

アメリカにおける高齢者食事サービス

野村 知子

1. はじめに

アメリカで高齢者食事サービスは、高齢者のための栄養事業 (the Elderly Nutrition Program: 以下食事サービス) という名称で、全米で取り組まれている。その内容は、各自治体の単独事業としてせいぜい週1回¹⁾、という日本の状況とは大きく異なり、東京都内の高齢者食事サービスを研究対象にしていた筆者²⁾にとっては、輝かしい実践と映った。本稿は、アメリカの食事サービスを、2回の視察を通して得られた実態面及び法的側面から紹介する。さらに、他国の事例から浮かびあがる日本の特質についても述べ、日本固有のよさとして強めるべき点についても言及したい。

各章の流れは次のようになっている。

まず、議会レポート³⁾を中心に、全米の取り組みを捉えつつ、1990年11月末視察を行ったカリフォルニア州サンディエゴ郡の事例を紹介することで、実態を明らかにする。次に、食事サービスを支える主要な法である高齢者法がどのような変遷を辿ってきたか、またその法の中で食事サービスはどのように位置づけられてきたのか、歴史的な流れをおさえる。さらに、1991年6月末のシカゴの全米食事サービス会議の様相を紹介しつつ、先の議会レポート³⁾と併せて現

在アメリカの食事サービスが抱える問題を明らかにする。最後に、アメリカの取り組みから日本は何を学ぶのかについて検討する。

2. アメリカにおける食事サービスの取り組み

(1) 全米における取り組み

アメリカにおける食事サービスは、所得と家族形態に関係なく60歳以上の人々を対象に、会食または配食という形態で、1日1食週5日以上⁴⁾の食事を提供するものである。全米において、1986年時点の会食の場所は15,000カ所以上、4,000の配食提供団体がある。中には、規定食数以上提供している所もあり、同年で週6日以上提供している所が全会食所の2%、1日1食以上が8%となっている。

会食と配食の比率は、約6対4であり、1988年には、年間提供食数24,190万食の61%にあたる14,720万食が会食、39%にあたる9,470万食が配食である。

利用頻度は、AOA (Administration on Aging) の1983年調査によれば、会食では週3日以上が61%、配食では週5日が82%で、高い頻度で利用されていることが示されている。

利用者の平均年齢は、会食で73歳、配食で78歳であり、配食利用者がより高齢であること

が示される。家族構成は、同一地域の非利用者と比較して、会食利用者においては、1人か単独で住んでいる場合が多いことが示される。さらに、DHHS (Department of Health and Human Services) の監査員による1981年調査では、配食利用者は会食利用者と比較して、より高齢で1人ぐらしをしていることが明らかにされている。

提供される1食のカロリーは、科学国家調査局の国立研究所、食品栄養基準によって定められた1日の望ましい栄養摂取量の最低1/3であり、その内容は、色、形、香りに至るまで各州で基準が設けられ、各団体が年2回、夏と冬にメニューを提出し、監査機関の栄養士がチェックするという監査体制が敷かれている。

また、この施策のターゲットは、最大の経済的・社会的ニーズを抱えると思われる低所得者⁴⁾と少数民族である。AOAの利用者調査によれば、1988年において270万人の会食利用者のうち、その半数が貧困線以上かそれ以下、17%が少数民族であり、配食利用者753万人のうち、60%が貧困線以上かそれ以下、17%が少数民族であることが示されている。また、所得では、1981年時点で会食利用者の52%が6,000ドル以下、75%が10,000ドル以下というように、半数以上が限られた所得である。配食利用者はさらに低い65%が、6,000ドル以下であることが示されており、政策上の目的を達成していることが明らかにされている。さらに、配食利用者は、昨年ナーシングホームにいたか、独自で家事ができないような人々が多く、健康面でも会食利用者に較べて、より低下していることが報告されている。

(2) サンディエゴ郡における食事サービス⁵⁾

では、具体の地域で食事サービスはどのように取り組まれているのであろうか。カリフォルニア州サンディエゴ郡の現地視察をもとにその模様を報告する。サンディエゴ郡は、1990年時点で人口251万人、面積11,044.938km²の都市である。ここは、南米と接しており、冬も比較的温暖なこと、美しい海に接していることから、マイアミと同様、高齢者に人気のある地域である。1985年時点の高齢化率は11.2%で、高齢化は日本より進んでいる(日本全国9.1%、東京都7.7%)。

食事サービスの対象となる60歳以上36万人のうち、年間の食事サービス利用者は36,000人で、その10%を占めている。一方、日本において毎日の食事サービスを実施している春日市では、食事サービス利用者は対象となる65歳以上の0.27%、東京都武蔵野市では3%である。この数値からみてもアメリカの食事サービスは、在宅サービスの柱であることを示すと同時に、国家レベルで徹底して取り組めば1割前後の利用率⁶⁾が可能になることを示す貴重なデータを提供している。

また、外出は車に頼らなければならない国ということもあり、食事サービスと併せて、遠方からの利用者、または外出が困難になった利用者を対象に、各会食の場を中心としたコミュニティエリア内に送迎バスが用意されている。特に、この郡では、配達車と送迎車は、ナンバープレートにEマークをつけ、市の公用車として認められ、どんな道でも通行および駐車可能という交通上の特典が与えられている。

この郡内で、食事サービスを含め高齢者の在宅サービスを一手に取り仕切っているのが地域高齢者機関、AAA (Area Agency on Aging)

である。AAAの仕事は、①食事サービス、②家庭奉仕員、旅行、移動プログラムといった在宅サービス、③40時間のトレーニングを終えたボランティアによるナーシングホーム入居者のための権力濫用や人権無視をチェックするオンブズマン、の大きく3つである。

サンディエゴ郡のAAAの食事サービス基準は、①1日100食以上、②1カ月20日以上のサービス、③週5日以上実施、④年に4回職員がモニターとして監査、⑤月ごとにレポートの提出、⑥施設の担当するコミュニティ内をカバーする送迎サービスの実施、となっている。職員の人件費、ボランティア配達のカソリン代といった援助額の2/3~3/4をAAAが受持ち、残りはコミュニティからの寄付で賄っている。

この郡内では、1日6,000食の食事サービスが提供され、52の会食所がある⁷⁾。26の団体と契約しており、18団体が民間非営利で8団体を市が経営している。1食のコストは、①シティの運営では4.18ドル/食、②民間非営利団体の運営では2.18ドル/食となっており、食費のみの平均コストは1.23ドルでどこでも大差はない。経費は、人件費に大きく左右されることが示されている。

以下、特徴ある3団体を紹介する。これらの事例によって、①調理の場と会食の場が併設しているものと、分離しているものがあること、②会食の場が食事サービス専用施設、シニアセンター、事務局が借りビルや教会といったように多様な地域資源が活用されていることを示す。また、ここでは紹介しきれなかったが、日系人の寄付で建てられた老人住宅の厨房と食堂を開放して行われる日系人のための食事サービス、さらにシニアセンターを拠点にしたアメリカ系フィリピン人のための食事サービスが行わ

れていた。

(3) 調理施設と会食場からなる専用の食事サービス施設

ナショナルシティ市唯一の食事サービス組織、サンシャイン・ミールズを訪問した。

この市は人口57,000人、高齢化率7.2%の少数民族が半分を占め多人種で構成される平均的な中低所得の住宅地である。この食事サービスセンターは、キンボル公園の中にあり、高齢者住宅と隣接し約100m先にはシニアセンターが設置され、市の高齢者用施設の集中地区の中に位置している。

ここは、17年前、コミュニティの支持と寄付をもとに建設され、現在は市で経営が行われている。調理場と会食所で構成される食事サービス専用施設であり、週5日昼食時に会食と配食が行われている。また、ここの支部として、少し離れた教会に、こちらで調理した食事が30食分運ばれ、そこでも会食が行われる。職員は、フルタイム、ハーフタイム併せて16~17人。1日400食が調理され、約250~300人が会食に集まってくる。ここは、作られた食事をその場で食べられることもあり、美味しいと評判でメキシコ近傍の地域からも出かけてくるといふ。

配食は、1日1食7日分が提供され、週5日分は、暖かいものは暖かく、冷たいものは冷たく保つ保温装置のついた専用の車で配ばれているが、休日分は冷凍食の形で週末に当日分と併せて配られる。配食の費用は、会食より1ドル高い2.75ドル。

入口には、クリスマスツリーと共に、1人1.75ドルと書かれた、寄付箱が置かれていた。利用料金は、あくまで寄付という形をとっているのでお金がない人は支払わなくてもよいし、

より多くの額を支払ってもよい。

午前11時30分に参加者の1人がオルガンを弾き始め、会食会が始まる。誕生日の人が紹介され、皆から祝福をうけていた。また今日初めて参加した人も紹介される。そしていよいよお待ちかねの食事。1時30分まで食事をする事ができ、一度登録を済ませれば、以後予約なしで利用することができる。その他、食後に法律相談や80歳以上の人々のパーティーといった様々な催しが企画されている。

その日のメニューは、ビーフラザニアをメインディッシュに、グリーンビーンズ、フレッシュサラダ、ガーリックトーストとスイカで、白、緑、黄色といった色とりどりのトレーにのせられていた。飲物はグレープジュースとミルクで、赤いコップに注がれている。テーブルはすべて4人がけで花が飾られており、150人がいちどに食事ができる大スペースに拘らず、家庭的な親密さを醸し出していた。

責任者のノーマディブレイ女史は71歳。「ここに来れば若さを保つことができる。若いうちからナーシングホームに入ると落ち込んでしまう。昨日80歳以上の人々のパーティーが行われた。皆とてもアクティブで、ダンスをしたり歌ったりで、むしろ高齢者から学ぶことは多い。食事サービスは、栄養面や食事の提供という点で大切なだけでなく、お金があっても孤立している高齢者や退職してひきこもりがちの人々を引っ張り出すことが大切。」と、食事サービスの意義を話してくれた。

(4) 調理専用の大型施設で調理されたシニアセンターを拠点にした食事サービス

サンディエゴ市クレアモント地区では、シニアセンターを拠点に会食が行われている。調理

はここではなされず、1日1,000食を調理する救世軍の厨房から運ばれてくる。

クレアモント地区は人口2,000人の90%が白人のコミュニティで、シニアセンターはここ1カ所のみである。ここでは、食事サービスと併せて、デイケアプログラムと緊急通報装置の普及を行っている。職員は13人、フルタイムが5人、3/4タイムが1人、1/2タイムが5人、1/4タイムが2人とまことに小刻みな勤務時間で雇われている。その上で、多くのシルバーボランティアが活動を支えていた。ここは、15年前、ショッピング街の一室から活動を始め、当時は、ただ集まってトランプをするだけのグループだったが、集まりが朝1回から朝晩2回になり、最初は無料だった場所が家賃を請求されるようになった。7年目に教会を借りるようになり、その時から食事サービスを始めたという。このセンターを建設する準備に5年を費やし、2年前にオープンした。小さな活動がコミュニティに支えられ拡大していった様子がよくわかる。建物の建設は市、運営は民間非営利団体が行っている。

「月2,500ドル（1ドル=130円とすると325,000円）もかかる老人ホームに行かなくてもよいように、デイケアプログラムを始めた。アメリカは国土が広大で、子供の勤務地も様々。子供が近隣に暮らし親を看ることは難しいので、親は遠くの親戚より近くの他人を頼らざるをえない。」と責任者のキャシイ・フォッパー女史（65歳）は語る。

杖をついた70歳以上と見受けられる女性は、6年前に夫を亡くし、食事も喉を通らないくらい意気消沈していたが、そんな時このセンターに通い、元気を取り戻すことができたという。今はクラフトのボランティアをやっていると話

してくれた。「このメニューは専門家が献立を立てるだけあって塩分が控えめで栄養的に整っている。自分一人の食事だと甘いものを食べ過ぎてしまう」と話してくれた。

また、この事例で示されるデイケアプログラムと食事サービスの関係には、着目すべきものがある。日本においてもデイケアセンターの事業の中に食事サービスが位置付けられているが、利用する高齢者は、利用日を決められ、食事はデイケアプログラムの中に組み込まれているのが一般的である。一方ここでは、この両者が切り離されており、利用者本人が各サービスを選択でき、食事サービスもその選択の一つとして存在している。日本において今後広がりつつあるデイサービスセンターにおける食事サービス。将来にわたってどのように位置づけることが望ましいのかは、重要な課題であり、そのヒントがここにあるのではないだろうか。

(5) 特別食を専門に扱う民間非営利の配食専門の組織

特別食を専門に扱う民間非営利の配食専門組織、ミールズ・オン・フィールズを訪ねた。カリフォルニアには、このような特別食を扱う団体は10あり、8団体が企業、2団体が民間非営利である。

ここは、1972年から活動を開始し、職員は39人、ボランティアは1,650人。配食の他に、高齢者のための職業斡旋、生活保護の手続きの援助を含めた家計の相談、そして掃除、買い物、移動といった家事援助サービスを行っている。

運営基金は、民間非営利団体としての税金上の優遇と個人の寄付と1万ドルの基金から生み出される利息によっている。特に寄付が重要で、有名な民間非営利団体であることを企業に知ら

せるために宣伝費に収入の24%をもかけ、テレビ・ラジオ・新聞・パンフレットによる広告宣伝に力を入れている。

食事サービスの内容は、①一般食と②スペシャルダイエット（①減塩、②糖尿、③ローコレステロール、④医者への指示に応じた内容）があり、利用者は健康状態に応じてメニューを選ぶ。週5日、1日2食分の暖かい昼食と冷蔵の夕食が、昼食時に布製のアイスボックスに入れられ、午前11時半から午後1時の間に届けられる。

利用者は10月で651人、平均年齢78歳。2食で個人の支払いは3.15ドルであるが、寄付の形をとっている。支払えない場合は、その収入の範囲でも可能で、月60ドルの場合もあるとのこと。1日分2食にかかる費用は、人件費を含めて7.43ドルで、そのうち食材料費分は5ドル。1回に400食ぐらい提供するとコストが抑えられるという。

運営は、プリンストン地域を担当するウエスト、ノース、セントラル、チューラビスタのサウスベイ、イーストといった5エリアに分かれており、各地域ごとのプログラムをもっている。さらに、貸しビルに、すべてを統括する事務所を構えている。

調理施設は、団体所有の2カ所のセントラルキッチンと17カ所の契約病院。セントラルキッチンでは1カ所100～150食、病院は1カ所16～50食が調理され、平均すると1日660食が提供されている。各地域の配達事務所として教会が利用されていた。

また、ボランティアが配達を一手に引き受けており、①緊急時どうするか、またしてはいけないことの訓練、②医者と家族の住所の提供、③耳が悪いとか、筋肉痛でドアをあけられない

といった身体的な特徴等の情報がすべて伝えられている。食事そのものは大切だが、誰かが訪ねてくるのが重要であると責任者は語ってくれた。

3. 法的側面からみた高齢者食事サービスの流れ

次に、法的側面から食事サービスを検討する。

高齢者食事サービスに関与する法律は、社会保障法タイトル20 (Social Security Act XX) と高齢者法 (Older Americans Act) があげられる。社会保障法は、州レベルでメニューを選択する性格のものであるのに対して、高齢者法は高齢者機関のネットワークによる全米での実施が意図されている。さらに、1990年時点で高齢者法の全予算 (12億ドル) の46%にあたる約半分が食事サービスに割かれていることも考え併せると、高齢者法が、食事サービスを支える代表的な法ということができる。逆に、高齢者法としては、食事サービス事業の実施によって、全米の高齢者機関のネットワークを全米隅々まで張り巡らすことができたのであり、高齢者法と食事サービスは互いに深い関わりを持っている。本章では、高齢者法の変遷を振り返ることで、全米における高齢者機関のネットワークの組織化と食事サービスの内容がどのように変化して今日に至っているかを明らかにする。

一言でいうならば、高齢者法の変遷は、新藤⁹⁾が社会変化に対して述べた、「60年代から70年代にかけて行われた連邦政府の機能領域の拡大、『偉大な社会』を目指した時期と、70年代後半以降の『小さい国家』への移行」を、まさに高齢者の在宅サービスを対象に体现したものとといえる。以下、食事サービス事業の流れ

を、表1に示した高齢者法の5つの変革期⁹⁾と呼応させて述べる。

(1) 「創設期」(1965年)

高齢者法はジョンソン政権の下で、1965年、高齢者健康保健 (メディケア) と医療補助 (メディケイド) と共に制定された。ジョンソン大統領は、1964年「貧困撲滅戦争」を宣言し、「偉大な社会」計画の中で多様な貧困対策を展開している。これは、対処療法ではなく貧困の原因そのものを撲滅しようとするものであった。この法の目的は、「すべての私的・公的な資源を開発し、高齢者のためのサービスプログラムをさらに包括的・総合的なものにする」ものであった。食事サービスは、1968年タイトル4の下でモデル事業として取り組まれ、その立法化は、1971年の第2回ホワイトハウス高齢者会議の推薦を受け、翌年の1972年になされる。

(2) 「拡大期」(1973年)

食事サービス事業の実施もてことになって、地域高齢者機関 (AAA) は、その責任強化を行い、連邦 (AOA)、州 (SUA: State Units on Aging)、地域 (AAA) といった3層の運営組織の確立が可能になり、全米規模の力強いシステムを出現させた。これは、地域行政の中に政府レベルの計画と運営を盛り込んだことになる。特に、新たなタイトル3において、州を計画に対応したサービスエリアに分け、そこでAAAが州の支所として、事実上のサービスを集中的に実施する機関となり、計画と調整と開発の主な責任をもつ。この地域ワイドの概念は、ニクソン行政の“新連邦主義”の具体化と促えることができる。

食事サービスは、その翌年の1973年からタイ

トル7の中で実施に移される。その援助理由は、「適切な、高齢者への会食の提供は、社会との接触を育み、支援サービスを機能させるものであり、精神的な要求にも対応している。最大の効果は、サービスの最大の必要性をもつ人々に、食事と社会サービスの両方を提供することである。」としている。その目的に合う方法として、地域の人々がある場所に集まって食事をするという「会食」方式がとられていった。この事業のもとで、州単位の基金運用に関する基本的責任の再確認が行われている。1973年の「拡大期」では、会食だけでなく、①移動、②情報と紹介、③健康と福祉相談、④食事教育、⑤買い物援助、⑥レクリエーション活動といった、食事サービスに関連するサービスも補助の対象として盛り込まれていく。

1975年に議会は、実施可能な所では食事サービスをソーシャルサービスのタイトル3の中に完全に一体化することを提案した（1978年までは命令ではない）。議会は次のような考えをもっていた。「このような資源の集中はよりコストを効果的に運用し、最終的によい調整を導き、現存するコミュニティ資源の運用を図ることになるだろう。」と。

また、1977年、州と農業省（USDA : United States Department of Agriculture）との間に合意が行われ、農業省の物品補助が開始された。そのため提供される食数は増加した。

（3）「調整と統一期」（1978年）

1978年には、プログラムの拡大と運営機関強化がはかられ、連邦が統制する三層構造の完成（「AOA」→「SUA」→「AAA」）が行われ、高齢者法という中での「偉大な社会」の実現をみることができるとのこと。

食事サービスに関しては、プログラムの調整と統一が図られ、タイトル3と5と7（ソーシャルサービス、多目的高齢者センター、食事サービス）がタイトル3に一本化される。さらに同年、配食に対して会食から独立させた個別の財源が与えられる。

（4）「効率化・近代化」（1981年）

これまで高齢者法は、連邦政府の補助金増と事業の拡大によって全米に至るネットワークを張り巡らす三層構造の強化を進めていた。しかし、1980年のレーガン政権の「経済再生計画」の福祉切り捨て、「小さな政府」の流れの中で、高齢者法も変化を余儀なくされる。特に、予算調和一括法（Omnibus Reconciliation Act of 1981）の通過による一括補助金（Block Grants）の影響は大きい。このような政策上の変化に対応して、1981年の改定では、プログラム効果の近代化が目標とされ、運営上の柔軟性が高められ、州独自のサービス提供計画への決定権限が強められた。高齢者法は、1984年までこの法の適応猶予が与えられている。

（5）「再確認期」（1984年）

当年の法決議で、高齢者法は、コミュニティベースの調整と国家の優先サービス（法律相談、移動サービス、在宅サービス）への基金に対する責任を持ち続けることを再確認し、州と地域高齢者基金への役割を明確にしている。

食事サービス事業において、在宅サービスとシニアセンターと会食と配食が対象となっているタイトル3に関する州と地域事業の運営上の可変性がより強化され、州に対して、同タイトルの各事業間の基金の移動が許されるようになる（25%移動（1984年）→27%（1986年）→29%

表1 高齢者法と高齢者食事サービスの流れ

年	大統領及び政策 関連事項	高齢者法 の転換期	運営機関	新規事業と補助金配分	高齢者食事 サービス
1964 1965	ジョンソン 「貧困撲滅戦争」	創設		<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者法の設立 ・OAA 事業を実施する職員及びニーズ研究者の拡大 	
1968	ニクソン 「新連邦主義」				
1971 1973	第2回ホワイトハウス 高齢者会議	拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦, 州, 地域の直轄運営方式の創設 	<ul style="list-style-type: none"> ・新タイトル3の創設 ・AAAの責任強化 ・連邦, 州, 地域三層構造運営ネットワーク概念の成立 ・タイトルの拡大と変更 ①移動, ②ホームサービス, ホームメーカー, ③法律カウンセリング, ④住居修繕の改革 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者食事サービス法調印 ・タイトル7として必要経費の給付90%アップ
1974 1976	フォード カーター				
1980 1981	レーガン 「経済再生計画」	効率化	<ul style="list-style-type: none"> ・州, 地域高齢者機関の独自運営計画承認 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者自身の参加を奨励する, その結果, タイトル3のアクセスや法律サービス等の50%が削減 ・インディアンの福祉オンブツマン廃止 	
1984	第3回ホワイトハウス 高齢者会議 *81 予算調和一括法				

*この年表は、注9 National Association of State Units on Aging, "An Orientation to the Older Americans Act", 1985. 7. と、注10 福田茂夫, 野村達郎, 岩野一郎編著, 「アメリカ合衆国」, ミネルヴァ書房, 1989. 4. から作成。

(1987年))。さらに、一括補助金の導入によって州の権限が強化され、州のサービスメニューの選択権が強まった。このような、補助金自体の削減、さらに、タイトル3間での補助金の移動といった事態により、他の事業と同様に食事サービス事業も十分な実施が困難になっていくのが現状である。このような状況を背景に、最後に触れるシカゴ会議の席でも、いかに限られた補助金の中で食事サービスを効率よく運用するかが話題に上ってくるのである。

4. シカゴの全米食事サービス会議 を通して見た食事サービスの現状 と問題点

アメリカの食事サービスは、現在どのような問題を抱えているのだろうか。先の議会レポート³⁾は、次の2点を指摘している。

第1は、1980年代からの一括補助金の施行と在宅サービス補助金の削減によって、高齢者からの費用負担に頼らざるを得なくなり、その影響もあって事業のねらいである低所得者や少数民族の利用が十分行き届いていないことを指摘している。AOA調査によると、利用者の寄付が、1988年は14,900万ドルに上り、1981年の約2倍以上になっていることが明らかにされている。

第2は、人口の高齢化と後期高齢者の増加に食事サービスがどう対応するかである。近年多くの自治体は、後期高齢者層の特別なニーズに対応したナーシングホームの長期ケアサービス、在宅支援のためのデイケアセンターといったコミュニティベースの事業に力を入れている。食事サービスとしても、1970年代に始まった当時は、食事の用意のできない人への適切な食事の

提供というニーズに応えようとしてきたが、利用者の高齢化と虚弱化が著しい20年の経過の中で、配食サービスの需要が高まっている。そのため、多くの州がコミュニティベースの長期ケアの一環として配食サービスに力を入れている。

では、実際各州はどのように問題を感じ、どう対処しているのだろうか。1991年6月25日から29日の5日間にわたり、イリノイ州シカゴで行われたNANASP (National Association of Nutrition & Aging Services Programs)¹⁾が主催する全米食事サービス会議の様態を報告する中で、この点を明らかにしていきたい。

この会議には、43州、478人の食事サービス事業の指導者と職員が参加し、食事サービスに係わる職員の資質を高めるためのシンポジウムやワークショップ、ビデオライブラリーの開催といった多様なトレーニングプログラムが行われた。その1つに、各州の代表者各1名によって行われたリーダー会議があり、ここで各州の抱える現在の問題が浮き彫りにされていた。この会議で報告された各州の取り組みについて、以下テーマ別に報告する。

①サービスの流布

ウィスコンシン州ミルウォーキー市は、特に食事サービスの主要なターゲットとなっている少数民族や白人以外の移民に対して、どのようにサービスを知らせ、利用を促すかに力が注がれ、職員が利用者宅に出向く方法をとっていると報告していた。ワシントン州シアトル市では、少数民族のための会食の場を設立し、1カ所で3民族のグループにサービスを行っている所もあるとのこと。ミンガン州では、前期高齢者と、黒人・ユダヤ人・中国人・スペイン人といった異民族へのサービス流布に力を注いでいる。

オハイオ州では、少数民族、特に黒人を対象とした事業に力を入れている。

②サービスの効率化

オハイオ州は、①会食の場を統合する、②公的な食事サービスの補足に民間の食事サービスを組み合わせる公と民の協力、③基金募集のためのトレーニング、によって効率化を図っていた。ミシガン州は、州として栄養士を雇用し、個々の団体に雇わなくてもよいように人件費の節減を行っている。オハイオ州では、実験的に5日分の冷凍食を冷凍状態で配達している。イリノイ州では、州レベルで、各高齢者住宅ごとに1つの団体が在宅サービス（食事サービス、家庭奉仕員、ソーシャルワーカー）を受け持ち、効率のよい体制を創り出している。人種別にサービス組織が分かれて分担することが常識的な多入種国家で、地理的距離を優先させることは、特筆に値し、日本では当然と思われる地域割の考え方が、ここでは画期的な取り組みといえるのである。また、ミシガン州では、基金に関するロビー活動を行っていた。

③総合的サービス・サービスの質の改善

ウィスコンシン州ミルウォーキー市では、貧しい人々の多い地域を含んでいることもあり、ある特定の近隣を選び、その協力を得ながら、総合的な在宅サービスを提供している。さらに同市は、①在宅サービス、②ケアマネジメント、③配食を対象にサービスの質の改善に取り組んでいる。

食事内容の改善に関しては、ミシガン州での週末の配食および流動食の提供、カンサス州の週末の午後に暖かい食事の提供を挙げることができる。

④ニーズ調査・ガイドラインの作成・教育

オハイオ州は、AAAによって、①人々のニーズや、②サービスのタイプを調査している。さらにモデル事業として、コンピューターを使用したデモンストレーションプログラムに取り組んでいる。ワシントン州は、食事サービスのガイドラインを変更し試行している。

教育面では、ミシガン州が健康及び病気と食事との関係に着目し、ガン協会・心臓・糖尿病・神経痛といった各種疾病の団体と協力して栄養教育を実施し、スーパーマーケットへ高齢者を連れて行き、表示のチェックの仕方を教えること等を行っている。

その後、ブレンストーミングセッションということで、NANASPとして高齢者法、特に食事サービス事業に係わるタイトル3をどのように改正すべきかについて代替案が討論された。なんとといっても本年1991年は、10年に1度のホワイトハウス高齢者会議が開かれ高齢者法が改正されるといった節目の年¹²⁾なので、議論にも熱気を帯びる。このような会議の中で、法案改正へ向けての代替案づくりや、利用者に対する効果を計るチェックリスト基本案の提示が行われ、実質的な成果が生み出されていった。ご意見拝聴の討論会に終始する日本の会議とは、随分違うという印象を強く持った。

このように、議会レポートが指摘した問題点と各州の取り組みは、ほぼ一致していたように思われる。特に、4章で示したレーガン政権以降実施されている一括補助金による福祉削減への対応が挙げられ、各州とも会食所の統合、週5日の冷凍食配布の実験に象徴される「サービスの効率化」に腐心していたといえよう。また、各州の関心が、この事業本来の目的である

少数民族，低所得者へのサービス普及という問題と併せて，後期高齢者のための在宅サービスの強化に注がれていることが明らかになった。

5. まとめ

以上のように，国家レベルで食事サービスに取り組んできたアメリカの事例をみてきた。その法的流れは，補助金事業の拡大をてこに，州とは別だての在宅サービス独自の機関を創りだしてきた歴史と見ることもできる。このような独自の機関に支えられて，全米レベルの食事サービスは可能になった。その背景は，有権者としての高齢者パワーを背景にして，アメリカの「地域資源を有効に使い，最大の効果をもたらす」という理念にこのサービスが合致していたからであろう。さらに，その理念から配食ではなく会食が食事サービスの中心に選び取られている。それは食事サービスの目的が，食の保障だけではなく，コミュニティのサービスを，食を要にいかに関結び合わせ，利用の効果をあげるかがもう1つの目的になっているからである。さらに，高齢者センター，教会，学校といったあらゆるコミュニティ施設がサービス提供の場となっていることは，ハードの面でこの理念を示すものである。縦割り行政，それに応じた施設の利用に終始しがちな日本において，アメリカの示す「地域資源の有効活用」の理念と実践が示唆するところは大きい。

しかし，日本の食事サービスと決定的に異なるのは，食文化の違いも影響して，その食事の質の違いがある。2章で述べたが，アメリカの食事サービスはなんといっても少数民族と低所得者対策が事業目的である。まさに，生活保障としての「食の保障」を目指したものであり，

国家レベルで取り組み得た大義名分と捉えることもできる。場所によって食事の質は異なるが，中には1回に数千食を調理するといったような「餅」ともいえるような食事も存在する。さらに，シカゴの会議で明らかにされたように，財政削減に対応した効率化が押し進められている中で，食事の内容そのものにしわ寄せが行くことは明らかである。週5日の冷凍食提供の実験などは，まことに心寒いばかりである。

一方，日本の食事サービスの最も多い形態は，ボランティアの調理¹³⁾による会食，配食であり，まさにボトムアップの取り組みが中心である。そこでの発想は，家庭の食事を地域に拡大したもの，現在提供食数は少ないが地域での豊かな厚みある生活を目指したものであり，「生活の底辺を支える」というより「自立した老後を目指した，豊かな食事」が求められており，決して貧困者対策として捉えられてはいない。食事の質を保ちながら，いかに面として拡大し，量を満足させる食事サービスを展開できるかが日本の食事サービスの課題である。

トップダウンとしてのアメリカの食事サービスと，ボトムアップとしての日本の食事サービス。食事の内容に対する思いの込め方が決定的に異なるものの，やはり会食中心，週5日以上といった方法面，さらに国家で取り組まれているだけあって保健衛生・栄養及び食品管理上のマニュアルの徹底した整備，というサービスを支える「しくみ」面で，アメリカの食事サービスから日本が学ぶべき点は少なくないと考える。

注

- 1) 全国社会福祉協議会が1988年3月に実施した「市区町村社会福祉協議会，食事サービス，入浴サービス実態調査」によれば，調査対象にお

- いて、実施回数が週1回以下の市町村社会福祉協議会は、94.9%と大半を占めている。
- 2) 拙稿, 『『くらしづくり』からみた『まちづくり』の課題—地域の相互扶助による老人給食サービスを題材にして—, 1988年度日本都市計画学会学術研究論文集, 1988, pp. 175~180. 「住民が主体的に参加する福祉サービスにおける地域施設環境の課題」, 1989年度日本都市計画学会学術研究論文集, 1989, pp. 505~510. 「住民が主体的に参加する高齢者食事サービスのための地域施設計画に関する研究」, 1990年度日本都市計画学会学術研究論文集, 1990, pp. 559~564.
 - 3) Carol O' Shaughnessy Specialist in Social Legislation Education and Public Welfare Division, "CRS Report for Congress, Older Americans Act Nutrition Program", Congressional Research Service, The Library of Congress, 1990. 1, pp. 1~19.
 - 4) ここでいう低所得者とは、調査局の貧困線以下(1989年では、65歳以上の単身で5,947ドル、夫婦では7,503ドル)の所得を持つものとし、社会ニーズとは身体的・精神的な病気、言葉の障害、文化、社会的孤立を含む非経済的要因によって引き起こされたサービス需要と定義されている。
 - 5) 拙稿, 「高齢者支える食事サービス『米国』」, 朝日新聞朝刊, 1991. 2. 8.
 - 6) 三上英美子, 『アメリカの社会保障』 「老人福祉サービス」, p. 275 表 10. 3 「高齢者が利用するコミュニティ・サービス: 1984年」によると高齢者センターでの食事は65歳以上の人口の8.5%と示されている。
 - 7) Area Agency on Aging, "Annual Report 1988. 7. 1~1989. 6. 30", p. 44, 1989. 7.
 - 8) 新藤宗幸, 「転換期のアメリカ政府関係」, 日本地方自治学会編, 『転換期の地方自治』, 1988. 11, p. 62.
 - 9) National Association of State Units on Aging, "An Orientation to the Older Americans Act", 1985. 7, pp. 4~8.
 - 10) 福田茂夫・野村達郎・岩野一郎編著, 「アメリカ合衆国」, ミネルヴァ書房, 1989. 4.
 - 11) 高齢者法の中で食事サービスが事業を開始した1973年の同年に、組織された法人組織。全米を対象に、食事サービスの指導者と職員といった専門家、約1,000人が現在会員となっており、首都ワシントンへの食事サービスに関する活動提案や食事サービスに係わる人々を対象とした情報交換やサービスマニュアルの提供を行っている。
 - 12) その後の情報によると、会議は1993年に延期されることになった。
 - 13) 注1の報告書によれば、調理主体がボランティアのところは72.1%と7割強を占めている。
- (のむら・ともこ 日本学術振興会特別研究員
東京大学建築学科所属)