

家庭奉仕員制度の変遷

- 1980年代における有料化・多様化の検証 -

松本理科大学 隣谷 正範 (07346)

キーワード：家庭奉仕員、世帯構造、専門性

1. 研究目的

家庭奉仕員事業は1956(昭和31)年の長野県における「家庭養護婦派遣事業」の取り組みを契機とする。その後、1958(昭和33)年4月に大阪市が「臨時家政婦派遣制度」を、翌年には布施市が「独居老人家庭巡回奉仕員制度」を実施する等、各地において同様の事業が展開される。対象者や制度の仕組みは自治体ごとに異なる制度として開始されたが、その趣旨は共に「家事の援助・身の回りの世話等」であり、いわば公的扶助では解決し得ない貧困層高齢者を中心とした生活面の援助・支援に主眼が置かれていた。

その後、1962(昭和37)年に老人家庭奉仕員事業は国庫補助事業となり、「老人福祉法」の中に明文化されたのは翌年ことである。条文中では「老人の日常生活上の世話を行う者」と定義されたが、所得制限が設定される等、派遣は限定的なものであった。同要件が見直されたのは「有料化と多様化」の時代と称される1980年代であり、行政はこの時期から家庭奉仕員事業への本格的な取り組みを始めたとされる¹⁾。

本研究では、老人家庭奉仕員制度の流れを汲む1980年代の内容を焦点として、職務の位置づけと高齢者の実態を整理した上で、家庭奉仕員職務に対する評価への考察を行う。同時期の制度変遷と社会的評価を考察することは、ひいては後に展開される大幅増員の背景を読み取る際の示唆が得られるものとする。

2. 研究の視点および方法

本研究では、1980年代でも、とりわけ「臨調答申を受けた政策の具体化開始・公的サービスの有料化・ヘルパーの供給手段転換期」²⁾と位置づけられる1982(昭和57)年から1987(昭和62)年までを取りあげる。その上で、在宅老人福祉施策としての“家庭奉仕員制度の質”という側面を焦点とする。

研究対象とする素材は、行政資料・統計資料等を主として家庭奉仕員職務・高齢者の実態に関する表記から当時の状況を整理した上で、諸科学に関する重要事項を審議する機関である日本学会会議が出した意見との関連性から読み解いた結果を「職務の質的側面への社会的評価の一端」と位置づけて考察を加える。

3. 倫理的配慮

本研究では日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守し、先行研究からの知見と、本研究において提示する自説を明確に峻別しながら文献研究を実施する。また、引用等には現代の価値観からして不適切・差別的と捉えられかねない表現も含むが、歴史的表現として原典表記を用いる。

4. 研究結果

家庭奉仕員の派遣は、国庫補助事業として誕生して以降、老衰・心身障害等の理由によって日常生活を営むのが困難な事情の高齢者がいる低所得世帯(所得税非課税世帯)に限定して無料で行われていた。この無料化については、全国社会福祉協議会が、サービスの主体的選択・積極的な費用負担等に基づくサービスの活用を考えた場合、一般に無料化・低額化の考え方はサービスのスティグマ性を強め、主体性を欠いた受け身のサービス利用に導くことを主張している³⁾。そして、1981(昭和56)年12月の中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について(意見具申)」の勧告を受けて1982(昭和57)年9月、家庭奉仕員制度は改定される。これにより、「家庭奉仕員派遣事業運営要綱」では対象者の所得制限が取り除かれ、派遣対象が“高齢者のいる家庭”に改められたほか、70時間からなる採用時研修が整備された。また、同年の「老人家庭奉仕員派遣事業運営の改正点及び実施手続等の留意事項について」では、常時の介護を要する家庭への派遣について記され、「真に十分な介護に当たることができない家庭に対する派

遣を重点」とする等、家庭奉仕員が介護需要に中心的に対応することが示されている。

さらに、この有料化と派遣対象の拡大を語るには、当時の高齢者の実態の整理は欠かせない。まず、「厚生行政基礎調査」における1972（昭和47）年から1982（昭和57）年までの「高齢者（65歳以上）がいる世帯の構造」を比較材料とすると、年を追うごとの高齢者層の実数増加に加えて、夫婦のみの世帯・単独世帯の顕著な増加（都市部ほど割合は高い）の実態を伺える。また、「労働力調査」によると、1975（昭和50）年から1982（昭和57）年にかけての女性雇用者数は21.5%増、有配偶の非農林雇用者数にいたっては39.2%増となる等、対象拡大に至った背景の一部がみえてくる。つまりは、高齢者数や世帯構造、寿命の伸長、就業形態の変化等によって、それまで対象外とされてきた貧困層以外の層の生活にも日常生活援助・支援や介護等が求められる状況が生じたことに伴い、家庭奉仕員のかかわりに光が当てられるようになってきたと考えられる。それに、有料化に伴い質的側面がより前面に押し出された結果、1985（昭和60）年には主任家庭奉仕員制度、1987（昭和62）年には360時間からなる講習会が創設されている。この質的变化を裏付けるように、先行研究では、制度改定を経たことで家庭奉仕員の業務は家事援助の域を脱し、援助者の資質の部分により重視される等、専門性の高い分野となったことが主張されている⁴⁾。また、制度改定の1982（昭和57）年は老人保健法公布の年であり、それ以降、家庭奉仕員制度は医療抑制・在宅推進を貴重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ようになる⁵⁾等、家庭奉仕員の存在価値は以前にも増して高くなっていることが指摘されている。

さらに、厚生白書の記述にも顕著な変化を見出せる。1962（昭和37）年度版での「奉仕員の業務が中年層の婦人に適することから、中年婦人に就業の機会を与える」とした表現に対して、制度改定を経た1983（昭和58）年度版から1987（昭和62）年度版までは“家庭奉仕員事業は在宅老人福祉施策の中核”として度々登場し、それまでとは一線を画した表記で用いられていることは意義深い点である。

一方で、1987（昭和62）年2月には日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会によって「社会福祉におけるケアワーカー（介護職員）の専門性と資格制度について（意見具申）」が出されている。この中で特記すべきは、同委員会が1985（昭和60）年、1986（昭和61）年度の調査結果から“とくに、考慮すべき点”として示す内容であり、高齢化先進国に比べて、我が国の家庭奉仕員の状況は「質・量ともにきわめて不十分」（傍点引用者）との指摘である。加えて、同意見具申では“創意工夫”や“自立を促す介助行為”を前提にした家政学の重要性を説いているが、機関等による自由裁量権が大きかったことを理由に家庭奉仕員の行為には専門性や独自性は見出しておらず、あくまでも家庭奉仕員が行ってきた高齢期へのかかわりを評価しているに過ぎない。

調査時期こそ重複するが、同意見具申を基にして厚生白書において謳われた「在宅老人福祉施策の中核」という表現を繙くと、その内容は“専門性を踏まえた在宅老人福祉施策の中核”としてではなく、あくまでも“専門性を問わない家族・家庭の代行的・代替的な意味”での中核的存在であったことを指摘できる。

すなわち、家庭奉仕員制度は、制度改定後も実践者や研究者によっていかにその実践内容・存在（位置づけ）の重みが説かれようと、1980年代後半においても未だ「『婦人・主婦なら誰でも家庭内で日常的にするはず』のことを、家庭の外でも適切に行うようにするという意味での『質』」⁶⁾と評された1980年前後と同等の社会的評価の域を脱することはできなかったといわざるを得ない。

1) 須加美明「日本のホームヘルプにおける介護福祉の形成史」『社会関係研究』2(1) 1996年 p.96

2) 高木和美「ホームヘルプサービス政策の推移 看護・介護労働者の差別的利用構造の展開」『資金と社会保障』(1411) 2006年 pp.4-30 政策時期ごとの区分を参考にした。

3) 全国社会福祉協議会『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会、1979年 p.186

4) 岡本千秋「ケアワークの範囲と質をどう考えるか ホームヘルパーの役割・養成・訓練」『社会福祉研究』(40) 1987年 p.43

5) 小川栄二「家庭奉仕員派遣事業の有料化問題」『資金と社会保障』(1068) 1991年 pp.19-20

6) 森川美絵「在宅介護労働の制度化過程 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』(486) 1999年 p.37