

# 家庭奉仕員制度の歴史における「間隙」

——1970年代における社会的位相に着目して——

佐草智久

(立命館大学大学院先端総合学術研究科)

日本の家庭奉仕員制度の歴史研究において、1970年代は他の時期に比べ研究蓄積が少ない。その数少ない先行研究も、主として「正規職員化闘争」と呼ばれる労働運動の展開に留まっており、当時の実態については十分に論じられていない。そのため先行研究では前後の時期の動向の因果関係が十分に説明されず、歴史上の間隙が存在していた。本稿はこの間隙の詳細について明らかにするため、京都市を中心に全国的な1970年代の在宅高齢者福祉政策全体における家庭奉仕員制度の社会的位相について、1960年代前半から1970年代の一次史料を中心とした、文献分析から考察した。その結果、家庭奉仕員制度は寝たきり高齢者をはじめ対象の拡大がみられた一方で、高齢者福祉政策は、施設処遇や入院処遇が中心に据えられていた。この影響を受け、家庭奉仕員制度は高齢者福祉政策全体においては片隅に存在し、小規模で細々とした展開されていたことが示された。そしてこの施設や医療の影に隠れた細々とした展開こそが、1970年代の家庭奉仕員制度の社会的位相であり、本稿が問題とした間隙であると結論づけた。

キーワード：家庭奉仕員制度、在宅高齢者福祉政策、歴史の間隙、社会的位相  
立命館人間科学研究, No.34, 19-33, 2016.

## はじめに

### 1. 先行研究における現状

本稿の目的は、日本の家庭奉仕員制度の歴史において、1970年代が研究蓄積の少なさから当該分野においてミッシングリンク、すなわち「間隙」となっている現状を提示し、その間隙とは何かについて究明することである。そのために、1970年代に同制度が如何に社会的に位置づけられ、制度が運用されていたのか、また、それらが社会的に如何様に認識されていたのか、1970年代の家庭奉仕員制度の社会的位相について考察する。

日本の家庭奉仕員制度<sup>1)</sup>の担い手はこれまで

1) 在宅高齢者福祉政策は、1962年の家庭奉仕事業国

如何なる歴史を辿ってきたのであろうか。これまでの先行研究では十分に明らかにされているとは言い難い。というのも、介護保険制度が開

庫補助事業化以降様々な呼称が用いられてきた。そして、政策決定レベル(国)と政策執行レベル(自治体)で呼称が異なることもある。例えば1962年の国庫補助事業化の際に厚生省より出された通知及び実施要綱では「老人家庭奉仕事業」であるが、各自治体の事業名は「家庭奉仕員事業(または『制度』)」となっている。さらに家庭奉仕員は1967年に身体障害者、1969年に寝たきり老人(1972年に老人家庭奉仕事業と統合される)、1970年に心身障害児を対象としたものも創設されるが、当時自治体ではこれらを統一して「家庭奉仕員」と呼んでいる場合もある。そして各事業は1976年に統合され、以後は三者を対象とし「家庭奉仕員」と呼ばれる。しかしそれ以前も法的には別制度であるものの、実際は「家庭奉仕員制度」として同一の制度とみなし運営していた自治体も少なくない。さらにその場合も、実際は派遣対象の多くは老人であった。以上の背景から本稿は老人への当制度を扱い、「家庭奉仕員」の呼称を用いることとする。

始する2000年以前の当該分野の歴史研究は、大きく分けて2つの時期に蓄積が集中してきたのだ。ひとつは1950年第中頃から1960年代後半までである。この時期は特に山田(2006)や西浦(2007)など先行研究の多くが1962年の「老人家庭奉仕事業国庫補助事業化」(以下、「国庫補助事業化」と略)以前の、各自治体による独自政策として展開されていた時期に蓄積が偏ってきた。当初、戦後処理から取り残されたことによる法整備の遅れから、在宅高齢者の生活問題が社会問題化してゆく。また担い手も戦争未亡人を含むシングルマザーが多数を占め、彼女らへの生活支援策という側面も内包していた。国庫補助事業化以降も当初生活保護受給者層をはじめ低所得者層に対象が限定されており、また担い手についても渋谷(2014)によってその後も依然としてシングルマザーの占める割合が高かったことが言及されている。つまり、このいわば「一挙両得的」な制度運営が依然として続いていたと言える。

次は、1980年代以降の動向である。1980年代になると市民参加型福祉サービスが隆盛する。上野(2011)や森川(2015)は、この時期のボランティアに溢れた主婦層の市民参加について論じている。この流れは、当時の在宅福祉政策にも大きく影響した。家庭奉仕員制度は1982年に課税世帯への対象拡大がなされるが、1979年の武蔵野福祉公社を皮切りに各地で勃興していた福祉公社への業務委託、パートタイム制や有償ボランティア登録ヘルパー<sup>2)</sup>など(以下本稿では、これらを括弧付きで「登録ヘルパー」

と呼ぶ)の積極的活用によって、急速な人員増大が図られた。また中にはボランティア団体を母体として福祉公社が設立された事例も、松原(2011)によって報告されている<sup>3)</sup>。上野らの研究からは、登録ヘルパーを従来とは異なる歴史的背景をもった「新たな潮流」と捉えることができ、制度運営において家庭奉仕員制度から担い手への生活支援の側面の縮小がなされたことが示唆される。一方でそれまでの既存の担い手の視点に立脚した小川(2001)や渋谷は、この登録ヘルパーの拡大を、「既存の家庭奉仕員の待遇や専門性の待遇の切り崩し」とみなし、その他森川も含め多くの先行研究が現在の訪問介護員の抱える待遇問題の嚆矢となったと否定的に論じている。

## 2. 先行研究の問題点

小川や渋谷など多くの先行研究では、1978年に全国社会福祉協議会が発刊した『在宅福祉サービスの戦略』に端を発し、その後の臨調行革路線の中で登録ヘルパーによる人員拡大政策がなされ、これを端緒に既存の家庭奉仕員の待遇切り崩しがなされていったという説明にとどまっている(小川2001; 渋谷2014; 森川2015)。しかし、貧困などに起因したサービス利用者の生活問題の解決のみならず、担い手の就労支援という側面を残しながら1962年の国庫補助事業化によって国策化され、公的な在宅高齢者福祉政策の担い手として整備されていった1960年代後半までの動向と、1980年代以降の登録ヘルパー拡大の動きは、それぞれ専門職化傾向・非専門職化傾向といえ、明らかにそれぞれ政策的な方向性が真逆であり、直接的な因果関係が存在しない。つまり、両時期の間には何らかの歴史上のミッシングリンク、すなわち「間隙」が存在す

2) これらは登場した時期、概念共に多少の差違があるものの、いずれも公的責任や労働者性等について、それまでの担い手とは一線を画す対照的な存在点である点で共通している。本稿ではこの対照性を強調し、これら三者を従来とは異なる歴史的背景をもった「新たな潮流」として包括的に扱うため、各々の定義の差違については言及しない。また、ここでの登録ヘルパーが学術的定義とは異なることを示すため、括弧付きで「登録ヘルパー」の呼称を用いる。

3) 福祉公社方式は、独自事業としての在宅サービスを取り扱った自治体と、家庭奉仕員派遣事業を受託した自治体とがあるが、前者については本稿では扱わない。

るのだ。

筆者は、この「間隙」の究明には両時期の間である1970年代の家庭奉仕員制度の実態を明らかにすることが不可欠であると考え、1970年代の実態はその前後の時期に比べて研究蓄積が乏しい。この時期の家庭奉仕員制度には、身体障害者(児)と老人の各家庭奉仕員の要綱の統一などが見られたが、当該時期の実態に着目した歴史研究には、渋谷(2014)などがあるものの、他の時期に比べると極めて乏しい。渋谷は当時の家庭奉仕員の実態を、主に担い手の待遇面から論じている。そしてその劣悪な待遇の改善を求めた労働運動の展開について明らかにしている。渋谷はこの運動を「正規職員化闘争」と呼び、「援助対象者、同僚の職員、市民への理解を拡大していくことを通じて、正規職員の職員が公的な責任として担う労働であることを名実ともに勝ち取った(渋谷 2014: 189)」と全面的に高く評価している。

しかし、この時期の高齢者福祉政策は現代と異なり、特養をはじめとする施設処遇が主流であった。また、1973年の老人医療費無料化政策国策化によってその傾向が一層顕著になったことも想像に難くない。さらに、当時は大都市を中心に革新首長が台頭した時期でもあり、社会福祉行政に対し自治体が比較的積極的な姿勢を示していた。渋谷はたしかに「待遇や専門性」という切り口から前後の時期の架橋を試みているものの、専ら家庭奉仕員の視点による論考しているだけでなく、この時期の家庭奉仕員の「実態」ではなく「労働運動の展開」を中心とした研究成果である。それだけでなく、正規職員化という労働運動の成果と当時の当制度の社会的認識を混同させている。また、1970年代を家庭奉仕員の歴史において、いわば「専門性拡充期」として捉えているために、その後の1980年以降の政策転換との関連が十分に論じられず、その結果、先述の様な説明にとどまっているのだ。

したがって、同制度の1970年代の高齢者福祉政策全体においてこの在宅部門、すなわち家庭奉仕員制度が如何様に位置づけられ、如何なる様相を呈していたのかについてまで踏み込んだ議論はなし得ていない。つまり渋谷もまた、この間隙に対しては乗り越えられていないのだ。

## I. 本研究の視座

本稿は、この「間隙」が何であったのかを究明するため、①国庫補助事業化から正規職員化闘争までの家庭奉仕員制度の実態、②先行研究で触れられている1970年代を中心に展開された正規職員化闘争の2点について検討する。その際担い手である家庭奉仕員の動向のみではなく、政策執行者である行政やサービスの担い手である高齢者からのまなごしも取り入れ、幅広い見地から検討を行う。そしてそれらから、1970年代の高齢者福祉政策全体における家庭奉仕員制度の社会的位相について明らかにする。

本稿では1970年代を中心に扱いつつも、1962年以降を対象とする。というのも正規職員化闘争は1970年代前半をピークに展開されているが、その過程を追うためには、これ以前、すなわち国庫補助事業化当初からの動向についても言及する必要があるからである。

また家庭奉仕員制度は、1990年の福祉八法改正以前は自治体の固有事務事業とされていた。それに起因し、同制度が展開された際の社会的背景、実施に至る経緯、さらにその実態など、多くの点で各地域間での差異があった。そのため、これらの変化の分析にあたっては、当該時期を通じた同一地域内での歴史的展開を概観する必要がある。しかしながら、一地域のみの記述ではそれもある種の「特殊事例」である可能性が拭えない。これらを考慮し、本稿ではマクロ(全国)とミクロ(一地域)双方の動向を追うこととする。具体的には、全国的動向を踏ま

えながらも京都市を主たる対象地域にとりあげた。京都市は渋谷にも正規職員化闘争の成功した地域として言及されている。さらに在宅高齢者福祉政策にあたっては国庫補助事業化以前の取り組みも佐草智久(2015)によって明らかにされ、その後同和政策との関係も中野(2013)によって示唆されるなど、近年注目されている地域なのだ。

一次史料をはじめ、主として当時の文献を用いて総合的に考察した。まず、渋谷(2014)など実践史の先行研究やその他の1970年代の家庭奉仕員の歴史記述が見られる先行研究等から、同時期の全国的動向・実態を把握し、さらに実施運営主体である行政の認識についても明らかにした。さらに京都市についても当時の一次史料を用いた。具体的には京都市の広報誌である『市民しんぶん』や京都府社会福祉協議会機関紙『京都の福祉』から、当時の家庭奉仕員制度の実態に関する記述を発見した。さらに京都市職員労働組合民生支部結成結成50周年記念誌『情と熱と知と——京都市職労民生支部50年の検証』(以下『民生50年』と略)から正規職員化闘争の経緯に関する記述を発見した。また一方で、正規職員化闘争以前(1965年、『昭和40年度老人福祉行政基礎調査』)・最中(1973年、『京都市老人実態基礎調査報告書』)・以後(1981年、『京都市老人実態調査報告書』)の各時期に京都市が実施した高齢者への実態調査の報告書から、この制度に対する高齢者からのまなざしについて分析した。さらに、明山ら他7名による家族問題研究会が1973年に行った全国の家庭奉仕員制度実施主体への実態調査に関する論考から、当時の全国的な実態及び高齢者福祉政策全体における当制度の位置づけについて分析した。

## Ⅱ. 1960年代の家庭奉仕員制度の実態

### 1. 国庫補助事業化当初の実態

京都市においては1962年の5月より、旧来の遺族派遣婦事業から発展するかたちで、国庫補助事業である「老人家庭奉仕員制度」が開始される。佐草(2015)によれば、当事業は京都市民生児童委員連盟への委託事業として始まった。派遣期間は三カ月を限度とし、派遣回数は原則週一回であったという(佐草2015)。また古谷至誠によれば、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)であった。なお、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%である一方で、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)。当制度は開始に際して1962年5月11日の『京都新聞』朝刊14面に以下のように紹介されている。

かいがいしく“初出勤”——京のホームヘルパー孤独の老人慰める

京都市が新しく採用したホーム・ヘルパー(家庭奉仕員)が、十日午後から生活保護家庭の巡回をはじめた。この制度は、病身や老齢で不自由な、身寄りのない生活保護家庭のために、身の回りの世話をしようというもので、市では第一号として女性二十五人を新規採用、今月初めから研修をしたうえ、十日朝、下京区に四人、上京、南、左京、東山、伏見に各三人、北、中京、右京、各区に二人ずつを配置した。各ヘルパーは一人が十世帯を担当し、一日二世帯ずつ訪問、週五日間で一巡することになっている。

この日、下京区担当ヘルパーの主婦I子さんは、七つ道具の裁縫道具、ぞうきん、石けん、



タオルなどをつめたバッグを手に、午後一時過ぎ、大宮通島原口上ル、Aさん(筆者注:個人情報保護の観点から仮名に訂正)(七一)宅を訪問した。Aさんは、二十年前に主人と死別、身寄りもなく一人ぼっちで最近持病のゼンソクに悩まされ、病床に附しがちだという。I子さんはさっそくエプロンがけでお茶をわかしたり、肩をもみほぐしたり、掃除、洗たく……とAさんをいたわりながらかいがいしく動き回り、ほほえましいスタートぶりだった。

また、事業内容の質は今日とは大きく異なっていた。『京都の福祉』95号に掲載された当時の京都市家庭奉仕員の手記から、その当時の状況が分かる記述を紹介する。

#### 商京虫のふとん

老老夫婦、中二階の屋根裏二帖位の部屋に起居しており小さな窓が一つあるのみで、階段は五〇cm巾位で空間に掛けてあり、不安定なものであるが毎日何回となく昇降する老人は慣れたものであった。或る夏の日、訪問したところ敷布団に血痕が無数にある南京虫が同居していたのであった。その後伺いかDDTの散布に行ったが屋根裏の暑さと異臭に悩まされ、ともすれば屋根裏に頭をぶつけることもあった。散布後木の穴からゾロゾロと南京虫が出てくるのを見つけ必死になって三人で殺した。今考えても寒気がする。その後養護老人ホームに入所した。

(京都市社会協議会 1969: 3)

当時京都市において、サービスの受け手たる高齢者は94.7%が生活保護受給世帯であった<sup>4)</sup>。

4) 当時、厚生省の定めた「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」によって「老人家庭奉仕員を派遣する要保護老人世帯総数の中に占める被保護老人世帯の割合は、おおむね50パーセント以上とする」と規

そのため、多くが現代とは質的に異なる生活問題を抱えていた。この当時の利用者の生活の質の低さが、過酷な労働を生み出していたと考えられる。

では一方で、サービスの担い手の実態は如何様であったのだろうか。制度開始にあたり担い手の募集を行った『市民しんぶん』1962年4月号によれば、申込資格は「①京都市内に在住する心身ともに健全な、満二十歳以上五十才未満の女の方②旧制高女または新制高校卒業程度の学歴のある方③老人福祉について熱意と理解を持っている方」であり、簡単な筆記試験と面接試験によって選考採用された。労働条件は週5日間・1日8時間勤務であり月給一万二千元、期末手当そのほか各種保険に加入可能とされた(京都市 1962)が、この「期末手当そのほか各種保険」という福利厚生面については当初の予定と実態に乖離があったようである(詳細は後述)。

担い手についてはこの時期、他地域では依然として国庫補助事業化以前に引き続き、貧困層の女性が多く、給与等の待遇も決して良いとは言えなかったことが渋谷(2014)によって明らかになっている。京都市においても、給与は当初12,000円、手当1,000円とされていた。

## 2. 制度拡充と劣悪な待遇

国庫補助事業化当初、派遣世帯は生活保護受給世帯が8割を占めていた。そのため当制度は救貧的性格が強かったと考えられるが、その後1968年に全国社会福祉協議会によって「全国居宅ねたきり老人実態調査」が実施されると岐路を迎える。本調査の結果、60才以上のねたきり老人が全国に30万人以上在宅生活を営んでいることが示唆され、さらに、寝たきり老人全体の95%は親族による介護を受け、残りの一部が家庭奉仕員を利用していることが明らかになった。

定されていた。

またこの者達は、当調査報告書では、「家族以外の人に看病されている老人が5%、9,600余あるが、この気の毒な老人達に対しては特に一刻も早く特別養護老人ホームへの収容がのぞまれる」(全国社会福祉協議会 [1968: 7] 2010)と言及している。ここから、当時高齢者に対する福祉政策としては施設ケアが優先されており、特養の不足から彼らへの公的支援の必要性が浮き彫りになっていたことがうかがえる。

これらの結果を受け1969年に国は、「寝たきり老人対策家庭奉仕員派遣事業」の実施要綱を定め、彼らへの公的支援策のひとつに家庭奉仕員を据えた。これにより、家庭奉仕員の人員は急激に拡大し、前年度比約3倍増の4,145人になった。この急増に対し、北場勉(2001)は

(筆者注:家庭奉仕員制度は)当初は、都市部を中心に展開された。それが全国的な事業に展開するには、脳卒中などの疾病に伴って『ねたきり』になる老人への対応という、医療・介護・福祉に関わる施策の構築が迫られたという事情があった。当時のわが国は、医療保険制度に未加入の国民を国民健康保険に強制適用することを制度化することによって『国民皆保険』をじつげん(原文ママ)したものの、医療機関の偏在等のため、実質的な医療機会の平等にはほど遠い現状であった。ねたきり老人対策は医療面の対策に重点が置かれたが、それを補完するものとして、老人家庭奉仕員派遣事業が急速に全国に普及したものと考えられる。老人家庭奉仕員派遣事業の全国的展開を促した背景には、老人医療問題があったと考えてよさそうである。

(北場 2001: 235-236)

と、医療機関の偏在との関係性を指摘している。この時期を境に、1969年時点で僅か243であった当事業実施町村が1972年に2000を超えた。

北場はこの寝たきり老人への対象拡大の結果、「老人家庭奉仕員派遣事業が全国的・普遍的な事業となった」(北場 2001: 229)と評価している。萩原清子(1982)によれば、寝たきり老人が当制度の対象となった1969年以降の家庭奉仕員の急速な拡大と同時に、それ以降被保護世帯の割合が下降し、当初の6割程度で推移した。

京都市においても当制度は、1962年度に京都市民生児童委員連盟への委託事業として実施されて以降、翌年から老人福祉法、68年から身体障害者福祉法に基づく社会福祉事業としてなされてきた。この制度拡充期に際して、1969年12月の『市民しんぶん』170号にて次のような家庭奉仕員の募集記事が掲載されている。

老人のお世話をしてくださる家庭奉仕員を募集

京都市では「家庭奉仕員」を募集しています。家庭奉仕員制度は京都市が老人福祉政策の一つとして京都市民生児童委員連盟に委託して行っているもので奉仕員の方には、病気や老衰などで、ねたきりになっている身寄りのない老人家庭を訪問して、洗たく(原文ママ)や掃除などの身の回りのしごとをしていただきます。

勤務は週5日で、土曜日、日曜日、祝日はお休み、勤務時間は午前八時三十分から午後五時十五分までです。手当は月額二万五千円で、他に期末手当、通勤手当、健康保険、失業保険など各種の保険も適用されます。

応募資格は①京都市内か近郊に住み、心身ともに健全な満二十歳以上、四十五歳未満の女の方②学歴は問いませんが、高等学校卒業程度の学力のある方③社会福祉、特に老人福祉について熱意と理解を持っている方。以上のいずれにも該当することが条件です。募集人数は二十五名。

応募ご希望の方は、十二月八日までに市役所民生局保護課内の「京都市民生児童委員連

盟」にお申し込みください。申込用紙は、市役所一階の市民相談室にあります。

なお、後年 1996 年に京都市職員労働組合民生支部が編纂した記念誌である、『情と熱と知と——京都市職労民生支部五〇年の検証』(以下『民生 50 年』と略)に掲載されたこの時期に入職した家庭奉仕員の手記の中で、当時の状況について以下の記述がある。

私がヘルパー(筆者注:家庭奉仕員の事である。)になったのは一九六九年に老人家庭奉仕員を増やすということで「市民しんぶん」に募集が載っていたからです。当時は試験採用で一一月、一二月と二回試験がありました。一一月募集では年齢が四〇歳までに制限されていましたが、応募者が少なく、一二月募集では四五歳まで引き上げられたと聞いています<sup>5)</sup>。私はこのときに民生児童委員連盟の嘱託員(家庭奉仕員)として採用され、一九七〇年四月から市の作業員というかたちになりましたが、一年雇用の嘱託身分でした。給与は月額二万五五〇〇円で、先輩もさほど変わらない額でした。事実上五五歳が定年でしたが、ヘルパーには五五歳を超える方も何人かおられました。

(京都市職員労働組合民生支部 1996: 149)

このような募集が出ていたことから、家庭奉仕員のニーズが多様化する一方で、京都市においてはその政策的需要に見合うだけのなり手が不足していたことが示唆される。また募集に対する十分な応募がなかったことから、この当時当制度はあまり市民一般に周知されていなかった可能性も否定できない。

5) 筆者が京都市立総合資料館にて調査を行った際、『市民しんぶん』では 11 月募集の記事は発見できなかった。

また、その他当時の当制度の実践の状況を示す資料として、先述の『京都の福祉』95号に掲載された当時の京都市家庭奉仕員の手記に、以下の記述がある。

経済的、物質的その他の希望等一切の私生活を忘れケースの事のみ神経は集中する。掃除=重いクリーナーを肩に重さが身にしむ。洗濯=夏の間冬物のオーバー、毛布までする。買物=老人の買物はむつかしく殊に神経を使う。介護=病院への介護爪切り・整髪・マッサージ等。相談、話相手と数々の労働に夕方はすつかり疲労する。夏の午後等、灼熱地獄の中へ飛び込むような気がする。そんな時静かに考えると自分が可哀想になる。物価は上昇するのに給料は余りにも低い。保護世帯の扶助料を代理で受領に行くと給料より多い場合もあり働く意欲が減退した。身分の保証はなし退職金制度もない。激しい交通戦争に同僚は今も事故の後遺症に悩んでいる。最近漸く労災保険の適用を受けられるようになり待遇改善がなされつつある。他都市はつぎつぎ自治体職員になりヘルパーの生活の基礎も出来て来たが京都市はまだ交渉の段階で市長もよく理解して下さっている。一日も早く京都市職員となってこの仕事に誇りを持って働けるよう期待して止まない。

(京都府社会協議会 1969: 3)

上述のとおり、当時の家庭奉仕員はサービス利用者の貧困などに起因した生活問題の甚大さのみならず、低い賃金水準やあまりに心細い福利厚生といった自身の労働を取り巻く環境の劣悪さも相まって、過酷な労働を強いられていた。このいわば「二重の過酷さ」、そして表向きは法や制度の整備により公的制度という役割が強化されながらもこれらの過酷さは残存していたという「二面性」こそが、家庭奉仕員制度の実態の歴史における、1960年代の特徴と言えるであろう。

### Ⅲ. 1970年代の正規職員化闘争の実態

国庫補助事業化当初、多くの自治体では家庭奉仕員制度を社会福祉協議会などの民間組織に委託していた。それが1963年に施行された老人福祉法の第12条に「老人家庭奉仕員による世話」と銘記され、法的根拠を得る。森幹郎(1972)によれば、この法的根拠の獲得により老人家庭奉仕員制度は更に公的性が強化された。それに伴い社会福祉に対する公的責任を強化するため、各自治体では直轄事業への方針転換がなされたという。この自治体直轄化に伴い、奉仕員も自治体職員(=公務員)となり、名目上は公的な福祉専門職となった。しかし、待遇は福祉専門職としてのそれとは乖離していた。たしかに国庫補助事業化当初に国が示した実施要綱では、家庭奉仕員の待遇は原則として常勤とされていた。これを受け家庭奉仕員の常勤化が進み、渋谷によれば1971年の厚労省による実態調査では77.6%が常勤になったという。しかし、実態は非正規職員・嘱託職員の身分が殆どであり、賃金も同じ公務員であっても一般職とは賃金等で大きく差があった。また非正規職員ということによって家庭奉仕員自身もまた、差別意識に苛まれていたという(渋谷2014: 181-188)。さらに渋谷によれば、公務員が利用者宅の個人情報を知ることに対する危機意識から職員同士の情報共有もままならなかったという(渋谷2011: 57) 6)。

この劣悪な状況を受けこの頃家庭奉仕員は全国各地で労働組合を結成し、自らの待遇改善を求めて正規職員化闘争を展開した。正規職員化闘争は1968年の東京都23区その他4市町村の

正規職員化に始まり、これが全国にも波及したことで翌年には横浜市、72年に川崎市、74年には名古屋市においても正規職員化が達成された。中でも名古屋市は保育所の保母と共にストライキを決行するなど、直接的な行動にまで発展した。

京都市においても1970年4月、「老人や身体障害者の看護や相談助言などにより、その世帯の生活の安定をはかる」(京都市職員労働組合民生支部1996: 146)ため、直轄事業化がなされた。京都市の家庭奉仕員は1964年に市職労民生支部(以下、「民生支部」と略)に加入している。1970年に市民生局と民生支部の交渉の末、「71年度から正職員化」という通告を得、職員の正規職員化を前提としての直轄事業化であった。

だが、結局71年度からの正規職員の方針は守られなかった。『民生50年』によれば、70年の時点で京都市には、老人家庭奉仕員30名、身体障害者家庭奉仕員13名、寝たきり老人対策に伴う家庭奉仕員40名の合計83名が在籍していた。この際に家庭奉仕員は京都市の職員となるが、依然としてその身分は一年契約の非常勤嘱託員であった。そして給与面では定期昇給すら無く、初任給が25,500円、7年以上働いても28,800円と、依然として低水準であった。またその他においても年次休暇等も認められるなど、福利厚生面においては幾分待遇が改善しているが、退職金制度や家族手当はなかった(京都市職員労働組合民生支部1996: 146)。このような条件の中で、当事業「ひたすら各奉仕員の福祉事業にかける犠牲的情熱に当局が頼っている」(京都市職員労働組合民生支部1996: 146)状態であった。劣悪な労働条件の中、民生支部は「ホームヘルパー正職員化実行委員会」を組織し、市職労本部も巻き込んだ運動を展開した。学習会や団体交渉を繰り返す中、①従来の1年間の有期契約を廃し長期雇用に転換すること、②年齢制限の撤廃③賃金体系の改善を勝ち取る。しかし、当初前

6) 社協への委託から直轄事業への切り替え、非常勤公務員の常勤・正規職員化という二つの流れは、自治体によってもまちまちであった。例えば兵庫県明石市では1980年ようやくそれらが達成されている(渋谷2014: 206-207)。このように、1970年代は両者二つの流れが混在していたことは考慮されたい。



提であったはずの正職員化の方針は据え置かれたままになっていた。

その後も引き続き当局と交渉を展開する傍らで、外勤拒否などの実力行使も繰り広げた。その結果、1972年の6月には①18才初任給制度を中心とした賃金体系、②扶養手当を勝ち取り、一般職員とほぼ同等の待遇を手に入れた。しかし、いくら待遇が一般職員と同水準になり得ても、依然として身分は嘱託職員のみであった。この矛盾を是正するため、家庭奉仕員の運動はいよいよ正規職員化を主目的としたものへ転換した。先述の家庭奉仕員の手記に、当時を述懐する以下の記述が見られる。

1971年3月に私の産休が終わったのですが、直後の3月31日に夜12時まで団交した記憶があります。正規職員化は無理でしたが、厚生会に入れるとか、一時金の問題で改善がはかられました。それまでヘルパーを中心に運動して、支部が応援するかたちでしたが、72年3月に支部で「ホームヘルパー正職員化闘争委員会」をつくって、支部が前面に出てヘルパーと一緒にやろうというかたちになったんですね。そしてその年の11月に徹夜交渉をして、職員に近い給与体系をかちとったのですが、身分は正規の職員ではありませんでした。普通の職員と変わらない労働条件を勝ち取りながら正規の職員ではないというあたりから、本格的にヘルパー闘争にすすんでいくわけです。

(京都市職員労働組合民生支部 1996: 149)

1974年2月には、名古屋市職員労働組合の家庭奉仕員の仲間5名が駆けつけ、ホームヘルパーを激励している。これらの運動の結果、ついに1975年に正職員化された。その際、「新規採用の場合は35歳未満を原則として考えるが、今回に限り、現在嘱託員在職者からの採用は、実施

日現在、満55歳未満を限度として採用する。55歳以上の方で、引き続き勤務希望の方については、経過措置として従来通り嘱託員とする」(京都市職員労働組合民生支部 1996: 148) ことが条件とされた<sup>7)</sup>。

#### IV. 社会的まなざしの様相

##### 1. 実施主体への実態調査からみた、当時の社会的まなざし

家族問題研究会は1973年に家庭奉仕員及びの実施主体に対し実態調査を実施している。当研究会のメンバーである明山・野川によれば、当時市町村職員が64.1%を占めていたという(明山・野川 1973)。この結果から、当時の自治体直轄事業化の動きが一定程度認められるが、明山は同時に、奉仕員の応募状況に対し「少ない」と答えた自治体が6割を超え、全国市町村の約3分の1では奉仕員が1人しか配置されておらず、絶対的になり手が不足していた事を指摘している(明山他 1973)。この全国の3分の1存在したという家庭奉仕員が1人しか存在しない自治体に関しては、正規職員化闘争そのものはおろか、待遇改善の要求がなされたとすら考えにくい。なお笹谷(2000)は、この頃の家庭奉仕員に対して、「常勤化といっても大都市中心であり、しかも家庭奉仕員の数はまだ少なかったため、今日のような社会的認知は得られておらず、彼女たちは一貫して『洗濯、掃除のおばさん』と周囲から評価されることに苦しんできた」(笹谷 2000: 179-180)と論じている。この笹谷の指摘のとおり、正規職員化闘争は全国各地とはいえ闘争が可能な一定程度の事業規模を有する一部の自治体による、限定的なものであった可能

7) 先述の『民生50年』の手記によれば、正規職員化に際して対象外とされた満55歳以上の者は、皮肉にも正規職員化運動の中心的存在であった。そのため、職場の人間関係等に軋轢も生じたという(京都市職員労働組合民生支部 1996)。

性が示唆される。

本制度に対する市民からの反応として、「家庭奉仕員の訪問を老人は喜ぶが家族が近所の手前遠慮する」(明山・野川 1973: 106)とあり、また制度の拡充に対しても「必要」と答えた自治体は全体の3分の1に過ぎなかった。それらについても家族に対する配慮が見られ、「独居老人については拡充の要あるも、ねたきり老人に対するものは親族との人間関係上、却って逆効果となる」、「派遣により家族が離れていく実情であり、以後何日も放っておくという世帯が多く、拡充の要否以前に親族の扶養義務を強いることが先決」、「家庭奉仕員が家庭の人以上に世話するのは考え物である」などの意見があった(明山・野川 1973: 110)。これらから、サービスの受け手たる高齢者からは一定の評価を得ながらも当時強固にあった家族介護の社会的規範がサービスの円滑な運営を阻害し、さらに制度の発展にも支障をきたしていたことが示唆される。なお、寝たきり老人に対しても、本制度が十分に対応出来ていたわけではないようである。明山は、当時高齢者福祉政策の実情及びこの制度の実態について

(筆者注：家庭奉仕員制度は) 地方によっては現実に需要に応じきれていない訳ですからね。…(中略)…完全な寝たきり老人というのは病院へ行くか、それとも特殊養護(筆者註：原文ママ) 老人ホームへ行ってくださいと言うことなので、そこまで至らない人についてはある程度の世話をしましようということの基本姿勢は仕方ないのではないかと思うのですけれども…(以下略)

(明山他 1973: 98)

と述べている。また同時に明山は、先述の調査における制度拡充の必要性についての回答の中で

現在の特別養護老人ホームが増設されない、とか老人専門病院や老人たちの居住に近いミニ特養式の施設が設置されないとすれば、この制度の拡充に期するより致し方ない。

(明山・野川 1973: 110)

との記述が見られたと言及している。これらから、当時の高齢者福祉政策の主流は施設処遇であり、寝たきり老人等への派遣対象拡大においても、当制度は施設処遇の補完的役割にとどまっていたと考えられるだろう。

以上明山らの指摘から、当時の高齢者福祉政策は施設入所が中心であり、それに起因し家庭奉仕員制度は政策上の位置づけや性格が不明瞭なものとなっていたと言える。また、それが当時未だ根強く残っていた家族介護の社会規範も相まって、制度運営側にとって当制度の有効な活用を阻害し、市民一般に対しても理解や周知徹底を困難なものにしていたと考えられる。

## 2. 正規職員化闘争を通じた、高齢者からのまなざし

京都市が昭和40年実施した「老人福祉行政基礎調査」では、家庭奉仕員について①周知の状況②必要性の有無(=ニーズ)について調査がなされている<sup>8)</sup>。その結果、当制度を「知っている」と答えた者は僅か18%である一方で、このような制度を「必要」と答えた者は86%にのぼっていた<sup>9)</sup>。これらから、潜在的ニーズがあるにも関わらず市民への理解・周知が不徹底であったと言えよう。

その後、正規職員化闘争の真只中であった1973年、京都市は「老人実態基礎調査」を実施している。この調査では老人家庭奉仕員制度の利用意思について明らかにしている。

8) 本調査では、調査対象に所得階層や世帯構造などの区分はなされていない。

9) 「必要ない」と回答した者も6%存在した。

当調査によれば、「本人のみの世帯」のうち利用したいと答えたものは48.2%であり、各世帯類型<sup>10)</sup>のなかで最高の率を示している。だが一方で、利用したくない者も28.5%を占め、その理由の多くが、「他人に干渉されたくないから」(55.1%)と回答していた。利用意思の高いグループは、独居老人の他に「老人夫婦と孫」,「老人夫婦と親」,「老人と親」などの世帯構成を持つ者である。これらの世帯は40%以上が利用したいと回答しており、高齢世帯には一定のニーズが存在したことが確認された。なお先述の明山らの調査によれば、当時は「世間の人に理解がなく公費による女中と考えている人があ」(明山・野川 1973: 106-107) ったという。

本制度は単純な家事援助や身の回りの世話を留まらず、生活上の指導にまで及ぶとされ、その点において国庫補助事業当初より民間家政婦との差別化が志向されてきた。しかしこの時期に及んでも、概して本制度の趣旨が市民一般にまで理解されていたとは言えず、また周知徹底にも不備を抱えていたと考えられる。

だが同報告書では、当制度の利用意思について「利用したくない」が男性40.9%・女性36.7%にのぼり、「利用したい」(男性29.7%・女性30.0%)を上回っていた。なお、「利用したくない」と答えた者の理由はどれも「他人に干渉されたくない」が6割程度を占め、その他では「世間体が悪い」,「毎日来てくれない」と答えた者がいた。さらに、利用の意思について「分からない」と答えた者も全体の3割前後を占めていた。この結果については同報告書でも、「制度の今後の活用、情報の市民への提供などについての課題をのこしている(原文ママ)といえよう(京都市 1974: 148)」と結論づけており、当制度の市民一般への周知の不徹底が指摘されていた。

正規職員化闘争の後、京都市は1981年に「老人実態調査」を実施した。本調査では対象を①「寝たきり老人」(65才以上)・②「一人暮らし老人」(65才以上)・③「一般老人」(60才以上で①・②のいずれにも該当しない者)の3類型に区分し、それぞれ別個に調査を実施した。この中で同調査では、①・②に対し当制度の周知状況、利用経験の有無、効果(役に立ったか否か)について、調査がなされた。当時の京都市内の65才以上の高齢者における①・②の割合はそれぞれ2.1%(2217名)・7.7%(10112名)である<sup>11)</sup>。その結果、当制度を「知っている」と答えた者は寝たきり老人で59.9%、一人暮らし老人で38.0%、両者の平均で42.0%であった。しかし一方で、彼らの中で当制度の利用経験がある者は、それぞれ僅か5.8%、6.5%、両者の平均で6.3%であった。

しかしながら、一定の効果も認められた。利用した者の中で「役に立った」と答えた者は寝たきり老人で50.6%、一人暮らし老人で61.6%、両者の平均で59.0%と比較的高い割合であった。特に寝たきり老人のうち、主な話相手が「ヘルパー(=家庭奉仕員)」と答えた者は20.0%にのぼり、他の世帯構成に比べ圧倒的に多かった。

これらの結果から、当時のサービス利用者は何らかの理由で介護者のあてのない、一部の高齢者であったと言える。これは当調査において、主たる介護者はいずれも主として配偶者や子供などの親族であり、「ヘルパー」と答えた者は共に1.3%にとどまっていたことから裏付けられる。また、利用者からは一定の評価を有するものの、やはり当制度は周知徹底に問題を抱えていたと言わざるを得ない。

10) 当調査では世帯を①本人、②本人+子+α、③本人+α、④本人+配偶者、⑤本人+配偶者+子+α、⑥本人+配偶者+αの6類型に区分している。

11) 一般老人への調査において当制度が調査非対象とされていたのは、当時当制度の対象が寝たきり老人や低所得者の一人暮らし老人など、一部に限定されていたためと考えられる。

## V. まとめ

### 1. 正規職員化闘争について

国庫補助事業化当時のサービス利用者は生活保護受給世帯が大半を占めており、現在とは生活問題の質が大きく異なっていた。サービス内容等の質も今日と異なり、困難を極めていたと考えられる。さらに担い手の待遇も十分とは言えず、増員を図るために公募を行ってもそれに見合うだけの応募がないなど、多くの問題を抱えていた。そして待遇改善を求めて運動が展開される。以上の展開は京都市も先行研究で指摘されていた全国的動向と共通しており、よって特殊事例ではないと考えて良いだろう。

当時、家庭奉仕員制度は潜在的なニーズの存在は認められるものの、一貫して周知徹底に問題を抱えていた。この傾向は京都市においても、当該時期の老人実態調査の結果を概観する限り同様であった。なおその後京都市では、「市民しんぶん」をはじめ市の広報誌で当制度は度々紹介されているものの、あくまでも数ある老人福祉事業の一つとして紹介されるにとどまっていた。またそもそも、この時期は一貫して非課税世帯に派遣対象が限定されており、そこからこぼれ落ちた課税世帯の高齢者は、生活問題や身体状況に関わらず派遣対象外とされていた。したがって市民全体が本制度に関心を寄せていたとも考えにくい。また、正規職員化闘争自体が大都市を中心としたごく一部の自治体に限られていることから、それ自体当時の全国的なメインストリームとは必ずしも言えないのではなかろうか。

これらから、たしかに労働運動によってそれまで劣悪であった待遇の改善に成功し、また正規職員化の結果他職種と対等な関係になったことは評価でき、本闘争の意義は少なくないといえる。しかし、市民への理解を求めた事実は認められるものの、それらの成果が、本制度の周

知徹底・社会福祉サービスとしての広い認知・市民権の獲得にまで至ったとは言い難い。そしてそれら社会的認知の実態は後年に至っても変化なく、正規職員化闘争により当制度が市民生活のなかで十分に認知され一定程度の市民権を得たサービスとなり得たとは言い難く、労働運動の域を出ているとも言い難い。そのため、前述の渋谷による評価には、一定程度慎重な姿勢を取るべきではなかろうか。

### 2. 1970年代の家庭奉仕員の実態について

1968年の「全国ねたきり老人実態調査」以降、派遣対象の拡大・人員増加が図られた。この対象拡大に伴い被保護世帯率は減少したため、貧困対策の側面は若干弱まったものの、「日常生活に差し障りがあるものの入院入所までには至らない」という少数のカテゴリーが新たに追加されたに過ぎず、極めて限定された層のみへの制度という実態に変化はなかった。また1970年代に入っても一定数の自治体で1名しか配置されないなど、家庭奉仕員の人員は依然として充足にはほど遠い水準であった。また全国的にサービス利用者からは一定程度の評価を得ていたものの、それに反し社会的認知は十分とは言い難い状況であった。さらにこのような状況下においても、多くの自治体は制度拡充に対して消極的であった。

それは、当時の当制度の高齢者福祉政策における位置づけの曖昧さが起因していた。これが行政にとって当制度の趣旨の理解・有効な制度運用を阻害し、市民への理解・周知徹底を困難にしていたのである。なお、その背景として二点が示された。一点目は当時の高齢者福祉政策の実態である。当時、特別養護老人ホームへの入所といった施設処遇が主であった。さらに老人医療費無料化によって、従来家庭奉仕員制度が対象としていた生活困窮者であっても、病院内に入所することで施設ケアを受けることが可



能になった。そのため、先述の明山の指摘のとおり、当制度はこれらの施策の策からこぼれ落ちた一部の層に限られていた。つまり、一見すると対象拡大は在宅福祉への政策的期待の高まりと捉えられるが、その実は依然として限定的な支援にとどまっていたのである。

二点目は、当時未だに家族介護が社会規範として根強く存在したことである。家族介護との折衝を図る余り積極的な活用が難しく、同制度は家族介護の代替機能といった今日の性格を有していたわけではなく、また行政もそのような意図をもって制度運営にあっていたわけではなかった。その結果、彼らの潜在的ニーズの掘り起こしにまで至らず、他のカテゴリーに比べ広く認知を得ているにも関わらず、十分な対応が為されなかったのだろうか。

これらから1970年代の家庭奉仕員制度は、担い手の規模の拡大・受け手の対象拡大とは裏腹に、双方共に未だ限られたごく小規模の労働市場の中で展開されていたと言える。そして、この「細々とした展開」こそが、1970年代の家庭奉仕員の社会的位相そのものであるのではなからうか。

以上本稿では、1970年代の家庭奉仕員制度の社会的位相を明らかにした。一方本稿は、その後の1980年代との関連や1970年代の社会保障政策の動向などに触れられていない。特に後者については、1982年の老人医療費無料化廃止を中心に、当時の医療政策との関係性への着目が不可欠と考える。今後はそれらの視点からこの時期を捉えることで、1970年代のより体系的な理解を深め、その後の時代との歴史連続性・非連続性について検討していきたい。

## 引用文献

明山和夫・上田政雄・太田武男・久貴忠彦・佐藤善彦・中川淳・野川照夫・宮井忠夫(1973)現代の老人

- 問題——ホームヘルプサービスの問題を通して。ジュリスト, 543, 82-100.
- 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, 101-111.
- 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(1982)在宅老人介護者に対する老人福祉の課題。長野大学紀要, 4, 61-78.
- 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.
- 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.
- 京都府社会福祉協議会(1969)京都の福祉, 95.
- 京都市(1966)昭和40年度老人福祉行政基礎調査.
- 京都市(1968)京都市家庭奉仕員派遣事業実施要綱。再録(1977)民生・児童委員手帳.
- 京都市(1962)市民しんぶん1969年12月号.
- 京都市(1974)京都市老人実態基礎調査報告書.
- 京都市(1982)京都市老人実態調査報告書.
- 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(1962)かいかいしく“初出動”——京のホームヘルパー孤独の老人慰める。5月11日朝刊, 14面.
- 京都市職員労働組合民生支部(1996)情と熱と知と——京都市職労民生支部五〇年の検証。京都市職員労働組合民生支部.
- 松原日出子(2011)在宅福祉政策と住民参加型サービス団体——横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の設立課程。御茶の水書房.
- 森川美絵(2015)介護はいかにして「労働」となったのか——制度としての承認と評価のメカニズム。ミネルヴァ書房.
- 森山千賀子(2006)高度経済成長期におけるホームヘルパー養成の歴史的考察——東京都家事サービス公共職業輔導所の役割とカリキュラムの変遷。白梅学園大学短期大学紀要, 42, 47-57.
- 中島洋(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「公営家政婦制度」。人間福祉研究, 10, 41-49.
- 小川栄二(2001)政策的に作られたヘルパーの低い地位。ゆたかなくらし, 232, 24-27.
- 老人福祉開発センター(1976)老人家庭奉仕員実態調

- 査. 老人福祉開発センター.  
老人福祉問題研究会編 (1964) 老人福祉法関係法令通  
知集. 老人福祉問題研究会.  
笹谷春美 (2000) 「伝統的女性職」の新編成——ホー  
ムヘルプ労働の専門性. 木本喜美子・深澤和子(編)  
現代日本の女性労働とジェンダー——新たな視角  
からの接近. ミネルヴァ書房, 175-215.  
佐草智久 (2015) 老人福祉方制定前後の在宅高齢者福  
祉政策に関する再検討——1950～1960年代の京  
都市を事例に. *Core Ethics*, 15, 95-105.  
渋谷光美 (2011) 在宅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  
による家庭奉仕員の労働実践を中心に. 天田城介・  
北村健太郎・堀田義太郎(編) (2011) 老いを治  
める——老いをめぐる政策と歴史, 30-89.  
渋谷光美 (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.  
上野千鶴子 (2011) ケアの社会学——当事者主権の福  
祉社会へ. 太田出版.  
山田知子 (2005) わが国のホームヘルプ事業における  
女性職制に関する研究——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, 90, 178-198.  
全国社会福祉協議会 (1968) 居宅ねたきり老人実態調  
査報告書. 全国社会福祉協議会. 再録 (2010) 全  
国社会福祉協議会百年史《資料編》.

(受稿日: 2015. 12. 1)

(受理日 [査読実施後]: 2016. 5. 13)

Original Article

# “The Missing Link” in Japanese Home Help History: Focused Attention on Social Phases in the 1970s

SASO Tomohisa

(Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences, Ritsumeikan University)

---

In prior research, Japanese home help service history in the 1970s has not been as scrutinized as other periods. Prior research about that time mainly mentions the labor movement called “Seikishokuinka-tousou”, but there has been little mention of the actual conditions. Therefore, prior research did not explain the direct connection between conditions before and after. As a result, concerning the research of the Japanese home help service history, this era was a missing link. To clarify this, the present paper considers the social phase of the home help service throughout the 1970s Japanese social welfare policy for elderly people living at home by analyzing primary articles, mainly about the city of Kyoto from the 1960s to the first half to the 1970s. The research shows that the home help service was extending eligibility, but in social welfare policy for elderly people living at home, mainstream care services at the nursing homes and hospitals remained the norm. Because of this, home residential care services and home help service did not play central roles, but fell into the shadows, played only a small role in 1970s Japanese social welfare policy for the elderly. So, just in terms of the social phase of home help service in the 1970s, the system was still overshadowed by the already established entities, leading to its history having gone missing.

**Key Words** : home help service, social welfare policy for elderly people living at home,  
historical missing link, social phase

*RITSUMEIKAN JOURNAL OF HUMAN SCIENCES, No.34, 19-33, 2016.*

---