

日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史

須 加 美 明

Key word : ホームヘルプサービス, 家庭奉仕員, 在宅福祉サービス
介護福祉, 介護福祉士

要 約

ホームヘルプは、家庭の主婦なら誰でもできる仕事であると見なされてきた。いまでもホームヘルパーの多くは、周囲の無理解と業務内容の曖昧さを感じながら活動している。ホームヘルプの重要性が言われ、在宅サービスのなかでは歴史が最も長い事業であるにもかかわらず、いまだに制度発足時と同様の問題をかかえている。本論は、このようなホームヘルプのなかで、介護福祉がどのように形成されていったかを、政策と実践の2つの側面から解明しようとしたものである。

1982年のホームヘルプの有料化改訂以降、多くのホームヘルプ・サービスについての研究がなされてきたが、ホームヘルパーが、どのようにして在宅での介護福祉を形成していったかを論じたものはなかった。従来の研究では、ホームヘルプ制度を分析するとき、要綱や予算人員の変遷から見る事が多く、ホームヘルパーの実践を分析する場合も、要綱にあげられた業務分類と実態調査をもとにした論議が多くなされてきた。本論では、ホームヘルプがもつ対人福祉サービスとしての専門性の側面に焦点をあて、ホームヘルプ事業の発展のなかで、家事や介護がいかに扱われ、介護実践がどのように展開してきたのかを分析する。第1章から第4章1節では、ホームヘルプ事業の展開を、「成立」「拡充」「多様化」「専門化」の4段階に区分し、その変遷を

整理する。第4章2節から第5章では、ホームヘルパーが医療と連携して、在宅介護を実践するなかから援助をつくり変えたこと、つまり従来、単なる家事援助と身の回りの世話にすぎないと見なされていたものは、衣食住を通じて利用者の心身機能を高め、自立を支援するアプローチであることを見つけ出していった過程を述べる。そしてこのような実践と介護をめぐる政策との結びつきが、過去の介護での専門性論議とは違う観点から介護福祉を成立させたことを述べる。

目 次

はじめに 日本のホームヘルプの概括

第1章 ホームヘルプ制度の成立（1955-60年代）

第1節 地方自治体でのホームヘルプの開始

第2節 国による制度化の意義と限界

第2章 制度拡充と常勤化の時代（1970年代）

第1節 在宅のねたきり老人対策の開始と制度の充実

第2節 介護と家事の分業化をめぐる論議

第3節 家庭奉仕員中央研修の開始と実践の蓄積

第3章 有料化と多様化の時代（1980年代）

第1節 ホームヘルプ事業の本格的展開

第2節 ホームヘルプの多様化と常勤ヘルパーの役割

第3節 ホームヘルプ研究と教育の本格化

第4章 サービス量の拡大と専門化の時代（1990年代）

第1節 予算人員の拡大と手当額の改善

第2節 介護の専門性論議と介護福祉士資格

第5章 ホームヘルプでの介護福祉の形成

第1節 奉仕から、介護をつうじた自立支援へ

第2節 介護福祉を形成した政策と実践の相互作用

はじめに 日本のホームヘルプの概括

ホームヘルプの起源は、イギリスでは1860年頃の地域看護 district nursing と言われる。初期の地域看護婦は何でも屋で、料理、家事、育児も含め、今日のソーシャルワーカーやホームヘルパーの仕事も遂行した¹⁾。同じように日本でも昭和15年頃の保健婦の活動には、生活改善的ケースワークを重視する方向もあり、公衆衛生と生活支援、社会福祉が結びついていた²⁾。1960年代前半に特別養護老人ホームやホームヘルプ制度がつくられ、私的扶養の一部であった家庭での世話が、社会的職業になったが、1970年代ごろまでは、高齢者に身体的接触をして世話をする行為をあらわす言葉は、看護のほうが一般的であった³⁾。1960年代以降に、障害老人の長期介護があらたな事態として現れ⁴⁾、病人の看護とは別の介護問題が社会的な問題になっていく。

このようななかで、始めは無資格の非専門職が行う仕事であった寮母やホームヘルパーの身の回りの世話は、知識と技術を要する介護へと成長し、専門職の仕事としての介護福祉が成立した。専門職の業務としてのホームヘルプ（在宅の介護福祉）が形成されていく過程を、制度・政策と実践の2つの側面を通じて見ていく。ホームヘルプの歴史を述べるにあたっては、生活保護法、老人福祉法、老人保健法の各法制度や家族扶養の変化とのかかわりにおいて位置づけることが本来求められるが、本稿では主としてホームヘルプ事業の変遷をつうじて、ホームヘルプ実践のなかで介護福祉がどのようにつくられてきたかを跡づけることを主眼とする。

日本におけるホームヘルプの展開は、おおよそつぎの4段階に分けられる。第一段階は、1955-60年代で、長野県上田市から始まった取り組みが、各地にひろがり、国の制度となった時期で、「制度の成立期」である。第二段階は、1970年代で、1969年のねたきり老人対策で、ヘルパーの予算人員が増え、順次全国に拡大し、95%以上の市町村が実施するようになり、ホームヘルパーの常勤化も進んだ時期で、「制度の拡充と常勤化の時代」といえる。第三段階は、1980年代で、1982年の有料化の制度改訂から、ホームヘルパーは「在宅

福祉サービスの中核」といわれつつ、パート化が始まり、福祉公社や住民互助型などホームヘルプの多様化が進んだ時期で、「有料化と多様化の時代」である。第四段階が、1990年から現在までで、ゴールドプランの開始でサービス供給量が増え、また介護福祉士取得者が拡大していく一方、サービス評価とケアプランが求められる時期で、「サービス量の拡大と専門化の時代」と呼ぶことができる。

第1章 ホームヘルプ制度の成立（1955-60年代）

第1節 地方自治体でのホームヘルプの開始

長野県上田市社会福祉協議会は、1955（S30）年当時、ある婦人が、幼い子供をもつ母親が病気で困っているとき手伝ったり、孤独な高齢者の話し相手となる奉仕活動をつづけ、住民から大変感謝されていることを知り、家庭を援助するボランティア活動を育成する予算をつくった¹⁾。一方、視察でイギリスのホームヘルプサービスに共鳴していた長野県厚生課長原崎秀司氏は、上田市の動きをひろげるよう、県の事業として制度化し、これに上田市、諏訪市など5市5町12村が応じて、1956（S31）年から「家庭養護婦派遣事業」が始まった²⁾。これが日本ではじめてのホームヘルプ事業になる。

1958（S33）年には、大阪市で、民生委員連盟委託による「臨時家政婦派遣事業」が始まる。これに従事していた婦人たちが「家庭奉仕員」という名称を採用し、翌年から「家庭奉仕員派遣制度」と変更された³⁾。「公務員が個人の台所に立ち入ることは不法⁴⁾」という考えから行政の事業ではなく民生委員連盟が実施したという。1959（S34）年には、布施市（現東大阪市）が「独居老人家庭巡回奉仕員制度⁵⁾」を、1960（S35）年には、名古屋市の伊勢湾台風で被災した4区で⁶⁾、老人や母子父子、病身世帯等を対象に「家庭奉仕員制度」を、同年神戸市が「ホームヘルパー派遣制度」、秩父市が「老人家庭巡回奉仕員制度」、1961（S36）年には、東京都が社会福祉協議会の委託で実施し、全国化を促した⁷⁾。

第2節 国による制度化の意義と限界

国でもこのような自治体でのホームヘルプの拡大に注目して、研究をはじめ⁸⁾、1962(S37)年には、国庫補助事業として、家庭奉仕員活動費、月額11,700円を250人分、予算化した⁹⁾。老人家庭奉仕事業運営要綱(昭和37年4月20日省発社157号事務次官通知)では、派遣の対象を「要保護老人世帯」とし、「その中に占める被保護老人世帯の割合はおおむね50%以上」と規定した。この補助による実施自治体は、2都県13市で、248人の家庭奉仕員により2,246世帯に派遣された¹⁰⁾。翌1963(S38)年に制定された老人福祉法では、第12条に「老人家庭奉仕員による世話」が、第26条2項で国庫補助が定められた。

この国による制度化によって、経済(金銭)給付や施設収容でなく、生活を援助するサービスの必要性がはじめて認められた¹¹⁾。国による家庭奉仕員派遣制度化の第一の意義は、経済給付と施設収容でない対人福祉サービスを認め、在宅の介護を出発させたことである。介護福祉の発展にとって、国の制度化がもつ第二の意義は、厚生省が公的責任にもとづきホームヘルパーの常勤化を原則にした点である。厚生省は、当初、老人家庭奉仕員派遣事業を機関委任事務にする方針¹²⁾で、ホームヘルパーも常勤の公務員とする考えを持っていた。実現はしなかったものの、公的責任の原則から、「老人家庭奉仕員の身分は市町村の職員とするよう折りあるごとに強く打ち出」した¹³⁾。このため老人福祉法制定後、東京都社会福祉協議会は、委託を受けることをやめ都に返上し¹⁴⁾、1968(S43)年には、東京都のホームヘルパーは正規職員化された¹⁵⁾。公務員としての正規職員化は、大都市周辺の自治体にかぎられたものの、欧米諸国と比べれば、常勤の比率が高い¹⁶⁾。常勤職員が中心にホームヘルプを実践してきたことが、在宅での介護福祉を形成していく基盤になった。イギリスのように非常勤が中心であれば、ホームヘルプ・オーガナイザーなどの管理者に責任が集まり、直接ケアする職員が責任をとろうとする態度は育たなかったであろうし、研修への積極性や専門性への志向も強くならなかったであろう。

一方、国による制度化は、サービスの利用を低所得の高齢者に限定した。

この結果、乳幼児や傷病者の家庭も対象とし、母親が困っていたら飛んでいって手伝うという長野県の事業がもっていた普遍的な性格を、救貧的選別的なものに変えてしまった¹⁷⁾。施設収容中心の時代に、全国制度にするためには、防貧的な観点を強調せざるをえなかった時代的限界といえよう¹⁸⁾。1965 (S40) 年に、老人家庭奉仕事業運営要綱が改訂され (昭和40年4月1日社老第70号)、派遣対象を要保護から低所得に拡大した。しかし、派遣世帯のなかでの被保護世帯の割合は、1965 (S40) 年度末に、83.7%、1971 (S46) 年度末に、5割を切ったが (47.3%)、1975 (S50) 年度末でも39.9%も占めており¹⁹⁾、ホームヘルプは、生活保護世帯中心からなかなか抜けられず、これが後で重介護へのヘルパーの対応力を遅らせた。

なお1967 (S42) 年に、身体障害者家庭奉仕員 (身体障害者福祉法21条) が、1970 (S45) 年に、心身障害児家庭奉仕員派遣事業 (昭和45年8月次官通知児第103号、児第448号) がつくられ、ホームヘルプは老人と障害児・者の3事業となった。

第2章 制度拡充と常勤化の時代 (1970年代)

第1節 在宅のねたきり老人対策の開始と制度の充実

1968年に全社協と全国民生委員協議会が「居宅ねたきり老人実態調査」を行いねたきり老人が社会問題化する¹⁾。翌1969 (S44) 年に「ねたきり老人家庭奉仕事業運営要綱」がつくられ、家庭奉仕員の予算人員は、1968 (S43) 年度の1,338名から、3倍の4,145名に一挙に増えた。これにより設置市町村も、638市町村 (19.3%) のみから1960市町村 (59.3%) へと増えた。これ以降、全国の市町村に拡大し、1973 (S48) 年度末に2940市町村 (89%)、1974 (S49) 年度末に、9割 (93.0%) を越え、1976 (S51) 年度末には、95.4%に達した²⁾。

1969年度は、ギャジベッドの貸与なども始まり、在宅のねたきり老人対策がスタートした年³⁾で、1970年には、ホームヘルパーのなかから、入浴、とこずれ手当など身体介護に対応できる知識・技術の研修要求が、切実に出され

ている⁴⁾。後に日本家庭奉仕員協会の事務局になる老人福祉開発センターの前身、老人福祉研究会が1970年に設立され、同年『ねたきり老人のお世話』8万部を配布し、1972年に、『ねたきり老人介護の手引き』を、全国の家庭奉仕員に配布している⁵⁾。つまりホームヘルパーたちは、事前には、手引きもないまま、ねたきり老人への訪問に行き、研修の必要性を現場が訴えてから、はじめて手引きが渡されたことになる。政策担当者は、在宅で求められることを把握しておらず、最前線にたつホームヘルパーが常に困難に直面し、問題を訴えていくというパターンが早くもここで見られる。

第2節 介護と家事の分業化をめぐる論議

無資格の家庭奉仕員に、ねたきり老人の介護をまかせるかどうかは1970年代初頭に論議された。大阪市協は、ホームヘルパーを3分類する改革案を1972年に発表し、家事のみを分担するジュニア・ヘルパー、家事と軽度の介護を分担するシニア・ヘルパー、看護と介護を分担するホーム・ナースという分業化を提案した。ジュニア・ヘルパーで一定の研修を修了したものをシニア・ヘルパーとし、介護のうちで、あんま、清拭、排泄の世話を担当する。保健婦・看護婦の有資格者をホーム・ナースとし、看護と介護指導を担当する構想であった⁶⁾。

同じ1972年に森幹郎氏は、ホームヘルプ・サービスを、イギリス（家事）型とドイツ（総合）型の2つに類型化し、日本のこれからの方向を提言している。イギリス型とは、看護・介護は、ホームナースが行い、相談は、ソーシャルワーカー、話し相手は、友愛訪問で対応し、ホームヘルパーは、家事サービスのみを担当するもので、ドイツ型は、全体を含め広範囲に対応するという。森氏は、日本でこれからホームヘルプを量的に拡大するためには、イギリス型をとるべきだが、ホームナース制度の確立が難しいので、現実的には、ヘルパーのなかの看護婦資格保有者を軸に、介護面での強化を図るといふ、理想と現実の両方の策を提言している⁷⁾。

この介護と家事の分業化は、大阪府では、部分的には結実した⁸⁾。池田市は、

炊事と洗濯のみのサービスでは、ニーズに対応できない⁹⁾との考えから、1975 (S50) 年4月から医療ヘルパーを制度化した。医療ヘルパー2名には、潜在看護婦などをあて、ホームヘルプサービスのうち看護面を担当し、その仕事は、シーツ・おむつ・寝巻きの交換、清拭・洗髪・入浴介助、床ずれの手当、血圧測定、医師との連絡、栄養指導、機能回復訓練、看護方法の指導などを行う。老人家庭奉仕員9名は、食事の世話、衣類の洗濯・補修、住居等の掃除・整理整頓、身の回りの世話、買い物、通院介助などを行う¹⁰⁾というものである。

大阪市社協改革案のサービスを分類する考え方にたいして、「はじめから家事サービスのみに限定することは、業務の実際に反する」¹¹⁾という批判が出た。この論議は、在宅での家事と介護のあり方をめぐっておそらく初めての論議として重要である。

身体に触れる介護は、看護資格をもつものが行うべきという論議は、特別養護老人ホームは、老人病院化しているという1960年代の施設介護の論議と似ている。第5章2節で述べるが、寝たきり老人の施設は、欧米のナーシングホームをもとにして、「看護老人ホーム」として構想されたが実現しなかった。この医療と看護が軽視されたことにたいして、濃厚な介護が必要な老人は、ある意味で病人であり、特養は老人病院化していると言う批判がなされた。

これらの意見の背景には無資格の素人である寮母やヘルパーが、疾病をもっていることが多い高齢者の身体介護をすることへの懸念がある。確かに欧米のように、ナースが身体介護を看護と一体で担当する制度が、施設と在宅でつくられていたならこのような懸念は生じなかったであろう。しかしホームヘルプで考えた場合、当時の日本で、週2回の障害老人への訪問を、家事と介護に分けられたであろうか。また市町村の多くでは、一桁のホームヘルパーしかいないなかで、分業が効果・効率を上げたかどうかは疑わしい。現実の条件を考えれば、「看護をのぞいたホームヘルピングはありえないし、また反対に家事的なお世話をのぞいたホームヘルピングもありえない」(杉

浦春三)¹²⁾といえる。その後のホームヘルパーの実践をみてみると、衣食住を通じて利用者の意欲と心身機能を高め、自立を支援するという固有のアプローチが発展していったことがわかる。在宅での生活をいかにして支えていくかという実践の蓄積が、家事と心身のケアを一体でとらえる介護福祉を成立させた。1970年代初頭での、身体介護は本来ナースであるべき等々の論議は、欧米を基準にして、日本の現実を見るという論議の傾向をもっていったと言えよう。

第3節 家庭奉仕員中央研修の開始と実践の蓄積

1970 (S45) 年に家庭奉仕員の研修を目的に掲げ、(財)老人福祉研究会 (1973年から老人福祉開発センター、1989年から長寿開発センター) が発足し、1971 (S46) 年、厚生省の後援で、家庭奉仕員全国中央研修が開催される。1962年の制度発足後9年目にして、組織的な研修の必要性が認められた。同年7月に第二回中央研修で、日本家庭奉仕員協会の準備会がつくられ、社会局長あてに、研修と身分の安定、待遇改善等の要望書を提出している¹³⁾。なお1971年に厚生省は、県指定都市を通じて始めての実態調査をおこない、1974 (S49) 年には、老人福祉開発センターで老人家庭奉仕員実態調査 (6147人対象) を行っている¹⁴⁾。

1970年代は、革新自治体が誕生した大都市周辺に限られてはいたものの、ホームヘルパーの正規職員化がすすんだ時期である。またホームヘルプの実践がまとめられ始めた時期でもある。1975 (S50) 年に、杉村春三氏によって、はじめての実践的なホームヘルパーの研修書、『ホームヘルプ 老人心理とケアの実際』¹⁵⁾が全社協から出版される。1977 (S52) 年には、神奈川県藤沢市の家庭奉仕員である松田万知代氏の『老後のカルテ ホームヘルパーの訪問日誌』¹⁶⁾が出された。これは新聞の連載を編集したもので、ホームヘルパーによる手記を出版物にしたのでは、これが始めてと思われる。1978 (S53) 年には、原田正二編『ねたきり老人とホームヘルプ活動 実践記録と活動の展開』¹⁷⁾が刊行されている。

第3章 有料化と多様化の時代（1980年代）

第1節 ホームヘルプ事業の本格的展開

1980年代は、ホームヘルプサービスの有料化と多様化によって特徴づけられる。有料化とは、1982（S57）年10月の制度改訂のことで、当時は一般的に使われ、厚生省の外郭団体の理事長もこう呼んでいる¹⁾。多様化とは、住民参加型の在宅福祉サービスの隆盛と、シルバーサービスの在宅への参入を言う。このなかで、従来の行政による公的ホームヘルパーの存在意義が問い直されていく。

1981年12月に中央社会福祉審議会は、低所得のみに限られている家庭奉仕員の派遣対象を拡大し、一定の所得階層からは負担を求める有料化と、ヘルパー10人に1人のスーパーバイザー（主任）をおくことなどの意見具申を行った²⁾。これを受けて1982（S57）年10月に「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」が改定され³⁾、所得税課税世帯への派遣拡大とともに、従来ほとんど週2回にとどまっていた派遣回数を「1週当たり延18時間を上限として」⁴⁾増やして良いことになった。対象と回数の拡大にあわせて、ホームヘルパーの予算人員も、昭和56（1981）年度は、前年から100人しか増えなかったのに比べ、昭和57（1982）年度には、3,298人増えて、16,618人分の予算となった。現在では3千人程度の増員は、多く感じられないが、当時は行政改革の影響で、市町村は、国予算での100名の増員すら消化できないといわれていた⁵⁾なかで、10数年ぶりの飛躍的増員であった。また臨時的介護需要に対応することを理由に、「勤務形態は、原則として常勤とする」の文言が要綱から削除された。介護人派遣事業が統合され、これ以降ヘルパーのパート化や登録制が推進された。

国、地方も含めて行政が、ホームヘルプ事業に本格的に取り組みだしたには、この有料化の改訂からである。これ以前は、市町村によっては、派遣の決定通知書もだしていないとか、所得審査も行われていないところがあっ

た⁶⁾。ホームヘルプは福祉六法のなかでも市町村の固有事務であったので、監査もなく、執務手引きもないに等しい状況であった。このような行政実務の結果「有料になるなら派遣を辞退する」という現象が、当時全国各地でおきた⁷⁾。制度改訂前は、低所得（無料）世帯のみが対象だったので、「有料になる」ことは本来ありえないはずだが、当時は低所得という派遣要件さえあいまいであったことを示している。ホームヘルパーが、「在宅福祉サービスの中核」（昭和61年版厚生白書）と言われたのは、この改訂以降であり、1970年代の頃はホームヘルプは施策の軸に置かれていない⁸⁾。

1985（S60）年には、ホームヘルパーからの長年の要求であった⁹⁾、主任家庭奉仕員制度（チーフヘルパー）が実現する¹⁰⁾。これは、①スーパービジョン体制がなく個々人に負担が集中すること、②力量あるヘルパーも新規入職者と全く同列にあつかわれることの改善を求める現場の要望と、「パートや登録ヘルパーを活用する」政策との両者が、形の上では一致した結果と言えよう。主任という限定はあっても、「家庭の主婦なら誰でもできる」と見なされていたホームヘルプ業務のなかに、専門的力の必要な部分が認められたという意味では、介護福祉にとっては一つの前進であったと評価できる。これが後に「ホームヘルプ事業運営の手引き」（1992年）で¹¹⁾、ニーズ評価業務として明確化されていくことにつながる。

1982年の制度改訂のなかで、ホームヘルプの研修カリキュラムが始めて整備され、講義、実技、実習で計70時間の「家庭奉仕員採用時研修」が通知された¹²⁾。この以前は、要綱の「年1回以上の研修を受けさせるものとする」という規定のみだった。この旧来からの現任研修は、実施率が高いものの¹³⁾、講義中心のプログラムがステレオタイプ的に実施されていた¹⁴⁾。新任研修は、1974（S49）年の実態調査では、4割が受けていない状況であったが¹⁵⁾、この通知から、人材養成の講習は、都道府県の事業として位置づけられていく。70時間の採用時研修の始まりは、従来の系統性のない単発の研修と比べ、ホームヘルプの科学化、技術化を促し、講義内容を編集した刊行物も発行¹⁶⁾され、社会福祉専門職としてのホームヘルパーの業務の確立を促進した。

第2節 ホームヘルプの多様化と常勤ヘルパーの役割

1980年代は、住民参加型の在宅福祉サービスが勃興し、全国に拡大した時期でもある。1979 (S54) 年に、全国社会福祉協議会から『在宅福祉サービスの戦略』¹⁷⁾が刊行され、ホームヘルプは、代替・補完的ニーズを満たすための、非専門的サービスであると規定された。一方同じ、介護でも施設介護は、それ自体でしか満たすことができない即時的ニーズに対応する専門的サービスであると規定された。この論文は、これからは在宅福祉が中心であり、そのサービス供給システムをどうつくるかが焦点であることを提起し、行政直営と常勤職員によるホームヘルプから、参加型ホームヘルプへの転換の理論となった。

一方これとは別に、行政による在宅福祉での保障水準が低いことにたいし、「老人ホーム等に入らなくてすむ濃厚な在宅福祉サービスを有料で行う」¹⁸⁾ことを目的にして、1981 (S56) 年に武蔵野市福祉公社が事業を開始した。1981年には東京で暮らしのお手伝い協会が、1982年には神戸ライフケア協会が有償ホームヘルプを始め、1983 (S58) 年には、世田谷ふれあいサービス事業が開まり、全国各地に住民参加型のホームヘルプが作られていった。

これらの福祉公社や住民参加型の有償ホームヘルプは、公的ホームヘルプとは別建てであり、それらの団体の多くは、公的常勤ヘルパーは、本来もっと重度ケースを担い、量的にも充実されるべきであるという立場をとっていた。これを変えたのが、1984 (S59) 年に設立された(財)横浜市ホームヘルプ協会である。横浜市ホームヘルプ協会は、行政の公的ホームヘルプを受託するための参加型組織である。横浜市では、市の常勤職員ヘルパーが定年退職で約半減するのを機会に、その廃止を目的として¹⁹⁾、横浜市ホームヘルプ協会を準備してきた。ここでは、常勤ヘルパーは必要とされず、「主婦が担うヨコハマのホームヘルプ」²⁰⁾が新しい、住民ニーズに応える方向として主張された。もはや常勤のホームヘルパーは、「大切な仕事だ」というだけで存在価値を主張することはできず、自らの役割を問い直し、常勤ヘルパーでなければでき

ない仕事とは何なのかというところに眼を向けていくことになる。多様化するホームヘルプは、在宅介護の専門性に向かわざるをえない時代をつくりだした。

第3節 ホームヘルプの研究と教育の本格化

ホームヘルプの研究は、1983～4年頃から、本格化してきた。1983年は、市町村で、有料化の制度がスタートした年であり、従来は限られた研究者がとりあげるのみだったホームヘルプは、地域福祉、在宅福祉の中心的なテーマになった。1980 (S55) 年に、全国ホームヘルパー協議会を設立した全国社会福祉協議会は、1984年に『ホームヘルプ活動ハンドブック』²¹⁾を出した。また1984年には、東京多摩地区のホームヘルパーによる自主的研究会が『難病の地域ケアとホームヘルパー』²²⁾を刊行した。一般に売れるような性格の出版物ではなかったが、関連する福祉や医療の研究者からは、事例研究を重ね、知識を体系化した²³⁾、ケアワークをめざす活動²⁴⁾、実践記録を体系的にまとめた先駆的意義²⁵⁾などの高い評価を受け、ホームヘルプが専門的援助となる可能性と到達段階を始めて示した。

養成教育の面では、1972年からホームヘルプの人材養成を行ってきた大阪のキリスト教ミード社会館は、重度化によってホームヘルプがより複雑な仕事になることを予測し、1984年に大阪コミュニティワーカー専門学校（全日制2年）を開校した²⁶⁾。

第4章 サービス量の拡大と専門化の時代（1990年代）

第1章 予算人員の拡大と手当額の改善

ホームヘルパーの国の予算人員は、昭和56（1981）年度は、13,320人で、前年度に比して100人増えたのみであった。昭和57（1982）年度は、有料化の制度改訂のために前年度より3,298人分を増やしたが、昭和58（1983）年度から昭和63（1988）年度までは前年度分に1,600人から1,800人程度を増やす状

況であった。1988 (S63) 年10月に福祉ビジョンが確認され、平成元 (1989) 年度予算で、前年度に4,300人増やし、1989年12月、高齢者保健福祉推進十か年戦略 (ゴールドプラン) が、出されてからは、毎年5,000人から6,000人が増やされ続け、新ゴールドプランがスタートした平成7 (1995) 年度予算では、前年度の59,005人を約1.5倍にする92,482人 (33,477人増) が計上された。

ホームヘルパーの身分と待遇は、劣悪で、嘱託とよぶのが妥当なような勤務条件である。つまり定期昇給が無く、何年勤めても新しく始めたばかりの人と同じ給与で、退職金も無いという状態の市町村が多かった。長寿社会開発センターが平成2年2月に実施したホームヘルパー派遣事業実態調査によれば、1989年10月のホームヘルパーの賃金は、税引き前で15万円未満が67.3%という状態であった¹⁾。

1989年12月、高齢者保健福祉推進十か年戦略 (ゴールドプラン) の発表後、厚生省は、1990年8月に保健医療・福祉マンパワー対策本部を設置し、1991年3月の中間報告では、人手不足時代の到来のなかで、国民的課題として取り組む必要性を提起し、ホームヘルパー等への待遇改善にふれた。同年8月に厚生省は「平成4年度保健医療・福祉マンパワー対策大綱」を定め、1992年度予算では、ホームヘルパーの手当額が、一挙に100万円近く増やされ、318万円になった。

これ以前のホームヘルパーの賃金の基準となる国予算の「手当額」は、昭和63 (1988) 年度までは、家事型と介護型の区別なく一本で、157万円であった。1989 (H1) 年度に、要綱が改訂され、委託先に特別養護老人ホームとシルバーサービスが新たに入るのに合わせて、介護型と家事型に分離され、介護中心型は、家事援助中心型の1.5倍の金額236万円になった。しかし特別養護老人ホームがベテラン寮母をホームヘルパーとして派遣するには低すぎる金額であり、円滑に委託できる金額にするためにも、平成4 (1992) 年度から、常勤ホームヘルパーは、318万円にと引き上げられた。今まで200万円弱であった手当額を、平成4年度で100万円引き上げたことは評価できるが、市町村が「国の予算での常勤」ヘルパーをどれだけ置いているかが重要である。

日本ホームヘルパー協会が1994年1月に行った調査では、ある市の常勤嘱託（地方公務員法3条3項3号の非常勤特別職）のホームヘルパーは、給与表なく、賃金は、誰でも一律151,000円、昇給なく、退職手当も賞与もない状態である²⁾。また、社会保険料の事業主負担や退職手当共済掛金も手当額でみる（から引いて良い）ので、国予算の常勤単価が給与の総支給額な訳ではない。

1992年6月には、いわゆる「福祉人材確保法」と呼ばれる社会福祉事業法と社会福祉施設職員退職手当共済法の改正が成立した。この社会福祉施設職員退職手当共済法の改正により、ホームヘルパーも同共済の適用対象になったが、ホームヘルパーで退職手当共済に加入できるのは社会福祉協会のヘルパーに限られ、行政の嘱託（非常勤特別職）は排除されている。このためもあり、1993年4月1日現在、同退職手当共済に加入できたヘルパーは、1,739名にすぎない³⁾。

第2節 介護の専門性論議と介護福祉士資格

1981(S56)年に在宅老人福祉対策の意見を具申した中央社会福祉審議会のなかで、ホームヘルパーの専門性について、寮母とも関連させて論議がされた。しかし、固有の専門性が必要とされるのか、またその水準をどの程度にするか等について意見が一致せず、採用要件の問題は積み残しにされたという⁴⁾。この当時は、介護の専門性のなかで、重介護の技術は、特に注目されていない。ホームヘルプで身体介護が重視されるようになるのは、1987年の家庭奉仕員講習会(360時間研修)からであり⁵⁾、1982年の有料化の改訂でもまったく重視されていない。同審議会の1981年意見具申は、介護業務について、老人には慢性的疾患が多いので保健婦と訪問するようというのみで⁶⁾、後に厚生省がいう「ヘルパーは介護ができない」⁷⁾という評価はない。

重介護に焦点をあてた専門性がでてくるのは、1987年の介護福祉士の資格をめぐる論議からである。介護福祉士の資格は、在宅介護でのシルバーサービスの質の確保を意識して⁸⁾、かつ重介護の技術に注目した専門職⁹⁾としてつくったと、当時の厚生省の担当者が述べている。

ある意味では介護の専門資格は、シルバーサービスの質を確保することを名目に、名称独占の資格にしたことによって、はじめて成立できたとも言えるかもしれない。1981年の中央社会福祉審議会での論議のように、現実の寮母やホームヘルパーの採用要件をしぼる制度として資格を考えると実現が困難になる。なぜならば、あるべき本来の望ましい介護と現実とのギャップ、さらには個々の現場でのサービス内容や援助のばらつきの大きさ等のために、必要な専門性の水準が確定できなくなってしまうからである。介護の専門性は、どこの現場実践でもすでに「存在している一定の水準」としてあったのではなく、「求められる水準」として考えられた。例えば、介護の専門性を1983年の頃から論じている黒川昭登氏も、「ケアワーク、ホームヘルプ、あるいは介助などの非専門的な活動」¹⁰⁾も、社会福祉援助技術の専門性に近づいているし、近づけるべきであると述べている。

「介護」に福祉的な援助や自立支援の意味も含めて理解されるようになったのは、社会福祉士及び介護福祉士法で「介護福祉」の語が広がってからである。その前は、おむつ交換などの直接的労働をさし、そのような介護労働が、寮母やヘルパーの仕事であると理解されていた。例えば、穂永豊氏は、寮母やホームヘルパーの仕事は、痛みや不快に気づいたり、残された可能性をみつめることが大切なのに、「任務の項目以外」の余分な仕事と思われている¹¹⁾と書いている。実際に1970年代前半まで寮母の仕事は、機械的に介護してまわるような状態であった¹²⁾。

1981年時点で、寮母やホームヘルパーの採用要件を縛る資格としては合意が形成されなかったものの、介護の現場にまったく専門的実践の基盤がなく、上からの政策だけで介護福祉士の資格ができた訳ではない。第5章でみるように1970年代後半からの寮母やホームヘルパーの先駆的取り組みと、現場職員の仕事と身分の確立への強い意欲があつて始めて、介護を専門職の仕事とする制度が可能になったのである。

現場の専門資格への意欲の強さは、その後の介護福祉士の資格取得状況に現れている。介護福祉士国家試験の第1回（1989年）から第7回（1994年）

の合格者累計は、37,611人。専門学校などの養成校卒業生をふくめた介護福祉士登録者は、1995年3月末で52,595人。一方、介護福祉士の養成校の養成総定員は、1995（H7）年4月時点で、194校、10,793人である¹³⁾。1989年の第1回国家試験（養成校の第1回卒業生は1990年3月）から、わずか7年で、5万人以上の介護福祉士登録者と、毎年1万人の養成定員をもつ養成校ができていく。1987年当時、社会福祉士及び介護福祉士資格は、シルバーサービスの健全育成（業者へのいわゆるマル適マーク）のためのものと考えられていたため、必要なマンパワーの計画でも西暦2000年に社会福祉士13,000人、介護福祉士18,000人と極めて小規模な将来推計がたてられていた¹⁴⁾。介護福祉士がスタートするとシルバーサービス向けの当初の意図とはうらはらに、特別養護老人ホームやホームヘルプなど公的福祉の介護職員が、業務の確立と専門性を強く求めていたことが明らかになった。これは、当初現職者への経過措置として考えられていた介護福祉士の国家試験が、逆に1992年（第4回）から増えてきた¹⁵⁾ことでも分かる。現場の職員は、職業として介護を行うためになくてはならない資格として介護福祉士を受けとめていると言えよう。

以上をまとめると、介護の専門資格は、介護対策を焦点にしようとする国の政策によって推進された側面を持ちつつも、資格の「求められる水準」を示したのは、ヘルパーや寮母の先駆的实践であり、又、専門資格を急速に普及、定着させたのも現場の側の力である。このような現場と政策との相互作用が、当初の「シルバーサービス向け」という資格のイメージを大巾に変え、介護にたざさわる限りなくてはならない専門資格へと普遍化させた。そして、この結果、1990年代後半から、より専門化の傾向を強めていく相乗効果を生み出して来たといえよう。

第5章 ホームヘルプでの介護福祉の形成

第1節 奉仕から、介護をつうじた自立支援へ

ホームヘルプの家事援助は、中年婦人に適する仕事と見なされ、「就業の機会を与えるという副次的効果」¹⁾をねらって、母子家庭を優先に雇用した²⁾。利用者（生活保護世帯）と同様の低所得³⁾といわれるほどの低い待遇がつづいた。これを「奉仕」でやるように言われつつ、周囲の無理解ははなはだしかった。掃除洗濯のおばさんと見られ続け、1970年代初期の非常勤の身分の頃は、福祉事務所に相談に行ったときでも、職員から事務室の中に入らないでくれと言われたヘルパーもあった⁴⁾。

特別養護老人ホームの寮母の社会的地位も1970年代まではホームヘルプと同様に、極めて低い扱いを受けていた。施設での介護福祉の形成を跡づけると、1960年代は、施設最低基準の制定など条件整備中心で、処遇を工夫開発するまでいならず、1971年の社会福祉施設緊急整備5カ年計画から特養が急増した。1972年の中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会が「収容の場から生活の場へ」を打ち出して以降、処遇の近代化が始まる⁵⁾。1975年当時の寮母職の意識は、「何で学校出てきたのにこんなところに来たの」と言うほどで、「地域でも寮母はうんことりだとか」⁶⁾言われる状況であった。当時は、「あまりの画一的な考え、老人を人間とみないような考えに接して驚いてしまった」⁷⁾と言われるような処遇であったが、1975年から、先駆的な施設で、バイキング食（選べる食事）、オムツの随時交換が始まる。オムツの随時交換は、1979～80年頃は、賛否両論で大きな衝撃であった⁸⁾。その後、リハビリテーションの考え方が普及していくのにもない、随時交換からオムツははずしへと前進し、また夕食時間の延長や改善、日課による規制の廃止などが進んだ。1982年の全社協老人福祉施設協議会編『新・老人ホーム職員ガイドブック』では、始めて介護が処遇の中心に置かれるようになる。1984年頃から、かつて精神病院しか行き場のなかった痴呆の高齢者を特養が多く受け入れはじめ、痴呆ケアの方法が、特養の寮母の実践を通じて開発された。1980年代は、

1975年からの先駆的な実践と処遇改善が、全体にひろがった時期で、離床や寝食分離の取り組みも普通の介護になった。1985年には、全社協老人福祉施設協議会編『よりよい処遇のための事例シリーズ』が出され、特別養護老人ホームが介護の専門的知識と技術をもっていることを明らかにした。1980年代後半に施設における介護福祉が成立したとすることができる。

ホームヘルプにおける介護福祉の形成をさかのぼると、すでに1973年の時点で、ホームヘルプを家事作業ではなく人への援助として位置づけようとしていたグループがあった。ヘルパーの職務とは、衣食住を手伝いながら、人間関係をつくり、その人の悩みを感じとり、何を解決しなければならないかを見つけ出すことであって、作業がすべてではないと主張している⁹⁾。1970年代初頭、市町村で正規職員化された場合でも現業職として位置づけられる職務のなかで、このような実践を志向したグループがあったことは注目される。ヘルパーの仕事は、作業ではなく人への援助なのだという見解を独力でつくり、ホームヘルプの質の向上、人間関係を調整する力量を重視している。この見解は、研究者の調査への意見書として出されたのみで印刷物でなかったことや、当時の家事・介護の仕事にたいする社会の関心の薄さなどから継承されることなく終わった。

社会から注目されることなく地道な実践を積み重ねていたホームヘルパーは、東京の多摩地区で神経難病の在宅ケアに取り組む医療職チームと1974年から協力した仕事をしていくことによって、その果たす役割の大きさを評価される¹⁰⁾。食事や排泄など生活の基盤が成り立たなければ、高度な医療ケアも効果をあげられないので、家庭を支えるホームヘルパーの役割は重要であるが、この難病の在宅ケアチームは、それ以上の意義を発見し、評価した。つまり、ホームヘルパーの仕事は、短期的にみると同じ家事・介護のくりかえしのようなものであるが、ヘルパーの考えが筋をもっていると、利用者の生活を少しずつ変化させ、自立を促進したり、人生の意義を高めていく効果を発揮する。これを、「家事援助者なのにできた」と考えるべきではなく、調理、排泄など基本的な生活部分からつみあげた観察と援助だからこそ、発揮できる効

果である。そしてこの観察と判断は、既存の各領域の技術を単に適用したのではなく、総合して実践するなかでつくられているあらたな介護援助であり、その分析と科学化が求められると提起している。このように、1970年代末に、介護が独立した職域になるとは予想もしなかった段階で、難病の在宅ケアチームによって、ホームヘルプの専門性が始めて明らかにされた¹¹⁾。

この介護福祉の専門性についての見解は、①日常の家事・介護をつうじた自立促進、②利用者の心身と生活を総合的にとらえる力というふたつに大別できる。この見解は、1987年2月に日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会が資格制度に向けてまとめた、「専門分化した専門性ではなく、諸科学を応用、総合するなかで、直接、生命と生活にかかわる専門性」¹²⁾という介護福祉士の専門性規定とも共通する部分があり、今日でも重要な示唆をもつと言えよう。

施設における介護福祉は、特別養護老人ホームが食事・排泄・痴呆ケアを開発し、集約した1980年代後半に成立したと言えるのに比べ、在宅（ホームヘルプ）での介護福祉は、一人で訪問し、家庭という閉ざされた場で活動する業務の形態と、その方法・技術を集約していく難しさのため、時期を明確にしづらい。しかし、つぎに述べるような訪問世帯での援助の重点の変化から、おおよそ1980年代後半に、ホームヘルプでも介護福祉が形成されたと言えよう。

1982年のホームヘルプ有料化の制度改訂後も、実態調査の数字上では、寝たきり老人への派遣率はあまり変化がなかった¹³⁾。これは、家族介護者がいる場合には、市町村が派遣対象の優先順位を落としてしまうため、ホームヘルパーが訪問する障害老人の割合としては、変化が現われなかったと思われる。ホームヘルプ実践の変化は、統計的な数値には現れず、訪問世帯での援助内容の質的な変化として見ることができる。1983年の老人保健法施行以降、在宅ケアが推進され留置カテーテルをして退院してくる障害老人などが次第に増えてゆき、医療との連携が欠かせない利用者をホームヘルパーが訪問することが多くなった。家庭での機能回復訓練や治療食などの指示を受けて在宅

で生活する利用者に対応するため、ホームヘルパーの援助が1985年前後から変わった¹⁴⁾。つまり、ホームヘルプでの援助の重点が、かつての低所得でひとり暮らしの虚弱高齢者にたいする家事と孤独解消の援助から、高齢者夫婦など介護力がない家庭のなかで、他職種と連携しながら、障害老人の生活のリズムを回復する援助へと転換した。寝たきり老人のホームヘルプは1969年に始まってはいたが、老人ホームヘルプの仕事の仕方には、大きな変化は表われず¹⁵⁾、全体としては低所得の虚弱高齢者を中心とした援助になっていった。

これに対して1985年前後から、障害者及び障害老人への援助では、家事から介護へと重点が変化している。食事や排泄・入浴介助で、生活の基盤を支えることから出発し、改造衣服の工夫や浴場・トイレの改善などを、利用者の家庭を最もよく知るホームヘルパーが中心となっておしすすめた事例が、各地で増えていった。また、退院時に指示された治療食を利用者が食べてくれるように、病院とも連携し工夫して調理した事例など、ホームヘルプは、家事・介護をつうじて自立を支援していく援助へと転換していった。難病の在宅ケアチームの一員として東京都多摩地区のホームヘルパーが実践を整理し出版した1984年を、家事・介護をつうじて自立を支援する専門的援助の先駆とするならば、このような援助が全体に広がっていった1980年代後半を、ホームヘルプでの介護福祉の成立の時期と見ることができよう。

第2節 介護福祉を形成した政策と実践の相互作用

日本の介護福祉は、国の福祉政策と、現場での寮母やホームヘルパーの介護実践という2つが相互に影響を与えながら形づくられて来たものであり、介護をめぐる論議もこのようにとらえると理解しやすい。

障害をもつ高齢者の介護は出発から、国の政策がそのあり方を規定した。特別養護老人ホームは、老人福祉法制定前は、看護老人ホームと呼ばれ¹⁶⁾ 『『ナーシングホーム』として構想されていた。しかし医療関連法規との関係や医療従事者の確保難から特別養護老人ホームとされてしまった¹⁷⁾。この結果、ナースが中心にいない日本版ナーシングホームでは、障害老人にたいす

るケアについて、疾病に注目して医療職が行うべきか、福祉職の寮母が中心になるので良いのかについての論議が医療問題という形でおこなわれた。今から見れば、重介護の担い手はどうあるべきか、医療的アプローチか、福祉的アプローチかをめぐる論議であったとも評価できる。

医療を重視する立場からは、「濃厚な介護が必要であるけれども、病人でない」という規定は誤りで、そのような老人は、ある意味で病人であり¹⁸⁾、特養は老人病院化していると主張された¹⁹⁾。特別養護老人ホームが制度化され十年以上たった1974年でも、「寝たきり老人を収容するために特養をつくるのは筋が違う、なおる病気もなおらない危険がある」ので、特養の建設には基本的に反対という主張も一部にあった²⁰⁾。

1970年代前半は、施設の処遇改善が始まっておらず²¹⁾、当時は、障害老人の介護方法も開発されていなかったため、このような主張が残ったと思われる。1980年代中頃から老人病院のケアの実態が明らかになり、「褥創をつくるのは老人病院、治すのが特養」という評価が一般化するなかで、関係は逆転し、このような見方はなくなった。床ずれのない特別養護老人ホームをめざして努力した介護の実践がこの逆転を生み出した。日本版ナーシングホームの政策のなかで、無資格だった寮母がケアを担い、実践から介護福祉の基礎を生みだしたと言えるだろう。

ホームヘルプにおいても、介護福祉を形成していくうえで、国の政策と現場の実践が相互に影響しあっている。ホームヘルプ制度の出発時に、派遣対象を低所得に限定し、ホームヘルパーの人材を、安易に母子家庭の雇用対策と兼ねて押し進めた国の政策は、ヘルパーに個人的な奉仕精神と低い待遇をもたらし、またスーパービジョン（指導監督）の不備とあいまって、ホームヘルプの個人請負化、ケース抱え込みの傾向を実践に刻印した。この結果、効果的なホームヘルプ実践があっても、その援助の方法は、所属組織に集約されず、蓄積されていかなかった。たしかに公私の分離や金銭取扱など、訪問活動の原則業務のあり方としては、各市町村ごとにノウハウが蓄積されてはいるものの、援助方法の普遍化には失敗している。効果的援助は、個人請

負化したなかでのヘルパー個人の技量として発輝され、一部が個別的に伝承されるにとどまった。このようななかでも1970年代に障害児者へのホームヘルプが拡大していくなかで、柔軟な視点をもつ援助者も増え、1980年代に医療職と協働した在宅ケアに入っていくことができた。

前述のように国の長期入院是正、在宅ケア推進の政策が、ホームヘルプの利用者を変え、援助を変えたのであるが、ホームヘルプでの介護福祉を成立させるのに直接、影響を与えたのは、国の「介護対策」という政策の流れである。かつて、老人福祉対策と言われたものは、特別養護老人ホームと老人病院を一体で再編しようとした1985年の中央社会福祉審議会の建議からは、保健医療を射程に入れて政策的に「介護対策」と呼ばれるようになった。このような介護対策、特に重介護を重視した政策のなかで、1987年に社会福祉士及び介護福祉士法がつくられた。ホームヘルパーは、この介護福祉士資格のなかで、特別養護老人ホームの寮母の介護と一体化し、これによって、独立したひとつの職能として社会的な認知を獲得することができた。これは、1980年前後のホームヘルプをめぐる論調と比べると、その違いが際立つ。1979年の全社協『在宅福祉サービスの戦略』刊行以来、ホームヘルプ・サービスは、もともと家族が行っていた「代替・補完的ニーズ」を扱う「非専門的」サービスであるとの規定が支配的となり、さらに住民参加型ホームヘルプの隆盛によって、「非専門的」であることが実証されたかに見えた。この流れを変え、ホームヘルプの中でも基幹的な役割をはたす職員には、専門性が不可欠であると認めたのが介護福祉士の法制化である。

このような経過だけを見ると、ホームヘルパーは介護福祉士の資格で、寮母と一体化したおかげで独立した職能になれたかのようにも見えるが、ホームヘルプ実践のなかに、専門的な援助があると評価されたからこそ、共通した資格化ができたのである。1980年前後のホームヘルプサービスをめぐる論議は、サービス供給システムをめぐる論議であり、ケアの内容、援助の質にまで踏みこんだ論議にはなっていない。国の介護対策の流れが、介護サービスの品質管理を問題にしだした1985～6年頃から、障害をもつ高齢者の身体介

護の技術に焦点があてられはじめ、ホームヘルパーの援助の中味がはじめて論議の俎上に載った。日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会は、介護の資格化を検討するなかで、ホームヘルパーからの聞き取り調査を行っている。これら公式、非公式のケアの内容についての調査のなかで、専門資格にあたいする実践をホームヘルパーが示すことができ、かつ厚生省が重視したい重介護を医療職と連携しつつ担っているということが1986年当時でも明らかになった結果、専門資格が可能になったといえる。

ホームヘルパーが虚弱高齢者から、重介護も含む在宅での自立支援に援助の重点が移っていったのは、日本の在宅ケア、特に訪問看護の遅れにも影響されている。本来なら看護職が行うべき褥創の手当などを、ヘルパーは放置する訳にもいかず学びながら対処していった²²⁾。日本版ナーシングホームである特別養護老人ホームで、寮母が障害老人ケアに対応していったのと同様、訪問看護の充実を図らなかつた政策によって、ホームヘルパーが重度障害者や難病患者、寝たきり老人の介護を行っていくことになった。そして、ちょうど特別養護老人ホームであった「特養は老人病院化している」という医療問題での論議と同じように、「ホーム・ナースが看護と介護を行い、家事との分業を図るべきだ」という大阪市社協のホームヘルプ改革案をめぐる論議があったと見ることができるだろう。

ホームヘルパーは、訪問看護の遅れの結果、衣食住を通じて利用者の心身機能を高め、自立を支援するアプローチを開発した²³⁾。また、地方自治体でのソーシャルワークの不備のために、ホームヘルパーが利用者のケア体制を考えなければならず、社会資源を理解し、活用していくことも求められた。ホームヘルパーが実績から一定の権限を得たところでは、「介護を通じてとらえた利用者の意欲と家庭の実態に即してサービスを活用する」という固有のコーディネート（利用者の家庭と生活に合わせた諸サービスの調整）²⁴⁾も生みだした。諸外国に比べ、ホームヘルプでのスーパービジョン（指導監督）体制が著しく不備なことは、制度の発足当初から、多くの識者に指摘されている²⁵⁾。このためヘルパー個人にかかってくる実質的な責任は非常に大き

い²⁶⁾。利用者を心配するヘルパーが、日曜の昼ばかりか、夜も訪問し、自分の夫までも動員して介護した²⁷⁾などこれに似た事例は、ヘルパーの手記や文集には、必ずと言ってよいほど出てくる。放置できない事態に何とか対処しようとするのは、常に現場のヘルパーである。人事異動のため専門性が蓄積されず、人数も少ない五法ケースワーカーよりも、ヘルパーのほうが社会資源を活用できる場合もあり、地区担当制で在宅ケアの調整をヘルパーの仕事とする自治体も現れた²⁸⁾。

日本では、専門職の体制が整わない実践の現場がホームヘルパーに専門的な力を要求し、それに応えるかたちでホームヘルプでの介護福祉がつくられていったといえる。これを可能にしたのは、日本のホームヘルパーのマンパワーとしての質の高さである。1971年当時での資格保有状況をみると、看護職37%、教員9%、栄養士・調理師5%、保母4%で、ホームヘルパーの55%が資格をもっており²⁹⁾、これはイギリスと比べて水準ははるかに高い³⁰⁾。この結果、学習意欲もさかんで社会福祉主事講習の通信教育を受けるヘルパーも少なくなかった。海外に比べて高いマンパワーの水準がホームヘルプでの介護福祉を育てていく基盤となった。

またこのような現場の必要性は、学習と研究への志向を生み、自主的な研究活動が1980年代から始まっていく。東京を中心にその一部を述べると、ホームヘルパー難病ケア研究会(1979年発足)³¹⁾、東京ホームヘルプ活動者連絡会(1985年発足)³²⁾、在宅ケア研究会(1986年発足)³³⁾、東京在宅福祉研究会(1987年発足)³⁴⁾、ヘルパースキル研究会(1987年発足)³⁵⁾などがあげられる。その他、各地のホームヘルパー協議会や労働組合のホームヘルパー部会などでもホームヘルパーによる実践研究が行われている³⁶⁾。このような現場のホームヘルパーの学習意欲の高さと、それに裏付けられた実践力の向上によってホームヘルプでの介護福祉を担う主体が形成されていったといえよう³⁷⁾。

(1996年2月)

注

はじめに

- 1) M. Dexter, W. Harbert, *The home help service*. Tavistock Publications Ltd., 1983 (岡田藤太郎監訳『ホームヘルプ・サービス』相川書房, 1987, p.18)。
- 2) 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, p.199。『社会保健婦』中央社会事業協会社会事業研究所, 1940 (S15)。中央社会事業協会社会事業研究所, 『日本の保健婦』常盤書房, 1943 (S18)。上野一雄「ケース・ワーカーとしての巡回看護婦」『社会事業』22巻9号及び10号1938 (S13)。木下安子『近代日本看護史』メヂカルフレンド, 1969, p.133。
- 3) 「座談会 在宅の介護問題を考える」『月刊福祉』1988, 2月, Vol.71, No.2, pp.24-26。
- 4) 岡本祐三『医療と福祉の新時代』日本評論社, 1993, p.27。

第1章

- 1) 竹内吉正「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, 1974, p.55。
- 2) 家庭養護婦派遣事業補助要綱昭和31年4月9日県告示156号。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, 1973, p.101。
- 3) 池川清「老人のための地域福祉施設」岡村重夫, 三浦文夫編『老人の福祉と社会保障』垣内出版, 1972, p.388。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号, 1973, p.59。
- 4) 池川清前掲「老人のための地域福祉施設」p.389。
- 5) 『家庭奉仕員業務必携(基礎知識編)』老人福祉開発センター, 1980, p.3。
- 6) ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会編『いのちの重さを

- 涙と笑顔のむこうに見つめて』名古屋市職員労働組合現業評議会ホームヘルパー部会，1989，p.75。
- 7) 東社協三十年史刊行委員会『東京都社会福祉協議会の三十年』東京都社会福祉協議会，1983，p.108。
 - 8) 厚生省社会局施設課昭和36年1月10日付資料『老人福祉(二) 老人家庭奉仕員制度について』
 - 9) 『厚生省五十年史（記述篇）』厚生問題研究会，1988，p.1182。
 - 10) 前掲『厚生省五十年史』p.1183。
 - 11) 岡本多喜子「在宅障害老人対策の政策展開」原田正二『シルバーコミュニティ論』ミネルヴァ書房，1988，p.143。
 - 12) 厚生省社会局老人福祉課『改訂老人福祉法の解説』中央法規出版，1987，p.126。
 - 13) 森幹郎「ホームヘルプサービス 歴史・現状・展望」『季刊社会保障研究』Vol.8，No.2，1972，p.35。
 - 14) 「座談会 老人のしあわせとホームヘルパー」『福祉広報』No.110，1976年9月 東京都社会福祉協議会，p.2。
 - 15) 東京家庭奉仕員20周年実行委員会『東京家庭奉仕員20年のあゆみ記念文集』1982，p.3。
 - 16) 森幹郎前掲 p.35。
 - 17) 低所得者を対象とした大阪市の方式に国は準拠した。田中荘司「家庭奉仕員制度の歴史と現状」厚生省監修『ホームヘルプ やさしいお年寄りよりの介護』老人福祉開発センター，1987，p.129。
 - 18) 前掲厚生省社会局施設課資料は，核家族化と単身世帯の増加のなかで高齢者世帯の保護率が高く（p.14），不安定な低所得高齢者の世帯崩壊を防ぐという予防（防貧）の効果を強調している（p.20）。
 - 19) 前掲『家庭奉仕員業務必携（基礎知識編）』，p.7。

第2章

- 1) 全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度七十年史』全国社会福祉協議会, 1988, p.715。
- 2) 曾田長宗他編『図説老人白書』碩文社, 1979, p.229。『厚生省五十年史 (資料篇)』厚生問題研究会, 1988, p.842。
- 3) 内閣総理大臣官房老人対策室『高齢者問題の現状と施策』1982, p.67。
- 4) 竹内吉正前掲論文 p.71。
- 5) 『老人福祉ニュース』創刊号, 1970年10月, (財)老人福祉研究会。『20年のあゆみ 日本ホームヘルパー協会創立20周年記念誌』日本ホームヘルパー協会, 1993, p.262。
- 6) 大阪市社会福祉協議会『ホームヘルプ制度改革についての意見』1972。
- 7) 森幹生前掲書 p.38。
- 8) 牧里毎治「ヘルパーの活動状況」右田紀久恵, 井岡勉編『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房, 1984, p.301, p.290。
- 9) 井上剛「池田市におけるホームヘルプサービスについて」『老人問題研究』大阪府立老人総合センターVol.1, 1981, p.84。
- 10) 井上剛前掲 p.81。
- 11) 原田正二「老人家庭奉仕員制度の問題」『明治学院論双』No.218, 1974, p.119。
- 12) 杉浦春三『ホームヘルプ 老人心理とケアの実際』全国社会福祉協議会, 1975, p.3。
- 13) 『老人福祉ニュース』No.8, 1971年5月, (財)老人福祉研究会 pp.7-8。なお日本家庭奉仕員協会の正式結成第一回総会は, 1972年12月である。日本ホームヘルパー協会前掲『20年のあゆみ』p.262。
- 14) 『老人福祉ニュース』No.13 (1971年10月), No.14 (同年11月), No.16 (1972年1月)。
- 15) 杉浦春三, 前掲書, p.4, p.259。杉浦氏は, これまでの解説書は「実際の問題に答えきれない」と批判している。同 pp.259-260。

- 16) 松田万知代『老後のカルテ ホームヘルパーの訪問日誌』全国社会福祉協議会 1977。
- 17) 原田正二編『ねたきり老人とホームヘルプ活動 実践記録と活動の展開』全国社会福祉協議会 1978。

第3章

- 1) 老人福祉開発センター『ホームヘルパー必携(技術編)』1982, 今村義理事長の「まえがき」
- 2) 中央社会福祉審議会1981(S56)年12月10日「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」意見具申。
- 3) 「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」昭和57年9月8日社老第98号。
- 4) 「老人家庭奉仕員派遣事業運営の改正点及び実施手続等の留意事項について」昭和57年9月8日社老第99号。
- 5) 石黒チイ子「在宅福祉サービスにおけるホームヘルプサービスの課題」『地域福祉研究』No.10, 1982, p.29。
- 6) 総務庁行政監察局編『老人福祉対策の現状と問題点 総務庁の行政監察結果からみて(改訂版)』大蔵省印刷局, 1986, p.34。
- 7) 『家庭奉仕員派遣事業実態調査報告書』(全国社会福祉協議会, 老人福祉開発センター, 1984)によれば, 「実施前に無料, 有料実施後に派遣辞退」は, 老人世帯で, 11%の市町村で発生(340世帯), 心身障害児世帯で, 22%の市町村で発生(114世帯), 身体障害者世帯では8%の市町村で発生(77世帯)している(同, p.23)。また, 「有料化」は「対象者の拡大」を目的としていたが, 当時課税世帯からの申請はほとんどなく, 「有料化による辞退」のために, 利用者数が減り, ヘルパーは「『ひま』になってしまった」市町村もあらわれた。河田千春「ホームヘルプ制度の有料化をめぐる 倉敷市の現状と課題」『地域福祉研究』No.16, 1988, p.54。有料化のために辞退がでたという問題は, 当

時のホームヘルパーの集会などで全国各地からだされていたが、東京都など国基準に上のせをした一部の自治体をのぞいて、全国的には特に何の対策もとられなかった。

- 8) 1970年の中央社会福祉審議会答申についての原田正二氏の評価。原田正二前掲「老人家庭奉仕員制度の問題」p.110。
- 9) 牧里毎治前掲 p.296。井上千津子『ヘルパー奮戦の記』ミネルヴァ書房、1981, p.214。
- 10) 「主任家庭奉仕員（チーフ・ヘルパー）設置事業の実施について」（昭和60年5月11日社老第53号）
- 11) 「ホームヘルプ事業運営の手引き」平成4（1992）年3月6日厚生省老人福祉計画課 地方中核都市福祉担当部（局）長会議資料
- 12) 「家庭奉仕員の採用時研修について」（昭和57年9月8日社老第100号）
- 13) 1974（S49）年実態調査で、過去1年間に87%が受講している。田中荘司「ホームヘルプ活動従事者の養成訓練のあり方」『在宅福祉サービスの提供システムにおける施設・ホームヘルパー・ボランティア』（財社会福祉研究所、1984, p.52。
- 14) 田中荘司前掲 p.75。
- 15) 田中荘司前掲 p.51。研修にかかる費用は、固有事務を理由に補助がなかった。同 p.49。
- 16) 一番ヶ瀬康子他『ホームヘルプ活動のための基礎知識』東京都社会福祉協議会、1986。
- 17) 全国社会福祉協議会編『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会、1979。
- 18) 京極高宣「福祉公社の現状と課題」『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990, p.213。
- 19) 自治労横浜市従業員労働組合民生支部・同ホームヘルパー問題対策委員会『手をたずさえ地域で生きる 公的ヘルパー派遣実態調査結果報告』1986, p.7。

- 20) 吉田勇一「主婦が担うヨコハマのホームヘルプ」『第6回住民参加型在宅福祉サービス全国研究セミナー』全国社会福祉協議会, 1992, p.11.
- 21) 全社協全国ホームヘルパー協議会編『ホームヘルプ活動ハンドブック』全国社会福祉協議会, 1984.
- 22) ホームヘルパー難病ケア研究会『難病の地域ケアとホームヘルパー—介護実践援助のしかた』医療図書出版社, 1984.
- 23) 古瀬徹「ホームヘルプの展望」『ホームヘルパー』No.158, 1984年10月号, 日本家庭奉仕員協会, p.9. 古瀬徹「ケアワーカーの専門性と独自性」『社会福祉研究』No.41, 1987, p.40.
- 24) 奈倉道隆「ケア・ワークをめざすホームヘルプ活動」ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書 p.131.
- 25) 小松源助「序にかえて」ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書。
- 26) 岡本千秋「専門職業としてのホームヘルプ・サービスの課題」岡本千秋, 岡田藤太郎編『ホームヘルプ・サービス研究 台頭する新しい専門職』長寿社会開発センター, 1990, p.192.

第4章

- 1) 長寿社会開発センター 平成2年2月『ホームヘルパー派遣事業実態調査報告書』
- 2) 日本ホームヘルパー協会編『ホームヘルパーの給与制度等調査結果報告書』日本ホームヘルパー協会, 1994.
- 3) 社会福祉・医療事業団『平成5年度業務統計(社会福祉関係)』p.43.
- 4) 田中荘司前掲 p.76. 古瀬徹『創造的な長寿社会への道 政策老年学からの提案』中央法規出版, 1986, p.120.
- 5) 「家庭奉仕員講習会推進事業の実施について」(昭62年6月26日社老第84号)。
- 6) 中央社会福祉審議会1981(S56)年12月10日「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」意見具申。従事者の資質向上でも業務遂行能力と

判断力を言うのみで、介護には言及していない。

- 7) 朝日新聞(東京), 1986年9月1日「ホームヘルパー 電話一本すぐ訪問 厚生省来年度から手続き簡素化 介護水準もあげます」。家庭奉仕員講習会では、現任ヘルパーが介護をできるようにするため、360時間のうち72時間の施設実習は必須と指示された。
- 8) 「座談会 介護福祉士の過去, 現在, 未来」『月刊福祉』1993年8月, Vol.76, No.10, p.99。
- 9) 「研究座談会 ホームヘルプの専門性と位置づけをめぐって」『全国ホームヘルプ研究』創刊号, 全国ホームヘルプ研究会, 1987, pp.15-16。
- 10) 黒川昭登『福祉はいかにあるべきか』誠信書房, 1983, p.126。黒川氏は、単純繰り返し作業としてではなく創造的な仕事として介護をいる場合は、ケアワークにも専門性があると述べている同 p.102, pp.106-7。
- 11) 穂永豊『老人の心理』中央法規出版, 1978, p.237, p.240。
- 12) 小笠原祐次「老人ホームと施設労働」『ジュリスト』No.572, 1974, p.288。
- 13) 厚生省社会・援護局施設人材課監修『福祉人材確保のための基本指針の解説』中央法規出版, 1995, pp.208-210。
- 14) 福祉関係三審議会合同企画分科会「福祉関係者の資格制度について(意見具申)」(昭和62年3月23日)での、社会福祉士及び介護福祉士数の将来推計。
- 15) 宇野裕『職業としての福祉 21世紀の福祉マンパワーを求めて』中央法規出版, 1995, p.14。

第5章

- 1) 前掲『厚生省五十年史(記述篇)』p.1259。
- 2) 竹内吉正前掲 p.57。
- 3) 1967年当時、東京都社会福祉協議会のあるホームヘルパー(3人世帯)の給与は、生活保護基準以下であったという。前掲「座談会 老人のしあわせとホームヘルパー」。また竹内吉正氏も同様の指摘をしてい

る。竹内吉正前掲 p.62。

- 4) 「座談会 ホームヘルパー難病ケア研究会の活動と成果」川村佐和子編『在宅介護福祉論』誠信書房, p.55。
- 5) 小笠原祐次「老人ホームの処遇の発展とこれからの課題」『老人生活研究』No.274, 1994年1月, p.9。本稿の1960年代から1980年代までの特別養護老人ホームの処遇の発展区分は、小笠原氏の業績にもとづく。
- 6) 松本栄二, 鈴木五郎編『福祉施設が求める専門職者』東京書籍, 1986, p.180, p.184。
- 7) 松本, 鈴木前掲 p.182。
- 8) 吉田嗣義『老人ホームはいま 現場からの報告』ミネルヴァ書房, 1980, p.17。
- 9) 明山和夫, 野川照夫前掲 p.94。
- 10) ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書 p.121。
- 11) 川村佐和子「ヘルパー活動の分析を試みて」, 伊藤淑子「ヘルパー活動に学ぶ」ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書, p.126, p.123。
- 12) 日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告「社会福祉におけるケアワーカー（介護職員）の専門性と資格制度について（意見）」1987年2月25日。
- 13) 有料化改訂前（1979年）とその後の実態調査（1984年）でも、寝たきりの高齢者を訪問しているホームヘルパーの訪問件数の割合にほとんど変化はない。東京都老人総合研究所社会学部『在宅障害老人とホーム・ヘルプ・サービス』1979。全国社会福祉協議会・老人福祉開発センター『家庭奉仕員派遣実態調査報告書』1984。
- 14) 1985年時点で東京都多摩地区市町村常勤ホームヘルパー128名を対象に、いままでに行ったことのある介護を調査したところ（93% 119名の回答）、64%のヘルパーが難病の患者を訪問し援助したことがあり、身体障害者1級のひとり暮らしの利用者を59%のヘルパーが介護したことがあった。また経管栄養による食事介助は、34%、皮下組織がく

ずれ、医師等の指示による褥創の手当は、34%のヘルパーが実施したことがあり、本来、看護職でなければ行ってはならない、膀胱カテーテル洗浄（12%）や吸引（16%）まで行っていたことがあると回答している。自治労東京都本部『自治労東京都本部ホームヘルパーアンケート調査報告』1985。1985年前後を境に、ホームヘルプでの重点処遇ケースは、介護（及び障害をもつ利用者への衣食住を通じた自立支援）へとシフトしていったことは、次の刊行物からもうかがわれる。ヘルパースキル研究会『在宅介護のスキル ホームヘルプの実践から』ヘルパースキル研究会、1990。第1回全国ヘルパースキル研究集会報告資料集『在宅介護と入浴援助』ヘルパースキル研究会、1990。

- 15) 田中典子「東京都ホームヘルプ制度の歴史」東京在宅福祉研究会編『ホームヘルパーのためのガイドブック 援助計画づくりの指針』1995, 誠信書房, p.83, p.86。
- 16) 看護老人ホームは「ナーシングホームの訳語として、当時関係者の間で広く用いられた用語」であった。前田大作「戦後の養老事業略史」芦澤威夫先生米寿記念誌刊行会『老人福祉事業の回顧と展望』老人福祉研究所, 1979, p.54。老人福祉法の大綱を報じる新聞にも、看護老人ホームと記されている。毎日新聞（東京）1962.11.25, 朝刊1面。
- 17) 全国社会福祉協議会老人福祉施設協議会編『老人福祉施設協議会五十年史』全国社会福祉協議会, 1984, p.118。
- 18) 一番ヶ瀬康子他座談会「老人の福祉をめぐる問題状況 特養ホームを中心に」『ジュリスト』No.572, 1974, p.233。
- 19) 浅野仁「老人のための社会福祉サービス」孝橋正一『老後・老人問題』ミネルヴァ書房, 1976, p.222。田中多聞「施設老人の医療とケア」三浦文夫・小笠原祐次編『現代老人ホーム論』全国社会福祉協議会1981, p.161。
- 20) 一番ヶ瀬康子他前掲座談会のなかでの東京都養育院労働組合書記長の発言, p.237。

- 21) 小笠原祐次前掲「老人ホームの処遇の発展とこれからの課題」p.9。
- 22) 木下安子「看護を受ける権利と保障」島内節, 川村佐和子『在宅ケア』文光堂 1984, p.247。
- 23) ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書。西山眞沙子「10年間, ねたきりの患者が主婦の座を取り戻す為の援助」p.94。
- 24) 拙稿「ホームヘルプサービスの機能と専門性」『月刊福祉』p.21。
- 25) 池川清前掲 p.389。田中荘司前掲 pp.74-75。
- 26) 牧里毎治前掲 p.296。
- 27) 古瀬徹「ホームヘルプ制度の現状と課題」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』No.23, 1987, p.58。
- 28) 東京都武蔵野市は, 独居老人への地区担当制ヘルパーをケアワーカーと名づけた。山本茂夫『福祉部長 山本茂夫の挑戦』朝日カルチャーセンター, 1995, p.135。
- 29) 老人家庭奉仕員の実態調査(財)老人福祉研究会『老人福祉ニュース 家庭奉仕員版』昭和47年1月, No.16, p.15。
- 30) 原田正二前掲「老人家庭奉仕員制度の問題」p.109。なお1974年時での資格保有は, 実態調査によると1971年時よりは減少している。
- 31) ホームヘルパー難病ケア研究会前掲書。川村佐和子前掲 pp.50-64。
- 32) 安藤雄太「ホームヘルパーの組織化と学習活動 東京ホームヘルプ活動者連絡会」『社会福祉研究』No.44, 1989, pp.79-81。東京ホームヘルプ活動者連絡会編『東京のホームヘルパーたち』筒井書房, 1992。
- 33) 木下安子・在宅ケア研究会編『ホームヘルパーは在宅福祉の要』萌文社, 1989。
- 34) 東京都在宅福祉研究会『現行家庭奉仕員派遣制度の実態についての一考察』全日本自治団体労働組合(自治労資料89第92号), 1989。
- 35) ヘルパースキル研究会『在宅介護のスキル ホームヘルプの実践から』ヘルパースキル研究会, 1990。
- 36) 新潟県家庭奉仕員連絡協議会『活動記録検討小委員会報告(活動記録

研修資料)』1987。京都府ホームヘルパー連絡協議会編『ホームヘルプ研究 PART2』1986。同『ホームヘルプ研究'91』1992。特別区職員労働組合連合会(家庭奉仕部会)『現場からの訴え 家庭奉仕制度の拡充を求めて 東京23区の場合』1989。特区連現評連絡会家庭奉仕学習交流会実行委員会『家庭奉仕員派遣事業実態調査報告書〈東京23区〉 人員配置, 派遣回数・方法, 業務内容など』1990。長野市社会福祉協議会『長野市訪問入浴マニュアル』1995。ホームヘルパーが行った実践研究, 制度と業務についての研究で, 印刷物にまとめられたものの一部を挙げた。

- 37) 本論文をまとめるにあたっては, 重田信一横浜国際福祉専門学校顧問や前田大作日本社会事業大学教授から, 貴重な資料や助言をいただいた。また, 『社会関係研究』の匿名のレフリーの先生からは, 論文の至らない部分について重要なご指摘をいただき, 多くの修正をすることができた。本論文がすこしでもまとまったものになっているとすれば, 以上の諸先生のおかげであり, さらに, 私が従来から現場のことを教えてもらってきた各地のホームヘルパーの方々のおかげである。