

横浜市の福祉行政と横浜市ホームヘルプ協会

—— 協会設立の歴史・社会的背景 ——

松 原 日 出 子

1. は じ め に

私は、これまで、横浜市におけるホームヘルプ協会の設立と変遷について、「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－」（松山大学論集第18巻第5号，2006年12月）、「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－」（松山大学論集第18巻第6号，2007年2月）の二つの小論を持つ機会を得た。その試みは、文字通り、「協会の設立と変遷」に焦点をおいたものであって、協会成立の歴史・社会的背景については立ち入った考察を行っていない。協会成立の歴史・社会的背景を明らかにするという作業は、意図的に後日の課題として触れずにきた。

当然のことながら横浜市ホームヘルプ協会は一定の歴史・社会的背景の中で設立されている。その設立は1984（昭和59）年12月であって、時の市長は細郷道一であった。本論は、先の二つの拙論を踏まえながら、横浜市においてホームヘルプ協会が設立された歴史・社会的背景を記述しようとするものである。

2. 協会設立の歴史・社会的背景

戦後において我が国が実現した復興と、それに続く、いわゆる高度経済成長は、大都市への人口集中をもたらし、ただでさえ貧困な状況におかれてきた都市の生活環境は深刻な都市問題を生み出した。経済の成長が第一義的課題とさ

れ、経済の成長をリードする企業に外部経済を提供する形で進められた国家・自治体の〈企業優遇策〉とは対照的に、市民の生活環境は貧困なままにおかれてきた。そうした状況の中で生活の場としての地域の見直しが行われ、生活環境を整備することの必要が叫ばれてきたのは当然のことであった。革新自治体の登場はそうした動きと深く関係する。革新自治体は、多く、シビル・ミニマムを自治体運営の指針として採用したが、それは裏を返して言えば、生活者の視点を重視し、経済成長と生活環境のギャップを是正したいとする自治体の対応策と考えることができる。

1967年に策定された「経済社会発展計画」は、単なる「経済計画」ではなく、「社会発展計画」であったことが注目されるけれども、生活の場としての地域の見直しがなされる上で大きな契機となったのは「コミュニティ生活の場における人間性の回復」(1969年)であった。同年には「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」も出され、さらに、「コミュニティ形成と社会福祉」(1971年)と続き、生活の場としてコミュニティに対する関心は福祉を射程におくことになったのである。

しかしながら、驚異的と言われた戦後日本の経済成長も、〈オイルショック〉を契機にひとつの曲がり角に行き当たる。1973年は国の社会保障予算が前年比で28%の伸びを示し、「福祉元年」と呼ばれた記録に残る年であるが、その年の秋に発生したオイルショックは、日本経済を戦後初めてマイナス成長に導き、それまで拡大してきた社会福祉政策にも深刻な影響を与え、わが国の福祉に見直しが求められた年でもあった。「低成長下における社会福祉のあり方」(1976年)、「新経済社会7ヵ年計画」(1979年)、「臨時行政調査会第二次答申」(1982年)、「臨時行政調査会最終答申」(1983年)と続く国の方針は、「活力ある福祉社会」を目指すために、個人の自助努力と相互扶助を謳い、民間の積極的活用と在宅福祉に比重を移していくことになる。その動き―福祉の見直し―は自治体の対応―福祉行政―にも現れる。

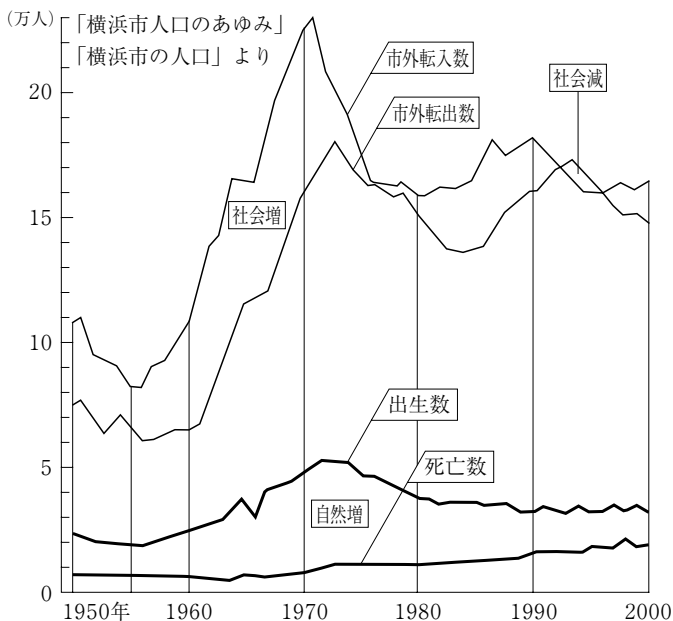
横浜市の場合も例外に属さない。横浜市ホームヘルプ協会は横浜市の福祉行

政が、戦後日本の歴史・社会的事情のなかで〈転回〉を余儀なくされる中に成立してきているとみることができる。在宅サービスの要となった横浜市ホームヘルプ協会の設立を理解するためには、協会が設立される時期の歴史・社会的背景を抑えることが不可欠である。それは、飛鳥田市政（1963-1977年）、細郷市政（1978-1989年）、高秀市政（1990-2001年）の時期である。

江戸時代末期に至るまで一漁村にすぎなかった横浜は、日米修好通商条約締結と1859（安政6）年の開港により、都市形成の歴史を刻むことになる。そして、明治期以降、関東大震災や経済恐慌など、いくつかの危機に直面しながらも横浜は順調な発達を遂げていく。戦後の横浜市は、市街地の中心部が占領軍により接収されたため一時的に停滞したものの、占領軍撤収後に迎えた日本の高度経済成長期は、横浜を一大都市へと押し上げるようになった。東京のベッドタウンとしての機能を併せ持つようになった横浜は、従来の港湾・工業都市の性格に加えて、住宅都市という顔を持つ都市に成長したのである。他地域、とりわけ東京からの流入人口を受け入れた横浜市は、1960年代に急激な膨張を遂げることになる（図1：横浜市出生・死亡数と転入・転出の推移）。

1963（昭和38）年、市長に当選した飛鳥田が、「子どもを大切にする市政」、「だれでも住みたくなる横浜」という二本柱を市政の重点目標として掲げたのは決して偶然でなく、当時の横浜市がおかれていた状況、多くの流入人口を受け入れた横浜市の状況からして当然のことであった。誰をも（巨大な流入人口）受け入れなければならなかった横浜、そしてその中で多くを占めた子どもを産み育てる世代を受け入れた横浜、その現実が、飛鳥田をして二本の柱を掲げさせたのである。後の、横浜市ホームヘルプ協会の設立を念頭において注目したいのは、この時期の横浜市は高齢者への対応よりも児童への対応が市政の課題であったということである。〈ちびっ子広場〉が作られ、〈青少年図書館〉が作られた時代であった。

飛鳥田市政は、当初から、「一万人集会¹⁾」などのアイディアによって全国的に注目を集めたが、飛鳥田市長の任期途中の交代ということもあって、残し

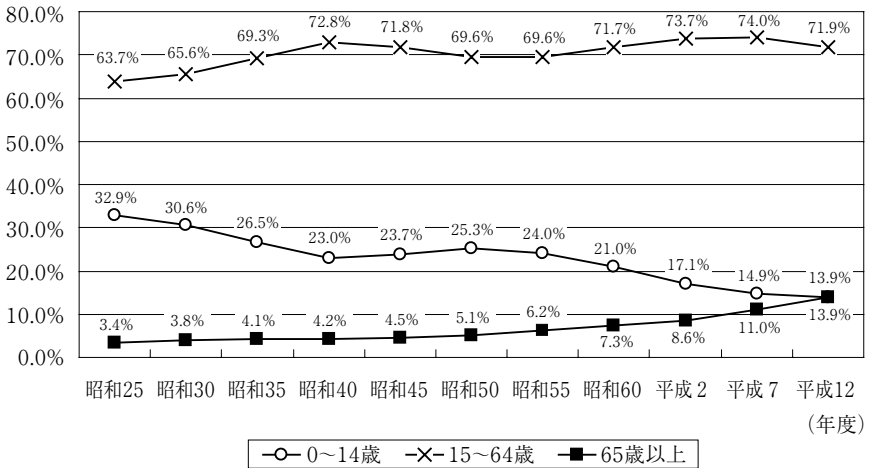


出典：横浜市教育委員会，2006，『横浜の歴史』P.107

図1 横浜市出生・死亡数と転入・転出の推移

た課題も少なくない。細郷道一が市長に就任した1978（昭和53）年は、高齢者問題が広く表面化した時期であり、その時期は年少人口に代わって高齢者人口の割合増加が目立ち始める時期である（図2：横浜市人口割合推移）。国際障害者年（1981年）に続き、高齢化に関する世界会議（1982年）²⁾が開催されたことは、障害者とともに、高齢者の問題が福祉問題として意識されてきたことを意味している。横浜市は、1980年度に、福祉対策として、必要な施策を研究する事業（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）を始めている。そしてこれが、後の横浜市ホームヘルプ協会、横浜市リハビリテーション事業団の設立へと繋がっていくのである。

(割合)



(『横浜市人口のあゆみ2000』から作成)

図2 横浜市人口割合推移

1990（平成2）年，細郷道一前市長の死去に伴う市長選において登場したのが高秀秀信である。この時期は，バブル経済が崩壊した後であり，財政状況が厳しくなる一方，ゴールドプラン，福祉関係八法改正（在宅福祉サービスの明確化，在宅・施設サービスの市町村での一元実施，老人保健福祉計画の策定）等，福祉の地方分権が進められ，自治体に一層の高齢者対策が求められた時期である。高秀市政は，経済と福祉を車の両輪に例えて両者のバランスを重視した施策の展開を図っている。すなわち，行財政改革を図りながら，新規事業を立ち上げ社会資本の拡充に努め，一方，福祉の面では，老人福祉施設及び在宅福祉サービスの拡充を進め，「活力ある福祉社会」を目指している。

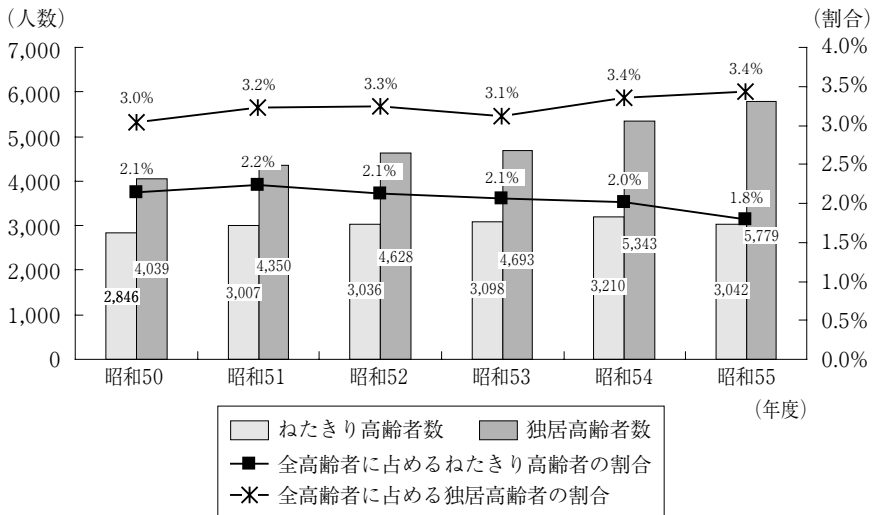
3. 高齢化と行政の対応—横浜市の場合—

1963年は老人福祉法が制定された年である。これによって老人福祉施設が全国各地に建設され、老人家庭奉仕員の拡充が図られていく。老人問題は次第に社会的関心事となり、1966（昭和41）年には「敬老の日」が国民の祝日となった。1968（昭和43）年には全国社会福祉協議会によってねたきり老人の調査が行われているが、何よりも老人問題を世間に強く意識させたのは有吉佐和子のベストセラー小説『恍惚の人』（1972年）であった。

1970年代に入ると老人問題はそれまで以上に強く意識されていく。老人医療費を無料化する制度を導入する自治体が出て、1971（昭和46）年には介護人制度がスタートした。しかしその年の秋に発生したオイルショックは日本経済を低成長に追いやり、福祉財政の逼迫が表面化し、老人医療費の無料化や施設中心の福祉に「バラマキ型福祉」という批判が出されることになった。1970年代は「福祉見直し」の時期でもあった。

「福祉見直し」という動きは、当然、横浜市政にも影響を及ぼすこととなった。横浜市長飛鳥田一雄は、1975（昭和50）年全国革新市長会において「福祉政策総反省論」を唱え、不況、低成長のこの時期にこそ、福祉に関する市民の議論が必要であり、行政には市民の立場に立った福祉施策の推進が求められていると主張した³⁾。また神奈川県知事長洲一二も、福祉に関する国民合意を得るために「福祉の哲学と科学」が必要とされていると主張した⁴⁾。この長洲の考えは、後に、神奈川県による「ともしび運動」⁵⁾となって結実する。

老人福祉法が制定される1963年までは、高齢者問題がまだ国民一般に深刻に意識されていなかったこともあり、横浜市における高齢者向けの施策も、老人クラブへの補助、老人憩いの家の設置、長寿者への記念品贈呈等、一般の高齢者を対象としたものに限られていた。このような施策は1970年代に入り大きく変化する。そのきっかけは、ねたきり老人・ひとり暮らし老人の増加にあった（図3：横浜市ねたきり老人・ひとり暮らし老人推移）。またこの時期



(『横浜市高齢者福祉事業概要』から作成)

図3 横浜市ねたきり老人・ひとり暮らし老人推移

には老人医療費が無料化される一方、福祉に配慮した地域環境づくりが意識され「福祉の風土づくり推進事業」や、在宅福祉に対する「介護人派遣事業」が始められ、在宅福祉施策が検討・開始されていくことになる。またこれらの事業開始に伴い、福祉サービスを担う人材の不足や医療・保健・福祉間の連携に関心が寄せられるようになり、福祉局と衛生局の協働によるねたきり老人対策事業が実施されている⁶⁾

(1) 高齢者問題と横浜市総合計画

「子どもを大切にす市政」を掲げて就任した飛鳥田市長が、市政の重点を高齢者福祉に移すことになったのはわが国における高齢化の進展が急速なものであったことによるが、市政の重心が高齢者問題に移されていく姿は横浜市の総合計画からも読み解くことができる。横浜市で策定された総合計画の中で初

めて福祉問題を取り上げた「横浜国際港都建設総合計画」(1965年)をみると、市が実施する高齢者福祉事業は、施設の建設整備、老人クラブの助成、老人健康診査、家庭奉仕員派遣という内容であり、今後の課題として挙げられた項目も、相談機能の強化と、福祉設備の整備の二項目だけであった。

8年後の「横浜市総合計画 1985」(1973年)は事情を異にする。この総合計画では、「かぎっ子」問題に加え、独居高齢者問題が意識され、独居高齢者問題に対する福祉需要が増大することを踏まえてサービスの質を向上させることや生活保障のための総合的な取り組みの必要性が強調されていて、計画が「子どもと老人を大切にする市政」の推進を課題としていることを窺うことができる。計画は、社会保障制度の不備、福祉施策の縦割り問題、専門職員の不足、実態把握の難しさ、都市施策設計上の配慮不足、国庫補助の問題などを指摘する一方、その改善策として、生活のできる所得の確保、医療体制の拡充、住宅の確保、老人ホームの建設設備、居宅サービスの充実、社会との繋がりと生きがいのある生活を指摘する。とりわけ、計画が、居宅サービス充実のための施策として、家庭奉仕員、介護人派遣、インターホーン設置等、ひとり暮らし老人に対してのサービスの充実等の施策を挙げ、在宅高齢者対策に関心が寄せられていることは注目される。

さらに、1981年に策定された「よこはま21世紀プラン」では、高齢者への対応が一層鮮明である。この計画では、高齢者の社会参加の促進、高齢者の生活の安定、健康な身体づくり、要援護老人に対する福祉の向上・拡充等、高齢者福祉にかかわる具体的事業の大幅な拡充が唱えられている。ここで注目したいのは、それまでの総合計画に明記されていた「福祉施設の拡充」に代わり、福祉基盤整備として「人材育成」が大きく取り上げられていることである。そこには、横浜市の高齢者福祉施策におけるひとつの転換を読み取ることができる。「よこはま21世紀プラン」は、施設福祉から地域福祉への転換を目指した計画であった。そこにおいて、行政・企業・地域社会・市民の相互協力による「活力ある福祉社会の形成」という目標が、横浜市における高齢者福祉施策の

柱として据えられたことは記憶に価する。横浜市の次の総合計画「ゆめはま2010プラン」(1994年)では、施策分野「ふれあいのまち」の中での5大プランの最重要項目として高齢者対策が挙げられ(「いつでも安心シニアプラン」)⁷⁾、中でも地域ケアサービスの充実と、在宅支援体制の強化が重要項目として強調されていることをつけ加えておくことにしよう。

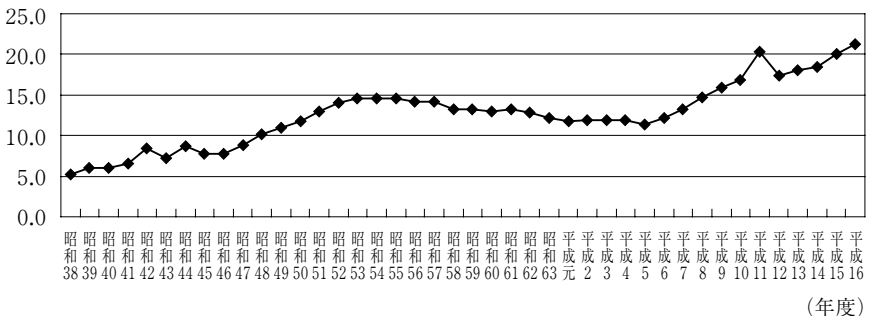
(2) 横浜市の高齢者福祉対策の変遷

民生費・高齢者福祉対策費の動向

横浜市の福祉行政の推移を概観するために、まず、民生費の割合からみていくことにする。民生費が市の全予算に占める割合の推移は、図4(横浜市予算民生費割合)のとおりである。飛鳥田市政最初の1963(昭和38)年度は予算全体の5.3%であったが、1973(昭和48)年度には10.2%となり、全予算に占める比率は1割を超えるようになった。1973年度に10.2%という数字があるのは、全国に先駆けて老人医療費無料の該当者の所得制限の緩和を開始したことも一因であろう。

では次に、民生費に占める老人福祉費の割合がどのように変化していくかを

対歳出総額割合(%)

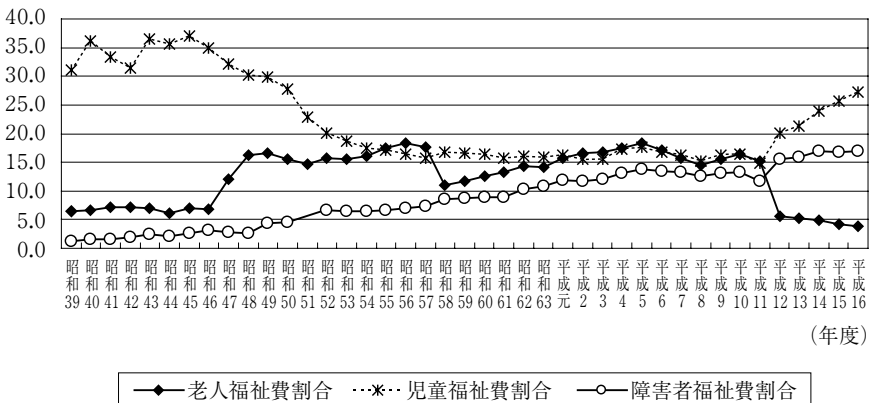


(『横浜市市政概要』から作成)

図4 横浜市予算民生費割合

みてみよう。1979(昭和54)年度には、予算全体に占める民生費の割合が14.6%となると同時に、民生費に占める児童福祉費と老人福祉費の割合がほぼ同率になる(図5:横浜市老人・児童・障害者福祉経費割合)。その後、高齢人口の増加から老人福祉費は増え続け、2000(平成12)年の介護保険施行まで、児童福祉費と老人福祉費の民生費に占める割合は、同じ15%前後で推移する。2000年以降は老人福祉費が激減し児童福祉費の割合が増加するが、児童福祉費と老人福祉費の民生費に占める割合はそれを合計すると30~35%で一貫しており、それ以前と大きく変わらない⁸⁾。なお、障害者関係の予算は、1974(昭和49)年の時点では民生費全体の4.3%に過ぎなかったが、その後、障害者福祉への関心の高まりに伴いその構成比は徐々に増加を示し、国際障害者年の1981(昭和56)年には7.0%となり、1987(昭和62)年には初めて10.3%と1割を超え、その後15%前後まで増加した。

対民生費割合(%)



(『横浜市民生事業概要』から作成)
 ※昭和51年度の障害者福祉費は公式統計がないため図表から省いた

図5 横浜市老人・児童・障害者福祉経費割合

高齢者福祉事業概要

横浜市における福祉予算の推移を見ると、1)老人福祉課を新設した1971年から、2年後に初めて民生費の予算比が10%を超えた1973年前後まで、2)市の予算に占める民生費比の割合が15.0%に迫り、児童福祉予算と老人福祉予算の割合が逆転、老人福祉予算が児童福祉予算を上回る1980～1982年まで、3)老人保健法施行後、児童福祉予算を老人福祉予算が再度上回った1990～1994年までという三つの時期が注目されるであろう。それは、大まかに、70年代、80年代、90年代の三つの時期と理解してもよい。

1) 1974(昭和49)年度の老人福祉事業をみると、①居宅福祉(ねたきり老人対策、ひとり暮らし老人対策、地域老人対策、老人住宅対策、老人福祉週間行事対策)、②施設福祉(老人ホーム対策、民間老人ホーム運営援助対策、老人ホーム入所者援助対策、居宅老人利用施設対策)、③医療福祉(老人医療対策)、④所得保障(老齢年金対策、税制優遇措置対策)など、全部で43の事業が実施されている。この時期は、生活環境の体系的な整備と、市民福祉の推進＝社会的弱者(子ども・老人)を守ることが主眼に置かれ、老人福祉事業は居宅、施設、医療、所得の4分野において展開されている。

2) 1982(昭和57)年度の老人福祉事業では、①居宅福祉(要援護老人対策、地域老人対策、生きがい対策、老人住宅対策、老人福祉週間行事対策)、②施設福祉(老人ホーム対策、民間老人ホーム運営援助対策、老人ホーム入所者援助対策、居宅老人利用施設対策)、③医療福祉(老人医療対策)、④所得保障(老齢年金対策、税制優遇措置対策)、⑤シルバー人材センターの、全部で59の事業が実施されている。この時期に特徴的なことは、生きがい対策やシルバー人材センター等、健康な高齢者に対して主体的に社会参加を促すことを狙いとした新しい施策が展開されたことである。

3) 1994(平成6)年度の老人福祉事業は、①在宅福祉(家事・介護のサービス、ねたきり・ひとり暮らし高齢者等の援護、虚弱高齢者等の援護、痴呆性高齢者の援護、生きがいと社会参加、すまいの援助)、②保健福祉(ねたきり

高齢者等の援護，虚弱高齢者等の援護，痴呆性高齢者の援護，疾病の予防，老人保健施設），③施設福祉（老人ホーム，高齢者利用施設），④医療福祉（疾病の治療・医療費の助成），⑤その他（年金制度，税制優遇措置等，福祉のまちづくり）で，総数74の事業が実施されている。この時期は「施設と在宅」という枠組みから離れ，「共生と連帯」に基づく地域社会を形成するために，施設・在宅サービス，地域の適宜利用を旨とした施策の重要性が意識される中，高齢者のニーズに合わせた在宅サービスの充実が図られ，老人福祉費の増加したことが記憶されるであろう。

次に在宅サービスの部分のみをみておくことにしよう（図表1：横浜市高齢者福祉事業の変遷）。特徴的なことは，第一に，年次経過に伴って援助対象者のカテゴリーが微妙に変化していることである。1974（昭和49）年度では，ねたきり老人対策，ひとり暮らし老人対策の二つであったものが，1982（昭和57）年度には要援護老人対策として一括される。さらに，1994（平成6）年度の施策をみると，虚弱高齢者，痴呆性高齢者と対象者を増やしている。ここから，横浜市における在宅高齢者問題の捉え方に変化があったことを見出すことができよう。

第二に，健康な高齢者に対する援助の幅が広がっていることである。1974（昭和49）年度は地域老人対策のみであったが，1982（昭和57）年度には地域老人対策と生きがい対策の二つに分化した。さらに，1994（平成6）年度の施策を見ると，生きがい対策と地域高齢者対策のそれぞれについて内容が豊富化するとともに，地域住民間の連携に対する取り組みがさらに深められている。横浜市では，時代の経過とともに，サービス内容を細分化させながら，地域福祉への取り組みを充実させているすがたをみることができるであろう。

組織の変遷

横浜市における高齢者対策の変遷は横浜市の行政機構に反映する。横浜市では1962（昭和37）年5月に老人家庭奉仕員制度が開始され，その事業は市社

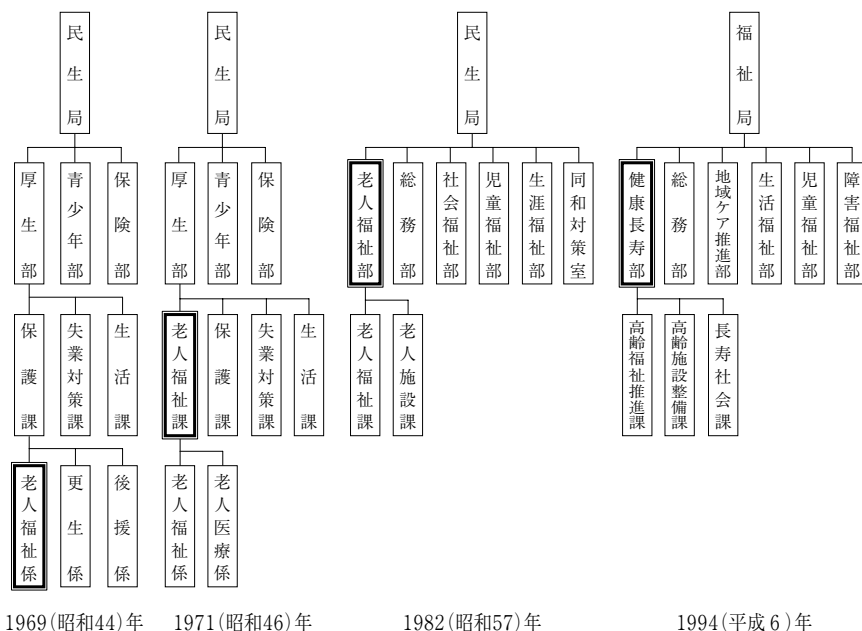
会福祉協議会に委託されている。この時点における民生局は、福利課、保護課、生活対策課の三課で構成され、高齢者対策を主管する課は存在しなかった。高齢者対策を担当する部署が作られるのはその7年後の1969（昭和44）年である（図表2：横浜市高齢者福祉担当部局の変遷）。

1963（昭和38）年、老人福祉法第12条に老人家庭奉仕員制度が加えられ、その後、ねたきり老人対策事業に対する国庫補助や家庭奉仕員派遣世帯の拡大があって老人家庭奉仕員事業の規模は拡大した。そうした動向に呼応して、横浜市は、1969（昭和44）年に、それまで市社会福祉協議会に委託していた家庭奉仕員事業を市の直轄事業とし、合わせて、高齢者対策に取り組む部署として保護課の中に老人福祉係を新設した。

翌1970（昭和45）年に介護人派遣制度が発足したことをふまえて、1971（昭和46）年には老人福祉係を老人福祉課へと昇格させ、合わせて、老人福祉係・老人医療係の二係を設けている。さらに1982（昭和57）年には、高齢者福祉問題の高まりを受けて老人福祉課は部へと昇格し、老人福祉課及び老人施設課を統括することとなった。

一方で市の企画部門に目を転ずると、飛鳥田市政の要であった企画調整局は、その後、細郷市政の1982（昭和57）年に、企画財政局と変更される。1985（昭和60）年、この企画財政局に高齢化社会対策室が新設され、高齢者の福祉に対する取り組みが、市の重要施策のひとつとして位置づけられた。

その後、1994（平成6）年には民生局が福祉局に、老人福祉部が健康長寿部に名称変更され、高齢福祉推進課、高齢施設整備課、長寿社会課の三つの課を持つこととなった。また企画部門においては、細郷市政の企画財政局が高秀市政で企画局とされたが、高齢社会対策室は存続されている⁹⁾。しかし、介護保険導入に伴い高齢社会対策室はその役割を終え、2001（平成13）年における機構改革で廃止されている。



(『横浜市組織図』から作成)

図表2 横浜市高齢者福祉担当部局の変遷

衛生局との連携

1947 (昭和22)年、保健所法の制定とともに、保健所における保健師活動が実施された。1950年代は、乳幼児の発育不良、伝染病、結核などの感染症対策、1960年代は、成人病、老人等、慢性疾患の増加により在宅で療養する患者の増大、すなわち、在宅患者に対する訪問指導や看護の必要性が背後にあって、家族の介護の在り方も問われるようになった。また成人病対策として、老人福祉法に基づいて「横浜市老人健康診査事務取扱規則」(1964年)が定められ、高齢者の健康づくり推進が図られている。1975 (昭和50)年10月からは、地域での看護活動を強化するために、未就労の看護師を活用した「在宅看護職活動事業」が発足し、保健師との連携のもとに、ねたきり老人に対す

る訪問看護活動が実施され、「横浜市在宅看護婦活動事業要綱」（1975年）が作られた。そうした横浜市の取り組みは、国が1992（平成4）年に導入した「老人訪問看護制度」に先立つものであり、先駆的な在宅ねたきり老人対策として記憶されるであろう。

1982（昭和57）年老人保健法が施行され、翌年から老人保健事業（健康診査、訪問指導、機能訓練教室）が開始される。1987（昭和62）年には、保健・福祉の連携推進とネットワーク化を目指し、地域ケアサービスモデル事業が始まった。この連携のシステムは、その後さらに発展し、1992（平成4）年12月以降、地域ケアを推進する中心機関として、区役所の中に、福祉保健相談室が設置されている。これにより区役所の窓口保健師が登用されることとなった。1994（平成6）年7月、区役所の中に福祉保健サービス課（相談調整係・福祉保健サービス係）が設置され、保健師と福祉事務所のワーカーが同じ部署で働くこととなり、連携は一層具体化されることとなった。

福祉の風土づくり推進事業・福祉の都市環境づくり推進事業

様々な都市問題を解決していくための行政と市民参加のあり方について研究を進めるべく、横浜市は、1971（昭和46）年に横浜市コミュニティ研究会（富田富士雄委員長）を発足させた。この研究会の目的は、横浜市における地域社会のあり方、コミュニティ形成への期待と可能性、コミュニティ形成に対する行政と市民の役割を検討することにあった。3年後の1974（昭和49）年に報告書がまとめられ、その後の地域社会づくりとコミュニティ行政に対する問題提起となった。

一方、1973（昭和48）年には、京都市で「福祉を語る革新市長と婦人の集い」が開催され、住民の福祉意識向上が課題として取り上げられ、〈社会的に阻害された人々（社会的弱者）を迎える温かい思いやりの風土、福祉の風土を育てることが必要である〉というアピールが採択された¹⁰⁾ このアピールが直接のきっかけとなって、市は「福祉の風土づくり」に積極的に乗り出すことと

なった。そこで、前述のコミュニティ研究会の委員長であった富田富士雄が、「福祉の風土づくり推進委員会」の委員長に再度就任し、翌年の1974（昭和49）年度から「福祉の風土づくり推進事業」が開始された。

「福祉の風土づくり」は、地域社会は住民と物的環境の両面で構成されるという考えから、福祉モニター委嘱、福祉モデル地区の選定、ボランティア育成、広報活動、生活環境整備等の事業を推進・実施した。1975（昭和50）年には、市が、身体障害者福祉モデル都市に指定されたのを契機に「横浜市福祉の環境づくり推進指針」を制定したが、それによって、「福祉のまちづくり」への取り組みは一層強力に進めることになった。

その後、1977（昭和52）年には、上記整備事業を区単位で進めるために区推進委員会が置かれ、実施主体を市主導から区主導へと転換させている。1980（昭和55）年には区推進委員会と市社会福祉協議会が連携して福祉講座、ボランティアセンターの設置、福祉基金等の事業を行うようになる。さらに、1993（平成5）年には区社会福祉協議会が法人化され、区社会福祉協議会の活動が強化されることになった。近年では、住民相互の交流・支え合い、施設整備における住民と行政との協力・連携を促進する目的から、「横浜市福祉のまちづくり条例」（1997年）が制定されている。「安心した生活」、「自立した自由な行動」、「あらゆる分野への参加」を目標に掲げるこの条例は、「福祉の風土づくり」の考え方を継承するものであり、福祉のまちづくり推進会議の設置、重点推進地区の指定、推進指針の策定を定めている。

4. 横浜市福祉行政とホームヘルプ協会

我が国における国と自治体との関係は、自治体が国に従属するという色彩を強く有している。自治体の施策は、多く、国の施策の後追いであった。それは何よりも制度の問題であるが、自治体の力量の問題でもあった。不幸なことに国と自治体は垂直的關係、管理するものと管理されるものという関係におかれてきた。この構図は地方分権の必要が強く叫ばれている今日、なお、強く残存

する。

しかし国と自治体の関係は絶対不変のものではない。中央集権による画一的な行政は変動する現実には不都合な場合がある。硬直化した行政サービスは生起する地域問題を解決するには不都合であり、画一的な行政サービスは多様化する住民のニーズに対応することが難しい。既にみてきたように、飛鳥田一雄が市長に就任した当時の横浜は大きな変貌を経験しつつあった。飛鳥田市政を含め全国的に現れた革新自治体（革新を標榜する首長をもった自治体）の出現は、中央集権の画一的な行政が、噴出する地域問題と多様化する住民ニーズに対応することができない、そうした事態の中に登場したのである。

東京をはじめ全国から多くの流入人口を受け入れ、短い期間に都市を膨張させた横浜市はさまざまな地域問題を抱えることになった。急速な都市化に対応する横浜市の都市基盤はあまりに脆弱であった。地付き層と来住層の対立も生じ、地域社会は、時に、摩擦と混乱の中におかれた。行政は住民のニーズに応える仕組みと財源をもたなかった。飛鳥田時代に提起された「横浜方式」という行政スタイルは、深刻な現実に対する苦肉の策であった。1964（昭和39）年に締結された「公害防止協定」は国の定める基準をもって公害行政を展開するという画期的なものであったし、1968（昭和43）年に定められた「宅地開発要綱」による開発規制も、それが横浜市を嚆矢としないものの、横浜方式のひとつであった。それらはいずれも中央集権的、画一的行政によっては解決することのできない〈現実〉を直視して打ち出された対応であった。「市民の現実から来る諸要求を一方において個別に具体的に処理しながら、個別問題に流されるのではなく、それらをより根本的に解決するための具体的政策を立ててゆく。この政策は、ただ要求だけにふりまわされているのではなく、より将来のために望ましい解決を計ろうとするもので（中略）、ゴミの問題、開発規制問題、緑の問題など多くの都市の中の問題は、このような姿勢に立った施策がたてられなくてはならない。そのような望ましい現実の解決の方向に立って、なお、自治体を取りまく、国をはじめ多くの制約条件に対しては、たんに抽象的段階

の論議にとどまらず、自ら問題を具体的に解決し、すすめていくという実績の上に立ちながら、国に方向転換、制度の改正等を要求してゆくという姿勢である」(田村, 1974:102)という指摘には、「横浜方式」を採用しなければならない横浜市の苦悩と国による集権的・画一的行政の限界が明示されている。

1970年代から1980年代に日本が経験する低成長経済は、自治体にも、新たな課題を突きつけた。この時期、国は民間活力の導入、規制緩和を提唱し、「第二次臨時行政調査会」(1981年)を立ち上げるが、自治体も高度経済成長期の懸案事項を解決しきれないまま、新たな課題の前に立たされたのである。自治体の行財政改革は必至のものとなり、シビル・ミニマムを掲げて展開されてきた行政施策も、都市経営に重点を移すことになる。「昭和50年度から始まった深刻な財政危機、その直接原因は、石油ショックを契機とする不況の長期化、税収の激減ではあるが、他面、もう一つの要因は恒常的且つ硬直的に増加した支出側にあったといえる。長年の高度経済成長時代のゆたかな自然増収を背景に、行政サービスは次第にふくれ上がり、財政体質はすっかり肥大化してしまっていた。それが低成長、不況の深刻化で一挙に露呈したのである。したがって、今後この厳しい環境に適応して行くには、先ず自らの“減量”“ぜい肉落し”を行い、体質の改造を行うことがこれからの大きな課題となっている」(日本都市センター都市行財政研究委員会, 1978:36)。細郷市政(1978-1989年)の横浜市が飛鳥田市政(1963-1977年)の「企画調整局」を「企画財政局」に改組したのも、単に、市長の意向によるものではなく、歴史・社会的背景がそれを求めていたと理解されるのである。

本格的な高齢化社会の到来と行財政改革の動向は、福祉の流れをも大きく変えることになった。「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」(1969年)や「低成長下における社会福祉のあり方」(1976年)が出され、施設中心の福祉から在宅福祉及び地域福祉への転換が時代の潮流となり、施設の社会化にも関心が寄せられたのである。こうした状況の中で、横浜市ホームヘルプ協会も、自治体と住民参加型団体との共同出資という新しい方式を採用し

て登場する。横浜市は1964（昭和39）年に「市民生活白書」を発表した。この白書は、「豊かな生活を市民の手で」というスローガンを掲げ、「子どもを大切に作る市政」、「だれでも住みたくなる町づくり」を具体的に進めていくため、①市民のための近代的市政、②市民全体のための計画的な市政、③市民がみんな平等の権利を持つ市政、④市民の自治による市政、の四原則を打ち出した。この白書が公刊された1964年は、まだ、児童の問題に多くの関心があった。高齢者問題が深刻な社会問題として意識されていない時期であった。しかし高齢者問題への対応は、間もなく、横浜市の重要課題となる。1968（昭和43）年ねたきり老人実態調査が行われて以降、児童問題と並んで、高齢者に対する施策が市の重要なテーマに数えられるようになり、横浜市は、「老人医療費無料化」、「福祉の風土づくり推進事業」、「ねたきり老人訪問看護活動」等の事業を全国に先駆けて行うことになっていく。深刻化の様相を強める高齢者問題に、横浜市が求めた対応は、住民自ら組織し、相互扶助の理念に基づいて活動する市民団体との協働であった。すなわち〈市民団体との協働〉によって在宅サービス事業を実施しようという発想である。横浜市の場合、こうした試みに先立って市民活動を援助する補助金制度が開始されていたこともあり、協会の型での在宅サービスが展開される素地を有していた。在宅福祉の「横浜方式」とも呼ぶことができる「横浜市ホームヘルプ協会」を介在させた在宅福祉政策は、それが他の自治体にも波及していったことを思うとき、ひとつの歴史の実験であったと言える。

5. お わ り に

〈はじめに〉において記したように、小論は、横浜市ホームヘルプ協会の設立背景を若干の資料に基づいて考察したものである。ホームヘルプ協会は歴史的背景をもって設立されたものであり、協会の理解には協会設立の歴史的背景に関する考察が欠くことのできない作業である。もとより本論が極めて不十分なものであることは筆者が自覚するところである。しかしそこから次なる課題

が見えてきたことは収穫であった。私に与えられた次なる課題を、(1)横浜市ホームヘルプ協会設立を導いた、あるいは、在宅福祉から地域福祉への転換を導いた福祉理論を検討・整理すること、(2)横浜市ホームヘルプ協会の設立に大きな影響をもった「シビル・ミニマムと都市経営」、 「コミュニティ・ケア」の思想と理論を検討・整理すること、(3)横浜市ホームヘルプ協会と介護保険との関係を検討・整理することの三点として記憶し、本論を閉じることにしたい。

末尾資料：横浜市の福祉施策の動向

年	横浜市		横浜市高齢者福祉 各事業開始年						衛生局	横浜市社協
	市	区	調査	出来事	生きがい推進施策	介護保険外サービス	その他の制度			
昭和34					老人クラブ助成事業			老齢福祉年金		
昭和35										
昭和36		井井						老齢基礎年金	保健師・家庭訪問 福祉社会事業（面接 及び訪問）	
昭和37				老人家庭養育員（ホームヘルパー）派遣事業開始（社協委託）		敬老月間事業		敬老祝金制度		老人家庭養育員派遣 社会福祉協議従事者 募集調査
昭和38				横浜市老人クラブ連合会設立	老人憩いの家					
昭和39			民生局	市・市社協・市老連共催で横浜市老人福祉大集会開催	基本健康診査等				老人健康診査事業開始（老人福祉法1条） 【横浜市老人健康診査事業取組協議会】	
昭和40					がん検診事業					家庭養育員研修会
昭和41										
昭和42										
昭和43				老人家庭養育員（ホームヘルパー）派遣事業開始（市面談設置調整）	長寿のしおり交付事業 ことぶき大学講座事業			ねたきり高齢者等施設 助財商品交付事業 （保革券）		老人家庭養育員派遣 事業を市に移管
昭和44				老人憩いの家 特別介護老人ホーム「梨井ホーム」開設（初） 介護人派遣制度発足		ねたきり高齢者等日 間生活支援センター 等事業				
昭和45				高齢者生活実態調査						
昭和46				保護型に老人福祉施設設置						
昭和47				高齢者生活実態調査 実施						
昭和48				消防局ねたきり、ひ とり暮らし老人の実 態調査	老人福祉センター 【養老苑荘】開設 （初） 老人医療費所得制限 緩和	高齢者生きがい作業 事業		老人医療費無料化 ねたきり高齢者等家 庭訪問商品交付事業 （保革券）		保健指導技術研修 会；老人問題実務

年	国、県の動向	市長	組織	横浜 市			横浜市高齢者福祉 各事業開始年			衛生局	横浜市社協
				調査	出来事	生きがい推進施策	地域支援事業	介護保険外サービス	その他の制度		
昭和49						若者特別健康証交付事業	介護保険外サービス	介護保険外サービス			
昭和50	年金制度改正(9万円年金、面会スラフイット)			消防局なつき、ひとり暮らし老人の愛護調査	ひとり暮らし老人訪問看護活動事業発足	高齢者特別健康証交付事業	福祉の風土づくり推進事業	介護保険外サービス	潜在看護職員調査		
昭和51	農畜田					高齢者福祉大学講座	訪問看護事業				
昭和52						高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和53						高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和54	国際児童年					高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和55						高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和56	国際障害者年					高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和57	老人保健法制定(高齢化に関する国際行動計画)	老人福祉部新設		高齢化社会をめぐる総合実証調査(横浜市内高齢者の生活時間調査)	在宅老人福祉施設発足	高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和58				高齢化社会対策研究(高齢者に対する調査、市議会と新しい在宅福祉の方向)在宅福祉調査	在宅老人福祉施設発足	高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和59				高齢化社会対策研究(高齢者に対する調査、市議会と新しい在宅福祉の方向)在宅福祉調査	在宅老人福祉施設発足	高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和60		企画財政局に高齢化社会対策室新設		高齢化社会対策研究(高齢者に対する調査、市議会と新しい在宅福祉の方向)在宅福祉調査	在宅老人福祉施設発足	高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和61	老人保健法改正(老人保健施設)					高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和62						高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				
昭和63						高齢者を囲む地域福祉事業	福祉の風土づくり推進事業				

年	国・県の動向	横 浜 市		横浜市高齢者福祉 各事業開始年			衛生局	横浜市社協	
		市長 細 野	組 織	調査	出来事	生きがい推進政策			地域支援事業
平成元	高齢者保健福祉推進りか年戦略(ロードマップ)		地域福祉システム研究調査						
平成2	福祉関係8法改正(在宅福祉サービスの明確化)施設型サービスの一元整備(老人保健福祉計画の策定)					地域ケア拠点施設備置事業		地域ケアサービス推進事業全区開始	
平成3					在宅支援サービスセンター運営開始				二つ橋在宅支援サービスセンター受託
平成4				高齢者生活実態調査					
平成5					横浜市長官舎健康福祉調査一時入所事業				
平成6				市民参加型福祉活動のあり方調査					
平成7					横浜市福祉調整委員会設置				
平成8	「新ロードマップ」				高齢者グループホーム事業開始、ひとり暮らし高齢者定額助成事業開始				
平成9	高齢者グループホーム事業開始介護保険法成立								
平成10									
平成11	国際高齢者年介護保険法の要介介護認定開始								
平成12	介護保険制度開始								
平成13									
平成14									

出典：『横浜市政概要』、『横浜市長官舎健康福祉事業案内』、『横浜市長官舎福祉事業報告』、『よこはまの福祉』、『横浜市民生活事業報告』、『よこはまの福祉』、『横浜市長官舎健康福祉協議会事業報告』をもとに作成

注

- 1) 飛鳥田市長は、市民と一緒に考え力を合わせて政治的困難を解決していくために「一万人の市民集会」を提案し、直接民主主義こそ市政運営の基本になるべきとした。この精神は後に「区民会議」という形に受け継がれた。
- 2) ちなみに、高齢者問題に関する最初の世界規模の会議は、1963年に開催されている（「世界老人会議」）。日本からこの会議に男性7名、女性1名の高齢者が参加した。
- 3) 飛鳥田市長は、その革新市長会出席に先立って、「福祉政策全体の見直し」を提唱したい旨を、周囲に漏らしていた（朝日新聞「低成長時代で見直し」1973.7.8付一面）。しかし、市長会当日、参加者からその真意を厳しく問う声が相次ぎ、自身の発言が意図しているところは、「低成長時代だからこそ新たな福祉の提案をすべきであり、市民の立場に立った福祉政策を推進すべきである」と弁明した（朝日新聞「低成長下の福祉充実では一致」1973.7.15付二面）。
- 4) 長洲県知事は朝日新聞の論壇の中で、低成長期における福祉社会を実現するため、人間にとって福祉とは何かという「福祉の哲学」と、それを実現するための方法論、すなわち「福祉の科学」を確立することが必要であると主張した。（朝日新聞「福祉の哲学と科学を」1975.7.26付論壇）。
- 5) 1976（昭和51）年に長州県知事が提唱した福祉推進運動であり、行政の施策や県民の心を「点から線に結びあわせ、そしてコミュニティという面で各々の責任と役割を担うこと」によって、新しい福祉をつくりあげましょう」とする県民への呼びかけであった。
- 6) 当時の保健師による訪問指導活動を通じて、在宅療養高齢者が抱える問題の深刻さが明らかとなった。その意味では、訪問指導活動の取り組みが、後の保健所と福祉との連携による地域ケアサービスの開始を促す原動力のひとつとなったといえる（横浜市衛生局『横浜市の訪問看護と保健婦活動』1986.3）。
- 7) 「ゆめはま2010プラン」では、3つの施策分野（「ふれあいのまち」「はつらつのまち」「ときめきのまち」）に対し、11項目の基本的先導的事業（活気あふれる地域育成プラン、特色ある都市拠点強化プラン、アートシティ横浜プラン等）を掲げ、実行に移した。
- 8) 1983（昭和58）年度に老人福祉費割合が激減しているのは、同年の老人保健法施行によって、高齢者に対する医療給付が一般会計から特別会計に組み換えられたためである。
- 9) 1996（平成8）年、それまでの高齢社会対策室は、少子・高齢化社会対策室として存続する。
- 10) この集いとアピールを朝日新聞は次のように報じている。京都市で開催された第一回「福祉を語る革新市長と婦人の集い」は、「新しい福祉社会の形成－市民と自治体による福祉の風土づくり」というテーマで開催された。横浜市では集いで採択されたそのアピールを受け、福祉行政は物的給付に終始するのではなく、地域住民の支えあいをつくりだすものでなければならないとして、「住民の福祉意識」向上を目標に「福祉の風土づくり推進事業」を開始した。（朝日新聞「『福祉の風土づくり』は二年目」1975.7.25）

参 考 文 献

- 朝日新聞, 1973, 「低成長時代で見直し」1973. 7. 8付一面
- 朝日新聞, 1973, 「低成長下の福祉充実では一致」1973. 7. 15付二面
- 朝日新聞, 1975, 「福祉の哲学と科学を」1975. 7. 26付論壇
- 飛鳥田一雄, 1963, 『横浜市政を語る』神奈川県経済調査会
- 飛鳥田一雄, 1971, 「70年代における自治体改革の展望」飛鳥田一雄編『自治体改革の実践的展望』日本評論社
- 飛鳥田一雄, 1975, 「一万人市民集会の構想と理論」飛鳥田一雄編『自治体改革の理論的展望』日本評論社
- 飛鳥田一雄, 1975, 『これからの福祉について』
- 神奈川県社会福祉協議会, 1973, 『県民福祉をめざして—神奈川県社会福祉協議会二十年の歩み—』
- 神奈川新聞, 1971, 「無料化へさらに前進」1971. 11. 19付十二面
- 神奈川新聞, 1975, 「福祉充実で決議」1975. 7. 16付一面
- 神奈川新聞, 1975, 「老人パワーかみつく」1975. 7. 22付二面
- 神奈川新聞, 1977, 「福祉へ市民参加を」1977. 10. 27付二面
- 荻谷昭久, 1991, 『超開発会社 横浜市はいま』オーエス出版
- 河島修・厚美薫・島村節子, 2001, 『増補 高齢者生活年表』日本エディタースクール出版部
- 河村十寸穂・齊藤昌男・原純輔, 1984, 『都市と市民参加』有隣堂
- 前田大作, 1976, 「老人対策の総合的・計画的展開—今後の課題」吉田久一編『戦後社会福祉の展開』ドメス出版
- 中村律子, 2002, 「老いの文化論序説—老いの制度化過程」『現代福祉研究』(法政大学現代社会学部) 第2号
- 鳴海正泰, 1981, 「ヨコハマの都市と市民」『科学/人間』(関東学院大学工学部教養学会) No. 10
- 鳴海正泰, 1987, 『転換期の市民自治』日本経済評論社
- 鳴海正泰, 2003, 『自治体改革のあゆみ』公人社
- 長洲一二, 1980, 『地方の時代と自治体革新』日本評論社
- 日本都市センター都市行財政研究委員会, 1978, 『都市経営の現状と課題—新しい都市経営の方向を求めて—』ぎょうせい: 19-36
- 細郷道一, 1981, 『よこはまに生きる』神奈川新聞社
- 細郷道一, 1985, 『ほっぶ・すってぶ・じゃんぶ—細郷横浜市長8年の軌跡』
- 細郷道一, 1985, 『万歩計がゆく』有隣堂
- サンケイ新聞自治問題取材班, 1973, 『革新自治体』学陽書房
- 鈴木力雄, 1993, 「横浜市における社会サービスの組織化」『立正大学社会学・社会福祉論叢』第27号

- 高秀秀信, 2000, 『元気都市 ヨコハマを創るー市長からの発信』有隣堂
- 高秀秀信, 2001, 『市民の暮らしと都市経営ー自立都市・ヨコハマの経済戦略』有隣堂
- 高秀秀信, 2001, 『横浜自立宣言ー生活を楽しむまち実践論』有隣堂
- 高田真治, 1986, 「高度経済成長期の社会福祉」「社会福祉の見直し」右田紀久恵編『地域福祉講座①社会福祉への新しい道』中央法規
- 田村明, 1974, 「都市づくりの改革と実践」飛鳥田一雄・富田富士雄編『都市自治の構図』大成出版: 96-112
- 田村明, 1983, 『都市ヨコハマをつくる』中公新書
- 田村明, 1989, 『都市ヨコハマ物語』時事通信社
- 山下袈裟男, 1998, 『戦後の社会変動と高齢者問題』ミネルヴァ書房
- 横浜市, 1953, 1955, 1958, 1960-1965, 1969, 1976, 1979, 1982, 1988, 『予算に関する市長説明』
- 横浜市, 1960-2005, 『市政概要』
- 横浜市, 1964, 1979, 『市民生活白書』
- 横浜市, 1965, 『横浜国際港都建設総合計画』
- 横浜市, 1973, 『横浜市基本構想』
- 横浜市, 1973, 『横浜市総合計画 1985ー市民による新しいまちづくり』
- 横浜市, 1973, 『市民百科横浜版』
- 横浜市, 1976, 1978, 1983, 『福祉の風土づくり』
- 横浜市, 1981, 『よこはま 21 世紀プランー新たな豊かさを求めてー新総合計画原案』
- 横浜市, 1982-1983, 1985, 1988-2002, 『よこはまの福祉』
- 横浜市, 1991, 『故郷道一横浜市長を偲ぶ』
- 横浜市, 1993, 『ゆめはま 2010 プラン 横浜市総合計画長期ビジョン』
- 横浜市, 1994, 『ゆめはま 2010 プラン 基本計画』
- 横浜市, 1994, 『ゆめはま 2010 プラン 5 ヶ年計画 1994-1998』
- 横浜市衛生局, 1962, 1964, 1968-2001, 『衛生年報』
- 横浜市衛生局, 1986, 『横浜市の訪問看護と保健婦活動』
- 横浜市福祉の風土づくり推進委員会, 1988, 『福祉の風土づくり 24 年のあゆみ』
- 横浜市企画局, 2000, 『人口のあゆみ 2000』
- 横浜市企画調整局, 1974, 『市民による新しい地域社会の創造ー横浜市コミュニティ研究会』
- 横浜市企画調整局, 1976, 『市民生活からみた戦後横浜市年表』
- 横浜市企画財政局, 1985, 『よこはま 21 世紀プラン 第 2 次実施計画 1985-1988』
- 横浜市企画財政局, 1989, 『よこはま 21 世紀プラン 横浜市総合計画・基本計画』
- 横浜市企画財政局, 1989, 『よこはま 21 世紀プラン 第 3 次実施計画 1990-1994』
- 横浜市教育委員会, 2006, 『横浜の歴史 (36 版)』
- 横浜市計画局, 1966, 『横浜国際港都建設総合計画 '65-'75』

- 横浜市国際港都建設審議会, 1965, 『横浜国際港都建設総合計画（建設計画・福祉計画）に対する答申書』
- 横浜市コミュニティ研究会, 1972, 『市民による新しい地域社会の創造』
- 横浜市民生局, 1955, 1960, 1962-1984, 『民生事業概要』
- 横浜市民生局, 1974-2006, 『老人福祉事業概要』
- 横浜市民生局, 1985, 『福祉の風土づくり10年のあゆみ』
- 横浜市立大学大学院, 1997, 『都市経営の科学—未来都市横浜からのメッセージ—』中央経済社
- 横浜市市民局, 1975, 『これからの福祉について』
- 横浜市市民局, 1983, 『広報よこはまに見る戦後の横浜市政』
- 横浜市総務局, 1960-2002, 『横浜市組織図』
- 横浜市総務局, 1964, 『私たちの横浜』
- 横浜市総務局, 1967, 1973, 1978, 1983, 1988, 1992, 1998, 『横浜市の人口』
- 横浜市社会福祉協議会, 1954-1959, 1963, 1968, 1972-2001, 『事業報告及歳入歳出決算書』
- 横浜市社会福祉協議会, 1978, 『横浜の社会福祉—横浜市社会福祉協議会二十五年の歩み—』
- 横浜市社会福祉協議会, 2001, 『横浜市社会福祉協議会50周年記念誌 あなたの期待とともにあゆんで』
- 横浜新都市研究会, 2000, 『横浜新都市の未来（第二版）』文眞堂
- 全国革新市長会, 地方自治センター, 1990, 『資料・革新自治体』日本評論社

※本稿は、2007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。