

市民参加型食事サービスの生成期における予備的考察 —1970-1980年代を中心に—

七星 純子

NANAHOSHI, Junko

1 はじめに

昨今、子ども食堂の活動が増加している。この活動は、2012年から始まり2016年には319か所、2018年には2286か所とその増加率に注目が集まったが(湯浅2020b)、2020年はさらに増加し5086か所で取り組まれている⁽¹⁾。その機能も①地域活性化、②貧困の連鎖の断ち切り、③孤食対応、④子育て支援・虐待防止、⑤高齢者の健康づくりと多岐にわたっている(湯浅2020c)。コロナ禍では活動の休止を余儀なくされたところが多いが、感染予防に努めたり、食事や食品の配布など活動形態を変化させて、食を通じて支援の必要性の高い子どもやその家族を支えているところもある。子どもの食生活の支援は、学校での朝食支援や子ども宅食などもあり活発化してきている。家族が担うことを期待されているケアのひとつである食事を、家族以外の人がある一部を担う点で、家族ケアを前提とすることが難しくなっている昨今、子ども食堂も今後も注目される地域活動のひとつといえるだろう。

ところで、吉田祐一郎は、子ども食堂活動に通じる以前からある民間活動のひとつとして、1970年代に神奈川県でセツルメント活動をしてきた横須賀基督教社会館の取り組みをあげている。これは、ひとり暮らしの住民や寝たきりの高齢者への給食・配食サービスで、1972年からはじまった取り組みである(吉田2016)。吉田は、子ども食堂と比較して高齢者という対象の異なりがあるが、①ボランティアを中心としたスタッフによる食事提供、②限定的な開催頻度(マンネリ化を防ぐ)、③食事提供だけでなく参加者同士の関係性の促進、という点から子ども食堂の展開に参考になる視点があると論じる(吉田2016)。子ども食堂もボランティアが多く、また開催頻度が低いところも多い。開催頻度に関してはマンネリ化の防止のためかは定かではないが、③の特徴に関しては、前述した子ども食堂の機能を創り出す要素のひとつと捉えられる。そのため吉田の言うように参考になる点もあるだろうし、今後の子ども食堂の方向性にもよるが従前の活動と捉えることもできるだろう。

この取り組みは、実は地域の高齢者への食の支援のはじまりとしても位置付けられている。その文脈からは、在宅福祉対策が十分でない中、ままならない食生活を送る高齢者との出会いにより、家族以外の人がある食事を提供を行ったという点に特徴がある。日本の高齢者の食生活支援は早かったとは言えず「本格的な開始が最も遅れたサービス」として「最後の老人福祉」とも言われていた(森1976)。しかし、この取り組みは、やがて社会福祉施設の社会化の端緒や介護の社会化のひとつとなり、高齢者の新しい食生活にもなっていく。

子ども食堂の活動が今後どのような展開になるかは当然ながら活動者に委ねられている。

現在は、子ども食堂の活動の自主性と多様性から「公共サービスとしての政策化を求めているわけではないし、私たちはそれを好ましいとも思っていない」(湯浅 2020a: 11) という意見もある。ただ、2018年には厚生労働省から「子ども食堂の活動に関する連携・協力の推進及び子ども食堂の運営上留意すべき事項の周知について(通知)」が発出されたり、また「休眠預金等活用法」での「こども食堂サポート機能設置事業」が展開されているなど、活動者が意図しているかどうかに関わらず、国としても活動の継続性と拡大に関心を向けていると考えられる(七星 2020)。

そこで、高齢者の食生活支援が生成され発展していった過程を政策の意図との関係性から整理することは、食を通じた市民活動や食の保障の在り方を創造していく上で参考になる点があると考えられる。前述の横須賀の事例のような取り組みは、食事サービスの中でも市民参加型食事サービスと呼称されることがある。市民参加型食事サービスとは、「地域や社会における市民の相互扶助(助け合い)の性格と、不特定多数を対象とした公共サービスの性格をあわせもつ」(清水 2018: 133)のもので「ボランティア参加を伴って生成された」(同)食事サービスである。後述するが、これは主に在宅の高齢者の食生活支援として始まった⁽²⁾。子ども食堂を「サービス」と捉えることは吟味を要するが、食を通じた助け合いや公共性という点を考慮し、より広義に見ると、子ども食堂も市民参加型食事サービスと捉えられると考える。

先行研究では、この市民参加型食事サービスの生成期に政策側が意図していた在宅福祉対策との関係性の整理があまり見られなかった。そこで、本稿では、市民参加型食事サービスについて、その生成期の概観と先行研究を整理する。その後、政策の動向との関係性を探索するにあたり『厚生白書』における在宅高齢者の食生活支援の変遷と食事サービスの捉えられ方を示し、続いて市民参加型食事サービスの生成期のボランティア政策を概観する。それにより、市民参加型食事サービスの生成期に、政策における在宅高齢者の食生活支援はどのように展開され、どういう視点から捉えられていたのかを読み解くことを試みたい。本稿は、1970～1980年代を中心にし、市民参加型食事サービスの史的変遷の一端をとらえる予備的考察とする。

2 日本の食事サービスのはじまり

2.1 食事サービスとは

食事サービスは、イギリスで第2次世界大戦後すぐに開始された。社会サービスとしての食事サービスは meals on wheels (配食サービス) と luncheon clubs (会食サービス) という形態で確立、普及していったと言われている(中野 1997)。日本でも食提供形態には、自宅に食事を届ける配食型と拠点に集う会食型がある。また交流を目的とした「ふれあい型」(低頻度開催)と食の保障をめざす「生活支援型」(目安は週4日、1日1食以上)がある(同)。

広義の食事サービスは「買い物から献立、調理、摂食を経て後片付けに至るまでの一連の食事づくりの過程で支障をきたしている部分を支援する社会的なサービス」(中野 1997: 149) で、狭義では「調理した食事を提供する社会的なサービス」(中野 1997: 149) である。つまり、「食事づくり機能を福祉サービスとして社会的に提供するシステム」(栗木 1993: 3) となっている。

日本の食事サービスは約 50 年程度の歴史があるため、生成期をたどる前に現在の運営主体と制度について概観しておきたい。

今日の日本の食事サービスは、「自治体、公社、社会福祉協議会、社会福祉法人、自治会・町内会、市民活動団体、NPO 法人、生協、企業」(清水 2018: 133) など多様な機関や団体で行われている。その中でも、ボランティアの参加を伴って生成された食事サービスは「市民参加型食事サービス」(清水 2018: 133) と呼ばれている。

制度については、先行研究では以下のように概要が述べられていることが多い。1973 年に厚生省が老人ホームにおける食事サービスの国庫補助化を北海道の 2 か所で実施する。1979 年には国庫補助デイ・サービス事業の開始に伴い通所給食がデイサービスプログラムの一環になった。1981 年には国庫補助デイ・サービス事業に訪問サービスが追加され、配食はデイ・サービスセンターから実施されることになった(野村 1997: 10-13)。

食事サービスの単独実施が可能になったのは、1992 年の「在宅高齢者等日常生活支援事業」であった。ここで「週 4 日、1 日 1 食以上」の配食サービスが国庫補助事業となり「生活援助型」配食サービスが広がっていった(中野 1997)。この事業は「高齢者在宅生活支援事業」(1998 年)、「在宅高齢者保健福祉支援事業」(1999 年) と名称を変えながら継続されていったが予算規模は縮小されていった(栗木 2006)。

2000 年の介護保険制度でも、食事サービスは対象とならず周辺施策の「介護予防・生活支援事業」での実施になった。これは前述の「在宅高齢者保健福祉支援事業」を改称したものであるが、介護予防事業の 1 つとして「食の自立支援事業」が加えられた。さらに 2003 年には「介護予防・生活支援事業」は「介護予防・地域支え合い事業」と改称し、配食サービスの単独実施は廃止となり「食の自立支援事業」の一部に組み込まれた。2006 年の介護保険の見直しでは「介護予防・地域支え合い事業」は「老人保健事業」と合体し「地域支援事業」となった(栗木 2006)。2015 年の介護保険制度の改正による要支援者のサービスの事業の移行に伴い「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」が始まり、食事サービスを生活支援サービスとして実施することも可能になった(一般社団法人全国老人給食協力会 2016: 17)。

2.2 食事サービスの前史

日本での食事サービスの始まりは、前述したように 1972 年の横須賀基督教社会館の取り組みであると言われている(栗木 1993、野村 1997、中野 1997)。詳細は後述するが、1972

年にはそのほか3つの取り組みが始まっている。

しかし、栗木黛子は上記の試み以前に始まっていた取り組みに注目する。それは、東京都練馬区在住の女性が1962年に始めた「おかず定期便」(独居の高齢者に手作りのおかずを届ける)である。また、1971年の東京都武蔵野市がひとり暮らしの高齢者におやつを配る「愛のスープ」の取り組みや1973年の東京都との友愛訪問制度にも注目をする。

「愛のスープ」は、ひとり暮らしの高齢者の慰問目的の「日赤奉仕団愛のスープ事業」として武蔵野市で実施された。ひとり暮らしの高齢者の増加や当時の市長の要請もあり開始された。当初は日赤奉仕団員がひとり暮らしの高齢者に手料理を届ける構想であったが、近隣関係が成立していないため手料理による交流は難しく、週に1度週刊誌やお茶やお菓子を持った訪問になった(山本1992)。1973年には事業を市へ移管し、行政のもとでの配食サービスへと大きく発展した(武蔵野市2019: 11)⁽³⁾。これが後述する武蔵野市と「東京老人ホーム」の連携による本格的な食事サービスの始まりにつながっていった(栗木1993)。

一方、1973年に事業化がされた「友愛訪問」は、近隣のボランティアがひとり暮らしの高齢者を定期訪問し、時には手料理や茶菓子を持参し、その材料費程度を自治体が補助するものであった(栗木1993)。栗木は、制度化された友愛訪問制度について個人が取り組んできた「「おかず定期便」が、いわば東京都全域の大勢の友愛訪問員＝ボランティアに拡大することになった」(栗木1993: 14)と指摘する。栗木は、行政がバックアップした友愛訪問制度を「友愛訪問員を担い手とした「おかず定期便」(栗木1993: 14)として位置付けた。

2.3 欧米の事例に触発される

では、栗木の注目した「おかず定期便」はどのような取り組みだったのだろうか。取り組みが20年続いた1982年に読売新聞都民版(1982年6月26日朝刊)で「おかず定期便」が紹介されている。

練馬区在住のNさんは1962年(当時53歳)から「おかず定期便」を始めた。「当初は豊島区内の一人暮らしの老人5人が対象」で、「おかず定期便」の頻度は「一週間に一回、二十年間休まず続けられている」。エリアは、豊島区から始まり、板橋区、練馬区、杉並区、中野区、江東区、墨田区、足立区となっていた。

対象者へは「直接、手渡しては相手に失礼と思って」と、「手渡す相手は各福祉事務所のヘルパーさん」でこれまで13か所の福祉事務所を訪ねたという。Nさんは、おかず入りの風呂敷を抱えて電車で各福祉事務所を訪問している。Nさん自身は、妹と2人くらしで年金生活をしており「高いおかずは買えないが「食食物は工夫次第でおいしくなる」というコメントをしている。

Nさんの「おかず定期便」をはじめた動機は、「(引用者注:昭和)三十四年の秋、何気なく聞いたラジオ番組から。「ヨーロッパでは老人のために給食センターが作られ、老人給食が届けられている」という話に「あら、それなら私は料理が好き。何とかやれそう」と思い

ついた」ことだと記載されている。この記事から、Nさんはヨーロッパの取り組みを知り「おかず定期便」を始めたことと、1959年には、すでにヨーロッパの老人給食は日本に紹介されていたことがわかる。

1970年代に当時厚生省の審議官を務めていた森幹朗も、食事サービスの必要性を訴えるようになったきっかけは1969年のヨーロッパ視察であった。同年には新聞で「老人に対する給食サービスは、ヨーロッパでは相当にひろく普及している。これは、単身または夫婦だけの老人家庭に、食事を運搬するもので、ヨーロッパの大都市ではほとんどどこでも行われている」(森1976: 6)と紹介している⁽⁴⁾。このように欧米の食事サービスは、「おかず定期便」のNさんも、森も、後述するミード社会館でも参照されており、日本の食事サービスの生成に影響を与えた取り組みのひとつであった。

2.4 同時多発的に社会福祉法人施設で始まる食事サービス

①ふれあいの場の創設を目的として

武蔵野市で「愛のスープ事業」が展開されていたのと同時期に、前述の「横須賀基督教社会館」で1972年7月に食事サービスが始まる(栗木1993)。ここは1946年に、当時の海軍基地を譲り受けコミュニティ・センターとして開設され、牧師夫人の日曜学校から始まった施設である(横須賀基督教社会館HP)。

活動のきっかけは、横須賀基督教社会館と民生委員との高齢者問題についての話し合いであった。ひとり暮らしの高齢者の食事が、安売りの缶詰やインスタントラーメンで賄われていることを知った民生委員からの問題提起であった(中野1997)。

民生委員やボランティアが、ひとり暮らしの高齢者を対象にして月1回の会食方式、来館が困難な人には配食方式で開始された(栗木1993)。活動の目標は、孤立しがちなひとり暮らしの高齢者の憩いの場の提供や、民生委員や住民が高齢者の実情を知り、地域で高齢者を支える福祉コミュニティづくりをしていくことにあったという。基本的には会食の場を通して、ひとり暮らしの高齢者と住民、高齢者同士の交流の機会になっていたことから、栗木は「このような形ではじまったふれあいが、日本で最初の食事サービスとされる」(栗木1993: 15)と位置付けている。

②老人ホームとして初の食事サービス

1972年8月には、「東京老人ホーム」が、老人ホームとして初めて食事サービスを実施した(栗木1993)。この施設は、1923年に関東大震災罹災者(高齢者、母子)を日本福音ルーテル教会が救済したことからはじまっている(東京老人ホームHP)。食事サービスの対象は、武蔵野市と保谷市でひとり暮らしの高齢者であった。「東京老人ホーム」では、以前から地域の高齢者の健康相談や生活相談を実施していたなかで、ひとり暮らしの高齢者等の食事サービスの必要性を発見していたことと、社会福祉施設の社会化を目的にした厚生省科学

研究費補助金(「老人ホームの施設機能の地域開放に関する研究」)の委託を受けたことがサービス提供のきっかけになっている。翌年の1973年より、前述したように武蔵野市の事業として展開する(栗木1993、野村1997)。ホームで調理を行い、配食する。各地域の拠点まで食事をホームスタッフが運搬し、そこからボランティアが自宅まで届けていた。

③大阪で始まる2つの食事サービス

「東京老人ホーム」での厚生省科学研究に呼応するように大阪市でも1972年9月から「社会福祉に関する実験的開拓的事業」として、大阪住吉区の「軽費老人ホーム受念館」と淀川区の「キリスト教ミード社会館」での給食サービスが始まる(人見1976、野村1997)。

「軽費老人ホーム受念館」は、1500年代に創建され1931年の住吉町に移転してきた受念寺の住職が1969年に開設した施設である(受念寺HPより)。人見和子によると、受念館での食事サービスには、墨江地区(小学校区)のボランティア層の拡大と、受念館での食を通じた地域交流の再検討が重なり、1972年8月に墨江地域社会福祉協議会、受念館、住吉区社会福祉協議会、大阪市社会福祉協議会で「老人給食サービス委員会」を立ち上げ、同年9月よりサービスを開始したという(人見1976)。このボランティア層の拡大は、墨江地区で1971年に住吉区社協主催で「婦人のためのボランティア・スクール」が実施によるものだった。そこに墨江地区から5人が参加し、その成果を墨江地区内で実施したいと、女性たちの福祉活動の関心が高まっていたという。

「キリスト教ミード社会館」は、1908年にパプテスト女児学校として創立し、1923年に社会館が開設され、当時は保育所やコミュニティカレッジの開催などをしていった。館長も務めていた岡本千秋は、前述したように1971年に視察したアメリカの「老人給食サービス」を有意義な取り組みとして位置づけていた。さらに岡本は、高齢者の在宅福祉の発展のために、ボランティア活動が他の関係機関と協力していくことも重視していた。そのため「ホームエイド養成基礎コース」も開講し、ボランティアの育成も行いながら1972年9月より老人給食サービスを始める。調理も配達もボランティアが実施していた。

ここまで、日本の食事サービスの生成期について見てきた。上記の活動の開始後の1975年には、福岡県春日市社会福祉協議会で、全国で初めて年中無休・昼夜2食という毎日型の食事サービス事業が開始する(野村1997)など広がりを見せしていく。日本の食事サービスの生成は、施設が中心ではあるがボランティアの参加もあり市民参加型食事サービスであったといえる。また、食事サービスのはじまりは1970年代の各施設による取り組みとすることが多いが、栗木は前史的な取り組みにも注目していた。その中には、のちに施設での食事サービスへとつながる取り組みがあったり、欧米の取り組みに触発されていた点でも、栗木の前史への注目には意義があると考えられる。また、当時の取り組みは、食事の支援そのものというよりは、社会的孤立への対応から始まっていた。

同時期に多くの取り組みが生まれていたが、厚生省による「老人ホームの施設機能の地域開放に関する研究」や大阪市の「社会福祉に関する実験的開拓的事業」の一環であったとこ

ろもあった。在宅福祉が充実していない当時、とくにひとり暮らしの高齢者の生活を目の当たりにして取り組みを行う側面もあったが、国や行政の働きかけも垣間見えた。1970年代の複数の取り組みの発生には、実践者と政策側のそれぞれが「最後の老人福祉」としてその実現が待たれていたことがうかがえた。

3 先行研究

3.1 食事サービスの必要性和機能

高齢者の食事サービスの必要性や機能はどのように論じられてきたのだろうか。1970年代に大阪で日本の食事サービスの実践をしていた岡本千秋は、「老人給食サービス」は「老人のもつ大きな問題である①生活、②健康、③孤独の問題に対応する最も必要で且、具体的な働きの一つ」(岡本 1981: 63)として、在宅福祉サービスが十分ではなかった時代に、高齢者の暮らしの中の複合的な問題に対応するサービスとして、その必要性を訴えていた。

栗木は、食の保障という観点から食事サービスをとらえる。栗木は「社会保障制度として、食の保障という時は二つの意味を含む。一つは食料の購入費の確保という経済的な保証で、これには所得保障制度として公的年金や生活保護制度が設けられている。もう一つは食事づくり機能(買物、献立、調理、片付け)のハンディキャップに対応するサービス保障で、この部分が食事サービスの本来の対象」(栗木 1993: 104)と論じる。栗木は前述のように1962年から個人で高齢者の食事を届けていた取り組みを食事サービスの萌芽とするが、当時は年金制度が十分整備されておらず「老人問題はまず貧困問題」(栗木 1993: 13)であったと指摘する。

たとえば、森によると1971年の全国社会福祉協議会の「老人の保健と医療に関する実態調査」では、老齢福祉年金の受給者のうち「満足した食事をとれない」の回答率は全体で15.0%、単身者は21.6%で、その理由として経済的理由をあげたものは全体で39.1%、単身者では61.5%だったという(森 1976: 3)。

経済保障の制度が十分ではなかった時期には、食事サービスも貧困対策の面もあったといえるが、栗木は、生活における経済的支援と家事労働への支援を区分し、後者の支援として食事サービスの必要性を論じた。岡本のいう老人のもつ問題の「生活」を細分化し、食事の支援の必要性を訴えたのが栗木であったともいえる。

野村知子は、QOLの向上やヘルスプロモーションの一環としての食事サービスを訴える。「食の自立に欠ける人々の食事を補うサービスという考え方」では「サービスの目標は、「1年365日の食事を提供すること」(野村 1997: 18)になることへの疑問を呈す。そして、「本人の生活の質を高め、健康増進につながるか」(野村 1997: 7)といった視点の必要性を提示する。

岡本も栗木も健康に関心はあったが、野村は「元気になる食事援助」とし「ADL(引用者注:日常生活動作能力)が低下した一部の人のためのサービスとしてではなく、残りの

人々も含めたすべての高齢者を対象とした援助」(野村 1997: 19)を提唱する。「元気になる食事援助」の代表格は「①運動、②栄養、③社会性を同時に提供できる、ほぼ毎日利用できる会食サービス」(野村 1997: 21)であり、また嗜好や治療食・疾患に配慮した個別食対応が好ましいとされる。「元気になる食事援助」は「加齢による個々人の状況変化に対応し、個人の残存能力を生かした援助内容を連続的に提供することで、生活を補完するに留まらず、健康の増進を図り、生活の質の向上に資する」(野村 1997: 23)もので「健康増進を図るヘルスプロモーションとしての効果が得られるもの」(野村 1997: 23)と期待された。

これらの論者から分かることは、高齢者福祉や在宅福祉サービスが十分でなかった時期の食事サービスには貧困問題対応と食事づくり機能の代替の両側面があったが、在宅福祉サービスの充実や介護の社会化が目指されていく変化の中で食事づくり機能の代替がメインとなっていく。また、岡本も栗木も健康について関心をもっていたが、より健康に着眼をしたのは野村であり、食の保障というよりは健康増進や予防という医療保健的な観点が強調されていった。

3.2 ボランティアが参加することの副次的効果

前述したように、食事サービスの活動の生成にはボランティアが関わっている⁽⁵⁾。職員だけでなくボランティアが関わることの食事サービスの副次的効果が指摘されている。

栗木は「ボランティアは配食という役割だけでなく、予期せぬ副次的効果を発揮した」(栗木 1993: 19)と言っている。それは「安否確認」、「孤独感の解消」という利用者側への効果にとどまらず「ボランティア自身も高齢者と接することで、食生活を始めとする高齢者の暮らしの認識も深まり、老人福祉に対する関心も高められた。こうした学習効果が大きい」とボランティア側への教育的な効果もあげている。

中野は、食事サービスの意義を5つあげる。①高齢者の健康保持や疾病予防に役立つこと、②高齢者の食生活を豊かにし、「生活の質」(quality of life)の維持・向上に役立つこと、③他人との交流を通じて高齢者の孤独感の緩和に役立つこと、④高齢者の異変をいち早く察知できること、⑤サービスに携わるボランティアや地域住民に高齢者や障害者への理解を深める教育的効果が期待できること、であるとしている(中野 1997: 150)。

とくに教育的効果について「配食ボランティアは、ボランティア活動の中では比較的参加しやすい活動の1つであり、要援護・要介護者への理解と地域福祉活動への参加を促進するきっかけとなる活動としても活用できるものである。地域住民を地域福祉の推進に巻き込む有効な手段となり得るサービスでもあるといえる」(中野 1997: 155)と論じている。

この教育的な効果への期待は初期から見られる。まず1970年代をみると、森は、1970年代に学校給食の調理室を使用した老人給食の構想を持っていた。そのため「今や、心身の衰えてきた高齢者の姿を身近にみかけることの少なくなった子どもたち」が高齢者に昼食ごとに会う機会になるとした。「教師は、人間が老いていくという現実を、そして、親切

とは、人を助けるとは、弱者に対する義務とは、社会的連帯とは—というようなことを、児童に体験的に、実践的に教えることができる」(森 1976: 24) と論じた。

岡本は、前述した孤独の問題のほかに「ボランティア活動による給食やデイケアサービスは単に経済的理由だけでなく、“心の福祉”を育て、戦後崩壊しつつある二つの子縁(血、知)にかわる社会的連帯を育てる意味においても重要なこと」[原文ママ](岡本 1981: 65) と指摘する。

また、野村は「地域のコミュニケーションの手段」(野村 1997: 32) として捉える。その機会の活用として情報提供機能に着目する。たとえば会食サービスを「仲間同士の情報交換、会場となる公共施設で得られる地域情報、さらに生活相談などがそこで行われることによって、疎遠になりがちな地域の情報を得る貴重な機会」(野村 1997: 30) となる。食事サービスは食そのものだけでなく、地域内コミュニケーションの機会であり、地域の情報や保健情報提供の機会でもあるとしている。

このように食事サービスは、食事づくり機能の代替によって栄養摂取できるという食そのものの生理的な機能に加え、食のもつ社会的交流の場の形成や連帯性という機能の実現にとって、ボランティアが参加していることの意義が論じられてきた。また、食事がままならないこと、たとえば空腹は、多くの人が想像しやすく、また共感しやすい現象ともいえ、その人の立場となって支援をしていくなどの福祉的教育の機会としても有効なサービスであると位置づけられていた。

3.3 市民参加型食事サービスの社会的な意義

ここまで主に社会福祉的視点からの食事サービスの定義、目的や副次的効果についてみてきた。社会学的にはどのように論じられているのか。

清水洋行は、市民参加型食事サービスをフードシステム内の 1 つとすると、その特質は「福祉機能(福祉サービスとしての役割)と市民性(市民参加を伴うこと)」(清水 2018: 158) にあるとしている。

福祉機能について清水は「食事サービスの生成は施設の社会化の一環」と「家族機能の外部化・社会化の一環」(清水 2018: 158) と位置づけ、「在宅福祉サービスの端緒」(清水 2018: 158) であったと指摘する。

市民性は政治的側面と社会的側面があり、政治的側面としては食事サービスにおける市民参加は、歴史的には「活動の一部への参加から全般的な参加」へと拡大したことから、単なる活動参加にとどまらず組織の創設や運営への参加、課題の発見に伴う制度・政策への提案までの機能も伴う。そのため「市民自治の一面」、「行政参加や政治参加」(清水 2018: 159) という政治的意味が含まれる。

社会的機能としては、「市民同士の助け合い(共益活動、互助)」という意味と、社会的不利にある人々の社会参加・社会的包摂という意味」(清水 2018: 159) がある。食事サービ

スの生成をたどるときに欠かせないアクターである主婦ボランティアにとっては、食事サービスは社会参加の場であったともいえる。サービスの受け手にとどまらない参加、包摂の場でもあったと指摘する。

とくに清水の市民性の指摘は、前述したボランティアが参加する副次的効果を、より広い視点を捉えることにつながる。現状の制度では困難を抱えた人への理解という教育的効果は、課題の発見や解決に向けた新たな取り組みを生み出したりという清水のいう政治的側面につながる。それは、ケアをどのように社会に配置していくのかという社会構想に参加することになる。

ここまで、食事サービスの定義、目的、副次的効果や社会的意義についてみてきた。食事サービスは、当然ながら高齢者の在宅福祉対策の発展、介護保険制度の誕生といった日本の介護の社会化という大きな変化の中を歩んできた。この変化の中で食事サービスを捉えていくには、前述した食事サービスに関わる制度に加えて、食事サービスという観点から介護の社会化に向けた政策の意図を整理することで、食事サービスの生成やボランティアの参加、また食の保障についてより深く整理することになると考える。

4 在宅福祉対策の中の高齢者の食生活支援の変遷と捉えられ方

4.1 『厚生白書』にみる食生活支援の変遷

前節では、主に1990年代に在宅福祉サービスを充実させ、また介護保険制度の導入にむけていく中で、先行研究では高齢者の食生活支援の必要性は福祉的観点だけでなく医療保健的観点でも捉えられるようになったことを確認した。ここでは、政策における在宅高齢者の食生活支援の変遷を概観していきたい。食事サービスの始まりは1970年代であり、さらに長い期間を探索するために『厚生白書』を取り上げる。『厚生白書』は、福祉に関する中央政府の公式の政策見解でもあり、一般に向けて提示された福祉政策でもある(森川2015)。公式であり、公開性の高さから、高齢者の食生活支援がどのように扱われ、どのように伝えられていったのかを通年的に把握するのに適していると考えたため『厚生白書』を取り上げることにする。

4.1.1 施設介護中心時期の在宅高齢者の食生活支援

高齢者の「給食サービス」にまず触れているのは『厚生白書 昭和37年度版』であり、実際の取り組みよりも早い。当時は、施設福祉が主であり①生活保護法による養老施設、②低所得層の老人のための軽費老人ホーム、③②以上の所得層の老人が利用する有料老人ホームの3つで対応していた。そのほかに、「老人家庭奉仕事業」、「老人クラブ」、「老人福祉センター」、「老人保養所」が老人福祉として記載されていた。

そして、「以上あげたもののほか、老人の福祉を図るための事業としては、無料健康診断、身寄りのない老人の適当な家庭への委託、老人向きアパートまたは老人住宅の建設、老人の

ための給食サービス、不幸な老人を慰めるための友愛訪問、老人の適職のあつせん、敬老金の支給などがある。これらは、現に一部の地方公共団体で実施されており、また諸外国にも例をみるものであるが、今後ますます積極的に実施されることが期待される」〔原文ママ〕

(厚生省 1962) と記載されている。どのような形態で、どこで実施されているのかは記載より読み取ることはできないが「老人のための給食サービス」が試みられていたことになる。

施設収容にもならず家族の支援がない在宅の高齢者の支援の主軸になった事業は前述の「老人家庭奉仕事業」である。「老人家庭奉仕事業」は、「施設の代替的役割」(厚生省 1962) で「非家族員による高齢者への在宅介護がはじめて制度化された」(森川 2015: 71) 事業である。「被保護老人のなかでの要援護老人」(森川 2015: 72) が対象で「サービスの内容は、被服の洗たく、補修、掃除、炊事、身のまわりの世話、話し相手になること」(厚生省 1962) となっており、在宅介護としての食事づくりの機能の支援も含まれていた。1962 年に国庫補助事業として制度化され、「1970 年代に入ると〈在宅介護〉サービスの側面を強めていく」(森川 2015: 71) 制度であった⁽⁶⁾。

そのほか、在宅の高齢者については前述したように「身寄りのない老人の適当な家庭への委託」とあるように「養護委託」があった。「養護委託制度は、老人を自己のもとに預つて養護することを希望する者(養護受託者)に、主として身寄りのない老人の養護を委託する制度であり、この措置は、老人ホームへの収容の措置と同様福祉事務所において行なうこと」〔原文ママ〕(厚生省 1963: 174) となっている⁽⁷⁾。

4.1.2 在宅福祉対策拡充初期の食生活支援

1970 年版から「居宅福祉対策」、1972 年版から「在宅福祉対策」の記載が始まっていく。「福祉元年」と呼ばれる 1973 年版で高齢者の「在宅対策」は、慢性疾患の増加とリハビリテーション医療の遅れから日常生活で介護を要する高齢者が増加し、とくに「ねたきり老人」の多くが「家庭内で看護、介護、世話を受けている」ことが報告される。そして「これらの老人をかかえている家庭にとっては、食事、入浴、用便の世話等身のまわりにかかる世話は大変であり、その精神的、肉体的また経済的負担は大きい。特に現実はその世話の中心になっている主婦等に多大の負担がかかり、この負担が家庭不和の原因ともなり、家庭生活の破たんを招くといった事態も少なくない」(厚生省 1973: 50) と指摘されている。

このような家庭の負担を軽減するための施策のひとつとしては、前述の老人家庭奉仕員制度があったが、この制度は利用者が低所得者に限定され、かつサービス提供量が少ない。在宅の高齢者の食事については「1 人では買物や炊事をするものの困難な老人についての給食サービスの事業は、地方公共団体における単独事業として、あるいは、老人ホームの施設を利用する方法で実施に移されているものの、まだ対象者数はわずかな状況である」(厚生省 1973: 51) と利用状況の課題が記載されている。

1973 年版の『厚生白書』では 1970 年の「老人実態調査」の食事状況が掲載されている(厚

生省 1973: 437)。「食事の状況」は、「朝昼夕」と回答した高齢者は 88.9%であり、そのうちひとり暮らしの高齢者は 85.6%であった(厚生省社会局老人福祉課 1974)。前述した 1971 年の全国社会協議会の調査では、満足した食事がとれない理由として経済的理由をあげた人の割合も少なくなかった。森は、高齢になればカロリー的に十分かもしれないが、経済的な理由で食事が十分にとれない人もおり、高齢者の食事の「質は必ずしも高いとは思われない」(森 1976: 4)と指摘している。

この後、オイルショックが起り「福祉元年」は進路変更し社会保障費の抑制がすすむ。在宅の、とくにひとり暮らしの高齢者の食生活支援は、サービスが不十分であるだけでなく、経済的に食生活を賄うことに困難を抱えていたことも問題になっていた。

4.1.3 新たな在宅福祉対策の食生活支援

1970 年代後半となると在宅福祉対策の充実に向けて福祉施設機能の社会化が展開される。1979 年版に掲載された「デイ・サービス事業」は「いわゆる施設機能の地域開放の一環として、(引用者注:昭和) 54 年度から設けられたもので、在宅虚弱老人等の社会性の回復と、介護に当たる家族の身体的、精神的な苦労を軽減させることを目的として実施」(厚生省 1979: 501) (厚生省 1979: 501) された。実施内容は 1980 年代には「在宅の虚弱老人等をデイ・サービスセンターに、送迎し、入浴、給食、日常動作訓練、生活指導等のサービスを提供するとともに、家族等に対し家族介護者教室を行うほか、デイ・サービスセンターを拠点としてねたきり等の老人の居室まで訪問して、入浴、給食、洗濯のサービスを提供するものである」(厚生省 1987: 274) となっていく。デイ・サービスセンターが在宅の高齢者が集うサービス提供拠点でもあり、実際に高齢者の居室に向かうサービス提供拠点として位置づけられた。「在宅の虚弱老人等」の食生活支援としては、デイ・サービスを拠点として配食と会食の形式で展開されることになった。

1980 年代には、企業による食事サービスも登場する。1986 年版『厚生白書』での老人福祉には「シルバーサービス」(厚生省 1987: 275) が登場する。これまでにもあった「有料老人ホーム」を始めとした民間企業が提供するサービスの呼称である。厚生省は、1985 年 11 月 1 日に「シルバーサービス振興指導室」を設置し、民間企業、団体等による高齢者を対象とした福祉サービス(シルバーサービス)について振興、指導を行うようになった。食については、「介護関連サービス」として「ホームヘルプサービス、入浴サービス、給食サービス等のサービスの提供」(厚生省 1987: 275) があり、厚生省の指導のもと企業による食事サービスが始まることになる。

1970~1980 年代は在宅福祉対策の充実に向けて、サービスの供給元を増加していった時期であるが、食生活の支援についても、施設の社会化によりデイ・サービスを拠点にした食事サービスと民間企業の参入によって在宅福祉対策をしていったことが確認できた。このような展開の中で、高齢者の食生活の支援のための食事サービスはどのように捉えられて

いったのだろうか。

4.2 『厚生白書』で食事サービスはどのように捉えられてきたか

4.2.1 サービス利用の指標となる食生活

前述の 1970 年の「老人実態調査」では、食事以外の、たとえば、掃除や洗濯などの日常生活に必要な家事は取り上げられてはいなかった。そのため「食事の状況」を生活実態把握の指標のひとつにし、生活を維持する中でも食事を自分で用意できることが他の家事より重要視されていたことになる。また食事は健康の維持に関係し、身体機能の状況は他の生活行動にも影響を及ぼすことから、自力にし、他力にし、食生活を営めることが高齢者の在宅生活の基盤になる行為として捉えられていたと考えられる。

また施設介護に注目すると、1972 年の中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会の「老人ホームのあり方」に関する中間意見が提言で、「濃厚な介護を要する老人のためのホーム」（特別養護老人ホームに相当）、「かなりの介護を要する老人のためのホームで給食を建て前とするホーム」（養護老人ホーム、軽費老人ホーム A 型に相当）、「かなりの介護を要する老人のためのホームで自炊を建て前とするホーム」（軽費老人ホーム B 型に相当）」の 3 種が述べられている（厚生省 1973: 452）。軽費老人ホームの種別には食生活支援の状況が基準となっている。

このように、食生活の自立度合が、高齢者の生活の自立度を測る指標の 1 つで、利用できるサービスの峻別にもなっていた。また「軽費老人ホーム B」では、「自炊ができる程度の健康状態にある者を対象」となっている。「自炊」は一般的には自分で調理することを指しているし、中食にしても買い物や後片付けなどの食事づくりの機能をこなすことができる状態と考えられるだろう。自分で食事づくりをして食生活を運営していくことは、健康状態の程度としても把握されていたといえる。

4.2.2 社会参加と福祉施設の社会化の水路となる食事サービス

1975 年版から「在宅福祉対策」には「老人のための明るいまち推進事業」という新しい項目がたった。この事業は「(引用者注: 昭和) 50 年度に発足したもので、住民自身の積極的参加と協力の下に、地域のニーズに基づく老人のための各種の事業(入浴・食事・相談サービス・リハビリテーション等)を総合的に行うことにより、老人の福祉を図ろうとするもの」(厚生省 1975: 423-433)であった。高齢者が暮らしやすい地域づくりでもあり、高齢者に限らずこの事業に関わる住民の社会参加の場づくりにもなる。高齢者の生活支援だけでなく、地域での交流の促進や孤立対策にもなると考えられる。この事業は、1980 年版の白書では、「老人の社会参加を促進するための対策」(厚生省 1980: 485-486)のひとつとして記載される。ここでの食事サービスは、食の保障というより、住民の参加による高齢者が暮らしやすい地域づくりや社会参加の手段的な役割を負ったように捉えられる。

また、1975年版には「施設福祉対策」の「今後の課題」で「老人福祉施設の持つ諸機能を地域に開放する事業として、現在食事サービス事業があるが、今後、施設を更に地域に開かれたものとするための各種施策を検討し、進める必要がある」(厚生省 1975: 436)という記述がある。前述した清水の指摘にもあるように老人福祉施設の機能の社会化は、食事サービスから始まっていったことがわかる。

このように、食事サービスは住民参加による地域づくりの一環として「社会参加」という交流や孤立対策としての役割を負っていく。市民参加型食事サービスの副次的効果の活用とも考えられる。また、施設の社会化としては他のサービスより先に実施され、施設の機能を地域に開放していく最初の役割を持っていたことがわかる。

4.2.3 高齢者像の転換と食事サービスの関係

シルバーサービスが導入された1986年版では、「社会福祉制度の再構築」が目指され、新しい視点に基づく概念の見直しが行われた(厚生省 1987: 26-30)。それは「健康概念の見直し」、「年齢区分の見直し」、「就業概念の見直し」、「新しい高齢者像」である。これまで「社会的経済的弱者」と捉えられてきた高齢者を「経済社会や地域社会の発展に寄与するマンパワー」として積極的に捉え直すことが目指された。多くの高齢者の健康と積極的な社会参加が社会全体の扶養負担の軽減と、経済社会全体の活力の維持にもつながるとされた。

さらに、この年の『厚生白書』で注目するのは「社会サービスの新たな展開」の章で「在宅サービスの充実と保健・医療・福祉サービスの連携」が示されたことである。これまでも「老人の福祉」では保健医療と福祉は関わりをもって記載されていたが、1986年版から「在宅サービス」と結びつきながら3分野の連携が示された。

直接食事サービスに関係するわけではないが、社会保障費の抑制の中で、高齢者を経済社会や地域社会に寄与するマンパワーとして捉える転換と医療・保健・福祉の連携が図られた。医療・保健・福祉の連携そのものは重要ではあるが、高齢者像の転換により、マンパワーとして的高齢者には社会参加を、そうでない高齢者はケアの対象という方向性ができるため、予防や治療はより重要になっていくと考えられる。この点から食事サービスをみると、制度として食を保障することは、予防や医療としての意味合いが強まっていくことが予想される。野村が食事サービスをヘルスプロモーションとして捉えていったことにも通じると考えられる。

ここまでみてきたように『厚生白書』からは、食生活を自分で営めることは、実態調査や利用できる施設、健康状態の判断材料となる指標として捉えられていた。また、在宅高齢者の食生活支援は実際的な食事の提供にとどまらず、食生活の支援の充実を図ることも含めた地域をつくったり、そのような地域で高齢者が暮らすことが社会参加の促進にもつながることなど、食事サービスの実践者たちや論者たちも念頭おいていた食事そのものもつ機能以外の副次的効果の活用も見られた。食事サービスは食生活そのものを充足させる

食の保障の側面と、食を手段として社会参加を図る両側面について政策としても捉えられていた。ただ1986年版からは、社会保障費の抑制のなかで高齢者像の転換や医療・保健・福祉の連携が展開され、食事サービスに対して予防や治療といった医療保健的な観点が重視されていく素地が見受けられた。

5 ボランティア施策

5.1 食事サービスの生成期のボランティア政策—社会福祉協議会

前述したように、食事サービスの事業にはボランティアの参加が想定されており、単に調理済みの食事を届けるにとどまらず、ボランティアが関わることの効果も期待されていた。仁平典宏によると1960年代前半は、全国社会福祉協議会によるボランティア推進政策が開始された時期であった。

1959年に「社会福祉のボランティア育成と活動推進のために」が出された⁽⁸⁾。ここでは社会福祉事業は「専門家だけですべて解決されるものではなく、社会福祉のはたらきに住民自らが参加することによってはじめて解決され、社会事業の発展が指向される」(全国社会福祉協議会1959: 50)とボランティアという言葉が用いられて、住民参加が推進されるようになった。

文書全体は、「ボランティアの必要性」に続き、「ボランティアの意義とそのあり方」、「ボランティアの活動領域」、「ボランティアの開拓領域」、「ボランティアの育成の方途」、「ボランティアの登録整備とその組織」、「参考 民生委員とボランティア」から成っている。

活動分野として挙げられている「地域活動に対する協力」の例として、生活援護活動、児童福祉活動、老人福祉活動、身体障害者福祉活動、保健衛生活動がある。また、ボランティア開拓領域は、学生、婦人、青年、各種専門家、ボランティアグループ、その他一般市民となっている。ボランティアグループには、「日赤奉仕団」も明記されていた。

仁平はこの文書に対して、ボランティアの担い手として期待されていたのは「組織化されていない個人や小グループ」であり、社協の役割は当時の多様な活動や制度化された「奉仕活動」を「ボランティア」として、社協のネットワークの中で整えていくことにあったという。

さらに、社会福祉協議会が主導してきたボランティア育成には、1970年代から厚生省が乗り出す。1973年には全国に奉仕銀行を設置し活動費の補助を開始し、1976年には奉仕活動センター、善意銀行、奉仕銀行を統合した「ボランティアセンター」を、中央、都道府県、市区町村の社会福祉協議会に設置し、育成を促進させていった(仁平2011)。

このように食事サービスの前史的な活動が個人や日赤奉仕団によって行われていた頃には、社会福祉協議会によるボランティア育成、住民参加の推進が始まっていたことになる。

5.2 1970年代の社会教育でのボランティア育成

前述のように社会福祉協議会が主にボランティア育成を推進していたが、1970年代は社会教育でもボランティア育成が目指される。1971年3月に社会教育審議会「急激な社会構造の変化に対する社会教育のあり方」の答申が出される。この答申では、人口構造・家庭生活の変化、都市化、高学歴化、工業化・情報化、国際化の社会的条件の変化があり、生涯教育の視点から「社会教育を正しく位置づける」という社会教育から生涯教育への転換を図ることが示された(文部省1971)。そのため、乳幼児から高齢者まで生涯の各時期について課題が示されている。

ボランティアについては、成人が「青少年の社会教育の有志指導者として奉仕」することや、高齢者にも社会奉仕の活動参加が進められている。そして「婦人教育」として、「居住地における中心的な存在」である家庭婦人には、「地域における連帯意識の形成のため、ボランティア活動の展開が期待」(文部省1971)されていた。家庭婦人はいわゆる主婦のことであろう。

この婦人教育の振興は早速開始する。1971年の「婦人奉仕活動促進方策研究委託」である。これは「家庭婦人の余暇を有効に活用するため、婦人の適性に即した奉仕活動を促進する方策を研究する」事業で、「秋田市ほか9市」に委託された(文部省1973)。この研究委託をうけて1976年度「婦人ボランティア活動促進事業」が開始されていった。

一番ヶ瀬康子によると、自主的社会教育のなかには、1960年代から多発した5~20人くらいの「自主婦人学級」で老人問題や社会福祉を学習するグループがあったという。公的な女性への福祉教育以前にも「多くの努力がなされそれが何らかの影響をもたらしていた」(一番ヶ瀬1983:65)と指摘する。女性たちが自主的にも社会福祉について学ぶような土壌があったなかで、主婦たちが地域の連帯形成の役割を担うこと、その役割を実現する手段としてボランティア活動が公的にも勧められていた。

5.3 市民参加型食事サービスの担い手になった動機

ここまでみてきたボランティアという社会福祉に自主的に関わる人材を確保していく政策は、自ら食事サービスを始めた女性たちの活動動機にも見ることもできる。

たとえば、「稲城の老後を支え合う会」は、1974年の公民館での老後問題の講座を機に(嫁、老親を抱えた娘、姑)という多様な立場で「自分のこととして老後の問題を考え、知識を深め」、活動の気運が高まる。1983年には各地を見学した結果「食事作りの必要性を感じ」、翌年から会食会をスタートしている(東京食事サービス連絡会1996)。

また、「杉並・老後をよくする会」は、地域の読書会サークルが十数人の主婦を集めて開催した老人問題の座談会が会のスタートとなっている(中條2019:50)。1972年のことである。講座等ではないが、介護の経験(実母と義父の同時介護)があるひとりの主婦が、老人問題が個人問題になっていることに違和感を持ち仲間呼びかける。「介護する側もされる

側も苦しまなくてすむ方法はないかという問題意識」から出発し、近所のひとり暮らしの高齢者を訪問する。そこで「ほとんど寝たきりに近く、満足な食事もとっておられないお年寄りが、想像していた以上に多かった」ことに驚き、1974年から自分の家の総菜を届けるというボランティアが「自然発生的に」始まったとしている(東京食事サービス連絡会1996)。

このような講座の受講や高齢者の実態調査が活動につながっているところもあれば、子どもを対象にした活動をするなかで地域の高齢者の実情(エレベーターのない高層階に住む足の不自由な独居高齢者、老老介護など)を知ったことや、男性高齢者の食事に関わる困りごとを聞いたことがきっかけとなって活動を始めたところもある(東京食事サービス連絡会1996)。

もちろん本稿で取り上げたものは一部ではあるが、地域の福祉に関わることが推進される土壌の中で、講座に参加したことや当事者としての危機感、高齢者の実態などが活動動機になっていた。ちなみに1980年には全国社会福祉協議会による「食事サービスの手引き」がすでに発行されており、実施の最初の段階に「老人の実態調査」があげられている。サービスの実施にも必要だが、実態を知ることによって主体的に対応するきっかけにもなっており教育的要素としても機能している。

ここまでみてきたように食事サービスの前史や生成期には、すでにボランティア育成は始まっていた。社会福祉協議会にしても社会教育にしても、主婦はボランティア活動の担い手として期待されていた。

食事サービスとの関連でみると、前述した1972年に大阪の「受念館」で食事サービスが始まったさいに、「(引用者注：昭和)46年10月に区社協主催で行われた「婦人のためのボランティア・スクール」(人見1976:135)の受講者たちが地域内での活動を検討していた。ボランティアの育成の成果でもあるし、ボランティア活動の受け皿としても食事サービス活動が適当であったことがうかがえる。

6 まとめにかえて

本稿では、先行研究ではあまり触れられていなかった1970～1980年代の『厚生白書』にみる在宅福祉対策とボランティア政策に注目し、主に生成期の食事サービスについて整理してきた。

日本における食事サービスの生成は、欧米の事例にも触発されたものもあり、また調理機能を持つ施設を中心に展開されたが、すでにボランティアの参加があり市民参加型食事サービスとして始まっていた。市民参加型食事サービスは、在宅福祉対策の充実の促進や地域福祉への住民参加を求めるボランティア育成という政策側の働きかけの中で誕生していた。また、初期は貧困問題への対応の側面もあったが、食事づくり機能の代替として展開されていた。

在宅福祉対策としての食生活支援は、主として老人家庭奉仕制度や養護制度があったが

十分とはいえない状況があった。その後1970年代に福祉施設機能の社会化が始まり、食事サービスは施設機能の社会化の端緒としても認識されていた。1980年代にはデイ・サービスが居宅サービスの拠点となり、食生活への支援も広がってきた。さらなる在宅福祉対策の充実に対しては、あらたな供給元を求めた。高齢者の食事サービスは、1980年代にはすでに民間企業の給食サービスを発展させることで食生活支援に対応しようとしていた。

高齢者の食生活の自立度は、生活の実態把握や利用できるサービスの基準の指標となり、また、政策の中では、在宅生活の自立と食生活の自立は密接な関係があると捉えられていた。食事サービスは食事を満たすことにとどまらず、高齢者が自立した生活が過ごせる生活支援を通じた地域づくりや社会参加の文脈でも捉えられるようになっていった。1980年代には社会保障費の抑制の中でマンパワーとしての高齢者像への転換と医療、保健、福祉の連携が目指された。3分野の連携は重要ではあるが、社会保障費の抑制の中での高齢者像の転換には、食事サービスにも医療保健的観点が高まっていく素地が読み取れた。このことは、食事サービスの生成期の在宅福祉対策が十分ではないなか、高齢者の食生活がままならない状況に突き動かされた人たちの取り組みを超えた視点でもある。このような担い手と政策の異なる視点は、その後の高齢者の食生活支援にどのように作用し、また市民参加型食事サービスの担い手たちにはどのような意味をもたらしたのだろうか。市民参加型食事サービスと在宅福祉対策における医療保健的観点の展開との関係を見ていく必要があると考える。

また、食事サービスの生成期のボランティア育成の政策で、主な担い手として期待されていたのは主婦であった。在宅福祉対策が始まったころでもあり、高齢者の家庭内の介護の問題は、主婦にとってはその担い手になりうる当事者的な取り組みでもあった。多くの主婦たちには、料理のスキルとキッチンがあったことから、食事サービスは高齢者福祉の中でも主婦が活動をはじめやすくし、かつ、実のある活動のひとつだったと考えられる。このことは市民参加型食事サービスの発展をもたらすだろう。一方で家族内ケアから介護の社会化に向けてケア賃労働化が展開されていく中で、女性たちが在宅福祉サービスを無償に近い形で担ってきた問題へと接続されていくことが考えられる。

今後は、上記のような観点を念頭に介護保険後導入前後の展開、医療保健的観点が高まることと健康増進対策や食事サービスの関係性や、市民参加型食事サービスの担い手たちはどのように活動を発展させていったのか等を整理していくこととする。

注

^①東京新聞 2020年12月24日朝刊「子ども食堂 全国に5000超」。

^②市民参加型食事サービスには「老人給食」や「高齢者向けの食事サービス」、「食事サービス活動」とも称されてきたものもある。また、1980年代後半に、生活支援をする住民グループや政策主導のホームヘルプシステムに有償ボランティアが組み込まれていったものは、

非営利の在宅サービスとして住民参加型在宅福祉サービスとして概念化された(中條 2019)。そのため、食事サービスも「住民参加型」と称されることがある。清水洋行は、「住民参加型」は生活圏内での定住者による活動を強調するときには適しているが、「住民参加型」も含めて「市民参加型」と称している(清水 2018)。市民参加型食事サービスは中間支援の展開や寄付等とも関係があり、必ずしも生活圏内で完結するわけではないため、本稿では清水に依拠して「市民参加型」とする。

(3) 武蔵野市赤十字奉仕団は、日本赤十字社の地域赤十字奉仕団として、1949年に都内で3番目に設立した。戦後にも、生活困窮者のための食事を配食した「愛のスープ運動」が行われており、武蔵野市の地域福祉活動の先駆けと言われている(武蔵野市 2014、2019)。

(4) 1976年に出版された森の編著である『老人給食サービス』では、イギリス、西ドイツ、スイス、オランダ、スウェーデン、デンマーク、アメリカ、カナダ、オーストラリア、イスラエルの取り組みが紹介されている。

(5) 橋本宏子は「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」(昭和51.5.21社老28、最終改正平5.6.17老計83)の「別添4 老人デイサービス運営事業実施要綱 4 在宅高齢者等日常生活支援事業」の要項で、配食サービス事業は、実施主体は市町村であるが「ボランティア団体等が委託先にあげられている」(橋本 1995: 101)点が他の在宅福祉サービスと比べて珍しいと指摘している。「給食サービスは「ボランティア」として地域住民をサービスの実施過程に包摂している、この点は、他の在宅福祉サービスにはあまりみられない」(橋本 1995: 103)とし、食事サービスにとってボランティアが参加することは重要視されていたことがうかがえる。

(6) 森川によると1969年度に家庭奉仕員の大増員が図られ、「家庭奉仕員の派遣事業が「ねたきり老人に対する援護事業」として再出発する意味」(森川 2015: 72)が持たされたという。

(7) 榎本和子によると、委託以前から委託老人と受託者の間には人間関係を有していることが多いという。受託者家庭の留守番、子守り、家事手伝いや家業手伝い、雇用関係(従業員や小作人)隣人や親戚付き合いのような人間関係などで養護者がいないか、養護者が不適当なときに委託されていたようだ(榎本 1985)。

(8) 仁平によると、社会福祉研究者の中では「ボランティア」という言葉が注目されたのは1962年と言われてきたが、その3年前にはこの文書が出されていた。これは全国社会福祉協議会や保健所等で地域での保健・福祉の啓蒙等を行う「保健福祉地区組織育成強化事業」の推進に全国社会福祉協議会が対応し、ボランティア活動研究会を設け、その報告書として各都道府県社協に通知されたものである(仁平 2011)。

参考文献

榎本和子、1985、「我が国における老人養護委託制度について」『追手門学院大学文学部紀要』19: 13-24.

- 橋本宏子、1995、『福祉行政と法—高齢者福祉サービスの実態』向学社。
- 人見和子、1976、「わが国における老人給食」森幹朗・人見和子編著『老人給食サービス』
日本生命済生会、134-161。
- 一番ヶ瀬康子、1983、「婦人教育と福祉教育」日本女子大学女子教育研究所編『婦人と社会
教育』国土社、60-87。
- 一般社団法人全国老人給食協力会、2016、『食事サービス（シリーズ 住民主体の生活支援
サービスマニュアル 第5巻）』社会福祉法人全国社会福祉協議会。
- 受念館 <http://junenji.publog.jp/> （最終閲覧 2020.12.22）
- 厚生省、1962、「高齢人口の増加と老後の保障」『厚生白書 昭和37年度版』
https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1962/dl/03.pdf
（最終閲覧 2021.2.9）
- 厚生省、1969、『厚生白書（昭和38年度版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1970、『厚生白書（昭和45年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1972、『厚生白書（昭和47年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1974、『厚生白書（昭和48年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1976、『厚生白書（昭和50年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1979、『厚生白書（昭和54年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1980、『厚生白書（昭和55年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1981、『厚生白書（昭和56年版）』大蔵省印刷局。
- 厚生省、1987、『厚生白書（昭和61年版）』財団法人厚生統計局協会。
- 厚生省、1988、『厚生白書（昭和62年版）』財団法人厚生統計局協会。
- 厚生省社会局老人福祉課監修、1974、『老人福祉研究 No.5 全国老人実態調査結果報告書』
財団法人老人福祉研究会。
- 栗木黛子、1993、『高齢社会の食事サービス』近代出版。
- 栗木黛子、2006、「一つの福祉サービスの終焉と再生への模索—食事サービスのこれまでと
これから」『田園調布学園大学紀要』(1): 17-32。
- 文部省、1971、『文部広報 縮刷版 No.4』文部省大臣官房。
- 文部省、1973、『文部省年報 第99年報（昭和46年度）』文部省。
- 森川美絵、2015、『介護はいかにして「労働」となったのか—制度としての承認と評価のメ
カニズム』ミネルヴァ書房。
- 森幹朗、1976、「最後の老人福祉—序にかえて—」森幹朗・人見和子編著『老人給食サービ
ス』日本生命済生会、2-25
- 武蔵野市、2014、「特集2 市民による市民のための地域福祉活動」『季刊むさしの ナンバ
ー106 2014年春号』
http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001

- /001/818/106_016-019_2toku.pdf (最終閲覧 2020. 12. 20)
- 武蔵野市、2019、「武蔵野ヒストリー」『季刊むさしの ナンバー128 2019 年秋号』
http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/024/904/128_6_history.pdf (最終閲覧 2020. 12. 20)
- 七星純子、2020、「ケア空間の多元化としての子ども食堂」『千葉大学大学院人文公共学府研究プロジェクト報告書』(355): 14-30.
- 中野いく子、1997、「在宅福祉サービス論 1 食事サービス」小笠原祐次・橋本泰子・浅野仁編『高齢者福祉〈これからの社会福祉④〉』有斐閣、149-155.
- 中條共子、2019、『生活支援の社会運動 「助け合い活動」と福祉政策』青弓社.
- 仁平典宏、2011、『「ボランティア」の誕生と終焉』名古屋大学出版会.
- 野村知子、1997、一番ヶ瀬康子監修『元気になる食事援助—食事サービスのノウハウ—』一橋出版.
- 岡本千秋、1981、『在宅福祉における老人給食サービスの意義と役割及び今後の問題点—大阪における一つの実践より—』社会福祉学 22(1): 63-85
- 社会福祉法人 東京老人ホーム <http://www.tokyo-rojin-home.or.jp/>
(最終閲覧 2020. 12. 22)
- 社会福祉法人 横須賀基督教社会館 <http://www.yokosuka-ccc.jp/index.html>
(最終閲覧 2020. 12. 22)
- 清水洋行、2018、「フードシステムにおける市民参加型食事サービスの特性」斎藤修・高城孝助編『医福食農の連携とフードシステムの革新』農林統計出版所、133-164.
- 東京食事サービス連絡会、1996、『ひろがれ食事サービス』東京食事サービス連絡会.
- 山本 茂夫、1992、「高齢者福祉と食事サービス (食事と健康〈特集〉)」教育と医学 38(2): 168-174.
- 吉田祐一郎、2016、「子ども食堂活動の意味と構成要素の検討に向けた一考察—地域における子どもを主体とした居場所づくりに向けて—」『四天王寺大学紀要』(62): 355-368
- 湯浅誠、2020a、「こども食堂の「前史」」湯浅誠編『むすびえのこども食堂白書 地域インフラとしての定着をめざして』本の種出版、8-11.
- 湯浅誠、2020b、「「こども食堂」誕生は2012年」湯浅誠編『むすびえのこども食堂白書 地域インフラとしての定着をめざして』本の種出版、12-17.
- 湯浅誠、2020c、「地域づくり、子どもの貧困対策が2つの柱」湯浅誠編『むすびえのこども食堂白書 地域インフラとしての定着をめざして』本の種出版、24-29.
- 全国社会福祉協議会、1967、「社会福祉のボランティア育成と活動推進のために(1959年)」『月刊福祉』50(10): 50-53.
- 全国社会福祉協議会、1980、『食事サービスの手引き』社会福祉法人全国社会福祉協議会.