

201001012A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究

(H21－政策－一般-004)

平成22年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 森川 美絵
研究分担者 岡部 卓
和気 康太
新保 美香
根本 久仁子
阪東美智子

平成23(2011)年3月

平成22年度 総括・分担研究報告書 目次

総括研究報告

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究 森川 美絵——1

分担研究報告

第1章 社会福祉協議会と地域福祉の課題——「総合支援資金貸付制度」が問いかけるもの
和気 康太——11

はじめに

- 1 社会福祉協議会の歴史的展開とその特徴—「基本文章」の分析を通して
- 2 社会福祉協議会と地域福祉の方法論
- 3 社会福祉協議会と低所得者支援

まとめにかえて

第2章 「第二のセーフティネット」としての貸付を通じた相談支援実践の構成要素
森川 美絵・岡部 卓——25

1 はじめに

- 2 貸付相談に関する全国調査や現場の声を通じて見えてきた課題
- 3 貸付を通じた相談援助の構成要素

第3章 生活福祉資金貸付の相談対象者の状態像と相談対応①——P社協の貸付相談受付票の
統計的分析からみえる相談対象者属性と貸付対応の動向 阪東 美智子——37

1 はじめに

- 2 調査方法
- 3 分析の視点・仮説
- 4 分析結果
- 5 考察
- 6 おわりに

第4章 生活福祉資金貸付の相談者の状態像と相談対応②——P社協の貸付相談受付票の
質的分析からみえる相談者の類型と生活課題 森川 美絵——69

1 はじめに

- 2 方法
- 3 結果1——相談者の困窮度のバリエーション
- 4 結果2——類型別の資金需要
- 5 考察

第4章 参考資料 貸付初期相談のケース概要(類型別)——87

第5章 「貸付」という手段を活かした相談支援——消費者信用生活協同組合(信用生協)からの ヒアリングを通じて 根本 久仁子——	117
1 信用生協へのヒアリングの概要	
2 ヒアリング結果	
3 ヒアリングの分析・考察	
4 まとめにかえて	
第5章 参考資料 信用生協ヒアリング資料	137
第6章 生活福祉資金貸付を通じた相談支援に求められる姿勢と視点 ——「マニュアル」の分析を通じて 新保 美香——	155
1 生活福祉資金貸付マニュアルに見られる相談支援の姿勢と視点	
2 マニュアルにおける相談支援の姿勢、視点	
3 考察	
第7章 「貸付」を通じた相談支援を可視化するツールの現状——「相談票」の分析を通して 根本 久仁子——	163
1 はじめに	
2 「相談表」における項目化の現状	
3 インテーク段階の記録ツールとしての「相談表」の分析と考察	
第8章 社会福祉実践としての貸付相談のための業務支援ツール ——貸付相談の機会を生かし、将来につなげる「最後の5分間」 新保 美香——	181
1 社会福祉協議会における相談支援の特徴と業務支援ツールの必要性	
2 業務支援ツールの試行プロセス	
3 P 社会福祉協議会での試行とフィードバックの内容	
4 報告書提案版の策定	
5 今後の課題と業務支援ツールへの期待	
研究成果の刊行に関する一覧表	197

「低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究」

研究代表者 森川 美絵 国立保健医療科学院福祉サービス部 福祉技術開発室長

研究要旨

本研究の目的は、要保護リスクの高い低所得者への相談援助の現状と機能強化の手法を提示することである。貧困低所得対策は、2009年度より「第2のセーフティネット」が制度化され、社会福祉協議会（以下、「社協」）の生活福祉資金貸付の統合再編（総合支援資金等）、住宅手当、ハローワークの訓練・融資制度等による貧困予防・自立支援機能の発揮が期待されている。一方、それらの制度資源を活用した相談援助活動については、方法論やモデルが普及していない。以上より、本研究は、「第2のセーフティネット」として展開される低所得者への相談援助の現状把握と機能強化にむけた手法の提示を目的とした。研究期間は2年とする。最終年度は、第一に、総合支援資金貸付における相談支援の位置づけを地域福祉実践の観点から確認した。第二に、貸付相談者の状態像の詳細を実証的に分析し、アセスメントにもとづき必要とされる相談対応について検討した。また、先進的な貸付相談機関へのヒアリング、相談援助実践を可視化するツール（マニュアルや記録様式）の内容分析を実施し、貸付相談のポイントを検討した。これらをふまえ、相談援助活動の構成要素(案)を整理した。さらに、相談援助機能の強化にむけた業務支援ツールとして、上記の要素に含まれる項目の一部について、その実践を促すためのシートを開発した。

初期相談の実証分析の結果、相談対象者のうち、「総合支援資金貸付の要件を満たし償還の見込みも高いタイプ」は1割強しか存在しなかった。貸付に至らないケースには、健康や債務に関する課題を含めた要保護に近接する生活困窮度の高い層が、相当程度みられた。貸付を通じた相談援助の構成要素については、中核的要素として「貸付相談の窓口・担当部署における、貸付を相談援助の（目的ではなく）手段とした、貸付制度の要否判定にとどまらない生活課題の把握・対応方針の検討、関係資源へのつなぎ」が抽出された。中核的要素を構成する下位要素は、①相談者の状態をふまえた相談支援、②貸付を通じた相談関係の構築、貸付という手段の特徴をふまえたかわり、③相談関係の継続、④相談プロセスと実績の可視化、⑤個別相談支援から把握された課題への体系的対応の企画開発、の5つに整理され、各要素の主要項目は提示された。業務支援ツールとして、「貸付相談の機会を生かし、将来につなげる『最後の5分間』」という観点から、「ご相談内容確認シート（暮らしに役立つ相談窓口情報付）」を開発した。

総合支援資金は、雇用政策を通じた労働者の生活保障と生活保護との制度の谷間に陥った人々に対し、相談および経済支援の受け皿として一定の機能を発揮している。その相談援助が、貧困低所得層への地域での社会福祉実践として展開されるためには、本研究が示した相談援助の要素・項目に留意した実践が求められる。業務支援ツールは、その一助となるべく、現場でのさらなる検証充実の上での活用が期待される。

(研究分担者) 岡部 卓 首都大学東京都市教養学部 教授
和気康太 明治学院大学社会学部 教授
新保美香 明治学院大学社会学部 教授
根本久仁子 聖隷クリストファー大学社会福祉学部 准教授
阪東美智子 国立保健医療科学院建築衛生部 主任研究官

※なお、研究の実施にあたり多くのご支援を頂戴した。全国社会福祉協議会、特に民生部には、調査の各段階の様々な場面で多大なご支援を頂戴した。ヒアリング先の岩手消費者信用生活協同組合および岩手県社会福祉協議会の皆様には、長時間にわたり丁寧にご対応していただいた。複数の都道府県社会福祉協議会および市町村社会福祉協議会の皆様には、貸付相談の現状、相談票のマニュアルや様式の収集等に際し、ご協力いただいた。また、P 社会福祉協議会、特に貸付相談の担当職員の皆様には、初期相談票のご提供やその後の分析・業務支援ツールの試行とフィードバック等、多大なるご協力をいただいた。また、相談票データのデータベース化は、(株)コモン計画研究所のご尽力により可能になった。また、及川木綿子氏には、年間を通じて研究事業の進行管理の全般にわたり、ご助力をいただいた。個々のお名前をあげることはできないが、多くの方から支えのもとで、研究が進められた。皆様に、心から感謝を申し上げる。

A. 研究目的

わが国では、貧困に対する最後のセーフティネットである生活保護制度の周辺に、要保護状態に近い低所得者が多数いることが指摘されている。EU内では、貧困低所得者に対し、社会的排除状態の早期発見、予防、関係機関連携の観点から社会的包摂策を講じており、わが国もこうした観点からの社会福祉実践の充実が必要である。

貧困低所得対策は、2009年度より「新たなセーフティネット（「第2のセーフティネット」）の構築に取組み、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付の統合再編、住宅手当、ハローワークの訓練・融資制度等による貧困予防・自立支援機能の発揮が期待されている。一方、それらの制度資源を活用した相談援助活動については、方法論やモデルが現場で共有されていない。

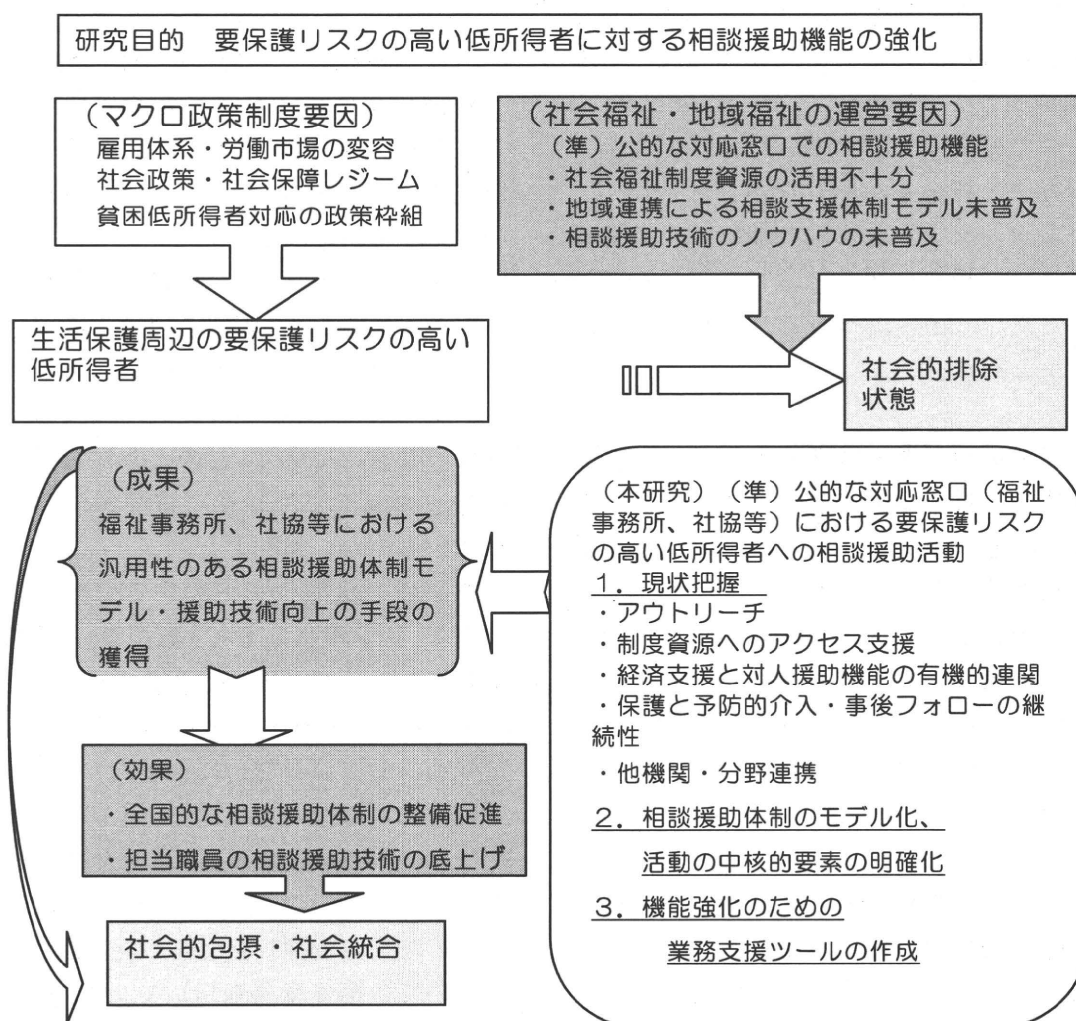
以上より、本研究は、「新たなセーフ

ティネット」として展開される低所得者への予防的介入とフォロー段階での相談援助について、現状把握と機能強化の手法を提示することを目的とする。特に、アクセス支援、経済支援と対人援助機能の統合、事後フォローの継続性、関係機関連携に着目し、現状と課題の分析、相談援助活動の中核的スキルの抽出、機能強化のための業務支援ツールの作成を行う。

研究期間は2年とする。初年度の平成21年度は、「新たなセーフティネット」および低所得者対策の制度的枠組みの検討、「新たなセーフティネット」始動直後における「新たなセーフティネット」を媒介した相談援助の全国的な実施概況の把握、「新たなセーフティネット」の運用および生活困窮者を包摂した地域福祉に関する先進的取組みのヒアリングを行なう。初年度の調査結果では、相談機関(社

会福祉協議会)の不十分な職員体制とあわせ、相談関係の構築、アセスメントや支援計画の作成を通じた具体的な働きかけ等、制度設計上で想定された相談援助機能が十分発揮されていないことが明らかになった。それを受けて最終年度の平成22年度は、以下について取り組むことを目標とした。1. 総合支援資金貸付における相談支援の位置づけを地域福祉実践の観点から確認した。2. 貸付相談者

の状態像の詳細な実証的分析、それにもとづいた相談対応の分析。3. 先進的な貸付相談機関へのヒアリング、相談援助実践を可視化するツール(マニュアルや記録様式)の内容分析を通じ、貸付相談の具体的なポイントの検討。4. これらをふまえた、相談援助活動の構成要素(案)の整理。5. 上記構成要素の実践を支援するための支援ツールの開発。



B. 研究方法

本年度の具体的な研究実施方法は、以下の通りである。なお、本研究の実施にあたり、国立保健医療科学院研究倫理審査の承認を得た（NIPH-IBRA#10004）。

1. 総合支援資金貸付における相談支援の位置づけの確認

社協が総合支援資金貸付の制度を行うことの意義について、社協論及び地域福祉の方法論（地域援助技術論）の視点から考察した。社協に関する4つの「基本文書」の検討による、社協の組織特性を整理した。「Community Interventionの3つのモデル」、Community Social Workの方法・技術を参照しながら、社協が、いま総合支援資金に取り組むことの意義、そこでの相談支援の位置づけについて検討した。これらについて、第1章（和気）でまとめた。

2. 貸付相談者の状態像の実証的分析

社会福祉協議会の貸付相談に来る対象者の実態を把握し、総合支援資金が創設された改正後の貸付制度の対応範囲と限界、相談対応の課題を明らかにするために、首都圏のP社会福祉協議会の協力を得て、一定期間（2010年春）の相談受付票（n=143）を入手し、以下の方法で実証分析を行った。

（1）初期相談票のデータベース化

相談票の記入内容を電子テキスト化した。テキストの内容を、項目化したうえで、各項目の内容を帰納的に整理し、分析項目の概要と具体的項目を設定した。作成したデータベースについて、統計的、質的、それぞれ分析を行った。

（2）相談者の状態像の統計分析

実際の相談者の状態像と、制度が想定している対象者像との適合性を検討した。

さらに相談対象者を、「総合支援資金貸付要件の適合度」と「償還の見込み度」という2つの総合的特性によって4つのタイプに分類し、総合支援資金貸付制度にもっとも合致するタイプが相談者に占める割合を算出した。また、相談対象者のタイプごとに相談・貸付対応の動向をみた。これらについて、第3章（阪東）でまとめた。

（3）相談者の状態像の質的分析

初期相談票データベースを用いて、1. 貸付の相談窓口には、どのような困窮度のバリエーションをもった相談者層がアクセスしてきているのか、2. 「貸付に至ったケース」と「貸付に至らなかったケース」では、困窮の程度や直面している生活課題に大きな相違があるのか、3. 相談者の困窮度や生活課題のバリエーションに応じ、どのように貸付資源や他の制度資源や社会資源が活用されているのか、検討した。

相談者の状態像を把握する分類基準として、困窮度に応じて「類型1」～「類型5」の5つの「類型別状態モデル」を設定し、143件の各ケースを分類した。類型別、および「貸付に至ったケース」「貸付に至らなかったケース」別に、全ケースの「主な資金需要」と「今後の対応」（対応を予定する貸付の種類または案内した社会資源）を整理した。これらについて、第4章（森川）でまとめた。

3. 貸付相談の具体的なポイントの検討

（1）先進的な貸付相談機関へのヒアリング

民間の機関として相談を重視した貸付

事業を展開している岩手県の消費者信用生活協同組合に対し、研究班では2010年10月にヒアリングを行った。ヒアリング内容および提供を受けた資料をもとに、低所得・貧困状況にあり経済的課題を抱える人に対する、社会福祉協議会（社協）の貸付を通じた相談支援について考察した。これらについて、第5章（根本）でまとめた。

（2）相談援助実践を可視化するツール（マニュアルや記録様式）の内容分析

2つの都道府県社会福祉協議会からの協力を得て、そこで作成された生活福祉資金貸付の「マニュアル」をもとに、生活福祉資金貸付のための相談支援において、どのような姿勢や視点が求められているか、その内容を概観し、そこから、相談支援の姿勢と視点を抽出することを試みた。これらについて、第6章（新保）でまとめた。

また、貸付の初期相談の際に用いている「相談票」を対象に、主にインテーク機能という観点から相談票の項目の分析をおこない、相談支援を可視化するツールの現状と課題について考察した。分析に用いたのは9つの社協から提供を受けた15の相談票様式である。相談票に記入する段階はいわばソーシャルワークのプロセスのうち、主としてインテークに相当するとの理解に立って、貸付の初期相談における相談支援機能を大きく6つに整理した。そして相談支援機能に関する実際のそれぞれの相談票の項目の対応状況などを見た。これらについて、第7章（根本）でまとめた。

4. 相談援助活動の構成要素の整理

平成21年度全国調査結果および研究

事業期間中に現場担当者等との協議から聞かれた現場の声を通して見えてきた、貸付を通じた相談支援に関する課題を整理した。それらの課題と、第1章で示した社会福祉協議会におけるCSWのあり方、さらに、3章以下の知見をふまえ、貸付を通じた相談援助の構成要素（案）を示した。そして、中核的要素、下位要素、下位要素を構成する重要な項目について解説を行った。また、それらの要素・項目と、本報告書の3章以下で扱うテーマとの対応関係についても説明した。これらについて、第2章（森川・岡部）でまとめた。

5. 支援ツールの開発

業務支援ツールとして、上記で整理した相談支援の構成要素のうち、下位項目②貸付を通じた相談関係の構築、③相談関係の継続、に係る項目の実践を支援する者を検討した。「貸付相談の機会を生かし、将来につなげる「最後の5分間」という観点から、「ご相談内容確認シート（暮らしに役立つ相談窓口情報付）」の企画版を作成した。その上で、P社会福祉協議会の協力をえて、試行結果および試行版ツールに対するフィードバックを得た。フィードバックの内容をふまえ、研究班で再検討のうえ、業務支援ツールの「提案版」を作成した。これらについて、第8章（新保）でまとめた。

C. 研究結果 および D. 考察

1. 総合支援資金貸付における相談支援の位置づけの確認

社協は市民が参加する、公共性の高い民間団体として、地域包括支援の視点から総合支援資金を、利用者を地域において支援するための「手段」として捉え、

積極的に取り組んでいくべきであるとした。そこでの相談支援の位置づけは、地域で生活する相談者に関する①ニーズ把握、②個別支援、③組織化・ネットワーク化という3つの点を含むことがのぞまれることを確認した。

2. 貸付相談者の状態像の実証的分析

(1) 初期相談票のデータベース化

初期相談票のデータベースは、以下の項目概要に整理することができた。「相談者の基本属性（年齢・性別）」「相談経路」「相談理由・内容、他制度の利用状況」「今後の方針」「家族構成」「住宅」「就労状況」「経済状況・債務」「健康・障害」。

(2) 相談者像の統計的分析

P社協の相談対象者の特徴として、以下が整理された。①相談経路：6割弱が電話、4割強が来所による。②紹介経路：不明を除けば、8割が行政かハローワークから紹介されている（不明が多い）。③男性が約7割を占める。年齢は男性の場合ほぼ均一に分散しているが女性は30歳代と65歳以上が多い。④単独世帯が約半数を占める。とくに30歳代でその割合が高い。⑤就労しているのは3割に満たず、対象者の多くは未就労または休職中である。⑥半数は無収入である。とくに40～50歳代で無収入の割合が高い。⑦住宅は1割が持ち家である。一方、定まった居所を持たないものが13%いる。⑧家賃の滞納があるのは15%である。また、4人に1人は債務がある。⑨4人に1人は健康状態に何らかの問題がある。⑩相談者の約半数は全般的に生活費に困っており、貸付の目的も生活費が多い。

総合支援資金が対象と想定していた人が多数を占めることがわかった。すなわち、若年層を中心とした単独世帯で、離

職・減収状況下において、生活に困窮している層である。他方で、相談対象者のなかで、総合支援資金制度の貸付にもっとも合致するタイプ、すなわち「総合支援資金貸付の要件を満たし償還の見込みも高いタイプ」は1割強しか存在しないことがわかった。

(3) 相談者像の質的分析

生活困窮度に応じた「類型別状態モデル」による分類の結果、生活困窮の程度が相対的にもっとも軽い「類型1」が、相談者の3割と最も多かった。他方で、要保護性が非常に高く生活保護の適用に関して生活保護セクションとの調整が必要になるであろう「類型4」「類型5」、今後の生活再建の見通しが短期的には立ちにくい「類型3」をあわせると、相談者全体143件の44.8%、64件にのぼった。

「貸付に至らなかったケース」に相対的に多くみられた資金需要・生活困窮として特徴的であったものは、「医療介護費により慢性的に生活が圧迫され、困窮している」状況、「離職や就業収入の悪化に伴う困窮状態にあり、かつ、債務をかかえている」状況、「要保護」状況であった。

分析から、総合支援資金貸付は、要保護性の高い、もしくは、要保護状態に近接する困窮状態にある人々が、貸付相談というルートで地域の福祉機関にアクセスする機会となっていることが示唆された。

今後の課題として、「緊急的な支援、生活危機の一時的な回避のための迅速な支援」、「債務を抱えた人に対する支援スキームの確立」、「相談者の地域における相談関係の『糸』が途切れないうための窓口でのはたらきかけ」、の重要性が示唆された。

本分析の対象は限られているため、分

析結果の一般化や制度展望に関する議論への直接的結びつけはできない。今後、より広域レベルでのデータベース作成と分析の必要性も示唆された。

3. 貸付相談の具体的なポイントの検討

(1) 先進的な貸付相談機関へのヒアリング

民間での先進的な取り組みは、社協の貸付においても参考となる。他方で、社協の取り組みに求められ独自性も確認された。すなわち、社協の貸付事業の対象者は、単身化、少人数世帯化し、家族の支援が得られにくい現状から、家族以外の身近な支援者・伴走者の確保の課題があげられた。社協が貸付事業を担う独自性とは、個別支援を通じた地域のネットワークづくり、償還を最終目標にせず、生活課題の軽減・解決や安定した生活の実現に向けたプロセスを大切にしているところにあることが示唆された。

なお、ヒアリング先の機関では、貸付実績にとどまらず、相談支援実績データの集約、分析、評価の仕組みがあり、こうした仕組みを社協においても整える意義が認められた。また、民間機関と社協の貸付事業の大きな違いとして、社協の貸付事業においては相談窓口と貸付決定・償還管理の業務実施機関が市町村社協と都道府県社協に分担されていることから、社協間の連携がとても重要であることが認められた。相談から償還期までの一連のプロセスにおける対応の基本方針をシステムとして整備すること、ソーシャルワークを志向した相談支援に取り組むことは、ヒアリング先の民間、機関においても積極的に取り組まれており、社協の事業運営においても参考となることが示された。

(2) 相談援助実践を可視化するツール（マニュアルや記録様式）の内容分析

2つの都道府県社協の生活福祉資金貸付のマニュアルには、それぞれに特徴が見られたが、双方に共通する姿勢、視点としては、社会福祉の相談援助における基本的な原則でもある、1) 相談者を個別的に受けとめる、2) 利用者の心情、ニーズを理解し対応する、3) 貸付の可否ではなく、相談者にとって必要な支援は何かを考える、という3つが把握された。これらに加え、丁寧な「説明と同意」、「金銭」をかかわらせながら行われる相談援助の特徴の自覚が、重要な視点として整理された。

4. 相談援助活動の構成要素の整理

貸付相談に関する全国調査結果からは、「初期のアセスメント（相談者の状態像の把握）の標準化」に関する課題が示唆された。また、貸付相談の現場の声からは、「相談者の主訴・価値観の受容に関するレベルでの困難」「複数機関対応によりもたらされる、社協インテーク時の相談関係構築の困難」「複数機関による連携の機能不全（アセスメント結果・援助方針の共有不足）によりもたらされる、『根拠にもとづく相談支援』の困難」が聞かれた。

貸付を通じた相談援助の中核的要素は、「貸付相談の窓口・担当部署における、貸付を相談援助の（目的ではなく）手段とした、貸付制度の要否判定にとどまらない生活課題の把握・対応方針の検討、関係資源へのつなぎ」が抽出された。

中核的要素を構成する下位要素は、① 相談者の状態をふまえた相談支援、② 貸付を通じた相談関係の構築、貸付という

手段の特徴をふまえたかわり、③相談関係の継続、④相談プロセスと実績の可視化、⑤個別相談支援から把握された課題へのシステムの対応の企画開発、の5つに整理された。

5. 支援ツールの開発

業務支援ツール「ご相談内容確認シート（暮らしに役立つ相談窓口情報付）」の内容は、相談の「最後の5分間」に、相談員と相談者がともに相談内容を振り返り、そこでの相談のポイントや今後の対応について記入するとともに、社会資源を紹介できるものとした。また、このツールのねらいとして、相談者の社会福祉協議会における相談は1度だけになってしまうとしても、その後、相談者が必要な社会資源を確認し、相談窓口につながるようにすることも、含めた。

業務支援ツールは、試行期間が短く、利用者からのフィードバックが得られず、社会資源紹介覧も一例を示すにとどまるなどの課題が残された。

E. 結論

総合支援資金は、雇用政策を通じた労働者の生活保障と生活保護との制度の谷間に陥った人々に対し、相談および経済支援の受け皿として一定の機能を発揮している。

その相談援助が、貧困低所得層への地域での社会福祉実践として展開されるためには、本研究が示した相談援助の要素・項目に留意した実践が求められる。すなわち、「貸付相談の窓口・担当部署における、貸付を相談援助の（目的ではなく）手段とした、貸付制度の要否判定にとどまらない生活課題の把握・対応方針の検討、関係資源へのつなぎ」を中核とし、①相談者の状態をふまえた相談支

援、②貸付を通じた相談関係の構築、貸付という手段の特徴をふまえたかわり、③相談関係の継続、④相談プロセスと実績の可視化、⑤個別相談支援から把握された課題へのシステムの対応の企画開発、の5つの要素を含む実践である。

今後、社会福祉協議会が、自らの実践をふまえ、こうした要素とそこに含まれる実践項目を加除修正しながら、貸付と一体になった相談援助の実質をつみあげること、そうした実質を可視化する手法を開発することが、望まれる。

また、本研究事業において提案した業務支援ツールは、相談支援実践の一助となるべく、現場でのさらなる検証充実の上での活用が期待される。

F. 研究危険情報 なし

G. 研究発表

（学会での報告）

森川美絵・阪東美智子・根本久仁子・和気康太・岡部卓「低所得者へのセーフティネット機能の実態把握—総合支援資金貸付の運用に関する全国調査報告（1）」日本地域福祉学会第24回大会、新潟県新発田市（敬和学園大学）、2010年6月。

阪東美智子・森川美絵・根本久仁子・和気康太・岡部卓「低所得者へのセーフティネット機能の実態把握—総合支援資金貸付の運用に関する全国調査報告（2）」日本地域福祉学会第24回大会、新潟県新発田市（敬和学園大学）、2010年6月。

阪東美智子・森川美絵・和気康太・岡部卓「生活福祉資金貸付の相談者像と相談対応（1）—相談受付票の統計的分析からみえる相談者属性と貸付対応の動向」日本地域福祉学会第25回大

会、東京都文京区（東洋大学）、2011年6月（予定）。

森川美絵・阪東美智子・和気康太・岡部卓「生活福祉資金貸付の相談者像と相談対応（2）—相談受付票の質的分析からみえる相談者の類型・生活課題・相談対応」日本地域福祉学会第25回大会、東京都文京区（東洋大学）、2011年6月（予定）。

（その他：学会以外の場での報告）

岡部卓「パネルディスカッション—低所得者に対する自立支援と貸付事業の役割」社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国民生委員児童委員連合会『平成21年度全国生活福祉資金貸付事業運営研究協議会 要覧』pp. 25-30、2010年2月1日～2日、全国社会福祉協議会会議室。

森川美絵「パネルディスカッション—低所得者に対する自立支援と貸付事業の役割」社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国民生委員児童委員連合会『平成21年度全国生活福祉資金貸付事業運営研究協議会 要覧』pp. 34-39、2010年2月1日～2日、全国社会福祉協議会会議室。

根本久仁子「貸付制度における相談援助活動」「事例検討」長崎県社会福祉協議会『平成21年度相談員スキルアップ研修会』2010年1月30日～31日、諫早観光ホテル道具屋。

（その他：調査結果の一部に関する冊子）

低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究班「低所得者へのセーフティネット機能の強化に関する実態調査速報結果報告」2010年3月。

H. 知的財産権の出願・登録状況 なし

第1章 社会福祉協議会と地域福祉の課題 ——「総合支援資金貸付制度」が問いかけるもの

和気 康太

(要約)

本論は、本研究プロジェクトの調査研究の対象でもあり、かつ社会福祉協議会（以下、社協）が「利用者（貧困・低所得者）」を対象として、長年にわたって取り組んできた「総合支援資金」（旧・世帯更生資金）の貸付制度をひとつの分析視点として、社協がこの制度を行うことの意義などについて、社協論及び地域福祉の方法論（地域援助技術論）の視点から考察した。

本論では、はじめに社協に関する4つの「基本文書」を検討し、戦後の社会福祉の歴史的展開のなかで、社協がどのような性格の組織として規定されていたかについて論及した。また、その上でアメリカの「地域福祉論」の標準的モデルである「Community Intervention の3つのモデル」に基づいて、社協がそれぞれの時代にいかなる方法論を用いてきたかについても論及した。さらに、近年のわが国におけるコミュニティワーク論として、Community Social Workの方法・技術についても言及し、それをもとに社協が、いま総合支援資金に取り組むことの意義について、地域で生活する利用者などに関する①ニーズ把握、②個別支援、③組織化・ネットワーク化という3つの論点から考察を行った。

最後に、本論の結論として、社協は市民が参加する、公共性の高い民間団体として、地域包括支援の視点から総合支援資金を、利用者を地域において支援するための「手段」として捉え、積極的に取り組んでいくべきであるとした。

はじめに

21世紀に入り、貧困、格差、不平等と呼ばれる社会問題が、わが国全体を覆っている。

小泉政権による構造改革は、不良債権処理などの経済的な問題の解決については一定の成果を上げ、わが国は一見、経済的な活力を取り戻したかのように見える。しかしながら、その一方で小泉政権による、新自由主義的な市場重視の政策は、上記のような深刻な社会問題を惹起させ、さらにその後の政治的な混迷とも相俟って、社会的な活力の再生については、今日に至ってもいまだその方途すら見出せない状況が続いている。

貧困、格差、不平等という社会問題の深刻さは、実は政治の責任や、国・自治体の政策的な問題だけに帰着できないところに存在している。

戦後、わが国は憲法25条を法規範として社会保障・社会福祉の制度を拡充し、多少の紆余曲折はありながらも、他の先進諸国と同様、福祉国家への途を歩んできた。しかし、わが国の場合、国民の生活保障、すなわち最近よく用いられる言葉を使うならば、国民の「セーフティネット（安全網）」において、家族（＝血縁）、地域社会（＝地縁）、会社（＝社縁）の3つの「福祉力（＝つながり）」が、社会保障・社会福祉の制度と並んで、あるいはそれ以上に大きな役割を果たしてきたことは明らかである。言い換えれば、上述の社会問題の深刻さは、こうした3つのセーフティネットがわが国において急速に脆弱化しているところにあるといつてよい。

昨年、100歳以上の高齢者の不明問題を発端として、いわゆる“無縁社会”がマスコミ

で大きく取り上げられたが、簡潔に言えば、それは3つのセーフティネットの機能不全が顕在化したものである。そして、管見では、家族（血縁）と会社（社縁）というセーフティネットの福祉力の脆弱化は、おそらく長期的には不可逆なものであり、かつてのような機能を回復することは難しいと考えられる。一方、地域社会（地縁）も、家族や会社と同様に脆弱化しつつあるものの、まだ新しい地域社会（コミュニティ）として再生する可能性が十分に残されているのではないかと思われる。

この10年程の間に「地域福祉の主流化」（武川正吾）とよくいわれるようになった。これは、少子高齢化などの地域社会の構造的な変動を要因として、地域福祉が地域社会政策において、かつてのような残余的（residual）な位置づけではなく、保健、医療、教育、住宅、労働、まちづくりなどよりも重要な位置を占めるようになってきたことを意味する言葉である。このように「地域福祉」には、新しい地域社会の再生という文脈を基底として、あらためて多くの領域から熱い視線が注がれている。そして、こうした状況のなかで、これまで地域福祉の推進に一定の役割を果たしてきた社会福祉協議会（以下、社協と記す）の役割や機能が厳しく問われるようになってきている。

そこで、本論ではこの研究プロジェクトの調査研究の対象でもあり、かつ社協が「利用者（貧困・低所得者）」（以下、原則として本論では「利用者」をこの意味で用いる）を対象として、長年にわたって取り組んできた「総合支援資金」（旧・世帯更生資金）の貸付制度をひとつの分析視点として、社協がこの制度を実施することの意義などについて、社協論及び地域福祉の方法論（地域援助技術論）の視点から考察することにしたい。

1 社会福祉協議会の歴史的展開とその特徴—「基本文書」の分析を通して—

(1) 社会福祉協議会の法文上の規定

社協は、きわめて日本的な組織である。現在の社協の前史を辿っていくと、わが国でもイギリスやアメリカの慈善組織協会（COS：Charity Organization Society）と同様に、慈善事業の組織化、すなわち1908年の「中央慈善協会」の結成にまで遡ることができる。また、社協の先駆的な形態には、他にも方面委員やセツルメントなどの活動も含めることができる。そして、それらの活動は、歴史の連続性のなかで、今日の社協のなかにも継承されている。しかしながら、その一方で歴史の非連続的な側面も、わが国の社協の場合には看過することができない。その意味で、今日の社協は、戦後に連合軍の占領政策の一環として、特殊日本的な形態で結成されたともいえるのである。

戦後、いわゆる公私分離原則によって補助金が停止されたために、民間社会事業は窮地に追い込まれていた。そのため、この状況を打開する方法として、次の2つのことが考えられた。ひとつは「連合国軍総司令部」（GHQ：General Head Quarter）の指導による共同募金の導入であり、もうひとつは民間社会事業の中央団体統合である。社協設置への動きは、民間社会事業の振興策として中央団体の統合を求める形で始まったのである。

GHQは、1949年11月に「1950年度厚生行政における主要目標」、いわゆる「六原則」を日本政府に対して指示したが、このなかの5番目に社協の設置が含まれていた。そして、この指示には、具体的には民間社会事業団体を統合することが、その趣旨として明示されていた。そこで、厚生省は、1950年6月に「日本社会事業協会」「全日本民生委員連盟」「同胞援護会」への働きかけを開始し、その後の3団体の解散・統合によって、1951年に中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会）が結成されることになった。そして、

1983年には社会福祉事業法の一部改正によって、全社協と都道府県社協だけでなく、市区町村社協も法制化されるに至っている。

現在の社協は、「社会福祉法」（2000年）で次のように規定されている。

社会福祉法第109条

市町村社会福祉協議会は、1又は同一都道府県内の2以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあってはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあってはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加するものとする。

1 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施 2 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助 3 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成 4 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

社会福祉法第110条

都道府県社会福祉協議会は、都道府県の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における市町村社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を営業者の過半数が参加するものとする。

1 前条第1項各号に掲げる事業であって各市町村を通ずる広域的な見地から行うことが適切なもの 2 社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修 3 社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言 4 市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整

このように社会福祉法には社協について法文上の規定がなされているが、これだけではその活動や性格について、具体的になにも説明されていないに等しい。しかしながら、戦後60年以上の社協の活動のすべてを本論で論及することはできないし、また必ずしもその目的に合致することでもない。そこで、本論では特に地域福祉の方法論と関連させて、社協について論及することにしよう。

社協は、地域福祉を推進するために、どのような方法を用いてきたのか。このことを分析するにはいくつかの視点が考えられるが、本論では社協に関連して出された、基本的な要項や方針などの内容を対象として分析することにした。それは、それぞれの時代ごとに出された、これらの「基本文書」のなかに、社協がどのような地域福祉の方法を用いてきたのか、あるいは用いようとしたのかが表現されていると考えるからである。

今日までに出された社協の「基本文書」は、下記の通りである。

- ①「市区町村社協当面の活動方針」（1957年）
- ②「社会福祉協議会基本要項」（1962年）
- ③「市町村社協当面の振興方策」（1968年）

- ④「市区町村社協活動強化要項」(1973年)
- ⑤「社協基盤強化の指針一解説・社協モデル」(1982年)
- ⑥「新・社会福祉協議会基本要項」(1992年)
- ⑦『『事業型社協推進事業』推進の指針』(1994年) 1995年改定
- ⑧「市区町村社協経営指針」(2003年) 2004年改定

これからのなかから、筆者は、特に地域福祉の方法との関連で、社会福祉協議会基本要項（以下、基本要項）、市区町村社協活動強化要項（以下、強化要項）、新・社会福祉協議会基本要項（新・基本要項）、市区町村社協経営指針（以下、経営指針）の4つを取り上げることにはしたい。

（2）社会福祉協議会基本要項

基本要項は、1951年に社協が結成されて以来の活動を集約し、その後の活動方針に大きな影響をあたえている重要な文書である。基本要項は、全社協の「地域組織推進委員会」によって策定され、そこには今日的にみてもいくつかの重要な成果が認められるが、本論では、次の点が重要であると考えられる。

基本要項は、社協活動を「市区町村社協の多くは、社会福祉関係者中心の組織であって行政機関に対する依存度が高く、その活動も狭義の社会事業が主となっている傾向がみられ、ひろく住民の福祉に欠ける状態を解明し、その解決をはかるには、なお不十分な状態にある」と総括した上で、社協がその機能を遂行していくためには、まず組織体制を確立することが必要であるとしている。

そして、基本要項では社協を「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉・保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と規定し、さらにその機能を「調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画を立て、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行うこと」であるとしている。

上記のように、基本要項では「住民主体」の原則を社協の組織原則に設定し、「コミュニティ・オーガニゼーションの方法を地域社会に対して総合的に適用すること」によって、地域社会の“福祉に欠ける状態”を解決することを社協活動の目的としている。

（3）社会福祉協議会強化要項

次に、強化要項は、基本要項の策定後10年以上を経て、社協の組織規模も拡大し、その基盤整備もなされつつあった一方で、活動推進上の問題点も顕在化していた時期に「社協の理念、基本的性格、機能、組織を定めた『基本要項』(昭和37年)を基礎にして、今後、市区町村社協が取り組むべき福祉課題と活動強化のための具体的方策を示した」文書である。

強化要項では、市区町村社協の強化方策の基本指針として、次の3点が挙げられている。

第1は福祉課題の取り組みを強化し、運動体社協への発展強化をはかること、第2は小地域の「住民福祉運動」を基盤とすること、そして第3はボランティア（社会奉仕）活動

のセンターとして社協を確立することである。

この基本指針のなかで重要なことは、第1に運動体社協への発展強化をはかることが挙げられている点である。強化要項では、その点について「低所得者、老人、児童、障害児者などの福祉課題をたえず的確に把握し、その対策をたて、住民みずからの努力で解決すべきものと、地方自治体・国の施策として解決すべきものを明らかにし、その実現をはかる活動、すなわち地域組織活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協として、その活動の発展強化をはかる」とされている。

そして、第2は、小地域での「住民福祉運動」を活動の基盤にしている点である。強化要項では、この点に関して「市区町村社協は、小学校区や旧町村程度の地域を単位とした住民福祉運動を強化し、各地域において住民の福祉課題と直結した住民主体の組織活動をもりあげ、この住民福祉運動を市区町村社協活動の基盤とする」とされているのである。そして、これらの運動について、たとえば“低所得者の福祉を守る運動”というような形で、具体的に6つの例示がなされている。

(4) 新・社会福祉協議会基本要項

新・基本要項は、基本要項と強化要項による地域福祉実践の展開を踏まえ、社協の新たな性格、役割や機能、そして福祉関係八法改正（1990年）による、新しい福祉システムのなかでの社協の方向づけなどを示す活動指針として1992年に策定された。

新・基本要項の策定には、全社協が『在宅福祉サービスの戦略』（1979年）において、在宅福祉サービスの推進を地域福祉の中心的課題として提示して以降、全国の市区町村でそれが拡大してきたことが大きく影響している。特に「住民参加型在宅福祉サービス」の提供主体のひとつとして、数多くの社協がこのサービスに取り組み、行政（市区町村）が措置制度の範囲内で行う在宅福祉サービス（老人家庭奉仕員制度によるサービスなど）と並ぶ、新たな契約制度のサービスとして、社会的にも認知されてきたことの影響が大きい。そして、こうした1980年代の地域福祉の動向のなかでの社協の機能の変化を踏まえ、福祉関係八法改正では社会福祉事業法も改正され、社協は第74条第4項「社会福祉を目的とする事業の企画・実施」で、あらたに在宅福祉サービスの提供主体、すなわち「事業型社協」(1)として位置づけられることになったのである。

新・基本要項は、その性格のなかに「住民主体の理念にもとづき」という表現を盛り込み、(旧)基本要項の「住民主体の原則」の考え方を基本的に継承し、それを活動原則のなかでより具体的な内容として明示している。また、市区町村社協の構成のなかに、それまでやや距離のあった社会福祉施設の位置づけも明確にしている点などが特徴となっている。

さらに、新・基本要項では5つの活動原則と、7つの機能が示されている。前者の5つの活動原則とは①住民ニーズ基本の原則、②住民活動主体の原則、③民間性の原則、④公私協働の原則、⑤専門性の原則であり、後者の7つの機能とは①住民ニーズ・福祉課題の明確化、住民活動の推進、②公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整、③福祉活動・事業の企画及び実施、④調査研究・開発、⑤計画策定、提言・改善運動、⑥広報・啓発、⑦福祉活動・事業の支援の機能のことである。

(5) 市区町村社協経営指針

1990年代の後半になると、戦後間もなく形成され、その後半世紀にもわたって続いてき

た社会福祉の基礎構造を改革しようという論議が、ほぼ同時期の介護保険制度の創設と並行して起こり、それは2000年に「社会福祉法」(旧・社会福祉事業法)となって成立した。社会福祉法では、上述のように第109条で市区町村社協は、地域福祉の推進機関として明確に位置づけられたが、2000年以降の社会福祉は、主な福祉サービスの利用が契約制度にもとづく利用者主体の制度となって、福祉サービスの提供主体も従来の行政や社会福祉法人だけでなく、営利企業も含めて多元化し、「市場化」されるなどの構造的な変化もあり、社協は他のサービス提供主体と競合・協働して行かなければならなくなった。そのため、現在の社協には「経営」(マネジメント)というコンセプトが必要となっている。

全社協は、こうした社協をめぐる社会環境の変化を踏まえ、2003年に「経営指針」を出している。そこでは市区町村社協の使命(mission)として「市区町村社協は、地域福祉を推進する中核的な団体として、誰もが安心して暮らせることができる福祉のまちづくりを推進すること」が掲げられ、さらにその経営理念として①住民参加・協働による福祉社会の実現、②地域における利用者本位の福祉サービスの実現、③地域に根ざした総合的な支援体制の実現、④地域の福祉ニーズに基づく先駆的な取り組みへのたゆみない挑戦の4つが挙げられている。

また、市区町村社協は「社会福祉を目的とする事業を経営する者」と「社会福祉に関する活動を行う者」が共に参加する公益性の高い民間の福祉団体として、上記の使命と経営理念を実現するために、①地域に開かれた組織として、運営の透明性と中立性、公正さの確保を図るとともに、情報公開や説明責任を果たす、②事業の展開にあたって住民参加を徹底する、③事業の効果測定やコスト把握などの事業評価を適切に行い、効果的で効率的な自律した経営を行う、④すべての役員は高潔な倫理を保持し、法令を遵守する、という4つの経営方針にもとづいて組織の運営を行うとされている。

以上、社協に関わる4つの基本文書の概要を検討してきたが、その内容を戦後の社会福祉の歴史的展開と重ね合わせて通史的にみると、それぞれの時代ごとの国民の福祉問題(ニーズ)の変化が、社会福祉制度を変化させ、それに伴って「地域福祉」もまた変化してきたこと、そしてそうした変化が、社協という組織の理念や性格(=構造や機能)を変化させてきたことが分かる。ただし、「世帯更生資金」(現在の総合支援資金)は、時代状況の変化にもかかわらず、この間、その制度的枠組みが変わっていないことには留意が必要である。(2)

2 社会福祉協議会と地域福祉の方法論

(1) 地域福祉の方法論の基本的視座

上述の内容を踏まえ、次に社協が地域福祉を推進するためにどのような方法を用いてきたかについて論及することにしよう。

現在の地域福祉の方法論(3)は多様であるが、その中心になるのはやはりソーシャルワークの一環としての「コミュニティワーク」(以下、CWと記す)である。換言すれば、利用者が地域社会のなかで自立した生活を送ることができるよう援助するときに用いられる技術(ソーシャルワーク)は、大別して①利用者の生活へ相談援助を中心として介入する直接援助技術(direct method)と、②利用者をめぐる社会環境の側へ介入する間接援助技術(indirect method)の2つに分けることができる。そして、社協は、この間接援助技術

のひとつである「地域援助技術」（本論ではこれを CW として考える）として、戦後にアメリカの影響を受けてわが国に導入された「地域組織化」（community organization）を1950年代以降、伝統的に用いてきたといえる。

コミュニティワークもまた、地域福祉の方法論と同様、今日では多様になっている。

この点について考えるのに有用なモデルは、J.ロスマンとJ.トロップマンらが考案した「地域介入（CI：Community Intervention）の3つのモデル」（図表 1-1）である。このモデルは、当初は「地域組織化（CO：Community Organization）の3つのモデル」として1970年代に定式化され、それ以降、基本的には今日に至るまで世界の標準モデルとして確立されているものである。

図表 1-1 地域介入（Community Intervention）の3つのモデル

	モデルA 小地域開発	モデルB 社会計画	モデルC ソーシャル・アクション
1 コミュニティ活動の目標	コミュニティの問題解決能力や統合力、セルフヘルプ（プロセス・ゴール）	基本的なコミュニティ諸問題に関する問題解決（タスク・ゴール）	権力関係と資源の移転。基本的な制度的変革（タスク・ゴールまたはプロセス・ゴール）
2 コミュニティの構造や問題状況に関する仮説	コミュニティの衰退、アノミー、関係と民主的な問題解決能力の欠如、停滞した伝統的コミュニティ	基本的な社会問題、精神的・身体的な健康問題、住宅問題、レクリエーション問題等	抑圧された集団、社会的不正、剥奪、不平等
3 基本的な変革戦略	人びとが自らの問題を決定し解決することについて幅広い相互連帯を促進すること	問題に関するデータを収集し、もっとも合理的な行動方針に向けて決定を行うこと	争点を明確にし、対抗勢力に対して行動を起こすよう人びとを動員すること
4 特徴的な変革戦略と技術	コンセンサス、諸地域集団や利害関係相互のコミュニケーション、集団討議	コンセンサスまたはコンフリクト	コンフリクトへの対決、直接行動、交渉
5 特徴的な実践家の役割	援助者－触媒者、コーディネーター、問題解決技術と倫理的価値観の教師としての役割	事実の収集と分析、プログラムの実行、促進の役割	運動家、擁護者、扇動家、仲介者、交渉者、バルチザン
6 変革の手段	課題解決を志向する小グループを手引きすること	公的組織を導くこと、データを処理すること	大衆組織や政治過程を先導すること
7 権力構造に対する志向	共同の仕事についての協力メンバー同士としての権力構造	雇用者ないし後援者としての権力構造	行動の外部目標としての権力構造、強圧され、転覆されるべき圧制者
8 受益システムの範囲	地理的コミュニティの全体	コミュニティの全体または一部分	コミュニティの一部分
9 コミュニティ下位集団の利害に関する仮説	共通の利害または調停可能な相違	調停しうるまたは対立する利害	容易に調停できない対立的利害、乏しい資源
10 受益者の概念	市民	消費者	被害者
11 受益者役割の概念	相互作用的な問題解決過程への参加者	消費者または受給者	雇用者、任命者、メンバー
12 エンパワメントの使用	相互に納得できる共同決定を行うコミュニティの能力を育てること、住民個々の主権意識の促進	サービスに対するニーズを消費者から聞きだすこと、サービス選択について消費者に知らせること	受益システムに対して客観的な権力を確保することーコミュニティの決定にインパクトを与える権利と手段、参加者の主権意識の促進

出典 Jack Rothman & others, eds., "Strategies of Community Intervention" による。

本論では、このモデルについて詳述している紙数の余裕はないが、簡潔に言えば、われわれが通常、CWとして概念化している地域福祉の実践活動は、地域社会への介入の次元（dimensions）＝表1の縦軸の範疇によって、モデルA、モデルB、モデルCという3つに分けられるということである。なお、このモデルは、アメリカにおける実践活動をもとに作られたものであり、そのまま無媒介に日本へ持ち込むことはできないこと、また現実のCW（このモデルではCI）は、どれか単一のモデルで展開していくというよりも、複数のモデルが組み合わされて展開していくことが多いなどの点には一定の留意が必要である。ただし、そうした問題点はありながらも、このモデルは、われわれがCWを考えるときに有力な視座を提供してくれるのである。

筆者は、前節で社協の基本文書をもとにそれぞれの時代の社協の特徴について論じたが、このCIの3つのモデルを用いると、基本要項にはモデルA＝小地域組織化活動（伝統的Community Organization）、強化要項にはモデルC＝社会活動（Social Action）、新・基本要項にはモデルB＝社会計画（Social Planning）が反映されていて、社協は地域福祉を推進するための方法論として、1950年代から1960年代前半まではモデルA、1960年代後半から1970年代はモデルC、1980年代以降2000年まではモデルBというように、時代ごとに異なるモデルを用いていたことが分かるのである。

（2）社会福祉協議会と新たな地域福祉の方法論

21世紀に入ると、わが国では地域福祉の方法論としてのCWにも変化が起こっている。それは、下記のようなコミュニティ・ソーシャルワーク（以下、CSWと記す）という、新しい考え方が1990年に「生活支援事業研究会」（厚生省社会援護局保護課）の研究報告「生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について」をひとつの契機として出てきたことである。

現在のCSWの代表的な定義は、下記の通りである。(4)

CSWとは「地域に顕在的に、あるいは潜在的に存在する生活上のニーズを把握（キャッチ）し、それら生活上の課題を抱える人や家族との間にラポールを築き、契約に基づき対面式（フェイス・ツー・フェイス）によるカウンセリング的対応も行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみ、人生の見通し、希望などの個人因子とそれらの人々が抱えている生活環境、社会環境のどこに問題があるかという環境因子に関して分析、評価（アセスメント）し、それらの問題解決に関する方針と解決に必要な支援方策（ケアプラン）を本人の求めと専門職の判断とを踏まえて両者の合意で策定し、そのうえで制度化されたフォーマルケアを活用しつつ、足りないサービスに関してはインフォーマルケアを創意工夫して活用する等、必要なサービスを総合的に提供するケアマネジメントを手段として援助する個別援助過程を重視しつつ、その支援方策遂行に必要なインフォーマルケア、ソーシャルサポートネットワークの開発とコーディネート、ならびに“ともに生きる”精神的環境醸成、福祉コミュニティづくり、生活環境の改善等を同時並行的に推進していく活動および機能」である。

このCSWの定義は長文で、しかもさまざまな構成要素が羅列されているため、非常に分かりにくくなっているが、筆者なりに要点をまとめると次のようになる。つまり、これまでSWは、ソーシャルワーカーが介入する対象（利用者の生活か、社会環境か）によっ