

在宅介護労働の制度化過程

初期(1970年代～80年代前半)における領域設定と
行為者属性の連関をめぐって

森川 美絵

- 1 議論の所在：「介護の評価」と「介護の行為領域」
- 2 <在宅介護労働>者の出現と疎外（70年代前半）
- 3 <在宅介護>領域の制度運用
- 4 「福祉見直し」における在宅介護（70年代後半）
- 5 対象一般化と在宅介護の「主婦役割」化（80年代前半）
- 6 結論

1 議論の所在：「介護の評価」と「介護の行為領域」

介護という領域は、現在の福祉政策の重要な対象であるが、介護が独自の政策関与の領域とみなされるようになったのは、比較的最近のことである。そもそも介護という言葉が社会福祉サービスの活動内容を示すものとして使用されるようになるのは1960年代後半以降であり⁽¹⁾、また介護という用語法が身体接触を伴った世話という行為を示す言葉として一般化するのには1970年代以降であると言われる⁽²⁾。第二次世界大戦後、介護という言葉が新聞の見出しに登場するのは、例えば『朝日新聞』では1971年3月で、「身よりのない老人にたいする身の回りの世話」を自治体から委嘱されて近隣住民が行う「介護員」制度を紹介している。1970年代には計27件の見出しに介護という言葉が登場するが⁽³⁾、介護という内容で示される行為は、障害者が車椅子でバス乗車する際の付添、重

-
- (1) 「介護」という言葉の法的使用は明治中期で、以来、公的な福祉の給付対象者を特定する文脈で用いられてきた。例えば、児童扶養手当法施行令（昭和36年政令第405号）における手当給付対象者を規定する際の「常時の介護を必要とする程度の障害を有するもの」「長期にわたる高度の安静と常時の監視又は介護」といった使用や、老人福祉法（1963年）において特別養護老人ホームの入所要件を示す際の「精神上または身体上著しい欠陥があるため常時の介護を必要とし、かつ居宅においてこれを受けることが困難」な老人といった使用である（中島紀恵子「我が国の介護の起源」福祉士養成講座編集委員会編『介護概論』中央法規、1992年、26-32頁）。
 - (2) 須賀美明「介護福祉の歴史的展開」古川孝順・佐藤豊道・奥田いさよ編『介護福祉』有斐閣、1996年、46頁。
 - (3) 朝日新聞の見出しデータベースCD-ASZX 50Yrsでの検索にもとづく。

度障害者・「寝たきり老人」・「植物人間」・労災にあった人の世話といったものである。このように、1970年代とは、介護という概念がある行為・労働領域として社会福祉制度および一般社会に浸透していく初期にあたる。本稿で検討するのは、このように介護に対する社会認識が形成される初期における、日本の高齢者福祉制度の展開のもとでの、1)在宅介護という行為領域の制度化、2)およびその領域に係わる者の属性の制度化、との相互連関的な形成過程である⁽⁴⁾。

このような検討は、介護労働が福祉国家の政策を介してどのように社会に位置づけられるのかという問題と密接に結びついている。介護労働の位置づけと、その担い手をめぐる問題は、人材確保のあり方、専門性・質、待遇の問題との関連で、これまで数多く議論されてきた⁽⁵⁾。これらの議論では、ある事実が共通に前提されている。それは、日本におけるホームヘルパー等の介護労働者に対する、従来の社会的な評価の低さである。評価が低いことの根拠に言及している議論では、例えば厚生省のマンパワー対策部門が、介護サービスを担うホームヘルパーの「業務の専門性、困難性についての国民の理解が十分でない」点をあげている⁽⁶⁾。それ以外の論者の見解も、この厚生省の見解と重複しつつ、「業務の位置づけを主婦の無償労働の職業化とすることが、社会福祉従事者の低賃金を誘導する」⁽⁷⁾、「女性が担い手とされてきた。したがって社会的評価はきわめて低い」⁽⁸⁾、主婦であれば誰にでもできるという従来の社会通念が在宅介護をになうホームヘルパーの社会的位置づけを低くしてきた⁽⁹⁾、といった指摘をしている。すなわち、これらの先行の議論では、社会的な在宅介護は、これまで主婦の家事労働の延長、主婦なら誰でもできるという考えのもとで実施されてきたために、職業としての社会的認識・経済的評価が低い、もしくは正当でないと説明されるのである。これらの議論から明らかにされるのは、結局、介護労働が家事役割と結びついた女性、

(4) 本稿で用いる「制度化」とは、「行政制度のなかである一定の位置づけを持って組み込まれる過程」という意味であり、社会学が制度化として扱う社会構成員への価値・行動様式の内面化などの側面については、本稿では扱わない。

(5) 浦辺史「社会福祉労働者の現状」『福祉問題研究』編集委員会『福祉労働論』鳩の森書房、1973年、71-108頁。樋口恵子「老いを担う女性たち」島田とみ子・樋口恵子編『高齢化社会と女性』中央法規、1983年、245-265頁。小笠原祐次「社会福祉マンパワー政策の課題」仲村優一・秋山智久編『明日の福祉9 福祉のマンパワー』中央法規、1988年、15-54頁。厚生省社会局庶務課「福祉マンパワー対策の現状と課題：『保健医療・福祉マンパワー対策本部』中間報告をめぐって」『月刊 福祉』74巻(No.9)、1991年8月、22-27頁。野上文夫「『介護の社会化』をめぐる課題と方向：新しい介護文化の創造をめざして」『月刊 福祉』74巻(No.9)、1991年8月、68-73頁。日本介護福祉学会設立準備委員会編『介護福祉学とは何か』ミネルヴァ書房、1993年。高橋紘士「新しい介護システムの構築と介護人材の育成」『日本労働研究雑誌』427号、1995年10月、2-11頁。篠塚英子「高齢者介護のマンパワー問題：介護保険制度との関連から」『季刊・社会保障研究』32巻No.3 (Winter)、1996年、293-309頁。高橋道子『ホームヘルパー 老人介護三百六十五日』麦秋社、1996年。安岡厚子『24時間365日在宅ケアに挑戦して--これからのホームヘルプサービスを考える--』自治体研究社、1996年。連合総合生活開発研究所『高齢者福祉とホームヘルプ職調査』連合総合生活開発研究所、1997年。

(6) 厚生省社会局庶務課、前掲稿、25頁。

(7) 浦辺、前掲稿、81頁。

(8) 野上、前掲稿、73頁。

(9) 日本介護福祉学会設立準備委員会編、前掲書、233頁。

主婦といった行為者属性と結びついていること、すなわちジェンダーにもとづく偏見が介護労働に対する社会的・経済的評価を引き下げる変数となっていることであろう。

確かに、行為の社会的・経済的評価に、ジェンダーという変数が影響を与えるという理解自体は大切なものだろう。しかし、ここで言われている、女性役割、主婦の家事役割に還元されて「これまで低く評価されてきた介護」とは、そもそも歴史的に同じ行為内容として、一貫した行為領域として確定されていたのであろうか。1980年代後半の介護サービスの専門資格化以来、資格者養成の教育体系化の必要に迫られて、福祉研究のなかでは、介護という行為領域がどのような内容を指し示すのか、介護職と看護職・家政婦との違いは何かといった、介護という行為領域の概念化・境界設定が頻繁に問題にされてきた。それらの研究をみると、介護という行為領域は研究者による概念化のあり方も統一されておらず、通史的に普遍的なものではなく、政策的に恣意的に境界線が変化するものであることが指摘されている⁽¹⁰⁾。

このような研究状況をふまえるならば、介護の評価を巡る問題は、行為者の属性とかがかわらせた議論にとどまらず、介護という行為領域の境界設定のあり方に対する政策関与との関連で吟味される必要がある。しかし、従来の「介護の評価」を問題化する議論は、このような介護概念・意味される行為の変容、および、そのような変容に対する政策関与のあり方との関連を、十分に配慮していたとは言い難い。不当な評価にさらされてきたとされる介護とは、それが制度化される過程で一貫して同一の行為領域として存在していたのか。もし一貫していなかったならば、介護という言葉で指し示される行為の外延と内包が変化したにもかかわらず、何故、従来付与されていた主婦・女性といった行為者属性が維持されるに至ったのか。そして、そのような過程は制度・政策の展開といかなる相互関係を取り結んでいるのか。これらの諸点を明確にするためには、「政治性をおよびた領域設定の制度化過程」を従来の議論に組み込み、高齢者福祉制度の展開に伴う「介護領域の制度化」と「介護従事者の属性の制度化」との相互連関のあり方を明らかにしていく必要がある。

本稿は、このような従来の「介護労働・行為の評価」に関する不十分な議論を、さらに実りあるものとして展開していくための、基盤整備ともいえる作業を目指している。すなわち、「専門性や困難性にたいする社会的な理解が不足している」「誰でも出来る日常の家事の延長と見なされる」「女性が担っている」といった介護評価の問題要因の形成を、中央政府の政策における介護という行為領域の概念化の変遷との関係性において明らかにする。

無論、介護行為に対する概念形成をつぶさに論証するとなると、中央政府・行政のみならず、現場の実践者、地方自治体、一般住民、介護家族、高齢者自身といった様々な行為主体による相互関係からなる、介護行為の領域設定を巡る政治的なプロセスを検討の射程にいれ、それを実証的に追跡せねばならない。さらに、人々の日常生活実践を通じた身体観の形成といった行為論レベルから、介護行為の領域設定・および概念化を検討する必要もあろう⁽¹¹⁾。本稿は、そのような検討を可能

(10) 山縣文治・山本和儀他編『介護の仕事』朱鷺書房、1996年、21-22頁。佐藤豊道「1 介護の概念」古川・佐藤他編、前掲書、27-30頁。

(11) そのような観点から優れた検討を行ったものとして、春日キスヨ「介護 愛の労働」井上俊・上野千鶴子他編『岩波講座現代社会学第13巻 成熟と老いの社会学』1997年、179-196頁。

にするための土台づくりという観点から、まずは、中央政府レベルでの介護行為の概念設定に照準し、介護という行為に対する社会認識・評価の形成に制度や政策が関与する、その関与のあり方の変遷を、丁寧に記述していくこととする。

本稿が分析資料として採り上げるのは、『厚生白書』の各年版である（各年版からの引用箇所は（『厚生白書』[年版：頁]）という表記法で示す）。このことから、本稿の意義が稀少な資料の発見・発掘にないことは明らかであろう。しかし、逆説的に、本稿が資料としてあえて『厚生白書』を選んだのは、まさにこの点にある。『厚生白書』の記述は、中央省庁相互の関係、中央政府と地方自治体との関係、その他の政策との関連等をふまえ、中央政府が各年に公言しうる福祉に対する政策見解の、いわば最大公約数であり、「中央政府の政策見解」として最も確実な公式資料である。また、『厚生白書』は、一般住民に提示される政府の福祉政策にたいする態度表明として、最も公開性の高いものである。介護という行為概念がどのように政策の中に位置付けられてきたのかと問うならば、まずは、そのような最も基本的な政府の福祉施策の表明の場での展開を追う必要がある。従来とは異なった視点をもつことにより、『厚生白書』という基礎的な研究資料も、あらためて丹念に検討すべき資料となるのである。

以下では、2章、3章、4章、5章において具体的な分析を、70年代前半、70年代後半、80年代前半と時系列的に行う。そして、6章では、これまでの分析をまとめる。

本稿における介護に関する表記法は以下の二通りである。第一の表記法はたんなる介護という表記法であり、現在介護という言葉で社会的に了解される多様な行為を、そのいずれかを排除する手続きなしに、漠然と指し示すものである。例えば、一般に「家族の介護負担」と言われる場合、ここでは介護という行為が特定の諸行為の集積として厳密に定義されているわけではない。負担を感じる家族それぞれに念頭される介護とは、病院への付き添い、食事づくり、尿道カテーテルや人工肛門の処置、公共の福祉制度の情報収集、そのような明確な行為として表現できない様々な気遣いや苦労かもしれない。介護という表記法は、このような、介護という言葉で社会的に了解されるあいまいな行為領域を、あいまいなまま総体的に指示する表記法である。

第二の表記法は〈介護〉もしくは〈介護労働〉という表記法である。この場合は、重度の身体障害や衰弱症状を有する者に対する直接的な身体接触、身体処置を相当程度含む行為としての介護をさす。例えば、老人等に対する入浴・排泄の介助、身体清拭といった行為である。在宅で実施されている〈介護（労働）〉は〈在宅介護（労働）〉として表記する。

2 〈在宅介護労働〉者の出現と疎外（70年代前半）

2.1 在宅福祉施策における〈在宅介護〉領域、および〈在宅介護労働〉者の出現

非家族員による高齢者への在宅介護がはじめて制度化されたのは、老人家庭奉仕員派遣制度においてである。老人家庭奉仕員派遣制度は1962年に国庫補助事業として全国制度化されるが、1970年代にはいと〈在宅介護〉サービスの側面を強めていく。〈在宅介護〉という行為領域がどのように制度化され、〈在宅介護労働〉者がどのように制度の中に位置付けられたのだろうか。以下、老人家庭奉仕員派遣制度の展開を軸に検討する。

老人家庭奉仕員派遣制度は、開始以来70年代前半まで毎年、奉仕員の増員が図られてきた。とりわけ1969年の大増員は、政策として提供する在宅福祉サービスの質的転換を示す重要な制度展開である。この大幅増員の契機となったのは、1967年の全国社協全国民生・児童委員協議会が実施したモニター調査によって、70歳以上の寝たきり老人が全国に20万人もいることが明らかにされたことである。もっとも当局は、それ以前からねたきり老人対策に対して強い関心を寄せていた。『厚生白書』では1964（昭和39）年度版にはじめて、「高齢者の実態」という項目のなかに「床につききりの老人」および「床につききりの老人の介護」の状況が記述され、これをうけて「家庭奉仕業の普及がいっそう望まれる」（『厚生白書』[1964:226]）と述べられた。このように、「ねたきり老人」が政策課題化し、その対応は家庭奉仕員制度の量的拡大によってなすという政策判断がなされたと言える。このような家庭奉仕員の量的拡大は、同時にその質的変容をも含んでいた。1969年以前の家庭奉仕員派遣事業は、公的保護の現物給付に近い考え方の下に始められた性質を引き継いでおり、「被保護老人の中での要援護老人」に対する援助が中心であり、「ねたきり老人の援助」を中心目的とするものではなかった⁽¹²⁾。これに対し1969年度の家庭奉仕員の大増員は、家庭奉仕員の派遣事業が「ねたきり老人に対する援護事業」として再出発するという意味を持ち、「この事業にとって画期的なこと」（『厚生白書』[1969:385]）であった⁽¹³⁾。このように、政策対象としての＜在宅介護＞領域は、1970年前後から老人家庭奉仕員派遣制度を媒介にして成立したといえる。

家庭奉仕員の派遣事業が「ねたきり老人の援護事業」化したことによって、家庭奉仕員の仕事（職務）内容も変化せざるを得ない。『厚生白書』における家庭奉仕員の仕事内容についての記述・規定も、1969年を境に変化した。1969年以前の記述では、仕事内容を大きくは「家事、介護等の世話」と要約しつつ、具体的には「この事業におけるサービスの内容は、被服の洗濯、補修、炊事、身の回りの世話、話し相手になることなど」（『厚生白書』[1963:174]）としており、「日常的な家事」が中心的な仕事とされていることが分かる。それに対し、1969年の記述では、「家庭奉仕員の仕事は孤独な老人やねたきり老人の日常生活上の身のまわりの世話がおもなる仕事である」（『厚生白書』[1969:385]）となり、「在宅ねたきり老人に対する身体接触を伴う処置」も老人家庭奉仕員の「おもなる仕事」に加えられた⁽¹⁴⁾。老人家庭奉仕員は政策上の位置づけにおいて「在宅ねたきり老人への介護サービス員」化の途を辿りつつあったのである。

1969年から在宅福祉施策が本格化されたとはいえ、当時の高齢者福祉政策の重心はあくまで施設福祉の充実にあった。これは政府のマクロな社会政策に対する認識とも一致している。60年代末に

(12) 森幹郎「老人ホームヘルパー」『老後問題事典』ドメス出版、1973年、419頁。

(13) 奉仕員数は毎年増員されていたが、1969（昭和44）年度の増員幅は従来に比べ、文字通り「桁違い」に大きかった。即ち、「奉仕員数は43年度において1,313人であったが、44年度においてはねたきり老人に対する援護事業を含め5,900人と大幅に増員されるに至った。すなわち一般の老人分としては200人、さらにねたきり老人の分として4,600人の老人家庭奉仕員が新たに増員された」（『厚生白書』[1969:385]）。

(14) その他の重要な奉仕員の役割としては、「老人達の良き話し相手、・・・いわば日常生活についての相談員ともいうべき存在を忘れることはできないであろう」と記されている。家庭奉仕員の業務の専門性および専門分化を検討するにあたって興味深い。

なると、「高度経済成長」という国家目標はある程度遂げられた一方で社会資本の整備が相対的に立ち後れている、という認識が社会に浸透し、「国民生活に結びついた社会資本の整備」(『厚生白書』[1969:32])を重視する姿勢が政府にも強まった。その結果、社会福祉施設は整備されるべき社会資本として「特に配慮を要するもの」(『厚生白書』[1969:32])と位置づけられた。

当時の高齢者福祉政策の基調が「施設における援助」にあったことは、同年の『厚生白書』の中の、社会福祉施設の説明(定義づけ)および、施設整備の根拠に関する記述からも明らかである。すなわち、「社会福祉施設とは、・・・病気がちで身よりのない老人など健全な社会生活を営むうえで何らかの障害がある者を収容援助する施設である。わが国の経済力はいまや先進国の水準に達し、社会全体がその経済余力をもってこれらの人々をあたたくく処遇することを可能とする条件が整ったわけで、われわれは、人道上の見地から、何をあいてもこれらの施設整備を図る必要があると考える。しかしながら、現在の施設は絶対量が不足しており、多数の要収容者や、その家族たちが重い負担を背負って暗い日常生活を送っている実状にあるので、これらの施設は、早急に整備されなければならない」(『厚生白書』[1969:32])。要するに、「健全な社会生活を営むうえで何らかの障害がある者」=「日常生活に援助を必要とする者」を「要収容者」とした上で、かれらを「あたたくく処遇する」ためには、また彼らの家族の過重負担を回避するには、「施設整備」が必要である、というものだ。「要援助高齢者」の「援助」は第一義的に「収容」によって図られるとした見解である。そこには、要援助高齢者が在宅しながら受けられるさまざまな援助(社会サービス)を提供することにより、かれらの在宅での日常生活の維持を図る、という発想はよみとれない。

従って、この記述がなされたのと同じ1969年に、「寝たきり高齢者の援助事業」が開始されたのは、偶然ではない。それは、「本来施設に収容すべき」程度に援助を必要とする寝たきり在宅高齢者に対し、「施設の未整備状況」への当面の対応として何らかの施策が必要となったから、開始されたのである。こうして家庭奉仕員は、重度の身体障害・衰弱を伴った高齢者に身体接触を含めた世話をを行う施設職員の代替的要素を強めていった。

こうして政策上の位置づけにおいて、老人家庭奉仕員の仕事の中心的性質は、a)主婦の日常的家事労働の延長としての在宅老人に対する家事援助から、b)在宅ねたきり老人に対する<介護労働>、しかも施設職員によってなされる直接処遇としての<介護労働>の代替としての<介護労働>へと再編された⁽¹⁵⁾。これは<在宅介護労働>者という一つの業務従事者の誕生を意味する。

2.2 <在宅介護労働>者の「二重の疎外」

以下では非家族員としての<在宅介護労働>者という存在が、政策上どのように位置づけられていたのかを見ていく。結論としては、次のことが言える。すなわち<在宅介護労働>従事者は高齢

(15) もっとも、a)からb)への仕事内容の変化というのはあくまで理想型であり、現実に明確な境界線が1969年を境にできたわけではない。なぜなら、1969年以前においても「要派遣」のなかで実際に派遣を受けた高齢者にはb)的な内容の仕事が必要とする者が多かったと推測されるからである。従ってここでの「a)からb)へ」という表現は、家庭奉仕員派遣事業の役割・機能を、在宅寝たきり老人の公的な世話・介護の核として解釈する姿勢が顕在化したことを表している。

者福祉政策上の位置づけ・認識において「二重の疎外」状況に置かれたのである。「二重の疎外」とは、ひとつは（ア）政策対象としての「社会福祉職員」というカテゴリーからの疎外であり、いまひとつは（イ）政策対象としての「社会福祉の専門職員」というカテゴリーからの疎外である。

まず疎外（ア）について。当時＜在宅介護労働＞者に相当するのは専ら老人家庭奉仕員であったが、この奉仕員の業務に対する政策上の評価・対応は、「福祉施設内の業務」に対するものとは明らかに異なっていた。厚生省は、高齢者の世話・＜介護＞を施設で行う者については、1969年の時点ですでに「福祉職員」として扱っている。そして「福祉職員」の確保のための「将来の施策の方向」として、まず給与をはじめとする「全般的な待遇の改善」の必要性を指摘し、さらに専門的業務と補助的業務との境界明確化によって職員の業務体制を再検討する必要があると明言している（『厚生白書』[1969:33-39]）。

ところが、＜介護労働＞を在宅で行う者に関しては、同じ政策文言において、その業務の専門職性の内実・範囲や社会的評価・処遇の改善について何ら触れることがなかったのである。＜介護＞を在宅で行う者は、施設での業務に関して言及されたところの「専門職員」と「補助者」の機能の境界も未分化のまま、家庭奉仕員という一つの名称でくられてしまう。そこには家庭・世帯内での＜介護＞に付随する何らかの固有性・特殊性 それらを「福祉職員の専門的業務」「社会的評価の対象」から疎外する何物か が、政策判断に影響を及ぼしたことがわかる。施設内で高齢者介護に関わる者は、「福祉職員」であることが自明の前提であり、その上で「福祉職員」内部での「専門職員」と「補助者」との境界の明確化や待遇改善が政策的課題とされた。それに対し、＜在宅介護労働＞従事者に関しては、「福祉職員」として活動しているという前提自体が政策側の認識の外に置かれた。要するに＜在宅介護労働＞者は「社会福祉職員」というカテゴリーから疎外された存在であった。

但し、ここでの福祉職員カテゴリーからの疎外というのは、「制度上の扱いが福祉職員ではない」という意味ではない。厚生省は家庭奉仕員を制度発足当初から市町村自治体の職員と位置づけるよう指導している。制度上、形式的には「社会福祉に従事する職員」とされていたにもかかわらず、実際に高齢者福祉の職員に対する具体的施策が論じられる段になると、「今後必要とする施策の対象としての福祉職員」の枠内に位置付けられない、ということなのである。

次に疎外（イ）について。疎外（ア）の説明で述べたように、厚生省は1969年の時点で「福祉職員」に対する施策の方向として、専門的業務と補助的業務との境界明確化を挙げた⁽¹⁶⁾。その上で、「専門職員」については彼らの養成制度・社会的評価・待遇・職場環境の改善等を訴えている。このような施策の方向性の検討は、根本的には「要員不足への対応」のためであり、すなわち福祉サ

(16) 「現在の福祉施設等における業務内容の一部については、業務体制を再検討し、積極的に補助者を活用すべき時期にきていると思われる」（『厚生白書』[1969:38]）。

ービスという行為そのものに外在的な根拠に基づいていたと言えよう⁽¹⁷⁾。

これに対し、社会福祉関係者の側からは、サービスに内在的な根拠に基づいた施策、すなわちサービス活動そのものの価値・専門性を高めることを第一義的な目的とするような施策の方向性が同時期に検討されていた。その検討内容が文書として公表されたのが、1971年の中央社会福祉審議会職員専門分科会による「社会福祉法制定試案」の提起である。この試案は、戦後日本の社会福祉の歴史において、国レベルで社会福祉職員の専門性とその資格制度について総合的に提案したはじめての文書であった⁽¹⁸⁾。試案に提示された「提起の目的」は、「社会福祉の場に働く者の役割と機能を客観的に再評価し、これに正当な社会的位置づけを行い、かつそれにふさわしい待遇を与えること・・・そのために公私を貫く社会福祉従事者の資格要件を明らかにする」⁽¹⁹⁾とされている。これから分かる通り、試案を提案した目的の主眼は、社会福祉サービスに内在的な価値の評価にあり、「社会福祉従事者の資格要件」の明確化はその目的達成の手段であった。しかし、この試案では、施設内の職員にしろ在宅サービス提供の従事者にしろ、高齢者の身体に直接ふれて世話する者、すなわち<介護労働>者はそもそも専門職としての考慮の対象に入っていなかった⁽²⁰⁾。<介護労働>は、「資格要件の明確化」が必要となる行為の対象外とみなされ、従って、「それ自体に内在的な価値について社会的に再検討することを必要とするべき仕事」というカテゴリーの枠外に置かれていたことになる。従って、この試案において、専門性・資格との関わりにおいて家庭奉仕員の位置づけが論じられることもなかったのである。

以上、<在宅介護労働>者の「二重の疎外状況」を示した。繰り返すと、1970年代前後から社会福祉従事者に対する「正当な」社会的・経済的評価の議論が開始された。しかし、<在宅介護労働>者は(ア)「世帯内」での福祉サービス従事者であり、また(イ)提供するサービス内容が<介護>であることによって、(ア')政府の政策において「待遇・評価・職場環境などを改善すべき対象としての社会福祉職員」から疎外され、同時に(イ')社会福祉従事者集団の政策関与において「サービスの内在的な価値、専門性が承認されるべき対象としての専門職員」からも疎外されたのである。

ここで注意すべきなのは、以下の点である。すなわち、家庭奉仕員に期待される役割・機能が、単なる「日常的な家事」からなたきり老人に対する<介護>へと政策上明らかに変化したにもかか

(17) 厚生省の見解が出された背景には、当時の社会福祉施設従事者の要員不足の傾向があった。当時の「高度経済成長に伴う労働力需給のひっ迫」すなわち労働力不足により、社会福祉の領域に限らず一般的に労働力確保が困難であった。従って、福祉職員の要員確保は、「一般産業界の求人活動と競合する」(『厚生白書』[1969:37])状況にあった。

(18) 小笠原，前掲稿，25頁。

(19) 小笠原(前掲稿)が「試案」より抜粋したものを再引用。

(20) 小笠原，前掲稿，26頁。

ならず⁽²¹⁾、業務に女性役割を振りあて、業務を「日常的な家事一般」として把握するという解釈図式そのものは、福祉政策の中でそのまま引き継がれたという点である。しかも、この〈在宅介護〉という社会福祉サービスの対象は低所得者層に限定されており、その他の世帯における在宅介護（〈在宅介護〉を含む）は家庭内女性の無償労働として割り振られていた。そのことが、在宅介護という言葉で意味される諸行為の多様性、および、その中に含まれる「日常的でない」知識や技術を要する行為として〈介護〉の存在に対して、注意を削ぐ結果になったといえる。

3 〈在宅介護〉領域の制度運用

3.1 記述上の専門職化

中央社会福祉審議会が「社会福祉法制定試案」を提言したのが1971年のことであった。この試案で老人家庭奉仕員が「資格・専門性に関する政策的な検討対象としての福祉職員」から外されたことをもって、本稿では〈在宅介護労働〉者の専門職からの疎外と表現した。しかし興味深いことに、同時期の1971年の『厚生白書』には、この「疎外」という主張を覆すかみえる記述がある。すなわち、同年の白書においてはじめて家庭奉仕員が「専門職」と記述されているのである。

この時期は、経済の高度成長の基調は維持されながらも「成長と福祉の乖離」という認識が拡がり、国民の福祉を独自の目標とする政策のあり方が問われるようになった。三浦[1987:124]によれば特に老人福祉の発達は顕著であり、厚生省も「老人福祉施策はその質、量の両面において大きな転換期を迎えている」（『厚生白書』[1971:468]）と表した。実際、老人福祉施策の総合的推進にむけた基盤整備がこの時期から行われ⁽²²⁾、種々の施策が登場してくることになる。老人福祉施策のなかの在宅福祉対策に関しては、その「大幅な充実」が「近年の最大の課題」とされ（『厚生白書』[1971:400]）、従来の「ねたきり老人のための対策」「老後の生きがい対策」に加え、1971年から「ひとり暮らし老人のための対策」が開始されている。

『厚生白書』においてはじめて、家庭奉仕員が「専門職」として明記されたのは、この「ひとり暮らし老人のための対策」の具体的な対策（新規事業）⁽²³⁾ についての内容説明においてである。すなわち、「老人電話相談センターは、・・・必要に応じ医師、保健婦、家庭奉仕員等の専門職員

(21) とはいっても、当時は、寝たきり老人への〈介護〉も日常的な家事である、という認識の方が一般的であった。「日常的な家事」と〈介護〉を分けるという発想そのものが今日的な発想の図式にとらわれていると言われればそれまでだが、本稿では両者を分離することを望ましい、とする価値前提にたって議論しているため、本文のような論じ方になるのである。

(22) 1970年11月、中央社会福祉審議会は厚生大臣に対し「老人問題に関する総合的諸施策について」の答申を行い、1975年を目途とする当面の施策として年金、医療、住宅、福祉サービスについて広範囲な提言を行った。これを受けて厚生省も翌年3月に高齢者対策プロジェクトチームを設置し、(1)健康管理・医療施設、(2)医療給付体系および費用、(3)所得保障、(4)居宅サービス・福祉施設、(5)生きがい、の5つのテーマを中心に検討を開始した（『厚生白書』[1971:467]）。

(23) 「ひとり暮らし老人のための対策」とは、具体的には「老人電話相談センターの設置」および「介護人の派遣」の2事業である。

および老人クラブ会員，婦人会会員，ボランティア等による相談，援助も行おうというものである」（厚生省[1971:471]，但し下線は森川による）という記述がなされたのである。

家庭奉仕員が医師や保健婦と並ぶ専門職員と認められたことは，理論的には＜在宅介護労働＞者が前述の「二重の疎外状況」を脱する前提が築かれたことになる。しかし，果たして＜在宅介護労働＞者の「二重の疎外」状況が1971年をもって打開されたのかということ，事態はより複雑である。家庭奉仕員が記述のうえで専門職とされることと，＜在宅介護労働＞の専門職化・専門性の社会的承認との間には，なんら直接的関連はなく，むしろ両者の関連が切断されてしまう状況が，在宅福祉推進政策のもとで創出されていたのである。

3.2 介護の「ねじれ構造」化

事態を複雑ならしめた要因は，家庭奉仕員が専門職と記述された年に，同時に「ひとり暮らし老人のための対策」として「介護人派遣」事業なるものが新規に実施されたことにある。

この事業についての厚生省の説明によれば，「介護人の派遣は一時的な疾病等により，日常生活を営むのに支障があるひとり暮らし老人に対して短期日無料で身のまわりの世話を行なうもの」であり，また「介護人は，老人クラブの会員，近隣の主婦等をあらかじめ市町村に登録しておき，ひとり暮らし老人の要請に基づき臨時に雇い上げて派遣することにしている」という（『厚生白書』[1971:471]）。

記述上は専門職として高齢者の＜介護＞を行う「家庭奉仕員」。そして，「主婦・老人クラブ会員による素人の近隣活動＝非専門的業務」として高齢者の「身の周りの世話」を行う「介護人」。実際に＜介護＞する人が「家庭に奉仕する人」と名づけられ，実際には日常的な家事として身の周りの世話をする人が「介護する人」と名づけられる。すなわち，「家庭奉仕する人」（家庭奉仕員制度における「奉仕員」）が行うのは，「奉仕活動」ではなく職業としての＜介護＞である。「介護する人」（介護人派遣制度における「介護人」）は，家庭奉仕員が専門職員として行う＜介護＞よりむしろ家事援助を行う。＜在宅介護＞は，その実質的内容と形式上の呼び名が「ねじれて」制度化されてしまったのである。

<「ねじれ」の図示>

業務内容	職の位置づけ	職の名称
寝たきり高齢者の＜介護＞	専門	家庭奉仕員
ひとり暮らし高齢者の日常の世話	非専門	介護人

このような状況は，前述した「二重の疎外」状況と関連して，次のような状況を生み出す。すなわち，＜在宅介護労働＞者は職業者として「二重の疎外」状況に置かれているにもかかわらず，その状況を克服する戦略として「在宅介護者の疎外」という問題をたてることができない，という状況である。介護の「ねじれた制度化」は，介護という言葉のなかに，＜非専門/専門＞という二項対立的な要素，さらに，＜非職業従事者としての老人クラブ・近隣主婦/職業従事者としての家庭奉仕員＞という多様な行為者属性が，同時に詰め込まれることを可能にした。これにより，在宅介護と

という言葉は、仕事としてそれに関わる人、形式的呼称のもとにそれに関わる人、各人それぞれの認識の中で、各人の解釈過程を通じて、ときに「専門的職業」になれば、「臨時に雇い上げられた主婦による非専門的な活動」にもなってしまうのである。

こうして＜在宅介護＞は、非職業たる「奉仕」の概念を包摂し、また非専門的労働たる「主婦の家事労働」との概念的な結びつきをもって制度化されていった。このような＜在宅介護＞の多様な概念との接合は、逆に＜在宅介護＞の担い手のあり方を規定していくようになる。すなわち、非日常的な技術・知識を必要とする＜在宅介護＞についても、担い手として「奉仕する婦人」や「家事労働する主婦」が本来適した主体であるという政策判断が、ごく自然に導き出されることになるのである。

3.3 ＜在宅介護＞の「地域社会」化

1972年の『厚生白書』には「ねたきり老人への施策の推進」が「当面の老人対策における緊急かつ最重要の課題」として挙げられており（『厚生白書』[1972:395]）、続く1973年は「福祉元年」のかけ声と共に福祉の充実が積極的に図られるかに見えた。1973年の『厚生白書』では、老人福祉法の成立を日本の老人福祉の第一の転換期とした上で、「今日は、希望のもてる高齢化社会実現への実行段階に突入する第2の転換期にさしかかっている」（『厚生白書』[1973:432]）と述べられた。興味深いのは、ここで当時の福祉行政の不十分さ、および家族介護の過重負担への言及がなされていることである。要介護高齢者を抱えた家庭の「精神的、肉体的また経済的負担は大きい」としつつ、さらに踏み込んで「現実にその世話の中心になっている主婦等に多大の負担がかか」っていることを認めている。そして、家庭奉仕員の派遣対象が低所得者層に限定されていることを現状の欠点として挙げ、今後の在宅福祉の「飛躍的推進」[同:51]の必要性が唱えられる。実際、家庭奉仕員数も1970年から1975年の間に約3千人以上と、1.5倍の増加をみせた。また老人福祉全体の充実に関しても、少なくとも予算面に関しては1974年まで順調な伸びを示した⁽²⁴⁾。

しかし、家庭奉仕員の派遣対象は1982年まで拡大されていない。低所得世帯以外の家族にふりかかる、高齢者介護（＜介護＞を含む）の過重負担を軽減する役割を期待されたのは、「地域社会」であった。先述の家族・主婦の介護負担の言及に続いて、1973年版白書において、「地域社会自体が地域社会自らの福祉の問題としてこのような在宅老人の問題に主体的に立ち上がるための自主的な活動」（『厚生白書』[1973:51]）を行うことへの期待がはじめて示された。そして「在宅老人の問題に主体的に立ち上がる」担い手については、行政は自らが制度化した施策を通して育成しようとする。すなわち、厚生省は1973年度から「民間奉仕活動の開発育成」（『厚生白書』[1974:489]）を目的にして民間福祉活動組織「奉仕銀行」の設置を制度化し、この組織への補助を開始した。「奉仕銀行」の具体的活動としては「奉仕団体の育成援助を図るため、・・・ホームヘルパー等の講習会・・・等が行われ」（同上）た。高齢者の介護は、所得に関係なく「満たされるべきニーズである」という見解は1973年に出されていた。しかし、ニーズを満たすのは、公的な責任においてでは

(24) 例えば、1974年度の国家予算は総需要抑制基調が貫かれたにもかかわらず、老人福祉に関する予算は対前年度比60%以上の増加となった（『厚生白書』[1974:454]）。

なく、地域住民の自主的な活動によってであった。1972年の時点で、全国の「ねたきり老人」は30万人を超しており、そのうち家庭奉仕員が介護を担当した老人数は5万人程度であるから、残りの25万人の「一般世帯のねたきり老人」の介護については、家族及び地域住民の自助努力に委ねられたことになる。

「ホームヘルパー」という言葉が白書に表れるのは1971年版で、「ホームヘルパー制度」と「家庭奉仕員制度」とは同義に用いられている（『厚生白書』[1971:465]）。1971年とは、家庭奉仕員が初めて医師や保健婦と並んで「専門職員」と表記された年でもあった。従って、ホームヘルパーは専門職員たる家庭奉仕員と解釈するのが自然であろう。しかし、1974年の時点でホームヘルパーには「民間奉仕団体」のメンバーという解釈が追加された。家庭奉仕員をめぐる業務内容と呼称との乖離（「専門職員としての〈在宅介護労働〉」と「奉仕員」）、および「非専門職として日常の世話をを行う『介護人』」との呼称・概念上の混乱性については先に記した。しかし、74年の時点においては、この混乱は単なる表現上の問題にとどまらなくなる。家庭奉仕員の業務と「実質的な奉仕員」の活動（住民による奉仕活動）とは、それぞれの従事者に「ホームヘルパー」という同一の名称を付与するという手続を経て、機能代替的なものとして制度上位置付けられた。寝たきり高齢者の〈介護〉は、低所得世帯については公的な〈介護労働〉者である「家庭奉仕員」が行い、一般世帯については、近隣の主婦を想定した素人の「介護人」または「奉仕員（ボランティア）」が行うものと位置付けられたのである。1974年版の『厚生白書』には、家庭奉仕員を「専門職」とする記述はもはやどこにも見あたらない。

4 「福祉見直し」における在宅介護（70年代後半）

4.1 「意を用いる」福祉政策の展開

在宅ねたきり老人の〈介護〉は家族が担い、家族が担い切れなければ地域住民がボランティアとして担うという、高齢者在宅介護への政策のスタンスは、1975年以降本格化する「福祉見直し」によって一層明確になる。すなわち、1975年以降の老人福祉は福祉抑制圧力のもとで「調整期」に入り、老人福祉の重点は施設福祉から在宅福祉に転換された。以下で着目するのは、重心が置かれることになった在宅福祉の具体的方策に関する政策態度、およびその変容過程である。在宅福祉に対する政策態度は明らかに従来とは変化した。1973年版の『厚生白書』では在宅福祉の「飛躍的推進」の必要性が説かれた。それに対し1975年版で述べられたのは、「在宅福祉対策に対する極めて強い需要にこたえて、きめ細かい施策が実施されてきた」ので、「今後は社会福祉施策体系の整備を図る中で、その質的向上を推進する」ということであった（『厚生白書』[1975:62]）。また、家庭奉仕員制度の今後の方策についても、従来の「今後ともその充実を推進」という表現から、「その充実の方策について意を用いる必要がある」（『厚生白書』[1975:62]）という表現に変質する。このように、在宅福祉への重心の移動とは「1975年以前と同内容の在宅福祉」の充実ではなかった。それでは、1975年以降の「意を用いた」家庭奉仕員の派遣とは実際何を意味したのだろうか。以下では1975年以降の約5年間の福祉政策において、どのように「意」が用いられたのかみていく。

まず、社会福祉サービス全体にたいする政策態度について、1975年版の『厚生白書』では「地域

福祉を中心とする」ことが明記されるとともに、「公私の責任，国，地方公共団体，民間団体の間の役割分担」という文言が初めて登場する（『厚生白書』[1975:63]）。そして，地域福祉のあり方として，「在宅福祉サービスの充実」と「地域住民の積極的な参加と協力」の必要性が強調された（『厚生白書』[1975:87]）。地域福祉における社会福祉サービスへの「住民参加」で念頭に置かれていたのは，主に「婦人のボランティアとしての在宅高齢者の介護・世話」であることは翌年の白書から明らかである。すなわち，在宅福祉サービスの分野で「家庭奉仕員，介護人の多くは婦人によって担われており，社会福祉サービスの推進に果たしている婦人の役割は大きい」（『厚生白書』[1976:100]）という記述に続き，「近年，・・・地域社会における婦人のボランティア活動等も活発化してきているが，今後ともこのような婦人の活動を促進することは，地域社会の福祉の土壌を形成していく上で，寄与するところ大なるものがある」（同上）という記述がなされている。また，具体的なボランティア活動の内容にもふれており，そこには「寝たきり老人・・・等の要援護者に対する援護活動」（『厚生白書』[1976:144]），つまり＜介護労働＞も含まれている。

家庭奉仕員に関しては，1975年代後半には明らかに増加抑制路線がしかれた。『厚生白書』各年版によれば，1970年度から1975年度までの5年間の増加は3160人（6100人から9260人），各年平均632人増となっているのに対し，1976年度から1981年度までの増加は1200人（12120人から13320人），各年平均240人増にとどまっている⁽²⁵⁾。また1975年版『厚生白書』においては，「社会福祉事業従事者の確保」との関連で従事者の教育体系や現任訓練の必要性が述べられたが，これは施設福祉従事者に関してであり，在宅福祉事業従事者については言及されているのは「人的資源の確保が必要となる」ということだけであった（『厚生白書』[1975:131]）。そして，1976年版白書には家庭奉仕員の確保が今後の課題となることを予測し，「その場合，家庭の主婦等の自由時間活用による就業も期待される」と述べられている（『厚生白書』[1976:141]）。

さらに1976年になると，新たな厚生省通知「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」（以下「昭和51年度通知」）が発せられ，要援護老人対策として，老人家庭奉仕員事業とともに，老人介護人派遣事業が制度化された⁽²⁶⁾。介護人派遣制度は，それ以前は「ひとり暮らし老人対策」としての事業であったが，1976年以降は派遣対象が「ひとり暮らし老人」から「要援護老人」に拡大された。家庭奉仕員の派遣対象が相変わらず低所得者層に限定されているのに対し，介護人派遣の「対象となるべき老人」の要件には所得の多寡が入れられていないため，介護人派遣事業は広範な一般世帯の介護需要に柔軟に対応するものであったと言える。介護人が自主登録，行政からの協力要請を受けた地域住民で，介護人には臨時に雇いあげられる形で手当が支給された⁽²⁷⁾のは以前と同様である。介護人の要件としては，「当該老人の近隣に存在する等で老人福祉に理解と熱意を有する者」という以外に特に制限はない。この事業の援助対象は「一時的な疾病等により，日常生

(25) 1975年から76年は9260人から12120人へ2860人の大幅増加をしたが，これは「老人，身体障害者及び重度心身障害者（児）への奉仕員制度を統合」（『厚生白書』[1976:454]）したためである。

(26) 橋本宏子『福祉行政と法 高齢者福祉サービスの実態』向学社，1995年，109-116頁。

(27) 手当額については「1500円相当であった」との指摘もある（同書，110頁）。実際には登録申し出者が少なく，行政が近隣の居住者に依頼して介護人を引き受けてもらうことも少なくなかった（同書，300頁）。

活を営むのに支障がある老人」であり、一時的・臨時的な介護需要への対応策として成立した制度であることがわかる。

1975年以降の地方自治体の財政困難により、「職員待遇」を要する家庭奉仕員の増員が困難であったことは、その増加数の抑制に見る通りである。そのかわり「地域の介護の担い手たる婦人」を育成するため、「婦人ボランティアの育成」が推進される。そして、「近隣の主婦など」を利用した「介護人」派遣制度が、従来から拡充される。政府のいう「意を用いる」在宅福祉の充実方法とは、これら一連の事業展開にほかならない。そしてこの「意を用いる」政策によって、介護労働が社会において実行される一つの形式、すなわち、その行為の内実およびその拡大可能性を不問にしたまま「主婦向き、女性向き」の「ボランティア的な活動」としてなされるというあり方が、確立されたといえよう。登録制による「住民の自主的参加」という形式で介護ニーズに対応するという介護人派遣事業のあり方は、90年代以降に多くの地方自治体が採用した「登録ヘルパー」制度と極めて類似している。行政制度に「参加する市民・住民」を組み込み、＜介護＞ニーズを含む介護ニーズに対応するというあり方は、1970年代に原型をみることができる。

4.2 家庭奉仕員を取り巻く状況

但し、この時点では「参加する市民・住民」である「介護人」と家庭奉仕員の間には一定の差異が設けられていた。老人家庭奉仕員と比べ、老人介護人の活動内容には衣料の洗濯・補修、住宅の整理、医療機関との連絡が抜けている⁽²⁸⁾。その意味で、家庭奉仕員も他の制度化された介護との関係において「家庭奉仕員ならではの介護」を打ち出すことができた。

しかし、家庭奉仕員の資格要件はなお極めて抽象的な規定に止まっている⁽²⁹⁾。「昭和51年度通知」の別添である「老人派遣奉仕員事業運営要綱」に挙げられた家庭奉仕員の要件は、ア)心身ともに健全であること、イ)老人福祉に関し理解と熱意を有すること、ウ)家事、介護の経験と相談助言の能力を有すること、の三つであった。さらに、家庭奉仕員による在宅介護が、そこに在宅ねたきり高齢者への＜介護＞が含まれるとしても「家庭の主婦による無償の家事労働」の延長として捉えられることには変わりなかった。例えば、1976年5月23日の『朝日新聞』には、「老人家庭奉仕員-資格と試験」という見出しで老人家庭奉仕員の紹介記事がある⁽³⁰⁾。記事での説明によれば、老人家庭奉仕員の仕事とは「これといった資格も技能もいらず、日常の家事経験がそのまま生かせる上、時間的な拘束もないので『育児に手がかからなくなったから、何か社会奉仕を……』という主婦たちには、やりがいのある仕事」である。また、選考上の要件のひとつ「家事、介護の経験と相談助言」に関しては、「ごく普通の家事と世話ができれば十分だそうさ」という説明がされている。そして、老人家庭奉仕員の仕事は、主婦の職業機会でありつつ、いや、それよりもむしろ主婦の社会活動の機会として描かれている。

(28) 同書、110頁。

(29) 古瀬徹「介護専門職資格の課題」仲村優一・秋山智久編『明日の福祉9 福祉のマンパワー』中央法規、1988年、161頁。

(30) 『朝日新聞』「老人家庭奉仕員-資格と試験」1976年5月23日朝刊、22頁。

5 対象一般化と在宅介護の「主婦役割」化（80年代前半）

5.1 対象の一般化と「マンパワー問題」の発生

1970年代後半以降の「福祉見直し」以降、在宅福祉重視への転換に伴い、在宅福祉固有のマンパワーの問題がクローズアップされるようになる。公的な在宅介護サービスの必要がもはや低所得者層に限らず、一般世帯に広がっていることは、1973年の時点で既に『厚生白書』でも指摘されていた。しかし、所得要件にかかわらず一般世帯にまでサービスの派遣対象を拡大した場合、予想される利用急増への政策的対応が要請される。1981年12月の中央社会福祉審議会の意見具申「当面の在宅老人福祉対策のあり方について（意見具申）」では、家庭奉仕員制度の対象の拡大が唱えられ、拡大への対応として、1）財政面では費用負担制度（有料制）の導入、運営委託先の拡大、2）人材面では在宅福祉の職員の増員とサービスの質の向上⁽³¹⁾、およびボランティアへの期待が、また、家庭奉仕員の勤務形態としてパート・フレックス制の導入が打ち出された。

この提起をふまえ、厚生省は「家庭奉仕員派遣事業充実強化」の方針をうち出し、1982年の9月に派遣要綱の改定を行った。1982年（昭和57年）に出された国通知（以下「57年度通知」）の内容は、従来の在宅介護サービス事業の大改定につながった。派遣対象要件から低所得の要件がぬけ、「日常生活を営むのに支障があるおおむね65歳以上の者のいる家庭であって、その家族が老人の介護を行えないような状況にある場合」となった。また、派遣頻度に関しても、週2回以上という要件が消え、「原則として1日4時間、1週6日間、1週当たり延18時間を上限」とし、家庭奉仕員の派遣回数や必要な派遣回数・時間数の増加を図ること、とされている⁽³²⁾。

また、1982年の制度改定は、確かに「ホームヘルパーの数と質の向上は、最大の急務という認識は少しずつ行きわたってきた」ことを示し⁽³³⁾、在宅介護サービスの「質」を政策課題とみなすことを示した。家庭奉仕員数は、従来の増員抑制基調から脱し大幅に増員された。1979年から1981年までは、各年100人の増員しか図られていなかったが、1981年から1982年にかけては3000人以上の増員が、また1982年以降1988年まで毎年2000人の増員が図られている（『厚生白書』[1996:108]）。また家庭奉仕員の研修についても、従来の年1回の研修に加えて70時間の「採用時研修」がもりこまれた。

但し、在宅介護の「質」が問われたとはいえ、それは「専門的な質」を問うのではなく、「婦人・主婦なら誰でも家庭内で日常的にするはず」のことを、家庭の外でも適切に行うようにするという意味での「質」であった。全社協がホームヘルプサービスを「家族による介護の代行業務」という理由で非専門的と規定したように⁽³⁴⁾、＜在宅介護＞を内包した在宅介護サービスの専門性自体は認められていなかった。

(31) 具体的には家庭奉仕員の研修の必要が指摘された。家庭奉仕員の研修制度については、有料性の導入は、水準の高いサービスへの要望を呼びさますであろうとの予測によるものである（小笠原、前掲稿、44頁）。

(32) 橋本、前掲書、111-112頁。

(33) 樋口、前掲稿、265頁。

(34) 全国社会福祉協議会『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会、1979年。

5.2 社会的な在宅介護の「主婦役割」化・「大衆役割」化

家庭奉仕員が一般世帯の介護，しかも恒常的のみならず臨時的な介護ニーズにまで応じるようになったため，従来一般世帯の在宅介護需要に対応してきた「介護人派遣事業」は1982年をもって廃止された。但し，問題は「57年度通知」が，「老人介護人派遣事業による介護人については当分の間，家庭奉仕員とみなすこととするが，すみやかに採用時研修を受講させるようにつとめること・・・」としていることである。表向き廃止されたはずの「介護人」を，臨時的な介護需要への対応のために老人家庭奉仕員制度のなかで利用することを許容している。

従来は，介護人と家庭奉仕員との業務内容に一定の差異が設けられていたが，介護人が家庭奉仕員とみなされたことにより，結果として介護人の業務内容が拡大されることになった。登録した「近隣の主婦等」から成る介護人が，家庭奉仕員と同じ業務を任せられるにあたり，「家庭奉仕員による介護」と「近隣の主婦による介護」との境界がほとんどなくなってしまったのである。この段階では，大衆・素人の介護活動からの差異化をもって家庭奉仕員の行う介護を，専門的であると主張しうる根拠が，消滅したことになる。

こうして社会的行為としての在宅介護は「主婦役割」化・「大衆役割」化する。ここでの「主婦化」「大衆化」とは，担い手の属性に関して「大衆」「主婦」という属性が比重を強めたことを意味するにとどまらない。行為の内実が家事援助から重度障害者への身体処置を伴う<介護>に至るまで多様であり，またそれに伴って要求される知識や技術も重層化するという現実があるにもかかわらず，社会認識のレベルでは，<介護>を含め介護という行為を「特殊な技能・知識を要する行為」ではなく「一般住民」とりわけ「主婦」の日常実践の範囲として把握するような社会的背景・基盤が強化された，ということなのである。

6 結 論

本稿では，日本の高齢者福祉政策において，1)在宅介護という行為領域の制度化，2)およびその領域に係わる者の属性の制度化とが，相互連関的に形成される過程を，1970年代の在宅福祉施策の展開を中心に検討した。「日常的な家事」と同義な介護の範囲から逸脱した領域となりうる<介護労働>は，福祉施策の展開を通じて介護労働一般として位置付けられ，その行為者属性が女性や主婦といった「日常的な家事」行為者の属性と同一化されやすい状況に置かれた。家族以外の人によって担われる社会的な労働としての在宅介護は，福祉制度においてその行為領域が変容したが，変容部分を含めて女性役割・主婦役割の行為領域として制度化されたのである。すなわち，「介護の社会的評価・経済的評価の低さ」は，「行為概念・領域の設定」という政策的関与を媒介して，維持され続けたのである。日本の高齢者福祉施策は，在宅介護役割と女性役割・主婦役割とを一体化させたのみならず，女性化・主婦化した在宅介護労働の範囲拡大を促してきたのである。

以上，本稿で明らかにしたのは，「介護の評価」にたいする「行為領域の設定」を媒介した政策的関与の存在であり，その政策的関与のあり方の変遷であった。以下では本稿の分析が示唆する，今後の研究課題，視点などについて述べる。

第一に，介護労働にたいする社会認識・評価は，「評価の変数としてのジェンダー等の行為者属

性」のみならず、それらと「評価の対象となる領域設定の社会的・政治的あり方」との相互連関という地平から分析することによって、その様態の重層的成り立ちに迫ることができる。そのような分析の地平に立つことは、現在の市場化や保険化といった介護政策の潮流において、介護労働のあり方を吟味する際にも有効である。現状の介護政策の中で介護という行為領域がどのように部分化され、または包括概念として扱われ、そこに行行為者の属性がどのように関連をもつに至るのか、それらの関連づけを反映してどのような社会的認識・経済的評価が各行為領域に配分されていくのか、そのような配分の形式は介護という領域にどのような改善・および問題をもたらすことになるのか。介護政策のあり方と介護労働にたいする社会認識・評価との相互関係を体系的に把握する作業を通して、介護の受け手、介護の担い手の双方にとってよりよい介護政策のあり方が展望されると思われる。

第二に、現在の介護労働の評価をめぐる現実の問題状況および、議論の錯綜状況は、歴史的な視点から、状況の形成過程に遡って検討する必要がある。本稿では、中央政府の政策における介護の概念設定の変遷は明らかにしたものの、何故そのような変遷にいたったのかという、変遷を生みだした過程についての議論はしていない。1章、「議論の所在」でも触れたように、今後は、中央政府・行政のみならず、現場の実践者、地方自治体、一般住民、介護家族、高齢者自身といった様々な行為主体による相互関係からなる、介護行為の領域設定を巡る政治的なプロセスを検討の射程にいれ、それを実証的に追跡していく必要がある。さらには、人々の日常生活実践を通じた身体観の形成といった行為論レベルの分析も組み込む必要がある。それらを包括して日本における介護行為の領域設定・および概念化の歴史的展開を吟味することにより、「介護という領域」の社会的な構成、さらには人間に対する社会的な生活支援のあり方の問題と課題についての議論も、さらなる充実が可能になる。これらを、筆者自身の今後の検討課題として引き受けつつ、本稿を閉じることにする。

（もりかわ・みえ 東京大学大学院総合文化研究科博士課程 日本学術振興会特別研究員）

付記：本稿は平成10年度文部省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。