、人と地域がつながりあい、地域社会で孤立することなく、誰もが住み慣れた自宅や地域で自分らしく暮らせるまち「地域共生社会」へとつながる。今後も引き続き、本市の誇る「市民力」「地域力」「地域資源」を基盤に、地域の諸団体や住民の皆さん、社協、民間事業者とともに地域共生社会づくりを進めていきたい。