

- ・職員が、低所得の相談に乗るためのスキル・ノウハウを習得できればいいが、社協としてそうしたスキル・ノウハウの蓄積がないので、職員が変わると対応がすぐ変わる。
- ・年に1回、担当者を対象に、新任研修（春4～5日）をしている。制度の説明をすることが主である。その他、年に数回「企画ものの研修」も実施する。一人担当の職場が多いので、情報交換としての意義はある。市区町村社協では、別途研修を実施したり、民生協などが主催する研修で、社協が話をすることもある。民生委員のなかで、貸付ケースをもっているのは2～3割。都営地域などは担当数が多い。

④その他

- ・制度充実の根拠となる内在的な実証データの蓄積については、2年前くらいに実施した聞き取り調査をしたものがある程度。
- ・相談経路については、福祉事務所経由が多いが、最近ハローワークからの紹介も多い。
- ・低所得だが「貸付」で対応できない人は返す見込みがない人。負債がすでにあり、返済にあてられてしまう場合である。また、平常の生活において支出バランスがすでに崩れている人。民間の貸付と同じ感覚で利用しようとしている人なども。
- ・なお、最近の相談者・対象者については、就労の仕方や家族関係が複雑かつ不安定になっているという印象がある。
- ・「生活保護」は身ぐるみはがされる状態。「貸付」は、「ある程度、貸して、返せそうな人」が対象。しかし、その狭間は大きく「返済の見込みが低い人」が沢山いる。自己破産の整理中はこちらの「貸付」も債権となっているので、貸せない。もともと「償還の見込みがない方」への対応に苦慮している。
- ・元来の貸付制度の複雑化、自治体の独自事業の追加、国での類似の経済対策事業の開始と制度資源が多く、窓口対応の職員にとっては、制度資源内容の熟知だけでも大変。
- ・通常相談は「今、困っている状況への相談」なのに対し、貸付における相談は、返済期間中の長期の関わりが必要。貸した時と返済時期とで、社協担当者が代わることで、対応のギャップが生じる。
- ・現状の制度では「給付」が難しいから「貸付で」という対応は、「世論」は満足させることはできるが、本人の為にとっては「小手先」の対応になる可能性もある。借金を利用者に負わせて、しかも、その後、生活の需要もどんどん増えるなかで償還していかなければならない。貸付が本人のためになっているのか疑問がある。
- ・通常の金融機関では、「償還リスク」で貸付を判断。返せる人にもみ貸し付ける。公的な貸付制度として、「返せない可能性が高い人」にも貸付せよというのが現在の対応だが、まじめに返還している人もいるなかで、その辺のバランスをどう考えるか。また、貸付はコストがかかる。償還の長期間にわたる関わりの中で、ずっと関わるコストが積み重なる。本人の移動等に伴う対応も考慮する必要がある。
- ・「貸付」が必要な世帯は、その後のライフステージでも、次々と資金が必要な状況が生じるため（お父さんの離職→子どもの修学資金等）、「公的多重債務」状態が起こる。
- ・「就労」がどうなるかが、鍵ではないか。地に足の着いた職が展望できるのであれば、現状での一時的な困窮状態への貸付という対処は有効だが、そうでない場合、果たして「貸付」が有効なのか疑問。
- ・様々な段階での「督促」をする、返せそうにないが本人が「返します、返します」とい

い続けて、延滞利子が溜まるケースもある。高齢になった段階で償還免除の要件を満たす場合には免除。生活保護で引き受けて保護費から返還ということも。その他、多いのは「行方不明」。市区町村レベルで届出はしていないが行方不明になっている方も多い。

- ・「クレジットカード利用等、生活資金の管理・やり繰りに関する生活スキル」が社会的に弱いのではないか。子どもの教育としても身につけていくべき。

(3) 考察

長期的な不況を背景とする低所得世帯が増加する中で、生活福祉資金制度を利用する世帯は増加している。しかしながら、歴史的経緯から、民生委員によるかかわりを必須とするこの制度が、利用者にとって、そして民生委員にとっても、利用しにくく対応しにくいものとなっている現状が浮かび上がってきた。

市区町村における貸付担当職員は兼務が多く、専任の専門職として経験を積み重ねていくことが難しい。よって、制度を活用しつつ低所得者に対するきめこまかな相談援助を行っていくための、職員数、職員の相談援助の力量の双方が不足しているといえる。しかし、これは人件費がきわめて少ないことが背景にあつてのことである。中には、よりよい実践を行っている民生委員や社協職員もいるが、現状では、そうした人材を育成し、維持していくための十全な仕組みが備えられているとはいえない。

貸付を必要とする世帯の状況も変化しつつある。負債がすでにある場合や、就労等により返済の見込みが十分になく、償還の見込みが低いと思われる世帯に対しても、貸付を行う例が少なくない。「公的多重債務」といえるような状況も起こってしまう。生活が安定する見込みが薄い世帯に借財を負わせることへの疑問と同時に、真面目に返済する世帯と償還しない世帯とのアンバランスも課題として指摘された。長期にわたる償還事務が続いていくことを考えた時に、貸付はコストがかかる事業であることも考慮する必要がある。

ヒアリングの冒頭に述べられたように「時代の変化に伴い制度が硬直化して身動きがとれなくなっている」現状が把握された。

3 B区社協の生活福祉資金運用の現状

(1) ヒアリングの方法

対象：B区社会福祉協議会（A都道府県内：関東）生活福祉資金貸付担当職員 1名
時期：2009年10月02日 13:00～15:30（2時間30分）

主なヒアリング項目は、①生活福祉資金貸付制度の概況と課題、②貸付における相談支援体制、③相談支援の標準的内容、社協としての取組、④新たなセーフティネット対策の開始にむけた準備について、⑤その他、である。研究班から6名がB社協を訪問して実施した。ヒアリング内容は許可を得て録音し、逐語データに起こした。

(2) ヒアリング結果

①生活福祉資金制度の概況と課題

- ・年間相談件数（延べ数）は増加傾向にある。相談件数の増加にあわせて貸付件数も増えており、制度改正の影響も現れていると思う。増えているのは緊急小口資金である。緊急小口資金の貸付が増加しているのは、生活の中で金銭的余裕のない人が増えていると

いう証拠ではないか。比較的短期間の生活費を工面するために借りていると思われる。

- ・ 離職者支援資金については、非常に極端な傾向が見られる。平成 13 年に開始したときは申し込みがあったが、それ以降はずっと低迷していた。2009 年 7 月から保証人要件が緩和（本区の属する自治体のみの緩和要件）された影響であると思われる。
- ・ 生活福祉資金（福祉資金・療養介護等資金・修学資金）は、今年度は 6 件。生活福祉資金で一番申請の多い修学資金の申請は、これからがその時期なので増えていくものと思われる。
- ・ 生活福祉資金（緊急小口資金も含む）の償還率は、33.41%。延滞する人には償還に対する早い時期での対応が必要である。
- ・ 離職者支援資金については、就職が決まっていない、返済の見込みがより低い人に貸しているので償還できないリスクが高い。そのような人に対して、どのように就労支援につなげていくかが、担当相談員の課題である。就労支援はこれまで社協ではやってこなかったもので、その部分が弱い。ハローワークと住宅担当と社協との連携が必要なので、10 月以降そういう場を作っていきたいと思っている
- ・ とにかく相談・貸付は増加傾向にある。相談に対して貸付決定件数が増えている（保証人の緩和要件等の影響）。また、生活費に対する貸付が多い。このため、生活再建に対して心配な部分がある。

②貸付における相談支援体制（民生委員や相談員配置による相談体制）

- ・ 貸付と償還担当を分けており、貸付 3 人（常勤 2 人、非常勤（17 日勤務）1 人）の他、償還に常勤 1 人がいる。貸付相談業務の比重が高まっている。
- ・ 民生委員は緊急小口資金や離職者支援資金についてはほとんど関わりがない。相談に来て生活状況の確認が必要な世帯については、民生委員に照会することがあるが、生活福祉資金と比べて微々たるものである。
- ・ 生活福祉資金の場合は、民生委員が初回面接をおこなう。民生委員が関わるので、相談者が当惑することも多い。生活福祉資金がそもそも民生委員の活動・要望から生まれてきたものなので当然なのだが。民生委員が訪問して聞く内容と相談員が聞く内容と齟齬がないかをみてもらい一筆書いてもらう。また生活状況や変化をみてもらう。一方「借金取りになるために民生委員になったのではない」という人もいる。きちんと返してくれる人を担当している民生委員はやりがいがあるが、滞納がかさむ人を担当している民生委員は困っている。返済が滞っている人については、社協の相談員が夜間訪問をするなどしている。
- ・ 自治体社協に随時電話で相談しながら、連携して貸付の決定をしている。

③相談支援の標準的内容、社協としての取組

- 一 相談～申請、申請～貸付開始、貸付開始～貸付終了、償還開始～償還終了 の一連の流れの中で
- ・ 相談が増えており、新しい相談に対応する方に追われがちである。そのため、償還専任を設けて、償還も忘れないようにしている。償還率が低いので、モチベーションを維持するのに苦労している。償還の難しい人に対しては、救済制度の申請を調査委員会にかけるなどしているが、業務量が多く 1 人でカバーするのはますます困難になっていくだろう。

- ・相談で心がけているのは、貸付の対象になるかどうかを早めに判断すること。使い道を明確にし、こちらの制度に当てはまるかを早めに判断することが重要と考えている。聴き役に徹することもある。社会や制度への不満などを聞いている中で、社協で制度に乗ることの必要性を感じる場合がある。
 - ・生活保護が適切だと判断する場合はそちらを紹介している。
 - ・離職者支援資金の場合は2ヶ月ごとに就労状況を報告することになっているが、その他の場合は特に規定がないので、定期的な連絡などはしていない。償還開始までの期間にも連絡を取るようなことはしない。滞納している人や生活実態のつかめない人の対応に集中している。
- －申請に至らない相談、申請するも貸付に至らなかったケースに対する対応
- ・貸付要件に合うかどうかで判断するので、申請に至らないケースはある。しかし、申請した人は事前に自治体社協と協議しているため、申請した場合は概ね貸付決定が降る。
 - ・申請者の9割は区福祉事務所の生活保護担当からの紹介である。年に1回位は生活保護担当と話し合いの場を持っている。区は、生活保護の前に社協を紹介しているようなので、生活保護と判断されるケースは区に戻している。申請に至らない場合は、それなりに様々な提案を行ったりするが、問題が解決しない場合もある。
- －償還の可能性が低い人への対応
- ・可能性の低い人が利用できるものは緊急小口資金と離職者支援資金。生活福祉資金の場合はある程度返済見込みがないと制度が利用できない。
 - ・緊急小口資金や離職者支援資金の場合は、金額や貸付期間などについて相談をしている（金額を減らしたり、貸付期間を短くしたりしている）。
- ④新たなセーフティネット対策（「つなぎ資金」「総合支援資金」の新設、生活福祉資金の再編等）の開始にむけた準備について
- ・準備段階での困難・課題と感じた点は、制度全体が複雑すぎることで、縦割り制度の中で上位機関同士の連携が大事であるが、上位機関同士の連携がどうなのか疑問であること、実際に利用する人にとってどうか、ハローワークとの連携がどうなるか、B区では10/1から申請を受けているが、住宅手当は10/26から開始なので、そのタイムラグによる混雑が懸念されること、などである。
 - ・円滑な運用実施にむけた取組・工夫としては、窓口の一本化が出来ればよいと考えている。連携については、話し合いを尽くすしかない。連携先を紹介する場合は、事前の電話連絡は当然であろう。
 - ・総合支援資金においては、申請時のアセスメントや申請後の相談援助・指導における社会福祉協議会職員のかかわりの密度がより高まるが、そのことは、社会福祉協議会の地域福祉活動や相談援助のあり方、貸付部門職員の活動のあり方等に、どのような変化をもたらすであろうか。
 - ・人件費（生活福祉資金の人件費）により、11/1に人員を採用予定。人員については、要綱の例にファイナンシャルプランナーと書いているが、年度の途中でそのような人が来てくれるのか疑問である。今回の採用は30歳未満限定と上司から言われているが、貸付担当で若い人が相談を受けられるのが心配である。社協間で人材の取り合いの状況がある。

- ・地域の福祉事務所やハローワークとの事前の調整・連携体制については、現時点では区の担当者との顔合わせや打ち合わせレベルしか出来ていない。近く研修があり、そこでマニュアルやパンフレットが出てくる。打ち合わせには、ハローワークも入って欲しいと思っている。
- ・「保証人なしの方」や「償還の見込みの低い方」への対応について、また、「新たなセーフティネット」からも漏れてしまう人や生活保護での対応が難しい人については、今回の改正では住宅のない方も今回の要件に入ってくるので、貸付が受けられないという人は減ると思う。離職者でそこから給与をもらっていたという証明があれば離職者支援資金は貸せる。生活保護でも対応が難しい方というのは想像できない。
- ・調査委員会の委員長が民生委員で頼りになる人であり、貸付ではなく生活保護につなげるという視点を持っているので心強い。あとはやってみないとわからない。
- ・10/26 から区では月・火・金の週3日、予約制で1日6人相談に対応するといっている。その中でどれくらいが社協に来るのかは不明。

⑤その他

- ・緊急小口資金や離職者支援資金などは、民生委員の関わりを必要とせず、相談支援からどんどんかけ離れていく方向にあるのではないかと。訪問先の選定作業になっていくのではないかと。実際そうになっている。つい数年前までは生活福祉資金しかなかったのが、数年で様々に増え対象者が増えた。その中で相談支援が薄くなってきた。
- ・相談援助で、社協の他部門につなげているケースは少ない。地域包括支援センターなどで発見されて、当座のお金がなくて社協に相談依頼が来るケースがあるが、契約できるかどうかは問題なので、まずは権利擁護・成年後見の手続きをしてもらう。しかしこれは利益相反になる可能性がある（社協でお金を出し、そのお金をもらうという形になってしまうので）。権利擁護や成年後見で貸付の話はあるが、生活福祉資金の利用は二の足を踏む。応急小口資金（B区独自の制度）を利用してもらうことはあるかもしれない。応急小口資金は上限3万円までで、実印と印鑑登録が必要となっているが、それを取るお金さえない人や保証人を用意できない人もいるので、紹介してくれた包括の人に一筆書いてもらって対応するということもある。いわゆる高齢者や障害者からの相談は少なく、離職者からの相談が多い。高齢者や障害者などで既存のサービスを利用していない場合は、気がつけばもちろんアドバイスが出来るが、そのようなケース自体が少ない。
- ・新しい民生委員もおり、貸付の理解も様々な状況である。調査票の記入の仕方が分からない民生委員もいる。社協から面談の依頼を民生委員にする際に依頼書を書くので、それを元に調査意見書を書く人も多い。生活福祉資金の歴史で民生委員が絡んでいるのは、地域でその人のことを民生委員が知っているという強みがあったからだが、現在は新しい人も増えている。貸付が決まった後、返済の据え置き期間中などに連絡を取るようなことは、B区では特に行っていない。貸付台帳にその人の記録を随時とっている。

(3) 考察

B区でヒアリングをさせていただいたのは、新たなセーフティネット対策実施直後であり、行政やハローワークとの連携も含め、実施体制を構築しつつある時期であった。

従来から実施している生活福祉資金制度については、緊急小口資金が増加傾向にある。

また、09年7月より保証人要件が緩和された離職者支援資金の申し込みが増えているが、返済の見込みが低い場合が多く、どのように就労支援につなげていくかが課題と認識されていた。実施体制としては、民生委員の協力は不可欠であり、自治体社協に相談し、連携しながら貸付決定を行っている現状。専任の償還担当を配置し、償還についても力を入れている。また、申請者の9割が福祉事務所の生活保護担当からの紹介であり、年に1度は話し合いの場を持つなどしている。制度をよりよく実施していくために、B社協としては、努力を重ねてきていることがヒアリングを通じて把握できた。

新たなセーフティネット対策については、どのようにハローワーク等と連携できるかということや、総合支援資金の相談援助にあたる人員の確保等が課題として指摘された。

民生委員のかかわりを必要としない資金が増加する中で、社協が相談援助を行うところからは、どんどんかけ離れていくのではないかという懸念が語られたが、今後、生活福祉資金と関連させて、誰がどのようなかたちで相談援助を行っていくことができるかということについては、明確な見通しが持てない現状が浮かび上がってきた。

4 ヒアリングのまとめ：生活福祉資金制度（改正前）における低所得者支援の課題

A都道府県社協、B区社協のヒアリングを通じて把握されたのは、以下の2点である。

①実施体制の脆弱性

予算が少なく、専任職員配置が困難であること。民生委員による活動の限界。

②貸付を必要とする世帯の不安定さ

生活、就労、家族関係などが複雑で、不安定な世帯や、償還の見込みの薄い世帯の増加。

生活福祉資金等の貸付相談を理由に、生活を立て直し、生活する力をつける必要性がある世帯が相談に訪れている現状があり、低所得者支援の窓口としての社会福祉協議会の役割には大きな期待が寄せられる。

一方で、そうした世帯を支援していく実施体制が十分でなく、専任で相談も含めて対応できる人材が不足していること、また、「償還」というところで職員や民生委員等がかかわっていくことについては、相談援助の関係性が構築しづらいといったことが、課題となっているといえるだろう。

<謝辞>

業務が大変お忙しい中、長時間、丁寧にヒアリングに応じ、ご協力くださった、A都道府県社協、B区社協の職員みなさまに、この場を借りて御礼申し上げます。

第5章 総合支援資金の運用

——C都道府県社協、D市社協のヒアリング結果——

新保美香

(要約)

本章では、2009年10月に、総合支援資金が実施されて以後の現状および課題を把握することを目的として、都道府県レベルのC社協、および、市町村レベルのD社協を対象に行ったヒアリング結果と考察をまとめた。

準備の時間が短い中で、C社協、D社協ともに、総合支援資金がよりよく運用されるよう様々な工夫をされる中で、実施体制を構築し、対応されていた。ヒアリングは実施後約3ヶ月経過した時点で行われたが、連帯保証人のいない申請者が大半であること、貸付により生活の安定をはかる見込みが薄い申請者も含まれていることが把握された。また、新制度では「相談」「支援」を行う状況にはなっていない状況もうかがえた。

生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題としては、1) 社協の生活福祉資金貸付を通じて「相談」「支援」を行う必要性和有効性の明確化、2) 「相談」「支援」を行う実施体制の構築、3) 「相談」「支援」を望まない相談者に対する支援方法の検討、4) 「生活する力」をつけていくための支援方法(プログラム)の検討、があげられた。

新制度がはじまり、地域の中で見えにくい「貧困層」が、社協に相談に訪れるようになってきている。こうした人たちに対して、貸付を契機に、社協が「生活する力」を醸成する支援を行っていくことの意義は大きい。そのための実施体制や、支援プログラムを構築していくことが、今後の可能性として期待される。

1 ヒアリングの目的

本章では、2つの社会福祉協議会(以下社協)に対して行ったヒアリング結果の概要を整理する。ヒアリングの目的は、2009年10月に生活福祉資金が改正された後の、総合支援資金等の運用の現状および課題を把握することである。

ヒアリングの対象は、関西にある、都道府県レベルのC社協、および、市町村(行政区含む)レベルのD社協とした。この2つの社協をもって、全国の状況すべてを代表させることはできないが、生活福祉資金全体の運営を担う都道府県レベル社協と、貸付の窓口となっている市町村レベル社協における状況を、このヒアリングから概観する。

2 C都道府県社協における生活福祉資金(総合支援資金等)運用の状況

(1) ヒアリングの方法

対象：C都道府県社会福祉協議会(関西) 生活福祉資金貸付担当職員 1名

時期：2009年12月17日 16時~18時50分(2時間50分)

主なヒアリング事項は、①総合支援資金以前の生活福祉資金運用の状況、②C都道府県管内社協の実施体制、③総合支援資金開始後の状況、④低所得者支援における社会福祉協議会の役割、⑤今後のあり方について、である。研究班から3名がC社協を訪問して実施した。ヒアリング内容は許可を得て録音し、逐語データに起こした。

(2) ヒアリング結果

①総合支援資金以前の生活福祉資金運用の状況

- ・ C都道府県社協全体で、平成 19 年度より、貸付件数が増加。緊急小口資金が開始されたことが大きく影響している。離職者支援資金、修学支援資金も増加傾向。都市部での貸付件数が増えている。
- ・ C都道府県社協の貸付の特徴は、他県に比べて否決率が高いことである。過去に大きな災害があり、その際緊急貸付を実施したことから制度の周知がなされているため、制度にアクセスしやすいが、要件を満たさなかったり、以前の貸付の償還が済んでいないため新規に貸付ができないなどで、否決率が高くなる。
- ・ 民生委員の関わりについては、市町ごとに差がある。関わりの濃いところは償還率が高く、薄いところは償還率が低い。都市部では、民生委員制度そのものが破綻している。民生委員がかかわることで償還率を上げていくという手法は、都市部では実効性が伴っていない。「関わりたくない」＋「関わりたくても関われない」というのが現実。郡部では、民生委員からの情報提供がしっかり機能している。総合支援資金の貸付は、民生委員の関わりを薄くする方向だが、こうした郡部地域では、民生委員の関わりをしっかり持ってもらったほうがよかったかもしれない。

②C都道府県管内社協の実施体制について

- ・ 市町村の貸付担当正職員はほぼ兼務。嘱託職員（臨時雇用）が多い。嘱託という立場上人事異動がないので、「相談にはいっていくタイプ」と「事務処理に特化するタイプ」に分かれる。研修等も、正規職員ではないので積極的な参加が難しい現状がある。嘱託中心になってしまう理由は、「事務費」が少ないからである（事務費：国のセーフティネット補助金 補助率 1/2、県 1/2（事務費）単価 8 万 700 円である。単価そのものが安く、また、都道府県が支出できるかが問題）。
- ・ C都道府県社協からは、市町村社協に事務費を配れない状態。市町村社協に、実施体制を整えてくださいとお願いはしているが、とても整備は難しい。都道府県からの事務費は、市等への委託料。市町村社協からも「委託料でもらっている分しか事務はできない」という声もある。社協本来の使命にあった活動、というコンセンサスは得られにくい。
- ・ 貸付に際しては、市町村社協からの問い合わせが多い。経験、知識の積み重ねがない中で、少し複雑なケースになると、インテーク段階で「貸付の対象にのるか、どうか」という問い合わせが大半である。
- ・ 貸付が終わり、償還が始まった頃には、社協では関わりがきれてしまっていることも少なくない。自動引き落とし、返済は都道府県とのやりとりになるので、市町村レベルで償還後の利用者の状況・生活課題を、制度を通じて把握するような業務サイクルになっていない。
- ・ 滞納者については、県から市町村社協に月報で連絡しているが、それをもとに、市町村社協や民生委員が対象者に関わることは、都市部では困難。郡部で、民生委員の活動が機能しているところは関わりがある。

③総合支援資金開始後の状況について

－開始後の実施状況

- ・ 3ヶ月目に入ったところで、1180 件の決定。開始後 2ヶ月で昨年度実績を超えた。95%

は保証人なし。総合支援資金は、1日あたり30件の申し込み。

- ・2009年5月に新制度案がでた。制度改正については、従前から予測されていたものの、早めの時期に、大きな事務負担のある改正となった。
- ・市町村社協の協力を得るためには、市町村社協の負担感を軽減し、審査の短縮化・迅速化が大切と考えた。貸付事務のかなりの効率化、簡略化を図った（例：今回の総合支援資金では、そうした収入証明の資料についての審査・確認等を求めず、本人の申し出を基準に貸すことに変更した）。これはC都道府県社協のみの対応である。
- ・制度が始まり、結果的に、申請件数が莫大になったが人は増えなかった。事務の簡素化のおかげで「申請から、審査・決定、借用書の取り交わし、本人口座に送金」という一連の流れが2週間でできている。他府県では1ヶ月以上かかるところもある。
- ・市町村社協あての増員分の事務費を県社協でまとめ、他の事務費と合わせてコールセンターに派遣職員3名を配置した。問い合わせに対して、迅速、的確に対応するルートをつくり、待ち時間や行列を回避することができた。
- ・「臨時特例つなぎ資金」については、市町村社協の窓口を一切かかわらせず、住宅手当の窓口となっている福祉事務所に「借り入れ申込書様式一式」をおいてもらい、申請者が直接県社協に持参または郵送で申し込みのスタイルにした（自称「自己申請方式」）。実際に福祉事務所の窓口においてもらうためには、事前の調整が大変であった。
- ・不備のある場合の対応にそなえ、記入様式を全社協の示したものよりも相当簡略化した。全社協の様式では、「分割返済」に関する細部項目を設定していたが、C都道府県社協ではその項目を省き、希望者のみ記入する方式。「つなぎ資金」の利用者は、総合支援資金の借受人であることが大多数。つなぎ資金の返済は総合支援資金からの天引きが可能なので、総合支援資金の送金を早めて、天引きをスムーズにするようにした。
- ・申請の受付段階の工夫は、上記のようにいろいろとしたが、その後の管理プロセスについては課題。月々の送金、償還事務等についてはこれから検討する。
- ・市町村社協の窓口担当者は、コールセンター任せにはせずに窓口での対応をしっかりとやっていこうという雰囲気が出てきている。コールセンター対応件数のうち、3割は市町村窓口担当からのものになっている。

ーハローワークとの連携

- ・まだ「連携」といえるまでに至らないが接触はある。2009年5月以降 ハローワークの指導監督局である労働局に出向いたが、「こちらはこちらで」という姿勢であった。2009年9月 厚生労働省から「連携通達」が出て、「ハローワーク」が中心となり音頭をとるということで、ようやく「同じ机」に座ることができたところである。
- ・10月以降、ハローワークが行う今回の施策について、説明会をしたいとの申し出もあったが、ワンストップの準備で大変になりまだ実現していない。

④低所得者支援における社会福祉協議会の役割

- ・新しい資金は、貸付を手段として、低所得者への相談をしっかりと行うものと思っていた。
- ・貸付は数あるメニューのひとつ。相談にこられた方をどう受け止めるかがポイントだと思う。しかし、近年の社会の論調は、「貸付の件数が低い」というもので、「貸付件数」での評価がなされてしまう。国の方針のように、「貸付を希望する方への即時対応」ということであれば、貸付に相談をはさむ余地はない。貸付の窓口段階からの相談関係の構

策が重要だが、それは「迅速対応」と両立するのか疑問である。

- ・5月に制度改正で「相談体制」充実と国は謳ったが、事務費が国レベルでは、市町村の人口比に応じた「相談員」の配置はありえない。あり方検討会での議論から、国が出してきた具体的なメニューはまったく異なる。
- ・個人的にも、今回の制度改正に「相談体制」はないと感じている。割り切って、相談ではなく即時即応的なニーズに対する「金銭貸し」に特化した事業として実施するべく、事務対応することにするのが現実として実現可能なことではないかと思う。

⑤今後のあり方について

- ・貸付事務を簡略化して、相談部分に時間を割ける体制に変えていきたい。既存の生活資金貸し付けの枠内で、フレキシブルに対応できる貸付枠を作れないかと思っている。貸付事務は簡略し、それ以外の生活部分の相談を充実する相談記録体制をとりたい。
- ・同僚とは、貸付事業体になってはいけない、制度が総合相談の一部として活用していけるものにしておく必要があると、話合っている。
- ・離職者支援資金の開始後、「相談」を目的とせずお金だけを目的とする人が増えている。（不正利用につながる場合もある）今までの「長期的な関わりのなかでその世帯の自立支援に寄与するための資金貸付」という本来の姿に戻していきたい。民生委員協議会の方とも、世帯の自立支援としての関わりこそが、社協がやることだと話し合った。社協としての「身の丈にあった関わり」が必要。貸付事業は、地域のニーズに対して金銭的解決手段をもっているものとして重要。
- ・貸付担当は、大変といわれマイナスイメージがあるが、権利擁護と並んで都道府県社協のなかで直接支援の事業に関われる大切なものという考えで行きたい。「資金の担当業務でよかった」と担当者が言える業務にしていきたい。
- ・借金を負った段階で、すでに、スタートラインから一歩引いている。そういう現状のなかで、生活をやりくりしたり、日常生活を条件のなかで組み立てていくことの現状の受け止めや、スキル習得を進める支援の必要性がある。それは社協だけでできることか。
- ・貸付と社協内の地域福祉部門との連携も、市町村では兼務で「一人連携」状態。いまは、貸付事務8割+インテーク相談になってしまっている。窓口の担当者のレベルで、貸付は相談業務だと思えるようにしていきたい。
- ・総合支援資金では民生委員の関与はなくなったが、そういうものと割り切るしかない。
- ・従来の制度・総合支援資金に乗れない層、例えば、自営業で事業が回っていない世帯などは、貸付しても「事業」は回らない。社協としての事業再建への関与には限界がある。しかし、当座のニーズに応える制度は、準備しておいた方がよいと思う。

(3) 考察

C都道府県社協では、総合支援資金実施の準備段階から、実施3ヶ月目を迎えたヒアリング時点までの状況とそこから見えて来た課題について、詳しい状況を把握することができた。担当者が、相当数の申請があることを予測し、非常に限定された時間、予算措置の中で、できるだけ市町村社協の負担感を軽減し、貸付を滞りなく行うための独自の工夫をこらし、人的体制や手続きの流れを整えてきたことがうかがえた。

一定の相談体制を整えることが謳われた制度であったが、実際には、貸付に相談をはさ

む余地はほとんどない状況となっている。C都道府県社協の担当者からは、貸付は社協の業務の中でも直接支援に関わる大切なものと考え、できるだけ貸付事務を簡素化し、相談体制を充実させていくことや、制度を総合相談の一部として活用していくスタンスを失わないようにしたいと考えていることが語られた。

一方で、都道府県社協や担当者レベルの努力だけでは、予算や人材の面で、資金の運用は厳しい状況であり、今後、償還が始まる時期に、本制度が、本当に低所得者を支援できるものとなっているかが問われてくるものと思われる。

3 D市社協における生活福祉資金（総合支援資金等）運用の状況

(1) ヒアリングの方法

対象：D市社会福祉協議会（C都道府県管内：関西） 生活福祉資金貸付担当職員 2名、生活福祉資金担当者を統括する課の課長 1名

時期：2009年12月18日 10時~12時（2時間）

主なヒアリング事項は、①総合支援資金以前の生活福祉資金運用の状況、②民生委員およびD市社協のかかわり、③総合支援資金開始後の状況について、④低所得者支援における社会福祉協議会の役割、⑤今後のあり方について、である。研究班から3名がD社協を訪問して実施した。ヒアリング内容は許可を得て録音し、逐語データに起こした。

(2) ヒアリング結果

①総合支援資金以前の生活福祉資金運用の状況

- ・D市は、人口83000人、世帯数32000世帯、旧市街地・農村・進行住宅地が混在している。平成20年度の実際の貸付は5件。相談件数は74件だが、1人で数回の相談もあり実際に関わっているのはそれ以上となる。貸付担当者は全員兼務である。

②民生委員およびD市社協のかかわり

- ・相談は市役所の生活保護担当の窓口から繋がるケースが多い。できるだけ来所してもらい相談に応じるようにしている（電話では相手の状況がわからないため）。基本的に2名で、面接室で相談対応している。
- ・民生委員の同席や民生委員からの相談は少ない。昨年でも1件のみ。
- ・申請から貸付開始までは、申請書の書き方がわからない人が多いので下書き用書類を渡し、下書きが完成した時点で初めて社協より民生委員に連絡を取る（本来と逆のようだが、実際はそうなっている）。民生委員との面談は、民生委員宅か相談者宅。必要場合は社協職員が同席。借用書の作成は全員が集合し一気に作成。全員がそろわないので、夜間や休日になることもある。
- ・貸付開始後は特別なかかわりはない。こちらから連絡することはなく、借り手からも入金の報告などはない（たまにありがとうございますという連絡がある程度）。
- ・償還開始後、償還が順調であれば、特に関わりはない。半数以上は貸付した人の顔を知らない。場合によっては民生委員が電話をしたり通知したり。償還が終われば民生委員に連絡。民生委員にとって対応はまちまち。
- ・本人にとっては借りることができるかどうかの問題であり、なかなかほかの相談には至らない。もともとの意味合い・色合いが薄れている。現在は民生委員のかかわりが薄く、

調査で意見書を書く「証明」的な機能のみ。償還指導はしていない。貸付が完了した時点で本人のニーズは終わっている。本人が望んでいないので、なかなか関わりにくい。償還が滞っていて、生活が苦しくても相談はまれであり、こちらからも連絡を入れてはいない。全員兼務なのでなかなかこれだけに精力を注ぐことは困難。

- ・貸付に至らない相談が多い。他制度の利用などで、政策金融公庫などを勧めたりしている。年金の申請書類が書けずに支援したケースもあり。年金支給ができるようになったがそれまでの繋ぎ資金で小口資金を利用した。母子世帯や障害対応の窓口や施策の紹介も行う。療養費については、病院の中の相談窓口を訪ねるように勧めたり、弁護士相談を勧めることもある。
- ・慢性的に生活費が不足している場合は生活保護につなげる。お金が足りない中でどうやってやりくりできるかの相談まではできない。生活設計の見直しの援助・提案ができていない。たとえばファイナンシャルプランナーなど、その人の生活の金銭的なところを見てアドバイスすることはできない（携帯電話使用量が突出して高いケースなどについてのアドバイスなど）。そういうことができれば、本人の困っているニーズへの的確なアプローチになると考える。
- ・本人はお金を借りたいというのがニーズ。しかし、社協としては貸付をツールにして生活相談を行うことをしたいため、ミスマッチがある。本人は生活をどうして欲しいということは思っていない。本人のニーズに合わせるためには、お金に関するアドバイスから入って、生活に関するアドバイスにつなげるのが理想ではないかと思っている（お金の相談から入って関係作りをする。より相談に乗りやすい体制を作る）。

③総合支援資金実施後の状況について

ー開始直後の状況

- ・新しい制度でありながら、最終の説明が制度開始の3日前ぐらいだったため、制度理解するための時間が少なかった。県社協が十分準備を尽くそうという姿勢がわかっていたので、仕方がないとは思っているが、時間がなかった。
- ・ハローワークが中心といいながら、そこから問い合わせがあり準備が整っていないことがわかった。

ー円滑な運用実施に向けた工夫

- ・市の福祉事務所との話し合いは、制度開始後に行った。生活保護の担当課が住宅手当の窓口だったが、なぜ話し合いの場を持たないといけないのか担当課が理解を示してくれず、他の人が対応してくれた。
- ・4人の係で相談記録カードを回覧・共有している。県社協への問い合わせ内容も共有している。必要に応じて、ハローワークと連絡を取り合っている。

ー申請後の相談援助

- ・貸付決定後は毎月報告することが決められているので、本人と面接ができる。関係を作れるのでいいことだと思っている。ただし償還が始まるとどうなるのか不明。連帯保証人がない場合が大半である。本人1人とだけやりとりしなければならない。
- ・書類さえそろえば申請できる。手続きが速くわずらわしくないなので、利用者の受けがよく、対応する側も楽。十分な聞き取りができていないことについては不安。住宅手当受給者の場合はなおさらである。

- ・償還の見込みの低い人については、申請書に意見を添える。問題がない場合は「適」に○をして提出。満額ではなく生活できる範囲で借りたほうがよいと声かけしている。
- ・福祉事務所には、安易に借りられるという言い方はしないようお願いしている。できれば、「今からこのような人が行く」という電話が欲しいと思っている。
- ・新制度から漏れる人は、多額の借金やローンを抱えている人、仕事を吟味している人、自営業で所得証明がしにくい人や現金で給与を受け取っていた人、給与明細がない人、所得に見合った生活ができない人、生活改善ができない人と考えられる。
- ・新制度開始後の実績は、相談件数 27 件（実数 26 人）、申請件数 14 件。緊急小口資金は従来のものだが、結果的にこれを申し込んだ人も入っている。貸付 13 件中、連帯保証人があるのは 2 件のみで、保証人なし 11 件。保証人がない件数を償還の見込みの低い世帯の件数としてあげている。半数が 50～60 代。仕事が決まったのは 30 代と 40 代の人。相談経路は、市役所、ハローワーク、知人、「風のうわさ」である。11 月 30 日にテレビによる報道があったので、それを見てきた人もいる。

－新しい制度への評価と課題

- ・「生活費」として貸せるものがあるのは助かる。今まではこのような相談には対応できなかった。今は貸付中だが、償還が始まったら、本当に生活の建て直しになっているかどうか成果が気になる。連帯保証人がいない人、50 代以上、で仕事が見つからない人は償還が難しいと感じる。連帯保証人や民生委員のかかわりがいい中で償還をどうするか。国や全社協は、どのようなビジョンを描いているのだろうか。
- ・「住宅手当受給者証明書」をもらうのに 1～2 週間かかるので、間に合わない。他の書類をそろえて早く申請したいという人が多い。福祉事務所ですぐに借りられるという説明を受けてきた人とは、ギクシャクした経緯がある。ハローワークも同じ書類「住宅手当・総合支援資金連絡票」を持っているが、ハローワークが確認票を出してこない場合があり、利用者に 2～3 回足を運ばせているケースがある。連携の不足を感じる。
- ・12 月に入ってから、1 日平均 2 件ペースで相談があり、全員が兼務なのでこれ以上相談が増えると十分な対応ができない。相談後は再度申し込みに来るので、相談が重なる。受け付けた書類はその日中に送るようにしている。

④低所得者支援における社会福祉協議会の役割

- ・資金の創設時の社会情勢や民生委員の関わり方が変化し、事業の色合いが変化してきているのではないか。「生活福祉資金貸し付け事業」という名称が市民にとってどう受け止められているのか。全体の相談というものにはなりにくい。まだ「生活福祉資金相談事業」というほうがよいのではないか。あるいは昔の名前どおり「世帯更生資金」としたほうがよい。貸付とすると、銀行などとの並列で見られてしまい、その中で金利が安いものにとらえられてしまう。あくまで相談ありき。
- ・償還指導や支援については十分にできていないと認識している。
- ・相談援助や地域福祉活動に結び付けられていないのは、本人が望んでいないこともあるが、社協側の知識や経験などの問題もある。

⑤今後のあり方について

- ・社協が本来この業務をするのであれば、行政からの支援など、財源確保が必要。どの地域も平等に支援する体制を構築するのであれば、それに見合う事務費が必要。

- ・以前は民生委員のかかわりが9で社協が1だったが、今は社協が95%ぐらい関わっている。民生委員が貸付の成り立ち自体を知らなくなっており、社協の手伝いをしていると思っている民生委員も多い。逆に民生委員の集まりに行くと、貸付の成り立ちを説明して訴えているところもある。貸付については、全員に周知するのではなく、民生委員だけが知っている情報でよいのではないかとも思ったりする。民生委員が必要な人にその情報を提供すればよいのではないか。
- ・民生委員に相談しようとか、相談窓口に行く人は少ない。困ったら、まず役所に相談というルートが多い。地域活動が減少している、コミュニティの問題もある。
- ・見るからに貧困であれば、民生委員も把握している。しかし、貧困が見えにくくなっていく中で、民生委員へのチャンネルがない。本当の貧困というよりは、決まった金額で生活できない。節約をせず、生活は現状を維持したままの人が多く、10月の新制度では、普通の人々が相談に来ている。家がありローンを払っているなど。仕事がなくなり貯金がなくなってきた人がくる。いずれもとの生活に戻れると楽観的に考えている人が多い。自分が貧困状態にあるという認識が薄い。本当に困窮している人もいるが、立派な車を持っていて月々3万円のローンを支払っている人もいる。従来からもそのような人がいたが、10月からより顕著になったような気がする。
- ・ベースに福祉というものがあって、生活の改善・支援を行うための、ファイナンスに関する知識などがあってもよいと考えている。借りたい人のニーズに寄り添うことで、こちらの土俵に引き込むことができるのではないかと考えている。
- ・日常金銭管理などもするシステムはあるのだが、貸付とは一緒になっていない。生活保護の人（知的障害等）で金銭管理をしているケースはある。それができれば償還もしやすい。
- ・従来は相談体制は1名だったが、きちんと相談を聞くようにという課長指導で2人体制になった。介護保険のサービスが入って体制が大きくなったので、この体制ができるようになったが、都道府県税で補填してもらわなければならない状況。社協経営の中でも見直しが必要なのではないか。会費の中で地域にうまく分配するというのが社協の役割であったが、地域に偏りなく全体に一律に実施するのであれば、国やもっと大きな組織で考える必要があるのではないかと思われる。

(3) 考察

D市社協のヒアリングでは、従来から行われている生活福祉資金の運用、実施状況とともに、総合支援資金実施後の状況と課題が明らかになった。

生活福祉資金については、地域性もあるためか、民生委員の関わりはあまり活発ではなく、社協の貸付後の世帯への関わりは密であるとはいえない。担当職員全員が兼務であることもその背景にはある。お金を貸して欲しいというニーズに対して、生活にかかわる支援を行っていくことの難しさが語られた。

総合支援資金実施後については、制度の説明が実施の直前に行われるなどの状況があり大変であったが、相談は職員2名で対応し、相談室できちんと向き合い面接を行うなどの配慮をしつつ対応している。ハローワーク等との連携については、まだ十分でない状況が認識されていた。

「生活福祉資金相談事業」という名称がよいのではないかという発言にあらわれているように、「貸付」という名称が、ともすると一般市民には金利の安い貸付としてしかとらえられない状況があり、相談支援が目的であることを明確にする必要性があることが指摘された。新制度が始まり、収入に見合った生活設計ができない世帯の相談が増えていることもあり、生活の改善に向けた支援を行っていく必要性は認められる。こうしたことから、相談支援を行うための財源確保や、行政からの支援が不可欠であることも浮かび上がってきた。

4 ヒアリングのまとめ：生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題と可能性

C都道府県社協、D市社協のヒアリングを通じて把握されたのは、以下の状況である。

①総合支援資金実施後の実施体制

- ・ C都道府県においては、予算、人的措置が十分とはいえない中で、コールセンターを設置するかたちで混乱を回避する体制をとった。また、申請書類や調査方法の簡略化をはかり、資金の給付を短時間で行えるように工夫するなど、柔軟に対応した。
- ・ D市においても、市社協として、相談の複数対応や相談内容の共有などができる体制をとり、適切な対応ができるように工夫している。
- ・ しかしながら、いずれの社協においても、制度実施までの準備期間が短く、人的な体制が十分でない中で、不安を抱えながら貸付を始めている。相談や生活を立て直すための支援に時間を割くことはできない状況がうかがえた。
- ・ 行政、ハローワークとの連携という点でも、連携をとるための連絡や顔合わせ等の機会がとれないままに実施に至っている。社協サイドから連絡を取るが、必ずしも、それがスムーズにいかない状況もヒアリングでは語られた。

②総合支援資金制度の利用者の状況

- ・ C都道府県、D市ともに、保証人がない申請者が大半である。
- ・ D市では、30～40代の人には仕事が見つかるが、年齢がそれ以上になると、仕事を見つけることが困難な状況が見られた。貸付を受けても、償還を始める時期に就労できず、生活を維持する収入が得られない世帯もあることが予想される。
- ・ 収入が減っても、それに見合った生活ができず、収入がある時の生活水準での生活を求める世帯が少なくない状況が見られる。
- ・ お金さえ借りられればよく、低利の借金と考えている人もいる。こうした人は、相談や支援を望んでいるわけではない。

これらの結果をふまえて、生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題と可能性は、以下のように考えられる。

①生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の課題

- 1) 社協の生活福祉資金貸付を通じて「相談」「支援」を行う必要性と有効性の明確化
- 2) 「相談」「支援」を行う実施体制の構築

- 3) 「相談」「支援」を望まない相談者に対する支援方法の検討
- 4) 「生活する力」をつけていくための支援方法（プログラム）の検討

②生活福祉資金貸付事業を通じた低所得者支援の可能性

- 1) 総合支援資金など、新しい貸付制度がはじまり、これまで地域の中で把握しにくかった低所得者世帯を、貸付の窓口で把握することが可能となった。一時的に貧困状況に陥っている世帯だけでなく、収入に見合った生活ができない世帯や、将来を考えた生活設計や計画的な生活を送る力がない世帯も、相談者の中には含まれているものと考えられる。いわゆる「見えない貧困層」を受けとめる窓口として、これからも、社会福祉協議会が果たす役割は大きいものと思われる。
- 2) 現状では、社会福祉協議会では「相談」「支援」を行う人的体制が整えられていない。もともと、新しい貸付制度においては「相談体制」を充実させていく構想があった。また、ヒアリングでは、「相談」「支援」こそが、社会福祉協議会が担うべき役割であり、貸付業務のみならず、これらを充実させていきたいとする希望が語られていた。こうした状況をふまえて、貸付を契機として、「相談」「支援」を行っていくことの有用性を明らかにしつつ、それが可能となる実施体制が整えられるように、更に調査研究を進めていく必要性が認められる。
- 3) 貸付のみで、「相談」「支援」を望まない利用者に対する対応や、「生活する力」をつけていく支援方法については、今後、貸付を受けた利用者の状況を更に把握・分析し、先進的な取組（国内外）に学びつつ、検討していくことが期待される。貸付の相談や貸付を契機として、「生活する力」を醸成することにむすびついてこそ、社会福祉領域で行う貸付事業の存在意義がより明確になるものと思われる。

<謝辞>

新制度実施直後の多忙な中で、長時間、丁寧にヒアリングに応じ、ご協力くださった、C都道府県社協、D市社協の職員のみなさまに、この場を借りて御礼申し上げます。

第6章 困窮者を支える地域ネットワーク形成① ——大阪府社会福祉協議会のヒアリング結果——

森川 美絵

(要約)

本稿は、2009年12月に実施した大阪府社会協議会におけるヒアリング結果のまとめである。大阪府社会福祉協議会老人施設部会が地域の困窮者支援として実施している「社会貢献事業」の仕組みについて、その概要と実績、支援の特徴や課題などを整理した。さらに、2009年10月より開始された「第二のセーフティネット」の制度設計について、また、大阪府社協における総合支援資金貸付運営の状況、社会福祉協議会としての生活困窮者支援への姿勢についての意見等を、整理した。

社会貢献事業は、地域貢献のミッションをもつ社会福祉法人の施設・人材という地域資源を有効活用しながら、経済支援を含めた総合生活相談を展開する地域におけるセーフティネット構築の試みである。事業からは、今後の生活困窮者を包摂した地域福祉の推進には、以下のような要素を含めることの重要性が、示唆された。「基準の厳格な適用や公平性にとらわれすぎず、対象者を制限せず、直面する問題に民間レベルで柔軟に対応する活動スタンス」「手軽・迅速・柔軟に使える実効性ある援助手段（経済援助等）の確保」「アウトリーチや代弁機能を発揮した公的制度へのつなぎ」「小地域ネットとの連携により見守りを行なう仕組み」「社会福祉法人の福祉施設の福祉資源・相談援助拠点として有効活用」

1 大阪府社会福祉協議会におけるヒアリングの概要

大阪府社会福祉協議会（以下、「大阪府社協」とする）へのヒアリングは、2009年12月15日、研究班から3名が大阪府社協を訪問して実施した。大阪府社協からは、福祉資金部長兼社会貢献推進室長1名が参加してくださった¹。ヒアリングに要した時間はおよそ2時間半である。

ヒアリングは、事前に趣旨や項目等を文書化して依頼し、承諾書にサインをいただいた上で実施した。ヒアリング内容は許可を得て録音し、逐語データに起こした。把握事項は、低所得者等の困窮者への相談支援について、大阪府社協（老人施設部会）の特徴的な取り組みである社会貢献事業の概要と実績、2009年10月に統合・再編された生活福祉資金貸付事業等の実施状況などである。

ヒアリング先からいただいた資料は以下の通り。ヒアリング時には、資料①②⑧を中心に、資料と照らしながら話を伺った。

以下、入手資料、ヒアリング時の聞き取りメモ、およびヒアリング逐語録データに基づき、ヒアリングの結果をまとめる。入手資料でヒアリング内容に直接関連し、掲載許可の得られたものについて、章末に参考資料として掲載する。

¹ 社会貢献推進室は、平成16年度に新たに設置され。具体的な業務内容としては、①大阪府社協老人施設部会が取り組む社会貢献事業に関する諸事業と、②ホームレス自立支援事業の2つの事業に取り組んでいる。（大阪府社会福祉協議会ホームページ「社会福祉推進室」の紹介より。http://www.osakafusyakyō.or.jp/ アクセス日2010年3月10日）

■入手資料

- ①『社会貢献事業』の概要と実績」(大阪府社会福祉協議会、2009年8月)
- ②「福祉おおさか 特別編集号～2007年度 社会貢献事業 紹介編～」(大阪府社会福祉協議会、2008年4月)
- ③「私たちは、この町を支えます～老人福祉施設の社会貢献事業～」(社会福祉法人大阪府社会福祉協議会 老人施設部会/大阪府社会福祉協議会 社会貢献推進室)
- ④『社会貢献事業報告書(平成19年度)』(社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会、2008年9月)
- ⑤『社会貢献事業報告書～社会の狭間を埋める総合生活相談～(平成18年度)』(社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会、2007年3月)
- ⑥『社会貢献事業報告書～狭間に挑むソーシャルワーク～(平成17年度)』(社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会、2006年3月)
- ⑦『社会貢献事業報告書～167事例の相談活動からみえてきたもの～(平成16年度)』(社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会、2005年3月)
- ⑧「総合生活相談～社会貢献事業から見える社会的孤立・総合生活相談とは～」(社会福祉法人 大阪府社会福祉協議会 社会貢献推進室 真田政稔、2009年12月、福祉専門職講座(中堅職員)配布資料(パワーポイント・スライド))

2 社会貢献事業の概要

(1) 事業の概要

- ・平成16年から開始。
- ・事業の目的は、「制度の狭間に埋もれて既存のセーフティネットでは支えきれない地域の「要援護者」に対し、大阪府社協老人施設部会が大阪府社会福祉協議会とともに、見守りや相談、適切なサービスや機関へのつなぎ、必要に応じた経済支援を行うことにより、生活問題の解決や自立支援を図ること」とする。
- ・事業運営面での特徴的な点は、大阪府内の社会福祉法人の老人施設部会が、主体的に事業提案し開始した点。施設も地域の社会資源の一つであることは、この間、ずっと言われてきたが、施設による地域への貢献として、在宅サービスの提供に加え、さらに一歩進んで地域の困っている方々の相談を直接受けようという相談業務への取り組みがあった。背景には、公益法人改革が取り沙汰される中、特に高齢者福祉の分野では介護保険が始まり多様な事業団体が参入してきたことがある。社会福祉法人に対する税制上の優遇措置の根拠となる「他団体との差別化」の観点から、社会福祉法人の意義・使命を明確に打ち出すことが必要であるとの見解から、老人施設部会から、事業化の話が出た。そこを大阪府社協が応援してスタートした。

(2) 事業を通じて提供する支援の特徴

①アウトリーチ

大阪府内の老人施設が配置した、地域向けの総合生活相談員(事業では「コミュニテ

ィー・ソーシャル・ワーカー（CSW）」と呼ぶ²）と、府社協が配置した「社会貢献支援員」（施設に駐在）により、訪問相談（家庭訪問）を行なう等、アウトリーチを基本において相談援助活動を実施している。

②対象者を限定しない

制度ができては上手くつながらない、制度に上手くフィットしない方が、地域には数多く存在する。制度により対象者を限定するのではなく、今困窮し自立の意欲のある人（世帯）の相談に幅広く対応する。

③「つなぐ」ための代弁機能を発揮した総合生活相談

どんな制度を利用すればいいのか分からない、制度がわかっても経済的問題で使えない、複合的な重複課題（その基盤としての経済困窮）に対してどこから手をつけていいのか分からない・・・・・・こうした、制度の狭間にある、そのままではつながらない人を、同行訪問や申請支援等をしながら、適切なサービスや制度につなぎ、また、見守っていく。（代弁機能の発揮によるアクセス支援）

④必要に応じた経済支援の提供

緊急性や既存制度・サービスの状況をふまえ「必要に応じて経済的援助（現物支給）」を行なう。支援額は、相談者1人当たり、原則、1回10万円まで。（敷金礼金の支払い等、住宅確保のため、場合によっては10万円を超える場合もある）。

（3）事業運営の仕組み

①部会に加入する老人施設による社会貢献基金の拠出

大阪府社協内に「老人施設部会社会貢献基金」を設置し、各施設が毎年基金を拠出する。平成16年度～平成20年度、毎年の拠出金は6500～9100万円、5年間の拠出総額は3億8000万円である。拠出額は施設定員数に応じて設定し、50人定員で20万円程度である。拠出金を納入法人数の割合（納入率）は、79.3～85.7%。

②部会の老人福祉施設（約400）によるCSWの配置（500名）

- ・府内全域約400の老人施設に、1名ないし数名のCSWが配置され、合計約500名のCSWが配置されている。
- ・1年に2回ある養成研修を施設職員が受け、当該年度のCSWとして登録する（兼務がほとんど。どのような施設職員がCSWになるかは、施設による）。

③大阪府社協・社会貢献推進室による基金運営管理

- ・経済支援の決裁は、現場の施設長の裁量で行なう。経済援助の必要性が施設において判断されると、施設長の決裁のもとで、施設から必要名目、金額を社会貢献推進

² 次章で扱う豊中市社会福祉協議会にも、コミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）という名称の職員が配置されているが、それらと社会貢献事業のCSWとは別のものである。

室にFAXで連絡してもらい、府社協が施設口座に振り込む（10万円が限度）。

- ・本人には金銭自体は振り込まない。家賃滞納、ライフラインの停止、食材欠乏等の場合は、CSW や社会貢献支援員が、買い物に同行して立替えたり、家主や機関に直接支払ったりする。

④大阪府社協による社会貢献支援員の配置（施設駐在 19名）

- ・専任で動ける相談員の確保、高齢福祉以外の相談への対応の観点から、大阪府社協が「社会貢献支援員」を雇用している。要件は特に定めていないが、社会福祉士資格をはじめ、何らかの福祉資格所持者が多い。
- ・各市ないし町村広域といった各地域単位で1名程度、各地域の施設に籍を設け、駐在させてもらっている。配置先は、部会の各ブロックで推薦・選定。
- ・平成20年度までは48名、21年度からは府補助金の廃止に伴い19名に縮小。
- ・府社協の社会後貢献支援員の人件費及び活動費に対して、平成16年度～20年度の5年間、大阪府から補助金助成があった。21年度以降は府補助は廃止され、基金の取り崩し、有志法人からのさらなる拠出、他の施設部会からの負担、共同募金からの支援等により、支援員の人件費と活動費を捻出している。
- ・ひと月に1回、全体会議を開き、事例検討や情報交換等実施している。

⑤大阪府社協による活動支援

- ・事務局、研修の実施など。

(4) 支援の決定プロセス（裁量、強みと課題）

- ・施設（現場）の裁量で、迅速な判断・支援を行なっている。府社協側で示している基準は、大きく、「今の生活が厳しいか」「今後の生活につながるか」の2つのみ。CSW が本人と話し合い、上記の判断基準をふまえて施設長に相談し、施設長が決裁する。
- ・原則、各施設での判断を府社協側が修正・否決することはない。但し、当該施設・法人に直接的利益となる場合（その施設・法人の利用料滞納の費目を薄めるために、社会貢献事業を利用者に使ってもらおう等）は、認めていない。
- ・強みとしては、迅速な支援が可能な点がある。施設長の決裁が取れた段階で午前中に府社協に経済援助の振込みを求めるFAXが届けば、夕方には資金を振込める。施設による立替も可能である。これらは、施設が基金に拠出していることにより可能となっている。
- ・課題としては、支援実施の判断基準にばらつきがある点がある。決裁権限が各施設長にあり、施設ごとに決裁基準が明確でない。例えば、出所者や野宿者などについては、施設側が「本人の努力や責任を問いただす」場面もあるが（本人の責任だ、これまでの努力がなかったからだ）、そういう場合には、「現在困っている、すでに罪を償い出所したのだから、同様ケースでも他施設で出している場合はある」など促しながら、理解を求め支出することもある。