

R4 地域協働研究（ステージⅠ）

R04- I -31 「自治体における包括的支援体制整備に関する予備的研究—いわゆる『住居荒廃』の問題を切り口に」

課題提案者 矢巾町役場

研究代表者 社会福祉学部 菅野 道生

研究チーム員 齋藤 昭彦（岩手県立大学）、堀内 聡（比治山大学）

〈要旨〉

本研究では、「住居荒廃」の問題をめぐってその背景要因を明らかにするとともに、自治体における支援体制構築にむけた課題を探るために、①実際の「住居荒廃」の事例について役場内の多部署間連携による事例検討会議の実施（2事例）、②事例検討を通じた「住居荒廃」問題の支援方策策定にむけた課題の抽出と整理、③庁内連携による複合的課題への包括的支援体制整備にむけた課題の抽出と整理の3点に取り組んだ。

事例検討を通じて、背景要因として、本人・世帯の持つバリエビリティ、世帯としての一定の購買力、健全なつながりや居場所の欠如、本人の成育歴や家族歴に潜む問題等が見出された。複合課題を持つ世帯への支援にむけた庁内連携体制の構築に関しては、情報共有の具体的なあり方の課題や、住民に対して「厳しい見通しを伝える役割」と「寄り添い支える役割」が役場内でうまく分担されて機能することの重要性も見出された。

1 研究の概要（背景・目的等）

本研究は、いわゆる「住居荒廃」の問題を切り口として、地方自治体における庁内連携による課題解決モデルの構築を目指す試みである。

研究を実施するうえで設定される「解決すべき課題」は、

- (1) 地域における「住居荒廃」問題への対応の課題、
- (2) 地方自治体における包括的支援体制整備の課題の2点である。

「住居荒廃」とは「居住空間にモノが過剰に散乱することで、世帯住人およびその家族の健康、福祉、および／あるいは安全が脅かされる状態」のことをいう。本研究の計画段階においてはこうした状況を指す用語として「ごみ屋敷」を用いていたが、近年の調査研究では倫理上の観点等から「ごみ屋敷」という用語を用いない例も散見される。過去の主要な調査研究でもっとも広く用いられているのは「住居荒廃」（日本都市センター2019、剣持2022）という用語である。「住居荒廃」は、いわゆる「ごみ屋敷」の他に樹木の繁茂、多頭飼育・給餌等も含むより幅広い課題群を示す用語である。厳密な概念規定についてはいったん保留し、従来「ごみ屋敷」と呼んできた状態像を「住居荒廃」の語で言い換えたい。

このような世帯は、健康状態及び住環境の悪化、社会的孤立等の課題を抱えている事例も少なくない。こうした事例においては、該当世帯のウェルビーイングとともに、近隣住民の適切な生活環境を確保する視点からも、専門機関等による早期発見と介入が求められる。

一方で、一口に「住居荒廃」といっても個別の世帯の状況は様々であり、政策的対応の対象とすべき「問題の程度」をはかる基準（アセスメント指標）と具体的な手順等が明確になっていないわけではない。また、わが国の現状では、社会福祉をはじめとした各種制度的なサービスは分野ごとの縦割りが基本となっている。「住居荒廃」状態にある世帯は、抱える課題が福祉、保健、生活困窮、医療、環境衛生、法律、等複数の領域にまたがっていることから、単一分野の制度的枠組みでは対応が困難であることが少なくない。そのため、今後、住居荒廃世帯への効果的な支援に向けては制度間連携による体制づくりが不可欠となっている。これは矢巾町だけでなく、わが国の多くの市町村にも言

えることである。日本各地の市町村の自治体でそれぞれ地域性、有する資源、慣習などを踏まえて、独自の包括的支援体制整備の構築を試みる必要がある。

現在、矢巾町では「住居荒廃」と思われる世帯を計7世帯把握しており、各世帯では、健康状態、住環境の悪化と、社会的孤立等の様々な問題が生じている。必要を迫られて、役場職員と支援関係者が本人とともに、自宅や敷地等の片づけを手伝うことがあるが、その場限りで定常的な体制構築に至っていない。

そのため、近年、住居荒廃世帯に対する支援を行うべく、福祉課、総務課、企画財政課、町民環境課、道路住宅課、健康長寿課、道路住宅課、子ども課からなる部署横断的の体制がとられることになった。しかし、住居荒廃世帯が抱える多様な問題の解決に向けて、各関係者がどのように情報共有・支援・連携を行うかという、矢巾町独自の庁内連携の在り方が定まっていない。このあり方を探るためには、「住居荒廃」と思われる世帯のニーズを詳細かつ多角的に検討し、関係各課が行う支援や課題を共有し、可視化することが重要である。

これらの課題は、全国の市町村に共通の課題となっており、その克服に向けた知見の探求は、地域における福祉課題解決に関する研究及び実践の両面において、重要性の高いものといえる。

上記のことを踏まえ、本研究では、I. 住居荒廃の背景要因と政策的対応方策の検討、及びII. 複合的課題への支援体制構築に向けた課題の整理を研究目的として取り組んだ。

I. 住居荒廃の背景要因と政策的対応方策の検討

日本都市センターの自治体調査によると、住居荒廃の主たる発生要因は「家族や地域からの孤立」（25.4%）、「統合失調症やうつ病などの精神障害、精神疾患」（24.6%）、「経済的困窮」（24.0%）、「判断力の低下、認知症」（21.8%）、「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」（20.2%）

・同調査では「精神疾患関連群」のうち、精神科入院歴が判明している事例の52.4%が入院歴無し、また「精神疾患関連群」では「非精神疾患関連群」より若年層の割合が高いことや、より荒廃のレ

ベルが高いこと等が報告されている。そこでは「より早い時期から部署横断で問題に対応し、精神疾患が疑われる事例に対しては医療や福祉など専門的視点からの医療への導入や中断を招かないための介入、継続的な多職種での支援体制の構築が不可欠」であることが指摘されている。こうした知見も踏まえ、本研究では事例について、①「社会的孤立」、②「精神疾患」、③「経済的困窮」、④「判断能力の低下、認知症等」、⑤「身体能力の低下、身体障害、身体疾患」の視点から検討し、各要素の具体的な状況を明らかにするとともに、今後の量的調査に向けた仮説を生成することを目指した。

II. 複合的課題への支援体制構築に向けた課題とプロセスの可視化

齋藤（2021）は「市町村の福祉行政組織は、地方分権と権限移譲の下、市町村の福祉行政組織は、「縦割り」を原則として、部課係を分化・拡充してきたが、その過程において、各分野を統括する「部署」を設置してきていないのが現状」として、「『地域福祉担当部署』には、単なる『福祉行政の取りまとめ部署』としての役割ではなく、『福祉行政全般を視野に入れたマネジメント部署』としての役割が求められており、その役割を果たし得る庁内の『コンセンサス』と担当部署の所属長には「職務権限」が必要である」ことを指摘している（齋藤2021：2）。こうした重層実施自治体の取り組みから見えてきていることとして、ひとつには「庁内合意」と「権限を持つマネジメント部署」の課題が挙げられる。従来は福祉関係の会議に福祉関係外の庁内の課が出席する場面はあまりなかったが重層をきっかけにそうした場面がつくられてきた。

福祉関連以外の部署からすると「なぜ自分がここに呼ばれているかわからない」といった状況も生まれている。また、庁内連携による複合的課題解決における「目標の共有」の難しさの問題もある。明文化されていない「誰がやってもよい」、「どっちの課でやってもよい」という課題については「探り合い」になりやすい（みんな忙しい!）。特に部長がいない町村では、「課長同士の連携」次第といった状況になりやすい。また、複合課題を持つ世帯への支援についての庁内連携体制構築に向けた「庁内の合意形成」と、役割分担があいまいな業務についての交通整理ができる「権限を持ったマネジメント機能」のあり方も当面の課題となっている。

さらに、庁内連携における情報共有の課題も挙げられる。多くの自治体で、部署をまたぐ個人情報共有が課題となっている。現状では、多くの場合、各部署が事業ごとに対象世帯の情報を管理しており、それが他部署と共有されていないため関わる部署間での連絡不足が生じやすい。その意味では「事業」ではなく、「世帯」をベースにした庁内連携の情報管理・共有のシステムへの転換が不可欠といえる。

以上を踏まえ、本研究では、庁内連携による事例検討とその振り返りを通じて、上記の課題について具体的な状況を明らかにするとともに、これ以外の庁内連携の課題について抽出・整理を行う。具体的には、検討会の「振り返りシート」の内容を分析し、庁内連携の課題について検証する。

2 研究の内容（方法・経過等）

上記の目的を達成するために本研究期間（1か年）においては、①実際の「住居荒廃」の事例について役場内の多部署間連携による事

例検討会議の実施（2事例）、②事例検討を通じた「住居荒廃」問題の支援方策策定にむけた課題の抽出と整理、③庁内連携による複合的課題への包括的支援体制整備にむけた課題の抽出と整理の3点に取り組んだ。

現在、把握されている「住居荒廃」世帯は7事例であるが、いずれも支援上の困難さを持つ事例であり、本研究期間においてはおおむね2事例程度を対象として実施することが妥当と思われる。また、「住居荒廃」問題への対応方策を策定するためには、今後量的調査も含めたより本格的な調査を実施する必要がある。本研究ではそうした本格的な調査の準備段階として、少数事例の検討を通じた仮説生成を行った。また、将来的な包括的支援体制整備に向けた準備として、まずは実際の他部署横断の事例検討の試行を通じて具体的な課題について整理することを試みた。

上記を踏まえて、本研究では現在矢中町で把握している「住居荒廃」の事例のうち本人同意が得られる事例の事例検討を行った。現在、町として把握されている「住居荒廃」の事例は7事例あり、本研究期間においてはそのうち2事例の事例を対象として行った。

本研究の基本ステップは以下のとおりである。

ステップ1：事例検討の基本視点の整理と対象事例の選定
ステップ2：本人同意の手続き
ステップ3：事例①の事例検討会議の実施
ステップ4：事例①の検討結果の分析
ステップ5：事例②の事例検討会議の実施
ステップ6：事例②の検討結果の分析
ステップ7：分析結果踏まえた「住居荒廃」問題対応方策の策定に向けた課題の抽出と整理
ステップ8：検討プロセスの振り返りと庁内連携による包括的支援体制整備にむけた課題の抽出と整理

研究機関において、計4回の事例検討会と計2回の事例検討結果に関する研究会を開催した。事例検討及び研究会の実施日程は以下の通りである。

第1回事例検討会	7月5日（火）9：30～12：00
第2回事例検討会	8月12日（金）9：30～12：00
第1回研究会	10月17日（月）9：30～12：00
第3回事例検討会	11月21日（月）13：30～16：00
第4回事例検討会	1月13日（金）13：30～15：30
第2回研究会	2月20日（月）13：30～15：30

3 これまで得られた研究の成果

（1）住居荒廃の背景要因の分析結果

①本人（世帯）の「バルネラビリティ」（玉木2019）

2事例の分析から、住居荒廃の背景要因のひとつとして本人、あるいは世帯が持つバルネラビリティの問題が見出された。

玉木千賀子（2019）は、ソーシャルワークの支援対象となる人々の多くが持つ特性を「バルネラビリティ」として整理している。ここでいう「バルネラビリティ」には「自らが置かれている状況や病識を客観化できる能力が脆弱であることである。収入と支出のバランス、欲望とその実現のバランス等がとれておらず、かつそれをどうすれば解決できるのか、自らの生活の律し方や展望を描けない」ことや「自らの生活リズムの保ち方、健康管理の仕方、限りある経費を有効に使う生

活の知恵、工夫の仕方、家計管理能力等が脆弱であり、様々な規則や約束事を守ったりする社会生活上のスキルが十分開発されず、身に付けていない」こと等が挙げられている。こうした「バルネラビリティ」は知的障害、精神障害等がその背景となっていることも多いと考えられるが、必ずしも明確な診断がつくケースばかりではない。本ケースもこうした「バルネラビリティを持つ人」（大橋2022）の特徴に重なるものが見て取れ、こうした本人の「バルネラビリティ」が、住居荒廃の基礎的な要因のひとつと考えらえる。

本研究における事例検討においても、「周りからの支援が有効になっていない。助けてくれる人がこれだけいる。手伝ってくれる知人もいる。しかし本人はなかなか支援の必要性を理解してくれない。お金の管理も最初はすごく抵抗があった。ゴミ捨てるについてもいろいろと提案したが、習慣として定着しない」（1回目）、「本人は子どもに買ってといわれると断れない性格。」（1回目）といった事例に関する特徴が見出されている。

②モノを「買ってしまえる」購買力

先行研究では生活困窮が住居荒廃の背景要因として挙げられているが、このケースでは（公的支援含め）「お金がある程度あるから買ってしまおう（買ってしまおう）」ことが住居荒廃の背景要因となっていることも考えられた。例えば1事例目の家計の収入は教育扶助、一時扶助、母子加算、児童扶養加算含めて30万円弱となっている。ある程度世帯としての収入があることと、本人あるいは世帯としての計画的な家計運用能力の不足が組み合わさることで、結果として家に「モノが増える」ことにつながり、それが住居荒廃の背景となっていることも推測された。

③不就業による余暇、健全な日中活動やつながりの欠如

事例からは本人が就業していない場合「時間がある（することがない）」からモノを買ってしまい、結果としてモノがあふれるというパターンも見出された。本研究で見た事例においても近隣関係は希薄である一方で、本人には親しい友人や支援してくれる知人等がおり、いわゆる社会的孤立状況には当てはまらない。逆に上手にいろんな人と関係性をもっている状況も見取れるが、それが健全なつながりになっていない可能性がある。事例からは必ずしも健全ではない人間関係が場合によっては「依存先」になっている可能性等も見取れた。（2回目）

④本人の成育・生活歴に潜む要因—「ゴミを捨てる習慣」の欠如

事例検討からは、本人、世帯としてもごみを捨てる習慣がなく、ゴミ出しを主体的に行うメンバーがいないケースがあることも考えられた。これは本人生活歴、生育環境にも関わる問題の可能性もある。基本的な家事遂行が一般的な形で成されない家庭で生育したことによって本人も同じ課題を抱えるという「住居荒廃の世代間連鎖」も推測される。先行研究では住居荒廃の背景要因を一時点の個人（本人）要因からとらえられがちであるが、成育世帯の状況や成育歴に潜む背景要因も見えていく必要性が感じられる。

⑤住居荒廃から派生、あるいは付随する問題

また、事例検討結果からは、住居荒廃から派生あるいは付随する問題として、「子の衛生環境、健康状態への悪影響」、「火災リスク」「通知等の紛失による行政手続き等の不能」「住居荒廃の生活習慣や消

費行動が、子に継承される可能性」「住居荒廃による近隣関係の悪化」等が考えられた。

（2）庁内連携による複合的課題を持つ世帯への支援体制の構築に関する課題

本研究を通じて、住居荒廃に代表される複合的課題をもつ世帯への支援にむけた、庁内の連携体制の課題として以下のような議論が行われた。

住居荒廃の問題をめぐっては住居は私有財産でもあるため、役場内においても個人情報の取り扱いが課題となる。矢中町においては住宅関連部署が「税務課での差し押さえがないかどうか」などの必要かつ可能な範囲で確認する等の連携は行われていた。一方で、環境分野の部署においては、「個別ケースのやりとりは無いわけではないが、短時間で終わるやりとりに留まる」といった現状がみられた。

住居荒廃の課題をめぐっては、啓発や説明のポスターや看板を見るだけでは理解できない町民が一定数いる（具体的には、認知症、障がい者など）ことを行政側も十分に認識して具体的な対策を考えていく必要がある。

またごみの問題に限らず、健全に機能しているコミュニティでは問題が発生した際にコミュニティの力で解決するが、それができない場合、役場に相談が持ち込まれることになる。福祉分野は「事後行政」としての側面が大きい。福祉以外の部署において、問題の萌芽的な段階における解決策が出来れば、役場全体のリスク軽減につながることも考えられる。

本研究からは顕在化した問題に関する庁内連携と、潜在化している段階での問題に対応する庁内連携の2パターンがある可能性も見えてきた。また住民に対して「厳しい見通しを伝える役割」と「寄り添い支える役割」が役場内でうまく分担されて機能することの重要性も感じられた。これらは複合的な課題に対する庁内連携の在り方を考える上で重要な視点と思われる。

4 今後の具体的な展開

本研究は、2事例という非常に限られた事例の分析を通じて住居荒廃の背景要因と、複合的課題に対応する庁内連携の在り方について検討した。今後は本研究結果も踏まえて、アンケート等の量的なデータの収集と分析を行うとともに、本研究で培った事例検討のノウハウを応用しながら、庁内連携の在り方についてもより踏み込んだ分析を行っていくこととしたい。

5 その他（参考文献・謝辞等）

参考文献

- 釘持麻衣（2022）『住居荒廃』問題にみる条例等の有無と行政の認識や取組み体制の相関性』『都市とガバナンス』第37号、122-129
- 公益社団法人日本年センター（2019）『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』
- 齋藤昭彦（2021）「重層的支援体制整備事業に係る課題認識について」令和3年度岩手県地域福祉推進協議会会議資料
- 玉木千賀子（2019）「ヴァルネラビリティへの支援—ソーシャルワークを問直す—」相川書房