

論文

運動によって勝ち取られた、正規職員が担うべき社会福祉としての家庭奉仕員労働

——1960年代後半から1970年代の正規職員化闘争を通じて——

渋谷 光美*

1 はじめに

今日のホームヘルパーの前身である家庭奉仕員は、1962年に国庫補助事業として、初めて予算化され、翌1963年の老人福祉法制定時にその法的根拠が明確化された。すでに1950年代後半から、長野県や大阪市で、その後に名古屋市、神戸市、東京都などで、新たな社会福祉として創設されていた。自治体で事業化するにあたっては、事前に地域住民の意向の聞き取りや、社会調査が実施され、北欧のホームヘルプ制度も参照され、事業規模や派遣世帯への生活支援効果も推し量られるなど、周到な準備の上で実施されていた。長丁場の援助となることから、新たな労働枠が設けられ、その担い手としては、未亡人などの中年女性が相応しいと考えられ、人材供給システムも想定されていた。しかしながら、家庭奉仕員の待遇は極めて劣悪で、不安定な身分に晒されていた(渋谷2010:242-46)。家庭奉仕員制度が国家施策化されてから、「老人福祉法による老人家庭奉仕事業の実施について(通知)」には、「老人家庭奉仕員の身分は、原則として常勤の職員とする」と明記されていた。ところが、家庭奉仕員に対する国庫補助額も低く設定されており、実施自治体での家庭奉仕員は常勤の職員という身分と待遇ではなかった。

このような実態があったことに対して、厚生省(当時)としては事業の開始当初は、「社会福祉の公的責任の原則が強く主張され、指導方針としては、今日まで老人家庭奉仕員の身分は市町村の職員とするよう、おりあるごとに強く打ち出されてきた」「日本の社会福祉に携わるものは常勤の職員という考え方があった」(森1972:35)といった見解がなされてきたのである。筆者は、次の事実から、このような捉え方を批判的に考えた。

家庭奉仕員制度が国策化され、「老人家庭奉仕員の身分は、原則として常勤の職員とする」と明記されていた規定は、1969年には¹、「老人家庭奉仕員の勤務形態は、原則として常勤とする」と変更された。1965年の参議院社会労働委員会でも指摘され、「東京の老人家庭奉仕員関係のものをちょっと調べてみますと、……原則的には常勤とかとあるが実態はそうっていないという状況です²」と追及されていたように、常勤の勤務形態であることと、正規職員としての身分は必ずしも一致しない実態があったのである。厚生省による1971年の家庭奉仕員の実態調査は、市町村総数3,271のうち、家庭奉仕員を設置していた2,334の市町村における実態であった。家庭奉仕員総数5,090人のうち、常勤は3,949人であったことから、常勤率77.6%とされていた。しかし、この調査時には、身分としては非常勤であった、名古屋市、京都市、大阪市を確認してみると、名古屋市では61名中55名が常勤、京都市は70名全員が、大阪市でも79名全員が常勤として数えられていた。調査が実施された1971年の参議院社会労働委員会では、鳥取県・島根県の実態として、老人家庭奉仕員は常勤でありながら、身分は非常勤の取り扱いを受け、1年毎に更新しなければならぬ実情を挙げ、名実ともに常勤となるように身分保障が必要である³という指摘もなされていた。

1968年に、東京都では、全国に先駆けて、正規職員化に向けた家庭奉仕員の運動が取り組まれた。この東京都での運動の成果は、他の大都市における家庭奉仕員の正規職員化の取り組みにも影響を及ぼすことになったが⁴その点について、ほとんど触れられてこなかったのである。東京都をはじめとした家庭奉仕員の正規職員化闘争は、名実

キーワード：家庭奉仕員制度、介護福祉労働、正規職員化闘争、未亡人、社会福祉労働

*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、羽衣国際大学人間生活学部専任講師

ともに常勤職員となるための取り組みであった。家庭奉仕員が労働者として身分保障を訴え、運動したことによって勝ち取られた経緯は、家庭奉仕員労働の変遷の史実として捉えておく必要がある。そして、正規職員化闘争で自治体の正規職員となった家庭奉仕員は、その後の行政の施策に対しても、当局に意見し交渉を行い、政策の見直しを含めた影響力を発揮していた実態が一部では存在した。そのような事実も看過されてはならないと考えたのである。

家庭奉仕員制度そのものが行政側からの事業として創設されており、これまでの先行研究が、国や自治体など行政主導の政策展開の歴史として捉えられてきたこと、「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⁵の正規職員化が進んだ時期である」（須加 1996：95）とした先行研究でも、その実態はほとんど語られていないことを鑑みれば、労働の担い手側から実態を把握することの意義は大きいといえよう。

本稿では、家庭奉仕員の正規職員化を進めた東京都や名古屋市、明石市などでの経緯と状況を中心に、正規職員化闘争の実態を把握すること、家庭奉仕員の正規職員化以後、1980年代までの行政当局との施策を巡るせめぎ合いを通じて、正規職員化闘争が意味することに関して、考察していきたい。

2 家庭奉仕員の運動により、正規職員化がなされた自治体

家庭奉仕員制度は、1963年の老人福祉法において、第12条老人家庭奉仕員の世話として、法的根拠をもつ社会福祉として位置付けられた⁶。家庭奉仕員の取り組みによって正規職員の身分になったのは、筆者が資料等で確認できた範囲では、以下の自治体である。

- (1) 1968年4月より、東京都23区と田無市、保谷市、八丈町、神津島村で、その後1971年までに、都内に配置されていた279人（内23区は255人）の家庭奉仕員が、55歳以上を除く年齢制限付きで、正規職員となった。
- (2) 1969年には、横浜市で45歳以上を除く年齢制限付きで、正規職員となった。
- (3) 1972年には、川崎市で55歳以上を除く年齢制限つきで、正規職員となった。（前例としないこと等を条件に、62歳の家庭奉仕員の正規職員化も勝ち取られていた。）
- (4) 1974年1月には、名古屋市で年齢制限が無い、家庭奉仕員全員（106名）が正規職員となった。
- (5) 1974年の4月には、大阪市ですでに60歳定年制が適応された後に市の准職員となっていた家庭奉仕員（32名）が正規職員となった。
- (6) 1975年には、京都市で55歳以上を除く年齢制限付きで、正規職員となった。
- (7) 1980年4月に、兵庫県明石市で、家庭奉仕員（10名）が正規職員となった。

以上の自治体において正規職員化した時には、年齢制限が問題になった。年齢制限以上の家庭奉仕員は、準職員とされた。

3 東京都と名古屋市、明石市の正規職員化闘争の経過

この章では、上記の正規職員化された自治体の中で、東京都、名古屋市と明石市を中心に、どのような経過で家庭奉仕員が正規職員化されたのかを見ていきたい。

3-1 東京都での正規職員化

1) 社会福祉協議会から東京都へ事業返還

東京都は、1961年に家庭奉仕員制度を東京都社会福祉協議会に委託し、その非常勤職員として833人の応募者から、24歳から49歳までの女性65人が採用された。同年度内にはさらに15名が追加採用され、80名となったという（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：15）。1964年には、東京都社会福祉協議会は、家庭奉仕員制度の運営を東京都へ返還した。この返還について、1967年9月の座談会では、東京都社会福祉協議会事務局長（当時）青柳⁸は、「一人法人に人事が任されているということは身分の保証が十分ではなく、東社協（東京都社会福祉協議会）としては、都に返上して責任の所在を明らかにして効率的な運営を期待して、制度を軌道に乗せる意味で移した」としていた。都民生局老人福祉課長（当時）石川齊は、「老人福祉法第12条では、家庭奉仕員の仕事を『委託することができる』

と曖昧になっていますが、第4条では「地方公共団体」は責任を持つべきであるとうたっています。また社会局次官通知には、『ヘルパー派遣の事業は市町村が行う』と明記してあります」と、返還の根拠に触れていた（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：13）。

東京都に運営が返還され、23区に配置されていた家庭奉仕員は、東京都の非常勤職員となった。1964年の「東京都家庭奉仕員制度運営要領」には、「話し相手、家事の援助、身の廻りの世話等の心のこもったサービスを無料で提供することにより、公的扶助のみでは果たしえない面の福祉を図る」とされ、「話し合いの中には、老人福祉指導主事、地区訪問員の手のとどかない老人の健康の増進、厚生、環境の整理等、老後の生活を明るく豊かなものにする老人の福祉増進のための指導面も必然的に含まれる」と考えられていた。むすびは、「更に制度の拡充強化の必要性が痛感される。このことは、単に家庭奉仕員の数のみを増加しても十分な成果は期待できない。関係者のすべてが、この要領に準拠し、不遇な環境にある老人に対し血のかよったあたたかい奉仕を行うため、たゆまぬ努力と学習が必要」（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：14-17）と締め括っていた。

家庭奉仕員側からみた援助実態は、「孤独老人の家事援助という誕生時の仕事に比べ、老人福祉法の制定により、内容も相談助言の面が主になり、精神面健康面の管理から施設入所の仲介指導、更に家事万端までと広範囲なものになって」いた。「世情を反映してのケースも増加（1965年3月末調で一人平均6.9ケース）しており、この仕事はもう奉仕の段階を離れ安定した身分ですべきだという世論も沸いて」と認識されていた（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：23）。

2) 奉仕互助会を母体とした組合結成

家庭奉仕員は、非常勤では何の保障もないばかりか、家庭奉仕員の言葉は何一つ取り上げてもらえないことに不満を感じていたという。独り暮らしのお年寄りのためにもっと力を注ぎたいと、奉仕員互助会をつくり、会員の意見を集結して待遇改善の運動も行われた。ブロック会を毎月開き、「こういうケースがあるがどうしたらよいだらうかと」、「今後そのことについて、どのように運動していこうか」という討議が積み重ねられていった（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：27）。1965年4月9日には、その奉仕員互助会を母体として、東京家庭奉仕員労働組合が結成された。毎月の給与から100円の組合費を払い、結束を固めていったという。元東京都社会福祉協議会事務局長の林宰次によれば、都の理事者の中にも「何で洗濯ばあさんを正職員にしなければならないのか。」と悪辣な口をきいた人も沢山いたのである。しかし、家庭奉仕員の運動の高まりを背景に、東京都議会においても待遇改善と増員実施に向けての追及がなされていった。1967年1月20日の第1回定例会では、福村治平が、「ホームヘルパーの常勤化」について質問し、御子柴副知事が「ホームヘルパー常勤化の問題でございますが、とりあえず本年度におきましては、その報酬の改定をいたしました。これは、目下区の方とも協議しまして、前向きの姿勢で検討している」（東京都議会1967：157）と答弁していた。この答弁を受け、同年2月の厚生文教委員会でもさらに追及がなされていた。

1968年9月27日には、東京都職員労働組合、社会党都議会議議員（金子文教厚生委員長、力丸社会党政調会副会長）、家庭奉仕員らが、近藤副知事と団体交渉に入った。副知事は、「私が財務局長時代に皆さんの切り替えについては、切り替えるという方向で検討を行ったが、……三多摩の緑のおばさん⁹の問題で未だに市長との話し合いがつかないため、今次の補正に乗せることができなかった。然し、1968年度においては、円満に身分が切り替えられるように努力したい」との回答であった。1968年3月の厚生文教委員会の1868年度予算案の概要説明で、三宅泰治民生局長が、心身障害者（児）のホームヘルパーの常勤化、老人家庭奉仕員の常勤化によって援護の強化を図るとし、八巻善雄厚生部長が、老人家庭奉仕員を1名増やして121名を常勤化するとした（東京都議会1968：23、27）。

1965年度から、23区以外の市町村でも、都の補助金により家庭奉仕員が設置されており、1968年には、区部89名、市部27名、島部4名の計120名が配属されていた。都議会において、120名全員の正規職員化が決定したが、各市町村での実施時期にはズレが生じていた。1963年度に常勤化されたのは、東京都23区と、田無市、保谷市、八丈町、神津島村のみであった。1969年度に日野市、日の出町、大島で、1970年度には町田市、国立市、清瀬市で、1971年度に昭島市、東村山市、国分寺市、東久留米市、五日市町で、正規職員化が実施されていた。

3-2 名古屋市での家庭奉仕員正職員化

1) 回しノートによる交流

名古屋市では、1959年9月の伊勢湾台風の水害でぬれ朽ち果てた畳を家の中に積み上げ、台風の大切な証拠品だからといって捨てようとする老人や、掘立小屋に、あるいは柱だけの傾いた家に、ゴザやトタンや板切れを打ち付けて風雨をしのいでいる老人の生活を家庭奉仕員が支え続けていた。1960年6月から、被災激甚地区として、熱田区・中川区・港区・南区において、災害義援金の一部を財源として創設されたのが、家庭奉仕員制度であった（名古屋市社会福祉協議会1990:93）。しかし、家庭奉仕員制度創設の半年後には、12名の家庭奉仕員は10名になり、「身分の不安定と仕事のえらさにとどまるものは少ない状態」が続いていた（ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会1989:9-10）。

1962年4月に、当局は過去2年のケースが完了したとして、14名の家庭奉仕員を増員し、全14区（当時）に配属した。その身分は、社会福祉協議会雇用の一年更新であった。月曜から金曜までは直行直帰の勤務で、土曜日の午前中に福祉事務所で事務仕事という勤務であった。社会福祉事務所には、組合もなかった。事前研修もなく現場にとびこみ仕事の壁にぶつかり悩み、仲間との話し合いの場を持つとすれば封じられた。組合を作るのだらうと白い目で見られ、目に見えぬ圧力に首をすくめながら、「回しノート」が各区のヘルパーのもとへ密かに回りはじめ、1963年6月からわずかな交流が続けられたのである（自治研中央推進委員会事務局『第18回地方自治研全国集會報告書集』1979:322）。

このような日常的な「回しノート」による交流と並行して、家庭奉仕の組織化が進められた。1966年に名古屋市老人家庭奉仕員協議会が結成され、名古屋市職員労働組合定期大会で、家庭奉仕員の身分改善に関する決議案が採択された。1968年に東京都が正職員化してからは、東京都を中心として、大阪、神戸、京都の家庭奉仕員の交流がはじめられた。

名古屋市では、1970年には家庭奉仕員の身分切替や待遇改善等の要望書を提出するとともに、学習会を重ね、翌年にはガリ版刷りの「ホームヘルパー通信」を発行した。手作りのビラ配布を早朝に行い、市職員や地域住民への啓蒙活動などに取り組んでいた。東京都、横浜市、川崎市の家庭奉仕員の正職員化の成果を交流し、自治体労働者組合全国ホームヘルプ集會が開催され、大蔵省、厚生省への交渉が何度も行われた。名古屋市議会に向けての署名活動などを通じて、「市民の中にも、市職員の中にも、ヘルパーの正規職員化への理解ができてきた。対象老人たちも『あなた方はこんなに一生懸命アカの他人の私たちを助けてくれるのに恩給もつかんとはなあ』とわかってきていました」（ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会1989:12）と振り返られているように、ホームヘルパー正職員化闘争委員会が設立され、名古屋市職員労働組合あげての闘いとなっていた。

2) ストライキの決行

1972年に名古屋市の家庭奉仕員事業は、社会福祉協議会から市に返還された。家庭奉仕員は、名古屋市の常勤的非常勤職員となった。給与は技能労務職給与表の適用で、大幅な改善はしたが、毎日福祉事務所に出勤するようになって、勤務時間が30分少ないというだけで正規職員の半分以下であった。市当局との組合交渉による進展がない中で、1974年1月には、ストライキの決行が提案され、市民の理解を得るための街頭宣伝や戸別に、100万枚のビラ配布がなされた。ヘルパー（家庭奉仕員）たちは、「1週間も放置したら老人や病人はどうなるのだ」と戸惑いを隠せず、スト決行は決まったものの胸中は複雑だった（スト批准結果は、家庭奉仕員105人中、賛成98、反対6、無効1だった）。1974年1月19日からの1週間、万一、援助対象世帯に何らかの事態が発生した場合は、家庭奉仕員を集合場所から組合の車で現場へ送り届け、業務遂行後、折返し集合場所へ結集することになっていた。

1974年1月19日の朝日新聞は、「保母さんが全面スト 名古屋 職業病の救済訴える 市立保育園は全休 ホームヘルパーも突入」の見出しで報道していた¹⁰。その日午後の市長交渉において、「ホームヘルパー全員を本採用します」の回答を得て、年齢制限の無い、60歳を過ぎた者も含めた全員の正職員化が実現したのである。

3-3 明石市での家庭奉仕員事業の本務化と正規職員化

1) 社会福祉協議会への委託を市に返還

1972年には、自治体労働組合による闘争の中で、ホームヘルパーの本務化（直営化）が大きな柱として取り組まれ、阪神間ではほとんどが本務化を勝ち取った。しかし、明石市職員労働組合では一定の取り組みはしたが、本務化には至らなかった。

1978年12月4日に、2名の家庭奉仕員が明石市職員組合を訪れ、市職労の要請で参加したヘルパー集会で激励され、組合に日参してでも本務化を目指して闘いたいと決意を訴えた。その翌日から毎日、2～3名が交替で訪れ、本務化へ向けて市職労での取り組みを懇願し続けた。当初は、「組合のくの字もわからな」かったが、市職労執行部との話し合いを続ける中で、人任せで願うだけではなく、自らの手で闘っていかねばならないという気運が高まっていった。そのような家庭奉仕員の奮起により、市職労として、12月21日には市当局との交渉がもたれた。当局は、「時間が不規則で、心のつながりも必要だから委託が妥当」「保護を受ける側に立って委託が妥当である」との回答を繰り返した。事業委託先の社会福祉協議会事務局長は、本来は市の事業だとしながらも、本務化への動きはなされず、労働条件の改善も、財政難で困難であるとした。勤務時間が不規則だといっても、現実には時間外の訪問は禁止され、委託料の中には時間外手当の原資が入っていなかった。また、心のつながりが必要なことは学校や保育所でも同様で、だからこそ本務化すべきであり、厚生省も自治体で常勤化が望ましいとしているとして、交渉による追及がなされた（自治研中央推進委員会事務局1981：135-140）。

2) 組合の結成

家庭奉仕員は、明石市ホームヘルパー労働組合を発足させ、10名のヘルパーで学習会、ニュースの発行を行った。当事者が先頭に立って闘う姿勢に刺激され、非常勤の給食調理員や国民健康保険集金員も組合を結成して運動が展開された。

家庭奉仕員の保護を受ける人、その家族にも理解を求めると、一様に、それまで市の職員だということで信頼していたのに社協委託だったことや、労働条件の低さに驚きを示し、本務化の闘いを支持してくれた。当局が委託の最大の根拠とした「保護を受ける側の人達」が、本務化を要求するというので、当局を一層追い詰めたという。

社会福祉協議会から委託返上を引き出すために事務局長と交渉し、「委託返上は、理事会を開いて検討する。その理事会にはヘルパーを出席させ、発言の機会を与える」との回答が示された。1979年8月21日の理事会にヘルパー労組三役が出席し、委託返上と本務化を訴えた。理事長から、「社協としては、ヘルパー事業は市へ返還しなければならないと思っている。時間がかかると思うがヘルパーさんの立場を考えて、行政の意向もはかり、スムーズに身分移管ができるように協議していくつもりである」との回答がなされた。

明石市福祉部長にはヘルパー懇談会などで訴え続け、11月の交渉で「全国の六割が本務化している。時代の流れには逆らえない。人事とも協議している。話はしていくから静観してほしい」と、検討作業が行われていることが示された。

「ホームヘルパー本務化問題は、1980年度末までに誠意をもって交渉する」との回答が示された。「種々協議した結果、委託事業を1980年3月31日を持って終了し、1980年4月1日から本市において実施することに決定した」「職員採用基準及び採否については、別途人事担当課の定めるところによる」の内容であった。10名全員を職員採用試験の受験対象とし、10名定員の試験が行われた。3月19日には全員を採用通知が届き、辞令交付がなされたのである（自治研中央推進委員会事務局1981：135-140）。

4 家庭奉仕員制度の類似事業に対する行政との交渉と権利拡大

家庭奉仕員の正規職員化によって、各自治体で展開される事業を巡って、行政と交渉できるようになった。東京都と名古屋市の事例ではあるが、労働者の意見を施策にも反映し権利拡大したことは、家庭奉仕員が正規職員化した成果であり、その事例を見ておきたい。

4-1 東京都における「老人ヘルパー制度」を「家事援助者雇用費助成事業」へ変更

1973年9月4日、新規事業として、民生局の記者会見後の記事が報道された。「老人ヘルパーの派遣」として、「週1回老人ヘルパーを派遣し、洗たく、掃除など身の回りの世話をしてもらう。日本臨床看護家政婦協会など三民間家政婦紹介所の協力を得て行う。7千5百人の対象者を予定。約2千人の家政婦の派遣に伴う費用のうち3分の2を都が負担する」というものであった。この新聞発表に対し、23特区協家庭奉仕員部会は民間下請化の問題として反対し、民生局との交渉を重ねた結果、「老人ヘルパー派遣」事業を撤回し、「家事援助者雇用費助成事業」と改正することで10月15日に妥結した。

民生局の当初の提案に対し、家庭奉仕員部会が主張したのは、第一に、行政としては現行家庭奉仕員制度と新老人ヘルパー制度とを、職務内容としては同視しており、社会福祉について自治体として責任を持つのであれば家庭奉仕員を正規職員として採用すべきである、第二には、異質な家政婦職務であるならば、ヘルパーという名称は使すべきではない、という点であった。行政当局は、家庭奉仕員の派遣対象を除いた者に、介護券による家政婦の雇用費を助成するもので、原則としてこの部分の両事業の領域は明確に区分されているとして、「老人ヘルパー」の名称は使用せず、「家事援助者（家政婦）雇用費助成事業」と変更することにした。この交渉を通じて、組合側の家庭奉仕員としては、家庭奉仕員と家政婦とは全く性格が異なるものということがはっきりしたとし、「家庭奉仕委員は、行政が責任を持たなければならない仕事を行う、困窮度の観察と処置への努力を含むもの」であり、一方の「家政婦は、個人の責任で雇い入れるもの」という見解を示していた。

さらに、家事援助者雇用費助成事業の介護券発行に伴う調査・認定は、民間委託はできないとした。行政が責任を持って積極的に扱うケースか、介護券で間に合うケースかを見分けることが必要であり、その初回認定は家庭奉仕員が担うべきだと言及していたのである。その際に、家庭奉仕員とケースワーカーの仕事の競合関係は絶対に発生せず、より協力関係が育つはずだとも述べ、申請者の状況把握を家庭奉仕員が行うことも交渉していた。

4-2 名古屋市での公費研修の獲得、応援体制制度の確立による増員を実現

名古屋市の正規職員となった家庭奉仕員たちは、身分が安定したことに満足する傾向が少なからずあったという。公務員労働者の人件費や仕事ぶりに対する批判が強まる中で、家庭奉仕員も仕事の見直しをしなければ、公的サービスの民間企業委託などによって、仕事が無くなってしまいうことに気づかされるようになった（名古屋市職労ホームヘルパー部会 1989：15）。毎月1回の定例会で各区の状況を報告し合い、仕事の見直し運動が始められた。仕事を通じて「うれしかったこと」、「つらかったこと」などを徹底的に話し合い、内容を整理し、泊り込みの研修会を通じて、1980年には仕事の改善のパンフレットを発行した。奉仕の精神のみが強調され、人によってケアの内容が違う傾向があったが、賃金や権利についての認識も身につけ、福祉のあり方を正面から見つめるようになったと振り返られていた（名古屋市職労ホームヘルパー部会 1989：16）。このような学習の積み重ねは、全国公的扶助研究セミナーへの毎年の参加につながり、1986年からは2名の公費出張を認めさせるまでになった。自治体学校にも毎年代表を派遣し、保健婦（保健師）との交流では、「保健婦は専門家、ヘルパーは家政婦的」という意識を払拭し、ヘルパー自身の専門性を高め、仕事に対する自信を深めてきた（名古屋市職労ホームヘルパー部会 1989：16）。

また、ボランティアや主婦の人たちを中心とした「地域福祉を考える会」や「さつき会」の会合にも参加し、「ヘルパーの仕事はどうして公的にやらなければならないのか」「ヘルパーさんたちはどこまで責任をもつのか」等、家庭奉仕員の仕事ぶりに対する批判や疑問も出される中で、自らの仕事も見直すとともに、地域福祉を支えるために協力し合った取り組みが実践されていた。

1986年に、名古屋市の新基本計画に盛り込む施策の骨子を検討する「名古屋市在宅高齢者福祉サービス研究会」が設置された際には、行政当局から2名の家庭奉仕員が指名された。これに対しヘルパー部会は、独自の人選メンバー5名の参加を認めさせ、研究会においては、①在宅福祉の公的責任、②住民の立場に立った福祉行政、③業務の専門性を柱とした事例を出して、積極的に発言も行っていった。その一方で、現場の人員不足は深刻であるとしたヘルパー部会の人員増員要求は、当局に拒否され続けていた。しかしその当局が、パートの導入を提案してきたことに対し交渉を重ね、1984年と1989年に各1名の増員を実現していた。この増員は、家庭奉仕員の病人が増えて、業務の遂行が困難になった区に対する「応援体制制度」を確立させていった結果だったという。

上記のような名古屋市での経験と取り組みは、1980年代だけでも、各務原市、春日市、東大阪市、枚方市、京都市、横浜市、四日市、西尾市、川崎市などの家庭奉仕員との交流会で紹介され、交流先の家庭奉仕員を激励していたことが、活動年表（名古屋市職労ホームヘルパー部会 1989：77）からも見て取れた。

5 考察

この章では、1968年の東京都から1980年の明石市までの、家庭奉仕員の労働運動の成果として勝ち取られた正規職員化について、どのような意味があったのかを考察したい。

5-1 社会福祉労働者として派遣先老人の悲惨な生活を支える

家庭奉仕員が正規職員化された意義は、当事者である家庭奉仕員の身分保障の獲得という意味で大きな成果であったといえる。そのことと同時に、派遣先老人の悲惨な生活状態を改善するための提案も、行政に成し得る側面があった。正規職員化により、家庭奉仕員の業務責任が明確になり、正規職員が担う社会福祉として、行政における業務の位置付けも、さらに高まったからである。

家庭奉仕員制度が国策化された時点で、原則として常勤の身分の職員が担う仕事として規定されたのは、社会福祉としての施策だからである。被保護世帯の老人問題扶養の問題が社会問題化していたことに対する、在宅における社会的扶養の施策として家庭奉仕員が派遣されたのである（渋谷 2010）。派遣先の老人の生活は、老人の起居動作能力の低下による生活の支障はもちろんだが、それ以前の生活問題が山積していた。水道やガス、炊事場やトイレ、窓もない掘立小屋など、あまりにも劣悪な住環境での生活であり、さらには戦争の傷跡等による人間不信のための孤独や、当時の生活様式の変化に適應できないことなどから、より一層社会から取り残された生活を強いられていた（渋谷 2009）。そのことは、前述した名古屋市の水害被災者の生活実態や、「窓も水道も便所もない掘っ立て小屋のようなどころにいる老人を訪問し、雪の降る日にも1丁2丁も先の共同便所の水道で、汚れ物を洗い干すなどの世話をした」（東京家庭奉仕員 20周年実行委員会 1982：15）「生活保護世帯は当初に比べて少しずつ良くなったが、……生活保護スレスレの年金生活者、一人息子が戦死された方の生活は大変に厳しいものでした」（名古屋市職員労働組合現業評議会ホームヘルパー部会 1989：10）と振り返られている記述からも汲み取れる。

ところが、このような眼前の老人の生活をもっと何とかしたいと意見をしても、行政には取り合ってもらえなかった。「あなた方は責任がないから何も心配することはない」（東京家庭奉仕員 20周年実行委員会 1982：14）という対応に端的に示されているように、非常勤の身分では意見することさえかなわなかったのである。家庭奉仕員の現実問題としては、「身分の不安定さと低賃金のために、他の仕事を掛け持っている奉仕員たちも多く、お互いを励ましながらかく働き続けていた」状態だった（名古屋市職員労働組合現業評議会ホームヘルパー部会 1989：10）。そのような援助実態の中での正規職員化は、家庭奉仕員自身に安定した待遇と身分を保障したと同時に、派遣対象者の生活に責任をもって支え、老人を代弁した関係機関への連絡調整はもちろん、援助ケースへの意見を他の関係職員と対等な立場で発言できることにもつながったといえよう。

5-2 適任とされた人材と、身分保障を目指す他職種との連動

家庭奉仕員派遣事業が創設された時、新たな労働枠が設定され、その担い手として相応しいとされたのは、未亡人やシングルマザーなどであった。一人扶養者がいれば生活保護以下になるという劣悪な労働条件で、尚且つ、骨の折れる厳しい訪問と仕事を担える人材として、その供給システムも介在させていたのである（渋谷 2010）。そのような人材として位置づけられた家庭奉仕員は、ただ手をこまねいているばかりではなく、お互いの労働実態を交流し合うことから、自らの待遇改善も目指そうと奮起したのである。家庭奉仕員は、自分たちの結束を固めるだけではなく、当該自治体の労働組合にとっての運動として位置づけ、他職種の労働者にも自分たちの労働実態を訴えていった。特に、保母（保育士）¹¹や母子相談員¹²、学童養護婦¹³、福祉施設の寮母（介護職員）などの運動¹⁴と連動して、ともに待遇改善と身分保障を勝ち取る取り組みがなされていった。さらに名古屋市のスライキの決行にも端的なように、家庭奉仕員の労働の対象者である老人や、保母の労働対象である保育園児とその保護者、さらに市

民の賛同を得た運動として取り組まれた。そのことが、行政当局を動かす原動力となっていった。1976年の名古屋市では、家庭奉仕員の訴えと提案により、「めぐまれない老人をはげます運動」として観光と温泉招待の一日バス旅行が実施された。名古屋市職員はもちろん、全市民的な共感と協力が得られたこの運動は、「体温が伝わってくる活動」として報道され、地域の福祉関係職同士の交流を深めることにも寄与していた（ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会1989：14）。

また1970年代には、革新の大都市ではない自治体でも、家庭奉仕員派遣事業の本務化を求める運動が取り生まれ、その成果として、家庭奉仕員の身分保障との待遇改善に繋がっていたこともわかった。この本務化の運動については、今後さらに事実確認して報告したいが、明石市の事例からもわかるように、そのような周辺自治体の動向と、家庭奉仕員の運動成果の交流が図られたことで、身分保障の運動が広まった点も確認しておくべきである。

5-3 年齢制限によって準職員となった家庭奉仕員の待遇

正規職員化しても、年齢制限のため正規職員にはなれなかった家庭奉仕員もいた。家庭奉仕員制度の事業開始時には、なるべく派遣先のお年寄りに近い年齢の女性の方が適任とされ採用されていたからであった。京都市でも「一番頑張ってきてやってきた人たちは、自分たちがどうなるのか」といった思いだった（京都市職員働組民生支部1996：150）。結局、55歳の定年制による年齢制限によって、準職員にしかなれなかった家庭奉仕員については、退職手当や年金の問題が出てきた。すでに組合で取り組まれていた「高齢者待遇改善闘争」の一環として、京都市職員労働組合全体で取り組まれることになり、1977年2月の交渉で、家庭奉仕員の正職員化以前の期間について1/2通算して退職金を算定することを確認し、正職員化闘争終結とされた。名古屋市では、年金受給に足りない勤続年数分（上限設定あり）を、停年退職後も嘱託職員として雇用することが、組合との合意によって実施されていた。この高齢者待遇改善闘争や年金問題については、今後さらに実態を把握していきたい。

5-4 家庭奉仕員の意向が、行政施策にも影響を及ぼした

東京都の家事援助者雇用費助成事の開始に見られるように、家庭奉仕員制度に類似した援助事業が、複線的に開始されようとしていた。正規職員となった家庭奉仕員は、そのような行政の施策に対し、その事業の趣旨やあり方を確認し、合意の上で事業開始するように交渉を行い、行政当局も施策の変更をせざるを得なかった。また、名古屋市の増員は、病気等で長期療養する家庭奉仕員が多かったことから、その人の雇用は確保しながら、現場の家庭奉仕員の過重労働を防ぐとともに、派遣先の老人の生活援助体制は低下させることがないようにと交渉した成果であった。家庭奉仕員が全く増員されなくなった中で、行政側のパートの家庭奉仕員の導入を断念させ、増員をさせた意義は大きかったといえる。

これらの事例だけを見ても、正規職員としての身分保障を勝ち取った家庭奉仕員の職場環境は、所属自治体の施策によって大きく揺さぶられていたことが分かる。しかしその過程で、家庭奉仕員自身が、自らの正規職員としての労働のあり方を問い直すために、独自に研修を重ねていった。その実績を踏まえ、業務のあり方の検討としての公費出張や業務時間内の研修を位置付けさせていったのである。

6 おわりに

1960年代には、高度経済成長期の下で福祉六法体制が確立し、福祉政策が拡充されていった。国民の生活様式の変化に伴い、新たな社会問題が生み出された中で、労働者の運動や住民の取り組みが高まり、革新自治体が誕生して勝ち取れた福祉政策の拡充であった。家庭奉仕員の正規職員化もそのような時代背景のもとではあったが、家庭奉仕員の困窮老人世帯への戸別訪問による援助が、自治体の正規職員によって担われる労働であり、公的な社会福祉を担う一員であることが実態として認められていったといえよう。

1973年のオイルショック後に低成長経済になった日本は、それまでの福祉を見直し、日本型社会福祉論が提唱され政策転換が図られていった。このような時代の大きな流れの中に位置づけられた。1980年代には、家庭奉仕員制度の派遣対象の拡大に伴う有料化の導入や非常勤、パート化の動向について言及されてきた。しかし、各自自治体に

おける施策の変遷に対して、家庭奉仕員の労働のあり方が、実際にはどのように変化したのか、しなかったのか、その実情はあまり問題にされてこなかった。最終章の東京都と名古屋市の事例にもあるように、自治体労働者としての家庭奉仕員のあり方が問題となり、ここで示された懸案事項が、その後の1980年代以降の施策として大きく問題になっていったともいえる。

日本の国家施策の大きな動向と、各自治体行政側からの変遷だけではなく、現実はその施策を担っていた労働者の側からの視点で、施策の動向にいかに対峙し、労働のあり方が語られ実践されていったのかが明らかにされるべきであろう。今後もさらに実態把握の調査を行い、報告することとしたい。

注

- 1 「老人福祉法による老人家庭奉仕員の実施について（通知）」1969年5月17日社老62
- 2 参議院社会労働委員会会議録第二号 1965年12月28日 山崎昇の発言記録より抜粋。
- 3 参議院社会労働委員会会議録 1971年10月14日 柏原ヤスの発言記録より抜粋。
- 4 元都職労本部臨時職員対策部長太田源太郎氏「東京のヘルパーだけでなく、これが全国いわば、六大都市に波及しまして（中略）殆どどの都市のヘルパーさんも切替えに成功したわけでございます（東京家庭奉仕員20周年実行委員会1982：17）。」
- 5 1990年の社会福祉六法の改正によって、「家庭奉仕員」の名称は「ホームヘルパー」に、「家庭奉仕員派遣事業」は「ホームヘルプサービス」に変更された。本文中では基本的に「家庭奉仕員」を使用しているが、資料等で1990年以前にも家庭奉仕員の俗称として使用されていた「ホームヘルパー（ヘルパー）」の名称が使用されている箇所はそのまま使用した。
- 6 「市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又は精神の障害があつて日常生活を営むのに支障がある老人の家庭に老人家庭奉仕員（老人の家庭を訪問して老人の日常生活上の世話をを行うものをいう）を派遣してその日常生活上の世話を行わせることを委託することができる。」と規定されていた。
- 7 1962.1.11 朝日新聞東京版記事
- 8 資料では名字の記載のみになっている。
- 9 1965年に「緑のおばさん」の愛称（当時の制服の色による）で知られる学童養護員は、23区の正職員となっていた。交通事故の増加が社会問題していたことから、東京都が1959年11月から創設し、当初は日給315円の臨時職員だったが、団体交渉の末に正職員化していた。
- 10 名古屋市職組民生局支部に加盟する同市立保育園の全保母とホームヘルパー約750人が大幅増員や正規職員への昇給を要求して、19日午前8時半から全面ストをした。ホームヘルパーについては、106人全員が嘱託職員で待遇も悪いため、正規の職員として採用し、身分保障などを確立するよう求めていた。ストに入った保母やヘルパーたちは午前9時から同市内区の久屋市民広場で抗議集会を開いた後、市役所までデモ行進した。これには「公立保育園父母の会」の母親ら500人も、保育児の手を引いて参加、ともに保母の待遇改善などを訴えた。（ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会1989：11）
- 11 1960年代には、「ポストの数ほど保育所を」を運動のスローガンに掲げ、主たる稼ぎ手としてや家計の補充のために勤労せざるを得なくなった母親の要求を代弁し運動を繰り広げていたのが、保母（現保育士）であった。特に革新自治体のもとでは、「保育の公的責任」のもとで、公営・私営ともに保育所の増加が図られた時代でもあった。しかし名古屋市の経緯でも見たように、保母の増員要求にも進展がなかったためストライキが提案され、正規職員化をめざす家庭奉仕員も合流していた。
- 12 1964年の参議院の予算委員会では、母子相談員を非常勤にした理由として、民間の未亡人の中から適当な人を随時採用したという趣旨もあり、常勤の公務員になると色々な資格や年齢制限の問題があることや、他の厚生省の非常勤の職制都の均衡もある（1964年3月26日参議院予算委員会第4分科会政府委員黒木利克の答弁）と説明されていた。
- 13 児童養護員は、他の自治体でも60~70年代に非常勤・臨時職員として設ける例が相次いだ。児童の親らがボランティアで担っている地域も多い（朝日新聞1997）。
- 14 母子相談員・婦人相談員なども、福祉の現業行政機関や市町村に所属して常勤なみに献身しているにもかかわらず、給与は非常勤職員として低位にあった（浦辺1973：90）。

参考文献

ホームヘルパー正職員化15周年記念誌編集委員会、1989、『いのちの重さを涙と笑顔のむこうに見つめて 福祉最前線 ホームヘルパーたちの実践記録』名古屋市職員労働組合現業評議会ホームヘルパー部会。

- 自治研中央推進委員会事務局, 1981, 『第19回地方自治研究全国集会報告書集』自治研中央推進委員会事務局.
- 自治労働世田谷支部福祉分会家庭奉仕員制度検討委員会, 1992, 『家庭奉仕員制度検討委員会報告書 在宅生活の豊かさとホームヘルプの公的守備範囲の拡大—現場からの提言—』.
- 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 50年の検証』.
- 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』第8巻第2号: 31-39.
- 名古屋市社会福祉協議会, 1990, 『あゆみ—名古屋市社会福祉協議会法人化25周年記念—』.
- 名古屋市職員労働組合現評ホームヘルパー部会, 1995, 『1995年度定期総会報告議案集』.
- 日本社会福祉労働組合大阪支部、大阪市社会福祉協議会内分会協議会, 1981, 『お昼もそこそこで胃薬飲みながら 訪問先で苦しみ悩むホームヘルパーの声』.
- 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」『京都女子大学生生活福祉学科紀要』第5号: 33-41.
- , 2010, 「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わる考察」立命館大学大学院先端総合学術研究科『コアエシックス』Vol.6: 241-251.
- 須加美明, 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.
- 東京都民生局老人福祉課, 1972, 「1971年度老人家庭奉仕員設置状況」東京都社会福祉協議会、老人福祉対策研究会『一人ぐらし老人対策への提言—問題別委員会研究報告』: 81-117.
- 東京都家庭奉仕員20周年実行委員会, 1982, 『東京家庭奉仕員20年のあゆみ 記念文集』.
- 渡辺浦史, 1973, 「社会福祉労働の現状」『福祉問題研究』編集委員会『社会福祉労働論』鳩の森書房: 71-108.

Japanese Home Helpers' Status as Full-time and Regular Workers: Won by Their Struggles in the 1960s and 1970s

SHIBUYA Terumi

Abstract:

In Japan, the Act on Social Welfare Service for Elderly in 1963 established *kateihoshiin* (home helpers) as a necessary occupation in the welfare service system. The law stated that home helpers for the elderly should be full-time workers. However, in reality, although they were working full time from morning to night, home helpers continued to be irregular contract workers with an unstable working status and low pay. Thus, home helpers had to actively fight to achieve the status of regular and full-time workers, but these struggles have been overlooked in previous studies. This paper describes the progress of home helpers' campaigns in Tokyo prefecture and Nagoya city to achieve the working conditions of regular full-time workers. These campaigns were influenced by the labor movement of the time, which was demanding regular staff status for other occupations, as well. As a result of their fight, home helpers achieved more stable and better working conditions, though they may not yet be perfect. Also, through their movement for a better working status, home helpers gained a bigger voice and influence regarding the welfare service system.

Keywords: home helper, social welfare service, struggle to become full-time workers, widows, social workers

運動によって勝ち取られた、正規職員が担うべき社会福祉としての家庭奉仕員労働 ——1960年代後半から1970年代の正規職員化闘争を通じて——

渋谷 光 美

要旨：

家庭奉仕員（今日のホームヘルパー）は、1963年の老人福祉法制定時に法的根拠が明確化された。「老人家庭奉仕員の身分は、原則として常勤の職員とする」とされた。しかし勤務形態は常勤でも、その身分は非常勤職員で、不安定な雇用と劣悪な賃金と待遇であった。家庭奉仕員は、正規職員という雇用の安定を確保するために、正規職員化闘争に取り組んだ。先行研究では、この正規職員化闘争の実態は明らかにされていない。本稿では、東京都と名古屋市の正規職員化闘争について、入手できた関連資料をもとに、その実態を把握した。家庭奉仕員同士の交流がもたれ、闘争の成果は他の地域での取り組みにも活かされた。また正規職員化を勝ち取った他職種の労働運動の影響もあった。さらに家庭奉仕員は、雇用の安定を獲得しただけではなかった。家庭奉仕員の関連施策に対する発言権を拡大し、家庭奉仕員事業への影響力も強めていったのである。

