

地域的課題に取り組む松江市の 配食サービス事業の現状と今後に関する一考察¹⁾

—事業者活動を中心に—

松井 順子*

A Study on Current Situation and Future of the Meal Delivery Service in Matsue City Working on Regional Issues

—Mainly on Business Activities—

Junko Matsui

【キーワード】 配食サービス, 地域的課題, 事業者活動
meal delivery service, regional issues, business activities

1. 研究目的

安否確認が必要で調理が困難な在宅高齢者に食事を届ける配食サービス事業は制度上の位置づけが繰り返し改訂され、自治体ごとに異なる。2006年度の介護保険制度改正で、配食を含む“食”の自立支援事業が国庫補助から外れて以降、介護保険・地域支援事業の任意事業か一般財源・民生費による高齢福祉施策での実施が主であったが、財源のひっ迫や民間サービスの拡がりに伴い、近年、事業見直しを行う自治体の増加は否定できない。公的給付が危ういなか、2012年度の介護保険制度改正で、厚生労働省は地域支援事業のなかに介護予防・日常生活支援総合事業（以下、総合事業に省略）を創設し、その総合事業のなかの生活支援サービスのひとつに「栄養改善を目的として、要支援者等に対して配食を行う事業」を上げている。総合事業の指針には、「市町村が中心となり、地域の実情に応じて住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することで、地域の支え合いの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援などを可能とすることを旨とする」と記されている²⁾。となると、生活支援サービスのひとつである配食は従来の委託事業による保護型・消費型の給付ではなく、地域組織や住民の参加型社会保障の推進による支援の方向のようである。ただし、総合事業のサービス体制をモデルどおりに自治会、NPO、ボランティア団体なども巻き込み多様化を図るのであれば、日下部（2015：60-4）は、「2014年11月末現在、9割の自治体がサービス確保のめどがたっていない³⁾」と述べていた。2018年の介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究報告をみると、「多様なサービスを創設している」の問いに対して、「配食」を回答した市町村は300（対1645）である。「今後の創設・増設に関する意向」のうち、「配食」の創設・増設意向は7.7

所属および連絡先

* 大阪千代田短期大学

%で、現状維持は14.7%、検討中が12.4%、未定は37.2%、予定なし10.0%、無回答が20.1%であった。創設・増設意向と検討中を合計すると約20%で、今後、20%にあたる300弱の市町村で配食の創設が見込まれ、現在の300と合計すると600になるが、これは全体の4割に満たない。現状維持は14.7%200弱で、未定が37.2%500程度ある。以上を勘案すると、生活の基本である食事を支援する配食はやはり自治体ごとに異なり、かつ、先行きの不透明さを否定できない。

そのようななか、筆者は2014年に都道府県庁所在市を対象に電話で配食サービス事業の調査を行い、島根県松江市からは「中山間地や半島もあり、市場に任せると配達してもらえない地域住民がいる。それらの者の在宅生活を維持するためにも、市の事業はやめられない。ましてや高齢化の進展で利用者は年間10%増の勢いで“配食は地域の成長産業”でもある」との積極的な回答を得た。中山間地への配達には社会福祉法人が一般的であるが、同市は民間営利組織である点もユニークである。制度上は地域支援事業の任意事業で、担当者の回答はまさしく事業要綱に記されている「地域特性に応じた事業」であった。つまり、財政難のなか行政は利用者が年間10%増の事業を受け入れ、過疎地域への配達を受託する民間営利組織を“配食は地域の成長産業”と明言している。その姿勢は、市と民間営利組織との良好な連携で地域的課題に取り組む地域特性に応じた事業づくりにあたるといえるのではないか。そこで本稿は松江市を事例として、市の地域的特徴、事業者の分析を通じて、公的事業の先行きが不透明ななか、今後の配食サービス事業の在り方を考える一例を示すことを目的とする。

2. 研究方法

家計調査年報、国勢調査、介護保険事業状況報告を用いて、地域間の比較のなかで松江市民の食生活と介護サービスの利用状況の把握に努める。その後、松江市介護保険課、委託事業者3社へのインタビュー調査（平成27年8月27～28日）で得られた回答と、先の統計データでみた松江市の状況とを、経営環境の分析手法であるSWOT分析の枠組みでとらえ直し、事業の強みと弱み、地域的課題、改善策等を検討する。

3. 倫理的配慮

本稿の研究計画は事前に各組織に申請し、研究目的と訪問調査の依頼、調査内容、インタビューの録音、一連の調査結果を学会で発表し論文にまとめることなどを記載した申請書を提出し、同意が得られたのち、実施している。

4. 結果と考察

(1) 松江市の概況

平成27年国勢調査によると人口は206,407人で、前回の調査から1.05%の減で、世帯数は82,993で2.25%の増である。人口密度は360.2人/K²で、全国市部の535.5人/K²と比較すると低く、47都道府県庁所在市中も42位である。市の統計データベース⁴⁾をみると、高齢独居世帯は13,305(16.0%)

で、2人以上世帯10,183(12.3%)を上回っている。高齢化率は28.05%であるが、市内29地区(公民館別)に区分すると、3地区が40%を、12地区が30%を超えている。そのような松江市の高齢者・配食サービス事業は地域支援・任意事業での実施で、目的は安否確認と食事の提供である。対象は介護認定外の者も含め、申請者を自立生活支援判定会議で審議し必要性が認められれば、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⁵⁾。利用者負担額は1食410円(一般食:食材費と光熱費)で、事業者への委託料は276円(配達のカソリン代と安否確認費)である。事業の参入要件は正月を除き365日1日2回、担当地区によっては中山間地や半島の配達も行えることで、3社の民間営利組織が受託している。現在利用者は240人で年間の供給食数は9万食に上る。

(2) 松江市の食生活

遠藤(2003:2)は、食にまつわる生活行動である食生活は、歴史的、風土的、社会的な諸条件に大きく依存し、そこには長年培われた地域的特徴があると述べている。となると、食品の消費性向に地域差・地域性があることは論を待たない。そこで、本稿では食品の消費性向(≒摂取)には地域的特徴があると仮定し、平成26年家計調査年報を用いて松江市の食生活の特徴把握に努める。同年報を用いる理由は⁶⁾、調査対象である松江市を含む47都道府県庁所在市、都市階級別、全国10地方別の食品別消費支出額が示され、比較に用いることができるからである。なお、松江市は長寿・島根県の県庁所在市であるが、その島根県は日本酒消費量が日本一多く、①豊富な海産物、②山の幸や野菜の摂取量が多い、③食材バランスが良い、などと言われている。そのほか人口密度の低さから類推すると松江市では買い物や外食の際、交通費(交通費・カソリン代等)を要する者が多いとみなせることから、消費支出に占める交通費の割合も示す。

表1は、松江市と人口5万人以上の市(≒平均値)⁷⁾の“食料支出に占める各食品の支出割合”“消費支出に占める交通費の割合”と、都市階級別・地方別のそれぞれの支出割合を1位から15位までに順位付けした結果の一覧である。順位付けを行う理由は、全国的にみた松江市の位置を示すことで食生活の傾向を明確にするためである。

松江市の食料消費は、他の穀類(雑穀等)、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、酒類の支出割合が上位で、方や、乳製品、調理食品(中食)支出割合は下位である。中食率の低さの影響か、食の外部依存率⁸⁾も低い。消費支出に占める食料支出であるエンゲル係数は最下位で、自動車等維持費の割合は2位である。

以上が松江市の食に関する消費の特徴である。油脂・調味料の消費の多さは内食、つまり家庭内で調理を行なっている証左にあたる。家庭内調理が増えると、調理食品(中食)の消費は減少し、食の外部依存率が低いことに矛盾がない。次に、先に確認した食品の消費性向を献立に読み替えると、主食は雑穀も食し、日本海や宍道湖・地中海で捕れた小魚や魚の練製品、卵、豆腐でたんぱく質やカルシウムを摂り、野菜や海藻でビタミン・ミネラルを摂るといふ和食の食卓が描ける。和食が増えれば日本酒の摂取量も増える。そんな松江市の食生活は長寿島根県の食生活の傾向と概ね同じである。しかし、このように栄養バランスの良い内食の食生活を送ってきた松江市民が加齢に伴い調理が困難な状況に陥ると、どのようなニーズが予測されるか。惣菜等の中食を余り利用しない長年の食習慣があるが、かといって、致し方なく総菜を購入するにしても買い物や外食には交通費と時間のかかる生活環境である。ならば、

表1 松江市等の食料費支出割合・交通情報費支出割合と都市階級別・地方別でみた各支出割合の順位

項目\値・順位(都道府県庁所在地) (全国・都市階級・地方別)	都市階級・地方別の順位 (降順)															
	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位	11位	12位	13位	14位	15位	
穀類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
米/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
パン/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
めん類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
他の穀類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
魚介類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
生鮮魚介/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
塩干魚介/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
魚肉練製品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
肉類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
生鮮肉/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
加工肉/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
乳卵類	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
牛乳/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
卵製品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
野菜・海藻/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
生鮮野菜/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
海藻/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
豆加工品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
菓物/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
油脂・調味料/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
油脂/調味料/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
調味料/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
菓子類/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
調理食品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
主目的調理食品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
他の調理食品/食料支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
飲料	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
酒類	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
外食	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
交通	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
自動車等関係費/消費支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
自動車等購入/消費支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
自動車等維持/消費支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
通信/消費支出	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	松江市	
エンゲル係数(%)	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	21.3	
食の外部依存率	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	0.3077	

出典:平成26年家計調査年報より筆者が作成。

注1: 人口5万人以上の市(8,634)は、小都市B(515)を除く市の調査世帯の平均値で、概ね全体の平均値を示している。

注2: 都市階級と人口規模の対応は以下のとおり。

大都市:政令指定都市及び東京都区部(3,238)、中都市:大都市を除く人口15万以上の市(3,061)、小都市A:人口5万以上15万未満の市(2,335)、小都市B:人口5万未満の市・町村(1,366)

注3: 食品の費目別支出は、食料支出に占める割合を示している。

注4: 食の外部依存率は、食料支出に占める調理食品支出+外食支出の割合を指す。

注5: 交通・通信費は、消費支出に占める割合を指す。

注6: 都市階級・地方別の各支出割合の順位(降順)の中に松江市を入れることで、全国的にみた同市の食生活や生活の傾向を明らかにする。

信頼できるバランスの良い食事を自宅まで届けてくれる、つまり、配食サービスを求める者は一定数存在するのではないかと。ましてや、松江市は支援の必要性が高い独居高齢者は2人以上高齢者世帯を上回っている。また、次の(3)で述べるが、介護保険制度のサービスは在宅や地域密着型サービスの推進で、これらの利用者は配食の利用者でもある。以上のことから、松江市では配食の潜在需要は一定数存在するとみなせる。となると、課題はそのような方達をいかにして配食サービスにつなぐか、つまり、潜在需要の掘り起こしである。

(3) 松江市の介護保険サービス利用状況

一覧表の掲載は割愛するが、平成25年介護保険事業報告を用いた、全国及び島根県介護保険者別の“介護認定者(第1号被保険者)に占める各介護サービス利用者割合”の結果の要点を述べる。

松江市の居宅サービス利用を全国平均と比較すると、要支援1・2、要介護1・3の利用割合が高く、全国順位は533位で県内の保険者では出雲市に次ぐ。次に、地域密着型サービスは全国189位で普及は明らかで、全国平均や他の保険者と比較すると、要介護4までの利用割合が高い。施設サービスは全国1295位で、利用の低さは明らかであるが、要介護5は全国平均を上回っている。以上の介護保険サービスの利用状況をみると、松江市は居宅サービスや地域密着型サービスの利用を推進し、要介護4まではできるだけ在宅生活維持を図っているようである。となると、在宅生活は長期に渡り、その維持に必要な生活支援・配食サービスの需要は一定数が見込めるのではないかと。

(4) 松江市の配食サービス事業のSWOT分析

松江市の配食サービス事業の分析は、介護保険課、委託事業者3社へのインタビュー調査で得られた回答と、先の統計データでみた松江市の食生活と介護保険サービス利用状況とを、事業者の立場からみた内部環境と外部環境の枠組みにとらえ直し、①内部環境の強みと弱みから事業の課題を明らかにする、②課題に対して外部環境を活かして改善策を導く、経営環境の分析手法であるSWOT分析で試みる。表2は、事業者の内部環境の要因を強み(Strengths)と弱み(Weaknesses)に、外部環境の要因を機会(Opportunities)と脅威(Threats)に分けて整理したSWOT分析の一部一覧である。

表2 松江市配食サービス事業SWOT分析、内部環境(強み・弱み)、外部環境(機会・脅威)の一部一覧

項目	強み	弱み
内部環境 経営姿勢・理念	<ul style="list-style-type: none"> 組織の理念に沿った企業行動をとることを旨としている。 職員が毎日理念を唱和することで使命を確認する。 受託は高齢化率の高いわが町松江への地域貢献(食の提供と安否確認はミッション)という意識を持っている。 「絶対に私たちから断ることはしません。遠方でも必要であれば365日お届けます」という使命感がある。 受託は信用に関わることで重要である。 3つの事業者は民間営利組織で成り立ちが異なり、発揮できる持ち味が異なる。 全市展開できていない事業者は拡大を目指すなど、事業姿勢が前向きである。 配食を基盤に、新たなビジネスを手掛ける事業者である。 治療食対応は在宅生活の支援として重要で、対応している。 	<ul style="list-style-type: none"> 各事業者は地域貢献、住民ニーズへの適格な対応が使命であるという意識が高いが、委託事業の望ましい姿である行政と事業者、事業者間の連携がなく、今後の事業の方向性は合意形成がなされていない。
内部環境 社会的評価	<ul style="list-style-type: none"> 日々の食事を配達し安否確認を行うことで、利用者から感謝の言葉を頂き在宅生活支援を実感できる仕事である。 配食利用で在宅生活を継続している方や、家族は満足いく介護ができるようになった例を事業者はたくさん知っている。 	<ul style="list-style-type: none"> 社会から評価を受ける機会が乏しく、仕事に誇りを持ちにくい。 社会全体からみると、コンビニの配達との違いが明らかでない。
内部環境 経営状況	<ul style="list-style-type: none"> 経営は横ばいかやや上向きである。 美保関や半島部や山間部への配達は事業者の負担が大きく、収益が上がる地域と抱き合わせにして委託が行われている。 事業者は「経費の積算」を行政に提示できる。 委託費は経営の安定に有効である。 委託事業は顧客確保が確実で、一定期間の利用が続けばそのまま継続する例が大半である。 3社の配達食数は5000~9000食/月に上る。 	<ul style="list-style-type: none"> 配食サービスは薄利である。 配達コスト(人件費+ガソリン代)が大きい。 委託料は変動がある。 委託事業だけでは利用変動もあり、経営の安定に欠く。 需要の季節変動がある。冬場は施設に入り需要が減る。 2社が「新規に顧客を開拓してもサービスの有用性が理解されにくく長期利用が難しい」と述べている。

地域的課題に取り組む松江市の配食サービス事業の現状と今後に関する一考察

経営状況	<ul style="list-style-type: none"> 社会的使命を果たすには経営維持が要で、多様な企業努力を重ねている。 3社とも収益の柱になる事業がある。特に2社は個々に強みを持ち、1社は事業所の弁当配達、病院給食、学食経営で、1社は配達に便乗した日用品の御用聞き、独自の調理システムで味と品質を担保した食事を全国の施設に販売している。 2社は食材購入から配達まで自社で一貫する経営管理を行っている。 フランチャイズ店はスーパーバイザーによる経営の助言があり、資本出資者は農協系の組織である。 	
人材	<ul style="list-style-type: none"> 福祉マインド・コミュニケーション力を持つ配達員を確保している。 新たな事業展開も含め、地域への貢献意欲の高い人材を擁している。 配達員への教育システムがある。 	<ul style="list-style-type: none"> 配達員への教育でコミュニケーションの必要性を説き、理解してくれる職員は定着するが、そうでない職員は続かず、質の高い配達員確保は課題である。 配達員は教育を通じて使命を理解しているが、仕事に明確な誇りを持っていない。 若い配達員が配達の際、便乗している御用聞きで余分なものを勧めトラブルになることがある。
業務内容	<ul style="list-style-type: none"> 業務内容は委託事業の仕様書に明確に記載されている。 毎日、業務日誌を記して、利用者の把握に努めている。 配達時に利用者のベッドサイドまで行き、短時間で食や健康状態の観察と情報収集、家庭内の様子を把握する。 要望があれば訪問時、簡単な生活支援や薬の準備、頼まれごとなど、ギリギリのところまで支援を行う。 3社とも1人の配達員が3時間で30軒程度の配達をこなしている。 出来るだけ地域の食材や旬のものを利用している。 季節や行事を感じる献立、焼く、蒸す、揚げる、炒めるなど、できるだけ多様な調理法を用いている。 3社とも対応できる食事の種類の多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 対人サービスで合理化が図りにくい。 訪問時の観察項目を明示しているのは1社である。 配達時に献立や食材の説明は行っていない。 利用者の定期的な調査は行っていない。 積雪時の配達が大変である。 冬季は配達数がやや減少する。 安否確認の実施が大変で（時折、不在もある）、時間内の配達に厳しい時がある。
連携	<ul style="list-style-type: none"> 毎日、業務日誌を記して、職員間の連携を図っている。 利用者に何かあれば地域包括支援センターに連絡する。 1社は他者との連携を望んでいる。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政主催の研修はなく、事業に関する情報提供もない。 個人情報保護もあり、行政から利用者に関する情報提供はほとんどない。 市役所に毎日、弁当を配達しているが、関係性の構築や情報収集ではない。 同業他社と情報交換や今後の在り方について集う場がない。 個々の事業者の企業努力は間接的に聞いているだけである。 先駆的な事業に取り組む事業者は他社との連携を望んでいるが、連携を図る機会がなく、企業文化も乏しい。
先駆性	<ul style="list-style-type: none"> 安否確認が必要で調理が困難、買い物弱者でもある高齢者への支援の必要性を感じ、過疎と高齢化という地域的課題も踏まえ、新たな事業展開を進めている事業者がある。 配食だけではなく、御用聞き事業も同時に行っている事業者が1社で、新たに1社も行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 先駆的な取り組みを行なう事業者を他社はどのように思っているかが不明である。
内部環境 地域	<ul style="list-style-type: none"> 栄養バランスの良い内食の食生活を送り、食の外部依存率が低い。 旧市街地など一部の地域以外は、買い物や外食にも交通費と時間がかかる生活環境で、食事に困る者が多い。 高齢化率が高く、高齢独居世帯が二人以上世帯よりも多い。子ども世代は親が老いて実家に戻りたくても働く場がないので戻れない。 多世代同居でも若し世代は仕事を優先させ、介護サービスを利用する傾向が強まっている。 周辺部では社協や住民活動が見守りを兼ねた配食の提供や会食会を行っている。 かつて行政が「自治会をきちんと作りましょう」と働きかけた時期があり、地域の自治会組織が整っている。 市民が多様な事業者と組んで地域のシステムづくりを試みた例がたくさんある。 	<ul style="list-style-type: none"> 市内には山間地や半島もある。一部を除き交通の便が悪く、市内で過疎地に指定されている地域もある。 冬場は積雪する地域がある。 穴道湖から中海に注ぐ大橋川で市街地は南北に二分され、北側が橋北、南側が橋南で地域性が異なる。 島根県内では松江市が配食事業が盛んで、市内には委託事業者以外の民間サービスも多数ある。
制度・財源	<ul style="list-style-type: none"> 要介護3までの居宅介護サービスの利用割合が高い。 居宅介護サービスや地域密着型サービスの利用推進で、できるだけ長く在宅生活が維持できるように支援している。 自立支援判定会議で、配食は終身利用と一時利用に分ける。終身利用は劇的に回復が見込めない方である。 介護認定外の方も必要性を説明できる資料が揃えば配食を給付する。 配食サービスを他の組織も認知している。例えば入院患者が退院する際、病院から地域包括支援センターに配食の依頼がある。 市内には中山間地や半島もあり、市場に任せてしまうと配達してもらえない地域住民もいる。それらの者の在宅生活を維持するためにも、市の事業はやめられない。 委託事業者とは年間契約で、山間地や半島などもあるのでガソリン代等々も積算し年間いくらという契約を交わしている。 経費は石油情報センターの価格や平均賃金を参照している。市は「この項目はいくらですか」と積算して金額を提示し、双方が折り合えば委託となる。積算の項目は自動車の燃料、配達員の走行距離、リッターあたりの走行距離、配達員の人数と時間で計算した配達の人件費、配達員の携帯電話代等である。 高齢化の進展と制度が周知されて認知度が高まり、配食サービスの利用は年10パーセント増で、配食は地域の成長産業である。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政は財政難で予算が厳しい。 主な産業は誘致したITに限られ、ほかは観光収入に頼っている。さらなる高齢化の進展で、今後の自主財源の縮小は必至である。 生活保護率が上がり、配食の利用者の中にも増えている。 委託事業は正月を除く365日配達で、山間地や半島への配達も参入要件である。 行政と委託事業者の公的な研修会・情報交換会等がない。
行政意識	<ul style="list-style-type: none"> 行政は個々の事業者の特性を理解し、「求めがある限り食事を届けよう」という使命感を評価している。 行政は連携の場を設けてはいないが、「事業者の努力が分かるので、行政も出来る範囲は協力をしましょう」というかわり、事業者も「求められているので頑張らしましょう」という関係ができていている。 配達時の御用聞き事業も「買い物弱者に対する支援・地域貢献」であり「禁止規則がない」とこと、行政としても助かるので容認している。 	
競合	<ul style="list-style-type: none"> 配食は市の委託事業として住民から認知度が高まりつつある。 2食配達がないと困るという利用者も一定数いる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市内には受託はしていないが、民間サービスが増えている。 365日配達で山間地や半島への配達に要件であることから、参入を諦める事業者が多い。

注：網かけは分析に用いた強み・弱み、機会・脅威である。

1) 内部環境からみた事業の実態と課題

まず、①「事業姿勢・理念」の強みを要約すると、3社とも民間営利組織で設立経緯は個々に異なるが、高齢先進地域で企業活動を行う事業者の自負心を異口同音に述べ、地域貢献の意識が高い。弱みは、意識の高さに反し、行政と事業者、ならびに、事業者間の連携がなく、今後の事業の方向性の合意形成がなされていないことである。しかし、行政と3社の合意形成・連携なくして真の地域貢献はありえず、このことが問題である。②「社会的評価」の強みを要約すると、事業者は配達を通じて、配食が在宅高齢者の生活維持に有効である事実を直接確認できることである。弱みは、配食は社会的な評価を受ける機会が乏しく、結果として前線に立つ配達員は仕事に誇りを持ちにくい。誇りなくして良質な食事を確実に届け、意味ある安否確認を行う使命は果たせない。③「経営状況」の強みは、経営の維持拡大に向け各社は食関連の事業拡大、配達に便乗した日用品の配達等、多様な企業努力を重ねていることである。一方、弱みは、配食は合理化が図りにくく配達コストが高く薄利で、いずれの事業者も収益が確実な事業を別に持ちながら委託事業を受託している。つまり、配食部門は独立採算性が低いことである。④「人材」について強みを要約すると、コミュニケーション能力・福祉マインドを持つ配達員を擁していることである。弱みは、そのような人材の確保が難しい、あるいは、教育して育てる困難さもある。この問題は先に述べた配達員が仕事に誇りを持ちにくいこととも関連が深い。となると、評価を得たり教育を受ける機会があれば、改善への期待が持てるのではないか。⑤「業務内容」の強みを要約すると、訪問時は配達と安否確認に留まらず、情報収集、簡単な生活支援や薬の準備、頼まれごと等、可能な限りの支援を提供するサービスの付加価値の高さとそれを実現する作業効率の良さである。弱みは強みと裏腹で、対人サービスで合理化が図りにくいことである。これだけの業務をこなしながら3時間で30軒配達をこなすことは容易ではなく、配達員のスキルや観察力が求められる。⑥「連携」の強みは、地域に貢献できる多様な事業者、組織との連携に意欲を示す事業者の存在である。弱みは、配食事業の連携の場がないことである。行政主催の研修等はなく、各事業者は行政からの情報提供はほとんどないと述べていた。

2) 課題に対する改善策

以上の内部環境からみた課題に対して、表3は改善のためにかけあわせる外部環境と、そこから導いた改善策の一部一覧である。なお、本稿では課題④と⑤については、具体策の提案を外部環境のなかから言及することが困難で、よって、その議論は次の機会としたい。

課題①「各事業者の意識は高いが行政と事業者、事業者間の連携はなく、今後の事業の方向性の合意形成がなされていない。しかし、それなくして真の地域貢献はありえない」と、課題⑥「行政と事業者、事業者間、他の関連組織とは連携の場がなく、研修・情報提供もほとんどない」の双方には“連携”という共通点がある。重要な共通点があれば、改善策も共通するものが多いと仮定し、以下に両課題の改善策を検討する。外部環境の行政姿勢の機会をみると、「行政は個々の事業者の特性を理解し、その使命感を評価している」や「事業者の努力が分かるので“行政も出来る範囲は協力しましょう（例えば、配達時に日用品も届ける便乗サービスを容認している）”というかわり方で、事業者も“求められているので頑張りましょう（例えば、買い物弱者の支援）”という関係が双方でできていると思う」と回答している。しかし、事業者は先の内部環境で確認したように「事業に関する情報提供はほとんどなく、

表3 SWOT分析の内部環境からみた主な課題、活用する外部環境、改善策

項目	内部環境からみた主な課題	活用する外部環境	改善策
① 事業姿勢	各事業者の意識の高さに反し、委託事業の望ましい姿といえる行政と事業者、事業者間の連携がなく、今後の事業の方向性の合意形成がなされていない。行政と3社の合意形成・連携なくして真の地域貢献はありえない。	<ul style="list-style-type: none"> 行政は個々の事業者の特性を理解し、その使命感を評価している。 「事業者の努力が分かるので、“行政も出来る範囲は協力をしましょう”というかわりがあり、事業者も“求められているので頑張りましょう”という関係ができていていると思っている」(行政姿勢の機会) 	積極的に活動する事業者が連携に向け今後の食生活支援の在り方を検討する場を設け、そこに行政や地域内の組織を巻き込み、真の地域貢献を目指す。
② 評価	配食は社会的な評価を受ける機会が乏しく、配達員は仕事に誇りをもちにくい。	<ul style="list-style-type: none"> 市民が多様な民間事業者と組んで地域のシステムづくりを試みる例がたくさんある。(外部環境・機会・地域) 配食は市の委託事業者として住民から認知度が高まりつつある。(機会・競合) 	事業者が地域住民や地域組織と共に地域づくりに携わること自体が配食事業の認知度を高め、サービスの存在意義を広め評価につながる。地域づくりへの参加が有効である。
③ 経営	配食部門の独立採算性が低い	<ul style="list-style-type: none"> 高齢独居世帯や昼間独居が多い、買い物や外食にも交通費と時間がかかる生活環境で、食事に困る者が多い。(外部環境の地域) 居宅サービスや地域密着型サービスの推進で在宅生活の推進、利用者は高齢化の進展も伴い年間10%増。(制度) 松江市は栄養バランスのよい食生活を送っている。(地域) 	<ul style="list-style-type: none"> 合理化が図りにくい以上、需要が増えても大幅な採算の改善は期待できないが、配食需要は確実に増えている。 松江市の栄養バランスのよい食習慣を、支援が必要になった後も配食サービスを利用すれば維持できると、活動を通じて示す努力が確実な需要を生む。
④ 人材	高齢者とのコミュニケーション力・福祉マインドを持つ配達員の人材確保が難しく、教育して育てる困難さもある。	/	/
⑤ 業務	対人サービスで合理化が図りにくく、現在の配達時の業務をこなすには、配達員のスキルや観察力が問われる。	/	/
⑥ 連携	行政と事業者、事業者間、他の関連組織との連携の場がなく、研修・情報提供もほとんどない。	※ ①事業姿勢の課題と“連携”という共通点があることから、①と共に検討する。	※ “連携”が重要であることは①事業姿勢の改善策と共通するため、①を参照。

個人情報保護の関係もあり、利用者に関する情報提供もないに等しい」と述べ、行政との距離を感じている。つまり、行政は事業者を評価しているが、事業者側はそれを感じていない温度差がある。となると、その改善には今後の食生活支援の在り方を検討する場を設け、そこに行政や地域内の組織が集う形をとれば、連携・情報共有はもとより、真の地域貢献に値する食の支援の追及につながるはずである。ただし、誰が仕掛けをつくるのか、新たな課題が生じる。

課題②「配食は社会的な評価を受ける機会が乏しく、配達員は仕事に誇りをもちにくい」ことは、外部環境の地域に記されている「市民が多様な民間事業者と組んで地域のシステムづくりを試みた例がたくさんある」や、競合にある「配食は市の委託事業として住民から認知度が高まりつつある」という現状を活用する。つまり、配食事業者も他の多様な事業者と同様、地域住民や地域組織と共に地域づくりに携わるようになれば、配食事業の認知度とサービスの存在意義を広めることができる。存在意義の広がりには社会的な評価につながる。地域での地道な活動を通じて蓄積された評価は配達員一人ひとりにも届きやすく、それが仕事への誇り・自尊感情の形成に寄与するのではないか。

課題③の事業者にとって「配食部門は独立採算性が低い」は、労働集約型サービスの宿命といえるかもしれない。とはいえ、外部環境の地域には「高齢独居世帯や昼間独居が多い」「買い物や外食にも交通費と時間がかかる生活環境で、食事に困る者が多い」との記載があり、制度には「居宅サービスや地域密着型サービスの推進で在宅生活の推進」「利用者は高齢化の進展も伴い年間10%増である」と記されている。つまり、高齢単身世帯の増加や買い物の不便さ、介護サービスは在宅と地域密着型の推進で、となると、食事の準備に支障が生じた場合は配食を求める潜在需要は確実にある。もちろん、合理化が図りにくい以上、需要が増えても大幅な採算改善は期待できない。しかし、少なくとも外部環境の地域に記されている「松江市民は栄養バランスのよい食生活を送っている」という食習慣について、配食サー

ビスを利用すれば食生活上の支援が必要になった後もこの習慣が継続できると、配達を通じて語り続けられれば利用の継続につながるはずである。ならば、各事業者にはその普及活動が求められる。事業者はわが町松江市の食生活の特性を知り、その優れた食文化を配食を通じて利用者はもとより、配達先の地域にも届ける。そんな企業努力が確実な需要を生み、潜在需要の掘り起こしにもつながる。遠藤（2003：2）が述べているように、食生活には長年培われた地域的特徴がある。それらを踏まえた食事の提供が、利用の継続につながり真の食生活支援、地域特性に応じた事業にあたるのではないか。このことをまとめとしたい。

5. 今後の課題

以上、量的質的データに基づく地域の特性を踏まえながら、地域的課題に取り組む松江市と委託事業者の配食事業の現状と今後について議論を進めてきた。松江市の食品の消費性向からみた食生活の特徴は、栄養バランスの良い和食の内食の食習慣を読み取ることができた。世帯状況は、高齢単身者は二人世帯を上回っている。しかし、地域は車を利用しなければ買い物や外食にも行きにくい環境である。かといって、介護サービスは在宅、並びに、地域密着型サービスの利用推進のようである。以上のような状況であれば、仮に、食事の準備に不自由が生じた場合、良質な食生活を維持するため、配食を利用する潜在需要は一定数があるはずで、その潜在需要の掘り起こしが課題であると述べるに至った。

次に、質的データでみると、当初、行政と事業者とは既に良好な連携が構築されていると期待していたが、結果は認識に温度差が認められた。しかし、行政の評価を知らなくても、民間営利組織は自ら地域の課題を汲みながら優れた内容の事業を展開している事実がある。とはいえ、行政と事業者の合意なくして、今後に向けた望ましい食生活支援の在り方は描けない。そこで、その改善には両者が検討する場の設定が有効であると述べつつ、しかし、誰が仕掛けを作るのか、新たな課題を述べるに至った。林（2009：155-78）は、委託事業の望ましい姿について、民間活力の導入は行政の単なる民間利用ではなく、限られた財源の合理的な配分を通じて住民ニーズに的確に対応するための公民連携、パートナーシップを構築すると説いたうえで、民間委託の意義について、①行政では十分対応できない場合の対処、②民間の創意工夫と効率化による行政コストの縮小、③日常生活に密着した住民ニーズへのきめ細かい対応等を上げている。となると、公民の意識共有の場はないが、それでも松江市の配食事業はまさしく民間委託の意義を発揮している事例といえる。ならばやはり、この事業を発展させるためにも、行政と事業者が今後の食生活支援の在り方を語る場の設定は一層重要であり、その具体的手立てを考えることを今後の課題としたい。

次に、SWOT分析から導いた課題のうち、「高齢者とのコミュニケーション力・福祉マインドを持つ配達員の人材確保が難しく、教育して育てる困難さもある」「対人サービスで合理化が図りにくく、現在の配達時の業務をこなすには配達員のスキルや観察力が問われる」の2点は、議論を重ねていない。理由は先にも述べたが、この課題を改善するために適切な外部環境が現在、みあたらないからである。しかし、これらの課題は質の高い配達を実現するため、必ず取り組まなければならない課題である。そこで筆者は配達員を対象に、配食給付の意義や観察力、コミュニケーション技術を高める教育を試みる

ことの重要性を述べたい。関係者の学びの必要性は太田（2007）も指摘するところで、例えば、配達員の教育育成は安否確認の徹底やアセスメント・対応能力等の向上が期待できるとしている。となると、次の課題は、配食配達員の教育的育成を試みることに、その教育を通じて、一連の課題がどの程度改善するかの検証である。

ということで本稿は、「行政と事業者との連携推進」と「配達員への教育」の2点が地域特性に応じた配食事業の実現につながると述べると共に、これらの取り組みを今後の課題としたい。

<注>

- 1) 本研究は、日本学術振興会・科学研究費助成事業（26380830、研究代表：松井順子）による研究成果の一部である。
- 2) 厚生労働省老健局振興課（2012）「介護予防・日常生活支援総合事業」ガイドライン参照、(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088520.pdf>2015.8.20)、29、2018.8.1 検索)
- 3) 筆者らが実施した都道府県庁所在市、東京都各自治体を対象にした調査においても、「総合事業はメリットが分かりにくく、実施は様子を見守る」や、「総合事業での実施も組み込むがあくまで対象別に事業を区分することが目的で、委託先は特段広がっていない」という回答を得ている。
- 4) 松江市統計情報データベースを引用している。<http://www1.city.matsue.shimane.jp/kenkou/koureisha/koureishatoukei.data/28koureishatoukei-suii.pdf>,2018.9.10 検索
- 5) 配食の給付対象の規定は平成 29 年 4 月から、65 歳以上の者若しくは要支援以上の認定を受けている第 2 号被保険者のみの世帯又はそれに準ずる世帯に属する者であること。食事の調理が困難であること。栄養のバランスのとれた食事を確保することが難しいこと。安否確認の必要な者であること。市長が配食サービスの必要性があると認める者であること。以上の 5 つの要件を満たす者への給付となった。
- 6) 食品摂取量は国民健康・栄養調査の参照が一般的であるが、同調査のデータは性別、年齢別、地域ブロック別等が主で、自治体を特定したデータが示されていない。
- 7) 人口 5 万人以上の市（8,634）は、小都市 B（515）を除く市の調査世帯の平均値で、家計調査年報では概ね全体の平均値を示している。
- 8) 食の外部依存率とは、食料支出に占める、外食費と調理食品等の中食支出費の割合をいう。

<参考・引用文献>

- 遠藤金次、橋本慶子、今村幸生編（2003）「第 I 章 食生活と食生活の意義」『食生活論』、南江堂、2、115-8
- 林宜嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』有斐閣、155-78
- 伊藤周平・日下部雅喜（2015）『改定介護保険法と自治体の役割』自治体研究社
- 石川寛子（1995）『食生活の成立と展開』放送大学教育振興会、10-12
- 岩渕道生(1996)『外食産業論』、農林統計協会、3-5
- 松井順子（2010）「高齢者の食生活の実態」神戸市看護大学紀要、第 14 号、pp 47-54
- 松井順子（2012）「大阪市を事例とした配食サービス事業の現状と課題－日常生活支援総合事業に向けて－」、社会福祉学、53-1、47-53
- 太田貞司（2007）「食の福祉的支援の見直しの必要性と今後の課題」『食の福祉的支援に関する調査研究報告』東京都社会福祉協議会、63-9