

「後発地域」の家庭奉仕員制度の展開に関する検討**北海道札幌市を事例に**

○立命館大学大学院・日本学術振興会特別研究員 佐草 智久 (008920)

[キーワード] 高齢者福祉 在宅高齢者福祉政策 家庭奉仕員

1. 研究目的

家庭奉仕員制度は昭和30年頃に各地域で独自事業として展開され、その後昭和37年に国庫補助事業として国策化される。しかし社会福祉行政のなかの位置づけは曖昧であり、政府の策定した実施要綱こそあったものの、平成2年の福祉八法改正まで自治体固有事務事業であり、措置制度の枠外に置かれていた。

このことは、本制度の実施実態が全国的に画一的ではなかった可能性を示している。一方でこれまで、多くの先行研究は、昭和30年代を中心に一部地域の取り組みを先進事例として紹介し、評価してきた。だが、地域間で多様な実施実態を有していたのであれば、制度開始時期の早晚によってではなく、各地域の社会状況をふまえ、それらとの関係のなかで、各地域の社会福祉政策の位置づけから本制度が論じられるべきである。

そこで本報告は、以上の視座からこれまであまり取り上げられなかった「後発地域」の実践に光を当て、それらの地域の家庭奉仕員制度の展開について再評価を試みる。

2. 研究の視点および方法

研究対象地には北海道札幌市を選定した。札幌市は現在約200万人（国内5位）の人口を擁する、日本最北の政令指定都市である。これは北海道の全人口の約35%を占めるばかりか、降雪地帯のなかでは世界的にも珍しい規模の大都市である。この規模の都市は国内にも大阪市（人口約270万人）や名古屋市（同約230万人）などがあるが、それらの都市に比べも、札幌市は極めて先行研究が少ない。

本報告に際し、2015年10月より数回にわたって、北海道立図書館や札幌市中央図書館、札幌市公文書館にて文献調査を実施した。それらの調査で入手した、自治体資料、労働組合資料、社会福祉協議会をはじめ各関係団体の資料などの文献分析を主たる研究方法に用いた。なお、データの不十分な点については当時の関係者へのインタビューを実施し、聞き書きを用いることで、文献資料を補完した。

3. 倫理的配慮

本報告は「立命館大学における人を対象とする研究倫理指針」に則し、個人情報保護及び基本的人権の遵守を厳正に行った。インタビュー調査にあたり、個人情報の保護及び

基本的人権の遵守を厳正に行ったほか、適宜「立命館大学に置ける人を対象とする研究倫理審査」への申請も検討し、人権の保護及び法令の遵守へ対応した。

さらに本報告にあたり日本社会福祉学会研究倫理指針に則し、個人情報保護及び基本的人権の遵守を厳正に行った。なお、インタビュー調査のデータは調査実施後3年間厳重に保存したのち、破棄する予定である。

4. 研究結果

札幌市で家庭奉仕員制度が開始されたのは昭和38年8月であり、同年に施行された老人福祉法を受けての制度実施であった。そもそも札幌市における戦後の経済発展は、1972年に開催された第11回冬季オリンピック大会誘致・開催を契機としている。そのため1960年代の札幌市における政策重点課題は、オリンピック開催を遠因とした都市環境の整備、特に道路のアスファルト舗装や住宅政策であった、また北海道の高齢化率は戦後暫くの間低水準を維持し、全国平均を下回っていた。この状況は札幌市も同様であり、その後道内の他地域で急速な高齢化が始まって、道内の若年層の人口流入を背景に、高齢化率は低水準であり続けた。しかし、そのような状況の下でも他地域に遅れをとっていたとは必ずしも言い切れない。札幌市は順調に人員を拡大させ、82年の段階で370人の家庭奉仕員が在籍していた。この人数は京都市(92人)など先進地域とされる他都市よりも多く、また政令指定都市の中でも群を抜いていた。また、人数だけでなく奉仕員一人あたりの他院等ケース数など、事業実績についても、他都市と遜色なかった。

5. 考察

以上から、制度の実施時期の早晚は、その地域の社会情勢も多分に反映されており、その後の展開等に鑑みれば、それぞれの実践の評価には必ずしも結びつかない。地域史の観点から、通史での各時期の地域での社会背景・政策課題の変遷を捉え、それらとの関係から社会福祉政策の動向分析する視点が、今後の家庭奉仕員制度の歴史に求められるのではなかろうか。

6. 参考文献

八大都市民生支部協議会編(1983)『八大都市民生支部協議会第28回総会各都市情報交換資料』八大都市民生支部協議会。

札幌市教育委員会編(2002)『新札幌市史—通史第五(上)』札幌市。

札幌市教育委員会編(2005)『新札幌市史—通史第五(下)』札幌市。

札幌市教育委員会編(2007)『新札幌市史』, 8, 札幌市。

※本報告の成果はJSPS科研費(17J03401)の補助を受けたものである