

小地域福祉活動の促進要因

——高知県及び島根県のホームヘルプ事業史を事例として——

中 篤 洋

(2017年9月27日受付, 2017年11月17日受理)

Advancement Factors of the Sub-Regional Welfare Activities

- A Historical Case Study of Home-help Services in Kochi and Shimane Prefectures -

Hiroshi NAKASHIMA

(Received : September 27, 2017, Accepted : November 17, 2017)

要 旨

本稿は、地方都市及び中山間地域におけるホームヘルプ事業史を探究する研究の一環として、小地域福祉活動を促進させる要因を具体的に考究することを目的とし、高知県及び島根県の事例を中心に検討した。

高知県の事例では、過疎・少子高齢化など、多様化するニーズへの対応、運営側のモラル改善、情熱・誠意・努力をベースとした生きがい・使命感の創造、部落解放運動への接近などが要点として挙げられ、「認識・理解の欠如への危機意識」が原動力となり、ホームヘルプ事業の促進要因を形成していたと考察した。一方、島根県の事例では、派遣対象の制限、親族や民生委員との協働、手引き作成による業務の適正化、利用者との人格交流などが促進要因の一端と捉えられた。

わが国のホームヘルプ事業史研究は未だに完遂していない。大事なものが歴史のなかに沈んでいないか。歴史のなかの多くの営みからとり出すべきものは何か。それらを追究する使命を我々研究者が負っている。

キーワード 小地域福祉活動 高知県 島根県 ホームヘルプ事業史 促進要因

Abstract

As part of a study exploring the history of home-help services in local cities and hilly and mountainous areas, this study was conducted to investigate factors that promote small community welfare activities in a concrete manner. Our examination specifically emphasized examples in Kochi and Shimane prefectures. For the examples from Kochi Prefecture, the following points were found: response to diverse needs, moral improvement of the operational side, creation of meaning to life and a sense of mission based on passion, sincerity, and effort, and approach to the Buraku Liberation Movement. We considered that “a sense of crisis over the lack of recognition and understanding” comprised promotional factors. However, in examples in Shimane Prefecture, the following things were understood as part of promotional factors: limitation on dispatch, collaboration with relatives and welfare commissioners, optimization of services by creating a manual, and personality interaction with users. A study exploring the history of home-help services in Japan, hasn't quite finished. Has something important been submerged into history? What should be selected from the many possible activities in history? We researchers assume the mission of inquiring into these questions.

Key words: small community welfare activities, Kochi prefecture, Shimane prefecture, history of home-help service, promotional factor

I. 序論

地域住民による共助の必要性が声高に強調されて久しいが、必ずしも各地で小地域活動が活発化し、住民による福祉力の向上へとつながっているわけではないという(稲葉 2017:31)。加えて、小地域では住民活動が自生的に展開することは少ないため、社会福祉協議会(以下、社協)などの組織的支援が不可欠となり、つまるところ「人」という要素が強調され、「人」が地域福祉やソーシャルワークの成否を分けるとさえ論じられる(同)。しかしながら、すべてを一括りにして「人」という要素に還元してよいわけではないだろう。諸々の活動の創出や展開に関し、「人」以外の要素も含む事柄を総合的に把握し、それらを過去から現在に至るまでの時間軸のなかで、どのように変化してきているのかをていねいに検証しなければ捉え切れまい。こうした検討はソーシャルワーク実践そのものにとっても有益である。よって、本稿では、地域包括ケアの時代と呼ばれる昨今、その一基軸であるホームヘルプ事業の史的展開から小地域福祉活動を促進していく試みの一端を明らかにしたい。

戦後日本のホームヘルプ事業の組織的幕開けは、1956(昭和31)年4月、長野県において家庭養護婦派遣事業による養護婦の派遣から始まった¹⁾。この事業により一般女性のなかでも寡婦や単身者をはじめとする多子・母子家庭出身者が在宅で働くというホームヘルプの形態が生成され始め、1950年代後半から60年代前半にかけて、国庫補助事業化や法制化(老人福祉法)に至るなかで、実践の蓄積をもって公的職業としての認知を得始めた。その後、ホームヘルプ事業は、各種協会・協議会の組織化、現任研修(生涯研修)の実施、自主勉強会の開催などを通じ、職域をより鮮明にした。

一方、同事業にはかなりの地域差があり、早発地域と遅発地域に分けられる。加えて、ホームヘルプ事業の創設とその後の展開の評価も研究者によって異なる。この異なる評価に注視してみると、従来の先行研究の多くがそうであったように、昭和20年代後半から30年代前半に同事業化を実現した早発地域の特性やその拡がりの把握に偏重するくらいがあったと言っても過言ではない²⁾。但し、単に時期の遅速を議論するだけでは過去をきちんと整理したことにはならず、それのみならず、昭和40年代に入って漸く重い腰をあげた遅発地域にも目を向ける必要がある。なぜなら、こうした地域ほどホームヘルプ事業や各種福祉サービスのニーズ・緊要性が高く、その多くが地方都市や中山間地域であることから、こうした地域でホームヘルプ事業化をいかに促進させようとしたのか、あるいはその具体的な促進要因は何であったかにアプローチすることがニーズ充足という面でより重要になるからである。

故に、本稿では、老人福祉法成立後、同事業を未設置であった自治体に含まれ、なかでも異なる様相を呈した2地域である高知県と島根県の事例に着目する。高知県は高齢化率31.1%(2013年、全国第2位)で、8割以上が山地で、市街地に一極集中化した地域特性が見られ、中山間地域や限界集落などの過疎問題が早くから見られるところに特徴があり、一方、島根県は高齢化率30.9%(同、全国第3位)で、同様に地方都市でありながらも幸福度ランキング上位を取得するなど、住みやすい町の一つとされる。この両事例の比較検討を通じ、同事業の多様性と特異性を示唆するとともに、地方都市や中山間地域において社会福祉事業を進めるための促進要因を考察したい。なお、本稿でいう小地域福祉活動とは、高知県や島根県のように総人口72万人前後で、人口減少問題、過疎問題、

少子超高齢化問題、限界集落の問題など、福祉課題を少なからず抱えている地域における活動の総称を指す。

本研究の方法としては、当時の新聞や行政資料などの第一次資料、先行研究などの幅広い文献から分析し、全国的動向を視野に入れながらも、高知県と島根県の事例を中心にとり上げる。ホームヘルプ事業の実施主体は通常、市町村であり、すでに資料の多くが保存期間を超過し破棄されていた。資料収集が困難であった反面、資料の欠落をカバーするべく、関係者へのインタビュー調査も実施した。いずれの調査でも、個人情報保護及び守秘義務の観点から、個人名・地域名の不必要な公表を避けるなど、日本社会福祉学会研究倫理指針に則った。本調査の実施にあたっては、高知県立大学研究倫理委員会及び高知県立大学社会福祉研究倫理審査委員会から承諾を得た（承認番号社研倫16-66号）。

II. 老人福祉法制定をめぐる動向と老人家庭奉仕員の位置

1. ホームヘルプ事業の創始から老人福祉法成立へ

上述した戦後日本のホームヘルプ事業の萌芽から3年後の1959（昭和34）年11月に開催された全国社会福祉大会（於 東京都）では、高齢者福祉部会内での論議が活発化し、ホームヘルプ事業史に関する先行研究も、ちょうどこの頃から蓄積され始める。具体的には、池川(1960;1973)、森(1974)、竹内(1974)などが先鞭をつけ、その後、米本(1985)、須加(1996)、福島(2004)、中畷(2008;2013;2016など)、西浦(2010;2011;2013;2014など)、宮本(2011)、佐草(2017)などが続いており、例に事欠かない。これらは、長野県上田市、京都市、大阪市などの先進地域に着眼した研究が多く(池川、竹内、中畷、西浦、宮本など)³⁾、とりわけ、ホームヘルプ事業の波及過程を鋭く感じ取った西浦の一連の研究でも、その先行要件・伝播要件が検討されるなど、先進性そのものが精査

されている。反面、これらの研究は地域差を鑑みながらも、遅発地域に着眼した研究ではなかった。

ホームヘルプ事業史を理解するためには、それを左右する政策動向や地域実践を深く理解する必要があるため、ここから話を進める。わが国の社会福祉行政が大きく舵取りをし始めた一つの転換点は、1961（昭和36）年開始の国民皆保険皆年金制度からであり、同時期に旧厚生省も「厚生行政長期計画基本構想」を発表するなど、行政の健全化が長期的視野の下に捉えられ始めた。一方、中央職業安定審議会委員（旧労働省保官）が長野県上田市の家庭養護婦派遣事業を視察し、横浜市民生局長、八代市長、弘前市福祉事務所長たちが名古屋市民生局に対し、「ホームヘルパー制度実施について」の照会文を送るなど、ホームヘルプを巡る自治体間レベルでの情報共有の動きがみられたことも重要な起点と言える。2008（平成20）年に筆者が行った「ホームヘルプ事業の発祥に関する全国調査」によれば、老人福祉法成立以前に同事業化を実現していたのは47都道府県中19都道府県であり⁴⁾、大半が法成立以後の事業化であった。

そして、この大半の自治体の取り組みでは、社会福祉審議会小委員会による「老人福祉施策の推進について（中間報告）」（1962年7月31日）のなかの「家庭における養護」に示唆されているように、「施設収容は要しないが、老衰、心身の障害、傷病等により日常生活に支障をきたす老人であって介護が受けられない状態にあるものに対しては、家庭奉仕員を派遣し、その家事、介護のサービスを行う措置をとるべきである」（社会福祉審議会小委員会 1962:頁数不詳）という理念の下、展開に向けた基盤が固められようとしていた。

つまり、施設収容に加え、在宅での家事援助、介護サービスの必要性が認識され、福祉実践の場の拡大が模索されていた。第1回老人大会開催（全国老人クラブ連絡協議会主催）、九州社協連合会による老人福祉法試案発表などの法制化に向けた動きの活発化のなか、老人家庭奉仕事業運営要綱（昭37.4.20 厚生省発社第157号）策定に伴う国

による老人家庭奉仕事業の開始が全国統一の事業化に向けた第一歩となる。これは東京都を含む5大都市において国庫補助の対象福祉事業として、250人分の家庭奉仕員活動費（月額1万1,700円）を予算化するという比較的小規模のものであったが、こうした前兆ののち⁵⁾、1963（昭和38）年7月11日、老人福祉法（昭38.7.11 法律第133号、施行は8月1日）が成立する。

2. 厚生省社会局老人福祉課による実態把握と協働

このような政策展開の背景には、経済企画庁が『経済白書 昭和38年版』（経済企画庁調査局編）で「先進国への道」を発表したことに象徴されるように、日本のOECDへの加盟や東京オリンピック開催などの煽りを受け、景気が上昇したことがあり、一方で、『高齢者就労実態調査』（1964年3月）や『高齢者実態調査』（1964年8月）でも高齢者の実情把握が進み、社会問題としての認識が高まっていた事情があった⁶⁾。他方、地方都市でも1962（昭和37）年に、四日市市立寿楽園長、愛媛県民生部長、島根県厚生部長らが名古屋市民生局総務課宛に「家庭奉仕事業の運営について」の回答を求め、1963（昭和38）年には、静岡県民生労働部厚生課社会係長、山口県徳山市長、広島市厚生局援護課長（広島市長と連名）らが名古屋市民生局宛に「老人家庭奉仕員の設置状況について」の回答を求めるなど、情報共有が行われていた。

とはいえ、「その配置が一部の市町村にとどまっているので、早急に全市町村に配置するよう措置することが必要である」と指摘された当時（中央社会福祉審議会 1964: 5）、地域特性に纏わる課題が残されていた。厚生省社会局老人福祉課は当時の実情を秘蔵資料『老人福祉関係資料』内に収録されている「昭和39年度 老人家庭奉仕員設置状況（補助対象分のみ）」に示唆する。同表より、1964（昭和39）年4月1日現在、高知県と島根県のいずれにおいてもホームヘルプ事業が未設置であることが分かる。西浦（2013:24）は、旧厚生省

が後日、大阪市タイプのホームヘルプ制度（老人家庭奉仕員制度）を採用した背景として、当時の日本の福祉制度が生活保護を中心とする施設入所型であったことを指摘するが、「老人家庭奉仕事業運営要綱」（昭40.4.1 社老第70号社会局長通知）が出され、派遣対象の範囲が「要保護」から「低所得」へと拡大されたことからその限りではないだろう。

Ⅲ. 高知県のホームヘルプ事業の史的展開

1. 発祥と展開

各地の成果が中央官庁に報告され、家庭奉仕員制度が1962（昭和37）年に旧厚生省「老人家庭奉仕事業実施要綱（昭和37年4月20日厚生省事務次官通知）」発出を受け、国庫補助事業化されても、各自治体の足並みは揃わなかったことは既述した。ここでは遅発地域である高知県の事例を、次章ではもう一つの遅発地域である島根県の事例を取り上げる。

まず、視点を1960年代当時の高知市民の暮らしに合わせてみると、「高知県下の老年人口は年々ふえている。寿命が伸びる反面、若い人の県外流出で老人人口の割合がふえ、一昨年（昭和39）の国勢調査の結果からみても六十五歳以上の老人は八万一千八百人にのほり全人口の一〇%を越えている。これは全国平均の六・三%を大きく上回るもので本県における老人対策の必要なことを教えている。」（『高知新聞』1967（昭和42）年2月10日、第137号、第9面）と報じられ、高齢者急増と若者流出という重層的な課題が懸案事項となっていた。加えて、1,000人を超す要介護高齢者がいるなか、その受け皿として機能しているのは香美郡（現、香美市）の特別養護老人ホームのみというように（『高知新聞』1967（昭和42）年2月10日、第137号、第9面）、ハード面での課題が見られた。

新たな手立てが模索されるなか、1967（昭和42）年3月、高知県内に新設されることになったのが、老人家庭奉仕員（ホームヘルパー）派遣事業であった⁷⁾。その端緒を1967（昭和42）年2月10日の『高

知新聞』記事は次のように報じている。

本県でも来年度から初めて設置することになった。まず、テストケースとして高知市に三人、宿毛市に二人配置する予定で、費用は国、県、市が三分の一ずつ負担する。これらヘルパーは原則として女性が選ばれ、市町村の非常勤職員。定期的に老人家庭を訪問して、相談相手になったり、身の回りの世話、病気の看護など、よるべのない老人たちのサーバントとして献身する。県では、来年度以降も順次、ホームヘルパーを各市町村に普及させていく考えで、西村厚生労働部長も九日の県議会厚生委員会で『四十二年度は老人対策を福祉行政の重点施策として推進したい』と強調した。(『高知新聞』1967(昭和42)年2月10日、第137号、第9面)⁸⁾

ここでは、県行政の意向の強さを看取でき、次いで、1967年4月15日付の同紙(第230号、第4面記事)でも、「奉仕に老人大喜び 『ホームヘルパー』スタート」と題し、好評である旨が報じられた。高知市の場合、長野県上田市のような初期のホームヘルプ実践を記録した報告関連資料を披見できないが、少なくとも、サーバントとしての献身姿勢が求められ、これまでの施設収容などの援助方法とは異なる視点の事業が展開されることになった。このことは、一つのセンセーショナルとして注目され、それ以降は、各々のヘルパーが培った力が試されることになっていく。

2. 高知県における初期ホームヘルプ事業の実情 —2事例の検討

西浦(2010;2011;2013;2014など)らの先行研究にもこうした遅発地域の具体的な検証までには至っていない。そこで、以下、事例を2つ見ておこう。

【高知市の事例】 同市高坂地区のAさん(七十二)は、二十五歳のとき九州でソリに乗って材

木を運んでいるさい、カーブ道で荷物からくずれ落ちた材木と道路わきの岩との間に右足をはさまれて押しつぶされた。その後、高知市にやってきたが七年ほど前に妻子と離れ、いま生活保護を受けて寝たり起きたりのさびしい老後を送っている。十二日昼過ぎ、高橋さんが訪れたときもふとんの中だった。「お世話にきました」という声に飛び起きたAさんは、足が不自由でなければいまにも走り回りそうな喜びようで、「うれしい、うれしい」を連発。散らかし放題の部屋を掃除する高橋さんの姿に感激するAさんに「こんなに喜んでもらえるのがありがたい」と高橋さんも言っていた。ホームヘルパーの奉仕時間は一日約三時間。食事の世話、被服の洗濯、補修、部屋の掃除、身の回りの世話など労力を伴うものから、生活、身上にかんする相談、助言に至るまでなかなかたいへんな仕事。取り残されたという老人ばかりだから、おもに話し相手となる時間が多いようで、ほとんどは次はいつきてくれるか約束してくれと言うそうだ。まずはこの「老人ホームヘルパー」制度は、好評のすべり出しを見せたところだが、市でも今後奉仕員をふやしていく考えだ。(『高知新聞』1967年4月15日、第230号、第4面)

【宿毛市の事例】 恵まれない老人のためにさる四月から宿毛市に県下で初めてお目見えしたホームヘルパー(老人家庭奉仕員)は発足以来好成績をあげ、老人対策は着実に進んでいる。…(中略)…吉川コトセさん(五五)と小田豊美さん(三四)は一日二世帯を巡回訪問、せんとく、炊事、あみ物、掃除はもちろん身の回りの世話や病気の看護に当たっている。これら十七世帯の八割は保護家庭だが、身よりもなくからだも不自由なだけに何年も掃除をしたこともない家庭環境で、食器も汚れっぱなし。せんとくするにもせっけんを使ったことがないといったひどさ。二人は自分の食事の時間もないほど

のてんてこ舞いの日常。「だがいくら骨が折れることでも老人たちが心から喜んでくれるのでやりがいがある仕事です」とファイトを燃やし、仕事に取り組んでいる。毎週土曜日に市の福祉協議会に実績報告を出し、今後の活動計画と反省を行っているが、両地区の老人からも「老人の立場になって相談の相手をしてくれるので前途に希望が持てるようになった」と大いに喜んでいる。（『高知新聞』1967年5月18日、第242号、第10面）

これらの文脈から、両事例が同事業の有効性を好意的に伝えていたことが分かる。反面、評判と報じた地元新聞の報道内容が一変するのが、1967年8月26日以降の記事である。例えば、「敬遠されるヘルパー 私生活のぞかれる不安？」（『高知新聞』1967年8月26日、第410号、第4面）、「県下で二市だけ実施 喜ばれるが普及しない制度」（『高知新聞』1967年9月27日、第408号、第8面）などの小見出しから、プライバシーの保護や社会的認知の拡充といった面で課題が残されていたことが窺える。見切り発車であったと言えなくもないが、情報不足・認識不足による批判であったと考えられる⁹⁾。

3. 派遣対象の拡がり——高齢者対象から障害者対象へ

こうした事業のPRの必要性との関連で看過できないことが、派遣対象の拡大である。イタイイタイ病や四日市ぜんそく患者の公害訴訟がみられた1967（昭和42）年は、旧厚生省による「在宅重症心身障害児（者）訪問指導要綱」通知、「重症心身障害児施設計画」発表など、障害福祉施策の法制化が進み始めていた年であり、同年8月1日には「身体障害者家庭奉仕員派遣事業運営要綱」（昭42.8.1 社更240の2 社会局長通知）が策定された。この政策動向に呼応した自治体の一つが高知市であった。1967（昭和42）年の同市では、当初、老人家庭を主対象とした同事業が身体障害者をも

対象に含むと報じられ（『高知新聞』第353号、1967年11月22日、第9面）¹⁰⁾、その背景には、「市内に約四千五百人の身障者がおり、このうち七百四十三人は手足や目が不自由なため、一人暮らしが出来ない人たち」というニーズがあった（『高知新聞』1967年11月22日、第353号、第9面）¹¹⁾。

4. 運営側及び担い手側の視点からみた促進要因

高知市に身体障害者ヘルパーが一人設置された翌月（1968年2月）には、旧厚生省が「精神薄弱者実態調査」の結果を発表し、その問題対応として、同年4月15日、「精神薄弱者相談員設置要綱」を施行し、2,000人の相談員の配置を決めた。また、高知県もニーズの高度化・多様化に対応すべく、寝たきり老人対策として「特殊寝台貸与事業」の実施（高知県 1969:19）、老人家庭奉仕事業と身体障害児（者）家庭奉仕員との一体的運営を行う「家庭奉仕員」派遣事業（高知県 1976:10）、高知県ホームヘルパー連絡協議会への県費助成（30万円、高知県 1976:10）、満70歳以上の老人の模範老人の県知事表彰（高知県 1967:22）などの動きを次々に見せている¹²⁾。県社協に至っては、一人暮らしの老人対策として“茶飲み友だち”の仲介や“福祉結婚”の仲介にも乗り出すなど（『高知新聞』1971年3月5日、第92号、第12面）¹³⁾、棲み分け論的な展開がみられたことも特筆すべきことであった。

運営側の視点から捉えた場合、在宅生活の維持を可能にするホームヘルプ制度の充実という視点がいっそう重視され、例えば、①県ホームヘルパー研修会開催（体験発表、座談会を含む）、②ホームヘルパー連絡協議会結成、③PRの徹底、④待遇条件の改善、⑤ヘルパーの人材育成、⑥各市町村のやる気の喚起、⑦公務員としてのモラル改善などが要点とされてた（『高知新聞』1971年12月9日、第176号、第12面及び同1978年9月27日、第599号、第15面）。外向き一辺倒ではなく、「やる気の喚起」「モラル改善」など、内部強化・改善に努めているところに特徴が窺える。

一方、担い手側の視点からは、「こんなに喜んでもらえるとうれいがあります」や（高知市初のホームヘルパー高橋氏、『高知新聞』1967年4月15日、第230号、第4面。）、「次はいつですか。待っていますよ」と何回も繰り返しながら、ボロボロ涙を流すんです。こんな時は、苦勞も忘れてしまいます」(宿毛市初のホームヘルパー小田豊美氏、『高知新聞』1967年9月27日、第408号、第8面)など、相手側の反応や言動からヘルパーたちが“やりがい”や“生きがい”を感得し、使命感に似た感情を醸成していたことが大きい。すなわち、業務内容の適正化・体系化の未整備にもかかわらず、利用者のあまりにも凄惨な生活実態や想定外の喜びようを目の当たりにし、担い手自身の人道性や開拓性が大いに刺激された面があったと考えられる。

5. 部落解放事業への接近——森田益子の略歴と思想

他方、筆者が実施したインタビューのなかで同事業が部落解放事業の意味合いを有していたことも看過できない。現訪問介護員の新開幾代氏は、「元々は社協が自分たちの拠点としてヘルパーを雇用し、失業対策事業の一環として部落地区の人を雇用した。高知市朝倉海老川地区でも行われ、利用料なし。互助会制度があった。部落解放運動をリードし、やさしいグループ（特養）を創ったりした森田益子さんが中心に進めた。……」と証言する（下線筆者、2016年12月26日）。一方、森田自身も次のように吐露する。

社協のヘルパーが来て上品にやっても、部落では通用しません。例えば、ヘルパーが「ねえ、おばあさん。ご機嫌はいかがですか」と尋ねても、「うん、有難うございます」と言うのが精一杯。「お布団でも干しましょうか」と聞かれても、「いやいや、もう結構です」と言うだけなのです。よそから来る人に粗末な布団を干してもらおうわけがありません。むしろ、「ヘルパーが

来るから掃除しておかないかん」と言うぐらいでした。それで、何もしてもらわずに、あとで私に「もう、益ちゃん、あんな上品な人が、おばあさんどうですかと言うて来たって、あんな人に掃除してもらうのは嫌。みっともないから、うち（部落）の人を入れてや」というような苦情がきます。そういったことが2つか3つ続くと、それを理由に、ヘルパー全員を市協から出しました。……（森田 2012:186）

高齢化に纏わる問題に加え、部落差別問題が重複することで、「介護は社会全体の問題」という一律の考え方が容易に解決されないことを認識していた森田は、そうした独特の地域性を考慮し、部落出身者のヘルパー雇用という手段を用い、さらにホームヘルプ事業化を推し進めていったと考えられる。筆者は高知県がホームヘルプ事業の遅発地域であったというマイナス面よりも、プライバシー保護、身体の不自由な方の生活、部落差別問題などに対する「認識や理解の欠如」への危機感こそが促進条件であったと考究する¹⁴⁾。

IV. 島根県のホームヘルプ事業の史的展開

1. 発端とその初期形態

次いで、島根県下におけるホームヘルプ事業の史的展開を考証する。同県下には発祥についての諸説があり、一つが1961（昭和36）年度から18市町村（自治体名不詳）で開始という説であり、もう一つは1967（昭和42）年5月に松江市で家庭奉仕員派遣事業が始まったという説である¹⁵⁾。筆者が収集した史資料の多くは後者を一般的とする場合が多いため、本稿でも後者に視点を当てながらアプローチしていく。まず、島根県内のホームヘルプ事業の起源を年史から紐解こう。

松江市が事業を開始したのは昭和42年5月で、家庭奉仕員の選考試験を行って2人を採用した。そして施設での研修を経て老人家庭での正式な奉仕活動は6月1日から実施するとい

う、実にあわただしい事業の開始であった。対象は、身体上または精神上の障害があって、日常生活を営むのに支障がある老人の家庭で、その家庭が老人の介護を行えないような状況であること、さらには当該家族が低所得世帯であると定められ、この条件に沿って派遣を決定する。……（松江市社会福祉協議会50年誌編集委員会編 2001:98）¹⁶⁾

次いで、その実態については、家事全般を行い、「週2回程度。実施主体は松江市で、事業の一部を本社協が実施することになった。開設当初は奉仕員2人で11世帯を対象にしていたが、その後、身体障害者家庭奉仕員制度及び心身障害児（者）家庭奉仕員制度の新設、さらには対象世帯の増加によって増員を図り6人の奉仕員を置くことになった。」と述べられる（松江市社会福祉協議会50年誌編集委員会編 2001:98）。同事業の県域的拡がりについては、筆者が収集した第一次資料を基に整理すると、松江市の家庭奉仕員派遣事業（1967年5月）、益田市社協による老人家庭奉仕員派遣事業（1967年）¹⁷⁾、浜田市社協による老人家庭奉仕員派遣事業（1967年）¹⁸⁾、出雲市社協による老人家庭奉仕事業開始（1969年）¹⁹⁾、赤来町社協による家庭奉仕員派遣事業（ホームヘルプサービス事業）開始（1969年）、多伎町の老人家庭奉仕員（持田澄枝）設置（1970年6月）、三隅町社協による家庭奉仕員設置（1974年4月、1人、主任ヘルパー中村貴美栄）の順となる。未収集の地域の展開については省略する。

2. 待遇改善の陳情と「島根県家庭奉仕事業の手引き」の作成

なかでも、赤来町社会福祉協議会30周年記念誌編集委員会編（2006:100）によれば「赤来町は1969（昭和44）年4月から、家庭奉仕員1人を置いて派遣事業を開始した。」とある反面、「当時は一般的に、家庭の中を他人に見られることに抵抗感があり、主として民生委員の情報をもとに、親

戚等とも協議しながら家庭奉仕員を派遣するパターンが多かった。したがって、よほど困った家庭への派遣であり、利用というより救済の意味合いが強かった。サービスも規定があいまいで、善意に基づく対応に近かった。……」とされ（赤来町社会福祉協議会30周年記念誌編集委員会編 2006:100）、高知市のケースと同様、サービス内容の曖昧さや家庭における家族の抵抗感は拭えなかった感が窺える。

西浦（2011:89）は、「島根県では出雲市を除く全ての市において奉仕員が設置された。また同県では過疎地域において事業の需要が特に高いことに鑑み、6町村に1名ずつ、県独自の奉仕員を配置し、過疎地域における老人福祉推進を図った。島根県のように県による制度推進が秩序立って進む例がある一方、県の思惑通りにいかない場合もある」などと指摘するが、同県下ではホームヘルプ事業化がスムーズに進行しなかったことを出雲市社会福祉協議会編（1994:152）が記している。

その理由として、「ヘルパーの大部分は身分が不安定で、雇用期間も1年更新、福利厚生面もまちまちで決して処遇は十分とはいえなかった」実情があり、これに対し、関係団体長連署により関係機関への処遇改善の陳情、さらには、出雲市においても昭和49年1月22日陳情書による陳情がなされたが、直ちに実現しなかった（出雲市社会福祉協議会編 1994:152）。その後、所得税課税世帯に対しても有料で派遣できるように「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」が昭和57年度に改められ、出雲市では58年度から実施するなど、成熟化の兆しが見られた（出雲市社会福祉協議会編 1994:153）。

加えて、島根県下では責任体制と適正な運営を定着させるべく、県社協は県主管課にその調整方法を強く要請し、昭和51年4月「島根県家庭奉仕事業の手引」を作成した。その内容は、島根県家庭奉仕事業実施要綱、市町村（社協）家庭奉仕事業実施要領、家庭奉仕事業委託契約準則、社会福祉協議会家庭奉仕員就業規程の4項目から成り立

ち、この手引きの策定により、委託する行政も、また委託運営する社協もその責任体制が明確となった。特に町村社協においては家庭奉仕員を社協専任職員に格付けして身分保障を確立するとともに、この家庭奉仕員活動を地域福祉活動の第一線活動に位置付ける社協が次第に増加していった(島根県社会福祉協議会編 1993:346)。

3. 島根県の元家庭奉仕員たちの回想とその主眼

1967年～1988年まで出雲市内でホームヘルプ事業に従事した山本鈴子氏は、「施設福祉が在宅福祉か」——忘れられない悲しきできごと」と題する文章を残している。氏はホームヘルプ実践を通じ、利用者の真の幸福とはどのようなものであるかについて理解を深め、けっして担い手(援助者)中心の考えではもたらし得ないことを痛感する(出雲市社会福祉協議会編 1994:154-155)。

【出雲市の元ホームヘルパーの手記】

……それは市内に住む、地域住民から信頼の厚かったK老人のことです。当時Kさんは77歳、中学3年生の孫娘と二人暮らしでした。Kさんは、全盲と肢体不自由の重度障害をもつ奥さんの介護疲れがもとで、風邪を引き心臓発作を起こしてしまいました。ただちに奥さんを納得させ、特別養護老人ホームへ入所の措置をとってもらいました。…(中略)…入所をあと数日に控えたある日、私がいつものように電気バリカンでKさんの頭を刈っていました。その時Kさんの手が私の手をそーっと握りしめ、「山本さん、わしはあんたに色々とお世話になりました。わがままはいえる立場ではありません。だけど、わしはやっぱりホームへは行きたくはありません。この家は、わしが苦労して建てた家です。わしは孫の成長するのが生きがいでした。どこへも行ってこたああません。いっそのこと火事になれば何もかもきれいさっぱりしますワ。」「山本さん本当にありがとうございました。あなたのおかげで何もかも忘れて、い

つも笑わせてもらった。わしは笑いがあるうちはまだまだ死なれません。」Kさんは、歯のほとんど無くなった口を開けて笑ってみせました。明るく日のちょうど正午のことでした。

「Kさんの家が火事だ。……すぐ帰れ」と訪問先への電話。落ち着いているつもりだが体が震え、足が地に着かない。取るものもとりあえずKさん宅にかけつけたときは、すでに焼死体となって発見され、当局の手によって処置された後でした。無残な焼け跡に呆然と立って、きのうの元気な笑いを思い浮かべ、過ぎし日々のふれあいを思い出し涙するのみでした。Kさんの選んだ道、心境の変化は知る由もありませんが、不衛生であってもいい、口にあったものを食べさせて貰えなくてもいい、孫と一緒に、住みなれた家で一生を終えることを強く望んでいたKさん。はたしてこれが幸せな最後(ママ)であったのであろうか、と。…(中略)…言いやうもない複雑な気持ちでございました。

人それぞれに考え方は違うでしょうが、老人の本当の幸せとは、経済的に恵まれた何不自由のない生活、施設やサービスの行き届いた福祉施設の生活よりも、永年住み慣れた土地で近所の人達とふれあいながら、家も食べ物も粗末でいい、自分の家で先祖の仏壇に手を合わせられる生活が老人のほんとうの幸せな生活ではないのでしょうか。[山本鈴子](出雲市社会福祉協議会編 1994:155)

この文章からは、失敗が教訓となり、新たな展開や職業人としての成長をもたらすことも少なく、細やかなケース対応や緻密な事例検討こそ、事業化を進展させるための重要課題と認識できる。その後の研修や組織化の動きを見るまでもなく、同県下では「処遇改善」「職務研修」「福利増進」が重視され、多岐にわたるとり組みが積極的に行われようとした。これを陰で支え、リードしてきたのが同県社協であり、単なる事務局の職能を越えて「老人や障害者の福祉」の基本となる社

協本来の任務として捉え直し、在宅福祉の基幹としてホームヘルプ事業を位置づけ、展開している(島根県社会福祉協議会編 1993:322)。

V. 結論——考察と今後の課題

1 高知県及び島根県におけるホームヘルプ事業史の特徴と促進要因

以上、本稿では、高知県と島根県におけるホームヘルプ事業史を例証し、その多様性や特異性を明確にすることで、地方都市や中山間地域で社会福祉事業を進めるための促進要因を検討してきた。

高知県の事例では、ヘルパー派遣の対象拡大によるニーズへの対応がみられたこと、各市町村のやる気の喚起や公務員としてのモラル改善など運営側の改善がみられたこと、情熱、誠意、努力をベースとしたやりがい、生きがい、使命感の感得といった担い手側の促進要因がみられたこと、同事業化が部落問題という地域特性を内包しながら、社会的介護の必要性が認識され実践化されようとしたこと、事業化を進めるためのPR方法が模索されたことなどが要点として挙げられた。同県がホームヘルプ事業の遅発地域であったという一面に留まらず、障害や部落問題との関連にも顕在化していたように、プライバシー保護、障害者の生活、差別偏見などに対する「認識や理解の欠如」への危機意識こそが原動力となり、ホームヘルプ事業の促進要因の形成につながっていたと考究した。

一方、島根県における事例では、当初から低所得世帯の高齢者に派遣が限定されていたこと、その後、身体障害者や心身障害児へと派遣対象が拡大されたこと、利用者側のプライバシー問題に対し、主に民生委員の情報を基に、親戚らと協議し、家庭奉仕員を派遣するパターンが多かったこと、待遇・条件改善のための陳情が積極的に行われたこと、「島根県家庭奉仕事業の手引」作成により、業務の適正化が図られようとしたこと、利用者の変化や温かい心持が家庭奉仕員を励まし、自省を

促していたこと、失敗から教訓を得たヘルパーに職業人としての成長がみられたことなどが明らかになった。

竹内(1974:55-56)は、「小地域に本事業(家庭養護婦派遣事業)を展開するには、民間的な即応性をその都度発揮し、大胆に発想する開拓的な配慮はいうに及ばず、新しい歩みの一步一步は、すべて最善の試みとして描き、地区ごとに実験を積み重ねていく以外に方法はなかった。」と述べ、ニーズ把握の意義と直接利用者に関わるヘルパーの観察眼を重視する。さらに、右田・井岡(1996:301)も、「ヘルパーの活動は、個々のケースに個別的に対応しながら、総合的に援助すること自体が地域福祉につながっていくことではないか」と論及する。ここでは、利用者のあまりにも凄惨な暮らしぶりや想定外の喜びようなどがヘルパー側の人道性・開拓性を喚起する起点となっていた高知県の事例や、長年住み慣れた在宅での生活を全うさせてあげたいと捉え、利用者のこだわりや性格を十分に理解して、ていねいに対応することをニーズ充足の鍵とした島根県の事例などからも肯首できる視点として認識できよう。

こうした小地域は元々、住民生活の中心部分とあってよく、地域福祉推進の母胎となりやすい。そこには、実践を担った人々と、実践を積み重ねた歴史があり、弱さや不利に端を発するニーズを汲み取る視点と、その実践化を可能にする地域理解の深化や担い手の声の反映などが重要である。

2 ホームヘルプ事業を巡る課題と歴史研究者の使命

一方、「現行の家庭奉仕員制度に対する偏見や不十分な理解、誤解などから、ホームヘルパーが単なる家事労働をする家政婦、掃除婦と誤解している例があまりにも多い」と述べられ(右田・井岡 1996:299)²⁰⁾、その重要度に反して、需要があがらなかった要因が指摘される。この言及から約20年後の今日に置き換えてみても、身分の不安定さ、労働条件、社会的認知などから考え合わせる

と、大差ないように思われる。こうした偏見や曲解を打破するには、その裏づけとなる個々のヘルパーの実践の蓄積が重要となる。

その方法として、右田・井岡(1996:301)は、ネットワーク化による協働を重視し、竹内(1991:24)はホームヘルプの本質として述べた「対象者が『ほんとうに生きていてよかった』と感じて日々が送ることができるように配慮すること」を強調する。個々人が長命を願い、長寿を心底、喜べる社会づくりを目ざす反面、高齢者ケアホーム虐待事件や相模原障害者施設殺傷事件などに象徴されるように、世の中にはあまりにも独善的で、他者への配慮に欠けるケースが後を絶たない。

本稿では、小地域福祉活動の促進要因を探究し、小地域だからこそとり組みやすい人と人との純粹な心の交流、プライバシーや差別偏見に対する認識づけ、近隣住民や民生委員らとの協働、失敗を教訓として生かすことなどを、高知県及び島根県のホームヘルプ事業史を通して明らかにした。今回は、2県に限定して述べてきたため、これらをもって普遍化したり、一般化したりすることは慎まなければならない。とはいえ、地域の歴史や生活実態を掘り起こしていくと、様々な教訓や警鐘を看取できる。わが国のホームヘルプ事業史研究は未だに完遂していない。大事なものが、歴史のなかに沈んではいないであろうか。そう問い続けるのは研究者の責務である。また、真実を追究するのが研究者の役目であるから、「歴史のなかに隠れた真実を知りたい」という好奇心をもって追いつけなければならない。“歴史のなかの歴史にアプローチする”という視座は、単に過去の事象を年代順に並べたり、事例を掘り起こしたりするのではなく、これまで形成されてきた歴史的事項に付随する人々の熟思・思索や社会的な背景・承認にまで踏み込むことであり、埋もれた史実を根拠を提示しながら究明することである。こうした歴史的アプローチが現在や将来を考える機会をもたらす。

最後に、未だもって解明できていない中四国・

九州地方のホームヘルプ事業史を掘り起こすことと、各々の自治体・地域にみられた細やかな連携・協働を具体的に捉え直し、要点を抽出する作業を通じて、今日的示唆を得ることを今後の課題としたい。

付記

本研究は、科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金:基盤研究(C)16K04179、研究代表者中畷 洋)の研究成果の一部である。

資料

- 愛媛新聞社(1963)『愛媛新聞』1963年5月29日、9.
- 香川県厚生部社会課(1967)『昭和40年度 福祉と援護』.
- 厚生省社会局(年月日不詳)「老人福祉施策の拡充と実施機構の整備について」.
- 厚生省社会局老人福祉課(1964)「老人福祉関係資料」.
- 厚生省社会局老人福祉課(1969)『老人福祉行政の概要』.
- 高知県(1967)『高知県の福祉——高知県社会福祉事業概要 1967年版』.
- 高知県(1969)『高知県の福祉——高知県社会福祉事業概要 1969年版』.
- 高知県(1971)『高知県の福祉——高知県社会福祉事業概要 1971年版』.
- 高知県(1974)『高知県の福祉——高知県社会福祉事業概要 1974年版』.
- 高知県(1976)『高知県の福祉——高知県社会福祉事業概要 1976年版』.
- 高知市厚生課老人福祉係(1975)『お年寄りの楽しみと心配と願い』.
- 高知市福祉事務所(1972)『福祉統計』.
- 高知新聞社(1967)「誕生する老人ホームヘルパー」『高知新聞』1967年2月10日、(137)、9.
- 高知新聞社(1967)「奉仕に老人大喜び」『高知新聞』1967年4月15日、(230)、4.

- 高知新聞社 (1967) 「二人が巡回、親身の世話」『高知新聞』1967年5月18日、(242)、10.
- 高知新聞社 (1967) 「県下に二市だけ実施」『高知新聞』1967年9月27日、(408)、8.
- 高知新聞社 (1967) 「高知市に身障者ヘルパー」『高知新聞』1967年11月22日、(353)、9.
- 高知新聞社 (1968) 「県下初の身障者ヘルパーに主婦の豊永さん」『高知新聞』1968年1月21日、(340)、8.
- 高知新聞社 (1968) 「老人ホームヘルパー好評」『高知新聞』1968年2月17日、(258)、8.
- 高知新聞社 (1969) 「孤独な老人ふえる 高知市」『高知新聞』1969年9月10日、(170)、10.
- 高知新聞社 (1969) 「せめて医療保障を」『高知新聞』1969年12月14日、(276)、12.
- 高知新聞社 (1971) 「茶飲み友だち」も仲介」『高知新聞』1971年3月5日、(92)、12.
- 高知新聞社 (1971) 「初のホームヘルパー研修会開く」『高知新聞』1971年12月9日、(176)、12.
- 高知新聞社 (1973) 「ホームヘルパーの七人に感謝状」『高知新聞』1973年9月13日、(256)、12.
- 高知新聞社 (1978) 「ヘルパー、金品もらう」『高知新聞』1978年9月27日、(599)、15.
- 社会局老人福祉課 (1969) 『老人福祉関係基礎資料』.
- 社会福祉審議会小委員会 (1961) 「老人福祉施策の推進について (中間報告)」.
- 中央社会福祉審議会 (1964) 「老人福祉施策の推進に関する意見 (中間報告)」.
- 文献
- 赤来町社会福祉協議会30周年記念誌編纂委員会編 (2006) 『赤来町社会福祉協議会30周年記念誌』.
- 池川 清 (1951) 「英国の老人福祉政策」『社会事業』34(9), 22-28.
- 池川 清 (1960) 「外国におけるホーム・ヘルプについて」『社会事業』43(7), 19-28.
- 池川 清 (1973) 「大阪市に家庭奉仕員が誕生するまで」『月刊福祉』56(3), 58-59.
- 出雲市社会福祉協議会編 (1994) 『出雲市社協のあゆみ』.
- 稲葉一洋 (2017) 「小地域福祉活動の展開要件」『人間の福祉』(31), 31-46.
- 右田紀久恵・井岡勉編著 (1996) 『地域福祉——いま問われているもの』ミネルヴァ書房.
- 愛媛県社会福祉協議会編 (2001) 『愛媛県社協五十年の軌跡——社協創立五十周年記念誌』アマノ印刷.
- 香川県社会福祉協議会大川支部 (2004) 『創立40周年記念 大川の福祉のあゆみ』.
- 香川県編 (1991) 『香川県史 別冊Ⅱ 年表』四国新聞社.
- 香川町誌編集委員会編 (1993) 『香川町誌』ぎょうせい.
- 厚生省大臣官房老人保健福祉部老人福祉計画課・老人保健課監修 (1987) 『ホームヘルプ——やさしいお年寄りの介護』長寿社会開発センター.
- 高知県 (1998) 『高齢者福祉ハンドブック』高知県健康福祉部保健福祉推進室.
- 高知県編 (1970) 『高知県史 近代編』高知県印刷所.
- 高知県社会福祉協議会60周年史製作委員会編 (1991) 『高知県の社会福祉の変遷——社会福祉法人 高知県社会福祉協議会創立60周年記念誌』高知県社会福祉協議会.
- 高知市史編纂委員会編 (1971) 『高知市史 中巻』高知印刷.
- 高知市役所 (1973) 『高知市史』名著出版.
- 榊原美樹・斉藤雅茂・平野隆之 (2017) 「小地域における福祉活動プログラムの展開と促進要因」『日本の地域福祉』30, 103-115.
- 佐草智久 (2017) 「日本のホームヘルプにおける家庭奉仕員制度と家政婦制度の関係」『社会福祉学』58(1), 1-12.
- 渋谷光美 (2014) 『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史』生活書院.
- 島根県社会福祉協議会編 (1986) 『島根県社会福祉史』.

- 島根県社会福祉協議会編 (1993)『島根県社会福祉協議会四十年史』.
- 島根県民生委員制度七十年史編集委員会編 (1987)『島根県民生委員制度七十年史』.
- 須加美明 (1996)「日本のホームヘルプにおける介護福祉の歴史」『社会関係研究』2(1),87-122.
- 全国社会福祉協議会 (1960)『高知市における世帯更生運動の推進状況』.
- 全国社会福祉協議会 (1968)『'68老人福祉広報資料 老人家庭訪問記——状況・感想・ねがい』.
- 高瀬町誌編集委員会編 (1975)『高瀬町誌』第一法規出版.
- 高瀬町編 (2005)『高瀬町史 通史編』.
- 多伎市社会福祉協議会30周年記念誌編集委員会編 (2002)『多伎市社会福祉協議会のあゆみ』.
- 竹内吉正 (1974)「ホームヘルプ制度の沿革・現状とその展望」『老人福祉』46,51-69.
- 竹内吉正 (1991)「ホームヘルプ制度発足の周辺」『長野県ホームヘルパー協会二十年のあゆみ』.
- 田中きよむ (2011)「高知県における戦後社会福祉の歴史的動向と特徴」『高知県の社会福祉の変遷——社会福祉法人 高知県社会福祉協議会創立60周年記念誌』高知県社会福祉協議会, 8-11.
- 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.
- 徳島県社会福祉協議会総合企画委員会記念誌編纂委員会編 (1992)『“支えあう明日へ”徳島県社会福祉協議会40年のあゆみ』徳島県社会福祉協議会.
- 中野 洋 (2008)「ボランティア活動の実践からホームヘルプ事業化への道すじ——長野県上田市における事例を中心に」『上智大学教育学論集』42,93-98.
- 中野 洋 (2013)『日本における在宅介護福祉職形成史研究』みらい.
- 中野 洋監修 (2014-2017)『日本における在宅介護福祉職成立過程資料集 第1巻～第6巻・補巻』近現代資料刊行会.
- 中野 洋 (2016)『地域福祉・介護福祉の実践知』現代書館.
- 西浦 功 (2010)「旧労働省『事業内ホームヘルプ制度』の導入と展開」『人間福祉研究』(13),99-110.
- 西浦 功 (2011)「日本のホームヘルプ制度の波及に関する予備的研究——老人家庭奉仕員制度に注目して」『人間福祉研究』(14), 79-94.
- 西浦 功 (2013)「老人家庭奉仕員派遣事業の波及要因に関する実証分析——波及過程の県別比較を通じて」『人間福祉研究』(16), 11-26.
- 西浦 功 (2014)「老人家庭奉仕員制度の導入と伝播——先行要件仮説と伝播仮説の検証」『札幌大谷大学札幌大谷大学短期大学部紀要』(44), 101-110.
- 浜田健康福祉センターほか (2001)『平成12年度島根県精神障害者ケアマネジメント体制整備推進事業及び精神障害者訪問介護（ホームヘルプサービス）試行的事業』.
- 浜田社会福祉協議会 (1984)『法人設立20周年記念20年の歩み』.
- 引田町史編さん委員会編 (1995)『引田町史 近・現代』ぎょうせい.
- 福島知子 (2004)「ホームヘルパー養成研修事業の現状と課題」『大阪健康福祉短期大学紀要』(2), 42-55.
- 益田市社会福祉協議会編 (1982)『社会福祉三十年の歩み』.
- 松江市社会福祉協議会50年誌編集委員会編 (2001)『松江市社会福祉協議会50年誌』.
- 松原日出子 (2011)『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体』御茶の水書房.
- 三隅町社会福祉協議会編 (1997)『三隅町社会福祉協議会四十年のあゆみ』.
- 宮本教代 (2011)「わが国の訪問介護事業生成過程に関する一考察——長野県と大阪市の制度成立過程をとらえて」『四天王寺大学大学院研究論集』(6),83-106.

- 森 幹郎 (1974) 『ホームヘルパー』 日本生命済生
会社会事業局。
- 森川美絵 (2015) 『介護はいかにして「労働」となっ
たのか』 ミネルヴァ書房。
- 森田益子・もろさわようこ (1991) 『森田益子——
人間に光あれ』 径書房。
- 森田益子 (2012) 『自力自闘の解放運動の軌跡——
被差別部落に生まれ、育ち、闘う』 解放出版社。
- 大和武生監修 (2003) 『徳島市史 第5巻 民生
編・保健衛生編』 徳島市教育委員会。
- 山本 大 (1970) 『高知県の歴史』 山川出版社。
- 横山美子 (1994) 『生きてるって素晴らしい』 飛鳥
出版室。
- 米本秀仁 (1985) 「北海道におけるホームヘルパー
史」 『北のホームヘルプ活動』 北海道ホームヘル
パー協会, 8-30。

注

- 1) 国内のホームヘルプ事業史については中寫
(2013;2016など)を参照。一方、海外の同事業
史については、森 (1974:22) や池川 (1960:19)
らの言及があり、スイス発祥説や用語の整理な
どの記述が見られる。
- 2) 近年、寺脇編 (2010) は、ホームヘルプ事業
の先進地域として、千葉県小糸町 (1955年3月
30日)、香川県国分寺町 (1956年9月1日、老人
会家庭相談員)、石川県加賀市 (1957年)、岩手
県大船渡市 (1958年8月1日、老人ホーム奉仕
会) などを取り上げ、通説では十分に顧みられ
なかった地域動向を捉える意義を示唆する。
- 3) 池川 (1973:58) が、大阪市が日本初のホーム
ヘルプ事業化を達成できなかった裏事情を示唆
している点は興味深い。
- 4) 一方、西浦 (2011:87) による「県下全市の導
入が判明したのは47都道府県中23都道府県で
あった」という言及とは齟齬が見られる。
- 5) 法成立直前に開催された「老人の福祉を進め
る国民会議」(於 中央社会館講堂) では、小林
利光 (日本放送協会) を司会者とし、塚本哲 (新
宿生活館長)、山高しげり (社会評論家)、岡村
重夫 (大阪市立大学教授) らが「老人福祉をど
う進めるか」を議論し、この後、同法案第12条
に「老人家庭奉仕員による世話」が規定される
に至っている。
- 6) そのフォーカスを強めていく予兆として、日
本政府が老人ホームヘルパー派遣の可否を調べ
た第17回被保護者全国一斉調査 (1962年7月)
や、総理府及び厚生省が企画した映画『ある老
人家庭奉仕員の記録』上映が挙げられる。
- 7) 「昭和42年4月から高知市に3名、宿毛市に
2名設置され、日常生活を営むのに支障のある
要保護世帯に老人家庭奉仕員を派遣して無料で
家事の介護や生活、身上、その他必要な相談、
助言等を行わせ、めざましい成果をあげてい
る。」と高知県 (1967:22) は述べる。因みに、当
時の担い手の選任方法は、『高知新聞』1967年4
月15日、第230号、第4面に詳述されている。
- 8) 使用人や召使いといった意味が含まれる
「サーバント」という文言が、不特定多数に読ま
れる地元新聞紙上で用いられているところに、
当時のヘルパーに対する社会認識の低さが窺え
る。
- 9) 「ヘルパー制度のPRはこれまでひかえめで、
民生委員を通じて行ってきた程度。このため
せつかくの制度が、援助の必要な老人家庭に行
き渡っていないおそれもあり、市厚生課ではこ
れからPRに力を入れたいとっている」と記
されているところにも (『高知新聞』1967年8月
26日、第410号、第4面)、苦悩が窺える。
- 10) 1963 (昭和38) 年に「身体障害者家庭奉仕員
制度を開始した千葉県松戸市のような先駆的事
例も存在する」と指摘される (西浦 2011:91)。
- 11) 高知市における1971 (昭和46) 年度の身体障
害者家庭奉仕員活動状況として、「事業開始年
月日 昭和43年1月10日、事業主体 高知市、
人員 6人、訪問世帯 36世帯 (46人)、備考
給料3万6,000円 旅費1,000円 期末手当3万

- 7,000円×4.3月＝15万9,100円 社会保険有
自転車作業衣貸与」とされている（高知市福祉
事務所 1972:21）。
- 12) 「ホームヘルプサービスも、市町村から社会
福祉協議会への委託を通じて提供されてしまし
た。…（中略）…高齢者福祉では、施設福祉、
在宅福祉ともに、中山間地域の実情等に合わせ
て基本的には行政が公的介護の責任を果たしつ
つ、直接的には、あるいは次第に公から民への
移行、委託を進めてきたという特徴が見られま
す。同時に、寝たきり高齢者や認知症高齢者へ
の対応など、取り組みや講座を通じて、ケアの
質の向上が推進されてきました。」と指摘され
る（田中 2011:10）。
- 13) 一人暮らし老人対策の一環として、同じ年代
の者同士話し合う場を作るため、老人クラブへ
の積極加入を勧めるほか、友人のあっせん、場
合によっては同居の仲介をとり、新しい形の“福
祉結婚”などの仲介役も同社協や民生委員が引
き受けていたとされる（『高知新聞』1971年3月
5日、第92号、第12面）。
- 14) 四国地方のホームヘルプ事業の展開は、1963
（昭和38）年5月21日、愛媛県に家庭奉仕員（ホー
ムヘルパー）10名設置を皮切りに、同年12月、
徳島市に老人家庭奉仕員2名配置、1966（昭和
41）年、香川県（大川郡引田町、香川郡香川町、
三豊郡高瀬町）の開始に次いで、ようやく既述
の高知市及び宿毛市における老人家庭奉仕員
（老人ホームヘルパー）3名（高知市）／2名（宿
毛市）配置が見られた。
- 15) 同県においては、昭和36年度の老人家庭奉仕
員制度は18市町村で実施、という記事が見られ
る。一方、「42年度から老人家庭奉仕員が設置
され、同年松江市2名、浜田、益田、大田、安
来、江津、平田の各市それぞれ1名、木次町1
名の計8市町に9名が置かれている。43年度に
は過疎地域において、この事業の需要が特に高
いことにかんがみ、弥栄村外5町村に1名ずつ、
県独自の奉仕員を配置し、過疎地域における老
人福祉の増進を図った」という記述も見られる
（島根県社会福祉協議会編 1986:632-633）。
- 16) 「家庭奉仕員は、身分の不安定な中で、在宅
福祉の援助活動専従職員として活躍するととも
に、在籍する社会福祉協議会では、訪問活動に
併せて社会福祉協議会が展開する各種の福祉活
動にも従事することとなり、社会福祉協議会に
とっては極めて貴重な戦力であった」とされる
（赤来町社会福祉協議会30周年記念誌編纂委員
会編 2006:100）。
- 17) 益田市の委託を受け益田市社会福祉協議会が
業務運営をしているホームヘルパーは、「1981
（昭和56）年度現在7名とされる。当時の訪問
対象人数は訪問サービスの内容や市域が広範囲
である実態から、又国県の執務指導方針等、加
えて益田市では入浴車運行業務及び老人栄養補
給としての牛乳配布業務をヘルパー訪問に併せ
実施されておる等、概ねヘルパー1人につき7
人乃至8人を担当しており、年間実人員は50名
乃至60名を措置対象としている。」と記される
（益田市社会福祉協議会編 1982:253）。
- 18) 浜田市の老人家庭奉仕員派遣事業は、昭和42
年度より「島根県家庭奉仕事業実施要領」に基
づき発足し、事業運営については、浜田市社会
福祉協議会が、この事業の一部を市より受託し、
奉仕員1名、派遣世帯数10世帯を対象とし、6
月より訪問活動を実施した。翌、昭和43年5月
より重度心身障害者に対する、家庭奉仕員派遣
制度が併設され、老人・心身障害者の在宅福祉
対策が拡充された（浜田社会福祉協議会 1984:
90）。
- 19) 「出雲市では『出雲市老人家庭奉仕事業実施
要綱』を制定、43年度から1名の奉仕員を置い
た」とされる（出雲市社会福祉協議会編 1994:
151）。
- 20) 「洗濯ばあさん」や「女中さん」などの呼称
にもその一端が表れていると指摘される（右
田・井岡 1996:304）。

