

書 評 と 紹 介

渋谷光美著

『家庭奉仕員・ ホームヘルパーの現代史

——社会福祉サービスとしての
在宅介護労働の変遷』

評者：森川 美絵

本書は、著者の博士論文をもとに執筆された。目的は、「家庭奉仕員制度の変遷を、社会福祉サービスの変遷として検証する」ことにある。家庭奉仕員の労働を在宅介護労働と位置づけ、家庭奉仕員制度が「社会福祉サービスとして創設された」ことの意味を先行研究の歴史認識への批判を加えて確認し、「社会福祉サービスとして創設された在宅介護労働が、いかに位置づけられてきたのか、その変遷を当時の資料を中心に紐解く」(p.4) 作業を行っている。「はしがき」によれば、著者の先行研究の歴史認識に対する問題意識とは、「1950年代～70年代の在宅介護労働が、1980年代以降の労働変容後と同じ基軸で語られてしまっており、当時の資料に即した検証が十分ではない」(p.4) というものである。著者は、この問題意識に応えるために、「介護労働の特性がいかに把握されてきたかを、公的機関の文書資料はもとより、現実の労働過程の実践を通じて検証すること」、「政策主体側からだけではない、労働者側からの実態も含めた動向により検証する」ことに取り組んだ (pp.4-5)。

本書の構成は、研究の視座と課題が述べられた序章、5つの部すなわち「第Ⅰ部 家庭奉仕員制度創設の背景」、「第Ⅱ部 介護労働の位置付け」、「第Ⅲ部 家庭奉仕員の援助実態」、「第Ⅳ部 正規職員化闘争」、「第Ⅴ部 在宅介護労働の変容」、そして、結論部の終章である。各部は、3から10の章数により構成され、部の末尾に小括がある。

本書は5部構成ではあるが、家庭奉仕員制度の変遷過程の検討課題としては大きく3つの課題が設定されている。終章のまとめを参照すると (pp.274-279)、第一の課題は、「家庭奉仕員制度創設の社会的要因と、家庭奉仕員の労働の位置づけを明らかにすること」である。従来の議論では、家庭奉仕員は、制度創設時から、主婦なら誰でもできると考えられてきたと説明されていたのに対し、本研究では、社会福祉の一環として制度が創設されており、社会福祉の一環としての「専門的ケースワーカーの側面も必要であると認識され」、「就労を必要とした女性が担い手に設定され、当初から厳しく、かつ特別な配慮が必要な労働として位置づけられてきた」ことを明らかにしている。

第二の課題は、「家庭奉仕員による正規職員化闘争等の取組みと、その歴史的意義を明らかにすること」である。従来の議論では、「かつて家庭奉仕員の常勤化率が高かったのは、社会福祉従事者は常勤職員であるという考えが存在していたためである」と説明されていたが、本書では、この考えは家庭奉仕員に関しては適用されてはならず、むしろ、家庭奉仕員自身が声を上げ、行動し、正規雇用を勝ち取っていった結果としての常勤化率の高さであったと論じている。そうした正規職員化闘争の過程は、家庭

奉仕員のみ運動として成果を勝ち取ったのではなく、他の職員や援助対象者、地域関係者へのはたらきかけと、彼／彼女らからの家庭奉仕員の仕事に対する理解と共感の獲得に基づいたものであることが示された。

第三の課題は、1980年代以降の制度の事業規模拡大に伴う展開のなかで、介護労働の社会福祉サービスとしての側面がどのように担われていたのかを明らかにすることである。80年代以降、「家庭奉仕員の労働は非専門的単純労働であると改めて語られるようになった」ことに対し、労働実態の検証から、80年代以降においても、「援助対象者の基本的人権の尊重、生活権、社会権の保証という社会福祉サービスとして援助すべきところには、介護労働の困難性や、対人格労働の特性が顕在化していた」ことを示した。

こうして、「従来の主張に対し、単純には言い切れない事象が存在したことを示し」、家庭奉仕員が担ってきた在宅介護労働の本質とは、対人格労働としての社会福祉実践であることが一貫していたことを、この時期の実態に関する検証作業から示している。

その上で、最後に、「介護労働の普遍的特性を体現できるような、介護労働の担わせ方等に関する公的責任の発揮を基軸として、再生する方向性を提起し」(p.275) ている。

以上が、本書の構成である。本書の最初の感想は、本書には内から湧き出る「力」があるというものである。「はしがき」を読み始めてすぐに感じたことである。こうした力強さの源泉とは何だろうか。それは、膨大な歴史資料のなかで、自らの問い「介護労働の本質とはなにか」を燃糸として断片的な事象を紡ぐ作業に注がれた著者の力に、読者も突き動かされるからだと思う。定型化された事実解釈に基づく既存

の議論に対する違和感の提示にとどまらず、議論の基盤となる事実認定のレベルにさかのぼった作業を通じ、見過ごされてはならない事実があることが、具体的説得的根拠をもって主張されているからだろう。

本書は、家庭奉仕員・ホームヘルパーの担う介護労働の本質が、社会福祉労働としてあるという議論を、必ずしも理路整然と展開しているわけではない。先行研究への批判についても、評者の著作も批判されているのだが、資料分析の限定性という妥当な指摘はともかく、批判のポイントに違和感を持つ部分もあった。例えば、「介護人制度との統合により、家庭奉仕員の専門性を主張できる根拠は、消滅した」という従来の議論について、業務実態に照らして誤っているとの指摘がある (p.278)。「従来の議論」とは、おそらく森川 (1999) であり、具体的批判が加えられている (p.215)。一応反論させていただくと、森川 (1999) は、政策制度の企画立案の一般的提示 (厚生白書) という言説空間における、家庭奉仕員の労働に対する認知の枠組みの変遷を批判的に論じているのであり、業務の実態レベルで、専門性の根拠となる要素の有無を論じたわけではない。勿論、本書における先行研究への批判には、妥当と思われた部分も多々ある。例えば、家庭奉仕員制度創設時の政策認識についての先行研究批判は、説得力がある。

いずれよせよ、本書の特色、力の所在は、先行研究批判の論理性にあるわけではない。むしろ、歴史的事実として展開されてきたことのダイナミクスを正面から受け止めて提示しようとしたこと、それが本書の大きな魅力である。

以下では、本書へのコメントを3点に絞って述べたい。

1. 業務の制度的・社会的な意味づけのダイナミズムについて

第Ⅰ部と第Ⅱ部において、家庭奉仕員制度が自治体で独自事業として開始され、また国庫補助化により制度化された設立当初、その労働は骨の折れる仕事であり社会福祉サービスを担う労働と位置づけられていたという史実が示され、大変興味深かった。公的責任のもとでの社会福祉実践の担い手としての機能が、制度化の当初に期待されていたことが示されている。これを、自治体レベルや各種の歴史資料をひも解いて明らかにする展開には、説得力がある。

その後の、家庭奉仕員の労働実態と職場での位置づけ、ヘルパー自身による、自身の業務の意味・意義の掘り下げと、それに見合った待遇を獲得するための運動過程についての記述は、当時の様相を生き生きと浮かび上がらせる。

こうした記述から、業務に対する社会的認知が一面的ではないこと、そして、それが変更されるダイナミズムは、当事者の側からも生み出されていくことが、よく分かる。現代における実践の意味づけのダイナミズムを検証する上でも、本書での検証手法は、大いに参考になると思われた。

2. 社会福祉労働としての認知と職員の身分・待遇との関連性について

本書では、第Ⅳ部において、家庭奉仕員が、社会福祉労働としての社会的認知と待遇を勝ち取るために展開した運動について、興味深い資料が多数提示されている。そこでは、運動の結果として自治体レベルでの社会的承認・身分保障を勝ち取ってきた事実が示されている。同時に、家庭奉仕員制度の制度化当初の記述からは、家庭奉仕員の業務が骨の折れる社会福祉労働と認知されていたが、職員の身分や待遇は、他の社会福祉労働とは異なることも示されてい

た。社会福祉労働であることと、身分や待遇の問題とは、「運動」により一時的に結び付けられはしたが、両者は制度当初から切り離された関係にあった、ということである。

これはつまり、「社会福祉労働とみなされなかったため、身分・待遇の不安定化が正当化された」という論理が当てはまらない事実があったと同時に、「社会福祉労働とみなされたので、安定した身分・待遇の獲得に至った」という論理では説明できない状況があることを、示している。社会福祉や介護従事者の身分・待遇に関する議論において、「社会福祉労働としてみなされる」もしくは「特定の専門的な支援スキルを伴う労働としてみなされる」ことは、身分・待遇の保証には直結しないことを、歴史は示している。こうしたことを十分に認識しておく必要があるだろう。

3. 社会福祉サービス労働としての本質について

家庭奉仕員の援助実態（第Ⅲ部）では、生活困窮世帯への関わりがなかで、生活再建という観点からの関わりが必要とされ、また、実践されていた実態が記述され、その実態のなかに社会福祉実践としての本質が見出されている。また、第Ⅴ部で描かれた、80年以降の変容過程と担い手の多様化における家庭奉仕員の労働運動では、登録ヘルパー等と派遣対象との差異化のなかで、社会福祉を担う公務労働者としての承認と身分保障の根拠づけがなされてきた側面が読み取れた。

評者として、著者に尋ねたいのは、生活困窮世帯への関わりを論拠に家庭奉仕員の労働が社会福祉労働であることを主張するという議論の進め方は、「介護サービス」と「福祉サービス」とを切り離したサービスモデルと、（おそらく著者の意に反して）親和的な側面をもちしな

いかという点である。困窮世帯であれ一般世帯であれ、介護の必要な人への関わり自体が社会福祉労働であるとしなければ、介護サービスの対象が一般世帯に拡大され、「一般世帯向けのサービス」として再規定された時に、そのサービスが社会福祉実践である必要性の論拠が弱まってしまわないだろうか。

他方で、家庭奉仕員・公務員ヘルパーの実践と、それ以外の担い手（「ボランティア」と言われる担い手や、民間団体が制度外で提供するサービスの担い手を含む）の実践との共通性のなかに社会福祉実践の本質が見出されるという主張は、社会福祉実践の担い手の身分保障という問題に対し、また別様の難しい課題を呼び込むことになる。

その意味で、介護サービスが一般化される前夜の時代から、家庭奉仕員・ホームヘルパーが自らの業務のいかなる側面・要素を社会福祉実践の本質として提示し、その他の担い手によるサービス実践との差異化の論拠としてきたのか、その他の担い手は家庭奉仕員やホームヘルパーの業務と自らの活動との間にいかなる類似性と相違を見出していたのか、そうした多様な関係者によるそれぞれの業務への意味づけが、その後のサービス提供人材の活用に関する政策・政治にどのように反映されていくのかという観点を加味しながら、80年代以降の歴史的展開について検証をする余地もありそうである。

著者も、介護保険制度の展開への一連の歴史過程を明らかにしていくことを今後の課題として挙げられており、その作業に期待したい。

4. 現在そして今後求められる介護・生活支援実践への示唆について

在宅介護は、現在までの展開において、多様な従事者・職種・関係者が関わるようになり、業務の分業を前提に多職種多機関の連携や調整

が模索されている。介護保険制度の開始時に制度化された居宅介護支援専門員や、その後創設された地域包括支援センターは、支援方針の設定や資源の調整・連携を主たる役割として位置づけられている。こうした流れのなかで、直接援助者として関わるホームヘルパーの業務編成の特徴も、本書が見出した歴史的実態と比較して一定の変化を遂げてきているように思われる。

他方で、困窮そのものが普遍化しつつある現在、また、困窮の拡大が予想される近未来にあって、本書が「介護労働の本質」として取り出した内容、また、困窮世帯への関わりにおいて展開される実践の内容は、過去の産物ではなく、ますます必要性が高まるのではと推察する。

本書に書かれてきたような、直接支援としての関わりや各種調整のための関係者・機関・地域とのかかわりは、評者が近年かかわった実態調査結果に照らしても、在宅介護の場において依然として求められるものであった。評者は、困窮高齢者の生活を支援する団体への調査を行い、日常生活を支えるスタッフの支援内容の実態把握を試みたことがある。その内容は、時代背景こそ異なりつつ、本書のなかで描かれていた家庭奉仕員の実践と同質性をもつ部分もある。但し、調査対象は、公務として支援を行っている職員や、訪問介護サービス事業の従事者の業務内容ではない。公的な制度化されたサービスの外側で、困窮高齢者の生活を支える非営利活動法人の職員が行う支援業務の内容である。

このように、著者が本質として見出した社会福祉実践としての介護労働の実践は、制度の「内側」だけでなく「外側」においても展開されている。言い換えれば、そうした実践を展開しなければ、支援を受ける高齢者の日常が成り立たないという現実がある。こうした状況は、今後ますます広がるのではないかと。本質として取り出されたものを、どこで、誰がどのように

担っているのかという観点を含め、多様な労働者の社会的承認、業務条件、待遇や身分保障についての方向性を展望する学術的作業の重要性は、ますます高まるように思う。著者の結論を参考にしながら、社会福祉実践や介護労働、対人支援に係る多くの研究者が引き受けるべき課題であろう。

以上、いろいろと述べさせていただいたが、本書の魅力と力強さは、こまごまとした指摘にどう応えるかというレベルを超えるところにある。過去の歴史を再度検証しながら今後への可

能性と教訓を見出す学術的積み上げの魅力とは何かを、雄弁に語る本である。それは、それぞれの読者が、本書を読み進めるなかで実感されることと思う。現在、社会福祉、介護、対人援助の実践、研究、制度政策に係る多くの人に手に取っていただきたい。

(渋谷光美著『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史——社会福祉サービスとしての在宅介護労働の変遷』生活書院、2014年3月、300頁、3,200円+税)

(もりかわ・みえ 国立保健医療科学院医療・福祉サービス研究部特命首席主任研究官)

法政大学大原社会問題研究所 ワーキング・ペーパー（旧調査研究報告）のご案内

ワーキング・ペーパーは、教育研究機関からのお申し込みに限り、無料で配布しております。個人・一般の方には実費で頒布しています。入手ご希望の方・機関はご連絡ください。

No.	タイトル	発行年月
54	最新刊 持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.5—岡山県の産業政策と介護、倉敷市の地域医療調査報告— (500円)	2015年 8月
53	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.4—倉敷市政と繊維産業調査および環境再生・まちづくり調査報告— (500円)	2015年 3月
52	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.3—倉敷地域調査および桐生繊維産業調査報告— (500円)	2014年 4月
51	棚橋小虎日記（昭和十八年）(500円)	2014年 1月
50	持続可能な地域における社会政策策定にむけての事例研究 Vol.2—繊維産業調査および公害病認定患者等調査報告— (500円)	2013年 4月
49	電産中国関係資料 (300円)	2013年 3月
48	協働会の企業調査資料 (300円)	2012年 4月

法政大学大原社会問題研究所 〒194-0298 東京都町田市相原町 4342
tel:042-783-2305 fax:042-783-2311 e-mail oharains@adm.hosei.ac.jp