

地域における高齢者福祉の展開

ー福祉拡大期から社会福祉改革期までの埼玉県を中心にー

嶋田 芳男

福祉拡大期から社会福祉改革期に至るまでの間、中央から発信された高齢者福祉施策が埼玉県においてどのように展開され、また、その施策が利用者に対してどのような影響を及ぼしていたかを文献研究により明らかにした。

その結果、福祉拡大期から社会福祉改革期をつうじて、非常勤ホームヘルパー（家庭奉仕員）の活用というサービス提供者側の効率性を重視した施策が展開されていた。こうした状況のなか、ホームヘルパー（家庭奉仕員）の職能団体は、ホームヘルパー（家庭奉仕員）の待遇改善や現任研修などによりサービスの質を確保するために積極的なソーシャルアクションを展開していた。また、介護保険法施行後に噴出した利用者に関わる問題がすでに1980年代の有料制導入時に存在し、新たな施策の創設に過去の教訓が生かされていないこと、さらには、介護保険法施行がホームヘルパー（家庭奉仕員）の職能団体にまで影響を及ぼし、会員数の減少、ひいては現任研修への参加率の低下といったサービスの質に関わる問題を誘発していたことが明らかとなった。

キーワード：高齢者福祉施策、地域福祉、職能団体、ホームヘルパー（家庭奉仕員）、労働形態

はじめに

1963年高齢者福祉における基本法として老人福祉法が制定され、これに基づき施設および在宅福祉の高齢者福祉施策が展開されてきた。しかし、こうした中央から発信された施策が国民の最も身近な地域においてどのように展開されたのか、あるいはその施策が利用者に対してどのような影響を与えたかは、十分に検討されているとはいえない状況にある。

そこで本稿では、在宅福祉の要である家庭奉仕員事業を中心に中央から発信された地域福祉施策を明確にした上で、埼玉県における家庭奉仕員（1990年にホームヘルパーに改称された）の配置数や労働形態を文献研究により明らかにしていく。より具体的にいうならば、福祉は「人」によってサービスが提供され、良質のサービスが提供されるか否かは「人」によって左右される。このため、配置数やその労働形態という視点からの検

討が必要と考えるからである。

また、本稿では中央から発信された施策がサービス利用者に対してどのような影響を与えたか、さらには現任研修等によりホームヘルパー（家庭奉仕員）の質を担保する上で重要な役割を担う職能団体の活動状況を検証していくことで、埼玉県における地域福祉の実態を明らかにしていく。

なお、1960年代から現在に至るまでの福祉施策の展開を高田¹⁾の区分を参考とし、1960年～1974年を「福祉拡大期」、1975年～1984年を「福祉見直し期」、1985年～現在を「社会福祉改革期」に区分し（本稿では「社会福祉改革期」を1985年から介護保険法施行後の2001年に限定し報告していく）、論述していく。

1. 福祉拡大期における地域福祉施策の展開とその実態

(1) 地域福祉施策の展開

1958年頃よりわが国は高度経済成長時代に入り、1961年に所得倍增計画が池田内閣により

実施され、1967年には早くも所得倍増が実現した²⁾。こうした高度経済成長は第1次産業から、第2次産業、第3次産業に激しい流動化を起こし、農村から都市部への移住が若年層、壮年層においてみられるようになり、家族員の分散傾向が生じた。そのため、農村においてはいわゆる「三ちゃん農業」となり、農村の労働力不足が老人たちの上にかかってくるという結果を招いた³⁾。

このような状況から、核家族化が一層進行し、家族の扶養能力の低下、地域社会の弱体化が全国的に見られるようになった。そして、高度経済成長は大気汚染、水質汚濁、地盤沈下等も誘発した。とくに大規模な公害発生は障害者を量的・質的に増大させるとともに、従来、法や制度の谷間にあった在宅障害者や重度障害者問題を顕在化させていった⁴⁾。

1961年には「国民皆保険・皆年金」体制となったが、62年7月現在、全国で生活保護を受給している高齢者は26万8,428人であり、老人世帯の保護率は35.7%で極めて高率で漸増傾向を示す状況であった。しかも老人世帯の53.5%が老人の単身世帯であり、生活保護を受給している老人の半数以上が孤独な単身老人という状況で⁵⁾、社会問題の様相を窺わせるものであった。このほか老人の就業困難性、「家」制度崩壊に起因する扶養意識の低下、老人を扶養する家族負担の増加、将来的な高齢人口の著しい増加見込み等により、老人問題が大きな社会問題としてクローズアップされ、老人家庭奉仕員事業が1962年度から国庫補助対象とされ、老人家庭奉仕員250人分が予算化された。この事業は大阪市で行われていた「臨時家政婦派遣制度」のスタイルをほとんどそのまま取り入れ実施された⁶⁾。そして、1963年に制定された老人福祉法第12条の中で老人家庭奉仕員事業が規定され、厚生省社会局長通知「老人福祉法による老人家庭奉仕員事業の実施について」（社老70号）に基づき実施されていくことになったが、老人家庭奉仕員の行うサービス内容は1962年時の要綱で示されたものと同様の内容であった。

老人家庭奉仕員制度は、その後、逐次改正されていくこととなるが、1965年の改正では、派遣

対象が「老衰、心身の障害、傷病等の理由により、日常生活を営むのに支障がある老人の属する低所得家庭であって、その家族が老人の養護を行えないような身体的・精神的な状況にある場合」となり、派遣先が要保護世帯から低所得世帯（所得税非課税世帯）に拡大された。また、1968年の民生委員による「ねたきり老人実態調査」により、全国に20万人のねたきり老人の存在が確認され、その生活実態も明らかとなり、ねたきり老人対策の必要性が社会的に認識された。この結果、従来の施設ケア一辺倒の施策のあり方が問われ、福祉援助・サービスのあり方をめぐる反省と転換の契機が訪れた⁷⁾。

老人家庭奉仕員事業も1969年に改正され、老人家庭奉仕員の派遣頻度も「週1日以上」から「週2日程度」という表現になり、やや明確に派遣頻度が示された。また、従来からあった派遣事業要綱の他にあらたに「ねたきり老人家庭奉仕員事業運営要綱」が定められ、「65歳以上で常に臥床している低所得者で、日常生活の人手を要し、家族以外の者に介護されているか、または家族が病弱であるため、介護が著しく困難であるもの」が派遣対象とされた。この改正により、全国では1969年末で市町村設置率、老人家庭奉仕員数が前年末に比べ約3倍となり、対象の拡大と設置状況に変化をきたした⁸⁾。

1970年代に入ると、1971年のニクソンショック、1973年のオイルショックを契機に高度経済成長が減速していくことになったが、福祉制度の拡大は1970年代を通じて図られていった。1973年度の予算編成では「福祉元年」をうたい、重要施策に福祉を取り上げたが⁹⁾、「福祉2年」は訪れず、低経済成長を背景とした「福祉見直し論」が相次いで提唱されていくこととなった。

老人家庭奉仕員事業も1972年には、従来の2つの派遣要綱が一本化され、運営要綱の名称も「老人家庭奉仕員事業運営要綱」に改称された。この改正においても、派遣対象は「低所得」の者に限られ、救貧的対策の域をでない改正内容であった¹⁰⁾。また、この改正では、家庭奉仕員業務の委託先が社会福祉協議会等と明記されるとともに、家庭奉仕員の担当世帯も、画一的な担当世帯

制（6世帯）ではなく、派遣対象者の状況や派遣世帯の分布、交通事情等により勘案されることになった。勤務形態も原則常勤とされ、派遣対象者が少ないために常勤勤務を必要としない場合や家庭奉仕員自身の事情による場合（常勤勤務が困難）には非常勤勤務とされた。

(2) 埼玉県における地域福祉の実態

埼玉県では、浦和市をはじめとする10市が1963年度中に老人家庭奉仕員事業を立ち上げ、16人の家庭奉仕員が誕生している。しかし、ほとんどの自治体が1～2人の家庭奉仕員が配置されるにすぎない状況であり、1968年7月の時点においても28市町村（18市5町5村）にとどまり、奉仕員数も34人という状況で老人福祉対策の遅れが指摘される状況であった。

1969年には、県の新規事業による「ねたきり老人対策」強化事業が打ち出され、1969年度末で28市町村（18市5町5村）、老人家庭奉仕員数が34人という状況が1970年5月には58市町村（23市20町15村）、老人家庭奉仕員数も154人に増員された。しかし、老人家庭奉仕員の勤務形態をみると、常勤者49人、パート105人であり、家庭奉仕員の増員の多くがパート勤務という状況であった。また、1974年時点で埼玉県には家庭奉仕員の派遣を必要としている老人が約1,800人いると推定されている。家庭奉仕員1人で6世帯を担当する事が基準となっているため、約300人の家庭奉仕員が必要となるが、1974年12月末時点で190人が配置されているに過ぎず、このうち70人が非常勤という状況であった。

1973年2月17日に県下の11人の家庭奉仕員が発起人となり埼玉県家庭奉仕員連絡協議会が創設された。当時の家庭奉仕員は、研修の機会にも恵まれず、それぞれが手探りの中で毎日の業務に従事し、また不安定な身分保障という厳しい環境に置かれていたことが設立のきっかけとなっている。このため、同協議会は設立後より家庭奉仕員の処遇改善、研修強化のため積極的に県議会、関係行政機関などに対し請願、陳情活動といったソーシャルアクションを展開していた。

同協議会のはじめての請願は1973年9月に県

議会に対して行われ、とくに研修に関する具体的な請願内容としては「埼玉県家庭奉仕員連絡協議会を育成し、同協議会による研修を強化するため、同協議会に対する補助金を増額すること」¹¹⁾ というものであった。また、同協議会は翌年度にも知事、副知事、関係部課長宛に「研修の充実、補助金の増額」¹²⁾ を訴える陳情を行っている。

研修に関する請願、陳情が行われた背景については、1974年2月6～7日に行われた埼玉県家庭奉仕員実態調査結果¹³⁾ から窺うことができる。この調査は、研修に参加した121人を対象に行われた調査であり、111人（回答率92%）から回収している。家庭奉仕員の内訳は、老人家庭奉仕員68人、身体障害者家庭奉仕員13人、老人・身体障害者双方を担当している家庭奉仕員29人であった。

アンケート結果の中で、当時の家庭奉仕員の資格保持状況をみていくと、看護婦資格9.9%、助産婦3.6%、保健婦0.9%、保母0.9%、県労働部で行っているホームヘルパー認定講習会修了者3.6%であり、医療・福祉関係資格の無い者が81.1%という状況で現任研修の必要性が窺える状況であった。家庭奉仕員の養成課程が未だ公に整備されていない状況の中で最低限の知識・技術を自分たちの手で身に付けていこうとする姿勢がこうした請願・陳情に結びついていったと考えられる。

2. 福祉見直し期における地域福祉施策の展開とその実態

(1) 地域福祉施策の展開

1973年のオイルショックにより、日本経済は高度経済成長に終止符を打ち、低経済成長へと移行した。これを契機に、国・地方の財政危機問題から、従来のバラマキ福祉に批判が集まり、国及び地方自治体より「福祉見直し論」が台頭してくることとなった。

1979年1月に経済審議会が大平首相に答申した「新経済社会7ヵ年計画」の中で、欧米型福祉国家の否定、個人の自助努力の重視、家庭による福祉の重視、地域社会における相互扶助の重視、企業福祉の重視、民間活力および市場システムの

重視等による「日本型福祉社会」が提唱されるとともに¹⁴⁾、1982年には第2次臨時行政調査会(以下、第2臨調)が「活力ある福祉社会の実現」を掲げ、国・地方の行財政の合理化と個人の自助努力と家庭や近隣の互助、民間活力の導入を基本方針として打ち出し、福祉の抑制や公的責任の後退を印象づけていった¹⁵⁾。こうした状況を背景とし、1982年に「家庭奉仕員派遣事業の充実強化」の方針が出され、同年派遣要綱が改定された。

この要綱のおもな改定点は、派遣対象が所得税課税世帯まで拡大され、課税世帯に対しては有料にてサービス提供が可能となったこと。また、派遣回数・時間数が大幅に増やされたこと(原則として1日4時間、1週6日間、延べ18時間を目安にサービスが調整されることになった)。また、家庭奉仕員の勤務形態が原則的に常勤から、恒常的、臨時的介護需要等を総合的に判断して決定されることとなり、非常勤職の採用が明確に示されたこと。さらに、従来年1回の研修に加え、家庭奉仕員を対象とした公の養成課程として「採用時研修制度(70時間)」がはじめて設けられたことなどがあげられる。

(2) 埼玉県における地域福祉の実態

埼玉県では、1973年6月7日埼玉県社会福祉審議会の「埼玉県における老人福祉の方向とその基盤整備について」の答申の中で、在宅老人援護対策の強化が示されたが、1975年における家庭奉仕員数は常勤127人、非常勤63人計190人であり、前年と全く変化が見られない状況であった。また、1976年において5,707人あったねたきり老人が、1984年には7,721人に増加しているにもかかわらず、1975年から1984年までの9年間に増員された家庭奉仕員は80人程度にすぎない状況であった。

このようななか、実践の場を支えていた家庭奉仕員をサポートしていた埼玉県家庭奉仕員連絡協議会も福祉拡大期同様、積極的にソーシャルアクションを展開していた。1976年1月16日に同協議会長及び副会長等役員が知事・副知事・関係部課長を訪問し、家庭奉仕員の実情を訴え、現任研修の充実と同協議会に対する補助金の更なる増

額を要望している。また、1977年度、1978年度の陳情では、前述した陳情内容に加え「家庭奉仕員の指導職員を置いてください」¹⁶⁾という要望がつけ加えられている。こうした点から、公の家庭奉仕員養成課程が未整備であった弊害がいかんにか当時の家庭奉仕員にとって大きかったかを知ることができる。

陳情活動の結果、同協議会への県からの補助金は着実に増額されたが(毎年度5~10万円程度増額され、1984年度においての補助金は45万円であった)、大幅な増額には至らなかった。しかしながら、同協議会のこうした活動は、最低限の現任訓練を実施し得る環境を整えた点において大きな役割を果たしたと考える。また、各種研修会開催に際し、県が中核的な役割を担い実施していたのも、同協議会の陳情活動が大きな影響を与えた結果であると推察できる。

埼玉県においても有料制が導入され、派遣世帯数の増加に対応するため家庭奉仕員が増員されたが、ほとんどが非常勤の家庭奉仕員であった。有料制導入前の1981年度と導入1年後の1983年度における家庭奉仕員数を比較すると、1981年度常勤者159人、非常勤者67人、計226人であったものが、1983年度では常勤者156名、非常勤者114名、計270名となっており、全体的な家庭奉仕員数は40人ほど増員されている。しかし、常勤者数は両年ともほとんど変わらないのに対し、非常勤者数が1983年度では1981年度の2倍という状況であり、非常勤者を積極的に活用して行こうとする姿勢が顕著となっていた。

また、有料制の導入により埼玉県においても多義にわたる問題が起こっていた。これら問題を整理すると、第1に有料制にともなう一部負担金の導入が図られたことにより、サービス利用を抑制する傾向が顕著になっていたこと。第2にサービス提供に金銭が介在することによって、利用者との信頼関係の構築が妨げられてしまうケースが目立ってきたこと。第3に家庭奉仕員が有料制導入によって、やや平等性に欠ける行動をとってしまう傾向が誘発されてしまったことなどがあげられる。

とくに第3の問題点に関してある家庭奉仕員

は「・・・有料世帯と無料世帯について、差別することはいけないとの事ですが、現実には有料世帯を訪問し始めて思うには、有料ケースの方から、『こんどは、〇〇日にきてください』と頼まれると『だめです』とは言えずに、無料世帯が後回しになり、有料世帯が優先になっていくように思えてなりません。・・・差別してはいけないと言われても無料世帯がいくぶん犠牲になっていくのではと、気にしながらの毎日です」¹⁷⁾と述べており、倫理上の問題が誘発されていた。

3. 社会福祉改革期における地域福祉施策の展開とその実態

(1) 地域福祉施策の展開

1973年のオイルショック以降、経済危機を乗り切り、1987年1人当たりのGNPがアメリカを抜き、世界の16%を占めたころから、日本は「経済大国」と称されるようになった¹⁸⁾。1982年前後から株価と地価を中心にバブル現象が起り、「平成景気」を謳歌していたが、1991年に入るとバブル経済は崩壊し、政府は景気テコいれのため経済対策を実施するが、長引く不況からは抜け出せず企業のリストラが進行し失業者が増加していった。経済大国下の社会は効率一辺倒の社会となり、企業の効率化は「長時間労働＝過労死」を生み、大量生産、大量消費の矛盾から生み出される精神の退廃から、精神病理現象を生み出した¹⁹⁾。また、家族の核家族化、単身世帯の増加は一段と進み、地域のコミュニティの崩壊も一層進んでいった。

社会福祉施策は、「平成景気」といわれる好経済成長下においても、1983年の第2臨調の最終答申に基づく、民間活力を基本にした「官から民へ」、「国から地方へ」という施策が順次具体化されていき²⁰⁾、福祉切り捨てをより一層印象づける施策が展開されていった。こうしたなか、社会福祉関係3審議会の合同企画分科会では、1987年3月に「福祉関係者の資格制度について」の意見具申を行い、同年5月「社会福祉士法及び介護福祉士法」が成立した。

介護職の国家資格が誕生したのにもとない、1987年に家庭奉仕員養成研修課程も従来の70

時間研修から360時間研修へと改善され、介護関係科目及び実技内容の強化が図られた。さらに、合同企画分科会は1989年3月にも「今後の社会福祉のあり方について」という報告を行い、これに沿って、1989年に家庭奉仕員派遣事業運営要綱も大幅に改定された。

おもな改正点は、派遣要件の緩和により家庭奉仕員の派遣を希望すれば利用できるようになるとともに、サービス供給主体の多様化として特別養護老人ホームを経営する社会福祉法人や在宅介護サービスラインを満たす民間事業者に対しても派遣事業を委託することが可能になったことである。

1991年にはホームヘルパー養成課程（家庭奉仕員が1990年にホームヘルパーに改称されたため、以下ホームヘルパー）を1・2・3級課程に分けた段階的養成研修が実施され、1992年には積極的なパートヘルパーの活用による「チーム運営方式」が導入された。また、1995年に24時間対応ホームヘルパー（巡回型）が創設されるとともに、ホームヘルパー養成研修事業のカリキュラム改正も行われ、2級、3級養成課程の時間数が上積みされた（2級が40時間、3級が10時間の上積み）。1997年にはホームヘルパー派遣事業の介護保険へのスムーズな移行を展望し、従来の「人件費補助方式」に加え「事業費補助方式」が導入された結果、訪問時間、回数を短縮せざるを得ないという「切り捨て介護」が横行していくこととなった²¹⁾。

2000年4月介護保険法が施行され、ホームヘルプ業務も介護保険の居宅サービスの一つに位置づけられ、ホームヘルパーの名称も訪問介護員と改められた。訪問介護員の業務は、介護報酬上の区分によって派遣時間が1時間30分未満は「身体介護中心型」、「家事援助中心型」、「複合型」の3つの区分に分けられ実施されることになった。そして、パートや登録型の訪問介護員の場合だと、移動時間・打ち合わせ・記録・連絡・カンファレンスなどの時間に対して支払われない設定となっており、大きな課題を抱える制度改正となった。また、これ以後パート、登録型の訪問介護員がより一層活用される状況に至ったことは言うまでも

ない。

(2) 埼玉県における地域福祉の実態

埼玉県では1988年度を初年度とし、1992年度を目標年度とする埼玉県中期計画を新たに策定したが、その中では老人ホームヘルパーの充実を登録ヘルパー制度の導入により推進していく内容が示された。このような施策により市町村ホームヘルパーの常勤数は微増にとどまり、非常勤数が一段と増加し、1991年には常勤者202人に対し、非常勤者が約2倍の469人という状況になった。また、特別養護老人ホーム及び民間事業者へ委託した市町村が1992年において5市1町、1993年には6市3町という状況となり、特別養護老人ホーム及び民間事業者へ委託する市町村が着実に増加するとともに、社会福祉協議会等へ委託する市町村も同時に増加していくこととなった。1995年には「24時間巡回型ホームヘルプサービス事業」を導入したが、その実施状況は1997年1月の時点で実施市町村が8市町村、同年11月には16市町村という状況であった。

1993年には、1999年度を目標年度とした「埼玉県高齢者保健福祉計画」が策定された。この計画によって老人ホームヘルパー数も、1999年度までに3,500人（常勤換算）確保されることとなり、この後急激にホームヘルパー数が増加していくこととなった。老人ホームヘルパー数をみていくと、1991年671人、1992年には918人であったものが、1993年には1,411人に増員され、その後も毎年200～300人ほどのホームヘルパーが増員された。この結果、目標年度の1999年には4,000人以上のホームヘルパーが実践の場に配置された。

増員されたホームヘルパーの身分（常勤・非常勤）については、ある時期より県刊行物に掲載されなくなったため正確には把握できないが、1996、1997年度における県内のホームヘルパー数と県のホームヘルパーの予算確保状況をみると明白である。すなわち、1996年度における県内のホームヘルパー数は、2,820人であったが県の予算上では常勤換算で1,285人分しか確保されておらず、また障害者等への業務を兼任してい

るホームヘルパーをも含んだ人数であった。さらに1997年度においても1996年度同様、3,554人のホームヘルパーに対し常勤換算で1,660人分の予算しか確保されていない状況であり、多くのホームヘルパーが身分保障の不安定な非常勤勤務であった。

このような状況下において、1973年に結成された埼玉県家庭奉仕員連絡協議会は、組織の拡大と広くホームヘルプ活動従事者の資質の向上を図るため²²⁾、1988年4月1日改組し、埼玉県ホームケア協議会に改称している。社会福祉改革期における同協議会活動は、福祉拡大期及び福祉見直し期（初期）に見られたホームヘルパーの処遇改善及び研修の充実等についての請願・陳情活動は今回の調査では確認することが出来なかった。

この要因のひとつとして、同協議会会員の処遇が福祉拡大期から福祉見直し期に比べ満足度のいく待遇ではないが納得できる状況になっていたことがあげられる。これに関しては、1993年1月の現任研修会時に行った意識調査結果²³⁾から知ることができる。

勤務条件に対する満足度は、大変満足していると答えた者が1人（0.7%）、満足と答えた者が30人（20.5%）、普通と答えた者が94人（64.4%）、不満と答えた者23人（15.7%）、大変不満と答えた者1人（0.7%）、無回答1人であり、普通と答えた者を含めると85.6%の者が納得のいく勤務条件下に置かれていたといえる。また、研修についても福祉拡大期から福祉見直し期を通じ、県も中核的な役割を担い活発な研修が行われていたため、もはや請願・陳情活動を行う必要性がなくなっていたと考えられる。しかし、これらホームヘルパーの処遇改善状況は、県下ホームヘルパーの一部にみられる傾向であることを明記しておく必要がある。

同協議会改組後の会員数はゴールドプランの策定により確保すべきホームヘルパー数が具体的に示されたこと等により、1991年度頃より急激に増加し、1992年には435人の職能団体となった。しかし、県内全体のホームヘルパーに占める加入率は37.3%まで低下していた。一方、会員数はこの後も増加し、1996年に625人までになった

が、1999年には会員数が500人台に落ち込むなど職能団体離れが顕著となっている（表1）。

（表1）埼玉県ホームケア協議会（旧埼玉県家庭奉仕員連絡協議会）会員数

年 度	会員数(人)	年 度	会員数(人)
1972年	133	1985年	247
73年	152	86年	247
74年	181	87年	266
75年	195	88年	269
76年	200	89年	275
77年	208	1990年	300
78年	226	91年	357
79年	246	92年	435
1980年	257	93年	496
81年	250	94年	550
82年	250	96年	625
83年	247	99年	522
84年	247	2000年	265

（注）『むさし野の虹-創立20周年記念誌-』（埼玉県ホームケア協議会）及び『埼玉県ホームケア通信（11・12合併号、13号）』（埼玉県ホームケア協議会）、『1997年度（平成9年度）埼玉県ホームケア協議会総会資料』、『1996年度（平成8年度）埼玉県ホームケア協議会歳入歳出決算書』、『1999年度（平成11年度）埼玉県ホームケア協議会歳入歳出決算書』、『2000年度（平成12年度）埼玉県ホームケア協議会総会資料』を参考とし、作成した。

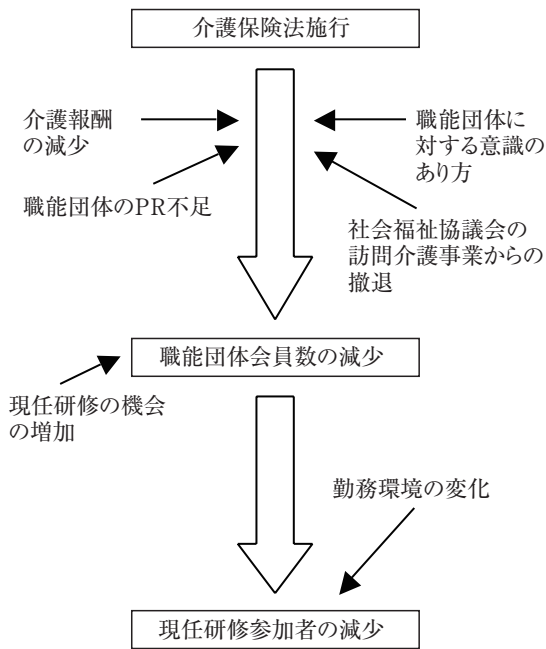
こうした要因としては、1992年に策定された埼玉県高齢者保健福祉計画によって急激にホームヘルパー数が増加したこと。また、1992年ホームヘルパー派遣事業に「チーム運営方式」が導入され、パートヘルパーの積極的な活用がこの要綱のなかで示されたこと。さらに、1997年に活動内容と時間を基に補助単価を設定する「事業費補助方式」が導入されたこと等によって、身分保障の不安定な非常勤ホームヘルパーが急増し、職能団体離れを加速させていったと考えられる。

埼玉県ホームケア協議会は介護保険法施行後も、年2回の全体研修会およびブロック別研修会を年1～2回実施していたが、研修会に参加するホームヘルパーの減少がみられる状況となった。この要因のひとつとして考えられるのが同協議会会員数の減少である。会員数の減少傾向はすでに前述したように介護保険法が施行される以前よりみられていたが、介護保険法施行により一層

顕著となっている。会員数は介護保険法施行前の1999年度には522人であったものから、2000年度には約半分の265人にまで落ち込んでいる。このように急激に会員数が減少した背景について把握するために、同協議会役員および一部元役員へのアンケート調査を2001年11月16日に実施した。具体的には、埼玉県ホームケア協議会役員等に「介護保険法施行後における同協議会の課題および会員数の減少の原因について」の質問用紙を郵送し、自由回答法で意見を述べてもらった。なお、アンケート調査の実施については、事前に同協議会会長の了承を得た後に実施したことをつけ加えておく。

これら役員、元役員からの意見を整理すると、①同協議会への会費の支払いが介護保険法施行後も措置制度下同様、事業者負担となっており、介護報酬減少に伴い会員数を減らした。また、会員の職能団体に対する意識のあり方が措置制度下と同様であること、②介護保険法施行にともない、ベテランヘルパーが配置転換されていったため、自己研鑽に意欲的なホームヘルパーが減少したこと、③同協議会のPR不足（とくに非常勤ヘルパーに対して）、④訪問介護事業から社会福祉協議会が撤退したのにもなう減少（同協議会会員の多くが社会福祉協議会等に所属していた）、⑤同協議会の他にも自己研鑽の場が増えてきたことなどが会員数減少の要因としてあげることができる（図1）。

また、研修参加率低下の他の要因として、介護保険法施行後のホームヘルパーの勤務環境が厳しくなったことがあげられる（図1）。



(図1)

このような状況下、埼玉県では介護保険施行直後、多くの相談・苦情が寄せられている。2000年4月から2001年3月までに受け付けた介護保険に関する相談・苦情は、市町村が6,538件、県が695件で計7,233件であった。このうち、介護サービス提供者や提供された介護サービスの内容および利用方法に関する相談・苦情が市町村で589件、県が53件で計642件(8.9%)であった。

つぎに、2000年9月から2001年3月まで受け付けた介護サービスに関する相談・苦情を内容別に分類すると、介護サービス提供者に関する相談・苦情が45件(13.5%)、提供された介護サービス内容に関する相談・苦情が105件(31.5%)、介護サービスの利用に関するものが123件(37%)、その他の相談・苦情が60件(18%)であった。また、ホームヘルパーへの苦情事例^{24) 25)}(表2、表3)を示したが、本来、こうした質の低下を現任研修などをつうじて抑止する役割を担っていると考える職能団体が、前述したような会員数の減少により弱体化してしまったところに大きな問題が存在していた。

(表2) 介護サービス提供者に対する一部苦情事例

- 【事例1】 受付月 2000年4月
ホームヘルパーの家事援助の行いが粗暴であった
- 【事例2】 受付月 2000年5月
ホームヘルパーが約束の時間になっても来ない。30分程度遅れた。サービス開始後2ヶ月になるというのに、これでは困る
- 【事例3】 受付月 2000年7月
ホームヘルパーが何の連絡もなく、約束の時間に遅れた(2回)。連絡が欲しかった
- 【事例4】 受付月 2000年7月
ケアマネジャーやホームヘルパーが母親の前で「これができない」「だめだから」などの言葉を言いながら打ち合わせをしている。母親はとも傷ついている。痴呆症であるため、おかしな言動が見受けられるが、話が全くわからないわけではなく、正常な部分もあるので、母親の前で傷つく言動は避けてもらいたい。...
- 【事例5】 受付月 2000年7月
ホームヘルパーが通院介助してくれているが、その際に車いすの扱いが問題(ぞんざいな扱い)があり、本人がとてもいやな思いをしたので、質の悪いホームヘルパーは困る
- 【事例6】 受付月 2000年8月
来るなりクーラーをつけるよう言うなどホームヘルパーの態度が悪い。そこでホームヘルパーを替えてもらったが、同様に質の悪い人がきた。市でどうにかしてほしい
- 【事例7】 受付月 2001年1月
ホームヘルパーへの対応の不満。同じ人のサービスを続けてほしい。ホームヘルパーが替えられてしまい、次の人の対応が悪い

(表3) 介護サービス内容に対する一部苦情事例

- 【事例1】 受付月 2000年4月
ホームヘルパーが終了10分前になると報告書の作成を始めてしまう
- 【事例2】 受付月 2000年5月
入浴(2F)のため、ホームヘルパーをお願いしているが、階段での介助の点で男性ヘルパーを進められる。要介護高齢者が女性なので困っている
- 【事例3】 受付月 2000年5月
お風呂の湯丈、すすぎ方、拭き方等が雑である
- 【事例4】 受付月 2000年5月
30分の訪問介護を頼んでいるが、10分程度で帰ってしまう。オムツ交換の時に「お湯で洗って欲しい」というと「紙で拭いたから大丈夫」と言われてしまう
- 【事例5】 受付月 2000年10月
ホームヘルパーさんがテレビをつけてとか、自分の弁当を温めるのに電子レンジを借りたいという。頼みごとをすると「一つずつ言って」など接遇がひどい。でも来てもらわなければ困る。言ったらしっぺ返しされる

まとめ

1963年に法定化されたホームヘルパー（家庭奉仕員）制度は、経済状況の変化にともなう社会状況の変化に対応しながら逐次改正されてきた。こうした中央から発信された在宅福祉施策のもとで展開されてきた地域福祉は、福祉拡大期から社会福祉改革期全般において、効率性を重視した施策が展開されていた。これについては、ホームヘルパー（家庭奉仕員）の配置数や非常勤職を活用した施策の展開からみて明らかであろう。こうした非常勤職の活用はサービスを供給する事業者からみれば効率的な手法であるが、利用する側から見た場合、多くの課題を有する手法であると考えられる。その一例として、介護保険法施行後のサービスに対し、多くの利用者から苦情がでている状況をあげることができる。

また、1982年の有料制にともなう一部負担金の導入により、サービス利用を抑制する傾向が顕著になったことは、介護保険法施行後の実践の場においてもみられている課題であり、こうした過去の教訓があらたな制度創設にまったく反映されていないということが指摘できる。そして、有料制導入にともない、ケアワーカーとして最も遵守すべき倫理上の問題が誘発されてしまったことは見過してはならない点であろう。

一方、ホームヘルパー（家庭奉仕員）の職能団体は、福祉拡大期から福祉見直し期を通じて、自らが置かれている現状を改善するためにさまざまなソーシャルアクションを展開し、処遇改善や現任研修等を通じて自らの手でサービスの質を担保しようと積極的に活動していた。しかし、社会福祉改革期における諸施策、とくに介護保険法の施行により、会員数の減少という職能団体の存続に関わるような大きな問題が誘発された。こうした職能団体の機能の低下がサービスの質の低下を引き起こすことは容易に推測でき、今後、これを防ぐためにも措置制度下の職能団体から介護保険下の職能団体へと脱皮していくのが大きな課題になっていると考える。

注

1) 高田真治「社会福祉政策の視点」一番ヶ瀬康子、高島 進、

高田真治、京極高宣編『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望』（ドメス出版、1999年）、119頁。

- 2) 吉田久一『日本社会事業史』（劉草書房、1997年）、185頁。
- 3) 埼玉県民生部『民生行政の現状と課題』（1967年度版）。
- 4) 前掲2）、193頁。
- 5) 埼玉県民生部『民生行政の現状と課題』（1964年度版）。
- 6) 森 幹郎『ホームヘルパー』（日本生命済生会、1974年）、5-6頁。
- 7) 稲葉一洋『地域福祉の視点』（高文堂出版社、2000年）、56頁。
- 8) 萩原清子「老人家庭奉仕員をめぐる動向」『老人福祉の焦点-77老人福祉年報-』（全国社会福祉協議会、1977年）、105頁。
- 9) 前掲7）、58頁。
- 10) 前掲8）、104頁。
- 11) 『ヘルパー通信（8号）』（埼玉県家庭奉仕員連絡協議会、1973年）、6頁。
- 12) 『ヘルパー通信（12号）』（埼玉県家庭奉仕員連絡協議会、1975年）、5頁。
- 13) 『ヘルパー通信（9号）』（埼玉県家庭奉仕員連絡協議会、1974年）、2-3頁。
- 14) 田代国次郎・矢上克己『現代社会福祉入門』（社会福祉研究センター、2000年）、242頁。
- 15) 前掲7）、60-61頁。
- 16) 『ヘルパー通信（23号）』（埼玉県家庭奉仕員連絡協議会、1978年）、4頁。
- 17) 『ヘルパー通信（50号）』（埼玉県家庭奉仕員連絡協議会、1985年）、5頁。
- 18) 前掲2）、201頁。
- 19) 前掲2）、202頁。
- 20) 前掲14）、243頁。
- 21) 石田一紀・植田 章『介護保険とホームヘルパー』（萌文社、2000年）、8-9頁。
- 22) 『埼玉県ホームケア通信（1号）』（埼玉県ホームケア協議会、1988年）、1頁。
- 23) 『埼玉県ホームケア通信（10号）』（埼玉県ホームケア協議会、1993年）、4頁。
- 24) 『平成13年度介護支援専門員レベルアップ研修資料-抜粋版（介護サービスに関するもの）』（埼玉県健康福祉部あんしん長寿局介護対策課、2001年）、21-22頁。
- 25) 前掲24）、23-25頁。

(2007.3.28 受付 2007.5.28 受理)