

て直接援助技術と間接援助技術という2分法で考えられてきたが、CSWはそうした単純な2分法ではなく、利用者の福祉問題（ニーズ）を「基点」として、彼らが地域において自立した生活が送れるように援助するため、地域のさまざまなサービスをコーディネートしたり、必要に応じて新たに開発したりして、個別に援助していくと同時に、利用者を取り巻く社会環境の側へも介入し、それを援助して変えていく、統合的な技術として考えることができる。なお、CSWの展開過程は、図表1-2のようなモデルで考えられている。

このようなCSWが提起されてきたのは、2000年以降の新しい福祉システムのなかで、個人と地域社会の福祉問題を総合的に解決するには、新しい援助技術論が必要になったからである。つまり、新しい福祉システムではそれまでの措置制度とは異なり、基本的には契約制度に基づく利用者本位の制度になり、「地域福祉型社会福祉」と呼ばれるような、利用者の、地域における自立生活支援が社会福祉の目的となったこと、さらにその目的を実現するためには、地域包括ケアの理念のもと、社会福祉だけでなく、保健・医療などの関連領域との連携・協働、あるいは公式な（formal）サービスだけでなく、地域住民などによる非公式な（informal）なサービスとの連携・協働も必要になってきたことが、CSWという新しい援助技術論が21世紀になって定式化されてきた、社会的要因として考えられるのである。

なお、CSWは社会福祉士の養成テキストではすでに既定のものとして記述されているが、たとえば厚生労働省の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』（2008年）では、その担い手を「地域福祉コーディネーター」と呼称するなど、必ずしも地域福祉の新しい方法論として確定されているわけではない。また、市区町村社協も、CSWを実践する職員を配置しているところと、そうでないところがあり、全国にみてもまだ展開途上にあるのではないかと思われる。

3 社会福祉協議会と低所得者支援

(1) 社会福祉協議会と総合支援資金

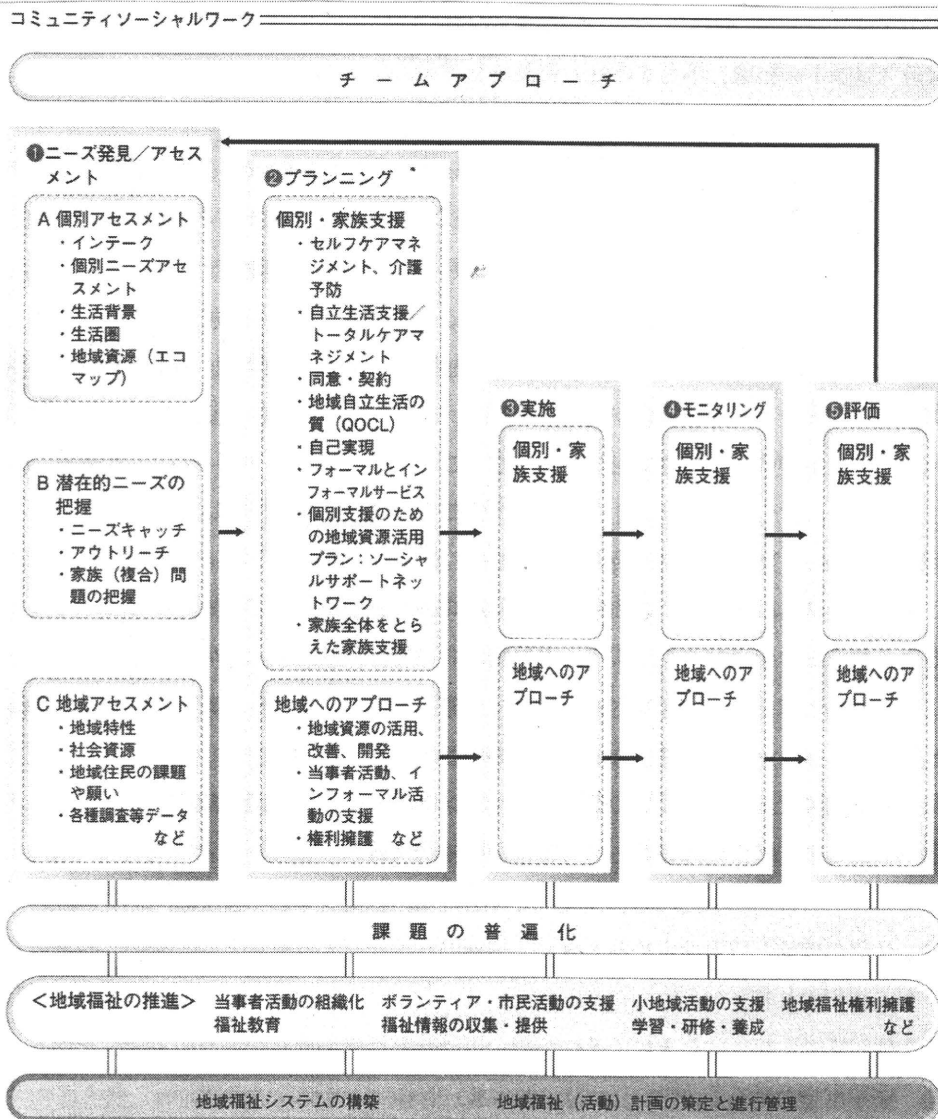
社協は、既述の「強化要項」などをみても明らかなように、貧困・低所得の問題が社会福祉の主な対象であった時代にはそれに応じた取り組みを展開してきた。しかし、1980年代以降、『在宅福祉サービスの戦略』が全社協から刊行されて以降は、社会福祉の普遍化の考え方のもと、必ずしも貧困・低所得の問題だけに規定されない福祉問題（ニーズ）、特に高齢者を中心とした介護（ケア）の問題を自らの「地域福祉」の対象として措定し、それを解決するための実践活動を展開してきたといえる。

しかしながら、21世紀に入ってからの貧困・低所得、格差、不平等という社会問題の拡がりには、あらためて“社会福祉の対象とはなにか”という論点をわれわれに問いかけている。そして、それに応じて地域福祉も、既存の高齢者福祉・介護福祉、障害者福祉、児童福祉・次世代育成支援の主要3分野だけでなく、そうした制度の枠組みに入らない、新しい福祉問題、言い換えれば社会的排除（social exclusion）と呼ばれるそれを積極的にその対象としなければならない状況になってきている。

今日の地域福祉は、必ずしも社協だけが担うわけではなく、多面的な主体が協働して担っているといえるが、それでも社協は、その中心的な役割を果たさなければならないのは明らかである。その意味で、社協が長年にわたって取り組んできた「世帯更生資金」（現在

の総合支援資金)を、利用者への単なる貸付＝返済という直線的な関係だけでなく、社協が総合的に貧困・低所得者への援助を進めていくための「手段」として、積極的に位置づけていく必要があるのではないかとと思われる。

図表 1-2 コミュニティソーシャルワークの基本的な展開プロセス



- ・コミュニティソーシャルワークでは「地域自立生活支援」を目標とする。その質的な確保のために、個別支援と地域支援の総合化が必要である。
- ・基本的な展開過程は、個別支援から地域支援への広がりをもつ展開プロセスとする。(実践的には同時並行で行われている)
- ・ニーズ発見/アセスメントでは、「個別アセスメント」「潜在的なニーズの把握」「地域アセスメント」の三つの視点から行う。
- ・この過程には、常に「個人・家庭支援」と「地域へのアプローチ」との相互関連性があり、その関係改善を調整・改善・開発していくことが求められる。
- ・それぞれの過程では、常に個別の問題を地域の課題として「普遍化」しようとするアプローチが必要とされる。
- ・また支援の過程では、地域福祉を推進していくための「地域支援」を同時に展開していく。
- ・このような支援を通して、地域全体の地域福祉システム（具体的には地域福祉計画等）を構築していくことが重要である。
- ・こうしたコミュニティソーシャルワークを展開していくためには、チームアプローチが不可欠であり、それが展開できる基盤整備が必要である。

資料：NPO 法人日本地域福祉研究所

結論的にいえば、前節で論及した CSW は、社協が総合支援資金を用いて利用者を援助していく場合にも有効であると考えられる。そこで、以下、CSW の機能に注目して、社協が総合支援資金を用いて利用者を援助していく意義について、3つの管見を述べることにしたい。

(2) 社協が総合支援資金の貸付に取り組む意義

第1は、総合支援資金の貸付を通して、利用者の福祉問題（ニーズ）を把握することである。換言すれば、貸付もしくはそこに至るまでの相談などの過程を通して、利用者が地域社会のなかでどのようなニーズを抱えているのか、あるいはなぜそのようなニーズを抱えることになったのか、そして同じようなニーズがどの程度、当該の地域に存在しているのか、などについて把握（一部は推測）することができるのである。

筆者はかつて地域福祉計画との関連で、いかに地域社会のニーズを把握するかについて論及したことがある。(5) ここではニーズを「ある種の状態が、①一定の目標なり、基準からみて乖離の状態にあり、そして②その状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」と定義し、その上で後段②の「社会的に認められた」（＝社会的認知）に関連させて、だれが、どういう判断基準でニーズを把握するのかについて、「客観的ニーズ」と「主観的ニーズ」の2つを交差させ、4象限に分類して考察を行った。また、それと関連させて、ニーズの把握する場合に「ニーズ推計」のような量的な技法だけでなく、利用者への自由面接法や観察法などの、質的な技法も重要になると記述した。

地域福祉を推進するために用いられる CW は、利用者を取り巻く社会環境＝地域社会へ介入するための技術である。そのため、これまでは「専門家」である社協の活動専門員が客観的ニーズを把握するために量的な技法を用いると考えられてきた。しかし、地域福祉の新たな対象である、貧困・低所得の問題を中心とした社会的排除の問題は、そうした量的な技法だけでは把握しにくい側面を有している。その意味では、主観的ニーズを質的な技法で把握し、それをニーズとして社会に認知させて、サービスにつなげていく CSW のような方法は、これから重要になってくると考えられる。

第2は、総合支援資金の貸付を通して、利用者の「支援」を行うことである。総合支援資金の貸付・相談の過程（プロセス）や具体的な内容、あるいはそこでの課題などの詳細については本報告書の該当部分に譲りたいが、利用者への「支援」という場合、大別して「相談」「貸付」「支援」の3つの構成要素の組みあわせによって、①相談のみ、②相談と貸付、③相談と支援、④相談と貸付と支援という4つの類型をモデル化できる。ただし、③相談と支援は、厳密に言えば総合支援資金の貸付制度とはいえず、社協の支援事業になるが、最初の窓口が当該制度であるということで、このモデルのなかに組み込んでいる。なお、ここでいう「支援」とはかなり限定的な意味内容で考え、CSW でいう「個別支援」、つまり個別のニーズに応じたサービスの提供のことである。

利用者が地域社会で自立した生活を送るためにはさまざまなサービスの提供が必要になる。とりわけ、貧困・低所得層の利用者は、社会階層的にみても問題を複合的に抱える傾向が高いだけに、その必要性はより高くなる。その文脈で考えるならば、上記の4類型のなかで①相談のみ、②相談と貸付の2つで対応できる利用者は、全体的にみればむしろ少数派で、③相談と支援、④相談と貸付と支援による対応を必要とする利用者の方が多数派ではないかと考えられる。

現在の社協は、日常生活自立支援事業や、たとえば介護保険法や障害者自立支援法などにもとづく福祉（介護）サービス、あるいは住民参加型在宅福祉サービスや、民生委員・ボランティアなどによるサービス、ふれあいいいきサロンなど、さまざまなサービス資源を有している。したがって、社協による利用者への支援も、必要な場合は社協が提供しているサービスを利用したり、その他の地域の福祉サービスを利用できるようにコーディネートしていくことが可能であろう。

第3は、利用者（当事者）、地域住民、事業者（サービス提供主体）の組織化、ネットワーク化である。総合支援資金の利用者は、貧困や低所得という問題を抱えているだけに、地域社会のなかで社会的に孤立しやすいといわれている。それだけに、社協は、総合支援資金の貸付あるいはその際の相談援助で把握した利用者を、CSW によって組織化していく必要がある。近年の「当事者主権」の理念を示すまでもなく、利用者が地域で自立した生活を送るためには、何よりも利用者自身がエンパワーメントされている必要がある。そのためにも、利用者の組織化活動が重要になるのである。また、利用者だけでなく、地域住民も組織化する必要がある。利用者は、地域において住民との関わりのなかで生活している。近年、全国でひとり暮らし高齢者の見守りネットワーク、すなわち地域住民による「見守り」という非公式な支援活動が拡がりを見せているが、同様の発想は「貧困・低所得者」にも適用できるのではないかと思われる。その意味では、地域住民を組織化し、その過程で住民の貧困・低所得に対する意識（差別観や偏見も含む）や態度を変容して、利用者をめぐるネットワークを形成していく必要がある。

最後に、貧困・低所得者にさまざまなサービスを提供している主体（事業者）も組織化・ネットワーク化していく必要がある。ここでいう「主体」には行政機関（福祉事務所など）と民間団体（NPO 法人など）の双方が含まれるが、行政機関の場合にはいわゆる縦割り行政の弊害を克服する意味でも、こうした活動は不可欠になる。そして、社協は、その民間団体という特性を十分に活かし、かつ CSW の技術を用いて、行政機関と民間団体、あるいは民間団体同士の組織化・ネットワーク化を行い、利用者を文字通り、組織的に支援していくべきであろう。これは、利用者のニーズに応じて、新しい地域生活支援のサービスを開発していくという文脈においても重要になる。

まとめにかえて

本論では社協の基本文書を手がかりとして、地域福祉を推進していく方法論に焦点をあて、それと関連させて、貧困・低所得者への支援策としての総合支援資金に社協が取り組む意義などについて考察をしてきた。

近年、「新しい公共」という概念が政治の場においてもいわれるようになった。これは、“国家的公共性から市民的公共性へ”、つまり国家が独占的に担保していた公共性から、国家と市民が協働して創造する、新しい公共性（市民的公共性）へと、公共性の構造転換がいま必要になっているということである。それはまた、広い意味での「市民」の“つながり”の再構築を意味しているといつてよい。

社協は、そうした市民が参加する、公共性の高い民間団体として、つながりを形成していくという、重要な「使命」(mission) を有している。また、そうしたつながりこそが、無縁社会といわれる今日的状況のなかで、地域社会（地縁）を再生させ、地域で生活する「利用者」の、最も大切なセーフティネットになるのではないかと思われる。

社協はいま、総合支援資金を利用者への貸付＝返済という、直線的な関係のなかだけで考えるのではなく、上述のような社会的使命を踏まえた上で、「利用者」の地域における自立生活支援という視点から、この制度を自ら積極的に位置づけ、総合的かつ戦略的に考えて行かなければならない。ただし、そのためには総合支援資金の業務を担当する社協職員の量（人数）と質（専門性と労働形態）、さらには社協組織の運営管理（administration）についても再検討が必要であろう。また、それにあわせて社協職員が利用者を支援するための、“使える”手段（ツール）の研究開発（R&D：Research & Development）も喫緊の課題になると考えられる。

<注>

（1）地域福祉論の分野では、基本要項は「協議体」社協、強化要項は「運動体」社協、新・基本要項は「事業体」社協というのが定説であるが、事業体（事業型）社協は、必ずしも在宅福祉サービスを中心とする事業の企画・実施だけを志向しているわけではないという批判もある。つまり、新・基本要項で示されている「事業体」社協は、地域組織化活動（Social Action を含む）を基本機能とした運動体と事業体を統合し、21世紀の地域福祉を総合的に推進する方向を示しているとする説である。なお、これは新・基本要項をどう読むかということとも関連するので、筆者は21世紀に入ってからの「市区町村社協経営指針」も視野に入れ、本論では「事業型」（事業体）社協と表現している。

（2）世帯更生資金は、1952年に第7回全国民生委員大会で世帯更生運動が決議されて、増大する低所得世帯への支援活動が開始され、1955年にこうした民生委員の活動を受けて、都道府県の負担による貸付制度が始まったことを嚆矢としている。また、世帯更生資金には、生業資金、支度資金、技能習得資金が設置され、社協が実施主体となり、民生委員が世帯状況の把握や、生活支援にあたることになった。そして、この制度はその後、拡充され、1990年には「生活福祉資金貸付制度」に名称が変更されたが、制度の基本的な枠組みは、「総合生活支援資金」ができるまで変わっていない。

（3）地域福祉概念の実体化や拡大などに伴って、地域福祉も、かつてのように社協がCW（地域援助技術）だけを用いて推進していく状況ではなくなっている。そのため、現在では地域福祉の方法（論）は、地域福祉（活動）計画をはじめとして、権利擁護、ケアマネジメント、福祉情報、住民参加（当事者参加も含む）、ネットワーキング、サービス・プログラム評価、などの地域福祉システムを運営・開発していく多様な方法を総称するものになっているといえる。

（4）社会福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉の理論と方法（第2版）』（新・社会福祉士養成講座9）中央法規出版、2010年、120頁・121頁。なお、同書の説明によれば、CSWの構成要素は①地域を基盤とするSW実践、②個別化と脱個別化の統合、③個別アセスメントと地域アセスメントの連結、④専門職と非専門職の結合によるチームアプローチ、⑤地域ネットワークの形成と地域における包括的ケアシステムの構築、の5つになる。

（5）和気康太「地域福祉計画と地域福祉調査」『ソーシャルワーク研究』Vol.28, No.1、相川書房、2002年、11頁～18頁。

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

(要約)

第2章では、まず、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じて見えてきた、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、さらに第3章以降の知見をふまえ、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、本報告書の第3章以降のテーマとの対応関係についても説明した。

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、社協インタ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的対応の企画開発、の5つに整理された。

今後、社会福祉協議会が、自らの実践をふまえ、こうした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。

1 はじめに

以下では、平成21年度に実施した全国調査結果および現場担当者へのヒアリングを通じて見えてきた、貸付を通じた相談支援に関する課題を整理する。それをもとに、貸付を通じた相談援助の中核的要素(案)を示す。そして、本章で示す中核的要素(案)の下位要素とそれらを構成する重要な項目について解説を行う。また、それらの要素・項目と、本報告書の第3章以下で扱うテーマとの対応関係についても説明する。

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

(1) 21年度アンケート調査から～初期の状態像把握(アセスメント)の課題

本研究事業では、2010年度(平成21年度)に、全国の約半数の市町村社協・生活福祉資金貸付担当部署を対象にアンケート調査を実施し、貸付を通じた相談支援の実施状況について尋ねた。貸付の利用相談や申込受付の段階での相談支援についてみると、貸付の要否を判断する以外に、生活課題を広く捉えるためのアセスメントをしているのは5割であった。このうち担当部署にアセスメントシートを置いていたのは3分の1強であり、アセ

スメントシートを作成・設置していない社協のほうが多数を占めた。他方、償還の見込みについて今後の収入の手段や目処などを具体的に確認しているかどうかについては、4分の3の社協が「あり」と回答した。また、申請の有無や承認・却下にかかわらず、相談者が当面の生活の目処をたてられるよう、他の社会資源につながるのを支援しているかについては、4分の3の社協が「あり」と回答した¹。

これらの結果からは、制度設計上で想定された相談援助機能である、早期介入・地域資源へのつなぎ・相談継続に不可欠なアセスメント等について、課題が大きいことがうかがえた。

第1章でも確認しているように、生活福祉資金の貸付は、相談援助の目的ではなく手段であり、相談窓口では、貸付制度の要否判定にとどまらない、対象者の特徴・生活課題をふまえた相談・貸付・支援の組合せによる活動が、求められることになる。つまり、貸付相談に来た対象者の状態像を把握すること、そこから生活課題の把握と緊急性の判断を行い、今後の貸し付けやその他の介入による生活再建の暫定的な見通しを立て、窓口での相談・直接的支援や関係資源へのつなぎを行うことになる。初期のアセスメント（相談者の状態像の把握）は、その後の支援計画やモニタリングの基礎となる、重要な柱といえるだろう。

しかし、上記の全国調査結果からは、アセスメントの項目の標準化が進んでいないことが示唆された。すなわち、償還の見込みや今後の収入の目途など、「貸付の要否判定」にかかわる項目については多くの社協で把握されていた。これらは、貸付事業にとっては重要な情報であることは間違いない。しかし、「貸付の要否判定」以外の観点で、どのように初期相談における状態把握がなされているのかは、調査結果からは不明である。

なお、相談者が当面の生活の目処をたてられるよう、他の社会資源につながるのを支援する点については、多くの社協において実施されていた。貧困低所得者の生活資金に関する窓口相談として、「当面の生活の目途」をたてることの重要性が認知されていることの反映であろう。むしろ、アンケート調査において、回答社協の4分の1が、「当面の目途」を立てる支援をしていないことの方を、重く受け止めるべきかもしれない。

（2）現場の声からみえてきた課題1～相談者の主訴・価値観の受容に関するレベルでの困難

平成22年度は、昨年度のヒアリング先となった社会福祉協議会や、貸付相談に関するマニュアルづくりに取り組んできた社会福祉協議会の担当者等から、総合支援資金貸付における相談支援に関する現状について、いくつか電話や訪問で状況をうかがっている。その中で、「貸付が本当に生活支援になっているのか」という疑問は、複数の担当者から聞かれた言葉である。

社会福祉の相談とセットになった貸付事業は、相談者と支援者が一定の相談関係をもつなかで、現在の状況や課題、今後の生活の展望を確認しあいながら、今後の生活再建に向けて相談者が取り組めるよう、一定の介入をすることである。しかし、現実には、現在の

¹ 阪東美智子「単純集計結果Ⅲ 総合支援資金貸付に伴う相談支援」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21年度総括・分担研究報告書、第11章、図11-1～図11-4。

相談者の状態や生活課題の整理を、相談者との相談関係のなかでおこなうことが難しい状況が、担当者へのヒアリングから示唆された。これらの困難状況の要因にはいくつかのレベルがあり、それぞれに対して対応策が必要となる。その対応策が、貸付相談の重要な要素を形成するとも言える。

「貸付」という手段を媒介して形成する相談関係における特徴的な状況として、現実的な資金収支のバランス、金銭消費に対する価値観が、援助者側と相談者との間で大きく相違している場合がある。その際、まずは、相談者の主訴の受容、そして、今後の展望にむけた相談者との「波長合わせ」が、必要になる。その上で、相談者が、資金収支を現実的・客観的にみつめ、今後の生計や返済の目途を具体的・計画的にたて、それにむけて積極的に金銭管理や生活に取り組んでいけるよう、側面的に支援することを、相談のなかでどのように進めていけるかが、貸付相談のポイントとなろう。

相談者の意向・価値観を否定することなく、というのは社会福祉における支援の常套句のようでもあるが、現実には、相手の価値観を非審判的態度で受けとめることの困難がうかがえた。

父親が失業中で、カードローンで100万以上の借金があり、家賃高熱水費を50万以上滞納している世帯でしたが、父親に対して総合支援資金で貸し付けを行いました。その後、高校進学の子供さんに対して教育支援資金の相談がありました。それが、遠方でひとり暮らしをさせ、芸能の勉強をさせてやりたいというものでした。

上記のような生活状態で、何を言っているのか、と課内でも話が出ました。生活苦の状況で、子どもの希望があるからと言って、お金のかかる方法を選択するのか、なんてことだ!!と。

しかし、これは私たちの価値観であって、制度があれば、権利として申し込み、ちゃんと償還すればいいのでしょうか、という相談者側の考え方があります。明らかに感覚と言うか、価値観が違う場合、どちらが正しいとは言えません。あくまで、私の価値観でしかないからです。親の考え方がおかしい、だとか、考え方を変えなさい、ということとは言えません、当然ですが。予測されるリスクについてお話をする程度です。

(T社協 2010年12月電話での聞き取り)

これは、総合支援資金貸付に特有な困難というよりも、貸付を媒介した社会福祉相談において一般的に生じるジレンマともいえる。社会福祉協議会では、貸付相談の急増に対し、臨時職員の増員等による対応も行われてきているが、職員の入れ替わりの激しいなかで、あらためて、貸付を通じた社会福祉の相談に関する基本的姿勢について、相談員が確認しあったり、ジレンマについて検討しあったりできる環境づくりが必要となろう。

(3) 現場の声からみえてきた課題2～複数機関対応によりもたらされる、社協インターネット時の相談関係構築の困難

総合支援資金貸付の場合には、社協担当者が相談関係を構築しにくい状況が、以下で示す制度構造的な要因によりさらに助長され、福祉相談の基本的姿勢を貫きにくい文脈が強

まるようである。

第二のセーフティネットの制度構造は、「ハローワークでの相談支援-自治体の住宅手当部門での相談支援-社会福祉協議会の生活福祉資金貸付部門での相談支援」というように、複数機関による階層的な介入の仕組みとなっている。総合支援資金の貸付を行なう社協の場合、来所される多くの人について、初期インテークとアセスメントは、ハローワークや自治体が担っている。そのため、社協としてのインテーク・初期アセスメントを十分・丁寧に進めるような相談関係をつくりにくい状況があることが、現場から聞かれた。

社協への来所者は、「生活課題の相談者」として窓口にくられるのではなく、住宅手当が決定したので、それとセットで総合支援資金貸付を借り受ける〈手続き的作業〉のために来所される方が多い。その場合、来所相談時に、丁寧な初期インテークを行なおうとすれば、相談者にとっては負担感が大きく、「他の機関でも話した相談内容をここでも繰り返すのか」という、社協のインテーク的な関わりへの拒否的姿勢が出ることも、ままある。相談者にとっては、「住宅手当+貸付」という方針が（住宅手当部門で）決まり、後は手続きさえすればいいという段階によりやく到達したわけで、さらに社協窓口で「はじめの段階」に戻って生活状況を詳細から説明しなくてはならないのは、不愉快。

そうしたことを考慮すると、社協にとっては、最初の来所相談の段階であっても、「貸付適用に関するチェック項目の確認」程度の関わりしかもてない。

（U社協 2010年12月電話での聞き取り）

相談者にとっては、社会福祉協議会の貸付相談窓口に来る前に決まった制度活用の方針にそって、社協の窓口には「制度活用の手続き」のために訪れることも多い。相談者としては、「貸付制度の利用手続き段階」を前提として担当職員への関わろうとしている場合、社協として、インテーク段階として相談者に関わろうとすると、そこでの相談関係に関する意識には、ミスマッチが生まれる。外部で他律的に設定された方針のもと、そこで把握された情報やその後の方針・支援計画の概要も十分に把握しないまま、丁寧な相談関係構築よりも「手続き的な事務処理」が相談者からも求められやすい状況で、相談対応に関わることの難しさがあるといえる。

しかし、社会福祉協議会としてのインテークや初期アセスメントが不要なのではない。社会福祉協議会の実施する生活福祉資金の貸付事業が、貸付の利用の可否というだけの関わりではなく、生活課題にそった相談支援をしようとするならば、あらためて、「貸付という手段、その他の手段を通じて、地域の福祉資源を活用しながら生活再建をはかっていくことに関する相談契約」を、相談者と取り結ぶことが必要になるからである。したがって、貸付窓口での相談支援についての丁寧な説明、そこでの社会福祉協議会による相談者とのかわりについての、相談者との合意形成は、相談援助プロセスにおける重要な項目といえる。

とはいえ、社協が「初期相談の関係づくり」から丁寧に相談を始めにくい環境が、制度構造的に不可避である場合には、以下のような対応も必要になってくる。それは、「相談者の初期アセスメントが社協以外の機関で的確になされているという前提で、初期アセスメントの担当者を当面のキーパーソンとしながら、初期アセスメント結果をふまえた関わり

を社協として検討する」という対応である。社協が、外部により他律的に設定された方針・支援計画のもとで「支援のパーツ」としてかかわる場合でも、今後のフォーマルな制度的関わりの面でのキーパーソン、さらには、相談者の生活を支える上でのインフォーマルな関係を含めたキーパーソンが誰なのかは、抑える必要がある。もし、キーパーソンが確認できなければ、他機関にキーパーソンを立てることを社協からはたらきかけることも必要となろう。また、キーパーソンが確認できる場合は、当面の支援はキーパーソンを中心に展開するとして、社協としては、貸付相談を通じた関わりのなかで、社協が継続的に相談をうける場であることを相談者に伝えるなど、今後に向けて、相談者との相談関係を維持・展開していくはたらきかけをしていくことが重要になる。

(4) 現場の声からみえてきた課題 2～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

(3)の最後にあげた「外部機関のキーパーソンを中心とした相談支援体制」は、「相談者の初期アセスメントが社協以外の機関で的確になされているという前提」があつてこそ、有効に機能するものである。しかし、実際には、他機関で作成した相談票やアセスメント結果が（どのような情報を根拠として、手当や貸付という資源活用の方針を判断したのか）、社協を含む第二のセーフティネットの機関同士で、必ずしも十分には共有されていないようである。

例えば、70代の生活困窮者への支援。社協の判断としては、就労自活の道は厳しいので、就労による返済を見込んでの総合支援貸付は行わず、年金その他の支援・生活保護を活用しながらの日常生活支援につなげることを優先したいと思った。しかし、相談者が社協に先立って相談した住宅手当部門では、生活保護ではなく住宅手当の支給決定をしており、住宅手当の支給決定があれば制度規定上は自動的に総合支援資金貸付が利用可能になることから、利用者は貸付手続きのために来所した。

なぜ、住宅手当部門のほうで、就労による返済が見込めない状況で、対応方針として、生活保護ではなく「住宅手当+貸付」を選択したのか、その判断の経緯や根拠は社協側に伝えられていない。相談者に、あらためて「手当+貸付」ではなく生活保護利用という選択肢も示して、住宅手当部門での再度の対応を調整することもあるが、相談に来られた方は、これまでの方針と違う対応に納得されないこともある。

(V社会福祉協議会 12月電話での聞き取り)

相談支援をする者にとって、自らの存在意義は、「相談支援という介入をすることが、効果がある」ことにより担保される。したがって、一定の介入手段の妥当性（介入効果の見通し）が不明のままに対応を続けるのは、相談支援者のアイデンティティを掘り崩しかねない脅威として、担当職員の精神的負担を増やすことにもなる。

かといって、社協単独で対応方針を検討しても、他機関のアセスメント結果との突合せがなければ、相談者にとっては、異なる機関から一貫性のないはたらきかけをされ、かえって不利益を被ることにもなりかねない。相談者の生活状況、今後の生活の見通しをふまえ、利用する制度資源（「住宅手当+貸付」対応とするか、生活保護対応とするか等）を判

断する材料や根拠を、それぞれの担当機関で共有するような仕組みも、必要ではないか。

仕組みのひとつとして、判断の根拠・基準の文書化なども考えられるが、個別のケースにより柔軟な状況判断が求められるなかで、判断基準の画一的な文書化はなじまないだろう。そうであれば、少なくとも、個々の相談者の状態像や各機関での対応方針について、各機関が情報共有できる様式を、実務プロセスのなかに埋め込むことが必要になる。

例えば、相談者が住宅部門に相談した際の「相談受付票」の記載内容・メモや支給決定の理由は、その後に総合支援資金貸付の手続きをする方針の場合、相談者の了解を得て、貸付担当機関にコピーを送付する等の方策も考えられる。そうした手続きについての、機関相互の合意形成・連携体制作りが必要となろう。

3 貸付を通じた相談援助の構成要素

(1) 貸付相談の窓口・担当部署における中核的要素

以下では、第1章で示した社会福祉協議会の地域福祉におけるミッションやCSWのあり方、前節までに整理した課題、さらに、本報告書の第3章～第7章の結果を勘案しながら、「貸付を通じた相談援助の構成要素」の素案を提示する。構成要素は、中核的要素、下位要素、下位要素に含まれる重要な項目、により構成される。その上で、本報告書の以下章（第3章～第8章）の位置づけについても、各要素・項目との対応という観点から説明する。

貸付を通じた相談援助は、トータルで見れば、窓口でのインテーク相談から、貸付後の償還の時期を含めた生活再建までの非常に長期的なプロセスとなる。他方で、現状において、貸付後の長期的・継続的なきめ細かな支援を、貸付相談の担当部署においてきめ細かに展開することは極めて困難となっている（貸付後の支援に関する社協の関与状況に関しては、21年度報告書のアンケート結果に結果が記載されている）。また、こうした長期的支援は、「貸付相談の窓口・担当部署」のみで対応できるものでもない。したがって、「貸付相談の窓口・担当部署」として取り組めることという観点から、中核的要素を検討し、その上で、中核的要素を構成する下位要素、その下位要素を構成する重要項目を検討した。それを素案として表にまとめたのが、図表2-1である。以下、その内容を解説する。

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」とした。第1章で示した、地域福祉における社会福祉協議会のミッションなどを鑑みれば、生活福祉資金貸付の事業は、貸付そのものが目的化することのないよう、貸付相談の窓口を訪れた貧困低所得層への相談支援を中核として、社協としての「相談支援と貸付との一体的実施」を進めることが基本になろう。

その上で、以下の①～⑤を、中核的要素を構成する下位要素とした。

- 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

図表 2-1 貸付を通じた相談援助の構成要素 (案)

中核的要素	下位要素	項目
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	① 相談者の状態をふまえた相談支援	<ul style="list-style-type: none"> ・相談者の状態像の把握 (含・困窮状態の程度・緊急性) ・貸付手段の要否判定 ・当面の生活安定・今後の再建にむけ活用できる社会資源の洗い出し、それらの利用可能性の検討 ・当該資源につながるための支援の検討 ・初期アセスメント・支援状況の共有化にむけた他機関との連携 (住宅手当担当部署等)
	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	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付相談としての初期相談に関する説明と合意形成 (貸付は手段の一つであることについての相談者の理解、貸付を含めた福祉資源の利用可能性を検討するために資金需要や生活課題を社協として把握することの必要性、今後の社協の相談者へのかかわり等についての説明や合意形成) ・社会福祉の基本的な面接技術：聴く・伝える・支える、主訴の受容、個別的な理解 ・相談者の支援者・キーパーソンの確保 ・相談者の力を引き出すはたらきかけ、相談の道が途切れないようにするためのはたらきかけ (相談内容の相談者との共有、社会資源の情報提供 等)
	③ 相談関係の継続	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付に至らない人に対する「地域での相談の糸」の確保 ・相談関係の維持にむけた貸付機関からはたらきかけ (広報・ニュースレター等) ・返済催促にとらわれない返済時の生活課題の把握と対応 ・債権管理機関 (都道府県社協) と相談対応機関 (市町村社協) との連絡体制の強化 等
	④ 相談プロセスと実績の可視化	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付に至る人・至らない人を含めた相談者の主訴・課題・課題対応・終結の記録化 (相談票様式の項目に反映) ・上記記録にもとづく、貸付実績にとどまらない相談援助実績のデータベース化と分析
	⑤ 個別相談支援から把握された課題へのシステムの企画開発	<ul style="list-style-type: none"> ・貸付事業のPDCA ・個別対応では限界のある課題の洗い出し ・当該課題に関する地域レベルの支援システムでの対応に関する可能性の検討 ・当該地域支援システムの構築にむけた企画、関係機関との調整、事業化、事業評価

出所) 研究班作成

(2) 下位要素

①相談者の状態像をふまえた相談支援

相談者がどのような状態におかれているのかの把握は、個々の相談者に適した相談支援を行う上では必須である。相談者の状態像と今後の相談支援の見通しに関する情報収集は、貸付手段の要否判定に必要なものを含むが、それだけに限らない。とりわけ、貧困低所得層という相談者の特徴をふまえれば、困窮状態の程度や緊急性に関する情報、生活再建にあたり初期段階から把握しておきたい事項の収集が必要である。

初期相談において、どのような情報収集がされているのか、それが項目としてどのように整理されているのかについては、報告書の第7章（根本）でいくつかの社会福祉協議会の相談票様式をとりあげ、検討している。なお、相談援助の実効性を高めるために、どのような項目を初期相談において把握するのかについては、実際にどのような相談者がどのような状態で相談にきているのかの検証した上で、検討することが重要であろう。しかし、総合支援資金貸付の「相談者の状態像」に関する検証作業は、あまり進んではいない。本報告書の第2章、第3章では、「相談者の状態像」について、実際の相談票の記録から検証することを試みている。

相談者の状態像が把握されたならば、それをふまえ、「当面の生活安定・今後の再建にむけ活用できる社会資源の洗い出し、それらの利用可能性の検討」「当該資源につながるための支援の検討」などがすすめられる。その際、「初期アセスメント・支援状況の共有化にむけた他機関との連携（住宅手当担当部署等）」が必要なのは既に述べたとおりである。

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かわり

社会福祉協議会として貸付はそれ自体が目的ではないと位置づけていても、相談者は、あくまで貸付の利用を視野にいれているからこそ貸付相談の窓口にくる。従って、初期相談の段階で、社会福祉協議会の貸付相談に関する説明と合意形成が不可欠である。すなわち、貸付は手段の一つであることについての相談者の理解、貸付を含めた福祉資源の利用可能性を検討するために資金需要や生活課題を社協として把握することの必要性、今後の社協の相談者へのかかわり等についての説明や合意形成といったことが求められる。貸付という手段の長所、限界や留意点についても、相談者に明確に伝えることが必要となる。

これらは、貸付相談の主訴をしっかりと受けとめ個々の相談者のおかれている状況を理解しようとする姿勢など、主訴の受容や個別的な理解といった、社会福祉の基本的な姿勢や、「聴く・伝える」に関する基本的な面接技術に裏打ちされている必要がある。相談者を支えたいというメッセージを相談者とのやり取りの中で常に発信することも、大切なことであろう。

前節で述べたように、社協以外の複数の機関・社会資源がかかわっている場合には、相談支援の「キーパーソン」や、相談者の身近な支援者が確保されているか、それは誰かを確認することが望ましい。

また、生活の主人公は相談者であることから、相談支援をする側の立場からは、相談者のもつ強さ・生活の力が発揮されやすい、なおかつ、相談者を孤立させず、一緒に今後を考えていくスタンスからのほたらきかけが、重要となる。貸付に関する相談内容を相談者と共有し、たとえ貸付が適用されない場合でも、今後の生活についての相談者の意向をふまえ、参考になる社会資源の情報提供等を行うことが望まれる。

なお、本研究事業では、相談支援のツール開発を試みたが、ここで述べた「相談者の力を引き出すはたらきかけ・相談の糸が途切れないはたらきかけ」という項目を、ツールの着眼点としている。具体的なツール開発の経緯とツールの内容は、本報告書の第8章で扱っている。

③相談関係の継続

貸付相談をしたが貸付制度にはつながらない者については、貸付相談の窓口での相談対応は、一回限りで終わることも多い。しかし、相談者が、生活困窮という事情のもと、地域の福祉の相談機関に相談に来たことをふまえれば、貸付相談の窓口においても、その人へ「地域での相談関係の糸」が維持されるようなはたらきかけが、必要になる。これは②の最後に述べた内容と重なってもいる。

貸付に至ったものについては、貸付期間中の「貸付機関からの指導援助」は要件になっているが、貸付期間終了後のかかわりについては、要件ではない。「その後の相談関係の維持にむけた貸付機関からのはたらきかけ」は、主に「償還（返済）」を機会として行われるが、ここでも、貸付が目的ではないという中核的要素に鑑み、「返済催促にとられない返済時の生活課題への相談対応」というスタンスでの関わりを大切にしたいはたらきかけが課題となる。また、広報・ニュースレター等を通じ、困ったときには相談に応じるというメッセージを発信し続け、借受人が相談しやすい環境をつくることも大切になる。

なお、「償還の滞り」は、借受人の生活課題を把握するメルクマールとなることから、地域の相談機関としては把握しておきたい情報である。他方で、生活福祉資金貸付の制度運営において、地域の相談窓口（市町村社協）と決定・償還業務（都道府県社協）は分離している。そのなかで、地域（市町村社協）での相談関係の継続を償還時においても図ることには、実務上の大きな困難が伴う。生活課題への早期対応という観点から、「債権管理機関（都道府県社協）と相談対応機関（市町村社協）との連絡体制の強化」（もしくは、償還情報の相談機関における迅速な把握）が重要になる。

相談関係の構築や継続に関する項目（下位要素②③の項目）については、多重債務者に対する「セーフティネット貸付」の相談実績を積んだ機関の実践から学ぶところが大きい。本報告書では、第5章において、岩手県の消費者信用生活協同組合の活動事例を取り上げ、そこでの活動の展開・ポイントについて検討している。また、社会福祉協議会のなかでも、「社会福祉実践としての貸付相談」という観点で、「マニュアル」のレベルで打ち出されているものもある。本報告書の6章では、2つの都道府県社会福祉協議会の貸付相談対応のマニュアルをとりあげ、②や③の要素に関連する記述がどのようになされているか、考察している。

④相談プロセスと実績の可視化

社会福祉協議会の生活福祉資金貸付事業の実績は、どのように考えればよいであろうか。現状では、統計的な実績として、貸付の件数や償還率といったものが一般的に用いられている。しかし、相談支援の中核的な要素を、「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」とするのであれば、その実績は、当然のことながら、貸付制度の適用（貸付の件数・償還率等）のみで評価すべきでない。生活課題の解決にむけ

た相談支援の活動状況（プロセス）や成果を、事業実績として数値等により可視化する必要がある。いくら言葉で「相談活動を一生けん命にやっている」と現場で説明しても、その根拠・実績を具体的に示すデータがなければ、社会福祉協議会の相談支援活動に関する社会的な説明責任は果たされないことにもなる。

そのためには、相談記録を貸付相談一連の動きを可視化するツールとして活用することが必要になる。相談記録として、初期の相談者の状態像や貸付（金銭）が必要となる背景にある課題、その後の介入支援の方針と実施内容、相談の終結ないし介入の成果について、一定の項目化がなされていれば、それらをデータベース化することにより、全国的な、そして、経年的な、生活課題に対する介入・成果（終結）の状況を、明らかにすることができるはずである。

本報告書の第5章で取り上げた、岩手消費者信用生活協同組合においては、自らの貸付相談活動の実績を、データ化し、生活課題や相談支援活動の経年的変化等についても分析している。こうした取り組みが、社会福祉協議会の貸付事業においても不可欠であろう。そのためにも、生活課題に関するアセスメント項目の整備や、相談対応、相談の終結状況の相談記録内での項目としての整理、そのデータベース化が待たれよう。本報告書の第7章では、既存の社会福祉協議会の貸付相談の相談票の様式を対象に、こうした観点からの分析を試みている。また、第3章、第4章では、特定の社会福祉協議会を事例に、既存の紙ベースの相談記録をもとに、相談活動「データベース化」を試み、そのデータベースをもとに活動状況の分析を行っている。ここで使用したデータベース項目や、分析時に採用した相談者の類型や、相談対応の類型などは、今後、全国レベルで活動のデータベース化を行う場合、有効な基礎資料となるであろう。

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

生活福祉資金貸付を事業として実施する以上、「PDCAサイクル」のもとで、事業の改善が必要となる。その時に、地域福祉の機関としての視点で重要になるのが、「個別対応では限界のある福祉課題の洗い出し」であろう。現在、生活福祉資金貸付の事業については、「相談支援の充実」という点の重要性は広く社会的にも認識されつつあるが、それを「貸付相談の人材の質」の問題にすることは、時として問題の矮小化となる危険がある。むしろ、「当該課題に関する地域レベルの支援システムでの対応に関する可能性の検討」を進める必要がある。その上で、「当該地域支援システムの構築にむけた企画、関係機関との調整、事業化、事業評価」を進めることになる。

これは、個別支援から組織化へという、社会福祉協議会がCSWを通じて展開する地域福祉実践のあり方とも一致する。生活福祉資金貸付の事業ではないが、社会福祉協議会においては、地域での住民同士の相談関係の構築、ローカルな相談対応で対処できない課題・共通して取り組める課題についての地域ネットワークでの対応・事業化といった実践スキームを積み上げている先進事例は、各地に存在する。総合支援資金貸付の運営を通じて明らかになった、貧困低所得者の直面する生活課題について、総合支援資金貸付の枠内にとらわれず、地域の貧困低所得者支援の新しいスキームを作り上げるといった発想も、必要になろう。

なお、本報告書の第4章の最後の部分では、貸付相談者のデータから読み取れる生活課題を整理し、それに対する総合支援資金貸付による対応の限界をふまえた、地域福祉機関の支

援スキームのあり方についても考察している。

以上、貸付を通じた相談援助の中核的要素と、それらの下位要素、それらを構成する重要な項目についての解説を行った。これらは、あくまで（案）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。

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

(要約)

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、一定期間の相談受付票（n=143）を入手し、実証的な分析を行った。

分析の結果、相談対象者は、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・減収状況下であり、生活に困窮している層である。しかし、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たところ、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割強しか存在せず、「総合支援資金貸付の要件を満たさないが償還の見込みが高いタイプ」および「総合支援資金貸付の要件を満たすが償還の見込みが低いタイプ」が大勢を占めることがわかった。

一方、相談対象者のタイプごとに相談・貸付対応の動向をみたところ、タイプに応じて、貸付の種類や貸付決定の割合、他制度や他機関の紹介の割合などに顕著な特徴がみられた。概ねタイプの特性に整合した適切な判断と決定が行われていたが、タイプによっては相談者の援助課題に対して十分に対応できていない状況があった。これらの現状を踏まえて、タイプごとの特性から、今後の相談・貸付対応の方向性を展望した。

1 はじめに

生活福祉資金貸付制度は、「低所得者や高齢者、障害者の生活を経済的に支えるとともに、その在宅福祉及び社会参加の促進を図ることを目的とした貸付制度」¹である。従来から、低所得者世帯（必要な資金を他から借り受けることが困難な市町村民税非課税程度の世帯）、障害者世帯（身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた者等の属する世帯）、高齢者世帯（65歳以上の高齢者の属する世帯）を対象に、「資金の貸付けによる経済的な援助にあわせて、地域の民生委員が資金を借り受けた世帯の相談支援」²を実施してきた。平成21年10月からは、「厳しい経済危機のもとで失業等による生活困窮が広がっている状況等を踏まえ、低所得者や失業者等の生活再建に向けた新たなセーフティネットの強化策のひとつとして」³、失業や減収等により生活に困窮している者を対象に新たに総合支援資金が創設され、連帯保証人要件を緩和するなど制度の改正が行われた。

この制度の改正に伴い、相談件数や貸付決定件数は大幅に増加している。昨年度の調査⁴では、市区部の社会福祉協議会を中心に、多いところでは制度改正後のわずか1ヶ月間の

¹ 社会福祉法人全国社会福祉協議会「社会福祉の制度」、<http://www.shakyo.or.jp/seido/seikatu.html>

² 同上

³ 同上

⁴ 森川美絵、岡部卓、和気康太、新保美香、根本久仁子、阪東美智子『低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究 平成21年度総括・分担研究報告書』、平成22年3月

実績が改正前の1年間の実績に相当するほどの増加が見られた。一方、相談窓口の対応については、ほとんどの社会福祉協議会が十分な職員体勢を備えないままに新制度に対応しており、制度が本来重視している「相談援助・支援機能」の強化について対応が遅れている状況が確認された。

相談援助・支援機能の強化のためには、どのような相談対象者がどのような援助課題を抱えているのかを明らかにし、それに沿った援助方法・支援ツールを準備する必要がある。とくに制度改正後は、連帯保証人要件の緩和や経済不況の影響による失業者・非正規雇用の増大により、従来の生活福祉資金貸付制度の利用者・相談対象者とは異なるタイプの対象者が相談に訪れている可能性が高く、対象者の属性や援助課題は従来と比べてより多様になっていると考えられる。これら対象者の中には、貸付決定の要件を満たし貸付決定に至るものもあれば、貸付決定の要件を満たさないものや貸付では援助課題の解決が図れないものなどもあり、新制度の政策ターゲットではない層も多数含まれていると思われる。

そこで本章では、生活福祉資金貸付制度改正後に社会福祉協議会の貸付相談に来る相談対象者の実態を把握し、改正後の貸付制度の対応範囲と限界について考察する。

2 調査方法

首都圏の基礎自治体にあるP社会福祉協議会から提供を受けた生活福祉資金貸付の相談受付票と初回相談カードの記載内容を整理し、統計的手法を用いて相談対象者の属性や相談内容、および対象者への対応方法を明らかにした。

分析の対象は、2010年4月～5月に貸付の相談を受けた際に作成した相談受付票と初回相談カードであり、4月受付分70件、5月受付分73件の合計143件分である⁵。

相談受付票は、各都道府県によって様式が異なる。P社会福祉協議会から提供を受けた相談受付票は、基本的に「新規（総合支援資金など）」の相談のみを対象にしており、以下は除外されている。

- ①昨年すでに貸付を受けたが、改めて貸付希望のために相談した場合。
- ②貸付相談を以前にしている場合。

初回相談カードは、都道府県社会福祉協議会からの指示で作成されるもので、貸付が決定した場合に本人が記入する。初回相談カードは、A4両面（2頁）で、負債状況、失職時の職場なども記録することになっている。

P社会福祉協議会では相談記録はこれまでは相談受付票に一元化していたが、初回相談カードの作成が義務化されたことにより、相談受付票と初回相談カードは補完的な関係となり、カードに記載された情報と重複する部分などは省略するなど相談受付票の記載内容が薄くなった部分がある。このため、本調査では分析の対象を相談受付票と初回相談カー

⁵ 4～5月の相談受付票の特徴について、P社会福祉協議会の担当者からはあらかじめ以下のような情報提供を受けている。

①件数は2009年末に比べて少し落ち着いている。②相談内容についての質的な相違はあまり見られない。③4月から都道府県社会福祉協議会の「自立の見込み」に関する判断基準が厳しくなり、都道府県社会福祉協議会との事前協議の中で「貸せない」という判断になることが増えた。多額債務者への貸付については、慎重に審査されることになり、結果として貸付不可とされることが増えてきた。

ドの2種とした。なお、総合支援資金の貸付の場合は、さらに、A4・3ページ分の「総合支援資金貸付用の相談カード」を本人が作成することになっているが、本調査ではこのカードの記載内容は対象としていない。

分析にあたっては、相談受付票と初回相談カードに記録されている内容をすべて電子データ化し、その後、対象者の属性や生活課題ごとに分類してコード化した。分類に際しては、P社会福祉協議会がもともと相談受付票で使用している分類コードがある場合はそれを優先した。また、分類・コード化に際しては、その妥当性・正確性を期すために、複数の研究者がチェックを行う体制を敷いた。その後、データセットを統計ソフト SPSS Ver. 18.0 for Windows 等で分析した。

本調査の実施にあたっては、国立保健医療科学院研究倫理審査の承認(NIPH-IBRA#10004)を得た。

3 分析の視点・仮説

本調査の目的は、「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、現行の貸付制度の対応範囲と限界を明らかにする」ことである。このため、以下の3点を分析の視点として設定した。

- 1) 相談対象者の年齢・性別・相談内容などを概観し、どのような人が対象者となっているのかを明らかにする。
- 2) 相談対象者の支援の方策を検討するために、属性や相談内容を集約した総合的指標を作成し、相談対象者の類型化を行う。
- 3) 貸付対応の傾向（貸付決定、他制度の紹介、相談のみの対応など）を明らかにし、制度が対応している対象者の範囲（類型）とその限界を示す。

4 分析結果

(1) 相談の形態

1) 相談方法

相談方法は、電話による相談が56%、来所による相談が42%であった(図3-1)。

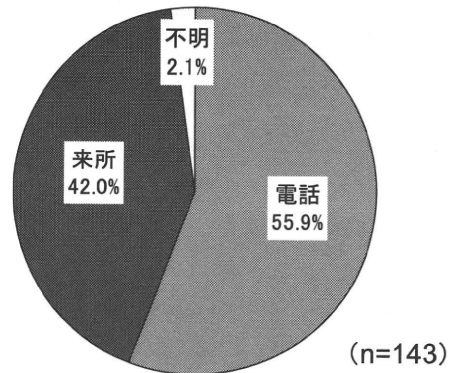


図 3-1 相談の形態

2) 紹介経路

紹介経路(複数記入あり)は、行政経由が35%、ハローワークが9%であった。少数ではあるが、民生委員、市の便利帳、知人の紹介などのルートもあった。その他の詳細は、ホームページ、地域包括支援センター、病院、議員・政党などであった(図3-2)。

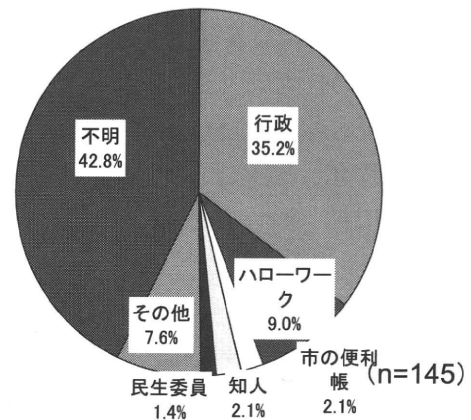


図 3-2 紹介経路

(2) 対象者の属性

1) 相談者

相談者は本人が95%、本人以外が5%であった。本人以外の内訳は、妻、知人、市、職業相談センター、病院、住宅相談窓口であった(図3-3)。

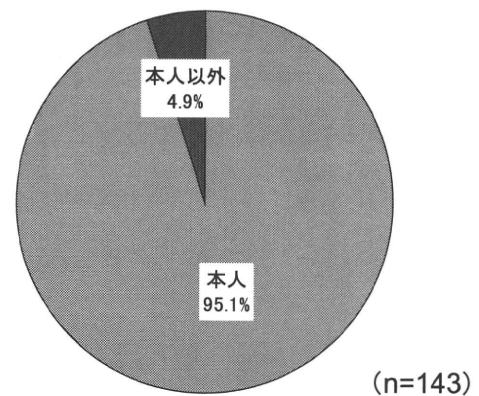


図 3-3 相談者