

ホームヘルプサービス

——歴史・現状・展望——

森 幹 郎

I 歴 史

1. 欧 米

ホームヘルプサービスが制度として欧米の社会に取り入れられたのは、世紀末から20世紀の初頭にかけてのことであった。すなわち、いち早くこれを取り入れたのはスイスで、それは1892年(明治25年)のことであった。その後、あいついで欧米の国々の間にはこの制度を取り入れるものが現われ、1920年(大正9年)にはすでに、フランス、ドイツ、オランダ、スウェーデン、デンマーク、フィンランド、イギリス、アメリカ等の諸国でホームヘルプサービスがみられた。

これらのホームヘルプサービスは初めいずれも児童を対象として始められた。すなわち、その母親が出産等のため一時的に子どもの養育を行えないような事情にあるとき、ホームヘルパーが派遣され、母親に代って家事サービスを行ったのである。そして、やがて老人や身体障害者の家庭にも派遣されるようになった。

その名称は、初め、国によって色々違っており、homehelper, homemaker, family assistant, family helper, social domestic aid, housewife relief と様々に呼ばれていたが、1952年(昭和27年)、ロンドンで行われた、ホームヘルプサービスに関する最初の国際会議で、homehelper ホームヘルパーと呼ぶことに統一された。ただし、アメリカではその後も長いこと homemaker ホームメーカーという名称を棄てなかったが、1972年、homemaker-health aid と改められた。

1959年(昭和34年)オランダの Woudschoten で国際ホームヘルプサービス協会の組織化が相談

され、1962年(昭和37年)パリでその創立総会がもたれた。続いて、1965年(昭和40年)西ドイツの Königstein、1969年(昭和44年)ブリュッセル(ベルギー)でそれぞれ第2回、第3回の総会が開かれ、来る1973年にはロンドンで、その第4回総会が開かれることになっている。またブリュッセルの会議で、総会は4年に1回行い、総会と総会との間の年には国際セミナーを行うことが決議された。(なお、筆者は、第3回の総会、第1回の国際セミナーにそれぞれ出席する機会を与えられた)。

現在、国際ホームヘルプサービス協会に加盟している国々は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、フィンランド、フランス、西ドイツ、イスラエル、イタリア、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ(アルファベット順)の15ヵ国44団体に上る。会長はイギリスのミス E. カーネギー・アープスノット、事務局はオランダのユトレヒトにある。

2. 日 本

ア 地方自治体のレベルで

わが国で初めてホームヘルプサービスを実施したのは長野県である。すなわち、昭和31年4月から始められた「家庭養護婦の派遣事業」がこれである。これは、時の県厚生課長原崎秀司氏が欧米視察の途次、イギリスのホームヘルプサービスを見て、これにならったものといわれている。なおその運営については市町村が設置し、当該市町村社会福祉協議会に委託する方式がとられた。

続いて昭和33年4月、大阪市は、民生委員制度40周年記念事業として「臨時家政婦派遣制度」を始め、その運営を市の民生委員連盟に委託した。

これは当時の市民生局次長池川清氏の卓見によって始められたもので、氏の述懐によれば、昭和27年頃すでに、アメリカ政府の発刊した小冊子 *Homemaker Service, a method of child care* が「家政婦サービスの概要」と題して訳され、大阪府の社会福祉主事資格認定講習会の教材として使われたという。おそらく、これはホームヘルプサービスに関するわが国最初の文献と思われる。

その後、ホームヘルプサービスは各地方自治体において、あいついで取り上げられ、昭和34年4月からは布施市が、昭和35年度からは名古屋市、神戸市、秩父市が「家庭奉仕員制度」を始めにいたった。厚生省においても、それがすでに実験の段階を終ったものと判断し、これを国庫補助事業として積極的に援助育成していくこととした。昭和37年度のことである。これは、スイスに遅れること70年、フランス、ドイツ、オランダ等に遅れること40年であった。

いうまでもなく、ホームヘルプサービスは居宅サービスの本命ともいえるべきものであるから、わが国で居宅サービスの制度が取り入れられたのは、ヨーロッパの先進工業諸国よりも半世紀ほど遅れていたといえよう。

さて、この昭和30年代の中頃という時期を、経済の発展段階という観点からみると、ようやく高度工業社会へのスタートの時期に当たっており、このことは、昭和35年秋の池田内閣による「所得倍增計画」の発表にもみられる。この頃から、わが国においても、ようやく施設保護に加えて居宅福祉のサービスが導入されることとなったのである。こうして、昭和37年度からホームヘルプサービスが居宅福祉サービスとして福祉行政の枠の中に組み入れられることとなり、まず、それは老人を対象とする老人家庭奉仕事業として始められたのである。

これよりまえ、厚生省により行われていた老人対策としては、明治以来、長い間の伝統をもつ養老施設（いわゆる「養老院」）と、昭和36年度から国庫補助事業とされるにいたった軽費老人ホームとがあるだけであったから、ホームヘルプサービスに対する国庫補助制度の導入は、老人の福祉

をその居宅において図ろうとする考え方の第一歩として、歴史的な評価に耐えうるものであろう。

しかし、初年度、国庫補助の対象として予算化されたホームヘルパーの数は、わずか250人、しかも東京都ほか五大市に配置されたにすぎなかった。

また、これより前、児童の保育を中心とする家庭奉仕員の制度が厚生省の児童局によって企画されたことについて付言しておくことが必要であろう（これは、神戸女学院池川清教授の教示に基づくものである）。すなわち、昭和34年7月6日付毎日新聞（東京版・朝刊、13版）の記事によると、その制度の骨子は、

- (ア) 奉仕員は市町村に登録する。
- (イ) 奉仕員は各都道府県の資格認定講習会の課程を終了した女子でなければならない。
- (ウ) 奉仕員は市町村の連絡によって家庭を訪問する。
- (エ) サービスの内容は、児童の保育を中心とする家事サービスとする。

となっているが、ヨーロッパでホームヘルプサービスが始められたときのものと、全く同じ形のものであったわけである。しかし、結局は、立法化はおろか予算化もされなかった。

イ 国の補助制度の中で

国の補助事業として始められた老人家庭奉仕事業は、大阪市スタイルをほとんどそのまま取り入れた。すなわち、大阪市臨時家政婦派遣制度における派遣の対象は、

- (ア) 原則として独居被保護老人とすること。
- (イ) 老衰その他の事由により、派遣サービスを必要とすること。
- (ウ) 臨時家政婦の派遣により問題の全部又は一部が解決する見込みのあること。

となっているが、一方、厚生省事務次官通知「老人家庭奉仕事業運営要綱」（昭和37年4月20日）によると、その派遣の対象は、

- (ア) 老衰、心身の障害、傷病等の理由により、日常生活に支障をきたしている老人の属する要保護老人世帯とする。
- (イ) 老人家庭奉仕員を派遣する要保護老人世帯

総数の中に占める被保護老人世帯の割合は、おおむね 50 パーセント以上とする。

となっている。

次に、その業務についてみると、大阪市臨時家政婦派遣制度では、「洗濯、掃除、縫物等身の回りの世話のほか、必要に応じ、看護その他のサービスを行うものとする」とあり、また、厚生省事務次官通知「老人家庭奉仕事業運営要綱」（昭和 37 年 4 月 20 日）によると、次のとおりである。

老人家庭奉仕員の行うサービスは、次に掲げるもののうち、必要と認められるものとする。

(ア) 家事、介護に関すること

- ㊦ 食事の世話
- ㊧ 被服の洗濯、補修
- ㊨ 住居等の掃除
- ㊩ 身の回りの世話
- ㊪ その他必要な用務

(イ) 相談、助言に関すること

- ㊦ 生活、身上に関する相談、助言
- ㊧ その他必要な相談、助言

業務上の著しい相違は、大阪市の臨時家政婦が必要に応じて「看護」まで行うのに対し、新しく国庫補助事業とされた老人家庭奉仕事業では、「介護」に止まっていたこと、「相談、助言」の加えられたこと等であるが、このことについては、また後にふれよう。

さて、もう 1 つふれておきたいのは、「老人家庭奉仕員」という名称である。

昭和 33 年度から始められた大阪市の臨時家政婦派遣制度は、翌年その名称を家庭奉仕員派遣制度と改められたが、この名称の変更について、池川教授の記述を再び引用しておきたい。

「大阪市では、はじめ臨時家政婦派遣制度とよんで発足したのが、翌年には、家庭奉仕員と改称されることになったのは、当時これに従事している婦人たちと私たちが懇談会を開いた席上、臨時という名をとる機会に名称を一定したいと考え、出席者の意見をきいて改めることにしたので、市が独自で改称したのではない。」

すでに、当時私どもは home helper という名称も、home maker という名称も知っていたか

ら、この事業を制度化するとき、その名称をどうするかが問題になった。すでに、その前年、「軽費老人ホーム」に対する国の補助が始まり、それは国の予算科目にもなっており、国の予算書の中で片カナが全く使えないというわけではなかったが、それにしても「ホームヘルパー」という用語はまだ国の福祉行政の用語としてはなじめないというのが大方の意見であった。そこで、われわれは、これを漢語で表現する必要があった。「家庭援助員」、「家庭福祉員」、「家族援助員」、「巡回家政婦」などいろいろの言葉が考え出されたが、もう一つしっくりしないものがあったことは否めない。そして、大阪市の例もあるので、当時、厚生省社会局の早崎八洲社会福祉専門官の意見なども参考として、結局は、「老人家庭奉仕員」という名称に落ち着いたものである。

ついで、昭和 38 年、老人福祉法が制定され、老人家庭奉仕事業については、その第 12 条に次のように規定された。

第 12 条 市町村は、社会福祉法人その他の団体に対して、身体上又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に老人家庭奉仕員を派遣してその日常生活上の世話を行わせることを委託することができる。

これについて、『老人福祉法の解説』（厚生省社会局長大山正著）は次のように述べている。すなわち、「厚生省は、この事業の重要性を考慮して、当初、老人家庭奉仕事業を市町村長が行う国の機関委任事務とするよう意図していたが、大蔵省及び自治省との折衝の結果、現行法のような規定に

表 1 老人家庭奉仕員数の推移

年 度	老人家庭奉仕員数（人）
昭和37年度	250
38	507
39	507
40	507
41	800
42	1,100
43	1,300
44	5,900
45	6,100
46	6,300
47	6,460

落ち着いたものである」。老人家庭奉仕員による世話は、「現段階においては、市町村の固有事務であるから、その意味では、本条の意義は当該事務を民間団体に対しても委託することができる旨を入念的に明らかにしたにすぎないともいえる」と言っている。

その後、昭和40年、派遣の経済的制限は「要保護老人世帯」から「低所得の家庭」へと拡大され、また、その数も、表1のように毎年増員されて、昭和47年度においては6,460人に増員された。

II 現 状

老人家庭奉仕員の現状について、全国レベルで行われた調査はきわめて少く、次の3つがあるにすぎない。次にそれらを要約しよう。

1. 昭和43年の現況調査から

全国社会福祉協議会は昭和43年の秋、1,850人の老人家庭奉仕員を対象に現況調査を行ったが、これによって、老人家庭奉仕員の当時の状況を見よう。

すなわち、老人家庭奉仕員のうち配偶者のあるものは28.5%、ないものは71.5%（うち死別59.3%、生別9.5%、未婚2.1%）。また、扶養家族のあるもの38.6%（1人17.1%、2人14.4%）、ないもの61.4%。生計の中心者41.7%、そうでないもの58.3%となっている。

研修状況についてみると、受けたもの83.9%、受けないもの16.1%、その回数の1回または2回が77.1%、研修期間は1日ないし3日が75.5%となっている。

同年11月1日現在の担当世帯数は6世帯から10世帯が62.8%で一番多く、表2のとおりである。

また同年12月2日における訪問世帯数をみる

表2 担当世帯数の状況 (％)

担 当 世 帯 数	割 合
総 数	100.0
6 世 帯 未 満	24.3
6～10 世 帯	62.8
11～15 世 帯	9.3
16～20 世 帯	2.6
21 世 帯 以 上	1.0

と、表3のとおり一番多いのは2世帯で61.1%、これに1世帯がつづき、また、11月中の延訪問世帯数は表4のとおり、31世帯から40世帯が一番多い。すなわち1日当りの訪問世帯数で1～2世帯が一番多いことと関連しているわけである。

最後に、同調査によって、老人家庭奉仕員の希望していることと、困っていることとを紹介したい。

まず希望していることの中で一番多いのは身分保障の確立である。すなわち、全体の40.3%は非常勤の職員であるがその常勤化を望むものが一番多い。その後、この点に関しては改善が著しく、次に述べる昭和46年の厚生省調査では全体の77.6%までが常勤化されている。このほか、社会保険への加入、危険手当の支給などが希望されているが、昭和46年の厚生省調査について社会保険への加入の状況をみると、加入者の割合は医療保険にあっては常勤92.1%、非常勤74.2%、年金保険にあっては常勤81.9%、非常勤58.7%といずれも著しく改善されている。

次に仕事についての希望をみると、上着・靴の支給、特別養護老人ホームの増設、老人家庭奉仕員の増員及び交流、定期健康診断の実施、伝染病患者のいる世帯を除外すること等のほか、待遇改善、交通費の全額支給、退職金制度の実施、研修

表3 1日当り訪問世帯数の状況 (％)

訪 問 世 帯 数	割 合
総 数	100.0
0 世 帯	0.4
1 世 帯	25.1
2 世 帯	61.1
3 世 帯	8.4
4 世 帯	2.8
5 世 帯	0.7
6 世 帯 以 上	1.5

表4 1ヵ月当り延訪問世帯数の状況 (％)

延 訪 門 世 帯	割 合
総 数	100.0
1～10 世 帯	3.1
11～20 世 帯	9.2
21～30 世 帯	28.4
31～40 世 帯	34.4
41～50 世 帯	21.2
51 世 帯 以 上	3.7

の充実などがある。

次に、老人家庭奉仕員の困ることとしては、洗濯、掃除の設備上の不自由さの問題、衛生上の問題、疾病の伝染の心配、暖房設備の問題等がある。

2. 昭和46年の実態調査から

昭和46年4月1日現在で厚生省が各都道府県・指定都市を通じて調査をした実態調査の結果は次のとおりである。

まず老人家庭奉仕員の設置状況をみると、全国3,271の市町村のうち2,334の市町村が奉仕員を設置している。その割合は全体の71.4%に当たる。逆にいえば、まだまだ3割に近い市町村が老人家庭奉仕員を設置していないということである。そして、老人家庭奉仕員を設置している市町村の1/4に当たる836市町村は、事業の一部を当該市町村の社会福祉協議会に委託している。

次に老人家庭奉仕員の勤務形態をみると、全体の77.6%は常勤となっている（昭和43年調査では40.3%）。これはわが国のホームヘルパーの特徴である。

つまり、国際ホームヘルプサービス協会に加盟する15カ国44団体に所属する20万人のホームヘルパーについてその勤務状態をみると（表7）、そのうち86.5%はパートタイマーだからである（昭和46年末）。

中でもイギリスは、7万人に近いホームヘルパーを配置し、世界でその数の一番多い国であるが、ホームヘルパーの95.2%までがパートタイマーで、また、その勤務時間をみると、66.9%までが半日勤務である（昭和42年保健社会保障省）。

国際ホームヘルプサービス協会に加盟する15カ国のうち常勤の勤務形態を原則とするのは、表7に示されるとおり、オーストリア（常勤率100.0%）、ベルギー（同79.3%）、フランス（同76.0%）の3カ国に過ぎず、あとの12カ国は先にあげたイギリスをはじめ大半の国がパートタイムを原則としている。

わが国の常勤率は、先にも見たとおり、77.6%ときわめて高いが、これは、当初、ホームヘルプサービスが要保護老人世帯を対象とする公的保護の現物給付に近い形で始まったこと、及び、わが

国では、従来、社会福祉の現業のサービスは、常勤の職員の手によって行うのが当たり前という考え方が支配的であったこと等によるものである。そして、こうした考え方の背景には、顕在的にも潜在的にも豊富な労働力予備軍をかかえた、当時のわが国の労働力市場の特性があったことはいうまでもない。

老人家庭奉仕事業の創設に当たって当時これを所管していた厚生省（社会局施設課）の課長瀬戸新太郎氏は次のように書いている。

「……われわれはこの事業が公的性格の強いものであることに着目して、その設置主体は、市町村または都道府県とすることを考えている。」

「事業の性格と社会的ニードから判断して、奉仕員の職は、恒常的な常勤の職員であることが事業の運営上好ましいことであり、また多分に公的性格を有するものと考えられるので、奉仕員の身分については、一応常勤の公務員とすることを予定しているが、地方自治体の職員の定数をふやすことには諸般の事情から相当の困難があるのでこの点については今後さらに検討を要するところである。」（『時事通信・厚生福祉版』、昭和37年2月1日、第899号）

その後、若干の経緯を経て、今日の老人福祉法第12条の規定のようになったことはすでにふれておいたとおりである。しかし、考え方としては社会福祉の公的責任の原則が強く主張され、指導方針としては、今日まで、老人家庭奉仕員の身分は市町村の職員とするよう折あるごとに強く打ち出されてきた。

以来、今日に及んでいるのであるが、上の実態調査によってみてもその勤務形態には2つのパターンのあることが知られる。すなわち、市町村の職員である場合と、当該市町村の社会福祉協議会の職員である場合とである。前者の公務員パターンをとるのは青森県、茨城県、栃木県、東京都、神奈川県、横浜市、京都市等であり、後者の社協職員パターンをとるのは島根県、名古屋市、神戸市、北九州市等である。そして、全般的にホームヘルパーの希望としては、社協職員から市町村職

表5 年齢階層別割合

	年 齢 階 級 (%)									平均年齢 (歳)
	総 数	29歳以下	30～34	35～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60歳以上	
総 数	100.0	2.6	5.3	13.5	20.0	22.2	17.9	11.6	6.9	46.8
常 勤	100.0	2.8	5.8	14.1	20.9	22.9	17.7	11.0	4.8	46.2
そ の 他	100.0	1.8	3.8	11.5	16.6	19.6	18.6	13.7	14.4	48.7

員への身分の切替えを要望する声強いが、一方、大阪市のようにその反対の方向で切替えの進められている例もある。

次に、老人家庭奉仕員の年齢をみると、表5のとおりで、平均年齢は47歳となっている。

さらに、各種の資格保有状況についてみると、保健婦・助産婦・看護婦の資格を有するもの37.1%、教員の資格を有するもの8.9%、栄養士・調理師の資格を有するもの5.0%、保母の資格を有するもの4.1%となっており、また、学歴についてみると、旧制女・新制高校卒業40.1%、旧制高専高・新制短大卒業2.7%となっており、42.8%は義務教育以上の教育を受けていることが知られる。

これらを、例えばイギリスの資格や学歴と比較すると、わが国の水準の方が相当に高いことが知られる。すなわち、イギリスのホームヘルパーのうち家事、看護、事務等について一定の資格を有するものはわずか8.8%にすぎず、また、義務教育以上の教育を受けているものは、わずか6.7%にすぎないからである。

次に現物支給の状況をみると、表6のとおりである。

表6 物品を支給している市町村の状況

物品の名称	市町村数	割合 (%)
作業衣	1,233	52.8
手袋、タオル	778	33.3
カバン	304	13.0
靴	229	9.8
バス券等	184	7.9
オートバイ、自転車	164	7.0
洗剤、消毒液、医薬品、器具等	155	6.6
雨 具	78	3.3
裁縫、ツメ切りセット	33	1.4
整容セット	12	0.5
そ の 他	33	1.4

(複数回答)

3. 昭和46年の世論調査から

昭和46年の8月、内閣総理府（広報室）と厚生省（老人福祉課）とが共同で行った「老人問題に関する世論調査」の中で、老人家庭奉仕員の周知度調査が行われているが、これによると、この制度について、

聞いたことがあるもの…… 46%

聞いたことがないもの…… 54%

合 計……100%

となっている。さらに、これを東京都の区部に限ってみると、この制度について「聞いたことがある」というものは35%にすぎない。

III 展 望

社会福祉事業の歴史を回顧するとき、それはまず最初、施設保護に始まり、ついで、在宅福祉へと脱皮していくことが知られる。また、視点を変えて、これを回顧するとき、まず最初、それは救済対策に始まり、ついで、一般市民を対象とした社会福祉へと脱皮していくことが知られる。これらは、いずれの国においてもみられる社会福祉事業の歴史における特性である。

ホームヘルプサービスの歴史をみても、このことは例外ではなく、以上、そのことについてみてきたのであるが、次に、その将来を展望してみたい。

1. 量産化の方向

ホームヘルプサービスが当面している第1の問題は、その量産化ということである。先にもふれたとおり、わが国の家庭奉仕員数は欧米諸国に比し、余りにも少く、したがって、その対象も比較的低所得階層に限られている。例えば、昭和46年度末現在の厚生省調査（報告例）によると、老人家庭奉仕員の派遣されている37,586世帯のう

表 7 ホームヘルパーの勤務形態の状況

	実 数 (人)			割 合 (%)		
	総 数	常 勤	非 常 勤	総 数	常 勤	非 常 勤
総 数	193,596 (213,596)	26,168	167,428	100.0	13.5	86.5
イ ギ リ ス	66,943	3,184	63,759	100.0	4.8	95.2
ス ウ ェー デ ン	63,238	5,000	58,238	100.0	7.9	92.1
ア メ リ カ	(20,000)	(不	明)	(不		明)
オ ラ ン ダ	17,597	1,512	16,085	100.0	8.6	91.4
ノ ル ウ ェー	15,847	2,277	13,570	100.0	14.4	85.6
西 ド イ ツ	11,170	2,786	8,384	100.0	24.9	75.1
フ ラ ン ス	6,695	5,085	1,610	100.0	76.0	24.0
ベ ル ギ ー	4,583	3,633	950	100.0	79.3	20.7
カ ナ ダ	3,200	800	2,400	100.0	25.0	75.0
ス イ ス	2,044	1,104	940	100.0	54.0	46.0
フィンランド	1,686	530	1,156	100.0	31.4	68.6
イスラエル	273	—	273	100.0	0.0	100.0
オーストリア	250	250	—	100.0	100.0	0.0
イ タ リ ア	50	5	45	100.0	10.0	90.0
オーストラリア	20	2	18	100.0	10.0	90.0

参考 日本 8,160 人。

ち被保護世帯の数は 17,769、47.3% と半数に近いのである。

しかし、ホームヘルプサービスさえ十分に行われるならば、居宅で生活のなお可能な老人の数はまだまだ相当数に上るはずであり、しかも、現代における核家族化の傾向の中で、その数が今後増加していくことはあっても、減少することは予測されないところである。そして、このような状況にある老人は、その経済階層のいかんを問わず、存在するものと考えなければならない。こうした社会変貌の過程の中で、それらの老人に対するサービスのうち、私的な介護では手の及ばない部分については公的なホームヘルパーによって補充されるべきものと思われるから、今後さらにその充員につとめ、ホームヘルプサービスの必要な老人には、貧富を問わず、これを派遣することが必要であろう。

もし、スウェーデンと同じ割合で、わが国でも家庭奉仕員を配置するとしたら、スウェーデンでは、人口 10 万人に対して 800 人のホームヘルパーが配置されているから、人口 103,360,000 人(昭和 45 年国勢調査)のわが国では、実に 80 万人を越える家庭奉仕員を配置しなければならない計算になる。わが国のホームヘルプサービスは老人、

表 8 人口10万人当りホームヘルパー数の状況

ス ウ ェー デ ン	800人
ノ ル ウ ェー	400人
イ ギ リ ス	100人
オ ラ ン ダ	100人
ベ ル ギ ー	50人
フ ィ ン ラ ン ド	40人
ス イ ス	30人
カ ナ ダ	20人
西 ド イ ツ	20人
ア メ リ カ	10人
フ ラ ン ス	10人
イ ス ラ エ ル	10人
オーストリア	3人
オーストラリア	0.2人
イ タ リ ア	0.1人
日 本	8人

身体障害者、心身障害児を対象としてそれぞれ別の制度に分れているが、これらを合わせても家庭奉仕員の数は 8,610 人にしか上らないから、スウェーデンのホームヘルパー配置の密度が驚異的に濃厚なものであることは直ちに理解できるであろう。

こうなると、先にもふれたが、最近における労働力市場の変貌とも考え合わせ、今後なおホームヘルパーの勤務体制を「常勤」とすることを原則とすることができるのかどうか、率直にいて

それはほとんど不可能と言わなければならないであろう。

表7, 表8からも明らかなように, 人口10万人対ホームヘルパー数において, 3桁を示す上位4ヵ国(スウェーデン, ノルウェー, イギリス, オランダ)の非常勤率がきわめて高いのも, この辺の事情を如実に物語るものといえよう。

2. サービスの内容

ホームヘルプサービスが当面持っている第2の問題は, サービスの内容である。先にもみたように, わが国の老人家庭奉仕事業の内容は, 大まかに分けて家事 domestic と介護 care と相談 consultation の3つに分類できるが, ホームヘルプサービスの内容がいかにあるべきかということは, 欧米においても議論の分れているところである。そしてそれは大まかにいって2つのパターンに分けられる。

すなわち, 第1のパターンは, イギリスにみられるようなもので, ここではホームヘルプサービスの内容はほとんど家事サービスに限られている。この場合, 介護はホームナース, 相談はソーシャルワーカー, そして話し相手は友愛訪問者のサービスというふうに専門化されている。このタイプをとる場合には, 家庭の主婦でも, ある程度の訓練を受ければホームヘルパーとして十分に家事サービスを行っていくことができるであろう。

第2のパターンは, 西ドイツにみられるもので, ここではホームヘルプサービスの内容は家事, 介護, 相談などきわめて広範囲にわたっている。

ホームヘルプサービスが始められて15年, 制度化されて10年を経た今日, 今後の量産化に当たっては, まず, 今後のとるべき道を明らかにしなければならぬ。その場合, ホームヘルパーの量産化が急務であることなどを考え合わせると, 家事, 介護, 相談のいずれのサービスも十分になしうる資格を有する職員を十分に確保することは, 必ずしも容易ではないと思われる。したがって, 家事サービスを主とするイギリス型を志向するのが, わが国の実情に最も適した道と思われる。

ただし, このことは, ホームヘルパーが介護や相談に従わなくてもいいとか, そのための訓練が

必要ではないとかいうことを意味するものでは決していない。むしろ, その必要性を強調する点において, 私は, 人後に落ちるつもりはない。

わが国のホームヘルプサービスが, イギリス型への志向を目指すということは, 逆に, それらの国において, すでに広く普及しているヘルスビズィター, ホームナース, ホームセラピスト, 友愛訪問, 給食サービス等のわが国における充実, 強化をもあわせて提言するものであり, むしろそれらの幾つかのサービスが相補い, 相まってこそはじめてホームヘルプサービスも十分にその目的を達しうるものであることを強調するものである。

しかし, 今後における医療需要の増加と看護婦供給の遅れとを予測すると, ホームナース, ヘルスビズィター制度の確立強化は必ずしも容易なことではないかもしれない。したがって, もっと具体的には, 老人家庭奉仕員の中に看護婦の資格を有するものが1/3を越えていることとも考え合わせて, 家庭に潜在している看護婦のホームヘルパーへの就業を促進することも1つの方法であろう。実際問題として, すでに, こうした傾向にあることは, 看護婦の資格を有するものが常勤のホームヘルパーにあっては34.8%だが, 非常勤のホームヘルパーにあっては44.0%と相当に高いことによっても知られよう。すなわち, パートタイムなら務められるというケースである。今後も, このように, パートタイムなら勤務できるという潜在看護婦を大いに活用していくことによって, ホームヘルパーの介護, 看護面での強化を図っていくことは, きわめて実際的なことというべきであろう。

3. 各種ホームヘルプサービスの統合

ホームヘルプサービスの持っている第3の問題は, 現在, 幾つか行われているホームヘルプサービスを1つに統合することである。

欧米のホームヘルプサービスに該当するものとして, 現在, わが国には,

- ア. 老人家庭奉仕員(厚生省社会局老人福祉課)
- イ. 身体障害者家庭奉仕員(厚生省社会局更生課)

ウ. 心身障害児家庭奉仕員 (厚生省児童家庭局
障害福祉課)

エ. 事業内ホームヘルプ制度 (労働省婦人少年
局婦人少年課)

オ. 家政婦・看護婦派出事業 (労働大臣許可,
民間)

の5つがあるが、現に、昭和46年度末現在の厚生省の調査 (報告例) によって老人家庭奉仕員の派遣対象の実態をみると、37,586世帯のうち9,517世帯 (25.1%) は老人世帯ではないし、また、ヨーロッパの実態に照らしても対象者別に制度を別にし、行政所管当局を異にし、予算の組立てを別にしている例はないのである。もちろん発展段階の初期の姿として、こうした過程は、特にわが国の予算編成上の特性からしても、やむをえなかったものと思われるが、もうそろそろこれらの各種ホームヘルプサービス制度の統合化が考えられなければならないであろう。少くとも、厚生省の3つの制度の一本化は時日の問題であろう。

次に、労働政策としての事業内ホームヘルプ制度、コマーシャルベースで行われている民間の家政婦派出事業との関連について考えてみたい。冒頭にも述べたように、欧米のホームヘルプサービスは、初め、母親が出産等のため一時的に子どもの養育を行えないような家庭を対象として始められたものだが、わが国においては、そのような場合、まず、血縁親族がこれを助け、どうしてもそのやむをえないときには、民間ベースの派出家政婦がこれに应运えてきた。したがって、戦後、施設保護に加えて居宅サービスの考え方が導入されたときも、既存の民間家政婦事業の既得権擁護という立場から、一般家庭を対象とするホームヘルプサービスは開発される余地がなかった。例えば先にもふれたとおり、昭和34年、児童の保育を中

心とする家庭奉仕員が厚生省 (児童局) 当局によって企画、立案されながらも、予算化されなかった理由の1つはこんなところにもあるものと推察されるのである。

こうして、主として生活保護階層に属する老人を対象とする老人家庭奉仕員が、救済的な性格の下に出発したのである。今後も既存の民間ベースで行われている家政婦派出事業を吸収することは困難と思われるが、社会福祉の観点から行われているものについては、その一本化が望ましいことといえよう。

4. 全国団体の結成

ホームヘルプサービスの持っている第4の問題は、ホームヘルパー団体の全国的規模での組織化とその国際ホームヘルプサービス協会への加盟の問題である。

わが国ではまだホームヘルパーの全国団体が結成されていないため、これに加入することはできないが、すでに都道府県のうちの半数 (昭和47年9月1日現在30県) においては県単位の連絡協議会が結成されており、全国団体の結成の暁には、国際ホームヘルプサービス協会への加盟も認められることが国際ホームヘルプサービス協会の実行委員会で議決されている。

なお、わが国ではホームヘルパーの資格について、一定の定めがないため、現任訓練がきわめて重要な意味を持っているが、日本小型自動車振興会では、昭和45年度から老人家庭奉仕員の研修費を財団法人老人福祉研究会に助成しており、同研究会はこの補助金で各都道府県と協力して研修会を行っている。このほか、昭和46年度からは老人家庭奉仕員の海外研修費に対しても同振興会から助成されている。