

# 横浜市ホームヘルプ協会の設立過程

——「五つの報告書」を中心に——

松 原 日出子

## 1. は じ め に

施設中心の福祉のあり方に対する反省から、1980年代以降在宅福祉サービスの重要性が世間の注目を集めるようになった。近年では介護保険制度も施行され、在宅福祉サービスは現在の日本に確実に根を下ろしつつある。しかしそうは言いながらも、在宅福祉サービスの担い手確保の問題をはじめ、在宅福祉の基盤づくりに関する課題は今なお多い。ここでは、1980年代以降大都市圏を中心に全国各地に叢生した住民参加型在宅福祉サービス団体（以下住民参加型団体と略）を素材にしつつ、在宅福祉サービスの担い手の問題について検討したい。

1980年代以前、在宅で生活する高齢者を対象とした福祉事業は、老人家庭奉仕員派遣事業<sup>2)</sup>にほぼ限定されていた。老人家庭奉仕員の派遣対象は臥床している低所得者世帯に限定されたため、在宅生活に不便を抱えるにもかかわらずサービスを利用できない高齢者は当時多数存在した。さらに老人家庭奉仕員の人数自体も、対象世帯数に対して極端に不足する状況であった。

そこで、中央社会福祉審議会の意見具申「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」（1981年12月）は、派遣世帯の拡大、費用負担制の導入、勤務形態のパート・フレックス制の導入を打ち出した。それを受け、厚生省通知「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」も1982年に改正され、各自治体は以後在宅福祉サービスの担い手確保に苦心することとなった。

一方で、在宅福祉サービスの担い手不足という問題に危機感を抱いた住民たちは、この問題を自ら解決するため、高齢者の日常生活を支援し介護・看護等のサービスを供給する民間団体を結成し始めた。それが、1980年代に都市部を中心に叢生した住民参加型団体である。住民参加型団体は、在宅福祉サービス供給にひとつのモデルを示したことで、住民主体の在宅福祉の可能性を示したのである。

在宅福祉サービスの重要な担い手のひとつとしてこの住民参加型団体を検討する際、注目すべき点は団体の会員をボランティアとみなすか、それともパート労働者とみなすかという問題である。なぜなら、在宅福祉サービスの担い手の身分をどう位置づけるかという問題は、在宅福祉サービス供給システムのあり方を考える上で非常に重要な論点になるからである。

住民参加型団体に関する既存研究には、団体の会員を「有償ボランティア」と位置づけ、かつ住民参加型団体の会員の無償性を重視する意識の高さを強調するものが多い。しかし、無償性の程度についての判断は思ったほど容易ではない。例えば、武智（1993）はいくつかの住民参加型団体の会員を対象とした質問紙調査の結果を比較し、横浜市ホームヘルプ協会の場合、「他の福祉公社よりも低賃金という理由で辞めるヘルパーが少ない」ということを根拠に、横浜市ホームヘルプ協会の会員は他の福祉公社の会員より無償性の意識が高いと結論づける。しかし、各団体が当時会員に対して支払っていた謝礼の額を実際に比較すると、横浜市ホームヘルプ協会の謝礼は他の福祉公社のそれを上回っており<sup>3)</sup>、調査結果が必ずしも会員の無償性を重視する意識の高さを証明していないことがわかる。さらに、「調布ゆうあい福祉公社」の会員を対象とした調査からは、公社が相互扶助の精神を強調しているにもかかわらず、訪問介護活動を「ボランティア活動」ではなく「仕事」として認識する会員が多かったことが指摘されている（高野，1993）。これらの知見を考慮すると、当時の住民参加型団体の構成メンバーには、パートタイマーとして活動に参加するメンバーも相当数存在したのではないかと思われる。

以上からもわかるように、「措置から契約」に至る在宅福祉サービスの歴史の中で、住民参加型団体はその転換点に位置する存在である。これまでのように住民参加型団体を単に有償ボランティア団体としてとらえるのではなく、むしろパートタイマーを導入した先駆的団体としてとらえ、その先駆的な取り組みに伏在する問題を浮かび上がらせることが、在宅福祉サービス供給システムのあるべき姿を検討するうえで重要な作業であろう<sup>4)</sup>。

本稿では、住民参加型団体の中で積極的にパート福祉職の導入を図った代表的な団体である「横浜市ホームヘルプ協会」を研究事例として取り上げる。横浜市ホームヘルプ協会の設立に際して、横浜市は二つの研究委員会を結成し、長期にわたって協会の構想について検討を行った。その成果は、これら委員会が作成・提出した五つの報告書に集約されている。本稿では、この五つの報告書を中心に横浜市ホームヘルプ協会でのパート福祉職の導入が図られた背景を解明し、さらに在宅福祉政策史上においてパート職導入がもたらした意義について若干の考察を加えることにする。

## 2. 横浜市ホームヘルプ協会の沿革

横浜市ホームヘルプ協会は、1980年代になって突如結成されたわけではない。協会結成に至るまでには、神奈川県下の主婦有志たちによる長く地道な準備期間が存在した。協会の沿革を語るにあたって、まずこの「準備期間」について詳しく説明したい。

1970年代、神奈川県社会福祉協議会のボランティアスクールに集っていた主婦たちの中から、様々な生活問題について共に語り合おうという声が出始めた。こうして主婦有志6人が1973年10月に初めて会合を持ち、高齢者問題、障害、病気、出産などの際の相互扶助の団体結成を目指し、施設見学をはじめとする勉強会を重ねることとなった。この勉強会の中で特に高齢者介護の問題が大きな焦点となり、「住民の福祉は住民の手で」「奉仕と助け合いの実践活動のなかから、すべての福祉問題によせる市民のねがいを実現する」ことを目的

として、1975年5月に会員制民間組織「ユー・アイ協会」<sup>5)</sup>が発足したのである。

ユー・アイ協会は、会員制、点数制、チーム制を取り入れたボランティア団体であり、会員が交通費等の必要経費を負担しつつ在宅高齢者の介護活動を展開した<sup>6)</sup>。しかし、その後ユー・アイ協会に対して寄せられるニーズが質量共に飛躍的に増大し、活動休止を申し出る会員が出始めるなど、現体制での対応が非常に困難になった。そこで、必要経費のみならず低額ながらも会員に謝礼を支払うという、有償制を強めたサービス提供団体結成への準備が進められた。そうして1981年4月に設立された組織が、「ホームヘルプ協会」<sup>7)</sup>である。ホームヘルプ協会は、地域で困った人への支援と女性の社会進出という設立目的に基づいて、有償制による家事援助・介護サービス活動を開始した<sup>8)</sup>。当初、会員15人（利用者5人、ヘルパー10人）だったのが、1年半後の1983年12月には、会員216人（利用者99人、ヘルパー117人）と規模を拡大した。

その同時期、横浜市は来るべき高齢化社会に対応するため、1980年7月に「老人問題研究会」を設立。さらに1982年11月に「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会」を立ち上げ、在宅福祉サービス供給のための組織作りについて検討を進めていた。さらに1982年9月、厚生省通知「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」の改正を受け、横浜市では早急に在宅福祉サービスの担い手を確保する必要に迫られた。このような状況下で横浜市は、当時在宅高齢者への訪問介護事業で目覚ましい実績をあげていた「ホームヘルプ協会」に注目したのである。さっそく横浜市の老人福祉課長が「ホームヘルプ協会」を訪れ、協会に対して「在宅福祉サービスの強化充実を図り、課税世帯に有料ヘルパー派遣制度を実施するための協力依頼」を行った<sup>9)</sup>。

その後、1984年3月に出された横浜市福祉サービス供給組織研究委員会の最終報告で、ホームヘルプ事業<sup>10)</sup>のための公益法人設立が改めて提言された。横浜市は、「市民参加」を前面に打ち出し、ヘルパー派遣の実績がある「ホームヘルプ協会」と共同で公益法人を設立する案を提示し、「ホームヘルプ協会」

はそれを受諾した<sup>11)</sup> 横浜市が2,000万円、「ホームヘルプ協会」が120万円を共同出資し、1984年12月に「財団法人横浜市ホームヘルプ協会」が設立された。

横浜市ホームヘルプ協会は当初ホームヘルプ事業のみを行っていたが、その後、提供メニューの拡大をはかり、訪問入浴サービス、ガイドヘルプサービス、一時入所送迎サービス、高齢者用市営住宅巡回相談事業、地域ケアプラザ（通所介護、居宅介護支援事業、地域交流事業、在宅介護支援センターの運営）等の事業を展開した。1997年1月に介護保険への対応のため、多角的運営を目標に「社会福祉法人横浜市福祉サービス協会」を設立し、「財団法人横浜市ホームヘルプ協会」は1997年3月に解散した。現在（2005年12月現在）では、指定居宅介護支援事業所・指定訪問介護事業所を9ヶ所、地域ケアプラザは各区に1ヶ所の計18ヶ所を展開し、介護老人福祉施設は3施設を運営している。

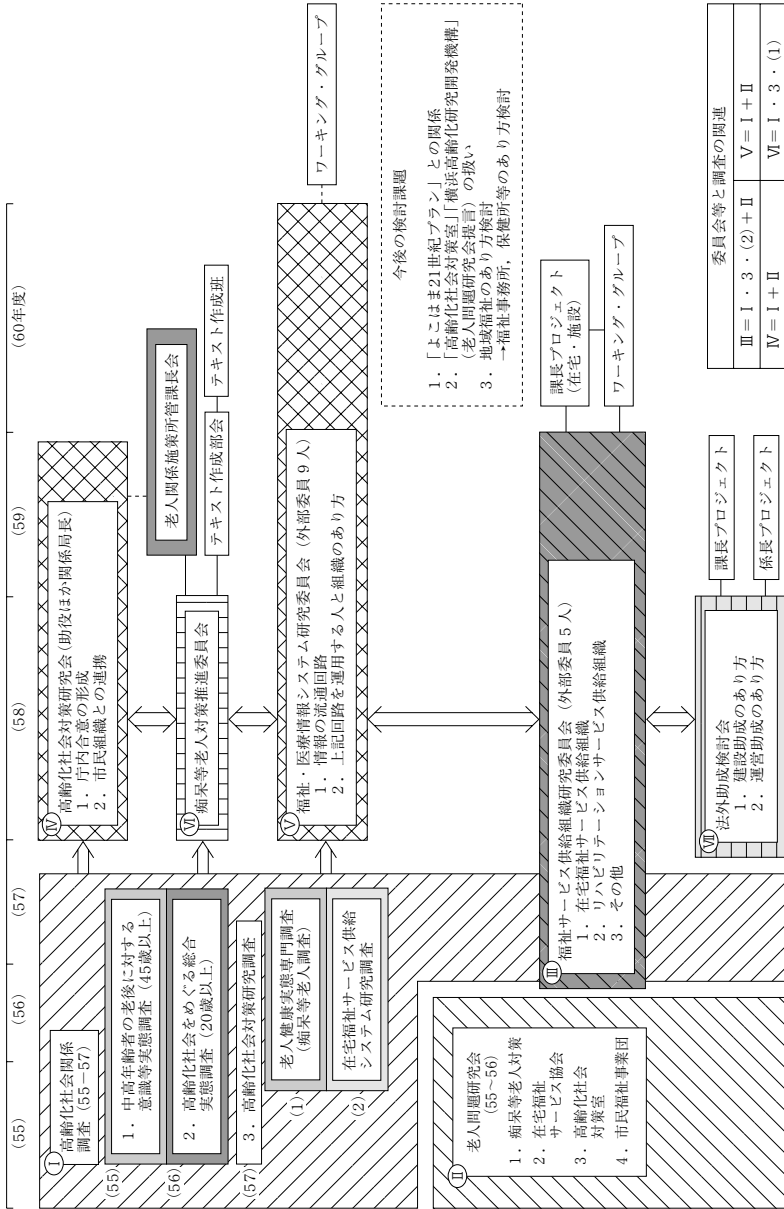
### 3. 各委員会の経緯と報告書の概要

横浜市では、高齢化社会対策のため1980年に本格的に調査が行われ、それと同時に老人問題研究会と高齢化社会対策研究調査委員会が組織され検討が進められた<sup>12)</sup> さらに、最重要課題である在宅問題に対応する形で、1982年に福祉サービス供給組織研究委員会が組織された（図1）。横浜市の高齢化社会対策事業の中で、横浜市ホームヘルプ協会設立に強く影響を及ぼしたこの二つの研究会が横浜市ホームヘルプ協会設立にどのように影響を及ぼしたかについて説明する。

#### (1) 横浜市老人問題研究会（1980. 7. 31～1982. 3. 31）

横浜市は、来るべき高齢化社会に対する自治体としての課題を明確にし、今後の方策を探ることを目的として、メンバー14人からなる「横浜市老人問題研究会」を1980年に設立した<sup>13)</sup>

(図1) 高齢化社会・情報化社会等社会の構造的変化への福祉的対応研究事業



『昭和58年度 民生事業報告』横浜市民生局 (P.39-40) 1983

この委員会の特色は、それまでの委員会に多く見られる審議会のような諮問形式<sup>14)</sup>をとらず、メンバー間の自由な討議を促す研究会方式を用いた点にある。老人問題に精通した学識経験者、評論家、ボランティアグループ代表、弁護士、会社役員等の多様なメンバーで構成され、また若年世代の会員が多かったことも特色のひとつである<sup>15)</sup>。

この研究会は設立当初2ヶ月に1回の割合で開催されたが、1981年4月以降二つの分科会に分かれ、行政と民間がそれぞれ担うべき役割とその具体的内容について、それぞれ1ヶ月に1回の割合で検討が進められ、最終的に両分科会の意見調整によって報告書が作成された。

研究会は、中間報告と最終報告の二つの報告書を作成・提出した。中間報告では、まず「共生する都会」「安全・快適・便利な街」「交流と参加の街づくり」というイメージに基づいて、早急な要援護老人対策の実施が必要であるという基本理念が示された。その上で、老人ホーム設立、生きがいづくり施策等様々な高齢化社会対策が打ち出されているが、特に在宅福祉領域においては在宅福祉サービスの担い手が極端に不足していることが非常に問題視された。そこで、在宅福祉サービスの担い手確保の方策として、①地域住民主体のボランティア活動、②家政婦等の営利事業の活用、③ボランティア活動や営利事業に対する行政の補助、④パート職待遇の登録ヘルパーの活用、という四つの供給システムが提示されている(図2)。

一方最終報告では、二つの分科会での検討をふまえて、在宅福祉サービス供給システムについての具体案が述べられる。そこで、老人ホームの設置運営や行政機構改革と共に提案されているのが、在宅福祉サービスを担う団体「横浜市在宅福祉事業団」(仮称)の設立である。これが後に設立される「横浜市ホームヘルプ協会」の原型である。

(図2) 在宅福祉サービス供給システム

第1のシステム	：介護人をパートヘルパーと位置づけ
第2のシステム	：家政婦等の利用
第3のシステム	：家政婦等の利用に一定の助成
第4のシステム	：有志市民の協力，ボランティアに依拠

(横浜市老人問題研究会，1982をもとに筆者が作成)

## (2) 福祉サービス供給組織研究委員会 (1982.11.9～1984.3.27)

横浜市老人問題研究会が提示した基本課題に基づき，市民の福祉ニーズに対応した新しい福祉サービスのあり方と供給システムについての基本構想を策定することを目的に設立されたのが福祉サービス供給組織研究委員会である。この委員会は最終的に三つの報告書を出しており，(第一次)中間報告の作成は外部委員の3氏(三浦文夫，阿部志郎，京極高宣)で行った<sup>16)</sup>が，第二次中間報告及び最終報告においては，高沢武司・高橋紘士の両氏が加わった。

最初(第一次)の中間報告では，新しい福祉サービスのあり方の基本理念，具体的内容，組織の枠組み，福祉サービス供給組織の基本的課題に関する学術的整理がその中心となった。その内容は，①公私機能分担論に基づいて福祉供給システムを，公共的福祉供給システム(行政型・認可型)，非公共的福祉供給システム(市場型・参加[自発]型)という四つの理念型に整理し(図3)，②在宅福祉サービス供給システムの中核として，在宅サービス分野，リハビリテーションセンターのような通所施設，都市型の新しいタイプの福祉施設をそれぞれ包括する新しい型の福祉供給組織の必要性を提案した。そして，③住民参加の積極的受け入れに適した供給組織の整備が必要であるという指摘を行っている。

第二次中間報告では，最初(第一次)の中間報告が提示した基本理念をふまえ，横浜市における新しい福祉サービス供給システムと組織のあり方についての具体的検討が盛り込まれている。その中で特に重点的に取り上げられたの



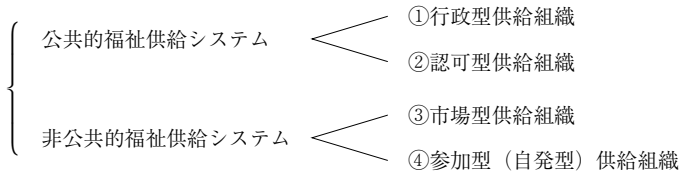
が、在宅福祉サービス供給組織についてである。

委員会は、在宅福祉サービス協会の備えるべき性質として以下の三点を挙げている。在宅福祉サービス供給組織は、①多面的なホームヘルプ事業を包括的に行う組織であること、②非公共的福祉システムと公共的福祉システムの長所を併せ持っていること、③普遍性、包括性、即応性、近隣性という四つの理念を満たしていること。委員会は、市民参加の欠如やサービスの受け手と担い手の断絶という従来の公共型福祉供給組織の限界を克服するため、市民参加を旗印に運営面における民間の自主性・開拓性、弾力性を発揮する供給組織が望ましいと判断した。さらに、第二次中間報告では組織形態・構成のあるべき姿についてもふれられているが、この点は本稿の目的と密接に関連するところなので、後に改めて検討することにした。

最終報告では、第二次中間報告に対して寄せられた関係者の意見や、横浜市が実施した在宅サービスに関する意向調査<sup>17)</sup>の結果をふまえ、横浜市の福祉サービス供給システムの基本構想がまとめられている。最終報告は二分冊で構成されているが、「横浜市在宅福祉サービス協会」(仮称)の最終的な基本構想については第一分冊が取り上げ<sup>18)</sup>、在宅福祉サービスの担い手をパート福祉職や協力ボランティアという形でまかないつつ、組織運営への参加や市民の拠金に基づく資金作りなど、より広範な形での市民参加を通じて、在宅福祉サービス供給組織が運営されるべきであると記述した。

このように、「横浜市在宅福祉サービス協会」(仮称)の基本構想は、在宅福祉ニーズが多様な側面から構成されているという認識に立ちつつ、多面的なサービス提供を目指した組織構成、組織運営における公益性の強調、及び行政と市民との協力に基づく参加型福祉供給システムを志向したという点にその特色がある。

(図3) 福祉供給組織の理念型



(横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1983 a : 13)

#### 4. 報告書が提示する福祉サービス供給システムの特徴

さて以上では、委員会及び報告書の概要について説明した。では、報告書が提示した福祉サービス供給システムの基本構想のもつ特徴とはいかなるものであったか。「在宅福祉サービスの具体的内容」「在宅福祉サービスの担い手」という二点から基本構想の特徴にふれてみたい。

##### (1) 在宅福祉サービスの具体的内容

居宅高齢者の抱えるニーズは実に多様である。その中でどのニーズのみをサービスの対象ととらえるかによって、実際に展開されるサービスや、サービス供給のために必要なマンパワーの質量は大きく異なってくる。

横浜市の二つの研究会の場合は、在宅福祉サービスをどのようにとらえていたのだろうか。先ず第一の特徴として指摘されてよい点は、在宅福祉サービスを、「専門性を必要としないサービス」とみていることである。専門性を必要としないという指摘自体は全国社会福祉協議会(1979)<sup>19)</sup>をはじめ、様々なところで強調されているところだが、ここで注目されるのは専門性を必要としない理由である。老人問題研究会の最終報告は次のように記述する。

「在宅福祉サービスは、居宅での生活を営みつつ、ニーズが生じた場合に、居宅

の場において、あるいはその人を施設に通所又は、短期的に入所させて、そのニーズの解決をはかるというものであり、これまでの老人ホームのように、長期間かつ半永久的に老人を収容（入所）して、その生活を全面的にケアするというのとは異なる。したがって、老人ホーム等の収容（入所）サービスが、対象老人の人格と全生活に係わるが多く、このための処遇は、『措置』行為とされるのに対し、在宅福祉サービスは、サービスを必要とする老人の人格とか、あるいは、個人生活全体に係わるのが少なく、そのサービスの利用は本人又はその家族の希望で選択される場合が多い」（横浜市老人問題研究会，1982，P. 41）

現在でこそ在宅福祉においても利用者の人格や生活全体への配慮が重要視されているが、1980年代の老人問題研究会の認識では、利用者の人格面や生活全体への配慮は在宅福祉サービスの範囲外と認識されていた。上記の記述はそのことを如実に示している。福祉サービス供給組織研究委員会の中間報告にも、在宅福祉サービスに次のような記述があり、上記の老人問題研究会の考え方がほぼそのまま受け継がれていることがわかる。

「在宅福祉サービスとは、居宅での生活を営みつつ、ニーズが生じたばあいに、必要な援助・サービスをさしむけたり、あるいはその人を施設に通所あるいは一時的に入所させて、ニーズの充足をはかるものであり、従来の社会福祉施設へニーズをもつ人を長期間入所させ、その生活全体のケアをおこなうという施設サービスと異なるものである。サービスを必要とする全生活に、長期間、継続的にかかわることが少なく、かつ、そのサービスの必要は一時的短期的であったり、日常生活のこまごましたものにかかわりを持ったりする例が多い。そのために、これらのサービスは、公的責任で充足しなければならないようなものではなく、さればと言って、営業として成立するほどではない場合もある」（横浜市福祉サービス供給組織研究委員会，1983 a，P. 13）

在宅福祉サービスの上記のような特徴を根拠として、福祉サービス供給組織研究委員会は、在宅福祉サービス供給のシステムについても公共的・市場的なシステムではなく、別途の新しいシステム作りが必要であると主張する。

次に、第二の特徴として指摘されてよい点は、多種多様な雑務の集合体として在宅福祉サービスをとらえる点である。先述したように、在宅福祉供給システムの内容を具体的に検討するためには、在宅福祉サービスの内容を具体的な形で整理する必要がある。老人問題研究会と、福祉サービス供給組織研究委員会はそれぞれ在宅福祉サービスの具体的な内容を検討し、報告書においてその内容を提示する。

老人問題研究会の中間報告では、「横浜市在宅福祉事業団」(仮称)の取り扱う家庭訪問サービスの内容が以下の三つに(図4)すなわち、①家事援助や身辺介助などのホームヘルプ事業、②家屋修理や掃除などの雑務的作業、③給食サービスや入浴サービスに代表される「定型化されたサービス」に整理する。一方、福祉サービス供給組織研究委員会の第二次中間報告をみると、「在宅福祉サービス協会」(仮称)の取り扱う家庭訪問サービスの整理内容が老人問題研究会から若干変化していることがわかる。例えば、先述のサービスのうち二つ(ホームヘルプ事業、雑務的作業)に対して、留守番・付き添い・話し相手等の「精神的援助」を合わせたものを「人的派遣サービス」として統合し、定型化されたサービスとは異なるものとして再分類していることがそれである(図4)。

何故にこのような変更が行われたのか。第二次中間報告は、それを人的派遣サービスと定型化されたサービスでは、提供方式やサービス範囲の不一致や施設活用サービスとの競合等、サービス組織化の点でいくつかの相違があるため効率的運営を考えた際別々の組織で提供したほうが望ましいと判断したためと説明する。後述するように、福祉サービス供給組織研究委員会では様々なサービスを全て同一部門で提供する「総合デパート方式」を協会の理想像として掲げており、こうした供給側の論理が在宅福祉サービスの理解に強く影響を及ぼ

していると推察することができるのである。

## (2) 在宅福祉サービスの担い手

先述したように(前節)、在宅福祉サービスの規定が在宅福祉サービスの担い手に関する議論とどのように関連しているかについて、次に述べることにしよう。

全国各地で増大する在宅福祉ニーズに対し、1980年代当時の日本が抱えていたマンパワーは質量共に絶対的に不足していた。そのため、担い手確保のための資源・財源を拡大させる一方、資源配分にあたって優先順位を定めつつ効果的・効率的な運営を図ることが各自自治体に求められたのである。さらに、当時の老人家庭奉仕員制度に代表される行政サービスは、標準的で選択の幅が少ないという欠陥が指摘されていた<sup>20)</sup>。そのような状況下で在宅福祉サービスの新しい担い手として期待されたのが、パート職ヘルパー及びボランティアであった。老人問題研究会ならびに福祉サービス供給組織研究委員会は、これらの担い手を実際にどのように活用するかについての具体案を提示する必要があったのである。

老人問題研究会が四つの福祉供給システムを提案した点は先に紹介したが、さらに老人問題研究会では、ホームヘルプ事業を従来の老人家庭奉仕員、介護人<sup>21)</sup>及び家政婦で対応させる一方、雑務的作業(家屋の修理・電球の取り替え等)や定型化されたサービス(給食・入浴等)はボランティアで十分対応可能であるという判断を示している(図4)。ここに在宅福祉サービスにおけるボランティア導入の布石を見ることができる。ボランティアにどのような業務を担わせるかという問題は、福祉サービス供給組織研究会でさらに検討が加えられており、老人問題研究会での仮の結論からみるとそれは大幅な変更であった。

既にみたように(前節の末尾)、在宅福祉サービス供給組織の効率的運営を図るという理由で、給食サービスをはじめとする定型化されたサービスがサービ

ス供給組織のサービス提供範囲から外されることになった。そのため、このままでは供給組織におけるボランティアの存在意義はかなり弱いものとなる。ボランティアに関してはさらに福祉サービス供給組織研究委員会での検討が進む中、ボランティア理念との衝突や労働法規への抵触など、「有償ボランティア」の導入には多くの課題のあることも確認されてくる。このような事情から福祉サービス供給組織研究委員会では、常勤職とボランティアの役割分担という構図を見直しつつ、常勤職とボランティアの二者択一ではなく、それらの中間に位置するパート職ヘルパーの導入を目指すことになった。委員会ではそうすることが柔軟なマンパワー確保になりやすいと判断し、供給組織のサービス提供範囲と役割分担を再検討することになった。

結局、福祉サービス供給組織研究委員会の辿りついた結論は、様々なサービスを全て同一部門で提供する「総合デパート方式」を取り入れつつ、在宅福祉サービス供給システムの構築を女性の就業機会保障の問題としても捉え直し、従来の常勤職対ボランティアという構図ではなく、パート職の積極活用を図ることでより柔軟なマンパワー対策を行うというものであった。その方策として、まず福祉サービス供給組織研究委員会では①家庭福祉指導員（ソーシャルワークを担う常勤の専門職員）、②家庭福祉員（一定の研修を経て雇用されるパート職ヘルパー）、③家庭福祉協力員（登録制度に基づく協力ボランティア、学生や高齢者も受け入れる）という三つの役割を創設した。そして、パート職の家庭福祉員をホームヘルプ事業にあてる一方、軽易な家事援助サービス、雑務的作業、精神的援助の担い手として家庭福祉協力員をあてることで、ボランティアパワーの導入を試みたのである（図4）。

なお、このままの役割分担ではパート職である家庭福祉員と協力ボランティアである家庭福祉協力員との区別が曖昧となる。そこで、最終報告では、サービス内容の再分類と担い手（図4）に見るように、時間の規則性が確定されていない場合や雑務的作業、精神的援助に係わる場合等、雇用にに基づく家庭福祉員にはなじまないサービス分野については家庭福祉協力員の守備範囲として位

(図4) サービス内容の再分類と担い手

(老人問題研究会)

ホームヘルプ事業 (家事援助・身辺介助)	⇒ パート職
雑務的作業 (家屋補修等)	⇒ ボランティア
定型化されたサービス (給食・入浴等)	⇒ ボランティア



(福祉サービス供給組織研究委員会)

{	人的派遣サービス	ホームヘルプ事業 (家事援助・身辺介助)	⇒ パート職 (家庭福祉員)
		雑務的作業 (家屋補修等)	⇒ ボランティア (家庭福祉協力員)
		精神的援助 (留守番・付き添い・話し相手等)	⇒ ボランティア (家庭福祉協力員)
		定型化されたサービス (給食・入浴等)	⇒ サービス対応見送り

置くることになった<sup>29)</sup>以上が、横浜市ホームヘルプ協会における供給システム作りの基本構想作成過程である。

## 5. 考察 — 「五つの報告書」が物語ること—

以上、本論では、横浜市ホームヘルプ協会設立の背景について考察するために、在宅福祉サービス供給の基本構想を検討する委員会が作成した「五つの報告書」の検討を行った。以下、五つの報告書が、報告書以後の在宅福祉サービス、特にホームヘルプサービスに与えたと思われる影響についてふれ、「報告書の位置と意義」について記述したい。

報告書が与えた影響の一つは、施設収容サービスに対する在宅福祉サービス

の特質を解明し、在宅福祉サービスの問題を「再設定」すること、そしてそれにより、横浜市ホームヘルプ協会の骨格をなすホームヘルパーのパート職導入に途をつけたことである。老人問題研究会報告は施設収容から在宅福祉への転換を打ち出し、その際、施設収容サービスと比較による在宅福祉サービスの特徴、「対象老人の人格と全生活に係わることが多い」施設収容サービスに対し、在宅福祉サービスは、「サービスを必要とする老人の人格とか、あるいは、個人生活全体に係わるのが少ない」(横浜市老人問題研究会, 1982, P. 41) という結論を打ち出した。そしてその後、福祉サービス供給組織研究委員会報告は、老人問題研究会が示した在宅福祉サービスの特徴を引き継ぐ形で、「サービスの必要は一時的短期的であったり、日常生活のこまごましたものにかわりを持つ」(横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1983 a, P. 13) ことが在宅福祉サービスであるという主張を加えている。すなわち在宅福祉サービスは、個人生活にかかわることが少なく、細切れで一時的であるため、常勤フルタイマーの家庭奉仕員が対応している公共的福祉システムや営利を目的とする市場的福祉システムでの対応では、利用者のニーズに対応しきれない事態があったり、採算性を追うあまりサービスの質が劣悪になったりする恐れがあり、サービスの質と安定性や恒常性を維持する上で不都合があると認識され、そのために、パート職やボランティアで対応可能な非公共福祉システム・参加(自発)的システム導入が必要であるという結論に達したのである。

報告書が与えた影響のもう一つは、在宅福祉サービスの範囲を改めて設定しながら、対応可能な職種を提示して、在宅サービスの担い手としてホームヘルパーのパート職導入に途をつけたことである。老人問題研究会報告は、ホームヘルプ事業を、営利事業で対応するものとボランティアで対応するものとに分類し、ホームヘルプ事業(家事援助・身辺介助)を家庭奉仕員、介護人、及び家政婦等の営利事業、雑務的作業(家屋修理・電球の取り替え等)・定型化されたサービス(給食・入浴・洗濯・布団乾燥・輸送)をボランティアに二分した。その後、福祉サービス供給組織研究委員会報告では人的派遣サービスをホームへ



ルプ事業(家事援助・身辺介助)、雑務的作業(家屋補修・電球の取り替え等)、精神的援助(留守番・付き添い・話し相手等)に組み入れ、定型化されたサービス(給食・入浴等)の対応については外している。ホームヘルプ事業はパート職対応、雑務的作業・精神的援助はボランティア対応と区分し、パート職をホームヘルプ事業の主力として位置づけたのである。その際、パート職導入の根拠となったのは、現状の、「フルタイム(家庭奉仕員)かボランティア(介護人)か」の二者択一ではなく、両者の中間にパート職を導入することにより、マンパワーの確保に柔軟性をもつことができるという考えであった。

「五つの報告書」は、在宅福祉サービスの内容の「整理・再設定」を行い、それを基に、対応可能な職種を提示し、パート職導入に途を拓いたとみることができる。「報告書」の位置と意義も、多少の誇張を含めて言えば、「報告書の歴史的意義」も、そこにあると認めることができる。ホームヘルパーに対するパート職導入は、女性の社会進出や就労を促した点において、そしてまた、主婦の経験を活かした就労の機会を創出することに一役買ったという点で評価に値するものであった。勿論、それが新たな問題を内包していたことも記憶されなければならない。一例を挙げれば、パート職とボランティアという立場の違いや仕事内容の違いは、利用者と提供者との間に不協和音を発生させる誘引となっただけでなく、パート職とボランティアの間にある種の摩擦や感情的なしこりを生むという結果をもたらし、それが両者のモチベーションの低下を招いたという一面をもったことに注目しなければならない。そうした点に留意するならば、供給側の論理に沿った在宅福祉サービスの供給システムの検討には、現場で起こり得る事態に考慮が十分及ばず、ある見方をすれば、利用者やサービスの担い手が置き去りにされたという部分があったという指摘も可能であろう。担い手の供給という大命題を解決するために構想されたパート職導入は確かに担い手を飛躍的に増加させることになった。そのことの意義は誰もが認めるところである。しかし、「供給側の論理」に立った「報告書」が「総合デパート方式」を取り入れたことも含めて、はたしてどこまで利用者のためになって

きたかという疑問も残すのである。ホームヘルプサービスすなわち在宅福祉サービスにおいては、「誰のためのサービスか」ということが十分意識されなければならないはずである。「利用者のニーズに沿った最適なサービスの提供」という基本に立ち返ることが必要である。介護保険制度が施行されホームヘルパー＝パート職は当たり前存在になりつつある今、あらためてこの問題に対する論議が俟たれるところであろう。

### 注

- 1) 「住民参加型在宅福祉サービス団体」という用語が公式文書に初めて登場するのは、全国社会福祉協議会(1986)である。命名にあたってボランティアという用語を避けた理由は、全国社会福祉協議会(1987)に述べられている。「有償ボランティア」という表現はサービス形態のあり方の混乱を避けるために使うべきではない、というのがその理由である。
- 2) 1963年の老人福祉法制定によって制度化されたホームヘルパー派遣事業を老人家庭奉仕員派遣事業と呼び、その時のホームヘルパーは老人家庭奉仕員と呼ばれていた。実施主体は市町村。多くは社会福祉協議会に事業委託されていた。当初は派遣対象を低所得者世帯に限定し無料であったが、1982年から世帯の所得に応じた負担で派遣されるようになり、1989年の高齢者保健福祉推進十ヶ年戦略(ゴールドプラン)から量の拡大が図られた。
- 3) 例えば、調布ゆうあい公社の報酬金額は家事サービスで時給600円、介護サービスで時給800円である一方、横浜市ホームヘルプ協会の場合は時給870円に加え介護内容に応じて介護手当が430円まで加算されるシステムとなっている(1992年3月現在)。
- 4) 介護保険制度施行後の現在でこそ、パート職ヘルパーの存在はありふれたものとなっているが、従来訪問介護事業におけるパート職導入には多くの問題点が指摘されてきた。例えば、在宅福祉サービス事業における雇用・労働契約では雇用期間や雇用条件に不明確な点が多く、それゆえに問題が生じた際は多くの場合ヘルパー側の熱意と善意で埋め合わせざるを得ない点を、橋本(1994)は指摘している。さらに、福島(2000)はホームヘルパーを労働者、ボランティアのいずれの立場で扱うかが不明確な点が、登録ヘルパーの身分の不安定さをもたらしていることを指摘する。
- 5) ユー・アイ協会とは、あなたと私、YOUとI、友情と愛情にかけ、愛の連帯と血のかよった福祉の実現を目指し名付けられた。
- 6) 友情と愛情に結ばれた平等な人間関係を基礎において奉仕をしあうという方法が、幅広い人々の間で役立ち地域の福祉をより発展できると考え、会員制と点数制を組み合わせることとした。奉仕する人を正会員、受ける人を賛助会員とし、1点・100円・1時間を単位とし、仕事の種類によって点数を決めるというやり方を採用した。留守番：1時間：1

- 点、掃除・洗濯：1時間：1.5点、産前産後の世話・病人の看護：1時間：2点、ねたきり老人のおむつ洗い・看護：1時間：2点等、具体的に提示されていた。1チーム4人で1ヶ所を受け持ち無理なく活動できるようにし、人を助け、自分も困った時は助けてもらう“ギブ・アンド・テイク”の助け合いを目指した。
- 7) サービス利用者を正会員、ヘルパーを協力会員とし、利用者が負担する利用料は、1時間500円とし、それがそのままヘルパーの収入となる。この額は当時（1980年頃）のパートタイマーの賃金を参考に、有償制をボランティアの延長上で捉えるのではなく、職業すなわち社会参加、労働として捉えることを目指した。会費制度による軽費家事援助組織であり、低所得者層以上の一人暮らしの高齢者、または高齢者のいる家族等をホームヘルプ協会で訓練をしたヘルパーによって、家事援助や介護を行う。横浜市桜木町に事務所を置き、資金は社会福祉団体その他からの寄付金と、正会員の入会金（10,000円）、会費（正会員：月額500円、協力会員：月額300円）、利用料からなる。運営はボランティアの役員と職員で行うとした。
- 8) 職業安定法には、労働者を派遣する事業を行う際には労働大臣の許可を必要とするという定めがある。ゆえに、有償制のもとホームヘルプ協会のヘルパーを利用者に派遣し謝礼を受け取る行為は、この職業安定法の定めに抵触する危険性があった。そのためホームヘルプ協会では利用者にホームヘルプ協会の会員（正会員）になってもらい、利用者から会費を受け取りヘルパー（協力会員）へ謝礼を支払うという体裁をとることで、職業安定法に抵触しないよう配慮した。
- 9) 栗木(1997)は1982年9月の訪問あり、岡本(1986)は1983年8,10月、1984年1月の訪問ありとそれぞれ横浜市職員の訪問日は異なっている。今回初回の訪問日が早い栗木(1997)の記述を入れた。また訪問した元横浜市民生局企画課課長（2006.10.7インタビュー）は具体的に年月日までは覚えていなかった。
- 10) 老人問題研究会(1981)、横浜市福祉サービス供給組織研究委員会(1993b)では、ホームヘルプ事業、ホームヘルプサービス事業と二通りの使われ方がされている。主旨は同じものなので「ホームヘルプ事業」を使用する。
- 11) もっとも、ホームヘルプ協会側では横浜市と協働することの是非をめぐって長時間激論が繰り返されたという。元横浜市ユニー・アイ協会協力会員へのインタビュー内容から（2006.9.8）
- 12) 横浜市において1970年に高齢者生活実態調査が行われているが、実態の把握に留まるものであり、対策への検討を踏まえた本格的な調査は1980年まで待たなければならなかった。
- 13) 当時行われた高齢者人口推計によれば、横浜市は他の都市よりも早く高齢化率が全国平均を上回ると予測されていた。委員会が設立された背景には、高齢者対策を全国に先駆けて進めたいという横浜市の思惑があった。
- 14) この時期を含め横浜市は毎年多くの特別委員会を設置しているが、1978年から1982年

の間に研究会方式によって構成された委員会は、「みなと経済振興懇談会」(1978年9月発足)、「横浜市文化問題懇談会」(1979年7月発足)、「横浜市行政懇談会」(1980年7月発足)及び本委員会で四番目である。老人問題研究会が委員会として特殊な位置づけであったことがうかがえる。

- 15) メンバー総数14人のうち、40歳代が3人、50歳代が7人を占めていた。
- 16) 最初の中間報告の正式名称は単に「福祉サービス供給組織研究委員会 中間報告」であり、「第一次」という名称がつけられていない。最初の報告書を出した時点では第二次中間報告を出す予定がなかったことがその理由だという。横浜市民生局企画課(1984)参照。
- 17) 「在宅福祉サービスに関する調査報告」は1983年11月から1984年3月にかけて利用者のニーズ・担い手の就労意向・市民意識について、サービスの受け手・担い手及びその他の市民に分け質問紙調査を行った。在宅福祉サービスの利用者ニーズは高く、担い手側の働ける時間や日数は限定されるが、就労意欲はあり、一般市民には極めてほう大な潜在的利用意向がある等の結果が出た。
- 18) 最終報告第二分冊は、社会福祉施設の設置・運営主体のあり方が検討され、「横浜市リハビリテーション事業団」「横浜市民福祉事業団」(仮称)の設置構想に関するものである。二分冊にしたのはそれぞれの配布先が異なるだろうとの配慮からだったという。横浜市民生局企画課(1984)参照。
- 19) 全国社会福祉協議会(1979)では、在宅ケアは、家族成員相互の間で援助がおこなわれてきたことから援助サービスは必ずしも専門的である必要はないとした。
- 20) 森川(1999)は、家庭奉仕員制度が家庭奉仕員の絶対数の少なさや派遣対象が著しく制限される点で問題を抱えていたという背景から介護人派遣事業が実施されたこと、また以上のような事情から在宅福祉サービスにおいて家庭奉仕員と介護人という二つの担い手が登場したことで家庭奉仕員の業務内容の特殊さが際立つ結果となったことを指摘する。
- 21) 介護人とは、市町村による在宅福祉対策事業の一つであった介護人派遣事業(1976年制度化)において、身体の衰えや障害等で日常生活が困難になった身体障害者や高齢者に対し介護サービスを提供する人のことを指す。主に福祉に理解と意欲がある一般市民が登録、活動を行った。一般的には行政から交付された介護券を、高齢者や障害者が介護を受けるために使い、介護者はその介護券に応じた手当を得るものであった。しかし、1982年の老人家庭奉仕員派遣事業の改正に伴って同制度に吸収された。
- 22) なお委員の一人が、有償ボランティア方式を否定する他委員の意見に当初同意していたものの、後になって「登録ボランティア」という形で有償ボランティアに準じる制度を導入すべきであると強く主張した。この点については供給組織委員会の最終報告書作成まで意見がまとまらず、最終的に「協力ボランティアの仕組み」として提案されることとなった。横浜市民生局企画課(1984)参照。

## 文 献

- 江上渉, 1994, 「コミュニティからみた在宅福祉サービス」針生誠吉・小林良二編『高齢社会と在宅福祉』日本評論社:173-194
- 橋本宏子, 1994, 「登録ヘルパーの法的性格」針生誠吉・小林良二編『高齢者と在宅福祉』日本評論社:195-220
- 深澤淑子, 1982, 「ホームヘルプ協会について」『社会教育』第37巻第6号:20-21
- 福島知子, 2000, 「ホームヘルプ労働に関する一研究(その一)ーホームヘルプ制度の指摘展開とホームヘルプ労働」『滋賀文化短期大学研究紀要』第10号:101-121
- 北川信, 1982, 「ホームヘルプ協会ー会員制度による軽費家事援助組織ー」『婦人労働』婦人労働研究会会報第8号:20-21
- 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巻:207-242
- 栗木黛子編, 1997, 『市民ヘルパーの泣き笑いー高齢者の在宅で暮らし続けるためにー』近代出版
- 松田万知代, 1986, 「無料ホームヘルプ制度の現状」『ソーシャルワーク研究』Vol. 11, No. 4:293-296
- 森川美絵, 1999, 「在宅介護労働の制度化過程ー初期(1970年代~80年代前半)における領域設定と行為者属性の連関をめぐって」『大原社会問題研究所雑誌』No. 486:23-39
- 野口定久, 2002, 「公的介護保障と福祉公社」成瀬龍夫・自治体問題研究所編集『公社・第三セクターの改革課題』自治体研究社:224-256
- 岡本喜代子, 1986, 「神奈川県の有料ホームヘルプ活動の歴史」『ソーシャルワーク研究』Vol. 11, No. 4:297-302
- 岡本喜代子, 1989, 「ホームヘルプ活動をめぐる諸問題について」『ソーシャルワーク研究』Vol. 15, No. 3:191-194
- 全国社会福祉協議会, 1979, 『在宅福祉サービスの戦略』
- 全国社会福祉協議会, 1986, 『在宅サービスに関する非営利団体情報連絡懇談会報告集』
- 全国社会福祉協議会, 1987, 『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』
- 高野和良, 1993, 「在宅福祉サービスの存立構造ー『福祉公社』の現状と課題ー」『季刊社会保障研究』Vol. 29, No. 2:155-164
- 武智秀之, 1993, 「福祉公社による在宅福祉サービス」今村都南雄編・行政管理研究センター監修『「第三セクター」の研究』中央法規出版:347-364.
- 横浜市ユー・アイ協会, 1980, 『ボランティア ユー・アイ協会のあゆみ 新しい福祉を求めて』アポロ印刷
- 横浜市, 1970, 『昭和44年度高齢者生活実態調査報告書』
- 横浜市, 1984, 『在宅福祉サービスに関する調査報告』
- 横浜市, 1988, 『横浜市行政資料目録』

- 横浜市民生局企画課, 1984, 『福祉サービス供給組織研究委員会 余話 (その一)』
- 横浜市老人問題研究会, 1981, 『横浜市老人問題研究会中間報告』
- 横浜市老人問題研究会, 1982, 『横浜市老人問題研究会報告』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1983 a, 『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会  
中間報告』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1983 b, 『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会  
第二次中間報告』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会, 1984, 『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会  
報告 (第一分冊) - 横浜市在宅福祉サービス協会 (仮称) 最終基本構想 -』
- 神奈川県社会福祉協議会『福祉タイムズ』第291号 昭和51年7月15日1面
- 神奈川県社会福祉協議会『福祉タイムズ』第349号 昭和56年5月15日3面
- 『朝日新聞』 昭和56年4月28日付朝刊, 20面
- 『神奈川新聞』昭和52年9月11日付朝刊, 11面
- 『神奈川新聞』昭和55年7月29日付朝刊, 3面
- 『神奈川新聞』昭和57年5月1日付朝刊, 2面
- 『神奈川新聞』昭和57年6月8日付朝刊, 8面
- 『神奈川新聞』昭和58年4月19日付朝刊, 12面
- 『神奈川新聞』昭和58年11月19日付朝刊, 13面
- 『毎日新聞』 昭和56年3月12日付朝刊, 20面
- 『読売新聞』 昭和50年5月8日付朝刊, 17面

※ 本稿は、2005年度に交付を受けた「松山大学特別研究助成」による研究成果の一部である。

なお、この原稿は第13回日本女子大学社会福祉学会(2006)で発表した報告をもとに書かれている。その際、岩田正美教授、中谷陽明教授には今後の研究について指摘とご示唆をいただいた。記して感謝したい。