20100101 2B

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業(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～22年度 総合研究報告書

主任研究者 森川 美絵

分担研究者 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

目次

Ⅰ　総合研究報告

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

資料１．問題認識（地域福祉における低所得・困窮層の位置付けと支援課題）―――15

（平成 21 年度分担研究報告書　第２章図表 2-1）

資料２．「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」 ――――16

（１）調査フレーム（平成 21 年度分担研究報告書　第８章図表 8-2）

（２）質問紙（平成 21 年度分担研究報告書　第Ⅲ部資料（１））

（３）集計結果（平成 21 年度分担研究報告書　別添資料「速報結果報告」）

資料３．生活福祉資金貸付の相談者像と相談対応（１）――統計的分析 ――――47

方法・集計結果（平成 22 年度分担研究報告書　第３章より抜粋編集）

資料４．生活福祉資金貸付の相談者像と相談対応（２）――質的分析 ――――71

（平成 22 年度分担研究報告書　第４章より抜粋編集）

（１）方法・結果（抜粋）

（２）参考資料　貸付初期相談のケース概要（類型別）

資料５．貸付初期相談における相談支援機能と「相談票」への項目化 ――――107

（平成 22 年度分担研究報告書　第７章図表 7－18、19）

資料６．貸付を通じた相談援助の構成要素（案） ――――――――――――――110

（平成 22 年度分担研究報告書　第２章図表 2－1）

資料７．業務支援ツール「本日のご相談確認シート」――――――――――――111

（１）当初版の全体像・記入例（平成 22 年度分担研究報告書　第８章図 8-2、4）

（２）試行結果（平成 22 年度分担研究報告書　第８章　表 8-1）

（３）提案版　解説・Ａ欄・Ｂ欄（平成 22 年度分担研究報告書　第８章図 8-5～7）

Ⅱ　研究成果の刊行に関する一覧表　等 ―――――――――――――――117

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））
総合研究報告書

「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。

一年次（平成21年度）は、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、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った。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。

二年次（平成22年度）は、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上で、貸付相談者の状態像と相談対応の実証分析、先進的貸付相談機関へのヒアリング、相談援助のマニュアルや記録様式の内容分析を実施した。これらをふまえ、相談援助活動の構成要素(案)を整理し、業務支援ツールとして上記要素に含まれる項目の実践を促す業務支援ツールの開発を試みた。二年次の調査結果では、相談対象者（P社協 n=143）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として、中核的要素「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」、５つの下位要素、各要素の主要項目が提示された。業務支援ツールとして「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、現場でのさらなる検証充実の上で、そ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

A．研究目的

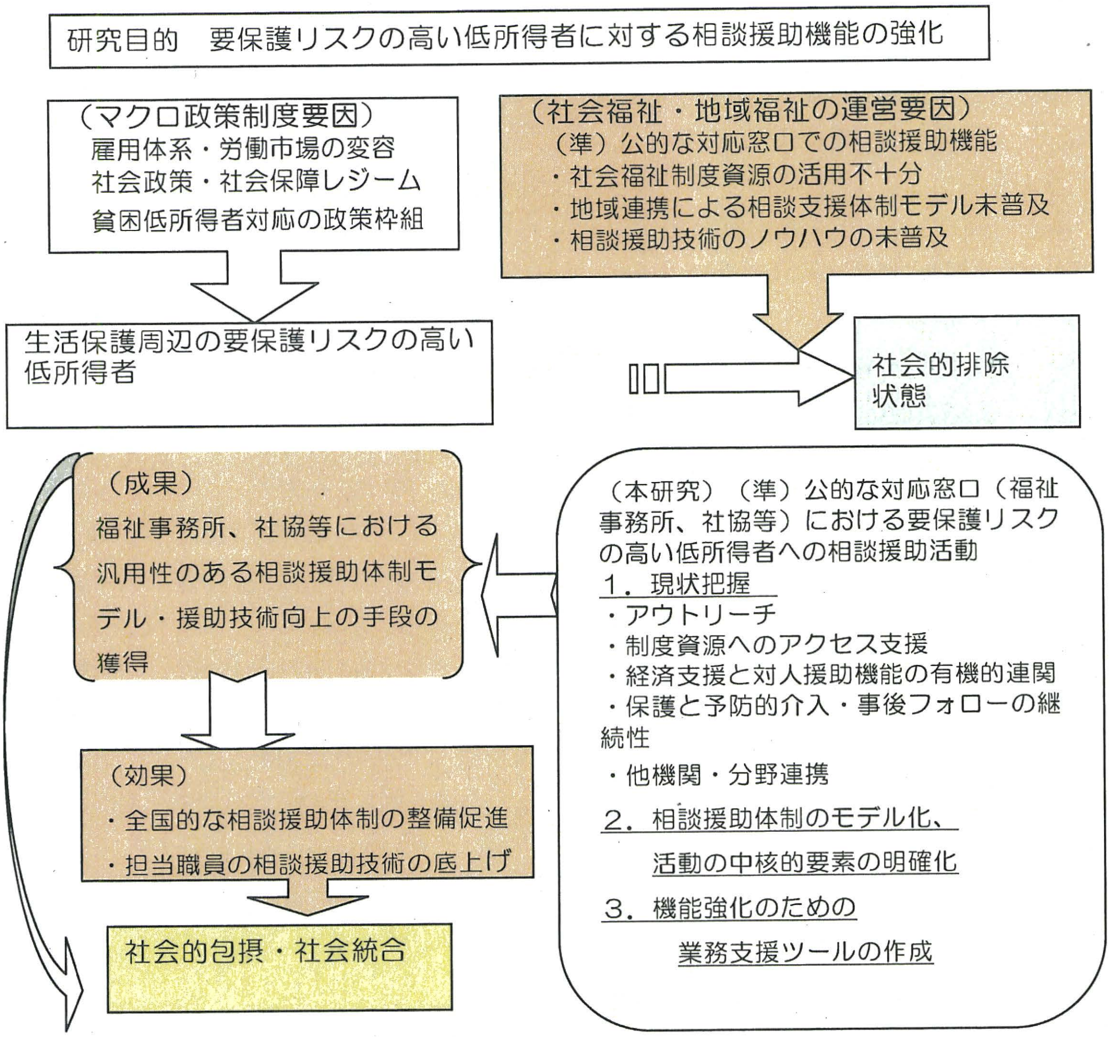
わが国では、貧困に対する最後のセーフティネットである生活保護制度の周辺に、要保護状態に近い低所得者が多数いることが指摘されている。ＥＵ内では、貧困低所得者に対し、社会的排除状態の早期発見、予防、関係機関連携の観点から社会的包摂策を講じており、わが国もこうした観点からの社会福祉実践の充実が必要である。

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。一年次は、「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。

二年次は、総合支援資金貸付における相談支援の位置づけの確認、貸付相談者の状態像と相談対応の詳細な実証的分析、貸付相談の先進的機関のヒアリングや相談援助のマニュアル・相談票の分析を通じた貸付相談のポイントの検討、これらをふまえた相談援助活動の構成要素（案）の整理、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、を行う。


研究目的　要保護リスクの高い低所得者に対する相談援助機能の強化
（マクロ政策制度要因）
雇用体系・労働市場の変容
社会政策・社会保障レジーム
貧困低所得者対応の政策枠組
（社会福祉・地域福祉の運営要因）
（準）公的な対応窓口での相談援助機能
・社会福祉制度資源の活用不十分
・地域連携による相談支援体制モデル未普及
・相談援助技術のノウハウの未普及
生活保護周辺の要保護リスクの高い低所得者
社会的排除状態
（成果）
福祉事務所、社協等における汎用性のある相談援助体制モデル・援助技術向上の手段の獲得
（本研究）（準）公的な対応窓口（福祉事務所、社協等）における要保護リスクの高い低所得者への相談援助活動
1．現状把握
・アウトリーチ
・制度資源へのアクセス支援
・経済支援と対人援助機能の有機的連関
・保護と予防的介入・事後フォローの継続性
・他機関・分野連携
2．相談援助体制のモデル化、活動の中核的要素の明確化
3．機能強化のための業務支援ツールの作成
（効果）
・全国的な相談援助体制の整備促進
・担当職員の相談援助技術の底上げ
社会的包摂・社会統合

B．研究方法

■一年次（平成21（2009）年度）

2009年10月に「新たなセーフティネット」が制度化され、それに伴う新事業の開始や既存制度の再編が起こったことから、本研究では、調査対象を「新たなセーフティネット」の中核機関に絞り、一年次にあたる本年度は、「相談援助の現状と課題の把握」を行なった。

まず、社会保障制度における低所得者対策の制度的な位置付け・制度枠組の検討をふまえつつ、社会福祉実践として期待される相談援助活動の枠組みを整理した。こうした枠組みに即し、「新たなセーフティネット」の主要窓口となる機関（社会福祉協議会等）を対象に、個別ヒアリングにより、「新たなセーフティネット」の制度運用や低所得困窮者支援の具体的な内容を把握した。また、アンケート調査によりヒアリング事項に関する全国的な概況を把握した。

一年次の具体的な研究実施方法は以下の通りである。

1．低所得者対策および低所得者への相談援助活動の基本的枠組みの検討

上記について、以下の3つの側面から検討し、平成21年度分担研究報告の第Ⅰ部（第１章～第３章）としてまとめた。

①低所得者対策の社会保障制度上の位置づけ、および「新たなセーフティネット」の制度体系の課題の検討。

②低所得者支援の制度的制約要因および社会福祉的アプローチの検討。

③生活福祉資金貸付事業における相談援助活動の留意点。

2．ヒアリング調査

＜対象＞全国社会福祉協議会等から推薦を得た先進事例（4箇所程度）。なお、申請段階の計画では、アンケート調査結果から特徴的な地域を選定する予定であったが、アンケート調査の実施時期を年度後半に変更したことから、対象の選定方法を変更した。

＜方法＞事前送付したヒアリング項目にもとづく半構造化面接。

＜把握事項＞以下のテーマについて把握した。①「新たなセーフティネット」の一翼として位置づけられた「総合支援資金貸付制度（生活福祉資金貸付制度）」の実施体制、実施プロセス、資金貸付を媒介した相談援助の具体的なプロセス、落層防止・生活課題解決効果、労働部門や保護部門との連携状況。②低所得者・生活困窮者の地域における社会的包摂（参加やつながりの確保等）にむけた地域支援ネットワーク、資源開発の展開。

＜実施時期＞2009年10月～12月。

＜データの記録・分析＞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。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データに基づき、ヒアリングの結果をまとめた。

これらについて、平成21年度分担研究報告の第Ⅱ部（第４章～第７章）としてまとめた。

3．アンケート調査

対象：全国の市区町村社会福祉協議会（福祉資金貸付相談担当）。社会福祉協議会名簿をもとに系統抽出法により抽出した973箇所（母数1937機関）。方法：自記式郵送の標本調査。把握事項：社会福祉協議会の類型（市区、町村等）や組織体制、福祉資金貸付の実施体制・実績、貸付部門における相談支援のプロセス

別実施状況、貸付部門と他部門・他機関との連携状況等。調査期間：平成22年1月。配布及び回収状況：配布数973、回収数527、回収率54.2%。

これらについて、平成21年度分担研究報告の第Ⅲ部（第8章～第12章）としてまとめた。

■二年次

二年次は、総合支援資金貸付における相談支援の位置づけの確認、貸付相談者の状態像と相談対応の詳細な実証的分析、貸付相談の先進的機関のヒアリングや相談援助のマニュアル・相談票の分析を通じた貸付相談のポイントの検討、これらをふまえた相談援助活動の構成要素(案)の整理、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、を行った。二年次の具体的な研究実施方法は以下の通りである

4．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、平成22年度分担研究報告、第1章でまとめた。

5．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、平成22年度分担研究報告、第3章でまとめた。

（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、平成22年度分担研究報告、第４章でまとめた。

６．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、平成22年度分担研究報告第５章でまとめた。

（２）相談援助のマニュアル・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、平成22年度第６章でまとめた。

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、平成22年度分担研究報告第７章でまとめた。

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、これまでの調査研究の知見をふまえ、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。これらについて、分担研究報告第２章でまとめた。

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、平成22年度第８章でまとめた。

C．研究結果　および　D．考察

1．低所得者対策および低所得者への相談援助活動の基本的枠組み

今回「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）として創設されたものは、離職者等を中心とする稼働年齢層を対象に給付・貸付を通して生活再建を図る目的で設計されものであり、制度構造としては、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定された枠組みであることが主な特徴であることが示された。「新たなセーフティネット」は、制度対象の不明確さ、制度の仕組みや実施体制等の課題があり、現行制度を超えて社会保障制度全体の中で低所得者対策の再構成を行う必要性が指摘された。

地域福祉においても、低所得・生活困窮者層を包摂した地域包括ケアシステムの構築が大きな課題であることが示された。「第二のセーフティネット」のもつ「保護制度の補完・代替」という側面は、その運用現場において、理念上の「要保護の前段としての低所得者対策」に対する信頼性の揺らぎ、運用をめぐる混乱と事務的な煩雑さの増幅をもたらし、稼働年齢層を包摂した支援実践の展開の制約要因となる可能性が示唆された。その上で、公的貸付の担当部門に求められる活動が、以下のように整理された。「要保護を脱出した者が、再び要保護に戻ることの防止」、「「恒常的な要保護状態」をできるだけつくらない地域での予防体制づくり」、とりわけ、相談者の課題を社会的孤立および社会的排除の視点からとらえ、「つながりの回復」「参加の確保」にむけた支援につなげる活動が重要であることが、示された。

（本報告書・資料1参照）

2．「地域におけるセーフティネットの構築と運用の現状（ヒアリング結果）」

（1）2009年10月の制度改正以前の生活福祉資金貸付の運用実態と課題

ヒアリングから、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）、の2点が浮かび上がってきた。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課題が考察された。

（2）2009年10月の制度改正以後の生活福祉資金貸付の運用実態と課題

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、があげられた。

（3）困窮者を支える地域ネットワーク創出の取り組みに関するヒアリング

①大阪府社会福祉協議会老人施設部会による「社会貢献事業」

地域の困窮者支援として実施している「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」。

②豊中市社協「豊中市ライフセーフティネット」

次のような示唆が得られた。ひとつは、制度的資源と人的資源の重層的活用である。豊中市社協では、CSW が支援・調整・情報提供等を行って仲立ちしながら、法律や制度、事業等としてある制度的な資源と、行政担当者、地域住民、事業所・施設・団体等のスタッフなど多様な人的資源とを、協働という対等な関係性のネットワーク上で、柔軟かつ豊富に活用することが可能になっていた。こうした仕組みがあることで、ともすれば地域から排除されやすく孤立しやすい困窮者に対し、地域の住民として包み込んだかたちで生活支援をしていくことが可能となっている。

ひとつの重要な示唆は、個別支援と地域支援の一体的な提供の有効性である。豊中市社協の CSW は、地域からあがってくる相談・課題に対し個別に支援を行うが、それは地域住民や行政その他地域の関係機関等との協働による地域ネットワークのなかでの支援であった。また、そうした個別支援の課題にプロジェクトとして対象化することで、新たな社会資源の創出へとつながっていた。

3．総合支援資金貸付の全国的な運用概況（市町村社協・全国調査結果）

「稼働年齢層」に対する地域福祉のアプローチとしては、制度資源へのアクセスの窓口となる部署における生活課題の把握、関係機関連携による支援ネットワークに支えられた個別支援、個別支援で直面した問題に対する社会資源開発レベルでの対応が重要になると想定した。

そこで、制度資源へのアクセスの窓口としての総合支援資金貸付担当部署（市町村社会福祉協議会）が、どのような実施体制のもとで、どのように生活課題の把握を行なっているのか、課題解決にむけたフォローアップを含め、関係機関と連携した支援ネットワークを構築しつつあるのか、貸付を活用した相談支援の展開にあたり、どのような困難に担当部署は直面しているのか、の把握を、基本的な調査テーマとした。

アンケートの回収標本は母集団と比べて偏りがないことが確かめられた。職員体制・人数は社協によって差があるが、社会福祉分野の専門的知識や技術を備えた人材が少数であることが明らかとなった。実施事業は、高齢者や障害者を対象とするものが多く、子育て世帯や低所得者への対応は弱い。また、当事者参加や当事者主体の取組みは、サービスの提供者としての取組みに比べて弱かった。今後は、自治体の規模や人口・高齢化率な

どの条件を踏まえた分析が課題である。

総合支援資金の貸付実績については、貸付決定の実績が全くない社協が回答した527社協中、約300社協ある一方で、市区部の社協を中心に多いところでは制度改正後のわずか1ヶ月間の実績が改正前の1年間の実績に相当するほど、相談件数や貸付決定件数が増加していた。

貸付担当部署の職員体制は兼務が中心であり、兼務業務の内容は、経理・事務や広報・共同募金などが多く、相談援助・支援機能と関係の深い地域福祉関連の業務との兼務は相対的に少なかった。また、新制度にともなう貸付担当職員の増員はほとんど見られなかった。増員がない社協の3割は、その理由として「事務費の確保ができない」と回答した。増員した社協においても、その理由は貸付の相談・申込・契約に関する業務の円滑化であり、貸付を行ったものに対する自立支援の体制の強化を目的とした人員配置をしているところは少数であった。

結果として、ほとんどの社協は充分な職員体勢を備えないままに新制度に対応していた。

貸付部門における相談支援については、償還見込みの確認や自立計画作成に係る説明の実施、資金交付後の借受人との連絡などの実施率は高かったが、金銭管理能力のアセスメントや自立計画の組織的検討、就労や社会的つながりを回復する支援などの具体的な働きかけの実施率は低かった。

関係機関との連携・役割分担については、社協内部や福祉事務所との連携に比べてハローワークとの連携が不十分であった。その他の連携している社会資源として、従来から生活福祉資金貸付制度とかかわりの深い民生・児童委員のほか、これまでの主な対象者が高齢者・障害者であったことから医療や保健・福祉サービスに係る連携が図られているが、今後は法律事務所・弁護士会や地域のボランティア団体や NPO、町内会・自治会などインフォーマルセクターとの連携が重視されていた。

貸付制度における支援の課題として、「自立のための相談援助に関する専門的知識や技術が担当者には足りない」「迅速な貸付が優先され時間をかけた相談関係の構築が難しい」「『相談と一体的な貸付の実施』という認識が関係機関に共有されていない」といった項目に賛成する割合が高かった。

これらから、不十分な職員体制とあわせ、地域資源への「つなぎ」に不可欠な相談過程（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しえない状況が明らかになった。

（本報告書・資料2（1）（2）(3)参照）

4．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。

5．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。

また、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。（本報告書・資料 3 参照）

（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』」が途切れないための窓口でのはたらきかけ」、の重要性が示唆された。（本報告書・資料 4 参照）

６．貸付相談の具体的ポイントの検討

（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く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）相談援助の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。

貸付の初期相談における相談支援機能は、大きく6つに整理された。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が明らかになった。全体的に見れば相談支援機能については「相談票」のなかでかなり網羅されていることが明らかとなった。とりわけ相談者・世帯に関する基本情報のほか、経済的課題に直接関連する就労や家計に関する項目は重視されていた。

一方、相談者自身が相談したいこと、相談者の思いや考え、気持ち、見通しなどについては、項目として設けることはもちろんだが、それだけでなく、それを相談者自身の語りを通して傾聴と共感の姿勢を大切に聞き取っていくことが求められると考えられた。そのことが、経済的困難だけでない、生活者としての相談者の生活課題の実態に迫り、支援ニーズをより理解することになり、相談支援機能の充実につながるものと思われた。
（本報告書・資料５参照）

４．相談援助活動の構成要素の整理

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、下位要素に対応した項目が抽出された。（本報告書・資料６参照）

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っても、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ことでき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なかったこと、社会資源紹介覧も一例を示すにとどまるったことなどが、課題として残された。（本報告書・資料７参照）

E．結論

「新たなセーフティネット」としての総合支援資金は、生活保護制度の受給を防ぐため、その手前に設定されたという制度的特徴があり、対象の不明瞭さ、保護制度の補完・代替という側面が、運用をめぐる混乱と事務の煩雑さをもたらす制度要因となる可能性が示唆される。他方で、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。

しかし、その実施機関である社会福祉協議会では、不十分な職員体制とあわせ、地域資源への「つなぎ」に不可欠な相談過程（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しきれていない状況も明らかになった。

また、相談者の分析からは、相談者のうち、「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こと、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。

こうしたことから、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。

今後、第二のセーフティネットとしての総合支援資金の実施機関が、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．研究発表

＜学会発表＞

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）一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一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一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.

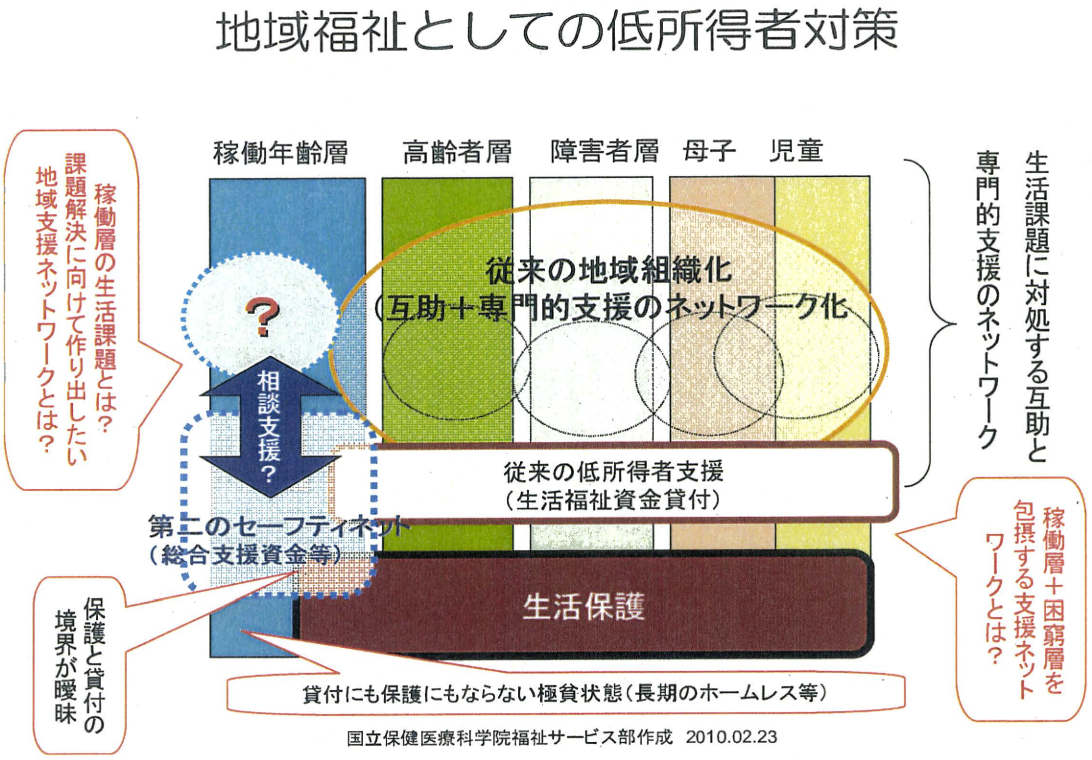
（その他：調査結果の一部に関する冊子）

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.

G．知的所有権の取得状況

なし

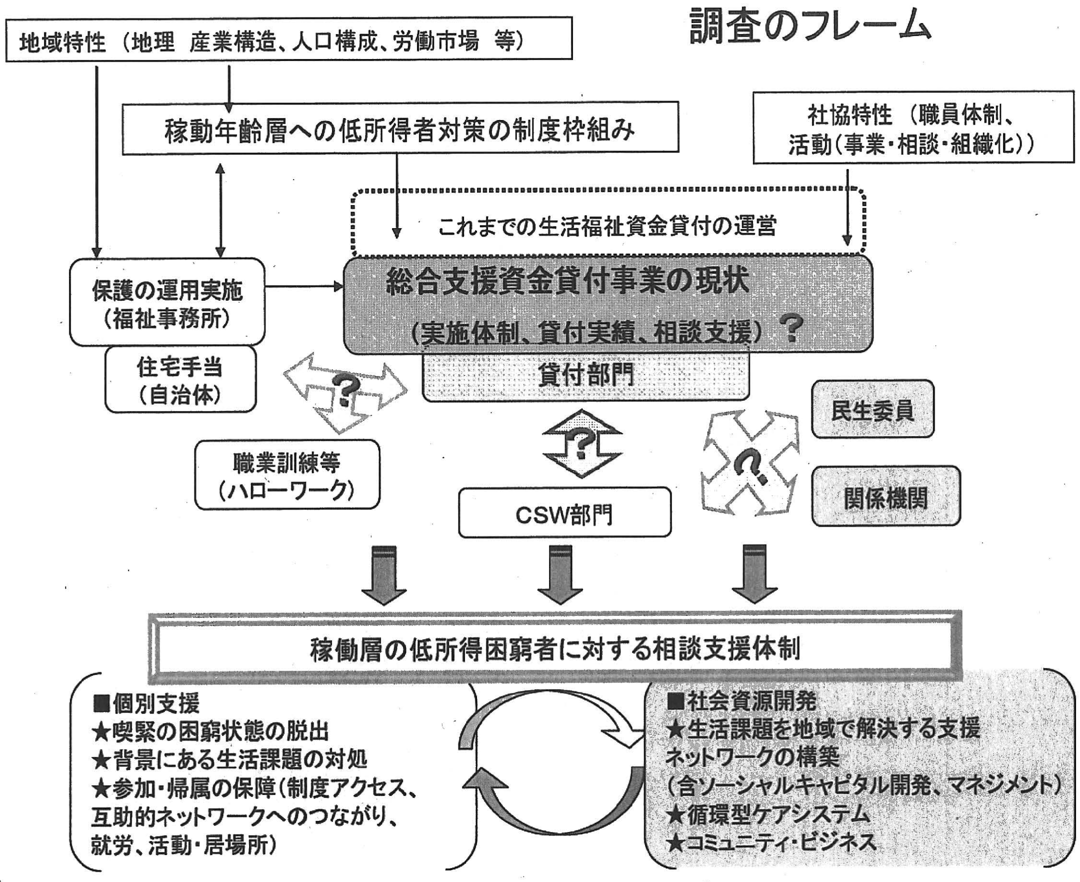
資料１．　問題認識　（地域福祉における低所得・困窮層の位置付けと支援課題）



（出典）平成 21 年度分担研究報告書　第２章図表 2-1

資料２．「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」

（１）調査フレーム



（出典）平成 21 年度分担研究報告書　第８章図表 8-2

資料2（2）質問紙　（出典）平成21年度分担研究報告書　第III部資料（1）

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

I　あなたの所属する社会福祉協議会（以下、「社協」）の組織体制や事業についてうかがいます。数値記入の際は、把握されている直近の数字をご回答ください。（※あなたの社協で回答可能な方がご記入ください。）

問１　社協の区分や位置する自治体についてうかがいます。

１）貴社協の市町村区分

１．市（東京23区はこれに含まれます）　２．区（政令市の区）　３．町　４．村

２）管内（※区社協の場合は「区」）の人口 ＿＿＿＿＿＿＿＿人

３）管内の高齢化率＿＿＿＿＿＿＿＿パーセント

４）管内の世帯数 ＿＿＿＿＿＿＿＿世帯

５）市町村合併の有無（平成17年4月以降の合併）　１．あり　２．なし

６）担当エリアを管轄する福祉事務所の数　１．一箇所のみ　２．二箇所以上

問２　あなたの社協全体、および、地域福祉活動専門員（コミュニティ・ワーカー）の職員体制（正規・非正規の職員数、各資格の保有者数）について、ご記入ください。

１）社協全体の職員		正規職員	非正規職員　名	
		名	常勤　名	非常勤　名
資格保有者数	社会福祉士	名	名	名
	精神保健福祉士	名	名	名
	介護福祉士	名	名	名
	介護支援専門員	名	名	名
２）地域福祉活動専門員（コミュニティワーカー）		正規職員	非正規職員　名	
		名	常勤　名	非常勤　名
資格保有者数	社会福祉士	名	名	名
	精神保健福祉士	名	名	名
	介護福祉士	名	名	名
	介護支援専門員	名	名	名

※「資格保有者数」は、資格ごとに人数を数えてください。（例：１人で社会福祉士、介護支援専門員の２資格をお持ちの場合、「社会福祉士１名」「介護支援専門員１名」となります。）

問３　コミュニティ・ソーシャルワーカー（注参照）と呼ばれる人を配置していますか。

１．配置あり　２．配置なし

(注)コミュニティ・ソーシャルワーカーとは？・・・CSW（コミュニティソーシャルワーク）を担う人です。CSWとは、従来のCW（コミュニティワーク）が利用者を取り巻く社会環境（＝地域社会）へ介入することを主眼としているのに対し、CSWは地域社会で生活する利用者の個別支援と、CWでいう地域支援（援助）を結びつけていくことを目的とした、新しい方法・技術です。「これからの地域福祉のあり方検討会報告書」で提示された地域福祉コーディネーターの用いる、地域支援の方法・技術が、CSWであると考えられます。

■あなたの社協で実施している事業についてうかがいます。

問４　日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）を実施していますか。

１．はい　２．いいえ　※「はい」の場合　⇒ 専門員：　　名、　生活支援員：　　名

問５　会員制の住民参加型サービスを実施していますか。　１．はい　２．いいえ

※「はい」の場合　⇒ 担当職員：　　名、　協力会員　　名、　利用会員　　名

問６　以下の事業を実施していますか。

１）ふれあい生き生きサロンの運営支援	１．実施している　→サロンの数　　箇所 ２．実施していない
２）ミニデイサービスの運営支援	１．実施している　→開催場所の数　　箇所 ２．実施していない
３）見守りネットワーク事業	１．実施している　→事業の利用者（対象者）数　　名 ２．実施していない

問７　総合相談・なんでも相談を実施していますか。　１．はい　２．いいえ

※「はい」の場合　⇒　担当職員：正規　　名、　非正規　　名

ボランティア（民生委員含む）：　　名

⇒窓口の開設　１．常時　２．一週間の決まった日時　３．ひと月の決まった日時　４．その他

問８　より小規模な地域、または、コミュニティの単位（地区等）ごとに、社会福祉協議会の活動拠点（地区社協等）がありますか。　１．ある　２．ない

※「ある」の場合　⇒　地区の数：　　個、　うち地区社協のある地区の数：　　個

問９　ボランティアセンターの機能をもっていますか。　１．はい　２．いいえ

※「はい」の場合　⇒　ボランティアコーディネーターの人数　　人

問10　あなたの社協では、低所得者・生活困窮者の支援を目的とした、以下の事業や活動を実施していますか。実施しているものすべてに○をつけて下さい。（○はいくつでも）

ア．低所得・生活困窮者の支援を主な目的とした個別援助事業
イ．貴社協（市区町村社協）が独自に必要性を判断して貸付（国の制度以外）ができる事業
ウ．貸付以外の、現金給付の事業
エ．貸付以外の、現物給付の事業
オ．その他（具体的に：　　　　　　　　　　）

問 11　あなたの社協では以下のサービスを実施していますか。実施の有無をお答えください。

A. 高齢者を対象とした事業			
	1）介護保険事業の実施		1. 有　2. 無
	1)を実施している場合	a.介護給付サービスの実施	1. 有　2. 無
		b.予防給付サービスの実施	1. 有　2. 無
		c. 地域包括支援センターの受託	1. 有　2. 無
		d. その他（　　　　　　　　）	1. 有　2. 無
	2）当事者組織の運営・支援		1. 有　2. 無
B. 障害者（児）を対象とした事業			
	1）自立支援給付の実施		1. 有　2. 無
	1)を実施している場合	a.介護給付サービスの実施	1. 有　2. 無
		b.訓練等給付サービスの実施	1. 有　2. 無
		c. 地域生活支援事業の実施	1. 有　2. 無
		d. その他（　　　　　　　　）	1. 有　2. 無
	2）当事者組織の運営・支援		1. 有　2. 無
C. 子どもや子育てを対象とした事業			
	1）児童・幼児の施設での預かり事業 （保育所、児童館、学童保育、託児施設など）		1. 有　2. 無
	2）在宅支援（ファミリーサポート事業等）の運営・補助		1. 有　2. 無
	3）当事者組織の運営・支援		1. 有　2. 無
	4）その他（　　　　　　　　）		1. 有　2. 無

Ⅱ　第二のセーフティネットのひとつである総合支援資金の貸付やそれにかかわる相談支援の実施についてうかがいます。（※以下は、生活福祉資金の担当の方がご記入ください。）

■貸付の実績（あなたの市区町村社協で受けつけた分）についてうかがいます。

問 12　平成 20 年度の生活福祉資金貸付の実績をご記入ください。

（平成 20 年度実績）　※不明の場合は「不明」とご記入ください。

貸付種類	相談件数	借受申込件数	貸付決定件数	貸付中件数（20 年度末）	20 年度末時点の償還率(償還計画額に対する償還額の割合)
更生資金	件	件	件	件	%
福祉資金	件	件	件	件	%
療養・介護等資金	件	件	件	件	%
災害援護資金	件	件	件	件	%
緊急小口資金	件	件	件	件	%
離職者支援資金	件	件	件	件	%
修学資金	件	件	件	件	%