

論文

老人福祉法制定前後の在宅高齢者福祉政策に関する再検討

——1950～1960年代前半の京都市を事例に——

佐 草 智 久*

1 本研究の視座

本稿の目的は、京都市を事例に1962年の老人家庭奉仕員制度国庫補助事業化前後の在宅高齢者福祉政策について検討し、国庫補助事業化前後の在宅高齢者福祉政策における連続性・非連続性について考察することである。

在宅高齢者を対象とした社会福祉政策の通史研究には森幹郎(1972)、萩原清子(1979)、須賀美明(1996)、北場勉(2001)、西浦功(2007)、渋谷光美(2011)、中寫洋(2011, 2013)、などがある。それらは、主として老人福祉政策を中心とした視点から歴史記述がなされているが、中でも時代区分にあたって1962年の老人家庭奉仕員国庫補助事業化を一つの明確なターニングポイントとしている。1962年以前は西浦(2007)や中寫(2013)など近年の研究で「日本における公的訪問介護事業の萌芽期」と呼称されている。この萌芽期について、渋谷光美によれば1962年以前の時期に福祉三法体制の中で、在宅の独居高齢者を中心に制度の狭間におかれ国家による支援から取り残された生活困窮者の存在が社会問題し、彼らによる支援が全国の各自治体による独自事業として、公的な在宅高齢者福祉政策が発生したという。そして各自治体の取り組みの成果は、次第に国政にも注目され、1962年に国庫補助事業の「老人家庭奉仕員制度」が創設され、これが今日のホームヘルパー制度へとつながったという(渋谷2014)。

これらのなかでも最古とされ、「戦後日本における公的訪問介護事業の端緒」とされている1956年に開始された長野県の「家庭養護婦派遣事業」や、大阪市で1958年に開始された「臨時家政婦派遣事業」(翌年に家庭奉仕員派遣事業に改称)は先進的事例として先行研究で取り上げられており、研究蓄積も多い。北場(2001)によれば、この2事業はそれぞれ「大阪型」・「長野型」としてモデルケースになり、全国の各自治体に波及していったという。

このように両時期の事業は通史の中で、一地域による実践が全国に波及し国策化されるという図式の中で、発展的に語られることが多く、両時期が連続的に論じられてきた。しかし一方で、先行研究の多くは各時代区分内の実践に限定される傾向があり、各時期によって注目される地域も異なっていた。1962年以降は各地域での実践ではなく法制度の変遷など国政レベルでの動向、および余り注目されていなかった東京都など、中央に近い地域がクローズアップされてきた。そのため、1962年前後の両時期で国庫補助事業化によって、各自治体ではそれまでの事業の何が継承され、何が変化したのかについて十分に言及されてこなかった¹⁾。

この問題を解決するため、本稿では同一地域に研究対象を限定した。さらに当時の担い手・高齢者双方の社会的状況や担い手側の変化についても着目した。その際に当時の新聞・行政による統計や広報誌、各種団体の発行物などを用いた。そしてサービスの受け手である高齢者の各側面から資料収集を試み、それらから総合的に考察することによって、1962年の国庫補助事業化と言うターニングポイントを受けて、それまでの独自事業より継承されたこと(=歴史的連続性)・変容したこと(歴史的な非連続性)の検討を試みた。

主たる対象地には京都市を選定した。中寫洋によれば、京都市では戦前の「共同組合制度」や1950年に開始した「昼間里親制度」、1974年の「老人福祉員制度」など特徴的な福祉実践が展開されてきた(中寫2011)。在宅高齢者を対

キーワード：訪問介護、在宅福祉、歴史的な非連続性、戦争未亡人

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2013年度入学 公共領域

象とした福祉政策では、1962年4月1日から老人家庭奉仕員制度が実施されたという。しかし近年、それ以前にも「遺族派遣婦事業」という事業が展開されていたことが西浦功（2007）や中嶋（2011）によって言及されている。当事業は西浦により、京都市遺族会連合会への委託事業として展開されていたことが指摘され、先述の長野県「家庭養護婦派遣事業」との類似性が示唆されるものの、その資料の少なさから具体的な実施期間や事業概要など、詳細については十分に明らかにされていない。

自治体独自事業としての事業展開は、それぞれの地域が抱える福祉課題に応じた形での制度設計、実践がなされていた可能性を示唆する。各事業が単なる在宅老人福祉政策の枠を超えた、ローカルポリティクスとしての側面を持っていた可能性をも意味する。本稿では、京都市を事例に当時地方自治体がいかなる社会状況の中でどのような福祉課題を抱え、それらの解決策として在宅高齢者福祉政策を創設したのか。またそれが、いかに終了し国策化された家庭奉仕員制度に引き継がれていったのかについて明らかにするため、遺族派遣婦制度に焦点を当てる。

筆者は、遺族派遣婦事業について資料収集を行う中で、当時の様子を窺える唯一の遺族会側の資料として後年に編纂された『京都市遺族会連合会結成60周年記念誌』（以下、『60周年記念誌』と略）、他には『京都府百年の年表』（以下、『年表』と略）、『京都新聞（マイクロフィルム版）』1955年11月1日（以下、『京都新聞』と略）、『京都市議会議録——昭和35年上』、『京都市議会議録——昭和37年上』（以上、以下『京都市議会議録』と略）などから遺族派遣婦事業に関する記述を発見した。

2 1950年代当時の社会状況

2.1 未亡人の困窮問題

2.1.1 全国状況

戦後、従来の遺族に対する一切の公的支援が廃止され、未亡人の生活は一変する。当時の未亡人の社会状況についての研究は川口恵美子（2005）がある。川口によると、未亡人の7割は結婚後専業主婦として過ごしており、彼女たちの多くは自身が中年になって以降、俄に働かざるを得なくなっていた。1955年に厚生省によって行われた「全国母子世帯調査」によれば、未亡人の職業は自営が40%、日雇い労働者・内職が約30%を占めていた。また未亡人には転職が多く、主たる転職先としては「家政婦、かつぎ屋、日雇い人夫」などであり、学歴もなく職業体験の乏しい未亡人が、食べるために必死で職を求めていたという（川口2005:21）。

さらに戦時中は「名誉ある死」とされ国家への功労者として扱われた夫も、終戦と共に「戦争協力者」としての烙印を押されるようになった。ここで未亡人は、経済的困窮のみならず精神的苦痛をも味わうことになる。未亡人は各地域で国家保障を求め組織を作り、それが男性による組織に吸収されて1947年に遺族厚生連盟、1953年に日本遺族会が設立される。ここでも彼女らは「婦人部」として中心的役割を果たしてゆくが、一連の活動が身を結び、次第に戦没者遺族への国家補償は国政においても最重要課題の一つに位置づけられるようになった。その結果、1952年の戦傷病者戦没者遺族等援護法制定や翌年の恩給法の復活など、遺族に対する国家補償が再開された。

しかし川口によれば、ここでも職業軍人と招集された軍人間での格差や、支給額が全国一律であったことによる都市と農村での格差など、多くの問題を孕んでいた。中でも特に生活状況が改善されず困窮していたのは、物価の高い都市部に住む招集された軍人の遺族であった。彼女たちは全体では少数派でありながらも、突然夫が戦地にかり出され未亡人となった。そのため夫の死に対する受け止め方が職業軍人のそれとは大きく異なっていた。主たる働き手を失ったことから、生活に困窮するケースが多く、夫の軍人としての階級も高いとは言えないため恩給や年金の支給額も十分でなく、中には最後の手段としては売春で生計を立てるしかない者もいたという（川口2006:17-23）²。未亡人が売春婦として生計を立てている事は社会問題にもなり、それが後の「売春防止法」や「母子及び寡婦福祉法」制定につながっている。なお、今回京都市における未亡人と売春の関係を示す資料は発見できなかった。ただ一方で藤目ゆき（2011）や茶園敏美（2014）は当時の京都市内での米軍兵などを対象とした「パンパン」と呼ばれる売春の実態について言及している。また1952年に京都市は「風紀取締条例」を制定し売春行為を禁止している。これらから京都市に於いても売春問題は社会問題化していたと考えられ、また当時の戦争未亡人の全国的状況から鑑みても、戦争未亡人による売春問題も存在した可能性は否定出来ない。

2.1.2 京都市の状況

京都市民生局が1952年に発行した『被保護母子世帯生活実態調査報告』によれば、被保護女子世帯総数の7345人うち3153人(42.9%)が母子世帯であり、その29.4%は戦争未亡人であった。彼女たちの世帯人数は3人と4人が6割を占め、末子の年齢は7～8歳が最も多かった。また世帯主(すなわちシングルマザー)の扶養責任量³は90.7%と高い一方で、彼女たちに満足のいく職は用意されていなかった。その様子が、『被保護母子世帯生活実態調査』には以下の様に記されている。

世帯主の職業について見ると「自営業」は37.4%、これに次いで「常備」の20.5%「日傭」の19.4%「家内労働」の15.6%以下「世帯主の病弱」その他となっている。「自営業」は依然として「和洋裁」の38人「他家手伝」の18人が目立っており、「行商その他」(手相見・かつぎや)の如き比較的自由的な職業11人もあるが、「常備」は20.5%であるが、このうち織物・染色の工員が大部分を占め「事務員」は僅か4人に過ぎない。「日傭」では職業安定所へ「登録」した労務員が11人となっており、雑役或は女中としての24人は旅館の日傭いで、割合収入にはなるが季節的に相当な開きがある様である。収入のもっとも律の悪い下請仕事の「家内労働」は28人でその内訳は水引、造花、刺繍の手芸的なもの、紙函、包装紙の下請等典型的なものから菓加工等の異色のものに及んでいる。なお世帯主の平均年齢は36才となっており、その稼働能力は比較的上回っているのであるが、未就労の世帯主は僅か7%(病弱と乳児を抱えたもの、及び完全失業)に過ぎない。然しながら和洋裁、他家手伝或は家内労働の如き零細な而も中間搾取の勢力下におかれている世帯主が全体の46%を占め約半数に亘っていることは誠に注目すべきものがあり、定期的収入を得ている「常備」の20.5%と対比して未亡人の職業の不安定性が容易に見得られるであろう。

(京都市民生局 1952: 5-6)

このように京都市に於いても未亡人の抱える生活の不安定さは同様であり、彼女らは生活のため働かざるを得ないものの、それに見合うだけの賃金を得るための職業選択の幅は、とても狭かった。なお、この背景には京都特有の事情も存在した。当時の状況を示す資料として京都市市政史編纂委員会が編纂した『京都市政史』に以下の記述がある。

中小企業が多く、経済的変動の影響を受けやすかった。また他都市とくらべると戦時中の空襲による被害が少なく、復員軍人や海外からの引き揚げ者、疎開先からの寄託者が殺到した。しかし『戦災都市』認定されなかったため大規模な復興事業は実施されず、失業者を吸収する余地は少なかった。…(中略)…京都市の生活保護受給者の数は、敗戦直後を頂点にその後一時減少した。しかし厳しい財政状況を強いるドッジラインの実施により経済事情が悪化した。一九四九年(昭和二四)頃から再び増加に転じた。その後も、京都市は朝鮮戦争による特需の影響をあまりうけず、むしろ物価高により低所得者の困窮が深刻化した。さらに一九五四年のデフレの影響により失業者が大幅に増え、京都市の生活保護受給者は激増した。一九五五年度に京都市で生活保護を受給したのは一万六三四五世帯、四万三六九〇人に達し、年間に一四億九九一七万円が保護費として支給された。人口に占める保護率は一〇〇〇人中、約四〇人の割合で、五大市の中でも最高だった。受給世帯は男性のみの世帯が六割近くに達し、年齢も一八歳から六〇歳までが5割以上で、京都市に労働者を吸収できる産業が欠けていることを映しだす結果となった。

(京都市市政史編纂委員会編 2012: 459-461)

男性でさえも仕事の無いこの京都市の不安定な経済状況は、さらに未亡人の生活の不安定さに追い打ちをかけていたと推測される。

2.2 困窮高齢者の社会問題化

戦後、生活に困窮した高齢者は「恵まれない老人」として、度々新聞等で取り上げられている。公衆衛生の向上などに伴い高齢者の寿命は延びたことで、旧来の養老院は数が不足し、彼らを収容しきれなくなっていた。1952年9月16日の『朝日新聞（朝刊）』では、この状況下において施設に入所できない高齢者の自殺の増加が報じられている。またその後も、新聞等で養老院の増設の必要性が繰り返し言及されている。また、当時の高齢者に対する公的支援策は生活保護の適用しかなく、その生活扶助金額も1953年の時点で月額1940円、厚生年金の支給額も月100円程度であった。この高齢者への経済的支援制度の不備が、養老院入所者の増加・施設の不足に拍車をかけていると、1953年9月15日の『朝日新聞（朝刊）』によって報じられている。さらに1954年1月3日の『朝日新聞（朝刊）』によれば、高齢者は稼働能力の少なさから貯蓄を切り崩して何とか生計を維持しており、これらの貯蓄が底をつけば、たちまち生活は困窮してしまい、また先述のとおり養老院などの収容施設の不足も相まって公的支援を受けられず、浮浪者へと転落していたという。

当時の京都市における高齢者の生活実態を示す貴重な資料として、京都市民生局が1957年に発行した『京都市における老人の生活実態・福祉に関する調査報告書』がある。この調査は1955年12月から1956年1月にかけて京都市民生局が同志社大学社会学科の協力のもとで行ったものであり、同時期に行われた大阪市や全国での調査の結果が適宜参照されている。この『京都市における老人の生活実態・福祉に関する調査報告書』によれば、当時の京都市では高齢者の半数は配偶者と同居しておらず、生存している子供を一人も持たない高齢者が、全体の10.2%、全国平均（5.0%）の倍に上っていた。独居老人の割合については明らかににされていないものの、以上の結果から全国平均を上回っていた可能性が示唆される。また高齢者の収入内訳は、44.0%が自分の職業によって多少なりとも収入を得ていたものの、家族からの援助をうけている者も31.0%存在した。1ヶ月の収入額では、「なし」と答える者も4.2%存在した。多少なりとも収入を得ている高齢者でも、その27.8%は5000円未満（その79.0%は3000円未満）であった。さらに当時は国民皆年金制度が創設される前であり、全国の都市部においても高齢者の51.0%は厚生年金の存在を知らなかったという。京都市は都市部であるにも関わらず、西陣織産業を中心に厚生年金が適用されない零細企業が多いため、そのような高齢者の割合はより高かったという。また、全国において「自分が困った際には親戚よりも国の援助の方が受けやすい」と回答した者が全体の65%存在した。だが一方で、当時は社会福祉に対する認識は薄く、京都市では59.4%が「社会福祉」や「社会保障」の言葉を聞いたことがなかったという（京都市民生局1957）。

同報告書によれば、当時一般的に高齢者の70%は子供と同居しており、彼らは子供に経済的に依存することで何とか生計が成り立っていた。しかし、先述の通り京都市には子供のいない高齢者が多かった。その事情を踏まえると、子供からの援助を望めない生活困窮層が多かった事が推測される。さらに当時は老人福祉法制定前であり、高齢者福祉は専ら生活保護法がその役割を担っていた。そのため、生活保護の対象にならない者は公的救済をも得ることができずにいた。これらの結果や状況を踏まえると、当時の高齢者福祉政策が、いかに立ち遅れていたか察することができるだろう。

3 遺族派遣婦事業の開始

遺族派遣婦事業は京都市による京都市遺族会連合会への委託であったことが、先述の先行研究によって明らかにされていた。今回、『京都市会会議録』にも同様の記述がみられた。開始時期については今回筆者が入手した資料のうち、『60周年記念誌』の昭和30年度事業概要に「11月1日より遺族派遣婦事業を開始し」との記述があった（京都市遺族会連合会編2012:13）。また『京都新聞』にも「本日より」とあり、『年表』にも同様の記述が見られた。それらを根拠に筆者は、中寫（2011）のとおり、1955年11月1日に開始されたと結論づけた⁴。

担い手は遺族会の未亡人が雇われていたことが先行研究でも指摘されていたが、『京都新聞』によると派遣婦の採用条件は「①旧制高卒、または同等の学歴を持つもの⁵②年齢は大体三十歳以上五十歳未満③健康体であること④確実な身元保証のあるもの⑤派遣婦の専門的訓練を受けたもので、とくにケースワーク技術の所持者が望ましい⑥自転車使用ができる⑦（筆者注。原文ママ。⑥は欠落のため、おそらく本来は⑥であると推測される。）余力を社会的

に奉仕する精神の所持者」であった。なお派遣婦の採用にあたっては、なるべく市内の遺族者中から適任者を決定した。また、事業の開始に当たって1955年12月27日、1956年1月25日の2回にわたって「派遣婦講習会」が実施された事が『60周年記念誌』により明らかになった。

『京都新聞』によれば、派遣婦の選考及び登録にあたっては、派遣婦希望者は履歴書を持ち町内遺族会役員を経て区遺族会会長に申込み、区遺族会会長が希望者の中から適格者を選考した。その際、決定には市遺族会連合会長の同意が必要であった。そして選考で決定した派遣婦はすべて登録された。さらに派遣婦が一時的な支障で派遣できないときのために、代わりとなる予備派遣婦が登録されることになっていた。

『京都新聞』によると、派遣対象者は、「①高齢単身世帯②高齢で病弱夫婦世帯③その他特に派遣を必要とする世帯のいずれかで緊急事態が起これ生活環境を著しく破壊するため家事の処理ができないとき。発生した問題の一部かまたは全部を派遣婦の派遣により応急的な処理によって解決ができる見通しのある場合に限る。」とされていた。

『市民しんぶん左京版』によれば、当事業は「従来の単なる病人看護といったものだけではなく、家計維持についての積極的な広範囲の援助を行う事を主眼として」いたという。「身の回りの世話から生活の各種相談に応じ、生活設計を援助する」との表現が『京都新聞』に見られる程度であった。しかし、後述の昭和36年9月になされた制度改革において、業務内容の明確化が行われた事を鑑みると、当初の支援内容には制度上の制約が存在せず、各利用者のニーズに則した自由な支援が展開されていた可能性も推測される。

なお、当事業は無料であり、利用にあたっては原則書類申込みであったが、緊急時などには区遺族会会長への口頭あるいは電話による連絡も可であった。派遣方法は『京都新聞』によると、「①短期派遣を主として長期派遣はさける②多数の対象者にサービスするため巡回訪問サービスを行う③派遣期間は原則として三週間以内」とされていた。派遣婦の選考にあたっては同様だが、当事業の実施にあたっては、各学区や町内会などの遺族会役員が大きな役割を担っていた⁶。

4 1961年の制度改革から制度廃止まで

『60周年記念誌』によれば、当事業は1959年度時点で申込数320件、派遣実施数249件、調査訪問件数2386件を記録しており、一定程度の実績をあげていたと考えられる。この事業実施期間中の貴重な資料として、昭和35年度第2回京都市会（定例会）の質疑における、中川タキ議員⁷（当時）の以下の発言がある。

なお私は民生関係について申し述べたいと思うのでございます。これも私はたびたび申し上げておりますので、恐縮でございますけれども、家事派遣婦制度の問題でございます。この問題は数年前遺族会を通じまして、現行は各行政区の遺族会の遺族のご家庭に一人ずつ派遣をされておるのでございますが、これは私はもっと市民の各層に及ぼすべき問題であると思うのでございます。…（中略）…内職をしなければならないような家庭もたくさんございます。そうして自分の子供を預けて、共かせぎ（原文ママ）に行かなければならない家庭もたくさんあるのでございますけれども、これらの人々が家政婦を雇うとか、女中を雇うとかいうことは、なかなか今日むつかしいのでございます。こういう場合に、公営の派遣婦制度を現在は遺族会のみ委託して、そうして遺族の家庭にのみ及ぼしているのでございますけれども、これを一般の各市民層に広く利用するようなことをわたし（原文ママ）は今回図ったかどうかと思うのでございますが、この点もたびたび私が申し上げておりますので、民生局当局は既に御研究済み（原文ママ）と思うのですが、この点に対していかがお考えを持っておられますか、そしてお手伝いさんと言わなければ女中さんが来ない、また女中さんでは、どうもお手伝いさんと言っても、時間のゆとりがないので、なかなか来てくれない、これらの家庭の悩みを解消するためにも、また内職をしなければならない人たち（原文ママ）のためにも、一挙両得の解決方法になると私は思うのでございますが…（以下略）。

これに対し浜野練太郎民生局長（当時）は以下の様に回答している。

派遣婦の問題でございますが、おおせ（原文ママ）のとおり遺族会に委託事業といたしまして各区に遺族派遣婦が現在一名ずつ派遣されているわけでございますが、これを一般派遣婦にまで及ぼすか、一般の家庭にまで及ぼしたらいいじゃないかというお話でございますが、大阪の例をわれわれ（原文ママ）も調査をいたしましたのでございますが、特定の家庭へ焦げ付くというような問題もいろいろございますので、なお今後の問題といたしまして研究をさしていただきたいと存じます。

中川議員は遺族派遣婦制度を「家事派遣婦制度」と呼んでおり、民間家政婦制度の補完的存在として、当事業を位置づけている。ここからは、当事業の派遣婦は民間家政婦との明確な差別化が十分になされておらず、世間一般的には両者は同等のものとして見なされていたことが窺える。また、事業運営に当たっては後年に開始された大阪市の「臨時家政婦事業」を参考にしていたことが確認できた。

なお、当初の制度設計と実態との乖離も示唆される。『市民新聞』や『京都新聞』など、事業開始当初の資料では生活困窮高齢者全般が派遣対象とされていた。一方で遺族に限定されていた可能性を示唆する文言も散見された。実施期間中の資料である、西浦（2007）にも参照された昭和35年度の『民生局事業概要』にも「老齢、孤独、困窮の遺族世帯」（京都市民生局1961:26）とあるものの、『60周年記念誌』や『年表』など、その多くが後年の編纂物であり、複数の解釈が可能であるものや出典元の原資料にはそのような記述が存在しないなど、どれも史的根拠としては希薄であった。しかし『民生局事業概要』と同年のこの発言によって、遺族派遣婦事業は当初は市民一般に対する施策として創設されながらも、実態は、遺族世帯の高齢者世帯に派遣が限定されていた可能性が高まった。

その後、1961年9月1日に当事業の制度改革がなされた。『60周年記念誌』によれば、まず派遣婦の労働条件の明確化が図られ、賃金日額の引き上げや失業保険の適用、有給休暇の設定等がなされた。また、業務内容が洗濯、掃除炊事、その他身の回りの世話と明確化された。さらに「母子家庭の内、その母と子いずれかが病気で派遣を必要とする場合、並びに区会長に於いて特に必要と認められた世帯」にまで対象世帯が拡大された。反面、派遣の期間を原則として1世帯1週間に限定された。なお、派遣婦の増員は行われなかった。この派遣期間の縮小は、人員の増員がない一方で従来どおり円滑な事業運営を図るためであったと推測される。1961年度の当事業の派遣件数は、述べ件数で1959年度の5倍強である1333件を記録した。したがって、この制度改革は一定程度成果を上げたと言える。

『60周年記念誌』によれば、遺族派遣婦事業は昭和37年度から京都市に於いて「老人世帯家庭奉仕員制度」が設置されることになり、昭和37年3月31日をもって廃止されたという（京都市遺族会連合会編2012）。またその際派遣婦は解雇予告の上、同日付で慰労金を支給し解雇されている。この事業廃止に当たって、中川議員は昭和37年第2回京都市会（定例会）において次のように発言している。

今回老人世帯の奉仕員としてその発足を予定されておりますところのホーム・ヘルパー、これはすでに各行政区の遺族会において派遣婦制度というものを去る30年から実施をされておりますが、これらとの関係、関連はいかがになさるつもりでしょう。私どもはむしろこの老人世帯にのみ奉仕員としてこのホーム・ヘルパーを派遣されるより、緊急のやむを得ない一般家庭にも、また人手不足によってたいへん（原文ママ）悩んでおりますところの多くのボーダー・ライン層の家庭がございまして、これらの家庭へも広く私は派遣すべきであると考えるのでございます。また一般の市民からもこうした要望が強いのでございます。

中川議員のこの発言に対し、高山義三市長（当時）は以下のように答弁している。

ホーム・ヘルパーにつきましては、これはお説のとおりもっと広げるべきであります。しかしやはり費用の関係もありますし、まずいっぺんこれを今後やってみて、成果をみたいと思っております。いまだちにすぐ拡張するという考えはありませんが、実績を見て検討いたしたいし、また経費の点もじゅうぶん考えなければならぬと思っております。一応こういうことを始めたのでありまして、やはり一歩前進というふうにお考え願いたい。

中川議員はここでも派遣対象の拡大の必要性を説いている。先述のシングルマザーへの派遣拡大の提言も含め、中川議員は遺族派遣婦事業を、生活困窮層を対象にしたいわば公的な家政婦制度として認識し、その方向での発展を志向していたと言える。

この背景には、家政婦をめぐる当時特有の事情が関係していたと考えられる。清水美知子によれば、戦後の経済復興により国民の生活が豊かになると、都会では再び女中の受容が増加した。だが経済成長と共に、女性の労働力は商工業に流れ、住み込みを基本とする女中は労働条件等の問題から需要を満たせていなかった。結果、女中が職場を吟味するという、完全な売り手市場になっていた。中でも彼女らがまず倦厭したのが老人世帯であったという（清水 2004）。

家政婦は個人契約であり社会保障もなかったため、満足のいく報酬を払えない母子世帯などの生活困窮層も同様に倦厭されたであろう。一方行政は派遣対象拡大に対する認識は一致していたものの、老人家庭奉仕員制度の設計にあたっては公的責任のもとで家政婦制度とは別個の役割を期待していた。これについては次章で述べる。

5 老人家庭奉仕員制度の開始

1962年4月1日より、京都市において国庫補助事業である老人家庭奉仕員制度が開始される。1962年に京都府社会福祉協議会が発行した『京都の福祉』17号によれば、当時の高齢者は「殊に大都市に多く、みぢめ（原文ママ）な生活をしているものが少なくない。身寄りもなく孤独で暮している老人にとつて（原文ママ）、従来の公的扶助では対応出来ないことが多く傷病率も高く、僅かなことで家庭が崩壊する。養老施設には入りたがらず、また収容力も少ないので多くの老人が町中で不安定な生活をしていた。これまで、かような家庭に問題が起ると、本人の苦労は固より、ケースワーカーや民生委員が並々ならぬ苦労を引き受けねばならなかつた（原文ママ）」と言う（京都府社会福祉協議会 1962: 5）。

老人家庭奉仕員制度は、京都市民生児童委員連盟への委託事業として展開される。当時の京都市民生局保護課保護係長の古谷至誠によれば、派遣世帯の95.9%が被保護世帯であり、老人世帯以外にも母子世帯、児童世帯、父子世帯、その他身体障害者世帯あるいは妊産婦世帯等が派遣対象として考慮されていた。但しこれらはそれぞれの所轄の法律によって「家庭阻害の原因を除去する面もあるので、本制度の実施は老人世帯に重点が置かれる結果と」なっていた⁸（古谷 1963: 4）。また、①派遣の決定や申込みなど、従来各区遺族会長が担っていた役割が民生委員へ移管されたこと、②担い手は遺族世帯の婦人に限定されず、身分も京都市民生児童委員の嘱託員であったことなどにより、遺族派遣婦事業よりも公的性格が強化されていた。

派遣にあたっては三カ月を限度とし、派遣回数は原則として一週間一回⁹となっていた。事業内容は「①洗濯、掃除、炊事、縫物、買物等日常家事の援助、②身の回りの世話等介護的な作業、③話し相手その他相談助言に関すること」（古谷 1963: 4）である。古谷によれば1962年6月～11月の月平均の業務内容別サービス件数は、掃除・洗濯・縫い物がサービス件数全体の49.6%に上っており、当事業特有の業務とされている相談や介護的な作業は、「相談」が12.0%、「介護」が7.5%に留まっていたという（古谷 1963: 4）。古谷のこの資料からも、既に「介護」という文言が見られ、当時も「介護」という言葉が存在した。しかしそれはあくまでも「身の回りの世話」を指し、今日の「介護」の持つイメージとは異なっていた。

また、これらの業務は「家事一般から生活の合理化とその指導にも及ぶと考えられる。従って民間の自営業として行われている家政婦派遣婦会とはその趣を異にすることは言うまでもない」（古谷 1963: 4）とあり、ここにきて行政は民間家政婦制度との相違・当事業の位置づけを明確化した。

6 まとめ

戦後、軍人恩給等の補償の廃止、高い生活保護率や労働者を吸収しうるだけの雇用の不足などが相まって、戦争未亡人の生活は不安定であった。また彼女らへの公的支援が復活して以降も、それらは満足なものであったとはいえず、彼女たちの中には売春で生計を立てる者もあり、これが社会問題化していた。社会福祉政策全般に戦後処

理の性格が残っていた当時、戦争未亡人問題は緊急に解説すべき課題として社会的に位置づけられていた。一方で高齢者も、元来の稼働能力の低さ戦後の高齢者福祉政策の立ち後れが相まって、子供をはじめとする家族からの経済的支援に依存せざるを得なかった。そのため、子供のいない高齢者はそのような支援をあてにすることができず生活保護を受ける他に選択肢がなかった。両者は共に社会福祉政策の立ち遅れにより戦後のめざましい経済復興から取り残された存在であったと言える、その点で共通していたと考えられる。但しこの当時、全国的にもより緊急に解決すべき社会問題として位置づけられていたのは、未亡人問題であった。加えて、京都市は戦後他地域からの労働者、海外からの復員者が仕事を求めて押し寄せたが、一方で当時の京都市の主要産業は零細企業の多い西陣織産業であり、彼らを吸収しうるだけの雇用がなかった。また、デフレの影響や朝鮮特需の恩恵に預かれなかった事などにより、男性の就労ですらままならなかった。

以上の時代背景の中、京都市の「遺族派遣婦事業」は創設された。そしてここでは独居老人をはじめとする生活困窮者への社会的ケアの必要性から、彼らへの家事援助を中心とした事業展開がなされた。ここで一定程度の実績を挙げ母子世帯などにも派遣対象が拡大した。なお、先述の完全な民間組織である京都市遺族会連合会には、その設立意義や活動趣旨からして、公的性格を有しているとは必ずしも言えず、支援の質・行政や民生委員との円滑な連携に限界があったと考えられる。また戦争未亡人問題も解決の方向へ向かい、既に遺族会連合会へ事業委託をする必然性も失われていったと言える。一方で高齢者については、依然として法整備が発展途上の段階にあり、不足する養老院から溢れ出た生活困窮者高齢者の問題が残存していた。そのような経緯で、1962年より国庫補助事業化された、老人家庭奉仕員制度に転換される形で、遺族派遣婦事業は終焉した。

また、事業の実態としても遺族派遣婦事業は、西浦（2007）によって大阪市の臨時家政婦派遣事業創設者である池川清が当時既に実施されていた他地域のホームヘルプ事業として紹介していたことが指摘されていたが、実際には後年に後進の大阪市での実践を参考に事業運営を行っている有様であった。それだけでなく、今回入手した京都市側の資料では「ホームヘルパー」という用語を自前の事業に用い始めたのは老人家庭奉仕員制度であり、遺族派遣婦事業はどれも「ホームヘルパー」ではなく「家事派遣婦」などであった。従って他地域からの評価とは裏腹に、そもそも当の京都市は、当時遺族派遣婦事業を在宅高齢者福祉事業とはみなしていなかった可能性も否定出来ない。

このような論拠から筆者は、遺族派遣婦事業は在宅高齢者福祉政策の側面を内包しつつも、むしろ担い手、すなわち戦争未亡人への就労支援政策の一環としての性格が強かったと結論づけた。一方で、老人家庭奉仕員派遣事業は委託先の変更等により公的性格が強化された。担い手は戦争未亡人には限定されず、さらに国庫補助事業化により財政的裏付けの確保が可能となったことを受け、担い手の増員が図られたことにより、長期化のより継続した支援が可能になった。これは老人家庭奉仕員制度になったことによって、よりサービスの受け手側の制度へとシフトしたことを意味する。つまり、その政策の趣旨において両時期は大きく異なるのである。その点において、両時期は明らかに歴史的には非連続が存在する。

一方、両事業は在宅高齢者を主たる対象とした公的支援策であったという点では共通している。また、遺族派遣婦事業の時期には、先述の通り中川タキ議員が自費で雇えない者を対象にした公的家政婦制度として位置づけ、派遣対象の拡大を主張し、実際に母子世帯へも拡大する。この派遣対象拡大の方向性は老人家庭奉仕員制度においても継続され、「老人」家庭奉仕員制度であるにも関わらず、児童世帯や父子世帯、身体障害者世帯なども派遣対象とされた。さらに、実際は依然として家事援助が事業内容の中心であったことから、実態との乖離も推測されるものの、老人家庭奉仕員派遣事業において行政は、相談業務や身体介護などの事業内容によって、民間家政婦との差別化を図り公的性格の強化を図っている。これらは遺族派遣婦事業のイメージを引きずりながらも、老人家庭奉仕員制度がそれまでの実践を受け継ぎつつ、より公的責任の明確化された老人福祉政策としての発展がなされようとしていた事を意味する。これらの点において、両者は確かに歴史的連続性を有していたと言えるだろう。

なお、渋谷（2014）によればその後京都市の老人家庭奉仕員制度は、1970年に市の直轄事業化され75年には奉仕員全員の正規職員化が実現したという。また、一方で1980年代以降の臨調行革路線の流れを受け、86年にいわゆる福祉公社方式によって「京都ホームヘルプサービス協議会（現、社会福祉法人京都福祉サービス協会）」が設立される。それ以降、市の家庭奉仕員とは別立てで、同協議会所属の登録ヘルパーが派遣されるようになる。1960年代前半以後の京都市における在宅福祉政策がいかに展開し、いかなる背景によって京都市職員である家庭奉仕員とホームへ

ルプサービス協議会による登録ヘルパーという二重構造がもたらされたのか、またそれが2000年の介護保険制度開始を受けていかに変容していったのかについては、今後の課題とする。

註

- 1 1962年以前の研究では最も注目される長野県や大阪市でさえ、国庫補助事業化以降の研究蓄積は殆ど無い。
- 2 例えば1956年9月7日の『朝日新聞夕刊』によると、未亡人クラブの会長が売春斡旋や人身売買を行っていたとして、職業安定法違反容疑で逮捕されている。
- 3 扶養責任量という単語は日常的に使用されるものではなく、当資料においてもこの単語の具体的な定義は記されていない。これはおそらく学術用語はないと考えられる。資料に記載されたデータの数値や「責任量」という言葉の辞書的意味から、「扶養の割り当て量」の何を意味すると考えられる。したがってこの場合は、世帯主がシングルマザーである家庭においては扶養責任者の90.7%が世帯主(=シングルマザー)であるということが推測される。
- 4 遺族派遣事業の実施期間をめぐっては、西浦功(2007)が遺族援護費の委託料の対前年度増に着目し、1956年度において実施されたことと結論づけている。一方中島洋(2011)は市広報課の新聞記事・市長公室行政課による調査件数に着目し、1955年11月～1956年3月の4ヶ月間において行われていた可能性を示唆している。しかし、いずれにせよ史的根拠の薄さから明確な事業開始時期は明らかにされていない。
- 5 当時の中等教育への進学率について明らかにした研究として、1938年の文部省教育調査部による『尋常小学校卒業生ノ動向二関スル調査』について分析した菊池城司(1997)がある。当時は小学校中退者も多く存在するため、卒業生を母数としている本調査では完全な実態の把握には至らないものの、菊池によれば1936年3月の尋常小学校卒業生の高等女学校進学率は20.9%と、男子の中学校進学率(11.9%)を大きく上回っていた。都市部では男女ともに進学率が高く、特に女子でこの傾向が強く、「大都市」では高等女学校進学率が31.5%に上った。実業学校進学率も11.2%と合わせると、実に4割を超える女子が現役で中等学校に進学している。このような高進学率の地域では、資産の乏しい家においても中等学校に進学する者がいた。高等女学校進学者の家の資産は、71.6%が「中程度(=上位25～75%の間)」の位置づけになっている。あくまでも現役進学率を表すものであり、同一年齢層全体の進学率を示すものではない。戦前の日本は複線型教育システムであったため、尋常小学校卒業者の多く(男子68.3%・女子51.6%)は中等学校(中学校・高等女学校・実業学校)ではなく、初等教育機関である高等小学校に進学していた。彼らの中には、中学校や高等女学校への受験に失敗し、翌年(または翌々年)に再受験するため、浪人生として在籍していた者もいたという(菊池1997)。
- 6 京都府遺族会関係者によれば、当時の各区・各学区の遺族会長は多くが地域の名士が担っていたという。このため彼らは地域の実情を把握しており、地域住民についても明らかな可能性が示唆される。しかし、京都府遺族会事務局に現存する会員名簿は最古の者でも昭和43年度であり、彼らの詳細については明らかにできなかった。
- 7 中川議員は1947年の戦後初となる京都市議会議員選挙にて女性立候補者で唯一当選し、以降7期連続で当選している。京都市会史上初めての女性議員である。京都市会では民生委員会委員を務める一方、京都市地域婦人連合会や保育園の園長などを歴任し、民生関係に深い関心を持っていた。
- 8 1962年5月～11月の派遣状況によれば、申込み件数の85.6%・派遣決定件数の82.0%が老人世帯であった。なお、国政レベルで身体障害者に対する家庭奉仕員制度が開始されるのは、1967年の「身体障害者家庭奉仕派遣事業」国庫補助事業化である。
- 9 ただし、一回の派遣でのサービス時間は2時間30分～3時間と長時間であった。

参考文献

- 茶園敏美, 2014, 『バンバンとは誰なのか——キャッチという占領期の性暴力とGIとの親密性』インパクト出版会。
- 藤目ゆき, 2011, 『性の歴史学——公娼制度・墮胎罪から売春防止法・優生保護法体制へ』不二出版。
- 古谷至誠, 1963, 「家庭奉仕員制度——ホーム・ヘルパー活動の実際」『京都の福祉』27: 4。
- 萩原清子, 1979, 「老人家庭奉仕員をめぐる動向」『老人福祉年報』全国社会福祉協議会。
- 一番ヶ瀬康子, 高島進編, 1981, 『講座社会福祉』2, 有斐閣。
- 池川清, 1973, 「大阪市に家庭奉仕員が誕生するまで」『月刊福祉』56(3): 58-59。
- 川口恵美子, 2006 「占領期における『戦争未亡人』の意識と生活」『民衆史研究』71: 13-26。
- 菊池城司, 1997, 「誰が中等教育に進学したか——近代日本における中等教育機会・再考」『大阪大学教育学年報』2: 1-22。
- 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の展開を中心に」『日本社会事業大学研究紀要』48: 207-242。

- 厚生省施設課, 1961, 『厚生省社会局施設課資料』4.
- 京都府議会事務局編, 1961, 『京都府議会歴代議員録』京都府議会.
- 京都府立総合資料館編, 1971, 『京都府百年の年表』4, 京都府.
- 京都府社会福祉協議会, 1962, 『京都の福祉』17.
- , 1969, 『京都の福祉』95.
- 京都府選挙管理委員会編, 1947-1951, 『京都府議会議員一般選挙結果調——昭和22年, 24年26年執行』.
- 京都市遺族会連合会編, 2011, 『京都市遺族会連合会結成60周年記念誌』.
- 京都市会事務局編, 1960, 『京都市会会議録——昭和35年上』.
- , 1962, 『京都市会会議録——昭和37年上』.
- 京都市民政局, 1952, 『被保護母子世帯生活実態調査報告』.
- , 1956, 『民政局事業概要昭和30年度』.
- , 1961, 『民生局事業概要昭和35年度』.
- , 1957, 『京都市における老人の生活実態・福祉に関する調査報告書』.
- 京都市民政局福利課編, 1966, 『老人福祉行政基礎調査』.
- 『京都新聞 (マイクロフィルム版)』1955.11.1.
- 京都市市政史編纂委員会編, 2003, 『京都市政史』4, 京都市.
- , 2012, 『京都市政史』2, 京都市.
- 森幹郎, 1972, 「ホームヘルプサービス——歴史・現状・展望」『季刊社会保障研究』(2) 8: 31-39.
- 中寫洋, 2011, 「京都市におけるホームヘルプ事業のパラダイム転換——遺族派遣婦制度(1955)から老人福祉員制度(1974)までを中心事例として」『地域福祉研究』39: 128-136.
- , 2013, 『日本における在宅介護福祉職形成史研究』みらい.
- 西浦功, 2007, 「日本における在宅福祉政策の源流——京都市『遺族派遣婦制度』と大阪府高槻市『市営家政婦制度』」『人間福祉研究』北翔大学, 10: 41-49.
- 社会福祉法人京都福祉サービス協会編, 1996, 『ばあとなあ——社会福祉法人京都福祉サービス協会創立10年記念文集』社会福祉法人京都福祉サービス協会.
- 渋谷光美, 2011, 「在宅介護福祉労働はいかに担われてきたのか——1950年代後半～1980年代の家庭奉仕員による労働実践を中心に」天田城介・北村健太郎・堀田義太郎編, 『老いを治める老いをめぐる政策と歴史』生活書院, 30-89.
- , 2014, 『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史——社会福祉サービスとしての在宅介護労働の変遷』生活書院.
- 『市民しんぶん左京版』25 (1955.11).
- 清水美知子, 2004, 「1950～1960年代における〈女中〉イメージの変容——『家事サービス職業訓練』『ホームヘルパー養成講習』をめぐって」『関西国際大学紀要』: 91-110.
- 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』2 (1): 87-122.
- 田中伸尚・田中宏・波田永実, 1995, 『遺族と戦後』, 岩波新書.

A Reconsideration of Japanese Social Welfare Policy for Elderly People Living at Home: Kyoto City from the 1950s to the First Half of the 1960s

SASO Tomohisa

Abstract:

In Japan, welfare programs for elderly people living at home were developed after WWII as an undertaking of each municipal government. However, a national system was established through the introduction of subsidies from the central government in 1962. In prior research, different regions were studied for the two periods, but there was little mention of the differences between the regions, so even historical overviews suggest continuity in the welfare system for elderly people living at home. In contrast, this paper considers the historical continuities and discontinuities of both periods by focusing on one region, Kyoto city, by surveying newspaper articles to analyze the social perceptions there during both periods. The research shows that the people doing care work for elderly people at home changed from war widows to women in general. This suggests an accompanying change in the labor market. In addition, while such programs were mainly a part of postwar recovery measures before 1962, the welfare dimension of the programs was strengthened afterwards. In contrast to these discontinuities, in both periods, there was public support both for aiding elderly people living at home and for expanding the programs to cover more people.

Keywords: home help service, welfare for residential home care, historical discontinuity, war widows

老人福祉法制定前後の在宅高齢者福祉政策に関する再検討

——1950～1960年代前半の京都市を事例に——

佐 草 智 久

要旨：

日本の在宅高齢者福祉政策は、各自治体の独自事業として展開され1962年の国庫補助事業化によって国策化された。先行研究では、この両時期では注目される地域が異なるにも関わらず、それによる地域間の差違については十分に言及されず、通史としても老人福祉政策として連続した歴史記述がなされてきた。

これに対し本研究では、京都市を事例に同一地域の新聞をはじめとする一次史料を、当時の社会認識を客観的に分析し、両者の歴史的連続性、非連続性について考察した。その結果、担い手には戦争未亡人から女性全般という変化が見られ、それに伴う労働市場の変化も示唆された。また1962年以前は主として戦後復興策の一つであり、高齢者福祉政策の側面が強化されたのは1962年以降であった。一方で両者は在宅高齢者への公的支援策という点や対象拡大の方針で共通点が見られた。

