

第7章

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担当係長 **木本 悟**

はじめに

ごみを溜めこんで処理することができない状態となっている、いわゆる「ごみ屋敷」が、社会的に関心を集めるようになって久しい。行政が「ごみ屋敷」に対して行う対策は、社会的課題としての関心が高まり出した時期が近接する「空き家」への対策と並べて、課題や対応に関する類似性や相違点が論じられることが多い。いずれの課題も、地方自治体が主体となり対策を講じていくものであるが、ここで取組に差異を生むのは、「空き家」への対策は国の立法（「空家等対策の推進に関する特別措置法」が2015年5月に全面施行）があることにより、自治体の取組の大枠や判断基準について後ろ盾がある一方で、「ごみ屋敷」に関しては、対策が国において立法化されていない点であるといえる。

立法的な後ろ盾や、全国統一的なガイドラインが無いことが要因となって、各々の地方自治体における「ごみ屋敷」対策の取組は、「ごみ屋敷」状態についての定義や、対策を講じる組織・体制面の在り方、不利益処分を含む措置に係る規定や、当事者（原因者）に対する財政的支援の有無とその内容、また、地方自治体においてそもそも「ごみ屋敷」対策を執り行うか否か等の諸々について、各地方自治体が試行錯誤を重ねてきて、各個において個性的、千差万別な状況があるのが今日である。

1 京都市「ごみ屋敷条例」前夜

さて、京都市では、現行の取組体制が整う以前において「ごみ屋敷」について相談等が寄せられた際には、業務との関わりで相談を受けた部署をはじめとする関係機関の職員と、地域住民が連携し、「ごみ屋敷」の解決に取り組んできた。取組に当たっては、「ごみ屋敷」

の定義や、業務上・組織上位置づけ（どこが責任部署となり、どのような関わりをどの部署と持って対応するか等）や、職員による立入調査や指導、当事者に係る情報収集・関係者間での情報共有を可能にする法的根拠、対応に係る具体的ノウハウの蓄積と共有、支援に要する費用（清掃用品購入費や業者委託料）の予算措置といったものがなく、取組は個別的対応に留まるという頭打ち状況があった。

そうしたなか、従前の取組を発展させて、組織的に、継続的に、効果的に、取り組んでいくことができる仕組みづくりを目指して、2013年11月に関係局区の職員で構成された「ごみ屋敷等対策検討プロジェクトチーム」を設置した。

このプロジェクトチームでの検討を踏まえて、ごみ屋敷等、地域の生活環境が衛生上、防災上又は防犯上不良となっている状態の解消、及びこうした状態を発生させている「人」が抱える生活上の課題に対する支援に関し必要な事項を定めることにより、地域の方々と連携し、安心安全で快適な市民生活を確保することを目的として、「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」を2014年11月に施行し、これに基づく組織体制、業務構築を講じて、以後、取組を推進してきたところである。

2 基本方針「人への支援」「寄り添い支援」

京都市では、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の下、保健福祉局が条例を所管し、区に設置している対策事務局が取組の要となって関係機関と連携し、人に寄り添った支援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」としては捉えず、支援を必要としているかも知れない「要支援者」で

あると捉えて、単にごみ屋敷状態の物的解消を目指すのではなく、「要支援者」がどのような支援を必要としているかを見極めたうえで、その支援を行っていく。その支援は短期的なもの、物理的側面に限らず、状況に応じ、訪問活動等を通じた継続的な見守りや、支援拒否があるケースにおける介入タイミングの見計らい、といった「要支援者」に寄り添った支援により対策を推進していくとするものである。

3 ごみ屋敷対策の推進体制

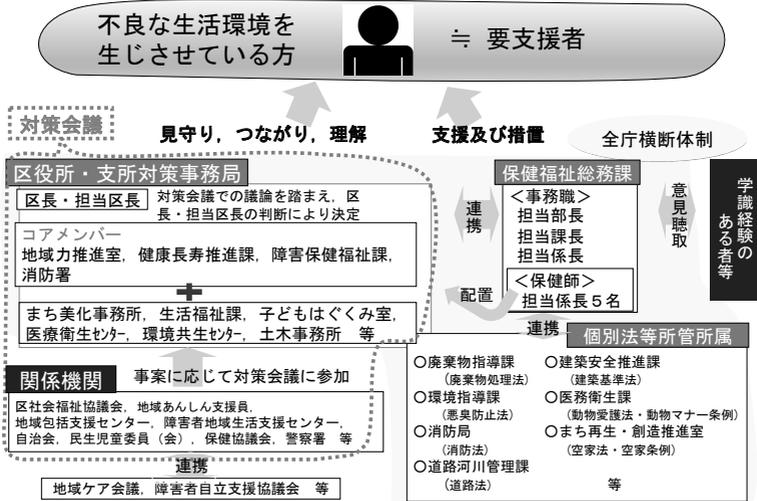
京都市がこのような支援を進めていく体制について説明する。

京都市は区制として、11行政区と3支所により構成されており、ごみ屋敷に係る取組においては、これら区・支所単位で地域ごとの拠点を設置している。これは、地域の実情や特性に即し対策を講じていくことを重視することに加えて、関係機関（各地域包括支援センターや各区社会福祉協議会など）や地縁団体等や近隣住民と確かな連携を保ちつつ取組を進める狙いによるものである。

区役所・支所（以下、「区役所等」）内に、リーダーである各区長（支所においては担当区長）の下に設けられる「ごみ屋敷対策事務局」は、案件に係る調査や協議、ごみ屋敷状態の程度判定、要支援者への支援・措置の方針決定を行い、清掃支援や福祉施策の適用支援を実施していく常設の組織としている。その構成は、区役所等の総務部門担当部署の統括の下、区役所等の高齢や障害などの各福祉担当部署、管轄の消防署をはじめとする関係課に、事案に応じて地域の家庭ごみ収集を行う事務所や土木事務所、保健センター等を加えたものである。

冒頭に述べたように、ごみ屋敷条例の施行前は、それぞれ個別の部署で取り組んできたことに限界があったという反省に立ち、対策

図 7-1 ごみ屋敷対策の推進体制



事務局内の様々な部署が分野横断的に知恵を出し合いながら対策を進めることを目指している。

4 ごみ屋敷状態の定義

ごみ屋敷対策事務局は、通報や相談が寄せられた案件について調査や照会により状況把握を行ったうえで、ごみ屋敷状態の程度を判定し、原則的に「ごみ屋敷状態である」との判定があった場合に、その状態解消・改善を目指した対策を講じていくが、この際に、どのような状態が「ごみ屋敷状態」という点について、京都市の取組上の定義を説明する。

具体的には、「場所」、「原因」、「程度」の3つの観点による定義であり、いずれにも該当する場合に「ごみ屋敷状態」と判定する。

「場所」とは、判定を行う対象範囲として、「当該建築物等における生活環境」、つまり、ごみ屋敷とされる建築物等に住む本人の

生活環境の範囲に係る問題であるか、又は「その周囲の生活環境」、つまり、近隣住民等、周辺的生活環境の範囲に係る問題であるか、いずれかに該当することを要件のひとつとするものである。

一般に、周囲の生活環境に迷惑や危険が及ぶ状態がよく見られるごみ屋敷だが、これに限らず、そこに住む当事者（その状態を生じさせている原因者である場合が多く見られる。）の生活環境に支障が発生している場合であっても、取組の対象としていることを特徴としている。

「原因」は、どういった事象が起こっているのか、である。これは、①物の堆積又は放置、②多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水、③雑草の繁茂を主なものとしている。①はいわゆるごみ屋敷状態としてイメージされ易いものだが、②、③の犬や猫などの多頭飼育や庭に生えた草木の放置による害虫発生や鳥の糞害といった状態も含み、ごみ屋敷状態となる「原因」を広く捉えている。「原因」については、自治体により、動物の飼育に関することはごみ屋敷の対象に含めない場合があるなど、特に差異が生じるところと見受けられている。

「程度」についてであるが、条例では、衛生上、防災上又は防犯上支障が生じる程度に不良な状態となっている場合と定めている。

5 これまでの取組から見えたもの

ここまでに述べてきた方針や体制に則り進めてきた約4年間の取組では、延べ300件を超える案件について「ごみ屋敷」として通報等があったうち、200件を上回る案件を「ごみ屋敷状態」と判定し、清掃等の具体的な支援を行ったことを通じて約170件について「ごみ屋敷状態」が解消されるに至った。

繰り返しになるが、「人」に対する寄り添い支援をモットーとし

た取組を通じて見えてきた事柄について述べていきたい。

(1) 堆積は症状に過ぎない

「人」に対する寄り添い支援の継続的な実施というのは、単に物を片づ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。

家屋内が堆積物であふれて要支援者の起居がままならない状態があるとすると、ここで、外部が本人に代わって堆積物の整理・廃棄を行うことで、物理的状況として家の中が「片付いた」とする。しかし、その家に住む「人」がごみ屋敷状態を生じさせたのであれば、その「人」が元のままその家に住み続けるなら、時間が経てば再び堆積物であふれることは容易に想像される。根本原因に目を向けて、それに手立てを講じることなしには問題解決に至らないわけである。

ここで具体例を示す。

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）

屋内の調査で、全ての部屋でのごみの堆積が判明。しかし、「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。

関係構築のため担当職員（保健師）が訪問を重ねる中、本人から昔話等が聞かれ、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」と勧めると、必要な箇所清掃に同意。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無いことと、単独でのごみ分別やごみ出しが困難な身体状況とが根本原因となつて、ごみ屋敷状態が続いていたと言える。

ここでまず目指すべきは、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させることである、と方針を定め、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。時間を掛けて作った信頼関係を土台として清掃支援を行うとともに、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、不良な生活環境の解消された状態を持続させる見通しが立ったことをもって、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。

言い換えれば、ごみ屋敷状態であることは、本人が抱えていながら認識がなかった、又は、行政や地域社会などが気づくことができなかった「課題」が表出する「症状」であると言える。

(2) 支援の拒否、解消困難事案

いかに本人に寄り添った、福祉的視点からの支援を目指す取組であっても、ごみ屋敷状態の解消が進まない事例は、やはり存在する。解消困難事案において多く見られるのが、本人による支援の拒否である。

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）

玄関口を塞ぐようにして本や小型家電等が積み上げられており、家屋内に入ることができない状況。関係構築のために担当職員（保健師）が訪問する。当初は面談時に職員に大声を出すこともあったが、訪問を重ねるうち、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、片付けの手伝いを申し出ても、本人は「他人には自分の物に触れて欲しくない。」と片付けの支援を拒否。

さらに訪問活動が続ける中、家の中も本や雑誌などの物でふさがっていて、飲食店で寝泊まりしていることが分かり、「自宅で寝られるようにしたい」との言葉を聞き出した。

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し清掃を中断。一日の大半を座って過ごすようになった。職員は病院への受診を勧めるが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ったが、長時間座り続けたことで足に褥瘡ができ入院。低栄養状態による貧血等が判明した。

⇒入院をきっかけに、以後の支援として、退院後の単身生活を見据え、本人や医療機関と話し合い、在宅療養ができるよう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、堆積物が自身の生活空間を圧迫している状況について問題認識が無かった。このため、生活状況を見る限りでは不良な生活環境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、従前は保健福祉施策が適用されることなく、医療機関での受診により健康状態が確認されるにも至っていなかった。

こうした状況での支援において、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。訪問のうえ本人の話に耳を傾ける受容的な会話を続けることで、徐々に、担当職員のことを、本人の生活・健康を親身になり心配してくれる「味方」と捉えてもらえる関係構築ができたうえで、「本当は状況を改善したい」という思いを聞き出すに至り、このことを取っ掛かりにして、本人が自ら片付けに着手するところまでこぎ着けることができたものである。

片付けの過程において、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繋ぐことができ、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、行政（保健師）が「本人のために支援している」ことが本人には伝わりにくく、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例示する事案と言える。

(3) 8050 世帯事案への支援

高齢の親と引きこもり等の状況にあつて親への生活上・経済上の依存が常態化した子が、長期の同居期間を経て親も高齢となり、収入面や病気・介護等の課題を抱えたまま、一家が孤立・困窮する世帯状況を指す 8050 世帯（「80 代の親と 50 代の子」を意味する。）への支援例を紹介する。

具体例 3 地域の消防団員から「敷地内に新聞紙等が相当量ためこまれている。」と相談があったケース（80 歳代父と 50 歳代息子の二人世帯）

消防署が外観調査を行い、門扉から玄関までのスペースに新聞紙、本、食品トレイが放置されていることを確認したが、呼掛けても返事がないため、家屋内の様子は確認することができなかった。訪問を続け、手紙を入れても返事がない状況が続いたため、民生委員に問い合わせたところ、「息子は見掛けるが、父の姿を最近見掛けない。」との情報を得る。

対応方針として、父の安否確認及び生活状況の把握を行うとともに、防火の観点から清掃を促していくこととした。

安否確認を要する世帯として、担当職員（保健師）、地域包括支援センター、民生児童委員等による見守り体制を広げたところ、民生委員の家族が買物をしている息子を見掛け、まずは息子の安否が確認できた。以降も見守りを続けるうち、徐々に息子の外出

等の行動パターンが把握できるようになり、息子と接触する機会が増え、会話もできるようになる。

こうした中、買い物帰りの息子を見掛けた地域包括支援センターが、息子から「父のおむつを購入した。」と聞く。地域包括支援センターは、今までおむつを使用していなかった父の体調の異変を心配して自宅を訪問したところ、衰弱し歩行できなくなっていた父を発見し、直ちに救急要請した。

⇒救急入院後、父が自宅に帰ることを希望したところ、息子が父のために自主的に清掃を行うようになった。

また、危機介入をしたことで、父・息子と関係機関の間に信頼関係ができ、これまで拒否していた介護保険サービスを利用するようになった。

この事例でも、不良な生活環境が「8050世帯」への支援の入口となった。

支援の入口で、まずは要支援者とのコンタクトを試みた当初、やはり容易には面接できなかった。ここで特に工夫した点は、接触を取るための行動パターンの把握であった。日々の行動は一定、パターン化していると予測でき、特に食事時間は規則的になることが多いことから、昼食のための買い物をする時間を狙って訪問したところ、面接できる機会が増えた。

ここで、生活状況を把握し、SOSを見逃さないために、地域での見守り体制を構築し孤立させないようにしたことと、関係機関との連携強化したことにより危機介入ができ、支援に繋がった事例である。

息子は父と一緒に住むことを望んでいたため、その実現に向けて

息子のやる気が引き出されて、自主的に清掃を行うようになったことが非常に印象的であった。

親の加齢、病気・介護等の課題を抱えたまま、親子が孤立した状況にあったところを、危機介入ののち、行政機関と介護保険事業所、民生児童委員をはじめとする近隣住民により、継続的に生活を見守る体制を設けることができたものである。

6 結びに

以上、3つの事例を紹介した。京都市の不良な生活環境を解消する取組は、いわゆる「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点で通底していると考えている。当初、社会から孤立していた要支援者に、行政に留まらない様々な支援者が関わり始めると、要支援者をとりまく支援と見守りの輪が広がり、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。

一方で、なかなか寄り添い支援が受け入れてもらえない事例も少なくない。そうした場合、関係者で介入できる機会を捉えるための見守りと情報共有を続け、粘り強くタイミングを見計らうことも必要である。

7 今後目指すもの「予防的な視点」

前項で述べた視点に立ったうえで、今後、さらなる支援の充実を図る方向性として、ごみ屋敷化の「予防」が大切であり、そのため何ができるか、という課題認識に至っている。

ごみ屋敷「かも知れない」案件の早期発見を目指し、従来に増し

て様々な部署や関係者、住民に、取組について理解と協力を得て、ごみ屋敷状態に至る前段階で把握し、連絡・相談・情報共有することでごみ屋敷状態の発生を未然に防ぐこと、ごみ屋敷状態が深刻化する前に把握し支援につなげることができる可能性に着眼し、そこに期待をしているところである。