

わが国の訪問介護事業生成過程に関する一考察

～長野県と大阪市の制度成立過程をととして～

A Study on the Generative Process of Home-Help Service in Japan

宮 本 教 代

Miyamoto, Yukiyo

要 旨

戦後、多くの高齢者は、老後の生活に公的な保障がない状況の中で、家制度が廃止されたことによって経済的基盤が脆弱になり、子供からの扶養をよりどころとしていた生活の不安を増大させることになった。

1950年代後半からの高度経済成長は、労働力需要の増大をもたらし、人口の都市集中や核家族化が進み、老夫婦世帯や単独世帯の高齢者が増加していく社会的現象となった。

そのなかで、経済的に自立できず、扶養をしてくれる親族もいない場合は、生活保護法の対象者となり、保護施設のひとつである養老施設を利用するが、対象者すべてに対応できるような状況ではなかった。

こうした社会的状況のなかで、これまでの経済的救済だけでなく、高齢者は、高齢ゆえに起因する身体的、精神的なハンディキャップを有することから、そのハンディキャップに応じた施策を実施し、高齢者の社会的援助を行おうとする具体的な動きが生まれ、1956（昭和31）年にわが国初めての在宅福祉サービスが創設された。長野県の“家庭養護婦派遣事業”である。そして、1963（昭和38）年に“老人福祉法”が制定され、同法第12条において“老人家庭奉仕事業”として明文化された。

この制度は、制定後何度かの改正が行われながら、常に在宅福祉サービスの柱の一つとして重要視されてきた。しかし、今日に至るまで、高い離職率、不安定な待遇や労働条件の不整備、低い賃金、そして、社会的評価の低さ等の問題を呈している。このような状況がなぜ生じるのかを解明する第一歩として、この制度の前史となる長野県での“家庭養護婦派遣事業”と、ほぼ時を同じくして始まった大阪市における“臨時家政婦派遣制度”に焦点をあて検証する。

キーワード：高齢者問題、雇用対策、在宅福祉サービス、訪問介護事業、家庭養護婦、臨時家政婦、専門性

はじめに

戦後に著しくなる核家族化の進展は、家族主義的な高齢者の扶養の基盤を揺るがせ、高齢者の生活の不安定化をもたらした。このような高齢者を取り巻く社会状況の変化と、在宅生活を支援する長野県の“家庭養護婦派遣事業”や大阪市の“臨時家政婦派遣制度”等の取り組み、また、老人クラブの活動等から、高齢者の社会的援助を一般対策として行うための法制化に関心が高まっていった。そして、1963（昭和38）年に“老人福祉法”が制定され、高齢者を

対象とした支援制度が形成されることになった。

“家庭養護婦派遣事業”は、1956（昭和 31）年に長野県が“長野県家庭養護婦派遣事業補助要綱”を告示し、わが国で初めての訪問介護事業として実施されたものである。続いて、1958（昭和 33）年に大阪市において、民生委員制度 40 周年記念事業として、“臨時家政婦派遣制度”が創設された。この事業は、翌年には、“家庭奉仕員派遣制度”と改称された。

これらの事業は、やがて、各自治体に拡大していき、国も老人家庭奉仕員事業の研究を始めた結果¹⁾、このまま全国的に普及させるため、1962（昭和 37）年にこの事業に対して国庫補助を行うことにした。次いで、翌年に制定された老人福祉法第 12 条において“老人家庭奉仕事業”として明文化されることとなった。

この制度は、制定後何度かの改正が行われ、“ホームヘルプサービス事業”から“訪問介護事業”へと名称も変更され、在宅福祉サービスの柱の一つとして重要視されてきた。しかしながら、昨今、諸々の問題を生みだしているのが現状である。例えば、高い離職率、不安定な待遇や労働条件の不整備、低い賃金、そして、社会的評価の低さ等の問題である。このような状況がなぜ生じるのか。この制度設立以前の状況とも関連しているのではないだろうか。このような仮説に基づき前史を研究することによって、今日の訪問介護事業の抱える諸問題の原点を探り、問題発生要因を明らかにする。

本論の目的は、“訪問介護事業”の前史となる長野県での“家庭養護婦派遣事業”と、ほぼ時を同じくして始まった大阪市における“臨時家政婦派遣制度”に焦点をあて、戦後の社会福祉の構築過程を鑑みながら、これらの事業への取り組みとその過程を明らかにすることである。

研究方法は、前述した二つの制度の比較検討を文献によって行う。この二つの制度を比較検討することは、最終目的である訪問介護事業を総体的に研究するための第一歩となる。

本稿は修士論文²⁾の構成を次のように変更して構成している。修士論文の第 1 章および第 5 章を割愛し、第 2 章を第 1 章に、第 3 章を第 2 章に、第 4 章を第 3 章に変更した。

本稿の構成内容は次の通りである。

第 1 章では、1956（昭和 31）年に長野県で始まった“家庭養護婦派遣事業”の内容を明らかにする。

第 2 章では、1958（昭和 33）年に始まった大阪市における“臨時家政婦派遣制度”の内容を明らかにする。

第 3 章では、“家庭養護婦派遣事業”と“臨時家政婦派遣制度”の共通点と相違点を検証し、わが国において、初めて在宅福祉サービスが創設された経緯とその意義を明らかにする。

第1章 長野県“家庭養護婦派遣事業”

第1節 沿革

1956(昭和31)年、長野県において、現在の訪問介護事業の前身である“家庭養護婦派遣事業”が発足した。

その出発点となる活動は、上田市に在住している「未亡人」のKさんの活動であったといわれている³⁾。

Kさんは、1952年頃から3年ほど、近隣の妊産婦や多子家庭の母親の家庭を手伝ったり、孤独な老人の話し相手になったり、身体障害者の世話をしたりして、奉仕活動をしていた。その献身的な活動が地域住民に注目されるようになったので、上田市社会福祉協議会（以下、上田市社協）が中心になり、上田市に組織化を働きかけた結果、1955（昭和30）年に“活動促進費”として予算が計上されるに至った。ここに人件費は含まれていなかった。

上田市社協は、1953（昭和28）年9月18日に設立されたが、当時は、社会福祉協議会（以下、社協）自体がどのようなものであるのかは、一般市民に理解されていなかった。一方、創立間もない上田市社協自体も、組織や推進体制など暗中模索であり、社協の職員が各自治会を回って、趣旨の説明や市民ニーズを捉えようと調査し、また、社協の啓発に努めた。

住民のニーズを把握するために、翌年度の事業計画に社会福祉事業に関する調査研究を盛り込んだ。約2年間の調査結果のひとつとして、主婦が病気や出産などで家庭内のことができない場合に、主婦に代わって家事の手伝いを行う家政婦を派遣して欲しいというニーズがあったこと等も契機となり、前述した活動が組織化されるに至った。

長野県ではちょうど、1954（昭和29）年に、当時の長野県社会部厚生課長原崎秀司が欧米の福祉先進国を視察し、イギリスにおけるホームヘルプ制度に啓発され、長野県に取り入れようと検討していた。

前述した上田市の活動内容に注目した原崎は、この事業をモデルに県の事業として制度化することにした。そして、1956（昭和31）年4月9日に“家庭養護婦派遣事業補助要綱”県告示156号として公表され、各市町村に通知文が出された。事業の運営は、市町村が社協に委託して実施するものとされた。

県の事業の制度化の契機となった⁴⁾上田市社協では、同年10月1日に、“上田市社会福祉協議会家庭養護婦派遣事業実施要綱”を決定し、同月4日から事業を開始した。

そして、この事業は、1963（昭和38）年7月の老人福祉法の制定により、老人家庭奉仕員制度に移行していくが、並行して高齢者の家庭については翌年まで続けられ⁵⁾、高齢者以外の家庭については、その後も市町村社協が市からの委託事業として継続して行った⁶⁾。

長野県が参考にした、イギリスのホームヘルプ制度とは、次のようなものである。

イギリスは、「1936年の公共保健法（Public Health Act 1936）において、地方公共団体の

福祉局の所管のもとに母性福祉（maternity welfare）、児童福祉（child welfare）のケースに家庭奉仕員（home help）が派遣されていた⁷⁾」とされる。その後、地方公共団体の保健局の所管に属して、「病人がいる家庭、出産前の母のいる家庭、精神薄弱者のいる家庭、老人だけの家庭、義務教育前の児童をもつ家庭に派遣されることになった⁸⁾」という。

この法律は、「地方公共団体に家庭奉仕員を派遣することを義務づけたものでなく、任意設置⁹⁾」である。料金は、「個々の家庭の収入事情により無料、又は有料¹⁰⁾」とされた。

家庭奉仕員の条件は、「45歳までの未亡人であること、きれい好きなこと、料理が手早く上手なこと、安く材料を買い入れる才能があることの4つ¹¹⁾」とされた。勤務は「午前8時から午後5時まで¹²⁾」であり、教育訓練は、「市立家事科学学校において年3回実施され、修了すると仕事に就ける¹³⁾」とされた。

第2節 事業内容と設立に至る社会的背景

「長野県家庭養護婦派遣事業補助要綱」及び「家庭養護事業のしおり（その仕組みのあらまし）」から、この事業の概要をみる。

長野県家庭養護婦派遣事業補助要綱の第一基本事項として、この事業は、「戦後多数の母子ならびに身体障害者等が社会的経済的変動を受けて、ややもすればその家庭生活の維持すら至難となり、さらに不時の傷病等によって家事の処理が困難となる場合が多く、親せき知人または近隣の扶養奉仕も自ら限度があり、多くを望めない現状にかんがみ、市町村が市町村社会福祉協議会に委託してこれらの家庭に対して、必要に応じ家庭養護婦を雇用派遣しその家庭生活の健全化をはかること¹⁴⁾」が目的である。

対象世帯及び費用は、「母子、身体障害者、介護を要する老人等、つまりは家庭内の家事を処理する人がなくて困っている家庭の被保護世帯に優先的に派遣し、それ以外の世帯は所得によって費用を自己負担する仕組み¹⁵⁾」である。派遣期間は、「一か月を超えないことが条件で、これを超える場合は他の法令、制度によって解決していく方針であるが、やむを得ない事情がある場合は、期間を延長できた。¹⁶⁾」

一方、派遣される家庭養護婦は、「この事業の実施について成否の鍵を握る唯一の人であり、派遣された家庭において必要な家事の処理をし、その福祉の増進を図る重要な使命をもっている。したがってその人格、識見、能力等はもちろんのこと、その家庭環境もまた適切でなければならない¹⁷⁾」とされた。また、「市町村社会福祉協議会家庭養護婦派遣事業実施要綱」では、家庭養護婦の条件として、「心身健康で、家事の処理に必要な知識と経験を有し、適切に援助できるもの¹⁸⁾」とある。

家庭養護婦は担当家庭において、「①乳幼児の世話、②医師看護婦の指示にもとづく病人の世話、③産じょくの手伝い、④炊事、⑤裁縫、⑥洗たく、⑦掃除、⑧その他の職務を行い、勤務が終わったとき、あるいは十日ごとに勤務状況報告書を作成し、会長に提出しなければ

ならない¹⁹⁾」とされた。

雇用については、「市町村社会福祉協議会長は民生委員部会にはかり、適格者を公共職業安定所に推薦しておき、必要に応じ公共職業安定所の紹介で雇用する²⁰⁾」とされており、「市町村社会福祉協議会が家庭養護婦を雇用することは労働基準法第8条第13号の適用を受けるから、事業の実施に当って特に注意すること²¹⁾」と明記されている。

賃金は、「地理的、季節的、家事の難易等を勘案して、一時間20円から35円の時間給とする。ただし、深夜勤務（夜10時以後翌朝5時まで）に対しては、2割5分の割増金を支払う²²⁾」とされた。

「家庭養護婦は臨時雇用であるが、必要に応じて常勤の家庭養護婦をおくことができる。ただ、勤務が適当でないときは、期間中であっても解雇される²³⁾」とされた。

ここで、家庭養護婦派遣事業が創設される社会的背景である昭和20年代から30年代の長野県の状況をみておく。

長野県は直接的な戦災の被害はほとんどなかったが、敗戦により、戦災者、引揚者、軍人遺家族、未亡人、失業者、転職者等の生活困窮者が激増し、県民の生活は深刻な状況に進んだ。「1946（昭和21）年9月末、長野県の要保護世帯は25,705世帯（県世帯の約6.5%）、要保護人員は90,515人（県人口の4.4%）であった。1947（昭和22）年は、27,645世帯、92,610人とさらに増加している。同年の被保護世帯人員の毎月平均実数は、69,000人で、要保護世帯人員の約75%²⁴⁾」であった。

しかし、保護世帯人員は、生業を求めて保護を脱する、審査が厳重になる等の市町村の保護者抑制の実施により、その後減少傾向になり、「被保護世帯17,456世帯の14%が打ち切られた（昭和22年12月～23年2月）。それでも、継続が15,479世帯あり、その内、未亡人世帯（1～6歳の子ども、60歳以上の老人を抱える）が33%²⁵⁾」を占めていた。

「昭和27年度当時、生活保護費が民生費の76%を占めていた。戦後の混乱期のため、被保護世帯が多かったからである。その後、保護率は低下していくが、民生費は、一般会計に比べ約2倍の伸び率²⁶⁾」を示している。

要保護者の中では、居宅保護不可能な戦災者や引揚者、寄る辺のない老人、母子の保護が特に必要になった。県は保護施設（養老施設）の設置を図ったが、「昭和35年度においても、60歳以上の被保護者の養老施設収容率は27.5%²⁷⁾」だった。「昭和38年度、養護老人ホーム数23施設、同41年度は、24施設と特別養護老人ホームができたが、脳卒中等の後遺症で常時寝たきりの老人は、県下に5,400人おり、うち600人が施設入所を望んでいるが、現状は困難²⁸⁾」であるという状況であった。

一方、母子世帯（18歳未満の児童を有する者で配偶者のないものならびにこれに準ずる者の世帯）に対して、県では、「昭和26年に県独自の事業として、未亡人失業救済事業として、市の学校給食婦に未亡人を採用した。また、母子家庭の経済的自立を図る目的で、昭和28年から昭和31年までに母子福祉資金として、対象者約5,000人に約9,000万円を貸し出し

た。²⁹⁾」

「昭和 28 年、13,269 世帯の母子家庭の内、40% が戦争を原因にした未亡人家庭（戦病死・戦災死・未帰還）であった。職業は、農業が約 53% を占め、行商・日雇い・かつぎ屋が計 11%、勤労者が 15%、商工業 6%、家庭内職 9% であった。これが、昭和 41 年には、農業が 38.6% になり、自営業は 0.8%、工員 10.7%、日雇い 8.3% であった。働けない 1.4%、その他として 20.5% があった。その他を不安定な職業であろうとしている。翌年の生活状況では苦しいとする母子世帯が 26.8% ³⁰⁾」あった。

福祉事務所の母子相談員が相談を受けている内容は、半数が母子福祉資金である。母子福祉資金貸付（事業開始資金・就職支度資金・技能修得資金・生活資金・住宅資金・修学資金等）は、「昭和 37 年度 4,494 万円から昭和 41 年度には 5,499 万円になった。住宅・修学等の資金が大部分である。償還がはかばかしくないので、償還協力員が昭和 41 年度から置かれた。低所得者の多い母子家庭が、高度経済成長による物価高、あるいは教育費の増加等で、ますます生計が苦しくなる傾向³¹⁾」になった。

福祉貸付制度は、「民生委員の世帯更生運動が出発点とされている。その背景には、当時（1951 年）の被保護世帯の約 5 割の世帯は働いていながら低賃金のため生活に困窮する状態にあり、低所得者世帯の自立助長が最大の課題とされ、戦後急激に増加した低所得者階層に対する生活基盤の確保や、生活保護を受けなくても生活できるような予防的役割と適切な生活指導、そして、必要な援助の必要性が求められる運動である。1955 年前後の時代は、最低生活以下に陥って生活保護を受給する世帯の増加と同時に、いわゆる生活保護基準ぎりぎりの層であったボーダーライン層と呼ばれる人々も多く、低所得者問題対策は社会的にも強く求められていたのである。こうした民生委員を中心とする世帯更生運動から、世帯更生資金貸付制度が発足した。これは、1970 年代に入ると、高齢化の進行に加え、障害者や傷病者を抱える世帯、母子世帯等の生活問題を抱える世帯にとっては、世帯更生資金貸付制度は大きな役割を果たした³²⁾」とされている。

以上のような状況にあった長野県は、県の対策として防貧対策を強化し、保護費の削減を行う必要があった。因みに昭和 40 年代になると、長野県は「全国的にも保護率の低い県³³⁾」となっている。県がいろいろな施策を模索した成果が実ったものであろう。そのひとつに、老人世帯と母子世帯の保護費削減、増加してくる母子福祉資金を減少する効果のある対応策として、家庭養護婦派遣事業を施策に取り入れたと考えられる。当時の長野県社会部厚生課長の海外視察、上田市の活動等がちょうど同時期にマッチングしたことは、新しい事業の展開に大いに効果をもたらしたといえる。そして、さらに大きな要因として、施設福祉サービスの対応が間に合わず、施設入所を待つ高齢者が多かったことがあげられる。

このような社会的な背景を視野にいれた施策として、家庭養護婦派遣事業が長野県で創設されたといえよう。

第3節 実施後の状況

長野県『厚生年報』によると、この事業は、1956（昭和31）年度の事業開始時には、申請市町村が37市町村、その事業費総額は1,622,345円の予定であった³⁴⁾。また、民生委員の社会調査では756世帯が対象世帯になるとしていた³⁵⁾。

しかし、実際には、同年度の実施市町村数は17市町村、対象派遣家庭数は75世帯、派遣延時間は9,973時間、派遣賃金総額は293,412円、県費補助額は146,707円であった。年次ごとの状況を表1に表した。この表からもわかるように、わが国で初めての在宅福祉サービスであるこの事業は、結果的にうまく展開しなかった。

表1 家庭養護婦派遣事業 年度別実施状況

年 度	事業費 総 額 (円)	補助金 交付額 (円)	実施市 町村数	派 遣 家 庭		派遣延時間（時間）	
				長野県	その内 上田市	長野県	その内 上田市
昭和31	293,412	146,707	17	75	15	9,973	1,500
32	353,234	172,753	17	67	3	12,097	1,291
33	499,221	249,585	18	91	9	17,500	4,232
34	350,079	162,764	14	72	13	11,489	3,899
35	344,170	172,084	12	63	30	10,862	4,318
36	370,850	171,655	8	91	50	9,516	5,517
計	2,210,966	1,075,548	86	459	120	71,437	20,758

出所：『長野県厚生年報』（昭和31年度～昭和36年度）から筆者作成

この事業の開始時には、もっと発展していくと考えられていた。

民生委員の社会調査において756世帯が対象世帯になると報告されていたため、県の予算は多分に組まれ、この事業に対する県の積極的な取り組み姿勢が分かる。

当時、上田市社協事務局長としてこの事業の制度化に深く関わったとされる竹内吉正が、この事業が普及しなかった原因について、論文「ホームヘルプ制度の沿革と現状」に次のように述べている。

他の市町村がこの事業を廃止してしまった原因は、「①低賃金のため、養護婦が求められない、②近所の人を、その都度採用する程度で間にあう、③制度の利用者が少ないなど³⁶⁾」と指摘している。

ここで、上田市における家庭養護婦派遣事業の各年度別活動状況³⁷⁾から、養護婦の賃金を実際に計算してみる。

「要綱」に基づいて、養護婦賃金は、夏 30 円／1 時間 冬 35 円／1 時間とする。

31 年度：1,074H（家庭養護婦 4 人）	30 円／時給
1 人 8,055 円／年	671 円／月27 円／日
32 年度：1,291H（同 7 人）	30 円／時給
1 人 5,533 円／年	461 円／月18 円／日
33 年度：4,532H（同 7 人）	30 円／時給
1 人 19,423 円／年	1,619 円／月65 円／日
34 年度：3,899H（同 10 人）	30 円／時給
1 人 11,697 円／年	975 円／月39 円／日
35 年度：5,015H（同 6 人）	30 円／時給
1 人 25,075 円／年	2,090 円／月84 円／日
36 年度：5,517H（同 3 人）	40 円／時給
1 人 73,560 円／年	6,130 円／月245 円／日
37 年度：5,929H（同 3 人）	45 円／時給
1 人 88,935 円／年	7,411 円／月296 円／日

県下において特出した実績を残した自治体と言われた上田市でも、このような状況であった。低賃金のうえに、失業保険や健康保険等の加入もなく、臨時雇用という待遇であった。

1958（昭和 33）年当時、給料は、月平均 2 万円前後（規模 30 人以上常勤）、5 ～ 29 人規模の企業では、月約 1 万 4 千円である。1 ～ 4 人規模企業の女子になると、月約 5 千円、臨時日雇いの一日平均賃金は約 300 ～ 400 円であった³⁸⁾。これと比較すると、養護婦の賃金が非常に低いことがわかる。

養護婦の賃金が低かった理由としては、基本の時間給の賃金が低いうえに、表 1 からわかるように、この制度の利用者世帯そのものが少なかったために養護婦の収入につながらず、したがって養護婦になろうとする人も少なかったと推察できる。

竹内がいう「低賃金のため、養護婦が求められない」という理由から、事業が進展しなかったのではなく、利用者が現れなかったために、養護婦のなり手もなく、必然的に事業が進展しなかったのだと考えられる。

なぜ、この事業を利用する人が少なかったのか。要因として考えられることは、長野県は農村地帯であり、若者の都市への人口流出がみられても、農業を中心として、同居家族が多く家族内で対応することができる。あるいは、親族や近隣の人たちによる相互扶助の精神があることから、短期間であれば、家庭養護婦をわざわざ依頼しなくても何とか生活を継続す

ることができたと考えられる。また、施行後間もない時期であり、家庭養護婦派遣事業とはどのような制度であるのか周知されていなかったことも考えられる。

1967（昭和 42）年 6 月に長野県社協は、厚生省の依頼により農村部の代表として、県下の 60 歳以上の高齢者を対象に「寝たきり老人実態調査」を行っている。その時の調査結果に、「家庭奉仕員制度を知っていると回答したのは、わずか 27%³⁹⁾」である。このなかには上田市や飯田市のように長くこの制度を実施している地域が知っているとの回答が含まれているのである。このことから、この事業の周知度の低さが推察できる。

2010（平成 22）年、上村富江に対して、電話による聞き取りを行った⁴⁰⁾。上村は、1973（昭和 48）年に上田市社協に家庭奉仕員として就職し、在職中の 1985（昭和 60）年頃、長野県で創設された価値ある制度の見直しをするようにと上司から指示を受け、“家庭養護婦派遣事業”について残された資料などを手掛かりに調査を行った。

上村は、「上田市が活動費を出し、社協は対象者を集めることでスタートしたが、依頼人が現れないので、事業を市民に知ってもらうために、上田市の著名人に利用者になってもらった。対象者の増加を図るために、父子家庭も対象に入れたり、社協は住民への勧奨を行うなどしたが、下火になっていった。」と述べていた。当時、利用者を増加させようと対策を立てたにもかかわらず、利用者が現れなかったことが想像できる。

この事業は、家庭養護婦に未亡人を採用することによって、未亡人の雇用対策を図ることも意図されていた。この未亡人の雇用対策については、未亡人会に働きかけがされ、従業者として未亡人があてられた。上田市では当初、養護婦として 10 名の申し込みがあり、そのうちの 6 名が未亡人だった。健康審査の結果 7 名が登録された⁴¹⁾。

竹内は、「養護婦雇用にあたっては、未亡人会員をなるべく優先採用したのは、当時の救済のひとつとして、就職困難な未亡人にはもっともふさわしい職場と考えられたからである⁴²⁾」と述べている。

前述の上村によると、「母子家庭の自立支援が目標だった。この母子は当時戦争未亡人が多かった。」「養護婦は、困っている時はお互い様の精神を持って仕事をした。賃金が安いので、副業をしないと生活できない養護婦もいた。利用者が現れないので収入がないため。」「当時の養護婦の人に聞くと、お金よりも、困っている人を放っておけない精神があるから働けたと聞いた。」とのことである⁴³⁾。

また、『県民の福祉』第 70 号（昭和 33 年 5 月 30 日）の記事を見ると、「“母親代り”と感謝的 だが折角の施策も伸び悩み」と、見出しが大きく記載されている。内容は、「身寄りのない 71 歳の女性が脳溢血で倒れ、10 日間の派遣がされた。これがこの事業の第 1 号。食事、洗濯等の家事と看護等、いやな顔をせずに天使のような活動をし、病床の女性は目を潤ませた」という民生委員のことが記載されていた。一方、養護婦は、「家政婦さんと同じように感じるが、対象家庭が要被保護世帯なので、家事をする環境は女中さんよりひどいかもしれないが、転落一步手前の家庭を励まし家中が明るく更生への意欲が高まっていくのを見ると苦労は喜

びに変わる。しかし、一昨年から始めて20日ずつ5家庭しか仕事がない。……一日も早く常勤にしてほしい。それと失業保険と健康保険を」と、仕事の喜びと共に、収入の確保、身分保障を訴えている⁴⁴⁾。

1958（昭和33）年当時の給料は前述したように、1～4人規模企業の女子は、月約5千円、臨時日雇いの一日平均は約300～400円であった。この家庭養護婦は1年半で2万4千円の収入（30円／H）である。一か月にするとわずか1,333円、一日53円の計算になる。この家庭養護婦の状況からも、この事業の意図とする未亡人の雇用対策にはなり得なかったことが分かる。

事業が制度化されても当時の状況をみると、養護婦は、実際にはボランティア活動と同様、奉仕の精神で自らを支えつつも、事業が母子家庭の自立支援という目的を果たすことは無理であった。しかし、対象世帯の更生意欲を奮い立たせるという目的は少なからず果たせたこと、その意義が家庭養護婦として、仕事を継続する支えや励みとなったことは想像に難くない。

県は次のようなしおりを配布している。

長野県が一般住民向けに配布している『家庭養護事業（ホームヘルプ・サービス）のしおり（その仕組みのあらまし）⁴⁵⁾』である。その中に、「家庭養護婦の仕事は、家庭の母親などのする仕事と同じで、看護婦や助産婦のような専門的な仕事ではありません。……きれいで好きで親切な人であることが必要です。……家庭養護婦になる手続は近くの民生委員または社会福祉協議会でおたずねください。」と記載されている。

長野県の家庭養護婦派遣事業実施要綱には、「この事業の実施について成否の鍵を握る唯一の人であり、派遣された家庭において必要な家事の処理をし、その福祉の増進を図る重要な使命をもっている。したがってその人格、識見、能力等はもちろんのこと、その家庭環境もまた適切でなければならない⁴⁶⁾」とあり、また、市町村社会福祉協議会家庭養護婦派遣事業実施要綱では、家庭養護婦の条件として、「心身健康で、家事の処理に必要な知識と経験を有し、適切に援助できるもの⁴⁷⁾」とある。

実施要綱は、一般的に実際に多くの人の目に触れるものではない。しかし、上記の家庭に配布されたしおりによって、家庭養護婦の仕事とは、専門的な仕事ではなく、母親ならできる仕事、主婦ならできる仕事、あるいは親切であればできる仕事と社会的に認知されていったと考えられる。掃除や洗濯などの家事、あるいは病人や老人、子どもの世話をするなどの家事労働をすることが家庭養護婦の仕事であるとされてしまった。

一般的に家事労働とは、家庭で暮らす人々の生活を成り立たせるために行われる無償の労働であり、シャドーワークやアンペイドワークと呼ばれている。この事業が法制化されて後、昭和40年代をみると、一般の仕事としても、表2から分かるように男女の格差がある。しかし、それ以上に家事労働とみなされる家庭奉仕員の賃金はさらに低い。

このことから、家庭奉仕員という職種に対する社会的な評価の低さを示すものといえる。

表 2 月額給与総額、男女格差の推移

年 度	現金給与総額			家庭奉仕員	生活保護
	男	女	男女格差 (男=100)		
昭和 40	46,571(円)	22,275(円)	47.8(%)	15,000(円)	7,091(円)
41	51,856	24,867	48.0	15,000	8,350
42	57,817	27,494	47.6	16,500	9,844
43	65,595	31,553	48.1	17,800	11,770
44	75,948	36,838	48.5	19,200	13,556
45	89,934	45,801	50.9	21,200	16,958

出所：労働省「毎月勤労統計調査」及び筆者加筆作成

長野県では、事業の実施後から 10 年程経過した昭和 40 年頃には、「生活費の補充や余暇時間の利用等の理由で、35 ～ 54 歳の主婦のパートタイムの就業者が増加⁴⁸⁾」してきたという。同県の 1970 (昭和 45) 年の老人家庭奉仕員の調査によると、「家庭奉仕員 162 名の内 (常勤は 140 名、非常勤は 22 名)、年齢は 40 ～ 59 歳 76%、夫がある 80%、また、生計中心者となる 37%⁴⁹⁾」であった。このことから、主たる生計者ではない主婦にとっては、賃金は不満に思っても主婦の役割を果たしつつ家計を補充し、仕事のやりがいを見出せる職種でもあった。

以上述べたように、家庭養護婦派遣事業は、低賃金の仕事で待遇が悪く、雇用対策には至らなかった。家庭の主婦が、奉仕活動に価値と喜びを見出すことによって初めて成り立つ制度であった。在宅福祉サービス供給の担い手である家庭養護婦のボランティア精神に依拠しながら運営される制度として発足したのである。

第 2 章 大阪市 “臨時家政婦派遣制度”

第 1 節 沿革

1951 (昭和 26) 年、当時の大阪市民生局児童課長の池川清は、昭和 27 年頃、アメリカ政府児童局が出版した『Homemaker Service; a method of child care』を「家政婦サービスの概要」と訳し、大阪府の社会福祉主事資格認定講習会のテキストとして使用した。ただ、このテキスト自体は一回の講義だけのもので終わってしまった。

池川は、この資料をもとに、大阪市において生活保護世帯の出産家庭にホームヘルパーを無料で派遣する制度を実現しようと立案したが、財政難と福祉事務所長会議の反対のために

立ち消えとなった。

1957（昭和 32）年 7 月 27 日に大阪府立家事サービス職業補導所が東区に設立された時に、池川は、外国の事例を入れながら、この大阪府立家事サービス職業補導所において、将来、ホームヘルパーの養成を要望する内容の祝辞を述べた。「意外な反響があったので、同年 7 月 31 日に『家事サービスについて』という冊子を関係者に配布した⁵⁰⁾」と、池川は記している。

その後、同年 10 月に、アメリカの太平洋市長会議に出席する中井市長に随行して、サンディエゴ市社会福祉協議会を訪問し、家庭奉仕員制度の資料を持ち帰って、「家政婦サービス事業のあらまし」と題して、大阪市保護課と民生委員連盟の名で出版して紹介し PR した⁵¹⁾。これが契機となって、大阪市保護課は、被保護家庭の独居老人にホームヘルパーを派遣するサービスを開始した。

このようにして、1958（昭和 33）年 4 月大阪市は、民生委員制度 40 周年記念事業として、後世に残るような独自のサービス“臨時家政婦派遣制度”を発足させ、その運営を市の民生委員連盟に委託した。

翌年、この事業に従事している婦人たちと関係者の懇談会において制度の名称の検討が行われ、その結果、“家庭奉仕員派遣制度”に改称された⁵²⁾。

大阪市が参考にしたアメリカのホームヘルプ制度とは、次のようなものである。

アメリカのホームヘルプ制度は、「家庭奉仕員の名称を、ホームメーカー（Home maker）といい、各都市にこのサービスが広く実施されたのは、1920 年頃からである⁵³⁾」とされる。

対象世帯は、「母の死亡、母が病気のために入院中等の母親が家庭にいない世帯が対象で、家庭奉仕員を派遣して家事サービスを行う。一時的ないし慢性的な病人、あるいは肢体不自由の老人のいる困窮者の家庭にも派遣される。そのほかに、①母親が働きに出ている場合、子どもが少し病気でも、母親が労働を休まなければならないケース、②妻が死亡しているか、または居ない男やもめと子どもの家庭、③父親が入院し、母親が生活のために工場などに働きに出なければならないケース、④母親が職業教育を受けるために、一時的に子どもの世話ができないケース、⑤母親は家庭に居るが、病弱で肉体的に家事のできないケース⁵⁴⁾」等、多様なケースに対応して、ホームヘルプ制度が利用できる。ただ、イギリスの場合と違い、「精神障害者のいるケースは取り扱わない⁵⁵⁾」という。

利用者は、「主として大都市のボーダーライン層⁵⁶⁾」である。「サービスの期間は 3 ヶ月以下とされ、費用は、応能負担⁵⁷⁾」である。

家庭奉仕員には、「中年婦人で子どもの成長している人が良い⁵⁸⁾」とされる。また、「病気で長期に家庭奉仕員を利用しようとする場合は、家庭奉仕員のサービスだけでは問題が解消しないケースが多い。それは、家庭奉仕員の仕事と違って、ケースワーカーが問題を解消すべきケース⁵⁹⁾」であるからだという。アメリカと同様に大阪市も、この事項はケースワーカーの役割とした。

第2節 事業内容と設立に至る社会的背景

「臨時家政婦派遣制度実施要綱」を概観する。

この制度の目的は、「生活に困窮する独居老人が、老衰その他の理由により、日常生活に支障をきたしている場合に、臨時家政婦を派遣して身廻りの世話その他の必要なサービスを行い、日常生活上の便益を供与すること⁶⁰⁾」である。

派遣対象者は、「原則として独居被保護老人であり、老衰その他の事由により、派遣サービスを必要とすること」そして、「臨時家政婦の派遣により問題の全部又は一部が解決できる見通しのあること」を要件とされた⁶¹⁾。

一方、臨時家政婦は、「老人福祉に対する深い理解と熱意を有すること、かなり厳しく骨の折れる訪問と仕事を続けて行う程度に肉体的精神的に健全であること、確実な身元保証人のあること⁶²⁾」を要件としていた。

業務の内容は、「洗濯、掃除、縫物等の見廻りの世話のほか、必要に応じ看護その他のサービス⁶³⁾」であった。臨時家政婦は、「1人1日2ケースを訪問し、独居老人宅に派遣されたとき及び独居老人宅を巡回したときは、巡回日誌の記録を義務づけ⁶⁴⁾」された。

賃金は1日当たり350円とし、稼働日数に応じて支払われた。勤務時間は、福祉事務職員に準ずるものであった。昭和36年度からは報酬月額10,000円、他に交通費300円と月給制に変更された。夏季及び年末手当が各4,000円となった。

臨時家政婦の選考については、「各区民生常務委員が、候補者について福祉事務所長の意見を聞き、区民生委員協議会に諮ったうえで適任者を決定し、市民連区支部で委嘱するものとされた。また、市民連本部で家事サービス公共職業補導所修了者若干名に嘱託を委嘱し、実施区に派遣することも考慮する⁶⁵⁾」と記されている。

福祉事務所長は、民生委員の協力を得て、事業実施後1か月、その後3か月毎に対象者について調査を行い、事業効果の評価を「民生委員局長や市民連会長⁶⁶⁾」に報告することが義務づけられた。

ここで、臨時家政婦派遣制度実施要綱に記載されている家事サービス公共職業補導所とは、「昭和32年7月27日に、全国で2番目に設立された大阪府立家事サービス職業補導所をいい、就職の困難な未亡人や中年婦人を対象として2か月間家政婦として教育をして、安定した職業に就けるように養成する職業行政の施設⁶⁷⁾」である。

池川の著書によれば、臨時家政婦派遣制度の臨時家政婦は、金持ちの家に雇用される一般的な家政婦ではなく、看護婦等の資格所有者を社会事業家として養成したいと構想していた⁶⁸⁾。そのため、一般的な家政婦と区別され、社会事業家として家庭に派遣される職種を創設するという意図から、名称は家政指導婦にしようと考えていた⁶⁹⁾。しかし、制度成立の際には、臨時家政婦という名称が採用された。制度が実施された当初は、確かに池川の構想したように、看護婦、助産婦、保健婦、養護教員の資格所有者が約3割を占めている。しかし、

次第に資格所有者は減少していき、1970（昭和 45）年の老人家庭奉仕員の調査によると、40 歳～ 50 歳代の人が 82%、中学・高校卒が約 88%、ほとんどの人が何の資格も持たずに就労していることを示している。池川の構想とは違う方向に進んで行ったことがわかる。この理由は後述する。

当時、池川は、制度創設の理由として「健康や体力が衰え、家族や友人から離れていく老人にとっては、……老人が住みなれた場に生活をつづけ、自分の家財に囲まれて暮らしたいという願望は当然のことであり、そうできるように配慮することが社会福祉の原理⁷⁰⁾」であると述べている。そして、このような老人たちを支える在宅福祉サービス供給者に、社会事業家として教育を受けた家庭奉仕員を想定していたのである。

しかし、被保護世帯が減少してきているにもかかわらず、高齢者世帯は増加の傾向にある現実が迫っていた⁷¹⁾。

池川は、「被保護老人の不断の増加は必然的に養老院の収容能力の拡張、新築を迫られるものであるが、日本の現状から見て、容易に拡張も新築も実現することは困難である。しかも、医薬の発達^{ママ}は収容中の慢性病疾患の長期治療となり、ベッドの長期占用となるから、収容老人の被収容期間は年々長くなっていくことは明らかである。⁷²⁾」と述べている。また、イギリスの調査から、入院希望の高齢者のうち、慢性病の高齢者の 4 分の 1 は、家庭奉仕員などの簡単な援助があれば自宅生活を送れると考えていた。

こうしたことから「老人の多くは家事をすこし手伝ってもらいさえすれば、日常の暮らしをつづけることができるケースが多い⁷³⁾」さらに、「老衰や病弱が長期にわたる場合には、常時の付添看護婦を必要とするが、そんなケースに対しては、この家庭奉仕員制度サービスはニードを満たすものではない。即ち、自身の身の回りの世話と自分の食事の用意位はできる老人にとって 1 週に 1 回（2～3 時間）のサービスをして、その老人が自宅で暮らせるケースの場合に甚だ役立つのである⁷⁴⁾」と記している。

このために、在宅福祉サービス供給の担い手として創設され、社会事業家として養成されるはずであった家庭奉仕員という職種は、初期の構想とは大きく乖離し、「家事をすこし手伝ってもらいさえすれば、日常の暮らしをつづけることができるケース」あるいは、「自身の身の回りの世話と自分の食事の用意位はできる老人に 1 週に 1 回（2～3 時間）のサービスをして、その老人が自宅で暮らせるケース」「簡単な援助が与えられれば自宅にとどまることが可能なケース」を世話する職種と設定されてしまった。つまるところ、主婦なら誰でも出来る仕事と位置づけられた家事サービスの提供が、家庭奉仕員の業務となった。

このことを決定づけたといえる改正がある。「昭和 42 年の身体障害者福祉法の改正に合わせて、ここから採用する家庭奉仕員を市社協に委託し、『あなたの余暇を愛の奉仕に！』というキャッチフレーズで、ボランティア精神の旺盛な家庭婦人をパートタイムで採用する方向に変更⁷⁵⁾」したのである。現実には、「母子家庭だけでは必ずしも優れた奉仕員が得られなかった⁷⁶⁾」ようである。まさに、前章で述べた長野県と同様な状況であり、“善意”を社会的評

価の低い労働の対価に変換されてしまった。こうして、大阪市においても、家庭奉仕員という職種は、主婦なら誰でも気軽に出来る職種と認識されるようになってしまったのである。

また、池川は、海外のホームヘルプ制度と同じように、初期の段階では、対象者を出産家庭等とした制度を立案していた。また、1959（昭和34）年7月6日付の『毎日新聞』（東京版）朝刊には、「厚生省が、家庭の主婦がお産や病気、その他の事情で子どもの面倒をみられない時に、子どもの世話や家事の手伝いをする家庭奉仕員制度（ホームヘルプサービス）をつくることになった」という記事が載っている。しかし、実際に制度化されたのは、被保護老人を対象とするものであった。これは、社会的扶養が必要な被保護老人に対して、養老院の収容能力が、容易に拡張も新築も実現することは困難である現状に鑑みてのことと考えられる。

こうして、日常生活にハンディキャップを持ちながら在宅で暮らしている高齢者を対象に、在宅福祉サービスの制度が創設された。

第3節 実施後の状況

1958（昭和33）年4月、大阪市民生局保護課は独居被保護老人数の調査を行い、臨時家政婦派遣の対象老人の推計をした。調査結果によると、独居被保護老人数は、総数1,536人の内、必要とする者140人、あればよいとする者221人、必要のない者998人であった⁷⁷⁾。

家庭奉仕員数を年度ごとに追ってみると、1958（昭和33）年6月度22名、同9月度27名、1959（昭和34）年度38名、1960（昭和35）年度37名、1961（昭和36）年度35名、1962（昭和37）年度47名⁷⁸⁾であった。また、家庭奉仕員の事業経費は、1958（昭和33）年度2,477,035円、1960（昭和35）年度4,206,000円、1961（昭和36）年度4,578,500円、1962（昭和37）年度8,151,134円だった。1962（昭和37）年度の数値が高いのは国庫補助がこの年から開始されたからであろう。本格的になってきた大阪市の高齢者福祉政策の中心的な事業として展開されていく。

1960（昭和35）年度の事業実施状況では、家庭奉仕員37名によって、独居老人237人に対して、月平均1世帯当たり7回の派遣が行われた。対象者の感想として、「とても親切でいろいろと世話をしてくれる」が86.8%、「かなり親切である」が10.9%。実施の効果として、「非常に助かった」が90.4%、「かなり助かった」が1.6%と、対象者にとってほぼ満足の結果であった。「話し相手になってもらえる」、「来てくれるのがとても楽しみ」、「親身になって働いてもらえる」という対象者からの声が多数あった⁷⁹⁾。また、具体的な声として、「養老院へ行かずに家で生活できるのでうれしい」「散髪やふろ等今まで一人でできなかったことがしてもらえてうれしい」「話し相手になってもらえるのがなによりうれしい」「雨の日の買い物は身体が不自由で困難だからできるだけ来てほしい」等がある。中には「あまり親切すぎて迷惑。内職の手伝い等してくれるが失格になる品物を作るときが多い」というような率直な回答⁸⁰⁾もみられる。

この派遣対象者の声は、独居高齢者の日常生活に変容を与えた結果であり、この事業の成果として評価できる。

一方、サービス担い手はどのようなようであったか。37名の家庭奉仕員の内、未亡人は29名であった。37名中11名は、看護婦、助産婦、保健婦、養護教員の資格所有者であった⁸¹⁾。年齢は、20歳代が1名、30歳代が2名、40歳代が20名、50歳代が12名、60歳代が2名であった。

1962（昭和37）年頃には、大阪市のこの制度は各方面から注目され始め、市社協や民生委員連盟（民連）に対して視察のための訪問者が増加し始めた。そのために、市社協と民連は家庭奉仕員の実態調査を同年10月2日におこなった。結果は次のようであった⁸²⁾。

37年度には、家庭奉仕員数は48名⁸³⁾になっていた。年齢は、40歳代が50%と半数を占め、次に50歳代が31%、30歳代は10%になった。20歳代はわずか2%であったが、60歳代も6%在職していた。資格所有者として、看護婦、助産婦が各6名ずつ、保健婦、保母、小学校教員、マッサージ師が各1名ずつであった。また、収入を家計の中心とする者は56%と約半数であり、家計補助とする者は38%、社会奉仕と考えている者も6%いた。87.5%の家庭奉仕員が賃金の11,700円（月額）は低いと思い、3,000円～5,000円の増額を要望していた。初回訪問時に、56.3%の家庭奉仕員は対象者の状況を気の毒に思い、かえってファイトを燃やしている。仕事を続けるなかで68.8%の家庭奉仕員はこの仕事に満足しているが、20.8%の家庭奉仕員は、「満足でないが仕方がない」と答えている。ある家庭奉仕員は、「満足でないが、対象者が自分の訪問を待ち、頼りにされることで仕事に満足感や達成感を味わい、何とか仕事を続けられる」としている。また、「仕事を変えたいと考えていない」とする家庭奉仕員の中に、「他に仕事が見つからないから」、「仕方なしに続けて働いている」場合も含まれている。

これは、老人福祉法制定後の調査結果であるが、1971（昭和46）年の全国平均賃金は、「男102,485円、女53,577円⁸⁴⁾」であった。大阪市の家庭奉仕員の平均賃金は、「市準職員（8時間常勤）31,000円、市社協嘱託職員（6時間常勤）24,800円、同パート（1日4時間）1日760円⁸⁵⁾」であった。当時、女性の賃金は男性の賃金の約50%である。その女性賃金のさらに約60%が家庭奉仕員の賃金であり、家庭奉仕員の労働の対価がいかに低かったか明らかである。人間同士のふれあう場面で相互の人間関係を構築し、対象者の生活に変容を与える意義ある仕事をしているにもかかわらず、実際には社会的評価が極めて低いものであった。

長野県の制度と同様に、家庭奉仕員の待遇に対するがまん、対象者とのかかわりから生まれてくる仕事に対するやりがい、に依拠し、このような状況のまま、この制度は老人福祉法に引き継がれていくのである。

第3章 “家庭養護婦派遣事業”と“臨時家政婦派遣制度”の比較

この章では、第1章で述べた長野県の“家庭養護婦派遣事業”と前章で述べた大阪市の“臨時家政婦派遣制度”の比較を行い、共通点と相違点を明らかにする。それらを検討し、わが国において、初めて在宅福祉サービスが創設された経緯とその意義を明らかにする。

表4 二つの制度の共通点と相違点

項 目	家庭養護婦派遣事業	臨時家政婦派遣制度
参考にした制度	イギリスのホームヘルプ制度	イギリスやアメリカ等のホームヘルプ制度
目的	家事の処理が困難な家庭の生活の維持 未亡人の雇用対策	日常生活上の便益を供与する 未亡人の雇用対策
委託先	市町村社会福祉協議会	民生委員連盟
対象者	被保護世帯を優先的に、母子、身体障害者、介護を要する老人、その他	被保護世帯の独居老人
費用負担	応能負担あり	無料
担い手	主に未亡人を家庭養護婦として採用	主に未亡人を臨時家政婦として採用
活動内容	乳幼児の世話、医師看護婦の指示に基づく病人の世話、産褥の手伝い、炊事、裁縫、洗濯、掃除、その他	洗濯、掃除、縫物等の身の廻りの世話、必要に応じ看護その他のサービス
報酬	一時間 20 円～ 35 円 深夜勤務は 2 割 5 分増額	一日 350 円 勤務時間は福祉事務所職員に準ずる 昭和 36 年度から、報酬月額 10,000 円、交通費 300 円、夏季・年末手当各 4,000 円
実施後に伴う効果等	世帯更生運動の一環となり、生活意欲を刺激	被保護世帯の更生をはやめる

第1節 二つの制度の共通点

二つの制度の共通点として、「参考にした制度」、「目的」、「担い手」、「活動内容」、「実施後に伴う効果等」があげられる。その中で「目的」、「担い手」、「活動内容」、「実施後に伴う効果等」については各章で述べたので、ここでは「参考にした制度」を取り上げて検討する。

長野県と大阪市の二つの制度は、県知事や自治体の要職にある人物が海外を視察し、ホームヘルプ制度に共鳴したことから、各々の自治体に取り入れようと資料を収集して研究し、制度創設の参考にしたといわれている。海外のホームヘルプ制度からの示唆が、わが国において初めての在宅福祉サービスの制度が創設される好機となったといつてよい。

ホームヘルプ制度の起源は、「イギリスでは1860年代の地域看護（district nursing）と言われている。初期の地域看護婦は、病気の母親が十分休息できるように料理や家事、子どもの世話も行う等、今日のソーシャルワーカーやホームヘルパーの範囲にまたがる業務を遂行する何でも屋であった。また、研修を受けた看護婦ではなかったが、衛生普及運動として、衛生知識を住民の間に普及させるために換気、感染予防、子どもの食事や衣服などに関して指導助言を行う保健訪問員（health visiting）は、保健訪問サービスの始まりとされ、ホームヘルプサービス業務範囲とみなされる多くの家事や家政的業務を実施していた⁸⁶⁾」とされている。

日本でもイギリスにみられると同様に、「保健婦活動は大正中期からいくつかの形態をとりながら⁸⁷⁾」、「保健指導や衛生教育を主とするもの、貧困層や無医村の在宅患者を主とする社会事業的なもの、生活改善的ケースワークを中心とするものなど、さまざまな活動を行い、保健婦活動は公衆衛生と生活支援が結びついていた⁸⁸⁾」と記されている。

例えば、長野県において、1948（昭和23）年から始まった生活改善普及事業は、生活改良普及員と保健婦との協働で行われた実績⁸⁹⁾がある。また、同県で昭和30年代に入って活動を始めた保健婦は、母子家庭の訪問指導で地域を巡回するうちに、次第に寝たきり老人の存在を知ることとなり、生活支援も行うようになった。家庭奉仕員の制度化とともに、この保健婦は家事サービスを行う家庭奉仕員を時には手伝いながら、協働して老人の家庭を対象に訪問活動を実践したという。これら2名の保健婦は、平成20年2月から数回に亘って筆者が聞き取り調査を行った保健婦である。

当時の様子を本人から直接聴いたときにも、保健婦が住民の生活に密接にかかわっていたことが筆者に十分伝わった。母子に対する保健指導、住民への食生活の指導や衛生指導、病人の見守りや家族への支援等を積極的に実践していた。一人で全域を包括できない場合は、各地区にリーダーをつくり、間接的に情報を共有できるように工夫をしていた。こうして、地域住民の中心的存在となって生活に密着した指導を行っていたことがわかった。

家庭奉仕員制度のない時代は、さまざまな生活に密着した保健婦と住民とのかかわりは、保健婦の業務の中で自然に行われていた⁹⁰⁾。やがて、長野県や大阪市が、海外のホームヘル

プ制度を参考にして、わが国で在宅福祉サービスが創設され、家庭奉仕員制度として制度化された。筆者はこの2名の保健婦からの聞き取りから、その足跡をたどることができた。

海外のホームヘルプ制度の場合、看護や保健活動の一環として始まり、次第に分化していく過程をたどった。また、低所得層の世帯を対象に、母子家庭の母親の雇用対策とする制度であった。一方、わが国では、長野県や大阪市が、家事サービスの制度として創設させ、保健婦活動等と並行して展開していく過程をたどった。その過程において、次第に家事サービスは家庭奉仕員が行う業務として、保健婦の業務から外されていったのであろう。

この制度は、未亡人の雇用対策として、家庭内の家事をする人がなくて困っている低所得世帯や高齢者を対象として、低所得の母子世帯の未亡人が担い手となった。そのために、貧困層対象の家事労働の支援として社会的に認知され、社会的評価も低くおかれる結果となった。

その他、長野県と大阪市の制度に共通するのは、イギリスやアメリカと同様に、家庭奉仕員は、40歳代～50歳代の年齢層が多い。これは、アメリカの場合、この制度は「1920年代の末期の世界的な不況時に、失業対策の一つとしてとりあげられ、低所得階層の婦人がホームメーカーとして職を得た⁹¹⁾」経緯があり、わが国は、未亡人の雇用対策として創設された制度で、中年層の女性の仕事になっている。池川も、「未亡人対策の強化が必要である⁹²⁾」としていた。この制度創設の意図がうかがえる。

第2節 二つの制度の相違点

二つの制度の相違点として、「委託先」、「対象者」、「報酬」をあげることができる。

まず、「委託先」については、事業を各市町村社会福祉協議会に委託する地方公共団体が多い中で、大阪市の場合は「民生委員制度40周年記念事業を模索中であったため、この事業を記念事業として、大阪市民生委員連盟（市民連）に委託した⁹³⁾」という。

次に、「報酬」についてみると、時間給制と月給制の違いがある。家庭奉仕員の収入の安定度に差がでることになり、大阪市に比べて長野県の場合、家庭養護婦のなり手がなかった。そのために画期的な事業を創設したにもかかわらず、事業自体が展開しないという深刻な状況に陥ることになった。

そして、「対象者」については、第1章と第2章で述べたように、長野県の場合の制度の対象者は、母子や身体障害者、あるいは介護を要する老人等であり、主に低所得者層の世帯に優先的に派遣された。大阪市の場合の派遣対象者は、被保護世帯の独居老人であった。

長野県の場合は、イギリスのホームヘルプ制度をほぼ全面的に取り入れたといえる。特に「近所の母親が困ったら飛んで行って手伝ってあげる⁹⁴⁾」という普遍的な考え方はイギリスの伝統的なボランティア精神であり、長野県の制度創設はそれに由来するといえよう。一方、大阪市の場合は、被保護世帯の高齢者の増加という現状を踏まえ、不安定な低所得高齢者の世帯崩壊を防ぐ対策を早急に創設する必要性に迫られていたために、イギリスとアメリカ等の

制度を精査して大阪市独自の制度を作り上げたといえる。

「イギリスにおいても老人・身障家庭奉仕員が試みられたのは比較的新しいことでブリストル市をみても 1944 年からで、初めは臨時家庭サービスとよんで市社協に委託していた。1 週 3 時間を基準として家庭に派遣されていたが、ときには保健婦と同行して看護上の指示を受けていた。そして、他面においても友愛訪問サービスや初期時配給制度と密接に連絡を保ちながら老人に接していたことは学ぶべき点であろう。⁹⁵⁾」としている。大阪市が「制度発足後、並行して友愛訪問を行っていた⁹⁶⁾」ことは、このような海外の事情を参考にしたのである。

おわりに

訪問介護事業の生成過程において、1956（昭和 31）年長野県の家庭養護婦派遣事業、1958（昭和 33）年大阪市の臨時家政婦派遣制度制定から、1963（昭和 38）年の老人福祉法制定までを訪問介護事業の前史と捉え、検証を行った。

わが国の在宅福祉サービスは、長野県や大阪市の事業から明らかにしたように、家事労働の代替とする家事サービスの提供で始まったのである。主婦が無償で行ってきた家事労働を代替するサービスで始まった。そのため、主婦なら誰でも行えると認識され、教育や研修も重要視されず、家庭の主婦という条件だけで安易に採用されることにもつながった。価値ある在宅福祉サービスの創設であるが、利用者の自宅において、主に主婦の訪問により家事サービスが提供されるため、無償の家事労働の延長であるという認識を変えることが難しかった。これは、後々まで影響を及ぼしている。

そして、1963（昭和 38）年、老人福祉法が制定され、老人家庭奉仕事業は、第 12 条に老人家庭奉仕員による世話として、「市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又は精神上的の障害があつて日常生活を営むのに支障がある老人の家庭に老人家庭奉仕員（老人の家庭を訪問して老人の日常生活上の世話を行う者をいう）を派遣してその日常生活上の世話を行わせることを委託することができる⁹⁷⁾」と法制化された。

国庫補助については、1962（昭和 37）年度から、老人家庭奉仕事業に対して行われており、「家庭奉仕員活動費、月額 11,700 円、250 人分の家庭奉仕員活動費を予算化した。これを、2 都県 13 市が活用⁹⁸⁾」した。

その後、この事業は何度かの改正がおこなわれたが、1989（平成元）年の“老人家庭奉仕員派遣事業実施要綱”において、家庭奉仕員の業務内容を、それまでの家事サービスから、身体介護と家事援助のサービスに二分化した。この二分化によって、専門性の有無は身体介護技術力によって決定されるようになり、家事援助は非専門職として位置づけられるようになった。もちろん待遇や賃金にそれは照射される結果となった。

創設時、未亡人の雇用対策としての施策ゆえに、在宅福祉サービス供給の担い手である家

庭奉仕員に対して、専門性を強く求めることが難しかったのであろう。だが、次第に対象者のニーズが複雑化、多様化、重度化してきたことから、サービス提供者としての専門性が問われることになった。しかし、労働条件や待遇の未整備、賃金、そして、社会的評価は創設時の状況を引きずったまま現在に至っても変わらないのである。

老人福祉法制定以後の訪問介護事業の変遷について考察を行い、現在の福祉労働の在り方を明らかにしていくことは、今後の課題である。

【注】

- 1) 厚生省社会局施設課資料『老人福祉(二)老人家庭奉仕員制度について』1961(昭和36)年1月10日付。
- 2) 拙稿「わが国の訪問介護事業生成過程に関する一考察 ～長野県と大阪市の制度成立過程をとおして～」2010年度四天王寺大学大学院修士論文、四天王寺大学図書館所蔵。
- 3) 竹内吉正「ホームヘルプ制度の沿革と現状」鉄道弘済会編『住民福祉の復権とコミュニティ』鉄道弘済会、1974年、54～55頁。
- 4) 明山和夫・野川照夫「老人家庭奉仕員制度 ―その沿革と現状―」『ジュリスト』NO.543、有斐閣、1973年、101～102頁。
- 5) 長野県『昭和38年度厚生年報』長野県厚生課、1964年11月、85頁、124頁。
高齢者に対して二つの事業が並行して行われた経緯は、老人福祉法における家庭奉仕員制度の対象者が独居被保護老人であったため、他の高齢者に対応するには現状の事業を経過的に継続せざるを得なかったためと思われる。困っている人を対象にしたこの制度の性格を表しているといえよう。
- 6) 前掲「ホームヘルプ制度の沿革と現状」、60頁。
- 7) 池川清『母子福祉』日本生命済生会、1961年、513頁。
- 8) 同前、514頁。
- 9) 同前。
- 10) 同前。
- 11) 池川清『老人福祉』日本生命済生会、1960年、165頁。
- 12) 同前。
- 13) 前掲『母子福祉』、517～518頁。
- 14) 池川清『家庭奉仕員制度』大阪市社会福祉協議会、1971年、27頁。
- 15) 同前、31頁。
- 16) 同前。
- 17) 同前、27頁。
- 18) 同前、30頁。
- 19) 同前、36～37頁。
- 20) 同前、27頁。

- 21) 同前、28 頁。
労働基準法は 1947（昭和 22）年制定。第 8 条は適用事業の範囲を規定したもの。1998（平成 10）年の改正で第 8 条は削除された。
- 22) 同前。
- 23) 同前、31 頁。
- 24) 長野県『長野県政史』第三巻、第一法規、1973 年、202 頁。
- 25) 同前。
- 26) 同前、496 頁。
- 27) 同前、204 頁。
- 28) 同前、497 頁。
- 29) 同前、208 頁。
- 30) 同前、499 頁。
- 31) 同前。
- 32) 岡村民夫・田端光美・濱野一郎・古川孝順・宮田和明編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規、2007 年、496 ～ 498 頁。
- 33) 同前、496 頁。
- 34) 長野県『昭和 31 年度厚生年報』長野県厚生課、1957 年 10 月、164 ～ 165 頁。
- 35) 長野県社会福祉協議会 50 年のあゆみ編纂委員会編『長野県社会福祉協議会 50 年のあゆみ』長野県社会福祉協議会、2003 年、35 頁。
- 36) 前掲「ホームヘルプ制度の沿革と現状」、60 頁。
- 37) 同前、59 頁。
なお、時間数について、表 1 のそれと誤差があるのは原資料による。
また、賃金については、「市町村社会福祉協議会家庭養護婦派遣事業実施要綱」に基づいて計算した。
- 38) 総理府社会保障制度審議会事務局編『昭和 34 年度版 社会保障統計年報』社会保険法規研究会、1960 年、40 ～ 41 頁。
- 39) 前掲『長野県社会福祉協議会 50 年のあゆみ』、59 頁。
- 40) 2010（平成 22）年 3 月 29 日午後 6 時 20 分～7 時に電話による聞き取りを行った。
- 41) 前掲「ホームヘルプ制度の沿革と現状」、57 頁。
- 42) 同前、62 頁。
- 43) 2010（平成 22）年 3 月 29 日午後 6 時 20 分～7 時に電話による聞き取りを行った。
- 44) 前掲『長野県社会福祉協議会 50 年のあゆみ』、37 頁。
- 45) 『家庭養護婦のしおり』長野県、1956 年。
- 46) 同前、27 頁。
- 47) 同前、30 頁。
- 48) 前掲『長野県政史』、503 頁。
- 49) 同前。

- 50) 前掲『家庭奉仕員制度』、2 頁。
- 51) 前掲『老人福祉』、171 頁。
- 52) 前掲『家庭奉仕員制度』、10 頁。
- 53) 前掲『母子福祉』、509 頁。
- 54) 同前、509 ～ 510 頁。
- 55) 同前、510 頁。
- 56) 同前。
- 57) 同前。
- 58) 同前、511 頁。
- 59) 同前。
- 60) 前掲『家庭奉仕員制度』、4 頁。
- 61) 同前。
- 62) 同前。
- 63) 同前、5 頁。
- 64) 同前。
- 65) 同前、4 ～ 5 頁。市民連とは大阪市民生委員連盟の略。
- 66) 同前、6 頁。
- 67) 同前、49 頁。
- 68) 前掲『老人福祉』、169 頁。
- 69) 前掲『家庭奉仕員制度』、49 頁。
- 70) 同前、164 頁。
- 71) 武内貴夫「大阪市における高齢者福祉対策の歩みと今後の課題(中)」『大阪市社会福祉研究』第 13 号、大阪市社会福祉協議会、1990 年、159 頁。
- 72) 前掲、164 頁。
- 73) 同前、164 頁。
- 74) 同前、167 頁。
- 75) 大阪市社会福祉協議会編『大阪市社会福祉協議会 40 年史』1991 年、150 頁。
- 76) 同前。
- 77) 前掲『家庭奉仕員制度』、9 頁。
なお、合計数とその内訳に差異があるのは原資料による。
- 78) 前掲「大阪市における高齢者福祉対策の歩みと今後の課題」、159 頁。
なお、昭和 37 年度の家庭奉仕員数について、後述する数値と差異があるが、原資料をそのまま引用した。
- 79) 前掲『家庭奉仕員制度』、13 頁。
- 80) 前掲『老人福祉』、176 頁。
- 81) 同前、17 頁。

- 82) 同前、18～22 頁。
- 83) 昭和 37 年度の家庭奉仕員数について、前述の数値と差異があるが、原資料をそのまま引用した。
- 84) 前掲『婦人労働者の賃金と雇用』、22 頁。
- 85) 前掲『家庭奉仕員制度』、44 頁。
- 86) マーガレット・デクスター、ウォーリー・ハーバート著 岡田藤太郎監訳『ホームヘルプ・サービス』相川書房、1987 年、18～20 頁。
- 87) 大国美智子『保健婦の歴史』医学書院、1973 年、2 頁。
- 88) 吉田久一『吉田久一著作集 3 現代社会事業史研究』川島書店、1990 年、199 頁。
- 89) 小林将人「生活改善運動とむらの変化」、雑誌『信濃』46-1、信濃史学会、1994 年 1 月号、35～54 頁。
- 90) 拙稿「老人福祉法制定前後におけるある保健師の活動 ～北陸甲信越地方の小規模自治体における事例について～」四天王寺大学卒業論文、2008 年度、四天王寺大学図書館所蔵。
- 91) 森幹郎『ホームヘルパー』日本生命済生会、1964 年、200 頁。
- 92) 前掲『母子福祉』、76 頁。
- 93) 池川清「大阪市に家庭奉仕員が誕生するまで」『月刊福祉』第 56 巻 3 月号、全国社会福祉協議会、1973 年 3 月、58～59 頁。
- 94) 前掲「ホームヘルプ制度の沿革と現状」、73 頁。
- 95) 池川清「老人のための地域福祉施設」岡村重夫・三浦文夫編『講座日本の老人 2 老人の福祉と社会保障』垣内出版、1972 年、389～390 頁。
- 96) 大阪市民生委員制度 70 年史編集委員会編『大阪市方面委員 / 民生委員制度 70 年史』大阪市 / 大阪市民生委員連盟、1988 年、168 頁。
- 97) 厚生省社会局老人福祉課『改訂老人福祉法の解説』中央法規、1984 年、126 頁。
- 98) 前掲『ホームヘルパー』、4 頁。