

論文

# 住民参加型在宅福祉サービス団体の設立・変遷過程

—横浜市ホームヘルプ協会を事例として—

松原 日出子

Establishment and Transition of Non-profitable Welfare Organizations for the Home-care

—A case study of Yokohama Home-Help Association—

Hideko Matsubara

本稿は、都市住民による自発的な在宅福祉供給体制づくりの代表例である、住民参加型在宅福祉サービス団体の運営のあり方について、横浜市ホームヘルプ協会の変遷過程を事例として考察したものである。

横浜市ホームヘルプ協会は、我が国で初めて在宅福祉サービスの担い手にパート職ヘルパーを採用し、質量共に多様なニーズに対応できる優れた在宅福祉供給体制を構築した。しかしその成就に至る過程には、多くのパート職ヘルパーをどう確保し管理活用するかという大きな課題が存在した。横浜市ホームヘルプ協会は、単に賃金面での待遇改善を図るのみならず、様々な取組を通じて協会や地域に対するヘルパー達の帰属意識を育て、結果として大規模な在宅福祉供給体制の構築を成し遂げた。待遇改善と帰属意識の育成の両輪から成る協会の人材調達システムは、住民たちによる在宅福祉供給体制構築の一つの可能性を示している。

キーワード 住民参加型在宅福祉サービス団体、パート職ヘルパー、帰属意識

## 1. はじめに

1980年代、我が国では従来の施設中心の福祉のあり方に対する反省から、在宅福祉サービスの重要性が世間の注目を集めはじめた。2000年には介護保険制度も施行され、在宅福祉サービスは我が国に確実に根を下ろしつつある。しかし、在宅福祉サービスの担い手確保の問題をはじめ、在宅福祉の基盤づくりに関する課題は今なお多い。

本稿では、1980年代以降大都市圏を中心に全国各地に叢生した住民参加型在宅福祉サービス団体<sup>1)</sup>

(以下、住民参加型団体と略)の一つであり、在宅福祉サービスの担い手(マンパワー)として積極的にパート職ヘルパーの導入を図った横浜市ホームヘルプ協会の事例を取り上げる。横浜市ホームヘルプ協会(以下、協会と略)の設立・変遷過程における特徴を整理しながら、協会が横浜市において安定したサービス供給体制の構築を成し遂げることができた背景について検討する。

---

この論文は、2009年3月に日本女子大学において博士(社会福祉学)の学位を授与された「自治体の在宅福祉政策と住民参加型在宅福祉サービスに関する実証的研究—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—」をもとに執筆したものである。

## 2. 住民参加型在宅福祉サービス団体叢生の経緯

1980年代以前、在宅で生活する高齢者を対象とした福祉事業は、老人家庭奉仕員派遣事業<sup>2)</sup>には限定されていた。当時、老人家庭奉仕員の派遣対象は臥床している低所得者世帯という制限があったため、在宅生活に不便を抱えるにもかかわらずサービスを利用することができない高齢者が、当時多数存在した。さらにこのようなニーズの増大にもかかわらず、景気悪化に伴う福祉関連予算の緊縮化によって、当時常勤職に限られていた老人家庭奉仕員の増員は遅々として進まなかった。

このような状況をふまえ、中央社会福祉審議会では、意見具申「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」（1981年）において、①低所得者世帯以外にも派遣世帯を拡大する、②マンパワー確保のため勤務形態をパート化し、パート・フレックス制の導入を図る、③費用確保のため受益者負担の制度を導入する、等の方針を打ち出した。この方針を受け入れた旧厚生省は、「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」を1982（昭和57）年に改正し、以後在宅福祉サービスの有償化が進められた。このような形で在宅高齢者ニーズへの対応は徐々に進められていったものの、緊縮予算のため自治体主導による地域福祉の基盤整備がままならないという状況に基本的な変化はなく、各自治体とも在宅福祉の担い手確保に苦心することとなったのである。

このように、自治体による福祉サービス供給システムの整備が進まないまま介護問題が深刻化する状況に危機感を抱いた地域住民たちは、この問題を自ら解決するため、高齢者の日常生活を支援し介護・看護等のサービスを供給する民間団体を結成し始めた。それが、1980年代に都市部を中心に叢生した住民参加型団体である。住民参加型団

体は、在宅福祉サービス供給に一つのモデルを示したことで、住民主体の在宅福祉の可能性を示したのである。

住民参加型団体による介護事業がそれまでの地域ボランティア活動と異なる点は、利用者から一定額の謝礼を徴収し、活動参加者への謝礼や団体の運営費として活用するという点である。

在宅高齢者の生活を継続的に支援する際には、事業の運営上必要となる諸経費の確保が欠かせない。一般の地域住民達にとって、それを確保するための道がサービス利用者からの一定額の費用徴収となるのはある意味で当然の成り行きであった。

しかし、（たとえ低額ではあっても）有償で行われる地域貢献活動というものが一般に認知されていなかった当時、これらの活動に対する批判の声もあり、低額の謝礼で活動を行う人々（もしくは団体）の位置づけが大きな問題となった。具体的には、本人の動機づけに関わる点、及び活動参加に伴う責任の大小に関わる点に整理できる。仮に彼らをボランティアとして位置づけた場合、社会貢献に伴う精神的報酬を提供できる一方、本人の自発的参加の意志を尊重しなければならず、事業の継続を計る上で限界がある。逆に（パート）労働者として位置づけた場合、金銭的報酬に伴って責任の所在が明確になる一方、本人にとって上記のような精神的報酬は得られ難い。このジレンマを解決し一定のマンパワーを確保することが、在宅福祉サービス供給システム構築上の大きな課題の一つといえる。

これまで、住民参加型団体に関する既存研究の多くは、在宅サービスに携わる会員を「（有償）ボランティア」と位置づけ、彼らへの意識調査の結果から住民参加型団体の会員は無償奉仕の意識が強いと主張する研究も散見される。しかし、無償性の有無に関する判断は容易ではない。

例えば、武智（1993:358）はいくつかの住民参加型団体の会員を対象とした質問紙調査の結果を比較しつつ、「他の福祉公社よりも低賃金という理由で辞めるヘルパーが少ない」という理由から、協会の会員は他の福祉公社の会員よりも無償奉仕の意識が強いと結論づける。しかし、各団体が当時会員に対して支払っていた謝礼の額を実際に比較すると、協会の謝礼は他の福祉公社のそれを大きく上回っており<sup>3)</sup>、協会の会員が無償奉仕の意識が強いとは断定できないことがわかる。

一方、調布ゆうあい福祉公社の会員を対象とした調査からは、公社が相互扶助の精神を強調しているにもかかわらず、訪問介護活動を「ボランティア活動」ではなく「仕事」として認識する会員が多かったことが指摘されている（高野、1993:161）。これらの知見を考慮すると、当時の住民参加型団体の構成メンバーには、自らをパート職と規定する人々が相当数存在したのではないかと想像される<sup>4)</sup>。

以上からもわかるように、「措置から契約」に至る在宅福祉サービスの歴史の中で、住民参加型団体はその転換点に位置する存在である。これまでのように住民参加型団体を単に有償ボランティア団体と捉えるのではなく、むしろパート職ヘルパーを導入した先駆的団体としてとらえ、その先駆的な取り組みに伏在する問題を浮かび上がらせることが、在宅福祉サービス供給体制の構築のあり方を検討するうえで重要な作業であろう<sup>5)</sup>。

### 3. 横浜市ホームヘルプ協会の沿革

横浜市ホームヘルプ協会のそもそもの始まりは、神奈川県下の主婦有志たちによる小さな勉強会に過ぎなかった。それがなぜ今日のような大規模な組織体へと成長したのであろうか。その経緯を追うために、1999（平成11）年までの協会の沿革をまとめたのが表1である。

1970年代、神奈川県社会福祉協議会のボランティアスクールに集っていた主婦たちの中から、様々な生活問題について共に語り合おうという声が出始めた。1973（昭和48）年10月に初めて会合を持った主婦有志の6人は、その後、高齢者問題、障害、病気、出産などの際の相互扶助の団体結成を目指し、施設見学をはじめとする勉強会を重ねた。この勉強会の中で特に高齢者介護の問題が大きな焦点となり、「住民の福祉は住民の手で」、「奉仕と助け合いの実践活動のなかから、すべての福祉問題によせる市民のねがいを実現する」ことを目的として、1975（昭和50）年5月に会員制民間組織「ユー・アイ協会」<sup>6)</sup>が発足したのである。

ユー・アイ協会は、会員制、点数制、チーム制を取り入れたボランティア団体であり、交通費等の必要経費を会員相互に負担しつつ在宅高齢者の介護活動を展開した<sup>7)</sup>。しかし、その後ユー・アイ協会に対して寄せられるニーズが質量共に飛躍的に増大し、重い負担のため活動休止を申し出る会員が出始める等、現体制での対応が非常に困難になった。そこで、必要経費のみならず低額ながらも会員に謝礼を支払うという、有償制を強めたサービス提供団体結成への準備が進められた。そうして1981（昭和56）年4月に設立された組織が、「ホームヘルプ協会」<sup>8)</sup>である。ホームヘルプ協会は、地域で困った人への支援と女性の社会進出という設立目的に基づいて、有償制による家事援助・介護サービス活動を開始した<sup>9)</sup>。設立当初の会員は15人（利用者5人、ヘルパー10人）であったが、1983（昭和58）年12月には、早くも、会員216人（利用者99人、ヘルパー117人）へと規模を拡大した。

ところで、ホームヘルプ協会がこうして活動の基盤を固めつつある一方、横浜市は来るべき高齢化社会に対応するため、1980（昭和55）年7月に

表1 横浜市ホームヘルプ協会の沿革

年	月	摘 要
1975年	5月	会員制民間組織ユー・アイ協会発足
1980年	7月	横浜市老人問題研究会設立
1981年	4月	ホームヘルプ協会発足
	11月	「横浜市老人問題研究会中間報告」
1982年	3月	「横浜市老人問題研究会報告-1982-」
	11月	横浜市福祉サービス供給組織研究委員会設立
1983年	3月	「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会中間報告」
	11月	「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会第二次中間報告」
1984年	3月	「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告-横浜市在宅福祉サービス協会(仮称)最終基本構想-」
	4月	準備担当職員発令
	6月	事務局体制発足
	9月	任意団体設立
	12月	財団法人横浜市ホームヘルプ協会設立、ホームヘルプサービス開始
1985年	2月	第1回全体研修開催
1986年	3月	協会報「ホームヘルプよこはま」創刊(年3回)
	4月	第1回ホームヘルパー育成研修開催
1988年	8月	ヘルパー向け通信「交流室だより」創刊(月1回)
	9月	「交流室」開設
	10月	訪問入浴サービス開始
		「土曜サロン」開設
1989年	12月	ケアヘルパー(週5日時間拘束型)を導入
		5周年記念大会開催(5年勤続ヘルパー表彰)、5周年記念誌出版
1990年	10月	介護手当制度開始(介護サービスを行っているホームヘルパーに業務程度に応じて支給)
1991年	9月	ホームヘルパーのグループ活動に助成を開始
		理事長への手紙一協会への私の提案・ヘルパー活動着デザイン募集
	10月	戸塚事務所(支部第1号)開設
		ガイドヘルプサービス開始(視覚障害者・全身性障害者の外出介助)
1992年	1月	第1回ヘルパー感謝会開催
	3月	7周年記念パネルディスカッション開催
	6月	ヘルパー募集・登録・研修等の業務を担当する「人材開発課」を設置
	10月	一時入所送迎サービスを開始
1993年	10月	夜間及び祝日・年末年始のホームヘルプサービスの開始
1994年	2月	第2回ヘルパー感謝会開催
	8月	チャームヘルパーを導入(相談指導業務と共にヘルプ活動・介護指導も行う)
		シニア・リ・ぶいん巡回相談事業を開始(民間借り上げ型高齢者用市営住宅)
	10月	港北事務所(支部第2号)開設
1995年	3月	10周年記念シンポジウム、永年活動(10年勤続)ヘルパーの集い開催、10周年記念誌出版
	6月	早期対応ケアヘルパーを導入(派遣開始日までの期間を短くするために派遣)
	8月	シルバーハウジング巡回相談事業を開始(高齢者用市営住宅)
1996年	3月	永年活動(10年勤続)ヘルパーの集い開催
	10月	矢向地域ケアプラザ受託運営開始(通所介護、居宅介護支援、地域交流、在宅介護支援)
		経験加算開始(ヘルパー経験5年以上かつ2500時間以上の経験者に賃金加算)
	11月	24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を西区で開始
1997年	1月	社会福祉法人横浜市福祉サービス協会設立
	3月	財団法人横浜市ホームヘルプ協会解散
		永年活動(10年勤続)ヘルパーの集い開催
	4月	横浜市阿久和ホーム(現新橋ホーム)受託運営開始(養護老人ホーム)
		相談指導課を派遣調整課、人材開発課を企画研修課に名称変更
	5月	藤棚地域ケアプラザ受託運営開始
	7月	瀬谷事務所(支部3号)開設
	10月	難病患者等ホームヘルプサービス事業を開始
		ホームヘルプサービスの365日派遣を開始
		24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を南区で実施
		新橋ホーム・藤棚地域ケアプラザで在宅介護支援センター事業開始
1998年	2月	タイムヘルパー(週32時間拘束型)を導入
	3月	チーム運営制の導入(チームを作りサービスをモデル的に行う)
	5月	ホットはっと福祉シンポジウム開催「ふれあい110番」(ヘルパー電話相談)開設
	8月	金沢事務所(支部4号)開設
	9月	矢向地域ケアプラザで在宅介護支援センターに事業開始
	10月	ホリデイサービス開始
		24時間巡回型ホームヘルプサービス事業を鶴見・金沢・戸塚・瀬谷で実施
		知的障害者へのガイドヘルプサービス開始
	12月	中山地域ケアセンター受託運営開始及び介護支援センター事業開始
1999年	2月	ヘルパーステーション14ヶ所開設
	3月	活動感謝の集い(ヘルパー・施設職員の10年、5年活動表彰)開催
	5月	泥亀地域ケアセンター受託運営開始
		ヘルパーステーション15ヶ所開設
	12月	ヘルパー応援BOOK出版

(出典)「事業年報」「交流室だより」「福祉のまち「よこはま」より作成

「横浜市老人問題研究会」を設立し徐々に検討を進めていた。しかし、1982（昭和57）年10月、厚生省通知「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」の改正により、早急に在宅福祉サービスの担い手を確保する必要に迫られることとなった。そこで、市は同年11月に「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会」を立ち上げ、在宅福祉サービス供給のための組織作りについて検討を進めた。

当初「横浜市老人問題研究会」では、あらゆる在宅サービスを提供できる「総合デパート」のような事業案を検討していた。しかし「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会」では、供給側の効率性をより重視する観点から、人手確保が容易と考えられるパート職導入を前提とし、給食・入浴サービスの対応を見送る等、パート職で対応可能なサービス内容に限定した事業運営を横浜市へ提言することとなった<sup>10)</sup>。

このような状況下、当時在宅高齢者への訪問介護事業で目覚ましい実績をあげていたホームヘルプ協会が市に注目された。さっそく横浜市の老人福祉課長がホームヘルプ協会を訪れ、「在宅福祉サービスの強化充実を図り、課税世帯を対象とした有料ヘルパー派遣制度を実施するための協力依頼」を行った<sup>11)</sup>。

その後、1984（昭和59）年3月に出された「横浜市福祉サービス供給組織研究委員会」の最終報告で、ホームヘルプサービス事業のための公益法人設立が改めて提言された。横浜市は、同年4月には準備担当職員を発令し、6月には事務局体制を発足させた。「市民参加」を前面に打ち出し、9月に任意団体を設立するとともに、ヘルパー派遣の実績があるホームヘルプ協会と共同で公益法人を設立する案を提示し、ホームヘルプ協会はそれを受諾した<sup>12)</sup>。横浜市が2,000万円、ホームヘルプ協会が120万円を共同出資し、1984（昭和59）年12月に「財団法人横浜市ホームヘルプ協会」が設

立されホームヘルプ事業を開始した（本田、1993：57）。

協会が設立されてしばらくの間は、ヘルパーに対する研修が主な取り組みであったが、事業が軌道に乗り始めた1988（昭和63）年以降、訪問入浴サービスを皮切りにガイドヘルプサービス、一時入所送迎サービス、365日24時間のサービス提供、高齢者市営住宅巡回相談、難病患者へのホームヘルプサービス等、多様な事業を展開した。さらに、1997（平成9）年には、協会が新法人「社会福祉法人横浜市福祉サービス協会」へと改組され、介護保険制度導入を視野に入れ、入所施設経営を含めた多角的経営がさらに進められた。

こうして2005（平成17）年12月現在では、指定居宅介護支援事業所・指定訪問介護事業所を9ヶ所、地域ケアプラザは各区毎1ヶ所の計18ヶ所、介護老人福祉施設は3施設を展開する、横浜市の福祉を支える上で欠かせない機関へと成長を遂げたのである。

#### 4. 協会における四つの発展段階

##### 一 国の方針と横浜市の対応を中心に

協会は、在宅福祉分野における民間団体として開拓者（パイオニア）の位置にある。以下そのことを念頭におき、いくつかの資料に基づきつつ協会の変遷過程を述べたい。

まず、利用者数と活動ヘルパー数の変遷をまとめた図1をみると、協会には、①利用者、ヘルパーともに微増を続けた時期、②利用者が急増したことに合わせてヘルパー数の増加が図られた時期、③利用者数、ヘルパー数共に減少に転じた時期の三つの時期があることがわかる。また前節で述べたように、協会は1997（平成9）年に新法人「社会福祉法人横浜市福祉サービス協会」に改組されているので、さらに②の時期を、法人の改組

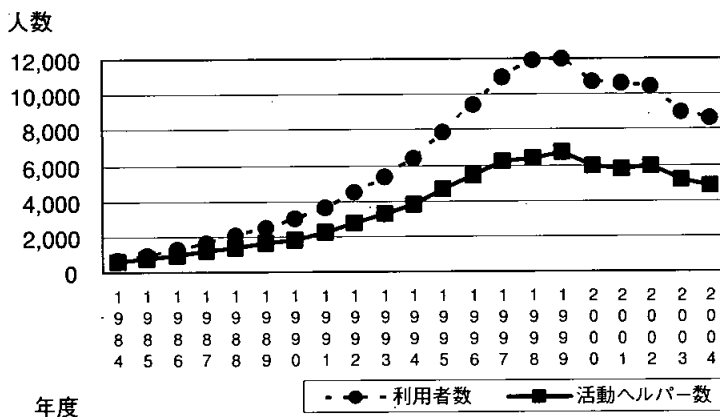


図1 利用者数と活動ヘルパー数の推移

(出典) 『事業年報1984年度～1993年度』『事業年報2000年度～2004年度』  
 『交流室だより』『ホームヘルプよこはま』より作成

前後で二分してとらえることができる。

以上をふまえると、協会に見られる変遷過程について、「離陸期」(1984年～1989年)「拡大期」(1990年～1995年)「改変期」(1996年～1999年)「再編期」(2000年～)の4つの時期区分が可能である。これをもとに、それぞれの時期に起きた主な出来事を整理し、協会が事業運営を確立するために何を行ったのかを明らかにする。具体的には、協会が「1980年代後半以降の利用者急増に対応し、質の高いサービスを提供するためにどのような工夫を行ってきたか」、「来るべき介護保険制度にどのように対応しようとしていたのか」という2点に注目しつつ、協会の変遷過程を整理する。なお、介護保険制度後は協会を取り巻く状況も大きく変化するため、上述の4つの時期区分のうち、再編期を除く第一期から第三期に限定して記述をすすみたい。

(1) 第一期：離陸期 (1984年～1989年)

1) 国・全国的動向

高齢者を対象とした在宅福祉事業は、1970年代

まで専ら無償のサービスとして行われていた。そのような状況に大きな転換をもたらしたのが、①有料ホームヘルパーの新設検討を提言した全国社会福祉協議会在宅福祉サービス研究委員会「在宅福祉サービスに関する提言」(1977年)と、②在宅福祉の新たな担い手としてボランティア活動への期待を明言した全国社会福祉協議会研究報告「在宅福祉サービスの戦略」(1979年)であった。これらの二つの提言を受け、中央社会福祉審議会は意見具申「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」(1981年)において、在宅福祉サービスの有料制度の導入について具体的な改定内容を提案した。「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」(1982年)の改正はこのような経緯をもって行なわれたものである。この改正では、在宅福祉サービスの派遣が有料化されたほか、サービスの担い手の非常勤化も図られた。家庭奉仕員の勤務体制を弾力化しマンパワーの確保を図るため、非常勤家庭奉仕員に関する規定を改め、「臨時的介護需要にも対応できるように日給のほか、新たに時間給の家庭奉仕員を設置できるようにした」ほか、

「家庭奉仕員の身分をそれまでの〈原則常勤〉から恒常的、臨時的介護需要等を総合的に判断して決定する〉ものへと変更したのである。それは非常勤・パート制・時間給制を導入し潜在的ニーズに対応するための改正であり、ヘルパー増員を目指したものであった。

しかし一方で、ホームヘルパーの非常勤化の進行には、提供されるサービスの質の低下をもたらす恐れがある。そのために、国は1985（昭和60）年に「主任家庭奉仕員制度」<sup>13)</sup>の導入を図り、家庭奉仕員20人につき1人の主任家庭奉仕員を配置し指導するしくみを通じてサービスの質の向上を図ろうとした。このように、当時の在宅福祉事業は、一方で人的資源確保のために柔軟な勤務体制を導入しつつ、他方でサービスの質を維持するという難しい問題に直面していたのである。

## 2) 横浜市ホームヘルプ協会の対応

設立時、協会は「誰にでも」、「何でも」、「いつでも」、「どこでも」を理念として、充実した在宅福祉サービスを提供しようとした。しかし、前項でも指摘したように非常勤職員による事業展開には課題が多く、上記理念の実現に至るまでには多くの困難が待ち構えていた。この時期、協会が特に課題として意識していたのは、「ビュロクラシーによる弾力性を欠いた定型的サービス」（横浜市社会福祉協議会自主研究会、1985:32）という言葉で示されるように、いかに官僚制の弊害を回避しつつサービスの量と質の両立をはかるかという点にあった。

この課題に対する協会の取り組みは、①協会独自の研修プログラム、②仕事の範囲を明確にするためのマニュアル化、③経験者による同行訪問及び指導、④ヘルパー間の相互交流・職員とヘルパーとの意識の共有、の4点にまとめられる。

第一に、厚生省が1987（昭和62）年にホーム

ヘルパーの研修内容を整備するのに先駆け、協会では、「ホームヘルプ協会」時代から独自の研修プログラムを培い、サービスの質の向上のために絶えず見直しを行っていた。さらに、各会員に研修内容がきめ細かに浸透するよう、1985（昭和60）年2月から開催された「全体研修」と同時並行で、各区別の「地区別研修」<sup>14)</sup>も実施した。さらに各ヘルパーの早期育成を図るため、1986（昭和61）年4月からは独自に介護技術を身につけるための「育成研修」<sup>15)</sup>を開始した。

第二に、仕事の範囲を明確化し業務内容の標準化を進めるため、協会では就業規則やヘルパー覚書等を整備するにとどまらず、各ヘルパーに「ヘルパー手帳」を配布し、各ヘルパー間で業務内容にばらつきが出ないように図った。

第三に、協会ではヘルパーが利用者宅を初回訪問する際、必ず相談指導員（ヘルパーと利用者のコーディネーター役）が同行し、介護内容について様々な指導を行うことで、各利用者の生活ニーズが円滑に引継がれるよう配慮した。

第四に、協会ではヘルパー間の相互交流を促進するための様々な取り組みを実施した。協会開始当初は協会報「ホームヘルプよこはま」<sup>16)</sup>（1986年3月）を刊行する程度であったが、利用者数の増加傾向が強まる1988（昭和63）年度以降は、ヘルパー向け通信「交流室だより」<sup>17)</sup>創刊（1988年8月）、相談指導員とヘルパー、またヘルパー同士の交流を促す「交流室」<sup>18)</sup>開設（同年9月）、毎土曜日に相談指導員が常駐し、ヘルパーの相談に応ずる「土曜サロン」<sup>19)</sup>開始（同年10月）、と立て続けに交流促進事業を開始した。当時、各利用者宅において独りで仕事を行うという職務の特殊性のため、ヘルパーは常に仕事上の悩みを抱えたまま孤立するリスクを負っていた。上記の諸活動はこの課題に対する解決策だったのである。

このように、協会は様々な研修プログラムを通

じてヘルパーの業務能力を高める一方、週1回午後の時間帯に地区毎の懇談会を開催、さらにヘルパー側では自主的に勉強会を開催する動きも見られた。こうした各取組の成果あって、その後協会規模は順調に拡大した。1984（昭和59）年度の設立時には、利用者692人、活動ヘルパー605人で出発した協会が、5年後の1989（平成元）年度には、利用者2,534人、活動ヘルパー1,648人を数えた。

## （2）第二期：拡大期（1990年～1995年）

### 1) 国・全国的動向

1989（平成元）年の老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱の改正によって、派遣対象が「老人又はその家族が老人の介護サービスを必要とする場合」へ拡大されることとなった。また、同年の高齢者保健福祉推進10か年戦略で、ホームヘルパー設置の目標値が10万人と具体的に定められ、高齢者に関する保健・医療・福祉サービスの基本的方向<sup>20)</sup>が明示された。これらの大きな制度改革によって、ホームヘルプサービスは、その後、国内全域にしっかりと根を下ろすこととなる。

このようにホームヘルプサービスの利用機会を増大させる試みは、同時に、ホームヘルプサービスの内容を大きく変化させることとなった。第一に、ホームヘルパーの業務内容は「介護」と「家事」に大きく区分され、介護業務の賃金単価が家事業務の1.5倍で計算されることとなった。第二に、在宅福祉サービスにおける多職種間連携やサービスの統合化の必要性が認識されるようになったことから、1992（平成4）年にはそれまでの「主任家庭奉仕員制度」が廃止され、新たに「チーム運営方式」<sup>21)</sup>が導入されることとなった。第三に、在宅サービス利用者のニーズに対応するため、1995（平成7）年には「24時間対応ヘルパー事業（巡回型）」<sup>22)</sup>が導入され、多様なサービ

スが開発・実施されるようになった。

### 2) 横浜市ホームヘルプ協会の対応

在宅福祉サービスの利用機会の増大により、協会のサービス利用者数は、前年度伸び率が毎年20%以上という大幅な伸び率を記録したことは先に見た。しかしその一方で、活動ヘルパー数は利用者数ほどの大きな伸びを示さなかった。図2からわかるように、協会設立後しばらくの間は新規登録者と登録抹消者の差が300人台を維持し、登録者数は順調な伸びを示していた。それが、1990（平成2）年には、新規登録者数と登録抹消者数が非常に接近する。言い換えれば、高齢者の在宅サービスニーズの拡大にもかかわらず、1990（平成2）年の時点で登録ヘルパー数に伸び悩みが生じたのである<sup>23)</sup>。

協会の抱えるヘルパーのほとんどは非常勤であるため、利用者数の増加に対して、より多くのヘルパー数を確保する必要がある。それゆえに、この時期のヘルパー不足は特に深刻なものであった。協会の平成元年度事業報告書では、「ヘルパーによって活動可能な日数・時間数が様々なのに対し、利用者側の希望も尊重して実施していかなくてはならないため」ヘルパー不足が生じていることが指摘されている<sup>24)</sup>。当時のヘルパー通信「交流室だより」（1989.11.25）も、「ヘルパーさんが足りない」という見出しでヘルパー不足の問題の深刻さを伝えている。

さらに、この問題は複数の新聞紙上でも取り上げられた。毎日新聞は、「老人介護のヘルパー確保へ時給アップ最低あと1,000人必要」（1989.12.8）として、要介護老人が激増し対応するヘルパーの数が追いつかないため、ヘルパー確保策として時給を上げることを伝えたほか、読売新聞は「求む、ホームヘルパー利用件数増加に数確保ままならず」（1991.5.24）という記事を掲載し、平均勤続



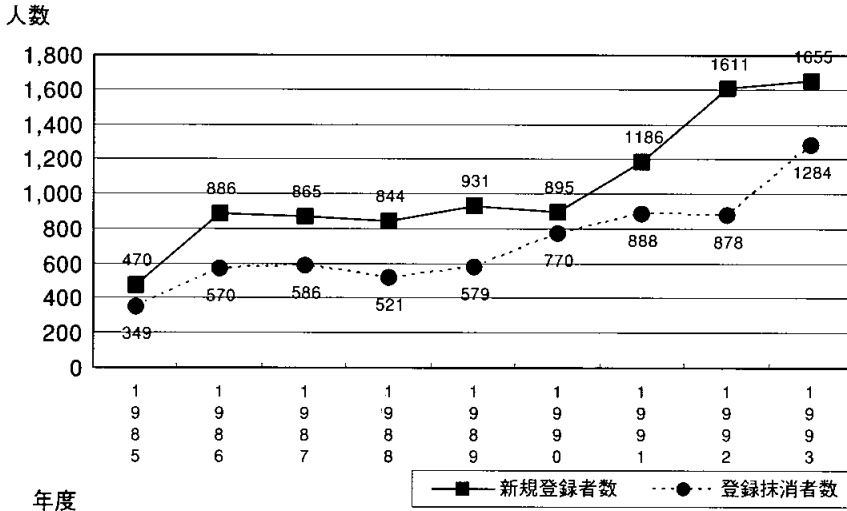


図2 ヘルパーの新規登録・登録抹消者数の推移

(出典)『事業年報1984年度～1993年度』『交流室だより』『ホームヘルプよこはま』より作成

年数が2年前後と定着率が悪いいため、常時補充に追われている実情を報道した。

ところで、こうした事態が生じた理由を、当時の協会関係者はどのように認識していたのであろうか。当時協会職員だった鎌田宣子は、ヘルパーの定着率が低い理由として、「自分の描いていたイメージよりも現実は厳しく、仕事がハードである」(鎌田、1988:5) ことを真っ先に挙げる。また、当時横浜市の出向職員だった川合邦明は、「より待遇のよいパートに就労するため」(川合、1991:57) と分析する。

ここでさらに配慮すべき点として、協会が雇用するパートのヘルパーの多くは主婦であり、配偶者特別控除の範囲(扶養控除枠)を超えない程度の就労を希望した点にも注目したい。彼らは限られた収入範囲でしか活動しないため、一人のヘルパーには多くの労働量を期待できない。こうした事情からも、協会は多くの登録ヘルパーを確保する必要があった。このような様々な制約下、協会はヘルパーの引きとめを図るため、ヘルパーの待

遇改善に向けての取組を模索し始めたのである。

協会の取り組みの第一は、賃金体制の整備である(表2)。1989(平成元)年度までヘルパーへの報酬は時給720円(ただし、同額の待機保障はされていた)であったが、1990(平成2)年に「介護手当」の導入を図ったほか、1991(平成3)年および1992(平成4)年の各年で、それぞれ130円、90円と時給を大幅に引き上げ、待遇の改善を図った。ここでいう「介護手当」制度とは、ヘルパー業務を「介護」と「家事」に分け、それぞれのサービス内容を具体的にひとつひとつ確認し、点数化した上で、上位ランクの業務に従事するヘルパーには、より多くの介護手当を支給する制度を指す<sup>25)</sup>。この制度には、単なる待遇改善にとどまらず、自分の業務評価を実感できる仕組みを作ることでヘルパーの意欲向上を促す狙いもあった。さらに、1993(平成5)年から開始された夜間及び祝日・年末年始対応については、時給1,280円、待機補償760円、介護手当640円とより高額の手当を保障しており、また1995(平成7)

表2 ヘルパーの時給・各種手当の変化

年度	時給	待機保障	介護手当	年度	時給	待機保障	介護手当
1984	590	590		1996	1,020	740	510
1985	610	610		1997	1,030	740	510
1986	650	650		1998	1,040	740	510
1987	670	670		1999	1,050	740	510
1988	670	670		2000	1,060	740	520
1989	720	720		2001	1,060	740	520
1990	740	740	380	2002	1,070	740	520
1991	870	740	430	2003	1,070	740	520
1992	960	740	470	2004	1,070	740	520
1993	980	740	490	2005	1,070	740	520
1994	1,000	740	500	2006	1,070	740	廃止
1995	1,010	740	510				

(出典)『事業年報1984年度～1993年度』『事業年報2000年度～2004年度』『交流室だより』  
『ホームヘルプよこはま』『横浜市ホームヘルプ協会 ごあんない』より作成

年には、経験加算として、経験5年かつ2,500時間以上の活動時間経験者には時給を20円上乗せするという制度も開始した<sup>26)</sup>。

1995(平成7)年時点で、国のヘルパー給与基準が、賃金910円、介護手当470円、待機保障無しであったことと比較しても、協会がヘルパー確保のために非常に高いレベルの賃金を保障していたことがわかる。見方を変えれば、当時の横浜市においてパートヘルパーの確保がいかに困難であったかを裏付けるものともいえよう。

ところで、ヘルパー確保のための協会の取り組みは、上記の待遇改善にとどまらなかった。なぜなら先述したように、ヘルパーの多くは主婦であり、配偶者特別控除との関係で、賃金アップの効果には限界があったからである。それゆえ、協会によるこれら賃金体制の整備は、扶養控除枠上限に抵触するため活動時間を減らすヘルパーを統出させ、さらにヘルパーの人員確保の必要が高まるという悪循環に陥る側面もあった。

では、こうした悪循環を断ち切るため、協会はどのような工夫を施したのであろうか。ここで特に注目すべき施策は、ヘルパーの仕事へのやりがい高め、かつ協会に対する帰属意識を高めてもらうための様々な試みである。

1991(平成3)年、協会ではヘルパー同士の交流を推進するため、グループ活動への助成制度(年間3万円まで助成)を始めた。当時の協会ヘルパーとして働く人々の中には、自身の技術向上のために自発的に勉強会を開催する機運が生まれていたが、グループ活動助成制度はこうした機運を軌道に乗せ、ヘルパー間の仲間作りを推進させるねらいがあった<sup>27)</sup>。また、「理事長への手紙-協会への私の提案」としてヘルパーから積極的に意見・提案を募る試みや、活動着のデザイン募集を行う等、ヘルパーに対して協会運営への参加を促す取り組みを行ったのもその一環である。特に「理事長への手紙」については、「交流室だより」を通じて、応募状況の発表やヘルパーの提案への回答を行うなど、ヘルパーとの対話姿勢を積極的に打ち出した。

さらに、この時期、横浜市との共催で「ヘルパー感謝会」を行うなど、ヘルパーの社会的評価を高める取り組みも行われた<sup>28)</sup>。加えて、地域住民を対象とした啓発活動として、ヘルパーの仕事や業務を理解してもらうための「利用のしおり」の作成・配布、広報誌の活用、さらには自治会・町内会を中心にチラシの回覧等を行い、ヘルパーの役割を認識してもらうための配慮も重ねている<sup>29)</sup>。

ここで、機構・職務面における改善の取組についても取り上げておくことにしよう。機構改革が行われる以前、ヘルパーの募集・登録とヘルパー雇用管理に関連する業務は、他の業務と共に「事業課」が一手に行っていた。しかし、1990（平成2）年前後のヘルパー不足の問題を通じて、ヘルパー確保・養成を独立の部署で担当する必要が認識されるようになり、これらの業務を担当する「人材開発課」が1992（平成4）年に設置されている。

また、利用者の幅広いニーズ（介護の重度化、緊急対応等）に対応できるよう、ヘルパーの勤務形態の多様化が進められた。1989（平成元）年、週5日時間拘束型ヘルパー、ケアヘルパーを採用したのがその最初の試みである。初年度は7人の採用にとどまったが、その後、定期採用を続け1998（平成10）年には146人となった。また、国が1992（平成4）年に「チーム運営方式」を導入したことにあわせて、協会では1994（平成6）年からチーフヘルパーを導入し、介護業務に携わる一方で利用者とヘルパーとの調整業務に従事させた。また、利用者の緊急のニーズに対応するため1995（平成7）年ケアヘルパーの早期派遣サービス<sup>30</sup>が開始された。このように、各利用者のニーズに柔軟に対応するため、協会がヘルパー派遣体制の改善に先進的に取り組んだことは、居宅介護事業のモデルケースとして強く記憶されてよい。

こうして積極的に運営改善に取り組んだ協会は、以後、ホームヘルプサービス以外の事業にも進出することになる。1988（昭和63）年の訪問入浴サービス、1991（平成3）年のガイドヘルプサービス、1992（平成4）年の一時入所送迎サービス、1994（平成6）年の高齢者用市営住宅巡回相談員派遣事業等がそれである。また、1991（平成3）年に戸塚事務所が開設されたのを皮切りに、この時期から支部の開設が進められ横浜市全体への事

業展開が図られた。

### （3）第三期：改変期（1996年～1999年）

#### 1) 国・全国的動向

この時期の国の動きとして特記すべきことは、1997（平成9）年に新たな国庫補助として導入された「事業費補助方式」である。これは「要介護者の要望にあったきめ細かなサービスを効率的に提供する体制を整備するとともに、介護保険制度への移行を展望」することを目的に導入されたものである。それまでの「人件費補助方式」では常勤雇用を前提とした補助単価となっていた。一方、「事業費補助方式」はホームヘルパーの身分・雇用形態に関係なく、国が定めたサービス内容に基づき、訪問した実績に応じた補助金を払う出来高払い方式を導入した。そのため、ホームヘルプサービス事業の財源確保が早急の課題となった<sup>31)</sup>。ホームヘルプサービスに対する需要拡大の中で、ヘルパーを含むサービスの質的水準をいかに維持していくかという面からも、財源確保は強く求められた。

#### 2) 横浜市ホームヘルプ協会の対応

この時期の協会の対応として大きな出来事は、1997（平成9）年、財団法人から社会福祉法人に改組され、名称も「横浜市福祉サービス協会」と改められたことである。介護保険導入を視野に入れ施設運営部門を加えるためには、法人格（社会福祉法人）の取得が必須の条件であった。そうした前提から、協会は、「総合的な福祉サービスの新たな一歩」<sup>32)</sup>を謳い、ヘルパーを派遣してきた部署を「相談指導課」から「派遣調整課」とし、ヘルパーの登録・研修を行ってきた部署を「人材開発課」から「企画研修課」へと名称変更したことを皮切りに、次々と新しい運営方針を打ち出した。

1998（平成10）年に導入された、週32時間拘束型ヘルパーやタイムヘルパーは、協会による新たなヘルパー確保策である。当時、協会では横浜市各地に支部の設立を進めていたが、各区でヘルパーの採用数に大きなばらつきがあることが問題となった。そこで、採用数の少ない区におけるヘルパー増員のため、主婦層の労働条件に合う週32時間拘束という新たな職種のヘルパーを創り出すことが発案された。それにより各地域で万遍無くヘルパーを確保することが可能になり、地域密着型のサービス展開が可能になったのである<sup>33)</sup>。また、協会は利用者のニーズにより柔軟に対応できるよう、訪問介護時間・対象の拡大を図っている。1996（平成8）年には西区で24時間巡回型ホームヘルプサービスを開始、1997（平成9）年には難病患者等ホームヘルプサービス・ホームヘルプサービス365日派遣、さらに1997（平成9）年および1998（平成10）年には、24時間巡回型ホームヘルプサービスの対象地域を順次拡大している。

このような取り組みの一方、協会は事業所としての運営体質改善に向けて、在宅介護支援事業及び施設運営事業を開始した。1996（平成8）年矢向地域ケアプラザを皮切りに、1997（平成9）年新橋ホーム・藤棚地域ケアプラザ、1998（平成10）年中山地域ケアセンター、1999（平成11）年泥亀地域ケアセンターと次々に各区で施設の受託運営を開始し、在宅介護支援事業を展開する<sup>34)</sup>。そしてここでも、利用者のニーズへの柔軟な対応を意識して、1998（平成10）年には通所介護を日曜日にも行うホリデイサービス・知的障害者へのガイドヘルプサービスを開始した。また、この時期は介護保険開始を身近に控えた時期であったため、施設運営展開の一方で、ホームヘルプサービスの拡充・充実が図られている<sup>35)</sup>。

## 5. まとめ

冒頭で述べたように、本稿の問題認識は横浜市ホームヘルプ協会の成立・変遷に焦点を当て、特に在宅福祉ニーズの高まりに応じて協会が進めた運営の過程を丹念に追うことを通じて、協会の変遷を促した内部的・外在的条件や、協会の性格に関する理解を深めることにあった。そうした認識に従って、本節にてこれまでの作業を総括したい。

創立時、協会は「誰にでも」、「何でも」、「いつでも」、「どこでも」を理念として、充実した在宅福祉サービスを提供しようとした。しかし現には多くの困難に直面した。また、本稿の4節でもふれたように、協会の事業はビューロクラシーによる弾力性を欠いた定型的サービスであるという批判も受けた。この問題について矢澤澄子は次のように言う。

「家事の社会的評価を困難にするのは、特に①家事の無償性、②他律性、③達成度のあいまいさ、である。協会では、ヘルパーの家事援助・介護における同様の性格にともなう困難に対して、仕事のマニュアル化、「利用のしおり」作成・配布、広報紙誌の活用、市民向けイベントの実施、相談指導員による調整・責任体制の確立、ヘルパー研修・交流、ヘルパー感謝会の実施等による相互的・社会的評価の向上を図ってきた」（矢澤、1993:167）

このように、様々な研修プログラムや業務のマニュアル化に努め業務能力を高める一方、組織内における交流の促進に取り組み、協会の安定的運営に努めてきたことが、第一期における大きな成果である。事実、そうした取り組みを反映して、その後協会の規模は順調に拡大した。

協会の抱えるヘルパーのほとんどは非常勤であ

り、利用者数の増加に対しては、より多くの登録ヘルパーを確保する必要があった。そのためヘルパーの定着率の低さが、特に強く問題視された。定着率の低さを協会関係者は「自分の描いていたイメージよりも現実は厳しく、仕事がハードである」、「より待遇のよいパートに就労するため」にあるとみた。さらに、協会が雇用するパート職ヘルパーは、主婦層がその多くを占めており、配偶者特別控除の範囲（扶養控除枠）を超えない程度の就労を希望したことも、マンパワー不足に拍車をかけた。

このような事情から、協会は、この時期（第二期）ヘルパーの確保と定着率向上に向けての様々な取り組みを模索した。協会の取り組みの第一は、賃金体制の整備であった。時給については国基準を上回り、介護手当は介護業務に付加価値をつけた。当初は、国が1989（平成元）年に家庭奉仕員の業務内容を「介護」と「家事」に分けそれに伴って補助金単価を二本立てにしたことへの対処であったが、協会では翌年、「介護」の内容を3ランクに分けて介護手当の支給を開始した。特にサービス内容を具体的にひとつひとつ確認し、点数をつけ加算していったことは、自分の働きが正当に評価されているという実感につながり、ヘルパーの意欲の向上を促す契機になった。

ヘルパー確保のための協会の取り組みは、上記のような賃金体制における待遇改善にとどまらなかった。ヘルパーの多くが配偶者特別控除を意識しながら働く主婦であったため、賃金面の待遇改善にはおのずと限界があったからである。賃金アップとは異なる方法で、どうすれば仕事へのやりがいや協会への帰属意識を高められるかという問題がそこには生じていた。そこで複数の試みが導入された。「グループ活動の助成制度」、「理事長への手紙－協会への私の提案」、「活動着デザイン募集」等がそれである。このような努力の積み

重ねと、その後の組織の機構改革を通じて、協会はヘルパーの担い手の確保とその効率的運用を行い、全国的にもあまり例を見ない大規模な在宅福祉サービスの供給体制づくりに成功したのである。

ただし、横浜市ホームヘルプ協会に対する外部からの評価は、必ずしも好ましいものばかりではない。実際、協会のあり方については、先述した官僚制的であるという批判の他にも、市の福祉サービスがホームヘルプサービスに限定され、それを一民間団体である協会が独占するということは、競争原理の軽視であるばかりか、結果的に在宅福祉に対する自治体の公的責任の回避につながる、という批判もなされている（生活クラブ運動福祉協議会政策懇話会、1997:13）。

しかし、急激な高齢化の進行という困難な社会情勢の下で、協会が可能性を模索し創意工夫の精神を持って、時代の抱える難局に挑んだ姿については一定の評価があってよい。ヘルパー確保に向けた具体的方策、時給のアップ、介護手当。国の基準を上回る時給をはじめとする待遇改善の諸方策。こうした待遇改善に加え、ヘルパーの仕事に誇りを与えるためのさまざまな考案。協会はヘルパーに対して、自分たちが孤立した存在ではなく協会に深く関与しているのだという意識、帰属意識を持たせることの必要性を意識して、そのための具体的手立てを用意した。「交流室」、「土曜サロン」の設置、「ヘルパー通信」、「全体研修」、「地区別研修」、「永続勤務表彰」、「記念講演会」等々がそれである。

協会は担い手確保・定着を目指す方法として時給を上げることだけに留まらず、ヘルパー自身が協会の一員として活動をしているという意識が持てるよう、研修やグループ活動の助成を行った。すなわち、労働の対価としての保障だけではなく、協会・地域それぞれへの帰属意識が、ヘルパーの

定着率の向上に大きな意味を持つことを、横浜市ホームヘルプ協会はその運営過程において体現した。この事実が、その後同様な悩みを抱えることとなった住民参加型団体のよい手本となったことは確かであろう。

本稿を閉じるにあたって、住民参加型団体と自治体との協働のあり方について、ひとつ課題を指摘したい。横浜市ホームヘルプ協会は「住民参加」を旗印に設立され、横浜市の在宅政策を一手に引き受ける形となった。芳賀（1983:97）は、この協会を「公私協働方式は“市民自治による福祉”として発展する可能性もあるし、パートヘルパーについては、当面の地域における雇用創出の第一歩としていくこともできよう」と指摘する。一方で、市からの委託事業による運営の弊害は、野口（1991:73）が「行政の役割遂行に対する不信からくる自己限定の姿勢」という言葉を用いて指摘しているところでもある。野口の批判は、協会の事務局に休職派遣<sup>36)</sup>の市職員（1985、1986、2000、2001）が最高時5人を数えていたことをみるとき説得力を有している。協会の収入の中で、受託事業収入が大部分を占めていたことに照らしても、協会が市施策に左右されやすい構造であったことは確かであろう。

もとよりそうした態勢は一人協会が希求した結果でないことは明らかである。見方によればそれは国と自治体の、自治体と市民の未成熟な関係の反映といえる。ある意味では、横浜市ホームヘルプ協会の沿革は、未来に向けて、国と自治体、自治体と市民の関係がどうあるべきかを突きつけているとも読み取ることができそうである。

## 註

- 1) 「住民参加型在宅福祉サービス団体」という用語が公式文書に初めて登場するのは、全国社会福祉協議会（1989:70）である。当該団体が営利を目的としないにもかかわらず、命名にあたってボランティアという用語を避けた理由は、「有償ボランティア」という表現がサービス形態のあり方の混乱を招く恐れがあったためである（全国社会福祉協議会、1987:13）。
- 2) 1963（昭和38）年制定の老人福祉法によって制度化されたホームヘルパー派遣事業を老人家庭奉仕員派遣事業と呼び、当該サービスの担い手たちは老人家庭奉仕員と呼ばれていた。実施主体は市町村であったが、多くは社会福祉協議会に事業委託されていた。当初は派遣対象を低所得者世帯に限定し無料であったが、1982（昭和57）年から世帯の所得に応じた負担が課されるようになり、1989（平成元）年の高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）から量の拡大が図られた。
- 3) 例えば、1992（平成4）年3月当時、調布ゆうあい福祉公社の報酬金額は家事サービスで時給600円、介護サービスで時給800円であった。一方、横浜市ホームヘルプ協会の場合は、時給870円に加え介護内容に応じて介護手当が430円まで加算されるシステムとなっていた。
- 4) ちなみに、全国社会福祉協議会が1992（平成4）年に行った「住民参加型在宅福祉サービス活動の担い手意識調査」によれば、40歳代以上の年齢層では「社会や他人のためになる活動がしたかった」という参加理由が最も多かった一方、30歳代では「人の役に立ってしかも収入が得られるから」とい

う参加理由が最も多かったことが報告されている（安立、1994:107）。

- 5) 介護保険制度施行後の現在でこそ、パート職ヘルパーの存在はありふれたものとなっているが、従来訪問介護事業におけるパート職導入には多くの問題点が指摘されてきた。例えば、在宅福祉サービス事業における雇用・労働契約では雇用期間や雇用条件に不明確な点が多く、それゆえに問題が生じた際は多くの場合ヘルパー側の熱意と善意で埋め合わされざるを得ない点を、橋本（1994:217）は指摘している。さらに、福島（2000:118）はホームヘルパーを労働者、ボランティアのいずれの立場で扱うかが不明確な点が、登録ヘルパーの身分を不安定なものにしていることを指摘する。
  - 6) 「ユー・アイ協会」という名称は、あなたと私、YOUとI、友情と愛情にかけ、愛の連帯と血のかよった福祉の実現を同協会が目指したことに由来する（ユー・アイ協会:1980）。
  - 7) 友情と愛情に結ばれた平等な人間関係を基礎において奉仕をしあうという方法が、幅広い人々の間で役立ち地域の福祉をより発展できると当時のメンバー達は考え、会員制と点数制を組み合わせる運営形態を開発した。奉仕する人を正会員、奉仕を受ける人を賛助会員とし、1点・100円・1時間を単位とし、仕事の種類によって点数を決める方式を採用した。具体的には、留守番：1時間を1点、掃除・洗濯：1時間を1.5点、産前産後の世話・病人の看護：1時間を2点、ねたきり老人のおむつ洗い・看護：1時間を2点等、である。1チーム4人で1ヶ所を受け持ち無理なく活動できるようにし、人を助け、自分も困った時は助けてもらう
- “ギブ・アンド・テイク”の助け合いを目指した（三浦:1984）。
- 8) ホームヘルプ協会は、低所得者層に該当しない一人暮らしの高齢者、または高齢者のいる家族等を対象に、協会で訓練・研修を受けたヘルパーを派遣して家事援助・介護サービスを提供する軽費家事援助組織である。ホームヘルプ協会は、運営にあたってサービス利用者を正会員、ヘルパーを協力会員とする会員制度をとる一方、当時（1980年頃）のパートタイマーの賃金を参考に、サービス利用者が「会費」として支払う利用料（1時間500円）を設定し、この利用料全てをヘルパーの収入とした。このことは、ホームヘルプ協会が自らの活動を「有償のボランティア活動」ではなく、地域に貢献する「職業」として位置づけていたことを意味する。ホームヘルプ協会は事務所を横浜市桜木町に置き、運営資金は県・市・各社会福祉団体からの補助金の他、正会員の入会金（10,000円）、会費（正会員：月額500円、協力会員：月額300円）、利用料によって調達した。また、ボランティアの役員と会員が共同で運営する点もホームヘルプ協会の特徴の一つに挙げられる（北川:1982、松田:1986）。
  - 9) 職業安定法には、労働者を派遣する事業を行う際には労働大臣の許可を必要とするという定めがある。ゆえに、有償制のもとホームヘルプ協会のヘルパーを利用者に派遣し謝礼を受け取る行為は、この職業安定法の定め抵触する危険性があった。そのためホームヘルプ協会では利用者にホームヘルプ協会の会員（正会員）になってもらい、利用者から会費を受け取りヘルパー（協力会員）へ謝礼を支払うという体裁をと

- ることで、職業安定法に抵触しないよう配慮した（深澤:1982、園本:1989）。
- 10) なおこの時の委員の一人であった三浦文夫は、市民参加の観点から「登録ボランティア」制度という形で有償ボランティアに準じる制度を入れることを主張した。一方、別の委員の一人であった京極高宣は、有償ボランティア方式における無償と有償の区別の曖昧さや労働法規への抵触等を問題視し、パート職導入を主張した（横浜市民生局企画課、1984:41）。
  - 11) この時の横浜市職員の訪問日は文献によって記述が異なり、栗木（1997:26）は1982（昭和57）年9月、園本（1986:41）は1983（昭和58）年8、10月、1984（昭和59）年1月であるという。さらに、横浜市民生局企画課（1984:47）には市独自の判断で協会との合併を考え話し合いをもった記載があるがその訪問日は不詳である。本稿では、栗木の記述を採用することとした。なお、このとき訪問したと思われる元横浜市民生局企画課長（2006.10.7インタビュー）に詳細を確認したが、具体的な年月日は記憶にないとのことである。
  - 12) 元ホームヘルプ協会協力会員への聞き取り（2006.9.8）によれば、ホームヘルプ協会側では横浜市と協働することの是非をめぐって長時間激論が繰り広げられたという。
  - 13) 主任家庭奉仕員とは、家庭奉仕員間の連絡・指導・助言等の役目を担うために配置されたものである。なお、1992（平成4）年「ホームヘルプサービスチーム運営方式推進事業の実施について」において主任家庭奉仕員は廃止されたが、同様の機能を果たす職務として、「主任ヘルパー」が代わりに設けられている。
  - 14) 地区別研修は、1998（平成元）年に「地域交流セミナー」と改称され、現在の区事業所毎の職場研修へと引き継がれている。
  - 15) 「育成研修」は1986（昭和61）年4月より延べ75回開催された。ホームヘルパー養成研修実施要綱に基づき、1992（平成4）年度からは市のホームヘルパー2級研修委託事業、1996（平成8）年度からはホームヘルパー3級養成研修事業と変更されつつ、1999（平成11）年3月まで続けられた。
  - 16) 協会報「ホームヘルプよこはま」は、1997（平成9）年10月「福祉サービスよこはま」、2004（平成16）年4月「ちゅーりっぷ通信」と名称変更し、現在に至っている。
  - 17) ヘルパー向け通信「交流室だより」はその後月1回発行され、2000（平成12）年4月の名称変更（「スタッフ通信あいあい」）を通じて現在に至っている。
  - 18) ヘルパー同士、あるいは相談指導員との交流を求める要望は以前よりヘルパー間に根強く、1988（昭和63）年によく実現をみたものである（交流室だより:1988.8.25）。
  - 19) 相談指導員とヘルパーとの接点を増やすため、土曜の午後に相談指導員が2名常駐し、ヘルパーの活動上の悩み相談に応じた（交流室だより:1988.9.25）。この取組は1993（平成5）年度まで続けられた。
  - 20) 市町村における在宅福祉対策緊急整備のいわゆる3本柱として、ホームヘルパー・ショートステイ・デイサービスの3事業が挙げられたことを指す。
  - 21) チーム運営方式は、ソーシャルワーカー、看護師等との連携の基に基幹的な主任ヘルパーとその他（パートヘルパーを含む）が一体となって運営することを目的としている。



- 22) 24時間対応ヘルパー事業では、派遣時間が昼間(9時～17時)、早朝(7時～9時)、夜間(21時～翌朝7時)に分けられ、24時間体制で老人ホームヘルプサービス事業を提供する体制が整備された。
- 23) 1994(平成6)年以降の新規登録者数、登録抹消者数については、データの掲載された関連資料の入手が困難であったため割愛した。
- 24) 他にも、「ヘルパーと利用者の割合の地域差は年々顕著に見られるようになり、こうした状況の中、区内で需要を完結することは不可能であり、居住地区以外でも活動可能なヘルパーに他地域での活動を依頼して、サービスを実施している。また、1人の利用者に対してヘルパーが曜日ごとに交替で対応するケースなども多く、ヘルパー不足は利用者とヘルパー間の調整をより複雑にさせている。従って、実際の動きの中ではこの数値以上にヘルパー不足は深刻である」と述べられている(平成元年度事業報告:25)。
- 25) 利用者の介護の必要度を考慮するやり方は、介護保険の要介護認定の考え方の先取りともいえる。協会の「介護手当」の中身は次のようなものである。Aランク(最重度)は介護手当単価×総時間、Bランク(重度)は介護手当単価×総時間×2/3、Cランク(中程度)は介護手当単価×総時間×1/3の手当が支給された。Dランク(軽度)は家事業務のみで介護手当は支給されない。介護手当単価は、1時間あたり380円(1990年度)であった。なお2006(平成18)年度に介護手当は廃止されている。
- 26) ちなみに、この経験加算制度は現在も存続しており、2005(平成17)年7月現在では経験5年かつ2,500時間以上の経験者には10円、経験10年かつ7,000時間以上の経験者には20円が加算されている。
- 27) 交流室だより(1991.10.25)の記事「グループ活動助成について」では、地域のグループや育成研修同期会のグループなどさまざまなグループの結成を通じて、仲間作りを促し、自主的研修等もすすめたいと伝えている。このグループ活動助成制度は2003(平成15)年度まで続けられた。
- 28) ちなみに、全国福祉公社等連絡協議会(1992:256)でも、ヘルパー感謝会は地域住民の社会啓発も兼ねている旨が記載されている。
- 29) 交流室だより(1988.9.25)では、「ポスター見ましたか」という見出しで神奈川新聞にホームヘルパーの広告を載せたことを、交流室だより(1989.10.25)では、「あれ?協会のポスター」という見出しで「生活が仕事です」という見出しのポスターを町内会の掲示板に掲示したことを掲載している。また、広報よこはまに「お知らせホームヘルパー募集」(1985.2)、「介護の手が足りない家庭にホームヘルパーを派遣」「ホームヘルパーも募集」(1985.3)を掲載している。
- 30) ヘルパーの派遣申込から派遣開始までの期間短縮を図るため、定期的に活動するヘルパーが決定するまでの期間に早期対応ヘルパーが一時的に活動し、ヘルパー派遣のスピードアップを目指した。
- 31) 「人件費補助方式」から「事業費補助方式」へ国庫補助基準が移行したことにより、ホームヘルプサービス事業所では事業運営の改革を余儀なくされた。具体的には、サービス基盤整備のための取り組み、すなわちサービスのコスト管理、事業の効率化及び利用者の介護ニーズに即したサービス

の質の向上等の取り組みが行われた。

- 32) 交流室だより (1997.3.25) では、「新たな一歩」という書き出しから始まり、財団法人横浜市ホームヘルプ協会は、社会福祉法人横浜市福祉サービス協会に改組し、新法人としての方針を打ち出した旨が記載されている。福祉サービスよこはま (1997.10) では、「理事長の挨拶」から始まり協会の組織の説明が続き、新たな受託施設については写真付きで説明されている。
- 33) 交流室だより (1998.3.25) では、「チーム運営方式の導入について」という書き出しで、チーム運営方式の導入により地域密着サービスを目指す旨が記載されている。神奈川新聞 (1998.9.15) は「地域に生きる意欲を応援」という見出しで「横浜のホームヘルプサービス市民参加で14年」と現状を伝えている。福祉サービスよこはま (1998.9) では、「ご存知ですかヘルプステーション」と特集を組み、チーム運営方式の説明、具体的な活動の流れを掲載している。
- 34) 当時、横浜市は1区に1館のケアセンターを設置する「地域ケアセンター構想」を打ち上げ、「福祉機器展示コーナー」を設けて区内の福祉機器の利用等の相談に応じること、及び、区内のケアプラザの統括的機能の役割を付加することを目的としたケアセンターが設置された。従って、福祉機器相談コーナーを持つ施設は「ケアセンター」、通常の業務（通所介護、地域交流活動、福祉相談・情報提供活動）のみを行う施設は「ケアプラザ」の名称を使用した。2003（平成15）年度からすべてケアプラザの名称になり、現在では地域包括支援センター機能をも有している。
- 35) この時期の「交流室だより」は協会職員・

嘱託職員募集の記事が毎月続いており、いかに協会が人材確保に四苦八苦していたかが窺われる。

- 36) 休職派遣の場合は、従業員に対する指揮命令権が派遣先に移転するが、労働契約は派遣先に移転せず出向とは異なる。協会の休職派遣期間は3年であった。

#### 【引用文献・参考資料】

- 安立清史、1994、「在宅福祉サービスの展開過程 (3) —福祉公社の現状と担い手の意識—」『日本社会事業大学研究紀要』第40集:101-113
- 深澤淑子、1982、「ホームヘルプ協会について」『社会教育』第37巻第6号:20-21
- 福島知子、2000、「ホームヘルプ労働に関する一研究（その一）ホームヘルプ制度の史的展開とホームヘルプ労働」『滋賀文化短期大学研究紀要』第10号:101-121
- 芳賀宏江、1983、「地域社会づくりと在宅福祉サービス」『関東学院大学経済研究所年報』第7集:88-99
- 橋本宏子、1994、「登録ヘルパーの法的性格」針生誠吉・小林良二編『高齢者と在宅福祉』日本評論社:195-220
- 本田紀子、1993、「在宅ケアの供給組織問題」『高齢者と在宅ケア』ジュリスト増刊:54-59
- 鎌田宣子、1988、「市民参加型ホームヘルプサービス誇り得るひとつの実績」『厚生福祉』1988.12.17:2-6
- 川合邦明、1991、「新しい在宅福祉サービス供給組織の試み」『月刊自治フォーラム』377巻:52-57
- 北川信、1982、「ホームヘルプ協会—会員制度による軽費家事援助組織—」『婦人労働』婦人労働研究会会報第8号:20-21

- 栗木黛子編、1997、『市民ヘルパーの泣き笑いー高齢者の在宅で暮らし続けるためにー』近代出版
- 毎日新聞、1989、「老人介護のヘルパー確保へ時給アップ最低あと1,000人必要」1989.12.8朝刊横浜版28面
- 松田万知代、1986、「無料ホームヘルプ制度の現状」『ソーシャルワーク研究』Vol.11、No.4:293-296
- 三浦相子、1984、「有償ボランティアユー・アイ協会の軌跡とこれから」磯村英一監修『高齢化社会と自治体・地域』ぎょうせい:321-326
- 野口定久、1991、『「福祉公社」型在宅福祉サービス』河合克義編『増補版・これからの在宅福祉サービス』あけび書房:56-84
- 園本喜代子、1986、「神奈川県の有料ホームヘルプ活動の歴史」『ソーシャルワーク研究』Vol.11、No.4:297-302
- 園本喜代子、1989、「ホームヘルプ活動をめぐる諸問題について」『ソーシャルワーク研究』Vol.15、No.3:191-194
- 高野和良、1993、「在宅福祉サービスの存立構造ー「福祉公社」の現状と課題ー」『季刊社会保障研究』Vol.29、No.2:155-164
- 武智秀之、1993、「福祉公社による在宅福祉サービス」今村都南雄編・行政管理研究センター監修『「第三セクター」の研究』中央法規出版:347-364
- 矢澤澄子、1993、「介護の社会化とホームヘルパーの社会的評価」矢澤澄子編『都市と女性の社会学』サイエンス社:145-178
- 横浜市、1982-1983、1985、1988-2002、『よこはまの福祉』
- 横浜市、1985、『広報よこはま』1985.2 No.432
- 横浜市、1985、『広報よこはま』1985.3 No.433
- 横浜市福祉サービス協会、『事業年報』（2000年度版～2005年度版）
- 横浜市福祉サービス協会、『スタッフ通信あいあい』（2004.4～2006.12）Vol.1～Vol.33
- 横浜市福祉サービス協会、『福祉サービスよこはま』（1997.10～2003.9）No.1～No.13
- 横浜市福祉サービス協会、『ちゅーりっぷ通信』（2004.4～2006.11）No.1～No.8
- 横浜市福祉サービス協会、1997、『横浜市福祉サービス協会 ごあんない』
- 横浜市福祉サービス協会、2003、『福祉のまち「よこはま」から』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会、1983a、『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会中間報告』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会、1983b、『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会第二次中間報告』
- 横浜市福祉サービス供給組織研究委員会、1984、『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告（第一分冊）ー横浜市在宅福祉サービス協会（仮称）最終基本構想ー』
- 横浜市ホームヘルプ協会、1987、1989、1990、1991、1992、『横浜市ホームヘルプ協会 ごあんない』
- 横浜市ホームヘルプ協会、1992、『町に生きる』
- 横浜市ホームヘルプ協会、1995、『十年目の初心』
- 横浜市ホームヘルプ協会、『事業年報』（1984年度版～1993年度版）
- 横浜市ホームヘルプ協会、『交流室だより』（1988.8～2004.3）No.1～No.188
- 横浜市ホームヘルプ協会、『ホームヘルプよこはま』（1986.3～1997.3）No.1～No.34
- 横浜市民生局、1974-2006、『老人福祉事業概要』
- 横浜市民生局企画課、1984、『福祉サービス供給

組織研究委員会－余話（その一）】

横浜市老人問題研究会、1981、『横浜市老人問題研究会中間報告】

横浜市老人問題研究会、1982、『横浜市老人問題研究会報告】

横浜市総務局、1960－2002、『横浜市組織図】

横浜市社会福祉協議会、1954－1959、1963、1968、1972－2001、『事業報告及歳入歳出決算書】

横浜市社会福祉協議会自主研究会、1985、『在宅福祉サービス協会と社協の役割 報告書】

読売新聞、1991、「求む、ホームヘルパー利用件数増加に数確保ままならず」1991.5.24朝刊横浜版24面

ユー・アイ協会、1980、『ボランティア ユー・アイ協会のあゆみ 新しい福祉を求めて】アポロ印刷

全国福祉公社等連絡協議会・厚生省、1992、『地域でふれあい、支えあい－全国の福祉公社・活動レポート】研成社

全国社会福祉協議会、1977、『在宅福祉サービスに関する提言】

全国社会福祉協議会、1979、『在宅福祉サービスの戦略】

全国社会福祉協議会、1987、『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題】

全国社会福祉協議会、1989、『多様化するホームヘルプサービス－住民参加型在宅福祉サービスの可能性をさぐる－】

謝辞：

本稿は、2008年9月、日本女子大学に提出した博士学位請求論文「自治体の在宅福祉政策と住民参加型在宅福祉サービスに関する実証的研究－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－」の一部を活用して書かれている。

博士論文の執筆に際しては、内藤辰美先生、木村真理子先生、中谷陽明先生、三人の先生よりご指導をいただき、また論文の審査をしていただいた谷口政隆先生、吉原直樹先生には、今後の研究課題について貴重ご示唆を頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。

最後に、調査研究にご協力頂いた（福）横浜市福祉サービス協会の関係者の方々に深く御礼申し上げます。