

調

査

季

報

横 浜 の 政 策 力

特集 / いわゆる「ごみ屋敷」に関する取組を考える  
～条例の施行から3年を経過して

185

1. はじめに ～特集のねらい～

座談会

2. 条例の施行から3年を経過して

3. いわゆる「ごみ屋敷」の問題の所在  
～セルフ・ネグレクトの視点から

4. 条例の基本的な考え方と取組の全体像

インタビュー

5. 条例制定当時を振り返る

6. 区における「ごみ屋敷」への対応  
～神奈川区は何を大切にしたか

7. 排出支援の取組から

8. 対応事例から

9. 3年間の対応状況

10. ごみ屋敷への条例対応

11. いわゆるごみ屋敷への精神保健福祉  
の視点からの考察

12. 地域における取組から  
～民生委員の活動を振り返って

13. 新たに見えてきた傾向と課題

14. 金沢区富岡第一地区「お元気お助け隊」  
などの活動を通して

座談会

15. ごみ問題を抱える人への支援を考える  
～制度の狭間を埋める支援とは

<調査研究レポート>

消防局初任基礎教育における聴覚障害者  
対応に関する研修についての実践と考察

## 特集 いわゆる「ごみ屋敷」に関する取組を考える～条例の施行から3年を経過して

- 02■ 《1》はじめに ～特集のねらい～ ●編集部
- 04■ 《2》座談会／条例の施行から3年を経過して ●出石稔、田中博章、福山一男、寺岡洋志
- 10■ 《3》いわゆる「ごみ屋敷」の問題の所在 ～セルフ・ネグレクトの視点から ●岸恵美子
- 16■ 《4》条例の基本的な考え方と取組の全体像 ●佐々木祐子
- 22■ 《5》インタビュー／条例制定当時を振り返る ●濱陽太郎、葛西光春、鯉渕信也
- 26■ 《6》区における「ごみ屋敷」への対応 ～神奈川県は何を大切にしたか ●中山真吾
- 29■ 《7》排出支援の取組から ●齊藤信久、高橋究幸、矢嶋陽一郎、鈴木尋史、大谷地真徳
- 《8》対応事例から
- 33■ ①地域から孤立した8050世帯への支援 ●今井希美、後藤雅彦、今岡裕子
- 36■ ②制度の狭間を埋める支援 つなぐ・支える・つくり出す ●山川英里
- 39■ ③関わりを通じて“生きる”を支える ●牧野香織、川島春樹、松本瑞絵
- 42■ 《9》3年間の対応状況 ●河野友子、堀内大貴、高橋究幸
- 46■ 《10》ごみ屋敷への条例対応 ●北村喜宣
- 49■ 《11》いわゆるごみ屋敷への精神保健福祉の視点からの考察 ●菅原誠
- 52■ 《12》地域における取組から ～民生委員の活動を振り返って ●横塚靖子
- 54■ 《13》新たに見えてきた傾向と課題 ●佐々木祐子
- 58■ 《14》金沢区富岡第一地区「お元気お助け隊」などの活動を通して ●沓澤和子、井上聖貴
- 61■ <コラム>「寄り添い支援」の取組について ～京都市のごみ屋敷対策 ●木本悟
- 62■ 《15》座談会／ごみ問題を抱える人への支援を考える ～制度の狭間を埋める支援とは ●岸恵美子、長谷川俊雄、野末浩之
- 70■ <調査研究レポート>  
消防局初任基礎教育における聴覚障害者対応に関する研修についての実践と考察 ●瀬戸勇、萩原昌子
- 74■ 総目次

特集

いわゆる「ごみ屋敷」に  
関する取組を考える  
〜条例の施行から  
3年を経過して

横浜市政策局政策課

vol. 185

調査報  
調季報

## 《1》はじめに 特集のねらい

住居等における不良な生活環境の発生を未然に防止するとともに、それを解消し、かつ、再び発生させないための支援及び措置を定めた、「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を図るための支援及び措置に関する条例」が平成28年12月1日に施行され、3年以上が経過した。いわゆる「ごみ屋敷」への対策を目的とした条例であり、ここで「ごみ屋敷」とは、ごみなどの物が屋内や屋外に積まれることにより、悪臭や害虫の発生、崩落や火災等の危険性が生じるなど、本人又は近隣の生活環境が損なわれている状態にある建築物や敷地をいう。

平成30年度に「ごみ屋敷」をテーマに実施された「ヨコハマアンケート」(※1)では、3割近くの人がこの「ごみ屋敷」を実際に見たことがあり、7割の人が実際にはないがテレビ等で見たことがあると回答している。ほとんどの人が知っている事象、問題ということになるが、実際に見たことがある人が3割近くという結果は、意外に多いと感じる人も多いのではないだろうか。しかし、条例の施行から昨年3月までの2年4か月で、市内で100件以上の「ごみ屋敷」が解消され、約60件(平成31年3月末現在)の解消されていない「ごみ屋敷」が市内には存在している。先ほどのアンケートでも、約1割の人が、「多くのごみが堆積し、ごみ屋敷状態になっている人が周囲にいる」と回答しており、決して珍しい問題ではないと言える。

### ■条例制定前のパブリックコメントから

この条例は、横浜市内において平成28年9月に可決、公布され、同年12月1日に施行されたが、策定の過程では、平成28年4月1日から5月6日までの期間、条例案の骨子についてパブリックコメントが行われた。その際、条例案の骨子において、基本方針として挙げられたものは次の4点である。

- ① 不良な生活環境の解消は、発生させた堆積者が行うことを基本とする。
- ② 地域社会における孤立その他の生活上の諸課題が背景にあることを踏まえ、福祉的観点から堆積者に寄り添った支援を行う。
- ③ 堆積者が不良な生活環境の解消を自ら行うことが困難な場合には、本市、地域住民、関係機関、その他の関係者が協力して解消に努める。また、地域の協力を得ながら、不良な生活環境の発生の防止に努める。
- ④ 本市が不良な生活環境の解消に取り組むに当たっては、堆積者への支援を基本とし、支援による解決が難しい場合には、措置を適切に組み合わせる。

なお、「支援」とは、相談や必要な情報提供、堆積物の撤去等の支援などであり、「措置」とは、公共の福祉の観点から行う指導、勧告、命令、命令が履行されない場合の代執行である。ごみ屋敷化の原因は様々であり、ごみを片付けるだけでなく、当事者に寄り添い、「福祉的な支援」に重点を置くとともに、一方で、周辺住民の生命・財産に深刻な影響を及ぼす影響があるにもかかわらず、再三の働きかけにも応じないケースについて、指導をはじめとする幅広いアプローチ(措置)を可能とする。このことを基本的な考え方としたものである。

このような条例案を市民はどのように受け止めたのか。パブリックコメントでは、179件の意見が寄せられた。良好な環境を取り戻したいとの切実な声や、堆積者の人権を考え、強制的な措置、代執行を懸念する声などを含むものである。

寄せられた意見の概要を少し紹介しておきたい。これらの課題認識や受け止めは、現在も基本的には変わるものではないと思われる。

条例案に反対する意見はほとんどなかったが、「措置」について23件の意見が寄せられた。措置の規定に反対する意見はごく少数であり、周辺環境を重視して措置の規定に積極的に賛意を示すものや、措置を肯定的に捉えている意見が多数であったが、その場合も、措置の判断基準や手続を明確にするよう求める意見が多く見受けられた。

「福祉的な支援」については21件の意見が寄せられた。福祉的な支援を大事にすべきとの意見が多数であり、ごみを片付けるためだけの条例にはするべきではないとの意見も寄せられた。また、精神科医や臨床心理士といった専門職の協力も必要であるとの意見

執筆  
編集部

見が多く見受けられた。

そのほか、近隣のごみが日増しに増えている中で条例の早期の制定を期待する意見、堆積物を頭から悪者と決めつけてしまう風潮を懸念する意見、近隣同士では問題の解決は難しいという意見、過料等の罰則の規定も盛り込んだほうがよいという意見、反対に罰則は不要とする意見などが寄せられた。

なお、結果として、パブリックコメントにより条例案に変更はなかった。条例の基本方針（第3条）も骨子の内容と同様である。

## ■「ごみ屋敷」対策についての論点・視点

さて、「ごみ屋敷」の問題やその対策については、いくつかの論点や視点があるように思う。

1点目は、パブリックコメントにおいても意見が寄せられた「支援」と「措置」についてである。双方の兼ね合いや、強制的に代執行を行い、堆積物を片付けてしまうことの是非をどう考えるのか。全国でも、代執行に至った事例はごく僅かであり、また、代執行を行っても繰り返してしまふ事例も報告されている

が、近隣の生活環境が著しく脅かされているようなケースがある中で、堆積者の人権と近隣住民の人権をどう考え、どのような対応が求められるのか。

2点目は、地域の在り方についてである。地域の中の住民同士のつながりの希薄化はよく言われるところであり、横浜市民意識調査の結果を見ても、多くの人がお互いに干渉しない隣近所との付き合いを志向する傾向が顕著である。「ごみ屋敷」の当事者が地域の中で孤立しているのは多くの場合事実であろう。互いに同じ地域で暮らしていく上で、どう折り合いをつけて、どのような関係を築いていくことができるのか。被害者、加害者と被害者の関係を続けていかなければならないのか。

そして3点目は、行政としての取組、姿勢についてである。「ごみ屋敷」という顕在化した地域の困りごとやニーズに対してどのように対応していくのか。介護保険や生活保護や障害福祉のサービスなど、いずれの公的なサービスにも該当しない「制度の狭間」の問題に対し、また、担当部署が定まっていない課題に対して、本市としてどのよ

うな対応、体制をとることとしたのか。

そのほかにも、医療からの視点や社会的背景についての論点などもあるであろう。本号を通じて様々なことに思いを巡らせていただければ幸いです。

## ■特集の構成

以上のようなことを考えながら、今回の特集テーマを『いわゆる「ごみ屋敷」に関する取組を考える』条例の施行から3年を経過して』とした。

前半では、まず「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に関する審議会」の出石稔会長、条例を所管する健康福祉局と資源循環局の両局長、そして個別事案の支援等を担当する区の立場で西区長の4氏による座談会を開催し、この3年間を振り返るとともに、今後の課題等についてお話をいただいた。その様子をお伝えする。

そして、審議会の副会長で東邦大学教授の岸恵美子先生に、セルフ・ネグレクトの視点から「ごみ屋敷」の問題の所在について寄稿をいただいた。さらに、条例の基本的な考

え方と取組の全体像をお伝えしたのち、「ごみ屋敷」への取組のきっかけづくり、条例の制定に導いた当時の旭区長の濱陽太郎氏、資源循環局長であった葛西光春氏、健康福祉局長であった鯉淵信也教

育長の3氏にインタビューを行った。「ごみ屋敷」の取組のきっかけや条例制定に向けた当時の思いなどについてお伝えしたい。条例の制定は一つの「覚悟」であり、地域の課題に真摯に向き合うことの大切さ、行政本来の役割を教えてくれているように思う。

続いて、区役所における体制や対応、排出支援の取組についてご紹介した上で、具体的な「ごみ屋敷」の対応事例を3つお届けする。条例に基づく排出支援を行った事例やそうでない事例など、それぞれタイプの異なる事例であるが、区役所、区社協や地域ケアプラザの職員による対応の経過とともに、何を大切にして支援を進めていったのか、お伝えができればと思う。

そして、これまでの3年間の「ごみ屋敷」の解消状況等をお伝えした上で、後半では、「ごみ屋敷」の問題について、法的な視点から上智大学の北村喜宣先生、精神保健福祉の視点から東京都立中部

総合精神保健福祉センターの菅原誠先生、地域の民生委員等の立場から横塚靖子氏にそれぞれ執筆をいただいた。「ごみ屋敷」の問題をそれぞれの視点から考えたい。

さらに、新たに見えてきた傾向と課題や、排出支援にも取り組んだ地区社協の独自の取組を紹介した後、最後に「ごみ問題を抱える人への支援を考える」制度の狭間を埋める支援とは」と題して、東邦大学の岸恵美子先生、白梅学園大学の長谷川俊雄先生、うしおだ診療所の野末浩之先生による座談会をお送りする。既存の公的サービスの制度には当てはまらない人たちをどのように支援していったらよいのか、知見に基づく示唆のあるお話をいただいた。座談会の結びでは、「制度の狭間に落ちてしまふ人への支援にとつて必要なこと、大切なこと」について一言ずつ心に残る言葉をいただいた。是非最後までお読みいただきたい。

### ※1 ヨコハマアンケート

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回答いただくもの



## 《2》座談会／条例の施行から3年を経過して

### ■3年間を振り返って

——本日はいわゆるごみ屋敷条例の制定から3年間を振り返りながら、今後の課題などについてもお話をいただきたいと思っています。まずこれまでを振り返っての所感をお願いします。

【田中】私は一昨年3月まではこども青少年局におりました。児童虐待等を担当していました。子ども分野でもこういうごみ屋敷の状態は起り得ることではありましたが、やはり顕著な問題をそれほど多く扱っていたわけではありませんので、条例制定当時は少し傍観者的な感じでした。そして、そのときの直感としては、この問題は縦割りの中ですごく大変だろうなと思っていました。私も区のサービス課を経験していましたが、このような課題をなかなか手をつないでやろうという話になりにくいところがあります。しかし、条例の制定は前任の鯉淵局長をはじめ、

区（旭区）と資源循環局と健康福祉局のトップの合意から始まっています。どうしても所管のはっきりしないことを始めていくときは、横のつながりを誰がやるのかといったところが問題になります。トツプが手を組んで始めたという部分が非常に大きかったのだらうと引き継いだ後もそう感じています。

また、区においても、一つの課のみに限定するのではなく、区長の下で、区全体の課題として取り組んでいくという位置付けにしたことも大きかったと思います。3年を経って、全体のごみ屋敷の件数も減ってきていますが、その中で、区によって取組の特色が出てきていると思いますし、横の連携をとって課題意識もすっかり共有し、工夫をしながらバージョンアップを図っている区もあります。区長のリーダーシップと言うのは簡単ですが、数字としてなかなか見えにくい、非常に大変な取組であって、その業務

を担っている職員に目を向けるということが大切だと感じています。引き継いでからの2年で、いろいろと話を聞く中でそういう感想を持っています。

【福山】条例の施行に向けた準備は主に政策調整部が担当していましたが、当時、私は収集事務所を所管する家庭系対策部長という立場でしたので、議論の内容はつぶさに聞いていました。

これまでの実績としては、昨年の9月までに127件のごみ屋敷が解消されましたが、そのうちの約半数の61件が、資源循環局が主体的な役割を果たしている排出支援によるものでした。当初は、外観上だけですが、既にいくつかの区の堆積事例を知っていたため、漠然とそういう物を片付けるのだらうと思っていましたが、各区の収集事務所でも排出支援が実際に行われると、外から見えない室内にも多くの堆積物があることに驚いたことを覚えています。宅

内に入ってみたら古紙が山積みで床が抜けてしまっているとか、水道管が破裂したままであったりとか、お子さんがその中で一緒に住んでいるとか、大変な事例がいろいろとあるなと思いました。排出支援を行う際に、堆積者の方から近隣に知られたくないので、収集車は見えないところに停めてくださいと言われたこともあります。また、ある

収集事務所では、搬出したものを車に積んでいると、堆積者の方が来て、「これは私のだ！」と言って、収集車の荷台に乗って抵抗され、そのままその日の作業が終わってしまったというところもありました。いわゆるごみ屋敷を解決する大変さとは、こういうことなのかと、私たちにとってはすごく印象的な出来事でした。こうした事例を見ていく中で、排出支援の処理に伴う費用について、減免の取扱いがないと堆積者に対する排出支援の調整が進まないと条例検討当時に言われていたこと

#### 出石 稔

関東学院大学学長補佐・法学部教授  
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に関する審議会会長



#### 田中 博章

健康福祉局長



が、今になって分かってきたように思います。

いわゆるごみ屋敷条例は、堆積されてしまった方に寄り添うことがポイントになっていますが、その具体的な取組について苦労されているのが区役所の方ですので、堆積物の排出の機会が訪れたときにすぐに対応ができるように、区としっかり連携をしていきたいと考えています。

先ほど田中局長から区の取組の話もありましたが、区によつては収集事務所の職員を呼んでくれて研修をしてもらうというところもありますし、排出支援を実施するに当たつて、堆積者が安心してするために、事前に収集を担当する職員を堆積者に引き合わせてくれるようなこともあります。いろいろと収集事務所長から聞いていますが、この3年間で区と局の連携、区と事務所の連携も相当深まってきたなと思っています。

—— 出石先生は、自治体における政策法務などを研究され、ごみ屋敷条例のある複数の自治体において委員も務めていらつしゃいますが、所感といったところはいかがでしょうか。

【出石】 私は今、横浜をはじめ4つの自治体のごみ屋敷の

審議会で、会長や副会長を歴任しています。

まず、ごみ屋敷条例ができたことについて、政策法務の観点から少しお話をしますと、ごみ屋敷問題は昔からあったことかもしれないが、空き家と少し似ていて、これが顕在化してきたのは、やはり近隣関係の喪失という面が影響しているのではないのでしょうか。昔は近隣関係が

成り立っていたので、ごみ屋敷はなかなかできないし、なりそうになったら協力し合っていたところもあると思うのですが、それができなくなつてきて、周りは苦情を言つてくるし、本人はいろいろな事情があつてごみが溜まつていく。結局は共助では解決できない問題になつてしまつたので、行政が手を出さざるを得なくなつてきたという背景があるのだろうと思ひます。では、どうするかということ

ことで政策法務での対応ということになつてくるのですが、横浜市をはじめ多くの自治体の条例には、行政処分という強制力の部分と支援という寄り添いの部分、その両面が組み込まれています。その経緯は横浜市よりも前に制定している京都市などが特に支援を強化してきたということ

があつて、おそらく強制力を発揮するだけでは解決しないということがあつたと思います。

それから、福山局長からも話があつたように、横浜市では数字上も明らかにごみ屋敷が解消してきている点は、大変評価が高いと思います。私も非常にすばらしいと思つて

います。なぜこうした成果を上げられたのだろうと考えたときには、田中局長が言われた、局横断でなおかつ区が前面に立つて取り組んでいるということがポイントではないでしょうか。まさに支援による解消、排出支援が形になつているのだと思います。他方、では条例ができたらどこの自治体でも多くのことが解決しているのかというと実はそうではない。これも政策法務の話になりますが、条例はつくつたら終わりではなく、

制定した後にはいかにそれをしっかりと運用して成果を出していくかということだと思います。そこが横浜市は非常に取組が進んでいるということとです。しかし、某自治体では、あまり現場に行かないのです。それではごみ屋敷問題は解決していきません。職員は大変かもしれませんが、現場に行つて原因者と話をし、

指導していかなければいけないのだろうと思います。何回行つてもなかなか解消しないことももちろんありますが、その辺りは自治体によつてかなり差があるようです。条例の所管、担当課も関係していると思ひますが、例えばごみ

処理を担当する環境分野の部署が所管で、その部署だけがやればいいではないかということになると、福祉分野の部署が手を引いてしまつて逆効果になつてしまう。横浜市の

ように福祉部局と環境部局、さらには現場の区と一緒になつて取り組んでいるというのは、他にはなかなかない良い例だと思ひます。条例は実効性を伴わなければいけません。そのためにはしっかりとした運用が必要であり、横浜市では成果が上がつていて考えています。

—— 西区でも条例ができたときから大変な事例を積み重ねてきています。また、ごみ屋敷に関する研修会を開催されたりしていますが、これまでの取組の感想などはいかがでしょう。

### ■ 区の取組から

#### 進行

飛田 千絵

健康福祉局福祉保健課人材育成担当  
課長

齊藤 信久

資源循環局業務課計画係長



寺岡 洋志

西区長



福山 一男

資源循環局長

民の皆様からの相談や各課との調整など苦労しています。が、よくやってきてくれていると思います。そういった中で、何とかみんなができることを持ち寄ってやっていくという空気は段々と出てきていると感じています。やはり責任職のこの問題に対する向き合い方というか、先ほど田中局長からもありましたが、課題意識を共有できるかといったところがポイントだと考えています。そこで最近、私も含めて課長以上の責任職を対象に局の方に来ていただいて研修会を開催しました。この事業の意義から今一度考えていくと、ごみ屋敷対策の考え方をおさらいし、集中的にレクチャーをしていただきました。さらに、頑張っている職員をしつかりと見ていくということも共有しました。また、西区の場合、資源循環局の西事務所にも大変協力をいただいております、条例上の支援だけでなく、ふれあい収集(※1)をしていただいたり、今年度中には事務所の中で職員向けの研修を行うとのことと、本当に心強く思っています。

それから、事例を一つご紹介すると、50代でまだ仕事をされていた方が、室内はごみがかかなり溜まっていた、お風呂も使えない状態で、近隣からはかなり厳しい苦情が寄せられるということがありました。ご本人は多少の罪悪感はあるけれども、「困っていない」、「これでも何とかやっていける」と言っていて、様々なアプローチをしても「自分でやるから」と、片付けについてなかなか同意をいただけない状況がずっと続いていました。それでも総務部の職員が訪問し名刺を渡しご本人とのつながりをつくり、担当の専門職が手紙に名刺をつけて投函したりと、粘り強く面談やメールでの連絡を続け、少しずつ関係ができ、ご本人から「ちょっと自転車の処分が困っていて」というお話が出て、「こちらで協力できますよ」というやりとりをきっかけに一定量の排出ができました。ご本人の健康状態もかなり悪かったのですが、医療につながることでもできました。担当した職員も、そうしたことで命を救うことができましたという気持ちはかなり大きかったようです。条例がなかったら多分ここまでではアプローチができなかっただろうと感じています。

なかなかうまく区の中で連携してサポートしていくというのは難しいところだと思っております、いかがでしょうか。

【寺岡】 高齢、障害、生活保護といった公的サービスの対象でない方で、担当課が特定されないケースの場合は、輪番制で当番を決めて担当してもらっています。会うことが難しい人もかなりいらつしやると思いますし、その人がどういう人で、どういう状況であるのか、情報を集め、アプローチ方法を検討します。会えない方には手紙を投函するなど心配していることをメッセージとして伝えていくなど、本人に寄り添い、関係をつくり、支援を続けていると思います。

まずは最初のアセスメントが難しいのではないかと思っています。ご本人とお会いできて、これは放っておけない状態だということが分かる、様々なサービスに結びつけるような動きもしやすくなります。

【田中】 こういった問題は、サービスを利用するかしなにかというところが本来のとは口ではないと思うんですね。地域のニーズからサービスが必要であろうというのは後から出来上がってくるものから、それまでの間をどう

ないでいくのか、救っていくのが私たちのやることです。出石先生がおっしゃったように、地域も崩壊していく中で、制度の狭間に落ちてしまいう人に関わって救っていく。まさに条例は、その部分の隙間を埋めるということをして後押ししたところが、非常に大きい成果、意義なのだと私は思っています。

### ■新たに認識したことや現状の課題

また、最初のアセスメントに誰がどう関わって入っていくのかということは非常に大きいと思います。

—— 続いて、条例を運用していく中で、当初は想定していなかったことや新たに認識したこと、現状の課題等についてお話をいただきたいと思っています。

※1 ふれあい収集  
ご家族や身近な人の協力が困難で自ら家庭ごみを集積場所まで持ち出すことができない人暮らしの高齢者や障害のある方などを対象に、自宅の敷地内や玄関先から直接ごみの収集を行う資源循環局の取組



かなか解決に結びつかないというケースがどうしてもあります。そういったときに、「ごみがあふれて困っている」、「何とかしてくれ」、「とにかくここを片付けなければいけない」ということだけが注目されて、それにすぐ対応しようとしても難しいというような状況がこれから増えてくるように思います。ごみを何とかしようという目標だけでは、ご本人も苦しいし、支援も行き詰ってしまいます。ご本人の思いをしっかりと聞き出す、生活の様子を把握する、改善の提案をするなど、それぞれのレベルに応じた対応を目標化し、共有化してアプローチを検証することが必要であると思います。アクセスメントのところとその目標化のところを専門職がきちんと協力して現場の方と共有していくことが必要ではないかと感じていきます。

先ほどの出石先生の様々なことが共助でできなくなってきたというところでは、ごみ屋敷に限らず、地域のいろいろな関わりがない中で、対象の方が孤立化し、深刻化していくことで問題が大きくなっていく。そのため、孤立化を防ぐということが、今の社会状況の中で非常に大きい

鍵だろうと考えています。孤立してそれでよしと思ってる人に関わっていくためには、相当なアプローチをしなければいけないと思いますし、これからどんどん難しくなっていくのかなと思います。

——特に資源循環局では、せっかく片付けたのに再発してしまつたというようなこともあつたと思うのですが、苦労や何か議論したことなどはあつたのでしょうか。

**〔福山〕** 害虫のことや感染症のこと、エレベーターのない高層階や狭あい道路近くでの搬出などもあつて、現場の職員は結構大変な作業だと話しています。そのほかにも、ごみをとるのに邪魔になつてしまう樹木の剪定や屋根に上がるための工夫など、様々な事例を事務所間で共有して取り組んでいるのが実情です。片付けをしても繰り返ししてしまふこともあると聞いています。何度も説得している区の職員の方の苦労の方が大きいとは思いますが、事務所職員のモチベーションの維持も課題です。

先ほども区の研修のことに触れましたが、区の担当部署と収集事務所で綿密に打合せをして効率的に収集するため

の工夫もしていますので、経験を重ねる中で更により良いものにしていければと思つています。

——解決に結びつきにくい方たちもいらつしやるわけですが、出石先生、その点はいかがでしょうか。

**〔出石〕** 先ほど、横浜市はかなりごみ屋敷が解消していきすばらしいという話をしたのですが、一方で、かなり難しいごみ屋敷も存在し、問題は継続しないしは再発しています。私はごみ屋敷条例の審議会の委員になつた当初は、高齢の方が物理的にごみを出すことができない、分別ができないというパターンが多いのかなと考えていたのですが、それは横浜市でまさに取り組んでいる排出支援などであつた対応ができていふと思つています。他の自治体でもそうです。ところが、当初想定していなかつたかどうかは分かりませんが、実は解決の難しいごみ屋敷がこの自治体でもいくつかあります。そして、それはどういうことかと立ち戻つてみると、条例は何を指しているのだろうかということだと思つています。それはまさに条例に書いてあるとおりののですが、「不良な生活環境の解消」です。端的に言う

と、目的は原因者、堆積者の改善ではなくごみ屋敷状態の改善です。そこは住民の目線に立つと、隣近所がごみ屋敷になつていふことで多大な迷惑を被つており、何とか解消してほしいと、条例ができたので大きな期待をするわけですから対応は大変すばらしいことだけれども、当然時間もかかるし、なかなか問題が解消しないということになつてくると、住民の期待に応えられていふか、あるいは条例の目的がどれだけ実現できているのかについて、やはり疑問が生じてきます。そこで、今後の課題として、支援だけで解決できないようなものに対してどうしていくのか。条例には代執行の規定があるわけですが、そういう強行手段をうまく使い分けていくのかということになります。一方で、代執行を行った自治体を見ると、代執行後に解決したかというところと全く解決していません。むしろひどくなつていふ場合が多いのではないのでしょうか。ではどうするのかは、実は私にもまだ答えはないのですが、現状の一番の課題は、多くの解消できるごみ屋敷よりも解消できないごみ屋敷、あるいは繰り返し再発す



るごみ屋敷で、どうしたら解決できるのか。それを今ある条例の仕組みの中で、できることはフル動員してやる。一方で、何か新たな手立てを講じていかないといけないかと、結論のほうにもつながってしまっているが、そのような気がしています。

もう一つ気になることが職員のことです。区の職員は疲弊していないでしょうか。

【寺岡】 もちろんほかの仕事もありますので、そういった事例があると結構大変だと思います。溜め込むタイプの方の場合などはなかなか解消が難しいことが多いようですし、近隣の方たちにも一般論でいいので分かりやすく説明できるとよいのですが、そのような状態になるメカニズムの説明もなかなか難しいようです。堆積状態のみに着目をしてその改善ということを行われると辛いですし、行政区別の件数の報告なども、数字だけで評価されてしまっているのはなかなか辛いものがありますね。

【出石】 職員は頑張つて成果が出るやりのようになって、成功した事例は本人も非常に高揚するだろうし、周りにも喜ばれます。ただ、解決しないというはある意味で徒勞

なわけで、地域からはむしろ責められるわけです。職員に對して、こういうことをしっかりやれているということもみんなに認識してもらおうことも大事なことだと思います。

【田中】 横浜市は社会福祉職も採用していますし、モチベーションのベースはあると思いますが、やはりどの業務においても困難ケースはあります。ごみ屋敷に限らず、例えば生活保護でも精神障害などでも対応の非常に難しい方たちがいます。そういう意味では、基本的な力量のベースは蓄えられているとは思いますが、どうしても制度適用に何も結びつかず、解決に結びつかないということになってくると、どうしようもない無力感だけではなく、追いつめられていくと「じゃあ、何をやればいいんですか」といったことになりかねない。そこは、チームとして進めていく上で、そういったところをどう共有しながらアプローチの仕方を考えていくのか、次のステップを共有して行えるようにしていくことが非常に大きい課題だろうと思います。

—— 大きい目標があるとしても、小さい目標を少しずつクリアしていく。それを共有化しながら一つずつステップ

を上がっていくということろをみんなが認識しながら、「少しは進んでいるよね」というところを支え合っていくというような形が、モチベーションを保つことにつながるかどうか。

それから、地域から孤立しているという中で、地域福祉というところでは、実際のところ、そうした方たちを支えていくのは行政だけではできないと考えられますが、地域への働きかけみたいなところではどのようなことが考えられるでしょうか。

【寺岡】 地域の資源としては地域ケアプラザなどの存在は大きいと思いますが、地域の様々なネットワークの中で必要な情報の収集や共有ができて、早めに探知ができることも少し穏やかな方法がとれるのかもしれないといったところはあります。

【出石】 おそらくそこがポイントのような気がします。例えば親が亡くなったなど溜め込みを始める何らかのきっかけがあるように思います。そのきっかけを見つけてるのは大変難しいと思いますが、早期に探知するということであれば、やはり地域の方ということになるのではないのでしょうか。

【福山】 資源循環局の収集事務所では、500台くらいの車が収集で市内を回っていますので、室内を見ることはもちろんできませんが、条例を契機として早期に対応しているという姿勢で現場の職員も臨んでくれています。堆積物などで気になることがあれば区にも話をつなげることを行っています。資源循環局では、一人暮らしの高齢者や障害者の方など、集積場所までのごみ出しが困難な場合に、ご家庭の玄関先からごみを回収するという「ふれあい収集」を行っています。排出支援により解消された方に「ふれあい収集」を活用いただき、ごみ出し支援をしていくような再発防止の取組も進めていければと考えています。

【田中】 早期発見の話は、これから先の福祉の共通の課題になるのではないかと考えています。声を上げて相談できる人に対する相談体制は、おむね地域ケアプラザ、区役所を含めてできているので、声を上げられない人に対してのアプローチとして、アウトリーチが最低限の要件になってくるだろうと思います。見つけたからといって家の中に入れるわけはありませんが、「何かひっかかるね」と

いうところから関わりを持つていかないと、おそらく無理なのだろうと思います。先ほどのごみ収集の際に気づいたことをつなげてもらうということも、アウトリーチの一つだと思っています。

### ■ 今後に向けて

—— 最後に、繰り返しになる部分もあると思いますが、今後の方向性や期待することについて、コメントをいただきたいと思っています。出石先生からお願います。

【出石】 私は、周辺住民の方の環境を守っていくことが大事だという主張を先ほどもしているのですが、お話を伺っていて、そうは言ってもなるほどと改めて思ったのは、孤立化の問題について排除の論になってはいけないということです。これは大事なことで、近年で言うところのヘイトスピーチみたいな話と近いところがあるのかもしれないと思いますが、そこはすごく気になります。近隣住民の方の環境を守っていくとともに、こうした原因者、堆積者、それぞれに様々な状況がある中で対応していく困難はありますが、そこにどう対応していくかというところが次のポイントにな

ると思います。

別の視点で感じているのは、法制化という考え方はないのだろうかということですが、国での話になります。先ほどから出ているような、例えば室内への堆積の問題があります。私は、室内への立入調査は条例に基づきできると思っているのですが、実際的には法制化されないと難しいと考えられている問題と言えます。また、溜め込み症などのように明確に病気として位置付けられるならば、また異なった対応があると思うのですが、むしろ自治体で条例を運用していったら、そういう考え方を国に働きかけるといふ方向性はないのだろうかと考えたりもします。空き家問題も結果的には自治体が条例の制定を進める流れの中で議員立法で法律化されました。代執行まで行っているところはまだ少ないですが、取組は全国で進んでいます。ごみ屋敷は都市部の自治体ではかなり顕著になっている問題ですから、法制化の働きかけをしてみるといふのもあると思います。それを一つ提起した上で、そうは言っても実際には条例で運用していかなければなりませんので、住民の福祉という観点と原因者への丁寧

な対応を使い分けて、うまく取り組んでいただきたいところだと思います。

**【寺岡】** 区にしていると自分の区の事例しか詳しくは分からないのですが、今日様々なことを伺っていると、職員にとって大変な状況がこれからも想定されるなと思いました。そういった中で、冒頭、田中局長から話のあった、動いている人、担当している人によって眼差しを向けるかといったところについては、やはり励ましていかなければいけない部分があるのだろうかと思いましたが。

それから、人への支援が大事な事業ですので、18区ごとの実績とか、そういう数字にはあまり囚われなくていいよということ職員には常々言っています。また、先ほどの地域のお話、生活上の不安定な状態をどうやって察知していくのかということですが、仕組みというと言葉は簡単なのですが、地域の中で実現していくということは区役所にとっても大きな課題なのだろうと思います。その辺りは職員とも話してみたいと思います。

**【福山】** 区でも相当片付けていたでいてるので、廃棄物処理チームとしてのノウハウ

をお伝えできればと思いますし、研修等で区からいろいろと教えていただくことによつて、職員の日々の見守りの意識も更に高まります。今後とも区と連携していきたいと思えます。また、先ほど申し上げましたが、再発防止の取組として、ふれあい収集の活用も進めていきたいと思えます。

**【田中】** ここまで区と局、資源循環局との体制ができてきて取り組んでいる中で、出石先生もおっしゃったように、条例の運用をどう続けていくかということは、常に私たちが課題意識を持って、課題を見つけて解決していくということが続けていかないといいなと思います。今日のお話を含めて、これからどのようにブラッシュアップしていくのかを考えていかなければいけないと思っています。先ほど少しお話ししましたが、福祉のアプローチとしては本来のアプローチなのですが、どうしても制度がないと「何をすればいいんですか」ということになってしまいがちです。区役所の現状で言うと、制度適用と事務的作業が圧倒的に多くなっています。こういった手のかかることに取り組んでいかなければ

いけない状況にあることを私たちもよく認識し、その上で、職員、福祉職、専門職としての質を上げていくということにもアプローチしていきたいと思えます。事例を積み重ねていくことによって、全体としてどういう傾向があるのか、しっかり積み上げていくことで、先ほど寺岡区長が言われたような発生のメカニズムみたいなものであると探求していく。なかなか難しいところはありますが、代執行をしても、排出支援をしても元に戻ってしまう人がいる。元に戻らないためのアプローチというのは一体何を必要としているのかということころは、まだまだ事例を積み重ねていくことで追究しないと答えが出てこないところだと思います。何回も排出支援なり代執行を繰り返すということでは、条例の本来の意味での解決には結びついていないでしょうから、そういった視点を持ち続けていかなければいけないと思えます。それはおそらく法整備がされたとしても、そこに人がいるということでも、そのことはいくことでいくと、そのことはやはり避けて通れない課題なのだろうと思います。

—— 本日はありがとうございます。

# 《3》 いわゆる「ごみ屋敷」の問題の所在

## 〜セルフ・ネグレクトの視点から

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、若しくは土地を指します。居住者が自ら出したごみだけでなく、近隣のごみ集積所からごみを積極的に運び込む「ため込み」の行為がある場合は、特に対応が困難です。いわゆる「ごみ屋敷」の人たちの多くは、セルフ・ネグレクトと言われる状態にあります。セルフ・ネグレクトとは、筆者らの定義では、「健康、生命および

え、ごみを単に片付けることを目標とするのではなく、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を目標に支援していくことが重要と考えます。

本稿では、いわゆる「ごみ屋敷」に住む人も含めて、セルフ・ネグレクトの定義・概念等の基本的なことを述べたうえで、実態と背景、今後の課題について述べていきます。

### I セルフ・ネグレクトとは

**1. セルフ・ネグレクトの定義**  
いわゆる「ごみ屋敷」の人たちの多くは、本人は気づいていないかもしれませんが、健康、生命、安全が脅かされていると考えられ、セルフ・ネグレクトの状態にあると考えられます。

セルフ・ネグレクトとは、「自己放任」あるいは「自己放棄」と訳されます。セルフ・ネグレクトについては、これまで

様々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ますが、世界で共通の定義はまだありません。また、日本においても、国で定めたセルフ・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ありません。全米高齢者虐待問題研究所 (National Center for Abuse: 以下 NCEA) 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>1</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>2</sup>が最初の頃は注目され、多く引用されています。津村らの「高齢者が通常一人の人として、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>3</sup>は、わが国の文化的背景を踏まえていると言えます。認知症や精

神疾患等で、認知力・判断力が低下してセルフ・ネグレクトに陥る人もいれば、自分のしていることが分かっている人、疾患や障害で困っている人、疾患や障害でなくても単に「生活において当然行うべき行為を行わない」人も含まれます。これは日本の高齢者の中に、気がねや遠慮、あるいは自分自身のプライドから支援やサービスを受けない、つまり必要な医療やサービスを拒否する人が少なからずいるからです。

筆者らは、国内の調査研究でよく引用されている津村らの定義<sup>3</sup>、アメリカ合衆国の NCEA の定義<sup>1</sup>、NAAAP SA の定義<sup>4</sup>を参考に、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」と定義しました。この定義には、先ほど述べたように、病気や障害がなく自分で自分の行為が分かっているセルフ・ネグレクトに陥る「精神的に問題なく、自ら決定した結果を理解できる高齢者が、意識的かつ意図的に健康や安全を脅かす行為をしている場合」も含めています。

### 2. セルフ・ネグレクトの概念

Lauderらは、これまでの文献をレビューし、セルフ・ネグレクトの構成要素を、「重度な家屋の不潔さ (Severe Household Squalor)」、「ため込み (Hoarding)」、「貧弱な栄養状態 (Poor Nutrition)」、「サービスの拒否 (Service Refusal)」、「不適切な身体的衛生 (Inadequate Personal Hygiene)」、「服薬管理の問題 (Medication Mismanagement) および「貧弱な健康行動 (Poor Health Behaviors)」と述べて

執筆

岸 恵美子  
東邦大学看護学部教授  
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に関する審議会副会長

います<sup>6</sup>。

筆者らは、これらの構成要素を参考に日本において初めて、全国の地域包括支援センターを対象にセルフ・ネグレクトの高齢者に関する調査を行いました。その結果、セルフ・ネグレクトの状態を表す因子として、「不潔で悪臭のある身体」、「不衛生な住環境」、「生命を脅かす治療やケアの放置」、「奇異に見える生活状況」、「不適當な金銭・財産管理」、「地域の中での孤立」の6因子であることが明らかになりました<sup>7</sup>。このなかで特に、「不潔で悪臭のある身体」と「不衛生な住環境」の両方の因子をもつ人が、いわゆる「ごみ屋敷」に住む人にあたるかと考えています。もちろん、ごみ屋敷ほどではないけれど、不衛生な家屋に住んでいる人やごみをため込む人々は、「極端に不衛生な家で生活する」セルフ・ネグレクトであるとし、セルフ・ネグレクトの一つのパターンであると分類しています。

この6因子についてさらに検討し、セルフ・ネグレクトの概念を整理しました。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

るとしています<sup>5,8</sup>。そして、この概念モデルでは、セルフ・ネグレクトの《主要な概念》ではありませんが、「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、『悪化およびリスクを高める概念』としています。以下、これらのセルフ・ネグレクトを構成する概念についてもう少し詳しく述べます。

### 1) 主要な概念

セルフ・ネグレクトの《主要な概念》は、『セルフケアの不足』と『住環境の悪化』で構成され、さらに、『セルフケアの不足』は「個人衛生の悪化」および「健康行動の不足」で構成されています。具体的には、入浴がなされていない、失禁を放置している、不衛生な衣服を着用している等の個人衛生が悪化している状態、慢性疾患を放置している、必要な受診をしていない、栄養状態の悪化を放置するなど健康行動が不足している状態が『セルフケアの不足』です。

『住環境の悪化』は、いわゆる「ごみ屋敷」に相当する概念であり、「環境衛生の悪化」、「不十分な住環境の整備」というカテゴリーで構成されています。「環境衛生の

悪化」は、ごみや物の収集やため込む行為である〈Hoarding〉、心身機能の低下や〈Hoarding〉の結果として住環境が不衛生な状態となる〈Domestic Squatter〉で構成されています。害虫やネズミの大量発生、ベットの放置等住環境が不衛生になっている状態が「環境衛生の悪化」です。

一方で、セルフ・ネグレクト状態にある高齢者には、衛生面だけではなく、窓ガラスが割れたまま放置されている、壊れそうな老朽化した家屋に住んでいる、台所・風呂場・トイレ等が壊れたままである等、住環境の整備が不十分な状態にある場合もあります。このような状態を示すカテゴリーが、「不十分な住環境の整備」です。

### 2) 悪化およびリスクを高める概念

セルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》は、「サービスの拒否」、「財産管理の問題」および「社会からの孤立」から構成されます。

なかでも「サービスの拒否」はセルフ・ネグレクトの大きな特徴です。心身機能が低下したとしても、必要な支

援やサービスを導入できれば、セルフ・ネグレクトは改善できます。つまり、必要な支援やサービスを拒否するからこそ、セルフ・ネグレクトの状態になるということです。また、支援やサービスの拒否があれば、支援者は敷地内や家屋内に入り込むことができず、『セルフケアの不足』や『住環境の悪化』を発見することすらできませんし、様々なサービスや支援方法の提案をすることができません。そのため、「サービスの拒否」はセルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》ですが、『主要な概念』と同様に重要な概念であると考えます。

「財産管理の問題」は、セルフ・ネグレクト状態にある高齢者によく見られます。津村らによると、セルフ・ネグレクトは心身機能の低下から生じると考えられており<sup>3</sup>、これらの機能が低下すれば、セルフケアが不足し、住環境が悪化するとともに、財産管理が困難になると考えられます。認知症等でも、財産管理ができなくなることはよく見られます。

「社会からの孤立」は、よく知られている社会的孤立という概念とほぼ同義語です

が、すでに多くの調査結果から、社会的孤立はセルフ・ネグレクトのリスク要因であるとともに、個人衛生の悪化や環境衛生の悪化の結果としてさらに孤立を深め、最悪の場合孤立死に至ることが示されています<sup>9,11,12,13,14</sup>。

### 3) セルフ・ネグレクトの判断基準と対応の指標

筆者らの概念モデルでは、セルフ・ネグレクトの《主要な概念》を構成する「個人衛生の悪化」、「健康行動の不足」、「環境衛生の悪化」、「不十分な住環境の整備」の各カテゴリーに一つでも該当する場合をセルフ・ネグレクトであると判断します。また、セルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》を構成する各カテゴリーである「サービスの拒否」、「財産管理の問題」、「社会からの孤立」が、単体または複数で該当する場合は、セルフ・ネグレクトではないと確認できるまで、アセスメントすることが重要です。

特に集合住宅等では、家の様子はなかなか外側からは分かりません。また受診や治療、サービスを拒否しているのかどうか、本人が会うことを拒否し話をすることができ



なければ分かりません。ではどのようにセルフ・ネグレクトの人を発見できるかという、「サービスの拒否」、「財産管理の問題」および「社会からの孤立」からなのです。これらをセルフ・ネグレクトの《悪化およびリスクを高める概念》として示しました。が、セルフ・ネグレクトのサインとも言えるかもしれませぬ。また仮にセルフ・ネグレクトではなかったとしても、生活に困窮しているなど、何らかの支援が必要な状態であることも少なくないからです。

セルフ・ネグレクトの概念は非常に複雑であり、未だ研究途上であるため、筆者らの概念モデルも今後検討を重ね、日本の実情に合った概念モデルへとさらに検討していく必要があると考えています。

## Ⅱ．セルフ・ネグレクトのリスク要因と背景

### 1．これまでの研究で明らかになったセルフ・ネグレクトのリスク要因

セルフ・ネグレクトは状態像であり、セルフ・ネグレクトの要因やリスク要因については、現段階でも明確になっていない部分が多くありま

す。Pavouらは過去のセルフ・ネグレクトに関する54件の論文を分析して、次の16のリスクファクター（危険因子）を挙げています。16のリスクファクターとは、①併存症（Medical Co-Morbidity）、②認知症、③うつ、④アルコール問題、⑤不安障害や恐怖症（anxiety disorders and phobias）、⑥統合失調症や妄想性障害、⑦強迫神経症、⑧人格障害や生まれながらの人格特徴、⑨その他の精神障害、⑩感覚障害（Sensory Impairments）、⑪身体の障害、⑫社会的孤立、⑬教育、⑭貧困、⑮人生の困難なこと、⑯自立を維持したいというプライド<sup>15</sup>です。しかし、これらのリスクファクターとセルフ・ネグレクトの因果関係はまだ証明されていない部分が多くあります。Dyerら<sup>16</sup>のセルフ・ネグレクト事例の調査では、セルフ・ネグレクトの要因として最も多かったのは、循環器系疾患で84・0%を占め、そのうち高血圧が51・6%、糖尿病が25・2%であったと報告されています。Pavou<sup>17</sup>は文献検討により、内科的疾患、医療に対する理解力等を要因として挙げています。またDongら<sup>18</sup>は、シカゴにおける1993～2005年の

コホート調査の結果、セルフ・ネグレクトの死亡リスクは、高齢者虐待の約4倍であることを明らかにしています。またGibbonsは看護診断名としてセルフ・ネグレクトを提案し、社会的孤立をリスク因子の一つとして挙げています<sup>19</sup>。セルフ・ネグレクト本人が血縁者や近隣から孤立することは多くの文献で指摘されており、社会的孤立はセルフ・ネグレクトのリスクを高めることとはもちろんですが、筆者らの定義でも示したようにセルフ・ネグレクトを悪化させる要因であるとも言えるのです。

### 2．日本におけるセルフ・ネグレクトのリスク要因と背景

日本におけるセルフ・ネグレクトの要因は、内閣府の調査でも少し明らかになっています。本人に現在の状態になつたきっかけ・理由について聞いた調査の結果<sup>12</sup>では、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を

ため込んだり、物を堆積する場合があります。一方、ライフイベントである、配偶者や親しい家族の死、病氣、リストラなどの人生の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ありません。親しい人の死は、喪失感を伴うためため込みになりやすい事例も現場では散見されます。また、日常生活に支障をきたすような病氣や障害あるいはそれに伴う痛みによって、外出や友人との交流などが乏しくなり、生活の意欲が低下してセルフ・ネグレクトに陥ることもあります。

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一定存在します。また、「人の世話になるのは申し訳ない」という遠慮・気がねから、サービスを拒否する高齢者もいます。長期化する若者の引きこもりや中高年の引きこもり、STEP（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ますが、将来的

に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ります。この問題は現在8050問題（※1）として、多くの自治体で対応に苦慮しているところです。

人間関係のトラブルや、もともと人との関係を取りにくい人もセルフ・ネグレクトに陥りやすいと言えます。家族・近隣とのトラブルを抱えてしまったり、主治医に対する不満からトラブルに発展したり、行政の窓口での権威的な態度に怒りを感じるなど、人間関係での怒りや不満から人を信頼できなくなり、人ではなく物に執着することがあります。その執着が動物に向く場合は、多頭飼育になることがあります。

留意しなければならぬのは、他者から心理的虐待などを受けている場合に、高齢者がパワールェスになり、セルフ・ネグレクトに陥る可能性があることです。しかし実際の事例では、他者からのネグレクトであるのか、セルフ・ネグレクトであるのかを区別しがたい事例も少なくありません。高齢者が家族のケアを拒否し、家族がそのために高齢者へのケアが提供できない場合、高齢者自身はセルフ・ネ

グレクトであると言えませんが、高齢者虐待防止法上は、結果的に家族からの虐待である介護・世話の放棄、放任(ネグレクト)であると判断できます。いずれにしても、第三者が介入し、家族関係を調整しながら支援することが重要です。

### Ⅲ・セルフ・ネグレクトといわゆる「ごみ屋敷」

#### 1. セルフ・ネグレクトを構成する、いわゆる「ごみ屋敷」

Lauder がセルフ・ネグレクトの構成要素として、「ため込み (hoarding)」と「不潔 (squalor)」と「環境面の要素を示していることはすでに述べましたが、「不潔 (squalor)」には「ネグレクト」「セルフ・ネグレクト」および「hoarding」という3つのタイプがあると述べています<sup>20</sup>。つまり、hoardingはいわゆるごみやガラクタを多く入手したり、捨てることのできなくて片付けられない状況、domestic squalorはセルフ・ネグレクトやhoardingの結果として、家屋内が不衛生になっているという状態を示しています。つまりこれらの状態は、筆者らの「環境衛生の悪化」というカテゴリー

に包含され、セルフ・ネグレクトと判断されます。

米国精神医学会 (APA) の精神疾患の診断分類・診断基準を示したDSM-5<sup>21</sup>では、ため込み症 (hoarding disorder) の診断基準を示し、「強迫症および関連症候群／強迫性障害および関連症候群」の中の一つに、ため込み症を位置付けています。わが国におけるいわゆる「ごみ屋敷」に居住する人々や、セルフ・ネグレクトとされる人々がすべてため込み症であるわけではありませんが、ごみ屋敷に至る疾患の一つであると考えられます。ため込み症は住環境の問題であり、支援者の目にとまりやすい特徴がありますが、ため込み症とされた高齢者も、詳細にアセスメントすれば、『セルフケアの不足』が見られる場合が多く、『セルフケアの不足』がないかを見逃さないことが重要です。

#### 2. いわゆる「ごみ屋敷」のタイプ

いわゆる「ごみ屋敷」について、その成り立ちにより、①ごみは宝物タイプ、②片付けられないタイプ、③混合タイプという3つのタイプがあると考えています。ごみは

宝物タイプは、ため込み (hoarding) がある場合です。「ごみは宝物タイプ」の場合は、物を集めることに積極的な感情が湧き、集めることを禁止したり、捨てさせたりすることを一気に進めてしまうと、不安や罪悪感を与えてしまうことがあるので対応は慎重にする必要があります。また、物への愛着がコントロールできないことも特徴です<sup>22</sup>。次に「片付けられないタイプ」ですが、これはごみ

とは認識しているものの「いつか捨てようと思ったが、なかなか捨てられなかった」というものです。だからと言って「片付けられないタイプ」であれば、「片付けましょう」「捨てましょう」とすぐに進められるとは限りません。ごみを捨てずに放置しているという恥の意識や、人の手を借りて片付けることへの遠慮や気がね、自分の家の物は自分で片付けたいというプライドがあるので、やはりすぐ片付けようとすることは信頼関係を壊すことにもつながります。どちらにしても、まずは信頼関係を構築することから始め、なぜモノがたまってしまったのかの理由を探る、本人の思いを傾聴することが解決の糸口になります。

#### 3. ごみが堆積する背景

近年のコンビニエンスストアの発展、通信販売やネットショッピングの増加、100円ショップなどの安価に購入できる流通の活性化など、日本全体としては一昔前と比べると格段に物が入りやすくなったと言えます。一方、物を捨てることは複雑な分別を要求されるなど、むしろ難しくなっています。インとアウトのバランスがうまくいかなかったと言えるでしょう。高齢になると「勿体なくて捨てられない」だけでなく、どれを捨て、どれをとっておくかの判断も少しずつ衰えていきます。また、身体機能の低下で足腰が弱ることもあり、ごみが増えるほど捨てる行くことは面倒で大変になります。ただ思い出の物であったり、大切な物がごみに交じっていたりもするので、家族であっても他者が処分しようとする、拒否されることも少なくありません。

横浜市のように、申請により、ごみの個別収集を行ってくれる自治体も増えていますが、身体機能の低下があるなど一定の条件があったり、申請手続が面倒であるなど、高齢者にとっては簡単に利用できない自治体もあります。

ごみ屋敷にならないための予防的な対応として、ごみ出し支援としては、個別回収や排出支援など、自治体には一層の工夫が期待されます。

#### Ⅳ・支援が必要なセルフ・ネグレクト

##### 1. 支援が必要なセルフ・ネグレクトとは

専門職が支援すべきセルフ・ネグレクト状態は、①生活に関わる判断力、意欲が低下している、②本人の健康状態に悪影響が出ている、③近隣とのトラブルが発生し孤立している、などの事例であると考えます。このうちすぐに支援が必要なのは、認知力や判断力が低下してセルフ・ネグレクトに陥っている人であり、これらの事例は地域包括支援センター等で権利擁護の観点からすばに対応していると思われれます。次にグレーゾーンの人たちで、遠慮や気がね、生きる意欲の低下によりセルフ・ネグレクトに陥っている可能性がある人たちが

※1 8000問題  
80代の親が50代の子を支えるという問題。背景には親の高齢化と子どもへのひきこもりの長期化があり、介護、生活困窮、社会からの孤立等の問題が生じるとされる。

す。これからのように生きていきたいのか、どのような生活を望んでいるのかなどを聞き、自己決定を含めて支援をしていく必要があります。

## 2. いわゆる「ごみ屋敷」に住むセルフ・ネグレクトの人の対応

日本国憲法では「自由権」が認められており、公共の福祉に反しない限り、本人の自由意思に基づく行為に強制介入ができる仕組みがありません。

このような膠着した状況を何とか打破しようと、東京都足立区、大阪市、京都市、そして横浜市等の自治体が先駆的に条例をつくって対応しています。繰り返し訪問し説得しても片付けが進まず、本人の生命や健康、また近隣の健康や安全が損なわれる場合に、行政代執行としてごみを撤去できる条例です。しかし実際には行政代執行までする事例はわずかで、繰り返し訪問指導がなされ、条例ができたからといって、簡単に解決できるものではありません。むしろ条例をつくることによって、主管部署が明確になり、プロセスを踏んで、多機関・多職種で連携しながらネットワークを構築して対応

していく仕組みづくりがスタートしたことが評価できると言えます。これまでは、ごみ屋敷を片付けるように行政側が指導しても、「ここにありません」といって捨てていくものはいくつもありません。主張し、全く片付けなかったり、仮に支援者が片付けても、すぐに元の状態に戻ってしまう事例が少なくありません。条例制定はごみを撤去することが目的ではありません。近隣からの苦情という形で把握できたセルフ・ネグレクトの人に繰り返し訪問し、その人の困りごとを聞きながら生活を支援していくことを通して、自分らしい生活の再構築のためにごみを片付けることを自己決定してもらうプロセスを踏むことが重要なのです。

行政処分としての強制力や経済的支援は最終手段であり、まずは継続的に訪問を実施し、信頼関係を構築することから始め、保健福祉部門や環境部門、町内会・自治会等と連携しながら、本人の自己決定を尊重して「その人らしい生活」へと導いていくことが支援と言えます。特に横浜市が行っている、「北風と太陽作戦」は、保健福祉部門が寄り添い支援を行い、資源循

環局が条例に基づいて行動を抑止するという役割分担により事例の改善につながる取組であり、他の自治体からも注目されています。

## V. 今後の対策と課題

これまでお話ししてきた「セルフ・ネグレクト」に関する研究は近年進んでおり、公衆衛生学的問題であることが指摘されています。シカゴにおける調査では、高齢者では約9%にセルフ・ネグレクトが存在するという報告があります<sup>23</sup>。しかし日本で内閣府が実施したセルフ・ネグレクト状態にある高齢者の調査<sup>24</sup>では、セルフ・ネグレクト状態にある全国の高齢者の推計値は、9381~12万1900人（平均値1万785人）と報告されており、日本においては定義が不明確であることに加え、潜在化しているセルフ・ネグレクト事例が多いと推察されます。一方で、セルフ・ネグレクトでは、体調が悪化すると救急車で入院するケースも多く、実際の事例では、糖尿病の治療中断や未受診、蜂窩織炎の繰り返し、好発部位でない複数の褥瘡、脱水などが多いと専門職より語られます。救急

で搬送された人の中に、セルフ・ネグレクト状態と思われる人がいて心配して病院から連絡が入るなど、医療機関と保健センター・地域包括支援センターとの連携は大変重要です。

また、セルフ・ネグレクトは孤立死と関連するという報告があります。筆者らが、全国の自治体の地域包括支援センターと生活保護担当課に孤立死事例を調査したところ、生前にセルフ・ネグレクトの可能性があった事例は約8割であり、死後の経過日数の平均が8日を超えていました<sup>25</sup>。またセルフ・ネグレクトを類型化した研究では、「不衛生型」よりも「拒否・孤立型」が孤立死と関連していたという報告もありました<sup>26</sup>。支援者はいわゆる「ごみ屋敷」に目が行きがちですが、サービスを拒否し地域から孤立している高齢者の方がより生命のリスクが高いことを考え、アウトリーチを積極的に行う必要があると考えます。

このような状況から、最近では、在宅医療にかかわる医師が積極的に関わり、アウトリーチする仕組みがある自治体もあります。筆者は「今日の治療指針」に「セルフ・ネグレクト」を「助けを求める力が欠如した患者」と示しました<sup>27</sup>。セルフ・ネグレクトの人たちは、自ら助けを求めないからこそ、支援者からアウトリーチが必要だと考えます。都道府県の精神保健福祉センターの専門職である精神科医師、保健師等は、自治体の専門職と同行訪問し、事例検討でケースの支援方針や支援方法を助言するなどの支援を行っています。しかし、現実に孤立死に対する自治体の対策というと、孤立死に至る前の高齢者の孤立や閉じこもり予防・解消の取組状況としても、「独自の調査・情報収集」は半数以上の自治体で未実施であり、直接的な対応を実施している自治体は3割弱で、7割の自治体では孤立死事例の情報収集さえも行っていないことが明らかになりました<sup>28</sup>。孤立死の予防のためにも、セルフ・ネグレクトの視点から、早急な支援対策が必要です。

現在環境省では、高齢者のごみ出し支援に関する検討会である「高齢化社会に対応した廃棄物処理体制構築検討業務」や、多頭飼育対策に対する「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会」が行われています。いず

れも、「ごみ屋敷を含むセルフ・ネグレクトの人への支援だけでなく、予防の観点からの検討であり、セルフ・ネグレクトについては、予防も含めて対応することが喫緊の課題と言えます。

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い、個人の意思を尊重した関わりが必要です。まずは小さい変化を受け入れてもらい、その変化を気持ちよいことだと実感してもらおうこと

で、さらに次の支援を受け入れてもらうようにすることが効果的であり、ごみを片付けることが目標ではありません。

一方で予防的な関わりが重要であり、リスクファクターをもつ高齢者を早期に把握し、定期的に見守りをして、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ります。ごみ屋敷になってから対応するのではなく、「ごみのため込む人」、「ごみをため込む人」、「ごみのため込むリスクのある人」、「地域から孤立している人」を早期に発見し、支援することが重要

です。また、ごみ屋敷の場合には、本人の人権を尊重するだけでなく、近隣住民の人権にも配慮しなければなりません。ごみ屋敷が放置され、近隣住民の生活に悪影響を及ぼせば、本人がますます孤立しコミュニケーションから阻害されることにもなりかねないため、行政が中心となって本人と近隣住民との調整をしていくことが必要です。

「向こう三軒両隣」や「お互い様」の意識が低下したコミュニケーションにおいて、昔のような互助・共助のコミュニティを再生することができることが課題です。

最後になりますが、現在日本においては、生命や健康に悪影響を及ぼしているセルフ・ネグレクト事例に介入できる直接的な法律がありません。自治体の条例化だけに頼るのではなく、セルフ・ネグレクトを高齢者虐待防止法に含めるなど、法的整備を早急に進めることが対策として急務であると考えます。

#### 文献

- 1 Tatara, T., Thomas, C., Cerris, J., et al. : The National Center on Elder Abuse (NCEA) National Incidence Study of Elder Abuse Study. Final Report. 1998.
- 2 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.
- 3 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. 2011. 10. 2006.
- 4 Duke, J. : A National Study of Self-Neglecting about Adult Protective Services Client. National Aging Resource Center on Elder Abuse. 1991.
- 5 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.
- 6 Lauder, W. : The Utility of Self-Care Theory as a Theoretical Basis for Self-Neglect. Journal of Advanced Nursing. 34 (4) : 545-551. 2001.
- 7 小長谷百絵, 岸恵美子他：高齢者のセルフ・ネグレクトを構成する因子の抽出：専門職のセルフ・ネグレクトへの支援の認識から. 高齢者虐待防止研究9(1) 54-63. (2013).
- 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 野村祥平「ひとつの地域における高齢者のセルフ・ネグレクトに関する実態」『高齢者虐待防止研究』4(1):58-75. 2008.
- 10 岸恵美子「セルフ・ネグレクトに対応する介入プログラム開発と地域ケアシステムモデルの構築報告書」2008年度～2010年度科学研究費補助金(B)研究成果報告書. 帝京大学医療技術学部岸研究室. 2011.
- 11 野村祥平「セルフ・ネグレクト状態にある高齢者への予防・支援の法制化に関する考察—高齢者権利擁護法の成立に向けた課題」『高齢者虐待防止研究』7(1):82-99. 2011.
- 12 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—幸福度の観点から報告書」平成22年度委託事業. 内閣府経済社会総合研究所幸福度研究ユニット. 2012.
- 13 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」平成22年度「老人保健健康推進等事業. 国庫補助事業」(厚生労働省委託). 株式会社ニッセイ基礎研究所. 2011.
- 14 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の関連に関する調査研究事業報告書」平成26年度「老人保健健康推進等補助金. 老人保健健康推進等事業」(厚生労働省委託研究. 公益社団法人あいら権利擁護支援ネット). 2015.
- 15 Pavlou, M.P., Lachs, M.S. : Self-neglect in Older Adults : Primer for Clinicians. Journal of General Internal Medicine. 23(11) : 1841-6. 2008.
- 16 Dyer, C. & Goodwin, J., et al. : Self-neglect Among the Elderly : A Model Based on More Than 500 Patients Seen by a Geriatric Medicine Team. American Journal of Public Health. 97(9) : 1671-1676. 2007.
- 17 Pavlou, M.P., Lachs, M.S. : Could self-neglect in older adults be a geriatric syndrome? Journal of the American Geriatrics Society. 54(5) : 831-842. 2006.
- 18 Dong, X. Q., Simon, M., and Mendes, C. L., et al. Elder self-neglect and mortality risk in a community-dwelling population. JAMA. 302 (5) : 517-526. 2009.
- 19 Gibbons, S., Lauder, W., and Ludwick, R. : Self-Neglect : A Proposed New NANDA Diagnosis. International Journal of Nursing, Terminologies and Classifications. 17 (1) : 10-17. 2006.
- 20 Lauder, W., Roxburgh, M., Harris, J., and Law, J. : Developing Self-Neglect Theory : Analysis of Related and Atypical Cases of People Identified as Self-Neglecting. Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing. 9 : 447-454. 2009.
- 21 日本精神神経学会精神科病名検討連絡会「DSM-5病名・用語翻訳ガイドライン」(初版)『精神神経学会雑誌』116(6):429-457. 2014.
- 22 ランディ・O. フロスト, ゲイル・ステイケイ(春日井晶子訳)：ホーター捨つられなごみ・片づけられなごみ. ショウラフィックス社. 2012.
- 23 Xinqi Dong, Melissa Simon and Carlos Mendes de Leon, et al. : Elder Self-Neglect and Abuse and Mortality Risk in a Community-Dwelling Population. The Journal of The American Medical Association. 302(5):517-526. 2009.
- 24 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—幸福度の観点から報告書」平成22年度内閣府経済社会総合研究所委託事業. 2011.
- 25 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). 2011.
- 26 齊藤雅茂, 岸恵美子, 野村祥平：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. 厚生省の指標. 63(3) : 2016.
- 27 岸恵美子等：2015. 在宅医療 助けを求め力が欠如した患者(セルフ・ネグレクト状態)への対応. 今日の治療指針. Vol.60 : 1624-1625. 医学書院. 2018.
- 28 公益社団法人あいら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報告書」平成26年度老人保健健康推進等補助金. 老人保健健康推進等事業. 2015.



# 《4》 条例の基本的な考え方と取組の全体像

## 1 はじめに

私は平成28年4月に健康福祉局福祉保健課に配属になった。その前年度から関係区局による、いわゆる「ごみ屋敷」(以下単に「ごみ屋敷」という。)対策検討プロジェクトにおいて検討が進められており、異動したときには、ちょうど条例案の骨子について、パブリックコメントを実施しているところであった。当時、全国状況を調べてみても、福祉的な部門が前面に出ているのは京都市くらいしか見当たらず、その他の都市はごみの処理等を所管する環境部局が主導している状況であった。そのような中、私の主な役割は、社会福祉職の経験を基に「ごみ屋敷」対策を福祉的支援中心に進めるための体制を整備し、具体的対応をまとめることだった。

## 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」(以下「条例」という。)は、全18条で構成されており、単にごみを片付けることにとどまらず、ごみ屋敷の発生の未然防止や再発防止をも含めた総合的な施策を実施するため、本市のごみ屋敷対策の基本方針及び市民の責務を定める本市にも、本市が行うべき支援及び措置を定めている。

以下、条例のポイントについて解説していく。併せて図1も参照していただきたい。

**(1) 条例の対象 第2条**

条例の対象としているごみ屋敷とは、原因となる物の堆積又は放置があり、それによって害虫又はねずみの発生、悪臭の発生、火災の発生のおそれ、物の崩落のおそれその他これらに準ずる影響の

いづれが生じていること、結果として、その建築物又は近隣の生活環境が損なわれている状態をいう。

原因としては「物の堆積等」に起因するものに限られており、草木の繁茂に起因するもの、動物の多頭飼育に起因するものは、この条例の対象外である。

また、原因となる「物」は、その堆積等により現に不良な生活環境が生じていれば、対象は廃棄物に限定していない。それは、「物」が廃棄物に当たるかどうかの認定は必要なく、堆積者が「ごみ(廃棄物)ではない」、「財産である」、「自己の所有物である」、「第三者の所有物を預かって」、「換価価値がある」、「愛着価値がある」など主張したとしても、それだけをもって対象から除外されないようにするためである。

「害虫の発生」、「ねずみの発生」、「悪臭の発生」、「火災の発生のおそれ」、「物の崩落のおそれ」などの物の堆積等による影響については、それぞれ選択的であり、いづれか一つの影響をもって不良な生活環境と判断することも可能としている。具体的には、「横浜市建築物等における不良な生活環境に関する判定基準要綱」を定めており、この判定基準は各区統一の基準である。この基準は、不良な生活環境の状態を確認し、支援を開始するものであり、「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときは、市の機関は、あらかじめ、事案に応じ、これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、かつ、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならぬ」という横浜市行政手続条例第35条に基づき、判定基準を行政指導指針と位置づけ、意見公募手続を経て制定したものである。

次に「建築物等」の定義であるが、建築物及びその敷地に加えて、当該敷地に隣接し、物の堆積等が一体となつてなされている私道その他の土地も含め、対象となる空間的範囲を拡張している。これは、(3)で述べる「支援」によって堆積物の片付けを行う際に、敷地外に堆積等された物が、その対象外となるのを防止し、より実効的な解決を図るためである。

なお、居住その他の使用がなされないのが常態である建築物については、原則、空家対策特別措置法で対応する。しかし、条例では、当該建築物等に現に居住者がいるか否かまでは問うていない。それは「ごみ屋敷」の中には、施設入所や長期入院などの事情で居住者がいないなど、様々な状況が考えられるため、制度の隙間を埋めるべく対応できる余地を残しているからである。

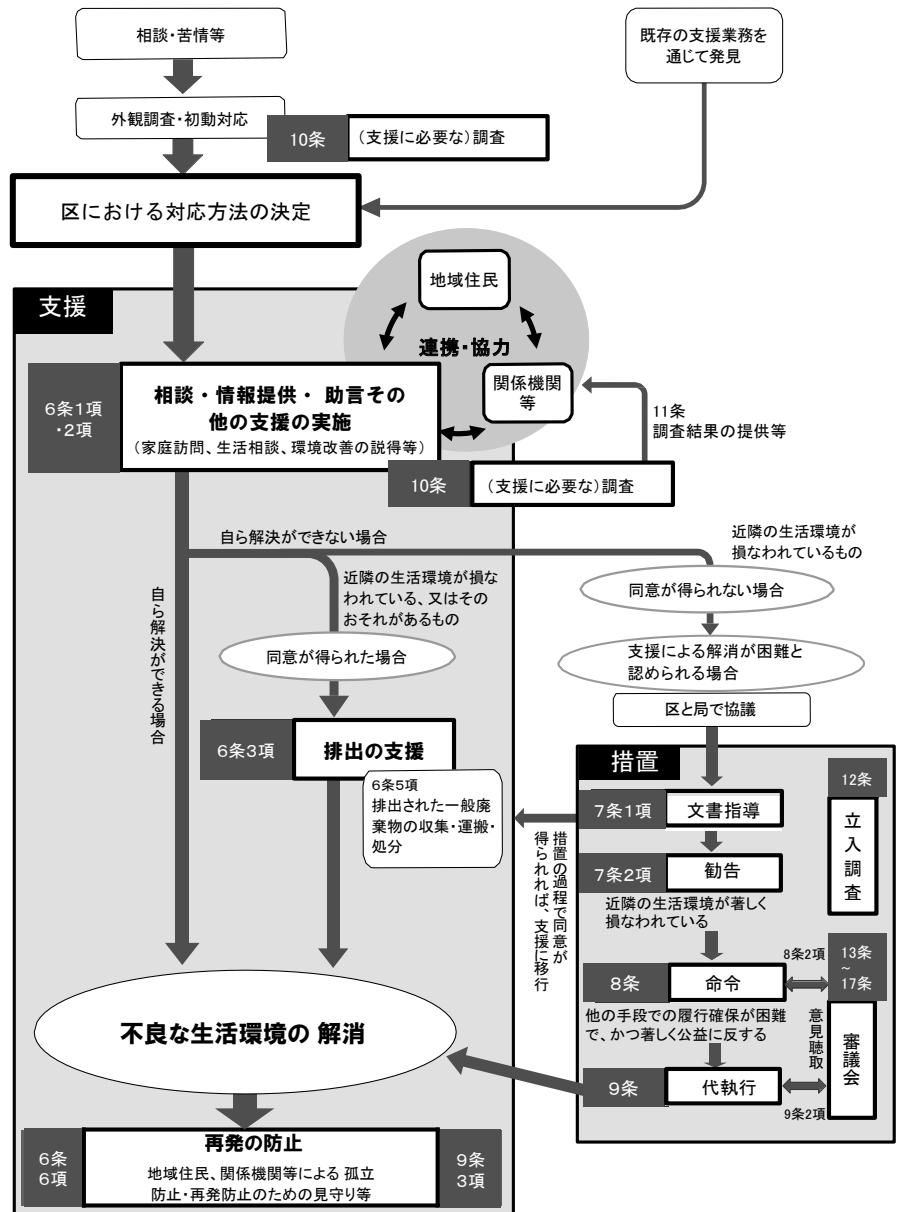
執筆

佐々木 祐子

健康福祉局福祉保健課担当係長



図1 条例に基づくフロー図



(2) 基本方針 第3条

基本方針では、一義的には、不良な生活環境を発生させている堆積者とその解消を行うこと（第1号）が大前提であるが、「ごみ屋敷」が発生する背景には、認知症や加齢による身体機能の低下、地域からの孤立といった、生活上の諸課題がありうる以上、福祉的観点から当事者に寄り添った支援が必要である（第

2号）という考え方を反映している。そして、自ら不良な生活環境の解消を行うことが困難な場合には、市や地域住民等が協力して、支援を行うこととしている（第3号）。一方で、支援を基本としながらも、堆積者が再三の説得に応じず、支援では建築物等における不良な生活環境の解消が見込めない場合には、必要に応じてこの条例に基づく

(3) 支援 第6条  
 条例上の支援には、4種類の支援が規定されている。1つ目は、当事者や地域住民等からの相談への対応、及

措置を適切に講ずることとしている（第4号）。条例は「支援」と「措置」が大きな柱であり、その中でも「支援」がまず優先するものであることを明示している。

が相談を受けた場合にも、それらの機関が適切な対応を行うことができるよう、関係機関に対して、情報提供をしたリ、ごみ屋敷に関する相談のノウハウを共有したりするなどの支援を行うことも含む。例えば、「近隣の一人暮らし高齢者に認知症があるようであれば、ごみ屋敷になっており心配」といった相談が地域ケアプラザや区社協に入った場

び関係機関が相談を受けた場合の支援である（第1項）。当事者や地域住民からは、堆積物及び堆積物に起因する悪臭の発生等の具体的な建築物等の状況についての相談、そこに住む住人についての相談等が様々な形で各部署に寄せられる。各部署で相談を受けるだけでなく、必要に応じて関係課と情報を共有し、適切な支援が行われるように情報提供等の具体的な行動をとること。また、本市が自ら相談を受けた場合だけでなく、社会福祉協議会や地域ケアプラザ等の関係機関

が、必要に応じて区の関係課と情報を共有し、支援を行うことになる。2つ目は、当事者や地域住民等に対する情報提供、助言その他の支援である（第2項）。市民等から不良な生活環境に関する相談を受けた場合、まずは物の堆積や堆積者に関する情報を可能な限り把握することになる。また、既存の福祉・保健サービスの支援に当事者が抱える生活上の諸課題の解決に資するものがあることを認めるときは、情報提供のほか、当該既存の福祉・保健サービスの支援を一体的に行う。

様々な支援を想定して、その他の支援を規定した。

なお、支援の対象には、不良な生活環境がまだ発生していない段階から支援を行い、未然防止を図るため、「地域社会における孤立等の生活上の諸課題を抱える人」も含まれている。

3つ目は、一般廃棄物に該当する堆積物の排出の支援であり、堆積者の同意をあらかじめ得て行う支援である（第3項、第4項）。この支援の対象となるのは、当該建築物における不良な生活環境に関して、現に第2項前段の支援がなされており、親族や民間業者による対応も含め、堆積者自身で不良な生活環境を解消することが困難であると認める場合に行う。

4つ目は、不良な生活環境が解消された後に再発を防止するための地域住民等による見守りなどの取組に対する支援である（第6項）。再発防止に当たっては、本市による各種支援だけで完結するものではなく、地域住民や関係機関などの関係者による継続的な見守りや声かけなどが不可欠である。そのため、ここでいう「支援」は、本市と地域住民や区社会福祉協議会、地域ケアプラザ等の関係機関、

その他関係者が連携して、地域社会における孤立等の生活上の諸課題を抱える者を身近な地域で支える地域福祉の推進と一体的に行う活動を含んでいる。

#### (4) 措置 第7条、第9条

支援を基本として、不良な生活環境の解消に取り組むが、近隣住民の生命、身体又は財産に深刻な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、堆積者が再三の働きかけにも応じないような場合には、公共の福祉の観点から、措置の実施を検討する。

条例上の「不良な生活環境」には、当該建築物等の生活環境のみが損なわれている状態と、当該建築物の近隣における生活環境のみが損なわれている状態、若しくはその両方が損なわれている状態が含まれているが、措置の実施は、当該建築物等の近隣における生活環境が損なわれている場合に限定されている。

まず市長は、必要な指導をすることができ（第7条第1項）。この指導の相手方は、原則として、物の堆積等を行っている者本人であるが、堆積者を確知できない場合に限り、当該建築物等の所有者を名宛人としうる。指導を

行ったにもかかわらず、不良な生活環境が解消されない場合は、期限を定めて、堆積物の適正な処分などの解消措置を行うよう勧告する（第7条第2項）。これらの指導及び

勧告は、あくまでも自主的な解消を促す行政指導であるが、その次の命令は、名宛人に当該命令に従う法的義務を課すものであるため、近隣の生活環境が「著しく」損なわれている状態にある場合、と要件を加重している（第8条）。具体的には、近隣住民の財産のみならず、生命又は身体にまで危害が及ぶおそれがある状態が想定されている。そして、命令を受けた者が、当該命令に係る解消措置を講じない場合には、行政代執行法を根拠に代執行を行う（第9条）。ただし、命令・代

執行の際は、客観性を担保するため、事前に審議会の意見聴取を義務付けている。なお、本市条例は、罰則・公表、即時執行の規定を設けていない。制定時に検討を行ったものの、本人に寄り添った支援により解消を目指すという本市のスタンスにそぐわないことから、最終的には盛り込まなかった。

#### (5) 調査等 第10条、第12条

市民等からごみ屋敷がある旨の通報を受けた場合等「支援」が必要であるかどうか、必要である場合にはどのような「支援」を実施することが適切であるかを検討するためには、建築物等の状況の把握が必要であることから、物の堆積等の状態や建築物の所有関係等を調査し、又は所有者等から報告を求めることができ（第10条第1項）。また、解消を働きかける相手方や堆積者の抱える生活上の諸課題を把握するために、建築物等の所有関係や堆積者の親族関係、福祉保健に関する制度の利用状況などにつき、官公署からの報告を求めることができ（第10条第2項）。ここでいう「官公署」には、本市も含まれ、市が保有する個人情報をも目的外に利用する際の根拠としている。

また、支援の実施に必要な範囲で、民生委員及び社会福祉協議会をはじめとする規則で定める関係機関に対し、市が収集した情報を提供できる規定を置いている（第11条第1項、施行規則第2条）。情報の提供を受けた者等には、守秘義務が課されている（第11条第2項）。民生委員及び

各関係機関には、それぞれに関する法律制度の中で個人情報の保護に関する義務が定められており、かつ必要最小限度の情報提供に留められているため、情報漏えいの危険性が少ないと判断し、条例に守秘義務に違反した場合の罰則を設けていない。

#### (6) 条例制定の意義

条例によりできるようなったことは、①支援を効果的に進めるため、親族関係、建物の権利関係、福祉保健制度の利用状況等を調査することが可能になったこと、②本人が片付けに同意したものの、自らできない場合に行政がそれを支援すること（排出支援）、③公共の福祉の観点から支援による解決が困難な場合には、代執行などの措置を行うことが可能になったこととの3つである。

条例制定の意義は多々あるが、これまで制度の狭間に陥り、積極的に支援の手を差し伸べるのが難しかったこの問題について、本市の業務として位置付けることによりオール横浜で取り組むことができるようになったこと。また、支援を優先するという本市の取組姿勢を明確に示したことで、対象者や周辺住民へ

の働きかけ方に変化が生じたことこそが、条例制定の最も大きな意義ではないかと考えられている。

### 3 取組体制

ごみ屋敷に関する取組の全体像について、取組体制から紹介していきたい。

この問題の解決に当たっては、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(図2)。

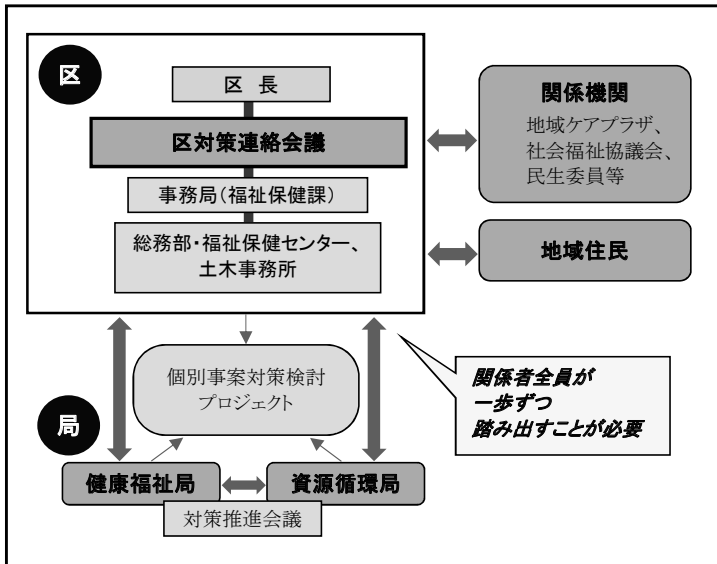
当事者支援の最前線となる区役所には、区長をトップとして、総務部門、福祉保健部門、土木事務所などで構成する「区対策連絡会議」を設置し、各種制度の狭間に陥りやすいこの問題に対し、区役所全体で取り組む体制を整えている。

「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及び情報共有、「不良な生活環境」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、福祉協議会や民生委員などの

ケアプラザや社会福祉協議会をはじめとする地域の団体と連携しているほか、民生委員及び児童委員の委嘱なども行っている。そのため、同課が関係部署間の調整役を担うことで、「ごみ屋敷」を、堆積者個人の問題から地域福祉の課題として、区役所各課だけでなく、地域や関係機関との連携につなげていきやすいというメリットがある。

なお、本市には約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割以上が各区役所に配置されており、健康・福祉の面から市民の皆様の暮らし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でない分では片付けられない方に対し、区役所と連携し排出の支援を行って

図2 「チーム横浜」としての連携イメージ



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。この区対策連絡会議の事務局を担っているのは、各区の福祉保健課である。同課は、地域

不良な生活環境の判定基準  
表1 堆積等の状態

項目	観点	基準	基準の説明
堆積等の状態	堆積等の状態によって、生活環境への影響度合いを判定する。	A	堆積等が、屋内及び屋外(注1)に大量にある。
		B	堆積等が、屋内又は屋外にある。
		C	堆積等はない。

※ 堆積等とは、物の堆積又は放置をいう。  
※ Aに該当する場合、表2を評価せずとも、個別評価項目のいずれかでもなる可能性が極めて高いことから、この状態だけをもって近隣の生活環境が損なわれている状態であると判断する。  
※ Cに該当する場合、生活環境への影響を生じさせるような堆積等がないことから表2を省略できるものとする。

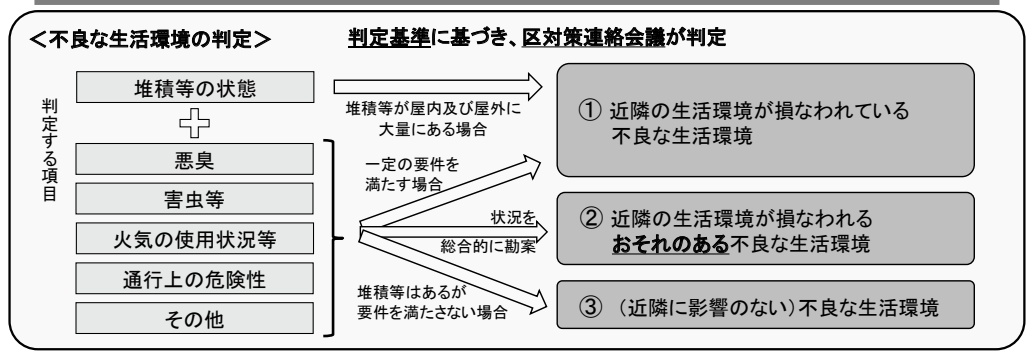
表2 個別評価項目

項目	観点	基準	基準の説明
① 悪臭	臭いの発生する程度によって、生活環境への影響度合いを判定する。	a	隣地との境界等(注2)において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が、半数より多い。
		b	隣地との境界等において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が、半数以下である。
		c	隣地との境界等において、臭気の判定を行った者のうち、生活に耐えられない臭気があると判定した者が誰もいない。
② 害虫等	害虫やねずみの発生する程度によって、生活環境への影響度合いを判定する。	a	屋内または屋外に害虫やねずみが多数発生しており、容易に目視できる。
		b	屋内または屋外に害虫やねずみが発生しており、物品をよけた際に目視できる。
		c	屋内及び屋外に害虫やねずみは目視できない。
③ 火災の使用状況等	火気を使用している場所などの状況や放火されやすい物の堆積等があるかを判定する。	a	(1) 屋内の床に物を堆積等しており、日常生活がその上で行われている。 (2) 屋外の堆積等された物に多量の可燃物が含まれており、敷地外から容易に火を著けることができる。
		b	(1) 屋内の床に物が堆積等しているが、床を全て覆うほどではなく、日常生活を営めるスペースが確保されている。 (2) 屋外の堆積等された物に可燃物が含まれているが、敷地外から容易に火を著けることはできない。
		c	(1) 屋内の床に物が堆積等しているが、日常生活は堆積等とは別のところで行われている。 (2) 屋外の堆積等された物に含まれる可燃物は少なく、堆積等に起因した火災が発生する蓋然性が低い。
④ 通行上の危険性	堆積等の場所や物の崩落による通行上の危険性を判定する。	a	(1) 堆積等された物が敷地外にはみ出している。 (2) 堆積等された物が崩落すれば、通行者、通行車両等に危険が直ちに及ぶおそれがある。 (3) 堆積等された物が他者も使用する私道等(注3)にあり、他者の通行に支障を生じさせている。 (4) 災害時の避難の際に支障を生じる可能性がある。
		b	(1) 堆積等された物が、使用が限定的な私道等(注4)にある。 (2) 堆積等された物が崩落したとしても、当該建築物等に居住する者以外に危険が及ぶ可能性が低い。
		c	堆積等を原因とする通行上の危険が発生する可能性が低い。
⑤ その他	その他の事象を含めた生活環境への影響度合いを判定する。	a	(1) その他これらに準ずる影響がありその度合いが深刻である。 (2) 堆積等の状態、①から④及びその他これらに準ずる影響により、当該生活環境を総合的に勘案した結果、近隣の生活環境を損なう状態にあるもの。 (3) ①から④の状態のいずれか1つ以上がbであり、状況を総合的に勘案した結果、その項目のいずれかがaになるおそれがあるもの。
		b	(1) その他これらに準ずる影響があるがその度合いが軽微である。 (2) 堆積等の状態、①から④及びその他これらに準ずる影響により、当該生活環境を総合的に勘案した結果、当該建築物等の生活環境を損なう状態にあるもの。
		c	その他これらに準ずる影響がない。

注1 屋外には、建築物の敷地だけでなく、これに隣接し、物の堆積又は放置(以下「堆積等」という。)が一体となつてなされている私道その他の土地を含む。ベランダ、軒下、共同住宅においては屋内の共用部分(廊下、ロビー等)も判定の対象となることに注意。  
注2 共同住宅においては、共用部分など。  
注3 共同住宅においては、屋内の共用部分(廊下、ロビー等)についても含む。  
注4 使用が限定的な私道等とは、当該建築物等に居住する者又は当該建築物等に立ち入る必要がある者のみが使用する私道等を含む。

図3 不良な生活環境の判定基準

図4 判定結果と支援等の範囲



**<条例の対象と不良な生活環境の関係>**

相談・情報提供・助言その他の支援の対象	不良な生活環境の解消及び <b>発生</b> の防止を図るため	①②③	発生防止の観点からはそれ以外も
排出の支援の対象	不良な生活環境が <b>近隣の生活環境を損なう状態</b> であり、又は <b>そのおそれがあり</b> 、 <b>堆積者自ら解消することが困難であると認める場合</b>	①と②	
措置の対象	不良な生活環境が <b>近隣の生活環境を損なう状態</b> であり、 <b>支援によって解消することが困難であると認める場合</b>	①のみ	

**5 チーム横浜で取り組むた  
めの風土づくり**

**(1) マニュアルの整備**

条例を基に、各区においてごみ屋敷に関する対策を進める上で参考となるよう対応マ

ニュアルを作成している。策定に当たっては、平成28年5月から11月まで計7回にわたり、係長級のワーキングを開催した。マニュアルに盛り込んだ内容は、新たに整備しなければならぬ規定類、区局の役割、相談受理から支援までの流れや関係機関との連携、情報共有のあり方など、多岐にわたった。検討を始めた当初は、条例の骨子は決まっていたものの条文が定まっていないうちで、ごみ屋敷対策を福祉的支援中心に進めるとは一体どういうことなのか、本質的な議論から始める必要があった。

そして、マニュアルの冒頭に、この問題の背景にある「当事者が抱える生活上の諸課題の解決」を目指し、福祉・保健部門が前面に立ちつつも、総務部門も一体となり、制度の狭間に陥りやすい問題に対し、「オール横浜」で取り組む決意表明として、次の「福祉的支援の3つのスローガン」を掲げた。

- 1 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」
- 2 ごみの撤去は「ゴールではない」
- 3 孤立・排除から多様な人々が共存する社会へ

私たち横浜市職員は、ごみ屋敷の問題に取り組むことを通じて、「困った人」を排除するのではなく「困っている人」を見つけ、地域の力で支えていく仕組みをつくり、多様な人々を受け入れながら共生する地域社会を目指している。行政との接点がない対象者について、表面的に見えている「ごみ問題」だけに着目すると「ごみ問題を解決することが行政の仕事なのか」という疑問が少なからず聞えてくることもある。また、一つひとつの内容は複雑で、解決の糸口が見えにくい事案ばかりである。しかし、どのような状況でも対象者への「健康と生活への支援」と「地域づくり」は、行政の本来の重要な役割であることに変わりはない。スローガンはそのような趣旨である。

また、このマニュアルは、条例施行時には十分に整理できなかつた点や取組状況を踏まえて、必要に応じて更新している。特に、資源循環局と区役所が協力して実施している排出支援では、回数を重ねる中で、当事者の負担を和らげ、安全に排出支援を行うために、現地下見をすることや、事前に確認しておくべきことなども明確になってき

た。そこで、平成30年度に排出支援の対応を改めて整理し、資源循環局職員と区役所の共通のマニュアルとして内容を充実させている。

**(2) 研修や専門家コンサルテーションの実施**

市職員あるいは関係機関の職員等を対象に、「ごみ屋敷」問題の背景や、本人に寄り添った支援を基本とする市の考え方、条例の概要等を理解し、事例を通じて支援方法を学ぶ研修を実施している。平成29年度からは職種を問わず市職員に対し、eラーニングシステムを使って研修教材を配信している。

令和元年度に新採用職員に実施したeラーニング研修のアンケートの一部を紹介したい。

・基礎自治体職員が業務をただこなすのではなく、いかに市民に寄り添い、市民のために柔軟に動けるかということの必要性を示していると思った。

・一つの課で対応することが難しい課題でも、課や局の垣根を超えることで解決できることがあるのだと感じ、チーム横浜でチャレンジすることの重要性を感じました。

・問題の背景には、孤立や経済的な困窮といった複合的な要因がある。ごみを片付けることがゴールではなく、予防・再発防止へ向けたいきめ細やかな支援を各機関が連携して行う必要性を認識した。

・様々な価値観の人がいることを前提に、当事者と地域住民の人権尊重の視点が加味された条例であり、そこに横浜らしさを感じた。

この研修を通じて、直接、ごみ屋敷に関わることはない職員であっても、基礎自治体職員として必要なマインドや地域課題への取組姿勢を学んでくれていることがうかがえる。

さらに、健康福祉局では、個別の事例への対応を進める中で直面している課題やアプローチ方法の検討を行うために、福祉・保健分野の学識者や専門家を交えたカンファレンス、法的な疑問についての弁護士相談、専門家コンサルテーションを通じて区の取組を支援している。

### (3) 副市長通知の発出

全庁的にこの取組を進めていくため、条例の施行に併せて、「ごみ屋敷」は、福祉や

廃棄物だけの問題ではなく、住居、生活衛生、道路、防災・防火など、様々な面で関係部署が多岐に渡ること。条例が施行されたことを機会に、職員に対して改めて周知徹底し、それぞれの立場を活かし、市が一丸となってこの問題の解決にあたる必要があること」を示す副市長通知が庁内に発出された。

本通知は、研修で活用したり、マニュアルと一緒に配付したりするなど、区局の垣根を越え、関係する部署が「チーム」としてこの問題に取り組みベースになっており、この通知が持つ意味は大きい。

### (4) チラシ「お困りごとはありませんか？」

条例では、市が相談を受けた場合は、当事者及び地域住民等に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うことが規定されている。ごみ屋敷の場合、把握のきっかけは、当事者からの相談ではなく、周辺住民の方々からの相談であることが多い。そのため、当事者へのアプローチも工夫が必要である。

当事者へのアプローチが一番大事なことは、「何か困っていることがあれば相談に応じること」、「助けを求めてい

ること」、「心配している人がいるということ」を何かしらの方法で伝えることだと考えている。そこでアプローチツールとして、生活上の様々な困りごとに関する区局の相談窓口を一枚にした「お困りごとはありませんか？」というチラシを作成した(図5)。

区役所に苦情や相談があること、このチラシと名刺を片手に職員が訪問し、ご本人に会えなくても郵便受けに入れるなどしている。

ごみ屋敷問題に取り組みこゝとで、当事者が自ら助けを求めて支援が開始される従来型の相談体制、ある意味、待ちの姿勢から、周辺住民等からの相談や苦情を端緒に困っているかもしれない当事者の元へ向き、直接、情報を提供するという積極的アプローチに変化しつつあると言っても過言ではない。

たとえ一度の訪問やチラシの配付がすぐに功を奏さなくても、この働きかけを地道に続けることで、制度の狭間に陥りやすい方々に対し、将来的に問題の深刻化を予防し、孤立防止や相談しやすい仕組みとして機能を発揮できればよいのではないかと思っ

ている。

## 6 おわりに

私の最初の職場は、区福祉保健センターの高齢者支援担当だった。そこで、全ての部屋がごみ等の物で埋め尽くされ、家で過ごすことができず、近くの公園で生活していたご家族に出会った。最初は公園でお話しするところから、約2年かけて生活の立て直しのお手伝いをさせていただいた経験がある。

初めてご自宅のマンションを訪問させてもらったときは、玄関周辺の荷物を一度外に出して、人が一人通れるくらいの間隙をつくった後、靴のままカニ歩きのようにして家に入っていきご本人たちを真似て、おそろおそろ家に上がらせてもらった。そのときのことは今でも鮮明に覚えている。このご家族への支援では、保健師とペアになって、家族全員の健康状態の確認をしたり、いずれ必要になりそうな高齢の母親に介護保険サービスの利用を勧め、病院に同行したりもした。室内を片付けることになったときには、大量のごみを排出するため、集積所の利用

やマンション内のエレベーターの使用について、自治会長や民生委員に相談し、マンションの管理組合と交渉していたりなどの協力をしてもらった。条例制定に携わる中で、このような日々のささやかな実践を、できるだけ言葉にして伝えていくことがとても大事であると感じた。約500人の保健師と約1600人の社会福祉職の専門職がいる本市において、このような経験を

している人は、おそらく一人だけではないだろう。地味で派手さはないが、困っている人の元へ足を運び、粘り強く関係づくりをしていることを多くの人に知っていただけたらと思う。

条例制定に携わった一人として、条例に籠めた様々な思いが広く浸透し、誰もが健康で安心して暮らすことのできる地域社会がつくられるように、引き続き取り組んでいきたい。

図5 お困りごとはありませんか？





## 《5》〈インタビュー〉 条例制定当時を振り返る

——今日は、本市のいわゆるごみ屋敷条例の制定に向けた当時のお話を伺いたいと思います。条例の制定は平成28年ですが、平成27年度にそれぞれ旭区長、資源循環局長、健康福祉局長として、中心となつてごみ屋敷対策のきっかけをつくり、リーダーシップを発揮して取組を進めていただいた3人の方にお集まりいただきました。よろしくお願ひします。

### ■取組のきっかけと検討を始める

——まず、ごみ屋敷条例の検討前夜ということで、ごみ屋敷対策を考えていくきっかけはどのようなことであつたのか教えてください。

【濱】旭区では連合町内会単位で、地域の様々な課題や要望をお聞きするタウンミーティングをしています。当時、その中で空き家の問題が多く出ていました。崩壊の危険や火災の心配などでした

が、そのうちに「ごみの片付けがされず、ごみが積まれている家がある」といった話も出てきて、私はごみ屋敷問題を意識するようになりました。それまでは、担当のケースワーカーが個々に協力して片付けたとか、地域で何とか片付けたなど、対処療法的なことをしていたようですが、数が増えてきたことで、問題が大きくなり顕在化してきました。

そのような中、旭区内で、いわゆるごみ屋敷となつていとお宅で火災があり、お住いの方が亡くなるということがありました。これをきっかけに、この問題にどう対処していくのか、区の高齢・障害支援課の職員などと意見交換をしていきました。ごみ屋敷が生じてしまうのは、そうしたくてそうしているというよりも、認知症などにより「ごみ」という認識がないこと、障害や高齢などにより「片付けられない」ことによるものがはっきりしてきました。その

ため、ごみを片付けて排出するだけ、若しくは強制的に撤去すればよいというのではなくて、やはり福祉的なアプローチが重要ではないかということになりました。

そこで当時、この問題に先進的に取り組んでいた大阪府豊中市社会福祉協議会へ職員を派遣し、ヒアリングしてきました。そして、その内容について、旭区の職員だけでなく、多くの関係職員と共有化したいということで、各区や局の職員にも呼びかけをして報告会を開きました。

そうした経過の中で、それでは、私たちはどうするか」となったときに、これまでの高齢・障害支援課や区政推進課での対応といった縦割りの中では対応しきれない、横断的な体制にしなければならぬということになりました。そして、この「ごみ屋敷の問題」に取り組むために、地域ニーズ反映システム（※1）で提案をしていこうという話にしました。その提案に

ついて鯉淵さんに相談すると、それであれば、なるべく多くの区、できれば18区での提案にしたほうがよいだろうという話をいただき、他の区にも声をかけて進めることにしました。最終的には12区での提案、内容は「ごみ屋敷への実効性のある対策について」とし、全庁的なプロジェクトによる取組が必要として、①取組体制の整備、②条例等の必要性の検討、③（ごみ処理が自分でできない人などへの）支援策の検討を行うことを提案し、予算はそのための調査検討費を要求しました。その後、市長説明も経て、健康福祉局、資源循環局等と一緒に検討を進めていくことになりましたが、会議の場で、表現は忘れましたが、鯉淵さんから「強い意志を持って逃げないでやってみよう」、

葛西さんからも「一歩踏み出して積極的にやってみよう」との意思表示があり、それを受けて、私はそのとき議長区だったと思いますが、各区に

濱陽太郎  
元旭区長  
公益財団法人横浜市体育協会専務理事



葛西光春  
元資源循環局長  
株式会社横浜スタジアム常務取締役



※1 地域ニーズ反映システム  
区が把握した地域のニーズや課題等について、区が現場の視点から解決策を検討し、局における市としての予算化・制度化を提案する仕組み。平成29年度からは対象案件を拡充し、「区提案反映制度」という名称になった。

も是非お願いをしたいと話をしたと思います。

関係区局の職員が、この課題に対してみんなで解決していかうという気持ちから、知恵が出て、具体的な提案・行動に結びついていったのではないかと思いません。

——資源循環局も積極的にやっていたというお話もありましたが、当時のお考えなどを教えてください。

【葛西】実は先ほど話に出てきた、旭区の火災は私の自宅の隣家でした。一人暮らしのお宅で近所とのつき合いはなく、敷地にごみがたくさんあったので近隣にプラスチック製のごみなどが飛んで来るような状態でしたが、ご本人はごみではないと主張されていて、私も近隣の方々も、たびたび区役所や資源循環局の収集事務所に相談していましたが、ごみでないかと主張されている以上、対処の術がないということでした。

この火災の当時、私は資源循環局長でした。この火災に至るごみ屋敷に関わる実体験を経て、局内で、検討すべき行政課題として問題提起しました。資源循環局は基本的な立場としては家から出されたものをごみとして持つていく。地域の問題として認識さ

れ行政に相談しても、行政としては何とかしたくても制度・方策がない。国でも環境省と厚生労働省の狭間にあって、法制化の動きはない。何とかできるように制度を整える必要があるのではないかと。

それでは条例でということですが、その頃、ごみ屋敷に関する条例をつくる動きが出てきていて、足立区が早かったように記憶しています。

そのようなことを考えていましたので、廃棄物の問題であり、局として取り組んでいかなければいけないと思っていました。鯉淵局長とは「お互いに逃げない、一緒にやっていく」ことを確認しましたし、収集事務所長の会議でも「みんなで取り組んでいこう」という話をしました。

——福祉的なアプローチ、支援といったお話もありましたが、健康福祉局はどのようなお考えだったのですか。

【鯉淵】具体的な動きの中では、葛西さんから、「この問題は人の問題で、ごみを片付けてもその人のことを解決しないと結局は解決しないんだ」と聞かされていました。

また、先ほどの豊中市社協のソーシャルワーカーの勝部麗子さんをモチーフにしたドラマ、主演の深田恭子さんがご

み屋敷や孤独などの問題に体当たりでぶつかっていくというドラマ「サイレント・プア」も観ていましたが、その勝部さんの講演を聞いて感銘を受けたということもありました。

私はこのごみ屋敷問題については、これまでは高齢担当や生活保護担当の気の利いた社会福祉職や保健師の人が対応しているということから聞かされてきました。対応する際にはごみを家から搬出してくれる人集めが大変だったようですし、最後のごみの搬出ではトラックも必要となり、個別に誰かに頼まなければいけない。何十年もそうしていたのかもしれないが、やはり気のいい職員が頑張っただけで、チームを組めるようになっていかなければいけないと思っています。最後はごみの処理もありますので、もちろん資源循環局とも手を組んでということですね。

とにかくこれは所管の問題だと考えていました。国でも狭間、自治体でも福祉系の部署を中心としているところと、資源（ごみ処理）系の部署が中心のところがありましたが、葛西さんが言われたよ

うに根本は人の問題。本人への説得もあるし、フォローもしていく必要がある。ですの

鯉淵 信也  
元健康福祉局長  
教育長



聞き手

健康福祉局福祉保健課  
資源循環局業務課

また、豊中市では市社協を中心に活動していて今でも条例はありませんが、横浜市では、18の区や局にも様々な考えがある中で、考え方をしっかりと示して、足並みをそろえて取組を進めていくためには、やはり条例づくりが必要だろうと考え、進めていくことにしました。

### ■狭間を埋める体制整備

——所管がないことや狭間という言葉もありましたが、体制ということでは、区役所の中の仕組みを整えるのは大変だったと思います。福祉保健課に窓口になってもらっています。区長のリーダーシップの下、区の対策連絡会議の構想も早くからあったと聞いています。当時の状況を教えてくださいいただけますか。

【濱】狭間の問題というのはそのとおりでだと思います。区の中も、高齢・障害支援課も、生活支援課も、そして福祉保健課も手いっぱいなんです。新たな業務を担当するこ

とは大変です。体制を整えて全体で支援する仕組みをまとめるまでに何回か議論をしました。ごみ屋敷の問題の最前線はやはり区であるということ、福祉保健課が核となって、各課がつながって連携する。そのようなイメージがようやく固まったのは平成27年度が終わる頃だったと記憶しています。

【鯉淵】現実的に考えると、

その方が介護保険の対象者であれば高齢・障害支援課の高齢の担当が、障害のある方であれば障害の担当が、生活保護の対象者であれば生活支援課が対応したほうがスムーズです。その上で福祉保健課を窓口課として、区長のリーダーシップの下で、そういう分散体制の中で各課が協力するというものでした。

——健康福祉局の中についてはどのように調整したのですか。

【鯉淵】健康福祉局でも誰もが自分が所管だとは思わないところからのスタートでした。私は早い時期から地域福祉の問題だと言っていました。なぜかという、高齢健康福祉部は高齢者のこと、生活福祉部は生活保護対象者のこと、障害福祉部は障害のある人たちのことと対象が決まっているのに対して、ごみ屋敷に住む人にはいるいるな人がいるわけです。そして、対象が決まっている部門は地域福祉保健部だけです。ところが、地域福祉は個別ケースを扱わないという考え方があるということ、地域福祉保健部でも難しい。それで企画課がまず主導して進めていくことになりましたが、やはり全体の協力体制を整えていく

中で、区のとりのりまとめなども考えて地域福祉保健部にお願いをしました。なお、条例づくりは平成28年度も企画課を中心にやっていくことにしました。

健康福祉局も、地域福祉保健部だけではなくて、高齢健康福祉部も、生活福祉部も、障害福祉部もみんな巻き込まれますし、区も全体が巻き込まれていきます。そして資源循環局もということ、これは今の横浜市の状況からすれば、条例のような枠組みをつくらない限り、様々な意見が出てまともまらない。やはり条例をつくって足並みをそろえなければと思いました。

——資源循環局では、組合との調整もあつたかと思えます。

【葛西】組合との交渉もありましたが、求められているのであれば応えていきたいと言っていました。

【濱】私は以前の環境事業局時代しか知りませんが、神戸の震災のときも、発災後すぐに組合の役員から、自分たちが応援に行かなくていいのかと言ってくれていました。プロ意識、社会貢献の意識はかなり高いと思っています。

——資源循環局の立場から、庁内の体制整備についてはどう

う見ていましたか。

【葛西】これはまさに地域の課題ですし、まずは区役所が受け止めるようにしないといけないと思っていました。けれども、それが高齢者とは限らないし、障害者とも限らないし、そうでもないかもしれない。そうすると、福祉保健課で受け止めてもらうしかないだろうと思っていました。窓口については、なかなかまらないうちは、資源循環局で受け止めるということもあると考えていました。でも結局のところ、ごみは扱えるけれども、人の支援は難しいです。よね。最後はそれでもやるしかないと思っていました。福祉職やいろいろなところの協力を巻き込んでいかなければ、結局のところ解決は難しいだろうと思っていました。

【濱】職員一人ひとりの意識の中には「これはあっちの仕事で、私の仕事ではないからやりたくない」というのがあるかもしれないが、それをどう乗り越えていくのかという、一つの試金石だったというふうに感じています。

新たな問題は、縦割りの中で解決できないものが多いと思います。これにどう取り組むかは職員の問題意識の有無

が重要です。問題を解決しようとするれば工夫の仕方はいくつでもありますし、やろうとしなければ問題が狭間にぼんと落ちてそのまま残ってしまふというのが行政上の課題だと思います。その一つがごみ屋敷だったのではないのでしょうか。

### ■条例の規定から

——条例の中では、福祉的な視点で解決を目指すという中で、代執行までの規定を盛り込むのが議論になったと聞いています。

【鯉淵】代執行は、代執行法がもちろんあるわけです。条例に代執行を盛り込んだからといって、代執行がやりやすくなるのか、そういうことではなくて、手続が明確になるだけです。

考えなければならぬのは憲法との関係でした。住居の不可侵・財産権などがあるため、それほど簡単に手が出せるものではないと、条例をどうやらといて代執行ができるなんて思わないほうがよいとの話も受けました。ごみ屋敷問題で代執行をするとしたら、現状が公の福祉に反する状態であることに

負うことになりすから。ただ最後は代執行が必要になるときもあるだろうということ規定をしました。

【葛西】私は最初は簡単に考えていましたが、代執行の制度は何とかが入れておかないと、最後の最後のところで全く片付かなくて終わってしまったら、いろいろやったのに結果的に何も意味がなかったとなりがねないのではないかと思っていました。結果的に規定が入って、良いかたちになったと思っています。

——排出支援に要する費用の減免の規定についてはいかがでしょうか。

【葛西】一時多量ごみとのバランスがありますので、基本は有料と考えました。ごみ屋敷の排出支援で出るごみは大量ですからね。

【鯉淵】資源循環局の既存の人員、機材を活用できるため、本当に手数料的な料金で処理できるようにしました。資源循環局としては他のバランスがあるため有料が前提ですが、対象の方が負担することが難しい場合もあるので配慮が必要であろうということ、減免できる旨の規定を設けて折り合いをつけました。

【葛西】減免ができる人には



もちろん条件があつて、その判断は福祉側でもらうこととしました。そのような形で整理されてよかつたと思っています。

——ごみを溜めてしまう人への支援ということでは、地域の理解や協力も必要だと思いますが、何か思うところはあつたのでしょうか。

【鯉淵】豊中市社会福祉協議会については先ほどもお話をしましたが、そのドキュメンタリーをテレビで観たことがあります。その映像の中では、ごみの片付けなどを地域の人たちが手伝うシーンが出てきたのですが、次第に周りの人たちも「私も手伝う」とその輪に入つていって、片付けが終わつた後に、「何かあれば区役所に伝えます」、「困りごとがあれば、民生委員さんに」とか、「ここに相談すればいいんだよ」とご本人に教えてあげていました。そういう役目を地域が担つてくれるかどうかは大きいですね。あとはお友だちと言えないまでも、話し相手。ごみ屋敷の人たちはほとんど孤立しているわけですが、なかなか難しいですが、そういうところで地域のつながりが回復することが、本当は究極の目標だと思つています。その思いは

当時から同じです。

## ■おわりに

——最後に、ごみ屋敷の条例や取組に込めた思いなどについて、改めて一言ずつお願ひします。

【濱】ごみ屋敷の問題への対応に当たつては、潜在的にあつた問題、担当が決まつていない問題にどう取り組むのかという中で、オール横浜として、それなりの人員、予算も含めて体制をつくらなければいけないだろうと思ひました。そのときに、「区は提案だけしたら終わり」というのでは、局のほうも動くことはなかつたと思ひます。

また、こういう問題に対しては、その問題をどう認識し、どう解決していこうかという意識があれば、自ずと解決策は出てくるのだろうと思ひます。その意識がないと、様々な問題は放置され、段々と山積みになつてしまひます。そういう意味では、今回の取組は、区と関係局とが問題に真剣に向き合つて解決しようとした一つの例になつたと思ひます。

自分だけではどうにもできない問題が多いと思ひますが、いろいろな方とネット

ワークを組んで連携し、検討に前向きに真摯に取り組めば乗り越えられるのではないかと思ひます。

【葛西】当時はあまり意識していなかつたのですが、今思えばボトムアップでは難しかったのではないかと感じています。局長・区長・部長・課長級が連携をとりながらリーダーシップを発揮したという点も、取組が進んだ一つの要因だつたと思ひます。

ごみ屋敷問題もそうですが、やはり地域の課題を区あるいは市が受け止めて解決できないというのは大きな問題です。何とかしなければいけないのだという思ひを持って解決に向けて取り組んでいくべきだと思ひましたし、区が第一に対応するという制度がきちんとできてよかつたと思ひます。

ごみ屋敷と一言で言つても、次々と新しい事例は生まれるでしょうが、そこに対してみんなが連携し、きちんと地域の課題として受け止めて動いていくことが大事だと思ひます。

【鯉淵】濱さんと葛西さんのお二人は、27年度末で退職されましたが、お二人がいらつた27年度中に条例の案までは固まつていました。条

例の考え方、例えば人への支援が中心だということが条例の精神として既に決まつていたことは大変助かりました。

大勢の人間が関わりながら、やり方や考え方が固まつていって、これに基づいて細かいことも決めていきました。その考え方はこれからも引き継いでいってほしいと思ひます。

また、区役所の中で18区長のリーダーシップの下、全課をまとめていただく。この枠組みこそが、取組が進んだ要因でもあると思ひます。そういった協力し合う仕組みや体制を条例を根柢にしつかりと築けたことはよかつたと思ひます。

そして、はじめに多くの区の賛同を得て提案をしていただいたこともよかつたと思ひます。市長に相談すれば、きっと「やりましょう」とおっしゃるはずですが、「こうやればできる」と言う人がそれまでいなかつたわけです。区と資源循環局と健康福祉局が手を組んで全体像をつくれた。本当によかつたと思ひます。

——本日はありがとうございます。



# 《6》 区における「ごみ屋敷」への対応 神奈川区は何を大切にしましたか

## 1 区における体制

平成28年12月、本市においていわゆる「ごみ屋敷」条例（以下「条例」という。）が施行された。これに伴う区の対応について紹介する。

### （1）推進体制の検討

条例の施行に向け、各区はそれぞれにおいて区対策連絡会議（以下「連絡会議」という。）を設置し、いわゆる「ごみ屋敷」（以下単に「ごみ屋敷」という。）対策の推進体制を整えていった。連絡会議の設置は区の取組の基本であるが、開催頻度や会議の構成員は各区の実情に即して定め、運用することとなったため、区ごとに体制は異なっている。

神奈川区では、年に4回の定期開催を原則とし、案件に至急判定するなど、緊急の必要性があるときは臨時で会議を開催することとした。また、当区では、各案件の進捗状況や支援の方向性を随時共有することや、区にお

るごみ屋敷対策事業をより具体的に現場に即したものにすための検討を行うことを目的として、別途部会を設置し、月例開催をしている。平成30年度の開催実績は、連絡会議7回、部会9回である。

### （2）既に把握している案件の取扱い

また、各区においては、条例の施行に合わせて相談・支援台帳（※1）を備えることとされたが、既に各課において把握し、若しくは対応している案件を掲載するか否かの取扱いについては、区ごとの運用に委ねられることとなった。条例において、「ごみ屋敷」とは「近隣に不良な影響を及ぼす生活環境」とされていることから、当区では、各課が既に把握しているごみ屋敷案件の中でこれまで地域から通報や苦情があった事実を当初台帳に登載することとした。

なお、当区の台帳登載件数の推移は図1に示すとおりであり、これまで区として多くの案件に対応している。特に

平成30年度については、当区において不良な生活環境を解消し、台帳からの削除に至った件数は全市合計件数の23%を占めている。

## 2 神奈川区の特徴的な取組

ごみ屋敷対策事業の推進に当たり、当区の特徴と考えられる点を四つ述べたい。

### （1）全庁的な取組にする

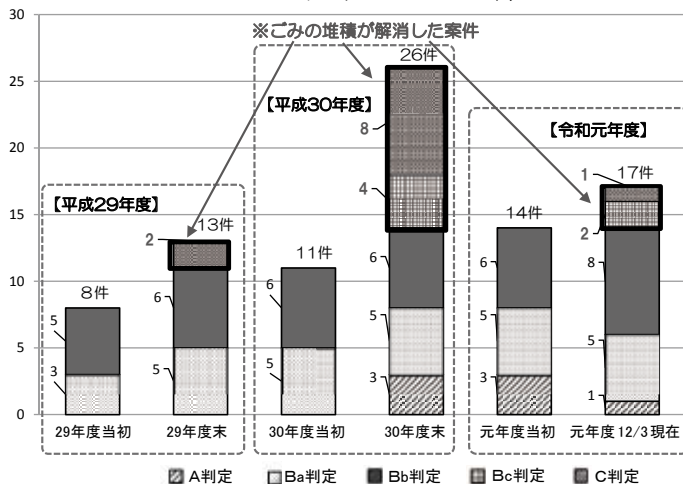
他区においても、連絡会議の構成員に総務部や土木事務所など、福祉保健センター以外の所属を含める例は多いように見受けられるが、当区ではそれに加え、新たに把握したごみ屋敷への初動を担当する課を輪番とする「各課輪番制」を導入し、福祉保健センターのみならず、部会の構成課が順番に初動を受け持つ体制としている（図2）。

具体的には、ごみ屋敷に関する通報があった場合、通報の内容は一旦事務局である福祉保健課が集約し、福祉保健課は、当該対象者の情報を確

認して、既にいずれかの課に関わりがある場合、若しくは担当となりそうな課がある場合を除き、輪番制により初動担当課を決定する。

初動担当課は、当該案件のごみの堆積状態を判定するための調査や、「お困りごとはありませんか？」という相談窓口を記載した市所定のチラシをご自宅へ配付する。そして、後日チラシを目にした対象者が区へ何らかの相談を行った場合は、その相談内容に応じた所管課へ引き継ぐこととしている。なお、対象者から相談がない場合については、引き続き、初動担当課が定期的な状況等の調査を行うこととしている。

こうした体制を採っていることから、総務部など専門職（ソーシャルワーカー、保健師等）以外の職員でも調査を無理なく実施で



※A～C判定の内訳は、判定基準による近隣の生活環境に及ぼす不良な影響の度合い（P19参照）

図1 相談・支援台帳 掲載件数の推移

執筆

中山 真吾

神奈川区福祉保健課

きるよう、不良な生活環境の度合いを図る所定の「判定基準調査票」の様式に独自の加工を施している。それぞれの



判定項目にごみの堆積程度を例示し、チェックボックス化することで、誰もが容易に調査を行えるようにしている。

## (2) 条例のタイムリーな活用

条例の制定により、ごみ屋敷対策に取り組むことが行政の責務であることが明確にされ、「排出支援の実施」など、それぞれの支援の中で大きな後ろ盾となっている。

条例に基づく支援を行う場合には、定期的な状況確認や庁内で共有するための会議資料の作成など、一定程度の事務負担が生じるため、前述のとおり相談・支援台帳を当初作成した際は、各課の把握している全ての案件を登録していない。

各担当者が抱える案件は、それぞれ様々な要因により長い年月の中でごみの堆積が生じているものであり、支援者側のタイムリングで一朝一夕に解決するものではない。そこで担当者は、台帳に登録されていない案件については、条例の制定前と同様に、通常のケース対応としてごみ屋敷案件の支援を進めている。

援など、条例に基づく支援に結び付けられる「ここぞ」という状況になった場合は、速やかに案件を台帳に登録し、時機を逸することのないよう片付けを進めることを心掛けている。

事務を軽減しながら、条例を後ろ盾にそれを最大限活かした、タイムリーな案件対応を行っている。

なヒントになったとの声が多く聞かれ、実際のケース支援にも活かされつつある。

区民のお困りごとの解決のためには、このような対応スキル向上の研修は必要なことであり、新たな課題に対応していくため、次年度以降も継続的に実施していく考えである。

その他、条例の内容及や区の取組状況への理解を促すため、毎年度当初に転入責任職向けの研修を実施するほか、各地域ケアプラザが独自で実施する地域住民や介護事業所向けの研修に出向き、ごみ屋敷対策に関する講義を行うなどしている。



写真1 研修の様子

ア「気づき」の共有に向けて

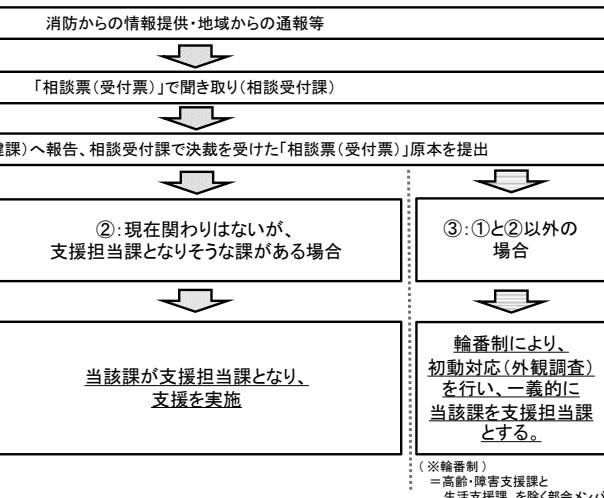
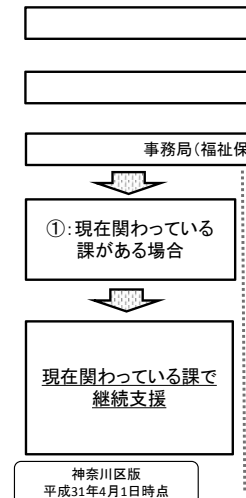


図2 神奈川区 初動対応フロー



ケース支援において、時機が大変重要であり、「今なら片付けを進められる」などのタイミングを逃さないことが求められる。そこで担当者は、排出支

援など、条例に基づく支援に結び付けられる「ここぞ」という状況になった場合は、速やかに案件を台帳に登録し、時機を逸することのないよう片付けを進めることを心掛けている。

事務を軽減しながら、条例を後ろ盾にそれを最大限活かした、タイムリーな案件対応を行っている。

なヒントになったとの声が多く聞かれ、実際のケース支援にも活かされつつある。

区民のお困りごとの解決のためには、このような対応スキル向上の研修は必要なことであり、新たな課題に対応していくため、次年度以降も継続的に実施していく考えである。

その他、条例の内容及や区の取組状況への理解を促すため、毎年度当初に転入責任職向けの研修を実施するほか、各地域ケアプラザが独自で実施する地域住民や介護事業所向けの研修に出向き、ごみ屋敷対策に関する講義を行うなどしている。

ア「気づき」の共有に向けて

通報などにより区が把握するケースは、既に通報時に重篤化していることが少なくなく、ごみの堆積も相当量であることが多い。既に区が関わっているケースであれば、ごみの堆積量などの些細な変化にも早期に気付くことができるが、区につながっていないケースについては、いかに早期に把握してアプローチを行っていくかが未然防止の観点からも重要となる。

他方、行政が把握していかなくても、そのお宅がごみ屋敷であることが近隣住民の間では周知の事実であったことも多く、外部通報を受け、区が地域住民から情報収集をしている際に、「実は以前から地域も困っていた」とのお話があることも多い。



写真2 啓発リーフレット

後、実際の排出支援に際しては、地域ケアプラザ等の関係機関や地域住民と、課題や今後の方向性を事前に共有することで、当日の排出作業を円滑に協力して進めることができています。さらに、区の資源化推進担当や資源循環局とも連携のとれた排出支援チームが構成されている。

今後は、案件が重篤化する前に地域住民が区や関係機関につないでくれる仕組みづくりを進めていく必要があると考える。ごみ屋敷は、ある日突然大量にごみが発生し堆積する訳ではなく、当事者や当事者宅に何らかの前兆が表れ始めることが多い。

そのため、堆積の重篤化を防ぐためには、それらの前兆を見逃さないことが必要であり、住民一人ひとりが、日常生活を送る中で感じた「些細な気づき」を地域の中で、ひいては区・関係機関につないでいくことが重要である。

そこで今年度、当区では、区民一人ひとりの「気づき」の目をつなぐことを啓発するリーフレット（写真2）を新たに作成し、様々な場面で用いている。SOSを自ら発しない人が増えている中、まちで暮らす誰もがお互いの困り

ごとにとふと「気づき合える」地域がつくられるよう、引き続き支援していきたい。

### 1 追跡調査の実施

一度解決した案件が再発していないかの確認や、また再発していた場合にその傾向を分析することは、再発防止の視点から有効であり、今後の各担当課の支援の一助になると考え、今年度、これまでに排出支援を行った案件を対象に追跡調査を実施した。

前述のとおりごみ屋敷対策のゴールはごみの片付けではなく、その後の当事者の生活支援が目的であることから、当区では排出支援の実施に際しては、片付け後の生活支援を重視し、当事者支援の方針を連絡会議において十分に共有することとしている。また、実際の排出支援に際しては、地域ケアプラザ等の関係機関や地域住民と、課題や今後の方向性を事前に共有することで、当日の排出作業を円滑に協力して進めることができています。さらに、区の資源化推進担当や資源循環局とも連携のとれた排出支援チームが構成されている。

そうしたこともあり、今回の追跡調査の結果では、堆積の再発は1件も発生していないことを確認することができた。

片付け後も、地域や関係機関の見守りにつながったり、ふれあい収集や各種医療福祉サービスを導入したりするなど、対象者との継続的なつながりを保持できており、それらの関わりが堆積の再発を防止する大きな要因であったと考察している。

### 3 事務局として心掛けていくこと

区福祉保健課は事務局として各支援担当課と連絡会議を結ぶ単なる「パイプ役」ではなく、「砦」として司令塔の役割を果たすべきと考えている。事務局として案件を差配する以上、対象者の基礎情報は当然のこと、案件の進捗など、各課に足を運び、最新の情報を得ることを日々心掛けていく。

「ごみ」ではなく、「その当事者」をどう支援するかに主眼を置き、庁内職員や地域住民を交えた対策カンファレンスに参加することも少なくない。問題解決に向けて、事務局として何か提案できること

### 4 まとめ

はなにかを常に考えるようにしている。

その甲斐あってか、ごみ屋敷とは別の要件で各課を訪ねた際に、各担当者が抱える新規の案件について、支援の進め方やタイミング、条例に基づく支援の対象とするものの可否など、様々な相談を持ち掛けられるようになったことは、事務局の役割が一定程度認知された証であり、当区のごみ屋敷対策事業の推進体制がこの3年間で着実に確立されつつあると実感している。

条例が市職員としてごみ屋敷対策に取り組み明確な後ろ盾となり、また排出支援を行うことができる確固とした根拠ができたことは、ごみ屋敷対策事業の推進に当たり、非常に大きな意味があったと考える。

他方、今後いわゆる8050世帯（※2）の増加などを背景に、支援の必要な対象者が更に浮き彫りになることが予見される。また、市民への制度周知が一層進むことで、地域からの通報がますます増える可能性もあり、『通報のあった案件については、総じて相談・支援台帳に掲載しな

ければならない点』や、『施設入所などにより居住者が不在となっても、堆積が解消するまで台帳から削除することはできない点』など、ケース把握や解消判断の観点から、全市的に運用上の取扱いを検討する余地はまだあると感じている。これまで蓄積された様々な情報やノウハウを踏まえ、全市的な観点から、より良い事業展開が行われるよう、引き続き検討していきたい。

今後もごみ屋敷対策事業の推進に『チーム神奈川』として一丸となって取り組み、「地域丸ごと支援」の観点から、地域福祉保健計画や、困窮セーフティネットなど、あらゆるネットワークが網の目のようにつながり、重なり合うことで、まちで暮らす誰しもの困りごとを取りこぼさない仕組みができるよう、区としても更に推進していきたい。

※1 相談・支援台帳

市民等から区役所各課に入った不良な生活環境に関する相談又は所管業務で把握した情報を整理する台帳のこと。

※2 8050世帯

80代の親が50代の子を支えるという問題を抱える世帯。背景には親の高齢化と子どもひきこもりの長期化があり、介護、生活困窮、社会からの孤立等の問題が生じるとされる。

# 《7》 排出支援の取組から

「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」という。)の共管局である資源循環局が、いわゆる「条例」に基づき排出支援

的に果たす役割は、条例第6条第3項に基づく排出支援です。

ここでは、排出支援について、その概要やいくつかの事例を通して、具体的に説明します。

## 1 排出支援の概要

「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」(以下「条例」という。)の共管局である資源循環局が、いわゆる「条例」に基づき排出支援

的に果たす役割は、条例第6条第3項に基づく排出支援です。

ここでは、排出支援について、その概要やいくつかの事例を通して、具体的に説明します。

料を堆積者から徴収しますが、堆積者に経済的事情や福祉的事情がある場合には減免制度を適用します。

## 2 排出支援までの流れ

区が行ってきた福祉的な支援のなかで、堆積者の排出支援の意向を確認できた場合は、排出支援実施の手続に入ります(表1)。いわゆるごみ屋敷となってしまう要因には、堆積者の生い立ち、家族構成、地域特性等、様々な経緯があります。こうした堆積者の特性も踏まえながら、堆積者、近隣住民、排出支援に携わる職員等の安全を最優先して、作業計画を組み立てていきます。ここでは、排出支援を実施するまでの基本的な流れについて詳しく説明していきます。

### (1) 事前調整及び現地確認等

区がこれまでの支援で把握してきた堆積者の生活状況、堆積物の状況等について、資

源循環局事務所が区から情報提供を受けたうえで、撤去対象の堆積物を確認するための現地確認を区と一緒にを行います。現地確認では、堆積物の量はもとより、危険箇所・危険物の有無、排出支援の対象物・範囲、堆積者宅の周囲状況等を確認します。この現地確認により、資源循環局事務所は、排出対象物の量、必要となる収集車の種類や台数を試算するとともに、排出支援に係る費用を区に伝えます。

### (2) 区からの依頼と事前準備

区対策連絡会議で排出支援の実施が決定され、資源循環局事務所が区から排出支援の依頼を受けると、具体的準備に入ります。

区と資源循環局事務所、排出支援に従事する職員の人数と作業の役割分担を調整します。また、収集車の駐車位置やそれに伴う手続、敷地内から収集車までの動線確認とその距離に応じた必要機材及び作業に必要な物品の検

### 執筆

齊藤 信久

資源循環局業務課計画係長

高橋 究幸

資源循環局業務課

矢嶋 陽一郎

資源循環局鶴見事務所

鈴木 尋史

資源循環局神奈川事務所

大谷地 真徳

資源循環局金沢事務所

※1

不良な生活環境の判定基準  
19ページ参照



討も行います。堆積者宅が狭あい道路に面しているなど駐車スペースがない場合には、公園や町内会館を利用できないか、関係機関や自治会町内会との調整も必要となります。

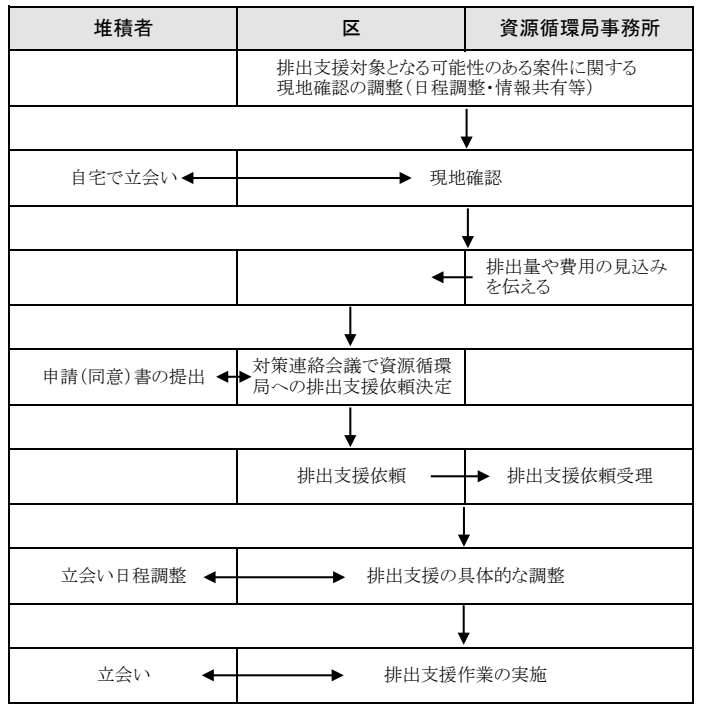
区による訪問や様々な支援提案など堆積者との関係構築があつて排出支援に至りますが、関係構築には長い時間を要しているケースがほとんどです。堆積者が排出支援に同意した場合は、機を逃さず、迅速に対応することが求められるため、事前の準備はとても重要になります。

**(3) 排出支援当日**

マスク、手袋や防護服など作業に従事する職員の安全に必要な物品を装着のうえ、堆積者宅の敷地内や屋内に入り、堆積物の排出を行います(表2、写真)。排出するのは、事前調整で確認・了解を得た範囲のものとなります。なお、排出支援の対象となる堆積物は、一般廃棄物に限るため、家電4品目や処理困難物など、市が収集しない物は、原則として対象外となります。

排出支援を進めていくと、財産価値のありそうな物や思

表1 排出支援までの流れ



使い捨て防塵マスク		ぼうき 熊手	
ゴーグル		手み	
皮手袋 ゴム手袋		デポ袋	
長靴 半長靴		化学防護服	
かぎ爪			

表2 排出支援で使用する物品例



い出の品が見つかる場合もあります。堆積者自身も堆積物の中に何かがあるのかを把握していないことが想定されるため、そのような物が見つかった場合は、堆積者に一つひとつ確認するなど、慎重に対応します。

なお、排出支援の同意があっても、途中で堆積者の気が変わってしまう場合もあるため、その際は堆積者の意思を尊重し、途中で作業を終了することもあります。

最後に、排出経路や道路付近に廃棄物が散乱していないかを確認し、排出支援は終了となります。

### 3 排出支援の事例

資源循環局事務所では、平成30年度末までに73回の排出支援を行っており、様々な排出支援事例を積み上げてきました。ここまで排出支援の基本的な流れについて説明してきましたが、より具体的に排出支援を理解していただくため、事例を2つ紹介します。

#### (1) 1つ目の事例

##### ①概要

堆積物が集合住宅の室内から共用部分である外廊下にも溢れ出ている状態で、堆積者

は精神疾患のある方でした。また、室内で動物を多数飼育するとともに、過去に起こったトラブルにより、水道が使用できなくなっていました。トイレも使えないため、小便等で汚れた服はごみ袋に入れたまま放置してしま

##### ②排出支援の準備

堆積者に排出支援の意向を確認後、区と資源循環局事務所日程の最終確認・現地確認を行い、堆積物の量に見合う必要人員数や車両数、防護服やマスク等の必要物品数を算出しました。

また、現地付近の道路が狭く、堆積者宅まで車両を近づけることができないため、当日の車両停車位置や、運び出しの動線の確認も併せて行いました。

##### ③排出支援当日の作業

堆積者の心境に変化もなく、定刻どおりに作業を開始することができました。

思い入れの強い品物については、堆積者に一つひとつ確認が必要となりましたが、それ以外の消費期限の切れた食品など、明らかに不要であると判断できる品物については速やかに排出することができました。

排出支援の途中から堆積者

の物に対するこだわりが強くなり、捨てることに拒否反応を示し始めたため、区職員による説得を重ねながら作業を進めました。しかし、排出予定量の7割程度の段階で堆積者本人の精神状態が不安定となり、区の判断で排出支援を途中で終了するに至りました。

##### ④排出支援を終えて

事前の現地確認で把握した堆積物に見合う車両台数を算出しましたが、実際に作業を進めていくと収集車の積載量が満載となり、急遽処理施設に搬入することになりました。堆積量予測の難しさが分かるとともに、あらかじめ複数車両を待機させることができない今回のような現場において、どう効率的に作業を進めていくかという課題があることも分かりました。また、マスクをしていても部屋に充満する悪臭により数分で気分が悪くなってしまう作業環境にも苦労しました。当初予定量の7割程度の排出支援となりましたが、その後の区の支援により通常の生活空間を確保することができました。

#### (2) 2つ目の事例

##### ①概要

戸建て住宅で、家屋周囲の

堆積物だけでなく、庭の草木が管理不全の状態であったため、道路通行障害やハチの巣などが発生しており、堆積者は複数人いましたが、近所付き合いもなく孤立化していました。

##### ②地域の協力

地域からの相談を受け、区職員が何度も訪問しましたが、なかなか会うことができませんでした。しかし、近隣に居住する堆積者の旧友の協力により、接触が可能となりました。この間、管理できていなかった植栽や庭の手入れを地域が実施するなど、地域の協力もありました。区と資源循環局事務所が堆積者宅前で待機していても会えずに終わってしまうこともありましたが、こうした協力もある中で粘り強く話を続けた結果、家の中の状況把握を行うことができ、排出支援の同意に至りました。

##### ③排出支援の準備

区と資源循環局事務所での現地確認や人員・物品の準備とともに、近隣への説明や休憩場所、トイレ及び駐車場確保の調整も行いました。家屋外にも堆積物があったため、排出経路を家屋内外それぞれで設定するとともに、ハチの巣の駆除を区に要請しま



した。

#### ④ 排出支援当日の作業

堆積者立会いのもと、排出支援に着手し、30名程の職員で丸1日かけて作業を行いました。家屋内外に人員を分散させ、複数箇所から排出できる工夫も行いました。堆積者が複数人おり、それぞれの方に排出の確認が必要となったため、作業が思うように進まず時間を要しました。

#### ⑤ 排出支援を終えて

夏の暑い時期で熱中症防止に気を配る必要があったことや、ハチに細心の注意を払う必要があったことなど、職員の安全を確保しながらの作業の難しさを改めて感じさせられるとともに、地域の協力の重要性を実感した案件でした。

### 4 円滑な排出支援を行うために

これまで排出支援の概要、流れ及び事例を通して、排出支援とは何かについて説明してきましたが、排出支援を円滑に行うためには、事前準備、従事職員の安全確保、堆積者の機微に応じた臨機応変な対応や近隣への配慮などが必要となります。排出支援は、資源循環局事務所を中心

に作業計画を立てますが、適切な計画を作成するためには区が行ってきた粘り強い訪問や福祉的支援により把握した情報が重要になります。その意味では、区と資源循環局事務所の連携が大事なポイントになります。平成30年度からは、排出支援の概要、事例紹介及び自区のごみ屋敷の現状などを共有するための区ごとのグループワークなどを内容とする、区と資源循環局事務所合同の排出支援研修を実施しています。条例施行から3年を経過するなかで、多くの排出支援の経験の積み上げや研修により、区と資源循環局事務所の間には、条例施行前よりも確実に強固なものとなっています。

### 5 最後に

「様々な事情を抱えた堆積者が、排出支援により新たな一歩を踏み出すことができる。そう感じる事ができるのが何よりの喜びです」。これは、排出支援に従事した職員の声です。

困難な作業を伴う排出支援ですが、実施することにより少しでも状況が良くなればとの思いで、資源循環局事務所では取り組んでいます。しか

し、作業の安全確保という点では、現在準備している物品で十分かなどを含め、より適切な対応を都度考えていく必要があります。

また、排出支援を行っても再発してしまうケースも残念ながらあります。排出支援だけでなく、資源循環局として貢献できる再発防止策についても、例えば、排出支援が終了し、解消した方をふれあい収集の対象とするなど、今後進めていく必要があります。

排出支援を行うことで見えてきた、こうした課題などにも対応しながら、区と緊密に連携した円滑な排出支援を今後も実施していきたいと考えています。

# 《8》 対応事例から

## ① 地域から孤立した8050世帯への支援

いわゆるごみ屋敷状態の解消に向けた取組を通して、ご家族全体への支援を行った事例を紹介する。

この事例は、地域ケアプラザの生活支援コーディネーター、看護師、区役所のソーシャルワーカーが連携し、支援を行ったものである。それぞれの立場からの関わりや所感などを通してお伝えする。

**1 当初の状況**  
この事例の対象は、集合住宅にお住まいのご夫婦（80代）とその息子さん（50代）の3人家族であり、いわゆる8050世帯（※1）と言われる世帯である。ご夫婦は共に介護が必要で認知症があり、特に奥様の介護度は高く寝たきりの状態で、病状に適した食事を取る必要があった。また、息子さんには知的障害とうつ病があった。

で、ご夫婦の認知症が進行し、ご家族のそれぞれが適切なサービスに結びついておらず、ご自宅の中もいわゆるごみ屋敷の状態となり、その臭気で近隣からの苦情もあった。ご主人が怒鳴りつけるように会話することも影響しているのか、周囲に相談できる人はおらず、地域から孤立している状態だった。

**2 ご家族との関わりに**  
地域ケアプラザでは、十数年前、ご主人がデイサービスを利用していただくこともあり、ある程度はご家族の関係なども把握できていた。当時から、デイサービスの際にもいろいろなもの（捨ったもの）を持ってきてしまうことや、身だしなみなども含めて、衛生的でないこともあり、ケアマネジャーと共に少し気をつけていた。

デイサービスは週1回の利用で主な目的は入浴と着替えを行うことだった。清潔な着替えを持つてくることができないことも多く、入浴できても身だしなみが整えられないこともあったが、食事をきちんと取り、時折奥様のことについてお話をしてくれ、家庭状況を把握することができていた。奥様が寝たきりであるというお話を伺ったときは、奥様に介護保険のサービスを利用する必要があると考え、奥様の分のサービス契約をしてもらった。

また、ご主人は近くのスーパーなどに買い物に行くが、卵、じゃがいも等限られたものを毎回買ってしまふ。臭いがあり、身なりも整っていない中で、ご本人が周囲の人に對し急に理由もなく怒り出すこともあったため、この方を知らない地域住民にとっては近寄り難く、避けてしまうような状況だった。一方で、ご主人のことを認識している地域住民は、ご本人に直接声をかけるということはないが気になる存在であるようで、地域ケアプラザには「最近見かけない」「あそこで座り込んでいた」などの情報が寄せられることもあった。

区役所がこの事例を把握したきっかけは、奥様が利用している介護保険サービス事業所やケアマネジャーからの利用料の支払が困難な家庭としての相談だった。このときは奥様だけが介護保険サービスを利用しており、ご主人の介護保険サービスの提供は中断していた。

現在の介護内容がこのご家庭の状況に合っていないため、サービスの提供量を増やしたいが、利用料が2か月に1度しか支払われず集金に苦労しているため、容易に増やせない。ご夫婦ともに医療機関への受診が中断しており、認知症が進行している状況で

執筆

今井 希美

港南区高齢・障害支援課

後藤 雅彦

横浜市港南台地域ケアプラザ

生活支援コーディネーター

今岡 裕子

横浜市港南台地域ケアプラザ

看護師

また、利用料の支払いについては、収入に見合ったサービス利用につながるよう、収支の確認を行った。直接ご主人に状況を伺ったり、銀行へ同行するなどの支援もした。その中で、年金が入金された直後であれば支払いができることや、息子さんは障害年金を受給していたが現況の手続ができていないため、支給停止されていることが聞き取れた。ご主人はそれぞれ対応の仕方が分からず、息子さんに対し「お金を持つてこない。使っただけの奴なんだ」など一方的に怒っていることも分かった。

### 3 支援対象は世帯全員

ご家族全員の状況を把握したところで、生活環境を整えなければご夫婦にはそれぞれに適切なサービスの導入がでないし、息子さんは障害福祉サービスの新規の利用や年金再受給に至らない。手続きしなくとも書類も印鑑もなく、見つけたとしても使用できる状態ではない。そして支援者のためにも生活スペースや介護スペースを確保し、ご家族が今後も住み続けていくため、生活できる空間づくりが必要だと考えた。

まずはご家族全体の適切な金銭管理が必要と考え、ご夫婦ともに成年後見人を立てる手続を進めた。なお、手続は、ご親族とは交流がなく、ご本人の意思確認が取れないため、区長申立て（※2）により行った。

ご自宅の中は、堆積物が天井まで積み上がり、床も見えない状態で、ご主人が何度も買う同じ食料が腐り、家の外



調整、地域ケアプラザとしてご主人の介護サービスの再開に向けて、サービス提供事業所探し等、引き受け手に関する検討や奥様のケアプランの再確認等を行った。

息子さんについては、顔の見える関係づくりを進めつつ、区役所内の関係部署と、成年後見人や障害福祉サービスの必要性などについて相談、検討を行った。息子さんにお会いしてみると、対人関係を築く力もあり、ご両親の介護のキーパーソンは息子さんだと思われた。

また、息子さんがひきこもりがちになったきっかけも見えてきた。どうやら、ご主人は息子さんに会社員になってほしかったようだが、結局息子さんは会社勤めをしていないため、「家にいていい、外に行かなくていい」と息子さんを隠すようになったようであった。息子さんの障害を受け容れることが難しい面があっ

たのかもしれない。

### 4 排出支援に向けて

生活を立て直し、生活環境を改善していくため、成年後見人を立てたり、サービスの利用調整等を進めていくに当たっては、支援関係者が連携し、毎月のカンファレンスで状況を確認し合った。その結果、毎日、支援者の誰かが家庭訪問している状態になった。

そして支援者のほとんどは、ご家族の状況や印象が変わってきたという実感を持ち、関係性が築けたという自信も生まれていった。生活ができる空間をつくるため、ごみの排出に向けた支援に踏み込んでご家族とお話をすることも、今の状況であれば大丈夫なのではないかという思いを共有することもできた。

また、成年後見人が就任し、排出支援に関してご本人たちの意思確認をしてもらうこともできるようになった。

また、区役所としては、この事例が条例に基づいて排出支援を行う1事例目であったこともあり、細かなことも含め、課題や疑問を一つひとつ丁寧な検討し、解決していく作業となった。生活保護は受けていないが、個人で廃棄物

処理を依頼する財産は持ち合わせていない中で、費用をどうしていくかや、同じ集合住宅にお住まいの方への配慮や排出作業に関してご理解をいただくこと、捨ててはいけなものの確認作業や当日のご本人たちの居場所の確保など、検討しなければならぬことは多岐にわたった。こういう細かな意思確認に、成年後見人の存在は非常に大きいものであった。

また、排出支援実施を決定するに当たっては、区役所の対策連絡会議で排出支援の必要性等を判断するが、この対策連絡会議は福祉分野以外の職員も含む構成になっている。このご家庭についての経過や現状は、福祉的視点では理解できるが、なかなか理解が難しいといった意見もあり、対策連絡会議では、現状に至ってしまったことに対する原因の追求や、ご家族に対し指導すべきとの意見をいただくなど、排出支援の必要性の検討に入るまでに様々な議論を重ねることになった。

また、排出に要する経費の見積りの把握も困難を伴った。訪問を重ねてきた支援者も、堆積物がどういったもので構成されているか、危険なものはないのか、排出に使用す

る車が何台必要かということ  
が分からない。排出を担当す  
る資源循環局の協力は必要不  
可欠だと感じた。

## 5 排出支援の実施

実際の排出は、9時に作業  
を開始し、14時頃に終了し  
た。当日は、支援関係者が集  
まり、作業場所を分担し、各々  
が袋詰め等しながら排出し  
ていった。成年後見人の依頼  
により、今後使えないもの、  
においのついているものは排  
出することとしていたため、  
残すものと排出する物を細か  
く見ていく必要がなかったの  
は幸いだった。排出作業の時  
間配分や人員配置に苦労した  
が、このときの人員配置につ  
いての課題が市全体のワーキ  
ンググループで課題として抽  
出され、その後マニュアルの  
改訂につながったと聞してい  
る。

排出作業が終わった後、支  
援関係者は、約5時間残って  
レンタルベッドの再設置の受  
入れや壁や床の清掃、カーテ  
ンなどの洗濯等を行った。排  
出して初めて、このご家  
庭に、使用できる家電があっ  
たことが分かった。



## 6 排出支援のその後

排出支援後、ご夫婦ともに  
デイサービスの利用回数が増  
えた。食事をしっかり食べ、  
入浴介助も受けられるよう  
になった。送り出しのヘルパー  
も付けてもらったため、着替  
えや洗濯も行き届き、身なり  
も整ってきた。これまで衣類・  
書類・バッグなど必要なもの  
を山のような堆積物の中か  
ら、探し出す支援者の苦労が  
続いていたが、探し物をする  
ことなく、適切な介護支援を  
すぐに開始できるようになっ  
た。生活環境が整ったことに  
よる変化だろうか、ご主人は  
以前より口調が穏やかにな  
り、ゆったりとした生活を送  
ることができるようになった。  
地域住民も、ご主人が路上  
で歩けなくなっているところ  
を見かけると、車いすを地域  
ケアプラザで借りてご自宅ま  
で送り届けてくれるようにな  
った。地域にもよい変化が

生まれたのだと思う。  
奥様は小規模多機能事業  
所の支援を受けることにな  
った。ご主人と同様に、ヘ  
ルパー訪問の際も空間が確  
保されたことで活動がしや  
すくなり、介護提供の効率も  
飛躍的に上がった。

さらに、息子さんは家庭の  
ごみの分別も行うようになった。  
排出支援の当日、資源循  
環局に依頼できなかった小ざ  
なビンや缶が集まってきたと  
き、集積所に出してもいいの  
か息子さんに尋ねると、「玄  
関に出しておいてくれれば出  
すよ。でも分け方はまだ分か  
らない」（以前分別の仕方  
で怒られたことがあったら  
しい）と教えてくれたので、分  
け方を教えると、ペットボト  
ルの蓋のどうしても残ってし  
まうプラスチックのリングの  
部分までペンチで取って分別  
し、集積場に正しく出すこと  
ができた。比較的分かりやす  
いごみを分別することから始  
めれば、すぐにできるような  
なっていった。現在も居室空  
間はきれいなまま維持されて  
いる。

また、息子さんは、「両親  
が亡くなった後は、自分一人  
ではこの家は広すぎて寂し  
い、管理していくのは難し  
い」と支援者に話すようにな  
り、「障害者施設に入りた  
い」と言うようになった。  
最近では具体的に、「グルー  
プホームに入りたい」という  
希望まで話すようになってい  
る。知的障害者のグループ  
ホームでは、入所者は、日中  
は仕事や作業所に行かなけれ  
ばいけないなど、様々な要件  
があるが、ご本人は今、ご自  
宅から作業所に通っている。  
グループホームに入るとい  
うことは、個室とはいえ、入所  
し、集団生活を送るとい  
うことである。息子さんにと  
つてこれまでの生活と全く違  
う生活になるが、それでも  
将来の生活を自ら考え選択し、  
実行しようとしている。

既に、息子さんにも成年後  
見人が就いているため、お金  
の管理も安定し、グループ  
ホームに入ることも夢ではな  
いとこころまできている。

排出実施後、自宅の中は、  
会話が響くほど物が減った。  
ご本人たちにとって、大切な  
ものを処分してしまっただか  
もされない。家族として空虚感  
や急激な変化を感じさせてし  
まったとも思う。

だが、近隣住民との関係が  
改善したことや、ご主人が「久  
しぶりに大の字で寝た」と床  
に寝転がっていたこと、奥様

が大切にしていた和服を発見  
することができ、息子さんが  
大切に保管していること、息  
子さんが支援者を頼り、意思  
表出ができる環境を提供でき  
たことも、それぞれ良かった  
と感じている。

今回の事例のような支援  
は、支援者が一人だけで奮闘  
しても解決は難しかったと感  
じている。地域住民に気にか  
けていたが、地域ケア  
アプラザやケアマネジャー、  
サービス事業者、区役所な  
ど、元々点であった支援が線  
となり面となって地域の資源  
として最大限生かされ、ご家  
族全体に届いたからこそその結  
果だと感じている。



※1 8050世帯

80代の親が50代の子を支える  
という問題を抱える世帯。背景には親の  
高齢化と子どものひきこもりの長期化  
があり、介護、生活困窮、社会からの  
孤立等の問題が生じるとされる。

※2 区長申立て

身寄りがなく、身内から虐待を受け  
ている、親族が協力しないなどの理由で、  
申立てをする人がいない方の保護を図  
るため、市町村長（横浜市では区長）  
も法定後見の申立てができる。



## ② 制度の狭間を埋める支援

## つなぐ・支える・つくりだす

本稿では、経済的、身体的、精神的な要因により社会や地域から孤立し、人とのつながりを喪失している方に対して、『ごみの片付け』支援をきっかけにご本人に寄り添いながら自立に向けた支援を行った事例を紹介したい。

## ■ 事案のきっかけ

最初のきっかけは、ご本人から区社協ボランティアセンターへかかってきた1本の電話だった。本人からの依頼は、持病のせいで両足が腫れ短時間の杖歩行しかできないだけではなく、視力が急激に低下しており、一人での歩行が困難であることから、「ボランティアに銀行への付き添いをお願いしたい」との内容であった。聞き取りを進める中で、「これまで誰も助けてくれなかった」、「人は必ず裏切る」等の他者を拒絶する発言や、「指図されたくない」、「自分のことは自分が一番よくわかっている」等の強気な発言に加え、「ごみ出しもし

てほしい」との新たな要望も訴えはじめた。本人との会話から、主訴以外の困りごとや、背景に潜む本人が抱える課題があると考え、本人状況を把握したうえで、もう少し踏み込んだ対応が必要であると判断し、「銀行同行のボランティアを探すために本人の状況を把握させてほしい」ということで訪問させていただく機会をいただいた。最初の相談窓口はボランティアセンターであったが、本人の支援だけではなく、今後の地域支援も考慮し、区社協全体で受け止め、地区担当職員が中心となり対応を検討していくこととした。

## ■ 訪問してみると

実際に訪問してみると、庭は手入れがされ、とてもきれいで（大家さんが手入れをしていた）、一見すると何の問題もない普通の一軒家だったが、一歩足を踏み入れると家はごみで溢れかえっていた。浴槽と洗面所にはごみが山積

みになっており、お風呂は使用できない状態。電球も切れていてどの部屋もごみで溢れており生活できる環境ではなかった。実際のところ、本人は2年以上風呂に入っておらず、夜間の排尿は電球が切れていることとごみの山に阻まれてトイレまで行けずにペットボトルにしている状態であった。さらに、本人の身体状況も、両下肢にひどい浮腫みがあり、杖歩行どころか立ち上がりもつかまり立ちもやっとの状況だった。視力の低下も顕著で、テレビも基本的には音だけで楽しみ、画面を見たいときにはたった2mの距離でオペラグラスを使用していた。爪も髭も伸び放題、お風呂に入っていないせいか垢が肌にごびりつき清潔は全く保たれていなかったが、私たちが訪問するということで、着ているTシャツとズボンには「よそ行き」のきれいなものだった。

訪問している間も、「自分は何でもできる」、「自分の言ったことだけやってくれればいい」という発言を繰り返すし、区社協へ相談の電話をかけるのもご本人にとってはかなり勇気のいることだったのではと思われた。また、ごみの堆積も、本人に集積癖があるわけではなく、玄関を出て3段の階段を降り、坂の上にある50m先のごみの集積場まで杖をつけてごみ袋を持って捨てに行くことが難しいためにやむなく溜まってしまった結果であり、その対応をしてくれない行政が悪いと繰り返し主張していた。

本人の自尊心を傷つけないよう、「お庭をきれいにさせていただきますね」、杖をつけて何とか通れるよう廊下のごみの山の間数センチの僅かな隙間をつくっていたことから「転ばないよう工夫されていますね」等の会話から入り、丁寧に聞き取りを進めていった。その結果、依頼のあった「銀行同行」、「ごみの排出」以外にも、「電球の交換」、「買物同行」、「おむつの購入（排尿コントロールができないことから使用していた）」、「行

執筆

山川 英里

社会福祉法人横浜市港南区  
社会福祉協議会



政手続」等の本人からの具体的な要望を引き出すことができた。そして、支援者としては「医療受診」、「入浴支援」、「移動手段の確保」等、複数の生活課題を抱えていることがわかった。また、本人には収入がなく、親の遺産を切り崩して生活していることも明らかになった。これらの現状を踏まえ、その場で区社協から支援策をいくつか提案したものの、ことごとく拒否されてしまった。

## ■区社協として

区社協は、この訪問をきっかけに、ご本人の意向を尊重しながら、本人の要望（主訴）だけではなく、身体状況の改善と生活の立て直しも併せて行うことが必要と判断し、継続した支援に乗り出した。提案したサービスを本人が拒否するということは、サービス自体の拒否だけではなく、提案者自体を拒否しているとも考えられることから、まずはご本人との信頼関係を構築することを最優先とし、同時に、区役所とも連携し支援策の検討を始めた。初回訪問後は、区社協が車両送迎による「銀行同行」や「買物同行・代行」、「行政手続の支援」等

を含め週1回程度の自宅訪問と、訪問がないときには3〜4日に1回のペースで電話をし、本人との関係を切らさないように努めた。ひと月もすると、本人から区社協へ頻繁に電話がかかってくるようになり、会話を重ねる中で徐々に心を開いてくれるようになった。

本人がこの状況に陥るまでの原因を探り、本人の根底にある闇を解決しないことには、物理的な困りごとを解決しても同じことが繰り返され、本人の本当の幸せには繋がらない。本人との信頼関係が構築されていくにつれ、その要因となっている心の闇の部分を知ることができた。本人が抱えている闇、それは幼少期から持ち続けていた母親への憎しみだった。母親は既に5年前に他界していたが、憎しみはご本人の心の中で増殖していった結果、他人を拒否し、今ある既存のサービスも拒否し、自分から「助けて」と言えない本人を生み出しているように思えた。膨れ上がった憎しみはそう簡単に消し去ることはできないが、信頼できる人を本人の身近に増やすことで、「自分のことを考えてくれる人、味方はたくさんいる」と感じてもらい、

生活をしていく中で憎しみにも勝る幸せを感じていただけのような支援方法を考えた。

## ■支援者を広げ、本人につなぐ

経済的、身体的、精神的な要因により社会や地域から孤立しあらゆる人とながりを喪失している本人を支援するにあたり、本人の意思や地域の受け入れ体制が整っていない現状で、地域の人へ支援を求めるには時期尚早であり、

また、区社協だけでは限界があるため、他の専門職による支援が必要であった。本人はまだ50代ということで介護保険も含め公的なサービスの導入ができない制度の狭間にあった。区社協としては、本人と関わる専門職を少しでも増やし、区社協・区役所と一緒に支援に加わっていただきたいと考え、コミュニティソーシャルワークの研修を受けた専門職が在籍している社会福祉法人が運営する複数施設（特別養護老人ホームや障害者施設）へ協力を仰いだ。施設の方には、施設の車両を利用した「買物送迎・同行」や「電球交換」等の物理的な支援を通し本人にアプローチしながら、その技術を存分に発揮していただき信頼関係を

築いてもらった。本人が承諾すれば、「入浴支援（施設の浴場を利用し施設職員が介助）」や「施設食のデリバリー」、「日常のごみ出し（障害者施設の通所者が散歩途中等に立ち寄って行う）」、「外出場所として施設を提供」等の支援も可能と言っていた。

支援者の輪が広がりチームによる支援体制ができて、「本人を真ん中にした支援」はぶれることなく、本人の意思に反した押し付けの支援はしないことを共通認識とし、短期・中期・長期的な支援の見立てを行い、先まで見据えて連携し取り組んでいくことに重点を置いた。そうでないで、本人を取り巻く支援者・関係機関を増やしてもうまく機能せず、逆に本人にとって不利益になり、効率の悪い結果をもたらす可能性があるからだ。

## ■区役所との連携・片付け支援の実施

家中に山積していたごみの排出については、本人から早急に対応してほしいとの強い要望もあり、区役所が中心となり、ごみ屋敷対策条例に基づく排出支援の検討を進めて



排出支援前の廊下、洗面所、キッチン

いただいた。しかし、ご本人との関係を考慮し、これまでつくってきた支援者のネットワークを使って片付けを行うこととなった。条例の適用はされなかったが、この条例があったからこそ、区役所も支援体制を整える等の調整や検討をしていただけたのではないかと感じている。また、排出に関してご本人への説明や承諾、日程調整等を行うために区役所も訪問や電話を重ねてくれたため、本人との信頼関係が構築され、区役所にも日常的に相談の電話が入るようになった。

当日の作業は、特別養護老人ホーム（理事長含む2名）、高齢者介護総合センター、区役所の福祉保健課、地域振興課、区社協の計16名が参加し、本人の指示の下、1日かけて無事に完了することができた。要望していたごみの片付けが終了し、ご本人の心が少し和らいだのを見計らって、作業に参加していた区役所の保健師による足浴を行った。そのおかげで、これまで頑なに拒否していた医療受診も、「訪問診療なら受診する」と言ってもらうことができ、保健師の迅速な対応で1か月後の予約を入れることができた。また、本人は無収入

で限られた生活費しかないため、今までのネットワークを駆使して片付けができたことは大変ありがたかった。

ごみの片付け支援をきっかけに、本人と支援機関・者との関係は更に深まり、支援に関する提案を以前より前向きに捉える様子が伺えた。

### ■地域で支えるために

現在の本人状況が改善されていった場合、本人が安心して住み慣れた地域で生活していくためには、専門職の支援だけではなく、地域とも連携した支援体制が必要になってくる。先を見据え、現在地域にはない又は不足している助け合いの活動や、既存の取組で拡充して対応できるもの等を精査し、地域住民とともにつくり上げていく必要がある。

本人に必要な日常のごみ出しや薬の受け取り、外出の付き添い、買物代行、電球の取替等の「生活支援ボランティア」の立ち上げ、孤立を防ぎ人とながるための社会参加の場（サロン、居場所等）の創出等は、地域だからこそできる取組である。今後同様の困りごとを抱えた住民が増えることが予想されることを鑑

みれば、地域全体で検討し、組織していかねばならぬと思われ、この事例をきっかけに担当の民生委員や地区社協へ相談し、協議を進めた。

一方、組織をつくらなくても、隣近所の支えあいでも解決できる問題もある。本人の異変に迅速に気づけるのは、そこで生活をしている住民である。ちょっとした「目配り」、「気配り」から専門職につながり救われる人は多い。今回、区社協では、民生委員への見守りの依頼だけではなく、別件で本人宅の隣近所を訪問した際に、隣近所で気になることは無いかも聞いて回った。そのうち2軒から「実は以前から本人のことが気になっていて」というお話を聞くことができた（区社協からご本人について尋ねたり、ご本人の情報は一切伝えていない）。その2軒には、ご本人のお宅を含め、もし隣近所で異変や気になることがあつたら区社協へ連絡してほしいと依頼し、緩やかな見守りをお願いした。この取組が、見守りの体制づくりのきっかけとなり、「地域の気づき」から「支援機関（専門職）での対応」へつながることになれば、双方の利点を活かした一体的な支援体制ができると考

える。

### ■最後に

今回の事案については、本人の健康状態が心配されたことから、スピード感を持って対応していくことを心掛けた（様々な対応を同時進行で行っていった）。具体的には、4月下旬の相談から5月の初回訪問、その後本人の困りごとの解決をしながら信頼関係を構築し、8月にはごみの片付け支援を行った。医療受診については、ごみの片付け後、一旦は往診の予約に至ったが、往診に必要な事前契約が医師への不信感につながり直前になって本人からキャンセルの申し出があったため、受診につなげることができなかった。客観的に福祉・医療の支援が必要と思われる支援も、本人の意向に沿わないと拒否されてしまう場合の対応の難しさを感じた。

区社協は、一人ひとりの困りごとに向きあい解決をしていく中で、制度の狭間の問題も民間組織である強みを活かした自由な立場と発想で取り組むことができる。そして、本人が「助けて」と言える人・機関を専門職だけではなく地域の中にもたくさんつくりな

がら、個別ケースを個別支援で終わらせることなく、地域課題として捉え課題解決に向けた住民主体の仕組みづくりを行っていかなくてはならない。住民同士の支えあい・助けあいの取組が充実すると、課題解決はもろろのこと、これまで潜在化していたものも含め多くの課題が住民の力で発見される。その一人ひとりが発信する「助けて」という声にきちんと向きあい、一人の困りごとも見逃さない地域づくりを行うため、住民力に加え、専門職も含めた多様な機関が関わり、相互の強みを活かした支援体制をつくっていききたい。

### ③ 関わりを通じて「生きる」を支える

#### 1 事例の把握と概要

平成28年のある日、Aさんから「ヘルパーを使いたい」とのご相談があった。Aさん（50代男性・単身世帯）は、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けており、以前から年1回程度、障害福祉サービス等を担当する高齢・障害支援課に来庁されている方で、身なり等の状況から、生活の状況についてやや心配をしていた方でもあった。

手続のためにご自宅の状況を確認する必要があることから、訪問させていただくと、玄関から家中に物が堆積し、お風呂場や洗面所なども使用できない状態となっており、いわゆる「ごみ屋敷」状態であることが確認された。Aさんが希望するヘルパーを利用するためにも、まずはご自宅をきれいにしましょう、状況を改善しましょうということ、支援はスタートした。

#### 2 ご本人の生活状況

ご本人とお話をしていく中で、大学卒業後、仕事に就いていたが、精神疾患の状況や人間関係の悪化により自信を喪失したことなどに加え、親の介護（Aさんが両親の介護を担当）も重なり、15年ほど前に離職したこと、両親が他界後は、2週間に1回の通院とその際の買い物を除いては家にひきこもって誰とも会わずに生活をしていることが分かった。

このため、収入はなく、預貯金のみで生活をされていたが、生活保護は受けたくないという強い意向があり、老齢年金受給までは毎月決まった額で生活するライフプランをご自身で設計し、日々を過ごされていた。

また、食生活に偏りがあり、体調も心配な状況であったが、精神科以外の病院にはかかっていないとのことであった。

私たちとしては、Aさんが、生活保護には頼らず、財

産のやりくりにより自立して生きていきたいと、自分から相談に来てくださった気持ちで大切にし、なんとか支援ができないものか、という思いだった。また、いわゆる「ごみ屋敷」状態の解消を第一に考えるのではなく、生活を立て直す支援をしていきたいと考えた。

#### 3 生活基盤の安定に向けて

##### （1）収入の確保

前述のとおり、現状は収入がない状況であったが、預貯金があったため、まずはごみの排出を民間業者に依頼し、経費をご本人に負担していただくことを検討した。しかし、見積りの結果は想像以上に高額であったため、限られた預貯金の中の今後の生活や、ヘルパーの利用を見据え、収入を確保し、家計の見直しを立てることから検討していくこととした。

収入に関しては、障害年金の受給に向けた検討を始めるべく、生活保護に限らない、

生活にお困りごとのある方の窓口である生活支援課の生活困窮者支援担当と、協力・連携することとなった。手続に必要な書類を用意するため、病院への同行なども行ったが、初診の病院の閉院などから思ったように年金受給の手続は進まなかった。

##### （2）健康の維持

当初から健康状態が心配されたため、何よりもAさんの健康維持が大事と考え、2週間に1回の通院のタイミングに合わせて区役所にお寄りいただき、その時々体調や生活状況、中長期的な目標などをその都度確認するとともに、ご本人との関係構築に努めた。

しかし、食生活がかなり偏っていたこともあり、健康状態はだんだんと悪くなり、やせ細っていく、引き続きとても心配な状況であった。

#### 執筆

牧野 香織

鶴見区生活支援課生活支援担当係長  
(元中区高齢・障害支援課)

川島 春樹

健康福祉局生活支援課／中区生活支援課生活困窮者支援担当係長

松本 瑞絵

中区福祉保健課運営企画係長

## 4 排出支援に向けた調整

### (1) 条例の適用を検討

Aさんのご自宅は、家の中には堆積物があるが、外にはみ出していないこともあり、近隣からの苦情はなく、むしろ昔から付き合いのある人たちが厚意で草むしりをしてくれたり、心配してくれている状況であった。そこで、こういった事案でも、いわゆる「ごみ屋敷」条例による支援の適用となるのか、条例に基づく対応を所管している福祉保健課に相談をした。その結果、ご本人では片付けることのできない状況であり、区役所全体で応援していくことができ

る、まさに条例による支援に該当する方であることが確認され、以降は福祉保健課とも連携しながら進めていくこととなった（これで区役所内の支援者の輪は高齢・障害支援課、生活支援課の生活困窮者支援担当、福祉保健課に広がった）。

なお、Aさんとごみの排出の検討を始めたのは平成30年6月であったが、排出作業における熱中症対策等を考慮し、10月以降の排出支援の実施に向けて準備を進めていくこととした。Aさんがすぐにも排出を行いたいというこ

とであれば、意向に沿った実施に向けて調整を考えていたが、ご本人も夏場の排出は回避したいとの意向であった。

夏場は排出を行わないことを決めたが、心配だったのはAさんの体調で、果たして夏を乗り越えられるのか、その点であり、それは支援者共通のものであった。

### (2) 区役所内での調整

夏には行わないことが決まったとはいえ、ご本人の体調や意向に合わせて、実施時期が早まったとしても対応ができるよう準備を進めることとした。そのため、排出されたごみの処理を担当する資源循環局との調整、支援対応チームの体制整備、排出支援を決定する区役所の対策連絡会議に向けての検討などを進めることとした。

資源循環局は、排出の仕方や搬出ルート、トラックの配置や動線の確保などの段取りを含めて、非常に協力的に対応してくれた（これで資源循環局も支援者の輪に加わった）。

また、開催された対策連絡会議では、公平性の観点などの視点から、「この方にごまでの支援をする必要があるのか」、「排出支援に要する費

用の減免は必要なのか」といった多岐にわたる議論が慎重に行われた。制度の解釈等も丁寧に確認し、結果として、「この案件はこのまま放っておいたらいけない。この条例で、絶対に救わなければならない人だ」という思いが理解、共有され、排出支援を行うことが決定された。

## 5 ご本人の入院

2週間に1回の面談を継続していたが、Aさんは更にやせ細り、歩くのもやっとという状況になっていた。ご本人が言うには咀嚼も難しくなり、食事も取れていない状況のようであった。そのため、このままでは本当に倒れてしまうのではないかという危機感から、病院をあたり、入院ができる準備を整え、もちろん強制はできないが、ご自宅に伺って、入院を促すこととした。

すると、Aさんも自身の体調が相当悪いことを認識されていたようで、入院に同意していたことができた。実はその日は排出支援の予定日の一週間ほど前であったが、ご本人の命が最優先。排出支援は延期することになったが、Aさんが自ら入院を決断

してくれたことで、区役所の支援者、関係者全員が少し安心できた瞬間であった。

病院から戻ってきたときにはすぐに排出支援に移ることができるよう、区役所、資源循環局では引き続き準備を進めることとした。

## 6 排出支援

ご本人の体調が回復に向かう中、退院後に元の状態のご自宅に帰宅するのではなく、退院日と同じ日に排出支援を行うことについて、ご本人の意向を尊重しながらAさんと話をしていった。そして、ご本人からは、「命を助けていただいで、生きることができているので、皆さんのおっしゃるとおりになりたい」とのお言葉をいただいた。入院中に健康状態も大幅に改善し、「生きる気力」も回復したようであった。また、「委ねても大丈夫だ」と思っていただけける信頼関係をAさんと築けたことを実感することができた。

排出支援の当日は、事前の準備も功を奏してスムーズに進んだ。所要時間は1時間程度、ごみの総量は1tを超えた。排出支援の体制としては、資源循環局と区役所5課



(高齢・障害支援課、生活支援課、生活衛生課、福祉保健課、地域振興課)が参加し、計31名で対応に当たった。

## 7 排出支援のその後

### (1) ご本人の変化

排出支援後も面談を続けているが、Aさんにはたくさん

の良い変化があった。

まずはせっかく健康になれたのだからということ、健康を維持することを大事に考え、食事をしっかり取るようになった。多少お金はかかっても食事を取るなど、食事の必要性を認識し直してくれた。また、自身の体調に気を遣い、必要に応じて受診や検

査をするようになった。

ゴミについても、生活支援センターや障害福祉サービス事業所のヘルパーの協力、また、資源循環局のふれあい収集(※1)を利用することで、溜め込まない生活を継続できている。悪い状況に逆戻りさせてはいけないうことをご本人自身が考え、実践できるようになった。

また、デイケアにも通うようになり、ひきこもりの状態から、人と関わろうとするようにならなくなってきている。将来的には仕事をすることも考えたいとの発言もあり、支援者側が驚くほどの状況と

なっている。ゴミを片付けるだけでなく、ご本人の生活を立て直すという目標が達成されつつある。

### (2) 区役所の中での効果

この事例への対応を通して、条例についての更なる周知、理解が必要だという認識を深め、専門職のみならず事務職等を含めた区役所職員対象の研修や事例検討を行っている。本事例での経験が、今後の支援にも上手につながっているように感じている。

また、この事例の経験が他の職員にも共有され、生活支援課の生活保護担当の職員な

どからも、いわゆる「ゴミ屋敷」にお住まいの方の案件に関する相談が増えている。まだまだ個々の事例ごとに課題はあるが、関心は明らかに高まってきていると感じている。

## 8 終わりに

この事例は、ご本人の体調悪化やご両親の介護などが一気に押し寄せたことがきっかけとなり、ご本人の努力だけではどうすることもできない状況になってしまったものである。このような状況は、誰にでも起こる可能性のあることだと考えられる。

ゴミを溜めていわゆる「ゴミ屋敷」になってしまっている人を、地域で「問題のある人」、「ダメな人」という見方をしてほしくはないと思う。

そして、いわゆる「ゴミ屋敷」にお住まいの人の支援については、ご本人の意思と周囲の支援が重なれば、立て直しができることをこの事例は証明しているように思う。「誰にでも起こり得るし、頑張れば立て直せることである」とことを、市職員にも、市民の皆さんにも、そしてお困りになっているご本人にも伝えたい。

また、排出の後も継続して良好な状態を維持することは、強制的な撤去では実現できず、時間をかけた寄り添った支援が必要だと考えられる。解決までに時間のかかることも多いが、できれば温かい目で見守っていただけると有り難い。

### ※1 ふれあい収集

ご家族や身近な人の協力が困難で自ら家庭ごみを集積場まで持ち出すことができない一人暮らしの高齢者や障害のある方などを対象に、自宅の敷地内や玄関先から直接ごみの収集を行う資源循環局の取組



排出支援前後の様子



## 《9》 3年間の対応状況

ごみ屋敷条例の施行から3年間の取組について報告する。

全体のごみ屋敷の把握や解消、排出支援の状況を紹介しますとともに、健康福祉局が実施した事例に関する調査結果を通して、事例の傾向や対応の詳細についてお伝えしていきたい。

### 1 「ごみ屋敷」の年度別把握・解消状況

平成28年度から平成30年度までの3年間の把握件数、解消件数についてまとめてみると、今までに176件の「ごみ屋敷」を把握し、その約6割に当たる113件を解消している（表1）。解消の理由は、区役所と資源循環局事務所が協力して行う排出支援によるもののほか、本人による自主的な撤去などである。

また、条例第7条第1項に基づく「指導」は、3回行っているが、行政代執行に至ったものはない。

表1 把握・解消・排出件数の推移

	28年度	29年度	30年度	累計
前年度継続件数	-	67件	70件	-
新規把握件数	93件	50件	33件	176件
解消件数	26件	47件	40件	113件
排出支援による解消	8件	20件	27件	55件
その他の解消	18件	27件	13件	58件
未解消件数	67件	70件	63件	(63件)

### 2 排出支援の状況

排出支援による解消実績は表1のとおりである。平成28年度は12月の条例施行ということもあり8件となっており、29年度は20件、30年度は27件と件数は増えている。また、表にはないが、条例に基づく排出支援を実施したものの解消に至らなかった件数を含めると、3か年合計で計60件の排出支援を行っている。

排出支援によるごみの回収量については、3か年の総回収量は13万5990kg、1件当たりの平均回収量は約2240kgとなっている（表2）。案件によって回収量は大きく変わっており、3か年で最小回収量は90kg、最大回収量は1万6190kgとなっている（表3）。

排出支援については、条例の施行当初は、区役所との連携や、現地の下見、事前準備、実際の排出支援現場での突発的な対応など、様々な場面で戸惑うことも多くあったが、経験の積み重ねと区との更なる情報共有により課題の解消

表2 排出支援実施による回収量

	回収量	1件当たりの平均回収量
28年度	23,040kg	2,095kg
29年度	63,870kg	2,661kg
30年度	49,080kg	1,963kg
合計	135,990kg	2,240kg

表3 排出支援実施による1件当たりの回収量の最大値及び最小値

	最大値	最小値
28年度	9,910kg	120kg
29年度	16,190kg	90kg
30年度	8,630kg	320kg
平均値	11,577kg	177kg

に努め、現在は各区で、資源循環局事務所と区役所が一丸となり、排出支援に取り組んでいる。

なお、排出支援後の状況としては、多くは、排出支援後もその状態をキープできるよう支援体制を整え、福祉保健サービスの利用等に円滑につながることで再発の防止ができていく。再発傾向があるものは「利用できるサービスはあるが支援を拒否している状態」という関わりへの拒否と、「既存の福祉保健サービスでは対象要件に該当せず、利用できるサービスがない」といった状態である。

### 執筆

河野 友子

健康福祉局福祉保健課

堀内 大貴

健康福祉局福祉保健課

高橋 究幸

資源循環局業務課

### 3 平成29年度解消事例ヒアリングの実施

健康福祉局では、各区の取組を支援するため、事例の概要や解消のポイントなどを調査し、ノウハウの蓄積に取り組んでいる。

まず、平成29年度下半期に解消に至った20事例を対象に、各事例のポイントや支援の内容について区へのヒアリング調査を実施した。

### (1) 第三者からの相談等の状況 や解消に至ったポイント

第三者からの相談等があったものは20事例のうち14件であった。相談等の内容は、家賃滞納等に関する不動産会社からの苦情、退院に併せ室内の清掃をしたいといったケアマネジャーや医療機関からの相談、不衛生な住環境で介護や子の養育がされているといった虐待に関する相談などであった。

解消のポイントについては、支援者がポイントだと認識している内容を聞き取り、その中からキーワードを抽出し、5つに分類した。「堆積者本人又は区役所に対する第三者からの要請」と分類したものが9件、「アセスメント

に基づく支援」が7件、「条例が出来たことによる排出支援・進捗管理」が6件、「堆積者の状態悪化」が3件であった。

調査では、相談等が把握のきっかけになっていくかまでは関連付けて聞き取りをしていないが、区役所に対する地域住民や関係機関からのアクションが介入の糸口となっている傾向が見受けられた。

### (2) 関係機関等との連携状況

「区役所以外の機関が支援に関わっていた」は20事例のうち9件(45%)で、延べ18の関係機関と連携していた。連携先は、地域ケアプラザ、社会福祉協議会、基幹相談支援センター、自治会町内会、

表4 援助機能の項目(アンケートの選択肢)

選 択 肢	分 類
1 本人の考えや思いを引き出す(側面的援助機能)	対象者の問題解決能力や環境への対処能力強化
2 情報提供(情報提供機能)	
3 本人の思いを伝える(代弁機能)	
4 学習する機会の提供(教育機能)	
5 安全を確保する(保護機能)	
6 社会資源に結びつけるような支援(仲介機能)	必要な社会資源との関係構築・調整
7 親族、地域への働きかけ(調停機能)	
8 複数の社会資源を利用するための支援(ケアマネジメント機能)	
9 地域や関係機関とのネットワークづくり(ネットワーキング機能)	連携の促進
10 社会資源の創出や改善の働きかけ(ソーシャルアクション機能)	施策や地域の変革

### (3) 働きかけの内容

どのような働きかけが多かったのか、10項目の援助機能(表4)について調査した。20事例に対し延べ62の支援が行われ、1事例に対して平均3つ、最も多いケースでは7つの支援が行われていた。

多く行われている働きかけは、本人の考えや思いを引き出す(側面的援助機能)が17事例、次いで、情報提供(情報提供機能)が14事例であった。これらは、対象者の問題解決能力や環境への対処能力を強化するための働きかけである。具体的には、自らの困りごとや課題に気付くような働きかけ、問題解決に向けて対象者の主体的な取組を促進させるような支援を通して対象者の考えや思いを引き出したり、対象者に必要な情報を分かりやすく提供し、対象者が情報にアクセスし必要な情報を入手・活用できるような支援である。

次いで、社会資源に結びつ

けるような支援(仲介機能)が12事例、複数の社会資源を利用するための支援(ケアマネジメント機能)が5事例であった。これらは、必要な社会資源との関係構築・調整のための働きかけである。具体的には、多様な問題やニーズを抱えている対象者や家族に対して、関係機関に結びつけ、各種のサービスやインフォーマルなサポート等の複数の必要な社会資源を包括的に利用することを可能にするような支援である。

ごみ屋敷は、地域住民や関係機関からのアクションがあるが、働きかけの内容は決して特殊なものではない。対象者に寄り添い、思いを引き出しながら課題解決を図るプロセスは、支援する上で最も基本的なアプローチであると考えられる。

## 4 平成30年度事例基礎調査結果について

平成29年度の解消事例ヒアリングを踏まえ、ごみ屋敷状態と判定されている事例すべてを対象に、堆積者の傾向、発生の原因などの実態及び生活上の諸課題を把握、分析することを目的とした調査を各

区を対象に実施した。調査対象は、平成30年4月1日時点でごみ屋敷状態と判定された70事例で、有効回答は68事例であった。

### (1) 堆積者の状況

性別では男性が65%、女性が35%で男性が多く、年齢では、30-49歳が12%、50-64歳が41%、65歳以上が47%であった。また、世帯状況では単身世帯が63%、複数世帯が37%で、家屋の状況では戸建住宅が58%、集合住宅は42%であった。



**(2) 堆積者のタイプ**

堆積者の特徴を次の3つのタイプに分類、定義付けして聞いたところ、集めるタイプが13%、片付けられないタイプが43%、混合タイプが31%であった。片付けられないタイプが最も多いものの、集めるタイプ、混合タイプの割合も相当数存在することが明らかになった。

◆堆積者のタイプの分類と定義

- 1 集めるタイプ  
ごみの集積場所からの収集や過剰な量の購入等によって得た物品を堆積又は放置する人
- 2 片付けられないタイプ  
日常生活を営むなかで、物品を整理できない又は排出できない人
- 3 混合タイプ  
集めるタイプ・片付けられないタイプどちらの傾向も併せ持っている人

**(3) 第三者からの相談等の受理状況**

把握のきつかけとなったかどうかにかかわらず、個々の案件に対する第三者からの相談等の受理状況を聞いたところ、全体の78%が本人以外からの相談等があったことが分

かった。相談者の内訳は、地域住民が72%と最も多く、以下、地域ケアプラザや警察、病院、学校や家族、親族、知人など、様々な機関から寄せられていることが分かった。また、第三者からの相談等を受理していない案件では、本人からの相談やごみ屋敷とは別の事情で区役所が支援している方に対し、ごみ等の撤去を支援方針の一環として対応している状況が確認できた。

**(4) 考えられる発生要因と併発している課題**

ごみが溜まるようになった要因、きつかけとして考えられることの調査結果では、「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患、アルコール関連問題」が26%で最も多く、次いで「身体能力の低下、身体障害、身体に関する健康問題」が25%であり、精神的症状、身体的症状の悪化をきつかけにごみ屋敷になる場合が多かった(表5)。

また、現段階では発生要因が「分からない」は21%、能力があるにもかかわらず、片付けや課題解決のための手段を取ることへの「優先順位が付けられない」は18%、家族との死別や離婚、転居などの

「ライフイベント」が16%であり、個人の志向や生活スタイル、ライフイベントによってもごみ屋敷になりうるものが分かった。

当該ごみ屋敷をより複雑かつ困難にしていると思われる問題、併発している課題の調査では、「経済的困窮」と「地域からの孤立」がそれぞれ16%と最も多く、次いで併発課題が「ない」が15%、「ひきこもり」が13%、「家族関係の不和」が12%であり、ごみ屋敷の発生要因とは別の課題が生じている(表5)。

**(5) 支援の切り口としている課題**

区役所のみならず、関係機関、地域住民等が連携して、当該世帯に対する支援の切り口としている課題を調査したところ、「身体能力の低下、身体障害、身体に関する健康問題」が28%、「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患、アルコール関連問題」が18%、「経済的困窮」が16%の順であった(表5)。しかし、併発している課題で上位だった「地域からの孤立」は4%と少なく、支援の切り口として孤立を扱っているものは少ない状況であった。

**(6) 支援の困難さ**

今回の調査では、担当者の約8割が支援の困難さを感じている状況であることが分かった。困難さを感じている対象者の特徴として、「対象者自身が困っている様子が無い」が47%、「家族に調整役となる人がいない」が41%、「対象者が支援やサービスを拒否している」が34%で上位に挙げられ、本人と継続した支援の糸口をつかめないことが支援の困難さにつながって

表5 平成30年度事例基礎調査結果(概要)

n=68

	ごみ屋敷になったきつかけ(複数回答)	世帯に併発している課題(複数回答)	支援の切り口としている課題(複数回答)	支援上の困難さ(複数回答)
第1位	統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患、アルコール関連問題 18件(26%)	経済的困窮 11件(16%)	身体能力の低下、身体障害、身体に関する健康問題 19件(28%)	対象者自身が困っている様子がない 32件(47%)
第2位	身体能力の低下、身体障害、身体に関する健康問題 17件(25%)	地域からの孤立	統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患、アルコール関連問題 12件(18%)	家族員に調整役となる人がいない 28件(41%)
第3位	分からない 14件(21%)	ない	経済的困窮 11件(16%)	対象者がサービスを拒否している 23件(34%)
第4位	優先順位が付けられない 12件(18%)	ひきこもり(不登校)	その他 9件(13%)	対象者が援助者の接近を拒否している 18件(26%)
第5位	その他	その他	ない 8件(12%)	対象者との信頼関係がつかれない 17件(25%)
第6位	ライフイベント(例/家族の死亡、失業) 11件(16%)	家族関係の不和	家族関係の不和 6件(9%)	対象者とコミュニケーションがとれない 16件(24%)
第7位	発達障害 9件(13%)	身体能力の低下、身体障害、身体に関する健康問題	身体的、心理的虐待、ネグレクト 5件(7%)	対象者と支援方針を共有できない 15件(22%)
第8位	地域からの孤立	生活の乱れ	優先順位が付けられない 6件(9%)	対象者とその家族で意見が食い違い、調整が難しい 7件(10%)



いることがうかがえた（表5）。

また、担当者側の課題認識としては、時間の確保と援助関係を築くこと、アプローチのための知識・技術の乏しさが上位に挙げられていた。

さらに、対象者と信頼関係が樹立でき、担当者と対象者をつなぐキーパーソンの有無と困難さを感じている割合をクロス集計したところ、キー

パーソンがいる方の支援を担当している職員は、キーパーソンがいない方の支援を担当している職員と比べ、困難さを感じていないことが明らかになった。この結果は、対象者自身が信頼できる人を獲得すること、支援を担当する者自身も対象者に一緒に働きかけられる存在が重要であることを示している。

### (7) 事例基礎調査のまとめ

この事例基礎調査は、本市におけるごみ屋敷の実態を明らかにしようとして初めての実態調査である。内容に稚拙な部分もあるが、今後のごみ屋敷対策において、この調査結果が示唆しているポイントについて簡単にまとめる。

まず、堆積者の状況とタイプである。単身で加齢による身体機能の低下、判断力の低

下が原因の高齢者の問題という、ごみ屋敷の一般的イメージからは少し異なる実態が浮かび上がった。高齢者以外にもごみ屋敷になっている人もいる。また、家族等と同居している人もごみ屋敷になっている。ごみ屋敷問題を一括りにせず、原因や堆積者のタイプと併せて傾向を分析していく必要があるだろう。

次に、本人以外の第三者からの相談等の受理状況である。事例の約8割は本人以外の第三者からの相談等があった。条例により相談窓口が明確になったこと、市民等からの相談があった場合はこの条例に基づき対応していくことが市の業務に位置付けられたことにより、把握につながった事例も少なからずある。また、第三者からの相談等がない案件であっても、排出手援という支援メニューにつな

げ、対象者の生活改善を働きかけようとしている実態も分かっていた。引き続き、この条例の下、積極的に困っているような人を把握することや、ごみ屋敷状態の解消の手段として、この条例を機能させていくことが求められる。

次に、ごみ屋敷の発生要因、併発している課題、切り口としている課題である。発

生要因と併発課題は異なっていた。ごみ屋敷の状態が長期化することで、問題が複雑化していくことが予想される。ごみ屋敷として対象者を把握したタイミングは、対象者への支援として関わるチャンスであり、単にごみの撤去だけを行うのではなく、ごみ問題を切り口にして、今後の生活を見通し、生活上の諸課題に介入して支援をすることが重要であると考えられる。

支援の切り口としている課題の上位3つは、対象者本人の年齢や状況にもよるが、既存の制度の紹介やサービス利用を促しやすい課題である。例えば、身体的症状や精神的症状であれば医療機関に受診できるように調整したり、経済的困窮であれば区役所の生活困窮窓口での相談や社会福祉協議会の貸付事業を案内したりするなど、課題解決を具体的に提案しやすい。一方で、孤立の解消を目的とした制度やサービスは少なく、地域も巻き込んだ支援をどのように展開していくかが課題と考えられる。

また、発生要因、併発している課題等の詳細がつかめないケースが一定数あった。この中には、行政等との関わりを拒否している対象者もお

り、状況把握や介入が難しいものもある。これは、この取組そのものが、従来の高齢者、障害者、児童といった対象者別・機能別の把握方法とは異なり、ごみ問題を入口として把握することで、現時点では、明確なニーズを持っていないものの、将来、問題が深刻化、表面化する可能性がある人の把握をしていると前向きに捉え、継続して関わりを糸口を見い出す働きかけが重要である。

最後に、対象者の孤立と支援者の孤立の問題である。ごみ屋敷になっている人は、孤立を深めている。また、支援担当者自身が孤立してしまうと支援が行き詰り困難さにつながっている。ごみ屋敷問題の根本解決を図る上では、対象者の孤立解消と支援者自身も孤立することなく多様なアプローチが展開できるかが鍵なのかもしれない。

### 5 最後に

条例の施行から3年以上が経過した。事例を積み重ねる局の連携が円滑になり、多くの事案が解消に至っているが、取り組むべき課題も多い。ごみ屋敷状態になっている人

は、「困った人」という印象を持っていても少なくない。しかし、ごみ屋敷状態になった要因や併発した課題を考えると、誰にでも起こり得ることであり、課題が解決されない状態が続くことで、次第に課題が複雑になっていく。そのためにも、課題が複雑化する前に関わりの手を差し伸べ続けられる支援体制が必要である。

既存の制度やサービスでは補うことが難しい場合もたくさんある。だからこそ、地域福祉保健計画にもあるような住民同士の声掛けや見守り合い、昔ながらの日常の助け合いといった地域の仲間を孤立させない、又は孤立しがちな住民の生活上の変化を早期に把握し相談につながるという活動との連携がますます必要であると実感した。

この取組を通して、区役所等の行政機関だけでなく、地域の関係機関や住民組織からなる地域の資源、地域住民など様々な立場の支援が増え、誰もが安心して暮らし続けられる地域づくりを目指していきたい。



## 《10》ごみ屋敷への条例対応

## 1 老朽空き家とごみ屋敷

周辺の生活環境に著しい影響を与えるごみ屋敷は、一般住宅に起因する問題であるために、老朽空き家と同列に把握されることもある。たしかに、この両者は、とりわけ都道府自治体においては、行政を悩ませる課題である。

個別事案にはそれぞれの特徴があり一般化は難しいが、きわめて大雑把に整理すれば、空き家と比較してのごみ屋敷の特徴としては、以下のようなものがある。第1に、住民が現に居住して生活を営んでいる。第2に、土地や建物に関する権利関係が把握しやすい。第3に、溜込み・持込みといった積極的行為によって状況が悪化する。第4に、原因者であるセルフネグレクトの居住者に何らかの精神疾患がある。

居住されていない空き家は、何らの作為もされない「休火山」である。その点では、生活環境への外部性がストッ

クとして存在しているといえる。不作為ゆえの管理不全が家屋の状態を悪化させる。また、台風や積雪などの影響で倒壊したとしても一瞬のことであり、「大噴火」によってすべては終わる。

これに対して、ごみ屋敷は、「活火山」である。「大噴火」はないけれども、ストックとしての外部性に加えて、作為の継続というフローにより、外部性の深刻さが増強される。

## 2 ごみ屋敷条例の展開

## (1) 空き家条例の場合

老朽空き家にせよごみ屋敷にせよ、一夜城のように忽然と出現した事象ではない。老朽空き家に関しては、これらに対象を絞った「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」が2010年に制定されて以降、まさに燎原の火のごとく条例が全国に伝播し、2014年の「空家等対策の推進に関する特別措置法」の制

定へとつながる。法律以前には400の空き家条例があり、その約80%は所沢市条例以降の制定であった。このことから、多くの市町村区（以下「市町村」という。）において、不適正管理空き家問題への法的対応の必要性が臨界点近くに達していた実情が推察される。

## (2) 手ごわいごみ屋敷

それでは、ごみ屋敷への条例対応はどのようなだろうか。全国初の本格的な通称・ごみ屋敷条例は、2012年制定の「足立区生活環境の保全に関する条例」である。その後、主として都道府自治体において条例制定はされているものの散発的である。

このコントラストは興味深い。仮に都道府自治体において社会問題化しやすいのであるとしても、制定数の少なさは、「条例までは制定したくない」という自治体意思の消極的表明であるように思われる。そうであるとすれば、

ごみ屋敷は、老朽空き家よりも「はるかに手ごわい施策対象」である。おそらく、その大きな理由は、ごみ屋敷の特徴として指摘した第1（現状居住性）及び第4（精神疾患の疑い）の点に関連するのではないだろうか。

## (3) 最近の状況

そうしたなかで、横浜市は、2016年に、「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」を制定した。本条例は、近隣自治体にも影響を与えたようであり、神奈川県内の横須賀市および鎌倉市は、それぞれ2017年と2018年に条例を制定している。八王子市も、2019年に条例を制定した。

たしかに、空き家条例と比較すれば、低調な条例制定動向ではある。しかし、全国的にみて、ごみ屋敷への法的対応の必要性は、臨界点近くに達しているのではないだろう

執筆

北村 喜宣

上智大学法学部教授



か。

ごみ屋敷の原因者は、地域において「困った人」であると同時に、自分自身が「困っている人」でもあるといわれる。しかし、本人はどのような状態から脱出できるかがわからない。そうであるとすれば、問題状況の放置は、「住民を守る」という自治体の存在意義にも関わるといふ認識がされるべきであろう。

### 3 ごみ屋敷条例の法的性質

#### (1) ごみ屋敷条例の根拠

憲法は、「第8章 地方自治」を国家のなかで実現するため、自治体に対し、94条において、「法律の範囲内」での条例制定権を保障している。ごみ屋敷条例は、同条に基づき制定されたものである。

ごみ屋敷に関しては、これを直接に対象とする法律は存在しない。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」、消防法、道路法、悪臭防止法など、関係しそうな法律はあるけれども、原因行為に正面から向き合って規制をするものではない。また、こうした法律は、「話せばわかる人」、「合理的判断ができる人」を前提に制度設計されている点でも、問

題とされる状況の原因者とのミスマッチが存在する。

ごみ屋敷条例は、法律の未規制領域について、自治体はその地域特性を踏まえて制定したものである。個別法とは関係せずに「独り立ち」しているという意味で、こうした条例は、「独立条例」と称されている。目的、実現したい内容、そのための措置のすべてを書き込んだフル装備条例になる。

#### (2) 求められる自治体の総合力

自治体は、「自由に」条例を制定できるわけではない。憲法第3章で保障される基本的人権への慎重な配慮を踏まえて、条例の制度設計をしなければならぬ。

ごみ屋敷に起因する外部性の中心は、周辺の生活環境への悪影響である。これは、環境部門の担当であるが、原因者へのアプローチにおいては、福祉部門のコミットメントが不可欠である。そして、適法な内容の条例にするには、法制部門のサポートが必要である。ごみ屋敷問題への対応においては、まさに自治体行政の「総合力」が求められる。

現在制定されているごみ屋

敷条例には、それぞれの自治体の方針や地域特性を踏まえた創意工夫が凝縮されている。以下では、法的観点から、その特徴について簡単にコメントすることしよう。なお、2019年1月現在における条例の制定状況については、本稿の最後に記した書籍(119頁)を参照されたい。

### 4 ごみ屋敷条例の基本構造

#### (1) 目的規定

第1条の目的規定の内容として共通するのは、快適・良好な生活環境の確保である。ごみ屋敷の存在が地域コミュニティに不安感を与えている点を踏まえて、「安心」を規定する条例も多い。京都市条例や神戸市条例は、「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明示している。横浜市条例をはじめ、未然防止や再発防止を規定するものも多い。単に生活環境確保だけでなく、防災、安全、公衆衛生が目的規定に含まれている場合には、より重い保護法益が規定されていると解される。このため、比例原則が作用し、原因者に対して、より踏み込んだ権利制約も可能となる。「支援」という文言を目的

規定に含む条例も多い。空き家条例は、基本的に「規制条例」であるが、ごみ屋敷条例は、そうした単線的な対応では適切な結果をもたらさない。

#### (2) 対象

(a) 定義なき「ごみ屋敷」  
「ごみ屋敷」は通称である。条例においては、施策の対象を明確に定義しなければならぬ。「空き家」を条例名に含め、これを定義する空き家条例とは異なり、ごみ屋敷条例においては、「ごみ屋敷」の定義はない。

対象案件の確定は、①建物・敷地、②原因、③状態の3基準を用いて行われている。足立区条例のように、初期の条例においては、「廃棄物」という文言を用いるものがあるが、判定に困難をきたすため、最近では、「堆積物」というように中立的な表現がされている。

原因については、広狭両様の把握の仕方がある。物品の堆積のほか、京都市条例のように、多数動物飼育と給餌・給水や雑草繁茂までを含むものもあれば、横浜市条例のように、生活環境への悪影響について物品堆積起因に限定しているものもある。

(b) 対応を要する状態の決定

対応の決断は、③状態についての見極め基準による。これについては、①観点、②範囲、③程度の3基準がみられる。

①は、条例目的と同じである。②については、微妙な違いがみられる。家屋内部にゴミが堆積している場合にそれまでを対象にするのかどうかである。敷地内での堆積は外部から目視できるために地域の生活環境に含めることができるが、純粹に屋内の場合には、セルフネグレクトの自己決定を尊重するかどうか問題となる。もともと、排泄物を屋内に放置するように、生活環境支障が屋内起因の場合もあるから、そうしたケースを排除しない規定ぶりが適切である。③は「障害」であるが、これに「著しい」を付す条例とそうでない条例がある。現実に重要なのは、それをいかに判定するかである。「横浜市建築物等における不良な生活環境に関する判定基準」は、きわめて実践的なものであり、参考になる。

#### (3) 対象者の位置づけ

京都市条例は、ごみ屋敷施策のコンテキストにおいて、

「要支援者」という概念を創出した。「不良な生活環境」は本人にとつては「不良」でないといえれば、本人は支援など求めている。

そうであれば、無用の介入である。しかし、健全な自然人ならばしないような行動をする点に何らかの「異常」があるとみて、生活上の諸課題の是正が人格権の尊重の観点から必要という判断である。

#### (4) 状況改善のための方法

##### (a) 支援

原因物に起因する生活環境支障を解消する方法には、支援アプローチと措置アプローチがある。最近の条例は、「支援ファースト」、「本人ファースト」を明記するものが多い。横浜市条例の構成も、「第2章 支援」、「第3章 措置」となっている。

不良な生活環境の解消を目的に実施される支援の中心的内容は、堆積している「一般廃棄物の処理」である。その支援は、短期集中的にされるために、排出される廃棄物の量は、一般廃棄物に関する通常の収集運搬サービスでは対応できない。このため、横浜市条例のように、個別規定を設けて、特別扱いに法的根

拠を与えるものもある。

##### (b) 措置

措置に関しては、空き家条例に似た仕組み、すなわち、「助言・指導」↓「勧告」↓「命令」↓「公表」が規定される例が多い。これは、前述のように、「話せばわかる人」を前提としたものである。対象者は必ずしもそうではない場合にこの仕組みが意味を持つのは、行政法の重要課題であるが、理論的な検討はされていない。

措置内容は、堆積物の撤去と適正処理である。命令がされた場合に履行がなければ、行政代執行法に基づいて行政が命令状態の実現をし、要した費用を対象者に請求できる。京都市や横須賀市において、行政代執行の実績がある。世田谷区条例のように、命令は規定せず、対応の必要があれば、民法697条に基づく事務管理として撤去などを実施するという方針を明記するところもある。しかし、条例のもとで行政が担当するごみ屋敷の現状改善事務は「自治体の事務」そのものである。これを同条にいう「他人の事務」と解することはできない。また、事務管理の場合、本人の反対があれば管理行為を中止しなければならない。

このように、事務管理という構成には理論的難点があるため、事務管理で対応するという整理は、不適切である。

##### (c) 見極め基準

支援アプローチと措置アプローチは相互排他的ではないが、重点の移行見極めの判断が重要になる。保護法益のなかでも、安全は最重要である。問題状況に関する帰責性に鑑みれば、隣接住人や通行人の安全が原因者の安全より重視されるべきであろう。堆積物が隣地に崩落したり路上に崩落したりして人身被害を発生させる蓋然性が高まっていれば、措置に移行すべきである。安全性は、絶対的法益である。他人の生命・身体を傷つける権利は、誰にもない。それを被害者に受忍させるとすれば、市町村には、損失補償責任が発生するだろう。

一方、生活環境に関しては、相対的法益である。地域コミュニティの一因が原因者となっている案件については、ある程度の受忍という形での協力義務はある。しかし、これにも限界があるのであって、健康被害を発生させているのであれば、措置アプローチに移行すべきである。

#### (5) 実施体制

空き家対策であれば、建築担当だけでの実施は可能であり、現にそうした組織体制になっている市町村は多い。しかし、ごみ屋敷については、単一部局だけで対応するのは不可能である。

条例実施にあたっては、環境担当課か福祉担当課が事務局になっている例が多いようである。こうした主管課はあるとしても、庁内体制をいかにうまくつくるのが、決定的に重要である。

#### 【追記】

本稿は、日本都市センター(編)『自治体による「ごみ屋敷」対策―福祉と法務からのアプローチ―』(日本都市センター、2019年)所収の拙稿を基本に執筆したものである。行政法学者のほか、看護学者、民法学者、精神保健医師、京都市と足立区の担当者の論考を収録する同書は、ごみ屋敷行政に関する総合的研究である。同書は、日本都市センターのウェブサイトからダウンロードできる(<http://www.toshio.jp/?p=14230>)。本稿はまた、科学研究費補助金2019年度基盤研究B「環境法の実効性確保システムの改革に向けた法執行過程の総合的実証研究」(課題番号19H01438)の研究成果でもある。

# 《11》 いわゆるごみ屋敷への精神保健福祉の視点からの考察

## 1 はじめに

物を大量に堆積させ、いわゆるごみ屋敷を形成している住人は大きく2つに分類することができる。一つ目は「ごみを片付ける能力がない人」で、認知症や身体疾患、精神疾患など（反復性の気分障害や慢性の統合失調症残状態など）のためであることが多い。生活を支えていた家族の喪失や疾病の悪化による生活スキルの破綻が契機になりやすい。破綻した生活を見られたくない、知られたくないという思いから、結果としてセルフ・ネグレクト（自己放任）に至っていることも少なくなく、8050問題とも関連する。生ごみを含むあらゆる生活ごみが堆積してゆく傾向があり、ネズミや衛生害虫の繁殖、悪臭など地域の問題となりやすい。

着がある大切な物なので捨てられない」と排出を拒否し、「使えるのでもつたいたい」と近隣から収集してくるケースもある。片付ける動機がなく、本人は困っていないため、他者の介入を嫌い、自ら積極的にセルフ・ネグレクトになっていることも少なくない。神経発達症群（DSM-5：米国精神医学会：「精神疾患の分類と診断の手引き」）による「発達障害」や「知的障害」に代わる和訳呼称）や妄想を伴う精神疾患（妄想型統合失調症や妄想性障害など）、DSM-5で新たに分類された「ためごみ症」と診断される事例などが含まれる。特定の物が堆積していく傾向があり、行政が代執行等で一時的に片付けても再燃する可能性が高い。

ごみ屋敷への対策の第一歩は、「ごみ」をひとつくりにせず、何がどのような時間経過でどのように堆積していったのかを細かく情報収集し、医療や福祉、法律などの専門家の視点も加えて多角的に対策を立てることである。

## 2 解決策を考えるために

解決策を考えていく上で、個体要因と社会環境要因に分けて考えるとわかりやすい。個体要因の要素としては、身体能力、認知症やアルコール依存など判断力や処理能力に影響を与える疾患の有無、精神疾患や神経発達症群の有無と程度、本人の性格特性などが含まれる。社会環境要因としては、家族関係の変化（同居家族の死亡や施設入所など）、地域医療事情、地域のコミユニティーの力と本人との関わり、自治体の保健福祉サービスの充実度、自治体の荒廃した住居解消に向けたサービスの有無、などが考えられる。双方の要因にアプローチすることができなければ問題は解決できない。

個体要因として、何らかの精神疾患や認知症、神経発達症群（発達障害や知的障害）などがあつた場合、ごみ屋敷対策条例や景観条例などによって行政代執行による問題解決に踏み切っても、根本的な原因が解決されていないため、問題が短期間で再燃する可能性が高いと考えられる。まずは個体要因を評価し、その上で、社会環境要因に応じた個別支援計画のあり方について、検討していくことが望ましいと考えられる。

### 3-1 神経発達症群の人たちが形成するごみ屋敷への対策

神経発達症群（発達障害や知的障害）の中で荒廃した住居の問題に主に関係してくるのは、注意欠如多動症（ADHD）と自閉スペクトラム症（ASD）である。典型的な両パターンについて若干の説明と考察を加えたい。

（1）「ADHDのありがちのパターン」散らかし片付けられない」  
ADHDの特性として「不注意」が顕著である。意「多動」「衝動性」がある。持ちものを整理するには広範囲への注意が必要であり、不注意や多動の問題は、散らかしや片付けができない事態を引き起こす。注意の維持が苦手な片付けている最中に別のことを始めたり、片付ける順番がわからなくなつて動作が止まってしまうことがあるため、人を付けて段取りを指示し、片付けに集中できるように促すなどの対応を考える必要がある。特性のため、ルールをつくってもそのこと自体を忘れたり、前に没頭していることに夢中になつて思考が切り替えられず守れない場合が多いことを念頭に支援する必要がある。

執筆

菅原 誠

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

め、いいとこ探しをして褒める、成果だけではなくやろうとした努力を評価し、諦めずにやり続けることをサポートすることが大事である。

## (2)「ASDのありがちなパターン」＝こだわり捨てられない」

ASDの場合、①言葉でのコミュニケーションが苦手であり、②相手の気持ちや場の状況を読み取るのが苦手なため社会的な偏りがある、③こだわりが強く、臨機応変な対応が苦手という大きな3つの特徴があるため、歪んだ愛着とこだわりにより集めた物を不要な物とは認識できず、他人が不要な物とみなすと怒りの感情をぶつけてくる傾向がある。「いつか何かの役に立つ」と考えてしまい、収集物が空間を占有してしまうことの見や不利益を理解できないことが多い。対応は、一気に片付けようとはせず片付けの手順をスモールステップで視覚化して示す、空間が占有されることの不利益や感染症や火災の危険などを理解させる、新たな堆積をもたらしないうルールをつくるなどの方法が考えられる。支援者のこまめ

な介入支援が必要ではあるが、つくったルールは本人の納得が得られれば守られることが多い。

現実にはADHDの特性が目立つが、ASDの特性も持ち合わせていたり、その逆もあり、両特性がオーバーラップしている事例が少なくない。このため、定型的な対応ではなく、事例に応じた臨機応変な対応が必要になる。適切な対応をとるためには専門職の助言は欠かせないと思われる。

### 3-2 統合失調症圏の人たちが形成するごみ屋敷への対応

統合失調症等の精神病圏でごみ屋敷を形成している人に2つのタイプがある。一つ目は、妄想型統合失調症や妄想性障害の方で、体系だった妄想の行動化として積極的な収集を含めた物の堆積を行う一方で、被害関係妄想などにより周囲との関わりを断ちセルフ・ネグレクトとなつていている事例。二つ目は、発病から長時間経過し、明らかな幻覚妄想は目立たず、一見うつ病に見えるような陰性症状が前景の残遺型統合失調症で、加齢と共に日常生活がままならなくなり、地域のルールに従つ

てごみを捨てるのが難しくなった結果、生活ごみが堆積していくもので、認知症のごみ屋敷の傾向に近い。

両タイプとも目指すべきは入院を含めた精神科医療の導入である。未受診あるいは治療中断の事例の場合、保健師等の促しで受診に至ることは稀で、強引な手法をとると精神医療不信に陥ってより医療拒否が強くなる場合もある。認知症も同じだが、勧告など行政処分を行っても事理弁識能力を欠いており、行政代執行による清掃に踏み切るのはリスクが大きい場合も考えられる。キーパーソンを軸に、粘り強く接近し、会話のできる関係をつくり、身体的健康の話題について触れられるようになることが第一歩である。精神科受診は拒否しても身体科受診には結びつけられる事例は少なくない。身体科担当医から精神科受診や入院を勧めてもらい、総合病院の場合には身体科入院を契機に精神科にも併診してもらいながら検討する。都では、自治体あるいは病院によっては精神科医を含むアウトリーチチームを運用している所もあり、これらを活用することも問題解決には有効である。

## 4 全国自治体調査の結果から見たもの

筆者も委員として参加した「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（事務局：（公財）日本都市センター）」により2018年1月に行われた全814市区に対する自治体調査（回答370市区、回収率45・5%）は、我が国最初の荒廃した住居の全国の実態を調査した、極めて貴重な資料である。ごみ屋敷についても、海外の文献などを参考にし、持ち込み型、ためこみ型、混合型に分類し、3段階のレベルを設定してその実態を調査し、さらに、考えられる発生要因や、各種サービスの需給状況、精神科医療機関への入院歴などの有無まで踏み込んで調査を行った。

荒廃の種類では、ごみ屋敷に該当する事例が全体の78・5%で最も多かった。ごみ屋敷の荒廃度合いのレベルは、レベル1が全体の49・9%、2が24・7%、3が25・4%であった（レベルは英国のSelf-neglect and hoarding Toolkitによる。レベル2以上は専門家の介入や片付けに専門業者の利用が必要になるとされている重篤なレベルに相当）。我が国では自治体が覚知している荒廃した住居の半数近くは解決に専門家の介入を要する状態で、欧米に比べて問題が大きくなってから表面化する傾向がうかがわれた。

本調査における荒廃した住居（ごみ屋敷、樹木の繁茂、多頭飼育）は、3年間の推移で58・7%が「ほとんど変化はない」、「大幅に増加した」と「やや増加した」が合計で35・0%、「やや減少した」と「大幅に減少した」が合計で6・3%であった（注：いずれも「無回答」「分からない」を除く集計結果の割合）。以下、この項において同じ）。

ごみ屋敷の種類別の調査からは、「持ち込み型」が24・2%、「ためこみ型」が71・1%、「混合型」が4・7%であった。レベル2以上の割合は、「持ち込み型」では47・7%、「ためこみ型」49・1%、「混合型」81・5%であった。この結果、「持ち込み型」と「ためこみ型」の荒廃のレベルにはあまり差はないが、「混合型」では明らかに重篤なレベルの荒廃した住居が多いことが明らかとなった。

本人の性別・年齢の調査からは、性別では男性が62・1%、女性が37・9%で男性



が多く、年齢別では65歳以上が55・9%、40―64歳が39・1%、30歳代以下が5・0%であった。また、同居人の有無の調査では「いない」が65・8%で、「いる」が34・2%であった。この結果は、従来から言われてきた荒廃した住居事例は高齢男性独居事例が多いという意見を補強するものである一方で、半数程度は65歳以下であり、4割近くが女性であり、1/3程度は同居事例であるという結果も明らかになった。

荒廃した住居を招く主要な要因として、「精神疾患関連群」は「身体障害(疾患)」や「経済的困窮」や「家族や地域からの孤立」を上回っている結果であった。住居の荒廃の最大の要因は何らかの精神疾患によるものであり、荒廃した住居の解決には精神科医療および精神保健福祉的介入が欠かせないことが明らかとなった。

「精神疾患関連群」と「非精神疾患関連群」の年齢について検討した。「精神疾患関連群」は、40歳未満の割合が6・6%、40歳から64歳が41・8%、65歳以上が51・6%であった。「非精神疾患関連群」では40歳未満の割合が2・9%、40歳から64歳が35・6%、65歳以上が61・5%であった。「精神疾患関連群」には認知症が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結果となっており、より早期からの関与が必要であることが示唆された。

保健・医療・福祉サービスの受給状況についての調査では、「受けていない」が42・3%で、サービスの受給していない理由の調査では、「受けることを本人が望まない」が多であった。また、解消が困難な理由として一番多いのが「本人が解消を望んでいない」が52・9%で、次に「本人との接触・交渉ができない」が26・7%であった。これらの結果から、セルフ・ネグレクトに陥っていると考えられる事例が半分程度を占めている可能性があることが明らかとなった。セルフ・ネグレクトについても若干の考察を加えたい。

新設され話題となった。我が国でも思春期年代からの社会的孤立を予防するための教育が必要であり、社会的孤立を防ぐことが新たなごみ屋敷を生まないための有効な予防策とも言えるのではないだろうか。

## 6 やむを得ず

考えられる発生要因として「家族や地域からの孤立」が最も多く26・3%、以下「統合失調症やうつ病などの精神障害(疾患)」25・5%、「経済的困窮」24・9%、「認知症」22・6%、「身体能力の低下、身体障害(疾患)」21・0%の順番であった。選択項目のうち精神障害に関連していると分類できる項目(WHOの診断基準ICD-10でF(精神および行動の障害)に分類される項目)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」を合計すると全体の47・4%、「認知症」を含めると70・0%を占めていた(以下「精神疾患関連群」と定義す

る)。さらに、「精神疾患関連群」と「非精神疾患関連群」以下「非精神疾患関連群」、ごみ屋敷の種類・レベルについてクロス集計を行って検討した。「精神疾患関連群」について、「持ち込み型」は18・8%、「ためこみ型」は74・1%、「混合型」は7・0%であった。「非精神疾患関連群」では「持ち込み型」は31・4%、「ためこみ型」は66・5%、「混合型」は2・0%であった。「精神疾患関連群」では明らかに「混合型」が高く、「持ち込み型」よりも「ためこみ型」が多い傾向が示された。レベルについては、「精神疾患関連群」のレベル2以上の割合が59・3%、「非精神疾患関連群」では38・6%で、明らかに「精神疾患関連群」で荒廃のレベルが高いことがわかった。

内閣府の調査によれば、セルフ・ネグレクトの状態にある高齢者の1年以内の死亡リスクはそうでない人の5・82倍と言われている。また、ニッセイ基礎研究所で行われた2013―14年「長寿時代の孤立予防に関する総合研究」によれば、全国ではゆとり世代(23―25歳)で66万人、団塊ジュニア世代(39―42歳)で105万人、団塊世代(65―67歳)で33万人、75+世代(75―79歳)で36万人が、それぞれ社会的孤立が疑われる状態にあり、全世代で約240万人が現在の社会的孤立リスクの高い状況にあると報告されている。2030年には200万人が社会的孤立状態になるとの予測もある。「ためこみ症」が20代で既に発症しているケースが多いのと同様、社会的孤立もまた20代から進行し、やがてセルフ・ネグレクトに至る経過をたどっている人が多いと推察される。孤独が精神的、身体的な疾病や認知症のリスクを高め、1日にタバコ15本を吸うことに匹敵する健康被害があるなどの研究も報道されている。英国では2018年に「孤独担当大臣」というポストが

日本では、ごみ屋敷問題を行政が問題として認識す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。セルフ・ネグレクトに対する早期対応への動きも鈍い。残念ながら我が国では、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とれないままに強制力を伴う措置を含む行政的解決を優先させるも、短時間の間に問題が再燃し、根本的解決に至っていないことが少なくない。横浜市のように部署横断でごみ屋敷問題に対応するための新たな条例を制定し部署横断で対応する自治体が増えてきていることは注目すべき傾向である。今後は「精神疾患関連群」がごみ屋敷の要因の7割を占めている実態に着目し、精神科専門職の参加を含めた多角的問題解決を目指す自治体が増えていくことを期待したい。

5 セルフ・ネグレクト

## 特集

## 《12》

## 地域における取組から

## 民生委員の活動を振り返って

今から31年前よりごみ問題に関わりを持った私の人生。そして、平成6年から務めてきた

民生委員を卒業する最後の3年間、昨年の11月末まで、私は民生委員の立場から、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に関する審議会(以下「審議会」という)の委員を務めさせていただきました。あらためて「ごみ屋敷」の実態を知り、勉強させていただくとともに、地域においてもっとも適切な活動を繰り広げなくてはならないと痛感しました。

ここでは、私が経験してきたごみ問題との関わりについて触れた上で、民生委員として直接担当又は見聞されたごみの堆積事例を紹介し、このような問題に地域はどのような関わりができるのか、感じたことや考えたことなどをお伝えしたいと思います。

## 1 「ごみ問題」との関わり

私とごみ問題との関わりに

ついて少し振り返ってみたいと思います。

私は、平成元年、環境事業推進委員(当時は環境事業協力員)(※1)になりましたが、当時はリサイクルに対する市民の意識はまだ低く、スーパーマーケットには、コストの高い再生トレットペーパーが売れ残っているといった時代でした。そのため、環境事業推進委員は、空きビンボストの設置やリサイクルの啓発活動に取り組みしました。一人の力ではごみの減量化など、いくら叫んでも何もできませんが、自治会、社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、環境事業推進委員連絡協議会、小中学校などの様々な団体が横の連携をとり、一体となって行動することで大きなパワーが生まれるということを経験しました。

また、ごみの収集車に一緒に乗って作業のお手伝いをさせていただいたり、環境事業局(現在の資源循環局)緑事務所の応援を得て、生ごみの

収集場所約30か所を対象に、事業系ごみの調査を実施したりもしました。この調査は、

事業主が家庭ごみの収集場所に出しているという不満が地域から数多く寄せられたことから実施したものでしたが、その結果、多くの商店等が黒い袋に入れて、一般ごみとして出していることが分かりました。

そのような時代を経験してきましたので、平成15年にカン・ビン等の分別収集が行われるようになり、また現在では、どこの町へ行っても企業ごみと一般ごみがきちんと分別されている情景を見ますと、当時の苦労が実ったように感じ、大変うれしく思っています。

## 2 ごみの堆積事例から

私が民生委員として直接関わったり、他の民生委員が担当した事例を紹介します。

## ◆事例1

20年程前、一軒家で一人暮

らしの高齢の方が足腰を痛め、収集場所までごみ袋を持って行けないと民生委員に相談がありました。担当民生委員が玄関までごみ袋を取りに行き、収集場所へ出して

いしましたが、自宅が遠く無理が生じたため、環境事業局に相談したところ、玄関まで収集員が取りに来てくれ、ご本人が病院へ入院するまで続けてくれました。当時は、「ふれあい収集」(※2)が制度化されていなかったと思いますが、緑事務所の英断に感謝したことを覚えています。民生委員が環境事業局へつなぐことにより解決した事例でした。

## ◆事例2

「ごみ屋敷」とは言えませんが、ごみや物が堆積し、生活に支障をきたし、近隣からも苦情が寄せられた事例です。私の担当する地域に、アル

コール依存症の一人暮らしの高齢の方がいらっしやいました。犬と共に生活し、室内には荷物などがうず高く積まれ、朝からお酒を飲み、犬と

## 執筆

## 横塚 靖子

元横浜市民生委員児童委員協議会理事  
元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に関する審議会委員

共に近隣を歩き回り、路上でゴロツと寝てしまいます。はじめのうちは、具合が悪くて倒れている病人と通行人が勘違いをして消防署に通報し、救急車が出動することもありました。数回繰り返すうちに、通報があると消防署員2人が出向き、両方から抱えて自宅まで送るという対応に変わっていききました。

また、毎日、顔を出すスーパーマーケットでは、食べ物を買って長時間居座り、酔っぱらって大きな声で叫ぶため、「他のお客様の迷惑になるので何とかしてほしい」と私のところへ相談がありました。私が自宅にいるときは、すぐに外向き、ご本人を家へ送ります。しかし、またすぐに外に出てしまい、地域ケア

プラザには1日に2〜3回くらいは出かけ、玄関前で寝てしまいます。地域ケアプラザの職員の皆さんは、いつもやさしく対応し、話を聞き、家へ送り届け、ご本人との関係をつくっていきました。

室内の堆積のみでなく、その方の住んでいるアパートの入口ドアまでの庭は草が生い茂り、使わなくなった自転車や空ビン、空カンなどが数多く捨てられていました。そこで私が訪問したときに「室内の荷物と共に片付けを手伝いましょう」と申し出ました。が、拒否されました。しかし、他人に危害を加えることもなく憎めない性格で、近隣の人も常に声をかけ、徐々に関係ができていく中で、私のことも「お母さん！お母さん！」と慕ってくれるようになりました。

ました。また、医療にもつながることができました。

そして、ご本人の了解が得られ、夏のある日、地域ケアプラザの主導で、区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザ、自治会長の計10名ほどの協力により、室内の片付けと庭の草刈りが行われました。搬出した大きなポリ袋10袋余りは、自治会長が収集日に集積場所に出してくれました。

◆その他の事例  
◆そのほか、ごみの堆積により近隣から苦情が寄せられ、訪問しても一切話に応じない、比較的若い40代の方の事例や、高齢の母親と無職の息子さんのご家庭で、その息子さんがやはり一切の話し合いや母親への面会を拒否するといった事例の報告を他の民生委員からは受けたことがありません。いずれもご本人との関係は築けなかった事例ですが、条例の施行後であれば、

もう少し何らかの手立てがあったようにも思います。

### 3 地域と生きる日々

審議会の委員を平成28年12月から3年間務め、ごみ屋敷への対応について、それぞれの専門分野の委員の方々のお話を伺うことができました。

さらに、現地での視察を含め、市内の多くの事例を知る機会をいただきました。プライベートへの配慮はもちろん必要ですが、このような事例があることを知らない方もまだまだいらつしやると思います。私も様々な機会にお伝えをしています。より多くの皆さんに知っていただき、考えていただくことも大事であるように思います。

また、様々な事例を通して、それぞれの事情によりごみを溜め込んでしまう人への支援は、行政だけにお願いのではなく、まず地域の人々が寄り添い、話を聞き、解決できないときには、区役所に相談し、区社会福祉協議会、地域ケアプラザ等の力を借り、自治会役員、民生委員などが協力して解決することが重要であると、そのように確信しています。

難しい事例の対応は、知識

やスキルを持った専門職でない無理かもしれませんが、地域でできることもあるように思います。私がこれまで務めてきた民生委員も、専門職ではありませんが、地域の情報は入ってきますので、それらを活かして専門職や必要な支援の窓口につないだり、一緒に協力していくことはできます。『何気なく、さりげなく、そつと寄り添うように』

ご本人の話を聞いてあげる。そして近隣と共有して周りの人に理解してもらおう。そうしたことが民生委員の役割の一つであると考えていました。民生委員も大勢いるわけではなく、250世帯から450世帯に1人です。いろいろな相談が来る中で、すぐに対応することが難しいこともあると思いますが、どうしたら、ご本人と近隣を助けることができるのか、地域のみならずで考える必要があります。

地域や近隣との関係が希薄になっていけると言われる今の時代ですが、結局は人間同士の結びつき、何かを人と分かち合ったり、助け合う心、向こう三軒両隣といったことに解決の糸口は戻ってくるように思います。そのような地域での結びつきがあれば、その人の変化に気づき、ごみが溜

まることを未然に防ぐお手伝いができるのではないかと感じていきます。

### 4 最後に

今後、一人暮らしの高齢者がどんどん増えてくると思いますが、心の病でごみが出せない人も増えることでしょう。近隣住民と行政をはじめとする各機関が協力し合っ

て、ごみ屋敷になる前に防止する取組が大切と考えます。民生委員の職務は昨年11月末をもって終了しましたが、引き続き地域の一員として、『小さな気づき、寄り添う心、頼れる地域のつなぎ役』になれるよう日々、研鑽を重ねたいと思います。

※1 環境事業推進委員  
自治会・町内会から推薦された方で構成され、分別・リサイクルや3R（リデュース・リユース・リサイクル）活動に地域で取り組んでいる。

※2 ふれあい収集  
ご家族や身近な人の協力が困難で自ら家庭ごみを集積場所まで持ち出すことができない一人暮らしの高齢者や障害のある方などを対象に、自宅の敷地内や玄関先から直接ごみの収集を行う資源循環局の取組

※3 地域ケアプラザ  
高齢者、子ども、障害のある人、外国人など誰もが地域で安心して暮らせるよう、身近な福祉・保健の拠点として様々な取組を行っている横浜市独自の施設。令和元年12月現在、市内に139か所



# 《13》 新たに見えてきた傾向と課題

## 1 はじめに

いわゆる「ごみ屋敷」条例が施行され、3年が経過した。この3年間で把握したごみ屋敷の約6割が解消し、一定の成果を上げている。一方で、一進一退を繰り返し、解決までに時間がかかっている案件も残されている。

本稿では、新たに見えてきた傾向と今後の課題について述べたい。

## 2 深刻化したごみ屋敷の特徴

2つの事例を紹介したい。

1つ目は、40代女性の事例である。室内は、就職に向けて勉強している書籍や求人誌などで埋め尽くされている状況が数年間続いていた。10年以上前に、本人から「気力が湧かず、就労ができない」などの相談が区役所にあり、家族から成育歴を聞き取ると、小学生の頃から極端にコミュニケーションが取れないこ

と、それが原因でいじめを経験したこと、大学まで進学しないままであることが分かった。

2つ目は、50代男性の事例である。高校卒業後、いくつかの学校で専門技術を身に付けた後、就職したが職場に適応することができず、5年半程度で退職した。数年間は充電期間だと両親も見守ってくれたが、状況が長引くと、家に居づらくなった。その頃から、町内の集積所のごみが気になり、ごみを持ち帰るようになった。同時期に両親は、ひきこもり傾向のある息子の相談を区役所に行っていた。10年後、同居家族が相次いで亡くなり、ごみの収集、堆積のペースが加速し、まるで、城壁のようにごみ等が積み上がり、他者を容易に寄せ付けない状態となつてしまった。

この2事例は、ごみ屋敷の問題が顕著になる前に、本人又は家族から相談があったこ

と、また、本人が就職失敗や離職などの傷つきを経験しており、社会との接点に乏しい状況であった点が共通していた。ごみ屋敷問題に関わるようになって、深刻化している事例の経過をたどつてみると、過去に本人や家族等から何かしらの相談がなされていることが少なくないことや、深刻化する前には、その兆候が出ていたことが分かってきた。しかし、何かの事情で支援の継続が困難となり、結果的にごみ屋敷の問題が大きくなってから表面化してきた印象がある。

## 3 新たな診断と先行研究による結果から

ごみ屋敷に関する研究は少ないが、ここからは、深刻化してしまふごみ屋敷の背景等について、近年注目されるようになってきた「ためこみ症」や先行研究等について紹介していく。

### (1) ためこみ症

ためこみ症は、アメリカ精神医学会の診断基準であるDSM-5に新設された診断名である。欧米による調査では、明らかに病的なためこみ症の有病率は約2〜6%と見積もられている。21歳までの発症が68・1%を占め、うち50%以上が11歳以降の思春期で、40歳以降の発症は3・5%、73・1%が慢性的経過をたどると言われている。家族環境で過度に片付けられていたり、逆に乱雑な状態であったり、希望するモノを購入してもらえなかった体験等も含め、対人関係でのストレスフルな出来事や、被虐待や喪失等のトラウマティックな体験が発症にも増悪化にも影響を及ぼすとされている。

ためこみ症の人は、たとえ完全に役に立たないものであつても物を手放すことができない。友だちや隣人から健康被害や火事の原因になると苦情を言われ、当人は完全にそれを認め、とても恥ずかし

執筆

佐々木 祐子

健康福祉局福祉保健課担当係長



いと思っっているが、何かを捨てようとするといつも不安が強くなり、続けられない。物を積み上げた山を高くし続けるのは非常に良くないと完全に気づいているが、そうしたという衝動をコントロールすることができない状態であり、強制的に「一掃」されても、強い怒りや傷つきをもたらす、問題の解決にはならない。

ためこみ症の人への主要な対応では、①状態の適切な理解（状態、洞察と変容に関する動機づけ等）、②認知面の変容と直面化・認知行動療法、③協力者やチームでの対応、④状態の維持と再発予防が挙げられている。

認知面の変容と直面化、認知行動療法では、実際に分ける、整理する、過度に入手しない、処分する等の行動を繰り返し、「捨てても大丈夫」という認識を身につけ習慣化するための意思決定と分類のトレーニングが効果的であるとされているが、まだ十分な根拠の蓄積まではされていない状況である。

## (2) 日本都市センターの調査

(公財) 日本都市センターが、平成30年に814市区に對し「住居荒廃問題に関するアンケート調査」を実施して

おり、この問題の全国的な傾向を把握するのに役立つ。

この調査では、対象事例のうち65歳未満が37・0%であり、同居人が27・7%いることから、高齢者、単身者の問題ではない傾向は本市と一致している。

考えられる発生要因では、「家族や地域からの孤立」が最も多く、次いで「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患」、「経済的困窮」という結果であった。併発要因では、「家族や地域からの孤立」が最も多く挙げられている点も、本市の事例調査の結果と重なる部分が多く、地域とのつながりや本人の傾向等を踏まえた支援が必要であることを示していた。

## 4 緊急性はなくてもリスクはある

2018年、「孤独」は国を挙げて取り組む社会問題であるとして、イギリスでは、世界で初めて「孤独担当大臣」を任命したというニュースに衝撃を受けた人も多いのではないだろうか。

イギリスの研究によると、「孤独」がもたらす医療コストは、10年間で1人当たり推計6000ポンド（約85万

円）。孤独はすべての年齢層、社会的背景を持った人に影響を及ぼし、孤独状態が慢性化すると、1日にタバコを15本吸ったのと同等の害を健康に与えると言われている。人とのコミュニケーションができなくなり、体調不良による欠勤や生産性の低下などで雇用主は年25億ポンド（約3540億円）の損失を受けるといふ結果が出ており、「孤独」が医療費や経済を圧迫しかねないというのが、取り組む理由となっている。

近年、ごみ屋敷は、生活能力・意欲が低下し、極端に不衛生な環境で生活している、必要な栄養摂取ができていない等、客観的にみると本人の人権が侵害されているセルフ・ネグレクトの状態であるとの認識が広がっている。アメリカにおけるセルフ・ネグレクトに関する調査では、高齢者の約9%にセルフ・ネグレクト状態の人がおり、年収が低い者、認知症、身体障害者では15%に上る。また、セルフ・ネグレクトの高齢者は、そうでない高齢者と比較し、1年以内の死亡リスクは5・82倍に上るとの調査もある。

我が国においては、東京都健康長寿医療センター研究所

が行った高齢者の「社会的な孤立」と「閉じこもり」の調査があり、健康な高齢者であっても、「社会的な孤立」と「閉じこもり」が重なること、どちらも該当しない高齢者に比べ、6年後の死亡率が2・2倍に上昇するとの結果が示されている。

「孤独」、「孤立」の問題は、緊急性はなくても、放っておくと、健康を損ない、最終的には死亡してしまうリスクがある。

本市の事例調査や他の調査結果からも、ごみ屋敷の住人は地域から孤立している。ごみから発生した悪臭や害虫、火災の危険性などの問題から、近隣の人からも迷惑がられ、近所で会っても挨拶もしないし、されないという状態になってしまふなど、地域の中で孤立を深めている。一部の深刻化したごみ屋敷では、その問題が表面化するかなり前から社会とのつながりが希薄で、孤立している時間が長期間に継続している。

この取組が開始された当初、ごみ屋敷問題は人の命にかかるとの問題ではないので、関わる優先順位が低いという声もあった。ごみ屋敷は、今日、明日にも生命に関わるような緊急性はなくてもリスクがあ

るとの認識を持って、対応する必要があるだろう。先に述べた2事例についても、リスクを予見して関わりが途切れにくいようなサポートが必要だった。また、孤立状態と生活状況の把握がごみ屋敷の発生防止や深刻化を予防するポイントになりそうだ。

## 5 様々な都市で取り組まれるようになったごみ屋敷

ごみ屋敷問題が顕在化し、それを解決するために行政指導や命令など、権限行使を盛り込んだ条例を制定し取組を進めている自治体が増えていく。しかし、近年の傾向として、条例に指導や命令を盛り込んでいくもの、条例に基づき権限行使よりも、居住者への福祉的支援を重視する流れがうかがえる。

それは、それぞれの自治体において、条例制定の契機となった象徴的で深刻化したごみ屋敷の人の中には、おそらく、ためこみ症と思われる人が存在するからだろう。条例に基づき、指導、勧告、命令と段階を踏んで、行政代執行をすれば一時的な問題解決にはなるものの、強い怒りや傷つきをもたらし、再発する可能性が極めて高い。

一方で、根本解決を図るためには、本人への動機づけ、実際の場面で「一緒に仕分けする」、捨てるを繰り返し、認知行動の変容を促すような

対応が必要で、長期間にわたり専門的かつ継続的な関わりが不可欠である。現状の体制に加え、医師や心理士（師）を含めた、チームアプローチと治療的関わりができるような協力体制をつくり、効果を検証していくことが求められる。また、場合によっては、医療や福祉の専門家だけでなく、廃棄物の処理を担当する人も加わり、安心してごみを手放すことや、ごみを集めることを抑えるようにする具体的な対応を考えることも必要かもしれない。

## 6 市民の理解者を増やし、本人を支える地域住民同士の関係をつくる

さて、今後の課題について考えてみたい。

大阪府豊中市の社会福祉協議会でコミュニティソーシャルワーカーとして活躍される、NHKドラマ「サイレント・プア」の主人公のモデルにもなった勝部麗子さんは、ご自身の経験をまとめた著書の中で、ごみ屋敷の問題の解決の

ために、「盾となる住民」をつくるのが大切であると

「困った人は出て行ってほしい！」と要求する住民だけでは支援は進まない。苦情を言う人と本人の間に立って、本人を守ってくれるような、「盾になる住民」の存在が必要であり、盾になってくれような住民ボランティアを育成し、片付けもボランティアとともに進んでいる。そうすると、同じ住民が片付けを手伝っている姿を見て、苦情を言っていた住民も、ほとんどの場合手伝ってくれ、段々と近所づき合いの中で本人の事情を理解し、苦情を言っていた人も協力してくれる人になっていくのだそうだ。

そのような視点から改めて市内の状況を振り返ってみると、長年にわたり深刻な状態となつている事例ほど、本人と周辺住民の関係は悪化し、盾になる住民の存在が乏しく、改善の糸口が見い出せていない状況がある。周辺住民の方々からすれば「今まで散々苦情も言ったが何も変わらない。条例もできたのだから、早急に片付けてほしい」と要望されるお気持ちもあるだろう。

活環境の保全のバランスを取り、行政代執行を行う可能性もある。しかし、本人の孤立を含めた生活上の課題解決なくして、根本解決はない。強制的撤去は一時的な問題解決にしかならないだろう。最終的に行政代執行に踏み切るかどうかは、市が判断することになるが、本人が抱える生活上の課題や福祉的支援を通じて根本解決の重要性について、周辺住民を含めた関係者と何ができるのかを話し合う場づくりも支援の一環として捉え、取り組むことも市が果たすべき重要な役割だと思ふ。

本人を含めた地域住民同士の関係をつくりながら、ごみ屋敷の人を排除せず、社会に取り込み、ある程度の節度を守りながら、お互い安心して生活できるような社会的包摂を広げていくことが、ごみ屋敷の解消のみならず、再発防止のために必要な仕掛けであると思う。

## 7 ヨコハマアンケートの結果から

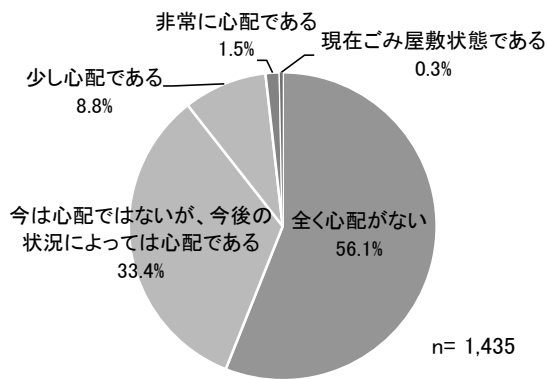
どのようなにして社会的包摂につなげていけばよいのだろうか。

平成30年7月に実施した、ヨコハマアンケート（※1）の結果から考えてみたい。この調査では、1435名の方にご協力いただいた。「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せんか」との質問に対して、「現在若しくは将来的にごみ屋敷状態になる心配がある」と、又は「現在ごみ屋敷である」との回答の合計が44.0%であった（グラフ1）。

また、「周囲にごみ屋敷状態になっていく人がいる」と回答した方に、「どのような働きかけを行ったか」聞いたところ、「関わりたくないのでは何もしない」が48.7%で最多であったが、一方で、「片付けるように注意した」が22.7%、「本人の生活ぶりについて話を聞いた」が10.7%、「片付けを手伝った」が10.0%、「相談を促した」が7.3%あり、何らかの働きかけを行っている人の割合は約半数に及んでいる（グラフ2）。

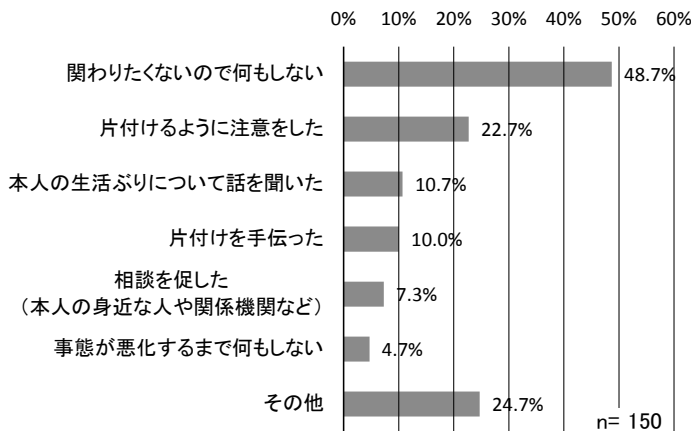
さらに、少し切り口を変えて、「近隣の方がごみ出しで困っていることが分かった場合、どうするか」について聞いたところ、「区役所に相談する」が42.0%、「ごみ出しを手伝う」が35.1%、「民

グラフ1 あなたの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。(回答は1つ)

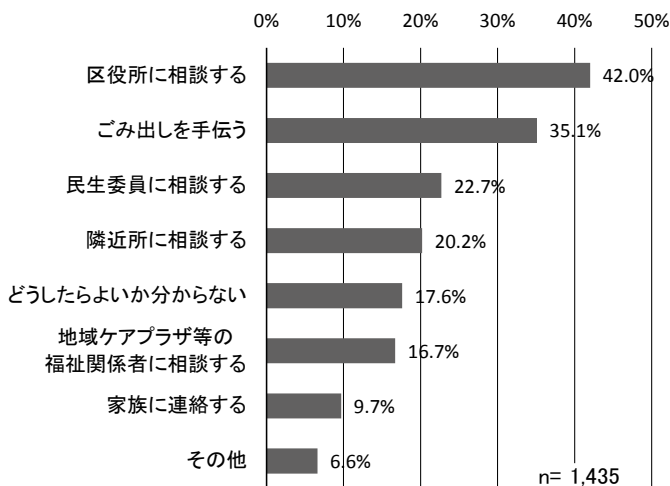


グラフ2 ごみ屋敷状態となっている方に対して何か働きかけをしましたか。(複数選択可)

(「あなたの周囲に、自宅に多くのごみが堆積し、ごみ屋敷状態になっている人はいますか。」に「いる」と回答した方が対象)



グラフ3 近隣の方がごみ出しで困っていることが分かった場合、あなたはどうしますか。(複数選択可)



生委員に相談する」が22.7%、「隣近所に相談する」が20.2%であった(グラフ3)。「ごみ屋敷になる手前のごみ出しに困っている状況であれば、相談機関につなぐことや直接手伝うなど、具体的なサポートをイメージしている様子がうかがえた。

この結果は、ごみ屋敷問題は比較的身近な問題で、我が事として認識されていること、ごみ屋敷状態の方へ関心を向けてくれる市民が少なからずいること、そして、問題が大きくなる前であれば、住民同士のサポートにつながり

やすいということを示していると考えられる。

地域の中で住民同士のつながりの希薄化が叫ばれるようになって久しいが、地域の問題に目を向けつつ、我が事と捉える態度の高さ、住民同士の支え合いの精神を持っている市民が多く存在しているという結果は、とても心強く感じ、勇気づけられるものだ。

## 8 まとめ

ごみ屋敷条例の下、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ぬ。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。

健康福祉局としては、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のネットワークを築き、個々人の課題を丸ごと受け止め、解決につなげる地域

福祉保健の力を一層高めていくことが求められる。

また、資源循環局としても、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みことで、未然防止・再発防止につなげていく必要があると思われる。

※1ヨハマアンケート  
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回答いただくもの

【参考文献等】  
・アレク・フランセス著/大野 裕・中川敦夫・柳沢圭子訳「精神疾患診断のセンス」D&Sの上手な使い方、金剛出版、2014  
・五十嵐透子「ホーディングの心理的メカニズムと援助」機関誌心理学ワールド66号、2014  
・ケイル・ステイケティル、ダンディ・O・フロスト著/五十嵐透子訳「ホーディングへの適切な理解と対応 認知行動療法的アプローチ」セラピストガイド/クライエントのためのワークブック、金子書房、2013  
・岸恵美子代表編「セルフ・ネグレクトの人の支援」ごみ屋敷・サービスクラス・孤立事例への対応と予防、中央法規、2015  
・公益財団法人日本都市センター編「自治体による『ごみ屋敷』対策」福祉と法務からのアプローチ、2019  
・勝部麗子著「ひとりぼっちをくらない」コミュニケーション・ワーカーの仕事」、社会福祉法人 全国社会福祉協議会、2016

## 《14》 金沢区富岡第一地区「お元気お助け隊」などの活動を通して

本稿では、地域の課題は地域で解決してみようという思いから始めた、金沢区富岡第一地区の「お元気お助け隊」の活動などについて紹介したい。

### ■活動の趣旨とはじまり

「お元気お助け隊」は、平成26年に地区内の民生委員・児童委員を中心として誕生し



た。地域の人の困りごとに対して、地域の仲間と何かお手伝いできることはないか、自分たちの地域の困りごとを自分たちで解決できないものかというのが発足の趣旨であり、当時、深田恭子さんがソーシャルワーカーを演じていたドラマ「サイレント・プア」を見て、地域のことは地域でと改めて考えたことも影響したように思う。

「お元気お助け隊」の活動は、地域の自主的な活動であるが、いろいろな人たちに関わっていただきたいと考えたため、富岡第一地区の地区社協（地区社会福祉協議会）の活動として位置付けている。現在は、民生委員・児童委員12名のほか、地域の困りごとに対してその都度活動できる方を募っている。

なお、地区社協は、地域住民に最も身近な社協として、地域の方々が「自分たちの地域は自分たちで良くしていこう」という気持ちで組織された任意の団体であるが、「お

元気お助け隊」の活動もまさにこの趣旨に沿った活動である。ちなみに、金沢区の地区社協は、連合町内会単位で14あり、それぞれ活動を展開しているが、区社協（金沢区社会福祉協議会）の職員4名が担当地区を分担し、地区社協の活動を支えるための取組を行っている。区社協は、①地域住民と協力して福祉ニーズを発見し、取り組むべき課題を地域や関係機関と共有し、解決に向けた活動を後押しすること、②一人ひとりの困りごとを解決し、誰もが安心して暮らせる地域づくりを目指している。区全体に共通する課題への取組とともに、地区別の活動を支える取組を行っており、様々な地域の資源とのネットワークを活かして、制度の狭間の課題に柔軟に対応できることなどが区社協の強みである。

### ■最初の活動／Aさん宅の庭木の刈込み

「お元気お助け隊」の最初の活動は、一人暮らしのAさんの自宅の庭木の刈込みであり、それは庭木が生い茂り、道路のカーブミラーが見えづらくなっているという地域の困りごとであった。地域の方から担当の民生委員に相談があったが、ご近所とのつき合いが無いお宅で、どのような方が住んでいるのか周辺の方も不安に感じていた部分もあり、民生委員が、地域ケアプラザ（※1）の職員の協力も

### 執筆

沓澤 和子

金沢区民生委員児童委員協議会会長  
富岡第一地区社会福祉協議会事務局長  
「お元気お助け隊」リーダー

井上 聖貴

金沢区社会福祉協議会（生活支援コーディネーター）



庭木の刈込み作業



得ながら訪問を重ねていった。そして、いろいろとお話をしていく中で、庭木についてはAさんも実は心配に思っていて、でもなかなかきつかけがなかったことなどが分かり、「それでは庭木の刈込みについてお手伝いをさせてください」と申し出て、ご本人の了解をいただくに至った。

そして、民生委員のみでは対応が難しいため、「お元氣お助け隊」を中心に対応していくことになった。実は事前に行政機関を含めてあちこちの機関に庭木の刈込みについて相談をしたが、それぞれ親切に対応してくれたものの私有地の庭木ということで制約もあり、なかなか解決までには至らなかった。こうした地域の課題こそ「お元氣お助け隊」で対応できればと思った。

当日は、「お元氣お助け隊」のメンバー8名、地域ケアプラザの職員1名、そしてAさんで作業を始め、途中、作業を見ていた近くにお住いの2名の方も飛び入りで参加し、計12名で約5時間をかけ、無事に作業を終了することができた。近隣の方からは、作業の合間に冷たい麦茶を何回もいただいた。また、作業に使用する用具など、事前の準備も大変であったが、隣の町内

会の方が協力してくださり、電動のこぎりや高さのある脚立、専用のごみ袋などを用意することができた。カットした庭木は12名が少しずつ持ち帰り、分散してごみの集積場所に出すこととした。

さらに、Aさんとはお茶とおにぎりを交換したり世間話をするなど、コミュニケーションを図ることもでき、地域の「仲間」となっていたことができたように感じた。ご本人と共同で、一緒に作業することは大切なポイントであると思う。Aさんにとってこの地域がすごく安心して生活のできる場所になったのではないか。今でも民生委員が年4回の訪問をしているが、Aさんは、ごみ出し当番についてのご近所との打合

せなどにも顔を出し、また、カーブミラーが隠れることのないよう、近隣の方と伸びてきた庭木をチョキチョキ切っているそうである。

### ■ごみの片付けの支援

「お元氣お助け隊」の活動をもう一つ紹介したい。母親のBさんと10代のお子さんの2人世帯での事例であるが、生活福祉資金（※2）の面談があり、担当の民生委員がご自宅を訪問したところ、玄関までごみが山積みになっていたのが分かり、「お元氣お助け隊」で何とか片付けの支援ができないかとその民生委員から相談があった。どうもBさんの仕事は朝が早く、ごみ出しを早朝にしていたところ、ご近所から注意され、それでごみ出しが怖くてできなくなってしまうらしい。しかし、ごみが山積みの室内は10代のお子さんの生育環境としても好ましくない状況であり、Bさん自身も是非片付けたいという意向であったため、早速お引き受けをし、「お元氣お助け隊」が中心となって対応していくこととした。

早速関係する機関などにも協力をお願いした。横浜市のいわゆる「ごみ屋敷条例」の



ごみの片付けを支援

施行前であったが、区役所からはごみ袋やマスク、手袋、シューズカバーを提供していただき、当日の片付け作業にも加わってもらった。また、資源循環局の区事務所にも連絡をいただき、搬出したごみの処理について協力を得ることができた。杓子定規でない柔軟な対応をしていた。

片付けの当日は、「お元氣お助け隊」9名、区役所や区社協、地域ケアプラザ職員の計21名で約5時間作業を行い、ごみの量は大きなごみ袋250袋にもなった。Bさんとともに、途中からは10代のお子さんも一緒に作業に加わ

#### ※1 地域ケアプラザ

高齢者、子ども、障害のある人、外国人などが地域で安心して暮らせるよう、身近な福祉・保健の拠点として様々な取組を行っている横浜市内独自の施設。令和元年12月現在、市内に139か所

#### ※2 生活福祉資金

低所得者や高齢者、障害者の生活を経済的に支えるとともに、その在宅福祉及び社会参加の促進を図ることを目的として社会福祉協議会が行っている貸付制度。貸付の際には、民生委員の調査・訪問等がある。



社協だより～お助け隊の活動を紹介

り、最後には穏やかな表情でお礼の言葉もかけてくれた。やはりBさんにとってもお子さんにとっても家の中がきれいになるというのはうれしいことであつたと思う。Bさんも片付けたいのはどうしてもできないという精神的な負担を抱えていたが、外の人の介入を良い機会と捉え、地域の人たちの協力を受け入れることを考えてくれたのではないと思う。

Bさんのお宅は良好な環境を取り戻し、また、これをきっかけに区役所の福祉的な支援につながる事ができた。民生委員の「つなぐ」がきっかけとなり、関係機関の連携の下、地域の力で解決ができた事例であつたと感じている。

### ■地区社協の他の取組から

以上のように、地域の問題を地域の力で解決することを目標に「お元氣お助け隊」は活動を行っているが、同様の趣旨で行っている富岡第一地区の地区社協の活動を少し紹介したい。

一つは、昨年から新たに始めた「お元氣だれでも食堂」である（富岡第一地区社協では活動に「お元氣」を付けることにしている）。子ども食

堂の発展版として、小さなお子さんから高齢の方まで、どなたでも喜んでいただけるよう、異世代交流ができる「食堂」とした。月1回の頻度で開催しているが大変盛況であり、大人は100円、子どもは50円でカレーを提供し、平



お元氣ですかコール

均100人は来ていただいている。カレーにプラスして、ご高齢の方にも楽しんでいただけるよう、麻雀、囲碁、将棋、ダーツも用意し、そのほか和太鼓やもちつき、子ども向けのゲーム、お菓子の提供などのイベントも行っている。

富岡第一地区は、7つの町内会、自治会で組織されているが、小さい町内会、自治会もあり、単独で行事がしにくいところもある。そこで、地区全体でできる催しを大事に

している。

また、地区社協は、こうした華やかな催しだけでなく、民生委員を中心に地道に行っている活動もある。「お元氣ですかコール」もそうしたものであり、心配な高齢の方に電話で連絡をとる活動を20

年以上続けている。地区社協の事務所を借りて原則として毎週月曜日と木曜日に、民生委員等12名で一人暮らしの高齢者の方などに安否確認の電話をしている。さらに、地域の小学校と連携して、普通級に通学する重度障害のあるお子さんの校内でのノートテイクなどを支援する活動も行っている。

富岡第一地区は、金沢区の中でも一番磯子区寄りに位置するが、坂の多い分譲地で、お店も少なく、買い物にお困

りのご高齢の方なども多い。地区社協や区社協では、地域の方々の声を聞いて、地域がもっと住みやすくなるよう、地区の特徴やニーズに応じた活動を心掛けており、例えば移動販売の導入など、可能性のある取組は積極的に検討していきたいと考えている。

### ■結びに

地域における活動を続ける中での所感であるが、今は一つの問題だけではなく、複合的な難しい問題を抱えたご家庭というのがすごく多くなっているように感じている。そのため、画一的な支援ではどうしても限界が来てしまうところであり、やはり地域の方々と行政機関、地域ケアプラザ、区社協等が一体となつて、一人ひとりの困りごとを解決していけるよう区社協、地区社協としても取り組んでいきたい。

また、少子・高齢化など、時代の変化はあるが、シニアクラブの方や子ども会のお母様の方々など、様々な世代の人と共に、その変化を前向きに楽しみながら、マイナスではなくプラスに捉えて引き続き活動していきたいと考えている。

## 「寄り添い支援」の取組について～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 不良な生活環境担当係長 木本 悟

### ●基本方針～「人への支援」「寄り添い支援」

京都市におけるごみ屋敷対策の取組では、いわゆる「ごみ屋敷条例（平成26年11月施行）」に基づき、ごみ屋敷状態を生じさせている「人」に着目し、その方に寄り添った支援を行っていくという考え方を基本として推進することとしている。つまり、ごみ屋敷状態を生じさせた「人」を単なる「原因者」ではなく、支援を必要としているかも知れない「要支援者」として捉えた上で、どのような支援を必要としているかを見極めて、適切な支援を行っていくことを主眼としている。

「人」に対する寄り添い支援の継続的な実施というのは、単に物を片付けただけでは再びごみ屋敷状態になってしまう恐れがあることから、要支援者の抱える問題も含めて解決することを目指す、という考え方の実践である。

以下、具体例を紹介したい。

### ●具体例1

消防署による訪問で「室内に大量の堆積物がある」ことが把握されたケース（90歳代女性単身世帯）

堆積物について「私にとっては宝物」「生活上の困り事はない」と本人。認知症があり、成年後見制度の利用検討段階。関係構築のため職員が訪問を重ねるうち、本人から昔話等が聞かれるようになり、やがて職員の支援で堆積物を分別して少しずつごみを排出できるようになる。

「エアコン修理や手すり設置のための清掃」を勧めると、必要な箇所の清掃に同意。少しずつ物の処分への抵抗感が減り、清掃の手伝いに感謝の弁も。

⇒ 訪問介護による日々のごみ出し支援で生活環境が維持できるようになり、以後、行政や介護保険事業者、成年後見補助人等による在宅生活における複層的な見守り体制が構築できた。

この事例では、ごみの堆積について本人の問題認識がないことが、ごみ屋敷状態が継続する一因であったと言える。

まず目指すべきは、本人の問題認識の喚起のため、堆積が生活スペースを狭小化し不衛生を招いていることを本人に理解してもらうこと、と支援方針を定め、そのために粘り強く訪問を重ねることを通じて本人との信頼関係を醸成することを支援の端緒とした。時間を掛けて清掃支援にこぎつけ、各種の福祉施策等の利用に繋ぎ、ごみを溜めない生活形態とその見守りを継続できる体制を構築することで、この事案については解決できた。

ごみ屋敷状態の解消と、本人にとって必要な支援の両面を総合的に勘案し、具体的なアプローチを行ったわけだが、ごみ屋敷状態はその背後にある生活上の課題、不衛生に対する認識不足や、訪問介護等を必要とする身体状況にありながらそれが届けられずにいた状況に、ごみ屋敷状態であったことをきっかけとして光を当てることができたと言える。

### ●具体例2

近隣から「玄関前にごみが積み上げられている」との通報があったケース（60歳代男性単身世帯）

玄関口が物に塞がれ、家屋内に入ることができない状況。訪問した担当職員に大声を出すこともあったが、訪問を重ねるうちに、生活状況について本人から少しずつ話を聞くことができるようになった。しかし、片付けの手伝いは「他人には自分の物に触れてほしくない」と拒否。

訪問活動を続ける中、「自宅で寝られるようにしたい」との言葉を聞き出す。横になるスペースの確保を提案したところ、自分で少しずつ清掃を行うようになり、職員が片付けの成果を認めると、嬉しそうな表情を見せた。しかし、座るスペースを確保できた時点で体調を崩す。困窮により医療費を支払えない状態だったため、生活保護受給に繋ぎ、医療機関で受診が可能となる。  
⇒ 受診をきっかけに、以後の支援として、介護保険サービス等を利用し生活環境を整えていくことになった。

先の事例と同様に、本人には、堆積物について問題認識がなかった。ごみ屋敷状態が本人の心身に対して健康上の悪影響を及ぼしていることが心配されたが、福祉施策の適用はなく、医療機関での受診もなかった。

まず目指したのは、やはり粘り強い訪問活動を通じた本人との信頼関係構築であった。本人の話に受容的な会話を続けることで、徐々に本人の生活・健康を親身になり心配してくれる「味方」であると捉えてもらえる関係構築ができた上で、「本当は状況を改善したい」という思いを聞き出したことを取っ掛かりに、片付けの手伝いに至った。

片付けの過程で本人が体調を崩すというアクシデントがきっかけではあったが、保健福祉施策の適用と医療機関の受診につなぐことができ、行政機関と医療機関・介護保険事業所等が継続的に本人の生活を見守る体制を構築するに至った。

性急な片付け指導では、「本人のために支援している」ことが本人には伝わりにくい。回り道には感じられても、粘り強い訪問・会話を通じて、行政と本人が同じ方向を向いて本人の生活改善を目指していることを本人に理解してもらうことが、目の前にある堆積物の解消のみならず、そのさらに向こうにある生活課題へのアプローチにつながる可能性があることを示す事案と言える。

### ●結びに

以上、2つの事例を紹介した。京都市の取組は、「ごみ屋敷」状態であることを切り口として、必要な支援を本人に届けるきっかけにすることを目指しているが、紹介した事例は、いずれもその狙いが結実した事例であると考えている。当初、社会から孤立していた要支援者に、行政に止まらず様々な支援者が関わり始めると、要支援者を取り巻く支援の輪が広がり、社会的孤立状態の解消、ひいては孤立死をも防ぐことに発展していく可能性がある。



# 《15》 座談会／ごみ問題を抱える人への支援を考える 制度の狭間を埋める支援とは

## ■はじめに／自己紹介から

——今日は、ごみ問題を抱える方たちへの支援、その中でも支援の難しい、制度の狭間にある方たちへの支援のことなどについてお話をいただきますと思います。

はじめに、自己紹介をお願いします。

【長谷川】私は以前は横浜市役所に勤めていました。最初の職場は寿生活館という施設で、そこでまさに制度の狭間の人たちの対応を含め、ソーシャルワーカーとしてのスタートを切りました。その後、福祉事務所の生活保護ワーカーや保健所の精神保健相談員を経験しましたが、その中にはいわゆるごみ屋敷の人も必ずいて、試行錯誤で対応していました。それから横浜市を退職して、精神科のクリニックで思春期青年期問題、家族問題、アディクシオン問題のワーカーとして5年ほど従事しました。複雑な問題をいくつも抱えた人たちは

制度から落ちてしまう。メンタルヘルスの問題から受診をされ、でも狭い意味での治療ではどうにもならず、相談という形で取り組むことを経験させていただきました。その後、現在の白梅学園大学で教鞭をとりながら、10年前に南区で「つながるカフェ」というひきこもりや鬱の若者たちが通える日本で最初の地域活動支援センターの運営を始めました。また、ソーシャルワーカーとして個人相談室も開設しながら、いろいろと取り組んでいるところですが、よろしくお願いします。

【野末】私は大学を出て、横浜で精神科医をやりたいと思って戻ってきたのですが、師匠に当たる先生から、「とにかく保健所の仕事をやりなさい」と言われまして、それで、ご縁があって西区で嘱託医をさせてもらいました。まだ指定医取り立ての、地域医療のことは何も分からない医師だったので、そこで区のソーシャルワーカーの方が

毎月のように私をいろいろなお宅の訪問に連れて行ってくれました。そして、その中にいわゆるごみ屋敷が何軒かあり、「あつ、こういうものなのか」と思ったのが私のインシヤルケースです。そして、すぐには解決しなくても、粘り強く訪問して回っていたソーシャルワーカーの方の姿に私は教えられ、非常に感銘を受けたのを覚えています。その後、2つの区で、メインは鶴見区で臨床をやっていますが、気がついたら地域のニーズに合わせた医療をやっていました。いわゆる多機能型精神科診療所というのですが、外来、アウトリーチ、デイケア、それから関連する社会福祉法人でヘルパー、ケアマネ、精神のグループホーム、認知症のグループホームと、就労移行以外は大体やっている診療所となっていました。今回のテーマとの関係では、常にごみ屋敷の方は何件か抱えていますし、いろいろな人と触れ合ってきたなど

思っています。なかなか手ごわい方のお宅にも行っていましたし、いろいろな経験をしました。良い方向に向かうことに関わられた事例もあれば、厳しい状況の方もいて、日々勉強かなと思っています。今日は、学術的に改めて勉強がし直せるいい機会だなと思って楽しみにしています。よろしくお願いします。

——こんなに地域に熱心に出きてくださる先生はあまりいらっしやらないと思います。そのようなお話も後ほどお願いします。続いて岸先生、お願いします。

【岸】私は東京都の特別区で16年間保健師として仕事をしています。難しいごみ屋敷の事例に関わる中で、何でもこうなってしまうのだろう、どのような背景があるのだろうと、興味が湧いて知りたくなりました。普通に家の中に招き入れてくれて、お茶を出してくれたり、「こたつで暖まれよ」と言ってくれる方もいて、どうしてこの人たちが



長谷川 俊雄  
白梅学園大学子ども学部教授



岸 恵美子  
東邦大学看護学部教授  
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に関する審議会副会長



孤立してしまうのか、何か私に支援できることはないのかと、そんな思いがごみ屋敷に開わり始めたきっかけです。

また、当時、私たち保健師は、担当地区のごみ屋敷を回っていった、それで生活保護のソーシャルワーカーとか、地域で頑張ってくれている医師に、「一緒に行ってください」と頼み込んで行ってもらったりしていました。いろいろな職種の人と関わることは楽しみでもありましたし、どのようにアプローチしていくかということと一緒に考えてチームとして関わることができました。うまくいくケースもあまりないけれどもありました。自分たちがやってきたことを振り返ったり、次の事例に活かしたりといった積み重ねができたことはとても印象に残っています。

始め、セルフ・ネグレクトに始まるという事例を目の当たりにして、虐待とセルフ・ネグレクトはセットで考えていかなければならないと思いましたが、同時に、それとは全く別の状態でセルフ・ネグレクトに陥っている人もいます。今はセルフ・ネグレクトとか孤立とか孤立死とかということの研究を細々としていくところなんです。実際の事例に向き合うのがすごく好きなのですが、今は直接ではなく、例えば横浜市をはじめ自治体の会議や講演会、研修会などを通して事例に触れ、少しでも現場の感覚に近づくことが今の自分のやりがいにつながっていると思っています。事例の話に関心を持って聞かせていただいていますし、それを糧にして研究的に何か根拠が打ち出せないかと思っています。今日は分野の異なる先生方とお話をする機会をいただいで、大変うれしく思っています。セルフ・ネグレクトは誰でもが通る可能性がある道ですので、この方たちを排除しないためにはどういうシステムをつくるかというのことは、公衆衛生・看護学としては大きな課題だと思っています。よろしくお願

## ■対応の難しい事例とその背景

—— 横浜市の状況を見ると、支援することで片付けが進んでいく方というのは、ご本人又はご家族の片付ける力が落ちた方が傾向としては多いような気がしています。一方、積極的に持って帰ってくるタイプの方は支援がかなり難しく、ご本人にアプローチしても、「困っていません」、「迷惑をかけていることは分かっている。でも自分で全部やるからいいです」と言われることが往々にしてあります。個人的な要因と社会的な要因の両方があると思いますが、どのようなことがごみ屋敷の背景にあるのでしょうか。

【野末】 シンプルに思うのは、やはりある程度ご自分のテリトリー、パーソナルスペースがあつて、第三者が立ち入れない場所がある程度ないと、ごみ屋敷にはそもそもなれないんだらうとまずは思っています。個別の事例しか分かりませんが、親の世代ではある程度地域とは関係があつた。そこでご本人もそれなりの土地が確保されていて、ある意味歴史のある家でそのような状態が生じている。だから地域もなかなかすぐには手を出せない、異分子みたい

にすぐ排除はできない。そう感じながら訪問している事例もありました。

【岸】 私は、タイプとしては、まずはごみだと分かっているけれども片付ける力が落ちて片付けられないタイプ。それから私は宝物タイプとか溜め込みタイプと言っています。積極的に関心を持って、最初は溜め込んでいたが、高齢になってきて、今はごみが混じっているという中間的なタイプがあると考えています。片付けられないタイプは、高齢であつたり、あるいは8050問題（※1）で80代の親がいなくなったことでごみ屋敷になってしまったなどで、認知症や精神障害によつて生活の質を保つことが難しい方もいらっしゃいます。できないところをサポートしていくことで解決に結びつきやすいです。一方、宝物タイプ、溜め込むタイプの方たちは、研究では脳の微細な障害のある方、発達障害の方もいらっしゃる。そうでない方もいらっしゃると思いますが、溜め込むというところに幸福感を感じてしまう。つまり幸福感という報酬があるというところが非常に対応が難しい。報酬があるために、溜め込むの

野末 浩之  
うしおだ診療所所長



## 進行

## 健康福祉局福祉保健課

を止めることや手放せと言われることがものすごく苦痛で、分かっているにもかかわらず、解決の糸口としては、一つは野末先生のような専門の先生に見立てていただいて、その上で、なぜそのようになったのか、その方に寄り添って理由と一緒に確認する作業、信頼関係をつくる作業がやはり不可欠だろうと思っています。特に人間関係がうまくいかなくてという方は、人に裏切られた体験から容易には人を信頼できないので、信頼関係を築いて支援につないでいくというプロセスを踏んでいく。そこが大変重要だと思っています。

—— 横浜市もそうですが、この自治体でも、対応の難しい事例が残っていきます。

【長谷川】 少し切り口は変わるかもしれませんが、その地区で親の代、何代も続くという中でごみ屋敷の状態が生じてというお話がありました。親が亡くなるというのは、ごみ屋敷の住人からすると一つの喪失体験です。仕事を失う、友人を失うなどといった喪失体験の中で、生活の中の充足感や幸せを感じられなくなり、面倒な対人関係ではなくて、物というところ

に執着する。自分の大きな穴を埋める代償行為というのでしようか。本来であれば人と会話をしながら充足感を持つということだと思います。そして、臨床的な経験からですが、近隣の気になっていく方々も実は連帯が組みなくて孤立化しており、だからすぐ行政に話を持ち込んでくる。そういう意味では地域コミュニティの問題として、ごみ屋敷の問題は位置付かなくなりました。一気に地域の問題ではなくて公的な問題になってしまっているのではないかと。そういう流れがあるように思います。やはりごみ屋敷の問題は孤立の問題。それから人生における喪失体験をどのように埋め合わせするのかという、そうした問題が絡み合ってきているのではないかと考えたりしています。

—— 喪失体験を埋め合わせることにつながるかもしれませんが、先ほど報酬がある、やめることに苦痛があるというお話がありました。そう考えると、薬物やアルコール依存症の対応、取組をごみ屋敷の参考にしていくことも考えられると思いますが、いかがでしょうか。

【岸】 保健師をしていたときにアルコール依存症の人の支

援に関わっていたのですが、当時は「アルコール依存症は底つきを待て」と主治医から言われていました。そのため、訪問に行つて、お酒を飲んでいる場合は支援をしないで、そのまま放っておくことになり、ご本人の具合はどんどん悪くなっていきました。家族に対しては暴言を繰り返すようになって、そうなる家族も見離し、保健師も見離し、本当にこれでいいんだろいかと悩みました。現在はハームリダクション（※2）の考え方というのがすごく参考になると思います。今はアルコール依存症の治療でも、動機づけの面接などでは、お酒を飲んでいてもとにかく来たことを褒めてあげましょうと、あるがままを受け入れるというふうになっていると思います。ごみ屋敷の人も、ごみということを私たちはすぐに問題にしがちなのですが、そのスタートが間違っているのではないかと思います。ごみを溜めている、汚いという、汚い・キレイという価値観ではなく、まずはその人たちを見ることが大切ではないか。私の中では、ごみ、溜め込む、捨てるという言葉はNGワードです。その言葉を発した瞬間、もうその

人は「自分のことをごみを溜めている人だ」と思っているんだ」「レッテルを貼っている人だ」と思つて信頼関係は崩れてしまいます。

また、多頭飼育の方を訪ねたこともありすが、物や動物は自分が手放さない限りそばにいる。安心感があって、何らかの喪失体験があつた自分の心の穴を埋めてくれる。それを汚いと言つて引き離す、撤去するのは、誰かが信頼関係を築いてから少しずつ物や動物を引き離すというこ

とでしたらいいのですが、ある意味暴力にも等しいことではないかと思っています。ただ一方で、「健康」ということがあります。健康で文化的な最低限度の生活を守つていくというところもあります。ですので、それとどこで折り合いをつけていくのが支援として大変難しいところでは

事なキーワードだと思えます。そういった喪失感に、まずは寄り添うということが確かに必要だなと思います。

【野末】 先生がおっしゃったアデイクションの関係で言うと、確かに小児期の逆境的な体験や被虐待体験がセルフ・ネグレクトといった、自分を傷つける行動につながってい

るというパターンは本当にそれとおりだなと思います。それと今、多頭飼育の話聞いて、そのような事例は結構たくさんあるなと思いました。

私のところでは認知症の初期集中チームも受託しています。認知症で、いわゆる廃屋にお一人で住んでいて、いろんなごみがそこに集まってくるのですが、猫もいっぱい来るんですね。ご本人は猫たちに愛着があり、自分を守ってくれる存在であつて、そこは非常に象徴的だつたように思いました。最終的には福祉、介護分野の方たちが信頼関係をつくつて、医療にもつながつた事例でしたが、お話を伺つていてなるほどそのとおりだなと思いました。

### ■どのような関わりを大事にしたらよいか

【長谷川】 その人のごみにフォーカスするのではなくて、その人にフォーカスすることは大事ですね。でも、近隣の方たちはどうしても人ではなくごみにフォーカスを当ててしまいますし、援助職もそうかもしれません。最初からボタンの掛け違いが起きてしまっているということでは、このことは、いつか言語

化したいと思っていたのですが、「溜めるっていう行為はいけないことなのか？」ということですね。例えば、私たちは老後の生活、年金が足りないから小銭を溜めこんでいるわけです。でも、彼らはそうではなくて物を溜めこんでいる。でも、溜め込むことが与えてくれる満足感や安心感、その人の心情を理解するということは、やはりコミュニケーションの中では難しいと思います。住民が迷惑がかかっているのを分かった上で心情を理解しろと言っても難しいですが、実は共通点があつて、その共通点を相互に理解していくことがすごく抜けているように感じます。資本主義経済社会ですので、やっぱり物に頼る。全ての階層が物を手にしなないと生きていけません。共通点の理解という視点も大事にしないといけないと思います。その人たちの排除するという課題認識ではなく、ソーシヤルインクルージョンというか、社会的包接のためには、そうした視点も必要であり、どう啓発して手にしていくのか。まず援助職がそうしていくことが大きなテーマではないかと思えます。

【岸】専門職が集まる研修会

などでも、「今溜め込んでいるものはなんですか？」と聞いてみると、「フィギュアを溜めています」とか、「きれいな箱を溜めています」と話をしてくれれます。溜め込みの人たちも自分の思い出の品物を溜めていたり、あるいは人生の中で自分が認められた証になるようなものを溜めていたりということと同じですが、何が違うのかというと、普通の人は「段ボール3箱までに決めています」とか「本棚1個」というふうな限度を決めていたり、あるいはいざとなつたときには、これは捨てられるといった順位が付けられます。溜め込みの人はそれができない。溜め込みの中で愛着をコントロールできるかどうかということですが、溜め込みの人はそれが非常に苦痛であり、報酬とか苦痛とかの度合いがものすごく違うのかなというふうに考えたりしています。ですので、私たちも同じようなことをしていることを住民の方に体験していただいたり、知っていたことも大事で、そうでないと、「あの人、おかしいんじゃないかしら」、「何かやつたら、殴られるかもしれない」というような誤解につながるのかなと思います。

この間、ある自治体から「一緒に話に行ってください」と依頼があつて同行しましたが、集合住宅の管理組合の方たちが、「困つた人がいて、臭くてしょうがない」、「ねずみが来てしょうがない」と話をしている、管理組合からその人に注意勧告を既に出しているということでした。でも、「ねずみを見たことがある人はいるんですか？」とか聞くと誰も見たことはない。「どれくらい臭いんですか？」と聞くと、「今はそんなに臭くない」という話でした。それで、「ご本人からするとどんな気持ちでしょうね」とか、「昔はどんなつながらがあつたんですか？」と投げかけると、「昔は結構町内の行事に親子で来ていたんだよ」と昔の話を思い出すがいたり、認知症サポーター養成講座を受けたという人からは、「もしかすると認知症と同じように対応したらうまく行くんですかね」という話が出てくる。住民だけではなくかかか気づかないのですが、投げかけると何人かの人は気づいてくださつて、最後には、「今回の文書はちょっと強過ぎたですかね」、「もっと柔らかい言葉がよかったですね」、「いろいろ勉強になりました」



した」という暖かい雰囲気です。その場は終わりました。ですので、そういう状況になったときに、コミュニケーションにどうやって働きかけて、コミュニケーションを育てていくのかということも非常に大事な行政、専門職の役割かなと思います。

—— コミュニティの関係が希薄になつてしまつて、ますます孤立化しているということでしょうか。

【岸】以前の出来事や様子を知っているなど、やはり地域の方だからこそ寄り添えたりということもありますし、理解をしていく中で見方も変わつていくのだらうと思えます。昔は行政などが仲介しなくても井戸端会議できていたのかもしれないですが、今はそれがなくなつて、だからすぐに病院に入院させるとか、早く行政がごみを運び出せとか、そういう極端な方向になつてしまつて、コミュニケーションで解決する力というのが

薄れてきてしまつているように思えます。

【長谷川】自助・共助・公助とよく言いますが、自助・共助ではない、自治なんだと私には思っています。あるいは自治的な連帯、ある程度の地理的範囲における共生と言つたほうがよいかもしれません。

共助と自助、特に自助の方は責任が重いということで、その人が責任をかぶせられてしまふように感じます。ごみ屋敷の問題は、自助・共助・公助という考え方は採用すべきではないと考えています。一人の責任だと全部押し付けられてしまふ。今お話のあつた協力者、井戸端会議の必要性というの、まさに自治であつて、象徴的なものだと思います。

【野末】以前、区の嘱託医をしていたときに、近隣に対して罵声を浴びせる方がいるという事例があつたのですが、地域が理解をしていく中で、お隣さんはかなり被害を受けていました。みんな長い間見守りをして、関わつて、大事にならずに折り合いをつけていったという事例もありました。地域の力、自治の力がしつかりしていると、いろいろんな形で予防できているのかもしれないと、お話を

伺っていて思いました。

【長谷川】私もある区の会議でスーパーバイザーを行ったときに、区役所の人や援助職だけではなくて地域の民生委員さんとか自治会長も来ていたので、そういった方を批判する側の方ではないかと思っただけですが、民生委員さんが「もつとマイルドに行きましよう」と話をされていてびっくりしました。やはりそういう方がいらつしやると、地域の方たちに対してもいい意味で教育的な効果を発揮できたり、地域と行政との間のワンクッションとなっていただけたりするのだろうと思います。

【岸】昔はお節介おばさんみたいな人がどの町内にもいたんですが、今は地域の中でキーになる方が非常に少なくなっていますよね。みんなが各人の価値観の尊重とかプライバシーとかと言う中で、お互いの距離が離れていってしまつたように思います。

【長谷川】プライバシーというのは、なんか悩ましいですね。プライバシーという言葉の原義、最初の言葉は確か「放っておいてほしい」という権利です。だからプライバシーを認めれば認めるほど人は孤立化していくことになり

ます。お話のあつたお節介というの、おそらく良い加減のケアです。何かの機会に「大丈夫？」とか、「お茶、飲みにおいで」とかの一言があつたら、ごみ屋敷の人もどうなつていたんだろうと思つたりします。

【岸】プライバシーということもありますが、近所の人も1回誘つて断られたら、「あの人は拒否する人だから」、「あの人は来ないよ」と言つて、1回だめだつたらもう関わらないみたいなどころもあるように感じます。1回目に参加しなかつた人は急速に孤立していく。ご本人も自分から入っていく力が弱まつていて、受援力、助けを求める力と言っていますが、助けを求めることがプライドもあつてできなくなつています。何か時代背景とかがあるのでしょうか。

【長谷川】一つには、人に「助けて」と言うことがいけないことだと教わつて大人になつてきてますからね。学校でも、「長谷川くん、隣の〇〇ちゃんはあるにしないの。自分で考えるの。一人で考えるの」つて言われたりするわけですが、行き過ぎた自立は孤立化する。自分の問題は自分で解決すべきことだと思ひます

が、本当に根深い問題です。経済社会としての成熟はあるのでしようが、助け合わない社会、助けてつて言つてはいけない社会を私たちの歴史はつくつてきたのかなと、大げさですが、そう思つたりもします。

【岸】そうですね。勝ち負けの世の中になつてきているので、助けてつて言うのは、それは負け組だという気持ち若し人にはあるのかもしれない。「自分でできます」、「何も困つていません」とその人たちは言ひます。助けてもらうというか、慈悲を受けるといふのは、低く見られる、対等な関係ではなくなるという感覚があるのかもしれない。

【長谷川】だから、この間のラグビーのワールドカップのときに、「ワンチーム」、あまり好きな言葉ではないのですが、他のプレーヤーのために自分が犠牲になる。これは自立ではありませんが、誰かのためにというところにハマつてあんなに人気が出たんじゃないかなと思ひました。普段感じていない価値観がふつと出てきて、それもビジュアルで誰かがわざとつぶれながらボールをつなぐというところ、すごいあこがれを感じるという社会心理もあつたのでは

ないかと思つたりしています。

## ■地域の中での医師の役割

——野末先生のところには、様々な患者さんがかなり深刻な状態で受診されることも多いと思ひますが、どのようなきっかけで先生のところにながるのでしょうか。

【野末】やはり最初は行政の嘱託医相談で伺つたりとかが多いです。あとは民生委員の方などから、「困つているんだけど、こういう人はどうしたらいいんでしょう」といった相談もありますし、ご家族のどなたかが介護保険を受けていて、ケアマネジャーの方から相談がくることなどもあります。私のところは一つのところで長くやつていますので、「ごみ屋敷で何か困つたことがあつたらあそこの医療機関に」みたいなことがあるのかもしれない。

【岸】地域にごみ屋敷に関わつてくれる精神科の医師がいると支援が進みますよね。信頼のおける先生がいらつしゃつて、ご本人とお話をしつて、関係をつくつて、それでうまくいつていくという事例はすごく多いです。お医者さんから言われたとか、自分の苦しさを理解してくれたとい

うことでつながつていく。地域において医師の果たす役割というのとはとても大きいと思ひます。それは、他の専門職にとつても同じです。



【長谷川】医師は大きな役割を持つていますよね。

【野末】そういうことをして、それで医者は成長するんです。【長谷川】ごみ屋敷の人は、地域の人からすると訳の分からない人かもしれませんが、「医療機関にお連れしました」と言つと、それだけで地域の方たちは安心されます。私の経験では、保健師やソーシャルワーカーやヘルパーが関わつていても、地域の人たちから「素人が何やつてるんだ」とよく言われました。保健師やソーシャルワーカーやヘルパーの仕事が地域の方々からよく理解されていないというところもありますが、医師が入つてくれるとやっぱり締まるなという印象です。加えてそれが精神科領域の問題かどうかということの見極め



ができてくるわけですから、医師が来てくれることは、私たちスタッフにとってもとても安心感があります。



【野末】お褒めと同時に頑張らなくてはいけないというお言葉もいただいたように思います。最初にお話をしたように、私は遠藤さんという伝説的なソーシャルワーカーの方に様々なごみ屋敷に連れて行ってもらったことで、医師としてのスタートはかなり良かったと思っています。しばらく前に、国立精神・神経医療研究センター病院の松本俊彦先生とお目にかかる機会がありました。先生も神奈川区でずっと嘱託医をやっておられて、随分勉強になったとおっしゃっていました。医師にとって勉強になりますので、是非横浜市の皆さんは医師をいろんなところ、地域にお連れいただきたいと思えます。その後、別々の立場に行かなくても、ごみ屋敷問題に医師がチームの一員として関われば

るような端緒になるのではないかと思います。

## ■支援と措置のバランスについて

—— 条例では、文書による指導から、勧告、命令、行政代執行という流れで、最終的には行政が本人に代わって財産処分を行うという規定を設けています。最終手段として

伝家の宝刀を抜くか抜かないかというところでもありますが、支援とこのような措置とのバランスをどうしていくのかは非常に悩ましい問題だと思います。どのようなところがポイントになるでしょうか。

【岸】私は横浜市の会議で、いつも北風と太陽作戦はとても大事だと、順番を間違ってはだめです、北風を先に吹かせないでと言っているのですが、やはり支援と措置のバランスということでは、基本的な視点でその方に寄り添って、健康面などを含めてその方の状況が分かっているだけ、ただホームリダクションの考え方も活かして、完全に撤去するとか、完全にその生活を止めさせるわけではなくて、ここまで撤去しますよということをご本人に納得してもら

いながら行うというのがこの条例の流れ、意義かなと思います。ご本人も苦しい状況であって、勝手に撤去されるのは嫌なのですが、きちんと分かるレベルの説明をしていく。条例とか法律とか制度と

いった外的な要因でそうなってしまうということ、それでは仕方がないというあきらめが段々についていく。あきらめのプロセス、指導、勧告、命令、代執行というプロセス

に従って自分の気持ちもあきらめていくのですが、ご本人が一人でそれを受け止めるには非常に心が折れてしまう。それで寄り添い支援の人が一緒にそれを受け止めてあげ

る。条例に従って撤去されることになっても、一緒にそばにいて共感してあげる。でも、そこを追い詰めないで納得してもらおうというところは非常に難しいと思っています。なので、代執行しても元に戻ってしまうということが今の通説になってきたことは、それは良かったと考えています。どういうプロセスを踏んで代執行していくのかはやはり大事なと思っています。伝家の宝刀を最初に振りかざすと、ほとんど失敗するということになってしまいます。条例がなくても、信頼関係を得

るとか、ご本人を説得していくとか、折り合いをつけるということはできるだろうと思いますが、やはり溜め込みと

いうことなどでは説得ができないような場合には、条例でということはあるのではないかと思います。

—— 支援者としては、そのプロセスを通してご本人と一緒に考えていくということでしょうか。

【岸】あきらめと言っても、その中で人間関係ができた、地域の人が一緒に片付けてくれるようになったり、助けられるという体験も同時にあるとよいと思います。そうではないと、ただただ奪われたということになってしまいかねないので、「自分の話を聞いてくれるんだ」とか、「近所の人も心配してくれていたんだ」と、そういう機会になると本当は最もいいですね。ただの代執行ということではなくて、地域を再生することとか、ご本人の生活を再構築する、そういうきっかけになるといいと思います。そうでないと、奪われた、また奪われる、ではもっと溜め込んでおくと、ガードが固くなるようなことになるのではないのでしょうか。

—— 今までに全国でごみ屋

敷に特化した条例を根拠として代執行を行ったのは3都市ありますが、どこも再発しているようです。いろいろ経緯はあると思いますが、すぐに元に戻ってしまう。しかもかなり早いスピードで戻ってしまうように聞いています。

【岸】失敗と言っはいいけないと思いますが、かえって孤立を深めてしまっている面もあるのではないかと思います。

—— 代執行という手段を選ばざるを得ないほど、近隣の方々の安心な暮らしや人権を脅かすような状態になっているのであれば、やむを得ないのかもしれないけれども、その場合においても支援のプロセスをきちんと考えてやるべきところでしょうか。

追いつめられないで納得してもらうというのはすごく難しいことですね。

【長谷川】難しいですね。

【野末】代執行が終わると、行政の担当者は一旦離れることになるのでしょうか。

—— 条例では、代執行をしたとしても支援を続けるということが規定されています。

【野末】そうですね。伴走してくださる担当者の方は、すごく苦労だと思えますが、支援を続けることは絶対必要です。お話を聞いていて、私

も例えば措置入院や医療観察法の方などに地域で関わっています。そういうときに、社会復帰調整官が離れても地域の人にうまく引き継げる事例をつくっていかなければいけないなと思っていましたので、非常に似たところがあると思いました。

【長谷川】このテーマについて、私はすぐ生活保護の制度をイメージしました。生活保護は全部措置ですが、生活保護ワーカーが支援をしないで指導ばかりしていたら、その人たちは離れていきます。支援をするから指導が有効に機能し、お互いを理解することにもつながる。それと同じ構造なんだと思いました。支援がないまま指導だけだと、仕方なく従うだけの関係になってしまいますが、ごみ屋敷の条例は支援ありき。その上で、支援の中で自傷他害というセルフ・ネグレクト、命の問題、それから近隣との関係の中で著しい公共の福祉に反する場合。人の幸福追求権とあったものに著しく反する、積極的に加害的に侵害するときに、一つは精神医学的な判断基軸と、もう一つは人権の判断基軸というもので慎重に考えて、この二つの基軸に基づいた関わりがここでいう

措置になります。条例では支援を伴わないとこの措置ができないという構造になっていると理解しています。だから、明確に支援がある。そこに必要であれば措置が行われるということですので、この理解をやはり現場が持つべきなのだろうと思います。研修でも、支援を取っ払ってしまつて措置だけを求めるということではない、そうではないんだということを示していく必要があると思います。私たち社会福祉職、保健師といった人たちが、まさに自分たちの仕事の基本に立ち返るとい

ことが求められてる、そういう条例の内容になっているのではないかとも思っています。—— 支援で本来やるんだというのを改めてしっかり伝えていく必要があるということです。【長谷川】昨年、一昨年と横浜市の職員研修をさせていたでいて、アンケートも読ませていただきましたが、やはりどう支援したいかを考えている人が研修に参加しているように感じます。私の話を聞いて、「ふざけんなよ」とか、「何を甘いことを言ってるんだ」とか、「ごみ屋敷の住人の味

方なのか」というようなことをアンケートに書く人は参加していません。でも、本当はそういう人に参加していただかないといけないと思

【岸】住民向けの勉強会などではそういう人がいらつしゃいますよね。「そんなこと言つたつて、もう我慢できないんだよ」みたいな人も混じっているのが普通だと思うんですよ。人間の中にはそういう気持ちもあると思います。それを素直に爆発してもらつて、「でも、どうする？」というところに進んでいくのかなと思います。

それから、支援者が疲弊するのは、ごみが片付かないと支援ができてないみたいな感じがあるからだと思いが、ゴールはごみの片付けではないので、いかに関係がつくれたかとか、いかにその人の状態が良かったか、笑つたとか、楽しみができたとか、そういうところだと思えます。どうしても近所から苦情が出て、ごみが片付かないと「何にもしていない」、「今日も何も変わってないじゃないか」と言われたりすることもあると思いますが、ゴールはそのようなことであると考えています。

【野末】気持ちを包み隠さずに、その場で言う人のほうが実は行動がちょっと変わるといふことが多いのではないのでしょうか。全く違う事例で恐縮ですが、私はソーシャルスキルズトレーニング（※3）の講師を時々しています。家族会で行くと、息子さん、娘さんに厳しめのお父さんがいて、「先生、そんな甘いことをやってたつて、うちの子には無理」と時々噛みつかれて、「すみません」みたいなことがあつて、あとで聞くと、「うちのお父さん、ちょっと優しくなつた」と

いつた話をされるのが結構あります。やはり思つていないことを言つて、こちらが頭から否定しないで、「そういう見方もありますね」つて受け止めると、「それじゃあ、ちよつと自分もそれを取り入れようか」みたいなことがあつてもいいかもしれません。いろんな人の価値観を自分のことも含めて受け止めてもらえると、他の人の意見も聞けるようになるのかなと思つた。—— 行政も苦情が来ると、地域の住民の代弁者みたいな形になつて、本人のところには苦情が来ますよみたいな感じになりがちかもしれないが、そうではなくて、地域の

方たち、地域をほぐすというような役割で対応していくことも必要なのかもしれません。【岸】私たちは、地域の方々にその方をサポートしてくださいと誘導するわけにはいかないです。大変な近所の方にも共感しないといけないです。それがないと次には進めません。

—— ご本人への支援と、近隣の方への支援の両方をしていくということですね。

【岸】そうですね。近隣の方を支援することは、ご本人を支援するということにもつながつていきます。また、近隣の話聞くことは、行政が自分たちのことを見ていてくれるという信頼にもつながります。さらに、どんな人の話も聞く。それで否定もどちらの味方をするでもなく、中立のスタンスを貫く。難しいですが大事なことだと思つた。

少し話は変わりますが、高齢者虐待防止法では、養護者を支援するという趣旨があります。「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」となつていて、単に虐待を抑制する、養護者を責めるのではなく、養護者を支援して、養護者ももう少し優しい気持ちで接して

あげようかとなるように変えていくという福祉的な法律と なっています。辛いからこそ という行動に出してしまう。 孤立や追い詰められているか らこそそういう行動に出まし まうので、そこを防ぐために 支援を行う。先ほどお話があ ったように、支援がまずあ りきというのはすごく大事だ と思います。

## ■最後に、制度の狭間に落ちて しまう人の支援に向けて

——最後に、ごみ問題を抱 える人を含め、制度があるか ら救われるということばかり ではない、制度の狭間に落ち てしまう人への支援につい て、必要なことは端的に言う とこれだ、ということがあり ましたら、一言ずついただき たいと思います。

【野末】私は簡単です。あき らめない。全ての行政区で はできないですけども、自 分が関わっているクリニッ クの守備範囲の地域で、自分 が元気なうちは、あるいはス タッフが関われるうちは、年 単位になります。我々があ きらめてしまうと本当にこ ういう人たちは見えなくなっ てしまう。それこそ孤独死で あったり事件化してしまうよ

うに思います。どういう形 であつても、最後の窓口を何 とか残しつつ、それが数か月後 か数年後かは分かりません が、本当に命をつないでいく ような支援をして、何かの チャンスを待ってみたいなこ とをしたいと考えています。と にかく、あきらめないでいた いなと思います。ちょっと後 り向きな感じですけど、それ しかないと考えています。

【長谷川】制度の狭間に落ち てしまうということですが、 日本では、そういうこと、そ ういう人を前提に制度がつく られてるわけです。例えば、 スウェーデンは社会サービス 法、デンマークは生活支援 法、日本は高齢者、障害者、 全部制度の狭間が必ずできる ような制度構成になっていま すよね。でも、スウェーデン やデンマークは困っているこ とのカテゴリーは必要でなく、困っていればすぐ支援の 対象になります。一方、日本 は新たに発達障害者支援法を つくり、DV支援法をつく り、でもまた狭間が生まれる という制度設計の国だと思っ ます。これだけだと、ちよつ と夢も希望もないのですが、 私は今、野末先生が「あきら めない」と言われたので、私 もそういうやさしい言葉で語



りたいなと思つたのですが、 私は「つなぐ」と「埋める」 ですね。制度がなければ人 的資源でつないで埋めると いうことを努力する。それ を蓄積することによって、 おそらく制度上の狭間が埋 まってくる。新たな制度が 生まれてくることもある。そ ういう意味では、住民も 援助職も一人で取り組まな い。「つなぐ」と「埋める」 ことでアイデアを出し、知 恵を出し合い、取り組んで いくのかということにか かってると思います。そ して、援助職や専門職の本 領を発揮できることだとも 言えるのではないかと考え ています。決してネガテイ ブには捉えていません。

【岸】先生方にいい言葉を言 われてしまったので、もう ほとんど残つてないのです が、私は今、研修の最後に、 「手を差し伸べる」というこ とを言っています。行政が 「手を差し伸べる」、行政は 申請主義というスタンスを ずつととってききましたが、 それでは救えないので、手 を差し伸べる。手を差し伸 べてもセルフ・ネグレクト などでも必ずしも手を掴まな いかもしれないですけどよ く、先生がおっしゃったよ

うに、あきらめないで差し伸 べ続けると、いつか掴んでく れるのではないかと。どうせ 掴まないから手を差し伸べな くていいやというふうには絶 対思わないでくださいなとい うことです。「握れよ」と強 制はできないですが、手を 差し伸べることを行つてく ださいと言っています。

——本日はいろいろと勉強 させていただきました。あり がとうございました。

### ※1 8050問題

80代の親が50代の子を支えるという問題。背景には親の高齢化と子どもへのひきこもりの長期化があり、介護、生活困窮、社会からの孤立等の問題が生じるとされる。

### ※2 ハームリダクション

その人の悪影響をもたらす行動習慣をやめさせることを目的とせず、本人の苦しいこと、困っていることを一緒に考え、健康・社会等への悪影響を減少させようとする支援の考え方、実践

### ※3 ソーシャルスキルトレーニング

社会生活技能訓練。カリフォルニア大学ロサンゼルス校の医学部精神科教授のロバート・ポール・リバーマン氏が考案した心理社会的療法。困難を抱える状況の総体をソーシャルスキルと呼ばれるコミュニケーション技術の側面からとらえ、そのような技術を向上させることによつて困難さを解決しようとする技法

## 消防局初任基礎教育における聴覚障害者対応に関する研修についての実践と考察

瀬戸 勇

消防局消防訓練センター管理・研究課

萩原 昌子

健康福祉局課長補佐

(障害者更生相談所審査係長)

### 1 はじめに

横浜市消防局では、新採用職員（以下「初任生」という。）に対して6か月間の初任基礎教育期間を設け、消防職員として必要な知識及び技術の習得、社会人・公務員としての土台づくりを行っている。

初任基礎教育のカリキュラムには「人権啓発」が組み込まれており、平成28年度から消防局職員と聴覚障害のある横浜市職員が共同で「聴覚障害の理解」をテーマに授業を実施している。

特に初任生を対象とした

消防活動における聴覚障害者対応に関する研修について、実践を通じた考察を報告する。

### 2 全国の消防本部における聴覚障害者対応研修の現状

(1) 全国の状況について

「消防職員」として最も掘りどころとする法令の一つに消防組織法がある。消防の任務を示した消防組織法第1条に保護の対象として記されている「国民」という単語の意味するところは、年齢、性別、職業、ルーツ、立場の違いにかかわらず、すべての人々である。したがって、消防が保護する対象である「国民」と障害者差別解消法でうたわれる合理的配慮の範囲は同義であることは言うを俟たない。全国的にも、障害者差別解消法を受けた消防庁の対応要領をはじめとして、様々な取組が行われている。

全国消防の情報誌である「消防週間情報」を通じて把握する限りでは、京都市や郡山市をはじめとする全国各地で、手話又は聴覚障害理解に関する研修を行っ

ている消防本部、消防署が増えてきている様子が見られる。本市でも、直近では、平成29年度以降、毎年4件程度局あるいは各消防署で研修を実施している。

本市の消防署における研修の概要としては、「消防業務に必要な手話」、「聴覚障害とは何か」を数時間で学ぶというものがほとんどであるが、「学ぶ」機会、情報取得に課題のある障害に関する問題意識の共有化の機会を設けていることについては意義があると考えている。

### (2) 現状の課題

一方で、そこで学んだ手話や知識は「いざというときに使えるものか」ということは課題であると考えられる。もちろん、各消防署では、「いざというときに対応できるようにすること」を目的としているが、では、研修を受けた数か月後に現場で聴覚障害者と遭遇した際に、学んだ手話はすぐ出てくるだろうか。手話は一般的な人間の言語習得と同様、繰り返し学習することが必要でないから、普段使っていないと忘れてしまう。

研修の機会に学んだ手話は、結果的に「いざというときには出てこない」のである。実際に聴覚障害者と接する機会が最も多いのは救急事案であるが、このとき救急隊員が苦慮することは、コミュニケーションである。ここでいうコミュニケーションは、単なる情報の受伝達だけでなく、傷病者の感情の部分も含めたやりとりをいう。コミュニケーションに苦慮する原因の一つとして、救急隊員がその場に最適なコミュニケーション手段を選択できないことが考えられる。聴覚障害者の傷病者の中にも手話が得意でなかったり、口形の読み取りができなかったりする場合がある。そのような場合に、救急隊員には、その傷病者がどのようなコミュニケーション手段を知っていて、どの手段を選択するのがよいかを判断できることが求められる。

### 3 消防局における聴覚障害者対応研修の経緯

本市消防局は、平成28年度より各消防署でも個別に聴覚障害理解に関する研修



を行っているほか、前述のとおり初任基礎教育のカリキュラムに組み込まれている「人権啓発」の授業において、「聴覚障害」をテーマに研修に取り組んでいる。

幅広い人権啓発のテーマの中から特に「聴覚障害」に特化して毎年の研修を継続しているのは、消防職員が情報を伝えることの大切さから情報面での障害のある市民への伝達方法について考える必要があることに気づいたのがきっかけである。また、消防訓練センターや消防局内に手話を学ぶ職員が複数いたこと、聴覚障害職員のことで各種の研修講師を担っている職員がいたことから、平成28年度に試行的に実施したところ、受講生の反応が良く、時期的にも「障害者差別解消法」を踏まえての取組が注目されていたこともあり、継続的にカリキュラムに組み込まれるようになったのである。

これまでの4年間に延べ571人の初任生に対して聴覚障害をテーマとした「人権啓発」研修を実施してきた。実施に当たっては、毎年事前に消防職員と聴覚障

害職員との間で綿密な打合せを行っている。

#### 4 消防職員と聴覚障害職員の認識のすり合わせ

(1) 視点の違いの明確化  
消防職員と聴覚障害職員で初めて意見交換をしたときにまず気づいたことは、消防職員に知ってほしいことと、聴覚障害当事者に知ってほしいことに乖離があることであった。具体的には主に次の2点である。

① 消防隊員は一刻を争うため、スムーズに通じる人に聞いてしまいがちである一方で、聴覚障害者は、直接本人若しくは家族に聞いてほしい、会話の方法に配慮をしてほしいという意向があり、コミュニケーションに関する乖離が大きいこと。

② 消防隊員が救助・救命活動を円滑に進めるために何を聞く必要があるのかを聴覚障害者に知ってほしいと考えている一方で、聴覚障害者は何のために何をされるかわからない状況にあり、認識に乖離があること。

これらのことから、相互理解の必要性が高いと考えた。

#### (2) 研修目的の整理

消防職員が実際に救助活動等で対象者とコミュニケーションをとる機会は、発災現場よりも救急搬送時の救急車内が圧倒的に多い。そのため、既に各消防署において日々現場に出動する機会を持つ隊員は、実際の救助・救急活動の中でコミュニケーションに関する具体的な対応方法を学び、行動形成に結び付けることが必要とされる。

一方で初任生の場合、まだ実際の現場体験がないことから、発災現場や救急搬送時そのもののイメージができていない。そのため、現場隊員と初任生とは研修の目的を異なるところに置くことで整理した。

初任生には、「現場で出動した際に障害当事者の存在を想定することができるようになる」ことを主眼とし、「なぜ手話が必要か」に気づく、「相手が情報を得られにくい立場であるときの対応方法について、瞬時の判断

力を磨くことが必要であることに気づく」ことを目的とした。

#### 5 研修の構成

これまでの4年間の研修は、実際に聴覚障害のある講師による聴覚障害に関する基礎知識の講義とコミュニケーション方法、災害時に困ることなどについての体験型実習による授業とし、構成

として主に次の3本立てで行っている。

#### i 聴覚障害者はだれだ？

聴覚障害のある職員と消防職員それぞれ複数人の方々に整列してもらい、聴覚障害のある人はどの人かを答えてもらう。ほとんど正解することはなく、「見かけから判断することの難しさ」を知ることができる。



全体講義：聴覚障害に関する全体講義の中で、同じ口の形で意味の違う単語を示し、口形の読み取りの難しさを説明している様子

ii 聴覚障害に関する全体講義

聴覚障害や手話に関する知識について事前テストを行ったのち、「聞こえていると思われがちな聞こえの状況に関する理解」、「聞こえない人と話すとき、どんな工夫をしたらよいか」を座学で学習し、後段に実施するグループワークで、さらに理解を深める。

iii グループワーク

①事前に「災害時の聴覚障害者の困っていること」をまとめた動画を視聴してからグループワークに臨んでおり、この動画を通じて消防職員としての心構え等についてディスカッションやロールプレイを行う。最終的には「要救助者の中には聞こえない人のみならずさまざまな障害や事情のある人がいるかもしれない」という想像力が大切」という結論に結び付ける。

②手話を学ぶ消防職員自らの経験を織り交ぜ、救助・救急活動で使う手話の実習を行い、身近なものとして吸収しやすくする。

また、消防局では、すべて

の救急隊及び消防隊等に「コミュニケーションボード」を配置している。このボードには救急活動において質問することの多い項目である「身体などの部位が痛むか」を示すための人型のイラスト、五十音表などが印刷されている。このようなツールの存在を印象付け、実際の活動でのコミュニケーション方法の一つとして認識してもらおうことも狙いとした。

## 6 研修の効果分析

### (1) 理解度測定

4年目に当たる令和元年度の研修では、講義前後に同じ設問を用いて理解度の確認を行った。正答率の変化は表1のとおりである。

問1、問2の聴覚障害の理解に関しては講義前から正答率は高く、ほぼ全員が理解していた。近年は高等教育のカリキュラムに人権教育あるいは障害者に関する教育が組み込まれていることによるものと考えられる。

一方で、問3の「コミュニケーション」については、約1割の初任生が誤答していたが、講義後はおおむね理解でき

ている。

問5については、他の設問に比べて正答率が低かったが、これはやや設問がひっかけ問題のようになっていたため回答しにくかったと考えられ、出題については今後の課題である。

問6、問7の社会における聴覚障害と手話に関する問題は、講義前後で回答に大きな差があった。特に、パラインピックに聴覚障害の職員が出場できないことについて知らなかった初任生は9割を占めた。

### (2) 自ら学ぶ姿勢の喚起

令和元年度初任生140名のうち、研修終了後に手話を学んでみたいと考えていると答えたのは89名で、63.6%の初任生が「手話を学ぶ必要性」を感じている。自らの意思で何らかの形で手話という言語を学ぼうとする場合、それは「付け焼刃」ではなく、真にいざというときに役に立つ能力として発揮されると考える。

なお、実際に手話を学び始めた初任生は各年度とも2名程度おり、彼らによる現場での奏功事例などから、

聴覚障害者対応の仕方について消防署内での理解が広がっていくことが期待される。

### (3) 意識の変化

これまでに聴覚障害のある人と接したことがある初任生は少なく、グループワークの前半では聴覚障害のある職員に話しかけることを躊躇する様子もやや見られるが、時間が経つにつれて初任生は自ら積極的にコミュニケーションをとるようになることが多い。筆談、ホワイトボード、身振り手振りなど、思いつく限りの方法で会話を行おうとする姿勢に変化していく。

令和元年度の初任生アンケートの自由回答欄には、「意識が変わった」という意見が多数寄せられた。主なものは、「聴覚障害者が災害時にどのような状況になるのか考えたことがなかった」、「要救助者にはいろいろな特徴を持つ人がいることに気づいた」、「伝わりやすいコミュニケーションが要救助者の不安を取り除くことができるといった消防活動における気づきから、「音声だけでは伝わらない」、「健聴者と



グループワーク1：初任生が聴覚障害職員と様々な手段でコミュニケーションをとっている様子



グループワーク2：初任生同士で音声以外の手段でコミュニケーションを試みている様子

表1 理解度確認の設問と解答及び授業前後の正答率

設問	正答	正答率	
		授業前	授業後
問1 聴覚障害とは全く音が聞こえないことを指す	×	99.3% ⇒	100.0%
問2 補聴器をつければ音がはっきり聞こえる	×	99.3% ⇒	100.0%
問3 聴覚障害者とのコミュニケーションでは耳元で大きな声で話すが良い	×	87.9% ⇒	99.3%
問4 聴覚障害者の中にも手話がわからない人がいる	○	96.4% ⇒	97.9%
問5 聴覚障害者は口の動きが読めるので1文字ずつゆっくり大きく口を動かすと良い	×	31.4% ⇒	69.3%
問6 パラリンピックには聴覚障害の選手が出場している	×	10.0% ⇒	100.0%
問7 手話は世界共通である	×	23.6% ⇒	99.3%

聴覚障害者は見た目で判断することができない」、「自分の当たり前が誰にとっても当たり前ではない」等、日常生活においても必要な気づきを得た初任生も多かった。

初任生を対象とした研修当初の目的である「障害当事者に対する理解を深め、適切な対応ができるようになる」ことを目指す。私たちが、消防職員と聴覚障害当事者という異なる立場から、「まずお互いの立

## 7 おわりに

事者の存在を想定できるよ  
うになる」という目的は達  
成できていると考えられる。

「研修」はあくまで手段であり、一時的に「手話」等を学ぶのみの時間は、「善かれ」という自己充足と、「救う」ことへの使命感が満たされるに過ぎない。

消防職員は、多くの命と向き合う機会を通じ、かつ訓練を重ねて徐々に「消防士」になっていくのであり、初めから「消防士」ではない。

その心の中の人権意識は、入庁するまでのそれぞれの人生で出会ってきた異なる世界で培ってきたものであるが、緊急の現場ではこれまで経験したことのないような相手と対応する可能性も高いことから、より柔軟な意識への変化が求められる。

緊急の現場で命を守るために、伝えたい情報を伝えるにはどのような方法があるのか、「様々なチャネルを持つておく必要性」を自ら「気づき」、自ら「変わる」という自主的な向上の意識を持つことこそが消防職員に限らず、幅広く行政職員の人材育成には欠かせないものと考えられる。

このような到達目標を設定した研修の4年間の実践の効果分析から見出した「聴覚障害の理解」に関する研修の構成は、当事者とともに研修の組み立てから議論した上で、まず「知る」ことを通じて「その先を想像する力を育てる」ことを目的として実施するものである。

これは、職種を問わず、「聴覚障害の理解」及び「合理的配慮の提供」の感覚を養うための有効なシラバスとして成立すると考えられるということをもとめとして、このレポートの報告とする。

●第183号（二〇一九年三月）

特集 よこはまの緑の取組「ガーデンシティ横浜」の推進に向けて

1 はじめに「特集のねらい」 編集部

2 横浜の発展を支える環境行政の展開「開港から振り返る」 野村宜彦

3 緑の多様な機能「市民生活と社会に与える影響」 北野紀子、北川知沙、堀田誠治

4 よこはまの緑の現状 大内達詩、北野紀子

5 緑の取組のあゆみ 北川知沙、大内達詩、斎藤優太

寄稿「緑政学からみた環境先進都市・横浜」 進士五十八

6 横浜みどりアップ計画の10年 清水健二、枝広育恵、長尾哲也、井上雅人、北村直也

7 インタビュー「みどりアップ計画」の策定を振り返る 橋本健、佐藤智也

8 地域における取組から 吉谷悠

①公園愛護会の取組 裏戸秀幸

②市民の森愛護会の取組 上田智子、高田房枝

③緑の取組を通じた地域の活性化 北奥ブングーデンの開催を通して 木和田茉莉、田村賢太

④花と緑で活気にあふれ、地域がつながるまちへ「港」 永沼孝臣、柴田芳宏

⑤企業における横浜の緑の取組 千木良泰彦

9 公園に関する取組 朝倉友佳、宮口均

10 緑としての農地 桂有生、渡辺莊子

11 まちづくりにおける緑 加藤稔

①みなとみらい21地区における緑化のまちづくり 吉村慶一

②横浜における港湾緑地 桂有生、渡辺莊子

③都市デザインの見点における都市の緑化「ガーデンシティ横浜」 座談会「横浜みどりアップ計画 これまでの10年間と今後への期待」市民推進会議発 東みちよ、内海宏、葛谷栄一、望月正光

「コラム」横浜の街路樹 藤波徹

13 全国都市緑化よこはまフェアを開催して 大浦康史

14 花と緑で街をつなぐ「ガーデンネックレス横浜」 高村暁子

15 国際園芸博覧会の招致に向けて 岩ヶ谷和則

16 税制から見た横浜みどりアップ計画「横浜市税制調査会におけるみどり税の議論から」 中川謙

17 現状の課題と今後の展望 ①座談会「職員が考える現状の課題と今後の取組の方向性」 大内達詩、千木良泰彦、関根伸昭、池上佑里、吉野美沙樹、相場崇

②みどりの現状と今後の政策 今村隆

③対談「横浜の課題と今後の展望」 浦井雅之、野村宜彦

「調査研究レポート」「共感を軸にした三方よし」で、持続可能な地域コミュニティを推進 大木節裕 総目次

●第184号（二〇一九年十二月）

特集 外国人材の受入れと多文化共生の推進

1 国と地方自治体の多文化共生政策 山脇啓造

2 統計からみる外国人人口の増加の状況 伊藤啓啓

3 横浜市多文化共生まちづくり指針と本市の施策 各務文乃

4 横浜における在住外国人支援「多文化共生の取組の変遷」YOKEの38年を振り返りながら 坂本淳

5 横浜における華僑・華人の160年 伊藤泉美

6 インタビュー「横浜中華街のまちづくり」林兼正

7 教育分野の取組 土屋隆史

①これまでの取組経過 梅原依里

②日本語支援拠点施設「ひまわり」における取組 林錦園

③つづきMYプラザ「学校との連携」外国につながる子どもへのより良い支援のために 林田育美

④インタビュー「地域子育て支援拠点」にこたらず」における外国人相談対応 立原久美子、林静、星野ハイン、稲田亜希、船矢多紀子、岡部修

9 新たな外国人材の受入れについて 出入国在留管理庁

「コラム」「やさしい日本語」①「やさしい日本語」の活用に向けた取組 新谷恵理子

10 外国人の就業状況と本市の取組「中小企業の人手不足と企業誘致の視点から」 手塚清久、富岡典夫、伊藤智啓

11 介護人材受入れの取組 深野昭江

12 「ヨコハマ・カナガワ留学生就職促進プログラム」の取組 星野尊

「コラム」「やさしい日本語」②「やさしい日本語」の今とこれから 新谷恵理子

13 外国人材の受入れ・共生のための環境整備「国への提案・要望の取組を中心に」 栗林岳大

「コラム」外国人の人權について 北川隆範

14 座談会「暮らしやすさ」を考える 張珂、林錦園、毛文静、阿部倫二、中村暁晶、小池浩子、木村香里

15 私たちはわからないことに希望を見い出せるのか「多文化共生を推進するための必要条件」 滝田祥子

「調査研究レポート」横浜の都市デザイン・マレーシアへの技術移転の記録 桂有生 総目次

編集後記

本号の発刊に当たっては、各分野の学識経験者の方々、条例制定に関わられた元区局長、そして地域において活躍されている社会福祉協議会、地域ケアプラザ、市民の方々など、多くの皆様にご多大な御協力をいただきました。また、条例を所管する健康福祉局福祉保健課、資源循環局業務課をはじめ、多くの部署の方々にも御協力をいただきました。お忙しい中、本当にありがとうございました。今回の特集を通して、いわゆる「ごみ屋敷」問題への理解が深まり、当事者の方への支援、地域の在り方や行政としての姿勢、また、一人の市民としてのように向き合い、行動していくかといったことについて、考えていただくきっかけとなれば幸いです。

編集・発行 横浜市政策局政策課 〒231-0017 横浜市中区港町1-1 TEL. 045-671-2028 FAX. 045-663-1225

2020年3月発行

印刷/有限会社 柿野屋印刷所

500円（消費税込み）