

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 8 月 10 日現在

機関番号：44414

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380830

研究課題名(和文)都市規模別にみた高齢者・配食サービス事業の経営規模と安定供給及び運営に関する研究

研究課題名(英文)A study of management scale, steady supply and administration of Meal delivery services for elderly from perspective of city scale

研究代表者

松井 順子(MATSUI, JUNKO)

大阪千代田短期大学・総合コミュニケーション学科・教授

研究者番号：20552772

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：高齢者配食サービス事業の供給及び運営の改善を目指し、行政と事業者の実態調査を行なった。対象は都道府県庁所在地や都市規模別、歴史的経緯のある事例や積極的な取り組み事例等で、方法は訪問調査、または、アンケート調査である。結果は、公的配食事業は自治体間で差が大きく、多くは民間サービスの拡がりや財政上の問題で事業縮小である。しかし、積極的な展開事例を参照すれば、事業内容の見直しにより、安否確認の質的改善や健康寿命の延伸への寄与、地域経済への波及効果など、事業の持つ潜在的な能力と可能性は肯定的に評価できる。ましてや、在宅生活維持を推進する2025年問題を勘案すると、配食事業の単なる縮小は疑問である。

研究成果の概要(英文)：To clarify the status of Meal delivery services for the elderly provided and operated by administrative bodies or private service providers, a home-visit/questionnaire survey was conducted. The obtained data were classified based mainly on the prefectural capital, urban scale, historical background, and active approaches performed. The contents of public food services markedly varied among municipalities, and the majority of businesses based on them had been downsized due to the expansion of private service providers or financial problems. On the other hand, as active approaches had been performed while reviewing the contents of business in some cases, the potentialities and possibilities of businesses based on food services for the elderly, such as the qualitative improvement of safety confirmation, contribution to the extension of a healthy lifespan, and creation of a positive ripple effect on the economy of each community, should be favorably evaluated.

研究分野：高齢者福祉・介護、社会保障、ヘルスケア

キーワード：配食サービス 生活支援 安否確認 地域特性 都市規模 事業の見直し 企業努力

### 1. 研究開始当初の背景

公的配食サービスは事業の展開に課題の多さが目立つ。課題を招く要因のひとつはサービスの性質上、経営感覚に乏しい事業者が多く、例えば、行政の方針転換に伴う補助額減額や対象者の絞り込みは事業の行き詰まりに直結し、結果として、サービスの質の低下と支援を要する高齢者の食生活の不安定さは否定できない。一方、筆者(2011)は大阪府各自治体の事業調査を行ない、行政には地域の変化に応じて事業内容を修正する柔軟な政策過程や給付を担う組織を育成する視点等が乏しく、旧態依然の事業例が多いことを確認している。以上の行政と事業者の状況を勘案すると、給付対象である高齢者の食生活は支援基盤が脆弱で、このままでは地域包括ケアシステムの実現に向け不安要因のひとつになりかねない。にもかかわらず、配食は事業評価の研究とそれに基づく実践的な改善策の提示が乏しい状況が続いている。

### 2. 研究の目的

本研究は運営上の課題が多い配食サービス事業の安定化に向け、課題改善策と事業の有効性と可能性を示すことが第一の目的である。同サービスは政策上の位置づけが不安定で、給付の意義は経験論的に語られてはいるが、実証的に検証した研究蓄積が乏しい。これでは、事業は政策的に安定せず、業者は経営の維持改善が困難である。そこで実証研究を試みるため、本研究は、事業は人口規模や実施主体に応じて目的や運営方法が異なる傾向が認められること、財源逼迫や民間サービスの拡がりに伴う影響が大きいこと、業者の経営効率の問題が懸念されること等に注意を払いながら、行政と委託事業者の実態調査を行ない、質的量的に実情を検討する。具体的には、積極的に量的データを収集する、実践事例を調べるが、その対象は限界集落から大都市まで多様な人口規模の事業、歴史的経緯のある事例、積極的な取り組み事

例、多様な供給主体等、を訪問する、から得た量的質的データを都市規模と経済学的視点、サービスの質的向上、今後の可能性という視点から検討し、一連の分析結果を根拠に実践的な改善策を示す。

### 3. 研究の方法

以上の研究目的を探求するため、研究会を設置し、先ずは大阪市の事業を調べ、事例検討を行うと共に、文献を中心に大都市圏から限界集落まで、類型別に予測される事業の特徴と課題の整理を行い、調査を実施する際の項目を設定した。その後、実態調査に取り組む。方法はアンケート調査と訪問によるヒヤリング調査である。

最初のアンケート調査の対象は47都道府県庁所在市である。配食は事業終了の事例が多々あるなか、同団体らであれば財政力や必要性を根拠に、実施している可能性が高いと見込めること等から取り組むこととした。全国的動向を把握するため、全国社会福祉協議会(以下、社協)を訪問したが、生活支援といえる回数を配達している社協は全国で1割程度であることなどから、社協の全国調査は断念した。都市規模別に事業を検討するには、数が多いことと都心から過疎地・離島まで、多様な特性の自治体で構成される東京都であれば、その傾向を把握できると仮定し、東京都各自治体の事業調査を実施した。配食事業の大きな目的である配達時の安否確認について、斎藤(2015)は、都市部では形式化の傾向にあると指摘している。2015年に筆者は名古屋市を訪問し、担当者から「安否確認の不確実性が最大の課題である」と伺い、先の指摘が現実であることを知る。よって、100団体近くに上る名古屋市の委託事業者を対象にした調査は、配達員への教育や組織の理念の普及なども問うアンケートを実施した。

訪問調査について、人口規模が大きい事例は大阪市、名古屋市、仙台市を訪ね、行政とユニークな事業展開を進める委託先へのイ

インタビュー調査を実施した。仙台市では委託事業者を訪問した際、配達にも同行し配達の実情と地域性の把握に努めた。地方の中都市は、島根県松江市の担当者と委託事業者3社の訪問である。同市の訪問は先の47市区の調査の際、「配食がなければ高齢者の在宅生活は困難で、配食は地域の成長産業でもある」と、担当者が回答したことが発端である。歴史的経緯のある事例は、我が国最初の365日配達を実施した福岡県春日市と、その春日市に倣った鹿児島県霧島市への訪問で、今日まで事業を継続できた努力と苦労等を紐解くことに努めた。非営利組織による配食の草分け的存在として東京都世田谷区の団体と、同区の担当者を訪問している。多様な組織の実態把握は、非営利組織の中間支援組織である神奈川県ワーカーズコレクティブ連合会と、その加盟団体である川崎市と藤沢市のNPO法人、同法人に委託している藤沢市介護保険課と社協への訪問である。支援は、行政責任か共助という地域の実情把握のため、限界集落の宮古島市の池間島や、中山間地で過疎の松阪市初瀬地域を訪問し、インタビュー調査と配達同行を行ない、他の地域との違いを確認している。

#### 4. 研究成果

以下では、主な研究成果を述べる。

配食事業の制度上の主な位置づけは介護予防・地域支援事業であるが、各自治体は同事業の要綱に記されている「地域の実情に応じた事業」をどのようにとらえているのだろうか。研究チームでは大阪市の事例や、文献による配食事業の検討の結果、一般的に想定される地域の実情のほか、食生活支援の継続には地域の食文化の考慮が重要であると仮説を立て、今後の調査のフレームを設計した。そのほか、事業目的や実施主体は都市規模に応じて異なる傾向があることから、多様な事例の調査を行わなければ、夫々に応じた実践的な改善策の提示は困難だとした。

47都道府県庁所在市の事業調査は、1市が事業終了で、有効回答は43(91.5%)であった。事業の趨勢は、多くの自治体が「安否確認の必要がない者は民間サービスを勧め、民間併用による事業の縮小」と回答した。しかし、この方針は公民による量の確保に過ぎず、食事内容等の質や民間サービスを購入できない者への配慮に欠ける。今後、対象の峻別が加速すると、配食は単なる安否確認・見守りの一手段になりかねない状況にある。人口規模が200万人を超える自治体の1食の総額を平均すると936.0円で、全体平均の758.9円を大きく上回る。需要量の多い大都市で、なぜ、配食は高いのか。配食は対人サービスで合理化が図りにくく、それに伴う人件費の高さや、食材費・ガソリン代の変動、大都市では交通渋滞で配達効率が下がるなど、高止まりになる要因が多く、需要量の増加が単純に規模の経済に作用するわけではないようである。そこで、配食事業での生産性と効率のよい人口規模(需要量)や人口密度、配達範囲を推計するため、関連データを蓄積する一方、行政は業者にそれに近い範囲を担当エリアとして委託すれば運営上の課題は一部、改善できるのではないか。その実現のため、今後も量的データを中心にした実証研究は重要である。給付目的である「安否確認」が不確実であると回答した事例もあれば、民間活力による高齢者見守り推進事業のなかで配食を行い、成果を上げている事例も存在した。この状況を勘案すると、事業目的の成果を上げるには、行政は業者の委託要件に「配達員への研修制度の設定」を盛り込むことを検討すべきではないか。それはサービスの質の担保でもある。

東京都各自治体の事業調査は62団体のうち、回答は47(75.8%)で、4団体は事業終了と回答を寄せ、有効回答は43(69.4%)であった。43団体を6段階の人口規模を基準に区分し、都市規模別の傾向の把握を試みた。

利用者数の変動は、10万人台や町村は増加傾向の回答が上回り、それ以上の人口規模の類型は減少傾向が多く、主な理由は「民間サービスの普及」であった。事業の課題は、全ての類型が財政負担の問題と事業の見直しを挙げている。つまり、現行の事業継続は先行き不透明で、不安定さを否定できない。給付対象者の年齢引き上げの回答がある。確かに、60代後半は元気な者が多い。しかし、配食は介護予防事業に位置付けられ、利用を通じて身体機能の後退を招くことがないよう、予防給付の目的がある。となると、年齢の引き上げよりも、給付対象に該当するか否かのアセスメントの精度を上げることが真の意味での事業改善に当たるのではないか。人口10万人台とそれ未満の類型、町村では、委託業者がない、ボランティア等の担い手の不足、配達地域が広すぎる事等、地域的な課題が上がっている。これらの課題には先ず、地域内の社会資源の見直しから始めることを提案している。

名古屋市は47市区のアンケートとその後の訪問調査で、「委託先は100団体近くに上る。利用者は1か月単位で契約先の変更が可能で、選択肢を増やすことで利用の継続を図る」という、市場原理を応用した事業であることと、市は年1回業者への研修を行っているが、「安否確認が不確実である問題」は後を絶たない状況を確認している。これらを踏まえて実施した委託事業者へのアンケート調査は、発送総数91、宛名不明で回収11、回答27で、回収率は33.8%であった。多くの委託先確保のため、市が設定している参入要件は低い。その影響か、業者の回答には「自由参入のため、価格競争やサービス合戦になっている」などをはじめ、食事のバラツキや、全体でみた質の担保に疑問の声が上がっている。配達される食事内容が業者で大きく異なるのであれば、利用者の選択は嗜好に偏りがちで、ましてや同市は給付のアセスメント

がなく、ケアマネジャーなど介在する人物がない者は偏りを修正することが困難である。次に、配達員への研修について、70%の業者が実施しているが、その内容は不在時の対応や配達ルート等の学習が主で、サービスの意義目的の学習は48%、配達時の確認観察事項は37%に留まる。以上の参入要件や配達員への研修は、公的給付の目的を達成するためのサービスの質の担保に極めて重要な事項である。よって、事業改善に向け行政は業者への業務規定など事業内容の見直しは是が非である。

積極的な事業展開の事例調査は松江市の介護保険課と委託事業者3社への訪問である。同市は人口20万人余りで、高齢化率が約30%の高齢先進地域である。市の事業は細やかに規定され、申請者を自立生活支援判定会議で審議し、状況に応じて一時利用と終身利用に分けて給付が開始される。委託料は配達距離に応じてガソリン代加算がある。参入要件は365日1日2回、中山間地や半島の配達も行えることで、過疎地域への配達は社会福祉法人への委託が一般的ななか、同市は3社の民間営利組織が受託している。配達員は訪問時、配食と安否確認のほか、簡単な生活支援や頼まれごとなど、可能な限りの支援を提供しサービスの付加価値を高めている。某社の代表は、配達員の観察力を高め誇りを持たせるための研修の必要性と、3社で連携し配達の便乗など事業の在り様を根本的に見直すことで、松江市の配食事業の維持と新たな可能性の発見が可能になると述べた。しかし、事業者が集う場がなく行政主催の研修等もなく、今後の事業の方向性の合意形成はなされていない。しかし、それなくして真の生活支援はありえず、よって、松江市の課題は行政と事業者が配食を通じた在宅高齢者の生活支援の在り様を議論する場の設定である。松江市の食文化について、家計調査年報で食料消費を算定すると雑穀、魚肉練製品、牛乳、卵、

生鮮野菜、乾物・海藻、大豆加工品、油脂・調味料の支出割合が高い。油脂・調味料の消費の多さは家庭内で調理を行なっている証左である。以上の食品の消費性向を献立に読み替えると、主食は雑穀で、豊富な海産物、山の幸や野菜の摂取量が多く、食材バランスがよい和食の御膳である。このように優れた食文化を在宅高齢者に届け続けることも、事業者の使命かもしれない。

課題山積で全体的には事業縮小の方向にある公的配食事業であるが、積極的な展開の事例を参照すれば、事業内容の見直しで、安否確認の質的改善や健康寿命の延伸への寄与、地域経済への波及効果など、事業の持つ潜在的な能力と可能性は肯定的に評価できる。在宅生活維持を推進する 2025 年問題を勘案すると、単に配食事業を縮小し予算を削減することは疑問である。

#### 引用文献

松井順子、地域類型でみた大阪府各自治体の配食サービス事業、社会福祉学、52(1)、2011、83-93

斎藤修、超高齢社会における配食サービスと福祉の統合、フードシステム研究、22(2)、2015、149-157

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

松井順子「食料支出の類型と高齢者の食生活支援に関する考察 - 都道府県庁所在市の配食サービス事業を中心にして - 」『大阪千代田短期大学紀要』査読無、第44号、2016年、45-57、

<https://chiyoda.repo.nii.ac.jp/>

岩本裕子「住民活動による非営利配食サービスの多様化と実践類型に関する考察 - 3つの事例の比較から - 』『Human welfare』関西学院大学人間福祉学部研究会、査読無8(1)2016年77-91

[http://www.kwansei.ac.jp/s\\_hws/attache/d/0000091992.pdf](http://www.kwansei.ac.jp/s_hws/attache/d/0000091992.pdf)

〔学会発表〕(計4件)

松井順子「食料支出の類型と高齢者の食生活支援に関する考察」日本社会福祉学会第62回秋季大会、2014年11月30日、早稲田大学(東京都新宿区)

松井順子「類型別にみた都道府県庁所在市の配食サービス事業 - 地域特性に応じた事業に向けて - 」日本社会福祉学会第63回秋季大会、2015年9月20日、久留米大学(福岡県久留米市)

松井順子「松江市を事例とした配食サービス事業の現状と今後 地域的課題に取り組む自治体と委託事業者」日本地域福祉学会第30回全国大会、2016年6月12日、日本社会事業大学(東京都清瀬市)

岩本裕子「住民による配食サービスの実践の多様性についての考察 3つの事例の比較から」日本地域福祉学会第30回全国大会、2016年6月12日、日本社会事業大学(東京都清瀬市)

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

松井 順子 (MATSUI, JUNKO)  
大阪千代田短期大学・総合コミュニケーション学科・教授  
研究者番号：20552772

##### (2)研究分担者

牧里 每治 (MAKISATO, TSUNEJI)  
関西学院大学・人間福祉学部・名誉教授  
研究者番号：40113344

岡田 弘明 (OKADA, HIROAKI)  
大阪千代田短期大学・総合コミュニケーション学科・専任講師  
研究者番号：80721406

##### (3)連携研究者

岩本 裕子 (IWAMOTO, YUKO)  
関西学院大学・人間福祉学部・非常勤講師  
研究者番号：00632358