

ホームヘルプ事業早発地域の一考察

— 千葉県小糸町、香川県国分寺町、山口県南陽町を事例として —

中 畷 洋

1. はじめに

戦後日本のホームヘルプ事業史は、1956（昭和 31）年 4 月 9 日、長野県告示「家庭養護婦の派遣事業について」（31 厚第 235 号）に端を発し、同県上田市社会福祉協議会（以下、市社協）内でその組織的推進が図られたことにより始まったとされる。このとり組みを起点とし、在宅において人々が福祉サービスを楽しむという仕組みが 1950 年代後半から 1960 年代にかけて急速に全国展開していくのであり、老人家庭奉仕員派遣事業の国庫補助事業化（1962 年 4 月）や老人福祉法成立（1963 年 7 月）をもって、正式に公的な在宅福祉サービスとして認められた。その後の同サービス事業は、1990 年代後半に介護保険が熟慮・検討されるまで、人々にとって身近で利便性の高い職業として認知され、発展していった。

このように述べると、戦後日本のホームヘルプ事業史は起伏が少なく、右肩上がりで順次発展していったように思われるが、寺脇（2010）、西浦（2011:79-94;2018:47-73）などを紐解くと、この事業が創始された 1950 年代には暗中模索した時期があった。それは、1955（昭和 30）年 3 月の千葉県小糸町や翌 1956（昭和 31）年 9 月の香川県国分寺町で見られた動きであり、加えて、山口県南陽町での 1959（昭和 34）年 4 月のとり組みにも同様のことが窺えた¹⁾。これらは 1960 年代の公的システム化以前におけるホームヘルプ事業化への本格的な試行によるものである。上田市の

ケースでは、同事業開始後、埼玉県、山形県、三重県、旧厚生省、旧労働省などからの視察が見られ、波及要因の一つと見なすことができるが、同市以外の発足や展開についてはあまり成果が見られないので、その試みの実態や背景を捉え直すことが同事業史の理解を深化させる上で重要である。

戦後日本のホームヘルプ事業の創始とその後の展開の評価は、地域差や時代背景の違いなども相俟って、研究者によって少なからず異なる。この異なる評価を考えていくと、発祥地とされる上田市のみならず、それ以外の早発地域にも目を向け、地方主導におけるホームヘルプ事業化の拡がりの先例として、上記の3地域（千葉県小糸町、香川県国分寺町、山口県南陽町）の実践を浮き彫りにし、それらをどのように評価するのかということが重要になってくる。そこで、本稿では、1950年代の中盤から後半におけるホームヘルプ事業化の早発地域の事例を掘り起こし、同事業化が推進されていった背景などにもアプローチしながら、同事業化へのとり組みの特徴や意義を考察したい。

以下、第Ⅱ章ではそもそもの問題として、老人福祉法案の背後にあった意図や要望を明確にし、第Ⅲ章では上田市を除くホームヘルプ事業化の早発地域の実態を把握すべく、千葉県小糸町、香川県国分寺町、山口県南陽町の各々の事例を実証的に探究し、第Ⅳ章では先の3地域の事例を比較・検討し、そこから導き出せる意義や課題を論考する。

Ⅱ. 社会福祉審議会小委員会による“家庭における養護”と老人福祉法案の背景

1. 社会福祉審議会小委員会による“家庭における養護”と国民会議

1960年代のわが国のホームヘルプ事業の展開は、老人福祉法成立前後の2つの時期に分けられるが、その分岐点となる年は1962（昭和37）年である。1962（昭和37）年というのは日本経済の「転換期」とされ、池田内閣の所得倍増政策により、国民の所得が倍増し、「大量生産・大量消費」

の時代に突入しようとする頃である。同年7月31日に開催された社会福祉審議会小委員会は、わが国の老人福祉の推進が本格的に検討され始めたものであり、これにより、老人福祉施策が全国展開を迎えることになる重要な会合であった。この時すでに2都県13市が国庫補助対象として家庭奉仕事業を行っていたとする指摘があるが（厚生省五十年史編集委員会編1988）、ホームヘルプ事業史を省察するためには、それを支える制度・政策の原点を知る必要があるので、まずはここから話を進めたい。

1962（昭和37）年7月31日に検討された「老人福祉施策の推進について（中間報告）」（社会福祉審議会小委員会）を紐解くと、そもそも何故、高齢者福祉施策を重点化しようとしたのかの背景が窺える。それは以下の如く、障害者福祉や児童福祉などの施策に比べてこの分野が立ち遅れているとともに、「多年社会に貢献してきたもの」への「社会の責務」と論じられる如く、日本社会構築における功労者への報いが重要であるという視点を看取でき、その概要は次の通りである。

現在わが国において実施されている老人のための固有の福祉施策としては、各種年金制度による老齢年金の支給と生活保護法による扶助としての養老施設への収容等があるにとどまり、児童、身体障害者等に対する福祉施策がそれらの者のハンディキャップに密着して体系的に実施されているのに比して著しく立ち遅れている。一方、老齢人口の増加、親族扶養の減退、老人をとりまく社会環境の複雑化等は、老人の生活を経済面及び精神面で極めて不安定にしており、一般国民の老後の生活に対する関心も急激に昂まっている現状である。そもそも老人は、その程度の差こそあれ、精神的、肉体的ハンディキャップを有するものであり、そのハンディキャップに応じた福祉施策を実施することは、国及び地方公共団体の責務であるといえる。また、老人は、多年社会に貢献してきたものであることからすれば、その老後の生活の安定を図ることは、社会の責務であるといわなければならない。（社会福祉審議会小委員会

1962)

上述されるように、高齢者福祉施策が国及び地方公共団体の責務と捉えられ、国の安定や社会構成における高齢者の役割が評され、と同時に老後生活への不安感の高まりと個々の個人差への考慮が見られようとしていた。その結果として、同委員会による審議の末、「Ⅰ 老人福祉法の制定、Ⅱ 所得保障、Ⅲ 家庭における養護 Ⅳ 地域における老人福祉の推進 Ⅴ 社会的活動への参加の奨励 Ⅵ その他」の6点を重点施策に位置づけるという結論が見出された（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:47-8）。

またここで、ホームヘルプ事業の推進の背後にあった政策的視点や施策の要点にアプローチすると、とりわけ「家庭における養護」が注目される。具体的には、「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・介護サービスを行なう措置をとるべきである。また、これと併せて、単身の老人家庭に対し、給食等のサービスを効果的に実施するため、これらのサービスを集団的に行なう制度を考慮する必要がある」などと明記され（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:48）²⁾、高齢者や障害者などへの支援が旧来の施設収容のみでは必ずしも十分に対応されるものではなく、在宅においても組織的・集団的に行なうことでその成果をより一層挙げようという目論見が窺える。

2. 老人福祉法案にみる老人家庭奉仕事業の内容とその対策への要望

このような「家庭における養護」の中身や意義の熟慮・検討は、法制化という面にも影響を与え、老人福祉法案の第12条（「老人家庭奉仕員による世話」）内に、「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つ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（老人の家庭を訪問して老人の日常生活上の世話を行なう者をいう。）を派遣してその日常生活上の世話を行なわせることを委託することができる」が盛り込まれることで（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:87）³⁾、新局面を画することになっていく。

その一方、「調査にあたった民生委員は、在宅老人問題を解決するために、さまざまな具体的方策を提案し」ており（全国社会福祉協議会 1968:12-3）⁴⁾、「老人福祉対策についての要望」として幾つかの諸点を示していることも見逃せない。それは、国、地方自治体に対する要望と地域活動への要望の2つに大別され、前者としては、「ホームヘルパー、保健婦の派遣と増員」「身体の清拭、寝具の交換などに手伝いがほしい」「不衛生に放置されている老人を保護するために、保健婦の定期派遣を行い、処遇上の監督あるいは指導が必要」などが挙げられ（全国社会福祉協議会 1968:12-3）、他方、後者では、「老人のはなし相手となるボランティア活動の推進、民生委員、老人クラブ会員の訪問活動の実施」「老人にことばをかける運動 家族と同居している老人でも、直接看護してくれる人だけしか老人とはなしをしない傾向があるので、家族全員が老人にことばをかける運動をする必要がある」「地域と施設の交流を活発にしたい」など（全国社会福祉協議会 1968:12-3）、老人を孤独にさせない配慮が重要であることが強調された。

因みに、財政面については、「昭和 44 年度老人福祉関係予算の概要」によれば、老人家庭奉仕員費補助金 前年度 9,256 万円、昭和 44 年度予算額 1 億 1,520 万円、差引増減額 2,264 万円（人員 1,300 人→1,500 人。単価 17,800 円→19,200 円）とされ（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:213）、一方、「昭和 44 年度 寝たきり老人対策費補助金（家庭奉仕員）」としては、前年度予算額 0 円、昭和 44 年度予算額 2 億 2,528 万円、差引増減額 2 億 2,528 万円（派遣対象 2 万 7,000 人、奉仕員数 4,400 人。月額 1 万 9,200 円）と記され（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:213）、こうした予算化の動きを見ても、従来ではあまり目が向け

られなかった対象へのサービス実施の必要性が認識され始めていたことが認識できる。

こうした財政的基盤の下、ホームヘルプ事業の実施を託された老人家庭奉仕員の状況は、厚生省社会局老人福祉課調によると、「家庭奉仕員制度は、昭和三十一年に長野県、同三十三年に大阪市が、パイオニアとして実施し、その後、名古屋市、神戸市、東京都などの大都市をはじめ、次第に全国市町村に普及した。国においても、昭和三十七年度から、この事業にたいして国庫補助を行うようになった。ついで、昭和三十八年、老人福祉法制定にあたり、老人家庭奉仕員事業およびこれにたいする国庫補助が法制化され（法第十二条）、今日におよんでいる」などと（原田 1978:202）、論じられている。加えて、原田（1978:203）は「長野県においては、昭和二十九年から、イギリスのホームヘルプ・サービスからのヒントで、この制度の研究を重ねていたが、昭和三十一年に新規事業として『家庭養護婦派遣制度』を実施した。この制度の概要は、母子、老人、身体障害者などの家庭で、家事を処理する者が不時の疾病、傷害その他の理由で、家事の処理が困難になったとき、市町村から委託を受けた市町村社会福祉協議会がそれらの家庭に家庭養護婦を派遣して、家事、育児、病人の世話を行なうもので、県はこの事業にたいし補助金を交付するというものであった」と（「家庭養護婦派遣事業補助要綱」昭和三十一年四月九日、県告示一五六号）、事業展開の整理に努めている⁵⁾。その反面、「しかし、せっかくのこの単独事業も、全国的にはあまり知られなかったし、県内でも市町村の理解が不十分で、三十一年に実施したのは十七市町村にすぎなかった」などと苦言を呈するように（原田 1978:203）、家庭養護婦派遣事業をはじめ、同事業化はPRや周知徹底の面で少なからぬ課題が残されていた⁶⁾。

Ⅲ. 事例検討——ホームヘルプ事業の早発地域の一諸相

1. 千葉県小糸町の場合——小糸村婦人火災予防組合と千葉市家庭奉仕員制度

(1) 恵まれぬ老人たちへの注目と小糸町の背景

ここまで、ホームヘルプ事業の推進の背後にあった公的事業化の動向を捉え直したが⁷⁾、既述の通り、ある特定の地域に限定的に目を向けるのではなく、長野県上田市以外の同事業化の早発地域に着目することも意味深いため、まず、千葉県の事例に着目したい。旧来、千葉県下のホームヘルプ事業の始点は、「1962（昭和37）年5月29日、千葉市、『家庭奉仕員制度』創設」と記述され（中寫 2016:351）、「1965年時点で、老人家庭奉仕制度もまだ千葉、茂原、佐原、習志野、野田の5市にあるだけ。しかも、千葉市に5人いるほかは各市1人か2人といった貧弱なもの」などと補足説明されるに留まっていた（同）。そこで地元新聞記事を紐解いてみると、以下のような実情が看取できる。

「恵まれぬ老人たちの世話——千葉市に家庭奉仕委員生れる」生活に困り、孤独な老人たちの世話をする家庭奉仕員が二十八日、千葉市に生れた。「老人ヘルパー」とも呼ばれる女性ばかりの奉仕員で、家事がうまく老人福祉に熱意のある三十歳から三十七歳の主婦や未亡人五人が千葉市福祉事務所に採用され、老人医学や衛生知識の講習を受けていた。ヘルパーたちは六十五歳以上の生活保護家庭十九世帯に一週二度ずつ訪れ、食事や掃除などの家事仕事から相談相手として恵まれない老人たちの世話をしようというもの。これからヘルパーたちは毎日ダークグリーンの制服で自転車で受持世帯を回る。この制度はいままでも東京、大阪などでは行われているが県下では初めて。さる二月から宮内千葉市長が音頭をとり、市福祉事務所を中心に予算百四十一万円が計上されてきたもので、この制度には国庫補助も考えられているという。（朝日新聞社 1962:12）

上記から、主婦や未亡人がヘルパーとして採用されたことや講習を受けているところに、同市と長野県上田市の家庭養護婦派遣事業との類似点が窺えるが、その反面、制服制であることや市長が音頭をとるといったところに明らかな相違点を看取できる⁸⁾。さらに、寺脇(2010)や西浦(2011:83;2014:104;2018:52)が言及する「千葉県小糸町 1955(昭和30)年3月30日、60歳以上1,100世帯」に対して、ホームヘルプ事業を実施していたという記述は特に注目され、この点を掘り下げるべく、史資料を丹念に調べた。その結果、小糸町は元々、小糸村と言い⁹⁾、同集落の地域性については、小糸公民館二十周年記念事業実行委員会記念誌部会編(1991:170)にその一端が窺え、以下から、同事業化の伏線として、小糸村婦人火災予防組合の存在があったことが示唆される。

小糸村では、昭和二六年五月消防団の要請によって、小糸村婦人火災予防組合が結成されました。組合長は大野台の苺込はつさんで、この組合は、千葉県下で最初に来た消防関係婦人団体として表彰されました。昭和二六年九月、村の社会教育関係の指導によって小糸村婦人会が結成され、婦人火災予防組合と未亡人会がそれに含まれることになりました。初代の小糸婦人会の会長には苺込はつさん、副会長には糸川の周東もんさん、火災予防組合の副会長に長石の久保マイさんが就任しています。会費は三〇円で会員は五八三名でありました。この年演芸会を催し、資金を作って、遺族へ寄付をしています。かまどの改善、保護家庭に正月餅の寄贈を行っています。昭和二七年には戦没者遺族の慰安演芸会、国保集金、裁判所の見学等を行っています。(小糸公民館二十周年記念事業実行委員会記念誌部会編 1991:170)

その後、こうした婦人たちの活躍は、同予防組合のみに留まらず、やがて、小糸町婦人会設立準備会へと段階的に発展していき、その詳細は、「昭和三〇年七月六日に小糸町婦人会設立準備委員会が、旧役場の二階で開催

されました。この際、鎌田賢次町長さんや高橋保教育長さんには婦人会の育成に多大な御尽力を賜りました。この時の代表者は小糸村婦人会の荻込はつさん、中村婦人会の水野貞子さんでありました。昭和三〇年七月十日に小糸町婦人会並びに小糸町火災予防組合が統合され、設立総会が小糸保育園を会場にして開催されました」などと書き残され（小糸公民館二十周年記念事業実行委員会記念誌部会編 1991:171）、1955（昭和30）年頃には婦人の組織化が進んでいたことが看取できる。

（2）合併問題と住民福祉の推進

一方、同地は早くも合併問題に直面し、「二十九年二月九日、中、小糸、君津、秋元、三島、周南の一町五村の間で『町村合併促進打合會』が持たれ、かねて村民が深い関心を寄せていた町村合併が、正式に論議されるに至った。…（中略）…合併を必要とする理由 小糸村中村の両村は地方自治の本旨に則り行政の振興に努めてきたが現在の規模を以てしては之れ以上強力に推進する事は困難であり依て財政を強化し事務の能率化を図り眞に自治運営を完からしめ住民福祉を増進する為に合併を熱望するに至った」という変遷を辿っており（小糸町史編集委員会編 1974:389-90）、紆余曲折の末、「住民福祉の増進」という標榜をもって足並みを揃えていくことになった。

こうしたなか、1955（昭和30）年3月30日に、小糸町内の60歳以上1,100世帯を対象としたホームヘルプ事業を始動することになる。史料的限界から、詳述するのが困難な面もあるが、その後、少なくとも同県下では、ホームヘルプ事業化が法制化の動きに後押しされながら拡充していき、以下のように展開するのである（千葉県社会部厚生課（1987:245）¹⁰）。

「老人家庭奉仕員（ホームヘルパー）の派遣」 身体上又は精神上の障害があつて、日常生活に支障がある高齢者の家庭に対して、家庭奉仕員を派遣して、身のまわり、その他のお世話をするものです。対象者 次

のような事情のある世帯の高齢者です。①老衰や心身の障害などにより、日常生活に支障をきたしている高齢者であって、介護をする人がいないか、又は家族が病弱等のため、十分な介護をしてもらえない方、②病弱で介護をしてもらう方がいないひとり暮らしの高齢者、③高齢者世帯であって、特に派遣が必要と認められる方。業務内容 ①生活、身上、その他必要な相談、助言、②食事の世話、洗濯、掃除などの家事サービス、③身のまわりの世話等。派遣回数 1世帯おおむね週2回以上派遣します。費用 利用世帯の所得に応じて次の通り負担していただきます(利用者負担額 1時間あたり)。A 生活保護法による被保護世帯(単給世帯を含む)0円、B 生計中心者が前年所得税非課税世帯0円、C 生計中心者の前年所得税が年額9,600円以下の世帯200円、D 生計中心者の前年所得税年額が9,601円以上32,400円以下の世帯350円、E 生計中心者の前年所得税年額が32,401円以上42,000円以下の世帯500円、F 生計中心者の前年所得税年額が42,001円以上の世帯650円。(千葉県社会部厚生課 1987:24-5)

2. 香川県国分寺町の場合——老人家庭奉仕事業の展開と婦人会の働き

(1) 老人家庭奉仕事業

上の引用で見られるように、既存の研究では殊に歴史研究を扱う際には、残存史料の多さや記述内容の詳細さから、国主導の政策絡みの史実がクローズアップされる傾向があり、反面、その史資料の保管が十分ではなく、未整備なことも少なくない地方主導の地道な活動の実態や特徴が埋もれがちな点に留意が必要であり、こうした間隙を埋めることも歴史研究者としては重要なことだろう。以下に見る香川県下の事例についても同様のことが言えなくもなく、まず、旧来の研究では、「1966(昭和41)年 香川県大川町引田町、香川県香川町、三豊郡高瀬町で『老人家庭奉仕事業』開始(奉仕員は各1人、老衰その他の事由により、独力で生活を営むことの困難な老人の属する家庭に対し、無料で老人の日常生活の世話を行わせ

ることを目的とする。）」などと（中寫 2016:358）と簡潔に論じられる。まずここでは、その実態を香川県厚生部社会課（1967）を基に再整理しておきたい。

同県でも老人家庭奉仕事業は、「老衰その他の事由により、独力で生活を営むことの困難な老人の属する家庭に対し、無料で老人の日常生活の世話を行なわせることを目的とするものであって、本県においては昭和41年度において、大川郡引田町、香川郡香川町、三豊郡高瀬町の3町においてそれぞれ奉仕員1名を配置して、事業開始する予定である」とされ（香川県厚生部社会課 1967:54）、具体的には、「イ 経営主体 原則として市町村とし、やむをえない理由がある場合はこの事業の一部を当該市町村社会福祉協議会等に委託することができる。ロ 派遣対象 老衰、心身障害等により日常生活を営むのに支障がある低所得老人世帯とする。ハ サービスの内容 食事の世話、衣類の洗濯補修、住居等の掃除、整理整頓、身の回りの世話、その他必要な用務及び生活身上に関する相談、助言に関すること。ニ 派遣回数等 老人家庭奉仕員1人当たりの担当世帯数は、おおむね6世帯とし、派遣回数は1世帯当たり少くとも週1回以上とする」などと（香川県厚生部社会課 1967:54）、詳述される。

なかでも、香川県香川町では「在宅福祉サービスと地域福祉活動」として、「ねたきり、独居、老人世帯の把握につとめるとともに、家庭奉仕員を常駐し、ホームヘルパーの派遣、友愛訪問、給食サービス及び入浴サービス等を実施している。平成四年六月一日現在の該当者は家庭奉仕員七名により、ホームヘルパー派遣二名、給食サービス三〇名（毎週木曜日）、入浴サービス二三名（入浴車によるもの一六名〔火・木曜日〕、香川病院入浴輸送七名〔金曜日〕である）」などと（香川町誌編集委員会編 1993:450-1）、ホームヘルプ事業化における常勤化、給食サービス、入浴サービス、輸送サービスなどの多機能化が窺える¹¹⁾。

(2) 婦人会の働き

ところで、同県下におけるこのような一定の成果の実践的基盤になっていた背景にはいったいどのような理念や実践の積み重ねがあったのだろうか。この点にアプローチするべく、国分寺町史編集委員会編（1976）を紐解くと、戦前から戦後にかけての婦人会の取り組みが目を惹く。例えば、前者では、「婦人会（戦前） 婦人会は処女会と大体同じころの創立で、以来、処女会と連合していたが、昭和四年に山内村婦人会が、昭和五年に端岡村婦人会がそれぞれ分離した。端岡村——末沢房子、山内村——梶イカの両氏がそれぞれ初代の会長に就任した。以後歴代、村長夫人が会長になっていたようである。婦人会といっても今日のような活動はなく、当時は、農繁期の託児所開設が目ぼしい事業であった。即ち、学校の教員が指導的立場に立って、北部では大善寺・法華寺・徳清寺・国分寺に、南部では鷲峯寺・満善寺・長然寺に託児所を開設して、村当局の運営を婦人会が後援していた程度であった。やがて、日華事変など戦雲が急を告げられると、銃後を守る婦人会として昭和十二年ごろから愛国婦人会または国防婦人会として、出征兵士の見送りや慰問激励など国策に沿った活動をしてきた。昭和二十年には大政翼賛会の傘下団体として終戦とともに解散させられた」などと（国分寺町史編集委員会編 1976:225）、波乱含みの背景とともに、戦時下の激動の世の中で社会動乱の影響を少なからず受けていたことが見えてきた。

一方、後者では、「婦人会（戦後） 空白の期間が過ぎ、昭和二十二年に山内村婦人会、同二十三年四月十二日に端岡村婦人会が発足して、再び活動が始まった。同三十七年七月、両婦人会を合併して国分寺町婦人会の発足となった」と記され（国分寺町史編集委員会編 1976:225-6）、復興を志向しつつ、組織の合併による再生が図られ、今日につながっている様相を看取できる。

(3) 坂出市におけるホームヘルプ事業の展開と成果

さらに、同県坂出市におけるホームヘルプ事業化を巡る動向を整理し、その史的展開を追ってみたい。以下は、老人福祉法成立後の主な動きを抽出したものである。

【受託の経緯並びに事業の経過】（昭和38年老人福祉法の制定に基づき）

昭和43年4月 老人家庭奉仕員事業運営要綱作成。派遣対象は低所得の家庭であって、その家族が老人の養護が行えないような身体的、精神的状況のある場合。

昭和43年5月 老人家庭奉仕員2名採用。対象者老人16名

昭和44年12月 パート老人家庭奉仕員4名採用

昭和47年4月 老人と身障家庭奉仕員各1名、パート身障家庭奉仕員1名採用、10名が72名に対応。全員が市の福祉事務所に籍を置きましたが、手狭になり、本町1丁目香風園内にあった家庭児童相談室（福祉事務所分室）に移りました。当時、家庭児童相談員（宮崎）が責任担当者となり、家庭奉仕員運営事業と家庭児童相談室の業務を開始

昭和48年5月 心身障害児教育家庭奉仕員1名採用

昭和48年5月 社会福祉法人認可申請にともない市社協が受託運営

昭和52年4月 13名のヘルパー全員が“ひかり整肢”で介護実技研修を受け、従来の老人、身障者別の対応から校区別対応に変更

昭和57年7月 市福祉会館設立にともない事務所移転

平成元年4月 介護福祉士資格取得制度に対応、現在資格取得者6名（社会福祉法人坂出市社会福祉協議会20周年記念誌編集委員会編1993:231）

箇条書きで示したので、若干補足しておく。坂出市の場合、老人福祉法の成立に基づき、あくまでも国策に倣う形で老人家庭奉仕員事業がス

タートし、運営要綱作成、老人家庭奉仕員採用、身障家庭奉仕員採用、パート身障家庭奉仕員採用、家庭児童相談室移転、心身障害児教育家庭奉仕員採用、ヘルパー全員が研修受講、市福祉会館設立などという展開を見せているところに特徴が窺える。但し、それは国主導のとり組みの一環であって、それに先行した地方主導の実践を十分に捉えたものとは言い難い。それ故、ここでも、寺脇（2010）や西浦（2011:83;2018:52）が示唆した「香川県国分寺町で1956（昭和31）年9月1日に見られた老人会家庭相談員3人における50世帯への実施サービス（毎月2回実施）」の实情にアプローチすることが重要である。このように史実を遡ったり、埋もれた先例を発掘し、その原動力となった要因を熟考するところに理解の深化が生まれる。但し、史資料的な限界もあるため、ここでは、その後、1968（昭和43）年9月時点における家庭奉仕員の活動報告から、同事業の発展過程を窺い知ることができる文章を省察してみよう。

（昭和43年9月家庭奉仕員の活動から） 現在お伺いしている人は、民生委員から申請の出た67歳から88歳の8人です。テレビ・ラジオで「お年寄りの身の回りのお世話をする家庭奉仕員」と宣伝されている声を聞く度に、現場はそうでないと思いました。日頃のさみしさ、希望の少ない身の不幸せを訴えられる度に、その老人の幸せを見つけ出す言葉を探し出すのがやっとの毎日です。掃除をしてあげることで「家よりももっと汚い場所があるのに、なぜ家だけ市から掃除に来るの」と自尊心が傷ついたAさん。でもそれがきっかけで、私達の訪問日だけは掃除をして待っていてくれるようになりました。が今度は訪問する事が老人の負担になっているのではと不安になりました。その時です。民生委員から「独り暮らしで、訪れる人もなかったAさんが掃除をして人を待つ喜びで、最近は顔色まで明るくなり、安心しております」頑張ってくださいと励まされたのです。

上敷きの汚れのひどかったBさん、何度か我が家のと取り替えてあ

げたいと思ったが「同情だけでは続かない」の教訓に思い止まり、拭くしか出来ませんでした。ところが最近のことです。Bさんから「あなたにまかすから上敷きを買って来て」と、買い物をする喜び一杯の顔で頼まれたのです。また、頑固で家の中へも入れてもらえず、取りつくしまもなかったCさんが、今では曲がった腰でバス停まで送ってくれます。此の仕事を始めて4ヶ月です。そして8人8様の個性がありますが、共通していえることは、全員が明るくなって私達の訪問を、娘か孫が来るように心待ちしていることです。（社会福祉法人坂出市社会福祉協議会 20周年記念誌編集委員会編 1993:232-3, 丸括弧内ママ）

このように、ホームヘルプ実践では現場における当事者同士の心の交流や感情の交換が要となり、直接的な関わりの意義の大きさを窺うことができる。さらに、元ホームヘルパーで、「市社協と私」という文章を寄稿した佐々木るい子が自身の足跡を振り返り、「昭和47年4月1日身障家庭奉仕員として採用されました。最初の半月は福祉事務所に勤務、4月末日には鎌田公園にありました児童館内に移りました。私の記憶では、家庭児童相談員の宮崎、多田羅岡先生と常勤家庭奉仕員4名の6名で出発したと思います」と述べていることも注目され（社会福祉法人坂出市社会福祉協議会 20周年記念誌編集委員会編 1993:232）、さらに、彼女は自身の活動の成果を以下のように語ることで、行政主導のあり方に警鐘を鳴らそうとする。

当初から（来年こそは坂出社協が法人化され、いろいろの福祉事業に取り組み活動を始める第一歩で、家庭奉仕員だけが社協の仕事ではない）と何回も宮崎先生から聞かされました。でも実際に活動をしているのは私達家庭奉仕員だけでしたのでピンときませんでした。とにかく一生懸命やるしかないと思いました。まず身障児の調査から手がけた5年間の身障児訪問、11年間独居老人の訪問、約16年間の仕事を通して感じたことは、相手が人間だからいろいろとつらいことまた嬉しいこともあ

りました。何よりも心のふれあいを感じたことです。退職して5年、最近やっと宮崎先生が社協の仕事がいろいろあることを示唆されていたことが解るようになりました。私は、今の社協はあまりにも行政依存型のような気がいたします。この20年を記念して福祉のネットワークを広げ、誰でも気軽に参加できる社協になることを願っております。(社会福祉法人坂出市社会福祉協議会 20周年記念誌編集委員会編 1993:232)

3. 山口県南陽町の場合——「一日娘」派遣事業に端を発した「愛の呼びかけ県民運動」と山口県社協の果たした役割

(1) 「1日娘」派遣制度

戦時体制の影響を受けつつも、婦人たちの団結により戦後を迎え、行政主導や行政依存のあり方に懸念を抱き、現場での心の交流を重視していた香川県のとり組みの一方、さらに、山口県下では、「1963(昭和38)年8月1日、山口県山口市に老人家庭奉仕員(社協職員)1人設置」とか(中畷 2016:353)、「(老人家庭奉仕員配置状況、昭和41年4月1日現在)下関市(3人)、宇部市(3人)、山口市(1人)、徳山市(3人)、防府市(1人)、岩国市(3人)、小野田市(1人)、長門町(1人)、南陽町(1人) 計17人」などと(山口県社会福祉協議会編 1966:68)、地方主導のホームヘルプ事業化の一端が説明されているが、このうち、「一日娘」事業という独自のとり組みを行っていた南陽町は特に注目される。同町では、「奉仕員数は1人に対し、派遣世帯数は被保護世帯5世帯(すべて老人世帯)、その他の世帯1世帯(老人世帯)であった」と概説されるに留まっているが(山口県社会福祉協議会編 1966:68)、ここでも、早発地域についての先行文献にヒントを得て(寺脇 2010;西浦 2011:83;2018:52)、山口県南陽町の事例にアプローチすると、「老人世帯に『一日娘』——南陽町民生委員協議会」(『山口県福祉時報』(107)、1959年5月7日、4.)と題する記事が残されており、その詳細は次の通り報じられた。

都濃郡南陽町民生員協議会では、四月一日から生活に困った一人住いの老人に対し「一日娘」派遣制度を実施して、大変よろこばれている。一日を老人の娘となって、老人の看護をはじめ、せんたく、掃除、縫い物や老人の一切を世話し娘としての愛情をそそぎ、楽しく明るい生活をおくろうというもの。この制度は、独居の被保護老人で老衰、急病などに限り、民生委員がこうした老人をみつけ、民生委員協議会長に連絡して行われる仕組みになっている。推進役の田中繁夫（ママ）氏は全国でも類のないことだが、実際やってみて大きな効果があったと喜んでいと語られた（山口県社会福祉協議会 1959:4, 傍点筆者）¹²⁾。

(2) 山口県が他地域から受けた影響と田中繁男の主張

このように、上記では、田中繁男という人物が推進役となって、「一日娘」派遣制度を展開しようとしていたことが注目され、その後、同県社協のテコ入れもあり、「老人家庭や父子家庭などで病気傷害のため、日常生活に支障をきたしたとき、近隣のたすけあいによって一応のことは救済されるが、毎日のこととなれば隣人といえども迷惑となる。このようなときに市町村社協で家庭奉仕員を設置して、巡回奉仕がなされたならば本人はもとより隣り近所の住人も大変たすかり安心である」という制度が形成されていく（山口県社会福祉協議会 1960:1）。但し、その道のりは順風満帆ではなく、少なからず同県が他地域の影響を受けていたことが判明し、以下その詳細を見ていくこととする。西浦（2018:69）は「埼玉県行田市・秩父市や山口県南陽市等、大阪市モデルの強い影響がみられる自治体で派遣対象が限定された経緯」に着目しようとしているが、本稿でも、同様の視点が把握でき、なかでも、行田市と秩父市との関連は注目に値する。まず、前者をとり上げた記事では、以下の通り、事業の仕組みや成果が浮き彫りにされている。

この家庭奉仕員制度をとっているところは、本県では都濃郡南陽町の

民協があるが、県外では行田市や秩父市が取りあげて活潑に活動している。南陽町の民協が試みに奉仕員活動については本紙でも取り上げて報道した通りであるが行田市や秩父市の活動の仕方を取次いで、この種福祉に欠ける状態に即応する社会福祉協議会活動のあり方を勧奨したい。行田市では現在一人の奉仕員を常置し孤独及びこれに準ずる老人世帯、老衰疾病などにより日常生活に支障あるもの、その他奉仕員の保護介護をひつようとすもののために洗濯、清掃、炊事、病氣看護、その他必要な家事について奉仕活動をする仕組になっている。この奉仕員の派遣を必要とする本人又は対象世帯を発見した民生委員から社協事務局へ申請をすればよいことになっている。行田市では現在三十世帯から派遣の要望があるが手がまわらないため、一日二ケースあて巡回して奉仕しているその予算は十万円とのことであるが、実施以来大変喜ばれている。(山口県社会福祉協議会 1960:1)

次いで、後者については、一人の奉仕員の活躍が具体的に詳述されており、「秩父市でも同様派遣要請が四十件もあり奉仕員一人では一日二軒程度の巡回奉仕、白い予防服姿で自転車のペダルをふむ奉仕員は感謝のまなざしで迎えられ、掃除、洗濯つくらいもの等々家事がテキパキと片づけられて行き、さきには希望を失いかけた被保護老人、父子世帯等々が明るい生活をとりもどしている。社会福祉の活動は、こうした市民生活の中で福祉に欠ける状態について温い愛の手をさしのばす、ささやかな営みでも、それが住民の福祉生活への導火線となって次の福祉活動を容易にする、市町村社協がこうした活動に積極的になることを望んでやまない」などとされ(山口県社会福祉協議会 1960:1)、福祉制度の対象外にも目を向け、「温い愛の手」を差し伸ばす意義が強調されている。

さらに、ここで、上記の引用文中で傍点を付した田中繁男に注目し、彼の思想面へのアプローチから同事業化の背景にはいかなる思考や熟慮があったのかを汲み取ることに努める。福川町民生委員を務めていた田中

は、「将来の民生委員制度について」と題する文章のなかで、大阪の臨時家政婦派遣制度を推し進めていた池川清をとり上げながら、以下のように論考する。少々長いが引用してみたい。

大阪市児童課長池川清氏は、本年二月九日付朝日新聞声の欄で「民生委員の活用」と題して「民生委員が昔のように役人の補助者となることは厳につつしむべきである。いま国会議員の一部に、民生委員制度を古い機能に復活しようという運動があるが、もし民生委員を補助機能化しようとするのであれば、愚もまたはなはだしいものといわねばならない」と補助機関復元説をえらく叱っている。…（中略）…池川氏は、単に（一）扶助申請の際民生委員の証明や印を必要としたこと、（二）外國の社会事業家がミステークといった、ということとその事由としているが、なぜその具体的に利害得失を教示しないのか。これでは感情論である。生活保護事務取扱の、補助機関の公私の別を確立し有給の専門技術職員を置くことも、確かに一方策にちがいない。だが、われわれ日本國民はまだ十二歳の少年である。…（中略）…アメリカで、最初の州の機関として設立されたマサチューセッツ州慈善事務局は当初無給の三人乃至八人の民間篤志家で組織され、州立及び私立の社会福祉施設の巡視、検閲及び監督したことがある。兎に角、各國の諸制度はその人情、習俗文化、政治等所謂國情の相違により、各その發展過程に色々な形態と、差異があるのは当然で、池川氏が自ら「世界に誇る民生委員制度」とされている通りである。だからとて私は鎖国主義者ではない。元來我が國の文化は観念的思想を基調とする所産と想うので、……（田中 1952a:4、鍵括弧内ママ）

つまり、上記では、民生委員を国会議員の補助員と位置づけることを戒めようとする池川に対し、田中は一定の理解を示そうとしていたことが窺え、さらに、田中は「将来の民生委員制度について（下）」とする続編で

も力説し、以下では方面委員制度の祖型である濟世顧問制度にも触れながら、歴史的観点から考究し、真っ当な社会成員となるように導くのが民生委員の本務だと主張する。

民生委員の任務は、岡山縣の濟世顧問の職務から観て、防貧事業であるとし、また、大阪府の方面委員の職責からして、社会測量であるとなし、或は前者はケース・ワークで、後者はグループ・ワークである、となす等色々の説がある。両制度設置の趣旨がどうであったにせよ、これら両者の実際活動は、社会的障害を現に負担し、又負担せんとしている者に対し、それを予防し、阻止し救護し、凡有の社会施設と連絡協調してその再起更生を企図し、部落の改善に努力して当時優良の成果を上げているのである。これが民生委員の使命であり、…（中略）…しかしながら民生委員の使命はあくまでも、民間篤志奉仕者として貧窮、疾病、非行等所謂三つの D (Destitution, Disease, Delinquency) の現実的及可能的負担者である個人に対し、カントのいう「義務のための義務の観念でなく唯やむにやまれぬまごころから」谷崎氏の作春琴抄の佐助の愛をもちつづけて、その生活を指導し、社会的障害の調整を行い、人格の完成を誘導して完全な社会成員となることを企図し、推進するものである。これこそ実に濟世顧問として発生以来、同労働者相継いでたゆまざる不変不動の実践である（田中 1952b:2, 丸括弧・鍵括弧内ママ）¹³⁾。

(3) 田中の思考と国民の権威・福利

次いで、田中（1952b:2）は、「社会福祉主事制度に決して反対するものではない」などと論じた上で、以下の如く、国民の権威や国民の福利についても、理解の深化を求めようとする。

数年以前来各大会毎に「市町村に民生員事務所を設置し、有給の専門吏員を配置せよ」と要望して来たことは顕著な事実である。唯何として

も不可解なことは「補助」と「協力」の使い分けは兎に角、単に「求められたときは」として根本的に民生委員を拒否せんとする精神である。いやそれ以前の問題である。「そもそも國民は、國民の嚴肅な信託によるものであって、その權威は國民に由来し、……その福利は國民がこれを楽しむ……これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」とする政治理念の行方不明である。全くあはれはかない民主政治であり、愚劣もはなはだしい制度改善であるといわなくてはならない。（田中 1952b:2, 鍵括弧内ママ）

こうした一連の主張は、行政主導・行政依存による自主性・自発性の減退を危惧しつつ、国民一人ひとりがもっと熟慮しなければならない問題であるということを示唆しており、その一方、県社協理事となっていた田中（1953:3）は、「先進地静岡県の世帯更生運動に学ぶ」を標題を打ち立て、「只今、全国的に展開されている民生委員一人一世帯更生運動は昨年八月大津市で開かれた第七回民生児童委員大会で、静岡縣が研究協議題として提案、万場一致でこれを採択したものである。我が山口縣でも本年四月から既に世帯更生運動に着手しているが、先進地の実情を視るのも亦肝要だと想い、本年五月児童福祉大会が名古屋市に開かれ、出席した序に静岡縣に足をのばし、同縣の更生運動の状況を見聞したものである」などと述べ（田中 1953:3）、次いで、「静岡縣に於けるこの運動は民生委員制度実施三十周年記念事業として、民生、児童委員の本質的性格の把握と精神的昂揚並に自主的活動の強化推進方策として開始したものである。運動の計画については縣社協で入念眞剣な研究協議がなされ、加うるに縣当局が深い理解と共鳴をもって絶大な支援と指導をおしまずに與えていることが見られる」と論及している（田中 1953:3）。ここに進んだ先例から学ぼうとする謙虚な姿勢を看取できる。

(4) ひとり暮らし老人に対する愛の呼びかけ県民運動

なお、同県社協では老人福祉推進のための創意工夫や趣向を凝らしたとり組みの数々が窺え、その一端を列举すると次の通りとなる。

「県下三ヶ所に 老人慰問班を派遣」(山口県社会福祉協議会 1953:4)¹⁴⁾

「民生委員の活動事例集 成功・失敗を問はずふるってご応募ください」(山口県社会福祉協議会 1955a:2)¹⁵⁾

「あなたの知っている敬老美談を募る」(山口県社会福祉協議会 1955b:1)¹⁶⁾

「『ローカル福祉』地域社協通信欄新設」(山口県社会福祉協議会 1958:1)¹⁷⁾

「ひとり暮らし老人に愛の呼びかけ県民運動要綱～お年寄りを独りぼっちにしない運動」(厚生省社会局老人福祉課監修 1976:30-1, 下線筆者)

「県社協が留守家族へ奉仕(昭和二七年)」(山口県社会福祉協議会編 2004:95)¹⁸⁾

「孤児写真展と里親運動(昭和二七年)」(同:101)¹⁹⁾

「引揚再開で『福祉時報』号外を発行(昭和三〇年)」(同:161)²⁰⁾

「地方駐在員制度(昭和三八年)」(同:251)²¹⁾

「老人ホーム一日体験事業」(同:308)²²⁾

「県内初のデイ・サービス(昭和五五年)」(同:356)²³⁾

なお、上記下線部に関し、詳細な記述が残されており、同県内では、「ひとり暮らし老人」問題への関心が強く、その具体的検討がなされようとしていたことは注目される。山口県社会福祉協議会(昭和47年6月1日)では、以下のように明確に方向づけ、その実質的展開を図ろうとしている。

1 趣旨 ひとり暮らし老人に対し近隣の住民が愛の一声をかけ、温い

援護の手を差し伸べることにより、老人の孤独を慰め日常生活の不自由な面を補い以って生き甲斐のある老後の確保に資することを目的とする県民運動である。

- 2 主唱 山口県社会福祉協議会、山口県民生児童委員協議会、山口県老人クラブ連合会
- 3 推進主体 市町村社会福祉協議会、市町村民生委員協議会、市町村老人クラブ連合会、地区社会福祉協議会、単位民生委員協議会、単位老人クラブ
- 4 協力 山口県、山口県教育委員会、山口県連合婦人会、山口県農協婦人部協議会、山口県子ども会育成連絡協議会、報道機関、山口県警察本部、市町村、山口県連合青年団、山口県漁協婦人部連合会、山口県「小さな親切」運動推進協議会
- 5 実践者 近隣の住民
- 6 対象 (イ) ひとり暮らし老人、(ロ) 夫婦等老人だけの世帯及び昼間ひとりぼっちになる老人
- 7 実践の内容 近隣住民の話し合いにより、少なくとも一日一度は誰かが訪問するように計画を立て、実践につとめる。
 - (イ) 愛の呼びかけをすること (例 お早よう 元気ですか 今日等は)
 - (ロ) 時間的に余裕があれば、話相手となること
 - (ハ) 出来る範囲で用事をしてあげること (例 部屋の整理、買物や伝言を頼まれる等)
 - (ニ) 「老人愛のベル」呼び出しに応じてあげること
 - (ホ) その他必要と認められることで出来る範囲内のこと。
- 8 民生委員等の役割
 - (イ) 民生委員、老人家庭奉仕員、老人家庭訪問員は固有の職務として計画的に訪問を励行すること、(ロ) 老人クラブ会員は友愛訪問を積極的に行うこと、(ハ) 保健婦、警察官等は管内巡回等に際しては、特にこの運動に協力すること (厚生省社会局老人福祉課監修

1976:30-1, 丸括弧・鍵括弧内ママ)²⁴⁾

つまり、同県下では、一人暮らし高齢者や一人親世帯などにおける生活問題が民生委員らにより照射され、これらに対して社協と民協とが連携しつつ、「一日娘」婦や老人家庭奉仕員、老人家庭訪問員などの派遣によって対処しようとしていたことが跡付けられた。加えて、老人クラブ会員、保健婦、警察官のほか、近隣住民たちもこれに加わり、「愛の一声」といった温かい援護を地域住民の多くが実施することに力点が置かれていた。このように、同県下のホームヘルプ事業史では、老人家庭奉仕員のみ活躍によってその機能が果たされようとしたのではなく、民生委員、警察官、近隣住民なども含む一般の地域住民による総合的な理解や参画を土台として推進しようとしていたことが示唆された。

IV. まとめ——考察と今後の課題

周知のように、老人家庭奉仕員制度は、老人福祉法に基づき公的に創始された仕組みの一つだが、本稿の課題は、そのような行政主導・国中心による制度・政策の展開においては、地域の人々の主体性・自発性が育ちにくい点に問題意識をもち、すでに見てきたように、ホームヘルプ事業化における3つの早発地域に着目することで、ただ単にホームヘルプ事業化の早晩の良し悪しを断じるのではなく、そこに見られる地域性や連帯性の萌芽がどのようにして育まれていたのかを探究しようとした。

「日本のホームヘルプ制度が早期に高齢者福祉に収斂したのではなく、低所得世帯の家事支援+寡婦の就労支援、という色彩を織り交ぜつつ徐々に高齢者福祉へ離陸していったことを想像させる」などと（西浦2011:86）、早発地域におけるホームヘルプ事業化と高齢者福祉との関わりを考察した研究も管見できたが、そもそもそうした早発地域にはいかなる地域特性や社会背景があったのかが十分に解明されていなかった。長野県の家庭養護婦派遣事業のみならず、今回とり上げた萌芽期の各地のホーム

ヘルプ事業では、様々な困難・苦境が見受けられ、とりわけ広報・啓発面に苦勞が絶えなかったが、千葉県小糸町では、火災予防組合の組織化や町村合併などによって相互理解・相互扶助の基盤が徐々に形成され、「住民福祉の増進」という方向性が老人家庭奉仕事業（1955年3月）を促していたことを看取できた。また、香川県下では、国分寺町で1956（昭和31）年9月に始動したとされる老人家庭相談員の活動の詳細には史料の限界から十分にアプローチし得なかったものの、香川市や坂出市などの事例から、戦時体制の影響を受けつつも、組織合併や要綱作成などにより再生が図られようとし、心の交流が見られた実践現場において、人と人とが直接的に関わる意義や、各人の個性を認め、精一杯努めるなかで、「心のふれあい」が育まれることが示唆された。

一方、山口県南陽町では、「一日娘」派遣事業を通じて、孤独な人々や高齢者の寄り添い人になることが目ざされ、そこでは生活者、奉仕員（一日娘婦）、民生委員、社協職員らによる連携が模索され、他方、埼玉県（行田市、秩父市）、大阪市（池川清）、静岡県などとも関わりながら、各々の地域が連絡・協働を考慮するように求めていたことが浮き彫りになった。そしてもう一つ重要なこととして、思想面において、すでに田中（1952b:2）が指摘するように、仮に諸々のニーズが顕在あるいは潜在していたとしても、「国民の権威や国民の福利」についての意識を高め、理解を深めようと努めたことである。在宅福祉や地域福祉の考え方が定着していないなか、画一的な施設収容ではなく多様なニーズへの対応を旨とする在宅でのサービス提供を通じ、個々の在宅生活者たちは己の生活のみならず、権利や生き方といった人間存在のもっとも根幹となる部分への注視や再確認を促されていたことも注目されよう。こうしたホームヘルプ事業の萌芽の背後にあった各地における創意や思索への注視は、一般の地域住民も巻き込みながら、社会や地域に対する鋭い眼差しと実情・実態に応じたとり組みの考案の意義を私たちに問いかけるものである。今後は、同事業化の早晚に関わらず、全国各地の同事業化の史的展開過程を、仮説検証・比較検討・

実態解明などの観点から、さらに探究していきたい。

注

- 1) 西浦 (2011:79) によれば、「日本におけるこの種の公的制度の始まりは、1960 (昭和 35) 年に労働省がはじめた『事業内ホームヘルプ制度』、及び厚生省が 1962 (昭和 37) 年に国庫補助を開始した『老人家庭奉仕員制度』まで時を要した」とされるが、その間の経緯を精査するところに研究の余地が窺える。
- 2) 一方、ほぼ同時期に開催された「老人の福祉を進める国民会議」においては、「司会者・主論者・助言者名簿」からその熱意の一端が窺い知れ、例を挙げると、「全体討議 (『老人福祉をどう進めるか』、午前十時～十二時、中央社会館講堂) に主論者として参加した塚本 哲 (新宿生活館長)、岡村重夫 (大阪市立大学教授)、第一部会 (『家庭における老人福祉をたかめるため、老人の生活・家族関係等をどう調整するか』、午後零時三十分～三時三十分、第四教室) の司会者を務めた重田信一 (全国社会福祉協議会組織部長)、同助言者の小川政亮 (日本社会事業短期大学助教授)」などが見出せる。他方、「厚生省大臣官房企画室・同社会局庶務課・同施設課・総理府社会保障制度審議会より係官出席」などとも付言され (鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961: 頁数不詳)、公的な検討でもあったと示唆される。
- 3) 他方、より詳細にまとめられたものに、「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) があり、これを紐解くと、「3) 老人家庭奉仕事業について」内に、「イ 実施主体 市町村 ロ 派遣対象世帯 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世帯であって、市町村長が必要と認めたもの。ハ 運営 (イ) 派遣の決定 市町村長が行う (ロ) サービスの内容 (1) 家事、介護に関すること (食事の世話、被服の洗濯・補修、整理整頓、身の回りの世話等) (2) 相談・助言に関すること (生活、身上相談、助言等) (ハ) 派遣の回数 派遣回数、派遣期間等は、市町村長が決定するものとし、少なくとも週 1 回以上派遣するものとする。 (ニ) 事業の

- 委託 社会福祉法人等に委託することができる」と詳述される（鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 1961:99）。
- 4) こうした地域における民生委員の地道な活動の一方で、ホームヘルプに関する国際事情も考慮され、社会局老人福祉課（年月日不詳）「老人福祉関係基礎資料」には、「諸外国におけるホーム・ヘルプ・サービス」の事情として、「フランス（ヘルパー 3,939 人）、スウェーデン（3,200 人）、アメリカ合衆国（1,800 人）、デンマーク（2,800 人）、フィンランド（783 人）、ノルウェー（1,200 人）、英本国（2,955 人）ヨーロッパ諸国においては、すでに 19 世紀末以来、ホーム・ヘルプ・サービスを実施しており、その実施は我国よりも約半世紀早い。（1951-1958 International Social Service Review 1956 Jan.No.1）」などと詳述される。
 - 5) 長野県上田市を中心に進められた家庭養護婦派遣事業や、キーパーソンの一人である原崎秀司（元、長野県社会部厚生課長）については、中寫（2013:2014:2016）などを参照）。
 - 6) 上田市社会福祉協議会初代事務局長として、家庭養護婦派遣事業を牽引した竹内（1974:55）も広報啓発活動の意義を強調しており、他方、西浦（2011:90）は「長野県『家庭養護婦制度』のように幅広い利用者層を対象とする『もう一つの』ホームヘルプ制度の源流が、老人家庭奉仕員制度の陰で受け継がれてきた過程」にも着眼している点が意味深い。
 - 7) 西浦（2011:83）は、「1963（昭和 38）年の老人福祉法公布以前の段階で、すでに全国各地において、同種の制度を実施する自治体は多く存在していた」などと指摘し、28 の自治体のとり組みをとり上げているが、そうした早発地域の背景要因や地域特性が十分には言及されていない。
 - 8) 「旭川市、釧路市、鳥取市という複数の自治体で『長野県型』ホームヘルプ制度が展開されていたことが確認でき、また当時の記録を通じて長野県から釧路市への波及の足跡を窺うことができた」という西浦（2011:86）は、地域比較の観点から、この種の研究を発展させる視点を明示している点が意義深い。
 - 9) 「小糸」という珍しい地名については、小糸城築城に関する伝説に由来するとされる。具体的に記すと、「秋元刑部少輔義正は、新に城を築こうとして、終日終

夜あれこれと思いわづらうていて、ついうとうとまどろむと夢に一匹の白狐が現われて、義正に告げていうのに『城を築くにこの上なくよい地形のところを教えてやるから、私に従って来い。私の歩いた跡に一筋の白い糸を残しておく。それに従って尋ねよ、必ず四神の地に至るだろう』と。覚めるとすぐに従者をしてあたりを搜索させると、はたせるかな地上に一本の白い糸がひかかれている。その糸に従って尋ねると、東方巍々たる鹿岳の北岫に至って、鬼火のように糸をめぐらした土地があった。探者は何度もその地形を観察してから、近くの住民にたずねると、往昔よりこの山気に靈怪が棲んでおって、近所の者も近づかないという。帰ってこの由を伝えると、義正はただちに出陣し、計策をめぐらすこと猛虎の如く、谷をわけ峰を駆けてこの靈怪を捕獲した。捕ったところの怪獣は所謂幸鬼で、状狗のごとく、角があって身には五彩の文があった。これを伝え聞いた国人すべてその智勇に感じ、その武勇を嘆賞せぬものはなかったという。そこでこの幸鬼を山神として祭り、永正五年春吉日、良辰を撰んで靈城の創営にとりかかったが日ならずして成就した。狐糸がいつか小糸となり、このあたり一帯が小糸の名をもって呼ばれることになったというのが『狐糸濫觴』のあら筋である」などとされる（小糸町史編集委員会編 1974:44-5, 二重鍵括弧内ママ）。

- ¹⁰⁾ なお、千葉県母子寡婦福祉連合会編（1989:59）によれば、介護人派遣事業も意味深く、「母子家庭、父子家庭及びひとり暮らしの寡婦の方や一時的なけがや病気の際に介護人を派遣して、日常生活のお世話をすることにより、これらの方々の生活安定に役立てようとするもので、昭和五十七年度から県の受託事業として実施している」などと記述される。
- ¹¹⁾ 同町におけるその他の老人福祉事業としては、「寝具類洗濯サービス事業、家族介護慰労金支給事業（要介護認定を受け、一年間以上介護保険サービスを利用せず、在宅で生活している者の介護者に介護慰労金を支給している）、介護用品支給事業、老人日常生活用具給付等事業、老人・障害者居室整備資金助成制度、老人福祉電話、緊急通報装置」などがあるとされる（国分寺町誌編集委員会編 2005:538）。

- 12) 「一日娘制度は公的には独居高齢者世帯を対象とした制度であったが、上記のエピソードからは、一日娘婦が老人本人のみならず家族や一般の低所得世帯に対しても柔軟に活用されていた」と西浦（2018:66）は論ずる。
- 13) その一方、「とは云え、われらは生死即ち涅槃と心得て、徒らに露命を無常の風に委すことなく、人格の向上に精進し此の際特に優先法規や、関係諸学科の研究に努め、一層科学的、合理的に技術を修得し、光荣ある三十余年の法燈を堅持し、民間篤志奉仕者たる機能を愈々發揮して、地域社会の福祉増進に寄與せんと念願するものである」などとも田中（1952b:2）は述べ、人格向上に加え、科学的かつ合理的技術の修得を重視している。
- 14) 老人宅を慰問するグループを設けて定期的に訪問するとり組みは注目され、具体的には、「としよりの日及びとしよりの福祉週間運動行事は、縣下市町村社会福祉協議会や市町村又は婦人、青年団体、学校、公民館等が地域的には主体となつて、活潑に展開されているが、縣社協に於ては、そうした地域社協等の活動に力を添え、老人福祉の増進と、敬老思想の普及により一人ひとりを護るために、縣下一市二郡に老人慰問班を派遣することになり、十五日山口市、十六日熊毛郡、二十日大津郡へ出向した。因みに派遣された慰問班は、浪曲、講談、奇術師の一行三名で、派遣地郡市社協が指定する町村社協主催の老人慰問の集まりにおいて 慰問激励することになっている」というものであった（山口県社会福祉協議会 1953:4）。
- 15) 「この世帯更生運動は民生委員独自の力にあずかること大であるが、これらを取まく社会一般人の協力なしでは到底万全の成果を挙げることは不可能である。本運動に於ける社会一般の理解と協力を深めるため各民生委員自からが取扱ったケース活動事例を募集し、事例集として刊行し一般社会人の啓蒙につとめますので各民生委員は次の要領を熟読の上、多数応募され、協力下さることをお願いします」などと呼びかけられたように（山口県社会福祉協議会 1955a:2）、事例集の刊行による周知徹底が図られようとしたことも注目に値する。
- 16) 社会事業史に蔓延る史実から逸脱した美談・逸話には要注意だが、半面、人々の目を惹きやすい敬老美談は、当時、殊の外有効であると考えられていたよう

である。実際には、「終戦後の世相混乱に新憲法が制定され、一応旧来の家族制度は根底から瓦解し、新思想の中に、置き忘れられた問題は、かつての“家の柱”家長、現在の老人ではなかろうか。忘れられた老人もあるだろうが、だが、老人には老人に相応する地位と人権がある。老人を取まく地域の人々の自覚により、老人を親愛の心で温く包み、明るい地域社会がいきふいているだろう。九月十五日『とりよしの日』に県社協では県下に於ける敬老美談を広く求め、これを広報機関を通じ、一般に訴え社会の理解を深める、と共に老人に対する敬虔な思想の高揚につとめるため、美談を募集する。応募に中っては、内容は敬老に関する美談であればよい、資格等制限は設けないが、必ず記述には四百字詰原稿用紙を使い文章は平易に九月二十日までに県社協宛送付されたい」などと（山口県社会福祉協議会 1955b:1）、報じられた。

¹⁷⁾ 『ローカル福祉』は地方史を探究する上で貴重な史資料の一つだが、通信欄の新設により、人々の主体性や積極性の喚起が図られようとしたことが看取できる。因みにその詳細は、「本紙は、地域社協の要望にこたえ、各地域社協で活動している状況を掲載し、ローカル色彩を取り入れ紙面の充実をはかるとともに地域、地域の活動を知ることによって、地域活動の参考と横の連絡を図る。編集部としては、各市町村社協に各通信員一名を推薦ねがいこの通信員取材によって各地の活動状況を細大もろさず報道する。各地域社協には、既に通信員の推薦を七月二十八日までお願いしているので、各地域社協とも必ず一名推薦下さるようお願いします。編集部」などと報じられた（山口県社会福祉協議会 1958:1）。

¹⁸⁾ 引揚促進と同時に留守家庭への支援も一つの重要な課題とされ、このことについては、「昭和二七年、県社協は引き揚げ促進大会に集まる留守家族、遺族の慰問団派遣をした。その第一回は一二月六日、山口市白石小で開かれた引き揚げ促進大会の席で披露された。参加した家族は二五〇人。慰問団は浪曲、講談、珍芸、百面相や落語、浪曲に、晴れやらぬ留守家族の人々の心をやわらげ『しっかりがんばってください』と激励した。引き揚げ促進大会は県内七カ所で開かれ、未帰還者を一人も残さず、なつかしい故国に迎えるため弾力的に関係筋に

要望した。昭和二八年一二月の福祉月間たすけあい運動では、知事と県社協会長連名で、海外より未帰還の留守家族に慰問状と慰問品を贈った。留守家族は「一五五三世帯であった」と報じられている（山口県社会福祉協議会編 2004:95）。

- ¹⁹⁾ 戦災孤児への支援にも乗り出そうとした同市社協では、「戦争は数多くの戦災孤児を生んだ。昭和二七年二月、県社協は県と共催、下関、宇部、防府、岩国の四市で孤児写真展（二日間）を開いた。孤児援護対策の一つで、親や縁故者に“子捜し”を呼びかけるとともに、養育希望者に里子、養子縁組みのあっせんをした。訪れたのは下関四、〇〇〇人、宇部二、〇〇〇人、防府八〇〇人、岩国一八〇〇人の合計八、六〇〇人に上がった。子どもを見つけて親子対面の方はなかったが、里子一三件、養子希望六件、実子捜査一件のほか質問・こん談一一三件があった」と呼びかけられた（山口県社会福祉協議会編 2004:101）。

- ²⁰⁾ 『山口縣福祉時報』も当時の社会福祉事業の実情の一端を示す重要資料の一つであり、その号外は次のように報じられた。「『故郷の山河は変わりなく』ソ連、中共地域からの引揚再開が始まった昭和三〇年、県社協発行の機関誌『山口県福祉時報』は号外（引揚援護特集号）を発行して引揚者やその家族に配布した。号外はB4判変型四ページ。…（中略）…県の調べによると、昭和二一年八月から昭和二九年末までの県出身軍人帰還者は一万六、一八三人、死亡者は一万一、七二人。未帰還者は九二八人、うち生存確実者八七人である。終戦時の一般邦人の県関係者の人数は不明。引揚げは軍人と同様に停戦調印後より昭和二二年まで計画輸送により大半が引揚ているという。集団帰国は昭和二八年一〇月、一度打ち切られていたが、昭和二九年、国の引揚促進の働きかけで再開にこぎつけた」（山口県社会福祉協議会編 2004:161）。

- ²¹⁾ 福祉駐在員制に関しては、高知県などで類似のものとして「保健婦駐在制」（「高知方式」と呼称）が早期に見られたが（西浦 2013:24）、同県下では、「福祉活動指導職員への公費補助誕生をきっかけに昭和三八年六月、県内を三ブロックに分けて地方駐在制を取り入れた。東部（五市二四町村、徳山駐在）、西部（四市六町、下関駐在）、中部（四市一九町村、県社協駐在）の三ブロックにそれぞれ一人、合計三人の指導員である。社協への全戸加入による会員会費制の実施、

法人格の取得、小地区社協の結成と育成を主な仕事にした。県社協と市町村社協との連携にも貢献した。こうした努力が全社協に評価され、全国都道府県社協の中堅職員現地研修が昭和四二年六月、宇部市で開かれた。駐在員制は全国で山口県だけの特色ある制度だったが、昭和四二年の専門員補助の実現でピリオドを打った」と（山口県社会福祉協議会編 2004:251）、その変遷が整理されている。

- ²²⁾ その詳細は、「県老施協は県内の中学生を対象に老人ホームの入園者の生活にふれることで高齢者介護に対する関心を深めボランティア精神を養うことを目的に毎年実施している。平成一二年は県内の二〇市町村から三一校、五二〇人が二七施設を訪問、貴重な体験をした」と記される（山口県社会福祉協議会編 2004:308）。
- ²³⁾ 在宅福祉の三本柱の一つであるデイサービス事業も重要なとり組みであり、「県内初のデイサービスは昭和五五年六月、防府市の委託を受けて同市台道の特別養護老人ホーム『あかり園』で始まった。老人が二週間に一度施設を訪れて各種のサービスを受ける。厚生省が新規事業として取り入れた事業である。施設は建物面積三六〇平方メートルの鉄筋コンクリート平屋。総工費五、四八六万円。機能回復訓練室、相談室、休養室、浴室などがある。寮母三人、生活指導員、運転手、調理員各一人の合計六人が世話をする。サービスは、入浴、食事、生活指導、日常動作訓練、相談など。一日当たりの利用者は約二五人。発足時の登録者は二七一人で平均年齢は七五歳。利用料は送迎のバスは無料、入浴料一〇〇円、食事代三〇〇円は利用者の負担。防府市の開設をきっかけにデイサービスは県内に広く普及した」などと記される（山口県社会福祉協議会編 2004:356、二重鍵括弧内ママ）。
- ²⁴⁾ 久保田トミ子（宇部短大助教授、当時）は小野田市評価委員会において、「全体的に大変よく取り組まれている」と語り、次の4点を特筆すべきこととして挙げている。①民生委員児童委員、福祉員、自治会長の三者の連携が上手くいっていると感じられる。これは、食事サービス等事業展開を通しての連携であり、評価される。小地域のネットワーク活動がスムーズにいくのも、こういった関

係ができていからだろう。②地域住民の社会福祉への関心も高まり、ホームヘルプサービスのみならず、近隣を巻き込んだ見守り体制が評価できる。③会長はじめ、局長以下職員の各関係機関との人間的なつながりが、連携を一層深いものになっている。④施設との協働については、子どもからお年寄りの施設まで、地域に開かれた施設として、地域に密着した活動が展開されている。（山口県社会福祉協議会編 2004:93）。

文 献

- 朝日新聞社（1962）「生まれぬ老人たちの世話——千葉市に家庭奉仕員生れる」『朝日新聞（千葉版）』1962年5月29日，12.
- 千葉県母子寡婦福祉連合会編（1989）『創立40周年記念誌』千葉県母子寡婦福祉連合会．
- 千葉県社会部厚生課編（1987）『社会福祉ハンドブック』さくら印刷．
- 原田正二（1978）『ねたきり老人とホームヘルプ活動』全国社会福祉協議会．
- 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）,58-9.
- 自治問題研究会（1978a）「各市の老人家庭奉仕員・ホームヘルパー派遣事業」『住民と自治』（178）,86-9.
- 自治問題研究会（1978b）「各市の老人家庭奉仕員・ホームヘルパー派遣事業」『住民と自治』（180）,91-3.
- 香川県厚生部社会課（1967）『昭和40年度福祉と援護』.
- 香川町誌編集委員会編（1993）『香川町誌』ぎょうせい．
- 小糸公民館二十周年記念事業実行委員会記念誌部会編（1991）『未来への助走』小糸公民館二十周年記念事業実行委員会・君津市小糸公民館．
- 小糸町史編集委員会編（1974）『小糸町史』石渡原色印刷．
- 国分寺町誌編纂委員会編（2005）『さぬき国分寺町誌』国分寺町．
- 国分寺町史編集委員会編（1976）『国分寺町史』国分寺町役場．
- 厚生省社会局老人福祉課（1968）「老人家庭奉仕員の状況」.

- 厚生省社会局老人福祉課 (1969)『老人福祉行政の概要』.
- 厚生省社会局老人福祉課監修・老人福祉開発センター (1976)『老人家庭奉仕員実態調査』老人福祉開発センター.
- 厚生省社会局施設課 (1961)『老人福祉 (二) ——老人家庭奉仕員制度』.
- 厚生省社会局施設課 (1962)「老人福祉関係資料 三七・五・四」(=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.)
- 中嶋 洋 (2011)「Aspects of Nation wide Development of Home-help Service in Post-War Japan : Clarification of the expansion process based on a national survey in 2008」『日本獣医生命科学大学研究報告』(60) ,137-46.
- 中嶋 洋 (2013)『日本における在宅介護福祉職形成史研究』みらい.
- 中嶋 洋 (2014)『ホームヘルプ事業草創期を支えた人びと』久美.
- 中嶋 洋 (2016)『地域福祉・介護福祉の実践知——家庭奉仕員・初期ホームヘルパーの証言』現代書館.
- 中嶋 洋監修 (2017)『現代日本の在宅介護福祉職成立過程資料集 第6巻 ホームヘルプ事業の全国展開と介護福祉職制度創設』近現代資料刊行会.
- 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」『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」『札幌大谷大学札幌大谷大学短期大学部紀要』(44), 101-10.
- 西浦 功 (2018)「家庭奉仕員派遣事業の前史としての自治体単独事業の展開」『札幌大谷大学社会学部論集』(6) ,47-73.
- 社会福祉法人坂出市社会福祉協議会 20周年記念誌編集委員会編 (1993)『社協 20年の歩み』社会福祉法人坂出市社会福祉協議会.
- 社会局老人福祉課 (年月日不詳)「老人福祉関係基礎資料」.
- 竹内吉正 (1974)「ホームヘルプ制度の沿革・現状とその展望——長野県の場合を

中心に」『老人福祉』(46), 51-69.

田中繁男 (1952a) 「将来の民生委員制度について」『山口縣福祉時報』(26), 1952年7月10日, 4.

田中繁男 (1952b) 「将来の民生委員制度について (下)」『山口縣福祉時報』(27), 1952年8月10日, 2.

田中繁男 (1953) 「先進地静岡県の世帯更生運動に学ぶ」『山口縣福祉時報』(38), 1953年7月10日, 3.

寺脇隆夫 (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 (マイクロフィルム版) .

鉄道弘済会・厚生省・全国社会福祉協議会編 (1961) 『老人家庭奉仕』鉄道弘済会広報部.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs (1956) International Social Service Review 1956 Jan.No.1, New York:United Nations. Department of Economic and Social Affairs.

山口県社会福祉協議会 (1953) 「県下三ヶ所に老人慰問班を派遣」山口県福祉時報』(40), 1953年9月20日, 4.

山口県社会福祉協議会 (1955a) 「民生委員の活動事例集 成功・失敗を問はずふるってご応募ください」『山口県福祉時報』(63), 1955年8月8日, 2.

山口県社会福祉協議会 (1955b) 「あなたの知っている敬老美談を募る」『山口県福祉時報』(64), 1955年9月15日, 1.

山口県社会福祉協議会 (1958) 「『ローカル福祉』地域社協通信欄新設」『山口県福祉時報』(98), 1958年7月30日, 1.

山口県社会福祉協議会 (1959) 「老人世帯に『一日娘』——南陽町民生委員協議会」『山口県福祉時報』(107), 1959年5月7日, 4.

山口県社会福祉協議会 (1960) 「市町村社協に家庭奉仕員を」『山口県福祉時報』(122), 1960年11月22日, 1.

山口県社会福祉協議会編 (1966) 『山口県社会福祉協議会15年の歩み』(附録. 昭和41年度社会福祉事業要覧) .

山口県社会福祉協議会編 (2004) 『福祉の歩み——山口県社会福祉協議会五十年史』

山口県社会福祉協議会.

全国社会福祉協議会 (1968) 『老人家庭訪問記——状況・感想・ねがい』 (' 68 老人福祉広報資料) .

参考資料

表 各市の老人家庭奉仕員・ホームヘルパー派遣事業 (一部抜粋)

都道府県名	都市名	ヘルパー 人員数		身分		派遣対象について/ 所得制限の有無	派遣世帯数			派遣回数 ／週 と 時間／回	類似の 制度
		総 数	最 多 年 齢 層	態 様	正 規 職 員 化 の 時 期		総 数	老 身 精 人 障 薄	ヘルパー 1人当たり		
千葉	千葉	32	40	A※	S.37	生保、非課税世帯	188	121 67 0	5.4	1 2	—
	市川	17※	40	A	S.43	生保または生計中心者が非課税	50	36 14 0	5	1～2 4	非常勤の介護人派遣
	市原	10	40	A	S.49	老は生保または準ずる世帯	46	35 11 0	4.6	1～2 5	介護人派遣
	野田	3	20,30,50代各1	A	S.49	生保、独居の低所得老人	18	14 4 0	6	1～3 3	—
	習志野	9	30	A	S.41	—	46	30 16 0	6	—	介護人派遣
	松戸	19	40	A-2 B-15	—	—	97	69 23 5	5.3	2 3～4	介護人派遣
	柏	11	30-5 40-4	A-9 B-2	S.48	原則として非課税世帯	30	22 8 0	3	1 5	介護人派遣
	木更津	4	40	A	S.44	—	17	17 — —	4.3	2 1.5～2.5	寝たきり老人移動入浴
八日市	2	40	B	—	とくになし	11	10 1 —	5	2 4	寝たきり老人介護人	
香川	高松	19	40-11	社協	—	老障と生保または低所得世帯	122	53 14 55	5	2 3	介護人派遣 (日赤奉仕団)
	丸亀	10	40-4	社協	—	生活に困窮する世帯	67	51 8 8	6～7	2 2～3	—
山口	山口	7	40-4	A	S.49	老 低所得世帯	48	34 13 1	7	1～2 3	介護人派遣 (老・障)
	宇部	12	50-6	A	S.50	老障 低所得世帯	74	53 7 14	6.2	2 2	
	防府	9	40-4	A-8 B-1	S.49	—	29	18 7 4	3～5	3 2～3	

【注 1】 身分欄中 A= 常勤正職員、B= 非常勤、嘱託、社協= 社会福祉協議会職員、一印は該当なし及び無回答を示す。

【注 2】 千葉市の※印は、千葉市では身障児家庭奉仕員は千葉市肢体不自由児父母の会へ委託。

【注 3】 市川市の※印は、17 人のうち 7 人が移動入浴関係。

【出典】 自治問題研究会 (1978a) 『住民と自治』 (178)、88 及び同 (1978b) (180)、92-3 を基に、筆者再整理。