

研究ノート

在宅における介護労働の歴史的変遷に関する一考察

—老人福祉法制定から介護保険制度創設までを中心に—

砂 田 淳一郎

A Study on the History for Home Care Work
—From the Elderly Welfare Law to Long-Term Care Insurance System—

SUNADA, Junichiro

キーワード：介護労働、在宅介護、家庭奉仕員、ホームヘルパー、訪問介護員

1. はじめに

現在、日本は、急速に超高齢社会の一途を辿っている。総務省統計局によると、2017（平成 29）年 9 月現在の 65 歳以上の高齢者人口は、過去最高の「3,514 万人」となり、総人口に占める割合（高齢化率）も「27.7%」と過去最高を記録した¹⁾。

このような現状において、国は、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025（平成 37）年を目途に、地域包括ケアシステム（医療・介護・予防・住まい・生活支援が確保される体制）の構築を推進している。地域包括ケアシステムとは、高齢者²⁾が要介護状態となってもできる限り住み慣れた地域で必要な医療・介護サービスを受けつつ、安心して自分らしい生活を実現できる社会を目指すものである。つまり、地域包括ケアシステムとは、高齢者の「在宅生活」を中心とした地域における包括的な医療・介護サービスの提供体制のことである³⁾。したがって、地域包括ケアシステムの整備は、今後の高齢者介護について、これまで以上に「在宅介護」が中心となることを示唆するものであると考える。

そこで、本論文では、在宅における介護労働（以下、在宅介護という）に焦点を当て、老人福祉法の制定から介護保険制度が創設されるまでの歴史的変遷について考察することを目的とする。また、本論文における「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」と同様の意味で用いることとする。

2. 老人福祉法の制定

1) 老人福祉法の制定

1963(昭和38)年に、わが国最初の高齢者に対する単独法である「老人福祉法」が制定され、高齢者福祉施策は老人福祉法の下で実施されることとなった。老人福祉法が誕生するまで、高齢者福祉は生活保護法の貧困対策の一環として実施されてきた。当時は終戦直後の混乱期ということもあり、法制度の整備も含めて特に高齢者のみを対象とするものはなかった。老人福祉法について、全国社会福祉協議会(1967)は「老人福祉施策は、その関連するところが極めて広範囲にわたる関係もあって、法制上区区にわたり、かつ、必ずしも十分でない現状にあるので、この際単一の法律を制定し、可能な限りこれを総合的に体系化し、その強化拡充を図ることが老人福祉の向上のために極めて緊要であることにかんがみ、本法の制定を見るに至ったものである」と述べている。つまり、老人福祉法は、高齢者福祉の増進に大きく寄与することを目的に制定されたものであった。

高齢者福祉における老人福祉法が制定された大きな意義は、その責任体制の明確化にあった。老人福祉法は、同法第1条でその立法目的について「この法律は、老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人に対し、その心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な措置を講じ、もつて老人の福祉を図ることを目的とする」と規定している。さらに、同法第4条では、高齢者福祉の増進に対する責務について「国及び地方公共団体は、老人の福祉を増進する責務を有する」と規定している。つまり、老人福祉法は、これまで民間や地方自治体が各々の取り組みで進めてきた高齢者福祉について、今後は国や地方公共団体の責務で実施するという新しい体制を明示したものであった。

2) 老人福祉法制定後の老人家庭奉仕員派遣制度

1950年代前半まで多世代同居が主流であったため、在宅介護は家族からの援助が当たり前とされてきた。そして、家族が中心となって行っていたため、当然に無償のものとされていた。当時の高齢者の生活について、砂田(2015)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」と述べている。しかし、1950年代後半からの高度経済成長により都市部に労働力が流動したことで核家族化が進行し、その結果高齢者を支える家族機能が低下した。そして、在宅介護も家族のみでは担うことができなくなり、次第に家族以外の者による介護が実施されるようになった。そこで、1962(昭和37)年に老人家庭奉仕員派遣制度が国庫補助事業として予算化され、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に、わが国最初の公的な在宅介護事業として誕生した。派遣対象について、当初は老後の高齢者に対する介護力が不足している家庭が中心であった。

老人家庭奉仕員派遣制度は、老人福祉法第12条において「市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又は精神上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、在宅福祉対策事業として位置付けられた。また、「老人福祉法について」（昭和38年7月15日発社235各都道府県知事指定都市市長あて厚生事務次官通知）では、老人家庭奉仕員派遣制度に関し「老人家庭奉仕員を派遣する事業は、当面、収容の措置等の事務と異なり、国の委理事務とはされていないが、早急に全国的に普及することが期待されているので、管下市町村が積極的にこの事業を実施するよう指導されたいこと」と明記している。つまり、老人福祉法の制定後、国が老人家庭奉仕員派遣制度を全国的に普及させることを急務としていたことがうかがえる。そこで、老人福祉法が制定された2年後の1965（昭和40）年に、当時の厚生省社会局長は、各都道府県知事及び指定都市市長宛てに「老人福祉法による老人家庭奉仕事業の実施について」（昭和40年4月1日社老70各都道府県知事指定都市市長あて社会局長通知）を交付し、老人家庭奉仕員派遣制度を円滑かつ適正に実施するように求めた。このように、老人家庭奉仕員派遣制度は、老人福祉法の中で明文化されたことにより、老人家庭奉仕員（以下、家庭奉仕員という）が提供するサービスは法的根拠を含んだものとして見なされるようになった。

厚生省は、この通知の中で「老人家庭奉仕事業運営要綱」を告示し、併せて各市町村への運営要綱の周知徹底を図った。老人家庭奉仕事業運営要綱では、制度の「目的」はもちろんのこと、制度を運営する上での「経営主体」・「派遣対象」・「サービス内容」などについても明示している。また、それ以外にも家庭奉仕員1人当たりの「派遣回数」や「担当世帯数」、家庭奉仕員の「身分」や「選考基準」について詳細に規定している。下記の表1は、老人家

表1 「老人家庭奉仕事業運営要綱」における老人家庭奉仕員派遣制度の規定内容

| | | | |
|-----|---|---|--|
| 目的 | 老人家庭奉仕員は、身体・精神上の障害があって日常生活を営むのに支障がある老人の家庭に対して、老人家庭奉仕員を派遣し無料で老人の日常生活の世話を行わせ、もって老人に健全で安らかな生活を営ませることを目的とする。 | | |
| 運営 | 経営主体 | 市町村とする。ただし、やむを得ない理由がある場合には、当該市町村の社会福祉協議会などに一部事業を委託することは可能である。 | |
| | 派遣対象 | 老衰・心身の障害・傷病などの理由により、日常生活を営むことが困難な老人が属する 低所得の世帯 を対象とする。ただし、その家族が身体・精神的な理由により当該老人の養護を行えない場合に限る。 | |
| | サービス内容 | ①家事や介護に関するもの | <ul style="list-style-type: none"> ・食事の世話 ・衣類の洗濯、補修 ・住居などの掃除、整理整頓 ・身のまわりの世話 ・その他必要な用務 |
| | | ②相談や助言に関するもの | <ul style="list-style-type: none"> ・生活や身上の相談や助言 ・その他必要な相談や助言 |
| | 派遣回数 | 1世帯当たり少なくとも 週1回以上 とする。 | |
| | 担当世帯数 | おおむね6世帯 とする。 | |
| | 身分 | 原則常勤職員 とする。 | |
| | 選考基準 | <ul style="list-style-type: none"> ・心身ともに健全であること。 ・老人福祉に関して、理解と熱意を有していること。 ・家事介護の経験と相談助言の能力を有していること。 | |
| 連携 | 経営主体は、この事業を実施するに当たり常に福祉事務所、民生委員、保健所などの関係機関と密に連絡をとる。 | | |
| その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・家庭奉仕員には、服居中常に身分証を携行させる。 ・家庭奉仕員には、年に1回以上の研修を受けさせる。 ・家庭奉仕員には、ケース記録や帳簿類を作成させる。 | | |

(著者作成)

庭奉仕事業運営要綱における老人家庭奉仕員派遣制度に関する規定内容についてまとめたものである。

表1より、老人家庭奉仕事業運営要綱では、家庭奉仕員に対する常勤化や身分証の携行義務など、「サービスを提供する者が誰なのか」について明らかにすることを規定している。また、家庭奉仕員の選考基準の明確化、さらに研修を受講することやケース記録を作成することの義務化など、家庭奉仕員が提供するサービスに対する「質の向上」についても規定している。特に研修の受講について、厚生省（1974）は「これらのサービスを十分に行うためにも、さらにこれらのサービスを行うにあたり、老人やその家族との円滑な人間関係を保つうえでも、家庭奉仕員の質の面で一定の水準が要求される。運営要綱において年一回以上研修を受けさせるものとするを明記しているのも、その点の配慮からである」と述べている。このように、家庭奉仕員が提供するサービスの質の向上に努めるように働きかける動きが見られるようになった。言い換えると、提供するサービスの「質」が問われるようになったことで、家庭奉仕員の業務自体にこれまでになく「労働としての性質」が帯びてきたということである。

派遣対象についても、従来の「身体上又は精神上の障害があり日常生活を送るのが困難な老人が属する世帯」という条件に、「低所得の世帯」という条件が追加されたことで、対象条件が緩和された。これにより派遣対象世帯が拡大し家庭奉仕員の数についても増加傾向となった。特にこの時期は「ねたきり老人⁴⁾」に関する援護対策を考慮しての大幅な増員が実施された。また、1970年代に入ると制度改善が図られた。例えば、1973（昭和48）年には、派遣回数について「少なくとも1世帯に週2回以上訪問することになっている」と規定内容が変更され、さらに1975（昭和50）年には、サービス内容について「通院介助」が追加されている。これら制度改善について、厚生省（1976）は「老人家庭奉仕員制度は、在宅老人に対する施策として中核的な地位を占めるものであり、今後ともその充実の方策について意を用いる必要がある」と述べており、必要に応じてその後も制度を改善していく方針であったことがうかがえる。

3. 老人保健法の制定

1) 老人保健法の制定

1980年代に入ると、高齢者福祉施策は、人々のニーズが拡大してきたことでさらなるサービスの質の向上、そして「医療」と連携することによる財源を考慮した対策の立案が急務とされていた。そこで、1982（昭和57）年に、疾病予防や健康管理などの保健対策、特に老後の健康を確保する上で重要な壮年期からの対策を目的とする「老人保健法」が制定された。老人保健法について、吉原（1983）は「国民の健やかな長寿を確保するため疾病の予防や健康づくりのための施策を総合的にすすめるとともに、老人の医療費を国民皆で公平に負担するという制度であり、二十一世紀に向け本格的な高齢化社会へ対応するための社会保障の改革、再編整備の第一弾というべきであり、我が国の社会保障の歴史のうえで画期的意味を持つ

た制度」と述べている。老人保健法は、①総合的な老人保健対策の実施と、②老人医療費の負担の公平化の2点について打ち出すことにより、今後到来する本格的な高齢社会に向けた社会保障改革を目的としたものであった。

2) 老人保健法制定後の老人家庭奉仕員派遣制度

老人保健法が制定された以後の老人家庭奉仕員派遣制度について、小川（1991）は「家庭奉仕員制度は医療抑制・在宅推進を基調とした福祉施策の展開に合わせた在宅の受け皿づくりの役割を持ち合わせることになる」と述べており、老人保健法が制定されたことにより、老人家庭奉仕員派遣制度は、在宅高齢者の医療抑制対策と見なされるようになった。

さらに、1982（昭和57）年より、老人家庭奉仕員派遣制度は、高齢者に対する在宅福祉対策の1つである要援護高齢者対策の事業として位置付けられ、ますます在宅高齢者福祉施策の中核的な存在へと発展した。したがって、それ以後の家庭奉仕員の増加についてもその勢いは衰えることがなかった。下記の図1は、1980年代の家庭奉仕員の設置状況の推移についてまとめたものである。

図1より、1981（昭和56）年から1982（昭和57）年にかけて家庭奉仕員の数が大幅に増

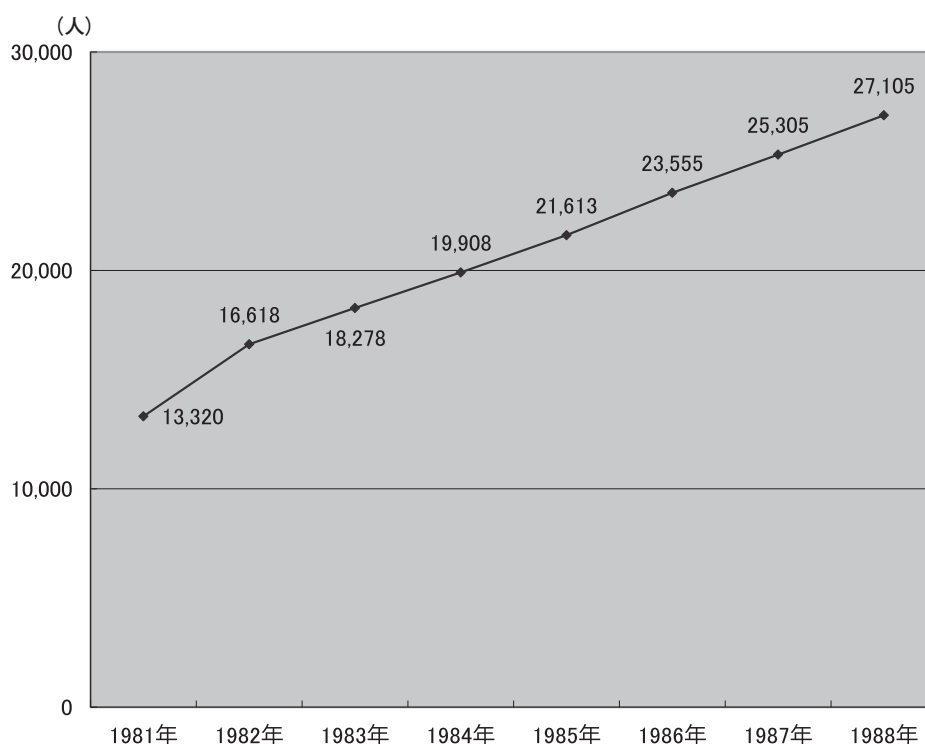


図1 1980年代の家庭奉仕員設置状況の推移

資料：「厚生白書 昭和63年版」（厚生省，1988）をもとに著者作成

加していることがわかる。これは、派遣対象をこれまでは「低所得世帯」、つまり「所得税非課税世帯」に限定していたが、1982（昭和57）年からは「所得税課税世帯」も有料にて派遣対象としたことによるものであった。また、1985（昭和60）年から、家庭奉仕員に対する指導・助言・連絡調整などについて、それらを担う役割として「主任家庭奉仕員（チーフ・ヘルパー）」が新たに設置された。さらに、1987（昭和62）年から、家庭奉仕員のサービスの質の向上のため、家庭奉仕員として働くことを希望する者全員を対象に、採用・登録前の事前講習会の受講を義務付けた。

このようにサービスの「有料化」が導入されたことにより、これまでの「無料化」と比べてサービスの受け手側の期待に応えるべく、家庭奉仕員が提供するサービスの質的な側面に対するさらなる向上が期待されることとなった。そして、家庭奉仕員の業務は、以前にも増して「労働」としての色彩をますます強めていった。

4. 介護保険制度の創設に向けた基盤整備

1) ゴールドプラン・新ゴールドプランの策定

1990年代に入ると、先に制定された老人保健法の影響により高齢者保健福祉施策を推進する流れは、一気に加速していくこととなった。その契機となったものが、1989（平成元）年に策定された「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（以下、ゴールドプランという）である。ゴールドプランは、10年という期間を設け、10年後の福祉サービスの整備体制に対する具体的な目標値を定めることで、よりわかりやすく国民に対して福祉の将来設計を明示したものであった。

さらに、1994（平成6）年には、ゴールドプランを見直した新計画である「新高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（以下、新ゴールドプランという）が策定された。新ゴールドプランは、ゴールドプランの推進の下、現行の高齢者福祉システムでは限界があり、新たなシステムの構築（つまり、介護保険制度の構築）の必要性が認識されたことによる見直しであった。したがって、新ゴールドプランでは、2000（平成12）年からの実施が予定されていた介護保険制度を円滑に導入するためのサービス供給体制について整備することが課題とされた。

2) ゴールドプラン・新ゴールドプランによる在宅介護の整備

ゴールドプラン・新ゴールドプランが策定されたことにより、増加する在宅要介護高齢者及びその介護者を支援するための各種在宅福祉サービスの大幅な拡充が図られた。

ゴールドプランが策定されたことで、老人家庭奉仕員派遣制度は「ホームヘルプサービス事業」に、老人家庭奉仕員は「ホームヘルパー」にそれぞれ改名され、在宅福祉対策における要援護高齢者対策の新たな事業の1つとして位置付けられた。ゴールドプランにおけるホームヘルプサービス事業の具体的な目標値は「ホームヘルパー10万人」であり、ゴールドプランに提示された1999（平成11）年までの10年間に、ホームヘルパーを10万人確保

するということが目標として掲げられた。下記の図2は、ゴールドプラン策定後のホームヘルパーの設置状況の推移について表したものである。

図2において注目すべきことは、1990（平成2）年に老人福祉法等の一部を改正する法律が施行され、在宅福祉サービスの推進という共通の理念の下、老人福祉法をはじめとした8つの福祉関係法⁵⁾が一部改正されたことである。そして、その主な改正内容の1つに「在宅福祉サービスの積極的推進」が挙げられる。これにより、在宅福祉サービスに対する支援体制の強化を目的に、在宅福祉サービスが社会福祉事業として位置付けられ、実施主体の社会福祉法人化の推進が図られた。

次に注目すべきことは、新ゴールドプランの影響を受けて、1994（平成6）年から急激にホームヘルパーが増員されていることである。新ゴールドプランにおける1999（平成11）年のホームヘルパーの目標値は、従来のゴールドプランと比べ、6.8万人増の「約17万人」

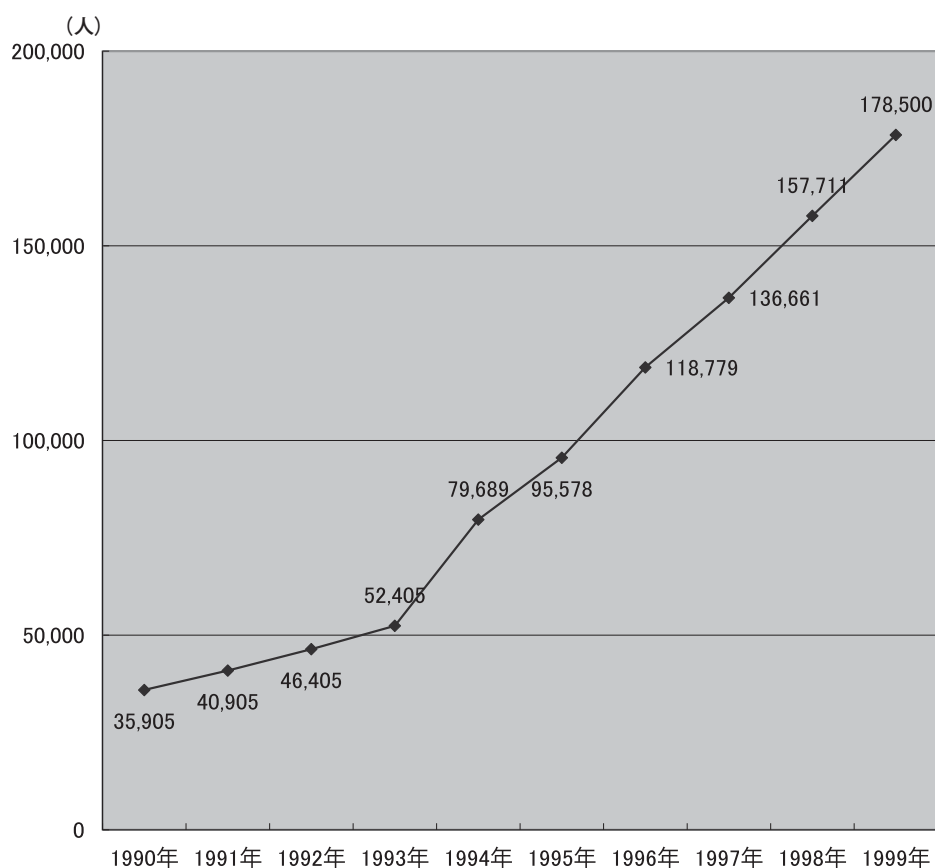


図2 1990年代のホームヘルパーの設置状況の推移

資料：「厚生白書 平成8年版」、「平成10年版」及び「平成12年版」（厚生省，1996，1998；厚生省大臣官房政策課調査室，2000）をもとに著者作成

とされた。新ゴールドプラン策定以降の対前年比の増加幅が、それまでと比べて大幅に増えているのはそのためである。そして、1999（平成 11）年には、目標値である 17 万人を超えた。このように、ゴールドプランや新ゴールドプランにおける在宅介護に関する目標値を達成するために、ホームヘルパーの数が一気に増加し、その結果、ホームヘルプサービス事業は量的に充実したものとなった。

3) 介護保険制度の創設

国は、ゴールドプラン・新ゴールドプランで掲げた各項目における目標値の達成に向けて、各年において必要な予算を確保し、その結果、1999（平成 11）年にはそのほとんどの項目において目標を達成することができた。その後、すべての国民が安心して老後を送ることができる社会を実現するために、介護サービスが「いつでも」・「どこでも」・「誰にでも」提供できることを目標に、2000（平成 12）年に「介護保険制度」が施行された。そして、ホームヘルプサービス事業は、居宅サービスの中の「訪問介護（ホームヘルプサービス）」として位置付けられ、さらに、ホームヘルパーも「訪問介護員」と改名され、現在も高齢者が在宅で生活をしていく上で欠かせない介護サービスとしての中核的な役割を果たしている。

5. おわりに

在宅介護は、その主たる担い手が「家族」から「家族以外の者」へと変化したことでサービスの提供体制が整備されていき、さらに、老人福祉法、老人保健法、介護保険法と高齢者福祉に対する法律が制定されたことにより、それら法律の下で実施されることとなった。そして、サービスを提供する対象範囲が拡大していったことにより、次第に在宅介護は「社会サービス」として発展していき、その結果、提供するサービスについても「質」の向上が問われるようになった。

しかし、現実には、家庭奉仕員やホームヘルパーなどこれまでの在宅介護の担い手の設置状況の推移を見ると、「サービスの質の向上」というよりもむしろ「担い手の数の確保」を第一に優先してきたのではないかといった疑問が残ることは否めない。その反面、介護分野において人手不足の問題が常時大きな課題として取り上げられているため、人材の確保対策についてもその都度考慮せざるを得ないのが事実である。今後は、これまで以上にサービスの質の向上を目的とした人材確保を検討していく必要があると考える。そこで、本論文の内容を踏まえた上で、在宅介護の質の向上についても研究を蓄積していくことを今後の課題とする。

補 注

- 1) 総務省統計局. (2017). 「統計から見た我が国の高齢者（65 歳以上）－敬老の日になんて」, <http://www.stat.go.jp/data/topics/topi1030.htm>, (2017.10.01 閲覧)
- 2) 本論文では、原則として「高齢者」という用語を用いることとし、「老人」等の類似の

- 用語が出てくる場合には、他の論者からの引用に従う。
- 3) 厚生労働省は、今後その対象を高齢者だけではなく児童・障害者などにも拡大していく方針である。
 - 4) ねたきり老人について、渋谷（2014）は「一九六八年に全国社会福祉協議会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、全国に二十万人にのぼる『ねたきり老人』の実態がマスコミにも取り上げられたことから、ねたきり老人の介護と家族負担の問題が社会問題化していた」と述べている。つまり、この時期にその対策が急務となっていたことがうかがえる。
 - 5) 福祉関係 8 法とは、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法の 8 つの法律を指す。

引用・参考文献

- 小川栄二. (1991). 「家庭奉仕員派遣事業の有料化問題」, 賃金と社会保障, 1068, 旬報社, pp.10-25.
- 厚生省. (1988). 『厚生白書 昭和 63 年版 新たな高齢者像と活力ある長寿・福祉社会をめざして (厚生省創設 50 周年記念号)』, 大蔵省印刷局.
- 厚生省. (1996). 『厚生白書 平成 8 年版 - 家族と社会保障 - 家族の社会的支援のために -』, 厚生問題研究所.
- 厚生省. (1998). 『厚生白書 平成 10 年版 - 少子社会を考える: 子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を -』, ぎょうせい.
- 厚生省大臣官房政策課調査室. (2000). 『厚生白書 平成 12 年版 新しい高齢者像を求めて - 21 世紀の高齢社会を迎えるにあたって -』, ぎょうせい.
- 厚生省大臣官房統計情報部. (1976). 『厚生白書 昭和 50 年版 これからの社会保障』, 大蔵省印刷局.
- 厚生省老人福祉課・老人保健課. (1974). 『詳説老人福祉法』, 中央法規出版.
- 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.
- 砂田淳一郎. (2015). 「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 -」, 星槎大学紀要共生科学研究, 10, pp.35-40.
- 吉原健二. (1983). 『老人保健法の解説』, 中央法規出版.
- 全国社会福祉協議会. (1967). 『老人福祉法関係法令通知集厚生省社会局老人福祉課監修』, 全国社会福祉協議会.