



高齢者 ごみ出し支援 ガイドブック



平成 29 年 5 月

国立環境研究所

2017年5月31日 第1版発行

執筆担当者

国立環境研究所 資源循環・廃棄物研究センター 小島英子、多島良

※両者は本ガイドブック作成に同等に貢献した。

© National Institute for Environmental Studies, 2017

「高齢者ごみ出し支援ガイドブック」の発行にあたり

少子高齢化に対応した廃棄物管理システムの構築は、ソフト面、ハード面ともに喫緊の課題になっています。本書が扱うごみ出しが困難な高齢者への対応をはじめ、在宅医療廃棄物や使用済みの介護用おむつの処理、増加する遺品整理やごみ屋敷への対応、人口減少に対応した中間処理施設の再配置など、課題は多岐に渡ります。廃棄物行政においても、適正処理や3Rだけでなく、高齢者福祉に配慮した対応が求められるようになってきました。このような時代の変化とともに生じる新たな課題を捉え、その解決に資する調査・研究を行い、成果を社会に還元していくことは、私たち国立環境研究所の重要な使命の1つです。

高齢者のごみ出しをめぐるのは、高齢化や核家族化を背景として、ごみ出しが困難でありながら十分な支援を得られない高齢者が増えていることが問題となっています。私たちは平成24年からこの課題に取り組み、全国アンケート調査による自治体の取り組み状況の把握や、特色ある支援制度を運用している市町村へのヒアリング調査、地元つくば市内の自治会の協力による高齢世帯アンケート調査やごみ質調査などを行い、研究成果を発表してきました。本書は、こうした5年間の調査・研究の蓄積に基づいて作成したものです。これからごみ出し支援制度を導入したい自治体や、既に運用している制度の改善を図りたい自治体、および地域団体や一般廃棄物事業者を读者として想定し、支援制度の設計や運用の仕方をわかりやすく説明しています。

高齢者のごみ出し支援は、高齢世帯からのごみ収集を確実にするだけでなく、高齢者の生活質の向上や見守り、孤独死の防止にも繋がる取り組みです。また、ヒアリングを行った多くの自治体や事業者で、収集員の誇りややり甲斐に繋がっているという声が聞かれています。福祉に配慮した社会貢献として、一般廃棄物処理事業全体への信頼感が醸成されることも期待できます。さらに本書では、地域住民を支援の担い手として、地域の繋がりを醸成し、安心・安全で住みやすい地域づくりや、地域コミュニティの再生を目指す取り組みも紹介しています。

少子高齢化社会は、限られた資源で付加価値の高い施策を行うことが求められる社会でもあります。財政難にあえぐ自治体にとっては、公共サービスの向上だけでなく、それにかかるコストとのバランスにも配慮しなければなりません。本書は、調査で伺った自治体職員の方々の創意工夫やノウハウを詰め込んだものになっています。本書が、高齢者ごみ出し支援制度の拡大と、支援をする側・される側の双方にとって効果の高い制度の設計と運用に貢献できれば幸いです。

平成29年5月31日

国立環境研究所 資源循環・廃棄物研究センター
センター長 大迫政浩

本ガイドブックについて

国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センターでは、これまで超高齢社会における廃棄物管理の課題について検討する中で、特にごみ出し支援に焦点をあてて研究を進めて参りました。その中で、研究論文を書くだけでなく、得られた貴重な情報を整理し、実務で参考にしていただける形で発信することも重要との着想に至りました。

本書はこれまでに全国で行ってきた調査研究の結果をもとに、ごみ出し支援制度の基本的な考え方と、具体的なノウハウの両方を取りまとめ、主に自治体で制度を具体的に検討する際の参考にしていただくことを目指しました。

謝辞

本書を取りまとめるにあたり、以下の自治体、自治会、事業者にはお忙しい中ヒアリング調査にご対応いただき、大変貴重なデータをご提供いただきました。中でも、大木町、千葉市、所沢市、新潟市、日野市、横浜市のご担当者には、本書を取りまとめるにあたって開催した意見交換会で参考となるご意見をいただきました。

また、北九州市立大学松本亨教授には、意見交換会をはじめとした様々な場でのご助言に加えて、コラムのご執筆をいただきました。

さらに、本書の基礎となる実態データを集めるにあたり、全国自治体の皆様には、アンケート調査にご協力いただきました。ここに記して感謝の意を表します。

【ヒアリング対象自治体・自治会・事業者一覧、50音順】

我孫子市、牛久市、大木町、上勝町、千葉市、千葉市稲毛ファミリーハイツ自治会、千葉市千葉寺青葉町自治会、つくば市森の里自治会、所沢市、新潟市、新潟市亀田西小学校区コミュニティ協議会、新潟市京王自治会、新津清掃社、日野市、日野環境保全、水俣市、山形市、横浜市

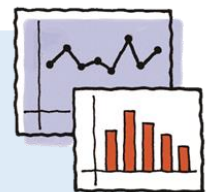
目次

1. 高齢者のごみ出しをめぐる課題と本書の狙い	1
1.1 高齢者のごみ出しをめぐる課題	1
1.2 高齢者のごみ出し支援の現状	6
1.3 本書の位置づけと狙い	8
2. ごみ出し支援のしくみ・いろいろな側面	10
2.1 ごみ出し支援とは？	10
2.2 ごみ出し支援のための連携	11
2.3 支援制度の2つのタイプ	15
2.3.1 直接支援型	16
2.3.2 コミュニティ支援型	18
3. ごみ出し支援のしくみ・つくり方と回し方	19
3.1 検討プロセスの概要	19
3.2 現状把握	19
3.3 基本方針の検討	22
3.4 仕組みの詳細の検討	27
3.4.1 利用者の範囲	28
3.4.2 利用の申請と審査	33
3.4.3 収集方法	34
3.4.4 コミュニティ支援型の体制	38
3.4.5 声掛け・安否確認	40
3.4.6 運用と改善の方法	46
これまでの主な調査・研究活動	49
参考文献	50



「コラム」：用語の解説、参考となる事例や研究成果を紹介しています。

コラム 1	高齢者は何歳から？.....	p.2
コラム 2	高齢者のセルフ・ネグレクトとごみ屋敷.....	p.5
コラム 3	分別が難しい高齢者への対応事例.....	p.9
コラム 4	ごみ出し支援に係わる高齢者福祉分野の主体.....	p.12
コラム 5	ケアマネ、ヘルパーから見たごみ出し支援制度.....	p.13
コラム 6	戸別収集でも必要な高齢者支援[日野市の事例].....	p.21
コラム 7	担い手の確保の事例.....	p.26
コラム 8	要介護状態区分と状態の目安.....	p.29
コラム 9	高齢者見守りネットワーク.....	p.42
コラム 10	ごみ出し支援制度と声掛け・安否確認に対する支払意志額： 高齢者の家族による評価.....	p.43
コラム 11	ごみ出し支援の利用意向に影響する心理的要因.....	p.45
コラム 12	申請書類などの様式の整備.....	p.48



「データ」：2015年7月に全国の自治体を対象に実施した「高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査」¹⁾の結果を紹介しています。

データ 1	規模別にみた自治体の取り組み状況.....	p.7
データ 2	自治体で実感されている効果.....	p.11
データ 3	ごみ出し支援制度のタイプと実施体制.....	p.17
データ 4	利用世帯数の現状と推計.....	p.23
データ 5	ごみ出し支援の委託額.....	p.25
データ 6	利用者の要件設定.....	p.32
データ 7	ごみ出し支援の運搬範囲.....	p.36
データ 8	声掛けによる異変の発見や対応の事例.....	p.40
データ 9	声掛けの実施状況.....	p.41
データ 10	高齢者への周知の方法.....	p.46

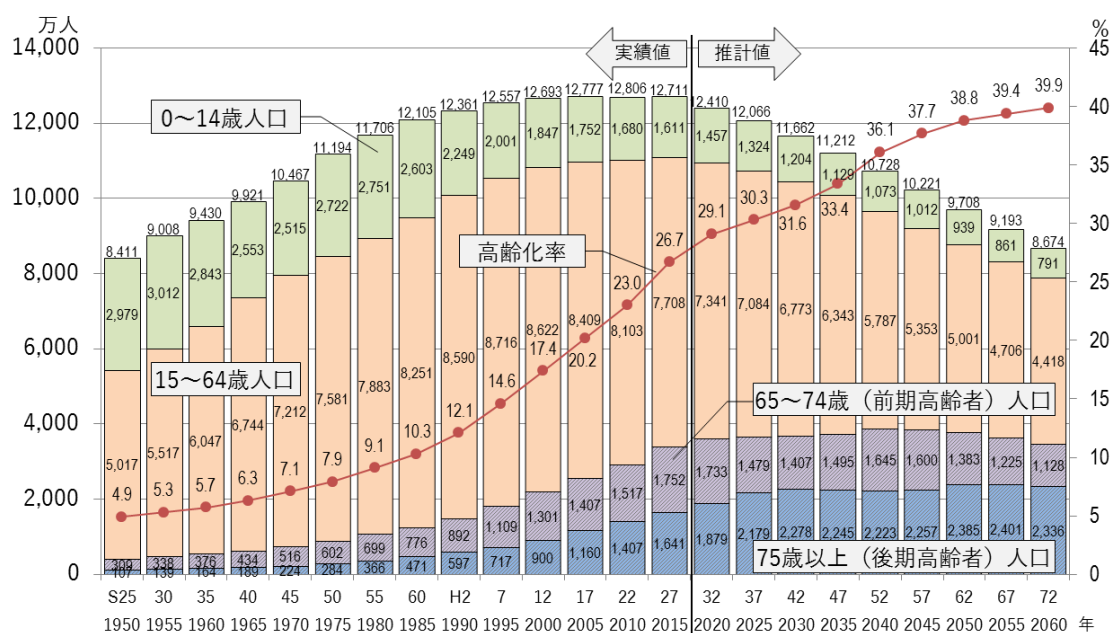
1. 高齢者のごみ出しをめぐる課題と本書の狙い

1.1 高齢者のごみ出しをめぐる課題

2035年には3人に1人が高齢者に

日本は世界で最も高齢化が進んだ超高齢社会を迎えています。2016年の高齢化率（65歳以上の人口の割合）は27.3%で、国民の4人に1人が高齢者であり、20年後には3人に1人が高齢者になると予測されています（図1、表1）。

高齢化は社会の様々な分野に影響を及ぼしており、その対策が急務となっています。廃棄物分野においては、在宅医療廃棄物や介護用おむつの処理、増加する遺品整理やごみ屋敷への対応などとならび、ごみ出しに困難を抱える高齢者への支援が課題となっています。



出典：平成28年版高齢社会白書²⁾

図1 高齢化の推移と将来推計

表 1 超高齢社会を示す統計データ

指標	値	割合	出典
全人口	126,937 (千人)	100.0 (%)	総務省：人口推計（平成 28 年 11 月 1 日現在 確定値） ³⁾
65 歳以上人口	34,633	27.3	
75 歳以上人口	16,960	13.4	
要介護・要支援認定者	6,292	5.0	厚生労働省：介護保険事業状況報告（平成 29 年 1 月暫定版） ⁴⁾
全世帯数	50,361 (千世帯)	100.0 (%)	厚生労働省：平成 27 年国民生活基礎調査 ⁵⁾
高齢者のみの世帯	12,714	25.2	
高齢者単身世帯	6,243	12.4	



コラム 1 高齢者は何歳から？

日本を含む多くの国で、高齢者の定義は 65 歳以上とされています。日本では 1963 年に制定された老人福祉法で、65 歳以上が老人福祉の対象とされていました。けれども、1963 年当時の平均寿命が、男性 67.21 歳、女性 72.34 歳であったのに対し、2015 年現在では男性 80.75 歳、女性 86.99 歳⁶⁾と、この 50 年で寿命は 10 歳以上延びています。

日本老年学会・日本老年医学会は、高齢者の定義を 75 歳以上に引き上げ、65～74 歳を准高齢者、75～89 歳を高齢者、90 歳以上を超高齢者と区分することを提案しています⁷⁾。現在の高齢者は 10～20 年前と比べて、身体・心理機能が 5～10 歳若返っており、特に 65～74 歳の前期高齢者では、心身の健康が保たれ、活発な社会活動が可能な人が大多数を占めているためです。

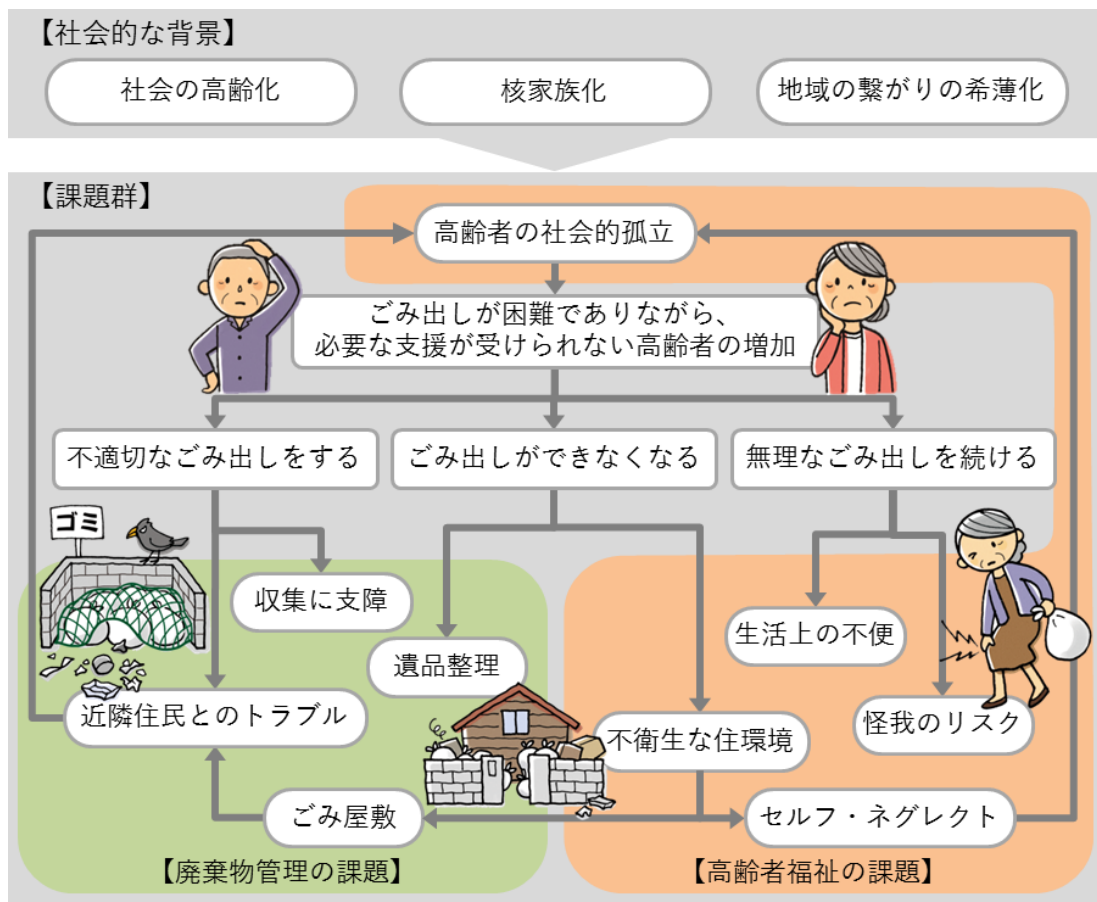
65 歳、75 歳を過ぎても現役で働いたり、地域活動に参加したりしている高齢者は多くいます。高齢者を暦年齢だけで定義するのではなく、元気な高齢者には、人生経験とスキルを十分に生かして、社会を支える側としても活躍いただくことが期待されます。



高齢者のごみ出しを巡る課題の構造

高齢者のごみ出しを巡る課題の本質は、ごみ出しが困難でありながら、必要な支援が受けられない高齢者が増加していることにあります（図2）⁸⁾。

こうした状況の背景には、高齢化に加えて、核家族化や地域の繋がりの希薄化が存在します。日本の全世帯のうち、1/4が高齢者のみの世帯、1/8が高齢者の単身世帯で（表1）、その割合は年々増加しています。また、介護保険制度の要介護・要支援認定者は629万人にのぼり、認定者のいる世帯の50.9%が高齢者のみの世帯、27.4%が単身世帯という状況です⁹⁾。つまり、日常生活に介助や支援が必要な高齢者の約1/4が一人で暮らし、約1/4は老老介護の状態にあるのです。かつての多世代が同居する家族では、若い世代が高齢者の生活を家庭内で支えていましたが、高齢者のみの世帯の増加により、ごみ出しを自分自身でせざるを得ない高齢者が増えています。また、昔は地域の繋がりの中で行われてきた、近隣住民が高齢者のごみ出しや買い物を手伝うなどの相互扶助も、都市部を中心として少なくなっています。このように、高齢者のごみ出しをめぐる課題は、かつて存在した自助や共助が機能しなくなることで、顕在化していると言えます。



出典：小島（2016）⁸⁾ を一部改変

図2 高齢者のごみ出しを巡る課題

ごみ出しが困難な状態は3つに分けられる

高齢になると筋力の低下や腰痛疾患、骨粗しょう症による骨折などにより、若い頃と同じように歩くことが難しくなります。また、腕や体幹の筋肉の衰えや関節リウマチを患うと、ごみ袋を持つことも大変です。さらに、認知症やその前段階の軽度認知障害になると、曜日や分別ルールを覚えることが難しくなります。加えて、集積所まで遠かったり、エレベーターのない集合住宅に住んでいたたりする場合には、ごみ出しの負担はさらに大きくなります。

また、日常生活の支援の状況についても、介護保険でホームヘルパーを利用していたり、離れて暮らす家族が週末だけお世話に来ていたりする場合もあれば、社会的に孤立していて、一切の支援を受けていない場合もあります。こうした困難の度合いや、支援状況の違いにより、高齢者のごみ出しは、「ごみ出しができなくなる」、「不適切なごみ出しをする」、「無理にごみ出しを続ける」という3つの悪い状態に陥る可能性があります。

状態1：ごみ出しができなくなる

ごみ出しが極めて困難であるにもかかわらず、何の支援もない場合には、ごみ出しができなくなります。生活ごみを出すことができずに、家に溜まると、住環境が不衛生になり、さらに進行するとごみ屋敷になることも懸念されます。また、不衛生な住環境は、高齢者のセルフ・ネグレクト（☞コラム 2）の状態の1つとされ¹⁰⁾、こうした状況がさらに高齢者の社会的孤立を深めるといふ悪循環にもなります。さらに、死亡時の遺品整理は遺族などにとって負担が大きく、社会的にも様々な問題を生んでいますが¹¹⁾、生前に生活ごみや粗大ごみが捨てられずに不要な物が溜め込まれてしまうと、その負担はより大きくなります。

状態2：不適切なごみ出しをする

高齢者が何らかの生活支援を受けていても、自治体のごみ出しルールに従うことが難しく、不適切なごみ出しがされてしまう場合があります。例えば、ホームヘルパー（訪問介護員）にごみ出しをお願いしても、多くの自治体では、収集日の朝の決められた時間帯にごみを出すことになっており、その時間に合わせてホームヘルパーに来てもらうことが難しい場合には、適切でない日時にごみ出しをせざるを得ないこととなります。また、週末に世話をしにくる家族は、近所に迷惑を掛けることを気にしつつも、やむを得ず収集日でない日に、まとめてごみを出したり、自宅にごみを持ち帰って自分の自治体の収集日に出したりするなどの対応をしています。こうした不適切なごみ出しは、ごみの収集・運搬に支障をきたしたり、近隣住民とのトラブルに繋がったりする可能性があります。

状態3：無理にごみ出しを続ける

最後は、高齢者への生活支援がなく、無理に自分でごみ出しを続ける場合です。無理なごみ出しは、高齢者にとって不便や負担であるとともに、ごみ袋を持って階段を降りたり、雨や雪の日に傘とごみ袋で両手を塞がれた状態で集積所まで歩いたりすると、転倒の危険性も高まります。高齢になると筋力の低下により転倒しやすくなるだけでなく、骨粗しょう症で骨がもろくなるために簡単に骨折してしまうことも少なくありません。こうした怪我や骨折をきっかけとして、自立歩行ができなくなったり、寝たきりになってしまったりすることもあります。

以上みてきたように、高齢者のごみ出しを巡っては、収集・運搬への支障、集積所でのトラブル、遺品整理やごみ屋敷などの主に廃棄物分野で扱われる課題と、高齢者の生活や住環境、社会的孤立やセルフ・ネグレクトなどの福祉分野で扱われる課題が存在し、両者は相互に関係しています。



コラム2 高齢者のセルフ・ネグレクトとごみ屋敷

「セルフ・ネグレクト」は日本語では「自己放任」といい、「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、或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」を指します¹²⁾。配偶者との死別や人間関係のトラブル、失職、被災、認知症などの様々なきっかけで引き起こされ、セルフ・ネグレクトになると、きちんと食事をとらない、風呂やシャワーを浴びず洗濯もしない、家の掃除もせずにごみが溜まって、ごみ屋敷になっていくなどの変化がみられるようになります。こうした状態は、高齢者の健康や安全を損ない、尊厳を脅かす危険性がありますが、知人や行政が手助けしようとしても、拒絶することが多いのも特徴です。



セルフ・ネグレクトやごみ屋敷は、様々な要因が複合的に影響しているため、ごみ出し支援だけで解決できる問題ではありません。けれども、こうした支援を通じて、高齢者に対し、行政やコミュニティが見守っている、支援が欲しいときには手を差し伸べる準備があるというサインを送り続けることは、セルフ・ネグレクトの防止や解決に繋がると考えられます。

1.2 高齢者のごみ出し支援の現状



高齢者のごみ出しを支援には、市町村の廃棄物部局や高齢者福祉部局による取り組みや、地域コミュニティの様々な主体による取り組みが存在します。

廃棄物部局による取り組み

廃棄物部局が所管するごみ出し支援制度は 2000 年以降に導入が進み、2015 年現在では 23%の自治体が普通ごみ、資源物、粗大ごみのいずれかについて支援制度を運用しています。自治体の規模別にみると、政令指定都市では約 8 割と高いのに対し、町村では 1 割弱と低く、規模が大きい自治体ほど取り組みが進んでいます（データ 1）。廃棄物部局が所管する支援の仕組みについては、第 2 章以降で解説します。

高齢者福祉部局による取り組み

高齢者福祉制度の根幹である介護保険事業では、介護が必要と認定された高齢者は、訪問介護サービスを利用することができます。ホームヘルパーが行う訪問介護サービスには身体介護と生活援助があり、生活援助の一環として、ホームヘルパーにごみ出しをお願いすることができます。この介護保険制度を利用したごみ出しは、全国どの自治体でも利用が可能です。

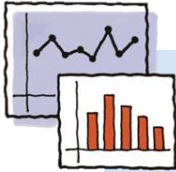
しかしながら、介護保険の生活援助では、ごみ出しの時間に合わせてホームヘルパーに来てもらうことが難しく、また 1 回あたりの生活援助が 20 分以上と決められているために、ごみ出しのためだけに利用することができないなどの課題があります。さらに、要介護認定は受けていないけれども集積所が極めて遠いなどの理由から支援が必要な場合もあります。このように、高齢者のごみ出しの問題は、現行の介護保健制度だけでは解決することができません。

介護保険の枠組みとは別に、一部の自治体では、社会福祉協議会やシルバー人材センターなどに委託をして、高齢者の生活支援事業を独自に行っています。こうした事業では、電球の交換や買い物などの支援とともに、ごみ出しを少額の利用者負担で依頼できる場合があります。

地域コミュニティによる取り組み

行政に頼らない、地域コミュニティによる共助の取組みとしては、自治会・町内会や NPO などが住民のボランティアを募って支援したり、マンションの管理人が高齢の住居者を対象に支援したりするなどの例があります。また、自治体から普通ごみの回収を委

託されている一般廃棄物収集運搬業者が、社会貢献活動の一環として自主的に高齢者支援に取り組んでいる事例もあります。



データ 1 規模別にみた自治体の取り組み状況

高齢者のごみ出しに対する課題認識や取り組み状況を自治体規模別にみると、政令指定都市などの規模が大きい自治体ほど、課題として認識している割合が高く（図 A）、支援制度の導入も進んでいます（図 B）。小規模自治体で取り組みが遅れている理由として、都市と比べて地方では、家族による自助や地域の共助が機能していて、高齢者のごみ出しが問題になっていない可能性があることや、人員や予算の不足から手が回っていないことが考えられます。

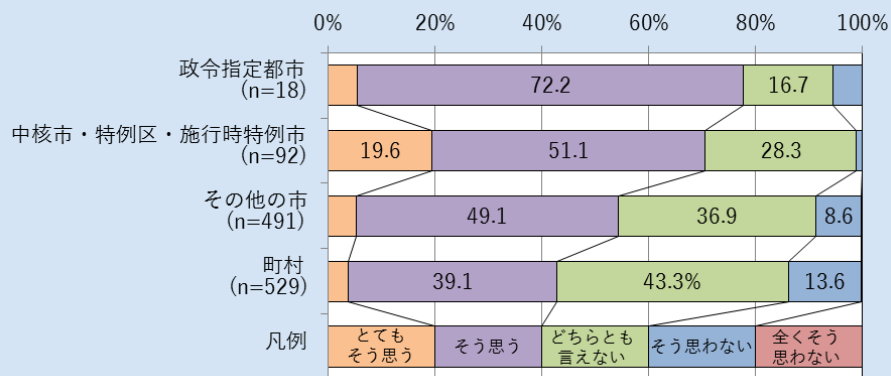


図 A ごみ出しに困難を抱える高齢者が多くいると思うか（自治体類型別）

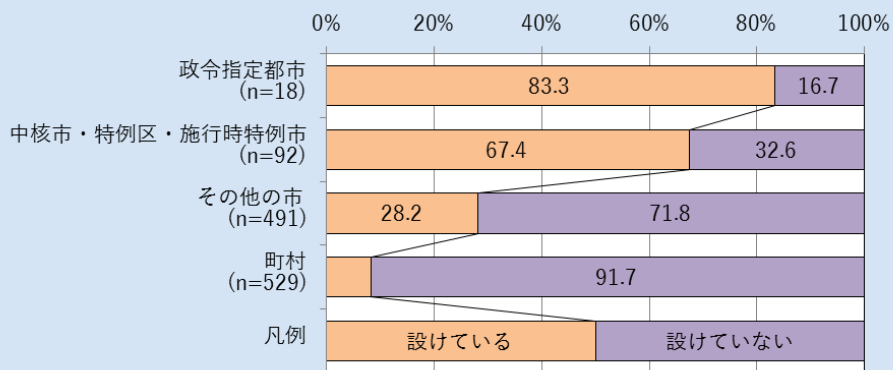


図 B 高齢者ごみ出し支援制度を設けているか（自治体類型別）

また、平成 27 年 4 月施行の改正介護保険法では、市町村が介護予防・日常生活支援総合事業として、地域の特徴・特色に応じて、NPO、ボランティアなどの多様な主体によるサービスの提供を支援する枠組みができました。住民主体の生活支援サービスの充実により、高齢者と地域コミュニティとの関係の回復・維持や、元気な高齢者の活躍が期待されています。今後は、こうした枠組みを活用したごみ出し支援の取り組みが、増えてくるものと考えられます。

1.3 本書の位置づけと狙い



これまでに整理してきたように、多くの自治体において高齢者のごみ出し支援は検討すべき重要課題です。今後も取り組みが広がると見込まれる中で、支援制度を導入するにあたっては自らの地域事情やねらいに合った仕組みを考えることが望ましいといえます。本書は、これから高齢者のごみ出し支援の仕組みを導入しようと考えている自治体や地域団体、一般廃棄物事業者に読んでいただき、自らの地域にあった仕組みを考えるお手伝いをするものです。本書は最善のごみ出し支援のあり方を示すものではありませんが、支援の仕組みを検討する方法や、おさえるべきポイントを示すことで、検討に役立てていただくことを意図しています。

第 1 章で整理したごみ出し支援の背景や概況をふまえ、第 2 章では、本書で扱う高齢者のごみ出し支援がどのようなものであるかを理解するための基本概念を整理します。続いて、第 3 章では仕組みの検討方法を示します。具体的には、仕組みの検討プロセスを示し、各検討ステップで考慮すべきポイントと検討の参考となる事例や研究成果を紹介しています。



コラム3 分別が難しい高齢者への対応事例

一般に、高齢者は規範意識や「もったいない」意識が高く、分別への協力度も高い傾向があります。にもかかわらず、高齢者が分別ルールを守ることが難しい理由として、自治体の分別方法が変更された場合に新たなルールに適應するのが難しいことや、認知症を発症している場合に細かい分別ルールを覚えられないことなどが挙げられます。

こうした高齢者への対応の例として、東京都東大和市ではごみの排出方法を変更した際に、詳しい内容が書かれたごみ分別ガイドと合わせて、文字やイラストを大きくして内容を簡略化した簡易版のガイドを作成し、全戸に配布しました。高齢者にも分かりやすいと好評を得ています。

また、熊本県水俣市では生ごみ分別を行っています。高齢者や障がい者で生ごみの分別が困難な人を対象に「分別ご免除シール」を交付しています。シールが貼られた可燃ごみ袋は、生ごみが混入していても回収しています。

さらに、ごみ出し支援を行っている自治体でも、利用世帯のごみが分別されていない場合に一度は注意を促すものの、分別が難しいと判断される時には、そのまま持ち帰り、収集員が分別をし直すことにしているところが多くあります。

このように、分別が難しい高齢者に対しては、まずは分別ルールの伝え方を工夫するなどしてルールを守ることを促し、それでも加齢に伴う様々な事情で難しいと判断される場合には、分別ルールを緩和するなどの対応をとることが考えられます。



ごみ分別ガイド(簡略版)(東大和市)



分別ご免除シール(水俣市)

2. ごみ出し支援のしくみ・いろいろな側面

2.1 ごみ出し支援とは？

本書でいう「ごみ出し支援」は、ごみ出しが困難になった高齢者等に代わり、他の主体がごみ出しを手伝い、ごみを収集する仕組みを指します。基本的には高齢者宅からごみを預かり、運ぶのですが、誰がどこまで運ぶのかにより、様々な仕組みがあります。

収集時にひと声かけることで、高齢者の生活に安心感やハリがでます。複数回にわたってごみが出されていない場合や、不自然な気配がある場合には、高齢者の異変に気付くことができます。異変に気付いた際に、事前に登録しておいた緊急連絡先に連絡することで、高齢者の不調の早期発見や、最悪の事態の未然防止につながります。さらに、近隣住民が担い手となることで、ごみ出し支援活動をコミュニティ醸成の一つの契機とすることなども可能です（図3）。このように、ごみ出し支援は、確実にごみを収集できることに加え、見守り、コミュニティの醸成など、様々な効果が期待できる仕組みなのです。

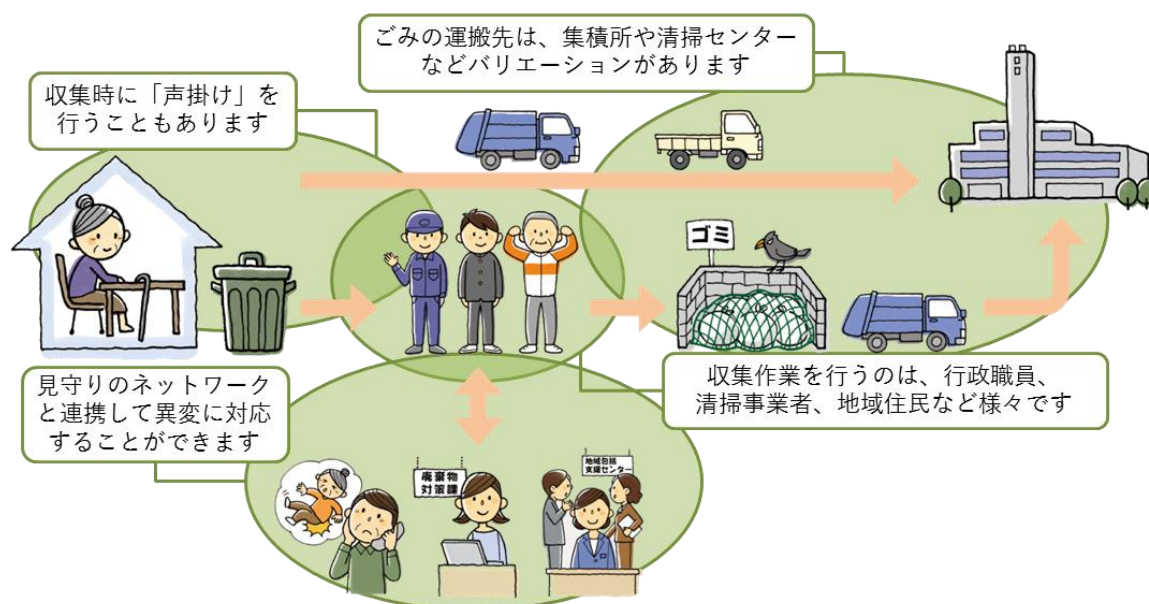
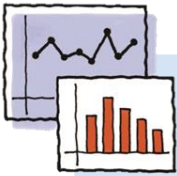


図3 本書で扱うごみ出し支援の概要



データ 2 自治体で実感されている効果

ごみ出し支援を行っている自治体に、支援を通じて実感している効果を尋ねたところ、「高齢者世帯から確実にごみ・資源物を収集できるようになった」、「ごみ屋敷の未然防止に繋がった」という廃棄物管理上の効果については、それぞれ43%、28%の自治体で認識されていました。一方、「高齢者世帯の生活の利便性が向上した」、「高齢者世帯の福祉が充実した」という高齢者福祉の効果については、それぞれ79%、59%とさらに多くの自治体で実感されていました。

他にも、地域の交流が深まったり、住んでいるひとの顔の見える地域づくりに寄与しているという効果も一部の自治体で認識されていました。やり方によって、様々な可能性のある取り組みであることがうかがえます。

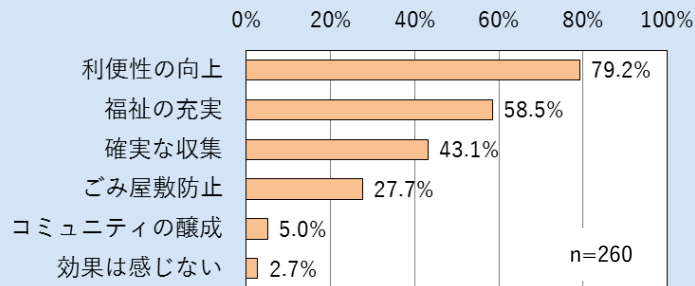


図 ごみ出し支援制度の効果として実感していること

2.2 ごみ出し支援のための連携

廃棄物、高齢者福祉、地域コミュニティの様々な主体

ここでは、高齢者のごみ出し支援に取り組む際に、連携することが望ましい主体について整理します。まず、ごみ収集に関係する主体としては、一般廃棄物の収集を委託している場合には、収集事業者が挙げられます。また、高齢者福祉の分野で連携することが望ましい機関として、自治体の高齢者福祉部局、地域包括支援センター、社会福祉協議会、シルバー人材センターが挙げられます。さらに、ケアマネージャー（介護支援専門員）、ホームヘルパー（訪問介護員）、民生委員は、支援が必要な高齢者と直接関わり、高齢者の生活状況を熟知している重要な主体です（☞コラム4,5）また、近隣住民や自治会・町内会、NPO・ボランティア団体なども、高齢者の生活を地域で支えている、或いは支えることが期待される主体です。



コラム4 ごみ出し支援に係わる高齢者福祉分野の主体

ごみ出し支援では、様々な福祉分野の主体と連携をとることが重要です。主な主体の説明は以下の通りです。



表 高齢者福祉分野の主体の説明

主体	説明
地域包括支援センター	市町村が高齢者福祉の地域拠点として設置する機関。保健師、社会福祉士、主任介護支援専門員を配置し、高齢者や家族の総合相談、介護予防、サービスの連携・調整などを行い、総合的に高齢者の生活を支援する。
ケアマネージャー (介護支援専門員)	居宅介護支援事業所に所属し、要介護・要支援認定を受けた高齢者のケアプランを作成し、他の介護サービス事業者との連絡・調整等を行う。
ホームヘルパー (訪問介護員)	居宅を訪問し、食事、排泄、着衣やおむつ交換などの日常生活動作の介護、料理、洗濯、掃除、食品や日用品の買い物などの日常家事の介護を行う。指定居宅サービス事業者に所属する。
民生委員	民生委員法に基づき委嘱される非常勤の地方公務員で、担当地区の高齢者、障がい者、子育て世帯などの訪問や見守り、住民からの様々な相談対応を行う。
社会福祉協議会	社会福祉法に基づき設置される非営利の民間組織。多くの市区町村社会福祉協議会は、居宅サービス事業者として事業を行っている。市町村からの委託業務として地域包括支援センターを運営している場合もある。
シルバー人材センター	高齢者等の雇用の安定等に関する法律に基づき、原則として市町村単位で設置される公益社団法人。高齢者に臨時的・短期的または軽易な業務を提供し、高齢者が生きがいを得るとともに、地域社会の活性化に貢献する。

なぜ連携が必要なのか？

例えば、ごみ出し支援制度を立ち上げて、支援が必要な高齢者に周知できなければ、利用者は集まりません。こうした時に、ケアマネージャーや民生委員は、地域のなかで生活支援が必要な高齢者の所在を熟知し、面識をもっているため、大いに頼りになる存在です。また、ホームヘルパーは、必要に応じて、担当している高齢者に支援制度の利用を勧めてくれることが期待できます。このような主体に支援制度を理解してもらうには、居宅介護支援事業所や指定居宅サービス事業者にパンフレットを配布したり、福祉部局などが主催する研修会・勉強会などで紹介したりすることが考えられます。

また、安否確認の際の緊急連絡先には、家族が遠方に住んでいる場合、近くに住むケアマネージャーや民生委員になってもらうことで、迅速な対応が可能になります。福祉部門が「高齢者見守りネットワーク」（☎コラム 9）を運用している場合には、緊急時の対応を一元的に任せることで、ごみ収集の遅延を防ぐこともできます。

地域のなかでごみ出し支援が必要な高齢者を見つけ出し、制度の利用を促し、見守りを行うためには、廃棄物、高齢者福祉、地域コミュニティの各主体の連携が不可欠と言えるでしょう。



コラム 5 ケアマネ、ヘルパーから見たごみ出し支援制度

松本亨（北九州市立大学教授）

自治体によって異なる面もありますが、ケアマネージャーは多くの場合ごみ出し支援事業制度の申込時に、ホームヘルパーは玄関先までのごみ出し補助に関与します。両者ともに、常日頃から高齢者の生活支援に深く関わる存在ですので、ごみ出しの実態についても理解されています。そこで、ごみ出し支援事業制度の利点や問題点について、ケアマネージャーとホームヘルパーを対象にアンケート調査を行いました（北九州市、大牟田市、柳川市、みやま市で合計 608 件回収）。利用対象者が制度上[※]異なるため、ここでは北九州市を除いた集計結果を紹介します。

ごみ出しによる転倒やけがについては、回答者の 31%が「転倒やけがをしそうになったとの話を聞いたことがある」と答えており、回答者の 18%が「実際に転倒やけがをしたことがあると聞いた」と答えています。ごみ出し支援事業によって高齢者が受けているメリットを、日常及び緊急時の安心度、けがの減少及び未然防止、健康状態の各項目によって評価してもらい、それを QOL（生活の質）値という形で集計しました（図）。（→次の頁に続く）

これによると、健康状態以外の項目で、標準値（ごみ出し支援事業の利用前後に変化なし）を意味する「3」より高い評価値となりました。安心・安全の向上に効果を発揮していることがわかります。

また、制度上ごみ出し支援事業を利用可能だが利用していない高齢者も存在しますが、家族の支援がある、本人が可能という理由が多いようです。訪問介護事業を利用していない高齢者のケースで困っていることを聞いたところ、外に出られない（ケアマネの回答の61%）、片付けられない（41%）という回答がありました。このような高齢者は、要支援・要介護認定者の7~10%が該当するということでした。

その他、以下のような指摘がありました。

- ・申請から開始まで手続きが大変で、時間がかかる
- ・朝のごみ出し日・時間が決まっているため、ヘルパーの調整が大変である
- ・訪問介護を利用していない高齢者で、ごみ出し支援の利用を希望するケースもある
- ・片手に杖をついて片手に重たいごみ袋を持つのは困難である
- ・自宅のつくりや自宅周辺の状況も考慮し、必要に応じ条件の緩和を検討して欲しい
- ・要介護1でも認知症の症状のある方や、夫婦ともに症状がある場合は、制度対象外（北九州市）だが独力でのごみ出しは難しい

※利用者の条件

北九州市：要介護2以上の単身世帯（市内社協による別事業も並行実施されている）

柳川市・みやま市・大牟田市：65歳以上の要介護・要支援、かつ訪問介護事業の利用者

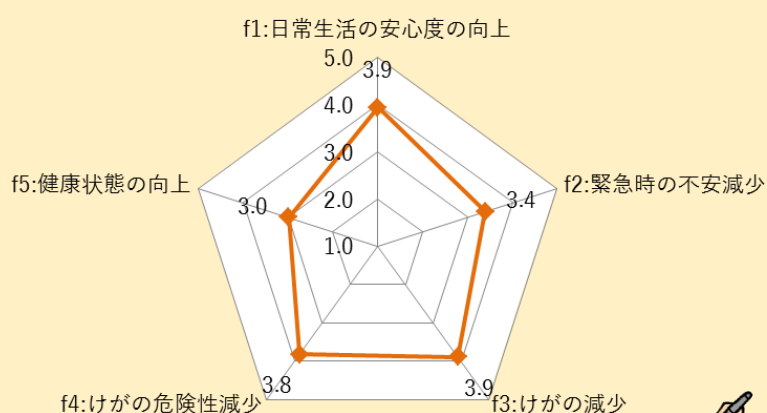


図 二次因子の QOL 評価結果



2.3 支援制度の2つのタイプ



ごみ出し支援制度には、大きく分けて2つのタイプがあります（図4）。

一つは、自治体が運営主体となり、市町村直営のごみ収集部隊または市町村に委託された事業者が、高齢者のごみを戸別に収集するタイプ（以下、「直接支援型」）です。

もう一つは、自治会、NPO等の支援団体が運営・実施するごみ出し支援活動を、市町村が金銭的にバックアップするタイプ（以下、「コミュニティ支援型」）です。

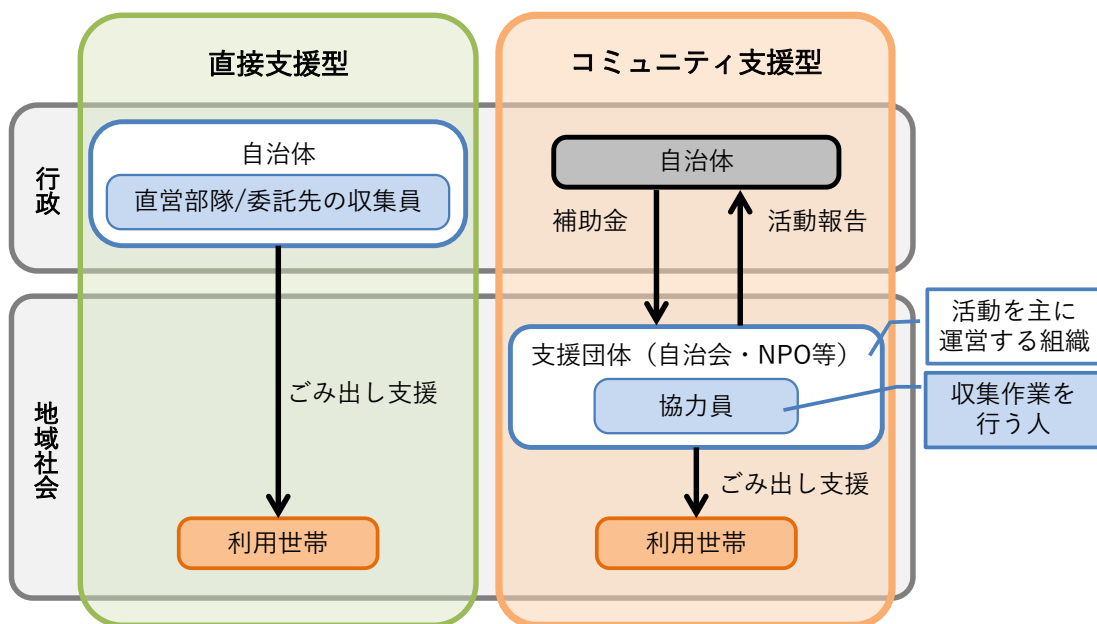


図4 直接支援型とコミュニティ支援型

2.3.1 直接支援型



直接支援型とは

直接支援型は、制度の運営も利用世帯からのごみ収集作業も、自治体が行う仕組みです。収集作業については、市町村の職員が実施する直営の場合と、民間事業者等に委託する場合、両者を組み合わせる場合があります。

直営で行う場合の特徴

直営の場合は、市町村が保有している人員や車両の範囲内で支援を開始することが可能です。直営の収集部隊が存在しない場合であっても、不法投棄パトロールなどの人員・車両で対応する例もあります。また、声掛けや安否確認を行う場合、一般論として、公的な身分を持つの方が、高齢者に安心感を持たれやすいといえます。加えて、声掛け時の安否確認において、公務員であった方が、より踏み込んだ対応がしやすいという側面もあります（人命救助のため鍵を壊して家に入るなど）。このように、直営による支援については、通常収集で直営部隊が存在している場合に取り組みを開始しやすく、また、見守りの取組みがしやすいという利点があります。一方で、全国的に財政難から収集事業の委託化が進み、直営部隊が縮小していく中で、支援の対象となる高齢者が増加しても、長期的に直営のみで支援を維持できるかは課題といえます。

委託で行う場合の特徴

ごみ出し支援を委託する場合の主な委託先は、一般廃棄物収集運搬業の許可を持つ民間事業者（以下、一廃事業者）か、シルバー人材センターが主流です（データ3）。一廃事業者に委託する場合には、自治体が業務委託契約の仕様に明記して業務発注するこ

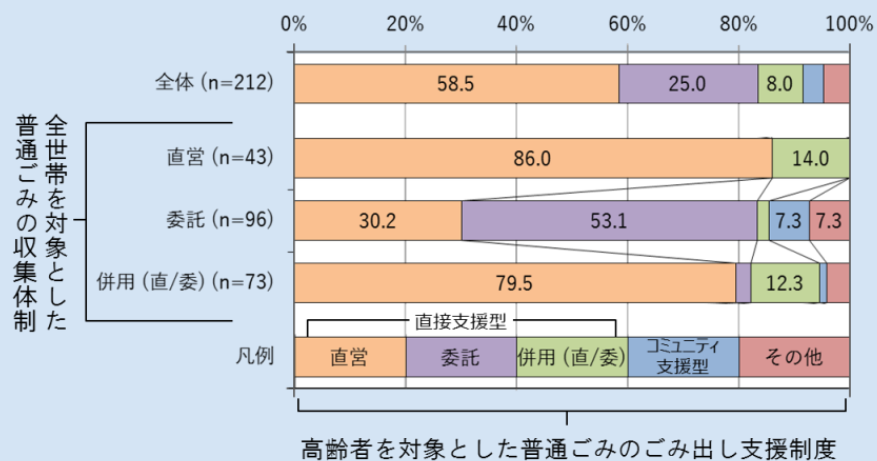
とが考えられますが、一廃事業者から自治体に、社会貢献活動としてごみ出し支援に取り組みたいと提案して実現した事例も複数あります。一廃事業者が自ら取組む動機として、地域住民や行政との信頼関係の構築に繋がることや、収集員が地域貢献を通じてやり甲斐や誇りを感じられるようになることなどが挙げられます。しかし、委託は直営に比べて収集業務の効率性がより重視されることや、緊急連絡先などの個人情報の扱いが難しい等の課題があるため、見守り活動を行うにあたっては工夫が必要になります。



データ3 ごみ出し支援制度のタイプと実施体制

高齢者を対象とした普通ごみのごみ出し支援は、直営の直接支援型が59%、委託の直接支援型が25%、コミュニティ支援型は4%です。委託先としては、一廃事業者やシルバー人材センターを活用することが多いようです。

全世帯を対象とした普通ごみ収集で、直営の収集部隊がある自治体では、ごみ出し支援も直営で実施している場合がほとんどです（直営で86%、併用で80%）。一方、普通ごみの収集を全て委託している自治体では、ごみ出し支援も委託している割合が53%と高いですが、直営で行っている自治体も30%あります。全体のごみ収集が委託でも、ごみ出し支援のみ行政職員が自ら軽ダンプで回収するなどの対応を取っているようです。



高齢者を対象とした普通ごみのごみ出し支援制度

出典：小島・多島（2017）¹³⁾ を一部改変

図 高齢者のごみ出し支援の体制

※全世帯を対象とした普通ごみの収集体制は平成26年度一般廃棄物処理実態調査結果（環境省）の「ごみ処理運搬の状況【生活系ごみ】」のうち、混合ごみ、可燃ごみ、不燃ごみの収集形態のデータを利用

2.3.2 コミュニティ支援型



コミュニティ支援型とは

コミュニティ支援型は、自治会やNPO等の地域主体によるごみ出し支援活動を行政が補助金等で金銭的にバックアップする仕組みです。活動を主に運営する「支援団体」がごみ収集の方法や声掛けの有無などの仕組みの細部について検討し、実際の収集作業を担当する地域のボランティアなどの「協力員」を管理して支援します。こうした金銭的支援は、ごみ出し支援の必要経費に充てられたり、支援団体のその他の活動費として活用したり、協力員に支給したりと、用途は支援団体の判断に委ねられます。

コミュニティ支援型の特徴

コミュニティ支援型では、支援の仕組みを支援団体が自ら考え、実施に向けて調整を行い、得られる補助金を地域活動に還元することで、地域のつながりの維持・醸成に寄与することが期待されます。例えば、学校と自治会が協力して支援団体となり、小中学校に通う地域の子供を協力員とする仕組みを導入することで、世代間のつながりの醸成や、子供の地域社会への関心を育てることが期待できます。また、自治会が支援団体となることで、災害時に助けが必要となりそうな高齢世帯を把握することができるため、自治会による災害時の避難誘導や安否確認などの活動と連携することが可能です。

しかし、自治体の全域で、支援団体や協力員を確保するのは難しいことです。主な支援団体として自治会が挙げられますが、加入率の低下や活動の衰退に悩む地域も少なくありません。こうした地域では、自治会に支援団体になることをお願いしても、協力が得られないこともあります。支援団体の存在しない地域では、ごみ出しに困っている高齢者を支援できず、公平なサービスの展開という点で課題があります。

3. ごみ出し支援のしくみ・つくり方と回し方

3.1 検討プロセスの概要

これまで示してきたようにごみ出し支援の仕組みは様々であり、そのタイプに応じて求められる前提条件やメリット・デメリットが異なります。その中から、地域の実情に合った仕組みを選び、作り上げていくための検討のプロセスを図5に示します。

まずは、①地域の現状を整理しつつ、ごみ出し支援制度の必要性を確認します。続いて、地域の現状を念頭に、②支援制度のタイプ（直接支援型またはコミュニティ支援型）を含む基本方針を検討し、③さらに細かい点について設計を検討します。詳細を検討する中で（例えば、収集員の確保の仕方を具体的に検討する中で）別のタイプの支援制度にせざるを得ない場合も出てくるため、②と③は行ったり来たりすることもあります。各検討ステップの詳細については、3.2~3.4を参照してください。

なお、各ステップにおいて、協議や情報交換などの関係主体との連携は極めて重要です。収集事業者との調整はもちろんのこと、制度運用の様々な局面で重要な役割を果たす福祉関係主体との連携（☞2.2）も不可欠です。

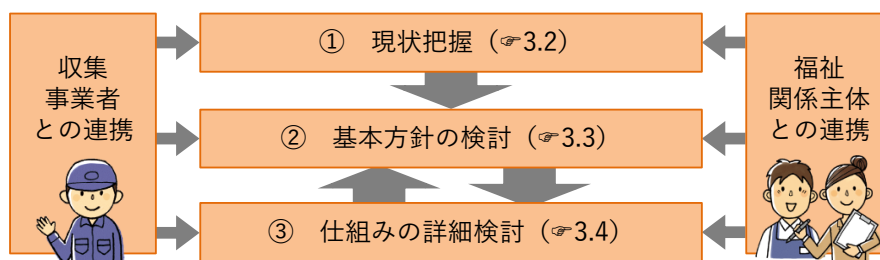


図5 ごみ出し支援制度の検討プロセス

3.2 現状把握

高齢者のごみ出し支援制度を検討する上でまず整理すべきことは、地域全体のごみ収集の体制や方法の現状です。加えて、支援に対するニーズと、そのニーズを賄う既存の支援の仕組みについて整理することが重要です。

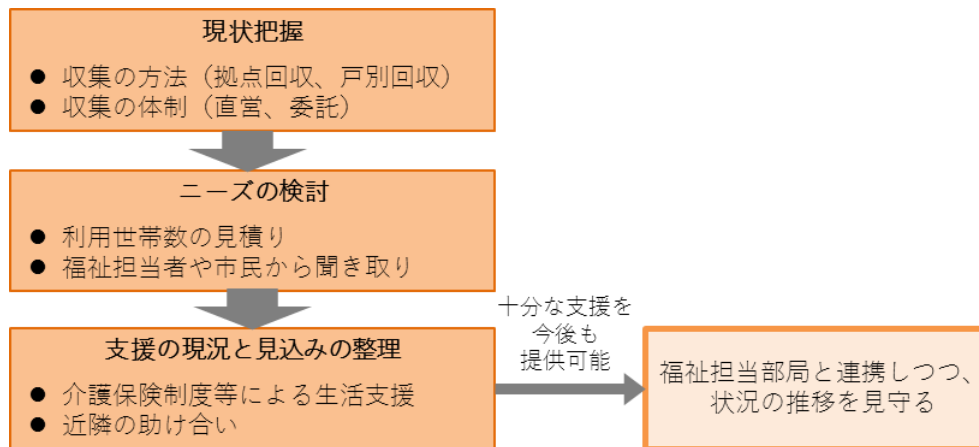


図6 現状把握のフロー

収集の現状整理

まずは、地域全体のごみ収集の方法から、大まかな支援の方針を検討します。通常、支援が必要となるのはステーション収集の場合です。しかし、1.1で示したように、戸別収集の場合であっても、親族やヘルパー等が代わりにごみ出しをしている高齢者世帯では、ごみ出しの曜日や時間を守ることが難しい場合があります。こうした場合への支援として、ごみ出しの時間外でも排出できる容器を導入するなどの工夫を検討する余地があります（☞コラム6）。また、普通ごみは戸別収集であっても、資源物についてはステーション収集である場合も、支援を検討する余地はあります。さらに、戸別収集の場合でも集合団地などで集積所からのみ収集する地区では、玄関先から集積所までのごみ出しを支援する必要があります。

同時に、地域全体のごみ収集の体制も整理します。収集業務のうち委託している範囲、今後の委託化の計画、直営収集部隊の能力、利用可能な車両の種類と数、課内人員の余力、現状の委託先の余力など、ごみ出し支援に活用できそうなリソースを整理します。

ニーズの検討

続いて、実際にごみ出しに困っている高齢者がどの程度いるのか、あるいは近い将来どのくらい増えるのかといった、ニーズの見込をつけます。参考となる指標として、地域の高齢化率（特に75歳以上人口の割合）、単身高齢者世帯割合、介護認定者数があります。現在の数値を全国や県の平均値と比較したり、5年、10年、15年先の予測値の推移を確認したりしましょう。全国や県の平均と比較して高い値であったり、将来予測値が急激に高まったりするようであれば、潜在的なニーズは高いといえます。

大まかな利用世帯数を見積もる上では、既に制度を導入している自治体における利用世帯数が参考になります（☞データ4）。なお、制度開始後に利用世帯数が変化する可能性には留意する必要があります。例えば、利用要件（☞3.4.1）を比較的緩やかに設定している横浜市では、平成22年度末には約2,400件であった利用者数が毎年増え続け、平成27年度末には約5,500件にまで増加しています。利用要件の設定や周知の方法などに依存して利用者数の増加の程度は様々ですが、制度導入後に利用者数が増加することも想定しておきましょう。

一方で、高齢化率等の全体的な指標から判断する以外にも、急峻な地区や階段のない古い集合住宅が密集しているニュータウンなど、局所的なニーズにも注意しましょう。こうしたニーズを把握するには、実際に市民の声を聴いてみるのが重要であり、例えば市民アンケート調査を実施する際にごみ出し支援に対する要望を尋ねることも一案です。しかし、本当にごみ出しに困っている高齢者はアンケートに答えることも難しいかもしれません。そこで、日頃より高齢者の生活支援に取り組んでいる福祉担当部局、地域包括支援センター、ケアマネージャー、民生委員等と協議することも重要になります。



コラム6 戸別収集でも必要な高齢者支援 [日野市の事例]

全世帯で戸別収集している自治体では、集積所にごみ出しをしなくてよいため、高齢者の支援が必要ないと思われるかもしれません。けれども、ホームヘルパーや週末だけ生活支援に来る親族がごみ出しをしている高齢世帯では、ヘルパーの利用スケジュールや親族の仕事の都合上、収集日当日にごみを出すことが難しい場合があります。

こうした世帯に対応するため、日野市では、指定日以外でもごみを出して置ける「ハンディキャップボックス」を配布しています。また、集合住宅の集積所にごみ出しをしている高齢世帯には、ハンディキャップシールを配り、シールが貼ってあるごみ袋は、事情により指定日以外でも集積所に出されることがあることを市民に周知して、理解を図っています。



ハンディキャップボックス
(指定日外排出用ごみ・資源収納容器)



ハンディキャップシール

支援の現況と今後の見込みの整理

自力ではごみ出しが困難な高齢者世帯でも、近隣住民や親族による助けを受けていたり、介護保険制度に基づく生活支援や自治体独自の生活支援制度（☞1.2）を活用していたりする場合があります。こうした高齢者の生活状況や支援施策を理解するには、福祉部局とよく協議することが重要です。地域の結束が強く、近隣住民が高齢者のごみ出しを手伝うのが当たり前になっている自治体でも、地域全体が高齢化することで近隣の助け合いを続けることが難しくなり、行政による支援が必要になることも考えられます。

新たにごみ出し支援の取り組みを始める際には、地域の様々な主体による既存の取り組みを把握することが重要です。小さな取り組みであったとしても、参考となる情報が得られたり、新たな取り組みでも役割を担ってもらったり、その取り組みをモデルとして地域全体への拡大を図ったりと、色々な展開の可能性があるのであります。

3.3 基本方針の検討



現状把握を通して支援の必要性が明確になったところで、支援制度タイプを直接支援型とするか、コミュニティ支援型とするか、さらに直接支援型の場合には直営にするか、委託にするかの基本方針を検討します。制度としてカバーする範囲、期待する副次的効果、コスト、担い手の各点から両タイプの支援制度を評価したうえで、総合的に判断していきます。

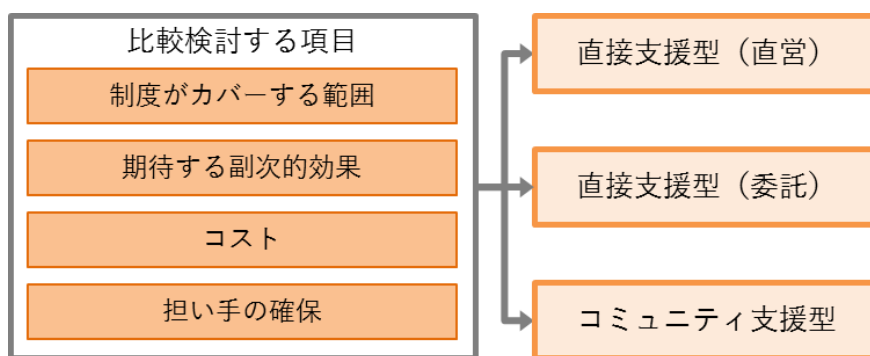
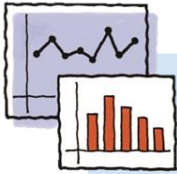


図7 基本方針の検討方法



データ 4 利用世帯数の現状と推計

「支援制度がある」と回答した 211 自治体のうち、普通ごみを対象とした直接支援型の制度を持っており、制度の運用実績が 5 年以上ある 131 自治体について、自治体内の全高齢者世帯数と利用世帯数の関係を調べてみました。

結果として、図に示すような関係がありました。ここから求めた推計式を使うと、表のように、大まかな利用世帯数が推定できます。利用世帯数のおおよその規模感をつかむうえで、参考にしてください。

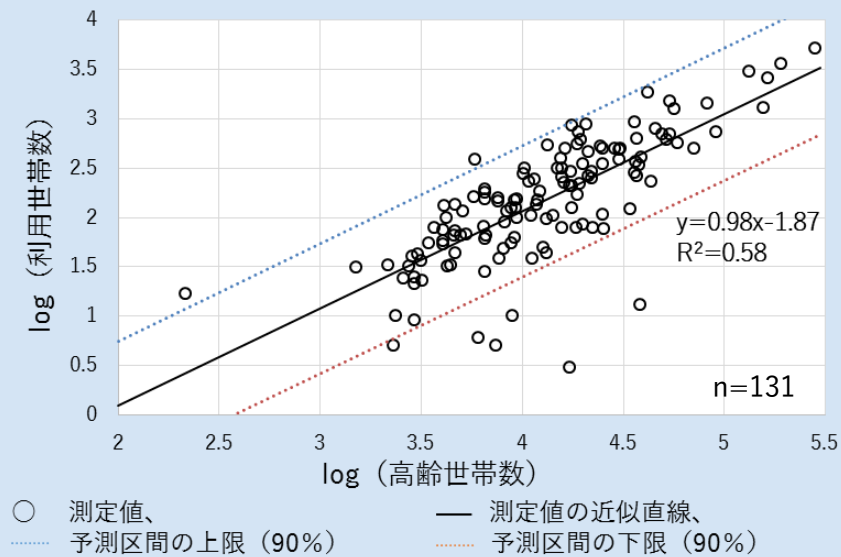


図 ごみ出し支援制度を持つ自治体の高齢者世帯数と利用世帯数の関係
 ここで「log (利用世帯数)」とは底を 10 とする利用世帯数の対数である。

表 推計式に基づく利用世帯数の予測結果

高齢世帯数	log (高齢世帯数)	利用世帯数の 予測値	利用世帯数の 90%予測区間*
1,000	3	12	3~56
5,000	3.70	58	13~270
10,000	4	115	25~533
50,000	4.70	561	121~2,611
100,000	5	1,110	237~5,189

*これまでの実績から推測すると、90%の確率で実際の利用者数はこの範囲に収まるという範囲

制度がカバーする範囲

自治体で支援制度を導入する場合、公平性の観点から、どの地域に住んでいてもサービスを受けられるようにすることは一つの重要な視点です。直接支援型の場合、リソースさえ確保できれば市町村域の全体を対象にできます。しかし、コミュニティ支援の場合は支援団体が存在しない地域ではサービスを提供できません。また、直接支援の場合は利用世帯から清掃センターまで直接運搬することが可能ですが、コミュニティ支援の場合は通常、集積所までの運搬に限られます。

期待する副次的効果

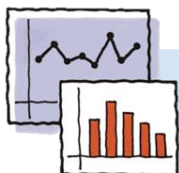
コミュニティ支援型では、地域主体が連携しながら仕組みの設計や運営を行います。このため、運営を通じた地域のつながりの醸成が期待できます。さらに、地域の子供に収集作業を行ってもらうなどの工夫を凝らすことで、教育面の効果もねらうことが可能です。既に近隣住民同士の助け合いで高齢者のごみ出し支援が行われている場合は、その活動を維持するために、コミュニティ支援型の仕組みを導入することも一案です。

一方で、直接支援型では地域とのつながりを醸成する特別な機会はありませんが、シルバー人材センターに委託することで高齢者の雇用機会の創出に貢献できます。また、収集員にとって、地域社会に貢献しているという誇りややり甲斐に繋がることも知られています。

コスト

各支援制度タイプでかかる年間費用を概算し、コスト比較を行います。直接支援型については、直営では軽ダンプ等の車両購入費（減価償却）、燃料費、車検・保険・修繕等の車両維持費、人件費の合計額です。通常のごみ収集と人員や車両を兼ねる場合には、稼働時間の割合からごみ出し支援分の金額を算出します。委託の場合は委託費であり、委託先や委託業務の内容によって金額が異なるため、見積もりを取ることが基本となります（データ 5）。

コミュニティ支援の場合は、支援団体への提供する補助金等の合計額です。具体的には、仕組みを立ち上げる際に必要となる初期費用と、制度の運用実績に応じて支払う運営費があります。金額の設定は自由ですが、初期費用として1支援団体あたり10,000円とし、運営費は1回の作業が長くかかっても10分程度と想定して最低賃金（平成28年度は全国平均で時給823円）から150円/回としている例があります。全利用世帯の年間の合計利用回数を推定するのは難しいですが、例えば1利用世帯あたり月4回（週1回）利用すると考えれば、合計利用回数＝利用世帯数×4×12で概算可能です。



データ5 ごみ出し支援の委託額

ごみ出し支援事業に係る委託費を回答いただいた自治体のうち、制度の運用年数が5年以上の18件について、利用世帯数との関係を調べました。委託先には、民間の収集事業者とシルバー人材センターが含まれています。結果は図に示す通りで、明確な関係性はみられませんでした。例えば、利用世帯数が少なくても、地理的にばらついていれば、稼働時間が長くなるため委託額は増えると考えられます。このように委託額は、利用世帯数のみでなく、地理的条件や制度の内容によって、大きく異なってくると考えられます。

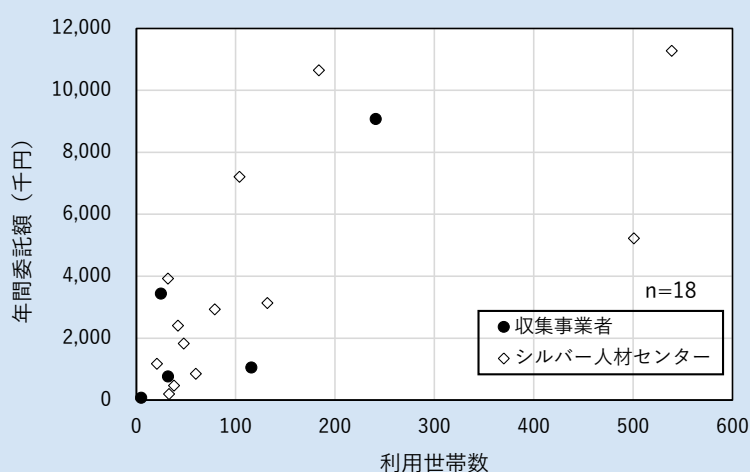


図 委託でごみ出し支援をしている自治体の年間委託費と利用世帯数の関係

担い手

担い手とは、活動を運営する組織と実際の収集作業を行う人員の両者を指し、直接支援型では収集作業を行う収集員の確保、コミュニティ支援型では運営組織である支援団体と収集作業を行う協力員の両者の確保が必要となります。

直接支援型で直営を想定する場合は、収集人員・車両を再編することで対応が可能かを検討します。直営収集部隊が存在しない自治体においても、高齢者のごみ出し支援についてのみ直営で行う例もあります。委託を想定する場合は、見守り活動も兼ねた収集になるという観点から、地域貢献への熱意がある事業者が望ましいといえます。

コミュニティ支援の場合、最初に、どのような市民（近隣住民、小中学生など）や団体（自治会、NPO など）にごみ出し支援を担ってもらうかを検討することが重要です。ごみ出し支援を通じて何を実現したいかということと、対象地域でそれを実現できる可能性があるかということの両面から考えましょう（☞コラム7）。

自治会活動が活発であるなど、住民同士のつながりが強いと考えられる地域や、自治会や学校を含む多様な地域主体間の連携がすでにみられる地域であれば、有効に機能することが期待できますが、担い手として期待される主体に相談をしても、協力が得られないこともあります。自治会やNPOに担い手になってもらう場合には市民活動課、小中学生の場合には教育委員会など、役所内の担当課と実現可能かどうかや、調整の段取りを相談することが重要です。このなかで、高齢者支援などの活動を既に行っている自治会やボランティア活動に積極的に取り組んでいる学校などの情報を収集するとともに、こうした主体と協力してモデル事業を行って実績をつくることで、他団体からの賛同が得られやすくなると考えられます。



コラム7 担い手の確保の事例

既に取り組まれているコミュニティ支援型のごみ出し支援では、どのような主体を担い手としているのでしょうか。特徴的な事例を2つ紹介します。

① 自治会で元気な高齢者が担い手となっている例



- 支援団体：千葉市・稲毛ファミールハイツ自治会
協力員：自治会内のボランティア（平均年齢80歳）
背景：30程度の同好会活動があり、シニア談話会やラジオ体操には元気な高齢者が多く集まるという土壌がある。
効果：利用者に喜んでもらえるほか、市から得られる補助金を自治会活動費に充てることができており、活動費の形で会員に還元されている。

② 学校と地域が協働で担い手となっている例



- 支援団体：新潟市・亀田西小学校区コミュニティ協議会
協力員：地域の中学生ボランティア
背景：市全体の教育方針として、学校と社会・地域活動を結ぶことを推進しており、その具体的な役割を担う主体として「地域教育コーディネーター」が存在している。また、自治会、PTA、民生委員など、地域の様々な団体が行政と協働で地域の課題に取り組む枠組みとして「地域コミュニティ協議会」が存在している。
効果：利用者や中学生にとって喜びになっていることに加え、中学生と地域の人達とのコミュニケーションのきっかけにもなっている。

総合判断による支援制度タイプの決定

以上の4点を総合的に勘案し、直営による直接支援型とするか、委託による直接支援型とするか、コミュニティ支援型とするかの基本方針を決定します。10年後も導入した制度が運用できそうか、という継続性の視点も重要です。判断基準を一概に決めることはできませんが、例えば、以下の考え方があります。

- ▶ サービスの公平性を重視し、直営のリソースが活用できるため、直営による直接支援型とする。
- ▶ サービスの公平性は重要である。利用世帯数が多くないため、職員が自ら収集支援に回ることも可能だが、今後は利用世帯数が増える可能性もある。収集事業者の地域貢献意欲が高いため、委託による直接支援型とする。
- ▶ 地域のつながりを醸成する機会としたい。ごみ出し支援に積極的に協力してくれるような自治会が複数あるため、コミュニティ支援型とする。

3.4 仕組みの詳細の検討



続いて、支援制度の詳細を検討します。まず、利用者としてどのような人を想定し(☞3.4.1)、選定する仕組みとするか(☞3.4.2)を決める必要があります。また、収集の方法(☞3.4.3)について、誰が何をどこまでどのように運ぶかを決めます。コミュニティ支援型の場合は、体制の具体をどのように整えるかが大きなポイントになります(☞3.4.4)。

声掛け・見守りはごみ出し支援制度の重要な機能の一つです。どこまで、どのように実施するかを具体的に検討しましょう(☞3.4.5)。最後に、記録と報告、利用状況の管理などを含む運用と改善の方法(☞3.4.6)について検討します(図8)。

なお、コミュニティ支援型の場合、上記のプロセスで仕組みの詳細を検討する主体は、基本的には支援団体と考えられます。自治体には、利用者の範囲や支援団体へのサポートの内容、申請書類などの統一したフォーマットの整備、支援団体の増やし方の検討等が求められます。

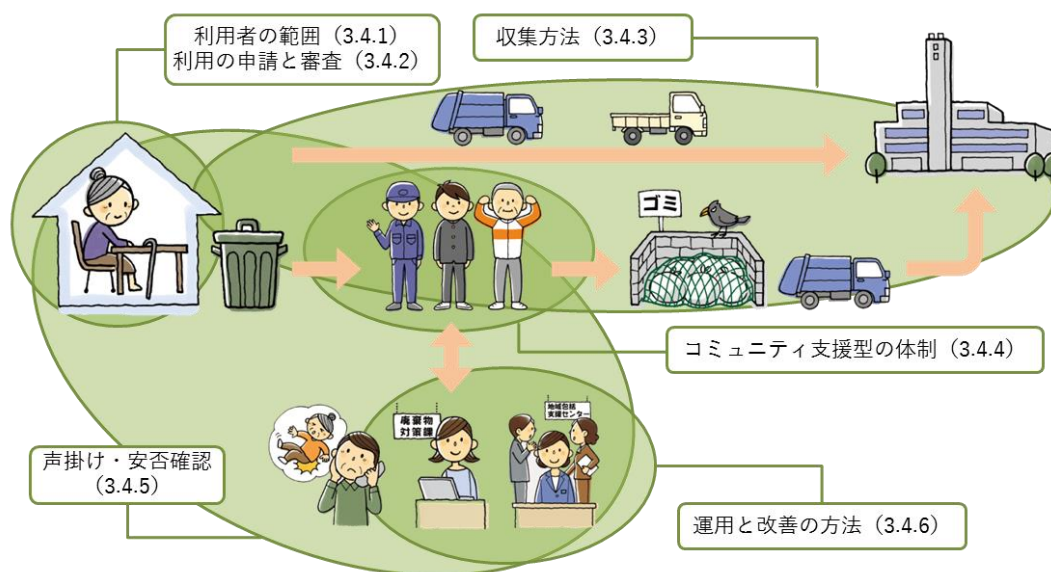


図8 制度として検討すべきこと

3.4.1 利用者の範囲

利用要件の設定での留意点

ごみ出し支援の対象者の範囲は、年齢、世帯構成、介護認定・障がい認定の状況などの利用要件を検討して、設定します。利用要件の内容は、データ6にみるように自治体によって様々です。どう設定するのが良いと一概に言うことは難しいですが、次の3つのステップで検討するとよいでしょう。

① 「支援すべき範囲」を整理する

ごみ出し支援で支援すべき対象は、「ごみ出しが困難でありながら、必要な支援が受けられていない高齢者」です。「ごみ出しが困難である」状況には、足腰が弱って自立歩行ができない、腰痛で歩行に痛みやしびれがある、骨折をして一時的に歩行が難しい、関節リュウマチなどでごみ袋を持つことが難しい、認知症で収集日を覚えることができないなど、色々な状況があり得ます。道路が狭隘で収集車両が入れない地域や農村部などで集積所まで距離がある場合や、エレベーターのない集合住宅など、住んでいる地域の状況により、困難の度合いが高まることもあります。また、「必要な支援が受けられていない」状況には、近くに頼れる家族や知人がいない、介護保険制度を利用してもごみ出しをホームヘルパーにお願いできないなどの状況があります。こうした、高齢者の具体的な状況を想定して、どこまでを支援の対象とすべきかを検討し、年齢、世帯構成、介護認定の状況などの項目に要件を落とし込んでいきます。なお、介護認定の区分別のおおまかな心身の機能や必要な介護の内容については、コラム8を参考にして下さい。



コラム 8 介護認定の区分と状態の目安

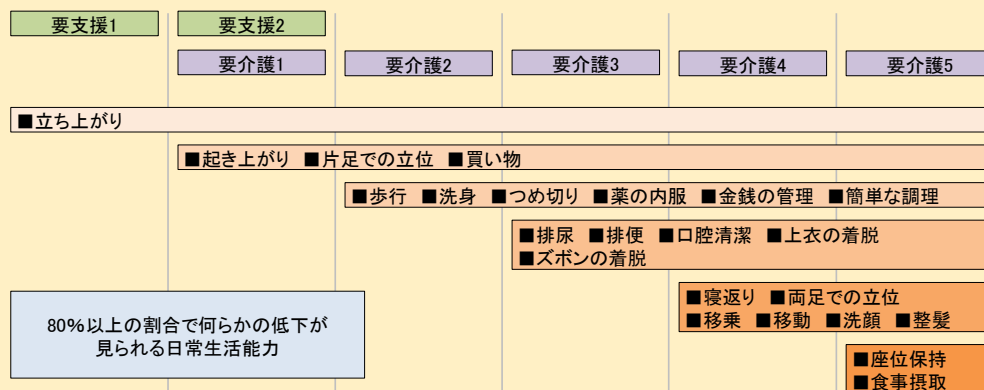
高齢者が介護保険制度の介護サービスを受けるためには、介護を必要とする状態にあるかを判定する要介護認定を受ける必要があります。認定は高齢者の心身の状況調査と主治医意見書に基づいて行われ、介護が必要な場合には、要支援1から要介護5までの7つの区分に分けられます。同じ区分に認定された高齢者でも、その心身の機能や必要な介護の内容は様々ですが、目安として下の表、図のようにまとめられます。

表 介護認定の区分別の状態の目安

区分	おおまかな状態の目安
要支援1	自宅の生活で、日常生活動作(食事, 排泄, 入浴, 掃除)は一人で行えるが、手段的日常生活動作(買い物, 金銭管理, 内服薬管理, 電話利用)のどれか1つで、見守りや介助が必要な人
要支援2	要介護1と同様の状態ではあるものの、介護サービスを適応に利用すれば心身の機能の改善が見込まれる人
要介護1	手段的日常生活動作のどれか1つを毎日継続して介助が必要となる人で、日常生活動作においても歩行不安定や下肢筋力低下により一部介助が必要な人
要介護2	手段的日常生活動作や日常生活動作の複数で、毎日介助が必要な人。日常生活動作は行えるが、認知症の症状がみられ、日常生活にトラブルのある可能性がある人も対象
要介護3	自立歩行が困難で、杖・歩行器や車いすを利用している人。手段的日常生活動作や日常生活動作で、毎日何かの部分で全面的に介助が必要な人が対象
要介護4	移動に車いすが必要となり、常時介護なしでは、日常生活を送ることができない人。全面的に介護が必要であるものの、会話が行える人が対象。胃瘻や点滴で、食事介助の必要性がない人は、全面的な介護は不必要と判断され、要介護4に該当することがある
要介護5	ほとんど寝たきりの状態で、意思の伝達が困難で、自力で食事が行えない状態の人が対象。日常生活すべての面で、常時介護をしていないと生活することが困難な人。

介護がより必要な状態

出典：公益財団法人長寿科学振興財団ホームページ¹⁴⁾及び高野(2012)¹⁵⁾を基に作成



出典：社会保障審議会介護保険部会資料¹⁶⁾を基に作成

図 要介護状態区分別の低下が見られる日常生活能力

このときに、例えば、要介護3で自立歩行ができず、毎日ホームヘルパーによる介助が必要な一人暮らしの高齢者は、誰がみても支援すべき対象だと考えられます。一方で、要支援1で基本的には自立して生活できているが、関節痛のため歩行がやや困難な高齢者については、支援をすべきかどうか判断が分かれることでしょう。こうした高齢者に対しては、ごみ出しによる転倒のリスクを回避するため、積極的に支援するべきだと考えることもできますし、高齢者自身でできることに手を貸してしまうのは、心身の機能の低下を招いたり、自尊心を侵してしまったりすることがあるため、安易に支援を行わず自立を促す方が良いと考えることもできます。両方とも妥当な考え方で、どちらを選択するかは自治体の判断になります。こうした考え方について、各自治体の高齢者福祉政策では方針を持っている場合があります。福祉部局とよく相談をして、政策の整合を図ることが重要です。

② 「支援できる範囲」を整理する

できるならば、支援が必要な全ての高齢者を対象とすることが望ましいですが、実際には、人員や車両、予算などの制約から、対象者を絞らざるをえないことがあります。十分な資源が確保できるかを判断するには、予め利用者の見込数を推計する必要があります。推計の方法はデータ4を参考にしてください。

資源の制約がある場合には、急峻な坂道の多い地域のみを対象としたり、豪雪地帯では冬季のみ支援するなど、地域や季節を限定して支援を行うことも考えられます。また、ある自治体では、財政的な制約を考慮して、要介護2以上は直接支援型で、要介護1はコミュニティ支援型で対応することを検討しているそうです。限られた資源でも、柔軟な発想をすることで、より多くの高齢者を対象とできる可能性があるといえます。

③ 「支援する範囲」を要件として明確かつ柔軟に設定する

最後に、「支援できる範囲」に留意しつつ、「支援すべき範囲」をできるだけ取りこぼすことのないように、実際に「支援する範囲」として要件に落とし込みます。この時に大切なことの1つは、利用要件が明確で、審査の判断基準との間に乖離がないことです（図9）。例えば、利用要件は単に「ごみ出しに困っている高齢者」としているにもかかわらず、実際の審査では「車椅子でも自力で集積所まで行けるのであれば支援不可」と厳しく判断している場合には、利用を申請したのに支援不可になる高齢者がたくさん出てしまうことが懸念されます。こうした状況は非効率ですし、利用希望者の不満やトラブルに繋がる可能性があります。一方で、高齢者福祉を重点施策にしている自治体が、ごみ出しに困っていると自己判断をして利用を申請してくる全ての高齢者を支援対象と考える場合には、「ごみ出しに困っている高齢者」という要件でも問題ないといえます。支

援制度を運用する側（自治体や支援団体など）と利用する側（高齢者）とで、解釈に違いが生じないように利用要件を設定する必要があります。



図9 利用要件と審査の判断の乖離

要件を設定する際に、もう1つ大切なことは、「支援すべき範囲」の取りこぼしがないようにすることです。要件を明確にしようとするあまり、世帯構成や介護認定の状況などを細かく設定してしまうと、例えば骨折をして一時的にごみ出しができないなどの理由で、支援が必要なひとが対象から漏れてしまいます。こうしたことを避ける方法として、利用要件に当てはまらなくても、市町村長等が必要と認める場合は支援対象とするなど、特例を認める要件を設けることで、柔軟な対応が可能になります。

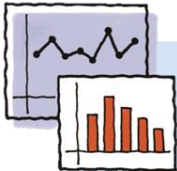
高齢者福祉部門との協議

高齢者のごみ出し支援は、あらゆる場面で福祉分野との連携が求められることから、支援対象の捉え方について、福祉部門とよく協議をして共通の認識を持つことが重要です。また、要件の設定では、例えば、介護認定の状況によってごみ出しにどのような不自由があり、どの程度支援の必要性があるのかを理解した上で判断する必要があります。こうした判断を、廃棄物部局だけで行うことは難しく、福祉部門の専門知識や経験はとも頼りになります。

コミュニティ支援型では

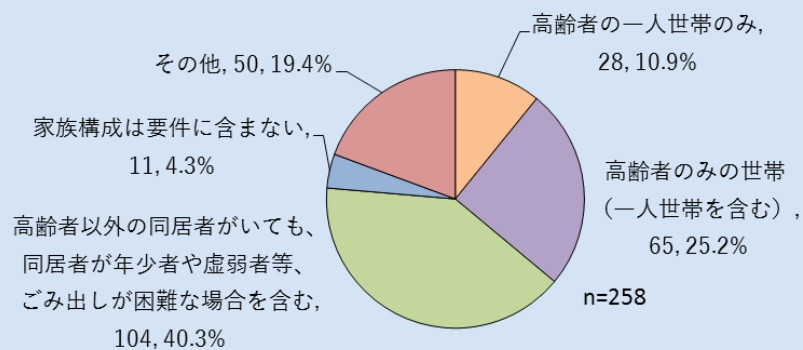
コミュニティ支援型で、自治体が決めた要件に介護認定の状況が含まれていると、自治会などの支援団体が申請手続きを行う場合に、要介護度などの個人情報を支援団体に渡さなくてはならなくなり、申請者にとっても、支援団体にとっても、心理面や手続きの面で負担となることがあります。このような場合には、特例を認める要件を適用することで、申請者は支援団体に要介護認定などの情報を開示する必要がなくなります。

コミュニティ支援型では、自治体は細かい要件を設けずに、緩やかな利用者の範囲だけを定め（例えば、「ごみ出しに困難を抱えている高齢者」など）、支援が必要かどうかの判断を支援団体に委ねたり、支援団体が独自に要件を設定してもらう方法もありえます。自主的な判断を尊重することは、地域住民の高齢者を支援したいという思いや活動を育むことにも繋がると考えられます。

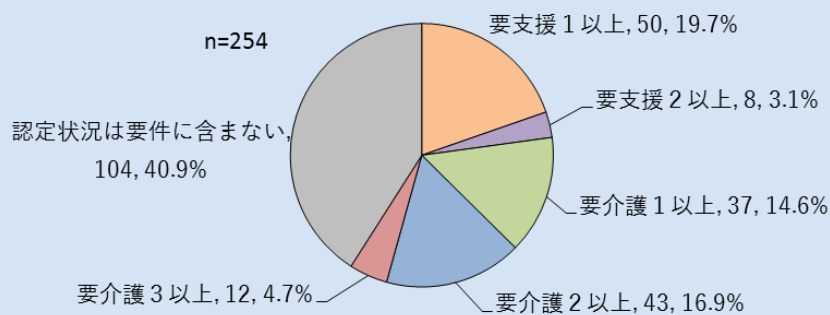


データ 6 利用者の要件設定

利用者の要件設定は、自治体によって様々です。年齢要件を定めている自治体は約7割で、その多くが65歳以上であることを要件の1つとしています。世帯構成に関する要件は「高齢者以外の同居者がいても、同居者が年少者や虚弱者等、ごみ出しが困難な場合を含む」が約4割と最も多く、「高齢者のみの世帯」が3割弱、「高齢者の一人世帯のみ」が約1割と続きます（図A）。介護認定を要件としている自治体は約6割で、基準とする要介護状態区分は、要支援1以上から要介護3以上まで、ばらつきがあります（図B）。障がい者も対象としている自治体は9割、特例を認めている自治体は7割となっています。



図A 世帯構成の要件



図B 介護認定の要件

3.4.2 利用の申請と審査



申請受付の留意点

支援が必要な高齢者は、自身での申請が難しく、家族も遠方にいる場合が多いため、担当のケアマネージャーや民生委員などによる代理申請を可能にしておくとういでしょう。また、申請は、役場の廃棄物担当課に加えて、福祉担当課、支所、地域包括センターなどでも受け付けるようにすると、高齢者にとって利便性が高まります。

特に立ち上げ時に、より多くの高齢世帯からの申請を得るための方法は、3.4.6の「高齢者への周知」を参考にしてください。

支援開始前までに把握すべき情報

支援の可否を決める審査に必要な情報、支援開始前までに把握すべき、または把握しておくことが望ましい情報は、以下の通りです。これらの情報を把握する手段は、①申請書、②窓口での聞き取り、③電話での聞き取り、④訪問による面談調査などがあります。必要な情報を、どの部局が、どの手段で把握するかを検討し、手続きを設計します。また、情報は台帳で管理をします。

[審査に必要な情報]

- (a) 申請者（及び同居者）の情報（氏名、住所、電話番号、性別、年齢・生年月日）
- (b) 該当する利用要件（世帯構成、ごみ出しを手伝ってくれる人の有無、介護認定の状況、障がい者手帳の有無など）
- (c) 集積所までごみ出しが出来ない理由（自由記述）

[支援開始前までに必要な情報/把握しておくことが望ましい情報]

- (d) ごみ排出場所の見取り図
- (e) 声掛け・安否確認を行うか否か、行う場合には緊急連絡先
- (f) 福祉サービス等の利用状況（ヘルパーやデイサービスの利用曜日・時間）

審査では共通した判断基準を

特に、特例での支援を要望する申請者に対しては、現在のごみ出しや日常生活の状況を細かく聞き取り、判断する必要があります。ある自治体では、判断の目安として「日々の買い物はどうしているか」「自転車に乗っているか」などを質問し、自分で買い物をしていたり、自転車に乗っていたりする場合には、ごみ出しもできるはずだと判断して、支援を断っているそうです。審査を行う職員によって判断が大きく異なることがないように、共通の目安を作るとよいでしょう。

面談の留意点

面談の際に、申請者が認知症を発症しているなどの理由から会話がスムーズにいかないことや、面談後に合意した排出方法を忘れてしまうことなどがあります。こうしたトラブルを回避するために、面談には親族やケアマネージャーに同席してもらうことが望ましいでしょう。

ごみの排出場所は、利用者宅の玄関先とすることが多いですが、集合住宅で玄関先が通路などの共用スペースになる場合には、面談時にマンション管理組合やオーナーの了解を得ておくことが望まれます。また、戸建て住宅で、玄関先にごみを出しておくとかラスに荒らされる懸念があったり、近隣住民に支援を受けていることを知られたくなかったりする場合には、敷地内の勝手口や縁側周辺の奥まった場所に排出することを希望する申請者もいます。さらに、ペールなどの容器で排出する場合には、どの容器を使うのかが明らかになっていないと、回収者が排出されたごみを探すのに時間がかかったり、回収漏れやごみでないものを誤って回収したりすることにも繋がります。面談では地図や写真を使って記録をしつつ、どこにどのように排出するのかを申請者とともに確認し、合意しておくとい良いでしょう。

コミュニティ支援型では

コミュニティ支援型では、利用希望者から自治体に問い合わせがあった際には、まず支援可能な団体の有無を確認し、あれば支援団体に連絡し、希望者と連絡をとってもらいます。支援可能な団体が存在しない場合には、まずは利用希望者が居住する地域の自治会に協力を促し、それが難しい時には福祉担当部局に連絡して、利用可能な高齢者生活支援施策を紹介してもらうなどの対応をとるとい良いでしょう。

コミュニティ支援型では、審査を支援団体に任せる方法もあります。この場合には、自治会役員、民生委員、廃棄物減量等推進委員、ケアマネージャーなどが、ごみ出しが困難であることを確認し、申請書類に署名し、自治体に申請します。



3.4.3 収集方法



ごみの種類と運搬範囲

利用者の代わりに運ぶごみの種類と、どこからどこまで運ぶかを決めます。主な対象となるごみの種類には、普通ごみ(可燃ごみや混合ごみ)、資源物、粗大ごみがあります。運ぶ範囲は、図 10 に示す 5 パターンがあります。

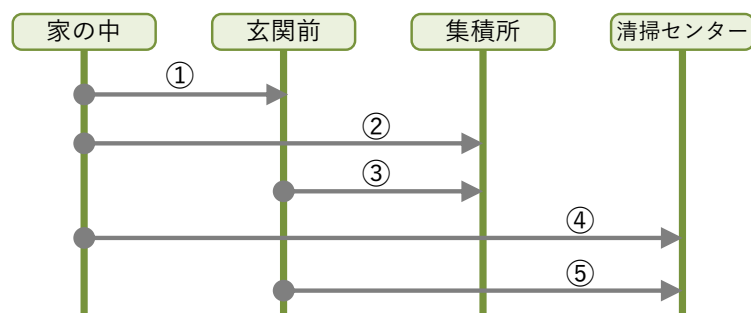


図 10 ごみ収集を支援する範囲

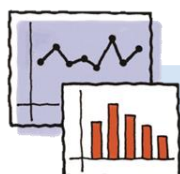
家の中から運ぶ場合(図 10 の①②④)には、利用者は収集時に在宅し、玄関を開けるなどの対応をする必要があります。重量のある粗大ごみは、家の中の設置場所まで入って運び出す支援をしている自治体が多い一方、普通ごみや資源物では多くの自治体が玄関前からの運搬を行っています(データ 7)。

ごみの運搬先は、集積所まで持っていく方法(図 10 の②③)と、清掃センターに直接搬入する方法(図 10 の④⑤)があります。前者では、集積所のごみ出しルールを守り、収集日当日の決められた時間までに、集積所にごみを運搬する必要があります。コミュニティ支援型は、協力員が利用世帯の近隣に住んでいることが想定されるため、集積所までの運搬が向いています。後者の清掃センターに搬入する方法は、いわゆる戸別収集と同じです。運搬を行う車両は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令が定める基準に適合していることが求められるため、直接支援型に向いています。

人員の配置

収集は、通常の収集と兼務して、ステーション収集の途中で利用者宅だけ戸別収集を行う方法と、ごみ出し支援の利用者宅だけを専任で回って収集する方法があります。声掛けや安否確認を行っている自治体では、通常の収集に遅延が生じる可能性があるため、専任で行っている場合が多いです。

ごみ出し支援では「この利用者は入院で不在にしている」「この利用者は先日体調不良を発見したから配慮が必要」など、利用者の状況を把握していることが重要です。収集員は、車両1台に1人ないし2人を配置しますが、2人体制をとる場合には、シフトを組むときに2人同時に交替するのではなく、1人ずつずらして交替することで、情報の引き継ぎがスムーズになります。また、声掛けを行う場合に、高齢者に安心してもらうために、いつも決まった収集員が訪問するようにしていたり、男女ペアの2人体制を取っていたりする事例もあります。



データ7 ごみ出し支援の運搬範囲

ごみ出し支援の運搬範囲は、普通ごみ・資源物では、玄関前から搬出している自治体が8割強と多く、残りの2割が家の中から搬出しています。運搬先は、清掃センターまでが8割弱と多く、残りの2割強が集積所までになっています。一方、粗大ごみでは、家の中から搬出している自治体が5割強と多く、運搬先は、玄関前までと集積所までがそれぞれ1割程度、残りの8割弱が清掃センターまでとなっています。

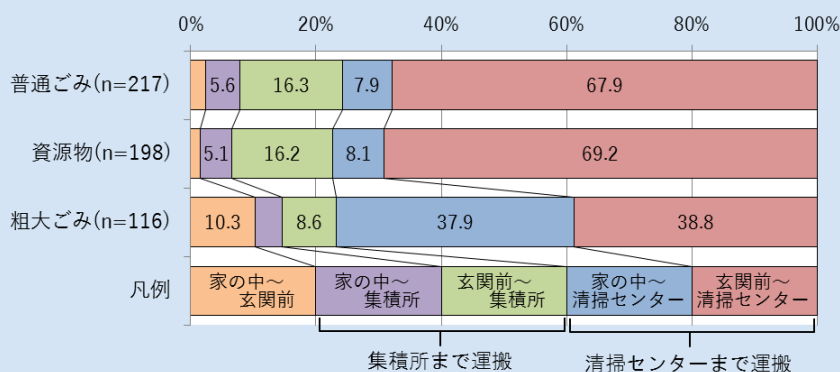


図 ごみ出し支援対象品目別の運搬範囲

収集車両

車両は、各世帯から収集するため狭隘な道路も走行できる軽ダンプや1tパッカー車が向いています。多品目を同時に収集する場合には、軽ダンプを使い、荷台に仕切りを設けるなどして、品目が混ざらないようにします。



写真1 軽ダンプの収集車両（福岡県大木町の例）

利用者のごみ出しの方法

玄関先から回収する場合には、ペールなどの蓋付き容器（写真2）で排出してもらうことで、前日からごみを出しておくことが可能となり、高齢者自身やホームヘルパーの負担が軽減されます。容器は支給している自治体もあれば、利用者が購入している自治体もあります。また、紙おむつが出る世帯などでは、容器が1つでは足りないことがあるため、ごみの量に合わせて、複数用意する必要があります。ごみや資源物はできるだけルールに従って分別をして、レジ袋などに分けて入れた上で、容器に排出するようにお願いします。

また、例えば、容器の上にビニール傘が乗っている場合、収集員がビニール傘をごみかどうか判断するのは難しくなります。誤ってごみでないものを回収しないように、必要なものは容器の近くに置かないように利用者に周知しておく必要があります。

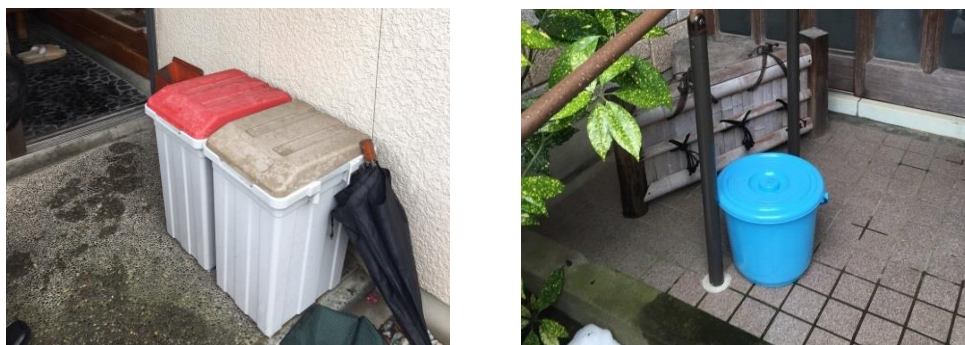


写真2 玄関前に設置する蓋付き容器の例

3.4.4 コミュニティ支援型の体制

支援団体を募り、増やす

自治会や学校、PTA、老人クラブ、NPOなどの地域団体に呼びかけ、支援団体を募ります。自治会連合会の例会や、廃棄物減量化等推進員の研修会などで説明を行ったり、制度を説明するチラシを自治会や学校などに配布したりして、協力を募ります。また、支援団体のない地域で、高齢世帯から利用の希望があった場合には、該当地域の自治会などに連絡をして、新たに支援団体として取り組みを始めるように協力を促します。

協力員の募集と利用世帯とのマッチング

協力員の募集は、基本的に各支援団体が行います。新たに支援を始める際には、広く協力してくれるひとを募り、協力員の候補者リストを作成します。

次に、具体的に利用を希望する世帯と協力員のマッチングを行います。利用希望世帯や協力員候補の意向や、居住地が離れていないかなどを確認しながらマッチングを行うのは、手間のかかる作業です。自治会やNPOが支援団体になる場合には、こうした団体に調整してもらうことが考えられます。小中学生に協力員になってもらう場合には、学校の先生方にマッチングをお願いすることは難しく、学校と地域をつなぐ地域教育コーディネーターやPTAなどの協力が不可欠になります。



協力員候補の中に、家が近いひとがいないなどの理由から適当なひとが見つからない場合には、利用希望世帯の近隣に住んでいる友人・知人などに個別に協力をお願いすることもあります。それでも見つからない場合は、自治会の役員や民生委員が担うことが多いようです。また、集合住宅などで比較的近くに複数の利用希望世帯がある場合には、1人の協力員が複数世帯を支援することも可能です。

コミュニティ支援型では協力員が玄関先から集積所までのごみ出しを行うこととなりますが、利用世帯が本来出すべき集積所が、協力員の家の反対側にある場合などには、本来出すべき集積所とは違う集積所を利用する方が、協力員の負担が小さくなります。このような場合には、勝手に別の集積所を利用すると近隣住民から苦情が出る可能性があるため、利用したい集積所を管理する自治会などに事前に了解を得るとよいでしょう。

補助金の使途や利用者負担は支援団体の判断で

補助金の使途は、支援団体に一任することで、自主性を尊重した支援ができると考えられます。事例では、活動費に充てている団体もあれば、協力員に謝金として渡している団体もあります。

また、コミュニティ支援型では、支援を受ける高齢者が、協力員に対する遠慮や気兼ねから、菓子折りなどの過度な御礼をすることがあります。こうした気兼ねを低減するため、低額な利用者負担を設定している団体もあります。利用者負担の有無や金額は、支援団体の判断に任せることも一案です。

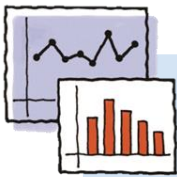
腰を据えた体制づくりを

コミュニティ支援型は、支援団体や協力員を集めるには手間と時間がかかり、直接支援型のように予算や人員を投入すれば体制が整えられるわけではありません。コミュニティ支援型でごみ出し支援事業を開始したにもかかわらず、十分な協力員を確保できなかったために、途中で直接支援型に切り替えた自治体もあります。自治体には、支援団体や協力員を増やすための広報活動を行い、じっくり腰を据えて体制を作っていくことが求められます。

3.4.5 声掛け・安否確認

ごみ出し支援は高齢者の異変に気づくチャンス

ごみ出し支援は、収集員が定期的に高齢者宅を訪問するため、高齢者の異変やトラブルに気づくことができます。高齢者の見守りは、民生委員や訪問介護ヘルパーなどが担っているから十分なのではないかと思われるかもしれませんが、高齢者の異変はいつ起きるか分からないため、できるだけ多くの主体で見守ることが、トラブル回避や孤独死の防止には重要です（データ 8）。



データ 8 声掛けによる異変の発見や対応の事例

声掛けを行っている 153 自治体のうち、約 4 割が高齢者の不調やトラブルを発見したことがあり、具体例の報告を多く頂きました。残念ながら孤独死の発見に繋がった事例も 14 自治体で報告がありましたが、多くの事例では早期発見で大事に至らずに済んでいます。以下、事例を紹介します。

事例 1：職員が声かけをしたが応答がなく、両戸側から会話にならない応答があり、緊急連絡先の看護師に連絡したが安否確認できず、長男に連絡して交番に連絡する了解を得て、訪問し声かけをしたが変わらなかったため、窓ガラスを割り入った。利用者は転倒しており、救急車で搬送し、命に別状はなかった。

事例 2：マンション内の玄関口で声かけを行った。室内に人の気配があるにもかかわらず、応答がなかった。室内は暖房されている様子だった為、収集担当者から清掃事業所に連絡。事業所から親族へ連絡をとり、親族が来るまで現地で待機し、その後救出、救急車による搬送。火災にもなりかけていた。

事例 3：ドアの前にごみがなかったため、インターホンを鳴らしたが応答なし。中にある様子があり、いやな感じがした従事職員が清掃事務所に連絡。事務所からケアマネージャーに連絡⇒発見⇒病院へ。事なきを得た！

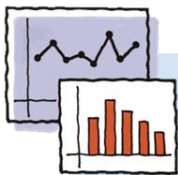
事例 4：訪問した際外出している目印がなく、呼び鈴・電話に反応がなかった。テレビがつけっぱなしだったが人の気配はなかった。介護担当部署が安否確認をしたところ、風呂場で亡くなっているのが見つかった。



見守り・声掛けの方法や頻度

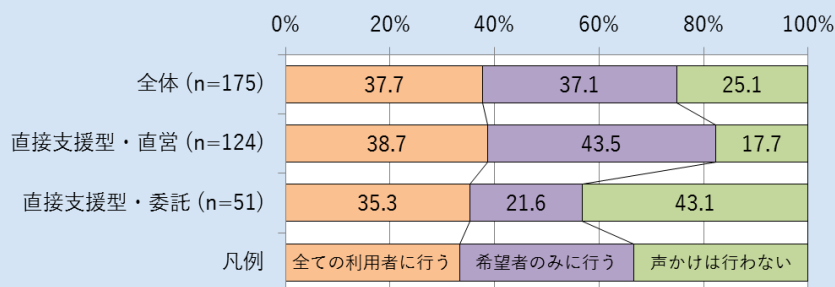
ごみ出し支援で、高齢者の見守りを行う方法には、以下の3通りがあります。①→③の順に見守りの効果は高まりますが、収集により多くの時間がかかるため、収集体制・収集計画と照らして、どの方法をとるか検討します。①～③の中から利用世帯が選べるようにするなど、複数の方法をオプションとすることも考えられます。

- ① 基本的に声掛けはしないが、連続して（※）ごみが出ていないなどの異変に気づいたときには、声を掛け、応答がない場合には、緊急連絡先や福祉部局に連絡をするなどの対応をとる（※予め3回連続、2週間連続など、期間を決めておく）。
- ② ごみが出ていないときは必ず声掛けをし、応答がなかったり、異変に気づいたりしたときは対応する。ごみが出ていれば、生活が確認できたとして声は掛けない。
- ③ 毎回必ず声を掛け、応答がなかったり、異変に気づいたりしたときは対応する。



データ9 声掛けの実施状況

普通ごみのごみ出し支援を行っている自治体のうち、「全ての利用者に行う」と回答した自治体が38%、「希望者のみに行う」が37%で、7割強の自治体で声掛けを実施しています。直営か委託かで分けた場合には、直営では8割強が声掛けをしているのに対して、6割弱となっています。また、声掛けをしている自治体のうち、59%は毎回必ず行っており、24%はごみが出ていないときのみ行っています。



出典：小島・多島（2017）^{13）} を一部改変

図 声掛けの実施状況

利用者によっては、足腰が不自由でインターホンに應えるのが大変なので声掛けを望まなかったり、収集日にはデイサービスを利用して安否確認を必要としなかったりするひともいます。声掛けを希望するかどうかは、事前に確認しておくといでしょう。

①②のように毎回声掛けをしない方法をとった場合でも、特別な理由があるときには声掛けや安否確認をしている自治体もあります。例えば、大きな地震の後には安否確認する、夏場 30 度を超える日には熱中症の危険があることから、安否確認と冷房利用等の呼びかけをするなどの対応を行うことで、見守りの効果を上げることができます。

声掛けを一切しない場合でも、収集実績の月報をみて、長期にごみが出ていない場合には、福祉部局に情報を提供することで、緩やかな見守りになります。

異変に気づいたときの対応

高齢者の異変に気づいたときの緊急連絡先は、事前に確認しておきます。緊急連絡先には家族が考えられますが、遠方においてすぐに駆けつけられなかったり、電話がすぐに繋がらなかったりすることもあり得えます。このため民生委員やケアマネージャーなど、高齢者の近隣において、すぐに対応が可能なひとの連絡先も把握しておくといでしょう。

緊急連絡先への連絡は、異変に気づいた収集員が直接行う方法と、収集員から廃棄物部局か福祉部局に連絡をし、連絡を受けた部局が対応する方法があります。前者は、家の中で高齢者が倒れているなどの一刻を争う事態にも対応できる反面、収集業務に遅延をきたす可能性があります。後者は、初動が遅れる可能性はあるものの、緊急時対応を一元化し、他部局や警察などの関係機関との円滑な連携が可能になります。



コラム 9 高齢者見守りネットワーク

福祉部局が「高齢者見守りネットワーク」を設置している自治体では、これに参加することで、効率的で効果的な見守りが可能になります。高齢者見守りネットワークは、地域住民や民間事業者（ガス、水道、新聞、宅配など）が高齢者の異変に気づいた場合に地域包括支援センターに連絡を行い、同センターが一元的に高齢者の現状把握や緊急対応を行うものです。同センターでは見守りが必要な高齢者の緊急連絡先や入院中であるかなどの情報も把握しているため、収集員が異変に気づいた場合には、同センターに連絡をすることで後の対応を任せることができ、収集業務の遅延を最低限にすることができます。

窓越しにうめき声をするなど、明らかに緊急事態と判断できる場合には、事前に利用者に了解を得ておいた上で、鍵や窓を壊して家に入って対応することとしている自治体もあります。利用者宅への立ち入りは、事業者では難しく、自治体職員や利用者と信頼関係のある協力員などに限られると思われませんが、こうした緊急事態を想定して対応を決めておくといよいでしょう。

また、収集員が救急講習や AED 講習を受講しておくことは、スムーズな緊急対応が行えたり、いざという時にどうすればいいのかわからないという不安感を払拭することに繋がったりします。



コラム 10 ごみ出し支援制度と声掛け・安否確認に対する支払意志額：高齢者の家族による評価

自治体が行うごみ出し支援制度を、高齢者の家族はどのように評価しているのでしょうか。「高齢の親と離れて暮らし、かつ、ごみ出し支援制度を現在または将来的に、親に利用してもらいたいと考えるひと」1,052 人を対象に、制度を利用したい理由を聞きました。また、声掛け・安否確認を行う「声掛け有」グループと行わない「声掛け無」グループに分けて、親に代わって回答者が支援制度の利用料を負担する場合の支払意志額を質問しました¹⁷⁾。親に支援制度を利用して欲しい理由は、転倒による怪我が心配だからが 64%と最も多く、身体的に大変そうだからが 42%、安否確認になるからが 39%でした。

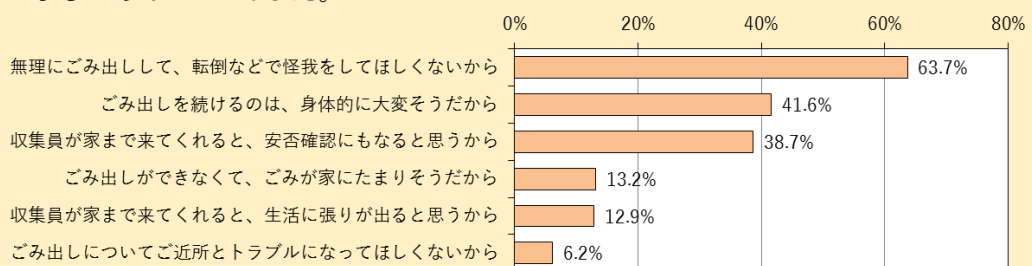


図 支援制度を利用して欲しい理由

支払意志額は、声掛け・安否確認を行う場合が 3,603 円/月(=43,234 円/年)、行わない場合が 2,912 円/月(=34,946 円/年)でした。ごみ出し支援制度は高齢者の家族にとって、毎月それだけ払ってよいと思うほど、高く評価されていることが分かります。また、声掛けをする場合の方が 691 円/月(=8,288 円/年)高く評価されており、声掛け・安否確認は離れて暮らす家族にとっても、安心に繋がっていると考えられます。

円滑な安否確認を行うための様々な工夫

声掛けを利用している高齢者は、入院やデイサービスを利用したり、親族の家に泊まりに行ったりして家を不在にする場合があります。予め不在にすることが分かっている場合には、事前に廃棄物部局に連絡をするように利用者をお願いしておく必要があります。高齢者や家族がうっかり連絡を忘れてしまった場合には、安否確認に時間を取られてしまうことになります。アンケート調査では、何度もこうしたことが続いた結果、声掛けが形骸化してしまったという自治体もみられました。一方、より円滑に声掛けを行うために、以下のような工夫をしている自治体もありました。

- ▶ 出かける時には「不在札」を収集員だけが気づくところに置いてもらう。
※突然の外出でも札を掛けるだけなので利用者にとっても利便性が高い。一方、不在札は、不在であることが周囲に知られてしまい、空き巣被害に遭う可能性があるため、目につくところには置かないように注意が必要である。
- ▶ 「ふれあいカード」という声掛け不要のカードが出ている場合は、特に対応しない。カードが出ておらず、ごみが出ていなかったり、通常と様子が違ったりする場合は、関係課や警察、消防などに連絡する。
- ▶ 声掛けをして不在の場合には、不在連絡票をポストに投函し、その日の 15 時までに役所に連絡をしてもらう。連絡がない場合は、役所から利用者または緊急連絡先に連絡する。

高齢者に接するときの心掛け

高齢者がごみ出し支援を利用したい理由には、ごみ出しを手伝って欲しいということに加えて、収集員による声掛けや安否確認によって、社会との繋がりを感じたり、安心できたりすることもあります（☞コラム 11）。特に、単身の高齢者にとっては、声掛けを行う収集員との会話が、その日唯一の会話である可能性もあるのです。支援を行っている自治体では、身内のような気持ちで接するように収集員に指導をしている事例もあります。気持ちよく挨拶をし、収集に支障のない範囲で立ち話にも応じるなど、高齢者に対して配慮をすることが望まれます。

支援が必要な高齢者は、日常動作に時間がかかり、インターホンや電話にすぐに出られない場合があることを理解しておくことも必要です。例えば、利用世帯に電話を掛ける時には 20～30 回ベルが鳴るのを待つこととしている自治体もあります。

また、認知症サポーター養成講座の受講は、認知症を患う高齢者についての知識や接し方を理解する上で有効です。



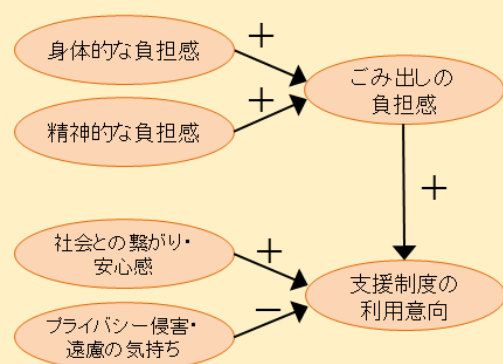
コラム 11 ごみ出し支援の利用意向に影響する心理的要因

制度を始め、高齢者への周知もしているのに、思ったほど利用世帯が集まらないことがあります。ごみ出し支援を利用したいという意向には、どんな心理的要因が影響しているのでしょうか。65 歳以上の高齢者 386 名にアンケート調査を行った結果、ごみ出し支援の利用意向には、図に示すような心理的要因が影響していることがわかりました¹⁸⁾。

高齢者は、身体的、精神的にごみ出しの負担感が大きいほど、支援を利用したいと考えるようになります。また、声掛けや安否確認により社会との繋がりや安心感が得られることが、利用意向にプラスの影響を与えている一方で、ごみを見られることによるプライバシーの侵害を懸念したり、迷惑になりたくないという遠慮の気持ちがあったりすると、利用意向にマイナスに働きます。

支援タイプ別の分析では、直接支援型の方が、公務員が対応することで安心感が強く、コミュニティ支援型の方が、身近な協力員に対してプライバシー侵害の懸念や遠慮の気持ちが働いて、支援に抵抗があることも明らかとなっています。

こうした高齢者の遠慮の気持ちや、繋がりを求める気持ちを汲んだ支援が求められていると言えます。



出典：小島ら(2015)¹⁸⁾ を一部改変

ごみ出し支援の利用意向に影響する心理的要因

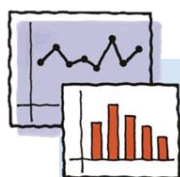
コミュニティ支援型では

コミュニティ支援型で、協力員が近隣に住んでいる場合には、ごみ出しの際に声を掛けなくても、デイサービスに出掛ける場所やホームヘルパーが訪問している様子を目にして、高齢者に異変がないことを把握できていることもあります。また、緊急時の対応をお願いすることは協力員にとって精神的なプレッシャーになってしまうこともあるので、協力員の負担にならない、緩やかな見守りの方法を、個別に相談して決めることが望ましいでしょう。

3.4.6 運用と改善の方法

高齢者への周知

データ 10 にみるように、多くの自治体でホームページや広報誌への掲載を実施しています。利用世帯が増加している自治体では、ケアマネージャーや民生委員に事業が理解され、支援が必要な高齢者に利用を勧めてくれるようになったケースが多いようです。ケアマネージャーは、要介護・要支援認定を受けた高齢者のケアプランを作成するときに合わせて、ごみ出し支援制度の利用を検討してくれます。また、民生委員は日頃から高齢単身世帯を定期的に訪問して、困ったことがないかなど聞き取り、相談にのっていることから、支援が必要な高齢者がどこに住んでいるかといった情報を持っています。制度の開始時には、民生委員やケアマネージャーに協力を依頼して、支援が必要な高齢世帯をリストアップすることも考えられます。民生委員やケアマネージャーに事業を知ってもらうためには、地域包括支援センターや居宅介護支援事業所にチラシを配布してもらったり、研修会・説明会などの機会に周知を図ることが効果的です。



データ 10 高齢者への周知の方法

住民への周知方法は「自治体のホームページに掲載」が 66.2%、「既存の市町村だよりや広報誌に掲載」が 50.0%と多く、「専用のチラシを配布」が 15.4%、「民生委員への説明会を開催」が 14.6%と続いています。その他の方法として自由記述では、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、社会福祉協議会などを介した周知が挙げられていました。

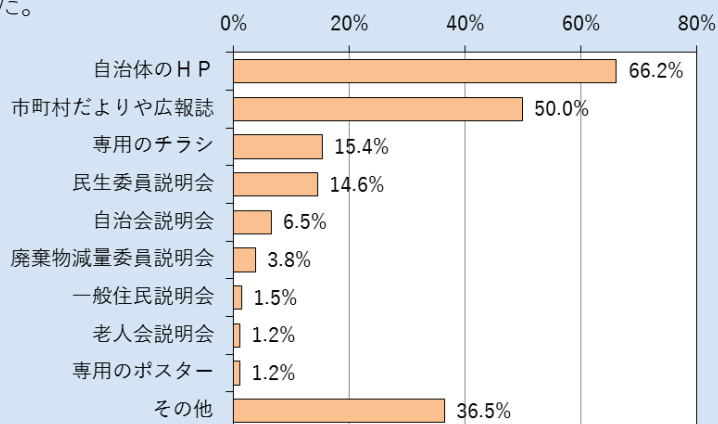


図 高齢者への周知に使っている方法

関係者間での定期的な会合

ごみ出し支援制度に関わっている関係部局や委託先、支援団体などの関係者が定期的に集まり、実績や成果を共有し、課題を話し合う場を持つことは、連携の強化に繋がります。特に、廃棄物部局と福祉部局の連携は重要ですが、部署が違うと考え方や文化が異なることも多いものです。定期的に会合を開くことで、徐々に垣根を取り払い、目的や課題を共有することが大切です。

記録と報告

効果的、効率的なごみ回収と見守りを行うには、利用世帯の生活状況や支援内容、安否確認の経緯などを記録に残しておくことが大切です。利用世帯ごとにファイルを作成し、申請書、面談調査の結果、安否確認の内容などを記録しておきます。

収集員は、作業日報や月報を作成することで、続けてごみ出しがされていない利用世帯などの異変に気づくことに繋がります。

停止・再開・取り直し

高齢者は、長期入院や高齢者施設への入居、家族との同居などの理由から、支援が不要となることがあります。収集員が、こうした情報を知らない場合には、支援の必要ない世帯を訪問し続けることになり、収集が非効率になるとともに、安否確認に時間がかかることにも繋がります。支援の必要がなくなった場合には、速やかに連絡をするように、利用者やその家族などをお願いしておくことが重要です。連絡があった場合には、理由を聞き取り、完全に停止をするのか、退院などにより再開される予定があるのかを確認します。

利用世帯から停止、一時停止の希望があった場合に加え、一定期間（例えば1ヶ月程度）に渡ってごみが出されておらず、利用世帯に連絡がとれない場合には、支援を停止するなど、停止の条件を予め決めておきます。

個人情報の取り扱い

利用世帯の家族構成や介護認定の状況などの情報は個人情報になるため、取り扱いに注意が必要です。個人情報は、自治体の情報セキュリティの規則に従った管理を行い、本人への確認なしに、支援団体や委託先の事業者には渡してはいけません。

一方で、利用世帯の施設入居の状況について福祉部局は把握しているにもかかわらず、情報が廃棄物部局に伝わらないために支援停止の判断ができないということがありえます。個人情報の扱いが厳しくなり、役所内でも部署が違うと個人情報のやり取りには神

経を使いますが、円滑な支援を行うために、必要な個人情報については関係部局で共有できる体制を作っておくことが望まれます。

支援体制の見直し

今後、高齢化が進むことで利用世帯が増加し、当初の体制では対応できなくなることがあり得ます。継続的な支援を行うために、一般廃棄物処理基本計画の改定や見直しのタイミングで、高齢者ごみ出し支援制度についても体制を見直すことが望まれます。こうした見直しにおいても、本ガイドブックで紹介した様々な支援体制は参考になると思われます。



コラム 12 申請書類などの様式の整備

ごみ出し支援制度の運用で必要となる様式には、どのようなものがあるのでしょうか。直接支援型の例として所沢市、とコミュニティ支援型の例として千葉市の様式一覧を示すので、参考にして下さい。

直接支援型の例：所沢市

- ・ 所沢市ふれあい収集利用（更新）申請書兼利用者台帳
- ・ 所沢市ふれあい収集利用（更新）調査票
- ・ 所沢市ふれあい収集利用（更新）決定通知書
- ・ 所沢市ふれあい収集利用（更新）決定取消通知書
- ・ ふれあい収集安否確認緊急マニュアル
- ・ ふれあい収集作業日報
- ・ ふれあい収集実施マニュアル
- ・ ふれあい収集利用者（中止等）連絡受付票

コミュニティ支援型の例：千葉市

- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業団体登録申請書
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業対象世帯名簿
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業協力員名簿
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業補助金交付申請書
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業実績報告書
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業実績明細書
- ・ 高齢者等ごみ出し支援事業補助金交付請求書

これまでの主な調査・研究活動

つくば市森の里団地におけるごみ組成調査 [成果発表 19)]

対象：森の里団地の 75 世帯 時期：2012 年 12 月
調査内容：2 週間の中に 3 回、燃やせるごみを回収し、22 分類に分けて重さを計量

つくば市森の里団地におけるごみ出し意識・行動調査 [コラム 11, 成果発表 18)]

対象：森の里団地自治会の全加入世帯 時期：2013 年 2 月 手法：質問紙
発送数：1,162 有効回答数：937 有効回答率：80.6%
調査内容：ごみ出しにかかる時間、ごみ出し及びごみ出し支援に対する意識等

高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査 [成果発表 1,8,13,20,21,22)]

対象：全国自治体の廃棄物部署 時期：2015 年 6 ～7 月 手法：質問紙・郵送法
発送数：1,741 有効回答数：1,127 有効回答率：64.7%
調査内容：課題認識、支援制度の有無、支援制度の内容、実績、効果、課題等

高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するヒアリング調査 [成果発表 13,21,22)]

対象：特徴的な取り組みをしている 11 自治体（我孫子市、牛久市、大木町、上勝町、千葉市、所沢市、新潟市、日野市、水俣市、山形市、横浜市）
時期：2012 年～2017 年
調査内容：支援制度立ち上げの経緯、支援制度の内容、実績、効果、課題等

高齢者ごみ出し支援の便益の定量化に関するアンケート調査 [コラム 10, 成果発表 17)]

対象：高齢の親と離れて暮らし、ごみ出し支援制度を親に利用してもらいたいひと
時期：2016 年 2 月 手法：インターネット調査 有効回答数：1,052
調査内容：親に代わって回答者が利用料を負担する場合の支払意志額

高齢者を対象としたごみ出し支援制度に係る意見交換会


時期：2017 年 3 月
出席者：大木町、千葉市、所沢市、新潟市、日野市、横浜市（以上 50 音順）、北九州市立大学・松本亨教授、3R 活動推進フォーラム・藤波博事務局長、環境省（オブザーバー参加）、国立環境研究所、廃棄物・3R 研究財団（事務局）
議事：各自治体の取り組み、高齢者ごみ出し支援ガイドブック（案）への助言

参考文献

- 1) 小島英子・多島良・秋山貴・横尾英史：高齢者を対象としたごみ出し支援の取組みに関するアンケート調査結果報告，国立研究開発法人 国立環境研究所 資源循環・廃棄物研究センター（2015）
<http://www-cycle.nies.go.jp/jp/report/aging.html>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 2) 内閣府：平成 28 年版高齢社会白書（2016）
<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 3) 総務省：人口推計（平成 28 年 11 月 1 日現在 確定値）（2017）
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.htm>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 4) 厚生労働省：介護保険事業状況報告（平成 29 年 1 月暫定版）（2017）
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/84-1.html>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 5) 厚生労働省：平成 27 年国民生活基礎調査（2016）
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 6) 厚生労働省：平成 27 年簡易生命表の概況（2016）
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/list54-57.html>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 7) 日本老年学会・日本老年医学会：高齢者に関する定義検討ワーキンググループ報告書（2017）
https://www.jpn-geriat-soc.or.jp/info/topics/20170410_01.html（閲覧日 2017 年 5 月 28 日）
- 8) 小島英子：高齢者のごみ出しを巡る課題と支援方策，都市清掃，69(329)，pp.8-13（2016）
- 9) 厚生労働省：平成 25 年国民生活基礎調査（2014）
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>（閲覧日 2017 年 4 月 21 日）
- 10) 岸 恵美子，滝沢 香，吉岡 幸子，小宮山 恵美：セルフ・ネグレクトの人への支援—ゴミ屋敷・サービス拒否・孤立事例への対応と予防，中央法規出版（2015）
- 11) 藤波博：廃棄物行政での遺品整理（古物と廃棄物）に関する一考察，都市清掃，69(331)，pp.5-10（2016）
- 12) 津村智恵子，入江安子，廣田麻子，岡本双美子：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（2006）
- 13) 小島英子・多島良：自治体による高齢者のごみ出し支援の取り組み—支援タイプの事例と特徴—，廃棄物資源循環学会誌，28，印刷中（2017）

- 14) 公益財団法人長寿科学振興財団ホームページ
<https://www.tyojyu.or.jp/net/kaigo-seido/kaigo-hoken/kaigodo.html> (閲覧日 2017 年 4 月 21 日)
- 15) 高野龍昭：これならわかる介護保険, 翔泳社 (2012)
- 16) 社会保障審議会介護保険部会(第 30 回)平成 22 年 8 月 30 日資料
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000ojzo.html> (閲覧日 2017 年 4 月 21 日)
- 17) 小島英子, 多島良, 横尾英史 (2016) 高齢者ごみ出し支援の便益の定量化：親と離れて暮らす子の評価から. 第 27 回 廃棄物資源循環学会研究発表会, 講演集, 75-76
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsmcwm/27/0/27_75/_article/-char/ja/ (閲覧日 2017 年 4 月 21 日)
- 18) 小島英子・多島良・朱文率・佐藤昌宏・松神秀徳・神保有亮：共助と公助による高齢者のごみ出し支援制度－利用意向に影響する心理的要因－, 廃棄物資源循環学会論文誌, 26, pp.117-127 (2015)
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsmcwm/26/0/26_117/_article/-char/ja/ (閲覧日 2017 年 4 月 21 日)
- 19) Tajima R., Sato M., Hidenori M., Jimbo Y., Ju M., Kojima E. : Impact of ageing on household waste - A case study in Morinosato, Japan, The 17th Korea-Japan Joint International Session, 2013 Spring Conference of the Korea Society of Waste Management, Abstracts, pp.96-98 (2013)
- 20) 多島良：ごみ出し支援の現状と展望, 月刊廃棄物 2016 年 5 月号, pp.4-8 (2016)
- 21) 小島英子・多島良・秋山貴・横尾英史：高齢者を対象としたごみ出し支援－公助と共助の観点からみた制度比較－, 第 26 回 廃棄物資源循環学会研究発表会講演論文集, pp.71-72 (2015)
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jsmcwm/26/0/26_71/_article/-char/ja/ (閲覧日 2017 年 4 月 21 日)
- 22) 小島英子・多島良・秋山貴・横尾英史：高齢者を対象としたごみ出し支援制度－全国実態アンケート調査結果－, 第 37 回全国都市清掃研究・事例発表会講演論文集, pp.108-110 (2016)



 国立研究開発法人 国立環境研究所