

氏名(本籍)	松井順子 (兵庫県)
学位の種類	博士(生活環境学)
学位記番号	博課第303号
学位授与年月日	平成18年3月24日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当 人間文化研究科
論文題目	高齢者の食事保障に関する研究 ー配食サービスの供給システムを中心としてー
論文審査委員	(委員長) 教授 野田 隆 教授 清水哲郎 助教授 加茂祐子 名誉教授 澤井 勝 (奈良女子大学)

## 論文内容の要旨

本論文の目的は高齢者の食事支援の中心的な事業である配食サービスについて、その変遷と政策的位置づけを確認するとともに、利用者サイドと供給者サイドの実態調査によって、同サービスの供給システムの現状と課題を明らかにし、当事者主権を念頭に置いた高齢者の食事支援の方向性を明らかにすることである。

配食サービス事業に関する制度的改正は、理論的実証的研究が極めて乏しいまま、繰り返されてきた。国庫補助事業要綱には地域の実情に応じた事業でいいと謳われているにもかかわらず、配食サービス事業の各地の実情を調べ、どのような供給システムがあるのか、どのような問題をはらんでいるのかなどを整理した基礎的な研究すらみあたらないのが現状である。本論文はこの空白を一部ながら埋める研究となっている。

第1章「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の変遷」では、まず配食サービス事業を中心にその変遷を整理している。その結果、①事業への取り組みは国よりも自治体などの方が先行していた。②国の事業が動き始めたのはゴールドプラン策定から数年後であるという状況から見ても、配食サービスは多様にある高齢者福祉サービスのなかで主なサービスを補完するサービスという位置づけと考えられる。③我が国で最初に配食サービス事業を行った武蔵野市の場合、1972年当時から利用者の側に立った事業が運営されていたと見ることができる、とする。

第2章では、上述②を受けて、「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の政策的位置づけ」

を検討している。その結果、国庫補助事業としての配食サービスは、高齢者福祉政策と介護保険制度に追随する形で拡充されてきたことがわかった。そして、平成16年度に同サービスが単なる給付事業から、高齢者個人の食生活をアセスメントした後に支援計画を立てる「食の自立支援事業」の一支援方法に組み込まれ、同事業が自治型社会福祉・福祉多元主義を実現する方向で進んでいるとした。しかし、平成18年度に実施される介護保険制度見直しの中で、本事業が国庫補助事業から各自治体の一般財源事業に移り、給付量が削減されるのではないかと指摘している。

第3章「食事の機能と栄養学・老年学からみた高齢者の食事」では、食事の機能を調べることで食事を摂取する意味の把握に努め、国民栄養調査からみた高齢者の食物の摂取量の検討から、栄養学・老年学で述べられている高齢者の食生活上の問題点を整理した。その結果、虚弱な高齢者、要介護者、特にひとり暮らし男性を主な対象者とする食生活への介入手段の有効性や副次的作用の有無などを研究する必要があることを示した。

第4章「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の研究課題と研究の枠組み」では、第1章～第3章を踏まえ、実態調査にあたっての分析枠組みが提示される。これは配食サービスの供給に関わる地域内の官民にわたる諸単位、事業として評価する視点、需用側から見たニーズとのマッチングに注意を払っており、特に先駆的事例としての武蔵野市の事例が当事者主権概念を考える上でも重要であるとした。加えて、将来、国庫補助事業から一般財源事業に移ることが予測されるが、それに伴い食事給付量が削減されて、食事に困る高齢者の増加が懸念される。よって、事業改正がもたらす問題を予測するには現在の利用状況を調べる必要があり、そもそも、多くの事例を調べれば供給システムの多様さや問題点が把握可能なので、実態把握作業が急務であることを強調している。

第5章「食の外部化から考える食生活支援」では、家計調査年報、全国消費実態調査報告（高齢者編）、事業所・企業統計調査、商業統計、国勢調査、社会生活基本調査、以上の統計データを用いて、高齢者の食の外部化の傾向、ならびに、食生活を中心にすると高齢者はどのような1日を過ごしているのかを明らかにした。その結果、①食の外部依存傾向が時代と共に拡大する傾向、②世帯形態が異なれば、食の外部化の傾向や1日の過ごし方は全く異なり、特に単身男性への配慮の必要性を指摘した。このように時代や世帯の違いで食生活の姿、食の外部化傾向が異なるのであれば、個人の食生活をアセスメントする「食の自立支援事業」は、個別性や食文化を尊重する点においても意義が大きいとしている。

第6章「各地の食事支援事業—配食サービスを中心にした事例紹介—」は、ヒヤリング調査を中心とした17の自治体の事例紹介である。「自治型福祉追求型」「行政主導型」「地域特性対応型」「地域組織型」「事業停滞型」の5つに分けて整理されている。換言すれば自治体毎に内容の違いが大きかったことを示しており、補助要項通り「地域の実情に応じて」いるわけだが、これはまた、本事業が理論的実証的裏付けのないままに経験的、かつ便宜的に動かされた結果ではないかと指摘している。当

然、事業の位置づけは不安定である。

第7章「地域類型でみた東京都各自治体の配食サービス事業」では、都市部、ベッドタウン、島嶼部、山村など幅広い地域特性をもつ東京都の各自治体を対象に配食サービス事業に関する調査を行い、得られたデータを統計的手法によって、地域性と事業の委託先の違いに注目しながら地域類型を試みた。なお、事業を類型化するという意味では第6章と同じであるが分析手法が異なる。分析の結果、「自己責任型」「大規模需要型」「需要不足型」「食事自立型」「共同体型」の5つの事業に分かれた。各類型の事業内容の特徴は、自己責任型は委託先が多様で、民間営利企業が多く、供給主体の多元化が進んでいる。大規模需要型は委託先が公的組織に限定され、補助額も食事自立型と同様に多い。需要不足型は配達回数は多いが、高齢者だけの世帯率が低く利用者数も少なく、事業内容と需要量とが一致していない。食事自立型は高齢人口に占める利用登録者割合が高く、委託先が多様であることが等の特徴が整理されている。つまり、地域内の多様な組織が地域内の高齢者の食生活をしっかりと支えていると解釈できる。共同体型は他の類型と特徴が異なり、自己負担額は格別低く、利用割合の高さは給付のスピルオーバーが明らかで、支援というよりも共同体内の住民参加事業とみなせることが示された。

第8章「要介護者への配食サービスを中心にした食生活に関するアンケート調査から―神戸市の場合―」は、平成12年当時、公的な配食サービスがなかった神戸市で、介護保険施行時に要介護認定者を需要の代理指標とみなして行ったアンケート調査にもとづく研究である。主な結果は、要介護者の配食サービスに対する潜在的需要が存在することや、サービスに対して身体的な負担軽減と質の高い食事サービスを期待しているなど、利用者サイドからみた給付の意義が確認されたとしている。ただし、支援がもっとも必要だと思われるひとり暮らし高齢者の需要が把握できないなどの問題はあった。そもそも要介護者はあくまでも代理指標に過ぎないからである。

第9章「神戸市の要介護認定者と国立市配食サービス利用者を通じて」は、前章の課題を受けて国立市の配食サービスの利用者を対象に補充調査を行った研究である。両章を通じて述べられることは、高齢者は配食サービスに対して健康と食生活の質の向上を図る効果を期待していることである。さて、神戸市での調査研究の積み残しの課題であるひとり暮らし世帯のサービス需要について国立市で調べてみると、数量化分析による潜在需要測定の結果は、ひとり暮らし男性は正の係数を示したが、ひとり暮らし女性は負の係数であった。これは、ひとり暮らし男性の場合、現在の給付量では不足があるため正の値となったと暫定的な解釈を与えている。さらに、国立市の調査結果は、(数年で食べられなくなる状況に陥りやすいため)長年に渡って配食サービスを利用する者はいないとの予測に反し、長期利用者が多く、しかも介護認定を受けていない者も多かった。このことから、適切な配食サービスなどの食事支援があれば介護認定を受けずに暮らしていける者が多くいることに注目すべきだとし、給付対象者を介護認定者に限定している自治体への問題提起としている。

第10章「民間営利企業へのアンケート調査による実態分析」は、民間営利企業の実態把握を目的に実施した調査である。その結果、民間営利企業の場合、自治体事業の受託が経営の安定化につながっている現状や、安否確認のため手渡しの基本となるので高コストにならざるを得ず、採算面から参入できるのは一定の人口規模のある地域に限られるなど、事業拡大には課題が多く厳しい状況を明らかにしている。その一方で、営利企業は事業の維持発展を図るため、地域のボランティアとの連携や、高齢者が発注しやすいようFAXや献立表、代金チケットの導入、口コミの広報など、絶え間なく努力していることも確認している。そして、「食の自立支援事業」の実施に伴い多様な供給主体が必要なのだから、先に述べたような企業姿勢を持つ営利企業の存在は供給主体の多元化に寄与するものであるとして、営利企業が存在する必要性を述べている。

第11章「配食サービスの給付と利用、東京都での調査から」では、第7章での東京都各自治体への調査で得られたデータを応用し、どのような要因が配食サービスの広がりに影響するかを推計することで事業の評価を試みている。その結果、単身世帯の多い地域が、また自己負担額は低い方が、そして買物が不自由な過疎地などの変数が、配食サービスの利用割合に対して正に影響していたことを析出した。自己負担額を抑制することには一定の意味があるが、過度に公費を投入することは問題がある。事実、多額の補助が給付されている自治体の委託先は、非営利の限られた組織であることなどから、効率性の面からも委託先に営利企業の参入を促す必要性を述べている。

終章では、以上を踏まえて配食サービス供給システムと需要構造の現状と課題を述べている。そのうち本研究の新たな知見として、①国庫補助事業の給付対象者以外に、独身の息子と同居の者や介護認定外の者への給付は有効性が高いことが確認できた。②事業を類型化すると、自治型社会福祉（地域住民の自治に基礎を置いて行政の福祉政策が推進され、住民自治を確立することに寄与する）の方向にある自治体もあれば、それに反する自治体もある。利用者の主権が事業内容にどの程度反映されているのか、その水準は自治体ごとに差がある。③本研究では、事業は概ね地域の実情に応じた主体に委託しているようであり、供給主体は地域の特性に応じた多元化が進んでいると見ることが可能だが、特定の非営利組織に多額の補助を給付している事実もあることから、同時にこの多元化にはゆがみがある。④高齢者の食生活をアセスメントし、支援計画を立てる「食の自立支援事業」の実施で当事者主権は高まるであろうし、現在よりも地域の実情に応じた事業に改善されやすくなる側面もあると思われる。しかし、近い将来、国庫補助金の給付が停止されれば、自治体は独自で事業を実施しなければならない。仮にそうになると、自治型社会福祉を実現するような事業が増えるというよりも、むしろ、自治体の財政事情による事業の相違が懸念され、支援水準の差は広がるものと思われる。よって、地方自治体などの事業の実施者は地域の実情に応じた住民自治を基礎とした自治型社会福祉を実現するよう、また、地域内で活用できる資源を把握して、それぞれの自治体の特徴に応じた事業のあり方を考え、その実現に向けて調整役としての能力を高め発揮することが求められると、まとめている。

## 論文審査の結果の要旨

わが国の福祉政策の流れは、特に介護保険制度の2000年度からの導入を契機に、福祉サービスの利用者を「措置する」という行政処分から、利用者が主体的にサービスを選び、その自立した生活を支援する施策に転換しつつあるとされている。その中で、自立生活における「食事」の重要性が強く指摘されるようになり、その一つとして「配食サービス」が各自治体において、またそれを推進する国庫補助事業として広く展開されてきている。食事を保障するサービスには、「会食サービス」などの形もあるが、毎日の生活を保障するという「配食サービス」は、オーストラリアでの Meals On Wheels などが著名であり、北欧諸国でも地域福祉サービスの必須事業とされている場合が多い。

本論文は、わが国の高齢者福祉施策の一つであるこの「配食サービス」について、自治体レベルと国レベルでの政策的経緯を明らかにしながら、主に供給者サイドからの多くの実態調査によって、その現状と課題を明らかにすることを目的としている。本論文の第一のメリットは、「配食サービス」という福祉施策についての研究と調査の空白を埋め、これからの地域福祉政策のひとつの柱としての課題を明らかにしているところにある。

第Ⅰ部を基礎編とし、第1章、「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の変遷」では次の二点が指摘されている。第一に、国が事業を具体化させる以前に地方自治体および市民レベルで事業の必要性が顕在化し、事業化されていた。第二に、国の事業が動き始めたのはゴールドプラン策定から数年後であるという状況から見ても、配食サービスは多様にある高齢者福祉サービスのなかで主なサービスを補完するサービスという位置づけと考えられる。

第2章では、「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の政策的位置づけ」を検討している。その結果、国庫補助事業としての配食サービスは、高齢者福祉政策と介護保険制度に追随する形で拡充されてきたとしていること、そして、平成16年度に同サービスが単なる給付事業から、高齢者個人の食生活をアセスメントした後に支援計画を立てる「食の自立支援事業」に組み込まれ、自治型社会福祉を実現する方向で進んでいると指摘している。この「自治型社会福祉」という概念は、地域住民の自治に基礎を置いて行政の福祉政策が推進されることとされている。

第3章「食事の機能と栄養学・老年学からみた高齢者の食事」では、食事の機能を調べることで食事を摂取する意味の把握に努め、国民栄養調査からみた高齢者の食物の摂取態様を検討し、特に、ひとり暮らし男性の食生活の問題の多さを指摘している。

第4章「配食サービスを中心にした高齢者の食事支援の研究課題と研究の枠組み」では、第1章、第2章、第3章を踏まえ、実態調査の必要性について論じている。



第Ⅱ部は、利用者サイドと供給者サイドの実証研究編で、6本の調査に基づく7つの章からなっている。

第5章「食の外部化から考える食生活支援」では、家計調査年報等の統計データを用いて食の依存率を従属変数とした重回帰モデルを作成して、高齢者の食の外部化の傾向、ならびに、食生活中心にした高齢者の生活の因果関係を考察した。その結果、第一に、食の外部依存の傾向は時を追って拡大している。第二に、世帯形態が異なれば、食の外部化の傾向や1日の過ごし方は大きく異なる。そのなかで、もっとも注意が払われなければならないのは単身男性であることを示した。このように時代や世帯の違いで食生活のかたち、食の外部化傾向が異なるのであれば、個人の食生活をアセスメントする「食の自立支援事業」は、個別性及び食文化を尊重する点においても意義が大きい、言い換えれば食生活介入手段としての配食サービスの有効性を示唆した結果となった。

第6章「各地の食事支援事業－配食サービスを中心にした事例紹介－」は、ヒヤリング調査を中心とした東京都武蔵野市、島根県大田市など17の自治体の事例紹介である。その特徴から分類すると「自治型福祉追求型」「行政主導型」「地域特性対応型」「地域組織型」「事業停滞型」の5つタイプとなる。これは典型的特徴に注目した経験的区分であるが、よくその特徴を捉えていると評価でき、研究能力の土台となる観察力の高さを確認することができた。

第7章「地域類型でみた東京都各自治体の配食サービス事業」では、大都市部である23区、三多摩のベッドタウン、島嶼部、山村など幅広い地域特性を持つ東京都の各自治体を対象に配食サービス事業に関する調査を行い、得られたデータを主成分得点のクラスター分析によって地域性と事業の委託先の違いに注目しながら地域類型化を試み、「自己責任型」「大規模需要型」「需要不足型」「食事自立型」「共同体型」の5つを識別した。その中でも食事自立型は高齢人口に占める利用登録者割合が高いことと、委託先が多様であることが特徴である。つまり、地域内の多様な組織が地域内の高齢者の食生活をかなりよく支えているタイプがあるといえる。

第8章「要介護者への配食サービスを中心にした食生活に関するアンケート調査から－神戸市の場合－」の主な結果は、現在（介護保険施行時）利用してはいないが、要介護者には配食サービスの需要が存在することや、サービスに対して身体的な負担軽減と質の高い食事サービスを期待しているなど、利用者サイドからみた給付の意義について、一定程度明確にしている。

第9章「神戸市の要介護認定者と国立市配食サービス利用者を通じて」は東京都国立市の配食サービスの利用者を対象に調査を行った研究である。ここで明らかになったことは、第一に、高齢者は配食サービスに対して健康と食生活の質の向上を図るというふたつの効果を期待しているという点である。第二に、ひとり暮らし世帯のサービス需要について、数量化分析による潜在需要測定の結果は、ひとり暮らし男性は正の係数を示したが、ひとり暮らし女性は負の係数であった。すなわち、ひとり暮らし男性の場合、現在の給付量では不足があり、一方、ひとり暮らし女性は充足されているので係数

が負となったのではないかと考えられる。第三に、独身の息子と同居の世帯は正の係数を示し、給付の必要性を示している。さらに第四に、長年にわたって配食サービスを利用している者が多く、そのうち、利用年数は長いけれど介護認定を受けていない者も数多くいたことが判明している。このことは、介護認定の有無と利用年数の長短には関係性があるとはいえず、むしろ、適切な配食サービスなどの食事支援があれば介護認定を受けずに暮していける者が多くいることに注目すべきだとしている。

第10章「民間営利企業へのアンケート調査による実態分析」では、民間営利企業の場合、採算面から参入できるのは一定の人口規模のある地域に限られるなど、事業拡大には課題が多く厳しい状況が明らかになった。その一方で、営利企業は事業の維持発展を図るため、地域のボランティアとの連携や、高齢者が発注しやすいようFAXや献立表、代金チケットの導入、口コミの広報など、絶え間なく努力していることが確認できた。このような企業姿勢を持つ営利企業の存在は供給主体の多元化に寄与するものであるとしている。

ところで、配食サービスとは食の外部化そのものであるから、自立支援のつもりが依存促進になっているのではないかという疑問が当然生ずる。要するに事業評価問題である。第11章「配食サービスの給付と利用、東京都での調査から」では、第7章での東京都各自治体への調査で得られたデータを応用し、どのような要因が配食サービスの広がりに影響するか線型重回帰モデルを用いて推計することで事業の評価を試みた。その結果、単身世帯の多い地域が、また自己負担額は低い方が、そして、買物が不自由な過疎地などの変数が配食サービスの利用割合に対して正に影響していた。

終章では、基礎編と実証編の研究を踏まえて配食サービスの供給システムと需要構造の現状と課題を述べている。主な知見は、第一に、国庫補助事業の給付対象者以外に、独身の息子と同居の者や介護認定外の者への給付は有効性が高いことが確認できた。第二に、事業を類型化すると、自治型社会福祉を追及する方向にある自治体もあれば、それに反する自治体もある。利用者の意向やニーズが事業内容にどの程度反映されているのか、その水準は自治体ごとに差がある。第三に、本稿で調査対象とした地域での供給主体は地域の特性に応じた多元化が進んでいる。ただし、特定の非営利組織に多額の補助を給付しているなど、多元化にはゆがみがある。第四に、高齢者の食生活をアセスメントし、支援計画を立てる「食の自立支援事業」の実施で当事者主権は高まるであろうし、現在よりも地域の実情に応じた事業に改善されやすくなる側面もあると思われる。しかし、近い将来、国庫補助金の給付が停止されれば、自治体は独自で事業を実施しなければならない。そうすると、自治型社会福祉を実現するような事業が減少し、一方で、自治体の財政事情によって事業内容が制限され、事業量が削減されるなど、支援水準の差は広がると思われる。地方自治体などは地域の実情に応じ、住民自治を基礎とした自治型社会福祉を実現すべきである。また、地域内で活用できる資源を把握して、それぞれの自治体の特徴に応じた事業の在り方を考え、その実現に向けて調整役としての能力を高め発揮することが求められるとしている。

以上のように、本研究は、「配食サービス」という地域福祉の領域について、先行研究が栗木等を除いてほとんどない中で、可能な調査手法を駆使して基礎的な実態調査を多角的、精力的に実施し多くの新しい知見を得ている。理論的な整理などに、より明確にすべき点はあるが、基本的な枠組みは獲得できていると評価できる。特に、「当事者主権」や「自治型社会福祉」などのキーコンセプトをもとにした研究や政策提言の方向性は、福祉サービスの研究分野にとって重要な提案となっていると評価する。

以上の観点から、当審査委員会は、本論文が、奈良女子大学博士（生活環境学）を授与するに十分な内容を備えていると判断する。