

横浜市ホームヘルプ協会の設立・変遷過程

—— ホームヘルプサービス事業を中心に ——

松 原 日 出 子

1. 問 題 の 所 在

本論は横浜市ホームヘルプ協会（以下、特別の箇所を除いて「協会」と表記する）の成立・変遷に焦点を当てた論考である。協会の設立過程については先に「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－」において解明する機会を得た。先の論考では設立の過程を設立にかかわる〈五つの報告書〉に限定して考察を行ったため、協会の設立と変遷を、時系列的に観察・詳述することができず、その作業を別稿に委ねる結果となった。確かに横浜市ホームヘルプ協会の性格は先に検討した〈五つの報告書〉をもって把握することが可能である。しかし、協会は設立以降時間の経過する中で姿を変えていることも事実であり、協会の性格に関する正確な理解には設立以後の協会の動きを丹念に追う試みが必要である。

およそ組織や団体は常に内部的・外部的状況から当初に掲げた理想や方針を修正することがある。横浜市ホームヘルプ協会も例外ではない。ここでは、当初理念の修正を予想の範囲内にあるものと認識し、協会の動きを丹念に追うことで、協会の性格に関する理解を深めたい。

もとよりこうした試み－過程を丹念に追う試み－は、時として、読者に退屈な思いをさせることがある。それを承知しつつ、なお、本論が変遷過程に拘るのは何故か。協会が時間的推移のなかで当初の理念に修正を加えているということは、単に、成立当初協会の掲げた理念に曖昧さがあったということではな

い。何よりも協会には当初手探りの状態で出発したという事情がある。社会情勢の深刻さは協会に多くの時間を与えなかった。そこに、戸惑いをもって進む協会の姿がある。協会の揺らぎは協会の内部事情のみによるものではない。協会の戸惑い、〈変遷〉には、「国の在宅福祉政策とそれを受けた横浜市の在宅福祉に関する方針」の揺らぎも読み取ることができる。

2. 横浜市ホームヘルプ協会の変遷

横浜市ホームヘルプ協会の変遷を見るためには歴史年表が不可欠である。そのために作成したのが横浜市ホームヘルプ協会に関する「歴史年表」(末尾資料)¹⁾である。なお、「歴史年表」はいささか煩雑である。煩わしさをさけるために「協会の沿革」²⁾を用意した。

小論は横浜市ホームヘルプ協会が、「利用者急増に対応し、質の高いサービスを提供するためにどのような工夫を行ってきたのか」、「来るべき介護保険制度にどのように対応しようとしていたのか」という2点に注目しながら、主に、「協会の沿革」に沿って、協会の変遷過程(1984年～1999年)について記述を行うものである。

まず本節では、表1を参照しつつ協会の沿革について簡単な説明をしたい。

横浜市は、1984年3月、検討委員会から答申された「福祉サービス供給組織研究委員会最終報告」を受け、同年4月には準備担当職員を発令し、6月には事務局体制を発足させた。同年9月に任意団体を設立するとともに、12月、財団法人横浜市ホームヘルプ協会を設立してホームヘルプサービス事業を開始した。

協会が設立されてしばらくの間は、ヘルパーに対する研修が主な取り組みとなった。協会にとっての初めての全体研修が1985年2月に開催される。この全体研修はその後2003年度まで毎年開催されるが、それと並行して協会は各区ごとに「地区別研修」を開催し、グループ討議や講演会を通じて相談指導員(ヘルパーと利用者のコーディネーター役)とヘルパーとの交流を行った。この

表1 横浜市ホームヘルプ協会の沿革

年	月	適 要
1984年	12月	財団法人横浜市ホームヘルプ協会設立、ホームヘルプサービス開始
1985年	2月	第1回全体研修開催
1986年	3月	協会報「ホームヘルプよこはま」創刊（年3回）
	4月	第1回ホームヘルパー育成研修開催
1988年	8月	ヘルパー向け「交流室だより」創刊（月1回）
	9月	「交流室」開設
	10月	訪問入浴サービス開始 「土曜サロン」開設
1989年	12月	ケアヘルパー（週5日時間拘束型）を導入 5周年記念大会開催（5年勤続ヘルパー表彰）、5周年記念誌出版
1990年	10月	介護手当制度開始（介護サービスを行っているホームヘルパーに業務程度に応じて支給）
1991年	9月	ホームヘルパーのグループ活動に助成を開始 理事長への手紙－協会への私の提案・ヘルパー活動着デザイン募集
	10月	戸塚事務所（支部第1号）開設 ガイドヘルプサービス開始（視覚障害者・全身性障害者の外出介助）
1992年	1月	第1回ヘルパー感謝会開催
	3月	7周年記念パネルディスカッション開催
	6月	ヘルパー募集・登録・研修等の業務を担当する「人材開発課」を設置
	10月	一時入所送迎サービスを開始
1993年	10月	夜間及び祝日・年末年始のホームヘルプサービスの開始
1994年	2月	第2回ヘルパー感謝会開催
	8月	チーフヘルパーを導入（相談指導業務と共にヘルプ活動・介護指導も行う） シニア・りぶいん巡回相談事業を開始（民間借り上げ型高齢者用市営住宅）
	10月	港北事務所（支部第2号）開設
1995年	3月	10周年記念シンポジウム、永年活動（10年勤続）ヘルパーの集い開催、10周年記念誌出版
	6月	早期対応ケアヘルパーを導入（派遣開始日までの期間を短くするために派遣）
	8月	シルバーハウジング巡回相談事業を開始（直接建設型高齢者用市営住宅）
	10月	経験加算開始（ヘルパー経験5年以上かつ2,500時間以上の経験者に賃金加算）
1996年	3月	永年活動（10年勤続）ヘルパーの集い開催
	10月	矢向地域ケアプラザ受託運営開始（通所介護、居宅介護支援、地域交流、在宅介護支援）
	11月	24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を西区で開始
1997年	1月	社会福祉法人横浜市福祉サービス協会設立
	3月	財団法人横浜市ホームヘルプ協会解散 永年活動（10年勤続）ヘルパーの集い開催
	4月	横浜市阿久和（現新橋）ホーム受託運営開始（養護老人ホーム） 相談指導課を派遣調整課、人材開発課を企画研修課に名称変更
	6月	藤棚地域ケアプラザ受託運営開始
	7月	瀬谷事務所（支部第3号）開設
	10月	難病患者等ホームヘルプサービス事業を開始 ホームヘルプサービスの365日派遣を開始 24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を南区で実施 新橋ホーム・藤棚地域ケアプラザで在宅介護支援センター事業開始

年	月	適 要
1998年	2月	タイムヘルパー（週32時間拘束型）を導入
	3月	チーム運営制の導入（チームを作りサービスをモデル的に行う）
	5月	ホットはっと福祉シンポジウム開催
	8月	金沢事務所（支部第4号）開設
	9月	矢向地域ケアプラザで在宅介護支援センター事業開始
	10月	デイサービスのホリデイサービス（日曜日）の開始 24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を鶴見・金沢・戸塚・瀬谷で実施 知的障害者へのガイドヘルプサービス開始
	12月	中山地域ケアセンター受託運営開始及び介護支援センター事業開始 「ふれあい110番」（ヘルパー電話相談）開設
1999年	2月	ヘルパーステーション14ヶ所開設
	3月	活動感謝の集い（ヘルパー・施設職員の10年、5年活動表彰）開催
	5月	泥亀地域ケアセンター受託運営開始
		ヘルパーステーション15ヶ所開設
	7月	ヘルパー応援BOOK出版

（事業年報、交流室だより、福祉のまち「よこはま」から、筆者が作成）

地区別研修は、1998年に「地域交流セミナー」と改称され、現在の各区事業所ごとの職場研修に至っている。さらに1986年4月、協会は独自に介護技術を身につけるための「育成研修」を開始した。この育成研修は、1992年度以降、市のホームヘルパー2級養成研修委託事業、さらに1996年度以降ホームヘルパー3級養成研修事業として引き継がれ、1999年3月まで続けられた³⁾。

一方、広報面では協会はどのように取り組んでいたのだろうか。協会による最初の協会報「ホームヘルプよこはま」⁴⁾は1986年3月に創刊されている。さらに協会は1988年8月、ヘルパー向け通信「交流室だより」を創刊した。同年9月には事務所に「交流室」⁵⁾、10月には「土曜サロン」⁶⁾が開設され、以後ホームヘルパーの相談・交流の場として機能した。交流室だよりはその後月1回発行され、2000年4月の名称変更（「スタッフ通信あいあい」）を通じて現在に至っている。

1988年10月に訪問入浴サービスが開始された。ここから協会の在宅福祉事業の多角化が始まる。事業の展開は、その後ガイドヘルプサービス開始（1991年10月）、一時入所送迎サービス開始（1992年10月）、夜間及び祝日・年末年始のサービス開始（1993年10月）、高齢者用市営住宅巡回相談員派遣事業

開始（1994年8月）、24時間巡回型ホームヘルプサービス開始（1996年11月）、難病患者等ホームヘルプサービス・ホームヘルプサービス365日派遣開始（1997年10月）と進められた。一方、このような事業の展開によって運営面での改善が徐々に求められるようになり、ケアヘルパーの導入（1989年12月）を始め、介護手当制度開始（1990年10月）、人材開発課の設置（1992年6月）、チーフヘルパー導入（1994年8月）、経験加算制度導入（1995年10月）、「ふれあい110番（ヘルパー相談電話）」開設（1998年12月）等、徐々に新職階の導入や待遇改善、組織機構の改革を行っている。

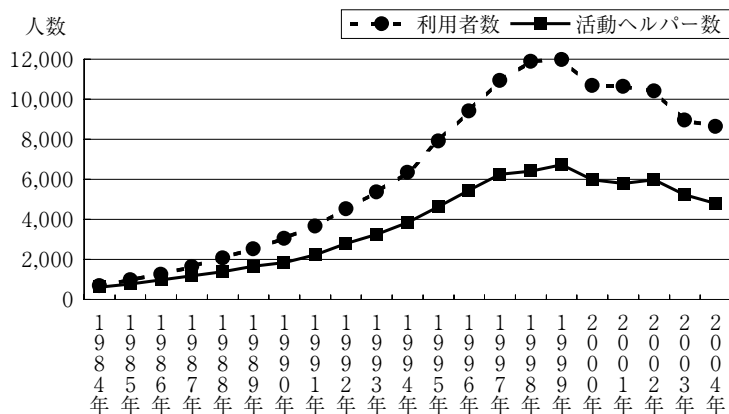
1997年は協会が新法人「社会福祉法人横浜市福祉サービス協会」へと改組された年である。そして介護保険への対応を視野に入れ、また入所施設経営を含めた多角的経営を視野に入れ、各種事業を展開する。同年4月に老人ホームの受託運営も開始し、現在では3施設を運営する。また改組の前年に矢向（鶴見区）で初めて開設されたケアプラザはその後横浜の各区に広がり、後の在宅介護支援業務の礎となった。以上が1999年までの横浜市ホームヘルプ協会の動きである。

3. 協会における四つの発展段階

一 国の方針と横浜市の対応を中心に

横浜市ホームヘルプ協会は、在宅福祉分野における民間団体であり民間団体としては開拓者（パイオニア）の位置にある。以下においては、そのことを念頭において、協会の変遷をいくつかの資料から眺めてみることにしよう。

まず、利用者数と活動ヘルパー数の変化をまとめた図（図表1）をみると、協会には、①利用者、ヘルパーともに微増を続けた時期、②利用者が急増したことに合わせてヘルパー数の増加が図られた時期、③利用者数、ヘルパー数共に減少に転じた時期の三つの時期があることがわかる。すでに見たように、協会は1997年に新法人「社会福祉法人横浜市福祉サービス協会」に改組されているので、さらに②の時期を、法人の改組前後で二分してとらえることができ



図表1：利用者と活動ヘルパー数の推移

る。いま協会に見られるこの変遷過程を、「離陸期」（1984年～1989年）「拡大期」（1990年～1995年）「改変期」（1996年～1999年）「再編期」（2000年～）と呼ぶことにしよう。それぞれの時期に起きた主な出来事を整理・読み込むことによって、協会が外部からの要請や動きにどのように対応したか、その動きを観察したい。なお、介護保険制度後は協会を取り巻く状況も大きく変化するところから、本論では、以上の4期のうち 改変期（第三期，協会によるホームヘルプサービス事業が中心的位置にあった時期）までを記述するにとどめ、4期以降の推移については後日の課題としたい。

(1) 第一期：離陸期（1984年～1989年）

国・全国的動向

高齢者を対象とした在宅福祉事業は、1970年代まで専ら無償のサービスとして行われていた。そのような状況に大きな転換をもたらしたのが、①有料ホームヘルパーの新設検討を提示した全国社会福祉協議会在宅福祉サービス研究委員会提言、「在宅福祉サービスに関する提言」（1977年）と、②在宅福祉の新たな担い手としてボランティア活動への期待を明言した全国社会福祉協議会

研究報告、「在宅福祉サービスの戦略」（1979年）であった。これらの二つの提言を受け、中央社会福祉審議会は「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」という意見具申（1981年）を行い、在宅福祉サービスの有料制度の導入について具体的な改定内容を提案した。「老人家庭奉仕員派遣事業要綱」（1982年）の改正はこのような経緯をもって生まれたものである。1982年の改正では、在宅福祉サービスの派遣が有料化されたほか、サービスの担い手の非常勤化も図られた。家庭奉仕員の勤務体制を弾力化しマンパワーの確保を図るため、非常勤家庭奉仕員に関する規定を改め、「臨時的介護需要にも対応できるように日給のほか、新たに時間給の家庭奉仕員の設置ができるようにした」ほか、「家庭奉仕員の身分をそれまでの〈原則常勤〉から〈恒常的、臨時的介護需要等を総合的に判断して決定する〉」ものへと変更したのである。それは非常勤・パート制・時間給制を導入し潜在的ニーズに対応するための改正であり、ヘルパー増員を目指したものであった。

しかし、ホームヘルパーの非常勤化の進行は、一方で、提供されるサービスの質の低下につながる恐れがある。そのために、国は1985年に「主任家庭奉仕員制度」⁷⁾の導入を図り、ホームヘルパー20人に主任家庭奉仕員1人を配置し、主任家庭奉仕員による家庭奉仕員への指導を通じてサービスの質の向上を図ろうとしたのである。このように、当時の在宅福祉事業は、一方で人的資源確保のために柔軟な勤務体制を導入しつつ、他方ではサービスの質を維持するという難しい問題に直面していたのである。

横浜市ホームヘルプ協会の対応

設立時、協会は「誰にでも」「何でも」「いつでも」「どこでも」を理念として、充実した在宅福祉サービスを提供しようとした。しかし、先述したような状況もあってその実現には多くの困難があった。そのため、協会の事業は「ビューロクラシーによる弾力性を欠いた定型的サービス」（横浜市社会福祉協議会自主研究会：1985）と批判されることになった。協会の抱えた問題はほかにも

あった。大量の人手確保にあたっては、いかに退職者を少なく抑えるかということもそのひとつである。

この課題に対する協会の取り組みは、①協会独自の研修プログラム、②経験者による同行指導、③ヘルパー間の相互交流、の三点にまとめられる。①の研修プログラムについては、1985年2月から「全体研修」を開催すると同時に、各区毎の「地区別研修」を同時並行で実施した。さらに1986年4月からは新しいプログラムとして「育成研修」を始めた。②の同行指導とは、ホームヘルパーが利用者宅を初回に訪問する際は相談指導員が必ず同行し介護について様々な指導をするというものである。③のヘルパー間の相互交流については、協会報「ホームヘルプよこはま」（1986年3月）を発刊し、ヘルパー向け通信「交流室だより」（1988年8月）を創刊。さらに、1988年9月には相談指導員とヘルパー、またヘルパー同士の交流を促すために「交流室」を用意し、10月からは毎土曜日に指導員が常駐し、ヘルパーの相談に応ずる「土曜サロン」を開始する。

このように、協会は様々な研修プログラムを通じて業務能力を高める一方、組織内におけるコミュニケーション能力の向上⁸⁾に取り組み、協会の安定的運営に努めている。事実、そうした取り組みを反映して、その後協会の規模は順調に拡大した。1984年度の設立時には、利用者692人、活動ヘルパー605人で出発した協会が、5年後の1989年度には、利用者2,534人、活動ヘルパー1,648人を数えている。

(2) 第二期：拡大期（1990年～1995年）

国・全国的動向

1989年の老人家庭奉仕員派遣要綱の改正によって、派遣対象が「老人又はその家族が老人の介護サービスを必要とする場合」と大きく広げられることとなった。また、同年の高齢者保健福祉推進10か年戦略で、ホームヘルパー設置の目標値が10万人と具体的に定められ、高齢者に関する保健・医療・福祉

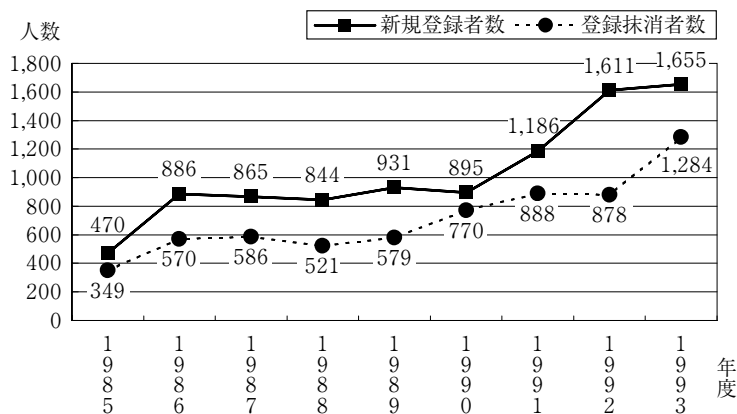
サービスの基本的方向（市町村における在宅福祉対策の緊急整備としていわゆる3本柱としてホームヘルパー・ショートステイ・デイサービスが挙げられた）が明示された。これらの大きな制度改革によって、ホームヘルプサービスは、その後、国内全域にしっかりと根を下ろすこととなった。

このようにホームヘルプサービスの利用機会を増大させる試みは、同時に、ホームヘルプサービスの内容を大きく変化させることとなった。第一に、ホームヘルパーの業務内容は「介護」「家事」に大きく区分され、介護業務の賃金単価が家事業務の1.5倍で計算されることとなった。第二に、在宅福祉サービスにおける多職種間連携やサービスの統合化の必要性が認識されるようになったことから、1992年にはそれまでの「主任家庭奉仕員」制度が廃止され、新たに「チーム運営方式」⁹⁾が導入されることとなった。第三に、在宅サービス利用者のニーズに対応するため、1995年には「24時間対応ヘルパー事業（巡回型）」¹⁰⁾が導入され、多様なサービスが開発・実施されるようになった。

横浜市ホームヘルプ協会の対応

在宅福祉サービスの利用機会の増大により、協会のサービス利用者数は、前年度比伸び率が毎年20%以上という大幅な伸び率を記録したことは先に見た。しかし、活動ヘルパー数は利用者数のような伸びを示していない。次の図（図表2）からわかるように、協会設立後しばらくの間は新規登録者と登録抹消者の差が300人台を維持していた。それが、1990年には、新規登録者数と登録抹消者数が非常に接近する。言い換えれば、高齢者の在宅サービスニーズの拡大にもかかわらず、1990年の時点で活動ヘルパーの数に大きな伸び悩みが生じていたのである¹¹⁾

協会の抱えるホームヘルパーのほとんどは非常勤（パート）であり、利用者数の増加に対しては、より多くのヘルパーを確保する必要があった。そのため、この時期のヘルパー不足は特に深刻なものとなった。ヘルパー通信「交流室だより」（1989.11.25）は、「ヘルパーさんが足りない」という見出しで、ヘルパ



図表2：ヘルパーの新規登録者・登録抹消者数の推移

一不足が深刻であることを伝えている。どうしてヘルパー不足が生じたのだろうか。協会はその理由を、「ヘルパーによって活動可能な日数・時間数が様々なのに対し、利用者側の希望も尊重して実施していかななくてはならないため」（平成元年度事業報告）と説明する¹²⁾

このヘルパー不足の問題は、複数の新聞紙上でも取り上げられた。毎日新聞は、「老人介護のヘルパー確保へ時給アップ最低あと1,000人必要」（1989.12.8朝刊28面）として、要介護老人が激増しヘルパー数が追いついていないため、ヘルパー確保の策に時給を上げると伝えたほか、読売新聞は「求む、ホームヘルパー利用件数増加に数確保ままならず」（1991.5.24朝刊24面）という記事を掲載し、平均勤続年数が2年前後と定着率が悪いと、常時補充に追われている実情を報道した。

ところでこの事態を、当時、協会の関係者はどのように認識したのであろうか。鎌田（協会職員）は、ヘルパーの定着率が低い理由として、「自分の描いていたイメージよりも現実には厳しく、仕事がハードである」（鎌田：1988）ことを第一に挙げ、川合（横浜市職員）は、「より待遇のよいパートに就労するため」（川合：1991）と指摘する。なるほどそれらの見解は記憶に価するものである。

しかし、私見によれば、そこには別の理由、あるいは、考慮されてよいもうひとつの理由があった。協会が雇用するパートのホームヘルパーは、配偶者特別控除の範囲（扶養控除枠）を超えない程度の就労を希望した。そのため（限られた収入範囲でしか活動しないため）、増大する利用者に対応するためには多くの登録ヘルパーを確保する必要があった。多くのヘルパーの雇用管理で多忙を極めるなか、協会は、ヘルパーの引きとめを図るため、ヘルパーの待遇改善に向けての様々な取り組みを模索したと言ってよいであろう¹³⁾

協会の取り組みの第一は、賃金体制の整備（図表3）である。1989年度までヘルパーへの報酬は時給720円（同額の待機保障はされていた）であったが、1990年に「介護手当」の導入を図ったほか、1991年および92年の各年で、それぞれ130円、90円と時給を大幅に引き上げる等の対策によって、待遇の改善を図っている。「介護手当」は、ヘルパー業務を、家事、介護に分け、それぞれのサービス内容を具体的にひとつひとつ確認し、点数化するものであった。その合計はA・B・C・Dランクに分けられ、上位ランクの業務に従事するヘルパーには多くの介護手当が支給されるという制度である¹⁴⁾ この制度には、待遇改善だけでなく、自分の業務評価を実感できる仕組みを作ることによってヘルパーに意欲の向上を促す狙いもあった。さらに、1993年から開始され

年度	時給	待機保障	介護手当	年度	時給	待機保障	介護手当
1984	590	590		1996	1,020	740	510
1985	610	610		1997	1,030	740	510
1986	650	650		1998	1,040	740	510
1987	670	670		1999	1,050	740	510
1988	670	670		2000	1,060	740	520
1989	720	720		2001	1,060	740	520
1990	740	740	380	2002	1,070	740	520
1991	870	740	430	2003	1,070	740	520
1992	960	740	470	2004	1,070	740	520
1993	980	740	490	2005	1,070	740	520
1994	1,000	740	500	2006	1,070	740	廃止
1995	1,010	740	510				

図表3：ヘルパーの時給・各種手当の変化

た夜間及び祝日・年末年始対応については、時給 1,280 円、待機補償 760 円、介護手当 640 円とより高額の手当を保障しており、また 1995 年には、経験加算として、経験 5 年かつ 2,500 時間以上活動時間経験者には時給を 20 円上乘せするという制度も開始した¹⁵⁾ 1995 年時点で、国のヘルパー給与基準が、賃金 910 円、介護手当 470 円、待機保障無しであったことと比較しても、協会がヘルパー確保のために非常に高いレベルの賃金を保障していたことがわかる。見方を変えれば、当時の横浜市においてパートヘルパーの確保がいかに困難であったかを裏付けるものともいえよう。

ヘルパー確保のための協会の取り組みは、上記の待遇改善にとどまらなかった。特に重要だと思われるのは、ヘルパーの仕事にやりがいを持ってもらうとともに協会に対する帰属意識を高めてもらうため、複数の試みが導入されたことであった。1991 年、協会ではヘルパー同士の交流を推進するため、グループ活動の助成制度（年間 3 万円まで助成）を始めた。当時の協会ヘルパーとして働く人々の内には、自身の技術向上のために自発的に勉強会を開催する機運が生まれていたが、グループ活動助成制度はこうした機運を軌道に乗せ、ヘルパー間の仲間作りを推進させるねらいがあったものと思われる¹⁶⁾ また、「理事長への手紙－協会への私の提案」として、ヘルパーから積極的に意見・提案を募る試みや、活動着のデザイン募集を行い、ヘルパーに対して協会運営への参加意識を促す取り組みを行ったのもその一環である。特に「理事長への手紙」については、「交流室だより」を通じて、応募状況の発表やヘルパーの提案への回答を行うなど、ヘルパーとの対話姿勢を積極的に打ち出している。さらに、この時期、横浜市との共催で「ヘルパー感謝会」を行うなど、ヘルパーの社会的評価を高める取り組みも意識されていた¹⁷⁾ 加えて、地域住民を対象とした啓発活動として、ヘルパーの仕事や業務を理解してもらうための「利用のしおり」の作成・配布、広報誌の活用、さらには自治会・町内会を中心にチラシの回覧等を行い、ヘルパーの役割を認識してもらうための配慮を重ねている¹⁸⁾

機構・職務面からの協会の改善の取り組みについても取り上げておくことに

しょう。1992年以前、ヘルパーの募集・登録とヘルパー雇用管理に関連する業務は、他の業務と共に「事業課」が一手に行っていた。しかし、1990年前後のヘルパー不足の問題を通じて、ヘルパー確保・養成を独立の部署で担当する必要が認識されるようになり、これらの業務を担当する「人材開発課」が1992年に設置されている。そして、利用者の幅広いニーズ（重度利用者の介護、緊急対応の場合等）に対応できるよう、様々な職種のヘルパー導入を進めていった。1989年、週5日時間拘束型ヘルパー、ケアヘルパーを採用したのがその最初の試みである。初年度は7人の採用にとどまったが、その後、定期採用を続け1998年には146人となった。また、国が1992年に「チーム運営方式」を導入したことにあわせて、協会では1994年からチーフヘルパーを導入し、介護業務に携わる一方で利用者とヘルパーとの調整業務に従事させた。また、利用者の緊急なニーズに対応するため1995年ケアヘルパーの早期派遣サービス¹⁹⁾が開始された。これらによって育成された新しいヘルパーたちが協会の業務多角化を支える担い手となったことは記憶されてよいことである。こうして積極的に運営を展開した協会は、以後、ホームヘルプサービス以外の事業にも進出することになる。1988年訪問入浴サービス、1991年ガイドヘルプサービス、1992年一時入所送迎サービス、1994年高齢者用市営住宅巡回相談員派遣事業等がそれである。また、1991年戸塚事務所の開設を始めこの時期から支部の開設を行い、横浜市全体への事業の展開を図っている。

(3) 第三期：改変期（1996年～1999年）

国・全国的動向

この時期の国の動きとして特記すべきことは、1997年に新たな国庫補助として導入された「事業費補助方式」である。これは「要介護者の要望にあったきめ細かなサービスを効率的に提供する体制を整備するとともに、介護保険制度への移行を展望」することを目的に導入されている。「人件費補助方式」では常勤雇用を前提とした補助単価となっていたが、「事業費補助方式」はホー

ムヘルパーの身分・雇用形態に関係なく、国が定めたサービス内容に基づき、訪問した実績に応じた補助金を払う出来高払い方式を導入したため、ホームヘルプサービス事業の財源確保が早急の課題となった²⁰⁾。なお、財源の確保については、ホームヘルプサービスに対する需要拡大の中で、ヘルパーを含むサービスの質的水準を如何にして維持していくかという点からも強く求められていた。

横浜市ホームヘルプ協会の対応

この時期の協会の対応として大きな出来事は、1997年、財団法人から社会福祉法人に改組され、名称も「横浜市福祉サービス協会」と新しいものになったことである。介護保険導入を視野に入れ施設運営部門を加えるためには法人格(社会福祉法人)の取得が必須の条件であった。そうした前提から、協会は、「総合的な福祉サービスの新たな一歩」²¹⁾を謳い、組織を改革し、ヘルパーを派遣してきた部署を「相談指導課」から「派遣調整課」とし、ヘルパーの登録・研修を行ってきた部署を「人材開発課」から「企画研修課」へと名称変更し、今後の方針を打ち出してくる。

1998年には、週32時間拘束型ヘルパー、タイムヘルパーが導入された。協会では横浜市各地に支部の設立を進めていたが、各区でヘルパーの採用数に大きなばらつきがあり、採用数の少ない区に対するヘルパー増員が工夫され、主婦層の労働条件に合う週32時間拘束という新たな職種のヘルパーを創り出すという発案である。それにより各地域が万遍無くヘルパーを確保することが可能になり、地域密着型のサービス展開を可能にすると考えられたのである²²⁾。また、協会は利用者のニーズにより柔軟に対応できるよう、訪問介護時間・対象の拡大を図っている。1996年には24時間巡回型ホームヘルプサービス、1997年には難病患者等ホームヘルプサービス・ホームヘルプサービス365日派遣、さらに1997年および98年、24時間巡回型ホームヘルプサービスで、対象地域の拡大を行っている。

このような取り組みの一方、協会は事業所としての運営体質向上に向けて、在宅介護支援事業及び施設運営を開始した。1996年矢向地域ケアプラザを皮切りに、1997年新橋ホーム・藤棚地域ケアプラザ、1998年中山地域ケアセンター、1999年泥亀地域ケアセンターと次々に各区で施設の受託運営を開始し、在宅介護支援事業を展開する²³⁾。そして、ここでも、利用者のニーズに柔軟に対応することを意識して、1998年には通所介護を日曜日にも行うホリデイサービス・知的障害者へのガイドヘルプサービスを開始した。また、この時期は介護保険開始を身近に控えた時期であったため、施設運営展開の一方で、ホームヘルプサービスの拡充・充実を目指していた²⁴⁾。

4. 結語に代えて一若干の総括と今後の課題一

冒頭（問題の所在）において述べたように、本論は横浜市ホームヘルプ協会の成立・変遷に焦点を当てた論考である。協会の設立過程については先に「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―」において解明する機会を得た。繰り返しを厭わず確認すれば、本論の問題意識は次のようなものであった。くしかし、協会は設立以降時間の経過する中で姿を変えていることも事実であり、協会の性格に関する正確な理解には設立以後の協会の動きを丹念に追う試みが必要である。およそ組織や団体は常に内部的・外部的状況から当初に掲げた理想や方針を修正することがある。横浜市ホームヘルプ協会も例外ではない。ここでは、当初理念の修正を予想の範囲内にあるものと認識し、協会の動きを丹念に追うことで、協会の性格に関する理解を深めたい。〈協会が時間的推移のなかで当初の理念に修正を加えているということは、単に、成立当初協会の掲げた理念にあいまいさがあったということではない。協会には当初手探りの状態で出発したという事情がある。社会情勢の深刻さは協会に多くの時間を与えなかった。そこに、戸惑いをもって進む協会の姿がある。協会の揺らぎは協会の内部事情のみによるものではない。協会の戸惑い、〈変遷〉には、「国の在宅福祉政策とそれを受けた横浜市の在宅福祉に関する方針」

の揺らぎも読み取ることができる」(本論、問題の所在)。

そうした認識に立脚し、行った作業は、必ずしも十分と言えるものではないけれども、作業を通じて確認されたこともある。

創立時、協会は「誰にでも」「何でも」「いつでも」「どこでも」を理念として、充実した在宅福祉サービスを提供しようとした。しかし現には多くの困難に直面した。また、既に見ておいたように、協会の事業は「ビューロクラシーによる弾力性を欠いた定型的サービス」であるという批判も受けた。家事労働には無償性、他律性(受身性)、達成度のあいまいさが付着する。矢澤は言う。

「家事・介護の仕事には①無償性、②他律性(受身性)、③達成度のあいまいさという特徴があるため、仕事に対する社会的評価を得られにくいという側面を持つ。そのため、ホームヘルパーの定着を図るためには何らかの対策が必要となる」(矢澤:1993、文意)。協会はそうした中でヘルパーが仕事に対する社会的評価を獲得していかなければならないという課題を意識した。そして、この課題に対する協会の取り組みは、①協会独自の研修プログラム、②経験者による同行指導、③ヘルパー間の相互交流、の三点として具体的に示された。協会は様々な研修プログラムを通じて業務能力を高める一方、組織内におけるコミュニケーション能力の向上に取り組み、協会の安定的運営に努めてきたことは、第一期における成果である。事実、そうした取り組みを反映して、その後協会の規模は順調に拡大した。

協会の抱えるホームヘルパーのほとんどは非常勤(パート)であり、利用者数の増加に対しては、より多くのヘルパーを確保する必要があった。そのためヘルパー不足は特に深刻な問題となった。とりわけ定着率の低さが問題視された。定着率の低さを協会関係者は「自分の描いていたイメージよりも現実 is 厳しく、仕事がハードである」、「より待遇のよいパートに就労するため」にあると見た。確かに的を射た指摘であった。しかしそこには別の理由もあったのではないか。協会が雇用するパートのホームヘルパーは、配偶者特別控除の範囲(扶養控除枠)を超えない程度の就労を希望した。ともあれ、協会は、この時

期（第二期）ヘルパーの確保という目的から、ヘルパーの待遇改善に向けての様々な取り組みを模索した。協会の取り組みの第一は、賃金体制の整備であった。時給については国基準を上回り、介護手当は介護業務に付加価値をつけた。当初は、国が1989年家庭奉仕員の業務内容を「介護」と「家事」に分けそれに伴って補助金単価を二本立てにしたことへの対処であったが、協会では翌年、「介護」の内容を3ランクに分けて支給を開始した。特にサービス内容を具体的にひとつひとつ確認し、点数をつけ加算していったことは、ヘルパーの業務の正当な評価としてヘルパー自身が実感できる仕組みを作ることによって意欲の向上を促す契機になった。ヘルパー確保のための協会の取り組みは、賃金体制上記の待遇改善にとどまらなかった。仕事にやりがいを持ち協会に対する帰属意識をどうしたら高めてもらえるかという大問題があった。そして複数の試みが導入された。グループ活動の助成制度、理事長への手紙—協会への私の提案、活動着デザイン募集等がそれである。協会は組織の改革にも乗り出した。ヘルパーの募集・登録とヘルパー雇用管理に関連する業務を「事業課」から「人材開発課」に移行させた。また様々な職種のヘルパー導入を進め、ケアヘルパー（週5日時間拘束型）の採用を試みた。初年度は7人の採用にとどまったが、その後、定期採用を続け1998年には146人となった。協会は国の動きにも敏感であった。「チーム運営方式」が導入されたことにあわせて、協会ではチーフヘルパーを導入した。利用者の緊急なニーズに対応するため早期派遣サービスを開始した。こうして積極的に運営を展開した協会は、以後、それらを背景にして、ホームヘルプサービス以外の事業、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員派遣事業を手がけていく。

第二期を経て、協会は大きな転換期（第三期）を迎える。財団法人から社会福祉法人に改組され、名称も「横浜市福祉サービス協会」と新しいものになった。介護保険導入を視野に入れ施設運営部門を加えるためには法人格（社会福祉法人）の取得が必須の条件であったが、協会は、「総合的な福祉サービスの

新たな一歩」を謳い、ヘルパーを派遣する部署を「相談指導課」から「派遣調整課」と変え、ヘルパーの登録・研修を行ってきた部署を「人材開発課」から「企画研修課」へと変えている。タイムヘルパー（週32時間拘束型）が導入され支部の設立を進め、採用数の少ない区に対するヘルパー増員が発案された。そしてそれを実現するために新たな職種のヘルパーを創り出すことを考案した。それにより各地域が万遍無くヘルパーを確保することを容易にし、地域密着型のサービス展開を可能にすると考えられたのである。利用者のニーズに柔軟に対応できるよう、訪問介護時間・対象の拡大を図り、24時間巡回型ホームヘルプサービス、難病患者等ホームヘルプサービス、ホームヘルプサービス365日派遣を行っていった。このような取り組みの一方、在宅介護支援事業及び施設の運営を開始した。

この時期までの協会の動きについては、おそらく、さまざまな評価がなされるであろう。しかし、協会が、深刻な事態の中で、困難な社会情勢の下で、可能性を模索し創意工夫の精神を持って、時代の抱える難局に挑んだ姿については一定の評価があつてよいように思われる。ヘルパー確保に向けた具体的方策、時給のアップ、介護手当。国の基準を上回る時給をはじめとする待遇改善の諸方策。こうした待遇改善に加えヘルパーの仕事に誇りを与えるためのさまざまな考案。協会はヘルパーに対して、自分たちが孤立した存在ではなく協会に深く関与しているのだという意識、帰属意識を持たせることの必要性を意識して、そのための具体的手立てを用意した。「交流室」「土曜サロン」の設置、「ヘルパー通信」「全体研修」「地区別研修」「永続勤務表彰」「記念講演会」等々がそれである。

もちろん、協会のあり方については批判が可能であり、事実、「市の福祉サービスがホームヘルプサービスに限定され、それを一民間団体である協会が独占するということは、競争原理の軽視であるばかりか、結果的に在宅福祉に対する自治体の公的責任の回避につながる」（生活クラブ運動福祉協議会政策懇話会：1997、文意）という批判がある。後日、この時期の協会の活動を顧みた

場合、不備や問題も指摘されるであろう。しかし、協会が各ヘルパーとの様々な交流の試みを通じて、運営の改善に努めたことについては一定の評価をすべきであるように思われる。

横浜市ホームヘルプ協会は「住民参加」を旗印に設立され、横浜市の在宅政策を一手に引き受ける形となった。芳賀（1983）は、この協会を「公私協働方式は“市民自治による福祉”として発展する可能性もあるし、パートヘルパーについては、当面の地域における雇用創出の第一歩としていくこともできよう」と指摘した。市からの委託事業による運営の弊害は、野口（1993）が「行政の役割を代わりに遂行することに伴う自己限定の姿勢」という言葉を用いて指摘しているところでもある。野口の批判は、協会の事務局に休職派遣²⁵⁾の市職員（1985, 1986, 2000, 2001）が最高時5人を数えていたことをみるとき説得力を有している。協会の収入の中で、受託事業収入が大部分を占めていたことに照らしてみても、協会は市施策に左右されやすい構造であったことは確かであろう。

もとよりそうした態勢は一人協会が希求した結果でないことは明らかである。見方によればそれは国と自治体の、自治体と市民の未成熟な関係の反映であって、ある意味では、横浜市ホームヘルプ協会の沿革は、未来に向けて、国と自治体、自治体と市民の関係がどうあるべきかを突きつけているとも読み取ることができそうである。今回、ささやかな〈考察〉を通じて、次の点を強く意識した。〈協会が突きつけたとも思える上記の問題〉を研究のテーマとして取り込み、追求すること。それは筆者に与えられた次なる課題である。

[illegible]

[illegible]

[illegible]

年	月	法人	沿革(十周年記念誌、創立の経緯(主要な中身))	新聞記事等	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
2			設立の経緯(中身)		ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
3			神奈川新聞 3/20 「『地域』と『地域』のつながり」	神奈川新聞 3/20 「『地域』と『地域』のつながり」	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
5			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
8			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
9			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
10			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
12			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
2			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
3			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
5			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
7			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
8			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
9			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
10			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
11			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度
12			「地域」のつながり	「地域」のつながり	ヘルパーの雇用経緯	サービス	在学支援・通所	施設	職員・機関	出版物	事務所・支店・活動	その他 (記念行事、講演会、活動等)	国の働き(制度・制度)	ヘルパー等 雇用促進 各年度	介護士等 雇用促進 各年度

※横浜市ホームヘルプ協会歴史年表は1962年から2006年まで作成してあるが、ここでは1975年から1999年について掲載する。

注

- 1) 横浜市ホームヘルプ協会が発行しているヘルパー向けの通信紙（毎月発刊）、利用者向けの広報誌（年3回発刊）、10周年記念誌、協会ホームページ、事業年報、利用案内パンフレット等を参照して作成した。
- 2) 横浜市福祉サービス協会のパンフレット「福祉のまち『よこはま』から」、平成17年度事業年報に掲載されている「協会のあゆみ」、またヘルパー向けの通信紙（毎月発刊）について記載されている部分をもとに作成した。
- 3) 1986年4月より延べ75回開催し、ホームヘルパー養成研修実施要綱にもとづき、1992年度からは2級課程、1996年度からは3級課程と変更され継続していたが、1999年3月でホームヘルパー養成研修すなわち「育成研修」は終了となった。
- 4) 協会報「ホームヘルプよこはま」は、1997年10月「福祉サービスよこはま」、2004年4月「ちゅーりっぷ通信」と名称変更し、現在に至っている。
- 5) 以前より要望があり、ヘルパー同士の交流、相談指導員との交流を図るための場所を確保するための交流スペースを作った「交流室だより」（1988. 8. 25）。
- 6) 相談指導員とヘルパーとの接点を多くするため土曜の午後に、相談指導員が2名常駐し、ヘルパーの活動上の悩み相談に応じる機会を作った「交流室だより」（1988. 9. 25）。しかし1994年度以降行われていない。
- 7) 主任家庭奉仕員制度とは、家庭奉仕員間の連絡・指導・助言等を行うために置くいわゆる家庭奉仕員をまとめる役目を担うために配置された。しかし、1992年「ホームヘルプサービスチーム運営方式推進事業の実施について」において主任家庭奉仕員は廃止され、チーム内で中核となるのは主任ヘルパーであると位置づけた。
- 8) この時期週1回午後の時間帯に地区ごとの懇談会が開催され、自主的な勉強会や集まりをする動きが見られた。
- 9) チーム運営方式とは、ソーシャルワーカー、看護師等との連携の下に基幹的な主任ヘルパーとその他（パートヘルパーを含む）が一体となって運営することを目的としている。
- 10) 24時間対応ヘルパー事業とは、派遣時間を昼間（9時～17時）、早朝（7時～9時）、夜間（21時～翌朝7時）に分け、24時間体制で老人ホームヘルプサービス事業を提供するために体制整備を行うこととしている。
- 11) 1994年以降の新規登録者数、登録抹消者数に関する資料については現在入手が難しい。
- 12) 他に「ヘルパーと利用者の割合の地域差は年々顕著に見られるようになり、こうした状況の中、区内で需要を完結することは不可能であり、居住地区以外でも活動可能なヘルパーに他地域での活動を依頼して、サービスを実施している。また、1人の利用者に対してヘルパーが曜日ごとに交替で対応するケースなども多く、ヘルパー不足は利用者とヘルパー間の調整をより複雑にさせている。従って、実際の動きの中ではこの数値以上にヘルパー不足は深刻である」と述べている。（平成元年度事業報告 p 25）
- 13) ヘルパー確保のための賃金体制の整備は、扶養控除枠のために1人あたりの活動時間を

減らさなくてはならなくなり、さらにヘルパーの人員確保の必要性が出てくるという悪循環に陥る一面もあった。

- 14) 利用者の介護の必要性を考慮するやり方は、介護保険の要介護認定の考え方の先取りともいえる。協会の「介護手当」の中身は次のようなものである。Aランク（最重度）は介護手当単価×総時間、Bランク（重度）は介護手当単価×総時間×2/3、Cランク（中程度）は介護手当単価×総時間×1/3の手当が支給された。Dランクは家事業務のみで介護手当は支給されない。介護手当単価は、1時間あたり380円(1990年度)であった。2006年度に介護手当は廃止となった。
- 15) ちなみに、この経験加算制度は現在も存続しており、2005年7月現在では経験5年かつ2,500時間以上の経験者には10円、経験10年かつ7,000時間以上の経験者には20円が加算されている。
- 16) 交流室だより（1991.10.25）では「グループ活動助成について」として地域のグループや育成研修同期会のグループなどさまざまなグループができることによって、仲間作りがすすみ、自主的研修等もすすめたいと伝えている。このグループ活動助成制度は2004年度以降行われていない。
- 17) 全国福祉公社等連絡協議会（1992）参照。ヘルパー感謝会は地域住民の社会啓発も兼ねていると記載されている。
- 18) 交流室だより（1988.9.25）では、「ポスター見ましたか」という見出しで神奈川新聞に「体験してみませんかホームヘルパー」と広告を載せたことを、交流室だより（1989.10.25）では、「あれ？ 協会のポスター」という見出しで「生活が仕事です」とポスターを町内会の掲示板に掲示したことを掲載している。また、広報よこはまに「お知らせホームヘルパー募集」（1985.2）、「介護の手が足りない家庭にホームヘルパーを派遣」「ホームヘルパーも募集」（1985.3）を掲載している。
- 19) ヘルパーの派遣開始までの期間短縮を図るために、定期的に活動するヘルパーが決定するまでの期間に早期対応ヘルパーが一時的に活動し、利用者へのサービス提供開始期間のスピードアップを目指した。
- 20) 「人件費補助方式」から「事業費補助方式」へ国庫補助基準が移行したことにより、ホームヘルプサービス事業所では事業運営の改革を余儀なくされた。具体的にはサービス基盤整備のための取り組み、すなわちサービスのコスト管理、事業の効率化及び利用者の介護ニーズに即したサービスの質の向上等の取り組みである。
- 21) 交流室だより（1997.3.25）では、「新たな一歩」という書き出しから始まり、(財)横浜市ホームヘルプ協会は(福)横浜市福祉サービス協会に改組し、新法人としての方針を打ち出している。

福祉サービスよこはま（1997.10）では、「理事長の挨拶」から始まり協会の組織の説明が続いている。そして新たな受託施設については写真付きで説明をしている。
- 22) 交流室だより（1998.3.25）では、「チーム運営方式の導入について」という書き出し

でチーム運営方式の導入により、地域密着サービスを目指すと掲載している。

神奈川新聞（1998. 9. 15）は「地域に生きる意欲を応援」という見出しで横浜のホームヘルプサービス市民参加で14年と現状を伝えている。

福祉サービスよこはま（1998. 9）では、「ご存知ですかヘルパーステーション」と特集を組み、チーム運営方式の説明、具体的な活動の流れを掲載している。

- 23) 横浜市は1区に1館、ケアセンターを設置していく「地域ケアセンター構想」を打ち上げ、ケアセンターには「福祉機器展示コーナー」を設け、区内の福祉機器の利用等の相談を受けること、また、区内のケアプラザの統括的機能の役割をケアセンターに付加することを目的としてケアセンターを設置した。従って、ケアプラザの中でケアセンターの名称で「福祉機器相談コーナー」を持つ施設、他は通常の業務（通所介護、地域交流活動、福祉相談・情報提供活動）を行う施設はケアプラザの名称を使用している。2003年度からすべてケアプラザの名称になり、現在地域包括支援センター機能をも有している。
- 24) この時期の「交流室だより」は協会職員・嘱託職員募集の記事が毎月続き、いかに協会が人材確保に四苦八苦していたかがわかる。
- 25) 休職派遣では派遣先に従業員に対する指揮命令権が移転するが、労働契約は派遣先に移転せず出向とは異なる。協会の休職派遣期間は3年であった。

参 考 文 献

- 芳賀宏江, 1983, 「地域社会づくりと在宅福祉サービス」『関東学院大学経済研究所年報』第7集: 88-99
- 萩原幸夫, 1986, 「財団法人横浜市ホームヘルプ協会に於けるホームヘルプサービスの実践」
- 長谷川敏雄, 1985, 「なぜ民間団体による有料在宅福祉サービスを許してしまったのか」『ゆたかなくらし』3月号: 10-17
- 橋本宏子, 1995, 「社会福祉サービスと公的責任」『福祉行政と法—高齢者福祉サービスの実態』尚学社 106-126
- 鎌田宣子, 1988, 「市民参加型ホームヘルプサービス誇り得るひとつの実績」『厚生福祉』昭和63年12月17日: 2-6
- 鎌田宣子, 1986, 「在宅福祉サービスの新たな展開」『調査季報』91: 62-67
- 神奈川新聞, 1984, 「ニーズの高さに対応」1984. 10. 5朝刊 14面
- 神奈川新聞, 1985, 「福祉を市民の手で」1985. 2. 24朝刊 16面
- 神奈川新聞, 1986, 「ホームヘルパー拡充」1986. 5. 1朝刊 12面
- 神奈川新聞, 1986, 「ホームヘルパー定着」1986. 11. 14朝刊 10面
- 神奈川新聞, 1992, 「明日の在宅福祉考える」1992. 4. 15朝刊 11面
- 神奈川新聞, 1998, 「地域に生きる意欲を支援」1998. 9. 15朝刊 12面
- 川合邦明, 1991, 「新しい在宅福祉サービス供給組織の試み」『月刊自治フォーラム』377巻: 52-57

- 久場嬉子, 2002, 「市場化にともなう介護労働の実態に関する調査研究」『平成12年度～平成13年度科学研究費補助金基盤研究(C)(1)研究成果報告書』
- 久場嬉子, 1989, 「ホームヘルプ活動にみるニューワークと“職業づくり”」金森トシエ, 天野惟正子他『女性ニューワーク論』有斐閣
- 毎日新聞, 1984, 「『市ホームヘルプ協会』12月に発足」1984.10.3朝刊20面
- 毎日新聞, 1990, 「確保へ時給アップ」1990.10.21朝刊28面
- 眞木和義, 1995, 「ホームヘルパー制度はどう発展してきたのか」朝倉新太郎, 植田章編『明日をひらくホームヘルプ活動』こうち書房:15-49
- 三橋良士明, 1993, 「高齢者在宅福祉行政の公共性と福祉公社」坂本重雄・山脇貞司編『高齢者生活保障の法と政策』多賀出版:75-95
- 内閣府, 1985, 「関係団体の活動 横浜市ホームヘルプ協会」『AGING』第3巻第2号:32-35
- 西村憲次・脇田滋・中島正雄, 2001, 「ホームヘルパー養成制度の現状と課題ー介護保険法実施のもとでの改善策試論」『Vita Futura』No.9:1-16
- 野口定久, 1998, 「『福祉公社』型在宅福祉サービス」河合克義編『増補版・これからの在宅福祉サービス』あけび書房:56-84
- 小川栄二, 1998, 「ホームヘルプ活動のあるべき姿と改善課題」河合克義編『ホームヘルプにおける公的責任を考える』あけび書房:80-114
- 小川栄二, 1991, 「家庭奉仕員派遣事業の実態と課題」河合克義編『増補版・これからの在宅福祉サービス』あけび書房:18-55
- 生活クラブ運動グループ福祉協議会, 1998, 『横浜市福祉政策を検証する』
- 杉山彰, 1984, 「在宅福祉サービス協会(仮称)基本構想」『ネットワーク』神奈川県社会福祉協議会:48-52
- 杉山彰, 1985, 「これからの福祉行政ー横浜市在宅福祉サービス協会構想を素材として」『調査季報』84:15-23
- 高木和美, 2006, 「ホームヘルプサービス政策の推移」『賃金と社会保障』No.1411(2006年2月上旬号):4-30
- 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
- 武智秀之, 1993, 「ホームヘルパー派遣事業の実施構造」『季刊社会保障研究』Vol.29, No.2:165-174
- 東京都区職員労働組合, 1988, 『都職労福祉公社問題検討委員会報告(中間のまとめ)』
- 立花正人, 1987, 「横浜市ホームヘルプ協会の活動と課題」『ホームヘルプ研究報告書』老人福祉開発センター:43-49
- 矢澤澄子, 1993, 「介護の社会化とホームヘルパーの社会的評価」矢澤澄子編『都市と女性

の社会学』サイエンス社：145-178

横浜市，1985，「広報よこはま」昭和60年2月号 No. 432

横浜市，1985，「広報よこはま」昭和60年3月号 No. 433

横浜市ホームヘルプ協会，『事業年報』（昭和59年度版～平成5年度版）

横浜市ホームヘルプ協会，『交流室だより』（昭和63年8月25日～平成16年3月25日）No. 1
～No. 188

横浜市ホームヘルプ協会，『ホームヘルプよこはま』（1986.3～1997.3）No. 1～No. 34

横浜市ホームヘルプ協会，1989，『ホームヘルパー奮闘記』

横浜市ホームヘルプ協会，1992，『ホームヘルプサービス拡充調査報告書（利用者調査・ヘルパー調査）』

横浜市ホームヘルプ協会，1992，『町に生きる』

横浜市ホームヘルプ協会，1995，『十年目の初心』

横浜市ホームヘルプ協会，1987，1989，1990，1991，1992，『横浜市ホームヘルプ協会 ごあ
んない』

横浜市ホームヘルプサービス検討委員会，1991，『横浜市ホームヘルプサービス調査研究事
業報告書〔本編〕』

横浜市ホームヘルプ協会調査検討委員会，1994，『横浜市ホームヘルプ協会調査検討委員会
報告書』

横浜市民生局，1991，『横浜市ホームヘルプサービス調査研究事業報告書〔調査・資料編〕』

横浜市民生局老人福祉部，1984，『仮称 在宅福祉サービス協会概要（案）』

横浜市民生支部，1985，「在宅福祉＝ホームヘルパー制度廃止を前提としたホーム・ヘルプ
協会設立反対，制度の存続と拡充をめざす闘い」

横浜市福祉サービス協会，『事業年報』（平成12年度版～平成17年度版）

横浜市福祉サービス協会，『スタッフ通信あいあい』（平成16年4月25日～平成18年12月
25日）Vol. 1～Vol. 33

横浜市福祉サービス協会，『福祉サービスよこはま』（1997.10～2003.9）No. 1～No. 13

横浜市福祉サービス協会，『ちゅーりっぷ通信』（2004.4～2006.11）No. 1～No. 8

横浜市福祉サービス協会，1997，『横浜市福祉サービス協会 ごあんない』

横浜市福祉サービス協会，2003，『福祉のまち「よこはま」から』

横浜市社会福祉協議会自主研究会，1985，『在宅福祉サービス協会と社協の役割 報告書』

読売新聞，1985，「寝たきり老人障害者に愛の手を」1985.1.21朝刊21面

読売新聞，1991，「求む，ホームヘルパー利用件数増加に数確保ままならず」1991.5.24朝
刊24面

吉田勇一，1992，「横浜市ホームヘルプ協会におけるホームヘルプサービス事業運営」『全国
ホームヘルプサービス運営者研究協議会報告』56-65

全国福祉公社等連絡協議会・厚生省，1992，『地域でふれあい，支えあいー全国の福祉公社・

活動レポート』研成社：137-144

全国社会福祉協議会，1977，『在宅福祉サービスに関する提言』

全国社会福祉協議会，1979，『在宅福祉サービスの戦略』

※ 本稿は，2006 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，この原稿執筆にあたっては(福)横浜市福祉サービス協会と協会職員の方々のご協力がなければ完成しなかった。記して感謝したい。