

老人福祉法施行以前のホームヘルプ事業の形成と展開 —ホームヘルプ事業の多様な展開と在宅福祉史における含意—

○ 札幌大谷大学 氏名 西 浦 功 (4126)

キーワード：ホームヘルプ事業類型・低所得者福祉・寡婦就業対策

1. 研究目的

従来、老人福祉法施行以前のホームヘルプ事業は、長野県や大阪市のような著名な事例や、名古屋市や神戸市等の大規模自治体の事例が専ら注目され、自治体独自のホームヘルプ事業はごく少数の例外的存在であるかのように思われてきた。しかし、寺脇編(2010)『木村忠二郎文書資料』は、上記のような同事業の印象を覆すこととなった。なぜなら、広く知られている長野県や大阪市を含む 18 市町村以外に、全国各地の 4 市 3 町で老人家庭奉仕事業がすでに展開されていたことを 1962(昭和 37)年初頭時点で厚生省が把握していたことが明らかになったからである。また報告者独自の文献調査からは、さらに複数の自治体で独自のホームヘルプ事業が展開されていたことが確認できた。

長野県を除けば、これまで主に東京・大阪等の大都市圏でのみ展開されたと見られた自治体独自のホームヘルプ事業が全国各地に遍在した事実は、日本のホームヘルプ事業の成立過程を見直す上で大きな意味を持つ。合わせて、先駆的指導者の役割や、大規模自治体の豊富な政策資源に着目する視点とは別の発想が求められるように思われる。

本報告では、現時点で入手可能な資料に基づいて、様々な自治体の先行事例をいくつかの制度的特徴から整理・分類し、日本におけるホームヘルプ事業の形成と展開の背景に関して新たな仮説を提示する。

2. 研究の視点および方法

報告者は 2004(平成 16)年以降、各都道府県の公立図書館・行政資料センター・社会福祉協議会資料室等で、自治体の行政資料や広報誌、社会福祉協議会発行書籍、新聞記事等を手がかりに、全国各地のホームヘルプ事業の開始時期やその詳細について調査を進めてきた。その結果、既存研究では注目されなかった複数の自治体におけるホームヘルプ事業の存在のみならず、同事業の展開内容に関する手がかりを得ることができた。これらの先行事例について事業内容の類似点や相違点を整理すると、一見雑多に見える先行事例群にある規則性を見出すことができる。事業内容の類似する自治体間には強い影響関係がみられるであろうという推測に基づきつつ、日本におけるホームヘルプ事業の形成と展開の背景に関して考察を行う。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会の研究倫理指針に従い、引用における詳しい出所の明示や原典主義を貫く等の配慮を行った。

4. 研究結果

北場(2001)は、老人福祉法成立以前の自治体レベルの在宅福祉事業について、その対象者層や利用者費用負担の有無に基づいて、「長野県タイプ」(世帯類型を問わず、無料・有料併用)と「大阪市タイプ」(老人生活保護世帯、無料)に二分する。この北場の分類枠組を援用しながら各先行事例を整理すると、①「長野県タイプ」が名古屋市・神戸市以外の中小規模の自治体にも採用されていたことや、②「大阪市タイプ」が早期から全国各地で採用されていたことが明らかとなった。

またヘルパーの確保手段という点も、ホームヘルプ事業の特徴を整理するうえで重要な焦点の一つである。先行事例では多くの場合、寡婦がヘルパーとして動員されるケースが多かったが、一方では1962(昭和37)年度に事業を開始した秋田市のように、赤十字奉仕団の団員をヘルパーに動員する例も見られる。県内の3市13町村に同事業が波及した点、他自治体でも赤十字奉仕団の活用例がみられた点等、ヘルパーの動員の仕組みにも多様性があることが明らかにできた。

5. 考察

中寫(2013)は名古屋市に対する各自治体の照会文書を手掛かりに、中核都市から周辺都市に奉仕員制度が伝播する様子を描き出した一方、老人福祉法施行以前の同事業の展開について詳しく言及していない。本報告では、老人福祉法施行前の様々なホームヘルプ事業の実施例を整理しつつ、全国各地で多様な関連施策が並列的に展開されていた事実を明らかにすることができた。特に、「長野県タイプ」ホームヘルプ事業が中小規模の自治体にも採用・模倣されてきたことをふまえると、老人家庭奉仕員制度に直接採用されなかったと簡単に片付けるべきものではなく、その存在意義をあらためて検討すべきであろう。

「長野県タイプ」のホームヘルプ事業の評価は、戦後日本の在宅福祉史における同事業の意義を考慮する上で大きな意味を持つ。老人家庭奉仕員の派遣対象が当初貧困対策としての意味を強く有し、派遣対象が生活保護世帯に限定されたことは、現場の窮状への対応を遅らせる点で大いに問題があった。その一方で当時の日本は、低所得者層保護や戦争未亡人の就業対策等の様々な社会問題を抱えていた。当時の中央・地方政府がこれらに対処する際、外来の「ホームヘルプ事業」を活用しようとした政策的意図を、ホームヘルプ事業の展開過程から読み取ることができる。

【参考文献】

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号：207-242.

中寫洋、2013、『日本における在宅介護福祉職形成史研究』みらい.

寺脇隆夫編、2010、『木村忠二郎文書資料「戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第I期」』柏書房.

追記)本研究は、科学研究費補助金を受けて実施した研究の一部である(平成18-19年度 若手研究B「日本の萌芽期の在宅福祉事業の形成に影響を及ぼした社会的要因に関する研究」(課題番号18730354))