

福祉と共生について考える —老人家庭奉仕員派遣制度に焦点を当てて—

砂 田 淳一郎

1. はじめに

介護について、その歴史的端緒には、“施設介護”と“在宅介護”がある。そして、在宅介護は、1962（昭和37）年にわが国最初の公的な在宅介護事業である“老人家庭奉仕員派遣制度”の創設を契機に、家庭奉仕員（現在のホームヘルパー）により次第に展開していった。そこで、本稿では、老人家庭奉仕員派遣制度に焦点を当て、“福祉”と“共生”について検討していくことを目的とする。また、本稿における“介護”とは、社会福祉士及び介護福祉士法第二条の2で定義する「身体上又は精神上の障害があることにより日常生活を営むのに支障がある者につき心身の状況に応じた介護」と同様の意味を表し、主に在宅で生活する高齢者に対するものを指すこととする。

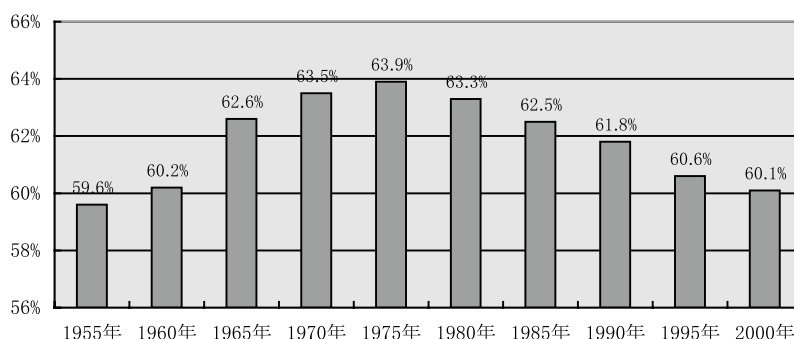
2. 家族機能の低下

1950年代前半まで、介護は、家族や近隣住民（以下、家族等という）からの援助が当たり前とされてきた。そして、家族等が中心となって行っていたため、当然に無償のものとしてとられていた。また、当時の家族世帯は、多世代同居が多かった。1953（昭和28）年に国立世論調査所が実施した「老後の生活について」によると、こどもと同居している高齢者は全体の80%を占めていた。そのため、高齢者の老後生活について、当時の厚生省は「戸主を中心とした家長制度の下で家長としての地位から当然に家族の扶養を受けられる」と述べている（厚生省五十年史編集委員会1988：p.1249）。つまり、当時的高齢者は、こどもと同居することにより、介護面においても、また、経済面において、老後の生活について心配することはなかった。

しかし、1950年代後半から、高度経済成長の影響により労働力が都市部に流動し、人口の都市集中化やそれに伴う核家族化が進行したことで、老夫婦世帯や単独世帯の高齢者が増加し、高齢者の生活にも大きな影響が見られた。そこで、図1は、1955（昭和30）年以降の普通世帯における核家族世帯の割合の推移についてまとめたものである。図1を見てわかるように、1955（昭和30）年には、普通世帯のうち約6割が核家族によって占められて

いた。このような核家族化の進行に伴う高齢者の生活について、当時の厚生省は「夫婦を中心とする新しい家族制度へ移行することとなったため、家庭内における老人の座は極めて不安定なものとなった」と述べている（厚生省五十年史編集委員会 1988：1249）。つまり、高齢者は、核家族化の影響を受けて老後の生活基盤を失い始めたということである。

図 1 1955 年以降の普通世帯における核家族世帯の割合の推移



（資料：縄田康光（2006）より一部抜粋、筆者が加筆作成）

このように、高度経済成長による核家族化の進行は、いわば、高齢者を支える家族機能の低下を招いた。そして、その結果、介護についても家族等のみでは担うことが出来なくなっていき、次第に家族以外の者による介護も実施されるようになった。

3. 老人家庭奉仕員派遣制度の創設

1) 創設のきっかけ

老人家庭奉仕員派遣制度には、制度創設の契機となった2つの地方自治体による取り組みが存在する。1つは、1956（昭和31）年に長野県で始まった“家庭養護婦派遣制度”であり、もう1つは、1958（昭和33）年に大阪市で始まった“臨時家政婦派遣制度”（翌年に家庭奉仕員派遣制度と改称される。このことについては、後述にて説明する）である。

長野県と大阪市の取り組みについて、野川は「わが国における家庭奉仕員制度は、昭和31年の長野県における家庭養護婦派遣制度、ついで昭和33年の大阪市における臨時家政婦派遣制度がその端緒である」と述べている（野川1984）。また、長野県の家庭養護婦派遣制度について、須加は「これが日本ではじめてのホームヘルプ事業になる」と述べている（須加1996）。つまり、これら先行研究より、長野県と大阪市のそれぞれの事業について、地方自治体単独の取り組みではあったが、当時の高齢者介護施策として先駆的なものであったことが窺える。そこで、それぞれの詳細について整理する。

(1) 長野県の取り組み

長野県で開始された家庭養護婦派遣制度は、同県上田市社会福祉協議会（以下、上田市社協という）の活動がその先行形態であった。

上田市社協は、1953（昭和28）年に設立されたが、当時は社協の活動がどのようなものであるか、市民の間では理解されていなかった。また、設立したばかりの上田市社協自体も、組織や推進体制の整備について手探りの状態であった。そのため、社協の職員は、社協設立後約2年間、各自治会を回って社協創設の趣旨に関する説明や、市民の要望を捉えることを目的に調査などを実施し、また、社協の啓発にも努めた。その結果、市民の要望のなかに、主婦が病気や出産などが原因で家庭内のことができない場合に、主婦に代わって家事の手伝いを行う家政婦を派遣して欲しいというものがあった。また、1955（昭和30）年、上田市内の中央地区民生委員会の月例会において、委員の一人が、ある婦人の話を報告した。その報告の内容について、当時の上田市社協の事務局長（初代）であった竹内吉正は「担当地区で中年の婦人Kさんは、母親の困っている家庭に出向き、こまごまと手伝ったり、孤独な老人の話し相手になったりして、もう三年来、かくれた奉仕活動をしている。その献身的な協力で、地域住民から感謝の意を表したいという意見が盛り上がっている」と述べている（竹内1974）。つまり、近隣の妊産婦や多子家庭の母親を手伝ったり、孤独な老人の話し相手になったり、身体障害者の世話をしたりなど、1952（昭和27）年頃から3年ほど奉仕活動を続け、地域住民から大変感謝されているということであった。さらに、Kさんについて、竹内は「Kさんは熱心なキリスト教徒であり、奉仕活動の動機について、自分の3人のこどもが成長し、近所の経済上の生活困窮世帯や生活をするために手が足りない世帯に対して見るに見かねて奉仕をしていた」とも述べている（竹内1991）。

このような献身的な奉仕活動が各地区にも広がることを目的として、上田市社協が中心となり、上田市にボランティア事業の組織化を働きかけた。その結果、奉仕活動の費用に対する活動促進費が予算化された。本事業について、全国民生委員児童委員協議会は「上田市におけるボランティア事業は、ボランティア活動を続けていたクリスチャンの主婦に対して、住民の評価が高かったことなどから、事業のヒントを得て開始されたものであった」と述べている（全国民生委員児童委員協議会1985：p.715）。

そして、1956（昭和31）年に、長野県は「家庭養護婦派遣事業補助要綱」を告示し、各市町村に通知文を出した。これにより、長野県において家庭養護婦派遣制度が創設された。本制度の対象者は、経済的な理由による生活困窮世帯や生活をするために手が足りない世帯等であった。また、制度の運営は、市町村が社協に委託して実施するものであった。家庭養護婦派遣事業補助要綱について、竹内は「長野県が告示した家庭養護婦派遣事業補助要綱には、随所に上田市のボランティア事業の活動事例に基づくところがうかがえる」と述べている（竹内1974）。つまり、上田市のボランティア事業が、家庭養護婦派遣制度の発端となっていることを表している。

(2) 大阪市の取り組み

1951（昭和26）年、当時の大阪市民生局児童課長であった池川清は、大阪市における生活保護を受給している世帯の出産家庭に対する無料のホームヘルプ制度の創設を試みた。しかし、池川の試みは失敗に終わった。その理由について、池川は「大阪市において生活保護世帯の出産家庭にホームヘルパーを無料で派遣する制度を実現したいと考え立案したが、財源難と福祉事務所長会議の反対のために立ち消えとなってしまった」と述べている（池川1973）。また、1957（昭和32）年には、大阪市東区において大阪府立家事サービス職業補導所が設立され、その際、池川は「家事サービス職業補導所は、将来においてホームヘルパーの養成もしてもらいたい」と提言した（池川1973）。この提言について、池川は「意外な反響があったので、同年7月31日に『家事サービスについて』という冊子を関係者に配布した」と述べており（池川1971：p.2）、池川の意見に賛同する声が多かったことを主張している。さらに、池川は「アメリカの太平洋市長会議に出席する市長に同行し、サンディエゴ市社会福祉協議会を訪問した。その際に、アメリカの家庭奉仕員制度に啓発され、家庭奉仕員制度に関する資料をたくさん持ち帰った」と述べており（池川1960：p.165）、外国の事例を取り入れながらホームヘルプ制度の創設に注力していた。

以上のように、池川は、ホームヘルプ制度を創設するために様々なことに取り組んでいた。そして、その結果、1958（昭和33）年に、大阪市は、民生委員制度創設40周年を記念して、臨時家政婦派遣制度を発足させた。本制度の実施要領について、大阪市民生委員児童委員連盟は「生活に困窮する独居老人が、老衰その他の理由により、日常生活に支障をきたしている場合に、臨時家政婦を派遣して身廻りの世話その他必要なサービスを行い、日常生活上の便益を供与することを目的とする」と述べている（民生委員制度創設90周年記念誌編集委員会2008：p.138）。サービス内容については、洗濯、掃除、炊事、縫物のほか、必要に応じて相談や助言なども行っていた。また、本制度は、民生委員連盟への委託事業として創設された。当初の池川の企図は、児童が含まれる家庭に対してのホームヘルプサービス計画であったが、制度発足後、実際に対象となったのは生活保護世帯の独居高齢者であった。

さらに、翌1959（昭和34）年には、この事業に従事している婦人たちと関係者との懇談会が実施され、その際に、制度の名称変更の検討が行われた。そして、その結果家庭奉仕員派遣制度と改称された。名称変更について、森は「臨時家政婦に従事していた婦人たちから意見が出され、“臨時”という名称をとる機会に“家政婦”という名称を変更すべきという意見が出されたため、さまざまな案から最終的に“老人家庭奉仕員”に落ち着いた」と述べている（森1972）。

2) 老人家庭奉仕員派遣制度の創設

1962（昭和37）年、老人家庭奉仕員派遣制度は、国庫補助事業として予算化され、これによりわが国最初の公的な在宅介護事業が誕生した。本制度について、当時の厚生省は「居宅老人の福祉増進を目的とし、また、人は老若男女を問わずその家庭において豊かな生活を送るのが最も好ましく、施設に収容し、保護するのはやむをえない場合における次善の策で

ある、という社会福祉の基本原理を老人福祉行政に応用したものであった」と述べている（厚生省五十年史編集委員会 1988：1258）。つまり、本制度が創設される以前は、加齢や障害などが原因で在宅における日常生活を営むことが困難となった高齢者は、養老施設などに入所されることがほとんどであった。そこで、本制度は、在宅で生活する高齢者への福祉の向上を図ることを目的として打ち出されたものであった。

派遣対象について、当時の厚生省社会局老人福祉課は「身体上又は精神上の障害があって日常生活を営むのに支障があり、適当な介護者を得られない老人の家庭」、さらに「老衰、心身の障害及び傷病等の理由により臥床しているなど日常生活を営むのに支障があるおおむね六五歳以上の者のいる家庭であって、その家庭が老人の介護を行えないような状況にある場合」と述べている（厚生省社会局老人福祉課 1984）。つまり、家族機能として老後の高齢者に対する介護力が不足している家庭が派遣対象となった。また、サービス内容についても、被服の洗濯・補修・掃除・炊事・身の回りの世話・その他高齢者の話し相手になることが中心であった。

4. おわりに

以上、老人家庭奉仕員派遣制度が創設された背景について見てきた。そこで、“福祉”と“共生”について考えた時、本制度は“共生”の理念に基づき創られたものではないかと考える。共生とは、文字通り“共に生きる”という意味である。そこで、“共生”の視点から本制度を見つめると、人間にとって基本的な生活の場は“家庭”であり、住み慣れた家庭や地域の中で家族や友人と暖かく触れ合いながら生活することは、ごく自然で望ましいことである。そこで、制度創設において、サービスの担い手側にある“高齢者と共に生きたい”といった思いや、サービスの受け手側にある“住み慣れた地域で共に生きたい”といった思いなど、これら人々の“共生”に対する強い思いが大きく寄与したのではないかと考える。その裏付けとして、制度創設の発端がボランティア活動であったこと、また、本制度が、在宅生活が困難となった高齢者に対し施設入所を余儀なくしていた当時の介護施策の打開策となっていたことは、それぞれ注目すべき点であろう。つまり、“共生なくして福祉成り立たず”ということである。

最後に、“共生”の視点から“福祉”を学ぶことについて、豊田は『『生活する（生きる）』』ということ意識し、それがどのような意味を持つのか、何故大切なのかを考えると言うことである。私たちが日々生活をしていく上で基本になるのは、人が『自立して生活する』ということだと思う。社会福祉分野での学びの主目的は、この『自立』に向けての支援を学修し、実践することだと考える」と述べている（豊田 2012）。“自立”とは、人それぞれ千差万別であるが、人間は決して一人だけで生きている訳ではなく、常に誰かと共に生きている。つまり“共生”ということである。したがって、“福祉”を学ぶ上で、“共生”の視点を持つことはとても重要であり、そのことを踏まえた上で、学生の皆さんには、本学での学修に励んで頂きたいと考える。

引用文献

- 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, 有斐閣, pp.101-102
- 池川清 (1960)『老人福祉』 日本生命済生会
- 池川清 (1971)『家庭奉仕員制度』 大阪市社会福祉協議会
- 池川清 (1973)「大阪市に家庭奉仕員が誕生するまで」『月刊福祉』 3, 全国社会福祉協議会, pp.58-59
- 厚生省五十年史編集委員会 (1988)『厚生省五十年史』 記述編 厚生問題研究所
- 厚生省社会局老人福祉課 (1984)「老人家庭奉仕員派遣事業－施策の紹介」『エイジング総合研究センター編』 2 (2), 中央法規出版, pp.20-22
- 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』 2 (1), 熊本学園大学, pp.87-122
- 全国民生委員児童委員協議会 (1985)『民生委員制度七十年史』 全国民生委員児童委員協議会
- 竹内吉正 (1974)「ホームヘルプ制度の沿革と現状－長野県の場合を中心に－」『住民福祉の復権とコミュニティ』 鉄道弘済会, pp.54-75
- 竹内吉正 (1991)「ホームヘルプ制度発足の周辺」『長野県家庭奉仕員連絡協議会発足 20 周年記念誌』 長野県社会福祉協議会, pp.14-15
- 豊田宗裕 (2012)「共生科学として社会福祉を学ぶことの意味」『共生科学研究序説 星槎大学共生科学研究会編』 なでしこ出版, pp.91-95
- 縄田康光 (2006)「歴史的に見た日本の人口と家族」『立法と調査』 260, 参議院事務局, pp.91-101
- 民生委員制度創設 90 周年記念誌編集委員会 (2008)『民生委員制度創設 90 周年記念誌』 大阪市民生委員児童委員連盟
- 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』 18 (2), 社会保障研究所, pp.31-39