

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの 利点と課題

小伊藤亜希子, 池添 大^{*1}, 斎藤 功子^{*2}, 立松麻衣子^{*3}, 田中 智子^{*4},
辻本乃理子^{*5}, 中山 徹^{*6}, 藤井 伸生^{*7}, 増淵千保美^{*8}

(大阪市立大学大学院生活科学研究科, ^{*1}元大阪市立大学大学院生, ^{*2}畿央大学健康科学部,
^{*3}九州女子大学家政学部, ^{*4}兵庫県立大学環境人間学部, ^{*5}大阪健康福祉短期大学,
^{*6}奈良女子大学大学院人間文化研究科, ^{*7}華頂短期大学, ^{*8}佛教大学大学院生)

原稿受付平成 18 年 9 月 7 日; 原稿受理平成 19 年 9 月 8 日

Advantages and Problems of the Community-Rooted Meal Delivery Service Which Supports the Life of Elderly People at Home

Akiko KOITO, Dai IKEZOE,^{*1} Noriko SAITO,^{*2} Maiko TATEMATSU,^{*3} Tomoko TANAKA,^{*4}
Noriko TSUJIMOTO,^{*5} Toru NAKAYAMA,^{*6} Nobuo FUJII^{*7} and Chihomi MASUBUCHI^{*8}

Graduate School of Life Science, Osaka City University, Osaka, 558-8585

^{*1}*Former Graduate Course Student of Osaka City University, Osaka, 558-8585*

^{*2}*Faculty of Health Science, Kio University, Nara 635-0832*

^{*3}*Faculty of Home Economics, Kyusyu Women's University, Fukuoka 807-8586*

^{*4}*Faculty of Human Science and Environment, University of Hyogo, Himeji 670-0092*

^{*5}*Osaka College of Social Health and Welfare, Sakai 590-0014*

^{*6}*Graduate School of Human Culture, Nara Woman's University, Nara 630-8506*

^{*7}*Kacho College, Kyoto 605-0062*

^{*8}*Graduate Course Student of Bukkyo University, Kyoto 603-8301*

The meal delivery service for elderly people, which has been popularized recently in Japan, is what is termed 'a community-rooted service.' In order to help the meal delivery service to grow in Japan, it will be effective to devise plans to develop this type of service into a sound business. This study purposes to deal with two subjects. ① Advantages of the community-rooted meal delivery service, ② Problems and other issues in its field of service. Six cases in Tokyo were investigated along the line of five operations of food delivery: ① First contact with the user, ② Planning a menu, ③ Cooking, ④ Delivery, and ⑤ Checking the user's welfare. Apart from these basic operations, studies were made on how to expand the human network, to set up the amount of subsidy as well as the service rate, and to establish a delivery center. The community-rooted delivery service has maintained hearty linkage with the elderly people and with the community network, but there exist a number of difficulties such as the user assessment, adequate menus for a variety of illness, adequate time of delivery as well as the number of meals, and necessary measures in emergency. Also included in this report are the financial difficulty and the difficulty of arranging the necessary delivery centers, which calls for the public support both from the community and the government.

(Received September 7, 2006; Accepted in revised form September 8, 2007)

Keywords: meal delivery service 配食サービス, elderly people 高齢者, eating habit 食生活, support of life 生活支援.

1. 緒 言

(1) 配食サービスの意義

栄養バランスのとれたおいしい食事をとることは、高齢者の健康を維持し、介護予防という観点からも重要である。最近では肥満の問題に加え、高齢者においては低栄養が老化を早め、要介護状態を引き起こす大きなリスク要因であることが明らかになっている。しかし家族の支援が期待できない単身高齢者が急増するなかで、欠食や粗食等健全な食生活を維持することが困難な高齢者が多い。また食事の支度が困難であることが在宅生活の維持を困難にすることもある。高齢者が住み慣れた地域で健康を維持しながら生活していく上で、食生活支援は緊急の課題である。食生活支援には、配食サービスのほか、ヘルパーによる食事作り、会食会、デイサービス等で提供される食事など多様な形があるが、高齢者の食を地域で支え、毎日の継続した支援とバラエティのあるメニューの提供が効率的に可能な支援の形態として、配食サービスは高齢者の在宅生活を支える要となっている。

(2) 日本の配食サービスと制度上の位置

日本の配食サービスは、地域の在宅高齢者の食生活に危機を感じた人々により草の根的に実施されてきた経緯をもつが、1992年より配食サービスへの国庫補助^{*1}が開始されたことがバネとなり、各地で急速に広がってきた。初期の段階では週に1回などふれあいを中心目的とするものがほとんどであったが、各実施団体が利用者のニーズに対応して配食頻度を増やす努力を続けるなかで次第に毎日配食を実施するところが増え、配食サービスが高齢者の日々の食生活を支える役割を担うようになってきた。設置・運営主体は、社会福祉協議会（以下、社協）などの社会福祉法人をはじめ、NPOや民間企業を含めて多岐にわたっている。

本調査を行った時点における配食サービスに関する国の制度としては、厚生労働省が予算を講じる「介護予防・地域支え合い事業」のなかの「『食』の自立支援事業」があった。この事業の対象とされるのは、おおむね65歳以上の単身世帯、高齢者のみ世帯またはこれに準ずる世帯に属する高齢者並びに身体障害者であって、自立支援の観点からサービスを利用することが適切であると市町村が認めたものとなっている。アセスメント及びその結果による利用調整を要件とする

^{*1} 老人デイサービス運営事業の中に、在宅高齢者等日常生活支援事業が創設され、配食サービスが国庫補助の対象となった。1日1食、週4日以上事業が対象。

「食」の自立支援事業は2002年実施であるが、従来の配食サービス事業への国庫補助も並行して行う2年間の経過措置を経て、2004年度より一本化された。この事業の実施は市町村の判断にゆだねられているため、実施している市町村としていない市町村がある。なおその後、2006年4月から施行された改正介護保険法では介護予防に重点がおかれ新予防給付と地域支援事業が創設されたが、「食」の自立支援事業など、介護予防・地域支えあい事業で実施されていた事業は、「地域支援事業」として介護保険制度のなかに新たに位置づけられることになった。

筆者らはこれまで、介護保険制度自体のもつ課題^{*2}を指摘しつつも、高齢者の食生活を安定的に支援するためには、食関連サービスも介護保険の中に位置づけられるべきであると主張してきた¹⁾。したがって今回の見直しによって食の自立支援事業が介護保険制度の中に位置づけられたことは、基本的に望ましい方向であったといえる。ただし、現行制度では配食サービスは介護予防の位置づけのみであり、今後は介護給付にも拡充していく必要があること、また現行では食の自立支援事業のアセスメントと介護保険のケアプラン作成は別々の機関で行われることになるが、今後は対象者の生活実態をトータルに把握するシステムが必要なこと、さらにこうしたケアプラン作成やアセスメントは公平性・中立性を保つために事業者から独立した行政または公共的な団体が行うべきであることといった制度的な課題があると考えている。また介護保険制度に組み込まれたことにより、これまで地域ごとに一定柔軟に対応してきたサービス利用者が制限されることのないよう配慮が必要である。

(3) 研究の目的

日本の配食サービスは、市町村レベルあるいはより小さな地域レベルで、地域ごとのニーズに対応しながらボランティアなどを巻き込み、地域に根ざして実施されてきたものが多くあり、草の根型配食サービスとよぶべきものである。草の根型配食サービスの定義と位置については、後で詳しく述べる。

我が国において、今後配食サービスを拡大発展させていくためには、これら草の根型配食サービスのもつ利点を生かし、安定した運営ができるように支援して

^{*2} 利用者負担によってサービス利用が抑制される現行制度は応能負担原則に改めるべきであること、さらに本来保険給付は10割であるべきで1割負担は廃止すべきであること。

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

いくことが有効であると考え、そうした視点に立ち、本研究は、① 草の根型配食サービスの利点を整理するとともに、② 現場が抱えている課題を明らかにすることで、草の根型配食サービスをさらに発展させていくために求められる支援策を検討するための知見を得ることを目的とする。

(4) 先行研究の検討

配食サービス事業についての研究として、京都市社会福祉協議会が1991年に行った調査報告がある²⁾。この調査では、毎日型配食サービスが広がり始めた初期の段階で、配食サービスが開始される条件を明らかにしており重要である。配食サービス利用者のニーズや効果についての研究はいくつかある。足立³⁾は山口県大島郡の、角田⁴⁾は東京都昭島市の、いずれも単身高齢者を対象に、配食利用者と非利用者の食生活を比較分析した。これらの調査から、食生活が貧しく栄養が偏っている高齢者が多いこと、総菜や外食利用も多いことが明らかになるとともに、配食サービスの効果として、栄養補給だけでなく、利用者の生活レベルの向上にも貢献していることが指摘されている。サービスの供給主体と行政サービスとの関係に焦点を当てた研究として、まず岡井ら⁵⁾⁶⁾は、管理栄養士の立場から、高齢者のQOLやADLの向上に必要な栄養素について論じた上で、配食サービスにおいて管理栄養士を配置し刻み食や生活習慣病のための特別食を提供できる体制を作る必要性を指摘している。また「地域自治体の公的組織や制度と民間のボランティアやNGO組織の有機的結合がきわめて重要」であるとし、特に配食サービスにおける管理栄養士や栄養士の配置を行政側で援助する仕組みづくりを提起している。また岩松⁷⁾は、住民参加型団体が担う配食サービスを実施している世田谷区の事例を通して、人的環境と生活の連続性を意識した日常生活支援体制整備が重要であるとし、援助者と利用者が同じ地域の生活者という意識を共有している住民参加型の優位性を指摘した。これらの研究をふまえ、本研究でも様々な供給主体によるサービス供給の可能性と公的支援のあり方に焦点を当てている。前掲の筆者らの著書では、今後ますます在宅高齢者を支える食事支援が重要になること、そのなかで配食サービスは最も効率の良い支援方法であること、現在その担い手となる団体が全国各地で育っていること、しかし高齢者の食生活を地域で支える制度・仕組みづくりがまだ不十分で、これらの団体の事業運営の継続は不安定な状態であることを基本認識として、

様々な主体によって供給されている日本の配食サービスのあり方を検討し、今後の制度的提言をしている。本論文は、この著書で紹介していた事例のなかから、本論文で定義した草の根型の要件に当てはまる6例を対象とし、後で述べる配食サービスの6つの作業区分に関わる詳しいデータを追加して、利点と課題について分析したものである。

配食サービスに限らず、NPOやコミュニティビジネスは新たに社会・経済を支える主体として注目されつつあり、社会性、地域貢献性、継続性等に関するコミュニティビジネスの優位性についての指摘もされている。例えば金子ら⁸⁾は、コミュニティビジネスの共通点として、利益追求よりもコミュニティ貢献を重要な目的としつつも具体的成果を上げ、多様な関係者とのネットワークングによって質のよいサービスを安価に供給することが可能になっていると評価している。コミュニティビジネスの特徴は、本研究で対象とした草の根型配食サービスの特徴と共通するところが多く、多様な分野でコミュニティビジネスが展開している流れのなかに、草の根型配食サービスも位置づけられることが理解できる。

(5) 草の根型配食サービスの位置

日本では多様な運営主体が配食サービスを担っている。厚生労働省の調査^{*3)}によると、2002年時点で市町村が国庫補助を受けた配食サービス事業を直営しているのは全体の1.8%、直営と委託を併用しているのが1.2%のみで、96.5%は委託という形をとっている。委託先で最も多いのは市町村社協等で54.3%を占めており、社会福祉法人(28.7%)、営利法人(14.7%)が続く、それ以外の医療法人、農協、NPO等はそれぞれ5%以下である。しかし委託を受けずに独自の配食サービスを行っている団体はこれ以外にも多数存在し、NPO等も多く含まれていると推測される。

日本老人給食協力が提携を結び先進事例として注目しているオーストラリアの配食サービスは、ミールズ・オン・ウィールズという全国組織のもと、州ごとに実施方法は異なるものの、どこに居住していても一定レベルの配食サービスが体系的に供給されている⁹⁾。それに比べて日本では、居住地域によってむらが大きく、利用できる対象者、料金、頻度などまちまちだという欠点がある。しかしその反面、個々の地域のニーズに対応しながら地域に根ざして実施されてきた事例

*3 厚生労働省：介護予防・地域支え合い事業実態調査、平成14年。

が多いのが特徴である。日本における配食サービスの発展を展望したとき、こうした多様な運営主体の参入を保障し安定して運営していける条件を整えていくことが有効であると考ええる。

様々な主体による様々な配食サービスが展開しているなかで、将来的に高齢者の食を地域で支える担い手の一つのタイプとなり得る特徴をもつものを、ここで草の根型配食サービスと定義する。定義に先立って、先に先行研究としてあげた金子のコミュニティビジネスの特徴としての5つの要件を示すと以下のとおりである。

- 1) 「ミッション性」—コミュニティに貢献するというミッションをもち、その推進を第一の目的とする
- 2) 「非営利追求性」—利益最大化をめざしていない
- 3) 「継続的成果」—(経済的ないし非経済的) 具体的成果を上げ、活動が継続して行われている
- 4) 「自発的参加」—活動に参加する人は自発的に参加している
- 5) 「非営利的動機による参加」—活動に参加する人の動機は金銭的なものを第一とせず、むしろ、生き甲斐、人の役に立つ喜び、コミュニティへの貢献など、非経済的なものが主である。

これらの特徴は、本論文で取り上げようとしている草の根型配食サービスにも共通してみられる特徴であり、その意味で草の根型配食サービスは、コミュニティビジネスの範疇に含まれるといえることができる。さらに配食という地域限定的制約の強いサービスであることから特徴づけられる以下の2つの要件に当てはまるものを草の根型配食サービスと定義し、調査対象とする。すなわち、① 設立の経緯：地域の人の、地域のニーズを汲み取った上での自発的な発意により設立されていること、② 地域資源の活用：設立、運営を行う上で、人材や施設設備など地域資源を活用していること、である。

なお、ここで草の根型配食サービスとしたのは、設置・運営主体の違いによる型とは別の概念である。すなわち草の根型と設置・運営主体との間には強い関連が存在しつつも、あらゆる設置・運営主体による配食サービスのなかにも草の根型が存在する可能性がある。

このように多様な設置・運営主体による様々な運営形態の配食サービスが存在するなかで、草の根型配食サービスは、地域のニーズに柔軟に対応し地域に密着しながら発展していく可能性をもつものとして焦点を当てた。

(6) 調査・分析の方法

1) 調査対象事例の抽出

前述したいくつかの設置・運営主体のうち、委託先として過半数を占める社協の配食サービスの実態についてはすでに既報で報告済みであるが¹⁰⁾¹¹⁾、このなかで、社協の場合、食の自立支援事業として市区町村が設置して社協に委託した形をとるものが大多数を占めることが分かっており、その意味で草の根型配食サービスの要件に当てはまらないものが多いと思われる。それに対し、その他の多様な設置・運営主体のなかには、委託を受けてサービスを始めるというよりは、地域のニーズを直接対応する形で配食サービスを行っている団体が多数存在すると推測される。本研究では、委託を受けていない団体を含め、社協以外の設置・運営主体を対象とすることにし、NPO等の民間団体が育っている東京都において活動している配食サービス事例の中から、前述の草の根型配食サービスの要件に当てはまる6事例を抽出した*4。既報で扱った社協による配食サービスでは、設置主体と運営主体が異なるケースが多く含まれていたが、本研究が対象とする草の根型配食サービスの場合は、その性質上すべての事例で設置主体と運営主体は一致している。抽出に当たっては、なるべく多様な設置・運営主体が含まれるよう考慮し、また草の根型の要件に加えて、高齢者の日々の食生活を支えるという意味で週5日以上毎日型配食サービスを実施していること、主体的な活動を裏付けけるという意味で独自事業を行っている団体を対象とした。ただし自治体からの委託事業を並行して行っているケースは含まれている。

2) 調査方法

配食拠点の実地調査、及びヒアリングシートに基づくヒアリング調査を実施した。ヒアリングシートについては、可能な限り事前に送付し記入を依頼した上で直接聞き取る方法をとった。調査時期は、2003年9月、ヒアリング内容は、事業を開始した経緯、現在のサービス内容、運営についてである。

3) 分析の方法

一般に配食サービスで行われる作業は、① 利用開始時における利用者とのコンタクト (アセスメントを含む)、② メニューの作成、③ 調理、④ 配達、⑤ 安否確認、に区分できる。これに配食サービスの作業そのものではないが、配食サービスに付随して行われて

*4 これらすべての事例について、調査時点から2006年現在まで活動は継続している。

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

いる⑥地域におけるネットワーク形成に関する項目を加え、これらの区分ごとに分析指標を設定した上で実態を把握し指標に照らして分析することで、目的で述べた、草の根型配食サービスの利点、配食実施団体が現場で抱えている矛盾と課題を明らかにする。さらに、配食サービスを行う上で重要な補助金と利用料の設定、及び配食拠点の確保の状況についても考察する。

2. 結果と考察

(1) 調査対象事例の概要

まず、草の根型配食サービスの要件に沿って、調査対象の概要を述べる。設立の経緯、地域資源の活用状況を含めた調査対象概要を表1に示す。事業の開始時期は、半数にあたる3例が国庫補助が始まる1992年以前である。

設立の経緯をみると、すべてのケースで地域のニーズを直接感じた人々が善意で事業を開始し、徐々に事

業を拡大してきている。事例1は、社協が週1回行っていた会食会の活動のなかで、食べに来られない人への配食サービスのニーズを感じた人々によって財団法人が結成され、1991年に1日20食から配食を開始している。実績が認められ市からの委託配食を並行して行うようになったのは1997年からである。事例2は、商店街の有志によって地域貢献を目指して設立された株式会社の活動のなかで、「ぬくもりをお届けする」地域密着型事業として配食サービスが1994年より開始された。当初は財団法人足立あいあい公社の委託事業として1日20食から始めた。その後2000年には当公社からの補助金が打ち切りになったが、現在は独自事業として継続している。事例3は、設立発起人がお総菜店を営むなかで、高齢者への配食サービスの必要性を強く感じ、思いを同じくする仲間とともに1995年にワーカーズコレクティブを結成し、1日8食から配食サービスを開始した。市と都からの助成金を受け

表1. 調査対象の概要

事例番号	実施主体の種類	所在地	配食開始年	配食頻度	設立の経緯	地域資源の活用	理念
1	財団法人	調布市	1991	週7日・日2食	社協が集1回行っていた会食会の活動の中で、食べに来られない人の配食サービスへのニーズを感じた人々によって、財団法人が結成された。	350人の地域の有償ボランティアが登録。調理、配達を行っている。	市民相互の助け合いと自立支援のための質の高いサービスの提供を通じてあたらしい地域づくりを目指す
2	民間企業	足立区	1994	週5日・日1食	地域の商店街の有志によって、商店街として地域に役立つことを目指して、株式会社アモール東和が設立され、「ぬくもりをお届けする」地域密着型事業として、他の事業とあわせて配食事業を開始した。	商店街の中の建物を拠点とし、商店街で仕入れた材料を使って調理している。運営管理は商店街のメンバーで分担して行っている。	利益を求めめるのではなく、地域社会のために
3	NPO法人	八王子市	1995	週6日・日1食	設立発起人が、お総菜店を営む中で、お年寄りが住み慣れた地域で暮らしていくためには充実した食事サービスが必要という思いを強くし、思いを同じくする仲間11名とともにワーカーズコレクティブとして配食サービスを開始した。	45名の会員、132名の賛助会員に支えられて事業を運営。調理・配達その他、チラシ配りなどにも協力してもらっている。会食会を開いたときに会場に自宅を貸してくれたり、健康講習会を企画してくれたのも会員や賛助会員であった。	市民による助け合いの理念に基づき、高齢者その他生活の支援を必要とする人々に対し、配食その他の生活支援、これに関する事業ならびに調査研究の活動を行い、共に支え合うまちづくりと地域福祉の増進に寄与することを目的とする
4	NPO法人	江東区	1984	週6日・日2食	設立発起人が、社協が提供していた集1回のふれあい給食の協力員として活動する中で、毎日型の配食ニーズを強く感じ、自宅を拠点として「健康手作りの会」を結成した。	有償ボランティアのほか、無償でボランティアに入ってくれる地域の人もある。調理拠点は発起人の自宅であり、配達は地域の有償ボランティアの自宅やグループホームを拠点とした拠点配達方式をとっている。駐車場は、配食に理解を示してくれた大家から無料で提供してもらっている。	高齢者障害者に対する支援活動をし、かつ全ての市民が自らの意思で主体的に生活し、生きがいのある活力に富んだ人生を送れる社会の実現に寄与することを目的とする。
5	社会福祉法人	板橋区	1987	週6日・日2食	地域の保育園において、園児に世代間の交流の機会が少なく、地域の高齢者に調理に困っている人がいることから、保育園の給食を配食弁当担当することが提案され実現した。	保育園の給食室を拠点にサービスを開始した(規模の拡大により現在は独立した厨房を確保している)。有償ボランティア12名が調理・配達を担当、週に1日は園児をつれて配食している。	高齢者の健康維持を保障し、バランスのとれた食事を提供するとともに、安否を確認し、地域的人間交流を推進する。
6	NPO法人	立川市	2002	週5日・日1食	年をとっても住み慣れた地域で元気に暮らすために必要なものは、おいしいものが食べられ人や情報が出会う場づくりであると、3人の女性がシルバーレストランを立ち上げNPO法人を取得し経営する中で、食べに来られないお年寄りのための配食サービスの必要を感じてサービスを開始した。	地域の商店街の空き店舗ではじめたレストランが配食拠点となっている。設立に当たっては、シルバーレストランのエンジェル募集という形で40人の出資者に支えられて開店した。配達は地域のボランティアの協力を得て行っている。	地域の高齢者・障害者にたいして食事と生活についての情報・サービスの提供に関する事業を行い、福祉やまちづくりに寄与することを目的とする。(歳をとっても住み慣れた地域で元気に暮らすために、おいしいものが食べられ、人や情報が出会う場をつくり、そこを使ってみんなで楽しもう)

たのは1997年から、NPO法人に認定されたのは2002年である。事例4は、設立発起人が社協が提供していた週1回のふれあい給食の協力員として活動するなかで、毎日型の配食ニーズを強く感じ、1984年に自宅を拠点として組織を結成し、1日2食からスタートした。都からの助成金を受けたのは1990年から、NPO法人に認定されたのは1999年である。事例5は、保育園において、地域の高齢者に調理に困っている人がいることを察知した職員らによって保育園の給食を配食弁当とすることが提案され、1987年より配食サービスを開始した。当初は社協の委託事業である週1回から開始したが、1988年にはヘルパー派遣など他の事業も行いう組織を立ち上げると同時に都の助成金を受け週5回に拡大した。社会福祉法人として認可されたのは1992年のことである。当初から週1回は園児を伴った配食を続けている。事例6は、地域の高齢者の食生活を支えるシルバーレストランを運営するなかで、レストランまで食べに来られない高齢者のための配食サービスの必要性を感じたスタッフが、2002年より1日7食程度より開始した。

地域資源の活用として最も大きいのは、地域の人材を掘り起こし、会員・賛助会員として協力を得たり、ボランティアとして日々の配食業務に参加してもらったりしていることである。350人もの地域の有償ボランティアを確保している事例1をはじめ、事例3, 4, 5, 6でも調理や配達にボランティアが参加している。事例3, 5, 6では、利用者以外に賛助会員、シルバーエンジェルという形で、設立運営の資金的協力も得ている。事例5では保育園児と高齢者の交流の機会を作る目的で園児を伴っての配食を続けている。また、事例2, 6のように商店街の中の空き店舗を活用して配食拠点としたり、事例5のように保育園の給食室を配食拠点とするなど、既存の建物を活用している事例がみられる。事例4は拠点配達方式をとり、配達拠点として地域にあるグループホームなどを利用している。

次に、これらの事例を金子の5つの要件に照らして検証する。1) ミッション性：各団体が表1に示すような理念に基づき、その推進を第一の目的として活動していることが明らかである。2) 非営利追求性：NPO団体である事例3, 4, 6はもちろんのこと、民間企業である事例2は「利益より地域社会のために」を理念としてかけ、事例5とともに、赤字である配食部門を他の事業で補いながらサービスを続けている。また事例1及び5は、必要回数を利用できない利用者

を考慮して料金を値下げした経験をもつ。これらの事実は、対象団体の非営利追求性を裏付けている。3) 継続的效果：財政的な困難にも関わらず、すべての団体が設立当初から現在まで活動を継続し、地域の高齢者に配食サービスを提供してきた。4) 自発的参加：事例2を除くすべての団体がボランティアによって支えられていること、理念に賛同する商店街の有志が設立した事例2をはじめ、どの団体でも思いを同じくする仲間が集まり事業を始めている。5) 非営利的動機による参加：参加者の多くがボランティアであることに加え、スタッフ等がいくらかの収入を得ている場合においても、理念に基づき設立、または共感して参加していることから、主な動機は理念の実現、参加であることが分かる。

以下、配食作業の区分ごとの分析を行う。

(2) 利用開始時における利用者とのコンタクト

利用者とのコンタクトについては、①利用開始に当たって、事前に訪問し利用者の状況把握ができていのかどうか、②アセスメントにより利用調整が行われているかを分析指標とする。

本来、配食サービスを提供するに当たって、対象者の生活全体に照らしてどのような食生活支援が必要なのかを検討し、その上で配食が適当なのかどうかを判断する、すなわちアセスメントが行われるべきである。「食」の自立支援事業ではアセスメント及び利用調整が義務づけられている。利用者とのコンタクトに関する事項をまとめたものを表2に示す。

今回の調査対象では、アセスメントと利用調整を行っているのは事例1の配食のうち、「食」の自立支援事業の補助金を受けている市からの委託配食部分についてのみであった。これについては在宅介護支援センター

表2. 利用開始時における利用者とのコンタクト

事例番号	事業の種類	利用者への事前訪問	訪問主体	アセスメントによる利用調整
1	委託事業	有	在宅介護支援センター	有
	独自事業	有	当団体	無
2	独自事業	無	-	無
3	委託事業	有	当団体	無
	独自事業	有	当団体	無
4	委託事業	有	当団体	無
	独自事業	有	当団体	無
5	委託事業	有	社協	無
	独自事業	有	当団体	無
6	独自事業	有	当団体	無

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

表3. メニュー作成に関する対応

事例番号	栄養士	カロリー計算	特別食への対応	料理に対するポリシー
1	○	有	刻み食は、2cm、1cm、0.5cmから選択可。ご飯の量は、普通、1/2、1/4から選択可。おかゆ希望にも対応。治療食への対応が今後の課題。	野菜は市内の農家から直接仕入れ、地産地消を心がけている。化学調味料は使わずだしでしっかり味を出す。調味料も原料から作り、すべて手作り。
2	×	有	刻み食、おかゆ希望に対応。糖尿病食などの治療食については、栄養士がいないので対応できず、希望があっても断っている。	材料はほとんど商店街で仕入れる。
3	×	有	刻み食対応、ご飯の量は大中小から選択可。アレルギーの場合は主菜を変更可。治療食対応はしていないが、このままでよい悩んでいる。	旬の材料を使う。生協などを利用し、できる限り素材のはっきりしたものを使う。地場野菜を基本にしている。
4	×	有	刻み食対応有り。ご飯の量は3種類から選択可。アレルギーのあるものは取り除く。	旬に合わせた体によい食材を使い、カロリーを押さえた高齢者向けのメニューにする。減塩食。健康食についてかなり勉強し材料や調理法には妥協しない。食材で薬用効果を引き出すようにしている。
5	○	有	刻み食、おかゆにも対応、ご飯の量も調整可。治療食、アレルギー食には対応できていない。	栄養のバランスを考えて、できるだけ多くの品目を入れるようにする。塩分は最低限に。野菜は必ず火を通す。食事で季節感が味わえること。
6	○	有	弁当はちょっと小さめ弁当、ボリュームアップ弁当、特別弁当(塩分控えめ、刻み食、おかゆなどリクエストに応える)から選択可。治療食にも対応できるように準備中。	地場の無農薬野菜など安全な食材を使い、季節のものを大切にし、野菜をたくさん使って薄味で素材の味を大切にしたい普通の家庭料理を目指す。化学調味料は使わない。

がアセスメントを行い、配食利用者を決定した後に委託されている。それ以外では、対象者の決定も独自に行っており、委託事業では例えば65歳以上の単身または高齢者世帯に限るといった制約があるが、その他の独自事業では必要と判断されれば柔軟に対応している。申し込みは、直接本人や家族から電話等で受けるというのが基本であり、ほとんどの事例で申し込みがあった時点で事前訪問による対象者の状況把握、緊急連絡先などの情報収集、配食方法の確認などを行っている。事例2では事前訪問は実施していないが、利用者シートは作っており、緊急連絡先もできるだけ聞いておくように努めているということであった。「安い弁当屋と勘違いされている」ような場合には利用を断ることがある(事例5)といった事例はあったが、事例1の市からの委託以外では、いわゆるアセスメントによる利用調整は実施されていない。

(3) メニューの作成

メニューの作成については、①栄養士がメニュー作成を行っているか、②カロリーや塩分を計算、又は配慮しているか、③特別食(刻み食、アレルギー食、治療食など)への対応ができているか、④材料の質、安全性への配慮がされているかを分析指標とする。表3は、メニュー作成についての対応を示したも

のである。

6事例のうち栄養士がメニューを作成しているのは、事例1、5、6の3事例だけであったが、すべての事例でカロリー計算をし、また塩分、栄養バランスを考えて高齢者向けのメニューを作る努力をしていた。

またすべての事例で、刻み食やおかゆ、大中小の量の選択など、利用者のニーズに合わせた特別食に対応していた。しかしアレルギー対応をしているのは1事例のみであり、調査の時点で糖尿病などの治療食に対応できている事例はなかった。多くの事例で治療食への対応の必要性を感じながらも、栄養士がいないことや、調理員の負担との関係で十分対応できない悩みを抱えている。

また材料の質や安全性については、食材を地元の商店街や生協から仕入れたり産直を利用したりと地場のものにこだわり産地の明確なものを使用する、旬の材料を使う、化学調味料を使わないなどの配慮を、それぞれ行っている。

(4) 調理

調理については、①調理全体に責任をもてる専任の調理スタッフ、またはそれに準じる継続勤務のスタッフをおいているか、②衛生管理ができているかを分析指標とする。調理については、ボランティアスタッ

フが当たることも多いが、責任をもったスタッフが一定の管理をすることが重要となることから①を分析指標とした。調理に関する事項を表4に示す。

6事例のうち専任スタッフが調理に当たっていないのは事例1, 2であったが、事例1では月1回のボランティア会議を開き、栄養士が作成したメニューを事前事後に検討・確認することで調理の責任体制を確実にする努力がされている。事例2はパート職員2人が調理に当たっているが、うち1人はチーフとして継続

して調理を担当しており専任スタッフと同等の責任を果たしていると判断できた。衛生管理については、すべての事例で保健所の指導に従い管理をしているのに加え、事例1では内外での研修を受講する、事例3, 5はマニュアルを作成する、といった対応を行っており、衛生管理に注意を払っていた。

(5) 配 達

配達については、①1ルート当たりの配食数と配達時間が適切か、②利用者とのふれあいが大切にされているか、を分析指標とする。配食時間については、衛生上の安全やおいしさを保持するためにできる限り短時間で配達する必要がある。食事をとる時間との関係を考慮するとおおむね90分以内が適切であると判断した。また配食数については、配達ルートにも左右されるが、今回の調査結果から最低1軒当たり4分程度かかっているため、最低2分の利用者との会話等の時間を加えて1軒当たり6分とすると、90分で配達するためには、1ルート当たり15食以内程度が望ましいと考えられる。なお配達には、正規職員、パート職員の他、1事例を除いて有償・無償のボランティアの協力を得ている。

配達に関わる情報を表5にまとめた。1コース当たりの配食数をみると、15食以内であるのは半数で、多いところでは30食を超えている。配達時間もほとんどが90分以上、長いところでは150分かかってお

表4. 調理専任スタッフの有無、及び衛生管理

事例番号	専任スタッフの有無	衛生管理
1	有償ボランティア60名	保健所の指導に従う。また調理ボランティアは内外の研修を受ける
2	パート2名。うち1名はチーフとして継続勤務。	保健所の指導に従う
3	専任スタッフ14名、有償ボランティア17名	保健所の指導に従う。HACCP*にのっとり、マニュアルを作成
4	専任スタッフ2名、有償ボランティア2名	保健所の指導に従う
5	専任スタッフ1名、有償ボランティア12名	保健所の食品衛生マニュアルを基に作成したチェック表で毎日チェック。検便している人以外の調理室への立ち入り禁止。生ものは使わない。
6	専任スタッフ4名	料理品を2週間保存等、保健所の指導に従う

*)HACCP方式は、国連食糧農業機関(FAO)と世界保健機構(WHO)の合同機関である食品規格(Codex)委員会から発表され、各国にその採用を推奨している国際的に認められたもの。

表5. 配食数、及び配達方法

事例番号	1日平均配食数	1コース標準配食数	配食手段	配達時間	1軒当たり平均配達時間	利用者とのふれあいに関する特記事項	配達時の利用者とのふれあいに関するコメント
1	昼) 80 夜) 120	16	車5台(昼) 車7台(夜) 徒歩	11:00~12:30 15:45~17:15	5.6分 7.5分	利用者への年賀状、月1回の電話や訪問、誕生日に花束	利用者と話す時間が足りない
2	昼) 75	37	車2台	10:00~12:00	3.3分		挨拶とお礼を心がけている。
3	昼) 170	24	車7台	11:00~12:30	3.8分	手作り誕生日カード	弁当を置くだけでなく顔をみて渡すようにしているが、人と話す機会が少ない利用者に長くつかまると次があるので困ることがある
4	昼) 30 夜) 60	12 20	車3台、徒歩、自転車	11:30~13:00 15:00~17:30	7.5分 8分		手渡し、声かけを大切にしているが、話相手になって10分、20分かると困ることがある。
5	昼) 40 夜) 40	20	車2台、徒歩	11:00~13:00 16:30~18:30	6分	週1回、配達への保育園児参加	今の規模では手渡しが精一杯で、1,2分話をする時間を楽しみにしてくれている利用者がおられるが、時間も厳しい
6	夜) 10	10	車1台、徒歩	16:30~17:30	6分	お弁当は一つずつナプキンで包んでいるが、赤い包みが嬉しいと言った方にはいつも赤い包みで届けるようにしている。	お弁当を届けた時の一言の会話を大切にしている。

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

り、望ましい配達時間を超えている。そのため昼食の配達時間は早いところで10:00、最も遅いところで13:00、夕食の配達時間は早いところで15:00、最も遅いところで18:30となっており、標準的な食事時間よりかなり早い時間に配達される場合が存在する。

次に配達の際の利用者とのふれあいについて検討する。すべての事例で、弁当配達時には安否確認を兼ねて手渡しすることが基本とされ、利用者との会話・交流が重視されている。事例5の保育園児をつれての配食はその典型である。また配達の際、玄関まで出てくることが困難な高齢者の場合は部屋までもっていく(事例2, 3, 5)、握力の弱い高齢者のために蓋をゆるめる(事例2, 5)、必要な場合は食器を取り出す(事例5)などのきめ細かな対応がされている。利用者との信頼関係のなかで、日常生活に関する依頼をされることもある。荷物を移動したり、たばこを買ってくる(事例1)、電球を替えたり手紙の投函(事例3)、古新聞の移動(事例5)などの例があげられていた。そして、介護に関わることなど配達員では対応できないような場合は、そのニーズを汲み取ることで、ホームヘルプなどの他のサービスに結びつけた事例もある(事例1)。

しかし一方で、決まった時間に多くの弁当を配達しなければならないという時間的制約があり、各配食団体は「今の規模では手渡しが精一杯で、1, 2分話をするのを楽しみにしてくれている利用者がおられるが、時間も厳しい(事例5)」といった悩みに代表されるように、利用者とのふれあう時間の不足を感じている。

表6. 安否確認の方法

事例番号	利用者の所在を確認する最終責任	安否確認の方法
1	実施団体自身	不在の場合は、再度配達または緊急連絡先に連絡して所在を確認。非常時には事務局から指示が出せるよう、無線機を搭載している。また緊急時用に鍵を預かっている。
2	実施団体自身	緊急連絡先を出来るだけ聞いておく。
3	実施団体自身	安否確認をかねて手渡しを基本とし、不在の場合は再度配達。緊急の場合に備えてヘルパーの連絡先等を把握している。
4	実施団体自身と社協(委託部分)	普段から利用者が利用しているヘルパーとネットワークを持つよう心がけている。委託の場合は、緊急時には社協に連絡する(夜は社協が休みなので困る)。
5	実施団体自身と社協(委託部分)	手渡しを基本とし、不在の場合は、配達員から実施団体に連絡を入れ、場合によっては看護士、ヘルパーが利用者宅に行き確認する体制をとっている。
6	実施団体自身	手渡しを基本とし、不在の場合は再度訪問、最終的には事務局に連絡が入り、利用者台帳にもとづき緊急連絡先に連絡する。

食を手渡すときの配達員との会話や交流を楽しみにしている利用者がいる。また安否確認や体の不自由な利用者のために弁当をベッドまで届けるなど、配達にはそれを可能にする時間的余裕が必要である。しかし、1コース当たりの配食数が多いこと、できる限り決まった時間に届ける必要があることから、そうした時間をとることが難しくなっている。しかしコースを増やすためには、配達員や配達車両を手配する必要があり、財政的に難しいのが実情である。

(6) 安否確認

安否確認については、①緊急連絡先を把握できているか、②不在時の居場所の確認を徹底しているかを分析指標とする。表6に安否確認の方法を示す。すべての事例で安否確認を兼ねて手渡しを基本としているが、1事例については緊急連絡先の把握ができておらず、1事例については努力はしているものの徹底していなかった。不在時の対応については、再度配達するところが3事例、緊急連絡先に連絡する体制をとっているところが4事例あった。さらに緊急時のために鍵を預かっているところも1事例あった。しかし不在時の居場所の確認は必ずしも徹底していない事例がみられ、配達時に返事がなくドアノブに弁当をつるしておいたところ、後から利用者が中で亡くなっていたことが分かったという事例もみられた。

(7) ネットワーク形成

人と人とのネットワーク形成は、配食業務そのものではないが、地域で在宅高齢者を支えるという視点から大変重要な事項であり、また配食サービスに付随してその効果が期待されるため分析対象とする。分析指標は、①利用者と利用者、または利用者とサービス提供者とのネットワークがいかに形成されているか、

表7. ネットワーク形成

事例番号	利用者同士、利用者とサービス供給者とのネットワーク	サービス供給者同士のネットワーク
1		ボランティアスタッフ参加(350人)、調理ボランティアの自主的な調理研修会開催、地域の人や利用者家族からの寄付
2		商店街の人の協力
3	利用者の紹介などを掲載したニュースの発行、食事会の開催	ボランティアスタッフ参加、賛助会員制度
4	料理教室の開催	ボランティアスタッフ参加、地域の人からの寄付
5	週1回の園児を同伴しての配食	ボランティアスタッフ参加、賛助会員制度
6	ニュースの発行、食事会の開催、毎週木曜日のおしゃべり会の開催	ボランティアスタッフ参加、事業開始時に物資協力者、賛助会員制度

表 8. 補助金と利用者負担

事例番号	配食の種類	補助金・助成金の種類	1食あたり利用者負担	1食あたり総費用
1	調布市からの委託	食の自立支援事業の補助金	400円	1100円
	独自事業	調布市の補助金	750円	
2	独自事業	なし	600円	600円
3	八王子市からの委託 (週1回のみ)	八王子市からの補助金	400円	920円
	独自事業	東京都の地域福祉振興事業から引き継がれた市の助成金	700円	
4	江東区からの委託 (週1回のみ)	江東区からの補助金	250円	1000円
	独自事業	東京都の地域福祉振興事業から引き継がれた区の助成金	530円	
5	板橋区からの委託 (週1回分のみ・昼食)	板橋区からの補助金	無料	700円
	独自事業 (昼食)	東京都の地域福祉振興事業から引き継がれた区の助成金	500円	
	独自事業 (夕食)	なし	700円	
6	独自事業	なし	850円	850円

② サービス提供者同士、サービス提供者と地域とのネットワークがいかに形成されているか、の2点とする。ネットワーク形成に関する事項を表7に示す。前者については、配達時に利用者とのふれあいが重視され、配食業務を超えた援助が行われていることは配達分析時に述べた。また利用者の声ものせた定期的なニュースを発行したり（事例3及び6）、会食会（事例3及び6）や料理教室（事例4）を開催したりと、利用者同士の交流の機会を提供している事例がみられる。後者については、事例2を除くすべての事例がボランティアの力を借りて運営されており、事例1のように地域の有償ボランティアが350人という大規模のものもあり、自主的な調理研修が企画されたりとボランティア同士の交流も盛んである。また事例6のように事業開始に当たって理念に賛同する多くの出資者の協力を得ている事例や、事例3、5、6のように賛助会員制度により地域の人に支えられている事例がある。

(8) 補助金と利用料の設定

表8に受けている補助金と利用者負担に関する一覧を示す。委託事業として補助金を受けている場合の利用料は、無料から最高でも400円までとなっているのに対し、独自事業では、補助金を受けている場合でも500円から750円、補助金なしでは、600円から最高850円と高額になっている。委託を受けているところは4事例あるが、うち3事例は週に1回分だけが対象であり、多くのところがこれではまったく不十分という認識から独自事業で毎日型の配食を実施している。しかし高額になると、必要な頻度で配食を受けられない人が出てきてしまうという問題がある。

6事例のうち4事例が何らかの補助金・助成金を受

けているが、これまでに減額されたり廃止されたり、また廃止の予定であるなど、不安定なものとなっている。東京都の地域福祉振興事業から引き継がれた助成金^{*5}は、助成額が年々減額されており、事例4、5では廃止が決まっており、事例3でも継続できるか不明となっている。

補助金なしで、必要であれば毎日利用できる料金で質のよい弁当を供給するのは財政的に難しく、いずれの団体でも料金設定には苦勞をしている。6事例のうち2事例で、補助金の減額あるいは打ち切りによって利用料を値上げした経緯がある。事例2では、2000年に補助金が打ち切られ利用料を80円値上げしたが、その際に経済的理由から利用を中止したり、利用頻度を減らした利用者がいた。事例3でも補助金の減額により2003年に利用料を100円値上げしたが、同様に利用者が減っている。事例3では、事業の立ち上げ当初より補助金を前提に計画を立てていたこともあり、補助金が減額された現在では最低賃金であるスタッフの給料も払えないことがあるなど、財政的に厳しい状況に追い込まれている。事例2と事例5では、配食事業の赤字分を他の事業の黒字分で補うことで、何とか事業を続けているのが実態である。

(9) 配達拠点の確保

配食サービスを実施するためには、厨房設備のある配食拠点の確保がどうしても必要となる。6事例のうち、行政の支援を受けて配食拠点を整備したのは、事例1だけであった。事例1は、地域センターを配食拠点としたが、駐車場も厨房も専用ではなく設備も不十分であった。また曜日によって3つの地域センターを使い分けなければならなかったことも負担になっていた。事例5は保育園の厨房を、事例6はレストランの厨房を拠点にしたが^{*6}、事例2、3、4は、借金をして新たに配食拠点を整備している。事例3、4は借家を改装しているが、双方とも家主の好意で、家賃を安くしてもらったり、駐車場代を無料にってもらったりすることで、借金を返済している。あらかじめ配食拠点があった事例5と事例6以外では、いずれも配食拠点の確保や整備資金の確保に大変苦勞しており、事業の開始を難しくしていた。また借金の返済がその後の配

^{*5} 東京都の地域福祉振興基金による助成は1996年に廃止され、その補助事業が市区町村を窓口として一部引き継がれている。

^{*6} 事例5は、のちに事業の拡大に対応して、独立した厨房を確保している。

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

食事業の運営をも圧迫している場合がある。

3. 結 論

(1) ま と め

以上、5つの配食作業の区分、及びネットワーク形成に関して分析指標に照らして利点と課題について考察した。加えて利用料の設定と配食拠点の確保については、現状を概観した。

利用開始時における利用者とのコンタクトについては、本人または家族から直接の申し込みを受けて利用が開始されるのが一般的で、アセスメントによる利用調整をしている事例はほとんどなかったが、事前訪問またはそれに代わる方法によって利用者の状況把握はおおむね行われていた。アセスメントにより利用調整を行い、必要な場合には他の食事支援に結びつける作業は、他の公的機関との連携が必要となるため、アセスメントの実施は配食団体に課せられた課題となっている。また利用者からの申し込みを待っているだけでは、配食を必要としている高齢者であっても対象者としてあがってこないことが起こりうる。在宅支援サービスを提供している他の機関との連携を強化し、配食を必要としている人とサービスをいかにして結びつけるかも課題である。

メニューの作成については、高齢者のニーズを汲み取った上で栄養バランスにも配慮したメニューが作られ特別食への対応もされていた。しかし栄養士がいるところは半数のみで、アレルギーや治療食への対応は、栄養士がいないことや調理員配置の限界から必要性を感じながらもできている事例はほとんどなく、課題となっていた。食材の質や安全性の確保については、地域の安全な材料を使い、手作りを基本とするなど非常に重視されており、利用者の顔がみえる関係で活動している草の根型配食サービスの利点となっている。

調理については、ボランティアスタッフが当たることも多かったが、責任をもった常勤スタッフが配置されている、またはそれに代わる体制が確保されていた。また衛生管理についても保健所の指導に従うことを基本に十分な注意が払われていると判断できた。

配達については、すべての事例で会話等利用者とのふれあいが重視され、必要があれば室内に立ち入って援助したり、ちょっとした頼まれごとを引き受けたりと信頼関係に基づき配食という枠を超えた援助が行われている。このことは、利用者の在宅生活を精神面からも支援することにつながっており、草の根型配食サー

ビスの利点のひとつといえる。しかし、適切であると判断される1ルート15食以内、配達時間90分以内に収まっている事例は少なく、そのため多くの事例が、標準的な食事時間と配達時間のずれが大きくなったり、大切にすべき利用者との交流時間が十分とれないなどの矛盾を抱えている。

安否確認については、すべての事例で安否確認を兼ねた手渡しを基本としていた。しかし緊急連絡先を把握できていない事例や不在時の居場所の確認が徹底されていない事例もみられ、安否確認の徹底は急がれる課題である。

ネットワーク形成については、多くの事例で配食サービスを越えた取り組みが行われていた。その一つは利用者同士、利用者とサービス供給者を結ぶネットワークであり、主に配達時における利用者とのふれあいを通じて形成された信頼関係により、配食業務を超えた支援につながっている。また利用者同士のネットワーク形成も、会食会等の開催やニュースの発行を通じて試みられていた。もう一つはサービス供給側の人々と地域のネットワーク形成である。それは、ボランティアによる労力提供や資金支援を含め、地域の人に支えられて活動している草の根型配食サービスで必然的に形成されるものである。こうした取り組みは、地域のなかで高齢者を支えていこうとする意識を高めていると思われる、草の根型配食サービスの利点としてあげることができる。

補助金と利用料の設定、配食拠点の確保については、現状を概観したに留まったが、毎日利用できる料金設定については、各配食団体は財政運営との関係で矛盾を抱えている。また配食サービスを開始するに当たっての大きなハードルは、配食拠点となる厨房の確保である。半数が借金をして厨房を整備しており、借金の返済がその後の運営を圧迫していた。

(2) 草の根型配食サービスの利点と課題、及び公的支援

以上、分析指標ごとの要点をまとめたが、このなかで記述した草の根型配食サービスの利点と現場が抱える課題について抜き出したものを表9に示す。

利点としてあげられたのは、①食材の質や安全性の確保が重視されていること、②利用者とのふれあいが重視され利用者との信頼関係に基づき配食の枠を超えた援助が行われていること、これら二つは、利用者の立場に立った質のよいサービスの提供と位置づけられる。また③利用者同士、利用者とサービス供給

表 9. 草の根型配食サービスの利点・課題、及び対応する支援

	草の根型配食の利点	現場がかかえる課題	対応する支援			
			開始時のハードル除去	運営資金	水準確保・指導	連携
利用開始時における利用者とのコンタクト		他の公的機関との連携によるアセスメントの実施 地域の配食ニーズとサービスをいかに結びつけるか				○ ○
メニューの作成	利用者の立場から食材の質や安全性の確保が重視されていること	アレルギーや治療食への対応		○	○	
調理						
配達	利用者とふれあいが重視され、利用者との信頼関係にもつづき配食の枠を超えた援助が行われていること	配達ルート当たりの適正な配食数、配達時間の超過により、利用者とふれあう時間などが十分確保できないこと		○	○	
安否確認		安否確認、非常時の対応の徹底			○	○
ネットワーク形成	利用者同士、利用者とサービス供給者のネットワーク、及びサービス提供者と地域のネットワークが形成されていること					
補助金と利用料の設定		毎日利用できる料金設定		○		
拠点確保		厨房確保が配食サービス開始の大きなハードルとなっていること	○			

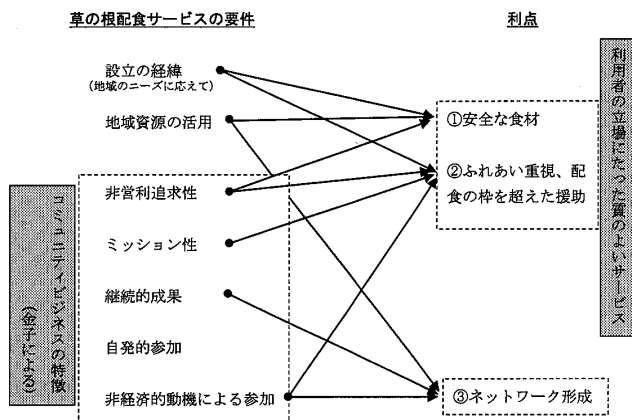


図 1. 草の根型配食サービスの要件と利点の因果関係

者のネットワーク、及びサービス供給者と地域のネットワークが形成されていること、の3点である。

これらの利点は、当然ながら場合によっては草の根型以外の配食サービスにも部分的にみられることはある。しかし草の根型においては、本研究で草の根型として定義した要件から必然的に備わっている利点といえることができる。図1にその因果関係を図示した。すなわち、利点①については、地域のニーズに応える形で開始されてきたという設立の経緯により利用者の顔がみえる関係が形成されていることが最大の動機である。また地域に根付き地域資源を活用していることが地場の食材を使うことにつながっている。さらに産直や無農薬といったコストのかかる食材を利用するのは「非営利追求性」故である。②についても同様に、地域のニーズに応えるという設立の経緯が、配食を超えた利用者の生活ニーズに応えることにつながっている

るといえる。また契約サービスを超えた援助が行われているのも、組織の「非営利追求性」と参加者個人の「非経済的動機による参加」により可能となっている。そして何より「住み慣れた地域で自立して暮らし続けていくのを応援したい」（事例3）に代表されるような草の根型の「ミッション性」故である。③については、特に地域資源の活用、すなわち立ち上げから運営に至るまで地域の人々の支援を受けて活動してきた事実が、ネットワーク形成そのものである。そしてその活動が継続し成果を上げてきたこと（「継続的成果」）がさらにネットワークを広げている。またサービス供給者の「非経済的動機による参加」は、思いを同じくする者同士のネットワークを強め、さらに多くの人の共感を得て地域の協力者とのネットワーク形成につながっている。我が国においてさらに配食サービスを充実させていくためには、多様な主体が参入できる条件を整えることが必要であると考えられるが、なかでもとりわけ草の根型配食サービスを支援し育てていく意義をここに見いだすことができる。

現場が抱える課題としては、①他の公的機関との連携によるアセスメントの実施、②地域の配食ニーズとサービスをいかに結びつけるか、③アレルギーや治療食への対応、④配達ルート当たりの配食数、配達時間の適正化により、利用者とふれあう時間などを十分確保すること、⑤安否確認、非常時の対応の徹底、⑥毎日利用できる料金設定、及び⑦厨房確保が配食サービス開始の大きなハードルとなっていること、を見いだすことができた。これらの課題に対応して求められる支援方法は大きく4つに整理される。すなわち A) 事業開始時のハードルの除去、B) 運営資金の財政的支援、C) 対応方法やサービス水準の確保に関わる指導、D) 公的機関との連携である。表9にそれぞれの課題とこれらとの対応関係を示した。

A) 事業開始時のハードルの除去については、事業開始時には他にも食器や器材、配食用車両を用意しなければならないというハードルがあるが、なかでも配食サービスに欠かせない厨房の確保は大きな負担になっている。先に紹介したオーストラリアの配食サービスでは、運営を担うのは基本的に地域のボランティア組織であっても、厨房を備えた拠点施設の整備は公的責任で行われており、各地域に配食拠点を確保するのを助けている。厨房確保への公的支援は、サービス開始時のハードル除去に大きく貢献すると思われる。

B) 運営資金の財政的支援に関しては、毎日利用で

在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題

きる料金設定、利用者のニーズに合わせた特別食への対応や安全な食材の利用、配食の際の利用者との交流がもてる時間的余裕などについて、各配食団体は、目指している配食の形と財政的限界との間で現場の矛盾を抱えていることが分かった。これらを保障するために、公的な補助金が重要な役割を果たしてきたが、調査時点で進行していた補助金の減額や打ち切りは、草の根型の配食サービスの運営を困難にしていた。2006年度から配食サービスは介護保険のなかに位置づけられることになったが、草の根型配食団体がその利点を十分発揮して活動できる財政支援が保障されることが望まれる。

C) 対応方法やサービス水準の確保に関わる指導については、今回の調査で必要なサービス水準や対応方法に不十分な面がみられたため、様々な民間の主体が参入することを想定して、一定の水準を確保するために公的な指導を行う必要がある。特に非常時の対応方法については講習会を開いたりガイドラインを整備するなど公的な支援によって徹底させる必要がある。

D) 公的機関との連携については、配食団体だけの努力では解決できない課題があることが明らかになったことから、他の公的機関との連携が求められる。特に非常時の対応では、不在の場合に配食団体が居場所を最後まで追求することは配食業務との関係で難しいため、配食団体が不在の連絡を入れることで、他の専門機関が最終責任をもつ体制を作ることが必要である。また今回の調査では分析指標に入れていなかったが、利用者からの苦情処理については、配食団体から独立した公的機関が担うことが求められことから、公的機関との連携が検討されるべき事項である。

(3) 今後の課題

本研究では、草の根型配食サービスの利点と運営上の課題に焦点を当てて分析したが、配食弁当の内容の評価、財政的な経営状態の分析に踏み込むことができなかった。今後の課題としたい。また、本研究は配食サービス提供団体側に着目して論じたが、利用者側の視点から生活構造全体のなかでの配食サービスの位置をふまえた分析も求められる。配食サービスは高齢者の食を地域で支えるための支援方法の一つであり、食事作りが可能な高齢者に対しては買い物や食事作りの支援、また一人だけで食事をとっている高齢者が多い実態をふまえると定期的な会食会などと組み合わせる必要性も高い。食生活支援を在宅生活支援全体のなか

に位置づけた上で、配食サービスとして担える役割の検討も今後必要である。さらに、介護保険法の改正等、本調査実施後の制度的変化が大きかったことから、その後の草の根型配食サービスの変遷と果たすべき役割の変化についてのさらなる追跡調査が必要である。

調査にあたっては、対象団体の方々の暖かいご協力を得ることができました。ここに感謝の意を表します。本研究は、平成14～16年度科学研究費補助金（基盤研究（B）(1)、研究代表者：斎藤功子）を受けて行われた研究の一部である。

引用文献

- 1) 高齢者生活支援研究会（編）：『これからの配食サービス—高齢者の食を地域で支える』、かもがわ出版、1-199（2004）
- 2) 京都市社会福祉協議会：生活を支える給食サービス—京都市における給食サービス事業に関する調査研究報告書（1991）
- 3) 足立蓉子：1人暮らし高齢者の給食サービスに対するニーズの分析、家政誌、**45**、909-917（1994）
- 4) 角田久美子、大久保みたま、山本 学：一人暮らし高齢者の食生活に対する地域食事サービスの役割、家政誌、**46**、959-968（1995）
- 5) 岡井紀代香、西原せい子、大穂仁美、岡井康二：地域社会における高齢者への配食サービスの意義について—広島市における配食サービスを例として—、広島女学院大学論集、**54**、107-118（2004）
- 6) 岡井紀代香、岡井康二：地域共同体における高齢者への配食サービスの今日的意義、広島女学院大学論集、**53**、101-113（2003）
- 7) 若松珠美：在宅高齢者日常生活支援において住民参加型団体が担う「食生活に関わるケア」について—東京都世田谷区の事例—、横浜国際福祉専門学校研究紀要、No. 1、41-50（2000）
- 8) 本間正明、金子郁容、山内直人、大沢真知子、玄田有史：『コミュニティビジネスの時代』、岩波書店（2003）
- 9) 増淵千保美、斎藤功子、小伊藤亜希子、田中智子、中山 徹、藤井伸生：オーストラリアにおける配食サービスについて、家政誌、**55**、895-902（2004）
- 10) 立松麻衣子、中山 徹、藤井伸生、小伊藤亜希子、斎藤功子・田中智子：社会福祉協議会による毎日型配食サービスに関する調査—高齢者の食関連サービスのあり方に関する研究（第1報）—、家政誌、**55**、885-894（2004）
- 11) 立松麻衣子、中山 徹、藤井伸生、小伊藤亜希子、斎藤功子、田中智子：社会福祉協議会による毎日型配食サービスの地域別検討と類型化—高齢者の食関連サービスのあり方に関する研究（第2報）—、家政誌、**57**、249-257（2006）