

後発地域の家庭奉仕員派遣事業の展開に関する検討 北海道札幌市を事例に

佐草 智久

(立命館大学大学院先端総合学術研究科 一貫制博士課程/日本学術振興会)

1. 本研究の視座

本稿の目的は、これまで「後発地域」としてみなされ、顧みられてこなかった地域の家庭奉仕員派遣事業¹⁾について、その担い手の動向に焦点を当てることで、従来研究では見出されなかった各時期の動向について言及し、日本の在宅高齢者福祉政策の歴史研究を再検討することである。

日本における在宅高齢者福祉政策は、1955年前後に各地の自治体が独自事業として実施したのがはじまりである。この時期に実施していた自治体には、長野県や東京都、大阪市、名古屋市、京都市、埼玉県秩父市などがあるが、なかでも1956年5月より長野県社会課課長(当時)原崎秀司の指導のもと県内各市町村で実施された「家庭養護婦派遣事業」、1957年に大阪市が民生委員制度30周年として実施した「臨時家政婦派遣事業」(翌年「家庭奉仕員派遣事業」に改称)が有名であり、研究蓄積も多い。特に「家庭養護婦派遣事業」はこれまで日本におけるホームヘルプ事業の端緒とされ、先行研究の蓄積も多い。これらがそれぞれ「長野型」・「大阪型」としてモデルケースになり、全国各地に伝播していった。実際中畠(2013)らの先行研究においても両地域の事業が伝播していく過程に論じている。

だが一方で近年西浦(2006)によって京都市で「遺族派遣事業」の名で長野県より古い時期に類似事業が展開されていた事が示唆され、佐草(2015)によって事業の詳細・正確な実施期間が明らかにされている。このように日本のホームヘルプの起源を長野県とする通説は、近年覆されつつある。(西浦2007、中畠2013、渋谷2014、佐草2015)

その後1962年に「老人家庭奉仕事業実施要綱」(厚生省事務局長通知)が発令されたことによって、本事業は国策化された。当初は派遣世帯の5割を被保護世帯とする規程があった。その規程は1968年に廃止されるものの、その後も依然として非課税世帯に限定したサービス

であり、貧困層に対する福祉政策であることに変わりなかった。国策化された翌年には老人福祉法が施行され、同法の12条に同事業が明記されたことから、同事業は法的根拠を持つことになった。そして1968年に実施された「ねたきり老人実態調査」によって、在宅における寝たきり老人の存在が浮き彫りになる。これらを経て、次第に同事業を実施する自治体が増加し、家庭奉仕員も増員されていった。(北場2001)

1970年前半以降、日本の高齢者福祉政策は特養・老人病院など、施設処遇が中心に展開される。また医療費無料化政策が1973年よりはじまる。これによって老人病院などの医療施設が高齢者ケアの中心的役割を果たすようになったこともあり、特養などの福祉施設の増加傾向も停滞する。家庭奉仕員派遣事業も人員は全国的には微増傾向だったが、実際には大都市をはじめ一部自治体のみであり、実態として医療の陰に隠れた細々とした実践を展開していたのである。これらに加え、全国的に革新首長が台頭したことも相まって、都市部では「家庭奉仕員たちが、非常勤の身分では責任を持った仕事ができないという主張を掲げて、劣悪な待遇を改善するために正規職員化闘争に取り組んだ(渋谷2014:179)」。それまで同事業を社会福祉協議会に委託していた自治体では自治体直轄事業化、自治体直轄事業として展開していた自治体は、担い手の正規職員化・非常勤職員の常勤化の動きが起きたという。

この一連の動きについて、先行研究では東京都、名古屋市、大阪市、京都市など各都市を事例に、この労働運動の成功例が論じられてきた。渋谷はこの正規職員化闘争によって「国民の生活様式の変化に伴い、新たな社会問題が生み出される中で、労働者の運動や住民の取り組みが高揚し、革新自治体が誕生したことにより勝ち取った福祉政策の拡充であった。家庭奉仕員の正規職員化もそのような時代背景のもとではあったが、家庭奉仕員の困窮老人世帯への戸別訪問による援助が、自治体の正規職員によって担われる労働であり、公的な社会福祉を担う一員であることが制度的にも認められていった(渋谷

2014: 210)」と評価している²⁾。

しかし、先述の通り同事業は貧困層に限定されていたことや、その後1972年に老人医療費が無料化されたことで医療が高齢者介護の一端を担うようになった。これが相まって、1970年代まで当事業は一般市民に幅広い認知を得ていたとは必ずしも言い難い。佐草はこのような状況をふまえ、当時の実態をごく限られた労働市場の中での「細々とした展開（佐草2016: 31）」と評価している。（佐草2016・2017）

その後、いわゆる「福祉見直し」をきっかけに「日本型福祉社会」が議論されるようになると、1982年の家庭奉仕員派遣事業運営要綱改定によって課税世帯への有償派遣を開始する。これによって各自治体では、至急の人員拡大に迫られた。そこで当時各地活動していた有償ボランティアに注目が集まり、1981年の武蔵野福祉公社を皮切りに各地で自治体が出資した半官半民の福祉公社を設立。福祉公社に登録した有償ボランティアが在宅高齢者福祉政策の中心的存在となった。これらの結果、各自治体では当事業の人員数・利用者数ともに急増した。

以上が概説的な日本における在宅高齢者福祉政策の歴史である。この分野ではこれまで何点かの歴史上のターニングポイントが設定されてきた。一つは老人家庭奉仕事業国庫補助事業化である。これにより各地で来自治体独自事業として、限られた予算の中でまちまちの限定的な実践がなされていたサービスが画一化される。その後については1960年代後半を分節点として、1982年までを対象拡大期（須賀1996）、或いは労働運動を発端とする待遇改善の時代（渋谷2015）として一つの時代とする見方と、対象拡大したとはいえ、国家による政策的位置づけに変化はみられないことから、1962年の国策化から1982年の家庭奉仕員派遣事業運営要綱の改定までを一つの時代とする見方（森川2015）がある。しかしながらいずれにしても、1982年の家庭奉仕員派遣事業運営要綱改定を一つの歴史上のターニングポイントとする見方は、どの先行研究において共通している。1982年の家庭奉仕員派遣事業運営要綱以降は、課税世帯にも対象が拡大した事で早急な人員拡大に迫られたことを背景に、次第に福祉公社方式による有償ボランティアが在宅高齢者福祉政策の主たる担い手となり、それまでの家庭奉仕員が駆逐されていく（詳細は後述）。この流れの中で2000年の介護保険制度開始を歴史上のターニングポイントとしている³⁾。

一方で、先行研究は各時代によって蓄積の量・研究対象地共に偏在している。例えばこの分野で最も蓄積の多

い1962年の老人家庭奉仕事業国庫補助事業化以前については、長野県や大阪市などの動向が集中的に論じられる。しかし、1962年以降については、注目される研究対象地が東京都に移ってしまう。東京以外の地域については、1962年以前より在宅高齢者福祉政策を実施していた「先進地域」のうち、一部の大都市について、断片的に論じられている程度である。そのため、1962年以前では「先進地域」として多くの研究が蓄積されている大阪市や長野県が1962年以降各々の事業を発展的に家庭奉仕員事業に移行してからいかなる事業展開をしていたのかについては、論じられていない。また1980年代になると神戸市（神戸ライフケア協会）や横浜市（横浜市ホームヘルプ協会）、東京都（武蔵野福祉公社）など、福祉公社を設立した地域の有償ボランティア拡大過程が論じられる。そして各時代で異なる地域の実践をつなぐ形で、通史が描出されている。

一方で家庭奉仕員派遣事業は、1990年の福祉八法改正まで自治体の固有事務事業とされ、措置制度の枠外に置かれてきた。したがって、当然中央政府の定めたルール の範囲内でその運用の実態もまちまちであったことも想像に難くない。そのため、通史を描出するためには、同一地域における展開を明らかにすることが不可欠であると言える。だが、このように各時代で扱われる地域に差異が生じていることで、先行研究が規定している歴史上の各ターニングポイント前後で自治体レベルの実態に変化があったのか／なかったのかについて十分に論じられていない。そのような問題意識から従来の在宅高齢者福祉政策の歴史研究の超克を試みた成果に、佐草（2016, 2017）がある。

佐草は京都市を事例に1950年代から1970年代における自治体レベルでの在宅高齢者福祉政策の展開について論じている。しかし当然ではあるが、大都市の全てが1962年以前に在宅福祉政策を展開していたわけではない。だが大都市に限らず、1962年に家庭奉仕員事業が国策化して以後に同事業を実施した自治体については顧みられてこなかった。地域間で多様な実施実態を有していたとすれば、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本事業の歴史的展開が論じられるべきである。また、制度開始時期が遅かったらと言って、その後の実践にも特徴がみられないとは限らない。その点において、佐草の方法論のもと、さらに他地域においても検討を加えることで、この分野の研究を敷衍する必要があると考える。なかでもこれまで顧みられなかった、後発の地域にも着目する事に

よって、従来の家庭奉仕員研究で通説とされてきた歴史の再検証が可能となる。1962年以降の研究が東京に傾いていることを踏まえれば、特に地方の政令都市などに着目し、それら各地の実態を明らかにすることが不可欠である。なぜなら、中央政府から遠いそれらの地域ならではの実践・歴史が必ずやあるはずだからである。またそれらは、単純な法制度の変遷に回収しきれものでもないだろう。そこで本稿は通時的な視点から、これまであまり取り上げられなかった1962年以後に在宅高齢者政策を実施した「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たい。

2. 研究方法

戦後から介護保険制度が開始される2000年までを対象にした。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195万人（国内4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、2016年10月、2017年2月、2017年10月の計5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2017年10月5日に札幌市社会福祉協議会「ほっ・とプラザ」にてヒアリング調査を実施し、聞き書きを用いることで、文献資料を補完した。なお、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、個人情報保護及び基本的人権の遵守を厳正に行った。

3. 1962年「家庭奉仕員派遣事業 国庫補助事業化」前後

札幌市の家庭奉仕員派遣事業の実施は1963年8月であり、国庫補助事業化以前は未実施である。その背景には札幌という街の歴史的特徴が多分に反映されている。同

市は明治維新以降、元々は北海道における政治の中心地であり、経済の中心として栄えた小樽市や北海道開拓の拠点であった函館市に比べて人口が少なく、特定の地場産業を持たない「消費都市」であった。第二次世界大戦中、札幌市は大都市の中では全国的にも珍しく、空襲などの大規模な戦災を受けていない。そのため戦後は道外や・樺太など海外からの引揚者が殺到する、これに加えて炭鉱業や遠洋漁業など周辺地域の地場産業の停滞も相まって、急激に人口が増加した。終戦直後（1945年）は22万人だったが、その後の人口集中や周辺市町村の編入によって1964年には70万人を突破し、1970年には100万人を突破する。こうしたなかで、冬季オリンピック開催直後の1972年4月1日には政令指定都市となった。こうして急激な都市化に対応するためのインフラ整備の必要性が生じたが、先述の通り戦災がなかったため戦災都市認定を受けられなかったため、深刻な財政難に陥る。結果、徹底した緊縮財政がなされた。戦後初の公選による札幌市長となった高田富興は「当たり前のことを当たり前にする」を市政のスローガンにしている。この高田市政の努力によって道路舗装など都市環境の整備はすすんだものの、その反面で国民健康保険など社会保障の整備は依然遅れたままだった。（札幌市教育委員会2002）

1963年に実施された老人家庭奉仕員派遣事業であるが、その後の人員数の推移については表1の通りである。札幌市には1966年以前の福祉事務所事業概要は存在せず、また、1967、68年の『福祉事務所事業概要』には家庭奉仕員派遣事業の実績が未記載である。そのため、68年以前の当事業の実態は不明である。なお、『広報さっぽろ』などの行政による広報紙でも同事業に関する記述は見当たらないことから、当初市民に対し積極的な周知はなされなかったようである。市が市民に広くこの事業を周知したのは、ねたきり老人への家庭奉仕員派遣事業が全国的に始まった1969年以降である。『広報さっぽろ』1969年11月号では以下のような記事がある。

ねたきりのお年寄りをお世話する奉仕員を派遣

市では、10月1日から満65歳以上のねたきり老人の為に家庭奉仕員を派遣、お世話しています。

身障者ではないが高齢のため、身体が不自由なお年寄りの方が対象で、一可能生計中心者に所得税がかからない家庭に限ります。奉仕員がお伺いする回数は、だいたい週に1、2回ぐらいで費用はかかりません。また、特殊寝台も無料でお貸しします。ご希望の方は、管轄の福祉事務所へご相談ください。

表 1. 各都市高齢化率推移

	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸	福岡	札幌
1955	3.8	4.0	5.0	3.5	4.6		3.7
1960	4.1	4.1	5.6	3.8	4.6	4.2	3.7
1965	4.2	4.4	6.4	4.6	5.4	4.8	4.0
1970	4.5	5.2	7.5	5.9	6.5	5.3	4.6
1975	5.1	6.3	8.9	7.5	7.6	6.0	5.3
1980	6.2	7.1	10.4	9.5	8.6	6.6	6.2
1985	7.3	8.8	11.4	10.3	10.1	7.8	7.5
1990	8.6	10.3	12.7	11.6	11.5	9.1	9.1
1995	11.0	12.7	14.6	14.1	13.5	11.0	11.5
2000	13.9	15.6	17.2	17.1	16.9	13.3	14.4

『広報さっぽろ』1969:21

この時期の札幌市は1972年の冬期オリンピック開催が決定し、それに向けた準備と並行して、交通インフラの整備など都市環境の整備をすすめていた。このように、奇しくも街の発展と期を同じくして、在宅高齢者福祉政策も発展したのだった。

なお、札幌市が国庫補助事業化以前に在宅高齢者福祉政策を展開しなかった背景には、先述のような財政上の理由だけではないと考えられる。表1は各大都市の高齢化率の推移を示した表である。このように札幌は大都市のなかでも高齢化率が低く、1990年代以降高齢化率が上昇している。このような傾向は、北海道の他市町村でも見られる。これらから、そもそも札幌市では1950年代には他の町に比べて在宅高齢者福祉政策へのニーズが低く、政策上のプライオリティが高くなかったことが示唆される。また当時の家庭奉仕員の実態については、『広報さっぽろ』1970年1月号に、以下のような募集記事が見られる。

家庭奉仕員を募集

市では、昨年から身の回りを見てくれるひとがない寝たきりのお年寄りに家庭奉仕員を派遣して親切なお世話をしていますが、こうした仕事をできる主婦の方を募集しています。

- ・資格 年齢は30才～50才までで健康な主婦
- ・勤務条件 1日3時間半のパートタイムで、勤務一回につき3200円

ご希望の方は、最寄りの福祉事務所相談係までお申し出ください。

『広報さっぽろ』1970:21

この記事からは、まずこの事業の担い手には主婦が想定されていたことが読み取れる。なお佐草（2017）によれば、この当時の家庭奉仕員は主に寡婦などの貧困女性が多かった。そのため、「主婦」と言っても中にはこのような女性もいた可能性は否定出来ない。また給与については、非常勤職員という立場（詳細は後述）だったこともあり、月給ではなかった。もっともこの当時、他地域でもパート並みの賃金水準であり、例えば京都市では、『市民しんぶん』1969年12月号によれば週5日勤務、時間は8時30分から17時30分まで月給25,000円だった。これに鑑みれば、札幌市の賃金は決して低くはないといえるだろう。（京都市1969、佐草2017）

4. 1970年代

（家庭奉仕員による労働運動について）

札幌市では先述のとおり、1972年の冬季オリンピック開催前後に社会保障政策の拡充に着手する。1969年にねたきり老人対策として家庭奉仕員を増員すると、1971年8月には国に先駆けて札幌市独自に、70歳以上の国保被保険者の医療費を無料にした。

家庭奉仕員派遣事業は当初より札幌市の直轄事業としてなされており、担い手は一貫して札幌市の非常勤職員という立場だった。オイルショック以降の地方財政危機は、全国の自治体労働者に厳しい合理化の波となって襲いかかってきた。この波は、非常勤職員にもおよび彼らにとっては死活問題でもあった。そこに、五十五歳定年制の問題が相まって、市の非常勤職員たちの労働組合結成の動きがみられるようになる。なかでも家庭奉仕員はいち早く組織化がなされた。74年1月に、他の職に先駆け

て札幌市家庭奉仕員労働組合（のち1978年1月に「札幌市ホームヘルパー組合」に改称）が結成された。

そんななか市当局は、1975年3月に非常勤職員全体に対して通勤費の削減を一方向的に通告してきた。これに対し、家庭奉仕員労働組合をはじめ、国民健康保険、留守家庭児童会の各組合と、ろうあ手話協議会の4段階が市職の指導のもとに共闘して、市長室前の座り込みを配置して交渉を開始した。しかし、この交渉はまったく前進がなく、これを受けて4月9日に全日ストを決定し、その前日に一部前進した内容の回答を得て、不満ながらもストを回避した。

これらの流れの中で、札幌市においても家庭奉仕員の正規職員化闘争がなされている。同年9月の大会で、家庭奉仕員労組は正規職員化闘争を決定し、署名運動と議会陳情を開始した。署名は組合員61名で、10,074名分を集めたという。だがこの正規職員化闘争は最終的には未達に終わる。組合は1976年1月の市議会厚生消防委員会で陳情説明したものの、市当局は難色を示し、77年3月に「正規職員に近づいた保障を検討する」という議会採択がなされる程度にとどまった。（自治労札幌市役所職員組合編、1996）

なお、この家庭奉仕員の組織化の背景について、自治労札幌市役所職員組合非常勤職員等評議会初代副議長の浅井良雄氏は以下のように振り返っている。

ちょうど昭和49（1974）年の時から梅村さん^{4）}のような、当時札幌市庭奉仕員労働組合という名前で発足している。そこがスタートで、あれは46～7年の年、その前段があったんですよ。市の員の中でいろんな身分があるのはおかしい、そういう差別をなくそうと。だから非常勤、臨時職員等を運動して変えていこうという、そういう流れがある中で昭和49年1月に出てきたのは経緯があるんですよ。それと、55歳定年説がある。それで当然怒った訳ですよ。そういう中で、まず労働組合を立ち上げていった。それがそもそものスタートですね。

（自治労札幌市職・組織教宣部・非常勤職員等評議会編 2001:32）

浅井氏の証言から、このように札幌市における家庭奉仕員の組織化は、渋谷（2014）が論じているような特段社会福祉サービスの公的責任を訴えるためと言うわけではなく、非常勤職員という身分、それ自体に疑問を呈し、公務員全体の身分の平準化をめざして組織化がなされ、

各非常勤職で組合が結成されたようである。その後、この家庭奉仕員を初めとした各非常勤職員の組織化は、職の垣根を超えた統合団体結成につながっていく。

市職は非常勤職員全般の改善をはかるように、市当局に要してきた。そしてその春に市職酬求に応える形で市当局から「81年度に非常勤制度の見直しを行う」との回答があつた。その内容は、貯政的事情から考えれば、正職員化はとて無狸と、主眼は報酬体系の見直しだった。このため、職員部内に「非常勤制度見直しプロジェクトチーム」を作り、この秋にもめどを出すために作業を進める事にした。

こうした動きに対応するため市職・非常勤評は、①常勤的・恒常業務に携わる非常勤職を速やかに、正規職員とすること。②それでの間の当面の措置として、報酬・加給金の大幅なアップ、一年更新制の廃止、各種休暇の保障な交渉にあたっての基本的な考え方をまとめた。

以上の考え方を職員部に要求書して提出。また、現局である厚生局にも秋闘で突き付け、この時の厚生局の回答は、①現在、職員部が非常勤のあり方全般を見直しており、今年中にはまともと聞いている。②燃料手当の必要性は理解するので、職員部の見直し案について強く上申するという回答をもらった。

（自治労札幌市職・組織教宣部・非常勤職員等評議会編 2001:8）

とのことである。かねてより自治労札幌市役所職員組合は市当局に非常勤職員の身分改善を要求してきたが、この要求に対する市の回答は満足のものではなく、1981年には先述の4団体が自治労に加入のうえ自治労札幌市役所職員組合非常勤職員等評議会（非常勤評）準備会が結成される。同会は翌年に正式に評議会となるが、この準備会結成時164人いた組合員のなかでもっとも多数を占めていたのが、家庭奉仕員（71名）であった。

なお札幌市『民生事業の概要』各年版によれば、組合結成から労働運動が展開される一連の期間（1974～81年）で家庭奉仕員の人員数は2名（70名→72名）増にとどまり、月あたり派遣数にいたっては増減を繰り返しながらも全体的には減少傾向（304世帯→262世帯）であった。また、その後1985年に北海道が実施した高齢者の生活実態調査では家族と非同居の高齢者の中で介護を家庭奉仕員に委ねている者は男性で6.2%、女性で5.9%

に過ぎず、男女ともに別居する家族・親族に介護を委ねる者が全体の9割前後を占めていた。このような状況から、やはり正規職員化闘争が家庭奉仕員派遣事業の発展に寄与したとは言い難く、1970年代の同事業の実態は札幌市においても先述の佐草の「細々とした展開」という評価が妥当であろう。(北海道高齢者問題研究会 1986)

ただし正規職員化闘争については、確かに札幌市では未達に終わるものの、家庭奉仕員が市の非常勤職員の労働運動の端緒となり、その後の同市非常勤職員の労働運動全体において終始中心的な役割を担っていたことから、彼女達の運動が当時の札幌市職員の労働運動に与えた影響は少なくないといえるだろう。渋谷をはじめ、これまで明らかにされてきた労働運動は、当時の社会情勢の影響を多分に受けながらも、各地域内の他職の動きに追随し、市の労働組合の指導のもと展開された成功例が多かった。その点でこのような事例は、これまでの研究において見出されてこなかった事例であり、まさに同市の家庭奉仕員・在宅高齢者福祉政策の歴史に見られる特徴と言える。札幌市のような正規職員化闘争を展開しつつも、最終的に未達に終わった事例を発見出来たことは、この正規職員化闘争については勿論、この時代の在宅高齢者福祉政策の担い手の研究においても一定の意義があると言えるだろう。

5. 1980年代以降（福祉公社、有償ボランティア団体との関係について）

1. 課税世帯への民間委託の反対

その後、1982年の家庭奉仕員派遣事業運営要項改定により、家庭奉仕員の派遣対象は課税世帯にも拡大する。これに起因して家庭奉仕員の人員拡大が政策上の喫緊の課題となり、以前より存在した有償ボランティア団体をモデルに各自治体で福祉公社設立の機運が高まる。そしてそれまでの家庭奉仕員は原則人員不拡大の方針が取られ、次第に福祉公社が家庭奉仕員派遣事業における人員供給の中心的役割を担うようになった。またこれらの福祉公社から派遣される登録ヘルパーが、家庭奉仕員派遣事業の主たる担い手になっていった。

例えば横浜市は有償ボランティア団体である「ユー・アイ協会」が発足すると、同協会に所属の有償ボランティアの活動が次第に世間の注目を集めていく。その後1984年12月にこの民間有償ボランティア団体を行政が吸収して、同会を前身とする福祉公社「横浜市ホームヘルプ協会」を設立、有償ボランティア達を登録ヘルパーとし

て課税世帯・非課税世帯ともに派遣するようになった。(京都市職員労働組合民生支部 1988、松原 2011、佐草 2017)

さらに京都市では、市当局より民間への委託の方向が打ち出されると、既存の家庭奉仕員はこれに反対した結果、当初は福祉公社は課税世帯・既存の家庭奉仕員は非課税世帯と棲み分けがなされることになった。だが、既存の家庭奉仕員は夜間・早朝、土休日など、利用者からの多様なニーズに柔軟に対応出来ず、次第に有償ボランティア・登録ヘルパーがケースの大部分を担当するようになった。(佐草 2017)

札幌市においても他の都市と同様に、課税世帯への対象拡大に際し、当初市当局より課税世帯に対する有料ホームヘルプ制の導入と社会福祉協議会などへ委託する方針が出され、これに既存の家庭奉仕員が猛反対した。これは業務時間を九時から十七時までとするもので、週30時間労働の非常勤職員である家庭奉仕員のみではまかないきれないとの判断に立ったものであったが、一方で労組（非常勤評議会ヘルパー部会）は、「このままでは民間（社協）に委託され、認めれば将来「有料」、「無料」を問わず、ヘルパー業務の全部に民間委託の道がつけられる恐れがある（自治労札幌市役所職員組合編 1996: 232）」と危惧し、部会内部での長時間の論議を経て、有料ケースをみずから受け入れることにした⁵⁾。そして双方の交渉の結果、

①勤務時間を9時～17時にし、有料ケース、無料ケースともにヘルプしていく。

②現場ヘルパー制度で実施するが、消化しきれない場合もあるので社協⁵⁾でのヘルパー登録だけは認める。ただし、年度中であっても第2種非常勤ヘルパーを増員する。また、社協登録ヘルパーにケースが行かざるを得ない場合、事前に協議する。

③来年度については、半年間の推移をみて協議する。その協議のなかに、ケースをもった社協登録ヘルパーを第2種非常勤ヘルパーに採用することも含める。

(自治労札幌市役所職員組合編 1996: 232)

という結論になった。なお、組合でこのようなコンセンサスを得ることは容易でなかったようである。この受け入れのためには、「1日の勤務時間を9時から17時にし、2班に分けて1週間をカバーすること、2勤務形態（これまでは全員1勤務形態）をとることを方針として

表 2. 各都市家庭奉仕員実態 (1986 年)

		札幌	東京	横浜	川崎	名古屋	京都	大阪	神戸	
雇用形態	雇用主体	自治体		自治体	自治体	自治体	自治体	自治体	自治体	
	身分	第2種 非常勤嘱託		正規職員 37名	正規職員43名 非常勤4名	正規職員	正規職員83 常勤嘱託8 欠員3	正規職員 (S49.4.1)	正規職員 65名	
組合加入状況		80年市職加入		全員加入	100%加入	区100 民生10	正規83中80	市職加入	全員加入	
勤務時間・労働条件	一日の訪問回数	1~2件		2件	2件	2件(土1件)	月20.3件	2件	2件	
	一人当たりの平均 担当ケース数	5件		8件	5件	6件	4.6件	6件(原則は身障 ケース)	5.2件	
	勤務時間	平日	9:00~17:00		9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:15	9:00~17:00		9:00~17:00
		土曜	9:00~13:00		9:00~12:45	9:00~12:00	9:00~12:30	9:00~12:00		9:00~12:15
	年次有給休暇	有		有	有	有	有		有	
	産前産後の休暇	無		有	有	有	有		有	
	生理休暇	実態対応		有	有	有	有		有	
	年金	厚生年金		共済年金	共済年金	共済年金	共済年金		共済年金	
賃金	基本給	144,400円		労務職給料表		技能労務3-2 89,700円	行政職給料表		労務職給料表	
	一時金	6月...18.5日 12月...38日 +7.5日		夏...1.9月 冬...2.5月	年...4.9月	年...4.9月	年...4.9月		夏...1.9月 冬...2.5月	

持ったが、9時から17時体制に対する不安や問題点があり、各区の理解がなかなか一致せず、論議に長時間を要することになった。最終的に全員集会を開催するなかでこの方針を確認し、みずからの勤務形態を変更してまでも民間委託化を阻止した。この問題の討論は全員参加で真剣かつ徹底して行われ、四カ月間、全体会議や区ごとの集会、当局交渉、さらにまた討論、という繰り返りで部会三役は相当な苦勞であった。市職の本部も支部も一緒に議論し、全員一丸となって組合案を当局に認めさせることができた(自治労札幌市役所職員組合編1996:629)のだった。

なおこの時期は民間委託への対応を巡って、労働組合を通じて全国都市間で情報共有が密に行われていた。1986年時点での各市の実態をまとめたものが表3である。これからもわかるように、なお札幌市の家庭奉仕員は身分こそ大都市で唯一の非常勤職員であったものの、札幌市(1987)によれば人員は1986年当時で72人在籍しており、サービス供給量においても他の大都市と比べて遜色ない。基本給は1986年の時点で144,400円であり、これに賞与(64日分)も足すと、給与面では正規職員である名古屋市家庭奉仕員(基本給89,700円、賞与4.9月分)にくらべて年50万円以上も恵まれているなど、決して低水準ではなかった。一方で産休が認められないなど福利厚生面でやや遅れていた⁶⁾。

2. 福祉公社の設立と家庭奉仕員の身分移管

この家庭奉仕員の民間委託反対運動の結果、1990年10

月に任意団体として「札幌市在宅福祉サービス協会(以下、『協会』と略)」が設立されるも、当初は家庭奉仕員派遣事業を実施せず、1991年1月より「協力員派遣事業」の名で有償ボランティアの派遣事業のみを展開していた。

同協会の広報紙である『ふれんどりい』の第3号に、以下のような協力員の募集記事がある。

協力員さんを募集しています。

札幌市内にお住まいのボランティア精神に富んだお
おむね30歳から60歳までの方ならどなたでも。

活動内容…利用者宅などへ出向き、掃除、洗濯、買
い物などの身の回りのお世話や家事の手
助けなど

活動曜日・時間…貴方の活動できる曜日、時間帯を
あらかじめ登録していただき、そ
の範囲内で協会が活動日と時間を
連絡します。

活動費等…活動費=1時間当たり500円

交通費=利用者宅へ伺うための交通費は実費を支給
活動時間の預託…将来家事援助サービスをうけるこ
とができる「活動時間の預託」制
度を選択することもできます⁷⁾。

年会費…会員登録(1年更新)に当たり、年会費1,000
円が必要です。これは、協力員さんの交流
等の為に使います。

協力員登録手続…写真2枚(縦3.5cm×横3cm)、印鑑

と年会費 1,000 円を用意して当協会へ登録申請してください。

保険について…活動中のけがなどに対しては、傷害保険制度を設けています。

(札幌市在宅福祉サービス協会 1991)

上記から、既存の家庭奉仕員とは雇用関係の有無や、保険制度(協力員は社協のボランティア保険に加入する)業務内容(協力員は生活援助のみ。身体介護はしない)、等の点において異なっている。また札幌市社会福祉協議会「ほっ・とプラザ」でのヒアリング調査によれば、協力員事業の利用者の状態は比較的軽度であり、重度化し身体介護の必要性が生じると、家庭奉仕員やホームヘルパー(現、介護保険サービス)に移行するとのことである⁸⁾。以上から、同事業は事実上家庭奉仕員派遣事業の補完的な性格を担っていると言える⁹⁾。協力員は開始早々の1990年の時点で219人となり家庭奉仕員の人員数(78人)を上回り、その後も暫く増加傾向が続いた。(札幌市1991、札幌市在宅福祉サービス協会2000)

その後ゴールドプランによって家庭奉仕員の10万人増員が国策として目標に掲げられる。これをうけ人員の拡大とサービスの充実がより喫緊の課題になる。家庭奉仕員たちはかねてより民生局に対し「正規職員化と常勤化」の要求を出し、交渉を重ねていたが、1990年12月に当局は身分を法人(札幌市在宅福祉サービス協会)の正規職員とし、労働条件も正規職員に準ずるかたちとする身分移管を、労組に伝えた。これを受けて家庭奉仕員は7回の全員集会を含めて1年半に及ぶ討論と交渉を重ねた。ここでの議論の中心は、自治体職員としての正規職員化の可否、法人職員化で身分安定につながるのか、業務の公的責任を確保できるのか、労働条件の具体的中身はどうなるのかについてだった。

民生局や総務局との交渉の中で市職は、自治体の正規職員化は極めて厳しいという判断に立つとともに、家庭奉仕員派遣事業要綱の改正により、委託先が社会福祉協議会以外に特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人などにも拡大され、市の非常勤ヘルパーが事業の中核として、どのように生き残れるかの判断を迫られた。

このような状況をふまえ、市職はヘルパー部会の基本的要求であった自治体職員化と市職員と均衡のとれた賃金・労働条件の獲得は、現行条件下では限界があると判断せざるをえず、身分移管の議論を進めた。ヘルパー部会は身分移管を受け入れ、労働条件の中身や福祉事務所の事務的整理など経て1992年3月26日に「身分移管」と

「業務委託」の最終的な取り決めが確認された。その後1993年4月1日、札幌市の家庭奉仕員(78名)は札幌市在宅福祉サービス協会に身分移管した。なお、これに伴って同協会は任意団体から財団法人へ移行し、労組も(非常勤ヘルパー部会)は非常勤評議会から抜け、市職の在宅福祉サービス協会支部として新たなスタートを切った。

財団法人になっても、同協会は協力員派遣事業も継続して実施した。財団法人化当初は、公的社会福祉サービスである家庭奉仕員派遣事業は正規雇用の常勤職員により担われ、それを補完する「協力員派遣事業」は有償ボランティア(パートタイム労働者)が担うという、事業による身分や労働体系の差別化が図られていた。だが、1994年1月には家庭奉仕員派遣事業においてもパートヘルパー(登録ヘルパー)制度を導入したことで、早々にこの方針は崩れる¹⁰⁾。このパートヘルパー制度の導入と介護保険制度開始に向けた拡大政策が相まって、家庭奉仕員は急速に人員を増やし、1998年に996人となり協力員の人員数を逆転した¹¹⁾。このように札幌市では、福祉公社設立と同時に登録ヘルパー制度を採用し拡大させたわけではなかった。また登録ヘルパー制度の採用による公的福祉サービスの拡充以後もなお、有償ボランティアを制度として残し両サービスを併存させて公的サービスを補完した。以上から在宅福祉の拡大に有償ボランティアが大きな役割を占めていたといえ、またこの時期の札幌市の展開の特徴と言えるだろう。

6. 考察

札幌市が家庭奉仕員派遣事業を実施したのは老人福祉法施行を受けた1963年8月であり、大都市の中でも早いとは言え、紛れもない「後発地域」のひとつである。しかし、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も、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。そのため、そもそも市政全体における在宅高齢者福祉政策のプライオリティが高かったとは言え、また市が独自事業として自前の財源を

もって取り組む程のニーズがあったとは考えづらい。しかしその後の展開に於いては、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72人の家庭奉仕員が在籍していた。また、人数だけでなく奉仕員一人あたりの平均担当ケース数など、事業実績についても、他都市と遜色なかった。

またその後の展開においては、先行研究で扱われてきた他地域には見られない特徴が確認出来た。まず1970年代以降の家庭奉仕員の組織化と正規職員化闘争についてである。これまでは社会福祉サービスの公的責任論の文脈の中で、家庭奉仕員が公的な社会福祉の担い手として責任をもって仕事に取り組むため、劣悪な環境を改善することを目的として、家庭奉仕員の組織化がなされ、各市職員の労働組合の指導のもと運動を展開し、正規職員化に突入したとされていた。

しかし札幌市では、あくまでも市職員全体における身分の平準化を目指して非常勤職員が各職内で組織化されていった。そしてなかでも、その端緒となったのが家庭奉仕員の労組結成であった。そして各職労組が統合し非常勤評を結成した以後も中心的な存在を担っていた。このように、家庭奉仕員の職に留まらず非常勤職員全体で待遇改善運動を行った、加えて革新派による市政がなされなかったことも遠因のひとつとして考えられるが、札幌市の正規職員化闘争は未達に終わる。しかし協会に身分移管の際に正規職員となり、自治体正規職員に準じた待遇を得た。これによって、自治体正規職員化とは別の形で待遇改善が達成されたのだった。この流れはこれまでの労働運動とその成果を単純に待遇改善と結びつける見方とは一線を画しており、札幌市の一つの特徴と言えるだろう。

また家庭奉仕員の身分移管後も、協会は当初の協力員を家庭奉仕員に吸収するのではなく、両事業を並行して展開した。その結果、早々に人員を拡大していた（公的福祉サービスの担い手ではない）協力員が、介護保険制度開始直前まで札幌の在宅福祉の中心的存在となっていた。このように福祉公社の有償ボランティアを公的福祉サービスに吸収するのではなく、両者を相互補完関係のもと完全に併存させることで市民の生活保障システムを構築するやり方は、福祉公社を設置した大都市においてはこれまで見られなかった事例であり、各地域の大部分における在宅福祉政策の発展を議論するうえで、有償ボランティアの拡大過程における既存の福祉サービスの担い手との関係について新たな示唆を与え

うるものであると言える。まさに札幌市における在宅高齢者福祉政策の特徴と言えるだろう。

以上から、先行研究で明らかにされてきた通史とは概説的には共通する点多々あるものの、その内実において、先行研究との差異が確認された。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、それぞれの地域の実践の評価には必ずしも結びつかない。ある特定の地域の限られた期間になされた特徴的な実践ばかりを研究対象に選り好みするのではなく、地域史の観点から、通史によって各時期の地域の展開を捉えて社会福祉政策の動向を分析する視点が、今後の家庭奉仕員制度の歴史研究に求められるのではなかろうか。本稿では札幌を対象に論じた。今後も従来光の当たってこなかった地域について継続的な調査を実施し、各地の在宅高齢者福祉政策の展開を明らかにしていきたい。

註

1) 家庭奉仕員派遣事業は1990年に法制度上「ホームヘルパー派遣事業」となり、その担い手の呼称も「家庭奉仕員」から「ホームヘルパー」に変更される。一方、「ホームヘルパー」という呼称自体は1960年代から既に散見し、1960年には労働省主体による企業福祉の一環として「事業内ホームヘルプ制度」なるものが開始している。また1980年代以降拡大した有償ボランティアについても、俗称として「ホームヘルパー」の呼称が用いられていたことが少なくない。本稿では、これらと区別するため、時代を問わず「家庭奉仕員派遣事業」・「家庭奉仕員」の呼称に統一する。

なお、家庭奉仕員派遣事業は1962年に「老人家庭奉仕事業」として国策化され、のち1967年に「身体障害者家庭奉仕員派遣事業」、1969年に「ねたきり老人家庭奉仕員派遣事業」、1970年に「心身障害児家庭奉仕員派遣事業」がそれぞれ開始しその対象も拡大していく。その後制度上は1972年にねたきり老人家庭奉仕員が老人家庭奉仕員と統合し、1976年に老人・身体障害者・心身障害児の三者が統合する。だが、障害者の在宅生活の歴史は渡邊琢（2011）に見られるように、当事者たちが自立生活運動をとおして自ら勝ち取っていった要素が大きく、その歴史的経緯は本稿で論じている公的制度の枠組みとは異なるベクトルでなされてきた。そのためか、家庭奉仕員派遣事業が老人・身体障害者・心身障害児の三者が統合した以後も主たる派遣対象は高齢者であり、これが実に9割近くを占めていた。以上を理由に本稿では身体障害者及び心身障害児家庭奉仕員の動向については言及せず、在宅高齢者福祉政策の一環として家庭奉仕員派遣事業について論じる。

2) 本稿は2000年までを対象にするため、詳細については言及しない。
3) 一方、この正規職員化闘争の展開は、あくまで都市部を中心とした一部の自治体に限られている。また笹谷は1970年代当時を

「常勤化といっても大都市中心であり、しかも家庭奉仕員の数はまだ少なかったため、今日のような社会的認知は得られておらず、彼女たちは一貫して『洗濯、掃除のおばさん』と周囲から評価されることに苦しんできた」（笹谷 2000:179-80）と指摘していることから、この渋谷の評価には一定の議論の余地があるだろう。

- 4) 梅村すみ子氏（札幌市家庭奉仕員、初代非常勤評の副議長）。その後89年から92年まで非常勤評の2代目議長に就任。長年家庭奉仕員の労働運動の中心的存在として、本節で論じている家庭奉仕員派遣事業の民間委託反対運動や、札幌市在宅福祉サービス協会への身分移管問題などでの市当局との折衝において、中心的役割を担った人物である。
- 5) 当時の市の構想では、委託先は福祉公社（札幌市在宅福祉サービス協会）ではなく札幌市社会福祉協議会だった。
- 6) 川崎市のヘルパーは47名でこのうち正職化（47年4月1日）の歳に希望で非常勤になった人が4名いた。従って正職で常勤が43名。非常勤4名がその後退職した時の補充は非常勤。補充者のうち正規を希望している人もいるが、当局の定数抑制方針のもとで正規には至っていない。大阪市は1日の訪問回数は原則として1ケースあたり週2回1日2ケース。ヘルパー制度としては他に社協雇用による制度があり原として老人ケースについて対応している。また、老人ケースの課税世帯に対しヘルプ協会を通じて登録員による有料ヘルパー制度を施している。さらに、1級の全身性障害者で非課税世帯についてヘルプ協会を通じて介護人派遣事業を実施している。
- 7) 時間預託制度は2014年度末に廃止。
- 8) 札幌市在宅福祉サービス協会はその後2013年に札幌市社会福祉協議会を存続団体とし統合する。現在協力員派遣事業は札幌市社会福祉協議会内のボランティアセンター「ほっ・とプラザ」所轄の「ほっ・と支え合い事業」として運営されている。
- 9) その後2000年4月には、介護保険制度の開始に伴い同制度下の訪問介護事業との差別化を図るため、協力員派遣事業がリニューアル。（育児支援・家事援助・生活援助の3体系に）
- 10) 翌年の1995年4月からは、札幌市より受託の家庭奉仕員派遣事業のサービス時間帯を早朝・夜間にも拡大。
- 11) 協力員は1995年の1306人をピークにその後減少。1998年時点では725人。

参考文献

- 八大都市民生支部協議会 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（1983.7.6～8）』
- 北海道高齢者問題研究会編 1986『高齢者の生活と健康に関する実態調査報告（一次調査）』北海道高齢者問題研究会
- 自治労札幌市職・組織教宣部・非常勤職員等評議会編 2001『ささえあって20年さらなる躍進を——札幌市職非常勤評結成20年記念誌』自治労札幌市役所職員組合非常勤職員等評議会
- 自治労札幌市役所職員組合編 1996『札幌市職五十年史』自治労札幌市役所職員組合
- 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』

48:207-42

- 京都市 1969『市民しんぶん』（1969年12月号）
- 京都市職員労働組合民生支部 1988『1988年度定期大会民生支部活動報告——86.10～87.9』
- 松原日出子 2011『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体——横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の設立過程』御茶の水書房
- 森川美絵 2015『介護はいかにして「労働」となったのか——制度としての承認と評価のメカニズム』ミネルヴァ書房
- 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
- 西浦功 2007「日本における在宅福祉政策の源流——京都市『遺族派遣婦制度』と大阪府高槻市『市営家政婦制度』」『人間福祉研究』北翔大学 10:41-9
- 札幌市『広報さっぽろ』1969.11
- 『広報さっぽろ』1970.1
- 1975『民生事業概要』（昭和50年度版）
- 1976『民生事業概要』（昭和51年度版）
- 1977『民生事業概要』（昭和52年度版）
- 1978『民生事業概要』（昭和53年度版）
- 1979『民生事業概要』（昭和54年度版）
- 1980『民生事業概要』（昭和55年度版）
- 1981『民生事業概要』（昭和56年度版）
- 1982『民生事業概要』（昭和57年度版）
- 札幌市厚生局民生部 1966『社会福祉事業の概要』
- 札幌市教育委員会編 2002『新札幌市史——通史第五（上）』札幌市
- 2005『新札幌市史——通史第五（下）』札幌市
- 2007『新札幌市史——通史第八巻』札幌市
- 札幌市在宅福祉サービス協会 1991『ふれんどりい』3
- 佐草智久 2015「老人福祉法制定前後の在宅高齢者福祉政策に関する再検討——1950～1960年代前半の京都市を事例に」『Core Ethics』11:94-105
- 2016「家庭奉仕員制度の歴史における『間隙』——1970年代の社会的位相に着目して」『立命館人間科学研究』立命館大学人間科学研究所 34:19-33
- 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——両者の担い手の実態の動向と対象領域の変化を中心に」『社会福祉学』日本社会福祉学会 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——社会福祉サービスとしての在宅介護労働の変遷』生活書院
- 須賀美明 1996「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）:87-122
- 渡邊琢 2011『介助者たちは、どう生きていくのか——障害者の地域自立生活と介助という営み』生活書院

図表出典

- 表1…国勢調査より筆者作成。
- 表2…京都市職員労働組合民生支部、1988、『1988年度定期大会民生支部活動報告——86.10～87.9』:142より抜粋。

A Consideration of Japanese Home Help Service History in later Implemented Areas: Sapporo City in Hokkaido Prefecture

Tomohisa SASO

In Japan, home help service, welfare programs for elderly people living at home, were developed after WWII as an undertaking of each municipal government. However, a national system was established through the introduction of subsidies from the central government in 1962. In prior research, the city started before 1962 was regarded as a model case city and mainly focused on. But, the city introducing after 1962 was regarded as later Implemented Area and not focused on at all. So, the studies of Japanese home help history is incomplete. In contrast, this paper considers history in Sapporo city, later Implemented city, from 1992 to 2000 and complement prior research. this research shows some different facts of prior research mainly focused on model case area. This review suggests that introduction point is reflected social situation in each cities and not link evaluations of the practice after that time.

Keywords : home help service, residential care service, Sapporo city

