

日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所
『日本福祉大学社会福祉論集』第105号 2001年8月

公的ホームヘルパーのおかれている 社会的状況と問題点についての一考察

吉田直美

はじめに

ホームヘルパーの役割は、利用者の生活を守り、自立支援と生活意欲を引き出す福祉サービスを実施することである。利用者の在宅生活を公的責任のもとで支えてきた公的ホームヘルパー¹⁾は、その使命を担ってきたパイオニアであり、コスト問題では決して見合わない援助困難事例への取り組みにおいては、「生活者の視点からの対人援助専門職」である。一方、福祉労働者としての労働条件・待遇の向上を求めてきた、公的ホームヘルパーを中心とした組合活動の実践や質の向上のための研修や自主的研究会活動は、ある意味では民間ホームヘルパーの「お手本」であった。ところが、介護保険の実施を巡り、これまで高齢者へのホームヘルプサービス援助を担ってきた公的ホームヘルパーの立場は大きく変わり、その存在が危機的状況に置かれている。介護保険導入に伴いホームヘルパーの質の向上、専門性の向上が叫ばれているにも関わらず、現実にはホームヘルパーの労働条件・待遇はますます悪化していき、ホームヘルパーの労働の質そのものも変化しつつある。本稿では、介護保険導入後のホームヘルパーによる訪問介護の変容に焦点を当てつつ、「労働条件・待遇」、「専門職養成のための教育システム」「ホームヘルパー自身が抱えている問題」の側面から、ホームヘルパーの社会的評価や職業としての専門性の向上を妨げる悪循環な構造を分析し、公的ホームヘルパーの置かれている状況とホームヘルプ事業における公的責任のあり方について考察する。

ホームヘルプ事業の変遷

日本のホームヘルプ派遣事業の出発点は、1956年の長野県の上田市、諏訪市等の地方自治体(市町村社会福祉協議会に事業委託)による独自事業であった。それが全国に拡大していき、1963年に老人福祉法が制定された時、国の制度として「老人家庭奉仕員派遣事業」と法律に明記され、ホームヘルプ事業として発展してきた。措置制度のもとで、ホームヘルパーを市町村の職員としての身分保障をするとともに、その中心的な担い手として、公的ホームヘルパーの存在

が認知された。そして「市町村責任の明確化」を旗印に、利用対象者の拡大（普遍化）、利用者
のニーズに応じたサービス形態、サービスの量の確保・業務の質の向上のための研修制度が実施
されていった。一方、ホームヘルプ制度による国の政策において、1980年代以降、「ホームヘル
プ労働のあり方」「ホームヘルプの専門性」に関する論議が活発になり、公的ホームヘルプ事業
は大きく改編されていった。1980年代には、厚生省（厚生労働省）は、派遣対象拡大と受益
者負担の強化、多様な委託事業体の育成、ホームヘルパーの研修制度（家庭奉仕員講習会推
進事業）の導入・人材育成、ホームヘルパーの非常勤化・パート化、主任ヘルパー制度の政
策が具体化されていった。この背景には、当時の臨調行革路線のもとでの、地方自治体の責任強
化、民間への事業委託へのシフトを狙った国の責任回避・財政負担の縮小があった。そして、
の狙いは、1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」施行による社会福祉の国家資格制度導入
と連動して、ヘルパーを専門職として認め、ホームヘルプサービスの質（専門性）を向上させる
ために実施されたといわれた。の実施によって常勤ホームヘルパーの役割が評価されたという
反面、のホームヘルパーの非常勤化・パート化・登録制度の導入によってコスト削減が行われ、
身分保障がされないだけでなく、直行直帰で他のヘルパーとの情報交換やカンファレンスの機会
がない、などの状況を生み、専門性を向上させにくいヘルパーを大量生産するという矛盾を引き
起こした。1990年代から2000年の介護保険実施までの特徴としては、チーム運営方式の導入
1991年に導入された3段階のホームヘルパー養成研修（1995年改訂）事業補助方式（介護
保険においては出来高払いに）の導入が挙げられる。これらは、ヘルパーの階層化を促し、「登
録ヘルパー」の大量生産・採用とその管理体制づくりを意図したもので、については、福祉サー
ビスの商品化、業務の部分細分化が進んだといえよう。1980年代からの、このような量的な人
材確保とコストダウンを最優先にした国の政策の流れの中で、現場の公的ホームヘルパーを中心
として、在宅生活を送る要介護者の自立の促進や生活の質の向上を目指しての活動が続けられた。
そして、援助を必要とするすべての利用者の社会的介護を保障する、すなわち憲法第25条にお
いて保障されるべき「国民の基本的な人権、人間の尊厳」を守る公的責任を果たすという使命を持
ち、その第一線で活躍してきた。しかし、介護保険導入の準備段階として1998年頃より、国の
補助金制度は、人件費補助型から事業費補助委託に切り替えられるようになり、公的ヘルパーの
採用自体が手控えられるようになっていた。そして、営利企業も含めた民間サービス事業者のホ
ームヘルプ事業への参入という「市場の原理」が全面的に導入されはじめたのである。この影響
を受けて、自治体では、社協へのホームヘルプ事業委託からの撤退や民間企業への委託が急ピッチ
に進行した。本来ホームヘルパーの業務内容は、総合的な生活支援であり、利用者の主体性・個
別性を尊重して行われるべきのものである。市場原理の導入は、介護保険下ではさらに「サー
ビスメニューの細分化」が行われ、細切れの業務を「商品」として即物的に提供していかざる得な
い状況が顕在化してきた。利用者のニーズや、福祉サービスの担い手であるホームヘルパーの勞
働条件や専門性よりも、登録ヘルパーの大量採用による量的人材確保とコスト削減が優先され、
ホームヘルパーの労働の質は、対人援助から時間単位での「商品」としてのサービス提供に変容

していったのである。

・介護保険導入によるホームヘルパー事業の変質

介護保険制度は、高齢化社会を支え在宅福祉を推進を図るため、「介護の社会化」という国民への公的な介護保障の実現を目指すという謳い文句で実施された。この制度は、従来の措置制度から、契約方式への移行を掲げることによって、日本の福祉システムの大きな転換をもたらした。利用者の自己決定によってサービスを選択できる「理想的な」システムのはずだった。そして、従来からいわれている在宅3本柱の1つとしてのホームヘルプ事業（訪問介護）は、この介護保険制度において、まさに基幹的な部分として機能することになっていた。一方で、高齢化が進む中で年々高まっていく要介護者のニーズに応えるために、厚生労働省（旧厚生省）は、1999年度で終了した高齢者保健福祉推進計画（新ゴールドプラン）を引き継ぎ、ゴールドプラン21を作成した。2004（平成16年）年度までに在宅介護の充実に重点を置き、ホームヘルプサービスをヘルパーの数に換算して35万人分確保する目標が定められた。これは現状の約17万人のホームヘルパーの約2倍の配置となる。この需要に応えるべく、ここ数年、各市区町村、市町村社会福祉協議会、介護系の学校、民間企業によるホームヘルパー養成事業が花盛りであるのは、周知の事実である。

一方、厚生労働省（旧厚生省）は介護保険下での介護サービスについて、「民間活力の導入」「市場原理の導入によるサービスの向上」を唱えてきた。制度開始1年以上前から、次々と実際に提供される福祉サービスの実施主体は地方自治体から民間の事業者へと委託化されていった。この影響で、全国で地方自治体及び事業委託された市町村社会福祉協議会の事業が次々打ちきられ、長年この事業を実質的に支えてきた公的ホームヘルパーの多くが正規職員から解雇や配置転換が次々になされた。雇用身分も常勤から非常勤、登録ヘルパーといった不安な立場となっていった。民間事業者への積極的な市場開放が行われ、地方自治体のホームヘルプ事業からの撤退は著しくなった。地方自治体が独自事業としてホームヘルプ事業を残した場合も、新規採用の多くは登録ヘルパー等は不安定な雇用形態に移行された。そのような状況の中で、介護ビジネスの市場規模は、年間数兆円という予測も行われた。福祉ビジネスを新たなビジネスチャンスととらえた民間の事業者は、競って全国にサービス拠点作りを展開するとともに、ホームヘルパーの確保に努めることで、介護保険導入前からマスコミを賑わしてきた。しかし、新しい雇用創出産業として期待を荷った民間福祉サービス事業ではあるが、多くの企業にとっては、アテが外れた結果をもたらした。訪問介護の「家事援助」と「身体介護」の介護報酬の単価の差が約2倍²⁾となった為に、利用者が大幅に予想を下回り、一人当たりの利用額も単価の高い身体介護よりも安い家事援助に集中する事態が発生したからである。大半が年金生活者である福祉サービスの利用者としては、少しでも出費を押さえようとするのは当然のことである。しかも、制度開始直前に登場した「複合型」の介護報酬にいたっては、家事援助と身体介護が半々の場合を想定して、介護報酬の

単価も家事援助と身体介護の中間で2980円となっている。しかし、ホームヘルプサービスが極めて個別性の高い生活支援であることを考えると、どちらかの援助が100%とか、2つの援助が半々のケースばかりでないのは自明である。それらのケースの分類の「線引き」、すなわち、明確な区分については、介護保険法にも厚生労働省の通達にもどこにもでてきておらず、大変不鮮明である。そしてこの3つのタイプのどれに区分されるかは、利用者や家族の話し合いの中で、ケアプランを作成する介護支援専門員が判断しているのが実態である。現場のホームヘルパーからは、「家事援助」という業務区分で派遣されても、介護の専門職としての技量が求められる場面は決して少なくない。一方、採算が合わなくなった企業は、制度開始わずか数ヶ月の時点で、サービス拠点の整理・縮小、ホームヘルパーの希望退職の募集をするなど、実需に見合った供給体制への転換をせざるを得ない状況に追いこまれた。介護大手民間企業のコムソンにいたっては、2001年4月の時点で1億円以上の単月赤字を計上しつづけた。5月にやっと黒字に転化したものの、その最大の理由は会社存続のための「サービス拠点のリストラ」を断行した結果である。また、同社の折口社長によると、2000年度末より、介護報酬単価の低い家事援助業務を避け、「身体介護」の比率を高めるように利用者を選別してきた結果だという。コムソンに限らず、大手介護事業者の多くの民間ホームヘルパーが解雇されたのである。²⁾ 事業の悪化などから、なりふりかまわない利用者確保が行われる危険や、1社との契約では「食べていけない」非常勤ホームヘルパーは他社との掛け持ちをし、直行直帰の勤務体制で他のホームヘルパーとの交流もほとんどなくなっていった。ひたすら「細切れサービス」の提供者となっていったのである。³⁾

このように、新しい雇用創出産業として期待された福祉サービス産業は、介護保険制度がスタートしてまもなく、制度を現場で支えるホームヘルパーにも大きな影を落とした。そして、採算が合わないからと、安易に事業撤退によるサービス中断や他社への事業の引継がおこなわれた中で、利用者への生活支援が不安定なものとなる危機にさらされている。このような民間企業の対応については介護保険制度の本来の趣旨に照らせば非があるのは明かである。しかし、採算が取れなければ企業は存続できないことを考えれば、この事態を、新制度移行への過渡期の混乱で一時的なもので仕方ないなどといって、民間事業者に責任をかぶせて済む問題ではない。ホームヘルプ事業で提供される福祉サービスは、利用者によっては1日も欠かせない生活の命綱である場合もある。国が過疎地域では営利目的の事業として採算がとれないことを、あらかじめ予想できなかったわけではないはずである。そして、現場で利用者の生活を支えるホームヘルパーにとって、意に添わない労働条件・待遇等の環境の悪化は、ホームヘルプサービスの質の低下、ひいては利用者への援助の低下をもたらす。その結果利用者の「基本的人権」「人間の尊厳」などが守れなくなると思われる。このような事態を招いたのは、国や保険者である地方自治体がホームヘルプ事業の公的責任を、放棄したことに他ならない。何故なら、正規職員あるいは常勤ホームヘルパー達を中心となって、これまで地域に密着したホームヘルプ活動を展開し、その質の向上に貢献してきた実績、利用者本位で援助困難ケースに対応してきた実績を、行政は切り捨てたのと同じだからである。これは、1980年代当時の臨時行革路線の影響で、量的人材確保とコスト削減がなさ

れたことと、1999年の人事院勧告により設けられた公務員の「福祉職俸給表」では、介護職である介護福祉士やホームヘルパー1級修了者の給与は、一般行政職員や看護職員よりかなり低い賃金格付けがされ、更に同じ福祉職である保育士や指導員よりも「職給」上差別された結果とも言える。⁴⁾ 加えて、介護保険下での訪問看護報酬と訪問介護報酬間の2倍以上の単価の格差⁵⁾を見れば、いかに介護職が「安上がりの労働力」として考えられているかが分かる。そういった悪環境の中であっても、公的ヘルパーは自治体の労働組合等を結成し、これまで築き上げてきた労働条件・待遇の維持及び向上を訴える運動を展開してきた。また、ホームヘルプの質の向上においても養成研修・現任研修・自主的勉強会を実施してきた。しかし、相次ぐ自治体の事業撤退はこれまでのホームヘルプの理念や労働環境と専門性向上への努力をなし崩しにされたといえよう。公的ホームヘルパーの労働条件や待遇は、ある意味では利用者の人権と生活を守る介護労働者の労働条件を底上げする一つの指標であった。ところが、公的ホームヘルパーの労働条件や待遇が悪化し、雇用不安的な状況に置かれ、十分な研修や自治体からのバックアップを受けられないとなると、ホームヘルプ事業に有能な人材は集まらない。ホームヘルパーの質は低下、ひいては援助の質が低下し、利用者の自立を促し生きがいを引き出すような生活支援など望めなくなる。社会保障としての介護保険制度は、国の責任により利用者への公平なサービス提供のためにサービスの地域格差対策を講じることが要請される。そしてさらに、保険者である地方自治体の責任により、地域密着型で利用者への福祉サービスが展開されるものであるはずである。このような地方自治体のホームヘルプ事業からの撤退は、地域における介護保険サービスの質の低下・空洞化を招き、自治体行政に対する住民の信頼を失わせる結果を引き起こすと考えられる。

・ ホームヘルパーへの職業的評価と労働環境

在宅福祉の要となるホームヘルパーは、本来、医療・看護・リハビリテーションの専門職とパートナーシップを結ぶ社会福祉専門職として重要な職業であるはずである。にも関わらず、一般国民はもとより、医療・保健・看護の専門職、更に同じ福祉専門職であるソーシャルワーカーすら、ホームヘルパーに対する社会的評価、職業的理解は低い。国家公務員給与表を見ても、看護婦等の医療職と福祉職を比べれば、福祉職は看護婦（士）に該当する医療職よりかなり低い賃金格付けがされている。つまり、介護職は、国や自治体といった公の機関からの専門職としての正当な職業的評価がなされていない。その結果、低賃金労働を強いられている。⁶⁾

ホームヘルパーの職業の発生の歴史的経緯をみると多くは「家庭の主婦」であった。介護や家事は「誰にでもできる仕事」であるという認識を生み、ホームヘルパーの業務が「利用者の生活全般への支援」であり、専門性が低い（誰にでもできる仕事）、すなわち専門的な知識や技術が必要ない職業であるとみなされ、その労働条件や待遇が極めて悪い状態におかれてきた。それによって就労意欲が低下し、優秀な人材が集まりにくくなるという悪循環を生んだ。しかし、ホームヘルパーの業務は本来、利用者の家庭という生活の場で利用者の生きる意欲を引き出すことと、

その人なりの自立に向けて、行われる多面的な生活支援である。そして、その実現のために、利用者の多様性と個性を重視した、対面的なコミュニケーションを基盤とした信頼関係を利用者と結ぶことが大前提である。加えて安全・安楽・快適な身体面での介護と、生活の基盤である衣・職・住をサポートする家事援助は、近年社会科学としての学問研究も発展し、決して「誰にでもできる仕事」ではないのである。

ホームヘルパーの労働条件や待遇をはじめとした就業意識については、介護保険導入以前に日本労働研究機構が全国規模で実施した「ホームヘルパー就業意識調査」⁷⁾がある。この調査によるとヘルパーの96.7%が女性、約8割が40歳以上である。約9割はホームヘルパーもしくは介護福祉士の資格を持って働いている。しかし、地方自治体や社会福祉協議会等の正規職員はわずか21.5%、嘱託等1日6時間・週5日以上働く常勤ヘルパーが26.3%、その他パートヘルパーが47.7%であった。又、ヘルパーの9割は働く上での悩みや不安、不満を持っている。特に多いのは、「重労働で社会的地位が低い」「健康への不安や疲労」「賃金の低さ」「雇用が不安定」である。これを雇用形態別でみると正規職員では「腰痛など健康面での不安」「心身の疲労」「急用時の代替要員」といった過剰労働による負担感と不安が強い。これは重田博正が行った調査から、⁸⁾慢性的疲労で発生する頸椎腕障害や腰痛が多発していることや、メンタル的な疲労症状の訴えの多さ、ゆとり無い勤務状況といった報告結果とも一致している。また、嘱託等の常勤ヘルパーは「雇用が不安定」「正規職員になれない」「賃金が上がらない」といった身分保障と低賃金について、パートヘルパーでは「収入が不安定になりがち」「仕事がない場合の補償システムがない、または不十分」「雇用が不安定」等身分保障の不安定さについての回答が多かった。そして、常勤ヘルパーの約7割が正規職員を希望、パートヘルパーの4人に1人が常勤が正規職員として働くことを望んでいた。また、やはり介護保険導入直前の2000年3月に藤松らが行った登録ヘルパーの実態調査の結果⁹⁾からも、98.9%が女性で、「毎月の収入が不安定」「事故や感染症への補償がない」といった訴えもあり、1ヶ月あたりの勤務日数は15日未満が6割を占めていた。そして、「仕事はやりがいがあり働きたいが、労働環境が劣悪・雇用不安定で社会的評価も低く、続けられない」というのが現場の声であると報告されている。これではホームヘルパーを魅力ある職業として選択してくる人は増えないし、職場移動も激しいものになる。高いサービス水準どころか、安定供給にさえ結びつかないのは当然であろう。

介護保険が導入されるにあたってホームヘルパーの労働条件や待遇は、準備段階より悪化した。そして、多くの地方自治体が、ホームヘルプ事業から撤退を進めることで、企業参入の条件整備に手を貸してきた。公的ヘルパーの雇用傾向は直営から委託へ、常勤から非常勤、登録ヘルパーへと進んでいったのである。

2000年10月に発表されたゼンニン同盟日本介護クラフトユニオンの調査結果¹⁰⁾は、企業に所属する介護従事者、すなわち巡回入浴従事者と在宅介護従事者(ホームヘルパー)を対象としているが、正規社員が36.1%、以下常勤ヘルパー(1日6時間以上週5日以上勤務)が14.0%、パートタイマーや登録ヘルパーが39.2%であり、やはり不安定な非正規雇用が主流であった。

しかも、非正規雇用のホームヘルパーの場合、直行直帰の体制のもと、移動（49.3%）や待機（36.0%）の時間、記録する時間（33.5%）は無給であった。労働時間が不安定、社会保険に入れない、労働基準法が遵守されていないといった事業所もある。

このようにホームヘルパーの多くは、身分の不安定な登録（非常勤）ヘルパーである。それに加えて介護保険を契機に常勤職員が減り、非常勤職員が増えている。「家計の足しになれば良い」等、ヘルパー自身が非常勤勤務を希望する者もいるのは事実であるが、利用者本位の質の高いサービスを提供するための人材を確保するには、安定した待遇と安全で快適な労働条件が不可欠であろう。地域によっては、労働条件の悪さから、志や資格を持っている人が多数いるのに、働くホームヘルパーが集まらない状況が起こっている。

・ ホームヘルパーの専門性と業務

ホームヘルプ事業は、1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」の施行や、ホームヘルパー講習が具体化されることにより、「専門性」と「ホームヘルプの質の保障」に目が向けられるようになった。更に、1990年代に入ると、ホームヘルパーの1級～3級の研修制度、人材評価が研修制度とリンクされるようになった。このような中で公的ヘルパーは、ホームヘルプ事業の質の向上と福祉労働従事者としての地位の向上を切り開いていった先駆者であった。又、社会福祉の公共性、すなわち戦後、国・公共機関が財政責任・実施責任、最低基準の管理、運営責任の3つを果たすという福祉3原則を象徴していた。ところが、社会福祉基礎構造改革の中で、措置制度から契約制度へ移行し、「民間活力の導入」の美名のもとで、ホームヘルパーを含む福祉労働従事者の労働に対する公共性が捨て去られつつある。

ホームヘルパーが専門職であるべきであっても、現状はどうかという点については、現段階では様々な議論がなされている。現在の厚生労働省のホームヘルパーの採用条件、養成研修のあり方をみると、まだまだ「質より量」が求められているとしかいいようがない。このような「粗製濫造」システムが続けば、養成課程において高い専門性を期待することが出来ない。実際、ホームヘルパーの資格は所定の研修を受ければ「無試験」で取得出来る。¹¹⁾ カリキュラムにおいて2級取得に必要な130時間の研修のうち、実習は在宅サービスの現場の見学等たった30時間である。しかも、その1/2は教室での研修に振り替え可能な為、教室内でビデオを観ることで対応している場合も多く、現実には同行訪問を全く省く事業者まででできたのである。¹²⁾

ホームヘルパーの専門性が低いことにより生じる問題としては、伊藤幸子¹³⁾は 職業倫理の欠落、制度と対人援助技術の知識の欠落、隠れたニーズの発見ができない、家政婦との業務の混同、の4点を挙げている。この場合の職業倫理とは、秘密保持、利用者本位の考え方、人権意識、個別性の尊重等である。利用者の家庭というプライベートな領域に入っただけの業務である以上、利用者との信頼関係を結ぶために必要不可欠であろう。利用者の生活を総合的に捉えての援助を行うためには、制度や施策等の知識を持ち、更に利用者や家族の個別性を考慮した助言が

必要である。その際、利用者や家族の隠れたニーズ把握の発見も重要な役割であるが、利用者の真意を押し量り、真のニーズを発見し、生活意欲を引き出すという専門性の発揮が求められている。

ところで日本には古くから「家政婦」という制度が存在している。この「家政婦」に関して家政婦職業紹介業界は「就労機会の提供と労働力の確保」を目的にしている。「家事援助」といった訪問介護の業務を主たるものとしてはいない。これは、「利用者の自立の促進や生活の質の向上」というホームヘルプの目的とは異なる。また、家政婦の派遣対象と異なり、ホームヘルプの対象は「日常生活に援助を必要としている人であり、家族・本人が介助を必要としている場合」とかなり限定されていること、その養成・研修の教育カリキュラムも異なる。このようにホームヘルパーと家政婦は、「家事援助」を業として行う部分はあるが、その内実は相当異なる。厚生労働省が提示した、ホームヘルパーの「家事援助の不適正事例に対する具体的対応」¹⁴⁾によれば、一見「家政婦」の業務の違いを明らかにしている。しかしこれはホームヘルパーの専門性を認めての対応ではない。その意図するところは、「家事援助」によるサービス利用を抑制しないと、公費での費用負担が圧迫されるという財政的事情、又、介護報酬単価が低い「家事援助」の利用が増えれば介護支援事業者の収入が減少し、経営上の困難をきたすという事態を回避するためと考えられる。ホームヘルパーによる「家事援助」は家事代行ではなく、利用者の自立支援であり「生きる意欲を引き出す」ことを目指すのである。そして対人援助職として最も重視すべき「個別性」を無視した「不適正事例」の提示は、利用者不在の「家事援助」業務の画一化に過ぎない。

前述したゼンニン同盟が実施した調査結果によると、採用後仕事に関する研修が行われず、直ちに介護現場である利用者宅に派遣される実態が浮き彫りにされている。現任研修やカンファレンス、事例検討会議も実施されていない職場もある。レベルアップによって専門化を高めようとするホームヘルパーが外部の技術研修や講習会への参加を希望しても十分に保障されていなかった。その上、大半の非正規職員のホームヘルパーは直行直帰体制のため、ヘルパー間の交流の場がなく、不安を抱えながら仕事をしている。そのため、問題が発生しても1人で抱え込んでしまうという現象があった。しかしながらこのような状況とはいえ、ライフデザイン研究所による「ホームヘルパー養成研修の現状と課題」¹⁵⁾によると、今後の対応として、新規に労働力としてのホームヘルパー数を確保することのみに努力するよりも、既存のホームヘルパーを有効に活用し、流出を防ぐ方策をとる方が、効率的かつ現実的であると報告している。

． 公的ホームヘルパーへの面接調査

1. 目的：

現場で働く公的ホームヘルパーからの聞き取り調査を通して、公的ホームヘルパーを取り巻く社会的状況としての、雇用形態と教育システムを中心とした問題が、ホームヘルパーの質の向上と正当な社会評価を阻害する要因を分析すること。

2. 調査日時：2000年7月12日～8月5日

調査方法及び対象：

× 県内の4市1町の公的ホームヘルパー5人から聞き取り調査を実施し、その内容を分析する。

全員ホームヘルパー1級、介護福祉士の資格を取得、ヘルパー業務歴は10年以上である。

3. 調査結果及び分析：

1) 雇用形態・職位等をはじめとする職場での問題

介護保険制度開始以前より、少数の常勤、その数倍の登録ヘルパー（パート雇用）によって、業務は支えられてきた。採用の方法、常勤、非常勤、登録ヘルパーの勤務形態や身分保障も市区町村によって異なる。非常勤といっても、賞与が出ない以外は常勤と同じ勤務形態である場合もある。また、常勤にも、公務員としての採用と、市町村社会福祉協議会の職員としての採用等があった。市によっては、10年間の継続契約で給料は基本給が若干上がる以外は、いつ採用されても、どんな資格があっても、給料はどのヘルパーも同じであった。10年後の契約更新時には、また新人同様の扱いを受けたヘルパーもいた。制度開始を巡り、正職員から非常勤・登録ヘルパーへのシフト化が進む一方で、「待遇は変わらないから」という説明で、市からいったん退職し、市町村社会福祉協議会の職員になるようにと要求されたり、身分保障について納得できるように説明を受けられぬまま、決定するまで不安な日々を送ったヘルパーもいた。雇用上の身分が不安定なため、実質常勤並みに働いていた非常勤ヘルパーの中には、上司より仕事のノルマを急にきつくされたり、「辞めてくれないか」と言われたヘルパーもいる。一部職員のみを優遇することで、ホームヘルパー同士の連携を阻害しようとする上司がいる部署もあった。また、ヘルパーの採用にあたっては、その多くが介護福祉士国家資格等は必要なく、ホームヘルパー3級取得でも構わないとされていた。年度途中の補充採用においては、ほとんど無試験で縁故での採用があったりする市もあった。あまりにひどいので常勤ヘルパー達が抗議をしたが、基本的には「ヘルパー業務には専門性などない」というのが市の考え方であった。昇進については、どの市・町も常勤のホームヘルパーは、職位は主任止まりであった。ホームヘルパーの実質的上司は、ホームヘルプの現場を経験したことない事務系の職員である。つまり、ホームヘルパー自身には、ほとんど権限が与えられていないし、どんなに頑張っても、管理職になれないという意識があった。福祉も介護もよく知らない職員が往々にして上司となり、コーディネーターになる。そして、事例検討会や研修に対して「レベルが低くて意味ない」として、否定的な言動がみられた。職場の上司は、ヘルパーの質の向上にあまり関心をもってもらえない状態と感じていた。また、予算等、他職種には流れる各種の情報が、ホームヘルパーにはあまり流れず、自分たちの活動費の額さえ長く知らされてなかったり、職場の中での一員としての認識がされていないと感じていた。ホームヘルプ業務をよく知らない人間に自分達の仕事を評価できるのだろうか？という不信感がホームヘルパーには強かった。

2) 労働組合

組合は本来、労働者であるヘルパーの身分・地位を守ってくれる存在である。介護保険導入を巡り、今回の調査でも一方的な上司からの説得で、公務員ヘルパーから市の社会福祉協議会の職員になるように言われた時も、身分の維持のために組合が力になってくれた部分があった。一方、行政（上司）は、ホームヘルパーの1人だけ優遇したり、懐柔したりして、ヘルパーの団結や横のつながりを切り崩そうとする態度をとったところもあった。このように、上司がヘルパー間での人間関係が悪くなるようし向けたりしてきて、ホームヘルパーはつらい思いをさせられたが、組合はそういう時に相談にのってくれたりして、心強い面があったと全員のヘルパーはこの件については評価していた。しかし、横並びを強調することについては、組合の方針に疑問を投げかける意見が大半であった。例えば、介護福祉士の国家資格ができた当初は「資格を持っている人も持っていない人も格差をつけない」ことが重要とあって、組合は資格取得者優遇に批判的であったが、数年後、役員が交代してからは急に方針が変わり、いつの間にか支部に「今年は何人採った？」と、問い合わせるようになった。しかしながら、ホームヘルパーは職場では大変弱い立場であり、一人一人呼び出されて「説得されて」不本意な身分や待遇の変更を迫られかねないので、その意味でも組合の存在は大きいと全員のヘルパーが評価していた。

3) 介護保険制度開始後で業務内容等に生じた変化

公務員ヘルパー（常勤）は、介護保険開始後、激減してしまった。それは、市の意向で、社会福祉協議会に移るよう説得され、公務員としては退職し、社会福祉協議会の職員として従来の業務についている者、身分は公務員のままで、配置転換等で、実際のホームヘルプ（訪問介護）業務からはずされ、ケアマネージャーとして、ケアプラン作成や給付管理等の業務についている者等、身分や業務内容が変わったことによる。そのため、市区町村でホームヘルプ業務を実施しているところでは、今まで現場で常勤でベテランだった人達がごっそり抜けてしまい、登録ヘルパーがその大半を占める結果となった。ケアマネージャーとしての業務が、ホームヘルプ業務より「高度」とであると勘違いしているホームヘルパーの中には、喜んでこの配置転換を受け入れた者もいた。しかし、現場では、登録ヘルパーが主力戦力となってしまい、ホームヘルプサービスの質が全体的に低下している現実があった。

また、現場を知らないケアマネージャーがたてたケアプランは、マニュアルどおりだったりするが、実際にホームヘルプ（訪問介護）を行っているホームヘルパーが、利用者の生活支援として、もっとこうしたら良いのでは等意見をいっても、聞き入れてもらえない状況があった。逆に、「ヘルパーがケアマネージャーに指示する」と非難され、ケアマネージャーはホームヘルパーより「上」とあるという認識が強かった。制度開始前から、時間内で業務をすべてこなす、次ぎの訪問先へ急ぐ「駆け足介護」の傾向があったが、現在では以前にも増してその傾向が強くなった。1週間に1回の調理で7、8品のおかずをつくる場合、煮物等まだ冷めてないうちに時間になっ

て、次の訪問先に移動せざるを得ないので、利用者に「冷めたら必ず冷蔵庫に入れて下さい」等、念を押すが、果たして一人暮らしの高齢の利用者がその通りにしてくれているか、心配だったりする事例もあった。また、介護保険制度導入によって、「記録は簡潔で良い」と上司に言われたという市もあった。記録用紙には、従来あった「相談援助」の項目が消えていた。中には制度開始以前の1998年度より、ケースファイルへの記載のみ義務づけられ、業務日誌を書かなくてよいという市があった。そのために、ホームヘルプ業務における「記録」の重要性は、どんどん低下していったといえる。ゆったりと利用者話を聞くゆとりもなく、ひたすら業務をこなせばよいというのが現場の雰囲気であり、利用者の生活のペースに合わせた援助ができない現状では、質の高いサービスの提供ができているとは言い難いということであった。

4) ホームヘルプの専門性と教育・研修システムについて

ホームヘルパーの専門性を高めるためには、資格取得や研修を積極的に受けることが考えられる。介護福祉士という国家資格ができた当初は、公務員には資格はさほど必要でないというムードがあったので、取得する人もあまり多くなかった。現在では、介護福祉士の国家試験の受験料を公費で出してくれる市もあつたり、資格取得により若干だが給料が上がる市もあるので、行政としても資格取得を支援する傾向がでてきたようである。しかし、現在も新規・中途採用の条件は、ホームヘルパー3級の資格があれば良いというのが現状で、行政はホームヘルパーの専門性など全く認めていないとしか思えない。更に、登録ヘルパーの場合、それまでの実務経験を問わず、採用してすぐ（先輩ヘルパーと）同行訪問を1回するのみで、後は研修なしで実務に入ることになる。現任研修についても、財政状態が豊かな頃は、上司も積極的に勧めてくれたり、公費で行きやすかった。しかし、不況下の近年は研修やヘルパー研究会の案内やパンフレットが役所に送られてきても、予算の有無で上司が判断し、ヘルパーのいる部署には回覧されないこともある。ましてや、介護保険下の主力戦力となっている登録ヘルパー達は、時間給で働いているので、公費で行けない外部の研修に、自腹で稼ぐ時間を削ってまでは行く気が起こらないし、行けないという意見がでた。常勤のヘルパー達が自分の部署で勉強会を定期的に行っても、「時間給」の登録ヘルパーは、そこに参加しても収入にならない。そのため、参加へのモチベーションが上がらないという。更に実際に熱心な主任ヘルパー等が研修会を実施しても、上司から「研修したって、そのことが仕事に反映されていないじゃないか。事例検討も冴えないし、レベルが低くて意味ない」等、評価されない現実もあった。しかし、現状は専門性を身につけた上で人材の採用をしていないのだから、たとえレベルが低かろうが、このレベルを出発点として学ぶことを繰り返していかななくてはならないはずであるのに、出鼻を挫く雰囲気がみられた。更に、ヘルパー自身も自分たちの「課題」を研修のテーマのたたき台として上げるのを面倒くさがったり、「表現する力」が不足しているという声もあり、内部研修の運営も、一部の人のがんばりでやっと支えられているのが現状であった。

ホームヘルパーの業務をやっていく上で、受講希望が多いのは、口腔ケア、疥癬、精神疾患に

関する医学的知識についての学習ができる研修である。また、生活感覚を養ったり、一人の人間の生活を支えるという視点に気付かせてくれる研修が要望されている。利用者や家族とのコミュニケーションがとれなければ、相手の望む援助はできないので、コミュニケーションについての研修も重要である。新人ヘルパーの場合は、教育上、同行訪問の経験を多くもつことが大切である。しかしながら、研修・教育上の最大の問題は、研修を本当に必要としているヘルパーが、声をかけても職場内研修にも来ないし、自腹切って外の研修にも行ってないのが現状である。

5) ヘルパー自身の問題と苦悩

どのホームヘルパーも同意見であったのは、ヘルパー同士の横のつながりがないということであった。時間給の登録ヘルパーが増えたことも一因だが、集まって話す機会自体が少なく、常勤者もいつも時間に追われていた。深刻なのは、ヘルパー間に差別意識があることである。例えば、登録・非常勤よりは常勤の方が上とか、身体障害者担当のホームヘルプの方は高齢者担当よりスキルが上であるとか、身体介護の方が家事援助よりスキルが必要であるとか、事務仕事の方が実際のホームヘルプ業務より上である、といった意識があり、めいめい自分の足下しかみてないと今回の調査対象のヘルパー達は考えていた。常勤・非常勤を問わず高い職業意識をもち、自己研鑽しているヘルパーもいたり、生活の安定のために身分保障（常勤）を強く願う人もいるなど個々人の抱えている状況も様ではなかった。登録でも優秀な人もいる。反対に「お小遣い稼ぎ」程度の意識で勤務している人もいるのが現実であった。ヘルパー達は介護保険導入後は、利用者の生活の質を考えながら一生懸命なヘルパーと、「仕事をこなせば良い」と考えるヘルパーとの二極化がますます進んできている。自分の生活にあった「働き方」として、登録を選ぶ人全員に、高い職業意識を望むのは難しい。こういう状況では、ケアが大変な場合複数のヘルパーが同じ利用者宅を別の曜日に訪問するケースなど、申し送り事項等、情報をなるべくきちんと伝えたいと努力しているが、必ずしも情報の共有化が利用者にとっては十分ではなく、利用者が別のヘルパーに苦情を言ったりすると、それがもとで、ヘルパー同士の中傷や足の引っ張り合いのようなことが起こったりする。本来情報交換を初めとして、仲間との信頼関係を作るのが大切であるが、介護保険導入後は特に時間的ゆとりもなく、気が合って、よく顔を合わせるヘルパー同士以外は、仲間づくりがうまくいっているとは言い難いと嘆くヘルパーもいた。職場での自分たちの仕事に対する低い評価、専門性を育てるための教育システムや研修に参加が困難になっている。そして「時間」に追われる日々の中、ヘルパー間での協力体制ができていないことで、ホームヘルパーの職業意識、アイデンティティは、一部の意識が高い人間を除くと、益々低くなると言わざるを得ない。

・ おわりに

公的ホームヘルパーをとりまく社会的状況は、介護保険の問題点を反映しているといえよう。

ホームヘルプの質を向上させるためには、ホームヘルパーの賃金・身分保障等の労働条件の保障と、利用者の自立・生きる意欲を引き出すような生活支援を可能にする十分な教育・現任研修のシステムが必要である。しかし、今回の聞き取り調査においては、現場の公的ホームヘルパーが職場で昇進もなく、職務上の権限もなく、専門性を全く評価されていない存在であることが明らかとなり、それが、ヘルパーのやる気をかなり削いでいると改めて感じた。更に、行政自体が、雇用したホームヘルパーを「育てる」意識が欠落していることがこのやる気のなさに拍車をかけている。一方、ホームヘルパー自身が、自分のライフスタイルに応じた働き方として、敢えて身分保障がある程度ある常勤ではなくて、「登録ヘルパー」等の非常勤勤務を選ぶことも決して少なくない。そして、この「登録ヘルパー」等の非常勤ヘルパー達が現状のホームヘルプ事業を支えているのは事実である。しかし、非常勤の場合、「時間給」で働いている故に、研修等への参加は自分の勤務時間や収入が減るという結果、ホームヘルパーとしての職業意識が低く、「お小遣い稼ぎ」で十分という意識のヘルパーも決して少なくない。そのため専門職としての自己研鑽の場である教育や研修を積極的に受けようとしないう、(予算の関係上)あまり上司が積極的に勧めない、あるいは情報さえ流さないといった問題が浮かび上がってきた。また、常勤・非常勤を問わず、せっかく外部で研修プログラムが開かれても、いつも熱心な人達が行くばかりで、最も教育や研修を必要としている人々が参加しようとしないう実態があった。また、熱心に参加しているヘルパーにとっては、研修内容も毎年だいたい同じなので、もっと工夫したり、実務に役立つ内容にして欲しい等の要望が出された。現場のホームヘルパーが望む研修として、医療・看護の隣接領域と重なる口腔ケアや精神疾患・感染症についての医学知識や、利用者の生活を支えるための生活感覚やコミュニケーションのあり方、新人への同行訪問体験が挙げられた。

このような現任訓練への要求の背景には、きわめておそまつなホームヘルパー養成がある。ホームヘルパーの資格取得は、“誰でも簡単に取れる資格＝低い専門性＝誰でも簡単にできる仕事”のイメージと重なり、さらに、“低賃金・不安定就労＝魅力のない仕事”のイメージが拭えない。そして、ホームヘルパーの職場での地位や評価を低いままにし、ホームヘルパー自身が自分の仕事に誇りやアイデンティティを持ちにくい状況を生み出している。ホームヘルプは利用者の自立支援や生きる意欲を引き出すための生活の質全般に関わる総合的な対人援助サービスである。利用者との密接な人間関係を築くことによって、利用者の主体性・個性性を尊重して行われる介護・家事援助業務は、本来高い専門性が必要とされるにも関わらず、である。心身の障害や疾患を抱え、生活に困難を感じている利用者の立場に立てば、最もそのサービスの質の向上が問題にされるべきである。介護保険制度の導入により、より細分化されたサービスの細切れ化が進み、今や「対人援助サービス」ではなくなりつつある。確かに、ホームヘルパーの職業的地位の低さ・専門性への低い評価・待遇の悪さは、その誕生の歴史的背景はもとより、その業務内容である介護や家事が、長い間「無償労働」として主に女性が担ってきたという性別役割分業の一部由来するであろう。しかし、そのような状況の中でも、公的ホームヘルパーは、これまで、日本ホームヘルパー協議会、ホームヘルプ連絡会やCCWR(全国介護福祉士・介護福祉研究会)等での中

心的な存在であった。そして、研修や研究会の実施、啓蒙活動等を通してホームヘルパーの専門性・社会的評価を高めようと活動してきた経緯と実績がある。「行政」の枠の中で、組織としての柔軟性は低いが、「措置」時代からあらゆるケースに対応してきた公的ホームヘルパー達には、多問題家族や重度・重複の障害をもつ利用者、精神障害をもつ利用者等の困難事例への対応のスキルやノウハウの蓄積がある。また、営利目的の民間企業では採算上対応出来ない、行政が主導となって関わっていかざるえないケースも数多く存在している。民間ならではの柔軟なサービス提供のあり方は確かに評価すべきであるが、収益が上がらなければその地域からの撤退、収益に繋がる事業を拡大せざるを得ない企業の論理が優先するのが、企業の限界である。それ故、切実なニーズをもつ利用者の生活を支えるホームヘルプ事業を民間主導で展開していくことには無理がある。ましてや、行政が実施主体として責任をもって行う介護保険であれば、在宅福祉の要であるホームヘルプ事業を、民間企業、NPOが参入してきたからといって、撤退するのは、公的責任の放棄としかいいようがない。

ホームヘルパー制度について、対応すべき点についてまとめてみると、まず第一に、ホームヘルパーの労働条件・待遇を向上させ、職場の中での地位の向上、権限の拡大をすることである。魅力ある仕事、やりがいのある職業でなければ、モチベーションの高い良い人材は集まりにくい。比較的労働条件・身分保障等が恵まれているという公的ホームヘルパーすら、何年勤めても専門職として評価されず、仕事上いつまでたても権限が与えられなかったり、昇進がほとんどないのでは、一生の仕事として取り組もうという気になれないのは当然である。コスト削減で柔軟なサービス提供をするために急増させた「登録」ヘルパーについても、優秀な人材が「使い捨て」にされないための、対人援助の専門職としての採用のあり方、賃金・待遇の保障を考えていくべきである。すなわち、ホームヘルパーの仕事を専門職として待遇するのであれば、常勤職として継続して専門的能力を磨けるだけの環境が保障されるべきである。それには賃金・身分保障といった労働環境と待遇の改善、専門職として必要な養成及び現任研修をはじめとする知識・技術・感性を磨く教育支援システムの確立が不可欠である。第二に、ホームヘルパーの育成・現任研修について、全体の質のボトムアップを図ることを前提に、現場で必要とされている医療面での知識、他職種との連携のあり方、利用者とのコミュニケーションが重要であることの認識とそのためのスキルトレーニング、同行訪問等の実習の充実が必要である。特に、ホームヘルパーは単に「身体介護」と「家事援助」の技術提供者ではなく、利用者の自立支援と生きる意欲を引き出す対人援助職であるという認識を高める教育が重要である。特に医療面での知識は後期高齢者の増加とともに益々重要となつてこよう。更に、現任研修を常勤ヘルパーのみならず、派遣・契約等の非常勤ヘルパーがもっと受けやすくなるように、受講を業務の一環と認めて、時間や賃金を保障して職場が積極的に支援・指導する必要がある。第三に、常勤ホームヘルパーの役割の重要性を認識することである。派遣等の非常勤ヘルパーを、常勤ホームヘルパーが核となつて、カンファレンスの活性化を図り、ヘルパー間の情報交換、交流の場を作り、仲間づくりをすすめていくことが必要になってくる。ホームヘルパーは多くの場合、たった一人で利用者の「城」である「家庭」

に飛び込んで行く。個別的で多様な対応を行う中での悩みも多い。お互いの経験やアドバイス、情報を共有する中で、ホームヘルパーとしての専門性が養われ、より質の高いサービスを提供することが可能になる。第四に、ホームヘルプサービスを必要とするすべての利用者へのサービス提供を可能にするために地方自治体はホームヘルプ事業を手放すべきではなく、むしろ民間ホームヘルプ事業に対して、公的ホームヘルプ事業は、今までのノウハウの蓄積を生かして指導的役割を担う必要がある。先のライフデザイン研究所の報告において、「新規に労働力としてのホームヘルパー数を確保することのみに努力するよりも、既存のホームヘルパーを有効に活用し、流出を防ぐ方策をとる方が、効率的かつ現実的である」という見解が提出されたが、的を得ているといえよう。

介護保険下で、従来よりサービスの利用がしやすくなった人は多い。しかし、人の命を守るべき援助には、市場原理には決して馴染まない部分が存在する。民間で手に負えない、コスト問題で決して見合わない援助困難事例への対応はなくなならない。その意味でも、自治体等が主体で行うべき公的ホームヘルプサービスの重要性は、これまで以上に高まっていくであろう。より質の高いホームヘルプサービスをすべての利用者が受けられるためには、ホームヘルプの専門性を周知させること、優秀な人材の育成と職業的アイデンティティの確立のために、昇進制度・賃金問題を含めた労働条件・待遇の改善と共に、職場内の協力・連携体制の整備、ホームヘルパー間の協力体制が求められる。2001年2月18日に現職のホームヘルパーによる全国組織「ホームヘルパー全国連絡会」が発足した。ヘルパー自身の問題意識の向上のきっかけの場がまた一つ増えたことは、一つの明るい展望ではある。ホームヘルプサービスが在宅生活での人の命（生活）を支えているということ、すべてのホームヘルプ業務は対面での「対人援助」を通して実施されることを踏まえて、ホームヘルプ事業に果たすべき「公的責任」の重要性が今後一層高まることを再認識すべきである。

註

- 1) 本稿では市町村に雇用されるホームヘルパーと市町村の委託を受けて市町村社会福祉協議会に雇用されるヘルパーを公的ヘルパーと呼ぶことにする。公的なホームヘルパー派遣事業は、長野市で1956年4月より実施された「家庭養護婦派遣事業」である。この事業は、市町村から委託された各市町村社会福祉協議会が運営主体となっていた。その後、大阪市、布施市、名古屋市と各自治体に拡がって行き、1962年より国庫補助制度が始まった。翌1963年に制定された老人福祉法に「老人家庭奉仕員による世話」という規定がされ、それが今日のホームヘルプ事業になった。
- 2) 公的介護保険下において、訪問介護（ホームヘルプ）は上記の通り「身体介護」「家事援助」「複合型」の3類型に分類されている。介護報酬はそれぞれ、約4,020円、1,530円、2,780円（30分以上～1時間未満の場合。特別区。以下同様）であり、「家事援助」については、最も低く位置付けられている。ちなみに、訪問看護の場合、同じく30分以上1時間未満で医療機関からの派遣で5,500円、訪問看護ステーションからの派遣で8,300円となる。
- 3) 2000年6月16日、2000年7月15日をはじめとして、介護福祉関連ニュースによると、「コムスン事業縮小を正式発表、動揺広がる」「ニチイ学館が業績予想を下方修正」等の見出しで、介護保険制度開始3ヶ月で介護大手民間企業は次々見直し策を迫られた状況が次々に報告された。コムスンは100億

円の赤字見通しで、全国のサービス拠点 1,208 カ所のうち 477 拠点の統廃合、1,600 人の希望退職・解雇を打ち出した。ニチイ学館は、4、5 月ともに単月で営業赤字、ホームヘルプ（訪問介護）サービスの採算割れデイサービス（通所介護）を強化する方針に変更し、ジャパンケアサービスは介護から看護に事業の重点をシフトすることになったと報告されている。2000 年 7 月 9 日号の「週刊サンデー」においても、介護保険現場報告として「『儲からない』からリストラ、撤退...介護ビジネスは破綻するのか」というタイトルでコムスの苦境が報じられた。そして、2001 年 6 月 18 日号の日経シニアビジネスでは、コムスが事業所の統廃合と正社員から非常勤社員への移行による社員削減策といったリストラによる成果で、未監査ながら、2001 年 4 月の業績が 1,500 万円の黒字になったことが報じられた。

- 4) 桑本文幸：人事院勧告が新設した「福祉職棒給表の読み方」．『賃金と社会保障』，No. 1259，10. (2000)．
桑本文幸：福祉労働者の賃金と労働条件を考える．資料；福祉労働者の賃金実態，福祉俸給表——「福祉労働者の賃金実態調査」等より抜粋．『ゆたかなくらし』，7. 26-30. (2000)
- 5) 註 4) 参照
- 6) 国民医療研究所編：野村拓監修：『国民の医療・介護労働』．「第 5 章看護労働の垂直化と介護」．p199，本の泉社 (2000)
- 7) 労働研究機構：ホームヘルパーの就業実態と意識．——「ホームヘルパーの就業意識調査」結果報告書——，No. 119 (1999)
- 8) 重田博正：「ホームヘルプ」という仕事．——ホームヘルパーの健康と労働負担に関する研究——，『賃金と社会保障』，No. 1250. 51, (1999)
- 9) 藤松素子：登録ヘルパーの抱える問題．——登録ヘルパーの実態調査結果からみえてくるもの——，『福祉のひろば』，16-19.12 (2000)
- 10) ゼンニン同盟日本介護クラフトユニオン：調査資料；介護事業従事者の就業実態（調査報告），『賃金と社会保障』，No. 1285. (2000)
- 11) ホームヘルパーは無試験であるが、同じ介護職の資格として、1987 年に「社会福祉福祉士法及び介護福祉士法」が施行されて介護職初の国家資格である「介護福祉士」が誕生して 14 年経過した、2000 年 2 月現在で介護福祉士登録者 167,992 名となった。介護福祉士は大きく分けて国家試験に合格して初めて登録できるコースと養成施設の卒業と共に登録資格を授与されるコースがある。ホームヘルパーは 1 級から 3 級まであり、ホームヘルパー養成講習を修了した者に与えられる資格である。
- 12) 厚生省通知 1999 年 9 月ホームヘルパー養成研修事業の円滑な運営について（平成七年七月三一日社援更第一九三号 最近改正 平成一一年九月三日障障第二五号・老計第三六号。（「ホームヘルパー養成研修の円滑な運営について」の一部改正について）（平成 11 年 9 月 3 日障障第 25 号，老計第 36 号，大臣官房障害保健福祉部障害福祉課長，老人保健福祉局老人福祉計画課長連名通知）
- 13) 伊藤幸子：「ホームヘルパーは専門職として機能しているか」．『社会福祉士』，第 4 巻，105-112, (1997)
- 14) 毎日新聞——介護保険ノショートステイの日数制限を撤廃，自由度増へ—— 2000 年 7 月 28 日の記事の中で、「厚生省は 24 日，ホームヘルパーの訪問サービスのうち，家事援助の範囲を明確にするための「不適正事例」をまとめ，医療保健福祉審議会の部会に示した．都道府県を通じてサービス業者らに伝え，介護保険で負担する範囲と，それを超えるサービスの間に明確な線引きをしたい，としている．家事援助の範囲は，「直接，本人の日常生活の援助」に属する行為に限られている．しかし，利用者の家族の分の洗濯や炊事，庭の草むしりなどまで求められがちだと，自治体や事業所が指摘していた．このため厚生省は，不適正事例として具体的に示すことで基準を明確にした．【家族が行うことが適当であるもの】利用者以外の洗濯，調理，買い物，ふとん干し 利用者が使用する場所以外の場所の掃除 自家用車の洗車・清掃 来客の応接（お茶，食事の手配など）【ホームヘルパーが行わなくても支障が生じないもの】草むしり，花木の水やり 犬の散歩などペットの世話【日常の家事の範囲を越えるもの】家具・電気器具などの移動，修繕，模様替え，大掃除 室内外家屋の修理，ペンキ塗り，植木の剪定などの園芸 正月，節句などのために特別な手間をかけて行う調理 窓のガラス磨き，床のワックスかけ，

とした。

15) ライフデザイン研究所：「ホームヘルパー養成研修の現状と課題」1998年

<参考文献>

しんぶん赤旗：「えっ、介護保険スタートと同時に全員クビ...ヘルパーさん、労組つくり解雇撤回 働く権利とよりよい介護と」、2000年5月20日

赤星俊一：『やさしいホームヘルパー入門』。みらい、(1997)

石田一紀・植田章他：介護保険とホームヘルパー。ホームヘルプ労働の原点を見つめ直す』。萌文社、(2000)

右田一紀・泊イクヨ・藤田博久：『高齢・精神障害者とホームヘルパー —生きる意欲を高める家事援助の真価』。萌文社、(2001)

伊藤周平：「介護保険と福祉の営利化 その政策的ジレンマ。特集：介護保険で何がおこっているか」、『ゆたかな暮らし』、9. 4-12 (2000)

愛媛新聞：介護保険スタート前夜・県内事情追う (8)。社協撤退の波紋 赤字運営の不安背景、2000年3月24日

介護労働110番：「介護労働者の実態はこれほどひどい。—解雇、パート化、賃金切り下げ、問答無用な労働—」、『ゆたかな暮らし』、5. 22-31 (2000)

中島紀恵子：「動きだした介護福祉士制度特集 / リハビリテーションと介護」。『リハビリテーション研究』、9 (65) 14-19 (1999)

中山正次：「顕在化する諸問題 家族介護への依存と家事援助の使用制限。介護保険実施後の諸問題 (1)」、『総合社会保障』、10. 44-54 (2000)

日本経済新聞：「民間介護企業、48%が採算割れ・本社調査」、2001年7月2日

民間病院問題研究所編：「ホームヘルパーへのイメージ調査。—その問題点の徹底解明—」、『日本医療企画』(2000)