

住民参加型在宅福祉サービスにおける 時間貯蓄・点数預託制のあり方について

平成5年2月
全国社会福祉協議会

1 住民参加型在宅福祉サービスの展開

1 住民参加型在宅福祉サービスの活動

(1) 住民参加型在宅福祉サービス活動の登場

昭和50年代の後半頃，東京や阪神地域などの大都市の近郊地域を中心に，サービスの利用者として担い手を会員制とし，利用者は低廉な金銭を均一に支払い，担い手はその金銭を受け取る新しいタイプの活動がはじまった。しかもこの活動は地域で組織された非営利の民間団体が組織したものであった。全社協が昭和62年にはじめて実施した調査では121団体がその活動を展開していたが，平成5年2月時点では452団体までに増え，その活動人数も全国で8万人以上と推計されるまでに発展してきている。

この活動は地域住民の自発的な活動を基盤としてはじまったもので，その利用者も担い手も地域住民であり，そしてこれらの活動は一定の地域社会の範囲で展開し，団体も非営利的動機で組織されている。地域住民が援助を必要とする住民と同じ地域の住民という立場から参加し，さまざまな在宅福祉サービスを提供するという意味で「住民参加型在宅福祉サービス」という名称が定着した。この活動は発展するなかで，担い手が金銭の一部ないし全額を「時間」に換算して預託して，将来サービス利用が必要な場合に備えるといういわゆる，「時間貯蓄・点数預託制」を導入する団体も生まれた。

(2) 住民参加型在宅福祉サービスの組織の種類

住民参加型在宅福祉サービスの活動は当初，小規模の住民グループの手により高齢者や障害者に対し，居宅での家事援助や日常生活の手伝い，あるいは身の回りの世話などを提供することから始まった。今日，「住民互助型」として類型化されているものがその原初形態であった。その後，社会福祉協議会が事業のなかで住民参加型在宅福祉サービスを組織したり，消費生活協同組合が組合員のたすけあいの活動の組織化を行ったり，またワーカーズコレクティブという呼称で協同組合の組織原理によりながら在宅福祉サービスを展開する例や農業協同組合が在宅福祉サービスにのりだす例もみられるようになった。また行政が関与し，住民の協力をえて新たな在宅福祉サービス供給組織を福祉公社という名称で組織する例など多様な類型が生まれはじめている。

(3) 住民参加型在宅福祉サービスの意義

この活動は組織類型をみても明らかなように，行政の責任で実施される公的サービスでもなく，従来の通念で理解されてきた狭い意味でのボランティア活動とは異なる面をもち，また，営利的なシルバーサービスでもないまったく新しくユニークな特徴をもったものである。この活動の発生の経緯や，団体が活動している地域をみると，人口集中が一段落した大都市近郊地域である。そしてその中心的な担い手は都市地域の高齢者問題を意識しはじめた年齢階

層である。そのような意味でいえばこの活動は本格化する都市高齢化社会での介護問題への地域活動からの対応という性格をもち、さらには都市社会での相互扶助活動の再組織化という意義をもっているのである。その後この活動は広く全国に伝播し、現在も新しく生まれつつある。

2 住民参加型在宅福祉サービス活動の背景

(1) 人口高齢化と介護ニーズの増大

高齢者の増加に伴い、介護や看護を中心とする保健医療・福祉サービスに対する需要が膨大なものとなりつつある。これまで、この介護ニーズの受け皿は家族であったが、家族構造の変容や女性の就労とも相まって、その機能は大幅に低下している。さらに長寿化に伴い、一旦介護を必要とする状態になると重度化・長期化する後期高齢者が増加しており、介護問題の深刻化が都市農村を問わず進行している。

(2) 在宅福祉サービスの制度化

このような介護ニーズの増大とともに、高齢者福祉の理念も本人の希望に基づき、できるだけ住みなれた自宅での生活を継続することをめざす方向に変わってきている。つまり、従来の家族の手による介護か入所・入院かという二者択一ではなく、社会的に用意されたホームヘルプサービスやデイサービス、ショートステイなどの在宅福祉サービスを利用し生活を送るといった選択肢も加わったのである。政策的にも平成元年に策定された「高齢者保健福祉推進十か年戦略」は、施設福祉とともに在宅福祉サービスの水準を飛躍的にレベルアップすることを目標にその推進がはかられている。

(3) 福祉の多元化傾向

この施策展開が図られる前提として、『「公的部門」により確保提供されるべきサービスについても、民間部門における創造性、効率性を考慮し、支障のない限り適正な管理の下に民間部門に委託することを考えるべき』『今後のシルバーサービスの在り方について』（福祉関係三審議会合同企画分科会 意見具申S. 62）に代表されるように、福祉ニーズの高度化・多様化に対応する福祉サービス供給の多元化を推し進めてきた。その内容は社会福祉協議会や福祉公社に代表される民間非営利セクターへの期待と

シルバーサービスにみられる民間営利セクターの育成の必要が主張され、多様な福祉ニーズに対応しようとするものである。

(4) 社会福祉活動への国民の参加

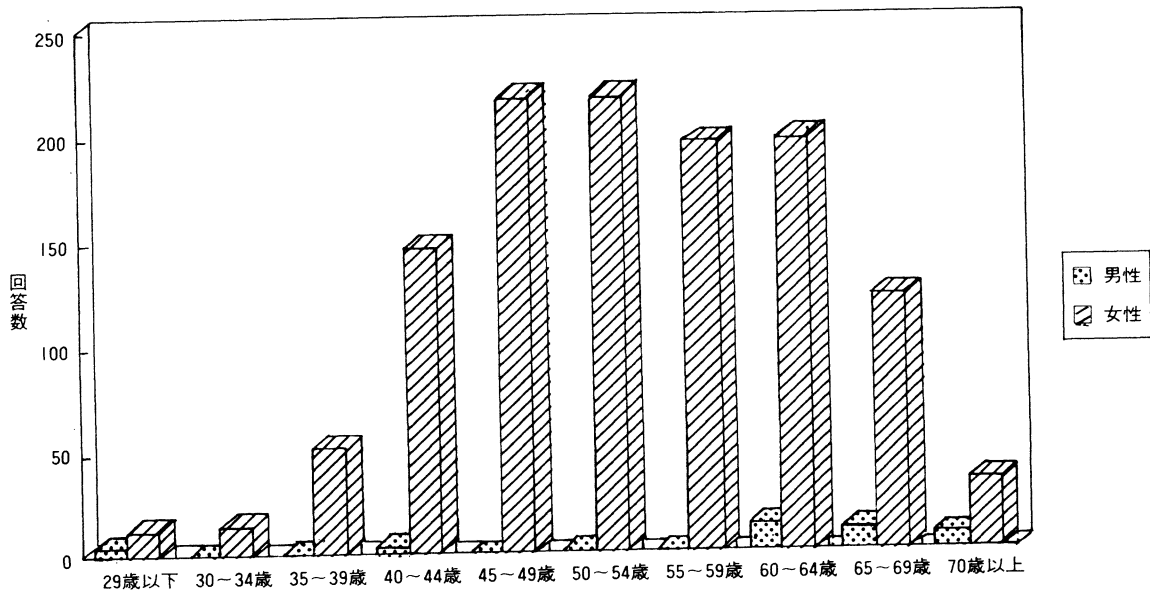
社会福祉サービスの充実に当たっては、地域住民の社会福祉への理解と協力が不可欠である。また、近年、社会の成熟化にともない、国民のさまざまな社会的活動への自発的な参加意欲が高まる傾向にある。このような状況をふまえて、さまざまな福祉活動への国民の参加を促進するための基盤整備が重要な課題である。平成4年6月に社会福祉事業法が改正され、これに基づき平成5年4月には、「国民の社会福祉に関する活動への促進を図るための基本指針」が定められることになった。この指針は従来展開されてきたボランティア活動の役割を検討し、また自発的な意思で行われている多様な福祉活動への参加の意義を明らかにするものとして、住民参加型在宅福祉サービスのあり方を考えるうえでも重要な意味をもつものと思われる。

3 住民参加型在宅福祉サービスの拡大の要因

住民参加型在宅福祉サービスの活動は、前述のようにここ数年間に急速に拡大してきたが、その理由はつぎのように考えられる。このサービスは、利用会員にとって現行の福祉の措置による公的福祉サービスに比べサービス利用のための申請手続きの簡便さや待ち日数の短さなどのアクセスのしやすさの点で、メリットが大きい。さらに公的福祉サービス利用の心理的スティグマを回避できることも要因にあげることができる。また、利用料が営利的サービスほど高価でなく、たすけあいへの謝礼として低廉な金銭を支払うことにより、無料でサービス提供をうける心理的負い目も軽減できることなどをあげることができる。

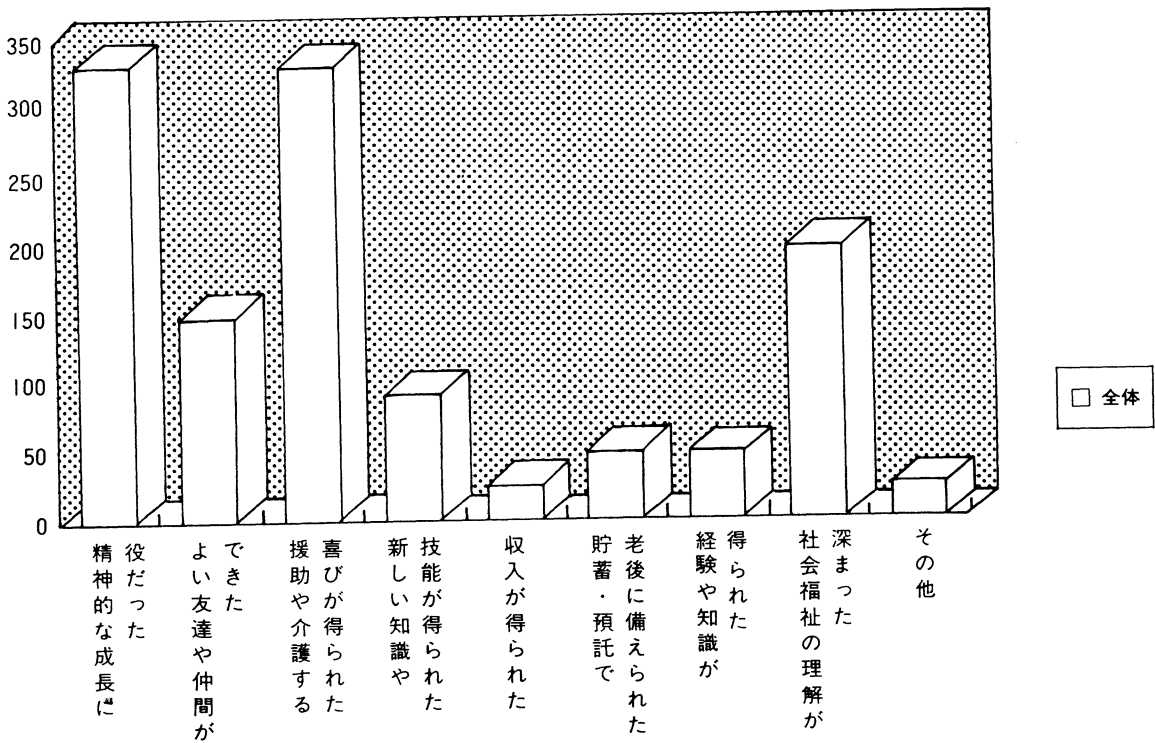
一方、この活動の中心的な担い手は、子育てなどが終了した40～60歳の女性である。これらのサービス提供者にとって、この活動は自らの介護経験なども生かしながら、他人への援助活動を通して社会への参加もし、そのなかで知識や技能を高める学習の場としても位置づけられる。しかも、他者への援助を自発的に行うボランティア意識にもとづきながら、

図1 住民参加型在宅福祉サービスの担い手の性別年齢別構成



* 住民参加型在宅福祉サービス担い手調査より

図2 住民参加型在宅福祉サービス活動に参加してよかったこと



* 住民参加型在宅福祉サービス担い手調査より

●住民参加型在宅福祉サービスにおける時間貯蓄・点数預託制のあり方について

活動の証として実費程度の金銭保証があることも、活動拡大の要因としてあげることができる。

また、時間貯蓄・点数預託制を採用している団体では、その活動にみあう金額を「時間」として貯蓄しておき、将来、自らが必要なサービスを利用する場合に利用できるかもしれないという意味合いをもって活動に携わっている人びともいる。この時間貯蓄・点数預託制も活動拡大の要因としてあげることでもできよう。このようにみると、住民参加型在宅福祉サービスは、担い手の多様な参加動機を吸収してきたと考えられる。この多義性が住民参加型在宅福祉サービスの特徴であり、そのなかの一面だけを取り出して性格づけをしようとする、その本質を見誤ってとらえることになる。

4 住民参加型在宅福祉サービス実施団体の特徴

(1)住民参加型在宅福祉サービス実施団体の類型と活動の特徴

住民参加型在宅福祉サービス団体は当初は、他か

ら助成・援助を受けない純民間の組織として出発した。したがって、これらの団体は比較的小規模であり、どちらかといえば自立志向が強いといえる。その後、この活動の有効性がたかまるにつれ、前述のような多様な背景の団体が、会員制による有料・有償サービス活動を展開するにいたる。住民参加型在宅福祉サービス団体は、いくつかの類型に整理してとらえることができるが、それぞれの団体ごとに、活動理念、活動形態、サービスの担い手の意識について個性がみられるのも特徴のひとつでもある。なお、各組織類型ごとの団体数は、表1のようになっている。

つぎに、組織類型ごとの特徴をみてみよう。

(ア)住民互助型組織

住民互助型組織は住民参加型在宅福祉サービスの原型ともいえるもので、自立／自律型の組織として、純民間型の活動を追求しているといえる。これは相互扶助ないし奉仕性が最も強い団体であり、サービスの担い手の自発性に依拠しながら、重度ケースにもいわず介護活動を展開するなど、求められるニーズに応じサービスを提供する団体

表1 組織類型ごとの団体（全社協調べ）

組織類型	昭和62年度 (S62.6調査)	昭和63年度 (S63.11調査)	平成2年度 (H2.12調査)	平成4年度 (H5.2調査)
住民互助型	41団体	60団体	91団体	147団体
社協運営型	29団体	61団体	108団体	148団体
協同組合型	13団体	23団体	55団体	81団体
・生協	—	—	31	40
・ワーカーズ	—	—	23	39
・農協	—	—	1	2
行政関与型	6団体	14団体	27団体	31団体
施設運営型	1団体	7団体	14団体	4団体
その他	31団体	35団体	37団体	41団体
合計	121団体	200団体	332団体	452団体

もみられる。そこでは、組織運営を可能にする財源確保のためにも、有料・有償サービスが必要である。

(イ) 協同組合型組織

消費生活協同組合は「ひとりは何人のために、万人はひとりのために」ということばで知られる原則を、具体的なサービス活動にも展開したものであるとされ、その意味では相互扶助活動としての性格をもつものである。サービス運営に当たっては、母体組織の支援を受けることが可能であるというのも特徴である。最近、この協同組合原則をサービス提供活動に直接適用して活動をするワーカズコレクティブと呼ばれる運動的側面をもった活動も展開されるようになってきた。介護活動そのものを協同組合原則で組織しようとするものであり、その展開も注目される。

(ウ) 社協による活動

地域福祉推進の中核的組織として、市町村にあまねく組織されている社会福祉協議会もその活動の一環として住民参加型在宅福祉サービスを組織する例も生まれている。社協実施の場合、自主事業として展開される例と、行政の委託ないし補助を受けて事業展開をする例がある。前者の場合は地域の住民を組織した相互扶助的な活動としての性格が強く、社協の目的とも馴染むものといえる。後者の場合は、公的な制度的サービスの一部として委託をうけて実施される際には、民間の活動にふさわしいように発展させることが必要となる。

何行政関与型組織

行政が直接関与して設立される福祉公社等の場合は、住民の協力を得て、登録ヘルパー制度などの名称で組織されることがある。このようなかたちで行われるサービスについては、例えば東京都の福祉公社では、有料・有償サービスを福祉の措置と対比した、契約型のサービスとして位置づけ

ることが多い。また福祉公社で実施しているホームヘルプサービスのなかには、行政からの委託を受け、パート雇用による担い手によって実施している場合もあり、ここでいう住民参加型在宅福祉サービスの範時にはなじまないものもある。

(2) 住民参加型在宅福祉サービスの多義性

このように住民参加型在宅福祉サービスは、多様な背景をもって発生し活動しているのであるが、その中核は有料・有償による家事援助・軽介護サービスの組織化であり、また利用者の利用動機や担い手の参加動機も多種多様である。つまり、住民の自主的な活動の側面と制度的サービスとしての側面をもつ活動であり、最近の用語を用いればファジーな活動であるということを理解する必要がある。

(3) 時間貯蓄・点数預託制

住民参加型在宅福祉サービスが、有料・有償サービスとしてスタートしたこともあり、金銭でほなく「時間」として積み立て、将来自分が家事援助や介護サービスを必要とした場合に、積立時間分をサービスとして還元してもらえる仕組みを導入した団体が誕生した。過去にも労力の預託と引き出しの仕組みを導入して地域活動を組織する例もみられたが、住民参加型在宅福祉サービスでは、有料・有償サービスとの関連で組織されたことから、将来にわたって、貯蓄した時間のみあったサービスを保証できるという可能性を明らかにし、普及発展をはかるべきという意見もみられ、さらに時間貯蓄・点数預託制を一定地域に限定せず、全国的なネットワークとして「流通」させる仕組みについての提案も行われている。一方で人口高齢化の進行のなかで、この仕組みが将来にわたって安定的な運営を維持していけるかについての意見も多々みられるものもあり、あらためて時間貯蓄・点数預託制の意義についての検討が必要とされるようになったのである。

2 時間貯蓄・点数預託制の現状と課題

1 時間貯蓄・点数預託制の定義と考え方

(1) 有料・有償サービス活動と結びついた時間貯蓄・

点数預託制

時間貯蓄・点数預託制については、住民参加型在宅福祉サービス団体のなかでも明確な定義が確立していない。この報告ではとりあえず、次のように定

義しておこう。

時間貯蓄・点数預託とは、サービスの担い手が提供したサービスに対して、受け手から支払われる金銭を、サービスの担い手に報酬として直接渡すのではなく、住民参加型在宅福祉サービス団体が活動時間を点数換算などにより預託しておき、将来預託者（担い手）がサービスを必要としたとき、預託していた時間（点数）にみあうサービスが利用できる仕組みをいう。

時間貯蓄・点数預託が制度として問題となるのは、担い手が有償で支払われた部分を金銭としては受け取らず預託しておき、将来のサービス利用を担保し、その完全実施を求めた場合に責任が生ずるからである。この責任の範囲をどのように考えるかが問題となる。さらにその時間や点数を団体間で交換する仕組みが制度として成立しうるかも問題とされる。

(2)時間貯蓄・点数預託制の類型

時間貯蓄・点数預託制の運用にはいくつかのタイプがある。

まず、担い手の活動相当分を金銭で受け取るか、時間貯蓄・点数預託をするかを団体として決めているところと、担い手自身が選択できるところとに分

表2 時間貯蓄制度のタイプ

時間貯蓄の形態	
団体で決定	(ア) 担い手のすべてが時間貯蓄制度だけで活動しており、サービス提供に対する金銭による報酬は行わない (イ) 担い手のすべてが時間貯蓄制度と金銭による報酬の授受を併用しており、担い手の希望によって選択できない
担い手自身で決定	(ウ) 時間貯蓄だけの担い手、時間貯蓄と金銭報酬の授受を併用している担い手、金銭による報酬だけの担い手もいる (エ) 時間貯蓄だけの担い手、時間貯蓄と金銭報酬の授受を併用している担い手もいるが、金銭のみによる報酬の担い手はいない (オ) 時間貯蓄か金銭報酬かのいずれかを選択する

けることができる。そのうえで、時間貯蓄・点数預託と金銭授受の組み合わせが考えられる。それを明示すると表2のように整理できる。

(3)時間貯蓄・点数預託制の構成

今日、時間貯蓄・点数預託制について、その貯蓄や預託の交換などが論議となるのは、住民参加型在宅福祉サービスが有料・有償部分をもつからである。つまりサービスの担い手が行う活動に対して、利用者がその活動に対応して金銭を支払うことで有料・有償の在宅福祉サービスが成立している。時間貯蓄・点数預託制はサービスの担い手が利用者の支払う金銭の全部ないし一部を受けとらず、活動時間を点数などに換算して、貯蓄しておこうとするものである。原理的にはその活動時間数にみあうサービスを、将来担い手に保証する仕組みである。

しかしながら、積み立てられた時間が、実際のサービス提供として現実化するか否かは不確定である。積立者がどの程度の頻度で引き出すかは、活動の担い手が時間貯蓄・点数預託制をどのようなものとして認識し、将来のサービス利用を担保する「制度」として考えるか、サービス提供活動の実績を時間数で表現する象徴的なものとして考えるかに関わる。また、団体が時間貯蓄・点数預託制をどのようなものとして運営をするかにもよる。

(4)互酬的活動のシンボルとしての時間貯蓄・点数預託制

活動時間を貯蓄しておく動機の一つは、担い手がサービスを一方的に行うのではなく、将来サービスを受けることで双方向的なサービス利用を期待していることがあげられる。このような意味で時間貯蓄・点数預託制を相互扶助活動として理解できる。あるいは、互酬的活動として住民参加型在宅福祉サービスを性格づけることができよう。

(5)時間貯蓄・点数預託制にかかわる有料・有償サービスの金銭の評価

住民参加型在宅福祉サービスの有料・有償サービスの金額は、通常、1時間当たり、600～700円程度であり、活動の実費や謝礼金といった意味づけをもっている。今回実施した担い手の意識調査でも、「あなたが所属している営利を目的としない在宅福祉サービス団体の活動で受け取る報酬は、どのような意味をもっているとお考えですか」の設問に対して、一番多い回答は、「活動をしたことの証（あかし）

である」で45.6%、「活動の謝礼金である」が29.3%、「活動に必要な経費・実費である」28.3%というようになっており、「仕事の対価である」は28.5%と少数である。

むしろ有料・有償サービスでの金銭は、先に述べたように利用者にとっては、無料でサービスを受けることへの気詰まりを回避したり、担い手からは活動の証、感謝の意の授受などという象徴的な意味をもって受け止められていることを理解すべきである。

(5)時間貯蓄・点数預託制の多義性

時間貯蓄・点数預託制は生まれてきた背景をそのまま反映し、多義的な内容を含んでおり、それを整理すると以下のようなよう。

(ア)住民参加型在宅福祉サービス活動の性格を反映したものとして「相互扶助、連帯のシンボル」。

(イ)住民参加の一形態として、時間貯蓄・点数預託を位置づけて「国民の介護への参加を促すためのソーシャル・アクション」

(ウ)将来の介護サービスを現在から準備しておく手段として位置づける「将来の介護不安に備える手立てとしての保険」

(エ)住民参加型在宅福祉サービスで支払われる金銭という交換価値に着目してとらえる「自己の活動の対価で、資産」

このように時間貯蓄・点数預託制は4点に整理できるが、どの側面を強調するかによって、その展開過程が変わってくる。たとえば、(ア)、(イ)の側面で時間貯蓄・点数預託を位置づければ、住民参加型在宅福祉サービス活動への参加を動機づけるシンボルとしての機能あるいは互酬的活動としての意味づけができるかと解される。

(ウ)の位置づけからは、将来、介護や家事援助が必要になった場合、時間貯蓄・点数預託相当のサービスを何らかの形で利用することが考えられたが、医療保険のようにそれを利用しないほうが、人間生活にとって「よりベターである」という思考が生まれ、必要な人びとが利用できればよいという「掛け捨て保険的」なとらえかたもできる。

ところが(エ)のように時間貯蓄・点数預託制をとらえるとさまざまな問題がでてくる。介在する金額が謝礼金や実費程度といっても金銭には変わりなく、交換価値を有しているのである。交換価値という側面から分析するならば、交換価値を持つ金銭がサー

ビス時間として貯蓄され、それが将来のサービスを保証することになる。したがって、このように理解された時間貯蓄・点数預託制は交換価値をもった介護サービスの蓄積の仕組みという側面をもってくる。

しかし、時間貯蓄・点数預託制といっても、時間そのものは貯蓄や引き出し、他に譲渡することは不可能である。時間貯蓄・点数預託の基礎にあるのは、有料・有償サービス活動から生まれてくる金銭である。時間貯蓄・点数預託制を導入している団体は、その金銭を預かり金として位置づけ管理しているのである。このように貯蓄された時間や預託された点数は、金銭から派生し交換価値を持たざるえなくなり、しかも個人に帰属した資産ともいう性格をも持つと考えられる。

時間貯蓄・点数預託制は、国民のもつ介護問題への関心の高まりのなかで、各様の位置づけがなされその狭間で揺れ動いているといえよう。

2 時間貯蓄・点数預託制の動向

(1)時間貯蓄・点数預託制（点数預託制）採用団体数の動向

平成5年の2月の住民参加型在宅福祉サービス団体の実態調査では、前述のように452団体存在することが判明した。その団体の詳細な活動実態などを調査したところ345団体から回答が寄せられた。そのなかで、時間貯蓄・点数預託制に関して、集計すると次のようになる。時間貯蓄・点数預託制を採用している団体は、表3にあるとおり年々増加しているが、住民参加型在宅福祉サービス団体のなかでの採用率はほぼ3割前後で横這いの状況にある。

表3 時間貯蓄・点数預託制の採用団体数

採用の有無	昭和63年度調査	平成2年度調査	平成4年度調査
採用している	43 (28.7%)	63 (30.9%)	101 (29.3%)
採用していない	107 (71.3%)	129 (63.2%)	239 (69.3%)
無回答	0 (0.0%)	12 (5.9%)	5 (1.4%)
合計	150 (100.0%)	204 (100.0%)	345 (100.0%)

*なお、「昭和63年度調査」の回答率は150/200 (75.0%)、「平成2年度調査」は204/332 (61.4%)、「今回調査」は345/452 (76.3%)であった。

このなかで時間貯蓄・点数預託制採用の101団体の内訳をみると福祉公社などの行政関与型は65.4%、社協運営型で40.8%、住民互助型が20.4%、協同組合型では16.7%の割合で導入している。それぞれの組織形態によってかなり異なることがわかる。

(2) 時間貯蓄・点数預託制の実態

時間貯蓄・点数預託制を導入した理由は、「担い手が確保しやすい」や「直接の金銭のやりとりに抵抗感があるから」などが主要な要因となっている。つぎに導入団体の貯蓄時間総数をみると、全く貯蓄時間がない団体が6団体あり、制度を採用していても、時間貯蓄・点数預託を利用せずに、直接の金銭による処理をしているところもある。一方、3万時間以上貯蓄している団体も3団体あり、このうち10万時間を超える団体が2団体あることも注目すべきことである。また、貯蓄時間(点数)を活用した時間数をみると、時間貯蓄・点数預託制がわが国で開発されて、年月が経っていないこともあって、7割強の団体は貯蓄時間(点数)を払いだしていない。貯蓄時間(点数)を活用したサービス供給時間数も、「100時間以上」と回答している団体も6団体である。

3 時間貯蓄・点数預託制の意義と問題点

(1) 時間貯蓄・点数預託制の意義

時間貯蓄・点数預託制は、住民を参加型在宅福祉サービスの活動に参加させる動機の一つとなったと考えられる。住民参加を動機づけ、しかも多くの人びとが活動に参加することによって、社会福祉についての正しい理解を促進するとともに、これまで介護サービスにつきまってきたサービス利用の負い目を少なくし、福祉サービス利用を促進することに貢献できるものとも考えられる。

また、活動を金銭で評価されることに抵抗感をもつ人びとは、時間貯蓄・点数預託制が、自己の活動の証となり、活動への意欲を促進するものとも考えられる。

さらに純民間団体では、住民の自主的・自発的な助け合い活動を組織するとともに、自らの活動基盤の確立にも寄与することができる。このように時間貯蓄・点数預託制は、一定の意義をもっていると考えられる。

(2) 時間貯蓄・点数預託制の条件および問題点

時間貯蓄・点数預託制を長期にわたって存続するひとつの「社会的制度」として理解し、その運営を可能とするためにはいくつかの条件が必要である。すなわち「制度」として理解しようとする、積み立てられた時間相当分のサービス提供を責任をもって保証しなければならない。そのためには、家事援助や介護サービスが具体的な活動によって提供されるサービスである以上、サービスのための人員を現実確保しておかなければならなくなる。あるいは、貯蓄分のサービス引き出し率が、確保可能なサービス量を下回っていなければならない。このような条件を将来満たすことができるか否かが、「制度」として時間貯蓄・点数預託制を成り立たせる条件となる。

次に時間貯蓄・点数預託制の問題点として、以下のような点が指摘できる。

(ア) 時間貯蓄・点数預託制を「制度」として位置づけると、これだけ活動したという時間や点数が優先して、住民の自主的な助け合い活動や相互扶助の基盤を掘り崩す可能性がある。

(イ) 人口構造の変化や出生率の低下のなかで、担い手の確保の見通しがたたない。しかもこのような事態は地域的な差異が大きくみられる。

(ウ) ニーズが転換した場合に、時間貯蓄・点数預託の実績が優先されて、緊急性の高いニーズが後回しになるというおそれがある。

(エ) 将来、サービスの単価が高くなった場合、その差をどう調整するか。時間や点数に換算したからといってこの点を考慮にいれないわけにはいかない。

(オ) 貯蓄時間や預託点数が、交換価値をもちはじめ金券化し、活動の当事者ではない人からのサービス請求がおきる可能性がある。これは相互扶助の考え方とは相いれないものである。

困住民参加型在宅福祉サービス団体の活動に参加することができる場合には、時間を貯蓄でき将来のサービス利用が可能になるが、家族介護に当たっている場合は、そうならないので介護をめぐる不公平感を助長する可能性がある。

(3) 時間貯蓄・点数預託制の可能性

時間貯蓄・点数預託制は、住民の自主的・自発的活動を発展させるものとして、住民が開発してきた知恵である。また、時間貯蓄・点数預託制は、3割

の団体が導入している。この点を踏まえて、時間貯蓄・点数預託制を運用するにはいくつかの点に留意することが必要となろう。

(ア) 時間貯蓄・点数預託制は、参加するメンバーの合意を前提としなければならない。しかもこれは、社会資源の状況や住民の福祉意識などの地域事情に相当作用されるので、一定の合意が得られる範囲の地域を単位として成立するものである。

(イ) 時間貯蓄・点数預託制を導入する際には、現在提供したサービス分と将来利用するサービス分が質・量ともにあうことは保証できないことを前提としなければならない。そのことを事前に了解が必要となる。さらに、その場合の対応策を事前に同意を得ておくことが望ましい。

(ウ) 時間貯蓄・点数預託の積立時間が膨大になればなるほど、時間貯蓄・点数預託制を導入している団体での対応が困難となるので、短期間にサービスまたは現金で精算する方式を導入することが必要となる。

(エ) 貯蓄時間の上限設定あるいはその取り崩しの方法の工夫を行うことも必要である。

(オ) 活動と連帯の証として時間貯蓄・点数預託を位置づけて、その活動を社会的に評価するシステムと関連させながら運用することが考えられてよい。

(4) 時間貯蓄・点数預託制の全国交換システムの可能性について

すでに述べたように、時間貯蓄・点数預託制度は、地域特性にあわせて各団体が参加型活動を発展させるために開発し、一定の支持を得ている仕組みである。

今日、担い手が他地域へ転居した際や故郷の老親に対して、その仕組みが使えるかが、一部で論議されている。個々の団体の仕組みとしての時間貯蓄・点数預託制と全国交換の仕組みとはいうまでもなくレベルが異なるし、一つの全国的なシステムとして機能させるには、つぎの問題点を解決しなければならないと考えられる。

(ア) 時間貯蓄・点数預託制は、人によって意味づけが異なるファジーな性格をもった仕組みであり、しかも地域特性によって左右されるので、この特性をふまえて運用できる規模と範囲がある程度決まってくるために、全国共通の交換システムにはなじまない面がある。

(イ) 高齢化の進行度合いが地域により異なるため、地域的に担い手不足が生じサービスの要望に応じることが難しくなる可能性があり、サービス提供に応じられない場合の対応についての合意を十分とりつけておく必要がある。

(ウ) 時間貯蓄・点数預託制は、構成する会員の合意を前提として運用されるべきであるが、全国交換システムを構築する場合、各構成会員の合意を得る方法がむずかしい。

(エ) 時間貯蓄・点数預託制が普及している地域と普及していない地域の交換をどう組み立てるのか、その合意ができないと不公平感を助長するおそれがある。

(オ) 住民参加型在宅福祉サービス団体はその多くが小規模の民間団体であり、必ずしも永続的な団体とはいえないなかで、長期的に運用することが期待される時間貯蓄・点数預託制の全国的な交換システムを支えていけるかどうかを見極める必要がある。

(カ) 地域特性にもとづいて発展してきた住民参加型在宅福祉サービスを時間貯蓄・点数預託制の全国交換システムに組み入れることにより、活動内容が画一化し、民間性、地域性の良さを損なうおそれがある。また、住民の自主的・自発的活動が、全国の交換システム化によって、一括管理されるおそれもある。

(キ) 貯蓄された時間や預託された点数が、交換可能な財産として考えられるようになってくるとその帰属範囲をルール化しておく必要がある。そうでないと金券化といったこともおこりかねない。

(ク) 全国交換システムの管理費用の捻出方法が課題となる。

各住民が本当に活動を行ったかどうかをチェックするとともに、時間貯蓄・点数預託のシステム・セキュリティ開発の必要性が生じる。

(5) 時間貯蓄・点数預託に係わる金銭管理の課題
時間貯蓄・点数預託制は、各実施団体が貯蓄時間にみあった金銭を預かっておくシステムであることを述べた。この仕組みが成熟するにつれて、1時間当たりの金額が謝礼金や実費程度であっても、相当な金額に達することが予想される。その場合、各団体が責任をどのように管理していくのかは重要な課題である。

(6) 有料・有償サービスとは結びつかない時間貯蓄・

点数預託制

有料・有償サービスとはリンクせずに活動時間を点数や時間で預託する仕組みも従来から存在していた。この場合は無償の活動を前提とし、そのうえで

預託時間を将来のサービス利用に結びつける仕組みである。この活動ならば、金銭の介在が前提とならないので、上記にあげた金銭管理の問題は回避できる。

3 提 言

住民参加型在宅福祉サービスは、福祉活動への新しい住民参加の方式として定着し、多くの地域住民の福祉活動への理解を促進するうえで大きな役割を果たしている。今後も一層、その役割が期待される活動分野である。

この活動のなかから、生まれてきた時間貯蓄・点数預託制は、第2章で述べたように、「活動の証」という側面から、「継承可能な資産」までの幅広い位置づけがなされている。しかも、将来の人口構造の変化や介護需要の増加が見込まれるなかで、時間貯蓄・点数預託制をどのような位置づけるかによって、地域住民の参加も左右される可能性もある。この時間貯蓄・点数預託制が、地域住民の福祉活動への参加意欲を活性化するように運用されることが期待される。

したがって、時間貯蓄・点数預託制を導入する際は、最低限次の措置を講じておくことが望まれる。

(1)時間貯蓄・点数預託制を導入する場合の合意

時間貯蓄・点数預託制を導入する場合は、将来、同じサービスを保証できないこともありうることを事前に理解を得ること。また、将来貯蓄時間分に見合うサービスが提供できない場合の対応について活動参加者の合意を得ること。

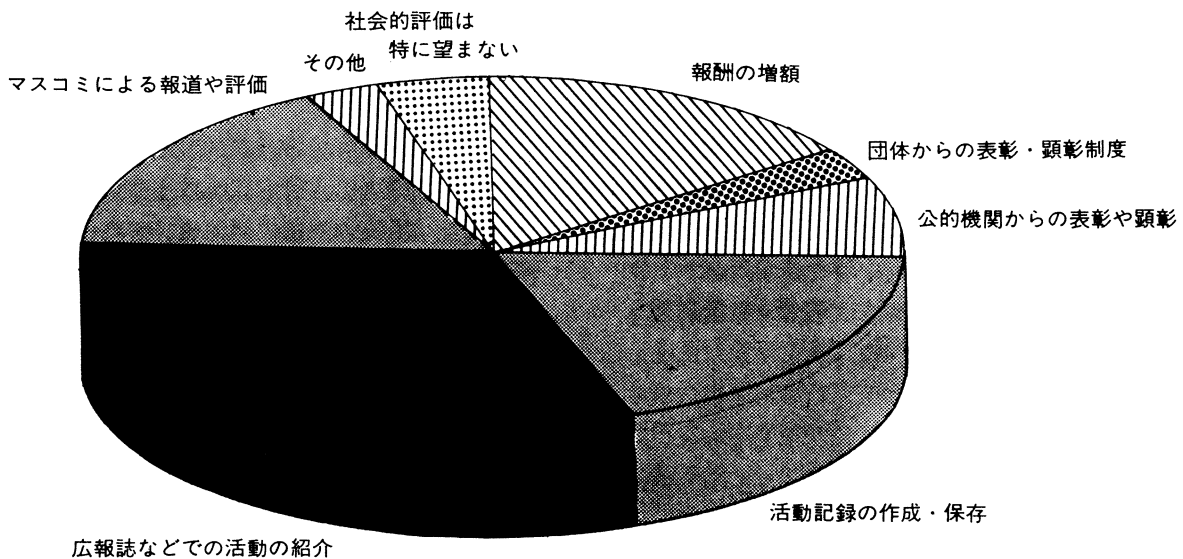
(2)時間貯蓄・点数預託制を運用するための条件

(ア)貯蓄時間が、膨大になればなるほど時間貯蓄・点数預託制導入団体での対応が困難となるので、できるだけ短期でサービスまたは現金で清算する方式を導入すること。

(イ)時間貯蓄・点数預託制は、受け手と担い手のバランスの維持や合意形成の可能な範囲に左右されるので、一定の地域を基盤とすることが望ましいこと。

(ウ)将来にわたって、貯蓄時間にみあうサービスを提供する人の確保が図れるという見通しがもてないので、貯蓄時間の上限設定とか引き出し方の工夫を

図3 住民参加型在宅福祉サービスの社会的評価について



*住民参加型在宅福祉サービス担い手調査より

行うこと。

(エ) 時間貯蓄・点数預託制によって、貯蓄時間分のサービスを請求できるのは原則として活動者本人に限ることが望ましく、時間貯蓄・点数預託者が死亡した場合には、金銭に換算して遺族などに払い戻しをするなどのルールをあらかじめ定め、選択することができるようにしておくことが望ましい。

(オ) 時間貯蓄・点数預託分は金銭として預託しているので、その管理・運用については適切に行うこと。

(3) 時間貯蓄・点数預託制の全国共通システムについて

時間貯蓄・点数預託制の全国共通システムは、第2章で述べたような問題点をクリアする必要がある。ただし、会員制の特徴をふまえ、同質な組織間で十分な合意を得た上で、交換システムの可能性は十分考えられる。また、諸々の条件をのりこえて、全国共通システムを構築する場合、個々の団体をつなぐよりも、地域ごとに各団体が結集してそこを基盤にすることがのぞましいこと。しかし、その際は、時間貯蓄・点数預託制の前提条件をみとることが必要となるのは当然である。

(4) 社会的評価のシステムの開発

時間貯蓄・点数預託制は、前述のように幅広い位置づけで理解されているが、担い手の活動実績を連帯の証として、社会的な評価に結びつけるシステムとして発展させていくことが考えられる。住民参加型在宅福祉サービスの担い手調査でも、活動の問題点として「自分たちの活動の社会的評価の低さ」をあげる意見が多かった。

この活動を発展させるために、時間貯蓄・点数預託制を社会的評価のシステムと連動させ、活動記録の整備を行い、社会的に活動を広報し、さらに社会的な評価顕彰のシステムを開発することは、担い手の福祉活動への参加意識を高めるために寄与するであろう。

住民参加型在宅福祉サービス活動は住民の自主的・自発的な福祉活動への参加の重要な場であり、福祉活動についての学びの場とでもある。また男性の介護サービスの理解や福祉活動への参加機会の媒体ともなりうる。その意味でも、地域の実情にそくしたさまざまな創意工夫をこらし福祉コミュニティづくりの先端的活動としてますます発展することが期待されている。