

家族を支える・補う

① 在宅福祉サービスの新たな展開

鎌田宣子

ホームヘルプ協会の活動を中心に

一 社会福祉サービスの 広がり

新聞、雑誌、その他あらゆるもので、やたらとシルバービジネスといわれるものの広告が目につくようになってきている。

有料老人ホーム、ケア付マンション等の住宅に関するもの、食事サービス、入浴サービス、ホームヘルプサービス等のサービスの提供に関するもの、床ずれ防止マット、ギャッチベット等の介護用品を中心とするもの、そして保険会社は目玉商品として、ねたきり介護保険、痴呆

性老人介護保険等、保険における現物給付としての介護サービスを生み出している。

これらのサービスは、従来公的に提供されてきたものだが、民間の産業としても提供されるようになってきた。

一方、毎年老人の日の前後には必ずといってよいほど老人介護をめぐる悲惨な事件が新聞記事に掲載される。これらの事件は、老人の日の前後に必ず起きるものなのか。それとも老人の日の前後だから記事になるのだろうか。そしていつも考えさせられてしまうのである。様々な社会福祉サービスが今日これまでに発展

してきているのに。そして民間のサービスもしきりに広告をしているのに。事件を引き起した人々は誰かに相談し、他の解決の道はとれなかったのだろうか。

人はこの世の中に生を受けた時から老化への一瞬一瞬を過ごしている。毎年毎年日本人の平均寿命が延び、西暦二〇二〇年には国民の四人に一人は六十五歳以上の老人になるという推定が発表されている。その中で寝たきり老人や痴呆性老人の発生推定を考えると恐しい数値が示される。もはや老人問題は他人の問題ではなくなり、たしかに明日の自分自身の問題となるかもしれない。

- ① 在宅福祉サービスの新たな展開
- ② 緩衝機能を持つ施設
- ③ 多様な保育ニーズと保育行政についての一考察

- 一 社会福祉サービスの広がり
- 二 ホームヘルプサービスの発達
- 三 財団法人横浜市ホームヘルプ協会の設立から今日まで
- 四 事例にみるホームヘルプサービスの利用
- 五 おわりに

昭和三十八年、老人福祉法が制定され、二十年以上が経過した。昭和四十六年の社会福祉施設緊急整備五カ年計画により、特別養護老人ホームは現在では全国に約千六百余所となった。かつて施設が救済的な色彩の濃かった時代には、施設は、入所すなわち人生を終えるまでの意味合いが深く、施設は入所している一部の老人達のみが利用していた。これらの施設は、閉鎖的といわれてきたが、施設の社会化が叫ばれるようになり、現在では、施設のある地域の住民が利用できるものでなければならぬという考えが一般化されている。また一方では、人は

年老いても、障害を負ってもそれまで生活してきた町や家族と共に生活していくことを望むものであり、こうしたノーマライゼーションの考え方も一般化されてきたといえる。

このため、施設は、専門的な技術や設備を、入所している人達のみならず、地域住民にも提供するようになってきた。一時入所、入浴サービス、デイケア等が例として挙げられる。

また施設を拠点にする方法とは別に、老人や障害者が生活している場面（すみなれた家庭）での生活の援助が考えられるようになった。

このようにして、高齢化社会の多様化している老人のニーズに合わせて、老人や家族の選択によって、場合によっては、在宅のまま指導を受けたり、利用したりする機会が設けられるようになった。それが家庭奉仕員派遣事業（介護人派遣事業）や訪問看護事業などである。とくに、横浜市では全国に先がけ訪問看護事業を実施、今年十周年を迎えている。

ここでは、様々な社会福祉サービスの中でも近年とくに注目され始めた在宅福祉サービスの根幹ともいえるホームヘルプサービスを実施している「横浜市ホームヘルプ協会」（以下協会と略）の設立以来二年の歩みを紹介し、ホームヘル

プサービスの役割を考えてみたいと思う。

二——ホームヘルプサービスの発達

わが国のホームヘルプサービスは、昭和三十一年「家庭養護婦派遣事業」として、長野県下三市町村で開始されたものに端を発する。続いて昭和三十三年に大阪市で「臨時家政婦派遣制度」を始め、昭和三十四年には布施市で、昭和三十五年、名古屋市、神戸市、秩父市が「家庭奉仕員制度」を始めた。

昭和三十七年、厚生省は、これら在庫補助事業とした。昭和三十八年には、老人福祉法が制定されたが、その十二条に、老人家庭奉仕員の派遣について、初めて明文化されたのであった。昭和四十年から、派遣対象の経済的制限は「要保護老人世帯から低所得の家庭」へと拡大し、昭和四十七年には「低所得の者」と改められた。こうして、ホームヘルプサービスは、発達してきたのであった

が、昭和五十七年には、介護人派遣事業を、家庭奉仕員派遣事業に統合する方針が打ち出された。このことは、所得に応じた費用徴収制を導入することにより、利用者層を低所得層のみならずより幅広い階層へと広げる必要があるという考え

に基づくものであった。

この有料化について、中央社会福祉審議会は、

①老人が家庭に留まりたいとする願いを満すことができること。

②家族の介護負担を軽減すると同時に、家族の介護意欲を一層鼓舞するという動機づけの役割を果たすことになること。

③以上のことが老人福祉行政の効果的運営にも寄与することになること。など多くのメリットが期待できると指摘している。

こうして、費用徴収制が導入されたが、現実には利用層は拡大されたものの、それを支えるヘルパーの確保がなされていないところがあり、全国的にみると、あまり利用が広がっているとはいえないのが現状である。

三——財団法人横浜市ホームヘルプ協会の設立から今日まで

横浜市では、国に遅れること二年、昭和五十九年十二月、それまで民間の団体でホームヘルパーを派遣していたホームヘルプ協会と横浜市が共同で横浜市ホームヘルプ協会を設立し、介護人派遣事業を家庭奉仕員派遣事業に一本化した。

現在、市内の利用者には、各区の福祉事務所に常勤で勤務している横浜市の家庭奉仕員と、協会のパートタイム雇用のホームヘルパーで対応していることになっている。

ホームヘルプサービスは、それを利用して人達とホームヘルパー（以下ヘルパーと略）として利用者を支えている人々の存在抜きには考えられない。全国的には有料化によってもあまり利用が広がっていないといわれているが、当協会の昭和五十九年、六十年事業年報の資料を基に、利用者ヘルパーの概略を紹介したい。

①利用者提供されるサービス内容

利用者は六十五歳以上の一人暮らし老人や重度の身体障害者（身体障害者手帳一〜三級程度の者）で、日常生活に支障をきたす場合にホームヘルパーの派遣となる。昭和五十九年十二月協会設立時の利用者は六九二人、昭和六十年四月七五人、昭和六十一年三月には一、〇一七人であり、六十年間延利用者数は一、五〇一人であった。月平均の新規利用申込は約六十八人、逆に廃止となった利用者の月平均は約四十七人であり、利用者の約三八%が途中で廃止となっている。

利用者の年齢は六十五歳以上が全利用

者の七二・八%を占め、しかも八十歳以上が三〇・二%を占めた。また利用者の三分の二が女性であった。

利用者が高齢であることや、ヘルパーの派遣希望が出される時は、利用者の身体状況がかなり悪化していること等もあり、年間の利用者がめまぐるしく変化しているといえよう。

これらの利用者に対して主に提供されるサービスの内容は、家庭奉仕員派遣事業要綱に規定されている。

(一) 家事、介護に関すること、

ア 食事の世話

イ 衣類の洗濯・補修

ウ 住居の掃除・整理整頓

エ 身のまわりの世話

オ 生活必需品の買物

カ 医療機関との連絡・通院介助

キ その他必要な家事・介護

(二) 相談、助言に関すること

ア 生活・身上に関する相談・助言

イ その他必要な相談・助言

のうちに必要と認められたものである。

当協会では、パートのホームヘルパーには(一)を主に担当してもらい、(二)の部分については、協会の常勤職員で利用者とヘルパーのコーディネーターの役割を荷っている相談指導員が担当している。しかし(一)の部分もこれだけの項目では、利用者が実際にもっているニーズは何かを

把握しにくいといわねばならない。

たとえば、アの食事の世話という項目の中には、調理から後片づけ、そして実際に利用者の口まで運んで食べさせる食事の介助、中には献立まで含まれる。そしてエの身のまわりの世話の項目は、介護の部分に入るものが多く、オムツの交換、清拭(部分清拭、全体清拭)、整髪、衣類の着脱の介助、起居動作の介助等、実に様々であり、今後、利用者は何を望んでいるかというサービス内容の詳細にわたる検討・調査が必要となってくるであろう。

協会の昭和六十年年度のサービスの利用は、掃除、洗濯、身のまわりの世話の順であり、一人の利用者につき平均三・五項目のサービスを提供していた。

従って、この三・五項目のサービスの中には、先に述べた様に非常に多くの内容を含んでいることが多く、限られた時間ヘルパーがサービスを行うためには、掃除をしながら、調理をし、その合間をぬって洗濯をするという様に、一定の時間を多重に使っていることが多いといえる。

こうした利用時間や回数、サービス内容を決定するのは福祉事務所であり、その決定に基づき、協会よりヘルパーを派遣しているのである。

② ヘルパーについて

当協会が昭和六十年度に活動したヘルパーは千六十人であった。年齢は二十歳台と六十五歳までであるが、四十歳、五十歳台のヘルパーが全体の六六・九%を占めた。

ヘルパー登録の動機は、子育てが終り、社会参加を再び求める人、高齢化社会に向けて、自分自身の生き方の中に老人の介護を求める人、時間的余裕があり社会福祉に役立てたいと考える人等、その理由は様々であったが、ヘルパー一人が平均一週あたり三日ないし四日、一日あたり四時間の活動を希望していた。このことは、協会が設立される前、横浜市民生局が実施した市民意識調査(在宅福祉サービス調査報告書、昭和五十九年三月)とほぼ同様であったといえる。

実際の活動も平均でみる限り、希望通りの数値となった。ただヘルパーの登録は、地域的に偏在している場合があり、利用者宅までの時間が一時間程度かかる場合も少数ではあったが存在した。

ヘルパーをパートの福祉職としての位置づけるのであれば、資格要件を考慮する必要がある。厚生省がうち出している初任者研修は七十時間、幸い横浜市には横浜市職能開発センターが実施している短期福祉ヘルパー科があり、七十時間以上の講座を修了した人に登録を願って

いる。しかし、急増している利用者にはそうした講座を修了した人の登録だけでは追いつかず、社会福祉に対する熱意や情熱のある人々にも登録を願ひ、協会が独自に研修を行いヘルパーの育成をしている(昭和六十一年四月から)。そしてさらに、年二回、活動しているヘルパーに対しても、研修を行っている。

四 サービスの利用

事例にみるホームヘルプ

先に我々は、家族問題研究会において老人扶養とその家族の条件について、身体状況や介護力、収入、住宅などの外面的な条件と家族の人間関係等についての内的な条件とについて調査を行った(昭和六十年三月都市科学研究室発行『老人扶養と家族』第二章参照)。そこで主要な問題意識は、在宅と施設の分岐点が家族的条件の中に見い出せるか、ということであった。結果的には、外面的な条件では、その分岐点は見い出せず、同一の類型の中に、在宅、施設の両方のケースがみられた。しかし、介護力の低い類型の中には、外的な援助(昭和五十九年調査時点では、介護人か家庭奉仕員制度を利用するか、私的に家政婦を依頼)を家庭の中に入れることによって、かろうじて在宅生活を営んでいたケース

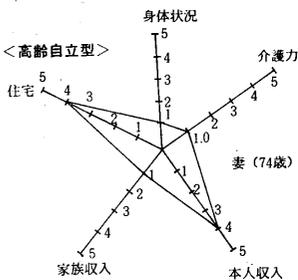
がみられた。

ここでは、現実にはホームヘルプサービスという外的な援助を使って在宅で過している利用者を事例としてとりあげ、家族問題研究会で実施した方法で条件の計量化を試みた(評価の高いほど条件が良

1. 疾病 パーキンソン氏病
2. 身体障害、1種1級
3. 日常生活動作、評価1
○食事 介助
○排泄 尿ビン、紙オムツ等
○入浴 清拭中心
○移動 自力では不可
4. 収入 本人の年金
5. 住宅 一戸建持家4部屋、平家

注) 5条件の1~5の評価方法については報告書参照

事例1 利用者83歳(男性)



△経過▽介護人派遣制度の時期に派遣を受けていたが、入院により廃止。

昭和六十年七月より退院と同時にヘルパー派遣となる。介護者である妻は、長年の介護疲れ、妻自身が病弱であり膝関

節の変形と痛みで、一日おきに通院の身であった。

サービス内容は妻の通院している間の夫の介護を中心にということであった。ヘルパー派遣開始からまもなく、妻の通院に時間がかかる日が多くなったため一回の時間数は三時間から四時間に変更となった。六十一年四月からはこの利用者は横浜市で派遣可能な最長時間数の週十八時間に変更、四時間三回、二時間三回と月々土までのヘルパー派遣となる。

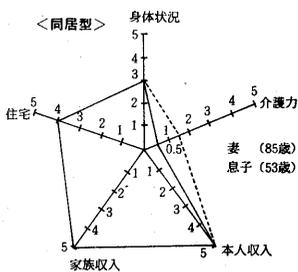
ヘルパーは妻の通院している間に昼食を作り、温め食べさせる。ベットから起こし、背もたれの高いソファにすわらせ。妻と一緒に清拭を行う等がくりかえしおこなわれた。妻は夫にもう少し、もう少しの間長生きしてほしいといつも願っていた。

△家族▽この夫婦に子供がいなわけではなかったが、子供が結婚するたびに家を離れており、長年夫婦二人のみの生活が続いていた。近所に妻の妹が住み、時折顔をみせてはくれていたが、妹も病弱で介護力とはならなかった。夫婦にとっては、子供には子供の生活があるの思

とって住みなれた家で生活することが希望であったため、その気持ちを優先させた。

1. 疾病 脳血栓 (S60年発症)
2. 身体障害 (手帳なし)
3. 日常生活動作 評価3
○食事 自分で食べる
○排泄 尿ビン、トイレまではって
○移動 はいずる
○入浴 全面介助、清拭を中心
4. 収入 貸家多数
5. 住宅 一戸建3部屋、平家

事例2 利用者92歳(男性)

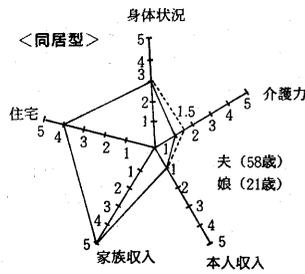


△経過▽六十年春に脳血栓で倒れ、入院。リハビリテーションを受けて退院、自宅にもどった。退院時より、週六日、一回当り三時間のヘルパーの派遣を開始した。しかしヘルパーを派遣して数カ月後、介護者である妻はヘルパーのいない時間にギックリ腰となってしまい、寝こめ、妻の方にもヘルパーを派遣すること

になった。このため二人の利用者に合わせて一日六時間の派遣となる。ヘルパーは、午前十時から夕方四時半まで(昼食休憩三十分)の間に生活全般の援助、掃除、洗濯、買物、食事作り等を行っている。夫の方は、ほとんど床の中ですごしているが突然散歩に出る等といい出す。介助して庭へ出るのが精一杯である。妻の方は、極力夫のことは自分でみたいという気持があるのか、下着等は洗濯機がやってくれるといって洗っておく。しかし、干すことはもうできないのでヘルパーが干している。

△家族▽これまで夫婦は二人で生活してきた。子供は二人いたが、長女が若くして亡くなり、息子一人が残った。息子が大学生になってからは、夫婦のみの生活で、息子は同じ区内に家を建てて住んでいた。高齢になってからの夫の発病により、息子は自分の家に両親を引きとろうとしたが、下町で古くからの知人のいるところを夫婦は離れようとせず息子の方が両親のところにもどって介護することになった。しかし、日中は勤務の関係で留守をすることになり、ヘルパーの派遣を希望したものであった。性格的にわがままな夫を妻は自分がみなければと考えている。が、高齢の割には外的な援助をスムーズに受け入れ自分のできないところをヘルパーに頼んでいる。

事例3 利用者54歳(女性)



1. 疾病 くも膜下出血(S59年)
2. 身体障害 1種2級(右片マヒ)
3. 日常生活動作 評価3
○食事 スプーン等で
○排泄 自立
○入浴 要介助
○移動 装具使用
4. 収入 夫会社員
本人収入
5. 住宅 3LDK 高層マンション

△経過▽利用者は五十歳を過ぎて発病。入院、リハビリテーション終了後自宅にどつた時点でヘルパー派遣となった。昭和六十年、派遣は週四回、一回につき二時間、今年から週五回に変更となった。

主なサービス内容は、掃除、買物、通院介助(近所の診療所まで)、洗濯物を干す、とり込み、調理の下ごしらえ等であった。

ある日、利用者である母親から娘の部屋の掃除をしてもらいたい、と希望が出

された。話を聞いてみると、もし元気でいたら、娘に対して生活の総てを世話できるのに、それができなくて残念でたまらない。せめて母親としてやってやれないところを、ヘルパーにやってほしい、という内容であった。そこで社会的には一人前として世の中に出て働いている人を公的な福祉サービスの中で援助する必要があるのかを利用者自身に考えてもらった。後で協会に連絡が入り、娘とも話し合った。その結果、娘はそんなことを望んではいなかった。ただ母親として娘に迷惑をかけていると思っていたことだったと語っていた。ヘルパーには料金を支払っているの、利用者の望んでいることは、なんでもやってもらえると思っ込んでいた。娘への遠慮から出た言葉の様であった。

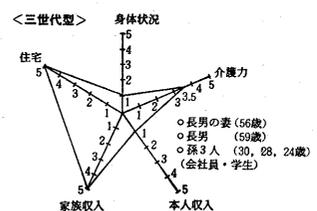
△家族▽利用者には数歳年上の夫と二人の子供があり、長男は東京住い。その長男があまり自宅に帰ってこないため、娘を手元におきたいという気持が大きかった。さらに発病するまでは、家庭の主婦としての役割を果たしてきたのが、発病によりその役割の一部を果たせなくなる、夫に対しても子供達に対しても遠慮するようになる。現実には、娘が今年から社会人になったのを機会にヘルパー派遣回数が増え四回から五回になった。これは、娘が学生から社会人となり、家にい

る時間が短くなったための対応であった。以上多くの利用者の中から、わずか三例ではあるが取りあげてみた。

事例1は、今後も増大すると思われる高齢者夫婦であり、家族問題研究会の設立したE類型、高齢自立型である。事例2は高齢者夫婦と未婚子で類型B、同居型に属する。事例3は、現在は高齢者夫婦ではないが、こうした障害を負いながら高齢に向っている夫婦と未婚子である。

事例3の利用者は最近亡くなってしまった。その翌日、利用者の妻から協会に連絡が入り、亡くなるまで床づけひとつ作らないで家で看取りができたのはヘルパーの派遣のおかげであったと感謝の意を伝えてきた。ヘルパーの派遣が開始された時は、入退院をくりかえした後で、利用者はねたきりであり、すでに妻自身膝関節の痛みで動けないという日もあった。そんな中でも、妻の最後まで看取るという強い意志が今日までの経過を生み出したが、ヘルパー派遣という人的なサービスによって、一時的には介護者の気持をやわらげ、また身体に休養を与えたことも見逃すことはできない。

事例4 利用者84歳



- 事例3の利用者の場合は、今後未婚子が家を離れることによって、さらに家族の構成員を減少させることがありうる。
- 三世帯同居家族(七人家族)の中でも高齢者夫婦がねたきりで主たる介護者が介護疲れで、病弱となれば、介護力は低下し、外的な援助にたよらざる得なくなってくるのである(事例4)。

このように、家族が高齢であったり、または三世帯同居家族であっても、必ずしも主たる介護者を中心として家族のみでみれることにはならないであろうし、比較的年齢が若くても、実際には、家族のみでは、老人や障害者の生活を支えていくことは困難となってきたといえる。

現実事例を計量化してみると、介護力の低下がみられた。実際に、週に何時間程度の外的な援助が必要かということが、計量化が試みられてはいないが、介護力の低下に対して、ヘルパーの派遣が

行われているといえる。

このように、協会が派遣してきたヘルパーは、利用者の生活を側面から援助することに よって 家族の利用者を支える力をも支えてきたことにならないだろうか。

五——おわりに

高齢化社会、現代家族の家族機能の縮少、一家族あたりの構成員の減少傾向といわれる中で、利用者やその家族を支える在宅福祉サービスの根幹ともいわれるホームヘルパーサービスが新しい方法で横浜に導入されて、もうすぐ丸二年となる。

昨年度実績三十五万二千二百時間は千六十人のパートタイムのヘルパーによってサービス提供され、千五百一人の利用者がサービスを受けた。さらに六十一年度に入ってから利用者数が延びている。

このような実績は他都市の類似したサービスと比較しても類をみないものである。

しかしながら、市内には、ねたきり老人で在宅介護手当を受けている家庭が三〇〇〇件以上ある。その他にも、身体障害者がいて介護に苦勞している家庭がまだまだ存在するはずである。

家族問題研究会が行った調査では、在宅の要介護老人に対する介護力の平均値は、二・一であり、三（健康な成人が一人家にいる状態）以上を確保しているのは四割で、一（たとえば病氣をもった高齢者が介護している状態）以下が三割にも及び、その低さにくら然とした。今後ヘルパー派遣を必要とする層の広がりを示す数字とも読めるであろう。こうしてみると、今後も利用者の増大が予測される。協会の昭和五十九年十二月からの歩みは市民の間にも、しだいに定着してきているということではなからうか。そし

てこれまでの間利用者を支えてきたヘルパーは、協会設立当初からの基本理念であった市民参加による運営が実現しているひとつの証ともいえるであろう。

そして万能とはいえないホームヘルプサービスをここまで支えてきたことの中には、他の在宅福祉サービスの発展を見逃すことはできない。事例の中では紹介できなかったが、多くの利用者の中には、様々な他のサービスの提供を受けている人もいた。一時入所、入浴サービス、デイ・ケア、そして保健婦や看護婦による在宅訪問看護指導等、ヘルパーの派遣を受けながら、より専門的な指導、専門的なサービスを受け、在宅で生活を続けている人々がいた。

また有機的な他機関（福祉事務所、保健所、病院等）との連携があったからこそ、成し遂げることができたということにもなる。

社会福祉の分野におけるホームヘルプ

サービスの歴史はまだ浅い。協会の歴史もまだ二年たらずである。

利用者が求めているニーズに対応するために、今後どのようにしていかなければならないか。そして利用者を支えていくヘルパーの新しい型のパートタイムの専門職をどのように確立していくか、残されている課題は山積している。今後は課題をひとつひとつついでに成し遂げていくことが、我々の使命であると考えている。

協会発足以来、増大しつづけた利用者の住み慣れた場所、生活の場所にヘルパーを派遣し、利用者の在宅での生活の一部を支え、利用者を取りまく家族の生活、とくに介護力の不足部分を補い、利用者の在宅生活を可能ならしめた一助をホームヘルプサービスが担ってきているということは、まぎれもない事実であるといえよう。

△ホームヘルプ協会相談指導員V