

論文

在宅介護福祉労働としての家庭奉仕員制度創設と、その担い手政策に関する考察

渋谷 光美*

はじめに

今日の在宅介護の中心的政策であるホームヘルパー制度は、1950年代後半に創設された家庭養護婦派遣事業や家庭奉仕員派遣制度からの歴史を有している。1956(昭和31)年に長野県下で始まった家庭養護婦派遣事業は、上田市の家庭養護婦派遣ボランティア事業をモデルに創設された。その後、1958(昭和33)年には、大阪市において臨時家政婦派遣制度が発足し、先行的な自治体における単独事業の成果が著しいことから、1962(昭和37)年には国庫補助事業となり、1963(昭和38)年の老人福祉法で法的根拠をもった社会福祉サービスとなった(須賀1996:90)。

これまでの家庭奉仕員制度の創設に関する先行研究では、制度化の経緯説明が多く、また国庫補助事業化されて以降に、制度が拡大されていく変遷過程の歴史的時代区分やその内容に重点が置かれてきた(萩原1977:104、森川1999:26)。しかし、自治体の単独事業の段階では、「介護福祉労働」という認識は無かったにしても、個々人の生活行為に直接関わる援助を、個々人の家庭を訪問して実践する、社会福祉としての労働の枠組みを新たに創設したことの意味は看過されるべきではないのである。

先行研究では、大阪市の単独事業化の過程で、派遣対象が困窮した高齢者に限定していた点だけを捉え、その限定的な対象者の生活実態を問題にしたものは見当たらない。社会福祉としての家庭奉仕員制度が初めて実施された意義は、ほとんど問われてこなかった。大阪市の民生局保護課(当時)が行ったため、必然的に生活保護法の対象世帯とせざるをえなかったと説明されてきた。しかし、制度創設の意義を検討するにあたっては、その限定された対象者である被保護世帯老人の生活実態が、いかなる状況だったのか—老人問題が社会問題化していた背景を踏まえた理解が必要なのである。被保護世帯老人へ個別訪問による生活上の支障への援助を行うために、先行的自治体が検討していたと考えられる要因を踏まえ、制度の成り立ちに関して論究することが問われるのではないだろうか。制度創設時の担い手として無資格の寡婦世帯の女性—未亡人などの職業開拓、就労の促進を図る意図があった点の指摘はなされている(北場2001:224、山田2005:194)が、制度を実施するために新たな福祉労働枠が設定された点と、さらにその担い手をいかに供給しようとしたのかという問題認識に立った先行研究はないように思われる。自治体独自の単独事業を創設する際に、近隣住民のボランティアとしてではなく、民生委員活動とも区別された、報酬を伴う労働として創設する政策が初めてとられたのである。

本論では、在宅介護福祉労働を理解する上で重要な、対象理解と供給構造という複眼点な視点から、在宅介護福祉労働の萌芽期を捉えなおしていきたい。1950年代後半に老人問題が社会問題になっていた時代背景を概観し、社会調査など複数の制度創設要因と、家庭奉仕員制度の新たな福祉労働の担い手政策に関して考察する。

研究方法は、入手可能な過去の調査報告資料、当時の関係者による経緯報告資料、大阪市議会会議録とともに、当時の国会会議録(インターネット検索システム)などを用いた、上記の検討事項に関連する点の限定的な分析であり、その点に絞って論考している。

キーワード：家庭奉仕員制度、介護福祉労働、貧困による老人問題、未亡人、人材供給システム

*立命館大学大学院先端総合学術研究科 2009年度入学 公共領域、東北文化学園大学医療福祉学部助教

1 家庭奉仕員制度の創設の背景

この章では、先行的な自治体において、家庭奉仕員制度はいかにして成立してきたのかに関して、検討していきたい。

家庭奉仕員制度が自治体の単独事業として創設された1950年代後半の時期は、核家族化が進み世帯人員が減少し、その一方では老人人口の増加などの社会的現象が顕在化した。そのことを背景に、老人問題が社会問題化し、経済的にも自立し得ない老人が大多数に上ることから、様々な経済的施策が模索され講じられていた。そのような経済的扶養の必要性と合わせ、生活に支障が出た場合の施設収容施策は、養老施設の収容人数不足の問題として、国会でも審議される社会問題となっていた。家庭奉仕員制度の創設は、貧困による生活問題を抱えた老人の社会的扶養に対する、社会福祉の一環としての施策であった点を把握しておくことが問われている¹。最初に家庭奉仕員制度(家庭養護婦派遣事業)の創設をした長野県の場合も、その実施要綱には、社会福祉の観点から派遣が必要となった世帯を優先して派遣することが明記され、家庭養護婦の活動の実態としても、老人などの非稼働世帯である被保護世帯への派遣が多かったのである。

ここでは、各市町村における諸事情を反映し、現実的に政策化するに至った諸要因として、「社会調査による老人の生活実態把握」、「日雇労働者世帯などへの援助」、「海外の施策による示唆」、「困窮世帯の生活破綻に対する、直接支援策としての有効性」について見ていきたい。

1-1 老人問題の社会問題化

当時の日本は、1955年からの神武景気に始まる高度経済成長により、都市勤労者の収入は増加した²。しかしその一方では、中小企業の企業倒産が急増し、その煽りを受けた労働者層の貧困による生活問題は一層深刻化した。このことは、戦後平均寿命が延長した親の私的扶養を困難にする一因となっていったのである。勤労層の親世代でもある老人は、無産大衆であり私的扶養がなされていたことから、老人の生活問題に対する生活権保障としての政策は、戦後すぐには制度化されなかった³。朝日訴訟など生活保護政策の実情が社会問題化された時代になって、自治体としても、被保護老人世帯への政策が迫られたのである。それは、当時の生活扶助基準が劣悪な低水準だったため、最低限の生活が脅かされる状態に陥っていた被保護世帯中でも、老人世帯など非稼働世帯は、その保護基準値以下のさらに厳しい生活を強いられていたからであった(渋谷2009:36)。

老人家庭奉仕員の活動実態から見て取れる、当時の被保護世帯の老人の生活は、戦争による心身両面の爪あとが色濃く残されている状態であった。家族や住居や仕事などをことごとく失い、世間の冷やかな目を避けるように、ひっそりと暮らしていたのである。しかし、共同炊事場や共同便所までの移動ができなくなると、生活行為自体が困難になるなど、住環境の悪さによる日常生活の支障が生じることにもつながっていた。これまで心を閉ざし、かたくななまでに生活を変えず、生活様式の変化にも付いていけない老人は、社会から取り残され、親類や近隣との関係も良好であるとは限らなかつた。相互扶助による援助の可能性だけでは対処しきれない生活問題が、顕在化していたのである(渋谷2009:37)。

当時、日常生活に支障をきたす被保護独居老人は、身近に養護するものがいなければ、養老施設に入所させ、施設保護するしか方法が無かつた。養老施設へ入所保護政策は、本人の入所拒否の場合はもちろん、深刻な入所定員不足によって、有効な社会扶養施策とはなり得ていない実情があつた。大阪市における養老施設保護政策では、大阪市外の養老施設への委託割合が、非常に高い実態があつた。その施設における収容可能人員の推移に危機感を抱いていた大阪府は、居宅保護を延長できる社会福祉サービスの創設を模索し、家庭奉仕員派遣制度を位置づけたと考えられる⁴。

1-2 社会調査による老人の生活実態把握

戦後すぐの大阪市では、福祉問題地図を作成する社会調査を実施し、政策課題が認識された過程があつた。その延長として、老人の生活実態調査にも早くから取り組まれた。また長野県でも、社会福祉協議会設立時の訪問調査によって住民の要望を把握し、政策化することが意識的に行われていた⁵。このような調査結果が、家庭奉仕員制度

の創設に影響を及ぼしていたと考えられる。大阪市において、1951年～1960年までに実施されていた老人生活実態調査で、現在入手可能だったものは、表1の通りである。

表1 大阪市における老人生活実態調査 1951年～1960年

	調査報告書	発行年月	発行元	調査の目的	調査対象
1	老後の生活に関する実態調査	1951.6	大淀区社会福祉協議会・大阪市立北市民館・大阪市立大学家政学部社会福祉研究室	戦後家族制度の改正並びに社会情勢の変化にかんがみ、家庭にある老人の生活適応の諸状況を調査することを目的とする。	大阪市大淀区に居住する満70歳以上の老人524名(男187名、女337名)
※	老後の生活についての世論調査	1954.1	郵政省簡易保険局・総理府国立世論研究所	老後の生活問題は、戦後の経済的変動と社会的規範の動揺とのよって、最近関心を集めてきた。この問題に対する一般の世論と実態を知り、行政事務の参考資料にする。	第2部：全国の60才以上の男女478名
2	大阪市老人生活実態調査報告	1954.9	大阪市社会福祉協議会	終戦後老人が経済的にも精神的にも恵まれない状態になったといわれるが、その実情を明らかにする。「としよりの日」を期して本調査を行い、全国調査と比較し、将来の都市老人福祉事業の基礎資料を得るとともに、大阪市老人の社会生活実態を明らかにする。	大阪市居住の60才以上の男女630名(男280名、女350名)
3	都市独居老人の生活実態	1955.9	大阪市社会福祉協議会	1954年の調査に続き、都市老人のうちでも、特に多くの生活上の困難を持つ「ひとり暮らし老人」の生活実態をとりあげて、その内容を解明する。	不明
4	大阪市における低所得老人の生活の実態	1960.3	大阪市民生局	老人の8割近くは家族等の私的な扶養によって生計を維持している現状からすれば、老人問題は社会問題の一つとしてクローズアップされなければならない。本調査は、厚生省より西の担当として、低所得者層の高令者に対する生活実態調査を本市が依頼されたものである。	大阪市22区役所において老令福祉年金受給申請を行った満70才以上の男女より抽出した300名(男139名、女161名)

出所：筆者作成 ※全国調査

これらの社会調査によって、血縁親族のない独居老人、誰かと同居しているが血縁親族のない老人数が把握されている。大都市の特徴として、無子老人が多く、有子老人でも生存する子どもの数が少ないこと、有職老人が少ないことなどと合わせ、私的扶養の点からは多くの問題を含んでいることが、大阪市に認識されていった。その問題の一つとして、身体的不自由のために日常生活に不自由のある老人は、病弱・臥床中の老人以上に多いことが確認されている。当時、日常生活の支障という調査項目は、全国調査にはまだ見られない、画期的な視点であった。「老人家庭における老人自身の困難はもちろんのこと、同居家族の大きな負担を意味するものとして、後日打ち出されることになった家庭奉仕員制度の提案を示唆するものであった(大阪市役所1966:364)」と振り返られている。

これらの調査とは別に、社会福祉政策の対象者の規模を予測するための調査も行われていた。臨時家庭奉仕員派遣制度の開始に際しては、民生委員が各区の被保護老人に対して、臨時家政婦派遣の必要性についての実態調査を行い、家庭奉仕員の“サービスが真に必要”な対象老人数などを把握していた。調査結果の対象老人数から各区を考慮し、各区に見合うサービス提供数の事業を展開していたのである⁶⁾。

1-3 日雇労働者世帯などへの援助

上田市社会福祉協議会が、趣旨説明と住民の要望をヒヤリングしていた1955(昭和30)年頃の地域の会合の時、日雇労働者からの要望として、家事担当者に何かが起きた際の手助けが欲しいという意見⁷⁾を組み入れ、集まった人

たちも賛成してくれたことから、家庭養護婦派遣ボランティア事業が考えられたという経過があったという。当時の長野県では、他府県よりも県民所得が少ないことなどから、不安定雇用層の防貧対策が模索されていたことが、この意見が取り上げられた背景にあったと考えられる。

家庭養護婦派遣事業では、家庭養護婦の賃金は、時間給で支払われていたが極めて低く設定されていた。それでも、その家庭養護婦が1日派遣されたときの賃金と、日雇労働者の日給とは、ほぼ同額だったという⁸。もし妻のお産や病気などによって仕事を休めば、減った収入分は生活扶助費の増額として賄われてはいたが、急な欠勤や長期間の休暇は、日雇労働者にとっては失業の危機に繋がる深刻な問題だったことは容易に理解できる。しかし、家庭養護婦の派遣効果は、単に家事援助の代替となり、日雇労働者が休まずに済んだというだけではなかった。「安心して労働に服し得る環境を与え」、「たとえ、保護費総支出額より養護婦賃金が上廻ったとしても、生活意欲を抱かせることを優先する賢明さを知った⁹」という上田市社協事務局長の発言に示された家庭養護婦派遣事業の意義が、1958(昭和33)年の長野県での家庭養護婦派遣事業運営研究会でも確認されていたのである。家庭養護婦からも、このような被保護世帯の更生に寄与している事例が報告されていた¹⁰。家庭奉仕員制度の創設には、このような日雇労働者世帯への援助という要因があった点も銘記しておくべきであろう。

1-4 海外の政策による示唆

すでに海外における居宅サービスとして実施されていたホームヘルパー制度について、視察を行い、資料を入手し紹介するなどの研究がなされ、日本における家庭奉仕員制度の政策化に向けて参照されていた。1954(昭和29)年にイギリスのホームヘルプサービスを視察した長野県厚生課長が、長野県内での事業創設に奔走した経緯があり、大阪市でも入手した資料を翻訳し、ホームヘルプサービスを紹介していた。

海外のホームヘルプ制度の概要やその実態が参照されたのはもちろんだが、ホームヘルパー制度の有効性を示唆する文献として、B.C. シンフィールド女史の著書『老令者のための社会保障』を紹介していた(池川1960:164、矢内1960:50)点に着目しておきたい。その内容は、「慢性病をもつ老人393人が病院へ入院を希望していたのを精査した結果、その4分の1のものは、家事手伝か地区看護婦か、またはその他の簡単な援助が与えられれば自宅にとどまることが可能であることが明らかにされた」ことであった。

このことは、社会的扶養が必要な被保護老人に対して、養老施設の新築・拡張による収容保護能力を増大させることにはかなりの困難性を抱えていた、大阪市が窮していた施策の実情に対して、家庭奉仕員制度が着想された理由の一つとして考えられる。大阪市の臨時家政婦派遣制度の実施要綱には、臨時家政婦の派遣によって、問題の全部または、一部が解決できる見透しのあることを前提とする項目が掲げられた点や、家庭奉仕員派遣事業効果調査票¹¹による調査を義務付けていたことから、家庭奉仕員制度の創設による有効性をかなり意識して、政策化していたことが伺えるからである。このようなホームヘルプサービスの有効性を、海外の制度を参照する際の観点としていたことは、家庭奉仕員制度創設にむけた要因として重視しておくべきである。

1-5 困窮世帯の生活破綻に対する、直接支援策としての有効性

自然災害等による被災に対して、家庭奉仕員制度が創設されており、国会でも、その実態などが報告されていた。このような生活の破綻に直面した困窮世帯への対策として、在宅を訪問し生活再建にむけた直接的な生活援助を行うことが、極めて有効な政策として理解されたという要因もあったと考えられる。

【1961(昭和36)年12月8日衆議院社会労働委員会 柳谷委員の発言より一部抜粋】

愛知、三重県の福祉施設の視察の報告：「市(名古屋市)では、老人福祉地策の一環として、昨年6月家庭奉仕員制度を新設し、伊勢湾台風災害による被害激甚地区の生活困窮の独居老人及び特に必要な困窮世帯の老齢者をおもな対象として、11名の奉仕員が活動し、十分な成果をあげ、その実績にかんがみ、来年度は36名の動員計画をたてているとのことであります。」

2 在宅介護福祉労働の創出とその担い手

家庭奉仕員制度は、それまでの自治体の政策にはなかった在宅における介護福祉労働としての事業化であった。親類縁者や近隣住民による相互扶助としての援助が当たり前とされてきた各家庭の生活の支障に対し、報酬を伴う新たな介護福祉労働として位置づけた家庭奉仕員制度の創設は、その担い手をいかに創出するのかが、最大の課題であったと言えるだろう。その事業の担い手を、すでに地域における相互扶助活動を行っていた民生委員やボランティアとは別に、介護福祉労働者として新たに創設した点に関して、制度の供給側からの視点で検討を行いたい。その上で、家庭奉仕員制度創設時の人材の確保政策と、その労働条件に関しても若干触れておきたい。

2-1 在宅介護福祉労働としての担い手の創出

長野県の家庭養護婦派遣事業では、職業安定法との関連を明記¹²して、家庭養護婦を労働者として雇用していた。その後の自治体単独事業でも、その担い手を、地域住民によるボランティアとしてではなく、労働者として担わせるようになったのはなぜだろうか。

大阪市の臨時家政婦派遣制度実施要綱には、臨時家政婦の資格として、「(1) 老人福祉に対する深い理解と熱意を有すること、(2) 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、(3) 確実な身元保証人の有ること」との規定がなされていた。臨時家政婦の労働を「かなり厳しく骨の折れる訪問と仕事」だと、大阪市が認識していたことを示している。この認識は、昭和 37 (1962) 年度の厚生白書で、「この事業は老人に喜ばれているが、当面貧困層のしかも老衰の著しい老人が大半であるため、家庭奉仕員の業務は容易なものではなく、むしろ文字どおり奉仕的な気持ちが必要なわけである (厚生省 1962 : 56)」という、家庭奉仕員の労働に対する、厚生省の認識にも繋がっている点であるといえる。

また派遣期間を見ると、長野県では、派遣の期間は原則的には1ヶ月を超えないこととしていたが、派遣家庭の状況から必要があれば、それ以上の期間の派遣もなされていた。大阪市の場合は派遣対象者の規定に、「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」としており、派遣の効果を期待し、継続的な援助が必要であるとされていたことがわかる。各派遣先において、実施要綱の事業の評価を、事業実施後1ヶ月とその後3ヶ月毎に行なうと規定していたことにも表れている。臨時家政婦の派遣による生活援助は、長丁場に構えた実施が必至であると認識されていたのである。

家庭奉仕員制度は社会福祉の一環として創設され、被保護世帯に代表される派遣先の生活実態としては、貧困問題を根底に抱えた生活の支障が在った。そのことは、老人を取り巻く生活の支障への援助が、単なる家事行為の代行以上の困難性があることを意味していた。対象老人との関係性を築くこと自体にも多くの時間と根気強い働きかけが必要であり、各世帯へ入り込んで個別に行う援助は、無償で行える仕事ではなく、不定期なボランティアでは担わせきれないと判断されたといえる。同時に、「骨の折れる訪問」を安定的、継続的に確保するためには、「老人福祉に対する深い理解と熱意を有した」労働者としての自覚と責任を課すことができる、介護福祉労働としての枠組みを創設する必要があったのではないかと考えられる。

2-2 家庭奉仕員制度の人材確保政策

新たに設ける介護福祉労働の担い手は、誰がふさわしいのか、ただ労働内容・条件を提示し新規募集による採用でよいのか等、人材確保政策が大きな問題になったはずである。「骨の折れる訪問」をしながら、派遣先の家庭との信頼関係を築き、必要な支援を察知して遂行できるのはいったい誰なのか。仕事の内容が生活支援であり、生活の支障を改善していける援助ができる適任として考えられたのは、家事や育児経験者の年配主婦層であった。派遣先の家庭状況が貧困層である点を考慮すれば、同様に生活苦を抱えながらも家庭を切り盛りしてきた人の方が、共感しながらの介護福祉労働が可能ではないかと考えられた。1955 (昭和 30) 年当時は、戦争未亡人など寡婦の生活が困窮していることが社会問題となっており、自治体としてもその対策の一環として就労先確保が政策課題となっていた。その点から、家庭奉仕員の担い手として未亡人が想定されてきた経緯があったことは、先行研究でも指摘されている (山田 2005 : 194)。

未亡人が想定された経緯を確認してみたい。上田市社会福祉協議会は、未亡人会が事業助成団体でもあったことから、共同募金会から委託されている互助共済団体である未亡人会あての補助助成の配当金8千円分を家庭養護婦派遣事業に充当することを、上田市未亡人会理事会に条件付で承認を得ていた。家庭養護婦派遣事業に関して、①未亡人会を運営に参画させること、②働く人はなるべく未亡人会員であるように配慮すること、③仮に非会員の場合でも入会を勧めることというのがその条件であったという。

一方、大阪市の臨時家政婦派遣制度では、「臨時家政婦派遣制度実施要綱」の臨時家政婦の選考において、「(1)各区民生常務委員は、候補者について福祉事務所長の意見をきき、区民生委員協議会に諮ったうえで適任者を決定し、市民連句支部で委嘱するものとする。(2)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委託を委嘱し、実施区に派遣することも考慮する。」と規定されている。主として就職の困難な未亡人や中年女性を対象とした施策の一環として、臨時家政婦としての担い手が想起されていたのである。

このような上田市の家庭養護婦、大阪市の臨時家政婦の人材確保政策の経緯から明らかになるのは、先行研究で指摘されている、戦争未亡人や寡婦など、家庭奉仕員制度の担い手としての適性と、担い手当事者の生活維持のための就労との兼ね合いで、労働者としてあてがわれたことだけにはとどまらない。つまり、前章でみてきたような「骨の折れる仕事」という介護福祉労働としての枠組みを新たに創出させたことにより、未亡人などをその働き手として想定しただけではなく、労働者の供給システムを、創設当初から介在させていた点が重要であるといえる。その労働者供給システムは、その後も自治体レベルの介護福祉労働の人材確保¹³に、大きな影響を及ぼしていくことについては、今後改めて論考したい。

2-3 家庭奉仕員の労働条件

家庭奉仕員制度が、自治体の単独事業として展開されていた当初の労働条件や待遇について、入手可能な資料よりまとめたのが、表2である。

表2 家庭奉仕員制度実施一覧表

市町村名	開始年月	人材名称	人材人数	派遣世帯数	労働条件等
大阪市	1958.4	臨時家政婦	19人		1日350円稼働日数に応じて支払う。 勤務時間は福祉事務職員に順ずるが、病気休暇その他有給休暇はない。 賃金以外の諸給与の支給・社会保険等の適用はない。
		家庭奉仕員	44人	257人	月9,000円、手当2,000円1年2回 給与は市社協、区社協で折半
大阪市 1961			37人		月10,000円、他に交通費300円 手当4,000円1年2回
名古屋市	1960.6	家庭奉仕員	12人	279世帯	1日実働8時間、1日400円(交通費含む)、社会保険は適用せず。
神戸市	1960.6	ホームヘルパー	2人	82世帯	1日4時間、月1,100円、他に交通費、年末手当若干被服、消毒薬支給
秩父市	1960.8	老人家庭巡回奉仕員	1人	9世帯	1日300円
布施市	1959.3	独居老人巡回奉仕員	2人	13世帯	1日250円、外に交通費月200円
長野県	1956.4	家庭養護婦	85人	379世帯	1時間25円～35円(3時間以内は1時間35円、以上は30円) 夜業(夜10時以降翌朝5時までの勤務)に対しては、2割5分の割増金を支払う。 給与の半額県負担補助金(家庭養護婦の派遣計画等を立案し、その賃金につき、1時間当たり17円50銭以内の補助を決定通知し交付する。)

出所：厚生省社会局施設課『老人福祉(二) - 家庭奉仕員制度について -』、1961.1.10、池川清『家庭奉仕員制度』1971、筆者加筆作成

1958(昭和33)年4月、長野県規模での家庭養護婦派遣事業運営研究集会でも、家庭養護婦の身分保障と待遇改善が議題に上がっていた。長野県下に家庭養護婦事業が開始された1956(昭和31)年には、6市5町12村だったが、

6年後には、4市1町3村に減ってしまっていた。制度の利用者が少ないことや、近所の人をその都度採用する程度で間に合うこととともに、低賃金のため家庭養護婦が求められないことが、大きな要因となっていたという（竹内1975：60）。表3の1955（昭和30）年から1958（昭和33）年までの全産業平均現金給与月額と比較しても、家庭奉仕員制度の担い手である労働者の賃金が、低く設定されていたことがわかる。

表3 全産業平均現金給与月額

年度	全産業平均（円）	賃金指数（%）
1955	18,179	100
1956	19,546	107.5
1957	20,450	112.5
1958	21,161	116.4

出所：全国社会福祉協議会『日本社会福祉年鑑 昭和35年度版』p283表より一部抜粋

1962（昭和37）年10月に、大阪市の家庭奉仕員48名に対して実態調査が行われている。賃金に関連する項目を見ておきたい。家庭奉仕員の収入は、家計の中心であるのが56%、家計補助が38%、社会奉仕は6%であった。現在の月額賃金（11,700円）は、見合うと思えぬが87.5%に上り、増額希望額は3,000～5,000円であった。賃金関連ではないが、職業に対する家庭奉仕員の心境の項目は、満足しているが68.8%、満足でないがしかたない20.8%、満足していないは、8.8%であった。この仕事に誇りをもつかは、家政婦と変わらないと思うが43.8%、誇りに思っているが33.3%、誇りに思わないが10.4%、恥ずかしいが2.1%であった（池川1971：21）。

これらの家庭奉仕員当事者の声が、その後の待遇改善のための政策にどのように反映されていったのか。ここでは、家庭奉仕員制度が老人福祉法に規定されてから1970年までの報酬と、その報酬の低さを国会で追及された際の、政府の答弁を示すことに留めておきたい。

表4 家庭奉仕員報酬

年度	設置市町村	人員（人）	手当年額（円） 活動費を含む（A）	月平均 （A）／12ヵ月
1963	—	—		12,000
1964	160	611		12,000
1965	229	673		15,000
1966	316	855	180,000	15,000
1967	451	1,108	198,000	16,500
1968	638	1,338	213,600	17,800
1969	1,960	4,145	230,400	19,200
1970	2,223	4,746	254,400	21,200

出所：全国社会福祉協議会「家庭奉仕員の沿革」1985.7より一部抜粋、筆者加筆作成

【1963（昭和38）年7月6日参議院社会労働委員会 政府委員（大山正）の答弁より一部抜粋】

「家庭奉仕員が1万2千円の給与で、はたして適当な人が得られるのか、どのような人を現在やっているかということですが、現在やはり30才ないし40才ぐらいのご婦人の方で、そのような老人の身の回りのお世話をするのに適した方をお願いして各地方でやっております。お話のように、相当困難な仕事でございます。（中略）相当な知識経験を要する仕事でございますので、今後ひとつこの給与を引き上げて参りたいというように考えまして、来年度予算におきましても、ぜひこの引き上げを要求したい。」

2-4 1950年のイギリスのホームヘルプ制度について

長野県、大阪市ともに、イギリスのホームヘルパー制度を視察し、資料を入手したことが、家庭奉仕員制度導入の契機となっている点からすれば、イギリスにおいてホームヘルプ制度が労働としての枠組みを有していた点や、未亡人を採用していた点なども参照されていたことも考えられる。大阪市内に資料を取り寄せるなどをした池川氏よ

れば、次の点なども伝えられていた（池川 1960：164）。

- ① イギリスのバーミンガム市では 1920 年以來、市の単独事業（国庫補助を受けない）としてホームヘルプサービスを始めた。市長がそのホームヘルパーを非常勤嘱託として採用したわけであるから、それまでの家政婦制度とは大きい相違がある。
- ② 仕事は主として、子供が沢山いて、しかも母親がお産する家庭に派遣されてその家の台所の世話をする、5才以下の子供をもつ母が病気で家政の処理ができない場合にもその家庭へ派遣される、兇暴性のない家庭看護中の精神薄弱の老人の家へも派遣される。
- ③ 1950年9月10日バーミンガム市（人口約100万人）において、その種の公営家庭奉仕員の婦人が市によって260人採用され、そのうち130人は、パート・タイムの従事者であったから、残りの130人が専門にこの仕事に従事している婦人であった。年2回、公告による公用募集をし、希望者を市が試験して採用するが、大体35人の応募者のうち合格者は5人という。
- ④ 賃金は、従事した経験年数によって等級が設けられていて、第1年目の婦人は1日13シリング、第2年目以降は14シリング、第5年目以降は15シリングと、経験によって技術が向上するものと解して賃金もスライドする制度であった。
- ⑤ イギリスの課員は、ホームヘルパーの適格者と考えられるのは、45才までの未亡人であること、きれいなこと、料理がてばやく上手なこと、安く材料を買入れる才能のあることの4つの条件をあげていた。

イギリスではすでに、ホームヘルプという労働枠が創設されており、未亡人の採用が考えられていたことが分かる。しかし、そのまま制度模倣されてはいないことも明らかである。先行研究でも、派遣対象者が海外の場合と異なる点については指摘されているが、大阪市においても池川氏が企画した妊産婦宅への派遣案は実現しなかったという。当該自治体の諸事情に関するせめぎあいの結果、新たな労働枠とする点などや担い手の政策化の過程において、海外のホームヘルプ事情が参照された可能性は考えられるが、その点を示唆する資料等は確認できなかった。一方、上田市の当時の関係者であった竹内氏によれば、「家庭養護婦派遣事業補助要綱」の随所に上田市における活動事例に基づくところがうかがえる」とし（竹内 1974：55）、政策化の過程で参考にされたのは、上田市の家庭養護婦ボランティア事業での活動実態であった。

おわりに

1950年代後半は、戦災孤児・寡婦、傷痍軍人等の特別対策から一般貧困低所得世帯への対策が講じられていた時期であったが、その時代になっても、家庭奉仕員制度は、全国で長野県下の市町村と大阪市においてのみ、自治体単独事業として細々と始められたに過ぎず、当該自治体における政策的位置づけも決して高いとはいえなかった。このことは、様々な困難性の中でその老人を訪問し、生活の援助を行う新たな労働枠が創設された経緯は、決してその時代に自明のごとく、必然的に開始されたのではなかったことを示している。家庭奉仕員制度創設の要因の検討からは、各自治体が諸事情による様々なせめぎあいの中でも、事前の社会調査結果をもとにした援助対象の生活実態の把握を行い、事業化した際の規模などを推し量り、サービスの有効性を海外の先行制度を参照しながら、実施要綱に評価調査を規定し分析していることなど、綿密な計画性に基づいて政策化された一端が伺えた。そのような検討から、新たな介護福祉労働者が必要であると判断されたと考えられる。

当時の老人の貧困による凄まじい生活実態を見据えた上で、制度創設の背景を考究する姿勢がなければ、自治体単独事業としての家庭奉仕員制度創設が、介護福祉労働としての新たな労働枠の創設であった点が曖昧化されてしまう。派遣対象への理解を深めることにより、当該行政が認めていた各家庭に入り込んで援助を行うことが、「かなり厳しく骨の折れる訪問と仕事」であった点がより鮮明になるのである。その仕事を、責任をもって継続的に行うための体制を整える必要があったことが、有償の労働者を雇用して実施する事業と位置づけられた理由であった。さらに、その担い手確保政策として、未亡人団体等との提携とも言える人材供給システムを介在させていた点が明らかになったのである。

今日にまで繋がる家庭奉仕員制度の創設期における緻密な解明は、その後の変遷や、規定要因を分析する上でも、引き続き考究していくべき課題だといえる。

家庭奉仕員制度の創設期において、「かなり厳しく骨の折れる訪問と仕事」、「相当困難で知識経験を要する仕事」であると自治体や国に判断され、国会で評されながらも、その介護福祉労働に相応する報酬にはなっていなかった点に関しては、その後の家庭奉仕員の活動実態や身分保障の変遷を捉えた検討が必要であることを教示しているといえるだろう。その点を踏まえ、今日までの家庭奉仕員制度の変遷について、研究をさらに進め報告していきたい。

注

1. 家庭奉仕員制度の創設の要因として、当時の家政婦派遣事業の存在率や、企業内ホームヘルパー度の普及を、家庭奉仕員制度と並列的に捉えて論ずる先行研究もある。しかし、家庭奉仕員制度が、社会福祉の観点から創設された制度である点からは、それらの事業が営利や企業内の福利厚生を目的としている、家庭奉仕員制度とは異質な事業であることを明確にしておく必要がある。
2. 1957（昭和32）年版の「国民生活白書」では、国民生活は比較的着実な足どりで向上を示していると認識している。産業界の好況を反映して、「都市勤労者の収入を、総理府統計局の家計調査によってみれば、その収入は名目で9.8%、実質では7.9%の上昇を示した。」とした。pp1-5
3. 地域差もあるが、老人問題は社会問題として捉えられるようになったのは、1950年代に入ってからだといわれている（森1988:7）。
4. 当時、被保護者数に占める老人の比率は、全国的にも毎年高くなっていった。1957（昭和32）年には全国比が13.3%であるのに対し、大阪市では高齢世帯が22.7%も占めていたことから、大都市における家族制度の崩壊による老人の生活困難性がより深刻化していることに対する政策課題意識が強かったと考えられる。

大阪市議会 1957（昭和32）年度決算特別委員会記録、松本民生局長（当時）は、「お年寄りで養老院に行かなければならぬ孤独の老人、足腰の非常に不便などという様な被保護世帯の人も、独居老人については、これは養老院といってもそう簡単にできるものじゃない。従って家におられて困っている老人にも何とか手を差伸べたいということで、奉仕員制度をこの4月から設けたわけであります」と、家庭奉仕員制度創設の理由を答弁している。
5. 上田市社会福祉協議会が1953（昭和28）年の創設時に、役員が地域を回って趣旨説明を行い住民への訪問調査を行っていた。1955年2月20日の「長野県福祉だより第35号」では、「本県の県民所得は、他府県に比較して低いと云われている。特に総世帯の40万世帯の中、その半数の20万余世帯が生活不安定層にあると推定され、県民の防貧対策が一昨年来強く要望されている」、「小地域社会福祉協議会そのものが一般の市町村民に理解されておらず、協議会で何と採り上げて良いかわからないと云う事情があり、先ずその地域の者が皆でこれを協議して、どの問題から解決して行くかを決定した上で、市町村民全部が理解した、しかも全部が一体となって動く協議会に組織替えをする必要がある。」という認識がなされており、上田市社会福祉協議会設立時の調査も実施されたと考えられる。
6. 調査によりサービスが真に必要なだとされた人数は、1958年-140人、1959年-214人、1961年-232人で、実際にサービスを受けていた独居老人は220人ほどだった。

中井市長（当時）は、「市内の独居の被保護老人というものが、約1,400名あるそうであります。その中で400名というものは身動きできないという状態であります。（中略）昨年の暮に私は各区をできるだけ回って、いろいろな事情を調査いたしました。非常に喜ばれているのであります。本年度はその要員を約倍に増やしまして、各区に2名ずつかの人員を本年度の予算に計上しているのであります。」と答弁している。1959（昭和34）年度大阪市会会議録
7. 「おらだちは日雇労働者だが、女房がお産をするといっても、子どもや年寄りが病気のときでも、仕事を休むわけにはいかねえ。そんなとき、家事や病人の世話をしてくれる人が手助けに来るようなことを考えてもらえまいかの（全国社会福祉協議会三十年史刊行委員会1982:424）」という意見が出された。
8. 1954（昭和29）年 臨時工平均賃金200円/日、熟練工300円/日、雑役女子120円/日（山田2001:194）
9. 長野県での家庭養護婦派遣事業運営研究会において、長野県社会福祉協議会「県民の福祉第70号」1958.5.30
10. 家庭養護婦が、「家政婦さんと同じような感じを受けますが、訪ねる家庭が要被保護家庭です。親子4人1日の食事代として、240円を預かってどんな献立ができません。燃料のマキも思うように燃せない、オシメを洗うにお湯も使えないというのが実情です。女中さんよりひどいかもしれません、転落一歩手前の家庭を励ましながら、家中が明るく更生への意欲が高まっていくのをみますと、苦労が喜びにかわります。」「いまニコヨンに出ている父子4人の家庭に行っていますが、できる範囲で栄養がとれるように1週間分の献立を立てて食事にむらのないようにしています。最近では、すさんだ家庭もすっかり明るくなり、父親も働く意欲を高め、毎日感謝しつつ元気に働きに出ています。」と記されていた。長野県社会福祉協議会「県民の福祉第70号」1958.5.30
11. 1958年の大阪市における「臨時家政婦派遣制度実施要綱」の「十一. 事業の評価」として、「福祉事務所長は、民生委員の協力をえて、事業実施後1ヶ月、その後3ヶ月毎に対象者について別紙調査票に基き、その効果を評価し、その結果を民生局長及び市民連会長に報告

するものとする。」と規定していた。

12. 長野県家庭養護婦派遣事業補助要綱において、「家庭養護婦を何程必要であるかは、おおむね市町村の社会事情によるのでその選定についてはあらかじめ、市町村社会福祉協議会長は民生委員部会にはかり、適格者を最寄の公共職業安定所に推薦しておき、その中から必要に応じ公共職業安定所の紹介により順次これを雇用するものであること。また事業実施の上で、予算と適格者が得られるならば、常勤の家庭養護婦をおき、随時派遣することが望ましいこと。」と明記していた。
13. 上田市では、事業開始当初は10名の婦人が申込み、そのうち6名が未亡人だったという。また大阪市では、1961（昭和36）年の37名の家庭奉仕員のうち29名が、翌年は、48名のうち37名が、未亡人であった。
1973（昭和48）年の家庭奉仕員制度実施自治体への調査では、家庭奉仕員の採用条件として母子家庭を第一条件とするとの回答もあった。（明山・野川 1973: 109）

文献

- 須賀美明（1996）「日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史」『社会関係研究』第2巻第1号: 87-122
- 萩原清子（1977）「老人家庭奉仕員をめぐる動向」全国老人社会福祉協議会・老人福祉施設協議会編集『老人福祉の焦点—'77 老人福祉年報—』: 103 - 107
- 森川美絵（1999）「在宅介護労働の制度化過程—初期（1970年代～80年代前半）における領域設定と行為者属性の連関をめぐって」大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』486号: 23 - 39
- 北場勉（2001）「わが国における在宅福祉政策の展開過程—老人家庭奉仕員派遣制度を中心に—」『日本社会事業大学紀要』第48号: 207-242
- 山田知子（2005）「わが国のホームヘルプ事業における女性職性に関する研究—1956年長野県上田市社協『家庭養護婦派遣事業』を中心として—」『大正大学研究紀要』第90号: 178-198
- 森幹郎（1988）『老人問題 理解の仕方』ミネルヴァ書房
- 森幹郎（1972）『ホームヘルパー』日本生命済生会
- 渋谷光美（2009）「老人の生活問題に対する社会福祉としての家庭奉仕員制度創設」『京都女子大学生活福祉学科紀要』第5号: 33-41
- 大阪市役所（1966）『昭和大阪市史続編第6巻社会編』
- 池川清（1960）『老人福祉』関書院（戦後高齢社会基本文献集第3巻『老人福祉』小笠原祐次監修 2006）
- 池川清（1971）『家庭奉仕員制度』大阪市社会福祉協議会
- 矢内正一（1960）「孤独な老人の救い—大阪市家庭奉仕員制度—」全国養老事業協会『老人福祉』第26号: 48-52
- 厚生省『厚生白書』昭和37年（1962）度版
- 厚生省社会局老人福祉課監修（1974）『老人福祉10年の歩み』
- 明山和夫・野川照夫（1973）「老人家庭奉仕員制度—その沿革と現状—」『ジュリスト』543号: 101-111
- 竹内吉正（1974）「ホームヘルプ制度の沿革と現状—長野県の場合を中心に—」『住民福祉の復権とコミュニティ』鉄道弘済会: 54 - 75
- 国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>

A Study on the Creation of the Home Helper System as a New Home Care Welfare Labor and Workforce Supply Policy

SHIBUYA Terumi

Abstract:

Previous studies have not clarified the reasons for establishing the home-helper system in Japan or the workforce problems of the system. These issues are important for showing that home helper work was originally developed to assist the lives of the elderly poor. This paper examines the social background to this policy and examines how widows were selected as the leading workforce of the system. The research is based on various documents related to the establishment of the home helper system, including minutes of the Diet, newspaper reports, administration documents and scientific documents. Elderly poverty was a significant social problem in those days. The home helpers' work in assisting poor elderly people's lives was said to be a "backbreaking visit and job." It was necessary to find a new workforce for the work, and war-widows were assumed to be the workforce. A workforce supply system was also introduced, but the work conditions were set at a very low level. The foundation of the home helper system formed a new framework regarding labor for welfare care. This framework aimed to socially support the elderly who were reduced to poverty. Further investigation on the low level of the work conditions is necessary.

Keywords: home helper system, welfare care labor, elderly poor issues, widows, workforce supply system

在宅介護福祉労働としての家庭奉仕員制度創設と、その担い手政策に関する考察

渋谷 光美

要旨：

家庭奉仕員制度が創設された要因や、制度の人材問題は、明らかにされていない。介護福祉労働が、困窮した老人の生活を援助するという生活の側から独自に発展してきた論証として重要な問題である。社会的背景を踏まえ、政策化の要因と、制度の担い手として、未亡人が位置づけられた過程を検討したい。研究方法は、当時の国会会議録、新聞報道、行政文書、学術的文書による文献研究であり、家庭奉仕員制度の創設に関連する点を限定的に論考した。

当時は、貧困による老人問題が、社会問題となっていた。困窮した老人の生活の支障を援助する家庭奉仕員の仕事は、「かなり厳しく骨の折れる訪問と仕事」とされ、新たな人材を確保する必要があった。戦争未亡人が想定されただけではなく、人材供給システムも介在させていたが、その待遇は低水準に設定されたことが明らかになった。家庭奉仕員制度の創設は、生活が困窮した老人の社会的扶養を目的とした、新たな介護福祉労働としての枠組みを形成したいえる。その労働の低待遇については、さらに考究が必要である。

