

高齢者による災害ごみ片付けへの支援の実態—被災地における関係主体へのヒアリング調査より—

(国研) 国立環境研究所 ○鈴木 薫、多島 良

1. はじめに

被災後のごみ出しは、捨てるものを選別・分別してまとめ、定められた排出場所まで運搬することが求められ、心理的、身体的負荷が高い作業である。特に高齢者は認知機能や身体機能が低下するため、発災後のごみ出しが若い世代よりもより困難になる。また、若い世代と同居しない高齢者のみの世帯は年々増加しており、運転免許を返納して車が使えないなど、運搬のための人手や車がない世帯も増加傾向にある。こうした高齢者の問題に関しては、ごみ出しが困難な場合はごみステーション収集や戸別収集も検討する必要があること 1)、障がい者や高齢者に向けた多種多様な情報提供手段が必要であること 2)等の指摘がなされてきたが、実際の災害ごみのごみ出しにおいて高齢者がどのように支援されているかの実態把握や、支援の円滑化に向けた課題調査は行われてこなかった。

そこで本研究は、高齢者の災害ごみ片付けが円滑かつ安全に行われるために必要な施策を明らかにすることに向け、令和元年房総半島台風で大きな被害を受けた千葉県館山市を対象とし、災害ごみのごみ出しについて、高齢者の支援にどのようなアクターが関わり、どのような取組を行っているのかについて実態を把握するための調査をした。

2. 研究の方法

2.1 調査地域

本研究の対象地域は、2019年9月8日~9日の台風15号、10月12日~13日の19号で被害を受けた千葉県安房地域の館山市とした。館山市では、台風15号の暴風により海岸に面した地区の家屋が甚大な被害を受けた。市内全体の住宅被害は全壊101、大規模半壊235、半壊1,392、一部損壊4,869、合計6,597棟で、市内23,000世帯の約3割に被害が発生した。また、大規模な停電が最長2週間近く続き、市民生活に大きな影響を与えた。

調査地域として館山市を選んだ理由は、①千葉県の中でも被害の大きかった安房地域に立地し、高齢化率が40%~60%と高く被害が大きかったこと、②自力で仮置場に搬入できない高齢者を想定して自宅まで災害ごみをとりにいく「個別回収」を実施したことから、高齢者の災害ごみ出しに関する典型的な課題と共に、行政による支援と、地域コミュニティによる支援の両面を把握することができると考えたためである。なお、当該地域では行政による平時の高齢者ごみ出し支援を行われていない。介護保険対象者はケアマネージャーが月1回、高齢者のみの世帯は民生委員や地区ボランティアが定期的に訪問している。

2.1 調査の対象と手法

調査では、①家の中の片付けや指定された排出場所までのごみ出しを手伝う「片付け排出支援」と、②ごみを排出しやすくし、排出されたごみを仮置場に運ぶ「搬入支援」、そして③片付け排出支援・搬入支援に係る情報共有の3つについて、市の関連部局（環境課・防災課・福祉課）、社会福祉協議会、自治会、民生委員、消防団等がそれぞれの段階でどのように取り組んだのかについてヒアリング調査を行った。調査は電話ヒアリングとし、「自治会」の対象者としては市内でも高齢化率が高く被害の大きい3地域の連合町内会長を環境課より紹介いただき、「民生委員」は連合町内会長から、また、「消防団」は市の防災課より消防団全体の長を紹介いただいた。

3. 結果

3.1 高齢者の片付けごみ収集の基本的なながれ

館山市における高齢者の片づけごみ収集の基本的な流れを図3に示す。市は9月11日に仮置場を確保したが、仮置場が山の上の1か所であること、特に高齢化率が高い地区で被害が大きかったこと、生活ごみの回収を阻害しないためにごみステーションへの災害ごみの集積を防ぐ必要があったこと、停電

のためガソリンの供給が一時停止したことなどから、自力で仮置場に搬入できない高齢者等を想定して個別回収*の実施を判断した。（*各戸を一軒一軒戸別訪問するのではなく、被災者からの依頼により個別に回収することからそう名付けている。）回収の要件は分別してあること、人力で積み込みできること、災害廃棄物以外を搬出しないこと、集積してある場所に2トン車が付けられること、回収日時の指定はできないこと、通行に支障のない安全な場所に集積すること（飛散防止を図ること）等で、電話や市窓口で依頼を受け付け、GIS上に回収場所をプロットし、記録簿を作成して回収状況等を管理していた。9月13日に仮置場を開設し、この時点で、市が想定していたのは市民による直接搬入か、市民からの依頼に基づく個別回収の2つだった。しかし、地区町内会などにより空地等に臨時集積所が設定され、ごみステーションへの災害ごみの集積が発生するなしたため、その対応が必要になった。

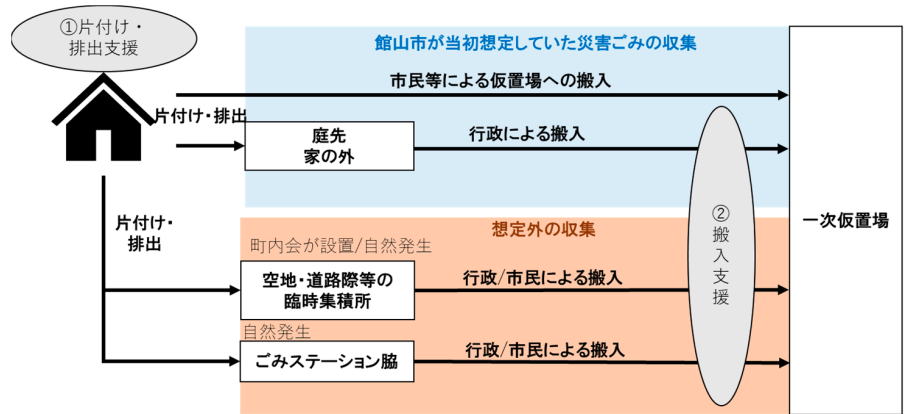


図 1 館山市における災害ごみの収集の流れ

3.2 高齢者の災害ごみの片づけを支援するアクターと取組内容

①片付け・排出作業を手伝う（片付け排出支援）

今回の調査対象地域では、高齢者世帯での片付け作業支援の主力は、離れて住む子供・近隣住民・ボランティアの3主体だった。なお、介護保険の制度上、災害ごみの片づけ作業はケアマネージャーやヘルパーの所掌外である。ボランティアの受援状況は地域によって違いがみられ、被害が大きく報道された地域にはボランティアが集まりやすく、当該地域の自治会では重い災害ごみの運び出しなどは主にボランティアが担っていた。一方で、別の地域のB自治会では、ほぼボランティアに頼らず子供や近隣住民の助け合いのみでの対応を行っていた。当該地域でボランティアに頼る人が少なかった理由としては、ボランティアが利用できるという情報が発災後だいぶたってから来たこと、ボランティアセンターが遠く、簡単には来てもらえないと考える人が多かったことなどがあつた。

離れて暮らす子供やボランティアは、多くの場合通いで来ており、日中活動できる時間が限られるため、ごみ出しは搬入に時間のかかる仮置場ではなく、地域の臨時集積所にする傾向にあつた。

②ごみを排出しやすくする・排出されたごみを仮置場に搬入する（搬入支援）

今回の調査対象の自治会では、いずれも地域の住民が災害ごみをだしやすいように臨時集積所を設置し、回覧板で場所を周知するなどしていた。自治会長が分別の管理にあたるところもあつたが、混廃の発生は管理の有無ではなく立地に左右され、特に道路際の臨時集積所は夜に分別せずに出す人や便乗ごみを出す人がきやすく、混廃化がすすみやすい傾向にあつた。

市は当初想定していた個別回収と臨時集積所から仮置場までの搬入作業について他自治体の協力を得て、全国都市清掃会議を介して関東地区の各自治体から車両と作業人員の提供を受けたが、車両や人員のマネジメントの体制が整うまで担当課に大きな負担がかかることになつた。

一方、市による収集作業を支援する形で、地域住民やボランティアによる仮置場への搬入が行われた。最も大規模だったのは消防団が毎年の防災訓練を一斉収集に切り替えたもので、自治会経由の呼びかけで、のべ600人の住民有志が協力した。また、仮置場の受け入れ停止直前の数日間は、地域にまだ取り残されている災害ごみの搬入に多くのボランティアが協力した。これらの取組の際には仮置場での待ち時間の長さが問題となり、仮置場での受け入れ列を1列から3列に増やす、集めた災害ごみをいったん広い場所に集めて種類ごとにダンプに積み替えるなどの工夫がされた。

ごみステーション脇に出された災害ごみについては、市は平時の可燃・不燃ごみの収集業者に回収を委託したが、業者が回収しなかった、もしくは回収が遅れたものについては、ごみステーションを管理する自治会等が仮置場に搬入するなどしていた。

③片付け支援・搬入支援に係る情報共有

ボランティアの支援を受けるにあたっては、ボランティアセンターへの申請や、ボランティア活動時の立ち合い等を行う必要がある。そのため介護保険制度を利用している高齢者は、ケアマネージャーが代理申請や立ち合いを行うなどしていた。なお、代理申請や代理の立ち合いが可能なことについては、市の福祉課が発災 10 日後に臨時開催した会議において、ケアマネ、ヘルパー、デイサービス等の代表に情報共有されていた。

その他、離れて住む家族が情報を調べて代理で申請したり、支援を必要とする高齢者の存在に気付いた人がボランティアセンターに報告することで支援につながるケースがあった。報告者には高齢者の見守りを行っている自治会役員、民生委員、そして地区ボランティアや、災害支援活動中のボランティアなどがいた。ボランティアの調整は社協の役割だが、A 自治会は、支援を必要とする世帯の情報を集約し、ボランティア派遣の調整まで行っていた。また、支援物資を配布している公民館は被災者が情報を得る場にもなっており、そこに来ることができない高齢者は、情報も支援も届きにくく、取り残されやすくなる傾向にあった。

4. まとめと考察

館山市で行われた個別回収と、その中で行われた高齢者支援の取組について調査した結果、今後高齢者をよりスムーズに支援するには、高齢者支援に固有の課題と、円滑な排出や仮置場運営に係る一般的な課題がそれぞれあることが分かった。それぞれについて以下に記述する。

(1) 高齢者支援固有の課題

- ・ ボランティアや個別回収等の支援は申請主義のため、情報共有を助けるアクターとの接点がない場合、高齢者が受援の機会を逸する可能性がある。ケアマネがついていない、自治会に入っていない、民生委員等の訪問を断っている、支援物資を配布する公民館等まで歩いて行けないなど、支援から取り残されやすい特徴を整理し、該当者へのアウトリーチ型の支援のあり方を検討する必要がある。
- ・ ボランティアの集まりやすい地域とそうでない地域でボランティアの受援度合いに差が生じていたことから、ボランティアの受援に格差が生じないように施策を検討する必要がある。
- ・ 離れて住む子供やボランティアは遠方から通ってくる場合や、仕事を休んで手伝いにくるなどしており、活動には時間的な制約がある。限られた時間の中で、受援側と支援側が効率よく作業をすすめるためのノウハウの蓄積と共有が必要である。

(2) 円滑な排出や仮置場運営に係る一般的な課題

- ・ 個別回収の利用について、福祉のフィルターはかけずに誰でも利用できるようにしていたため、申し込み件数は膨大となり、受付を行う担当課の負担も大きかった。後期高齢者や障害のある人を対象にして審査に福祉課の協力をあおぐなど、本当に支援が必要な人に注力する手立てが求められる。
- ・ 災害ごみの運搬を支援するため、他の自治体からは多くの車両と収集作業員の派遣が行われたが、受援側の担当課は車両と人員のマネジメントに大きなリソースを割かなければいけなかった。他自治体の支援として、受援体制の構築やマネジメント経験のある人材の派遣も望まれる。
- ・ 仮置場での待ち時間が長ければ個別回収や地域の臨時集積所の利用が増え、結果として運搬の負担も増える。待ち時間を圧縮できる仮置場の場所や受け入れ態勢を平時から検討する必要がある。
- ・ 道路際等にある臨時集積所は混雑化が進みやすいため、地域コミュニティにおいて平時から適切な場所を検討する、看板等の準備、混雑化したら地域コミュニティが仮置場に搬入する等の運用上のルールを作って周知するなど、混雑化を防ぐための事前準備が求められる

【参考文献】

- [1] 千葉県 (2019)令和元年台風第 15 号及び第 19 号に係る千葉県災害廃棄物処理実行計画
<https://www.pref.chiba.lg.jp/shigen/ippan/disaster/documents/saigaizikkour01-chiba.pdf>
- [2] 環境省 災害廃棄物対策指針技術資料 1-24
<http://www.env.go.jp/recycle/waste/disaster/dwasteguideline/pdf/parts/gi1-24.pdf>

謝辞 本調査にご協力いただきました皆様に厚く御礼申し上げます。